



อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม
ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564



โดย
นายเพชร อินทร์วงศ์กร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาประวัติศาสตร์ แผน ก แบบ ก 2 ระดับปริญญามหาบัณฑิต

ภาควิชาประวัติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศิลปากร

ปีการศึกษา 2566

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศิลปากร

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม
ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรอักษรศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาประวัติศาสตร์ แผน ก แบบ ก 2 ระดับปริญญาโทมหาบัณฑิต
ภาควิชาประวัติศาสตร์
มหาวิทยาลัยศิลปากร
ปีการศึกษา 2566
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยศิลปากร

SUGAR INDUSTRY OF THAILAND AND IMPACTS ON ECONOMY AND SOCIETY,
A.D. 1961 – 2021.



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for Master of Arts HISTORY
Department of HISTORY
Academic Year 2023
Copyright of Silpakorn University

620520007 : ประวัติศาสตร์ แผน ก แบบ ก 2 ระดับปริญญาโทบัณฑิต

คำสำคัญ : อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย, ผลกระทบทางเศรษฐกิจ, ผลกระทบทางสังคม

นาย พชร อินทร์วงศ์กร: อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พวงทิพย์ เกียรติสกุล

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยและศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีผลต่อเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 จากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยประกอบไปด้วยปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยภายในที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่สำคัญคือนโยบายของรัฐระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 – 2508 พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งนโยบายของรัฐเหล่านี้ล้วนมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้อย่างเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศและมุ่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศให้มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลก และปัจจัยภายนอกคือตลาดโลกจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของการส่งออกน้ำตาลทรายภายใต้โควตาสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2508 ภาควิชาความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) พ.ศ. 2535 และความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) พ.ศ. 2538 อีกทั้งความต้องการน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปีได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายการผลิตจากเดิมที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมุ่งเน้นการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในประเทศไปสู่การพัฒนาการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก โดยสะท้อนให้เห็นจากการเข้ามาลงทุนในกิจการโรงงานน้ำตาลทรายโดยเฉพาะในภาคเอกชนที่มีการลงทุนที่เพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่และการขยายกำลังการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ จนทำให้ประเทศไทยในช่วงปลายทศวรรษที่ 2550 จนถึงทศวรรษที่ 2560 ได้กลายมาเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่เป็นอันดับที่ 2 ของโลก

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีผลต่อเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 จากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม 4 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือผลกระทบต่อรายได้ของรัฐ เนื่องจากการขยายตัวด้านการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและการบริโภคภายในประเทศลดลดจนการส่งออกที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศและการส่งออกได้เป็นจำนวนมาก ผลกระทบประการที่สองคือการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก่อให้เกิดการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายที่ถูกพัฒนาจากกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นในระดับท้องถิ่นไปสู่การรวมตัวเป็นสมาคมระดับชาติเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองในด้านการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย ผลกระทบประการที่สามคือการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายส่งผลให้น้ำตาลทรายกลายเป็นวัตถุดิบที่มีให้ใช้ภายในประเทศอย่างเหลือเฟืออีกทั้งยังมีราคาถูก ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงด้านการบริโภคน้ำตาลทรายในสังคมไทยยังได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าเกิดการขยายตัวมากขึ้น และผลกระทบประการสุดท้ายคือการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของไทยทำให้เกิดมลพิษทางน้ำอันเนื่องมาจากการปล่อยน้ำเสียในกระบวนการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายไปยังแหล่งน้ำต่าง ๆ และการผลิตในภาคการเกษตรที่ชาวไร่อ้อยนิยมเผาไร่อ้อยเพื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ

620520007 : Major HISTORY

Keyword : Sugar Industry of Thailand, Impact on Economy, Impact on Society

MR. Pachara INWONGSAKORN : Sugar Industry of Thailand and Impacts on Economy and Society,A.D. 1961 – 2021. Thesis advisor : Assistant Professor Puengthip Kaittishakul, Ph.D.

The objective of this thesis is to study the changes in the sugar industry of Thailand and impacts on economy and society, A.D. 1961 – 2021. The study reveals that the changes in the Sugar industry of Thailand are influenced by both internal and external factors. Internally, significant factors shaping the Sugar industry of Thailand's metamorphosis encompass a series of governmental policies enacted between 1961 and 2021. These policies, including the National Economic Development Plan (No. 1) spanning 1961 to 1966, the Sugar Industry Acts (No. 1 and No. 2) of 1961-1965, the Sugar Act of 1968, and the Sugar Cane and Sugar Act of 1984, bear significant import in fostering the indigenous sugar sector's growth to meet domestic demand and enhance its global competitiveness. Externally, the industry's evolution is intricately linked to its integration into the global marketplace, underscored by Thailand's participation in key international agreements and trade arrangements. Membership in the United States quota system in 1965, accession to the International Sugar Agreement of 1968, endorsement of the ASEAN Free Trade Area Agreement (AFTA) in 1992, and adherence to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1995 represent seminal milestones in this trajectory. Concurrently, escalating global demand for sugar has precipitated a strategic pivot within the Sugar industry of Thailand, transitioning from a predominantly domestic-oriented production model to one increasingly geared towards export-oriented growth objectives.

This study investigates the impacts of changes in the Sugar industry of Thailand on the economy and society (1961-2021), focusing on the effect of transformations within the Sugar industry of Thailand on both the economic landscape and societal dynamics between 1961 and 2021. Our analysis reveals four primary avenues through which these changes manifest. Firstly, alterations within the sugar industry significantly influence government revenue streams. This phenomenon stems from the industry's expanded production capacity, heightened domestic consumption, and increased export volumes. Consequently, the government accrues substantial tax revenues from both domestic sugar transactions and exports. Secondly, the structural evolution of the sugar industry catalyzes a metamorphosis in the organizational landscape. This transition is evidenced by the progression of sugar cane farmers and sugar mills from localized, fragmented entities to nationally unified associations. These associations emerge as vital instruments for safeguarding the interests of stakeholders engaged in sugar cane cultivation and the sugar trade. Thirdly, the industry's expansion engenders a shift in the availability and pricing of sugar as a primary commodity within the national market. This transformation renders sugar a readily abundant and cost-effective raw material. Concurrently, shifts in sugar consumption patterns within Thai society exert a direct influence on domestic industries reliant on sugar as a primary input for product manufacturing. Finally, the proliferation of the sugar industry engenders significant environmental repercussions. These include water pollution stemming from the discharge of wastewater generated during sugar factory operations into various water bodies. Furthermore, agricultural practices associated with sugar cultivation, such as the prevalent practice of burning sugarcane fields prior to harvest, contribute to atmospheric pollution. In sum, the multifaceted impacts of changes within the Sugar industry of Thailand extend beyond economic realms, permeating societal structures and environmental dynamics.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์อันแสนหวานที่อ่อนเร้นไปด้วยรสชาติอันขมขื่นฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงไม่ได้ หากไม่ได้รับความกรุณาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พวงทิพย์ เกียรติสหัสกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่คอยอดทนบ่มเพาะและเคี่ยวเข็ญลูกศิษย์ผู้ขลาดเขลาคนนี้ให้มีความเข้มข้นทางวิชาการ รวมถึงการคอยปรับปรุงและแก้ไขในส่วนข้อบกพร่องของลูกศิษย์ผู้นี้ด้วยความเมตตา ลูกศิษย์ผู้ขลาดเขลาผู้นี้ขอกราบขอบพระคุณและจะระลึกถึงพระคุณของอาจารย์ไว้เสมอ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีรสชาติที่ซับซ้อนมากขึ้น เพราะได้รับความเมตตาจากรองศาสตราจารย์ ดร.วรางคณา นิพัทธ์สุขกิจ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ชาติชาย มุกสง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่สละเวลาและกรุณาให้คำแนะนำข้อมูลต่าง ๆ อันมีค่าซึ่งทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความลุ่มลึกมากขึ้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่สามารถเป็นรูปร่างได้ หากขาดองค์ความรู้ทางปัญญาที่ได้จากร่ำเรียนตลอดจนคำแนะนำจากคณาจารย์ทุกท่านจากภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ที่ทำให้ข้าพเจ้าตกผลึกทางปัญญา และขอกราบขอบพระคุณมหาวิทยาลัยศิลปากรที่มอบทุนอุดหนุนการศึกษาจากเงินบริจาคจากการประมูลถ่ายภาพบัณฑิต ประจำปีการศึกษา 2565 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 10,000 บาท

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่สามารถมีรสชาติที่สมบูรณ์ได้ หากขาดข้อมูลหลักฐานที่นำมาประกอบร่างจนกลายเป็นงานวิชาการเล่มหนา ๆ ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณ คุณพนาวลัย จ่างแสง คุณมานิตา สมศรี คุณมินตรา ชาญอุไร และคุณอารยา อุ่มหล้า เจ้าหน้าที่สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติทุกท่านที่คอยอำนวยความสะดวกในการสืบค้นข้อมูลเอกสารสำคัญ และที่ขาดไม่ได้คือคุณบุญพิสิฐ ศรีหงส์ นักประวัติศาสตร์ผู้ใจดีที่คอยชี้แนะให้ข้าพเจ้าจนทำให้การรวบรวมหลักฐานสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงไม่ได้ หากไม่มีกัลยาณมิตรอันดีที่คอยปรับรสชาติให้ชีวิตนี้มีความหวานละมุนยิ่งขึ้น ขอขอบคุณพี่ยิ่งยศ พี่สแตมป์ พี่หนึ่ง พี่ต่อ พี่มัด น้องโอ เพื่อนเอกประวัติศาสตร์รุ่น 48 และเพื่อนพรหมานุสรณ์รุ่น 103 ท้ายที่สุดข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณพ่อทแก้ว แม่อรุณรัตน์ อินทร์วงศ์กร ผู้ให้ความรักและความห่วงใยเอาใจใส่และคอยสนับสนุนข้าพเจ้ามาอย่างมีเคยบพร่อง และขอขอบพระคุณนภสร นวลลับ คู่ชีวิตที่คอยอยู่เคียงข้างข้าพเจ้าทั้งในยามทุกข์และยามสุขอย่างใกล้ชิดมาโดยตลอดจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จอย่างสมบูรณ์



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. ทบทวนวรรณกรรม.....	10
กลุ่มที่ 1: งานศึกษาที่อธิบายความเป็นมาและประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ของไทย.....	10
กลุ่มที่ 2: งานศึกษาที่อธิบายถึงโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย.....	14
กลุ่มที่ 3: งานศึกษาที่มุ่งเน้นวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ของไทย.....	18
กลุ่มที่ 4: งานศึกษาที่อธิบายถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ของไทย.....	23
3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	28
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	28
5. วิธีการศึกษา.....	29
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	30
7. แหล่งข้อมูล.....	30
บทที่ 2 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก่อน พ.ศ. 2504.....	31
2.1 การเฟื่องฟูของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก่อน พ.ศ. 2420.....	32

2.2 การลงทุนและการดำเนินงานในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก่อน พ.ศ. 2420.....	53
2.2.1 การลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก่อน พ.ศ. 2420	54
การลงทุนของกลุ่มผู้ปกครอง	54
การลงทุนของกลุ่มชาวจีน	57
การลงทุนของชาวตะวันตก.....	58
2.2.2 การดำเนินงานในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย.....	61
2.3 ภาวะชบเซาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ในช่วงหลัง พ.ศ. 2420 - ก่อน พ.ศ. 2504.....	70
2.3.1 ภาวะชบเซาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ในช่วงหลัง พ.ศ. 2420 - ก่อน พ.ศ. 2480	71
2.3.2 ความพยายามในการฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของรัฐและเอกชนในช่วง พ.ศ. 2480 - ก่อน พ.ศ. 2504	91
2.4 สรุป	107
บทที่ 3 การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564	108
3.1 การเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อตอบสนองต่อการบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2507.....	108
3.1.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชน ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2507	110
แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509	110
พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504	113
3.1.2 การลงทุนของเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2507	116
3.2 การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย จากการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศสู่การผลิตเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2508 – 2524.....	127
3.2.1 การพัฒนาคุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศและการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2508 – 2510	128

3.2.2 การขยายตัวด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2511 – 2524.....	140
3.3 การขยายกำลังการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเพื่อการส่งออกที่เพิ่มมากขึ้น ระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2557.....	171
3.3.1 การขยายกำลังการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของรัฐวิสาหกิจและเอกชนเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2535.....	172
3.3.2 การขยายกำลังการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2536 – 2557.....	186
3.4 การเพิ่มขึ้นของการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564.....	210
3.4.1 ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชน ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564.....	211
3.4.2 การเพิ่มขึ้นของการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564.....	214
3.5 สรุป.....	224
บทที่ 4 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่มีผลต่อเศรษฐกิจ และสังคมไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564.....	225
4.1 การสร้างรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้กับรัฐจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและการส่งออกไปยังต่างประเทศ.....	225
4.1.1 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ.....	225
รายได้จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2511.....	226
รายได้จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2512 – 2525.....	229
รายได้จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2526 – 2534.....	232

รายได้จากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2535 – 2564	234
4.1.2 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศ.....	238
รายได้ของรัฐจากการเก็บเงินสงเคราะห์เพื่อการส่งออกน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2509	239
รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการส่งออกน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2510 – 2527	241
การเพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2528 – 2564	245
4.2 การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในลักษณะของสมาคมเพื่อปกป้อง ผลประโยชน์ของกลุ่ม	252
4.2.1 การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2527 .	252
การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยจากระดับท้องถิ่นสู่สมาคมระดับชาติ.....	253
การรวมกลุ่มและความขัดแย้งของโรงงานน้ำตาลทราย	255
ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย ในช่วง พ.ศ. 2504 - 2527.....	263
4.2.2 การขยายตัวในการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2527 – 2564.....	270
การขยายตัวในการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อย	271
การขยายตัวในการรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทราย.....	273
การรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2527 - 2564.....	278
4.3 การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายที่ผลิตภายในประเทศเป็นวัตถุดิบ	285
4.4 การเกิดมลพิษทางน้ำและอากาศอันเป็นผลมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย	308
4.4.1 การเกิดมลพิษทางน้ำ	308
4.4.2 การเกิดมลพิษทางอากาศ.....	313

4.5 สรูป	321
บทที่ 5 บทสรุป.....	324
ข้อเสนอแนะ	336
รายการอ้างอิง	337
ประวัติผู้เขียน	361



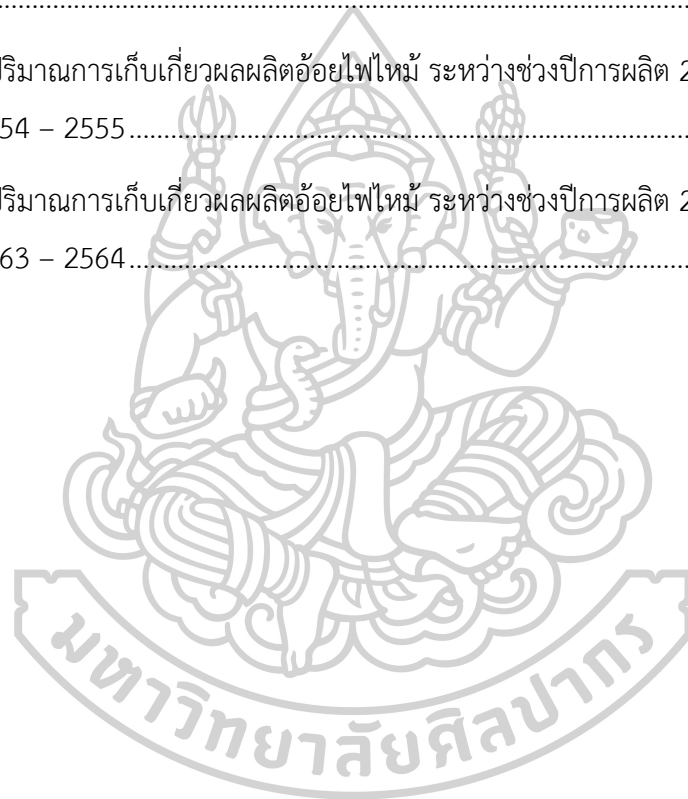
สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายให้กับผู้บริโภครโดยตรงและผู้บริโภครโดยอ้อม	5
ตารางที่ 2 ข้อมูลการผลิตปี 2539 - 2540 จนถึงปีการผลิต 2562 - 2563	7
ตารางที่ 3 อัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานในสวนอ้อย จ.ศ. 1201	42
ตารางที่ 4 สินค้าส่งออกของไทย พ.ศ. 2393	44
ตารางที่ 5 สินค้าน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดงจากต่างประเทศ พ.ศ. 2435 - 2463.....	74
ตารางที่ 6 เนื้อที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศ พ.ศ. 2450 - 2455	83
ตารางที่ 7 สถิติการเพาะปลูกอ้อยของไทย ระหว่างช่วงปีการผลิต 2504 - 2505 จนถึงช่วงปีการผลิต 2506 - 2507	116
ตารางที่ 8 รายชื่อของบริษัทเอกชนที่เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง ..	119
ตารางที่ 9 โรงงานน้ำตาลทรายและปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย ตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2504 - 2505 จนถึงช่วงปีการผลิต 2506 - 2507	120
ตารางที่ 10 สถิติการเพาะปลูกอ้อยของไทย ระหว่างช่วงปีการผลิต 2507 - 2508 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509 - 2510	133
ตารางที่ 11 โรงงานน้ำตาลทรายและปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย ตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2507 - 2508 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509 - 2510.....	134
ตารางที่ 12 ปริมาณการผลิตอ้อย น้ำตาลทราย และปริมาณการส่งออกของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่างช่วงปีการผลิต 2510 - 2511 จนถึงช่วงปีการผลิต 2511 - 2512	146
ตารางที่ 13 บริษัทที่ร่วมผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายดิบตามโควต้าสหรัฐฯ พ.ศ. 2512	148
ตารางที่ 14 ปริมาณการผลิตอ้อย น้ำตาลทราย ปริมาณการบริโภคภายในประเทศ และปริมาณการส่งออก ระหว่างปีการผลิต 2512 - 2513 จนถึงปีการผลิต 2523 - 2524	154
ตารางที่ 15 การย้ายโรงงานน้ำตาลทราย ช่วงปีการผลิต 2531 - 2532 จนถึงช่วงปีการผลิต 2535 - 2536	178
ตารางที่ 16 สถิติการผลิตและการส่งออกของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2522 -2526 จนถึงช่วงปีการผลิต 2534 - 2535.....	180

ตารางที่ 17 ปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ระหว่างช่วงปีการผลิต 2535 – 2536 จนถึงช่วงปีการผลิต 2544 – 2545.....	192
ตารางที่ 18 ปริมาณการผลิต การบริโภคภายในประเทศและการส่งออกของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย พ.ศ. 2545 – 2555.....	198
ตารางที่ 19 การย้ายที่ตั้งและการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทราย ช่วงปีการผลิต 2553 – 2554.....	206
ตารางที่ 20 รายชื่อโรงงานน้ำตาลทรายที่จัดตั้งใหม่ ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564.....	214
ตารางที่ 21 รายชื่อโรงงานน้ำตาลทราย จำแนกตามรายภาค พ.ศ. 2564.....	215
ตารางที่ 22 ปริมาณการผลิต การบริโภคภายในประเทศและการส่งออกของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ช่วงปีการผลิต 2557 – 2558 จนถึงช่วงปีการผลิต 2563 - 2564.....	218
ตารางที่ 23 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2511.....	226
ตารางที่ 24 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2517 – 2520.....	229
ตารางที่ 25 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2526 – 2534.....	232
ตารางที่ 26 รายได้ของรัฐในการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2535 – 2564.....	234
ตารางที่ 27 รายได้ของรัฐจากการเก็บเงินสงเคราะห์เพื่อการส่งออกน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2506 - 2509.....	239
ตารางที่ 28 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการส่งออกน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2510 – 2527.....	241
ตารางที่ 29 มูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยภายหลังจากการงดเว้นภาษีส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2528 – 2538.....	246
ตารางที่ 30 มูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยภายหลังจากการงดเว้นภาษีส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2546 – 2564.....	247
ตารางที่ 31 กลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายของไทย พ.ศ. 2514.....	257

ตารางที่ 32 รายชื่อโรงงานน้ำตาลทราย จำแนกตามกลุ่มและสมาคมที่สังกัด.....	273
ตารางที่ 33 ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายในสังคมไทย ระหว่าง พ.ศ. 2505 - 2564	286
ตารางที่ 34 จำนวนของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบทั่วประเทศ และปริมาณการใช้น้ำตาลทรายในแต่ละประเภท พ.ศ. 2514	290
ตารางที่ 35 ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ พ.ศ. 2550 – 2559	300
ตารางที่ 36 ปริมาณการใช้น้ำตาลทรายในอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ พ.ศ. 2560 – 2564	306
ตารางที่ 37 ปริมาณการเก็บเกี่ยวผลผลิตอ้อยไฟไหม้ ระหว่างช่วงปีการผลิต 2550 – 2551 จนถึงช่วงปีการผลิต 2554 – 2555	316
ตารางที่ 38 ปริมาณการเก็บเกี่ยวผลผลิตอ้อยไฟไหม้ ระหว่างช่วงปีการผลิต 2560 – 2561 จนถึงช่วงปีการผลิต 2563 – 2564	318



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญของไทยมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในทางเศรษฐกิจถือว่าประเทศไทยอยู่ในฐานะผู้ส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญของโลกในแต่ละปีสามารถผลิตและส่งออกน้ำตาลไปยังตลาดโลกได้เป็นจำนวนมาก สร้างรายได้ให้แก่ประเทศได้อย่างมหาศาล และยังมีมีความสำคัญต่อสังคมในลักษณะเป็นผลิตภัณฑ์ที่ถูกนำมาบริโภคในชีวิตประจำวันอย่างแพร่หลาย รวมไปถึงเป็นวัตถุดิบสำคัญของการผลิตในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมยา เป็นต้น

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเจริญเฟื่องฟูและขยายตัวอย่างมากในช่วงทศวรรษ 2480 – 2500 รัฐบาลในสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนาได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลไทยลำปางใน พ.ศ. 2480¹ ซึ่งเป็นโรงงานน้ำตาลรัฐวิสาหกิจแห่งแรกของประเทศ ต่อมารัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลรัฐวิสาหกิจที่จังหวัดอุดรดิษฐ์ พ.ศ. 2485 และโรงงานน้ำตาลทรายขาวสุพรรณบุรี พ.ศ. 2499² ตามลำดับ โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในและลดค่าใช้จ่ายในการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเป็นสำคัญ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาของสงครามโลกครั้งที่ 2 ผลกระทบจากสงครามทำให้น้ำตาลในตลาดโลกขาดตลาดและราคาร้าน้ำตาลทรายพุ่งสูงขึ้น จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้เกิดการขยายตัวพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลเอกชนหลายแห่งภายในประเทศอย่างรวดเร็ว จนสามารถผลิตน้ำตาล

¹ "เรื่องโครงการอุตสาหกรรมทำน้ำตาล ตอน รัฐบาลจัดทำเองที่ลำปาง," 16 ตุลาคม 2479 - 23 มิถุนายน 2482, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี กองกลาง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, (2) สร. 0201.22.2.7/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

² "เรื่องโครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาว อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี," 2499, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค 1.1.6.4 ปีก 10, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ทรายเพื่อการบริโภคภายในได้อย่างเพียงพอ และยังสามารถการส่งออกไปยังตลาดโลกได้ใน พ.ศ. 2502³

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยหลักจากนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ รัฐบาลได้นำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 มาเป็นแบบแผนในการดำเนินการพัฒนารากฐานทางเศรษฐกิจและสังคม หากพิจารณาจาก จุดมุ่งหมายที่สำคัญในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับดังกล่าว ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สาขาอุตสาหกรรมรัฐบาลเล็งเห็นถึงความต้องการผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของประเทศที่เพิ่มขึ้นในทุกปี จึงมีความจำเป็นต้องขยายการผลิตในด้านอุตสาหกรรม แต่ประเทศยังขาดบริการขั้นรากฐาน อุตสาหกรรมซึ่งได้แก่ ความชำนาญในการจัดการ ความรู้ความชำนาญด้านเทคนิค ช่างฝีมือ การทำนุบำรุงด้านอุตสาหกรรม ดังนั้นรัฐบาลจึงมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมของเอกชนให้มากที่สุดเท่าที่จะพึงกระทำได้ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นสำคัญ⁴ จุดมุ่งหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย เพราะอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้ถูกนำมาเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่สำคัญที่รัฐบาลต้องดำเนินการพัฒนาตามแบบแผนที่ได้กำหนดไว้

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 มาเป็นแนวทางในการพัฒนา อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย แต่ทว่าในทศวรรษ 2500 จนถึงทศวรรษ 2520 อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ในเวลาดังกล่าวต้องเผชิญกับภาวะน้ำตาลล้นตลาดและราคาน้ำตาลที่ผันผวนมาโดยตลอด เนื่องจาก ประเทศไทยได้ผันตัวมาเป็นหนึ่งในประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลที่สำคัญของโลก ดังนั้นสภาวะที่ผันผวน ของปริมาณน้ำตาลและสภาวะเศรษฐกิจในตลาดโลกจึงส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรม น้ำตาลทรายของไทยโดยตรง ผนวกกับปัญหาภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่มีต้นทุนการผลิตที่สูง รัฐบาลจึงเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดโดยการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนกำหนดนโยบายต่าง ๆ โดยมี จุดประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะน้ำตาลล้นตลาดและเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาและความ

³ สุภัทรา น. วรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์วิกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", ใน สหวิทยาการของอ้อยและน้ำตาล: รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบ 45 ปี กลุ่มบริษัทน้ำตาลมิตรผล จำกัด 2499 - 2542, (กรุงเทพฯ: ตะวันออกจำกัด (มหาชน), 2542), 247.

⁴ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509 (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2509), 8 - 9.

มั่นคงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย⁵ อย่างไรก็ตามผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายที่รัฐบาลได้ออกมา เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายกลับเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น ต่อมารัฐบาลในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มีนโยบายปฏิรูปโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทย โดยการตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีจุดประสงค์เพื่อปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลให้มีเสถียรภาพมากขึ้น ขณะเดียวกันรัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เพื่อควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศทั้งหมด สำนักงานดังกล่าวมีหน้าที่ในการบริหารจัดการสรรควัฒนาการผลิตตลอดจนควบคุมการส่งออกตลอดจนควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละปี⁶ ให้สอดคล้องต่อการค่าน้ำตาลทรายตลาดโลก และปริมาณการบริโภคภายในประเทศ นอกจากนี้ยังกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาด้านต้นทุนการผลิตที่สูงตลอดจนเสริมสร้างเสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายหลักของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ยังคงยึดถือเป็นแนวทางการปฏิบัติมาจนถึง พ.ศ. 2564

ภายหลังการออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีเสถียรภาพมากขึ้น ประเทศไทยมีสถานะเป็น 1 ใน 5 ของประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลที่สำคัญของโลก มีศักยภาพในการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศถึงร้อยละ 70 ของปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ทั้งหมดในแต่ละปี อีกร้อยละ 30 เป็นปริมาณน้ำตาลเพื่อการบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ⁷ ใน พ.ศ. 2532 ประเทศไทยส่งออกน้ำตาลทรายรวมทั้งสิ้น 2,974,803 เมตริกตัน มูลค่ากว่า 19,105 ล้านบาท ต่อมาใน พ.ศ. 2538 ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นเป็น 3,693,318 เมตริกตัน มูลค่า 28,384 ล้านบาท มีอัตราการส่งออกเพิ่มขึ้นร้อยละ 24.2 ในส่วนการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ พ.ศ. 2532 ประชากรไทยบริโภคน้ำตาลทรายประมาณ 9 ล้านกระสอบ (9 แสนเมตริกตัน) การบริโภคโดยเฉลี่ย 15.90 กิโลกรัม

⁵ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรบัณฑิต สาขาทฤษฎีการค้าและวิภาคกรรม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), 11 - 14.

⁶ ชาตชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภครสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539" (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), 47.

⁷ เรื่องเดียวกัน, 55.

ต่อคน ต่อมาใน พ.ศ. 2538 การบริโภคภายในเพิ่มขึ้นถึง 15 ล้านกระสอบ (1.5 ล้านเมตริกตัน) การบริโภคโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 25.60 กิโลกรัมต่อคน⁸

สาเหตุของการบริโภคน้ำตาลทรายที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงทศวรรษ 2530 สืบเนื่องมาจากปัจจัย 3 ประการ ประการแรกเกิดจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบโดยเฉพาะ อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม อาหาร ขนมปัง สุรา และยา จึงมีความต้องการน้ำตาลทรายซึ่งเป็นวัตถุดิบในการผลิตเพิ่มขึ้น ประการที่สองคือการเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการบริโภคน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้น และประการสุดท้ายคือนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตเป็นสินค้าส่งออก เช่น อุตสาหกรรมผลไม้กระป๋องและแปรรูป อุตสาหกรรมน้ำตาลม และอุตสาหกรรมขนมหวาน เป็นต้น โดยรัฐบาลจะจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่โรงงานต่าง ๆ ในราคาพิเศษที่ถูกกว่าราคาในท้องตลาด ด้วยเหตุผลทั้งสามประการจึงส่งผลให้อุปสงค์การบริโภคน้ำตาลทรายในสังคมไทยเพิ่มสูงขึ้น⁹

ต่อมาใน พ.ศ. 2540 เมื่อเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจต้มยำกุ้งที่ส่งผลกระทบต่อทั้งเศรษฐกิจระดับมหภาคและวิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายด้วย เช่นเดียวกัน ในช่วงปีการผลิต 2539 - 2540 ประเทศไทยมีผลผลิตน้ำตาลทรายรวม 5.80 ล้านเมตริกตัน เมื่อเทียบกับปีการผลิต 2540 - 2541 ที่มีผลผลิตน้ำตาลทรายรวมแค่ 4.08 ล้านเมตริกตัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าผลผลิตลดลงถึงร้อยละ 29.7 โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้ผลผลิตน้ำตาลทรายลดลงเนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ขาดสภาพคล่องทางการเงิน อันเป็นผลสืบเนื่องจากการที่ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ ประสบปัญหาทางการเงินและได้ดำเนินการเรียกเงินคืน ชะลอและระงับการใช้สินเชื่อในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โรงงานน้ำตาลประสบปัญหาหนี้สินจำนวนมากทั้งในส่วนเงินลงทุนและหนี้สินเงินที่ชาวไร่อ้อยยังคงค้างชำระให้แก่โรงงาน ด้วยเหตุนี้ทำให้โรงงานไม่สามารถนำเงินมาหมุนเวียนในระบบได้ นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายยังเผชิญกับสภาวะภัยแล้งที่ส่งผลกระทบต่อผลผลิตอ้อยที่ลดลง และยังพบกับปัญหาเรื่องมลพิษจากอ้อยไฟไหม้และปัญหาขาดแคลนแรงงานในการตัดอ้อย¹⁰ จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตกอยู่ใน

⁸ อัสวิทย์ ปัทมะเวณู, ตามรอยน้ำตาล (กรุงเทพฯ: ที.พี. พรินท์ จำกัด, 2540), 362.

⁹ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537), 139.

¹⁰ ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "สถานการณ์การผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยและของโลก," วารสารน้ำตาล 34, 4 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2541): 1 - 7.

สภาวะชบเซาทางเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ซึ่งผลกระทบจากสภาวะชบเซาทางเศรษฐกิจ นอกจากส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศแล้ว ยังส่งผลต่อการบริโภคน้ำตาลทรายในสังคมไทยด้วยเช่นกัน ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศลดลงจาก 17 ล้านกระสอบ (1.7 ล้านเมตริกตัน) ใน พ.ศ. 2540 เหลือเพียง 16.5 ล้านกระสอบ (1.65 ล้านเมตริกตัน) ใน พ.ศ. 2542 หรือลดลงร้อยละ 2.94

ตารางที่ 1 ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายให้กับผู้บริโภคโดยตรงและผู้บริโภคโดยอ้อม พ.ศ. 2535 - 2549

หน่วย : กระสอบ (100 กก.)

ปีจำหน่าย	ปริมาณการจำหน่าย			สัดส่วนปริมาณการจำหน่าย	
	ผู้บริโภคโดยตรง	ผู้บริโภคโดยอ้อม	รวม	ผู้บริโภคโดยตรง	ผู้บริโภคโดยอ้อม
2535	8,546,038.66	3,157,030.45	11,703,069.11	73.02	: 26.98
2536	9,363,530.04	3,305,166.85	12,668,696.89	73.91	: 26.09
2537	10,221,360.82	3,481,244.10	13,702,604.92	74.59	: 25.41
2538	11,833,275.95	3,400,814.30	15,234,090.25	77.68	: 22.32
2539	12,044,832.77	3,755,604.70	15,800,437.47	76.23	: 23.77
2540	12,170,144.83	4,946,186.50	17,116,331.33	71.10	: 28.90
2541	9,910,950.82	7,070,286.00	16,981,236.82	50.36	: 41.64
2542	9,385,445.71	7,063,431.60	16,448,877.31	57.06	: 42.94
2543	9,859,909.53	6,954,849.00	16,814,758.53	58.64	: 41.36
2544	12,516,602.72	5,582,579.00	18,099,181.72	69.16	: 30.84
2545	12,657,141.42	5,658,514.00	18,315,655.42	69.11	: 30.89
2546	13,274,800.19	6,157,583.00	19,432,383.19	68.31	: 31.69
2547	12,651,923.52	5,861,251.50	18,513,175.02	68.34	: 31.66
2548	12,811,953.18	7,352,510.86	20,164,464.04	63.54	: 36.46
2549	3,382,346.29	2,153,185.25	5,535,531.54	61.10	: 38.90

หมายเหตุ ปี 2535 - 2548 รวมปริมาณจำหน่ายผู้บริโภคโดยตรงและผู้บริโภคโดยอ้อม ตั้งแต่ ม.ค. - ธ.ค.

ปี 2549 รวมปริมาณจำหน่ายผู้บริโภคโดยตรงและโดยอ้อม ตั้งแต่ ม.ค. - มี.ค.

ที่มา: ฝ่ายวิชาการและแผนงาน ศูนย์บริหารการผลิต การจำหน่าย และการขนย้ายน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทราย, ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ไตรมาสที่ 1 ปี 2549, 17.

หลังจากวิกฤติทางเศรษฐกิจตั้มาอย่างรุนแรงผ่านไป พ.ศ. 2543 รัฐบาลในสมัยชวน หลีกภัย เร่งแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจ โดยการอนุมัติเงินจัดสรรหมุนเวียนจำนวน 1,200 ล้านบาท¹¹ มอบหมายให้กองทุนอ้อยและน้ำตาล ทรายนำไปจัดสรรให้แก่กลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียน และ ปัญหาหนี้สินที่เกิดขึ้นระหว่างโรงงานน้ำตาลทรายกับชาวไร่อ้อยที่ยังคงค้างชำระ ผลจากการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสามารถกลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้ง ผลผลิตน้ำตาลทรายมี แนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ในปีการผลิต 2543 - 2544 มีผลผลิตน้ำตาลทราย 4.98 ล้านตัน ต่อมาปีการผลิต 2544 - 2545 และปีการผลิต 2545 - 2546 มีผลผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นถึง 6.14 ล้านตัน และ 7.30 ล้านตัน ตามลำดับ

ถึงแม้ว่าในภาคเศรษฐกิจจะเริ่มฟื้นตัว อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายกลับเข้าสู่ ภาวะตกต่ำอีกครั้ง ในปีการผลิต 2547 - 2548 จนถึงปีการผลิต 2551 - 2552 อ้อยและน้ำตาลทราย มีผลผลิตที่ตกต่ำ (ตารางที่ 2) เนื่องจากราคาอ้อยอยู่ในระดับต่ำ ทำให้ชาวไร่อ้อยบางส่วนหันไปปลูก พืชชนิดอื่นที่ให้ผลตอบแทนที่ดีกว่า เช่น มันสำปะหลัง ยางพารา และปาล์มน้ำมัน เป็นต้น ประกอบ กับได้เกิดสภาวะอากาศแห้งแล้งและยาวนาน¹² ปัญหาปริมาณการเพาะปลูกอ้อยที่ลดลงส่งผลกระทบต่อ กลุ่มโรงงานน้ำตาลที่ขาดแคลนอ้อยเข้าหีบและทำให้มีต้นทุนในการผลิตที่สูงขึ้น รัฐบาลจึง เข้ามาแก้ไขปัญหาโดยการปรับราคาขายน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นเพื่อนำผลกำไรที่ได้จากการจำหน่าย ภายในประเทศมาเยียวยาแก่กลุ่มโรงงานน้ำตาลและยังเป็นการจูงใจให้ชาวไร่อ้อยหันมาปลูกอ้อย เพิ่มขึ้น จากเดิมที่ราคาถูกกำหนดใน พ.ศ. 2549 น้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ขาย ปลีกกิโลกรัมละ 17.50 บาท และ 18.50 บาท ตามลำดับ ใน พ.ศ. 2551 คณะรัฐมนตรีมีมติปรับราคา ขายปลีกน้ำตาลทรายและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์เพิ่มขึ้นเป็น 21.50 บาท และ 22.50 บาท ตามลำดับ¹³ ทำให้ผู้บริโภคต้องแบกรับราคาน้ำตาลทรายที่สูงขึ้นอีกครั้ง

¹¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการแก้ไขปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและ น้ำตาลทราย," 14 มีนาคม 2543.

¹² สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2552 (กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2553), 56.

¹³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อย," 7 ธันวาคม 2544.

ตารางที่ 2 ข้อมูลการผลิตปี 2539 - 2540 จนถึงปีการผลิต 2562 - 2563

ปีการผลิต	พื้นที่ปลูก (ล้านไร่)	ปริมาณอ้อย (ล้านตัน)	ผลผลิตต่อไร่ (ตัน/ไร่)	ความหวาน (ซี.ซี.เอส)	ผลผลิต น้ำตาล (กก./ตัน อ้อย)	น้ำตาล (ล้านตัน)
2539/40	6.00	56.24	9.37	11.78	103.47	5.80
2540/41	5.74	42.20	7.35	11.10	97.02	4.09
2541/42	5.45	50.06	9.19	11.66	103.72	5.19
2542/43	5.88	53.13	9.04	11.70	103.9	5.52
2543/44	5.85	48.65	8.32	11.62	102.41	4.98
2544/45	6.04	59.49	9.85	11.72	103.85	6.14
2545/46	6.65	74.07	11.14	11.17	98.36	7.30
2546/47	7.15	64.48	9.02	12.09	108.71	6.99
2547/48	6.49	47.82	7.37	12.17	108.22	5.17
2548/49	5.90	46.69	7.91	11.61	103.56	4.84
2549/50	6.76	63.80	9.44	11.91	105.33	6.72
2550/51	6.07	73.31	12.08	12.09	106.63	7.82
2551/52	6.86	66.46	9.69	12.28	108.13	7.19
2552/53	6.89	68.48	9.94	11.58	101.17	6.93
2553/54	7.80	95.36	12.23	11.78	101.33	9.66
2554/55	8.94	97.98	10.96	12.04	104.63	10.25
2555/56	9.33	100.00	10.72	11.64	100.28	10.02
2556/57	9.84	103.66	10.53	12.56	108.93	11.29
2557/58	10.96	105.96	9.67	12.23	106.66	11.30
2558/59	10.94	94.05	8.60	11.95	104.05	9.78
2559/60	9.75	92.95	9.53	12.28	107.81	10.02
2560/61	9.89	134.93	13.64	12.48	108.78	14.68
2561/62	12.10	130.97	10.82	12.64	111.33	14.58
2562/63	11.60	74.89	6.46	12.68	110.75	8.29*

หมายเหตุ *ปริมาณการบริโภค ปี 2563 ข้อมูล ณ เดือนมกราคม - พฤษภาคม 2563

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. รายงานประจำปี 2562. (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2562), 56.

ตั้งแต่ทศวรรษ 2540 ถึงทศวรรษ 2550 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเผชิญกับวิกฤติทางเศรษฐกิจและปัญหาการผลิตที่ตกต่ำที่เกิดจากปัญหาภัยแล้งที่ยาวนาน จึงทำให้ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายในช่วง 2 ทศวรรษดังกล่าวค่อนข้างตกต่ำ แต่ทว่าปริมาณการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศกลับเพิ่มสูงขึ้นในทุกปี พ.ศ. 2540 ปริมาณการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศประมาณ 1.7 ล้านตัน¹⁴ ต่อมา พ.ศ. 2559 ปริมาณการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศเพิ่มขึ้นถึง 2.9 ล้านตัน¹⁵ หรือเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 70.5 และในทศวรรษ 2560 การบริโภคน้ำตาลมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ในขณะที่เดียวกันสังคมไทยเริ่มตระหนักถึงเรื่องการบริโภคน้ำตาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการบริโภคน้ำตาลที่ลดลงโดยคำนึงถึงเรื่องสุขภาพเป็นสำคัญจนทำให้เกิดกระแสการลดบริโภคน้ำตาลในสังคมไทย อีกทั้งความนิยมของการใช้สารให้ความหวานทดแทนที่ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้น เช่น น้ำเชื่อมฟรักโทสสูง (High fructose syrup : HFC) ที่ให้ความหวานมากกว่าน้ำตาลทรายถึง 1.5 เท่า¹⁶ แอสปาแตม หล้าหวาน และไซลิทอล ซึ่งเป็นสารที่ให้ความหวานทดแทนน้ำตาลทรายและให้พลังงานที่ต่ำเหมาะสำหรับกลุ่มผู้รักสุขภาพ ทั้งนี้มีผลสืบเนื่องมาจากผู้บริโภคในสังคมไทยเริ่มตระหนักในเรื่องสุขภาพมากขึ้นตามลำดับ นอกจากนี้สารให้ความหวานทดแทนยังมีราคาถูกกว่าน้ำตาลทราย จึงทำให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มเริ่มหันมานิยมใช้สารให้ความหวานทดแทนเพื่อลดต้นทุนการผลิต¹⁷

นอกจากกระแสการลดบริโภคน้ำตาลที่เป็นที่กำลังนิยมในสังคมไทย ในส่วนของภาครัฐได้มีนโยบายเพื่อตอบสนองต่อกระแสดังกล่าวด้วยเช่นกัน ใน พ.ศ. 2560 เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปท.) มีมติเห็นชอบเสนอให้จัดเก็บภาษีสรรพสามิตในเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของน้ำตาล เช่น น้ำอัดลม ชาเขียว กาแฟ เครื่องดื่มชูกำลัง และน้ำผลไม้ โดยเริ่มทำการเก็บภาษีตามขั้นบันไดทุก ๆ 2 ปี¹⁸ ส่งผล

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2552, 60.

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2562 (กรุงเทพฯ: เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2563), 55.

¹⁶ Remy Melina, **What's the difference between corn syrup and sugar**, เข้าถึงเมื่อ 20 ธันวาคม 2564, เข้าถึงได้จาก <https://www.livescience.com/10079-difference-corn-syrup-sugar.html>.

¹⁷ พิระศักดิ์ ศรีนิเวศน์, "วิสัยทัศน์อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยในทศวรรษหน้า," วารสารน้ำตาล 34, 2 (มีนาคม - เมษายน 2541): 5.

¹⁸ ชัยยศ ยงค์เจริญชัย, **ภาษีความหวาน: การเก็บภาษีเพื่อสุขภาพกับความพยายามแก้ปัญหาโรคไม่ติดต่อเรื้อรังของคนไทย**, เข้าถึงเมื่อ 20 ธันวาคม 2564, เข้าถึงได้จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-49115597>.

ให้อุตสาหกรรมเครื่องดื่มจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องต่อนโยบายของรัฐโดยการผลิตสินค้าที่คำนึงต่อสุขภาพของผู้บริโภคมากขึ้น เช่น การผลิตน้ำอัดลมน้ำตาล 0% เครื่องดื่มที่ปรับสูตรลดความหวาน และเครื่องดื่มที่ใช้สารให้ความหวานทดแทนเป็นกลุ่มสินค้าชนิดใหม่ที่ให้ผู้บริโภคที่สนใจด้านสุขภาพสามารถเลือกบริโภคได้อย่างหลากหลายมากขึ้น นอกจากนี้กระแสการลดบริโภคน้ำตาลมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่การบริโภคเครื่องดื่มเท่านั้น ยังส่งผลถึงการบริโภคอาหารเกือบทุกประเภท งานศึกษาของชาติชาย มุกสง เรื่อง “น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภครสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 – 2539” ได้วิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงของการบริโภคน้ำตาลในสังคมไทย นอกเหนือจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐที่มีผลต่อการบริโภคน้ำตาลแล้ว การบริโภคเชิงสัญลักษณ์ก็เป็นอีกปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การบริโภคน้ำตาลในสังคมเปลี่ยนแปลงไป เพราะความหมายของการบริโภคน้ำตาลในเชิงสัญลักษณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปเพราะน้ำตาลทรายถูกให้สัญลักษณ์ใหม่ว่าเป็นสิ่งที่อันตรายต่อสุขภาพ และการตระหนักในเรื่องการรักษาสุขภาพของคนในสังคมสมัยใหม่จึงก่อให้เกิดกระแสการบริโภคน้ำตาลที่ลดลง¹⁹

จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด โดยมีปัจจัยจากนโยบายที่รัฐบาลได้เข้ามาควบคุมและกำหนดทิศทางในการพัฒนาอุตสาหกรรม และมีปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมทั้งในด้านการผลิตและการค้า นำมาซึ่งรายได้ของรัฐและผู้ประกอบการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมนี้ ตลอดจนปัจจัยทางสังคมที่มีความเชื่อมโยงต่อการพัฒนาและการปรับตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ผู้ศึกษาเล็งเห็นถึงองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายว่ายังมีช่องว่างในการศึกษาอีกหลายประเด็น ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ทั้งในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย การขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบในการผลิต และการขยายตัวด้านการบริโภคน้ำตาล เป็นต้น อีกทั้งยังมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการผลิตและด้านปริมาณของน้ำตาลทรายที่มีความผันผวน อุปสรรคในการส่งออก ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศยังคงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ปรากฏให้เห็นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้การศึกษาในด้านผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก็ยังมีการศึกษาไม่มากนัก โดยเฉพาะการศึกษาถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจน

¹⁹ ชาติชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภครสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 308.

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ดังนั้นการศึกษาในหัวข้อ “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564” จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษา ซึ่งผู้ศึกษาจะมุ่งเน้นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยพิจารณาจากนโยบายของรัฐ บริษัททางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ส่งผลต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทราย รวมทั้งพยายามที่จะศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ส่งผลต่อทางเศรษฐกิจและสังคมไทย ซึ่งการศึกษาในประเด็นดังกล่าวจะทำให้เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมากขึ้น

2. ทบทวนวรรณกรรม

จากการสำรวจและทบทวนวรรณกรรมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยผู้ศึกษาได้พยายามรวบรวมงานที่มีการศึกษาเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายหลากหลายแห่ง มีผู้ให้ความสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายพอสมควร และงานศึกษาส่วนใหญ่พบว่าเป็นการศึกษาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในเชิงเศรษฐศาสตร์เป็นสำคัญ ในส่วนของการศึกษาในแนวทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจปรากฏว่ามีองค์ความรู้ที่ค่อนข้างจำกัด งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม ซึ่งจะแบ่งกลุ่มตามงานศึกษาในแต่ละประเด็นที่ผู้เขียนมุ่งเน้นอธิบาย ดังนี้

กลุ่มที่ 1: งานศึกษาที่อธิบายความเป็นมาและประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย

งานศึกษาที่มุ่งเน้นอธิบายความเป็นมาและประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย จากการสำรวจพบว่าม้งงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีความสำคัญในฐานะเป็นสินค้าที่ถูกผลิตเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศ ตลอดจนมีการศึกษาถึงพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายยุคใหม่ที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลที่สำคัญของตลาดโลก

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับความเป็มาและประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ จากหนังสือของหม่อมหลวงวัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธ์ (2526) เรื่อง การเพาะปลูกอ้อยและทำน้ำตาลไทยในคริสต์ทศวรรษที่ 19 มุ่งเน้นอธิบายถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 2 เป็นต้นมา โดยมีประเทศอังกฤษเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญ อีกทั้งน้ำตาลยังเป็นหนึ่งในสินค้าผูกขาดที่ต้องซื้อขายผ่านพระคลัง

เท่านั้น ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าพ่อค้าชาวตะวันตกมีความต้องการสินค้าของสยามโดยเฉพาะน้ำตาลเป็นจำนวนมาก เพราะน้ำตาลเป็นสินค้าที่สร้างกำไรให้อย่างงามให้แก่พ่อค้าชาวตะวันตก แต่ทว่าเมื่ออุปสรรคในเรื่องระบบการค้าผูกขาดและการเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนของสยาม ดังนั้นกลุ่มพ่อค้าชาวตะวันตกจึงต้องการให้รัฐบาลสยามยกเลิกการผูกขาดและกำหนดอัตราการค้าภาษีที่แน่นอน จนนำไปสู่การทำสนธิสัญญาเบอร์นีระหว่างอังกฤษและรัฐบาลสยามใน พ.ศ. 2369 ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าการทำสนธิสัญญาเบอร์นีเป็นผลให้ราคาน้ำตาลของสยามสูงขึ้นทางอ้อม เนื่องจากรัฐบาลสยามเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าโดยการยกเลิกผูกขาดสินค้าบางชนิด นอกจากนี้ได้จัดตั้งภาษีอากร 38 ชนิดและนำระบบเจ้าภาษีนายอากรเข้ามาใช้เพื่อทดแทนรายได้ที่สูญเสียไปจากการยกเลิกผูกขาดสินค้า การจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายต้องเสียภาษีซ้ำซ้อนตั้งแต่ภาษีสมพัตสร ภาษีพิน ภาษีเตา ภาษีน้ำตาล ไปจนถึงภาษีการค้า การจัดเก็บภาษีเกือบทุกกระบวนการทำให้ราคาน้ำตาลสยามสูงขึ้น สิ่งที่น่าสนใจของงานศึกษาชิ้นนี้คือการนำเอกสารการค้าระหว่างสยามกับสิงคโปร์ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์มาวิเคราะห์ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ทำให้เห็นภาพสะท้อนของการค้าน้ำตาลที่รุ่งเรืองในช่วงเวลาดังกล่าว

วิทยานิพนธ์ของมณฑล คงแถวทอง (2527) เรื่อง **เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลในกลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455** เป็นงานศึกษาต่อยอดจากงานศึกษาของหม่อมหลวงวัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์ โดยผู้เขียนมุ่งเน้นอธิบายถึงพัฒนาการทางสังคมและเศรษฐกิจบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีนที่เกิดความเปลี่ยนแปลงหลังจากสยามทำการเปิดประเทศและทำการค้าเสรีกับต่างชาติ พ.ศ. 2398 จนถึง พ.ศ. 2455 ผู้เขียนอธิบายถึงความสำคัญของลุ่มแม่น้ำท่าจีนในฐานะที่เป็นแหล่งเพาะปลูกเกษตรกรรมที่สำคัญ โดยเฉพาะการเพาะปลูกอ้อยและทำน้ำตาลเพื่อการค้ามาตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์ การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีพัฒนาการมาเป็นลำดับจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น การขุดคลองเจดีย์บูชา การขุดคลองเจดีย์มหาสวัสดิ์ และการขุดคลองอีกหลายสาย เป็นผลให้เกิดการบุกเบิกที่ดินเพื่อทำการเกษตรโดยเฉพาะการปลูกอ้อยในบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีน และยังเอื้ออำนวยต่อการคมนาคมขนส่งได้อย่างสะดวก การขยายตัวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่สำคัญในช่วงต้นรัตนโกสินทร์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการน้ำตาลของตลาดต่างประเทศโดยตรง²⁰ ภายหลังจากสยามทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับอังกฤษ พ.ศ. 2398 เป็นต้นมา การค้าน้ำตาลเริ่มเข้าสู่ภาวะเสื่อม

²⁰ มณฑล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในกลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2527), 50.

เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเอเชียและยุโรปขยายตัวอย่างรวดเร็วจนทำให้น้ำตาลในตลาดโลกมีปริมาณที่เพิ่มขึ้น ส่งผลกระทบต่อความต้องการน้ำตาลสยามที่ลดน้อยลง นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2398 – 2455 คือปัญหาการจัดเก็บภาษีน้ำตาลที่ซ้ำซ้อนทำให้ต้นทุนการผลิตสูงกว่าน้ำตาลจากต่างประเทศ และปัญหาภายในของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายยังขาดการพัฒนากระบวนการผลิตอย่างจริงจัง ผู้เขียนได้วิเคราะห์ว่าผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นขยายพื้นที่การผลิตเพื่อให้ได้ซึ่งผลผลิตปริมาณสูงมากกว่าใส่ใจในเรื่องการปรับปรุงการพัฒนากระบวนการผลิตให้ได้ผลผลิตที่คุณภาพดีกว่า นอกจากนี้กระบวนการผลิตที่ล้าสมัยยังต้องพึ่งพากับสถานะของธรรมชาติเป็นหลัก จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้น้ำตาลไทยมีคุณภาพด้อยกว่าน้ำตาลจากต่างประเทศ และสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งของความเสื่อมของอุตสาหกรรมอ้อยลุ่มแม่น้ำท่าจีนคือพืชเศรษฐกิจประเภทข้าวมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากความต้องการข้าวจากต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นและนโยบายที่สนับสนุนด้านการเพาะปลูกและการค้าข้าวของรัฐบาล ทำให้ข้าวกลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญแทนน้ำตาล เกษตรกรจึงหันมาปลูกข้าวกันเพิ่มมากขึ้น พื้นที่ไร่อ้อยแปรสภาพเป็นไร่นา ประกอบกับการปลูกอ้อยทำกำไรได้น้อยกว่าการปลูกข้าว ทำให้ความนิยมเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายลุ่มแม่น้ำท่าจีนเสื่อมลง

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายกลับมาฟื้นฟูอีกครั้งในช่วงทศวรรษ 2480 จากนโยบายของรัฐที่ต้องการลดการนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศและต้องการผลิตน้ำตาลให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งงานศึกษาเรื่องน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าวมีงานวิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์ของ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2530) เรื่อง รายงานการวิจัยเรื่อง **อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศไทย** มุ่งเน้นอธิบายเรื่องพัฒนาการการเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตั้งแต่ช่วงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเริ่มฟื้นฟูอย่างเห็นได้ชัดในช่วง พ.ศ. 2480 – 2530 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาลส่งเสริมการเพาะปลูกและแก้ปัญหาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทยอย่างจริงจัง²¹ ผู้เขียนอธิบายถึงกระบวนการเพาะปลูก การผลิตในขั้นตอนต่าง ๆ ของระบบอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศไทย อีกทั้งยังอธิบายถึงการเข้ามาแทรกแซงของรัฐในกระบวนการต่าง ๆ เพื่อควบคุมผลประโยชน์ที่ได้รับจากการค้าอุตสาหกรรมผ่านการใช้มาตรการต่าง ๆ และการใกล้เคียงผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มโรงงานและกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยในแต่ละช่วง โดยสรุปอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทยในทศวรรษ 2500 เป็นอุตสาหกรรมที่มีรายได้ค่อนข้างผันผวน

²¹ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), 14.

ตามราคาตลาดโลก อีกทั้งการเผชิญกับปัญหาภายในต่าง ๆ เช่น การกีดกันของโรงงานน้ำตาลหรือหัวหน้าโควต้าที่เป็นนายหน้าคนกลางระหว่างเกษตรกรกับโรงงานน้ำตาล ต้นทุนในการผลิตที่ค่อนข้างสูงในเรื่องการเพาะปลูกการดูแลและการเก็บเกี่ยว ข้อจำกัดในการพัฒนาทางด้านการเกษตร รวมไปถึงสภาพอากาศก็เป็นผลกระทบอย่างยิ่งต่อการปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายมาโดยตลอด

วิทยานิพนธ์สาขาประวัติศาสตร์ของชาติชาย มุกสง (2548) เรื่องน้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคสหวนในสังคมไทย พ.ศ. 2504 – 2539 ในส่วนแรกของวิทยานิพนธ์ได้อธิบายถึงพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้เปลี่ยนจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกในตลาดโลก²² จากการสนับสนุนของรัฐบาลต่อการผลิตน้ำตาลทรายเป็นผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขยายตัวอย่างมากจนเกิดภาวะน้ำตาลล้นตลาดและภาวะความผันผวนของราคาน้ำตาลที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดราคาอ้อยในแต่ละปี อีกทั้งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทยยังเผชิญกับต้นทุนการผลิตที่มีราคาสูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลก พ.ศ. 2504 – 2527 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเข้าสู่วัฏจักรทางเศรษฐกิจที่ต้องเผชิญกับปัญหาน้ำตาลล้นตลาดและราคาน้ำตาลที่ผันผวนไปตามตลาดโลก รัฐบาลมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้เสมอมาโดยการออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย อีกทั้งยังนำระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 มาใช้เพื่อจัดผลประโยชน์ให้แก่เกษตรกรชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลอย่างเป็นธรรม ผลกำไรที่ได้จากการค้ำน้ำตาลทั้งหมดในแต่ละปีจะถูกแบ่งสรรให้แก่ชาวไร้อ้อยร้อยละ 70 และทางโรงงานร้อยละ 30 นอกจากนี้รัฐบาลยังใช้ระบบโควต้าเพื่อกำหนดให้โรงงานน้ำตาลแต่ละแห่งผลิตน้ำตาลตามปริมาณที่รัฐบาลได้จัดสรรไว้ในแต่ละปีให้มีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเป็นอันดับแรก ส่วนผลผลิตส่วนเกินที่เหลือให้ทางโรงงานเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการค้ากับต่างประเทศ²³ ส่วนการแก้ไขปัญหาด้านราคาน้ำตาลที่ผันผวน รัฐบาลยังได้ใช้ระบบสองราคาโดยกำหนดราคาน้ำตาลภายในประเทศให้คงที่เพื่อรักษาเสถียรภาพด้านราคา ส่วนราคาน้ำตาลที่ส่งออกให้เป็นไปตามกลไกตลาด ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าผู้บริโภคน้ำตาลภายในประเทศต้องแบกรับราคาที่รัฐบาลกำหนดไว้สูงกว่าราคาตลาดโลก อย่างไรก็ตามผลจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น ตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา อุตสาหกรรม

²² ชาติชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคสหวนในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 38.

²³ เรื่องเดียวกัน, 46 - 48.

น้ำตาลทรายไทยสามารถพัฒนาและขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องจนทำให้ประเทศไทยเป็น 1 ใน 10 ของประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลที่สำคัญของโลกจนถึงปัจจุบัน

งานศึกษาของพรเพ็ญ ฮันตระกูล (2542) จากบทความเรื่อง **เศรษฐศาสตร์เรื่อง อ้อยและน้ำตาล : การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์** รวบรวมงานศึกษาที่เกี่ยวข้องเรื่องอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาจนถึง พ.ศ. 2542 ผู้เขียนมุ่งเน้นอธิบายถึงความเป็นมาของการเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงต้นรัตนโกสินทร์เป็นสำคัญ ยุครุ่งเรืองที่สุดของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกคือในสมัยรัชกาลที่ 3 จนถึงต้นรัชกาลที่ 4 โดยมีกลุ่มชาวจีนเป็นตัวขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ตั้งแต่การเพาะปลูกอ้อย การผลิตน้ำตาลไปจนถึงทำการค้าน้ำตาลกับต่างประเทศ นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุของการเสื่อมของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายหลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงในประเด็นต่าง ๆ ไว้อย่างครอบคลุม เช่น ปัญหาการจัดเก็บภาษีซ้อน เรื่องต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าต่างประเทศ การขยายตัวของอุตสาหกรรมผลิตน้ำตาลของโลกที่พัฒนาเร็วกว่าของสยาม เป็นต้น จนทำให้สยามต้องเริ่มนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาบริโภคภายในช่วงรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา²⁴

องค์ความรู้ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมในกลุ่มที่ 1 ที่มุ่งเน้นอธิบายความเป็นมาและประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พบว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยในฐานะที่เป็นประเทศผู้ผลิตเพื่อการส่งออกน้ำตาลมาตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์จนถึงปัจจุบัน โดยรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยต่างเข้ามามีบทบาทต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายผ่านการควบคุมและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและการค้าเพื่อให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ อีกทั้งรัฐบาลยังให้ความสำคัญต่อการเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่อาจนำไปสู่ผลกระทบในด้านเศรษฐกิจและการบริโภคทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเป็นสำคัญ

กลุ่มที่ 2: งานศึกษาที่อธิบายถึงโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย

งานศึกษาในกลุ่มนี้อธิบายถึงโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตั้งแต่กระบวนการผลิต การค้าน้ำตาลทราย โดยมุ่งเน้นถึงความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผู้ผลิตในอุตสาหกรรม

²⁴ พรเพ็ญ ฮันตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ (ม.ป.ท., 2543. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ สมพงษ์ ชินธรรมมิตร ต.ช. ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 20 ธันวาคม 2543), 129.

ที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย กลุ่มหัวหน้าโคเวตา และกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายที่มีความสัมพันธ์ผ่านระบบโคเวตา

วิทยานิพนธ์สาขาเศรษฐศาสตร์ของ Krisada Kirakul (2518) เรื่อง **Sugar cane procurement in the Eastern and Western regions of Thailand** ได้ศึกษาโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายโดยใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ “The Theory of Share Tenancy” เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์กระบวนการจัดซื้ออ้อยของโรงงานน้ำตาลเอกชนและโรงงานน้ำตาลรัฐวิสาหกิจ และศึกษากระบวนการกำหนดราคาอ้อยระหว่างโรงงานน้ำตาลกับกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อย พ.ศ. 2516 – 2517 ในเขตพื้นที่เพาะปลูกอ้อยภูมิภาคตะวันตกและภูมิภาคตะวันออกของประเทศไทย ซึ่งเป็นพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและเป็นที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลขนาดใหญ่ของประเทศ กระบวนการจัดซื้ออ้อยของโรงงานน้ำตาลเอกชนนิยมรับซื้ออ้อยผ่านระบบโคเวตา โดยมีหัวหน้าโคเวตาที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการซื้อ - ขายอ้อย หัวหน้าโคเวตาส่วนมากเป็นเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยรายใหญ่ได้รับสิทธิจากโรงงานน้ำตาลเอกชนทำหน้าที่รวบรวมอ้อยจากเกษตรกรผู้ปลูกอ้อยรายย่อยป้อนเข้าโรงงานน้ำตาลตามโคเวตาที่ตนเองได้รับจัดสรร โรงงานน้ำตาลเอกชนมีหน้าที่รับซื้ออ้อยจากหัวหน้าโคเวตาผ่านการทำสัญญาซื้อ - ขายอ้อยล่วงหน้า ซึ่งโรงงานน้ำตาลเอกชนจะเป็นผู้กำหนดราคารับซื้อด้วยตนเอง หัวหน้าโคเวตาและเกษตรกรชาวไร่อ้อยแทบไม่มีบทบาทในการต่อรองราคาอ้อย นอกจากนั้นผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสียของระบบโคเวตา ข้อดีคือเมื่อเกษตรกรชาวไร่อ้อยขนาดเล็กเข้าร่วมในระบบโคเวตาจะได้รับสิทธิและบริการต่าง ๆ จากทางหัวหน้าโคเวตาและโรงงานน้ำตาล เช่น ปุ๋ย แรงงานตัดอ้อย เครื่องมือทางการเกษตรและเงินกู้มาเป็นทุนในการเพาะปลูกและบำรุงไร่ เกษตรกรชาวไร่อ้อยไม่ต้องแบกรับความเสี่ยงในการขายอ้อยเพราะหัวหน้าโคเวตาจะเป็นตัวแทนในการขายอ้อยให้แก่โรงงานเอง ส่วนข้อเสียคือด้านสิทธิในการกำหนดราคาอ้อยเป็นของโรงงานน้ำตาลเท่านั้น ทำให้โรงงานน้ำตาลสามารถถราคารับซื้ออ้อย หัวหน้าโคเวตาและเกษตรกรชาวไร่อ้อยจึงไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

ในทางกลับกันโรงงานน้ำตาลรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ทางภาคตะวันตกและภาคตะวันออก ได้แก่ โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรีและโรงงานน้ำตาลชลบุรี จะรับซื้ออ้อยจากเกษตรกรโดยตรงไม่ต้องผ่านระบบโคเวตา และให้ราคาตามที่รัฐบาลกำหนดในแต่ละปี ข้อดีของระบบรับซื้อโดยตรงคือเกษตรกรชาวไร่อ้อยได้รับราคาอ้อยดีกว่าโรงงานน้ำตาลเอกชน และทางโรงงานรัฐวิสาหกิจเองรับซื้ออ้อยในปริมาณไม่จำกัด ข้อเสียของระบบดังกล่าวคือชาวไร่อ้อยต้องเป็นผู้หาทุนกู้ยืมเพื่อบำรุงไร่และเก็บเกี่ยวผลผลิตและขนส่งอ้อยเข้าโรงงานด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าโรงงานน้ำตาลรัฐวิสาหกิจ

และธนาคารเพื่อการเกษตรจะร่วมมือแก้ปัญหาโดยให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยสามารถกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ อย่างไรก็ตามเกษตรกรชาวไร่อ้อยสามารถกู้เงินได้ในวงเงินที่จำกัดกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระบบกู้ยืมเงินของโรงงานน้ำตาลเอกชน²⁵

งานศึกษาของหอการค้าไทย (2525) เรื่องรายงานเชิงวิเคราะห์การศึกษาสินค้าเกษตรเฉพาะประเภทเรื่องอ้อย มุ่งอธิบายถึงตลาดของอ้อย พ.ศ. 2517 - 2525 เป็นสำคัญ จากการศึกษาพบว่าเกษตรกรชาวไร่อ้อยมีทางเลือกในการขายอ้อยอย่างจำกัด โดยส่วนมากเกษตรกรชาวไร่อ้อยขนาดเล็กหรือลูกไร่นิยมขายอ้อยผ่านระบบโควต้า โดยมีหัวหน้าโควต้า (Quotamen) เป็นเกษตรกรชาวไร่อ้อยขนาดใหญ่มีหน้าที่รวบรวมอ้อยจากลูกไร่ให้ครบตามจำนวนที่ได้รับการจัดสรรจากโรงงานน้ำตาลและเป็นตัวแทนในการขายอ้อยให้แก่ลูกไร่ นอกจากนี้การขายอ้อยอีกช่องทางคือการขายให้แก่ทางโรงงานน้ำตาลโดยตรง ซึ่งวิธีการนี้มีข้อจำกัดคือเกษตรกรต้องตัดอ้อยและขนส่งอ้อยเข้าโรงงานน้ำตาลด้วยตนเอง เมื่อถึงช่วงเปิดหีบอ้อยทางโรงงานน้ำตาลจะรับซื้ออ้อยจากเกษตรกรและดำเนินการผลิตน้ำตาล²⁶ ลักษณะการซื้อขายอ้อยก่อน พ.ศ. 2525 เป็นการซื้ออ้อยที่ให้ราคาตามน้ำหนัก ทำให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยมุ่งขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อให้ได้ผลผลิตปริมาณมาก อย่างไรก็ตามการซื้ออ้อยตามน้ำหนักเป็นผลเสียต่อการผลิตน้ำตาลเนื่องจากการเพาะปลูกที่เน้นปริมาณโดยไม่คำนึงถึงความหวานของอ้อยทำให้น้ำตาลที่ผลิตออกมามีคุณภาพต่ำ ตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมาโรงงานน้ำตาลรัฐวิสาหกิจได้ริเริ่มเปลี่ยนแปลงรูปแบบการรับซื้ออ้อย จากการรับซื้ออ้อยตามน้ำหนักเป็นการรับซื้ออ้อยตามคุณภาพความหวาน คำนวณจากระบบ C.C.S. (Commercial Cane Sugar) ที่สามารถคำนวณปริมาณน้ำตาลในมืออยู่ในอ้อยได้ การซื้อขายในลักษณะนี้นอกจากจะให้ราคาอ้อยที่สูงกว่าการซื้อขายตามน้ำหนักแล้ว ยังเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรชาวไร่อ้อยปรับปรุงการเพาะปลูกอ้อยให้มีความหวานมากขึ้น

วิทยานิพนธ์ของสมพงศ์ สัตยญาวิรัตน์ (2530) เรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506 มุ่งอธิบายถึงสภาพการค้าน้ำตาลทรายและโครงสร้างของตลาดน้ำตาลทรายเป็นสำคัญ สภาพการค้าน้ำตาลทราย พ.ศ. 2453 - 2506 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั่วโลกขยายตัวอย่างมากโดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ส่งผลให้

²⁵ Krisada Kirakul, "Sugar Cane Procurement In The Eastern And Western Regions Of Thailand" (Master of Economics Faculty of Economics, Thammasat University, 1975), 158.

²⁶ หอการค้าไทย, รายงานเชิงวิเคราะห์การศึกษาสินค้าเกษตรเฉพาะประเภทเรื่อง อ้อย (กรุงเทพฯ: หอการค้าไทย, 2525), 23.

น้ำตาลในตลาดโลกมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น โครงสร้างตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศช่วงเวลาดังกล่าว ปริมาณของน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวที่ผลิตได้จะถูกส่งออกไปยังตลาดต่างประเทศเป็นสำคัญ รองลงมาคือตลาดภายในประเทศเพื่อเป็นวัตถุดิบให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมและเพื่อการบริโภค รูปแบบการค้าภายในประเทศมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการซื้อขยาล่วงหน้าและรูปแบบการซื้อขายทันทีผ่านตัวแทนจำหน่าย รูปแบบการซื้อขยาล่วงหน้าเป็นการตกลงซื้อขายกันระหว่างโรงงานน้ำตาลกับโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตและมีความต้องการน้ำตาลทรายเพื่อการผลิตสินค้าเป็นจำนวนมาก โดยผู้ซื้อและผู้ขายจะคำนวณราคาล่วงหน้าและตกลงทำสัญญาการซื้อขายกัน ส่วนรูปแบบการซื้อขายทันทีผ่านตัวแทนจำหน่ายหรือยี่ปั้ว สามารถซื้อขยาล่วงหน้าในราคาที่โรงงานน้ำตาลได้กำหนดไว้ โดยแต่ละโรงงานจะมีข้อกำหนดซื้อขายที่แตกต่างกัน โรงงานน้ำตาลบางแห่งสามารถขยาล่วงหน้าให้แก่วัฒนจำหน่ายในระบบเงินเชื่อ (Credit) ตัวแทนจำหน่ายจะกระจายสินค้าไปยังพ่อค้าส่งหรือชาปั้วและพ่อค้าปลีกทั่วประเทศ โครงสร้างตลาดน้ำตาลที่ส่งออกและการค้าภายในประเทศเมื่อประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น ภาวะน้ำตาลล้นตลาดหรือภาวะราคาน้ำตาลตกต่ำ รัฐบาลจะยื่นมือเข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและการบริโภคภายในประเทศ

โครงการวิจัยเรื่อง **อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย ของอัมมาร สยามวาลาและคณะ (2537)** มุ่งเน้นศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ในโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2525 – 2536 ซึ่งเป็นช่วงที่ทางโรงงานน้ำตาลมีความต้องการอ้อยเข้าหีบเป็นจำนวนมากในแต่ละรอบปีการผลิต ดังนั้นทางโรงงานน้ำตาลจึงต้องทำสัญญาผูกมัดกับเกษตรกรชาวไร่อ้อยเพื่อให้ผลิตอ้อยส่งเข้าโรงงานน้ำตาลตามสัญญาที่ระบุไว้ โดยเกษตรกรชาวไร่อ้อยมีตั้งแต่รายใหญ่จนถึงรายเล็ก เกษตรกรรายใหญ่จะทำสัญญากับโรงงาน ส่วนรายย่อยต้องพึ่งพารายใหญ่ในการเก็บเกี่ยวผลผลิตและการขนส่งอ้อยเข้าโรงงาน ภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงได้ก่อให้เกิดเป็นระบบหัวหน้าโคเวต้าขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 2480 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายประสบปัญหาด้านเสถียรภาพด้านราคาของอ้อยและน้ำตาลที่ผันผวนตามราคาในตลาดโลก และปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบโคเวต้าเนื่องจากโรงงานน้ำตาลเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดราคารับซื้ออ้อยในแต่ละปี ทำให้เกิดการกดราคารับซื้ออ้อย ส่งผลกระทบต่อเกษตรกรชาวไร่อ้อยและหัวหน้าโคเวตาที่ไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย หัวหน้าโคเวต้าและเกษตรกรชาวไร่อ้อยจึงได้รวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสมาคมครั้งแรก พ.ศ. 2505 มีจุดประสงค์หลักเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการกำหนดราคากับโรงงานน้ำตาล แนวคิดการรวมกลุ่มเป็นสมาคมของชาวไร่อ้อยได้ขยายตัวไปทั่วประเทศ นอกจากนี้ทางโรงงานน้ำตาลได้มีการรวมกลุ่ม

เป็นสมาคมเช่นเดียวกัน โดยมีจุดประสงค์เพื่อกำหนดราคาน้ำตาลและเพื่อเสริมสร้างอำนาจการค้าภายในประเทศและการส่งออก²⁷ ในขณะเดียวกันรัฐบาลมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้มีเสถียรภาพด้านราคาของอ้อยและน้ำตาล ตลอดจนกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างของตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะเป็นผู้วางแผนกำหนดนโยบายควบคุมปริมาณการผลิตน้ำตาลและการจัดจำหน่าย โดยกำหนดให้มีการผลิตน้ำตาลให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศก่อนที่จะจัดจำหน่ายไปยังตลาดต่างประเทศ

กล่าวโดยสรุปงานศึกษาในกลุ่มที่ 2 มุ่งเน้นวิเคราะห์โครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งในด้านความสัมพันธ์ของกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลและโครงสร้างตลาดการค้าน้ำตาลทั้งภายในและต่างประเทศเป็นสำคัญ ผู้ศึกษาเล็งเห็นถึงช่องว่างในการศึกษาที่มีอย่างจำกัดด้านความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายกับอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องที่ใช้ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิต เช่น อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมยา เป็นต้น อีกทั้งอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ล้วนเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบายของรัฐและการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอีกด้วย

กลุ่มที่ 3: งานศึกษาที่มุ่งเน้นวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย

งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายส่วนมากเป็นงานศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์ ที่นำทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์นโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

วิทยานิพนธ์สาขาเศรษฐศาสตร์ของ Phitsanes Jessadachatr (2520) เรื่อง **A history of sugar policies in Thailand 2480 – 2518** มุ่งเน้นศึกษาและวิเคราะห์นโยบายที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตั้งแต่พ.ศ. 2480 จนถึง พ.ศ. 2518 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีบทบาทมากขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ผลกระทบของสงครามทำให้ตลาดโลกมีความต้องการ

²⁷ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, **อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย**, 11 - 12.

น้ำตาลอย่างมาก ส่งผลให้ราคาน้ำตาลพุ่งสูงขึ้นจนรัฐบาลไม่สามารถควบคุมราคาน้ำตาลได้²⁸ แต่ต่อมาเมื่อสงครามสิ้นสุดได้เกิดภาวะราคาน้ำตาลตกต่ำเนื่องจากอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั่วโลกเริ่มฟื้นตัว ภาวะราคาน้ำตาลในตลาดโลกตกต่ำได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทย เนื่องจากต้นทุนการผลิตของไทยสูงกว่าราคาน้ำตาลที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ทำให้น้ำตาลจากต่างประเทศเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยในราคาที่ถูกลงกว่า ในช่วงทศวรรษ 2490 รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเข้ามาแทรกแซงอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย เพื่อควบคุมและปกป้องตลาดน้ำตาลภายในประเทศโดยผูกขาดการนำเข้าและส่งออก และนำเครื่องมือทางเศรษฐกิจโดยการตั้งกำแพงภาษีและจำกัดปริมาณนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศ อีกทั้งยังได้ดำเนินนโยบายรับซื้อน้ำตาลในราคาประกัน ภายใต้นโยบายดังกล่าวดึงดูดให้เกษตรกรหันมาขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยมากขึ้น และโรงงานน้ำตาลเอกชนภายในประเทศก็ขยายตัวเพิ่มขึ้น แต่ในทางกลับกันรัฐบาลกลับประสบปัญหาขาดแคลนทุนในการบริหารและการจัดการส่งออกน้ำตาลอย่างหนักจนกระทั่งต้องยกเลิกนโยบายรับซื้อน้ำตาลในราคาประกัน อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทยต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤติน้ำตาลล้นตลาดและราคาน้ำตาลที่ไร้เสถียรภาพเสมอมา รัฐบาลพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกกฎหมายห้ามจัดตั้งโรงงานน้ำตาลและห้ามขยายกำลังการผลิต ดำเนินการจัดเก็บภาษีการผลิตน้ำตาล และพยายามผลักดันน้ำตาลที่ยังคงค้างอยู่ในประเทศให้ออกสู่ตลาดภายนอกโดยการเข้าร่วมองค์การ International Sugar Organization (I.S.O.) พ.ศ. 2513 เพื่อให้สามารถระบายสินค้าไปยังประเทศสมาชิกได้ อย่างไรก็ตามผลลัพธ์จากการเข้าร่วมองค์การ I.S.O. มิได้แก้ไขปัญหาน้ำตาลล้นตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลไทยจึงตัดสินใจออกจากความเป็นสมาชิกขององค์การ I.S.O. พ.ศ. 2514 และหันมาใช้นโยบายปรับราคาน้ำตาลทรายที่ขายภายในประเทศให้สูงขึ้น เพื่อนำกำไรที่ได้จากการบริโภคภายในประเทศมาชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปจากการส่งออกน้ำตาล ทำให้ผู้บริโภคภายในประเทศต้องแบกรับราคาน้ำตาลที่สูงขึ้นกว่าราคาน้ำตาลท้องตลาด

อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีสัญญาณการฟื้นตัวอีกครั้งในช่วง พ.ศ. 2515 – 2518 อันเป็นผลมาจากวิกฤติน้ำตาลในตลาดโลกขาดแคลน โรงงานน้ำตาลไทยเร่งผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งออกในสัดส่วนที่มากกว่าน้ำตาลทรายขาว ส่งผลกระทบให้ปริมาณน้ำตาลทรายขาวในท้องตลาดลดลง และทำให้ราคาน้ำตาลทรายขาวพุ่งสูงขึ้น เมื่อเป็นเช่นนั้นรัฐบาลจึงเร่งแก้ไขปัญหาราคาน้ำตาลทรายขาวโดยออกนโยบายควบคุมราคาเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อเสถียรภาพ

²⁸ Phitsanes Jessadachatr, "A History of Sugar Policies in Thailand 1937 - 75" (Master of Economics Faculty of Economics, Thammasat University, 1977), 142.

ราคาน้ำตาลภายในประเทศ อย่างไรก็ตามน้ำตาลทรายขาวที่ถูกผลิตและจำหน่ายภายในประเทศก็ยังคงมีราคาที่สูงกว่าราคาที่รัฐบาลกำหนด สืบเนื่องจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่พุ่งสูงขึ้นและมีความต้องการน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดการลักลอบนำเข้าน้ำตาลทรายขาวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาขายในประเทศไทย และเกิดการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ว่าถึงแม้นโยบายการควบคุมราคาน้ำตาลและการควบคุมการส่งออกของรัฐบาลมีบางส่วนที่ประสบความสำเร็จ แต่การดำเนินตามนโยบายดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ปัญหาในระยะสั้นเท่านั้น และผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงคือผู้บริโภคที่ต้องแบกรับราคาน้ำตาลที่สูงกว่าราคาน้ำตาลในตลาดโลก

งานศึกษาเชิงวิชาการของพิศาล มโนสิทธิ์กุล และนิจธร ยมนา (2521) เรื่อง น้ำตาล ได้ศึกษาถึงสภาพทั่วไปของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมดังกล่าวในช่วงทศวรรษ 2500 – 2520 โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 1 - 3 ภาพรวมของพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้มีจุดด้อยร่วมกันคือขาดการส่งเสริมการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายยังไม่มีประสิทธิภาพที่ดีพอ จึงทำให้การผลิตมีต้นทุนที่สูง คุณภาพของสินค้าต่ำไม่มีศักยภาพเพียงพอต่อการแข่งขันในตลาดโลกได้ อีกทั้งนโยบายที่บังคับใช้ในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น และยังขาดการวางแผนในระยะยาวจึงทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ นโยบายต่าง ๆ ที่บังคับใช้ได้แก่ นโยบายคุ้มครองโรงงานน้ำตาลภายในประเทศ และนโยบายทุนอุดหนุนส่งออกยังเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มโรงงานผู้ผลิตน้ำตาล นอกจากนี้กลุ่มโรงงานน้ำตาลยังมีอำนาจต่อการกำหนดราคารับซื้ออ้อยในแต่ละปี จึงทำให้กลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยเป็นฝ่ายผู้เสียเปรียบเพราะถูกโรงงานน้ำตาลกดราคารับซื้ออ้อย

วิทยานิพนธ์สาขานิติศาสตร์ของอภิรมย์ เลี้ยงชีพเสริมสุข (2535) เรื่องการแทรกแซงของรัฐในทางกฎหมายต่อภาคเศรษฐกิจอ้อยและน้ำตาล มุ่งเน้นศึกษาเรื่องพัฒนาการของกฎหมายและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตั้งแต่ พ.ศ. 2504 – 2535 จากการศึกษาพบว่ารัฐบาลมีความพยายามที่จะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเผชิญกับภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้ผลิตและผู้บริโภค ซึ่งรัฐบาลได้เข้ามาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาเสมอมา โดยใน พ.ศ. 2527 รัฐบาลออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นฉบับที่ 4 เพื่อวางรากฐานและกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้

ดำเนินไปอย่างมีเสถียรภาพ โดยการออกกฎข้อบังคับที่ชัดเจนและครอบคลุมในทุกด้านทุกขั้นตอน ตั้งแต่กระบวนการผลิตจนถึงการส่งออก พระราชบัญญัติฉบับนี้รัฐบาลเปิดโอกาสให้ฝ่ายชาวไร่และฝ่ายโรงงานน้ำตาลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ โดยที่รัฐบาลมีบทบาทเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยและบังคับใช้กฎหมาย ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าถึงแม้นโยบายของรัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย อย่างไรก็ตามอำนาจการตัดสินใจสูงสุดยังคงเป็นของรัฐบาล ซึ่งถือได้ว่ารัฐบาลประสบความสำเร็จในการเข้ามาแทรกแซงและสามารถควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้อย่างเบ็ดเสร็จ

ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทรายส่งออกที่สำคัญของโลก นอกเหนือจากนโยบายของรัฐที่ส่งผลต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายแล้ว ยังมีปัจจัยในด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งวิทยานิพนธ์สาขาเศรษฐศาสตร์เกษตรของ **จินตนา เดชผล (2540)** เรื่อง **การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย** ได้ใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ศึกษาถึงผลกระทบจากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือแกตต์ (General Agreement on Tariff and Trade : GATT) รอบอุรุกวัย พ.ศ. 2536 ที่มีจุดประสงค์เพื่อผลักดันให้สินค้าเกษตรเสรีมากยิ่งขึ้นและลดความคุ้มครองทางการผลิตและการค้า ทั้งนี้ผู้เขียนอธิบายถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเข้าร่วมแกตต์ทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีโดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย รัฐบาลไทยต้องลดทุนอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย เพื่อมิให้เป็นการบิดเบือนราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก ภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยลดปริมาณการผลิตเนื่องจากการลดทุนอุดหนุนของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือด้านการส่งออก เมื่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายลดลง ประกอบกับปัจจัยการขยายตัวของสังคมไทยในทศวรรษ 2530 ทำให้ปริมาณการบริโภคภายในประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้น²⁹

วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์ของ **พัลลภ เพชรวรกุล (2544)** เรื่อง **การศึกษาผลกระทบของมาตรการเปิดเสรีสินค้าเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลกที่มีผลต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลไทย** ได้ศึกษาถึงผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลไทยที่เกิดขึ้นภายหลังจากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมกับ

²⁹ จินตนา เดชผล, "การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเกษตร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540), 60 - 67.

การเจรจาความตกลงว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือแกตต์ ในช่วงทศวรรษ 2530 จนถึง พ.ศ. 2543 โดยใช้แบบจำลองพลวัตดุลยภาพทั่วไปของระบบเศรษฐกิจไทย (General Equilibrium Model) พิจารณาถึงผลกระทบที่เชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายกับอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น อุตสาหกรรมนม อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมผักและผลไม้แปรรูป เป็นต้น ผลจากการศึกษาพบว่าประเทศไทยเข้าร่วมการค้าสินค้าเกษตรเสรีซึ่งส่งผลดีต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและไร้อ้อย การบริโภคภายในมีแนวโน้มที่จะลดลงเนื่องจากรัฐบาลต้องดำเนินนโยบายลดทุนอุดหนุนน้ำตาลทรายตามพันธกิจของแกตต์ในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2537 – 2547) รัฐบาลจึงกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สูงขึ้นเพื่อนำรายได้ไปชดเชยในส่วนของทุนอุดหนุน ผู้บริโภคจำต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น แต่ในทางกลับกันการค้าเสรีทำให้ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น รวมทั้งในส่วนของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ โดยภาพรวมมีแนวโน้มการขยายปริมาณการผลิต การส่งออกและการบริโภคที่เพิ่มขึ้น

จากการสำรวจงานศึกษาในกลุ่มที่ 3 สรุปได้ว่าปัจจัยสำคัญทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยคือตลาดโลก เนื่องจากประเทศไทยมีฐานะเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทรายสู่ตลาดโลกที่สำคัญ ดังนั้นเมื่อตลาดโลกเกิดการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ส่งผลกระทบต่อตลาดน้ำตาล ตลอดจนดุลยภาพด้านราคาน้ำตาลโลกที่ผันผวนย่อมส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยโดยตรง ซึ่งรัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในแง่ของการเป็นผู้ควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมนี้ ผ่านการออกนโยบายและข้อบังคับใช้ต่าง ๆ เพื่อรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมมิให้กระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศและการบริโภคภายในประเทศเป็นวงกว้าง ผู้ศึกษาเล็งเห็นว่างานศึกษาส่วนมากเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นในด้านเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐที่ส่งผลต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นสำคัญ เพื่อให้เข้าใจถึงพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างรอบด้าน จึงควรนำปัจจัยอื่นมาร่วมพิจารณาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางสังคมในด้านการเปลี่ยนแปลงของการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้เป็นอย่างดี ในทางกลับกันการบริโภคน้ำตาลยังเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายด้วยเช่นเดียวกัน

กลุ่มที่ 4: งานศึกษาที่อธิบายถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย

งานศึกษาในกลุ่มนี้มุ่งเน้นอธิบายถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก่อให้เกิดผลกระทบ 2 ด้าน ดังนี้

1) ผลกระทบจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายด้านเศรษฐกิจ มีวิทยานิพนธ์สาขาเศรษฐศาสตร์และสหกรณ์ของ สุวรรณ บุญวรรณ (2504) เรื่อง ปัญหาการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวของประเทศไทย ได้ศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายระหว่าง พ.ศ. 2488 – 2504 สืบเนื่องมาจากในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นผลให้ราคาน้ำตาลในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้น ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทำให้เกิดภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาด้านทุนการผลิตน้ำตาลที่สูงแต่คุณภาพต่ำเนื่องจากอ้อยมีคุณภาพต่ำและการผลิตในโรงงานน้ำตาลที่ไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อราคาจำหน่ายที่สูงขึ้น และการส่งออกน้ำตาลไปยังตลาดต่างประเทศก็ไม่มีศักยภาพพอต่อการแข่งขันกับตลาดน้ำตาลภายนอกที่มีราคาถูกกว่าและคุณภาพดีกว่าได้³⁰

วิทยานิพนธ์สาขาพาณิชยศาสตร์ของ เยาวกุล เกียรติสุนทร (2518) เรื่อง การผลิตและการค้ำน้ำตาลทรายในประเทศไทย ที่มุ่งเน้นอธิบายถึงผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างรวดเร็วในช่วง พ.ศ. 2504 – 2517 ได้ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการผลิตและปัญหาด้านการตลาด ในด้านการผลิตผู้เขียนอธิบายถึงผลกระทบในช่วงที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายกำลังขยายตัวเป็นนั่นผลมาจากค่าใช้จ่ายในการขนส่งและค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น และอุปสงค์อ้อยที่เพิ่มสูงขึ้นก่อให้เกิดปัญหาขาดแคลนอ้อยในบางฤดูการและอ้อยที่นำมาผลิตเป็นน้ำตาลมีคุณภาพต่ำ กระบวนการผลิตทั้งในส่วนของการไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลยังขาดความรู้ความชำนาญในการผลิต อีกทั้งผลการจากการกำจัดของเสียที่เหลือจากการผลิตของโรงงานที่ไม่ถูกต้อง ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจนทำให้เกิดมลพิษทางน้ำในพื้นที่โดยรอบโรงงานน้ำตาล³¹ ส่วนผลกระทบด้านการตลาด

³⁰ สุวรรณ บุญวรรณ, "ปัญหาการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวของประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์สาขาเศรษฐศาสตร์และสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์และสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2504), 67 - 68.

³¹ เยาวกุล เกียรติสุนทร, "การผลิตและการค้ำน้ำตาลทรายในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาพาณิชยศาสตร์มหาบัณฑิต แผนกวิชาพาณิชยศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), 39 - 42.

ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าการค้ำน้ำตาลของประเทศไทยที่ขาดเสถียรภาพเกิดจากความผันผวนของราคาน้ำตาลในตลาดโลก เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การ International Sugar Organization (I.S.O.) ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยต้องปฏิบัติตามพันธกิจขององค์การ โดยจำกัดการส่งออกตามโควตาการส่งออกตามที่องค์การได้จัดสรรไว้ จึงส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ยังคงค้างอยู่ในเป็นจำนวนมาก อีกทั้งปัญหาของการผูกขาดการค้าน้ำตาลระหว่างบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลไทย กับบริษัทต่างประเทศคือ บริษัท บราเดอร์ส จำกัด และบริษัท เอ็ม โกลเด้นดีธ จำกัด ที่มีการทำสัญญาระยะยาวในการนำเข้าและส่งออกน้ำตาลของประเทศไทย ทำให้การส่งออกถูกผูกขาดกับบริษัทเพียงแค่ 2 บริษัทเท่านั้น ซึ่งการถูกจำกัดปริมาณการส่งออกและการถูกผูกขาดการนำเข้านี้ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบด้านการค้ำน้ำตาลกับต่างประเทศในระยะยาว ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลที่รวดเร็วในทศวรรษ 2500 – 2510 ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ จึงเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย³²

2) ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายด้านสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศไทย มีงานศึกษาของคณะอนุกรรมการส่วนวิชาการและเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (2508) เรื่อง การพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย อธิบายถึงการบริโภคน้ำตาลของคนไทยในช่วงทศวรรษ 2500 จากการสำรวจพบว่าคนไทยบริโภคน้ำตาลโดยเฉลี่ย 4.2 กิโลกรัมต่อคนต่อปี³³ ซึ่งเป็นปริมาณที่น้อยมากเมื่อเทียบกับการบริโภคน้ำตาลของประเทศอื่นโดยเฉพาะประเทศแถบยุโรปและอเมริกาที่มีการบริโภคน้ำตาลสูงกว่าหลายเท่าตัว ผู้เขียนวิเคราะห์ถึงตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อการบริโภคน้ำตาลโดยตรงคือจำนวนประชากร เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นการบริโภคน้ำตาลย่อมเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยมีปัจจัยสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ราคาค้ำจำหน่าย รายได้ประชาชาติ วิธีการบริโภค และนโยบายของรัฐที่ส่งผลต่อผู้บริโภค หากราคาน้ำตาลทรายในท้องตลาดมีราคาถูกผู้บริโภคจะบริโภคน้ำตาลทรายได้มาก ผู้บริโภคมีรายได้อ่อนส่งผลกระทบต่ออำนาจในการซื้อและบริโภคสูงขึ้น วิธีการ

³² เรื่องเดียวกัน, 89 - 90.

³³ คณะอนุกรรมการส่วนวิชาการและเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย, การพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ม.ป.ท., 2508. พิมพ์ในงานฌาปนกิจศพนางเรียบ ประชานาถนากกร ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม 8 ธันวาคม 2508), 19.

บริโภคที่ผู้บริโภคเลือกทั้งการบริโภคทางตรงและทางอ้อม และนโยบายของรัฐในการจัดเก็บภาษี น้ำตาลเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลต่อราคาน้ำตาลทรายแพงขึ้น ผู้บริโภคจะลดการบริโภคลง

วิทยานิพนธ์สาขาเศรษฐศาสตร์ของ **อำนาจ ปะติเส** (2516) เรื่อง **เศรษฐกิจการค้า น้ำตาลทราย** อธิบายถึงการบริโภคน้ำตาลในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2480 – 2516 อุตสาหกรรม น้ำตาลทรายกลับมาฟื้นตัวและมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ประชาชนหันมา บริโภคน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น ผลสืบเนื่องจากเทคโนโลยีการผลิตน้ำตาลทรายที่พัฒนาให้มีรสชาติหวาน ขึ้น ผ่านกระบวนการฟอกสีทำให้น้ำตาลทรายสีขาวน่าบริโภค จึงทำให้น้ำตาลทรายได้รับความนิยม แทนที่น้ำตาลพื้นเมือง นอกจากนี้อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำน้ำตาลทรายไปใช้เป็นวัตถุดิบ ได้แก่ อุตสาหกรรมนม เครื่องดื่ม ผลไม้กระป๋อง ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงทศวรรษ 2510 โดย ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุการบริโภคน้ำตาลของคนไทยที่สูงขึ้น มาจากปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ประการแรกคือการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการภายในที่สูงขึ้นสะท้อนถึงการบริโภคที่กำลัง ขยายตัวเพิ่มขึ้น เมื่อพิจารณาจากสถิติการผลิตและการบริโภคที่มีแนวโน้มสูงขึ้นในแต่ละปี ประการที่ สองคือการขยายตัวรายได้ประชาชาติ มีผลต่ออำนาจการซื้อของประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นซึ่งส่งผล โดยตรงต่อการบริโภคที่เพิ่มมากขึ้น ประการสุดท้ายคือการขยายตัวของระบบขนส่งคมนาคมและการ เปลี่ยนแปลงวิธีการบริโภคอาหาร เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสินค้าได้ง่าย ราคาถูก ในส่วน ปัญหาการบริโภคน้ำตาลรัฐบาลได้มองข้ามปัญหาที่ผู้บริโภคต้องแบกรับราคาน้ำตาลที่เพิ่มสูงขึ้น โดย ให้ความสนใจแก่ผู้ผลิตอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นสำคัญ ผู้ผลิตในช่วงทศวรรษ 2510 มีจำนวน น้อยราย และได้รวมกลุ่มจัดตั้งเป็นสมาคมน้ำตาลทรายขึ้น จึงทำให้มีอำนาจในการกำหนดราคา น้ำตาล³⁴ จึงทำให้ผู้บริโภคจำต้องแบกรับภาระราคาน้ำตาลที่แพงขึ้น

วิทยานิพนธ์สาขาเศรษฐศาสตร์ของ **Narongsakdi Thanavibulchai** (2516) เรื่อง **An Economic Analysis of Thai Sugar Marketing and Demand: 2500 - 2514** มุ่งวิเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายใน 2 ประเด็น คือประเด็นการวิเคราะห์อุปสงค์การบริโภค น้ำตาลและวิเคราะห์การกำหนดราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ และประเด็นการคาดคะเนด้าน อุปสงค์น้ำตาลทรายและด้านราคาน้ำตาลทรายทั้งในประเทศและต่างประเทศระหว่าง พ.ศ. 2500 – 2514 โดยใช้ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ผนวกกับสถิติการผลิตและสถิติราคาน้ำตาลเป็นเครื่องมือในการ วิเคราะห์ ในประเด็นแรกอุปสงค์น้ำตาลทรายภายในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา

³⁴ อำนาจ ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้า น้ำตาลทราย", 10 - 12.

มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สืบเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากรภายในประเทศที่ส่งผลต่ออัตราการบริโภคน้ำตาลต่อหัวที่เพิ่มขึ้น และการขยายตัวของอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิต เช่น อุตสาหกรรมนมข้นหวาน อุตสาหกรรมน้ำหวาน อุตสาหกรรมลูกกวาดและขนม และอุตสาหกรรมน้ำผลไม้ เป็นต้น ผู้เขียนพยายามชี้ให้เห็นถึงปริมาณอุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมามีอุปสงค์น้ำตาลทรายในปริมาณที่สูงมาก ใน พ.ศ. 2514 น้ำตาลทรายที่ถูกนำไปใช้ในอุตสาหกรรมการผลิตภายในประเทศมีปริมาณถึง 142,300 เมตริกตัน อุตสาหกรรมนมข้นหวานและอุตสาหกรรมเครื่องดื่มเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลในการผลิตสูงถึง 68,615 เมตริกตัน และ 60,735 เมตริกตันตามลำดับ³⁵ กล่าวได้ว่าการขยายตัวของประชากรและอุตสาหกรรมในประเทศมีความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อปริมาณอุปสงค์น้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้น

ประเด็นสุดท้ายคือการคาดคะเนอุปสงค์น้ำตาลทรายและราคาน้ำตาลทั้งในประเทศและต่างประเทศระหว่าง พ.ศ. 2515-2519 ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีแนวโน้มเติบโตในทิศทางที่ดีขึ้น และอุปสงค์น้ำตาลทรายจากภายในประเทศและต่างประเทศมีปริมาณที่เพิ่มขึ้น โดยมีสาเหตุมาจากการขยายตัวของประชากรโลกและการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิต ประกอบกับสภาวะการเพาะปลูกที่ผู้เขียนคาดคะเนไว้ว่า ระหว่าง พ.ศ. 2515 - 2519 ปริมาณผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายมีแนวโน้มที่ลดลง โดยพิจารณาจากสถิติปริมาณน้ำตาลในโลกที่กำลังถดถอยในแต่ละปีเพราะประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทั่วโลกต่างประสบปัญหาภัยธรรมชาติ และในช่วงเวลาดังกล่าวน้ำตาลในตลาดโลกกำลังเผชิญกับปัญหาภาวะน้ำตาลที่ขาดเสถียรภาพ ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงส่งผลต่อเสถียรภาพการกำหนดราคาน้ำตาลในตลาดโลกที่อาจเผชิญกับราคาที่ปรับสูงขึ้น

โครงการวิจัยของอัมมาร สยามวาลา และคณะ (2537) เรื่อง **อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย** นอกจากศึกษาโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายแล้วผู้เขียนยังได้วิเคราะห์ถึงแนวโน้มการบริโภคน้ำตาลทรายในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2525 – 2535 ที่มีปริมาณการบริโภคเพิ่มขึ้นทุกปี อันเป็นผลสืบเนื่องจากโครงสร้างของอุตสาหกรรมเริ่มขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพมากขึ้น ผนวกกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมขนมปัง อุตสาหกรรมสุรา อุตสาหกรรมยา เป็นต้น จึงทำให้มีความต้องการน้ำตาลทรายซึ่งเป็นวัตถุดิบที่

³⁵ Narongsakdi Thanavibulchai, "An Economic Analysis Of Thai Sugar Marketing And Demand: 1957 - 1971" (Master of Economics Faculty of Economics, Thammasat university, 1973), 20 - 22.

สำคัญต่อการผลิตเพิ่มขึ้น อีกทั้งประชากรในประเทศที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นได้ส่งผลต่อการผลิตและการบริโภคน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนี้รัฐบาลยังได้เข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุนจากการกำหนดนโยบายส่งเสริมการใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเพื่อการส่งออก พ.ศ. 2528 โดยกำหนดให้ขายน้ำตาลในราคาพิเศษให้แก่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ในราคาที่ถูกลงกว่าท้องตลาด

วิทยานิพนธ์สาขาประวัติศาสตร์ของ **ชาติชาย มุกสง (2548) เรื่อง น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภครสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 – 2539** นอกจากอธิบายถึงพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายแล้ว ผู้เขียนยังมุ่งเน้นอธิบายถึงการบริโภคน้ำตาลในสังคมไทยที่เพิ่มปริมาณมากขึ้น ส่วนหนึ่งมาจากนโยบายของรัฐในการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลภายในประเทศในช่วงภาวน้ำตาลล้นตลาด พ.ศ. 2502 - 2508 ที่ส่งเสริมให้มีการใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าให้มากขึ้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภคน้ำตาลทางอ้อมที่สูงขึ้น นอกจากนี้วิถีชีวิตของคนในสังคมไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงในด้านกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานต้องแบ่งงานกันทำ ทำให้ผู้คนที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นและมีการกำหนดระยะเวลาการทำงานเป็นเวลาที่ชัดเจน ผู้หญิงแต่เดิมมีหน้าที่เป็นแม่บ้านทำอาหาร เริ่มที่จะปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตโดยการออกจากบ้านไปทำงานเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้มีเวลาสำหรับหุงหาอาหารน้อยลง จากวิถีชีวิตในสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปก่อให้เกิดความนิยมในการบริโภคอาหารสำเร็จรูปเพิ่มขึ้น ซึ่งในกระบวนการผลิตอุตสาหกรรมอาหารสำเร็จรูปนั้นมีน้ำตาลทรายเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ ทำให้สังคมไทยในยุคใหม่ในทศวรรษ 2530 บริโภคอาหารที่มีส่วนประกอบของน้ำตาลในปริมาณที่สูง จนก่อให้เกิดภาวะปัญหาทางโภชนาการและด้านสุขภาพในสังคมไทยที่เกิดขึ้นจากการบริโภคอาหารโดยเฉพาะอาหารประเภทน้ำตาล ไขมัน และเกลือ ด้วยเหตุนี้ในทศวรรษที่ 2540 จึงเกิดกระแสการรณรงค์อย่างชัดเจนเรื่องการลดปริมาณการบริโภคน้ำตาลและก่อให้เกิดความนิยมในเรื่องการบริโภคสินค้าไร้น้ำตาล (Sugar free) ขึ้นมาในสังคมไทย

องค์ความรู้ที่ได้รับจากการทบทวนวรรณกรรมของงานศึกษาในกลุ่ม 4 พบว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างรวดเร็วตั้งแต่ทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ในด้านเศรษฐกิจการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายส่งผลกระทบต่อด้านการผลิตที่มีปริมาณน้ำตาลทรายป้อนเข้าสู่ตลาดภายในประเทศและต่างประเทศอย่างรวดเร็ว จนก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาน้ำตาลล้นตลาด และปัญหาการผลิตที่ไม่มีคุณภาพและต้นทุนในการผลิตที่สูงขึ้น ทำให้เกิดผลกระทบสืบเนื่องถึงราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่สูงขึ้น ภาครัฐมีส่วนสำคัญที่สนับสนุนให้กระตุ้นให้เกิดการบริโภคเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำตาลล้นตลาด โดย

การกำหนดนโยบายเพื่อจูงใจอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ ขยายการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้น และมีความหลากหลายมากขึ้น เพื่อเพิ่มการบริโภคน้ำตาลทั้งในทางตรงและทางอ้อมและช่วยแก้ไขปัญหาน้ำตาลล้นตลาด ผลจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบจึงทำให้อัตราการบริโภคน้ำตาลภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ทำให้สังคมไทยเริ่มตระหนักถึงโทษของการบริโภคน้ำตาลมากขึ้นจนก่อให้เกิดกระแสลดการบริโภคน้ำตาลเพื่อสุขภาพกันอย่างแพร่หลายตั้งแต่ทศวรรษ 2540 จนถึงปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป จากการทบทวนวรรณกรรมในประเด็นที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 กลุ่ม พบว่างานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ส่วนมากเป็นการศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์ ส่วนงานศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยนั้นยังมีการศึกษาไม่มากนัก ผู้ศึกษาจึงเล็งเห็นช่องว่างของประเด็นการศึกษาที่สามารถนำมาศึกษาเพื่อต่อยอดองค์ความรู้เกี่ยวกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่สำคัญ ได้แก่ ปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ส่งต่อการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย รวมทั้งประเด็นการศึกษาถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่มีผลต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พยายามวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยอย่างรอบด้าน ศึกษาถึงพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ตลอดจนศึกษาถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่มีต่อทั้งเศรษฐกิจและสังคมไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 เพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้ของประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยให้รอบด้านและลุ่มลึกยิ่งขึ้น

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564
2. เพื่อศึกษาพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564
3. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีผลต่อเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษา “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564” ผู้ศึกษาเลือกที่จะศึกษาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเนื่องจากน้ำตาลทรายเป็นหนึ่งในสินค้าอุตสาหกรรมเกษตรเพื่อการส่งออกที่สำคัญของไทยและสามารถสร้างรายได้เป็น

จำนวนมากในแต่ละปี โดย พ.ศ. 2507 น้ำตาลทรายทำรายได้จากการส่งออกสูงกว่า 210 ล้านบาท ซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้อันดับที่ 6 ของไทย³⁶ นอกจากนั้นอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังมีการพัฒนาทั้งในด้านการผลิตและการส่งออกอย่างต่อเนื่องจนใน พ.ศ. 2564 ไทยกลายเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายสำคัญของโลกเป็นอันดับที่ 3 รองจากประเทศบราซิลและอินเดียตามลำดับ³⁷ สามารถทำรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายกว่า 48,000 ล้านบาท ซึ่งน้ำตาลทรายเป็นสินค้าที่ทำรายได้ในอันดับที่ 6 ของกลุ่มสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตรที่ส่งออก³⁸ โดยมีสัดส่วนถึงร้อยละ 0.57 ของสินค้าส่งออกไทยทั้งหมด³⁹

ส่วนขอบเขตของระยะเวลาผู้ศึกษาเริ่มต้นศึกษาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เนื่องจากในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 ได้กำหนดให้การผลิตน้ำตาลทรายจัดอยู่ในประเภทอุตสาหกรรมที่ต้องได้รับการพัฒนาตามแบบแผนที่กำหนด และเป็นปีแรกที่รัฐบาลได้กำหนดให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 และศึกษาจนถึง พ.ศ. 2564 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2560 – 2564 อีกทั้งยังเป็นช่วงที่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2527 เพื่อให้สอดคล้องต่อการพัฒนาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ตามนโยบายของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่กำหนดไว้

5. วิธีการศึกษา

การศึกษา “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564” เป็นการพรรณานิวเคราะห้โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น ได้แก่ เอกสารจากสำนักหอจดหมายเหตุที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

³⁶ ขาดิชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 41.

³⁷ Daniel Workman, **Sugar Exports by Country**, เข้าถึงเมื่อ 6 พฤษภาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://www.worldstopexports.com/sugar-exports-country/>.

³⁸ กระทรวงพาณิชย์, **สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย: หมวดสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร**, เข้าถึงเมื่อ 6 พฤษภาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://tradereport.moc.go.th/DashBoard/Default.aspx>.

³⁹ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, **สินค้าส่งออกสำคัญของไทยตามโครงสร้างสินค้าส่งออกโลก**, เข้าถึงเมื่อ 6 พฤษภาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://tradereport.moc.go.th/Report/Default.aspx?Report=MenucomRecode&lmExType=1 &Lang=Th>.

เอกสารและสถิติจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ และเอกสารชั้นรอง ได้แก่ หนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความเชิงวิชาการที่เกี่ยวข้อง วารสาร และข้อมูลจากหนังสือพิมพ์เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการอธิบายถึงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเข้าใจถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564
2. เพื่อเข้าใจถึงพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564
3. เพื่อเข้าใจถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีผลต่อเศรษฐกิจและสังคม ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564

7. แหล่งข้อมูล

1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร
2. สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
3. ข้อมูลวิชาการ กระทรวงอุตสาหกรรม
4. สำนักงานสถิติแห่งชาติ
5. ข้อมูลจากสถาบันที่เกี่ยวข้องต่ออุตสาหกรรมน้ำตาล เช่น สหสมาคมชาวไร้อ้อยแห่งประเทศไทย สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล เป็นต้น
6. สำนักหอสมุดกลางมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร เป็นต้น
7. วารสารวิชาการ เช่น วารสารน้ำตาล วารสารอ้อยและน้ำตาลทราย วารสารเกษตร เป็นต้น
8. ข่าวจากสำนักต่าง ๆ เช่น สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์ มติชน ฐานเศรษฐกิจ เป็นต้น
9. สื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เช่น www.ocsb.go.th www.moc.go.th www.industry.go.th เป็นต้น

บทที่ 2

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก่อน พ.ศ. 2504

น้ำตาลในความหมายของราชบัณฑิตยสถานคือสารประกอบคาร์โบไฮเดรตประเภท โมโนแซ็กคาไรด์และไดแซ็กคาไรด์ มีรสหวานที่ได้จากพืช เช่น ต้นตาล มะพร้าว อ้อย และมีชื่อเรียกตามพืชที่นำมาผลิตเป็นน้ำตาลหรือเรียกตามลักษณะต่าง ๆ เช่น ทำจากตาลเรียกว่าน้ำตาลโตนด ทำจากมะพร้าวเรียกว่าน้ำตาลมะพร้าว ทำจากอ้อยแต่ยังไม่ได้ทำให้เป็นน้ำตาลทรายเรียกว่าน้ำตาลทรายดิบ ทำเป็นเม็ดเหมือนทรายเรียกว่าน้ำตาลทราย ทำเป็นผงละเอียดหรือจับกันเป็นก้อนสีน้ำตาลเรียกว่าน้ำตาลทรายแดง ทำเป็นก้อนแข็งเหมือนกรวดเรียกว่าน้ำตาลกรวด ทำเป็นงับเรียกว่าน้ำตาลงับ เคี้ยวให้ข้นเรียกว่าน้ำตาลตุงน หยอดใส่ใบตาลหรือใบตองแห้งทำเป็นรูปปี่เรียกว่าน้ำตาลปี่ หยอดเป็นปึกเรียกว่าน้ำตาลปึก หยอดใส่หม้อเรียกว่าน้ำตาลหม้อ บรรจุใส่ปีบเรียกว่าน้ำตาลปีบหรือน้ำตาลปีบ น้ำตาลที่ยังไม่ได้เคี้ยวเรียกว่าน้ำตาลสด ถ้าต้มให้เดือดเรียกว่า น้ำตาลลวก⁴⁰ แต่น้ำตาลที่นิยมทำเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่คือน้ำตาลทรายที่ทำจากอ้อยและปื⁴¹

น้ำตาลทรายนับเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญต่อเศรษฐกิจและมีประวัติความเป็นมายาวนานควบคู่กับประวัติศาสตร์ของไทย นอกจากนี้ น้ำตาลทรายยังเป็นอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม กล่าวคือ กระบวนการผลิตน้ำตาลทรายจะต้องอาศัยอ้อยซึ่งเป็นผลผลิตทางการเกษตรเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบ ดังนั้นการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งเน้นศึกษาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่ผลิตจากอ้อยเป็นสำคัญ และขอบเขตของการศึกษาครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ที่ได้จากอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ได้แก่

1. น้ำตาลทรายแดง (Muscovado หรือ Jaggery หรือ Gur) คือน้ำตาลที่ผลิตจากอ้อยโดยการเคี้ยว ลักษณะเป็นน้ำตาลผงละเอียด อาจจับตัวเป็นก้อน มีสีน้ำตาลอ่อนถึงสีน้ำตาลเข้ม มีความชื้นมาก มีกลิ่นน้ำตาลไหม้

⁴⁰ ราชบัณฑิตยสถาน, น้ำตาล, เข้าถึงเมื่อ 28 ตุลาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://dictionary.orst.go.th/>.

⁴¹ สถาพร กวิตานนท์, บทความทางวิชาการ การประชุมทางวิชาการครั้งที่ 15 สาขาเศรษฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เกษตร (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2519), 45.

2. น้ำตาลทรายดิบ (Raw Sugar) คือผลึกซูโครสที่ผลิตจากอ้อย มีความบริสุทธิ์ต่ำ มีลักษณะเป็นเกล็ดใสเกาะติดเป็นก้อน มีสีน้ำตาลอ่อนถึงน้ำตาลเข้ม มีกากน้ำตาลหุ้มอยู่รอบผลึก มีความชื้นสูง
3. น้ำตาลทรายสีรำ (Washed Raw Sugar หรือ Brown Sugar) คือผลึกซูโครสที่ผลิตจากจากน้ำเชื่อมหรือน้ำตาลทรายแดง ลักษณะเป็นเกล็ดใสร่วนไม่ติดกันคล้ายน้ำตาลทรายขาว มีสีน้ำตาลอ่อน มีความชื้นน้อยกว่าน้ำตาลทรายดิบ
4. น้ำตาลทรายขาว (Plantation White Sugar) คือผลึกซูโครสที่ผลิตจากอ้อยมีความบริสุทธิ์ ลักษณะเป็นเกล็ดใส ร่วนไม่ติดกัน มีสีขาวถึงสีเหลืองอ่อน มีกากน้ำตาลและความชื้นปะปนเล็กน้อย
5. น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ (Refined Sugar) คือผลึกซูโครสที่ผลิตจากอ้อยมีความบริสุทธิ์สูงสุด ลักษณะเป็นเกล็ดใส มีสีขาวสะอาด ปราศจากกากน้ำตาลและแทบไม่มีความชื้น⁴²

ในการศึกษาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก่อน พ.ศ. 2504 ผู้ศึกษาจึงแบ่งการศึกษาเป็น 3 ประการ ประการแรกคือการเฟื่องฟูของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก่อน พ.ศ. 2420 ประการต่อมาคือการลงทุนและการดำเนินงานในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก่อน พ.ศ. 2420 และประการสุดท้ายคือภาวะขบเซาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ในช่วงหลัง พ.ศ. 2420 - ก่อน พ.ศ. 2504

2.1 การเฟื่องฟูของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก่อน พ.ศ. 2420

ประวัติความเป็นมาของการทำน้ำตาลทรายในประเทศไทยปรากฏให้เห็นครั้งแรกในสมัยอยุธยา จากบันทึกการค้าของพ่อค้าตะวันตกระบุว่า น้ำตาลทรายเป็นหนึ่งในสินค้าที่ถูกผลิตในไทย และส่งออกไปยังต่างประเทศในรัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีราช พ.ศ. 1951 และรัชสมัยพระนครอินทราธิราช พ.ศ. 1955 ไทยได้มีการส่งออกน้ำตาลทรายไปขายยังประเทศญี่ปุ่นแล้ว⁴³ และในระหว่าง พ.ศ. 2155 - 2160 ยังปรากฏรายชื่อสินค้าส่งออกเป็นจำนวนมาก เช่น พริกไทย ไม้ซุง เนื้อไม้ สีเสียด ขี้ผึ้ง ดีบุก งาช้าง นอแรด เป็นต้น นอกเหนือจากบรรดาสินค้าของป่าตามรายการดังกล่าว น้ำตาลทรายแดงก็เป็นหนึ่งในสินค้าสำคัญที่มีการระบุไว้ในรายการสินค้าส่งออกด้วยเช่นกัน⁴⁴

⁴² สุมาลัย เดชะสุวรรณ, "คำจำกัดความของน้ำตาลชนิดต่าง ๆ," *วารสารน้ำตาล* 9, 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2517): 39 - 40.

⁴³ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 82.

⁴⁴ ขุนวิจิตรมาตรา, *ประวัติการค้าไทย* (กรุงเทพฯ: บัณฑิตการพิมพ์, 2516), 220 - 221.

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนารายณ์ ถือได้ว่าเป็นรัชสมัยที่มีการค้ากับต่างประเทศเจริญรุ่งเรืองมาก สะท้อนให้เห็นจากบันทึกการค้าของบรรดาพ่อค้าต่างชาติที่ได้เข้ามาทำการค้าขายในกรุงศรีอยุธยากันอย่างคึกคัก ในรายงานการค้าของ ยอร์ช ไวท์ พ่อค้าของบริษัทอินเดียตะวันออกที่ได้เข้ามาทำการค้าในรัชสมัยดังกล่าว ได้บันทึกเกี่ยวกับรายงานการค้าขายในกรุงศรีอยุธยาและได้กล่าวถึงน้ำตาลว่าเป็นสินค้าที่ทำกันมากที่เมืองพิษณุโลก เมืองกำแพงเพชรและเมืองสุโขทัย ซึ่งได้บรรทุกไปจำหน่ายยังญี่ปุ่นและเมืองมะละกาทุก ๆ ปีเป็นอันมาก ราคารวมดำนั้นหาบละ 2 บาท 3 สลึง⁴⁵ อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นถือเป็นอีกหนึ่งประเทศคู่ค้าที่สำคัญในสมัยอยุธยา โดยในแต่ละปีญี่ปุ่นได้ทำการค้าของป่า หนังสัตว์ และนำเข้าน้ำตาลจากไทยเป็นจำนวนมากผ่านพ่อค้าชาวฮอลันดาและพ่อค้าชาวจีน จากเอกสารของประเทศญี่ปุ่นปรากฏหลักฐานบัญชีสินค้าสำเภากินที่ออกจากกรุงศรีอยุธยาใน พ.ศ. 2225 ได้บรรทุกสินค้าเข้ามาค้าขายในญี่ปุ่นถึง 31 ชนิด หนึ่งในบรรดาสินค้าเหล่านั้นคือน้ำตาลที่บรรทุกมาขายมากถึง 7,700 ชั่ง น้ำตาลที่บรรทุกมากับสำเภานี้มีทั้งน้ำตาลกรวด น้ำตาลทรายขาว และน้ำตาลทรายแดง บรรดาเรือสำเภากินลำเลียงน้ำตาลมาขายที่ญี่ปุ่นในแต่ละปีราว 2 – 3 ลำันซึ่งบางปีก็ถึง 5 ลำันซึ่ง อย่างไรก็ตามปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายของญี่ปุ่นเริ่มมีแนวโน้มที่ลดลงในช่วงพุทธศตวรรษที่ 24 อันเนื่องมาจากญี่ปุ่นสามารถผลิตน้ำตาลบริโภคภายในประเทศได้มากขึ้น⁴⁶

ชิมอง เดอ ลาลูแบร์ เอกอัครราชทูตของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศสที่เดินทางมายังกรุงศรีอยุธยาใน พ.ศ. 2230 ตรงกับปลายรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์ ลาลูแบร์ได้จดบันทึกเรื่องราวต่าง ๆ ของไทยไว้มากมาย เนื้อหาส่วนหนึ่งได้กล่าวถึงอ้อยในไทยประเทศที่มีอยู่เป็นอันมาก⁴⁷ และได้จดบันทึกเกี่ยวกับการค้าว่านอกเหนือจากสินค้าผูกขาดและสินค้าต้องห้ามจำพวกดีบุก งาช้าง ดินประสิว ไม้ฝาง อาวุธ และหนังสัตว์ สินค้าอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้คนทุกคนสามารถทำการค้าได้โดยเสรี เช่น ข้าว ปลาเกลือ น้ำตาลทรายแดง เป็นต้น⁴⁸

จากหลักฐานบัญชีสินค้าและข้อมูลต่าง ๆ ที่ชาวต่างชาติได้จดบันทึกไว้ แสดงให้เห็นว่าในสมัยอยุธยา มีการเพาะปลูกอ้อยเพื่อผลิตเป็นน้ำตาลทรายกันอย่างแพร่หลายบริเวณหัวเมืองทางทิศเหนือของกรุงศรีอยุธยา ได้แก่ เมืองพิษณุโลก เมืองกำแพงเพชร และเมืองสุโขทัย และน้ำตาลทรายถือเป็น

⁴⁵ ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 18, (กรุงเทพฯ: ครุสภา, 2507), 308 - 309.

⁴⁶ อิชิต โยเนะโอะ และโยชิภาวะ โทชิฮารุ, ความสัมพันธ์ไทย - ญี่ปุ่น 600 ปี (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2530), 75 - 77.

⁴⁷ ชิมอง เดอ ลาลูแบร์, จดหมายเหตุลาลูแบร์ ราชอาณาจักรสยาม (นนทบุรี: ศรีปัญญา, 2565), 495.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, 286 - 287.

หนึ่งในสินค้าที่อนุญาตให้ทำการค้าอย่างเสรีและมีการส่งออกไปยังต่างประเทศ อย่างไรก็ตามการปลูกอ้อยและทำน้ำตาลทรายในสมัยอยุธยายังคงเป็นกิจกรรมที่ทำกันภายในครอบครัวหรือแลกเปลี่ยนกันเองภายในชุมชนเป็นหลัก ชาวบ้านยังคงใช้วิธีการผลิตอย่างง่ายผ่านการใช้เครื่องทึบอ้อยขนาดเล็ก และใช้แรงงานภายในครอบครัวเป็นสำคัญ และยังไม่ได้พัฒนาจนถึงขั้นเป็นการผลิตแบบอุตสาหกรรม⁴⁹

จุดเริ่มต้นของการผลิตน้ำตาลทรายของไทยยังคงเป็นประเด็นถกเถียงในทางวิชาการและก่อให้เกิดชุดคำอธิบายถึงการรับกรรมวิธีหรือเทคนิคการผลิตน้ำตาลทรายของไทยที่ได้รับมาจากพ่อค้าชาวต่างชาติ โดยชุดคำอธิบายแรกมาจากคำอธิบายของ Phitsanes Jessadachatr ที่ศึกษาเรื่อง A History of Sugar Policies in Thailand (2520) สันนิษฐานว่าชาวจีนเป็นผู้นำเอากรรมวิธีการผลิตน้ำตาลทรายแดงเข้ามาตั้งแต่ครั้งหลังของพุทธศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมา⁵⁰ และเกษม สุขสถาน นักวิชาการด้านการเกษตรและเป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งได้อธิบายสอดคล้องกับ Phitsanes เช่นเดียวกัน⁵¹

ชุดคำอธิบายที่สองที่อธิบายแตกต่างออกไปของพรเพ็ญ ฮันตระกูล นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องอ้อยและน้ำตาลในเชิงประวัติศาสตร์ ได้อธิบายถึงพัฒนาการในการทำน้ำตาลตั้งแต่สมัยอยุธยาว่า ก่อนที่สังคมไทยจะพัฒนามาปลูกอ้อยเพื่อทำน้ำตาลทราย สังคมไทยคงรู้จักการทำน้ำตาลจากพืชตระกูลปาล์มคือ ต้นมะพร้าว ต้นตาล และผลิตไว้สำหรับบริโภคภายในครัวเรือนมานานแล้ว ต่อมาจึงรับเทคนิคการผลิตน้ำตาลทรายแดงจากพ่อค้าแขกเทศ (ชาวอินเดีย ตุรกี เปอร์เซีย รวมทั้งคาบสมุทราหรับ) ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้เชี่ยวชาญในการผลิตน้ำตาลทรายแดงจากอ้อยเป็นอย่างดี และอ้อยยังเป็นพืชไร่ที่มีการเพาะปลูกกันอย่างแพร่หลายในไทยมาเป็นเวลานาน อีกทั้งยังใช้ระยะเวลาในการเพาะปลูกที่สั้นและให้ผลผลิตได้เป็นจำนวนมาก อ้อยจึงเป็นพืชที่สะดวกต่อการทำน้ำตาลทรายมากกว่าพืชชนิดอื่น ดังนั้นการทำน้ำตาลทรายจากอ้อยนั้นมาจากแรงจูงใจจากการค้าต่างประเทศและการบริโภคของชนชั้นสูงที่ควบคุมและใกล้ชิดกับการค้าต่างประเทศ⁵²

⁴⁹ สุภัทรา น. วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์กวีกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 215.

⁵⁰ Phitsanes Jessadachatr, "A History of Sugar Policies in Thailand 1937 - 75", 7.

⁵¹ เกษม สุขสถาน, "อ้อย", ใน สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เล่ม 5, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2523), 70.

⁵² พรเพ็ญ ฮันตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, 121.

แม้การอธิบายถึงจุดเริ่มต้นของการผลิตน้ำตาลทรายของไทยยังไม่เป็นที่ชัดเจน อันเนื่องมาจากการขาดหลักฐานที่สามารถระบุชี้ชัดให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของการผลิตน้ำตาลทรายก็ตาม อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษามีความเห็นว่าชุดคำอธิบายถึงจุดเริ่มต้นของการผลิตน้ำตาลทรายของไทยทั้งสองชุดดังกล่าวข้างต้นมีความเป็นไปได้ทั้งคู่ กล่าวคือจากการศึกษาเรื่องประวัติศาสตร์ของน้ำตาลทรายในต่างประเทศ นักวิชาการส่วนใหญ่ยอมรับว่าแหล่งที่ผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นแห่งแรกคือประเทศอินเดีย จากหลักฐานวรรณคดีสันสกฤตเมื่อประมาณ 1,500 – 500 ปีก่อนคริสตกาล (ประมาณ 2,000 – 1,000 ปีก่อนพุทธกาล) ปรากฏว่าชาวอินเดียแถบภาคเหนือเพาะปลูกอ้อยกันมาอย่างยาวนาน ในส่วนของกระบวนการแปรรูปอ้อยเพื่อทำเป็นน้ำตาลกรวดและน้ำตาลทรายแดง ปรากฏในคัมภีร์มหาภัสยาของปตัญจลี (Mahabhashya of Patanjali) เมื่อประมาณ 400 – 350 ปีก่อนคริสตกาล (ประมาณ 940 – 890 ปีก่อนพุทธกาล) จากนั้นองค์ความรู้ในการแปรรูปอ้อยให้กลายเป็นน้ำตาลทรายก็ได้แพร่หลายไปยังตะวันออกและตะวันตกผ่านเส้นทางการค้าของอินเดีย⁵³ ส่วนประเทศจีนมีบันทึกการเพาะปลูกอ้อยปรากฏตั้งแต่สมัยปลายราชวงศ์โจวเมื่อ 1,100 – 221 ปีก่อนคริสตกาล (ประมาณ 1,600 – 700 ปีก่อนพุทธกาล) และมีการผลิตน้ำตาลกรวดชนิดหยาบในสมัยราชวงศ์ซ่งตอนปลาย ต่อมาในสมัยราชวงศ์ถัง ค.ศ. 647 (พ.ศ. 1190) จักรพรรดิไท่สูงได้ส่งคนไปศึกษาวิธีทำน้ำตาลทรายจากแคว้นมคธจนสามารถผลิตน้ำตาลทรายชนิดละเอียดได้ ซึ่งชาวจีนนำองค์ความรู้ที่ได้รับมาพัฒนาต่อยอดการผลิตน้ำตาลทรายละเอียดให้กลายเป็นน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ที่เรียกว่า “น้ำตาลเกล็ดหิมะ (Sugar Frost)” ได้ในสมัยราชวงศ์ซ่ง ค.ศ. 960 – 1279 (พ.ศ. 1503 – 1822)⁵⁴

กล่าวได้ว่ากระบวนการผลิตน้ำตาลทรายของอินเดียและจีนเป็นกระบวนการผลิตที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานตั้งแต่ก่อนสมัยประวัติศาสตร์ของไทย และสังคมไทยคงได้รับวิธีการผลิตน้ำตาลทรายมาจากชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวอินเดียและชาวจีนผ่านการค้าและผ่านการถ่ายทอดองค์ความรู้ภูมิปัญญาการทำน้ำตาลทรายของแต่ละชาติ จนสามารถแปรรูปอ้อยซึ่งเป็นพืชทางการเกษตรที่ปลูกกันอย่างแพร่หลายในไทยให้กลายเป็นน้ำตาลทรายได้ อย่างไรก็ตามพัฒนาการของ

⁵³ Sidney W. Mintz, *Sweetness and Power. The Place of Sugar in Modern History* (New York: Penguin Books, 1986), 19 - 20.

⁵⁴ สุภัทรา น. วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์วิกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 197 - 198, อ้างจาก J.H. Galloway, *The Sugar Cane industry: An Historical Geography from Its Origins to 1914*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1989), 19 - 27.

การผลิตน้ำตาลทรายของไทยมีความล่าช้าอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตน้ำตาลทรายของทั้งสองชาติตั้งที่กล่าวข้างต้น สังคมไทยในสมัยอยุธยา มีการผลิตน้ำตาลกรวดและน้ำตาลทรายแดงกันในระดับครัวเรือนเพื่อการบริโภคและเพื่อแลกเปลี่ยนภายในชุมชนเป็นสำคัญ ส่วนเกินจากการบริโภคจึงกลายเป็นสินค้าที่ถูกส่งออกไปยังต่างประเทศ อย่างไรก็ตามพัฒนาการของน้ำตาลทรายของไทยปรากฏให้เห็นเด่นชัดตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา ทั้งในด้านการกระบวนการผลิตน้ำตาลทรายที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น และมีการผลิตเป็นจำนวนมากในระดับอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

การค้าระหว่างประเทศในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ ช่วงพุทธศตวรรษที่ 2360 สินค้าสำคัญที่สร้างรายได้ให้แก่ไทยเป็นจำนวนมากคือน้ำตาลทรายที่มีมูลค่ากว่า 3 แสนรูปี ข้าวกว่า 1.6 แสนกว่ารูปี และยาสูบอีก 1.3 แสนรูปี⁵⁵ โดยในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (รัชกาลที่ 2) อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเริ่มมีการขยายตัวและน้ำตาลทรายเป็นหนึ่งในบรรดาสินค้าผูกขาดของรัฐบาล โดยรัฐบาลห้ามไม่ให้พ่อค้าซื้อขายน้ำตาลทรายจนกว่าพระคลังสินค้าจะอนุญาต⁵⁶ การผูกขาดการค้าในสมัยรัตนโกสินทร์เป็นกระบวนการควบคุมการค้าของรัฐบาลที่ได้รับสืบทอดมาตั้งแต่สมัยอยุธยา อย่างไรก็ตามการผูกขาดการค้าในสมัยอยุธยามีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากสมัยรัตนโกสินทร์ กล่าวคือกรุงศรีอยุธยาเปรียบเสมือนเป็นแหล่งรวบรวมสินค้าต่าง ๆ ของดินแดนตอนในและอาศัยการค้าแบบส่งผ่านเป็นหลัก ซึ่งรัฐบาลกรุงศรีอยุธยาอาศัยกระบวนการผูกขาดการค้าเพื่อกอบโกยผลกำไรจากการขายสินค้าให้แก่บรรดาลูกค้าต่างชาติ แต่การค้าในสมัยรัตนโกสินทร์ รัฐบาลกรุงเทพฯ เป็นผู้ผลิตและดำเนินการค้าเอง โดยหันมาทำกำไรจากการค้าโดยตรงแทนการค้าส่งผ่านและเป็นการบุกเข้าสู่ตลาดการค้าด้วยกิจการของตน ซึ่งรัฐบาลอาศัยกระบวนการผูกขาดการค้าเพื่อเป็นหลักประกันว่าสำเภาหลวงของตนจะมีสินค้าที่ต้องการเพียงพอบรรทุกไปค้าขายทำกำไรในต่างประเทศ⁵⁷ เมื่อสินค้าเหลือจากความต้องการของสำเภาหลวงแล้วก็กลายเป็นสินค้าเสรีไป⁵⁸

⁵⁵ วราภรณ์ ทินานนท์, "การค้าสำเภาของไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), 137.

⁵⁶ สุภัทรา น. วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์กวีกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 231.

⁵⁷ นันทนช ชีวดิธรรม, "ผลกระทบของสนธิสัญญาเบอร์นี พ.ศ. 2369 ต่อเศรษฐกิจไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540), 33.

⁵⁸ นิธิ เอียวศรีวงศ์, วัฒนธรรมกรรมพิภพวรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), 83 - 86.

จอห์น ครอว์ฟอร์ด ทูตจากอังกฤษที่เดินทางเข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีทางการค้ากับรัฐบาลกรุงเทพฯ ใน พ.ศ. 2364 ซึ่งตรงกับรัชสมัยของรัชกาลที่ 2 ได้จดบันทึกเรื่องราวต่าง ๆ ในไทยและรายงานไปยังรัฐบาลอังกฤษที่อินเดีย ข้อมูลจากบันทึกได้กล่าวว่าในไทยนั้นนอกจากจะมีสินค้าปลิกนানাชนิดอันเป็นที่ต้องการของอังกฤษแล้ว อังกฤษยังต้องการซื้อสินค้าประเภทน้ำตาลทรายและพริกไทยไปจำหน่ายในตลาดทางด้านยุโรปและเอเชียตะวันตก เกลือสำหรับไปจำหน่ายให้แก่เกาะทางอินเดีย ไม้สักราคาถูกและมีปริมาณมากเหมาะที่จะนำไปจำหน่ายแก่เมืองในอาณานิคมของอังกฤษ⁵⁹ ในบรรดาสินค้าต่าง ๆ ที่อังกฤษมีความต้องการซื้อดังที่กล่าวข้างต้น น้ำตาลทรายของไทยถือได้ว่าเป็นสินค้าส่งออกที่มีความสำคัญและเป็นหนึ่งในบรรดาสินค้าที่อังกฤษให้ความสนใจอย่างมาก โดยครอว์ฟอร์ดได้บรรยายถึงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยไว้ว่า “...ไทยสามารถผลิตน้ำตาลจากอ้อยได้เป็นเวลาประมาณ 13 ปีมาแล้ว ชาวจีนได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ปลูกอ้อยทำน้ำตาลได้ ฉะนั้นจึงปรากฏว่าช่วงเวลาไม่กี่ปีต่อมามีการส่งสินค้านี้ออกจำหน่ายนอกประเทศ อุตสาหกรรมนี้ได้เติบโตอย่างรวดเร็ว จนถึงปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2366) อาจกล่าวได้ว่าน้ำตาลที่ได้ส่งออกไปจำหน่ายนอกประเทศมีปริมาณถึง 80,000 หาบต่อปี”⁶⁰

การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ เป็นผลมาจากการปัจจัยทางเศรษฐกิจที่ตลาดต่างประเทศมีความต้องการสินค้าของไทยโดยเฉพาะน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก ในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) เฮนรี เบอร์นี นักการทูตชาวอังกฤษและพ่อค้าในนามของบริษัทอินเดียตะวันออก (East India Company) ที่เดินทางมาเจริญสัมพันธไมตรีกับรัฐบาลกรุงเทพฯ ใน พ.ศ. 2368 ได้จดบันทึกถึงสินค้าที่มีความสำคัญของไทยคือ น้ำตาลทรายซึ่งเป็นสินค้าที่อังกฤษมีความต้องการอย่างมาก การค้าน้ำตาลทรายของไทยจะถูกดำเนินการผ่านพ่อค้าชาวจีน โดยพ่อค้าชาวจีนจะนำน้ำตาลทรายของไทยไปแลกกับผ้าของอังกฤษจากสิงคโปร์และจากเมืองจีน แล้วอังกฤษจะนำน้ำตาลทรายออกไปขายยังยุโรปและหมู่เกาะอินเดียตะวันตก ประมาณการกันว่าการค้าน้ำตาลทรายจะทำการให้พ่อค้าอังกฤษถึงเท่าตัว⁶¹ นอกจากนี้จีนก็มีความต้องการสินค้าน้ำตาลทรายจากไทยเพื่อนำไปค้าขายด้วยเช่นกัน ในรายการสินค้าของไทยที่

⁵⁹ John Crawford, *The Crawford Papers* (Hants: Gregg International Publishers Limited, 1971), 3.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, 111.

