

บทที่ 3

ศึกษาและวิเคราะห์การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

สำหรับการศึกษาและวิเคราะห์การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงพัฒนาการของแนวความคิดว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ซึ่งจากการศึกษาทำให้ทราบว่าในอดีตโดยเฉพาะช่วงที่ประเทศไทยถูกปกครองโดยรัฐบาลที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร รัฐจะเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยอำเภอใจบางครั้งการเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวไปกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ไม่คำนึงถึงประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศจนส่งผลให้ประเทศเกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้ศึกษาถึงรูปแบบ วิธีการและเครื่องมือในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาการควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยปัญหาที่นำมาวิเคราะห์เป็นปัญหานั้นเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและปัญหาที่เกี่ยวกับการควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

3.1 พัฒนาการของแนวความคิดว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจอย่างล้นพ้นในการปกครองประเทศการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนเป็นไปอย่างเสรี ในช่วงเวลานั้นแนวความคิดการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจยังมีได้ก่อดำเนินอย่างชัดเจน การดำเนินนโยบายด้านการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของพระมหากษัตริย์ทรงมาจากพระปรีชาสามารถในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะเรื่องไป

จนกระทั่งช่วง พ.ศ. 2475 เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครองคือ “คณะราษฎร” คณะราษฎรประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้รับการศึกษาจากต่างประเทศและต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง

ประเทศ จึงทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ และจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ นอกจากนี้แนวความคิดประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว คณะราษฎรยังได้เริ่มนำแนวความคิดในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศเข้ามาใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นด้วย

หัวข้อนี้จึงได้ศึกษาถึงพัฒนาการของการยอมรับแนวความคิดในเรื่องการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยทั้งนี้พัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอาจพิจารณาได้จากหลายสาขาวิชาเช่นเศรษฐศาสตร์ แต่เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นวิทยานิพนธ์ทางด้านกฎหมายมหาชน จึงนำรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมาใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์ หัวข้อนี้จึงได้แบ่งการศึกษาออกเป็นก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (โปรดดูสรุปในภาคผนวก)

3.1.1 การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 15 ฉบับ โดยในจำนวนนี้มีทั้งฉบับที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและไม่เป็นประชาธิปไตย สำหรับหัวข้อนี้จะขอกล่าวถึงรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับว่า มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างไร และในช่วงที่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีผลบังคับใช้นั้น รัฐบาลได้มีนโยบายที่โดดเด่นในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างไร ตลอดจนในช่วงเวลาดังกล่าวมีกฎหมายใดที่มีเนื้อหาเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มทำการศึกษาค้นคว้าตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ซึ่งเป็นฉบับก่อนที่จะใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

1) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

ภายหลังจากที่คณะราษฎรเข้ายึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ให้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศชั่วคราวระหว่างที่เตรียมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีเพียง 39 มาตรา แต่มีได้มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

ช่วงเวลาที่ยุทธธรรมฉบับนี้มีผลบังคับใช้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคือ พระยามโนปกรณนิติธาดา ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลโดยยึดถือเอาหลัก 6 ประการของคณะราษฎรมาเป็นนโยบายของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจคือข้อ 3 มีสาระสำคัญดังนี้ "รัฐบาลจะบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก"¹ จากนโยบายดังกล่าวจะเห็นว่า คณะราษฎรพยายามที่จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อมาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แต่เนื่องจากภารกิจหลักของรัฐบาลชุดนี้คือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร การดำเนินนโยบายของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจในช่วงเวลานั้นจึงยังไม่เป็นรูปธรรมขึ้นมา

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 และยกเลิกเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2489 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้งคือเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2482, 1 ตุลาคม 2483 และ 3 ธันวาคม 2485 มีบทบัญญัติ 68 มาตรา มีหลักการคล้ายรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 และยังไม่มียุทธธรรมที่กล่าวถึงบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้อย่างชัดเจน ช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ มีนายกรัฐมนตรีหลายท่าน ได้แก่ พระยามโนปกรณนิติธาดา , พลเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา ,จอมพล ป. พิบูลสงคราม และนายปรีดี พนมยงค์

ขณะที่พระยามโนปกรณนิติธาดาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2475 เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักการสำคัญคือ² รัฐจะเข้าจัดการเศรษฐกิจของชาติทั้งทางด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมโดยใช้ระบบ "สหกรณ์" ให้ตั้งปัจจัยการผลิต 3 ประการคือ ที่ดิน ทุน แรงงาน มาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะที่ดินดั้งมาเป็นของรัฐเพื่อ

¹ นนทพันธ์ ภัคตีเมตตแดน, เค้าแถลงนโยบายของรัฐบาล (พ.ศ.2475 - 2543) (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2543), หน้า 6.

² ธนาภิต, ประวัติวิทยากรรัฐมนตรียุคใหม่ (กรุงเทพมหานคร : ปิรามิด, 2545), หน้า 36.

ประกอบ การเกษตรอย่างเต็มที่ เสนอให้จัดเก็บภาษีมรดกและภาษีรายได้เพื่อระดมเงินทุนมาประกอบการด้านเศรษฐกิจ เน้นให้ราษฎรใช้แรงงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่บ้านเมืองโดยรัฐจะจัดงานให้ทำตามกำลังความสามารถและคุณวุฒิ ได้รับเงินเดือนจากรัฐหรือสหกรณ์ตามแต่จะกำหนด นอกจากนี้ราษฎรจะได้รับการประกันสวัสดิการจากรัฐบาลตั้งแต่เกิดจนตาย โดยได้รับปัจจัยในการดำรงชีพที่จำเป็น

จากหลักการของเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติจะเห็นได้ว่ามีแนวทางเป็นแบบสังคมนิยม คือรัฐเข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน รัฐเป็นผู้ควบคุมเป็นเจ้าของ ส่วนประชาชนเป็นผู้ทำงานให้ ซึ่งพระยามโนปกรณนิติธาดาซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าวแต่ต้องการให้เอกชนดำเนินการไปเองโดยรัฐคอยแนะนำช่วยเหลือ ผลของการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรได้ถือตามแนวทางของพระยามโนปกรณนิติธาดา เค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติจึงมิได้นำมาใช้ และถูกโจมตีว่ามีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ หากวิเคราะห์ถึงการยอมรับแนวความคิดการแทรกแซงทางเศรษฐกิจในขณะนั้น จะเห็นว่า หลวงประดิษฐมนูธรรม พยายามเสนอให้รัฐมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ แต่แนวความคิดดังกล่าวกลับมิได้รับการยอมรับจากรัฐบาลในขณะนั้น

ในปีพ.ศ. 2476 พระยาพลพลพยุหเสนา ได้กระทำรัฐประหารรัฐบาลของพระยามโนปกรณนิติธาดาและได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี³ ขณะนั้นบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจยังไม่เด่นชัดนัก จนกระทั่งปีพ.ศ. 2481 จอมพล ป. พิบูลสงครามขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจนถึงปีพ.ศ. 2487 รัฐบาลชุดนี้ได้นำแนวความคิดชาตินิยมมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือเป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้มีการพัฒนากระบวนการผลิตภายในชาติ โดยกิจการที่มีขนาดกลางหรือขนาดเล็กให้ดำเนินการโดยประชาชนไทย ส่วนกิจการที่มีขนาดใหญ่มีความสำคัญมากและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศรัฐบาลจะดำเนินการเอง วิธีการแทรกแซงธุรกิจที่รัฐดำเนินการคือ⁴ ด้านพาณิชย์มีการตั้งบริษัทการค้าโดยรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้น บริษัทที่ตั้งขึ้นมามีทั้งที่รับซื้อ โอน ยึดกิจการของชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินการ

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

⁴ ภาณิต ทรงประเสริฐ, "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 - 2487," ใน ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ. 2484. ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 652.

โดยการออกพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบ้างจำพวก
ในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของศัตรู
พุทธศักราช 2485

นอกจากนี้รัฐยังตั้งบริษัทขึ้นผูกขาดสินค้าประเภทต่าง ๆ เช่น ข้าว
ยางพารา ไม้สัก ดีบุก โดยให้มีการเปิดสาขาตามจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้รับสินค้าเหล่านี้ไปขายปลีก
อีกต่อหนึ่ง ด้านการส่งเสริมให้คนไทยประกอบอาชีพต่าง ๆ แทรกแซงโดยการออกพระราชบัญญัติ
ช่วยอาชีพและวิชาชีพ พุทธศักราช 2484 และ 2 มิถุนายน 2485 ได้ออกพระราชกฤษฎีการะบุ
อาชีพ 27 ประเภทเป็นอาชีพสงวนไว้เฉพาะสำหรับชาวไทยทั้งหมดทั่วราชอาณาจักร ด้านการ
เกษตร รัฐจัดให้มีการตั้งสหกรณ์เพราะถือเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับพัฒนาเกษตรกรรมมีการ
ให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรผ่านสหกรณ์ ด้านอุตสาหกรรมรัฐจะเป็นผู้ประกอบการ
อุตสาหกรรมขนาดใหญ่และกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

ดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่าสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามนี้รัฐบาลได้
ดำเนินนโยบายในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง มิได้ปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไป
อย่างเสรีตามกลไกตลาด ทั้งนี้เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้แก่คนไทยแต่การดำเนินนโยบาย
ดังกล่าวก็มีข้อบกพร่องคือ ประชาชนคนไทยอยู่ในฐานะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง การดำเนิน
นโยบายดังกล่าวได้ถูกวิจารณ์จากหนังสือพิมพ์อย่างมาก

นอกจากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วยวิธีการดังกล่าวแล้ว ในช่วงพ.ศ.
2485 ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่สำคัญของประเทศโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารแห่ง
ประเทศไทย พ.ศ. 2485 จัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งทำหน้าที่หลักในการออกธนบัตรของ
รัฐบาลและบัตรธนาคาร, แลกเปลี่ยนเงิน, ส่งเงินไปต่างประเทศ, จัดการเงินกู้สำหรับรัฐบาลและ
องค์การสาธารณะ, เป็นตัวแทนทางการเงินของรัฐบาล และเป็นที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล
เป็นต้น

ภายหลังจากที่จอมพล ป.พิบูลสงครามลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปีพ.ศ. 2487 ผู้ที่ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อมา คือ นายควง อภัยวงศ์
นายทวี บุญยเกียรติ และหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ตามลำดับ โดยแต่ละท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในระยะสั้น ๆ จนกระทั่ง เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2489 นายปรีดี พนมยงค์ ได้ขึ้นมาดำรง
ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

ระหว่างที่ท่านดำรงตำแหน่งเป็นช่วงสงครามประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจซึ่งที่รัฐบาลต้องเร่งแก้ปัญหาคือเรื่องราคาเครื่องอุปโภคและบริโภค มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภค และของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2488 ทางด้านอุตสาหกรรมก็ได้ปรับปรุงอุตสาหกรรมของประเทศให้มีประสิทธิภาพและส่งเสริมอุตสาหกรรมของเอกชนให้มีมากขึ้น⁵

อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ยังมีได้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อพิจารณาจากนโยบายเศรษฐกิจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมจะสะท้อนให้เห็นว่าได้มีบทบาทในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก และหากพิจารณาจากกฎหมายที่ออกในช่วงรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้จะพบว่ามีการออกกฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าว บางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2584 พระราชบัญญัติว่าด้วยชนชาติศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2489 เป็นต้น

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2489 และยกเลิกเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเศรษฐกิจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 และ 2

ช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้นายปรีดี พนมยงค์ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งวันที่ 23 สิงหาคม 2489 พลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนถึงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 ช่วงเวลาในขณะนี้ประเทศชาติประสบปัญหาการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคอันเนื่องมาจากสงคราม หน้าที่หลักของรัฐบาลในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจจึงเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค

⁵ นนทพันธ์ ภัคดีผดุงแดน, คำแถลงนโยบายของรัฐบาล (พ.ศ.2475 – 2543), หน้า80.

