

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ ตามหลักกฎหมายมหาชน

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีจุดกำเนิดและความเป็นมาที่สัมพันธ์กันกับลัทธิเศรษฐกิจการเมืองทั้งลัทธิเสรีนิยมและสังคมนิยม ตลอดจนเกี่ยวข้องกับบทบาทภารกิจของรัฐ การศึกษาปัญหาทางกฎหมายในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จึงต้องการศึกษาถึงความเป็นมาและแนวคิดเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจก่อนการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่รัฐนำมาใช้ในการแทรกแซงธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

1. หลักการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีความเป็นมาจากทฤษฎีลัทธิเศรษฐกิจการเมือง ซึ่งในช่วงแรกมีความเชื่อว่าลัทธิเศรษฐกิจที่ดีที่สุด คือ ลัทธิเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมคลาสสิก ต่อมาเมื่อรัฐได้ดำเนินการทางเศรษฐกิจตามแนวทางดังกล่าวต่างก็ได้พบกับข้อบกพร่องและปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น เกิดการผูกขาดทางการค้า การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม กอปรกับช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก จึงเริ่มเกิดแนวความคิดว่าการปล่อยให้เอกชนประกอบการทางเศรษฐกิจแบบเสรีนั้นมิได้เป็นระบบเศรษฐกิจที่ดีที่สุด รัฐเริ่มเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์หรือมีการเข้าไปดำเนินการแทรกแซงทางเศรษฐกิจบางประการ จากลัทธิเสรีนิยมคลาสสิก จึงเริ่มปรับเปลี่ยนเป็นเสรีนิยม (ใหม่) นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดสังคมนิยมที่ให้รัฐเข้าไปมียุทธศาสตร์ในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในที่นี้จะเป็นการเริ่มต้นการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่สำคัญมี 2 ลัทธิ คือ ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยม และลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวสังคมนิยม ซึ่งทั้ง 2 แนวความคิดมีที่มาและความเชื่อแตกต่างกัน กล่าวคือลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยม มีความเชื่อว่าระบบเศรษฐกิจที่ดีที่สุดจะปล่อยให้เศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไกตลาด เอกชนสามารถประกอบการค้าได้อย่างเสรี รัฐมีบทบาทเพียงการอำนวยความสะดวกและรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยไม่เข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจใด ๆ เลย แต่ต่อมาลัทธิเสรีนิยมได้พัฒนาเป็นลัทธินิยม (ใหม่) ซึ่งให้รัฐมีบทบาทเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้บางประการ สำหรับลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวสังคมนิยมรัฐจะเป็นผู้เข้าดำเนินการหรือแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากเพียงใดก็ได้ อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้นำลัทธิเศรษฐกิจทั้งสองมาประสานกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ทุกประเทศให้เสรีภาพในการประกอบการค้าและอุตสาหกรรมโดยที่รัฐก็เข้าไปมีบทบาทในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วย

1.1 ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยม

ก่อนศตวรรษที่ 17 ในยุโรปมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่สนับสนุนอำนาจของกษัตริย์ โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นยุคแห่งการส่งอาณานิคมและส่งผลให้การดำเนินระบบเศรษฐกิจแบบพาณิชยนิยม ระบบเศรษฐกิจแบบ “พาณิชยนิยม” นี้ รัฐมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อเข้าไปคุ้มครอง สนับสนุนพ่อค้าให้ขยายการค้า นำเงินตราและทองคำเข้าประเทศ ขณะที่ลัทธิพาณิชยนิยมได้รับความนิยมในอังกฤษ ลัทธิธรรมชาตินิยมก็ได้เริ่มก่อตัวขึ้นในประเทศฝรั่งเศส โดยลัทธิธรรมชาตินิยมให้ความสำคัญกับการปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างเสรีโดยรัฐไม่เข้าไปแทรกแซง ภายหลังจากช่วงระยะเวลาดังกล่าวลัทธิเศรษฐกิจได้พัฒนาไปสู่ลัทธิเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมคลาสสิก

ลัทธิเศรษฐกิจแบบ “เสรีนิยมคลาสสิก” ให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจของเอกชน รัฐจึงไม่มีบทบาทในการแทรกแซงแต่จะให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างเสรีปราศจากการแทรกแซงของรัฐ อย่างไรก็ตามผลจากการที่รัฐไม่เข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจเลยนั้น ก็มีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น เกิดการ

แข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เกิดการผูกขาดทางการค้า เป็นต้น ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองเสรีนิยมคลาสสิก จึงเชื่อมความนิยมและปรับเปลี่ยนแนวความคิดเป็น เสรีนิยม (ใหม่)

1.1.1 พาณิชยนิยมและชนชาตินิยม

ลัทธิพาณิชยนิยมและลัทธิชนชาตินิยมเป็นลัทธิที่สำคัญในการประกอบการกิจการค้าโดยทั้งสองลัทธิมีแนวคิด ดังนี้

1) ลัทธิพาณิชยนิยม (Mercantilism)

ลัทธิพาณิชยนิยม (Mercantilism) เจริญรุ่งเรืองที่สุดใน ค.ศ. 1800 โดยเกิดขึ้นประมาณ ค.ศ. 1500 โดยในสมัยนั้นประชาชนตื่นตัวในการแสวงหาความมั่งคั่ง ช่วยในการดำรงชีวิตโดยทั่วไปดีขึ้น ลัทธินี้เกิดขึ้นเนื่องจากการแสวงหาความมั่งคั่งร่ำรวยจากการค้าขาย การแลกเปลี่ยนสินค้ากับสินค้ามาเป็นการใช้เงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนการค้าที่นิยมการค้าระหว่างประเทศ โดยผลิตสินค้าสำเร็จรูปส่งออกไปขายในต่างประเทศ และซื้อวัตถุดิบราคาถูกจากประเทศเมืองขึ้นมาผลิตเป็นสินค้าส่งออก ราคาสูงกว่าสินค้าที่ซื้อเข้ามา การขยายตัวทางการค้าได้รับความสนับสนุนจากการทหารเพื่อล่าเมืองขึ้น

ลัทธินี้จะให้ความสำคัญกับการแสวงหาความมั่งคั่งร่ำรวยจากการค้าขาย เพื่อให้ทองคำและเงินไหลเข้าประเทศ มีการจำกัดสิทธิในการส่งสินค้าเข้าประเทศ ส่งผลให้ประเทศที่มีทองคำและเงินไหลเข้าประเทศมาก เป็นประเทศที่ร่ำรวยมีปริมาณทองคำและเงินในประเทศเพิ่มสูงขึ้น¹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การให้ประเทศขายสินค้าออกให้กับต่างประเทศเป็นมูลค่ามากกว่าการซื้อสินค้าเข้า เพื่อให้ทองคำและเงินไหลเข้าประเทศ เพราะทองคำและเงินในสมัยนั้นใช้ชำระหนี้ทั้งภายในและระหว่างประเทศ

นักพาณิชยนิยมคนสำคัญได้แก่ โทมัส มุน (Thomas Mun) เป็นพ่อค้าชาวอังกฤษ มีความเห็นว่า พ่อค้าเป็นผู้รับผิดชอบในความร่ำรวยของประเทศ มีหน้าที่หารายได้และรักษาทรัพย์สินให้ภัยพิบัติ แนวความคิดของมุน คือ

¹ ทับทิม วงศ์ประยูร, ประวัติและลัทธิเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-วิ. เจ., 2536), หน้า 38.

- มากกว่าซื้อ
- โรงงาน
- ชาวต่างชาติ
- ให้ต่างประเทศ
- ค่าธรรมเนียม
- ราคาถูกและส่งสินค้าสำเร็จรูปไปขายในราคาแพง
- ต่างประเทศให้มาก
- (1) อังกฤษต้องได้เปรียบทางการค้า คือขายสินค้าให้ประเทศอื่น
 - (2) ทำการเพาะปลูกในที่ดินว่างเปล่าให้มาก เพื่อผลิตวัตถุดิบป้อน
 - (3) ลดการบริโภคนสินค้าจากต่างประเทศและของฟุ่มเฟือย
 - (4) สินค้าที่นำไปขายต้องตั้งราคาสูง หากเป็นสินค้าที่จำเป็นของ
 - (5) การขนส่งต้องใช้บริษัทเดินเรือของชาวอังกฤษ
 - (6) ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เพื่อใช้ในการส่งออก
 - (7) พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อผลิตของใช้ในประเทศและส่งออกขาย
 - (8) ทำให้อังกฤษเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนระหว่างชาติเพื่อเก็บ
 - (9) ตัดต่อการค้ากับประเทศที่ผลิตสินค้าเกษตรเพื่อซื้อวัตถุดิบใน
 - (10) ไม่ส่งเงินทองออกนอกประเทศ
 - (11) เก็บภาษีสินค้าส่งออกในอัตราต่ำหรือไม่เก็บเลย
 - (12) เอกชนและภาครัฐต้องร่วมมือกันในการส่งสินค้าออก

นอกจากโทมัส มุน แล้วยังมีนักพาณิชย์ที่สำคัญชาวฝรั่งเศส คือ อันตวน เดอ มงเครติน (Antoine de Montchretien) ที่ได้แสดงความคิดเห็นตำหนิ ฝรั่งเศสที่ปล่อยให้สินค้าจากต่างประเทศเข้ามาขายในประเทศ ในขณะที่ฝรั่งเศสผลิตสินค้าชนิดนั้นได้เองโดยง่าย นอกจากนี้ชาวต่างประเทศยังกอบโกยเอาทรัพยากรธรรมชาติของฝรั่งเศสออกไปด้วย และเห็นว่ารัฐควรส่งเสริมการผลิตสินค้าให้เพียงพอกับการบริโภคของประชาชนเพื่อให้เกิดการอยู่ดีกินดีโดยทั่วกัน

ผลจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบพาณิชย์นิยมที่รัฐมีบทบาทในการแทรกแซงโดยสนับสนุนให้พ่อค้าขยายการค้าและนำเงินทองเข้าประเทศให้มาก

ที่สุด ส่งผลให้มีเงินและทองคำไหลเข้าเป็นจำนวนมาก เกิดความมั่งคั่งและการพัฒนาสังคม มีการแข่งขันกันระหว่างประเทศ เกิดการเอาเปรียบทางการค้า สนใจการว่าจ้างแรงงานระหว่างประเทศ หลักใหญ่ของแนวความคิดนี้คือ การที่ต้องการให้ประเทศมีดุลการค้าแบบเกินดุล คือขายสินค้าได้มากกว่าการนำเข้าเพื่อให้ทองคำและเงินไหลเข้าประเทศ เพราะใช้ชำระหนี้ภายในและระหว่างประเทศได้ นักพาณิชย์นิยมเชื่อว่าการมีดุลการค้าเกินดุลจะช่วยให้ประเทศมีความเข้มแข็งในทางการเมือง เพราะการที่ประเทศจะมีกำลังกองทัพที่มีแสนยานุภาพในการรบได้ รัฐบาลจะต้องมีเงินคงคลังมาก ๆ สามารถซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์และมีเงินจ่ายเบี้ยเลี้ยงทหาร ได้เป็นอย่างดี เมื่อกองทัพเข้มแข็งก็จะสามารถต่อรองทางการเมืองกับประเทศต่าง ๆ ได้

อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบพาณิชย์นิยมมีปัญหาหลายประการ คือ ประเทศที่ทำการค้าด้วยจะถูกกระทบกระเทือน สินค้าขาออกจะลดลง และจะมีการตอบโต้ โดยดำเนินนโยบายส่งเสริมสินค้าขาออก และกีดกันสินค้านำเข้า ในลักษณะเช่นนี้ ปริมาณของสินค้าที่ทำการค้าระหว่างประเทศจะลดลงซึ่งนักพาณิชย์นิยมไม่ได้ให้ความสำคัญกับข้อบกพร่องนี้ คงสนใจแต่การเกินดุล และขาดดุลของสินค้าเท่านั้น เมื่อดุลการค้าเกินดุลจะทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง คือทองคำและเงินไหลเข้าประเทศมาก จะเป็นการเพิ่มปริมาณเงินหมุนเวียนในภาคเอกชน เมื่อปริมาณเงินหมุนเวียนในภาคเอกชนเพิ่มขึ้น ระดับราคาสินค้าก็จะเพิ่มสูงขึ้นด้วย ซึ่งเป็นบ่อเกิดของต้นทุนการผลิตในเวลาต่อมา ส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศกลายเป็นปัญหาเศรษฐกิจ ลัทธิพาณิชย์นิยมนี้จึงได้เสื่อมความนิยมลง

2) ลัทธิธรรมชาตินิยม (Physicrats)

ขณะที่ลัทธิพาณิชย์นิยมกำลังเฟื่องฟูในอังกฤษ ลัทธิธรรมชาตินิยมก็ได้เริ่มก่อตัวขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ประมาณปี ค.ศ. 1758 เป็นแนวความคิดตรงข้ามกับลัทธิพาณิชย์นิยม กล่าวคือ ลัทธิธรรมชาตินิยมจะให้ความสนใจที่ดิน และผู้ที่ทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์ ซึ่งก็หมายถึง เกษตรกร นั่นเอง

ฟร็องซัว เกส์เน (Francois Quesney) เป็นผู้ก่อตั้งความคิดแบบธรรมชาตินิยม ได้อธิบายถึงลัทธินี้ว่า ความมั่งคั่งไม่ได้ประกอบด้วยปริมาณเงินที่ประเทศสะสมไว้ดังที่นักพาณิชย์นิยมได้กล่าวไว้ แต่ประกอบด้วยวัตถุดิบที่เกษตรกร

เพาะปลูกทำขึ้นเพื่อมนุษย์ใช้ขายและบริโภค ความมั่งคั่งของประชาชนและประเทศ จะเพิ่มขึ้นเมื่อผลผลิตทางการเกษตร และแร่ธาตุมีราคาเกินต้นทุน การผลิตที่เรียกว่า ส่วนเกิน คือ การผลิตที่ทำโดยช่างฝีมือและนิคมอุตสาหกรรม เพราะเป็นการผลิตที่เพียง แค่เปลี่ยนรูปสินค้าแบบใหม่ ที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นเพราะใช้วัตถุดิบ และแรงงานทำให้เป็น วัสดุสำเร็จรูป การค้าขายก็เช่นเดียวกัน ผู้ทำการค้าขายเพียงแต่เป็นตัวกลางนำสินค้าจาก บุคคลหนึ่งไปสู่อีกบุคคลหนึ่ง ดังนั้น ค่าบริการของพ่อค้าไม่ควรจะมากเกินไป หรือ ควรจะได้น้อยที่สุด ผู้ประกอบอาชีพอิสระ (ทนายความ นายแพทย์ ฯลฯ) มีประโยชน์ต่อ สังคมแต่ไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิต เป็นเพียงการบริการที่มองไม่เห็น รายได้ไม่ได้เกิดจาก สิ่งที่ทำขึ้น แต่เกิดจากส่วนเกินที่ผู้ผลิตวัตถุดิบ คือเกษตรกรได้ผลิตขึ้นต่างหาก

นอกจากนี้เกสเนยังได้อธิบายการจัดระเบียบโดยธรรมชาติ (Natural Order) ซึ่งเป็นความเชื่อของนักธรรมชาตินิยมต่อมา คือ ที่ดินเป็นสิ่งที่ธรรมชาติจัดให้ มาอยู่แล้ว การจัดระเบียบโดยธรรมชาติจะบันดาลให้มนุษย์บรรลุวัตถุประสงค์ได้ดีกว่า มนุษย์ จัดทำหรือสิ่งอื่น ๆ เกสเนกล่าวว่า มนุษย์ทุกคนควรแสวงหาความสนุกสนานและ ความพอใจให้ได้มากที่สุด โดยใช้ความพยายามแต่น้อย ธรรมชาติจะจัดสิ่งที่พอใจนั้น ให้เอง คือ ปล่อยให้ไปเอง (Laissez Faire) ไม่ต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยว ธรรมชาติจะปรับตัว ของมันเอง หากเข้าไปยุ่งเกี่ยวอาจจะก่อให้เกิดอันตรายแก่เราได้ งานของผู้ร่างกฎหมาย ก็คือเพื่อช่วยกันหากฎธรรมชาติ ไม่ใช่เข้าไปแทรกแซงโดยใช้วิธีควบคุม มนุษย์ทุกคน ควรต้องมีสิทธิและพอใจที่จะได้ผลจากแรงงานของตน ดังนั้นทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Property) ที่หามาได้จากแรงงาน เจ้าของแรงงานจึงควรมีกรรมสิทธิ์เต็มที่ จึง จะเป็นรากฐานของลัทธิธรรมชาตินิยม ตามสภาพธรรมชาติ การค้าควรเปิดเสรี แม้จะ ถือว่าไม่ได้ก่อให้เกิดผลผลิตแต่เพื่อให้มีพลังธรรมชาติในการแข่งขัน การค้าเสรีจะช่วย ให้เกิดการปรับตัวเองจนเกิดการค้าสู่ดุลภาพ