⁶¹ ม.ล. วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), 3.

ส่งไปขายยังเมืองจีนระบุว่ามือน้ำตาลทรายเป็นสินค้าสำคัญที่ให้ผลกำไรสูงถึงร้อยละ 60⁶² ดังนั้นความต้องการสินค้าน้ำตาลทรายของตลาดต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นและการค้าน้ำตาลทรายที่สร้างผลกำไรให้แก่บรรดาพ่อค้าได้เป็นอย่างดี จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงต้นรัตนโกสินทร์เกิดการขยายตัวในด้านการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ โดยตลาดการค้าส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญของไทยนอกจากจีนแล้ว ยังมีตลาดสิงคโปร์ซึ่งเป็นตลาดการค้าที่สำคัญของอังกฤษในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีการขยายตัวนับตั้งแต่อังกฤษเข้ามามีอิทธิพลที่สิงคโปร์ในพุทธศตวรรษที่ 2360 เป็นต้นมา นอกจากนี้ยังมีตลาดในดินแดนที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษในภูมิภาคนี้ที่เรียกว่า British Straits Settlement ซึ่งเป็นตลาดที่มีความต้องการสินค้าน้ำตาลทรายของไทยเป็นจำนวนมาก ด้วยการค้าน้ำตาลทรายของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวที่มีความเจริญเฟื่องฟูอย่างมาก จึงเป็นผลให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายควบคุมการค้าน้ำตาลทรายเพื่อสร้างผลกำไรทางการค้ามากกว่าจะปล่อยให้น้ำตาลทรายกลายเป็นสินค้าเสรี⁶³

ด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศมีความต้องการสินค้าน้ำตาลทรายไทยในปริมาณมากดังกล่าว จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ได้มีการขยายตัวในบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีน ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และลุ่มแม่น้ำบางปะกง ดังสะท้อนให้เห็นจากบันทึกของพระสังฆราชปาลเลกัวซ์ มิชชันนารีชาวฝรั่งเศสที่เดินทางมาปฏิบัติหน้าที่เป็นมิชชันนารีในสมัยรัชกาลที่ 3 พ.ศ. 2381 พระสังฆราชปาลเลกัวซ์อาศัยการเดินทางด้วยเรือสำเภาไปตามแม่น้ำเจ้าพระยาผ่านปากลัด ได้พบเห็นไร่อ้อยและโรงสีอ้อยถึง 4 แห่ง⁶⁴ เมื่อครั้งเดินทางผ่านเส้นทางแม่น้ำบางปะกงเพื่อไปเยี่ยมชาวคริสต์ตั้งที่เมืองแปดริ้ว ระหว่างการเดินทางพระสังฆราชปาลเลกัวซ์ได้บรรยายถึงสภาพเมืองแปดริ้วอันเป็นที่ราบใหญ่อุดมไปด้วยนาข้าว มีสวนผลไม้และไร่อ้อย มีโรงสีอ้อยไม่ต่ำกว่า 20 โรง ซึ่งเจ้าของเป็นคนจีน การเดินทางไปยังแปดริ้วในครั้งนี้พระสังฆราชปาลเลกัวซ์ได้มีโอกาสพำนักอยู่กับคนจีนคริสตังซึ่งเป็นเจ้าแก้วใหญ่ของโรงน้ำตาล⁶⁵ นอกจากนั้นพระสังฆราชปาลเลกัวซ์ยังได้เดินทางผ่านเมืองนครชัยศรีและได้บรรยายถึงไร่อ้อยและโรงน้ำตาลในแถบแม่น้ำท่าจีนไว้ว่า มีไร่อ้อยเป็นจำนวนมากทั้งสองฝั่งปากแม่น้ำท่าจีน และเห็นโรงสีอ้อยตั้ง

⁶² มลฑล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455", 51.

⁶³ นันทนช ชีวรัตธรรม, "ผลกระทบของสนธิสัญญาเบอร์นี พ.ศ. 2369 ต่อเศรษฐกิจไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น", 48.

⁶⁴ มงเซญอร์ ปาลเลกัวซ์, *เล่าเรื่องกรุงสยาม*, แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร, (กรุงเทพฯ: ศรีปัญญา, 2549), 66.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, 72 - 73.

เรียงรายอยู่เป็นระยะไม่ขาดสายนับได้กว่า 30 โรง ซึ่งแต่ละโรงใช้กุลีจिनราว 200 – 300 คน⁶⁶ จากบันทึกของพระสังฆราชपालแก้วซ์ที่เดินทางสำรวจพื้นที่ต่าง ๆ ของไทยข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเจริญรุ่งเรืองของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ลุ่มแม่น้ำบางปะกงและลุ่มแม่น้ำท่าจีนที่อุดมไปด้วยไร้อ้อยและโรงสีบ่ออ้อยทำน้ำตาลทรายอย่างชัดเจน

ในบรรดาพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพื่อผลิตน้ำตาลทรายขนาดใหญ่ทั้ง 3 แห่ง บริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีนนับได้ว่าเป็นพื้นที่ที่มีการเพาะปลูกอ้อยและทำน้ำตาลทรายมาก่อนพื้นที่อื่น แล้วจึงขยายตัวไปยังทิศตะวันออกคือลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและลุ่มแม่น้ำบางปะกง จากหลักฐานในสมัยรัชกาลที่ 3 จ.ศ. 1207 (พ.ศ. 2388) ที่กล่าวถึงการบุกเบิกพื้นที่เพื่อทำไร้อ้อยและโรงสีทำน้ำตาลทรายเมืองฉะเชิงเทราความว่า

“...มีตราโปรดเกล้าฯ ออกมาว่าราษฎรไทยจีนในแขวงเมืองฉะเชิงเทราจะทำสวนอ้อยตั้งโรงสีขึ้น ก็ให้พระวิเศษฤไชยและกรมการเจ้าหน้าที่ให้ราษฎรไทยจีนตั้งโรงสีสวนอ้อยขึ้นให้ได้มากเหมือนอย่างเมืองนครชัยศรี...”⁶⁷

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเมืองนครชัยศรีบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีนที่มีความเจริญเฟื่องฟูมาก่อน ต่อมาจึงได้ขยายตัวไปยังทิศตะวันออกบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มแม่น้ำบางปะกงตามลำดับ

อย่างไรก็ดี ปัจจัยสำคัญที่ทำให้พื้นที่ในบริเวณลุ่มแม่น้ำทั้งสามแห่งนี้เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ มีด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่บริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีน ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและลุ่มแม่น้ำบางปะกง เป็นพื้นที่ราบลุ่มดินดี เนื้อดินมีลักษณะเป็นดินเหนียวปนทราย อีกทั้งยังได้รับความอุดมสมบูรณ์จากแม่น้ำสายหลักทั้ง 3 สายที่พัดพาตะกอนและแร่ธาตุตามธรรมชาติ ช่วยให้ผลผลิตทางการเกษตรเจริญงอกงาม เหมาะสมต่อการทำเกษตรกรรมโดยเฉพาะการเพาะปลูกอ้อย

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, 84 - 85.

⁶⁷ "กรมหลวงวงศาฯ ให้จีนซึ่งเป็นข้าในกรมขึ้นไปซื้อที่นาทำไร้อ้อย," จ.ศ. 1207, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3, ร.3 จ.ศ. 1207/281, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ได้เป็นอย่างดี จึงทำให้พื้นที่ราบลุ่มทั้ง 3 แห่งนี้มีไร่อ้อยและโรงสีอ้อยทำน้ำตาลทรายปรากฏให้เห็น เรียงรายบริเวณริมฝั่งแม่น้ำ⁶⁸

ประการที่สอง ในด้านการคมนาคมขนส่ง แหล่งปลูกอ้อยและโรงงานสีอ้อยทำน้ำตาลทราย ส่วนใหญ่ตั้งอยู่บริเวณที่ริมแม่น้ำ ซึ่งทำให้เหมาะสมต่อการขนส่งลำเลียงอ้อยเข้าสู่โรงสีทำน้ำตาลทรายได้โดยสะดวก เพราะมีแม่น้ำท่าจีน แม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำบางปะกง เป็นเส้นทางคมนาคมทางน้ำที่สำคัญ นอกจากนี้แม่น้ำสายหลักทั้ง 3 สายยังเื้ออำนวยการขนส่งน้ำตาลทรายมายังกรุงเทพฯ อันเป็นศูนย์กลางการค้าของไทย และเส้นทางระหว่างแม่น้ำสายหลักทั้ง 3 สายยังเชื่อมต่อกับคลองขุดอีกหลายสาย เช่น ในสมัยรัชกาลที่ 3 พ.ศ. 2377 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองสุนัขหอนที่เมืองสาครบุรีเพื่อเป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างแม่น้ำท่าจีนกับแม่น้ำแม่กลอง และได้ขุดคลองแสนแสบเพื่อเป็นเส้นทางเชื่อมต่อระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำบางปะกง เมืองฉะเชิงเทรา⁶⁹ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) พ.ศ. 2403 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขุดคลองมหาสวัสดิ์จากแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อเชื่อมต่อกับแม่น้ำท่าจีนจรดกับคลองเจดีย์บูชา และใน พ.ศ. 2410 พระภานุสมมติบริบูรณ์ (เจ้าสัวยิ้ม) เจ้าภาษีอากรสุราและน้ำอ้อยอีกทั้งยังเป็นเจ้าของกิจการโรงสีอ้อยทำน้ำตาลทรายขนาดใหญ่ที่บ้านดอนไถ่ (ดอนกะฎี) แขวงเมืองสมุทรสงคราม ได้ขอพระบรมราชานุญาตจากรัชกาลที่ 4 เป็นแม่กองขุดคลองภาษีเจริญ โดยใช้ทุนทรัพย์จากเงินภาษีเป็นค่าจ้างแรงงานเงินขุดคลองมากถึง 1,400 ชั่ง⁷⁰ เพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งอ้อยและน้ำตาลทรายในกิจการของตน คลองนี้ดำเนินการขุดแล้วเสร็จภายในปีเดียวและได้กลายเป็นคลองสำคัญในการค้าระหว่างหัวเมืองในลุ่มแม่น้ำท่าจีนกับกรุงเทพฯ⁷¹

ประการที่สาม พื้นที่บริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีน ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาตอนล่างและลุ่มแม่น้ำบางปะกงเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับทะเล อันเป็นเส้นทางที่เหมาะสมต่อการคมนาคมติดต่อและทำการค้า

⁶⁸ สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์, "อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506" (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2530), 4.

⁶⁹ เจ้าพระยา ทิพากรวงศมหาโกษาธิบดี (ขำ บุนนาค), พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3 (กรุงเทพฯ: ควอลิตี้บุ๊คส์, 2560), 194.

⁷⁰ เจ้าพระยา ทิพากรวงศมหาโกษาธิบดี (ขำ บุนนาค), พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 (กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี, 2547), 307.

⁷¹ ชยันต์ ออโอสัญญ, "สภาพเศรษฐกิจมณฑลราชบุรี พ.ศ. 2437 - 2453" (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2526), 158.

อีกทั้งยังเป็นเส้นทางอพยพของแรงงานชาวจีนที่สามารถเดินทางเข้ามายังแหล่งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในบริเวณลุ่มแม่น้ำดังกล่าวได้อย่างสะดวก ชาวจีนอพยพเป็นกลุ่มคนที่มีบทบาทต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอย่างมาก เพราะชาวจีนที่อพยพเข้ามายังไทยนอกจากมีทักษะความชำนาญในด้านการค้าแล้ว ชาวจีนบางกลุ่มที่อพยพมายังมีทักษะในด้านการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายอีกด้วย กล่าวได้ว่ากิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยต้นรัตนโกสินทร์ล้วนเป็นเรื่องที่อยู่ในมือของคนจีนทั้งสิ้น⁷²

เมื่อพิจารณาในส่วนของผู้ประกอบการและแรงงานในไร่อ้อยและโรงสีอ้อยทำน้ำตาลทรายพบว่าทั้งผู้ประกอบการและแรงงานส่วนใหญ่ล้วนเป็นชาวจีน โดยในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 24 ชาวจีนได้อพยพมายังไทยเป็นจำนวนมาก อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความวุ่นวายของการเมืองภายในประเทศจีนและความหนาแน่นของประชากรจีนที่เพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งประเทศจีนยังเผชิญกับปัญหาภัยธรรมชาติที่ส่งผลต่อเกษตรกรรมและการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ จนทำให้ประเทศจีนเผชิญกับปัญหาจากการก่อกบฏและทศกัณฐ์ภายในประเทศ ประกอบกับในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 24 นี้ เศรษฐกิจของไทยในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ได้เกิดการขยายตัวจนส่งผลให้เกิดความต้องการแรงงานอิสระ⁷³ จากปัจจัยต่าง ๆ ดังที่อธิบายไปข้างต้นจึงทำให้ชาวจีนหลังไหลเข้ามายังไทยเพื่อประกอบธุรกิจการค้าและเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างเป็นจำนวนมาก

ชาวจีนที่อพยพเข้ามายังไทยประกอบด้วยชาวจีนกลุ่มต่าง ๆ โดยจำแนกตามภาษาของแต่ละกลุ่ม ได้แก่ ชาวจีนกวางตุ้ง ชาวจีนแคะ ชาวจีนไหหลำ ชาวจีนฮกเกี้ยน และชาวจีนแต้จิ๋ว ในบรรดากลุ่มชาวจีนอพยพเหล่านี้ กลุ่มที่มีบทบาทต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมากที่สุดคือชาวจีนแต้จิ๋วซึ่งจี. วิลเลียม สกินเนอร์ อธิบายถึงชาวจีนแต้จิ๋วที่อพยพมานั้นเข้ามาทำการเกษตรในไทยภาคตะวันออกเฉียงใต้และตอนล่าง โดยในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ชาวจีนแต้จิ๋วที่อพยพเข้ามาส่วนมากมีพื้นเพมาจากเมืองเฉาโจว (Ch'ao - Chou) ซึ่งเป็นเมืองที่ผลิตน้ำตาลทรายเป็นสินค้าส่งออกของจีน⁷⁴ ดังนั้นเมื่อชาวจีนแต้จิ๋วที่อพยพมายังไทยย่อมนำประสบการณ์และทักษะความชำนาญในด้านการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายติดตัวมาด้วย ด้วยเหตุนี้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในสมัยต้น

⁷² วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19, 11.

⁷³ จี. วิลเลียม สกินเนอร์, สังคมจีนในประเทศไทย: ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์, พิมพ์ครั้งที่ 3, แปลโดยพรพรณี ฉัตรพลรักษ์ และคณะ, (กรุงเทพฯ: มติชน, 2564), 59 - 65.

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน, 79.

รัตนโกสินทร์จึงเป็นกิจการที่มีผู้ดำเนินงานล้วนเป็นชาวจีนแต่จิวทั้งสิ้น⁷⁵ โดยเฉพาะในด้านการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายที่ต้องอาศัยแรงงานรับจ้างชาวจีนเป็นจำนวนมากถึง 100 – 300 คนต่อโรง⁷⁶ ในสมัยรัชกาลที่ 3 ปรากฏหลักฐานมีการว่าจ้างแรงงานชาวจีนในกิจการสวนอ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายหลวงที่ฉะเชิงเทรา โดยกำหนดอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานในสวนอ้อยดังนี้

ตารางที่ 3 อัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานในสวนอ้อย จ.ศ. 1201

ประเภทของงาน	ค่าจ้าง (บาท/ไร่)
ฟื้นดิน	3 บาท 2 สลึง
ฟื้นดินกลับ	2 บาท
ขุดอ้อย	3 บาท
ขุดหลุม	1 บาท 2 สลึง 1 เฟื้อง
ปลูกอ้อย	2 สลึง
พรวนดิน บำรุงรักษาอ้อย	1 ตำลึง 2 สลึง

ที่มา: "บัญชีพระยาวิเศษลือชัย จำหน่ายเงินใช้สอยในการทำสวนอ้อย," จ.ศ. 1201, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3 ร.3 จ.ศ. 1201/9, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

จากข้อมูลอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานในสวนอ้อยข้างต้น พบว่าผู้ประกอบการสวนอ้อยต้องใช้ทุนทรัพย์ในการว่าจ้างแรงงานชาวจีนเพื่อปลูกอ้อยและบำรุงรักษาสวนอ้อยเป็นจำนวนมากถึงไร่ละ 15 บาทเศษ ซึ่งค่าจ้างเหมาแรงงานชาวจีนที่ทำหน้าที่พรวนดินและบำรุงรักษาอ้อยมีอัตราค่าจ้างสูงถึงไร่ละ 1 ตำลึง 2 สลึง หรือ 4 บาท 50 สตางค์⁷⁷ ส่วนอัตราค่าจ้างในโรงงานน้ำตาลทรายหลวงมีอัตราค่าจ้างเหมาวันละ 1 – 1.50 บาท ซึ่งเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างช่างไม้คนไทยที่ได้ค่าแรงเพียงวันละ 50 สตางค์⁷⁸ สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์ มีความเห็นในเรื่องอัตราค่าจ้างแรงงานชาวจีนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ค่อนข้างสูง เป็นเพราะน้ำตาลทรายเป็น

⁷⁵ สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์, "อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506", 10, อ้างจาก วอลเตอร์ เอฟ เวลา, *แผ่นดินพระนั่งเกล้า*, (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514), 50.

⁷⁶ วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, *การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19*, 19.

⁷⁷ "บัญชีพระยาวิเศษลือชัย จำหน่ายเงินใช้สอยในการทำสวนอ้อย," จ.ศ. 1201, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3, ร.3 จ.ศ. 1201/9, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁷⁸ วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, *การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19*, 20.

สินค้าส่งออกที่สำคัญของไทย เมื่อมีความต้องการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมากย่อมส่งผลให้อัตราค่าจ้างแรงงานในการผลิตย่อมสูงตามไปด้วย⁷⁹

อย่างไรก็ตามด้วยความชำนาญในด้านการค้าและทักษะเฉพาะในการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายของชาวจีน จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงต้นรัตนโกสินทร์เป็นอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยชาวจีนเกือบทั้งสิ้น อีกทั้งอัตราค่าจ้างแรงงานชาวจีนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่สูงเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ดึงดูดให้ชาวจีนเข้ามาเป็นแรงงานในการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก ซึ่งการเข้ามาเป็นแรงงานของชาวจีนนอกจากทำให้การผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกมีปริมาณที่เพิ่มขึ้นและสร้างผลกำไรอย่างงามให้แก่รัฐและบรรดาผู้ประกอบการเอกชนแล้ว รัฐยังได้รับผลประโยชน์เป็นจำนวนมากจากการเก็บเงินผูกปี้ซื้อมือจีนซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีของชาวจีนอีกช่องทางหนึ่งด้วยเช่นกัน

ด้วยสาเหตุจากความต้องการสินค้าน้ำตาลทรายของตลาดต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ผนวกกับความเหมาะสมของสภาพภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทราย อีกทั้งชาวจีนอพยพที่เข้ามามีบทบาทสำคัญต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งในด้านการผลิตและการค้า จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวและมีความเจริญเฟื่องฟูเป็นลำดับ ในสมัยรัชกาลที่ 3 หลังจากที่รัฐบาลไทยและอังกฤษได้ทำสนธิสัญญาเบอร์นีใน พ.ศ. 2369 ผลจากการทำสนธิสัญญาทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องยกเลิกผูกขาดสินค้าออกตามข้อบังคับเป็นผลให้พ่อค้าอังกฤษมีอิสระในการค้าขายในไทยมากขึ้น อีกทั้งยังก่อให้เกิดการขยายตัวของสินค้าส่งออกโดย ใน พ.ศ. 2373 ปริมาณการค้าของไทยกับอาณานิคมของอังกฤษเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะการค้าระหว่างไทยกับสิงคโปร์มีมูลค่ามากกว่า 7 แสน 7 หมื่นรูปี โดยน้ำตาลทรายเป็นสินค้าส่งออกอันดับหนึ่งของไทยที่ส่งไปยังสิงคโปร์มีมูลค่ากว่า 3 แสน 5 หมื่นรูปี⁸⁰ หรือเกือบร้อยละ 46 ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมด

อย่างไรก็ดีภายหลังจากการทำสนธิสัญญาเบอร์นีที่เป็นผลให้สินค้าน้ำตาลทรายของไทยที่เคยเป็นสินค้าผูกขาดของรัฐกลายเป็นสินค้าที่สามารถดำเนินการค้าได้โดยเสรีตามข้อตกลงในสนธิสัญญา ซึ่งได้ส่งผลให้การค้าน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณการส่งออกเพิ่มมากขึ้นดังที่กล่าวไปข้างต้น อย่างไรก็ตามในช่วงปลายรัชสมัยของรัชกาลที่ 3 ปรากฏว่ารัฐบาลกรุงเทพฯ เริ่มเปลี่ยนท่าทีและนโยบายหันเหกลับไปสู่การผูกขาดทางการค้าโดยเฉพาะสินค้าอันเป็นที่ต้องการของตลาดอย่างน้ำตาลทราย

⁷⁹ สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์, "อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506", 11.

⁸⁰ นิธิ เอียวศรีวงศ์, วัฒนธรรมกรรมพิภพวรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์, 72.

ในช่วงพุทธศตวรรษที่ 2380 รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงการค้าน้ำตาลทรายด้วยการกว้านซื้อน้ำตาลทรายจากเรือของพ่อค้าเอกชนที่เข้ามาค้าขายในกรุงเทพฯ วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่รัฐบาลสามารถผูกขาดน้ำตาลทรายได้ทางอ้อม และรัฐบาลเข้ามาควบคุมและผูกขาดการค้าน้ำตาลทรายได้อย่างเบ็ดเสร็จใน พ.ศ. 2385 โดยประกาศให้พ่อค้าชาวต่างชาติต้องซื้อขายน้ำตาลทรายจากพระคลังสินค้าเท่านั้น เป็นผลให้น้ำตาลทรายมีราคาสูงขึ้นถึงร้อยละ 40 ดังปรากฏในรายงานของนายฮันเตอร์ พ่อค้าชาวอังกฤษที่ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายน้ำตาลจากจากพ่อค้าเอกชนเป็นจำนวน 2,000 – 3,000 หาบ และตกลงราคาซื้อขายหาบละ 7 – 7.50 บาท แต่ภายหลังจากที่พระคลังสินค้าได้ประกาศดังกล่าว ทำให้นายฮันเตอร์ต้องซื้อน้ำตาลทรายจากพระคลังสินค้าในราคาหาบละ 9.50 บาท รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายผูกขาดการค้าน้ำตาลทรายเรื่อยมาจนสิ้นรัชสมัยรัชกาลที่ 3 นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลที่หันกลับมาผูกขาดน้ำตาลทรายแล้ว รัฐบาลยังเข้าไปควบคุมและผูกขาดสินค้าประเภทอื่นอีกด้วย ส่งผลให้การค้าของพ่อค้าอังกฤษในไทยต้องประสบปัญหาขาดทุน เนื่องจากไม่สามารถสู้ราคาสินค้าที่แพงขึ้นได้ รวมถึงปัญหาการกักตุนสินค้าของพระคลังสินค้าเพื่อโก่งราคาให้สูงขึ้น ทำให้พ่อค้าอังกฤษต้องใช้วิธีลักลอบซื้อน้ำตาลทรายจากตลาดมืด และมีการว่าจ้างให้พ่อค้าเอกชนขนออกไปยังสิงคโปร์หรือเมืองท่าอื่น⁸¹ ถึงแม้ว่าพ่อค้าชาวอังกฤษจะเผชิญกับอุปสรรคความยุ่งยากในการซื้อขายน้ำตาลทรายจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลกรุงเทพฯ ในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตามการค้าน้ำตาลทรายของไทยยังคงมีปริมาณการส่งออกที่ค่อนข้างสูง จากรายงานการค้าของ D.E. Malloch ใน พ.ศ. 2393 ปรากฏว่าการค้าระหว่างไทยกับสิงคโปร์ได้ขยายตัวมากขึ้นกว่าเดิม โดยไทยส่งสินค้าออกไปยังสิงคโปร์มีมูลค่าเกือบ 5 ล้าน 6 แสนบาท โดยเฉพาะน้ำตาลทรายซึ่งเป็นสินค้าส่งออกเป็นอันดับที่สองมีมูลค่าถึง 7 แสน 8 พันบาท คิดเป็นร้อยละ 12.68 ของมูลค่าสินค้าส่งออกทั้งหมด ส่วนสินค้าอื่น ๆ มีมูลค่าส่งออกน้อยกว่าน้ำตาลทรายลดหลั่นลงมาตามลำดับ ดังรายละเอียดในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สินค้าส่งออกของไทย พ.ศ. 2393

ลำดับที่	รายการสินค้าออก	มูลค่า (บาท)	ร้อยละ
1	สินค้าอื่น ๆ	1,127,200	20.18
2	น้ำตาลทราย	708,000	12.68
3	หนังสือตัว เขาสัตว์	503,000	9.01
4	ฝ้ายดิบ	450,000	8.06

⁸¹ นันทนช ชีวดิธรรม, "ผลกระทบของสนธิสัญญาเบอร์นี พ.ศ. 2369 ต่อเศรษฐกิจไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น", 190 - 192.

ลำดับที่	รายการสินค้าออก	มูลค่า (บาท)	ร้อยละ
5	ฝาง	350,000	6.27
6	ครึ่ง	254,000	4.55
7	ดีบุกและภาชนะดีบุก	253,500	4.54
8	ปลา	213,500	3.82
9	เบาะและที่นอนผ้าฝ้าย	211,500	3.79
10	เหล็กและเครื่องโลหะ	180,000	3.22
11	รังนก	172,800	3.09
12	ข้าว	150,000	2.69
13	น้ำมันหมูและไขมัน	146,000	2.61
14	กระวาน	124,000	2.22
15	เนื้อเค็ม	120,500	2.16
16	เปลือกไม้	110,000	1.97
17	น้ำมัน	101,000	1.81
18	ยาสูบ	100,000	1.79
19	ไม้กฤษณา	100,000	1.79
20	พริกไทย	99,000	1.77
21	งาช้าง	80,000	1.43
22	รง	31,000	0.56
	รวมมูลค่าสินค้าส่งออก	5,585,000	100.00

ที่มา: Ingram, Jame C, *Economic Change in Thailand: 1850-1970*, (Stanford, California: Stanford University Press, 1971), 22, อ้างจาก D.E. Malloch, *Siam, Some General Remarks on Its Productions*, (Calcutta, 1852).

ข้อมูลจากตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่าน้ำตาลทรายได้กลายเป็นสินค้าที่มีการผลิตแบบอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและสร้างรายได้อย่างงามให้แก่ไทย โดยประมาณการว่าในสมัยรัชกาลที่ 3 จนถึงช่วงต้นรัชกาลที่ 4 ไทยสามารถผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายเฉลี่ยปีละ 50,000 – 90,000 หาบ และใน พ.ศ. 2393 ไทยส่งออกน้ำตาลทรายกว่า 82,300 หาบ มีมูลค่ามากถึง 700,000 บาท⁸² ต่อมาภายหลังจากรัฐบาลไทยกับอังกฤษลงนามในสนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 เป็นผลให้การผูกขาดการค้าโดยพระคลังสินค้าถูกยกเลิกโดยสิ้นเชิง น้ำตาลทรายกลับมาเป็นสินค้าส่งออกที่สามารถดำเนินการซื้อขายได้โดยเสรีอีกครั้ง และผลจากการค้าเสรีทำให้ไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายเป็น

⁸² วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19, 9.

จำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับการส่งออกที่ผ่านมา โดยใน พ.ศ. 2402 ไทยมีการส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมากถึง 203,596 หาบ⁸³

การค้าน้ำตาลทรายที่ขยายตัวในสมัยต้นรัตนโกสินทร์จนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 นอกจากนำมาซึ่งรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการและรัฐได้อย่างงามแล้ว การจัดเก็บภาษีอากรก็ยังสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐด้วยอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ซึ่งอุตสาหกรรมดังกล่าวมีการจัดเก็บภาษีตั้งแต่การเพาะปลูกอ้อย กระบวนการผลิต ตลอดจนการเก็บภาษีจากการค้ำน้ำตาลทราย และการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ดังกล่าวก็ได้สร้างรายได้ให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก กล่าวคือรัฐบาลไทยจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายที่ส่งออกไปยังต่างประเทศ โดยเรือที่ซักรงของชาวยุโรปต้องเสียภาษีน้ำตาลทรายหาบละ 1 บาท 50 สตางค์ แต่ถ้าส่งออกโดยเรือสำเภาเงินจะไม่เสียภาษี⁸⁴ ซึ่งการจัดเก็บภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในสมัยรัชกาลที่ 4 ยังคงรูปแบบการจัดเก็บภาษีอากรเช่นเดียวกับในสมัยรัชกาลที่ 3 โดยภาษีเตาโรงน้ำตาลทรายเรียกเก็บจากหลังกู้โรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายตลอดจนเจ้าของเตาตามขนาดกระทะที่ใช้กับเตา ซึ่งเมืองฉะเชิงเทราเรียกเก็บภาษีสำหรับเตากระทะใหญ่ปีละ 1 ชั่ง 5 ตำลึง และเตากระทะเล็กเรียกเก็บปีละ 12 ตำลึง 2 บาท ส่วนเมืองนครชัยศรีและเมืองสาครบุรีเรียกเก็บภาษีเตากระทะใหญ่ปีละ 1 ชั่ง 17 ตำลึง และเตากระทะเล็กเรียกเก็บปีละ 18 ตำลึง 3 บาท⁸⁵

ในสมัยรัชกาลที่ 4 การจัดเก็บภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายนำมาซึ่งรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนมากในแต่ละปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีน้ำตาลอ้อยที่มีผู้ประมุขแข่งขันขอรับทำเป็นเจ้าของภาษีนายอากรผูกขาดในอัตราที่ค่อนข้างสูง ผู้ที่เป็นเจ้าภาษีน้ำตาลอ้อยผูกขาดมักจัดเก็บภาษีอากรแบบเบ็ดเสร็จเพียงรายเดียวครอบคลุมทั้ง 36 หัวเมือง ได้แก่ แขวงกรุงเทพฯ แขวงกรุงเก่า อ่างทอง อินทร์บุรี พรหมบุรี สิงห์บุรีสรรคบุรี ไชยนาท ตาก อุตรดิตถ์ นครราชสีมา สระบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ นครชัยศรี สมุทรสาคร ชลบุรี พนัสนิคม นนทบุรี ระยอง

⁸³ "จดหมายเหตุเผยแพร่พยานิชย์ เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย," 3 มกราคม พ.ศ. 2464, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.6 ค.16.1/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁸⁴ เจนนิเฟอร์ เวย์น คุกแมน, การค้าทางเรือสำเภาจีน - สยาม ยุคต้นรัตนโกสินทร์, แปลโดย ชื่นจิตต์ อ่ำไพพรรณ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), 50.

⁸⁵ "สารตราลำดับที่ 10 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาษีเตาโรงน้ำตาลทราย 1 เมือง," จ.ศ. 1220, เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4, ร.4 รล.-กท. เล่ม 15, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ลพบุรี มโนรมย์ พิจิตร พิไชย นครสวรรค์ พิษณุโลก สุโขทัย สรรค์โลก กำแพงเพชร ฉะเชิงเทรา
ปราจีนบุรี นครนายก จันทบุรีและตราด⁸⁶

อย่างไรก็ดีในช่วงทศวรรษที่ 2400 เจ้าภาชีนายอากรที่มีบทบาทต่อการจัดเก็บภาชีน้ำอ้อย
ผูกขาดมากที่สุดคือ พระภาชีสมบัติบริบูรณ์หรือเจ้าสัวยิ้ม คหบดีชาวจีนที่เข้ามารับราชการเป็นเจ้า
ภาชีนายอากร รับทำภาชีอากรหลากหลายชนิด เช่น อากรสุรา อากรฝิ่น และภาชีน้ำอ้อย โดย
เจ้าสัวยิ้มเป็นผู้ยื่นประมูลขอรับทำภาชีน้ำอ้อยผูกขาดจนได้เป็นเจ้าภาชีน้ำอ้อยเกือบทุกปี ซึ่งในแต่ละ
ปีที่เจ้าสัวยิ้มจะนำเงินภาชีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายปีละ 150 ชั่ง โดยรัฐบาลกำหนดให้เจ้าภาชีน้ำอ้อยส่ง
เงินภาชีให้แก่เจ้าจำนวนปีละ 4 งวด งวดละ 37 ชั่ง 10 ตำลึง และกำหนดให้เจ้าภาชีเรียกเก็บภาชี
น้ำอ้อยตามพิภคที่รัฐบาลได้กำหนด โดยน้ำอ้อยงบบทหนึ่งเก็บ 2 สลึง น้ำอ้อยชั้น 100 ทนานเก็บ
3 สลึง น้ำอ้อยเหลวโรงงานน้ำตาลทรายให้เรียกเก็บเท่ากับผู้ที่ซื้อมาจากโรงงานน้ำตาลทรายไปขายพิภคต่อม
ละ 2 สลึง⁸⁷ เจ้าสัวยิ้มนอกจากจะเป็นเจ้าภาชีน้ำอ้อยผูกขาดแล้ว ยังรับตำแหน่งเป็นนายอากรเตาสุรา
ด้วยเช่นกัน ดังปรากฏในสารตราว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาชีน้ำอ้อยที่ระบุว่า "...ผู้ใดเป็นนายอากรเตาสุราก็
ต้องรับภาชีน้ำอ้อยไปทำด้วย..."⁸⁸ นอกจากนี้เจ้าสัวยิ้มยังมีกิจการโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายขนาด
ใหญ่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำท่าจีน ซึ่งรายละเอียดของกิจการโรงหีบอ้อยของเจ้าสัวยิ้มจะอธิบายในหัวข้อ 2.2
ที่ว่าด้วยการลงทุนและการดำเนินงานในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก่อน พ.ศ. 2420

พระภาชีสมบัติบริบูรณ์ (เจ้าสัวยิ้ม) รับทำภาชีน้ำอ้อยและอากรเตาสุราตั้งแต่ พ.ศ. 2403
จนถึง พ.ศ. 2404 แต่ในปีถัดมาหลวงบริบูรณ์สุรากรรับทำภาชีน้ำอ้อยผูกขาดแทนเจ้าสัวยิ้ม โดยนำ
เงินภาชีน้ำอ้อยขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายปีละ 150 ชั่ง เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามในปีเดียวกันนี้หลวงบริบูรณ์
สุรากรได้เกิดความขัดแย้งกับเจ้าสัวยิ้มผู้รับทำภาชีน้ำอ้อยคนเก่า เนื่องจากคนในบังคับของเจ้าสัวยิ้ม
ดำเนินการจัดเก็บภาชีน้ำอ้อยล่าช้ายังไม่ทันเสร็จสิ้น หลวงบริบูรณ์สุรากรก็ได้สั่งให้คนในบังคับไป
ดำเนินการจัดเก็บภาชีน้ำอ้อยรอบใหม่ทันที จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าภาชีน้ำอ้อยคนเก่า
กับคนใหม่ในเรื่องการจัดเก็บภาชีที่ทับซ้อนกันจนกลายเป็นคดีความยื่นฟ้องร้อง ท้ายที่สุดพระยา

⁸⁶ "สารตราลำดับที่ 5 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาชีน้ำอ้อย 4 เมือง," จ.ศ. 1222, เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม
รัชกาลที่ 4, ร.4 รล.-กท. เล่ม 20, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁸⁸ "สารตราลำดับที่ 4 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาชีน้ำอ้อย," จ.ศ. 1230, เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาล
ที่ 4, ร.4 รล.-กท. เล่ม 35, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

พิษณุโลกจึงต้องเข้ามาดำเนินการใกล้เคียงความขัดแย้ง⁸⁹ ต่อมาใน พ.ศ. 2406 เจ้าสัวยิ้มได้ยื่นประมูลขอรับทำภาษีน้ำอ้อยต่อจากหลวงบริบูรณ์สุรากรและได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าภาษีน้ำอ้อยผูกขาดและดำเนินการจัดเก็บภาษีน้ำอ้อยผูกขาดมาอย่างต่อเนื่องจนถึงพ.ศ. 2411⁹⁰

อย่างไรก็ตามในส่วนจากรายได้ของรัฐที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีน้ำอ้อยผูกขาดในช่วงทศวรรษที่ 2400 จนถึงทศวรรษที่ 2410 ก่อนข้างคงที่ กล่าวคือเจ้าภาษีน้ำอ้อยทั้งพระภาษีสมบัติบริบูรณ์ (เจ้าสัวยิ้ม) และหลวงบริบูรณ์สุรากร มักเสนอเงินภาษีให้แก่รัฐปีละ 150 ซึ่ง เสมอกันทุกปี แต่กระนั้นเงินภาษีน้ำอ้อยที่เจ้าภาษีมอบให้แก่รัฐในแต่ละปีก็ยังมีมูลค่าที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับเงินภาษีถ่วงปลาหู ซึ่งเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้าแปรรูปทั่วทุกหัวเมืองเช่นเดียวกันกับภาษีน้ำอ้อย ซึ่งเจ้าภาษีถ่วงปลาหูโดยส่วนใหญ่จะเสนอเงินภาษีให้แก่รัฐเพียงปีละ 126 ซึ่งเท่านั้น⁹¹

ภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่สร้างรายได้เป็นจำนวนมากให้แก่รัฐอีกชนิดหนึ่งคือภาษีน้ำตาลทราย เดิมทีในสมัยรัชกาลที่ 3 ภาษีน้ำตาลทรายเป็นภาษีอากรผูกขาดที่มีผู้ประมูลรับทำเบ็ดเสร็จรายเดียวครอบคลุมทั้ง 36 หัวเมือง เช่นกรณีของหลวงพิทักษ์ทศกรเป็นผู้รับทำภาษีน้ำตาลทรายผูกขาดเพียงรายเดียวใน พ.ศ. 2388 และได้นำเงินภาษีน้ำตาลทรายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายมากถึงปีละ 660 ซึ่ง⁹² ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 เมื่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีความเจริญรุ่งเรืองทั้งในด้านการผลิตและการค้ำน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกซึ่งขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากรัฐบาลจึงมีนโยบายการจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายที่เข้มงวดมากขึ้นเพื่อเพิ่มพูนรายได้จากการจัดเก็บภาษีน้ำตาลทราย โดยแบ่งพื้นที่การจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายออกเป็น 3 เขต สามารถจำแนกพื้นที่การจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายได้ดังนี้

⁸⁹ "หนังสือลำดับที่ 24 ว่าด้วยตัดสินเจ้าภาษีน้ำอ้อยคนเก่าใหม่วิวาทกัน," จ.ศ. 1225, เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4, ร.4 รล.-กท. เล่ม 25, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁹⁰ "สารตราลำดับที่ 4 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาษีน้ำอ้อย," จ.ศ. 1230, 4, ร.4 รล.-กท. เล่ม 35, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁹¹ รังสรรค์ ณะพรพันธ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย: คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), 57 - 67.

⁹² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา ดำรงราชานุภาพ, ลัทธิธรรมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ 15 ตำนานภาษีอากรบางอย่างกับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2466. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเจ้าหญิงสร้อยทจันทร์ 20 มีนาคม 2466), 17.

เขตที่ 1 ตามลำน้ำเจ้าพระยาจนถึงหัวเมืองเหนือ มีทั้งสิ้น 19 หัวเมือง ได้แก่ กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นครเขื่อนขันธ์ แขวงเมืองกรุงเก่า อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี อินทร์บุรี พรหมบุรี สิงห์บุรี สรรคบุรี ไชยนาท อุทัยธานี มโนรมย์ นครสวรรค์ บรรพตพิสัย กำแพงเพชร ตาก สุโขทัย

เขตที่ 2 หัวเมืองตะวันออก มีทั้งสิ้น 9 หัวเมือง ได้แก่ ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี พนมสนิคม ชลบุรี บางละมุง ระยอง ตราด จันทบุรี

เขตที่ 3 หัวเมืองตะวันตก มีทั้งสิ้น 8 หัวเมือง ได้แก่ สาครบุรี นครชัยศรี สุพรรณบุรี สมุทรสงคราม ราชบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ปราณบุรี⁹³

การจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายในรูปแบบดังกล่าว รัฐบาลจะมอบหมายให้เจ้าภาษีนายอากรในแต่ละเขต ดำเนินการจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายในท้องที่ของตนเองตามพิกัตอัตราที่รัฐบาลกำหนด โดยเรียกเก็บภาษีน้ำตาลทรายขาวหาบละ 2 สลึง และน้ำตาลทรายแดงหาบละ 1 สลึง⁹⁴ ซึ่งผู้ประมวลรับทำภาษีน้ำตาลทรายรายใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 4 คือ หลวงวารีย์ราชายุทธ ใน พ.ศ. 2404 รับหน้าที่เป็นเจ้าภาษีน้ำตาลทรายมากถึง 2 เขต คือเขตที่ 1 ตามลำน้ำเจ้าพระยาจนถึงหัวเมืองเหนือและเขตที่ 3 หัวเมืองตะวันตก โดยในเขตที่ 1 ตามลำน้ำเจ้าพระยาจนถึงหัวเมืองเหนือ หลวงวารีย์ราชายุทธได้ทูลเกล้าฯ ถวายเงินภาษีน้ำตาลทรายใน พ.ศ. 2404 เป็นจำนวน 100 ชั่ง โดยจำนวนเงินที่ทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นแก่หน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

ภาษีน้ำตาลทราย หลวงวารีย์ราชายุทธรับทำ	รวมเงิน	100	ชั่ง
ขึ้น พระคลังสินค้าในพระบรมหาราชวัง		67	ชั่ง
ขึ้น พระคลังเดิม		15	ชั่ง
ขึ้น พระคลังสินค้าในพระบวรราชวัง		6	ชั่ง
ขึ้น พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงวงษาฯ		1	ชั่ง
ขึ้น วัดพระศรีรัตนศาสดาราม		1	ชั่ง
ขึ้น เจ้าตั้งกรมและไม่ตั้งกรมและยกไว้ใช้ราชการต่าง ๆ		10	ชั่ง ⁹⁵

⁹³ นิธิ เอียวศรีวงศ์, *วัฒนธรรมกรรมพิภพวรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์*, 107 - 108.

⁹⁴ "สารตราลำดับที่ 31 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาษีน้ำตาลทราย 2 ฉบับ 6 เมือง," จ.ศ. 1230, เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4, ร.4 รล.-กท. เล่ม 36, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁹⁵ "สารตราลำดับที่ 4 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาษีน้ำตาลทราย 2 เมือง," จ.ศ. 1223, เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4, ร.4 รล.-กท. เล่ม 21, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

หลวงวารีราชายุทธเป็นเจ้าภาษีน้ำตาลทรายในเขตที่ 1 จัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายตามลำน้ำเจ้าพระยาจนถึงหัวเมืองเหนือถึง 2 ปี แต่เนื่องด้วยข้อจำกัดทางหลักฐานในขณะนี้จึงยังไม่สามารถอธิบายถึงความสืบเนื่องของเจ้าภาษีน้ำตาลทรายในเขตดังกล่าวในช่วงทศวรรษที่ 2400 ได้โดยละเอียด อย่างไรก็ตามหลักฐานจากสารตราในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ระบุว่าขุนภักดีสินทยากร (จิ้นชุ่ม) ขอรับทำภาษีน้ำตาลทรายเขตที่ 1 ใน พ.ศ. 2413 โดยทูลเกล้าฯ ถวายเงินภาษีน้ำตาลทรายเป็นจำนวน 65 ชั่ง 4 ตำลึง 1 บาท 35 ไพ⁹⁶

ส่วนในเขตที่ 3 หัวเมืองตะวันตก หลวงวารีราชายุทธรับทำภาษีน้ำตาลทรายถึง 2 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2404 จนถึง พ.ศ. 2405 โดยทูลเกล้าฯ ถวายเงินภาษีน้ำตาลทรายสูงสุดถึงปีละ 240 ชั่ง 5 ตำลึง⁹⁷ ต่อมาใน พ.ศ. 2406 ขุนภักดีอากรขอรับทำภาษีน้ำตาลทรายแทนหลวงวารีราชายุทธ โดยเสนอเงินภาษีทูลเกล้าฯ ถวายปีละ 240 ชั่ง 5 ตำลึง⁹⁸ เช่นเดียวกับเจ้าภาษีน้ำตาลทรายคนเก่า ขุนภักดีอากรเป็นเจ้าภาษีอากรน้ำตาลทรายในเขตหัวเมืองตะวันตกถึง 4 ปี ต่อมาใน พ.ศ. 2410 หลวงวิวัฒน์ศกร (จิ้นพุ่ม) ขอรับทำภาษีน้ำตาลทรายต่อจากขุนภักดีอากร โดยขอลดเงินภาษีทูลเกล้าฯ ถวายลงมาอีก 4 ชั่ง 5 ตำลึง เหลือเพียง 236 ชั่ง⁹⁹

ส่วนการจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายเขตที่ 2 หัวเมืองตะวันออก ด้วยข้อจำกัดทางหลักฐานที่เกี่ยวข้องในช่วงทศวรรษที่ 2400 ที่ขณะนี้ยังไม่พบหลักฐานจึงไม่สามารถอธิบายถึงจำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในเขตนี้ แต่อย่างไรก็ดีได้พบหลักฐานจากสารตราในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ระบุถึงเจ้าภาษีน้ำตาลทรายในเขตหัวเมืองตะวันออกในช่วงทศวรรษที่ 2410 กล่าวคือ ขุนภักดีสินทยากร (จิ้นแพ) ขอประมุขรับทำภาษีน้ำตาลทรายในเขตหัวเมืองตะวันออกใน พ.ศ. 2414 โดยทูลเกล้าฯ ถวายเงินภาษีน้ำตาลทรายเป็นจำนวนถึง 190 ชั่ง 14 ตำลึง 1 บาท 3 สลึง 441 ไพ ในปีถัดมา ขุนภักดีสินทยากร (จิ้นอุยจิ้น) ได้ขอประมุขรับทำภาษีน้ำตาลทรายแทนจิ้นแพ โดยเสนอเงินทูลเกล้าฯ

⁹⁶ "ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาษีน้ำตาลทราย 6 เมือง," จ.ศ. 1231 - 1232, เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กรมพระกลาโหม, ร.5 รล.-กท./8 เล่ม 2 สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁹⁷ "สารตราลำดับที่ 6 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาษีน้ำตาลทราย 4 เมือง," จ.ศ. 1223, เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4, ร.4 รล.-กท. เล่ม 21, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁹⁸ "สารตราลำดับที่ 9 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาษีน้ำตาลทราย," จ.ศ. 1225, เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4, ร.4 รล.-กท. เล่ม 25, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁹⁹ "นำตั้งเงินฮกปนที่ขุนภักดีสินทยากร เจ้าภาษีน้ำตาลทราย," จ.ศ. 1230, เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย, ร.5 รล. - มท./127 เล่ม 1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ถวายเงินภาษีลดลงมาเหลือเพียง 152 ชั่ง 14 ตำลึง 1 บาท 3 สลึง 441 ไพ¹⁰⁰ และใน พ.ศ. 2416 ขุนภักดีสินทยาการ (จิ้นยุ่น) ขอรับทำภาษีน้ำตาลทรายแทนจิ้นยู่จิ้น โดยเสนอเงินทูลเกล้าฯ ถวายลดลงจากเจ้าภาษีคนก่อนหน้าเหลือเพียง 144 ชั่ง 1 ตำลึง 2 บาท 1 เฟื้อง 165 ไพ¹⁰¹

จากการค้นคว้าหลักฐานชั้นต้นและเรียบเรียงข้อมูลการจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายของเจ้าภาษีนายอากรทั้ง 3 เขต ดังที่กล่าวไปข้างต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าเจ้าภาษีนายอากรที่ขอประมุขรับทำภาษีน้ำตาลทรายในแต่ละเขตได้มีความพยายามลดจำนวนเงินภาษีที่ขอประมุขในแต่ละปี ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า การลดจำนวนเงินภาษีที่ขอประมุขเป็นหนึ่งในวิธีการทุจริตของเจ้าภาษีนายอากรที่ต้องการหลบเลี่ยงการทูลเกล้าฯ ถวายเงินให้แก่รัฐอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นวิธีที่เจ้าภาษีน้ำตาลทรายใช้เท่านั้น หากแต่ปรากฏให้เห็นจากหลักฐานการขอประมุขรับทำภาษีของเจ้าภาษีนายอากรเกือบทุกประเภท โดยเจ้าภาษีนายอากรส่วนมากมักให้เหตุผลกับทางราชการว่า ผลผลิตที่ได้ในแต่ละปีมีจำนวนที่ลดลงและส่งผลให้การจัดเก็บภาษีในแต่ละปีได้เป็นจำนวนที่ลดลงจนไม่สามารถส่งเงินครบตามจำนวนที่เจ้าภาษีนายอากรคนเก่าเคยส่งให้ได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่รัฐต้องเผชิญมาตลอดรัชสมัยของรัชกาลที่ 4 อีกทั้งการดำเนินงานของข้าราชการที่ปราศจากความเข้มงวดในแต่ละท้องที่ และการทุจริตติดสินบนของเจ้าภาษีนายอากรกับข้าราชการท้องถิ่นจึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้เจ้าภาษีนายอากรสามารถกระทำการทุจริตได้อย่างเปิดเผย¹⁰² ดังสะท้อนให้เห็นจากหลักฐานการขอประมุขรับทำภาษีน้ำตาลทรายของเจ้าภาษีนายอากรในเขตที่ 2 และเขตที่ 3 แต่อย่างไรก็ดี จากข้อมูลของการแบ่งเขตพื้นที่จัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายของเจ้าภาษีนายอากรพบว่า เขตที่มีการเสนอเงินประมุขรับทำภาษีน้ำตาลทรายสูงสุดคือเขตที่ 3 หัวเมืองตะวันตก รองลงมาคือเขตที่ 2 หัวเมืองตะวันออก และเขตที่ 1 ตามลำน้ำเจ้าพระยาจนถึงหัวเมืองเหนือตามลำดับ สาเหตุที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในเขตตะวันตกมีความสำคัญอันเนื่องมาจากพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ราบลุ่มขนาดใหญ่ มีแม่น้ำสายสำคัญ 2 สายสำคัญคือแม่น้ำท่าจีนและแม่น้ำแม่กลอง และยังมีคลองแยกเชื่อมกับแม่น้ำหลายสาย ทำให้พื้นที่บริเวณนี้มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูกอ้อย

¹⁰⁰ "ตราแต่งตั้งจิ้นยู่จิ้นเป็นภาษีน้ำตาลทรายหัวเมืองตะวันออก," จ.ศ. 1233 - 1235, เอกสารเย็บเล่มรัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ, ร.5 กต. 16/73, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁰¹ "ตราแต่งตั้งจิ้นยุ่นเป็นภาษีน้ำตาลทราย," จ.ศ. 1235 - 1237, เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ, ร.5 กต. 21/29, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁰² ญาดตา ประภาพันธุ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น (กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2524), 214 - 218.

ผลิตน้ำตาลทราย อีกทั้งยังเป็นเส้นทางคมนาคมที่สะดวกต่อการขนส่งสินค้า¹⁰³ จึงทำให้พื้นที่บริเวณนี้มีสวนอ้อยและโรงสีอ้อยทำน้ำตาลทรายกระจายตัวอยู่ตามลำน้ำเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีนที่มีโรงสีอ้อยตั้งอยู่ริมสองฝั่งแม่น้ำมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 30 โรง¹⁰⁴ เมื่อมีโรงสีอ้อยทำน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก เจ้าภาษีนายอากรย่อมสามารถจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายและน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนมากเช่นกัน จึงทำให้มีผู้แข่งขันประมูลรับทำภาษีน้ำตาลทรายในเขตหัวเมืองตะวันตกเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าเขตอื่น ซึ่งส่งผลให้รัฐได้รับรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรจากอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นมูลค่าที่สูง โดยในสมัยรัชกาลที่ 4 รัฐสามารถจัดเก็บภาษีอากรจากอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายยังคงเป็นมูลค่าที่สูงมาก โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายเพียงชนิดเดียวก็สร้างรายได้ให้แก่รัฐในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นจำนวนมากถึง 3,125 ชั่ง (250,000 บาท) ในขณะที่การจัดเก็บภาษีน้ำตาลโตนดซึ่งเป็นน้ำตาลที่มีการผลิตในระดับครัวเรือนเพื่อการบริโภคภายในได้เพียง 125 ชั่ง (10,000 บาท) เท่านั้น¹⁰⁵ นอกจากนี้ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บได้จากการผลิตน้ำตาลทรายที่มีมูลค่าสูงยังสะท้อนให้เห็นอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเป็นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออกที่สำคัญ ที่สร้างรายได้ให้รัฐจากทั้งการส่งออกรวมทั้งการจัดเก็บภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอีกด้วย

จากที่อธิบายมาข้างต้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าในช่วงต้นรัตนโกสินทร์จนถึงก่อน พ.ศ. 2420 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีความเจริญเฟื่องฟูเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในด้านการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่มีเป้าหมายการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดต่างประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายนำมาซึ่งรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการและพ่อค้าอย่างงาม อีกทั้งรัฐยังได้รับผลประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้อีกเป็นจำนวนมาก โดยในประเด็นถัดมาจะอธิบายถึงการลงทุนและการดำเนินงานในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก่อน พ.ศ. 2420 เพื่อให้เข้าใจถึงบทบาทของกลุ่มคนที่เข้ามามีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ตลอดจนเข้าใจถึงขั้นตอนการดำเนินงานของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก่อน พ.ศ. 2420 โดยละเอียด

¹⁰³ วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19, 21 - 23.

¹⁰⁴ มงเซญอร์ ปาลเลกัวซ์, เล่าเรื่องกรุงสยาม, 85.

¹⁰⁵ ญาตา ประภาพันธุ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น, 265.

2.2 การลงทุนและการดำเนินงานในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก่อน พ.ศ. 2420

สภาพเศรษฐกิจในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ มีลักษณะที่ผสมผสานระหว่างเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเอง (Self Sufficient Economy) กับเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economy) กล่าวคือ เศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองเป็นโครงสร้างเศรษฐกิจหลักในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ที่ยังคงสภาพที่มีการผลิตแบบพอเพียง มีจุดมุ่งหมายการผลิตเพื่อการบริโภคภายในครัวเรือน ผลผลิตส่วนเกินที่เหลือจะถูกนำไปจ่ายภาษีอากรให้แก่รัฐ หรือนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าต่าง ๆ รูปแบบการผลิตยังคงเป็นการผลิตแบบดั้งเดิมที่อาศัยธรรมชาติและแรงงานคนหรือแรงงานสัตว์เป็นสำคัญ¹⁰⁶ ส่วนเศรษฐกิจแบบตลาดเป็นสภาพเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมาซ้อนในเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเอง เป็นผลมาจากการขยายตัวทางการค้ากับต่างประเทศเป็นสำคัญ รูปแบบเศรษฐกิจดังกล่าวเกิดขึ้นในพื้นที่ภาคกลางและพื้นที่ใกล้เคียง เช่น กรุงเทพฯ สาครบุรี (หรือเมืองสมุทรสาคร) แม่กลอง นครชัยศรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี¹⁰⁷ รูปแบบเศรษฐกิจแบบตลาดในสมัยต้นรัตนโกสินทร์มีการลงทุนในกิจการต่าง ๆ มีการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด กิจกรรมทางเศรษฐกิจมีลักษณะแบ่งงานกันทำและมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าด้วยเงินตรา แต่ทว่าปัญหาของเศรษฐกิจแบบตลาดในสมัยต้นรัตนโกสินทร์คือ ปริมาณของเงินตราที่หมุนเวียนมีอย่างจำกัด การแลกเปลี่ยนสินค้าโดยตรงจึงยังคงเป็นสิ่งที่จำเป็น และเงินตรามักกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนน้อย เช่น กษัตริย์ กลุ่มขุนนาง และกลุ่มชาวต่างชาติ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าและมีความคุ้นเคยกับการใช้ระบบเงินตรา จึงเป็นข้อจำกัดที่ทำให้เศรษฐกิจแบบตลาดไม่สามารถหลุดพ้นจากเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองได้ทั้งหมด¹⁰⁸ ซึ่งเมื่อพิจารณาในกรณีของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายนับได้ว่าเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจแบบตลาดที่เกิดขึ้นในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ อีกทั้งยังเป็นกิจการที่สร้างรายได้อย่างงามให้แก่ผู้ลงทุน ดังนั้นการศึกษาในหัวข้อนี้จึงแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ประเด็นคือ การลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและการดำเนินงานในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก่อนพ.ศ. 2420

¹⁰⁶ ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล, "การเกษตรแบบพอเพียงชีพในสมัยรัตนโกสินทร์," วารสารสุโขทัยธรรมาธิราช 8, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2538): 104 - 106.

¹⁰⁷ ศรีัญญา คันธาชีพ, "พัฒนาการทางเศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำบางปะกง พ.ศ. 2419 - 2475" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2540), 64 - 65.

¹⁰⁸ ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล, "ภาพชีวิตเศรษฐกิจไทยจากนิราศสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น," วารสารสุโขทัยธรรมาธิราช 7, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2537): 36.

2.2.1 การลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก่อน พ.ศ. 2420

ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์เป็นช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้มีการขยายตัวเพื่อตอบสนองต่อความต้องการจากตลาดต่างประเทศเป็นสำคัญ อีกทั้งการดำเนินกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายนั้นก็สร้างรายได้อย่างงามให้แก่ผู้ลงทุน แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจำเป็นต้องอาศัยเงินทุนหมุนเวียนในการว่าจ้างแรงงานและใช้ทุนทรัพย์ในการดำเนินกิจการที่ค่อนข้างสูง ดังนั้นกลุ่มคนที่คุ้นเคยกับเศรษฐกิจแบบตลาดและการใช้ระบบเงินตราจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในด้านการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อแสวงหากำไรจากการค้า จากหลักฐานในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ปรากฏว่ามีกลุ่มคนที่เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายด้วยกัน 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ปกครอง กลุ่มชาวจีน และชาวตะวันตก ดังต่อไปนี้

การลงทุนของกลุ่มผู้ปกครอง

ในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ การลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของกลุ่มผู้ปกครองของไทยประกอบไปด้วยพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ตลอดจนกลุ่มขุนนางในราชสำนัก โดยกลุ่มผู้ปกครองมีบทบาทเป็นผู้ออกทุนทรัพย์ในการทำสวนอ้อยและทำโรงหีบหลวง และใช้อำนาจทางการเมืองควบคุมกิจการของตนเอง ส่วนกระบวนการจัดการและการดำเนินงานในสวนอ้อยและโรงหีบหลวง กลุ่มผู้ปกครองจะมอบหมายให้ชาวจีนเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลักรับควบคุมแรงงานและการผลิตภายในกิจการของตน สาเหตุที่กลุ่มชนชั้นปกครองอาศัยกลุ่มชาวจีนเป็นผู้ดำเนินการเนื่องจากกลุ่มชาวจีนเป็นกลุ่มชาวต่างชาติที่มีทักษะในด้านการเพาะปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทราย และมีความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มผู้ปกครองในด้านการค้าและกิจการต่าง ๆ ที่กลุ่มผู้ปกครองเป็นผู้ลงทุน อีกทั้งชาวจีนยังมีหน้าที่จัดหาแรงงานคนเพื่อการเกษตรและผลิตสินค้า อันเป็นที่มาของรายได้ให้แก่กลุ่มผู้ปกครอง¹⁰⁹

หลักฐานที่บ่งชี้ถึงการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของกลุ่มผู้ปกครองปรากฏในบัญชีของโรงงานน้ำตาลทรายหลวง จ.ศ. 1200 (พ.ศ. 2381) พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) ทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระวิเศษฤๅไชยเจ้าเมืองฉะเชิงเทราเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในการทำสวนอ้อย 223 ไร่ เพื่อส่งเข้าโรงงานน้ำตาลทรายหลวง¹¹⁰ ในรายงานบัญชีของพระวิเศษฤๅไชย จ.ศ. 1201 (พ.ศ. 2382) ยังระบุว่าการทำสวนอ้อยหลวงนี้ใช้เงินลงทุนมากถึง 30,712 บาท อย่างไรก็ตาม

¹⁰⁹ จี. วิลเลียม สกินเนอร์, **สังคมจีนในประเทศไทย: ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์**, พิมพ์ครั้งที่ 3, 152.

¹¹⁰ "เรื่องบัญชีเงินซึ่งใช้ในโรงงานน้ำตาลทรายหลวง," จ.ศ. 1200, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3, ร.3 จ.ศ. 1200/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ก็ตามการประกอบกิจการของหลวงก็ยิ่งประสบปัญหาขาดทุน โดยมีสาเหตุมาจากการลงทุนมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูงมาก ตั้งแต่การจัดซื้อที่ดินของราษฎร การขุดคลอง การว่าจ้างชาวจีนมีฝีมือสร้างเครื่องมือในการทำสวนอ้อย ตลอดจนแรงงานที่ใช้ในสวนอ้อยและโรงหีบหลวงล้วนต้องอาศัยการจ้างแรงงานชาวจีนทั้งหมด¹¹¹ ประกอบกับความไม่ชำนาญในด้านการบริหารกิจการและอาจรวมไปถึงการฉ้อราษฎ์บังหลวงของข้าราชการย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงในการลงทุนของกลุ่มผู้ปกครอง¹¹²

นอกจากการลงทุนทำสวนอ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายหลวงที่ฉะเชิงเทราแล้ว รัชกาลที่ 3 ยังทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระยามหาอำมาตยาธิบดี (ป้อม อมาตยกุล) เป็นผู้ดูแลกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เมืองนครชัยศรี จ.ศ. 1205 (พ.ศ. 2386) โดยมีหลักฐานที่กล่าวถึงพระยามหาอำมาตยาธิบดีมีคำสั่งถึงพระยาเมืองกาญจนบุรีให้จัดซื้อกระบือเพื่อนำมาใช้เป็นแรงงานหีบอ้อยในโรงหีบหลวงเมืองนครชัยศรี¹¹³ นอกจากนี้พระยามหาอำมาตยาธิบดียังได้แต่งตั้งให้ชาวจีนในบังคับของตนเป็นหลงจู๊ คอยดำเนินกิจการภายในและทำบัญชีในโรงงานน้ำตาลทรายหลวงอีกด้วย¹¹⁴

อย่างไรก็ดีการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของกลุ่มผู้ปกครองไม่ได้จำกัดเพียงแค่การลงทุนของพระมหากษัตริย์เพียงเท่านั้น บรรดาข้าราชการก็เป็นผู้ปกครองอีกกลุ่มหนึ่งที่มีส่วนร่วมลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ข้าราชการที่มีบทบาทในการลงทุนส่วนมากมักจะเป็นชาวจีนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มผู้ปกครองจนได้รับการแต่งตั้งให้รับราชการในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บผลประโยชน์ให้แก่ราชสำนักหรือเป็นเจ้าของภาษีอากร ตัวอย่างของข้าราชการที่มีบทบาทในการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยรัชกาลที่ 3 คือหลวงพิทักษ์ทศกร ซึ่งตำแหน่งของหลวงพิทักษ์ทศกรเป็นบรรดาศักดิ์ของเจ้าภาษีอากรที่จัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายให้แก่รัฐ นอกเหนือจากการทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรแล้ว จากหลักฐานในเอกสารคำให้การจีนยี่ จ.ศ.

¹¹¹ "บัญชีพระยาวิเศษลือชัย จำหน่ายเงินใช้สอยในการทำสวนอ้อย," จ.ศ. 1201, 3, ร.3 จ.ศ. 1201/9, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹¹² นิธิ เอียวศรีวงศ์, *วัฒนธรรมกรรมพิทักษ์บรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์*, 108.

¹¹³ "จดหมายเหตุพระยามหาอำมาตย์ถึงพระปลัดเมืองนครชัยศรี เรื่องให้พระยากาญจนบุรีจัดซื้อกระบือมาใช้โรงหีบอ้อย," จ.ศ. 1205, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3, ร.3 จ.ศ. 1205/135, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹¹⁴ "ร่างหนังสือพระยามหาอำมาตย์ ถึงพระวิเศษหรือไชยเรื่องให้หลวงจูแบรออกมาเป็นนายโรงหีบน้ำตาลช้ายและชำระบัญชีสวนรายลูกหนี้แทนขุนพัทท์เกษไชที่ตาย," จ.ศ. 1206, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3, ร.3 จ.ศ. 1206/65, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

1210 (พ.ศ. 2391) ยังสะท้อนให้เห็นว่าหลวงพิทักษ์ทศกรผู้นี้ก็เป็นผู้ลงทุนให้ชาวจีนทำโรงงานน้ำตาลที่ฉะเชิงเทราอีกทั้งยังเป็นพ่อค้าขายน้ำตาลทรายด้วย ดังนี้

“...จีนยี่มาหาหลวงพิทักษ์ทศกรว่าจะเข้าทุนกับจีนไลฮี ทำโรงงานน้ำตาลที่เมืองฉะเชิงเทรา ให้หลวงพิทักษ์ทศกรลงทุนให้ เมื่อทำน้ำตาลได้แล้วจะส่งเข้ามาให้หลวงพิทักษ์ทศกรขายเก็บเอาทุน หลวงพิทักษ์ทศกรจึงให้เงิน 30 ชั่ง จีนยี่มีอยู่ 10 ชั่ง รวมเป็น 40 ชั่ง ไปลงทุนร่วมกับจีนไลฮี ชื่อโรงงานน้ำตาลเก่า (ของ) พระยาสมบัติวานิชที่บ้านท่าไข่ พอทำได้ปีหนึ่ง หลวงพิทักษ์ทศกรก็ให้ทุนจีนยี่อีก 47 ชั่ง กับเงินของจีนยี่เอง 16 ชั่ง และไปกู้เงินบุตรหลวงจิตจำนงอีก 10 ชั่ง รวมเป็นเงิน 73 ชั่ง รวมทุนได้เท่านี้แล้วจึงแยกโรงออกจากจีนไลฮีไปตั้งใหม่ที่บ้านใหม่ฝั่งตะวันออก มีลูกจ้างอยู่ในโรงงานน้ำตาลนี้ 120 คน ชื่ออ้อยทำน้ำตาลได้ส่งเข้ามาให้หลวงพิทักษ์ทศกรขายในปีหน้า 1,400 หาบเศษ น้ำตาลในโรงยังมีอยู่สัก 500 หาบเศษ...”¹¹⁵

จากบันทึกคำให้การของจีนยี่ที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าหลวงพิทักษ์ทศกรนอกจากจะเป็นข้าราชการที่จัดเก็บภาษีอากรแล้ว ยังมีบทบาทที่สำคัญอีกบทบาทหนึ่งคือเป็นผู้ลงทุนและออกทุนทรัพย์ให้แก่ชาวจีนยี่ฮิปเพื่อไปจัดตั้งโรงงานน้ำตาล โดยมีข้อผูกมัดว่าจีนยี่กับจีนไลฮีจะต้องส่งน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผลผลิตที่ได้จากการลงทุนนำมาส่งให้หลวงพิทักษ์ทศกรนำไปขายเพื่อชำระหนี้ที่ลงทุนให้ก่อน

ในบรรดากลุ่มผู้ปกครอง ปรากฏหลักฐานว่ามีข้าราชการเชื้อสายจีนที่เข้ามาลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายด้วยเช่นเดียวกัน โดยเอกสารในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้กล่าวถึงพระภีษสมบัติบริบูรณ์หรือเจ้าสัวยี่ม ต้นตระกูลพิศยบุตร พี่นพของเจ้าสัวยี่มเป็นชาวจีนที่มีฐานะดี บิดาคือหลวงบรรจงวานิช (เหล่าบุ๋นไชย) พ่อค้าจีนที่เข้ามาค้าขายในไทย¹¹⁶ โดยตระกูลของเจ้าสัวยี่มมีปฏิสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มผู้ปกครองไทยและมีธุรกิจการค้าเป็นของตนเอง และเจ้าสัวยี่มก็ได้รับบรรดาศักดิ์เป็นพระภีษสมบัติบริบูรณ์ เป็นเจ้าภีษณายอากรฝิ่น สุราและน้ำอ้อยในเขตลุ่มแม่น้ำท่าจีน สืบเนื่องจากพื้นฐานของพระภีษสมบัติบริบูรณ์ที่มาจากตระกูลพ่อค้าชาวจีนและมีโอกาสในการ

¹¹⁵ "คำให้การจีนยี่," จ.ศ. 1210, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3, ร.3 จ.ศ. 1210/155ข, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹¹⁶ บัณฑิต จุลาสัย และรัชดา โชติพานิช, *เขตคลองภาษีเจริญ*, เข้าถึงเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2565, เข้าถึงได้จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_1628205.

สั่งสมทุนจากการค้าและการรับราชการเป็นเจ้าภาชีนายอากร จึงทำให้พระภาชีสมบัติบริบูรณ์มีฐานะที่มั่นคงจนสามารถก่อตั้งโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายเป็นของตนเองได้ใน พ.ศ. 2405 โดยกิจการโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายของพระภาชีสมบัติบริบูรณ์ตั้งอยู่ริมฝั่งแม่น้ำท่าจีนที่บ้านดอนกะฎี (ในปัจจุบันคือตำบลดอนไก่ดี อำเภอกะทู้มแบน จังหวัดสมุทรสาคร) ซึ่งการจัดตั้งโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายของพระภาชีสมบัติบริบูรณ์ได้ใช้เงินลงทุนในกิจการตนเองเป็นจำนวนมาก¹¹⁷ อีกทั้งยังลงทุนสั่งซื้อเครื่องจักรขนาดเล็กจากประเทศอังกฤษมาใช้แทนการหีบอ้อยด้วยแรงกระบือ ซึ่งถือได้ว่าเป็นโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายที่ทันสมัยในสมัยรัชกาลที่ 4¹¹⁸ ด้วยพระภาชีสมบัติบริบูรณ์มีความชำนาญในด้านการค้าและมองเห็นลู่ทางทำกำไรจากการค้าน้ำตาลทราย พระภาชีสมบัติบริบูรณ์จึงขอพระบรมราชานุญาตจากรัชกาลที่ 4 เป็นแม่กองชุดคลองภาษีเจริญเชื่อมต่อระหว่างแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2410 โดยมีจุดประสงค์ที่สำคัญเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งน้ำตาลทรายจากโรงหีบของตนเองไปจำหน่ายยังกรุงเทพฯ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้กิจการการค้าน้ำตาลทรายของพระภาชีสมบัติบริบูรณ์เจริญเติบโตมากขึ้น¹¹⁹

การลงทุนของกลุ่มชาวจีน

ชาวจีนเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างยิ่งต่อการดำเนินกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ทั้งนี้ชาวจีนได้เข้ามามีบทบาทนับตั้งแต่การเป็นเจ้าภาชีนายอากรจัดเก็บภาษีน้ำอ้อยและน้ำตาลทรายหลวงจู่โรงหีบน้ำตาล แรงงานเพาะปลูกในไร่อ้อย แรงงานในโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทราย ตลอดจนเจ้าของโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทราย ซึ่งในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 24 เจ้าของโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่มีฐานะดีและมีทุนทรัพย์มากพอจึงจะสามารถจัดตั้งโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายได้ ซึ่งชาวจีนกลุ่มนี้มีทัศนคติความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มผู้ประกอบการที่เปิดโอกาสให้ชาวจีนหยิบยืมเงินไปลงทุน ตัวอย่างเช่นกรณีของหลวงพิทักษ์ทศกรเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ให้แก่เงินยี่และเงินไลฮี้มากถึง 30 ชั่ง โดยเงินยี่และเงินไลฮี้นำทุนทรัพย์ที่มี 10 ชั่ง รวบรวมได้เงินทุนเป็นจำนวน 40 ชั่งนำไปซื้อโรงน้ำตาลเก่าของพระยาสมบัติวานิชที่ฉะเชิงเทรา จนสามารถดำเนินกิจการโรงหีบอ้อยทำ

¹¹⁷ สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์, "อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506", 14 - 15, อ้างจาก สิริลักษณ์ ศักดิ์เกรียงไกร, **ต้นกำเนิดชนชั้นนายทุนในประเทศไทย พ.ศ. 2398 - 2453**, (กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2523), 81 - 82.

¹¹⁸ มลทล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในกลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455", 72.

¹¹⁹ "จดหมายเหตุเผยแพร่พาดินชย์ เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย," 3 มกราคม พ.ศ. 2464, กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.6 ค.16.1/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

น้ำตาลทราย เมื่อผลิตน้ำตาลทรายได้ก็ส่งน้ำตาลทรายให้หลวงพิทักษ์ทศกรณาไปขายเพื่อเอาทุนคืน¹²⁰

นอกจากนั้นชาวจีนบางรายที่สามารถสร้างฐานะมาจากการเป็นเสมียนในโรงหีบอ้อย ทำน้ำตาลทรายประสบความสำเร็จจนได้เป็นหลวงจู้โรงหีบ ดังปรากฏหลักฐานในเอกสารอั้งยี่เมืองฉะเชิงเทรา พ.ศ. 2491 ที่รัฐบาลได้ทำการสืบสวนประวัติของจีนโบ๋ หลวงจู้โรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายเมืองฉะเชิงเทราตอนหนึ่งความว่า

“...ประวัติของจีนโบ๋ อายุ 44 ปี เป็นชาวจีนแต่จิว เข้ามายังสยามเมื่อใดไม่ปรากฏ แต่สืบทราบว่าลงสำเภามาพร้อมกับบิดาคือจีนเที่ยงหอ บิดาของจีนโบ๋ทำงานเป็นเสมียนอยู่โรงหีบหลวงจู้ไถ ซึ่งเป็นโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายของพระยาบัติวานิชที่บ้านบางทองเหนือ เมืองฉะเชิงเทรา จีนโบ๋อยู่ช่วยบิดาทำบัญชีได้ 9 ปี และได้แต่งงานกับอำแดงพุ่มบุตรจีนไถ และได้เป็นหลวงจู้สืบแทนหลวงจู้ไถมา 7 ปี มีลูกจ้างตัดอ้อยหีบอ้อยและใช้การงานอยู่ในโรงหีบกว่า 140 คน...”¹²¹

ข้อมูลของจีนโบ๋สะท้อนให้เห็นว่า นอกเหนือจากชาวจีนที่มีทุนทรัพย์พอที่จะจัดตั้งกิจการโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายได้แล้ว ยังมีชาวจีนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีจุดเริ่มต้นจากการเข้ามาเป็นแรงงานในไทยและสามารถไต่เต้าจนกลายเป็นหลวงจู้โรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายได้อย่างเช่นในกรณีของจีนโบ๋ ที่เป็นชาวจีนแต่จิวได้เดินทางเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างเป็นเสมียนที่โรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายของพระยาสมบัติวานิช ต่อมาจีนโบ๋ได้สมรสกับอำแดงพุ่มซึ่งเป็นธิดาของจีนไถผู้เป็นหลวงจู้ในโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทราย และในเวลาต่อมาจีนโบ๋ก็ได้รับสืบทอดตำแหน่งหลวงจู้คอยดูแลกิจการในโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายของพระยาสมบัติวานิชแทนจีนโบ๋ผู้เป็นพ่อของภรรยาตนเอง

การลงทุนของชาวตะวันตก

การลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของชาวตะวันตก มีลักษณะการลงทุนที่แตกต่างจากการลงทุนสวนอ้อยและโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายของกลุ่มผู้ปกครองโดยทั่วไป นอกจากนี้ยังถือได้ว่าเป็นการพัฒนาด้านการผลิตน้ำตาลทรายแบบสมัยใหม่อย่างแท้จริง ชาวอังกฤษนับเป็นชาวตะวันตกชาติแรกที่เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในสมัย

¹²⁰ "คำให้การจีนยี่," จ.ศ. 1210, 3, ร.3 จ.ศ. 1210/155ข, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹²¹ "คำให้การจีนโบ๋เรื่องอั้งยี่ฉะเชิงเทรากล่าว," จ.ศ. 1210, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3, ร.3 จ.ศ. 1210/155, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

พระบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) การลงทุนมีลักษณะการรวมทุนจัดตั้งเป็นบริษัทมีชื่อว่าบริษัทอินโด ไชนิส ซูคากัมปะนี ลิมิติด (Indo Chinese Sugar Company Limited) โดยมีนายจอห์น คอสเตเกอร์ (Mr. John Costeker) เป็นผู้อำนวยการของบริษัท และในการจัดตั้งกิจการดังกล่าวบริษัทได้กู้เงินมาจากธนาคาร Hongkong and Shanghai Banking Corporation เป็นจำนวน 50,000 ปอนด์ หรือประมาณ 400,000 บาท (อัตราแลกเปลี่ยนสมัยนั้นคือ 1 ปอนด์ต่อ 8 บาท) เพื่อมาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ไทย โดยบริษัทได้ดำเนินการทำสัญญากับรัฐบาลไทยใน พ.ศ. 2413 มีใจความสำคัญคือ

“...รัฐบาลไทยอนุญาตให้สิทธิ์กัมปะนีในการจับจองที่ดินเพื่อสร้างโรงหีบน้ำตาลด้วยเครื่องจักรบริเวณฝั่งขวาแม่น้ำท่าจีน ใกล้กับโรงจักรหีบน้ำตาลของเจ้าสัวฮัมหรือพระภาชีสมบัติบริบูรณ์ แขวงเมืองนครชัยศรี เพื่อสำหรับการเพาะปลูกอ้อย มีเนื้อที่ไม่ต่ำกว่า 3,000 ไร่ โดยกัมปะนีต้องเสียค่าที่ดินตามจำนวนที่ได้เพาะปลูกไร่ละสลึงเฟื้องทุกปี ส่วนที่สวน ที่ไร่นา หรือที่ดินที่มีคนอยู่แล้วในทุ่งกะฎี ซึ่งกัมปะนีมีความปรารถนาจะได้ไว้นั้น ต้องซื้อจากเจ้าของที่ตามราคาซื้อขายกันพอสมควรที่ได้กำหนดไว้...”¹²²

ภายหลังจากทำสัญญากับทางรัฐบาลไทย บริษัทอินโด ไชนิส ซูคากัมปะนี ลิมิติด ได้เข้ามาสำรวจและลงทุนกว้านซื้อที่ดินทำไร่อ้อยที่เมืองนครชัยศรี ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวพอมิราชฎ์จับจองทำไร่อยู่บ้าง และขอให้ทางรัฐบาลไทยออกคำสั่ง “...ไม่ให้พวกเจ๊กที่อยู่ในที่นั้นไม่ให้จัดแจงทำที่ดินขึ้นใหม่ พวกจีนที่มีไร่อ้อยมีสวนอยู่ในที่กัมปะนีนั้นเมื่อตัดอ้อยฤดูนี้แล้วให้รื้อไปทีเดียว และทำข้อตกลงการซื้อที่ ปีแรกกัมปะนีขอซื้อไร่ละ 40 บาท ปีถัดไปลดลงปีละ 10 บาท...”¹²³

บริษัทได้ทำการกว้านซื้อที่ดินทั้งหมดจนเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างบริษัทกับราชฎ์ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว โดยมีนายนิล นายคำ และอำแดงฝิ่งเป็นโจทก์ยื่นคำร้องต่อกรมการเมืองนครชัยศรี ความว่าพื้นที่ที่ราชฎ์ทั้ง 3 คนนี้อาศัยอยู่เป็นของอำแดงรอด ซึ่งอำแดงรอดได้ขายที่ดินให้แก่เงินฉนวน จากนั้นเงินฉนวนก็นำไปขายต่อให้บริษัท เกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นเมื่อบริษัทประกาศไม่ให้มีผู้

¹²² "โรงหีบอ้อยเมืองนครไชยศรี," ร.ศ. 111 - 119, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงเกษตรธิการ, ร.5 กษ.12.3/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹²³ "มีมาว่าด้วยสุเกอกุมป่นนี้จะซื้อที่ทำไร่อ้อยที่เมืองนครไชยศรี," จ.ศ. 1230 - 1233, เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ, ร.5 กต. 8/189, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

อาศัยในพื้นที่ของตน นายนิล นายคำ และอำแดงฝิ่งก็ไม่ยอมยอมนย้ายออก จนในที่สุดพระยานครชัยศรีต้องเข้ามาเจรจาไกล่เกลี่ย เหตุการณ์จึงได้คลี่คลายลง¹²⁴

อย่างไรก็ดีการลงทุนกว้านซื้อที่ดินเพื่อเพาะปลูกอ้อยเป็นจำนวนมากและการก่อตั้งโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายโดยใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ของชาวตะวันตกถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ลักษณะของการดำเนินงานที่สำคัญคือ บริษัททำการเพาะปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายโดยอาศัยเครื่องจักรและเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่จากตะวันตกแทบทั้งสิ้น¹²⁵ ทั้งนี้โรงหีบน้ำตาลด้วยเครื่องจักรของบริษัทอินโด ไชนิส ชูคากัมปะนี ลิมิติด ก่อตั้งแล้วเสร็จและเริ่มดำเนินการผลิตเต็มรูปแบบใน พ.ศ. 2414 ซึ่งโรงหีบน้ำตาลด้วยเครื่องจักรขนาดใหญ่ของบริษัทได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่ง จนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ต้องทรงเสด็จไปทอดพระเนตรโรงจักรหีบอ้อยของบริษัทด้วยพระองค์เอง¹²⁶

ต่อมาภายหลังจากบริษัทอินโดไชนิส ชูคากัมปะนี ลิมิติด ได้เริ่มดำเนินการเพาะปลูกอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายได้ประมาณ 2 ปี บริษัทเริ่มประสบกับปัญหาการขาดทุน นายจอห์น คอสเตเกอร์ ผู้อำนวยการของบริษัทจึงตัดสินใจลาออกและนำโฉนดที่ดินไปจำนองแก่ธนาคาร Hongkong and Shanghai Banking Corporation ใน พ.ศ. 2416 เพื่อผูกกิจการของบริษัทไว้ให้ดำเนินต่อไปได้ ธนาคารจึงได้มอบกรรมสิทธิ์ที่ดินและกิจการทั้งหมดให้แก่ นายเวลเลสลี ซินแคลร์ (Mr. Wellesley Sinclair) และหุ้นส่วนเป็นผู้ดูแลกิจการแทนนายจอห์น คอสเตเกอร์ แต่อีก 3 ปีต่อมา โรงหีบจักรของบริษัทอินโด ไชนิส ชูคากัมปะนี ลิมิติด ประสบความสำเร็จจนต้องปิดกิจการลงใน พ.ศ. 2419 นายเวลเลสลี ซินแคลร์และหุ้นส่วนจึงตัดสินใจขนเครื่องจักรในโรงหีบจักรทั้งหมดกลับเข้ามากรุงเทพฯ¹²⁷

¹²⁴ "ขุนอักษรสมบัติแจ้งความไปยังกับตันฮิก ว่าด้วยเรื่องที่ดินฉนวนขายให้นายห้างสุเกอกัมปะนี," จ.ศ. 1230 - 1233, เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ, ร.5 กต. 8/335, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹²⁵ มลทล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในกลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455", 74.

¹²⁶ "มีใ้ไปว่าด้วยสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามจะเสด็จออกไปทอดพระเนตรโรงจักรที่อ้อยของนายห้างกุ่มป็นนี้," จ.ศ. 1230 - 1233, เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ, ร.5 กต. 8/315, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹²⁷ "โรงหีบอ้อยเมืองนครไชยศรี," ร.ศ. 111 - 119, กระทรวงเกษตรราธิการ, ร.5 กษ.12.3/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ทั้งนี้มณฑล คงแถมทองได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้กิจการของบริษัทอินโด ไชนิส ชูคากัมปะนี ลิมิติด ประกอบการไม่สำเร็จอันเนื่องมาจากบริษัทเผชิญกับเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ใน พ.ศ. 2414 ที่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เพาะปลูกอ้อยของบริษัทที่มีมากถึง 4,500 ไร่ อีกทั้งบริษัทยังประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน เพราะโรงหีบจักรขนาดใหญ่ของบริษัทต้องว่าจ้างแรงงานชาวจีน ประมาณ 3,000 คน ซึ่งต้องใช้แรงงานมากกว่าโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายทั่วไปถึง 10 เท่า และใน ขณะเดียวกันโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายในเขตลุ่มแม่น้ำท่าจีนที่มีอยู่เป็นจำนวนมากล้วนมีความ ต้องการแรงงานชาวจีนทั้งสิ้น นอกจากนี้บริษัทยังต้องเผชิญกับปัญหาการค้ำน้ำตาลทราย เนื่องจาก ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2410 ชาวและฟิลิปปินส์ที่ได้พัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของตนจน สามารถผลิตน้ำตาลทรายป้อนเข้าสู่ตลาดโลกได้เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีราคาที่ถูกกว่าเมื่อเทียบกับ น้ำตาลทรายที่ผลิตได้ในไทย เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของ ไทยรวมไปถึงกิจการของบริษัทที่ไม่สามารถแข่งขันในด้านราคาส่งออกน้ำตาลทรายได้¹²⁸ อุปสรรค ทั้งหลายเหล่านี้ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของบริษัท อินโด ไชนิส ชูคากัมปะนีลิมิติด ประกอบกิจการไม่ประสบความสำเร็จจนต้องปิดกิจการลงภายในระยะเวลา สั้นเพียง 5 ปี

2.2.2 การดำเนินงานในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

การดำเนินงานของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย มีองค์ประกอบของการดำเนินงานที่สำคัญ 2 ส่วน คือการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย ในประเด็นเรื่องการเพาะปลูกอ้อยผู้ศึกษาได้ทำ การสำรวจและวิเคราะห์งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประวัติการเพาะปลูกอ้อยในประเทศไทย พบว่างาน ศึกษาที่ผ่านมาเกือบทุกชิ้นมักอ้างถึงจุดเริ่มต้นการเพาะปลูกอ้อยในประเทศไทยจากงานเขียนของชัย เรื่องศิลป์ ในหนังสือประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ ถึง พ.ศ. 2399 ที่อธิบายว่า ประเทศไทยมีประวัติการเพาะปลูกอ้อยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย¹²⁹ โดยชุดคำอธิบายดังกล่าวได้อ้างอิง เนื้อหาจากประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 66 เรื่องจุลยุทธการวงศ์ ฉบับความเรียง ปรีเฉพที่ 2 ที่มีข้อความ ส่วนหนึ่งกล่าวถึงนายแสนปมชาวเมืองแปบเป็นชาวไร่ ปลูกผัก แพง น้ำเต้า พริก มะเขือ กล้วย อ้อย

¹²⁸ มณฑล คงแถมทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455", 79 - 80.

¹²⁹ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ - พ.ศ. 2399 (กรุงเทพฯ: ต้นอ้อ, 2533),

เผือก มัน ขยายแลกลี้งชีวิต¹³⁰ แต่หลังจากที่ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ถึงที่มาของจุลยุทธการวงศ์ พบว่างานเขียนดังกล่าวที่ถูกประพันธ์ขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ โดยสมเด็จพระวันรัตน์องค์หนึ่งแห่งวัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม (วัดโพธิ์) ซึ่งเคยประพันธ์ไว้เป็นภาษาบาลี ต่อมาสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระพรหมานุชาติชินโนรส ทรงนำมาแปลเป็นภาษาไทยและทรงปริวรรตเป็นหนังสือมหายุทธการวงศ์และจุลยุทธการวงศ์¹³¹ ผู้ศึกษาจึงสันนิษฐานว่าเนื้อหาที่กล่าวถึงเรื่องจุดเริ่มต้นการปลูกอ้อยที่มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยนั้นน่าจะเป็นเรื่องราวที่ถูกเพิ่มเติมขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ เพราะเมื่อสอบถามข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ ในสมัยสุโขทัยกลับไม่ปรากฏเนื้อหาที่กล่าวถึงการเพาะปลูกอ้อยในสมัยดังกล่าว ดังนั้นข้อมูลจากจุลยุทธการวงศ์ที่ชี้ เรื่องศิลป์นำมาอ้างอิงและอธิบายถึงจุดเริ่มต้นการเพาะปลูกอ้อยในไทยจึงขาดความน่าเชื่อถือในแง่ของการนำข้อมูลมาอ้างอิง โดยขาดการวิพากษ์หลักฐาน

ถึงแม้ว่าประวัติความเป็นมาของการเพาะปลูกอ้อยในประเทศไทยยังไม่พบหลักฐานที่อธิบายถึงจุดเริ่มต้นการเพาะปลูกอ้อยที่ชัดเจนก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าพบหลักฐานจากรายงานการค้าของ ยอร์ช ไวท์ ในสมัยอยุธยาที่ระบุว่าน้ำตาลเป็นสินค้าที่ผลิตอย่างแพร่หลายแถบเมืองพิษณุโลก เมืองกำแพงเพชรและเมืองสุโขทัย จึงทำให้สันนิษฐานได้ว่าพื้นที่ดังกล่าวคงเป็นพื้นที่เพาะปลูกอ้อยที่สำคัญมาตั้งแต่สมัยอยุธยา ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์การเพาะปลูกอ้อยเป็นที่แพร่หลายไปพร้อม ๆ กับการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ซึ่งเอกสารในสมัยรัชกาลที่ 3 ระบุว่าในการทำสวนอ้อยหลวงนั้นต้องใช้ขี้ดอ้อยมาปลูกมากถึง 500,000 ตัน¹³² แม้ไม่ได้กล่าวถึงสายพันธุ์อ้อยที่นำมาปลูก แต่สันนิษฐานว่าพันธุ์อ้อยที่นำมาปลูกนั้นเป็นอ้อยแดง เนื่องจากอ้อยแดงสามารถทนต่อความแห้งแล้งได้เป็นอย่างดี และอ้อยแดงยังเป็นสายพันธุ์ที่นิยมปลูกจนถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ส่วนอ้อยที่นิยม

¹³⁰ **ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 66**, (กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2503. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นาวาตรีหลวงจักรวิธานสันทัต (กมล อากาศวิภาต) ณ ฌาปนสถานกองทัพบก วัดโสมนัสวิหาร 23 เมษายน 2503.), 79.

¹³¹ **จุลยุทธการวงศ์ฉบับความเรียง (ตอนต้น) เรื่องพระร่วงสุโขทัย จุลยุทธการวงศ์ ผูก 2 และเทศนา จุลยุทธการวงศ์**, (นนทบุรี: โครงการเลือกสรรหนังสือ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554), (4) - (5).

¹³² "จดหมายเหตุพระยาอำมาตย์ ถึงพระปลัดกรมการเมืองนครชัยศรี ว่าถ้าจะบอกรายงานน้ำฝนก็ให้บอกจำนวนโรงหีบและสวนอ้อย ต่ออ้อยปลูกใหม่ด้วย," จ.ศ. 1205, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3, ร.3 จ.ศ. 1205/137, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ปลูกเพื่อนำมาทำน้ำตาลทรายรองลงมาคืออ้อยจีน มีรสชาติหวานและทนต่อความแห้งแล้งได้ดี เช่นเดียวกันกับอ้อยแดงแต่มีเปลือกที่บางกว่า และนิยมซื้อขายกันในตลาดสำหรับเคี้ยวเล่นอีกด้วย¹³³

การเพาะปลูกอ้อยในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 24 เป็นวิธีการทำเกษตรกรรมแบบดั้งเดิมคือ อาศัยแรงงานคนและสัตว์ในการผลิต รวมไปถึงต้องพึ่งพาธรรมชาติในการเพาะปลูกเป็นสำคัญ วิธีปลูกอ้อยจะเริ่มตั้งแต่การเตรียมดินในหน้าแล้ง โดยจะใช้จอบฟันดินขึ้นเป็นก้อนแล้วตากแดดให้แห้ง เมื่อถึงหน้าฝนประมาณเดือนพฤษภาคมหรือมิถุนายน จึงนำจอบจ่ายมูลดินให้ละเอียด จากนั้นจึงขุดหลุมเอายอดอ้อยหรือโคนอ้อยลงปักหลุมละ 1 ถึง 2 ยอดแล้วกลบดินเล็กน้อย ขุดหลุมเป็นแถวยาวแต่หลุมห่างกัน 3 ฟุต แต่ละแถวห่างกันประมาณ 3 ฟุตครึ่ง หมั่นดายหญ้าไม่ให้ขึ้นในบริเวณที่ปลูกอ้อย จากนั้นจึงเอาดินถมโคนอ้อยให้สูงเพื่อช่วยรักษาความชื้นของดินให้ไปเลี้ยงต้นอ้อย ใช้เวลาในการปลูกอ้อยประมาณ 8 ถึง 12 เดือน ที่ดิน 1 ไร่ใช้ปลูกอ้อยจะได้ผลผลิตเป็นอ้อยมีน้ำหนักประมาณไร่ละ 200 ถึง 250 ทาบ นำไปผลิตเป็นน้ำตาลทรายได้ประมาณ 14 ถึง 21 ทาบ¹³⁴

ในส่วนของการผลิตน้ำตาลทราย ผู้ลงทุนจะต้องก่อตั้งโรงหีบและใช้ทุนทรัพย์จัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ที่ใช้ในการหีบอ้อยและทำน้ำตาลทราย โดยเอกสารในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 3) ระบุถึงเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นต่อการผลิตน้ำตาลทรายในโรงหีบหลวง ดังนี้

1. ไม้ไผ่ป่า 100 ลำ ไม้ไผ่สีสุก 100 ลำ จาก 60 ตับ
2. อีฐก่อเตา ปูน ลูกหีบคู่ละ 7 ต้าลิง 4 คู่ ท่อที่รัดเกลาหีบ จ้างทำลูกหีบและท่อที่รัดเกลา
3. ตุ่มใหญ่ 110 ใบ หวด 7,730 ใบ ถังใหญ่และเล็ก 124 ใบ
4. เรือบรรทุกอ้อย 2 ชนิด คือ เรือฉลอมลำหนึ่ง ยาว 5 วา 2 ศอก และเรือฉนวนลำหนึ่ง ยาว 6 วา กว้าง 6 ศอก จ้างทำเรือและตอกหมันเรือ
5. เหล็กก่อเตาใหญ่และเล็ก เหล็กปลอกหน้าเตาใหญ่ เหล็กขัดพื้นใส่ไฟ เหล็กคู้ถ่านไฟ จอบคู้ถ่านหน้าเตา เหล็กขูดกรด เหล็กรองตะเกียง เหล็กปลอกหีบใหญ่และ

¹³³ วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19, 25.

¹³⁴ "จดหมายเหตุเผยแพร่พยานิชย์ เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย," 3 มกราคม พ.ศ. 2464, กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.6 ค.16.1/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ปลูกหีบน้อย เหล็กสลักคั้นซังหีบ เหล็กปลูกคั้นซัง เหล็กคราด เหล็กพรวนอ้อย
อุปกรณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนจ้างให้ช่างทำขึ้นมา¹³⁵

นอกจากนั้นยังปรากฏหลักฐานเอกสารในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
(รัชกาลที่ 5) ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2446) เมื่อกงสุลอเมริกันมีหนังสือจากห้างในเมืองอเมริกัน ขอให้ไทย
รวบรวมข้อมูลในการจัดตั้งโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายและขั้นตอนในการวิธีทำน้ำตาล กระทรวง
เกษตรราธิการจึงมอบหมายให้พระยาสุนทรบุรีศรีไชยสงคราม ข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครชัยศรีทำ
การสืบสวนและเรียบเรียงขึ้นมา โดยพระยาสุนทรบุรีศรีไชยสงครามได้อธิบายถึงการจัดตั้งโรงหีบอ้อย
และวิธีการทำน้ำตาลทรายโดยละเอียดดังนี้

“...ถ้าจะตั้งโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายกระโจมหนึ่งต้องปลูกกระโจมสำหรับ
หีบอ้อย 1 หลัง โรงสำหรับไว้หอดพอกน้ำอ้อยให้เป็นน้ำตาลทรายขาวกับไว้น้ำตาล
ทรายขาว 1 หลัง โรงจับกัง 1 หลัง โรงลูกจ้างเขี่ยคาสำหรับทำการกลางคืน 1 หลัง
โรงจงไฟสำหรับหุงต้มอาหาร 1 หลัง โรงสำหรับไว้อ้อย 1 หลัง รวม 7 หลังเป็นเงิน
ประมาณ 20 ชั่ง แลต้องใช้กระทำสำหรับเคี้ยวน้ำอ้อย 5 กระทะ (เป็น) เงิน 25 บาท
เตาเคี้ยวน้ำอ้อยหนึ่งเตา (เป็น) เงิน 300 บาท ลูกหีบสำหรับหีบอ้อย 2 คู่ตั้งเครื่อง
พร้อม (เป็น) เงิน 6 ชั่ง หวด 3,000 หวด หม้อเล้าอ้อย 30,000 เงิน 1,000 บาท ถัง
สำหรับนอนน้ำอ้อย 1 ถัง ถังใหญ่สำหรับใส่น้ำอ้อยชั้นหนึ่งถึง ถังอย่างกลางสำหรับ
รองน้ำอ้อยเมื่อไหลออกจากลูกหีบ 1 ถัง รวม 3 ถัง (เป็น) เงิน 180 บาท ถังเล็ก
สำหรับหอบน้ำอ้อย 2 คู่ ถังเล็กสำหรับหอบน้ำเหลือง 2 คู่ ถังสำหรับหิ้วน้ำอ้อยชั้น 9
คู่ ถังสำหรับใส่อาหารเลี้ยงคนทำงาน 1 คู่ รวมถัง 14 คู่ (เป็น) เงิน 31 บาท เหล็ก
พายสำหรับกวานน้ำตาลทราย 2 อัน (เป็น) เงิน 8 บาท เหล็กกระแจะหวดน้ำตาล
ทราย 10 อัน (เป็น) เงิน 3 บาท เหล็กแบนสำหรับกดปากหวดให้เรียบ 2 อัน (เป็น)
เงิน 3 บาท เหล็กสำหรับเสริมปากกระทะกับเหล็กคานกระทะประมาณ 200 อัน
(เป็น) เงิน 5 ชั่ง เหล็กรองกันเตา 5 อัน (เป็น) เงิน 20 บาท กระดังตากน้ำตาลทราย
40 ใบ (เป็น) เงิน 40 บาท ลำแพน 6 ผืน 8 บาท กระสอบสำหรับน้ำตาลทราย

¹³⁵ "เรื่องบัญชีเงินซึ่งใช้ในโรงงานน้ำตาลทรายหลวง," จ.ศ. 1200, 3, ร.3 จ.ศ. 1200/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ประมาณ 1,500 ใบ (เป็น) เงิน 180 บาท รวมเงินทุนจะต้องใช้ในการตั้งโรงหีบ
กระโสมหนึ่งเงิน 54 ชั่ง 30 บาท...

...การหีบอ้อยนั้นลงมือทำตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนถึงเดือนมีนาคมซึ่งไม่ได้ลง
มือทำการก่อนนั้น เป็นด้วยยังไม่หมดฤดูฝนทั้งอ้อยก็ยังไม่แก่พาทะที่จะใช้ในโรงหีบ
นั้น กระบือ 40 ตัว เกวียนโค 12 เล่มไว้สำหรับขนอ้อย ตั้งแต่วันลงมือหีบอ้อยจน
เสร็จการรวม 4 เดือน เงินค่าจ้าง 900 บาท กับต้องมีคนใช้คือจิ้นเตง 1 คนสำหรับ
ดูแลการแทนหลงจู้เงินเดือน ๆ ละ 25 บาทเสมียน 1 คนเดือนละ 12 บาท จิ้นเต็ง
สำหรับคุมลูกจ้างตัดอ้อยเดือนละ 20 บาท ใ้หู้สำหรับต้มน้ำตาล 2 คน เหมมาเดือน
หนึ่งเงิน 70 บาท ใ้หู้สำหรับรักษาน้ำตาลคนหนึ่งเดือนละ 35 บาท คนตัก
น้ำอ้อยแลหาบหวด 1 คนเดือนละ 20 บาท คนเดินยาม 1 คนสำหรับจุดตะเกียงและ
ปลุกคนหุงอาหารแลตรวจตรารักษาเหตุการณ์ต่าง ๆ ในเวลาค่ำคืนเดือนละ 24 บาท
มีใ้หู้สำหรับป้ออ้อยคนหนึ่งเดือนละ 30 บาท จับกัง 12 คน ๆ หนึ่งเดือนละ 13
บาท ใ้หู้สำหรับป้อนอ้อยเวลากลางวันคนหนึ่งเดือนละ 15 บาท คนใช้สำหรับจ่าย
สิ่งของคนหนึ่งเดือนละ 15 บาท คนใช้สำหรับหาอาหารส่งคนตัดอ้อยคนหนึ่งเดือน
ละ 15 บาท ลูกจ้างสำหรับตัดอ้อย 12 คน ๆ หนึ่งเดือนละ 12 บาท จงโโพสำหรับหุง
หาอาหารเลี้ยงเจ้าพนักงานแลคนงาน 2 คน เหมมาเดือนหนึ่งเงิน 30 บาท แล
ลูกจ้างสำหรับจับกระบือเทียมหีบ 4 คนเหมมาเดือนหนึ่ง 40 บาท ลูกจ้างสำหรับเลี้ยง
กระบือ 2 คนเหมมาเดือนหนึ่งเงิน 16 บาท รวมเงินค่าจ้างคนทำงานตั้งแต่วันลงมือทำ
การจนเสร็จการเงิน 27 ชั่ง 32 บาท แลค่าพาหนะ 61 ชั่ง 20 บาท รวมเงิน 99 ชั่ง
12 บาท...

...วิธีจะทำน้ำตาลทรายนั้น ในขั้นต้นเอาอ้อยมาหีบเป็นน้ำอ้อยแล้วนำไปใส่
กระทะเคี่ยวพอเดือด ช้อนฟองขึ้นเอาปูนขาวชดลงเพื่อประสงค์ขับของโสโครก แล้ว
ตักน้ำอ้อยที่เคี่ยวขึ้นใส่ถังทิ้งไว้ให้ถังโสโครกนอนจมลงกันถึง เมื่อสิ่งโสโครกจมลงกัน
ถึงจนน้ำอ้อยใสบริสุทธิ์แล้ว จึงเปิดท่อที่ถังให้น้ำอ้อยไหลลงกระทะที่ 2 แลเคี่ยวจน
น้ำอ้อยมีสีเหลืองอ่อนแล้วถ่ายไปกระทะที่ 3 เคี่ยวจนน้ำอ้อยเหลืองจัดแล้วถ่ายไป
กระทะที่ 4 เคี่ยวจนเป็นยางมะตูมอ่อนถ่ายไปกระทะที่ 5 เคี่ยวจนเป็นยางมะตูมแก่
จนได้ที่แล้วตักใส่หวดทิ้งไว้หนึ่งคืน ยกหวดขึ้นวางบนหม้อเล่าอ้วย ถอนฟางซึ่งอุดช่อง
ที่ก้นหวดออกเพื่อจะให้น้ำเหลืองตกเก็บไว้ 2 เวลา เป็นน้ำตาลทรายแดงเต็มหวดอยู่

เสมอไม่ยุบ แต่ได้น้ำเหลืองซึ่งตกอยู่ในหม้อเเลอ้วยประมาณค่อนข้างพอดี ถ้าจะให้เปนน้ำตาลทรายขาวต้องเอาโคลนมาทำให้สะอาดดีให้ละเอียดแล้วเอาเหล็กกดน้ำตาลทรายให้แน่นยุบลงไปประมาณ 1 นิ้ว จึงเอาโคลนใส่ปากหวดเก็บไว้ 15 วันเปิดดินออก แต่ดินกับน้ำตาลทรายนั่นหาได้ปนกันไม่อยู่คนละส่วน ในขั้นนี้ได้น้ำตาลทรายขาวครึ่งหวดอีกครึ่งหวดนั้นยังเป็นสีร่าถ้าจะให้ขาวหมดทั้งหวดต้องตักน้ำตาลทรายขาวออกจนถึงน้ำตาลทรายสีร่าแล้วเอาโคลนใส่น้ำเก็บไว้อีก 8 วัน จึงเป็นน้ำตาลทรายขาวตลอดหวด ในขั้นนี้ได้น้ำเหลืองอีกครั้งเเลอ้วย น้ำตาลทรายขาวที่เอาขึ้นจากหวดนี้เรียกว่าแม่ น้ำตาล เอามาทุบให้ละเอียดแลร่อนใส่กระตังผึ่งแดดไว้หนึ่งเวลาจนน้ำตาลทรายแห้งจึงนำไปเก็บไว้ในยุ้ง กับอนึ่งน้ำเหลืองที่รองได้นั้นเอามาเคี่ยวอีกครั้งหนึ่งทำพิธีเหมือนอย่างที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้น ได้น้ำตาลทรายอีกเรียกว่าลูกน้ำตาลและน้ำเหลืองอีกค่อนข้างพอ โรงหีบตามลำน้ำแลตามป่าผีดกั้น โรงหีบที่ตามลำแม่น้ำเคียวน้ำเหลืองได้น้ำตาลถึง 2 ครั้ง 3 ครั้งบ้างเพราะเหตุที่ดินตามลำแม่น้ำดีกว่าทางป่า สีจืดทั้งน้ำตาลแลสีก็ผีดกั้นขายได้ราคามาก แม่ น้ำตาลทรายกับลูกน้ำตาลทรายผีดกั้นโดยที่ลูกน้ำตาลทรายมีเมล็ดทรายย่อมกว่าทั้งรสหวานและอ่อนกว่ากัน...”¹³⁶

เป็นที่น่าสังเกตว่ารายละเอียดของเครื่องมือเครื่องใช้ในโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายที่ปรากฏในเอกสารโรงหีบหลวงสมัยรัชกาลที่ 3 และข้อมูลจากเอกสารรายงานการเพาะปลูกของพระยาสุนทรบุรีศรีไชยสงคราม ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีรายละเอียดที่ค่อนข้างตรงกัน กล่าวคือโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายทั้งในสมัยรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 5 นั้นต้องมีอุปกรณ์ในการเคียวน้ำอ้อยที่สำคัญ เช่น ลูกหีบสำหรับหีบอ้อย 2 - 4 คู่ มีเตาฟืนและกระทะสำหรับเคียวน้ำอ้อย อุปกรณ์เหล็กที่ใช้ในการเคียวน้ำอ้อยจำพวกไม้พาย เหล็กขูด ตะแกรงเหล็กรองก้นเตา และภาชนะจำพวกตุ่ม ถัง หม้อเเลอ้วยไว้สำหรับรองรับน้ำอ้อยเหลวเพื่อนำแปรรูปเป็นน้ำตาลทราย เมื่อรายละเอียดของเอกสารที่อธิบายถึงเครื่องมือเครื่องใช้ในโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายที่มีความคล้ายคลึงกันข้างต้น จึงทำให้ผู้ศึกษาสันนิษฐานว่ากระบวนการหีบอ้อยและการทำน้ำตาลทรายในสมัยรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 5 คงมีกรรมวิธีที่ไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือกระบวนการหีบอ้อยของโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายจะเริ่มดำเนินการหีบอ้อยในช่วงหมดฤดูฝนตั้งแต่พฤศจิกายนจนถึงเดือนมีนาคม โดยใช้แรงงานรับจ้างชาว

¹³⁶ "กงซูลอเมริกาขอวิธีปลูกอ้อยและทำน้ำตาลทราย เพื่อส่งไปให้ห้างในเมืองอเมริกา," ร.ศ. 122, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงเกษตรราธิการ, ร.5 กษ.10.2/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

จีนตัดอ้อยมาจากไร่ลำเลียงใส่เกวียนมายังโรงหีบ จากนั้นจึงเอาต้นอ้อยมาเข้าลูกหีบโดยใช้แรงกระบือ หมุนชุดลูกหีบบีบคั้นเป็นน้ำอ้อยแล้วจึงเข้าสู่กระบวนการทำน้ำตาลทราย โดยนำน้ำอ้อยไปใส่กระทะใบที่ 1 เคี่ยวให้เดือด หมั่นช้อนฟองและใส่ปูนขาวเพื่อให้สิ่งเจือปนในน้ำอ้อยตกตะกอน เมื่อน้ำอ้อยตกตะกอนดีแล้วจึงใช้ถังตักน้ำอ้อยใส่กระทะใบที่ 2 เคี่ยวจนมีสีเหลืองอ่อนจึงถ่ายไปกระทะใบที่ 3 เมื่อน้ำอ้อยเคี่ยวมีสีเข้มขึ้นจึงถ่ายไปกระทะที่ 4 เคี่ยวจนมีลักษณะเหนียวข้นเป็นยางมะตูมอ่อนแล้วจึงมาถ่ายไปกระทะใบที่ 5 เคี่ยวจนเหนียวข้นเป็นยางมะตูมแก่ จึงตักใส่ภาชนะจำพวกถังหรือหวดทิ้งไว้ 1 คืน ก็จะได้น้ำตาลทรายแดงที่ตกผลึกจับตัวเป็นก้อน ส่วนน้ำเหลืองที่คงค้างอยู่ในภาชนะจะถูกรวบรวมนำไปเคี่ยวซ้ำในกระบวนการเดิม ส่วนขั้นตอนการแปรรูปจากน้ำตาลทรายแดงให้กลายเป็นน้ำตาลทรายขาว ขั้นแรกจะต้องเอาโคลนใส่ปากถังหรือหวดน้ำตาลแล้วใช้เหล็กกดให้แน่นแล้วทิ้งไว้ 15 วัน จึงจะได้น้ำตาลทรายขาวครึ่งภาชนะเรียกว่าแม่น้ำตาล นำมาทุบให้ละเอียดตากให้แห้งแล้วจึงนำไปเก็บในถัง ส่วนน้ำตาลที่เหลืออีกครั้งภาชนะจะเป็นน้ำตาลทรายแดง หากต้องการแปรรูปให้เป็นน้ำตาลทรายขาวทั้งหมดก็ต้องเอาโคลนใส่ปากเช่นเดิมแล้วทิ้งไว้อีก 8 วัน จึงจะได้น้ำตาลทรายขาวที่เรียกว่าลูกน้ำตาล นำไปทุบให้ละเอียดตากให้แห้งแล้วจึงนำไปเก็บในถังพร้อมสำหรับการจำหน่าย

อย่างไรก็ตามเนื่องจากกระบวนการผลิตน้ำตาลทรายค่อนข้างมีความสลับซับซ้อน ดังนั้นการผลิตน้ำตาลทรายจึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานรับจ้างชาวจีน ซึ่งเป็นแรงงานฝีมือที่มีทักษะความชำนาญในการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายในทุกขั้นตอน แต่ด้วยข้อจำกัดของการผลิตน้ำตาลทรายในเรื่องของระยะเวลาในการผลิตที่ในแต่ละปีจะมีระยะเวลาในการตัดอ้อยและหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายอย่างจำกัดเพียงแค่ 3 ถึง 4 เดือนเท่านั้น ส่วนในด้านกระบวนการผลิตน้ำตาลทรายขาวจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการผลิตอย่างต่ำ 15 วัน จึงจะสามารถนำมาจำหน่ายได้ ดังนั้นการผลิตน้ำตาลทรายจึงจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานคนและสัตว์ในการผลิตเป็นจำนวนมากเพื่อให้ได้ผลผลิตน้ำตาลทรายในปริมาณที่มากในแต่ละปี

อย่างไรก็ดีในสมัยรัชกาลที่ 4 จนถึงรัชกาลที่ 5 ได้ปรากฏหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาด้านการผลิตโดยนำเทคโนโลยีการผลิตน้ำตาลทรายสมัยใหม่จากตะวันตกเข้ามาใช้ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ซึ่งผู้ที่มีบทบาทในการพัฒนาการผลิตแบบสมัยใหม่คือพระภิกษุสมบัติบริบูรณ์ (เจ้าสัวยิ้ม) เจ้าภิกษุน้ำอ้อยรายใหญ่แห่งลุ่มแม่น้ำท่าจีน และเป็นเจ้าของโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายสมัยใหม่ โดยใน พ.ศ. 2405 พระภิกษุสมบัติบริบูรณ์ได้นำเข้าเครื่องจักรหีบอ้อยเหล็กขนาดเล็กจากประเทศอังกฤษมาใช้ในการหีบอ้อยเพื่อทดแทนการใช้ลูกหีบไม้และแรงงานกระบือ จากนั้นต่อมาใน พ.ศ. 2413 จอห์น คอสเตเกอร์ (Mr. John Costeker) ตัวแทนของกลุ่มนักลงทุนชาว

อังกฤษได้เข้ามาจัดตั้งโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายด้วยเครื่องจักร ในนามของบริษัท อินโด ไชนิส ชูคา กัมปะนี ลิมิติด (Indo Chinese Sugar Company Limited) ได้นำเข้าเครื่องจักรขนาดใหญ่มาเพื่อใช้ในการทำไร่อ้อยและผลิตน้ำตาลทรายแบบสมัยใหม่ โดยบริษัททำการเพาะปลูกอ้อยในพื้นที่ขนาดใหญ่มากถึง 4,500 ไร่ ซึ่งในแต่ละพื้นที่จะถูกจัดสรรและทำการปรับปรุงอย่างมีระเบียบ โดยมีการแบ่งที่ดินออกเป็นแปลงเพาะปลูกมากถึง 20 แปลง ในแต่ละแปลงมีถนนตัดผ่าน แบ่งเป็นถนนสายหลัก กว้าง 9 วา ยาว 86 เส้น และถนนซอยตัดเข้าพื้นที่ในแต่ละแปลงกว้าง 5 วา มีระยะห่างกัน 7 ถึง 9 เส้น¹³⁷ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การใช้เครื่องจักรในไร่อ้อย และยังอำนวยความสะดวกต่อการลำเลียงอ้อยเข้าสู่โรงหีบ อย่างไรก็ตามการเพาะปลูกอ้อยของบริษัทต้องอาศัยการจ้างแรงงานชาวจีนในการปลูกอ้อย โดยแรงงานจีนได้รับค่าจ้างปลูกอ้อยตั้งแต่ไร่ละ 22 บาท จนถึงไร่ละ 36 บาท¹³⁸ ขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ในแต่ละที่ของบริษัท ประเด็นที่น่าสนใจคือบริษัทได้นำเข้าเครื่องจักรทางการเกษตรจากต่างประเทศมาใช้ในไร่อ้อยเพื่อทำการไถพรวนและปรับปรุงพื้นที่เพาะปลูก ซึ่งเป็นวิธีการที่แตกต่างจากการปลูกอ้อยในสมัยนั้นที่ชาวไร่อ้อยยังคงใช้แรงงานจากสัตว์และเครื่องมือพื้นฐานในการทำเกษตรกรรม เช่น ไถ จอบ และเสียม แต่การใช้เครื่องจักรของชาวตะวันตกทำให้สามารถปลูกอ้อยในพื้นที่ขนาดใหญ่ได้เป็นอย่างดี และนับเป็นครั้งแรกในประเทศไทยที่มีการใช้เครื่องจักรในการทำเกษตรกรรม¹³⁹

ในส่วนของการผลิตน้ำตาลทรายของบริษัทอินโด ไชนิส ชูคา กัมปะนี ลิมิติด ได้ใช้เครื่องจักรขนาดใหญ่ในการผลิตเกือบทุกขั้นตอน โดยเครื่องจักรที่ใช้ในการหีบอ้อยเป็นลูกหีบเหล็กขนาดใหญ่ 3 ลูก ใช้หม้อน้ำเหล็กขนาดใหญ่ 5 หม้อสำหรับเคี้ยวน้ำตาล แต่อย่างไรก็ดีบริษัทนี้ยังมีการใช้แรงงานชาวจีนในโรงหีบประมาณ 3,000 คนอีกด้วย¹⁴⁰ ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทราย

¹³⁷ "โรงหีบอ้อยเมืองนครไชยศรี," ร.ศ. 111 - 119, กระทรวงเกษตรราธิการ, ร.5 กษ.12.3/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹³⁸ "มีไปว่าด้วยเรื่องความจิ้นควรกับจิ้นฮอเรื่องไร่อ้อย," จ.ศ. 1236 - 1237, เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ, ร.5 กต. 24/167, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹³⁹ มลทล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในกลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455", 78, อ้างจาก กระทรวงเกษตรราธิการ, **เรื่องทำไร่ไถนา**, พิมพ์เป็นที่รฤกในงานพระราชพิธีพืชมงคลจรดพระนังคัลรัตนโกสินทร์ศก 129, 116.

¹⁴⁰ "โรงหีบอ้อยเมืองนครไชยศรี," ร.ศ. 111 - 119, กระทรวงเกษตรราธิการ, ร.5 กษ.12.3/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ทั่วไปของกลุ่มชาวจีนในสมัยเดียวกัน พบว่าโรงหีบของบริษัทชาวตะวันตกมีการใช้แรงงานมากเป็น 10 เท่าของโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายทั่วไปที่ใช้แรงงานชาวจีนประมาณ 200 ถึง 300 คนเท่านั้น

ถึงแม้ว่าการใช้เครื่องจักรสมัยใหม่ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้เริ่มนำเข้ามาใช้ผลิตน้ำตาลทรายของไทย แต่เนื่องจากการใช้เครื่องจักรสมัยใหม่ต้องอาศัยการลงทุนสูง กลุ่มผู้ปกครองและกลุ่มชาวจีนจึงไม่นิยมที่จะทุ่มทุนเพื่อซื้อเครื่องจักรสมัยใหม่มากนัก เท่าที่ปรากฏหลักฐานพบว่าการสั่งซื้อเครื่องจักรจากต่างประเทศเข้ามาใช้งานในโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายอยู่บ้าง โดยใน พ.ศ. 2443 สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ลงทุนสั่งซื้อเครื่องจักรสตีมที่บอ๊วยขนาดเล็กนำเข้ามาจากต่างประเทศ เครื่องหนึ่งราคา 50 ปอนด์เศษ (935 บาท 35 อัฐ) ส่งไปให้หลวงบรรหารนิกรกิจ นายอำเภอตลาดใหม่เมืองนครชัยศรีซึ่งมีโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายเพื่อทดลองการใช้งาน¹⁴¹ และในปีเดียวกันพระยาพิพัฒน์โกษา ขุนนางที่มาลงทุนทำกิจการโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายที่เมืองชลบุรี ได้ลงทุนซื้อเครื่องจักรขนาดเล็กเพื่อนำมาหีบอ้อยด้วยเช่นกัน¹⁴² แต่อย่างไรก็ดีผู้ลงทุนทั้งกลุ่มผู้ปกครองและชาวจีนส่วนใหญ่ไม่นิยมที่จะลงทุนเพื่อซื้อเครื่องจักรมากนัก ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในสมัยปลายพุทธศตวรรษที่ 24 จึงยังคงเกิดจากการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อย การเพิ่มจำนวนโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทราย รวมทั้งการเพิ่มจำนวนการใช้แรงงานคนในการผลิตเป็นหลัก โดยไม่ได้มุ่งเน้นการลงทุนพัฒนาการผลิตน้ำตาลทรายโดยใช้เครื่องจักรที่ทันสมัยแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตาม จากหลักฐานต่าง ๆ ทั้งหมดที่ได้อธิบายไว้ในประเด็น 2.2 ย่อมสะท้อนให้เห็นได้ว่าในช่วงก่อน พ.ศ. 2420 โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการขยายตัวของแหล่งผลิตน้ำตาลทรายของไทยในกลุ่มแม่น้ำท่าจีน ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และลุ่มแม่น้ำบางปะกง ได้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการค้าน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นตามความต้องการสินค้าน้ำตาลทรายจากตลาดภายนอกที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่ส่งเสริมให้บรรดากลุ่มผู้ปกครองและชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนและดำเนินกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการลงทุนในกิจการดังกล่าวได้รับผลตอบแทนอย่างงามให้กับผู้ลงทุนประกอบกิจการและผู้ทำการค้าส่งออกน้ำตาลทราย อีกทั้งยังสร้าง

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴² "รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลปราจีน," ร.ศ. 119 - 122, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย, ร.5 ม.2.14/39, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

รายได้จากการเก็บภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้แก่รัฐอย่างเป็นล่ำเป็นสันอีกด้วย

2.3 ภาวะซบเซาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ในช่วงหลัง พ.ศ. 2420 - ก่อน พ.ศ. 2504

ในช่วงก่อน พ.ศ. 2420 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยถือได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญในการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกที่มีมูลค่าสูงเป็นอันดับที่หนึ่งในสมัยรัชกาลที่ 4 โดยมีการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศมากกว่า 200,000 หาบ¹⁴³ แต่อย่างไรก็ตามในช่วงหลัง พ.ศ. 2420 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเข้าสู่ภาวะซบเซาจนทำให้กิจการโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายต้องปิดกิจการไปเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเพื่อให้สามารถบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ จนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงได้แสดงถึงความโทมณศใจ ดังปรากฏในหนังสือพระราชหัตถเลขา เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ความว่า “...การโรงหีบไร่อ้อยในเมืองเราน้อยลงทุกวัน จนน้ำตาลทรายกลับกลายเป็นสินค้าเข้า เห็นกับการตั้งนี้ก็เป็นทีโทมณศใจอยู่มานานแล้ว...”¹⁴⁴ ซึ่งในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2435 - 2444 ไทยได้นำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศมีปริมาณกว่า 150,000 หาบ และในช่วง พ.ศ. 2445 - 2465 ได้เพิ่มปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายไม่น้อยกว่า 300,000 - 400,000 หาบ¹⁴⁵ จากปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เข้าสู่ภาวะซบเซาอย่างเห็นได้ชัด และไทยได้เปลี่ยนผืนสถานะจากประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายกลายเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเป็นสำคัญ จนกระทั่งในช่วงทศวรรษที่ 2470 - 2480 ได้เกิดกระแสที่จะฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขึ้นมาทั้งในภาครัฐและเอกชนเพื่อลดการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศและเพิ่มการผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคภายใน จนในที่สุดอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้รับการฟื้นฟูเป็นผลสำเร็จจนสามารถผลิตเพื่อการบริโภคภายในได้อย่างเพียงพอและกลับมาส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้อีกครั้งใน พ.ศ. 2504

¹⁴³ "จดหมายเหตุเผยแพร่แผ่พาดินชย์ เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย," 3 มกราคม พ.ศ. 2464, กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.6 ค.16.1/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁴⁴ "เรื่องภาษีน้ำอ้อยหัวเมือง," 5 พฤศจิกายน - 1 ธันวาคม ร.ศ. 111, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.5 ค.14.2 ก./3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁴⁵ "จดหมายเหตุเผยแพร่แผ่พาดินชย์ เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย," 3 มกราคม พ.ศ. 2464, กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.6 ค.16.1/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ดังนั้นการศึกษาในประเด็นภาวะชบเซาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ในช่วงหลัง พ.ศ. 2420 จนถึงก่อน พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีระยะเวลายาวนานกว่า 80 ปี ผู้ศึกษาจึงแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรกคือภาวะชบเซาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงหลัง พ.ศ. 2420 - ก่อน พ.ศ. 2480 และระยะที่สองคือ ความพยายามในการฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของรัฐและเอกชนในช่วง พ.ศ. 2480 - ก่อน พ.ศ. 2504

2.3.1 ภาวะชบเซาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ในช่วงหลัง พ.ศ. 2420 - ก่อน

พ.ศ. 2480

นับตั้งแต่โรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายขนาดใหญ่ของบริษัทอินโด ไชนีส ซูกา กัมปะนี ลิมิตีด (Indo Chinese Sugar Company Limited) ปิดกิจการลงใน พ.ศ. 2419 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก็เข้าสู่ภาวะชบเซาอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่ช่วงหลัง พ.ศ. 2420 เป็นต้นมา โดยมีสาเหตุมาจากปัจจัยทั้งภายนอกและภายในดังนี้

ในส่วนของปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ในช่วงหลัง พ.ศ. 2420 - 2480 เกิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ประการแรกคือความต้องการข้าวในตลาดโลกที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงหลัง พ.ศ. 2398 เป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบอาณานิคมของอังกฤษที่มีอิทธิพลต่อการปกครองและเศรษฐกิจในภูมิภาคตะวันออก โดยกำหนดให้อินเดีย มาเลเซีย สิงคโปร์และฮ่องกงที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอังกฤษให้กลายเป็นแหล่งผลิตฝ้าย ไบซา ดิบูก ยางพารา และเป็นเมืองท่าการค้าของอาณานิคมอังกฤษตามลำดับ แรงงานจำนวนมากที่อยู่ในระบบการผลิตของอาณานิคมเหล่านี้ล้วนบริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก ซึ่งการผลิตข้าวเพื่อหล่อเลี้ยงแรงงานภายในอาณานิคมนั้นมีปริมาณที่ไม่เพียงพอ อาณานิคมของอังกฤษเหล่านี้จึงมีความต้องการข้าวเพื่อหล่อเลี้ยงแรงงานเป็นจำนวนมาก¹⁴⁶ ประกอบกับการที่รัฐบาลไทยในสมัยรัชกาลที่ 4 ต้องปฏิบัติตามพันธะที่ระบุในสนธิสัญญาเบาว์ริงว่าต้องอนุญาตให้มีการส่งออกข้าวไปขายต่างประเทศโดยเสรี¹⁴⁷ อีกทั้งรัฐบาลไทยเองเป็นผู้สนับสนุนให้ชาวนาทำนาเพื่อการค้าข้าวส่งออก โดยใน พ.ศ. 2401 รัชกาลที่ 4 ทรงประกาศนโยบายอย่างชัดเจนในการสนับสนุนชาวนาให้ผลิตข้าวเพื่อขาย โดยส่งเสริมให้ชาวนาขยายพื้นที่เพาะปลูก และทรงประกาศลดอากรค่านาให้แก่ชาวนาที่ทำนาโคเคเหลือเพียงไร่ละ 1 สลึง นอกจากนี้ยังพระราชทานยกอากรค่านาแก่ชาวนาที่บุกเบิกที่เพาะปลูกใหม่เป็นระยะเวลา

¹⁴⁶ พรเพ็ญ ฮั่นตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, 134.

¹⁴⁷ วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธ์, การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19, 67.

4 ปี ภายใต้นโยบายของรัฐที่สอดคล้องต่อความต้องการข้าวในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นข้างต้น เป็นผลให้ในช่วงปลายรัชสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา การเพาะปลูกข้าวของชาวนาไทยจากเดิมคือการผลิตเพื่อยังชีพได้เปลี่ยนไปเป็นการผลิตเพื่อการค้า ข้าวจึงกลายมาเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญแทนน้ำตาลทราย ไร่อ้อยในบริเวณลุ่มแม่น้ำท่าจีน ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และลุ่มแม่น้ำบางปะกงจึงกลายสภาพมาเป็นที่นาเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการปลูกอ้อยทำน้ำตาลทรายได้กำไรน้อยกว่าการปลูกข้าว¹⁴⁸ อีกทั้งกิจการโรงสีข้าวที่กำลังขยายตัวเป็นแรงจูงใจให้แรงงานชาวจีนออกจากโรงสีอ้อยทำน้ำตาลทรายไปทำงานในโรงสีเพราะเหตุที่ได้ผลประโยชน์ดีกว่า¹⁴⁹ ปริมาณการส่งออกข้าวของไทยก็มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ในช่วง พ.ศ. 2418 – 2422 ไทยมีปริมาณการส่งออกข้าวโดยเฉลี่ยถึง 3 ล้าน 5 แสนหาบ ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2433 - 2437 ไทยส่งออกข้าวโดยเฉลี่ยกว่า 5 ล้าน 3 แสนหาบ และในช่วง พ.ศ. 2448 – 2452 ไทยส่งออกข้าวโดยเฉลี่ยกว่า 14 ล้าน 7 แสนหาบ¹⁵⁰ ในขณะที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยภายหลัง พ.ศ. 2423 ปรากฏว่ามีการส่งออกน้ำตาลทรายที่ลดลง ในบางปีไทยส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศบ้างเล็กน้อยเท่านั้น เช่น ใน พ.ศ. 2433 ไทยส่งออกน้ำตาลทรายเพียง 9,109 หาบ¹⁵¹ และต่อมาใน พ.ศ. 2457 ไทยส่งออกน้ำตาลทรายเพียง 17,713 หาบเท่านั้น¹⁵² จากรายละเอียดข้างต้นจึงกล่าวได้ว่าความต้องการข้าวจากต่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของการผลิตข้าวเพื่อการส่งออกของไทยเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งการค้าข้าวยังสร้างผลกำไรได้ดีกว่าการค้าน้ำตาลทราย ดังนั้นข้าวจึงกลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญแทนที่น้ำตาลทราย จนส่งผลให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายผันตัวมาประกอบกิจการโรงสีข้าวเพิ่มมากขึ้นจนทำให้การผลิตน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณการส่งออกที่ลดลง

ปัจจัยภายนอกประการที่สองคือการพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิตน้ำตาลทรายที่มีคุณภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายต่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ 2420 - 2450 กล่าวคือชาติตะวันตกสามารถผลิตน้ำตาลทรายจากหัวบีท (Beet) ได้สำเร็จ และพัฒนาขีดความสามารถใน

¹⁴⁸ มลทล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455", 88.

¹⁴⁹ "จดหมายเหตุเผยแพร่แม่พณิชย เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย," 3 มกราคม พ.ศ. 2464, กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.6 ค.16.1/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁵⁰ มลทล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455", 91 - 99.

¹⁵¹ "ส่งบัญชีรวมจำนวนบรรดาสินค้าภาษีขาออกปี 1890," มกราคม - ธันวาคม พ.ศ. 2433, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, กต 67.5/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁵² "จดหมายเหตุเผยแพร่แม่พณิชย เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย," 3 มกราคม พ.ศ. 2464, กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.6 ค.16.1/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

การผลิตน้ำตาลทรายจากอ้อยโดยใช้เทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่ ทำให้ได้น้ำตาลทรายชนิดดี มีคุณภาพขาวสะอาดและมีความละเอียด (Refined Sugar)¹⁵³ จนสามารถผลิตเพื่อการส่งออกไปยังตลาดโลกได้เป็นจำนวนมาก ส่วนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ได้รับการพัฒนาในช่วงเวลาดังกล่าวโดยเฉพาะในชวาและฟิลิปปินส์

ในกรณีของชวา ช่วงทศวรรษ 2420 ชวายังอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลของเนเธอร์แลนด์ รัฐบาลของเนเธอร์แลนด์จึงได้เข้าไปลงทุนตลอดจนสนับสนุนอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของชวา รัฐบาลของเนเธอร์แลนด์มีนโยบายกระตุ้นการลงทุนของเอกชนโดยให้ทุนอุดหนุนแก่ชาวจีนและชาวยุโรปเพื่อสร้างโรงงานน้ำตาลทราย จนส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของชวาย้ายตัวอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้รัฐบาลยังพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายส่งออก ได้แก่ ระบบชลประทาน ถนน โรงงานที่ทันสมัย โดยเฉพาะการใช้เทคโนโลยีเครื่องจักรในการผลิตที่ทันสมัยแทนการใช้ลูกทึบแบบเดิมจึงส่งผลให้สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังทำให้ต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายของชวาลดลงอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าการเข้ามาพัฒนาและการสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลสมัยใหม่ของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ในชวา ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของชวาสามารถผลิตน้ำตาลทรายที่มีคุณภาพดีและมีราคาจำหน่ายที่ถูก จนสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกได้เป็นจำนวนมาก

ส่วนในกรณีของฟิลิปปินส์ ภายหลังจากสหรัฐอเมริกาเข้ามายึดครองฟิลิปปินส์ใน พ.ศ. 2441 รัฐบาลของสหรัฐฯ ได้เข้ามาปรับปรุงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของฟิลิปปินส์ที่ล้าหลังให้กลายเป็นอุตสาหกรรมที่มีความทันสมัย โดยใน พ.ศ. 2457 รัฐบาลของสหรัฐฯ ได้ใช้เงินทุนของตนเองสร้างโรงงานน้ำตาลทรายขนาดใหญ่ที่ทันสมัยถึง 3 แห่ง และมีการขยายตัวของโรงงานน้ำตาลทรายในฟิลิปปินส์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งในอีก 10 ปีต่อมา ปรากฏว่ามีจำนวนโรงงานน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นถึง 34 แห่ง อีกทั้งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของฟิลิปปินส์ก็ได้รับการพัฒนาในด้านเทคโนโลยีการผลิตเช่นเดียวกับชวา จึงทำให้โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยใหม่ของฟิลิปปินส์ผลิตน้ำตาลทรายสามารถส่งออกน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายยังตลาดโลกได้ในปริมาณที่มากขึ้น¹⁵⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่าการพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิตน้ำตาลทรายที่มีคุณภาพทั้งในตะวันตกและรวมไปถึงการเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาอุตสาหกรรม

¹⁵³ พรเพ็ญ อ้นตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, 134.

¹⁵⁴ สุภัทรา น. วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์กุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย",

น้ำตาลทรายของตะวันตกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในชวาและฟิลิปปินส์ในระหว่างทศวรรษที่ 2420 ถึงทศวรรษ 2450 ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของทั้งสองชาติสามารถผลิตน้ำตาลทรายที่มีคุณภาพได้เป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังสามารถจำหน่ายได้ในราคาถูกจนส่งผลให้น้ำตาลทรายในตลาดโลกมีปริมาณที่เพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกมีราคาที่ถูกลงอย่างต่อเนื่อง โดยใน พ.ศ. 2416 น้ำตาลทรายในตลาดโลกจำหน่ายในราคาเมตริกตันละ 264 บาท ต่อมาใน พ.ศ. 2429 ราคาตกลงเหลือตันละ 130 บาท และใน พ.ศ. 2443 ลดราคาเหลือเพียงตันละ 100 บาท¹⁵⁵ ตามลำดับ และนอกจากนั้นยังปรากฏหลักฐานจากเอกสารจดหมายเหตุเผยแผ่พาณิชย์ที่แสดงให้เห็นถึงสถิติการนำเข้าน้ำตาลทรายและน้ำตาลอ้อยจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อการบริโภคภายในประเทศไทยที่มีปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ 2440 จนถึงทศวรรษที่ 2460 ดังนี้

ตารางที่ 5 สิ้นค่าน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดงจากต่างประเทศ พ.ศ. 2435 - 2463

รายการ	ระหว่าง พ.ศ. 2435 - 2444		ระหว่าง พ.ศ. 2445 - 2454		ระหว่าง พ.ศ. 2455 - 2463	
	จำนวนหาบ	ราคาบาท	จำนวนหาบ	ราคาบาท	จำนวนหาบ	ราคาบาท
น้ำตาลทรายขาว	98,030	890,725	322,646	3,079,158	264,075	4,135,870
น้ำตาลทรายแดง	52,455	140,365	25,938	47,477	161,929	552,239
รวม	150,475	1,031,190	348,574	3,126,636	426,004	4,688,098

ที่มา: "จดหมายเหตุเผยแผ่พาณิชย์ เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย." 3 มกราคม พ.ศ. 2464. เอกสารกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 6 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ. ร.6 ค.16.1/3. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ข้อมูลจากตารางที่ 5 ได้แสดงให้เห็นถึงสถิติการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดงจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อการบริโภคภายในประเทศไทยตลอดระยะเวลาเกือบ 30 ปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 จนถึง พ.ศ. 2463 โดยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2435 - 2444 ไทยได้นำเข้าน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดงรวมทั้งสิ้น 150,475 หาบ มีมูลค่าทั้งสิ้น 1,031,190 บาท ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2445 - 2454 ปรากฏว่าไทยมีการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดงในปริมาณที่เพิ่มขึ้นมากกว่าช่วงก่อนหน้าถึงเท่าตัว โดยมีปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายทั้งสองชนิดรวมกันมากถึง 348,574 หาบ และมีมูลค่าทั้งสิ้น 3,126,636 บาท และต่อมาในช่วง พ.ศ. 2455 - 2463 ไทยนำเข้าน้ำตาลทรายทั้งสองชนิดมีปริมาณที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น 426,004 หาบ และมี

¹⁵⁵ มลทล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในกลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455", 83.

