

บทที่ 2

การแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจและวิวัฒนาการ กฎหมายทางพาราในประเทศไทย

1. ความทั่วไป

ในปัจจุบันรัฐและอำนาจรัฐได้แสดงบทบาทแทรกแซงเข้าไปในวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนพลเมืองแทบจะในทุกเรื่อง จนสามารถกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า เป็นยุคที่กฎหมายมหาชนครอบงำกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ เนื่องมาจากนับตั้งแต่หลังยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมา กิจกรรมและรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลมาจากความเจริญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความสัมพันธ์ของคนของสังคม ดังนั้น เพื่อให้การจัดระเบียบสังคมดำเนินไปและสังคมมีความสงบสุข และเพื่อเสริมสร้างความผาสุกและคุณภาพชีวิตของพลเมือง รัฐจึงเข้ามาแทรกแซงในกิจการที่มีเอกชนเกี่ยวข้องอยู่ด้วยมากยิ่งขึ้น โดยรัฐจะมีการตรากฎหมายออกมาควบคุมบังคับใช้ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น

ในเรื่องของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐนี้ เป็นการที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องหรือเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจ โดยใช้วิธีทางกฎหมายมหาชน หรือการใช้อำนาจมหาชนเป็นเครื่องมือ รวมถึงเป็นการแทรกแซงของนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ ด้วย ซึ่งผลจากการแทรกแซงของรัฐทางกฎหมายมหาชนนั้น ได้ก่อให้เกิดสาขาใหม่สาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน นั่นก็คือ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐ

ในการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจนั้น เราต้องทำความเข้าใจในเรื่องลักษณะสำคัญโดยทั่วไปของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ และคำจำกัดความของกฎหมายเศรษฐกิจเสียก่อน จึงจะเข้าใจในความหมายของคำว่า “กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ”

2. กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

2.1 ลักษณะโดยทั่วไปของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ แบ่งออกได้ 2 ประการ ดังนี้

2.1.1 กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเป็นสาขาใหม่อีกสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจนั้นกำเนิดและพัฒนาก้าวขึ้นในสังคมตะวันตกในระยะไม่กี่ศตวรรษที่ผ่านมา ได้ค่อยคลี่คลายตัวและวิวัฒนาการไปสู่การก่อตั้งสาขากฎหมายต่าง ๆ ที่มีหลักเกณฑ์และเนื้อหาเฉพาะของตนซึ่งถือว่ายังคงเป็นสาขาย่อยของกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ โดยเริ่มต้นจากกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยภายในรัฐ หลักการจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตย ตลอดจนถึงหลักประกันแห่งการใช้อำนาจดังกล่าวและกฎหมายปกครองซึ่งว่าด้วยการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ทางปกครองตลอดทั้งการควบคุมฝ่ายปกครอง มาจนถึงกฎหมายการคลัง อันเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการงบประมาณและวิธีดำเนินการในทางการเงินและการการคลังของรัฐ และจนกระทั่งในระยะเวลาหลังสุดนี้สาขากฎหมายใหม่อีกสาขาหนึ่งในหลายสาขาที่ถือกำเนิดขึ้นภายในกรอบของกฎหมายมหาชนก็คือ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

กฎหมายมหาชนเศรษฐกิจมีกำเนิดและความเป็นมาผูกพันอย่างแน่นแฟ้นกับยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในทางเศรษฐกิจของโลกและปรับเปลี่ยนบทบาทภาระหน้าที่ของรัฐในสังคม ซึ่งสามารถ จำแนกออกได้เป็น 3 ช่วงระยะเวลาด้วยกัน กล่าวคือ

ระยะที่หนึ่ง ในระยะเวลาครั้งแรกของศตวรรษที่ 19 ในขณะที่สภาพสังคมโดยทั่วไปเป็นสังคมเสรีนิยมที่กำลังเริ่มต้นเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสแห่งการปฏิวัติอุตสาหกรรมนั้น บทบาทของรัฐในสังคมจะจำกัดอยู่กับการจัดทำภารกิจทางการเมือง-การปกครองพื้นฐาน คือ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การติดต่อกับต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกซึ่งล้วนแต่กระทำโดยอาศัยคำสั่งคำบังคับหรือ

อำนาจบังคับแต่ฝ่ายเดียวนั้น กฎหมายมหาชนดูเหมือนจะมีความหมายเป็นอันหนึ่ง-อันเดียวกับคำว่า “อำนาจมหาชน” ซึ่งหมายความถึงการใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวของรัฐอย่างแยกไม่ออก และกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจก็ดูเหมือนจะยังไม่ปรากฏร่องรอยขึ้นในระบอบเวลานั้น

ระยะที่สอง คือ ในระหว่างระยะเวลาครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 ต่อเนื่องไปจนถึงช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 เมื่อการปฏิวัติอุตสาหกรรมประสบความสำเร็จอย่างสูงสุดแล้ว ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้ชนชั้นกลางเติบโตและมีบทบาทมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในหลายสังคมทำให้เกิดสาธารณรัฐประชาธิปไตยที่ยอมรับระบบรัฐสภาและกระบวนการเลือกตั้งว่าเป็นพื้นฐานการเข้าสู่อำนาจของฝ่ายปกครอง ในขณะที่สังคมยังเป็นสังคมเสรีนิยมอยู่นั้น ความจำเป็นที่ต้องตอบสนองความต้องการของชุมชนที่เติบโตขึ้นได้ส่งผลให้รัฐในยุคสมัยนี้จำเป็นต้องจัดให้มีระบบบริการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมากในลักษณะที่เรียกว่าเป็น “บริการสาธารณะ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมการเมืองการอำนาจการให้มีการจัดทำ “โครงสร้างพื้นฐาน” (Infrastructure) ในทางเศรษฐกิจที่จะให้ความสะดวกสบายต่าง ๆ แก่สังคม เช่นระบบการคมนาคม เส้นทางขนส่งสินค้า การประปา ไฟฟ้า หรือการให้บริการก๊าซได้มีการดำเนินการอย่างกว้างขวาง ในสภาพดังกล่าว เสรีภาพในการประกอบอุตสาหกรรมและการค้าของพลเมืองก็ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง การประกอบกิจการในทางเศรษฐกิจรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางรวดเร็ว ในยุคนี้ ร่องรอยของกฎหมายมหาชนในทางเศรษฐกิจเริ่มปรากฏขึ้นจากการริเริ่มที่จะวางกฎเกณฑ์เข้าควบคุมการประกอบกิจการของเอกชนเพื่อมิให้กระทบกระเทือนประโยชน์ส่วนรวมกับการที่รัฐมีความจำเป็นต้องกำหนดบทบาทและขอบเขตของการเข้าไปเป็นผู้ประกอบกิจการโดยตรงในบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ

ระยะที่สาม ตั้งแต่ปีคริสต์ศักราช 1930 เป็นต้นมา ปัญหาต่าง ๆ เกิดจากผลของสงครามโลกครั้งที่ 1 ในทวีปยุโรป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงของโลกระหว่างปี ค.ศ. 1929-1930 ได้ก่อปัญหากระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงแก่แนวความคิดแบบเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากก่อให้เกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก การค้าการประกอบอุตสาหกรรมประสบกับภาวะล้มละลาย

มีคนว่างงานเป็นจำนวนมากในทุกสังคมแนวความคิดเสรีเริ่มถูกมองว่าไม่อาจเอื้อประโยชน์ที่มากที่สุดให้แก่สังคม และรัฐในฐานะองค์กรกลางที่เป็นเจ้าของทรัพยากรมากที่สุดและเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจแทนการปล่อยให้เอกชนประกอบการอย่างเสรีโดยรัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และควบคุมอยู่ห่าง ๆ อย่างที่เป็นมาในอดีต โดยผลแห่งแนวความคิดเช่นนี้ การแทรกแซงเศรษฐกิจโดยรัฐจึงได้เกิดขึ้นในแบบทุกลักษณะ นับตั้งแต่การเข้าไปจัดทำกรบริการสาธารณะที่เอกชนจัดทำไม่ได้ หรือล้มเหลวเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจหรือกิจการที่มีความเสี่ยงสูงจนเอกชนไม่อาจรับภาระได้เอง ตลอดจนการวางกฎเกณฑ์ในการประกอบการของเอกชนเพื่อมิให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อสังคมดังที่เคยเกิดขึ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจ นอกจากนี้ภาระรับผิดชอบในทางสังคมของรัฐซึ่งเกิดขึ้นหลังสงครามโลกทั้งสองครั้งได้สิ้นสุดลง คือการดูแลทหารผ่านศึก คนพิการ หรือเด็กกำพร้าจากสงคราม ตลอดจนการบูรณะฟื้นฟูประเทศหลังสงคราม ก็ยังมีส่วนร่วมทำให้รัฐต้องเพิ่มบทบาทในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับจัดการทางเศรษฐกิจอย่างขนานใหญ่ และในระยะเวลาในช่วงดังกล่าวนี้ อันเป็นเวลาเดียวกันกับที่กฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นสาขากฎหมายแรกของกฎหมายมหาชนได้พัฒนาตัวไปสู่หลักการใหม่ที่มุ่งเน้นไปสู่การเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจก็ได้ก่อตัวเป็นรูปร่างชัดเจนขึ้นเป็นครั้งแรก

2.1.2 กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเป็นสาขากฎหมายที่ว่าด้วยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ

กฎหมายมหาชนมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐสมัยปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า

คำว่า “แทรกแซง” ตามความหมายของพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายความว่า “แทรกเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการของผู้อื่น” อย่างไรก็ตามความหมายของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจน่าจะหมายความว่า การแทรกแซงหรือการแทรกแซงได้แก่การกระทำใด ๆ (ของรัฐ) ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ

2.2 แนวคิดทางระบบเศรษฐกิจการเมือง

2.2.1 ระบบเศรษฐกิจตั้งแต่ยุคโบราณถึงยุคกลาง

ชุมชนบุพกาล กระบวนการทางเศรษฐกิจเป็นไปเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมและการเอาชนะธรรมชาติ มนุษย์สมัยนั้น คิดเพียงว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถดำรงชีวิตอยู่โดยปลอดภัยพ้นจากความอดอยากและภัยธรรมชาติที่คุกคาม การดำรงชีวิตอยู่ของเขา มนุษย์สมัยนั้นจึงพยายามค้นหาวิถีทางหรือวิธีการที่จะเอาชนะธรรมชาติ สิ่งแรก คือ จำเป็นต้องผลิตและประดิษฐ์ขึ้นมา คือ เครื่องมือ และอาวุธ ที่ช่วยในการเพาะปลูกแทนที่จะเก็บเกี่ยวของป่าตามธรรมชาติ นี่เป็นจุดเริ่มต้นแห่งความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ แต่แนวคิดทางเศรษฐกิจยุคนั้นมีลักษณะไม่สลับซับซ้อน เป็นสังคมที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินส่วนตัว ร่วมกันต่อสู้ ร่วมกันทำงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในชุมชน ไม่มีการแบ่งชนชั้น ทุกคนมีเสรีภาพ โดยทุกคนยึดหลักปรัชญามาตรฐานแห่งศีลธรรมเป็นหลักในการกำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น หลักการอายุติธรรมเพื่อมุ่งไปสู่ความยุติธรรมในสังคม¹

2.2.2 ระบบเศรษฐกิจยุคลัทธิพาณิชย์นิยม (Mercantilism)

ยุคนี้อยู่ในช่วงศตวรรษที่ 15-18 (ปี ค.ศ. 1450-1750) การค้าขายระหว่างชุมชนขยายตัวกว้างขวางประกอบกับแนวความคิดทุนนิยมโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับ “การแสวงหาประโยชน์” ได้ซึมซาบเข้าไปในความคิดของพ่อค้า และบรรดาขุนนางบางแห่งก็สนใจการค้าและพยายามสะสมความมั่งคั่ง ขุนนางแต่ละแคว้นรบราฆ่าฟันกันเพื่อปกป้องและคุ้มครองผลประโยชน์ของแคว้นตน มีการรวมแคว้น มีการจัดตั้งกองทัพ และจัดระบบบริหารประเทศขึ้นใหม่และทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบปิดของยุคกลางเสื่อมลง และถูกแทนที่โดยเศรษฐกิจแห่งชาติ และได้เกิดแนวคิดพื้นฐานที่ใช้กำหนดนโยบายโดยถือหลัก “ความมั่งคั่งของรัฐย่อมเกิดจากการค้าพาณิชย์ของเอกชน”² ความรุ่งเรือง

¹ทิวา เงินยวง, เศรษฐศาสตร์การเมืองสำหรับนักกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 3

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), หน้า 10.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.



ทางเศรษฐกิจเป็นที่มาของอำนาจ จึงเกิดระบบศักดินา อำนาจปกครองรวมศูนย์อยู่ที่เจ้าผู้ปกครอง มีการพัฒนาระบบราชการ และสร้างแสนยานุภาพทางกองทัพ

2.2.3 ระบบเศรษฐกิจยุคเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Liberalism) ของระบบทุนนิยม (Capitalism)

ยุคเสรีนิยมปฏิเสธการบังคับการจำกัดเสรีภาพ แนวความคิดนี้เน้นเสรีภาพของมนุษย์ในทางการเมืองและเศรษฐกิจ และการให้สิทธิและความรับผิดชอบแก่ปัจเจกชน แนวความคิดเสรีนิยมปฏิเสธการบังคับในระบบเทวสิทธิ์และระบบสมบูรณาญาสิทธิราช การจำกัดการค้าและการไม่ให้เสรีภาพในการประกอบการสาระสำคัญที่สุดของยุคนี้ คือ เรื่องเศรษฐกิจและการพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้นเป็นเรื่องของเอกชนโดยแท้ Adam Smith¹ ได้เสนอแนวคิดที่รัฐควรทำหน้าที่ในการควบคุมเงื่อนไขต่าง ๆ อยู่ห่าง ๆ เท่านั้น ซึ่งเมื่อปล่อยให้เศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกตลาดของมันเองแล้วกลไกตลาดจะเป็นเครื่องมือที่เรียกกันว่า “มือที่มองไม่เห็น” ที่ก่อให้เกิดสมดุลทางเศรษฐกิจ

¹อดัม สมิท (Adam Smith, 1723-1790) เป็นชาวสกอตแลนด์ ได้รับการศึกษาที่มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดและต่อมาเป็นศาสตราจารย์ในวิชาปรัชญาศีลธรรม (Moral Philosophy) ที่มหาวิทยาลัยกลาสโกว์ ใน ค.ศ. 1759 เขาเขียนหนังสือชื่อ **Theory of Moral Sentiments** ซึ่งทำให้เขามีชื่อเสียงมากและได้รับการติดต่อให้เป็นอาจารย์สอนขุนนางอังกฤษคนหนึ่งโดยได้รับค่าจ้างอย่างงาม เขาจึงลาออกจากอาจารย์มหาวิทยาลัยและรับงานสอนเด็กแห่งบัคคูลู (Duke of Buccleuch) โดยติดตามศิษย์ของเขาไปในทวีปยุโรป โดยเฉพาะฝรั่งเศส ที่ยุโรปสมิทได้พบปะกับนักปรัชญาและนักเศรษฐศาสตร์หลายท่าน เช่น วอลแตร์ (Voltaire, 1694-1778) และพวกฟิสิโอคราต (The Physiocrats) ใน ค.ศ. 1776 เขาออกจากการสอนและรับบำนาญ เขากลับไปอยู่ที่บ้านเกิดของเขาที่เมืองเคิร์กคาลดี (Kirkcaldy) ในสกอตแลนด์ และมีชีวิตอย่างสบายจากเงินบำนาญจำนวนมาก ใน ค.ศ. 1776 เขาพิมพ์หนังสือเล่มสำคัญที่สุดคือ **The Wealth of Nation** ซึ่งเขาใช้เวลาเขียนประมาณ 10 ปีหนังสือได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดีและได้รับการตีพิมพ์หลายครั้ง ใน ค.ศ. 1778 สมิท ได้รับแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมศุลกากรของเมืองเอดินบะระ เขาดำรงตำแหน่งนี้เรื่อยมาจนถึงแก่กรรม ค.ศ. 1790

โดยธรรมชาติและส่วนรวมก็จะได้รับผลดีไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ระเบียบทั้งหลายควรจะเกิดขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพ อันเป็นหลักที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าหลัก Laissez-faire หรือระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Free Enterprise Economic System) หรือระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economic System)

3. แนวคิดกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

เป็นแนวความคิดในการใช้กฎหมายในการควบคุม บังการแนวทาง หรือชี้แนะกิจกรรมทางระบบเศรษฐกิจบางส่วนหรือทั้งหมด โดยรัฐจะต้องทำโดยรูปแบบของกฎหมายซึ่งทำได้ 2 ทาง ด้านหนึ่งเป็นทางที่เรียกว่า ควบคุม อย่างเช่น รัฐต้องการควบคุมราคาสินค้า ต้องการห้ามไม่ให้มีการผูกขาด ก็จะเกิดมีพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการลงทุน เป็นต้น และอีกทางหนึ่ง เป็นมาตรการทางบวก เช่น ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจ ต้องการส่งเสริมอุตสาหกรรม ก็ต้องออกกฎหมายเหล่านั้นมาใช้บังคับ

3.1 กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ คือ กฎหมายปกครองทางเศรษฐกิจกฎหมายปกครองทางเศรษฐกิจ คือ บรรดาบทบัญญัติของกฎหมายที่

เกี่ยวกับเศรษฐกิจ หมายถึง บทบัญญัติที่บัญญัติถึงกิจกรรมหรือกิจการทางเศรษฐกิจเพื่อที่จะควบคุมชี้แนวทาง ส่งเสริม หรือจำกัดการกระทำ หรือกิจการทางเศรษฐกิจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า คือ เครื่องมือในทางกฎหมายของรัฐที่จะไปแทรกแซงเกี่ยวข้องกับชีวิตหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจของบ้านเมือง¹ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐที่มีไว้เป็นเพียงการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับ

¹ สมยศ เชื้อไทย, คู่มือการศึกษากฎหมาย วิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไปตามแนวคำสอนของ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2534), หน้า 37.

ผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจเอกชนเท่านั้น หัวใจของเรื่องก็คือ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีราชการเป็นผู้มีส่วนร่วมในการใช้และดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎเกณฑ์นั้น นอกจากนี้ ยังรวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรและวิธีการตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยราชการทั้งหมดโดยไม่คำนึงว่าหน่วยราชการนี้เพียงแทรกแซงหรือลงมือดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจเอง¹

ลักษณะพิเศษของกฎหมายเศรษฐกิจนั้น จะถูกกำหนดโดยแนวความคิดในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการค้ามีอิสระในการที่จะเลือกประเภทการค้าและวิธีการค้าของตนเองได้ การแทรกแซงของรัฐจำกัดอยู่ที่การวางระเบียบกฎหมายเอกชนให้ผู้ประกอบการค้าสามารถดำเนินตามแบบแผนในการที่จะทำธุรกิจระหว่างกันได้โดยราบรื่น นอกจากนี้เรื่องนี้แล้วการแทรกแซงของรัฐก็เป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น เช่น รัฐจะแทรกแซงก็ต่อเมื่อบุคคลที่สามหรือประโยชน์สาธารณะอาจได้รับความเสียหายได้ ฉะนั้น หน้าที่เหล่านี้จึงทำให้กฎหมายกิจการค้านี้มีลักษณะเป็นกฎหมายสาขาพิเศษของกฎหมายที่รักษาความสงบเรียบร้อย โดยทำหน้าที่ป้องกันกษัตริย์ที่จะมีต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของส่วนรวม กฎหมายนี้จึงทำหน้าที่ “ปกป้องและรักษา” แต่ไม่ทำหน้าที่ “บังคับทิศทางและนำทาง”

หลังจากที่มีการออกกฎหมายฉบับนี้แล้ว ก็ได้ผลในทางปฏิบัติว่า การจำกัดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจเพียง “ปกป้องและรักษา” นี้ ไม่เป็นการเพียงพอ จึงต้องมีการเพิ่มหน้าที่ของรัฐในแง่ของ “การวางแผน การบังคับทิศทาง และการนำทาง” เข้ามาอีก ซึ่งหมายความว่า รัฐจะต้องสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการทางเศรษฐกิจ เพื่อให้กระบวนการนี้ดำเนินไปตามครรลองที่ถูกต้อง และบรรลุถึงระดับ หรือสภาวะทางเศรษฐกิจที่ต้องการได้ แต่ทั้งนี้โดยต้องเป็นไปตามเกณฑ์ของกฎหมาย

การเปลี่ยนแนวความคิดเช่นนี้ทำให้กฎหมายที่ใช้กับกิจการทางเศรษฐกิจบางอย่างซึ่งเดิมเคยมีเพียงไม่กี่มาตรา กลายมาเป็นกฎหมายพิเศษที่มีเนื้อหามากหรือบางกิจการไม่เคยมีการเอ่ยถึงในกฎหมายการค้าเลย จึงต้องมีกฎหมายพิเศษบัญญัติขึ้นมาใช้บังคับเป็นเอกเทศ

¹บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 54.

แนวความคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งเรียกร้องให้มีการแยกระหว่างรัฐกับสังคม ส่งผลให้มีระบบกฎหมายที่รับรองให้ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบ

อิสระแยกออกมาต่างหากจากกระบวนการทางการเมือง รัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองรักษาเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่มีอยู่ก่อนที่จะเกิดรัฐขึ้นมา ในสภาพเช่นนี้พัฒนาการของวิชากฎหมายเศรษฐกิจก็ไม่เกิด แต่จากการเติบโตทางเศรษฐกิจจนมีพัฒนาการทางอุตสาหกรรมใหญ่โต ก็ทำให้เกิดปัญหากฎหมายต่าง ๆ ขึ้น เป็นต้นว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมกับคนงานกับลูกค้า กับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแบบอื่น ๆ ในแง่ของการแข่งขัน จนต้องออกกฎหมายย่อย ๆ ออกมาบังคับใช้กับเรื่องเหล่านี้ ซึ่งกฎหมายที่ออกมานี้จะถูกมองว่าเป็น “กฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรม” มากกว่า

วิชากฎหมายปกครองทางเศรษฐกิจ เริ่มเป็นรูปร่างขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งเป็นผลจากความจำเป็นในทางข้อเท็จจริง เนื่องจากผลของสงคราม คือ ความขาดแคลนในทุก ๆ ด้าน เพราะกระบวนการทางเศรษฐกิจถูกระทบกระเทือนอย่างมาก¹

3.1.1 การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

3.1.1.1 ขอบเขตการแทรกแซง

กฎหมายปกครองทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ โดยแบ่งลักษณะการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ ดังนี้²

1) การแทรกแซงที่มีลักษณะทั่วไป การแทรกแซงนี้ทำในระดับมหภาค (Macro) กล่าวคือ กระทบถึงระบบเศรษฐกิจทั้งหมด โดยส่งผลถึงวงจรทางเศรษฐกิจทั้งหมด จึงเป็นเรื่องของนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐ ที่คุมทิศทางของอุปสงค์ อุปทาน และปริมาณเงินทั้งหมด จะมีข้อพิพาททางกฎหมายน้อย เนื่องจากการควบคุมระดับสูงนี้ไม่ได้กระทบถึงผู้ประกอบการแต่ละคนโดยตรง

¹บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

2) การแทรกแซงเฉพาะเรื่อง โดยปกติการแทรกแซงส่วนใหญ่ มีผลกระทบถึงการดำเนินการทางเศรษฐกิจแต่ละอย่างโดยตรง ในเยอรมันมีการแบ่งสาขาทางเศรษฐกิจย่อยลงไปอีก ซึ่งการแทรกแซงของรัฐในแต่ละสาขามีกฎเกณฑ์แยกกัน

(1) กิจการทางเศรษฐกิจที่แสวงหาผลกำไรเป็นกิจการทางเศรษฐกิจของเอกชนส่วนใหญ่ ซึ่งสามารถแบ่งย่อยลงไปอีก ดังนี้

ก. กิจการค้าและการผลิต คือ กิจการทางเศรษฐกิจที่แสวงหากำไรที่ไม่เข้า ข. และ ค. การผลิต รวมถึงอุตสาหกรรมและงานฝีมือ

ข. การผลิตขั้นต้น หมายถึง การผลิตหรือแยกเอาวัตถุดิบออกจากสภาพตามธรรมชาติ ซึ่งรวมถึงการแปรรูปและการนำมาใช้ประโยชน์ด้วยสาขาที่สำคัญ เช่น การเกษตรกรรม

ค. การบริการระดับสูง หมายถึง อาชีพต่าง ๆ ที่ต้องการบริการด้วยตนเองและผู้ให้บริการต้องมีการศึกษาระดับสูง เช่น แพทย์ หนายความ สถาปนิก อาชีพเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษ ต้องมีการควบคุม

(2) กิจการทางเศรษฐกิจที่ไม่แสวงหากำไร กิจการประเภทนี้ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยทางราชการไม่ได้โดยตรงก็โดยอ้อม เช่น การไฟฟ้า การประปา หรือโรงพยาบาล ส่วนเอกชนก็มี เช่น สหกรณ์หรือมูลนิธิต่าง ๆ ที่ดำเนินการไม่แสวงหากำไร กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ให้กับกิจการทางเศรษฐกิจจะไม่ใช้อย่างคับกับกิจการประเภทนี้

3.1.1.2 วิธีและเครื่องมือในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ¹

1) การเข้ายุ่งเกี่ยวทางเศรษฐกิจของรัฐ

วิธีการที่รัฐเข้ายุ่งเกี่ยวทางเศรษฐกิจของรัฐ² คือ

(1) บทบัญญัติของกฎหมาย

เมื่อรัฐประสงค์ หรือไม่ประสงค์ที่จะให้การดำเนินการทางเศรษฐกิจเช่นใด ก็อาจกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปฏิบัติหรือออกข้อความอย่างใดอย่างหนึ่งได้

¹บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

(2) การวางแผนและแผนต่าง ๆ

การวางแผนและแบบต่าง ๆ มีบทบาทเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ สิ่งที่สำคัญในทางกฎหมายของแผนต่าง ๆ คือ รูปแบบในการบังคับใช้แผน

(3) คำสั่งและคำสั่งห้าม

คำสั่งและคำสั่งห้ามเป็นกรณีที่หน่วยราชการกำหนดให้เอกชนปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือห้ามการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยที่ฝ่ายเอกชนไม่จำเป็นจะต้องให้ความเห็นชอบ ซึ่งเรียกว่านิติกรรมทางปกครองประเภทนิติกรรมฝ่ายเดียว หรือคำสั่งที่มีผลบังคับทันที (Decision Executoire)¹

2) รัฐดำเนินการเอง

การเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐนั้น อาจอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เข้าจัดการกับกิจการเศรษฐกิจเองได้ โดยรัฐประกอบกิจการในทางเศรษฐกิจเอง กิจการธุรกิจแบบนี้เรียกว่า วิสาหกิจมหาชน ซึ่งรวมไปถึงวิสาหกิจแบบผสม คือ วิสาหกิจที่ไม่ได้เป็นของรัฐอย่างเดียว แต่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

(1) การจัดองค์กรตามรูปแบบกฎหมายมหาชนสามารถแบ่งออกเป็น 3 แบบ² คือ

ก. กิจการที่อยู่ภายใต้การควบคุมกิจการประเภทนี้จะไม่แยกเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายปกครอง เช่น เทศบาล ก็จะมีกิจการการกำจัดขยะ

ข. กิจการที่ดำเนินการอย่างอิสระ กิจการประเภทนี้จะมีลักษณะเป็นกองทุนอิสระขององค์กรฝ่ายปกครองที่มีงบประมาณและการจัดองค์กรของตนเอง แต่ยังไม่เป็นนิติบุคคล เช่น การรถไฟ หรือการไปรษณีย์ของเยอรมัน

ค. สถาบันตามกฎหมายที่เป็นนิติบุคคล จะมีงบประมาณและการจัดองค์กรที่เป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากองค์กรฝ่ายปกครองที่ตั้งสถาบันขึ้นมา เช่น ธนาคารออมสิน หรือธนาคารต่าง ๆ ของรัฐ

¹พูนศักดิ์ ใสสำรวจ, “นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองในกฎหมายฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมายปกครอง 4, 2 (สิงหาคม 2528): 275.

²บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, เรื่องเดิม, หน้า 115.

(2) การจัดองค์กรตามรูปแบบกฎหมายเอกชน จะเป็นวิสาหกิจที่มีลักษณะผสมในทางเศรษฐกิจ โดยมากจะมีการเลือกใช้รูปแบบของบริษัทมหาชนจำกัด¹

กล่าวโดยสรุป กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ คือ กฎหมายที่ควบคุม บงการแนวทาง หรือชี้แนะกิจกรรมทางระบบเศรษฐกิจบางส่วนหรือทั้งหมด โดยรัฐจะต้องทำโดยรูปแบบของกฎหมายซึ่งทำได้ 2 ทาง² ด้านหนึ่งเป็นทางที่เรียกว่า มาตรการทางลบ อย่างเช่น รัฐต้องการควบคุมราคาสินค้า ต้องการห้ามไม่ให้มีการผูกขาด ก็จะเกิดมีพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการลงทุน เป็นต้น และอีกทางหนึ่ง เป็นมาตรการทางบวก เช่น ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจ ต้องการส่งเสริมอุตสาหกรรม ก็ต้องออกกฎหมายเหล่านั้นมาใช้บังคับ

3.2 กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของต่างประเทศ

3.2.1 กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส³

3.2.1.1 หลักกรรมสิทธิ์ (Le Droit de Propriete)

1) การเกิดขึ้นของหลักกรรมสิทธิ์

การรับรองกรรมสิทธิ์มีที่มาตั้งแต่ยุคโรมันมาแล้ว แต่สำหรับในฝรั่งเศสนั้น หลักกรรมสิทธิ์ได้รับการยืนยันอย่างหนักแน่นตั้งแต่ในระหว่างช่วงเวลาของการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสเป็นต้นมา

ก่อนการปฏิวัติ แม้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะได้รับการยอมรับ แต่ก็มิมีบทบัญญัติจำกัดกรรมสิทธิ์กำหนดอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งในเรื่องของการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินและเงื่อนไขเกี่ยวกับตัวบุคคลผู้มีกรรมสิทธิ์ ขณะเดียวกัน ระบบ-

¹บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

²สมยศ เชื้อไทย, เรื่องเดิม, หน้า 87.

³สุรพล นิติไกรพจน์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส [Online], available URL: <http://www.panyathai.or.th/wiki/index.php>, 2551 (มกราคม, 22).

พิวคัลในยุคนั้นก็เอื้ออำนวยให้เจ้าผู้ครองนครหรือกษัตริย์สามารถเกณฑ์ทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งก็มีผลให้หลักกรรมสิทธิ์มีความสำคัญน้อยลง

ในระหว่างการปฏิวัติ พัฒนาการของแนวความคิดแบบเสรีนิยมได้นำไปสู่ความเห็นที่ว่า กรรมสิทธิ์เป็นเครื่องมือที่ขาดไม่ได้ในการนำคนไปสู่เสรีภาพที่แท้จริง ยิ่งไปกว่านั้น หลักการเคารพในกรรมสิทธิ์มีฐานะเป็นเสรีภาพพื้นฐานอย่างหนึ่งในตัวของมันเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความหมายทางเศรษฐกิจ หลักกรรมสิทธิ์ย่อมมีความหมายอย่างสำคัญคู่เคียงไปกับหลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า

การประกาศรับรองหลักกรรมสิทธิ์ในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เมื่อปี 1789 จึงมีขึ้นเพื่อยืนยันความศักดิ์สิทธิ์ของหลักกรรมสิทธิ์และวางหลักการที่จะขจัดให้หมดสิ้นไปซึ่งข้อจำกัดกรรมสิทธิ์ทั้งหลายที่เคยมีมาแต่เดิมในสมัยก่อนการปฏิวัติ ดังนั้นในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฯ ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 นี้ จึงได้รับรองยืนยัน “หลักกรรมสิทธิ์” ไว้ในบทบัญญัติมาตรา 2 ว่าเป็นส่วนหนึ่งของ “สิทธิตามธรรมชาติที่ไม่อาจจำกัดได้ของมนุษยชาติ” และยืนยันไว้อีกในมาตรา 17 ว่า

“กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ศักดิ์สิทธิ์และไม่อาจถูกล่วงละเมิดได้ คนทุกคนไม่อาจถูกลิดรอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ของตนได้ เว้นเสียแต่จะเป็นไปด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขของการชดเชยค่าสินไหมทดแทนล่วงหน้าที่เหมาะสมและเป็นธรรม”

ในคำประกาศอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในสมัยปฏิวัติก็ได้รับรองถึงความมียู่ของหลักกรรมสิทธิ์ในลักษณะอย่างเดียวกันนี้ และแม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 1814 และ 1830 ก็ยังคงยืนยันหลักการเดียวกันนี้ แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1848 ซึ่งมีบทบัญญัติในลักษณะของการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจโดยรัฐอยู่อย่างมากก็ยังคงประกาศรับรองความสำคัญของกรรมสิทธิ์ในลักษณะเช่นนี้อยู่

2) วิวัฒนาการและการดำรงอยู่ของหลักกรรมสิทธิ์

ในท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของแนวความคิดในทางการเมือง ความเชื่อในเรื่องหลักกรรมสิทธิ์ได้รับความกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะจากแนวความคิดทางการเมืองแบบสังคมนิยมซึ่งไม่ได้ถือว่ากรรมสิทธิ์เป็นที่มาของเสรีภาพดังที่เห็นกันในสมัยปฏิวัติ หากแต่มองว่าหลักกรรมสิทธิ์เป็นเครื่องมือ

ของการกดขี่ทางเศรษฐกิจหรือแม้แต่ในทางการเมืองเพื่อจะเอื้อประโยชน์แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ แนวความคิดในลักษณะเช่นนี้เป็นของทฤษฎีมาร์กซิสต์ และแม้แต่ในแนวความคิดสังคมนิยมแบบอื่น ๆ ที่ไม่ใช่มาร์กซิสต์ก็ได้ปฏิเสธหลักกรรมสิทธิ์เช่นกัน

นอกจากนี้ แนวความคิดอื่น ๆ เช่นคำสอนของศาสนาคริสต์ ก็ได้ปฏิเสธการใช้หรือได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่มากเกินไปจนเกินขอบเขต ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้ปฏิเสธการมีอยู่ของหลักกรรมสิทธิ์ แต่ก็ได้ปฏิเสธการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่มากเกินไปจนเกินจำเป็นและ เสนอหลักการที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและการไม่เห็นแก่ตัวจนเกินไป

แนวความคิดในทางการเมืองเหล่านี้ ได้ส่งผลกระทบต่อหลักกรรมสิทธิ์เป็นอย่างมากและในระยะเวลาต่อมาก็ได้มีการวางข้อกำหนดที่จำกัดกรรมสิทธิ์ขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยไม่เพียงแต่การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีลักษณะเป็นการขยายกรอบแนวคิดในเรื่องสาธารณประโยชน์ แต่รัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา เช่น ในช่วงสุดท้ายของสาธารณรัฐ ครั้งที่ 3 ในรัฐบาลชุดที่เรียกว่ารัฐบาล Front Populaire ซึ่งเป็นรัฐบาลสังคมนิยม ก็ได้มีการกำหนดมาตรการใหม่ ๆ ขึ้นใช้เพื่อจำกัดกรรมสิทธิ์ เช่น การโอนกิจการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้เป็นของชาติ การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน ด้วยการจัดระบบที่ดินสำหรับการเกษตร หรือการออกกฎหมายจำกัดการใช้กรรมสิทธิ์เป็นอย่างมาก เช่น ในเรื่องมาตรการควบคุมอัตราค่าเช่า เป็นต้น

แต่การรับรองหลักกรรมสิทธิ์ในสมัยปัจจุบันมีความหนักแน่นและศักดิ์สิทธิ์น้อยกว่าในสมัยปฏิวัติในปี 1789 และได้มีการตรากฎหมายขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อจำกัดตรวนการใช้กรรมสิทธิ์ที่เคยมีอยู่อย่างสมบูรณ์ในอดีต แต่ทว่า การที่คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ยังคงได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญปี 1946 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อความในเรื่องการรับรองหลักกรรมสิทธิ์ย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นชัดเจนว่า หลักกรรมสิทธิ์ยังคงได้รับการรับรองยืนยันอยู่ เป็นแต่ว่าได้มีข้อจำกัดตามกฎหมายที่ตราขึ้นในยุคหลัมาอธิบายขยายความหลังการที่รัฐธรรมนูญรับรองอยู่นี้เท่านั้น

3.2.1.2 การจำกัดกรรมสิทธิ์

1) องค์กฤษฎบัญญัติกับการจำกัดกรรมสิทธิ์

แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องยอมรับคำบังคับของหลักกรรมสิทธิ์ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่หลักกรรมสิทธิ์ก็มีได้ห้ามมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้หลักกรรมสิทธิ์สามารถดำรงอยู่ได้

บทบัญญัติ มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน กำหนดไว้โดยแจ้งชัดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับระบบกรรมสิทธิ์ ซึ่งก็มีความหมายแจ้งชัดว่ามิใช่การวางหลักเกณฑ์ในเรื่องกรรมสิทธิ์ หากแต่เป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับวิธีการในการใช้กรรมสิทธิ์ ตลอดทั้งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มุ่งประสงค์จะรับรองเพื่อคุ้มครองการอ้างประโยชน์หรือการใช้กรรมสิทธิ์เท่านั้น

แต่แม้ฝ่ายนิติบัญญัติจะอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่ต้องยอมรับความมีอยู่ของหลักกรรมสิทธิ์อย่างไม้อาจโต้แย้งได้ แต่การอ้างหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับวิธีการใช้กรรมสิทธิ์ หรือที่จะรับรองคุ้มครองการอ้างประโยชน์หรือใช้กรรมสิทธิ์ก็มีความหมายค่อนข้างกว้าง และอาจกล่าวสรุปถึงขอบเขตหรือข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องกรรมสิทธิ์ในลักษณะเดียวกับที่เคยกล่าวไว้ในเรื่องเสรีภาพในการประกอบการค้าที่สภาแห่งรัฐเคยพิพากษาไว้ในคำตัดสินลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1982 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการประกอบการค้าว่า “หลักกรรมสิทธิ์ไม่ได้มีความหมายกว้างขวางทั่วไปหรือมีความสมบูรณ์ในตัวเอง และย่อมไม่สามารถมีอยู่ได้โดยปราศจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ”

ส่วนข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องนี้ ก็มีอยู่เช่นเดียวกันกับในเรื่องเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า กล่าวคือ กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องไม่กระทบกระทั่งต่อหลักกรรมสิทธิ์ในลักษณะที่ “เกินขอบเขตหรือเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ” โดยในคดีที่เกี่ยวกับการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติ ในคำตัดสิน ลงวันที่ 16 มกราคม 1982 ตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “มีเพียงเฉพาะความผิดพลาดที่เกิดขึ้นอย่างชัดแจ้ง (Erreur Manifeste) ที่รื้อถอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

ของเอกชนซึ่งมีลักษณะเป็นการขัดต่อคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 เท่านั้นที่อาจถูกตรวจสอบและท้าทายได้จากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”

2) องค์กรเจ้าหน้าที่ทางปกครองกับการจำกัดกรรมสิทธิ

เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในระดับรัฐธรรมนูญ และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ในอันที่จะวางหลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่องระบบกรรมสิทธิแล้ว กรณีย่อมปรากฏชัดว่าฝ่ายปกครองย่อมไม่อาจกระทำการใด ๆ ให้กระทบกระเทือนต่อหลักกรรมสิทธิได้ แต่อย่างไรก็ตาม คำกล่าวนี้ก็ต้องมีการแยกแยะลงไปในรายละเอียดบ้าง

สำหรับกรณีของรัฐบาล ในฐานะฝ่ายปกครองสูงสุดนั้น คณะรัฐมนตรีย่อมไม่สามารถใช้อำนาจของตนโดยไม่มีกฎหมายรับรองไว้ในอันที่จะวางหลักเกณฑ์ที่จำกัดกรรมสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้ เช่น การออกกฎเกณฑ์เพื่อการริบทรัพย์สินหรือการให้สิทธิในการยึดทรัพย์สินแก่ฝ่ายปกครอง เช่น ในการกำหนดให้ การก่อสร้างบางประเภทต้องขออนุญาตฝ่ายปกครองก่อนโดยไม่มีกฎหมายแม่บทกำหนดข้อห้ามเช่นนั้นไว้ แต่หากมีกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจเช่นนั้น ฝ่ายปกครองก็ย่อมใช้อำนาจเช่นนั้นได้

สำหรับฝ่ายปกครองอื่น ๆ อำนาจกระทำการที่จะมีผลกระทบ ต่อหลักกรรมสิทธิ์ค่อนข้างจะมีความจำกัดเป็นอย่างมาก เพราะจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นจำนวนมาก ที่บัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองในลักษณะที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการก่อสร้าง การผังเมืองหรือ การประกอบการเกษตร เป็นต้น นอกจากนั้น ข้อพิจารณาในเรื่องความจำเป็นในการรักษา ความสงบเรียบร้อย ดังที่ได้เคยกล่าวไว้ในเรื่องเสรีภาพทางอุตสาหกรรมการค้า ก็สามารถนำมาเป็นเหตุผลในการจำกัดกรรมสิทธิได้เช่นกัน แต่กรณีก็ได้หมายความว่ามาตรการทุกอย่างที่อ้างว่าจะต้องกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยจะต้องเป็นที่ยอมรับทั้งหมด หากแต่สภาพแห่งรัฐเคยวินิจฉัยว่า มาตรการเหล่านั้นจะต้องมาจากเหตุผลความจำเป็น และสามารถปรับเข้ากับสถานการณ์แวดล้อมได้ และสถานการณ์แวดล้อมเองก็สามารถนำมาอธิบายข้อจำกัดกรรมสิทธิ์บางประการที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นได้เช่นเดียวกัน

ดังเช่นในคำพิพากษาลงวันที่ 26 เมษายน 1968 ซึ่งสภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า การกำหนดกฎเกณฑ์ระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่าในอาคารในสภาพของเมืองซึ่งเป็นเขตชุมชนแออัด โดยการจำกัดการใช้สิทธิบางประเภทของเจ้าของทรัพย์สินเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้โดยชอบ

เป็นที่น่าสังเกตว่าหากฝ่ายปกครองละเมิดหลักเกณฑ์ในเรื่องการคุ้มครองกรรมสิทธิ์อันมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญนี้ ศาลยุติธรรมธรรมดาจะเข้ามามีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด โดยถือเสมือนว่าไม่มีการกระทำทางปกครองนั้น ๆ อันจะนำไปสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองอยู่อีกต่อไป (Voie de Fait)

3.2.1.3 หลักการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ (Les Principes Interventionists)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะรับรองหลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้าและหลักกรรมสิทธิ์ไว้โดยแจ้งชัดก็ตาม แต่ทว่ายังคงมีหลักการอีกประการหนึ่งที่ได้มีการรับรองในคัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การเข้ามาจัดองค์ประกอบของการดำเนินการทางเศรษฐกิจ หรือกล่าวให้ชัดเจนก็คือ การเข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของภาครัฐนั่นเอง

หลักการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจนี้เกิดขึ้นจากความมุ่งหมายและแนวทางที่ตรงกันข้ามกับหลักเสรีนิยม เนื้อหาของหลักการนี้ก็ตรงกันข้ามกับหลักเสรีนิยมอย่างเห็นได้ชัด เพราะแทนที่จะจำกัดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ หลักการนี้กลับส่งเสริมหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นที่มาของความชอบธรรม หรือเป็นการกำหนดภาระหน้าที่ในการที่รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ หรือเข้าไปวางหลักการหรือจำกัดขอบเขตของการประกอบกิจกรรมในทางเศรษฐกิจบางลักษณะอีกด้วย

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในที่นี้ก็คือ หลักการนี้มีฐานะเป็นหลักการที่มีค่าบังคับในทางกฎหมายอย่างแท้จริงหรือไม่ โดยจะพิจารณาจากการศึกษาในสองประเด็นใหญ่ ๆ ก็คือ เงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการยอมรับและรับรองความมีอยู่ของหลักการนี้ประการหนึ่ง กับเนื้อหาและค่าบังคับทางกฎหมายของหลักการนี้ อีกประการหนึ่ง

1) การรับรองความมีอยู่ของหลักการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

(1) ความเป็นมา

หลักการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจมีที่มาที่สำคัญยิ่งจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ซึ่งยังคงมีผลอยู่ในปัจจุบันจากการรับรองของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1985 ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะบางฉบับในยุคเดียวกันที่สะท้อนถึงแนวความคิดใหม่ในทางเศรษฐกิจของยุคนั้น

ก่อนระยะเวลาดังกล่าว แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจหรือที่รู้จักกันในรูปแบบของการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติได้เคยมีการนำเสนอจากนักทฤษฎีหรือจากกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองและสหภาพแรงงานหลายกลุ่มมาแล้ว แต่ก็เป็นการเสนองจากองค์กรที่อยู่ภายนอกกรอบอำนาจรัฐ ในระหว่างปี 1917-1919 สหภาพแรงงาน C.G.T. ซึ่งเป็นสหภาพแรงงานที่มีอิทธิพลสูงที่สุดของฝรั่งเศสเคยนำเสนอคำขวัญและแนวทางในเรื่องของการ “โอนกิจการอุตสาหกรรมมาเป็นของชาติ” มาแล้ว โดยการเสนอให้จัดระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมใหม่เป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะของกิจการแล้วให้มีการบริหารโดยคณะกรรมการที่มาจากตัวแทนของเจ้าของกิจการ ช่างเทคนิค และผู้ใช้แรงงาน ตลอดทั้งกลุ่มผู้บริโภคในสัดส่วนที่เท่า ๆ กัน โดยมีตัวแทนจากรัฐเข้าร่วมในฐานะคนกลางที่คอยวินิจฉัยลงคะแนนเสียงชี้ขาดในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันเหล่านี้

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อต่อต้านการยึดครอง (Conseil National de la Resistance) ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการกอบกู้ประเทศฝรั่งเศสในระหว่างสงครามโลก ได้มีการเตรียมแผนการจัดระบบบริหารงานทางเศรษฐกิจด้วยการกำหนดให้มีการโอนเป็นของชาติในกิจการซึ่งเป็น “ภาคเศรษฐกิจหลัก ๆ” และเสนอแนวคิดเรื่องการจัดให้มีประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจขึ้น

ภายหลังการปลดปล่อยฝรั่งเศสและการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง กระบวนการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองและการปกครองต่าง ๆ ขึ้นใหม่หลังสงครามที่มีขึ้น โดยบทบัญญัติของกฎหมายจึงเป็นโอกาสอันดีที่จะนำหลักการใหม่ ๆ ในเรื่องนี้เข้ามาอยู่ในกรอบของกฎหมาย ซึ่งไม่เพียงแต่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสเท่านั้น แต่ได้เกิดขึ้นในหลายประเทศในยุโรปที่มีการจัดโครงสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นใหม่ด้วย

การดำเนินการในการรับรองบัพัตยัตติใหม่ ๆ ในรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้นำไปสู่การทบทวนความหมายของ “สิทธิและเสรีภาพ” ที่ได้มีการนำเอาสิ่งที่เรียกว่า “เสรีภาพในทางเศรษฐกิจและสังคม” มาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญคู่เคียงไปกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิมของเสรีภาพอีกด้วย

จากแนวทางที่ได้ปรากฏขึ้นใหม่ในกรอบของการรับรองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพในทางเศรษฐกิจและสังคมในรัฐธรรมนูญสมัยหลังสงครามนี้เองที่หลักการใหม่ ๆ ในทางเศรษฐกิจได้ปรากฏขึ้นในบัพัตยัตติของรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเป็นครั้งแรก

สำหรับในฝรั่งเศส ร่างรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 ฉบับแรกในปี 1946 ที่ผ่านการพิจารณาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประกอบด้วยคำประกาศรับรองสิทธิซึ่งแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพส่วนหนึ่งกับส่วนที่ว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคมอีกส่วนหนึ่ง แต่ในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากประชามติของประชาชนฝรั่งเศสในการลงประชามติในเดือนเมษายน 1946 จากนั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งขึ้นในเวลาต่อมาก็ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้มีคำปรารภของรัฐธรรมนูญขึ้นมาแทนที่คำประกาศรับรองสิทธิที่มีมาแต่เดิม ทั้งนี้ โดยมีลักษณะของการประนีประนอมอย่างมากระหว่างแนวความคิดที่มุ่งถึงเสรีภาพแบบปัจเจกชนนิยมที่มีแต่เดิมกับแนวความคิดในเรื่องเสรีภาพในทางเศรษฐกิจและสังคมที่ปรากฏขึ้นในร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก ทั้งนี้ โดยได้มีการตัดทอนบัพัตยัตติที่รับรองหลักกรรมสิทธิ์ในลักษณะเด็ดขาดออกไป แต่ทว่าบัพัตยัตติที่กำหนดแนวทางในทางเศรษฐกิจอย่างอื่น ๆ ก็ยังคงมีบัญญัติต่อไปเช่นเดิม

บัพัตยัตติที่เกี่ยวกับแนวทางในทางเศรษฐกิจที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ 4 นี้มีอยู่ไม่มากนัก และอาจจำแนกได้เป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ บัพัตยัตติที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิหรือการมีส่วนร่วมของคนงานในการบริหารงานของโรงงานหรือกิจการ ซึ่งเรียกร้อยโดยทั่วไปว่า “หลักประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ” กับหลักการว่าด้วยการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติ

แต่ทว่า นอกเหนือจากในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแล้ว ตัวบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติรับรองกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่ด้วยในบางส่วนเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนทางเศรษฐกิจซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในปี ค.ศ. 1958 ก็ได้บัญญัติขยายความหลักการนี้ให้ชัดเจนขึ้นอีกจนกลายเป็นหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น การศึกษาถึงหลักการเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจที่ได้มีการรับรองยืนยันอยู่โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร จึงจำแนกออกได้เป็น 3 กรณีด้วยกัน กล่าวคือ ในเรื่องประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจหรือการมีส่วนร่วมของแรงงานในการประกอบการ เรื่องแนวทางการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติ และเรื่องการวางแผนเศรษฐกิจ

ก. ประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจหรือการมีส่วนร่วมของแรงงาน

การนำเอาแนวความคิดแบบประชาธิปไตยในการเมืองเข้ามาใช้ในทางเศรษฐกิจจะปรากฏชัดเจนด้วยกระบวนการยอมรับสิทธิของแรงงานที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบการของวิสาหกิจที่ตนทำงานอยู่โดยตรง หรือโดยกระบวนการเลือกตั้งตัวแทนแรงงาน

โดยวิธีคิดในลักษณะนี้เองที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ 4 ได้เห็นพ้องต้องกันในการยอมรับรองแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ ซึ่งกล่าวกันในขณะนั้นว่าจะช่วยให้ระบบประชาธิปไตยทั้งระบบมีความยั่งยืนขึ้นได้ โดยการเสริมให้ประชาธิปไตยในทางการเมืองซึ่งมีมาเป็นเวลาช้านานแล้วแต่ยังไม่มีผลสมบูรณ์ให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยแนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยในทางสังคมและประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมของแรงงานในกิจการที่ตนทำงานอยู่นั่นเอง

ดังนั้น ในย่อหน้าที่แปดของคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 จึงปรากฏถ้อยคำดังที่เป็นอยู่ว่า “แรงงานทุกคนย่อมมีส่วนร่วมโดยผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปร่วมกันกำหนดมาตรฐานและเงื่อนไขในการทำงานตลอดจนการบริหารงานในวิสาหกิจที่ตนทำงาน”

โดยบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ลักษณะที่กล่าวถึงในคำปรารภนั้นเป็นประชาธิปไตยโดยผ่านการเลือกตัวแทน มิใช่ประชาธิปไตยโดยตรง และก็เป็นเพียงการมีส่วนร่วม มิใช่การตัดสินใจโดยเด็ดขาด ซึ่งย่อมแตกต่างไปจากแนวความคิดเรื่องการบริหารงานอย่างอิสระโดยตนเองตามแนวความคิดเรื่อง Auto-gestion ที่ปรากฏอยู่ในประเทศสังคมนิยมบางประเทศเป็นอย่างมาก

การใช้คำกล่าวถึง “วิสาหกิจ” โดยคำที่มีความหมายกว้าง ๆ เช่นนี้ ย่อมหมายความว่าหลักการดังกล่าวนี้ใช้กับทั้งวิสาหกิจของเอกชนที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชนและรวมตลอดถึงวิสาหกิจมหาชนด้วยเช่นกัน

ภายใต้แนวคิดและการตีความเช่นนี้ หลักการของประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจจึงเกี่ยวข้องกับแนวความคิดเรื่องการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติ ซึ่งทำให้วิสาหกิจเหล่านี้ซึ่งเดิมเคยเป็นกิจการของเอกชนกลายเป็นวิสาหกิจมหาชนขึ้นด้วยเช่นกัน

ข. แนวคิดเรื่องการโอนกิจการเป็นของชาติ

(Nationalization)

ในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่เป็นอยู่นี้ แนวคิดเรื่องการโอนกิจการเป็นของชาติย่อมมีบทบาทสำคัญยิ่ง ซึ่งหากสังเกตให้ดีจะพบว่า แนวคิดเรื่องการโอนกิจการเป็นของชาติตลอดจนปรากฏการณ์ที่แสดงออกมาโดยแนวคิดนี้ในปัจจุบันก็ยังคงมีความแตกต่างไปจากข้อเสนอในเรื่องการโอนกิจการเป็นของชาติที่พูดถึงกันในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเสร็จสิ้นลงใหม่ ๆ อยู่ไม่น้อย

จนถึงขณะนี้ อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดในเรื่องการโอนกิจการเป็นของชาติอาจมีความหมายหรือมีการปรากฏตัวขึ้นได้สองรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ

ความหมายแรก หมายถึงการโอนกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นของชาติอย่างแท้จริง กล่าวคือ หมายถึงลักษณะของการดำเนินการโอนหุ้นหรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ให้เป็นของส่วนรวม อันเป็นความหมายที่เข้าใจกันมาตั้งแต่ปี 1946 เมื่อมีการโอนกิจการให้เป็นของชาติในระลอกแรก ซึ่งความหมายนี้ก็คือ ความหมายในทางกฎหมายของแนวคิดเรื่องการโอนกิจการเป็นของชาตินั่นเอง

ความหมายในทางกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ที่ถูกกำหนดไว้ในย่อหน้าที่เก้าของคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ที่ว่า “ทรัพย์สินหรือวิสาหกิจทุกชนิดที่การถือกรรมสิทธิ์หรือการประกอบการมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะของชาติหรือมีลักษณะเป็นการผูกขาดตามความเป็นจริง จะต้องตกเป็นสมบัติของส่วนรวม”

ความหมายประการที่สอง มุ่งไปสู่การจัดระบบโครงสร้างและการจัดการวิสาหกิจได้มาจากกระบวนการโอนกิจการเป็นของชาติที่จะต้องมีความแตกต่างไปจากวิสาหกิจอื่น ๆ โดยทั่วไป

วิธีคิดตามความหมายประการที่สองนี้ มุ่งไปที่เจตนารมณ์และปรัชญาของแนวคิดในเรื่องการโอนกิจการเป็นของชาติโดยตรง โดยมุ่งเสนอว่าแนวคิดดังกล่าวมิได้ประสงค์เพียงจะโอนสิทธิในหุ้นหรือความเป็นเจ้าของในวิสาหกิจหนึ่ง ๆ มาเป็นของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งจะให้วิสาหกิจหรือกิจการนั้น ๆ เป็น “ของชาติ” อย่างแท้จริง กล่าวคือ จะต้องไม่เป็นของ “รัฐ” ซึ่งหมายความถึง “รัฐบาล” เท่านั้น และวิธีคิดแบบนี้ก็มิได้จำกัดอยู่เพียงการจัดโครงสร้างการบริหารกิจการให้แตกต่างไปจากระบบราชการเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการบริหารงานที่ไม่รับผิดชอบ เช่นที่เป็นอยู่ในระบบราชการ อันเป็นวิธีคิดกว้าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปเท่านั้น หากแต่วิธีคิดตามความหมายประการที่สองของการโอนกิจการเป็นของชาตินี้ยังมุ่งที่จะให้วิสาหกิจที่โอนมาเป็นของชาตินี้มีโครงสร้างการบริหารและการจัดการที่แตกต่างไปกว่านั้น โดยให้มีฐานะเป็นวิสาหกิจแห่งชาติอย่างแท้จริง คือ เป็น “ทรัพย์สินของชาติ” อย่างแท้จริง คือ เป็นของส่วนรวมทั้งหมด มิใช่เป็นเพียงทรัพย์สินของรัฐหรือรัฐบาลเท่านั้น

บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการโอนกิจการเป็นของชาติก็ดูเหมือนจะเป็นไปตามแนวทางของวิธีคิดตามความหมายที่สอง เพราะแม้แต่ย่อหน้าที่เก้าของคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ก็ยังใช้คำว่า “ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนรวม” (Collectivite) สำหรับทรัพย์สินที่ต้องมีการโอนเป็นของชาติโดยไม่ได้ใช้คำว่า “ตกเป็นของรัฐ” (de l’Etat) นอกจากนั้นกฎหมายลงวันที่ 8 เมษายน 1946 ว่าด้วยการโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นของชาติ ก็ยังระบุไว้โดยแจ้งชัดด้วยว่า ทรัพย์สินของกิจการเหล่านี้ให้โอนไปเป็นขององค์การที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ “ซึ่งเป็นของชาติ” (Appartient a la Nation) แทนที่จะระบุว่า “เป็นของรัฐ” (Appartient a l’Etat)



แนวคิดตามความหมายประการที่สองที่มุ่งไปถึง โครงสร้างและการจัดการบริหารกิจการวิสาหกิจที่ถูกละทิ้งมาเป็นของชาตินี้ ได้นำไปสู่ ลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดองค์ประกอบในคณะกรรมการบริหารของกิจการ เหล่านี้ ซึ่งใช้รูปแบบของการกำหนดให้มีผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับกิจการนั้น เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการนั้น ๆ ด้วย โดยไม่ยอมให้รัฐบาล เท่านั้นที่จะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารของกิจการที่โอนมาเป็นของชาติเหล่านี้

ค. การวางแผนเศรษฐกิจ

เช่นเดียวกับแนวคิดเรื่องการโอนกิจการเป็นของชาติ หลักการในเรื่องการวางแผนเศรษฐกิจได้เริ่มต้นเป็นรูปร่างขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่ว่ารูปแบบการดำเนินการให้มีการวางแผนเศรษฐกิจนี้เป็น เพียงแนวทางการปฏิบัติหรือเป็นหลักการที่มีกฎหมายรับรองอย่างชัดเจน

การวางแผนเศรษฐกิจได้มีการกล่าวรับรองไว้โดย บทบัญญัติของกฎหมายเป็นครั้งแรกโดยกฤษฎีกาลงวันที่ 3 มกราคม 1946 ซึ่งตราขึ้น ก่อนรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 แต่หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 ก็ได้บัญญัติ รับรองเรื่องดังกล่าวไว้ในลักษณะที่ไม่ชัดเจนมากนัก โดยได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญนั้นเองว่า “จะต้องมีการปรึกษารื้อหรือกับสภาพพัฒนาเศรษฐกิจ ก่อนทุกครั้งในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งมุ่งประสงค์จะให้มีการจ้าง งานและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ”

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับสาธารณรัฐที่ 5 ใน ปี ค.ศ. 1958 ก็ได้กล่าวถึงการวางแผนทางเศรษฐกิจไว้โดยไม่แจ้งชัดนักเช่นกัน โดยเพียงแต่ กำหนดไว้ในมาตรา 70 ว่า “แผนหรือกฎหมายว่าด้วยการวางแผนที่มีลักษณะในทาง เศรษฐกิจหรือสังคม จะต้องนำเสนอและขอความเห็นชอบจากสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมเสียก่อน”

2) เนื้อหาและคำบังคับทางกฎหมายของหลักการเข้าแทรกแซง ทางเศรษฐกิจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า บทกฎหมายจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ได้รับรองถึงหลักการใหม่ ๆ

ในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจเอาไว้ ในกรณีที่หลักการใหม่ ๆ เหล่านี้มีความชัดเจน หรือมีการรับรองและขยายความในภายหลังโดยบทกฎหมายที่มีความชัดเจน การบังคับใช้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะไม่มีปัญหามากนัก แต่อย่างไรก็ตามก็มีกรณีปรากฏให้เห็นอยู่เสมอว่ามีบทบัญญัติในคำปรารภของรัฐธรรมนูญบางส่วนหรือบางเรื่อง ที่ใช้ถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนหรืออาจมีความหมายได้หลายนัย หรือได้กล่าวถึงหลักการใหม่บางเรื่องซึ่งอาจจะถือได้ว่า หลักการเหล่านั้นมีค่าบังคับในทางกฎหมายอยู่ในตัวแล้ว ในฐานะที่เป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญ แต่ความมุ่งหมายหรือขอบเขตของหลักการใหม่นั้นกลับไม่ชัดเจนเพียงพอสำหรับที่จะนำมาใช้บังคับได้ในลักษณะที่เป็นหลักการตามกฎหมาย

หลักการหรือบทบัญญัติเหล่านี้ก็เช่น ถ้อยคำและแนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า “สิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม” (Droits Economiques et Sociaux) หรือ “ประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ” (Démocratie Economique) เป็นต้น

(1) เจื่อนไขและข้อจำกัดของการบังคับใช้หลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

เมื่อได้พิจารณาถึงอุปสรรคในการนำเอาแนวความคิดใหม่ ๆ เช่นนี้มาใช้บังคับในระบบกฎหมายปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การอธิบายถึงเจื่อนไขและข้อจำกัดทางกฎหมายในการนำเอาหลักการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจมาใช้บังคับ จึงกระทำได้แต่ในขอบเขตบางประการและอาจจะไม่สามารถมีคำตอบที่ชัดเจนในทุกประเด็น ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

โดยทั่วไปแล้ว การยอมรับค่าบังคับของหลักการว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคมว่าจะต้องมีค่าบังคับเหมือนกับเป็นหลักกฎหมายที่ใช้บังคับได้ทั่วไป อันเนื่องมาจากการที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือคำปรารภ ได้รับการตีความรับรองโดยองค์กรตุลาการแล้วว่ามีค่าบังคับเสมือนเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเพียงแนวความคิดทางปรัชญานั้น ย่อมเป็นที่รับรองเห็นพ้องต้องกันแล้วทั้งหมด แต่โดยที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กล่าวถึงหลักการที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง และหลากหลายดังนั้นอาจจะไม่มีค่าบังคับในลักษณะของกฎหมายโดยตรง ต่อประชาชนหรือองค์กรของรัฐ หากแต่จะต้องมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมารองรับขยายความ หรือวางแนวทางในการปฏิบัติเสียก่อน

ในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักการใหม่ ๆ ในทางเศรษฐกิจนี้ การศึกษาเนื้อหาและคำบังคับทางกฎหมายตลอดจนเงื่อนไขในการใช้บังคับ อาจแยกพิจารณาออกได้เป็นส่วน ๆ ไป คือ กรณีที่ว่าด้วยประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ กรณีที่ว่าด้วยการโอนเป็นของชาติ และกรณีที่ว่าด้วยการวางแผนเศรษฐกิจตามลำดับ

(2) หลักว่าด้วยประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ

คำปรารภของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 ได้ระบุถึงหลักการในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า “คนงานทุกคนย่อมมีส่วนร่วม โดยผ่านกระบวนการแต่งตั้งผู้แทนในการตัดสินใจร่วมกันในเรื่องการกำหนดเงื่อนไขการทำงานและการจัดการบริหารวิสาหกิจของตน” แต่แม้ว่าถ้อยคำเหล่านี้จะมีลักษณะของการกำหนดหลักการที่ชัดเจน แต่การนำเอาหลักการนี้มาปฏิบัติย่อมไม่อาจจะทำได้ หากปราศจากการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติขึ้นเสียก่อน

ในเรื่องนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้เคยวินิจฉัยวางหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนแล้วว่า “โดยที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุง มาตรา 34 กำหนดให้การบัญญัติหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานและสิทธิในการตั้งสหภาพแรงงานให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นจะตราขึ้นได้ ดังนั้นแม้จะมีกรอบของหลักการตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี 1946 อยู่ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขและมาตรการที่จะรองรับให้หลักการดังกล่าวบรรลุผลได้”

ในส่วนที่เกี่ยวกับภาคเอกชน การกำหนดให้มี

คณะกรรมการของสถานประกอบการแต่ละแห่ง (Comite D'entreprise) โดยผลของกฎหมาย ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 1945 ได้วางรากฐานของการเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐไว้ ก่อนที่รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 จะใช้บังคับเสียอีก และหลังจากนั้นมากฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ขยายหลักความร่วมมือในสถานประกอบการดังกล่าว ให้กว้างขวางออกไปในเรื่องของการเลือกตั้งผู้แทนคนงาน การจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ฯลฯ จนกระทั่งนำไปสู่การตรากฎหมายที่รับรองบทบาทของคนงานและบทบาทของสหภาพแรงงานในสถานประกอบการ ให้มีความสำคัญอย่างที่รู้จักกันในนามของ Loi Auroux ในปี ค.ศ. 1982

ในภาคมหาน ความเคลื่อนไหวในแนวทางเดียวกันนี้ ได้เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน โดยในระบบการจ้างงานของรัฐหรือในภาคมหานนั้น แนวคิดนี้ได้นำไปสู่การจัดตั้งสภาการบริหารงานข้าราชการ (Conseil Supérieur de la Fonction Publique) หรือการจัดตั้งคณะกรรมการทวิภาคีว่าด้วยการบริหารงานราชการหรือคณะกรรมการทวิภาคีที่รับผิดชอบในเรื่องวิชาชีพเทคนิคต่าง ๆ ขึ้น เป็นต้น

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจ หลักการดังกล่าวได้นำไปสู่การกำหนดให้พนักงานสามารถมีตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการบริหารกิจการด้วย หลักการดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในระหว่างการโอนกิจการวิสาหกิจเอกชนเป็นของชาติในระหว่างปี ค.ศ. 1944-1946 และกลับมาปรากฏขึ้นอีกครั้งหนึ่งภายใต้กระแสการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติในปี ค.ศ. 1982 โดยอยู่ในรูปแบบบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการโอนกิจการเป็นของชาติ ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 1982 และกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานแบบประชาธิปไตยในภาคมหาน (Loi Relative a la Democratization du Secteur Public) ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 1983 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการเลือกสรรและมาตรการรับรองบทบาทของตัวแทนของลูกจ้างในทุกระดับ ตั้งแต่ ในระดับของโรงงาน ในระดับของคณะกรรมการของสถานประกอบการ ตลอดจนถึงในระดับคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ หรือแม้กระทั่งในระดับคณะกรรมการของกลุ่มรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึง ซึ่งวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการตั้งตัวแทนของแรงงานไว้อย่างชัดเจนแล้ว ยังคงมีหลักการอื่นใดที่กำหนดลักษณะบังคับหรือรับรองมีตัวแทนของแรงงานในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการวิสาหกิจเอกชนอื่น ๆ อีกหรือไม่ ในเมื่อคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 ได้ยอมรับหลักการในเรื่องประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจแล้วเช่นนี้

ในเรื่องนี้ สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า นอกจากบัญญัติของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ไม่มีบทบัญญัติอื่น ๆ วางหลักการบังคับใด ๆ ในเรื่องนี้ไว้ให้ต้องปฏิบัติอีก โดยในคำวินิจฉัย ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 1972 สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่า เมื่อกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ที่จัดตั้งกิจการวิสาหกิจแห่งหนึ่ง (I'E.R.A.P.) ไม่ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนพนักงานไว้ในคณะกรรมการบริหารของกิจการดังกล่าว

ดังที่เคยมีอยู่ในกิจการที่ดำเนินมาก่อนหน้านั้น ก่อนที่จะมีการยุบ รวมกิจการมาเป็น I'E.R.A.P. ขึ้น กรณีไม่อาจถือได้ว่า กฎหมายที่จัดตั้งกิจการใหม่ขึ้นดังกล่าว ได้ไปกระทบกระเทือนต่อ “หลักการทั่วไปที่มีค่าบังคับเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง” ตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้มีการตั้งผู้แทนพนักงานในคณะกรรมการบริหารแต่อย่างใด และกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นก็ย่อมใช้บังคับได้โดยชอบ

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในเรื่องนี้ ก็มีนัยเช่นเดียวกันกับที่ตุลาการรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้ดังที่กล่าวถึงข้างต้นว่า ขอบเขตของกฎหมายแรงงานและสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานย่อมเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดนั่นเอง

(3) หลักว่าด้วยการ โอนกิจการเป็นของชาติ

ประเด็นในการพิจารณาในเรื่องนี้ค่อนข้างมีความชัดเจน อยู่ในตัวว่าเฉพาะแต่กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่จะให้อำนาจแก่รัฐในการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติได้ ข้อที่พึงพิจารณามีอยู่แต่เพียงว่า ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถให้อำนาจดุลพินิจในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรากฎหมายโอนกิจการเป็นของชาติโดยไม่มีขอบเขตหรือข้อจำกัดอย่างใด ๆ เลยหรือไม่

ประเด็นและความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นกรณีที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางมากที่สุด ในระหว่างกระบวนการ โอนกิจการวิสาหกิจของชาติในปี 1982 ซึ่งทศนะในเรื่องดังกล่าวก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติและความหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ 1946 ที่ยืนยันในเรื่องนี้ไว้ว่า “ทรัพย์สินหรือวิสาหกิจทุกชนิดที่การถือกรรมสิทธิ์หรือการประกอบการมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะของชาติหรือมีลักษณะการผูกขาดตามความเป็นจริง จะต้องตกเป็นสมบัติของส่วนรวม” นั้น มีปัญหาทางกฎหมายที่ต้องวินิจฉัยอยู่สองประการ คือ ประการแรก หากปรากฏเงื่อนไขในการเป็นบริการสาธารณะของชาติหรือการผูกขาดตามความเป็นจริงนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้วิสาหกิจหรือทรัพย์สินนั้นตกเป็นสมบัติของส่วนรวมโดยกระบวนการโอนกิจการเป็นของชาติหรือไม่ และในประการที่สอง

หากเงื่อนไผ่ดังกล่าวมีอยู่ไม่ครบถ้วนในวิสาหกิจใดจะถือว่าเป็นเรื่องต้องห้ามที่จะโอนวิสาหกิจหรือทรัพย์สินนั้นให้ตกเป็นสมบัติของส่วนรวมหรือไม่

สำหรับประเด็นแรก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก่อนข้างจะมีความชัดเจนในเรื่องนี้ กล่าวคือ ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการผูกขาดตามความเป็นจริงหรือมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะของชาติ ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่อาจใช้ดุลพินิจได้ หากแต่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีการโอนวิสาหกิจหรือทรัพย์สินนั้นมาเป็นของชาติเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้อูเหมือนว่าจะไม่มีทางออกทางอื่นสำหรับทรัพย์สินหรือวิสาหกิจที่เข้าเงื่อนไผ่ดังกล่าว แต่รัฐธรรมนูญเองก็ยังคงเปิดกว้างในทางเลือกที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้าดำเนินการดังกล่าวอยู่อย่างมาก ทั้งในส่วนที่เป็นเนื้อหาของกิจการวิสาหกิจ ตลอดทั้งวิธีดำเนินการให้โอนเป็นของชาติ

สำหรับส่วนที่เป็นความหมายที่ชัดเจนของลักษณะการเป็น “บริการสาธารณะของชาติ” หรือ “การผูกขาดตามความเป็นจริง” นั้น เงื่อนไผ่ในการที่จะนำไปสู่การโอนเป็นของชาตินี้ก็ได้เปิดช่องว่างให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ดุลพินิจได้อยู่อย่างมาก ทั้งนี้เพราะเราจะกล่าวว่ากิจการวิสาหกิจหนึ่งมีการผูกขาดตามความเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อกิจการนั้น ๆ มีส่วนแบ่งการตลาดทั้งหมดในประเภทของสินค้าหรือของการประกอบการนั้น ๆ แต่ในสภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน ย่อมจะมีสินค้าหรือบริการที่ใกล้เคียงกันมาทดแทนเพื่อเสริมสินค้าหรือบริการประเภทที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นกิจการผูกขาดได้เสมอ ดังนั้น จึงทำให้เกิดความยืดหยุ่นพอสมควรในการที่จะชี้ว่าสินค้าหรือบริการมีลักษณะเป็นการผูกขาดหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันกับการจำแนกกิจการที่มีลักษณะเป็น “บริการสาธารณะของชาติ” นั้น ก็ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้งวิสาหกิจที่เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสาธารณะนั้น ๆ อยู่เป็นอย่างมาก

ในเบื้องต้น ย่อมไม่ยากลำบากเลยในการที่จะระบุว่า บริการสาธารณะใดจะมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะของชาติหรือเป็นกิจการในระดับชาติ ซึ่งย่อมหมายถึงการประกอบการในขอบข่ายกว้างขวางเพื่อผลประโยชน์โดยรวมทั่วทั้งประเทศหรือเป็นการจัดบริการให้แก่ทุกชุมชนแผ่กระจายกว้างออกไปทั่วทั้งประเทศ ซึ่งก็ย่อมเห็นได้ชัดอยู่เองว่าจะต้องมีความแตกต่างจากบริการสาธารณะท้องถิ่นหรือที่จัด

ในระดับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยเหตุนี้จึงไม่เคยมีการหยิบยกเรื่องการโอนกิจการ
รถประจำทางระหว่างท้องถิ่นเข้ามาเป็นของชาติ หรือแม้แต่รถประจำทางที่ให้บริการ
ระหว่างจังหวัดหรือระหว่างภาคก็ไม่อยู่ในข่ายดังกล่าวด้วยเช่นกัน

แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่ลืมด้วยว่ากิจการในระดับ
ท้องถิ่นที่จัดทำโดยวิสาหกิจหลาย ๆ แห่งซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นที่ต่างกันนั้น เมื่อนำเข้ามา
รวมกันหรือเมื่อพิจารณาโดยภาพรวมถึงเนื้อหาของบริการสาธารณะที่จัดทำแล้ว ก็อาจ
ถือได้ว่า ภาพรวมของกิจการที่มีผู้ประกอบการกระจายเป็นรายย่อย ๆ อยู่ในทุกท้องถิ่น
เหล่านี้ อาจทำให้กลายเป็นกิจการ “ระดับชาติ” ได้ ดังนั้นการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า
ที่มีในทุก ๆ ท้องถิ่น ก็อาจมีลักษณะโดยรวมที่สะท้อนถึงประโยชน์ส่วนรวมของชาติ
ซึ่งอาจจะจัดทำบริการให้มีประสิทธิภาพได้โดยผ่านกระบวนการโอนกิจการนี้กระจาย
อยู่ตามเขตต่าง ๆ เหล่านี้ ให้รวมกันเข้ามาเป็นกิจการของชาติเพียงแห่งเดียวก็ได้

ถึงกระนั้นก็ตาม แม้ว่าจะมีการยึดถือหลักการในเรื่อง
“บริการสาธารณะของชาติ” อย่างเคร่งครัด แต่การยืนยันหลักการดังกล่าวก็อาจจะไม่เป็น
การบีบบังคับหรือจำกัดทางเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติมากนัก เพราะแท้ที่จริงแล้ว การจัดตั้ง
หรือการอนุมัติให้ดำเนินการในกิจการที่เป็นบริการสาธารณะนั้น ยังคงเป็นอำนาจของ
ฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะการดำเนินการที่เป็นการให้บริการแก่สาธารณะหรือแก่ส่วนรวม
ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางมหาชนบางประการ และอยู่ภายใต้ระบบ
พิเศษที่แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ในระบบกฎหมายเอกชนนั้น จำเป็นต้องมีการ
ตรากฎหมายขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อรองรับการดังกล่าวเสมอ

โดยเหตุดังกล่าว การที่คำปรารภของรัฐธรรมนูญกำหนด
บังคับฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องจัดการ โอนกิจการที่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะของชาติ
ให้เข้ามาเป็นกิจการของชาติอย่างแท้จริงนั้น ในที่สุดแล้วก็มีได้เป็นบทบังคับที่มีความสำคัญ
มากนักแต่ประการใด เพราะกรณีนี้ยังเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง ที่จะกำหนด
โดยการตรากฎหมายให้กิจการประเภทใดบ้าง เป็นกิจการบริการสาธารณะ ดังนั้น จึง
ย่อมเห็นได้อยู่ในตัวว่า อำนาจดุลพินิจในการเลือกดำเนินการ โอนกิจการใดเป็นของชาติ
จึงยังคงเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติอยู่โดยปริยาย

นอกจากนั้น แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องโอนกิจการที่เข้าข่ายตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญให้เป็นของชาติก็ตาม แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดกระบวนการควบคุมให้มีการปฏิบัติพันธกรณีในรัฐธรรมนูญ แม้แต่โดยตุลาการรัฐธรรมนูญเองก็ตาม เพราะกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นจำกัดอยู่ เฉพาะในกฎหมายที่มีการตราขึ้นใช้บังคับแล้วเท่านั้น มิใช่กับการไม่ตรากฎหมาย โดยเหตุดังกล่าว เมื่อการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติจะต้องทำโดยอาศัยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น เมื่อไม่มีกฎหมายเช่นนั้น กระบวนการดังกล่าวก็มิอาจทำได้ และย่อมไม่มีบทบัญญัติมาตราใดบังคับไปถึง “การไม่กระทำ” ดังกล่าวได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องนี้มีลักษณะเป็นอำนาจดุลพินิจอย่างค่อนข้างสมบูรณ์

สำหรับในประเด็นที่สอง ในเรื่องที่ว่าบทบัญญัติคำปรารภดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ จะมีความหมายไปถึงการห้ามโอนเป็นของชาติ สำหรับทรัพย์สินหรือกิจการวิสาหกิจที่ไม่เข้าข่ายของการผูกขาดตามความเป็นจริงหรือไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะของชาติหรือไม่นั้น คำตอบในเรื่องนี้อาจพิจารณาได้จากกรอบของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งวางหลักการที่แสดงออกซึ่งการรับรองเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า ตลอดจนสิทธิในทรัพย์สินอย่างแข็งขัน ดังนั้นแม้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 จะวางหลักการบางอย่างเพิ่มขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับยุคสมัย แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 ไม่ได้บัญญัติถึงเรื่องนั้น ๆ ไว้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1789 ก็ต้องถือว่ามีผลบังคับอยู่ ดังนั้น ในเรื่องนี้จึงถือว่าขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการใช้อำนาจที่จะโอนเป็นของชาติจะกระทำได้ เฉพาะแต่ในกิจการที่เข้าลักษณะสองประการที่กล่าวถึงไว้นี้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะถือแนวทางการตีความเช่นนี้ แต่ก็ยังปรากฏว่าฝ่ายนิติบัญญัติยังมีอำนาจดุลพินิจในเรื่องนี้อยู่ค่อนข้างมาก ทั้งนี้ เพราะเงื่อนไขในการโอนกิจการเป็นของชาติประการหนึ่ง คือ ในข้อที่ว่ากิจการวิสาหกิจนั้นเป็น “บริการสาธารณะของชาติ” นั้น โดยที่การกำหนดรับรองว่ากิจการใดเป็น “บริการสาธารณะของชาติ” ย่อมเป็นกรณีที่อยู่ในขอบข่ายของการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฉะนั้น หากสภานิติบัญญัติประสงค์จะโอนกิจการวิสาหกิจใดให้เป็นของชาติ ก็ทำได้แต่เพียง

โดยออกกฎหมายกำหนดให้กิจการนั้นเป็นกิจการบริการสาธารณะเสียก่อน โดยรับรองลักษณะของกิจการนั้นว่าเป็นกิจการที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและกำหนดให้รัฐหรือองค์กรมหาชนใดเข้าไปรับภาระในการควบคุมดูแลบริหารกิจการนั้นภายใต้ระบบพิเศษที่แตกต่างไปจากการบริหารงานของเอกชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เพื่อจะทำให้กิจการนั้น ๆ เป็นบริการสาธารณะเสียก่อน แล้วจึงจะได้ออกกฎหมายโอนกิจการนั้นเป็นของชาติในลำดับต่อไปนั่นเอง ซึ่งในกรณีเช่นนี้การตรวจสอบของตุลาการรัฐธรรมนูญต่อกฎหมายดังกล่าวจะทำให้เฉพาะในกรณีที่ปรากฏความผิดพลาดโดยชัดแจ้ง (Erreur Manifeste) ของการวินิจฉัยว่ากิจการนั้น ๆ ควรจะมีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะจริงหรือไม่เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ก็จำต้องยืนยันไว้ด้วยว่าหากปราศจากลักษณะของการผูกขาดตามความเป็นจริง หรือไม่มีลักษณะเป็นกิจการเกี่ยวกับบริการสาธารณะของชาติแล้วการ โอนกิจการของชาติย่อมไม่อาจทำได้โดยชอบ

แต่แม้ว่าหลักการที่ควรจะเป็นจะปรากฏดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในคดีว่าด้วยการ โอนของชาติ ก็ได้วินิจฉัยชี้ขาดในทางตรงกันข้ามกับหลักเกณฑ์ที่กล่าวข้างต้น โดยตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในคดีประวัติศาสตร์ดังกล่าวว่า หลักการในเรื่องต้องเป็นกิจการที่มีการผูกขาดตามความเป็นจริง หรือต้องมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะของชาติที่กำหนดไว้ในคำปรารภนั้น มิได้มีขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิของรัฐในการ โอนกิจการเป็นของชาติ หากแต่การ โอนกิจการเป็นของชาติ ย่อมสามารถทำได้โดยเหตุผลแห่งความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Le Necessite Publique) ซึ่งได้รับการรับรองมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 แล้วว่าย่อมมีความสำคัญและสามารถลบล้างหลักความศักดิ์สิทธิ์ของกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้

นอกจากนั้น ในคำวินิจฉัยดังกล่าว ตุลาการรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยไปอีกว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในเหตุผลประกอบร่างกฎหมายฉบับนี้เองว่า ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะโอนกิจการต่าง ๆ ให้เป็นกิจการของชาติก็เพื่อที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เพื่อกระตุ้นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและลดจำนวนคนว่างงานลง ซึ่งก็นับได้ว่า เป็น “ความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ตามนัยแห่งมาตรา 17 แห่งคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง

ค.ศ. 1789 ดังนั้น การพิจารณาและการตรากฎหมายฉบับนี้ของฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อาจถูกตรวจสอบควบคุมโดยตุลาการรัฐธรรมนูญได้ นอกเสียจากว่าจะปรากฏว่ามีความผิดปกติชัดเจนปรากฏอยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติหรือปรากฏอยู่ในตัวบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้ก็ไม่ปรากฏว่ามีความผิดปกติดังกล่าวเกิดขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการโอนกิจการเป็นของชาติจึงใช้บังคับได้โดยชอบ

โดยผลแห่งคำวินิจฉัยนี้ อำนาจในการโอนกิจการหรือทรัพย์สินเป็นของชาติจึงเป็นอำนาจดุลพินิจโดยเด็ดขาดของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเห็นชอบด้วยหรือปฏิเสธไม่ยอมให้มีการโอนกิจการเป็นของชาติ สถานิติบัญญัติสามารถดำเนินการไปได้เต็มที่และโดยอิสระ ภายใต้ข้อจำกัดซึ่งก็มีได้แค่ครั้งหนึ่งเท่านั้น ประการเดียว คือ จะต้องไม่ปรากฏว่ามีความผิดปกติอย่างชัดเจนในกระบวนการตรากฎหมายนั้น คือ จะต้องไม่เป็นการโอนกิจการให้เป็นของชาติโดยเกินกว่าเหตุเกินกว่าความจำเป็น (Abusive) หรือมีลักษณะเป็นไปตามอำเภอใจ (Arbitraire) เท่านั้น

