

อำนาจฝ่ายบริหารในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเอกชน : กรณีศึกษาตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญ 2560

Executive Power to Intervene in the Private Economy: A Case Study based
on Provisions of the Constitution 2017

เทวราช สนโศรก¹ พร้อมพล พระพรหม² และเฉลียว นครจันทร์³

Tewarach Sonsork, Prompol Praprom and Chaliew Nakornjan

Received: September 13, 2023

Revised: November 07 2023

Accepted: December 09, 2023

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษา ทฤษฎีเกี่ยวกับการแทรกแซงเศรษฐกิจ การกระทำทางรัฐบาล 2) ศึกษาอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และ 3) ศึกษาขอบเขต เงื่อนไขการแทรกแซงเศรษฐกิจของในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากหนังสือ รายงาน วารสารของไทยและต่างประเทศ ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบในเชิงพรรณนา ผลการวิจัย พบว่า 1) การแทรกแซงเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารเป็นการกระทำทางรัฐบาลเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐทั้งในทฤษฎีกฎหมายมหาชนและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ โดยหลักเสรีนิยมรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ ยกเว้นระบบกลไกตลาดไม่มีประสิทธิภาพนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกัน 2) การแทรกแซงเศรษฐกิจตามนโยบายของฝ่ายบริหารเพื่อกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคมและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยการแทรกแซงอยู่ในความควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและกระบวนการทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ เพื่อช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ

¹⁻³ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น; Western University

Corresponding author, e-mail: Tewarach.so@western.ac.th, Tel. 097-9642597

สามารถแข่งขันในตลาดได้ และ 3) ปัญหาการแทรกแซงเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ เกิดจากการตีความ การรักษาความมั่นคงของรัฐ ผลประโยชน์ของชาติ ผลประโยชน์ส่วนรวม ที่มีความหมายกว้างมีหลายมิติขึ้นกับอุดมการณ์ เวลา สภาพแวดล้อม ทำให้การกระทำทางรัฐบาลที่อาจไม่ถูกตรวจสอบการใช้อำนาจในทางกฎหมาย เป็นเพียงการตรวจสอบและความรับผิดชอบทางการเมืองเท่านั้นทั้งที่ในรัฐธรรมนูญในมาตรา 5 บัญญัติชัดเจนว่าการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญไม่มีผลในการบังคับใช้ และการแทรกแซงเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารเพื่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและการป้องกันการผูกขาดในด้านรูปแบบมากกว่าเนื้อหาการแทรกแซงเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารจึงมีได้เป็นไปเพื่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและการป้องกันการผูกขาด

คำสำคัญ: อำนาจฝ่ายบริหาร, การแทรกแซงเศรษฐกิจ, รัฐธรรมนูญ 2560

Abstract

The objectives of this research article were 1) to study the theory of economic intervention, it was a government action; 2) to study the powers and duties of the executive based on the constitution and laws; and 3) to study the scope and conditions of economic intervention in the constitution and laws. It was the documentary research by collecting secondary information from books, reports, Thai and foreign journals. A descriptive comparative analysis was performed. The results of the research found that 1) economic intervention by the executive was a government action and was a power and duty of the state in both public law theory and economic theory. According to liberal principles, the state will not intervene in the economic system except that the market mechanism system was inefficient, leading to inequality or inequity; 2) intervention in the economy according to the executive's policy to distribute income and wealth of society and maintain economic stability by interfering in political control by political organizations and processes under the constitution in order to help farmers engage in farming efficiently and be able to compete in the market; and 3) the problem of the executive's interference in the economy according to the constitution arose from interpretation, maintaining state security, national interest, public interest. It

had a wide meaning and had many dimensions depending on ideology, time, and environment causing government actions that may not be checked for use of power in the law. It was only an investigation and political liability even though the Constitution in Section 5 clearly states that actions that violated the Constitution had no effect in enforcement. And the economic intervention of the executive for fair competition and anti-monopoly was more in form than substance. Therefore, the economic intervention of the executive was not for fair competition and anti-monopoly.