มูลค่าการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นสูงถึง 4,688,098 บาท ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ดีข้อมูลจากจดหมายเหตุเผยแผ่พาณิชย์เรื่องการนำเข้าน้ำตาลทรายของไทยดังกล่าวเป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วง พ.ศ. 2455 – 2463 ไทยมีปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวที่ลดลงเมื่อเทียบกับสถิติการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวในช่วง พ.ศ. 2455 - 2454 ผู้ศึกษาสันนิษฐานว่าในช่วง พ.ศ. 2455 – 2463 ไทยได้เผชิญกับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้น้ำตาลทรายซึ่งเป็นสินค้าอุปโภคที่สำคัญมีราคาที่พุ่งสูงขึ้น กล่าวคือราคาน้ำตาลทรายขาวในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 มีราคาน้ำตาลทรายขาวเฉลี่ยหาบละ 9.50 บาท แต่ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ราคาน้ำตาลทรายขาวพุ่งสูงขึ้นเฉลี่ยหาบละ 15.66 บาท ด้วยเหตุนี้ในช่วง พ.ศ. 2455 – 2463 ไทยจึงมีการลดปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายขาวลง โดยเพิ่มการนำเข้าน้ำตาลทรายแดงมากขึ้น เพราะราคาน้ำตาลทรายแดงมีราคาถูกกว่าน้ำตาลทรายขาวโดยเฉลี่ยถึงหาบละ 3.40 บาท อย่างไรก็ตามสถิติการนำเข้าน้ำตาลทรายของไทยที่มีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในแต่ละปีก็เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าความต้องการข้าวในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้นนับตั้งแต่ทศวรรษ 2420 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยผันตัวมาประกอบกิจการโรงสีเพื่อส่งออกข้าวมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ผู้ผลิตน้ำตาลทรายของไทยได้ผลิตน้ำตาลทรายในปริมาณที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจนไม่สามารถตอบสนองต่อการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายต่างประเทศอันเป็นผลมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่ จึงส่งผลให้ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายในตลาดโลกเพิ่มขึ้นและมีราคาจำหน่ายที่ถูกลง จากปัจจัยต่าง ๆ ที่อธิบายข้างต้นจึงส่งผลให้ไทยต้องเปลี่ยนแปลงสถานะจากประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายกลายเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเพื่อการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ อีกทั้งยังมีแนวโน้มในการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเข้ามาในแต่ละปีเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

ส่วนในด้านปัจจัยภายในที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงหลังพ.ศ. 2420 – 2480 ประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ ประการแรกคือข้อจำกัดที่เกิดจากการเพาะปลูกอ้อยที่ต้องพึ่งพาธรรมชาติ รวมไปถึงการผลิตน้ำตาลทรายที่มีการพัฒนาอย่างจำกัด กล่าวคือกระบวนการทำน้ำตาลทรายจำเป็นต้องใช้อ้อยในการผลิตเป็นจำนวนมาก อีกทั้งการเพาะปลูกอ้อยต้องอาศัยการพึ่งพาจากธรรมชาติเป็นหลักและยังไม่มีระบบชลประทานที่ช่วยเหลือในด้านการเกษตร ปีใดเกิดฝนตกชุกหรืออุทกภัย อ้อยก็จะได้รับความเสียหายและส่งผลถึงการผลิตน้ำตาลทรายด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างใน พ.ศ. 2414 ได้เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่บริเวณที่ราบภาคกลางของไทย จึงทำให้ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในปีนั้นมีปริมาณที่ลดลงและการส่งออก

น้ำตาลทรายก็ลดลง และปีใดเกิดภัยแล้งก็ทำให้ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายลดลงด้วยเช่นเดียวกัน การเพาะปลูกอ้อยจึงประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติเสมอมา และส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ต่อปีมีความผันผวนไม่แน่นอน¹⁵⁶

นอกจากนี้การผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 24 ยังขาดการพัฒนาในด้านการผลิตอย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าจะมีการนำเข้าเครื่องจักรมาใช้ในการผลิตแบบอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยใหม่ ดังเช่นโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายของพระภิกษุสมบัติบริบูรณ์ และบริษัทอินโด ไซนิส ชูคากัมปะนี ลิมิติด แต่การลงทุนดังกล่าวต้องอาศัยต้นทุนการผลิตในระยะแรกสูงมาก จึงทำให้การพัฒนาในด้านการผลิตรูปแบบดังกล่าวมีอย่างจำกัด กล่าวคือโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายโดยส่วนใหญ่ยังคงนิยมการผลิตรูปแบบดั้งเดิมคือการใช้เครื่องมือที่ทำด้วยไม้และอาศัยแรงงานจากคนและสัตว์ในการผลิตน้ำตาลทรายเป็นหลัก สาเหตุที่การผลิตน้ำตาลทรายแบบดั้งเดิมเป็นที่นิยมมากกว่าเนื่องจากใช้ต้นทุนที่ถูกกว่า กล่าวคือโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายโรงหนึ่งใช้ลูกหีบไม้มีราคาเพียงแค่ 6 ชั่งหรือราว 480 บาท ในขณะที่เครื่องจักรหีบอ้อยมีราคาประมาณเครื่องละ 935 บาท 35 อัฐ ซึ่งต้องใช้เงินในการลงทุนเกือบเท่าตัว สาเหตุอีกประการคือลูกหีบไม้แบบดั้งเดิมไม่ต้องบำรุงรักษาแต่อย่างใด อีกทั้งเจ้าของโรงหีบยังสามารถได้ทุนคืนจากการขายโค - กระบือที่นำมาใช้หีบอ้อยเมื่อหมดฤดูหีบอีกด้วย ในขณะที่การใช้เครื่องจักรหีบอ้อยต้องเสียค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาในแต่ละปี ดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้บันทึกเรื่องราวในระหว่างตามเสด็จประพาสเมืองราชบุรี ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2439) เมื่อครั้งได้สนทนากับบรรดาหลวงเจ้าเมืองทำน้ำตาลทรายที่เมืองนครชัยศรีความว่า

“...การทำน้ำตาลทรายทุกวันนี้ตัดคัตกว่าแต่ก่อน ด้วยหากระบือเทียมหีบได้ไม่ใคร่พอ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงแนะนำให้หลวงเจ้าเมืองใช้เครื่องจักรไอน้ำ ซึ่งต้องลงทุนเงิน 200 ชั่ง ด้วยโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายตามหัวเมืองมีเวลาหีบอ้อยเพียงปีละ 3 ถึง 4 เดือน เมื่อเสร็จฤดูหีบอ้อยแล้วหลวงเจ้าเมืองจะขายกระบือเอาทุนกลับ ต่อถึงฤดูหีบจึงซื้อกระบือใหม่ทุกปี การใช้เครื่องจักรไอน้ำแม้จะทำการได้เร็วกว่าแรงกระบือ เวลาว่างคงมีมากกว่า เจ้าของจะต้องเสียโสฬย์รักษาเครื่องจักรตลอดเวลาว่างปีหนึ่งไม่ต่ำ 9 เดือน กลับเปลืองไปในโสฬย์ที่ต้องรักษาเครื่องมือเพราะไม่ได้ทำ

¹⁵⁶ สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์, "อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506", 26.

การตลอดปี จึงเห็นว่าความคิดที่จะให้พวกหลงจู้ใช้เครื่องจักรสตีมที่บอ้อยในเวลา
ยังใช้ไม่ได้...”¹⁵⁷

จากเหตุผลที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นจึงส่งผลให้โรงที่บอ้อยทำน้ำตาลทรายของไทย
ในช่วงปลายพุทธศตวรรษที่ 24 จนถึงช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 25 ยังคงดำเนินการผลิตน้ำตาลทราย
แบบดั้งเดิมโดยอาศัยแรงงานคนและสัตว์เป็นหลัก การผลิตน้ำตาลทรายในรูปแบบดังกล่าวจึงทำให้
เกิดความสูญเสียน้ำตาลทรายในระหว่างการผลิตและผลผลิตที่ได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยอีกทั้งยังได้
คุณภาพน้ำตาลทรายที่ไม่ดีเมื่อเทียบกับการผลิตโดยใช้เครื่องจักรสมัยใหม่ ซึ่งส่งผลทำให้คุณภาพไม่ดี
มากพอที่จะแข่งขันกับน้ำตาลทรายที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ¹⁵⁸ นอกจากนั้นอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย
ที่อาศัยแรงงานสัตว์ในกระบวนการผลิตยังต้องประสบกับปัญหาเรื่องการใช้แรงงานกระบือ เพราะ
ภายหลัง พ.ศ. 2398 การทำนาได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น จึงมีความจำเป็นในการใช้แรงงานกระบือเพื่อทำนา
มากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งส่งผลต่อการจัดซื้อกระบือสำหรับไว้ใช้การที่บอ้อยยากขึ้นและมีราคาแพง
กว่าเดิม¹⁵⁹ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มสูงขึ้น

ประการที่สองคือปัญหาในด้านการลงทุน สืบเนื่องมาจากการประกอบกิจการใน
อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยต้องอาศัยเงินทุนที่สูงมากดังปรากฏหลักฐานในสมัยรัชกาลที่ 3 ว่า
ต้องใช้เงินลงทุนในการทำสวนอ้อยหลวงมากถึง 30,712 บาท¹⁶⁰ อีกทั้งยังต้องใช้เงินในการว่าจ้าง
หลงจู้และแรงงานชาวจีนในการดำเนินการในโรงที่บอ้อยทำน้ำตาลทรายอีกเป็นจำนวนมาก ส่วนใน
สมัยรัชกาลที่ 5 ผู้ที่ลงทุนประกอบกิจการโรงที่บอ้อยทำน้ำตาลทรายต้องลงทุนซื้อยอดอ้อย ค่าเช่า
ที่ดิน ค่าจ้างแรงงานในการเพาะปลูกและบำรุงรักษาอ้อยตลอดจนค่าใส่หุ่ยไร่หนึ่งคิดถัวเฉลี่ยเป็นเงิน
30 บาท¹⁶¹ อีกทั้งยังต้องลงทุนในการก่อสร้างโรงที่บอ้อยทำน้ำตาลทรายและอุปกรณ์ที่ใช้ในโรงที่บ

¹⁵⁷ "โรงที่บอ้อยเมืองนครไชยศรี," ร.ศ. 111 - 119, กระทรวงเกษตรราธิการ, ร.5 กษ.12.3/1, สำนักหอ
จดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁵⁸ มลฑล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455", 86.

¹⁵⁹ "กรมหลวงดำรงราชานุภาพตรวจราชการเมืองนครไชยศรี," 21 สิงหาคม ร.ศ. 117, เอกสารกรมราช
เลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย, ร.5 ม.2.14/61, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁶⁰ "บัญชีพระยาวิเศษลือชัย จำหน่ายเงินใช้สอยในการทำสวนอ้อย," จ.ศ. 1201, 3, ร.3 จ.ศ. 1201/9,
สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁶¹ "ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรต้องการทราบเรื่องปลูกอ้อยทำน้ำตาลของมณฑลปราจีน," 21 มิถุนายน
พ.ศ. 2458 - 6 เมษายน พ.ศ. 2460, เอกสารกระทรวงเกษตรราธิการ, กส. 13/1309 เล่ม 122, สำนักหอจดหมายเหตุ
แห่งชาติ.

ขั้นต่ำเป็นจำนวน 54 ชั่ง 30 บาท (4,350 บาท) นอกจากนี้เจ้าของกิจการต้องมีเงินทุนหมุนเวียนไว้สำหรับว่าจ้างแรงงานในช่วงเปิดหีบตลอดระยะเวลา 4 เดือน คือตั้งแต่เดือนพฤศจิกายนจนถึงเดือนมีนาคม เฉพาะค่าจ้างแรงงานไปจนถึงค่าพาหนะต้องใช้เงินทุนขั้นต่ำ 99 ชั่ง 12 บาท (7,932 บาท)¹⁶² ดังนั้นจึงรวมเป็นจำนวนเงินที่ต้องลงทุนเฉพาะในโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายเป็นจำนวนกว่า 12,000 บาท ทั้งนี้ในส่วนของโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายที่ลงทุนซื้อเครื่องจักรยังต้องใช้เงินลงทุนสูงมากขึ้น โดยจะต้องใช้เงินทุนไม่ต่ำกว่า 200 ชั่ง (16,000 บาท)¹⁶³

นอกจากการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ต้องอาศัยเงินทุนสูงมากดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ลงทุนยังต้องแบกรับความเสี่ยงในเรื่องผลผลิตที่ไม่แน่นอนเพราะการเพาะปลูกอ้อยที่ขึ้นอยู่กับสภาพอากาศในแต่ละปี ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ผู้ลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายบางรายที่ดำเนินกิจการโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายไม่ประสบความสำเร็จจนต้องยุติกิจการของตนเอง เช่นกรณีของโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายของบริษัท อินโด ไซนิส ชูคากัมปะนี ลิมิตัด หรือบางรายก็ประสบปัญหาขาดทุน เช่นกรณีของพระภิกษุสมมติบริบูรณ์ (เจ้าสัวยิ้ม) เจ้าภิกษุนายอากรน้ำอ้อยผูกขาดและเป็นผู้ลงทุนในกิจการโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายรายใหญ่ในเขตลุ่มแม่น้ำท่าจีน โดยใน พ.ศ. 2416 พระภิกษุสมมติบริบูรณ์ประสบปัญหาการค้ำน้ำตาลทรายจนขาดทุนและได้ไปกู้หนี้ยืมสินจากคนในบังคับอังกฤษมากถึง 13 ราย แต่ขาดการชำระหนี้จนเกิดเป็นคดีความ เจ้าพระยาภาณุวงศ์มหาโกษาธิบดี เสนาบดีกระทรวงต่างประเทศจึงได้นำเรื่องคดีความดังกล่าวให้กงสุลอังกฤษเข้ามาตรวจสอบ ผลปรากฏว่าพระภิกษุสมมติบริบูรณ์มีหนี้เบ็ดเสร็จรวมกันเกือบ 6 หมื่นเหรียญสเปน¹⁶⁴ ฝ่ายเจ้าหนี้จึงขอยึดเรือกลไฟเจ้าพระยาและเรือใบอันตะไปรของพระภิกษุสมมติบริบูรณ์เพื่อนำไปขายและนำเงินมาแบ่งชำระหนี้¹⁶⁵

¹⁶² "กงสุลอเมริกาขอวิธีปลูกอ้อยและทำน้ำตาลทราย เพื่อส่งไปให้ห้างในเมืองอเมริกา," ร.ศ. 122, กระทรวงเกษตรธิการ, ร.5 กษ.10.2/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁶³ "โรงหีบอ้อยเมืองนครไชยศรี," ร.ศ. 111 - 119, กระทรวงเกษตรธิการ, ร.5 กษ.12.3/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁶⁴ "มีมาว่าด้วยส่งบาญชีรายเงินเจ้านี้พระภิกษุสมมติบริบูรณ์ฯ บาญชีรายเงินเจ้านี้พระภิกษุสมมติบริบูรณ์ฯ," จ.ศ. 1232 - 1235, เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ, ร.5 กต. 14/192, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁶⁵ "มีมาว่าพระภิกษุสมมติบริบูรณ์เป็นนี้คนต่างประเทศ," จ.ศ. 1232 - 1235, เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ, ร.5 กต. 15/123, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

อย่างไรก็ดีในช่วงทศวรรษที่ 2400 เป็นต้นมา การค้าข้าวของไทยเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นและสร้างรายได้อย่างงามให้แก่บรรดาโรงสี จึงทำให้เกิดการโยกย้ายการลงทุนของกลุ่มทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไปลงทุนในกิจการโรงสีเพิ่มมากขึ้น ปรากฏหลักฐานว่าในช่วง พ.ศ. 2420 – 2421 ตระกูลของพระภิกษุสมมติบริบูรณ์ได้หันมาลงทุนกับกิจการค้าข้าวและจัดตั้งโรงสี กอ ฮองหลี เช่นเดียวกับกับในกรณีของโรงสีบ่ออ้อยทำน้ำตาลทรายของบริษัทอินโด ไชนิส ซุคากัมปะนี ลิมิติด ภายหลังจากที่บริษัทล้มละลายลง ใน พ.ศ. 2420 ธนาคาร Hongkong and Shanghai Banking Corporation พยายามเข้ามาจัดการพื้นที่ที่ทางโรงสีของบริษัทที่มีเนื้อที่ประมาณ 3,000 ไร่เศษ โดยมอบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ Mr. Wellesley Sinclair และผู้ถือหุ้นของบริษัท Sinclair and Yucker Sigg ซึ่งบริษัทดังกล่าวดำเนินธุรกิจโรงสีข้าวชื่อโรงสีข้าวสามเสน

จากกรณีข้างต้น หม่อมหลวงวัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธ์ได้วิเคราะห์ว่าหากปล่อยให้ธนาคาร Hongkong and Shanghai Banking Corporation มอบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ Mr. Sinclair และผู้ถือหุ้นของบริษัท Sinclair and Yucker Sigg จะส่งผลให้พื้นที่ไร่อ้อยและโรงสีบ่ออ้อยทำน้ำตาลทรายของบริษัท อินโด ไชนิส ซุคากัมปะนี ลิมิติด ถูกปรับเปลี่ยนจนกลายเป็นพื้นที่ทำนาและกิจการค้าข้าวของบริษัท Sinclair and Yucker Sigg แทน เพราะบริษัทดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับกิจการโรงสีและธุรกิจการค้าข้าว¹⁶⁶ อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยได้เข้ามาระงับการมอบกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ Mr. Sinclair และผู้ถือหุ้นของบริษัท Sinclair and Yucker Sigg โดยระบุว่าที่ดินผืนดังกล่าวต้องตกเป็นของรัฐบาลตามสัญญาที่เคยได้ทำไว้เมื่อ พ.ศ. 2413 แต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากนั้นพื้นที่ของโรงสีบ่ออ้อยทำน้ำตาลทรายของบริษัทก็ถูกปล่อยทิ้งร้างยาวนานถึง 15 – 16 ปี จนกระทั่งต่อมาใน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) พระชาติสุเรนทร์ จมื่นสรสิทธิราช จำเริญวิงชิงไชย นายร้อยตรี นายปลั่ง นายเอิบ นายอากาศ นายเอี่ยม ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลฯ ขอพระราชทานพื้นที่ดังกล่าวทำเป็นที่นา เพราะเล็งเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่ถูกทิ้งร้างมานานแล้ว¹⁶⁷ ดังนั้นพื้นที่ไร่อ้อยและโรงสีทำน้ำตาลทรายของบริษัทที่ถูกทิ้งร้างจึงได้กลายสภาพมาเป็นที่นาให้ราษฎรเข้ามาจับจองทำนาเพาะปลูกข้าวแทน

นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนของกลุ่มทุนรายใหญ่ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ไปลงทุนในกิจการโรงสีข้าวแล้ว กิจการโรงสีบ่ออ้อยทำน้ำตาลทรายรายย่อยที่มีทุนทรัพย์ไม่มากนักต่างก็ทยอยปิดกิจการลงในช่วงที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเข้าสู่ภาวะซบเซาภายหลัง พ.ศ. 2420 เป็นต้น

¹⁶⁶ วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธ์, การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19, 72.

¹⁶⁷ "โรงสีบ่ออ้อยเมืองนครไชยศรี," ร.ศ. 111 - 119, กระทรวงเกษตรราธิการ, ร.5 กษ.12.3/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

มา ดังปรากฏหลักฐานจากรายงานตรวจราชการของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพระบุว่า โรงทึบอ้อยทำน้ำตาลทรายริมแม่น้ำท่าจีนได้หยุดผลิตมาหลายปีแล้ว และแหล่งผลิตน้ำตาลทราย บริเวณหลังองค์พระปฐมเจดีย์ก็มีจำนวนโรงทึบอ้อยทำน้ำตาลทรายลดลงเช่นเดียวกัน จนต่อมาใน พ.ศ. 2441 ยังมีโรงทึบอ้อยทำน้ำตาลทรายที่ยังคงดำเนินกิจการอยู่เพียง 21 แห่ง และต่อมาใน พ.ศ. 2443 โรงทึบอ้อยทำน้ำตาลทรายลดลงเหลือเพียง 17 แห่งเท่านั้น¹⁶⁸

ประการที่สามคือปัญหาจากการจัดเก็บภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม น้ำตาลทรายของไทย ตั้งแต่ภายหลังจากการทำสนธิสัญญาเบอร์นี พ.ศ. 2369 เป็นผลให้รัฐบาลไทย เปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจจากการค้าผูกขาดไปเป็นการจัดเก็บภาษีอากรผูกขาดเพื่อชดเชย รายได้ที่สูญเสียไป อีกทั้งการจัดเก็บภาษีอากรผูกขาดยังสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนมากและมี รายได้จากการจัดเก็บภาษีที่แน่นอน¹⁶⁹ ในสมัยรัชกาลที่ 3 มีหลักฐานปรากฏว่าอ้อยเป็นพืชไร่ที่ถูกเก็บ ภาษีอากรสมพัสดุในอัตราสูงที่สุด โดยอัตราอากรสมพัสดุอ้อยปลูกใหม่ปีแรกต้องเสียภาษีไร่ละ 1 - 4 บาทต่อปีแล้วแต่ท้องที่ และอัตราอากรสมพัสดุอ้อยต่อเสียภาษีไร่ละ 50 สตางค์เท่ากันทุกท้องที่ ใน ระยะเวลาเพียง 3 ปี รัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 3 สามารถจัดเก็บอากรสมพัสดุได้เกือบ 460 ชั่ง หรือ รว 37,000 บาท เฉพาะอากรสมพัสดุเมืองนครชัยศรีซึ่งเป็นหัวเมืองที่มีการเพาะปลูกอ้อยทำน้ำตาล ทรายที่สำคัญในรัชสมัยดังกล่าวมีมูลค่ามากถึง 142 ชั่ง หรือราว 11,400 บาท¹⁷⁰ หรือประมาณร้อยละ 31 ของอากรสมพัสดุที่จัดเก็บได้ทั้งหมด ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 อากรสมพัสดุเฉพาะอ้อยที่ จัดเก็บได้ทุกหัวเมืองใน จ.ศ. 1216 (พ.ศ. 2397) มีมูลค่ากว่า 360 ชั่ง หรือราว 29,000 บาท¹⁷¹

นอกจากอากรสมพัสดุที่เรียกเก็บจากการเพาะปลูกอ้อยในอัตราที่สูงแล้ว รัฐบาลใน สมัยรัชกาลที่ 3 ได้เพิ่มภาษีอากรชนิดใหม่มากถึง 38 ชนิด โดยภาษีอากรชนิดใหม่ที่เกี่ยวข้องกับ อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายคือภาษีน้ำอ้อยและภาษีน้ำตาลทราย และในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการจัดเก็บ ภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมดังกล่าวเพิ่มขึ้นอีกหลายชนิด ได้แก่ ภาษีหม้อหวด ภาษีถัง ภาษี เรือมาดแจวพายโกกลน และภาษีฟืน ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ต้องเสียภาษีอากร เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามในรัชกาลที่ 4 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ลดอากรสมพัสดุที่เรียกเก็บไร่อ้อยจาก

¹⁶⁸ มลทล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455", 81.

¹⁶⁹ ญาดา ประภาพันธุ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเก่า ยุคต้น, 118.

¹⁷⁰ วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19, 40 - 41.

¹⁷¹ "บัญชีเงินภาษีขึ้นพระคลังมหาสมบัติ," จ.ศ. 1216, จดหมายเหตุ รัชกาลที่ 4, ร.4 จ.ศ.1216/188, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ไร่ละ 1 บาท เป็นไร่ละสลึงเพียง¹⁷² อย่างไรก็ตามก็โดยเฉพาะภาษีน้ำตาลทรายที่จัดเก็บได้ในสมัยรัชกาลที่ 4 มีมูลค่าไม่ต่ำกว่า 250,000 บาท ซึ่งมีมูลค่าที่สูงมากเมื่อเทียบกับภาษีน้ำตาลโดนดที่จัดเก็บในปีเดียวกันที่มีมูลค่าเพียง 10,000 บาท¹⁷³ ถึงแม้ว่าการจัดเก็บภาษีอากรที่ได้จากกระบวนการผลิตน้ำตาลทรายเหล่านี้มีมูลค่าที่สูงและสร้างรายได้เป็นอย่างดีให้แก่รัฐก็ตาม แต่การจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวก็มีลักษณะที่ซ้ำซ้อนจนก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ผลิต และเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสูงกว่าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ¹⁷⁴

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายโดยส่วนใหญ่ประสบกับปัญหาขาดทุนอันเนื่องมาจากต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น การผลิตน้ำตาลทรายที่รวมค่าไส้หุ้ยและภาษีอากรต่าง ๆ แล้วมีต้นทุนในการผลิตประมาณหาบละ 6 บาท 36 สตางค์ จากราคาต้นทุนที่สูงขึ้นจึงมีผลให้ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายไม่ต่ำกว่าหาบละ 7 - 11 บาท ซึ่งราคาน้ำตาลทรายของไทยมีราคาจำหน่ายเพิ่มสูงขึ้นโดยในช่วง พ.ศ. 2452 - 2458 ราคาน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ภายในประเทศมีราคาพุ่งสูงถึงหาบละ 8 - 12 บาท ซึ่งเป็นราคาจำหน่ายที่สูงมากเมื่อเทียบกับน้ำตาลชวาที่นำเข้ามาจำหน่ายในประเทศที่มีราคาเพียงหาบละ 3 - 5 บาท สืบเนื่องราคาน้ำตาลทรายชวาที่ถูกกว่าน้ำตาลทรายภายในประเทศเกือบเท่าตัวและมีรสชาติความหวานที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ทำให้ผู้บริโภครู้สึกและผู้ประกอบกิจการต้มกลั่นสุราจึงนิยมซื้อน้ำตาลทรายชวามากกว่า¹⁷⁵

สิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการชบเซาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยคือพื้นที่ในการจัดเก็บภาษีน้ำอ้อยที่ลดลง กล่าวคือเจ้าภาษีน้ำอ้อยนั้นเดิมที่ผู้ขอประมุขรับทำมักจัดเก็บภาษีน้ำอ้อยผูกขาดถึง 38 หัวเมือง ต่อมาภายหลัง พ.ศ. 2423 ปรากฏว่ามีจำนวนหัวเมืองที่จัดเก็บภาษีน้ำอ้อยลดลงเหลือเพียง 21 หัวเมือง ทำให้สันนิษฐานได้ว่าพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในแต่ละหัวเมืองน่าจะลดลง ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้พื้นที่เพาะปลูกอ้อยลดลงคือปัญหาในกระบวนการจัดเก็บภาษีที่มีความยุ่งยากซ้ำซ้อน จนส่งผลให้ราษฎรหันไปเพาะปลูกพืชชนิดอื่นจนทำให้พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยลดลง

¹⁷² ทิพากรวงศมหาโกษาธิบดี (ข้า บุนนาค), พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4, 340 - 341.

¹⁷³ ญาดา ประภาพพันธ์, ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น, 265.

¹⁷⁴ มลทล คงแถวทอง, "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในกลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455", 86.

¹⁷⁵ "ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรต้องการทราบเรื่องปลูกอ้อยทำน้ำตาลของมณฑลปราจีน," 21 มิถุนายน พ.ศ. 2458 - 6 เมษายน พ.ศ. 2460, เอกสารกระทรวงเกษตรราชการ, กส. 13/1309 เล่ม 122, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ตั้งในกรณีการจัดเก็บภาษีน้ำอ้อยหัวเมืองร.ศ. 111 (พ.ศ. 2436) ที่ราษฎรหัวเมืองพิชิตร์และเมืองพิษณุโลกได้ร้องทุกข์มายังเจ้าเมืองพิษณุโลก เรื่องปัญหาการจัดเก็บภาษีน้ำอ้อยที่เจ้าภาษีน้ำอ้อยในเขตหัวเมืองพิชิตร์และเมืองพิษณุโลกได้จัดเก็บภาษีเกินพิกัดตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ และราษฎรยังได้รับความเดือดร้อนจากกระบวนการจัดเก็บภาษีน้ำอ้อยที่มีความล่าช้า เนื่องจากราษฎรที่เพาะปลูกอ้อยแต่ละรายนั้นอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลทำให้เจ้าภาษีน้ำอ้อยเดินทางมาจัดเก็บภาษีได้อย่างลำบาก ราษฎรเกรงว่าน้ำอ้อยสดที่หีบมาจะเน่าบูดเสียก่อนที่เจ้าภาษีจะเดินทางมาถึง จึงได้ทำการเคี้ยวน้ำอ้อยก่อนที่เจ้าภาษีน้ำอ้อยจะมาเรียกเก็บภาษี เจ้าภาษีน้ำอ้อยจึงกล่าวหาว่าราษฎรพยายามหลบเลี่ยงภาษีโดยการลักลอบต้มน้ำอ้อยก่อนที่จะจัดเก็บภาษี เจ้าภาษีน้ำอ้อยจึงได้แจ้งให้กรมการเมืองเข้ามาจับกุมราษฎรที่เคี้ยวน้ำอ้อยจนเกิดเป็นคดีความหลายราย ขณะเดียวกันเจ้าภาษีน้ำอ้อยเองก็ได้รับความลำบากในการจัดเก็บภาษีทั้งในเรื่องการเดินทางที่ยากลำบากและปัญหาในการลักลอบต้มน้ำอ้อยของราษฎรที่พบเจอในระหว่างการเดินทางไปจัดเก็บภาษีน้ำอ้อยด้วยเช่นกัน ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายเจ้าภาษีน้ำอ้อยและราษฎร ทั้งสองฝ่ายจึงได้ทำข้อตกลงร่วมกันในการจัดเก็บภาษีน้ำอ้อยรูปแบบใหม่ใน พ.ศ. 2436 โดยให้เจ้าภาษีน้ำอ้อยจัดเก็บอากรสมพัตสรไร้อ้อยแทนการจัดเก็บภาษีน้ำอ้อย ซึ่งเจ้าภาษีน้ำอ้อยก็ได้กำหนดพิกัดอัตราขึ้นมาใหม่โดยเก็บอากรสมพัตสรไร้อ้อยอย่างดีไร่ละ 6 บาท อย่างกลางไร่ละ 5 บาท และอย่างเลวไร่ละ 5 บาท อย่างไรก็ตามปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรก็ยังคงเกิดขึ้นอีก กล่าวคือเจ้าภาษีน้ำอ้อยมักพิจารณาว่าไร้อ้อยของราษฎรแต่ละไร่เป็นอ้อยอย่างดีเพื่อที่จะได้เรียกเก็บอากรสมพัตสรไร้อ้อยจากราษฎรในอัตราที่สูง ส่วนฝ่ายราษฎรก็โต้แย้งว่าไร้อ้อยของตนเองนั้นเป็นไร้อ้อยอย่างกลางหรืออย่างเลวเพื่อที่จะได้เสียอากรในอัตราที่ต่ำ อีกทั้งราษฎรที่ปลูกอ้อยรายย่อยก็ไม่ยินยอมจ่ายภาษีตามที่เจ้าภาษีน้ำอ้อยเรียกเก็บ อีกทั้งยังทำการร้องเรียนต่อทางกรมการเมืองว่าตนเสียสมพัตสรไร้อ้อยไปแล้ว แต่เจ้าภาษีน้ำอ้อยกลับมาเรียกเก็บอากรสมพัตสรซ้ำซ้อนอีก ข้อโต้แย้งของทั้งสองฝ่ายได้บานปลายจนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างเจ้าภาษีน้ำอ้อยและราษฎรขึ้นมาอีกครั้ง ในที่สุดผู้ว่าราชการเมืองพิษณุโลกจึงได้เข้ามาไกล่เกลี่ยปัญหาความขัดแย้งโดยเรียกราษฎรกับเจ้าภาษีน้ำอ้อยมาเจรจากัน และมีข้อตกลงร่วมกันใหม่ว่าให้เรียกเก็บภาษีน้ำอ้อยจากการพิจารณาพื้นที่เพาะปลูกอ้อยโดยเรียกเก็บไร่ละ 4 บาท 50 สตางค์เสมอกันทุกไร่¹⁷⁶

¹⁷⁶ "เรื่องภาษีน้ำอ้อยหัวเมือง," 5 พฤศจิกายน - 1 ธันวาคม ร.ศ. 111, กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.5 ค.14.2 ก./3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

อย่างไรก็ตามปัญหาในการจัดเก็บภาษีน้ำอ้อยดังที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลให้ราษฎรได้หันไปเพาะปลูกข้าวและปลูกพืชชนิดอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาในการจัดเก็บภาษีอากรน้ำอ้อยจนทำให้พื้นที่เพาะปลูกอ้อยลดลง ดังที่พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิปพงศ์ประพันธ์ ได้มีหนังสือตอบกลับในเรื่องภาษีน้ำอ้อยหัวเมือง ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ทรงให้ความเห็นว่ากรณีที่ไร่อ้อยมีพื้นที่ลดลงนั้นส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการจัดเก็บภาษีอากรของเจ้าภาษีน้ำอ้อยที่มักกระทำอย่างตามใจจนทำให้ราษฎรเดือดร้อน อีกทั้งผู้ว่าราชการเมืองตลอดจนกรมการเมืองต่างก็ละเลยปัญหาของราษฎรจนเป็นเหตุให้ราษฎรเกิดความย่อท้อจนต้องเลิกทำไร่อ้อย¹⁷⁷

จากปัญหาในเรื่องการจัดเก็บภาษีอากรที่เกิดขึ้นดังที่กล่าวไปข้างต้น ทำให้ราษฎรได้ผันตัวไปปลูกพืชชนิดอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาในการจัดเก็บภาษีอากรจนส่งผลให้เนื้อที่เพาะปลูกอ้อยลดลงซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากเอกสารในจดหมายเหตุเผยแพร่พาณิชย์ ที่แสดงถึงจำนวนของเนื้อที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศ ในช่วง พ.ศ. 2450 – 2455 ที่มีเนื้อที่ลดลงถึงแม้จะไม่ได้เป็นการลดลงอย่างต่อเนื่องก็ตาม

ตารางที่ 6 เนื้อที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศ พ.ศ. 2450 - 2455

ปี	เนื้อที่ (ไร่)
2450	43,124
2451	35,763
2452	37,213
2453	38,542
2454	40,718
2455	39,134

ที่มา : "จดหมายเหตุเผยแพร่พาณิชย์ เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย." 3 มกราคม พ.ศ. 2464. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ. ร.6 ศ.16.1/3. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

จากข้อมูลในจดหมายเหตุของสภาเผยแพร่พาณิชย์ในตารางที่ 6 ที่แสดงให้เห็นถึงจำนวนของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศ ซึ่งแหล่งเพาะปลูกอ้อยที่สำคัญในช่วงเวลาดังกล่าวคือพื้นที่ในมณฑลปราจีน มณฑลนครชัยศรี และมณฑลพิษณุโลก นอกจากนั้นยังมีมณฑลอื่น ๆ ที่ยังคงปลูกอ้อยบ้างเล็กน้อยรวมอยู่ด้วย ในตลอดระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2450 – 2455 ปรากฏว่าเนื้อที่เพาะปลูกอ้อยมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือใน พ.ศ. 2450 มีเนื้อที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศรวม 43,124 ไร่ ต่อมาใน พ.ศ. 2451 เนื้อที่เพาะปลูกอ้อยลดลงอย่างรวดเร็วเหลือเพียง

¹⁷⁷ เรื่องเดียวกัน.

35,763 ไร่ และในช่วง พ.ศ. 2452 – 2454 เนื้อที่เพาะปลูกอ้อยได้ค่อย ๆ กลับมาเพิ่มขึ้นเป็น 37,213 ไร่ 38,542 ไร่ 40,718 ไร่ ตามลำดับ และกลับมาลดลงใน พ.ศ. 2455 เหลือเพียง 39,134 ไร่ จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นนี้สะท้อนให้เห็นว่า เนื้อที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศในระหว่าง พ.ศ. 2450 – 2555 นั้นมีแนวโน้มที่ลดลงถึงแม้จะไม่ได้มีการลดลงอย่างต่อเนื่องในทุกปีก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี กับข้อมูลในรายงานประจำปีแผนกเพาะปลูกมณฑลกรุงเก่า พ.ศ. 2455 โดย สมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลกรุงเก่าได้ถวายนายแก้วหาอำมาตย์เอก พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการในขณะนั้น ถึงการทำไร่อ้อยของราษฎรในมณฑลกรุงเก่าใน พ.ศ. 2455 ว่ามีการทำไร่อ้อยของราษฎรแค่บางตำบลซึ่งมีการทำจำนวนไม่มาก เป็นเพียงปลูกอ้อยเพื่อหีบน้ำอ้อยเคี้ยวทำน้ำตาลทรายไว้ใช้สอยในครัวเรือน ส่วนที่เหลือก็นำออกมาจำหน่ายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

“...ไร่อ้อยนั้นมีราษฎรทำกันอยู่บ้างบางตำบลแต่ไม่สู้มากมายนัก เมื่อทำได้แล้วก็ซื้อขายกันอยู่ในพื้นที่บ้านเมือง และหีบน้ำอ้อยต้มเคี้ยวทำน้ำอ้อยงบไว้พอใช้สอยในบ้านเรือนของตน ส่วนที่เหลือใช้ก็นำออกมาจำหน่ายบ้างเล็กน้อยเท่านั้น ...”¹⁷⁸

แต่อย่างไรก็ดีต่อมาในทศวรรษที่ 2460 ปรากฏว่าเนื้อที่เพาะปลูกอ้อยลดลงอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในช่วงปลายทศวรรษได้มีการงดเว้นการสมพัตรไร่อ้อย กล่าวคือใน พ.ศ. 2466 เอกสารใบบอกจากสมุหเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์ได้แจ้งมายังเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติความว่า มีราษฎรทำการเพาะปลูกอ้อยน้อยจนถึงกับการซื้อขายเป็นสินค้า แต่เพื่อเป็นการบำรุงการทำมาหากินเลี้ยงชีพของราษฎรในมณฑลนครสวรรค์ สมุหเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์จึงขอพระบรมราชานุญาตงดเว้นไม่เก็บอากรสมพัตรไร่อ้อยตั้งแต่ พ.ศ. 2466 เป็นต้นไป และใน พ.ศ. 2468 เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้รับใบบอกจากสมุหเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก ซึ่งเป็นพื้นที่เพาะปลูกอ้อยที่สำคัญในช่วงทศวรรษที่ 2450 โดยสมุหเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลกได้ขอพระบรมราชานุญาตงดเว้นไม่เก็บอากรสมพัตรไร่อ้อยเช่นเดียวกันกับมณฑลนครสวรรค์ ซึ่งการของงดเว้นอากรสมพัตรไร่อ้อยของทั้งสองมณฑลดังกล่าว เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติพิจารณาเห็นเป็นสมควรและออกประกาศให้งดเว้นการเก็บอากรสมพัตรไร่อ้อยทั้ง

¹⁷⁸ "มณฑลกรุงเก่าถวายนายแก้วหาอำมาตย์เอก พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ, กส. 13/748 เล่ม 13, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

สองมณฑล¹⁷⁹ นอกจากนี้ข้อมูลของกระทรวงเกษตรธิการใน พ.ศ. 2468 ยังได้รายงานพื้นที่เพาะปลูกอ้อยให้แก่ธนาคารอินโดจีน สาขากรุงเทพฯ โดยระบุว่าพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยมีจำนวนที่ลดลงเพราะราษฎรหันไปปลูกข้าวและปลูกพืชอื่นสลับข้าว เช่น ข้าวโพด ปอกระเจา ถั่ว งา แทนการปลูกอ้อยกันมากขึ้น เนื่องด้วยการปลูกอ้อยต้องเสียค่าสมพัตรถึงไร่ละ 4 บาท 50 สตางค์ ในขณะที่การปลูกพืชหมุนเวียนดังกล่าวเสียค่าสมพัตรเพียงไร่ละ 37 สตางค์เท่านั้น¹⁸⁰ จากข้อมูลในเอกสารใบบอกของสมุหเทศาภิบาลมณฑลนครสวรรค์และมณฑลพิษณุโลก ตลอดจนวนรายงานการเพาะปลูกอ้อยของกระทรวงเกษตรธิการดังที่กล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการจัดเก็บภาษีอากรได้ก่อให้เกิดปัญหาจนทำให้ราษฎรต้องเปลี่ยนไปเพาะปลูกพืชไร่ชนิดอื่นแทนการเพาะปลูกอ้อย จนทำให้พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยลดลง และส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีอากรของบรรดาเจ้าภาษีน้ำอ้อยที่มียอดเงินประมุขภาษีที่ลดลง อีกทั้งพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยที่ลดลงจำนวนมากยังส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลจากการจัดเก็บภาษีอากร จนในที่สุดรัฐบาลจึงได้มีการงดเว้นการจัดเก็บอากรสมพัตรอ้อยเนื่องจากราษฎรทำการเพาะปลูกอ้อยน้อยลงอย่างมากจนเหลือเพียงแค่การผลิตเพื่อการบริโภคภายในครัวเรือนและผลิตเพื่อแลกเปลี่ยนกับเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

อย่างไรก็ตามปัญหาจากการจัดเก็บภาษีอากรในช่วงทศวรรษที่ 2420 ดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลให้พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยมีจำนวนที่ลดลง อีกทั้งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่กำลังชบเซาเนื่องด้วยต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายที่สูงขึ้นประกอบกับน้ำตาลทรายจากชาวที่มีราคาถูกลงเข้ามาตีตลาดภายในประเทศ เป็นผลให้เจ้าของกิจการโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายของไทยต่างทยอยปิดกิจการลงจนส่งผลให้เจ้าภาษีน้ำตาลทรายในเขตต่าง ๆ มีรายได้จากการจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายที่ลดลงด้วยเช่นเดียวกัน ดังตัวอย่างในเขตที่ 1 ตามลำน้ำเจ้าพระยาจนถึงหัวเมืองเหนือ จาก พ.ศ. 2413 มีเงินประมุขอรับทำภาษีสูงกว่า 65 ชั่ง แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2423 ผู้ขอรับทำภาษีน้ำตาลทรายและได้ขอลดเงินประมุขภาษีส่งให้แก่พระคลังฯ เหลือเพียง 22 ชั่งต่อปี¹⁸¹ ส่วนเจ้าภาษีน้ำตาลทรายในเขตที่ 2 หัวเมืองตะวันออก จาก พ.ศ. 2416 มีเงินประมุขอรับทำภาษีสูงถึงประมาณ 190 ชั่ง แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2421 เจ้าภาษีน้ำตาลทรายได้ขอลดเงินประมุขภาษีเหลือเพียง 75 ชั่งต่อ

¹⁷⁹ "ภาษีไร่อ้อย," พ.ศ. 2466 - 2468, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.6 ค.18/23, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁸⁰ "เรื่องแบ่งอินโดจีน กรุงเทพฯ ขอทราบเนื้อที่ ๆ เพาะปลูกอ้อย," 22 มิถุนายน พ.ศ. 2468, เอกสารกระทรวงเกษตรธิการ, กส. 13/1840 เล่ม 157, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁸¹ "นำตั้งเงินเสียงเงินที่ขุนภักดีสินยากรเจ้าภาษีน้ำตาลทราย 20 เมือง," จ.ศ. 1242, เอกสารเย็บเล่มรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย, ร.5 รล. - มท./36 เล่ม 17, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ปี¹⁸² และตกต่ำอย่างสุดขีดใน พ.ศ. 2428 เมื่อเจ้าภาษีส่งเงินภาษีน้ำตาลทรายให้แก่พระคลังฯ เพียง 15 ชั่งเท่านั้น¹⁸³ ส่วนเจ้าภาษีน้ำตาลทรายในเขตที่ 3 หัวเมืองตะวันตกซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่สำคัญและสร้างรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรให้แก่เจ้าภาษีและรัฐเป็นอย่างดีใน พ.ศ. 2404 เจ้าภาษีน้ำตาลทรายเสนอเงินประมูลภาษีสูงสุดกว่า 240 ชั่ง แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2421 เจ้าภาษีน้ำตาลทรายเขต 3 เสนอเงินประมูลและขอลดเงินภาษีที่ส่งให้พระคลังฯ เหลือเพียง 105 ชั่งเท่านั้น¹⁸⁴ ซึ่งนับเป็นยอดประมูลเงินภาษีที่ลดลงมากเป็นเท่าตัว

ต่อมาใน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงเรื่องการจัดเก็บภาษีอากร โดยรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ยกฐานะของอธิบดีกรมศุลกากรซึ่งเป็นหน่วยงานที่รวบรวมภาษีอากรและบริหารงบประมาณแผ่นดินให้กลายเป็นกระทรวงการคลัง และในปีถัดมา ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) รัฐบาลได้ออกคำสั่งยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรและมอบหน้าที่การจัดเก็บภาษีอากรให้แก่กรมสรรพากรเป็นผู้ดำเนินการแทน¹⁸⁵ อย่างไรก็ตามการยกเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรก็ไม่ได้ดำเนินการโดยทันทีทันใด รัฐบาลยังคงให้สิทธิ์แก่เจ้าภาษีนายอากรเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีบางชนิด โดยรัฐบาลจะทยอยดึงภาษีอากรบางชนิดจากเจ้าภาษีนายอากรมาดำเนินการจัดเก็บด้วยตนเอง ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายปรากฏว่ารัฐบาลรับทำภาษีน้ำตาลอ้อยเองครั้งแรกใน ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) โดยในปีดังกล่าวรัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีน้ำตาลอ้อยในเขตที่ 1 ตามลำน้ำเจ้าพระยาจนถึงหัวเมืองเหนือได้เพียง 90 ชั่ง และเขตที่ 3 หัวเมืองตะวันตกได้เพียง 50 ชั่งเท่านั้น¹⁸⁶ ส่วนภาษีน้ำตาลทรายยังไม่พบหลักฐานว่ารัฐบาลเข้ามาเป็นผู้จัดเก็บแทนเจ้าภาษีนายอากรเมื่อใด แต่ข้อมูลจากรายงานตรวจราชการมณฑลนครชัยศรีของหลวงเสนีพิทักษ์ ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2447) ได้ระบุว่า

¹⁸² "ตราแต่งตั้งเงินหุ่่นเงินที่ขุนนักตีสินธรรยากรเจ้าภาษีน้ำตาลทราย," จ.ศ. 1239 - 1240, เอกสารเย็บเล่มรัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ, ร.5 กต. 37/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁸³ "เมืองฉะเชิงเซา นำตั้งเงินไหลเงินเจ้าภาษีน้ำตาลตะโนดแล่น้ำตาลอ้อย," จ.ศ. 1247, เอกสารเย็บเล่มรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย, ร.5 รล. - มท./5 เล่ม 31, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁸⁴ "ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาษีน้ำตาลทราย," จ.ศ. 1240, เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กรมพระกลาโหม, ร.5 รล.-กท./45 เล่ม 18, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁸⁵ "จัดการกรมสรรพากรเลิกผูกขาด ให้ทำเป็นของรัฐบาล," 23 มกราคม ร.ศ. 112 - 17 ธันวาคม ร.ศ. 117, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.5 ค.14.2/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁸⁶ "บานแผนกภาษีอากร," ร.ศ. 113, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.5 ค.14.3. เล่ม 1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

เจ้าหน้าที่ของมณฑลนครชัยศรีจัดเก็บภาษีน้ำตาลทรายในปีดังกล่าวได้ประมาณ 25 ชั่ง¹⁸⁷ รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรที่ลดลงอย่างมากดังรายละเอียดที่ได้อธิบายข้างต้น เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงช่วงเวลาของการชบเซาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้เป็นอย่างดี

จากที่ได้อธิบายมาทั้งหมดข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าปัญหาที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีอากรตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 3 จนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นปัจจัยภายในที่มีส่วนผลักดันให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยชบเซาลงอย่างช้า ๆ เพราะมีการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนในกระบวนการผลิตน้ำตาลทรายทุกขั้นตอน ตั้งแต่การเก็บอากรสมัตสรจากการเพาะปลูกอ้อย ภาษีวัตถุดิบและอุปกรณ์ที่ใช้ในกระบวนการผลิต เช่น ภาษีน้ำอ้อย ภาษีพื้นโรงน้ำตาลทราย ภาษีเตา ภาษีกระทะ เป็นต้น เมื่อจำหน่ายก็ต้องเสียภาษีการค้าน้ำตาลทรายอีกทอดหนึ่ง อีกทั้งยังมีปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของบรรดาเจ้าภาษีน้ำอ้อยจนเป็นเหตุให้ราษฎรหันไปเพาะปลูกข้าวและพืชไร่ชนิดอื่นแทนเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาจนทำให้พื้นที่เพาะปลูกอ้อยลดลง นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการผลิตทำให้ต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายสูงขึ้นจนส่งผลให้ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายของไทยสูงกว่าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ อีกทั้งน้ำตาลทรายจากต่างประเทศที่มีคุณภาพใกล้เคียงและมีราคาที่ถูกกว่าได้เข้ามาตีตลาดน้ำตาลทรายที่ผลิตภายในประเทศ โดยรัฐบาลไทยไม่สามารถช่วยเหลือหรือสนับสนุนกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เพราะถูกจำกัดให้เก็บภาษีเข้าไม่ได้ไม่เก็บร้อยละ 3¹⁸⁸ จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเข้าสู่ภาวะชบเซา

ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจะเข้าสู่ภาวะชบเซาอย่างหนัก จนทำให้พื้นที่เพาะปลูกอ้อยและโรงสีอ้อยทำน้ำตาลทรายในเขตตามลำน้ำเจ้าพระยาจนถึงหัวเมืองเหนือและเขตตะวันตกมีจำนวนที่ลดลงก็ตาม อย่างไรก็ตามก็ปรากฏว่ามีโรงสีอ้อยทำน้ำตาลทรายขนาดเล็กที่ยังคงหลงเหลืออยู่ในเขตตะวันออก โดยเฉพาะในเมืองชลบุรีและยังคงผลิตน้ำตาลทรายแดงเป็นหลัก ซึ่งกรมหลวงดำรงราชานุภาพได้อธิบายในรายงานตรวจราชการมณฑลปราจีน ร.ศ. 119 (พ.ศ. 2443) โดยระบุว่า

“...ทุกวันนี้น้ำตาลทรายเป็นสินค้าสำคัญของเมืองชล แต่ทำน้ำตาลทรายแดงอย่างเดียวไม่ทำน้ำตาลทรายขาวอย่างเมืองนครชัยศรีแลราชบุรี ใต้สวนได้

¹⁸⁷ "รายงานหลวงเสนีพิทักษ์ไปตรวจราชการผลประโยชน์มณฑลนครไชยศรี," 6 ตุลาคม ร.ศ. 122, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย, ร.5 ม.2.14/11, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁸⁸ สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์, "อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506", 27.

ความว่า เพราะน้ำตาลทรายแดงทำได้เร็วมียาหรือน้อยกว่าน้ำตาลทรายขาว เมื่อคิดถึงที่ต้องเสียเวลาแลเปลี่ยนสีหุ้ยขึ้นในการทำน้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายแดงได้กำไรมากกว่า...”¹⁸⁹

นอกจากนี้ยังมีรายงานการเพาะปลูกอ้อยและการทำน้ำตาลทรายของมณฑลปราจีนที่พระยาประชาเศรษฐราชูญ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ได้ถวายรายงานการเพาะปลูกอ้อยทำน้ำตาลทราย พ.ศ. 2460 ให้แก่พระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการในขณะนั้น จากรายละเอียดในรายงานการสำรวจของพระยาประชาเศรษฐราชูญระบุว่าเมืองชลบุรีมีเนื้อที่เพาะปลูกอ้อยประมาณ 7,807 ไร่ มีจำนวนโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายขนาดเล็กถึง 107 แห่ง ผู้ประกอบกิจการไร่อ้อยและโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายส่วนมากเป็นชาวจีน และในช่วง พ.ศ. 2452 – 2456 โรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายเมืองชลบุรีผลิตน้ำตาลทรายแดงได้ประมาณปีละ 110,000 หาบ – 150,000 หาบ ผลผลิตส่วนหนึ่งถูกนำไปจำหน่ายเพื่อบริโภคภายในและอีกส่วนหนึ่งจะถูกจำหน่ายไปให้โรงต้มกลั่นสุรา อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการโรงต้มกลั่นสุรามักนิยมซื้อน้ำตาลทรายชนิดเลวที่นำเข้ามาจากชวามาทำสุรามากกว่าอุดหนุนน้ำตาลทรายแดงที่ผลิตได้ในชลบุรี เพราะว่ามีราคาถูกกว่า โดยน้ำตาลทรายจากชวามีราคาเพียงหาบละ 3 – 6 บาท ในขณะที่น้ำตาลทรายแดงที่จำหน่ายในเมืองชลบุรีถึงหาบละ 6 – 7 บาท¹⁹⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศที่มีปริมาณมากและมีราคาถูกได้เข้ามาตีตลาดน้ำตาลทรายของไทย ซึ่งนับเป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญอันส่งผลกระทบต่อการชบเซาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย โดยในส่วนของเอกสารจดหมายเหตุของสภาเผยแผ่พาณิชย์สมัยรัชกาลที่ 6 ได้กล่าวถึงการนำเข้าน้ำตาลทรายจากชวา ดังนี้

“...น้ำตาลมีมากขึ้นเรื่อยไปทุกชนิด ทั้งในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ เป็นเพราะพลเมืองมีจำนวนมากขึ้นกว่าแต่ก่อน การกินอยู่ดีขึ้น การส่งสินค้าไปมาสะดวก น่าสังเกตคือผู้ต้มกลั่นสุราในประเทศนี้เกือบจะเลิกใช้

¹⁸⁹ "รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลปราจีน," ร.ศ. 119 - 122, กระทรวงมหาดไทย, ร.5 ม. 2.14/39, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁹⁰ "ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรต้องการทราบเรื่องปลูกอ้อยทำน้ำตาลของมณฑลปราจีน," 21 มิถุนายน พ.ศ. 2458 - 6 เมษายน พ.ศ. 2460, เอกสารกระทรวงเกษตรราธิการ, กส. 13/1309 เล่ม 122, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

น้ำอ้อยที่ทำภายในเมืองเสียมที่เดียว แลหันไปใช้น้ำอ้อยชนิดเลวที่สุดซึ่งส่งมาจาก
 ชาว น้ำอ้อยชาว¹⁹¹ราคาถูกอย่างประหลาด มีส่งเข้ามาไม่รู้ขาด...”¹⁹²

อย่างไรก็ดี ต่อมาเมื่อเกิดเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 1 ไทยได้รับผลกระทบจาก
 สงครามโดยเฉพาะในด้านการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ เนื่องจากประเทศชวาในช่วง
 สงครามโลกครั้งที่ 1 มีนโยบายห้ามส่งน้ำตาลทรายออกไปต่างประเทศชั่วคราว จึงเป็นผลให้
 น้ำตาลทรายจากชวามีราคาแพงขึ้นอีกทั้งยังเกิดปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาด หากเปรียบเทียบกับ
 ราคาน้ำตาลทรายที่นำเข้าจากชวาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ในช่วง พ.ศ. 2435 – 2454 มีราคาเฉลี่ย
 หาบละ 3 – 6 บาท แต่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 พ.ศ. 2455 - 2463 ราคาน้ำตาลทรายพุ่งสูงถึง
 หาบละ 15 บาท¹⁹³ ปัญหาน้ำตาลทรายจากชวามีราคาแพงและขาดตลาดข้างต้นส่งผลกระทบต่อ
 ผู้ประกอบกิจการโรงต้มกลั่นสุราของไทยโดยตรง พระยาโชฎีกกราชเศรษฐี ข้าราชการที่ลงทุนในกิจการ
 โรงต้มกลั่นสุรารายใหญ่ที่มณฑลนครชัยศรี ได้ทำการหารือกับผู้ประกอบกิจการโรงต้มกลั่นสุรามณฑล
 ราชบุรีและมณฑลปราจีนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาโดยการนำเข้าน้ำตาลทรายจากชวาที่ไม่พอใช้
 สำหรับต้มกลั่นสุรา พระยาโชฎีกกราชเศรษฐีและกลุ่มผู้ประกอบกิจการโรงต้มกลั่นสุราจึงคิดวางแผน
 จัดเรือไปบรรทุกน้ำตาลทรายจากชวาโดยจะทำการเช่าเรือกลไฟ S.S. Providence สัญชาติ
 นอร์เวย์เจียน บรรทุกข้าวและสินค้าเบ็ดเตล็ดกับถ่านไปค้าที่สิงคโปร์ จากนั้นจึงรับสินค้าจากสิงคโปร์ไป
 ส่งที่ชวา แล้วขากลับจึงบรรทุกน้ำตาลทรายจากชวามายังกรุงเทพฯ แต่ในการนี้จะต้องขออนุญาตจาก
 รัฐบาลอังกฤษ เพราะรัฐบาลอังกฤษในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ประกาศว่าการเดินเรือบรรทุก
 สินค้าไปชวาจะต้องได้รับอนุญาตจากทางรัฐบาลอังกฤษก่อนจึงจะไปได้ ด้วยเหตุนี้
 พระยาโชฎีกกราชเศรษฐีจึงทำเรื่องขอประทานพระกรุณาจากสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
 กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นให้ช่วยเจรจากับฝ่าย
 ราชทูตของอังกฤษในกรุงเทพฯ เพื่อขออนุญาตทำการค้ากับชวา อย่างไรก็ตามแผนการบรรทุก
 น้ำตาลทรายจากชวาดังกล่าวก็ต้องเป็นอันล้มเลิก โดยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการกล่าวว่า

¹⁹¹ น้ำอ้อยจากชวามีชื่อเรียกอีกอย่างว่าน้ำอ้อยเขง ซึ่งเป็นน้ำอ้อยที่ผ่านการต้มเคี่ยวจนมีลักษณะเป็นผง
 ละเอียดเช่นเดียวกับน้ำตาลทรายแดง นิยมนำมาบริโภคและเป็นวัตถุดิบในการผลิตสุรา - ผู้ศึกษา

¹⁹² "จดหมายเหตุเผยแผ่พาณิชย์ เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย," 3 มกราคม พ.ศ. 2464, กระทรวงพระคลัง
 มหาสมบัติ, ร.6 ค.16.1/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน.

รัฐบาลอังกฤษไม่อนุญาตให้ทำการค้ากับประเทศชาวอย่างแข็งแรง และไม่อนุญาตให้ซื้อถ่านสำหรับใช้เรือจากเมืองสิงคโปร์ไปยังประเทศชวา¹⁹⁴

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจึงสรุปได้ว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2420 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เข้าสู่ภาวะซบเซาอย่างหนัก ไทยได้เปลี่ยนสถานะจากผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายกลายเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเพื่อการบริโภคภายในเป็นหลัก ปรากฏว่าการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยไปยังต่างประเทศนั้นลดลงทุกปี กล่าวคือ ในช่วง พ.ศ. 2423 มีการส่งออกบ้างเล็กน้อยเป็นครั้งคราวเท่านั้น¹⁹⁵ ต่อมา พ.ศ. 2434 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยส่งออกน้ำตาลทรายเพียง 9,109 หาบ หรือมีมูลค่าประมาณ 55,342 บาท แต่ในปีเดียวกันไทยได้นำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเข้ามามากถึง 62,948 หาบ หรือมีมูลค่าประมาณ 388,261 บาท โดยที่ไทยนำเข้าน้ำตาลทรายชวาจากเมืองท่าสิงคโปร์เป็นหลัก¹⁹⁶ ต่อมาใน พ.ศ. 2448 ไทยนำเข้าน้ำตาลทรายชวาและน้ำตาลทรายแดงจากต่างประเทศเข้ามาเพิ่มขึ้นโดยมีมูลค่ามากกว่า 3 ล้าน 2 แสนบาท¹⁹⁷ ซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าไทยได้นำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศมีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ยุติลงเมื่อ พ.ศ. 2462 ไทยได้นำเข้าน้ำตาลทรายจากชวาเพิ่มขึ้นและมีมูลค่ากว่า 6,261,712 บาท และในช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ไทยยังคงสั่งซื้อน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเพื่อนำมาบริโภคภายในเป็นหลัก โดยในแต่ละปีมีมูลค่าประมาณ 6 ล้านบาท¹⁹⁸ ปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากดังกล่าวทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินตราให้กับต่างประเทศในแต่ละปีเป็นจำนวนไม่น้อย จนกระทั่งในช่วงเวลาทศวรรษ 2470 – 2480 ทางรัฐบาลและเอกชนจึงมีนโยบายและความพยายามในการฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันคือเพื่อลดการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเป็นสำคัญ

¹⁹⁴ "การค้าระหว่างสงคราม เรื่อง พระยาโชฎีกาฯ เศรษฐี เข้าเรือไปบรรทุกน้ำตาลจากชวา," พ.ศ. 2460, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, กต 65.11/17, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁹⁵ "จดหมายเหตุแผ่พาดินชย เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย," 3 มกราคม พ.ศ. 2464, กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, ร.6 ค.16.1/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁹⁶ "ส่งบัญชีรวมจำนวนบรรดาสินค้าภาษีขาออกปี 1890," มกราคม - ธันวาคม พ.ศ. 2433, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, กต 67.5/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁹⁷ "งบบัญชีสินค้าขาเข้าขาออก ท่ากรุงเทพฯ," ค.ศ. 1905, หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ, น. กต/236, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

¹⁹⁸ สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์, "อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506", 78 - 79.

2.3.2 ความพยายามในการฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของรัฐและเอกชน ในช่วง พ.ศ. 2480 - ก่อน พ.ศ. 2504

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เข้าสู่ภาวะซบเซาและต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเพื่อการบริโภคภายในเป็นระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2420 จนถึง พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่า 80 ปี ด้วยเหตุนี้ในช่วงที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกำลังซบเซาได้ก่อให้เกิดนโยบายของรัฐและความพยายามของเอกชนที่จะฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเพื่อลดการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเป็นสำคัญ โดยเริ่มต้นจาก พ.ศ. 2480 รัฐบาลได้มีโครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวขึ้นมาเป็นแห่งแรก ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้รับการฟื้นฟูอย่างจริงจังและยังถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยใหม่ของไทยด้วย ต่อจากนั้นนับตั้งแต่หลัง พ.ศ. 2480 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยภายใต้การสนับสนุนของรัฐและการลงทุนของเอกชนเริ่มมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วจนสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เกินกว่าปริมาณการบริโภคภายในประเทศใน พ.ศ. 2504

ภายหลังจากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเอกสารในช่วงเวลาก่อนหน้าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจะได้รับการฟื้นฟูจนเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยใหม่เต็มรูปแบบ พบว่ามีหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงทศวรรษที่ 2470 ที่มีนายทุนเอกชนที่สนใจลงทุนในกิจการโรงงานน้ำตาลทรายในไทยเป็นจำนวนหลายราย โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนายทุนต่างประเทศและกลุ่มนายทุนชาวไทย

ในส่วนของกลุ่มนายทุนต่างประเทศที่สนใจเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย พ.ศ. 2470 คือ บริษัทแห่งหนึ่งที่ชิตนีย์ ออสเตรเลีย ได้ส่งหนังสือผ่านมายังนายกอร์ดอน แมคเคลลาร์ด กงสุลไทยประจำเมืองชิตนีย์ โดยระบุว่าบริษัทของตนมีความประสงค์เข้ามาลงทุนในกิจการน้ำตาลทรายในไทย และจะขอจับจองที่ดินเพื่อเพาะปลูกอ้อยและสร้างโรงงานน้ำตาลทรายประมาณ 50,000 ไร่ ซึ่งรัฐบาลไทยสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ถือเป็นเรื่องใหญ่และพิจารณาแล้วว่าไม่อนุญาตให้บริษัทที่ชิตนีย์เข้ามาจับจองที่ดินและสร้างโรงงานน้ำตาลทรายในไทย โดยให้เหตุผลว่า “...ในช่วงเวลาดังกล่าวมีคนไทยคิดจะตั้งบริษัททำน้ำตาลทราย

เหมือนกัน ถ้าฝรั่งเข้ามาทำเสียแล้ว นักกล้วยบริษัท (ของคนไทย - ผู้ศึกษา) เลยจะตั้งไม่ได้ แปลว่าทางได้ของคนไทยหมดไปอีกอย่างหนึ่ง...”¹⁹⁹

ต่อมาใน พ.ศ. 2472 จากหลักฐานบันทึกของพระยาศรีวิสารวาจา ว่าด้วยการสนทนาโต้ตอบกับนายยาตาเบ อัครราชทูตญี่ปุ่น ปรากฏว่ามีนายทุนชาวญี่ปุ่นสนใจคิดจะตั้งบริษัททำน้ำตาลทรายในไทย พระยาศรีวิสารวาจาได้นำความทราบถึงฝ่าพระบาทรัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชวินิจฉัยว่ารัฐบาลไทยควรจะปรับปรุงข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินให้เร็วขึ้น และมีพระราชดำริว่าการทำน้ำตาลทรายนั้นดูเหมือนต้องใช้พื้นที่ในการเพาะปลูกและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายมาก และทรงยอมรับว่าไม่พอพระราชหฤทัยที่จะให้ที่ดินของไทยตกไปอยู่ในมือของคนต่างประเทศทั้งหมด ดังนั้นโครงการตั้งบริษัททำน้ำตาลทรายในไทยของนายทุนชาวญี่ปุ่นก็เป็นอันยกเลิกไป²⁰⁰

ต่อมาใน พ.ศ. 2475 สมาคมน้ำตาลฟิลิปปินส์มีหนังสือส่งผ่านมายังกระทรวงการต่างประเทศของไทย โดยมีเนื้อหาระบุว่าสมาคมดังกล่าวเป็นสมาคมที่มีกลุ่มนายทุนชาวอเมริกันเป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังและเคยลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายที่ฟิลิปปินส์และฮาวายมาก่อน ในเรื่องนี้สมาคมน้ำตาลฟิลิปปินส์สนใจที่จะเข้ามาลงทุนทำโรงงานน้ำตาลทรายในไทยโดยใช้เครื่องจักรสมัยใหม่ และขออนุญาตจากรัฐบาลไทยจับจองที่ดิน 15,000 – 20,000 เฮกเตอร์ หรือประมาณ 125,000 ไร่ เพื่อทำไร่อ้อยป้อนเข้าสู่โรงงาน สำหรับในกรณีของสมาคมน้ำตาลฟิลิปปินส์นั้น หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ ผู้รักษาราชการแทนข้าหลวงใหญ่พาณิชย์ในขณะนั้นพิจารณาว่าไม่เห็นควรในโครงการนี้ โดยให้เหตุผลว่าไทยควรสนับสนุนการแลกเปลี่ยนสินค้ากับประเทศอื่นและไทยควรพึ่งพาในเรื่องน้ำตาลทรายต่อไป ส่วนหม่อมเจ้าสิทธิพร กฤดากร อธิบดีกรมตรวจกสิกรรมมีความเห็นว่าโครงการดังกล่าวดูไม่เป็นประโยชน์สำหรับพลเมืองทั่วไป เพราะต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายในไทยยังคงสูงกว่าซื้อจากจากประเทศ และจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าหากรัฐมีนโยบายสนับสนุนเรื่องที่ดินให้กสิกรชาวไทยเพาะปลูกทำกสิกรรมอย่างอื่นมากกว่าเปิดที่ดินมาบำรุงเฉพาะอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพียงอย่างเดียว โดยในกรณีนี้เจ้าพระยาวางษานุประพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรพาณิชย์การในขณะนั้นมีความเห็นในทิศทางเดียวกันกับหม่อมเจ้าสกลวรรณกร โดยขอให้คำนึงถึงความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับชาวไต้หวันเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามเจ้าพระยาวางษานุประพันธ์ก็ได้

¹⁹⁹ "นายกอร์ดอน แมคเคลาด์ กงสุลสยามเมืองซิดนีย์ ขอจับจองที่ดินทำน้ำตาล," พ.ศ. 2470 - 2473, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตรธิการ, ร.7 กษ.1 5/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁰⁰ "ชาวญี่ปุ่นคิดจะตั้งบริษัทไทยและญี่ปุ่นขึ้นเพื่อทำน้ำตาลในกรุงเทพฯ," 18 มิถุนายน พ.ศ. 2472, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, กต 67.9/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

แสดงความคิดเห็นอีกว่าโครงการของสมาคมน้ำตาลฟิลิปปินส์ดังกล่าวถือเป็นโครงการที่ดีที่เปิดโอกาสให้นักลงทุนชาวต่างประเทศเข้ามาบำรุงบ้านเมืองให้เจริญขึ้น แต่กระนั้นข้อเสนอจากทางสมาคมน้ำตาลฟิลิปปินส์ในเรื่องขออนุญาตจับจองที่ดินเพื่อเพาะปลูกอ้อยกว่า 125,000 ไร่ เจ้าพระยาวงษาอนุประพันธ์เสนอว่าควรปรับปรุงในเรื่องขอจับจองที่ดินให้มีขนาดย่อมลงกว่านี้จึงจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งสองฝ่าย²⁰¹ ด้วยเหตุนี้โครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายของสมาคมน้ำตาลฟิลิปปินส์จึงยังคงถูกปฏิเสธจากรัฐบาลไทยเช่นกัน

ในส่วนของกลุ่มนายทุนไทยที่สนใจลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงทศวรรษที่ 2470 มีด้วยกันทั้งสิ้น 4 โครงการ โครงการแรกเป็นโครงการของจอมพลเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) เดิมทีพระยาสุรศักดิ์มนตรีมีกิจการของตนเองคือ บริษัท ป่าไม้ศรีราชา จำกัด ที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี พระยาสุรศักดิ์มนตรีพิจารณาเห็นว่าบริษัทของตนได้ทำการตัดและชักลากไม้ออกไปแล้ว ที่ดินที่บริษัทได้รับสัมปทานอันว่างเปล่าเหล่านั้นควรถูกนำมาใช้ประโยชน์และพิจารณาเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวเหมาะสมต่อการเพาะปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาว ดังนั้นพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงปรึกษากับพระยามโหสวรรค์ ผู้ช่วยอธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติในขณะนั้น ตกลงที่จะดำเนินการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขึ้นมาในพื้นที่บริเวณดังกล่าว รวมทั้งมอบหมายให้พระยามโหสวรรค์เดินทางไปดูงานที่ชวาและไต้หวัน ซึ่งเป็นประเทศที่ผลิตน้ำตาลทรายสมัยใหม่ในขณะนั้น ในการนี้พระยามโหสวรรค์ได้จ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศให้เข้ามาสำรวจที่ดินและด้านชลประทาน 2 คน ผลการสำรวจระบุว่าภูมิประเทศที่ศรีราชา จังหวัดชลบุรี เหมาะแก่การเพาะปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเป็นอย่างยิ่ง และเดิมทีพื้นที่ดังกล่าวมีผู้ทำไร่อ้อยอยู่แล้วประมาณ 20,000 ไร่เศษ และมีโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายขนาดเล็กประมาณ 200 โรง เจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีจึงขอพระบรมราชานุญาตจากรัชกาลที่ 7 จัดตั้งบริษัทน้ำตาลจังหวัดชลบุรี จำกัด ขึ้นมาในวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2470 โดยมีการเปิดระดมทุนเป็นจำนวน 2 ล้านบาท และได้ทำการแบ่งขายหุ้นเป็นจำนวน 20,000 หุ้น เงินทุนส่วนนี้จะถูกแบ่งซื้อเครื่องจักรทำน้ำตาลทรายและเป็นค่าก่อสร้างโรงงานร้อยละ 40 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 60 จะถูกนำลงทุนด้านการส่งเสริมเพาะปลูกอ้อยและเป็นเงินทุนหมุนเวียนโดยจัดในรูปแบบสหกรณ์ให้ชาวไร่อ้อยในพื้นที่กุ่ม นอกจากนี้ยังขอพระราชทานอำนาจเหยียบย่ำที่ดินในเขตจังหวัดชลบุรีเพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายในเขตพื้นที่สัมปทานป่าไม้ของ

²⁰¹ "สำนักงานน้ำตาลฟิลิปปินส์จะเผยแผ่อุตสาหกรรมน้ำตาลในกรุงสยาม," 8 - 15 มีนาคม พ.ศ. 2475, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, กต 67/165, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

บริษัท ป่าไม้ศรีราชา จำกัด ประมาณ 200,000 ไร่เศษ และในช่วงระหว่างดำเนินการในระยะแรกทางพระยาสุรศักดิ์มนตรีได้ขอให้รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนบริษัทตนโดยให้รัฐบาลอนุญาตให้บริษัทน้ำตาลจังหวัดชล จำกัด เป็นผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศแต่เพียงผู้เดียว²⁰²

ในกรณีนี้ พลเอกบุรฉัตรไชยากร ประธานสภาเผยแผ่พาณิชย์ในขณะนั้นได้นำเรื่องเสนอต่อที่ประชุม และมติจากที่ประชุมเห็นชอบให้พระยาสุรศักดิ์มนตรีจัดตั้งบริษัท น้ำตาลจังหวัดชลบุรี จำกัด ในรูปบริษัทธรรมดา ส่วนเรื่องขอพระราชทานอำนาจเหยียบย่ำที่ดิน ทางที่ประชุมพิจารณาว่าไม่สมควรอนุมัติเนื่องจากการให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทเอกชนที่เหนือกว่าบริษัทธรรมดา²⁰³ เมื่อเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีทราบผลจากที่ประชุมของสภาเผยแผ่พาณิชย์ดังกล่าวโครงการจึงไม่สามารถดำเนินการต่อไปจนสำเร็จได้ ประกอบกับเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรีถึงแก่อนิจกรรมในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2470 โครงการจึงถูกระงับลงโดยปริยาย อย่างไรก็ตามแนวทางของการดำเนินการโครงการเหล่านี้ พระยามโหสสุวรรณ์ก็รับมาปรับปรุงและเตรียมการที่จะจัดตั้งโครงการของตนในเวลาต่อมา²⁰⁴

โครงการต่อมาเป็นโครงการของนายมังกร สามเสน ที่มีหนังสือถึงเจ้าพระยาวงษานุประพันธ์ ในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2475 โดยขอให้รัฐบาลสนับสนุนการจัดตั้งบริษัทของนายมังกร สามเสน เพื่อทำไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในจังหวัดชลบุรี โดยบริษัทมีทุนจดทะเบียน 400,000 บาท จำนวนเงินทุนครึ่งหนึ่งจะถูกนำไปซื้อเครื่องจักรและจัดตั้งโรงงานน้ำตาล ส่วนที่เหลือจะใช้ในการส่งเสริมการปลูกอ้อยจำนวน 10,000 ไร่ และนายมังกร สามเสน ได้ร้องขอให้รัฐบาลช่วยสนับสนุนบริษัทของตน โดยขอให้รัฐบาลงดเว้นการเก็บภาษีน้ำตาลทรายจากโรงงานของตนในระยะเวลา 15 ปี และในระยะเวลาที่บริษัทดำเนินกิจการ นายมังกร สามเสน ได้ขอให้รัฐบาลกีดกันมิให้ผู้อื่นจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขึ้นแข่งขัน เรื่องโครงการของนายมังกร สามเสนได้ถูกนำไปเป็นวาระในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ที่ประชุมมีมติว่าการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขึ้นในไทยเป็นสิ่งที่ดี แต่เรื่องงดเว้นภาษีและขอให้รัฐบาลกีดกันมิให้ผู้อื่นจัดตั้งโรงงานน้ำตาล

²⁰² "เจ้าพระยาสุรศักดิ์ ขอตั้งบริษัททำน้ำตาลเมืองชลบุรี," 8 มิถุนายน พ.ศ. 2470 - 1 เมษายน พ.ศ. 2471, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กรมราชเลขาธุการ, ร.7 รล.20.3/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁰³ เรื่องเดียวกัน.

²⁰⁴ สุภัทรา น. วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์กีกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 237 - 238.

ทลายเป็นระยะเวลา 15 ปีนั้นนานเกินไป ในท้ายที่สุดคณะรัฐมนตรีก็ไม่อนุมัติในคำขอร้องของนาย มังกร สามเสน²⁰⁵ โครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายของนายมังกร สามเสนจึงถูกระงับไปเช่นกัน

โครงการต่อมาเป็นโครงการของพระยามโหตรวรรย ในวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2476 พระยามโหตรวรรยได้ยื่นหนังสือมาถึงพระยามโปกร์ณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น พระยามโหตรวรรยได้ร่วมมือกับกลุ่มพ่อค้าหบดีทั้งชาวไทยและจีนคิดจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขึ้น โดยเสนอทุนจดทะเบียน 1.5 ล้านบาท แบ่งขายหุ้น 15,000 หุ้น และมีแผนการผลิตน้ำตาลทรายให้ได้ 6,000 ตันต่อปี จึงทำเรื่องขอความช่วยเหลือจากทางรัฐบาล ในการนี้พระยามโหตรวรรยได้ร้องขอให้ รัฐบาลเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนในบริษัทถึงร้อยละ 25 ของเงินทุน และขอให้รัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครอง อย่าให้มีการแข่งขันของโรงงานน้ำตาลทรายในประเทศกันมากนัก นอกจากนี้ยังขอให้รัฐบาลตั้ง กำแพงภาษีน้ำตาลทรายขาเข้าจากต่างประเทศเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ อีกทั้งยังขอให้รัฐบาลจัดตั้งซูการ์บิวโร (Sugar Bureau) หรือสำนักงานน้ำตาลเพื่อควบคุมดูแล อุตสาหกรรมนี้ ตลอดจนขอให้รัฐบาลอำนวยความสะดวกแก่บริษัทในการจับจองที่ดินทำไร่อ้อยและ โรงงานทำน้ำตาลทรายประมาณ 6,000 ไร่ รัฐบาลถือว่าโครงการดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ จึงมีมติ มอบหมายให้กระทรวงการคลังและกระทรวงเศรษฐการเป็นผู้พิจารณา²⁰⁶

ในช่วงของการพิจารณาโครงการของพระยามโหตรวรรยนั้นปรากฏว่าพบกับปัญหา และอุปสรรคมากมายและต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณายาวนานกว่า 3 ปี ปัญหาแรกที่เผชิญคือ การปรับเปลี่ยนคณะกรรมการพิจารณาโครงการบ่อยครั้ง เฉพาะใน พ.ศ. 2477 มีการปรับเปลี่ยน ตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการพิจารณาโครงการมากถึง 3 ครั้ง ปัญหาต่อมาคือความ คิดเห็นระหว่างกระทรวงการคลังกับกระทรวงเศรษฐการที่ขัดแย้งกัน โดยวาระในการประชุมของ คณะกรรมการพิจารณาโครงการของพระยามโหตรวรรย เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2477 กระทรวง เศรษฐการมีความเห็นว่ารัฐบาลควรลงทุนในบริษัทร้อยละ 25 ตามที่เสนอมา แต่กระทรวงการคลังมี ความเห็นว่าควรให้เข้าหุ้นร้อยละ 50 เพื่อให้มีเสียงครอบงำบริษัทและการตั้งบริษัทจึงจะก้าวหน้า ต่อไปได้ ปัญหาความขัดแย้งของทั้งสองกระทรวงได้คลี่คลายลงในวาระการประชุม เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2478 โดยมีมติให้พระยามโหตรวรรยจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทราย และให้รัฐบาลเข้าถือหุ้น

²⁰⁵ "นายมังกร สามเสน ขอตั้งบริษัททำน้ำตาลที่จังหวัดชลบุรี," 18 พฤศจิกายน - 4 มกราคม 2475, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, (2) สร. 0201.22.2.7/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁰⁶ "โรงงานทำน้ำตาล ตอนพระยามโหตรวรรยเริ่มก่อการจัดตั้งที่เมืองชล (ตอนที่ 2)," 22 มกราคม 2476 - 6 ธันวาคม 2480, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, (2) สร. 0201.22.2.7/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ในบริษัทร้อยละ 25 ตามความคิดเห็นของกระทรวงเศรษฐกิจ ในส่วนของการอำนวยความสะดวกนั้นรัฐบาลแนะนำให้บริษัทจ้างบุคคลที่มีความชำนาญในด้านอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเข้ามาดำเนินงานในบริษัท และรัฐบาลยังให้ความคุ้มครองแก่บริษัทตามความจำเป็นเพื่อระดับประคองให้อุตสาหกรรมเจริญเติบโตในระยะแรก ในการนี้พระยามโหสวรรค์จึงได้รับอนุญาตให้จัดตั้งบริษัทน้ำตาลสยาม จำกัด ในวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2478 มีทุนจดทะเบียน 1 ล้านบาท และได้จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิเพื่อเสนอขายหุ้นที่เหลืออีกร้อยละ 75 ให้แก่พ่อค้าและประชาชนทั่วไปที่สนใจเข้าร่วมลงทุน ในการดำเนินงานนั้นปรากฏว่าเกิดปัญหาหุ้นของบริษัทขายไม่ออก เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ในช่วงที่เศรษฐกิจของไทยตกต่ำครั้งใหญ่ อีกทั้งยังเป็นช่วงที่น้ำตาลทรายล้นตลาดโลกจนทำให้น้ำตาลทรายที่จำหน่ายในท้องตลาดมีราคาต่ำ บรรดาพ่อค้าและประชาชนจึงไม่มีความมั่นใจที่จะเข้าร่วมการลงทุนนี้²⁰⁷

อย่างไรก็ตามรัฐบาลที่คอยดูแลโครงการของพระยามโหสวรรค์ ได้เห็นถึงปัญหาที่เผชิญตั้งแต่ในช่วงเริ่มต้นของการจัดตั้งบริษัทน้ำตาลสยาม จำกัด จึงมีการประชุมเพื่อร่วมกันพิจารณาและแก้ไขปัญหาในวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2478 โดยสรุปว่าหากเอกชนดำเนินการแก้ไขปัญหาไม่ได้และมีแนวโน้มการดำเนินงานไม่สำเร็จ รัฐบาลก็ควรที่จะเข้ามาดำเนินการเสียเอง การประชุมในครั้งนี้เป็นที่ถกเถียงกันถึงการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานของบริษัทต่อมาในอีกหลายวาระ จนในที่สุดปัญหาดังกล่าวก็ไม่ได้รับการแก้ไขจนทำให้คณะรัฐบาลขอถอนตัวจากการเป็นหุ้นส่วนของบริษัทเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2479 จนกระทั่งต่อมาในวันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2479 คณะผู้ก่อตั้งบริษัทจัดการประชุมและมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เลิกกิจการไม่ก่อตั้งบริษัทต่อไป รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้กระทรวงเศรษฐกิจวางแผนจัดตั้งทำโรงงานน้ำตาลทรายขึ้นมาเอง²⁰⁸

โครงการสุดท้ายของกลุ่มนายทุนไทยที่คิดจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายคือโครงการของหม่อมหลวงยวง อิศรเสนา ในวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2476 หม่อมหลวงยวง อิศรเสนาได้มีหนังสือถึงพระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เรื่องโครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาขึ้นที่จังหวัดชลบุรีที่มีกำลังการผลิตน้ำตาลทราย 300 เมตริกตันต่อปี โดยหม่อมหลวงยวง อิศรเสนาได้เสนอเงื่อนไขที่ขอให้รัฐบาลรับรองได้แก่ ของดเว้นภาษีปลูกอ้อย ภาษีโรงงานและภาษีน้ำตาลทรายเป็นระยะเวลา 7 ปี และขอให้รัฐบาลควบคุมการแข่งขันภายในอย่าให้มีจำนวนโรงงานน้ำตาล

²⁰⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁰⁸ เรื่องเดียวกัน.

ทรายขาวมากกว่าความต้องการของตลาด และขอให้รัฐบาลคุ้มครองโรงงานของตนด้วยการเพิ่มภาษีขาเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ พระยาพหลพลพยุหเสนาจึงมอบหมายให้กระทรวงพระคลังและสภาเศรษฐกิจเป็นผู้พิจารณา มาติจากที่ประชุมของคณะอนุกรรมการทั้งสองฝ่ายพิจารณาแล้วว่า โครงการดังกล่าวมีทุนทรัพย์ในการจัดตั้งเพียง 500,000 บาท ไม่สามารถจะสร้างโรงงานขนาดใหญ่ และทุนไม่มากพอที่จะจัดซื้อเครื่องจักรสมัยใหม่ อีกทั้งคณะอนุกรรมการฝ่ายสภาเศรษฐกิจยังมีความเห็นอีกว่าการที่รัฐบาลจะส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย รัฐบาลควรจะส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขนาดใหญ่ที่มีกำลังการผลิตที่ได้ปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเป็นอันดับแรกและมีศักยภาพพอที่จะส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศได้ในอนาคต รัฐบาลไม่ควรช่วยเหลือหรือส่งเสริมให้แก่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขนาดเล็กที่ไม่อาจเลี้ยงตนเองได้ ดังเช่นโครงการดังกล่าว อีกทั้งเงื่อนไขที่เสนอให้รัฐบาลลดเว้นภาษีเป็นเวลา 7 ปีนั้น ทางคณะอนุกรรมการมีมติว่าไม่สมควรทำ เพราะหากอนุญาตให้ทำไปแล้วธุรกิจอื่นก็ต้องร้องขอตามอีกมาก ส่วนการเพิ่มภาษีขาเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศก็เป็นเรื่องที่ขัดกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา อีกทั้งกำลังการผลิตน้ำตาลทรายขาวของโรงงานนี้เพียง 300 เมตริกตันต่อปี ในขณะที่การนำเข้าน้ำตาลทรายในช่วงเวลานั้นมีปริมาณถึง 40,000 เมตริกตันต่อปี คณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วว่าการคุ้มครองบริษัทโดยการขึ้นภาษีขาเข้าดังกล่าวคงจะไม่เกิดผลดี²⁰⁹ ดังนั้นโครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายของหม่อมหลวงยวง อิศรเสนาจึงต้องเป็นอันล้มเลิกไปอีกโครงการหนึ่ง

จากที่ได้ยกตัวอย่างการเสนอโครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวของกลุ่มนายทุนต่างชาติและนายทุนชาวไทยดังที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการเข้ามาลงทุนของบรรดานักลงทุนชาวต่างประเทศและชาวไทยในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตลอดในช่วงทศวรรษ 2470 อย่างชัดเจน แต่โครงการที่กล่าวมาทั้งหมดต่างกลับไม่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการ ทั้งนี้ในกรณีของกลุ่มนายทุนต่างประเทศนั้น รัฐบาลมีแนวคิดที่จะสงวนกรรมสิทธิ์ที่ดินไว้ให้แก่คนไทยเท่านั้น และรัฐบาลมีความกังวลเป็นอย่างยิ่งว่าหากอนุญาตให้กลุ่มนายทุนต่างประเทศเข้ามาลงทุนในกิจการโรงงานน้ำตาลทรายขนาดใหญ่ในไทยจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทยกับชาว ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าวไทยเป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายรายใหญ่จากชาว ส่วนในกรณีของกลุ่มนายทุนไทย ถึงแม้ว่ารัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนให้คนไทยเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรม

²⁰⁹ "หม่อมหลวงยวง อิศรเสนา ขอความช่วยเหลือในการตั้งโรงงานน้ำตาล," 28 สิงหาคม - 31 ตุลาคม 2476, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, (2) สร. 0201.22.2.7/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ดังกล่าว แต่ด้วยเงื่อนไขของโครงการต่าง ๆ ที่กลุ่มนายทุนไทยเสนอให้รัฐบาลช่วยเหลือทั้งในเรื่องดเว้นภาษี และขอร้องให้รัฐบาลอำนวยความสะดวกในการเข้าไปถือครองที่ดินเพื่อทำไร่อ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทราย อีกทั้งยังขอให้รัฐบาลออกนโยบายกีดกันการแข่งขันตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศอีกด้วย ซึ่งรัฐบาลพิจารณาเห็นว่าเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นยังไม่เหมาะสมและไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องจากบริษัททั้งหมดได้ จึงส่งผลให้แต่ละโครงการที่กลุ่มนายทุนไทยเสนอมาถูกล้มเลิกไปทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี มุมมองของรัฐบาลที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเริ่มเปลี่ยนแปลงไป ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา กล่าวคือรัฐบาลในช่วงก่อน พ.ศ. 2475 มุ่งเน้นรักษาความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศมากกว่าสนับสนุนให้กลุ่มนายทุนเข้ามาฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย แต่ต่อมาในช่วงหลัง พ.ศ. 2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้มีนโยบายต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เปลี่ยนไป โดยมีนโยบายยึดถือเรื่องการลงทุนจัดตั้งบริษัททำน้ำตาลทรายเป็นเรื่องใหญ่และต้องเป็นวาระสำคัญที่ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลคณะราษฎรหลัง พ.ศ. 2475 – 2480 มีหลักเกณฑ์ในการสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขนาดใหญ่ที่มีกำลังการผลิตต่อปีที่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ และต้องมีศักยภาพเพียงพอที่จะพัฒนาไปสู่การส่งออกได้ในอนาคต แต่การสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายดังที่กล่าวมานี้ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมากซึ่งนายทุนเอกชนชาวไทยไม่สามารถจัดหาทุนและมีศักยภาพมากพอที่จะดำเนินการได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีโครงการที่จะพยายามฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขึ้นมาด้วยตนเองและมีเป้าหมายลดการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ²¹⁰ โดยการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลของพลเอกพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี มีมติในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2479 ให้ดำเนินการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาว โดยมอบหมายให้กระทรวงเศรษฐการเป็นผู้ดำเนินการ ทางกระทรวงเศรษฐการได้ลงพื้นที่สำรวจแหล่งเพาะปลูกอ้อยที่เหมาะสมเพื่อสร้างเป็นไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย โดยเสนอพื้นที่ที่อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปางให้เป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายโดยพิจารณาจากปัจจัย 5 ประการ ดังนี้

1. เป็นพื้นที่ที่มีการปลูกอ้อยเป็นอาชีพอยู่เป็นเวลานาน สภาพภูมิอากาศและภูมิประเทศเหมาะสมแก่การปลูกอ้อย

²¹⁰ พรเพ็ญ อ้นตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, 138.

2. ผู้ที่มีอาชีพในการปลูกอ้อยในพื้นที่ดังกล่าวควรเป็นคนไทยทั้งสิ้น
3. เป็นที่ที่จัดหากรรมกรแรงงานได้ง่ายและค่าแรงถูก
4. เป็นที่ที่มีน้ำบริบูรณ์ และสามารถจะทำการชลประทานได้โดยประหยัด
5. เป็นที่ที่มีการคมนาคมสะดวกทั้งการขนอ้อยเข้าโรงงาน และขนน้ำตาลออกสู่ตลาด²¹¹

การจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายที่ลำปางดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลมีความประสงค์ให้โครงการนี้สามารถสร้างอาชีพให้แก่คนไทยและไม่ต้องการให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตกอยู่ในมือของคนจีน อีกทั้งแรงงานและกรรมกรในจังหวัดลำปางหาได้สะดวกกว่าและมีค่าแรงค่าจ้างที่ถูกกว่าทางภาคกลาง เนื่องจากชาวไร่ในพื้นที่จังหวัดชลบุรีและจังหวัดนครปฐมส่วนใหญ่มักเป็นชาวจีนและตั้งแต่อดีตจนถึง พ.ศ. 2479 นี้ อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก็ล้วนตกอยู่ในมือคนจีนทั้งสิ้น ในขณะที่กสิกรชาวไร่ที่ปลูกอ้อยในจังหวัดลำปางส่วนใหญ่เป็นชาวไทย ประเด็นเรื่องการสงวนอาชีพให้แก่คนไทยจึงได้ถูกนำมาพิจารณาร่วมกับโครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายที่ลำปางเป็นสำคัญ²¹² ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ดำเนินโครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลสยาม (ลำปาง) ขึ้นมา โดยได้ลงทุนเป็นเงิน 1 ล้านบาท ก่อสร้างแล้วเสร็จและพร้อมเปิดทำการผลิตเป็นครั้งแรกในวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2480 การดำเนินงานในระยะแรก รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้คนไทยให้ปลูกอ้อยโดยการออกทุนล่วงหน้าและแจกจ่ายพันธุ์อ้อย และมีระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างโรงงานกับชาวไร่อ้อย โดยให้ชาวไร่อ้อยที่ทำสัญญากับโรงงานต้องส่งอ้อยมาให้ยังโรงงานตามสัญญาที่ระบุไว้ และทางโรงงานจะแบ่งผลผลิตน้ำตาลทรายให้แก่ชาวไร่อ้อยร้อยละ 40 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 60 เป็นของโรงงาน²¹³ ซึ่งอัตราส่วนของการแบ่งผลผลิตนี้ไม่ได้เป็นหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและมีการปรับเปลี่ยนตามความ

²¹¹ "โครงการอุตสาหกรรมทำน้ำตาล ตอน รัฐบาลจัดทำเองที่ลำปาง," 16 ตุลาคม 2479 - 23 มิถุนายน 2482, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, (2) สร. 0201.22.2.7/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²¹² ชาตชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 32 - 33.

²¹³ "โครงการอุตสาหกรรมทำน้ำตาล ตอน รัฐบาลจัดทำเองที่ลำปาง," 16 ตุลาคม 2479 - 23 มิถุนายน 2482, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, (2) สร. 0201.22.2.7/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

เหมาะสมในแต่ละฤดูกาลผลิต²¹⁴ นอกจากนี้ยังได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญการผลิตน้ำตาลทรายชาวฟิลิปปินส์มาเป็นผู้ดำเนินการผลิตในฤดูแรกของการผลิตน้ำตาลทรายอีกด้วย²¹⁵

ถึงแม้ว่าการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลสยาม (ลำปาง) ของรัฐบาลจะประสบความสำเร็จใน พ.ศ. 2480 โดยภายในระยะเวลาเพียง 1 ปี โรงงานสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้ในปริมาณ 1,306 เมตริกตันเศษ และในปีถัดมาโรงงานก็สามารถเพิ่มกำลังการผลิตน้ำตาลทรายได้มากกว่า 4,988 เมตริกตัน²¹⁶ แต่อย่างไรก็ตามผลผลิตน้ำตาลทรายก็ยังไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ ประกอบกับในเวลาต่อมา พ.ศ. 2482 ไทยได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นสงครามที่แผ่ขยายไปทั่วโลกและมีความรุนแรงจนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทยอันเนื่องมาจากสินค้าอุปโภคบริโภคในช่วงสงครามมีราคาพุ่งสูงขึ้นอย่างมาก รัฐบาลไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามจึงได้ออกพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป้อนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 อีกทั้งรัฐบาลยังจำเป็นต้องรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินตราต่างประเทศไว้ในระดับอันสมควร ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศและจำกัดรายจ่ายทุกประเภทเท่าที่จะทำได้ โดยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อรายได้ของประชาชนมากเกินไป²¹⁷ ภายใต้นโยบายควบคุมการส่งออกป้อนอกและการนำเข้ามาในพระราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 รัฐบาลจึงได้ออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยการจำกัดการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ รวมไปถึงน้ำตาลทรายซึ่งที่ผ่านมานับเป็นสินค้าที่ไทยนำเข้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - 2482 ไทยมีการนำเข้าน้ำตาลทรายไม่ต่ำกว่า 30,000 เมตริกตันต่อปี ภายหลังจากพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป้อนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ รัฐบาลจึงมีนโยบายควบคุมการนำเข้าน้ำตาลทรายอย่าง

²¹⁴ สุภัทรา น. วรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์วิกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 247.

²¹⁵ "จ้างชาวต่างประเทศแผนกโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล," 2480, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, สร. 0201.19/48, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²¹⁶ สุภัทรา น. วรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์วิกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 247.

²¹⁷ "พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป้อนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง," พ.ศ. 2482, เอกสารกระทรวงการคลัง, (2) กค 1.2./8, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

เข้มงวดเพื่อลดรายจ่ายโดยการจำกัดการนำเข้าน้ำตาลทรายให้มีปริมาณที่เหมาะสมเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ²¹⁸

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายเพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทราย และเพิ่มผลผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศให้เพียงพอต่อการบริโภค โดยใน พ.ศ. 2482 รัฐบาลได้มอบหมายให้คณะกรรมการอำนวยการโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเศรษฐการเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานของรัฐทั้งสามหน่วยงานได้มีความเห็นพ้องกันว่ารัฐบาลควรจะต้องจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขึ้นใหม่อีก 2 - 3 แห่ง จึงได้เสนอเป็นวาระพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2482 ผลจากการประชุมคณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ ต่อมาภายหลังจากที่คณะกรรมการอำนวยการโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้ทำการสำรวจพื้นที่จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ พบว่าพื้นที่ในเขตจังหวัดอุดรดิตถ์เป็นพื้นที่ที่เหมาะสมโดยพิจารณาจากปัจจัยที่คล้ายคลึงกับโรงงานน้ำตาลทรายลำปาง ด้วยเหตุนี้จึงได้ขออนุมัติเงินกู้จากกระทรวงการคลังจำนวน 3 ล้านบาทเพื่อดำเนินการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายอุดรดิตถ์ โดยในเวลาต่อมาโรงงานน้ำตาลทรายอุดรดิตถ์ได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จในช่วงปลายปี พ.ศ. 2484 และดำเนินการผลิตครั้งแรกในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2485 ซึ่งผลการดำเนินงานของโรงงานน้ำตาลทรายอุดรดิตถ์สามารถหีบอ้อยได้ 9,810.402 เมตริกตัน และผลิตน้ำตาลทรายได้ 643.840 เมตริกตัน ในปีการผลิต 2484 - 2485 โรงงานน้ำตาลทรายลำปางและโรงงานน้ำตาลทรายอุดรดิตถ์ผลิตน้ำตาลทรายรวมกันได้ 7,641.740 เมตริกตัน ซึ่งมีปริมาณที่ใกล้เคียงกับปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศในปีนั้นคือ 6,795.883 เมตริกตัน²¹⁹ ซึ่งใน พ.ศ. 2485 ไทยได้นำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศในปริมาณที่น้อยเนื่องกำลังเผชิญกับภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2²²⁰ อีกทั้งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจำกัดปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป้อนและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482 รวมไปถึงใน พ.ศ. 2485 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติภาษีการชื้อน้ำตาล พ.ศ. 2485 เพื่อจัดเก็บภาษีการชื้อน้ำตาลทรายจากผู้นำเข้า

²¹⁸ สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์, "อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506", 79 - 80.

²¹⁹ "สร้างโรงงานทำน้ำตาลจังหวัดอุดรดิตถ์," 20 พฤศจิกายน 2482 - 6 มกราคม 2492, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, (2) สร. 0201.22.2.7/12, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²²⁰ สุภัทรา น. วรณพิน และพวงเพชร สุรัตนกวีกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 248.

น้ำตาลทรายจากต่างประเทศในอัตรากิโลกรัมละ 10 สตางค์²²¹ ด้วยสาเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้ไทยได้นำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศลดลง

อย่างไรก็ดี ในช่วงทศวรรษที่ 2480 ทวีโลกต่างเผชิญกับภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 จนทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนของสินค้าหลายชนิด จนรัฐบาลต้องเข้ามาควบคุมการซื้อขายและจัดการปันส่วนสินค้าบางอย่าง ซึ่งหนึ่งในบรรดาสินค้าที่ได้รับการควบคุมนั้นมีน้ำตาลทรายรวมอยู่ด้วย²²² และในขณะเดียวกันอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก็ยังไม่สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้อย่างเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศได้ ต่อมาในวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2485 รัฐบาลจึงได้ตั้งบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด เพื่อดำเนินการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่รัฐบาลพิจารณาแล้วว่าจำเป็นสำหรับประเทศไทย อีกทั้งรัฐบาลยังมีโครงการส่งเสริมการผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายแดงจากอ้อยให้มีปริมาณเพียงพอต่อการบริโภคภายใน โดยสนับสนุนการจัดตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลทรายแดงและน้ำเชื่อมขึ้นอีก 11 แห่ง ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี 4 แห่ง ในจังหวัดอุบลราชธานี 2 แห่ง ในจังหวัดลำปาง 2 แห่ง ในจังหวัดนครราชสีมา 2 แห่ง และจังหวัดชลบุรี 1 แห่ง และมีกำหนดเวลาในการจัดตั้งโรงงานดังกล่าวอย่างเร่งด่วนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเพียง 3 ปี (พ.ศ. 2485 – 2487) อย่างไรก็ตามนโยบายของบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ที่ส่งเสริมการเพิ่มจำนวนโรงงานผลิตน้ำตาลทราย ได้เป็นแรงจูงใจสำคัญให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแดงขึ้นอีกเป็นจำนวนมากในช่วง พ.ศ. 2485 – 2489 ในพื้นที่อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำปาง จังหวัดสกลนคร และจังหวัดชลบุรี โดยเฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัดชลบุรีพบว่ามีโรงงานผลิตน้ำตาลทรายแดงมากถึง 300 แห่ง และโรงงานผลิตน้ำตาลทรายขาวอีก 4 แห่ง²²³ แต่ต่อมาบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด ได้เลิกกิจการใน พ.ศ. 2489 และโอนโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหมดให้ไปสังกัดกับองค์การน้ำตาลไทย ซึ่งก่อตั้งใน พ.ศ. 2490 ภายใต้การควบคุมของกรมโรงงานอุตสาหกรรม²²⁴

²²¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย: คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ*, 111.

²²² "ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เรื่องควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ," 8 พฤษภาคม - 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2487, เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 - รัชกาลที่ 8, ร.7 - ร.8.1/17 สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²²³ ชาตชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภครสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 35.

²²⁴ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, *รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย*, 3.

จากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษที่ 2480 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถฟื้นตัวได้อีกครั้ง สาเหตุหนึ่งเป็นผลกระทบบมาจากในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ก่อให้เกิดภาวะน้ำตาลทรายขาดแคลนทั่วโลก อีกประการหนึ่งเป็นผลมาจากการนโยบายสนับสนุนของรัฐบาลในการเพาะปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคภายใน ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้เป็นนโยบายที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 2480 จนถึงทศวรรษที่ 2490 แต่ปรากฏว่าปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ภายในประเทศก็ยังไม่เพียงพอต่อการบริโภค ต่อมาใน พ.ศ. 2493 รัฐบาลจึงได้ส่งเสริมให้ประชาชนปลูกอ้อยในหลายจังหวัดเพิ่มขึ้น แต่ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2494 ราคาอ้อยและน้ำตาลทรายกลับลดลง ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทราย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการมอบหมายให้องค์การน้ำตาลไทยทำหน้าที่ในการควบคุมการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานเอกชนและโรงงานรัฐบาล อีกทั้งรัฐบาลยังได้จัดตั้งบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ขึ้นใน พ.ศ. 2496 โดยบริษัทดังกล่าวได้รับมอบหมายในการควบคุมปริมาณน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคภายใน ตลอดจนมีหน้าที่ในการควบคุมการนำเข้าหรือการส่งออกน้ำตาลทรายออกนอกราชอาณาจักร รวมทั้งมีหน้าที่ส่งเสริมและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตน้ำตาลทรายในประเทศอีกด้วย การดำเนินงานของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด จึงทำหน้าที่ผูกขาดการค้าน้ำตาลทรายโดยตรง และทางบริษัทจะรับซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานทั่วประเทศในราคาประกัน โดยจ่ายเงินล่วงหน้าให้กับโรงงานร้อยละ 90 ส่วนที่เหลือทางบริษัทจะจ่ายให้โรงงานหลังจากบริษัทได้จำหน่ายน้ำตาลทรายออกไป และทางบริษัทจะขอหักค่าบริการขายไว้อีกร้อยละ 5 ส่วนการดำเนินงานด้านการป้องกันอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ ทางบริษัทได้มีนโยบายการกำหนดราคาน้ำตาลทรายที่นำเข้าจากต่างประเทศให้สูงกว่าราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ ประมาณร้อยละ 25 ซึ่งเป็นนโยบายที่คล้ายคลึงกับการตั้งกำแพงภาษีขาเข้า นอกจากนี้ทางบริษัทยังให้เงินกู้แก่โรงงานน้ำตาลทรายที่ขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียนตลอดจนเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตอีกด้วย²²⁵

ต่อมาในระหว่าง พ.ศ. 2494 - 2496 การผลิตน้ำตาลทรายและน้ำเชื่อมในไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 21,901,210 เมตริกตัน 28,851,790 เมตริกตัน และ 31,435,298 เมตริกตัน

²²⁵ สุภัทรา น. วรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์กุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 251.

ตามลำดับ²²⁶ แต่ปริมาณการเพิ่มขึ้นของน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ข้างต้นก็ยังไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ รัฐบาลจึงมีโครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวเพิ่มขึ้นอีก 2 แห่ง โดยใน พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด²²⁷ ซึ่งโรงงานน้ำตาลทรายขาวชลบุรีถือว่าเป็นโรงงานขนาดใหญ่และทันสมัยที่สุดในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะได้นำเทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่โดยใช้กรรมวิธีการผลิตฟอกน้ำอ้อยและน้ำเชื่อมด้วยไอแก๊สกำมะถัน และในปีเดียวกันนี้ รัฐบาลก็จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวขนาดใหญ่ที่ทันสมัยเพิ่มอีก 1 แห่ง ที่อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี²²⁸

ใน พ.ศ. 2497 รัฐบาลนอกจากจะจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวชลบุรีและโรงงานน้ำตาลทรายขาวสุพรรณบุรีเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในแล้ว ในปีเดียวกันนี้รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ขึ้นมาเพื่อสนับสนุนกิจการอุตสาหกรรมที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น ซึ่งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นหนึ่งในอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาล โดยโรงงานน้ำตาลทรายที่ขอเข้ารับการสนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะได้สิทธิในการงดหรือลดอากรขาเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบตลอดจนได้รับความคุ้มครองกิจการอุตสาหกรรม โดยการกีดกันสินค้าชนิดเดียวกันเข้าประเทศ²²⁹ นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังเป็นแรงดึงดูดให้นักลงทุนเอกชนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ามาลงทุนประกอบกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย จึงเป็นผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเร่งการขยายตัวอย่างรวดเร็ว กล่าวคือตั้งแต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกประกาศใช้ใน พ.ศ. 2497 ทำให้มีบริษัทโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนมาขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมากถึง 55 ราย จนถึง พ.ศ. 2504 มีโรงงานน้ำตาลทรายขนาดใหญ่ของเอกชนที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลหลายแห่ง เช่น บริษัทสยามกลีกรรม

²²⁶ "กรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม," 21 ตุลาคม พ.ศ. 2498 – 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2499, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค 1.1.7.7/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²²⁷ "เรื่อง บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี," 8 กันยายน พ.ศ. 2501 - 28 มกราคม พ.ศ. 2502, เอกสารกระทรวงการคลัง, กค. 0301.11/19, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²²⁸ "โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี," พ.ศ. 2505, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค 1.1.6.4/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²²⁹ "แจ้งความเรื่องความช่วยเหลือส่งเสริมอุตสาหกรรม," 6 ธันวาคม พ.ศ. 2497 – 8 มกราคม พ.ศ. 2502, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค 1.1.7.7/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

จำกัด บริษัทอุตสาหกรรมเพชรบุรี จำกัด บริษัทน้ำตาลทรายศรีราชา จำกัด และบริษัทไทยรุ่งเรือง อุตสาหกรรม จำกัด เป็นต้น²³⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นได้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยภายใต้ การกำกับดูแลการผลิตขององค์การน้ำตาลไทย และการควบคุมการจำหน่ายและผูกขาดการค้าน้ำตาล ทรายของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ตลอดจนการสนับสนุนตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 ได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิด การขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยปรากฏว่าในช่วงทศวรรษดังกล่าวมีโรงงานน้ำตาลทรายที่จัดตั้งใหม่ เพิ่มขึ้นทั่วประเทศมากถึง 329 แห่ง โดยแบ่งเป็นโรงงานน้ำตาลทรายขาว 30 แห่ง และส่วนที่เหลือ อีก 299 แห่ง เป็นโรงงานน้ำตาลทรายแดงขนาดเล็กและโรงงานน้ำเชื่อม²³¹ อย่างไรก็ตามในส่วน ของโรงงานน้ำตาลทรายที่จัดตั้งในช่วงทศวรรษ 2480 ก็ได้ขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้น เช่น บริษัทสยามกลสิกรรม จำกัด และบริษัทอุตสาหกรรมเพชรบุรี จำกัด ได้ทำการสั่งซื้อเครื่องจักรที่อ้อย ทำน้ำตาลทรายขาวจากต่างประเทศเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตจากเดิมที่เคยผลิตได้ 1,500 – 2,000 เมตริกตันต่อปี เป็น 4,000 – 6,000 เมตริกตันต่อปี²³² และการขยายตัวของ อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยอย่างรวดเร็วในทศวรรษที่ 2490 ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2496 - 2499 สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้มากถึง 35,000 – 56,000 เมตริกตันต่อปี แต่ยังคงสูงกว่าความต้องการบริโภคภายในเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จนกระทั่งต่อมาใน พ.ศ. 2500 ปรากฏว่าผลผลิตน้ำตาลทรายได้พุ่งขึ้นอย่างรวดเร็วเป็น 70,923 เมตริกตันต่อปี²³³ ซึ่งเป็นปริมาณที่สูงกว่าจำนวนน้ำตาลทรายที่บริโภคภายในประเทศ

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งใน พ.ศ. 2502 ปรากฏว่ามีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวเพิ่มขึ้นอีก 18 แห่ง จึงทำให้มีโรงงานน้ำตาล

²³⁰ "พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมและเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม," 22 สิงหาคม - 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2505, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค. 1.1.4/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²³¹ สุภัทรา น. วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตนวิกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย," 250 - 251.

²³² "กรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม," 21 ตุลาคม พ.ศ. 2498 - 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2499, เอกสาร กระทรวงการคลัง, (1) กค. 1.1.7.7/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²³³ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย, 5 - 6.

ทรายขาวทั่วประเทศมีจำนวนถึง 48 แห่ง²³⁴ และในปีดังกล่าวโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้กว่า 150,000 เมตริกตัน²³⁵ แต่ความต้องการบริโภคภายในประเทศในขณะนั้นกลับมีเพียง 96,289 เมตริกตัน²³⁶ ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นปีแรกที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เกินกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศจนก่อให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดเป็นครั้งแรก รัฐบาลในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์จึงเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนโดยการออกคำสั่งเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2502 ประกาศห้ามนำน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรยกเว้นในกรณีที่เป็นจำเป็น เช่น จำเป็นต้องการนำเข้าเพื่อใช้เป็นตัวเติมในการผลิตของอุตสาหกรรมเครื่องดื่ม น้ำอัดลม หรืออาหารต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนั้นรัฐบาลได้สั่งการให้กระทรวงพาณิชย์เร่งเข้าช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลทราย โดยการรับจำนำและรับฝากน้ำตาลทรายเพื่อช่วยเหลือให้โรงงานน้ำตาลทรายมีเงินทุนหมุนเวียน แต่อย่างไรก็ตามนโยบายของรัฐบาลดังที่กล่าวมากลับยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดได้ เนื่องจากใน พ.ศ. 2502 ไทยยังคงมีการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศที่มากเกินไปอีกทั้งการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศก็ยังคงมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง²³⁷ ต่อมาที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2503 ได้มีมติให้เร่งแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดในระยะสั้น โดยการขึ้นภาษีศุลกากรทางนมนที่นำเข้าจากต่างประเทศเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนหันมาบริโภคน้ำตาลทรายมากขึ้น อีกทั้งรัฐบาลยังเปิดโอกาสให้ชาวไร่อ้อยกู้ยืมเงินสำหรับเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการเพาะปลูกอ้อยอีก 5 ล้านบาท ส่วนในระยะยาวรัฐบาลได้มีคำสั่งให้ปรับปรุงคุณภาพอ้อยและระงับการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ รวมทั้งระงับการขยายโรงงานน้ำตาลทรายขาว โรงงานน้ำตาลทรายแดงและโรงงานน้ำเชื่อมทั่วประเทศ อีกทั้งรัฐบาลยังมีมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนบริโภคน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่ามาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่กล่าวมาข้างต้นนี้ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดได้ เนื่องจากขาดความร่วมมือจากทางภาคเอกชนจนส่งผลให้น้ำตาลทรายที่ผลิตได้ใน พ.ศ. 2503 รวมกับปริมาณน้ำตาลทรายที่เหลือจากปีก่อนที่ยังคงค้างอยู่ในสต็อก จึงทำให้มีปริมาณน้ำตาลทรายสะสมอยู่ในตลาดภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ภาวะน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดนี้ได้ส่งผลให้ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายลดลงอย่างรวดเร็ว

²³⁴ ขาดิชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 37 - 38.

²³⁵ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 177.

²³⁶ เรื่องเดียวกัน, 206.

²³⁷ พิศาล มโนลีหสกุล และนิจธร ยมณา, น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย (ม.ป.ท., 2521), 16.

จนมีมูลค่าที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิต จนส่งผลให้ให้โรงงานน้ำตาลทรายหลายแห่งต้องหยุดดำเนินกิจการลง²³⁸

2.4 สรุป

กล่าวโดยสรุป อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก่อน พ.ศ. 2504 เป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยและสร้างผลประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการและรัฐมาอย่างยาวนาน โดยอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในระยะแรกคือตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์มีความเจริญเฟื่องฟูอย่างมาก ทั้งในด้านการขยายตัวของการผลิตน้ำตาลทรายในระดับอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจึงเป็นผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเข้าสู่ภาวะซบเซาตั้งแต่ พ.ศ. 2420 – 2504 ไทยจึงลดบทบาทจากผู้ส่งออกน้ำตาลทรายกลายเป็นผู้นำเข้าน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในเป็นระยะเวลานานต่อเนื่องกว่า 80 ปี แต่ในช่วงที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายกำลังซบเซานั้นก็ได้เกิดนโยบายและแนวคิดที่จะฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจากทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ โดยในช่วงทศวรรษ 2480 รัฐบาลก็ได้มีความพยายามที่จะฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างจริงจังเพื่อลดการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศและยังประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศเพื่อผลิตน้ำตาลทรายให้ได้เพียงพอต่อการบริโภคภายในได้เป็นผลสำเร็จอย่างไรก็ดี เนื่องจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้ประชาชนและภาคเอกชนเพาะปลูกอ้อยและจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายตามลำดับ จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงทศวรรษที่ 2490 มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วจนทำให้เกิดภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2502 ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงเข้ามาดำเนินการแทรกแซงและแก้ไขปัญหาดังกล่าวในระยะยาวโดยการออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504 และดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะน้ำตาลล้นตลาดต่อไป

²³⁸สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์, "อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506", 49.

บทที่ 3

การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564

การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 สามารถอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้โดยพิจารณาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ ตลอดจนการเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งของรัฐวิสาหกิจและเอกชนในแต่ละช่วงเวลา โดยสามารถจำแนกการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เป็น 4 ช่วง กล่าวคือ การเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อตอบสนองต่อการบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2507 การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย จากการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศสู่การผลิตเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2508 – 2524 การขยายกำลังการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเพื่อการส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2557 และการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อเพิ่มปริมาณการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564

3.1 การเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อตอบสนองต่อการบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2507

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2480 เป็นต้นมา สามารถกลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้งและได้ก้าวเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสมัยใหม่อย่างเต็มรูปแบบ จากการสนับสนุนและนโยบายที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของรัฐบาล จนทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และยิ่งส่งผลให้เกิดการขยายตัวของกิจการโรงงานน้ำตาลทรายทั้งของรัฐวิสาหกิจและของเอกชนอย่างรวดเร็วอีกด้วย กล่าวคือใน พ.ศ. 2497 ปรากฏว่ามีโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศมากถึง 329 แห่ง โดยแบ่งเป็นโรงงานน้ำตาลทรายขาว 30 แห่ง และส่วนที่เหลืออีก 299 แห่ง เป็นโรงงานน้ำตาลทรายแดงขนาดเล็กและโรงงานน้ำเชื่อม²³⁹ และต่อมาใน พ.ศ. 2502 ปรากฏว่ามีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาวเพิ่มขึ้นอีก 18 แห่ง จึงทำให้มีโรงงาน

²³⁹ สุภัทรา น. วรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์วิกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 250 - 251.

น้ำตาลทรายขาวทั่วประเทศมีจำนวนถึง 48 แห่ง²⁴⁰ อีกทั้งในปีดังกล่าวโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศยังสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้กว่า 150,000 เมตริกตัน²⁴¹ ซึ่งเป็นปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่มากกว่าปริมาณความต้องการบริโภคภายในประเทศที่มีเพียง 96,289 เมตริกตัน²⁴² และปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้เกินกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดเป็นครั้งแรกของไทย จนทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน โดยการออกมาตรการควบคุมปริมาณการนำเข้าอย่างเข้มงวดและมีคำสั่งห้ามจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายและห้ามขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อควบคุมปริมาณการผลิตภายในประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนหันมาบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ล้วนไม่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดได้อย่างเบ็ดเสร็จ อันเนื่องมาจากขาดความร่วมมือของภาคเอกชน ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลที่ไม่เข้มงวด ประกอบกับน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2500 ยังมีต้นทุนในการผลิตที่สูงและได้ผลผลิตที่มีคุณภาพต่ำเมื่อเทียบกับน้ำตาลทรายของต่างประเทศ ถึงแม้ว่าราคาน้ำตาลทรายส่งออกของไทยระหว่าง พ.ศ. 2502 – 2503 จะลดลงเหลือเพียงกิโลกรัมละ 2.85 บาท แต่อย่างไรก็ตามน้ำตาลทรายในตลาดโลกในช่วงเวลาดังกล่าวกลับมีราคาโดยเฉลี่ยกิโลกรัมละ 1.54 บาท ซึ่งเป็นราคาเกือบครึ่งหนึ่งของต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายของไทย²⁴³ ปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดและมีต้นทุนการผลิตที่สูง อีกทั้งมีคุณภาพต่ำเหล่านี้จึงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยไม่สามารถระบายสินค้าที่ล้นตลาดไปยังตลาดโลกได้ นอกจากนี้ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนต่างแบกรับต้นทุนการผลิตที่สูงกว่าราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายไม่ไหวจนต้องปิดกิจการไปหลายแห่ง ด้วยปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยต้องเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดเป็นเวลายาวนานกว่า 2 ปี²⁴⁴

แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศในช่วง พ.ศ. 2502 - 2504 รัฐบาลจึงได้เข้ามากำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อเร่งแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาด อีกทั้งยังได้กำหนดแนวทางในการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

²⁴⁰ ขาดิชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 37 - 38.

²⁴¹ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 177.

²⁴² เรื่องเดียวกัน, 206.

²⁴³ Phitsanes Jessadachatr, "A History of Sugar Policies in Thailand 1937 - 75", 51.

²⁴⁴ สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์, "อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506", 49.

ภายในประเทศเพื่อให้สามารถผลิตได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศ ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการส่งเสริมด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยให้สามารถแข่งขันการส่งออกกับต่างประเทศได้ ซึ่งนโยบายของรัฐระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2507 ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่มีต่อการเข้ามาลงทุนของเอกชนที่เพิ่มมากขึ้น

ดังนั้นเพื่ออธิบายให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2507 ผู้ศึกษาจะอธิบายถึงปัจจัยที่มีส่วนส่งเสริมให้เกิดการเข้ามาลงทุนของเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และการลงทุนของเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2507

3.1.1 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชน ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2507

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชน ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2507 เกิดขึ้นจากปัจจัยหลักที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 และประการที่สองคือพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509

ในช่วงทศวรรษที่ 2490 จนถึงทศวรรษที่ 2500 การเมืองและเศรษฐกิจประเทศไทยอยู่ภายใต้บรรยากาศของสงครามเย็นซึ่งเป็นการแข่งขันกันระหว่างขั้วอุดมการณ์ทางการเมืองฝ่ายเสรีนิยมที่นำโดยสหรัฐอเมริกาและฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่นำโดยสหภาพโซเวียต การต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายเสรีนิยมและฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้แบ่งโลกออกเป็น 2 ขั้วการเมืองและการทหาร และอิทธิพลของสงครามเย็นก็ได้ส่งผลกระทบต่อเมืองและเศรษฐกิจทั่วโลก ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ได้รับผลกระทบจากการเข้ามาเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบอินโดจีน ซึ่งในขณะนั้นประกอบไปด้วยกัมพูชา ลาว และเวียดนาม จนในที่สุดเวียดนามเป็นประเทศแรกที่ได้ปลดแอกจากการตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของฝรั่งเศสใน พ.ศ. 2497 และกลายเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ในที่สุด ในทัศนะของสหรัฐอเมริกาผู้นำฝ่ายเสรีนิยมที่มีแนวคิดแบบ “ทฤษฎีโดมิโน” มีความกังวลเป็นอย่างยิ่งว่าหากกลุ่มประเทศอินโดจีนตกเป็นของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ประเทศอื่น ๆ ที่เหลือในภูมิภาคก็จะล้มตามกันไปในที่สุด จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาสกัดกั้นการขยายตัวของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างจริงจัง ประเทศไทยในฐานะ

ที่เป็นพันธมิตรสำคัญของสหรัฐอเมริกาในการต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. 2497 ไทยกับสหรัฐอเมริกาได้ร่วมกันทำสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (South – East Asian Treaty Organization) และข้อตกลงร่วมถนัด – รัสค์ (Rusk – Thanat Communiqui) ใน พ.ศ. 2505 อีกทั้งไทยได้ส่งทหารเข้าร่วมรบกับสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนาม รวมไปถึงอนุญาตให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพและมีกำลังทหารในประเทศไทย นอกเหนือจากความร่วมมือทางการทหารระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาแล้ว สหรัฐอเมริกาก็ยังให้ความช่วยเหลือแก่ไทยซึ่งครอบคลุมในแทบทุกด้านตั้งแต่การพัฒนากองทัพ การสนับสนุนในด้านความมั่นคงและการปราบปรามการก่อการร้ายภายใน ตลอดจนการสนับสนุนในด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม²⁴⁵

นอกจากนั้น ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2500 ประเทศไทยกำลังเผชิญกับความวุ่นวายทางการเมืองของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ท้ายที่สุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารและกลายมาเป็นผู้นำประเทศใน พ.ศ. 2502 ภายหลังจากการทำการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์จึงได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาทั้งในด้านกองทัพและด้านการพัฒนาประเทศ รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์จึงได้เชิญคณะผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนในการพัฒนาทางเศรษฐกิจจากธนาคารโลก (World Bank) เข้ามาทำรายงานด้านเศรษฐกิจของไทย ซึ่งในเวลาต่อมา รายงานฉบับดังกล่าวได้ถูกนำมาปรับให้เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (ฉบับที่ 1) และเริ่มต้นใช้เมื่อ พ.ศ. 2504 โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้มีความแตกต่างจากนโยบายพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในช่วงทศวรรษที่ 2490 โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 มุ่งเน้นในด้านการพัฒนาสาธารณูปโภคและมุ่งเน้นส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนเป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลในช่วงทศวรรษที่ 2490 ที่ส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจโดยผ่านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก²⁴⁶

รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้นำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 มาเป็นแบบแผนในการดำเนินการพัฒนารากฐานทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีเป้าหมายหลักคือ ส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศอย่างเข้มข้นเพื่อเพิ่มอัตราความเติบโตของเศรษฐกิจ และถ่ายโอนส่วนเกินจากชนบทเพื่อการลงทุนในเศรษฐกิจเมือง อีกทั้งยังส่งเสริม

²⁴⁵ จุฬาพร เอื้อรักสกุล, สงครามเย็น, เข้าถึงเมื่อ 21 เมษายน 2566, เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สงครามเย็น&oldid=7358>.

²⁴⁶ คริส เบเคอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย (กรุงเทพฯ: มติชน, 2557), 234.

ให้มีการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น²⁴⁷ เมื่อพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับดังกล่าว โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาอุตสาหกรรมพบว่ารัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ได้เล็งเห็นถึงความต้องการผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นในทุกปี จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขยายการผลิตในด้านอุตสาหกรรมภายในประเทศเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ 2500 ยังขาดบริการขั้นรากฐานอุตสาหกรรม ซึ่งได้แก่ ความชำนาญในการจัดการ ความรู้ความชำนาญด้านเทคนิค ช่างฝีมือ การทำนุบำรุงด้านอุตสาหกรรม ดังนั้นรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์จึงมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมของเอกชนให้มากที่สุดเท่าที่จะพึงกระทำได้ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งจุดมุ่งหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) ดังกล่าวจึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย เนื่องจากอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ โดยรัฐบาลกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพการผลิตและขยายปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 8 ภายในระยะเวลา 6 ปี²⁴⁸

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในช่วง พ.ศ. 2504 – 2509 เป็นช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกำลังเข้าสู่ภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด จึงส่งผลให้มีปริมาณน้ำตาลทรายที่มากเกินไปกว่าความต้องการภายในประเทศ อีกทั้งปัญหาเรื่องต้นทุนในการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีราคาที่สูงกว่าราคาน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ อีกทั้งยังมีคุณภาพที่ด้อยกว่า จึงทำให้น้ำตาลทรายของไทยไม่มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการแข่งขันในตลาดโลกได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 ที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

1. ส่งเสริมให้เอกชนลงทุนเพื่อประกอบการอุตสาหกรรมให้มากขึ้น รวมทั้งการลงทุนจากต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 โดยที่รัฐจะไม่ตั้งกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใหม่แข่งขันกับเอกชน แต่จะรักษาและปรับปรุงรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่แล้วในขณะนี้ให้มีสมรรถภาพดีขึ้น และเพียงแต่จะควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของผลิตผลเท่านั้น

²⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, 235.

²⁴⁸ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509, 8 - 9.

นอกจากนี้รัฐจะพยายามช่วยเหลือโดยให้บริการด้านสาธารณูปการ ความสะดวกในการคมนาคมและการขนส่ง การจัดหาตลาด การวิจัยเทคโนโลยี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดให้มีปริมาณการผลิตเพียงพอในราคาต่ำ

2. ส่งเสริมและช่วยเหลืออุตสาหกรรมขนาดย่อมและในครอบครัว โดยให้บริการในด้านวิชาการและงานส่งเสริม ให้การช่วยเหลือในด้านการเงินและการจัดหาตลาดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เจริญขึ้นเป็นหลักในการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ต่อไปในอนาคต²⁴⁹

นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้กำหนดเป้าหมายการผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศในระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2509 ให้มีคุณภาพที่ดีขึ้นและกำหนดให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศขยายกำลังการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศให้ได้เป็นจำนวน 150,000 เมตริกตันต่อปี ซึ่งเป็นปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นจากเดิมตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ที่กำหนดให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศต้องผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในประเทศเป็นจำนวน 120,000 เมตริกตันต่อปี²⁵⁰ ส่วนในด้านการเกษตรโดยเฉพาะการเพาะปลูกอ้อยที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย รัฐบาลจะทำหน้าที่สนับสนุนในด้านการวิจัยเพื่อปรับปรุงและเพิ่มผลผลิตอ้อยต่อไร่ให้มากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงสามารถกล่าวได้ว่านโยบายแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 สะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมายของรัฐบาลที่จะทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศสามารถประดับประดาตนเองได้และลดการพึ่งพานโยบายสงเคราะห์จากรัฐบาล อีกทั้งรัฐบาลยังคาดหวังว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศจะสามารถพัฒนาด้านการผลิตได้ในต้นทุนในการผลิตที่ต่ำลง และมีปริมาณการผลิตที่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ ตลอดจนสามารถพัฒนาในด้านการผลิตให้มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการส่งออกไปยังตลาดโลกได้ด้วยตนเองอีกด้วย²⁵¹

พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504

ปัญหาที่เกิดจากภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดในช่วง พ.ศ. 2502 – 2504 ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น จนส่งผลให้โรงงานน้ำตาลทรายขนาดเล็กหลายแห่งต้องปิดกิจการลงอันเนื่องมาจากปัญหาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศมีราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต อีกทั้ง

²⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, 88 - 89.

²⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, 21.

²⁵¹ เรื่องเดียวกัน, 56.

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาการค้าระหว่างประเทศที่ไม่สามารถหาตลาดในการส่งออกน้ำตาลทรายได้ เนื่องจากน้ำตาลทรายส่งออกของไทยในช่วงต้นทศวรรษที่ 2500 นั้นมีราคาที่สูงกว่าน้ำตาลทรายในตลาดโลกอีกทั้งยังมีคุณภาพที่ด้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับราคาน้ำตาลทรายในต่างประเทศ ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้ตรา “พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504” ขึ้นมาในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยข้อมูลจากเอกสารของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือการให้รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือโดยการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายที่เหลือจากการบริโภคภายในเพื่อนำไปจำหน่ายยังต่างประเทศอย่างเร่งด่วนและเฉพาหน้า และประการที่สองคือการสนับสนุนด้านวิชาการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายให้มีคุณภาพที่ดียิ่งขึ้นอีกทั้งยังช่วยลดต้นทุนในการผลิตให้ถูกลง นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยพัฒนาการเพาะปลูกให้มีคุณภาพที่ดีและมีผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น²⁵²

นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดแนวทางช่วยเหลือชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเมื่อเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจโดยการจัดตั้ง “สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย” ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รวบรวมเงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บจากกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศ และกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายจะต้องจ่ายเงินสงเคราะห์ตามปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ในแต่ละช่วงปีการผลิตในอัตราไม่เกินกิโลกรัมละ 1 บาท²⁵³ โดยสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจะนำเงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บจากผู้ผลิตน้ำตาลในแต่ละช่วงปีการผลิตมาจัดสรรเป็นเงินทุนเพื่อการส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละด้าน ดังนี้

1. การส่งเสริมการทำไร่อ้อย โดยสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจะมอบหมายให้กระทรวงเกษตรเป็นผู้ดำเนินการ โดยกระทรวงเกษตรจะสนับสนุนชาวไร่อ้อยโดยการแจกจ่ายอ้อยพันธุ์ดีเพื่อขยายพันธุ์ให้แก่ชาวไร่อ้อย อีกทั้งยังสนับสนุนเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการทำไร่อ้อยโดยคิดค่าบริการในอัตราที่ถูกและมีการจำหน่ายปุ๋ยในราคาถูก ตลอดจนให้คำแนะนำแก่ชาวไร่อ้อยในการ

²⁵² ขาดิชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 38 - 39.

²⁵³ "พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 78, ตอนที่ 96 (22 พฤศจิกายน 2504): 11 - 12.

บำรุงรักษาดินและต้นอ้อย ซึ่งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจะเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตน้ำตาลทรายเพื่อนำมาเป็นงบประมาณในการดำเนินงานให้แก่กระทรวงเกษตรในอัตราไม่เกินกิโลกรัมละ 10 สตางค์ ต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ได้ในแต่ละปี

2. การส่งเสริมในด้านวิชาการเพื่อพัฒนาคุณภาพการผลิตน้ำตาลทราย โดยสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจะทำหน้าที่ให้บริการในด้านวิชาการผ่านการแนะนำหรือฝึกอบรมให้แก่ผู้ผลิตน้ำตาลทรายเพื่อพัฒนาคุณภาพการผลิตน้ำตาลทรายให้ดีขึ้นและสามารถลดต้นทุนการผลิตลงได้ ซึ่งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจะเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตน้ำตาลทรายเพื่อนำมาเป็นงบประมาณในการดำเนินงานในอัตราไม่เกินกิโลกรัมละ 5 สตางค์ ต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ได้ในแต่ละปี
3. การส่งเสริมการส่งน้ำตาลทรายออกนอกราชอาณาจักร โดยผู้ส่งออกน้ำตาลทรายจะได้รับสิทธิยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลทราย ซึ่งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจะเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตน้ำตาลทรายเพื่อนำมาเป็นงบประมาณในการดำเนินงานในอัตราไม่เกินกิโลกรัมละ 80 สตางค์ ต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ได้ในแต่ละปี
4. งบประมาณเพื่อนำมาบริหารภายในสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยทางสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจะเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตน้ำตาลทรายเพื่อนำมาเป็นงบประมาณในการดำเนินงานในอัตราไม่เกินกิโลกรัมละ 5 สตางค์ ต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ได้ในแต่ละปี

นอกจากนั้น ในพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ยังกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละแห่งผลิตน้ำตาลทรายตามปริมาณที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด และยังกำหนดระยะเวลาหีบอ้อยให้แก่ผู้ผลิตน้ำตาลทราย รวมไปถึงรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดราคาของอ้อยและน้ำตาลทรายที่ทำการซื้อขายในแต่ละปี²⁵⁴

จากข้อมูลที่ปรากฏในพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ดังที่กล่าวไปทั้งหมดข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐที่จะแก้ไขปัญหา

²⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, 13 - 21.