นอกจากเกสเนแล้วยังมีนักคิดที่สำคัญอีกท่านหนึ่งคือ ดูปอง (Dupont De Nemour) ได้พูดถึงกฎธรรมชาติว่า การจัดระเบียบโดยธรรมชาตินั้น จะปกครองอยู่เหนือมนุษย์และสากลโลก เพื่อให้ชีวิตมีความสุขได้รับความพอใจอย่าง แท้จริง จำเป็นต้องค้นหากฎเหล่านั้น และปฏิบัติตามมนุษย์จะมีชีวิตที่เป็นสุขและพอใจ เพราะเชื่อในธรรมชาติ (ที่ดิน) เป็นแหล่งเดียวที่ก่อให้เกิดความมั่งคั่งแล้ว การผลิต

ส่วนเกินและการค้าข้อมไม่ก่อผลผลิตใด อย่างดีก็เป็นเพียงผู้ก่อให้เกิดความมั่งคั่งเทียมเท่านั้น

ดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่า บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจตามแนวความคิดลัทธิธรรมชาตินิยมนี้ รัฐจะเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ โดยปล่อยให้เศรษฐกิจดำเนินไปตามธรรมชาติ คือ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี คือ ปล่อยให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินไปเองตามตารางทางเศรษฐกิจ ตารางทางเศรษฐกิจ คือ แบบจำลองทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบเศรษฐกิจเสรีในปัจจุบัน

1.1.2 อדם สมิธและสำนักเสรีนิยมคลาสสิก

แนวความคิดลัทธิเสรีนิยมคลาสสิก (Laissez-faire) โดยแท้จริงมีพื้นฐานมาจากความเชื่อ 2 ประการ² คือ

1) ความเชื่อในเรื่องกฎธรรมชาติ (Idea of Natural Law) นักเสรีนิยมเชื่อว่าในธรรมชาติมีกฎซึ่งเป็นสากลอยู่แล้ว และมนุษย์แต่ละคนอาจค้นพบได้โดยอาศัยเหตุผลซึ่งมีอยู่ในตัวมนุษย์โดยธรรมชาติเช่นเดียวกัน กฎธรรมชาตินี้เป็นกฎที่ดีที่สุดและจะทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างรวมทั้งเศรษฐกิจดำเนินไปตามระเบียบได้เอง ส่วนกฎซึ่งสร้างโดยสังคมมนุษย์ไม่อาจเปลี่ยนแปลงกฎธรรมชาติได้

2) ความเชื่อในเรื่องความเท่าเทียมกันของมนุษย์ (Idea of the Moral Equality of All Men) ซึ่งความเชื่อในเรื่องนี้เชื่อว่าความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ซึ่งอยู่รวมกันในสังคมที่เป็นอิสระย่อมเป็นไปโดยเท่าเทียมกัน การกระทำของปัจเจกชนแต่ละคนจะกระทำโดยถือเอาประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้ง ดังนั้นรัฐจึงควรปล่อยให้เอกชนมีอิสระในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจทั้งปวงอย่างเสรี เช่น มีอิสระในการค้าขาย ทำสัญญาเป็นต้น เมื่อเอกชนมีความเจริญก้าวหน้าที่จะส่งผลให้สังคมเจริญขึ้นมาด้วย

นอกจากแนวความคิดพื้นฐานทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ได้มีนักเศรษฐกิจสำนักเสรีนิยมคลาสสิกคนสำคัญคือ อדם สมิธ (Adam Smith) ซึ่งถือว่าเป็น

² จันทรจิรา เอี่ยมประยูร, “วิสาหกิจ มหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ความคิด,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 19-20.

บิดาของวิชาเศรษฐศาสตร์ เขาได้นำแนวความคิดเสรีนิยมทางการเมืองของจอห์น ล็อก มาใช้อธิบายในทางเศรษฐกิจโดยต้องการให้ระบบแห่งเสรีภาพตามธรรมชาติเป็น ระบบ ที่เห็นชัดและง่ายดาย³ กล่าวคือ เอกชนมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและ- มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน อัดัม สมิท เสนอความคิดที่ว่า “กลไกตลาด” หรือ “มือที่มอง ไม่เห็น” (Invisible Hand) จะเป็นตัวกำกับให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายดำเนินไปได้ โดยเป็นประโยชน์แก่ปัจเจกชนและสังคม⁴ การให้โอกาสทุกคนได้ตัดสินใจทำในสิ่งที่ เขาคิดว่าดีที่สุดสำหรับเขา ความคิดสร้างสรรค์เหล่านั้นจะก่อให้เกิดความมั่งคั่งแก่ ประเทศและประชาชน นอกจากนี้ อัดัม สมิท ยังให้ความสำคัญกับการแบ่งงานกันทำ นอกจาก อัดัม สมิท ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานแนวความคิดเสรีนิยมคลาสสิกทางเศรษฐกิจ แล้ว ยังมีนักคิดที่สำคัญอีกหลายท่านที่เป็นนักคิดในกลุ่มเสรีนิยมคลาสสิก ได้แก่ เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) อัลเฟรด มาร์แชล (Alfred Marshall) และจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes)

แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ของสำนักเสรีนิยมคลาสสิก สรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้⁵

1) กรรมสิทธิ์

เอกชนทุกคนมีสิทธิในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ตามกฎหมาย และบุคคลที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ ที่จะใช้หรือแจกจ่ายทรัพย์สินนั้นย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะใช้หรือแจกจ่ายทรัพย์สินนั้นไป ในทางใดก็ได้ ตราบเท่าที่การกระทำนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย ตลอดจนศีลธรรมอันดีหรือ กระทบถึงบุคคลอื่น การให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมส่งเสริมให้บุคคลนั้นมี

³ จรูญ สุภาพ, *ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2534), หน้า 58.

⁴ จักรทิพย์ นาถสุภา, *ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์- แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 41.

⁵ ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย, *หลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), หน้า 59.

แรงจูงใจที่จะลงทุนหรือประกอบกิจการพัฒนาทรัพยากรของคนที่มืออยู่ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่นมากที่สุด เท่าที่จะทำได้

2) เสรีภาพ

ประชาชนมีเสรีภาพอย่างกว้างขวางในการประกอบอาชีพ หรือเลือกอาชีพตามความถนัด เพื่อให้ได้ผลตอบแทนแก่ตนมากที่สุด เอกชนมีอิสระในการเลือกวิธีการผลิตมีเสรีภาพในการเสนอขาย หรือไม่เสนอขายสินค้าที่ตนผลิตหรือมีอยู่แก่ผู้ใดผู้หนึ่งก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของผู้อื่น

3) การดำเนินการ

การดำเนินการของระบบเศรษฐกิจจะถูกควบคุมโดยกลไกราคา กลไกราคานี้เป็นตัวควบคุมให้การดำเนินการของระบบเศรษฐกิจเป็นไปโดยถูกต้อง หรือก่อให้เกิดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กลไกราคาจะเป็นตัวกำหนดว่าควรจะมีผลิตสินค้าอะไร โดยอาศัยหลักว่า ถ้าสินค้าชนิดใดมีคนต้องการมากที่สุด ผลิตแล้วจะขายได้มากที่สุด ราคาดีที่สุด ผู้ผลิตก็จะเลือกผลิตสินค้าชนิดนั้น วิธีการผลิตสินค้าชนิดนั้น ผู้ผลิตจะเลือกวิธีที่ใช้ต้นทุนการผลิตต่ำที่สุด เมื่อผลิตสินค้าแล้วผู้ผลิตก็จะเลือกขายสินค้าให้กับผู้บริโภคที่ให้ราคาดีที่สุด นอกจากกลไกราคาจะเป็นตัวกำหนดว่า ผู้ผลิตจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร และขายให้แก่ผู้ใดแล้ว กลไกราคายังช่วยในการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ถ้าสินค้าชนิดหนึ่งผู้ผลิตมีการผลิตมากเกินไปเกินความต้องการของผู้บริโภคทำให้สินค้าชนิดนั้นขายไม่หมดหรือขายได้ช้าลง ผู้ผลิตจึงต้องลดการผลิตสินค้าชนิดนั้นลง แล้วนำทรัพยากรที่ผลิตสินค้าชนิดนั้นไปผลิตสินค้าชนิดอื่นที่ผู้บริโภคต้องการ ทำให้ทรัพยากรนั้นได้รับการจัดสรรไปผลิตสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจดีขึ้น

4) การแข่งขัน

เนื่องจากแนวความคิดเสรีนิยมคลาสสิกให้สิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การแข่งขันนี้เป็นปัจจัยที่ป้องกันมิให้มีผู้ใดแสวงหากำไรจนเกินควร กล่าวคือ เมื่อสินค้าชนิดที่ผู้บริโภคมีความต้องการเป็นจำนวนมาก หรือขายได้ราคาดี ก็จะมีผู้ผลิตรายใหม่ ๆ เข้ามาผลิตสินค้าชนิดนั้นแข่งขันกับผู้ผลิตรายเดิม

จนกระทั่งสิ้นค่านั้นได้มีการผลิตออกมาเป็นจำนวนมากเกินความต้องการของผู้บริโภค ปริมาณสินค้าในตลาดมีมากขึ้น เกิดการแข่งขันขายสินค้า แข่งกันลดราคา

5) บทบาทของรัฐ

ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมคลาสสิก โดยหลักการแล้วรัฐจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวกธรรมชาติให้แก่เอกชนด้วยการวินิจฉัยข้อพิพาททางแพ่ง และการจัดเก็บภาษีเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การใช้จ่ายของรัฐ การดูแลความสงบเรียบร้อยของประเทศ เสรีภาพในการประกอบการค้าและอุตสาหกรรมของเอกชน จึงเป็นไปอย่างกว้างขวาง

เมื่อได้ทราบถึงสาระสำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมคลาสสิกแล้ว หากพิจารณาเพียงผิวเผินจะพบว่าเป็นแนวความคิดที่ดี เพราะเป็นระบบที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่เอกชนทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคที่จะแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้แก่ตนเองให้ได้มากที่สุด ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพและหารายได้ โดยรัฐบาลจะไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ๆ เอกชนทุกคนจึงมีโอกาสแสดงความสามารถและแสดงความคิดริเริ่มในการประกอบอาชีพและผลิตอย่างเต็มที่ ระบบเศรษฐกิจจึงดำเนินไปได้อย่างดี แต่ในทางปฏิบัติแนวความคิดเสรีนิยมนี้ยังมีข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดหลายประการ ดังนี้

(1) ข้อจำกัดด้านช่องว่างระหว่างชนชั้น

ด้วยเหตุที่แนวความคิดเสรีนิยมคลาสสิกเปิดโอกาสให้เอกชนมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรี หากเอกชนรายนั้นผลิตมากหรือลงทุนทำกิจการต่าง ๆ มาก ก็จะได้รับผลตอบแทนสูง มีรายได้มาก ทำให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันมีปัญหาคอขวดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนรวย

^๑จรินทร์ เทศวานิช, หลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-โอเคียนสโตร์, 2537), หน้า 43.

และคนจน ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะเป็นคนจน ทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ⁷

(2) ข้อจำกัดด้านการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง

เนื่องจากเอกชนมีเสรีภาพในการผลิตจึงทำให้เกิดการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างฟุ่มเฟือย มีการผลิตสินค้าเพื่อส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวม กล่าวคือเป็นการผลิตสินค้าและบริการที่ประชาชนส่วนน้อยต้องการ โดยไม่คำนึงถึงสินค้าที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ เช่น กิจการประเภทบริการสาธารณะ เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ สวนสาธารณะ เป็นต้น เพราะกิจการประเภทนี้เป็นกิจการที่ต้องลงทุนสูงกำไรน้อย⁸

(3) ข้อจำกัดในสถานะการผูกเงิน

ในกรณีที่เกิดอุปนิสัย ภัยธรรมชาติ หรือภาวะสงคราม ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมคลาสสิกนี้ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในสถานการณ์เหล่านี้ได้ เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ เป็นของเอกชน ทรัพย์สินเหล่านั้นจึงไม่สามารถนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์เหล่านั้นได้

(4) ข้อจำกัดด้านการผูกขาด

ลักษณะสำคัญของเสรีนิยมคลาสสิกที่ว่าการแข่งขันเป็นไปอย่างเสรี รัฐไม่เข้าไปแทรกแซงในกิจการการผลิต จึงอาจเกิดปัญหาการผูกขาดได้ กล่าวคือผู้ผลิตจะรวมตัวกันขึ้นราคาสินค้าได้ตามใจชอบ โดยไม่คำนึงถึงกลไกตลาดอีกต่อไป

(5) ข้อจำกัดด้านสังคม

การพัฒนาในประเทศเสรีนิยมจะเน้นการพัฒนาทางวัตถุมากกว่าทางด้านศีลธรรม จึงทำให้ประเทศมีความก้าวหน้าทางด้านวัตถุ ประชาชนได้รับความสะดวกสบายจากสินค้าและบริการต่าง ๆ แต่ขณะเดียวกันอาจเกิดปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบ เป็นต้น

⁷ ทับทิม วงศ์ประยูร, เรื่องเดิม, หน้า 159.

⁸ ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย, เรื่องเดิม, หน้า 66.

(6) ข้อจำกัดด้านความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากเอกชนมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างเสรี จึงอาจเกิดการใช้ทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม หรือใช้ทรัพยากรกันอย่างฟุ่มเฟือย ทำให้ทรัพยากรต่าง ๆ ของประเทศถูกใช้ไปในทางที่ไม่จำเป็น นอกจากนี้ผู้บริโภคยังอาจมีความต้องการที่ไม่สิ้นสุด เมื่อมีการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นมากเกินไป ปัญหาที่ตามมาก็คือ ภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งจะกระทบกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

จากการศึกษาเนื้อหาของแนวความคิดเสรีนิยมคลาสสิกแล้ว จะพบว่าแนวความคิดเสรีคลาสสิกนี้จะให้ความสำคัญกับเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และการที่ปัจเจกบุคคลจะมีเสรีภาพในการที่จะดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างแท้จริง นั้น ก็จำเป็นที่จะต้องมีการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเพื่อนำทรัพย์สินนั้นไปใช้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรี การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด ดังนั้น บทบาทของรัฐในช่วงเวลานี้จะถูกจำกัดอยู่เพียงการจัดทำภารกิจทางด้านการเมืองการปกครองอันเป็นภารกิจพื้นฐานของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐจะไม่มีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจแต่อย่างใดทั้งสิ้น

1.1.3 เสรีนิยม (ใหม่)

ลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยม (ใหม่) หรือ นีโอคลาสสิก เป็นการปรับปรุงมาจากทฤษฎีเสรีนิยมของ อדם สมิท ริคาร์โด โดยเพิ่มความสำคัญให้แก่ประโยชน์ (Utility) ในฐานะปัจจัยกำหนดมูลค่า ลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยม (ใหม่) มีสมมติฐานว่า หน่วยเศรษฐกิจแต่ละหน่วยมีขนาดเล็ก มีจำนวนมากมาย และแข่งขันกันอย่างเสรี ไม่มีการผูกขาดหรือรวมกลุ่มอิทธิพลในลักษณะใด ๆ เลย

นักคิดสำนักนี้ที่สำคัญคือ เจวอน โดยเจวอนเสนอว่ามูลค่าของสินค้า ขึ้นอยู่กับประโยชน์ ประโยชน์นี้ไม่ใช่คุณสมบัติภายในของสินค้า แต่คือความสัมพันธ์ระหว่างสินค้ากับมนุษย์ผู้มีความต้องการใช้สินค้านั้น ประโยชน์จึงเปลี่ยนแปลงไปตามความรู้สึกรสนิยมของบุคคลในขณะต่าง ๆ โดยเฉพาะขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้น ๆ มีสินค้าชนิดเดียวกันนั้นอยู่แล้วมากน้อยเพียงใด ฉะนั้นจะต้องแยกทั้งหมดกับประโยชน์หน่วย