Keywords: Executive Power, Economic Intervention, Constitution 2017

บทนำ

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญต่อกำเนิดของระบบประชาธิปไตย ประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับสูงมีโอกาสสูงที่จะมีระบบปกครองที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย หรือประชาธิปไตยจะไม่ยั่งยืน นิพนธ์ พัวพงศกร (2554) เห็นว่าการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเพราะเป็นปรากฏการณ์ที่สลับซับซ้อน และเกิดจากสาเหตุหลายประการจึงเกิดนโยบายของรัฐในการเข้าแทรกแซงตลาดเพื่อสร้างหรือลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ต้องการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนและกระจายรายได้ โดยเฉพาะสินค้าเกษตรกรรมของไทย เช่น ข้าว ลำไย มันสำปะหลัง ยางพารา อ้อย ปาล์มน้ำมัน เป็นสินค้าที่รัฐบาลมักเข้าแทรกแซงการตลาดโดยการแทรกแซงราคาก่อให้เกิดปัญหาผลตอบแทนส่วนเกินมูลค่ามหาศาลถึง 35,078 ล้านบาทต่อปี โดยเฉพาะการแทรกแซงตลาดข้าว อ้อย และลำไย ก่อให้เกิดผลตอบแทนส่วนเกินมากที่สุด และผลประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่พ่อค้ามากกว่าเกษตรกร (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, 2554) และเป็นต้นตอสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะการวิงวอนของกลุ่มธุรกิจที่หวังผลตอบแทนส่วนเกินที่เกิดจากนโยบายและมาตรการของรัฐ มักก่อให้เกิดความสูญเสียประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และทำให้รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมหาศาลที่สามารถนำมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน โดยเฉพาะต่อกลุ่มคนฐานล่าง (นลิตรา ไทยประเสริฐ, 2554)

การแทรกแซงการตลาดของรัฐมีผลกระทบหลายประการ รัฐต้องชั่งน้ำหนักในความมั่นคงทางเศรษฐกิจของรัฐ ความคุ้มค่าของนโยบาย ประโยชน์ต่อส่วนรวม เพราะความสำเร็จทาง

เศรษฐกิจของประเทศหนึ่งใดนั้น เกิดจากความแข็งแกร่งของภาคธุรกิจซึ่งเป็นผลมาจากภาวะกดดันของการแข่งขันทั้งในตลาดภายในประเทศและในตลาดโลกเป็นหลัก ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหน้าที่ของรัฐ ในหมวด 5 และในหมวด 6 วางหลักการเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลและมาตรา 73 รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรา 75 รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ มิเช่นนั้นรัฐจะเป็นผู้ทำลายกลไกตลาด (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2554)

จากหลักการทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ 2560 ให้ความสำคัญแก่กลไกตลาดอย่างชัดเจน โดยได้กำหนดสิ่งที่รัฐ “ต้องทำ” คือ เป็น “ผู้กำกับดูแล” ในการป้องกันการผูกขาด และคุ้มครองผู้บริโภค และ “ต้องไม่ทำ” คือ ประกอบกิจการที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน และ ออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ กล่าวคือ รัฐไม่ควรเป็นผู้ประกอบการในตลาดที่กลไกตลาดทำงานได้อย่างสมบูรณ์ คือตลาดที่มีการแข่งขัน และควรที่จะสนับสนุนกลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการป้องกันการผูกขาด และละเว้นจากการออกกฎหมายที่เป็นการบั่นทอนกลไกตลาดบทบาทฝ่ายบริหารจึงต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่รัฐ และแนวนโยบายแห่งรัฐที่ต้องการช่วยเหลือเกษตรกรให้ประกอบการอย่างมีประสิทธิภาพแข่งขันในตลาดได้ และไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาประโยชน์ส่วนรวมที่รัฐอาจใช้อำนาจแทรกแซงทางตลาดได้

ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการแทรกแซงเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อให้ทราบเจตนารมณ์และขอบเขตการแทรกแซงของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติและรัฐสภาสามารถตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการช่วยเหลือประชาชน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการแทรกแซงเศรษฐกิจ การกระทำทางรัฐบาล
2. เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

3. เพื่อศึกษาขอบเขต เงื่อนไขการแทรกแซงเศรษฐกิจของในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยอำนาจฝ่ายบริหารในการแทรกแซงเศรษฐกิจเอกชน กรณีศึกษาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2560 ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์โดยเป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Document Research) โดยคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยตามลำดับ ขั้นตอน ตั้งแต่การเก็บรวบรวมข้อมูลจนถึง การนำมาวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการวิจัย โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิเป็นหลัก ดังนี้