น้ำตาลทรายล้นตลาดที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงต้นทศวรรษที่ 2500 ดังนั้นเมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติโดยละเอียดพบว่า วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ได้มุ่งเน้นผลักดันน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดภายในประเทศเพื่อส่งออกไปยังตลาดโลกเป็นสำคัญ โดยพิจารณาจากข้อกำหนดของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่จัดสรรเงินสงเคราะห์เพื่อส่งเสริมการส่งออกให้แก่ผู้ส่งออกน้ำตาลทรายในอัตราที่สูงถึงเกือบ 80 สตางค์ต่อกิโลกรัม ในขณะที่งบประมาณที่ใช้ในการส่งเสริมด้านการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายกลับได้รับเพียง 5 - 10 สตางค์ต่อกิโลกรัม เท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัตินี้ถือได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยโดยตรง และกลายมาเป็นรากฐานสำคัญในการกำหนดแนวทางการพัฒนาการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา

3.1.2 การลงทุนของเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2507

ภายหลังจากการที่รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 - 2509 เพื่อส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และกำหนดปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายขั้นพื้นฐานให้มีปริมาณที่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดอย่างเร่งด่วน อีกทั้งยังกำหนดแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อยกระดับคุณภาพการผลิตเพื่อลดต้นทุนการผลิตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงก่อน พ.ศ. 2504 จากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยที่เพิ่มขึ้น และยังส่งผลให้เกิดการเข้ามาลงทุนของเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้น ดังนี้

ตารางที่ 7 สถิติการเพาะปลูกอ้อยของไทย ระหว่างช่วงปีการผลิต 2504 - 2505 จนถึงช่วงปีการผลิต 2506 - 2507

ช่วงปีการผลิต	พื้นที่เพาะปลูกอ้อย (ไร่)	ผลผลิตอ้อย (เมตริกตันตัน)	ปริมาณอ้อยต่อไร่ (เมตริกตัน)
2503 - 2504	342,876	1,778,800	5.20
2504 - 2505	441,334	2,195,800	4.98
2505 - 2506	344,982	1,694,500	4.91
2506 - 2507	452,000	2,357,200	5.28

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. "สถิติพื้นที่ปลูกอ้อยและผลผลิตน้ำตาลของประเทศไทยระหว่างช่วงปีการผลิต พ.ศ. 2496/97 จนถึง พ.ศ. 2515/16." 2516.

ข้อมูลจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย พบว่าในช่วงปีการผลิต 2503 – 2504 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น 342,876 ไร่ และยังสามารถผลิตอ้อยเพื่อป้อนเข้าสู่โรงงานน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,778,800 เมตริกตัน ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2504 – 2505 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 และพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ปรากฏว่าพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศได้มีจำนวนที่เพิ่มขึ้น จากข้อมูลทางสถิติพบว่ามีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเป็นจำนวนทั้งสิ้น 441,334 ไร่ และยังสามารถผลิตอ้อยได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,195,800 เมตริกตัน²⁵⁵ ซึ่งสาเหตุการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและการเพิ่มขึ้นของผลผลิตอ้อย เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่ให้เงินสงเคราะห์การเพาะปลูกอ้อยแก่ชาวไร่อ้อย โดยทางสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้กำหนดอัตราการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อส่งเสริมการเพาะปลูกอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยเกือบ 10 สตางค์ต่อกิโลกรัมอ้อย²⁵⁶ ซึ่งการให้เงินสงเคราะห์ของรัฐบาลดังกล่าว ได้กลายมาเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ชาวไร่อ้อยขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในช่วงปีการผลิต 2505 – 2506 ปรากฏว่าชาวไร่อ้อยต้องเผชิญกับภัยแล้ง²⁵⁷ จนส่งผลให้พื้นที่เพาะปลูกอ้อยลดลงเหลือเพียง 344,982 ไร่ หรือลดลงร้อยละ 21.83 ของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในช่วงปีการผลิต 2504 – 2505 จึงส่งผลให้ปริมาณการผลิตอ้อยลดลงเหลือเพียง 1,694,500 เมตริกตัน²⁵⁸ ด้วยพื้นที่เพาะปลูกอ้อยที่ลดลงและมีปริมาณอ้อยไม่พอหีบ โรงงานน้ำตาลทรายจึงต้องรับซื้ออ้อยในราคาที่สูงกว่าคือในระหว่าง พ.ศ. 2502 - 2505 โรงงานน้ำตาลทรายรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยโดยเฉลี่ยเมตริกตันละ 130 บาท ต่อมาใน พ.ศ. 2506 อ้อยมีราคาที่เพิ่มขึ้นมากถึงเมตริกตันละ 180 – 200 บาท²⁵⁹ แต่อย่างไรก็ดี ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2506 – 2507 ปรากฏว่าสถานการณ์ภัยแล้งในประเทศไทยได้เริ่มคลี่คลายลง ประกอบกับราคาอ้อยที่โรงงานรับซื้อยังคงอยู่ในอัตราที่สูง

²⁵⁵ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "สถิติพื้นที่ปลูกอ้อยและผลผลิตน้ำตาลของประเทศ ไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2496/97 จนถึง พ.ศ. 2515/16," 2516.

²⁵⁶ "พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 78, ตอนที่ 96 (22 พฤศจิกายน 2504): 21.

²⁵⁷ "บันทึกการประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2506," 19 เมษายน พ.ศ. 2506, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "สถิติพื้นที่ปลูกอ้อยและผลผลิตน้ำตาลของประเทศ ไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2496/97 จนถึง พ.ศ. 2515/16," 2516.

²⁵⁹ "บันทึกการประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2506," 19 เมษายน พ.ศ. 2506, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

อีกทั้งชาวไร่อ้อยยังได้รับเงินสงเคราะห์จากรัฐที่สนับสนุนการเพาะปลูกอ้อย จึงทำให้พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยและปริมาณการผลิตอ้อยในช่วงปีการผลิต 2506 – 2507 เพิ่มมากขึ้น จากข้อมูลทางสถิติพบว่าพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 452,000 ไร่ และยังสามารถส่งอ้อยเพื่อป้อนเข้าสู่โรงงานน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,357,200 เมตริกตัน²⁶⁰

จากข้อมูลทางสถิติของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย พบว่าชาวไร่อ้อยได้รับการพัฒนาในด้านการเพาะปลูกอ้อยเพื่อเพิ่มคุณภาพมากขึ้น สะท้อนให้เห็นจากปริมาณอ้อยต่อไร่ในช่วงปีการผลิต 2504 – 2505 จนถึงช่วงปีการผลิต 2506 – 2507 ที่มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้เข้ามาดำเนินการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยเพื่อพัฒนาคุณภาพการผลิตอ้อย โดยการจัดตั้งโครงการปราบโรคและศัตรูอ้อยโดยการส่งนักวิชาการเกษตรไปแก้ไขปัญหาที่กั้นระบาดในพื้นที่เพาะปลูกอ้อยจังหวัดเพชรบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งศูนย์วิจัยและทดลองพันธุ์อ้อยทั่วประเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพของอ้อยให้มีคุณภาพที่ดียิ่งขึ้น²⁶¹ จากการทำงานพัฒนาในด้านการเพาะปลูกอ้อยของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว จึงทำให้การผลิตอ้อยต่อไร่มีปริมาณที่เพิ่มขึ้น โดยในช่วงปีการผลิต 2504 – 2505 ที่มีปริมาณการผลิตอ้อยเพียง 5.20 เมตริกตันต่อไร่ ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2506 – 2507 ปริมาณการผลิตอ้อยได้เพิ่มขึ้นคือ 5.28 เมตริกตันต่อไร่ ถึงแม้ว่าผลผลิตอ้อยต่อไร่จะมีปริมาณที่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย แต่อย่างไรก็ดี ปริมาณผลผลิตอ้อยที่เพิ่มขึ้นก็เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการปรับปรุงและการพัฒนาการเพาะปลูกอ้อยของชาวไร่อ้อย โดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504

นอกเหนือจากการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยที่ส่งผลให้มีปริมาณการผลิตอ้อยเพื่อการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังพบว่าในช่วง พ.ศ. 2504 – 2507 ได้มีการเข้ามาลงทุนของเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2505 ที่ปรากฏหลักฐานว่ามีเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเข้ามาร่วมลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายมากถึง 6 บริษัท ดังนี้

²⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "สถิติพื้นที่ปลูกอ้อยและผลผลิตน้ำตาลของประเทศ ไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2496/97 จนถึง พ.ศ. 2515/16," 2516.

²⁶¹ "ข่าวส่งเสริมไร่อ้อย," พ.ศ. 2508, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ตารางที่ 8 รายชื่อของบริษัทเอกชนที่เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2505

ลำดับที่	รายชื่อบริษัท	ที่ตั้งโรงงาน	สัญชาติของผู้ร่วมลงทุน
1	บริษัท สยามกลสิกรรม จำกัด	อ.เมือง จ.ระยอง	ไทย - จีน
2	บริษัท อุตสาหกรรมเพชรบุรี จำกัด	อ.ท่ายาง จ.เพชรบุรี	ไทย - จีน
3	บริษัท อุตสาหกรรมเพชรบุรี จำกัด	อ.ปราณบุรี จ.ประจวบคีรีขันธ์	ไทย - จีน
4	บริษัท น้ำตาลตะวันออก จำกัด	อ.ศรีราชา จ.ชลบุรี	ไทย - จีน
5	บริษัท น้ำตาลทรายศรีราชา จำกัด	อ.ศรีราชา จ.ชลบุรี	ไทย - จีน
6	บริษัท ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด	อ.ท่ามะกา จ.กาญจนบุรี	ไทย - จีน

ที่มา : "พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมและเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม," 22 สิงหาคม - 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2505, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค. 1.1.4/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ภายใต้การดำเนินงานของรัฐที่มีส่วนในการพัฒนาและสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย และนโยบายที่ส่งเสริมให้ภาคเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายในประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นสำคัญ ในระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2505 ปรากฏว่ามีบริษัทเอกชนที่เข้ามาจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายในช่วงเวลาเดียวกันมากถึง 6 แห่ง เช่น บริษัท อุตสาหกรรมเพชรบุรี จำกัด เข้ามาดำเนินการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายถึง 2 แห่ง ที่อำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และบริษัทน้ำตาลตะวันออก จำกัด ได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายที่อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี รวมทั้งบริษัทไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด ได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายที่อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น ซึ่งการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ของบริษัทเอกชนทั้งหมดในระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2505 เป็นการลงทุนของกลุ่มผู้ลงทุนชาวไทยร่วมกับผู้ลงทุนชาวจีนทั้งสิ้น²⁶² อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์ถึงพื้นที่ในการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ทั้ง 6 แห่ง พบว่าเป็นการจัดตั้งโรงงานในภาคตะวันออกและภาคตะวันตกของไทยเป็นหลัก ทั้งนี้มีเหตุผลสืบเนื่องมาจากทั้งสองภูมิภาคดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่เป็นแหล่งเพาะปลูกอ้อยกันอย่างแพร่หลายมาตั้งแต่ก่อน พ.ศ. 2505 ประกอบกับการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ยังตั้งอยู่ในพื้นที่เพาะปลูกอ้อยขนาดใหญ่ที่ช่วยเอื้ออำนวยต่อการขนส่งและป้อนวัตถุดิบอ้อยเข้าสู่โรงงานน้ำตาลทรายได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้พื้นที่ในภาคตะวันออกและภาคตะวันตกจึงเป็นพื้นที่เหมาะสมต่อการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายในช่วงต้นทศวรรษที่ 2500 กล่าวได้ว่า

²⁶² "พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมและเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม," 22 สิงหาคม - 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2505, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค. 1.1.4/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

จากการเข้ามาร่วมลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายของภาคเอกชนทั้งชาวไทยร่วมกับชาวจีนทั้ง 6 บริษัทในระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2505 ได้มีส่วนส่งเสริมให้โรงงานน้ำตาลทรายภายในประเทศมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นรวมกันเป็นจำนวนโรงงานทั้งสิ้น 44 แห่ง ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 9 โรงงานน้ำตาลทรายและปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย ตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2504 - 2505 จนถึงช่วงปีการผลิต 2506 - 2507

หน่วย : เมตริกตัน

ลำดับที่	รายชื่อโรงงาน	2504 - 2505	2505 - 2506	2506 - 2507
1	โรงงานน้ำตาลเชียงใหม่	2,209.154	1,163.400	1,057.700
2	โรงงานน้ำตาลลำพูน	-	-	94.600
3	โรงงานน้ำตาลไทยลำปาง	7,231.500	4,087.900	3,618.000
4	โรงงานน้ำตาลอุตรดิตถ์	5,168.900	5,004.200	4,460.600
5	โรงงานน้ำตาลประมวลสิทธิผล	852.000	1,285.900	841.200
6	โรงงานน้ำตาลประมวลสิทธิผล 1	1,108.700	1,485.700	927.668
7	โรงงานน้ำตาลสถาพร	482.200	578.100	381.300
8	โรงงานน้ำตาลบ้านมะเกลือ	2,924.300	2,989.500	2,589.500
9	โรงงานน้ำตาลประเสริฐชัย	1,991.010	562.100	844.600
10	โรงงานน้ำตาลประเสริฐพงษ์	1,169.700	1,273.100	1,775.482
11	โรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรือง	12,025.000	10,763.200	16,449.200
12	โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี	8,019.800	7,365.700	10,930.800
13	โรงงานธนบุรี 1	6,582.100	2,797.800	6,203.000
14	โรงงานน้ำตาลธนบุรี 3	5,503.600	10,467.260	15,402.100
15	โรงงานน้ำตาลมิตรผล	4,402.700	5,159.100	8,077.100
16	โรงงานน้ำตาลร่วมกำลัง	4,951.200	-	8,712.000
17	โรงงานน้ำตาลกรุงเทพฯ	2,956.700	3,096.900	2,058.100
18	โรงงานน้ำตาลเพชรบุรี	4,798.400	4,333.900	6,665.900
19	โรงงานน้ำตาลปราณบุรี	5,564.500	6,446.000	9,478.100
20	โรงงานน้ำตาลโอเจริญ	6,056.800	2,610.300	3,691.400
21	โรงงานน้ำตาลธนบุรี 2	3,244.600	2,186.900	1,607.600
22	โรงงานน้ำตาลรัตนอุตสาหกรรม	2,702.000	1,540.000	3,261.800
23	โรงงานน้ำตาลล็กก็เอนเตอร์ไพรส์	1,778.600	-	-
24	โรงงานน้ำตาลอ่างเวียน	10,903.200	10,006.900	9,953.000
25	โรงงานน้ำตาลศรีราชา	4,537.200	4,397.000	6,897.800
26	โรงงานน้ำตาลชลบุรี	10,771.300	10,590.300	11,657.900

ลำดับที่	รายชื่อโรงงาน	2504 - 2505	2505 - 2506	2506 - 2507
27	โรงงานน้ำตาลสหการน้ำตาลชลบุรี	6,048.400	5,728.600	6,053.300
28	โรงงานน้ำตาลตะวันออก	3,063.600	2,982.000	4,765.000
29	โรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมหนองใหญ่	208.400	-	-
30	โรงงานน้ำตาลไทยบางพระ	760.500	412.500	123.300
31	โรงงานน้ำตาลไทยร่วมเจริญ	6,761.900	4,583.300	6,552.400
32	โรงงานน้ำตาลไทยพนาวัน	854.500	1,422.200	2,171.200
33	โรงงานน้ำตาลโคราช	1,685.900	976.800	733.500
34	โรงงานน้ำตาลไทยเจริญ	807.500	635.900	805.800
35	โรงงานน้ำตาลชิบาโต	4,092.800	4,156.600	3,368.100
36	โรงงานน้ำตาลเริ่มอุดม	2,418.600	1,247.300	3,761.900
37	โรงงานน้ำตาลอุดมโชค	809.000	765.500	647.600
38	โรงงานน้ำตาลนพแก้ว	368.900	333.100	272.900
39	โรงงานน้ำตาลอิสาน	1,466.500	-	-
40	โรงงานน้ำตาลสหเรือง	-	303.200	398.900
41	โรงงานน้ำตาลเรืองชัย	1,480.500	345.000	400.000
42	โรงงานน้ำตาลควงเจริญ	-	183.500	145.800
43	โรงงานน้ำตาลไทยพูนผลบุรีรัมย์	-	693.400	471.000
44	โรงงานน้ำตาลสหไทยรุ่งเรือง	581.500	471.000	893.100
รวมปริมาณการผลิตทั้งสิ้น		151,343.664	125,031.060	167,973.150

ที่มา: "สถิติเปรียบเทียบปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ของโรงงานต่าง ๆ ในระหว่าง 8 ปี ฤดูหีบปี 2504 - 2512." พ.ศ. 2504 - 2512. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.5.1/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ข้อมูลในตารางที่ 9 จากการสำรวจของกระทรวงอุตสาหกรรมในช่วงปีการผลิต 2504 - 2505 พบว่าโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น 44 แห่ง โดยมีโรงงานน้ำตาลทรายที่ยังคงดำเนินการผลิตมีจำนวนทั้งสิ้น 40 แห่ง และในช่วงปีการผลิตดังกล่าวยังสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 151,344 เมตริกตัน ส่วนโรงงานที่เหลืออีก 4 แห่ง ได้แก่ โรงงานน้ำตาลลำพูน โรงงานน้ำตาลสหเรือง โรงงานน้ำตาลควงเจริญ และโรงงานน้ำตาลไทยพูนผลบุรีรัมย์ ได้ขอปิดโรงงานเป็นการชั่วคราว เนื่องจากในช่วงปีการผลิต 2504 - 2505 สถานการณ์น้ำตาลทรายภายในประเทศยังคงล้นตลาด จึงส่งผลให้โรงงานหลายแห่งประสบกับการขาดทุนและมีหนี้สินเป็นจำนวนมากจนต้องปิดโรงงานชั่วคราวเพื่อประคับประคองธุรกิจของตนเอง²⁶³ อย่างไรก็ตามแม้ว่า

²⁶³ "บันทึกการประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2506," 19 เมษายน พ.ศ. 2506, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2504 – 2505 จะสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนมากกว่า 150,000 เมตริกตัน ก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกับปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศกลับมีจำนวนเพียง 120,000 เมตริกตัน จึงทำให้มีน้ำตาลทรายคงเหลือใน พ.ศ. 2505 อยู่ประมาณ 30,000 เมตริกตัน²⁶⁴ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีนโยบายควบคุมปริมาณการผลิตและมีนโยบายเรียกเก็บเงินสงเคราะห์น้ำตาลทรายจากผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อลดปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายก็ยังคงผลิตน้ำตาลทรายออกมาเป็นจำนวนมาก จนทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บเงินสงเคราะห์ภายใน พ.ศ. 2505 ได้เป็นจำนวนกว่า 90 ล้านบาท²⁶⁵ และในขณะเดียวกันบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายของรัฐวิสาหกิจได้นำเงินจากกองทุนสงเคราะห์น้ำตาลทรายมาเป็นทุนอุดหนุนการส่งออกเพื่อระบายน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นและมาเลเซีย ด้วยเหตุนี้จึงสามารถระบายน้ำตาลทรายส่งออกไปต่างประเทศได้เป็นจำนวนกว่า 12,030 เมตริกตัน ดังนั้นจึงยังคงค้ำน้ำตาลทรายในสต็อกอยู่เป็นจำนวนมากถึง 47,970 เมตริกตัน²⁶⁶

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2505 – 2506 รัฐบาลได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 โดยการเข้ามาพัฒนาพื้นที่บริเวณเพาะปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายทั้งในด้านการตัดถนนเพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการคมนาคมขนส่งที่สะดวกขึ้นและนำมาซึ่งการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อีกทั้งรัฐบาลยังได้นำบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขเข้าไปยังพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในภูมิภาคตะวันตก ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นผลให้ชาวไร่อ้อยและประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายสามารถเข้าถึงสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานได้อย่างครอบคลุม ดังเช่นกรณีของโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี ที่จัดตั้งในอำเภอสามชูก จังหวัดสุพรรณบุรี โดยรัฐบาลได้นำงบประมาณแผ่นดินกับผลกำไรจากการค้ำน้ำตาลทรายมาพัฒนาสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานด้วยการจัดตั้งสถานีอนามัยเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่อำเภอสามชูกสามารถเข้าถึงด้านสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง

²⁶⁴ "การติดตามผลการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและโครงการจัดตั้งสถาบันน้ำตาล (Sugar Institute)," 23 เมษายน – 12 ธันวาคม พ.ศ. 2505, เอกสารกระทรวงการคลัง, (2) กค 1.2.2/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁶⁵ "การประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย," พ.ศ. 2505, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8.1/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁶⁶ เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนั้นยังมีการตัดถนนทางหลวงชนบทเส้นใหม่ในเขตเพาะปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรีเพื่ออำนวยความสะดวกในด้านการคมนาคมขนส่งมากยิ่งขึ้น²⁶⁷

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะดำเนินงานพัฒนาพื้นที่บริเวณเพาะปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 ดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าในช่วงปีการผลิต 2505 – 2506 สถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกมีราคาที่สูงขึ้น โดยมีสาเหตุมาจากประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญของโลก เช่น บราซิล คิวบา ออสเตรเลีย และฮ่องกง ได้เผชิญกับปัญหาภัยแล้งอย่างหนักจนส่งผลกระทบต่อการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายที่ลดลง และส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นจากเดิมใน พ.ศ. 2505 ที่มีราคาเฉลี่ยกิโลกรัมละ 1.36 บาท ต่อมาใน พ.ศ. 2506 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกกลับเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเฉลี่ยกิโลกรัมละ 3.87 บาท²⁶⁸ ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาภัยแล้งเช่นเดียวกัน และปัญหาภัยแล้งดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยที่ลดลงจนทำให้อ้อยขาดแคลนและมีราคาที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนทำให้ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายต้องแบกรับภาระต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น โดยต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายในแต่ละโรงงานมีราคาที่สูงขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณกิโลกรัมละ 4 บาท และยังไม่รวมภาษีการค้าที่ต้องเสียอีกร้อยละ 5.5 อีกทั้งยังต้องจ่ายเงินสงเคราะห์น้ำน้ำตาลทรายอีกกิโลกรัมละ 97 สตางค์ เมื่อรวมแล้วจะเป็นต้นทุนการผลิตประมาณกิโลกรัมละ 5 บาทเศษ แต่อย่างไรก็ตามราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายอยู่ในท้องตลาดภายในประเทศใน พ.ศ. 2506 รัฐบาลได้ประกาศตรึงราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายโดยกำหนดราคาขายปลีกกิโลกรัมละ 4.50 บาท ซึ่งเป็นราคาจำหน่ายที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตจนทำให้โรงงานน้ำตาลทรายขาดทุน แต่อย่างไรก็ตาม โรงงานน้ำตาลทรายหลายแห่งก็จำเป็นต้องจำหน่ายเพื่อนำเงินไปหมุนสภาพคล่องในกิจการ โดยนำไปจ่ายค่าอ้อย ค่าแรงงานและดอกเบี้ยเงินกู้ที่ยังคงค้าง และมีโรงงานที่ต้องปิดกิจการเป็นการชั่วคราวถึง 3 แห่ง คือ โรงงานน้ำตาลลำพูน โรงงานน้ำตาลร่วมกำลาง และโรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมหนองใหญ่ นอกจากนี้ยังมีโรงงานน้ำตาลทรายที่ประสบปัญหาการขาดทุนอย่างหนักและต้องยอมให้ธนาคารที่

²⁶⁷ "โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี," พ.ศ. 2505, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค 1.1.6.4/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁶⁸ "ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกคิดเป็นเงินไทย พ.ศ. 2505 - 2512," พ.ศ. 2505 - 2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

เป็นเจ้าหน้าที่เข้ายึดกิจการไป 2 แห่ง คือ โรงงานน้ำตาลล็กก็เอนเตอร์ไพรซ์และโรงงานน้ำตาลอิสาน²⁶⁹ ด้วยจำนวนโรงงานน้ำตาลทรายที่ลดลงประกอบกับปริมาณการผลิตอ้อยที่ลดลง จึงส่งผลให้ในช่วงปี การผลิต 2505 – 2506 โรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศทั้ง 39 แห่ง จึงสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 125,031.060 เมตริกตัน²⁷⁰ ถึงแม้ว่าปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายในช่วงปีการผลิต ดังกล่าวจะไม่ถึงเป้าหมายตามที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 ที่กำหนดให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในประเทศ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 150,000 เมตริกตันต่อปี²⁷¹ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อรวมกับน้ำตาลทรายที่ยังคงค้าง สต็อกจากช่วงปีการผลิต 2504 – 2505 ที่เหลือเป็นจำนวน 47,970 เมตริกตัน จึงทำให้น้ำตาลทราย ของไทยมีปริมาณสะสมเป็นจำนวนทั้งสิ้น 173,001.06 เมตริกตัน ซึ่งเป็นปริมาณที่เพียงพอต่อความ ต้องการบริโภคภายในประเทศที่มีประมาณ 120,000 เมตริกตัน อีกทั้งยังมีน้ำตาลทรายส่วนที่เหลือ ประมาณ 50,000 เมตริกตันเศษ ที่สามารถส่งออกไปยังตลาดโลกได้ทั้งหมด โดยในช่วงปีการผลิต 2505 – 2506 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกและ สร้างรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวน 121.8 ล้านบาท²⁷²

อย่างไรก็ดีต่อมาในช่วงปีการผลิต 2506 – 2507 ปรากฏว่าสถานการณ์ภัยแล้งที่ เกิดขึ้นภายในประเทศได้เริ่มคลี่คลายลง จนทำให้ชาวไร่อ้อยสามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วจนทำให้มี ผลผลิตอ้อยในช่วงปีการผลิตดังกล่าวสามารถป้อนเข้าสู่โรงงานน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,357,200 เมตริกตัน²⁷³ นอกจากนั้นโรงงานน้ำตาลลำพูน และโรงงานน้ำตาลร่วมกำลาภก็ได้กลับมา ดำเนินการผลิตอีกครั้ง แต่อย่างไรก็ตามด้วยปัญหาน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดภายในประเทศและปัญหา ราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตที่ยังคงไม่คลี่คลาย จึงส่งผลให้ โรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมหนองใหญ่ต้องปิดกิจการชั่วคราวต่อไปอีกหนึ่งปี และทำให้ในช่วงปีการ

²⁶⁹ "บันทึกการประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2506," 19 เมษายน พ.ศ. 2506, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁷⁰ "สถิติเปรียบเทียบปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ของโรงงานต่าง ๆ ในระหว่าง 8 ปี ฤดูหีบปี 2504 - 2512," พ.ศ. 2504 - 2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁷¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509**, 21.

²⁷² อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 229.

²⁷³ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "สถิติพื้นที่ปลูกอ้อยและผลผลิตน้ำตาลของประเทศไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2496/97 จนถึง พ.ศ. 2515/16," 2516.

ผลิต 2506 – 2507 มีโรงงานน้ำตาลทรายที่ยังคงดำเนินการผลิตมีจำนวนทั้งสิ้น 41 โรงงาน อีกทั้งยังสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 167,973.150 เมตริกตัน²⁷⁴ ซึ่งเป็นปริมาณที่มากกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศ อีกทั้งยังเกินกว่าเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด จนส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศที่รุนแรงมากยิ่งขึ้นจนถึงขั้นวิกฤต รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจรได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องเข้ามาช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศใน พ.ศ. 2507 ให้มีราคาที่สูงกว่าต้นทุนการผลิต จากเดิมที่มีราคาจำหน่ายไม่เกินกิโลกรัมละ 4.50 บาท เป็นราคาจำหน่ายไม่เกินกิโลกรัมละ 6 บาท²⁷⁵ ซึ่งการกำหนดราคาจำหน่ายขั้นสูงของรัฐบาลดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อนำผลกำไรส่วนต่างที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศไปช่วยเหลือระดับประคองชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายให้พอดำเนินกิจการต่อไปได้ นอกจากนี้กระทรวงอุตสาหกรรมยังได้ใช้นโยบายประกันราคาน้ำตาลทรายเพื่อแก้ไขปัญหาราคาน้ำตาลทรายตกต่ำ โดยการกำหนดราคารับซื้อน้ำตาลทรายขาวจากโรงงานในราคากระสอบละ 230 – 240 บาท (กิโลกรัมละ 2.30 – 2.40 บาท) เพื่อเป็นการประกันว่าโรงงานน้ำตาลทรายจะสามารถจำหน่ายน้ำตาลทรายได้โดยไม่ขาดทุน²⁷⁶

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อช่วยพยุงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. 2507 ปรากฏว่าสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกได้กลับมาเข้าสู่ภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดอีกครั้ง โดยในช่วงปีการผลิต 2506 – 2507 ประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายสามารถกลับมาฟื้นตัวและมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกที่เพิ่มมากขึ้น โดยมีแรงจูงใจสำคัญมาจากราคาน้ำตาลทรายที่มีราคาเพิ่มขึ้นสูงถึงกิโลกรัมละ 5 บาท ซึ่งส่งผลให้มีการผลิตน้ำตาลทรายในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือใน พ.ศ. 2507 ทั่วโลกมีการผลิตน้ำตาลทรายจากบีทและอ้อยรวมกันถึง 59,768,261 เมตริกตัน ในขณะที่การบริโภคน้ำตาลทรายทั่วโลกในช่วงเวลาดังกล่าวกลับมีเพียง

²⁷⁴ "สถิติเปรียบเทียบปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ของโรงงานต่าง ๆ ในระหว่าง 8 ปี ฤดูหีบปี 2504 - 2512," พ.ศ. 2504 - 2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁷⁵ "บันทึกการประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2506," 19 เมษายน พ.ศ. 2506, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ..

²⁷⁶ "การแก้ไขภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด เล่ม 3," 29 เมษายน พ.ศ. 2508, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8/13, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

54,764,763 เมตริกตัน จึงทำให้มีน้ำตาลทรายคงเหลือในตลาดโลกมากถึง 5,003,498 เมตริกตัน²⁷⁷ โดยปริมาณน้ำตาลทรายที่ยังคงเหลือในตลาดโลกเป็นจำนวนมากดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก ทำให้น้ำตาลทรายในตลาดโลกภายใน พ.ศ. 2507 ลดลงเหลือเพียงกิโลกรัมละ 3.50 บาท²⁷⁸ ซึ่งปัญหาน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดโลกก็ได้ส่งผลกระทบต่อ การส่งออกน้ำตาลทรายของไทยด้วยเช่นกัน ประกอบกับปัญหาเรื่องต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายของ ไทยที่ยังคงสูงกว่าราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก อีกทั้งยังมีคุณภาพที่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทรายรายใหญ่ของโลก เช่น บราซิล คิวบา และออสเตรเลีย เป็นต้น สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจึงต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 125,000,000 บาท เพื่อเป็นเงินสงเคราะห์ให้แก่ผู้ส่งออกน้ำตาลทรายของไทยให้ผลักดันน้ำตาลทราย ที่ล้นตลาดภายในประเทศเป็นจำนวนมากไปยังตลาดโลกอย่างเร่งด่วน จึงส่งผลให้กองทุนสงเคราะห์ อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขาดสภาพคล่องและไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอต่อการสงเคราะห์อุตสาหกรรม น้ำตาลทรายภายในประเทศอีกต่อไป จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ตราพระราชบัญญัติ อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว²⁷⁹

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงสามารถอธิบายโดยสรุปได้ว่านโยบายของรัฐ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 และพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาล ทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการ เปลี่ยนแปลงในระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2507 กล่าวคือรัฐบาลได้เข้ามาพัฒนาระบบสาธารณูปโภค ขั้นพื้นฐานในพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 นอกจากนั้นพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ได้มีนโยบายจ่ายเงินสงเคราะห์แก่ชาวไร่อ้อยและผู้ส่งออกน้ำตาลทรายเพื่อแก้ไขปัญหา เรื่องต้นทุนการผลิตและคุณภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศ อีกทั้งยังเป็นการแก้ไข ปัญหาเรื่องน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดมาโดยตลอดในช่วง พ.ศ. 2504 – 2507 แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยนโยบายการจ่ายเงินสงเคราะห์ของรัฐบาลได้กลายมาเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ชาวไร่อ้อยทำการ ขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้เอกชนทั้งในประเทศ

²⁷⁷ "บันทึกข้อความเรื่องคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเห็นสมควรเพิ่มอัตราเงินสงเคราะห์," 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2508, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8/8, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁷⁸ "บันทึกการประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเสนอให้เพิ่มอัตราเงินสงเคราะห์," 3 ธันวาคม พ.ศ. 2508, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8/8, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁷⁹ อำนวนย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 175.

และต่างประเทศเข้ามาลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย จึงส่งผลให้ในช่วง พ.ศ. 2504 – 2507 มีจำนวนโรงงานน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้น ซึ่งการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและจำนวนของโรงงานน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้น ได้ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย แต่อย่างไรก็ตามในช่วง พ.ศ. 2504 – 2507 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายยังคงประสบกับปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดและปัญหาต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายที่มีราคาสูงอีกทั้งยังมีคุณภาพที่ต่ำจนไม่สามารถแข่งขันกับตลาดต่างประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่รัฐบาลไม่สามารถจัดการและแก้ไขกับปัญหาเหล่านี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ดังนั้นสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจึงต้องใช้งบประมาณไม่ต่ำกว่า 125 ล้านบาท เพื่อเร่งระบายน้ำตาลทรายที่มีอยู่เป็นจำนวนมากภายในประเทศออกไปยังตลาดโลก ซึ่งการใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อเร่งแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดดังกล่าว ได้ส่งผลให้กองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขาดสภาพคล่องและไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอต่อการสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศอีกต่อไป จนท้ายที่สุดคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ขึ้นมาเพื่อยกเลิกการใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 และมีมติให้ยุติการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ตลอดจนปรับปรุงนโยบายเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งภายหลังจากการที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มเกิดการเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายจากเดิมที่มีมุ่งเน้นการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออก และยังส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวมากขึ้น

3.2 การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย จากการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศสู่การผลิตเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2508 – 2524

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2508 – 2524 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญจากเดิมที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมุ่งเน้นการผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในเป็นหลักได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกมากขึ้น โดยผู้ศึกษาจะแบ่งการอธิบายถึงการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2508 – 2524 ได้เป็น 2 ระยะ ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อตอบสนอง

ต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศและการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2508 – 2510 และการขยายตัวด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2511 – 2524

3.2.1 การพัฒนาคุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศและการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2508 – 2510

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2508 - 2510 ประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ **ปัจจัยประการแรก**คือการพัฒนาคุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายใต้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 เนื่องจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดของรัฐบาลภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 นั้นไม่ประสบความสำเร็จ ช้ำร้ายปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศกลับยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ต่อมารัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร จึงมีมติให้ตรา “พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508” โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อยกเลิกการบังคับใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 และยุติการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ดังนั้นภายหลังจากการยุบสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายแล้ว จึงมีคำสั่งให้โอนบรรดาทรัพย์สิน สิทธิและหนี้สินของกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย มาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม²⁸⁰

นอกจากนั้น ใน พ.ศ. 2508 รัฐบาลยังได้ทำการวิเคราะห์และคาดการณ์ถึงสถานการณ์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 โดยได้คาดการณ์ถึงสถานการณ์ของปัญหาที่จะเกิดขึ้นถึงสองปัญหา ปัญหาแรกคือรัฐบาลประเมินสถานการณ์ว่าปัญหาน้ำตาลทรายภายในประเทศจะเข้าสู่ภาวะขาดแคลนภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 และจะส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศให้มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ทำการยกเลิกกองทุนสงเคราะห์น้ำตาลทรายซึ่งเป็นกองทุนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายและบริษัทผู้ส่งออกน้ำตาลทรายเป็นสำคัญ เมื่อได้ยกเลิกกองทุนสงเคราะห์น้ำตาลทรายแล้วรัฐบาลคาดว่ากลุ่มโรงงาน

²⁸⁰ "พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 82, ตอนที่ 35 (30 เมษายน 2509): 3.

น้ำตาลทรายจะลดปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายลง อีกทั้งบรรดาพ่อค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศยังได้ทำการกักตุนน้ำตาลทรายเพื่อเก็งกำไรไว้มาก จากสาเหตุตามที่รัฐบาลได้ทำการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นจะทำให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายภายในประเทศขาดแคลนและจะส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น ส่วนในปัญหาที่สองที่รัฐบาลประเมินสถานการณ์ไว้คือปัญหาที่เกิดขึ้นภายหลังจากการยกเลิกกองทุนสงเคราะห์น้ำตาลทรายจะส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อย โดยรัฐบาลได้คาดการณ์ไว้ว่ากลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายจะลดปริมาณการผลิตลงอันเนื่องมาจากไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ซึ่งการลดปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายจะส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยที่ต้องเผชิญกับปัญหาราคาอ้อยที่ตกต่ำจนส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชาวไร่อ้อย และอาจก่อให้เกิดวิกฤตอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขบเซาอย่างในช่วงก่อน พ.ศ. 2480 ได้²⁸¹ ดังนั้นเมื่อรัฐบาลได้ทำการวิเคราะห์และคาดการณ์ถึงสถานการณ์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 แล้ว รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง “ศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทราย” ขึ้นมาใน พ.ศ. 2509 เพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่รัฐบาลได้คาดการณ์ไว้ทั้งสองปัญหา โดยศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาตามนโยบายของรัฐเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมกิจการไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในทางวิชาการเป็นหลักและมีจุดมุ่งหมายในการลดต้นทุนการผลิตอันเป็นปัญหาสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย²⁸² นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 โดยจะให้ความสำคัญในด้านการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อสนองความต้องการภายในประเทศก่อนเป็นสำคัญ เมื่อสามารถลดต้นทุนการผลิตได้จึงจะส่งเสริมให้เอกชนส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายต่างประเทศ ส่วนในด้านการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศนั้น รัฐบาลประเมินว่าปริมาณการบริโภคภายในประเทศจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากประชากรในประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามสถิติพลเมือง และประกอบกับความต้องการใช้น้ำตาลทรายในอุตสาหกรรมเครื่องดื่มและอาหารภายในประเทศก็มีมากขึ้นเช่นกัน ดังนั้นถ้าปริมาณการบริโภคภายในประเทศมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นก็จะส่งผลต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายต้องเพิ่มขึ้นอีกตามความจำเป็น หากเป็นเช่นนั้นก็เป็นลู่ทางอันดีที่จะทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายประคองตัวอยู่ได้ และเมื่อมีการปรับปรุงคุณภาพน้ำตาลทรายรวมทั้งสามารถลดต้นทุน

²⁸¹ "น้ำตาลหลังเลิกเงินสงเคราะห์," 12 สิงหาคม 2509, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2509, ก/ป7/2509/อก1.3/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁸² พิศาล มโนลีหสกุล และนิจรร ยมนา, น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย, 17.

การผลิตได้แล้ว หากสามารถผลิตได้ปริมาณเกินกว่าความต้องการบริโภคภายใน รัฐบาลก็จะสามารถแสวงหาตลาดเพื่อรองรับปริมาณน้ำตาลทรายของไทยได้โดยไม่ยากนัก²⁸³

ปัจจัยประการที่สอง คือการจัดหาตลาดส่งออกน้ำตาลทรายของรัฐด้วยการเข้าร่วมการส่งออกน้ำตาลทรายดิบภายใต้โควต้าสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2508 ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นหนึ่งในประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายรายใหญ่ และยังเป็นประเทศที่บริโภคน้ำตาลทรายมากที่สุดในโลก โดยใน พ.ศ. 2494 สหรัฐฯ บริโภคน้ำตาลทรายประมาณ 7 ล้านเมตริกตัน หรือประมาณร้อยละ 21.9 ของการบริโภคน้ำตาลทรายทั้งโลก ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 2500 การบริโภคน้ำตาลทรายในสหรัฐฯ ก็เพิ่มขึ้นอีกเฉลี่ย 8.9 – 10 ล้านเมตริกตันต่อปี และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวด้านการบริโภคน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นทุกปี²⁸⁴ โดยรัฐบาลของสหรัฐฯ ได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไว้หลายฉบับ และฉบับที่มีความสำคัญที่สุดคือกฎหมาย “The Sugar Act of 1948” ซึ่งวัตถุประสงค์ที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศและจัดสรรปริมาณน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภค อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศโดยใช้ระบบโควต้าและจำกัดปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบมาขายในตลาดสหรัฐฯ การออกกฎหมาย The Sugar Act of 1948 จึงกลายเป็นข้อปฏิบัติในการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากต่างประเทศนับตั้งแต่ พ.ศ. 2491 เป็นต้นมา และกฎหมายดังกล่าวก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งโดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็น ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2500 จนถึงทศวรรษที่ 2510 รัฐบาลสหรัฐฯ ได้แก้ไขกฎหมายดังกล่าวมากถึง 5 ครั้งเพื่อลดโควต้าการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบแก่ประเทศที่ขาดความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหรัฐฯ อย่างในกรณีของประเทศคิวบา ซึ่งในอดีตเคยเป็นประเทศที่ได้รับโควต้าการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐฯ มากที่สุด ต่อมาคิวบาเกิดการปฏิวัติและมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ใน พ.ศ. 2502 ท่ามกลางบรรยากาศความตึงเครียดของสงครามเย็น จึงทำให้คิวบาซึ่งในขณะนั้นปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์เกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสหรัฐฯ ที่เป็นผู้นำฝ่ายเสรีนิยม ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวได้ส่งผลให้รัฐบาลของสหรัฐฯ ดำเนินการเปลี่ยนแปลงโควต้าการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากต่างประเทศ ผ่านการแก้ไขกฎหมาย “The Sugar Act of 1965” และ “The Sugar Act of 1971” โดยการลดโควต้าการนำเข้าน้ำตาลทรายดิบของคิวบาจากร้อยละ 50 ใน พ.ศ. 2508 เหลือเพียงร้อยละ

²⁸³ “น้ำตาลหลังเลิกเงินสงเคราะห์,” 12 สิงหาคม 2509, 2509, ก/ป7/2509/อก1.3/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁸⁴ อำนวย ปะติเส, “เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย”, 64.

ละ 23.74 ใน พ.ศ. 2514 อีกทั้งสหรัฐฯ ยังเปิดโอกาสให้นำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายที่อยู่ฝ่ายเดียวกับเสรีนิยม โดยรัฐบาลของสหรัฐฯ จะเป็นผู้พิจารณาและจัดสรรโควตาการนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศฝ่ายเสรีนิยมในแต่ละปี²⁸⁵

นอกจากนั้นในช่วงสงครามเย็น ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐฯ และยังมีแนวคิดทางการเมืองที่สอดคล้องกับเสรีนิยมกับสหรัฐฯ อีกทั้งในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2508 เป็นช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกำลังเผชิญกับภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลไทยกำลังหาตลาดเพื่อระบายน้ำตาลทรายที่มีปริมาณมากเกินไปกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับช่วงเวลาที่รัฐบาลสหรัฐฯ กำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมาย The Sugar Act of 1965 รัฐบาลสหรัฐฯ ที่เปิดโอกาสให้ประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายที่อยู่ฝ่ายเสรีนิยมสามารถขอโควตาส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐฯ ได้เป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้นโยบายการรับซื้อน้ำตาลทรายดิบของสหรัฐฯ ในช่วงสงครามเย็นยังสอดคล้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ ที่ต้องการอู่ชูประเทศพันธมิตรในทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวอีกด้วย²⁸⁶ ภายใต้สภาวะการณ์นี้รัฐบาลในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้ดำเนินการประสานงานกับรัฐบาลสหรัฐฯ โดยขอโควตาส่งออกน้ำตาลทรายดิบให้แก่ประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษ ใน พ.ศ. 2508 และไทยได้รับการจัดสรรโควตาส่งออกน้ำตาลทรายดิบจากสหรัฐฯ ตามที่กำหนดในกฎหมาย The Sugar Act of 1965 ในระยะแรกถึงร้อยละ 0.33²⁸⁷ หรือประมาณปีละ 15,000 เมตริกตัน²⁸⁸ ต่อจากนั้นใน พ.ศ. 2514 รัฐบาลไทยได้ยื่นหนังสือไปยังรัฐสภาสหรัฐฯ เพื่อขอให้สหรัฐฯ พิจารณาเพิ่มโควตาซื้อน้ำตาลทรายดิบจากไทยจากเดิมเฉลี่ยปีละ 15,000 เมตริกตัน เป็นปีละ 100,000 ตัน²⁸⁹ รัฐสภาสหรัฐฯ นำข้อเสนอจากรัฐบาลไทยมาพิจารณาและได้ปรับปรุงกฎหมาย The Sugar Act of 1971 ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยได้รับโควตาการส่งออกเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ

²⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, 66 - 72.

²⁸⁶ ชชาติชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคสหราชอาณาจักรในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 41 - 42, อ้างจาก "การขอโควตาส่งออกน้ำตาลดิบไปจำหน่ายในสหรัฐฯ," **วารสารน้ำตาล** (กันยายน 2511): 9.

²⁸⁷ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 72 - 73.

²⁸⁸ "การซื้อขายน้ำตาลทรายดิบตามโควตาสหรัฐฯ ในปี 2512 (บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ส่งออก)," 27 มกราคม พ.ศ. 2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.6/15, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

²⁸⁹ "ข่าวหนังสือพิมพ์ (น้ำตาล) พ.ศ. 2505 - 2519," 27 เมษายน พ.ศ. 2514, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.14.4/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

0.46²⁹⁰ หรือประมาณ 16,000 เมตริกตัน²⁹¹ ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะได้ทำหนังสือขอให้รัฐบาลสหรัฐฯ พิจารณาเพิ่มโควต่าน้ำตาลทรายดิบของไทยจะไม่ประสบความสำเร็จตามที่รัฐบาลไทยคาดหวังไว้ แต่อย่างไรก็ดีโควต่าสหรัฐฯ ที่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยก็เป็นสิ่งที่ช่วยบรรเทาปัญหาภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดของไทยได้ในระดับหนึ่ง

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่าในช่วงเวลาที่ไทยกำลังเผชิญกับภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด รัฐบาลไทยได้เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 เพื่อส่งเสริมในด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศให้มีต้นทุนการผลิตให้ถูกลงและมีคุณภาพที่ดียิ่งขึ้น อีกทั้งรัฐบาลยังคำนึงถึงการผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้เข้ามาแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศโดยการขอโควต่าสหรัฐฯ เพื่อเร่งระบายน้ำตาลทรายที่ยังคงค้างอยู่ในสต็อกเป็นจำนวนมากไปยังตลาดที่มีข้อตกลงพิเศษของสหรัฐฯ ซึ่งการที่รัฐบาลได้จัดหาตลาดส่งออกน้ำตาลทรายโดยการเข้าร่วมการส่งออกน้ำตาลทรายดิบภายใต้โควต่าสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2508 ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายของรัฐบาลต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ จากเดิมที่ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสามารถผลิตได้อย่างเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ ได้เริ่มเปลี่ยนไปเป็นการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการส่งออกไปยังตลาดโลกได้ อีกทั้งยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยหันมาปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 และภายหลังจากการเข้าร่วมโควต่าการส่งออกน้ำตาลทรายของสหรัฐฯ แล้ว กลับพบว่าพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและผลผลิตอ้อยของไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2507 – 2510 ลดลงอย่างต่อเนื่องจนส่งผลกระทบต่อการผลิตน้ำตาลทรายของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ดังจะเห็นได้จากสถิติการเพาะปลูกและผลผลิตอ้อยในตารางที่ 11

²⁹⁰ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 73.

²⁹¹ "บันทึกการประชุมคณะกรรมการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย พ.ศ. 2513," 20 ตุลาคม พ.ศ. 2513, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ตารางที่ 10 สถิติการเพาะปลูกอ้อยของไทย ระหว่างช่วงปีการผลิต 2507 – 2508 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509 – 2510

ช่วงปีการผลิต	พื้นที่เพาะปลูกอ้อย (ไร่)	ผลผลิตอ้อย (เมตริกตันตัน)	ปริมาณอ้อยต่อไร่ (เมตริกตัน)
2507 – 2508	532,000	3,912,800	7.35
2508 – 2509	523,500	3,044,800	5.81
2509 - 2510	361,379	2,359,600	7.01

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. "สถิติพื้นที่ปลูกอ้อยและผลผลิตน้ำตาลของประเทศไทย ระหว่างช่วงปีการผลิต พ.ศ. 2496/97 จนถึง พ.ศ. 2515/16." 2516.

จากข้อมูลสถิติการเพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงช่วงปีการผลิต 2507 – 2508 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509 - 2510 ปรากฏว่าพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและปริมาณการผลิตอ้อยในระยะ 4 ปีดังกล่าว ได้มีจำนวนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาภัยแล้งที่เกิดขึ้นในระหว่างช่วงปีการผลิต 2508 – 2509 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509 - 2510 โดยปัญหาภัยแล้งที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย กล่าวคือในช่วงปีการผลิตปี 2507 – 2508 พบว่ามีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศเป็นจำนวนทั้งสิ้น 532,000 ไร่ และมีปริมาณการผลิตอ้อยในปีดังกล่าวเกือบ 4 ล้านเมตริกตัน ต่อมาประเทศไทยได้เผชิญกับปัญหาภัยแล้งในระหว่างช่วงปีการผลิต 2508 – 2509 ได้ส่งผลให้พื้นที่เพาะปลูกอ้อยลดลงเหลือเพียง 523,500 ไร่ และมีปริมาณการผลิตอ้อยในช่วงปีดังกล่าวลดลงเหลือประมาณ 3 ล้านเมตริกตันเศษ ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2509 – 2510 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยลดลงเหลือเพียง 361,379 ไร่ และมีปริมาณการผลิตอ้อยในช่วงปีการผลิตดังกล่าวได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 2.359 ล้านเมตริกตัน²⁹² ซึ่งการลดลงของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยรวมทั้งการลดลงของปริมาณการผลิตอ้อยที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องได้ส่งผลกระทบต่อราคาอ้อยที่เพิ่มสูงขึ้น โดยในช่วงปีการผลิต 2508 – 2509 ราคาอ้อยที่จำหน่ายให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายมีราคาเฉลี่ยที่ตันละ 95.69 บาท ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2509 – 2510 ราคาอ้อยเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉลี่ยตันละ 141.49 บาท²⁹³ สืบเนื่องจากพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและปริมาณการผลิตอ้อยในแต่ละช่วงปีการผลิตที่ลดลง ประกอบกับราคาอ้อยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจึงส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ

²⁹² อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 177 - 178.

²⁹³ "ราคารับซื้ออ้อยของโรงงานต่าง ๆ," พ.ศ. 2504 - 2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

โรงงานน้ำตาลทรายต้องแบกรับต้นทุนในการผลิตที่เพิ่มสูงขึ้น จึงทำให้โรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละแห่งมีการผลิตน้ำตาลทรายในปริมาณที่ลดลง ดังรายละเอียดในตารางที่ 11

ตารางที่ 11 โรงงานน้ำตาลทรายและปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย ตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2507 - 2508 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509 - 2510

หน่วย : เมตริกตัน

ลำดับที่	รายชื่อโรงงาน	2507 - 2508	2508 - 2509	2509 - 2510
1	โรงงานน้ำตาลเชียงใหม่	1,596.200	846.500	394.700
2	โรงงานน้ำตาลลำพูน	226.300	-	-
3	โรงงานน้ำตาลไทยลำปาง	6,850.700	6,7,30.700	3,572.700
4	โรงงานน้ำตาลอุตรดิตถ์	6,089.300	6,885.200	4,219.600
5	โรงงานน้ำตาลประมวลสิทธิผล	977.000	736.200	254.700
6	โรงงานน้ำตาลประมวลสิทธิผล 1	750.400	70.200	-
7	โรงงานน้ำตาลสถาพร	530.100	235.000	52.000
8	โรงงานน้ำตาลบ้านมะเกลือ	5,466.000	4,161.300	3,442.600
9	โรงงานน้ำตาลประเสริฐชัย	250.200	1,275.300	-
10	โรงงานน้ำตาลประเสริฐพงษ์	1,945.700	2,630.600	1,546.900
11	โรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรือง	35,588.500	36,590.100	38,612.300
12	โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี	18,423.405	16,894.725	17,377.028
13	โรงงานธนบุรี 1	20,812.600	20,647.500	19,769.100
14	โรงงานน้ำตาลธนบุรี 3	18,154.800	13,132.300	15,973.000
15	โรงงานน้ำตาลมิตรผล	16,976.000	16,162.200	12,781.100
16	โรงงานน้ำตาลร่วมกำลัง	19,260.200	15,665.800	17,028.700
17	โรงงานน้ำตาลกรุงไทย	5,124.400	1,654.000	-
18	โรงงานน้ำตาลเพชรบุรี	9,533.900	7,574.200	5,562.700
19	โรงงานน้ำตาลปราณบุรี	14,322.600	11,822.100	10,092.500
20	โรงงานน้ำตาลโอเจริญ	8,836.800	3,984.200	932.600
21	โรงงานน้ำตาลธนบุรี 2	8,974.600	5,932.500	5,367.200
22	โรงงานน้ำตาลรัตนอุตสาหกรรม	3,166.700	-	-
23	โรงงานน้ำตาลอ่างเวียน	19,217.700	12,597.300	11,537.600
24	โรงงานน้ำตาลศรีราชา	12,857.300	8,543.700	7,328.600
25	โรงงานน้ำตาลชลบุรี	19,188.800	15,626.100	14,336.800
26	โรงงานน้ำตาลสหการน้ำตาลชลบุรี	15,948.200	12,840.200	11,236.700
27	โรงงานน้ำตาลตะวันออก	6,475.000	8,902.200	5,500.000

ลำดับที่	รายชื่อโรงงาน	2507 - 2508	2508 - 2509	2509 - 2510
28	โรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมหนองใหญ่	729.400	4,338.200	5,400.000
39	โรงงานน้ำตาลไทยบางพระ	319.700	-	-
30	โรงงานน้ำตาลไทยร่วมเจริญ	14,426.500	8,864.300	6,982.200
31	โรงงานน้ำตาลไทยพนาวัน	2,775.600	1,378.200	951.600
32	โรงงานน้ำตาลบ้านค่าย	-	158.300	-
33	โรงงานน้ำตาลโคราช	1,319.900	1,147.500	759.700
34	โรงงานน้ำตาลไทยเจริญ	1,129.000	329.500	343.700
35	โรงงานน้ำตาลชิบาโต	9,899.900	12,500.400	7,962.000
36	โรงงานน้ำตาลเริ่มอุดม	5,427.400	5,162.900	2,159.000
37	โรงงานน้ำตาลอุดมโชค	1,143.000	752.000	-
38	โรงงานน้ำตาลนพแก้ว	554.100	50.800	-
39	โรงงานน้ำตาลสหเรือง	595.500	263.400	149.800
40	โรงงานน้ำตาลเรืองชัย	455.600	161.900	-
41	โรงงานน้ำตาลควงเจริญ	269.500	-	-
42	โรงงานน้ำตาลไทยพูนผลบุรีรัมย์	1,843.800	774.900	342.180
43	โรงงานน้ำตาลสหไทยรุ่งเรือง	1,143.700	1,105.800	402.800
	รวมปริมาณการผลิตทั้งสิ้น	319,976.005	269,168.225	232,412.108

ที่มา: "สถิติเปรียบเทียบปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ของโรงงานต่าง ๆ ในระหว่าง 8 ปี ถูหีบปี 2504 - 2512." พ.ศ. 2504 - 2512. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.5.1/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ผู้ศึกษาได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารของกระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำเป็นตารางที่แสดงให้เห็นถึงจำนวนของโรงงานน้ำตาลทรายและปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายของแต่ละโรงงาน ในช่วงปีการผลิต 2507 - 2508 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509 - 2510 จากรายละเอียดของตารางข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงภาวะชะลอตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิตดังกล่าว โดยในช่วงปีการผลิต 2507 - 2508 พบว่ามีโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศที่ดำเนินการผลิตเป็นจำนวนทั้งสิ้น 43 โรงงาน และสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวน 319,976 เมตริกตัน ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2508 - 2509 พบว่าโรงงานน้ำตาลทรายที่ยังคงดำเนินการผลิตมีจำนวนที่ลดลง โดยมีโรงงานที่ปิดกิจการลงไปในช่วงปีการผลิตดังกล่าวมากถึง 4 แห่ง ได้แก่ โรงงานน้ำตาลลำพูน โรงงานน้ำตาลรัตนอุตสาหกรรม โรงงานน้ำตาลไทยบางพระ และโรงงานน้ำตาลควงเจริญ แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงปีการผลิต 2508 - 2509 ได้มีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่เพิ่มขึ้นมาหนึ่งแห่งคือโรงงานน้ำตาลบ้านค่าย จังหวัดระยอง จึงทำให้ในช่วงปีการผลิตดังกล่าวมีจำนวนโรงงานน้ำตาลทรายที่ยังคงดำเนินการผลิตเป็นจำนวนทั้งสิ้น 39 แห่ง แต่ในส่วนของ

ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่สามารถผลิตได้กลับมีแนวโน้มลดลงเหลือเพียง 269,168 เมตริกตัน ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2509 – 2510 ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายมีจำนวนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปิดกิจการของโรงงานน้ำตาลทรายมากถึง 6 แห่ง ได้แก่ โรงงานน้ำตาลประมวลสิทธิผล 1 โรงงานน้ำตาลประเสริฐชัย โรงงานน้ำตาลบ้านค่าย โรงงานน้ำตาลอุคมโชค โรงงานน้ำตาลนพแก้ว และโรงงานน้ำตาลเรืองชัย อีกทั้งยังมีโรงงานที่ยุติการผลิตน้ำตาลทรายชั่วคราว 1 แห่ง คือ โรงงานน้ำตาลกรุงไทย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ในช่วงปีการผลิต 2509 – 2510 มีจำนวนโรงงานน้ำตาลทรายที่ยังคงดำเนินการผลิตเหลือเพียง 32 แห่ง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการลดลงของปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้เหลือเพียง 232,412 เมตริกตันเท่านั้น²⁹⁴ อย่างไรก็ตามเมื่อผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุการลดลงของจำนวนของโรงงานน้ำตาลทรายและการลดลงของปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปีการผลิต 2507 – 2508 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509 – 2510 ผลจากการวิเคราะห์พบว่าไม่ได้เกิดขึ้นจากสาเหตุภัยแล้งแต่เพียงสาเหตุเดียว แต่พบว่ามีสาเหตุอื่นที่สำคัญอีกสองประการที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการชะลอตัวจนทำให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำตาลทรายภายในประเทศ

สาเหตุประการแรก เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลยกเลิกกองทุนสงเคราะห์น้ำตาลทราย ซึ่งจะทำให้โรงงานน้ำตาลทรายขาดรายได้สนับสนุนในด้านการผลิตน้ำตาลทรายจากกองทุนดังกล่าวส่งผลให้โรงงานน้ำตาลทรายต้องแบกรับต้นทุนในการผลิตเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับในช่วงปีการผลิต 2508 – 2509 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509 – 2510 ปริมาณการผลิตอ้อยที่ลดลงจนส่งผลต่อราคาอ้อยที่เพิ่มสูงขึ้น จึงทำให้มีโรงงานน้ำตาลทรายหลายแห่งแบกรับต้นทุนการผลิตไม่ไหวจนต้องปิดกิจการในช่วงปีการผลิตดังกล่าวเป็นจำนวนมากถึง 10 แห่ง ได้แก่ โรงงานน้ำตาลลำพูน โรงงานน้ำตาลรัตนอุตสาหกรรม โรงงานน้ำตาลไทยบางพระ โรงงานน้ำตาลควงเจริญ โรงงานน้ำตาลประมวลสิทธิผล 1 โรงงานน้ำตาลประเสริฐชัย โรงงานน้ำตาลบ้านค่าย โรงงานน้ำตาลอุคมโชค โรงงานน้ำตาลนพแก้ว และโรงงานน้ำตาลเรืองชัย ซึ่งโรงงานน้ำตาลทรายทั้ง 10 แห่ง ดังกล่าวเป็นโรงงานน้ำตาลทรายขนาดเล็กที่ไม่มีทุนทรัพย์มากพอที่จะประคับประคองกิจการและแบกรับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นไม่ไหวจนต้องปิดกิจการลงไปเป็นที่สุด นอกจากนั้นยังมีโรงงานที่ยุติการผลิตชั่วคราว 1 แห่ง คือ โรงงานน้ำตาลกรุงไทย ซึ่งเป็นโรงงานน้ำตาลทรายขนาดใหญ่ในเขตภาคกลางที่ได้ตัดสินใจยุติ

²⁹⁴ "สถิติเปรียบเทียบปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ของโรงงานต่าง ๆ ในระหว่าง 8 ปี ฤดูเก็บปี 2504 - 2512," พ.ศ. 2504 - 2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

การผลิตข้าวคราวในช่วงปีการผลิต 2509 – 2510 เพื่อลดรายจ่ายและประคองกิจการของตนเอง จากนั้นจึงได้กลับมาดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายในช่วงปีการผลิตถัดไป²⁹⁵

สาเหตุประการที่สอง คือการขยายตัวอย่างรวดเร็วของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศจนส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน กล่าวคือในช่วงปีการผลิต 2508 - 2509 ประชากรภายในประเทศมีการบริโภคน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 184,314 เมตริกตันต่อปี และต่อมาในช่วงปีการผลิต 2509 – 2510 พบว่ามีการขยายตัวของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นจำนวนทั้งสิ้น 223,726 เมตริกตัน หรือเพิ่มขึ้นมากถึงร้อยละ 22.38 ซึ่งเป็นจำนวนที่แทบจะใกล้เคียงกับปริมาณการผลิตในช่วงปีการผลิต 2509 – 2510 ที่มีจำนวนทั้งสิ้น 232,412 เมตริกตัน ซึ่งการขยายตัวของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นภายในประเทศเป็นผลสืบเนื่องมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นจนส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มขึ้นของความต้องการน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในประเทศ อีกทั้งในช่วงปีการผลิตระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2510 ยังเป็นช่วงของการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ความต้องการใช้น้ำตาลทรายในประเทศทั้งเพื่อการบริโภคและเพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง²⁹⁶

จากสาเหตุของความต้องการใช้น้ำตาลทรายทั้งเพื่อบริโภคและเพื่อเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องดังกล่าวข้างต้นจึงส่งผลกระทบต่อปริมาณของน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศลดลงเป็นอย่างมากจนเกิดภาวะการขาดแคลนน้ำตาลทรายภายในประเทศ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น กล่าวคือราคาน้ำตาลทรายขาวที่จำหน่ายเฉพาะพื้นที่ในเขตพระนคร - ธนบุรี ใน พ.ศ. 2508 มีราคาขายส่งเฉลี่ยกิโลกรัมละ 2.59 บาท และมีราคาขายปลีกเฉลี่ยกิโลกรัมละ 2.96 บาท ต่อมาภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2509 ราคาน้ำตาลทรายขาวมีราคาขายส่งเพิ่มสูงขึ้นเฉลี่ยกิโลกรัมละ 3.05 บาท และมีราคาขายปลีกเพิ่มขึ้นเฉลี่ยกิโลกรัมละ 3.37 บาท และต่อมาใน พ.ศ. 2510 ราคาน้ำตาลทรายขาวมีราคาขายส่งเพิ่มขึ้นอีกเฉลี่ยกิโลกรัมละ 3.48 บาท และมีราคาขายปลีกเพิ่มขึ้นถึงเฉลี่ยกิโลกรัมละ 3.70 บาท²⁹⁷ จากปัญหาการขาดแคลน

²⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

²⁹⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁹⁷ "ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาว เอ.1 ในพระนคร - ธนบุรี," พ.ศ. 2505 -2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

น้ำตาลทรายอีกทั้งยังมีราคาจำหน่ายที่สูงจนส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในประเทศ รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง “คณะกรรมการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย” ขึ้นมาใน พ.ศ. 2510 ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อดำเนินการควบคุมราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศไม่ให้มีราคาที่สูงจนส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากนี้รัฐบาลยังมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนโดยการนำน้ำตาลทรายขาวที่ทำการสำรองไว้ในคลังสินค้าออกมาจำหน่ายออกสู่ตลาดภายในประเทศเพื่อคลี่คลายปัญหา ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้กระจายสินค้าน้ำตาลทรายขาวให้แก่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศเป็นจำนวน 25,000 เมตริกตัน อีกทั้งกระทรวงอุตสาหกรรมยังได้เตรียมการติดต่อประสานงานไปยังประเทศไต้หวันและอินเดียผ่านทางกระทรวงการต่างประเทศเพื่อสั่งซื้อน้ำตาลทรายเข้ามาบรรเทาปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายที่เกิดขึ้นอีกด้วย²⁹⁸

นอกจากนี้ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายใน พ.ศ. 2510 ยังส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการส่งออกน้ำตาลทรายอีกด้วย ดังตัวอย่างในกรณีของบริษัทอุตสาหกรรมอ่างเวียน จำกัด ซึ่งได้รับการประมูลเป็นผู้ส่งออกน้ำตาลทรายดิบของโคเวต้าสหรัฐฯ โดยบริษัทได้ทำสัญญาไว้กับรัฐบาลว่าจะทำการจัดส่งน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐฯ ใน พ.ศ. 2510 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,887 เมตริกตัน และในปีเดียวกันนั้นบริษัทโรงงานน้ำตาลชลบุรี จำกัด ก็ได้รับการประมูลส่งออกน้ำตาลทรายดิบของโคเวต้าสหรัฐฯ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 4,379 เมตริกตัน แต่ปรากฏว่าในปีดังกล่าวทั้งบริษัทอุตสาหกรรมอ่างเวียน จำกัด และบริษัทโรงงานน้ำตาลชลบุรี จำกัด ต่างก็ไม่สามารถจัดส่งน้ำตาลทรายดิบตามโคเวต้าที่ได้รับจากสหรัฐฯ ได้ ทั้งนี้เป็นผลกระทบที่สืบเนื่องมาจากปัญหาภัยแล้งจนโรงงานน้ำตาลทรายไม่สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เพียงพอต่อปริมาณการส่งออกที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ทั้งสองบริษัทจึงได้ดำเนินการยื่นเรื่องขอความช่วยเหลือไปยังกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้นำประเด็นดังกล่าวเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ในที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้การช่วยเหลือแก่บริษัทอุตสาหกรรมอ่างเวียน จำกัด และบริษัทโรงงานน้ำตาลชลบุรี จำกัด โดยให้รัฐบาลไทยเป็นตัวกลางในการเจรจากับรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อขอให้สหรัฐฯ พิจารณางดเว้นข้อบังคับการจ่ายเงินค่าปรับในกรณีที่บริษัทคู่สัญญาไม่สามารถจัดส่งน้ำตาลทรายดิบได้ตามโคเวต้าที่กำหนดอันเนื่องมาจากปัญหาน้ำตาลทรายของประเทศไทยที่กำลังขาดแคลน อีกทั้งรัฐบาลไทยยังได้ขอให้รัฐบาลสหรัฐฯ ผ่อนผันเรื่องการจัดส่งน้ำตาลทรายดิบ โดยรัฐบาลไทยจะขอจัดส่งน้ำตาลทราย

²⁹⁸ "ส่งน้ำตาลให้บริษัทจังหวัดชาย เตรียมส่งน้ำตาลนอกแก้ขาดแคลน," 18 มีนาคม 2510, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2510, ก/ป6/2510/61/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ดิบรอบโคเวต้าใน พ.ศ. 2510 เพียง 1 ใน 3 ของโคเวต้า หรือประมาณ 5,000 เมตริกตัน ส่วนที่เหลือรัฐบาลไทยจะขอผลิตส่งให้เสร็จสิ้นภายใน พ.ศ. 2512 ในกรณีนี้รัฐบาลสหรัฐฯ ได้พิจารณาถึงปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย จึงมีมติเห็นชอบผ่อนผันให้แก่รัฐบาลไทยงดเว้นการจ่ายเงินค่าปรับ อีกทั้งยังอนุญาตให้รัฐบาลไทยส่งออกน้ำตาลทรายภายใต้โคเวต้าสหรัฐฯ ใน พ.ศ. 2510 เป็นจำนวน 5,000 เมตริกตันตามที่รัฐบาลไทยได้ร้องขอ²⁹⁹

จากที่ได้อธิบายมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของรัฐในการออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 เพื่อพัฒนาคุณภาพการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้มีผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายให้ดีขึ้นและมีต้นทุนการผลิตที่ถูกลง อีกทั้งยังให้ความสำคัญในด้านการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้เข้าร่วมโคเวต้าการส่งออกน้ำตาลทรายของสหรัฐฯ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดที่ยังคงเป็นปัญหาในช่วงก่อน พ.ศ. 2508 และยังเป็นการแสวงหาช่องทางตลาดการส่งออกแห่งใหม่ให้แก่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานตามแผนของรัฐที่ได้วางไว้กลับไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากในช่วงปีการผลิต 2508 – 2509 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509 – 2510 ประเทศไทยได้เผชิญกับภาวะภัยแล้งอย่างรุนแรง ประกอบกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ที่ได้ยกเลิกการจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทราย จึงทำให้บรรดาผู้ผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายต้องแบกรับต้นทุนการผลิตที่สูงมากขึ้น จนส่งผลกระทบต่อการผลิตของปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงปีการผลิต 2508 – 2509 จนถึงช่วงปีการผลิต 2509 – 2510 อย่างต่อเนื่อง ประกอบในช่วงเวลาดังกล่าวการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เพิ่มปริมาณสูงมากขึ้น จนส่งผลทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำตาลทรายทั้งสำหรับการบริโภคภายในประเทศและสำหรับส่งออกน้ำตาลทรายไปยังสหรัฐฯ ตามข้อตกลงที่เข้าร่วมโคเวต้าการส่งออกกับสหรัฐฯ ด้วยเหตุนี้ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายจึงกลายเป็นโจทย์สำคัญที่รัฐบาลในขณะนั้นจะต้องดำเนินการเข้ามาแก้ไขเพื่อประคับประคองอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สามารถดำเนินกิจการต่อไป ซึ่งการเข้ามาดำเนินการของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในเวลาต่อมาจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2511 – 2524 เกิดการขยายตัวด้านการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น

²⁹⁹ "บันทึกการประชุมคณะกรรมการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย (พ.ศ. 2510 - 2511)," 12 ธันวาคม พ.ศ. 2510, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

3.2.2 การขยายตัวด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2511 - 2524

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ต้องการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้นในช่วง พ.ศ. 2511 - 2524 โดยปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการขยายตัวด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าวประกอบไปด้วย 2 ประการ ดังนี้

ปัจจัยประการแรก คือการดำเนินงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ที่ส่งเสริมให้เอกชนผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก โดยคณะรัฐบาลในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร มีมติให้ตรา “พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511” โดยให้เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ว่า “มีที่มาจากกรณีที่รัฐบาลพิจารณาถึงการทำไร่อ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายในช่วงเวลาก่อน พ.ศ. 2511 ว่ายังไม่เป็นไปตามหลักวิชาการโดยสมบูรณ์ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้การปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายยังคงมีต้นทุนในการผลิตที่สูง รัฐบาลจึงเห็นสมควรที่จะดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยวางแผนควบคุมการผลิตและการค้าทั้งอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้เกิดเสถียรภาพในกิจการไร่อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย³⁰⁰ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ยังได้กำหนดให้จัดตั้ง “สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย” โดยการดำเนินงานของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายประกอบไปด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายเกษตร ฝ่ายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีน้ำตาล และฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล และให้ถ่ายโอนกิจการของศูนย์ส่งเสริมน้ำตาลทรายทั้งหมดที่จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2509 ไปให้สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้รับผิดชอบหน้าที่แทน³⁰¹ อีกทั้งพระราชบัญญัติน้ำตาลทรายฉบับนี้ยังมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 โดยพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 กำหนดให้มีการจัดตั้งชุดคณะกรรมการ 2 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) และคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.)

³⁰⁰ "พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 85, ตอนที่ 119 (24 ธันวาคม 2511): 960.

³⁰¹ สุภัทรา น. วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์กีกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 253.

คณะกรรมการชุดแรก คือคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) ประกอบไปด้วยตัวแทนจากหลายกระทรวง ได้แก่ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธาน และอธิบดีกรมกสิกรรม อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงบประมาณ และผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นคณะกรรมการร่วม กอน. โดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) มีบทบาทสำคัญในด้านส่งเสริมทางวิชาการเพื่อพัฒนากิจการไร้อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายซึ่งมีหน้าที่ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ให้ความช่วยเหลือในทางวิชาการแก่ผู้ทำไร้อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงาน
2. ศึกษา วิจัยและทดลอง เพื่อปรับปรุงคุณภาพและเพิ่มผลผลิตของอ้อยและน้ำตาลทราย รวมไปถึงการใช้ประโยชน์จากวัสดุพลอยได้ของอ้อยและน้ำตาลทราย
3. ส่งเสริมให้มีการปลูกอ้อยพันธุ์ดี การใช้ปุ๋ย การป้องกันและปราบปรามโรคและศัตรูพืชให้ถูกต้องตามหลักวิชาการที่ทันสมัย
4. ตรวจสอบและวางแผนปรับปรุงการทำไร้อ้อยและโรงงาน
5. จัดตั้งและดำเนินงานสถานีทดลอง ห้องปฏิบัติการและสถานีปฏิบัติการ
6. ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวกับการวิจัยและส่งเสริมในกิจการไร้อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย
7. ส่งเสริมการก่อตั้งและการดำเนินงานของสมาคมผู้ทำไร้อ้อยและสมาคมโรงงานน้ำตาลทราย
8. เผยแพร่ข้อเท็จจริงและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอ้อยและน้ำตาลทราย
9. ส่งเสริมให้มีทุนการศึกษา ทุนการวิจัยเกี่ยวกับอ้อยและน้ำตาลทราย
10. ร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับวิชาการอ้อยและน้ำตาลทรายตามสมควร
11. ส่งเสริมกิจการไร้อ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในด้านเศรษฐกิจ

ส่วนคณะกรรมการชุดที่ 2 คือคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.) ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีบทบาทสำคัญในด้านการกำหนดและควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ประกอบไปด้วยตัวแทนของหน่วยงานเช่นเดียวกับ กอน. โดยมีหน้าที่ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. วางแผนการผลิตและการค้าอ้อยและน้ำตาลทราย
2. กำหนดให้เจ้าของผู้จัดการโรงงานแจ้งวันเริ่มและวันหยุดผลิตน้ำตาลทรายประจำปี ปริมาณอ้อยที่ใช้ในการผลิต ปริมาณผลผลิตน้ำตาลทรายและผลพลอยได้และปริมาณที่จำหน่าย

3. กำหนดท้องที่ซึ่งส่งเสริมให้มีการทำไร้อ้อย
4. กำหนดปริมาณสูงสุดของน้ำตาลทรายในแต่ละโรงงานที่จะผลิตได้ตามฤดูกาล
5. กำหนดให้ผู้มีน้ำตาลทรายในครอบครองแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บ
6. กำหนดเงื่อนไขและราคาในการรับซื้ออ้อย
7. กำหนดราคาตามประเภทและชนิดของน้ำตาลทราย³⁰²

อย่างไรก็ดีการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษา
ระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.) มีความแตกต่างจากการดำเนินงานของคณะกรรมการอ้อย
และน้ำตาลทราย (กอน.) กล่าวคือการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษา
ระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.) จะต้องยื่นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะมี
หน้าที่พิจารณาและเป็นผู้ประกาศกำหนดการต่าง ๆ ในแต่ละช่วงปีการผลิต เพื่อประโยชน์แก่
การส่งเสริมตลอดจนพิจารณาแผนการผลิตน้ำตาลทรายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ
ในขณะที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) อาศัยการดำเนินงานผ่านการประชุมเพื่อ
พิจารณานโยบายต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ โดยไม่ต้องอาศัย
อำนาจผ่านคณะรัฐมนตรี³⁰³

จากที่อธิบายรายละเอียดข้างต้น สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าพระราชบัญญัติ
น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 เป็นพระราชบัญญัติที่มีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใน
อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างจริงจัง ผ่านการส่งเสริมและการควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
ตลอดจนมีแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ภายใต้การกำกับดูแล
ของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายและคณะรัฐบาล โดยจุดมุ่งหมายสำคัญของรัฐบาลในการจัดตั้ง
กรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวเพื่อให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้นและเพื่อ
พัฒนาให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยให้มีศักยภาพเพียงพอต่อการแข่งขันในตลาดโลก ซึ่ง
พระราชบัญญัตินี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเป็น
ระยะเวลายาวนานกว่า 16 ปี

ปัจจัยประการที่สอง คือการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาล
ระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาช่องทางการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย

³⁰² "พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 85, ตอนที่ 119 (24 ธันวาคม 2511): 951 - 956.

³⁰³ เรื่องเดียวกัน, 957.

ไปยังตลาดโลก ส่วนความเป็นมาของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศนั้นเกิดขึ้นในช่วงวิกฤตน้ำตาลทรายล้นตลาดโลกอย่างรุนแรงในช่วงปลายทศวรรษที่ 2470 จนนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายและประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายได้ร่วมกันทำข้อตกลงน้ำตาลทรายระหว่างประเทศขึ้นอีกครั้ง จนในที่สุดก็ได้เกิด “ข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศ (International Sugar Agreement of 1937)” ขึ้นมาใน พ.ศ. 2480 โดยประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมในข้อตกลงดังกล่าวมีด้วยกัน 17 ประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เบลเยียม บราซิล คิวบา เยอรมัน ฮาติอินเดียน สหภาพโซเวียต สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้ในตลาดการค้าเสรีเท่านั้น นอกจากนี้ในเวทีการประชุมข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศยังได้จัดตั้ง “คณะมนตรีน้ำตาลทรายระหว่างประเทศ (International Sugar Council)” ขึ้นมาเพื่อคอยกำกับดูแลและกำหนดให้มีการจำกัดการผลิตในประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายด้วยการกำหนดสต็อกขั้นสูงและควบคุมปริมาณการส่งออกโดยใช้ระบบโควต้า อีกทั้งยังได้กำหนดราคาน้ำตาลทรายไว้เท่ากับต้นทุนการผลิตของผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพบวกด้วยกำไรพอสมควรเพื่อป้องกันการผลิตไม่ให้มีต้นทุนการผลิตที่สูงเกินไป อย่างไรก็ตามภายหลังจากการทำข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศ ตลาดโลกก็ได้เผชิญกับวิกฤตทางเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จนทำให้เศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำ อีกทั้งประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายก็ได้รับผลกระทบจากสงครามด้วยเช่นกัน จนเป็นเหตุให้ข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศดังกล่าวข้างต้นต้องถูกระงับไปในที่สุด ในเวลาต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการค้าและพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD) ขึ้นมาใน พ.ศ. 2507 โดยการดำเนินงานของ UNCTAD นอกจากจะช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านการค้า การลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว UNCTAD ยังพยายามที่จะรื้อฟื้นข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศขึ้นมาใหม่อีกครั้ง จนในที่สุดก็สามารถจัดตั้ง “ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 (International Sugar Agreement 1968)” ได้สำเร็จ โดยมีประเทศสมาชิกในภาคีความตกลงฯ ระยะแรกมากถึง 53 ประเทศ ประกอบไปด้วยประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทราย 33 ประเทศ และประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายอีก 20 ประเทศ อีกทั้งยังได้จัดตั้ง “องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ (International Sugar Organization)” เพื่อเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของข้อตกลงดังกล่าวโดยมีแนวทางในการดำเนินงานด้วยกัน 4 ประการ ประการแรกคือการรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ประการที่สององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะใช้ระบบโควต้าเป็นเครื่องมือกำหนดโควต้าส่งออกมาตรฐาน (Basic Export Tonnage) ของสมาชิกประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทราย ประการที่สาม

องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะกำหนดระยะเวลาส่งออกให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของน้ำตาลทรายในตลาดโลกเป็นสำคัญ และประการสุดท้ายองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะให้ความคุ้มครองแก่ประเทศสมาชิกโดยมีข้อผูกพันให้ประเทศผู้นำเข้าจะต้องสั่งซื้อน้ำตาลทรายจากสมาชิกประเทศผู้ส่งออกเท่านั้น โดยข้อตกลงฉบับนี้มีอายุ 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2512 จนถึง พ.ศ. 2516 ต่อมาคณะกรรมการการค้าและพัฒนาของ UNCTAD มีมติให้พิจารณาความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2516 โดยปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร (Administrative Clauses)³⁰⁴ ดังนั้นเมื่อการดำเนินงานตามข้อตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2516 สิ้นสุดลง องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจึงได้จัดการประชุมเพื่อร่าง “ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2520 (International Sugar Agreement 1977)” และได้ปรับปรุงในด้านการค่าน้ำตาลทรายในตลาดเสรีเพื่อหลีกเลี่ยงการเคลื่อนไหวของราคาน้ำตาลทรายที่มีความผันผวนที่เป็นผลกระทบมาจากภาวะทางเศรษฐกิจโลก การบริโภค การผลิต โดยข้อตกลงฉบับนี้ขยายความครอบคลุมไปถึงสินค้าน้ำตาลทรายและสารให้ความหวานชนิดอื่นด้วย³⁰⁵

อย่างไรก็ตามนับตั้งข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศ (International Sugar Agreement of 1937) ที่จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2480 เป็นต้นมา คณะมนตรีน้ำตาลทรายระหว่างประเทศได้มีการส่งหนังสือเชิญประเทศไทยให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกใน พ.ศ. 2499 รัฐบาลไทยจึงมีหนังสือตอบกลับคณะมนตรีน้ำตาลทรายระหว่างประเทศในวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2499 โดยมีเนื้อหาระบุว่าประเทศไทยขอยืนยันสถานะเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ในข้อตกลงดังกล่าว โดยสาเหตุที่รัฐบาลไทยยังไม่ตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกเนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยยังเป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายเป็นหลักและไม่สามารถผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศได้ ซึ่งใน พ.ศ. 2499 ประเทศไทยนำเข้าน้ำตาลทรายจากไต้หวันและออสเตรเลียกว่า 25 ล้านเมตริกตัน และมีมูลค่าการนำเข้าสูงถึง 67,409,042 บาท³⁰⁶ ทั้งนี้รัฐบาลไทยในขณะนั้นได้พิจารณาว่าประโยชน์ซึ่งประเทศไทยจะพึงได้รับจากข้อตกลงฉบับนี้ย่อมมีเพียงเล็กน้อยหรืออาจกล่าวได้ว่าแทบไม่มีเลยและในบรรดาประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศยังสามารถหาซื้อน้ำตาล

³⁰⁴ พิศาล มโนลิทสกุล และนิจธร ยมนา, **น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย**, 64 - 66.

³⁰⁵ **ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ค.ศ. 1977**, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตีรณสาร, 2521), 1.

³⁰⁶ "Monthly Reports of the Imports and Exports of Thailand," พ.ศ. 2499, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.8/9, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ทราบดีในราคาต่ำกว่าระดับราคาที่คณะกรรมการน้ำตาลทรายระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนดไว้ อีกทั้งยังข้อผูกพันบางประการในข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกยกเลิกเงินช่วยเหลือในการผลิตและการส่งออกน้ำตาลทราย ซึ่งรัฐบาลไทยพิจารณาว่าการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของข้อตกลงน้ำตาลระหว่างประเทศเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมและการขยายกำลังการผลิตน้ำตาลทรายของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าว³⁰⁷

แต่ต่อมาในช่วงทศวรรษ 2510 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนก่อให้เกิดภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด อีกทั้งการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยก็เต็มไปด้วยปัญหาและอุปสรรค ทางสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยจึงได้เร่งรัดขอให้รัฐบาลในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร สมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ “ภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 (International Sugar Agreement 1968)” เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2512 โดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของภาคีความตกลงฯ ของไทยในครั้งนี้ไม่ใช่เพียงแต่หาทางบรรเทาภาวะน้ำตาลทรายที่กำลังล้นตลาดเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งหมายที่จะจำหน่ายน้ำตาลทรายให้ญี่ปุ่นเพื่อช่วยลดภาวะการขาดดุลการค้าอีกทางหนึ่งด้วย³⁰⁸ ดังนั้นภายหลังจากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 แล้วองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจึงได้ทำการจัดสรรโควตาส่งออกน้ำตาลทรายมาตรฐานให้แก่ประเทศสมาชิกผู้ส่งออกน้ำตาลทรายทั้ง 34 ประเทศ ในระยะ 3 ปีแรก (พ.ศ. 2512 - 2514) ปริมาณรวมสุทธิ 7,567,000 เมตริกตันต่อปี โดยประเทศคิวบาได้รับโควตาการส่งออกมากที่สุดถึง 2,150,000 เมตริกตันต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ 28.41 ของโควตาการส่งออกทั้งหมด ส่วนประเทศไทยได้รับจัดสรรโควตาส่งออกมาตรฐานในระยะ 3 ปีแรก เพียงปีละ 36,000 เมตริกตัน คิดเป็นร้อยละ 0.48 ของโควตาการส่งออกทั้งหมด³⁰⁹

อย่างไรก็ดีภายหลังจากพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ได้ถูกนำมาบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เกิดการขยายตัวทั้งในด้านการผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกเพิ่มมากขึ้น ดังจะแสดงให้เห็นในตารางที่ 12

³⁰⁷ "การประชุมเพื่อพิจารณาร่างพิธีสารต่ออายุความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยน้ำตาล," 5 มีนาคม พ.ศ. 2499, เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ, (2) กต.13.3/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁰⁸ พิศาล มโนสิทธิ์กุล และนิจธร ยมณา, น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย, 71.

³⁰⁹ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 127 - 128.

ตารางที่ 12 ปริมาณการผลิตอ้อย น้ำตาลทราย และปริมาณการส่งออกของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่างช่วงปีการผลิต 2510 - 2511 จนถึงช่วงปีการผลิต 2511 - 2512

หน่วย : เมตริกตัน

ช่วงปีการผลิต	ผลผลิตอ้อย	ผลผลิตน้ำตาลทราย	ปริมาณการส่งออก
2510 - 2511	2,379,430	188,777	50
2511 - 2512	4,399,067	318,120	16,102

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย ช่วงปีการผลิต พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2528. และ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2528.

ข้อมูลจากตารางที่ 12 ที่สะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวในด้านการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 โดยในช่วงปีการผลิต 2511 - 2512 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มกลับมาฟื้นตัวอีกครั้ง อันเนื่องมาจากสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกเริ่มขาดแคลน โดยประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทรายทั่วโลกสามารถผลิตน้ำตาลทรายเพื่อส่งออกไปยังตลาดโลกได้เพียง 68.36 ล้านเมตริกตันเท่านั้น ในขณะที่การบริโภคน้ำตาลทรายทั่วโลกมีปริมาณสูงถึง 69.18 เมตริกตัน³¹⁰ ด้วยสัดส่วนของปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายทั่วโลกที่มีน้อยกว่าปริมาณการบริโภคจึงส่งผลต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่สูงขึ้น จากเดิมใน พ.ศ. 2509 - 2510 ที่มีราคาเฉลี่ยกิโลกรัมละ 0.84 - 0.91 บาท ต่อมาใน พ.ศ. 2511 - 2512 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกก็ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วสูงสุดถึงกิโลกรัมละ 1.50 บาท³¹¹ ในกรณีของสถานการณ์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่เผชิญกับปัญหาภัยแล้งมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2509 - 2511 แต่ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2511 - 2512 ปัญหาดังกล่าวก็ได้เริ่มคลี่คลายลง อีกทั้งราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศและในตลาดโลกในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีราคาที่สูงขึ้น จึงเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ส่งผลให้ชาวไร่อ้อยขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มมากขึ้น รวมไปถึงโรงงานน้ำตาลทรายก็เร่งขยายกำลังการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน กล่าวคือในช่วงเวลาก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 จากการสำรวจพื้นที่เพาะปลูกอ้อยของกระทรวงอุตสาหกรรมพบว่า ในช่วงปีการผลิตปี 2510 - 2511 ชาวไร่อ้อยสามารถผลิตอ้อยได้เกือบ 2.4 ล้านเมตริกตัน และโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศสามารถผลิตน้ำตาล

³¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 147, อ้างจาก F.O. Lincht, *World Sugar Statistics 1969/70*, Ratzeburg, 1970.

³¹¹ "ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกคิดเป็นเงินไทย," พ.ศ. 2505 - 2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 188,777 เมตริกตัน ต่อมาภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติ น้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ปรากฏว่าในช่วงปีการผลิตปี 2511 – 2512 มีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและสามารถผลิตอ้อยได้เพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวเป็นจำนวนทั้งสิ้นเกือบ 4.4 ล้านเมตริกตัน และโรงงานน้ำตาลทรายสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เพิ่มมากขึ้นถึง 318,120 เมตริกตัน³¹² ซึ่งถือได้ว่าเป็นปริมาณที่เกือบใกล้เคียงกับปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศในขณะนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น 324,459 เมตริกตัน³¹³ อีกทั้งยังมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 16,102 เมตริกตันอีกด้วย³¹⁴

ถึงแม้ว่าสถานการณ์ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยใน พ.ศ. 2512 เริ่มกลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้งภายหลังจากการเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาดมาอย่างยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2509 – 2511 แต่อย่างไรก็ตามปัญหาสำคัญที่รัฐบาลยังคงติดพันและยังคงไม่ได้ดำเนินการแก้ไขคือปัญหาการส่งน้ำตาลทรายดิบของโควต้าสหรัฐฯ ที่รัฐบาลไทยเคยทำการเจรจาผ่อนผันการส่งน้ำตาลทรายดิบ ในช่วงปีการผลิต 2510 – 2511 เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยประสบกับวิกฤตการณ์ภัยแล้งจนทำให้ไม่สามารถผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งไปยังสหรัฐฯ ตามที่กำหนด โดยรัฐบาลไทยได้ทำการเจรจาขอผ่อนผันและจะเร่งจัดส่งน้ำตาลทรายดิบตามโควต้าสหรัฐฯ ที่ได้รับคือ 15,508.33 เมตริกตัน ให้เสร็จสิ้นภายใน พ.ศ. 2512 พลอากาศโท มูณี มหาสันตนะ เวชยันตรังสฤษฏ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น จึงมีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาการเรื่องภาระการจัดส่งน้ำตาลทรายดิบโควต้าสหรัฐฯ ที่ยังขาดส่งอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งเพื่อเป็นการกระตุ้นให้กลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายดำเนินการปรับปรุงคุณภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อให้สามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้มากขึ้น ดังนั้นพลอากาศโท มูณี มหาสันตนะ เวชยันตรังสฤษฏ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้นจึงมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมวางแผนนโยบายเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนให้เข้าร่วมประมูลแข่งขันส่งออกน้ำตาลทรายดิบโควต้าสหรัฐฯ มากขึ้น จากเดิมที่ผู้ส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่ของไทยคือ บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจทำหน้าที่ผูกขาดการค้าน้ำตาลทรายระหว่างประเทศมาอย่างยาวนาน

³¹² สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

³¹³ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

³¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

ตั้งแต่ พ.ศ. 2496³¹⁵ แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2512 กระทรวงอุตสาหกรรมได้เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนสามารถส่งออกน้ำตาลทรายดิบในโควต้าสหรัฐฯ ได้มากถึงร้อยละ 65 ของโควต้าที่ประเทศไทยได้รับ และส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 35 ทางบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และโรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ดำเนินการผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายดิบเอง³¹⁶ จากนโยบายที่เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งออกน้ำตาลทรายดิบตามโควต้าสหรัฐฯ ดังกล่าวกลายเป็นแรงจูงใจที่สำคัญของบรรดาผู้ประกอบการกิจการโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังก่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนเพื่อขอรับโควต้าการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐฯ โดยใน พ.ศ. 2512 มีบริษัทที่เข้าร่วมแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทรายดิบตามโควต้าสหรัฐฯ เป็นจำนวนมาก ตามข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 13

ตารางที่ 13 บริษัทที่ร่วมผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายดิบตามโควต้าสหรัฐฯ พ.ศ. 2512

ลำดับที่	บริษัทที่ร่วมผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายดิบ	ปริมาณ (เมตริกตัน)
1	ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงงานน้ำตาลมิตรผล	807
2	บริษัทโรงงานน้ำตาลชลบุรี จำกัด	445
3	บริษัทน้ำตาลกรุงเทพ จำกัด	400
4	บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลปรมาณบุรี จำกัด	590
5	บริษัทอุตสาหกรรมอ่างเวียน จำกัด	630
6	บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด (1)	1,032
7	บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด (2)	298
8	บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด (3)	656
9	บริษัทน้ำตาลทรายศรีราชา จำกัด	427
10	บริษัทโรงงานน้ำตาลไทยร่วมเจริญ จำกัด	443
11	บริษัทร่วมกำลัง จำกัด	783
12	บริษัทชิบาโต (ประเทศไทย) จำกัด	625
13	บริษัทไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด	1,828

³¹⁵ สุภัทรา น. วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตนวิกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 251.

³¹⁶ "การซื้อขายน้ำตาลทรายดิบตามโควต้าสหรัฐฯ ในปี 2512 (บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ส่งออก)," 27 มกราคม พ.ศ. 2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.6/15, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ลำดับที่	บริษัทที่ร่วมผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายดิบ	ปริมาณ (เมตริกตัน)
14	บริษัทสหการน้ำตาลชลบุรี จำกัด	642
15	บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด	300
16	บริษัทไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด	350
รวม		10,256

ที่มา: "หนังสือสัญญาจัดส่งน้ำตาลทรายดิบตามโควต้าออกไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกา ประจำปี 2512." 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2512. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.9/6. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ข้อมูลจากตารางที่ 14 แสดงให้เห็นถึงการเข้าร่วมประมูลแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทรายดิบโควต้าสหรัฐฯ ของบรรดาผู้ประกอบการกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ตามนโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรมที่เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งออกมากขึ้น โดยใน พ.ศ. 2512 มีบริษัทที่ได้รับการคัดเลือกมากถึง 16 ราย และได้รับการจัดสรรโควต้าการส่งออกน้ำตาลทรายดิบตามโควต้าสหรัฐฯ ใน ปีดังกล่าวมากถึง 10,256 เมตริกตัน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 65 ของโควต้าสหรัฐฯ ที่ประเทศไทยได้รับการจัดสรร ส่วนโควต้าที่เหลืออีก 5,547 เมตริกตันหรือร้อยละ 35 ทางกระทรวงอุตสาหกรรมได้มอบหมายให้โรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ได้แก่ โรงงานน้ำตาลไทยลำปาง โรงงานน้ำตาลอุดรดิตถ์ และโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรีเป็นผู้ดำเนินการผลิต ส่วนในด้านการส่งออกกระทรวงอุตสาหกรรมได้มอบหมายให้ บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ดำเนินการส่งออก ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลจากตารางที่ 14 โดยละเอียดพบว่ารายชื่อของบริษัทที่ผ่านการประมูลเกือบทั้งหมดมาจากกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายรายใหญ่ของประเทศ 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มกว้างสันหลี กลุ่มไทยรุ่งเรือง และกลุ่มมิตรผลร่วมกับโรงงานน้ำตาลทรายอิสระ

กลุ่มกว้างสันหลี เป็นกลุ่มผู้ประกอบการกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเอกชนที่มีรากฐานมาจากการประกอบอาชีพเป็นยี่ปี่วน้ำตาลหรือพ่อค้าคนกลางน้ำตาล โดยมีนายสมพงษ์ ชินธรรมมิตร (จูลี แซ่ซิ่น) เป็นแกนนำหลักในการจัดตั้งบริษัทและดำรงตำแหน่งเป็นประธานบริษัท และมีนักธุรกิจชาวจีนเข้าร่วมเป็นหุ้นส่วนอีก 2 รายคือนายก๊กจ้อ แซ่โต้ว เจ้าของห้างโต้วกว้างหมง รับนำเข้าอาหารกระป๋อง นมเนยจากต่างประเทศ และนายเสริม โจรจนเสถียร (สุนเชียง แซ่เอ็ง) ผู้ประกอบธุรกิจนำเข้าอาหารกระป๋องและรับจัดซื้อน้ำตาลทรายส่งให้แก่โรงงานขนม หุ้นส่วนทั้งสาม

รายได้ร่วมกันจัดตั้ง บริษัทกว้างสู่นลี้ จำกัด ขึ้นมาใน พ.ศ. 2489³¹⁷ และดำเนินการผลิต น้ำตาลทรายขาวโดยการนำน้ำเชื่อมและน้ำตาลทรายแดงมาแปรรูปตั้งแต่ พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา แต่เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ 2490 ประเทศไทยยังอยู่ในช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มฟื้นตัวและมีความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงทำให้อุตสาหกรรมการค้าน้ำตาลทรายของบริษัทกว้างสู่นลี้ จำกัด ซึ่งอยู่ภายใต้การดำเนินกิจการของตระกูลชินธรรมมิตรได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจนสามารถทำกำไรจากการค้าน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนมาก ต่อมาใน พ.ศ. 2495 บริษัทกว้างสู่นลี้ จำกัด ได้ขยายกิจการโดยการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลธนบุรี 1 ที่ตำบลบางหว้า อำเภอภาษีเจริญ จังหวัดธนบุรี และโรงงานน้ำตาลธนบุรี 2 ที่อำเภอพนสนิมคม จังหวัดชลบุรี ในเวลาต่อมา พ.ศ. 2502 กิจการในเครือของกว้างสู่นลี้ก็เติบโตขึ้นอีกและได้ขยายกิจการโดยไปจัดตั้งโรงงานน้ำตาลธนบุรี 3 ขึ้นที่อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี และได้ทำการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลอ่างเวียงขึ้นมาใน พ.ศ. 2504³¹⁸ กล่าวได้ว่าตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2489 จนถึง พ.ศ. 2512 กลุ่มของกว้างสู่นลี้ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วจนมีกิจการโรงงานน้ำตาลทรายที่อยู่ในเครือของตนเองเป็นจำนวนมาก ในการเข้าร่วมประมูลแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทรายดิบโคเวต้าสหรัฐฯ พ.ศ. 2512 จากการวิเคราะห์ปรากฏว่ามีบริษัทที่อยู่ในกลุ่มของบริษัทกว้างสู่นลี้ จำกัด เป็นจำนวนถึง 5 รายชื่อ ได้แก่ บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด (1) บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด (2) บริษัทโรงงานน้ำตาลธนบุรี จำกัด (3) และบริษัทอุตสาหกรรมอ่างเวียง จำกัด³¹⁹ โดยกลุ่มของกว้างสู่นลี้ได้รับโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐฯ ใน พ.ศ. 2512 รวมกันเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,916 เมตริกตัน

ในส่วนของกลุ่มไทยรุ่งเรืองมีจุดเริ่มต้นมาจากนายสุรีย์ อัษฎาธร (หลิน แซ่กว่าง) ผู้มีความชำนาญด้านการกลึงโลหะอีกทั้งยังเป็นผู้คิดค้นเครื่องจักรทำน้ำตาลทราย ได้เข้าร่วมทุนกับนายฟุ้ง วรรณประเสริฐ (ผู่ แซ่ลี้) และร้อยเอกกำลาภ กาญจนศักดิ์ ร่วมกันจัดตั้งบริษัทร่วมกำลาภ จำกัด ขึ้นมาใน พ.ศ. 2488 โดยมีโรงงานน้ำตาลทรายตั้งอยู่ในเขตบางกะปิ กรุงเทพฯ ซึ่งโรงงานน้ำตาลทรายร่วมกำลาภในระยะแรกเป็นโรงงานขนาดเล็กและมีกรรมวิธีการผลิตน้ำตาลทรายที่ยังไม่

³¹⁷ "ประวัติและชีวิตการทำงานในธุรกิจอ้อยและน้ำตาลของคุณสมพงษ์ ชินธรรมมิตร", ใน **เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์**, (ม.ป.ท., 2543. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ สมพงษ์ ชินธรรมมิตร ต.ช. ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 20 ธันวาคม 2543), 82.

³¹⁸ เรื่องเดียวกัน, 86.

³¹⁹ "หนังสือสัญญาจัดส่งน้ำตาลทรายดิบตามโควตาออกไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกา ประจำปี 2512," 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.9/6, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ทันสมัย โดยใช้หม้อเคียว หม้อปั้น และหม้อน้ำทำสตรีมที่อาศัยน้ำมันเตาเป็นเชื้อเพลิงและมีกำลังการผลิตไม่ถึงวันละ 10 เมตริกตัน³²⁰ ภายหลังจากการจัดตั้งบริษัทในระยะเวลาไม่ถึง 3 ปี บริษัทร่วมกำลาก จำกัด ภายใต้อำนวยการบริหารงานของตระกูลอัษฎารักษ์ได้ขยายกิจการอย่างรวดเร็วโดยการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลศรีราชาขึ้นมาใน พ.ศ. 2490 และต่อมาใน พ.ศ. 2501 บริษัทร่วมกำลาก จำกัด ได้ขยายกำลังการผลิตโดยการย้ายโรงงานเดิมจากบางกะปิ กรุงเทพฯ ไปยังสถานที่แห่งใหม่ที่อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี และในปีถัดมา พ.ศ. 2502 บริษัทร่วมกำลาก จำกัด ก็ได้ขยายกิจการโดยการจัดตั้งโรงงานไทยรุ่งเรืองและโรงงานสหการน้ำตาลชลบุรีขึ้นมาพร้อมกัน และต่อมาใน พ.ศ. 2513 กลุ่มไทยรุ่งเรืองก็ได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขึ้นใหม่อีกหนึ่งแห่งคือโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลกาญจนบุรี ที่อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี³²¹ อย่างไรก็ตามกล่าวได้ว่ากลุ่มไทยรุ่งเรืองเป็นกลุ่มที่มีการเติบโตทางธุรกิจอย่างรวดเร็วและมีกิจการโรงงานน้ำตาลทรายที่อยู่ในเครือของตนเองเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกับกลุ่มกว้างสันหลี โดยในการเข้าร่วมประมูลแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทรายดิบโคเวต้าสหรัฐฯ พ.ศ. 2512 ได้ปรากฏรายชื่อบริษัทที่อยู่ในกลุ่มไทยรุ่งเรืองมากถึง 4 รายชื่อ ได้แก่ บริษัทน้ำตาลทรายศรีราชา จำกัด บริษัทร่วมกำลาก จำกัด บริษัทไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด และบริษัทสหการน้ำตาลชลบุรี จำกัด ซึ่งบริษัทในกลุ่มของกว้างสันหลีได้รับโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐฯรวมกันสูงสุดเป็นจำนวนทั้งสิ้น 4,030 เมตริกตัน³²²

ส่วนโควตาการส่งออกที่เหลือเป็นของโรงงานน้ำตาลมิตรผลร่วมกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายอิสระที่ได้รับโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐฯ รวมกันเป็นจำนวนทั้งสิ้น 3,310 เมตริกตัน โดยมีโรงงานน้ำตาลมิตรผลเป็นผู้นำของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายอิสระในขณะนั้น เนื่องจากโรงงานน้ำตาลมิตรผลได้รับโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบสูงสุดในกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายอิสระเป็นจำนวนทั้งสิ้น 807 เมตริกตัน ซึ่งประวัติความเป็นมาของกลุ่มมิตรผลมีจุดเริ่มต้นมาจากนายกุศล ว่องกุศลกิจ ได้ร่วมหุ้นกับนายอั๊ก ฆานิตพิเชษฐวงศ์ และนายวิเทศ ว่องวัฒนสิน ร่วมกันจัดตั้งห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงงานน้ำตาลมิตรผลขึ้นใน พ.ศ. 2499 และได้จัดตั้งโรงงานผลิตน้ำตาลทรายแดงและน้ำตาลทรายขาวขนาดเล็กที่อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ซึ่งโรงงานน้ำตาลมิตรผลใน

³²⁰ "ประวัติและชีวิตการทำงานในธุรกิจอ้อยและน้ำตาลของคุณสมพงษ์ ชินธรรมมิตร", 81.

³²¹ เรื่องเดียวกัน, 87 - 89.

³²² "หนังสือสัญญาจัดส่งน้ำตาลทรายดิบตามโควตาออกไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกา ประจำปี 2512," 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.9/6, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ช่วงแรกได้ใช้เครื่องจักรมือสองที่จัดหามาจากจังหวัดชลบุรีในการผลิตน้ำตาลทรายแดงและน้ำตาลทรายขาว จนกระทั่งต่อมาใน พ.ศ. 2506 กิจการของกลุ่มมิตรผลได้ลงทุนขยายกำลังการผลิตโดยซื้อเครื่องจักรในการหีบอ้อยและผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น จนส่งผลให้โรงงานน้ำตาลมิตรผลสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้ประมาณ 50 – 60 เมตริกตันต่อวัน และต่อมาในระหว่าง พ.ศ. 2511 - 2512 โรงงานน้ำตาลมิตรผลได้ปรับปรุงเครื่องจักรและขยายกำลังกำลังการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นจนสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้ประมาณ 500 เมตริกตันต่อวัน³²³ จากการปรับปรุงเครื่องจักรและการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลมิตรผลจึงส่งผลให้โรงงานน้ำตาลมิตรผลใน พ.ศ. 2512 มีศักยภาพการผลิตที่เพิ่มขึ้นและมีความพร้อมที่จะดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศ

กล่าวได้ว่านโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้บริษัทเอกชนเข้าร่วมการส่งออกน้ำตาลทรายดิบในโควตาสหรัฐฯ นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาในการส่งออกน้ำตาลทรายดิบภายใต้โควตาสหรัฐฯ แล้ว ยังก่อให้เกิดการแข่งขันในด้านการผลิตเพื่อการส่งออกของกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายรายใหญ่ของประเทศ คือกลุ่มกว้างสันหลิและกลุ่มไทยรุ่งเรือง ตลอดจนกลุ่มโรงงานน้ำตาลมิตรผลร่วมกับโรงงานน้ำตาลทรายอิสระหลายแห่ง จนนำไปสู่การขยายตัวในด้านการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเพื่อการส่งออก ซึ่งต่อมาในวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2512 คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.) ได้ดำเนินการจัดหาตลาดที่เหมาะสมต่อการส่งออกน้ำตาลทรายตามแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดในพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511³²⁴ โดยได้ทำการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิก “ภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 (International Sugar Agreement 1968)”³²⁵ ซึ่งการเข้าร่วมภาคีความตกลงดังกล่าวจึงทำให้ประเทศไทยมีตลาดที่สามารถส่งออกน้ำตาลทรายได้อย่างแน่นอน อีกทั้งประเทศไทยยังได้รับการจัดสรรโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบจากองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศในระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2512 จนถึง พ.ศ. 2514 โดยประเทศไทยได้รับโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังตลาดโลกปีละ 36,000 เมตริกตัน³²⁶

³²³ สุภัทรา น. วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์วิกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 271 - 272.

³²⁴ "พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 85, ตอนที่ 119 (24 ธันวาคม 2511): 953.

³²⁵ พิศาล มโนสิหสกุล และนิจธร ยมณา, **น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย**, 71.

³²⁶ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 127 - 128.

ซึ่งตลาดที่เป็นเป้าหมายหลักในการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทยคือประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประเทศญี่ปุ่น ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายดิบที่สำคัญของสมาชิกของภาคีความตกลงดังกล่าว นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังมีความคาดหวังว่าการส่งน้ำตาลทรายดิบไปยังประเทศญี่ปุ่นในระยะเวลา 3 ปี จะช่วยลดภาวะการขาดดุลการค้าของประเทศไทยได้³²⁷ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องต่อข้อบังคับ ในภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 และเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ ประกอบกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเร่งปรับปรุงคุณภาพการผลิตน้ำตาลทราย ตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพในการส่งออก นายบุญชนะ อัตถากร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ในขณะนั้น จึงได้จัดประชุมภายในกระทรวงเศรษฐกิจและมีมติในที่ประชุมเห็นชอบเรื่องการ สนับสนุนให้ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งออกมากยิ่งขึ้น โดยการยกเลิกคำสั่งควบคุมการส่งออกน้ำตาลทรายตามพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกไป นอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 13) ที่ถูกบัญญัติขึ้นใน พ.ศ. 2490 เพื่อให้สอดคล้องต่อ ข้อบังคับในความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 โดยรัฐบาลเปิดโอกาสให้ผู้ผลิต และส่งออกน้ำตาลทรายของไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกได้โดยไม่ต้องขอหนังสือ อนุญาตการส่งออกจากกระทรวงเศรษฐกิจ และให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา³²⁸

จากการดำเนินงานของรัฐบาลผ่านการใช้นโยบายที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการ ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศใน พ.ศ. 2512 ได้กลายมา เป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยขยายตัวในด้านการผลิตเพื่อการส่งออก ตามข้อมูลในตารางที่ 14

³²⁷ พิศาล มโนสิหสกุล และนิจธร ยมนา, *น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย*, 71.

³²⁸ "การส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 11) (น้ำตาล)," 4 มีนาคม พ.ศ. 2513, เอกสาร กระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.1.4/55, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ตารางที่ 14 ปริมาณการผลิตอ้อย น้ำตาลทราย ปริมาณการบริโภคภายในประเทศ และปริมาณการส่งออก ระหว่างปีการผลิต 2512 - 2513 จนถึงปีการผลิต 2523 - 2524

หน่วย : เมตริกตัน

ช่วงปีการผลิต	ผลผลิตอ้อย	ผลผลิตน้ำตาลทราย	ปริมาณการบริโภคภายในประเทศ	ปริมาณการส่งออก
2512 - 2513	5,102,260	406,639	357,559	56,248
2513 - 2514	6,585,861	532,429	364,860	174,571
2514 - 2515	5,925,566	501,775	312,302	407,501
2515 - 2516	9,512,795	640,438	362,316	267,204
2516 - 2517	12,640,417	922,827	382,298	457,047
2517 - 2518	13,109,534	1,060,328	406,129	584,988
2518 - 2519	19,099,066	1,603,593	435,472	1,081,627
2519 - 2520	26,094,453	2,212,304	583,293	1,637,587
2520 - 2521	18,941,209	1,584,453	559,957	1,002,641
2521 - 2522	20,244,320	1,795,185	597,466	1,177,243
2522 - 2523	12,612,471	1,045,507	588,361	446,349
2523 - 2524	18,651,652	1,602,646	533,554	1,115,823

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย ช่วงปีการผลิต พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2528. และ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2528. และ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2528.

ข้อมูลจากตารางที่ 14 โดยการรวบรวมข้อมูลทางสถิติในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ ตลอดจนปริมาณการส่งออกตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2512 - 2513 จนถึงช่วงปีการผลิต 2523 - 2524 สะท้อนให้เห็นว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดการขยายตัวทั้งในด้านการผลิตและการส่งออก โดยในช่วงปีการผลิต 2512 - 2513 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีสามารถผลิตอ้อยได้ทั้งสิ้น 5.1 ล้านเมตริกตัน และผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวน 406,640 เมตริกตัน ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2513 - 2514 พบว่ามีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยมากขึ้น โดยสะท้อนให้เห็นจากปริมาณการผลิตอ้อยที่เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 6.6 ล้านเมตริกตัน ซึ่งส่งผลให้มีปริมาณการผลิต

น้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 532,429 เมตริกตัน³²⁹ ในขณะที่การบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศใน พ.ศ. 2513 มีปริมาณการบริโภคที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นราว 350,000 เมตริกตันต่อปี โดยแบ่งเป็นการบริโภคโดยตรงของประชาชนภายในประเทศราว 200,000 เมตริกตันต่อปี และการบริโภคทางอ้อมโดยการใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบสำหรับการผลิตในอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มประมาณ 150,000 เมตริกตันต่อปี³³⁰ ส่วนน้ำตาลทรายที่คงเหลือจากปริมาณการบริโภคภายในประเทศประมาณ 180,000 เมตริกตัน จะถูกส่งออกภายใต้โควต้าสหรัฐฯ และตลาดโลกภายใต้ภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 ที่มีปริมาณการส่งออกรวมกันราว 51,000 เมตริกตัน ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2513 – 2514 มีปริมาณน้ำตาลทรายที่คงค้างภายในประเทศไม่ต่ำกว่า 130,000 เมตริกตัน และส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศขึ้นมาอีกครั้ง นอกจากนี้การส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาใหญ่ในเรื่องของราคาในตลาดโลกที่องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศเป็นผู้กำหนดนั้นไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย กล่าวคือองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศได้กำหนดราคาน้ำตาลทรายดิบที่จำหน่ายในตลาดโลกไว้ในราคาเมตริกตันละ 1,750 บาท แต่ปรากฏว่าต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายดิบของประเทศไทยในระหว่าง พ.ศ. 2511 – 2513 กลับมีราคาเฉลี่ยเมตริกตันละ 2,000 บาท ดังนั้นการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบให้แก่ประเทศญี่ปุ่นและตลาดโลกจึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยต้องประสบปัญหาขาดทุนรวมกว่า 8.1 ล้านบาท รัฐบาลไทยในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจรจึงรีบเข้ามาดำเนินการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาการส่งออกน้ำตาลทรายที่ขาดทุนโดยการเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวภายในประเทศขึ้นเป็นกิโลกรัมละ 3.50 – 3.75 บาท³³¹ และหักเอาเงินกำไรที่ได้ไปช่วยบรรเทา

³²⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

³³⁰ "ราคาน้ำตาล," 29 กรกฎาคม 2513, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2513, ก/ป 6/2513/18, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³³¹ "บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.) ครั้งที่ 9/2513," 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2513, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ปัญหาของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย³³² ซึ่งมาตรการที่แก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนของรัฐบาลจึงทำให้ประชาชนภายในประเทศไทยต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น

อย่างไรก็ตามนอกจากรัฐบาลไทยได้เข้ามาแก้ไขปัญหาการส่งออกน้ำตาลทรายที่ขาดทุนเพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยแล้ว ในอีกด้านหนึ่งรัฐบาลไทยยังได้ติดต่อเจรจากับองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศเพื่อขอเพิ่มโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังตลาดโลก จากเดิมที่เคยได้รับโควตาการส่งออกปีละ 36,000 เมตริกตัน เพิ่มขึ้นเป็นปีละ 150,000 เมตริกตัน เพื่อบรรเทาปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศ³³³ อีกทั้งรัฐบาลไทยมีความพยายามที่จะแสวงหาช่องทางในการระบายน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดในตลาดที่มีข้อตกลงพิเศษ (Preferential Market) เช่น ตลาดที่มีข้อตกลงพิเศษของสหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต เวียดนาม เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติการเจรจาขอโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบที่กล่าวมาทั้งหมดไม่ประสบความสำเร็จ จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยใน พ.ศ. 2513 มีน้ำตาลทรายดิบคงเหลืออยู่ในสต็อกที่ไม่สามารถระบายออกได้มากถึง 86,381 เมตริกตัน ด้วยปริมาณน้ำตาลทรายดิบที่คงเหลืออยู่เป็นจำนวนมากดังกล่าวจึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเป็นจำนวนมาก³³⁴

ต่อมาใน พ.ศ. 2514 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เผชิญกับอุปสรรคในการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังต่างประเทศ โดยทางสมาคมชาวไร่อ้อยและบรรดากลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายประเมินสถานการณ์แล้วว่า หากไม่เร่งระบายน้ำตาลทรายดิบที่ยังคงค้างสต็อกจากปีที่แล้วโดยเร็ว ในช่วงปีการผลิต 2514 - 2515 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจะได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างหนักตั้งแต่ชาวไร่อ้อยไปจนถึงโรงงานน้ำตาลทรายอันเนื่องมาจากปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดอีกครั้ง ดังนั้นตัวแทนจากสมาคมชาวไร่อ้อยและตัวแทนจากบรรดาสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายจึงออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลไทยถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 ข้อเสนอดังกล่าวนี้กระทรวงอุตสาหกรรมได้ยื่นเสนอต่อ

³³² "ภาคน้ำตาล," 7 กรกฎาคม 2513, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2513, ก/ป 6/2513/18, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³³³ "บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.) ครั้งที่ 8/2513," 20 ตุลาคม พ.ศ. 2513, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³³⁴ พิศาล มโนสิทธิ์สกุล และนิจธร ยมนา, น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย, 72 - 73.

คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา ซึ่งในที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยถอนตัวจากภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาละระหว่างประเทศ ในวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2514 โดยให้เหตุผลว่าประเทศไทยซึ่งเข้าร่วมเป็นสมาชิกได้รับการจัดสรรโควต้าในการส่งออกน้ำตาละทรายไปยังตลาดเสรีเพียง 36,000 เมตริกตันต่อปี ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกผู้ส่งออกประเทศอื่น อีกทั้งในช่วงระหว่างที่ไทยยังเป็นสมาชิกก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดซึ่งไม่สามารถนำน้ำตาละทรายไปจำหน่ายยังประเทศที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกได้ นอกจากนั้นกระทรวงอุตสาหกรรมยังพิจารณาเห็นว่าหากประเทศไทยขึ้นปฏิบัติตามข้อกำหนดต่อไปก็จะยิ่งทำให้น้ำตาละทรายของไทยค้างสต็อกมากขึ้นทุกปี แต่อย่างไรก็ดี พลโทพงษ์ ปุณณกันต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น ได้ออกมาชี้แจงแก่สื่อมวลชนว่า การถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาละระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 ในครั้งนี้เป็นการถอนตัวเพียงชั่วคราว เมื่อสถานการณ์การค้าน้ำตาละทรายในตลาดโลกกลับมาดีขึ้นและทางองค์การน้ำตาละระหว่างประเทศมีมติพิจารณาให้โควต้าแก่ประเทศไทยเพิ่มขึ้น ทางประเทศไทยจึงจะกลับเข้าไปเป็นสมาชิกอีกครั้ง³³⁵

ภายหลังประเทศไทยได้ถอนตัวจากภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาละระหว่างประเทศ ใน พ.ศ. 2514 ปรากฏว่าไทยสามารถส่งออกน้ำตาละทรายไปยังตลาดโลกได้เพิ่มมากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่ไทยสามารถขยายตลาดการส่งออกน้ำตาละทรายได้อย่างอิสระไปยังประเทศที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาละระหว่างประเทศ ประกอบกับในช่วงปลายปี พ.ศ. 2514 จนถึงต้นปี พ.ศ. 2515 ตลาดโลกได้เข้าสู่ภาวะน้ำตาละทรายขาดแคลนอีกครั้ง จนส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาละทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้น จึงทำให้ปริมาณน้ำตาละทรายที่ยังคงค้างสต็อกของไทยที่มีอยู่เป็นจำนวนมากได้ถูกระบายออกไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งในช่วงปีการผลิต 2513 - 2514 อุตสาหกรรมน้ำตาละทรายของไทยมีปริมาณการส่งออกน้ำตาละทรายไปยังตลาดโลกภายใต้ความตกลงว่าด้วยน้ำตาละระหว่างประเทศและโควต้าสหรัฐฯ รวมกันเป็นจำนวนทั้งสิ้น 174,571 เมตริกตัน คิดเป็นมูลค่า 381.6 ล้านบาท ต่อมาภายหลังจากประเทศไทยได้ถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาละระหว่างประเทศ ผนวกกับสถานการณ์น้ำตาละทรายในตลาดโลกที่กำลังขาดแคลนอยู่ในขณะนั้น จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาละทรายของไทยในช่วง

³³⁵ "ไทยลาออกจากภาคีน้ำตาละโลก," 21 กรกฎาคม 2514, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2514, ก/ป6/2514/12, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ปีการผลิต 2514 - 2515 มีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 407,501 เมตริกตัน ดังรายละเอียดในตารางที่ 14 คิดเป็นมูลค่าถึง 1,264 ล้านบาท³³⁶

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มมีแนวโน้มในการส่งออกที่ดีขึ้น รัฐบาลไทยจึงได้ส่งผู้แทนไปเข้าร่วมประชุมองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศที่จัดขึ้นในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2516 และได้ยื่นข้อเสนอในที่ประชุมขอให้องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศพิจารณาเพิ่มโควตาส่งออกน้ำตาลทรายมาตรฐานให้แก่ประเทศไทยจากเดิมปีละ 36,000 เมตริกตัน เพิ่มขึ้นเป็นปีละ 400,000 เมตริกตัน หากในที่ประชุมมีมติเพิ่มโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายมาตรฐานให้แก่ประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยจึงจะกลับเข้ามาเป็นสมาชิกอีกครั้ง มติในที่ประชุมขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศปรากฏว่าให้เพิ่มโควตาส่งออกมาตรฐานให้แก่ประเทศไทยเพียง 340,000 เมตริกตัน เท่านั้น อย่างไรก็ตาม นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นได้ออกมาแถลงว่ารู้สึกเห็นชอบด้วยสำหรับโควตาที่ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้น³³⁷ เมื่อผลลัพธ์จากการประชุมองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศเป็นที่น่าพึงพอใจ รัฐบาลไทยจึงได้ขอกลับมาเข้าร่วมเป็นสมาชิก “ภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2516 (International Sugar Agreement 1973)” อีกครั้งในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2516³³⁸ ภายหลังจากประเทศไทยกลับมาเข้าร่วมสมาชิกความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2516 ผนวกกับสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกที่กำลังขาดแคลน อีกทั้งราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยขยายกำลังการผลิตและเพิ่มปริมาณการส่งออกมากยิ่งขึ้น โดยในช่วงปีการผลิต 2515 - 2516 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถผลิตอ้อยได้เป็นจำนวน 9,512,795 เมตริกตัน และนำไปผลิตเป็นน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวน 648,438 เมตริกตัน ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2516 - 2517 เนื่องจากสภาพอากาศที่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูกอ้อย อีกทั้งราคาน้ำตาลทรายที่มีแนวโน้มสูงขึ้น จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยขยายตัวเพิ่มขึ้นและสามารถผลิตอ้อยได้เป็นจำนวนมากถึง 12,640,417 เมตริกตัน ดังรายละเอียดในตารางที่ 14 โดยมีอัตราการผลิตที่เพิ่มขึ้นจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้ถึงร้อยละ 32.9 ส่วนการผลิต

³³⁶ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

³³⁷ "ข่าวพาณิชย์: องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ พิจารณากำหนดโควตามาตรฐาน ไทยขอ 4 แสนตัน," 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2516, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.14.4/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³³⁸ พิศาล มโนลีหสกุล และนิจร รมณา, น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย, 74.

น้ำตาลทรายก็ขยายกำลังการผลิตเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากถึง 921,856 เมตริกตัน และมีอัตราการผลิตที่เพิ่มขึ้นจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้ถึงร้อยละ 42.2³³⁹

ในส่วนของการค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศ จากข้อมูลของเอกสารของกรมพาณิชย์สัมพันธ์ได้รายงานว่าราคาขายส่งน้ำตาลทรายภายในประเทศในช่วงปีการผลิต 2515 - 2516 ยังคงอยู่ในระดับราคาที่รัฐบาลควบคุมไว้คือกระสอบละ 400 บาท หรือกิโลกรัมละ 4 บาท แต่อย่างไรก็ตามจากการสำรวจของกรมพาณิชย์สัมพันธ์พบว่า ยังคงมีตลาดขายส่งบางแห่งที่ลักลอบขายน้ำตาลทรายในราคาที่สูงกว่าราคาควบคุมอยู่เล็กน้อย นอกจากนี้ราคาขายปลีกน้ำตาลทรายในท้องตลาดบางแห่งก็ขายน้ำตาลทรายในราคาที่สูงกว่าราคาควบคุม คือขายกันในราคากิโลกรัมละ 5 บาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าระดับราคาที่รัฐบาลได้ตรึงราคาขายไว้ที่กิโลกรัมละ 4.50 บาท³⁴⁰ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาดและเพื่อเป็นการควบคุมราคาน้ำตาลทรายในประเทศให้มีเสถียรภาพ ในช่วงปีการผลิต 2516 - 2517 กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้กำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายภายในประเทศทำการผลิตน้ำตาลทรายดิบเพื่อส่งออกสลับกับการผลิตน้ำตาลทรายขาวสำหรับการบริโภคภายในประเทศ เพื่อรักษาปริมาณน้ำตาลทรายในท้องตลาดไม่ให้เกิดขาดแคลนและเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดโรงงานน้ำตาลทรายมุ่งเน้นผลิตน้ำตาลทรายดิบสำหรับการส่งออกในปริมาณที่เกินกว่าโควตาที่รัฐบาลกำหนด เนื่องจากต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายดิบนั้นต่ำกว่าต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายขาว อีกทั้งน้ำตาลทรายดิบที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศยังได้ราคาที่ดีกว่าราคาน้ำตาลทรายขาวที่จำหน่ายในตลาดภายใน³⁴¹ โดยราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลก พ.ศ. 2516 มีราคาโดยเฉลี่ยเมตริกตันละ 4,205 บาท ในเวลาต่อมา พ.ศ. 2517 ปรากฏว่าราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกเดือนมกราคมมีราคาสูงขึ้นโดยเฉลี่ยเมตริกตันละ 4,689 บาท และในเดือนมีนาคมราคาน้ำตาลทรายดิบก็ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วถึงเมตริกตันละ 7,888 บาท และมีราคาสูงสุดในเดือนพฤษภาคมคือเมตริกตันละ 8,500 บาท³⁴² ซึ่งราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วภายใน พ.ศ. 2517 นั้นมีสาเหตุมาจากความต้องการน้ำตาลทรายในตลาดโลกนั้นเพิ่มมากขึ้น

³³⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

³⁴⁰ "บันทึกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรื่องสถานการณ์น้ำตาลในรอบ 3 เดือน," 18 เมษายน พ.ศ. 2517, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค 1.4.7/28, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

³⁴² "บันทึกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรื่องราคาน้ำตาล," 5 มิถุนายน พ.ศ. 2517, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค 1.4.7/28, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

อีกทั้งในปีดังกล่าวยังได้เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ในประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออก น้ำตาลทรายที่สำคัญของตลาดโลกจนส่งผลกระทบต่อปริมาณน้ำตาลทรายในตลาดโลก ที่ลดลง นอกจากนั้นผู้ผลิตและส่งออกในแต่ละประเทศยังได้ชะลอการส่งออกและเริ่มกักตุนน้ำตาล ทรายเพื่อเก็งกำไรกันมากขึ้น ตลอดจนเหตุการณ์ความตึงเครียดของกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันในภูมิภาค ตะวันออกกลางที่ลดปริมาณการส่งออกน้ำมัน จนส่งผลกระทบต่อให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้น อย่างรวดเร็วและยังส่งผลกระทบต่อถึงการคมนาคมขนส่งสินค้าระหว่างประเทศเนื่องจากเรือขนส่ง สินค้าขาดแคลนน้ำมัน³⁴³ ประกอบกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ยกเลิกการนำเข้าน้ำตาลทรายด้วย ระบบโควตาในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2517 และได้เปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบการนำเข้าน้ำตาลทราย แบบ First Come First Served หรือระบบการนำเข้ามาก่อนได้ก่อน โดยเปิดโอกาสให้ประเทศ ผู้ส่งออกน้ำตาลทรายยื่นข้อเสนอการขายน้ำตาลทรายมายังสหรัฐอเมริกาโดยตรง³⁴⁴ ด้วยสาเหตุที่ น้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกขาดแคลนและมีราคาที่สูงขึ้น ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงระบบการ นำเข้าน้ำตาลทรายของสหรัฐอเมริกาดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของ ไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังตลาดโลกได้เป็นจำนวนมากและสร้างรายได้อย่างงามให้แก่ ประเทศ กล่าวคือในช่วงปีการผลิต 2515 – 2516 บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ได้รายงานว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังตลาดโลกเป็น จำนวนทั้งสิ้น 267,204 เมตริกตัน ดังข้อมูลจากตารางที่ 14 ซึ่งคิดเป็นมูลค่าการส่งออกเป็นจำนวน ทั้งสิ้น 1,121 ล้านบาท ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2516 – 2517 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้ ส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังตลาดโลกเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 457,047 เมตริกตัน คิดเป็นมูลค่า 3,889 ล้านบาทเศษ³⁴⁵ และต่อมาในช่วงปีการผลิต 2517 – 2518 ตลาดโลกเริ่มมี แนวโน้มที่จะกลับเข้าสู่ภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดอีกครั้ง จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของ ไทยลดปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายดิบเหลือเพียง 584,988 เมตริกตัน ดังข้อมูลจากตารางที่ 14

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2518 – 2519 ปรากฏว่าสถานการณ์น้ำตาลทรายใน ตลาดโลกได้กลับเข้าสู่ภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดอีกครั้ง อันเนื่องมาจากการฟื้นตัวของอุตสาหกรรม น้ำตาลทรายของประเทศออสเตรเลียหลังจากการเผชิญกับอุทกภัยครั้งใหญ่ของประเทศใน

³⁴³ เรื่องเดียวกัน.

³⁴⁴ สถาพร กวิตานนท์, **บทความทางวิชาการ การประชุมทางวิชาการครั้งที่ 15 สาขาเศรษฐศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์เกษตร**, 58.