(4) หลักการวางแผนเศรษฐกิจ

การวางแผนเศรษฐกิจหรือกล่าวโดยภาพรวมกว้างได้ว่าเป็นการ “แทรกแซงทางเศรษฐกิจ” นั้น มีข้อที่น่าพิจารณาอยู่ว่าในมุมมองของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจนั้น กระบวนการเหล่านี้มีลักษณะเป็นหลักการทางกฎหมายใหม่ที่มีความสำคัญ หรือจำเป็นเพียงการดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายในแต่ละยุคสมัยเท่านั้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนเศรษฐกิจโดยตรงนั้น โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ได้ระบุถึงหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย ดังนั้นบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีผลให้นักวิชาการในทางกฎหมายมหาชนต้องเริ่มตั้งข้อสังเกตว่าเป็นไปได้หรือไม่ว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ได้เริ่มวางหลักการทางเศรษฐกิจขึ้นมาใหม่ โดยยอมรับหลักการวางแผนเศรษฐกิจว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักการนี้ด้วย

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง หลักการวางแผนเศรษฐกิจได้รับการยอมรับน้อยมากในฝรั่งเศส คนส่วนใหญ่ยังไม่วางใจในระบบการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีกลิ่นอายของรัฐเผด็จการ ซ้ำยังประกอบไปด้วยแนวทางของ

แผนหลายประการที่ส่อไปในทางเดียวกันกับระบบการวางแผนที่กำหนดโดยเบ็ดเสร็จ โดยส่วนกลางดังเป็นอยู่ในสหภาพโซเวียตที่ชนะในทางลบดังกล่าวดำรงอยู่มาโดยตลอด จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองเสร็จสิ้นลง และมีการรณรงค์ครั้งใหญ่ที่นำโดย Jean Monnet จึงสามารถทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ตลอดจนสมาชิกของรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากจากฝ่ายซ้ายยอมรับได้ในที่สุดว่า การบูรณะประเทศที่ยับเยินมาจากสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ต้องการวิธีการดำเนินการแบบใหม่ที่ต้องมีการวางแผนล่วงหน้าและการชี้นำโดยรัฐในทิศทางของการพัฒนาที่เหมาะสม

โดยแนวคิดลักษณะเช่นนี้เองที่ “หลักการทางกฎหมาย” ในเรื่องการวางแผนเศรษฐกิจได้ถูกกำหนดขึ้นในมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1946

แต่กระนั้นก็ตาม การตีความขอบเขตของบทบัญญัติ มาตรา 25 ในรัฐธรรมนูญก็ยังคงมีความสับสนอยู่มากกว่าจะมีความหมายไปในทางใด เพราะการที่บทบัญญัติมาตรา 25 ดังกล่าวระบุไว้เพียงว่า “ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สภาการเศรษฐกิจจะต้องได้รับการปรึกษาหารือ” นั้น จะมีความหมายว่าสภาการเศรษฐกิจจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจหรือไม่ หรือว่าสภาการเศรษฐกิจจะมีบทบาทแต่เพียงให้ความคิดเห็นในเมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นแล้วเท่านั้น

การตีความในแนวทางแรกหมายความว่า สภาการเศรษฐกิจจะมีอำนาจตัดสินใจถึงความเหมาะสมว่าจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจหรือไม่ ซึ่งก็ปรากฏว่าแนวทางการตีความในลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ใช่ที่ยอมรับ เพราะเท่ากับว่าจะเป็น การให้สภาเศรษฐกิจเป็นผู้กำหนดว่าควรจะต้องมีแผนหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่เนื้อหาของ การอภิปรายในสภานิติบัญญัติในขณะร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ปรากฏอย่างชัดเจนถึง การยอมรับ “หลักการทางกฎหมาย” ในเรื่องที่จะต้องมีการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจขึ้น เพื่อที่จะกำหนดแนวทางและนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ ทั้งได้ รับรองยืนยันถึงแนวทางที่จะกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติในอนาคตว่า จะต้องดำเนินการให้มีการกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมขึ้นด้วย

เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า ในปี ค.ศ. 1946 หลักการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการดำรงอยู่ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจดังกล่าวได้กลายเป็นหลักการทางกฎหมายที่มีพื้นฐานรองรับในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสไปแล้ว แม้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ระบุถึงเรื่องดังกล่าวจะมีความหมายกว้างและไม่ชัดเจนนักก็ตาม

หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 โดยบทบัญญัติที่กลับมีความหมายกว้างและตีความให้ชัดเจนได้ยากลำบากยิ่งกว่าบทบัญญัติในปี ค.ศ. 1946 อีกด้วย เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา 70 ระบุไว้แต่เพียงว่า “แผนการหรือร่างกฎหมายที่ว่าการวางแผนทุกฉบับจะต้องนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาการเศรษฐกิจและสังคมเสียก่อน” โดยไม่มีประเด็นทางกฎหมายหรือบทบัญญัติใด ๆ กล่าวย้อนกลับไปถึง “สถานะ” ของการวางแผนเศรษฐกิจที่เคยเป็นประเด็นในปี ค.ศ. 1946 เลย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า หลักว่าด้วยการดำรงอยู่ของการวางแผนเศรษฐกิจนั้น มีฐานะเป็น “หลักการทางกฎหมาย” ในระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสแล้ว แต่โดยที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปัจจุบันก็ยังคงมิได้บัญญัติรับรองความมีอยู่ของการวางแผนเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ดังนั้นสถานะปัจจุบันของหลักการวางแผนเศรษฐกิจจึงมีฐานะเป็นหลักการที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรยิ่งกว่าหลักเกณฑ์ที่รับรองไว้โดยแจ้งชัดในรัฐธรรมนูญ

แต่ประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งไปกว่าการยอมรับฐานะการดำรงอยู่ของการวางแผนเศรษฐกิจในฐานะที่เป็นหลักการทางกฎหมายหรือไม่ก็คือ ลักษณะของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของฝรั่งเศสไม่เคยมีลักษณะของแผนเบ็ดเสร็จที่กำหนดบทบาทบังคับหรือสภาพที่ต้องปฏิบัติให้แก่กระบวนการในทางเศรษฐกิจดังที่ปรากฏในประเทศยุโรปตะวันออก หากแต่แผนดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นแผนที่กำหนดขอบเขตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ ที่ควรดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดลักษณะและขอบเขตของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของภาครัฐและองค์กรมหาชนอื่น ๆ ไว้

ลักษณะดังกล่าวนี้จึงทำให้หลักการวางแผนทางเศรษฐกิจสามารถดำรงอยู่ได้พร้อม ๆ กับหลักเสรีนิยมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพราะการเปลี่ยนแปลงหลักการเสรีนิยมให้กลายเป็นกระบวนการบังคับโดยสิ้นเชิงนั้นย่อมไม่อาจทำได้และจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวายในทางรัฐธรรมนูญและในทางการเมืองอย่างสำคัญยิ่ง

สำหรับในเรื่องหลักการว่าด้วยการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจอันเป็นหลักการที่มีความหมายกว้างมากกว่าหลักการวางแผนทางเศรษฐกิจนั้น หลักการนี้ย่อมยากยิ่งที่จะสามารถรับรองยืนยันได้ว่า มีฐานะเป็นหลักการทางกฎหมาย เพราะในที่สุดแล้วหลักการในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐนี้ก็มีลักษณะเป็นนโยบายในการเมือง ซึ่งหากหลักการนี้ดำรงอยู่ก็เป็นการดำรงอยู่หรือการเกิดขึ้นมาแทนที่นโยบายทางการเมืองเสรีนิยมแบบดั้งเดิมที่เคยมีมาในอดีตเท่านั้น และไม่ว่ากรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจกล่าวได้เลยว่าหลักการในทางกฎหมายตามแนวคิดเสรีนิยมได้ถูกลบล้างไปโดยหลักการใหม่ว่าด้วยการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐ เพราะจนถึงขณะนี้หลักการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐ ก็ยังคงมีความหมายกว้างและมีฐานะเดียวกับนโยบายทางการเมือง ซึ่งหาอาจได้รับการยอมรับในฐานะของหลักการทางกฎหมายแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักการเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐจะมีฐานะเป็นเพียงแนวนโยบายทางการเมือง แต่แนวทางดังกล่าวก็ได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายด้วยเช่นกัน โดยแนวทางนี้ได้เป็นที่มาของบทบัญญัติในทางกฎหมายในเรื่องใหม่ ๆ หลายประการ ดังที่สภาแห่งรัฐก็ได้เคยวินิจฉัยยอมรับหลักการใหม่ ๆ ทางกฎหมายบางประการที่เกิดขึ้นโดยผลของนโยบายทางการเมืองที่มุ่งเน้นการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจโดยภาคมหาชนไว้ในหลายกรณี อาทิเช่นในคำพิพากษาลงวันที่ 21 มิถุนายน 1951 สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าการที่รัฐบาลให้ความสนับสนุนเป็นพิเศษอย่างยิ่งแก่กิจการผลิตสินค้าของเอกชนรายหนึ่งสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือหลักการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้โดยสภาแห่งรัฐได้ยอมรับในคำวินิจฉัยดังกล่าวว่า “ฝ่ายปกครองไม่ได้กระทำการดังกล่าวไปโดยวัตถุประสงค์อย่างใดเป็นพิเศษนอกเสียจากเพื่อที่จะให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดในแนวนโยบายทางเศรษฐกิจที่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ” และ “เมื่อฝ่ายปกครองเห็นว่า การให้ความสนับสนุนแก่กิจการของเอกชนดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจกระทำการภายในขอบเขตที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจในกรณีที่จะให้การสนับสนุนได้ โดยไม่ต้องห้ามในฐานะที่เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด”

4. ทฤษฎีการใช้โทษทางอาญาทางเศรษฐกิจ

4.1 ระบบเศรษฐกิจกับการใช้อำนาจรัฐในการกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากการใช้โทษทางอาญา (Criminal Sanctions) เป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งอาจนำมาใช้ในทางเศรษฐกิจได้ในรูปแบบของการบังคับ (Command and Control) นอกเหนือไปจากการกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรูปแบบหรือวิธีการอื่น แต่การใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจหรือการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐนั้น จะกระทำได้มากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจแต่ละประเทศยึดถือเป็นสำคัญ ในบทนี้จะได้กล่าวถึงลักษณะของการใช้อำนาจรัฐในการเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่า ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รัฐสามารถมีบทบาทเข้าเกี่ยวข้องได้มากน้อยเพียงใด และการใช้โทษทางอาญาในระดับใดจึงจะเป็นการเหมาะสม

ในปัจจุบันพอจะจัดแบ่งระบบเศรษฐกิจออกได้เป็น 3 ระบบ ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจแบบที่ให้กลไกการตลาดเป็นตัวกำหนดหรือระบบทุนนิยม (Capital System) ระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลางหรือระบบสังคมนิยม (Socialistic System) และระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed System) โดยแต่ละระบบจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งจะกล่าวดังต่อไปนี้

4.1.1 ระบบเศรษฐกิจแบบที่ให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนด

ระบบเศรษฐกิจแบบที่ให้กลไกตลาดเป็นตัวกำหนด หรือระบบทุนนิยม (Capitalist Economic System) หรือเป็นที่รู้จักกันในชื่ออื่น ๆ อาทิ ระบบธุรกิจเอกชน (Private Enterprise Economic) ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม (Free Enterprise Economic System) ระบบตลาด (Market System) หรือระบบเศรษฐกิจนายทุน (Capitalism) เป็นระบบเศรษฐกิจซึ่งมีการพัฒนามายาวนาน และได้รับการสนับสนุนจากนักคิดหลายยุคหลายสมัย ได้แก่ แนวความคิดของกลุ่มพาณิชย์กรรมนิยม (Mercantilisms) กลุ่มที่ยึดถือเสรีภาพตามธรรมชาติเป็นแนวทางในการประกอบธุรกิจ (Physiocrats) รวมทั้งนักเศรษฐศาสตร์ในแนวคิดคลาสสิกอย่าง Adam Smith, Ricardo และ Mill ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่ถือว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นเจ้าของปัจจัย

และการลงทุนในการผลิตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นเจ้าของปัจจัยและการลงทุนในการผลิต เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน และยอมให้ผู้ประกอบการมีโอกาสแข่งขันในทางเศรษฐกิจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไรหรือผลประโยชน์ใดตามความสามารถและความปรารถนาของแต่ละบุคคล¹

ระบบทุนนิยมนี้ หากพิจารณาทางด้านระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบกับจะจัดอยู่ในระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการวางแผน (Unplanned Economy) เพราะการตัดสินใจที่จะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลไกราคา (Price Mechanism) ทั้งสิ้น

ระบบทุนนิยม เป็นระบบเศรษฐกิจที่ยอมให้บุคคลมีสิทธิดำรงความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และให้เสรีภาพที่จะเลือกและตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมาย โดยเอกชนจะมีสิทธิในทรัพย์สินตลอดจนสินค้าหรือบริการที่ตนผลิตขึ้นมา ระบบทุนนิยมมีความเชื่อว่าการแข่งขันทางเศรษฐกิจโดยเสรีเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และมีการกำหนดปริมาณและคุณภาพของผลผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคตามหลักอุปสงค์ (Demand) อุปทาน (Supply) ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตได้อย่างเต็มที่ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับผู้บริโภค ระบบนี้เชื่อว่าการตัดสินใจต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ เป็นไปโดยอัตโนมัติเมื่อผู้ขายสินค้าพอใจในราคาที่จะขายและผู้ซื้อพอใจในราคาที่ตนเห็นว่าเหมาะสม

สาระสำคัญของระบบทุนนิยม สรุปได้ดังต่อไปนี้

1) การดำเนินงานตามระบบเศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกแห่งราคา (Price Mechanism)

ตามระบบทุนนิยม การผลิตสินค้าจะมีกำไรเป็นแรงจูงใจสำคัญ และการกำหนดว่าจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะอุปสงค์และอุปทานของสินค้านั้นในตลาดเป็นสำคัญไม่มีการบังคับโดยตรงจากส่วนกลางว่า

¹สมพงษ์ เกษมสิน และจรรุญ สุภาพ, ทรัพยากรเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 83.

และการลงทุนในการผลิตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นเจ้าของปัจจัยและการลงทุนในการผลิต เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน และยอมให้ผู้ประกอบการมีโอกาสแข่งขันในทางเศรษฐกิจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไรหรือผลประโยชน์ใดตามความสามารถและความปรารถนาของแต่ละบุคคล¹

ระบบทุนนิยมนี้ หากพิจารณาทางด้านระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบกับจะจัดอยู่ในระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการวางแผน (Unplanned Economy) เพราะการตัดสินใจที่จะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลไกราคา (Price Mechanism) ทั้งสิ้น

ระบบทุนนิยม เป็นระบบเศรษฐกิจที่ยอมให้บุคคลมีสิทธิดำรงความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และให้เสรีภาพที่จะเลือกและตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมาย โดยเอกชนจะมีสิทธิในทรัพย์สินตลอดจนสินค้าหรือบริการที่ตนผลิตขึ้นมา ระบบทุนนิยมมีความเชื่อว่าการแข่งขันทางเศรษฐกิจโดยเสรีเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และมีการกำหนดปริมาณและคุณภาพของผลผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคตามหลักอุปสงค์ (Demand) อุปทาน (Supply) ซึ่งจะช่วยให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตได้อย่างเต็มที่ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับผู้บริโภค ระบบนี้เชื่อว่าการตัดสินใจต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ เป็นไปโดยอัตโนมัติเมื่อผู้ขายสินค้าพอใจในราคาที่จะขายและผู้ซื้อพอใจในราคาที่ตนเห็นว่าเหมาะสม

สาระสำคัญของระบบทุนนิยม สรุปได้ดังต่อไปนี้

1) การดำเนินงานตามระบบเศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกแห่งราคา (Price Mechanism)

ตามระบบทุนนิยม การผลิตสินค้าจะมีกำไรเป็นแรงจูงใจสำคัญ และการกำหนดว่าจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะอุปสงค์และอุปทานของสินค้าชนิดนั้นในตลาดเป็นสำคัญไม่ที่การบังคับโดยตรงจากส่วนกลางว่า

¹สมพงษ์ เกษมสิน และจรรุญ สุภาพ, *ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ*

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 83.

จะต้องผลิตสิ่งใด ราคาในตลาดเป็นราคาที่เคลื่อนไหวได้ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ซื้อและต้นทุนการผลิต และเนื่องจากกำไรสูงสุดเป็นสิ่งที่สำคัญ ในด้านของผู้ผลิตจะทำการผลิตโดยให้ได้ต้นทุนการผลิตต่ำที่สุด

2) ขอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการผลิตของบุคคล (Private Property)

โดยให้การยอมรับกรรมสิทธิ์ในส่วนบุคคลในสินค้าและบริการที่เอกชนผลิต และยังรวมถึงปัจจัยในการผลิต ซึ่งก็คือ ทุนและที่ดินด้วย โดยการยอมรับกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลนี้ ไม่เพียงแต่ยอมรับความเป็นเจ้าของเท่านั้น ยังให้สิทธิแก่ผู้เป็นเจ้าของในการใช้ทรัพย์สินและปัจจัยนั้น ๆ ได้ตามที่ต้องการและมีสิทธิที่จะยกทรัพย์สินให้เป็นมรดกตกทอดหรือยกให้แก่บุคคลใดก็ได้ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ การแจกจ่ายปัจจัยการผลิตและการตัดสินใจในการผลิตจะขึ้นอยู่กับเอกชนผู้มีกรรมสิทธิ์ มิใช่รัฐหรือองค์กรจากส่วนกลาง กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจะส่งเสริมการดำเนินงานของกลไกราคา และทำให้เกิดการออมทรัพย์เพื่อใช้จ่ายในการผลิตหรือบริโภคในอนาคต อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะเป็นของผู้ถือหุ้นมีเป็นจำนวนมาก แต่การจัดการผลิตอยู่ในอำนาจของผู้บริหารเพียงไม่กี่คน

3) ขอมรับอำนาจอธิปไตยของผู้บริโภค (Consumer Sovereignty) และสิทธิในการเลือกงานทำ (Free Choice of Occupation)

ตามระบบทุนนิยม หน่วยงานผลิตจะต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภคเป็นสำคัญ การเลือกซื้อของผู้บริโภคจึงมีผลกระทบต่อการตัดสินใจในการผลิต และบุคคลมีอิสรภาพในการเลือกงานทำตามความรู้ ความสามารถ และสภาพตลาดแรงงาน แต่องค์ประกอบดังกล่าวก็อาจเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในด้านรายได้

4) เป็นระบบเศรษฐกิจที่เสรีภาพในการประกอบการ (Freedom of Enterprise)

โดยให้เอกชนมีเสรีภาพที่จะตัดสินใจทำการผลิตและจำหน่ายจ่ายแจกอย่างเต็มที่ปราศจากการเข้าแทรกแซงจากภาครัฐ โดยรัฐจะไม่เข้าไปควบคุมการผลิต การกำหนดราคาและการจำหน่ายสินค้า รัฐจะคงบทบาทโดยการทำหน้าที่หลักซึ่งเอกชน

ไม่สามารถทำได้ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันจากภายนอก และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

5) วางรากฐานอยู่บนการแข่งขัน (Competition)

การแข่งขันที่บริสุทธิ์ (Pure Competition) จะเกิดขึ้นเมื่อตลาดมีผู้ขายและผู้ซื้อสินค้าชนิดหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมากจนกระทั่งการกระทำของผู้ซื้อและผู้ขายเพียงรายเดียวไม่มีผลกระทบต่อราคาในตลาด การแข่งขันจะทำให้ราคาในตลาดเป็นราคาปกติมิใช่เป็นราคาที่กำหนดจากผู้ใดผู้หนึ่ง การแข่งขันจะช่วยป้องกันมิให้ผู้ผลิตได้รับกำไรมากเกินไป และทำให้ผู้บริโภคได้ใช้สินค้าคุณภาพดีที่มีราคาเหมาะสม นอกจากนี้การแข่งขันทำให้ผู้ผลิตต้องตื่นตัว และพยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตอยู่เสมอ

การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามระบบทุนนิยม อาจก่อให้เกิดผลเสียบางประการ เช่น สภาพว่างงานของบุคคล ความไม่เท่าเทียมกันในด้านรายได้ สภาพการผูกขาด (Monopoly) ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการแข่งขันในตลาด และอาจมีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง อันเนื่องมาจากเสรีภาพในการผลิต จึงได้มีการปฏิรูประบบทุนนิยม โดยรัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้น ก่อให้เกิดระบบทุนนิยมแบบใหม่ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่ให้สวัสดิการแก่ประชาชน โดยถือว่าเมื่อประชาชนได้รับสวัสดิการแล้ว ความเป็นธรรมในสังคมจะเกิดขึ้น ระบบทุนนิยมแบบใหม่นี้เรียกว่า ทุนนิยมสวัสดิการ หรือรัฐสวัสดิการ มีหลักการสำคัญ คือ ยังคงเสรีภาพของบุคคลในด้านต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ แต่ให้รัฐเข้าดูแลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจต่อมวลชน โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย จัดทำโครงการสวัสดิการต่าง ๆ และการดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งนี้ จะยึดถือหลักการทดลองว่าจะเกิดผลดีผลเสียประการใดมากกว่าการกระทำโดยยึดหลักทฤษฎีเป็นแนวทาง

4.1.1.1 ลักษณะของการใช้อำนาจรัฐในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

ในทางทฤษฎี ระบบจะใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐจะกระทำได้น้อยข้างจำกัดมาก เพราะจะมีบทบาทในทางเศรษฐกิจได้ ก็แต่เพียงโดยการออกกฎหมาย วางหลักเกณฑ์ หรือควบคุมการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ เท่านั้น และกฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นนั้น ต้องมีขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็น ไม่มีผลกระทบกระเทือน หรือทำลายหลักการพื้นฐานของระบบทุนนิยม

โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นเพียงตัวกลางควบคุมกระบวนการบัญญัติกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อรองรับสิทธิและหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จัดหาเตรียมเครื่องมือหรือกลไกในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านั้น¹ และจำเป็นอย่างยิ่งให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี โดยรัฐจะไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากรัฐมีข้อได้เปรียบมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องต้นทุนการผลิต เงินทุนของรัฐ ซึ่งหากรัฐเข้าดำเนินการเองจะทำให้ผลการแข่งขันบิดเบือนไป

การออกกฎหมายทางเศรษฐกิจ เพื่อกำกับควบคุมกิจการต่าง ๆ หากจะให้ผลของกฎหมายเกิดสภาพบังคับที่ดี รัฐอาจนำหลักการของกฎหมายอาญาไปใช้ โดยบัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐกำหนด แต่ในระบบเศรษฐกิจแบบนี้เนื่องจากการเคารพเสรีภาพในการประกอบกิจการของเอกชนอยู่มาก การนำกฎหมายที่มีสภาพบังคับทางอาญาเข้าใช้บังคับอาจไม่เป็นที่ยอมรับ โดยจะทำได้เพียงเฉพาะเรื่องที่มีความจำเป็นและไม่อาจใช้มาตรการอื่นที่มีความเหมาะสมมากกว่า

จากการปฏิรูประบบทุนนิยม นำมาซึ่งการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐอาจเข้าดำเนินการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งการวางแผนเศรษฐกิจอาจแยกออกเป็น 2 ชนิด ชนิดแรก เป็นการวางแผนผ่านกลไกแห่งราคาของตลาด (Planning Through the Market Mechanism) โดยรัฐจะทำผ่านนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) และนโยบายการเงิน (Monetary Policy) ซึ่งถือเป็นการวางแผนทางอ้อมโดยการเพิ่มหรือลดราคาสินค้าโดยใช้กฎหมายเกี่ยวกับภาษี อาทิ ภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดก หรือการลดหรือเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล เป็นเครื่องมือให้บรรลุเป้าหมาย อาทิ นโยบายการลงทุนของรัฐ นโยบายการให้ผลประโยชน์ภาษีที่แตกต่าง นโยบายการให้เงินช่วยเหลืออุตสาหกรรม นโยบายเกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ย เป็นต้น ส่วนการวางแผนอีกชนิดหนึ่ง คือ การวางแผนโดยกำหนดนโยบายปริมาณโดยตรง (Physical Allocation)

นอกจากนั้น รัฐสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายโดยตรงเพื่อให้ความคุ้มครองประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น การคุ้มครองลูกค้าสถาบันการเงินตามกฎหมาย

¹สุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ,” วารสารนิติศาสตร์ 21, 3 (กันยายน 2543): 382-383.

สถาบันการเงิน การคุ้มครองลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน หรือการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

4.1.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกากับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมปฏิรูป

ประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะใช้ระบบทุนนิยมแต่ก็ถือว่าระบบดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนไปเป็นทุนนิยมรูปแบบใหม่ ซึ่งเรียกว่า ทุนนิยมสวัสดิการหรือทุนนิยมปฏิรูป และได้รับความสำเร็จในทางเศรษฐกิจเป็นอันมาก ด้านการจัดซื้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เป็นการกดขี่ผูกขาดหรือเอารัดเอาเปรียบให้น้อยลงด้วยการให้รัฐบาลมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อมิให้มีการผูกมัดผู้ใช้แรงงานและสวัสดิการให้กับประชาชนทั่วไป การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของ Adam Smith ที่เสนอให้รัฐดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณูปโภคเพื่อส่วนรวม แนวความคิดของ Jeremy Bentham ที่เสนอให้ปรับปรุงข้อบกพร่องของช่องว่างในระบบทุนนิยมด้วยการให้ประชาชนทุกคนชั้นมีอำนาจทางการเมือง นั่นคือ สิทธิในการเลือกตั้ง และแนวความคิดของ John Stuart Mill ที่เน้นว่าระบบทุนนิยมต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ดังนั้น ระบบทุนนิยมของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเน้นที่เสรีภาพของบุคคลในการประกอบการ แต่เสรีภาพทางเศรษฐกิจจะต้องมีขอบเขตและรัฐต้องเอาใจใส่ต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้วย โดยรัฐจะมีบทบาทในการระคับประคองทางเศรษฐกิจเพื่อส่วนรวม

นโยบายของประธานาธิบดีในยุคลัง ได้ใช้หลักการให้รัฐมีบทบาทเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้กิจการของเอกชนมีอิทธิพลหรืออำนาจมากเกินไปจนเป็นผลร้ายต่อการปกครอง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจอันจะนำมาซึ่งสถานะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งนโยบายเพิ่มอำนาจรัฐในทางเศรษฐกิจที่เห็นได้เด่นชัด ได้แก่ นโยบายสแควร์ดีล (Square Deal) ของประธานาธิบดี ทีโอโดร์ รูสเวลต์ นโยบายเสรีภาพใหม่ (New Freedom) ของประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน และนโยบายนิวดีล (New Deal) ของประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รูสเวลต์¹

¹จรรยา สุภาพ, *ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2534), หน้า 172.