อันจำเป็นแก่การครองชีพเป็นหลัก มาตรการที่รัฐนำมาใช้คือ การนำพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 และพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 ซึ่งได้ออกมาตั้งแต่ช่วงรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า มาปรับใช้กับสถานการณ์ในด้านการเกษตรได้มีการเร่งรัดและฟื้นฟูเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มปริมาณผลผลิตให้เพียงพอแก่ความต้องการ ด้านการประกอบอาชีพประมง ได้ออกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพประมงทั้งในน้ำจืดและน้ำเค็ม

ดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่าเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้เป็นช่วงเวลาที่อยู่ในภาวะสงคราม การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจโดยหลักจึงเป็นการแทรกแซงเพื่อควบคุมราคาสินค้ามิให้มีราคาสูงเกินควรอันเนื่องมาจากภาวะสงคราม เพราะหากปล่อยให้การค้าเป็นไปตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยรัฐไม่เข้าแทรกแซง ประชาชนจำนวนมากจะต้องประสบภาวะขาดแคลนสินค้าอุปโภคและบริโภคเนื่องมาจากสินค้านี้มีราคาสูง

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2490 – 22 มีนาคม 2492 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้บัญญัติถึงการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1-3

วันที่ 10 พฤศจิกายน 2490 – 8 เมษายน 2491 นายควง อภัยวงศ์ ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีเป้าหมายในทางเศรษฐกิจคือ ต้องการให้ประชาชนได้อยู่ดีกินดีตามสมควรแก่อัตรา มาตรการทางเศรษฐกิจที่สำคัญในขณะนั้นคือ การส่งเสริมให้เกษตรกรเพิ่มผลิตข้าวเพื่อใช้บริโภคในประเทศและเพื่อการส่งออก ส่วนทางด้านอุตสาหกรรมขนาดเล็กได้ส่งเสริมให้ประชาชนประกอบอุตสาหกรรมในครัวเรือน อุตสาหกรรมขนาดใหญ่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง⁶

วันที่ 8 เมษายน 2491 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของจอมพลป. ในช่วงเวลานี้ยังคงมีนโยบายในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเช่นเดิม กล่าวคือ ส่งเสริมให้เอกชนประกอบกิจการขนาดเล็ก ส่วน

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

กิจการขนาดใหญ่ หรือเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ รัฐจะดำเนินการเองอาจให้เอกชน เข้าร่วมหุ้นได้ตามสมควร⁷

สรุปช่วงรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1-4 มีผลบังคับใช้ ถึงแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศจะมีได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจน แต่ในช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการเสนอร่างเค้าโครงเศรษฐกิจแห่งชาติที่¹ให้รัฐมีบทบาทในการเข้าจัดการเศรษฐกิจของชาติ อย่างไรก็ตามร่างดังกล่าวมิได้ถูกนำมาใช้เนื่องจากมีผู้เห็นว่ามิได้มีลักษณะเป็นคอมมิวนิสต์ จนกระทั่งสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ซึ่งนโยบายดังกล่าวรัฐมีบทบาทเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากโดยรัฐเป็นผู้ประกอบกิจการขนาดใหญ่ ส่วนกิจการขนาดกลางหรือขนาดเล็กให้ดำเนินการโดยเอกชน สำหรับการแทรกแซงของรัฐในช่วงเวลาต่อมาเป็นการแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเช่น การขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค การส่งเสริมการเกษตร

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2492 และยกเลิกเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2494

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มีหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวดนี้มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจดังนี้

- การริเริ่มทางเศรษฐกิจเอกชนย่อมเป็นไปได้โดยเสรี แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นการขัดแย้งกับการประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคและต้องไม่เป็นการบั่นทอนมนุษยธรรม ความมั่นคงทางสังคม หรือเสรีภาพของบุคคล การประกอบกิจการอันมีลักษณะสาธารณูปโภค รัฐพึงจัดให้ประสานกันกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนเอกชน ในทางที่จะให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม กิจการอันเป็นการผูกขาดตัดตอนก็ดี การประกอบกิจการ

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

อันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนก็ดี จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 68)

เมื่อพิจารณามบทบัญญัติมาตรา 68 นี้ทำให้ทราบว่าตามรัฐธรรมนูญนี้ ไทยยึดถือระบบเศรษฐกิจแบบเสรี แต่ทั้งนี้รัฐยังคงมีภารกิจในการจัดทำสาธารณูปโภคซึ่งเป็นภารกิจของรัฐสมัยใหม่ หากเอกชนจะเข้ามาประกอบกิจการที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคกระทำได้อต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้

- รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มพูนผลิตผลทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ และพึงสนับสนุนสหกรณ์เพื่อผลเช่นว่านั้นด้วย (มาตรา 69)

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมรัฐจึงส่งเสริมให้มีการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและสนับสนุนระบบสหกรณ์เพื่อให้สมาชิกในกลุ่มช่วยเหลือกันในการประกอบอาชีพ

- รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตของเอกชนทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม (มาตรา 70)

ในช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ เป็นช่วงที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง การแทรกแซงเศรษฐกิจที่เด่นชัดในช่วงเวลานี้คือทางด้านการเกษตร โดยจะส่งเสริมให้เกษตรกรผลิตข้าวให้มากขึ้นเพื่อนำไปเป็นสินค้าส่งออกนํารายได้เข้าประเทศ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้คนไทยมีอาชีพทางการค้าเพื่อดำรงไว้ซึ่งเอกราชทางเศรษฐกิจของประเทศ

ขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปีพ.ศ. 2493 ได้มีการจัดตั้งองค์กรทางเศรษฐกิจที่สำคัญองค์กรหนึ่ง คือ “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” ซึ่งตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ทำหน้าที่เสนอความเห็นและคำแนะนำตลอดจน

ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับความก้าวหน้าและอุปสรรคทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น⁸ ปัจจุบันเป็น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนี้ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้มีการ ออกกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจด้านการประกอบอาชีพ คือ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการผลิตและจำหน่ายสุรา

อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐ ในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ อันสะท้อนได้จากการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวดว่าด้วย แผนนโยบายแห่งรัฐ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้⁹

6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 และยกเลิก เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจได้ บัญญัติไว้ในหมวด 3 แผนนโยบายแห่งรัฐไว้ ดังนี้

- รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ และประกอบ กิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค ให้ประสานกันกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนรวม (มาตรา 41)

ระหว่างช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ เป็นช่วงที่จอมพล ป.พิบูล สงครามยังคงดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี จนถึงวันที่ 21 กันยายน 2500 นายพจน์ สารสิน

⁸ จุฑามาส แก้วจุลกาญจน์, “แนวความคิดและการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 69.

⁹ มาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492)

ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อมา จนถึงวันที่ 1 มกราคม 2501 พลโท ถนอม กิตติขจร
ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

การดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล ป.พิบูลสงครามในขณะนี้
ยังคงมีแนวความคิดชาตินิยมไทยทางเศรษฐกิจเช่นในสมัย พ.ศ. 2481 – 2487 แต่เนื่องจากปัจจัย
ภายนอกจากประเทศมหาอำนาจต้องการให้ไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี รัฐจึงได้ปรับ
เปลี่ยนวิธีการในการแทรกแซง คือพยายามหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปประกอบกิจการเอง แต่จะใช้วิธี
ส่งเสริมเอกชนให้อยู่ในความอุปถัมภ์ของรัฐ โดยการให้สิทธิต่าง ๆ ในการประกอบกิจการทาง
เศรษฐกิจ¹⁰ นอกจากนี้มีมติคณะรัฐมนตรี 19 พฤศจิกายน 2495 ยอมรับการลงทุนจากต่างชาติ
มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 โดยอุตสาหกรรมที่รัฐส่งเสริม ได้แก่ อุต
สาหกรรมโลหะ อุตสาหกรรมน้ำตาล อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรม
ปั้นด้วย อุตสาหกรรมทอผ้า อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมแก้ว
 เป็นต้น¹¹

การออกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 นี้แสดงให้เห็น
ถึงนโยบายของรัฐในการยอมรับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีมากขึ้นกว่าในช่วงที่ผ่านมาบทบาทในการ
แทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐมิใช่เป็นการเข้าไปประกอบการแข่งขันกับเอกชนดังเช่นในช่วงที่
ผ่านมา แต่ได้แทรกแซงโดยใช้วิธีการเข้ามาส่งเสริมการประกอบกิจการของเอกชน

สำหรับในช่วงที่นายพจน์ สารสิน และพลโท ถนอม กิตติขจร ดำรง
ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การแทรกแซงทางเศรษฐกิจยังคงมีนโยบายคล้ายรัฐบาลชุดจอมพล ป.
พิบูลสงคราม กล่าวคือ ส่งเสริมอุตสาหกรรมให้มีการลงทุนจากเอกชนทั้งภายในและนอกประเทศ

นอกจากการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจโดยการส่งเสริม
อุตสาหกรรมแล้ว ช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ยังได้มีการออกกฎหมายที่มีเนื้อหา
เป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอันได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2495
พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโภคภัณฑ์

¹⁰ เรื่องวิทย์ ลิ้มปนาท, “บทบาทของรัฐในระบบทุนนิยมไทย (พ.ศ.2475-2500),”
(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2537), หน้า 224.

¹¹ เรื่องเดียวกัน หน้า 270.

พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพคนไทย พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติการไฟฟ้า นครหลวง พ.ศ. 2501 เป็นต้น

7) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 และยกเลิก เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีได้มีบทบัญญัติมาตราใดที่กล่าวถึงบทบาทของ รัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจแต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีมาตราที่สำคัญมาตราหนึ่งคือ มาตรา 17

- ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อ ประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายก่อวินหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้น ภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักรให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ สั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้น เป็นคำสั่งหรือการ กระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้วให้ นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ (มาตรา 17)

จากมาตรา 17 นี้พิจารณาได้ว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่รัฐมนตรีอย่าง มากที่สุดในคำสั่งการใด ๆ ก็ได้เพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรรวมถึงนโยบายทางด้าน เศรษฐกิจด้วย

ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลานี้คือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการดำเนินการทุกอย่าง ทางด้าน เศรษฐกิจ สมัยจอมพลสฤษดิ์ ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ทางด้านอุตสาหกรรมเน้นให้ มีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ต้องการให้อุตสาหกรรมภายในประเทศขยายตัวและให้มีการ ลงทุนจากภายในและนอกประเทศจึงได้ใช้อำนาจที่มีอยู่เข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจในรูปแบบ ต่าง ๆ เช่นการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 เพื่อสนับสนุนให้เอกชนกล้า

ลงทุนมากขึ้น รวมถึงการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 อนุญาตให้คนต่างด้าวมีสิทธิถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยไม่มีข้อจำกัด เป็นต้น¹²

จากการดำเนินนโยบายการแทรกแซงเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมอุตสาหกรรม ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวมีโรงงานอุตสาหกรรมและแรงงานเกิดขึ้นมากมาย แต่นโยบายดังกล่าวก็มีได้แก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนได้เนื่องจากรัฐมิได้ให้ความสำคัญแก่ภาคเกษตรซึ่งเป็นคนยากจนและเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรมอีกด้วย

นอกจากมาตรการดังกล่าวแล้ว ในปี 2502 ได้ออกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงเปลี่ยนมาเป็นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการทำหน้าที่วางแผนเศรษฐกิจของประเทศ โดยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2504 ในปีเดียวกันนี้ได้มีการจัดตั้งสำนักงานปรมาณเพื่อพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการคลังต่าง ๆ ของประเทศ และในพ.ศ. 2504 ได้มีการจัดตั้งสำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและความช่วยเหลือทางวิชาการในการวางนโยบายการคลังและเศรษฐกิจของรัฐ

เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ. 2506 – 2512 จึงมีนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่ต่างไปจากรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ คือให้ความสำคัญกับการเกษตรเพราะถือว่าการเกษตรเป็นเครื่องค้ำจุนอันสำคัญแห่งเศรษฐกิจของประเทศจึงได้ดำเนินการส่งเสริมการเกษตรทุกวิถีทางให้มีผลผลิตมากขึ้น ให้เป็นผลสนับสนุนแก่การพัฒนาด้านอุตสาหกรรมให้เป็นประกันสำหรับความปลอดภัยสาธารณะ และการป้องกันประเทศ และให้เป็นรากฐานสำคัญในอันที่จะได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ การส่งเสริมให้การเกษตรมีผลผลิตที่เพิ่มขึ้นรัฐบาลได้คำนึงถึงการที่จะให้เกษตรกรมีรายได้จากผลผลิตของตนเองเพิ่มมากขึ้นด้วย¹³

¹² สีนินาฏ เวชแพทย, "แนวคิดของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 140.

¹³ นนทพันธ์ ภัคตีผดุงแดน, คำแถลงนโยบายของรัฐบาล (พ.ศ.2475 – 2543). หน้า 150.