³⁴⁵ "การประชุมคณะกรรมการ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 7," 20 - 22 สิงหาคม พ.ศ. 2518, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.26/13, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

พ.ศ. 2517 อีกทั้งในส่วนของประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทรายรายใหญ่ของโลกในภูมิภาคอเมริกาใต้ เช่น คิวบา บราซิล เวเนซุเอลลา เป็นต้น ต่างเร่งการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังตลาดโลกเป็นจำนวนมาก อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้น จนทำให้ในเวลาต่อมา พ.ศ. 2518 ตลาดโลกมีปริมาณของน้ำตาลทรายที่มากเกินไปกว่าความต้องการบริโภคและส่งกระทบโดยตรงต่อราคาน้ำตาลทรายที่ลดลงอย่างรวดเร็ว ถึงแม้ว่าสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกจะเข้าสู่ภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดจนทำให้ราคาจำหน่ายในตลาดโลกลดลง แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าสถานการณ์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศไทยกลับมีราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายในท้องตลาดที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเกิดจากสาเหตุหลัก 3 ประการ ดังนี้

1. การลักลอบขนน้ำตาลทรายอย่างผิดกฎหมายเพื่อนำไปขายยังต่างประเทศในช่วงเวลาที่น้ำตาลทรายมีราคาจำหน่ายที่แพง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2517 โดยกระทรวงการคลังได้รับหนังสือชี้แจงมาจากกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องกรมศุลกากรได้ทำการตรวจสอบสินค้าส่งออกต่างประเทศ และพบการลักลอบขนน้ำตาลทรายเถื่อนที่ด่านศุลกากรกรคลองใหญ่ จังหวัดตราด โดยใช้วิธีการนำน้ำตาลทรายขาวอัดเป็นแผ่นบรรจุลงในก้นปี๊บแล้วนำเอาน้ำตาลปึกหรือน้ำตาลมะพร้าววางทับเพื่ออำพรางซ่อนเร้นการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ในการนี้ทางกระทรวงการคลังได้พิจารณาและสั่งการให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจสอบภาชนะที่บรรจุน้ำตาลทุกประเภทโดยละเอียดและถี่ถ้วนเพื่อป้องกันการลักลอบขนน้ำตาลทรายไปจำหน่ายยังต่างประเทศอย่างผิดกฎหมาย³⁴⁶ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการป้องกันการลักลอบขนน้ำตาลทรายเถื่อนอย่างเข้มงวด แต่อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวก็ยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องและไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจากหน่วยงานของรัฐ โดยยกตัวอย่างจากหนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ในวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2518 ที่ระบุว่า

“...ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2517) ไม่มีสถิติปรากฏชัดว่าน้ำตาลทรายถูกลักลอบหนีไปขายต่างประเทศมากมายเท่าใด ราคาที่ว่าควบคุมกิโลกรัมละ 4.50 บาท นั้นซื้อขายกันจริง ๆ กิโลกรัมละ 4.70 – 5.25 บาท ที่เป็นเช่นนี้เพราะเกิดความขาดแคลนน้ำตาลทรายของประเทศโดยรอบโดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน และราคา

³⁴⁶ "กระทรวงการคลัง แจงเรื่องการลักลอบขนน้ำตาลทรายออกนอกประเทศ," 3 - 9 กันยายน พ.ศ. 2517, เอกสารกระทรวงการคลัง, (4) กค.2.3.1.3/117, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

น้ำตาลทรายที่จำหน่ายนอกประเทศนั้นสูงมากจนคุ้มค่าต่อการเสี่ยงลักลอบส่งออก

...”³⁴⁷

กล่าวได้ว่าการลักลอบขนน้ำตาลทรายอย่างผิดกฎหมายเพื่อนำไปขายยังต่างประเทศระหว่าง พ.ศ. 2517 – 2518 ตลอดจนการดำเนินงานแก้ไขปัญหาของรัฐบาลที่ไม่เข้มงวด ได้ส่งผลกระทบต่อตรงต่อปริมาณน้ำตาลทรายที่ใช้สำหรับการบริโภคภายในประเทศลดลงและส่งผลกระทบต่อไปถึงราคาขายส่งและราคาขายปลีกภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น จนทำให้ประชาชนต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้น

2. การกตราคารับซื้ออ้อยของโรงงานน้ำตาลทราย โดยมีสาเหตุมาจากกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายไม่ยอมรับซื้ออ้อยในราคาในกลุ่มของชาวไร่อ้อยได้เสนอไว้ในราคาขั้นต่ำเมตริกตันละ 300 บาท โดยทางกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายได้ชี้แจงว่าในช่วงปีการผลิต 2518 – 2519 น้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกมีราคาที่ลดลงอีกทั้งต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายก็เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากผลกระทบของราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้น หากโรงงานน้ำตาลทรายรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยในราคาเมตริกตันละ 300 บาท จะทำให้โรงงานน้ำตาลทรายขาดทุน ต่อมาในช่วงต้นเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2518 ชาวไร่อ้อยในจังหวัดต่าง ๆ จึงได้รวมตัวกันเป็นจำนวนพันกว่าคนเดินทางไปชุมนุมที่ทำเนียบรัฐบาลและเรียกร้องต่อหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ให้ทางรัฐบาลมีนโยบายประกันราคาอ้อยในราคาเมตริกตันละ 300 บาท เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวถึงฤดูเก็บอ้อยและชาวไร่อ้อยได้เริ่มตัดอ้อยเพื่อจะส่งขายให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายแล้ว แต่ทางโรงงานน้ำตาลทรายกลับถ่วงเวลาไม่ยอมรับซื้ออ้อยเพื่อกตราคาและบีบบังคับให้ชาวไร่อ้อยต้องขายอ้อยในราคาที่ต่ำ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้จัดประชุมคณะกรรมการนโยบายน้ำตาลในวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2518 โดยมีตัวแทนของโรงงานน้ำตาลทรายรายใหญ่ 23 แห่งเข้าร่วมการประชุมเพื่อร่วมเจรจาและแก้ไขปัญหาดังกล่าว มติจากที่ประชุมปรากฏว่าผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายยินดีที่จะรับซื้ออ้อยในราคาที่รัฐบาลได้ประกันไว้ในอัตราเมตริกตันละ 300 บาท แต่อย่างไรก็ตาม นายทองหยด จิตตวีระ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น ได้ออกมาเปิดเผยแก่ผู้สื่อข่าวว่า การประชุมระหว่างคณะกรรมการนโยบายน้ำตาลกับตัวแทนของโรงงานน้ำตาลทรายในครั้งนี้ถึงแม้ว่าจะสามารถคลี่คลายปัญหาการกตราคารับซื้ออ้อยของชาวไร่อ้อยได้เป็นผลสำเร็จ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้

³⁴⁷ "น้ำตาลชาวบ้าน," 8 พฤศจิกายน 2518, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518, ก/ป 6/2518/13/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

คาดการณ์ว่าทางกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายคงจะต้องออกมามีดำเนินการบางอย่าง เพื่อกดดันให้รัฐบาล กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สูงขึ้นเพื่อนำผลกำไรมาถัวเฉลี่ยกับต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นตามลำดับ³⁴⁸

3. การกักตุนน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อหวังเก็งกำไรและกดดันให้รัฐบาลกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สูงขึ้น โดยในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2518 ปรากฏว่ามีตัวแทนร้านค้ารายย่อยในเขตกรุงเทพฯ นนทบุรี และสมุทรปราการ รวมตัวกัน 1,500 ร้าน โดยมีนายประหยัด ตั้งตรงจิตต์ เป็นตัวแทนของผู้ประกอบการร้านค้ารายย่อยเข้าร้องเรียนต่อนายอนันต์ ภู่อุ่ม อธิบดีกรมการค้าภายในในขณะนั้น โดยนายประหยัดได้ชี้แจงว่า ตามปกติกรมการค้าภายในจะเป็นผู้ควบคุมการส่งน้ำตาลทรายให้แก่ร้านค้ารายย่อยสัปดาห์ละ 3 กระสอบ ตามนโยบายของรัฐที่ป้องกันการขาดแคลนน้ำตาลทรายภายในประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา แต่ปรากฏว่างดการส่งน้ำตาลทรายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2518 ทางกรมการค้าภายในไม่ได้ส่งน้ำตาลทรายมาให้แก่ร้านค้ารายย่อย โดยเจ้าหน้าที่ของกรมการค้าภายในอ้างว่าทางโรงงานน้ำตาลทรายไม่ยอมส่งน้ำตาลทรายมาให้ จึงทำให้กรมการค้าภายในไม่สามารถกระจายน้ำตาลทรายไปยังร้านค้ารายย่อยได้ ในกรณีนี้ นายอนันต์ ภู่อุ่ม ได้ออกมาชี้แจงอย่างละเอียดให้แก่สื่อมวลชน โดยอธิบายว่าสาเหตุที่ทำให้โรงงานน้ำตาลทรายไม่ยอมส่งน้ำตาลทรายมาให้แก่กรมการค้าภายในจำหน่าย เนื่องจากบรรดาผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายได้ใช้เล่ห์เหลี่ยมกักตุนสินค้าน้ำตาลทรายเพื่อหวังรอขายน้ำตาลทรายในราคาใหม่ที่รัฐบาลจะกำหนดในเร็ววันนี้ จากเดิมราคาน้ำตาลทรายที่โรงงานขายส่งในราคาที่รัฐบาลกำหนดในราคากระสอบละ 400 บาท แต่ทว่าราคาใหม่ที่รัฐบาลจะประกาศได้เพิ่มราคาน้ำตาลทรายขายส่งเป็นกระสอบละ 500 บาท และในท้องตลาดรัฐบาลได้กำหนดให้มีราคาขายปลีกจากเดิมกิโลกรัมละ 4.50 บาท เพิ่มเป็นราคากิโลกรัมละ 5.50 บาท ดังนั้นบรรดาผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายจึงพากันกักตุนน้ำตาลทรายไว้เพื่อรอให้รัฐบาลประกาศเพิ่มราคาเสียก่อน จึงจะส่งมอบน้ำตาลทรายให้แก่กรมการค้าภายใน จากปัญหาการกักตุนน้ำตาลทรายของผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายดังกล่าว จึงทำให้นายทองหยด จิตตะวีระ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น ได้เสนอมาตรการแก้ไขปัญหาคือคณะรัฐมนตรีถึง 3 ประการ ได้แก่ เสนอให้รัฐบาลใช้อำนาจในการบังคับซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงาน และจับกุมเจ้าของ

³⁴⁸ "โรงงานไม่รับซื้ออ้อยให้รัฐบาลประกันราคา," 4 พฤศจิกายน 2518, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518, ก/ป6/2518/13/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

โรงงานในฐานะกักตุนสินค้า และให้รัฐบาลรีบประกาศราคาควบคุมที่เพิ่มใหม่โดยเร็วเพื่อคลี่คลายปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว³⁴⁹

จากสาเหตุทั้งสามประการดังที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้น จึงทำให้น้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศในช่วงปลายปี 2518 มีราคาที่เพิ่มสูงขึ้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการควบคุมราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศในอัตราใหม่ที่ขายส่งกระสอบละ 500 บาท และราคาขายปลีกกิโลกรัมละ 5.50 บาท อีกทั้งรัฐบาลยังมีมาตรการป้องกันปัญหาโรงงานน้ำตาลทรายขาดทุนโดยการนำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาอุดหนุนราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่โรงงานในอัตรา 92 บาท ต่อน้ำตาลทรายขาว 1 กระสอบ หรือ 100 กิโลกรัม³⁵⁰ แต่อย่างไรก็ตามจากการสำรวจราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในท้องตลาดกรุงเทพฯ ของหนังสือพิมพ์เดลินิวส์พบว่า น้ำตาลทรายขาวที่ขายในท้องตลาดกลับมีราคาสูงถึงกิโลกรัมละ 7 บาท ซึ่งผู้ประกอบการร้านค้ารายย่อยได้ออกมาเปิดเผยว่า สาเหตุหนึ่งที่ทำให้น้ำตาลทรายที่ขายในท้องตลาดมีราคาสูงกว่าที่รัฐบาลกำหนด นอกเหนือจากปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลนอันเนื่องมาจากการลักลอบส่งออกน้ำตาลทรายเถื่อนไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนมากและต้นทุนในการผลิตที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากราคาอ้อยซึ่งเป็นวัตถุดิบหลักในการผลิตน้ำตาลทรายมีราคาที่สูงขึ้น ตลอดจนการกักตุนราคาน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายแล้ว บรรดาพ่อค้าคนกลางหรือเอเยนต์ในธุรกิจการค้าส่งน้ำตาลทรายก็เป็นอีกสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้น้ำตาลทรายในท้องตลาดมีราคาแพงขึ้น โดยพ่อค้าคนกลางได้ทำการกักตุนน้ำตาลทรายไว้เป็นจำนวนมากและขายส่งน้ำตาลทรายให้แก่ร้านค้ารายย่อยในราคาที่สูงกว่ารัฐบาลกำหนดถึงกระสอบละ 590 บาท หรือกิโลกรัมละ 5.90 บาท³⁵¹ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีในช่วงเวลาดังกล่าว ได้รับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและมอบหมายหน้าที่ให้ศูนย์ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของกระทรวงมหาดไทยร่วมกับกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าน้ำตาลทราย ในเวลาต่อมาวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2518 หนังสือพิมพ์ข่าวพาณิชย์ได้รายงานว่ เจ้าหน้าที่จากศูนย์ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของกระทรวงมหาดไทยร่วมกับเจ้าหน้าที่จากกระทรวงพาณิชย์ได้

³⁴⁹ "โรงงานร่วมกันตุน รัฐบาลขึ้นราคา," 3 ธันวาคม 2518, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518, ก/ป6/2518/13/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁵⁰ "กรม. ให้ประกันราคาอ้อยตันละ 300 บาท น้ำตาลขายปลีก ก.ก. ละ 5.50 บาท," 20 พฤศจิกายน 2518, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518, ก/ป6/2518/13/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁵¹ "น้ำตาลแพงลิ่ว ในกรุงกิโลละ 7 มองหน้าก่อนขาย," 20 ธันวาคม 2518, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518, ก/ม6/2518/13/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ทำการตรวจค้นโรงงานน้ำตาลทรายในภาคกลางและภาคตะวันออก และพบโรงงานน้ำตาลทราย รายใหญ่ที่ทำการกักตุนน้ำตาลทรายมากถึง 8 แห่ง ได้แก่ โรงงานกาญจนบุรี โรงงานประจวบ อุตสาหกรรม โรงงานไทยรุ่งเรือง โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี โรงงานศรีราชา โรงงานนิว กว้างสู่นหลิ โรงงานไทยเพิ่มพูนและโรงงานกำแพงเพชร และได้ดำเนินการอายัดน้ำตาลทรายไว้ได้เป็น จำนวนมากถึง 62,753 กระสอบ พร้อมกับดำเนินคดีแก่เจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายที่กักตุนสินค้า³⁵²

ถึงแม้ว่าในช่วงปีการผลิต 2518 – 2519 จะเกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายภายใน อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจนส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศสูงกว่าราคาใน ตลาดโลก แต่อย่างไรก็ดี การผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิตดังกล่าวยังคงอยู่ ในเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจ กล่าวคือชาวไร่อ้อยได้ขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มมากขึ้น จากเดิมใน พ.ศ. 2510 ที่มีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศกว่า 4 แสนไร่ และต่อมาใน พ.ศ. 2518 ปรากฏว่า ชาวไร่อ้อยได้ขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้นกว่า 2.3 ล้านไร่³⁵³ และในปีดังกล่าวก็ สามารถผลิตอ้อยไปเป็นจำนวนทั้งสิ้น 19 ล้านเมตริกตันเศษ และโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศ สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1.6 ล้านเมตริกตันเศษ³⁵⁴ เมื่อหักจากการใช้บริโภค ภายในประเทศที่มีจำนวน 435,472 เมตริกตันแล้ว ตามจำนวนที่ปรากฏในตารางที่ 14 อุตสาหกรรม น้ำตาลทรายของไทยจึงสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกได้เป็นจำนวนมากกว่า 1 ล้าน เมตริกตันเศษ³⁵⁵ นอกจากนี้ยังปรากฏในข่าวพาณิชย์ฉบับวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2519 ที่แสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยใน พ.ศ. 2519 ได้มีการส่งออกน้ำตาลทรายสูงเป็น ประวัติการณ์ที่มากกว่า 1 ล้านเมตริกตัน หรือประมาณ 1 ใน 10 ของปริมาณน้ำตาลทรายใน

³⁵² "อายัดน้ำตาลกว่า 6 หมื่นกระสอบ," 25 ธันวาคม 2518, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518, ก/ม6/2518/13/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁵³ "ส่งเสริมการปลูกอ้อย," 16 กรกฎาคม 2519, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2519, ก/ป6/2519/5/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁵⁴ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

³⁵⁵ "การประชุมคณะกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 10," 16 ตุลาคม - 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.26/54, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ตลาดโลก อีกทั้งในปีดังกล่าวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีการส่งออกน้ำตาลทรายมากเป็นอันดับที่ 7 ของโลก³⁵⁶

แต่อย่างไรก็ตามต่อมาในช่วงปีการผลิต 2519 – 2520 สถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกเริ่มมีการขยายตัวเพียงเล็กน้อย อันเนื่องมาจากผลกระทบของภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดโลกจนส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายดิบที่ลดลง แต่ทว่าปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายของโลกยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือใน พ.ศ. 2518 มีปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายของโลกอยู่ที่ 78.152 ล้านเมตริกตันต่อปี และได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็น 80.466 ล้านเมตริกตันต่อปี ใน พ.ศ. 2519 ซึ่งการขยายตัวของการบริโภคน้ำตาลทรายของโลกดังกล่าวคณะกรรมการบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ได้วิเคราะห์ว่าประชากรผู้บริโภคน้ำตาลทั่วโลกได้เริ่มนิยมบริโภคน้ำตาลที่ผลิตจากข้าวโพดทดแทนการบริโภคน้ำตาลที่ผลิตจากอ้อย โดยเฉพาะในประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายรายใหญ่อย่างแคนาดา ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ตลอดจนประเทศในทวีปยุโรปก็หันมาบริโภคน้ำตาลจากข้าวโพดมากขึ้น ซึ่งกระแสการบริโภคน้ำตาลจากข้าวโพดที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าวได้สร้างความกังวลให้แก่สมาคมผู้ผลิตน้ำตาลของกลุ่มประเทศยุโรป โดยทางสมาคมดังกล่าวได้คาดการณ์ไว้ว่าในช่วงปลายของช่วงปีการผลิต 2519 - 2520 อาจจะมีน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยคงเหลือในสต็อกมากขึ้น ดังนั้นผู้ผลิตน้ำตาลของกลุ่มประเทศยุโรปจึงเร่งระบายน้ำตาลทรายดิบและน้ำตาลทรายขาวในช่วงปีการผลิต 2519 – 2520 ส่งออกไปยังตลาดโลกเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายจากอ้อยรายใหญ่ของโลกอย่างประเทศบราซิลและออสเตรเลียก็ได้ส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกเป็นจำนวนมากในราคาที่ถูกลง จนส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่ลดลงเป็นอย่างมาก³⁵⁷ โดยมีราคาเฉลี่ยอยู่ที่เมตริกตันละ 3,710.76 – 3,988.20 บาท³⁵⁸

ถึงแม้ว่าราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกจะเริ่มลดลงแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีในกรณีอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2519 - 2520 กลับมีการขยายตัวในด้านการ

³⁵⁶ "ไทยส่งน้ำตาลออกเป็นอันดับ 7 ของโลก คาดปริมาณส่งออกมากกว่า 1.1 ล้านตัน," 23 กันยายน 2519, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2519, ก/ป6/2519/42/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁵⁷ "การประชุมคณะกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 8," 23 สิงหาคม - 17 กันยายน พ.ศ. 2519, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.26/28, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁵⁸ "การประชุมคณะกรรมการ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 2/2520," 2 มีนาคม พ.ศ. 2520, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.30/8, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

เพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น โดยในฤดูการผลิตดังกล่าวสามารถผลิตอ้อยได้มากกว่า 26 ล้านเมตริกตัน และผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนมากกว่า 2.2 ล้านเมตริกตัน³⁵⁹ ทั้งนี้รายงานของ F.O. Licht's International Sugar Report ได้ระบุว่าในฤดูการผลิตดังกล่าวประเทศไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้มากถึง 1.5 ล้านเมตริกตัน³⁶⁰ จากปริมาณการผลิตและการส่งออกน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าวข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีแนวโน้มในการผลิตเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ด้วยกันองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศได้มีการเจรจาเพื่อเตรียมการจัดตั้งความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศขึ้นในวาระใหม่ โดยรัฐบาลไทยในสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ให้เข้าร่วมสมัครเป็นสมาชิก "ภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2520 (International Sugar Agreement 1977)" ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2521³⁶¹ ซึ่งในระหว่างที่มีการจัดตั้งความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศฉบับใหม่ขึ้นมานั้น ปรากฏว่าสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกในช่วงปีการผลิต 2520 - 2521 ได้กลับมาล้นตลาดอีกครั้ง³⁶² ทางองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจึงได้กำหนดนโยบายเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์การเก็บสต็อกพิเศษ (Stock Financing Fund) ขึ้นมาเพิ่มเติมในความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2520 เพื่อควบคุมการค้าน้ำตาลทรายในตลาดเสรี โดยประเทศสมาชิกผู้นำเข้าน้ำตาลทรายจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับน้ำตาลทรายที่นำเข้าทั้งหมด ส่วนประเทศสมาชิกผู้ส่งออกน้ำตาลทรายจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกตามความตกลงฯ ซึ่งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะเป็นผู้จัดเก็บผ่านการจำหน่ายอากรแสตมป์³⁶³ และเพื่อเป็นการดำเนินงานให้สอดคล้องกับองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศอีกทั้งยังเป็นการป้องกันปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดและสอดคล้องกับการดำเนินงานควบคุม

³⁵⁹ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย, 76 - 77.

³⁶⁰ "การประชุมคณะกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 10," 16 ตุลาคม - 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.26/54, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁶¹ พิศาล มโนลีหสกุล และนิจร ยมนา, **น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย**, 75.

³⁶² อำนวย ปะติเส, "นโยบายน้ำตาลในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ," **วารสารน้ำตาล** 17, 2 (มีนาคม - เมษายน 2524): 9.

³⁶³ "คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ 9/2523 เรื่องการเก็บเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์การเก็บสต็อกพิเศษจากการค้าน้ำตาล," 23 - 26 มิถุนายน พ.ศ. 2523, เอกสารกระทรวงการคลัง, (4) กค.2.3.1.1/238, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

อุตสาหกรรมภายในประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 – 2524³⁶⁴ รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะควบคุมการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย โดยมีคำสั่งห้ามขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อย และห้ามจัดตั้งหรือขยายโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศในระยะเวลา 5 ปี เพื่อเป็นการควบคุมปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายไม่ให้มีปริมาณที่สูงจนส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ³⁶⁵ ในด้านการควบคุมการเพาะปลูกอ้อย รัฐบาลในสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินการนโยบายดังกล่าว ซึ่งทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ประจำอยู่ในแต่ละจังหวัดชักชวนชาวไร่อ้อยลดพื้นที่เพาะปลูกโดยหันไปเพาะปลูกพืชไร่ชนิดอื่นทดแทน³⁶⁶ นอกจากนี้กระทรวงการคลังก็ได้มีนโยบายช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลทรายและชาวไร่อ้อยด้วยการประกาศยกเว้นภาษีการค้าน้ำตาลทรายสำหรับโรงงานผู้ส่งออก โดยมีเงื่อนไขว่าทางโรงงานน้ำตาลทรายต้องรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยในราคาไม่ต่ำกว่าเมตริกตันละ 280 บาท ซึ่งจะทำให้ชาวไร่อ้อยสามารถมีรายได้พอประทังประคองกิจการไร่อ้อยของตนเองได้ จากนโยบายขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศและนโยบายของรัฐที่ดำเนินการควบคุมปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาด จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายลดลงอย่างมาก กล่าวคือในช่วงปีการผลิต 2520 – 2521 มีปริมาณการผลิตอ้อยที่ลดลงเหลือเพียง 18.9 ล้านเมตริกตัน หรือลดลงจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้อยู่ที่ 27.4 และมีโรงงานน้ำตาลทรายที่ดำเนินการผลิตอยู่เพียง 43 แห่ง และมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ลดลงเหลือเพียง 1.58 ล้านเมตริกตัน³⁶⁷ หรือลดลงร้อยละ 29.4 จากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้นี้ดังข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 14 แต่อย่างไรก็ตามผลจากการเข้าร่วมความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2520 ส่งผลให้ประเทศไทยมีตลาดรองรับการส่งออกน้ำตาลทรายอย่างแน่นอนและทำให้ในช่วงปีการผลิต 2520 – 2521 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถส่งออก

³⁶⁴ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ (พ.ศ. 2520 - 2524) (กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2524), 225.

³⁶⁵ "ข่าว : การควบคุมปริมาณอ้อยในฤดูการผลิตปี 2521 - 22," *วารสารน้ำตาล* 14, 4 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2521): 53 - 57.

³⁶⁶ พุทธิพร พัฒนานนท์, "ความเคลื่อนไหวของน้ำตาลในระยะต้นปี 2521," 14, 3 (มีนาคม - เมษายน 2521): 25 - 26.

³⁶⁷ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

น้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้มากถึง 1 ล้านเมตริกตันเศษ ซึ่งประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายดิบที่สำคัญของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวคือประเทศญี่ปุ่น ที่นำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากไทยเป็นจำนวนมากกว่า 670,000 เมตริกตัน รองลงมาคือประเทศมาเลเซียนำเข้าน้ำตาลทรายดิบเป็นจำนวนกว่า 100,000 เมตริกตัน และสหรัฐอเมริกาได้เป็นจำนวนกว่า 60,000 เมตริกตัน³⁶⁸

อย่างไรก็ตามต่อมาในช่วงปีการผลิต 2522 – 2523 ปริมาณการเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่ควบคุมการเพาะปลูกอ้อยและการขยายตัวของโรงงานน้ำตาลทรายตั้งแต่ พ.ศ. 2521 อีกทั้งประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยก็เผชิญกับปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง³⁶⁹ จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2522 – 2523 สามารถผลิตอ้อยได้เพียง 12.6 ล้านเมตริกตัน และผลิตน้ำตาลทรายได้เพียง 1 ล้านเมตริกตันเศษ ดังรายละเอียดในตารางที่ 14³⁷⁰ ด้วยปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ลดลงอย่างมากจึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยลดปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังต่างประเทศในช่วงปีการผลิต 2522 – 2523 มีปริมาณที่ลงเหลือเพียง 446,349 เมตริกตัน³⁷¹ นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องเผชิญกับปัญหาการกักตุนน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายและบรรดาพ่อค้าคนกลางเพื่อหวังเก็งกำไรจากราคาน้ำตาลทรายที่สูงขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายภายในประเทศขาดแคลนอย่างหนักจนส่งผลกระทบต่อการบริโภคภายในประเทศ คณะรัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงสั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตรวจตราผลผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศเพื่อป้องกันปัญหาการกักตุน และสั่งการให้กระทรวงมหาดไทยช่วยแก้ไขปัญหาการลักลอบนำน้ำตาลทรายออกนอกราชอาณาจักร อีกทั้งยังสั่งการให้กระทรวงพาณิชย์ร่วมตรวจตราโกดังของบรรดาพ่อค้าคนกลางและพ่อค้ารายย่อยเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกักตุนสินค้า นอกจากนี้รัฐบาลได้สั่งการไปยังโรงงานน้ำตาลทรายโดยกำชับให้ผลิตน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ให้เพียงพอต่อการบริโภค

³⁶⁸ "การประชุมคณะกรรมการ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 9," 28 กันยายน - 21 ตุลาคม พ.ศ. 2520, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.26/52, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁶⁹ พรเพ็ญ อันตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, 140.

³⁷⁰ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

³⁷¹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

ภายในประเทศเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงจะอนุญาตให้ดำเนินการส่งออกเป็นลำดับถัดไป³⁷² ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติปรากฏว่าโรงงานน้ำตาลทรายได้ละเลยคำสั่งจากรัฐบาลและได้ทำการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนมาก จนส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลนภายในประเทศอย่างหนัก รัฐบาลจึงเร่งเข้ามาแก้ไขปัญหาโดยการสั่งซื้อน้ำตาลทรายจากประเทศอังกฤษเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน³⁷³ แต่อย่างไรก็ดีต่อมาในช่วงปีการผลิต 2523 – 2524 การผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและตลาดโลกที่มีราคาสูง อีกทั้งปัญหาภัยแล้งที่เผชิญในช่วง 2 ปีก่อนหน้านี้เริ่มคลี่คลายลง จึงกลายเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ชาวไร่อ้อยหันมาขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยมากขึ้น จากเดิมในช่วงปีการผลิต 2522 – 2523 มีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศเป็นจำนวน 2,730,235 ไร่ ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2523 – 2524 จากการสำรวจของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายพบว่าพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 3,093,895 ไร่³⁷⁴ ซึ่งการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยที่เพิ่มขึ้นจึงทำให้มีการผลิตอ้อยได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 18.6 ล้านเมตริกตัน และสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้มากถึง 1.6 ล้านเมตริกตัน ดังรายละเอียดในตารางที่ 14³⁷⁵

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2508 – 2524 ประกอบไปด้วยปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยภายในที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่สำคัญประกอบไปด้วยนโยบายของรัฐที่มีเป้าหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ภายใต้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 – 2508 และพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้โดยมีจุดประสงค์ที่สำคัญร่วมกันคือ เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย อีกทั้งยังมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาคุณภาพของผลผลิตทั้งอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อลดต้นทุนการผลิตและก่อให้เกิดการ

³⁷² "ข่าว : โรงงานไม่ผลิตน้ำตาลทรายขาว จะไม่อนุญาตส่งน้ำตาลดิบออก," *วารสารน้ำตาล* 16, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2523): 52.

³⁷³ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, *รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย*, 11.

³⁷⁴ สุภัทรา น. วรณพิน และพวงเพชร สุรัตนวิกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 260.

³⁷⁵ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

พัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยให้มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการแข่งขันในตลาดโลกได้ ส่วนปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยคือ การส่งออกน้ำตาลทรายภายใต้โควต้าสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2508 และการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 ที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จากเดิมที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมุ่งเน้นการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิตน้ำตาลทรายที่มุ่งเน้นการส่งออกไปยังต่างประเทศเป็นสำคัญ นอกจากนี้นโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้โรงงานน้ำตาลทรายเอกชนสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้มากขึ้น อีกทั้งภาวะความผันผวนของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก โดยเฉพาะในช่วงที่น้ำตาลทรายขาดตลาดและมีราคาจำหน่ายที่สูง ได้กลายมาเป็นแรงจูงใจสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายต่างเร่งขยายกำลังการผลิตเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาลเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2508 – 2524 ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจะขยายตัวมากขึ้นจนกลายเป็นผู้ส่งออกระดับโลก แต่ปัญหาเรื่องต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งรัฐบาลยังไม่สามารถควบคุมกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายตลอดจนบรรดาผู้ค้ำน้ำตาลทรายได้อย่างเข้มงวด จนทำให้เกิดปัญหาการกดราคาอ้อยและปัญหาการกักตุนน้ำตาลทรายที่ส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยและผู้บริโภคที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการบริโภคน้ำตาลทรายที่มีราคาที่สูงขึ้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้กลายเป็นโจทย์สำคัญที่ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายครั้งใหญ่ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา เพื่อให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้รับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น

3.3 การขยายกำลังการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเพื่อการส่งออกที่เพิ่มมากขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2557

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2557 เกิดการขยายกำลังการผลิตเพื่อการส่งออกที่เพิ่มมากขึ้น โดยสามารถแบ่งช่วงเวลากการขยายกำลังการผลิตออกเป็น 2 ระยะ ได้แก่ การขยายกำลังการผลิตของรัฐวิสาหกิจและเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเพื่อการ

ส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2535 และการขยายกำลังการผลิตของเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2536 – 2557

3.3.1 การขยายกำลังการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของรัฐวิสาหกิจและเอกชนเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2535

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2535 ได้เกิดการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยมีปัจจัยที่ส่งผลต่อการขยายกำลังการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเพื่อการส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2535 ประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ปัจจัยประการแรก คือนโยบายการผลิตและการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายในระยะยาว ตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2525 – 2526 จนถึงช่วงปีการผลิต 2529 – 2530 และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยรัฐบาลในสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาราคาอ้อยในระยะยาวและเพื่อพัฒนาศักยภาพของการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีคุณภาพที่ดีมากยิ่งขึ้น ตลอดจนมีนโยบายเพื่อรับมือกับสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกที่ยังคงมีความผันผวน โดยในวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ. 2525 คณะรัฐมนตรีได้ประกาศแผนนโยบายการผลิตและการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายในระยะยาว ตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2525 – 2526 จนถึงช่วงปีการผลิต 2529 – 2530 อันประกอบไปด้วยนโยบายที่สำคัญ 3 นโยบาย ดังนี้

1. นโยบายกำหนดโควตาการผลิตน้ำตาลทรายรูปแบบใหม่ โดยสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายจะเป็นผู้จัดสรรโควตาการผลิตน้ำตาลทรายให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศและกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละแห่งต้องดำเนินการผลิตน้ำตาลทรายในแต่ละฤดูการผลิตอย่างเคร่งครัด โดยแบ่งออกเป็น 3 โควตา ได้แก่ โควตา ก. โควตา ข. และโควตา ค. กล่าวคือ โรงงานน้ำตาลทรายจะต้องผลิตน้ำตาลทรายโควตา ก. เป็นอันดับแรก ซึ่งเป็นการผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในตามปริมาณที่รัฐบาลกำหนดในแต่ละฤดูการผลิต ต่อมาโรงงานน้ำตาลทรายต้องผลิตน้ำตาลทรายดิบในโควตา ข. เพื่อส่งออกผ่านบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจที่ตัวแทนในการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทยไปยังต่างประเทศ โดยมีตัวแทนชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทรายและกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทนี้ ต่อมาคือการผลิตน้ำตาลทรายโควตา ค. ซึ่งเป็นการผลิตน้ำตาลทรายขาวหรือน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์หรือน้ำตาลทรายดิบของโรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละแห่งที่นอกเหนือจากโควตา ก. และโควตา ข. ซึ่งกระทรวง

อุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้จัดสรรและกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละแห่งผลิตน้ำตาลทรายเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศในแต่ละฤดูการผลิตตามเหตุที่สมควร³⁷⁶

2. นโยบายซื้อขายอ้อยตามความหวานแบบ C.C.S. (Cane Commercial Sugar) ซึ่งเป็นนโยบายการซื้อขายอ้อยรูปแบบใหม่ที่มุ่งเน้นความหวานของอ้อยมาเป็นเกณฑ์สำคัญในการกำหนดราคาซื้อขาย โดยรูปแบบการซื้อขายอ้อยในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงเวลาก่อน พ.ศ. 2525 เป็นการซื้อขายอ้อยที่ให้ราคาตามน้ำหนัก ทำให้ชาวไร่อ้อยมุ่งขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อให้ได้ผลผลิตในปริมาณมาก อย่างไรก็ตามการซื้อขายอ้อยตามน้ำหนักเป็นผลเสียต่อการผลิตน้ำตาลทรายเนื่องจากการเพาะปลูกที่เน้นปริมาณโดยไม่คำนึงถึงความหวานของอ้อย ส่งผลให้น้ำตาลทรายที่ผลิตออกมาได้มีคุณภาพต่ำ ต่อมารัฐบาลได้นำนโยบายซื้อขายอ้อยตามความหวานแบบ C.C.S. มาเป็นรูปแบบในการดำเนินการซื้อขายอ้อยตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา โดยอาศัยการคำนวณจากเครื่องมือทางวิทยาศาสตร์เพื่อหาค่าความบริสุทธิ์ของอ้อยในแต่ละไร่และแปรผลออกมาเป็นค่าเปอร์เซ็นต์ C.C.S. หากอ้อยมีค่า C.C.S. ที่สูงตามเกณฑ์มาตรฐาน ชาวไร่อ้อยก็จะได้รับเงินค่าอ้อยมาก แต่หากอ้อยมีค่า C.C.S. ที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ชาวไร่อ้อยก็จะได้รับเงินน้อยลงตามอัตราส่วนที่กำหนด³⁷⁷

3. นโยบายการแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 (Sharing System 70 : 30) ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้มีจุดประสงค์เพื่อรักษาเสถียรภาพและราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและมุ่งเน้นในการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ชาวไร่และโรงงานน้ำตาลทรายอย่างเป็นธรรม อีกทั้งยังมีรูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทรายผ่านการคำนวณจากรายรับสุทธิที่ได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังต่างประเทศในแต่ละปี³⁷⁸ โดยรายรับสุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งหมดจะถูกจัดสรรให้แก่ทางชาวไร่อ้อยในอัตราส่วนร้อยละ 70 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 จะเป็นของโรงงานน้ำตาลทราย³⁷⁹ กล่าวได้ว่านโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในระยะยาว ตั้งแต่ช่วงปีการผลิต

³⁷⁶ "นโยบายการผลิต - จำหน่ายอ้อยและน้ำตาล ในฤดูการผลิต 2525/26 - 2529/30," 30 ธันวาคม 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/8, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁷⁷ อัสวิทย์ ปัทมะเวณ, *ตามรอยน้ำตาล*, 354.

³⁷⁸ "กรม. กำหนดนโยบายขายน้ำตาลช่วยชาวไร่," 29 กันยายน 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/126, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁷⁹ อัสวิทย์ ปัทมะเวณ, *ตามรอยน้ำตาล*, 354.

2525 – 2526 จนถึงช่วงปีการผลิต 2529 – 2530 ทั้งสามนโยบายดังกล่าวข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างจริงจังของรัฐบาล โดยเฉพาะปัญหาราคาอ้อยและน้ำตาลทรายที่ต้องเผชิญกับความผันผวนจนส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยตลอดจนเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอดนับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา อีกทั้งนโยบายดังกล่าวข้างต้นนี้จะกลายเป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

ในเวลาต่อมา พ.ศ. 2527 รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้ออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 โดยพระราชบัญญัตินี้ได้รับการปรับปรุงและแก้ไขมาจากพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ประกอบกับนโยบายการผลิตและการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายในระยะยาว พ.ศ. 2525 โดยรัฐบาลมีจุดประสงค์สำคัญในการออกพระราชบัญญัตินี้เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่ายอ้อย เพื่อให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทราย ตลอดจนประชาชนผู้บริโภค³⁸⁰ นอกจากนี้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย” ขึ้นมาเพื่อดำเนินการกำกับดูแลและควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยอย่างเป็นระบบ ซึ่งจุดเด่นของพระราชบัญญัตินี้คือการเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากชาวไร่อ้อยและตัวแทนจากผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามาร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริหารในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายร่วมกับหน่วยงานของรัฐ หรือเรียกว่า “ไตรภาคี”³⁸¹ ทำให้ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและร่วมมือกับทางราชการในรูปแบบของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ต้องรับผิดชอบดูแลอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบ ตั้งแต่ควบคุมการผลิตอ้อย น้ำตาลทราย การจำหน่ายทั้งภายในประเทศและการส่งออก

³⁸⁰ "พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 101, ตอนที่ 103 (8 สิงหาคม 2527): 23.

³⁸¹ พรเพ็ญ ยันตระกุล, *เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์*, 140.

ตลอดจนการจัดสรรรายได้ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละปีอีกด้วย³⁸² นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายยังได้นำนโยบายของรัฐใน พ.ศ. 2525 ทั้ง 3 นโยบาย ได้แก่ นโยบายกำหนดโควตาการผลิตน้ำตาลทรายรูปแบบใหม่ นโยบายซื้อขายอ้อยตามความหวานแบบ C.C.S. (Cane Commercial Sugar) และนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 มาปรับใช้ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอีกด้วย³⁸³

ปัจจัยประการที่สอง คือความต้องการน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มมากขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2535 โดยใน พ.ศ. 2525 องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศได้เพิ่มโควตาการส่งออกให้แก่ประเทศไทย จากเดิมที่กำหนดให้ประเทศไทยส่งออกน้ำตาลทรายปีละ 1,253,000 เมตริกตัน ได้เพิ่มปริมาณเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,382,000 เมตริกตัน³⁸⁴ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มโควตาการนำเข้าน้ำตาลทราย โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากผลผลิตน้ำตาลทรายภายในสหรัฐฯ ลดลง เพราะภัยธรรมชาติน้ำค้างแข็งที่เกิดขึ้นในรัฐฟลอริดาและรัฐเท็กซัสจนทำให้การผลิตน้ำตาลหัวบีทของสหรัฐฯ มีปริมาณการผลิตที่ลดลง ประกอบกับการบริโภคน้ำตาลทรายของสหรัฐฯ ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ (United States Department of Agriculture - USDA) จึงประกาศเพิ่มโควตาการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ จากเดิมที่กำหนดไว้ในปริมาณ 2.260 ล้านเมตริกตัน เพิ่มขึ้นเป็น 2.585 ล้านเมตริกตัน ทำให้ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญรายหนึ่งของสหรัฐฯ สามารถส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐฯ เพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ ได้กำหนดการนำเข้าน้ำตาลทรายของไทยไว้ในปริมาณ 19,170 เมตริกตัน เพิ่มขึ้นเป็น 33,912 เมตริกตัน³⁸⁵ นอกจากนี้ผลกระทบจากภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญของโลกอย่างประเทศออสเตรเลียที่เผชิญกับปัญหาภัยแล้งและประเทศคิวบาที่เผชิญกับปัญหาน้ำท่วม ได้

³⁸² สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย, 14.

³⁸³ "นโยบายการผลิต - จำหน่ายอ้อยและน้ำตาล ในฤดูการผลิต 2525/26 - 2529/30," 30 ธันวาคม 2525, 2525, ก/2/2525/106/8, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁸⁴ "องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ จัดสรรโควตาน้ำตาลส่งออกปี 2525," 17 เมษายน 2525 เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/130/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁸⁵ ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ประกาศขยายโควตานำเข้าน้ำตาลสหรัฐฯ ประจำปี 2532 เพิ่มเติม," วารสารน้ำตาล 26, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2533): 35 - 39.

ส่งผลให้การผลิตและการส่งออกน้ำตาลทรายในตลาดโลกในช่วงปีการผลิต 2532 - 2533 มีปริมาณที่ลดลงอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้นจากเดิมใน พ.ศ. 2531 ที่มีราคาน้ำตาลทรายเฉลี่ย 11.9 เซนต์ต่อปอนด์ และในเวลาต่อมาราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วใน พ.ศ. 2533 โดยเพิ่มขึ้นสูงถึง 14.6 เซนต์ต่อปอนด์³⁸⁶ จากความต้องการน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้ไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้น

จากปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวโดยมีจุดมุ่งหมายในการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้น ซึ่งภายหลังจากการศึกษาถึงการขยายตัวของโรงงานน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2525 - 2535 จะสามารถแบ่งการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไทยเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจ และการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายเอกชน

1) การขยายกำลังการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจ
รัฐบาลได้เริ่มเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศโดยการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเป็นครั้งแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2480 โดยการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลสยาม (ลำปาง)³⁸⁷ ต่อมารัฐบาลได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติมอีก 3 แห่ง ได้แก่ โรงงานน้ำตาลทรายอุดรดิตถ์ ใน พ.ศ. 2484³⁸⁸ และโรงงานน้ำตาลทรายชลบุรี ใน พ.ศ. 2499³⁸⁹ และโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี ใน พ.ศ. 2500³⁹⁰ ซึ่งตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2480 จนถึง พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่และใช้เครื่องจักรในการผลิตที่ทันสมัยทั้ง 4 แห่ง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภค

³⁸⁶ ปรีชา ฉายสุวรรณ, "ผลผลิตน้ำตาลปี 2532/33," 26, 3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2533): 25 - 30.

³⁸⁷ "โครงการอุตสาหกรรมทำน้ำตาล ตอน รัฐบาลจัดทำเองที่ลำปาง," 16 ตุลาคม 2479 - 23 มิถุนายน 2482, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, (2) สร. 0201.22.2.7/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁸⁸ "สร้างโรงงานทำน้ำตาลจังหวัดอุดรดิตถ์," 20 พฤศจิกายน 2482 - 6 มกราคม 2492, เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี, (2) สร. 0201.22.2.7/12, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁸⁹ "เรื่อง บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี," 8 กันยายน พ.ศ. 2501 - 28 มกราคม พ.ศ. 2502, เอกสารกระทรวงการคลัง, กค. 0301.11/19, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

³⁹⁰ "โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี," พ.ศ. 2505, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค 1.1.6.4/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ภายในประเทศได้อย่างเพียงพอและลดการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมารัฐบาลได้ดำเนินการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 ซึ่งแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจสาขาอุตสาหกรรมได้กำหนดเป้าหมายที่จะส่งเสริมให้เอกชนลงทุนเพื่อประกอบการอุตสาหกรรมให้มากขึ้น รวมทั้งการลงทุนจากต่างประเทศตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ โดยรัฐบาลจะไม่ตั้งกิจการอุตสาหกรรมขึ้นใหม่แข่งขันกับเอกชน แต่จะรักษาและปรับปรุงรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่แล้วในขณะนี้ให้มีสมรรถภาพดีขึ้นและมุ่งเน้นการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของผลิตภัณฑ์นั้น³⁹¹ ดังนั้นภายหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 เป็นต้นมา รัฐบาลจึงไม่ได้เข้ามาลงทุนในการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่อีกต่อไป แต่อย่างไรก็ดี ต่อมาใน พ.ศ. 2528 รัฐบาลได้เข้ามาลงทุนในโรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจที่โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรีเพียงแห่งเดียว โดยการปรับปรุงและพัฒนากำลังการผลิตน้ำตาลทรายโดยการนำเครื่องจักรหีบอ้อยและเครื่องจักรผลิตน้ำตาลทรายที่นำเข้ามาจากต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพในการหีบอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายที่ดีขึ้น ส่งผลให้โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรีสามารถรองรับการหีบอ้อยได้เพิ่มขึ้นเป็นวันละ 10,000 – 12,000 เมตริกตัน และยังสามารถผลิตน้ำตาลทรายที่มีคุณภาพดีและยังสามารถผลิตได้เป็นจำนวนมากอีกด้วย³⁹² นอกจากนี้โรงงานน้ำตาลทรายสุพรรณบุรียังได้รับการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้เป็นโรงงานน้ำตาลทรายต้นแบบที่นำนโยบายกำหนดโควตาการผลิตน้ำตาลทรายรูปแบบใหม่ นโยบายซื้อขายอ้อยตามความหวานแบบ C.C.S. (Cane Commercial Sugar) และนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 มาทดลองใช้ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นแห่งแรกอีกด้วย

2) การจัดตั้งและขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายเอกชน ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีเสถียรภาพทั้งในด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายตลอดจนการค้าน้ำตาลทรายทั้งในประเทศและต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และยังส่งผลให้เกิดการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนด้วยเช่นเดียวกัน โดยใน พ.ศ. 2528 พบว่ามีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนเพิ่มขึ้น

³⁹¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509*, 88.

³⁹² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องโครงการขยายกำลังผลิตโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี," 10 กันยายน 2528.

อีก 1 แห่ง คือโรงงานรวมเกษตรกรรมจังหวัดชัยภูมิ³⁹³ และใน พ.ศ. 2529 โรงงานน้ำตาลทรายก็มีการขยายตัวโดยมีการจัดตั้งโรงงานใหม่ขึ้นมาอีก 1 แห่ง คือโรงงานน้ำตาลรีไฟน์ซึ้งมณฑล จังหวัดสุพรรณบุรี³⁹⁴ และต่อมาในระหว่าง พ.ศ. 2532 - 2535 เนื่องจากตลาดโลกมีความต้องการน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้นได้กลายมาเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้โรงงานน้ำตาลทรายเอกชนเกิดการขยายกำลังการผลิตโดยการลงทุนซื้อเครื่องจักรหีบอ้อยและเครื่องจักรผลิตน้ำตาลทรายเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตของตนเองให้มากขึ้น ซึ่งใน พ.ศ. 2532 บริษัทรวมผลผลิตอุตสาหกรรมนครสวรรค์ จำกัด ได้ดำเนินการจัดซื้อเครื่องจักรหีบอ้อยและเครื่องจักรผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มเข้ามาในโรงงาน จนส่งผลให้บริษัทรวมผลผลิตอุตสาหกรรมนครสวรรค์ จำกัด สามารถขยายกำลังการผลิตได้มากถึง 8,800 เมตริกตันตันอ้อยต่อวัน และบริษัทน้ำตาลบุรีรัมย์ จำกัด ได้ขยายกำลังการผลิตของโรงงานโดยการลงทุนจัดซื้อเครื่องจักรหีบอ้อยและเครื่องผลิตน้ำตาลทรายเช่นเดียวกัน จนทำให้บริษัทน้ำตาลบุรีรัมย์ จำกัด สามารถขยายกำลังการผลิตได้สูงสุดถึง 7,700 เมตริกตันตันอ้อยต่อวัน³⁹⁵ นอกจากนั้นในระหว่าง พ.ศ. 2531 - 2535 พบว่ามีโรงงานน้ำตาลทรายขออนุญาตย้ายโรงงานเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตมากถึง 7 โรงงาน ดังนี้

ตารางที่ 15 การย้ายโรงงานน้ำตาลทราย ช่วงปีการผลิต 2531 - 2532 จนถึงช่วงปีการผลิต 2535 - 2536

ช่วงปีการผลิต	ชื่อโรงงาน	ที่ตั้งเดิม	ที่ตั้งใหม่	กำลังการผลิต (เมตริกตันอ้อย)	
				เดิม	ใหม่
2531 - 2532	บ้านโป่ง	นครปฐม	กำแพงเพชร	7,200	15,000
2532 - 2533	-	-	-	-	-
2533 - 2534	รวมผลอุตสาหกรรม	กาญจนบุรี	นครสวรรค์	4,338	12,000
	เกษตรผล	กาญจนบุรี	อุดรธานี	4,338	16,000
	ที.เอ็น.	เพชรบุรี	ลพบุรี	2,289	12,000
	สระบุรี	ชลบุรี	สระบุรี	3,360	12,000
	มิตรผล	ราชบุรี	สุพรรณบุรี	13,432	18,000
2534 - 2535	-	-	-	-	-

³⁹³ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย, 47.

³⁹⁴ เรื่องเดียวกัน.

³⁹⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทราย," 6 มิถุนายน 2532.

ช่วงปีการผลิต	ชื่อโรงงาน	ที่ตั้งเดิม	ที่ตั้งใหม่	กำลังการผลิต (เมตริกตันอ้อย)	
				เดิม	ใหม่
2535 - 2536	อุตสาหกรรมโคราช (ธนราช)	ราชบุรี	นครราชสีมา	9,462	18,000
รวม				44,419	103,000

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก อัมมาร สยามวาลา และคณะ, *อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537), 89.

ข้อมูลจากตารางที่ 15 แสดงให้เห็นถึงการเข้ามาลงทุนของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเอกชน โดยได้ทำการขออนุญาตย้ายสถานที่ตั้งโรงงานเดิมไปยังสถานที่แห่งใหม่ที่มีขนาดใหญ่กว่าโรงงานเดิมและได้ลงทุนจัดซื้อเครื่องจักรที่บอ้อยและเครื่องจักรผลิตน้ำตาลทรายสมัยใหม่เพื่อเพิ่มกำลังการผลิตน้ำตาลทรายที่มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น โรงงานน้ำตาลทรายของกลุ่มบ้านโป่ง (ตระกูลผาณิตพิเชฐวงศ์) ได้ทำการย้ายโรงงานน้ำตาลเกษตรผลจากจังหวัดกาญจนบุรีไปยังจังหวัดอุดรธานี และเพิ่มกำลังการผลิตจากเดิม 4,338 เมตริกตันอ้อยต่อวัน เป็น 12,000 เมตริกตันอ้อยต่อวัน และโรงงานน้ำตาลทรายของกลุ่มไทยรุ่งเรือง (ตระกูลอัษฎาธร) ได้ทำการย้ายโรงงานไทยรุ่งเรืองจากจังหวัดชลบุรีไปยังจังหวัดสระบุรี แล้วจึงเปลี่ยนชื่อเป็นโรงงานน้ำตาลทรายสระบุรี และได้เพิ่มกำลังการผลิตจากเดิม 3,360 เมตริกตันอ้อยต่อวัน เป็น 12,000 เมตริกตันอ้อยต่อวัน และโรงงานน้ำตาลของกลุ่มมิตรผล (ตระกูลว่องกุศลกิจ) ได้ทำการย้ายโรงงานน้ำตาลมิตรผลจากจังหวัดราชบุรีไปยังจังหวัดสุพรรณบุรี และได้เพิ่มกำลังการผลิตจากเดิม 13,432 เมตริกตันอ้อยต่อวัน เป็น 18,000 เมตริกตันอ้อยต่อวัน เป็นต้น³⁹⁶ เป็นที่น่าสังเกตว่าการย้ายโรงงานน้ำตาลทรายระหว่าง พ.ศ. 2531 – 2536 จะย้ายไปยังสถานที่ที่ใกล้แหล่งเพาะปลูกในเขตภาคกลางตอนบนเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการย้ายสถานที่ตั้งและตั้งโรงงานน้ำตาลทรายใหม่ที่ประกาศออกมาในวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2532 ที่ระบุว่าอนุญาตให้โรงงานน้ำตาลทรายสามารถขยายกำลังการผลิตได้ตามความเหมาะสมของปริมาณอ้อยในเขตที่ตั้งใหม่³⁹⁷ สะท้อนให้เห็นว่าพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในเขตภาคกลางตอนบนได้กลายมาเป็นพื้นที่ที่สำคัญแห่งใหม่สำหรับการเพาะปลูกอ้อยเพื่อป้อนเข้าสู่โรงงานน้ำตาลทราย อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นว่าเขตภาคกลางตอนบนเป็นแหล่งเพาะปลูกอ้อยขนาดใหญ่ที่สามารถรองรับการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนได้อีกด้วย

³⁹⁶ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, *อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย*, 87 - 89.

³⁹⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการย้ายสถานที่ตั้งและตั้งโรงงานน้ำตาลทรายใหม่และการพิจารณาทบวณมติคณะรัฐมนตรี," 10 ตุลาคม 2532.

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วง พ.ศ. 2525 – 2535 นอกจากจะมีการเข้ามาลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ของเอกชน และการขยายกำลังการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกของโรงงานน้ำตาลทรายภายในประเทศแล้ว ยังพบว่ามีเข้ามาลงทุนของรัฐและเอกชนเพื่อจัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายอีกด้วย โดยในช่วง พ.ศ. 2525 – 2535 ปรากฏว่ามีการลงทุนของรัฐและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนได้เข้ามาลงทุนจัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายมากถึง 5 บริษัท ยกตัวอย่างเช่น บริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งใน พ.ศ. 2525 ภายใต้ความร่วมมือระหว่างชาวไร่อ้อย โรงงานน้ำตาลทราย และกระทรวงอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกน้ำตาลทรายดิบโควต้า ข. และต่อมาใน พ.ศ. 2527 สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยได้จัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลสยาม จำกัด ขึ้นมาเพื่อดำเนินธุรกิจการค้าส่งออกน้ำตาลทรายภายในสมาคม และใน พ.ศ. 2534 กลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายกว้างสู่นหรีได้ลงทุนจัดตั้งบริษัทเค. เอส. แอล. จำกัด เพื่อส่งออกน้ำตาลทรายของกลุ่มตนเองไปยังตลาดโลก เป็นต้น³⁹⁸

กล่าวได้ว่าการเข้ามาลงทุนของรัฐวิสาหกิจและเอกชนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2535 ได้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวทั้งในด้านการผลิตน้ำตาลทรายและการส่งออกไปยังต่างประเทศที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี ตามข้อมูลดังนี้

ตารางที่ 16 สถิติการผลิตและการส่งออกของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2522 -2526 จนถึงช่วงปีการผลิต 2534 - 2535

ช่วงปีการผลิต	พื้นที่เพาะปลูกอ้อย (พันไร่)	ผลผลิตอ้อย (พันเมตริกตัน)	จำนวนโรงงาน	ผลผลิตน้ำตาลทราย (พันเมตริกตัน)	การส่งออกน้ำตาลทราย (พันเมตริกตัน)
2525 - 2526	4,082	23,916	43	2,216	1,968.6
2526 - 2527	3,552	23,087	44	2,214	1,206.0
2527 - 2528	3,805	25,053	45	2,469	1,709.5
2528 - 2529	3,861	23,999	46	2,480	1,961.8
2529 - 2530	3,464	24,441	46	2,535	1,971.5
2530 - 2531	3,751	27,189	46	2,591	1,880.2
2531 - 2532	4,130	36,696	46	3,898	2,974.8
2532 - 2533	4,560	33,560	46	3,349	2,382.4
2533 - 2534	5,283	40,441	46	3,831	2,715.1

³⁹⁸ สุภัทรา น. วรณพิน และพวงเพชร สุรัตนกวีกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย",

ช่วงปีการผลิต	พื้นที่เพาะปลูก อ้อย (พันไร่)	ผลผลิตอ้อย (พันเมตริกตัน)	จำนวน โรงงาน	ผลผลิตน้ำตาล ทราย (พันเมตริกตัน)	การส่งออก น้ำตาลทราย (พันเมตริกตัน)
2534 - 2535	6,060	47,505	46	4,884	3,517.4

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, “พื้นที่เพาะปลูกอ้อย ผลผลิตอ้อย และผลผลิตน้ำตาลของไทย พ.ศ. 2523/24 – 2535/36, 2536. และ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, “ปริมาณและข้อมูลการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก”, 2538. และ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, **อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย**, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537), 81, 87 และ 184.

จากข้อมูลทางสถิติที่รวบรวมมาในตารางที่ 16 แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยทั้งในด้านการผลิตรวมไปถึงด้านการส่งออกตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2525 – 2526 จนถึงช่วงปีการผลิต 2534 - 2535 นับตั้งแต่ภายหลังจากการประกาศใช้แผนนโยบายของรัฐบาลเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2525 – 2526 มีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศเป็นจำนวนทั้งสิ้น 4 ล้านไร่เศษ สามารถผลิตอ้อยเพื่อป้อนสู่โรงงานได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 23,916,000 เมตริกตัน³⁹⁹ และมีจำนวนโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศ 43 แห่ง⁴⁰⁰ และสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 2.216 ล้านเมตริกตัน⁴⁰¹ ซึ่งผลผลิตน้ำตาลทรายในช่วงปีการผลิตดังกล่าวได้ส่งออกไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1.967 ล้านเมตริกตัน⁴⁰² ซึ่งปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นเป็นผลมาจากองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศได้เพิ่มโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายให้แก่ประเทศไทยเพิ่มขึ้น

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2527 – 2528 ซึ่งเป็นช่วงปีการผลิตแรกหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ปรากฏว่ามีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศเพิ่มขึ้นประมาณ 3.805 ล้านไร่หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.65 และมีการผลิตอ้อยที่เพิ่มมากขึ้น

³⁹⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, “พื้นที่ปลูกอ้อย ผลผลิตอ้อย และผลผลิตน้ำตาลของไทย พ.ศ. 2523/24 - 2535/36,” 2536.

⁴⁰⁰ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, **อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย**, 87.

⁴⁰¹ เรื่องเดียวกัน, 81.

⁴⁰² สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, “ปริมาณและข้อมูลการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก,” 2538.

เป็นจำนวนทั้งสิ้น 25 ล้านเมตริกตันเศษ⁴⁰³ นอกจากนั้นในช่วงปีการผลิตดังกล่าวยังมีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นอีก 1 แห่ง คือโรงงานรวมเกษตรกรอุตสาหกรรม จังหวัดชัยภูมิ⁴⁰⁴ ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีศักยภาพในการผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2.469 ล้านเมตริกตัน⁴⁰⁵ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 10.33 และสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1.7 ล้านเมตริกตันเศษ⁴⁰⁶ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 29.45 โดยสาเหตุที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2527 – 2528 เกิดการขยายตัวส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีแนวทางในการผลิตรวมทั้งการส่งออกที่แน่นอนและมีเสถียรภาพมากขึ้น อันเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่บรรดาผู้ผลิตทั้งชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทราย และสาเหตุที่สำคัญอีกประการคือราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกในช่วงเวลาดังกล่าวที่เพิ่มขึ้นจากเดิมใน พ.ศ. 2526 ที่มีราคาจำหน่ายเฉลี่ย 4,098 บาทต่อเมตริกตัน ต่อมาใน พ.ศ. 2527 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกได้เพิ่มขึ้นเป็น 4,154 บาทต่อเมตริกตัน⁴⁰⁷ ด้วยราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มมากขึ้นจึงกลายเป็นแรงจูงใจสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้บรรดาผู้ผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเพิ่มกำลังการผลิตมากยิ่งขึ้น

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2528 – 2529 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกได้เข้าสู่ภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดอีกครั้ง อันเนื่องมาจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้ที่มีราคาน้ำตาลทรายเพิ่มสูงขึ้นจนเป็นผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั่วโลกต่างแข่งขันการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อส่งออกไปยังตลาดโลกเป็นจำนวนมากจนกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่ลดลง⁴⁰⁸ แต่อย่างไรก็ดี อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังคงมีการพัฒนาและมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านเพาะปลูกอ้อยที่มีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกที่เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 3.861 ล้านไร่ และมี

⁴⁰³ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "พื้นที่ปลูกอ้อย ผลผลิตอ้อย และผลผลิตน้ำตาลของไทย พ.ศ. 2523/24 - 2535/36," 2536.

⁴⁰⁴ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย, 47.

⁴⁰⁵ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย, 81.

⁴⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, 157.

⁴⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, 97.

⁴⁰⁸ "ภาวะน้ำตาลอ้อยแก่ ผลผลิตเกินเป้าหมาย ตลาดโลกราคาตกต่ำ," 1 เมษายน 2528, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528, ก/2/2528/29/6, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ปริมาณการผลิตอ้อยได้เป็นจำนวนเกือบ 24 ล้านเมตริกตัน⁴⁰⁹ อีกทั้งโรงงานน้ำตาลทรายก็มีการขยายตัวโดยมีการจัดตั้งโรงงานใหม่ขึ้นมาอีก 1 แห่ง คือโรงงานน้ำตาลรีไฟน์ชัมมงคลจังหวัดสุพรรณบุรี⁴¹⁰ จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีโรงงานน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 45 แห่ง⁴¹¹ และยังสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2.469 ล้านเมตริกตัน⁴¹² นอกจากนี้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1.709 ล้านเมตริกตันเศษ⁴¹³

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่ดำเนินงานตามแนวทางตามที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้กำหนด และการดำเนินงานตามแผนการขยายตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศ เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศและอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ ตลอดจนการสนับสนุนในด้านการค้ำน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศ ได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2529 – 2530 เป็นต้นมา เริ่มมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้นและมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด นอกเหนือจากการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐแล้ว สาเหตุที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีการพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพมากขึ้นคือ บรรดาชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเริ่มปรับตัวเข้ากับโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายรูปแบบใหม่มากขึ้น ส่งผลให้มีการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังได้รับการพัฒนาการผลิตจากการสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย จนส่งผลให้ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ได้ในแต่ละช่วงปีการผลิตมีคุณภาพที่ดีขึ้น โดยพิจารณาจากค่าความหวานของอ้อยหรือ C.C.S. ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละช่วงปีการผลิต ซึ่งผลจากการสำรวจของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายพบว่าอ้อยทั่วประเทศที่ส่งเข้าหีบในโรงงานน้ำตาลทรายของรัฐวิสาหกิจในช่วงปีการผลิต 2526 – 2527 มีค่าความหวานของอ้อยโดยเฉลี่ย 10.40 C.C.S. ต่อมา

⁴⁰⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "พื้นที่ปลูกอ้อย ผลผลิตอ้อย และผลผลิตน้ำตาลของไทย พ.ศ. 2523/24 - 2535/36," 2536.

⁴¹⁰ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย, 47.

⁴¹¹ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย, 87.

⁴¹² เรื่องเดียวกัน, 81.

⁴¹³ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณและข้อมูลการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก," 2538.

ในช่วงปีการผลิต 2527 – 2528 ปรากฏว่าค่าความหวานของอ้อยเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึง 10.59 C.C.S.⁴¹⁴ ซึ่งค่าความหวานของอ้อยที่มีค่าเฉลี่ยที่เพิ่มสูงขึ้น จะส่งผลต่อเนื่องถึงการผลิตน้ำตาลทรายที่ได้คุณภาพมากยิ่งขึ้นและยังส่งผลให้ต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายลดลง

ต่อมาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงทศวรรษที่ 2530 เกิดการขยายตัวอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการค้าส่งออกน้ำตาลทรายของไทยที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยใน พ.ศ. 2532 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศเพิ่มโควตาการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศมากขึ้น โดยมีสาเหตุมาจากผลผลิตน้ำตาลทรายภายในสหรัฐฯ ใน พ.ศ. 2532 มีปริมาณลดลงเพราะภัยธรรมชาติ น้ำค้างแข็งที่เกิดขึ้นในรัฐฟลอริดาและรัฐเท็กซัสจนทำให้การผลิตน้ำตาลหัวปีของสหรัฐฯ มีปริมาณการผลิตที่ลดลง ประกอบกับการบริโภคน้ำตาลทรายของสหรัฐฯ ที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นกระทรวงเกษตรสหรัฐฯ (United States Department of Agriculture - USDA) จึงประกาศเพิ่มโควตาการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลน จากเดิมที่กำหนดไว้ในปริมาณ 2.260 ล้านเมตริกตัน เพิ่มขึ้นเป็น 2.585 ล้านเมตริกตัน ทำให้ประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญรายหนึ่งของสหรัฐฯ สามารถส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังสหรัฐฯ เพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่กระทรวงเกษตรสหรัฐฯ ได้กำหนดการนำเข้าน้ำตาลทรายของไทยไว้ในปริมาณ 19,170 เมตริกตัน เพิ่มขึ้นเป็น 33,912 เมตริกตัน⁴¹⁵ นอกจากนี้ผลกระทบจากภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญของโลกอย่างประเทศออสเตรเลียที่ต้องเผชิญกับปัญหาภัยแล้งและประเทศคิวบาที่ต้องเผชิญกับปัญหาน้ำท่วม จนส่งผลให้การผลิตและการส่งออกน้ำตาลทรายในตลาดโลกในช่วงปีการผลิต 2532 - 2533 มีปริมาณที่ลดลงอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้นจากเดิมใน พ.ศ. 2531 ที่มีราคาน้ำตาลทรายเฉลี่ย 11.9 เซนต์ต่อปอนด์ และในเวลาต่อมาราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วใน พ.ศ. 2533 โดยเพิ่มขึ้นสูงถึง 14.6 เซนต์ต่อปอนด์⁴¹⁶ ด้วยปัญหาด้านการผลิตน้ำตาลทรายที่ต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติในแต่ละประเทศจนส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ลดลง แต่อย่างไรก็ดี อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2532 –

⁴¹⁴ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, *ขนาดอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย*, 184.

⁴¹⁵ ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ประกาศขยายโควตาการนำเข้าน้ำตาลสหรัฐฯ ประจำปี 2532 เพิ่มเติม," *วารสารน้ำตาล* 26, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2533): 35 - 39.

⁴¹⁶ ปรีชา ฉายสุวรรณ, "ผลผลิตน้ำตาลปี 2532/33," *วารสารน้ำตาล* 26, 3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2533): 25 - 30.

2533 ไม่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติเหมือนกับประเทศออสเตรเลียและคิวบา อีกทั้งความต้องการน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้น จึงส่งผลให้ไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้น โดยใน พ.ศ. 2533 ไทยสามารถสร้างรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เป็นจำนวนมากถึง 17,948 ล้านบาท⁴¹⁷ ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2533 – 2534 และในช่วงปีการผลิต 2534 – 2535 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกยังคงมีแนวโน้มที่สูงขึ้นจึงส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยในช่วงปีการผลิต 2530 – 2531 ประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศรวม 3.751 ล้านไร่ และมีผลผลิตอ้อยเป็นจำนวน 27.189 ล้านเมตริกตัน ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2533 – 2534 และในช่วงปีการผลิต 2534 – 2535 ได้มีการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มมากขึ้นเป็น 5.283 ล้านไร่ และ 6.060 ล้านไร่ ตามลำดับ และส่งผลให้สามารถผลิตอ้อยได้เพิ่มมากขึ้นกว่า 40 ล้านเมตริกตัน และ 47.5 ล้านเมตริกตัน ตามลำดับ⁴¹⁸ และผลจากการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและผลผลิตอ้อยได้ส่งผลต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน โดยในช่วงปีการผลิต 2530 – 2531 โรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศจำนวน 46 แห่ง สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนกว่า 2.5 ล้านเมตริกตัน ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2533 – 2534 และช่วงปีการผลิต 2534 – 2535 โรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนกว่า 3.8 ล้านเมตริกตัน และ 4.88 เมตริกตัน ตามลำดับ⁴¹⁹

กล่าวได้ว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2535 เกิดจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือนโยบายการผลิตและการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายในระยะยาว ตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2525 – 2526 จนถึงช่วงปีการผลิต 2529 – 2530 และพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้รับการปรับปรุงและถูกพัฒนาไปอย่างมีเสถียรภาพมากขึ้น และปัจจัยประการที่สองคือความต้องการน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มมากขึ้น ระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2535 ที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวทั้งในด้านการผลิตที่มีการเข้ามาลงทุนของรัฐวิสาหกิจและเอกชนเพื่อ

⁴¹⁷ ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ไทยส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายต่างประเทศในปี 2533," 27, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2534): 23.

⁴¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "พื้นที่ปลูกอ้อย ผลผลิตอ้อย และผลผลิตน้ำตาลของไทย พ.ศ. 2523/24 - 2535/36," 2536.

⁴¹⁹ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, *อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย*, 81.

เพิ่มกำลังการผลิตน้ำตาลทรายที่มุ่งเน้นการส่งออกไปยังต่างประเทศเป็นสำคัญ นอกจากนี้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่สนับสนุนในด้านการพัฒนาคุณภาพการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย จึงทำให้ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายได้รับการพัฒนาในด้านการผลิตจนส่งผลให้ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายมีคุณภาพที่ดียิ่งขึ้นและสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้อย่างเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ ตลอดจนมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี

3.3.2 การขยายกำลังการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2536 – 2557

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2536 – 2557 ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ยกเอกชนได้เข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงเวลาดังกล่าวกลับไม่พบหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงการเข้ามาลงทุนเพื่อขยายกิจการของรัฐวิสาหกิจ จากการวิเคราะห์สามารถอธิบายได้ว่าการที่รัฐบาลเข้ามาลงทุนในโรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจนับตั้งแต่ พ.ศ. 2480 จนถึง พ.ศ. 2525 นั้นมีจุดประสงค์เพื่อการผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ อีกทั้งโรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจยังเป็นโรงงานต้นแบบที่ต้องรับนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องในด้านการผลิตน้ำตาลทรายรูปแบบใหม่มาทดลองและปรับใช้เป็นแห่งแรก จากนั้นรัฐบาลจึงจะดำเนินการบังคับใช้กับผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของเอกชนเป็นลำดับถัดไป ด้วยเหตุนี้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา ได้รับการพัฒนารูปแบบการผลิตและการค้าอย่างเป็นระบบภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐและอยู่ภายใต้กรอบการพัฒนาของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีเสถียรภาพทั้งในด้านการผลิตและการค้าทั้งภายในและต่างประเทศมากขึ้น และยังส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก็ได้รับการพัฒนาจนกลายเป็นอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้รัฐบาลไม่ได้เข้ามาลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มกำลังการผลิตเพิ่มเติม แต่ปล่อยให้ภาคเอกชนได้เข้ามาแข่งขันในการขยายกำลังการผลิตที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อได้ศึกษาข้อมูลพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการขยายกำลังการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชน ระหว่าง พ.ศ. 2536 – 2557 ประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

ปัจจัยประการแรก คือการส่งออกน้ำตาลทรายภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) พ.ศ. 2535 โดยความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดตั้งเพื่อส่งเสริมการค้าของประเทศสมาชิกอาเซียนให้เป็นอย่างเสรี และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียนในเวทีโลกโดยการลดและยกเลิกภาษี รวมไปถึงอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีระหว่างกันเพื่อเสริมสร้างให้อาเซียนเป็นตลาดขนาดใหญ่ และมีประสิทธิภาพในการแข่งขันในตลาดโลก⁴²⁰ อย่างไรก็ตามความเป็นมาของความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) เป็นผลสืบเนื่องมาจากประเทศในสมาชิกอาเซียนตระหนักถึงภาวะทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และสมาชิกในแต่ละประเทศต่างมีความต้องการร่วมมือทางด้านการค้าและอุตสาหกรรมเพื่อเสริมสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้⁴²¹ แต่อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีความพยายามที่จะจัดทำข้อตกลงทางเศรษฐกิจอยู่หลายครั้งจนในที่สุดประเทศสมาชิกอาเซียนก็ได้บรรลุความตกลงเขตการค้าเสรีในวาระการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 27 - 29 มกราคม พ.ศ. 2535 ที่ประเทศสิงคโปร์ โดยนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีของไทยในขณะนั้นได้เสนอเรื่องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนต่อที่ประชุมอีกครั้ง ซึ่งในครั้งนี้เหล่าผู้นำอาเซียนได้มีมติเห็นชอบกับแนวคิดดังกล่าวและได้มีการลงนามจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยข้อตกลงในเขตการค้าเสรีอาเซียนจะกำหนดทำให้การค้าขายสินค้าภายในอาเซียนให้เป็นอย่างเสรี และมีการคิดอัตราภาษีในระดับที่ต่ำและปราศจากข้อกำหนดตลอดจนการลดอุปสรรคทางการค้า ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศสมาชิกมีต้นทุนการผลิตสินค้าที่ลดลง อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มปริมาณการค้าในภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและมั่นคงมากยิ่งขึ้น⁴²² ซึ่งต่อมาภายหลังจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนสำเร็จลงแล้วใน พ.ศ. 2535 ต่อมาประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมกันจัดตั้งความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับ ได้แก่ ความตกลงแม่บทว่าด้วยการขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียน (Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation - EAEC) และความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีพิเศษที่เท่ากันสำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน

⁴²⁰ ธีรยุทธ ปักษา, "ปัญหาข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียน: ศึกษาจากกรณีโปรตอนและคดีข้าว," **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ** 8, 1 (มกราคม - มิถุนายน 2560): 163.

⁴²¹ ปราณี จิตกรณกิจศิลป์, **ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรมภายในอาเซียน และระหว่างไทยกับอาเซียน** (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2531), 1 - 9.

⁴²² พัชร นิยมศิลป์, **เขตการค้าเสรีอาเซียน**, เข้าถึงเมื่อ 4 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เขตการค้าเสรีอาเซียน>.

(Agreement on the Common Effective Preferential Tariff - CEPT) ซึ่งความตกลงทั้งสองมีจุดมุ่งหมายสำคัญโดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องร่วมกันลดอัตราภาษีการค้าระหว่างกันให้เหลือร้อยละ 0 ถึงร้อยละ 5 และกำหนดให้มีการดำเนินการเจรจาตกลงและแก้ไขพิธีสารต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้นภายใน พ.ศ. 2558⁴²³ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community - AEC) กล่าวได้ว่าการเข้าร่วมความตกลงเขตการค้าอาเซียนของประเทศไทยและการดำเนินนโยบายลดอัตราภาษีการค้าของประเทศสมาชิกอาเซียนดังที่กล่าวไปข้างต้น จะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่จะสามารถผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้นจนส่งผลให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญของอาเซียน

ปัจจัยประการที่สอง คือการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) พ.ศ. 2538 ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ในรอบการประชุม GATT ครั้งที่ 8 หรือรอบอุรุกวัยใน พ.ศ. 2538 โดยสาระสำคัญของการประชุม GATT ในวาระดังกล่าวประเทศสมาชิกโดยเฉพาะประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงว่าด้วยเกษตร ดังนี้

1. การเปิดตลาดการค้าเสรี โดยให้ประเทศสมาชิกเปิดตลาดการค้าและดำเนินการลดภาษีศุลกากรสินค้าเกษตรทุกรายการและทุกประเทศ ซึ่ง GATT กำหนดให้กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วต้องลดภาษีศุลกากรการค้าเกษตรลงขั้นต่ำร้อยละ 5 ภายในระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2538 - 2543) และในส่วนของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ให้ลดภาษีศุลกากรการค้าเกษตรลงขั้นต่ำร้อยละ 10 ภายในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2538 - 2547) อีกทั้งประเทศสมาชิกต้องยกเลิกมาตรการนำเข้า การกำหนดโควต้า ตลอดจนมาตรการอื่น ๆ ที่เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า และเปลี่ยนแปลงมาตรการจำกัดการนำเข้าให้เป็นมาตรการกำหนดโควต้าการนำเข้าขั้นต่ำ โดย GATT กำหนดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องมีการนำเข้าสินค้าเกษตรเป็นจำนวนร้อยละ 3 - 5 ของปริมาณการบริโภคภายใน

⁴²³ ธีรยุทธ ปักษา, "ปัญหาข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียน: ศึกษาจากกรณีโปรตอนและคดีข้าว," วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ 8, 1 (มกราคม - มิถุนายน 2560): 164.

2. มาตรการลดการอุดหนุนภายใน โดยให้ประเทศสมาชิกต้องลดการอุดหนุนภายในที่มีผลต่อการบิดเบือนการค้า โดย GATT กำหนดให้กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วลดการอุดหนุนภายในลงร้อยละ 20 ภายในระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2538 - 2543) และกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาให้ลดการอุดหนุนภายในลงร้อยละ 13.3 ภายในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2538 - 2547) แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีมาตรการอุดหนุนภายในประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเกษตรกรและไม่ส่งผลต่อการบิดเบือนทางการค้า เช่น มาตรการอุดหนุนภายในประเทศเพื่อการค้นคว้าวิจัย มาตรการอุดหนุนภายในประเทศเพื่อการพัฒนาาระบบสาธารณสุขขั้นพื้นฐานให้แก่เกษตรกร และมาตรการอุดหนุนภายในประเทศเพื่อการประกันรายได้ให้แก่เกษตรกร เป็นต้น จะได้รับข้อยกเว้นไม่ต้องลดการอุดหนุนภายในตามที่ GATT กำหนด
3. มาตรการลดการอุดหนุนส่งออก เป็นมาตรการใหม่ที่ถูกกำหนดขึ้นมาภายหลังจากการเจรจาของ GATT ในรอบอุรุกวัย และเป็นมาตรการที่ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดย GATT จะกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องลดปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรลงเหลือร้อยละ 21 และต้องลดเงินอุดหนุนการส่งออกร้อยละ 36 ภายในระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2538 - 2543) และประเทศที่กำลังพัฒนาต้องลดปริมาณการส่งออกสินค้าเกษตรลงเหลือร้อยละ 14 และต้องลดเงินอุดหนุนส่งออกร้อยละ 24 ภายในระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2538 - 2547)⁴²⁴

ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของ GATT จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ GATT ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา⁴²⁵ อย่างไรก็ตามประเทศไทยยังได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ถูกจัดตั้งขึ้นหลังจากการเจรจาของ GATT ในรอบอุรุกวัยด้วยเช่นกัน⁴²⁶ โดยการค้าดำเนินงานของ WTO จะครอบคลุมไปถึงพันธกรณีที่ GATT ในรอบอุรุกวัยได้กำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ

⁴²⁴ พัลลภา เพชรวรกุล, "การศึกษาผลกระทบของมาตรการเปิดเสรีสินค้าเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลกที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), 78 - 80.

⁴²⁵ จินตนา เชนผล, "การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย", 59.

⁴²⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, **ความเป็นมาองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)**, เข้าถึงเมื่อ 5 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก

https://www.stou.ac.th/study/services/sec/60340/wto_mean.html.

WTO มีหน้าที่เป็นผู้ดูแลและควบคุมการค้าระหว่างประเทศสมาชิกตามพันธกรณี GATT รวมไปถึงพันธกรณีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านการค้าระหว่างประเทศ รวมไปถึงเป็นองค์การที่คอยติดต่อประสานงานและเป็นองค์การที่คอยเจรจาตัดสินในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกในประเด็นการปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ตลอดจนความขัดแย้งด้านการค้าระหว่างประเทศ⁴²⁷ ซึ่งผลจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ GAT จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมาตรการลดการอุดหนุนภายในและมาตรการลดการอุดหนุนการส่งออก ซึ่งจะนำไปสู่เหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศในเวลาต่อมา

ปัจจัยประการที่สาม คือนโยบายของรัฐที่สนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายระหว่าง พ.ศ. 2547 – 2549 สืบเนื่องมาจากใน พ.ศ. 2547 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการชะลอตัวทั้งในด้านการผลิตและการส่งออก รัฐบาลจึงได้จัดทำโครงการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยยากจนในเขตพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ บุรีรัมย์ มหาสารคาม ชัยภูมิ อุตรธานี และหนองคาย โดยการจัดรถบรรทุกจำนวน 55 คัน เพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยในการขนส่งอ้อยเข้าหีบไปยังโรงงานน้ำตาลทราย เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายทั้งค่าจ้างตัดอ้อยและค่าขนส่ง⁴²⁸ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ออกนโยบายจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาพิเศษให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก ใน พ.ศ. 2547 เพื่อเป็นการส่งเสริมให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าหันมาใช้น้ำตาลทรายที่ผลิตได้ภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น⁴²⁹ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้มีนโยบายปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจ ใน พ.ศ. 2549 กล่าวคือน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศถูกตรึงราคาให้อยู่ในอัตราคงที่ในราคา กิโลกรัมละ 12 – 13 บาท มาอย่างยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2524⁴³⁰ ด้วยสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมไปถึงต้นทุนในการผลิตอ้อย

⁴²⁷ กระทรวงการต่างประเทศ, องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO), เข้าถึงเมื่อ 5 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bcc2715e39c306000a368?cate=5d5bcb4e15e39c3060006872>.

⁴²⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยยากจน," 8 มิถุนายน 2547.

⁴²⁹ "ประกาศคณะกรรมการน้ำตาลทราย ที่ 1/2547 เรื่อง กำหนดราคาน้ำตาลทรายที่จะจำหน่ายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 10 ง (26 มกราคม 2547): 30.

⁴³⁰ พรเพ็ญ อ้นตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, 140.

และน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นและไม่สัมพันธ์ต่อราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่รัฐบาลประกาศตรึงราคาไว้ ในเวลาต่อมา พ.ศ. 2549 กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีมติพิจารณาการเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศจากเดิมที่รัฐบาลกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในราคา กิโลกรัมละ 12 บาท เพิ่มขึ้นเป็นราคา กิโลกรัมละ 14 บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จากเดิมที่กำหนดให้จำหน่ายในราคา กิโลกรัมละ 13 บาท เพิ่มขึ้นเป็นราคา กิโลกรัมละ 15 บาท ซึ่งราคาที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ทางกระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาแล้วว่าเป็นราคาจำหน่ายเหมาะสมและสอดคล้องต่อต้นทุนการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และยังเป็นกรเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวไร้อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายตลอดจนกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายอีกช่องทางหนึ่ง อีกทั้งยังการปรับราคาจำหน่ายตามกลไกทางเศรษฐกิจซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วว่าผู้บริโภคภายในประเทศจะไม่ได้รับผลกระทบมากนัก⁴³¹ โดยมติจากคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและอนุมัติการปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในประเทศตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้เสนอ และได้มีหนังสือแจ้งไปยังจังหวัดต่าง ๆ โดยกำหนดให้ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ให้ผู้ค้าปลีกในแต่ละจังหวัดจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในราคาไม่เกิน กิโลกรัมละ 17 บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์ไม่เกิน กิโลกรัมละ 18 บาท โดยราคาที่กำหนดดังกล่าวเป็นราคาที่รวมค่าขนส่ง ค่าบรรจุภัณฑ์ ตลอดจนภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว⁴³² ซึ่งนโยบายการปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศดังกล่าวจะส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มฟื้นตัวมากขึ้น

ปัจจัยประการที่สี่คือภาวะน้ำตาลทรายในตลาดโลกขาดแคลนในช่วง พ.ศ. 2551

- 2552 โดยมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากปัญหาภัยแล้งที่ส่งผลกระทบต่อประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทรายทั่วโลกที่มีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายที่ลดลงและมีปริมาณขาดดุลรวมแล้วกว่า 7.78 ล้านเมตริกตัน นอกจากนี้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 16.68 เซนต์ต่อปอนด์⁴³³ ซึ่งปัญหาภัยแล้งดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ดี ด้วยราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้นจึงได้กลายเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ชาวไร่

⁴³¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ," 7 มีนาคม 2549.

⁴³² "ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ จังหวัดเพชรบุรี," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123, ตอนพิเศษ 94 ง (6 กันยายน 2549): 29 - 30.

⁴³³ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2551 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2552), 51 - 53.

อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายหันมาเพิ่มปริมาณการผลิตเพื่อการส่งออกน้ำตาลทรายไปจำหน่ายยังตลาดโลกมากขึ้น

จากปัจจัยทั้งสี่ประการดังกล่าวไปทั้งหมด จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2536 – 2557 เกิดการขยายตัวในด้านการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้น ดังข้อมูลต่อไปนี้

ตารางที่ 17 ปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ระหว่างช่วงปีการผลิต 2535 – 2536 จนถึงช่วงปีการผลิต 2544 – 2545

ช่วงปีการผลิต	ปริมาณอ้อยที่ผลิตได้ (พันเมตริกตัน)	จำนวนโรงงาน น้ำตาลทราย	ปริมาณน้ำตาลทราย ที่ผลิตได้ (พันเมตริกตัน)
2535 – 2536	39,827	46	1,623
2536 – 2537	37,823	46	1,918
2537 – 2538	50,597	46	2,636
2538 – 2539	57,974	46	2,849
2539 – 2540	56,394	46	2,574
2540 – 2541	42,201	46	4,094
2541 – 2542	50,059	46	5,192
2542 – 2543	53,129	46	5,520
2543 – 2544	48,652	46	4,982
2544 – 2545	59,493	46	6,141

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับมาจาก สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, “รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2540/2541 จนถึงช่วงปีการผลิต 2544/2545 ฉบับปิดหีบ (สมบูรณ์)”, 2541. – 2545.

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงปีการผลิต 2536 – 2537 จนถึงช่วงปีการผลิต 2538 – 2539 ปรากฏว่ามีการขยายตัวทั้งในด้านการผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดการขยายตัวนั้นเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลไทยตัดสินใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกในความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area - AFTA) ใน พ.ศ. 2535 และการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) ใน พ.ศ. 2538 ซึ่งความตกลงทั้งสองประการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายสำคัญในเรื่องการลดอัตราภาษีการค้าตลอดจนการลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2536 ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีการ

นำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศไทยมากที่สุดคือ ประเทศมาเลเซีย ที่มีปริมาณการนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศไทยเป็นจำนวน 206,976 เมตริกตันเศษ รองลงมาคือประเทศอินโดนีเซียและประเทศเวียดนามที่มีการนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศไทยเป็นจำนวน 141,230 เมตริกตัน และ 21,500 เมตริกตัน ตามลำดับ และต่อมาใน พ.ศ. 2538 พบว่าประเทศสมาชิกอาเซียนมีการนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศไทยเพิ่มขึ้น โดยประเทศอินโดนีเซียนำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศไทยเป็นจำนวนมากที่สุดถึง 307,000 เมตริกตัน รองลงมาคือประเทศมาเลเซียและประเทศฟิลิปปินส์ที่นำเข้าน้ำตาลทรายจากประเทศไทยเพิ่มขึ้นมากถึง 284,494 เมตริกตันเศษ และ 184,531 เมตริกตัน ตามลำดับ⁴³⁴ นอกจากนี้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังได้รับการพัฒนาภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่ดำเนินงานตามแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งในด้านพัฒนาการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างเป็นระบบ ตลอดจนการวางแผนขยายตลาดน้ำตาลทรายภายในประเทศเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศและอุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ เพื่อก่อให้เกิดการขยายตัวด้านการค้ำน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศ จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น และส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวในด้านการผลิตอย่างต่อเนื่อง โดยข้อมูลจากตารางที่ 17 ที่ชี้ให้เห็นว่าในช่วงปีการผลิต 2535 – 2536 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณการผลิตอ้อยได้เป็นจำนวนเกือบ 40 ล้านเมตริกตัน และมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1.623 ล้านเมตริกตัน และช่วงปีการผลิตต่อมาก็มีปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะในช่วงปีการผลิต 2538 – 2539 ที่มีการผลิตอ้อยในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้นเกือบ 58 ล้านเมตริกตัน และมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2.849 ล้านเมตริกตัน⁴³⁵

ต่อมาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2539 – 2540 มีแนวโน้มในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ลดลงและเข้าสู่ภาวะชบเซา เนื่องจากผลกระทบของวิกฤตทางเศรษฐกิจต้มยำกุ้งใน พ.ศ. 2540 โดยวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 รัฐบาลในสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธได้ประกาศลอยตัวค่าเงินบาท จึงส่งผลให้ค่าเงินบาทอ่อนตัวอย่างรวดเร็วจากเดิมประมาณ 25.60 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 28.75 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ และค่าเงินบาทได้อ่อนค่าสุดถึง 55 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ภายในเวลาเพียง 24 ชั่วโมง ซึ่งการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทของ

⁴³⁴ อัสวิทย์ ปัทมเวณู, ตามรอยน้ำตาล, 363.

⁴³⁵ พรเพ็ญ อ้นตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, 142 - 143.

รัฐบาลดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรงและทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องทางการเงิน และทำให้ธุรกิจเอกชนภายในประเทศ เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ อุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ ภายในประเทศ และสถาบันการเงินได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จนส่งผลให้กิจการหลายแห่งต้องปิดตัวลง⁴³⁶ โดยในกรณีของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก็ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน เนื่องจากธนาคารหลายแห่งได้ออกมาตรการชะลอและระงับการใช้สินเชื่อในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย จนทำให้โรงงานน้ำตาลทรายต้องประสบกับปัญหาหนี้สินจำนวนมากทั้งในส่วนเงินลงทุนและหนี้สินที่ชาวไร่ อ้อยยังคงค้างชำระให้แก่โรงงานน้ำตาลทราย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้โรงงานน้ำตาลทรายขาดสภาพคล่องทางการเงินจนไม่สามารถนำเงินมาหมุนเวียนในระบบได้⁴³⁷ เมื่อสถาบันทางการเงินและโรงงานน้ำตาลทรายขาดสภาพคล่องทางการเงิน ส่งผลกระทบต่อชาวไร่ อ้อยไม่สามารถทำเรื่องกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินและโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อใช้เป็นเงินทุนในการเพาะปลูกอ้อยในช่วงปีการผลิต 2540 - 2541 จึงส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ลดลงอย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงได้เข้ามาแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างเร่งด่วนด้วยการอนุมัติให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมกู้เงินในรูปแบบตั๋วสัญญาในวงเงิน 250 ล้านบาท และให้กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินกู้ รวมทั้งดอกเบี้ยจากการกู้เงินให้แก่โรงงานน้ำตาลทราย นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ประกาศให้โรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละแห่งหาแนวทางปฏิบัติและวิธีการดำเนินงานที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้ได้ปริมาณที่สูงกว่าระดับที่คุ้มทุน และหามาตรการเพื่อลดค่าใช้จ่ายประจำที่ไม่จำเป็นลงเพื่อช่วยบรรเทาภาวะการขาดเงินสดหมุนเวียนของโรงงานน้ำตาลทราย⁴³⁸ ส่วนในด้านของการช่วยเหลือชาวไร่ อ้อย รัฐบาลได้ดำเนินโครงการสินเชื่อเพื่อชาวไร่ อ้อย โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) เป็นผู้จัดการออกสินเชื่อในวงเงิน 4,000 ล้านบาท เพื่อเป็นเงินทุนช่วยเหลือให้ชาวไร่ อ้อยกู้ยืมเพื่อนำไปเพาะปลูกอ้อยในช่วงปีการผลิต 2541 - 2542⁴³⁹

นอกจากผลกระทบจากวิกฤตต้มยำกุ้งที่ส่งผลต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยดังกล่าวข้างต้น ในช่วงเวลาเดียวกันกับช่วงปีการผลิต 2540 - 2541 นั้นสถานการณ์ของตลาดโลกมี

⁴³⁶ นิยม รัฐอมฤต, วิกฤตต้มยำกุ้ง, เข้าถึงเมื่อ 14 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=วิกฤตต้มยำกุ้ง>.

⁴³⁷ ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "สถานการณ์การผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยและของโลก," วารสารน้ำตาล 34, 4 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2541): 1 - 7.

⁴³⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการค้ำประกันตั๋วสัญญาใช้เงิน วงเงิน 250 ล้านบาท ของโรงงานน้ำตาล," 28 มกราคม 2540.

⁴³⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "การแก้ไขปัญหาสภาพคล่องด้านการเงิน," 23 มิถุนายน 2541.

ความต้องการน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้มีผลสืบเนื่องมาจากประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทรายรายสำคัญของโลกคือ ออสเตรเลีย บราซิล และไทย ได้ประสบปัญหาภัยแล้งจนทำให้ผลผลิตน้ำตาลทรายในตลาดโลกลดลงอย่างมาก จึงทำให้เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายในตลาดโลกและส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้น โดยราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกใน พ.ศ. 2541 จะอยู่ที่ประมาณกิโลกรัมละ 18 - 20 บาท ในขณะที่ราคาที่จำหน่ายภายในประเทศจะอยู่ที่ประมาณกิโลกรัมละ 13 -14 บาท จึงทำให้มีการลักลอบนำตาลทรายออกจำหน่ายนอกประเทศเป็นจำนวนมาก ในการนี้รัฐบาลได้มอบหมายหน้าที่ให้กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทยคอยสอดส่องตรวจตราและเข้มงวดการปฏิบัติการเกี่ยวกับการลักลอบส่งออกน้ำตาลทรายตามบริเวณชายแดนให้มากขึ้นเป็นพิเศษ รัฐบาลมีความกังวลเป็นอย่างยิ่งว่าหากยังมีการลักลอบส่งออกมากเกินไปจะทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนน้ำตาลทรายภายในประเทศได้ จึงเห็นสมควรที่จะรักษาปริมาณน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้นนายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น จึงได้มอบหมายให้กระทรวงพาณิชย์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบสต็อกน้ำตาลทรายและการจำหน่ายน้ำตาลทรายอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคต้องได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำตาลทรายภายในประเทศขาดแคลน⁴⁴⁰

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2542 - 2543 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มกลับมาฟื้นตัวและมีแนวโน้มในด้านการผลิตที่ดีขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกยังคงมีราคาที่สูงอยู่ ประกอบกับวิกฤตเศรษฐกิจภายในประเทศเริ่มกลับมาฟื้นตัวได้เล็กน้อย และส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐที่ให้การช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยการให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้ยืมเงินจากกระทรวงการคลังและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) เป็นจำนวนเงินกว่า 5.3 พันล้านบาท⁴⁴¹ เพื่อนำไปปล่อยกู้ให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยเพื่อเพิ่มราคาอ้อยขึ้นต้นในช่วงปีการผลิต 2542 - 2543 ให้แก่ชาวไร่อ้อยทั่วประเทศในอัตราดอกเบี้ยตันละ 100 บาท นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ว่าจ้างมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยทำการศึกษาในเรื่องวิธีการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สอดคล้องตามกลไกตลาดโลกตามพันธกรณี

⁴⁴⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ปัญหาเกี่ยวกับน้ำตาลทราย," 20 มกราคม 2541.

⁴⁴¹ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานผลการปฏิบัติงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ในรอบปี 2543," 30 กันยายน 2543.

GATT ได้กำหนดไว้ ตลอดจนศึกษาแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในอนาคต⁴⁴² ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2542 – 2543 มีปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับผลผลิตในปี 2540 – 2541 ดังข้อมูลจากตารางที่ 17 ที่มีปริมาณการผลิตอ้อยเพียง 42 ล้านเมตริกตัน และมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายเพียง 4 ล้านเมตริกตัน⁴⁴³ ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2542 – 2543 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีปริมาณการผลิตอ้อยเพิ่มขึ้นมากเป็นจำนวนทั้งสิ้น 53.12 ล้านเมตริกตัน และมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 5.5 ล้านเมตริกตัน⁴⁴⁴

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2543 – 2544 จนถึงช่วงปีการผลิต 2544 – 2545 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เกิดการขยายตัวในด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้น โดยมีสาเหตุหลักมาจากการดำเนินงานของรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องการเพิ่มโควต้า ข. จากเดิมที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายทุกแห่งทั่วประเทศต้องผลิตน้ำตาลทรายดิบและส่งไปยังบริษัทอ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด ดำเนินการส่งออกไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนปีละ 800,000 เมตริกตัน ต่อมาในวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2544 ที่ประชุมของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้มีมติให้มีการจัดสรรการส่งออกน้ำตาลทรายดิบโควต้า ข. ขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้บริษัท อ้อยและน้ำตาลไทย จำกัด เป็นผู้จำหน่ายออกนอกประเทศจำนวน 400,000 เมตริกตัน และส่วนที่เหลืออีก 400,000 เมตริกตัน จะขายคืนให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายและให้สมาคมผู้ประกอบการน้ำตาลทรายทั้งสามสมาคมเป็นผู้ดำเนินการจัดจำหน่ายและส่งออกไปยังต่างประเทศ⁴⁴⁵ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อรัฐบาลที่ได้แบ่งเบาภาระการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการส่งออกเพิ่มมากขึ้น และเป็นผลดีต่อบรรดาผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายที่จะได้รับผลประโยชน์เพิ่มมากขึ้นจากการส่งออกน้ำตาลทราย

⁴⁴² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "แนวทางการช่วยเหลือระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในฤดูกาลผลิตปี 2542/43," 28 ธันวาคม 2542.

⁴⁴³ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2540/2541 ฉบับปิดหีบ (สมบูรณ์)," 2541.

⁴⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2542/2543 ฉบับปิดหีบ," 2543.

⁴⁴⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการดำเนินการกับน้ำตาลทรายดิบโควต้า ข. ฤดูกาลผลิตปี 2544/2545," 7 สิงหาคม 2544.

ด้วยตนเอง นอกจากนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังได้นำแผนพัฒนาการผลิตอ้อย พ.ศ. 2544 – 2549 มาเป็นแนวทางในการพัฒนาการผลิตอ้อย โดยแผนพัฒนาการผลิตอ้อยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับรายได้ของชาวไร่อ้อยและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและรักษาเสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้ยั่งยืนมากขึ้น ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันการผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายในตลาดโลก ซึ่งกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาโดยการจัดการปลูกอ้อยให้อยู่ในเขตเกษตรเศรษฐกิจ เพื่อให้ได้ผลผลิตต่อไร่ที่สูงขึ้นและลดต้นทุนการขนส่งและประหยัคงบประมาณในการส่งเสริมการผลิต นอกจากนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังมีโครงการปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านแหล่งน้ำให้อื้ออำนวยต่อชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ตลอดจนการถ่ายทอดเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยเกิดการพัฒนาในด้านการเพาะปลูกอ้อย⁴⁴⁶ อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศซึ่งได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วง พ.ศ. 2544 – 2545 เกิดการขยายตัวในด้านการผลิตที่เพิ่มขึ้น โดยในวันที่ 12 – 13 กันยายน 2544 พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เดินทางไปเยือนประเทศฟิลิปปินส์อย่างเป็นทางการ และได้มีการหารือในเรื่องต่าง ๆ กับนางกลอเรีย มาคาปากัลป์ อาร์โรโย ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ในขณะนั้น ซึ่งรายละเอียดของการหารือดังกล่าว ทั้งสองประเทศตกลงที่จะเพิ่มพูนการค้าทวิภาคีในรูปแบบการค้าแบบหักบัญชี (Account Trade) มากขึ้น และประเทศฟิลิปปินส์ยินดีที่จะซื้อน้ำตาลทรายจากไทยเป็นลำดับแรกในจำนวนที่ขาดอยู่ประมาณ 6 แสนเมตริกตัน รวมทั้งซื้อข้าวสารจากไทยในกรณีที่มีความขาดแคลนหรือมีภัยพิบัติเกิดขึ้นและจำเป็นต้องซื้อข้าวสารจากต่างประเทศ⁴⁴⁷ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าผลจากการดำเนินงานของรัฐที่ส่งเสริมต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและการเสริมสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศดังที่กล่าวมาข้างต้น ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้นและยังก่อให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยข้อมูลจากตารางที่ 17 แสดงให้เห็นว่าในช่วงปีการผลิต 2543 – 2544 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีการผลิตอ้อยได้เป็นจำนวนถึง 48.652 ล้านเมตริกตัน และผลิตน้ำตาลทรายได้

⁴⁴⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องแผนพัฒนาการผลิตอ้อย ปี 2544 - 2549," 18 กันยายน 2544.

⁴⁴⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ผลการเดินทางไปเยือนประเทศฟิลิปปินส์ของนายกรัฐมนตรี," 16 ตุลาคม 2544.

มากถึง 4.98 ล้านเมตริกตัน⁴⁴⁸ และสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกได้มากถึง 2.21 ล้านเมตริกตัน ด้วยปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกได้เป็นจำนวนมากจึงทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายเป็นอันดับที่ 3 ของโลก โดยเป็นรองแค่ประเทศบราซิลและคิวบาที่มีปริมาณการผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายในตลาดโลกมากถึง 7.09 ล้านเมตริกตัน และ 2.37 ล้านเมตริกตัน ตามลำดับ⁴⁴⁹ ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2544 – 2545 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้มีการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้น โดยสามารถผลิตอ้อยได้เพิ่มขึ้นเกือบ 60 ล้านเมตริกตัน และผลิตน้ำตาลทรายได้เพิ่มมากขึ้นถึง 6.1 ล้านเมตริกตัน⁴⁵⁰ แต่กลับพบว่าในส่วนของการส่งออกน้ำตาลทรายของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีแนวโน้มการส่งออกที่ลดลงเหลือเพียง 2.05 ล้านเมตริกตัน เนื่องจากในช่วงปีการผลิตดังกล่าวปรากฏว่าน้ำตาลทรายในตลาดโลกได้เข้าสู่วัฏจักรน้ำตาลทรายล้นตลาดอีกครั้งจนส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกลดลง⁴⁵¹

เมื่อได้วิเคราะห์ถึงการผลิตและการส่งออกของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2546 – 2555 พบว่ามีแนวโน้มในการผลิตและการส่งออกที่ลดลงในช่วง พ.ศ. 2545 – 2549 และเริ่มกลับมาฟื้นตัวอีกครั้งในช่วง พ.ศ. 2549 - 2557 โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 18 ปริมาณการผลิต การบริโภคภายในประเทศและการส่งออกของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย พ.ศ. 2545 – 2555

ช่วงปีการผลิต	พื้นที่ปลูกอ้อย (ล้านไร่)	ปริมาณอ้อย (ล้านเมตริกตัน)	ปริมาณน้ำตาลทราย (ล้านเมตริกตัน)	ปริมาณการบริโภคภายใน (ล้านเมตริกตัน)	ปริมาณการส่งออก (ล้านเมตริกตัน)
2545 - 2546	6.65	74.07	7.30	1.94	5.18
2546 - 2547	7.15	64.48	6.99	1.85	4.66

⁴⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2543/2544 ฉบับปิดหีบ," 2544.

⁴⁴⁹ ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการค้าสินค้าเกษตรกรรมไทยกับต่างประเทศปี 2546 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2547), 371.

⁴⁵⁰ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2544/2545 ฉบับปิดหีบ," 2545.

⁴⁵¹ ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการค้าสินค้าเกษตรกรรมไทยกับต่างประเทศปี 2546, 371.

2547 - 2548	6.49	47.82	5.17	2.02	3.02
2548 - 2549	5.90	46.69	4.84	2.28	2.20
2549 - 2550	6.76	63.80	6.72	2.29	3.68
2550 - 2551	6.07	73.31	7.82	2.31	4.88
2551 - 2552	6.86	66.46	7.19	2.28	5.10
2552 - 2553	6.89	68.48	6.93	2.26	4.48
2553 - 2554	7.80	95.36	9.66	2.57	6.68
2554 - 2555	8.94	97.98	10.25	2.69	7.54
2555 - 2556	9.33	100.00	10.02	2.86	6.56
2556 - 2557	9.84	103.66	11.29	2.80	7.32

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับมาจาก สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2560, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2560), 56. และ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2564, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2565), 50 - 51.

ข้อมูลจากตารางที่ 18 แสดงให้เห็นถึงปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายตลอดจนปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงปีการผลิต 2545 - 2546 จนถึงช่วงปีการผลิต 2548 - 2549 จากการศึกษาพบว่าในช่วงปีการผลิต 2545 - 2546 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศมีจำนวนกว่า 6.65 ล้านไร่ และสามารถผลิตอ้อยเพื่อเข้าหีบในโรงงานน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนถึง 74.07 ล้านเมตริกตัน และสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้มากถึง 7.3 ล้านเมตริกตัน ซึ่งในปริมาณการผลิตดังกล่าวแบ่งออกเป็นการผลิตเพื่อบริโภคภายในเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1.94 ล้านเมตริกตัน หรือร้อยละ 26.58 ของปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ และการผลิตเพื่อส่งออกไปยังต่างประเทศเป็นจำนวน 5.18 ล้านเมตริกตัน หรือร้อยละ 70.96 ของปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายผลิตได้⁴⁵²

ในช่วงปีการผลิต 2546 - 2547 จนถึงช่วงปีการผลิต 2548 - 2549 ปรากฏว่าการผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเกิดจากสาเหตุสำคัญคือผลกระทบจากการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายของสหภาพยุโรปที่ส่งผลต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกตกต่ำ เนื่องจากประเทศในสหภาพยุโรปมีนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศ โดยให้การอุดหนุนการผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศในราคา

⁴⁵² สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2560 (กรุงเทพฯ: เท็กซ์ แอนด์เจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2561), 60.

ที่สูงกว่าตลาดโลกมากถึงเท่าตัว อีกทั้งยังมีการอุดหนุนการส่งออกเพื่อระบายสต็อกน้ำตาลทรายส่วนเกินออกไปยังต่างประเทศ ซึ่งนโยบายต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกตกต่ำ โดยใน พ.ศ. 2543 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกมีมูลค่าเฉลี่ย 8 เซนต์ต่อปอนด์ และมีราคาที่ลดลงอย่างรวดเร็วใน พ.ศ. 2545 ที่มีมูลค่าเหลือเพียง 6 เซนต์ต่อปอนด์⁴⁵³ ดังนั้นเพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ในฐานะที่เป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลรายใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก และมีประชากรที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมนี้กว่า 1.5 ล้านคนที่ต้องได้รับผลกระทบอย่างมากจากราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกตกต่ำ รัฐบาลไทยจึงได้ร่วมมือกับรัฐบาลออสเตรเลียและรัฐบาลบราซิลยื่นหนังสือฟ้องร้องสหภาพยุโรปต่อองค์การการค้าโลก (WTO) โดยกล่าวว่าสหภาพยุโรปได้ละเมิดพันธกรณีขององค์การการค้าโลกกำหนดใน 2 ประเด็นหลัก คือ

1. สหภาพยุโรปให้การอุดหนุนโดยกำหนดราคารับซื้อน้ำตาลโคเวต้า ก (A) และโคเวต้า ข (B) ในระดับที่สูงมาก จนชาวไร่อ้อยและเกษตรกรผู้เพาะปลูกบีทในสหภาพยุโรปสามารถผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายโคเวต้า ค (C) ที่เกินกว่าโควตาคำสั่งการการค้าโลก (WTO) กำหนด อีกทั้งสหภาพยุโรปยังจัดจำหน่ายในตลาดโลกในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนอีกด้วย

2. สหภาพยุโรปนำเข้าน้ำตาลทรายดิบจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดจำนวนหนึ่งภายใต้โครงการการให้สิทธิพิเศษทางการค้าประมาณกว่า 1.2 - 1.4 ล้านเมตริกตันต่อปี เพื่อนำมาแปรรูปเป็นน้ำตาลทรายขาวและส่งออกในตลาดโลกโดยได้รับการอุดหนุนส่งออก

เมื่อรวมการอุดหนุนส่งออกที่สหภาพยุโรปให้กับน้ำตาลโคเวต้า ค (C) และน้ำตาลทรายขาวที่ผลิตจากน้ำตาลดิบที่นำเข้าจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับสิทธิพิเศษข้างต้น จึงทำให้สหภาพยุโรปมีการอุดหนุนส่งออกรวมทั้งสิ้นเป็น 4.77 ล้านเมตริกตัน คิดเป็นมูลค่ากว่า 1,139 ล้านยูโร ซึ่งเป็นปริมาณที่เกินกว่าเพดานที่องค์การการค้าโลก (WTO) ได้กำหนดไว้ให้สหภาพยุโรปผลิตน้ำตาลทรายไม่เกิน 1.274 ล้านเมตริกตัน โดยคิดเป็นเงินอุดหนุนไม่เกินปีละ 499.10 ล้านยูโร จนท้ายที่สุด เมื่อวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2548 คณะผู้พิจารณาแห่งองค์การการค้าโลก (WTO) ได้ตัดสินให้ประเทศไทย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศบราซิลชนะคดี โดยคำตัดสินของคณะผู้พิจารณาเห็นว่า มาตรการอุดหนุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของสหภาพยุโรปนั้นขัดต่อความตกลงเกษตรฯ เนื่องจากสหภาพยุโรปให้การอุดหนุนกับผู้ผลิตน้ำตาลทรายในสหภาพยุโรปสูงกว่าเกณฑ์ตามความตกลง

⁴⁵³ Macrotrends, **Sugar Prices 37 Year Historical Chart**, เข้าถึงเมื่อ 15 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.macrotrends.net/2537/sugar-prices-historical-chart-data>.

เกษตรฯ ได้กำหนด จนทำให้ประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญอย่างประเทศไทย ประเทศออสเตรเลีย และประเทศบราซิลได้รับความเสียหาย และสหภาพยุโรปจะต้องดำเนินการ ระวังการอุดหนุนในส่วนที่เกินกว่าที่ได้ผูกพันไว้ภายในเดือนพฤศจิกายน 2549 เป็นอย่างซ้ำ⁴⁵⁴

ด้วยสาเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้พื้นที่การเพาะปลูกอ้อยในช่วง พ.ศ. 2545 – 2549 มีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยที่ลดลง จนส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนการส่งออกน้ำตาลทรายที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือในช่วงปีการผลิต 2545 – 2546 ข้อมูลจากตารางที่ 18 แสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณการผลิตอ้อย ป้อนเข้าสู่โรงงานน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 74.07 ล้านเมตริกตัน และโรงงานน้ำตาลทราย สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 7.30 ล้านเมตริกตัน และมีปริมาณการส่งออกเป็น จำนวนทั้งสิ้น 5.18 ล้านเมตริกตัน ต่อมาตั้งแต่ในช่วงปีการผลิต 2546 – 2547 อุตสาหกรรมน้ำตาล ทรายของไทยได้เข้าสู่ภาวะชะลอตัว โดยมีปริมาณการผลิตอ้อยที่ลดลงเหลือเพียง 64.48 ล้าน เมตริกตัน ด้วยปริมาณการผลิตอ้อยที่ลดลงจึงส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ลดลง เหลือเพียง 6.99 ล้านเมตริกตัน และมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายที่ลดลงเหลือเพียง 4.66 ล้าน เมตริกตัน แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลในสมัยของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ในขณะที่ได้ทราบถึงปัญหา ที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย จึงได้มีมาตรการช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ของไทยให้สามารถกลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้ง โดยใน พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวง พาณิชยกรรมดำเนินการเจรจาขายน้ำตาลทรายโดยตรงกับประเทศในสมาชิกอาเซียน ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย เพื่อเป็นการเพิ่มอัตราการส่งออกน้ำตาลทรายในช่วงที่ภาวะอุตสาหกรรม น้ำตาลทรายของไทยเกิดการชะลอตัว อีกทั้งยังเป็นการชดเชยในกรณีที่ประเทศดังกล่าวขอชะลอการ ลดภาษีน้ำตาลทรายภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) อีกด้วย⁴⁵⁵ นอกจากนี้รัฐบาลยัง ได้มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินโครงการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยที่ยากจนในเขตพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ บุรีรัมย์ มหาสารคาม ชัยภูมิ อุดรธานี และหนองคาย โดยการจัดรถบรรทุกจำนวน 55 คัน เพื่อช่วยเหลือชาวไร่อ้อยในการขนส่งอ้อยเข้าหีบไปยังโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อเป็นการประหยัด

⁴⁵⁴ สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, การอุดหนุนส่งออกน้ำตาลของ สหภาพยุโรป, เข้าถึงเมื่อ 16 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก

<https://www.dtn.go.th/th/content/page/index/id/2169>.

⁴⁵⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "การแก้ไขปัญหาหาค่าอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ," 20 เมษายน 2547.

ค่าใช้จ่ายทั้งค่าจ้างตัดอ้อยและค่าขนส่ง ซึ่งผลจากการดำเนินโครงการดังกล่าวสามารถขนส่งอ้อยเข้าหีบไปยังโรงงานน้ำตาลทรายในจังหวัดดังกล่าวได้มากถึง 37,414 เมตริกตัน และได้ช่วยเหลือชาวไร้อ้อยที่ยากจนได้รวม 960 ราย โดยชาวไร้อ้อยที่เข้าร่วมโครงการสามารถประหยัดค่าขนส่งได้ประมาณรายละ 1,214 บาท หรือคิดเป็นเมตริกตันอ้อยละ 31 บาท⁴⁵⁶

ในเวลาต่อมา อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศในอัตราใหม่ ใน พ.ศ. 2549 กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้ทำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีมติพิจารณาการเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศจากเดิมที่รัฐบาลกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวในราคา กิโลกรัมละ 12 บาท เพิ่มขึ้นเป็นราคา กิโลกรัมละ 14 บาท และน้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์จากเดิมที่กำหนดให้จำหน่ายในราคา กิโลกรัมละ 13 บาท เพิ่มขึ้นเป็นราคา กิโลกรัมละ 15 บาท ซึ่งราคาที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ทางกระทรวงอุตสาหกรรมได้พิจารณาแล้วว่าเป็นราคาจำหน่ายเหมาะสมและสอดคล้องต่อต้นทุนการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และยังเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวไร้อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายตลอดจนกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายอีกช่องทางหนึ่ง อีกทั้งยังการปรับราคาจำหน่ายตามกลไกทางเศรษฐกิจซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาแล้วว่าผู้บริโภคภายในประเทศจะไม่ได้รับผลกระทบมากนัก⁴⁵⁷ ซึ่งผลกระทบที่เกิดจากการปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศดังกล่าวได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มฟื้นตัวมากขึ้น อันเนื่องมาจากแรงจูงใจด้านราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น ทำให้ชาวไร้อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายขยายกำลังการผลิตเพิ่มมากขึ้น จากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายระบุว่าในช่วงปีการผลิต 2548 - 2549 ซึ่งข้อมูลจากตารางที่ 18 พบว่ามีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเป็นจำนวน 5.9 ล้านไร่ และชาวไร้อ้อยสามารถผลิตอ้อยได้เป็นจำนวน 46.69 ล้านเมตริกตัน และโรงงานน้ำตาลทรายสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวน 4.48 ล้านเมตริกตัน ต่อมาภายหลังจากการประกาศเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ปรากฏว่าในช่วงปีการผลิต 2549 - 2550 พื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น

⁴⁵⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการช่วยเหลือชาวไร้อ้อยยากจน," 8 มิถุนายน 2547.

⁴⁵⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ," 7 มีนาคม 2549.

6.76 ล้านไร่ และชาวไร่อ้อยผลิตอ้อยได้เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนเกือบ 64 ล้านเมตริกตัน และโรงงานน้ำตาลทรายผลิตน้ำตาลทรายได้เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 6.7 ล้านเมตริกตันเศษ⁴⁵⁸

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายนับตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2550 – 2551 เป็นต้นมา เริ่มมีการฟื้นตัวที่ดีขึ้น อีกทั้งยังมีแนวโน้มในการผลิตและการส่งออกน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี โดยใน พ.ศ. 2550 กระทรวงอุตสาหกรรมได้ดำเนินนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ใช้ น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเพื่อการผลิตสินค้าส่งออก ด้วยการจำหน่ายและกำหนดราคาน้ำตาลทรายให้แก่บริษัททุแรค (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัทอื่น ๆ ที่ประสงค์จะใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิต โดยกลุ่มผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกสามารถซื้อน้ำตาลทรายในประเทศได้ในราคาจำหน่ายของโควต้า ค. หรือราคาส่งออกน้ำตาลทรายในแต่ละปี⁴⁵⁹ ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่จะทำให้สามารถผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายได้มากขึ้น นอกจากนี้ ผลจากการประชุมของคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA Council) ครั้งที่ 21 ที่เมืองมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ใน พ.ศ. 2550 ทางคณะมนตรีเขตการค้าเสรีได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันในเรื่องของการรับรองพิธีสารว่าด้วยการพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับสินค้าข้าวและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2550 (Protocol to Provide Special Consideration for Rice and Sugar 2007)⁴⁶⁰ โดยสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดพิธีสารดังกล่าวสืบเนื่องมาจากประเทศอินโดนีเซียเป็นประเทศสมาชิกเดียวในข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนที่ยังคงกำหนดให้สินค้าข้าวและน้ำตาลทรายจัดอยู่ในบัญชีสินค้าอ่อนไหวมาก (Highly Sensitive List) ทางรัฐบาลอินโดนีเซียจึงได้กำหนดอัตราภาษีสินค้านำเข้า โดยเฉพาะน้ำตาลทรายในอัตราที่สูงมากถึงร้อยละ 30 – 40 ของราคาจำหน่าย ซึ่งอัตราภาษีสินค้านำเข้าของอินโดนีเซียที่สูงดังกล่าวนี้ขัดต่อหลักการตามความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนที่มุ่งเน้นให้มีการลดอัตราภาษีศุลกากร อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยไปยังอินโดนีเซียอีกด้วย ดังนั้นเพื่อเป็นการดำเนินงานให้สอดคล้องต่อหลักการตามความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจในภูมิภาคอาเซียน คณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียนจึงได้จัดทำพิธีสารว่าด้วยการพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับสินค้าข้าวและน้ำตาลทรายขึ้นมาเพื่อ

⁴⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2560, 56.

⁴⁵⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบในราคาส่งออกเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย," 27 กุมภาพันธ์ 2550.

⁴⁶⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "ผลการประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน ครั้งที่ 21," 6 พฤศจิกายน 2550.

ลดอัตราภาษีนำเข้าข้าวและน้ำตาลทรายของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยเฉพาะในกรณีของ อินโดนีเซียที่ต้องดำเนินการตามพันธะสัญญาในการลดอัตราภาษีนำเข้าน้ำตาลทรายของไทยจากร้อย ละ 30 - 40 ของราคาจำหน่าย ให้ลดลงเหลือร้อยละ 5 - 10 ของราคาจำหน่ายภายใน พ.ศ. 2558⁴⁶¹

สืบเนื่องจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้อุตสาหกรรมภายในประเทศใช้น้ำตาล ทรายเป็นวัตถุดิบหันมาใช้น้ำตาลทรายภายในประเทศมากขึ้น ประกอบกับผลจากการที่คณะมนตรี เขตการค้าเสรีได้บรรลุพิธีสารว่าด้วยการพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับสินค้าข้าวและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2550 เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วง พ.ศ. 2550 - 2555 มีการพัฒนา ในด้านการผลิตและมีการขยายตัวในด้านการส่งออกที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือในช่วงปีการผลิต 2550 - 2551 จากข้อมูลจากตารางที่ 18 ระบุว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถผลิตอ้อยได้มากถึง 73.31 ล้านเมตริกตัน และผลิตน้ำตาลทรายได้มากถึง 7.82 ล้านเมตริกตัน โดยปริมาณการผลิตในช่วง ปีการผลิตดังกล่าวแบ่งเป็นการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศเป็นจำนวน 2.31 ล้านเมตริกตัน และส่งออกไปยังต่างประเทศไปเป็นจำนวนกว่า 4.88 ล้านเมตริกตัน⁴⁶² ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2551 - 2552 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 16.68 เซนต์ต่อปอนด์ โดยมีสาเหตุมาจากภัย แล้งที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั่วโลกที่ลดลงและมี ปริมาณขาดดุลรวมแล้วกว่า 7.78 ล้านเมตริกตัน ซึ่งในกรณีของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก็ ประสบปัญหาภัยแล้งด้วยเช่นกัน จนส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ลดลง เหลือเพียง 66.46 ล้านเมตริกตัน และ 7.19 ล้านเมตริกตัน ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตามด้วยราคา น้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้นจึงกลายมาเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ของไทยส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกเพิ่มขึ้นมากถึง 5.10 ล้านเมตริกตัน⁴⁶³

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2552 - 2553 ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกได้ปรับตัว สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากน้ำตาลทรายในตลาดโลกขาดแคลน ส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายดิบใน ตลาดโลกปรับราคาเพิ่มขึ้นสูงสุดที่ 30.4 เซนต์ต่อปอนด์ ใน พ.ศ. 2553 การปรับตัวที่สูงขึ้นของราคา น้ำตาลทรายในตลาดโลกได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยขยายปริมาณ การส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกเพิ่มมากขึ้น จนทำให้เกิดความตื่นตระหนกในสังคมไทยที่มี

⁴⁶¹ ธีรยุทธ ปักษา, "ปัญหาข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียน: ศึกษาจากกรณีโปรตอนและคดีข้าว," **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ** 8, 1 (มกราคม - มิถุนายน 2560): 172 - 174.

⁴⁶² สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, **รายงานประจำปี 2560**, 56.

⁴⁶³ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, **รายงานประจำปี 2551**, 51 - 53.

ความกังวลเป็นอย่างหนักว่าน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ผลิตได้ใน พ.ศ. 2553 จะเกิดความขาดแคลนจนไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายใน อีกทั้งยังได้ส่งผลให้บรรดาผู้ค้าส่ง (यीपूव) และผู้ค้าปลีกต่างก็ขึ้นราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายสูงถึงกิโลกรัมละ 25 – 30 บาท ในกรณีนี้รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงได้สั่งการไปยังกระทรวงพาณิชย์ให้ประกาศตรึงราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศให้จำหน่ายในราคาที่ควบคุมไม่เกินกิโลกรัมละ 21 – 22 บาท นอกจากนี้คณะรัฐบาลยังได้สั่งการไปยังหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กรมศุลกากร กระทรวงกลาโหม และจังหวัดที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจจับการลักลอบส่งออกน้ำตาลทรายภายในประเทศอย่างผิดกฎหมาย พร้อมกันนี้คณะรัฐบาลยังได้สั่งการไปยังสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้กำชับดูแลการส่งออกน้ำตาลทรายโควต้า ค. ของโรงงานน้ำตาลทรายทั้ง 46 แห่ง ให้ระมัดระวังในการจำหน่ายน้ำตาลทรายโควต้า ก. ให้แก่ผู้ซื้อ ผู้ค้าส่ง (यीपूव) และโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า เพื่อลดโอกาสในการกักตุนหรือลักลอบขายน้ำตาลทรายอย่างผิดกฎหมาย และเพื่อลดผลกระทบต่อปริมาณน้ำตาลทรายสำหรับใช้บริโภคภายในประเทศ นอกจากนี้รัฐบาลได้สั่งการอย่างเร่งด่วนไปยังกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้ดำเนินการจัดซื้อน้ำตาลทรายขาว โควต้า ค. จากโรงงานน้ำตาลทรายที่ผลิตสำหรับการส่งออกไว้เป็นน้ำตาลทรายสำรองในกรณีที่เกิดภาวะน้ำตาลทรายภายในประเทศขาดแคลน⁴⁶⁴

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2553 - 2554 สถานการณ์น้ำตาลทรายภายในประเทศเริ่มมีแนวโน้มที่ดีขึ้น เนื่องจากในช่วงปีการผลิตดังกล่าวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั่วโลกเริ่มฟื้นตัวและมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกเพิ่มมากขึ้น จนส่งผลต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่ลดลงอย่างรวดเร็วจากราคา 30.4 เซนต์ต่อปอนด์ในช่วงปีการผลิตก่อนหน้าเหลือเพียง 22 เซนต์ต่อปอนด์⁴⁶⁵ และในส่วนของปัญหาความขาดแคลนน้ำตาลทรายของประเทศไทยภายหลังจากการดำเนินงานของรัฐบาลผ่านมาตรการต่าง ๆ ปรากฏว่าสถานการณ์น้ำตาลทรายภายในประเทศในช่วงปีการผลิต 2553 – 2554 ได้เริ่มคลี่คลายลง และผลจากการค้าส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมากของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิตก่อนหน้าก็ได้สร้างผลกำไรเป็นอย่างมากให้แก่บรรดาผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทราย ชาวไร่อ้อย ตลอดจนบริษัทการค้าส่งออก จนทำให้

⁴⁶⁴ "กระทู้ถามที่ 1094 ร. เรื่องนโยบายการควบคุมราคาน้ำตาลทรายของรัฐบาล," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 127, ตอนพิเศษ 126 ง (1 พฤศจิกายน 2553): 75 - 79.

⁴⁶⁵ Macrotrends, "Sugar Prices 37 Year Historical Chart."

ในช่วงปีการผลิต 2553 – 2554 มีผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายที่สั่งสมทุนทรัพย์มากพอเริ่มที่จะทำการโยกย้ายโรงงานและขยายกำลังการผลิตเป็นจำนวนมากถึง 11 บริษัท ดังนี้

ตารางที่ 19 การย้ายที่ตั้งและการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทราย ช่วงปีการผลิต 2553 – 2554

หน่วย: เมตริกตันอ้อยต่อวัน

ลำดับ	รายชื่อบริษัท	สถานที่ตั้งเดิม	สถานที่ตั้งใหม่	กำลังการผลิต	
				เดิม	ใหม่
1	บริษัทน้ำตาลราชบุรี จำกัด	อ.บ้านโป่ง จ.ราชบุรี	อ.เมือง จ.กาญจนบุรี	10,500	28,000
2	บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด	อ.หนองไผ่ จ.เพชรบูรณ์	อ.หนองบัว จ.นครสวรรค์	36,000	36,000
3	บริษัทรวมเกษตรกรรมอุตสาหกรรม จำกัด	อ.บ้านบึง จ. ชลบุรี	อ.วังสะพุง จ.เลย	8,000	25,000
4	บริษัทอุตสาหกรรมโคราช จำกัด	อ.พิมาย จ.นครราชสีมา	อ.กันทรลักษ์ จ.ศรีสะเกษ	4,000	12,500
5	บริษัทน้ำตาลระยอง จำกัด	อ.บ่อทอง จ. ชลบุรี	อ.บำเหน็จณรงค์ จ.ชัยภูมิ	2,000	15,000
6	บริษัทน้ำตาลและอ้อยตะวันออก จำกัด	อ.วัฒนานคร จ.สระแก้ว	อ.วังสมบูรณ์ จ.สระแก้ว	2,000	12,500
7	บริษัทไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด	อ.ศรีเทพ จ.เพชรบูรณ์	อ.กุสุมาลย์ จ.สกลนคร	2,000	12,500
8	บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลสุพรรณบุรี จำกัด	อ.สามชุก จ.สุพรรณบุรี	คาบเกี่ยวระหว่าง อ.เทิง จ.เชียงราย กับ อ.จุน จ. พะเยา	2,000	20,000
9	บริษัทน้ำตาลไทยกาญจนบุรี จำกัด	อ.ท่ามะกา จ.กาญจนบุรี	อ.พรเจริญ จ.บึงกาฬ	2,000	20,000
10	บริษัทอุตสาหกรรมมิตรเกษตร จำกัด	อ.ท่ามะกา จ.กาญจนบุรี	อ.สว่างอารมณ์ จ.อุทัยธานี	3,000	25,000
11	บริษัทน้ำตาลเอราวัณ จำกัด	อ.นากลาง จ.หนองบัวลำภู	อ.นากลาง จ.หนองบัวลำภู	20,117	27,000
รวม				91,617	233,500

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับมาจาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการขอเปลี่ยนแปลงการย้ายสถานที่ตั้ง หรือการขอนำกำลังการผลิตไปตั้งที่ใหม่และขยายกำลังการผลิต," 1 มีนาคม 2554. และ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการขอเปลี่ยนแปลงการนำกำลังการผลิตไปตั้งที่ใหม่ การขอนำกำลังการผลิตไปตั้งที่ใหม่และการขอขยายกำลังการผลิต," 26 เมษายน 2554.

ข้อมูลจากตารางที่ 19 สะท้อนให้เห็นว่าโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนในช่วง พ.ศ. 2553 - 2554 เกิดการย้ายโรงงานไปยังสถานที่แห่งใหม่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนยังได้ลงทุนในกิจการของตนเองโดยการจัดซื้อเครื่องจักรหีบอ้อยและเครื่องจักรผลิตน้ำตาลทรายสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพในการหีบอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายที่สูงขึ้นเพื่อรองรับการขยายตัวในกิจการของตนเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากการที่โรงงานน้ำตาลทรายเอกชนได้ทำเรื่องขออนุญาตจากคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อขยายกำลังการผลิตเป็นจำนวนทั้งสิ้น 11 แห่ง เช่น บริษัทน้ำตาลราชบุรี จำกัด ได้ทำการย้ายโรงงานจากเดิมที่อำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ไปยังอำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี และได้ขยายกำลังการผลิตจากเดิม 10,500 เมตริกตันอ้อยต่อวัน เพิ่มเป็น 28,000 เมตริกตันอ้อยต่อวัน หรือบริษัทน้ำตาลและอ้อยตะวันออก จำกัด ทำการย้ายโรงงานจากเดิมที่อำเภอดอนนาคร จังหวัดสระแก้ว ไปยังอำเภอสว่างสมบูรณ์ จังหวัดสระแก้ว และได้ทำการขยายกำลังการผลิตจากเดิม 2,000 เมตริกตันอ้อยต่อวัน เพิ่มเป็น 12,500 เมตริกตันอ้อยต่อวัน หรือบริษัทอุตสาหกรรมมิตรเกษตร จำกัด ทำการย้ายโรงงานจากเดิมที่อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ไปยังอำเภอสว่างอารมณ์ จังหวัดอุทัยธานี เป็นต้น⁴⁶⁶ นอกจากนี้ยังมีบริษัทน้ำตาลเอราวัณ จำกัด ที่ยังไม่ย้ายสถานที่จัดตั้งโรงงาน แต่อย่างไรก็ดีบริษัทน้ำตาลเอราวัณ จำกัด ได้ลงทุนจัดซื้อเครื่องจักรหีบอ้อยและเครื่องจักรผลิตน้ำตาลทรายเพิ่มเติมและทำได้เรื่องขออนุญาตขยายกำลังการผลิตจากเดิม 20,117 เมตริกตันอ้อยต่อวัน เพิ่มเป็น 27,000 เมตริกตันอ้อยต่อวัน⁴⁶⁷ กล่าวได้ว่าการเข้ามาลงทุนของเอกชนโดยการย้ายโรงงานน้ำตาลทรายและขยายกำลังการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้โรงงานน้ำตาลทรายทั้ง 11 แห่ง มีกำลังการผลิตที่เพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่มีกำลังการผลิตรวมทั้งสิ้น 91,617 เมตริกตันอ้อยต่อวัน เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 233,500 เมตริกตันอ้อยต่อวัน ซึ่งการย้ายโรงงานน้ำตาลทรายและการขยายกำลังการผลิตน้ำตาลทรายดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการขยายตัวด้านการผลิตน้ำตาลทรายที่มีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น

⁴⁶⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการขอเปลี่ยนแปลงการย้ายสถานที่ตั้งหรือการขอนำกำลังการผลิตไปตั้งที่ใหม่และขยายกำลังการผลิต," 1 มีนาคม 2554.

⁴⁶⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการขอเปลี่ยนแปลงการนำกำลังการผลิตไปตั้งที่ใหม่ การขอนำกำลังการผลิตไปตั้งที่ใหม่และการขอขยายกำลังการผลิต," 26 เมษายน 2554.

นอกจากจะเกิดการโยกย้ายและการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายครั้งใหญ่แล้ว ในช่วงปีการผลิตดังกล่าวยังได้มีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่เพิ่มขึ้นอีก 4 แห่ง ได้แก่ โรงงานมิตรเกษตร จังหวัดอุทัยธานี โรงงานน้ำตาลไทยอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี โรงงานรวมเกษตรกร จังหวัดขอนแก่น และโรงงานน้ำตาลขอนแก่น สาขาวังสะพุง จังหวัดเลย ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ในช่วงปี การผลิต 2553 – 2554 มีโรงงานน้ำตาลทรายของไทยทั่วประเทศรวมกันเป็นจำนวนทั้งสิ้น 50 แห่ง⁴⁶⁸ เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงกล่าวได้ว่าในช่วงเวลาที่น้ำตาลทรายกำลังขาดแคลนทั่วโลก รวมไปถึง ประเทศไทย จนส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายทั้งในตลาดโลกและภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากจน กระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน แต่ในทางกลับกันผู้ที่ได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากสภาวะทาง เศรษฐกิจดังกล่าวคือบรรดาโรงงานน้ำตาลทรายภายในประเทศที่สามารถสร้างผลกำไรได้เป็นจำนวน มากจนสามารถโยกย้ายโรงงานและสามารถขยายกำลังการผลิตในกิจการของตนเองเพื่อรองรับการ เติบโตทางธุรกิจในอนาคต แต่อย่างไรก็ตามในช่วงท้ายของปีการผลิต 2553 – 2554 ประเทศไทยได้ เผชิญกับปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่จนส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการผลิตทั่วประเทศจนทำให้โรงงาน หลายแห่งต้องปิดตัวลงชั่วคราว แต่อย่างไรก็ดีปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกลับได้รับ ผลกระทบเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากโรงงานน้ำตาลทรายโดยส่วนใหญ่มักจะตั้งสถานที่ไว้ในพื้นที่ เพาะปลูกอ้อยซึ่งเป็นพื้นที่ห่างไกลจากนิคมอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้กับศูนย์กลางเศรษฐกิจ ของในแต่ละจังหวัด แหล่งเพาะปลูกอ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายจึงแทบจะไม่ได้รับผลกระทบจาก ปัญหาอุทกภัยมากนัก ในทางกลับกันปัญหาอุทกภัยกลับส่งผลดีต่อการเพาะปลูกของชาวไร่อ้อยใน เขตพื้นที่ทางการเกษตรที่ห่างไกลจากแหล่งน้ำ โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาค ตะวันตกที่สามารถผลิตอ้อยได้เพิ่มมากขึ้น จนส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการ ผลิต 2553 – 2554 และช่วงปีการผลิต 2554 – 2555 มีการขยายตัวในด้านการผลิตเพิ่มมากขึ้น โดย ข้อมูลจากตารางที่ 18 แสดงให้เห็นถึงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2553 – 2554 มีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศขยายตัวขึ้นเป็น 7.80 ล้านไร่ และส่งผลให้สามารถผลิตอ้อยได้ เพิ่มมากขึ้นกว่า 95.36 ล้านเมตริกตัน สอดคล้องกับการขยายกำลังการผลิตของโรงงานตั้งแต่ พ.ศ. 2554 ที่สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เพิ่มมากขึ้นกว่า 9.66 ล้านเมตริกตัน และสามารถส่งออก น้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนมากกว่า 6.68 ล้านเมตริกตัน ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2554 – 2555 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งในด้านการเพาะปลูกอ้อยที่มีพื้นที่

⁴⁶⁸ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2555/2556 (ฉบับปิดทึบ)," 2556.

เพาะปลูกเพิ่มขึ้นถึง 8.94 ล้านไร่ ส่งผลให้ปริมาณการผลิตอ้อยเพิ่มขึ้นถึง 97.98 ล้านเมตริกตัน และสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เพิ่มมากขึ้นถึง 10.25 ล้านเมตริกตัน โดยแบ่งเป็นการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศเป็นจำนวน 2.69 ล้านเมตริกตัน หรือร้อยละ 26.24 ของปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ และมีการขยายตัวในด้านการส่งออกน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้นถึง 7.54 ล้านเมตริกตัน หรือร้อยละ 73.56 ของปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้⁴⁶⁹

ต่อจากนั้นในช่วงปีการผลิต 2555 – 2556 จนถึงช่วงปีการผลิต 2556 – 2557 ปรากฏว่ามีการขยายตัวในด้านการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้น ข้อมูลจากตารางที่ 18 ระบุว่าในช่วงปีการผลิต 2555 – 2556 มีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศรวมกัน 9.33 ล้านไร่ และชาวไร่อ้อยสามารถผลิตอ้อยได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 100 ล้านเมตริกตัน อีกทั้งโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศก็สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 10.2 ล้านเมตริกตัน โดยปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายในช่วงปีการผลิตดังกล่าวจะถูกจัดสรรเป็นน้ำตาลทรายที่ผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศ (โคเวต้า ก.) เป็นจำนวน 2.86 ล้านเมตริกตัน และเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศ (โคเวต้า ข. และ ค.) รวมเป็นจำนวนถึง 6.56 ล้านเมตริกตัน ถัดจากนั้นในช่วงปีการผลิต 2556 – 2557 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้มีการขยายตัวในด้านการผลิตเพิ่มมากขึ้นอีก ทั้งในด้านการผลิตอ้อยที่มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยเพิ่มขึ้นถึง 9.84 ล้านไร่ และชาวไร่อ้อยสามารถผลิตอ้อยได้เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 103.66 ล้านเมตริกตัน ส่งผลให้โรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 11.29 ล้านเมตริกตัน และมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 7.32 ล้านเมตริกตัน⁴⁷⁰ โดยการขยายตัวของปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายดังกล่าว เป็นผลมาจากนโยบายของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในการให้ความช่วยเหลือชาวไร่อ้อยโดยการเพิ่มค่าอ้อยในอัตราเมตริกตันละ 160 บาท เพื่อให้ชาวไร่อ้อยได้รับค่าอ้อยในระดับที่คุ้มต้นทุนการผลิต โดยให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายได้กู้เงินมาจากรัฐมนตรีว่าการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รวมเป็นจำนวนเงินประมาณ 15,142.40 ล้านบาท นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังมีมติเห็นชอบให้คงการปรับขึ้นราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ กิโลกรัมละ 5 บาท เป็นระยะเวลาไม่เกิน 14 เดือน เพื่อนำผลกำไรส่วนต่างไปเป็นรายได้ของกองทุน

⁴⁶⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2560, 56.

⁴⁷⁰ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2564 (กรุงเทพฯ: เท็กซ์ แอนด์ เเจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2565), 50 - 51.

อ้อยและน้ำตาลทรายสำหรับนำไปชำระหนี้⁴⁷¹ ด้วยนโยบายของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ที่ช่วยเหลือชาวไร้อ้อยโดยการเพิ่มค่าอ้อยดังกล่าวจึงกลายมาเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ชาวไร้อ้อย ขยายพื้นที่เพาะปลูกเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิตอ้อยเพิ่มขึ้น ประกอบกับสภาพอากาศในช่วงปีการผลิต 2555 – 2556 และช่วงปีการผลิต 2556 – 2557 ที่เอื้ออำนวยต่อการผลิตอ้อยจึงส่งผลให้ชาวไร้อ้อย มีปริมาณการผลิตอ้อยที่เพิ่มขึ้น⁴⁷²

จากที่ได้อธิบายมาทั้งหมดข้างต้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า แม้อุตสาหกรรมน้ำตาล ทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2546 – 2557 ต้องเผชิญกับผลกระทบจากการอุดหนุนการส่งออกน้ำตาล ทรายของสหภาพยุโรปที่ส่งผลต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกตกต่ำ ตลอดจนภัยธรรมชาติที่ส่งผล กระทบต่อการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างต่อเนื่อง จนทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ในช่วงปลายทศวรรษ 2540 ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคมาโดยตลอด แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลและ หน่วยงานของรัฐต่างก็ได้เข้ามากำกับดูแลตลอดจนมีนโยบายช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของ ไทยมาอย่างต่อเนื่อง และท้ายที่สุดอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงต้นทศวรรษ 2550 เป็นต้นมา ก็ได้ ผ่านช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมชบเซาและสามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วจนทำให้เกิดการขยายตัวของ อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งในด้านการผลิตและการส่งออกอย่างต่อเนื่องจนถึงทศวรรษที่ 2560

3.4 การเพิ่มขึ้นของการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564 เป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลได้ ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้า ระหว่างประเทศ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวปรากฏว่ามีเอกชนได้เข้ามาลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทราย เพิ่มขึ้น จากการศึกษาข้อมูลและเอกสารในหัวข้อนี้จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ประเด็น คือ ปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชน ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564 และการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อการ ส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564

⁴⁷¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความ เดือดร้อนของชาวไร้อ้อยในฤดูการผลิต ปี 2555/2556," 19 มีนาคม 2556.