ไม่เพียงนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐที่ช่วยส่งเสริมอำนาจรัฐในการกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจเท่านั้น ในการพิจารณาคดีของศาลสูงสหรัฐ นับแต่ ค.ศ. 1880 เป็นต้นมา ได้มีการตีความรัฐธรรมนูญในทางที่จะก่อให้เกิดการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ เช่น ให้มี การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับสตรี ให้มีการจำกัดชั่วโมงการทำงาน และให้มีการควบคุมราคาสินค้า จากแนวคำพิพากษาดังกล่าว พอจะทำให้เห็นได้ว่าการยอมรับจากประชาชนให้รัฐมีอำนาจในทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

หลังจากนั้น รัฐจึงเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในทางเศรษฐกิจ เห็นได้จากการที่รัฐดำเนินการออกกฎหมายต่าง ๆ กำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายเชอร์แมน (Sherman Act) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการรวมตัวกันของธุรกิจขนาดใหญ่อันจะก่อให้เกิดสภาพผูกขาดหรือกฎหมายเคลย์ตัน (Clayton Act) ที่มีวัตถุประสงค์ในการห้ามการกำหนดราคาเพื่อเอารัดเอาเปรียบคู่แข่งกัน โดยกฎหมายเหล่านี้แม้จะเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองระบบเศรษฐกิจ แต่ก็ได้บัญญัติบทกำหนดโทษอันเป็นสภาพบังคับทางอาญาอยู่ด้วย

4.1.2 ระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลาง

ระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลาง (Centrally Planned Economic System) หรือระบบสังคมนิยม (Socialist Economic System) หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่มีแนวนโยบาย สนับสนุนและปรารถนาที่จะให้สังคมส่วนรวมถือกรรมสิทธิ์หรือควบคุมการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยที่สำคัญในการผลิต เช่น ที่ดิน ทุน ทรัพยากร รวมทั้งวิทยาการต่าง ๆ และจะได้กระจาย ผลประโยชน์เหล่านี้ออกไปอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งมวล¹

ระบบเศรษฐกิจแบบนี้มีที่มาจากการต่อต้านด้านความบกพร่องของระบบทุนนิยมในศตวรรษที่ 19 โดยประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่สังคมนิยมได้ก่อตั้งขึ้นอย่างชัดเจนและขยายเข้าไปในประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ซึ่งเมื่อประเทศใดรับแนวคิดสังคมนิยมเข้าไป ก็จะมีการปรับปรุงให้เข้ากับสภาพการเมือง สังคม จารีตประเพณีและวัฒนธรรมของประเทศตน ดังนั้น สังคม-

¹จรูญ สุภาพ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

นิยมจึงมีหลายรูปแบบ โดยสังคมนิยมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและการปกครองนั้น คือ สังคมนิยมแบบอุดมคติ สังคมนิยมแบบประชาธิปไตยและสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์

4.1.2.1 ระบบสังคมนิยมแบบอุดมคติ

ระบบสังคมนิยมแบบอุดมคติ หมายถึง ระบบสังคมและเศรษฐกิจที่เป็นไปตามจินตนาการ เช่น ยูโทเปีย ของ โทมัส มอร์ หรือชุมชนทางเศรษฐกิจตามแบบของโอเวน โดยทั่วไปมักจะหมายถึงชุมชนเล็ก ๆ ซึ่งอาจจะเรียกว่า คิบบูตซ์ (Kibbutz) หรือหมู่บ้านสหกรณ์ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาคาความบกพร่องต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยให้มีการช่วยเหลือร่วมมือกันในการหาเลี้ยงชีพ แบ่งปันผลประโยชน์กัน ไม่กดขี่ข่มเหงระหว่างสมาชิก เช่น ให้มีชีวิตร่วมกัน แบ่งปันผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน และยุติธรรม

โดยสรุปสาระสำคัญของสังคมนิยมแบบอุดมคติ คือ เป็นชุมชนขนาดเล็ก ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีการทำงานร่วมกัน มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทรัพย์สินที่สำคัญเป็นของส่วนรวม แบ่งปันผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับตามความเป็นธรรม

4.1.2.2 ระบบสังคมนิยมแบบประชาธิปไตย

ระบบสังคมนิยมแบบประชาธิปไตย (The Democratic Socialist Economy) หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมเสรี (The Liberal Socialist Economy) เป็นระบบเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม โดยรัฐจะเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและจัดการสำหรับการผลิตขนาดใหญ่และพยายามแจกจ่ายรายได้ให้ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน โดยยังคงไว้ซึ่งเสรีภาพส่วนบุคคล กล่าวคือ ยังคงรักษาอธิปไตยของผู้บริโภค

ตามระบบนี้ จะมีการจัดระบบให้ปราศจากการกดขี่ เอารัดเอาเปรียบเอื้อให้เกิดความยุติธรรมอย่างที่สุดแก่ประชาชนโดยการลดช่องว่างต่าง ๆ ระหว่างบุคคล อันได้แก่ ช่องว่างระหว่างรายได้ หรือความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ โดยมีรัฐบาลเป็นกลไกสำคัญที่กำหนดขอบอำนาจและบทบาทของประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี เพื่อให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์แก่ผู้ที่ด้อยในความสามารถ ความสำคัญของระบบนี้จึงอยู่ที่รัฐมิได้ทำลายเสถียรภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจของบุคคล

ที่มีความสามารถสูง แต่จะจำกัดให้บุคคลเหล่านั้นใช้เสรีภาพได้อย่างถูกต้อง เพื่อ
ความเป็นธรรมของส่วนรวม

ระบบสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นระบบที่สนับสนุนสวัสดิการ
(Social Welfare) ฉะนั้น รัฐที่จะใช้ระบบนี้จะต้องเป็นรัฐสวัสดิการ (Social Welfare)
ซึ่งสวัสดิการถือเป็นความจำเป็นที่ประชาชนพึงได้รับ กล่าวคือ บุคคลจะได้รับประกัน
มาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ โดยรัฐต้องจัดให้ประชาชนมีอาชีพหรือให้หลักประกัน
ในการทำงาน วางรากฐานการคุ้มครอง ให้หลักประกันในการดำรงชีวิต และกระจายรายได้
ประชาชาติให้กับประชาชนในลักษณะที่เป็นธรรม

ในประเทศที่ยึดถือระบบสังคมนิยมแบบประชาธิปไตยจะมีการ
การวางแผนเศรษฐกิจโดยรัฐ และเนื่องจากในการปกครองยึดหลักประชาธิปไตย
ดังนั้น ผู้วางแผนที่แท้จริงก็คือ ตัวแทนของประชาชนที่เป็นรัฐบาล โดยจะทำการวางแผน
ในระยะสั้นต่อเนื่องกันไป มีการเปิดเผยแผนเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น
วิพากษ์วิจารณ์ได้ และมีอำนาจอธิปไตยในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบสังคมนิยมแบบ
ประชาธิปไตย คือ จะมีการโอนกิจการเป็นของรัฐ โดยประเภทกิจการที่ต้องโอนเป็นของรัฐ
ได้แก่ กิจการธนาคาร กิจการสาธารณูปโภค กิจการอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบธรรมชาติ
หรืออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้ต้นทุนผลิตสูง รวมถึงกิจการค้าขนาดใหญ่ ส่วนกิจการ
อุตสาหกรรมขนาดย่อมและเกษตรกรรมจะถูกโอนเป็นของรัฐในลำดับสุดท้าย¹

4.1.2.3 ระบบสังคมนิยมแบบมาร์กซิสม์

ระบบสังคมนิยมแบบมาร์กซิสม์ หรือที่เรียกกันว่าระบบสังคมนิยม
บังคับ (Authoritarian Socialism) หรือระบบเศรษฐกิจคอมมิวนิสต์ หมายถึง ระบบ-
เศรษฐกิจที่รัฐเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและเป็นผู้กำหนดการผลิตและการแจกจ่ายโดย
ผ่านการวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลางเต็มที่ ไม่คำนึงถึงอธิปไตยของผู้บริโภค แตกต่าง
จากระบบสังคมนิยมประชาธิปไตยที่รัฐจะเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่ และ

¹ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2512), หน้า 23.

การผลิตยังคงคำนึงถึงอริปไตยของผู้บริโภคและพยายามใช้กลไกราคาแจกจ่ายทรัพยากรในการผลิต

สังคมนิยมมาร์กซิสต์เป็นแนวความคิดของ Karl Mark ซึ่งเห็นว่า ระบบทุนนิยมนั้นมีการกดขี่เอารัดเอาเปรียบและผูกขาดโดยนายทุน ทำให้ผู้ใช้แรงงานถูกขูดรีด ดังนั้น จึงจัดให้มีระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ ให้ผู้ถูกกดขี่ซึ่งเป็นชนชั้นกรรมมาชีพได้มีอำนาจการปกครองอย่างเด็ดขาดบนความเชื่อที่ว่า เมื่อชนชั้นกรรมมาชีพได้มีอำนาจปกครองและควบคุมการผลิตทั้งปวงแล้ว จะทำให้ไม่มีการกดขี่อันนำมาซึ่งการแก้ปัญหาทั้งปวงของสังคม

4.1.2.4 ลักษณะของการใช้อำนาจรัฐในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม

ประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมนี้ บทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างกว้างขวาง เพราะรัฐจะเป็นผู้กำหนดและเป็นผู้วางแผนเศรษฐกิจ ทั้งจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรเพื่อทำการผลิตและดำเนินการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลาง รัฐจะมีบทบาทในการดำเนินการทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่โดยไม่มีข้อจำกัด และไม่มีหลักเกณฑ์อื่น ๆ เป็นตัวกำหนด¹ โดยรัฐสามารถออกกฎหมายในทางเศรษฐกิจเพื่อกำหนดให้บุคคลปฏิบัติตามได้และอาจนำหลักการของกฎหมายอาญามาใช้โดยวางบทกำหนดโทษไว้ และบุคคลส่วนมากก็จะปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากมีความคุ้นเคยกับมาตรการบังคับประเภทต่าง ๆ อยู่แล้ว

ทั้งนี้ การใช้อำนาจรัฐในระบบสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์ ย่อมมีมากกว่าระบบสังคมนิยมแบบประชาธิปไตยเนื่องจากรัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการทุกอย่าง โดยมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การจำแนกแจกจ่ายสินค้าบริการ รวมถึงการจัดสรรรายได้ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายออกมาบังคับใช้เพื่อให้เป็นไปตามอุดมการณ์ที่วางไว้ รัฐจึงกระทำได้อย่างเต็มที่

¹สุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ,” หน้า 383.

4.1.3 ระบบเศรษฐกิจแบบผสม

ระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) หรือระบบเศรษฐกิจกึ่งวางแผน (Semi-planned Economy) เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างเศรษฐกิจแบบทุนนิยมกับระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม กล่าวคือ ในระบบเศรษฐกิจแบบผสมจะใช้กลไกราคา ระบบตลาดและการแข่งขันเสรีซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในขณะเดียวกันก็ใช้ระบบการควบคุมหรือการวางแผนจากส่วนกลางซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม

ระบบเศรษฐกิจแบบผสมเกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ 19 ช่วงที่ทั่วโลกหันเข้าสู่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ประชาชนต่างหลั่งไหลเข้าสู่อุตสาหกรรม ซึ่งเป็นจุดที่นำมาซึ่งปัญหามากมาย ทำให้รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น กล่าวคือ มีการออกกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพคนงานและประชาชนทั่วไป เพื่อให้ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจแก่ประชาชน โดยรัฐจะมีบทบาทในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคเข้าควบคุมกิจการที่เป็นการผูกขาดและมีกำไรมาก และลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เหตุดังกล่าวนำมาซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบผสม ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบนี้อาจมีการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจให้เข้ากับระบบการเมืองการปกครอง สังคม และจารีตประเพณีของตน ทำให้บางประเทศอาจเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสมที่เน้นด้านระบบนายทุนหรือบางประเทศเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสมที่เน้นด้านระบบสังคมนิยม แต่ก็ยังมีลักษณะที่คล้ายกัน คือยอมให้รัฐเข้ามามีบทบาทพอสมควรในทางเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกัน เอกชนยังคงมีสิทธิและเสรีภาพทั้งในด้านการผลิตและบริโภค ในระบบเศรษฐกิจแบบผสมนี้ ภาครัฐ (Public Sector) และภาคเอกชน (Private Sector) จะรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจว่าจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร

ปัจจุบันประเทศเสรีประชาธิปไตยส่วนมากอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบผสมโดยที่การวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning) เพื่อประสานนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล วางเป้าหมาย (Target) และกำหนดวิธีการ (Instruments) ทั้งในส่วน of รัฐบาล และเอกชนเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจสอดคล้อง เป็นการรักษาเสถียรภาพ

ทางเศรษฐกิจ รักษาระดับการจ้างงาน การมีงานทำ และเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นไปในทิศทางที่ดี

4.1.3.1 ลักษณะการใช้อำนาจในระบบเศรษฐกิจแบบผสม

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจของรัฐ ขอบเขตและบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ ย่อมมีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามหลักเกณฑ์ของโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในระบบที่รัฐนั้น ๆ เลือกใช้ และแตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ของการประยุกต์เอาระบบดังกล่าวมาใช้กับสังคมของตน¹ โดยรัฐอาจเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ในทุกกรณี ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องไม่ทำการแทรกแซงมากเกินไป

4.1.4 ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย หากจะนำมาเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจทั้ง 3 ระบบ คือ ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม และระบบเศรษฐกิจแบบผสมแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเคยใช้ระบบเศรษฐกิจมาแล้วหลายแบบ ขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองในแต่ละยุคสมัย

ในช่วงก่อนสนธิสัญญาเบาริง ประเทศไทยยึดถือระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบสังคมนิยม เห็นได้จากลักษณะที่เด่นชัดหลายประการ อาทิ พระมหากษัตริย์ผู้ปกครองประเทศเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่สำคัญ คือ แรงงานและที่ดิน การบริหารปัจจัยการผลิตทั้งหมดเป็นไปตามระบบศักดินาชนชั้นปกครองเป็นผู้มีอิทธิพลเหนือการผลิต การจำหน่ายแจกผลผลิต และการบริโภคจนถึงช่วงสนธิสัญญาเบาริง ประเทศจึงเริ่มเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมากขึ้น อันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญากับต่างชาติหลายฉบับ ซึ่งทุกฉบับมีผลทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจเปลี่ยนไป มีการผ่อนปรนเกี่ยวกับการใช้ปัจจัยการผลิตที่สำคัญและเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น และเอื้อประโยชน์ให้กับชาวต่างชาติ และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา ประเทศไทยจัดได้ว่า อยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบผสมที่เน้นไปในทางทุนนิยม

¹ศุภพล นิติไกรพจน์, “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ,” หน้า 384.

หรือที่เรียกกันว่า “ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมใหม่”¹ ซึ่งพิจารณาได้จากการที่รัฐยอมให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ตลอดจนปัจจัยการผลิตต่าง ๆ โดยเอกชนสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างกว้างขวางแทบทุกประเภทตามที่กฎหมายกำหนด การดำเนินธุรกิจของเอกชนมีกำไรเป็นเครื่องจูงใจ และใช้กลไกราคาเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) ที่สำคัญ บทบาทของรัฐในการควบคุมและอำนวยความสะดวกในการผลิตมีน้อย โดยจะมีบทบาทเฉพาะในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อส่วนรวม เช่น กิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เป็นต้น² และนับจากนั้นเป็นต้นมาถึงปัจจุบันประเทศไทยยังคงใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เห็นได้เด่นชัดจากแนวนโยบายพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 84 ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ โดย ในอนุมาตรา 1 ได้บัญญัติไว้ว่า

“สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค”

จากที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจของรัฐในระบบเศรษฐกิจนั้น มีลักษณะรูปแบบอย่างไร และรัฐใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงและกำหนดทิศทาง โดยใช้โทษทางอาญากำกับกิจการทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจของรัฐในรูปแบบหนึ่ง อันเป็นสิ่งที่ต้องให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ตนยึดถือด้วย

¹ปรีดา นาคเนาทิม, เศรษฐศาสตร์จุลภาค 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526), หน้า 64.

²สมพงษ์ เกษมสิน และจรรณ สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 209.

4.2 การใช้โทษทางอาญากำกับกิจการทางเศรษฐกิจ

โทษทางอาญาเป็นเครื่องมือหนึ่งที่รัฐสามารถนำมาใช้กำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีระเบียบ โดยที่การใช้โทษทางอาญามีลักษณะ รูปแบบ และวิธีการที่แตกต่างกันไป ในบทนี้จึงจะได้ทำการศึกษาถึงโทษทางอาญาที่ใช้กำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในต่างประเทศ เพื่อจะได้ทราบว่าในประเทศต่าง ๆ นั้น มีการนำเอาโทษทางอาญามาใช้กำกับกิจกรรมอย่างไร ผลของการศึกษา จะเป็นประโยชน์ในแง่ของการเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระบบกฎหมายไทย และอาจนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในระบบกฎหมายไทยได้ตามความเหมาะสม

4.2.1 โทษทางอาญาที่ใช้เป็นพื้นฐานในการกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ตั้งแต่เริ่มแรกที่ได้มีการนำเอามาตรการทางสังคมมาใช้กับผู้กระทำผิดนั้น โทษจำคุกถือเป็นโทษพื้นฐานที่มีการนำมาใช้มากที่สุด โดยจะถูกบัญญัติไว้เป็นบทบังคับอย่างแพร่หลายสำหรับการกระทำผิดในกรณีทั่วไป ซึ่งพิเคราะห์จากพฤติกรรมแห่งการกระทำแล้วสมควรกำหนดโทษจำคุก เช่น ความผิดต่อชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพ เป็นต้น เพื่อผลในการข่มขู่ และทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และเนื่องจากโทษจำคุกเป็นโทษที่มุ่งบังคับเอากับเสรีภาพของบุคคล ผลสำคัญของโทษจำคุกจะตอบสนองวัตถุประสงค์ของการลงโทษในลักษณะแก้แค้นทดแทนเป็นหลัก แต่ก็สามารถส่งผลในแง่ของการข่มขู่ยับยั้งและป้องกันสังคมได้ด้วย กล่าวคือ ไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเข็ดหลาบและไม่กล้ากระทำความผิดอีก (Individual Deterrence) เท่านั้น ยังได้ผลในการทำให้ผู้อื่นเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดตามอย่างอีกด้วย (General Deterrence)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้หยิบยกเอาโทษจำคุกมาใช้ในทางเศรษฐกิจเช่นกัน โดยจะเป็นบทบังคับกับการกระทำผิดที่มีความร้ายแรงอันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม อาทิ ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงในสถาบันการเงิน ความผิดเกี่ยวกับการผูกขาดทางการค้า ซึ่งในต่างประเทศหากมีการทำความผิดในลักษณะดังกล่าวก็จะนำเอาโทษจำคุกมาบังคับใช้กับผู้กระทำผิด เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้กระทำความผิดทางเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นการฉ้อโกงในสถาบันการเงินไม่ว่าจะเป็นการใช้เช็คโดยไม่มีเงินในบัญชี การใช้เช็คปลอม การใช้เอกสารการกู้ยืมเงินอันเป็นเท็จ การฉ้อโกง

โดยใช้เครดิตการ์ด ใช้เครื่องเอทีเอ็มโดยไม่ได้รับอนุญาต การฉ้อโกงทางไปรษณีย์ ตลอดจนการทำธุรกิจฉ้อฉลระหว่างธนาคารนอกประเทศกับธนาคารในประเทศ ความผิดต่าง ๆ เหล่านี้ตาม 18 U.S.C. Section 1344, Bank Fraud กำหนดโทษจำคุกไว้ไม่เกิน 30 ปี โดยโทษจำคุกที่กำหนดไว้ในอัตรานี้เป็นผลมาจากการแก้ไขกฎหมาย หลังเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งวิกฤตการณ์ดังกล่าวก็เป็นผลมาจากการฉ้อโกงในสถาบันการเงินที่ทำให้สถาบันการเงินหลายแห่งต้องล้มเลิกกิจการไปนั่นเอง การแก้ไขอัตราโทษให้มีความรุนแรงมากขึ้นนี้ เป็นไปเพื่อให้อัตราโทษมีความสอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งนอกจากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโทษจำคุกขึ้นสูงจาก 5 ปีเป็น 30 ปี และเพิ่มโทษปรับจาก 10,000 เหรียญสหรัฐ เป็น 1,000,000 เหรียญสหรัฐแล้ว ยังกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดทางแพ่งในบางกรณีด้วย ซึ่งถือเป็นการใช้มาตรการบังคับทางอาญาควบคู่กับมาตรการทางแพ่ง เพื่อหวังผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้นยังมีการนำโทษจำคุกมาใช้กับความผิดทางเศรษฐกิจประเภทอื่นอีก เช่น ความผิดเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดทางการค้า ตาม Sherman Act of 1890 ซึ่งเป็นกฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้การทำสัญญา การรวมตัวกัน การสมคบคิด ฯ ที่เป็นการจำกัดทางการค้าหรือการดำเนินธุรกิจเป็นอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดโทษจำคุกเป็นบทบังคับไว้ไม่เกิน 3 ปี อย่างไรก็ตามในการกำกับให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมาย จะไม่มีกำหนดมาตรการลงโทษไว้ในลักษณะเดียว แต่จะใช้ควบคู่ไปกับมาตรการอื่น ในกรณีนี้ การบังคับใช้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจะกระทำผ่านศาลและ Federal Trade Commission (FTC) เพื่อป้องกันการวิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Method of Competition) ซึ่งนอกจากผู้กระทำความผิดจะต้องรับผิดทางอาญา โดยกฎหมายกำหนดโทษทางอาญาเป็นโทษจำคุกและโทษปรับแล้ว ยังต้องรับผิดทางแพ่ง ตามบทบัญญัติแห่ง Sherman Act 1890 และ Clayton Act 1914 อีกด้วย และกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกาสามารถขอให้ศาลสั่งการใด ๆ เพื่อเยียวยา (Remedies) ทางแพ่งและทางอาญาสำหรับการปฏิบัติอันเป็นการจำกัดทางการค้าในอัตรัด สั่งห้ามกระทำการในอนาคต และฟื้นฟูสภาพแวดล้อมการแข่งขันทางการค้า (Competitive Market Environment) นอกจากนั้น อาศัยบัญญัติแห่ง Federal Trade

Commission Act เอกชนสามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้ถึง 3 เท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมทั้งค่าทนายความ นอกจากความผิดทางเศรษฐกิจที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้นแล้ว ยังมีความผิดทางเศรษฐกิจประเภทอื่นอีกที่มีโทษจำคุกเป็นบทบังคับ เช่น ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงในการซื้อขายหลักทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับองค์การอาชญากรรม เป็นต้น

จากที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า ในการนำโทษจำคุกมาใช้เป็นบทบังคับทางกฎหมายเพื่อใช้ในทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ นั้น จะใช้ในกรณีที่เป็นกรกระทำ ความผิดขั้นรุนแรงและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งแม้ว่าจะมีการนำโทษจำคุกมาใช้ในทางเศรษฐกิจ แต่ก็เห็นได้ว่า โทษดังกล่าวมิได้ใช้อยู่เพียงลำพัง ในการบัญญัติกฎหมายจะบัญญัติควบคู่กับมาตรการประเภทอื่นเพื่อประโยชน์ในการใช้กฎหมายจะมีความยืดหยุ่นให้ศาลเลือกกำหนดโทษให้ได้เหมาะสมกับความผิดแต่ละกรณี

ในการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจนั้น ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่จะมีแรงจูงใจเป็นผลประโยชน์ในเชิงทรัพย์สิน จึงพบว่า ในบางกรณีการใช้โทษจำคุกไม่มีความเหมาะสม ประกอบกับมีแนวความคิดที่ว่า การใช้กฎหมายเพื่อกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ควรตอบสนองวัตถุประสงค์ของการลงโทษในทางข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) จึงได้มีการนำเอาโทษปรับ (Fine) มาบังคับใช้ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นโทษหลักที่นิยมนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้ เพราะโทษปรับเป็นโทษที่บังคับเอาทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งตรงกับเป้าหมายในการข่มขู่ยับยั้งได้เป็นอย่างดี ประกอบกับโดยธรรมชาติของบุคคลแล้วย่อมหวงแหนทรัพย์สินของตน การบัญญัติโทษปรับไว้เป็นบทบังคับในกฎหมายจึงทำให้บุคคลเกิดความเกรงกลัว และไม่กล้าที่จะกระทำความผิด อีกประการหนึ่ง การใช้โทษปรับเอื้อประโยชน์แก่รัฐมากกว่าโทษจำคุก โดยนอกจากรัฐจะไม่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการบังคับโทษจำคุก เช่น ค่าก่อสร้างและทำนุบำรุงเรือนจำเพื่อคุมขังผู้กระทำความผิด ค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้คุม และค่าอาหารแล้ว รัฐยังได้เงินค่าปรับเป็นรายได้แผ่นดินอีกด้วย

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศต่าง ๆ มีการใช้โทษปรับอยู่ 3 ระบบ ซึ่งแต่ละระบบมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนี้

4.2.1.1 การกำหนดโทษปรับแบบตายตัว (Fixed Sum System)

เป็นระบบการกำหนดโทษโดยระบุอัตราค่าปรับตายตัวในอัตราเดียว หรือกำหนดอัตราโทษขั้นสูงและขั้นต่ำไว้ ซึ่งการระบุค่าปรับในอัตราเดียว จะมีผล

เป็นการปิดกั้นการใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษ ส่วนการระบุนอัตราโทษโดยมีทั้งอัตราขั้นต่ำและอัตราขั้นสูงนั้นจะทำให้ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจมากขึ้น

4.2.1.2 เป็นการกำหนดโทษปรับอย่างมีความสัมพันธ์ (Relative)

เป็นการกำหนดโทษโดยกำหนดกรอบค่าปรับไว้เพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจในการลงโทษปรับตามที่เห็นสมควร หรือในบางกรณี อาจกำหนดอัตราโทษปรับโดยไม่ระบุนอัตราโทษขั้นสูง เพื่อให้ศาลใช้ดุลพินิจได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการใช้ดุลพินิจของศาล นอกจากจะพิจารณาถึงพฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิดแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับหรือจะได้รับ ตลอดจนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือรัฐด้วย

4.2.1.3 การกำหนดโทษปรับไว้โดยไม่ระบุนอัตราโทษไว้อย่างแน่นอน

ในกรณีนี้ ศาลสามารถกำหนดโทษปรับได้ตามความเหมาะสม แต่จะมีเพดานอัตราโทษขั้นต่ำ กฎหมายที่กำหนดโทษปรับไว้เช่นนี้มักจะเป็นแต่โทษสถานเบา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการลงโทษปรับ เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน¹

ทั้งนี้ไม่ว่าจะใช้การลงโทษในระบบใดก็ตาม ในต่างประเทศจะให้ความสำคัญกับการกำหนดอัตราและวิธีการชำระค่าปรับเป็นอย่างมาก โดยจะไม่กำหนดโทษปรับในอัตราที่ต่ำหรือสูงเกินไป เพราะการกำหนดอัตราโทษที่ต่ำไปนั้นจะไม่ได้ผลในการปรามการกระทำผิด บุคคลจะไม่เกรงกลัวกฎหมายโดยอาจยอมชำระค่าปรับเพื่อยุติปัญหาที่เกิดขึ้น แต่หากมีการกำหนดโทษปรับที่สูงเกินไป บุคคลก็จะระมัดระวังและเสียค่าใช้จ่ายในการระมัดระวังมาก และอาจไม่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเลย เช่น ในกรณีการแข่งขันทางการค้าก็อาจเลิกการแข่งขันไปเลยเพราะเกรงกฎที่รุนแรงและ

¹ หยุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 305.

หุยมหิม¹ นอกจากนี้ การกำหนดโทษปรับที่สูงเกินควรก็ยังถือเป็นการลงโทษที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้กระทำความผิดอันเป็นการขัดต่อหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีบทบัญญัติห้ามการลงโทษปรับสูงเกินควรไว้ชัดเจน

ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 (Eight Amendment) บัญญัติว่าในคดีอาญาจะเรียกหลักประกันหรือปรับเกินสมควรไม่ได้ (Excessive Fine Clause) และจะลงโทษจำเลยอย่างโหดร้ายทารุณไม่ได้ (Cruel and Unusual Punishment) เช่น ในกรณีการปรับเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินควร ผู้กระทำความผิดสามารถอ้างบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นโต้แย้งว่าการลงโทษไม่ได้สัดส่วนกับความผิด เป็นการลงโทษที่รุนแรง ละเมิดหลักรัฐธรรมนูญ

ในกฎหมายของต่างประเทศ การกำหนดอัตราโทษปรับให้มีความเหมาะสมนั้นจะใช้หลักการที่สำคัญและน่าสนใจอยู่หลายประการ กล่าวคือ ศาลจะกำหนดอัตราโทษปรับที่เหมาะสม โดยจะต้องกำหนดอัตราโทษให้ได้สัดส่วนกับภัยอันตรายหรือความผิด (Harm and Guilt) และให้ได้สัดส่วนตามภาวะทางเศรษฐกิจและการเงินของผู้กระทำความผิด (Economy or Financial Circumstances)² นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดตาม Theory of Gain-based Deterrence ซึ่งคำนึงถึงประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำความผิดเป็นสำคัญ โดยมุ่งมิให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากการกระทำของตน³ ด้วยการกำหนดอัตราโทษปรับโดยตัดประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับ ดังนั้นโทษปรับจะมีจำนวนเท่ากับหรือมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด

¹ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาแสนต์, “โทษทางอาญาทางเศรษฐกิจ,” วารสารนิติศาสตร์ 3, 23 (2536 มิถุนายน): 576.