ดังกล่าวจึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ลักษณะเผด็จการที่ให้อำนาจสูงสุดในการสั่งการอยู่ที่นายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียว โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคือจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีโดยเน้นทางด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยออก พระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2503 ทันท่อมาคือจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งให้ความสำคัญกับการเกษตร ได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ มีเนื้อหาในการส่งเสริมการเกษตร ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติบำรุงพันธุ์สัตว์ พ.ศ. 2509

สำหรับกฎหมายอื่น ๆ ที่มีเนื้อหาเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐในด้านต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติการไฟฟ้า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 เป็นต้น

8) ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2511 และยกเลิกเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ ดังนี้

- รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนก็ดี กิจการอันเป็นการผูกขาดตัดตอนก็ดี จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา 64)
- รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มพูนผลิตผลทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ (มาตรา 65)
- รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตส่วนเอกชนทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม (มาตรา 66)

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 64 มาตรา 65 และมาตรา 66 จะเห็นว่ามีการบัญญัติที่คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ที่สนับสนุนให้เอกชนประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรีแต่รัฐยังมีการกิจการประกอบกิจการสาธารณูปโภค

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลานี้คือ จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งดำรงตำแหน่งต่อเนื่องมาจากช่วงรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของจอมพลถนอมก็ยังคงยึดถือนโยบายเดิมคือทำให้ความสำคัญกับการเกษตร เป็นหลัก นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น และปรับปรุงระบบการขนส่งจากแหล่งผลิตมาสู่แหล่งผู้บริโภคให้เป็นไปสะดวก สม่่าเสมอ รวดเร็ว และประหยัดขึ้น

ระหว่างช่วงเวลาที่มีผลบังคับใช้ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจได้แก่ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. 2514 เป็นต้น

9) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2515 และยกเลิกเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีบทบัญญัติมาตราใดที่กล่าวถึงบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีมาตราที่สำคัญมาตราหนึ่งคือมาตรา 17

- ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวังหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือ

กระทำการใด ๆ ได้และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำ การใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบ (มาตรา 17)

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วจะเห็นว่ามีความ คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 ที่ให้อำนาจพิเศษแก่นายก รัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศ รวมถึงการออกนโยบายในการแทรกแซง ทางเศรษฐกิจด้วย

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงเวลานี้ยังคงเป็นจอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งการดำเนินนโยบายแทรกแซงทางเศรษฐกิจยังคงยึดถือหลักการเดิมคือ ส่งเสริมการ เกษตรซึ่งเป็นอาชีพหลักของคนไทย ส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อให้คนมีงานทำมากขึ้น และส่งเสริม การค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ระหว่างช่วงเวลาที่ยังมีผลบังคับใช้ได้มีการออกกฎหมาย ที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นต้น

10) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 และยกเลิกเมื่อ วันที่ 6 ตุลาคม 2519 บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจได้บัญญัติ ไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ ดังนี้

- รัฐพึงดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจ และสังคมคนน้อยลง (มาตรา 79)
- รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์ แห่งการส่งเสริมเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรม และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เป็น ประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน (มาตรา 80)

- รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินและวิธีการอื่น (มาตรา 81)
- รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรม รัฐพึงคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตและการจำหน่ายผลผลิต (มาตรา 82)
- รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสหกรณ์ (มาตรา 83)
- รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม (มาตรา 84)
- รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ รัฐพึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคในทางที่จะให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชน จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ว่าการผูกขาดตัดตอนนั้นจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 85)

อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจในสังคมลดน้อยลง และยังคงให้ความสำคัญกับการเกษตรซึ่งเป็นอาชีพหลักของชาวไทย

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงนี้คือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งระหว่าง 27 พฤษภาคม 2517 ถึง 14 กุมภาพันธ์ 2518 จากรัฐธรรมนูญที่เน้นหลักการเศรษฐกิจแบบเสรีแต่ต้องการให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจลดน้อยลง จึงเข้าแทรกแซงโดยการจัดให้มีสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพประจำวัน โดยเฉพาะปัจจัยสี่โดยไม่ขาดแคลน และในราคาที่สมควรและเหมาะสมกับภาวะความเป็นอยู่ของประชาชน ทางด้านการเกษตรจะเร่งรัดให้มีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น โดยดำเนินมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรด้านต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรให้เป็นพลังทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ด้านการค้ามีการส่งเสริมการลงทุนและมาตรการป้องกันภัยอันเกิดจากทางด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม¹⁴

¹⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 168.

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อมาคือ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งระหว่าง 15 กุมภาพันธ์ 2518 ถึง 13 มีนาคม 2518 รัฐบาลชุดนี้ได้แถลงนโยบายไว้อย่างชัดเจนว่าจะนำระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมาใช้ปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม โดยยังเคารพหลักการกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และสนับสนุนให้เอกชนมีความริเริ่มในทางเศรษฐกิจ แต่รัฐมีบทบาทในการจัดระเบียบเศรษฐกิจให้มากขึ้น¹⁵ แต่เนื่องรัฐบาลชุดนี้ดำรงตำแหน่งอยู่ในระยะเวลาอันสั้นการดำเนินการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจึงมิได้ดำเนินการตามที่แถลงไว้มากนัก

เมื่อหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2518 ถึงวันที่ 12 มกราคม 2519 ได้มีเป้าหมายในทางเศรษฐกิจ ดังนี้¹⁶ ต่อต้านความยากจน โดยมุ่งให้ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะทุกคนที่ทำงานมีรายได้อย่างน้อยไม่ต่ำกว่าเดือนละ 1,000 บาท ทั่วทุกคน สร้างงานให้ประชาชนคนไทยในประเทศได้ทำทั่วทุกคน ภายในเวลา 5 ปี ต่อต้านภาวะเงินเฟ้อ

จากเป้าหมายดังกล่าวโครงการที่รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญ คือ โครงการผันเงินสู่ชนบท โดยผ่านสภาตำบล โครงการนี้เป็นโครงการที่จะพัฒนาตำบลให้ตรงกับความต้องการของประชาชน และช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง

เมื่อ 20 เมษายน 2519 หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้กลับขึ้นมาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง การแทรกแซงทางเศรษฐกิจยังคงยึดหลักการนโยบายเดิมคือรัฐจะแทรกแซงในการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมและเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ นอกจากการดำเนินนโยบายการแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามนโยบายที่แถลงไว้ของรัฐบาลชุดต่าง ๆ แล้ว ในช่วงเวลานี้ยังได้มีการออกกฎหมายที่มีเนื้อหาในการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจอันได้แก่ พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 เป็นต้น

¹⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 172 – 173.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 180 – 181.

11) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2519 และยกเลิกเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และพุทธศักราช 2515 โดยให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี

ระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคือ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร รัฐบาลชุดนี้ถือมีนโยบายหลักคือ ให้ประชาชนอยู่ดีกินดี เข้าแทรกแซงโดยการจัดให้มีสินค้าที่จำเป็นเพื่อการอุปโภคบริโภคในปริมาณที่เพียงพอ คุณภาพเหมาะสม และราคาพอสมควร จัดให้ผู้ผลิตได้มีโอกาสจำหน่ายผลิตผลโดยสะดวกในราคาที่เป็นธรรม ส่งเสริมและสนับสนุนการส่งเสริมสินค้าที่ผลิตได้ในประเทศออกไปขายในต่างประเทศในปริมาณและมูลค่าที่สูงขึ้น และจัดระบบการค้าให้เป็นระเบียบ และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันที่ยุติธรรม โดยสนับสนุนผู้ทำการค้าโดยสุจริต¹⁷ ในช่วงเวลานี้ได้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

12) ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และยกเลิกเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 พุทธศักราช 2515 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 โดยให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาด โดยความเห็นชอบจากสภานโยบายแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี

ระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคือ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2520 – 21 ธันวาคม 2521 ขณะนั้นเป็นช่วงที่ประเทศมีปัญหาเศรษฐกิจคือ การผลิตพืชผลทางการเกษตรได้ผลน้อย ขณะเดียวกันราคาสินค้าหลายประเภทอยู่ในระดับสูง การส่งออกมีปัญหา รัฐบาลจึงมีนโยบายในการแทรกแซงด้านต่าง ๆ คือ มีการจ่ายเงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท ส่งเสริม

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 207.

ประสิทธิภาพการผลิตด้านการเกษตร รักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ ส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตผลจากพืชและสัตว์ สนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลชุดนี้ยังได้ออกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ด้วย

13) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2521 และยกเลิกเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ ดังนี้

- รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและทางสังคมให้สูงขึ้นถึงระดับที่จะดำรงชีพได้โดยปกติสุข (มาตรา 66)
- รัฐพึงดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีการอื่น (มาตรา 67)
- รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มทางเศรษฐกิจ พึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคในทางที่จะให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม การประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการผูกขาดตัดต่อนั้นจะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 68)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจทำให้ทราบว่า มีเนื้อหาที่ให้ความสำคัญกับการยกระดับการดำรงชีพให้สูงขึ้น ให้การช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศและยังคงให้ความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ให้เอกชนเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ ส่วนกิจการที่เป็นสาธารณูปโภครัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ประโยชน์เกิดแก่ประชาชนส่วนรวม

ช่วงรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ยังคงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ 12 พฤษภาคม 2522 ถึงวันที่ 3 มีนาคม 2523 หลังจากนั้นพล

เอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม 2523 ถึงวันที่ 3 สิงหาคม 2531 และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม 2531 ถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534

ระหว่างที่พลเอก เกียกศักดิ์ ชมะนันทน์ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกร และปัญหาความแตกต่างของรายได้ระหว่างประชากรในเมืองและชนบท ซึ่งใช้วิธีในการแทรกแซงโดยการรักษาระดับราคาผลิตผลของการเกษตรกรให้เป็นธรรม มีการพยุงราคาหรือประกันราคาตามความเหมาะสม ปรับปรุงกลไกตลาดโดยจัดการผูกขาดและเอาผิดเอาเปรียบของพ่อค้าคนกลาง ส่งเสริมและสนับสนุนกลุ่มสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ทางด้านอุตสาหกรรมได้ยึดถือหลักการตามรัฐธรรมนูญ คือ ส่งเสริมให้เอกชนประกอบกิจการอุตสาหกรรมโดยเสรี รัฐจะไม่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้าแข่งขัน มีการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น¹⁸

สมัยรัฐบาลพลเอก เกียกศักดิ์ ชมะนันทน์ นี้ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2509 และประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 เรื่อยมาจนปัจจุบัน

ในสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจทุดลดต่ำ อันเป็นผลจากภาวะเงินเฟ้อและการขาดแคลนสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ประกอบกับเป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก¹⁹ เป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลนี้คือการยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น จึงวางนโยบายในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วยการ กระจายการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและจัดการกระทำที่เป็นการผูกขาด โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป ขยายสวัสดิการให้กับประชาชนทั่วไปเน้นการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย เร่งรัดการลงทุนจาก

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 230.

¹⁹ เสวี บัวแก้ว, “บทบาทผู้นำทางการเมืองของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523 – 2526),” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 128.

ภาคเอกชนโดยจะร่วมมือและประสานงานกับภาคเอกชนเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น

สำหรับวิธีการที่รัฐบาลนี้นำมาใช้ในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวกล่าวว่ามีดังนี้ ด้านการเกษตรเน้นการใช้มาตรการการเงินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ได้แก่การให้ความช่วยเหลือองค์การตลาดเพื่อการเกษตร (อตก.) และช่วยเหลือโครงการพยุงระดับราคาข้าว เป็นต้น นอกจากนี้รัฐยังอัดฉีดการใช้จ่ายเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยการใช้เงินผ่านโครงการสร้างงานในชนบท

นอกจากการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยวิธีการดังกล่าวแล้วสมัชชาพลเอกเปรมนี้ยังมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ” และ “คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.)”²⁰ เป็นต้น โดยมีหน้าที่ประสานการมีส่วนร่วมทั้งภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ แต่ในช่วงเวลาดังกล่าวเศรษฐกิจของประเทศไทยก็ยังอยู่ในภาวะตกต่ำอยู่

จนกระทั่งพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีเป้าหมายในทางเศรษฐกิจคือ จะดำเนินนโยบายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความอยู่ดีกินดีของประชาชน และให้ระบบเศรษฐกิจมีความคล่องตัว และสามารถปรับให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลกเพื่อสนับสนุนให้ไทยมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคงแข็งแรง ให้เอกชนสามารถแข่งขันในตลาดโลก และพัฒนาตลาดภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมุ่งเน้นส่งเสริมการกระจายรายได้ และมุ่งรักษาเสถียรภาพและการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐดำเนินการโดยสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจตามระบบเศรษฐกิจเสรี โดยรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมตลาดการค้าตลอดจนการลงทุนจากต่างประเทศเพื่อการสร้างงานและถ่ายทอดเทคโนโลยี พัฒนาเศรษฐกิจให้สมดุลทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ²¹ เป็นต้น