⁴⁷² สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานพื้นที่เพาะปลูกอ้อย ปีการผลิต 2556/57 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2557), 10.

3.4.1 ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564

ปัจจัยที่ส่งเสริมต่อการเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนที่เพิ่มมากขึ้นในช่วง พ.ศ. 2558 – 2564 มีปัจจัยที่สำคัญคือ แผนปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของรัฐเพื่อให้สอดคล้องต่อข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2559 – 2564 โดยสืบเนื่องมาจากการฟ้องร้องของประเทศบราซิลต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ในกรณีที่ประเทศไทยมีนโยบายอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายซึ่งขัดต่อความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ในช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2558 โดยสมาคมผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของบราซิล (Brazilian Sugarcane Industry Association) ได้เสนอให้รัฐบาลของบราซิลดำเนินการฟ้องประเทศไทยต่อองค์การการค้าโลก (WTO) โดยทางสมาคมฯ ได้กล่าวหาว่าประเทศไทยมีนโยบายอุดหนุนชาวไร่อ้อยจนทำให้ผลผลิตน้ำตาลทรายในตลาดโลกเพิ่มขึ้น ในเวลาต่อมา วันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 หอการค้าต่างประเทศของบราซิล (Brazilian Foreign Trade Chamber) ได้ให้รัฐบาลบราซิลยื่นเรื่องฟ้องประเทศไทยในประเด็นเดิมต่อองค์การการค้าโลก (WTO) อีกครั้ง และต่อจากนั้น ในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2559 รัฐบาลบราซิลก็ได้เริ่มดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการจัดการข้อพิพาท (Dispute and Settlement) ขององค์การการค้าโลก โดยทำหนังสือยื่นขอเจรจาหรือกับรัฐบาลไทยในเรื่องระบบน้ำตาลของไทย ทั้งนี้รัฐบาลบราซิลได้กล่าวหาว่าประเทศไทยมีนโยบายอุดหนุนการส่งออกน้ำตาลทรายตลอดจนมีนโยบายอุดหนุนชาวไร่อ้อย ที่ส่งผลให้เกษตรกรรวมไปถึงชาวไร่อ้อยหันมาปลูกอ้อยมากขึ้น จนทำให้ประเทศไทยส่งออกน้ำตาลทรายเข้าสู่ตลาดโลกได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งการกระทำดังกล่าวรัฐบาลบราซิลได้กล่าวหาว่าประเทศไทยละเมิดพันธะสัญญาที่ GATT และองค์การการค้าโลก (WTO) ที่ได้กำหนดไว้ว่าจะไม่มีการอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร และการกระทำของรัฐบาลไทยดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกและการส่งออกน้ำตาลทรายของบราซิล จนทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของบราซิลต้องปิดกิจการโรงงานน้ำตาลทรายไปเป็นจำนวนมาก

เหตุการณ์ที่รัฐบาลบราซิลยื่นฟ้องประเทศไทยต่อองค์การการค้าโลกดังกล่าว นำไปสู่การจัดเวทีการเจรจาครั้งที่ 1 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 6 – 8 มิถุนายน พ.ศ. 2559 โดยมีตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ ได้เดินทางไปพบกับตัวแทนของรัฐบาลบราซิลที่เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยทางตัวแทนของรัฐบาลไทยได้มีการเจรจากับของตัวแทนจากรัฐบาลบราซิลและขอเวลา 6 เดือนในการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาตอบ

คำถามของตัวแทนจากรัฐบาลบราซิล หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดเวทีหารืออีกเป็นครั้งที่ 2 ในวันที่ 3 – 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ที่เมืองบราซิเลีย ประเทศบราซิล โดยการเจรจาในครั้งนี้ ตัวแทนจากรัฐบาลไทยได้เตรียมข้อมูลต่าง ๆ มาอภิปรายข้อถกเถียงแก่รัฐบาลบราซิล⁴⁷³ ภายหลังจากการหารือครั้งที่ 2 เสร็จสิ้น รัฐบาลไทยในสมัยของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงได้สั่งการไปยังกระทรวงอุตสาหกรรมตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการจัดทำ “แผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบ” โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนดแผนงาน เป้าหมาย กิจกรรมการดำเนินการ โดยทางรัฐบาลได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการตามแผนให้เสร็จสิ้นภายใน พ.ศ. 2564 ซึ่งแผนปรับโครงสร้างดังกล่าวประกอบด้วย 5 แผนงานย่อย ได้แก่

1. การปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย รวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมการนำอ้อยไปผลิตเป็นเอทานอลและผลิตภัณฑ์ต่อเนื่องอื่น ๆ ได้
2. การเพิ่มคุณภาพและผลผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
3. การกำหนดมาตรฐานน้ำตาลทราย และต้นทุนมาตรฐานการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย
4. การรักษาเสถียรภาพกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย
5. การจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทรายและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

ในการดำเนินงานตามแผนการดังกล่าวข้างต้น ทางคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมเร่งรัดการดำเนินการให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดและเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นจากกระทรวงพลังงาน สำนักงานปรมาณู และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เช่น การกำหนดต้นทุนมาตรฐานเอทานอลและผลิตภัณฑ์จากอ้อยอื่น ๆ เพื่อรองรับการแบ่งปันผลประโยชน์ และการจัดตั้งสถาบันวิจัยและพัฒนาอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนอุตสาหกรรมต่อเนื่อง โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำแนวทางและแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อนแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย รวมทั้งเร่งหาข้อสรุปและความเป็นไปได้ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังได้มอบหมายหน้าที่ให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเร่งศึกษาและหาข้อยุติในการกำหนดต้นทุน

⁴⁷³ วิโรจน์ ฌ ระนอง และคณะ, โครงการติดตาม ประเมิน และเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา กรณีพิพาทเรื่องอ้อยและน้ำตาลกับบราซิลในองค์การการค้าโลก (WTO) (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), 2561), 9 - 18.

การผลิตมาตรฐานของอ้อยและน้ำตาลทรายตลอดจนอุตสาหกรรมต่อเนื่องอื่น อีกทั้งให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้ความสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของราคาอ้อยและน้ำตาลทราย โดยพิจารณาแนวทางการจัดเก็บรายได้ของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายให้เพียงพอกับการชำระหนี้ของกองทุนที่มีอยู่ในปัจจุบัน และให้มีการประสานและทำงานร่วมกันกับหน่วยงานที่ให้เงินทุนสนับสนุนการวิจัยของประเทศในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและอุตสาหกรรมต่อเนื่องทั้งระบบตลอดจนดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO) ให้เสร็จสิ้นภายใน พ.ศ. 2564⁴⁷⁴

ในท้ายที่สุดองค์การการค้าโลก (WTO) ได้มีการจัดเวทีหารือระหว่างประเทศไทยกับประเทศบราซิลเป็นครั้งที่ 3 ในวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2560 ที่เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อยุติข้อพิพาทเรื่องน้ำตาลทรายระหว่างประเทศไทยกับประเทศบราซิล โดยวาระการหารือครั้งนี้ตัวแทนจากรัฐบาลไทยได้แจ้งในที่ประชุมว่ารัฐบาลไทยมีแผนที่จะดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยทั้งระบบ และจะดำเนินการแก้ไขโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยให้สอดคล้องต่อข้อเรียกร้องของรัฐบาลบราซิลในทุกเรื่อง และทางตัวแทนของรัฐบาลบราซิลก็มีมติเห็นชอบและได้ชะลอการนำเรื่องยื่นต่อคณะกรรมการไต่สวน (Panel) ขององค์การการค้าโลก (WTO) โดยตั้งเงื่อนไขว่ารัฐบาลบราซิลจะขอให้มีการประชุมร่วมกันกับรัฐบาลไทยทุก ๆ สองเดือนนับตั้งแต่เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป เพื่อติดตามความคืบหน้าแผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย⁴⁷⁵ จากที่ได้อธิบายมาทั้งหมดข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นว่ากรณีการฟ้องร้องของรัฐบาลบราซิลต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ในประเด็นที่รัฐบาลไทยให้การอุดหนุนการผลิตและส่งออกน้ำตาลทราย ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย โดยตัวแทนของรัฐบาลไทยได้มีการเจรจาหารือกับรัฐบาลบราซิลเพื่อหาทางออกและข้อตกลงร่วมกันหลายครั้ง และได้นำปัญหาและข้อขัดแย้งในเวทีเจรจารอบต่าง ๆ นำมาจัดทำเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบ ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อการส่งออกตั้งแต่ พ.ศ. 2558 - 2564

⁴⁷⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ," 11 พฤศจิกายน 2559.

⁴⁷⁵ วิโรจน์ ฌ ระนอง และคณะ, โครงการติดตาม ประเมิน และเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา กรณีพิพาทเรื่องอ้อยและน้ำตาลกับบราซิลในองค์การการค้าโลก (WTO), 18.

3.4.2 การเพิ่มขึ้นของการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของเอกชนเพื่อการส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564

จากปัจจัยสำคัญดังกล่าวข้างต้น ได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564 เกิดการเข้ามาลงทุนของเอกชนโดยมีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญในการเพิ่มกำลังการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ ดังข้อมูลจากตารางนี้ ตารางที่ 20 รายชื่อโรงงานน้ำตาลทรายที่จัดตั้งใหม่ ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564

ปี	ชื่อโรงงาน	ที่ตั้งโรงงาน	กลุ่มที่เข้ามาลงทุน
2558	-	-	-
2559	โรงงานน้ำตาลสระบุรี สาขาสระโบสถ์	อ.สระโบสถ์ จ.ลพบุรี	ไทยรุ่งเรือง
	โรงงานน้ำตาลระยอง สาขาชัยภูมิ	อ.บำเหน็จณรงค์ จ.ชัยภูมิ	น้ำตาลระยอง
2560	โรงงานน้ำตาลไทยอุตสาหกรรมน้ำตาล สาขาเพชรบูรณ์	อ.บึงสามพัน จ.เพชรบูรณ์	ไทยรุ่งเรือง
	โรงงานน้ำตาลราชบุรี สาขากาญจนบุรี	อ.เมือง จ.กาญจนบุรี	น้ำตาลราชบุรี
2561	-	-	-
2562	โรงงานน้ำตาลและอ้อยตะวันออก สาขาวังสมบูรณ์	อ.วังสมบูรณ์ จ.สระแก้ว	น้ำตาลและอ้อยตะวันออก
	โรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรือง สาขาสกลนคร	อ.กุสุมาลย์ จ.สกลนคร	ไทยรุ่งเรือง
2563	โรงงานน้ำตาลมิตรภาพสินธุ์ สาขาอำนาจเจริญ	อ.เมือง จ.อำนาจเจริญ	มิตรผล
2564	-	-	-

ที่มา: สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีช่วงปีการผลิต 2558/2559 จนถึงช่วงปีการผลิต 2563/2564 (ฉบับปิดทึบ)", 7 มิถุนายน 2559 – 23 เมษายน 2564.

จากข้อมูลการโรงงานน้ำตาลทรายที่จัดตั้งใหม่ ระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564 พบว่ามีเอกชนได้เข้ามาร่วมลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่รวมกันมากถึง 7 แห่ง ยกตัวอย่างเช่น ใน พ.ศ. 2559 กลุ่มไทยรุ่งเรืองได้เข้ามาลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลสระบุรี สาขาสระโบสถ์ จังหวัดลพบุรี และกลุ่มน้ำตาลระยองได้เข้ามาลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลระยอง สาขาชัยภูมิ⁴⁷⁶ ต่อมาใน พ.ศ. 2560 กลุ่มไทยรุ่งเรืองก็ได้เข้ามาลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายเพิ่มอีกหนึ่งแห่งคือโรงงานน้ำตาลไทยอุตสาหกรรมน้ำตาล สาขาเพชรบูรณ์ และกลุ่มน้ำตาลราชบุรีได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลราชบุรีแห่งใหม่

⁴⁷⁶ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2558/2559 (ฉบับปิดทึบ)", 7 มิถุนายน 2559.

เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งแห่งที่จังหวัดกาญจนบุรี⁴⁷⁷ เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงการเข้ามาลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ของเอกชนทั้ง 7 แห่ง พบว่าผู้ลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่นั้นล้วนเป็นกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายขนาดใหญ่ที่ต้องการขยายกำลังการผลิตน้ำตาลทรายในกลุ่มของตนเองเพื่อเพิ่มปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามการเข้ามาลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ของเอกชนดังกล่าว ได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยใน พ.ศ. 2564 มีโรงงานน้ำตาลทรายกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศรวมกันทั้งสิ้น 57 แห่ง โดยมีรายชื่อดังต่อไปนี้

ตารางที่ 21 รายชื่อโรงงานน้ำตาลทราย จำแนกตามรายภาค พ.ศ. 2564

ลำดับ	ชื่อโรงงาน	ภูมิภาค
1	ทิพย์กำแพงเพชร	ภาคเหนือ
2	ทิพย์สุโขทัย (สาขาอุดรดิตถ์)	ภาคเหนือ
3	ไทยเอกลักษณ์	ภาคเหนือ
4	กำแพงเพชร	ภาคเหนือ
5	เกษตรไทยอินเตอร์ฯ (รวมผล)	ภาคเหนือ
6	นครเพชร	ภาคเหนือ
7	เกษตรไทยอินเตอร์ฯ	ภาคเหนือ
8	ไทยรุ่งเรือง	ภาคเหนือ
9	พิษณุโลก	ภาคเหนือ
10	ไทยอุตสาหกรรม (สาขาเพชรบูรณ์)	ภาคเหนือ
11	สิงห์บุรี	ภาคกลาง
12	สุพรรณบุรี	ภาคกลาง
13	รีไฟน์ชัยมงคล	ภาคกลาง
14	ไทยเพิ่มพูน	ภาคกลาง
15	ไทยอุตสาหกรรม	ภาคกลาง
16	ประจวบอุตสาหกรรม	ภาคกลาง
17	ท่ามะกา	ภาคกลาง
18	นิวกุ้งไทย	ภาคกลาง
19	อุตสาหกรรมน้ำตาลบ้านไร่	ภาคกลาง
20	ไทยกาญจนบุรี	ภาคกลาง
21	มิตรเกษตร	ภาคกลาง
22	มิตรผล	ภาคกลาง

⁴⁷⁷ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2559/2560 (ฉบับปิดทึบ)," 23 พฤษภาคม 2560.

ลำดับ	ชื่อโรงงาน	ภูมิภาค
23	บ้านโป่ง	ภาคกลาง
24	ราชบุรี	ภาคกลาง
25	ที.เอ็น.	ภาคกลาง
26	ปราณบุรี	ภาคกลาง
27	สระบุรี	ภาคกลาง
28	มิตรเกษตรอุทัยธานี	ภาคกลาง
29	สระบุรี (สาขาสระโบสถ์)	ภาคกลาง
30	ราชบุรี (สาขากาญจนบุรี)	ภาคกลาง
31	นิวกวังสันหลี	ภาคตะวันออก
32	สหการชลบุรี	ภาคตะวันออก
33	น้ำตาลและอ้อยตะวันออก	ภาคตะวันออก
34	ระยอง	ภาคตะวันออก
35	น้ำตาลและอ้อยตะวันออก (สาขาวังสมบูรณ์)	ภาคตะวันออก
36	สุรินทร์	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
37	อีสาน	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
38	มิตรภาพสินธุ์ (สาขาอำนาจเจริญ)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
39	วังขนาย (สาขามหาวัง)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
40	เกษตรผล	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
41	โคราช	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
42	รวมเกษตรกร (สาขาขอนแก่น)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
43	อ่างเวียง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
44	ครบุรี	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
45	เริ่มอุดม	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
46	กุมภวาปี	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
47	ขอนแก่น	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
48	สหเรือง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
49	บุรีรัมย์	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
50	รวมเกษตรกร (สาขาชัยภูมิ)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
51	เอราวัณ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
52	น้ำตาลไทยอุดรธานี	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
53	รวมเกษตรกร (สาขาภูหลวง)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
54	ขอนแก่น (สาขาวังสะพุง)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
55	ระยอง (สาขาชัยภูมิ)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ลำดับ	ชื่อโรงงาน	ภูมิภาค
56	ไทยรุ่งเรือง (สาขาสกนคร)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
57	มิตรผล (สาขาอำนาจเจริญ)	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2563/2564 (ฉบับปิดหีบ)." 2564.

จากข้อมูลจากตารางที่ 21 ที่แสดงให้เห็นถึงรายชื่อโรงงานน้ำตาลทรายในประเทศไทย พ.ศ. 2564 หากจำแนกเป็นรายภาค จากจำนวนโรงงานน้ำตาลทรายของไทยทั้ง 57 แห่ง พบว่ามีโรงงานน้ำตาลทรายที่ตั้งอยู่ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวนมากที่สุดถึง 22 แห่ง รองลงมาคือโรงงานน้ำตาลทรายในเขตภาคกลางที่มีจำนวน 20 แห่ง และในเขตภาคเหนือมีโรงงานน้ำตาลทรายเป็นจำนวน 10 แห่ง ส่วนโรงงานน้ำตาลทรายในเขตภาคตะวันออกมีจำนวนน้อยที่สุดคือ 5 แห่ง จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่การเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย จากเดิมในช่วงทศวรรษที่ 2510 ในเขตภาคตะวันตกถือได้ว่าเป็นภูมิภาคที่มีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยขนาดใหญ่และมีจำนวนโรงงานน้ำตาลทรายที่ตั้งอยู่เป็นจำนวนมากที่สุด ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 2550 การเพาะปลูกอ้อยและการผลิตน้ำตาลทรายได้มีแนวโน้มที่จะขยายตัวไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากขึ้นจนทำให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลายเป็นแหล่งเพาะปลูกอ้อยขนาดใหญ่และมีโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามาที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคดังกล่าวเป็นจำนวนมากที่สุด

ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564 จะมีการเข้ามาลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ของเอกชน แต่อย่างไรก็ตามในช่วงปีการผลิต 2558 – 2559 จนถึงในช่วงปีการผลิต 2563 – 2564 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกลับมีปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนการส่งออกน้ำตาลทรายในช่วงปีการผลิตดังกล่าวที่ลดลงอย่างชัดเจน ดังข้อมูลต่อไปนี้

ตารางที่ 22 ปริมาณการผลิต การบริโภคภายในประเทศและการส่งออกของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ช่วงปีการผลิต 2557 - 2558 จนถึงช่วงปีการผลิต 2563 - 2564

ช่วงปีการผลิต	พื้นที่ปลูกอ้อย (ล้านไร่)	ปริมาณอ้อย (ล้าน เมตริกตัน)	ปริมาณน้ำตาล ทราย (ล้าน เมตริกตัน)	ปริมาณการ บริโภคภายใน (ล้าน เมตริกตัน)	ปริมาณการ ส่งออก (ล้าน เมตริกตัน)
2557 - 2558	10.96	105.96	11.30	2.80	7.97
2558 - 2559	10.94	94.05	9.78	2.91	6.49
2559 - 2560	9.75	92.95	10.02	2.93	6.93
2560 - 2561	9.89	134.93	14.68	2.89	11.04
2561 - 2562	12.10	130.97	14.58	2.89	10.41
2562 - 2563	11.86	74.89	8.29	2.80	6.14
2563 - 2564	9.47	56.66	7.59	2.80	3.97

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2564, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2565), 50 - 51.

ข้อมูลจากตารางที่ 22 แสดงให้เห็นถึงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกำลังเข้าสู่ภาวะซบเซาอย่างเห็นได้ชัดเมื่อพิจารณาจากปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายตลอดจนปริมาณการส่งออกที่มีแนวโน้มที่ลดลง โดยอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่เข้าสู่ภาวะซบเซาในระหว่าง พ.ศ. 2557 - 2564 มีสาเหตุสำคัญมาจากผลกระทบที่รัฐบาลบราซิลได้ยื่นฟ้องประเทศไทยต่อองค์การการค้าโลกใน พ.ศ. 2558 จนส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ที่ทำให้ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายลดกำลังการผลิตลง สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ ในช่วงปีการผลิต 2558 - 2559 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป รัสเซีย และอินเดีย ได้ขยายกำลังการผลิตและมีการส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวนมาก จนส่งผลให้ส่วนแบ่งทางการตลาดน้ำตาลทรายของไทยและบราซิลต้องลดลงเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดโลก อีกทั้งเพื่อรักษาระดับราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกไม่ให้เกิดความผันผวน⁴⁷⁸ นอกจากนี้ ในช่วงปีการผลิต 2559 - 2560 ประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปได้ยกเลิกมาตรการอุดหนุนการส่งออกให้สอดคล้องต่อพันธกรณีขององค์การการค้าโลก (WTO) จึงทำให้ได้โควตาการส่งออกน้ำตาลทรายจากองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ (ISO) เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งประเทศอินเดียก็ได้ขยายกำลังการผลิต

⁴⁷⁸ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2559 (กรุงเทพฯ: เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2560), 61 - 66.

ผลิตและขยายปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายมากขึ้นจึงทำให้ส่วนแบ่งทางการตลาดน้ำตาลทรายของไทยลดลงอย่างต่อเนื่อง⁴⁷⁹ โดยในช่วงปีการผลิต 2558 – 2559 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณการผลิตอ้อยที่ลดลงเหลือเพียง 94.05 ล้านเมตริกตัน ซึ่งลดลงจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้นี้ 11.91 ล้านเมตริกตัน และในช่วงปีการผลิตดังกล่าวถึงแม้ว่าจะมีโรงงานน้ำตาลทรายที่จัดตั้งใหม่เพิ่มขึ้นอีก 2 แห่ง คือ โรงงานน้ำตาลสระบุรี (สาขาสระโบสถ์) ของกลุ่มไทยรุ่งเรือง (ตระกูลอัคร) และโรงงานน้ำตาลระยอง (สาขาชัยภูมิ) ของกลุ่มสังกัดอิสระ ซึ่งส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของโรงงานในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจนทำให้มีโรงงานน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 52 แห่ง แต่อย่างไรก็ตามด้วยสถานการณ์ความตึงเครียดที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทของรัฐบาลบราซิล ได้ส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเกิดความไม่มั่นใจในด้านการค้าส่งออกน้ำตาลทราย และข้อมูลจากตารางที่ 22 ได้แสดงให้เห็นถึงปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ลดลงเหลือเพียง 9.78 ล้านเมตริกตัน ซึ่งเป็นจำนวนที่ลดลงจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้นี้ถึง 1.52 ล้านเมตริกตัน นอกจากนี้ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยก็ลดลงเหลือเพียง 6.49 ล้านเมตริกตัน ซึ่งเป็นปริมาณที่ลดลงจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้นี้ 1.48 ล้านเมตริกตัน⁴⁸⁰ และต่อมาในช่วงปีการผลิต 2559 - 2560 ถึงแม้ว่าพื้นที่เพาะปลูกอ้อยจะลดลงเหลือเพียง 9.75 ล้านไร่ และสามารถผลิตอ้อยได้เพียง 92.95 ล้านเมตริกตัน อย่างไรก็ตามก็เนื่องจากในช่วงปีการผลิตดังกล่าวมีโรงงานน้ำตาลทรายจัดตั้งเพิ่มขึ้นใหม่อีก 2 แห่ง คือ โรงงานน้ำตาลไทยอุตสาหกรรมของกลุ่มไทยรุ่งเรือง (ตระกูลอัคร) และโรงงานน้ำตาลราชบุรี (สาขากาญจนบุรี) ของกลุ่มสังกัดอิสระ ดังนั้นจึงส่งผลให้โรงงานน้ำตาลทรายภายในประเทศมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นเป็น 54 แห่ง แต่อย่างไรก็ตามด้วยเหตุผลสืบเนื่องมาจากปริมาณการผลิตอ้อยที่ลดลงจึงส่งผลให้โรงงานน้ำตาลทรายสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 10.02 ล้านเมตริกตัน และมีการส่งออกน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นจำนวนทั้งสิ้น 6.93 ล้านเมตริกตัน⁴⁸¹

จากกรณีที่รัฐบาลบราซิลฟ้องร้องประเทศไทยต่อองค์การการค้าโลก ในประเด็นที่รัฐบาลไทยให้การอุดหนุนการผลิตและส่งออกน้ำตาลทราย ได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตั้งแต่ พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา โดยคณะรัฐบาลของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้อาศัยอำนาจผ่านคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในการแก้ไขกฎหมายเพื่อรับรองการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบ โดยการยกเว้นการใช้ข้อบังคับ (18)

⁴⁷⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2560, 49 - 51.

⁴⁸⁰ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2559, 66 - 70.

⁴⁸¹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2560, 54 - 57.

ของมาตรา 17 ซึ่งเป็นข้อบังคับในส่วนของการกำหนดราคาขายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นการชั่วคราว⁴⁸² ซึ่งการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวของรัฐบาลมีจุดประสงค์เพื่อปล่อยให้ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศลอยตัว และปล่อยให้ราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศเป็นไปตามกลไกของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก ตามพันธกรณีที่องค์การการค้าโลก (WTO) และข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ได้กำหนดไว้ และการที่รัฐบาลปล่อยให้ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศลอยตัวนั้นได้ส่งผลกระทบต่อราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่กระทรวงพาณิชย์จะเป็นผู้กำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศแบบราคาดังที่ ต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายให้สอดคล้องตามกลไกราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก ซึ่งจะส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศเกิดความผันผวน และนอกจากผลกระทบในกรณีที่รัฐบาลราชสีห์ฟ้องร้องประเทศไทย จนส่งผลให้รัฐบาลต้องดำเนินปล่อยราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้ลอยตัวแล้ว ซึ่งผลกระทบดังกล่าวยังส่งผลให้รัฐบาลต้องดำเนินการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบอีกด้วย โดยรัฐบาลได้ประกาศยกเลิกระบบโควตาน้ำตาลทรายและมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายดำเนินการวางแผนการผลิตน้ำตาลทรายให้มีปริมาณที่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศในแต่ละปี ส่วนในด้านการส่งออกทางสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะร่วมกันหารือกับสมาคมผู้ประกอบการกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการส่งออกในแต่ละปี นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องดำเนินการยกเลิกมาตรการอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทุกมาตรการ เพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงทางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO) และเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) อีกด้วย ถึงแม้ว่าการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศจะเป็นผลดีผู้บริโภคและอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเนื่องจากราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ลดลง แต่อย่างไรก็ตามผลกระทบจากการปรับโครงสร้างดังกล่าวก็ได้ส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบการกิจการโรงงานน้ำตาลทราย เนื่องจากชาวไร่อ้อยจะต้องแบกรับความเสี่ยงจากสภาวะความผันผวนของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่จะส่งผลกระทบต่อราคาอ้อยในแต่ละปี ในขณะที่ต้นทุนในการผลิตอ้อยยังคงมีราคาที่สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ชาวไร่อ้อยเสี่ยงต่อการขาดทุน

⁴⁸² "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2561 เรื่องการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 135, ตอนพิเศษ 8 ง (15 มกราคม 2561): 1.

มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายก็ได้รับผลกระทบในด้านผลประโยชน์จากการค้ำน้ำตาลทรายที่จะลดน้อยลง เนื่องจากสถานะที่ไร้เสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2561⁴⁸³ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็นโจทย์สำคัญที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ เพื่อรักษาซึ่งเสถียรภาพและผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยให้สามารถเดินหน้าต่อไปได้

อย่างไรก็ดีอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยภายหลังจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลบราซิลที่ยื่นฟ้องต่อองค์การการค้าโลกได้คลี่คลายลง ประกอบกับสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกช่วงปีการผลิตดังกล่าว ประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่ของโลก ได้แก่ ประเทศบราซิล อินเดีย ยุโรป และปากีสถาน ได้ลดปริมาณการผลิตและส่งออกลงเนื่องจากเผชิญกับปัญหาภัยแล้ง ซึ่งเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่ไม่ได้รับผลกระทบจากปัญหาภัยแล้งมากนัก ส่งผลให้สถานการณ์ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2560 - 2561 กลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้ง ทั้งในด้านปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายเกิดการขยายปริมาณการผลิตอ้อยได้มากถึง 134.93 ล้านเมตริกตัน ซึ่งเป็นปริมาณที่เพิ่มขึ้นจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้นี้ถึง 41.98 ล้านเมตริกตัน และโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศทั้ง 54 แห่ง สามารถผลิตน้ำตาลทรายได้เพิ่มมากขึ้นกว่า 14.68 ล้านเมตริกตัน ซึ่งเป็นปริมาณที่เพิ่มขึ้นจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้นี้ถึง 4.66 ล้านเมตริกตัน และสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เพิ่มมากขึ้นถึง 11.04 ล้านเมตริกตัน⁴⁸⁴

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2561 - 2562 ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะถูกฟ้องร้องต่อองค์การการค้าโลกจนทำให้รัฐบาลไทยต้องดำเนินนโยบายปรับเปลี่ยนโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อให้สอดคล้องต่อพันธกรณีที่องค์การการค้าโลกและความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติรัฐบาลไทยก็ยังคงมีมาตรการอุดหนุนชาวไร้อ้อยอยู่ โดยในวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบอนุมัติโครงการเงินช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร้อ้อยของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นจำนวนเงิน 6,500 ล้านบาท โดยจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่เกษตรกรชาวไร้อ้อยประมาณ 340,000 ราย เพื่อนำไปจัดหาปัจจัยการผลิตที่

⁴⁸³ วิริยะ คล้ายแดง, "การปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายในประเทศ," **Hot Issue** (มีนาคม 2561): 4 - 6.

⁴⁸⁴ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2561 (กรุงเทพฯ: เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2562), 46 - 54.

จำเป็น ประมาณ โดยรัฐบาลกำหนดให้เงินช่วยเหลือในอัตราเมตริกตันอ้อยละไม่เกิน 50 บาท รายละเอียดไม่เกิน 5,000 เมตริกตันอ้อย⁴⁸⁵ ซึ่งโครงการมอบเงินช่วยเหลือชาวไร่อ้อยดังกล่าวได้กลายมาเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ชาวไร่อ้อยขยายพื้นที่การเพาะปลูกเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากถึง 12.10 ล้านไร่ แต่อย่างไรก็ตามในช่วงปีการผลิต 2561 - 2562 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เผชิญกับปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรง จึงส่งผลให้ปริมาณการผลิตอ้อยลดลงจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้นี้เพียงเล็กน้อยคือ 130.97 ล้านเมตริกตัน และในส่วนของ การผลิตน้ำตาลทรายถึงแม้ว่าจะมีโรงงานน้ำตาลทรายที่ถูกจัดตั้งเพิ่มขึ้นอีก 2 แห่ง คือ โรงงานน้ำตาลและอ้อยตะวันออก (วังสมบูรณ์) และโรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรือง (สาขาสกลนคร) ของกลุ่มไทยรุ่งเรือง (ตระกูลอัษฎาธร) รวมโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศเป็นจำนวน 56 แห่ง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยปริมาณการผลิตอ้อยที่ลดลง ประกอบกับการดำเนินงานตามแผนปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในระยะแรก จึงส่งผลให้ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายก็ได้ลดลงเหลือเพียง 14.58 ล้านเมตริกตัน⁴⁸⁶

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2562 - 2563 และช่วงปีการผลิต 2563 - 2564 ปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายรวมถึงการส่งออกน้ำตาลทรายมีแนวโน้มที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาภัยแล้งที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทุกแห่งทั่วโลกอย่างยาวนาน ประกอบกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID - 19 ที่ส่งผลให้กิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายหลายแห่งทั่วโลกต้องปิดลงชั่วคราว จนทำให้ผลผลิตน้ำตาลทรายในตลาดโลกระหว่าง พ.ศ. 2562 - 2563 หดตัวลงร้อยละ 7.5 นอกจากนี้ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศลดตัวราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ประกอบกับการยกเลิกระบบโควต้าตั้งแต่ พ.ศ. 2561 ได้ส่งผลต่อรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายที่เกิดความผันผวนและไม่แน่นอน อีกทั้งการลดบทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่เกี่ยวข้องกับระบบการจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างราคาอ้อยขั้นต้นและขั้นสุดท้ายที่เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่จัดเก็บส่วนต่างจากโรงงานน้ำตาลทรายได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการจัดเก็บจากชาวไร่อ้อยแทน นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวยังเป็นช่วงที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่

⁴⁸⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องโครงการเงินช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่อ้อยเพื่อชื้อปัจจัยการผลิต," 10 ตุลาคม 2561.

⁴⁸⁶ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2562, 52 - 55.

จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังคงอยู่ในสถานะที่ไม่เสถียรภาพ⁴⁸⁷ ด้วยสาเหตุตั้งที่กล่าวมาทั้งหมดในช่วงต้นจึงส่งผลให้ปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายลดลงตามลำดับ กล่าวคือในช่วงปีการผลิต 2562 - 2563 มีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยทั่วประเทศที่ลดลงจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้านี้น้อยเพียง 11.86 ล้านไร่ และปริมาณการผลิตอ้อยลดลงเหลือเพียง 74.89 ล้านเมตริกตัน และโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศทั้ง 56 แห่ง มีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายลดลงอย่างมากเหลือเพียง 8.29 ล้านเมตริกตัน ซึ่งเป็นปริมาณการผลิตที่ลดลงจากช่วงปีการผลิตก่อนหน้าถึง 6.29 ล้านเมตริกตัน ในขณะที่การส่งออกน้ำตาลทรายก็ลดลงเป็นอย่างมากเช่นเดียวกันเหลือเพียง 6.14 ล้านเมตริกตัน ซึ่งลดลงจากปีก่อนหน้าถึง 4.27 ล้านเมตริกตัน⁴⁸⁸ ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2563 - 2564 ปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายก็ได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีพื้นที่เพาะปลูกอ้อยลดลงเหลือ 9.47 ล้านไร่ และปริมาณการผลิตอ้อยลดลงเหลือเพียง 56.66 ล้านเมตริกตัน และในส่วนของกรผลิตน้ำตาลทรายถึงแม้ว่าจะมีโรงงานน้ำตาลทรายที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาใหม่อีก 1 แห่ง คือ โรงงานน้ำตาลมิตรภาพสินธุ์ (สาขาอำนาจเจริญ) ของกลุ่มมิตรผล (ว่องกุลกิจ) จนทำให้มีโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศมากถึง 57 แห่ง แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID - 19 ประกอบกับความไม่เสถียรภาพที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย จึงส่งผลให้ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายลดลงเหลือเพียง 7.59 ล้านเมตริกตัน และทำให้ปริมาณการส่งออกลดลงมากยิ่งขึ้นเหลือเพียง 3.97 ล้านเมตริกตัน⁴⁸⁹

กล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีการพัฒนาในด้านการผลิตและการขยายตัวในด้านส่งออกอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดทศวรรษที่ 2550 แต่อย่างไรก็ตามจากกรณีประเทศบราซิลได้ทำการยื่นเรื่องฟ้องร้องไทยต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ในกรณีที่รัฐบาลไทยมีมาตรการอุดหนุนการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายจนส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก รัฐบาลไทยจึงมีแผนการปรับปรุงโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยทั้งระบบ ตลอดจนการปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่เพื่อให้สอดคล้องต่อพันธกรณีที่องค์การการค้าโลก (WTO) และข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ได้กำหนดไว้ ด้วยการประกาศลอยตัวราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้เป็นไปตามกลไกราคาในตลาดโลก ซึ่งแผนการปรับปรุง

⁴⁸⁷ ชัยวัช โขวเจริญสุข, "แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2564 - 66 : อุตสาหกรรมน้ำตาล," **วิจัยกรุงศรี** (กุมภาพันธ์ 2564): 5 - 9.

⁴⁸⁸ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, **รายงานประจำปี 2562**, 52 - 55.

⁴⁸⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, **รายงานประจำปี 2564**, 50 - 51.

โครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อเสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ประกอบกับภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นอย่างยาวนานและการแพร่ระบาดของ COVID - 19 ที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2561 - 2564 เริ่มเข้าสู่ภาวะชะลอตัวและส่งผลให้ปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณที่ลดลงตามลำดับ

3.5 สรุป

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564 ประกอบไปด้วยปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยภายในที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่สำคัญคือนโยบายของรัฐระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2564 ที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สามารถผลิต น้ำตาลทรายได้อย่างเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ และมุ่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม น้ำตาลทรายภายในประเทศให้มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทรายไปยัง ตลาดโลก และปัจจัยภายนอกคือตลาดโลกที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีตลาดที่รับ ซึ่ือน้ำตาลทรายที่แน่นอน อันเป็นผลมาจากการเข้าร่วมการส่งออกน้ำตาลทรายภายใต้โควต้า สหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2508 และการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่าง ประเทศ พ.ศ. 2511 และการส่งออกน้ำตาลทรายภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) พ.ศ. 2535 และการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) พ.ศ. 2538 นอกจากนั้นความต้องการน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปียังได้ ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จากเดิมที่อุตสาหกรรมน้ำตาล ทรายของไทยมุ่งเน้นการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่การผลิต น้ำตาลทรายที่มุ่งเน้นการส่งออกไปยังต่างประเทศเป็นสำคัญ สะท้อนให้เห็นจากการเข้ามาลงทุนใน กิจการโรงงานน้ำตาลทรายโดยเฉพาะในภาคเอกชนที่มีการลงทุนที่เพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านการจัดตั้ง โรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่และการขยายกำลังการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ปริมาณการผลิตและการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับยังได้ส่งผลให้ประเทศไทยได้ กลายมาเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายรายใหญ่เป็นอันดับที่ 2 ของโลกลนับตั้งแต่ช่วง ทศวรรษที่ 2550 เป็นต้นมา⁴⁹⁰

⁴⁹⁰ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2557 (กรุงเทพฯ: เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2558), 40 - 42.

บทที่ 4

ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่มีผลต่อเศรษฐกิจ และสังคมไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564

การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 ได้ส่งผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ โดยจำแนกการศึกษาออกเป็น 4 ประการ ได้แก่ การสร้างรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้กับรัฐจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและการส่งออกไปยังต่างประเทศ การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในลักษณะของสมาคมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายที่ผลิตภายในประเทศเป็นวัตถุดิบ และการเกิดมลพิษทางน้ำและอากาศอันเป็นผลมาจากการการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

4.1 การสร้างรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้กับรัฐจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและการส่งออกไปยังต่างประเทศ

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึง พ.ศ. 2564 ได้เกิดการขยายตัวในด้านการผลิตตลอดจนการส่งออกที่เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งการผลิตสินค้าน้ำตาลทรายเพื่อการจำหน่ายภายในประเทศตลอดจนการส่งออกนั้น นอกจากจะนำมาซึ่งรายได้ให้กับผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยแล้ว อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายยังสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐจากการจัดเก็บภาษีที่เป็นจำนวนมากในแต่ละปี โดยรายได้ของรัฐจากอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถจำแนกออกเป็น 2 ส่วน คือ รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ และรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศ

4.1.1 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ

รายได้ของรัฐจากการจัดเก็บภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ปริมาณการบริโภคภายในประเทศ และราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายเป็นสำคัญ จากการศึกษาพบว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ อีกทั้งยังเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้ให้แก่รัฐจากการเก็บภาษีในการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เป็นจำนวนมากในแต่ละปี ดังนั้นการศึกษาในประเด็นนี้จึงสามารถอธิบายรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศออกเป็น 4 ระยะ

โดยยึดหลักตามข้อกำหนดของรัฐบาลที่กำหนดพิกต์อัตราการค้าเก็บภาษีในการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศในแต่ละช่วงเวลา ได้แก่ การเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2511 การเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2512 – 2525 การเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2526 – 2534 และการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2535 – 2564

รายได้จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2504

- 2511

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2511 ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่มีรัฐบาลมีนโยบายมุ่งเน้นสนับสนุนให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศสามารถผลิตน้ำตาลทรายให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้นเพื่อเป็นการสนับสนุนให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศเกิดการขยายตัว รัฐบาลจึงมีนโยบายต่าง ๆ ที่ช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศทั้งในด้านการผลิตและการค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดพิกต์อัตราภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวในอัตราที่ต่ำ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้บริโภคภายในประเทศสามารถซื้อน้ำตาลทรายได้ในราคาที่ถูกลง อีกทั้งยังเป็นการช่วยลดต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศควบคู่กันไปด้วย ซึ่งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2511 สามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศได้ ดังนี้

ตารางที่ 23 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2511

ปี	ปริมาณน้ำตาลทรายที่จำหน่าย (กิโลกรัม)	ราคาจำหน่าย (บาท/กิโลกรัม)	มูลค่า (บาท)	พิกต์อัตราภาษี (ร้อยละ)	*รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษี (บาท)
2504	118,475,000	3.45	408,738,750	5.50	22,480,631.25
2505	108,328,000	3.81	412,729,680	5.50	22,700,132.40
2506	72,208,000	4.89	353,097,120	5.50	19,420,341.60
2507	119,204,000	5.14	612,708,560	5.50	33,698,970.80
2508	155,250,000	2.54	394,335,000	5.50	21,688,425
2509	155,250,000	2.30	357,075,000	5.50	19,639,125
2510	223,726,000	3.50	783,041,000	5.50	43,067,255

ปี	ปริมาณน้ำตาล ทรายที่จำหน่าย (กิโลกรัม)	ราคาจำหน่าย (บาท/ กิโลกรัม)	มูลค่า (บาท)	พิกัดอัตรา ภาษี (ร้อย ละ)	*รายได้ของรัฐจาก การเก็บภาษี (บาท)
2511	238,804,000	4.00	955,216,000	5.50	52,536,880

หมายเหตุ *รายได้ของรัฐบาลนำมาจากการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเปรียบเทียบกับพิกัดอัตราภาษีในแต่ละปี

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก “การแก้ไขภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด เล่ม 3,” 29 เมษายน พ.ศ. 2508, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8/13, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

“รายงานเกี่ยวกับภาวะตลาดน้ำตาลทรายที่ผลิตในประเทศ,” 22 พฤศจิกายน – 1 ธันวาคม พ.ศ. 2504, เอกสารกระทรวงการคลัง. (2) กค 1.2.2/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

“ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาว เอ.1 ในพระนคร – ธนบุรี,” พ.ศ. 2505 -2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

“บันทึกการประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2506,” 19 เมษายน พ.ศ. 2506, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

จากการรวบรวมข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องกับของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสามารถอธิบายได้ว่า อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2511 รัฐบาลได้กำหนดพิกัดอัตราภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศในอัตราที่คงที่คือร้อยละ 5.50 ของมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504⁴⁹¹ ซึ่งพิกัดอัตราภาษีดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้จนถึง พ.ศ. 2511 โดยในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 – 2508 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยต้องเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาด เนื่องจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างรวดเร็วจนส่งผลให้ปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายมีมากเกินไปกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศ อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังไม่มีศักยภาพที่เพียงพอต่อการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้มากนัก เนื่องจากปัญหาต้นทุนการผลิตที่สูง อีกทั้งยังมีคุณภาพที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ส่งออกน้ำตาลทรายในตลาดโลก⁴⁹² ดังนั้นเพื่อเป็นการช่วยเหลือประคับประคองกิจการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สามารถดำเนินต่อไปได้ รัฐบาลจึงกำหนดพิกัดอัตราภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ต่ำ เพื่อให้ราคาน้ำตาลทราย

⁴⁹¹ “บันทึกการประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2506,” 19 เมษายน พ.ศ. 2506, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁴⁹² Phitsanes Jessadachatr, "A History of Sugar Policies in Thailand 1937 - 75", 51.

ภายในประเทศมีราคาถูก และยังเป็นการช่วยลดต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศอีกประการหนึ่ง ใน พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นปีแรกของการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ปรากฏว่ามีการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นจำนวน 118,475,000 กิโลกรัม⁴⁹³ มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 408,738,750 บาท เมื่อนำไปคำนวณกับพิกัดอัตราภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศพบว่ารัฐมีรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นจำนวนทั้งสิ้น 22,480,631.25 บาท ต่อมาใน พ.ศ. 2507 ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 119,204,000 กิโลกรัม อีกทั้งราคาน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงกิโลกรัมละ 5.14 บาท⁴⁹⁴ จึงส่งผลให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากถึง 33,698,970.80 บาท

ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2508 – 2511 การบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้น สะท้อนให้เห็นจากปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศใน พ.ศ. 2509 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 155,250,000 กิโลกรัม⁴⁹⁵ ซึ่งปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวได้ส่งผลให้รัฐสามารถเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เป็นจำนวนมากถึง 19,639,125 บาท ต่อมาใน พ.ศ. 2510 และ พ.ศ. 2511 ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกำลังเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาดอันเนื่องมาจากภัยแล้ง และปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นจากปริมาณน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศได้เพิ่มมากขึ้นใน พ.ศ. 2510 และ พ.ศ. 2511 เป็นจำนวนทั้งสิ้น 223,726,000 กิโลกรัม และ 238,804,000 กิโลกรัม ตามลำดับ⁴⁹⁶ ด้วยปัญหาภัยแล้งและการขยายของการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้ราคาจำหน่าย

⁴⁹³ "การแก้ไขภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด เล่ม 3," 29 เมษายน พ.ศ. 2508, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8/13, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁴⁹⁴ "ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาว เอ.1 ในพระนคร - ธนบุรี," พ.ศ. 2505 -2512, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.5.1/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁴⁹⁵ "บันทึกข้อความเรื่องคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเห็นสมควรเพิ่มอัตราเงินสงเคราะห์," 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2508, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.8/8, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁴⁹⁶ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

น้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นสูงถึงกิโลกรัมละ 3.50 บาท⁴⁹⁷ และ 4.00 บาท⁴⁹⁸ ตามลำดับ และทำให้รัฐสามารถสร้างรายได้จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศใน พ.ศ. 2510 และ พ.ศ. 2511 ได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 43,067,255 บาท และ 52,536,880 บาท ตามลำดับ

รายได้จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2512

- 2525

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2512 – 2525 ถือได้ว่าเป็นช่วงที่อุตสาหกรรมเกิดการเปลี่ยนแปลง จากเดิมที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อการบริโภคภายในเป็นสำคัญ ไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศเกิดการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นและมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลยังได้เปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราภาษีการค้าจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น จึงส่งผลต่อรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เพิ่มมากขึ้น ดังนี้

ตารางที่ 24 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2517 – 2520

ปี	ปริมาณน้ำตาลทรายที่จำหน่าย (กิโลกรัม)	ราคาจำหน่าย (บาท/กิโลกรัม)	มูลค่า (บาท)	พิกัดอัตราภาษี (ร้อยละ)	*รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษี (บาท)
2517	382,298,000	4.00	1,529,192,000	7.70	117,747,784
2518	406,129,000	5.00	2,030,645,000	7.70	156,359,665
2519	435,472,000	6.00	2,612,832,000	งดเว้น	-
2520	583,293,000	4.80	2,799,806,400	7.70	215,585,092.80

หมายเหตุ: *รายได้ของรัฐบาลนำมาจากการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากมูลค่าการค้าจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเปรียบเทียบกับพิกัดอัตราภาษีในแต่ละปี

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก "ความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2528.

⁴⁹⁷ "ราคาขายปลีกสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพประจำเดือนกุมภาพันธ์ 2510," 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2510, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค 1.4.6/18, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁴⁹⁸ "บันทึกการประชุมคณะกรรมการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย ครั้งที่ 2/2511," 22 มกราคม พ.ศ. 2511, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.6/13, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

“บันทึกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรื่องสถานการณ์น้ำตาลในรอบ 3 เดือน,” 18 เมษายน พ.ศ. 2517. เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค 1.4.7/28. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

“รัฐบาลให้ขึ้นราคาน้ำตาล กิโลกรัมละ 5.50 บาท. 6 พฤศจิกายน 2518.” เอกสารชุดประมวลข่าว เหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518. ก/ป6/2518/13/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

“ภาวะอุตสาหกรรม (พ.ศ. 2519),” พ.ศ. 2519, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค. 1.4.7/34, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

"การประชุมคณะกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 5," 24 พฤษภาคม - 21 มิถุนายน พ.ศ. 2519, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.26/25, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

“การประชุมคณะกรรมการ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 10/2520,” 28 กันยายน พ.ศ. 2520, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.30/27, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

นับตั้งแต่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวนอกจากจะเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนให้สามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้มากขึ้น จึงส่งผลต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้กำหนดพิกัดอัตราภาษีการค้า น้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่เรียกเก็บร้อยละ 5.50 ของมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ เป็นร้อยละ 7.70 ของมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการขยายตัวด้านกรบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี⁴⁹⁹ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น จึงส่งผลต่อรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน จากสถิติข้อมูลที่รวบรวมมาพบว่าใน พ.ศ. 2517 ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น 382,298,000 กิโลกรัม และมีมูลค่าการค้าเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,529,192,000 บาท⁵⁰⁰ ซึ่งเมื่อคำนวณเป็นรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายพบว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐเป็นจำนวนมากถึง 117,747,784 บาท ต่อมาในระหว่าง พ.ศ. 2518 – 2519 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาด เนื่องจากโรงงาน

⁴⁹⁹ "การประชุมคณะกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 5," 24 พฤษภาคม - 21 มิถุนายน พ.ศ. 2519, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.26/25, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁰⁰ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

น้ำตาลทรายได้เผชิญกับปัญหาต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น ทางโรงงานน้ำตาลทรายจึงหาทางออกโดยการลดราคาซื้ออ้อยเพื่อลดต้นทุนการผลิต⁵⁰¹ อีกทั้งโรงงานน้ำตาลทรายยังกักตุนน้ำตาลทรายไว้เป็นจำนวนมากเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลเพิ่มราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้สูงขึ้น⁵⁰² ในขณะเดียวกันปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศก็มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ด้วยปัญหาที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเหล่านี้จึงส่งผลให้รัฐบาลมีการปรับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายใน พ.ศ. 2518 จากเดิมที่กำหนดให้จำหน่ายในราคากิโลกรัมละ 4.00 บาท เพิ่มขึ้นเป็น กิโลกรัมละ 5.00 บาท⁵⁰³ ด้วยปริมาณการบริโภคที่เพิ่มขึ้นใน พ.ศ. 2518 ผนวกกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มมากขึ้น จึงส่งผลให้การค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศในปีดังกล่าวมีมูลค่าทั้งสิ้น 2,030,645,000 บาท และรัฐสามารถเก็บภาษีการค่าน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนมากถึง 156,359,665 บาท ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามเข้ามาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายใน พ.ศ. 2518 แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลก็ยังไม่เป็นผล ชำร่วยปัญหา ก็ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น รัฐบาลจึงได้เข้ามาแก้ไขปัญหาโดยการประกาศงดเว้นการเก็บภาษีการค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศใน พ.ศ. 2519 เพื่อบรรเทาปัญหาต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้น และเพื่อเป็นการบรรเทาไม่ให้อาณาการค่าน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศปรับตัวสูงขึ้นจนส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในประเทศที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่าย⁵⁰⁴ ต่อมาใน พ.ศ. 2520 ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเริ่มคลี่คลายลงและราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศได้ลดลงอย่างรวดเร็วเหลือกิโลกรัมละ 4.80 บาท⁵⁰⁵ รัฐบาลจึงได้กลับมาจัดเก็บภาษีการค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศเช่นเดิม จึงทำให้ใน พ.ศ. 2520 รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีการค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เป็นจำนวนมากถึง 215,585,092.80 บาท

⁵⁰¹ "โรงงานไม่รับซื้ออ้อยให้รัฐบาลประกันราคา," 4 พฤศจิกายน 2518, 2518, ก/ป6/2518/13/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁰² "โรงงานร่วมกันตุน รอรัฐบาลขึ้นราคา," 3 ธันวาคม 2518, 2518, ก/ป6/2518/13/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁰³ "รัฐบาลให้ขึ้นราคาน้ำตาล กิโลกรัมละ 5.50 บาท," 6 พฤศจิกายน 2518, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518, ก/ป6/2518/13/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁰⁴ "ไม่ให้ขึ้นราคาน้ำตาลทราย," 6 พฤศจิกายน 2519, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2519, ก/ป6/2519/5/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁰⁵ "การประชุมคณะกรรมการ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 10/2520," 28 กันยายน พ.ศ. 2520, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.30/27, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

รายได้จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2526

- 2534

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ 2520 จนถึงทศวรรษที่ 2530 เป็นช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมได้มุ่งเน้นขยายกำลังการผลิตเพื่อการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งส่งผลต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ได้เป็นจำนวนมากในแต่ละปี ขณะเดียวกันในช่วงเวลาดังกล่าวการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศก็ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งปริมาณการผลิตและการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงส่งผลให้รัฐบาลได้กำหนดเพิกัดอัตราภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นเป็นประวัติการณ์ และทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีจากการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เป็นจำนวนมาก ดังนี้

ตารางที่ 25 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2526 - 2534

ปี	ปริมาณน้ำตาล ทรายที่จำหน่าย (กิโลกรัม)	ราคาจำหน่าย (บาท/กิโลกรัม)	มูลค่า (บาท)	เพิกัดอัตรา ภาษี (ร้อย ละ)	*รายได้ของรัฐจาก การเก็บภาษี (บาท)
2526	630,843,000	12.00	7,114,800,000	9.00	640,332,000
2527	654,763,000	12.00	7,280,700,000	9.00	655,263,000
2528	668,023,000	12.00	7,434,900,000	9.00	669,141,000
2529	688,959,000	12.00	7,677,300,000	9.00	690,957,000
2530	817,392,000	12.00	9,108,600,000	9.00	819,774,000
2531	820,000,000	12.00	9,142,600,000	9.00	822,834,000
2532	908,038,000	12.00	10,140,800,000	9.00	912,672,000
2533	1,023,330,000	12.00	11,440,300,000	9.00	1,029,627,000
2534	1,101,376,000	12.00	12,313,600,000	9.00	1,108,224,000

หมายเหตุ: *รายได้ของรัฐบาลนำมาจากการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเปรียบเทียบกับเพิกัดอัตราภาษีในแต่ละปี

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. "ปริมาณและข้อมูลการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก," 2538.

พรเพ็ญ อันตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, (ม.ป.ท., 2543). พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ สมพงษ์ ชินธรรมมิตร ต.ช. ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 20 ธันวาคม 2543), 142.

สุภัทรา น. วรรณพิณ และพวงเพชร สุรัตน์กีกุล. "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย". ใน สหวิทยาการของอ้อยและน้ำตาล: รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบ 45 ปี กลุ่มบริษัทน้ำตาลมิตรผล จำกัด 2499 - 2542. (กรุงเทพฯ: ตะวันออกจำกัด (มหาชน), 2542), 258.

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงต้นทศวรรษที่ 2520 ได้เผชิญกับปัญหาความผันผวนมาโดยตลอดทั้งปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดและปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาดในช่วงปลาย พ.ศ. 2521 จนถึง พ.ศ. 2523 จนส่งผลต่อเสถียรภาพด้านราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่มีการปรับราคามาโดยตลอด ต่อมาใน พ.ศ. 2524 รัฐบาลจึงตัดสินใจประกาศตรึงราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศในอัตราคงที่คือกิโลกรัมละ 12.00 - 13.00 บาท เพื่อสร้างเสถียรภาพด้านราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและเพื่อเป็นการส่งเสริมผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย⁵⁰⁶ โดยการตัดสินใจประกาศตรึงราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศดังกล่าวมีผลบังคับใช้อย่างยาวนานจนถึงทศวรรษที่ 2540⁵⁰⁷ นอกจากนี้ใน พ.ศ. 2526 รัฐบาลยังได้ปรับปรุงภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศจากเดิมที่เรียกเก็บในพิคัดอัตราร้อยละ 7.70 ของมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.00 ของมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ⁵⁰⁸ เพื่อให้สอดคล้องกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็วได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในประเทศที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการซื้อน้ำตาลทรายในราคาแพงมากขึ้น อีกทั้งการปรับภาษีการค้าน้ำตาลทรายก็ยังส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ต้องเสียภาษีในการซื้อน้ำตาลทรายในราคาสูงเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาในส่วนของรัฐได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ปรากฏว่ารัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี โดยใน พ.ศ. 2526 มีปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศมากถึง 630,843,000 กิโลกรัม และมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 7,114,800,000 บาท⁵⁰⁹ ซึ่งรัฐสามารถจัดเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศได้

⁵⁰⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ," 7 มีนาคม 2549.

⁵⁰⁷ พรเพ็ญ อันตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, 140.

⁵⁰⁸ สุภัทรา น. วรรณพิณ และพวงเพชร สุรัตน์กีกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 258.

⁵⁰⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณและข้อมูลการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก," 2538.

เป็นจำนวนมากถึง 640,332,000 บาท ต่อมาใน พ.ศ. 2530 ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 817,392,000 กิโลกรัม และมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 9,108,600,000 บาท⁵¹⁰ ส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีน้ำตาลทรายภายในประเทศเพิ่มขึ้นมากถึง 819,774,000 บาท และใน พ.ศ. 2534 การบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เพิ่มปริมาณมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,101,376,000 กิโลกรัม และมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 12,313,600,000 บาท ซึ่งส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้นถึง 1,108,224,000 บาท

รายได้จากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง

พ.ศ. 2535 – 2564

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 จนถึงต้นทศวรรษที่ 2560 อุตสาหกรรมดังกล่าวมีความเสถียรภาพมากขึ้นทั้งในด้านการผลิตและการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศตลอดจนการส่งออก จนทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเกิดการพัฒนาด้านการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก อีกทั้งปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่มีแนวโน้มในการขยายตัวที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีจึงส่งผลต่อรายได้ของรัฐจากการจัดเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เป็นจำนวนมาก ดังนี้

ตารางที่ 26 รายได้ของรัฐในการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2535 – 2564

ปี	ปริมาณน้ำตาลทรายที่จำหน่าย (กิโลกรัม)	ราคาจำหน่าย (บาท/กิโลกรัม)	มูลค่า (บาท)	พิกัดอัตราภาษี (ร้อยละ)	*รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษี (บาท)
2535	1,170,307,000	12.00	13,084,800,000.00	7.00	915,936,000.00
2536	1,266,870,000	12.00	14,182,900,000.00	7.00	992,803,000.00
2537	1,370,260,000	12.00	15,458,300,000.00	7.00	1,082,081,000.00
2538	1,523,409,000	12.00	17,060,500,000.00	7.00	1,194,235,000.00
2539	1,580,043,747	12.00	17,690,841,861.68	7.00	1,238,358,930.32
2540	1,711,633,134	12.00	19,153,020,379.47	7.00	1,340,711,426.56
2541	1,698,123,682	12.50	19,017,899,803.87	7.00	1,331,252,986.27
2542	1,644,887,731	13.25	18,397,080,085.59	7.00	1,287,795,605.99
2543	1,681,475,853	11.58	19,467,023,804.83	7.00	1,362,691,666.34
2544	1,809,918,172	11.94	21,607,264,051.28	7.00	1,512,508,483.59

⁵¹⁰ เรื่องเดียวกัน.

ปี	ปริมาณน้ำตาล ทรายที่จำหน่าย (กิโลกรัม)	ราคาจำหน่าย (บาท/ กิโลกรัม)	มูลค่า (บาท)	พิกัดอัตรา ภาษี (ร้อยละ)	*รายได้ของรัฐจาก การเก็บภาษี (บาท)
2545	1,831,565,542	11.94	21,863,453,306.57	7.00	1,530,441,731.46
2546	1,943,238,319	11.94	23,200,877,303.85	7.00	1,624,061,411.27
2547	1,851,317,502	11.93	22,092,209,704.40	7.00	1,546,454,679.31
2548	2,016,446,404	11.96	24,107,635,054.28	7.00	1,687,534,453.80
2549	2,067,413,049	14.69	30,368,809,504.10	7.00	2,125,816,665.29
2550	2,007,393,444	15.29	30,686,689,680.38	7.00	2,148,068,277.63
2551	1,929,364,553.40	18.85	36,365,352,850.25	7.00	2,545,574,699.52
2552	1,971,740,845.50	20.65	40,718,521,563.50	7.00	2,850,296,509.45
2553	2,157,592,926.80	20.72	44,703,436,358.74	7.00	3,129,240,545.11
2554	2,345,547,541.90	20.69	48,520,227,453.30	7.00	3,396,415,921.73
2555	2,461,899,259.80	20.68	50,921,670,314.16	7.00	3,564,516,921.99
2556	2,458,893,651	20.73	50,982,476,670.06	7.00	3,568,773,366.90
2557	2,465,763,429.70	20.76	51,190,279,301.32	7.00	3,583,319,551.09
2558	2,484,890,362.50	20.77	51,610,310,356.48	7.00	3,612,721,724.95
2559	2,598,517,648.90	20.76	53,940,673,913.74	7.00	3,775,847,173.96
2560	2,603,350,931	20.78	54,085,165,215.85	7.00	3,785,961,565.11
2561	2,511,971,379.50	17.35	43,589,823,413.63	7.00	3,051,287,638.95
2562	2,482,340,352.50	16.41	40,730,385,534.69	7.00	2,851,126,987.43
2563	2,310,277,115.40	17.59	40,631,346,846.65	7.00	2,844,194,279.27
2564	2,291,220,415.20	17.57	40,259,602,034.60	7.00	2,818,172,142.42

หมายเหตุ: *รายได้ของรัฐบาลนำมาจากการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเปรียบเทียบกับพิกัดอัตราภาษีในแต่ละปี

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณและข้อมูลการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก," 2538.

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4 ปี 2550," 2550

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4 ปี 2564," 2564.

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, **ราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ**, เข้าถึงเมื่อ 14 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.ocsb.go.th/faq/>.

พรเพ็ญ ยันตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, (ม.ป.ท., 2543, พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ สมพงษ์ ชินธรรมมิตร ต.ช. ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 20 ธันวาคม 2543), 151

สุภัทรา น. วรรณพิณ และพวงเพชร สุรัตนกวีกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย," ใน สหวิทยาการของอ้อยและน้ำตาล: รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบ 45 ปี กลุ่มบริษัทน้ำตาลมิตรผล จำกัด 2499 – 2542, (กรุงเทพฯ: ตะวันออกจำกัด (มหาชน), 2542), 258.

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการเก็บภาษีการค้า น้ำตาลทรายภายในประเทศใน พ.ศ. 2535 โดยรัฐบาลได้ปรับปรุงการเก็บภาษีภายในประเทศโดยการ ยกเลิกภาษีการค้า และได้นำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทน ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดให้การจำหน่าย น้ำตาลทรายภายในประเทศต้องถูกเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7.00 ของมูลค่าการจำหน่าย น้ำตาลทรายภายในประเทศ และระบบภาษีดังกล่าวก็ได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 มาจนถึง ปัจจุบัน⁵¹¹ เมื่อพิจารณาถึงรายได้ของรัฐบาลในการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการค้ำน้ำตาลทราย ภายในประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2535 – 2564 พบว่ารายได้ของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นมีความสัมพันธ์กับปริมาณ การบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ประกอบกับราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ภายในประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยใน พ.ศ. 2535 การบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศมี จำนวน 1,170,307,000 กิโลกรัม มีมูลค่าทั้งสิ้น 13,084,800,000 บาท⁵¹² ส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการ เก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 915,936,000 บาท ต่อมาใน พ.ศ. 2549 การบริโภคน้ำตาล ทรายภายในประเทศได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,067,413,049 กิโลกรัม โดยมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 30,368,809,504 บาทเศษ⁵¹³ ส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,125,816,665 บาทเศษ ต่อมาใน พ.ศ. 2559 การบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศได้ขยายตัวเพิ่ม มากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,598,517,648 กิโลกรัมเศษ และมีมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทราย

⁵¹¹ สุภัทรา น. วรรณพิณ และพวงเพชร สุรัตนกวีกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 258.

⁵¹² สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณและข้อมูลการจำหน่ายน้ำตาลทราย ภายในประเทศและส่งออก," 2538.

⁵¹³ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภค ภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4 ปี 2550," 2550.

ภายในประเทศรวมแล้วไม่ต่ำกว่า 53,940,673,913 บาท⁵¹⁴ ส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นจำนวนมากไม่ต่ำกว่า 3,775,847,173 บาท และใน พ.ศ. 2564 ปริมาณการบริโภคภายในประเทศได้ขยายตัวมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,291,220,415 กิโลกรัม และมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 40,259,602,034 บาท ด้วยปริมาณการบริโภคที่เพิ่มมากขึ้นจึงส่งผลให้รัฐสามารถเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เป็นจำนวนมากโดยไม่ต่ำกว่า 2,818,172,142 บาท

กล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2504 – 2564 สามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐในการเก็บภาษีการค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศและการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้เป็นจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งการปรับพิภักต์อัตราภาษีการค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศของรัฐในแต่ละช่วงเวลาก็เป็นการปรับให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยรายได้ของรัฐที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศและมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด นอกจากนี้รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศยังได้ถูกนำไปเป็นงบประมาณของรัฐเพื่อช่วยพยุงกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา⁵¹⁵ ซึ่งจะส่งผลดีต่อผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่จะบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดหรือภาวะน้ำตาลทรายขาดตลาด แต่อย่างไรก็ตามในทางกลับกันนโยบายของรัฐที่นำภาษีจากการค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศไปช่วยเหลือกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายกลับกลายเป็นนโยบายที่ผลกระทบให้ประชาชนผู้บริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายจากการซื้อน้ำตาลทรายที่มีราคาสูงกว่าภาษีการค่าน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้น จนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมดังเช่นในกรณีที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2518 – 2519 ที่รัฐบาลได้ออกมาประกาศปรับจำหน่ายราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศจากเดิมในราคา กิโลกรัมละ 4.00 บาท เพิ่มขึ้นเป็น กิโลกรัมละ 5.00 บาท⁵¹⁶ ซึ่งการปรับขึ้นราคาน้ำตาลทรายของรัฐบาลดังกล่าวกลายมาเป็นสาเหตุหนึ่งส่งผลให้เกิดการออกมาประท้วงของประชาชนใน พ.ศ. 2519 โดยมีศุภนิสิตนักศึกษาเป็นผู้จัดชุมนุมประท้วงที่

⁵¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4 ปี 2564," 2564.

⁵¹⁵ "ภาคน้ำตาล," 7 กรกฎาคม 2513, 2513, ก/ป6/2513/18, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵¹⁶ "รัฐบาลให้ขึ้นราคาน้ำตาล กิโลกรัมละ 5.50 บาท," 6 พฤศจิกายน 2518, 2518, ก/ป6/2518/13/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

บริเวณท้องสนามหลวง และในเวทีการชุมนุมประท้วงของศูนย์นิสิตนักศึกษายังเปิดโอกาสให้ประชาชนขึ้นมาอภิปรายเรื่องปัญหาข้าวของแพง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องน้ำตาลทรายที่มีราคาแพง ซึ่งในประเด็นดังกล่าวได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของการประท้วงจนเกิดการนัดหยุดงานของสหภาพแรงงานมากถึง 24 แห่ง เช่น สหภาพขนส่งสินค้า สหภาพการทำเรือ และสหภาพการรถไฟ เป็นต้น⁵¹⁷ ท้ายที่สุดรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้ประกาศงดเว้นการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศภายใน พ.ศ. 2519⁵¹⁸ เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาความขัดแย้งในสังคม อีกทั้งยังเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศได้ในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. 2520 รัฐบาลได้กลับมาเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศดังเดิม จวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งนโยบายของรัฐในการช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก็ยังคงเป็นนโยบายที่หลักการค่าใช้จ่ายให้ประชาชนภายในประเทศเป็นผู้รับผิดชอบมาโดยตลอด

4.1.2 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศ

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เกิดการขยายตัวในด้านการผลิตเพื่อการส่งออก ในช่วงทศวรรษที่ 2510 จนทำให้อุตสาหกรรมดังกล่าวเกิดเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายในการผลิตจากเดิมที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศ จนทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายที่สำคัญของตลาดโลก ซึ่งการค้าส่งออกน้ำตาลทรายของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยนอกจากจะนำมาซึ่งรายได้อย่างงามให้กับผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายและผู้ส่งออกแล้ว การค้าส่งออกน้ำตาลทรายของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยก็ยังสามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐจากการเก็บภาษีในการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศในแต่ละปีได้เป็นจำนวนมากอีกด้วย ดังนั้นการศึกษาในประเด็นนี้จึงมุ่งเน้นอธิบายถึงรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ตามนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกน้ำตาลทรายที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา ได้แก่ รายได้ของรัฐจากการเก็บเงินสงเคราะห์เพื่อการส่งออกน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2509 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการส่งออกน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2510 – 2527 และการงดเว้นภาษีการส่งออกน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2528 – 2564

⁵¹⁷ "การประท้วงรัฐบาลกรณีขึ้นราคาข้าวสารและน้ำตาล", 1 - 27 มกราคม 2519, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2519, ก/ป6/2519/5/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵¹⁸ "ไม่ให้ขึ้นราคาน้ำตาลทราย," 6 พฤศจิกายน 2519, 2519, ก/ป6/2519/5/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

**รายได้ของรัฐจากการเก็บเงินสงเคราะห์เพื่อการส่งออกน้ำตาลทราย ระหว่าง
พ.ศ. 2504 – 2509**

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2509 ได้เผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดมาโดยตลอด รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดในช่วงเวลาดังกล่าว โดยการงดเว้นเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลทรายในอัตราร้อยละ 5 ของรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายนับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 และเรียกเก็บเงินสงเคราะห์น้ำตาลทรายจากการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายแทนการเก็บภาษีการส่งออก ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายต้องจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่กองทุนสงเคราะห์น้ำตาลทรายในอัตรามากเกินกิโลกรัมละ 1 บาท เพื่อนำมาเป็นงบประมาณในการระบายน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศ⁵¹⁹ ซึ่งนโยบายของรัฐในการเรียกเก็บเงินสงเคราะห์ในอัตรากว่าเกณฑ์ที่กำหนดการเก็บภาษีส่งออกมีจุดประสงค์เพื่อให้โรงงานน้ำตาลทรายลดปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายลงและเพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศ แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลในช่วง พ.ศ. 2504 – 2509 ก็สามารถเก็บเงินสงเคราะห์เพื่อการส่งออกน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนมาก และรายได้จากการเรียกเก็บเงินสงเคราะห์โดยส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 80 จะถูกนำไปเป็นงบประมาณในการส่งเสริมการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศ ดังนี้

**ตารางที่ 27 รายได้ของรัฐจากการเก็บเงินสงเคราะห์เพื่อการส่งออกน้ำตาลทราย ระหว่าง
พ.ศ. 2506 - 2509**

ปี	ปริมาณการส่งออก (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	รายได้ของรัฐจากการเก็บเงินสงเคราะห์ (ล้านบาท)
2506	38,954	46.00	98.45
2507	52,328	121.80	48.48
2508	48,750	221.10	150.26
2509	83,834	100.50	40.29

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศของประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2505 - 2528)," 2529. และ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยราคา และวิภาคกรรม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), 231.

⁵¹⁹ "พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 78, ตอนที่ 96 (22 พฤศจิกายน 2504):, 13 - 21.

ข้อมูลทางสถิติข้างต้นที่แสดงให้เห็นปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยและรายได้ของรัฐจากการเรียกเก็บเงินสงเคราะห์น้ำตาลทรายระหว่าง พ.ศ. 2506 – 2509 ปรากฏว่าในช่วงเวลาดังกล่าวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกำลังเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาด ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 โดยรัฐบาลได้กำหนดอัตราการเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากโรงงานน้ำตาลทรายไม่เกินกิโลกรัมละ 1 บาท และเงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บได้กว่าร้อยละ 80 จะถูกนำไปเป็นงบประมาณในการช่วยเหลือด้านการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศโดยเร็ว เพื่อเร่งแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายที่กำลังล้นตลาดและยังเป็น การช่วยเหลือกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยให้สามารถดำเนินต่อไปได้ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 20 รัฐบาลจะนำงบประมาณไปสนับสนุนด้านการผลิตให้แก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทราย ตลอดจนนำไปเป็นงบประมาณในการดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย⁵²⁰ โดยใน พ.ศ. 2506 รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บเงินสงเคราะห์จากโรงงานน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 98.45 ล้านบาท⁵²¹ และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์น้ำตาลทรายได้ใช้งบประมาณเกือบทั้งหมดเพื่อผลักดันน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดไปยังต่างประเทศได้เป็นจำนวน 38,954 เมตริกตัน⁵²² แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายการเรียกเก็บเงินสงเคราะห์ของรัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ล้นตลาดได้ มีหน้าซ้ำงบประมาณบางส่วนจากเงินสงเคราะห์น้ำตาลทรายได้ถูกนำไปเป็นเงินสนับสนุนด้านการผลิตให้แก่ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งกลายเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้บรรดาชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายต่างขยายกำลังการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้น ต่อมาใน พ.ศ. 2507 - 2508 รัฐบาลสามารถเก็บเงินสงเคราะห์ได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 48.80 ล้านบาท และ 150.26 ล้านบาท ตามลำดับ แต่ทว่าปริมาณน้ำตาลทรายที่ยังคงเหลืออยู่ภายในประเทศเป็นจำนวนมากจนส่งผลกระทบต่อราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่มีราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต และส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายที่ต้องขายน้ำตาลทรายในราคาที่ขาดทุน และทำให้โรงงานน้ำตาลทรายหลายแห่งต้องปิดกิจการลง⁵²³ ซึ่งวิกฤติที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายดังกล่าวจึงทำให้รัฐบาลต้องใช้

⁵²⁰ เรื่องเดียวกัน 20.

⁵²¹ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 231.

⁵²² สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศของประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2505 - 2528)," 2529.

⁵²³ "การแก้ไขภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาด เล่ม 3," 29 เมษายน พ.ศ. 2508, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, , อก. 0201.2.8/13, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

งบประมาณจากเงินสงเคราะห์น้ำตลทรายเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 125 ล้านบาท เพื่อเร่งผลักดันน้ำตลทรายที่ล้นตลทรายในประเทศใน พ.ศ. 2507 – 2508 ไปยังต่างประเทศโดยเร็ว ซึ่งการใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้กองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตลทรายขาดสภาพคล่องและไม่มีทุนทรัพย์เพียงพอต่อการสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตลทรายภายในประเทศอีกต่อไป จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ตราพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 ขึ้นมาเพื่อยกเลิกการเก็บเงินสงเคราะห์ และให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตลทรายดำเนินการจัดเก็บเงินสงเคราะห์ใน พ.ศ. 2509 เป็นปีสุดท้าย⁵²⁴

รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการส่งออกน้ำตลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2510 – 2527

อุตสาหกรรมน้ำตลทรายของไทยภายหลังการยกเลิกการเก็บเงินสงเคราะห์จากโรงงานน้ำตลทราย ในเวลาต่อมา พ.ศ. 2510 รัฐบาลจึงได้กำหนดอัตราภาษีการส่งออกน้ำตลทรายขึ้นมาใหม่ ซึ่งการกำหนดอัตราภาษีการส่งออกน้ำตลทรายระหว่าง พ.ศ. 2510 – 2527 เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง และส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการส่งออกน้ำตลทราย ดังนี้

ตารางที่ 28 รายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีในการส่งออกน้ำตลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2510 – 2527

ปี	ปริมาณการส่งออก (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	พิกัดอัตราภาษีส่งออก (ร้อยละ)	*รายได้ของรัฐจากการ เก็บภาษีส่งออก (ล้าน บาท)
2510	54,858	81.60	2	1.63
2511	15,126	37.00	2	0.74
2512	-	-	งดเว้น	-
2513	15,795	46.90	2	0.94
2514	52,294	107.30	2	2.15
2515	145,010	330.70	2	6.61
2516	426,808	1,252.00	2	25.04
2517	258,294	1,086.20	2	21.72
2518	420,241	3,533.50	2	70.67
2519	584,988	5,234.00	2	104.68

⁵²⁴ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตลทราย", 175.

ปี	ปริมาณการส่งออก (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)	พิกัดอัตราภาษีส่งออก (ร้อยละ)	*รายได้ของรัฐจากการ เก็บภาษีส่งออก (ล้าน บาท)
2520	1,081,627	6,414.80	2	128.30
2521	1,637,587	7,395.20	2	147.90
2522	1,002,641	3,844.00	งดเว้น	-
2523	1,177,243	4,684.50	งดเว้น	-
2524	446,348	2,914.80	งดเว้น	-
2525	1,115,823	8,944.90	งดเว้น	-
2526	1,968,550	12,849.90	1.5	192.75
2527	1,535,032	6,291.50	1.5	94.37

หมายเหตุ: *รายได้ของรัฐบาลนำมาจากกรคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเปรียบเทียบกับพิกัดอัตราภาษีในแต่ละปี

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศของประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2505 - 2528)," 2529.

"พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 82, ตอนที่ 35 (30 เมษายน 2509), 2.

"พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นภาษีการค้า (ฉบับที่ 54) พ.ศ. 2517," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 91, ตอนที่ 205 (4 ธันวาคม 2517), 11.

"ข่าว : ยกเว้นภาษีค่าน้ำตาลช่วยดึงราคาอ้อย," **วารสารน้ำตาล** 14, 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2521). สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), 124.

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 เพื่อยกเลิกการเก็บเงินสงเคราะห์น้ำตาลทรายในเวลาที่ต่อมารัฐบาลจึงได้ออกข้อกำหนดในการเก็บภาษีพิกัดภาษีในการส่งออกน้ำตาลทรายขึ้นมาใหม่ โดยเรียกเก็บภาษีการส่งออกน้ำตาลทรายในอัตราร้อยละ 2.00 ของมูลค่าการส่งออกน้ำตาลทราย⁵²⁵ โดยใน พ.ศ. 2510 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เป็น

⁵²⁵ "พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นภาษีการค้า (ฉบับที่ 54) พ.ศ. 2517," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 91, ตอนที่ 205 (4 ธันวาคม 2517): 11.

จำนวนทั้งสิ้น 54,858 เมตริกตัน มีมูลค่ารวม 81.60 ล้านบาท⁵²⁶ รัฐบาลจึงมีรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1.63 ล้านบาท ต่อมาในช่วง พ.ศ. 2511 – 2512 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาดอันเนื่องมาจากภัยแล้งอย่างรุนแรง จนส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ลดลงอย่างต่อเนื่องจนมีปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อการส่งออก⁵²⁷ ดังนั้นรัฐบาลจึงไม่สามารถเรียกเก็บภาษีการส่งออกน้ำตาลทรายใน พ.ศ. 2512 ได้ ในเวลาต่อมา พ.ศ. 2513 สถานการณ์ภัยแล้งได้เริ่มคลี่คลายลง อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจึงกลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้งและมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศตลอดจนการส่งออก จึงทำให้รัฐบาลสามารถเก็บภาษีในการส่งออกในปีดังกล่าวได้เป็นจำนวนทั้งสิ้นกว่า 940,000 บาท ต่อมาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มขยายตัวในด้านการผลิตและการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศที่มากขึ้นตามลำดับ จึงส่งผลให้รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี ยกตัวอย่างใน พ.ศ. 2517 ที่มีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวน 258,294 เมตริกตัน มีมูลค่าการส่งออกรวมทั้งสิ้นกว่า 1,086 ล้านบาท⁵²⁸ ทำให้รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 21.72 ล้านบาท

ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2520 – 2521 ตลาดโลกได้เข้าสู่ภาวะน้ำตาลล้นตลาดจนส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่ลดลง และส่งผลไปยังประเทศผู้ผลิตและส่งออกที่มีรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายที่ลดลง และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทรายเร่งระบายน้ำตาลทรายจากประเทศของตนเองออกสู่ตลาดโลกจนเกิดวิกฤต องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจึงกำหนดให้นโยบายเรียกเก็บเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์การเก็บสต็อกพิเศษ (Stock Financing Fund) ขึ้นมาเพิ่มเติมในความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2520 เพื่อควบคุมการค้าน้ำตาลทรายในตลาดโลก โดยประเทศสมาชิกผู้ส่งออกน้ำตาลทรายจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกตามความตกลงฯ ซึ่งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศจะเป็นผู้จัดเก็บผ่านการจำหน่าย

⁵²⁶ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศของประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2505 - 2528)," 2529.

⁵²⁷ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27," 2527.

⁵²⁸ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศของประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2505 - 2528)," 2529.

อาการแสบตม⁵²⁹ รัฐบาลไทยจึงได้มีการตอบรับนโยบายขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศโดยการออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศไม่ให้เกิดปัญหา น้ำตาลทรายภายในประเทศล้นตลาด แต่อย่างไรก็ตาม ในด้านการส่งออกน้ำตาลทราย รัฐบาลกลับมี มาตรการช่วยเหลือโรงงานน้ำตาลทรายและผู้ส่งออกน้ำตาลทรายของไทย โดยการประกาศงดเว้นการ เก็บภาษีการส่งออกระหว่าง พ.ศ. 2522 - 2525 เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาน้ำตาลทราย ภายในประเทศล้นตลาด อีกทั้งยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการส่งออกให้แก่ผู้ผลิตน้ำตาลทราย ภายในประเทศด้วยอีกประการหนึ่ง⁵³⁰ ซึ่งมาตรการงดเว้นการเก็บภาษีส่งออกในช่วงเวลาดังกล่าว ได้ ส่งผลให้น้ำตาลทรายภายในประเทศเกิดการขยายตัวด้านการผลิตเพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้นจนทำให้ อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกลายเป็นผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายเป็นอันดับที่ 5 ของโลกใน พ.ศ. 2525⁵³¹

อย่างไรก็ตาม ในระหว่าง พ.ศ. 2526 - 2527 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย เกิดการขยายตัวด้านการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกที่เพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นจากการส่งออก น้ำตาลทรายในตารางที่ 28 ที่มีปริมาณการส่งออกเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยใน พ.ศ. 2526 ประเทศไทยส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,968,550 เมตริกตัน⁵³² หรือมีอัตราการส่งออกที่เพิ่มขึ้น จาก พ.ศ. 2525 ที่สูงถึงร้อยละ 76.42 ซึ่งรัฐบาลมีความกังวลเป็นอย่างมากว่าปริมาณการผลิตและ ปริมาณการส่งออกที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจะก่อให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดซึ่งจะส่งผล กระทบโดยตรงต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงนำมาตรการเรียกเก็บ ภาษีการส่งออกน้ำตาลทรายใน พ.ศ. 2526 โดยรัฐบาลกำหนดพิกัดอัตราการเก็บภาษีส่งออกน้ำตาล ทรายถึงร้อยละ 1.5 ของรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทราย เพื่อชะลอการขยายตัวด้านการผลิตใน

⁵²⁹ "คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ 9/2523 เรื่องการเก็บเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์การเก็บสต็อกพิเศษจาก การค้ำน้ำตาล," 23 - 26 มิถุนายน พ.ศ. 2523, เอกสารกระทรวงการคลัง, (4) กค.2.3.1.1/238, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵³⁰ "ข่าว : การลงนามในสัญญาซื้อขายอ้อยในฤดูการผลิตปี 2521 - 22," **วารสารน้ำตาล** 15, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2522): 52.

⁵³¹ "ไทยได้โควต้าส่งออกน้ำตาลเป็นที่ 5 ของโลก 1.4 ล้านตัน," 26 กุมภาพันธ์ 2525, เอกสารชุดประมวล ข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/130/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵³² สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศของ ประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2505 - 2528)," 2529.

อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย อีกทั้งยังเป็นการป้องกันปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดอีกทางหนึ่ง⁵³³ ซึ่งผลจากการใช้มาตรการเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทรายใน พ.ศ. 2526 ส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีส่งออกได้เป็นจำนวนมากถึง 192.75 ล้านบาท นอกจากนั้นมาตรการเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทรายยังส่งผลกระทบให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยใน พ.ศ. 2527 ลดการส่งออกน้ำตาลทรายลงเหลือเพียง 1,535,032 เมตริกตัน หรือลดลงร้อยละ 22 จาก พ.ศ. 2526⁵³⁴ นอกจากนั้นปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายที่ลดลงยังได้ส่งผลให้รัฐจัดเก็บภาษีการส่งออกน้ำตาลทรายที่ลดลงเหลือเพียง 94.37 ล้านบาท

การเพิ่มขึ้นของมูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2528 – 2564

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้กลายมาเป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญในช่วงทศวรรษที่ 2520 ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ขึ้นมาเพื่อให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายตลอดจนประชาชนผู้บริโภค⁵³⁵ ซึ่งในพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้ระบุถึงการสนับสนุนด้านการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยไปยังตลาดโลก โดยกำหนดให้มีการงดเว้นภาษีการส่งออกน้ำตาลทรายเพื่อเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเกิดการขยายตัวในด้านการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น⁵³⁶ ดังนั้นการส่งออกน้ำตาลทรายนับตั้งแต่ พ.ศ. 2528 จนถึง พ.ศ. 2564 รัฐบาลจึงได้งดเว้นภาษีการส่งออกซึ่งสอดคล้องกับนโยบายการค้าน้ำตาลทรายระหว่างประเทศและส่งผลให้กิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเจริญรุ่งเรืองขึ้นตามลำดับ ดังนี้

⁵³³ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย, 124.

⁵³⁴ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศของประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2505 - 2528)," 2529.

⁵³⁵ "พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 101, ตอนที่ 103 (8 สิงหาคม 2527): 23.

⁵³⁶ เรื่องเดียวกัน, 26.

ตารางที่ 29 มูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยภายหลังจากการงดเว้นภาษีส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2528 – 2538

ปี	ปริมาณการส่งออก (เมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2528	1,206,008	5,010.30
2529	1,709,538	6,147.90
2530	1,991,455	8,416.20
2531	1,880,155	9,786.80
2532	2,974,803	19,105.60
2533	2,382,405	17,948.40
2534	2,715,131	14,812.60
2535	3,517,435	18,177.10
2536	2,303,153	12,341.50
2537	2,579,318	16,844.40
2538	3,693,318	28,384.00

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศของประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2505 - 2528)," 2529. และ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณและข้อมูลการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก," 2538.

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายหลังจากรัฐบาลได้กำหนดให้มีการงดเว้นภาษีการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศ ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2528 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,206,008 เมตริกตัน⁵³⁷ และมีมูลค่าการส่งออกเป็นจำนวนทั้งสิ้นกว่า 5,010 ล้านบาทเศษ ต่อมาใน พ.ศ. 2535 ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียนและได้บรรลุข้อตกลงทางการค้าของเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ได้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งนโยบายทางการค้าที่สำคัญของเขตการค้าเสรีอาเซียนคือการลดภาษีศุลกากรการค้าระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อให้เกิดการค้าเสรีขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้⁵³⁸ โดยนโยบายลดภาษีศุลกากรการค้าระหว่างประเทศได้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลไทยที่ได้งดเว้นการเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา จึงส่งผลให้ใน พ.ศ. 2535 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถส่งออก

⁵³⁷ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศของประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2505 - 2528)," 2529.

⁵³⁸ ธีรยุทธ ปักษา, "ปัญหาข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียน: ศึกษาจากกรณีโปรตอนและคดีข้าว," วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ 8, 1 (มกราคม - มิถุนายน 2560): 164.

น้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกรวมถึงตลาดในอาเซียนได้เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 3,517,435 เมตริกตัน และสามารถสร้างรายได้ให้แก่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เป็นจำนวนมากถึง 18,177 ล้านบาทเศษ⁵³⁹ และต่อมาใน พ.ศ. 2538 ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีตลาดรองรับในการส่งออกเพิ่มมากขึ้น⁵⁴⁰ โดยใน พ.ศ. 2538 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 3,693,318 เมตริกตัน และสร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เป็นจำนวนมากถึง 28,384 ล้านบาท⁵⁴¹

ในเวลาต่อมา อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยตั้งแต่ทศวรรษที่ 2540 จนถึงครึ่งแรกของทศวรรษที่ 2560 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้เกิดความผันผวนในด้านการส่งออก โดยสามารถอธิบายได้ ดังนี้

ตารางที่ 30 มูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยภายหลังจากการงดเว้นภาษีส่งออก ระหว่าง พ.ศ. 2546 – 2564

ปี	ปริมาณการส่งออก (ล้านเมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2546	5.18	38,429.21
2547	4.66	32,452.79
2548	3.02	28,114.01
2549	2.20	28,109.18
2550	3.68	43,806.66
2551	4.88	47,637.52
2552	5.10	61,585.42
2553	4.48	69,318.50
2554	6.68	109,447.52
2555	7.54	122,285.11
2556	6.56	85,494.52

⁵³⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณและข้อมูลการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก," 2538.

⁵⁴⁰ จินตนา เดชผล, "การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย," 59.

⁵⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "ปริมาณและข้อมูลการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก," 2538.

ปี	ปริมาณการส่งออก (ล้านเมตริกตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2557	7.32	87,942.36
2558	7.97	90,095.29
2559	6.49	85,223.31
2560	6.93	93,239.94
2561	11.04	97,692.29
2562	10.41	96,158.76
2563	6.14	55,879.68
2564	3.97	49,720.21

ที่มา: พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, **รายงานประจำปี 2560**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2560), 56.

สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, **รายงานประจำปี 2564**, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2565), 50 - 51.

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์. **สินค้าส่งออกสำคัญของไทยตามโครงสร้างสินค้าส่งออกโลก**. เข้าถึงเมื่อ 6 พฤษภาคม 2565. เข้าถึงได้จาก <https://tradereport.moc.go.th/Report/Default.aspx?Report=MenucomRecode&lmExType=1 &Lang=Th>.

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงทศวรรษที่ 2540 มีรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศได้เป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากข้อมูลสถิติการส่งออกน้ำตาลทรายในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 2540 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีแนวโน้มในการส่งออกที่ลดลงระหว่าง พ.ศ. 2546 – 2549 โดยมีสาเหตุมาจากการแทรกแซงกลไกการตลาดของสหภาพยุโรป ซึ่งประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปมีนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเทศ โดยให้การอุดหนุนการผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศในราคาที่สูงกว่าตลาดโลกมากถึงเท่าตัว อีกทั้งยังมีการอุดหนุนส่งออกเพื่อระบายสต็อกน้ำตาลทรายส่วนเกินออกไปยังต่างประเทศจนส่งผลกระทบต่อราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกตกต่ำ และยังคงส่งผลกระทบต่อปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยที่ลดลงอีกด้วย⁵⁴² นอกจากนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายโดยเฉพาะปัญหาหนี้สินของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายที่สะสมตั้งแต่วิกฤติทาง

⁵⁴² สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, "การอุดหนุนส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป."

เศรษฐกิจดัมยักุง พ.ศ. 2540⁵⁴³ จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศเข้าสู่ภาวะชบเซา โดยใน พ.ศ. 2546 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกเป็นจำนวน 5.18 ล้านเมตริกตัน⁵⁴⁴ และมีมูลค่าการส่งออกรวมทั้งสิ้น 38,429 ล้านบาทเศษ⁵⁴⁵ ต่อมาใน พ.ศ. 2549 จากสาเหตุดังกล่าวไปทั้งหมดข้างต้นจึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายที่ลดลงเหลือเพียง 2.20 ล้านเมตริกตัน⁵⁴⁶ และมีมูลค่าการส่งออกรวมทั้งสิ้น 28,109 ล้านบาทเศษ⁵⁴⁷

ในเวลาต่อมา พ.ศ. 2550 – 2552 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มกลับมาฟื้นตัวและมีรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกที่เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ใน พ.ศ. 2553 น้ำตาลทรายในตลาดโลกขาดแคลน จึงส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกได้ปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีการปรับราคาเพิ่มขึ้นสูงสุดที่ 30.4 เซนต์ต่อปอนด์ ซึ่งกลายมาเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยขยายปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกเพิ่มมากขึ้น จนทำให้เกิดความตื่นตระหนกต่อสังคมไทยและมีการวิเคราะห์ว่าจะเกิดความขาดแคลน จนไม่เพียงพอต่อการบริโภคภายใน ซึ่งรัฐบาลได้ทำการป้องกันปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลนโดยได้ให้กระทรวงพาณิชย์ประกาศตรึงราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศให้จำหน่ายในราคาที่ควบคุมไม่เกินกิโลกรัมละ 21 – 22 บาท นอกจากนี้คณะรัฐบาลยังได้สั่งการไปกรมศุลกากร และกระทรวงกลาโหม รวมไปถึงจังหวัดที่มีเขตแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ให้เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจจับการลักลอบส่งออกน้ำตาลทรายภายในประเทศอย่างผิดกฎหมาย พร้อมกันนี้คณะรัฐบาลยังได้สั่งการไปยังสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายให้กำชับดูแลการส่งออกน้ำตาลทรายโควตา ค. ของโรงงานน้ำตาลทรายทั้ง 46 แห่ง ให้ระมัดระวังในการจำหน่ายน้ำตาลทรายโควตา ก. ให้แก่ผู้ซื้อ ผู้ค้าส่ง (ยี่ปั้ว) และโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า เพื่อลดโอกาสในการกักตุนหรือลักลอบขายน้ำตาลทรายอย่างผิดกฎหมาย และเพื่อลดผลกระทบต่อปริมาณน้ำตาลทรายสำหรับใช้บริโภคภายในประเทศ⁵⁴⁸ ซึ่งมาตรการป้องกันปัญหาน้ำตาลทรายขาดแคลนอย่างเข้มงวดดังกล่าวได้ส่งผลให้ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยลดลง จาก พ.ศ.

⁵⁴³ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา, รายงานการพิจารณากรณีศึกษา เรื่อง อ้อยและน้ำตาล (ม.ป.พ., 2546), 33 - 37.

⁵⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, **รายงานประจำปี 2560**, 56.

⁵⁴⁵ กระทรวงพาณิชย์, "สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย: หมวดสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร."

⁵⁴⁶ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, **รายงานประจำปี 2560**, 56.

⁵⁴⁷ กระทรวงพาณิชย์, "สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย: หมวดสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร."

⁵⁴⁸ "กระทู้ถามที่ 1094 ร. เรื่องนโยบายการควบคุมราคาน้ำตาลทรายของรัฐบาล," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 127, ตอนพิเศษ 126 ง (1 พฤศจิกายน 2553): 75 - 79.

2552 ที่มีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 5.10 ล้านเมตริกตัน⁵⁴⁹ และมีมูลค่าการส่งออกเป็นจำนวนทั้งสิ้น 61,585 ล้านบาท⁵⁵⁰ ต่อมาใน พ.ศ. 2553 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้ลดปริมาณการส่งออกเหลือเพียง 4.48 ล้านเมตริกตัน⁵⁵¹ แต่อย่างไรก็ดี ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่สูงขึ้นในขณะนั้น จึงทำให้การส่งออกน้ำตาลทรายของไทยสามารถสร้างรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เป็นจำนวนมารวมทั้งสิ้น 69,318 ล้านบาท⁵⁵²

การส่งออกน้ำตาลทรายของไทยในช่วง พ.ศ. 2554 – 2561 เริ่มมีทิศทางในการส่งออกที่ดีขึ้นโดยพิจารณาจากมูลค่าการส่งออกที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วง พ.ศ. 2562 – 2564 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีแนวโน้มในการส่งออกที่ลดลง โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่ประกาศลอยตัวราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ประกอบกับการยกเลิกระบบโควต้าตั้งแต่ พ.ศ. 2561 ได้ส่งผลกระทบต่อรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายที่เกิดความผันผวนและไม่แน่นอน การแพร่ระบาดของไวรัส COVID – 19 ทั่วโลกระหว่าง พ.ศ. 2562 - 2563 ได้ส่งผลให้ประเทศผู้ผลิตน้ำตาลทรายรวมถึงประเทศไทยมีการผลิตน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่ลดลง นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวยังเป็นช่วงที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังคงอยู่ในสถานะที่ไม่มีเสถียรภาพ⁵⁵³ ดังนั้นด้วยสาเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้นจึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วง พ.ศ. 2562 – 2564 จึงมีปริมาณการส่งออกที่ลดลง โดยใน พ.ศ. 2562 มีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 10.41 ล้านเมตริกตัน⁵⁵⁴ และมีมูลค่าการส่งออกรวมทั้งสิ้น 96,158 ล้านบาทเศษ⁵⁵⁵ ต่อมาใน พ.ศ. 2564 การส่งออกน้ำตาลทรายของไทยได้ลดปริมาณการส่งออกเหลือเพียง 3.97 ล้านเมตริกตัน⁵⁵⁶ และมีมูลค่าการส่งออกที่ลดลงเหลือเพียง 49,720 ล้านบาทเศษ⁵⁵⁷

⁵⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2560, 56.

⁵⁵⁰ กระทรวงพาณิชย์, "สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย: หมวดสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร."

⁵⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2560, 56.

⁵⁵² กระทรวงพาณิชย์, "สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย: หมวดสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร."

⁵⁵³ ชัยวัช โขวเจริญสุข, "แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2564 - 66 :อุตสาหกรรมน้ำตาล," **วิจัยกรุงศรี** (กุมภาพันธ์ 2564): 5 - 9.

⁵⁵⁴ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2564, 50 - 51.

⁵⁵⁵ กระทรวงพาณิชย์, "สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย: หมวดสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร."

⁵⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2564, 50 - 51.

⁵⁵⁷ กระทรวงพาณิชย์, "สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย: หมวดสินค้าอุตสาหกรรมการเกษตร."

กล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถสร้างรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศในแต่ละปีได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งในช่วง พ.ศ. 2504 – 2509 เป็นช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายกำลังเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาด รัฐบาลจึงได้นำนโยบายการเก็บเงินสงเคราะห์น้ำตาลทรายกับผู้ผลิตเพื่อเป็นเงินช่วยเหลือในการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดได้อย่างเป็นรูปธรรม ต่อมาในช่วง 2510 – 2526 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศเกิดการขยายตัวด้านการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น รัฐบาลจึงกำหนดอัตราภาษีการค้ำส่งออกน้ำตาลทรายจนทำให้การส่งออกน้ำตาลทรายระหว่าง พ.ศ. 2510 – 2521 สามารถสร้างรายได้อย่างงามให้แก่รัฐ และในช่วง พ.ศ. 2522 - 2525 รัฐบาลได้ประกาศงดเว้นเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทรายเป็นการชั่วคราวเพื่อช่วยเหลือกิจการโรงงานน้ำตาลทรายและผู้ส่งออก จนส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวในด้านการส่งออกมากขึ้น และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2528 – 2564 รัฐบาลได้กำหนดให้การส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศไม่ต้องเสียภาษีการส่งออก ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่สามารถลดต้นทุนในการส่งออกได้เพิ่มมากขึ้น และสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่ามาตรการงดเว้นภาษีการส่งออกน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐจากการเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทราย แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลยังมีรายได้ชดเชยจากการเก็บภาษีการค้ำน้ำตาลทรายภายในประเทศที่มีอัตราเรียกเก็บสูงถึงร้อยละ 9.0 ของมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายระหว่าง พ.ศ. 2526 – 2534 ซึ่งสร้างรายได้ให้แก่รัฐเป็นจำนวนสูงสุดถึง 1,108 ล้านบาทเศษ และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2535 – 2564 รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการเก็บภาษีการค้ำน้ำตาลทรายไปเป็นการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศในอัตราเรียกเก็บร้อยละ 7.0 ประกอบกับปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในแต่ละปี จึงส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่ชดเชยจากรายได้ของรัฐในการงดเว้นภาษีส่งออกน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนสูงสุดกว่า 3 พันล้านบาทในช่วงทศวรรษที่ 2550⁵⁵⁸ ซึ่งประชาชนผู้บริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศล้วนต้องเสียค่าใช้จ่ายจากการซื้อน้ำตาลทรายภายในประเทศที่มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปีตลอดจนการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มจากการซื้อน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นจำนวนมากที่ถูกนำไปเป็นงบประมาณเพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเมื่อเผชิญกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งนโยบายของรัฐเหล่านี้ล้วนเป็นนโยบายที่ผลักระ

⁵⁵⁸ สุภัทรา น. วรณพิน และพวงเพชร สุรัตนกีกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย",

ให้ผู้บริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศต้องกลายเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายให้แก่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย

4.2 การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในลักษณะของสมาคมเพื่อปกป้อง

ผลประโยชน์ของกลุ่ม

การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 – 2564 นอกจากจะนำมาซึ่งรายได้ของผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตลอดจนรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีแล้วนั้น ในอีกแง่มุมหนึ่งการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในลักษณะของสมาคมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในแต่ละฝ่ายในช่วงที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเกิดการเปลี่ยนแปลงโดยสามารถอธิบายถึงการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายได้เป็น 2 ระยะ คือ การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2527 และการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2527 – 2564 ซึ่งการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละระยะมีความแตกต่างกันในลักษณะที่มีการรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ทั้งฝ่ายของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ตลอดจนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลา โดยอธิบายได้ดังนี้

4.2.1 การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2527

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2527 ถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศไปสู่การผลิตเพื่อมุ่งเน้นการส่งออก และด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยต้องเผชิญกับความผันผวนตลอดมาทั้งในเรื่องภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดและน้ำตาลทรายขาดตลาด ด้วยภาวะที่ต้องเผชิญดังกล่าวจึงได้ส่งผลกระทบต่อเกิดการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายขึ้นมาเพื่อรักษาผลประโยชน์ในกลุ่มของตน ในประเด็นนี้จึงสามารถแบ่งการอธิบายได้เป็น 3 ประเด็น ได้แก่ การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยจากระดับท้องถิ่นสู่สมาคมระดับชาติ การรวมกลุ่มและความขัดแย้งของโรงงานน้ำตาลทราย และบทบาทของกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2504 - 2527

การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยจากระดับท้องถิ่นสู่สมาคมระดับชาติ

ปัญหาน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดภายในประเทศและปัญหาราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศที่ต่ำกว่าต้นทุนการผลิตที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2507 ได้ส่งผลกระทบต่อให้โรงงานน้ำตาลทรายหลายแห่งต้องหยุดการผลิตและส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยที่ทำให้มีอ้อยตกค้างอยู่ในไร่เป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะเข้ามาช่วยเหลือด้วยการประกันราคาอ้อย แต่ในทางปฏิบัติของโรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละแห่งต่างก็กดราคารับซื้ออ้อยต่ำกว่าราคาประกันเพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิตน้ำตาลทราย อีกทั้งยังเป็นการสร้างผลประโยชน์ให้แก่กิจการของตนเองในช่วงเวลาที่ราคาน้ำตาลทรายตกต่ำ ปัญหาการกดราคารับซื้ออ้อยของโรงงานน้ำตาลทรายดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้ชาวไร่อ้อยในเขตกาญจนบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี และราชบุรี ซึ่งเป็นแหล่งเพาะปลูกอ้อยที่สำคัญของประเทศ ได้รวมกลุ่มกันจัดตั้ง “กลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7” ขึ้นมาใน พ.ศ. 2507 เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับทางโรงงานน้ำตาลทรายในเรื่องของการกำหนดราคารับซื้ออ้อย⁵⁵⁹ แต่อย่างไรก็ตามบทบาทของกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ก็เป็นการรวมกลุ่มกันอย่างไม่เป็นทางการและในทางปฏิบัติก็ยังคงไม่มีอำนาจมากพอที่จะต่อรองกับทางโรงงานน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าว

อย่างไรก็ตามความสำเร็จของชาวไร่อ้อยจากการรวมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 ใน พ.ศ. 2507 ได้ส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อยทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทยในเวลาต่อมา ซึ่งชาวไร่อ้อยในภูมิภาคอื่น ๆ ได้ริเริ่มรวมกลุ่มตัวกันจัดตั้งกลุ่มของชาวไร่อ้อยในระดับท้องถิ่นขึ้นมาทั่วประเทศเพื่อเสริมสร้างอำนาจต่อรองกับทางโรงงานน้ำตาลทรายในเรื่องของการกำหนดราคารับซื้ออ้อย โดยใน พ.ศ. 2511 กลุ่มของชาวไร่อ้อยในภาคตะวันออกเฉียงใต้รวมตัวกันจัดตั้ง “กลุ่มสมาคมอาชีพการเกษตรชลบุรี” โดยมีกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 เป็นต้นแบบในการจัดตั้ง

ในเวลาต่อมากลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 และกลุ่มสมาคมอาชีพการเกษตรชลบุรีได้เริ่มแนะนำให้ชาวไร่อ้อยทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทยดำเนินการจัดตั้งกลุ่มของชาวไร่อ้อยในระดับท้องถิ่นมากขึ้น ปรากฏว่าในระหว่าง พ.ศ. 2511 – 2517 มีกลุ่มชาวไร่อ้อยที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาอย่างเป็นทางการเพิ่มขึ้นมาอีก 4 กลุ่ม ดังนี้

1. “สมาคมชาวไร่อ้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์” โดยมีชาวไร่อ้อยจากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และจังหวัดเพชรบุรีเป็นสมาชิกหลักของกลุ่ม

⁵⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, 269.

2. “สมาคมการเกษตรระยอง” โดยมีชาวไร่อ้อยจากจังหวัดระยองและจังหวัดใกล้เคียงในภูมิภาคตะวันออกเป็นสมาชิกหลักของกลุ่ม
3. “สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6” โดยมีชาวไร่อ้อยจากจังหวัดกำแพงเพชรและจังหวัดใกล้เคียงในภาคเหนือเป็นสมาชิกหลักของกลุ่ม
4. “สมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” โดยมีชาวไร่อ้อยจากจังหวัดอุดรธานีและจังหวัดใกล้เคียงในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นสมาชิกหลักของกลุ่ม⁵⁶⁰

จากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าใน พ.ศ. 2517 ชาวไร่อ้อยทั่วประเทศได้ทำการจัดตั้งกลุ่มชาวไร่อ้อยในระดับท้องถิ่นขึ้นมารวมทั้งสิ้น 6 กลุ่ม แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของกลุ่มชาวไร่อ้อยในเรื่องของการกำหนดราคาอ้อยกับทางโรงงานก็ยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมมากนัก ต่อมาใน พ.ศ. 2518 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เกิดปัญหาการกดราคาซื้ออ้อยของโรงงานน้ำตาลทราย เนื่องจากกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายไม่ยอมรับซื้ออ้อยในราคาที่กลุ่มของชาวไร่อ้อยได้เสนอไว้ในราคาขั้นต่ำเมตริกตันละ 300 บาท โดยทางกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายได้ชี้แจงว่าหากโรงงานน้ำตาลทรายรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยในราคาเมตริกตันละ 300 บาท จะทำให้โรงงานน้ำตาลทรายขาดทุน จึงส่งผลให้กลุ่มชาวไร่อ้อยในภูมิภาคต่าง ๆ ได้รวมตัวกันเป็นจำนวนพันกว่าคนเดินทางไปชุมนุมที่ทำเนียบรัฐบาลและเรียกร้องต่อหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ให้ทางรัฐบาลมีนโยบายประกันราคาอ้อยในราคาเมตริกตันละ 300 บาท เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวถึงฤดูหีบอ้อยและชาวไร่อ้อยได้เริ่มตัดอ้อยเพื่อจะส่งขายให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายแล้ว แต่ทางโรงงานน้ำตาลทรายกลับถ่วงเวลาไม่ยอมรับซื้ออ้อยเพื่อกดราคาและบีบบังคับให้ชาวไร่อ้อยต้องขายอ้อยในราคาที่ต่ำ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้จัดประชุมคณะกรรมการนโยบายน้ำตาลในวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2518 โดยมีตัวแทนของโรงงานน้ำตาลทรายรายใหญ่ 23 แห่งเข้าร่วมการประชุมเพื่อร่วมเจรจาและแก้ไขปัญหาดังกล่าว มติจากที่ประชุมปรากฏว่าผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายยินดีที่จะรับซื้ออ้อยในราคาที่รัฐบาลได้ประกันไว้ในอัตราเมตริกตันละ 300 บาท⁵⁶¹ ซึ่งผลลัพธ์จากการออกมารวมตัวกันของกลุ่มชาวไร่อ้อยในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อกดดันให้กลุ่มโรงงานน้ำตาลยอมรับการซื้ออ้อยในราคาประกันในครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นชัยชนะครั้ง

⁵⁶⁰ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย, 94 - 95.

⁵⁶¹ “โรงงานไม่รับซื้ออ้อยให้รัฐบาลประกันราคา,” 4 พฤศจิกายน 2518, 2518, ก/ป6/2518/13/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

แรกของกลุ่มชาวไร่อ้อยในระดับท้องถิ่นนับตั้งแต่รวมกลุ่มมา และด้วยการดำเนินงานของกลุ่มชาวไร่อ้อยดังกล่าวที่ประสบความสำเร็จ จึงเป็นผลให้กลุ่มชาวไร่อ้อยทั้ง 6 กลุ่ม ได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมระดับชาติในนาม “สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย” ขึ้นมาใน พ.ศ. 2518 โดยมีนายมงคล กิพานิช เป็นประธานกรรมการ และการจัดตั้งสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อเป็นศูนย์กลางประสานงานและดำเนินการเจรจาระหว่างสถาบันชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทรายและหน่วยงานราชการ และเพื่อส่งเสริมในด้านวิชาการและการพัฒนาอาชีพการทำไร่อ้อยตลอดจนส่งเสริมการทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสังคมภายใต้กรอบกฎหมายและวัฒนธรรมไทย⁵⁶² แต่อย่างไรก็ดี การจัดตั้งสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยดังกล่าวก็มีนัยยะที่สำคัญอีกประการ คือ เพื่อสร้างอำนาจต่อรองในเรื่องราคาอ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเป็นสำคัญ และบทบาทและการดำเนินงานของสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยจะปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา

การรวมกลุ่มและความขัดแย้งของโรงงานน้ำตาลทราย

ใน พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกำลังเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศ จนส่งผลให้ชาวไร่อ้อยเกิดการกลุ่มในระดับภูมิภาคเพื่อต่อรองราคารับซื้ออ้อย แต่อย่างไรก็ดี ในปีเดียวกันนี้โรงงานน้ำตาลทรายก็ได้มีการรวมกลุ่มขึ้นมาด้วยเช่นกัน ซึ่งในช่วงวิกฤตน้ำตาลทรายล้นตลาดและราคาน้ำตาลทรายที่มีความผันผวนอย่างมาก จึงทำให้โรงงานน้ำตาลทรายได้เกิดแนวความคิดที่จะรวมตัวกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของทางฝ่ายโรงงานน้ำตาลทรายด้วยกันเอง ดังนั้นโรงงานน้ำตาลทรายแต่ละแห่งทั่วประเทศจึงรวมกลุ่มกันจัดตั้ง “สมาคมโรงงานน้ำตาลทรายไทย” ขึ้นมาใน พ.ศ. 2507 โดยการรวมกลุ่มของทางสมาคมประกอบไปด้วยกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายไทยรุ่งเรืองของตระกูลอึ้งภูธร ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีกำลังการผลิตน้ำตาลทรายสูงสุดคือประมาณร้อยละ 28 - 32 ของปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ภายในประเทศ และกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายกว้างสันหลีของตระกูลชินธรรมมิตร ที่มีกำลังการผลิตน้ำตาลทรายรองลงมาคือประมาณร้อยละ 20 - 21 ของปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ภายในประเทศ และกลุ่มโรงงานรัฐวิสาหกิจซึ่งมีกำลังการผลิตประมาณร้อยละ 17 ของปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ภายในประเทศ และกลุ่มมิตรผลิตของตระกูลว่องกุลกลกิจ ซึ่งในขณะนั้นมีกำลังการผลิตน้ำตาลทรายร้อยละ 5 ของปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ภายในประเทศ ส่วนที่เหลือเป็นโรงงานอิสระ สมาคมโรงงานน้ำตาล

⁵⁶² สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย, 94 - 96.

ทรายไทยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือแก่บรรดาสมาชิกโรงงานน้ำตาลทรายในด้านการติดต่อประสานงานกับกลุ่มชาวไร่อ้อยและทางราชการ ตลอดจนเอกชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ อีกทั้งสมาคมยังถือเป็นตัวแทนของโรงงานน้ำตาลทรายที่มีอำนาจชี้ขาดในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสมาชิกโรงงานน้ำตาลทรายกับกลุ่มชาวไร่อ้อย⁵⁶³ ซึ่งความขัดแย้งระหว่างสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายกับกลุ่มชาวไร่อ้อยจะปรากฏให้เห็นเด่นชัดมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 2520 ซึ่งจะกล่าวเป็นลำดับถัดไป

อย่างไรก็ดี เมื่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศเป็นสำคัญตั้งแต่ในช่วงทศวรรษที่ 2510 เป็นต้นมา ได้นำไปสู่การแข่งขันในด้านการผลิตและการส่งออกระหว่างโรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละกลุ่ม ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2514 ได้เกิดเหตุการณ์ความขัดแย้งภายในสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย โดยมีสาเหตุมาจากปัญหาน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดจนทำให้โรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละแห่งมีความต้องการที่จะระบายน้ำตาลทรายในสต็อกของตนเองไปให้ได้มากที่สุด อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวได้เกิดการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนอย่างรุนแรงโดยเฉพาะกลุ่มกว้างสันหลีและกลุ่มไทยรุ่งเรือง จนทำให้โรงงานน้ำตาลทรายเอกชนรายใหญ่ทั้งสองกลุ่มต่างทำการแข่งขันโดยการตัดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อที่จะทำลายคู่แข่งทางการตลาด นอกจากนี้กลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายทั้งสองกลุ่มต่างมีความพยายามที่จะผูกขาดตลาดน้ำตาลทรายของไทย การแข่งขันจำหน่ายน้ำตาลทรายแบบตัดราคาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มกว้างสันหลีและกลุ่มไทยรุ่งเรืองที่ลดลง ตลอดจนสมาชิกโรงงานน้ำตาลทรายรายย่อยที่ไม่สามารถสู้กับราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่แข่งขันในตลาดได้จนทำให้หลายโรงงานต้องขาดทุน⁵⁶⁴ ปัญหาความขัดแย้งภายในสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยดังกล่าวไม่สามารถหาข้อยุติได้ ท้ายที่สุดสมาชิกในสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายจำนวนหนึ่งจึงได้แยกตัวออกจากสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยและได้จัดตั้งกลุ่มใหม่โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁵⁶³ เรื่องเดียวกัน, 51 - 52.

⁵⁶⁴ "สมาชิกแตกแยก สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย," 21 มิถุนายน พ.ศ. 2514, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.14.4/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ตารางที่ 31 กลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายของไทย พ.ศ. 2514

กลุ่มผู้ผลิตและ โรงงานน้ำตาลทรายในกลุ่ม	สถานที่ตั้งโรงงาน	ปริมาณการผลิต น้ำตาล (เมตริกตัน)
1. กลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย		766,292
1.1 ไทยรุ่งเรือง	กาญจนบุรี	172,122
1.2 ไทยเอกลักษณ์	อุตรดิตถ์	60,704
1.3 ไทยเพิ่มพูน	กาญจนบุรี	74,105
1.4 กาญจนบุรี	กาญจนบุรี	92,180
1.5 ศรีราชา	ชลบุรี	27,241
1.6 กรุงไทย	กาญจนบุรี	27,417
1.7 ร่วมกาลาภ	กาญจนบุรี	45,322
1.8 สหกรณ์น้ำตาลชลบุรี	ชลบุรี	38,526
1.9 ไทยร่วมเจริญ	ระยอง	20,929
1.10 มหาคุณ	สิงห์บุรี	124,997
1.11 ประจวบ	ประจวบคีรีขันธ์	82,749
2. กลุ่มสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย		1,279,503
2.1 นิวกว้างสู่นลี้	ชลบุรี	16,329
2.2 นิวกรุงไทย	กาญจนบุรี	70,040
2.3 ท่ามะกา	กาญจนบุรี	83,684
2.4 ธนบุรี (1)	ราชบุรี	19,307
2.5 ธนบุรี (2)	ราชบุรี	29,934
2.6 อ่างเวียง	ชลบุรี	34,606
2.7 ประจวบอุตสาหกรรม	กาญจนบุรี	93,689
2.8 มิตรผล	ราชบุรี	102,922
2.9 มิตรสยาม	กำแพงเพชร	77,114
2.10 มิตรเกษตร	กาญจนบุรี	103,250
2.11 น้ำตาลไทย	กาญจนบุรี	98,421
2.12 กำแพงเพชร	กำแพงเพชร	23,366
2.13 บ้านโป่ง	ราชบุรี	94,010
2.14 สหไทยรุ่งเรือง	บุรีรัมย์	6,086
2.15 ตะวันออก	ระยอง	47,636

กลุ่มผู้ผลิตและ โรงงานน้ำตาลทรายในกลุ่ม	สถานที่ตั้งโรงงาน	ปริมาณการผลิต น้ำตาล (เมตริกตัน)
2.16 ปราณบุรี	ประจวบคีรีขันธ์	42,773
2.17 รวมผลอุตสาหกรรม	นครสวรรค์	28,580
2.18 ราชบุรี	ราชบุรี	100,832
2.19 กุมภวาปี	อุดรธานี	88,406
2.20 หนองใหญ่	ชลบุรี	73,414
2.21 เพชรบุรี	เพชรบุรี	13,274
2.22 นครปฐม	นครปฐม	27,631
2.23 วนชัย	ลำปาง	4,201
3. กลุ่มอิสระ		29,247
3.1 สหเรือง	นครพนม	3,252
3.2 เริ่มอุดม	อุดรธานี	12,476
3.3 เชียงใหม่	เชียงใหม่	301
3.4 ระยอง	ระยอง	13,218
4. กลุ่มรัฐวิสาหกิจ		137,262
4.1 ลำปาง	ลำปาง	17,224
4.2 อุดรดิตถ์	อุดรดิตถ์	22,413
4.3 สุพรรณบุรี	สุพรรณบุรี	49,766
4.4 ชลบุรี	ชลบุรี	47,859

ที่มา : พิศาล มโนลีหสกุล และนิจธร ยมมนา, น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย, ม.ป.ท, 2521, 25 - 27.

ข้อมูลจากตารางข้างต้นอธิบายได้ว่า ภายหลังจากการเกิดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย ได้ส่งผลให้สมาชิกของกลุ่มแยกตัวออกมาจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ ขึ้นมาใหม่ โดยสามารถแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ กลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย กลุ่มสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย กลุ่มอิสระ และกลุ่มรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถอธิบายอย่างละเอียดได้ ดังนี้

- 1. กลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย** มีสมาชิกรวมกันถึง 11 ราย โดยมีกลุ่มไทยรุ่งเรืองของตระกูลอัษฎาธรเป็นผู้นำกลุ่ม และสมาชิกภายในกลุ่มโดยส่วนใหญ่เป็นโรงงานน้ำตาลทรายในเครือเดียวกันกับกลุ่มไทยรุ่งเรือง เช่น โรงงานน้ำตาลทรายไทยรุ่งเรือง โรงงานน้ำตาลทรายกรุงไทย และโรงงานน้ำตาลทรายร่วมกำลาก เป็นต้น ส่วนสมาชิกที่เหลือคือโรงงาน

น้ำตาลทรายเอกชนรายย่อย ซึ่งกลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยมีสัดส่วนในการผลิตน้ำตาลทรายได้ถึงร้อยละ 34.64 ของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหมด

2. **กลุ่มสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย** มีสมาชิกรวมกันมากที่สุดถึง 23 ราย โดยมีกลุ่มกว้างสันหลีของตระกูลชินธรรมมิตรเป็นผู้นำกลุ่ม และสมาชิกโดยส่วนใหญ่มาจากโรงงานน้ำตาลทรายในเครือของกลุ่มกว้างสันหลีและโรงงานน้ำตาลทรายในเครือของกลุ่มมิตรผลของตระกูลว่องกุศลกิจเข้าร่วมด้วยเป็นจำนวนมาก ด้วยจำนวนสมาชิกที่มากกว่ากลุ่มอื่นจึงทำให้กลุ่มสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยมีสัดส่วนในการผลิตน้ำตาลทรายได้มากถึงร้อยละ 57.84 ของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหมด
3. **กลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายอิสระ** คือกลุ่มที่ไม่ได้สังกัดกับกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายรายใหญ่ ได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มขนาดเล็กขึ้นมาเพื่อรักษาอำนาจในการต่อรองในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย โดยมีสมาชิกเพียง 4 ราย ประกอบไปด้วยโรงงานสหเรือง โรงงานเริ่มอุดม โรงงานเชียงใหม่ และโรงงานระยอง และมีสัดส่วนในการผลิตน้ำตาลทรายเพียงร้อยละ 1.32 ของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหมด
4. **กลุ่มโรงงานรัฐวิสาหกิจ** ซึ่งเป็นโรงงานที่จัดตั้งและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล โดยมีสมาชิกแค่ 4 ราย ประกอบไปด้วยโรงงานลำปาง โรงงานอุดรดิตถ์ โรงงานสุพรรณบุรี และโรงงานชลบุรี ถึงแม้ว่ากลุ่มของโรงงานรัฐวิสาหกิจจะมีจำนวนสมาน้อยราย แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากโรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจในแต่ละแห่งต่างก็เป็นโรงงานน้ำตาลทรายขนาดใหญ่และมีกำลังการผลิตที่สูงอีกทั้งยังมีประสิทธิภาพกว่าโรงงานน้ำตาลทรายของเอกชน จึงทำให้กลุ่มโรงงานรัฐวิสาหกิจก็มีสัดส่วนในการผลิตน้ำตาลทรายที่สูงถึงร้อยละ 6.20 ของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหมด⁵⁶⁵

กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในทศวรรษที่ 2510 ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศมากขึ้น ได้ส่งผลให้บรรดาโรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละกลุ่มต่างแข่งขันผลิตน้ำตาลทรายเพื่อส่งออกตลอดจนมีความพยายามที่จะครอบครองส่วนแบ่งในตลาดเพิ่มมากยิ่งขึ้นผนวกกับปัญหาน้ำตาลทรายดิบที่ล้นตลาดในช่วงปลาย พ.ศ. 2513 เป็นชนวนเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายเกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรง จนท้ายที่สุดกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายจาก

⁵⁶⁵ พิศาล มโนลีหสกุล และนิจรร ยมนา, น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย, 24 -

เดิมที่เคยรวมตัวกันอย่างเป็นทางการก็ได้สลายตัวและแยกออกมาจัดตั้งกลุ่มใหม่ ซึ่งในแต่ละกลุ่มต่างก็มีแนวโน้มที่จะแข่งขันกันเองเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาดมากยิ่งขึ้น

ต่อมาใน พ.ศ. 2519 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายก็เผชิญกับปัญหาความขัดแย้งภายใน เรื่องการแข่งขันส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศระหว่างสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยซึ่งเป็นสมาคมของโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนกับบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทส่งออกของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้ส่งหนังสือร้องทุกข์มายัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2519 โดยมีรายละเอียดความว่า บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของไทยไปยังต่างประเทศ ได้เรียกเก็บค่าใช้จ่ายและค่าบริการในการส่งน้ำตาลทรายดิบออกไปยังต่างประเทศจากสมาชิกของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยสูงกว่าที่เรียกเก็บจากสมาชิกของสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย อีกทั้งยังดำเนินการจัดส่งน้ำตาลทรายดิบของสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยออกไปก่อนและกักน้ำตาลทรายดิบของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยไว้ยังไม่ส่งออก ทำให้สมาชิกของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยต้องได้รับความเสียหายอันเกิดจากการเสียดอกเบี้ยค่าเก็บรักษาน้ำตาลทรายดิบ ค่าประกัน และค่าเสื่อมของน้ำตาลทรายดิบอย่างมาก⁵⁶⁶ ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงทำให้พลอากาศโทเพิ่ม ลิ้มปัสวีส์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น ได้ติดต่อมายังบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เพื่อให้บริษัทชี้แจงถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ต่อมาในวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2519 นายโอสถ โกศิน ประธานกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ในขณะนั้น ได้ออกหนังสือชี้แจงถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมความว่า เดิมที บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นบริษัทเดียวที่เป็นตัวแทนในการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2496 เป็นต้นมา ในเวลาต่อมา ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 จึงมีมติจากคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้มีบริษัทผู้ส่งออกได้มากกว่าหนึ่งบริษัท โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องมีโรงงานน้ำตาลทรายที่มีกำลังการผลิตรวมกันไม่ต่ำกว่า 100,000 เมตริกตัน จึงจะสามารถขอส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศเองได้ ซึ่งทางสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้จัดตั้ง บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด

⁵⁶⁶ "การประชุมคณะกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 8," 23 สิงหาคม - 17 กันยายน พ.ศ. 2519, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.26/28, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ขึ้นมาใน พ.ศ. 2517⁵⁶⁷ เพื่อเตรียมดำเนินการส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังต่างประเทศด้วยตนเองใน พ.ศ. 2519 นอกจากนี้สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยซึ่งมีกลุ่มไทยรุ่งเรืองเป็นผู้นำสมาคมก็ได้เตรียมการที่จะจัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายไว้ด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ดีกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายอิสระและกลุ่มโรงงานรัฐวิสาหกิจก็ไม่มีแผนที่จะแยกตัวออกไปดำเนินการส่งออกน้ำตาลทรายเองและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีแก่บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เสมอมา ในส่วนของปัญหาที่ทางสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้ทำหนังสือร้องทุกข์มายังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมานั้น ในที่ประชุมของคณะกรรมการ บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด วิเคราะห์ว่าการกระทำของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยที่นำโดยกลุ่มกว้างสุน์หลินั้นเป็นการโจมตีการดำเนินงานของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด อย่างหนัก ซึ่งการโจมตีของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยในครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อที่จะแยกตัวออกจากสัญญาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบระยะยาวที่ผูกมัดกับบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด และทางสมาคมก็มีจุดประสงค์ที่จะส่งออกน้ำตาลทรายดิบเองภายใต้ บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด ที่ทางสมาคมเป็นผู้จัดตั้งขึ้น อีกทั้งยังขอให้บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ลดค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการส่งออกไปอีก โดยอ้างว่าทางบริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด สามารถดำเนินการส่งออกโดยเสียค่าใช้จ่ายได้น้อยกว่าของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด⁵⁶⁸ กล่าวได้ว่าปัญหาความขัดแย้งภายในเรื่องการแข่งขันส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศระหว่างสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลทรายกับบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 จากเดิมที่บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ดำเนินการผูกขาดการค้าส่งออกน้ำตาลทรายเพียงรายเดียวมาอย่างยาวนาน ในเวลาต่อมารัฐบาลได้เปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งออกมากยิ่งขึ้น จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีการปรับปรุงคุณภาพการผลิตจนมีศักยภาพเพียงพอต่อการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกได้ด้วยตัวเอง อีกทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงภาวะการแข่งขันการส่งออกน้ำตาลทรายอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

⁵⁶⁷ สุภัทรา น. วรรณพิน และพวงเพชร สุรัตนกวีกุล, "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย", 254.

⁵⁶⁸ "การประชุมคณะกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 7," 22 กรกฎาคม - 13 สิงหาคม พ.ศ. 2519 เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.26/27, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ของไทย ผ่านกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนรายใหญ่ของประเทศที่รวมตัวกันจัดตั้งบริษัทส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศเพื่อแข่งขันกับบริษัทรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการผูกขาดการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยมาอย่างยาวนาน การแข่งขันด้านการส่งออกน้ำตาลทรายระหว่างบริษัทเอกชนกับบริษัทรัฐวิสาหกิจได้คลี่คลายลงในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2519 โดยรัฐบาลได้อนุญาตให้ บริษัทค้าผลผลิตน้ำตาล จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทตัวแทนของสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยสามารถส่งออกน้ำตาลทรายดิบไปยังต่างประเทศได้⁵⁶⁹

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายได้เกิดขึ้นอีกครั้งใน พ.ศ. 2520 โดยมีสาเหตุมาจากองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศได้มีการจัดเวทีเจรจาเพื่อเตรียมการจัดตั้งความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศขึ้นในวาระใหม่ ซึ่งการจัดตั้งความตกลงในวาระใหม่ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทราย โดยแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยและฝ่ายสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย โดยฝ่ายสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยที่นำโดยกลุ่มกว้างสันหลีมีความเห็นว่า หากประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศฉบับใหม่ จะทำให้มีตลาดรับซื้อน้ำตาลทรายที่แน่นอนและไม่ถูกกดราคาเพราะความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศฉบับใหม่นี้มีจุดประสงค์ที่จะยกระดับราคาน้ำตาลทรายให้สูงขึ้น ในทางกลับกันหากประเทศไทยไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาจประสบปัญหาเรื่องตลาดได้ แต่ในด้านสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยที่นำโดยกลุ่มไทยรุ่งเรืองกลับมีความเห็นที่แตกต่าง โดยให้ความเห็นว่าหากประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศฉบับใหม่แล้ว ประเทศไทยจะมีโอกาสที่จะถูกลดโควตาการส่งออกลงจนส่งผลให้น้ำตาลทรายเหลือในประเทศเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังจะก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ในทางกลับกันหากประเทศไทยไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศฉบับใหม่ ก็จะสามารถขายน้ำตาลทรายได้มากขึ้นและมีตลาดรับซื้อที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ความคิดเห็นของผู้ผลิตน้ำตาลทรายของไทยในแต่ละฝ่ายต่างก็ยึดโยงกับผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายด้วยกัน ท้ายที่สุดคณะกรรมการของสำนักงานอ้อยและน้ำตาลทรายได้พิจารณาเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ของประเทศในด้านการค้าส่งออกน้ำตาลทรายทั้งในระยะสั้นและระยะยาวจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศฉบับใหม่ จึงได้ยื่นเรื่องเสนอให้รัฐบาลไทยในสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ให้เข้าร่วมสมัครเป็นสมาชิก “ภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่าง

⁵⁶⁹ "คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ 13/2520 เรื่องการรับรองการส่งออกน้ำตาลทรายดิบออก," 19 เมษายน พ.ศ. 2520, เอกสารกระทรวงการคลัง, (4) กค. 2.4.1.1/111, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ประเทศ พ.ศ. 2520 (International Sugar Agreement 1977)” ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2521⁵⁷⁰

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย ในช่วง พ.ศ. 2504 - 2527

นับตั้งแต่ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายได้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มในลักษณะของสมาคมเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน ปรากฏว่าในช่วง พ.ศ. 2504 - 2527 กลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายได้มีบทบาทสำคัญต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยอยู่ 2 ลักษณะ คือ การร่วมมือของกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อรักษาผลประโยชน์จากการค้าส่งออกน้ำตาลทราย และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน โดยสามารถอธิบายได้โดยละเอียดดังนี้

ลักษณะของการร่วมมือของกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อรักษาผลประโยชน์จากการค้าส่งออกน้ำตาลทราย ปรากฏให้เห็นในช่วงระหว่างช่วงปีการผลิต 2514 - 2515 เนื่องจากอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้เผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดและไม่สามารถระบายออกไปยังตลาดโลกได้ ประกอบกับสถานการณ์น้ำตาลทรายในตลาดโลกที่กำลังประสบปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดเช่นเดียวกันจนส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกตกต่ำ นอกจากนั้นประเทศไทยที่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2511 ซึ่งประเทศไทยได้รับการจัดสรรโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังตลาดโลกเป็นจำนวน 36,000 เมตริกตันต่อปี ซึ่งเป็นโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายที่ได้รับการจัดสรรที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอื่น อีกทั้งข้อปฏิบัติของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศที่ทำให้ประเทศสมาชิกไม่สามารถส่งออกน้ำตาลทรายไปยังประเทศที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกได้อย่างเสรี ดังนั้นตัวแทนจากสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยและสมาคมของโรงงานน้ำตาลทรายทั้ง 4 กลุ่ม จึงได้ทำหนังสือออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลไทยถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรให้ประเทศไทยถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกของภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ใน พ.ศ. 2514 แต่อย่างไรก็ตาม พลโทพงศ์ ปุณณกันต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้นได้ชี้แจงว่า การถอนตัวออกจากภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่าง

⁵⁷⁰ พิศาล มโนสิหสกุล และนิจรร ยมนา, น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย, 75.

ประเทศครั้งนี้เป็นเพียงการถอนตัวชั่วคราว เมื่อสถานการณ์การค้าน้ำตาลทรายในตลาดโลกกลับมาดีขึ้นและทางองค์การน้ำตาลระหว่างประเทศมีมติพิจารณาเพิ่มโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายให้แก่ประเทศไทยเพิ่มขึ้น ทางรัฐบาลไทยจึงจะดำเนินการขอกลับเข้าไปเป็นสมาชิกอีกครั้ง⁵⁷¹ ซึ่งผลจากการที่กลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเสนอให้รัฐบาลไทยถอนตัวจากภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศนั้น ปรากฏว่าใน พ.ศ. 2515 ตลาดโลกได้เข้าสู่ภาวะน้ำตาลทรายขาดแคลนจนส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีปริมาณคงเหลือสะสมในสต็อกอยู่เป็นจำนวนมากตั้งแต่ พ.ศ. 2514 สามารถระบายออกไปยังตลาดโลกได้อย่างรวดเร็ว จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในฤดูการผลิตปี 2514 - 2515 มีปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นถึง 407,501 เมตริกตัน คิดเป็นมูลค่าถึง 1,264 ล้านบาท⁵⁷² กล่าวได้ว่าการค้าส่งออกน้ำตาลทรายของไทยใน พ.ศ. 2515 นอกจากจะนำมาซึ่งรายได้ให้แก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยแล้ว ยังสามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศอีกเป็นจำนวนมาก โดยนายพิสุทธ์ นิมมานเหมินทร์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้น ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวว่าการค้าส่งออกน้ำตาลทรายของไทยใน พ.ศ. 2515 สามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากและมีมูลค่าการส่งออกสูงกว่าปีที่แล้วถึง 500 ล้านบาท และส่งผลให้เงินสำรองระหว่างประเทศในช่วง 4 เดือนแรกของ พ.ศ. 2515 มีทุนสำรองเพิ่มขึ้นรวม 2,392 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเปรียบเทียบกับ พ.ศ. 2514 ที่มีทุนสำรองเพียง 665 ล้านบาทเท่านั้น⁵⁷³

ในส่วนลักษณะของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน ปรากฏให้เห็นขึ้นในช่วงปีการผลิต 2524 - 2525 ซึ่งเป็นความขัดแย้งครั้งรุนแรงที่สุดระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย โดยมีสาเหตุมาจากสถานการณ์ของน้ำตาลทรายในตลาดโลกในช่วงปีการผลิต 2524 - 2525 ได้เข้าสู่ภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดอันเนื่องมาจากอุตสาหกรรมน้ำตาลข้าวโพด (High Fructose Corn Syrup - HFC) เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีปริมาณการส่งออกไปยังตลาดโลกเป็นจำนวนมากจนส่งผลให้เกิดภาวะ

⁵⁷¹ "ไทยลาออกจากภาคีน้ำตาลโลก," 21 กรกฎาคม 2514, 2514, ก/ป6/2514/12, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁷² อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 229.