²Gerhardt Grebing, *The Fine in Comparative Law: A Survey of Countries* (Cambridge, England: University of Cambridge, 1982), p. 86.

³Jeffrey S. Parker, “Criminal Sentencing Policy of Organization: The Unifying Approach of Optimal Penalty,” *American Criminal Law Review* 518, 1 (June 1988): 554-555.



ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาจะใช้วิธีการคำนวณค่าปรับจากผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำความผิดและความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดก่อขึ้นเป็นสำคัญ โดยจะกำหนดโทษปรับเป็นจำนวน 2 เท่า ของประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับหรือจากความเสียหายที่คำนวณเป็นจำนวนเงินได้แล้วแต่ว่าจำนวนใดจะสูงกว่ากัน (18 U.S.C. Section 3623) และในบางกรณีจะกำหนดโทษปรับไว้สูงกว่านั้น เช่น การกำหนดโทษปรับในความผิดฐานฉ้อโกงการจัดหาพัสดุ มีโทษปรับ 5,000-10,000 เหรียญสหรัฐ หรือ 3 เท่าของความเสียหายที่เกิดขึ้น (31 U.S.C. Section 3729-3731) อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่ศาลกำหนดให้มีการชดใช้ค่าเสียหายด้วย ตาม Model Penal Code วางหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษปรับไว้ว่าจะต้องไม่ปิดกั้นผู้กระทำความผิดในการชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย นอกจากประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว การคำนวณค่าปรับในอีกหลายประเทศ ก็เป็นไปในแนวทางเดียวกันนี้ เช่น ในประเทศเยอรมัน ตาม The German Penal Code บัญญัติให้ศาลกำหนดค่าปรับต้องมากกว่าผลตอบแทนหรือผลกำไรที่ผู้กระทำความผิดได้รับจากการกระทำความผิด โดยหากอัตราโทษสูงสุดตามกฎหมายไม่เพียงพอ ศาลมีอำนาจพิจารณาเพิ่มโทษให้สูงขึ้นได้ หรือตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสก็มีแนวทางในการกำหนดค่าปรับให้ได้เท่ากับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับเช่นกัน

หลักการลงโทษผู้กระทำความผิดที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ปรากฏว่าได้มีการหยิบยกมาประกอบในการกำหนดอัตราโทษปรับของกฎหมายในต่างประเทศ คือ การลงโทษผู้กระทำความผิดโดยคำนึงถึงผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล (Individual of Punishment) ซึ่งการกำหนดอัตราโทษปรับไม่เพียงแต่พิจารณาจากฐานะเศรษฐกิจของแต่ละบุคคลเท่านั้น แต่มีการพิจารณาถึงสถานภาพของบุคคลอีกด้วย โดยกฎหมายจะกำหนดค่าปรับสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลให้มีอัตราที่สูงกว่าบุคคลธรรมดา เช่น ในความผิดเกี่ยวกับการผูกขาดทางการค้า ตาม Sherman Act of 1890 กำหนดโทษปรับขั้นสูงสำหรับนิติบุคคล 10,000,000 เหรียญสหรัฐ แตกต่างจากอัตราโทษปรับขั้นสูงสุดของบุคคลธรรมดาซึ่งกำหนดไว้ 350,000 เหรียญสหรัฐ ในความผิดเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ตาม Securities Exchange Act of 1934 มาตรา 32 กำหนดอัตราโทษปรับขั้นสูงสำหรับนิติบุคคล 2,500,000 เหรียญสหรัฐ แตกต่างจากอัตราโทษปรับขั้นสูงสำหรับบุคคลธรรมดา

ซึ่งกำหนดไว้ 1,000,000 เหรียญสหรัฐ และจากการปรับปรุงกฎหมาย ในปี ค.ศ. 1987 ตาม The Criminal Fine Improvement Act of 1987 (18 U.S.C Section 3571) การกำหนดโทษปรับสำหรับนิติบุคคลมีเป้าหมายเพื่อป้องปรามการกระทำความผิดในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ จึงได้มีการวางหลักเกณฑ์ให้นิติบุคคลต้องรับโทษปรับเป็น 2 เท่า ของอัตราโทษปรับที่กำหนดไว้สำหรับบุคคลธรรมดา

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาความผิดทางอาญาของนิติบุคคล มักประสบปัญหาอยู่เสมอว่าในการกระทำต่าง ๆ นั้น จะยึดถือการแสดงเจตนาของบุคคลในระดับใดแทนการแสดงเจตนาของนิติบุคคล เพื่อให้ความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคลสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ในปัจจุบัน ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงยึดหลักตัวแทน (Agent) โดยไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือพนักงานระดับใดหากทำการในทางที่จ้างแล้ว (Scope of Employment) นิติบุคคลต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้นเสมอ¹

การบัญญัติโทษปรับไว้ในบทบังคับในกฎหมายของต่างประเทศ นอกจากจะให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดอัตราโทษดังที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น ในตัวบทกฎหมายยังได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการบังคับโทษปรับ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทางเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพ จึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษาและให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

เนื่องลักษณะของโทษปรับเป็นโทษที่บังคับเอากับทรัพย์สินของบุคคลโดยศาลจะสั่งให้ผู้กระทำความผิดนำเงินจำนวนหนึ่งตามที่ศาลกำหนดมาชำระภายในกำหนดเวลาทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับหรือไม่สามารถชำระค่าปรับได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงต้องลงโทษผู้กระทำความผิดโดยวิธีการอื่นแทน เช่น การยึดทรัพย์สินหรือกักขังแทนค่าปรับ อันเป็นการทำให้วัตถุประสงค์ของการลงโทษเปลี่ยนไป ดังนั้น ในหลายประเทศ อาทิ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมัน ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสเปน และประเทศนอร์เวย์ จึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยนำวิธีการบังคับโทษปรับที่มีความยืดหยุ่นมาใช้บังคับ กล่าวคือ

¹ Ann Foer Schler, "Corporate Criminal Intent: Forward a Better Understanding of Corporate Misconduct," **California Law Review** 78 (May 1990): 1297-1298.

กฎหมายได้เปิดช่องให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสชำระค่าปรับภายในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม หรือที่เรียกว่าการผ่อนชำระค่าปรับ (Payment by Installment) การกำหนดให้มีวิธีการผ่อนชำระค่าปรับนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ผู้กระทำความผิดที่มีรายได้ตามกำหนดเวลา ซึ่งการปรับอาจเกิดคนละช่วงเวลากับการมีรายได้ เช่น ชำระราชการหรือ ผู้มีเงินเดือนที่มีกำหนดจ่ายเป็นคราว ๆ เกษตรกรที่มีรายได้ตามฤดูกาล และในทางจิตวิทยากล่าวกันว่า การผ่อนชำระค่าปรับโดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับหลายหนนี้ จะมีผลดีในการที่จะทำให้บุคคลรู้สึกสำนึกถึงความผิดของตนทุกครั้งที่ต้องชำระค่าปรับ อันจะทำให้เจ็บช้ำและไม่นึกกล้ากระทำความผิดอีก นับว่าได้ผลดีกว่าการชำระค่าปรับจำนวนมากเพียงหนเดียว¹ นอกจากวิธีการผ่อนชำระค่าปรับแล้ว การรอลงโทษปรับก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่มีการนำมาใช้ซึ่งวิธีนี้มีความยืดหยุ่น และใช้ได้ผลดีในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินค่าปรับ หรือไม่สามารถชำระค่าปรับได้ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งในระหว่างที่รอลงโทษปรับนี้ ศาลอาจนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามที่ศาลเห็นสมควร

การนำโทษจำคุกและโทษปรับมาใช้กำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น แม้ว่ากฎหมายเศรษฐกิจที่มีโทษดังกล่าวเป็นบทบังคับจะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ผลของการลงโทษจะเกิดกับตัวผู้กระทำความผิดเท่านั้น กล่าวคือ โทษจำคุกจะบังคับเอากับเสรีภาพผู้กระทำความผิด ส่วนโทษปรับนั้น ก็มุ่งที่ตัวเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับตัวผู้กระทำความผิดโดยตรง เช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้นำโทษริบทรัพย์สิน (Criminal Forfeiture) มาใช้กำกับเศรษฐกิจอีกทางหนึ่ง โดยการลงโทษจะมุ่งบังคับเอากับทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิด ทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ตลอดจนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ซึ่งศาลสามารถพิพากษาให้ริบบรรดาทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นของผู้กระทำความผิดเอง หรือเป็นของบุคคลอื่นที่รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิด

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการบัญญัติโทษริบทรัพย์สินขึ้นใช้บังคับในปี ค.ศ. 1970 ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยองค์กรเกี่ยวกับอั้งยี่และการประพฤตินิชอบ

¹โกเมน ภัทรภิรมย์, “โทษปรับ,” บทบัณฑิตย 16, 3 (กันยายน 2516): 459.

(Racketeer Influence and Corrupt Organization Statute--RICO) และกฎหมายยาเสพติดว่าด้วยธุรกิจอาชญากรรมต่อเนื่อง (The Continuing Criminal Enterprise Statute--CCE) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้แก้ไขปัญหามงครอชญากรรม เนื่องจากเห็นว่า การกระทำ ความผิดตามกฎหมายดังกล่าวเป็นความผิดทางเศรษฐกิจที่มุ่งหาผลประโยชน์ในทางทรัพย์สิน การบังคับใช้โทษริบทรัพย์สินจะทำให้ผู้กระทำความผิดไม่สามารถได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด รวมถึงไม่สามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวไปลงทุนในกิจการต่าง ๆ ทั้งที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อันจะเป็นการพัฒนาองค์กรอาชญากรรมและขยายอิทธิพลให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การริบทรัพย์สินตามบทบัญญัตินี้จะมีขอบเขตอย่างกว้างขวางซึ่งไม่เพียงแต่มีผลกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยตรงเท่านั้น ยังขยายความครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่เกิดจากการประกอบธุรกิจธรรมดา ซึ่งหากสืบได้ว่า การประกอบธุรกิจนั้น มีส่วนในการคิดสินบนหรือใช้เงินทุนที่ได้จากการกระทำความผิดกฎหมาย ก็จะถือว่าประกอบกิจการดังกล่าวเป็นโมฆะมาตั้งแต่ต้น ศาลสามารถพิพากษาริบเงินหรือทรัพย์สินใดที่ได้จากการประกอบธุรกิจนั้นได้ตามบทบัญญัตินี้

ต่อมาในปี ค.ศ. 1984 ได้มีการปรับปรุงกฎหมาย โดย Comprehensive Forfeiture Act of 1984 (CFA) ได้บัญญัติแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ โดยได้ขยายขอบเขตการริบทรัพย์สินเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาให้กว้างขึ้น เช่น ความผิดลักพาตัว ความผิดการพนัน ความผิดวางเพลิง ความผิดลักทรัพย์ ความผิดให้สินบน ความผิดค้ายาเสพติด ความผิดฉ้อโกงในการขายหลักทรัพย์ และความผิดที่เกี่ยวข้องกับเงินตรา เป็นต้น โดยไม่จำกัดเฉพาะความผิดที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมเหมือนแต่ก่อน

การบังคับโทษริบทรัพย์สิน นอกจากจะมีบทบัญญัติให้ริบทรัพย์สินทั้งหมดที่ได้จากการกระทำความผิด รวมถึงผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สินนั้นแล้ว (18 U.S.C. Section 1963) ในกฎหมายยาเสพติดได้มีการนำบทสันนิษฐานมาใช้กับโทษริบทรัพย์สิน กรณีที่ได้ทรัพย์สินในระหว่างการกระทำความผิดหรือหลังจากนั้นภายในเวลาอันควร และไม่ปรากฏที่มาของทรัพย์สินนั้น จะถูกสันนิษฐานว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ให้ริบทรัพย์สินนั้นได้ (21 U.S.C. Section 853(d)) และในกรณีที่

ทรัพย์สินของบุคคลอื่นถูกนำมาใช้ในการกระทำความผิด หากผู้หนึ่งเห็นเป็นใจหรือประมาท ไม่จัดหาทางป้องกันตามควรจนทำให้มีผู้เอาทรัพย์สินไปใช้ในการกระทำความผิดก็ให้ทรัพย์สินนั้นได้เช่นกัน

ในปัจจุบันไทยริบทรัพย์สินได้ถูกยกมาใช้อย่างแพร่หลายในประเทศสหรัฐอเมริกาและอีกหลายประเทศ โดยการดำเนินคดีเพื่อริบทรัพย์สินมิได้จำกัดเฉพาะคดีอาญาเท่านั้น แต่มีการแบ่งการริบทรัพย์สินออกเป็น 2 กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture Proceeding) และกระบวนการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture Proceeding) โดยกระบวนการริบทรัพย์สินทางอาญาจะเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญาที่มุ่งพิจารณาที่ตัวบุคคล (In Personam) ซึ่งในการฟ้องคดีจะฟ้องตัวผู้กระทำความผิด และการรับฟังพยานหลักฐานจะต้องใช้หลักพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย (Proof Beyond Reasonable Doubt) เมื่อมีการพิจารณาและคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดจริงจะใช้บังคับกับไทยริบทรัพย์สินได้ ส่วนกระบวนการริบทรัพย์สินทางแพ่งจะอาศัยรูปแบบของการดำเนินคดีทางแพ่งโดยมุ่งพิจารณาที่ตัวทรัพย์สินเป็นหลัก (In Rem) ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป ทั้งนี้ มาตรการริบทรัพย์สินทางอาญาจะถูกใช้ควบคู่ผสมผสานกับมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากที่สุด

4.2.2 พัฒนาการของมาตรการลงโทษที่เพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเศรษฐกิจ

วิธีการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดในทางเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการข่มขู่ยับยั้งและการป้องกันสังคม นอกจากจะยึดถือวิธีการลงโทษพื้นฐานดังที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น ในต่างประเทศ ได้มีการนำเอารูปแบบการลงโทษที่หลากหลายมาใช้ เพื่อให้การลงโทษมีความยืดหยุ่นและเหมาะสม โดยมุ่งให้ผลของกฎหมายครอบคลุมทุกองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทั้งตัวผู้กระทำความผิด ลักษณะการกระทำความผิด ผู้เสียหาย ตลอดจนสิ่งที่ใช้หรือได้มาจากการกระทำความผิด อนึ่ง พัฒนาการของมาตรการลงโทษดังที่จะได้กล่าวถึงนี้เป็นไปเพื่อให้การนำเอากฎหมายมาใช้ในการกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.2.1 การกำหนดสภาพบังคับโดยมุ่งบังคับเอากับทรัพย์สิน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ได้มีการนำเอาวิธีการริบทรัพย์สินมาใช้เป็นบทบังคับเพื่อให้ผลของกฎหมายเกิดกับทรัพย์สินนอกเหนือจากตัวผู้กระทำความผิด ในต่างประเทศนั้นการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) ที่ใช้ร่วมกับการริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture) ถือเป็นมาตรการหรือสภาพบังคับที่กระบวนการพิจารณาคดีจะดำเนินการโดยตรงต่อทรัพย์สินซึ่งอยู่ในอำนาจศาล¹ (In Rem) การดำเนินการพิจารณาคดีจะกระทำแยกต่างหากโดยเด็ดขาดจากการดำเนินคดีอาญาจากผู้กระทำความผิด โดยจะไม่พิจารณาถึงความผิดของเจ้าของทรัพย์สินแต่อย่างใด² แต่จะพิจารณาโดยมุ่งประเด็นว่าทรัพย์สินนั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ ไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินกระทำความผิดทางอาญาหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาได้ความว่าทรัพย์สินนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ศาลก็สั่งริบทรัพย์สินนั้นโดยไม่ต้องพิเคราะห์ถึงความรับผิดชอบในทางอาญาของเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งประเด็นนี้ถือเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญของการริบทรัพย์สินทางแพ่งและการริบทรัพย์สินทางอาญา

การริบทรัพย์สินทางแพ่งมีรากฐานและแนวความคิดมาจากหลักกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) โดยมีแนวความคิดดั้งเดิมว่า ตัวทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและจะต้องถูกริบ โดยการริบทรัพย์สินไม่ต้องคำนึงว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้กระทำความผิดหรือไม่ เนื่องจากถือว่าทรัพย์สินนั้นเองเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายทรัพย์สินนั้นจึงมีมลทินมาตั้งแต่ต้น การริบทรัพย์สินมีผลให้ทรัพย์สินนั้นตกมาเป็นของรัฐตั้งแต่มีการกระทำความผิด ซึ่งผู้รับโอนสิ่งผิดกฎหมายนี้จึงไม่อาจอ้างได้ว่า ตนรับโอนมาโดยสุจริต

ทางด้านกระบวนการพิจารณาความนั้น จะมีการฟ้องศาลที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ โดยมุ่งพิจารณาตัวทรัพย์สินเป็นหลัก การที่จะได้ตัวผู้กระทำความผิดมาด้วยหรือไม่

¹Henry Campbell Black, **Black's Law Dictionary** (5th ed.) (St. Paul, MN: West, 1979), p. 793.

²John Brew, "State and Federal Forfeiture of Property Involved in Drug Transaction," **Dickinson Law Review** 92 (Winter 1988): 463.

ไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินคดี ส่วนวิธีพิจารณาเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานจะถือหลักการชั่งน้ำหนักพยานตามปกติวิธีพิจารณาความแพ่ง (Preponderance of the Evidence) โดยไม่ต้องพิสูจน์พยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัย (Beyond Reasonable Doubt) เหมือนในคดีอาญา ดังเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนการรับทรัพย์สินจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเหตุอันควรสงสัย (Probable Cause) ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (19 U.S.C. Section 1602) ตามหลักการนี้ จะมีการผลักภาระการพิสูจน์ให้กับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง (Reverse Burden of Proof) พนักงานอัยการซึ่งเป็นโจทก์ในคดีมีภาระหน้าที่เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงเหตุผลอันควรสงสัยเกี่ยวกับตัวทรัพย์สินนั้น ส่วนการพิสูจน์ว่าทรัพย์สินนั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ เป็นภาระหน้าที่ของผู้ที่อ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยจะต้องพิสูจน์ถึงที่มาและความบริสุทธิ์ของทรัพย์สินนั้น

การรับทรัพย์สินทางแพ่ง แม้ว่าจะอาศัยหลักการดำเนินคดีในทางแพ่งแต่ก็มีลักษณะกึ่งอาญา เพราะผลของการบังคับใช้จะกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งในต่างประเทศได้มีการนำเอามาตรการนี้มาปรับกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญา เพื่อให้ตอบสนองในทางการแก้แค้นทดแทน และการข่มขู่ยับยั้ง นอกจากนั้น ยังได้ผลเป็นการป้องกันสังคมอีกทางหนึ่ง กล่าวคือ หากทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด เมื่อได้ดำเนินการรับทรัพย์สินแล้ว ผู้กระทำความผิดย่อมไม่สามารถนำทรัพย์สินนั้นไปใช้ในการกระทำความผิดได้อีก และหากทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เมื่อได้ดำเนินการรับทรัพย์สินนั้นแล้ว ผู้กระทำความผิดย่อมไม่ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่มีแรงจูงใจในการกระทำความผิดครั้งต่อไป

ในปี ค.ศ. 1790 ประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มเอามาตรการรับทรัพย์สินทางแพ่งมาใช้เป็นครั้งแรก โดยบัญญัติขึ้นใช้กับความผิดที่เกี่ยวกับการเดินเรือและศุลกากร เนื่องจากในขณะนั้นมีการฝ่าฝืนกฎหมายการเดินเรือและศุลกากรมาก แต่ศาลไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ เพราะผู้กระทำความผิดไม่ได้เข้ามาอยู่ในอำนาจศาล จึงได้นำมาตรการรับทรัพย์สินทางแพ่งมาใช้บังคับ โดยกฎหมายการเดินเรือและศุลกากรสำหรับเรือ (Maritime and Custom Laws) กำหนดให้รับสินค้าต้องห้ามและเรือที่ฝ่าฝืน

สินค้าต้องห้ามนั้น ซึ่งต่อมามีกฎหมายอีกหลายฉบับที่นำมาตราการนี้มาใช้บังคับ เช่น กฎหมายยาเสพติด (Controlled Substances Act) กฎหมายการฟอกเงิน (Money Laundering Control Act) กฎหมายลิขสิทธิ์ (Copyrights Act) และกฎหมายโทรคมนาคม (Communication Statute) เป็นต้น¹

สำหรับในประเทศเยอรมัน แม้จะเป็นประเทศที่ยึดถือระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ก็มีวิธีการดำเนินคดีที่มุ่งพิจารณาต่อทรัพย์สินเช่นกัน เห็นได้จากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน มาตรา 40, 42 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 430 บัญญัติให้ทรัพย์สินของผู้กระทำผิด หรือผู้มีส่วนกระทำผิด บรรดาที่ได้มาจากการกระทำผิดหรือได้ใช้หรือมีไว้เพื่อ การกระทำผิดอาจถูกริบได้ ซึ่งในกรณีที่ไม่อำนาจนำตัวบุคคลผู้กระทำผิดมาฟ้องร้องดำเนินคดี ก็ให้ฟ้องริบทรัพย์สินโดยตรงได้ โดยยื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีต่างหาก ไม่ต้องมีการฟ้อง บุคคลผู้กระทำผิด อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาความดังกล่าว เป็นวิธีพิจารณาฟ้องตัวทรัพย์สิน โดยตรงซึ่งเป็นข้อยกเว้น โดยปกติการริบทรัพย์สินจะต้องควบคู่กับการดำเนินคดีอาญากับ ผู้กระทำผิด²

4.2.2.2 การกำหนดสภาพบังคับโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ

การใช้โทษปรับเป็นบทบังคับในกฎหมายเศรษฐกิจ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น มีข้อพิจารณาที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ การกำหนดอัตราค่าปรับโดยใช้หลักเกณฑ์ที่เหมาะสม และการใช้วิธีบังคับโทษปรับที่มีความยืดหยุ่น ซึ่งการกำหนดอัตราค่าปรับจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดได้รับ อัตราโทษต้องได้สัดส่วนกับความผิด และคำนึงถึงผู้กระทำผิดเป็นรายบุคคล ในแง่ของสถานภาพของผู้กระทำผิด ที่สำคัญ คือ ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด

ในปี ค.ศ.1921 ประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียได้นำระบบการลงโทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine System) มาบังคับใช้ โดยระบบนี้

¹Jay A. Rosenberg, "Constitution rights and Civil Forfeiture Action,"

Columbia Law Review 88 (March 1998): 340.

²ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, "โทษริบทรัพย์สิน," วารสารกฎหมาย 12, 1 (กรกฎาคม 2531): 92-96.

ที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขการกำหนดโทษปรับแบบตายตัวที่ไม่มีความยืดหยุ่น โดยการกำหนดโทษปรับตามวันและรายได้จะให้ความสำคัญกับฐานะทางการเงินของผู้กระทำผิด ซึ่งจะส่งผลดีในแง่การป้องปรามการกระทำความผิด และสามารถช่วยให้บรรลุดัตุประสงค์ของการลงโทษได้สำหรับผู้กระทำผิดทุกฐานะ ทั้งนี้ การกำหนดโทษจะคำนวณอัตราค่าปรับจากรายได้ของผู้กระทำผิดแต่ละคน ประกอบกับความร้ายแรงแห่งความผิด โดยมีสูตรการคิดค่าปรับ คือ ปริมาณวันปรับ x รายได้ต่อวัน = อัตราค่าปรับ สำหรับรายได้ที่นำไปคำนวณค่าปรับนั้น จะเป็นรายได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้ว ซึ่งระบบนี้ จะช่วยให้บุคคลที่อยู่ในความอุปการะของผู้กระทำผิดไม่ต้องได้รับผลกระทบจากโทษดังกล่าว

ศาสตราจารย์คาร์ล ทอร์ป นักพัฒนาวิทยาชาวเดนมาร์ก กล่าวถึงการลงโทษปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ว่า เป็นการลงโทษนั้นเข้ากันได้ดีที่สุดกับทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence) โดยจะทำให้บุคคลเกิดความยับยั้งชั่งใจในการกระทำความผิด ไม่กล้าจะกระทำความผิด โดยเฉพาะในสังคมซึ่งสภาพเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดสถานภาพของบุคคล

แนวความคิดนี้ได้มีอิทธิพลแพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ ทั้งในกลุ่มประเทศที่ยึดถือระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และในกลุ่มประเทศที่ยึดถือระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น ประเทศสวีเดน ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส โดยกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น The Criminal Justice Act of 1967 ของประเทศอังกฤษ Model Penal Code ของประเทศสหรัฐอเมริกา The Swedish Penal Code ของประเทศสวีเดน The Second Criminal Law Reform Act ของประเทศเยอรมัน หรือบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศส จะมีการกำหนดอัตราค่าปรับให้สัมพันธ์กับสถานภาพทางการเงินของผู้กระทำผิดโดยให้คำนึงถึงรายได้และความสามารถในการชำระค่าปรับด้วยเสมอ

4.2.2.3 การกำหนดสภาพบังคับโดยมุ่งให้เกิดผลต่อนิติบุคคล

ตามหลักการลงโทษสมัยใหม่ นอกจากจะเป็นไปเพื่อข่มขู่ยับยั้งทำให้บุคคลเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดและมีผลในการป้องกันสังคมแล้ว ควรเป็นไปเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitation) ด้วย เพื่อบรรลุดัตุประสงค์ดังกล่าว ในต่างประเทศได้นำมาตรการคุมประพฤติ (Probation) มาใช้อย่างแพร่หลายทั้งกับ

บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยมาตรการคุมประพฤติถือเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่จะนำมาใช้นอกจากโทษปรับและโทษจำคุกที่มีความคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ซึ่งแนวคิดพื้นฐานในการใช้มาตรการคุมประพฤติ คือ แทนที่ศาลจะพิพากษาให้จำเลยต้องโทษจำคุก จำเลยผู้กระทำผิดอาจจะได้รับวิธีการที่มีความเมตตาคุณมากกว่า แต่เสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า และมีความยืดหยุ่นมากกว่าการจำคุก โดยการควบคุมผู้กระทำผิดไว้ในชุมชน¹

เนื่องจากการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจส่วนหนึ่ง เป็นการกระทำโดยนิติบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก จึงได้ให้ความสำคัญกับการคุมประพฤตินิติบุคคล (Corporate Probation) มากขึ้น โดยประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่น่ามาตรการคุมประพฤติมาใช้กับนิติบุคคล โดยบัญญัติให้มีการคุมประพฤตินิติบุคคลที่กระทำความผิดทางอาญาซึ่งศาลสั่งให้รอการลงโทษแล้วให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดไว้ เพื่อจะได้ควบคุมการดำเนินกิจกรรมของนิติบุคคลในด้านต่าง ๆ ที่อาจจะทำให้นิติบุคคลเกิดการกระทำผิดได้อีก²

คดีแรกที่มีการนำมาตรการคุมประพฤติมาใช้กับนิติบุคคล ได้แก่ คดี United State V. Atlantic Richfield Co. ในปี ค.ศ. 1972 ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดเงื่อนไขคุมประพฤติให้บริษัทตั้งคณะทำงานขึ้นกำจัดการปน น้ำมันที่บริษัทปล่อยลงสู่เส้นทางเดินเรือให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน หลังจากนั้น ก็ได้มีการนำมาตรการนี้ไปใช้มากขึ้น โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ดังเช่น คดี United State V. Danilow Pastry Co., Inc., 563 P. Supp 1159 (S.D.N.Y. 1983) ข้อเท็จจริง คือ บริษัทรับจ้างในธุรกิจขายส่งขนมปัง 6 บริษัทต้องคำพิพากษาร่วมกับคนธรรมดา 6 คนว่า กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายป้องกันการผูกขาด โดยกระทำผิดฐานร่วมกันขึ้นและกำหนดราคาขนมปัง ศาลพิพากษาให้จำเลยจ่ายค่าปรับ และใช้มาตรการคุมประพฤติกำหนดเงื่อนไขให้จำเลยทำงานบริการสังคม โดยให้จำเลยบริจาคขนมปังให้แก่องค์กรที่ต้องการ

¹John Kaplan, **Corrections in Criminal Justice: Introductory Cases and Materials** (New York: The Foundation Press, 1978), p. 527.