สุดท้าย เจวอนตั้งหลักว่า ประโยชน์หน่วยสุดท้ายแตกต่างกันไปตามปริมาณของสินค้า และ
จะลดลงเมื่อปริมาณสินค้าเพิ่มขึ้น

ตามหลักลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยม (ใหม่) นี้ จะทำให้ทราบ
ว่าการกำหนดปริมาณการผลิต ราคาสินค้า ปริมาณการจ้างงาน และราคาปัจจัยการผลิต
ทำโดยกลไกของตลาดด้วยดีมานด์และซัพพลาย วิสาหกิจเอกชนขนาดเล็กจำนวนมาก
แข่งขันกันเสรี ไม่มีหน่วยใดมีอำนาจกำหนดดีมานด์หรือซัพพลาย สำนักเสรีนิยม (ใหม่)
นี้ถือว่าระบบเศรษฐกิจเช่นนี้เป็นระบบเศรษฐกิจที่ดีที่สุด

สำหรับบทบาทการแทรกแซงของรัฐตามลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยม (ใหม่)
นี้ เนื่องจากเป็นพวกประโยชน์นิยม จึงปรารถนาให้รัฐวางกรอบพฤติกรรมมนุษย์ให้เกิด
ความสุขสูงสุดสำหรับคนจำนวนมากที่สุด จึงเสนอให้รัฐเข้าแทรกแซงในกิจกรรม
เศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้นกว่าพวกเสรีนิยมคลาสสิก ทั้งนี้เพื่อวางกรอบให้เกิดการ
แข่งขันที่แท้จริง ไม่มีการผูกขาดและการกระจุกตัวของทุน นอกจากนี้ยังได้แนะนำให้
รัฐบาลเข้าจัดการให้สวัสดิการทางเศรษฐกิจและประกันการมีงานทำ การปรับปรุง
ดังกล่าว อาจเรียกได้ว่า เป็นลัทธิสวัสดิการ

ลัทธิสวัสดิการเป็นการเสนอให้รัฐเข้าแทรกแซงในกิจกรรมเศรษฐกิจ
เพื่อกระจายรายได้และทรัพย์สินให้เท่าเทียมกันมากขึ้น จำกัดการผูกขาด และรักษาการ
ใช้ทรัพยากรและการจ้างงานเต็มที่ ในทางปฏิบัติก็มีผู้บิดเบือนใช้ลัทธิสวัสดิการให้
เป็นประโยชน์รักษาระบบนายทุน โดยตีความหมายเอาเองว่า ลัทธิสวัสดิการหมายถึง
เพียงการที่รัฐประกันสวัสดิการขั้นต่ำให้สมาชิกของสังคม คือ อาหาร เสื้อผ้า และที่อยู่
อาศัย แต่ในความคิดของนักคิดลัทธิสวัสดิการ โดยแท้แล้วต้องการกระจายรายได้และ
ทุนให้เท่าเทียมกันมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

เมื่อได้ศึกษาถึงลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยมแล้ว จะเห็นได้ว่า
บทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามแนวเสรีนิยมคลาสสิก รัฐจะปล่อยให้
เอกชนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเสรี รัฐไม่เข้าไปแทรกแซงทาง
เศรษฐกิจ แต่ต่อมาเมื่อแนวความคิดเสรีนิยม (ใหม่) ได้พัฒนาขึ้น รัฐจะเข้าไปบทบาท
ในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการผูกขาดตัดตอน ให้มีการกระจาย
รายได้ระดับหนึ่ง และสนับสนุนให้เศรษฐกิจเติบโตตามสมควร

1.2 ลักษณะธุรกิจการเมืองแนวสังคมนิยม

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจตามแนวสังคมนิยมนี้ มีความแตกต่างกับแนวเสรีนิยมอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ แนวสังคมนิยมยอมรับให้รัฐมีบทบาทการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางโดยไม่คำนึงถึงเสรีภาพในการประกอบการค้าและอุตสาหกรรมของเอกชน อย่างไรก็ตามในรัฐที่ยึดถือแนวทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมการเข้าแทรกแซงของรัฐก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ แนวสังคมนิยมในรัฐหรือสังคมนิยมปฏิรูป รัฐเข้าแทรกแซงสังคมนิยมตัวช่วยเหลือกันทางเศรษฐกิจโดยออกมาในรูปของสหกรณ์ หรือแทรกแซงเพื่อให้เอกชนที่รายได้เหมาะสมกับงานที่ทำ ส่วนแนวสังคมนิยมปฏิเสธรัฐ รัฐจะใช้วิธีการแทรกแซงโดยกำจัดนายทุนที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตและทำให้สังคมนิยมเกิดความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ

สำหรับที่มาของแนวความคิดสังคมนิยมนี้เกิดจากแนวความคิดของนักปรัชญาที่ต้องการเสนอทางปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นจากความบกพร่องล้มเหลวของเสรีนิยม การแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องดังกล่าวจำเป็นที่รัฐจะต้องมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างมาก ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่าสังคมนิยมแยกได้เป็น 2 แนวทางหลัก คือสังคมนิยมในรัฐ กับสังคมนิยมปฏิเสธรัฐ^๑ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1.2.1 สังคมนิยมในรัฐ หรือสังคมนิยมปฏิรูป

แนวทางนี้ให้ความสำคัญกับรัฐ คือ ยอมรับว่ามีอยู่และมีต่อไป แต่รัฐต้องมีบทบาท ในการยกเลิกระบบเสรีนิยมนักคิดตามแนวทางนี้ที่สำคัญได้แก่ โรเบิร์ต โอเวน ฟุรีเออ และ แซงส์-ซิมอง

โอเวนและฟุรีเออต้องการให้ชุมชนช่วยเหลือกันโดยไม่เอารัดเอาเปรียบ โดยให้บุคคลรวมกันขึ้นเป็นชุมชนเกษตร ให้นำระบบสหกรณ์มาใช้แทนระบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน

^๑ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนต่าง ๆ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 99.

แซงต์-ซิมอง ต้องการให้บุคคลมีความเสมอภาคกันในทางโอกาสให้มนุษย์อยู่ในระเบียบแบบแผนใหม่ ด้วยการช่วยเหลือของวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม มีการปกครองที่ยุติธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์เป็นไปในลักษณะที่กับน้อง ต้องการให้สังคมหรือส่วนรวมเป็นเจ้าของอุตสาหกรรม ส่วนสินค้าผู้บริโภคถือเป็นความรับผิดชอบของเอกชนที่ผลิตขึ้น แต่ละคนควรจะได้รับรายได้ที่ได้สัดส่วนกับการทำงานของตน การกำหนดรายได้ควรเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องจัดตั้งผู้เก็บจากร้าน ผู้รับรายและผู้ยากจน¹⁰

ดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า การดำเนินเศรษฐกิจตามแนวสังคมนิยมในรัฐหรือสังคมนิยมปฏิรูป รัฐมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการรวมตัวช่วยเหลือกันในระบบสหกรณ์ หรือให้สังคมมีการช่วยเหลือกันให้เอกชนได้รับรายได้ที่ได้สัดส่วนกับงานของตน

1.2.2 สังคมนิยมแบบปฏิเสธรัฐ

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจตามแนวความคิดสังคมนิยมแบบปฏิเสธรัฐนี้ รัฐจะเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากกว่าแบบสังคมนิยมในรัฐหรือสังคมนิยมปฏิรูป ดังรายละเอียดที่กล่าวต่อไปนี้

แนวความคิดสังคมนิยมแบบปฏิเสธรัฐนี้มีหลากหลายแนวทาง ตั้งแต่อนาธิปไตย (Anarchism) คือ ไม่ยอมรับรัฐหรืออำนาจใด ๆ เลย ไปจนถึงสิทธิระหว่างประเทศ (Internationalism) ที่เห็นว่าไม่ควรมีพรมแดน ไม่ควรมีชาติ เพราะกรรมกรทั่วโลกมีหนึ่งเดียวไปจนถึงแนวมาร์กซ์ซิสม์ (Marxism) ซึ่งแนวมาร์กซ์ซิสม์นี้เป็นแนวที่รัฐเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากที่สุด

คาร์ล มาร์กซ์ วิเคราะห์ว่า มนุษย์มีความสัมพันธ์กันทางเศรษฐกิจ สังคม ตามสภาพแวดล้อมของสังคมไม่ใช่ตามเจตนาของตน โดยสภาพแวดล้อมสังคมมี 2 ระดับ คือ โครงสร้างเนื้อในของสังคม (Infrastructure) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจการผลิตอันเป็นเรื่องเศรษฐกิจแท้ ๆ กับโครงสร้างเปลือกนอก (Superstructure) ซึ่งได้แก่กฎหมาย ระบบการเมือง คุณค่าทางสังคม และอุดมการณ์ ซึ่งเกิดจากผู้ที่มีอำนาจการ

¹⁰ จรูญ สุภาพ, เรื่องเดิม, หน้า 94-96.

ผลิตสร้างขึ้นเพื่อป้องกันประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ที่ตนได้เปรียบอยู่จากผู้ที่ถูกเอารัด-เอารเปรียบทางเศรษฐกิจ มาร์กซ์ใช้วิธีดังกล่าวนี้มาวิเคราะห์ระบบเสรีนิยม ซึ่งจะทำให้เห็นว่า ในระบบเสรีนิยมเกิดการขัดแย้งระหว่างนายทุนกับกรรมกร การขัดแย้งดังกล่าวจะทำให้เกิดการปฏิวัติเข้าสู่ระบบสังคมนิยม โดยการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบสังคมนิยมนี้ มาร์กซ์เห็นว่าต้องใช้วิธีปฏิวัติล้มล้างนายทุนโดยชนชั้นกรรมาชีพด้วยวิธีรุนแรง เพราะนายทุนไม่มีทางปล่อยให้กรรมกรได้เปรียบเหนือตน เมื่อเข้าสู่ยุคสังคมนิยมแล้ว มาร์กซ์ยังเห็นว่าชนชั้นกรรมาชีพยังต้องอาศัยรัฐและกฎหมายในการกำจัดการนายทุนที่เหลืออยู่ ด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและกิจการทั้งหมดมาเป็นของรัฐและชนชั้นกรรมาชีพ¹¹ หรือสังคมส่วนรวม การดำเนินการตามแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่ารัฐเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจของเอกชน เพื่อกำจัดการนายทุนที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต อันจะทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาแนวความคิดของมาร์กซ์มีการตีความออกเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ แนวความคิดมาร์กซ์สมัประชาธิปไตย และแนวความคิดมาร์กซ์สมัเลนินนิสม์หรือลัทธิคอมมิวนิสต์

แนวความคิดมาร์กซ์สมัประชาธิปไตยหรือสังคมนิยมประชาธิปไตยเริ่มแพร่หลายในประเทศอังกฤษ ประมาณปลายคริสต์ศตวรรษที่ 9 โดยมีลักษณะสำคัญคือ รัฐจะมีกรรมสิทธิ์หรือเข้าดำเนินการในอุตสาหกรรมสำคัญ เช่น สิ่งสาธารณูปโภค อันได้แก่ การขนส่ง การคมนาคม การไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ตลอดจนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่บางประการ ส่วนการบริการและการผลิตขนาดเล็กยังคงปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบการ นอกจากนี้ยังมีลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้ผู้บริหารมีเสรีภาพในการเลือกบริโภคนสินค้าอะไรก็ได้ตามความต้องการ โดยรัฐบาลมีหน้าที่แทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วยการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้ประชาชน เช่น การจัดให้มีสถานพยาบาล ประกันสังคม เป็นต้น ซึ่งรายจ่ายของโครงการเหล่านี้มาจากการจัดเก็บภาษีในอัตราค่อนข้างสูงของรัฐบาล สำหรับการดำเนินงานของระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบประชาธิปไตย มักอาศัยการวางแผนส่วนกลาง (Centrally Planned Unit)

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า 100-101.

กล่าวคือ ในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลเข้าดำเนินการแทรกแซง ที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ จะมีสภาพหรือคณะกรรมการเป็นผู้ตัดสินใจว่า จะผลิตสินค้าและบริการอะไรในปริมาณแค่ไหนและเท่าใด¹²

ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์มีที่มาจากแนวความคิดของมาร์กซิสต์ สำหรับผู้ที่นำแนวความคิดนี้มาปฏิบัติจนแพร่หลาย คือ เลนิน ซึ่งเป็นนักปฏิวัติชาวโซเวียต โดยลักษณะสำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ คือ ป้ายัยการผลิตทุกชนิดจะเป็นของรัฐบาล ดังนั้นอุตสาหกรรมทุกชนิดไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่จะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล หรือกล่าวได้ว่ารัฐเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจทั้งเศรษฐกิจระดับมหภาคและระดับจุลภาค โดยที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านั้น ในส่วนของวิธีการครอบครองหรือได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ หรือบังคับการครอบครองหรือได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในป้ายัยการผลิตของรัฐบาล จะใช้วิธีการเวนคืน หรือบังคับซื้อมาจากเอกชน โดยระบบเศรษฐกิจแบบนี้จะมีผู้บริหารส่วนกลาง (Central Authority) เป็นผู้วางแผนในการผลิตทั้งหมด ตั้งแต่ขั้นตอนการตัดสินใจว่าจะผลิตสินค้าอะไร วัตถุดิบ แรงงาน และป้ายัยการผลิตชนิดอื่น ๆ ตลอดจนการตัดสินใจว่าจะจัดสรรสินค้าไปให้ใคร โดยอาจอาศัยระบบราคา หรือระบบการปันส่วน (Ration) นอกจากนี้ประชาชนยังถูกจำกัดเสรีภาพในการเลือกบริโภค เพราะประชาชนต้องซื้อสินค้าและบริการจากสิ่งที่รัฐบาลเป็นผู้ผลิตเท่านั้น ซึ่งสิ่งของเหล่านั้นอาจไม่ตรงกับความต้องการของผู้บริโภค เมื่อรัฐเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ทั้งระดับมหภาคและจุลภาค จึงทำให้เอกชนไม่มีเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเลย

ข้อจำกัดของแนวความคิดสังคมนิยม

ถึงแม้ว่าแนวความคิดสังคมนิยมจะสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของแนวความคิดเสรีนิยมได้ แต่แนวความคิดสังคมนิยมเองนั้น ก็มีข้อบกพร่องดังต่อไปนี้

¹²ณรงค์ศักดิ์ ธนวิบูลย์ชัย, เรื่องเดิม, หน้า 70-71.