⁵⁷³ "ทุนสำรอง 3 เดือนแรกมากกว่าปีที่แล้ว น้ำตาล - ทุนต่างประเทศทำรายได้ให้," 20 มิถุนายน พ.ศ. 2515, เอกสารกระทรวงพาณิชย์, พณ.0301.14.4/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

น้ำตาลทรายล้นตลาดโลก อีกทั้งอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มทั่วโลกได้เริ่มนิยมหันมาใช้น้ำตาลข้าวโพดแทนน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยเนื่องจากราคาที่ถูกลงกว่า ดังนั้นอุตสาหกรรมน้ำตาลข้าวโพดจึงได้เข้ามาแย่งส่วนแบ่งในตลาดน้ำตาลทรายที่ผลิตจากอ้อยไปแล้วถึงร้อยละ 12 ของตลาดน้ำตาลทรายโลก และส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกตกต่ำ⁵⁷⁴ ด้วยราคาของน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่ตกต่ำ กลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายจึงได้ได้กตราคารับซื้ออ้อยต่ำกว่าราคาประกันที่รัฐบาลกำหนด ชาวไร้อ้อยที่ได้รับผลกระทบจากการถูกกตราคารับซื้ออ้อยจากโรงงานจึงรวมตัวกันประท้วงและทำหนังสือยื่นข้อร้องเรียนมายังรัฐบาลในวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2525 โดยขอให้รัฐบาลพิจารณาช่วยเหลือชาวไร้อ้อยด้วยการเพิ่มราคาประกันอ้อยจากเมตริกตันละ 540 บาท ขึ้นเป็นเมตริกตันละ 600 บาท ในกรณีนี้พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ออกมาเจรจาไกล่เกลี่ยปัญหาโดยให้คำมั่นสัญญาแก่ชาวไร้อ้อยว่าจะพิจารณาเพิ่มราคาประกันอ้อยได้ไม่เกินเมตริกตันละ 600 บาท และขอให้กลุ่มชาวไร้อ้อยยุติการเคลื่อนไหวก่อน⁵⁷⁵ จากนั้นนายกรัฐมนตรีจึงสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตัวแทนโรงงานน้ำตาลทรายเร่งประชุมเพื่อหาแก้ไขปัญหาราคาอ้อยโดยเร็วภายในวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2525 ภายหลังจากการประชุมเสร็จสิ้น นาวาตรีปทุมมี ปุณศรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นได้เปิดเผยแก่สื่อมวลชนว่า ในฤดูการผลิตปี 2524 – 2525 ทางโรงงานน้ำตาลทรายรับซื้ออ้อยจากชาวไร้อ้อยได้เพียงเมตริกตันละ 450 บาท ซึ่งเป็นราคาต่ำกว่าราคาประกันที่รัฐบาลกำหนดไว้ให้ซื้อในอัตราเมตริกตันละ 540 บาท โดยทางตัวแทนของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายอ้างถึงสาเหตุของการรับซื้ออ้อยที่ต่ำกว่าที่รัฐบาลกำหนดว่า เพราะทางโรงงานน้ำตาลทรายเองไม่มั่นใจในเรื่องการจ่ายเงินชดเชยที่ทางรัฐบาลจะจ่ายให้อัตราเมตริกตันละ 30 บาท ซึ่งนาวาตรีปทุมมีก็ได้รับปากว่ารัฐบาลจะจ่ายเงินให้อย่างแน่นอน ถึงแม้ว่าจะมีการรับปากในเรื่องการจ่ายเงินชดเชยแล้วก็ตาม แต่ทางโรงงานก็ยังอ้างถึงปัญหาที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพิ่มอีกในอัตราเมตริกตันละ 60 บาท จึงจะได้ครบตามราคาประกันตามที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งตัวแทนโรงงานน้ำตาลทรายเสนอว่ารัฐบาลจะต้องจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่กลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายอีก 1,250 ล้านบาท จึงจะสามารถแก้ไขปัญหารับซื้ออ้อยในราคาประกันได้⁵⁷⁶

⁵⁷⁴ "องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ จัดสรรโควตาน้ำตาลส่งออกปี 2525," 17 เมษายน 2525 2525, ก/2/2525/130/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁷⁵ "เปรมให้ชาวไร้อ้อยยุติเรียกร้องราคา จะหาเงินช่วยเหลือที่หลัง," 5 มกราคม 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁷⁶ "แฉโรงงานน้ำตาล หลอกรัฐบาลช่วย 1,250 ล้านบาท," 6 มกราคม 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ถึงแม้ว่ารัฐบาลมีความพยายามที่จะหาทางออกเรื่องปัญหาการรับซื้ออ้อยในราคาประกันโดยการเจรจากับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย แต่อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม ปรากฏว่าภายหลังจากการประชุม ยังคงมีโรงงานน้ำตาลทรายหลายแห่งที่ไม่รับซื้ออ้อยจากชาวไร้อ้อยในอัตราเมตริกตันละ 540 บาท โดยทางโรงงานน้ำตาลทรายอ้างว่ารัฐบาลยังไม่ได้จ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานน้ำตาลทราย ทางโรงงานน้ำตาลทรายจึงขาดสภาพคล่องทางการเงินและไม่สามารถรับซื้ออ้อยในราคาประกันได้ ในการนี้นายกรัฐมนตรีจึงมอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมริบดำเนิการแก้ไขปัญหา โดยกระทรวงอุตสาหกรรมจะยืมเงินส่วนหนึ่งมาจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมาจ่ายเงินชดเชยให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายโดยแบ่งเป็น 3 งวด งวดละ 130 ล้านบาท ส่วนเงินอีกส่วนทางกระทรวงอุตสาหกรรมจำนำเงินจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาลทรายมาจ่ายให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายเพื่อคลี่คลายปัญหา⁵⁷⁷

ต่อมาในช่วงท้ายของฤดูการผลิตปี 2524 - 2525 สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยและสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยได้มีหนังสือถึงสหพันธ์ชาวไร้อ้อยในวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2525 โดยอ้างว่าโรงงานน้ำตาลทรายยังไม่ได้รับเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมจากรัฐบาล ประกอบกับราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกตกต่ำและในฤดูการผลิตปีหน้าก็มีแนวโน้มที่จะตกต่ำลงไปอีก ดังนั้นโรงงานน้ำตาลทรายจึงขอเปลี่ยนแปลงการชำระเงินค่าอ้อยที่จะจ่ายให้ชาวไร้อ้อย จากเดิมที่จ่ายเต็มจำนวนตามวันซื้อขายจริง เปลี่ยนแปลงเป็นการจ่ายค่าอ้อยงวดแรกร้อยละ 50 ณ วันซื้อขาย และส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 50 ทางโรงงานน้ำตาลทรายจะจ่ายเป็นเช็คล่วงหน้า และสามารถนำไปขึ้นเป็นเงินได้ไม่เกินวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2525 การเปลี่ยนแปลงเรื่องการจ่ายเงินค่าอ้อยของโรงงานน้ำตาลทรายดังกล่าว เป็นผลให้ทางสหพันธ์ชาวไร้อ้อยรู้สึกไม่พอใจที่ฝ่ายตนเองได้รับเงินล่าช้าถึง 9 เดือน และจะส่งผลกระทบต่อฤดูการผลิตปีหน้าที่ชาวไร้อ้อยจะขาดสภาพคล่องทางการเงินและอาจส่งผลกระทบต่อการผลิตอ้อยที่ลดลงได้ ในการนี้นายมงคล กีพานิช ผู้นำสหพันธ์ชาวไร้อ้อยร่วมกับตัวแทนชาวไร้อ้อยจำนวน 30 คน จึงได้จัดประชุมกับตัวแทนของสมาคมโรงงานน้ำตาลไทยและสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยเพื่อเจรจาไกล่เกลี่ยเรื่องการเปลี่ยนแปลงชำระเงินค่าอ้อย แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าตัวแทนของทั้งสองสมาคมกลับไม่ได้ส่งตัวแทนมาร่วมประชุมแม้แต่คนเดียว ขณะเดียวกันมีรายงานว่ากลุ่มสมาคมผู้ผลิตน้ำตาลทรายของไทยทั้งสองกลุ่มได้เดินทางไปพบกับพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น ที่บ้านพักชอยราชครุ ซึ่งการพบปะหารือดังกล่าวไม่เป็นที่เปิดเผย

⁵⁷⁷ "รัฐเตรียมเงินพร้อม เงินชดเชยซื้ออ้อย," 16 มกราคม 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ถึงรายละเอียดของการหารือระหว่างกลุ่มสมาคมผู้ผลิตน้ำตาลทรายทั้งสองกลุ่มกับพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ อย่างไรก็ตาม สำนักข่าวมติชนได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่กลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเปลี่ยนแปลง การชำระเงินค่าอ้อยในครั้งนี้จะทำให้ชาวไร่อ้อยเกิดความไม่พอใจจนอาจลุกลามไปถึงการออกมา ประท้วง และทางกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายจะใช้ชาวไร่อ้อยเป็นเครื่องมือในการกดดันรัฐบาลให้ จ่ายเงินช่วยเหลือจำนวน 1,250 ล้านบาท ตามที่โรงงานน้ำตาลทรายได้ร้องขอไว้ในเดือนมกราคม⁵⁷⁸ ซึ่งในเวลาต่อมาปรากฏว่าชาวไร่อ้อยได้ออกมาประท้วงตามที่สำนักข่าวมติชนได้ทำการวิเคราะห์ไว้ จริง โดยในวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2525 นายตรงค์ สิงห์โตทอง (เฮียชู้ย) ผู้มีอิทธิพลกว้างขวางของ สมาคมชาวไร่อ้อยจังหวัดชลบุรี อีกทั้งยังเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคสันติชน ได้นำ ตัวแทนชาวไร่อ้อยกว่า 20 จังหวัดไปร้องเรียนต่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยขอให้รัฐบาลเป็น ตัวแทนช่วยเจรจาเร่งรัดให้กลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายจ่ายเงินค่าอ้อยให้แก่ชาวไร่อ้อยให้ไวขึ้นก่อนจะ เข้าสู่ฤดูการผลิตถัดไปในช่วงสิ้นปี⁵⁷⁹ พลเอกเปรมจึงมอบหมายให้นายจिरายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการเจรจาตกลงกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายรายใหญ่ทั้ง สองกลุ่ม ซึ่งทางตัวแทนของกลุ่มโรงงานก็ยินยอมที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงโดยการกำหนดจ่ายเช็ค ให้เร็วขึ้นเพื่อให้ทันก่อนเข้าสู่ฤดูการผลิตปี 2525 - 2526⁵⁸⁰

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะใกล้เคียงปัญหาการจ่ายเงินค่าอ้อยกับทางโรงงานน้ำตาลทรายได้ สำเร็จในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามปัญหาการรับซื้ออ้อยก็ยังคงไม่ยุติอีกทั้งยังทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยในวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2525 ชาวไร่อ้อยจากสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 ภาคเหนือ ได้นำ รถบรรทุกสิบล้อซึ่งบรรทุกอ้อยเต็มคันรถ จำนวน 32 คัน พาเกินเคลื่อนขบวนมาจากอำเภอคลองขลุ่ย มาถึงปากทางเข้าเขตเทศบาลกำแพงเพชร หน้าแขวงทางทางกำแพงเพชรจอดเต็มสองไหล่ถนน และ ต่อมาในเวลารุ่งเช้าของวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2525 สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 ได้ออกมาประท้วงโดย การนำกองทัพรถสิบล้อของชาวไร่อ้อยร่วมร้อยคันทั่วภาคเหนือทำการปิดถนนสายเอเชียเด็ดขาด ตั้งแต่สามแยกนครชุมซึ่งเป็นแยกเข้าตัวเมืองกำแพงเพชรและทางสายตากฟ้ามุ่งสู่จังหวัดภาคเหนือ จนทำให้การจราจรชะงักกรุดติดยาวหลายสิบกิโลเมตรและส่งผลให้การเดินทางไปยังภาคเหนือถูกตัด

⁵⁷⁸ "โรงงานอ้อยเล่นเล่ห์ ยืมมือชาวไร่บีบรัฐ," 18 มีนาคม 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁷⁹ "ชาวไร่อ้อย 20 จังหวัด ร้องเปรม," 19 มีนาคม 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁸⁰ "ระงับศึกชาวไร่อ้อย - โรงงานอ้อย ตกลงกันได้เรื่องเช็คล่วงหน้า," 24 มีนาคม 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/1, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ขาดโดยสิ้นเชิง ซึ่งการออกมาประท้วงของชาวไร่อ้อยเขต 6 ในครั้งนี้ มีสาเหตุมาจากการไม่พอใจการตกลงของภาคีอ้อย ซึ่งประกอบด้วยกระทรวงอุตสาหกรรม กลุ่มสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายและสมาคมผู้ค้ำน้ำตาลและตัวแทนจากสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยที่มีการประชุมตกลงกันเรื่องราคาประกันอ้อย เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2525 โดยทางกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายบีบให้ชาวไร่อ้อยขายอ้อยในราคาเพียงตันละ 400 บาท ซึ่งสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 มีความรู้สึกไม่พอใจต่อข้อตกลงดังกล่าวจะทำให้ชาวไร่อ้อยเสียผลประโยชน์จึงออกมาประท้วง โดยการปิดเส้นทางจราจรบนถนนสายเอเชียเพื่อแสดงออกถึงความไม่พอใจและขอให้ทางโรงงานน้ำตาลทรายและรัฐบาลพิจารณาเปลี่ยนแปลงราคาประกันอ้อยใหม่เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ชาวไร่อ้อย⁵⁸¹ การออกมาประท้วงของสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 ได้ยืดเยื้อเป็นเวลาหลายวัน นอกจากนี้กลุ่มผู้ประท้วงยังได้เคลื่อนตัวไปปิดล้อมโรงงานน้ำตาลทรายกำแพงเพชรอีกด้วย ต่อมาในวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2525 นายทวี ไกรคุปต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น ได้เดินทางไปเป็นประธานการประชุมที่ศาลากลางจังหวัดกำแพงเพชรเพื่อเจรจากับกลุ่มผู้ชุมนุมสมาคมชาวไร่อ้อยเขต 6 และตัวแทนจากโรงงานน้ำตาลทรายภาคเหนือ ผลการประชุมทางตัวแทนชาวไร่อ้อยและตัวแทนโรงงานน้ำตาลสามารถตกลงกันได้ด้วยดีและมีความเห็นเห็นพ้องต้องกัน โดยตัวแทนของรัฐบาลได้ประกันราคารับซื้ออ้อยในอัตราเมตริกตันละ 470 บาท ซึ่งฝ่ายโรงงานน้ำตาลทรายจะรับซื้ออ้อยในราคาเมตริกตันละ 440 บาท พร้อมกับรัฐบาลยอมชดเชยให้แก่ชาวไร่อ้อยอีกเมตริกตันละ 30 บาท ส่วนอ้อยที่ถูกไฟไหม้จะรับซื้อไปทั้งในราคาเมตริกตันละ 150 บาท การประชุมเจรจาดังกล่าวผ่านพ้นไปด้วยดีและสามารถยุติการชุมนุมชาวไร่อ้อยเขต 6 ได้อย่างราบรื่น⁵⁸²

ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะสามารถยุติการชุมนุมของชาวไร่อ้อยเขต 6 ได้เป็นผลสำเร็จ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยฤดูการผลิตปี 2524 – 2525 ก็ยังไม่จบสิ้น โดยในวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2525 ชาวไร่อ้อยในเขต 7 ประกอบไปด้วยชาวไร่อ้อยจากจังหวัดกาญจนบุรี ราชบุรี และนครปฐม ได้รวมตัวกันประท้วงและนำรถบรรทุกอ้อยประมาณ 700 คัน นำมาจอดเรียงบนถนนแสงชูโตตั้งแต่บริเวณสามแยกท่าเรือ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ยาวไปจนถึงเขตอำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี เป็นระยะทางกว่า 14 กิโลเมตร โดยการออกมาชุมนุม

⁵⁸¹ "ศึกอ้อยปิดกำแพงเพชร ไร่อ้อยขวางลำกั้นถนน," 2 เมษายน 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁸² "ทวิหยาศึกอ้อยกำแพงเพชรสำเร็จ ชาวไร่อ้อยยิ้มแบ่น," 5 เมษายน 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ประท้วงของชาวไร่อ้อยเขต 7 ในครั้งนี้มีสาเหตุมาจากโรงงานน้ำตาลทรายได้กดราคารับซื้ออ้อยจากราคาที่รัฐบาลได้กำหนดไว้เมตริกตันละ 470 บาท เหลือเพียงเมตริกตันละ 340 บาท ทำให้ชาวไร่อ้อยเขต 7 ไม่พอใจเป็นอย่างมากจึงรวมตัวกันไม่ยอมส่งอ้อยเข้าโรงงานน้ำตาลทราย ทางโรงงานน้ำตาลทรายได้ตอบโต้การกระทำของชาวไร่อ้อยโดยการปิดหีบอ้อยก่อนกำหนดและให้เหตุผลว่าโรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละแห่งต่างได้รับซื้ออ้อยครบโควต้าตามที่รัฐบาลกำหนดแล้ว ชาวไร่อ้อยจึงออกมาประท้วงและนำรถบรรทุกอ้อยเต็มคันรถมาจอดริมถนนและปักหลักชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้โรงงานน้ำตาลทรายเปิดหีบและให้โรงงานน้ำตาลทรายรับซื้ออ้อยตามราคาประกันที่รัฐบาลกำหนด⁵⁸³ ต่อมาในวันที่ 31 เมษายน พ.ศ. 2525 นายทวี ไกรคุปต์ นายทวี ไกรคุปต์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น ได้เดินทางไปรับเรื่องร้องเรียนของชาวไร่อ้อยเขต 7 ที่กำลังประสบปัญหาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากโรงงานหลายแห่งได้ปิดหีบอ้อยก่อนกำหนด จึงทำให้มีอ้อยค้างไร่อยู่ประมาณ 1.2 ล้านเมตริกตัน ในการนี้ นายมงคล กีพานิช ประธานสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย กล่าวว่า โรงงานในเขต 7 มีทั้งหมด 16 แห่ง แต่ทำการปิดหีบล่วงหน้าไปแล้ว 9 แห่ง ซึ่งได้แก่ โรงงานมิตรผล โรงงานมิตรเกษตร โรงงานไทยรุ่งเรือง โรงงานนิวกุ้งไทย โรงงานกรุงไทย โรงงานประจวบอุตสาหกรรม โรงงานไทยเพิ่มพูน โรงงานไทยอุตสาหกรรม และโรงงานนครปฐม ทำให้ชาวไร่อ้อยต้องนำอ้อยไปขายยังโรงงานน้ำตาลทรายอีก 7 แห่ง ที่ยังคงเปิดอยู่ ซึ่งได้แก่ โรงงานราชบุรีอุตสาหกรรม โรงงานธนราช โรงงานบ้านโป่ง โรงงานน้ำตาลไทย โรงงานกาญจบุรี โรงงานร่วมกำลัง และโรงงานท่ามะกาโดยทางโรงงานที่ยังคงเปิดอยู่ทั้ง 7 แห่ง ก็กดรับซื้ออ้อยลงมาเหลือเมตริกตันละ 430 บาท อีกทั้งยังขู่ว่าหากชาวไร่อ้อยเขต 7 ไม่พอใจ ทางโรงงานน้ำตาลทรายก็จะตัดราคาลงไปอีกรวมไปถึงขู่ว่าจะปิดโรงงานด้วย นายทวี ไกรคุปต์ได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และได้ดำเนินการเจรจากับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายในเขต 7 ทันที ผลการเจรจามีเพียงโรงงานไทยรุ่งเรืองเท่านั้นที่รับปากจะเปิดหีบอีกครั้งในวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2525 ส่วนโรงงานน้ำตาลทรายที่เหลือยังคงเพิกเฉยเพราะใกล้จะถึงวันปิดหีบในฤดูการผลิตปี 2524 - 2525 และจะดำเนินการเปิดโรงงานอีกครั้งในฤดูการผลิตใหม่ช่วงปลาย พ.ศ. 2525⁵⁸⁴ การปิดหีบอ้อยก่อนกำหนดของโรงงานน้ำตาลทรายดังกล่าวไม่ได้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในเขต 7 เท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วประเทศ อีกทั้งได้กลายเป็นปัญหาสำคัญ

⁵⁸³ "ศึกอ้อยปะทุ จอดสิบล้อขวางถนนอีก," 26 เมษายน 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁸⁴ "โรงงานน้ำตาลบีบชาวไร่ ขูปิดโรงงาน กดราคาซื้อ," 1 พฤษภาคม 2525, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/4, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ของชาวไร่อ้อยที่ไม่สามารถระบายอ้อยจากไร่ไปยังโรงงานน้ำตาลทรายได้และทำให้ในช่วงปลายฤดูการผลิตปี 2524 – 2525 มีอ้อยที่ยังคงค้างไร่กว่า 3 ล้านเมตริกตัน ประกอบกับการกวดราคาซื้ออ้อยของทางโรงงานน้ำตาลทรายเป็นผลให้ชาวไร่อ้อยไม่ได้รับความเป็นธรรมและทำให้เสียผลประโยชน์เป็นจำนวนมาก ในการนี้ นายจिरายู อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้นได้ออกมาเปิดเผยว่า ทางคณะกรรมการนโยบายการผลิตและการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายมีมติเห็นชอบในการช่วยเหลือชาวไร่อ้อย โดยการของบประมาณจากรัฐบาลเป็นจำนวน 780 ล้านบาทจ่ายเป็นเงินชดเชยให้แก่ชาวไร่อ้อยในอัตราไม่เกินเมตริกตันละ 30 บาท⁵⁸⁵

กล่าวได้ว่าในฤดูการผลิตปี 2524 – 2525 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เผชิญกับความวุ่นวายมาโดยตลอด โดยเฉพาะปัญหาของการประกันราคาอ้อยที่กลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายพยายามได้กวดราคาซื้ออ้อยให้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าราคาประกัน อีกทั้งกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายยังอาศัยช่องว่างทางกฎหมายและเล่ห์เหลี่ยมต่าง ๆ เพื่อกวดราคาซื้ออ้อย จนส่งผลกระทบต่อชาวไร่อ้อย ทำให้ชาวไร่อ้อยต้องรวมตัวกันร้องเรียนไปยังรัฐบาลตลอดจนการออกมาชุมนุมประท้วง และรัฐบาลต้องเร่งเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เหตุการณ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานของรัฐที่ไม่เข้มงวดกวดขันและนโยบายของรัฐที่ออกมาแก้ไขปัญหาโดยตลอด ฤดูการผลิตปี 2524 – 2525 ก็เป็นเพียงนโยบายที่เร่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายรายใหญ่ของประเทศที่มีอำนาจในการกดดันราคาซื้ออ้อยตลอดจนมีอำนาจในการกดดันให้รัฐบาลต้องดำเนินการจ่ายเงินชดเชยเพื่อพยุงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของประเทศ จนทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้อย่างมหาศาล

4.2.2 การขยายตัวในการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ระหว่าง

พ.ศ. 2527 – 2564

ภายหลังจากความขัดแย้งครั้งใหญ่ระหว่างกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายได้ยุติลงชั่วคราวใน พ.ศ. 2525 ในเวลาต่อมาคณะรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้รับการพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้น

⁵⁸⁵ "อนุมัติเงิน 780 ล้านบาท ช่วยต่อชีวิตชาวไร่อ้อย," 2 กรกฎาคม 2525, เอกสารชุดประมวลข่าว เหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525, ก/2/2525/106/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหน้าที่คอยกำกับดูแลและควบคุมอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ตั้งแต่กระบวนการเพาะปลูกอ้อยของชาวไร่อ้อยไปจนถึงการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายผ่านการกำหนดโควตาการผลิตในแต่ละปี ตลอดจนการกำหนดราคารับซื้ออ้อยตามความหวาน C.C.S. และระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทราย นอกจากนี้ สำนักงานดังกล่าวยังมีหน้าที่ควบคุมราคาจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตลอดจนการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศอย่างเข้มงวด อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 รัฐบาลยังได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนจากชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารและการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายหรือเรียกว่า “ไตรภาคี”⁵⁸⁶ ทำให้ชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและร่วมมือกับทางราชการในรูปของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ต้องรับผิดชอบดูแลอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบ ตั้งแต่ควบคุมการผลิตอ้อย น้ำตาลทราย การจำหน่ายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการจัดสรรรายได้ระหว่างชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย⁵⁸⁷ ซึ่งผลกระทบจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวในการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย เพื่ออำนาจในการต่อรองกับรัฐบาลเพิ่มมากขึ้น โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

การขยายตัวในการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อย

ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่มีส่วนช่วยในการส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยเกิดการรวมกลุ่มกันมากขึ้น ปรากฏว่าในปีเดียวกันนี้ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มชาวไร่อ้อยครั้งสำคัญ โดยเริ่มต้นจากสมาคมชาวไร่อ้อยทั้ง 3 สมาคม ได้แก่ สมาคมการเกษตรระยอง สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสมาคมสหพันธ์ชาวไร่อ้อยภาคเหนือ ซึ่งสมาคมชาวไร่อ้อยทั้ง 3 สมาคมได้เป็นแกนนำหลักในการรวมตัวของกลุ่มชาวไร่อ้อยในระดับท้องถิ่นทั่วทุกภูมิภาคเพื่อจัดตั้งองค์กรใหม่คือ “สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย” โดยมีนายทองหยุด จิตตะวีระ อดีตรองนายกรัฐมนตรีในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งเป็นประธานของสหสมาคมฯ และมีสมาคมชาวไร่อ้อยร่วมเป็นสมาชิกในสหสมาคมฯ มากถึง 13 สมาคม ดังนี้

⁵⁸⁶ พรเพ็ญ อันตระกูล, เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์, 140.

⁵⁸⁷ สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย, 14.

1. สมาคมสหพันธ์ชาวไร่อ้อยภาคเหนือ
2. สมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันตก
3. สมาคมชาวไร่อ้อยสิงห์บุรี
4. สมาคมการเกษตรระยอง
5. สมาคมชาวไร่อ้อยชาลวณวรรักษ์บุรี
6. สมาคมชาวไร่อ้อยสี่แคว นครสวรรค์
7. สมาคมชาวไร่อ้อยอุตรดิตถ์
8. สมาคมชาวไร่อ้อยเขลางค์นคร จังหวัดลำปาง
9. สมาคมชาวไร่อ้อยเชียงใหม่
10. สมาคมชาวไร่อ้อยน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น
11. สมาคมชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
12. สมาคมชาวไร่อ้อยมุกดาหาร
13. สมาคมชาวไร่อ้อยรวมเกษตรกร จังหวัดชัยภูมิ⁵⁸⁸

นอกจากนั้น ยังมีการขยายตัวในการรวมกลุ่มกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่าง 3 สมาคมย่อย ได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด และสมาคมส่งเสริมอาชีพการเกษตรชลบุรี และสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทั้งสามสมาคมย่อยดังกล่าวเป็นสมาคมขนาดเล็กได้รวมกลุ่มกันเป็น “กลุ่มชาวไร่อ้อยอิสระ”⁵⁸⁹ กล่าวได้ว่าการขยายตัวในการรวมตัวกันของชาวไร่อ้อยในครั้งนี้เป็นผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีองค์กรชาวไร่อ้อยเพิ่มขึ้นเป็น 3 กลุ่ม คือ สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ที่จัดตั้งเมื่อ พ.ศ. 2518 และสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย และกลุ่มอิสระดังที่กล่าวข้างต้น ซึ่งการขยายตัวในการรวมตัวกันของสมาคมชาวไร่อ้อยดังกล่าว เป็นผลให้อำนาจการต่อรองของชาวไร่อ้อยในการบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้น อีกทั้งยังกลายเป็นแรงจูงใจสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ชาวไร่อ้อยขยายพื้นที่การเพาะปลูกเพิ่มขึ้นอีกด้วย

⁵⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, 98.

⁵⁸⁹ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, *อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย*, 256.

การขยายตัวในการรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทราย

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา ได้เกิดการขยายตัวในด้านการผลิตและการค้าส่งออกน้ำตาลทรายอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบให้โรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละกลุ่มเกิดการแข่งขันเพื่อแย่งชิงพื้นที่การตลาดทั้งภายในประเทศและการส่งออก จนนำไปสู่ความขัดแย้งภายในของกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายจนทำให้เกิดการขยายตัวของสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายหลายกลุ่ม ซึ่งการรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละกลุ่มในช่วง พ.ศ. 2527 – 2564 มีลักษณะการรวมกลุ่มที่แตกต่างจากในช่วงก่อน พ.ศ. 2527 กล่าวคือการรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายตั้งแต่ พ.ศ. 2527 – 2564 มีลักษณะการรวมกลุ่มของตระกูลต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศที่มีความแน่นแฟ้นเป็นปึกแผ่นเพื่อรักษาผลประโยชน์ในด้านการผลิตและการค้าน้ำตาลทรายของกลุ่มตนเองมากยิ่งขึ้น ดังข้อมูลที่จะอธิบายต่อไปนี้

ตารางที่ 32 รายชื่อโรงงานน้ำตาลทราย จำแนกตามกลุ่มและสมาคมที่สังกัด

สมาคม	กลุ่ม (ตระกูล)	รายชื่อโรงงานน้ำตาลทราย	กำลังการผลิตที่ได้รับอนุญาต (เมตริกตันอ้อย/วัน)
สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย	กลุ่มไทยรุ่งเรือง (อัยยุทธ)	โรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรือง	18,133
		โรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาลกาญจนบุรี	9,765
		โรงงานน้ำตาลไทยเพิ่มพูนอุตสาหกรรม	9,635
		โรงงานไทยอุตสาหกรรมน้ำตาล	12,030
		โรงงานน้ำตาลทรายสระบุรี	12,000
		โรงงานน้ำตาลสหการน้ำตาลชลบุรี	4,051
		โรงงานน้ำตาลไทยร่วมเจริญ	3,308
	กลุ่มโรงงานรัฐวิสาหกิจ	โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี	3,391
		โรงงานน้ำตาลลำปาง	2,936
		โรงงานน้ำตาลอุดรดิตถ์	1,736
	สังกัดอิสระ	โรงงานน้ำตาลระยอง	2,556
		โรงงานน้ำตาลประจวบ	15,165
		โรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมชลบุรี	6,838
สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย	กลุ่มบ้านโป่ง (ผาณิตพิเชษฐวงศ์)	โรงงานน้ำตาลบ้านโป่ง	9,131
		โรงงานน้ำตาลเกษตรผล	12,000
		โรงงานน้ำตาลเพชรนคร	12,000

สมาคม	กลุ่ม (ตระกูล)	รายชื่อโรงงานน้ำตาลทราย	กำลังการผลิตที่ได้รับ อนุญาต (เมตริกตันอ้อย/ วัน)
		โรงงานน้ำตาลสิงห์บุรี	9,131
	กลุ่มกำแพงเพชร (เหลียงกอบกิจ)	โรงงานน้ำตาลทรายกำแพงเพชร	8,000
		โรงงานน้ำตาลเชียงใหม่	1,538
	กลุ่มมิตรผล (ว่องกุศลกิจ)	โรงงานน้ำตาลมิตรผล	18,000
		โรงงานน้ำตาลมิตรสยาม	12,000
		โรงงานน้ำตาลรวมเกษตรกร อุตสาหกรรม	13,069
	กลุ่มท่ามะกา (ชินธรรมมิตร)	โรงงานน้ำตาลท่ามะกา	10,113
		โรงงานน้ำตาลนิวกูญไทย	8,385
		โรงงานน้ำตาลนิวกูญสันหล้า	3,029
		โรงงานน้ำตาลขอนแก่น	12,000
	กลุ่มไทยเอกลักษณ์ (ชีวมงคล)	โรงงานน้ำตาลเกษตรไทย	12,000
		โรงงานน้ำตาลไทยเอกลักษณ์	9,402
	กลุ่มมิตรเกษตร (สัตยคุณกุล)	โรงงานน้ำตาลไทยกาญจนบุรี	11,764
		โรงงานน้ำตาลมิตรเกษตร	11,890
	กลุ่มหนองใหญ่ (เสถียรธิระกุล)	โรงงานน้ำตาลหนองใหญ่	13,690
		โรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมโคราช (ธนราช)	18,000
	สังกัดอิสระ	โรงงานน้ำตาลและอ้อยตะวันออก	7,952
		โรงงานน้ำตาลกุ่มกวาปี	12,000
		โรงงานน้ำตาลประจวบ อุตสาหกรรม	9,131
		โรงงานน้ำตาลปราณบุรี	7,000
		โรงงานน้ำตาลราชบุรี	9,591
		โรงงานน้ำตาลรวมผลอุตสาหกรรม	8,800
		โรงงานน้ำตาลบุรีรัมย์	7,700
สมาคมการค้า อุตสาหกรรม น้ำตาล	กลุ่มวังขนาย (ขุนปึง)	โรงงานน้ำตาลวังขนาย	15,457
		โรงงานน้ำตาลอุตสาหกรรมอุทอง (รีไฟน์ ชัยมงคล)	17,731
		โรงงานน้ำตาลอ่างเวียง	18,000

สมาคม	กลุ่ม (ตระกูล)	รายชื่อโรงงานน้ำตาลทราย	กำลังการผลิตที่ได้รับ อนุญาต (เมตริกตันอ้อย/ วัน)
		โรงงานน้ำตาล ที.เอ็น.	11,801
	สังกัดอิสระ	โรงงานน้ำตาลทรายขาวเริ่มอุดม	8,000
		โรงงานน้ำตาลสหเรือง	6,000
		โรงงานน้ำตาลวนชัยอุตสาหกรรม	6,000

ที่มา: อัมมาร สยามวาลา และคณะ, **อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย**, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537), 257 – 260.

กลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละกลุ่มได้มีการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสมาคมของผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีสมาคมของผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเพียงแค่ 2 สมาคม คือ สมาคมโรงงานน้ำตาลไทยที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มไทยรุ่งเรืองของตระกูลอัญญาธร ที่จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2507 และสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทยที่ถูกจัดตั้งโดยกลุ่มท่ามะกา (กว้างสันหลี) ของตระกูลชินธรรมมิตรและกลุ่มมิตรผลของตระกูลว่องกุศลกิจ ที่จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2514 นอกจากนี้ยังมีกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายขนาดเล็กที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายอิสระ และกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกลุ่มขนาดเล็กดังกล่าวต่างถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองและเป็นการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอิทธิพลด้านการต่อรองเรื่องราคาอ้อยและการแข่งขันทางการค้ำน้ำตาลทราย

ในเวลาต่อมาภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กลุ่มโรงงานน้ำตาลวังขนายของตระกูลขุนปู้่งที่เริ่มขยายอิทธิพลในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและโรงงานน้ำตาลทรายสังกัดอิสระที่เหลือได้รวมตัวกันจัดตั้งสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาลขึ้นมาใน พ.ศ. 2536 เพื่อดำเนินการแข่งขันการค้าน้ำตาลทรายทั้งภายในและต่างประเทศ ข้อมูลจากตารางดังกล่าวข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของโรงงานน้ำตาลทรายและการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมของผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายมากถึง 3 สมาคมใหญ่ จากการรวบรวมข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้รายงานว่า ใน พ.ศ. 2536 มีโรงงานน้ำตาลทรายทั่ว

ประเทศรวมกันทั้งสิ้น 46 แห่ง และมีกำลังการผลิตรวมกันมากถึง 82,985 เมตริกตันอ้อยต่อวัน⁵⁹⁰ นอกจากนี้โรงงานในแต่ละแห่งโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นกิจการของตระกูลที่มีอิทธิพลในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมากถึง 9 ตระกูล เช่น กลุ่มไทยรุ่งเรืองของตระกูลอัษฎาธร กลุ่มมิตรผลของตระกูลว่องกุศลกิจ กลุ่มท่ามะกา (กว้างสู่นหลี) ของตระกูลชินธรรมมิตร เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มวังขนายของตระกูลขุนป๋องซึ่งเป็นตระกูลที่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2518⁵⁹¹ และเริ่มมีอิทธิพลเพิ่มมากยิ่งขึ้นในช่วงทศวรรษ 2530 โดยสมาคมที่สมาชิกมากที่สุดและมีกำลังการผลิตสูงสุดคือ “สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย” ที่มีกลุ่มสมาชิกรวมกันถึง 8 กลุ่ม โดยมีกลุ่มมิตรผลของตระกูลว่องกุศลกิจและกลุ่มบ้านโป่งของตระกูลพาณิชย์วิเศษวงศ์และกลุ่มท่ามะกา (กว้างสู่นหลี) ของตระกูลชินธรรมมิตรเป็นผู้นำ และมีกำลังการผลิตรวม 267,316 เมตริกตันอ้อยต่อวัน รองลงมาคือ “สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย” ที่มีกลุ่มสมาชิกรวมกัน 3 กลุ่ม โดยมีกลุ่มไทยรุ่งเรืองของตระกูลอัษฎาธรเป็นผู้นำ และมีกำลังการผลิตรวม 101,544 เมตริกตันอ้อยต่อวัน สุดท้ายคือ “สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล” ที่มีกลุ่มสมาชิกรวมกันเพียง 2 กลุ่ม โดยมีกลุ่มวังขนายของตระกูลขุนป๋องเป็นผู้นำ และมีกำลังการผลิตรวม 82,985 เมตริกตันต่อวัน⁵⁹² จากข้อมูลดังที่อธิบายข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นดังกล่าว เกิดขึ้นจากการแข่งขันทางธุรกิจของตระกูลใหญ่ที่ประกอบกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพียงแค่นี้ไม่ก็ตระกูล ซึ่งกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายของแต่ละตระกูลต่างก็มีกำลังการผลิตที่สูงอีกทั้งยังมีอิทธิพลอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย

การรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอีกครั้งใน พ.ศ. 2540 โดยมีสาเหตุมาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง พ.ศ. 2540 ที่นอกจากจะส่งผลกระทบต่อให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยต้องเผชิญกับปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน อีกทั้งส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ลดลงจนทำให้รัฐบาลต้องเร่งเข้ามาช่วยเหลือด้านการเงินแล้ว อย่างไรก็ตามผลกระทบจากวิกฤติทางเศรษฐกิจดังกล่าวยังก่อให้เกิดการรวมตัวกันของสมาคมผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายทั้ง 3 สมาคม คือ สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย และสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล โดยในวันที่ 28

⁵⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, 260.

⁵⁹¹ วังขนาย, *ความเป็นมาของวังขนาย*, เข้าถึงเมื่อ 10 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.wangkanai.co.th/about.html>.

⁵⁹² อัมมาร สยามวาลา และคณะ, *อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย*, 257 - 260.

กรกฎาคม พ.ศ. 2540 สมาคมโรงงานน้ำตาลทรายทั้ง 3 สมาคม ได้รวมตัวกันภายใต้ข้อตกลงที่เรียกว่า "ข้อตกลงร่วมกัน 3 สมาคมโรงงานน้ำตาลทราย" โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อร่วมมือและผลักดันให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างเป็นระบบ และเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย ต่อมาผู้แทนโรงงานน้ำตาลทรายทั้ง 3 สมาคม ได้มีความตระหนักร่วมกันว่า ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยจะมีโอกาสพัฒนาทั้งด้านการขยายตลาดและการเพิ่มปริมาณการผลิต เมื่อเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย สมาคมจะต้องร่วมมือกันเพื่อหาแนวทางแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังนั้นผู้แทนโรงงานน้ำตาลทรายทั้ง 3 สมาคมจึงเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ โดยมีหลักการที่คล้ายคลึงกับ "สมาพันธ์โรงงานน้ำตาลไทย" เพื่อให้การทำงานร่วมกันของ 3 สมาคมมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งผลักดันนโยบายและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ด้วยเหตุนี้ผู้แทนโรงงานน้ำตาลทรายทั้ง 3 จึงได้ร่วมกันจัดตั้ง "บริษัท ไทยชูการ์ มิลเลอร์ จำกัด (Thai Sugar Millers Cooperation Limited - TSMC)" ขึ้นเพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตกลงร่วมกัน โดย TSMC จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการทำงานและการเก็บรวบรวมประวัติและข้อมูลต่างๆ ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยรูปแบบการทำงานของ TSMC จะมุ่งเน้นในการลดงบประมาณค่าใช้จ่ายและเวลาการทำงานซ้ำซ้อนและการประชุมหลายครั้งตามมาตรฐาน ISO 9000 อีกทั้งยังมุ่งเน้นในการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว ถูกต้องและทันเหตุการณ์ อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่คอยประสานความร่วมมือและผลักดันให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายอย่างเป็นระบบและอย่างมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลก ตลอดจนมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อเสริมสร้างระบบแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย⁵⁹³

⁵⁹³ Thai Sugar Millers, ประวัติความเป็นมา, เข้าถึงเมื่อ 14 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.thaisugarmillers.com/tsmc-01-01.html>.

การรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ระหว่าง พ.ศ. 2527 - 2564

ผลกระทบจากการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งมีผลบังคับใช้มาอย่างยาวนานจนถึง พ.ศ. 2564 ส่งผลให้กระทบต่อกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าวมีบทบาทที่ลดความรุนแรงในการเกิดปัญหาอย่างเห็นได้ชัด สืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนจากกลุ่มชาวไร่อ้อยและตัวแทนจากโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารและการกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละช่วงปีการผลิต ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย นอกจากนี้รัฐยังได้ดำเนินการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทรายตามระเบียบที่กำหนดในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่มีข้อบังคับเรื่องการจ่ายผลตอบแทนให้แก่ชาวไร่อ้อยจากการขายอ้อยให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายในอัตราร้อยละ 70 ของรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายทั้งหมด ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 จะเป็นรายได้ของโรงงานน้ำตาลทราย ดังนั้นปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายโดยเฉพาะเรื่องของการกำหนดราคาอ้อยซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ปรากฏให้เห็นมาโดยตลอดจึงสามารถคลี่คลายลงและสามารถจบปัญหาได้ในที่ประชุมของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายในแต่ละวาระโดยปราศจากความรุนแรงดังเช่นเหตุการณ์ใน พ.ศ. 2525 แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายก็ยังปรากฏให้เห็นเป็นระยะจากการสืบค้นและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายระหว่าง พ.ศ. 2527 - 2564 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยใน พ.ศ. 2528 ได้เกิดความขัดแย้ง โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ในช่วงก่อนที่รัฐบาลจะออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 กล่าวคือ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น ได้มีคำสั่งให้ ดร.จิรายุ อิศรางกูร ณ อยุธยา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ใน พ.ศ. 2525 อันเป็นหน่วยงานราชการที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามาทดลองเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นครั้งแรก ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อผูกขาดการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศในช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกำลังเผชิญกับความผันผวน นอกจากนี้สำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวก็ได้ดำเนินนโยบายนำร่องระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 มาทดลองใช้กับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นการวางรากฐานกระบวนการทำงานที่จะนำไปสู่การใช้ระบบ

แบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 อย่างเต็มรูปแบบภายหลังจากการออกพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527⁵⁹⁴ ในเวลาต่อมา พ.ศ. 2528 ปรากฏว่านายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมคนใหม่ที่มาดำรงตำแหน่งแทนพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ได้คำสั่งยุบสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวอย่างเร่งด่วน ในขณะที่ ดร.จिरายู ผู้ดูแลสำนักงานกลางน้ำตาลทรายขาวกำลังเดินทางไปยังต่างประเทศในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2528 และในขณะเดียวกันกลุ่มโรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรืองของตระกูลอัคราธรที่ไม่เห็นด้วยกับระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ก็ได้ขยายอิทธิพลของกลุ่มตนเองโดยการเข้ายึดครองตำแหน่งบริหารในบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด แทนที่กลุ่มบริหารของ ดร.จिरายู ทั้งหมด อีกทั้งยังได้เกิดเหตุการณ์ลอบสังหารนายประสาน โอภาสปรณกิจ เลขาธิการสหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นคนสนิทของ ดร.จिरายู และเป็นบุคคลสำคัญที่มีหน้าที่ติดต่อประสานงานกับองค์กรชาวไร่อ้อย⁵⁹⁵ จากการวิเคราะห์ของสำนักข่าวหลายสำนัก เช่น ประชาชาติธุรกิจ มติชน และสยามรัฐ ได้วิเคราะห์และมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ความขัดแย้งภายในกระทรวงระหว่างนายอบ วสุรัตน์ กับ ดร.จिरายู อิศรางกูร ณ อยุธยา เกิดขึ้นมาจากการแข่งขันทางการเมืองและแนวทางในการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการบริหารอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศที่แตกต่างกัน โดยนายอบมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรืองที่ไม่เห็นด้วยกับระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 ที่จะส่งผลให้ฝ่ายผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นายอบกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลไทยรุ่งเรืองจึงร่วมมือกันวางแผนเพื่อยุบสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ในขณะที่ ดร.จिरายู มีความเห็นที่เอนเอียงไปในทิศทางเดียวกันกับฝ่ายของสมาคมชาวไร่อ้อยและได้ใช้อำนาจของตนเองในการผลักดันนโยบายแบ่งปันผลประโยชน์ดังกล่าวเพื่อที่จะทำให้ฝ่ายของสมาคมชาวไร่อ้อยได้รับผลประโยชน์เพิ่มมากขึ้น จนนำไปสู่รูปแบบการดำเนินการจัดสรรผลประโยชน์รูปแบบใหม่ภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ด้วยเหตุผลต่าง ๆ เหล่านี้จึงนำไปสู่ความขัดแย้งดังที่กล่าวไปข้างต้น และท้ายที่สุดเหตุการณ์ดังกล่าวได้ถูกเสนอต่อที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี และผลจากการประชุมมีมติเห็นชอบในการยุบสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวและถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปให้แก่กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้รับผิดชอบใน

⁵⁹⁴ "อ้อยและน้ำตาล นโยบายที่สวนทางกันระหว่างอบและจिरายู," 24 มกราคม 2528, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528, ก/2/2528/29/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁹⁵ "ยุบสำนักงานฯ น้ำตาลทราย 'อบ' จับมือ 'กิจสังคม' น็อก 'จिरายู'," 23 มกราคม 2528, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528, ก/2/2528/29/2, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

การดำเนินงานควบคุมการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศแทน⁵⁹⁶ ต่อมาภายหลังจากการยุบสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 ปรากฏว่าชาวไร่อ้อยกว่า 2,000 คน โดยมีนายสหัส อุดมพานิช นายกสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้เดินทางมาชุมนุมที่หน้าสมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคัดค้านการยุบสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวของรัฐบาล และยังได้แสดงความคิดเห็นว่า การยุบสำนักงานดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นถึงการนำการเมืองเข้ามาแทรกแซงในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างเห็นได้ชัด⁵⁹⁷ การชุมนุมของชาวไร่อ้อยได้ยืดเยื้อและมีการขยายตัวมากขึ้นโดยมีชาวไร่อ้อยจากสมาคมชาวไร่อ้อยจังหวัดระยองและสุพรรณบุรีเตรียมเข้ามาสมทบกับกลุ่มผู้ชุมนุมชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือท้ายที่สุดทางสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยจึงได้เข้ามาจัดการไกล่เกลี่ยปัญหา โดยเจรจาให้ผู้ชุมนุมชาวไร่อ้อยสลายตัวและทางสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทยก็ได้ยื่นหนังสือคัดค้านต่อคณะรัฐมนตรี เหตุการณ์ดังกล่าวจึงได้คลี่คลายลง⁵⁹⁸ ภายหลังจากการชุมนุมใหญ่ของชาวไร่อ้อยที่ออกมาแสดงความไม่พอใจต่อการยุบสำนักงานกลางจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายขาว ในเวลาต่อมา วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528 โรงงานน้ำตาลทรายของกลุ่มไทยรุ่งเรือง 4 แห่ง ได้แก่ บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลกาญจนบุรี จำกัด บริษัทไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม จำกัด บริษัทไทยอุตสาหกรรมน้ำตาล จำกัด และบริษัทไทยเพิ่มพูนอุตสาหกรรม จำกัด ได้ประกาศรับซื้ออ้อยในช่วงท้ายของช่วงปีการผลิต 2528 – 2529 โดยรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยในราคาเมตริกตันละ 445 บาท ซึ่งสูงกว่าราคาอ้อยเบื้องต้นที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้กำหนดไว้ในราคาเมตริกตันละ 395 บาท โดยสาเหตุที่กลุ่มไทยรุ่งเรืองประกาศรับซื้ออ้อยราคาสูงในช่วงท้ายของช่วงปีการผลิต เนื่องจากต้องการระดมอ้อยสดในช่วงท้ายของช่วงปีการผลิตให้มากพอที่จะคุ้มทุนในการเปิดหีบอ้อยของโรงงาน เพราะในขณะนั้นปริมาณอ้อยในเขตจังหวัดกาญจนบุรีลดลงเหลือเพียง 1 ล้านเมตริกตัน อีกทั้งยังเป็นการเรียกคะแนนนิยมจากชาวไร่อ้อยเพื่อแสดงให้ชาวไร่อ้อยเห็นว่าโรงงานน้ำตาลทรายของกลุ่มไทยรุ่งเรืองรับซื้ออ้อยในราคาที่สูงกว่าโรงงานน้ำตาลทรายแห่งอื่น สำนักข่าวประชาชาติธุรกิจได้วิเคราะห์ถึงกลยุทธ์การรับซื้ออ้อยของกลุ่มไทยรุ่งเรืองที่สะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มของไทยรุ่งเรืองนั้นมีอำนาจมาก

⁵⁹⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁹⁷ "ขุมใหญ่ระเบิดศึกอ้อย," 4 กุมภาพันธ์ 2528, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528, ก/2/2528/29/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁵⁹⁸ "ชาวไร่เตรียมประท้วงยุบสำนักงานกลางน้ำตาล," 6 กุมภาพันธ์ 2528, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528, ก/2/2528/29/3, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

พอที่จะสามารถกำหนดราคารับซื้ออ้อยได้สูงกว่าราคาอ้อยที่กำหนดจากหน่วยงานของรัฐ⁵⁹⁹ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงพลังอำนาจของกลุ่มนายทุนใหญ่ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองที่สูงมาก

ภายหลังจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย พ.ศ. 2528 ได้คลี่คลายลง ในเวลาต่อมาช่วงทศวรรษที่ 2530 กลับแทบไม่พบความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร้อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทราย เนื่องจากในช่วงทศวรรษดังกล่าวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวทั้งในด้านการผลิตตลอดจนการส่งออกที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งนโยบายของรัฐจากการใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70:30 และการเปิดโอกาสให้ตัวแทนของชาวไร้อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ส่งผลให้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร้อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายที่เกิดขึ้นในแต่ละปีจึงจบด้วยการเจรจาในที่ประชุมของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายโดยปราศจากความรุนแรง แต่อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษที่ 2540 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เผชิญกับปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง พ.ศ. 2540 และส่งผลกระทบต่อชาวไร้อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศ จนทำให้สมาคมโรงงานน้ำตาลทรายทุกกลุ่มเกิดการรวมตัวจัดตั้ง "บริษัทไทยชูการ์ มิลเลอร์ จำกัด (Thai Sugar Millers Cooperation Limited - TSMC)" ขึ้นมาเพื่อผนึกกำลังในการรักษาผลประโยชน์จากการผลิตและการค้าในกิจการของตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มของชาวไร้อ้อยซึ่งเป็นกลุ่มผู้ผลิตวัตถุดิบสำคัญให้แก่โรงงานน้ำตาลทรายกลับไม่มีกำลังมากพอที่จะรวมตัวกันเป็นหนึ่งเพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของตนเอง จนส่งผลให้ชาวไร้อ้อยได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจอย่างหนักจนทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงินเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งใน พ.ศ. 2543 สมาคมชาวไร้อ้อยได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาช่วยเหลือชาวไร้อ้อยที่ขาดสภาพคล่องทางการเงินเป็นการเร่งด่วน รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะช่วยเหลือชาวไร้อ้อยทั่วประเทศโดยได้สั่งการให้กระทรวงอุตสาหกรรมนำเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นจำนวน 1,200 ล้านบาท มาเป็นทุนให้ชาวไร้อ้อยกู้ยืมเพื่อแก้ไขปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน⁶⁰⁰ อีกทั้งยังเป็นการช่วยพยุงอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศไม่ให้เกิดวิกฤติจนนำไปสู่ภาวะชบเซา ซึ่ง

⁵⁹⁹ "กาญจนบุรีอ้อยลด "ไทยรุ่งเรือง" กว้านซื้อ," 23 กุมภาพันธ์ 2528, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528, ก/2/2528/29/5, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁶⁰⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการแก้ไขปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย," 14 มีนาคม 2543.

นโยบายของรัฐที่เข้ามาช่วยเหลือชาวไร่อ้อยดังกล่าวส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินของชาวไร่อ้อยบรรเทาลง อีกทั้งชาวไร่อ้อยยังสามารถกู้ยืมเพื่อนำมาลงทุนทรัพย์ในการเพาะปลูกอ้อยในช่วงปีการผลิตถัดไปได้ และทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปีการผลิต 2542 – 2543 มีปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับผลผลิตในปี 2540 – 2541 ที่มีปริมาณการผลิตอ้อยเพียง 42 ล้านเมตริกตัน และมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายเพียง 4 ล้านเมตริกตัน⁶⁰¹ ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2542 – 2543 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีปริมาณการผลิตอ้อยเพิ่มขึ้นมากถึง 53.12 ล้านเมตริกตัน และมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นกว่า 5.5 ล้านเมตริกตัน⁶⁰²

ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งผ่านพ้นไป ปรากฏว่าในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 2540 กลุ่มของชาวไร่อ้อยได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ สืบเนื่องมาจากปัญหาการดำเนินระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้นไม่ได้ถูกบังคับใช้อย่างเข้มงวด อีกทั้งยังมีช่องโหว่ทางกฎหมายที่ส่งผลให้ชาวไร่อ้อยไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย กล่าวคือระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ตามที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ได้บัญญัติไว้ว่ารายได้สุทธิจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายและผลผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละช่วงปีการผลิตจะถูกนำมาจัดสรรให้แก่ชาวไร่อ้อย โดยชาวไร่อ้อยจะได้รับรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายในอัตราร้อยละ 70 ของรายได้สุทธิทั้งหมด ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 30 จะเป็นรายได้ของโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้รวมรายได้ที่มาจากกำไรผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลทราย ได้แก่ กากน้ำตาล กากอ้อย และกากหม้อกรองโคลน และทางผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายได้ใช้ช่องโหว่ทางกฎหมายนี้ดำเนินการจำหน่ายผลพลอยได้จากการผลิตน้ำตาลทราย ซึ่งเป็นผลดีต่อบรรดาผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายที่ได้รายได้เพิ่มขึ้น แต่ทว่าชาวไร่อ้อยกลับเป็นผู้ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการจำหน่ายผลพลอยได้ดังกล่าว สมาคมชาวไร่อ้อยทั่วประเทศจึงร่วมกันทำหนังสือร้องเรียนมายังรัฐบาลให้พิจารณาและทบทวนในเรื่องระบบการแบ่งปันผลประโยชน์โดยเรียกร้องให้มีการรวมรายได้สุทธิจากการจำหน่ายกากน้ำตาลของโรงงานน้ำตาลทรายด้วย นอกจากนี้

⁶⁰¹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2540/2541 ฉบับปิดหีบ (สมบูรณ์)," 2541.

⁶⁰² สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2542/2543 ฉบับปิดหีบ," 2543.

ปัญหาการผลิตอ้อยในทศวรรษที่ 2540 ที่ชาวไร่อ้อยยังคงผลิตอ้อยในคุณภาพที่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้กำหนด จึงเป็นช่องทางที่ทำให้โรงงานน้ำตาลทรายสามารถกดราคารับซื้ออ้อยได้ต่ำกว่าราคาที่สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นผู้กำหนดในแต่ละปี อีกทั้งต้นทุนในการผลิตอ้อยที่เพิ่มมากขึ้น รวมไปถึงภาระหนี้สินของชาวไร่อ้อยที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมเงินตั้งแต่วิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ที่สั่งสมและพอกพูนเพิ่มมากขึ้นจนทำให้ชาวไร่อ้อยหลายรายขาดสภาพคล่องทางการเงิน และมีชาวไร่อ้อยจำนวนมากต้องผันตัวไปเพาะปลูกพืชชนิดอื่นที่ราคาดีกว่า⁶⁰³ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยดังกล่าว ทางสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะนำมาพิจารณาและจะดำเนินการปรับปรุงในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ใน พ.ศ. 2564

ในช่วงทศวรรษที่ 2550 จนถึง พ.ศ. 2564 บทบาทของกลุ่มชาวไร่อ้อยและกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายในด้านการรักษาผลประโยชน์ได้เกิดขึ้นโดยประปราย และไม่ได้มีลักษณะที่มีความรุนแรงมากนัก ยกตัวอย่างเช่น กรณีของกลุ่มชาวไร่อ้อยสุโขทัยซึ่งเป็นกลุ่มระดับท้องถิ่นได้นำชาวไร่อ้อยกว่า 2,000 คน พร้อมรถกระบะติดเครื่องขยายเสียงและข้อความแผ่นป้ายแสดงความเดือดร้อนจากต้นทุนการขนส่งของเกษตรกรที่ต้องรับภาระต่าง ๆ ได้เดินทางมาปิดล้อมหน้าที่ทำการพรรคประชาธิปัตย์ โดยเรียกร้องจะขอยื่นหนังสือขอทราบความคืบหน้ากรณีที่ทางสมาคมชาวไร่อ้อยลูกพระยาพิชัยได้เคยทำเรื่องถึงนายชัยวุฒิ บรรณวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น รับทราบปัญหาค่าขนส่งที่เกษตรกรชาวไร่อ้อยในจังหวัดสุโขทัย ที่ต้องรับภาระในการขนส่งอ้อยเข้าโรงงานน้ำตาลไทยเอกลักษณ์ จังหวัดอุดรธานี ซึ่งมีระยะทางไปกลับกว่า 100 กิโลเมตร เพื่อให้มีการย้ายขยายโรงงานไทยเอกลักษณ์ โดยการเปิดสาขาใหม่ที่จังหวัดสุโขทัย เพื่อเป็นการลดภาระและต้นทุนในการขนส่งของเกษตรกรชาวไร่อ้อยจังหวัดสุโขทัย ไม่ต้องวิ่งขนส่งวัตถุดิบเข้าโรงงานที่จังหวัดอุดรธานีอีก โดยกลุ่มเกษตรกรชาวไร่อ้อยได้ปักหลักชุมนุมบนพื้นผิวการจราจร ทำให้ต้องปิดจราจรไป 1 เลน เพื่อรอยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งในเวลาต่อมา นายชัยวุฒิ บรรณวัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้นได้ออกมารับ

⁶⁰³ คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา, รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง อ้อยและน้ำตาล, 33 - 37.

หนังสือและเจรจากับกลุ่มชาวไร่อ้อยจังหวัดสุโขทัย โดยรับปากว่าจะเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าวให้เสร็จสิ้น กลุ่มชาวไร่อ้อยจังหวัดสุโขทัยจึงได้ยุติการชุมนุมลง⁶⁰⁴

ต่อมาใน พ.ศ. 2555 ปรากฏว่ากลุ่มชาวไร่อ้อยจากภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รวมตัวกันประท้วงที่หน้าโรงงานน้ำตาลไทยอุดรธานี สืบเนื่องมาจากในช่วงปีการผลิต 2554 – 2555 การเพาะปลูกอ้อยได้ขยายตัวมากขึ้น อีกทั้งราคาอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงปีการผลิตดังกล่าวมีราคาที่สูง แต่อย่างไรก็ตาม โรงงานน้ำตาลไทยอุดรธานีกลับทำการปิดโรงงานและไม่รับอ้อยจากชาวไร่อ้อยเข้าหีบ ส่งผลให้ชาวไร่อ้อยคู่สัญญาไม่สามารถขายอ้อยให้แก่โรงงานได้ ส่งผลให้ชาวไร่อ้อยจังหวัดอุดรธานี หนองคาย และจังหวัดเลย หลายร้อยคน รวมตัวกันปักหลักชุมนุมประท้วงบริเวณหน้าโรงงานน้ำตาลไทยอุดรธานีเพื่อเรียกร้องให้โรงงานเปิดหีบและรับอ้อยที่ค้างไร่จากชาวไร่อ้อยให้เสร็จสิ้น โดยกลุ่มชาวไร่อ้อยภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ชุมนุมปักหลักยึดเยื่อที่หน้าโรงงานน้ำตาลทรายตั้งแต่วันที่ 10 ธันวาคม – 12 ธันวาคม พ.ศ. 2555 ท้ายที่สุดนายประเสริฐ บุญชัยสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้น จึงได้ประสานงานไปยังนายธีระชัย แสนแก้ว นายกษัตริย์สมาคมชาวไร่อ้อยภาคอีสานในขณะนั้น และตัวแทนจากโรงงานน้ำตาลไทยอุดรธานีเพื่อไกล่เกลี่ยปัญหา โดยโรงงานน้ำตาลไทยอุดรธานียินยอมให้เปิดโรงงานและรับซื้ออ้อยจากชาวไร่อ้อยคู่สัญญา ปัญหาการชุมนุมประท้วงของชาวไร่อ้อยจังหวัดอุดรธานี หนองคาย และจังหวัดเลย จึงได้คลี่คลายลง⁶⁰⁵

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 ส่งผลกระทบให้เกิดการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย 2 ระยะ ในระยะแรกคือระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2527 การรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยถูกจัดตั้งขึ้นมาในระดับภูมิภาคเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองเรื่องราคาอ้อย ซึ่งในระยะแรกกลุ่มของชาวไร่อ้อยไม่ได้มีบทบาทในด้าน การต่อรองกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายมากนัก ต่อมากลุ่มชาวไร่อ้อยในระดับภูมิภาคได้รวมตัวกันขึ้นในระดับสมาคม จึงทำให้กลุ่มของชาวไร่อ้อยมีอิทธิพลต่อการต่อรองราคาอ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายมากขึ้น ส่วนโรงงานน้ำตาลทรายก็ได้รวมกลุ่มขึ้นมาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองในด้านการกวดราคาซื้ออ้อย ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษที่ 2510 กลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายได้เกิดความ

⁶⁰⁴ MGR Online, 2 มีอบนุก ปชป.ทวงสัญญาย้าย รง.น้ำตาล-ที่ทำกินโดน พ.ร.ฎ.เขตหวงห้าม, เข้าถึงเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2567, เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9540000019679>.

⁶⁰⁵ Thai PBS, ชาวไร่อ้อยภาคอีสานชุมนุมเรียกร้องเปิดหีบอ้อย, เข้าถึงเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2567, เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/132023>.

ขัดแย้งกันในจนทำให้กลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายถูกแบ่งออกเป็นหลายสมาคม แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในระยะ พ.ศ. 2504 – 2527 มีลักษณะที่ร่วมมือกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก และลักษณะที่เกิดความขัดแย้งกันในเรื่องของการกีดกันราคาอ้อย จนก่อให้เกิดปัญหาและความรุนแรงครั้งใหญ่ใน พ.ศ. 2525 โดยรัฐได้เข้ามาทำหน้าที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ยปัญหา ในเวลาต่อมาการเปลี่ยนแปลงของการรวมกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายได้เกิดขึ้นหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนจากกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารและกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละปี ซึ่งภายหลังจาก พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการประชุมหารือเพื่อหาทางออกในเวทีการประชุมของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ปัญหาและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายได้บรรเทาความรุนแรงลง อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2527 – 2564 ก็ยังคงปรากฏให้เห็นปัญหาระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายมาโดยตลอด นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตอีกว่าลักษณะของการรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2520 จนถึงปัจจุบัน ที่แสดงให้เห็นถึงการรวมกลุ่มของตระกูลผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายที่มีจำนวนเพียง 9 ตระกูลใหญ่ เช่น ตระกูลอัครา ตระกูลว่องกุลสถิจ และตระกูลชินธรรมมิตร เป็นต้น ซึ่งตระกูลใหญ่เหล่านี้ล้วนแต่เป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลอย่างมากในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการผูกขาดทางการค้ำน้ำตาลทรายภายในประเทศที่มีคู่แข่งด้านการผลิตและการค้ำน้ำตาลทรายที่มีจำนวนน้อยราย อีกทั้งตระกูลใหญ่ทั้ง 9 ตระกูลยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคารับซื้ออ้อยและการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศอีกด้วย

4.3 การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายที่ผลิตภายในประเทศเป็นวัตถุดิบ

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดนับตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึง พ.ศ. 2564 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เกิดการขยายตัวทั้งในด้านการผลิตและด้านการค้าทั้งภายในประเทศตลอดจนการส่งออก เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า และจากการศึกษาพบว่ายังมีปัจจัยต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลาที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าอีกด้วย โดยสามารถอธิบายได้อย่างละเอียดดังนี้

ตารางที่ 33 ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายในสังคมไทย ระหว่าง พ.ศ. 2505 - 2564

ปี	ปริมาณการบริโภคทางตรง (เมตริกตัน)	ปริมาณการบริโภคทางอ้อม (เมตริกตัน)	รวม (เมตริกตัน)	สัดส่วนปริมาณการบริโภค	
				ทางตรง (%)	ทางอ้อม (%)
2505	84,133	40,944	125,077	67.26	32.74
2506	46,222	35,723	81,945	56.41	43.59
2507	82,088	35,766	117,854	69.65	30.35
2508	175,800	57,266	233,066	75.43	24.57
2509	110,837	73,480	184,317	60.13	39.87
2510	114,991	78,735	193,726	59.36	40.64
2511	153,894	89,990	243,884	63.10	36.90
2512	200,795	123,664	324,459	61.89	38.11
2513	225,250	172,309	397,559	56.66	43.34
2514	222,180	121,560	343,740	64.64	35.36
2515	125,881	104,100	229,981	54.74	45.26
2516	241,544	120,772	362,316	66.67	33.33
2517	254,866	127,472	382,338	66.66	33.34
2518	270,000	130,000	400,000	67.50	32.50
2519	316,981	158,490	475,471	66.67	33.33
2520	416,627	166,666	583,293	71.43	28.57
2521	416,305	143,652	559,957	74.35	25.65
2522	451,915	135,159	587,074	76.98	23.02
2523	452,887	135,474	588,361	76.97	23.03
2524	406,914	126,640	533,554	76.26	23.74
2525	351,721	173,649	525,370	66.95	33.05
2526	513,892	116,956	630,848	81.46	18.54
2527	520,983	133,780	654,763	79.57	20.43
2528	536,000	132,000	668,000	80.24	19.76
2529	529,000	160,000	689,000	76.78	23.22
2530	625,000	193,000	818,000	76.41	23.59
2531	587,000	233,000	820,000	71.59	28.41
2532	655,000	254,000	909,000	72.06	27.94
2533	743,000	280,000	1,023,000	72.63	27.37
2534	822,000	279,000	1,101,000	74.66	25.34

ปี	ปริมาณการ บริโภคทางตรง (เมตริกตัน)	ปริมาณการ บริโภคทางอ้อม (เมตริกตัน)	รวม (เมตริกตัน)	สัดส่วนปริมาณการบริโภค	
				ทางตรง (%)	ทางอ้อม (%)
2535	854,604	315,703	1,170,307	73.02	26.98
2536	936,530	330,517	1,267,047	73.91	26.09
2537	1,022,136	348,124	1,370,260	74.59	25.41
2538	1,183,328	340,081	1,523,409	77.68	22.32
2539	1,204,483	375,560	1,580,043	76.23	23.77
2540	1,217,014	494,619	1,711,633	71.10	28.90
2541	991,095	707,029	1,698,124	58.36	41.64
2542	938,545	706,343	1,644,888	57.06	42.94
2543	985,991	695,485	1,681,476	58.64	41.36
2544	1,251,660	558,258	1,809,918	69.16	30.84
2545	1,265,714	565,851	1,831,565	69.11	30.89
2546	1,327,480	615,758	1,943,238	68.31	31.69
2547	1,265,192	586,125	1,851,317	68.34	31.66
2548	1,281,195	735,251	2,016,446	63.54	36.46
2549	1,209,785	857,628	2,067,413	58.52	41.48
2550	1,242,361	765,033	2,007,394	61.89	38.11
2551	1,165,782	763,613	1,929,395	60.42	39.58
2552	1,139,684	832,057	1,971,741	57.80	42.20
2553	1,172,782	984,811	2,157,593	54.36	45.64
2554	1,316,570	1,028,978	2,345,548	56.13	43.87
2555	1,404,507	1,057,392	2,461,899	57.05	42.95
2556	1,417,948	1,040,945	2,458,893	57.67	42.33
2557	1,360,723	1,105,040	2,465,763	55.18	44.82
2558	1,303,425	1,181,465	2,484,890	52.45	47.55
2559	1,375,811	1,222,706	2,598,517	52.95	47.05
2560	1,318,496	1,284,850	2,603,346	50.65	49.35
2561	1,393,978	1,117,993	2,511,971	55.49	44.51
2562	1,412,557	1,069,840	1,519,541	56.90	43.10
2563	1,359,418	950,859	2,310,277	58.84	41.16
2564	1,320,938	970,282	2,291,220	57.65	42.35

ที่มา : พชร อินทร์วงศ์กร, ปรับจาก ฝ่ายวิชาการและแผนงาน ศูนย์บริหารการผลิต การจำหน่าย และการขนย้าย น้ำตาลทราย, ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4 ปี 2549, (กรุงเทพฯ: สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, 2550), 17.

ฝ่ายประมวลผลข้อมูลกลางและสารสนเทศ, ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4 ปี 2564, (กรุงเทพฯ: สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, 2565), 17.

ชาติชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภครสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 – 2539," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) 58 - 60.

อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าเกิดการขยายตัวขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 2500 โดยมีปัจจัยสำคัญมาจากนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้เกิดการลงทุนของเอกชนในอุตสาหกรรมภายในประเทศผ่าน “พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503” เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศให้เกิดการพัฒนา อีกทั้งเพื่อเป็นการดึงดูดกลุ่มทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนประกอบกิจการอุตสาหกรรมในไทย⁶⁰⁶ ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัตินี้ได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของ “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 – 2509” ซึ่งรัฐบาลต้องการส่งเสริมให้เกิดการเข้ามาลงทุนของเอกชนในอุตสาหกรรมมากขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ⁶⁰⁷ ดังนั้นนโยบายของรัฐดังกล่าวจึงส่งผลให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ทั่วประเทศในช่วงทศวรรษที่ 2500 เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในกรณีของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เกิดการขยายตัวอย่างมากจนส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดมาโดยตลอดในช่วงทศวรรษที่ 2500 นอกจากนั้นนโยบายของรัฐที่มุ่งส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอีกด้วย โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงด้านการบริโภคอาหารในครัวเรือน เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษที่ 2500 ทำให้เกิดความต้องการแรงงานในการผลิตที่เพิ่มขึ้นอีกทั้งยังส่งผลให้วิถีชีวิตของคนในสังคมไทยเกิดการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของผู้หญิงจากเดิมที่มีหน้าที่เป็นแม่บ้านคอยดูแลเรื่องอาหารการกินในครอบครัว ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงหน้าที่ไปเป็นหนึ่งในสมาชิกของ

⁶⁰⁶ "พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 77, ตอนที่ 88 (25 ตุลาคม 2503): 881.

⁶⁰⁷ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509*, 8 - 9.

ครอบครัวที่ต้องออกไปทำงานนอกบ้านมากขึ้น อีกทั้งยังส่งผลให้ครัวเรือนไทยเริ่มหันมาบริโภคอาหารสำเร็จรูปมากขึ้น อันเนื่องมาจากเวลาโดยส่วนใหญ่ของสมาชิกในครอบครัวนั้นหมดไปกับการทำงานนอกบ้านจนไม่มีเวลาที่จะประกอบอาหารเหมือนอย่างเคย⁶⁰⁸ จากปัจจัยดังที่กล่าวข้างต้นจึงส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าในช่วงทศวรรษที่ 2500 เกิดการขยายตัวมากขึ้น ซึ่งข้อมูลจากการสำรวจของกระทรวงอุตสาหกรรมในระหว่าง พ.ศ. 2502 - 2503 พบว่าประเทศไทยมีอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบทั้งประเทศรวมแล้วมากถึง 89 แห่ง โดยจำแนกเป็นโรงงานทำเครื่องดื่มน้ำอัดลม 47 แห่ง โรงงานอาหารกระป๋อง 12 แห่ง และโรงงานทำน้ำหวานหรือน้ำผลไม้ 6 แห่ง⁶⁰⁹ และต่อมาใน พ.ศ. 2505 ยังพบว่ามีการจัดตั้งบริษัทอุตสาหกรรมนมไทย จำกัด ซึ่งถือได้ว่าเป็นบริษัทนมแห่งแรกของประเทศไทยที่ดำเนินการผลิตและจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์นมตรามะลิเพื่อหน่ายภายในประเทศ⁶¹⁰ นอกจากนี้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องตลอดในช่วงทศวรรษที่ 2500 สะท้อนให้เห็นจากข้อมูลในตารางที่ 33 โดยใน พ.ศ. 2507 ที่มีปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายทั้งประเทศรวมทั้งสิ้น 117,854 เมตริกตัน โดยแบ่งเป็นการบริโภคทางตรงหรือการบริโภคในครัวเรือนถึง 82,088 เมตริกตัน หรือร้อยละ 69.65 ของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายทั้งหมด และมีปริมาณการบริโภคทางอ้อมหรือการผลิตในอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเป็นจำนวน 35,766 เมตริกตัน หรือร้อยละ 30.35 ของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายทั้งหมด และต่อมาใน พ.ศ. 2509 การบริโภคน้ำตาลทรายทั้งประเทศมีปริมาณที่เพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้น 184,317 เมตริกตัน โดยแบ่งเป็นการบริโภคทางตรง 110,837 เมตริกตัน หรือร้อยละ 60.13 ของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายทั้งหมด ส่วนการบริโภคทางอ้อมมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 73,480 เมตริกตัน หรือร้อยละ 39.87 ของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายทั้งหมด⁶¹¹ เมื่อพิจารณาสัดส่วนของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศระหว่าง พ.ศ. 2507 - 2509 พบว่า การบริโภคน้ำตาลทรายทางตรงมีสัดส่วนที่ลดลง แต่การบริโภคน้ำตาลทรายทางอ้อมหรือการผลิตในอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยใช้น้ำตาลทรายเป็น

⁶⁰⁸ ชาติชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภครสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 154 - 156.

⁶⁰⁹ "สำรวจกิจการอุตสาหกรรม," พ.ศ. 2502 - 2503, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.1/31, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁶¹⁰ บริษัท อุตสาหกรรมนมไทย จำกัด, *Our Journey*, เข้าถึงเมื่อ 5 กันยายน 2566, เข้าถึงได้จาก <http://www.thaidairy.co.th/TH/journey.php?m=2>.

⁶¹¹ ชาติชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภครสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 58 - 60.

วัตถุดิบกลับมีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งสะท้อนเห็นถึงวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยที่เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริโภคโดยหันไปบริโภคอาหารสำเร็จรูปที่ผลิตจากอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มมากขึ้น

ในช่วงทศวรรษที่ 2510 อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าเกิดการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มุ่งเน้นการส่งออกมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 2510 ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศ และสาเหตุอีกประการหนึ่งเกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากรที่ส่งผลต่ออัตราการบริโภคสินค้าของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบที่เพิ่มมากขึ้น จากสถิติสำรวจทะเบียนประชากรและเคหะใน พ.ศ. 2503 พบว่าประเทศไทยมีประชากรรวมกว่า 26 ล้านคน แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2513 ปรากฏว่าจำนวนประชากรเกิดการขยายตัวเพิ่มขึ้นรวมเป็นจำนวนทั้งสิ้น กว่า 34 ล้านคนเศษ⁶¹² ซึ่งการเพิ่มขึ้นของประชากรภายในประเทศได้ส่งผลต่อการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยในช่วงทศวรรษที่ 2510 เริ่มเปลี่ยนแปลงไปโดยเวลาส่วนใหญ่นั้นหมดไปกับการทำงานจนทำให้การประกอบอาหารเพื่อรับประทานกันในครัวเรือนเริ่มลดลง อีกทั้งคนในสังคมไทยยังหันมานิยมบริโภคอาหารสำเร็จรูปที่มีราคาถูกกว่าการซื้อวัตถุดิบมาประกอบอาหารรับประทานเอง และยังช่วยประหยัดเวลาได้มากขึ้น⁶¹³ จากปัจจัยดังที่กล่าวมาข้างต้นจึงส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายในการผลิตสินค้าเกิดการขยายตัวเพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 2510 ดังนี้

ตารางที่ 34 จำนวนของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบทั่วประเทศ และปริมาณการใช้น้ำตาลทรายในแต่ละประเภท พ.ศ. 2514

ประเภทอุตสาหกรรม	จำนวนโรงงาน (แห่ง)	ปริมาณการใช้น้ำตาลทราย (เมตริกตัน/ปี)
อุตสาหกรรมนมข้นหวาน	7	68,615
อุตสาหกรรมน้ำตาล	55	60,735
อุตสาหกรรมลูกกวาด	77	4,570
อุตสาหกรรมน้ำหวานและน้ำผลไม้	18	2,975

⁶¹² สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์, จำนวนประชากรรวม, เข้าถึงเมื่อ 5 กันยายน 2566, เข้าถึงได้จาก <https://rhdata.anamai.moph.go.th/index.php/population/population1>.

⁶¹³ ชาติชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภครสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 157 - 160.

ประเภทอุตสาหกรรม	จำนวนโรงงาน (แห่ง)	ปริมาณการใช้น้ำตาลทราย (เมตริกตัน/ปี)
อุตสาหกรรมไอศกรีมและนม	161	2,612
อุตสาหกรรมขนมขบเคี้ยว	68	1,995
อุตสาหกรรมอาหารกระป๋อง	38	770
อุตสาหกรรมกาแฟ	24	28
รวม	448	142,300

ที่มา : อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรบัณฑิต สาขาภาษากฎว่าด้วยราคาและวิภาคกรรม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), 203 - 204.

ข้อมูลจากตารางที่ 34 ที่แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบนั้นได้มีจำนวนโรงงานที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก จากเดิมใน พ.ศ. 2503 ที่มีจำนวนของโรงงานที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเพียง 89 แห่ง⁶¹⁴ แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2514 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังมีประเภทของอุตสาหกรรมที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยอุตสาหกรรมทุกประเภทที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้ามีโรงงานรวมแล้วทั้งสิ้น 448 แห่ง และมีปริมาณการใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้ารวมแล้วมากถึง 142,300 เมตริกตันต่อปี หรือคิดเป็นปริมาณ 1 ใน 3 ของปริมาณการบริโภคทั้งหมด ซึ่งอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายในการผลิตสินค้ามากที่สุดคือ อุตสาหกรรมนมข้นหวานที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นจำนวน 68,615 เมตริกตันต่อปี รองลงมาคืออุตสาหกรรมน้ำตาลที่ใช้น้ำตาลที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นจำนวน 60,735 เมตริกตันต่อปี⁶¹⁵ กล่าวได้ว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในทศวรรษที่ 2510 ประกอบกับการขยายตัวของประชากรภายในประเทศและการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนในสังคมไทยที่หันมาบริโภคอาหารสำเร็จรูปมากขึ้น จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมภายในประเทศที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าและปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศเกิดการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 2520 เนื่องจากอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นจนส่งผลให้เกิดปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศบ่อยครั้ง ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดภายในประเทศโดยการส่งเสริมการบริโภคน้ำตาล

⁶¹⁴ "สำรวจกิจการอุตสาหกรรม," พ.ศ. 2502 - 2503, เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม, อก. 0201.2.1/31, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁶¹⁵ อำนวย ปะติเส, "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย", 203 - 204.

ทรายภายในประเทศให้เพิ่มขึ้น โดยคณะรัฐบาลฝ่ายเศรษฐกิจในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ออกนโยบาย “ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2528)” และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา⁶¹⁶ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่โรงงานที่เข้าร่วมนโยบายดังกล่าวในราคาพิเศษที่ต่ำกว่าท้องตลาด ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้ได้รับความสนใจจากบรรดาอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าเป็นอย่างมาก ในระยะแรกของการดำเนินนโยบายดังกล่าว ปรากฏว่ามีอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมาใช้สิทธิ์ขอเข้าร่วมนโยบายเป็นจำนวน 10 บริษัท ได้แก่

1. บริษัทรวมอาหาร จำกัด
2. บริษัทอุตสาหกรรมสับปรดกระป๋องไทย จำกัด
3. บริษัทอาหารสยาม จำกัด
4. บริษัทอุตสาหกรรมนมไทย จำกัด
5. บริษัทโฟร์โมสต์ ฟริสแลนด์ จำกัด
6. บริษัทเกรทฟู้ดส์ (ดีไฮเครชั่น) จำกัด
7. บริษัทสยามฟริสเฟรฟู้ดส์ จำกัด
8. ชมรมผู้เลี้ยงผึ้งเชียงใหม่ (นมผึ้ง)
9. บริษัทอะไพน์แอฟเปิ้ล แคนนารี จำกัด
10. บริษัทที. เค. อุตสาหกรรมอาหาร จำกัด⁶¹⁷

บริษัททั้ง 10 แห่ง นี้เป็นบริษัทที่อยู่ในอุตสาหกรรมอาหารแปรรูปและอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์นมได้ขอเข้าร่วมนโยบายเพื่อซื้อน้ำตาลทรายราคาพิเศษในราคากระสอบละ 250 บาท⁶¹⁸ ซึ่งเป็นราคาจำหน่ายที่ต่ำกว่าท้องตลาดในขณะนั้นที่มีราคาเฉลี่ยกระสอบละ 350 – 360 บาท⁶¹⁹ นอกจากนี้สำนักงานข่าวมติชนได้รายงานว่ นโยบายการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายราคาพิเศษของสำนักงาน

⁶¹⁶ "ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2508)," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 102, ตอนที่ 40 (3 เมษายน 2528): 27 - 30.

⁶¹⁷ "10 รายชื่อขอซื้อน้ำตาลถูก คาด 4.7 แสนกระสอบ," 15 มิถุนายน 2528, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528, ก/2/2528/29/7, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁶¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁶¹⁹ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, **อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย**, 97.

คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายนั้น จะส่งผลให้ปริมาณน้ำตาลทรายที่กำลังล้นตลาดใน พ.ศ. 2528 มีปริมาณลดลงมากถึง 470,919 กระสอบ⁶²⁰ กล่าวได้ว่านโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบสามารถจัดซื้อน้ำตาลทรายได้ในราคาที่ถูกลงกว่าท้องตลาดซึ่งส่งผลให้การผลิตสินค้าของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีต้นทุนการผลิตที่ถูกลงและยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่กำลังประสบกับปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดอีกทางหนึ่ง

นอกเหนือจากนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบหันมาใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้ามากขึ้นโดยการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายที่มีราคาถูกลงกว่าท้องตลาด สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการขยายตัวในช่วงทศวรรษที่ 2520 คือวัฒนธรรมการบริโภคอาหารในสังคมไทยในช่วงทศวรรษที่ 2520 เริ่มมีความหลากหลายมากขึ้น เนื่องจากสังคมไทยเปิดรับวัฒนธรรมการบริโภคอาหารจากตะวันตกไปรวมไปถึงวัฒนธรรมการบริโภคอาหารจากนานาชาติที่เข้ามา เช่น อาหารฟาสต์ฟู้ด ไอศกรีม การดื่มกาแฟ และการดื่มน้ำอัดลม เป็นต้น ส่งผลให้เกิดการขยายตัวด้านบริโภคภายในประเทศและก่อให้เกิดการบริโภคเชิงสัญลักษณ์ขึ้น กล่าวคือวัฒนธรรมการบริโภคอาหารในสังคมไทยนอกจากจะเป็นการบริโภคเพื่อการดำรงชีวิตแล้ว อีกนัยหนึ่งของการบริโภคอาหารในแต่ละประเภทก็สะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าตัวตนและรสนิยมในแต่ละบุคคลด้วย ยกตัวอย่างเช่น การบริโภคอาหารฟาสต์ฟู้ดคือสัญลักษณ์ของความทันสมัย หรือการดื่มกาแฟเป็นภาพสะท้อนของวิถีชีวิตคนยุคใหม่ที่ทำงานเป็นเวลานานและมี ความต่อเนื่อง จึงต้องอาศัยคาเฟ่ในกาแฟเพื่อทำให้ร่างกายสดชื่น ประกอบกับการปรุงรสชาติด้วยนม และน้ำตาลทรายเพื่อให้อาหารดื่มกาแฟมีความอร่อยมากขึ้น⁶²¹ ซึ่งวัฒนธรรมการบริโภคของสังคมไทยที่แฝงไปด้วยการบริโภคเชิงสัญลักษณ์ก็มีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี อันเนื่องมาจากกระแสความนิยมบริโภคอาหารสำเร็จรูปของคนไทย ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการขยายตัวมากขึ้น กล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในช่วงทศวรรษที่ 2520 เกิดการขยายตัวอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่จัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในอัตราที่ถูกลงกว่าท้องตลาด ประกอบกับวัฒนธรรมการบริโภคอาหารในสังคมไทยเกิดการขยายตัวมาก

⁶²⁰ "10 รายชื่อขอซื้อน้ำตาลถูก คาด 4.7 แสนกระสอบ," 15 มิถุนายน 2528, 2528, ก/2/2528/29/7, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁶²¹ ชาติชัย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภครสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 251.

ขึ้นอันเนื่องมาจากความนิยมในการบริโภคอาหารสำเร็จรูปที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มในช่วงทศวรรษที่ 2520 ยังแฝงไปด้วยสัญญาณต่าง ๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณค่า ตัวตนและรสนิยมในแต่ละบุคคลเริ่มเป็นที่นิยม ส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการขยายตัวมากขึ้น โดยแสดงให้เห็นจากข้อมูลในตารางที่ 33 ที่ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายใน พ.ศ. 2528 มีจำนวนทั้งสิ้น 668,000 เมตริกตัน โดยจำแนกเป็นการบริโภคทางตรงเป็นจำนวน 536,000 เมตริกตัน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80.24 ของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายทั้งหมด และการบริโภคทางอ้อมเป็นจำนวน 132,000 เมตริกตัน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.76 ของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายทั้งหมด ต่อมาใน พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นช่วงหลังจากที่รัฐบาลประกาศใช้นโยบายการจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาพิเศษให้แก่อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ ปรากฏว่าการบริโภคน้ำตาลทรายมีจำนวนทั้งสิ้น 689,000 เมตริกตัน โดยจำแนกเป็นการบริโภคทางตรงเป็นจำนวน 529,000 เมตริกตัน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76.78 ของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายทั้งหมด และการบริโภคทางอ้อมเป็นจำนวน 160,000 เมตริกตัน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.22 ของปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายทั้งหมด⁶²² จากข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงสัดส่วนการบริโภคน้ำตาลทรายทางตรงมีสัดส่วนที่ลดลง แต่การบริโภคน้ำตาลทรายทางอ้อมหรือการผลิตในอุตสาหกรรมต่าง ๆ โดยใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบกลับมีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการขยายตัวมากขึ้น

อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในช่วงทศวรรษที่ 2530 เกิดการขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้มีการใช้น้ำตาลทรายภายในประเทศเพิ่มมากขึ้นโดยการจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาพิเศษที่ถูกกว่าท้องตลาด และเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบที่สามารถลดต้นทุนในการผลิตลง อีกทั้งยังสามารถขยายกำลังการผลิตได้เพิ่มมากขึ้นแล้ว แต่อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษ 2530 สังคมไทยก็ได้เกิดกระแสความนิยมในการใช้สารให้ความหวานทดแทนน้ำตาลทรายในอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบที่เพิ่มมากขึ้น โดยสารให้ความหวานทดแทนน้ำตาลทรายที่ถูกนำมาใช้ในอุตสาหกรรมภายในประเทศในช่วงทศวรรษที่ 2530 มี 2 ชนิด ได้แก่ แอสปาร์แตม และน้ำเชื่อมฟรุกโตส

1. แอสปาร์แตม (Aspartame) เป็นสารให้ความหวานทดแทนน้ำตาลทรายชนิดหนึ่ง ที่ให้ความหวานกว่าน้ำตาลทรายประมาณ 200 เท่า และให้พลังงานแคลลอรี่ต่ำ ซึ่งเป็นที่นิยมในกลุ่ม

⁶²² เรื่องเดียวกัน, 59.

ผู้บริโภคที่ต้องการควบคุมน้ำหนักอีกทั้งยังเป็นสารที่นิยมนำมาใช้ในอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม ในทศวรรษที่ 2530 ประเทศไทยมีการนำเข้าแอสปาร์แตมจากต่างประเทศเพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค ในรูปผลิตภัณฑ์ชนิดผงและชนิดเม็ด ซึ่งอุตสาหกรรมเครื่องดื่มภายในประเทศโดยเฉพาะอุตสาหกรรม น้ำอัดลมได้เริ่มมีการนำเข้าแอสปาร์แตมมาเป็นส่วนผสมของเครื่องดื่ม เช่น น้ำอัดลมยี่ห้อไดเอทโค้ก (Diet Coca – Cola หรือ Diet Coke) ผลิตโดยบริษัท ไทยน้ำทิพย์ จำกัด และน้ำอัดลมยี่ห้อไดเอท เป๊ปซี่ (Diet Pepsi) และน้ำอัดลมยี่ห้อไดเอทเซเวนอัพ (Diet 7 Up) ที่ผลิตโดยบริษัท เสริมสุข จำกัด ซึ่งน้ำอัดลมที่มีส่วนผสมของแอสปาร์แตมดังกล่าวทั้ง 3 ยี่ห้อ เริ่มเป็นที่นิยมของผู้บริโภคในกลุ่มวัยรุ่น และกลุ่มผู้ที่ต้องการควบคุมน้ำหนักตลอดจนกลุ่มผู้ป่วยที่เป็นโรคเบาหวาน นอกจากนี้ น้ำอัดลมที่มีส่วนผสมของแอสปาร์แตมยังจัดจำหน่ายในราคาเพียง 10 บาท ซึ่งเป็นราคาที่แตกต่างจากน้ำอัดลม ที่ใช้น้ำตาลทราย และยังจัดจำหน่ายอย่างแพร่หลายตามห้างสรรพสินค้า หรือร้านค้าซูเปอร์มาร์เก็ต ขนาดเล็ก ตลอดจนวนร้านค้าปลีกทั่วไป⁶²³

2. น้ำเชื่อมฟรุคโตส (Fructose Syrup) เป็นสารให้ความหวานทดแทนน้ำตาลทราย อีกชนิดหนึ่งที่ทำให้ความหวานมากกว่าน้ำตาลทรายถึง 6 เท่า และให้พลังงานแคลลอรี่เทียบเท่ากับ น้ำตาลทราย น้ำเชื่อมฟรุคโตสเป็นที่นิยมในต่างประเทศโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศ ผู้ผลิตและบริโภคน้ำเชื่อมข้าวโพดฟรุคโตสสูง (High Fructose Corn Syrup - HFCS) มากที่สุดในโลก โดยในช่วงทศวรรษที่ 2530 สหรัฐฯ บริโภค HFCS มากถึงร้อยละ 4.65 ของปริมาณการบริโภค น้ำตาลภายในประเทศ และประชากรชาวอเมริกันก็มีแนวโน้มที่จะบริโภค HFCS ที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี นอกจากนี้ HFCS ก็ยังเป็นที่ยอดนิยมในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีอีกด้วย⁶²⁴ แต่อย่างไรก็ตาม น้ำเชื่อมฟรุคโตสในทศวรรษที่ 2530 ยังคงไม่เป็นที่แพร่หลายในประเทศไทยเนื่องจากรัฐบาลไม่ได้ ส่งเสริมให้มีการนำเข้าน้ำเชื่อมฟรุคโตส เพราะเกรงว่าจะทำให้มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรม น้ำตาลทรายและอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบภายในประเทศ นอกจากนี้อุตสาหกรรม น้ำเชื่อมฟรุคโตสของไทยยังเป็นเพียงอุตสาหกรรมขนาดเล็กและมีโรงงานผลิตอยู่น้อยราย ซึ่งไม่ เพียงพอต่อการนำมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าของอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม อีกทั้ง

⁶²³ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, **อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย**, 128 - 129.

⁶²⁴ ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "การประชุมคณะ มন্ত্রীน้ำตาลระหว่างประเทศ สมัยที่ 6 ของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ฉบับปี พ.ศ. 2530 ระหว่าง วันที่ 20 - 22 พฤศจิกายน 2532 ณ กรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร," **วารสารน้ำตาล** 26, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2533): 27.

ข้อจำกัดของน้ำเชื่อมฟรุกโตสในเรื่องการเก็บรักษาและเรื่องรสชาติที่แตกต่างจากน้ำตาลทราย จึงทำให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบรายใหญ่ของประเทศจึงไม่นิยมนำน้ำเชื่อมฟรุกโตสมาผลิตเป็นสินค้าเพื่อทดแทนการใช้น้ำตาลทรายเนื่องจากเกรงว่าจะเสียฐานลูกค้าประจำที่คุ้นเคยกับรสชาติของในแต่ละผลิตภัณฑ์ แต่อย่างไรก็ดีบริษัทเจ้าคุณเกษตรพืชผล จำกัด ผู้ผลิตและจัดจำหน่ายน้ำเชื่อมฟรุกโตสเพียงรายเดียวในไทยในช่วงทศวรรษที่ 2530 ได้เปิดเผยว่าน้ำเชื่อมฟรุกโตสที่ผลิตได้ภายในประเทศถูกนำไปจำหน่ายให้แก่อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบขนาดเล็กภายในประเทศ เช่น โรงงานผลิตน้ำผลไม้กระป๋องของโครงการหลวงสวนจิตรลดา โรงงานผลิตผลไม้กวน (แยม) โรงงานผลิตซอสมะเขือเทศและซอสพริก โรงงานผลิตน้ำหวาน และกลุ่มผู้เลี้ยงผึ้ง เป็นต้น นอกจากนี้ยังขายปลีกให้แก่ผู้บริโภคตามซูเปอร์มาร์เก็ตในห้างสรรพสินค้า โดยใช้ชื่อยี่ห้อว่าฟอมฟิต (Fomfit) ในราคาขวดละ 28 บาท⁶²⁵

กล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าในช่วงทศวรรษที่ 2530 เริ่มมีการนำสารให้ความหวานทดแทนคือแอสปาร์แตมและน้ำเชื่อมฟรุกโตสเข้ามาเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการใช้น้ำตาลทราย แต่อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษที่ 2530 การใช้สารให้ความหวานทดแทนในอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มก็ยังถูกใช้อย่างจำกัด เนื่องจากสารให้ความหวานทดแทนเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ที่เพิ่งเริ่มเป็นที่นิยมในสังคมไทย และถูกนำมาบริโภคอย่างจำกัดเฉพาะในกลุ่มของผู้บริโภคที่ตระหนักถึงสุขภาพเท่านั้น อีกทั้งนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบให้หันมาใช้น้ำตาลทรายที่ผลิตได้ภายในประเทศก็ส่งผลให้อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มเลือกที่จะใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตมากกว่าการสารให้ความหวานทดแทน ดังนั้นการเข้ามาของสารให้ความหวานทดแทนจึงแทบไม่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมากนัก มีหน้าข่าวอุตสาหกรรมอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในช่วงทศวรรษที่ 2530 ยังเกิดการขยายตัวขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนให้เห็นจากข้อมูลในตารางที่ 33 ที่มีการใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ใน พ.ศ. 2531 มีจำนวนทั้งสิ้น 820,000 เมตริกตัน ต่อมาใน พ.ศ. 2539 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีปริมาณการใช้น้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,580,043 เมตริกตัน⁶²⁶ ซึ่งเป็นปริมาณการใช้น้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว

⁶²⁵ อัมมาร สยามวาลา และคณะ, *อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย*, 130 - 131.

⁶²⁶ ชาติชาย มุกสง, "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภครสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539", 59.

ต่อมาในทศวรรษที่ 2540 ประเทศไทยได้ไทยเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจซบเซา อันเนื่องมาจากผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2540 ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจไทยจนทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องทางการเงิน ส่งผลกระทบต่อธุรกิจเอกชนภายในประเทศ เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ อุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ ภายในประเทศ และสถาบันการเงินได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จนทำให้กิจการหลายแห่งต้องปิดกิจการ⁶²⁷ นอกจากนี้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งจนทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรงแล้ว สังคมไทยในระหว่าง พ.ศ. 2540 – 2543 ก็มีแนวโน้มการบริโภคน้ำตาลทรายที่ลดลง จากเดิมใน พ.ศ. 2540 ที่มีปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,711,633 เมตริกตัน ต่อมาใน พ.ศ. 2543 ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศกลับลดลงเหลือเพียง 1,681,476 เมตริกตัน โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากผลกระทบทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ประชากรภายในประเทศต้องประหยัดค่าใช้จ่ายในการบริโภคมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นอุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบภายในประเทศก็ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนวัตถุดิบอันเนื่องมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจนทำให้การผลิตสินค้าของอุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการชะลอตัว แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลได้เข้ามาดำเนินการช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน โดยการอนุมัติให้กองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายกู้ยืมเงินจากกระทรวงการคลังและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) เป็นจำนวนเงินกว่า 5.3 พันล้านบาท เพื่อนำไปปล่อยกู้ให้แก่เกษตรกรชาวไร่อ้อยเพื่อเพิ่มราคาอ้อยขึ้นต้นในช่วงปีการผลิต 2542 - 2543 ให้แก่ชาวไร่อ้อย⁶²⁸ ซึ่งนโยบายช่วยเหลือชาวไร่อ้อยดังกล่าวเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ชาวไร่อ้อยผลิตอ้อยได้เพิ่มมากขึ้น และส่งผลต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นในช่วงปีการผลิต 2542 – 2543 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีปริมาณการผลิตอ้อยเพิ่มขึ้นมากถึง 53.12 ล้านเมตริกตัน และมีปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นกว่า 5.5 ล้านเมตริกตัน⁶²⁹ ด้วยปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวได้ส่งผลต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศที่ใช้ น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบที่ชะลอตัวในด้านการผลิตอย่าง

⁶²⁷ นิยม รัฐอมฤต, วิกฤตต้มยำกุ้ง, เข้าถึงเมื่อ 14 สิงหาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=วิกฤตต้มยำกุ้ง>.

⁶²⁸ กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานผลการปฏิบัติงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ในรอบปี 2543," 30 กันยายน 2543.

⁶²⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2542/2543 ฉบับปิดทึบ," 2543.

ยาวนานหลายปีเริ่มกลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้งใน พ.ศ. 2543 เช่น อุตสาหกรรมสับประรดกระป๋อง ที่สามารถผลิตสินค้าได้เป็นจำนวน 16,549 เมตริกตัน สามารถจำหน่ายภายในประเทศเพียง 72 เมตริกตัน และส่งออกไปยังต่างประเทศไม่ต่ำกว่า 16,400 เมตริกตัน เป็นมูลค่าเกือบ 316 ล้านบาท และอุตสาหกรรมขนมปังเวเฟอร์ที่สามารถผลิตสินค้าได้เป็นจำนวน 989 เมตริกตัน และถูกนำไปจัดจำหน่ายภายในประเทศเกือบทั้งหมด มีมูลค่าทั้งสิ้นเกือบ 130 ล้านบาท และอุตสาหกรรมน้ำอัดลมที่สามารถผลิตสินค้าได้ประมาณ 18 ล้านลิตร และจัดจำหน่ายภายในประเทศทั้งหมดเป็นมูลค่ากว่า 296 ล้านบาท เป็นต้น⁶³⁰ ต่อมาใน พ.ศ. 2547 สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้ดำเนินนโยบายจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาพิเศษให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก ในราคากระสอบละ 765.09 บาท (ยังไม่รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าบรรจุและค่าขนส่ง)⁶³¹ ซึ่งเป็นราคาจำหน่ายที่ถูกกว่าท้องตลาดตามที่คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการที่กำหนดราคาขายส่งน้ำตาลทราย (รวมภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว) ในราคาจำหน่ายกระสอบละไม่ต่ำกว่า 1,200 บาท⁶³² ภายหลังจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว ส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการขยายตัวในด้านการผลิตและส่งออกเพิ่มมากขึ้นใน พ.ศ. 2548 เช่น อุตสาหกรรมสับประรดกระป๋อง ที่มีปริมาณการผลิตเพิ่มมากขึ้นถึง 47,500 เมตริกตัน โดยจัดจำหน่ายภายในประเทศมากถึง 1,069 เมตริกตัน และมีการส่งออกเพิ่มมากขึ้นถึง 28,552 เมตริกตัน และมีมูลค่าการจำหน่ายรวมทั้งสิ้นกว่า 710 ล้านบาท และอุตสาหกรรมขนมปังเวเฟอร์ที่มีการขยายกำลังการผลิตเพิ่มมากขึ้นถึง 1,432 เมตริกตัน และส่งออกไปยังต่างประเทศเป็นจำนวน 7 เมตริกตัน ส่วนที่เหลือคือการจำหน่ายภายในประเทศ โดยมีมูลค่าการจำหน่ายรวมทั้งสิ้นกว่า 168 ล้านบาท และอุตสาหกรรมน้ำอัดลมที่มีปริมาณการผลิตเพิ่มมากขึ้นเกือบ 147 ล้านลิตร โดยส่งออกไปยังต่างประเทศกว่า 50,000 ลิตร และส่วนที่เหลือคือการจำหน่ายภายในประเทศ โดยมีมูลค่าการจำหน่ายรวมกันทั้งสิ้นกว่า 2,530 ล้านบาท⁶³³ กล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในช่วงทศวรรษที่ 2540 ถึงแม้ว่าจะได้รับผลกระทบจาก

⁶³⁰ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, "รายงานสถิติอุตสาหกรรม ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2543 - ธันวาคม พ.ศ. 2558," 30 มกราคม 2562.

⁶³¹ "ประกาศคณะกรรมการน้ำตาลทราย ที่ 1/2547 เรื่อง กำหนดราคาน้ำตาลทรายที่จะจำหน่ายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 121 ตอนพิเศษ 10 ง (26 มกราคม 2547): 30.

⁶³² คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ, "การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย," 16 มีนาคม 2547.

⁶³³ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, "รายงานสถิติอุตสาหกรรม ตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2543 - ธันวาคม พ.ศ. 2558," 30 มกราคม 2562.

วิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมดังกล่าวเกิดการชะลอตัว แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลได้มีนโยบายช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายซึ่งเป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบให้กลับมาฟื้นตัวได้อีกครั้ง อีกทั้งยังมีนโยบายจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายในราคาพิเศษให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกในราคาที่ถูกลงกว่าท้องตลาด จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการขยายตัวในด้านการผลิตเพิ่มมากยิ่งขึ้นตามลำดับ และส่งผลโดยตรงต่อปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในด้านการบริโภคน้ำตาลทรายทางอ้อมที่เกิดการขยายตัว ซึ่งใน พ.ศ. 2548 มีปริมาณการใช้น้ำตาลทรายในอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าบริโภคเป็นจำนวน 735,251 เมตริกตัน ต่อมาใน พ.ศ. 2549 ปริมาณการใช้น้ำตาลทรายในอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าบริโภคกลับเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 857,628 เมตริกตัน⁶³⁴

ในช่วงทศวรรษที่ 2550 อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบได้เกิดการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยมีสาเหตุมาจากกระทรวงอุตสาหกรรมได้ดำเนินนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเพื่อการผลิตสินค้าส่งออก ด้วยการจำหน่ายและกำหนดราคาน้ำตาลทรายให้แก่บริษัททุแรค (ประเทศไทย) จำกัด และบริษัทอื่น ๆ ที่ประสงค์จะใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิต โดยกลุ่มผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกสามารถชื้อน้ำตาลทรายในประเทศได้ในราคาจำหน่ายของโคเวต้า ค. หรือราคาส่งออกน้ำตาลทรายในแต่ละปี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป⁶³⁵ ซึ่งนโยบายดังกล่าวเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่จะทำให้สามารถผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทรายได้มากขึ้น อีกทั้งยังเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบที่สามารถชื้อน้ำตาลทรายได้ในราคาถูกและยังเป็นการลดต้นทุนการผลิตสินค้าอีกด้วย นอกจากนี้ในช่วงปีการผลิต 2553 – 2554 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการโยกย้ายและการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายครั้งใหญ่มากถึง 11 โรงงาน⁶³⁶ และยังมีการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่เพิ่มขึ้นอีก 4 แห่ง จึงทำให้ใน พ.ศ. 2554 มีโรงงานน้ำตาลทรายทั่ว

⁶³⁴ ฝ่ายวิชาการและแผนงาน ศูนย์บริหารการผลิต การจำหน่าย และการขนย้ายน้ำตาลทราย, ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4 ปี 2549 (กรุงเทพฯ: สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, 2550), 17.

⁶³⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบในราคาส่งออกเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย," 27 กุมภาพันธ์ 2550.

⁶³⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการขอเปลี่ยนแปลงการนำกำลังการผลิตไปตั้งที่ใหม่ การขออนำกำลังการผลิตไปตั้งที่ใหม่และการขยายกำลังการผลิต," 26 เมษายน 2554.

ประเทศที่เพิ่มขึ้นมากถึง 50 แห่ง⁶³⁷ ซึ่งนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบและการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงทศวรรษที่ 2550 ดังกล่าว จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีปริมาณวัตถุดิบในการผลิตสินค้าที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังสามารถจัดซื้อน้ำตาลทรายในราคาที่ถูกลงกว่าท้องตลาด จึงทำให้ต้นทุนในการผลิตสินค้านี้มีราคาที่ถูกลงจนสามารถขยายกำลังการผลิตสินค้าได้เพิ่มมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น ดังข้อมูลต่อไปนี้

ตารางที่ 35 ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ พ.ศ. 2550 – 2559

ปี	ปริมาณการผลิตน้ำตาลทราย (ล้านเมตริกตัน)	ปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ (ล้านเมตริกตัน)								รวมปริมาณการบริโภคทั้งหมด
		บริโภคทางตรง	บริโภคทางอ้อม						รวมการบริโภคทางอ้อม	
			เครื่องดื่ม	ขนมปัง (รวมเบียร์และสุรา)	อาหาร	ผลิตภัณฑ์นม	ลูกกวาด	ยาและอื่น ๆ		
2550	6.72	1.24	0.35	0.03	0.21	0.15	0.02	0.02	0.78	2.01
2551	7.82	1.17	0.36	0.02	0.20	0.15	0.02	0.01	0.76	1.93
2552	7.20	1.14	0.08	0.01	0.19	0.17	0.06	0.02	0.53	1.97
2553	6.93	1.17	0.45	0.02	0.26	0.20	0.03	0.02	0.98	2.16
2554	9.64	1.32	0.49	0.03	0.27	0.20	0.02	0.03	1.04	2.35
2555	10.25	1.40	0.52	0.03	0.27	0.19	0.02	0.02	1.05	2.46
2556	10.02	1.42	0.50	0.03	0.25	0.21	0.02	0.02	1.03	2.46
2557	11.33	1.36	0.51	0.03	0.28	0.23	0.02	0.03	1.10	2.47
2558	11.34	1.30	0.53	0.03	0.31	0.25	0.02	0.03	1.17	2.48
2559	9.79	1.38	0.54	0.04	0.33	0.26	0.02	0.03	1.22	2.60

ที่มา: ลำภูมิจัยภูมิ, "สถานการณ์และแนวโน้มอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศไทย," วารสารน้ำตาล 1, 1 (กรกฎาคม 2560): 55.

ข้อมูลจากตารางที่ 35 แสดงให้เห็นถึงการขยายตัวของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ โดยเฉพาะการขยายตัวของการบริโภคทางอ้อม ซึ่งก็คือปริมาณการใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็

⁶³⁷ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2555/2556 (ฉบับปิดทึบ)," 2556.

ตาม ในช่วง พ.ศ. 2550 – 2551 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีปริมาณการใช้ น้ำตาลทรายที่ลดลง โดยใน พ.ศ. 2550 อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีปริมาณการใช้ น้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นจำนวน 765,033 เมตริกตัน ต่อมาใน พ.ศ. 2551 ปรากฏว่ามีการใช้ น้ำตาลทรายลดลงเหลือ 763,613 เมตริกตัน⁶³⁸ สาเหตุที่ทำให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็น วัตถุดิบมีแนวโน้มการใช้ น้ำตาลทรายภายในประเทศที่ลดลง อันเนื่องมาจากในช่วงปีการผลิต 2550 – 2551 ได้เกิดปัญหาภัยแล้งที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายของอุตสาหกรรมน้ำตาล ทรายทั่วโลกที่ลดลงและมีปริมาณขาดดุลรวมแล้วกว่า 7.78 ล้านเมตริกตัน ซึ่งอุตสาหกรรมน้ำตาล ทรายของไทยก็ประสบปัญหาภัยแล้งด้วยเช่นกัน จนส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่ ลดลงเป็นอย่างมาก⁶³⁹ ด้วยปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่ลดลงจึงส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อ อุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบที่ต้องสั่งซื้อ น้ำตาลทรายในราคาที่สูงมากขึ้น อีกทั้งยังต้อง เผชิญกับความเสี่ยงในเรื่องของภาวะ น้ำตาลทรายภายในประเทศที่กำลังขาดแคลน อุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ ได้แก่ อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมขนมปังและอุตสาหกรรมสุรา และอุตสาหกรรมอาหาร จึงลดปริมาณการสั่งซื้อ น้ำตาลทรายลง อีกทั้งยังลดปริมาณการผลิตสินค้าลง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง แต่อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ พ.ศ. 2553 เป็นต้นมา สถานการณ์ภัยแล้ง ได้เริ่มคลี่คลายลง จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสามารถกลับมาผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายได้ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นก็ส่งผลต่อ อุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีปริมาณของวัตถุดิบที่จะนำไปผลิตเป็นสินค้าได้อย่าง เพียงพอ อีกทั้งยังสามารถสั่งซื้อ น้ำตาลทรายได้ในราคาที่ถูกลงตามนโยบายของรัฐ ส่งผลให้ อุตสาหกรรมที่ใช้ น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยใน พ.ศ. 2553 อุตสาหกรรมภายในที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีปริมาณการใช้ น้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่ม มากขึ้นกว่า 980,000 เมตริกตัน และต่อมาใน พ.ศ. 2555 มีปริมาณการใช้ น้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้น กว่า 1 ล้านเมตริกตัน และในช่วง พ.ศ. 2558 – 2559 ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจะ เผชิญกับปัญหาที่รัฐบาลของบราซิลดำเนินการฟ้องประเทศไทยต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ในกรณี ที่ประเทศไทยมีนโยบายอุดหนุนการส่งออก น้ำตาลทรายตลอดจนมีนโยบายอุดหนุนชาวไร่อ้อย ที่ ส่งผลให้เกษตรกรรวมไปถึงชาวไร่อ้อยหันมาปลูกอ้อยมากขึ้น จนทำให้ประเทศไทยส่งออก น้ำตาล

⁶³⁸ ลำภูมิจัย, "สถานการณ์และแนวโน้มอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศไทย," วารสารน้ำตาล 1, 1 (กรกฎาคม 2560): 55.

⁶³⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2551, 51 - 53.

ทรายเข้าสู่ตลาดโลกได้เป็นจำนวนมาก⁶⁴⁰ แต่อย่างไรก็ดี อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายภายในประเทศก็ไม่ได้รับผลกระทบจากกรณีพิพาทระหว่างประเทศดังกล่าว อีกทั้งอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบก็มีปริมาณการใช้น้ำตาลทรายเพื่อผลิตเป็นสินค้าที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยใน พ.ศ. 2558 อุตสาหกรรมต่าง ๆ มีปริมาณการใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมากถึง 1.18 ล้านเมตริกตัน และใน พ.ศ. 2559 ปริมาณการใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบก็เพิ่มมากขึ้นกว่า 1.22 ล้านเมตริกตัน⁶⁴¹ กล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในช่วงทศวรรษที่ 2550 เกิดการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่วนหนึ่งเกิดจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้อุตสาหกรรมดังกล่าวหันมาใช้น้ำตาลทรายภายในประเทศเพิ่มขึ้นโดยการอนุญาตให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบสามารถจัดซื้อน้ำตาลทรายดิบโควต้า ค. ในราคาที่ย่ำงอิงตามตลาดโลก ซึ่งเป็นราคาที่ถูกลงกว่าน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศ นอกจากนี้การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงทศวรรษที่ 2550 ได้ส่งผลต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบที่สามารถมีวัตถุดิบในการผลิตสินค้าได้เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังมีราคาที่ถูกลง จึงทำให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีต้นทุนในการผลิตสินค้าที่ถูกลงและมีโอกาสที่จะขยายตัวในด้านการผลิตสินค้าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายทางอ้อมที่เพิ่มขึ้น โดยเปรียบเทียบจากสัดส่วนการบริโภคน้ำตาลทรายทางตรงกับการบริโภคน้ำตาลทรายทางอ้อมระหว่าง พ.ศ. 2551 กับ พ.ศ. 2559 ซึ่งใน พ.ศ. 2551 สัดส่วนการบริโภคน้ำตาลทรายทางตรงอยู่ที่ร้อยละ 60.42 และการบริโภคทางอ้อมร้อยละ 39.58 ต่อมาใน พ.ศ. 2559 สัดส่วนการบริโภคน้ำตาลทรายทางตรงกลับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 52.95 ในขณะที่สัดส่วนการบริโภคทางอ้อมกลับเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 47.05 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการบริโภคที่หันมาบริโภคอาหารสำเร็จรูปและเครื่องดื่มที่จำหน่ายโดยทั่วไปมากขึ้น อีกทั้งการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าก็ส่งผลให้สินค้าบริโภคมีราคาที่ถูกลงและผู้บริโภคภายในประเทศก็สามารถเลือกซื้อหรือเข้าถึงสินค้าได้อย่างง่ายดาย

ต่อมาในระหว่าง พ.ศ. 2560 – 2564 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีแนวโน้มในการใช้น้ำตาลทรายภายในประเทศที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง จากการศึกษาและ

⁶⁴⁰ วิโรจน์ ฌ ระนอง และคณะ, **โครงการติดตาม ประเมิน และเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา กรณีพิพาทเรื่องอ้อยและน้ำตาลกับบราซิลในองค์การการค้าโลก (WTO)**, 9 - 12.

⁶⁴¹ ลำภูมิจัยภูมิ, "สถานการณ์และแนวโน้มอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศไทย," **วารสารน้ำตาล** 1, 1 (กรกฎาคม 2560): 55.

วิเคราะห์พบว่าสาเหตุที่ทำให้อุตสาหกรรมดังกล่าวมีปริมาณการใช้น้ำตาลทรายในการผลิตสินค้าที่ลดลง มีสาเหตุสำคัญที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ ผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากค่าความหวาน (ปริมาณน้ำตาลทราย) พ.ศ. 2560 เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ 2560 สังคมไทยเริ่มตระหนักถึงปัญหาสุขภาพกันมากขึ้น โดยเฉพาะโรคอ้วน โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง และโรคหัวใจ ซึ่งต้นเหตุของการเกิดโรคไม่ติดต่อเรื้อรังดังกล่าวโดยส่วนใหญ่ผู้ป่วยมักมีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการบริโภคอาหารเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของน้ำตาลทรายในปริมาณที่สูง ข้อมูลจากกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้ออกมาเปิดเผยข้อมูลว่า คนไทยในช่วงทศวรรษที่ 2560 บริโภคน้ำตาลโดยเฉลี่ยวันละ 25 ช้อนชา ซึ่งเป็นปริมาณที่เกินกว่าองค์การอนามัยโลก (World Health Organization - WHO) ได้กำหนดไว้ที่ไม่เกินวันละ 6 ช้อนชา หรือคนไทยบริโภคน้ำตาลเกินกว่าที่ WHO กำหนดมากกว่า 4 เท่า⁶⁴² นอกจากนี้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา โดยมีการผลิตสินค้าบริโภคที่มีความหลากหลายมากขึ้น และยังมีราคาจำหน่ายที่ถูก อีกทั้งประชาชนยังสามารถเข้าถึงได้ง่าย จึงส่งผลให้ผู้บริโภคชาวไทยคุ้นเคยกับการบริโภคที่ “ติดหวาน” และแนวโน้มการบริโภคความหวานทั้งทางตรงและทางอ้อมก็มีอัตราที่สูงขึ้นในแต่ละปี รัฐบาลได้ตระหนักถึงสุขภาพของคนไทยมาโดยตลอด ต่อมาในวันที่ 26 เมษายน 2559 สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปท.) มีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม สปท. เรื่อง “การป้องกันและควบคุมปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพด้านอาหารและโภชนาการในประเด็นการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่มที่มีปริมาณน้ำตาลเกินเกณฑ์มาตรฐานสุขภาพ” โดยมีสาระสำคัญคือการเสนอให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีสรรพสามิตในเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของน้ำตาลทราย เช่น ชาเขียว กาแฟ น้ำอัดลม เครื่องดื่มชูกำลัง เป็นต้น ซึ่งการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าวนอกจากจะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศอีกทางหนึ่งแล้ว⁶⁴³ ยังถือเป็นการป้องกันความเสี่ยงต่อสุขภาพของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย ต่อมารายงานของ สปท. ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและถูกผลักดันให้บัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 โดยมีสินค้าที่ครอบคลุมตั้งแต่เครื่องดื่ม หวีเชื้อเข้มข้นสำหรับเป็นวัตถุดิบผลิต

⁶⁴² สำนักงานสนับสนุน สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, น้ำตาล ความหวานอันตราย, เข้าถึงเมื่อ 18 กันยายน 2566, เข้าถึงได้จาก <https://healthsystem.mod.go.th/storage/98/น้ำตาลอันตราย.pdf>.

⁶⁴³ พลวุฒิ สงสกุล, เก็บภาษีความหวาน ช่วยคนไทยรักษาสุขภาพได้จริงหรือ ?, เข้าถึงเมื่อ 16 กันยายน 2566, เข้าถึงได้จาก <https://thestandard.co/sugartax/>.

สินค้า และอาหารชนิดเหลวที่มีส่วนผสมของน้ำตาลทรายหรือสารให้ความหวานทดแทนที่ผลิตได้ภายในประเทศตลอดจนการนำเข้าจากต่างประเทศจะต้องจ่ายภาษีในอัตราที่กำหนดไว้⁶⁴⁴ ซึ่งอัตราการจัดเก็บภาษีในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตได้กำหนดการจัดเก็บภาษีความหวาน แบ่งเป็น 6 ระดับดังนี้

1. ค่าความหวาน 0 - 6 กรัมต่อ 100 มิลลิลิตร ไม่ต้องเสียภาษี
2. ค่าความหวาน 6 - 8 กรัมต่อ 100 มิลลิลิตร เสียภาษี 10 สตางค์ต่อลิตร
3. ค่าความหวาน 8 - 10 กรัมต่อ 100 มิลลิลิตร เสียภาษี 30 สตางค์ต่อลิตร
4. ค่าความหวาน 10 - 14 กรัมต่อ 100 มิลลิลิตร เสียภาษี 50 สตางค์ ต่อลิตร
5. ค่าความหวาน 14 - 18 กรัมต่อ 100 มิลลิลิตร เสียภาษี 1 บาทต่อลิตร
6. ค่าความหวาน 18 กรัมต่อ 100 มิลลิลิตรขึ้นไป เสียภาษี 1 บาทต่อลิตร⁶⁴⁵

อัตราการจัดเก็บภาษีความหวานดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา โดยรัฐบาลจะพิจารณาการปรับขึ้นอัตราการจัดเก็บภาษีแบบขั้นบันไดทุก ๆ 2 ปี ซึ่งการจัดเก็บภาษีความหวานได้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มเป็นอย่างมาก ต่อมานายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวสำนัก The Standard ความว่า

“...การจัดเก็บภาษีน้ำหวานต้องหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ผู้ปลูกอ้อย โรงงานผลิตน้ำตาล รวมไปถึงผู้ประกอบการผลิตเครื่องดื่มที่ใช้น้ำตาลทั้งหมดเพื่อหาข้อสรุป โดยจะใช้เวลาผู้ประกอบการปรับตัว 2 ปี และยืนยันว่าเป้าหมายหลักของการเก็บภาษีความหวานคือเพื่อสุขภาพ ไม่ใช่รายได้...”⁶⁴⁶

จากการดำเนินงานดำเนินนโยบายจัดเก็บภาษีความหวาน ตามพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า

⁶⁴⁴ "เอกสารแนบท้าย เรื่องบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 134 ตอนที่ 32 ก (20 มีนาคม 2560): 2 - 3.

⁶⁴⁵ ชัยวัช โขวเจริญสุข, "แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2564 - 66 : อุตสาหกรรมน้ำตาล," **วิจัยกรุงศรี** (กุมภาพันธ์ 2564): 7.

⁶⁴⁶ พลวุฒิ สงสกุล, "เก็บภาษีความหวาน ช่วยคนไทยรักษาสุขภาพได้จริงหรือ ?"

เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเครื่องดื่มที่ถูกจัดเก็บภาษีความหวานในอัตราที่สูงขึ้น โดยผลิตภัณฑ์ที่ถูกจัดเก็บภาษีเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น กาแฟปรุงสำเร็จพร้อมดื่มยี่ห้อเนสกาแฟ เอสเปรสโซโรสด์ ของบริษัท เนสท์เล่ (ไทย) จำกัด ที่มีส่วนผสมน้ำตาลทราย 16 กรัมต่อกระป๋อง ต้องเสียภาษีความหวานไม่ต่ำกว่า 0.0054 บาทต่อกระป๋อง หรือน้ำอัดลมโคคา - โคลา หรือโค้ก ของบริษัท ไทยน้ำทิพย์ จำกัด ที่มีส่วนผสมของน้ำตาลทราย 34 กรัมต่อกระป๋อง ต้องเสียภาษีความหวานไม่ต่ำกว่า 16 สตางค์ต่อกระป๋อง หรือน้ำอัดลมเป๊ปซี่ ของบริษัท เสริมสุข จำกัด ที่มีส่วนผสมของน้ำตาลทราย 55 กรัมต่อขวดลิตร จะต้องเสียภาษีความหวานไม่ต่ำกว่า 28 สตางค์ต่อขวด หรือเครื่องดื่มชูกำลัง M - 150 ของบริษัท โอเอสสกา จำกัด (มหาชน) ที่มีส่วนผสมของน้ำตาลทราย 28 กรัมต่อขวด จะต้องเสียภาษีความหวานไม่ต่ำกว่า 15 สตางค์ต่อขวด เป็นต้น⁶⁴⁷ กล่าวได้ว่าการจัดเก็บภาษีความหวานของรัฐดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเครื่องดื่มที่ต้องเสียภาษีในการผลิตสินค้าเป็นจำนวนมาก และจะส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตสินค้าที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบที่ลดลงอย่างต่อเนื่องในระหว่าง พ.ศ. 2560 - 2564

ประการที่สอง คือผลกระทบจากภาวะไร้เสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2561 - 2564 โดยมีสาเหตุมาจากคณะรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้อาศัยอำนาจผ่านคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) การแก้ไขกฎหมายเพื่อรับรองการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบโดยการปล่อยราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้ลอยตัวในวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2561⁶⁴⁸ และให้ราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศเป็นไปตามกลไกของราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก ตามพันธระกรณีที่องค์การการค้าโลก (WTO) และข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ได้กำหนดไว้⁶⁴⁹ ซึ่งการประกาศลอยตัวราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายภายในประเทศดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย นอกจากนี้ในช่วงปีการผลิต 2562 - 2563 และช่วงปีการผลิต 2563 - 2564 ปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายรวมถึงการส่งออกน้ำตาลทรายมีแนวโน้มที่ลดลง โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหา

⁶⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁴⁸ "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2561 เรื่องการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ," *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 135, ตอนพิเศษ 8 ง (15 มกราคม 2561): 1.

⁶⁴⁹ วิริยะ คล้ายแดง, "การปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายในประเทศ," *Hot Issue* (มีนาคม 2561): 4 - 6.

ภัยแล้งที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทุกแห่งทั่วโลกอย่างยาวนาน ประกอบกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของ COVID - 19 ที่ส่งผลให้กิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายหลายแห่งทั่วโลกต้องปิดลงชั่วคราว จนทำให้ผลผลิตน้ำตาลทรายในตลาดโลกระหว่าง พ.ศ. 2562 - 2563 หดตัวลงร้อยละ 7.5 นอกจากนี้ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายของรัฐที่ประกาศลอยตัวราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ประกอบกับการยกเลิกระบบโควต้าตั้งแต่ พ.ศ. 2561 ได้ส่งผลต่อรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายที่เกิดความผันผวนและไม่แน่นอน อีกทั้งการลดบทบาทของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทรายที่เกี่ยวข้องกับระบบการจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างราคาอ้อยขั้นต้นและขั้นสุดท้ายที่เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่จัดเก็บส่วนต่างจากโรงงานน้ำตาลทราย ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการจัดเก็บจากชาวไร้อ้อยแทน นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวยังเป็นช่วงที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฉบับใหม่ จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังคงอยู่ในสถานะที่ไร้เสถียรภาพ⁶⁵⁰

ด้วยสาเหตุทั้งสองประการดังที่อธิบายโดยละเอียดข้างต้น จึงส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการชะลอตัว และส่งผลให้มีปริมาณการใช้น้ำตาลทรายมาเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยพิจารณาจากข้อมูลดังต่อไปนี้

ตารางที่ 36 ปริมาณการใช้น้ำตาลทรายในอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ พ.ศ. 2560 - 2564

ปี	ปริมาณการใช้น้ำตาลทราย (เมตริกตัน)						รวม
	เครื่องดื่ม	ขนมปัง (รวมสุร่าและเบียร์)	อาหาร (รวมอาหารกระป๋องและน้ำปลา)	ผลิตภัณฑ์นม	ลูกกวาด	ยาและอื่น ๆ	
2560	582,224.68	40,526.42	352,470.70	256,006.00	21,634.32	31,992.80	1,284,854.92
2561	493,245.88	31,416.35	293,087.29	248,155.43	23,565.57	28,522.50	1,117,993.03
2562	514,631.02	33,572.25	239,873.84	207,834.01	18,823.30	55,049.17	1,069,783.58
2563	409,056.79	48,136.50	246,005.28	195,451.23	14,541.47	40,667.48	953,858.74
2564	402,525.22	57,718.02	272,631.28	182,398.31	14,744.15	40,265.43	970,282.41

⁶⁵⁰ ชัยวัช โขวเจริญสุข, "แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2564 - 66 : อุตสาหกรรมน้ำตาล," **วิจัยกรุงศรี** (กุมภาพันธ์ 2564): 5 - 9.

ที่มา: ฝ่ายประมวลผลข้อมูลกลางและสารสนเทศ, ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4 ปี 2564, (กรุงเทพฯ: สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, 2565), 19.