1. การดำเนินการวิจัยตามวัตถุประสงค์แรก โดยรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากหนังสือ รายงาน วารสารของไทยและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์เป็นสองส่วนคือหลักการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการแทรกแซงเศรษฐกิจ การกระทำทางรัฐบาล เพื่อจะเชื่อมโยงไปสู่หน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยใช้การวิเคราะห์ตามหลักกฎหมายมหาชน

2. การดำเนินการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่สอง ผู้วิจัยใช้วิธีศึกษาข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสาร จากตัวบทกฎหมาย ตำรา หนังสือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารของไทยโดยเน้นที่หน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 เป็นหลัก เพื่อไปสู่ปัญหาการแทรกแซงในเศรษฐกิจ

3. การดำเนินการวิจัยในวัตถุประสงค์ที่สามใช้วิธีศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิคือ หนังสือ งานวิจัยเกี่ยวกับตัวอย่างในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารในการแทรกแซงเศรษฐกิจของไทย แล้วทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ถึงความสอดคล้อง หรือแตกต่างระหว่างหลักการ ทฤษฎี รัฐธรรมนูญ กับการปฏิบัติในการใช้อำนาจบริหารแทรกแซงเศรษฐกิจในภาคเอกชน เพื่อนำเสนอปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจริงและแนวทางการแก้ไขในกรณีของไทย

สรุปผลการวิจัย

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการแทรกแซงเศรษฐกิจ การกระทำทางรัฐบาล สุรพล นิติไกรพจน์ (2539) อธิบายว่า ทฤษฎีกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ คือ มีลักษณะเป็นพลวัตร และมีลักษณะผสมผสานมีฐานะเป็นกฎหมายเศรษฐกิจในความหมายอย่างแคบ โดยเน้นเฉพาะในกิจกรรมหรือกิจการทางเศรษฐกิจที่รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้กระทำ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนที่ว่าด้วยการเข้าไปแทรกแซงของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนในทางเศรษฐกิจที่มีหลักการพื้นฐาน 2 ประการคือ 1) หลักเสรีนิยมจะเน้นการมีเสรีภาพ ของมนุษย์ที่จะ

กระทำการต่าง ๆ ได้โดยรัฐไม่เข้าไปแทรกแซง ควรปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไก
 ราคาที่มีหลักการย่อยคือหลักเสรีภาพในการประกอบการเป็นหลักที่รับรองความเป็นอิสระในการ
 ประกอบกิจการของเอกชน และหลักการแข่งขันโดยเสรีที่มุ่งคุ้มครองให้ทุกคนสามารถแข่งขันกันได้
 โดยไม่สร้างข้อจำกัดหรือกีดกันแก่ผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะ 2) หลักการรับรองสิทธิในทรัพย์สินหรือหลัก
 กรรมสิทธิ์ของเอกชนจากการแทรกแซงของผู้อื่นหรือรัฐ

ส่วนทฤษฎีเกี่ยวกับการแทรกแซงเศรษฐกิจ โดยจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ที่ต้องการให้รัฐ
 เข้าแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ (ไกรยุทธ ธีรตยาศินันท์, 2525) โดยรัฐหรือฝ่ายบริหารจะส่งเสริม
 หรือเป็นที่มาของความชอบธรรม โดยกำหนดภาระหน้าที่ในการที่รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซงในทาง
 เศรษฐกิจ การที่รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจก็เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของ
 ระบบกลไกตลาด โดยมุ่งแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกัน (Inequality) ในทาง
 เศรษฐกิจวัตถุประสงค์การแทรกแซงของรัฐ เพราะการเข้าแทรกแซงของรัฐเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา
 ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจำกัดเพียง 3 ประการ คือ
 ประการแรกหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ ประการที่
 สองหน้าที่กระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เพื่อให้สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นได้
 จำแนกแจกจ่ายให้ประชาชนทุกคนได้ใช้กันอย่างทั่วถึง และประการที่สามหน้าที่ในการรักษา
 เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
 และการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างยุติธรรม

ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) ได้รับการพัฒนาขึ้นใน
 ฝรั่งเศส ทฤษฎีนี้ไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงในกฎหมายแต่เกิดจากการวางแนวคำวินิจฉัยของศาล
 (Bolewski, W., 2007) โดยเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของศาลในการควบคุมตรวจสอบ
 การกระทำของรัฐบาล หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าการใช้อำนาจของรัฐบาลที่เรียกว่า “การกระทำ
 ของรัฐบาล” จะไม่ถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรศาลแต่การกระทำดังกล่าวตกอยู่ในความ
 ควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและกระบวนการทางการเมือง ในการดำเนินงานบางอย่างรัฐบาลไม่
 ต้องรับผิดชอบ และเอกชนไม่อาจนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายก็ตาม
 กล่าวคือเอกชนจะฟ้องร้องรัฐบาลว่าการกระทำนั้น นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ และจะขอให้สั่งเพิก
 ถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ชดเชยค่าเสียหายไม่ได้ ผลในทางกฎหมายแนวความคิดว่าด้วยการ
 กระทำของรัฐบาลคือการกระทำดังกล่าวย่อมตกอยู่ในความควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและ
 กระบวนการทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ เช่น รัฐสภาอาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือ
 สื่อมวลชนอาจวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้

2. เมื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายไทย พบว่า ความหมายของคำว่า “รัฐบาล” หมายถึง “คณะรัฐมนตรี” ซึ่งดำรงอยู่สองสถานะ สถานะแรกเป็นการดำเนินการในฐานะฝ่ายบริหาร ซึ่งมีลักษณะการทำงานขององค์กรที่มีลักษณะเป็นคณะบุคคลที่ดำเนินการร่วมกัน ส่วนอีกสถานะหนึ่งนั้น หมายถึง “ฝ่ายปกครอง” ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมนตรีแต่ละคนตลอดจนนายกรัฐมนตรี จะมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะเจาะจงในการบังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สังกัดกระทรวงที่ตนเองรับผิดชอบและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ ในการบังคับบัญชาหรือสั่งการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนี้ จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองอย่างหนึ่ง ที่สามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักนิติรัฐ อย่างไรก็ตามในการทำงานของ “รัฐบาล” หรือ “คณะรัฐมนตรี” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้เป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตาม “หลักความรับผิดชอบร่วมกัน” ด้วยหลักความรับผิดชอบร่วมกันดังกล่าว จึงทำให้ในการทำงานของคณะรัฐมนตรีจะมีการตัดสินใจในการดำเนินงานออกมาในรูปแบบของมติร่วมกัน หรือที่เราเรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี”

สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีของไทย ตามหลักการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายและจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ อีกทั้งไม่สามารถอ้างมติคณะรัฐมนตรีเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายหรือการปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่มติของคณะรัฐมนตรีบางเรื่องอาจมีผลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย หรือออกกฎหมายใหม่ต่อไปได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ความสำคัญต่อการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก เนื่องจากเห็นว่าการจะนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวด 6 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงซึ่งแม้จะไม่มีบทลงโทษหรือแม้แต่จะมีข้อความบังคับไว้อย่างชัดเจน

3. เมื่อศึกษาขอบเขต เงื่อนไขการแทรกแซงเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พบว่า อำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหารในทางเศรษฐกิจประกอบด้วยหน้าที่สำคัญ คือ หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งทางสังคม หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หน้าที่ในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งบทบาทหน้าที่เหล่านี้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ฝ่ายบริหารจะต้องยึดถือในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเอกชน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 3 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

มาตรา 52 กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในมาตรา 75 รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อพิจารณาสภาพบังคับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่มีหลักการใช้เป็นกรอบดำเนินการจัดทำภารกิจของรัฐ และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนดังกล่าว แนวนโยบายที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงหลักการอย่างกว้าง เพื่อให้รัฐบาลและองค์กรของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีความยืดหยุ่นในการทำงาน และสามารถดำเนินนโยบายต่าง ๆ ได้โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้นแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญจึงไม่มีสภาพบังคับที่เคร่งครัดชัดเจน ประกอบกับตามทฤษฎีว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลในระบบกฎหมายของไทย การกระทำของรัฐบาลเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจเพื่อเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะเป็นนโยบายขั้นสูงหรือนโยบายทั่วไป หรือเป็นกิจการงานที่มีลักษณะเป็นไปในทางการเมือง ที่พิจารณาจากองค์ประกอบสามประการ คือ องค์กรผู้กระทำการ ที่มาของอำนาจกระทำการ และลักษณะของการกระทำควบคู่กันไป โดยต้องพิจารณาจากองค์กรผู้กระทำเป็นลำดับแรก หากเป็นการกระทำโดยองค์กรรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี) ก็ต้องพิจารณาในลำดับถัดมาว่า เป็นเรื่องของการกระทำโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญหรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นงานนโยบาย ถ้าเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง ก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็น การกระทำทางรัฐบาล เพราะเมื่อรัฐบาลตัดสินใจกระทำการลงแล้ว ต้องพร้อมที่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองคือรัฐสภาและในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดข้อยกเว้นมิให้นำกฎหมายฉบับนี้ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาใช้บังคับกับการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในทางนโยบายโดยตรง และการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ การตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารในการแทรกแซงเศรษฐกิจจึงมีอยู่อย่างจำกัด และในการตีความรัฐธรรมนูญ ปัญหาความหมาย “ความมั่นคงของรัฐ” มีความหมายกว้าง แม้ทุกวันนี้แนวคิดความมั่นคงของชาติก็ยังกำกวมจากความหมายที่เรียบง่าย มีการเปลี่ยนแปลงความหมายของคำว่า “ความมั่นคงแห่งชาติ”