²Frank Parkin, **“Corporate Crime” Power, Crime and Mystification** (New York: Tavistock Publication, 1983), p. 72.

ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เอื้อให้มีการนำมาตรการคุมประพฤติมาใช้กับนิติบุคคล ซึ่งตาม Model Penal Code, Model Criminal Procedure Code, The Federal Probation Act บัญญัติให้นิติบุคคลมีความรับผิดชอบอาญาได้ และเปิดช่องให้ศาลสามารถนำตัววิธีการคุมประพฤติมาใช้กับนิติบุคคล หากในคดีนั้น พิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดทางอาญาที่มีได้มีโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ก็จะสั่งให้รอการลงโทษและกำหนดเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ศาลเห็นว่า เหมาะสม ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกา จึงได้นำมาตรการคุมประพฤติมาใช้ บังคับกับนิติบุคคลอย่างกว้างขวางในหลายลักษณะความผิดด้วยกัน ดังต่อไปนี้

- 1) ความผิดฐานไม่เชื่อฟังหรือพยายามหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติต่าง ๆ และคำสั่งอื่น ๆ ของศาล
- 2) ความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy)
- 3) การให้สินบนหรือร่วมกันให้สินบนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bribery on Conspiracy to Bribe Public Officials)
- 4) กระทำความผิดที่เกี่ยวกับยารักษาโรค
- 5) การกระทำความผิดอันเป็นการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่สาธารณะ (Maintaining a Public Nuisance)
- 6) การฝ่าฝืนใบอนุญาตและกฎข้อบังคับของรัฐ
- 7) การฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
- 8) การฝ่าฝืนกฎหมายการป้องกันการผูกขาด
- 9) การฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับสุรา
- 10) ความผิดฐานลักทรัพย์ ถ้าพนักงานของนิติบุคคลกระทำโดยนิติบุคคลให้อำนาจ (Authorized) หรือได้สั่งโดยตัวแทนผู้จัดการซึ่งรับผิดชอบในการควบคุมและดูแลนิติบุคคล
- 11) การข่มขู่ ซึ่งการกระทำนั้นได้รับอำนาจ ใ้ร้องขอ (Requested) หรือได้สั่งโดยตัวแทนผู้จัดการซึ่งรับผิดชอบในการควบคุมและดูแลนิติบุคคล

12) การได้มาซึ่งเงินตราโดยการหลอกลวง นื้อ โกง (False Pretenses)

13) อาชญากรรมที่กระทำผิดกฎหมายของรัฐบาลกลาง เช่น พระราชบัญญัติที่คุ้มครองความปลอดภัยและสุขลักษณะในการทำงาน (The Occupational Safety and Health Act)

จะเห็นว่า ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลสามารถรอกการลงโทษได้ทั้งโทษปรับและโทษจำคุก และในระหว่างรอกการลงโทษนี้ ก็จะนำมาตรการคุมประพฤติมากับผู้กระทำความผิด แต่อย่างไรก็ตาม โดยโครงสร้างทางกฎหมายของการคุมประพฤติ ไม่ใช่มีเพียงโครงสร้างทางกฎหมายของการรอกการลงโทษที่มีเงื่อนไข (The Suspension Execution Condition) เท่านั้น การคุมประพฤติอาจเป็นมาตรการอิสระในตัวเองก็ได้¹

เงื่อนไขการคุมประพฤติที่ศาลจะกำหนดให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติตามในแต่ละคดีนั้น โดยทั่วไป จะกำหนดให้มีความสัมพันธ์กับลักษณะของความผิด สำหรับความผิดทางเศรษฐกิจนั้น เงื่อนไขของการคุมประพฤติ ส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ เช่น อาจให้ละเว้นจากการประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจตลอดจนอาชีพที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกระทำความผิด (Occupational Restrictions) กำหนดให้รายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติตามคำสั่งศาล ชดใช้ค่าเสียหาย (Restitution) บรรเทาผลร้ายที่เกิดขึ้น (Reparation) นอกจากนั้นยังกำหนดเงื่อนไขให้นิติบุคคลพัฒนาโครงสร้างภายในเพื่อป้องกันและป้องปรามการกระทำผิดได้

การทำงานบริการสังคม (Community Service) เป็นอีกเงื่อนไขหนึ่งที่มีการนำมาใช้ และเกิดประโยชน์กับสังคมและผู้กระทำความผิดเอง เงื่อนไขดังกล่าวจะกำหนดให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทำงานให้กับสาธารณประโยชน์ องค์การสาธารณกุศล หน่วยราชการ หรือชุมชนใด โดยไม่มีการจ่ายค่าตอบแทน จะเป็นประโยชน์มากในการสร้างความยอมรับในตัวผู้กระทำความผิด ให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ เพราะสังคมได้รับประโยชน์จากผู้กระทำความผิด สังคมเห็นว่า ได้รับการชดใช้จากผู้กระทำความผิดแล้ว และเมื่อ

¹Parkin, *ibid.*, p. 238.



ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสกระทำความดี ตอบแทนสังคม จะช่วยทำให้เกิดความสำนึก และเป็นທີ່ตระหนักของทุกคนที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล นั้นว่าเคยกระทำความผิดกฎหมาย มิใช่ปรับเพียงจำนวนหนึ่งแล้วเลิกกัน

จะเห็นได้ว่า มาตรการคุมประพฤติโดยการกำหนดเงื่อนไขให้ นิติบุคคลปฏิบัตินี้ จะได้ผลดีในการควบคุมการดำเนินกิจการของบริษัท (Corporate Behavior) นิติบุคคลสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขก็จะพ้นการคุมประพฤติ แต่ถ้าจงใจละเมิด หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขศาลอาจสั่งเพิกถอน การคุมประพฤติและลงโทษที่รอไว้

4.2.2.4 การกำหนดสภาพบังคับโดยยึดหลักการชดเชยความเสียหาย

ในการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายเศรษฐกิจ นอกจากจะมุ่ง เพื่อให้เกิดผลกับตัวผู้กระทำความผิดและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดแล้ว ในต่างประเทศ ยังมีมาตรการที่มุ่งในการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายอีกทางหนึ่ง เพื่อให้กฎหมายยัง ความยุติธรรมได้มากที่สุด โดยนำหลักการชดเชยความเสียหาย (Restitution) มาใช้ ในทางเศรษฐกิจ

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ได้นำเอาการชดเชย ความเสียหายมาใช้ ซึ่งแต่เดิมเป็นเพียงโทษประกอบ แต่หลังจากการแก้ไขกฎหมายใน ปี ค.ศ. 1987 ได้กำหนดให้นำการชดเชยความเสียหายมาใช้เป็นหลักทั่วไปของความผิด (18 U.S.C. Section 3553 (a) (7)) โดยใช้ดุลพินิจศาลในการกำหนดโทษตามความเหมาะสม หากไม่นำมาตรการนี้มาใช้หรือใช้เพียงบางส่วนต้องระบุเหตุอันไว้ในคำพิพากษา (18 U.S.C. Section 3663 (a) (2))

วิธีการชดเชยความเสียหาย โดยทั่วไป ได้แก่การคืนทรัพย์สินที่ ทำให้เสียหาย หรือจ่ายค่าทดแทน นอกจากวิธีการบังคับดังกล่าว ผู้กระทำความผิดจะจัดทำ การงานให้แทนการใช้เงินก็ได้หากผู้เสียหายยินยอม (18 U.S.C. Section 3663 (1)) หรือ ศาลจะบังคับให้ผู้กระทำความผิดชดเชยให้แก่ผู้ที่ให้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วก็ได้ (18 U.S.C. Section 3663 (e)) และในกรณีที่มีการคุมประพฤติ การฝ่าฝืนไม่ชดเชย ค่าเสียหายก็อาจเป็นเงื่อนไขของการเพิกถอนการคุมประพฤติได้ (18 U.S.C. Section 3663 (g)) ส่วนการบังคับคดี ผู้ขอบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาอาจเป็นทางราชการหรือ ผู้เสียหายก็ได้ (18 U.S.C. Section 3663 (h)) การนำมาตรการนี้มาใช้ถือเป็นการช่วยเหลือ

ผู้เสียหายได้ประการหนึ่งและยังเป็นที่น่าสังเกตให้ผู้กระทำผิดต้องรับผิดชอบเต็มที่ในความเสียหายที่ตนก่อขึ้น

กฎหมายบางฉบับกำหนดให้ผู้เสียหายเรียกร้องค่าเสียหายได้มากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เช่น กฎหมาย RICO ที่กำหนดมาตรการชดเชยความเสียหายโดยให้ผู้เสียหายเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ถึง 3 เท่าของความเสียหายหรือในคดีการป้องกันการผูกขาดทางการค้า ตาม Federal Commission Act ก็กำหนดให้ผู้เสียหายเรียกร้องค่าเสียหายได้ถึง 3 เท่าเช่นกัน นอกจากนี้ หากพิจารณาแล้วพบว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากการกระทำของบุคคลที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ประมาทเลินเล่อโดยจงใจ และกระทำไปโดยมีเจตนาชั่วร้าย หรือมีลักษณะกดขี่ข่มเหง¹ ก็จะนำมาตรการเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) หรือค่าทดแทนอันเป็นอย่าง (Exemplary Damages) มาใช้เพื่อเป็นการตอบแทนความรุนแรงแห่งพฤติกรรมของการกระทำซึ่งมีพฤติกรรมจงใจ ไม่นำพาต่อกฎหมายและสิทธิของบุคคลอื่น

การเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายที่กำหนดให้มีการชดเชยความเสียหายอันเป็นส่วนเพิ่มเติมจากค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามธรรมดา (Actual Damages) ทำให้การลงโทษโดยวิธีนี้มีผลในทางปรามมิให้มีการกระทำการมิชอบเช่นนั้นอีก นอกจากนี้ ยังเป็นเยี่ยงอย่างมิให้ผู้อื่นกระทำตาม

การเรียกค่าเสียหายในลักษณะนี้ได้รับการยอมรับในประเทศที่ยึดถือระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา² ต้นกำเนิดของวิธีการนี้เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ 18 เนื่องจากการลงโทษผู้กระทำความผิด โดยยึดหลักการชดเชยความเสียหายในรูปแบบเดิมที่ให้ชดเชยตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงนั้น ไม่สามารถทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความสำนึก และไม่อาจยับยั้งการกระทำความผิดในครั้งต่อไปได้

¹ ฤกษ์นา พิชณุโกศล, “ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 16.

² คัมภีร์ แก้วเจริญ, “ค่าเสียหายในคดีละเมิด,” วารสารกฎหมาย 7, 3 (กุมภาพันธ์ 2526): 29-30.

จึงได้มีการนำหลักการเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษมาใช้ นอกจากจะเป็นไปเพื่อการชดเชยเยียวยาสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว ยังประกอบด้วยการลงโทษ อันจะทำให้ผู้กระทำผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำความผิดอีก

แม้ว่าการเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษ ส่วนมากจะใช้ในคดีละเมิด แต่ในทางเศรษฐกิจการเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษก็ถูกหยิบยกมาใช้เช่นกัน เช่น กรณีการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา กรณีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Competition) กรณีการรับผิดชอบของผู้จำหน่ายสินค้าและบริการ (Product Liability) ซึ่งโดยลักษณะแล้ว แม้ว่าการเรียกค่าเสียหายในเชิงลงโทษจะมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำผิดด้วยก็ตาม แต่ก็ถือเป็นมาตรการทางแพ่ง มิใช่มาตรการทางอาญา

4.2.2.5 การกำหนดสภาพบังคับโดยมุ่งคุ้มครองผู้เสียหาย

การกำหนดสภาพบังคับโดยยึดหลักชดเชยความเสียหายที่กล่าวมาข้างต้น แม้จะเป็นมาตรการที่สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายได้ แต่ก็ควรมีวิธีการลงโทษที่สามารถคุ้มครองผู้เสียหาย โดยป้องกันการถูกหลอกลวงอีก ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำเอาวิธีการแจ้งผู้เสียหาย (Notice to Victim) มาใช้ในทางเศรษฐกิจในรูปแบบของมาตรการเสริมจากโทษหลัก โดยเฉพาะคดีกระทำผิดเป็นไปในลักษณะหลอกลวง (Fraud) ซึ่งจะกำหนดให้ผู้กระทำผิดแจ้งข้อความไปยังผู้เสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายทราบถึงลักษณะหรือวิธีการในการกระทำความผิดที่ถูกลงโทษตามคำพิพากษา โดยการแจ้งทางไปรษณีย์ หนังสือพิมพ์หรือผ่านสื่อโฆษณาชนิดต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควรแก่กรณี โดยค่าใช้จ่ายในการแจ้งผู้เสียหายจะต้องไม่เกินจำนวน 20,000 เหรียญสหรัฐ (18 U.S.C. Section 3555) การใช้มาตรการนี้จะทำให้ผู้เสียหายได้ทราบถึงความเสียหายข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น กรรมวิธีในการหลอกลวง เพื่อที่จะได้จัดการแก้ไข ช่วยเหลือตัวเอง โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงกับความผิดพลาดที่เกิดขึ้น¹

¹Parker, op. cit., p. 546.

4.2.2.6 การกำหนดสภาพบังคับโดยใช้กระบวนการทางแพ่ง

นอกจากการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด โดยมุ่งหมายให้ได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ ในต่างประเทศยังได้นำกระบวนการทางแพ่งมาใช้กับความผิดในทางเศรษฐกิจอีกทางหนึ่ง โดยโทษปรับทางแพ่ง (Civil Penalty หรือ Civil Fine) จะถูกหยิบยืมมาใช้ในกิจกรรมเกี่ยวกับการเงินการลงทุน หรือการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น ตาม Federal Securities Law ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ The Corporation Act of 1989 ของประเทศออสเตรเลีย

โดยทั่วไป โทษปรับทางแพ่งจะถูกใช้จะเป็นบทบังคับเพื่อให้บุคคลปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐ เช่น ตาม Federal Securities Law บัญญัติโทษปรับทางแพ่งในกรณีที่บุคคลกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติหรือข้อบังคับ รวมถึงกรณีการฝ่าฝืนคำสั่งของ Securities Exchange Commission (SEC) ที่ให้ระงับหรือเลิกดำเนินการใด ๆ (Cease and Desist Order) ด้วย วิธีการเพื่อให้บุคคลได้รับโทษ SEC จะนำเสนอคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งลงโทษปรับทางแพ่ง โดยโทษปรับทางแพ่งจะกำหนดไว้เป็นระดับตามความร้ายแรงแห่งความผิด และคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดได้รับเป็นสำคัญ เช่น ตาม Securities Act of 1933 มาตรา 20(d), Securities Exchange Act of 1934 มาตรา 21 บทบัญญัติโทษปรับทางแพ่งไว้โดยกำหนดอัตราโทษ ดังนี้

1) กรณีทั่วไป จำนวนที่สูงกว่าระหว่าง (i) ระวังโทษปรับทางแพ่งเป็นเงิน 5,000 เหรียญสหรัฐสำหรับบุคคลธรรมดาและ 50,000 เหรียญสหรัฐสำหรับบุคคลประเภทอื่นกับ (ii) จำนวนผลได้ทางการเงินรวมที่จำเลยได้รับอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนดังกล่าว

2) กรณีการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อฉลฉ้อโกง อำพรางเพื่อให้หลงผิด หรือตั้งใจ หรือด้วยความประมาท ละเลยบทบัญญัติหรือข้อบังคับ จำนวนที่สูงกว่าระหว่าง (i) ระวังโทษปรับทางแพ่งเป็นเงิน 5,000 เหรียญสหรัฐสำหรับบุคคลธรรมดา และ 250,000 เหรียญสหรัฐสำหรับบุคคลประเภทอื่นกับ (ii) จำนวนผลได้ทางการเงินรวมที่จำเลยได้รับอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนดังกล่าว

3) กรณีการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อฉลฉ้อโกง อำพรางเพื่อให้หลงผิด หรือตั้งใจ หรือด้วยความประมาท ละเลยบทบัญญัติ

หรือข้อบังคับ และการกระทำหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญหรือทำให้มีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายอย่างมีนัยสำคัญแก่บุคคลอื่นหรือก่อให้เกิดผลได้ทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญแก่บุคคลที่กระทำหรือละเว้นการกระทำนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม จำนวนที่สูงกว่าระหว่าง (i) ระวังโทษปรับทางแพ่งเป็นเงิน 100,000 เหรียญสหรัฐสำหรับบุคคลธรรมดา และ 500,000 เหรียญสหรัฐสำหรับบุคคลประเภทอื่นกับ (ii) จำนวนผลได้ทางการเงินรวมที่จำเลยได้รับอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนดังกล่าว

นอกจากนั้นยังมีการใช้โทษปรับทางแพ่งกับความผิดประเภทที่ทำให้ผู้กระทำผิดได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจำนวนมาก โดยจะกำหนดโทษปรับทางแพ่งไว้ในอัตราที่สูง เช่น ความผิดเกี่ยวกับการค้าใน (Inside Trading) ตาม Securities Exchange Act of 1934 มาตรา 21A กำหนดโทษปรับทางแพ่งปรับเป็นจำนวน 3 เท่าของกำไรที่ได้รับจากการทำความผิด (Profit Gained or Loss Avoid as a Result of Such Unlawful Purchase, Sale, or Communication) และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้วางบทสันนิษฐานเด็ดขาดไว้ในกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้ มีการตั้งบทสันนิษฐานว่าผลกำไรจากการซื้อหรือการขายหุ้นของบุคคลลงในของบริษัทในกำหนดระยะเวลา 6 เดือนนับตั้งแต่ได้หุ้นนั้นมาเป็นกำไรที่ได้มาโดยมิชอบ และต้องส่งมอบคืนให้บริษัท ผลที่สำคัญ คือ บรรดาบุคคลลงในจะไม่สามารถซื้อขายหลักทรัพย์ในช่วงก่อนมีข่าวดีหรือข่าวร้ายของบริษัทได้ เพราะกำไรที่ได้มาต้องส่งคืนบริษัท

จะเห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งต่อรัฐโดยใช้หลักการดำเนินคดีทางแพ่ง ซึ่งไม่เคร่งครัดเท่าคดีอาญากล่าวคือ รัฐไม่ต้องฟ้องจำเลยเป็นคดีอาญา และไม่ต้องพิสูจน์สำหรับมาตรฐานการดำเนินคดีอาญา แต่ผลของการดำเนินคดีสามารถข่มขู่ทำให้บุคคลเกรงกลัวไม่กล้าที่จะทำผิดและผู้กระทำผิดเกิดความเข็ดหลาบ ไม่กระทำความผิดอีก เพราะมาตรการดังกล่าวมุ่งตัดประโยชน์ในทางทรัพย์สินมิให้ผู้กระทำผิดได้รับผลประโยชน์จากการกระทำผิด

4.2.2.7 การกำหนดสภาพบังคับโดยการห้ามประกอบอาชีพ

การนำเอามาตรการลงโทษทางอาญามาบังคับใช้แก่ผู้กระทำผิดในปัจจุบัน แม้จะสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ในทางข่มขู่ยับยั้งและคุ้มครอง

ป้องกันสังคมในระดับหนึ่ง แต่การลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น กล่าวคือ ก่อนที่ผู้ใดจะได้กระทำความผิดขึ้น แม้ว่าจะมีพฤติการณ์ที่น่ากลัวอันตราย อันแสดงว่าผู้นั้นจะกระทำความผิดขึ้น ก็ไม่อาจลงโทษผู้นั้นได้ นอกจากนี้ ยังมีบุคคลเฉพาะที่โทษไม่อาจกีดกันการกระทำของเขาได้ เช่น ผู้กระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ดังนั้น รัฐจึงได้มีมาตรการเพื่อป้องกันและปฏิบัติต่อผู้ที่มีสภาพเป็นอันตรายต่อสังคม มิให้กระทำความผิดในอนาคต มาตรการดังกล่าวได้แก่วิธีการเพื่อความปลอดภัย

วิธีการเพื่อความปลอดภัยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันสังคม มิให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นในอนาคต โดยการป้องกันโดยเฉพาะ (Special Prevention) โดยพึงเล็งถึงลักษณะ หรือสภาพบุคคล หรือสิ่งที่เรียกว่า สภาพที่เป็นอันตราย ซึ่งอาจทำได้ด้วยการตัดมิให้มีโอกาสในการกระทำความผิดอีกด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ การกักกัน การห้ามเข้าเขตกำหนด การเรียกประกันทัณฑ์บน การคุมตัวไว้ในสถานพยาบาล แต่ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่มีประโยชน์ต่อการป้องกันสังคมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ นั่นคือ การห้ามประกอบอาชีพหรือวิชาชีพบางอย่าง

ในกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ถือว่าศาลเป็นผู้สร้างกฎหมาย การศึกษากฎหมายจะถือเอาคำพิพากษาหรือความเห็นของนักกฎหมายเป็นหลัก กฎหมายลายลักษณ์อักษรมีใช้น้อยมาก ด้วยเหตุนี้ การนำวิธีการเพื่อความปลอดภัย โดยการห้ามการประกอบอาชีพ จึงมิได้ถูกกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ให้อยู่ในดุลพินิจของศาล ซึ่งศาลจะคำนึงถึงหลักนิติธรรมประกอบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาใช้บังคับ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา การห้ามประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ เกิดจากแนวความคิดตามทฤษฎีอำนาจรัฐ และได้กำหนดหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการประกอบอาชีพหรือธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมายภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายที่ใช้บังคับกับทุกคนที่ประกอบอาชีพเดียวกัน การประกอบอาชีพในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ควบคุมอาชีพหรือวิชาชีพนั้น (Code of Practice or Rule of Professional Conduct) และ

ปฏิบัติตามจริยธรรมในวิชาชีพนั้น ๆ ด้วย (Code of Ethic) นอกจากนี้ผู้ประกอบวิชาชีพจะต้องสังกัดหรือขึ้นอยู่กับสมาคมหรือองค์กรในแต่ละอาชีพ หากกระทำความผิดในทางวิชาชีพ ไม่ว่าจะเป็นหลักปฏิบัติในวิชาชีพหรือจรรยาบรรณในวิชาชีพ จะต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาตจากสมาคม หรือองค์กรในแต่ละอาชีพนั้น ๆ ส่วนการประกอบอาชีพต่าง ๆ ก็จะมีสภาพเข้ามาดูแล เช่น สภาพแรงงาน เป็นต้น สิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพหรือธุรกิจนี้ แม้ว่าจะเป็นสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิดังกล่าวก็ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจสูงสุดแห่งรัฐ ซึ่งรัฐมีอำนาจโดยชอบ

5. ประวัติความเป็นมาของยางพาราและกฎหมายเกี่ยวกับยางพาราไทย

ยางพารา (Para Rubber) หรือยางธรรมชาติ (Natural Rubber) มีชื่อทางวิทยาศาสตร์ว่า *Hevea Brasiliensis* ถิ่นกำเนิดเป็นพืชพื้นเมืองในป่าแถบร้อนของกลุ่มแม่น้ำอะเมซอน ประเทศบราซิล ทวีปอเมริกาใต้ ชาวพื้นเมืองเรียกว่า “คาอูท์ซุค” (Caoutchouc) ซึ่งเป็นภาษาท้องถิ่นของชาวอินเดียนแดง แปลว่า “Weeping Wood” หรือ “ต้นไม้ร้องไห้”¹ เพราะเมื่อต้นยางถูกของมีคมจะมีน้ำยางไหลคล้ายหยดน้ำตา ยางพาราถือได้ว่าเป็นพืชที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน เริ่มจากการเดินทางไปพบทวีปอเมริกาของโคลัมบัส ในราวปี พ.ศ. 2036 หรือเป็นเวลาประมาณ 509 ปีมาแล้ว ต่อมาได้มีการสำรวจหลายคณะเดินทางไปภายหลัง พบเห็นชาวอินเดียนแดงซึ่งเป็นคนพื้นเมืองในอเมริกาใต้ นำลูกบอลยางเล็ก ๆ มาเล่นเกมและเห็นเป็นของแปลกที่มีวัตถุกระดอนเด่นขึ้นลงได้ นอกจากนี้ชาวอินเดียนแดงยังได้นำยางมาทำของใช้ต่าง ๆ เช่น รองเท้าบูท เสื้อกันฝนและทำขูดปากแคบใส่น้ำ และทำลูกบอล เมื่อครั้งคณะสำรวจเดินทางกลับได้มีผู้นำยางจากเมืองพารา (Para) ซึ่งเป็นเมืองท่าแถบกลุ่มน้ำอะเมซอนอเมริกาใต้กลับไปด้วย

ในปี พ.ศ. 2313 โจเซฟ ปริสตี (คนเดียวกับที่ค้นพบออกซิเจน) ค้นพบว่า ยางใช้ลบรอยคำของคินสอได้ จึงเรียกยางว่า ยางลบ (Rubber) ชื่อ “ยางพารา” หรือ Para Rubber

¹ พายัพ นามประเสริฐ, ยางพารา: พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย, บทวิทยุออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, 24 มกราคม 2538.