1) เนื่องจากระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมรัฐเข้าไปแทรกแซงโดยการวางแผนแนวนโยบายจากส่วนกลาง รัฐบาลเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และเป็นผู้กำหนดว่าจะผลิตอะไร ผลิตอย่างไร จำนวนเท่าไร และผลิตเพื่อใคร ซึ่งไม่ต้องอาศัยกลไกตลาด จึงทำให้การผลิตจะถูกจำกัด เพราะต้องผลิตตามที่รัฐกำหนด ดังนั้นการขยายการผลิต หรือการผลิตจะลดน้อยลง

2) เนื่องจากปัจจัยพื้นฐานอยู่ในความควบคุมของรัฐ ทำให้ความคล่องตัวในการผลิตลดน้อยลง

3) การกระจายรายได้ จัดทำโดยรัฐบาล จึงถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้การจัดสรรของรัฐบาล แรงกระตุ้นจากผลตอบแทนในการลงทุนไม่มี ดังนั้นความเจริญทางเศรษฐกิจจึงถูกควบคุมไปด้วย

4) เนื่องจากรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์จะเป็นผู้จัดทำ การวางแผนเศรษฐกิจของประเทศทั้งหมด การดำเนินการของหน่วยการผลิต ธุรกิจและครัวเรือนตลอดจนสถาบันต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามที่ส่วนกลางกำหนด เอกชนไม่มีสิทธิและเสรีภาพในการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ การแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจทุกอันดับนี้นี้ จึงทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการไม่พัฒนา เพราะขาดแรงจูงใจเนื่องจากเอกชนไม่ได้เป็นเจ้าของ และไม่มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตนอกจากนี้ยังไม่มีผลตอบแทนคือกำไรเป็นสิ่งที่ชักจูงใจด้วย

5) สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัดโดยรัฐบาล

6) การดำเนินการล่าช้า เพราะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย จากการศึกษาเนื้อหาแนวความคิดสังคมนิยม จะพบว่าเป็นแนวความคิดที่ตรงกันข้ามกับแนวความคิดเสรีนิยมอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือแนวความคิดสังคมนิยมนี้ได้ให้ความสำคัญกับหลักเสรีภาพทางการค้าและอุตสาหกรรม และหลักกรรมสิทธิ์ แต่จะเน้นให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตามเมื่อได้ศึกษาถึงลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยม และลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวสังคมนิยมแล้วจะทำให้ทราบว่าระบบเศรษฐกิจแต่ละแบบล้วนมีข้อบกพร่อง ข้อดี ข้อเสีย แตกต่างกันไป กล่าวคือการที่รัฐไม่เข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจเลยตามแนวสิทธิเสรีนิยมก็จะก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ผูกขาดทาง

การค้า เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจภายในประเทศนั้น ๆ หรือหากรัฐเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากไปตามแนวทางสังคมนิยมก็จะทำให้เอกชนไม่มีเสรีภาพในการค้าและอุตสาหกรรมจึงส่งผลให้ขาดแรงจูงใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุที่ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองทั้งสองแบบต่างมีข้อบกพร่อง ณ ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ในโลกล้วนนำแนวความคิดทั้งเสรีนิยมและสังคมนิยมมาผสมผสานปรับใช้เข้าด้วยกัน การผสมผสานแนวคิดทั้งสองนี้จะออกมาในแบบใด หรือมีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ และการดำเนินนโยบายของรัฐบาล และเมื่อได้ทราบถึงแนวความคิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่สำคัญทั้งแนวเสรีนิยมและสังคมนิยมแล้ว ในหัวข้อ 1.2 จะได้ศึกษาถึงข้อเท็จจริงหรือปัญหาที่ทำให้รัฐจะต้องมีบทบาทเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ และเมื่อรัฐเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจแล้วรัฐจะต้องมีภารกิจทางเศรษฐกิจอย่างไร

2. บทบาทและภารกิจของรัฐปัจจุบันในทางเศรษฐกิจ

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจเริ่มต้นจะเป็นไปตามแบบลัทธิเสรีนิยม และปรับเปลี่ยนเป็นลัทธิสังคมนิยม จน ณ ปัจจุบันรัฐต่าง ๆ ได้ผสมผสานแนวความคิดทั้งสองระบบมาปรับใช้เข้าด้วยกัน ในขณะเดียวกันนั้นหากพิจารณาจากแง่มุมของกฎหมายมหาชนจะพบว่า ด้านบทบาทภารกิจของรัฐก็พัฒนาให้รัฐมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นลำดับดังนี้ เดิมภารกิจของรัฐเป็นเพียงแค่การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ ซึ่งในช่วงนี้รัฐยังไม่มี การเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจจนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐสมัยใหม่มีความคิดว่า รัฐจำเป็นต้องมีบทบาทเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วย



2.1 การกิจดั้งเดิม

ในระหว่างระยะเวลาครึ่งแรกของศตวรรษที่ 10 ในขณะที่สภาพสังคมโดยทั่วไปเป็นสังคมเสรีนิยมเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบการค้าและอุตสาหกรรม จนส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปฏิวัติอุตสาหกรรม บทบาทของรัฐในสังคมจะจำกัดอยู่ที่การจัดทำภารกิจทางการเมืองการปกครองพื้นฐาน ซึ่งเป็นภารกิจที่เกิดขึ้นและมีอยู่มาพร้อมกับการกำเนิดของรัฐ อันได้แก่ การจัดการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ และการอำนวยความสะดวกโดยในช่วงนี้รัฐจะยังไม่มีภารกิจในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ต่อมาเมื่อรัฐพัฒนาขึ้นมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจอย่างมากซึ่งเห็นได้ชัดในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐจึงต้องมีบทบาทที่ต้องรับผิดชอบในภารกิจใหม่ ๆ ที่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น

2.2 การกิจสมัยใหม่

ตามแนวความคิดภารกิจสมัยใหม่รัฐจะมีภารกิจดังนี้ ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function) ภารกิจลำค้ำรอง (Secondary Function) และภารกิจในทางเศรษฐกิจด้วย

2.2.1 ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary Function)

ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยมรัฐมีภารกิจเพียงภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) คือ การที่รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและข้อพิพาทที่เกิดขึ้น หรือเป็นการดูแลให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยในสองประการ กล่าวคือ ความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากภายนอกชุมชน ซึ่งภารกิจดังกล่าวข้างต้นมิใช่การเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน หมายถึง การที่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคนมีความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดทั้งที่จงใจและไม่จงใจ ซึ่งการรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในชุมชนนั้นทำได้โดยการใช้วิธีการนิติบัญญัติ เพื่อกำหนดขอบเขตความประพฤติของบุคคลในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่าง

กัน หากความประพฤติดของบุคคลเกินขอบเขตหรือแบบแผนที่กฎหมายบัญญัติไว้จน กระทบกระเทือนกับความมั่นคงปลอดภัยของชุมชนก็จะมี การบังคับการให้เป็นไปตามที่ กฎหมายตราขึ้น โดยรัฐจะใช้วิธีการเก็บภาษีอากรจากประชาชนเพื่อหารายได้ไว้ใช้จ่าย ในการประกอบภารกิจของรัฐ¹³

ความมั่นคงปลอดภัยจากภายนอกชุมชน หมายถึง ความมั่นคงปลอดภัย จากการประทุษร้าย ซึ่งอาจเกิดจากความจงใจโดยรัฐอื่น เช่น ถูกรุกรานด้วยกำลังทหาร หรือเกิดจากความไม่จงใจ เช่น การท่วมตลาดจากสินค้าต่างประเทศด้วยการทำให้สินค้า ต่างประเทศมีราคาถูกลงกว่าสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศมาก ถึงขนาดที่สินค้าที่ผลิต ภายในประเทศขายไม่ออก การรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายจากรัฐอื่น อาจกระทำได้โดยใช้วิธีการสร้างแสนยานุภาพทางทหาร ทำสนธิสัญญาและเจริญ สัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตลอดจนเจรจาตกลงกับต่างประเทศเกี่ยวกับการค้าและ ภาษีอากร เป็นต้น

จากลักษณะดังกล่าวของภารกิจพื้นฐานของรัฐ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการ มุ่งป้องกัน มิสิทธิหรือสวัสดิภาพของประชาชนภายในรัฐที่มีอยู่ได้รับความเสียหายหรือ ถูกกระทบกระเทือน อันเนื่องมาจากการประทุษร้ายทางด้านต่าง ๆ แต่ภารกิจพื้นฐาน ของรัฐนั้นมิได้เป็นการกระทำที่มุ่งส่งเสริมหรือเพิ่มเติมสิทธิหรือปรับปรุงสวัสดิภาพ ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม จึงมีผู้เรียกภารกิจพื้นฐานของรัฐเป็นอีกอย่างหนึ่งว่า Negative Function of State¹⁴ การจัดทำภารกิจพื้นฐานของรัฐนี้จะเห็นได้ว่ารัฐมิได้เป็นการ เข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

2.2.2 ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function)

ในระหว่างระยะเวลาครึ่งหลังของศตวรรษที่ 19 ต่อเนื่องไปจนถึง ศตวรรษที่ 20 ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามแนวคิดเสรีนิยม จนกระทั่งเมื่อเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมจนประสบความสำเร็จอย่างสูงสุดแล้ว ปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้ชนชั้นกลางเติบโตและมีบทบาทมากยิ่งขึ้น สังคมยังมี

¹³ จันทรจิรา เอี่ยมประยูร, เรื่องเดิม, หน้า 6.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.



ลักษณะเสรีนิยม ความจำเป็นที่ต้องตอบสนองความต้องการของชุมชนที่เติบโตขึ้นได้ ส่งผลให้รัฐในยุคสมัยนี้จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงจัดให้มีระบบบริการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของการอำนวยความสะดวกให้มีการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน ในทางเศรษฐกิจที่จะให้ความสะดวกสบายต่าง ๆ แก่สังคม เช่น ระบบการคมนาคม เส้นทางขนส่งสินค้า ระบบการประปา การไฟฟ้า หรือการให้บริการก๊าซได้มีการดำเนินการอย่างกว้างขวาง

จากลักษณะดังกล่าวของภารกิจลำดับรอง อาจกล่าวได้ว่าเป็นบริการที่รัฐจัดทำเพิ่มเติมขึ้นเพื่อความมุ่งหมายที่จะยกระดับวิถีชีวิตของประชาชนภายในรัฐ ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม หรือมีการเพิ่มสิทธิใหม่ ๆ หรือกระจายสิทธิที่มีอยู่แต่เดิมให้ทั่วถึงแก่ประชาชนทั่วไป จึงมีผู้เรียกภารกิจลำดับรองเป็นอีกอย่างหนึ่งว่า Positive Function of State หรือ Social Function¹⁵ ภารกิจลำดับรองนี้เองที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐสมัยใหม่เริ่มเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต หรือการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น

2.2.3 ภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจ

ภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นเนื่องมาจากความจำเป็นของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งผลจากสงครามได้ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก การค้าและการประกอบการทางอุตสาหกรรมประสบกับภาวะล้มละลาย มีคนว่างงานจำนวนมากในทุกสังคม แนวความคิดเสรีนิยมเริ่มถูกมองว่าไม่อาจเอื้อประโยชน์ที่มากที่สุดแก่สังคมได้ และรัฐในฐานะองค์กรกลางที่เป็นเจ้าของทรัพยากรมากที่สุดและเป็นผู้กุมอำนาจในทางการเมืองจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจแทนการปล่อยให้เอกชนประกอบการอย่างเสรี โดยที่รัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และควบคุมอยู่ห่าง ๆ อย่างเป็นมาในอดีต ผลดังกล่าวจึงทำให้การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐเกิดขึ้น และรัฐมีภารกิจทางด้านเศรษฐกิจที่จะต้องดูแล

¹⁵ จันทรจิรา เอี่ยมประบูร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

สำหรับภารกิจในทางเศรษฐกิจที่รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซง
ศาสตราจารย์ Robert Savy¹⁶ เห็นว่า จะต้องประกอบด้วยภารกิจ 2 ด้าน ดังนี้

1) ภารกิจในการรับประกันความสมดุลในทางเศรษฐกิจ

การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามแนวความคิดเสรีนิยม อาจทำให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชนรายใดรายหนึ่ง ซึ่งทำให้ระบบเศรษฐกิจภายในรัฐไม่มีความสมดุล ภารกิจของรัฐสมัยใหม่จึงต้องมีหน้าที่ 2 ประการที่แทรกแซงให้ระบบเศรษฐกิจภายในรัฐเกิดความสมดุล คือ

(1) รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

การที่จะทำให้เศรษฐกิจดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง รัฐจะต้องดำเนินการให้มีปัจจัยในการดำเนินเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม ซึ่งอาจทำได้โดยการจัดหาแหล่งพลังงานใหม่ ๆ ส่งเสริมให้มีการค้นคว้าวิจัยทางเศรษฐกิจ หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ขณะเดียวกันรัฐมีหน้าที่จัดโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ในทางเศรษฐกิจที่ตอบสนองและเอื้ออำนวยต่อความเจริญเติบโต เช่น จัดวางระบบการคมนาคมขนส่ง การติดต่อสื่อสารเพื่อวางนโยบายที่จะใช้ประโยชน์สูงสุด นอกจากการดำเนินการดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐยังต้องมีหน้าที่คอยดูแลให้ระดับความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง โดยใช้วิธีการผ่านกระบวนการวางแผนเศรษฐกิจในระยะยาว

(2) รัฐต้องมีมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าเพื่อรักษาความสมดุลในทางเศรษฐกิจ

รัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เกิดการขยายตัวในทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง โดยการหามาตรการให้ทุกภาคเศรษฐกิจขยายตัวอย่างเต็มที่และเกิดการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นไปพร้อมกับการสร้างเสถียรภาพทางราคาของสินค้าอุปโภคบริโภค รวมไปถึงการควบคุมให้เกิดสถานะที่สมดุลระหว่างการส่งออกกับการนำเข้าสินค้า

¹⁶สุรพล นิติไกรพจน์, “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ,” วารสารนิติศาสตร์ 21, 3 (กันยายน 2536): 377.

เพื่อการจัดการปัญหาทางเศรษฐกิจเฉพาะหน้าได้อย่างเหมาะสมรัฐจำเป็นต้องมีมาตรการในทางกฎหมายและในทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมและรวดเร็ว โดยอาจใช้วิธีการกลไกนโยบายทางการเงิน การแทรกแซงทางการคลังหรือภาษี ซึ่งรัฐจะต้องเตรียมมาตรการดังกล่าวให้พร้อม

2) การกีดกันในการป้องกันและลดความขัดแย้งในสังคม

การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในระบบเศรษฐกิจและสังคมจะนำไปสู่ความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวม ดังนั้น จึงมีบทบาทการลดความขัดแย้งต่าง ๆ โดยภารกิจในเรื่องนี้อาจจำแนกได้ 2 ประการ

(1) รัฐต้องคอยป้องกันมิให้เสียสมดุลในระหว่างภาคการผลิตในทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ขึ้นมาจนเกินไป ตลอดจนเกิดการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต มีการหลั่งไหลของแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ซึ่งมีค่าตอบแทนที่สูงกว่าภาคเกษตร ต่อมาเมื่อเทคโนโลยีพัฒนาขึ้นความต้องการแรงงานลดลง ตลอดจนปัญหาที่ผู้ประกอบการขนาดเล็กไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการขนาดใหญ่ได้ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงความไม่สมดุลในทางเศรษฐกิจ รัฐสมัยใหม่จึงมีภารกิจที่จะต้องระงับไม่ให้เกิดภาวะเสียสมดุลทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงเกินไปจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม

(2) รัฐต้องกระจายความเจริญในทางเศรษฐกิจออกไปอย่างทั่วทุกภูมิภาค

รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่ในการเข้าดำเนินการให้มีการกระจายความเติบโตในทางเศรษฐกิจออกไปสู่ภูมิภาคที่มีการพัฒนาต่ำ และขาดแคลนปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อลดความขัดแย้งในระหว่างภูมิภาค และลดปัญหาสังคมที่จะเกิดขึ้นจากความเจริญในทางเศรษฐกิจไปสู่ภูมิภาคโดยกำหนดนโยบายการพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว

จากการศึกษาภารกิจของรัฐให้ทราบว่าเดิมรัฐมีภารกิจเพียงการจัดการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ

และการอำนวยความสะดวกของรัฐสมัยใหม่ได้มีภารกิจแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจภายในรัฐมีความเจริญเติบโต ป้องกันปัญหาเศรษฐกิจ

3. การรับรองทางกฎหมายในความมีอยู่ของ

หลักการแทรกแซงของรัฐในทาง

เศรษฐกิจของรัฐในต่างประเทศ

เมื่อได้ทราบถึงภารกิจของรัฐสมัยใหม่ ทำให้ทราบว่าปัจจุบันนี้รัฐต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องเข้าไปมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและก่อให้เกิดความสมดุลทางเศรษฐกิจ แต่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนนโยบายของรัฐแต่ละรัฐ ดังนั้น เมื่อทราบว่ารัฐมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจแล้วในฐานะนักกฎหมายมหาชนจึงมีประเด็นที่น่าสนใจต่อไปคือ การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจได้มีการรับรองทางกฎหมายไว้บ้างหรือไม่ อย่างไร

ด้วยเหตุที่หลักกฎหมายมหาชนที่ประเทศไทยนำมาใช้ได้รับอิทธิพลส่วนใหญ่มาจากประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันซึ่งทั้งสองประเทศได้รับการยอมรับว่าวางรากฐานของกฎหมายมหาชนไว้เป็นอย่างดี ดังนั้น การศึกษาการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในขอบเขตของกฎหมายมหาชนของวิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาถึงการรับรองทางกฎหมายของหลักการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศว่ามีการรับรองทางกฎหมายไว้บ้างหรือไม่ อย่างไร

3.1 การรับรองทางกฎหมายในความมีอยู่ของหลักการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส

ในปัจจุบันไม่มีประเทศใดที่ยึดมั่นระบบเศรษฐกิจไปในแนวทางเสรีนิยมหรือสังคมนิยมแต่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง แต่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในปัจจุบันจะเป็นระบบผสมทั้งสิ้น ประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันที่ได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็นแบบผสม ซึ่งหากพิจารณาในทางกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสจะไม่พบว่า มีบทบัญญัติ