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

²¹ นนทพันธ์ ภัคตีผดุงแดน, คำแถลงนโยบายของรัฐบาล (พ.ศ.2475 – 2543), หน้า 297 –

นโยบายการแทรกแซงเศรษฐกิจที่โดดเด่นในสมัยพลเอกชาติชาย คือ “นโยบายการเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้า” เป็นนโยบายที่ทำให้นักธุรกิจไทยเกิดตลาดการค้าใหม่ในอินโดจีน และเป็นการยุติปัญหาการรบในสมรภูมิอินโดจีน เป็นการปรับโฉมหน้าจากการค้าลักลอบมาเป็นการค้าและการลงทุนโดยเสรีและเปิดเผยอย่างเต็มรูปแบบ²² เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวรัฐได้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ทำการเปิดจุดผ่านแดนถาวร 6 จุดดังนี้ ด้านท่าเสด็จ จังหวัดหนองคาย ด้านท่าแพ ขนายนนต์ จังหวัดหนองคาย ด้านอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม ด้านอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ด้านช่องเม็ก จังหวัดอุบลราชธานี นอกจากการเปิดจุดผ่านแดนแล้ว รัฐยังดำเนินการมาตรการอื่นเพื่อเป็นไปตามนโยบายดังกล่าวอีกเช่น การผ่อนปรนการค้าบริเวณชายแดน การยกเลิกสินค้าควบคุมและสินค้ายุทธปัจจัย ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 16 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2524 กำหนดประเภทและจำนวนสินค้าควบคุมและสินค้ายุทธปัจจัยที่จะส่งไปนอกราชอาณาจักร เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีการตั้งคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ กลุ่มอินโดจีนเพื่อพิจารณาดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ²³

ผลจากการดำเนินนโยบายเปลี่ยนสนามรบให้เป็นสนามการค้าทำให้บรรยากาศการลงทุนเริ่มคึกคักนักลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะญี่ปุ่นได้ตัดสินใจย้ายฐานการผลิตเพื่อการส่งออกมาสู่ประเทศไทย ตามมาด้วยนักลงทุนจากประเทศ ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์

นอกจากนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีนโยบายเปลี่ยนการพัฒนาประเทศจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดการขยายตัวทางการค้าและการลงทุนภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดความต้องการที่ดินเพื่อนำมาเป็นสถานที่ตั้งโรงงาน สำนักงาน สนามกอล์ฟ ที่อยู่อาศัย เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว นายหน้าค้าที่ดินได้กำไรอย่างงดงาม ธนาคารพาณิชย์สนับสนุนการปล่อยกู้สินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินอย่างเต็มที่และง่ายดายนัก

²² สาโรช ชุนทรัพย์, “ธุรกิจกับการเมืองในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 120.

²³ สมศักดิ์ ศรีวรรณนะ, “นโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า บทวิเคราะห์ด้านสังคมจิตวิทยา ศึกษาเฉพาะกรณีสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว,” (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ในลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533), หน้า 37 – 39.

เก็งกำไรธุรกิจที่ดินจึงเกิดขึ้นอย่างมากมาย²⁴ ณ จุดนี้เองจึงเป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤตการณ์ฟองสบู่ ในช่วงเวลาต่อมาได้เกิดเหตุการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลและได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14

สรุปว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจไว้หลายมาตรา ซึ่งโดยเนื้อหาแล้วยังคงมีลักษณะคล้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 คือสนับสนุนในเอกชนประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรี รัฐมีหน้าที่จัดทำกิจการที่มีลักษณะสาธารณูปโภค และสนับสนุนการเกษตรและ อุตสาหกรรม

ช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 3 ท่าน คือ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ มีนโยบายแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่สำคัญคือการช่วยเหลือเกษตรกร พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีนโยบายแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วยการกระจายการพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ ส่วนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีนโยบายที่โดดเด่นคือการเปลี่ยนนามรบเป็นนามการค้า

นอกจากนโยบายเศรษฐกิจของรัฐมนตรีทั้ง 3 ท่านแล้ว ช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้มีการออกกฎหมายที่มีเนื้อหาในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจพระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 พระราชกำหนด

²⁴ สุวินัย ภรณวลัย, เศรษฐกิจฟองสบู่ : บทเรียนและทางรอด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เจได, 2534), หน้า 64-65.

ควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2538 เป็นต้น

14) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 และยกเลิกเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 โดยมีบทบัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ จึงมิได้มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึงบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

ระหว่างที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้แต่งตั้งให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2534 – 7 เมษายน 2535 นโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลคณะนี้คือ การปรับปรุงระบบเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพสูง โดยการลดบทบาทของการกำกับและควบคุมมาเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้น แก้กฏหมายให้มีความโปร่งใสต่อการลงทุน ปรับโครงสร้างภาษีให้มีความเป็นธรรม และลดภาระต่อการประกอบธุรกิจ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในช่วงระยะเวลาอันสั้น จึงยังมิได้มีการออกกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงไว้แต่อย่างใด

15) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 และยกเลิกเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐไว้ ดังนี้

- รัฐต้องกระจายรายได้ไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง (มาตรา 74)
- รัฐต้องสงวนอาชีพบางประเภทที่สำคัญให้แก่คนไทย (มาตรา 75)
- รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา 80)
- รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์แห่งการอยู่อาศัย การส่งเสริมเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือพาณิชย์กรรมหรือเพื่อการอย่างอื่น

และพึงกำหนดพันธะให้เจ้าของสิทธิในที่ดินใช้ที่ดินให้เป็นประโยชน์ตามความเหมาะสมแก่สภาพของที่ดิน (มาตรา 81)

- รัฐพึงดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึงเพื่อประกอบเกษตรกรรมโดยการปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดินหรือวิธีอื่น พึงจัดหาแหล่งน้ำและดูแลการใช้น้ำให้มีเพียงพอและเหมาะสมแก่เกษตรกรรม (มาตรา 82)

- รัฐพึงส่งเสริมคุ้มครองและรักษาสถลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิตการเก็บรักษาและการจำหน่ายผลผลิต เพื่อให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อรักษาสถลประโยชน์ดังกล่าวโดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น (มาตรา 83)

- รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ (มาตรา 84)

- รัฐไม่พึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นธุรกิจหรือเป็นการแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาสถลประโยชน์ส่วนรวมหรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค (มาตรา 85)

- รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจโดยเอกชนซึ่งมิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ ไม่ว่าการผูกขาดตัดตอนนั้นจะเป็นโดยตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 86)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นว่าโดยหลักมีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจคล้าย ๆ กับรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2492, พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, พุทธศักราช 2511, พุทธศักราช 2517 และ พุทธศักราช 2521 ที่ให้เอกชนมีบทบาทในการริเริ่มหรือดำเนินการทางเศรษฐกิจ รัฐมีหน้าที่ในการสนับสนุนภาคเอกชนกิจการที่รัฐจัดดำเนินการเองจะเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศหรือความมั่นคงของรัฐ และกิจการสาธารณูปโภคที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งการดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นไปตามภารกิจของรัฐสมัยใหม่ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

ช่วงเวลานี้ นายอานันท์ ปันยารชุน ยังคงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จนถึงวันที่ 7 เมษายน 2535 นโยบายทางด้านเศรษฐกิจจึงยึดถือหลักการเดิม ส่วนมาตรการทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่รัฐบาลนำมาใช้ในช่วงเวลานี้คือ การปฏิรูปด้านภาษีอากรใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้า ประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นการจัดระบบการกำกับดูแลสถาบันและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ และการระดมเงินให้ตลาดเงินและตลาดทุนให้มีความชัดเจน และมีมาตรการพิทักษ์ผลประโยชน์ของผู้ลงทุนในตลาด

หลักทรัพย์ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ทำหน้าที่วางนโยบายการส่งเสริมและพัฒนากำกับดูแลหลักทรัพย์ ธุรกิจหลักทรัพย์ตลาดหลักทรัพย์และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ และมีคณะกรรมการควบคุมหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ทำหน้าที่ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเป็นการคานอำนาจกัน²⁵ ด้านอุตสาหกรรมรัฐบาลได้ประกาศยกเลิกการควบคุมห้ามตั้งหรือห้ามขยายโรงงานรวม 22 ประเภท ได้แก่ อุตสาหกรรมโรงสีข้าว การผลิตดัดแปลงหรือซ่อมแซมเครื่องจักรสำหรับอุตสาหกรรมเหมืองแร่ การผลิตน้ำแข็ง ไม้ขีดไฟ สายไฟฟ้า เป็นต้น²⁶ ด้านเกษตรกรรมมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร พ.ศ. 2535 เพื่อช่วยเหลือสินค้าเกษตรทุกประเภท ทั้งด้านการตลาด และด้านส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างการผลิตตลอดจนช่วยเหลือด้านปัจจัยการผลิต²⁷

ระหว่างวันที่ 7 เมษายน 2535 - 10 มิถุนายน 2535 พลเอก สุจินดา คราประยูร ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงเวลาที่มียุทธนาการเมืองโดยเฉพาะเรื่องการประท้วงไม่ยอมรับพลเอก สุจินดา คราประยูร เป็นนายกรัฐมนตรี มาตรการการแทรกแซงทางด้านเศรษฐกิจ ณ. ขณะนั้นจึงยังไม่เด่นชัดนัก จนกระทั่งวันที่ 10 มิถุนายน 2535 - 23 กันยายน 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน ได้กลับขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งและได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเช่นเดียวกับที่เคยปฏิบัติมา คือดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี บทบาทรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจดำเนินตามโครงการที่เคยได้ริเริ่มไว้แล้ว

ระหว่างวันที่ 23 กันยายน 2535 - 13 กรกฎาคม 2538 นายชวน หลีกภัย ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้แถลงนโยบายเศรษฐกิจว่า จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี โดยใช้กลไกตลาดเป็นหลักและจัดการผูกขาดตัดตอน การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เพื่อที่จะรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องและมี

²⁵ ญัตติพงษ์ ทองภักดี และธรรมบุญ พงษ์ศรีกูร, "นโยบายของรัฐบาลยุค รสช. : ด้านเศรษฐกิจ," ใน เอกสารการสัมมนา เรื่อง นโยบายของรัฐบาลยุค รสช. : เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535) , หน้า 85.

²⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 86.

²⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 93-94.

เสถียรภาพ เสริมสร้างศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศที่สามารถแข่งขันกับนานาประเทศ และมุ่งพัฒนาองค์ประกอบทางเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญก้าวหน้าครบทุกด้าน²⁸

ช่วงเวลาที่นายชวน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนี้ ปัญหาการขยายตัวของธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเริ่มก่อตัวมาตั้งแต่ปี 2534 ได้กลับมามีปัญหาอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2536 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีมาตรการอนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ของไทยและต่างประเทศเปิดให้บริการวิเทศธนกิจ (BIBF) ซึ่งเป็นบริการให้กู้เงินและรับฝากเงินตราต่างประเทศโดยเฉพาะเงินดอลลาร์ ทำให้ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยมีแหล่งเงินทุนใหม่ดอกเบี๋ยต่ำกว่าการกู้เงินในประเทศมากระตุ้นการขยายฟองสบู่ ให้เกิดขึ้นมากกว่าในช่วงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ผลของการออกมาตรการนี้มากระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ส่งผลให้สินค้าอสังหาริมทรัพย์อยู่ในภาวะล้นตลาด ในปี 2537 เป็นปีที่มีการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์มากที่สุด หรือเรียกได้ว่าเป็นปีที่ฟองสบู่โตมากที่สุด²⁹ บริษัทอสังหาริมทรัพย์ยังคงกู้เงินจากต่างประเทศผ่าน BIBF มาลงทุนอย่างมหาศาล

จนกระทั่งปี 2539 เป็นช่วงที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เริ่มถูกกดดันอย่างหนักจากสถาบันการเงินที่เริ่มเข้มงวดในการปล่อยสินเชื่อแก่ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์มากขึ้น ในช่วงนี้จึงเป็นช่วงภาวะวิกฤตทางด้านการเงินของผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ ปัญหานี้ดำเนินต่อเนื่องไปจนถึงรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2539 – 9 พฤศจิกายน 2540 เวลานั้นภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ได้เกิดหนี้ที่เกิดจากการซื้อที่ดินมากกักตุนโดยไม่สามารถสร้างมูลค่าใด หนี้จำนวนนี้ได้กลายเป็น “หนี้เสีย” ส่งผลให้รัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงโดยการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทและขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่สำคัญได้มีการปิดการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุน 16 แห่ง ในวันที่ 27 มิถุนายน 2540 เนื่องจากเกิดปัญหาขาดสภาพคล่องอย่างหนัก และอีก 2 เดือนต่อมา คือวันที่ 5 สิงหาคม 2540 รัฐบาลได้ปิดกิจการของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เพิ่มขึ้นอีก

²⁸ นนทพันธ์ ภัคดีผดุงแดน, คำแถลงนโยบายของรัฐบาล (พ.ศ.2475 – 2543), หน้า 366.