จึงเป็นชื่อที่ติดปากคนทั่วโลกตั้งแต่นั้นมา ตั้งแต่นั้น พ.ศ. 2334 โพร่ ครอย ค้นพบ การป้องกันไม่ให้ยางจับตัวกันเป็นก้อนโดยการเติมด่างที่มีชื่อว่า Alkali ลงไปในน้ำยาง ในปีพ.ศ. 2363 โทมัส แชนคอก (อังกฤษ) ประดิษฐ์เครื่องฉีกยางได้สำเร็จ แต่ก็ปึกปิดไว้ โดยบอกคนที่ถามว่าเป็นเครื่องดองยาง (Pickle) และยังพบด้วยว่า ความร้อนทำให้ยาง อ่อนตัวลงได้ และจะปั้นใหม่ให้เป็นรูปอะไรก็ได้ ตามต้องการ พ.ศ. 2375 แชนคอกได้ ปรับปรุงเครื่องฉีกยางของเขาให้ดีขึ้น และเรียกเครื่องที่ปรับปรุงขึ้นใหม่ว่าดังกล่าว่า เครื่อง Masticator ซึ่งเป็นเครื่องต้นแบบของเครื่องฉีกยางที่ใช้กันถึงทุกวันนี้ โทมัส แชนคอก จึงได้รับเลือกให้เป็น “บิดาแห่งอุตสาหกรรมยาง” พ.ศ. 2380 แชนคอก ประดิษฐ์เครื่องรีดยางได้เป็นผลสำเร็จ (Spreading) พ.ศ. 2379 ทางอเมริกาก็ประดิษฐ์ เครื่องบดยางได้สำเร็จเหมือนกัน พ.ศ. 2386 ชาลส์ กูดเยียร์ (อเมริกา) ค้นพบกรรมวิธี ในการทำให้ยางคงรูป โดยการ “อบความร้อน” (Vulcanisation) และยางที่ผสมกำมะถัน และตะกั่วขาว เมื่อย่างไฟแล้ว แม้จะกระทบร้อนหรือเย็นจัด ยางจะเปลี่ยนรูปไปเพียง เล็กน้อยเท่านั้น สิ่งที่ชาลส์ค้นพบนี้ แชนคอกก็ค้นพบในอีก 2 ปีต่อมา และนำผลงานไป จดทะเบียน (Patent) ทันที แต่ชาลส์ไปจดทะเบียนหลังแชนคอก 2-3 สัปดาห์ แต่โลก ก็ยังให้เกียรติแก่ ชาลส์ กูดเยียร์ ว่าเป็นผู้คิดกรรมวิธีนี้ได้ก่อน พ.ศ. 2389 โทมัส แชนคอก ประดิษฐ์ยางต้นสำหรับรถม้าทรงของพระนางเจ้าวิกตอเรีย พ.ศ. 2413 จอน ดันลอป ผลิตยางอัดลมสำหรับจักรยานได้สำเร็จ พ.ศ. 2438 มีผู้ประดิษฐ์ยางอัดลมสำหรับรถยนต์ ได้สำเร็จ การค้นพบกรรมวิธีในการทำให้ยางคงรูปได้นั้น นับได้ว่า มีความสำคัญเป็น อย่างมาก สำหรับวิวัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งในช่วงเวลานั้น มีการค้นพบและมี สิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ ทางวิทยาศาสตร์เกิดขึ้นมากมาย เช่น เจมส์ วัตต์ สร้างเครื่องจักรไอน้ำ โรเบิร์ต ฟูลตัน สร้างเครื่องจักรเรือไอน้ำ จอร์จ สตีเวนสัน สร้างหัวรถจักรไอน้ำ ไมเคิล ฟาราเด สร้างเครื่องกำเนิดไฟฟ้า มอส สร้างเครื่องส่งโทรเลข เป็นต้น แต่ความสำเร็จต่าง ๆ เหล่านั้น คงจะขาดความสมบูรณ์ไปมากถ้ายังขาดความรู้เรื่องการทำยางให้คงรูป เพราะ ยางที่คงรูปแล้ว (Vulcanised Rubber) จะช่วยเติมความไม่สมบูรณ์เหล่านั้นให้เต็มเช่น เป็นตัวห้ามล่อรถไฟ หรือทำสายไฟ และสายเคเบิลได้น้ำ เป็นต้น

ยางมีคุณสมบัติพิเศษหลายอย่างที่มีความสำคัญต่อมนุษย์ คือ มีความยืดหยุ่น (Elastic) กัน น้ำได้ เป็นฉนวนกันไฟได้ เก็บและพองลมได้ดี เป็นต้น ดังนั้น มนุษย์จึงยัง

จะต้องพึ่งยางต่อไปอีกนาน แม้ในปัจจุบันมนุษย์สามารถผลิตยางเทียมได้แล้วก็ตาม แต่คุณสมบัติบางอย่างของยางเทียมก็สู้ยางธรรมชาติไม่ได้ ในโลกนี้ยังมีพืชอีกมากมายหลายชนิดที่ให้น้ำยาง (Rubber Bearing Plant) ซึ่งอาจจะมิเป็นพันธุ์ ใด ชนิดในทวีปต่าง ๆ ทั่วโลก แต่น้ำยางที่ได้จากต้นยางแต่ละชนิดก็จะมีคุณสมบัติที่แตกต่างกันไป บางชนิดก็ใช้ทำอะไรไม่ได้เลย แต่ยางบางชนิด เช่น ยางกัตตาเปอร์ชาที่ได้จากต้นกัตตา (Guttar Tree) ใช้ทำยางสำเร็จรูป เช่น ยางรถยนต์ หรือรองเท้า ไม่ได้แต่ใช้ทำสายไฟได้ หรือยางเยลตง และยางบาลาตา ที่ได้จากต้นยางชื่อเดียวกัน ถึงแม้จะมีความเหนียวของยาง (Natural Isomer of Rubber) อยู่บ้าง แต่ก็มิเพียงสูตรอณู (Melecular Formula) เท่านั้นที่เหมือนกัน แต่โดยที่มี HighRasin Content จึงเหมาะที่จะใช้ทำหมากฝรั่งมากกว่า ยางที่ได้จากต้น Achas Sapota ในอเมริกากลาง ซึ่งมีความเหนียวกว่ายางกัตตาเปอร์ชาและยางบาลาตามาก คนพื้นเมืองเรียกยางนี้ว่า ชิเคิล (Chicle) ดังนั้น บริษัท ผู้ผลิตหมากฝรั่งที่ทำมาจากยางชนิดนี้จึงตั้งชื่อหมากฝรั่ง นั้นว่า Chiclets

5.1 ประวัติความเป็นมาของยางพาราในประเทศไทย

ความคิดที่จะนำยางพาราเข้ามาปลูกในประเทศไทย เกิดขึ้นเมื่อ พระยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดีเดินทางไปดูงาน ในประเทศสมลายู เห็นชาวมลายูปลูกยางกันมีผลดี มากก็เกิดความสนใจที่จะนำยางเข้ามาปลูกในประเทศไทยบ้าง แต่พันธุ์ยางสมัยนั้น ฝรั่งซึ่งเป็นเจ้าของสวนยางหวงมาก ทำให้ไม่สามารถนำพันธุ์ยางกลับมาได้ ในการเดินทาง ครั้งนั้น จนกระทั่ง พ.ศ. 2444 พระสกล สถานพิทักษ์ เดินทางไปที่ประเทศอินโดเซีย จึงมีโอกาสนำกล้ากลับมาได้ โดยเอากล้ายางมาหุ้มรากด้วยสำลีชุบน้ำ แล้วหุ้มทับด้วย กระดาษหนังสือพิมพ์อีกชั้นหนึ่งจึงบรรจุลงลังไม้ฉำฉา ใส่เรือกลไฟซึ่งเป็นเรือส่วนตัว ของพระสกลฯ รีบเดินทางกลับประเทศไทยทันที ยางที่นำมาครั้งนี้มีจำนวน ถึง 4 ลังด้วยกัน พระสกล สถานพิทักษ์ ได้นำมาปลูกไว้ที่บริเวณหน้าบ้านพัก ที่อำเภอกันตัง จังหวัดตรัง ซึ่งปัจจุบันนี้ยังเหลือให้เห็นเป็นหลักฐานเพียงต้นเดียว อยู่บริเวณหน้าสหกรณ์ การเกษตรกันตัง และจากยางรุ่นแรกนี้ พระสกล สถานพิทักษ์ ได้ขยายเนื้อที่ปลูกออกไป จนมีเนื้อที่ปลูกประมาณ 45 ไร่ นับได้ว่า พระสกล สถานพิทักษ์ คือ ผู้เป็นเจ้าของสวนยาง คนแรกของประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2451 หลวงราชไมตรี (ปุม ปุณศรี) ได้นำยางไปปลูกที่จังหวัด จันทบุรี จึงได้มีการขยายการปลูกยางพาราในภูมิภาคนี้อย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมีการปลูกกันทั่วไป ใน 3 จังหวัด ภาคตะวันออก คือ จันทบุรี ระยอง และตราด และกลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของภาคตะวันออก ต่อมาก็มีผู้พยายามที่จะนำพันธุ์ยางไปปลูกทั้งในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ เป็นระยะ ๆ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเหมือนกับที่ปลูกของภาคใต้ และภาคตะวันออก

ในช่วงปี พ.ศ. 2475 หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ ผู้ก่อตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมขึ้นที่คองหงส์ หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ ได้ก่อตั้งสถานีทดลองกสิกรรมภาคใต้ ขึ้นที่ บ้านชะมวง ตำบลควนเนียง อำเภอกำแพงเพชร จังหวัดสงขลา และในปี พ.ศ. 2476 ได้ย้ายสถานีดังกล่าวไปตั้งที่ตำบล คองหงส์ อำเภอหาดใหญ่ พร้อมกับตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมขึ้นที่ตำบลคองหงส์ด้วย โดยหลวงสุวรรณฯ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอาจารย์ใหญ่คนแรก ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 หลวงสำรวจพฤกษาลัย (สมบูรณ์ ณ ถลาง) หัวหน้ากองการยางและนายรัตน์ เพชรจันทร์ ผู้ช่วยหัวหน้า กองการยางได้เสนอร่าง พ.ร.บ. ปลูกแทนต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตามต้องใช้เวลาถึง 6 รัฐบาล ในเวลา 6 ปี จึงออก พ.ร.บ. กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ในปี พ.ศ. 2503 และได้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางในปี พ.ศ. 2504 กิจการปลูกแทนก้าวหน้าด้วยดี เป็นที่พอใจของชาวสวนยางในภาคใต้ หลวงสำรวจพฤกษาลัย (สมบูรณ์ ณ ถลาง) นายรัตน์ เพชรจันทร์ ผู้ริเริ่มการปลูกแทนยางพาราที่ปลูกในสมัยแรกส่วนใหญ่เป็นยางพื้นเมืองที่ให้ผลผลิตต่ำ ทำให้ชาวสวนยาง มีรายได้น้อยโดยเฉพาะในช่วงที่ยางมีราคาตกต่ำ วิธีการแก้ไข คือ การปลูกแทน ยางพื้นเมืองเหล่านั้นด้วยยางพันธุ์ดีที่ให้ผลผลิตสูง ผู้ผลิตยางหลายประเทศได้เร่งการปลูกแทนยางเก่าด้วยยางพันธุ์ดีเพื่อเพิ่มผลผลิตยาง เช่น มาเลเซียได้ออกกฎหมายสงเคราะห์ปลูกยางในปี พ.ศ. 2495 และศรีลังกาได้ออกกฎหมายทำนองเดียวกันในปี พ.ศ. 2496 ต่อมาได้รับความร่วมมือจากสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติให้จัดตั้งศูนย์วิจัยการยางขึ้นที่ตำบลคองหงส์ในปี พ.ศ. 2508

ในปี พ.ศ. 2508 ดร. เสริมลาก วสุวัต ผู้วางรากฐานการวิจัยและพัฒนายาง การวิจัยและพัฒนายางเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมยางไทย โดยเปลี่ยนสถานะจากสถานีทดลองยางคองหงส์ ผู้มีบทบาทสำคัญในการวางรากฐาน

การวิจัย และพัฒนาของไทย คือ ดร. เสริมลาภ วสุวัต ผู้อำนวยการกองการยาง ซึ่งเป็นผู้ควบคุมและดูแลศูนย์วิจัยการยางที่ตั้งขึ้นใหม่ ศูนย์วิจัยการยางได้รับความช่วยเหลือจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และมีผู้เชี่ยวชาญยางพาราสาขาต่าง ๆ มาช่วยวางรากฐานการวิจัย และพัฒนาร่วมกับนักวิจัยของไทยในระยะเริ่มแรก มีการวิจัยทางด้านต่าง ๆ เช่น ด้านพันธุ์ยาง โรคและศัตรูยางด้านดินและปุ๋ย การดูแลรักษาสวนยาง การกำจัดวัชพืช การปลูกพืชคลุม การปลูกพืชแซมเพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ชาวสวนยาง ด้านอุตสาหกรรมยางและเศรษฐกิจยางและมีการพัฒนาทางโดยเน้นการพัฒนาสวนยางขนาดเล็ก เช่น การกรีดยางหน้าสูง การใช้ยาเร่งน้ำยาง การส่งเสริมการแปรรูปและขยายพันธุ์ยางของภาคเอกชน การรวมกลุ่มขายยางและการปรับปรุงคุณภาพยางและการใช้ประโยชน์ไม้ยางพารามีการออกวารสารยางพารา เพื่อเผยแพร่ความรู้ไปสู่ชาวสวนยางและผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดหลักสูตรการฝึกอบรมและการจัดสัมมนาทางเพื่อถ่ายทอดความรู้ให้แพร่หลายยิ่งขึ้น

และจนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2521 กรมวิชาการเกษตร และกรมประชาสัมพันธ์ ได้เริ่มงานทดลองปลูกสร้างสวนยางพาราตามหลักวิชาการปลูกสร้างสวนยางแผนใหม่ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยทดลองปลูกในจังหวัดหนองคาย บัรรัมย์ และจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งก็ประสบความสำเร็จ ผลผลิตยางในขณะนั้นเริ่มเปิดกรีดได้แล้วอยู่ในเกณฑ์ดี ไม่แตกต่างจากผลผลิตในภาคใต้ และภาคตะวันออกนัก ด้วยเหตุนี้จึงเริ่มมีการวิจัยและพัฒนาการปลูกยางในเขตแห้งแล้ง และถือเป็นการเริ่มขยายเขตปลูกยางพาราสู่เขตใหม่ของประเทศไทยอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ยังมีการร่วมมือกับองค์กรยางระหว่างประเทศในการวิจัยและพัฒนาอย่างกว้างขวางในระยะต่อมา ศูนย์วิจัยการยางได้เปลี่ยนชื่อเป็นศูนย์วิจัยยางสงขลาในปี พ.ศ. 2527 และมีการก่อตั้งศูนย์วิจัยขึ้นใหม่อีก 3 ศูนย์ ที่สุราษฎร์ธานี ฉะเชิงเทรา หนองคาย และ นราธิวาสเพื่อขยายงานวิจัย และพัฒนาทางให้ครอบคลุมพื้นที่ปลูกยางของประเทศ การวิจัยและพัฒนาเหล่านี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญทำให้การปลูกแทนในพื้นที่ปลูกยางเดิมและการปลูกใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประสบความสำเร็จมากขึ้น

5.2 นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจในประเทศไทย¹

แนวนโยบายของรัฐในเรื่องต่าง ๆ อาจสังเกตได้จากแนวนโยบายที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาแห่งชาติฉบับต่าง ๆ และในเรื่องของยางพาราซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจหลักของประเทศชนิดหนึ่งก็ได้มีการวางแนวนโยบายไว้ โดยในอดีตที่ผ่านมาตัวอย่างเช่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) แนวนโยบายในเรื่องที่เกี่ยวกับยางพารา ได้กำหนดให้มีการวิจัยเพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ยางพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูงทดแทนยางพันธุ์เก่า และให้มีการเร่งกระจายการผลิตให้มากขึ้น โดยมีการแนะนำเทคนิคการกรีดยางหน้าสูงและการใช้สารเคมีเร่งน้ำยางในสวนยาง ในภาคได้มีการปลูกยางแทนตามโครงการเร่งรัดปลูกยางแทน ในภาคตะวันออกให้มีการเร่งรัดการปลูกยางพาราแทนมันสำปะหลัง ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้วางนโยบายที่เกี่ยวกับยางพาราไว้โดยอาจแบ่งออกได้เป็น นโยบายด้านการผลิต นโยบายด้านการตลาด และนโยบายด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อจะพัฒนาและส่งเสริมให้การค้าขายของประเทศไทยสามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ดียิ่งขึ้น โดยการลดต้นทุนการผลิต การเพิ่มผลผลิต การพัฒนาตลาดยาง การปรับปรุงโครงสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการขนส่ง และการส่งเสริมให้มีการใช้ยางในประเทศโดยให้การส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมยาง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มมูลค่าของสินค้าที่ทำการผลิตอันจะนำรายได้เข้าสู่ประเทศมากขึ้น รายละเอียดของนโยบายในด้านต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้

5.2.1 นโยบายด้านการผลิต

รัฐมีนโยบายที่จะเพิ่มผลผลิตยางให้มากขึ้น เนื่องจากแนวโน้มด้านการตลาดยางพาราในระยะยาวจะอยู่ในเกณฑ์ดี โดย

5.2.1.1 ปรับปรุงพันธุ์ยางที่ให้ผลผลิตสูงและต้านทานโรค ซึ่งเหมาะสมสำหรับแหล่งปลูกยางเดิมและท้องที่แห้งแล้ง

¹พรพิมล คงขุนเทียน, “ผลกระทบการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีต่อการค้ายางในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 109-112.

5.2.1.2 เพิ่มผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่โดยการวิจัยและพัฒนาด้าน
เกษตรกรรม เพื่อลดต้นทุนการผลิต

5.2.1.3 จัดเก็บเงินสงเคราะห์ปลูกแทน ในอัตรากิโลกรัมละ 0.90 บาท
จากผู้ส่งออกในการส่งออกยางทุกประเภท เพื่อเป็นกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

5.2.1.4 พัฒนาอุตสาหกรรมยางดิบและผลิตภัณฑ์ยางโดยปรับปรุง
คุณภาพยางแผ่น ยางแท่ง ยางชนิดใหม่ ยางเครป น้ำยางข้น และผลิตภัณฑ์จากยาง

5.2.1.5 จัดฝึกอบรมเพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับเจ้าหน้าที่เกษตรกร
และเจ้าของกิจการยาง รวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

5.2.2 นโยบายด้านการตลาด

5.2.2.1 พัฒนาการตลาดยางตั้งแต่ระดับชาวสวนถึงระดับท้องถิ่น และ
การจัดตั้งตลาดกลางยางพารา

5.2.2.2 สนับสนุนให้มีการผลิตยางพาราที่ตลาดโลกต้องการ เช่น ยางแท่ง
ให้มากขึ้น รวมทั้งสนับสนุนให้มีการใช้ยางพาราเป็นปัจจัยการผลิตสำหรับอุตสาหกรรม
ในประเทศมากขึ้น

5.2.2.3 เร่งรัดการส่งออกยางพาราไปจำหน่ายตลาดต่างประเทศ และ
หาช่องทางขยายตลาดในต่างประเทศให้กว้างขวางขึ้น

5.2.2.4 ปรับปรุงโครงสร้างการทำเรือเพื่อขนส่งยาง เพื่ออำนวยความสะดวก
ในการส่งออก

5.2.3 นโยบายด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมยาง

5.2.3.1 ให้การส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมโดยส่วนรวม โดยใช้
มาตรการด้านการคลังและภาษี มาตรการด้านการคลังที่ได้ดำเนินการแล้ว คือ การลดอัตรา-
อากรศุลกากรขาเข้ากรดฟอร์มิกซึ่งเป็นวัตถุดิบในอุตสาหกรรมยาง เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์
2535 จากตามราคาร้อยละ 30 เหลือตามราคาร้อยละ 5

5.2.3.2 พัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายเฉพาะสาขา อุตสาหกรรมยาง
ก็ได้รับการบรรจุอยู่ในเป้าหมายการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ
ของประเทศมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่นสูง และเป็นพื้นฐานในการพัฒนา
อุตสาหกรรมในระยะยาว

5.2.3.3 นโยบายสนับสนุนการใช้ยางในประเทศ โดยส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยในการนำวัตถุดิบยางธรรมชาติไปใช้ในงานก่อสร้างทาง การลดการ-
สิ้นสะเทือนและการสึกกร่อนในการสร้างสะพาน ทางรถไฟ แท่นเครื่องจักร เครื่องยนต์
การสร้างตึกอาคารเสริมยางป้องกันการพังทลายจากแผ่นดินไหว การสร้างเขื่อนยาง
เครื่องกีฬา แผ่นยางปูพื้นอาคาร แผ่นยางปูบ่อน้ำชนบท นอกจากการส่งเสริมในงาน
ศึกษาวิจัยแล้วรัฐบาลยังสนับสนุนให้บริษัทหรือผู้ผลิตนำต้นแบบการศึกษาวิจัยไปใช้ผลิต
โดยระยะแรกรัฐบาลจะทำตัวอย่างนำ มีแผนรองรับซื้อผลิตภัณฑ์ยางเหล่านี้ไปใช้ใน
โครงการของรัฐ นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ให้ความสนใจปัญหาที่เกิดขึ้นในการลงทุน
ด้านอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ยาง โดยได้มีการสำรวจและศึกษาปัญหาที่โรงงานต่าง ๆ
ประสบอยู่

และเพื่อสนับสนุนการใช้ยางในประเทศให้มากขึ้น สำนักงาน-
คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ปรับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้สิทธิประ โยชน์
แก่อุตสาหกรรมที่ใช้ยางเป็นวัตถุดิบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- 1) ให้ภาคใต้เป็นพื้นที่เป้าหมายในการส่งเสริมการลงทุน
อุตสาหกรรมที่ใช้ยางพาราเป็นวัตถุดิบเพิ่มขึ้นจากภาคตะวันออก
- 2) โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้ยางเป็นวัตถุดิบที่ได้รับการส่งเสริม
การลงทุนสามารถจำหน่ายผลิตภัณฑ์ในประเทศได้ทั้งหมด
- 3) ขยายเวลาการให้สิทธิประ โยชน์ภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา
เป็น 8 ปีทุกราย
- 4) อุตสาหกรรมที่ใช้ยางเป็นวัตถุดิบที่ได้รับการส่งเสริมไม่มี
ข้อจำกัดในเรื่องสัดส่วนของเงินลงทุน

นอกจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเศรษฐกิจ
ระหว่างประเทศจะส่งผลถึงนโยบายที่เป็นตัวกำหนดทิศทางการดำเนินกิจกรรมทาง
เศรษฐกิจแล้ว การเปลี่ยนแปลงของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศยังมีผลต่อกฎหมาย
ภายในของประเทศที่จะต้องทำการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ความ-
ตกลงระหว่างประเทศนั้น ๆ โดยในเรื่องการค้าทางกฎหมายสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องมีอยู่
หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์

การทำสวนยาง พ.ศ. 2503 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504 พระราชกำหนดพิทักษ์อัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522

ในปัจจุบันยางพาราถือเป็นพืชยืนต้นอุตสาหกรรมที่สำคัญอย่างยิ่งของประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน โดยปี พ.ศ. 2551 ไทยมีพื้นที่ปลูกประมาณ 16.89 ล้านไร่ ก่อให้เกิดกิจกรรมต่อเนื่องทั้งภาคการผลิตทางเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคการตลาด มีผู้เกี่ยวข้องเป็นเกษตรกร ผู้ประกอบการ แรงงาน บุคลากรภาครัฐ และผู้บริหารภาคต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 6 ล้านคน กระจายทั่วประเทศ ผลผลิตยางดิบประมาณ 3.09 ล้านตัน ก่อให้เกิดรายได้ จำนวน 402,563 ล้านบาท จากการส่งออกยางดิบ 2.68 ล้านตัน มูลค่า 223,628 และ 149.908 ล้านบาทตามลำดับ รวมทั้งอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ไม้อยางพาราอีก 29,027 ล้านบาท

ด้วยเหตุนี้ในปี พ.ศ. 2552 ยุครัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีมติคณะรัฐมนตรี ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายยางพาราธรรมชาติ โดยอยู่ภายใต้สังกัดสำนักเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 และปัจจุบันก็ยังคงปฏิบัติงานอยู่ คณะกรรมการนโยบายยางพาราธรรมชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ และมีกรรมการอื่นอีก 10 คน โดยมีเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเป็นเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายยางพาราธรรมชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) กำหนดและเสนอมาตรการการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา แผนปฏิบัติการเชิงกลยุทธ์ งบประมาณที่ต้องใช้ในการรักษาเสถียรภาพราคายางพารา ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการและค่าบริหารจัดการที่เหมาะสม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบและอนุมัติตามขั้นตอน

2) เสนอแนะนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาและแก้ไข ปัญหายางพาราทั้งระยะสั้นและระยะยาวให้เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบและครบวงจร โดยครอบคลุม การขึ้นทะเบียนเกษตรกร การผลิตและการตลาดเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้า

การบริหารสินค้าคงเหลือ การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานสินค้า การวิจัยและพัฒนา รวมทั้งแนวทางการเจรจาของไทยเกี่ยวกับยางพาราระหว่างประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3) ติดตามและกำกับดูแลการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ มาตรการและแผนปฏิบัติการตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และคณะที่ปรึกษา เพื่อดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการยางพาราต่อ คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ

5) เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือขอเอกสารหลักฐาน โดยให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของทางราชการให้ความร่วมมือและสนับสนุน การดำเนินการของคณะกรรมการ

6) ดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี

มอบหมาย

สำหรับนโยบายการพัฒนายางพาราในปัจจุบันนี้ได้กำหนด เป็นยุทธศาสตร์ โดยคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ กำหนดไว้ทั้งสิ้น 8 กลยุทธ์ การพัฒนาประเทศไทยโดยมีเป้าหมายยุทธศาสตร์พัฒนายางปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552-2556 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบและอนุมัติ ในหลักการตามยุทธศาสตร์พัฒนายางพารา พ.ศ. 2552-2556 เมื่อวันที่ 4 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2553 โดยมีมอบหมายให้ คณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ เป็นผู้บริหารจัดการและประสานการดำเนินงานให้เป็นตามมติคณะรัฐมนตรี

ยุทธศาสตร์การพัฒนายางพาราได้ เริ่มดำเนินการจัดทำมาแล้ว 2 ฉบับ คือ ยุทธศาสตร์พัฒนายางพาราครบวงจร (2542-2546) และแผนการปรับโครงสร้างยางและผลิตภัณฑ์ยาง (2549-2551) ยุทธศาสตร์พัฒนายางพารา (2552-2556) นี้จึงเป็น ฉบับที่ 3 โดยมีสาระสำคัญ คือ การเสริมสร้างการดำเนินงานให้ประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันด้านยางโดยการเพิ่มผลผลิต สนับสนุนด้านการตลาด เพิ่มการผลิตผลิตภัณฑ์ยางในประเทศและลดการส่งออกวัตถุดิบยางไปจำหน่ายยังต่างประเทศ โดยการดำเนินงาน มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ทั้งด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การพัฒนา

ระบบตลาด สร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรและผู้ประกอบการด้านยาง เพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้อุตสาหกรรมยางของประเทศ เพิ่มมูลค่าทางธรรมชาติโดยการแปรรูปและนำยางธรรมชาติมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์ยางให้มากขึ้น เพิ่มการใช้ผลิตภัณฑ์ยางในประเทศ และเพิ่มการส่งออก การสนับสนุนให้มีการผลิตวัตถุดิบและผลิตภัณฑ์ยางอย่างมีคุณภาพ รวมทั้งร่วมมือไตรภาคีกับสภายางระหว่างประเทศ (ไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย) และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีแนวทางมาตรการดำเนินการ ประกอบด้วย 8 กลยุทธ์ คือ

- 1) การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพยางที่เป็นวัตถุดิบ
- 2) การพัฒนาระบบตลาดยางในประเทศและต่างประเทศ
- 3) การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมแปรรูปยาง ผลิตภัณฑ์ยางและ

ไม้ยางพารา

- 4) การปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐ
- 5) ผลักดันความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสนับสนุน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

- 6) การสนับสนุนการวิจัย
- 7) เสริมรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกรสวนยาง
- 8) การพัฒนาบุคลากร

ซึ่งผลที่คาดว่าจะได้รับจากยุทธศาสตร์พัฒนายางนั้น อาจ

คาดหมายได้ว่า เนื่องจากกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ เป็นกิจกรรมขนาดใหญ่ มีผู้เกี่ยวข้องซึ่งมีส่วนได้เสียจำนวนมาก และเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ มีหน่วยงานสำคัญและตัวแทนในประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรง 20 หน่วย แบ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐ 14 หน่วย ภาคเอกชนและผู้ประกอบการ 4 องค์กร สถาบันเกษตรกร 2 องค์กร นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับยางพาราอีก 2 ชุด คือ คณะกรรมการควบคุมยางและคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ นอกจากนี้ยังมีองค์กรระหว่างประเทศอีก 9 องค์กร ที่จะต้องดำเนินงานร่วมแบบบูรณาการตามภารกิจของหน่วยงานที่รับผิดชอบแนวทาง/มาตรการ ภายใต้กลยุทธ์ มีการติดตามผลการดำเนินงานและปฏิบัติงาน มีการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ โดยพิจารณาปรับแนวทาง/มาตรการ

และกิจกรรม ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ภารกิจ และงบประมาณ หลังจากสิ้นสุดแผน ในปี 2556 แล้ว ผลที่คาดว่าจะได้รับ คือ

1) เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตยางพาราในประเทศ/หน่วยพื้นที่ ไปอีกไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 หรือเฉลี่ยทั้งประเทศจาก 278 กิโลกรัม/ไร่/ปี ในปี 2551 เป็น 306 กิโลกรัม/ไร่/ปี ในปี 2556 หรือทำให้ผลผลิตโดยรวมของประเทศเพิ่มจาก 3.09 ล้านตัน ในปี 2551 เป็น 3.04 ล้านตัน ในปี 2556

2) เพิ่มปริมาณการใช้ยางธรรมชาติในประเทศขึ้นอีกร้อยละ 46 กล่าวคือ เพิ่มการใช้ยางจาก 397,495 ตัน ในปี 2551 เป็น 580,000 ตันในปี 2556 หรือเพิ่มจากร้อยละ 12.87 เป็นร้อยละ 17.00 ของผลผลิตในปีเดียวกัน

3) ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยางของไทยมีขีดความสามารถ ในการแข่งขันกับต่างชาติมากขึ้น สามารถเพิ่มมูลค่าการส่งออกผลิตภัณฑ์ยางจากไม้ยาง จาก 178,935 ล้านบาท ในปี 2551 เป็น 230,000 ล้านบาทในปี 2556

4) เกษตรกรมีรายได้จากการทำสวนยางไม่น้อยกว่าปีละ 15,000 บาท/ไร่ ก็ให้เกิดการกระจายรายได้ สร้างความมั่นคงให้เกษตรกร และสังคม โดยรวมของประเทศ

5) เกษตรกรชาวสวน หรือคนกรีดยางมีสวัสดิการสังคม