กฎหมายใดที่ระบุไว้ชัดเจนว่า “ให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ” แต่มีบทบัญญัติกฎหมายที่สะท้อนถึงการแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้อย่างอ้อม ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บทบัญญัติของกฎหมายสะท้อนนัยแห่งการให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้ซึ่งจำแนกได้ 3 กรณี คือ ประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจหรือการมีส่วนร่วมของแรงงานในการประกอบการ แนวทางการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติ และการวางแผนเศรษฐกิจ จากหลักทั้ง 3 มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ดังนี้

3.1.1 ประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจหรือการมีส่วนร่วมของแรงงานในการประกอบการ

หลักการของลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยมโดยแท้ นั้นจะให้เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการอย่างเสรี โดยรัฐจะเข้าไปกำหนดเงื่อนไขหรือเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานหรือการประกอบการของเอกชน ตลอดจนรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงเงื่อนไขความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของกิจการและแรงงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาย่อหน้าที่แปดของคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี 1946 ปรากฏถ้อยคำว่า “แรงงานทุกคนย่อมมีส่วนร่วมโดยผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปร่วมกันกำหนดมาตรฐานและเงื่อนไขในการทำงานตลอดจนการบริหารงานในวิสาหกิจที่ตนทำงาน”

บทบัญญัติดังกล่าวมิได้กล่าวไว้อย่างแจ้งชัดว่าให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ แต่จากลักษณะที่กล่าวถึงในคำปรารภนั้นเป็นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของกิจการและแรงงาน โดยกำหนดให้คนงานมีส่วนร่วมในการทำงานและการบริหารงานตามหลักประชาธิปไตย โดยผ่านการเลือกตั้งตัวแทน ซึ่งแตกต่างไปจากแนวความคิดเรื่องการบริหารงานอย่างอิสระหรือเสรีโดยเจ้าของกิจการ ส่วนการกล่าวถึง “วิสาหกิจ” โดยคำที่มีความหมายกว้าง ๆ เช่นนี้ ย่อมหมายความว่า หลักการดังกล่าวนี้ใช้กับทั้งวิสาหกิจของเอกชนที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน รวมตลอดถึงวิสาหกิจมหาชนด้วย ภายใต้การตีความเช่นนี้ หลักการของประชาธิปไตยในทาง

เศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดเรื่องการโอนวิสาหกิจเป็นของชาติ ซึ่งทำให้วิสาหกิจเหล่านี้ ซึ่งเดิมเคยเป็นกิจการของเอกชนกลายเป็นวิสาหกิจมหาชนขึ้นด้วย¹⁷

3.1.2 แนวทางการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติ (Nationalization)

การประกอบการทางเศรษฐกิจบางอย่างมีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะหรือมีลักษณะผูกขาด เช่น กิจการไฟฟ้า การประปา สาธารณูปโภคต่าง ๆ หากปล่อยให้เอกชนดำเนินการเอง อาจก่อให้เกิดผลเสียแก่ประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือประชาชนได้รับบริการอย่างไม่ทั่วถึง ดังนั้นกิจการที่มีลักษณะดังกล่าวรัฐจึงเข้าไปแทรกแซงหรือเข้าไปประกอบการเองเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐอาจเข้าไปแทรกแซงด้วยการใช้วิธีการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติ ซึ่งการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติมีความหมาย 2 รูปแบบ คือ¹⁸

1) การโอนกิจการใดกิจการหนึ่งเป็นของชาติอย่างแท้จริง กล่าวคือลักษณะของการดำเนินการโอนหุ้นหรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ให้เป็นของส่วนรวม อันเป็นความหมายที่เข้าใจกันตั้งแต่ ค.ศ. 1946 ซึ่งความหมายนี้ถูกกำหนดไว้ในย่อหน้าที่เก้าของคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ที่ว่า “ทรัพย์สินหรือวิสาหกิจทุกชนิดที่การถือกรรมสิทธิ์หรือการประกอบการมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะของชาติหรือมีลักษณะเป็นการผูกขาดตามความเป็นจริง จะต้องตกเป็นสมบัติของส่วนรวม”

2) เป็นลักษณะการมุ่งไปสู่การจัดระบบโครงสร้างและการจัดการวิสาหกิจ ได้มาจากกระบวนการโอนกิจการเป็นของชาติที่จะต้องมีความแตกต่างไปจากวิสาหกิจอื่น ๆ ทั่วไป ตามแนวคิดนี้มุ่งเสนอว่า แนวคิดดังกล่าวมิได้ประสงค์เพียงจะโอนสิทธิในหุ้นหรือความเป็นเจ้าของในวิสาหกิจหนึ่ง ๆ มาเป็นของรัฐเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งจะให้วิสาหกิจหรือกิจการนั้น ๆ เป็น “ของชาติ” อย่างแท้จริง กล่าวคือจะต้องไม่เป็นของ “รัฐ” ซึ่งหมายถึง “รัฐบาล” เท่านั้น

¹⁷สุรพล นิติไกรพจน์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์ 22, 4 (ธันวาคม 2537): 825.

¹⁸เรื่องเดียวกัน.

บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการโอนกิจการเป็นของชาติเหมือนจะเป็นไปตามแนวทางของวิธีคิดตามความหมายที่สอง เพราะย่อหน้าที่เก้าของคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ก็ยังใช้คำว่า “ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนรวม” สำหรับทรัพย์สินที่ต้องมีการโอนกิจการเป็นของชาติโดยไม่ได้ใช้คำว่า “ตกเป็นของรัฐ” นอกจากนั้นกฎหมายลงวันที่ 8 เมษายน 1946 ว่าด้วยการโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นของชาติ ก็ยังระบุไว้โดยชัดแจ้งว่า ทรัพย์สินของกิจการเหล่านี้ให้โอนไปเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่ “ซึ่งเป็นของชาติ” แทนที่จะระบุว่า “เป็นของรัฐ” การให้รัฐดำเนินการโอนวิสาหกิจเป็นของชาติดังกล่าว เป็นการสะท้อนการให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

3.1.3 การวางแผนเศรษฐกิจ

ตามหลักการของลัทธิเศรษฐกิจแนวเสรีนิยมจะปล่อยให้เอกชนดำเนินการได้อย่างเสรี ปล่อยให้เศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกตลาด แต่การปล่อยให้การประกอบการโดยเอกชน เป็นไปอย่างเสรีดังกล่าวข้างต้น จะก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ หรือเสถียรภาพ ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงโดยใช้วิธีการวางแผนเศรษฐกิจล่วงหน้าจะให้เศรษฐกิจของรัฐดำเนินการไปในทิศทางใด จึงจะเกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจของรัฐมากที่สุด

ในประเทศฝรั่งเศส การวางแผนเศรษฐกิจได้กล่าวไว้โดยบทบัญญัติของกฎหมายเป็นครั้งแรกโดยกฤษฎีกา ลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1946 ซึ่งตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1946 แต่หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1946 ก็ได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวไว้ในลักษณะที่ไม่ชัดเจนมากนัก โดยได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญนั้นเองว่า “จะต้องมีการปรึกษารื้อกับสภาพพัฒนาเศรษฐกิจก่อน ทุกครั้งในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งมุ่งประสงค์จะให้มีการจ้างงานและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ”

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ ฉบับสาธารณรัฐที่ 5 ในปี ค.ศ. 1958 ก็ได้กล่าวถึงการวางแผนเศรษฐกิจไว้โดยไม่ชัดแจ้งนัก โดยเพียงกำหนดไว้ในมาตรา 70 ว่า “แผนหรือกฎหมายว่าด้วยการวางแผนที่มีลักษณะในทางเศรษฐกิจหรือสังคม จะต้องนำเสนอและขอความเห็นชอบจากสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเสียก่อน”

ในเรื่องการวางแผนเศรษฐกิจนักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า หากรัฐเพียงวางแผนเศรษฐกิจแต่ยังมิได้ดำเนินการใดที่เข้าไปแทรกแซงการประกอบการค้าหรืออุตสาหกรรม ก็ยังไม่ถือเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ แต่หากเป็นแนวความคิดตามลัทธิเสรีนิยม การที่รัฐดำเนินการวางแผนเศรษฐกิจก็ถือเป็นการเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงทางเศรษฐกิจแล้ว

ดังกล่าวก้าวข้างต้นจะเห็นว่าในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 มีถ้อยคำที่สื่อสะท้อนให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้มี 3 กรณี คือ ประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ หรือการมีส่วนร่วมของแรงงานในการประกอบการ แนวทางการโอนวิสาหกิจเป็นของชาติ และการวางแผนเศรษฐกิจ แต่มิได้มีข้อความใดที่ยอมรับให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้อย่างแจ้งชัด สำหรับในทางปฏิบัติหากเกิดกรณีจำเป็น เช่น เพื่อรักษาสมดุลทางเศรษฐกิจ ประโยชน์ของรัฐทางเศรษฐกิจ หรือแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ รัฐก็จะไปแทรกแซงการประกอบการทางเศรษฐกิจของเอกชน เพราะถือว่าเป็นภารกิจของรัฐสมัยใหม่ ที่จะต้องเข้าไปดำเนินการทางเศรษฐกิจ

3.2 การรับรองทางกฎหมายในความมีอยู่ของหลักการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของประเทศเยอรมัน

รัฐธรรมนูญเยอรมันได้บัญญัติหลักเสรีภาพของปัจเจกในทางเศรษฐกิจไว้ เช่น ประกันกรรมสิทธิ์เอกชน เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น แต่มิได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า “ให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ” อนึ่งเนื่องจากภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่เข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจ รัฐธรรมนูญเยอรมันจึงได้มีการบทบัญญัติที่สะท้อนถึงการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจซึ่งหลักดังกล่าวนี้ “หลักสังคมนิยม” และ “หลักความสมดุลของระบบเศรษฐกิจทั้งหมด”

3.2.1 หลักสังคมนิยม

หลักสังคมนิยมได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 20 अनुมาตรา 1 แห่งกฎหมายพื้นฐานตามหลักนี้ จะชี้ให้เห็นว่าหน้าที่ของรัฐมิได้มีเพียงคุ้มครองและรักษาเท่านั้น หากแต่ต้องวางแผนควบคุมทิศทางและแบ่งทรัพยากร โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ในสังคม นอกจากนี้แล้วหลักสังคมนิยม ยังมีเป้าหมายที่จะขจัดความแตกต่างในสังคม

โดยกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจนความแตกต่างในสังคมและสร้างสรรค์ระเบียบสังคมที่เป็นธรรมขึ้นมา การดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการที่รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

หลักสังคมนี้นี้ไม่สามารถใช้เป็นพื้นฐานในการฟ้องร้องกันเพราะมีลักษณะเป็นนามธรรม จึงต้องเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมออกมาเสียก่อน แล้วบังคับไปตามนั้น หากสามารถบังคับให้เป็นไปตามหลักสังคมนี้นี้ได้โดยตรงแล้วก็เท่ากับว่าให้ศาลเป็นผู้กำหนดนโยบายทางสังคม

อย่างไรก็ตามหลักสังคมนี้นี้ถือว่าเป็นภารกิจหลักของรัฐที่จะต้องดำเนินนโยบายทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ และยังอาศัยหลักนี้เป็นเครื่องมือช่วยในการตีความกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ด้วย ศาลปกครองแห่งสหพันธรัฐเยอรมันได้เคยตัดสินไว้ว่า ในกรณีใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองมีเขตอำนาจในการที่จะใช้ดุลพินิจแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักสังคมนี้นี้ด้วย ซึ่งหลักสังคมนี้อาจทำให้ทางเลือกของฝ่ายปกครองเหลือเพียงทางเดียวก็คือดุลพินิจที่ลดเหลือศูนย์¹⁹

3.2.2 หลักความสมดุลของระบบเศรษฐกิจทั้งหมด

เนื่องจากภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเมื่อเดือนมิถุนายนปี ค.ศ. 1967 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานโดยเพิ่มเติมมาตรา 109 อนุมาตรา 2 ขึ้นมา ซึ่งกำหนดว่า “สหพันธ์และมลรัฐต่าง ๆ พึงคำนึงถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับความสมดุลของระบบเศรษฐกิจทั้งหมดในการกำหนดงบประมาณ” การกำหนดหลักนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเท่ากับเป็นการวางกฎเกณฑ์การควบคุมทางเศรษฐกิจในระดับ Macro-economics ไว้ส่วนหนึ่ง ซึ่งผลของการกำหนดเช่นนี้ก็ยังไม่แจ้งชัดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นการยอมรับระบบตลาดโดยทางอ้อม เพราะการควบคุมทางเศรษฐกิจในระดับ Macro-economics นี้จะมีประโยชน์สำหรับระบบเศรษฐกิจแบบผสมผสานเป็นส่วนใหญ่ การวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

¹⁹บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 97.

จากการศึกษาการรับรองทางกฎหมายในความมีอยู่ของหลักการ
เข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐทั้งของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน จะพบว่า ไม่มี
ประเทศใดที่บัญญัติไว้โดยใช้ถ้อยคำตรง ๆ ว่า “ให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ” แต่
ได้มีการสะท้อนถึงการให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งฝรั่งเศสมีการสะท้อนให้
รัฐเข้าแทรกแซงในเรื่องประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจหรือการมีส่วนร่วมของแรงงาน
ในการประกอบการ แนวทางการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติ และการวางแผน
เศรษฐกิจ ส่วนประเทศเยอรมันได้มีการสะท้อนให้รัฐเข้าแทรกแซงในเรื่องหลักสังคมรัฐ
และหลักความสมดุลของระบบเศรษฐกิจทั้งมวล อนึ่งสำหรับในทางปฏิบัติแล้ว การ
แทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างกว้างขวางมากกว่าที่รัฐธรรมนูญได้
บัญญัติรับรองไว้ แต่การเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจหรือการเข้าไปจำกัด
เสรีภาพในทางเศรษฐกิจ จะต้องกระทำไปโดยไม่กระทบถึงสาระสำคัญของเสรีภาพ

3.3 การรับรองทางกฎหมายในความมีอยู่ของหลักการแทรกแซงของรัฐในทาง เศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับ SMEs และได้ออกกฎหมายหลายฉบับ
โดยมีกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 เป็นกฎหมายแม่บท
และมีกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายลูกช่วยหนุนเสริมให้เป็นไปตาม
นโยบายพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้

การปฏิรูปธุรกิจ SMEs

กฎหมายว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิรูปการประกอบธุรกิจของวิสาหกิจ
ขนาดกลางและขนาดย่อม ปี ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับล่าสุด ปี ค.ศ. 2000 เป็น
กฎหมายที่สนับสนุนนโยบายพื้นฐาน SMEs ตามมาตรา 12 ของกฎหมายพื้นฐาน
วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 กฎหมายนี้วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้

SMEs มีความเจริญก้าวหน้าและมีการพัฒนาอย่างสร้างสรรค์ โดยอาศัยมาตรการสนับสนุนหลัก 2 ประการ²⁰ คือ

- 1) สนับสนุนให้ SMEs ปฏิรูปการประกอบธุรกิจอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ
- 2) ส่งเสริมให้ SMEs เสริมสร้างรากฐานทางธุรกิจของตนให้มีความเข้มแข็งเพื่อให้สามารถดำเนินการปฏิรูปการประกอบธุรกิจได้เมื่อได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

กฎหมายได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับการสนับสนุนคือ SMEs ทุกกลุ่มอาชีพและองค์กรธุรกิจที่เป็นความร่วมมือระหว่าง SMEs²¹ วิธีการในการให้การสนับสนุนคือ การให้ SMEs จัดทำ “แผนปฏิรูปการประกอบธุรกิจ” เพื่อยื่นเสนอต่อทางการเพื่อขออนุมัติ โดยแผนต้องมีระยะเวลาประมาณ 3-5 ปี และมีเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาหรือการผลิตสินค้าหรือให้บริการรูปแบบใหม่ การนำกรรมวิธีใหม่ในการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือในการให้บริการและกิจกรรมทางธุรกิจรูปแบบใหม่อื่น ๆ

เมื่อแผนการปฏิรูปการประกอบธุรกิจผ่านการอนุมัติแล้ว จะได้รับการสนับสนุนต่าง ๆ เช่น

- 1) เงินช่วยเหลือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายบางส่วนในการสำรวจตลาด
- 2) เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากสถาบันการเงินเพื่อ SMEs ต่าง ๆ
- 3) มาตรการลดหย่อนภาษี ได้แก่ การลดหย่อนภาษีเกี่ยวกับการลงทุนในเครื่องมืออุปกรณ์ การคืนภาษีนิติบุคคลของปีก่อนหน้าในกรณีที่ธุรกิจปีนั้นขาดทุน และการลดหย่อนภาษีเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนา
- 4) สิทธิพิเศษด้านการค้าประกันเงินกู้ โดยจัดตั้งระบบการค้าประกันเงินกู้สำหรับเงินกู้เพื่อการปฏิรูปการดำเนินธุรกิจของ SMEs เป็นพิเศษ และเพิ่มวงเงินการค้าประกันให้แก่การกู้ยืมเพื่อการริเริ่มธุรกิจใหม่จากปกติ

²⁰พระราชบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิรูปการประกอบธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999, มาตรา 1

²¹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 2.