²⁹ สุวินัย ภรณวลัย, เศรษฐกิจฟองสบู่: บทเรียนและทางรอด, หน้า 66-67.

42 แห่งรวม 56 แห่งที่ถูกปิด³⁰ นอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรการต่าง ๆ เข้าแทรกแซงโดยการออกพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 เพื่อจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน หรือปรส. การออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ของสถาบันการเงินที่มีปัญหาตามแผนการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน การออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินมีอำนาจเพิ่มฐานในการคำนวณเงิน ที่สถาบันการเงินจะต้องนำส่งเงินให้กองทุน เพื่อใช้ในการประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงิน การออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 เพื่อให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาฐานะและการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ที่ประสบปัญหาได้รวดเร็วขึ้น การออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2540 เพื่อให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าไปแก้ไขปัญหาฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหา³¹ ดังกล่าวข้างต้นเป็นมาตรการการแทรกแซงของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

สรุปได้ว่าในช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 5 ท่าน คือ นายอานันท์ ปันยารชุน พลเอกสุจินดา คราประยูร นายชวน หลีกภัย นายบรรหาร ศิลปอาชา และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ทั้ง 5 ท่านได้แถลงนโยบายว่าจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี เอกชนสามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรี โดยรัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน

กฎหมายที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่ออกมาในช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีฉบับอื่นอีกเช่น การแทรกแซงด้านการประกอบอาชีพ ได้แก่ พระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 เป็นต้น

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

³¹ สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจกับอนาคตของประเทศ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน, 2542) , หน้า 27.

การแทรกแซงด้านอุตสาหกรรมและการส่งออกได้แก่ พระราชบัญญัติบรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายที่ออกมาในช่วงรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่มีเนื้อหาที่เป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ มีทั้งกฎหมายที่ออกมาเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจ และเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

สรุปจากการศึกษาพัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก พุทธศักราช 2475 ถึงฉบับที่ 15 พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะพบว่า แนวความคิดในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจนั้น ได้เริ่มก่อตัวขึ้นตั้งแต่ช่วงรัฐธรรมนูญฉบับแรกมีผลบังคับใช้ โดยปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล แต่ก็ยังมีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งในหมวดนี้ได้มีมาตราที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจไว้หลายมาตรา จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ยอมรับหลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่มีหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐแล้ว ยังมีรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาที่มีหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495) พุทธศักราช 2511 พุทธศักราช 2517 พุทธศักราช 2521 และ พุทธศักราช 2534 โดยรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะมีบทบัญญัติให้รัฐมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจคล้าย ๆ กัน ในเรื่องสำคัญดังต่อไปนี้

- แทรกแซงในการจัดทำกิจการที่มีลักษณะสาธารณูปโภค ซึ่งบทบาทของรัฐในส่วนนี้เป็นไปตามภารกิจของรัฐสมัยใหม่
- แทรกแซงเรื่องการค้าเสรี การเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ทั้งนี้เนื่องจากอาชีพหลักของชาวไทยคือการเกษตร รัฐจึงสนับสนุนให้เกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้เมื่อได้รับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกจึงส่งเสริมด้านอุตสาหกรรมควบคู่กันไปด้วย
- แทรกแซงเรื่องการค้าเสรี สหกรณ์ รัฐได้ส่งเสริมระบบสหกรณ์เพื่อให้ประชาชนภายในกลุ่มรวมตัวช่วยเหลือกัน แต่การแทรกแซงด้วยวิธีการนี้ก็ยังคงมีความอ่อนแอและยังมิได้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

- แทรกแซงโดยการกำหนดว่ามีให้มีการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ แต่หากพิจารณาแล้วจะพบว่าธุรกิจและอุตสาหกรรมจำนวนมากยังคงอยู่ในกลุ่มทุนยักษ์ใหญ่เพียงไม่กี่กลุ่ม

ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้หลายประการ หากพิจารณาโดยภาพรวมเห็นว่าวัตถุประสงค์ของการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเป็นไปเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ให้ประชาชนมีรายได้ที่มั่นคง อยู่ดีกินดี อันจะนำพาประเทศและสังคมให้เจริญก้าวหน้าต่อไปได้

อนึ่งการที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้อย่างดียิ่งนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลในแต่ละคณะได้นำหลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาปรับใช้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่าบทบัญญัติในเรื่องการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจได้บัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งในหมวดนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า "บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายและไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ" ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ารัฐบาลบางคณะมิได้นำบทบัญญัติการแทรกแซงทางเศรษฐกิจมาปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจังนัก หรือบางคณะอาจเข้าดำเนินการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจริง แต่การแทรกแซงดังกล่าวก็มิได้คำนึงถึงหลักการแทรกแซงตามกฎหมายมหาชน เป็นการเข้าแทรกแซงตามอำเภอใจไม่คำนึงถึงหลักนิติรัฐ หลักความเสมอภาค หรือหลักความได้สัดส่วน จึงส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศได้

3.1.2 การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจากแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองการปกครอง โดยมีกระแสเรียกร้องให้มีการทบทวนโครงสร้างทางการเมืองการปกครองเสียใหม่ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าเดิม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 โดยได้วางกรอบและหลักการปฏิรูปการเมืองการปกครองไว้หลายประการ

ในทางเศรษฐกิจรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้มีบทบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้หลายมาตรา ดังนี้

- รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม (มาตรา 83)
- รัฐต้องจัดระบบถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร (มาตรา 84)
- รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา 85)
- รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม (มาตรา 86)
- รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค (มาตรา 87)
- เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 89)

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะพบว่า เจตนารมณ์ของมาตรา 87 ต้องการให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดและมุ่งที่จะลดบทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ โดยวิธีการจำกัดหน้าที่ของรัฐไว้ให้มีฐานะเป็นเพียงผู้กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็น

ทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญรัฐจะต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนด้วย แต่ในความจริงการเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น รัฐก็ยังคงมีหน้าที่ในการปกป้องรักษาความมั่นคงของรัฐ ผลประโยชน์ส่วนรวม โดยจะสังเกตเห็นว่าในตอนท้ายของมาตรา 87 ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่รัฐสามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้ด้วยคือ กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ กรณีที่เป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และเป็นกรณีที่เป็นการจัดให้มีการบริการสาธารณูปโภค ซึ่งข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับแนวความคิดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ยอมรับให้รัฐสามารถเข้าดำเนินกิจการแทนเอกชนได้ในกิจการบางประเภท คือ กิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ และกิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เช่นกิจการสาธารณูปโภค เป็นต้น³²

นอกจากนี้ด้วยเหตุที่ “หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญเป็นหมวดที่ว่าด้วยแนวทางในการตรากฎหมายและแนวทางในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน³³ โดยวางหลักการไว้เป็นกลางให้รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ³⁴ ดังนั้น หลักการใดที่ถูกระบุไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว รัฐบาลที่บริหารประเทศจะต้องถูกผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งแต่เดิมหากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประชาชนก็ไม่อาจนำมาเป็นเหตุในการฟ้องร้องรัฐบาลได้เพราะรัฐธรรมนูญในอดีตได้กำหนดไว้ในมาตราแรกของหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ทำให้ในอดีตแนวนโยบายแห่งรัฐไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช 2540) ได้เน้นถึงการให้รัฐบาลต้องปฏิบัติ

³² สกาวเดือน ลิ้มพงศธร, “บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ...” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545) หน้า 154.

³³ ปกรณ์ นิลประพันธ์, สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ (สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 55.

³⁴ ชาติชัย เดชสุริยะ และมานิตย์ จุมปา, รัฐธรรมนูญของเรา. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, 2541), หน้า 167.

ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยได้หลีกเลี่ยงการบัญญัติว่า “และไม่เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” และยังสามารถสร้างมาตรการที่ทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น คือ³⁵

1. กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลง และชี้แจงนโยบายพื้นฐานของรัฐต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตรากฎหมายที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐได้

ดังนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจใดที่อยู่ภายใต้หมวด “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” นี้ ก็จะเป็นไปตามหลักการข้างต้นเช่นกัน

นอกจากบทบัญญัติเรื่องการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้วยังมีมาตราอื่นที่สำคัญอันบัญญัติถึงการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจอีกคือ

“มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

ดังกล่าวจึงเห็นว่านอกจากการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐแล้ว ยังได้กล่าวไว้ในมาตรา 50 วรรคสอง ที่ให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ในกรณีเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ

³⁵มานิต จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 172.

ศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน

สำหรับประเด็นว่าการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญนั้นจะมีขอบเขตหรือข้อจำกัดมากน้อยเพียงใดนั้นผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 3.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคือนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 ถึง 9 กุมภาพันธ์ 2544 จากบทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวเศรษฐกิจไทยตกอยู่ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจจึงได้ดำเนินนโยบายการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อจัดระเบียบเศรษฐกิจของประเทศให้พ้นจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่องจากรัฐบาลชุดพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ที่ได้เข้าขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2540 ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการปฏิรูปทางเศรษฐกิจทั้งภาครัฐและเอกชน และการปฏิรูปกฎหมายเศรษฐกิจไว้หลายประการด้วยกัน มาตรการหนึ่งที่รัฐเห็นว่าจะทำให้กลไกการฟื้นฟูเศรษฐกิจดำเนินไปได้โดยสะดวกและรวดเร็วคือ การแทรกแซงโดยออกกฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ 11 ฉบับ คือ

- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (คดีมโนสาร) (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (การพิจารณาคดีโดยขาดนัด) (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (การบังคับคดีตามคำพิพากษา) (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

กฎหมายทั้ง 11 ฉบับได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามความประสงค์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นการแก้ไขกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติเข้ามาเร่งรัดบังคับคดีได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น อีกทั้งเป็นกฎหมายที่บังคับให้คนไทยต้องขายสมบัติ ขายกิจการ ขายที่ดิน เพื่อดึงดูดให้คนต่างชาตินำเงินมาลงทุน และเพื่อเป็นช่องทางให้รัฐบาลหาเงินมาใช้หนี้สินให้แก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน³⁶

นอกจากนี้กระบวนการในการร่างพระราชบัญญัติทั้ง 11 ฉบับกระทำไปโดยขัดกับบทบัญญัติในมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ แต่จากข้อเท็จจริงการร่างกฎหมายเศรษฐกิจทั้ง 11 ฉบับ รัฐบาลได้นำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยรัฐบาลมิได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นโดยการทำประชาพิจารณ์เลย³⁷ การแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโดยออกกฎหมายเศรษฐกิจทั้ง 11 ฉบับดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงหลักการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจตามกฎหมายมหาชน เช่นหลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หลักการได้สัดส่วน เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการแทรกแซงแก้ไขปัญหาคเศรษฐกิจด้วยวิธีการ ดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจรายใหญ่บางกลุ่ม ส่วนประชาชนจำนวนมากยังอยู่ในภาวะเป็นหนี้เป็นสิน ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและความยากจนยังดำรงคงอยู่คู่สังคมไทยต่อมา

เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2544 พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภาวะเศรษฐกิจยังเป็นช่วงที่ประชาชนในเมืองยังมีรายได้ที่ไม่มั่นคงอันเป็นผลมาจากการปรับตัวของภาคธุรกิจต่อวิกฤตเศรษฐกิจ โดยการเลิกกิจการ การปรับลดค่าใช้จ่ายหรือ

³⁶ สถาบันนโยบายสังคมและเศรษฐกิจ, กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจกับอนาคตของประเทศไทย, หน้า 46.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

ขนาดองค์กร กำลังซื้อภายในประเทศยังไม่เข้มแข็งพอ อุตสาหกรรมหลายประเภทยังไม่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่ลำดับระบบสถาบันการเงินยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามปกติในการเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ³⁸ ภารกิจหลักของนายกรัฐมนตรีจึงเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากในอดีต

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้แถลงนโยบายเร่งด่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจต่อรัฐสภาดังนี้³⁹

- พักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี เพื่อแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกรอย่างเร่งด่วนโดยวางระบบการฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือปรับโครงสร้างการผลิตอย่างครบวงจร

- จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งละ 1 ล้านบาทเพื่อเป็นแหล่งเงินหมุนเวียนในการลงทุน สร้างอาชีพเสริมและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในชุมชน และวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือนพร้อมทั้งรัฐบาลจะจัดให้มีโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้แต่ละชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า โดยรัฐพร้อมที่จะเข้าช่วยเหลือในด้านความรู้สมัยใหม่ และการบริหารจัดการ เพื่อเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชนสู่ตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศด้วยระบบร้านค้าเครือข่ายและอินเทอร์เน็ต

- จัดตั้งธนาคารประชาชน เพื่อกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อเป็นทางเลือกและลดการพึ่งพาแหล่งเงินกู้นอกระบบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการสร้างงาน สร้างรายได้ด้วยตนเอง

- จัดตั้งธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการเดิมและเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการใหม่อย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างและรักษารฐานการผลิต การจ้างงาน การสร้างรายได้ การส่งออก และเป็นหลักในการสร้างความเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต

³⁸ รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพลตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่หนึ่ง (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 – 26 กุมภาพันธ์ 2545) (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2545), หน้า 45.