จากสถิติปริมาณการใช้น้ำตาลทรายในอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบระหว่าง พ.ศ. 2560 – 2564 ของฝ่ายประมวลผลข้อมูลกลางและสารสนเทศ สำนักงานบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย พบว่าอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้ามีแนวโน้มในการใช้น้ำตาลทรายที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีปัจจัยหลักจากการดำเนินนโยบายจัดเก็บภาษีความหวานของรัฐบาล ประกอบกับปัจจัยจากสภาวะที่ไร้เสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย จึงส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า โดยใน พ.ศ. 2560 อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบมีปริมาณการใช้น้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นจำนวนกว่า 1.28 ล้านเมตริกตัน ในเวลาต่อมารัฐบาลได้เริ่มต้นจัดเก็บภาษีความหวานตั้งแต่ช่วงปลายปี พ.ศ. 2560 ประกอบกับการประกาศลดอัตราค่าจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศของรัฐบาลในช่วงเดือนมกราคม พ.ศ. 2561 จึงส่งผลให้การใช้น้ำตาลทรายในอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มใน พ.ศ. 2561 มีปริมาณที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัดเหลือเพียง 1.12 ล้านเมตริกตันโดยประมาณ โดยอุตสาหกรรมที่มีปริมาณการใช้น้ำตาลทรายที่ลดลงเป็นอย่างมาก ได้แก่ อุตสาหกรรมเครื่องดื่มที่มีปริมาณการใช้น้ำตาลทรายลดลงจากปีก่อนหน้าร้อยละ 15.28 หรืออุตสาหกรรมขนมปัง (รวมสุราและเบียร์) ที่ลดปริมาณการใช้น้ำตาลทรายลงจากปีก่อนหน้าร้อยละ 22.48 หรืออาหาร (รวมอาหารกระป๋องและน้ำปลา) ที่ลดปริมาณการใช้น้ำตาลทรายลงจากปีก่อนหน้าร้อยละ 16.85 และต่อมาใน พ.ศ. 2563 และ พ.ศ. 2564 อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบก็มีปริมาณการใช้น้ำตาลทรายที่ลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือเพียง 953,858.74 เมตริกตัน และ 970,282.41 เมตริกตัน ตามลำดับ กล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในระหว่าง พ.ศ. 2560 – 2564 มีแนวโน้มในการผลิตที่ลดลง โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากนโยบายของรัฐที่เรียกเก็บภาษีความหวาน และสภาวะที่ไร้เสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่ส่งผลกระทบต่อการค้าการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศทั้งในช่องทางตรงและทางอ้อม

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 ประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญคือการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสัมพันธ์กับอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มในฐานะที่เป็นแหล่งผลิตและจัดจำหน่ายน้ำตาล

ทรายซึ่งเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตสินค้า ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละช่วงเวลาก็ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ นอกจากนี้ปัจจัยจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบให้สามารถจัดซื้อน้ำตาลทรายในราคาที่ถูกลงกว่าท้องตลาดก็ส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบสามารถลดต้นทุนในการผลิตลงอีกทั้งยังสามารถขยายปริมาณการผลิตสินค้าได้มากขึ้น และปัจจัยประการสุดท้ายคือการบริโภคอาหารในสังคมไทยที่เกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ทำอาหารเพื่อบริโภคเองในครัวเรือนได้เปลี่ยนไปเป็นการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มสำเร็จรูปมากขึ้น อีกทั้งวัฒนธรรมการบริโภคอาหารในเชิงสัญญะก็ยังส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในช่วง พ.ศ. 2560 – 2564 ปรากฏว่าสังคมไทยหันมาตระหนักถึงเรื่องสุขภาพมากขึ้น สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่มีมาตรการเก็บภาษีความหวานกับผู้ผลิตสินค้าอาหารและเครื่องดื่ม ประกอบกับสภาวะความผันผวนที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าว จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการชะลอตัวและส่งผลให้มีปริมาณใช้น้ำตาลทรายในการผลิตสินค้าที่ลดลง

4.4 การเกิดมลพิษทางน้ำและอากาศอันเป็นผลมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย

การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 เป็นต้นมา นอกจากจะเป็นผลดีต่อทางเศรษฐกิจภายในประเทศที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายสามารถสร้างรายได้อย่างงามให้แก่ชาวไร่อ้อย ผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทราย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไม่ว่าจะเป็นแรงงานในไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย ตลอดจนรายได้ของรัฐที่ได้จากการเก็บภาษีก็ตาม การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยอย่างรวดเร็วตลอดระยะเวลากว่า 60 ปี ก็ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นการศึกษาในประเด็นนี้จึงจำแนกผลกระทบของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ การเกิดมลพิษทางน้ำ และการเกิดมลพิษทางอากาศ

4.4.1 การเกิดมลพิษทางน้ำ

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงทศวรรษที่ 2510 โดยมีเป้าหมายจากการผลิตเพื่อตอบสนองต่อการบริโภคภายในประเทศอย่าง

เพียงพอไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศเป็นสำคัญ และการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายดังกล่าวได้ส่งผลต่อการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศทั้งในด้านการขยายพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งผลกระทบจากการขยายตัวด้านการผลิตอย่างรวดเร็วดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงโรงงานน้ำตาลทราย โดยข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้รายงานไว้ว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2515 - 2517 ได้พบปัญหาน้ำเสียในบริเวณแม่น้ำแม่กลอง เนื่องจากการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทรายที่ตั้งอยู่ตลอดลุ่มน้ำแม่กลองในเขตจังหวัด กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และนครปฐม ซึ่งมีจำนวนโรงงานที่ตั้งอยู่ทั้งสิ้น 11 แห่ง ซึ่งโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหมดที่ตั้งอยู่บริเวณแม่น้ำแม่กลองล้วนเป็นโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลาง และใช้เครื่องจักรที่ผลิตขึ้นเองภายในประเทศที่ไม่ได้มาตรฐาน นอกจากนี้โรงงานน้ำตาลทรายบริเวณแม่น้ำแม่กลองต่างได้ระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำแม่กลอง ซึ่งน้ำเสียที่ระบายเกิดจากกระบวนการผลิตน้ำตาลทราย โดยสามารถแบ่งน้ำเสียออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. น้ำอู่น้ำที่เกิดจากการกลั่นน้ำตาลในปริมาณมาก เนื่องจากการกลั่นน้ำตาล 1 ตัน จะมีน้ำอู่น้ำเหลือทิ้งถึง 470 ลิตร ตลอดลุ่มน้ำแม่กลองมีกสิกรปลูกอ้อยถึง 100,000 ครัวเรือน มีปริมาณอ้อยถึง 7,800,000 เมตริกตัน จึงทำให้มีการปล่อยน้ำอู่น้ำทิ้งในปริมาณมหาศาล
2. น้ำเสียเกิดจากการล้างโรงงาน ซึ่งมีน้ำมันและน้ำตาลเจือปนอยู่ด้วยเป็นอันมาก

กระทรวงอุตสาหกรรมจึงได้เข้ามาแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากการปล่อยน้ำทิ้งของโรงงานน้ำตาลทรายบริเวณแม่น้ำแม่กลอง โดยการกำหนดให้ทุกโรงงานปล่อยน้ำทิ้งลงแม่น้ำแม่กลองได้เพียงร้อยละ 50 ของปริมาณน้ำที่เกิดจากกระบวนการผลิตน้ำตาลทราย และกำหนดให้น้ำทิ้งจะต้องมีอุณหภูมิไม่เกิน 40 เซนติเกรด ส่วนน้ำเสียที่เหลืออีกร้อยละ 50 กระทรวงอุตสาหกรรมจึงแนะนำให้ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายนำน้ำที่เหลือไปใช้หล่อคอนกรีตเพื่อทำความเย็นให้กับหม้อต้มกลั่น และนำน้ำเหล่านี้ไปพักเก็บไว้ในบ่อพักน้ำเสีย แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติบรรดาผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายกลับไม่ได้ดำเนินการตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ให้คำแนะนำ จึงทำให้เกิดการลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำแม่กลองเป็นประจำ ทำให้น้ำในลุ่มน้ำแม่กลองเน่าเสียและส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณริมแม่น้ำแม่กลองในระหว่างเดือนธันวาคม - พฤษภาคมของทุกปี ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายกล้าฝ่าฝืนคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม เพราะตระหนักดีว่ากระทรวงอุตสาหกรรมไม่กล้าสั่งปิดโรงงานน้ำตาลทรายของตน เนื่องจากจะกระทบต่อรายได้ของชาวไร่อ้อยและรายได้จากการส่งออก ตลอดจนอาจ

เกิดการขาดแคลนน้ำตาลทรายบริโภคนภายในประเทศได้ และที่สำคัญที่สุดคือถึงแม้จะฝ่าฝืนคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมในการสร้างบ่อพักน้ำเสีย ก็มีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท เท่านั้น ซึ่งเป็นอัตราค่าปรับที่ต่ำมากและไม่มีโทษจำคุกแต่อย่างใด และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือกระบวนการทำงานของกระทรวงอุตสาหกรรมที่ไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด อีกทั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานก็มีไม่เพียงพอ ดังนั้นประชาชนตลอดลำน้ำแม่กลองจึงต้องได้รับผลร้ายเพราะน้ำเสียในช่วงปีการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายแทบทุกปี ส่งผลกระทบต่อทางด้านเศรษฐกิจไม่ต่ำกว่าปีละ 200 ล้านบาท⁶⁵¹

ต่อมาใน พ.ศ. 2519 ปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากกระบวนการผลิตน้ำตาลทรายก็ได้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่บริเวณแม่น้ำปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งในปีดังกล่าวสถานการณ์มลพิษทางน้ำที่เกิดขึ้นในแม่น้ำปราณบุรีได้เปลี่ยนเป็นสีดำตลอดทั้งสายและส่งกลิ่นเหม็นไปทั่วแม่น้ำปราณบุรีและพื้นที่ใกล้เคียง เนื่องจากโรงงานน้ำตาลปราณบุรีที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำปล่อยน้ำเสียที่มีลักษณะเป็นสารอินทรีย์รวมทั้งสารเคมีที่ทำให้น้ำเป็นพิษ รวมไปถึงมีกากอ้อยปะปนอยู่ตามลำน้ำด้วย ซึ่งการปล่อยน้ำเสียของโรงงานน้ำตาลปราณบุรีได้สร้างความเดือดร้อนแก่ชาวบ้านทั้งสองฟากฝั่งนับพันครัวเรือน โดยปกติชาวบ้านต่างอาศัยน้ำในแม่น้ำปราณบุรีเพื่อการอุปโภคและบริโภค ต่อมา มีชาวบ้านหลายรายมีอาการคันกายเป็นโรคผิวหนังหรือแม้ก็เป็นโรคเกี่ยวกับทางเดินอาหาร จนไม่มีใครกล้าใช้น้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค อีกทั้งเจ้าหน้าที่และผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดต่างได้ละเลยปัญหาที่เกิดขึ้นจนทำให้ลำน้ำในแม่น้ำปราณบุรีเน่าเสียติดต่อกันมาหลายปี⁶⁵²

ปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานน้ำตาลทรายลงสู่แม่น้ำได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณริมแม่น้ำ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมาโดยตลอดนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2510 เป็นต้นมา แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นและมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการก่อมลพิษที่เกิดจากการผลิตในอุตสาหกรรมต่าง ๆ รวมไปถึงอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ต่อมาใน พ.ศ. 2535 รัฐบาลจึงได้ออก “พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535” และ “พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535” ขึ้นมาเพื่อป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตในอุตสาหกรรมทั้งในด้านการเกิดมลพิษทางน้ำ มลพิษทางอากาศ และมลพิษทางเสียง ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองได้บัญญัติ

⁶⁵¹ "สถานการณ์น้ำตาล," 12 ตุลาคม พ.ศ. 2516 – 24 มกราคม พ.ศ. 2517, เอกสารกระทรวงการคลัง, (1) กค 1.4.7/28, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

⁶⁵² "ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ," 31 มกราคม - 24 ธันวาคม 2519, เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2519, ก/ป8/2519/37, สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

อัตราโทษที่สูงขึ้นเพื่อสร้างความตระหนักให้แก่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศตลอดจนสังคมไทย ให้เกิดสำนึกในด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁶⁵³ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้ออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อยับยั้งการก่อปัญหาพิษที่เกิดจากการผลิตของอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษที่ 2520 จนถึงทศวรรษที่ 2560 ก็ยังปรากฏข่าวปัญหาพิษทางน้ำที่เกิดจากอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย มาโดยตลอดและยังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง กรณีตัวอย่างที่เห็นได้อย่างเด่นชัดสุดคือกรณีของโรงงานน้ำตาลขอนแก่นมหาชน อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น ที่ดำเนินการผลิตมา ตั้งแต่ทศวรรษที่ 2520 และทางโรงงานน้ำตาลขอนแก่นได้ปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำลำคลองธรรมชาติ มาตลอดกว่า 40 ปี ซึ่งการปล่อยน้ำเสียของโรงงานดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียงโรงงานน้ำตาลขอนแก่น โดยเฉพาะชาวบ้านในชุมชนบ้านกุดน้ำใส่น้อยที่อาศัยใกล้กับโรงงานน้ำตาลต้องทนกับกลิ่นเหม็นจนมีอาการปวดศีรษะ บางคนเป็นโรคมึนแพ้เกิดอาการหายใจไม่ออก หลายคนต้องไปพบแพทย์เนื่องจากมีอาการของโรคทางเดินหายใจ อีกทั้งน้ำในแม่น้ำลำคลองบริเวณชุมชนก็ไม่สามารถอุปโภคบริโภคได้ เนื่องจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานน้ำตาลขอนแก่นมีการปนเปื้อนที่สูง จากตะกอนและเศษวัสดุ อินทรีย์ที่เกิดจากการผลิตน้ำตาลทราย ชาวบ้านชุมชนบ้านกุดน้ำใส่น้อยได้ดำเนินการร้องเรียนกับทาง โรงงานและหน่วยงานของรัฐมาโดยตลอดตั้งแต่ทศวรรษที่ 2520 จนถึงทศวรรษที่ 2560 ผู้สื่อข่าวได้ สัมภาษณ์ตัวแทนของชุมชนคือนายทองปาน พันธุ์เทศ อายุ 56 ปี ชาวบ้านกุดน้ำใส่น้อย หมู่ที่ 10 ตำบลน้ำพอง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น โดยนายทองปานได้กล่าวว่า

“ชาวบ้านที่นี่ต้องทุกข์ทนกับปัญหาฝุ่นและกลิ่นเหม็นเน่าที่มาจาก โรงงานน้ำตาล นับตั้งแต่ที่โรงงานเข้ามาตั้งใกล้กับชุมชนกว่า 40 ปีแล้ว แต่ก็ไม่มี หน่วยงานไหนเข้ามาช่วยเหลืออย่างจริงจัง ทำให้ชาวบ้านหลายคนมีอาการป่วย เกี่ยวกับระบบทางเดินหายใจ ยิ่งช่วงที่ลมพัดก็จะพัดกลิ่นเหม็นเน่าเข้ามาใน

⁶⁵³ สุพัตรา กิ่งไทร, "ผลกระทบของการเผาไร่อ้อยต่อพื้นที่เมือง: กรณีศึกษาอำเภอเมืองและอำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง ภาค วิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560), 16 - 18.

หมู่บ้านด้วย ซึ่งกลิ่นก็จะแตกต่างกันไป บางวันเป็นกลิ่นเหม็นเหมือนสารเคมี บางวันกลิ่นเหม็นคล้ายไข่เน่า”⁶⁵⁴

ชาวบ้านในชุมชนบ้านกุดน้ำใส่น้อยต้องเผชิญกับปัญหามลพิษทางน้ำที่เกิดจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานน้ำตาลขอนแก่นจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของคนในชุมชนมาโดยตลอด 40 ปี และได้มีความพยายามที่จะให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานของรัฐ เช่น คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค สภาผู้แทนราษฎร กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมควบคุมมลพิษเข้ามาตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐกลับไม่ได้บังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดกับโรงงานน้ำตาลขอนแก่นและปัญหาดังกล่าวก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขในพื้นที่บ้านกุดน้ำใส่น้อยมาจนถึงปัจจุบัน⁶⁵⁵

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2550 คือเหตุการณ์เรือบรรทุกน้ำตาลทรายดิบล่มในแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดอ่างทองจนส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทำให้ปลาในกระชังของประชาชนที่เลี้ยงตั้งแต่อำเภอป่าโมก จังหวัดอ่างทองและอำเภอบางบาล อำเภอสนา และอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตายเป็นจำนวนมาก กรมควบคุมมลพิษจึงได้ดำเนินการทางกฎหมายตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยให้โรงงานน้ำตาลทรายและบริษัทเรือขนส่งร่วมกันรับผิดชอบและดำเนินการเรียกค่าปรับเป็นจำนวนทั้งสิ้น 21,423,798 ล้านบาท นอกจากนี้กรมประมงยังได้รวบรวมเอกสารหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติ (ปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ) ซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่งให้สำนักงานอัยการจังหวัดอ่างทอง โดยประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกรณีเรือบรรทุกน้ำตาลทรายล่มที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตลอดจนการสูญเสียชีวิตของประชาชนผู้เลี้ยงปลาในกระชังรวมเป็นเงินทั้งสิ้น 19,581,550 บาท⁶⁵⁶

⁶⁵⁴ MGR Online, **สุดทนกลิ่นน้ำเสีย โรงงานน้ำตาลปล่อยกว่า 40 ปี ล่าสุด กมธ.คุ้มครองผู้บริโภคลงพื้นที่ตรวจสอบแล้ว**, เข้าถึงเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2567, เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/local/detail/9660000006308>.

⁶⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁵⁶ กรมควบคุมมลพิษ, **สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2550** (กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2551), 32.

กล่าวได้ว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 จนถึงทศวรรษที่ 2560 ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะตามแม่น้ำลำคลองที่ตั้งอยู่ใกล้แหล่งที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลทราย ตลอดจนส่งผลกระทบต่อรายได้และสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณใกล้เคียง อันเนื่องมาจากการปล่อยน้ำเสียที่เกิดจากกระบวนการผลิตน้ำตาลทรายลงสู่น้ำ แม่น้ำ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีมาตรการและกฎหมายต่าง ๆ เพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและปกป้องประชาชนจากการก่อมลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรม แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบว่าผู้ประกอบการกิจการโรงงานน้ำตาลทรายต่างละเลยและไม่ให้ความร่วมมือ อีกทั้งยังไม่เคารพกฎหมาย จนทำให้เกิดการลักลอบปล่อยน้ำเสียลงสู่น้ำลำคลองซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบมาโดยตลอด นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่างไม่ได้บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ปัญหาด้านมลพิษทางน้ำที่เกิดจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานน้ำตาลทรายจึงยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและยังคงปรากฏให้เห็นมาจนถึงปัจจุบัน

4.4.2 การเกิดมลพิษทางอากาศ

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมการผลิตที่มีความเชื่อมโยงกับภาคการเกษตร โดยเฉพาะการเพาะปลูกอ้อยของชาวไร่อ้อย เนื่องจากชาวไร่อ้อยต้องดำเนินการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิตอ้อยเพื่อส่งขายให้แก่โรงงานน้ำตาลทราย ซึ่งวิธีการเก็บเกี่ยวอ้อยของชาวไร่อ้อยในประเทศไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีด้วยกัน 2 วิธี วิธีแรกคือการตัดอ้อยสดโดยใช้แรงงานคนและเครื่องจักรทางการเกษตรในการเก็บเกี่ยวผลผลิต ซึ่งวิธีนี้ผู้ประกอบการไร่อ้อยต้องลงทุนกับแรงงานคนและเครื่องจักรทางการเกษตรที่สูงมาก เพราะการตัดอ้อยสดจะต้องตัดใบและลอกกาบอ้อยจากนั้นจึงรวบรวมผลผลิตที่ได้ส่งไปยังโรงงานน้ำตาลทราย และในกระบวนการตัดอ้อยสดนั้นเป็นกระบวนการที่ใช้แรงงานคนเป็นจำนวนมากอีกทั้งยังเป็นงานที่หนัก แต่อย่างไรก็ดีการตัดอ้อยสดเป็นผลดีต่อชาวไร่อ้อยและผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายในแง่ของผลผลิตอ้อยที่ได้คุณภาพดีและมี C.C.S. ที่สูง ส่วนวิธีที่สองคือการตัดอ้อยไฟไหม้ ซึ่งในกระบวนการเก็บเกี่ยวผลผลิตในวิธีนี้เป็นวิธีที่ง่ายที่สุดและใช้ต้นทุนในการเก็บเกี่ยวที่น้อยกว่า อีกทั้งยังเป็นวิธีการที่ชาวไร่อ้อยยังคงนิยมใช้มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยชาวไร่อ้อยจะทำการเผาไร่อ้อยของตนเพื่อทำลายใบและกาบอ้อย จากนั้นจึงให้แรงงานดำเนินการตัดอ้อยเพื่อส่งโรงงานน้ำตาลทราย และวิธีการเก็บเกี่ยวผลผลิตรูปแบบดังกล่าวยังใช้แรงงานคนที่น้อยกว่าวิธีการแรก และการเก็บเกี่ยวอ้อยไฟไหม้ยังทำได้ง่ายกว่าทำให้ภาระงานของแรงงานในไร่ไม่หนักเท่าวิธีการตัดอ้อยสด แต่อย่างไรก็ตามในแง่ของคุณภาพผลผลิตอ้อยที่ได้กลับมี C.C.S. ที่ต่ำกว่าการตัดอ้อยสดเนื่องจากน้ำหนักและความหวานของอ้อยได้สูญเสียไปจากการเผาไร่

จึงส่งผลต่อต้นทุนการผลิตของโรงงานน้ำตาลทราย แต่อย่างไรก็ตามชาวไร่อ้อยยังคงเลือกและนิยมการตัดอ้อยไฟไหม้เพื่อลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายของตนเองมากกว่า⁶⁵⁷

อย่างไรก็ตามวิธีการตัดอ้อยไฟไหม้เป็นวิธีการที่ชาวไร่อ้อยนิยมใช้มาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นอกจากจะส่งผลต่อรายได้ของชาวไร่อ้อยที่มีมากขึ้นอันเนื่องมาจากการเก็บเกี่ยวอ้อยไฟไหม้มีต้นทุนที่ถูกกว่าอ้อยสดแล้ว แต่ในอีกมุมหนึ่งการตัดอ้อยไฟไหม้ก็ได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งต่อมาสังคมไทยเริ่มตระหนักถึงปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากการเผาไหม้ในภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และจากกิจกรรมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยตั้งแต่ทศวรรษที่ 2550 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากการเผาในภาคเกษตรกรรมซึ่งครอบคลุมไปถึงการเผาไร่อ้อย โดยการเผาไร่อ้อยในแต่ละปีได้สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและตลอดจนการดำเนินชีวิตของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ไร่อ้อยและพื้นที่ใกล้เคียง นอกจากนั้นการเผาไร่อ้อยยังส่งผลกระทบต่อด้านการผลิตน้ำตาลทราย เนื่องจากการเผาไร่อ้อยจะทำให้คุณภาพความหวานของอ้อยมี C.C.S. ที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับคุณภาพของการตัดอ้อยสด ซึ่งส่งผลกระทบต่อโรงงานน้ำตาลทรายต้องแบกรับต้นทุนในการผลิตน้ำตาลทรายที่สูงขึ้น รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาด้านมลพิษที่เกิดจากการเผาไร่อ้อยและปัญหาคุณภาพการผลิตน้ำตาลทรายดังกล่าว จึงได้ดำเนินร่างนโยบายแก้ไขปัญหาคารเผาไร่อ้อยและการตัดอ้อยไฟไหม้ โดยการยกเลิกระเบียบว่าด้วยการจัดการเกี่ยวกับอ้อยที่ถูกไฟไหม้ใน พ.ศ. 2550⁶⁵⁸ แต่อย่างไรก็ตามด้วยปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย จากการเผชิญกับปัญหาภัยแล้งอย่างยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2551 - 2553⁶⁵⁹ อีกทั้งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายระหว่างประเทศที่ประเทศบราซิลยื่นฟ้องต่อองค์การการค้าโลกในกรณีที่รัฐบาลไทยมีนโยบายอุดหนุนการส่งออกและนโยบาย

⁶⁵⁷ ศิริพร เนธิบุตร และณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์, "ผลกระทบต่อมาตรการลดการเผาอ้อยและการปรับตัวในเชิงของวิถีการค้าของชาวไร่อ้อย กรณีศึกษาหมู่บ้านท่าสวรรค์ ตำบลท่าสวรรค์ อำเภอนาดัง จังหวัดเลย," วารสารสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม 5, 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2564): 99 - 100.

⁶⁵⁸ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่องการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการขายอ้อยและน้ำตาลทราย," 6 กุมภาพันธ์ 2550.

⁶⁵⁹ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, รายงานประจำปี 2551, 51 - 53.

อุดหนุนชาวไร่อ้อย⁶⁶⁰ จึงทำให้นโยบายแก้ไขปัญหาอ้อยไฟไหม้ต้องถูกระงับการดำเนินการไป และทำให้ในช่วงทศวรรษที่ 2550 ปัญหาการตัดอ้อยไฟไหม้ของชาวไร่อ้อยยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะใช้วิธีการตัดอ้อยไฟไหม้มากขึ้น ดังข้อมูลที่จะอธิบายต่อไปนี้



⁶⁶⁰ วิโรจน์ ฅ รัตนอง และคณะ, โครงการติดตาม ประเมิน และเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา กรณีพิพาทเรื่องอ้อยและน้ำตาลกับบราซิลในองค์การการค้าโลก (WTO), 9 - 18.

ตารางที่ 37 ปริมาณการเก็บเกี่ยวผลผลิตอ้อยไฟไหม้ ระหว่างช่วงปีการผลิต 2550 – 2551
จนถึงช่วงปีการผลิต 2554 – 2555

หน่วย: เมตริกตัน

จังหวัด	ช่วงปีการผลิต				
	2550 - 2551	2551 - 2552	2552 - 2553	2553 - 2554	2554 - 2555
เพชรบูรณ์	1,497,461	2,125,763	2,200,547	2,887,779	3,315,204
กาญจนบุรี	3,432,931	3,288,676	3,269,465	5,348,160	6,702,773
กาฬสินธุ์	2,251,816	1,868,208	1,834,906	2,871,102	3,058,136
กำแพงเพชร	3,687,417	3,641,913	3,960,405	4,661,720	4,017,115
ขอนแก่น	2,360,956	1,823,190	1,964,247	3,650,527	3,221,538
ชลบุรี	1,525,230	1,126,982	1,231,695	1,662,911	1,410,266
ชัยภูมิ	704,771	761,987	909,937	1,514,164	1,201,523
นครราชสีมา	3,342,007	3,135,919	3,919,954	6,202,212	4,957,066
นครสวรรค์	5,332,875	5,467,655	5,311,874	7,377,392	6,828,871
บุรีรัมย์	865,510	643,699	863,063	1,043,754	945,896
ประจวบคีรีขันธ์	107,905	46,616	69,789	146,262	109,242
พิษณุโลก	1,612,977	1,529,357	1,545,269	1,671,878	1,696,195
มหาสารคาม	9,854	124,262	98,578	348,318	330,162
มุกดาหาร	713,021	725,429	588,127	875,334	1,293,327
ราชบุรี	544,711	587,237	568,246	981,972	1,229,679
ลพบุรี	849,371	1,173,448	1,143,345	1,442,511	1,442,482
สระแก้ว	1,650,483	1,301,489	1,126,080	1,926,757	1,849,489
สระบุรี	1,341,727	1,390,031	1,780,156	2,729,998	2,747,095
สิงห์บุรี	1,300,323	1,310,580	1,214,478	1,526,640	1,658,475
สุโขทัย	283,077	337,418	344,331	373,578	910,201
สุพรรณบุรี	3,448,271	3,613,157	3,364,628	4,981,913	5,485,135
สุรินทร์	813,450	614,092	796,102	1,632,834	1,547,317
หนองบัวลำภู	618,264	684,873	725,553	1,004,538	965,817
อุดรธานี	3,181,784	2,565,020	2,090,965	2,770,099	3,082,708
อุดรดิตถ์	818,837	820,544	788,716	1,140,101	1,146,209
อุทัยธานี	1,680,880	1,542,992	2,057,495	2,896,058	3,054,373
รวม	43,975,909	42,250,537	43,767,952	63,668,511	64,206,294

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "สถิติอ้อยไฟไหม้," 2566.

ข้อมูลสถิติจากสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายได้รวบรวมปริมาณของ อ้อยไฟไหม้ในแต่ละจังหวัดตั้งแต่ช่วงปีการผลิต 2550 - 2551 จนถึงช่วงปีการผลิต 2554 - 2555 พบว่าในระหว่างช่วงปีการผลิต 2550 - 2551 จนถึงช่วงปีการผลิต 2552 - 2553 ซึ่งเป็นช่วงที่ อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกำลังเผชิญกับปัญหาภัยแล้งซึ่งส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิต อ้อยที่ลดลง แต่อย่างไรก็ตามยังคงพบข้อมูลว่าในช่วงปีการผลิต 2550 - 2551 ชาวไร่อ้อยได้เก็บเกี่ยว อ้อยไฟไหม้ส่งโรงงานน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 43,975,909 เมตริกตัน และต่อมาในช่วงปีการผลิต 2552 - 2553 มีปริมาณการส่งอ้อยไฟไหม้เข้าโรงงานน้ำตาลทรายเป็นจำนวนทั้งสิ้น 43,767,952 เมตริกตัน ต่อมาในช่วงปีการผลิต 2553 - 2554 จนถึงช่วงปีการผลิต 2554 - 2555 เมื่อสถานการณ์ภัยแล้งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเริ่มทุเลาลง ได้ส่งผลให้ชาวไร่อ้อยมีปริมาณการผลิต อ้อยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการตัดอ้อยไฟไหม้ที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย กล่าวคือในช่วงปีการผลิต 2553 - 2554 มีปริมาณการตัดอ้อยไฟไหม้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 63,668,551 เมตริกตัน และในช่วงปี การผลิต 2554 - 2555 การตัดอ้อยไฟไหม้มีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น 64,206,294 เมตริกตัน ดังนั้นเมื่อแนวโน้มในการตัดอ้อยไฟไหม้ที่เพิ่มมากขึ้นก็ได้ส่งผลกระทบต่อโดยตรงเกิด มลพิษทางอากาศในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลางของประเทศไทยที่เพิ่มมา กขึ้นเป็นเงาตามตัว ทั้งนี้เพราะชาวไร่อ้อยได้เพิ่มปริมาณการตัดอ้อยไฟไหม้มากขึ้น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผล มาจากปัญหาแรงงานตัดอ้อยที่นับวันจะเกิดการขาดแคลนมากยิ่งขึ้น ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกมาแนะนำให้ชาวไร่อ้อยหันมาใช้รถตัดอ้อยเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่เนื่องจากรถตัดอ้อยมี ราคาสูงมากจึงทำให้ชาวไร่อ้อยขนาดกลางและขนาดเล็กไม่สามารถจัดซื้อรถตัดอ้อยมาใช้ได้อย่าง แพร่หลาย และการใช้งานรถตัดอ้อยโดยส่วนใหญ่จึงเป็นลักษณะเช่าจากหัวหน้าโควต้าซึ่งเป็นชาวไร่ อ้อยรายใหญ่ในการใช้รถตัดอ้อยในไร่ของตนเองให้เรียบร้อยก่อน ดังนั้นเพื่อเป็นการลดต้นทุนในการ ตัดอ้อย ชาวไร่อ้อยจึงหันไปใช้วิธีการเผาไร่อ้อยและการตัดอ้อยไฟไหม้เพื่อลดรายจ่าย⁶⁶¹

ภายหลังจากปัญหาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมตลอดระยะเวลาในช่วงทศวรรษที่ 2550 เริ่มคลี่คลายลง ในเวลาต่อมารัฐบาลได้ประกาศใช้หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับเงินที่หัก จากค่าอ้อยไฟไหม้ อ้อยยอดยาว และอ้อยที่มีกาบใบ พ.ศ. 2560 ซึ่งสาระสำคัญของระเบียบนี้คือการ ดำเนินการหักเงินจากค่าอ้อยไฟไหม้ อ้อยยอดยาว และอ้อยที่มีกาบใบที่ส่งให้แก่โรงงานน้ำตาลทราย ขึ้นต้นในอัตราเมตริกตันละ 30 บาท โดยให้พนักงานผู้ควบคุมการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายแต่ละ

⁶⁶¹ สมคิด บรรยาย, "การแก้ไขปัญหาการตัดอ้อยไฟไหม้ส่งโรงงาน" (รายงานวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตร ประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 9 สถาบันพระปกเกล้า, 2553), 27.

แห่งดำเนินการพิจารณาจ่ายเงินคืนให้กับชาวไร่อ้อยที่ส่งอ้อยสดคุณภาพดีไม่เกินอัตราเมตริกตันละ 120 บาท อีกทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ชาวไร่อ้อยหันมาตัดอ้อยสดส่งโรงงานแทนวิธีการเผาไร่อ้อย และการตัดอ้อยไฟไหม้ เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายตลอดจนเป็นการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อชุมชน⁶⁶² ต่อมาใน พ.ศ. 2563 รัฐได้เพิ่มมาตรการแก้ไขปัญหาวไร้อ้อยไฟไหม้เพื่อลดฝุ่นละอองขนาดเล็ก (P.M. 2.5) เป็นวงเงินถึง 3,500 ล้านบาท เพื่อเพิ่มราคาซื้อขายอ้อยสดและเป็นแรงจูงใจให้ชาวไร่อ้อยตัดอ้อยสดและลดการเผาไร่อ้อย อีกทั้งยังกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายรับซื้ออ้อยไฟไหม้ได้ไม่เกินร้อยละ 50 ต่อวัน ด้วยมาตรการต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งเสริมให้มีการตัดอ้อยสดและลดการตัดอ้อยไฟไหม้ จึงส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของชาวไร่อ้อยและสิ่งแวดล้อมดังข้อมูลที่จะอธิบายต่อไปนี้

ตารางที่ 38 ปริมาณการเก็บเกี่ยวผลผลิตอ้อยไฟไหม้ ระหว่างช่วงปีการผลิต 2560 – 2561 จนถึงช่วงปีการผลิต 2563 – 2564

หน่วย: เมตริกตันอ้อย

จังหวัด	ช่วงปีการผลิต			
	2560 - 2561	2561 - 2562	2562 - 2563	2563 - 2564
เพชรบูรณ์	5,193,936	4,683,511	2,498,149	1,301,301
เลย	4,478,862	4,788,556	1,792,024	986,575
กาญจนบุรี	7,146,836	6,004,897	2,941,835	794,228
กาฬสินธุ์	3,854,617	4,086,076	2,249,643	1,459,032
กำแพงเพชร	6,336,696	6,181,317	2,975,786	538,836
ขอนแก่น	4,637,234	4,630,446	1,382,196	883,115
ชลบุรี	1,577,806	1,220,877	804,358	621,076
ชัยภูมิ	2,571,596	2,265,999	636,562	588,865
นครราชสีมา	4,627,499	6,760,931	2,509,876	1,725,837
นครสวรรค์	5,990,116	4,391,200	1,908,930	708,806
บุรีรัมย์	2,129,005	1,581,961	793,661	365,741
ประจวบคีรีขันธ์	314,959	253,700	54,239	15,903
พิษณุโลก	2,098,968	2,226,525	1,177,984	224,612
มหาสารคาม	792,188	643,375	176,496	135,065

⁶⁶² "ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน การตรวจสอบคุณภาพอ้อยและการรับอ้อยจากชาวไร่อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560," **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 134, ตอนพิเศษ 298 ง (1 ธันวาคม 2560): 1.

จังหวัด	ช่วงปีการผลิต			
	2560 - 2561	2561 - 2562	2562 - 2563	2563 - 2564
มุกดาหาร	1,390,034	1,441,642	482,812	341,323
ราชบุรี	985,305	724,494	322,657	92,814
ลพบุรี	2,451,663	1,902,058	732,898	453,311
สกลนคร	ไม่ได้สำรวจ	ไม่ได้สำรวจ	139,922	110,852
สระแก้ว	3,364,529	2,953,335	3,216,759	1,262,033
สระบุรี	2,501,644	2,124,976	624,018	279,673
สิงห์บุรี	1,231,194	975,418	528,415	281,053
สุโขทัย	1,213,939	1,062,625	345,707	52,795
สุพรรณบุรี	5,212,973	4,061,203	1,827,790	873,603
สุรินทร์	2,247,398	1,841,617	784,385	154,232
หนองบัวลำภู	2,826,127	2,470,668	1,515,889	742,846
อำนาจเจริญ	ไม่ได้สำรวจ	ไม่ได้สำรวจ	385,456	227,985
อุดรธานี	5,216,425	5,715,164	3,462,905	1,544,889
อุตรดิตถ์	807,708	617,410	275,059	50,188
อุทัยธานี	5,013,030	4,421,229	2,007,568	793,631
รวม	86,212,288	80,031,210	38,553,979	17,610,220

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "สถิติอ้อยไฟไหม้," 2566.

ข้อมูลจากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเรื่องการเก็บเกี่ยวผลผลิตอ้อยไฟไหม้ในช่วงปีการผลิต 2560 - 2561 จนถึงช่วงปีการผลิต 2563 - 2564 พบว่าปริมาณการตัดอ้อยไฟไหม้มีแนวโน้มที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้ชาวไร่อ้อยหันมาตัดอ้อยสดแทน และมาตรการหักค่าอ้อยไฟไหม้จากชาวไร่อ้อย จึงส่งผลให้ปริมาณการตัดอ้อยไฟไหม้มีแนวโน้มที่ลดลง โดยในช่วงปีการผลิต 2560 - 2561 มีปริมาณอ้อยไฟไหม้ที่ส่งไปยังโรงงานน้ำตาลทรายทั่วประเทศเป็นจำนวน 86,212,288 เมตริกตัน ต่อมาในปี 2561 - 2562 ปรากฏว่ามีปริมาณอ้อยไฟไหม้ที่ส่งไปยังโรงงานน้ำตาลทรายที่ลดลงเหลือเพียง 80,031,210 เมตริกตัน⁶⁶³ และในช่วงปีการผลิต 2562 - 2563 จนถึงช่วงปีการผลิต 2563 - 2564 ปริมาณการตัดอ้อยไฟไหม้ลดลงอย่างมาก เนื่องจากผลกระทบของการแพร่ระบาดไวรัส COVID - 19 ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยรวมถึงทั่วโลกลดปริมาณการผลิตลง นอกจากนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกำลังเผชิญกับภาวะชะลอตัว

⁶⁶³ สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, "สถิติอ้อยไฟไหม้," 2566.

เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินปรับปรุงพระราชบัญญัติอ้อย และน้ำตาลทรายฉบับใหม่ จึงทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังคงอยู่ในสถานะที่ไม่เสถียรภาพ⁶⁶⁴ จนส่งผลกระทบต่อปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในภาพรวมที่ลดลง อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อปริมาณการตัดอ้อยไฟไหม้ที่ลดลงด้วยเช่นเดียวกัน ซึ่งในทางหนึ่งนับว่าเป็นผลดีต่อคุณภาพอากาศในระหว่าง พ.ศ. 2562 – 2564 ที่ดีขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน โดยกรมควบคุมมลพิษรายงานว่าค่าเฉลี่ยของฝุ่น P.M. 2.5 ใน พ.ศ. 2564 ลดลงจากเดิมใน พ.ศ. 2563 ถึงร้อยละ 9.0⁶⁶⁵

ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐและสถานการณ์ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยจะส่งผลให้เกิดการลดปริมาณการตัดอ้อยไฟไหม้ลง แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาการตัดอ้อยไฟไหม้ของชาวไร่อ้อยก็ยังคงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศ ซึ่งต้นตอของการเกิดมลพิษทางอากาศไม่เพียงแต่เกิดจากการเผาในภาคการเกษตรโดยเฉพาะการเผาไร่อ้อยเพียงอย่างเดียว หากแต่เกิดจากการผลิตจากภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหามลพิษมาจนถึงปัจจุบัน

กล่าวได้ว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรภายในประเทศมานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2510 เป็นต้นมา ซึ่งผลกระทบที่เกิดจากการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมากที่สุดคือผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการเกิดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานน้ำตาลทรายจนส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรอบ และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดมลพิษทางอากาศเนื่องจากการเผาไร่อ้อย ส่งผลให้ประชาชนได้รับผลกระทบเป็นวงกว้างตั้งแต่ทศวรรษที่ 2550 เป็นต้นมา ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศที่เกิดจากการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อันเนื่องมาจากความไม่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งผู้ผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้

⁶⁶⁴ ชัยวัช โขวเจริญสุข, "แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2564 - 66 :อุตสาหกรรมน้ำตาล," วิจัยกรุงศรี (กุมภาพันธ์ 2564): 5 - 9.

⁶⁶⁵ กรมควบคุมมลพิษ, สถานการณ์คุณภาพอากาศปี 2564 มีแนวโน้มดีขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา, เข้าถึงเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2567, เข้าถึงได้จาก https://www.pcd.go.th/pcd_news/19923.

ตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร จนทำให้ปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศก็ยังคงเป็นปัญหาที่ยังคงปรากฏให้เห็นมาจนถึงปัจจุบัน

4.5 สรุป

กล่าวโดยสรุป การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 ถึง 4 ประเด็น ในประเด็นแรกอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2504 – 2564 สามารถสร้างรายได้อย่างงามให้กับรัฐจากการเก็บภาษีการค้า น้ำตาลทรายภายในประเทศและการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้เป็นจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งการปรับพิกัตอัตราภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศของรัฐในแต่ละช่วงเวลาก็เป็นการปรับให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศและอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย โดยรายได้ของรัฐที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปีมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศและมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด นอกจากนี้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถสร้างรายได้จากการส่งออกน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนมากในช่วงทศวรรษที่ 2500 จนถึงทศวรรษที่ 2520 แต่อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ พ.ศ. 2528 – 2564 รัฐบาลได้กำหนดให้การส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศไม่ต้องเสียภาษีการส่งออก ซึ่งเป็นผลดีต่อผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่สามารถลดต้นทุนในการส่งออกได้เพิ่มมากขึ้น และสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มุ่งเน้นการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่ามาตรการงดเว้นภาษีการส่งออกน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐจากการเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทราย แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลยังคงมีรายได้จากการเก็บภาษีการค้า น้ำตาลทรายภายในประเทศทดแทนโดยรายได้จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศจะถูกนำไปเป็นงบประมาณเพื่อนำไปช่วยเหลืออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเมื่อเผชิญกับสภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจที่จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ ซึ่งนโยบายงดเว้นภาษีส่งออกและยังคงเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการผลักราคาให้ประชาชนภายในประเทศต้องแบกรับค่าใช้จ่ายจากการซื้อน้ำตาลทรายเพื่อนำมาบริโภคที่มีแนวโน้มด้านราคาที่สูงขึ้นในแต่ละปี อีกทั้งประชาชนภายในประเทศยังต้องแบกรับค่าใช้จ่ายด้านภาษีอากรเป็นจำนวนมากในแต่ละปีเพื่อนำไปพุงกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยอีกด้วย

ประเด็นที่สอง การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 ยังส่งผลกระทบต่อให้เกิดการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย 2 ระยะ กล่าวคือใน

ระยะแรกระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2527 การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยถูกพัฒนาขึ้นมาจากการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคมาจนถึงในระดับสมาคม จึงทำให้กลุ่มของชาวไร่อ้อยมีอิทธิพลต่อการต่อรองราคาอ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายมากขึ้น ส่วนโรงงานน้ำตาลทรายก็ได้รวมกลุ่มขึ้นมาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองในด้านการกตราคารับซื้ออ้อย แต่อย่างไรก็ตาม บทบาทของกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในระยะ พ.ศ. 2504 – 2527 มีลักษณะที่ร่วมมือกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออก และลักษณะที่เกิดความขัดแย้งกันในเรื่องของการกตราคาอ้อย จนก่อให้เกิดปัญหาและความรุนแรงครั้งใหญ่ใน พ.ศ. 2525 ซึ่งในเวลาต่อมา รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนจากกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารและกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละปีตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 และนับจาก พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการประชุมหารือเพื่อหาทางออกในเวทีการประชุมของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ปัญหาและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายได้บรรเทาความรุนแรงลง แต่อย่างไรก็ตามลักษณะของการรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายในช่วงทศวรรษที่ 2520 จนถึงปัจจุบัน ได้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจการผูกขาดตลาดการค้าน้ำตาลทรายของไทยที่มีคู่แข่งน้อยราย กล่าวคือกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายที่กุมอำนาจในการผลิตและการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศและการส่งออกมีเพียงแค่ 9 ตระกูลใหญ่เท่านั้น ซึ่งผลประโยชน์จากการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศและการส่งออกล้วนตกอยู่ในเครือข่ายบริษัทของกลุ่มตระกูลใหญ่แทบทั้งสิ้น

ในประเด็นที่สาม การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 ยังส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการขยายตัวเพิ่มขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 2500 จนถึงทศวรรษที่ 2550 โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ใช้น้ำตาลทรายมีวัตถุดิบที่เพียงพอในการผลิตสินค้า นอกจากนี้ นโยบายของรัฐที่สนับสนุนอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบสามารถซื้อน้ำตาลทรายในราคาที่ถูกลงกว่าท้องตลาดก็ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ อีกทั้งการบริโภคน้ำตาลทรายในสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาก็ยังส่งผลต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามในช่วงครั้งแรกของทศวรรษที่ 2560 ปรากฏว่าสังคมไทยหันมาตระหนักถึงเรื่องสุขภาพมากขึ้น สอดคล้อง

กับนโยบายของรัฐที่มีมาตรการเก็บภาษีความหวานกับผู้ผลิตสินค้าอาหารและเครื่องดื่ม ประกอบกับสภาวะความผันผวนที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าว จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการชะลอตัวและส่งผลให้มีปริมาณใช้น้ำตาลทรายในการผลิตสินค้าที่ลดลง

ประเด็นสุดท้าย การขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรภายในประเทศมานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2510 เป็นต้นมา ซึ่งผลกระทบที่เกิดจากการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมากที่สุดคือผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการเกิดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานน้ำตาลทรายจนส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรอบ และผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดมลพิษทางอากาศเนื่องจากการเผาไร่อ้อย ส่งผลให้ประชาชนได้รับผลกระทบเป็นวงกว้างตั้งแต่ทศวรรษที่ 2550 เป็นต้นมา ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศที่เกิดจากการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อันเนื่องมาจากความไม่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งผู้ผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร จนทำให้ปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศก็ยังคงเป็นปัญหาที่ยังคงปรากฏให้เห็นมาจนถึงปัจจุบัน



บทที่ 5

บทสรุป

การศึกษาเรื่อง “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564” เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย โดยมีจุดมุ่งหมาย 3 ประการ ประการแรกคือวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายอย่างรอบด้าน ประการต่อมาคือศึกษาถึงพัฒนาการของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย และประการสุดท้ายคือศึกษาถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564

ผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีความเจริญรุ่งเรืองมาตั้งแต่สมัยอยุธยา และมีความเจริญเฟื่องฟูอย่างมากในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ โดยปรากฏให้เห็นจากหลักฐานเอกสารไทยและต่างประเทศที่ชี้ให้เห็นว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญและนำมาซึ่งรายได้ให้แก่ราชสำนักไทยและผู้ประกอบกิจการในโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายจากการจำหน่ายภายในประเทศและการส่งออกตลอดจนการเก็บภาษี ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงต้นรัตนโกสินทร์มีความเจริญเฟื่องฟูอย่างมากมีปัจจัยมาจากความเหมาะสมของสภาพภูมิประเทศที่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูกอ้อย และการเข้ามาของชาวจีนแต่จิวที่มีบทบาทอย่างยิ่งต่อการผลิตและการค้ำน้ำตาลทราย อีกทั้งความต้องการสินค้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากได้ส่งผลให้กิจการโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายเกิดการขยายตัวอย่างมากในเขตลุ่มแม่น้ำท่าจีน ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และลุ่มแม่น้ำบางปะกง ซึ่งกิจการในโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายในช่วงต้นรัตนโกสินทร์ล้วนแล้วแต่เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ราชสำนัก ชาวจีน และชาวตะวันตกให้ความสนใจเข้ามาลงทุนอย่างมาก อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษที่ 2420 จนถึงช่วงทศวรรษที่ 2480 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เข้าสู่ภาวะซบเซาอันเนื่องมาจากความต้องการสินค้าข้าวจากต่างประเทศที่เพิ่มมากขึ้นและการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตน้ำตาลทรายจากต่างประเทศที่ทำให้เกิดการผลิตน้ำตาลทรายออกสู่ตลาดโลกเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังราคาถูกได้เข้ามาตีตลาดการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศ อีกทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นภายในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยอันได้แก่ ปัญหาการผลิตที่ต้องใช้ต้นทุนสูงและการดำเนินกิจการโรงหีบอ้อยทำน้ำตาลทรายยังต้องพึ่งพาธรรมชาติเป็นหลัก ตลอดจนปัญหาการจัดเก็บภาษีการผลิตที่ซ้ำซ้อน จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเข้าสู่ภาวะซบเซาและส่งผลให้ไทยเปลี่ยนแปลงสถานะจากประเทศผู้ผลิต

และส่งออกน้ำตาลทรายไปเป็นประเทศผู้นำเข้าน้ำตาลทรายเพื่อนำมาบริโภคภายในประเทศเป็นหลัก อย่างไรก็ตามก็ศึกษาพยายามชี้ให้เห็นว่าถึงแม้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเข้าสู่ภาวะซบเซาอย่างหนักในช่วงทศวรรษที่ 2420 จนถึงช่วงทศวรรษที่ 2480 อย่างไรก็ตามก็ยังคงปรากฏให้เห็นถึงการดำเนินกิจการของโรงสีอ้อยทำน้ำน้ำตาลทรายขนาดเล็กที่ยังคงหลงเหลืออยู่ทางภาคตะวันออกโดยประปราย อีกทั้งพยายามชี้ให้เห็นว่าในระหว่างที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายกำลังซบเซาในช่วงทศวรรษที่ 2470 ได้มีความพยายามของนักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติโดยการขอเข้ามาลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย แต่กระนั้นโครงการต่าง ๆ ที่นักลงทุนชาวไทยและชาวต่างชาติต่างก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) และต่อมาในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลของคณะราษฎร ได้มีนโยบายที่จะฟื้นฟูอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขึ้นมาเองโดยมีเป้าหมายสำคัญคือลดการนำเข้าสินค้า น้ำตาลทรายจากต่างประเทศและส่งเสริมให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศ ซึ่งรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ดำเนินการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลไทยลำปางซึ่งเป็นโรงงานของรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นแห่งแรกใน พ.ศ. 2480 และตลอดระยะเวลาในช่วงทศวรรษที่ 2480 รัฐบาลได้จัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นมาอีก 4 แห่ง อีกทั้งยังได้นำนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อดึงดูดให้นักลงทุนชาวไทยเข้ามาลงทุนจัดตั้งกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเพิ่มมากขึ้น ซึ่งนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของโรงงานน้ำตาลทรายขนาดเล็กทั่วประเทศกว่า 300 แห่ง แต่อย่างไรก็ตามปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศก็ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพอและประเทศไทยยังต้องพึ่งพาการนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศอยู่

จนกระทั่งในช่วงต้นของทศวรรษที่ 2500 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วจนทำให้มีปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้เป็นจำนวนที่เกินกว่าปริมาณการบริโภคภายในประเทศ จนส่งผลให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2502 รัฐบาลจึงต้องเร่งเข้ามาแก้ไขปัญหาโดยการห้ามนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขและปริมาณน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดภายในประเทศก็ไม่สามารถระบายออกไปสู่ต่างประเทศได้ อันเนื่องมาจากต้นทุนการผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศที่สูงจึงส่งผลต่อราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายของไทยที่มีราคาแพงกว่าอีกทั้งคุณภาพของน้ำตาลทรายยังด้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำตาลทรายจากต่างประเทศ จนกระทั่งใน

พ.ศ. 2504 รัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ตั้งเป้าหมายที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 – 2509 ซึ่งรัฐมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจที่ครอบคลุมถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยให้สามารถผลิตได้อย่างเพียงพอและมีราคาที่ถูกลง นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้ออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2504 ขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาด โดยการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์น้ำตาลทรายเพื่อเรียกเก็บเงินจากผู้ผลิตน้ำตาลทรายซึ่งรัฐบาลคาดหวังว่านโยบายเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จะช่วยลดปริมาณการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายภายในประเทศลง และรายได้จากกองทุนสงเคราะห์ร้อยละ 80 จะถูกนำไปเป็นงบประมาณเพื่อเร่งผลักดันน้ำตาลทรายที่ยังคงค้างสต็อกภายในประเทศเป็นจำนวนมากไปสู่ตลาดต่างประเทศ ส่วนเงินกองทุนสงเคราะห์อีกร้อยละ 20 รัฐบาลจะเป็นผู้จัดสรรเป็นงบประมาณเพื่อสนับสนุนให้ชาวไร่ อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายนำไปใช้ในการพัฒนาด้านการผลิตเพื่อลดต้นทุน แต่อย่างไรก็ตามผลจากนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเกิดการขยายตัวขึ้นอีกครั้ง ในระหว่าง พ.ศ. 2505 - 2507 โดยมีสาเหตุมาจากการมอบเงินสงเคราะห์ของรัฐได้กลายเป็นแรงดึงดูดสำคัญที่ทำให้ชาวไร่ อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเร่งขยายกำลังการผลิตเพิ่มมากขึ้นจนส่งผลให้ปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาดเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ซึ่งรัฐบาลได้นำเงินจากกองทุนสงเคราะห์มาช่วยแก้ไขปัญหาโดยสนับสนุนการส่งออกเป็นจำนวนกว่า 125 ล้านบาท จนทำให้รัฐบาลขาดสภาพคล่องทางการเงิน อีกทั้งนโยบายดังกล่าวก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดมาอย่างยาวนานได้

ในเวลาต่อมารัฐบาลจึงดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการออกพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508 เพื่อยกเลิกกองทุนสงเคราะห์น้ำตาลทราย และมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะพัฒนาการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศให้มีต้นทุนที่ถูกลงและมีคุณภาพที่ดีขึ้น นอกจากนั้นรัฐบาลยังดำเนินจัดหาตลาดส่งออกน้ำตาลทรายของไทยโดยการเข้าร่วมโควตาการส่งออกน้ำตาลทรายดิบของสหรัฐอเมริกา ใน พ.ศ. 2508 เพื่อเป็นตลาดที่รองรับปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายของไทยอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามในระหว่าง พ.ศ. 2508 – 2511 ปรากฏว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเข้าสู่ภาวะซบเซาเนื่องจากการยกเลิกนโยบายมอบเงินสงเคราะห์ซึ่งทำให้บรรดาผู้ผลิตขาดรายได้สนับสนุนในการผลิต ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาภัยแล้งครั้งใหญ่จนส่งผลกระทบต่อการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าวมีปริมาณที่ลดลง อีกทั้งในช่วงทศวรรษที่ 2500 จนถึงช่วงทศวรรษที่ 2510 การบริโภคน้ำตาล

ทรายภายในประเทศมีอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรและการขยายตัวของอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ จึงส่งผลให้ใน พ.ศ. 2510 – 2511 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศต้องเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาด

อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มมีแนวโน้มที่ดีขึ้นภายหลังจากรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้จัด “สำนักงานอ้อยและน้ำตาลทราย” ขึ้นมาเพื่อดำเนินการควบคุมการผลิตและการค้ำน้ำตาลทรายทั้งภายในประเทศตลอดจนการส่งออก นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดหาตลาดรองรับการส่งออกน้ำตาลทรายเพิ่มขึ้นโดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ พ.ศ. 2511 อีกทั้งรัฐบาลยังมีนโยบายส่งเสริมให้ผู้ประกอบการกิจการโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งออกมากขึ้น ซึ่งผลกระทบจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเกิดการเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่มีเป้าหมายการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศไปสู่การผลิตที่มุ่งเน้นเพื่อการส่งออกเป็นสำคัญ และยิ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2512 – 2524 เกิดการขยายตัวทั้งในด้านการเพิ่มพื้นที่เพาะปลูกอ้อยและการเพิ่มกำลังการผลิตน้ำตาลทรายเพื่อการส่งออกมากขึ้น ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าวจะเกิดการขยายตัวและอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เริ่มผันตัวไปเป็นประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายในตลาดโลก แต่อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลกก็ได้เผชิญกับสภาวะความผันผวนของน้ำตาลทรายในตลาดโลกและได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่ต้องเผชิญกับภาวะน้ำตาลทรายล้นตลาดสลับกับน้ำตาลทรายขาดตลาดมาโดยตลอดระยะเวลา พ.ศ. 2512 – 2524

การเผชิญกับสภาวะความผันผวนของตลาดโลกที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมาตลอด 2 ทศวรรษ รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะดำเนินการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในระยะยาว โดยได้นำระบบควบคุมการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายแบบจัดสรรโควต้า ระบบการรับซื้ออ้อยตามค่าความหวาน (Cane Commercial Sugar – C.C.S.) และระบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาลทรายในอัตรา 70:30 เข้ามาปรับใช้ในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ซึ่งนโยบายดังกล่าวข้างต้นได้ถูกนำมาพัฒนาต่อยอดเป็นแผนการปฏิรูปโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยภายใต้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีลักษณะพิเศษคือรัฐบาลได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนชาวไร่อ้อยและตัวแทนจากโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการบริหาร

เพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในรูปแบบ “ไตรภาคี” อีกทั้งพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมุ่งส่งเสริมให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้รับการพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ปัจจัยของรัฐที่จะส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการพัฒนาแล้ว ปัจจัยภายนอกจากความต้องการน้ำตาลทรายในตลาดโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2535 ก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งของรัฐวิสาหกิจและเอกชนเกิดการขยายตัวมากขึ้น โดยในระหว่าง พ.ศ. 2525 – 2535 โรงงานน้ำตาลทรายรัฐวิสาหกิจได้ทำการปรับปรุงเครื่องจักรหีบอ้อยและเครื่องจักรผลิตน้ำตาลทรายให้มีศักยภาพการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนยังได้เข้ามาลงทุนจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่เพิ่มขึ้นอีก 2 แห่ง ส่วนโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนอีก 7 แห่ง ยังได้เข้ามาลงทุนโดยการย้ายโรงงานน้ำตาลทรายไปยังสถานที่แห่งใหม่และได้ทำการพัฒนาด้านการผลิตโดยการสั่งซื้อเครื่องจักรหีบอ้อยและเครื่องจักรผลิตน้ำตาลทรายที่มีกำลังการผลิตที่เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ซึ่งการขยายตัวด้านกำลังการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่เพิ่มขึ้นก็ส่งผลต่อปริมาณการส่งออกน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน

ต่อมาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการขยายตัวด้านการผลิตเพื่อการส่งออกที่เพิ่มขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2536 – 2557 โดยมีปัจจัยสำคัญคือการเข้าร่วมเป็นสมาชิกการค้าเสรีอาเซียน (Asean Free Trade Area - AFTA) ใน พ.ศ. 2535 และการเข้าร่วมเป็นสมาชิกความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade - GATT) พ.ศ. 2538 ซึ่งการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การการค้าระหว่างประเทศทั้งสององค์การมีส่วนสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีตลาดรองรับการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศที่แน่นอน อีกทั้งความตกลงทั้งสององค์การยังมีจุดร่วมสำคัญคือการมุ่งเน้นการลดภาษีการค้าระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมให้เกิดการค้าระหว่างประเทศให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นไปตามกลไกของตลาดโลก นอกจากนี้นโยบายของรัฐที่ส่งเสริมด้านการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปลายทศวรรษที่ 2540 ที่รัฐเป็นผู้สนับสนุนแก่ชาวไร้อ้อยและผู้ประกอบกิจการโรงงานน้ำตาลทรายด้วยการสนับสนุนเครื่องมือทางการเกษตรตลอดจนนโยบายส่งเสริมการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศให้แก่อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบสามารถอุดหนุนน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ภายในประเทศในราคาที่ถูกลงกว่าท้องตลาด ด้วยปัจจัยดังที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นจึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2536 – 2539 เกิดการขยายตัวทั้งในด้านการผลิตและการส่งออกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตามใน

พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายที่ขาดสภาพคล่องทางการเงินอย่างรุนแรง จนส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวไร่อ้อยที่ลดลง อีกทั้งยังส่งผลให้การผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงต้นทศวรรษที่ 2540 ที่ปริมาณการผลิตที่ลดลง อย่างไรก็ตามในช่วง พ.ศ. 2545 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเริ่มกลับมาฟื้นตัวและเริ่มมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 2550 โดยสาเหตุที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงทศวรรษดังกล่าวเป็นผลกระทบมาจากภัยแล้งที่เกิดขึ้นทั่วโลกจนส่งผลให้ตลาดโลกเข้าสู่ภาวะน้ำตาลทรายขาดตลาดและส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายมีราคาที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงต้นทศวรรษที่ 2550 จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเกิดการขยายตัวด้านการผลิตและการส่งออกที่เพิ่มขึ้นอย่างมากและสร้างผลกำไรอย่างงามให้แก่บรรดาผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทราย ซึ่งผลกำไรจากการค้ำน้ำตาลทรายดังกล่าวทางผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายเอกชนได้นำมาลงทุนเพื่อขยายกิจการของตนเอง โดยการเข้ามาลงทุนย้ายโรงงานน้ำตาลทรายไปยังสถานที่แห่งใหม่และได้เพิ่มกำลังการผลิตโดยการลงทุนซื้อเครื่องจักรที่ทันสมัยเพื่อยกระดับการผลิตน้ำตาลทรายให้มีคุณภาพที่ดีอีกทั้งยังสามารถผลิตน้ำตาลทรายได้ในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น และส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วงปลายทศวรรษที่ 2550 เกิดการขยายตัวทั้งในด้านการผลิตและการส่งออกอย่างต่อเนื่อง

ต่อมาในระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้เผชิญกับปัญหาที่เกิดจากกรณีการฟ้องร้องของรัฐบาลบราซิลต่อองค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) ในประเด็นที่รัฐบาลไทยมีนโยบายอุดหนุนการส่งออกซึ่งขัดต่อพันธกรณีของ GATT โดยรัฐบาลบราซิลได้กล่าวหาว่านโยบายของรัฐบาลไทยที่อุดหนุนการส่งออกเป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกเกิดความผันผวนและยังส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของบราซิลอีกด้วย ซึ่งรัฐบาลไทยได้ดำเนินการเจรจากับทางรัฐบาลบราซิลโดยรัฐบาลไทยจะปรับปรุงโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศทั้งระบบเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการทางการค้าระหว่างประเทศให้เสร็จสิ้นภายใน พ.ศ. 2564 จากกรณีการฟ้องร้องของรัฐบาลบราซิลดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นทิศทางอันดีต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่จะก่อให้เกิดการขยายตัวในด้านการผลิตและการส่งออกเพื่อรองรับการส่งออกในตลาดเสรีภายใต้โครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยรูปแบบใหม่ และส่งผลให้ในระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เกิดการขยายตัวโดยมีโรงงานน้ำตาลทรายแห่งใหม่ที่เพิ่มขึ้นถึง 7 แห่ง โดยโรงงานน้ำตาลทรายเหล่านี้ล้วนเป็นการลงทุนจากกลุ่มผู้ผลิตน้ำตาลทรายรายใหญ่ของประเทศ เช่น กลุ่มไทย

รุ่งเรือง กลุ่มน้ำตาลระยอง และกลุ่มน้ำตาลราชบุรี และส่งผลให้ใน พ.ศ. 2564 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีโรงงานน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้นจำนวนทั้งสิ้น 57 แห่ง ถึงแม้ว่าปัจจัยจากนโยบายของรัฐที่ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบจะส่งผลให้เกิดการลงทุนของเอกชนที่เพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2558 – 2564 กลับต้องเผชิญกับปัญหาการผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายที่มีปริมาณที่ลดลงอย่างมีนัยยะสำคัญ โดยสาเหตุหนึ่งเกิดมาจากประเทศผู้ผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายต่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรป อินเดีย ได้ขยายกำลังการผลิตและส่งออกน้ำตาลทรายไปสู่ตลาดโลกเป็นจำนวนมากจนส่งผลให้ราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกตกต่ำ สาเหตุอีกประการหนึ่งคือในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลไทยกำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายทั้งระบบ โดยใน พ.ศ. 2561 รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาได้ประกาศลดตัวราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและยังยกเลิกระบบโควตาการผลิตน้ำตาลทรายภายในประเทศเพื่อให้เป็นไปตามกลไกราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลกและเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการทางการค้าของ GATT นอกจากนี้ในช่วง พ.ศ. 2561 – 2563 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยต้องเผชิญกับปัญหาภัยแล้งอย่างรุนแรงและการแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 ซึ่งส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศเกิดการชะลอตัวในด้านการผลิตและการส่งออก ดังนั้นอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยในช่วง พ.ศ. 2558 – 2564 จึงเป็นช่วงเวลาที่อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายไม่มีเสถียรภาพ กลุ่มผู้ผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายยังต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังต้องแบกรับความเสี่ยงจากการผลิตและการค่าน้ำตาลทรายที่เพิ่มมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เกิดขึ้นมาโดยตลอดตั้งแต่ พ.ศ. 2504 – 2564 ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยถึง 4 ประการ ประการแรกการสร้างรายได้จากการเก็บภาษีให้กับรัฐจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและการส่งออกไปยังต่างประเทศ ซึ่งการศึกษาในประเด็นนี้ผู้ศึกษามีความพยายามที่จะอธิบายให้เห็นถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศและมีมูลค่าการค้าภายในประเทศตลอดจนมูลค่าการส่งออกที่เป็นจำนวนมาก และยังส่งผลให้รัฐได้รับผลประโยชน์จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปีด้วยเช่นกัน โดยรัฐบาลดำเนินการเรียกเก็บภาษีในแต่ละช่วงเวลาในอัตราที่แตกต่างกัน โดยในระยะแรกคือระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2511 รัฐบาลกำหนดพิกัดอัตราการค้าภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศในอัตราคงที่คือร้อยละ 5.50 ของมูลค่าการค้าจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ และผลจากการค่าน้ำตาล

ทรายภายในประเทศใน พ.ศ. 2511 ส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีเป็นจำนวนทั้งสิ้นกว่า 50 ล้านบาท ในเวลาต่อมาระหว่าง พ.ศ. 2512 – 2525 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่นำไปสู่การขยายด้านการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลพลอยได้จากการขยายตัวเพื่อการส่งออกดังกล่าวได้ส่งผลต่อปริมาณการผลิตน้ำตาลทรายที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการบริโภคภายในประเทศได้อย่างเพียงพออีกด้วย นอกจากนี้การขยายตัวของจำนวนประชากรภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นกับอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าในช่วงทศวรรษที่ 2510 จนถึงทศวรรษที่ 2520 ยังได้ส่งผลต่อปริมาณการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก อีกทั้งในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศจากเดิมร้อยละ 5.50 ของมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.70 ของมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ซึ่งส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายที่เพิ่มขึ้น โดยใน พ.ศ. 2517 รัฐสามารถเก็บภาษีได้เป็นจำนวนทั้งสิ้นกว่า 117 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของรัฐใน พ.ศ. 2511 อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาระหว่าง พ.ศ. 2526 – 2534 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยมีการขยายตัวด้านการผลิตเพื่อการค้าส่งออกและการค้าภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจึงได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศจากร้อยละ 7.70 ของมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.00 ของมูลค่าการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ ซึ่งเป็นอัตราภาษีการค้าที่สูงสุดเป็นประวัติการณ์ ด้วยสาเหตุจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายระหว่าง พ.ศ. 2526 – 2537 ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราภาษีการค้าภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้รัฐสามารถเก็บภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศใน พ.ศ. 2534 ได้เป็นจำนวนทั้งสิ้นกว่า 1,100 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเกือบ 10 เท่าจากรายได้ของรัฐในการเก็บภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทรายใน พ.ศ. 2517 และต่อมาระหว่าง พ.ศ. 2535 – 2564 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยยังคงมีการขยายตัวด้านการผลิตและการจำหน่ายที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลได้ดำเนินการปรับปรุงการเก็บภาษีการค้าภายในประเทศใน พ.ศ. 2535 โดยเปลี่ยนไปใช้ระบบการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทนการเก็บภาษีการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ โดยกำหนดอัตราเรียกเก็บแบบคงที่ในอัตราร้อยละ 7.00 ของมูลค่าการจำหน่าย สอดคล้องกับการขยายตัวด้านการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ 2530 จนถึงช่วงต้นทศวรรษที่ 2560 ส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการเก็บ

ภาษีมูลค่าเพิ่มจากการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศได้เป็นจำนวนสูงสุดใน พ.ศ. 2560 เป็นจำนวนทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 3,785 ล้านบาท

รายได้ของรัฐที่นอกเหนือจากการเก็บภาษีการค้าภายในประเทศที่สร้างรายได้เป็นจำนวนมากในแต่ละปีแล้ว รายได้ของรัฐอีกทางหนึ่งคือการเก็บภาษีการส่งออกน้ำตาลทรายไปยังต่างประเทศ โดยในระยะแรกระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2509 อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้เผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายล้นตลาด รัฐบาลจึงกำหนดมีการยกเว้นภาษีการส่งออกและเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากการผลิตของโรงงานน้ำตาลทรายแทนเพื่อชะลอการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ซึ่งรัฐกำหนดให้มีการเรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากโรงงานน้ำตาลทรายในอัตราไม่เกินกิโลกรัมละ 1 บาท โดยเงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บโดยส่วนใหญ่จะถูกนำไปส่งเสริมการส่งออกน้ำตาลทรายเพื่อบรรเทาปัญหาน้ำตาลทรายภายในประเทศล้นตลาด โดยใน พ.ศ. 2508 รัฐบาลสามารถเก็บเงินสงเคราะห์จากผู้ผลิตน้ำตาลทรายเพื่อนำไปเป็นงบประมาณสนับสนุนการส่งออกได้เป็นจำนวนมากถึง 150 ล้านบาท แต่อย่างไรก็ตามนโยบายเรียกเก็บเงินสงเคราะห์ของรัฐบาลก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายที่ล้นตลาดได้ ซึ่งในเวลาต่อมาในช่วง พ.ศ. 2510 – 2527 รัฐบาลจึงได้ดำเนินการยกเลิกการเก็บเงินสงเคราะห์และหันกลับมาเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทรายแทน โดยในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลกำหนดให้มีการเรียกเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทรายในอัตราร้อยละ 1.50 – 2.00 ของมูลค่าการส่งออกน้ำตาลทรายในแต่ละปี และในบางปีเช่นใน พ.ศ. 2512 รัฐได้ประกาศงดเว้นการเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทรายเพื่อส่งเสริมในด้านการส่งออก ซึ่งนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยหันมาผลิตเพื่อการส่งออกไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนมากจนส่งผลกระทบต่อให้สังคมไทยต้องเผชิญกับปัญหาน้ำตาลทรายขาดตลาด อย่างไรก็ตามใน พ.ศ. 2513 – 2527 รัฐบาลจึงได้กลับมาเรียกเก็บภาษีส่งออกดังเดิม และส่งผลให้รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีส่งออกที่สูงมากในแต่ละปี โดยใน พ.ศ. 2526 รัฐบาลสามารถเรียกเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทรายได้เป็นจำนวนทั้งสิ้นกว่า 192 ล้านบาท ต่อมาในระหว่าง พ.ศ. 2528 - 2564 รัฐบาลมีนโยบายให้มีการงดเว้นภาษีส่งออกเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายขยายเกิดการขยายตัวด้านการส่งออกที่เพิ่มขึ้น และยังส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายได้รับผลประโยชน์จากการค้าส่งออกน้ำตาลทรายอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งรายได้ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจากการส่งออกก็มีมูลค่าที่ผันผวนตามสภาวะเศรษฐกิจในตลาดโลกในแต่ละช่วงเวลา เช่น ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง พ.ศ. 2540 ที่เศรษฐกิจไทยเกิดการชะลอตัวและส่งผลให้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมีการส่งออกน้ำตาลทรายที่ลดลง และยังคงส่งผลต่อรายได้ของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายจากการส่งออกที่ลดลงด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ารัฐจะ

ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการเก็บภาษีส่งออกน้ำตาลทราย แต่อย่างไรก็ดีรัฐก็ได้รับผลประโยชน์จากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศที่มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปีทดแทน ซึ่งรายได้ของรัฐจากการเก็บภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศจะถูกนำไปเป็นงบประมาณเพื่อช่วยเหลือและพยุงกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายให้มีเสถียรภาพเมื่อต้องเผชิญกับภาวะทางเศรษฐกิจที่ผันผวน ซึ่งกลับกลายเป็นว่าประชาชนภายในประเทศต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายจากการซื้อน้ำตาลทรายที่มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี อีกทั้งยังต้องแบกรับภาษีการค้าน้ำตาลทรายภายในประเทศเพื่อช่วยเหลือกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของรัฐที่ผลักภาระให้ประชาชนภายในประเทศต้องเป็นผู้รับผิดชอบเพื่อรักษาซึ่งเสถียรภาพของกิจการในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ซึ่งนโยบายของรัฐที่ผลักภาระให้ประชาชนต้องเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศที่ต้องแบกรับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น จนเกิดความขัดแย้งทางสังคมอย่างเช่นในกรณีที่เกิดการชุมนุมประท้วงของนักศึกษาและประชาชนในระหว่าง พ.ศ. 2518 – 2519 ที่ออกมาประท้วงเรื่องราคาสินค้าค่าครองชีพที่แพงขึ้น ซึ่งประเด็นเรื่องการต้องแบกรับค่าใช้จ่ายและภาษีจากการซื้อน้ำตาลทรายเพื่อการบริโภคภายในครัวเรือนก็ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งในการอภิปรายในเวทีชุมนุมประท้วงด้วยเช่นกัน

ประเด็นที่สองคือการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 ส่งผลกระทบให้เกิดการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยเพื่อสร้างอำนาจในการต่อรองเรื่องราคาอ้อยและการรวมกลุ่มของโรงงานน้ำตาลทรายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองในด้านการกตราคารับซื้ออ้อย ซึ่งการรวมกลุ่มในลักษณะที่เน้นรักษาผลประโยชน์ของตนเองในแต่ละกลุ่มในอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงครั้งใหญ่ระหว่างสมาคมชาวไร่อ้อยกับสมาคมโรงงานน้ำตาลทรายใน พ.ศ. 2525 ซึ่งรัฐได้เข้ามาทำหน้าที่ในการเจรจาไกล่เกลี่ยปัญหา และในเวลาต่อมาภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 รัฐบาลได้เปิดโอกาสให้ตัวแทนจากกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารและกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละปี ซึ่งภายหลังจาก พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการรวมกลุ่มของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทราย โดยสมาคมชาวไร่อ้อยเกิดการขยายตัวโดยมีการจัดตั้งสหสมาคมขึ้นมาอีก 3 กลุ่มใหญ่ โดยในแต่ละกลุ่มต่างเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกจากสมาคมชาวไร่อ้อยทั่วประเทศเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองในคณะกรรมการบริหารในสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ส่วนกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายได้มีลักษณะการขยายตัวที่เปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่มีลักษณะการรวมกลุ่มกันของ

สมาชิกจากตระกูลใหญ่หลายตระกูลเพื่อจัดตั้งเป็นสมาคม ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการรวมกลุ่มในเครือธุรกิจในแต่ละตระกูลเพื่อจัดตั้งเป็นสมาคม เช่น กลุ่มโรงงานไทยรุ่งเรืองของตระกูลอัษฎาธรได้รวมกันจัดตั้งเป็นสมาคมโรงงานน้ำตาลไทย หรือกลุ่มโรงงานมิตรผลของตระกูลว่องกุลกิจได้ผนวกกับกลุ่มโรงงานกว้างสันหลีของตระกูลชินธรรมมิตรเพื่อจัดตั้งสมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย หรือกลุ่มวังขนายของตระกูลขุนป๋งได้รวมตัวกับโรงงานน้ำตาลทรายสังกัดอิสระเพื่อจัดตั้งเป็นสมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล เป็นต้น ซึ่งการรวมกลุ่มทั้งในของชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายในแต่ละตระกูลก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยที่มีความเป็นการเมืองที่สูงมาก โดยในแต่ละกลุ่มต่างยึดโยงกับผลประโยชน์ของตนเอง และในบางครั้งกลุ่มชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายก็ร่วมมือกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน แต่อย่างไรก็ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมักจะปรากฏให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นการรวมกลุ่มของตระกูลผู้ประกอบการโรงงานน้ำตาลทรายที่มีจำนวนเพียง 9 ตระกูลใหญ่ เช่น ตระกูลอัษฎาธร ตระกูลว่องกุลกิจ และตระกูลชินธรรมมิตร เป็นต้น ซึ่งตระกูลใหญ่เหล่านี้ล้วนแต่เป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลอย่างมากในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการผูกขาดทางการค้ำน้ำตาลทรายภายในประเทศที่มีคู่แข่งด้านการผลิตและการค้ำน้ำตาลทรายที่มีจำนวนน้อยราย อีกทั้งตระกูลใหญ่ทั้ง 9 ตระกูลยังมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคารับซื้ออ้อยและการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศอีกด้วย แต่อย่างไรก็ดีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการประชุมหารือเพื่อหาทางออกในเวทีการประชุมของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายเป็นส่วนใหญ่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากกลุ่มชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละปี ในนามของคณะกรรมการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งการเปิดโอกาสให้ชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารดังกล่าวได้ส่งผลให้ปัญหาและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยกับกลุ่มโรงงานน้ำตาลทรายได้บรรเทาความรุนแรงลง และมักคลี่คลายปัญหาลงได้ในที่ประชุม แต่กระนั้นตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2527 – 2564 ก็ยังคงปรากฏให้เห็นถึงปัญหาระหว่างกลุ่มชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาลทรายมาโดยตลอด

ประเด็นที่สามคือการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบในระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 ประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญคือการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสัมพันธ์กับ

อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่มในฐานะที่เป็นแหล่งผลิตและจัดจำหน่ายน้ำตาลทรายซึ่งเป็นวัตถุดิบสำคัญในการผลิตสินค้า ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละช่วงเวลาก็ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบ นอกจากนี้ปัจจัยจากนโยบายของรัฐที่สนับสนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบให้สามารถจัดซื้อน้ำตาลทรายในราคาที่ถูกลงกว่าท้องตลาดก็ส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบสามารถลดต้นทุนในการผลิตลงอีกทั้งยังสามารถขยายปริมาณการผลิตสินค้าได้มากขึ้น และปัจจัยประการสุดท้ายคือการบริโภคอาหารในสังคมไทยที่เกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ทำอาหารเพื่อบริโภคเองในครัวเรือนได้เปลี่ยนไปเป็นการบริโภคอาหารและเครื่องดื่มสำเร็จรูปมากขึ้น อีกทั้งวัฒนธรรมการบริโภคอาหารในเชิงสัญลักษณ์ก็ยังส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในช่วง พ.ศ. 2560 – 2564 ปรากฏว่าสังคมไทยหันมาตระหนักถึงเรื่องสุขภาพมากขึ้น สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่มีมาตรการเก็บภาษีความหวานกับผู้ผลิตสินค้าอาหารและเครื่องดื่ม ประกอบกับสภาวะความผันผวนที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในช่วงเวลาดังกล่าว จึงส่งผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำตาลทรายเป็นวัตถุดิบเกิดการชะลอตัวและส่งผลให้มีปริมาณใช้น้ำตาลทรายในการผลิตสินค้าที่ลดลง

ในประเด็นสุดท้ายคือการขยายตัวของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยได้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชีวิตความเป็นอยู่ของประชากรภายในประเทศมานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2510 เป็นต้นมา ซึ่งผลกระทบที่เกิดจากการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมากที่สุดคือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการเกิดมลพิษทางน้ำเนื่องจากการปล่อยน้ำเสียของโรงงานน้ำตาลทรายจนส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศน์และความเป็นอยู่ของประชาชนโดยรอบ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เกิดมลพิษทางอากาศเนื่องจากการเผาไร่อ้อย ส่งผลให้ประชาชนได้รับผลกระทบเป็นวงกว้างตั้งแต่ทศวรรษที่ 2550 เป็นต้นมา ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศที่เกิดจากการผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายภายในประเทศ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวก็ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด อันเนื่องมาจากความไม่เข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งผู้ผลิตในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ตระหนักถึงปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร จนทำให้ปัญหามลพิษทางน้ำและอากาศก็ยังคงเป็นปัญหาที่ยังคงปรากฏให้เห็นมาจนถึงปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง “อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยกับผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564” ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อจะสามารถนำไปต่อยอดทางการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาในเรื่องอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ระหว่าง พ.ศ. 2504 – 2564 ผู้ศึกษามีความพยายามที่จะอธิบายให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละช่วงเวลา โดยผู้ศึกษามุ่งเน้นชี้ให้เห็นถึงปัจจัยของรัฐ ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ เพื่อที่จะอธิบายถึงการเปลี่ยนของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละช่วงเวลาอย่างครอบคลุม อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาเล็งเห็นถึงการพัฒนาและต่อยอดจากการศึกษาในประเด็นดังกล่าวได้อย่างหลากหลาย ซึ่งองค์ความรู้ในเรื่องของอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย ณ ปัจจุบันยังคงเป็นองค์ความรู้ที่มีอยู่อย่างจำกัด และงานศึกษาโดยส่วนมากมักเป็นงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์เป็นส่วนมาก หากแต่ยังขาดองค์ความรู้ในด้านประวัติศาสตร์ที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่ที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย เช่น การศึกษาประวัติศาสตร์อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หรือการศึกษาประวัติศาสตร์เชิงพื้นที่ในแต่ละจังหวัดที่มีการเพาะปลูกอ้อยและมีที่ตั้งของโรงงานน้ำตาลทราย เป็นต้น ซึ่งการกำหนดขอบเขตของศึกษาเรื่องอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในพื้นที่การศึกษา (Area Study) ที่แคบลง อาจทำให้เห็นถึงลักษณะของการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในแต่ละพื้นที่ที่มีความหลากหลายมากขึ้น และในด้านสังคมศาสตร์ที่ยังขาดองค์ความรู้เรื่องการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนการบริโภคของคนในสังคมที่เกิดการเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายซึ่งแทบจะไม่มีงานศึกษาออกเผยแพร่ ตลอดจนการศึกษาอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในเชิงรัฐศาสตร์ เนื่องจากอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเมืองในแต่ละช่วงเวลาค่อนข้างสูง และจากการศึกษาในเรื่องอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะพบว่า กลุ่มผู้ปกครองและรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาต่างมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทย ในลักษณะที่เข้ามาดำเนินการจัดการควบคุมและเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายมาโดยตลอด อีกทั้งน้ำตาลทรายยังถือได้ว่าเป็นสินค้าที่สำคัญที่นอกจากจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมแล้ว น้ำตาลทรายยังถือได้ว่าเป็นหนึ่งในสินค้าที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองได้อีกด้วย

รายการอ้างอิง

เอกสารชั้นต้นและเอกสารราชการ

- "10 รายชื่อขอซื้อน้ำตาลถูก คาด 4.7 แสนกระสอบ." 15 มิถุนายน 2528. เอกสารชุดประมวลข่าว เหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528. ก/2/2528/29/7. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "Monthly Reports of the Imports and Exports of Thailand." พ.ศ. 2499. เอกสารกระทรวง พาณิชย. พณ.0301.8/9. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "กงซุลอเมริกาขอวิธีปลูกอ้อยและทำน้ำตาลทราย เพื่อส่งไปให้ห้างในเมืองอเมริกา." ร.ศ. 122. เอกสาร กรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงเกษตรธิการ. ร.5 กษ.10.2/3. สำนัก หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "กรมการส่งเสริมอุตสาหกรรม." 21 ตุลาคม พ.ศ. 2498 – 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2499. เอกสาร กระทรวงการคลัง. (1) กค 1.1.7.7/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "กรมหลวงดำรงราชานุภาพตรวจราชการเมืองนครไชยศรี." 21 สิงหาคม ร.ศ. 117. เอกสารกรมราช เลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย. ร.5 ม.2.14/61. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "กรมหลวงวงศาฯ ให้เงินซึ่งเป็นข้าในกรมขึ้นไปซื้อที่นาทำไร้อ้อย." จ.ศ. 1207. เอกสารกรม ราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3. ร.3 จ.ศ. 1207/281. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "กระทรวงการคลัง แจ้งเรื่องการลักลอบนำน้ำตาลทรายออกนอกประเทศ." 3 - 9 กันยายน พ.ศ. 2517. เอกสารกระทรวงการคลัง. (4) กค.2.3.1.3/117. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "กระทู้ถามที่ 1094 ร. เรื่องนโยบายการควบคุมราคาน้ำตาลทรายของรัฐบาล." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 127, ตอนพิเศษ 126 ง (1 พฤศจิกายน 2553).
- กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย. "รายงานผลการปฏิบัติงานของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ในรอบปี 2543." 30 กันยายน 2543.
- "กาญจนบุรีอ้อยลด "ไทยรุ่งเรือง" กว้านซื้อ." 23 กุมภาพันธ์ 2528. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์ สำคัญ พ.ศ. 2528. ก/2/2528/29/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การแก้ไขภาวน้ำตาลทรายล้นตลาด เล่ม 3." 29 เมษายน พ.ศ. 2508. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.8/13. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การค้าระหว่างสงคราม เรื่อง พระยาโชฎีกกราชเศรษฐี เข้าเรือไปบรรทุกน้ำตาลจากขวา." พ.ศ. 2460. เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ. กต 65.11/17. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "การซื้อขายน้ำตาลทรายดิบตามโควต้าสหรัฐฯ ในปี 2512 (บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นผู้ส่งออก)." 27 มกราคม พ.ศ. 2512. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.6/15. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การติดตามผลการปฏิบัติตาม พ.ร.บ. อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและโครงการจัดตั้งสถาบันน้ำตาล (Sugar Institute)." 23 เมษายน - 12 ธันวาคม พ.ศ. 2505. เอกสารกระทรวงการคลัง. (2) กค 1.2.2/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การประชุมคณะกรรมการ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 2/2520." 2 มีนาคม พ.ศ. 2520. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.30/8. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การประชุมคณะกรรมการ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 7." 20 - 22 สิงหาคม พ.ศ. 2518. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.26/13. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การประชุมคณะกรรมการ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 9." 28 กันยายน - 21 ตุลาคม พ.ศ. 2520. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.26/52. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การประชุมคณะกรรมการ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 10/2520." 28 กันยายน พ.ศ. 2520. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.30/27. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การประชุมคณะกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 5." 24 พฤษภาคม - 21 มิถุนายน พ.ศ. 2519. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.26/25. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การประชุมคณะกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 7." 22 กรกฎาคม - 13 สิงหาคม พ.ศ. 2519. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.26/27. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การประชุมคณะกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 8." 23 สิงหาคม - 17 กันยายน พ.ศ. 2519. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.26/28. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การประชุมคณะกรรมการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย จำกัด ครั้งที่ 10." 16 ตุลาคม - 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.26/54. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "การประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย." พ.ศ. 2505. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.8.1/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การประชุมเพื่อพิจารณาร่างพิธีสารต่ออายุความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยน้ำตาล." 5 มีนาคม พ.ศ. 2499. เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ. (2) กต.13.3/4. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การประท้วงรัฐบาลกรณีขึ้นราคาข้าวสารและน้ำตาล ". 1 - 27 มกราคม 2519. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2519. ก/ป6/2519/5/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "การส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ 11) (น้ำตาล)." 4 มีนาคม พ.ศ. 2513. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.1.4/55. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ข่าวพาณิชย์: องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ พิจารณากำหนดโควตามาตรฐาน ไทยขอ 4 แสนตัน." 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2516. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.14.4/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ข่าวส่งเสริมไร่อ้อย." พ.ศ. 2508. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.8/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ข่าวหนังสือพิมพ์ (น้ำตาล) พ.ศ. 2505 - 2519." 27 เมษายน พ.ศ. 2514. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.14.4/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ขุนอักษรสุมบัตแจ้งความไปยังกับตันอีก ว่าด้วยเรื่องที่เงินฉนวนขายให้นายห้างสุเกอแก้วปนี." จ.ศ. 1230 - 1233. เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ. ร.5 กต. 8/335. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ. "การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย." 16 มีนาคม 2547.
- "กรม. กำหนดนโยบายขายน้ำตาลช่วยชาวไร่." 29 กันยายน 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/126. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "กรม. ให้ประกันราคาอ้อยตันละ 300 บาท น้ำตาลขายปลีก ก.ก. ละ 5.50 บาท." 20 พฤศจิกายน 2518. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518. ก/ป6/2518/13/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ 9/2523 เรื่องการเก็บเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์การเก็บสต็อกพิเศษจากการค้ำน้ำตาล." 23 - 26 มิถุนายน พ.ศ. 2523. เอกสารกระทรวงการคลัง. (4) กค.2.3.1.1/238. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "คำสั่งทั่วไปกรมศุลกากรที่ 13/2520 เรื่องการรับรองการส่งน้ำตาลทรายดิบออก." 19 เมษายน พ.ศ. 2520. เอกสารกระทรวงการคลัง. (4) กค. 2.4.1.1/111. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2561 เรื่องการแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 135, ตอน พิเศษ 8 ง (15 มกราคม 2561).
- "คำให้การจีนโบ้เรื่องอั้งยี่ฉะเชิงเทร่ากำเริบ." จ.ศ. 1210. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3. ร.3 จ.ศ. 1210/155. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "คำให้การจีนยี่." จ.ศ. 1210. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3. ร.3 จ.ศ. 1210/155ข. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "โครงการอุตสาหกรรมทำน้ำตาล ตอน รัฐบาลจัดทำเองที่ลำปาง." 16 ตุลาคม 2479 - 23 มิถุนายน 2482. เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี. (2) สร. 0201.22.2.7/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "งบบัญชีสินค้าขาเข้าขาออก ท่ากรุงเทพ." ค.ศ. 1905. หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ. น. กต/236. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "จดหมายพระยามหาอำมาตย์ถึงพระปลัดเมืองนครชัยศรี เรื่องให้พระยาภาณุจนบุรีจัดซื้อกะบือมาใส่โรงหีบอ้อย." จ.ศ. 1205. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3. ร.3 จ.ศ. 1205/135. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "จดหมายพระยาอำมาตย์ ถึงพระปลัดกรมการเมืองนครชัยศรี ว่าถ้าจะบอกรายงานน้ำฝนก็ให้บอกจำนวนโรงหีบและสวนอ้อย ต่ออ้อยปลูกใหม่ด้วย." จ.ศ. 1205. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3. ร.3 จ.ศ. 1205/137. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "จดหมายเหตุเผยแพร่พาณิชย์ เรื่องน้ำตาลในประเทศไทย." 3 มกราคม พ.ศ. 2464. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ. ร.6 ค.16.1/3. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "จัดการกรมสรรพากรให้ทำเป็นของรัฐบาล." 23 มกราคม ร.ศ. 112 - 17 ธันวาคม ร.ศ. 117. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ. ร.5 ค.14.2/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "จ้างชาวต่างประเทศแผนกโรงงานอุตสาหกรรมน้ำตาล." 2480. เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี. สร. 0201.19/48. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "เจ้าพระยาสุรศักดิ์ ขอดตั้งบริษัททำน้ำตาลเมืองชลบุรี." 8 มิถุนายน พ.ศ. 2470 - 1 เมษายน พ.ศ. 2471. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กรมราชเลขาธิการ. ร.7 รล.20.3/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "แจ้งความเรื่องความช่วยเหลือส่งเสริมอุตสาหกรรม." 6 ธันวาคม พ.ศ. 2497 - 8 มกราคม พ.ศ. 2502. เอกสารกระทรวงการคลัง. (1) กค 1.1.7.7/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "แผนโรงงานน้ำตาล หลอกรัฐบาลช่วย 1,250 ล้านบาท." 6 มกราคม 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ชาวญี่ปุ่นคิดจะตั้งบริษัทไทยและญี่ปุ่นขึ้นเพื่อทำน้ำตาลในกรุงสยาม." 18 มิถุนายน พ.ศ. 2472. เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ. กต 67.9/3. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ชาวไร่อ้อยมประท้วงยุบสำนักงานกลางน้ำตาล." 6 กุมภาพันธ์ 2528. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528. ก/2/2528/29/3. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ชาวไร่อ้อย 20 จังหวัด ร้องเปรม." 19 มีนาคม 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ชุมนุมใหญ่ระเบิดศึกอ้อย." 4 กุมภาพันธ์ 2528. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528. ก/2/2528/29/3. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ตรานำตั้งเงินยูนเปนภาษีน้ำตาลทราย." จ.ศ. 1235 - 1237. เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ. ร.5 กต. 21/29. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ตรานำตั้งเงินหุ่่นเปนที่ขุนภักดีสินธรยากรเจ้าภาษีน้ำตาลชาย." จ.ศ. 1239 - 1240. เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ. ร.5 กต. 37/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ตรานำตั้งเงินอุยเงินเปนภาษีน้ำตาลทรายหัวเมืองตะวันออก." จ.ศ. 1233 - 1235. เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ. ร.5 กต. 16/73. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ทวิหยาศึกอ้อยกำแพงเพชรสำเร็จ ชาวไร่อ้อยยิ้มแป้น." 5 เมษายน 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/3. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ทุนสำรอง 3 เดือนแรกมากกว่าปีที่แล้ว น้ำตาล - ทุนต่างประเทศทำรายได้ให้." 20 มิถุนายน พ.ศ. 2515. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ.0301.14.4/3. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ไทยได้โควต้าส่งออกน้ำตาลเป็นที่ 5 ของโลก 1.4 ล้านตัน." 26 กุมภาพันธ์ 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/130/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ไทยลาออกจากภาคน้ำตาลโลก." 21 กรกฎาคม 2514. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2514. ก/ป6/2514/12. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ไทยส่งน้ำตาลออกเป็นอันดับ 7 ของโลก คาดปริมาณส่งออกมากกว่า 1.1 ล้านตัน." 23 กันยายน 2519. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2519. ก/ป6/2519/42/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "นโยบายการผลิต - จำหน่ายอ้อยและน้ำตาล ในฤดูการผลิต 2525/26 - 2529/30." 30 ธันวาคม 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/8. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "นายกอร์ดอน แมคเคลลาต์ กงสุลสยามเมืองซิดนีย์ ขอจับจองที่ดินทำน้ำตาล." พ.ศ. 2470 - 2473. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 กระทรวงเกษตรราธิการ. ร.7 กษ.1 5/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "นายมังกร สามเสน ขอตั้งบริษัททำน้ำตาลที่จังหวัดชลบุรี." 18 พฤศจิกายน - 4 มกราคม 2475. เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี. (2) สร. 0201.22.2.7/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "นำตั้งเงินเสี่ยงปนที่ขุนภักดีสินียากรเจ้าภาษีน้ำตาลทราย 20 เมือง." จ.ศ. 1242. เอกสารเย็บเล่มรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย. ร.5 รล. - มท./36 เล่ม 17. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "นำตั้งเงินฮกปนที่ขุนภักดีสินียากร เจ้าภาษีน้ำตาลทราย." จ.ศ. 1230. เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย. ร.5 รล. - มท./127 เล่ม 1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "น้ำตาลชาวบ้าน." 8 พฤศจิกายน 2518. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518. ก/ป6/2518/13/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "น้ำตาลแพงลิ่ว ในกรุงกิโลละ 7 มองหนังก่อนขาย." 20 ธันวาคม 2518. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518. ก/ม6/2518/13/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "น้ำตาลหลังเลิกเงินสงเคราะห์." 12 สิงหาคม 2509. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2509. ก/ป7/2509/อก1.3/4. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บัญชีเงินภาษีขึ้นพระคลังมหาสมบัติ." จ.ศ. 1216. จดหมายเหตุ รัชกาลที่ 4. ร.4 จ.ศ.1216/188. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บัญชีพระยาวิเศษสิทธิ์ จำหน่ายเงินใช้สอยในการทำสวนอ้อย." จ.ศ. 1201. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3. ร.3 จ.ศ. 1201/9. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บันทึกการประชุมคณะกรรมการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย (พ.ศ. 2510 - 2511)." 12 ธันวาคม พ.ศ. 2510. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.5.1/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บันทึกการประชุมคณะกรรมการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย ครั้งที่ 2/2511." 22 มกราคม พ.ศ. 2511. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.6/13. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บันทึกการประชุมคณะกรรมการรักษาระดับราคาน้ำตาลทราย พ.ศ. 2513." 20 ตุลาคม พ.ศ. 2513. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.5.1/4. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บันทึกการประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2506." 19 เมษายน พ.ศ. 2506. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.8.1/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บันทึกการประชุมคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเสนอให้เพิ่มอัตราเงินสงเคราะห์." 3 ธันวาคม พ.ศ. 2508. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.8/8. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "บันทึกข้อความเรื่องคณะกรรมการอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายเห็นสมควรเพิ่มอัตราเงินสงเคราะห์." 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2508. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.8/8. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.) ครั้งที่ 8/2513." 20 ตุลาคม พ.ศ. 2513. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.5.1/4. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายและรักษาระดับราคาอ้อยและน้ำตาลทราย (กนร.) ครั้งที่ 9/2513." 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2513. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.5.1/4. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บันทึกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรื่องราคาน้ำตาล." 5 มิถุนายน พ.ศ. 2517. เอกสารกระทรวงการคลัง. (1) กค 1.4.7/28. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บันทึกสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เรื่องสถานการณ์น้ำตาลในรอบ 3 เดือน." 18 เมษายน พ.ศ. 2517. เอกสารกระทรวงการคลัง. (1) กค 1.4.7/28. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "บานแผนกภาษีอากร." ร.ศ. 113. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ. ร.5 ค.14.3. เล่ม 1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ประกาศคณะกรรมการน้ำตาลทราย ที่ 1/2547 เรื่อง กำหนดราคาน้ำตาลทรายที่จะจำหน่ายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 10 ง (26 มกราคม 2547).
- "ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ จังหวัดเพชรบุรี." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 123, ตอนพิเศษ 94 ง (6 กันยายน 2549).
- "ประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เรื่องควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ." 8 พฤษภาคม - 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2487. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 7 - รัชกาลที่ 8. ร.7 - ร.8.1/17 สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ." 31 มกราคม - 24 ธันวาคม 2519. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2519. ก/ป8/2519/37. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "เปรมให้ชาวไร่อ้อยยุติเรียกร้องราคา จะหาเงินช่วยเหลือ." 5 มกราคม 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นภาษีการค้า (ฉบับที่ 54) พ.ศ. 2517." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 91, ตอนที่ 205 (4 ธันวาคม 2517).
- "พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง." พ.ศ. 2482. เอกสารกระทรวงการคลัง. (2) กค 1.2./8. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "พระราชบัญญัติน้ำตาลทราย พ.ศ. 2511." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 85, ตอนที่ 119 (24 ธันวาคม 2511).
- "พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 77, ตอนที่ 88 (25 ตุลาคม 2503).
- "พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมและเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม." 22 สิงหาคม - 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2505. เอกสารกระทรวงการคลัง. (1) กค. 1.1.4/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 101, ตอนที่ 103 (8 สิงหาคม 2527).
- "พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2508." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 82, ตอนที่ 35 (30 เมษายน 2509).
- "พระราชบัญญัติอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 78, ตอนที่ 96 (22 พฤศจิกายน 2504).
- "ภาคน้ำตาล." 7 กรกฎาคม 2513. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2513. ก/ป6/2513/18. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ภาวะน้ำตาลต่ำ ผลผลิตเกินเป้าหมาย ตลาดโลกราคาตกต่ำ." 1 เมษายน 2528. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528. ก/2/2528/29/6. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ภาษีไร้อ้อย." พ.ศ. 2466 - 2468. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ. ร.6 ค.18/23. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "มณฑลกรุงเก่าถวายรายงานประจำปีแผนกเพาะปลูก พ.ศ. 2455 (ตอน 1)." พ.ศ. 2455. เอกสารกระทรวงเกษตรธิการ. กส. 13/748 เล่ม 13. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "มีไปว่าด้วยเรื่องความจิ้นควรกับจิ้นฮอเรื่องไร้อ้อย." จ.ศ. 1236 - 1237. เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ. ร.5 กต. 24/167. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "มีไปว่าด้วยสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามจะเสด็จออกไปทอดพระเนตรโรงจักที่อ้อยของนายห้างกุ่มปंनी." จ.ศ. 1230 - 1233. เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ. ร.5 กต. 8/315. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "มีมาว่าด้วยส่งบาญชีรายเงินเจ้านี้พระภาษีสมบัตบริบูรณ์ฯ บาญชีรายเงินเจ้านี้พระภาษีสมบัตบริบูรณ์ฯ." จ.ศ. 1232 - 1235. เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ. ร.5 กต. 14/192. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "มีมาว่าด้วยสุเกอกุ่มปंनीจะซื้อที่ทำไร้อ้อยที่เมืองนครไชยศรี." จ.ศ. 1230 - 1233. เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ. ร.5 กต. 8/189. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "มีมาว่าพระภิกษุสมัตตบิรุณณ์เป็นนี่คนต่างประเทศ." จ.ศ. 1232 - 1235. เอกสารเย็บเล่ม
รัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศ. ร.5 กต. 15/123. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "เมืองฉะเชิงเซา นำตั้งเงินไหลเป็นเจ้าภาษีน้ำตาลตะโนดแล่น้ำตาลอ้อย." จ.ศ. 1247. เอกสารเย็บเล่ม
รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย. ร.5 รล. - มท./5 เล่ม 31. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "เมืองสุพรรณนำตั้งเงินแพเปนนที่ขุนภักดีสินทยากร เจ้าภาษีน้ำตาลทราย." จ.ศ. 1243. เอกสารเย็บเล่ม
รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย. ร.5 รล. - มท./142 เล่ม 6. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ไม่ให้ขึ้นราคาน้ำตาลทราย." 6 พฤศจิกายน 2519. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ
พ.ศ. 2519. ก/ป6/2519/5/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ยุบสำนักงานฯ น้ำตาลทราย 'อบ' จับมือ 'กิจสังคม' น็อก 'จिरายู'." 23 มกราคม 2528. เอกสารชุด
ประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528. ก/2/2528/29/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ระงับศึกษาไร้อ้อย - โรงงานอ้อย ตกลงกันได้เรื่องเช็คล่วงหน้า." 24 มีนาคม 2525. เอกสารชุด
ประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการจำหน่ายน้ำตาลทรายให้แก่ผู้ผลิตสินค้าเพื่อการ
ส่งออก ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2508)." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 102, ตอนที่ 40 (3 เมษายน 2528).
- "ระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยการตัดและส่งอ้อยให้แก่โรงงาน การตรวจสอบ
คุณภาพอ้อยและการรับอ้อยจากชาวไร้อ้อยหรือหัวหน้ากลุ่มชาวไร้อ้อย (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2560." **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 134, ตอนพิเศษ 298 ง (1 ธันวาคม 2560).
- "รัฐเตรียมเงินพร้อม เงินชดเชยซื้ออ้อย." 16 มกราคม 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ
พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "รัฐบาลให้ขึ้นราคาน้ำตาล กิโลกรัมละ 5.50 บาท." 6 พฤศจิกายน 2518. เอกสารชุดประมวลข่าว
เหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518. ก/ป6/2518/13/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ราคาขายปลีกสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพประจำเดือนกุมภาพันธ์ 2510." 15 กุมภาพันธ์
พ.ศ. 2510. เอกสารกระทรวงการคลัง. (1) กค 1.4.6/18. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ราคาขายส่งน้ำตาลทรายขาว เอ.1 ในพระนคร - ธนบุรี." พ.ศ. 2505 -2512. เอกสารกระทรวง
อุตสาหกรรม. อก. 0201.2.5.1/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ราคาน้ำตาล." 29 กรกฎาคม 2513. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2513.
ก/ป6/2513/18. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกคิดเป็นเงินไทย." พ.ศ. 2505 - 2512. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม.
อก. 0201.2.5.1/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ราคาน้ำตาลทรายดิบในตลาดโลกคิดเป็นเงินไทย พ.ศ. 2505 - 2512." พ.ศ. 2505 - 2512. เอกสาร
กระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.5.1/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "ราคาปรับขึ้นอ้อยของโรงงานต่าง ๆ." พ.ศ. 2504 - 2512. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.5.1/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ร่างหนังสือพระยามหาอำมาตย์ ถึงพระวิเศษเรือไชยเรื่องให้หลวงจูแบรออกมาเป็นนายโรงหีบน้ำตาล ซ้ายและชำระบัญชีสอบสวนรายลูกหนี้แทนขุนพัชรเกียรติไชยที่ตาย." จ.ศ. 1206. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3. ร.3 จ.ศ. 1206/65. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "รายงานกรมหลวงดำรงไปตรวจราชการมณฑลปราจีน." ร.ศ. 119 - 122. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย. ร.5 ม.2.14/39. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "รายงานหลวงเสนีพิทักษ์ไปตรวจราชการผลประโยชน์มณฑลนครไชยศรี." 6 ตุลาคม ร.ศ. 122. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย. ร.5 ม.2.14/11. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "เรื่อง บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี." 8 กันยายน พ.ศ. 2501 - 28 มกราคม พ.ศ. 2502. เอกสารกระทรวงการคลัง. กค. 0301.11/19. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "เรื่องโครงการจัดตั้งโรงงานน้ำตาลทรายขาว อำเภอสามชุก จังหวัดสุพรรณบุรี." 2499. เอกสารกระทรวงการคลัง. (1) กค 1.1.6.4 ปีก 10. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "เรื่องโครงการอุตสาหกรรมทำน้ำตาล ตอน รัฐบาลจัดทำเองที่ลำปาง." 16 ตุลาคม 2479 - 23 มิถุนายน 2482. เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี กองกลาง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2) สร. 0201.22.2.7/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "เรื่องบัญชีเงินซึ่งใช้ในโรงงานน้ำตาลทรายหลวง." จ.ศ. 1200. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 3. ร. 3 จ.ศ. 1200/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "เรื่องแบ่งอินโดจีน กรุงเทพฯ ขอทราบเนื้อที่ ๆ เพาะปลูกอ้อย." 22 มิถุนายน พ.ศ. 2468. เอกสารกระทรวงเกษตรธิการ. กส. 13/1840 เล่ม 157. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "เรื่องภาษีน้ำอ้อยหัวเมือง." 5 พฤศจิกายน - 1 ธันวาคม ร.ศ. 111. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ. ร.5 ค.14.2 ก./3. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "โรงงานทำน้ำตาล ตอนพระยามโหสวรรค์เริ่มก่อการจัดตั้งที่เมืองชล (ตอนที่ 2)." 22 มกราคม 2476 - 6 ธันวาคม 2480. เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี. (2) สร. 0201.22.2.7/4. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "โรงงานน้ำตาลบึงชาวไร่ ชูปิดโรงงาน กดราคาซื้อ." 1 พฤษภาคม 2525. เอกสารชุดประมวลข่าว เหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/4. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "โรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี." พ.ศ. 2505. เอกสารกระทรวงการคลัง. (1) กค 1.1.6.4/4. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "โรงงานไม่รับซื้ออ้อยให้รัฐบาลประกันราคา." 4 พฤศจิกายน 2518. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518. ก/ป6/2518/13/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "โรงงานร่วมกันทุน รอรัฐบาลขึ้นราคา." 3 ธันวาคม 2518. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518. ก/ป6/2518/13/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "โรงงานอ้อยเล่นเล่ห์ ยืมมือชาวไร่ปีบรัฐ." 18 มีนาคม 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "โรงหีบอ้อยเมืองนครไชยศรี." ร.ศ. 111 - 119. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงเกษตรธิการ. ร.5 กษ.12.3/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาสีน้ำตานทราย." จ.ศ. 1240. เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กรมพระกลาโหม. ร.5 รล.-กท./45 เล่ม 18. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาสีน้ำตาลทราย 6 เมือง." จ.ศ. 1231 - 1232. เอกสารเย็บเล่ม รัชกาลที่ 5 กรมพระกลาโหม. ร.5 รล.-กท./8 เล่ม 2 สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ศึกอ้อยปะทุ จอดลือลือขวางถนนอีก." 26 เมษายน 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/4. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ศึกอ้อยปิดกำแพงเพชร รออ้อยขวางลำกั้นถนน." 2 เมษายน 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/3. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ส่งน้ำตาลให้บริษัทจังหวัดชาย เตรียมส่งน้ำตาลนอกแก๊ซาดแคลน." 18 มีนาคม 2510. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2510. ก/ป6/2510/61/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ส่งบัญชีรวมจำนวนบรรดาสินค้าภาษีขาออกปี 1890." มกราคม - ธันวาคม พ.ศ. 2433. เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ. กต 67.5/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "ส่งเสริมการปลูกอ้อย." 16 กรกฎาคม 2519. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2519. ก/ป6/2519/5/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "สถานการณ์น้ำตาล." 12 ตุลาคม พ.ศ. 2516 - 24 มกราคม พ.ศ. 2517. เอกสารกระทรวงการคลัง. (1) กค 1.4.7/28. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "สถิติเปรียบเทียบปริมาณน้ำตาลทรายที่ผลิตได้ของโรงงานต่าง ๆ ในระหว่าง 8 ปี ฤดูหีบปี 2504 - 2512." พ.ศ. 2504 - 2512. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.5.1/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "สมาชิกแตกแยก สมาคมโรงงานน้ำตาลไทย." 21 มิถุนายน พ.ศ. 2514. เอกสารกระทรวงพาณิชย์. พณ. 0301.14.4/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "สร้างโรงงานทำน้ำตาลจังหวัดอุดรดิษฐ์." 20 พฤศจิกายน 2482 - 6 มกราคม 2492. เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี. (2) สร. 0201.22.2.7/12. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "สารตราลำดับที่ 4 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาชีน้ำตานทราย 2 เมือง." จ.ศ. 1223. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4. ร.4 รล.-กห. เล่ม 21. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "สารตราลำดับที่ 4 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาชีน้ำอ้อย." จ.ศ. 1230. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4. ร.4 รล.-กห. เล่ม 35. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "สารตราลำดับที่ 5 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาชีน้ำอ้อย 4 เมือง." จ.ศ. 1222. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4. ร.4 รล.-กห. เล่ม 20. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "สารตราลำดับที่ 6 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาชีน้ำตานทราย 4 เมือง." จ.ศ. 1223. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4. ร.4 รล.-กห. เล่ม 21. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "สารตราลำดับที่ 9 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาชีน้ำตานทราย." จ.ศ. 1225. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4. ร.4 รล.-กห. เล่ม 25. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "สารตราลำดับที่ 10 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาชีเตาโรงน้ำตานทราย 1 เมือง." จ.ศ. 1220. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4. ร.4 รล.-กห. เล่ม 15. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "สารตราลำดับที่ 31 ว่าด้วยนำตั้งเจ้าภาชีน้ำตานทราย 2 ฉบับ 6 เมือง." จ.ศ. 1230. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4. ร.4 รล.-กห. เล่ม 36. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. "ความต้องการบริโภคน้ำตาลทรายภายในประเทศ พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27." 2527.
- . "ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4 ปี 2550." 2550.
- . "ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4 ปี 2564." 2564.
- . "ปริมาณการส่งน้ำตาลออกไปจำหน่ายต่างประเทศของประเทศไทย (ปี พ.ศ. 2505 - 2528)." 2529.
- . "ปริมาณการส่งออกน้ำตาลทราย พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27." 2527.
- . "ปริมาณและข้อมูลการจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศและส่งออก." 2538.
- . "ผลผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2504/05 จนถึง พ.ศ. 2526/27." 2527.
- . "พื้นที่ปลูกอ้อย ผลผลิตอ้อย และผลผลิตน้ำตาลของไทย พ.ศ. 2523/24 - 2535/36." 2536.
- . "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2540/2541 ฉบับปิดหีบ (สมบูรณ์)." 2541.
- . "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2542/2543 ฉบับปิดหีบ." 2543.
- . "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2543/2544 ฉบับปิดหีบ." 2544.

- . "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2544/2545 ฉบับปิดหีบ." 2545.
- . "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2555/2556 (ฉบับปิดหีบ)." 2556.
- . "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2558/2559 (ฉบับปิดหีบ)." 7 มิถุนายน 2559.
- . "รายงานการผลิตน้ำตาลทรายของโรงงานน้ำตาลทั่วประเทศ ประจำปีการผลิต 2559/2560 (ฉบับปิดหีบ)." 23 พฤษภาคม 2560.
- . "สถิติพื้นที่ปลูกอ้อยและผลผลิตน้ำตาลของประเทศไทย ระหว่างปีการผลิต พ.ศ. 2496/97 จนถึง พ.ศ. 2515/16." 2516.
- . "สถิติอ้อยไฟไหม้." 2566.
- "สำนักงานน้ำตาลฟิลิปปินส์จะเผยแผ่อุตสาหกรรมน้ำตาลในกรุงเทพฯ." 8 - 15 มีนาคม พ.ศ. 2475. เอกสารกระทรวงการต่างประเทศ. กต 67/165. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. "รายงานสถิติอุตสาหกรรม ตั้งแต่เดือน มกราคม พ.ศ. 2543 - ธันวาคม พ.ศ. 2558." 30 มกราคม 2562.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. "การแก้ไขปัญหาหาค่าอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ." 20 เมษายน 2547.
- . "การแก้ไขปัญหาสภาพคล่องด้านการเงิน." 23 มิถุนายน 2541.
- . "แนวทางการช่วยเหลือระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในฤดูการผลิตปี 2542/43." 28 ธันวาคม 2542.
- . "ปัญหาเกี่ยวกับน้ำตาลทราย." 20 มกราคม 2541.
- . "ผลการเดินทางไปเยือนประเทศฟิลิปปินส์ของนายกรัฐมนตรี." 16 ตุลาคม 2544.
- . "ผลการประชุมคณะมนตรีเขตการค้าเสรีอาเซียน ครั้งที่ 21." 6 พฤศจิกายน 2550.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศ." 7 มีนาคม 2549.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการแก้ไขปัญหาของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย." 14 มีนาคม 2543.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อย." 7 ธันวาคม 2544.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการขยายกำลังการผลิตของโรงงานน้ำตาลทราย." 6 มิถุนายน 2532.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการขอเปลี่ยนแปลงการนำกำลังการผลิตไปตั้งที่ใหม่ การขออนำกำลังการผลิตไปตั้งที่ใหม่และการขอขยายกำลังการผลิต." 26 เมษายน 2554.

- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการขอเปลี่ยนแปลงการย้ายสถานที่ตั้งหรือการขอนำกำลังการผลิตไปตั้งที่ใหม่และขยายกำลังการผลิต." 1 มีนาคม 2554.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการค้ำประกันตัวสัญญาใช้เงิน วงเงิน 250 ล้านบาท ของโรงงานน้ำตาล." 28 มกราคม 2540.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการจำหน่ายน้ำตาลทรายดิบในราคาส่งออกเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย." 27 กุมภาพันธ์ 2550.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการดำเนินการกับน้ำตาลทรายดิบโควต้า ข. ฤดูกาลผลิตปี 2544/2545." 7 สิงหาคม 2544.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการย้ายสถานที่ตั้งและตั้งโรงงานน้ำตาลทรายใหม่และการพิจารณาทบทุนมติคณะรัฐมนตรี." 10 ตุลาคม 2532.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวไร่อ้อยในฤดูกาลผลิต ปี 2555/2556." 19 มีนาคม 2556.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องโครงการขยายกำลังผลิตโรงงานน้ำตาลสุพรรณบุรี." 10 กันยายน 2528.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องโครงการเงินช่วยเหลือเกษตรกรชาวไร่อ้อยเพื่อชื้อปัจจัยการผลิต." 10 ตุลาคม 2561.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายทั้งระบบ." 11 พฤศจิกายน 2559.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องแผนพัฒนาการผลิตอ้อย ปี 2544 - 2549." 18 กันยายน 2544.
- . "มติคณะรัฐมนตรี เรื่องร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย เรื่องการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการขายอ้อยและน้ำตาลทราย." 6 กุมภาพันธ์ 2550.
- . "รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการช่วยเหลือชาวไร่อ้อยยากจน." 8 มิถุนายน 2547.
- "สำรวจกิจการอุตสาหกรรม." พ.ศ. 2502 - 2503. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.1/31. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "หนังสือลำดับที่ 24 ว่าด้วยตัดสินเจ้าภาสีน้ำอ้อยคนเก่าใหม่วิวาทกัน." จ.ศ. 1225. เอกสารเย็บเล่มกรมพระกลาโหม รัชกาลที่ 4. ร.4 รล.-กท. เล่ม 25. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "หนังสือสัญญาจัดส่งน้ำตาลทรายดิบตามโควต้าออกไปจำหน่ายในสหรัฐอเมริกา ประจำปี 2512." 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2512. เอกสารกระทรวงอุตสาหกรรม. อก. 0201.2.9/6. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.

- "หม่อมหลวงยวง อิศรเสนา ขอความช่วยเหลือในการตั้งโรงงานน้ำตาล." 28 สิงหาคม - 31 ตุลาคม 2476. เอกสารสำนักนายกรัฐมนตรี. (2) สร. 0201.22.2.7/3. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "องค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ จัดสรรโควตาน้ำตาลส่งออกปี 2525." 17 เมษายน 2525 เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/130/1. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "อนุมัติเงิน 780 ล้านบาท ช่วยต่อชีวิตชาวไร่อ้อย." 2 กรกฎาคม 2525. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2525. ก/2/2525/106/5. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "อ้อยและน้ำตาล นโยบายที่สวนทางกันระหว่างอบและจิรายุ." 24 มกราคม 2528. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2528. ก/2/2528/29/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "อายัดน้ำตาลกว่า 6 หมื่นกระสอบ." 25 ธันวาคม 2518. เอกสารชุดประมวลข่าวเหตุการณ์สำคัญ พ.ศ. 2518. ก/ม6/2518/13/2. สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ.
- "เอกสารแนบท้าย เรื่องบัญชีพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560."
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 32 ก (20 มีนาคม 2560).

หนังสือและวารสาร

- Ingram, Jame C. **Economic Change in Thailand: 1850-1970.** Stanford, California: Stanford University Press, 1971.
- John Crawford. **The Crawford Papers.** Hants: Gregg International Publishers Limited, 1971.
- Sidney W. Mintz. **Sweetness and Power. The Place of Sugar in Modern History.** New York: Penguin Books, 1986.
- กรมควบคุมมลพิษ. **สรุปสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2550.** กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ, 2551.
- เกษม สุขสถาน. "อ้อย". ใน **สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เล่ม 5.** กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2523.
- "ข่าว : การควบคุมปริมาณอ้อยในฤดูการผลิตปี 2521 - 22." **วารสารน้ำตาล** 14, 4 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2521).
- "ข่าว : การลงนามในสัญญาซื้อขายอ้อยในฤดูการผลิตปี 2521 - 22." **วารสารน้ำตาล** 15, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2522).
- "ข่าว : โรงงานไม่ผลิตน้ำตาลทรายขาว จะไม่อนุญาตส่งน้ำตาลดิบออก." **วารสารน้ำตาล** 16, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2523).
- ขุนวิจิตรมาตรา. **ประวัติการค้าไทย.** กรุงเทพฯ: บัณฑิตการพิมพ์, 2516.

- คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา. รายงานการพิจารณากรณีศึกษา เรื่อง อ้อยและน้ำตาล. ม.ป.พ., 2546.
- คณะอนุกรรมการส่วนวิชาการและเจ้าหน้าที่สำนักงานกองทุนสงเคราะห์อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย. **การพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาลทราย.** ม.ป.ท., 2508. พิมพ์ในงานฉาบปกกิจพนาเรียง ประชานาถนากร ณ วัดมกุฏกษัตริยาราม 8 ธันวาคม 2508.
- คริส เบเกอร์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. **ประวัติศาสตร์ไทยร่วมสมัย.** กรุงเทพฯ: มติชน, 2557.
- ความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ค.ศ. 1977.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตีรณสาร, 2521.
- จี. วิลเลียม สกินเนอร์. **สังคมจีนในประเทศไทย: ประวัติศาสตร์เชิงวิเคราะห์.** แปลโดย พรณี ฉัตรพลรักษ์ และคณะ. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: มติชน, 2564.
- จุลยุทธการวงศ์ฉบับความเรียง (ตอนต้น) เรื่องพระร่วงสุโขทัย จุลยุทธการวงศ์ ผูก 2 และเทศนาจุลยุทธการวงศ์.** นนทบุรี: โครงการเลือกสรรหนังสือ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2554.
- เจนนิเฟอร์ เวย์น คุชแมน. **การค้าทางเรือสำเภาจีน - สยาม ยุคต้นรัตนโกสินทร์.** แปลโดย ชื่นจิตต์ อัมไพพรรณ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.
- ชัย เรื่องศิลป์. **ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ - พ.ศ. 2399.** กรุงเทพฯ: ต้นอ้อ, 2533.
- ชัยวิช ไชวเจริญสุข. "แนวโน้มธุรกิจ/อุตสาหกรรม ปี 2564 - 66 :อุตสาหกรรมน้ำตาล." **วิจัยกรุงศรี** (กุมภาพันธ์ 2564).
- ซีมอง เดอ ลาลูแบร์. **จดหมายเหตุลาลูแบร์ ราชอาณาจักรสยาม.** นนทบุรี: ศรีปัญญา, 2565.
- ญาดา ประภาพันธุ์. **ระบบเจ้าภาษีนายอากรสมัยกรุงเทพฯ ยุคต้น.** กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์, 2524.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. **ลัทธิธรรมเนียมเนียมต่าง ๆ ภาคที่ 15 ดำเนินภาษีอากรบางอย่างกับคำอธิบายของพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ.** พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2466. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ หม่อมเจ้าหญิงสร้อยจันทร์ 20 มีนาคม 2466.
- ทิพากรวงศ์มหาโกษาธิบดี (ชำ บุนนาค), เจ้าพระยา. **พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 3.** กรุงเทพฯ: ควอลิตี้บุ๊คส์, 2560.
- . **พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4.** กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี, 2547.
- ธีรยุทธ ปักษา. "ปัญหาข้อพิพาททางเศรษฐกิจของอาเซียน: ศึกษาจากกรณีโปรตอนและคดีข้าว." **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ** 8, 1 (มกราคม - มิถุนายน 2560).
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. **วัฒนธรรมกรรมพิภพวรรณกรรมต้นรัตนโกสินทร์.** กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.
- ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 18.** กรุงเทพฯ: ศรีสภา, 2507.

ประชุมพงศาวดาร ภาคที่ 66. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 2503. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นาวาตรีหลวงจักรวิธานสันทัด (กมล อากาศวิภาต) ณ ฌาปนสถานกองทัพบก วัดโสมนัสวิหาร 23 เมษายน 2503.

"ประวัติและชีวิตการทำงานในธุรกิจอ้อยและน้ำตาลของคุณสมพงษ์ ชินธรรมมิตร". ใน **เศรษฐศาสตร์ เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์**. ม.ป.ท., 2543. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ สมพงษ์ ชินธรรมมิตร ต.ช. ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 20 ธันวาคม 2543.

ปราณี จิตกรรมกิจศิลป์. **ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรมภายในอาเซียน และระหว่างไทยกับอาเซียน**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2531.

ปรีชา ฉายสุวรรณ. "ผลผลิตน้ำตาลปี 2532/33." **วารสารน้ำตาล** 26, 3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2533).

ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาล สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. "การประชุมคณะกรรมการน้ำตาลระหว่างประเทศ สมัยที่ 6 ของความตกลงว่าด้วยน้ำตาลระหว่างประเทศ ฉบับปี พ.ศ. 2530 ระหว่างวันที่ 20 - 22 พฤศจิกายน 2532 ณ กรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร." **วารสารน้ำตาล** 26, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2533).

———. "ไทยส่งน้ำตาลทรายออกไปจำหน่ายต่างประเทศในปี 2533." **วารสารน้ำตาล** 27, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2534).

———. "ประกาศขยายโควตานำเข้าน้ำตาลสหรัฐฯ ประจำปี 2532 เพิ่มเติม." **วารสารน้ำตาล** 26, 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2533).

ฝ่ายนโยบายและเศรษฐกิจน้ำตาลทราย สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. "สถานการณ์การผลิตอ้อยและน้ำตาลทรายของไทยและของโลก." **วารสารน้ำตาล** 34, 4 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2541).

ฝ่ายวิชาการและแผนงาน ศูนย์บริหารการผลิต การจำหน่าย และการขนย้ายน้ำตาลทราย. **ปริมาณการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อบริโภคภายในประเทศ ไตรมาสที่ 4 ปี 2549**. กรุงเทพฯ: สำนักบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย กระทรวงอุตสาหกรรม, 2550.

พรเพ็ญ อ้นตระกูล. **เศรษฐศาสตร์เรื่องอ้อยและน้ำตาล: การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์**. ม.ป.ท., 2543. พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ สมพงษ์ ชินธรรมมิตร ต.ช. ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส วันพุธที่ 20 ธันวาคม 2543.

พิศาล มโนลีหสกุล และนิจธร ยมนา. **น้ำตาล: ส่วนวิชาการ สำนักบริหารธนาคารกสิกรไทย**. ม.ป.ท., 2521.

พีระศักดิ์ ศรีนิเวศน์. "วิสัยทัศน์อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทยในทศวรรษหน้า." **วารสารน้ำตาล** 34, 2 (มีนาคม - เมษายน 2541).

- พุทธิพร ปรีพัฒน์นนท์. "ความเคลื่อนไหวของน้ำตาลในระยะต้นปี 2521." **วารสารน้ำตาล** 14, 3 (มีนาคม - เมษายน 2521).
- มงเชอูร์ ปาลเลกัวซ์. **เล่าเรื่องกรุงสยาม**. แปลโดย สันต์ ท.โกมลบุตร. กรุงเทพฯ: ศรีปัญญา, 2549.
- รังสรรค์ ณะพรพันธ์. **ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย: คลังข้อมูลและบทสำรวจสถานะทางวิชาการ**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.
- ลำภูมิจัย เทียบชัยภูมิ. "สถานการณ์และแนวโน้มอุตสาหกรรมน้ำตาลของประเทศไทย." **วารสารน้ำตาล** 1, 1 (กรกฎาคม 2560).
- วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธุ์, ม.ล. **การเพาะปลูกอ้อยและอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย ในคริสต์ศตวรรษที่ 19**. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- วิริยะ คล้ายแดง. "การปรับโครงสร้างราคาน้ำตาลทรายในประเทศไทย." **Hot Issue** (มีนาคม 2561).
- วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ. **โครงการติดตาม ประเมิน และเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา กรณีพิพาทเรื่องอ้อยและน้ำตาลกับบราซิลในองค์การการค้าโลก (Wto)**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), 2561.
- ศิริพร เนติบุตร และณัฐกานต์ อัครพงศ์พิศักดิ์. "ผลกระทบจากมาตรการลดการเผาอ้อยและการปรับตัวในเชิงของวิธีการดำรงชีพของชาวไร่อ้อย กรณีศึกษาหมู่บ้านท่าสวรรค์ ตำบลท่าสวรรค์ อำเภอนาดำ จังหวัดเลย." **วารสารสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม** 5, 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2564).
- ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล. "การเกษตรแบบพอเพียงชีพในสมัยรัตนโกสินทร์." **วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช** 8, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2538).
- . "ภาพชีวิตเศรษฐกิจไทยจากนิราศสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น." **วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช** 7, 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2537).
- ศูนย์สารสนเทศการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. **สถิติการค้าสินค้าเกษตรกรรมไทยกับต่างประเทศปี 2546**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2547.
- สถาพร กวิตานนท์. **บทความทางวิชาการ การประชุมทางวิชาการครั้งที่ 15 สาขาเศรษฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เกษตร**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2519.
- สมภพ มานะรังสรรค์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. **รายงานการวิจัยเรื่อง อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย. **รายงานประจำปี 2551**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2552.
- . **รายงานประจำปี 2552**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2553.
- . **รายงานประจำปี 2557**. กรุงเทพฯ: เท็กซ์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2558.

- . รายงานประจำปี 2559. กรุงเทพฯ: เท็กซัส แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2560.
- . รายงานประจำปี 2560. กรุงเทพฯ: เท็กซัส แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2561.
- . รายงานประจำปี 2561. กรุงเทพฯ: เท็กซัส แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2562.
- . รายงานประจำปี 2562. กรุงเทพฯ: เท็กซัส แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2563.
- . รายงานประจำปี 2564. กรุงเทพฯ: เท็กซัส แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น, 2565.
- . รายงานพื้นที่เพาะปลูกอ้อย ปีการผลิต 2556/57. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย, 2557.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509.** กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2509.

- . **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ (พ.ศ. 2520 - 2524).** กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2524.

สุภัทรา น. วรณพิน และพวงเพชร สุรัตน์กุล. "ประวัติการผลิตน้ำตาลจากอ้อยในประเทศไทย". ใน **สหวิทยาการของอ้อยและน้ำตาล: รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบ 45 ปี กลุ่มบริษัทน้ำตาลมิตรผลจำกัด 2499 - 2542.** กรุงเทพฯ: ตะวันออกจำกัด (มหาชน), 2542.

สุมาลัย เดชะสุวรรณ. "คำจำกัดความของน้ำตาลชนิดต่าง ๆ." **วารสารน้ำตาล** 9, 6 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2517).

หอการค้าไทย. **รายงานเชิงวิเคราะห์การศึกษาสินค้าเกษตรเฉพาะประเภทเรื่อง อ้อย.** กรุงเทพฯ: หอการค้าไทย, 2525.

อัมมาร สยามวาลา และคณะ. **อนาคตอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลไทย.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2537.

อัศวิทย์ ปัทมเวณ. **ตามรอยน้ำตาล.** กรุงเทพฯ: ที.พี. พรินท์ จำกัด, 2540.

อำนาจ ปะติเส. "นโยบายน้ำตาลในส่วนที่เกี่ยวกับการเป็นสมาชิกขององค์การน้ำตาลระหว่างประเทศ." **วารสารน้ำตาล** 17, 2 (มีนาคม - เมษายน 2524).

อิชิอิ โยเนะโอะ และโยชิภาวะ โทชิฮารุ. **ความสัมพันธ์ไทย - ญี่ปุ่น 600 ปี.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2530.

วิทยานิพนธ์

Krisada Kirakul. "Sugar Cane Procurement in the Eastern and Western Regions of Thailand." Master of Economics Faculty of Economics, Thammasat University, 1975.

- Narongsakdi Thanavibulchai. "An Economic Analysis of Thai Sugar Marketing and Demand: 1957 - 1971." Master of Economics, Faculty of Economics, Thammasat university, 1973.
- Phitsanes Jessadachatr. "A History of Sugar Policies in Thailand 1937 - 75." Master of Economics, Faculty of Economics, Thammasat University, 1977.
- จินตนา เดชผล. "การวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายอุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ การเกษตร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2540.
- ชยันต์ ออโอสัญ. "สภาพเศรษฐกิจมณฑลราชบุรี พ.ศ. 2437 - 2453." วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย ศิลปากร, 2526.
- ชาติชาย มุกสง. "น้ำตาลกับวัฒนธรรมการบริโภคสหวานในสังคมไทย พ.ศ. 2504 - 2539." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- นันทนัช ชีวดิตรธรรม. "ผลกระทบของสนธิสัญญาเบอร์นี พ.ศ. 2369 ต่อเศรษฐกิจไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น." วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- พัลลภา เพชรวรกุล. "การศึกษาผลกระทบของมาตรการเปิดเสรีสินค้าเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลกที่มีต่ออุตสาหกรรมน้ำตาลไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- มลทล คงแถวทอง. "เศรษฐกิจข้าวและน้ำตาลทรายในลุ่มแม่น้ำท่าจีน พ.ศ. 2398 - 2455." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2527.
- เยาวกุล เกียรติสุนทร. "การผลิตและการค้าน้ำตาลทรายในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาพาณิชยศาสตร์ แผนกวิชาพาณิชยศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518.
- วรารณ ทินานนท์. "การค้าสำเภาของไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น." วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.
- ศรัญญา คันธชาติ. "พัฒนาการทางเศรษฐกิจลุ่มแม่น้ำบางปะกง พ.ศ. 2419 - 2475." วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2540.

สมคิด บรรยาย. "การแก้ไขปัญหาการตัดอ้อยไฟไหม้ส่งโรงงาน." รายงานวิชาการส่วนบุคคลหลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 9 สถาบันพระปกเกล้า, 2553.

สมพงษ์ สัญญาวิรัตน์. "อุตสาหกรรมน้ำตาลในประเทศไทย พ.ศ. 2453 - 2506." วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2530.

สุพัตรา กิ่งไทร. "ผลกระทบของการเผาไร้อ้อยต่อพื้นที่เมือง: กรณีศึกษาอำเภอเมืองและอำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี." วิทยานิพนธ์ปริญญาการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต สาขาวิชาการวางแผนภาคและเมือง ภาควิชาการวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

สุวรรณ บุญวรรณ. "ปัญหาการผลิตและการจำหน่ายน้ำตาลทรายขาวของประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ สาขาเศรษฐศาสตร์และสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์และสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2504.

อานวย ปะติเส. "เศรษฐกิจการค้าน้ำตาลทราย." วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษามหาบัณฑิต สาขาทฤษฎีว่าด้วยราคา และวิภาคกรรม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Daniel Workman. **Sugar Exports by Country**. เข้าถึงเมื่อ 6 พฤษภาคม 2565. เข้าถึงได้จาก <https://www.worldstopexports.com/sugar-exports-country/>.

Macrotrends. **Sugar Prices 37 Year Historical Chart**. เข้าถึงเมื่อ 15 สิงหาคม 2566. เข้าถึงได้จาก <https://www.macrotrends.net/2537/sugar-prices-historical-chart-data>.

MGR Online. 2 มีอบบูก ปชป.ทวงสัญญาย้าย รง.น้ำตาล-ที่ทำกินโดน พ.ร.ฎ.เขตหวงห้าม. เข้าถึงเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2567. เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/politics/detail/9540000019679>.

———. สุตทนกลินน้ำเสีย โรงงานน้ำตาลปล่อยกว่า 40 ปี ล่าสุด กมธ.คุ้มครองผู้บริโภคลงพื้นที่ตรวจสอบแล้ว. เข้าถึงเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2567. เข้าถึงได้จาก <https://mgronline.com/local/detail/9660000006308>.

Remy Melina. **What's the Difference between Corn Syrup and Sugar**. เข้าถึงเมื่อ 20 ธันวาคม 2564. เข้าถึงได้จาก <https://www.livescience.com/10079-difference-corn-syrup-sugar.html>.

Thai PBS. **ชาวไร้อ้อยภาคอีสานชุมนุมเรียกร้องเปิดหีบอ้อย**. เข้าถึงเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2567. เข้าถึงได้จาก <https://www.thaipbs.or.th/news/content/132023>.

Thai Sugar Millers. ประวัติความเป็นมา. เข้าถึงเมื่อ 14 สิงหาคม 2566. เข้าถึงได้จาก <https://www.thaisugarmillers.com/tsmc-01-01.html>.

กรมควบคุมมลพิษ. สถานการณ์คุณภาพอากาศปี 2564 มีแนวโน้มดีขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา. เข้าถึงเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2567. เข้าถึงได้จาก https://www.pcd.go.th/pcd_news/19923.

กระทรวงการต่างประเทศ. องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: Wto). เข้าถึงเมื่อ 5 สิงหาคม 2566. เข้าถึงได้จาก <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bcc2715e39c306000a368?cate=5d5bcb4e15e39c3060006872>.

กระทรวงพาณิชย์. สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย: หมวดสินค้าอุตสาหกรรมเกษตร. เข้าถึงเมื่อ 6 พฤษภาคม 2565. เข้าถึงได้จาก <https://tradereport.moc.go.th/DashBoard/Default.aspx>.

จุฬารักษ์ เอื้อรักสกุล. สงครามเย็น. เข้าถึงเมื่อ 21 เมษายน 2566. เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สงครามเย็น&oldid=7358>.

ชัยยศ ยงค์เจริญชัย. ภาษีความหวาน: การเก็บภาษีเพื่อสุขภาพกับความพยายามแก้ปัญหาโรคไม่ติดต่อเรื้อรังของคนไทย. เข้าถึงเมื่อ 20 ธันวาคม 2564. เข้าถึงได้จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-49115597>.

นิยม รัฐอมฤต. วิกฤตต้มยำกุ้ง. เข้าถึงเมื่อ 14 สิงหาคม 2566. เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=วิกฤตต้มยำกุ้ง>.

บริษัท อุตสาหกรรมนมไทย จำกัด. Our Journey. เข้าถึงเมื่อ 5 กันยายน 2566. เข้าถึงได้จาก <http://www.thaidairy.co.th/TH/journey.php?m=2>.

บัณฑิต จุลาสัย และรัชดา โชติพานิช. เขตคลองภาษีเจริญ. เข้าถึงเมื่อ 23 พฤศจิกายน 2565. เข้าถึงได้จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_1628205.

พลวุฒิ สงสกุล. เก็บภาษีความหวาน ช่วยคนไทยรักษาสุขภาพได้จริงหรือ? เข้าถึงเมื่อ 16 กันยายน 2566. เข้าถึงได้จาก <https://thestandard.co/sugartax/>.

พัชร์ นิยมศิลป์. เขตการค้าเสรีอาเซียน. เข้าถึงเมื่อ 4 สิงหาคม 2566. เข้าถึงได้จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เขตการค้าเสรีอาเซียน>.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. ความเป็นมาองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: Wto). เข้าถึงเมื่อ 5 สิงหาคม 2566. เข้าถึงได้จาก https://www.stou.ac.th/study/services/sec/60340/wto_mean.html.

ราชบัณฑิตยสถาน. น้ำตาล. เข้าถึงเมื่อ 28 ตุลาคม 2565. เข้าถึงได้จาก <https://dictionary.orst.go.th/>.

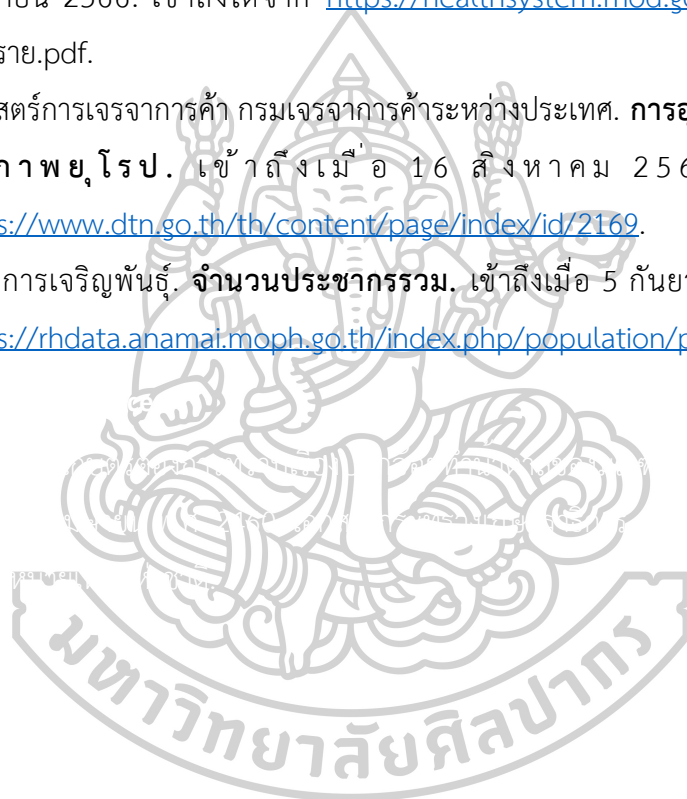
วังขนาย. **ความเป็นมาของวังขนาย**. เข้าถึงเมื่อ 10 สิงหาคม 2566. เข้าถึงได้จาก <https://www.wangkanai.co.th/about.html>.

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์. **สินค้าส่งออกสำคัญของไทยตามโครงสร้างสินค้าส่งออกโลก**. เข้าถึงเมื่อ 6 พฤษภาคม 2565. เข้าถึงได้จาก <https://tradereport.moc.go.th/Report/Default.aspx?Report=MenucomRecode&ImExType=1&Lang=Th>.

สำนักงานสนับสนุน สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม. **น้ำตาล ความหวานอันตราย**. เข้าถึงเมื่อ 18 กันยายน 2566. เข้าถึงได้จาก <https://healthsystem.mod.go.th/storage/98/น้ำตาลอันตราย.pdf>.

สำนักยุทธศาสตร์การเจรจาการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. **การอุดหนุนส่งออกน้ำตาลของสหภาพยุโรป**. เข้าถึงเมื่อ 16 สิงหาคม 2566. เข้าถึงได้จาก <https://www.dtn.go.th/th/content/page/index/id/2169>.

สำนักอนามัยการเจริญพันธุ์ **จำนวนประชากรรวม**. เข้าถึงเมื่อ 5 กันยายน 2566. เข้าถึงได้จาก <https://rhdata.anamai.moph.go.th/index.php/population/population1>.





ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	พชร อินทร์วงศกร
วัน เดือน ปี เกิด	15 สิงหาคม พ.ศ.2539
สถานที่เกิด	จังหวัดเพชรบุรี
วุฒิการศึกษา	อักษรศาสตรบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) ระดับปริญญาบัณฑิต มหาวิทยาลัย ศิลปากร
ที่อยู่ปัจจุบัน	31/1 หมู่ที่ 5 ตำบลเขาย้อย อำเภอเขาย้อย จังหวัดเพชรบุรี