5) การให้กู้ยืมเพื่อการเชื่อมโยงเครือข่ายธุรกิจระดับสูง ได้แก่ การรวมกลุ่มโรงงานสถานประกอบการค้าและอื่น ๆ การแบ่งใช้สถานที่ร่วมกัน การให้ยืมใช้สถานที่แก่กัน เป็นต้น

กฎหมายนี้ได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจน เช่น ในกรณีที่แผนการปฏิรูปมีระยะเวลา 3 ปี ต้องกำหนดเป้าหมายให้ยอดมูลค่าเพิ่มหรือยอดมูลค่าเพิ่มต่อคนมีอัตราการขยายตัวไม่น้อยกว่าร้อยละ 9 หลังจากครบกำหนด 3 ปี เป็นต้น เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการเร่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามแผนปฏิรูป และเพื่อให้ทางภาครัฐสามารถให้คำแนะนำหรือติดตามผลการดำเนินการตามแผนปฏิรูปได้

4. วิธีการและรูปแบบของการเข้าแทรกแซง

ของรัฐในทางเศรษฐกิจ

วิธีการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีด้วยกันหลายวิธี ทั้งการใช้วิธีการตามกฎหมายเอกชน ด้วยการที่รัฐจัดตั้งบริษัทใดบริษัทหนึ่งขึ้นมาเพื่อประกอบการทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับที่เอกชนดำเนินการ ในกรณีนี้จะมีฐานะทางกฎหมายเทียบเท่ากับเอกชน แต่ส่วนใหญ่การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจจะอาศัยการดำเนินการโดยใช้วิธีการตามกฎหมายมหาชน ซึ่งออกมาในรูปของพระราชบัญญัติ หรือนิติกรรมทางปกครอง

เมื่อรัฐประสงค์หรือไม่ประสงค์จะให้มีการดำเนินการทางเศรษฐกิจก็อาจกำหนดกฎเกณฑ์ให้เอกชนปฏิบัติหรือออกเป็นข้อห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เรื่องที่จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์หรือออกเป็นข้อห้ามได้นั้น อาจเกี่ยวกับแง่ต่าง ๆ ของการประกอบการทางเศรษฐกิจ เช่น อาจมีการกำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมความดังของเครื่องจักร คุณสมบัติของผู้ควบคุมโรงงานมาตรฐานความปลอดภัยของผลผลิต เป็นต้น

กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้อาจออกมาในรูปแบบของพระราชบัญญัติหรือนิติกรรมทางปกครอง หากใช้วิธีการออกพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่หากใช้วิธีการแทรกแซงโดย

การออกนิติกรรมทางปกครองจะอยู่ภายใต้ควบคุมโดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

รูปแบบการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

สำหรับรูปแบบการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

- 1) การเข้าไปดำเนินการเอง รัฐจะดำเนินการทางเศรษฐกิจเองในกรณีกิจการนั้นมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะหรือเป็นการผูกขาด
- 2) รัฐไม่เข้าไปดำเนินการเอง แต่ใช้วิธีการวางแผนเศรษฐกิจการให้ควมสนับสนุนแก่เอกชน หรือการควบคุมกำกับดูแล

4.1 รูปแบบการแทรกแซงเศรษฐกิจโดยรัฐเป็นผู้เข้าดำเนินการเอง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นในประเทศฝรั่งเศส จึงมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐดำเนินการทางเศรษฐกิจเอง โดยใช้วิธีการโอนกิจการเป็นของชาติ

การโอนกิจการเป็นของชาติกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติ ฝ่ายนิติบัญญัติจะโอนกิจการโดยมาเป็นของชาติ ฝ่ายนิติบัญญัติจะโอนกิจการใดมาเป็นของชาตินั้นมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ คำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ที่ว่า “ทรัพย์สินหรือวิสาหกิจทุกชนิดที่การถือกรรมสิทธิ์หรือการประกอบการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของชาติหรือมีลักษณะเป็นการผูกขาดตามความเป็นจริง จะต้องตกเป็นสมบัติของส่วนรวม” จากบทบัญญัตินี้กล่าวจึงเห็นว่าหากกิจการนั้นมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะของชาติฝ่ายนิติบัญญัติจะดำเนินการกระบวนการให้มีการโอนวิสาหกิจหรือทรัพย์สินนั้นมาเป็นของชาติ

ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กิจการที่โอนมาเป็นของชาติ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทประกันภัยหลายแห่ง กิจการไฟฟ้าและแก๊ส โรงงานผลิตรถยนต์-

เรโนลด์ กิจการขนส่งทางอากาศและอุตสาหกรรมถ่านหิน²² กิจการที่โอนมาเป็นของรัฐ ปัจจุบันเรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ”

จากการที่รัฐวิสาหกิจได้มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะในช่วงระยะเวลาหนึ่งได้ประสบปัญหาว่าการดำเนินการรัฐวิสาหกิจมิได้เป็นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แต่กลับทำให้เศรษฐกิจของชาติมีปัญหาต่าง ๆ เนื่องจากช่วงเวลานั้น ธุรกิจของเอกชนได้ขยายตัวขึ้นมาก องค์กรทางธุรกิจมีการดำเนินงานหลายลักษณะจนเกิดการร่วมทุนและบริษัทข้ามชาติ ซึ่งสามารถแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีและข้อมูลต่าง ๆ จากปัญหาต่าง ๆ แนวความคิดจากการโอนกิจการเป็นของชาติ จึงเริ่มเปลี่ยนเป็นการแปรรูปสู่ภาคเอกชน กล่าวคือรัฐเริ่มผ่อนคลายบทบาทการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

4.2 รูปแบบการแทรกแซงเศรษฐกิจโดยรัฐไม่เข้าดำเนินการเอง

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจนั้นนอกจากรัฐจะเข้าแทรกแซงโดยตรงโดยการเข้าไปดำเนินการเองแล้ว ในบางกรณีรัฐอาจใช้วิธีการทางอ้อมในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐวางไว้ อาทิ ใช้วิธีการวางแผนเศรษฐกิจการให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน และการควบคุมกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

4.2.1 การวางแผนเศรษฐกิจ

ในประเทศฝรั่งเศสช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การวางแผนเศรษฐกิจได้รับการยอมรับน้อยมากในประเทศฝรั่งเศส เพราะคนส่วนใหญ่มองว่าลักษณะเป็นรัฐเผด็จการ อีกทั้งประกอบไปด้วยแนวทางของแผนหลายประการที่ส่อไปในทางเดียวกันกับระบบการวางแผนที่กำหนดโดยเบ็ดเสร็จโดยส่วนกลาง จนกระทั่งหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง และมีการรณรงค์ครั้งใหญ่โดย Jean Monnet จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ตลอดจนสมาชิกของรัฐสภาที่มีเสียงข้างมากจากฝ่ายซ้าย

²²อนวัช มาลาวัลย์, “กระบวนการทางกฎหมายในการแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 13.

ยอมรับได้ว่า ความเสียหายที่เกิดจากสงครามจำเป็นที่จะต้องได้รับการบูรณะพัฒนาโดยการดำเนินการที่ต้องมีการวางแผนล่วงหน้าและการชี้แนะโดยรัฐในทิศทางการพัฒนาที่เหมาะสม จากแนวคิดดังกล่าวการวางแผนเศรษฐกิจจึงถูกกำหนดขึ้นในมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1946 แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่มีความหมายกว้าง และไม่ชัดเจน เพราะระบุไว้เพียงว่า “ในการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและการเศรษฐกิจจะต้องได้รับการปรึกษาหารือ”²³

4.2.2 การให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจนอกจากการเข้าแทรกแซงเพื่อควบคุมกำกับระเบียบทางเศรษฐกิจแล้ว ยังอาจเป็นไปเพื่อให้การสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน โดยรัฐอาจเล็งเห็นว่าการประกอบการทางเศรษฐกิจบางลักษณะอาจจะก่อประโยชน์แก่ประเทศโดยรวม หรือรัฐอาจต้องการสนับสนุนให้เอกชนริเริ่มดำเนินการบางลักษณะที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ ดังนั้น รัฐจึงอาจออกกฎหมายให้การสนับสนุนแก่การประกอบการในลักษณะนั้น ๆ ของเอกชนด้วยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่การประกอบการดังกล่าว เช่น การใช้มาตรการทางภาษี ด้วยการงดเว้นการเสียภาษีนำเข้าสินค้าทุนหรือยกเว้นการเก็บภาษีจากกำไรที่เอกชนได้รับจากการประกอบการในระหว่างระยะเวลานั้น เป็นต้น

4.2.3 การควบคุมกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ

การควบคุมกำกับดูแลทางเศรษฐกิจเป็นกรณีที่รัฐเข้าไปแทรกแซงโดยการกำหนดกรอบหรือหลักเกณฑ์ในการประกอบการทางเศรษฐกิจบางประการ โดยกระทำได้หลายวิธี เช่น การวางหลักเกณฑ์ในการประกอบอาชีพบางประเภท การห้ามประกอบการทางเศรษฐกิจบางลักษณะ และการออกคำสั่งอนุญาตหรืออนุมัติ เป็นต้น

การวางหลักเกณฑ์ในการประกอบอาชีพบางประเภท เป็นการออกระเบียบเพื่อวางเงื่อนไขบางประการในการประกอบการหรือการประกอบอาชีพบางอย่างนั้น มีลักษณะของการแทรกแซง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการวางเงื่อนไขให้ปฏิบัติ

²³อนวัช มาลาวัลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 838-839.

ในระหว่างการดำเนินการหรือก่อนเริ่มประกอบการก็ตาม เพราะหากบุคคลนั้นปฏิบัติตามเงื่อนไขที่วางไว้ก็จะมีสิทธิในการประกอบอาชีพ ในขณะที่ผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่วางไว้ได้ก็จะถูกห้ามประกอบอาชีพนั้น ๆ การวางหลักเกณฑ์ในการประกอบอาชีพมีอยู่มากมายที่เห็นชัด ได้แก่ การประกอบอาชีพธนาคาร การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หรือการประกอบการขนส่ง ซึ่งมีเงื่อนไขและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายในยุคสมัยที่แตกต่างกัน²⁴

การห้ามประกอบการทางเศรษฐกิจ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งในสองกรณีดังต่อไปนี้²⁵

1) กิจกรรมนั้น ๆ ต้องปรากฏอย่างชัดเจนว่าเป็นกิจกรรมอันไม่พึงประสงค์ของสังคม เช่น กฎหมายประเทศฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 16 มีนาคม 1915 ซึ่งบัญญัติห้ามการจำหน่ายพืชบางชนิดที่มีลักษณะเป็นยากระตุ้นความรู้สึกทางเพศ เป็นต้น และสภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยว่า ในกรณีที่มีการห้ามประกอบกิจการบางประเภทนี้เป็นการบัญญัติห้ามโดยกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้ การบัญญัติห้ามโดยกฎหมายลำดับรองต้องมีการให้เหตุผลประกอบไว้โดยชัดแจ้ง

2) การห้ามการประกอบการอย่างหนึ่งอย่างใด อาจจะมาจากการเหตุผลที่ผู้ออกกฎหมายนั้นประสงค์จะให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดในการดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ เสียเอง ส่วนการออกคำสั่งอนุญาตหรืออนุมัติเป็นกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจฉบับใดกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐ รัฐอาจอาศัยอำนาจทั่วไปที่มีอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ อนุญาตหรืออนุมัติให้เอกชนประกอบการทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งอย่างใดโดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายก็ได้ เช่น การให้สัมปทานหรือการอนุญาตให้เอกชนประมุขการประกอบการบางอย่างไปดำเนินการแทนรัฐ

²⁴ อนวัช มาลาวัลย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 602.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 607.

วิธีการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจตามกฎหมายมหาชนจะใช้วิธีการออกพระราชบัญญัติ หรือนิติกรรมทางการปกครอง ซึ่งรูปแบบในการเข้าแทรกแซงจะมีทั้งการดำเนินการเองและไม่ได้ดำเนินการเอง แต่อย่างไรก็ตามการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจเป็นการเข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบการค้าและอุตสาหกรรมของเอกชน ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

5. การควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีลักษณะที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพซึ่งรวมถึงสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจจะถูกคุ้มครองโดยหลักนิติรัฐ ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจจึงต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ

5.1 หลักนิติรัฐและทฤษฎีที่สืบเนื่อง

หลักนิติรัฐ (Rule of Law) เป็นหลักหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับของรัฐประชาธิปไตยในปัจจุบันและถือเป็นหลักสำคัญในการปกครองของรัฐ ซึ่งหมายถึงการที่รัฐยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง เท่ากับว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐได้ถูกจำกัดลงโดยข้อจำกัดตามกฎหมายเกณฑ์แห่งกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเอง ดังนั้นรัฐต้องเคารพในสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ปัจเจกชน เมื่อใดก็ตามที่รัฐจะกระทำการใดอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐต้องอาศัยกฎหมายเพื่อให้กระทำการได้²⁶

²⁶เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 10.

หลักนิติรัฐมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ²⁷

1) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

2) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

3) การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี การควบคุมกฎหมายไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระ

เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ จะพบว่าหลักนิติรัฐประกอบด้วยทฤษฎีที่สืบเนื่อง 2 ประการ คือ “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นหลักที่ใช้ควบคุมการกระทำทางนิติบัญญัติ และ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (The Principle of the Legality of Administrative Action) ใช้ควบคุมนิติกรรมทางการปกครอง โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมคือ องค์กรตุลาการ

²⁷ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 41-42.

5.2 การควบคุมการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจโดยองค์กรตุลาการ

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจอาจถูกควบคุมได้จากภายในฝ่ายบริหารเอง แต่เนื่องจากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เกิดจากการดำเนินนโยบายมาจากผู้บริหารระดับสูงสั่งการให้ดำเนินการต่าง ๆ ดังนั้นการตรวจสอบภายในอาจไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่ควร ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งเน้นการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งควบคุมภายใต้หลักนิติรัฐ

5.2.1 องค์กรตุลาการที่มีอำนาจควบคุม

การจัดระบบศาลที่ใช้กันอยู่นั้นมี 2 ระบบใหญ่ คือ ระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่

ระบบศาลเดี่ยว คือ ระบบที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง โดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป เป็นผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครอง

ระบบศาลคู่ คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคล เป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม เยอรมัน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงศึกษาอำนาจหน้าที่ของศาลต่าง ๆ ในระบบศาลคู่ โดยแยกศึกษาเป็น ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรม



1) ศาลปกครอง

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน คือ

(1) องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง คือ องค์กรผู้ใช้อำนาจปกครอง ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น ราชการอิสระรัฐวิสาหกิจและองค์กรอื่น ๆ ที่ใช้อำนาจทางปกครอง

(2) การกระทำที่ถูกลงโทษโดยศาลปกครอง คือ การกระทำขององค์กรทางปกครอง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก. การกระทำทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติการทางกายภาพ เช่น การรื้อถนน อาคาร การก่อสร้างถนน เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้

ข. คำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะ เช่น คำสั่งอนุมัติ คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ฯลฯ หรือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลให้บังคับเป็นการทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติ กฎฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ เป็นต้น

(3) ลักษณะของการควบคุม ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งในแง่รูปแบบ วัตถุประสงค์ และวิธีการใช้อำนาจว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ดังนั้นจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ศาลปกครองจึงมีหน้าที่ในการควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ในกรณีที่เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2) ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการกระทำทางการเมืองและกฎหมายต่าง ๆ มิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศเยอรมัน เป็นต้น ส่วนประเทศฝรั่งเศสจัดตั้งในรูปของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันในกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz--GG) ของประเทศเยอรมันได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล คดีที่เกี่ยวกับพรรค

การเมือง การตรวจสอบการเลือกตั้ง คดีฟ้องประธานาธิบดีสหพันธ์ คดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายแบบนามธรรม คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างมลรัฐกับสหพันธรัฐ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามกฎหมาย คดีข้อสิทธิตามกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐ หรือระหว่างมลรัฐด้วยกันเท่าที่ศาลอื่น ๆ ไม่ได้กำหนดเขตอำนาจศาลในเรื่องนั้น การร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญของประชาชน การควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญแบบรูปธรรม การตรวจสอบกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศว่าเป็นกฎหมายภายในหรือไม่ การควบคุมเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการตีความคดีรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่ากฎหมายที่ออกใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ยังมีผลบังคับต่อไปหรือไม่ เป็นต้น²⁸

สำหรับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบของการเลือกประธานาธิบดี กรณีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกรัฐสภา การตรวจสอบกระบวนการและผลของการลงประชามติ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับของสภาก่อนการประกาศใช้ การตรวจสอบรูปแบบของกฎหมายว่าเป็นกฎหมายบัญญัติหรือกฤษฎีกา การตรวจสอบขอบเขตของอำนาจในการออกกฎหมาย เป็นต้น²⁹

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญประเทศเยอรมัน และคณะตุลาการของฝรั่งเศส จะพบว่า มีอำนาจหน้าที่หนึ่ง คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญ จากอำนาจดังกล่าวนี้เองจึงทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่กระทำในรูปพระราชบัญญัติมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ

²⁸บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 56-57.

²⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

3) ศาลยุติธรรม

ในบางกรณีการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐอาจเข้าดำเนินการโดยใช้เทคนิควิธีทางกฎหมายเอกชน เช่น การเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วยวิธีการจัดตั้งเป็นบริษัท จำกัด ดังนั้นเมื่อมีข้อพิพาททางกฎหมายเกิดขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวจึงขึ้นไปสู่การควบคุมโดยศาลยุติธรรมเพราะข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในฐานะเอกชนกับเอกชนด้วยตนเอง คู่กรณีมีฐานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้เนื่องจากวิธานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการศึกษาทางด้านกฎหมายมหาชนผู้เขียนจึงไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดของส่วนนี้

ดังนั้น การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจโดยใช้วิธีการทางกฎหมายมหาชน จะถูกควบคุมโดยศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง สำหรับศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

5.2.2 เทคนิควิธีการในการควบคุม

จากการศึกษาในข้างต้นทำให้ทราบว่าองค์กรตุลาการมีอำนาจในการควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ มีทั้ง ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีวิธีการดำเนินการตามรูปแบบของกฎหมายพระราชบัญญัติ และการกระทำในรูปนิติกรรมทางปกครอง

1) การดำเนินการในรูปแบบของกฎหมายพระราชบัญญัติ

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐที่มีการดำเนินการตามกฎหมายพระราชบัญญัติ เช่น การกำหนดเกณฑ์ในการประกอบอาชีพ การกำหนดขั้นตอนในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ เป็นต้น บางครั้งอาจมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นจึงต้องมีเทคนิควิธีการในการควบคุม³⁰

³⁰ กฤษณ์ วสินนท์, “เสรีภาพในทางการค้าและอุตสาหกรรมในระบบกฎหมายไทย: การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,” วารสารกฎหมาย 23, 1 (กันยายน 2547): 65-92.

เทคนิควิธีที่ศาลใช้ในการควบคุมการกระทำในรูปพระราชบัญญัติ คือ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งมี 5 ประการดังนี้

(1) กฎหมายต้องตราไม่ขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักที่มุ่งบังคับให้กฎหมายมีผล บังคับใช้เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง

(2) กฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน

กฎหมายที่เข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจจะต้องบัญญัติกำหนด ไว้ให้แจ้งชัดว่า บังคับหรือห้ามหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารออกคำสั่งบังคับหรือห้ามบุคคล ประเภทใด กระทำหรือละเว้นกระทำการอะไร ในกรณีใดและเพื่อประโยชน์อะไร ถ้าหากว่ากฎหมายดังกล่าวขาดความแน่นอนชัดเจน กฎหมายนั้นย่อมเป็นกฎหมาย ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติ ศาลของประเทศเสรีประชาธิปไตยที่ ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจะพิพากษาว่า กฎหมาย ที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิเสรีภาพเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่กฎหมายนั้นให้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายบริหารอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด

(3) กฎหมายต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง

หลักกฎหมายไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง หมายถึง กฎหมายที่เข้าไป แทรกแซงทางเศรษฐกิจจะต้องประกาศล่วงหน้าอย่างเป็นทางการก่อนที่จะนำไปใช้ บังคับ และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุด ลงแล้วก่อนวันที่ได้มีการประกาศนั้นมิได้ อนึ่ง มีนักกฎหมายหลายท่านให้ความเห็นว่า หลักนี้ใช้กับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเท่านั้น

(4) กฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ ให้การแทรกแซงการใช้อำนาจเป็นไป อย่างพอเหมาะพอประมาณ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญในรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ จะมีได้บัญญัติหลักนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ถือว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป และ

มีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ หลักแห่งความได้สัดส่วนประกอบด้วยหลักย่อย ดังนี้

ก. หลักแห่งความเหมาะสม กฎหมายที่เป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจะต้องเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับ หรือมาตรการที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารบังคับแก่ประชาชน จะต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริง ๆ

กฎหมายที่กำหนดมาตรการซึ่งไม่สามารถทำให้จุดประสงค์ที่ตั้งไว้ปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้ โดยแน่แท้ หรือทำให้สถานการณ์เลวร้ายกว่าเดิม ย่อมเป็นกฎหมายที่เหมาะสมจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข. หลักแห่งความจำเป็น กฎหมายที่ออกเพื่อเป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น กล่าวคือ เป็นมาตรการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ดังนั้นหากมีทางเลือกหลายมาตรการแต่ละมาตรการมีความรุนแรงต่างกัน ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเลือกมาตรการที่รุนแรงกว่ากฎหมายนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ค. หลักความได้สัดส่วนอย่างแคบ หลักนี้บังคับให้กฎหมายที่ออกเพื่อแทรกแซงทางเศรษฐกิจชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อมาตรการที่ออกมาใช้บังคับ หรือมาตรการที่กฎหมายนั้นให้อำนาจฝ่ายบริหารมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อความเสียหายให้แก่เอกชนและ/หรือสังคมโดยรวม กฎหมายที่กำหนดมาตรการที่แม้จะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งไว้ก็ตาม แต่หากได้ลงมือบังคับให้การเป็นไปตามนั้นแล้วจะยังให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน และ/หรือสังคมเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับก็น่าจะถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้น โดยฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะอาจกล่าวได้ว่าเป็นการลงทุนที่ขาดทุน

(5) กฎหมายต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

ถ้ากฎหมายใดแม้ตามรูปแบบแล้วจะเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน แต่หากในความเป็นจริง เนื้อหาของกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือเข้าไปแทรกแซงโดยล่วงล้ำเข้าไปกระทบถึงแก่น หรือสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพแล้ว กฎหมายนั้นย่อมมีผลเช่นเดียวกันกับกฎหมายที่ตัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน

จากหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า กฎหมายที่ตราเพื่อเป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายนั้นจะต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป มีความแน่นอน ชัดเจน ไม่มีผลย้อนหลัง และไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

2) การกระทำในรูปนิติกรรมทางปกครอง

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐโดยส่วนใหญ่เป็นเข้าแทรกแซงโดยอาศัยนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งนิติกรรมทางปกครองที่ออกมาจะถูกควบคุมโดยศาลปกครอง โดยศาลปกครองไทยได้รับเอาเทคนิควิธีการควบคุมของศาลปกครองฝรั่งเศสมาใช้ สำหรับหัวข้อนี้จึงกล่าวถึงเทคนิควิธีของศาลปกครองฝรั่งเศสซึ่งมีเทคนิค-วิธีในการควบคุมความชอบของนิติกรรมทางปกครองโดยอาศัยเหตุ 2 ประการ คือ เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก และเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน³¹

(1) เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายนอก แบ่งได้ 3 เหตุ คือ

- ก. กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ
- ข. กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ
- ค. กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดขั้นตอนหรือวิธีการ

³¹ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “เหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง,” ใน การพัฒนาความรู้และประสิทธิภาพทางการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 6.

(2) เหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายภายใน แบ่งออกเป็น 2 เหตุ คือ
นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย และมีการทำนิติกรรมทางปกครอง
ไปโดยบิดเบือนอำนาจ (หรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ)

การบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการเป็นการใช้ขั้นตอนตามกฎหมาย
ผิดจากที่กฎหมายนั้นประสงค์จะให้ใช้ ทางด้านเศรษฐกิจ เหตุเกี่ยวกับการบิดเบือน
อำนาจมีการใช้น้อยลง เพราะศาลปกครองมิได้ลงไปหาข้อเท็จจริงอย่างละเอียดว่า
วัตถุประสงค์ของกฎหมายเศรษฐกิจตรงกับวัตถุประสงค์ของฝ่ายปกครองในการออก
กฎหมายหรือคำสั่งนั้นหรือไม่ เพียงแต่ฝ่ายปกครองทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ศาลถือว่า
ทำตามวัตถุประสงค์

ขอบเขตในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทาง
ปกครองนั้น ไม่เท่ากันในนิติกรรมทางปกครองประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะกรณีที่ทำ
นิติกรรมนั้นฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ เพราะโดยสภาพของอำนาจดุลพินิจนั้น
ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเลือกตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งในสองอย่าง หรือมากกว่า
สองอย่าง หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในสองอย่าง และการตัดสินใจนั้นล้วนแต่
ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าการใช้อำนาจดุลพินิจนั้นเป็น
การกระทำในสิ่งที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำนั่นเอง และในการใช้อำนาจของ
ฝ่ายปกครองนั้นเป็นเรื่องปกติและจำเป็นที่จะต้องให้โอกาสฝ่ายปกครองมีโอกาสเลือก
ตัดสินใจได้เพราะประโยชน์สาธารณะนั้น คงไม่อาจจะได้รับการคุ้มครองจากฝ่าย-
ปกครองที่กฎหมายบังคับให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไว้ล่วงหน้าเหมือนหุ่นยนต์
การที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้อย่างเคร่งครัดเป็นเรื่องที่ดีสำหรับ
การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย แต่เราต้องไม่ลืมว่าความเหมาะสม กับสถานการณ์
ต่าง ๆ เป็นเรื่องที่ดีกว่าในการจัดทำบริการสาธารณะ ฉะนั้น ฝ่ายปกครองทุกแห่งจึง
ได้รับอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง

ศาลปกครองนั่นเองที่จะต้องรับภาระในการคุ้มครองเสรีภาพ ในการ
ใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง การปฏิเสธที่จะใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง
จึงถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ เพราะถือว่ามีความ
ผิดพลาดในข้อกฎหมาย ฉะนั้น โดยปกติแล้วศาลปกครองจึงไม่อาจควบคุมตรวจสอบ

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ แต่นิติกรรมที่เกิดจากการใช้อำนาจดุลพินิจ มิใช่จะมีเอกสิทธิ์ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองเสียทีเดียว

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่าความเป็นมาของหลักการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ มีที่มาจากลัทธิเศรษฐกิจการเมือง ประกอบกับบทบาทภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่ยอมรับให้รัฐมีภารกิจ ด้านเศรษฐกิจสำหรับการรับรองทางกฎหมายของหลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ โดยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐกระทำได้หลายวิธี ทั้งการที่รัฐเข้าดำเนินการทางเศรษฐกิจเอง และไม่ได้เข้าดำเนินการเอง และเพื่อเป็นหลักประกันว่าการแทรกแซงของรัฐนั้นจะไม่ไปกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพการแทรกแซงของรัฐจึงถูกควบคุมให้อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งมีองค์การตุลาการเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการเข้าควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ หากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจกระทำในรูปพระราชบัญญัติจะถูกควบคุมโดยหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่หากกระทำในรูปนิติกรรมทางปกครอง จะถูกควบคุมโดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

6. ความหมายและความสำคัญของวิสาหกิจ-

ขนาดกลางและขนาดย่อม

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันหลายประเทศโดยทั่วไปว่า ภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการนักการเมือง ต่างมีแนวความคิดว่า “วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” หรือ SMEs (Small and Medium Enterprises) ซึ่งประกอบด้วย กิจการอุตสาหกรรม (ภาคการผลิตและภาคเกษตรกรรม) กิจการการค้า (ภาคการค้าส่ง และภาคการค้าปลีก) และกิจการการให้บริการเป็นตัวจักรขับเคลื่อนที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งประเทศไทย เนื่องจาก SMEs เป็นกลุ่มกิจการที่มีจำนวนมากกว่าร้อยละ 90 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งหมดในประเทศไทย และด้วยจำนวนที่มากดังกล่าว SMEs จึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่งหลายประการ ทั้งยังมีบทบาทในการพัฒนาประเทศ พัฒนานวัตกรรม พัฒนาการด้านเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้

นับตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาประเทศไทยให้ความสำคัญกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอย่างมาก รัฐบาลและคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงกำหนดนโยบายเร่งรัดอย่างจริงจัง มีการออกกฎหมายที่จะมาส่งเสริม SMEs อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อเพิ่มศักยภาพ และขีดความสามารถในการแข่งขัน ตลอดจนขยายบทบาทของอุตสาหกรรมไทยหลาย ๆ ด้าน ให้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงสถานะทางสังคม และเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการให้มากขึ้น เพื่อเป็นรากฐานที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป ในแต่ละประเทศจึงมีแนวความคิดในการส่งเสริม SMEs ที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะและนโยบายของแต่ละประเทศในระบบเศรษฐกิจต่าง ๆ ในบทบาทนี้จึงต้องทราบถึงความเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ความสำคัญ บทบาท ตลอดจนกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์ รวมทั้งปัญหามาตรการในการส่งเสริม และสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

6.1 ความหมายและคำนิยามของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ในอดีต ประเทศไทยไม่มีคำนิยามหรือคำจำกัดความของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่จะใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันซึ่งจะมีหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ต่างก็มีคำนิยามหรือคำจำกัดความแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ

ความหมายและคำนิยามของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม³²

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543
 ดังความในมาตรา 4 ได้ให้ความหมายและคำนิยามหรือคำจำกัดความของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หมายถึง วิสาหกิจที่มีจำนวนการจ้างงาน มูลค่าสินทรัพย์ถาวร

³²วิญญูติ ชาคิมนตรี, กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), หน้า 16.

หรือทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วตามจำนวนที่กำหนดไว้ในกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่ง
กฎกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2545 ได้ให้เกณฑ์ไว้ดังนี้

พระราชบัญญัติวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 และ
กฎกระทรวงอุตสาหกรรมฉบับวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2545

วิสาหกิจขนาดย่อม

1) ภาควิสาหกิจผลิต จำนวนคนงานไม่เกิน 50 คน หรือจำนวนทรัพย์สินถาวร
ไม่เกิน 50 ล้านบาท

2) ภาควิสาหกิจบริการ จำนวนคนงานไม่เกิน 50 คน หรือจำนวนทรัพย์สินถาวร
ไม่เกิน 50 ล้านบาท

3) ภาควิสาหกิจค้าส่ง จำนวนคนงานไม่เกิน 25 คน หรือจำนวนทรัพย์สินถาวร
ไม่เกิน 50 ล้านบาท

4) ภาควิสาหกิจค้าปลีก จำนวนคนงานไม่เกิน 15 คน หรือจำนวนทรัพย์สินถาวร
ไม่เกิน 30 ล้านบาท

วิสาหกิจขนาดกลาง

1) ภาควิสาหกิจผลิต จำนวนคนงาน 51-200 คน หรือจำนวนทรัพย์สินถาวร
มากกว่า 50 แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท

2) ภาควิสาหกิจบริการ จำนวนคนงาน 51-200 คน หรือจำนวนทรัพย์สินถาวรมากกว่า
50 แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท

3) ภาควิสาหกิจค้าส่ง จำนวนคนงาน 26-50 คน หรือจำนวนทรัพย์สินถาวร
มากกว่า 50 แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท

4) ภาควิสาหกิจค้าปลีก จำนวนคนงาน 16-30 คน หรือจำนวนทรัพย์สินถาวร
มากกว่า 30 แต่ไม่เกิน 60 ล้านบาท

ตารางที่ 1 คำจำกัดความของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของต่างประเทศ

ประเทศ	คำจำกัดความวิสาหกิจขนาดย่อม
ออสเตรเลีย (Australia)	วิสาหกิจขนาดย่อม
สำนักงานสถิติออสเตรเลีย	ภาคอุตสาหกรรม จำนวนคนงานน้อยกว่า 100 คน ภาคก่อสร้างและบริการ จำนวนคนงานน้อยกว่า 20 คน
	วิสาหกิจขนาดกลาง
	ภาคอุตสาหกรรม จำนวนคนงาน 100-199 คน ภาคก่อสร้างและบริการ จำนวนคนงาน 20-199 คน
สำนักงานภาษีออสเตรเลีย (Aus-industry)	ธุรกิจขนาดเล็ก หมายถึงกิจการที่มีรายได้ไม่เกิน 1 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย ธุรกิจขนาดเล็ก หมายถึงกิจการที่มีรายได้ไม่เกิน 5 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย
ญี่ปุ่น (Japan)	วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
กฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจ-ขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999	ภาคการผลิต จำนวนคนงานน้อยกว่า 300 คนหรือมีเงินทุนไม่เกิน 300 ล้านเยน ภาคบริการ จำนวนคนงานน้อยกว่า 100 คน หรือมีเงินทุนไม่เกิน 50 ล้านเยน ภาคการค้าส่ง จำนวนคนงานน้อยกว่า 100 คน หรือมีเงินทุนไม่เกิน 100 ล้านเยน ภาคการค้าปลีก จำนวนคนงานน้อยกว่า 50 คน หรือมีเงินทุนไม่เกิน 50 ล้านเยน ผู้ประกอบการรายย่อย
	ภาคการผลิต จำนวนคนงานไม่เกิน 20 คน ภาคการค้าและบริการ จำนวนคนงานไม่เกิน 5 คน
ฝรั่งเศส (France)	วิสาหกิจขนาดกลาง จำนวนคนงาน 50-249 คน
ข้อเสนอแนะของสหภาพ	วิสาหกิจขนาดย่อม จำนวนคนงาน 10-49 คน
ยุโรป (Recommendation of the European Union 1996)	วิสาหกิจขนาดจิ๋ว (Micro Enterprises) จำนวนคนงาน 0-9 คน

6.2 ความสำคัญของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ในแง่ต่าง ๆ ดังนี้

1) หน่วยผลิตในภาคอุตสาหกรรมไทยกว่าร้อยละ 90 เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ทั้งเป็นแหล่งผลิตและแหล่งรองรับแรงงานขนาดใหญ่ของประเทศ³³ ก่อให้เกิดการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาคของประเทศเนื่องจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นของประชาชนในท้องถิ่น³⁴ ที่จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังให้เกิดความแข็งแกร่งขึ้น เพื่อให้ SMEs เติบโตขึ้นมาเป็นรากฐานสำคัญของระบบเศรษฐกิจต่อไป

2) เป็นแหล่งสร้างเสริมประสบการณ์ในการประกอบการ ให้กับนักลงทุนหน้าใหม่ด้วยการเริ่มต้นจากธุรกิจเล็ก ๆ³⁵ ซึ่งเป็นแหล่งฝึกทักษะฝีมือและแรงงาน ดังนั้นการสร้างนักลงทุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในปัจจุบัน จึงน่าจะหมายความว่ารวมถึงการสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจในการพัฒนาประเทศให้สูงขึ้นด้วย

จากการศึกษาของ World Bank³⁶ พบว่า โดยทั่วไป SMEs มีอัตราการเพิ่มของประสิทธิภาพการผลิตสูงกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ เนื่องจาก SMEs ที่จะพัฒนาขึ้นเป็น

³³คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, แผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2550-2554) (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2550), หน้า 12.

³⁴เรวัตร์ ชาตรีวิศิษฐ์ และธีรยุทธ เกียรติพิริยะวงศ์, ธุรกิจเอกชนไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดีไลต์, 2539), หน้า 136.

³⁵มนู เลียวไพโรจน์, “วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs),” ใน เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, ณ โรงแรมริเจนท์ กรุงเทพมหานคร, 23 มีนาคม 2542, หน้า 2.

³⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

ธุรกิจชั้นนำท่ามกลางธุรกิจใหญ่ได้นั้น จะต้องแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่และระหว่าง SMEsด้วยกัน ทำให้ SMEs ต้องปรับเทคโนโลยีและประสิทธิภาพการผลิตตลอดเวลา

3) เป็นแหล่งสำคัญในการผลิตสินค้าชั้นกลาง และผลิตสินค้าให้แก่โรงงานอื่น คือเป็นผู้รับช่วงการผลิต โดยก่อให้เกิดระบบรับช่วงการผลิต (Sub-contracting)³⁷ ทั้งในลักษณะระหว่างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และระหว่างวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมกับชาวบ้านหรือชุมชน ชนบท ซึ่งจะช่วยให้มีการผลิตอย่างครบวงจรซึ่งจะมีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะระบบการรับช่วงการผลิตนี้ จะก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยี การปรับปรุงและนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ ทำให้เกิดการพัฒนาด้านการจัดการ ด้านเทคโนโลยีและมาตรฐานการผลิต รวมทั้งด้านการตลาดและเนื่องจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยผู้ประกอบการภายในประเทศหรือในท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มและมีผู้ร่วมทุนเป็นคนต่างประเทศ ดังนั้น การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ก็คือการพัฒนาขีดความสามารถทางธุรกิจของประชาชนภายในประเทศ³⁸ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถเพิ่มส่วนแบ่งในตลาดโลกได้ภายใต้การแข่งขันที่รุนแรงเนื่องจากระบบ Sub-contracting เป็นการนำหลักการของการแบ่งงานกันทำตามใช้กับระบบการผลิตระหว่างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และ SMEs ซึ่งจะช่วยให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน โดย Tetsuo Minato ชี้ให้เห็นว่าการรับช่วงการผลิตหรือการแบ่งงานกันทำระหว่างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่กับอุตสาหกรรมขนาดกลาง ย่อมทำให้ระบบการผลิตของประเทศญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพสูงขึ้น³⁹ การศึกษาในโครงการ Rural of Farm Employment ก็ได้พบว่า ในการผลิตสินค้าบางชนิด ผู้ผลิตในตัวเมืองจะเป็นผู้หาวัตถุดิบและเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการผลิต ส่งให้ครัวเรือนต่าง ๆ ในชนบทเป็นผู้รับช่วงทำการ

³⁷ มนู เลียวไพโจน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

³⁸ เรวัตร์ ชาตรีศิษย์ และธีรยุทธ เกียรติพิริยะวงศ์, เรื่องเดิม, หน้า 138.

³⁹ ไว จามรมาน, ลักษณะอุตสาหกรรมขนาดย่อมบรรณานิทัศน์ศึกษา และบทวิเคราะห์เปรียบเทียบญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 7-8.

ผลิตในบางขั้นตอน เช่น ในจังหวัดเชียงใหม่ และในจังหวัดอื่น ๆ ในภาคเหนือ ผู้ผลิตในเมืองจะส่งผ้าที่ตัดแล้วออกไปให้แก่ครัวเรือนในหมู่บ้านทำการเย็บหรือร้านผลิตภัณฑ์แกะสลักไม้ในเมืองจะส่งไม้พร้อมแบบไปให้ช่างแกะสลักในหมู่บ้านทำการแกะสลักและผู้ผลิตผ้าไหมบางรายในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีเครื่องทอผ้าและอุปกรณ์เกี่ยวกับการฟอกย้อมที่อยู่ภายในโรงงานไม่มากนัก และขั้นตอนการผลิตงานอื่น ๆ จะจ้างให้ชาวบ้านในหมู่บ้านใกล้เคียงเป็นผู้ทำ⁴⁰

4) SMEs เป็นพลังสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมไทยขยายตัวได้ โดยเฉพาะในภาวะเศรษฐกิจไทยถดถอยและมีกำลังการผลิตส่วนเกิน (Excess Capacity) อยู่มากในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ การเพิ่มความแข็งแกร่งของ SMEs จะช่วยให้ระบบการผลิตของอุตสาหกรรมไทยเดินหน้าต่อไปได้ช่วยสร้างการจ้างงาน สร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างเงินรายได้เงินตราต่างประเทศ รวมทั้งการผลิตสินค้าและบริการทดแทนการนำเข้า (ประหยัดเงินตราต่างประเทศ)

6.3 บทบาทความสำคัญและโครงสร้างของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย⁴¹

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนับเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ โดยมีจำนวนถึงประมาณร้อยละ 99 ของธุรกิจทั้งหมด วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงมีบทบาทสำคัญในการเป็นฐานรากการพัฒนาที่ยั่งยืนเป็นกลไกหลักในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความยากจน ข้อมูลที่ยืนยันถึงบทบาททางเศรษฐกิจไทยที่สำคัญดังกล่าว ได้แก่ การก่อให้เกิดการจ้างงานคิดเป็นสัดส่วนถึงกว่าร้อยละ 77 ของการจ้างงานรวมของประเทศ บทบาทในการสร้างมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยประมาณร้อยละ 39 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์

⁴⁰ สมศักดิ์ แด่มบุญเลิศชัย, ภาพรวมอุตสาหกรรมในภูมิภาค (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2533), หน้า 39.

⁴¹ คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, เรื่องเดิม, หน้า 12-15.

มวบรวมในประเทศ และมูลค่าการส่งออกโดยตรง คิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 29 ของมูลค่าการส่งออกรวม

บทบาท ความสำคัญ และโครงสร้างของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
ไทย

1) จำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในปี พ.ศ. 2549 จำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยมีจำนวน 2,274,525 ราย คิดเป็นร้อยละ 99.5 ของจำนวนวิสาหกิจทั้งประเทศ โดยมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา ร้อยละ 1.6 วิสาหกิจส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคการค้า โดยมีสัดส่วนร้อยละ 40.0 ตามด้วยภาคบริการร้อยละ 29.7 ภาคการผลิตร้อยละ 29.6 และกลุ่มที่ไม่ระบุลักษณะร้อยละ 0.8

2) การกระจายตัว สถานประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีอยู่ค่อนข้างหนาแน่นในกรุงเทพและปริมณฑล รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคกลาง ตามลำดับ โดยผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะมีการกระจุกตัวอยู่ในจังหวัดซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจในภูมิภาค

3) การจ้างงาน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนับเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีส่วนสำคัญต่อการจ้างงานของประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2549 มีการจ้างงานของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจำนวน 8,863,334 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76.7 ของการจ้างงานรวมของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.9 สำหรับการจ้างงานของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจำแนกตามลักษณะธุรกิจ พบว่า ภาคการผลิตมีส่วนการจ้างงานสูงสุดร้อยละ 45.3 ตามด้วยภาคบริการร้อยละ 30.0 และภาคการค้าร้อยละ 24.7 สำหรับภูมิภาคที่มีการจ้างงานหนาแน่นที่สุด ได้แก่ กรุงเทพและปริมณฑล ตามด้วยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก ภาคใต้ ภาคกลาง และภาคตะวันตกตามลำดับ

ตารางที่ 2 บทบาทของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่อระบบเศรษฐกิจไทย

บทบาทต่อระบบเศรษฐกิจ	2547	2548	2549
จำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม(ราย)	2,199,130	2,239,069	2,274,525
การจ้างงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม(คน)	8,352,804	8,453,170	8,863,334
- สัดส่วนต่อการจ้างงานรวม	(76.1)	(76.0)	(76.7)
GDPSMEs (ล้านบาท)	2,580,336	2,790,414	3,041,896
- GDPSMEs: GDP รวม	(39.8)	(39.4)	(38.9)
มูลค่าการส่งออกของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ล้านบาท)	1,171,073	1,315,688	1,438,280
- สัดส่วนต่อการส่งออกรวม	(30.2)	(29.7)	(29.1)
มูลค่าการนำเข้าของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ล้านบาท)	1,251,450	1,547,053	1,593,625
- สัดส่วนต่อการนำเข้า	(32.9)	(32.4)	(32.7)
การจัดตั้งธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ราย)	47,583	49,534	46,816
การเลิกธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ราย)	22,980	26,041	20,078

4) มูลค่าผลผลิตมวลรวมภายในประเทศของวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมในปี พ.ศ. 2549 GDPSMEs มีมูลค่า 3,041,896 ล้านบาท หรือร้อยละ 38.9 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 4.8 โครงสร้าง GDPSMEs พบว่า ภาคที่มีบทบาทสูงสุด ได้แก่ ภาคบริการ ร้อยละ 32.2 ภาคการผลิตร้อยละ 30.3 และภาคการค้าและซ่อมบำรุงร้อยละ 29.2 ตามลำดับ ซึ่งสวนทางกับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศที่ภาคการผลิตมีบทบาทสูงสุด รองลงไปที่ ภาคการบริการ และภาคการค้าและซ่อมบำรุง ตามลำดับ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาแนวโน้มของสัดส่วน GDPSMEs พบว่า ในภาคการค้าและซ่อมบำรุง มีสัดส่วนที่ลดลงจากร้อยละ 31.2 ในปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 29.2 ในปี พ.ศ. 2549 และภาคบริการมีสัดส่วนที่ลดลงจากร้อยละ 34.2 ในปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 32.2 ในปี พ.ศ. 2549 มีเพียงภาคการผลิตที่มีสัดส่วน GDPSMEs ที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 26.9 ในปี พ.ศ. 2545 เป็นร้อยละ 30.3 ในปี พ.ศ. 2549

5) การส่งออกของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในปี พ.ศ. 2549 มูลค่าการส่งออกของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมคิดเป็น 1,438,280 ล้านบาท หรือร้อยละ 29.1 ของการส่งออกทั้งหมด เพิ่มขึ้นร้อยละ 9.3 โดยสินค้าส่งออกส่วนใหญ่ของ

7) การจัดตั้งและเลิกดำเนินธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พบว่าการจัดตั้งกิจการใหม่มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2548 ซึ่งมีจำนวนนิติบุคคลที่จัดตั้งใหม่ 47,583 ราย และ 49,534 ราย ตามลำดับ และในปี พ.ศ. 2549 กลับลดลงเป็น 46,816 ราย ขณะที่การยกเลิกกิจการมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างผันผวน โดยปี พ.ศ. 2547 มีการยกเลิกกิจการ 22,980 ราย และเพิ่มขึ้นเป็น 26,041 รายในปี พ.ศ. 2548 และลดลงเป็น 20,078 ในปี พ.ศ. 2549

ตารางที่ 3 สัดส่วนของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำแนกตามลักษณะธุรกิจ

[illegible]

แต่บทบาทของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสภาพแต่ละประเทศและสภาพเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ได้ชี้ให้เห็นว่า อุตสาหกรรมขนาดย่อมของอเมริกาและอังกฤษมีบทบาทสำคัญในด้านเป็นผู้สร้างสินค้าหรือบริการขึ้นใหม่ ทั้งยังเป็นแหล่งเปิดโอกาสให้เกิดการริเริ่มกิจการ นอกจากนั้นยังเป็นกลไกสำคัญป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาด ทำให้เศรษฐกิจมีการแข่งขัน ในขณะที่อุตสาหกรรมขนาดย่อมของประเทศยุโรปตะวันตกนั้น ให้ความสำคัญต่อบทบาทอุตสาหกรรมขนาดย่อมในฐานะเป็นแหล่งผลิตสินค้าและบริการซึ่งมีประเภทยุติพันธ์ที่หลากหลาย และมีขนาดการผลิตที่เหมาะสมซึ่งสอดคล้องกับความต้องการผู้บริโภค ในระดับต้นทุนซึ่งต่ำกว่าที่ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่จะทำให้ระบบการผลิตของกลุ่มประเทศยุโรปนั้นจะมีลักษณะซึ่งอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ผลิตและจำหน่ายสินค้าปริมาณมากเพื่อให้ต้นทุนต่ำลง ในขณะที่อุตสาหกรรมขนาดย่อมนั้นเป็นการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูงกว่าและราคาแพงกว่า ส่วนใหญ่ประเทศกำลังพัฒนานั้น สภาพเศรษฐกิจที่ต่อสู้กับความยากจน และต้องการสร้างการจ้างงาน จึงมักพัฒนาประเทศโดยการสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่แต่ต่อมาเริ่มให้ความสนใจบทบาทของอุตสาหกรรมขนาดย่อมในฐานะเป็นแหล่งจ้างงานซึ่งมีจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วภูมิภาคของประเทศ