³⁹ กวี วงศ์พุม, วิเคราะห์นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับ นายชวน หลีกภัย (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เดอะโนว์เลจ เซ็นเตอร์ จำกัด, 2544), หน้า 35-36.

- จัดตั้งบรรษัทกลางในการบริหารสินทรัพย์ เพื่อดำเนินการให้หนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ออกจากระบบของธนาคารพาณิชย์โดยเร็ว และเป็นระบบเบ็ดเสร็จ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่สถาบันการเงินการปล่อยสินเชื่อให้กับภาคผลิตและบริการ

- พัฒนารัฐวิสาหกิจ ให้เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจ และสร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยรวม รัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและมีความพร้อมเข้าด้วยกัน ภายใต้การบริหารขององค์กรที่เป็นมืออาชีพ มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และปลอดจากการเมืองแทรกแซงในการบริหาร พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยมีโอกาสลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจ และสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

จากนโยบายเร่งด่วนดังกล่าว ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 เป็นต้น

นอกจากกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามนโยบายเร่งด่วนตามที่กล่าวมาข้างต้น ยังได้มีการออกกฎหมายอื่นที่มีเนื้อหาเป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจด้านอื่นอีกเช่น

- ด้านการจัดให้มีการสาธารณูปโภค คือ พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543

- ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอน คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

- ด้านการประกอบอาชีพ คือ พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวแพทย์ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

สรุปจากการศึกษาพัฒนาการแนวความคิดในเรื่องการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกถึงปัจจุบันจะพบว่าประเทศไทยได้ยอมรับแนวความคิดการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่บัญญัติเรื่องการแทรกแซงของรัฐไว้อย่างชัดเจนคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2492) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2517) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2521) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) ซึ่งตามรัฐธรรมนูญในอดีตนี้บัญญัติเรื่องการแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ เดิมบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมีไว้เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายโดยไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ดังนั้นในอดีตรัฐอาจจะไม่ดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้ หรือดำเนินการแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามอำเภอใจ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติหน้าที่ของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่ไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ตัดข้อความว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัดมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา

เมื่อทราบว่าประเทศไทยได้ยอมรับแนวความคิดการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจแล้ว แต่การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจะออกมาในรูปแบบ วิธีการ อย่างไรนั้นจะได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.2 รูปแบบ วิธีการ และเครื่องมือในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐในประเทศไทย

3.2 รูปแบบ วิธีการ และเครื่องมือในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

เมื่อได้ศึกษาพัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยแล้ว ทำให้ทราบว่าในช่วงรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ รัฐได้ยอมรับหลักการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ส่วนจะมีรูปแบบ วิธีการ และเครื่องมือในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างไรนั้น จะได้ศึกษาในหัวข้อนี้ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็นดังนี้ 3.2.1) การวางแผนเศรษฐกิจ 3.2.2) การผูกขาด การดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประเภท 3.2.3) การให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน 3.2.4) การวางหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพบางประเภท 3.2.5) การห้ามการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจบางลักษณะ



3.2.1 การวางแผนเศรษฐกิจ

แนวความคิด

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมได้กลายมาเป็นระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมแบบมีการวางแผน โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐบาลในการเข้ามากำหนดแผนงานของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว เพื่อช่วยให้การทำงานของหน่วยเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการเกิดปัญหาเศรษฐกิจ แผนดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการชี้แนะ⁴⁰ แต่จะสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ขึ้นอยู่กับเอกชนที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลและความสามารถของรัฐบาลที่จะกระตุ้นให้เอกชนปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

สำหรับประเทศไทยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนเศรษฐกิจ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 โดยสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-9 ในส่วนที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีสาระสำคัญ ดังนี้

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509)

มีลักษณะเป็นแผนแม่บท (master plan) เป็นแผนแรกที่มีเป้าหมายพื้นฐานในด้านการสร้างทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) ซึ่งจะมีผลช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว⁴¹ ทั้งนี้ได้กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการสร้างบริการสาธารณะ เช่นระบบการคมนาคมขนส่ง ระบบเขื่อนเพื่อการชลประทาน และพลังไฟฟ้า สาธารณูปโภค ฯลฯ เป็นอันมาก การที่รัฐมุ่งเน้นไปที่การแทรกแซงด้วยการจัดทำ

⁴⁰ พิศิษฐ์ กัณธิพิย์, “มิติทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 32.

⁴¹ ทิวา เงินยวง, เศรษฐกิจการเมืองสำหรับนักกฎหมาย : Political Economy (กรุงเทพมหานคร : บริษัทวิศตอริเฟาเวอร์พอยท์ จำกัด, 2529), หน้า 121.

บริการสาธารณะนั้นเพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้มีการลงทุนด้านเอกชน และเพิ่มผลผลิตทางสาขาเกษตรและอุตสาหกรรมอย่างได้ผลดี เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว⁴²

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2510 - 2514)

แนวทางการพัฒนายังคงยึดแนวทางเดิมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับในระยะ ปีก่อนหน้า และได้มีการขยายขอบเขตของแผนให้คลุมถึงการพัฒนาของรัฐโดยสมบูรณ์ โดยได้รวมการพัฒนาในด้านรัฐวิสาหกิจและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย ดังเห็นได้ว่า ประมาณร้อยละ 5-80 ของงบประมาณทั้งหมดเป็นการลงทุนใช้จ่ายในส่วนภูมิภาคตามโครงการซึ่งจะก่อความเจริญให้กับท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้นยังมีโครงการพิเศษนอกเหนือไปจากโครงการพัฒนาในหน้าที่ปกติของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาภาค โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท และโครงการช่วยเหลือชาวนา เป็นต้น ซึ่งต่างมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงฐานะของประชาชนในท้องถิ่นชนบทให้เจริญรุดเร็วยิ่งขึ้น กล่าวโดยสรุปแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้รัฐแทรกแซงเพื่อเสริมสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และได้มีการคำนึงถึงความสอดคล้องกับโครงการอื่น ๆ ด้วย แทนที่จะคำนึงถึงผลตอบแทนโดยตรงและโดยอ้อมของแต่ละโครงการเพียงอย่างเดียว⁴³

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519)

นอกจากการเร่งปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และขยายขีดความสามารถทางการผลิตให้สูงขึ้นและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ยังได้มุ่งไปยังการแทรกแซงเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้และบริการทางสังคม แยกออกเป็นประเด็นให้ชัดเจน ดังนี้⁴⁴

- ด้านรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เน้นหนักไปในด้านการรักษาอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินตราให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อรักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการ

⁴² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) และผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6 (กรุงเทพมหานคร : หจก.โรงพิมพ์อักษรไทย, 2533), หน้า 21.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25.

ครองชีพของประชาชนไม่ให้สูงขึ้นจนเป็นผลเสียต่อการกระจายรายได้โดยการทำให้รายได้ที่แท้จริงของประชาชนเพิ่มขึ้น และรักษาเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ โดยการส่งเสริมการส่งออกและการปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้า เพื่อที่จะรักษาเงินทุนสำรองระหว่างประเทศให้ไว้ในระดับที่มั่นคง

- ด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและยกระดับการผลิต มีเป้าหมายที่สำคัญอยู่ที่การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้แก่ประชาชนในชนบทโดยเร่งรัดการผลิต การส่งออก/และทดแทนสินค้านำเข้าให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น ในด้านอุตสาหกรรมได้เน้นการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้มูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกเพิ่มสูงขึ้น

- ด้านความแตกต่างของรายได้และบริการสังคม ได้กำหนดแนวทางการพัฒนา คือ การขยายการบริการด้านเศรษฐกิจและสังคม การสร้างโอกาสและปรับปรุงขีดความสามารถของประชาชนให้สามารถได้รับประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการผลิตในเขตชนบทได้อย่างเต็มที่มากขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงสถาบันและองค์กรทางด้านเกษตรและสินเชื่อตลอดจนการรักษาเสถียรภาพทางด้านระดับราคาสินค้าเกษตร

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)

เนื่องจากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ประเทศไทยต้องเผชิญกับความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศหลายด้านต่ำกว่าเป้าหมาย ดังนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงมุ่งเน้นแนวทางหลักในการพัฒนาที่สำคัญคือ เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยมุ่งเน้นการขยายการผลิตสาขาเกษตร และปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายการผลิตเพื่อส่งออก และเพื่อการกระจายรายได้ตลอดจนการมีงานทำในสวนภูมิภาค ขณะเดียวกันก็กำหนดมาตรการปรับปรุงระบบการบริหารงานของรัฐ เพื่อเร่งฟื้นฟูการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมที่กำลังซบเซาเป็นพิเศษ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่วงการธุรกิจอุตสาหกรรม นอกจากนี้ จะมุ่งเน้นเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศโดยเน้นฐานะดุลการชำระเงิน และการขาดดุลงบประมาณให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมที่จะค้ำจุนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในครั้งนี้ได้พยายามรักษาเป้าหมายทางด้านแผนการผลิตทดแทนการนำเข้า แผนการเร่งส่งออก แผนการลงทุน แผนเงินกู้ แผนรายจ่ายและระดับราคาให้เป็นไปอย่างมีระบบตามที่กำหนดไว้⁴⁵

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)

เนื่องจากปรากฏว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจและการเงินจากภายนอกประเทศซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ ปี 2516 - 2517 เป็นต้นมา ได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานพัฒนาหลายด้าน เช่น การย้ายถิ่นไป ปัญหาความยากจน ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจอ่อนแอ ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับภาวะของโลก ฯลฯ ความใหม่ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ด้านเศรษฐกิจที่สำคัญมีดังนี้⁴⁶

- เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษ โดยการเร่งระดมเงินออม สร้างวินัย ทางเศรษฐกิจการเงิน การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ปรับโครงสร้างการเกษตรโดยมุ่งการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตแทนการขยายพื้นที่เพาะปลูก ปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการส่งออก และกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ ส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างการค้าต่างประเทศ และบริการเพื่อรายได้เป็นเงินตราต่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานให้ใช้พลังงานน้อยลง ฯ

- เน้นความสมดุลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดย มุ่งเน้นกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยให้ความสำคัญต่อกลุ่มเป้าหมายที่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา นอกจากนี้ยังเน้นการมีระเบียบวินัยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น

- เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ โดยการจัดให้มีองค์กรที่กฎหมายรับรอง ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน โดยมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้สถาบันเอกชนเพิ่มขึ้น

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534)

แนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่สำคัญ คือ⁴⁷

- ทบทวนบทบาทของรัฐให้อยู่ในกรอบที่เป็นหน้าที่อันชอบธรรมของรัฐ และคำนึงถึงความเหมาะสมกับขีดความสามารถและฐานะทางการเงิน การคลังเป็นสำคัญ โดยหันมาเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้นในการพัฒนาประเทศ ไม่เฉพาะแต่ทางด้านการผลิตเท่านั้น แต่ให้รวมถึงการให้บริการพื้นฐานบางประการซึ่งเคยเป็นหน้าที่ของรัฐอีกด้วย

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30-31.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

- ปรับปรุงการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง กระจายชนิดสินค้าให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตลาด ซึ่งจะทำให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็จะเน้นการพัฒนาระบบตลาดในประเทศไปพร้อม ๆ กัน

- มุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้นโดยให้ยึดกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งในภูมิภาคและชนบท เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับผลจากการพัฒนาประเทศ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

แนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่สำคัญ คือ⁴⁸

- แนวทางการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ

- แนวทางการพัฒนากฎหมาย รัฐวิสาหกิจและระบบราชการ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)

เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงไปในสังคม ช่วยแก้ปัญหาการพัฒนาที่ขาดความสมดุลคือ เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน และเพื่อก้าวไปสู่วิสัยทัศน์การพัฒนาที่พึงปรารถนาในระยะยาว จึงได้กำหนดแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่สำคัญ คือ⁴⁹

- การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและประชาชนชนบทเพื่อยก

⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539 (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2534), หน้า 17-25.

⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2539), หน้า 3-7.

ระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง ประกอบด้วยแนวทางการเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำด้วยการส่งเสริมบทบาทของภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน การกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจและบริการทางสังคม

- การพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิต ประกอบด้วยแนวทางการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจให้เข้มแข็งและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ การปรับโครงสร้างการผลิตให้เข้มแข็งเพื่อให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงของตลาดโลก และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย

แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)

เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของวิสัยทัศน์ร่วม ภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และสังคมไทยที่พึงประสงค์ในอนาคต แผนพัฒนา ฉบับที่ 9 จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เข้าสู่สมดุลและยั่งยืน เป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ที่เน้นการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ที่มุ่งส่งเสริมให้ฐานเศรษฐกิจของประเทศให้แข็งแกร่งและขยายตัวได้อย่างมีคุณภาพ โดยปรับฐานเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับฐานรากถึงระดับมหภาค และมีความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกอย่างรู้เท่าทัน บนพื้นฐานการพึ่งตนเอง และมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ควบคู่ไปกับการรักษาสมรรถนะและขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งระดับมหภาคและระดับสาขา ซึ่งประกอบด้วยการดำเนินนโยบายที่สำคัญดังนี้⁵⁰

- การดำเนินนโยบายการเงินเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันต่อวิกฤตเศรษฐกิจ และช่วยกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม โดยดูแลสภาพคล่องและรักษาอัตราแลกเปลี่ยนที่เหมาะสม ปรับปรุงการดูแลระบบสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพ

- การดำเนินนโยบายการคลังและสร้างความมั่นคงของฐานะการคลัง และกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค โดยเพิ่มการใช้จ่ายและใช้มาตรการภาษีสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจ

- การเตรียมความพร้อมของเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ โดย

⁵⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2544), หน้า 5-12.

เน้นการสร้างความพร้อมในการเจรจาต่อรองทางการค้า

- การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและการค้า เพื่อสร้างฐานการผลิตในประเทศให้เข้มแข็ง พึ่งพาตนเอง โดยยกระดับคุณภาพและมาตรฐานของสินค้าให้ตรงความต้องการของตลาดทั้งในและต่างประเทศ
- การผลักดันขบวนการเพิ่มผลผลิตของประเทศ โดยการพัฒนาเทคโนโลยี การเพิ่มผลผลิต ทั้งการพัฒนาเครือข่ายประสานความร่วมมือภาครัฐ เอกชน และประชาชนคู่ไปกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ
- การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม และระบบสหกรณ์ ให้เป็นฐานรากที่เข้มแข็งในการสร้างรายได้ของประเทศ ตลอดจนเน้นความเชื่อมโยงเครือข่ายการผลิตและบริการอย่างเป็นระบบครบวงจร
- ส่งเสริมการค้าบริการที่มีศักยภาพเพื่อสร้างงานและกระจายรายได้ โดยการพัฒนาการท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มการจ้างงานและกระจายรายได้สู่ชุมชน

ถึงแม้ว่าการวางแผนเศรษฐกิจเป็นการแทรกแซงของรัฐเพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจตามทิศทางที่แผนวางไว้ แต่สาระสำคัญในแผนพัฒนาฯทุกฉบับกลับถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการวางแผนเพื่อเอื้อประโยชน์แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง รวมทั้งการนำรายละเอียดในแผนพัฒนาฯไปสู่ภาคปฏิบัติก็มีผลประโยชน์แอบแฝง ซึ่งทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนที่วางไว้เท่าใดนัก

3.2.2 การผูกขาดการดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประเภท

แนวความคิด

การผูกขาดการดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประเภทเป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจทางหนึ่ง ซึ่งกระทบหลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า โดยปกติมักเป็นกิจการที่รัฐถือว่ามีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนหรือต่อระบบเศรษฐกิจของชาติ⁵¹ ในฝรั่งเศสสาเหตุของการผูกขาดอาจมาจากสาเหตุทางการเมือง หรือผูกขาดในกิจการที่ได้มาจากนโยบายทางการเมืองในการโอนกิจการเป็นของชาติ (Nationalization) หรืออาจเป็นกิจการ

⁵¹ สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ," *วารสารนิติศาสตร์* 21 (กันยายน 2534) : หน้า 381.

ผูกขาดที่มาจากเหตุผลในทางการปกครองหรือการบริหาร⁵² ลักษณะของการผูกขาดอาจครอบคลุมถึงการประกอบกิจการทั้งหมดของภาคการผลิตนั้น ในขณะที่บางกิจการอาจกระทบแต่เพียงบางส่วน เช่น กิจการไฟฟ้า การโอนกิจการไฟฟ้าเป็นของชาติได้ครอบคลุมกิจการทุกประเภทเกี่ยวกับกระแสไฟฟ้าอันได้แก่การผลิต การขนส่ง การจำหน่าย ขณะที่กิจการถ่านหิน จะผูกขาดเฉพาะในกระบวนการผลิตเท่านั้น สำหรับวิธีดำเนินการในกิจการที่ผูกขาดมีหลายวิธี คือ กระทำโดยรัฐโดยตรง รัฐจัดตั้งนิติบุคคลในรูปองค์การมหาชนอิสระเข้ามาดำเนินการ รัฐตั้งบริษัทขึ้นมาดำเนินการผูกขาด⁵³

สำหรับประเทศไทยการผูกขาดการดำเนินการทางเศรษฐกิจปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนภายหลัง พ.ศ. 2475 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจแบบชาตินิยม เนื่องจากไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมที่สำคัญซึ่งอาจเข้ามามีอิทธิพลจนสามารถมีอำนาจทางเศรษฐกิจ⁵⁴

การโอนกิจการเป็นของชาติ

จากนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมมีสาระสำคัญคือ รัฐเข้าดำเนินการธุรกิจขนาดใหญ่แทนเอกชนได้อย่างเต็มที่ รัฐอนุญาตให้เอกชนชาวไทยประกอบกิจการธุรกิจเล็กๆ แทนชาวต่างชาติได้จากนโยบายดังกล่าวว่กรอบกับเป็นช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐได้ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมากโดยใช้วิธีการเข้ายึดครองกิจการธนาคารและบริษัทของชนชาติยุโรปในฐานะกิจการของชนชาติศัตรูและยังใช้วิธีการบังคับซื้อกิจการของชาวต่างชาติมาดำเนินการเอง

จนกระทั่งช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2487) เกิดวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก เศรษฐกิจภายในประเทศมีปัญหาต่าง ๆ คือ เกิดภาวะเงินเฟ้อ สินค้าอุปโภคบริโภค

⁵² สุรพล นิติไกรพจน์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2537) : หน้า 606.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 606.

⁵⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2544), หน้า 164.

ขาดแคลน รัฐจึงเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น เพื่อดำเนินการด้านต่าง ๆ⁵⁵ ดังนี้

ด้านการพาณิชย์กรรม รัฐมีนโยบายให้กิจการค้าดำเนินการโดยคนไทยจึงได้จัดตั้งบริษัทการค้าโดยรัฐเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ หรือทั้งหมดขึ้น หรือรับซื้อโอนยึดจากกิจการของชาวต่างชาติเพื่อมาดำเนินการแทน รัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นด้านการพาณิชย์ที่สำคัญ ได้แก่

- บริษัท จำกัด จำกัด ทำหน้าที่ผูกขาดสินค้าเกือบทุกประเภทในช่วงหลังภาวะสงคราม
- บริษัท ข้าวไทย จำกัด ทำการผูกขาดการซื้อ สี และจัดส่งข้าวออกนอกประเทศ
- บริษัท คำพิชผลไทย จำกัด ผูกขาดการรับซื้อ-ขายสินค้าพิชผลไทย

ด้านการธนาคารและประกันภัย เนื่องจากรัฐได้เข้ายึดทรัพย์สินและกิจการประเภทนี้ในฐานะเป็นทรัพย์สินของชนชาติศัตรู รัฐจึงได้เริ่มตั้งธนาคารพาณิชย์ของคนไทยขึ้น เช่น ธนาคารมณฑล จำกัด เป็นต้น และในสวนกิจการประกันภัย รัฐได้ตั้งบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัยขึ้นเพื่อรับประกันภัยทุกประเภท

ด้านอุตสาหกรรม รัฐบาลนี้ยึดหลักว่า รัฐเป็นผู้ประกอบอุตสาหกรรมเองโดยเฉพาะกิจการขนาดใหญ่และกิจการที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงคราม โดยนโยบายของรัฐนี้ทำให้รัฐบาลเข้าไปมีส่วนเป็นเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมดังต่อไปนี้

- โรงงานยาสูบ ได้ยึดกิจการเดิมมาจาก ห้างหุ้นส่วนจำกัดบุรพายาสูบ บริษัท กวางฮก จำกัด บริษัท ฮอฟมาน จำกัด บริษัท บริติช-อเมริกัน ยาสูบ จำกัด แล้วตั้งเป็น โรงงานยาสูบกรมสรรพสามิต เนื่องจากเห็นว่าเป็นกิจการของชนชาติศัตรู
- อุตสาหกรรมเชื้อเพลิง ได้ยึดกิจการเดิมของ บริษัท Standard Vacm Oil Co., Ltd. และบริษัท Shell Co., Ltd. และมอบให้กระทรวงกลาโหมดำเนินการตามลำดับ
- อุตสาหกรรมฟอกหนัง ได้ยึดและโอนกิจการมาจากโรงงานฟอกหนังของเอกชน และมอบให้กระทรวงกลาโหมดูแล

⁵⁵ จันทจิรา เขียมประยูร, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ความคิด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 21-30.

- อุตสาหกรรมเหมืองแร่ รัฐได้จัดตั้งบริษัท แร่และยางไทยจำกัดขึ้นดำเนินการด้านเหมืองแร่ต่อจากชาวต่างชาติ

- อุตสาหกรรมกระดาษ อุตสาหกรรมน้ำตาล อุตสาหกรรมทอผ้า ซึ่งรัฐเข้าควบคุมหรือรับโอนมาจากเอกชนมาดำเนินการเองในการจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจขึ้นรับช่วงดำเนินการต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาล จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น ตามที่รัฐบาลเห็นสมควรเพื่อเข้าไปแทรกแซงในเศรษฐกิจหลายสาขา รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่ องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (พ.ศ. 2496) องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป (พ.ศ. 2498) องค์การแบดเตอร์รี่ (พ.ศ. 2498) เป็นต้น ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวจึงได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นอย่างมากมาย

อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ไม่ค่อยก้าวหน้า อันเนื่องมาจากการขาดแคลนวัตถุดิบ การจัดการภายในไม่มีประสิทธิภาพ จึงไม่อาจพัฒนาได้ตามเป้าหมาย

การแปรรูปสู่เอกชน

เมื่อประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นช่วงที่ไทยดำเนินแนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมรัฐจึงมีนโยบายในการลดบทบาทของรัฐวิสาหกิจไม่ให้นำเข้าไปแข่งขันกับเอกชนและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 รัฐบาลได้ยุบเลิกกิจการและโอนขายรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น 64 แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นบริษัทพาณิชย์ ซึ่งเป็นบริษัททำการค้าของรัฐในต่างจังหวัด แต่ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่สำคัญ ๆ และรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ยังไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด ในช่วงดังกล่าวถือได้ว่าเป็นช่วงที่ทำให้กิจการขนาดเล็กหมดสภาพจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ประมาณพ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นช่วงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ชัดเจนมากขึ้น รัฐบาลชุดต่อมาก็ได้มีส่วนในการผลักดันนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจเช่นกัน จนกระทั่งเมื่อปีพ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้เข้าสู่โครงการความช่วยเหลือทางวิชาการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภาวะการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศและการขาดดุลงบประมาณอย่างมหาศาลทำให้เกิดความจำเป็นที่รัฐต้องหารายได้เข้าประเทศ วิธีการ

ดังกล่าวคือ การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยขายความเป็นเจ้าของบางส่วนหรือทั้งหมดในรัฐวิสาหกิจให้แก่นักลงทุนโดยเฉพาะนักลงทุนประเภทที่เป็นสถาบันการเงินจากต่างประเทศ⁵⁶

การทำให้รัฐวิสาหกิจพ้นจากความเป็นองค์กรในภาคเศรษฐกิจมหาชน โดยการขายความเป็นเจ้าของกิจการสามารถกระทำได้โดยการขายหุ้นแก่ภาคเอกชนแต่ทั้งนี้ไม่สามารถกระทำได้ทันทีในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่จะแปรรูปนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา) หรือกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เพราะรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ยังไม่มีลักษณะทุนที่อยู่ในสภาพที่พร้อมจะโอนไปเป็นของภาคเอกชนได้⁵⁷ การจะโอนกิจการรัฐวิสาหกิจจำต้องทำให้ทุนของรัฐวิสาหกิจแปลงสภาพเป็นทุนเรือนหุ้นเสียก่อน โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งประสงค์สร้างกระบวนการแปลงสภาพทุนรัฐวิสาหกิจบางประเภทเป็นทุนเรือนหุ้นและทำให้รัฐวิสาหกิจบางประเภทเปลี่ยนลักษณะการดำเนินภารกิจไปอยู่ในรูปบริษัทหรือบริษัทมหาชน ที่รัฐโดยกระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นในกิจการนั้นอยู่ทั้งหมด⁵⁸

3.2.3 การให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน

แนวความคิด

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจนอกจากการเข้าแทรกแซงเพื่อควบคุมกำกับจัดระเบียบทางเศรษฐกิจแล้ว ยังอาจเป็นไปเพื่อเป็นการให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน กฎหมายที่มีเนื้อหาในการให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

⁵⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, “ปัญหาทางกฎหมายในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไทย,” วารสารนิติศาสตร์ 29 (มิถุนายน 2542) : 167.