ในแต่ละช่วงเวลาของแต่ละกลุ่มบุคคลในสังคมที่มีอุดมการณ์ครอบงำอยู่ อาจมีความหมายและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไป และให้ความสำคัญต่อความมั่นคงแห่งชาติมากน้อยต่างกันไป ทำให้การควบคุมฝ่ายบริหารในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่มีใช้จะกระทำได้ง่าย แม้มีหลักการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม

อภิปรายผลการวิจัย

1. จากการศึกษาอำนาจฝ่ายบริหารในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเอกชน กรณีศึกษาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2560 ทฤษฎีเกี่ยวกับการแทรกแซงเศรษฐกิจ และทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลในระบบกฎหมายมหาชนของไทย มีรากฐานแนวคิดหรืออิทธิพลมาจากหลักการกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส สอดคล้องกับที่สุรพล นิติไกรพจน์ (2536) อธิบายว่า ทฤษฎีกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจไทย ว่ามีลักษณะเป็นพลวัตร และมีลักษณะผสมผสาน โดยหลักการพื้นฐาน 2 ประการคือ หลักเสรีนิยม และหลักการรับรองสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิของเอกชนจากการแทรกแซงของผู้อื่นหรือรัฐ โดยรัฐหรือฝ่ายบริหารจะเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของระบบกลไกตลาด แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เท่าเทียมกัน ตามเงื่อนไขและกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่นเดียวกับทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) ในระบบกฎหมายมหาชนไทยที่ยึดหลักการจากระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส ในการจำกัดอำนาจของศาลในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลสอดคล้องกับการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยศาลปกครองไทย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2548) ที่จะไม่ตรวจสอบสิ่งที่เรียกว่า “การกระทำของรัฐบาล” ให้อยู่ในความควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและกระบวนการทางการเมือง ในการดำเนินงานบางอย่างรัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบ และเอกชนไม่อาจนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554) ผลในทางกฎหมายของแนวความคิดดังกล่าวของไทย จึงอยู่ในความควบคุมทางการเมืองโดยองค์กรและกระบวนการทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ แนวคิดดังกล่าวข้างต้นของไทยจึงเป็นไปตามหลักสากล

2. ในขณะที่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามระบบกฎหมายของไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายไทย เน้นไปที่บทบาทอำนาจหน้าที่ “คณะรัฐมนตรี” ซึ่งมีสองสถานะ คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปกครอง เฉพาะในการบังคับบัญชาหรือสั่งการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเท่านั้นที่จะสามารถถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักนิติรัฐ

การใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินแทรกแซงเศรษฐกิจเอกชนอยู่ในรูปการทำงานของ “รัฐบาล” หรือ “คณะรัฐมนตรี” ที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดขอบเขตและหลักการใช้อำนาจในลักษณะเปิดกว้างเอาไว้ ในการบริหารราชการแผ่นดินตาม “หลักความรับผิดชอบร่วมกัน” ที่เราเรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี” ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายและจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ อีกทั้งไม่สามารถอ้างมติคณะรัฐมนตรีเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายหรือการปฏิบัติตามกฎหมายได้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2553) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ความสำคัญต่อการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างมาก แต่กลับไม่มีบทลงโทษหรือแม้แต่จะมีข้อความบังคับไว้อย่างชัดเจนจึงขึ้นอยู่กับกระบวนการทางการเมืองในรัฐสภาเป็นสำคัญในการควบคุม หรือส่งเสริมการแทรกแซงเศรษฐกิจ

3. ในส่วนขอบเขต และเงื่อนไขการแทรกแซงเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารซึ่งพบว่าหลักการอยู่ในรัฐธรรมนูญในหลายหมวดโดยกำหนดอำนาจหน้าที่และการควบคุมที่แตกต่างกันออกไป หน้าที่ทั่วไปของฝ่ายบริหารพบในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 3 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ขณะเดียวกับพบว่า อำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหารในทางเศรษฐกิจทั่วไป เช่น หน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม หน้าที่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งทางสังคม หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หน้าที่ในการส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหมวดต่าง ๆ ที่มีเจตนารมณ์แตกต่างกันออกไป เช่นในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 52 กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในมาตรา 75 ให้รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ แต่แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับที่เคร่งครัดชัดเจน ความมั่นคงของรัฐที่ถูกต้องความขยายออกไป (สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, 2562) ประกอบกับตามทฤษฎีการกระทำ

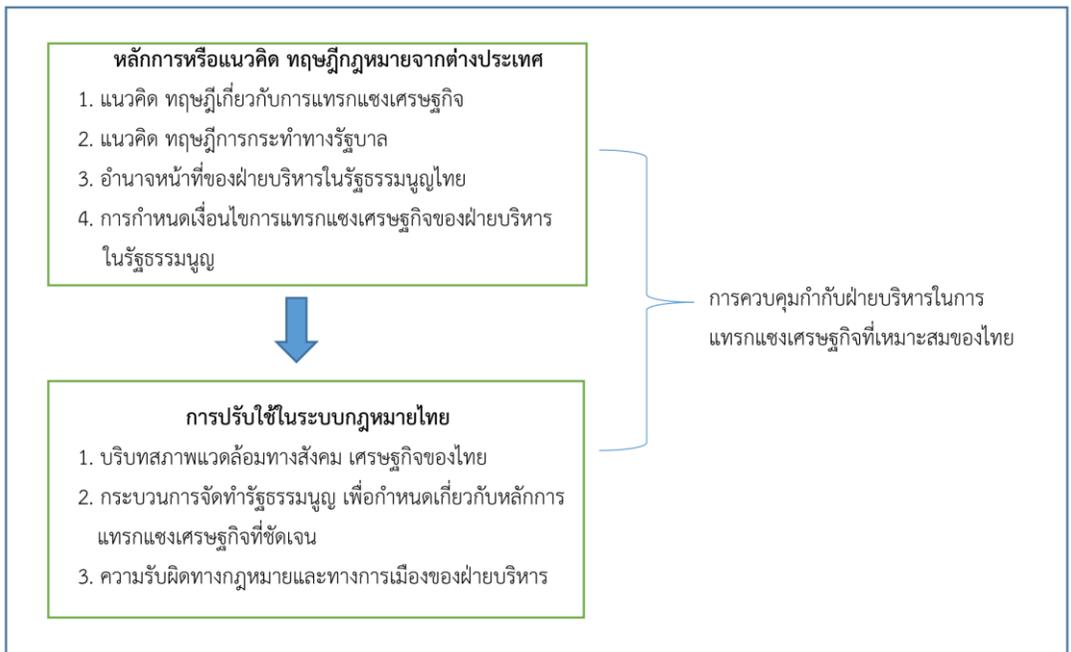
ของรัฐบาลในระบบกฎหมายของไทย เป็นเรื่องของการกระทำโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญหรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นงานนโยบาย จะไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุม ตรวจสอบโดยระบบศาล แต่จะใช้หลักรับผิดชอบทางการเมืองคือรัฐสภาแทน (สาโรช โชติพันธ์, 2541) และในขณะที่การตีความรัฐธรรมนูญ ในความหมาย “ความมั่นคงของรัฐ” มีความหมายกว้าง และมีพลวัตตามกาลเวลา สภาพสังคม ที่ฝ่ายบริหารจะอ้างอิงเป็นเหตุผลหลักในการใช้อำนาจแทรกแซงเศรษฐกิจเอกชนภายใต้รัฐธรรมนูญได้ ทำให้การควบคุมฝ่ายบริหารในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่มีไขจะกระทำได้โดยง่ายแม้มีหลักการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม

องค์ความรู้ใหม่

จากการศึกษาอำนาจฝ่ายบริหารในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเอกชน กรณีศึกษาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2560 ซึ่งมีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่การควบคุมกำกับฝ่ายบริหารให้สามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจไทยเพื่อให้ระบบตลาดมีประสิทธิภาพทำให้ประชาชนที่อยู่ในแต่ละส่วนของภาคเศรษฐกิจได้รับประโยชน์อย่างสมดุล ต้องอาศัยสองกระบวนการที่สำคัญ คือ

1. การปรับหลักการ แนวคิด ทฤษฎีจากต่างประเทศโดยเฉพาะทฤษฎีการแทรกแซงเศรษฐกิจ ที่ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพระบบเศรษฐกิจของไทย ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลที่ต้องพิจารณาทั้งบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้เหมาะสมว่า รัฐบาลควรมีขอบเขตอำนาจเช่นไร โดยในทางทฤษฎีหรือแนวคิดเหล่านี้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดขอบเขต และเงื่อนไขตลอดจนเจตนารมณ์สำคัญที่จะปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคม

2. การปรับหลักการมาสู่ภาคปฏิบัติที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดนโยบายรัฐบาลเพื่อตอบสนองความต้องการประชาชนการใช้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อแทรกแซงเศรษฐกิจเอกชนจำเป็นต้องพิจารณาบริบทแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจให้เหมาะสมด้วยมากกว่าคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องดำเนินการให้อยู่ภายใต้ขอบเขตเงื่อนไขรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เพื่อใช้ตรวจสอบ ความรับผิดชอบทางกฎหมายและความรับผิดชอบทางการเมืองของการใช้อำนาจแทรกแซง ดังแผนภาพ



ภาพที่ 1 องค์ความรู้ใหม่

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. คณะรัฐมนตรีควรใช้ดุลยพินิจให้รอบคอบก่อนจะมีมาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ต้องคาดหมายในผลลัพธ์ว่าจะส่งผลดีต่อสังคมโดยรวมอย่างแท้จริง
2. รัฐสภาควรเพิ่มบทบาทคณะกรรมการของรัฐสภาในการทำหน้าที่ตรวจสอบเบื้องต้นในการกำหนดมาตรการแทรกแซงด้านเศรษฐกิจของคณะรัฐมนตรี
3. รัฐสภาควรมีบทบาทโดยใช้กลไกตรวจสอบทางการเมืองต่อรัฐมนตรีก่อนใช้มาตรการแทรกแซงทางเศรษฐกิจแม้จะถือเป็นการกระทำทางรัฐบาลก็ตาม

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. รัฐสภาควรมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงแนวทางหรือความเหมาะสมของขอบเขตเงื่อนไขที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารแทรกแซงด้านเศรษฐกิจ เช่น ความหมายของความมั่นคงของชาติ
2. ฝ่ายตุลาการ ควรมีการทบทวนการตีความหมายความ ที่เป็นนามธรรมในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนที่ก่อให้เกิดฝ่ายบริหารมีอำนาจในการแทรกแซงเศรษฐกิจตรงกับเจตนารมณ์สังคม

3. ควรให้มีการทบทวนกลไกตามรัฐธรรมนูญในการกำกับฝ่ายบริหารในการแทรกแซงด้านเศรษฐกิจโดยเพิ่มบทบาทด้านเอกชนและประชาชนให้ชัดเจนเพื่อถ่วงดุลการใช้ดุลยพินิจฝ่ายเดียวของฝ่ายบริหาร

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554). การกระทำทางรัฐบาล (Act of government). *วารสารจุลนิติ*, 8(2), 49-61.

ไกรยุทธ อีรตยาคินันท์. (2525). *ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช .

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2554). กฎ กติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด. ใน *โครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.

นลิตรา ไทยประเสริฐ. (2554). การผูกขาดและผลตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจของไทย. ใน *โครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2554). *โครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

นิพนธ์ พัวพงศกร. (2554). การแทรกแซงตลาดสินค้าเกษตรกับการกระจุกตัวของผลตอบแทนส่วนเกิน. ใน *โครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.

สาโรช โชติพันธุ์. (2541). *การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน). บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและนโยบายระดับชาติ. (2562). *นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. 2562-2565)*. กรุงเทพฯ : สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2553). *ถาม-ตอบ เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี เล่ม 1*. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2536). ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. *วารสารนิติศาสตร์*, 21(3), 371-385.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2539). หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจฝรั่งเศส ตอนที่ 2. *วารสารนิติศาสตร์*, 24(4), 812-822.

Bolewski, W. (2007). *Diplomacy and International Law in Globalized Relations*. Berlin : Springer Science & Business Media.