⁵⁷ ศาตรา โตอ่อน, “แนวความคิดการพัฒนาวิสาหกิจภายใต้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน,” วารสารนิติศาสตร์ 32 (กันยายน 2545) : 590.

⁵⁸ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 วรรคสาม

ก. พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดการลงทุนโดยการกำหนดให้ระบบการให้สิทธิและประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับการจูงใจให้มีการลงทุนในกิจการที่รัฐให้ความสำคัญและประสงค์จะส่งเสริมให้มีการคุ้มครองกิจการที่รัฐให้การส่งเสริมที่ทันต่อเหตุการณ์และให้มีกลไกการบริหารงานส่งเสริมการลงทุนของรัฐที่สามารถอำนวยความสะดวกและขจัดอุปสรรคในการลงทุน ส่งผลให้เกิดประโยชน์ในการสร้างงาน การเพิ่มรายได้ และกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนได้ดี

ตามมาตรา 6 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นรองประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสิบคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ กับเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนประกอบด้วยบุคคลที่มาจากฝ่ายบริหาร จึงถือเป็นคณะกรรมการภายในฝ่ายบริหาร มีบทบาทในการแทรกแซงเศรษฐกิจโดยการวางมาตรการในการส่งเสริมการลงทุนสนับสนุนการประกอบกิจการของเอกชน ดังเห็นได้จากมาตรา 16 ได้วางกรอบของกิจการที่คณะกรรมการจะพึงส่งเสริมการลงทุนได้แก่กิจการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศกิจการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ กิจการที่ใช้ทุน แรงงานหรือบริการในอัตราสูงหรือกิจการที่ใช้ผลิตผลการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการนั้นยังไม่มีในราชอาณาจักรหรือมีในราชอาณาจักรไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย

มาตรา 7 ผู้ที่ประสงค์จะขอรับการส่งเสริมจะต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมต่อสำนักงาน มาตรา 28 ผู้ได้รับการส่งเสริมจะได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรตามที่คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ นอกจากนี้ตามมาตรา 31 ยังได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับกำไรสุทธิที่ได้จากการประกอบกิจการที่ได้รับการส่งเสริมตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดอีกด้วย

ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของเอกชนผู้ขอรับการส่งเสริมการ

ลงทุนโดยจะเน้นไปที่กิจการขนาดใหญ่ เมื่อพิจารณาอำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้จะพบว่าม้ออำนาจอย่างกว้างขวางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่เอกชน

ข. พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการประกอบกิจการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สามารถพัฒนากิจการให้เกิดความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นกลุ่มวิสาหกิจขนาดใหญ่ของประเทศและมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ยังขาดความสามารถในการประกอบการทั้งทางด้านเทคโนโลยี การผลิต การจัดการ การตลาด และการเงิน ทำให้ไม่อาจแข่งขันกับวิสาหกิจขนาดใหญ่ได้

ตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสองคนซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากองค์กรฝ่ายบริหาร จึงถือว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นการใช้อำนาจขององค์กรภายในฝ่ายบริหารในการแทรกแซงเศรษฐกิจ

อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการคือ มาตรา 11 การกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเสนอต่อรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม นอกจากนี้มาตรา 32 ยังให้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อใช้จ่ายตามมาตรา 34 ในการให้

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมกู้ยืมสำหรับการดำเนินการก่อตั้ง ปรับปรุง และพัฒนากิจการ ให้ความช่วยเหลือส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรเอกชน เพื่อนำไปใช้ในดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ช่วยเหลืออุดหนุนการดำเนินการใดเพื่อส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้การกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอันเป็นการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมการดำเนินการของเอกชน

3.2.4 การวางหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพบางประเภท

แนวความคิด

ประเทศเสรีนิยมยึดถือหลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้าเป็นสำคัญ องค์ประกอบหนึ่งของหลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า คือหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการ หลักเสรีภาพในการประกอบกิจการ คือทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพซึ่งตรงกับมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่หลักดังกล่าวมีข้อจำกัดคือหลักการว่าด้วยการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งเป็นหลักการที่กว้างขวาง ส่วนหนึ่งของหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง เป็นต้น

จากแนวความคิดการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐเพื่อเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ รัฐจึงได้ตรากฎหมายหลายฉบับเช่น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศน์ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

ก, พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

“ พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดิน ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้รับการคุ้มครอง โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางและคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดเป็นผู้อนุญาตและควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดิน “

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้มีบางประการที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 29 และเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 7 กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ อัยการสูงสุด เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการผังเมือง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมโยธาธิการ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งมาจากองค์กรฝ่ายบริหาร จึงถือได้ว่าการจัดสรรที่ดินดังกล่าวมาจากฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง มีอำนาจตามมาตรา 8 ในการกำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไปและมีอำนาจอื่น ๆ เช่น การกำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรเพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใช้ในการประกอบกิจการ และมาตรา 13 ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ตามมาตรา 14 ในการกำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัด รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น การออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการจัดสรรที่ดินกลาง พิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การขอใบอนุญาต การโอนใบอนุญาตหรือการเพิกถอนการโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต นอกจากนี้ตามมาตรา 21 ยังกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการจัดสรรที่ดินต้องขออนุญาตจัดสรรที่ดินต่อคณะกรรมการ โดยมาตรา 23 วรรคสาม กำหนดให้โครงการที่จะขอจัดสรรจะต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ และตามมาตรา 34 สัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรระหว่างผู้จัดสรรที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องทำตามแบบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้มีบางประการที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 29 และเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดให้คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจัดสรรที่ดิน และให้ผู้ประกอบการจัดสรรที่ดินต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด มาตรการดังกล่าวตามพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่การเข้าแทรกแซงดังกล่าวก็เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และการคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสวัสดิภาพของประชาชน

ข. พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

“ พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมและคุ้มครองการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ ทั้งนี้เนื่องจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ได้มีการขยายตัวเป็นอันมากจึงควรให้มีการกำหนดมาตรฐานให้เป็นระเบียบเพื่อประโยชน์ของทุกฝ่ายและของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ ”

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้มีบางประการที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 29 และเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมทะเบียนการค้า อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมศิลปากร อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมเศรษฐกิจ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นซึ่งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแต่งตั้ง เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งในองค์กรฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์มีอำนาจหน้าที่สำคัญตามมาตรา 10 ในการกำหนดแผนงานและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและ

มัคคุเทศก์ พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง มาตรา 10 กำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว การปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย มารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์ นอกจากนี้มาตรา 14 ยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องขออนุญาตต่อนายทะเบียนโดยผู้ขอรับใบอนุญาตอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ทั้งนี้ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 15 สำหรับผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ก็ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนเช่นกันโดยผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 เช่น มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ ได้รับหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการรับรอง เป็นต้น

ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นการแทรกแซงการประกอบการโดยใช้วิธีการออกระเบียบต่าง ๆ โดยคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ นอกจากนี้ผู้ประกอบอาชีพธุรกิจท่องเที่ยวแล้วมัคคุเทศก์จะประกอบการได้ต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนก่อน บทบัญญัติดังกล่าวถึงแม้จะจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 แต่ก็เป็นไปเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์จึงเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา 50 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีข้อนำสังเกตคือตามพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ การใช้อำนาจของคณะกรรมการควรอยู่ภายใต้กรอบของหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพด้วย

ค.พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และควบคุมการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง เพราะปัจจุบันการขายตรงและตลาดแบบตรงมีการดำเนินการในลักษณะเป็นการชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการประกอบธุรกิจขายตรงหรือในการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง โดยมีการตกลงให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่าย เพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนจึงต้องมีการออกกฎหมายฉบับนี้มาควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจดังกล่าว

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้มีบางประการที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 29 และเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 8 กำหนดให้มีคณะกรรมการ

การขายตรงและตลาดแบบตรง ประกอบด้วย ประชานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นต้น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากองค์กรฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการการขายตรงและตลาดแบบตรงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามมาตรา 13 คือ พิจารณาเรื่องร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้จำหน่ายอิสระ ตัวแทนขายตรง ผู้ประกอบธุรกิจขายตรง หรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค กำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง รวมทั้งติดตามสอดส่องพฤติการณ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง และวางระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้มาตรา มาตรา 20 และ 27 ยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงต้องจดทะเบียน

ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นการแทรกแซงการประกอบการโดยใช้วิธีการออกระเบียบต่าง ๆ และควบคุมการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงโดยคณะกรรมการธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง นอกจากนี้ผู้ประกอบอาชีพธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงจะประกอบการได้ต้องจดทะเบียนการประกอบการตามพระราชบัญญัตินี้ บทบัญญัติดังกล่าวถึงแม้จะจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 แต่ก็เป็นไปเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงจึงเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีข้อน่าสังเกตคือตามพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อวางระเบียบและควบคุมธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง การใช้อำนาจของคณะกรรมการควรอยู่ภายใต้กรอบของหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพด้วย

3.2.5 การห้ามการประกอบการทางเศรษฐกิจบางลักษณะ

แนวความคิด

ประเทศไทยยึดถือแนวทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งโดยหลักแล้วในระบบเสรีนิยมถือว่ารัฐควรที่จะเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุด จึงปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการในทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเสรีตามหลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า เอกชนมีสิทธิที่จะประกอบการโดยการจัดตั้งและแสวงหาประโยชน์ในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมได้อย่างเต็มที่ แต่การประกอบการดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนเงื่อนไขของการแข่งขันโดยเสรีกับผู้อื่น กล่าวคือเมื่อผู้ใดมีสิทธิในการประกอบการบุคคลอื่นก็ต้องมีและต้องมีย่างเท่าเทียมกัน ตามหลักของความเสมอภาค ดังนั้นหากมีเหตุการณ์ใดที่ทำให้สิทธิประกอบการดังกล่าวต้องมีอันเปลี่ยนแปลงไปเป็นการจำกัดการแข่งขันแล้ว รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการให้มีการแข่งขันเกิดขึ้น⁵⁹

จากแนวความคิดดังกล่าวที่เป็นการควบคุมมิให้มีการแข่งขันโดยเสรีจนมีเหตุให้เกิดการจำกัดการแข่งขันหรือตัดทำลายคู่แข่ง รัฐจึงมีบทบาทในการแทรกแซงการห้ามประกอบการทางเศรษฐกิจบางลักษณะ ด้วยการออกกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ก. พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ มิให้ได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ส่งมาจากต่างประเทศอันมีลักษณะเป็นการทุ่มตลาดและการอุดหนุนทางการค้า หากมีการกระทำที่เป็นการทุ่มตลาดและการอุดหนุนทางการค้า รัฐจะดำเนินการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนสินค้านี้ดังต่อไปนี้

⁵⁹ ชลธิชา แข็งสาริกิจ, "ปัญหาทางกฎหมายการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 43.

โดยมาตรา 72 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ผู้ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมอบหมายหนึ่งคนและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการจากองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายบริหาร การใช้อำนาจจึงมาจากฝ่ายบริหาร อำนาจของคณะกรรมการเป็นไปตามมาตรา 73 คือพิจารณาการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนตามพระราชบัญญัตินี้ , ให้ความเห็นชอบในการทำความตกลงเพื่อระงับการทุ่มตลาดหรือการอุดหนุนให้คำแนะนำในการออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย เมื่อพิจารณาอำนาจของมีคณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุน จะเห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอันมีผลเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ

การทุ่มตลาดตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ มาตรา 13 การส่งสินค้าเข้ามาในประเทศไทยเพื่อประโยชน์ในทางพาณิชย์ โดยมีราคาส่งออกที่ต่ำกว่ามูลค่าปกติของสินค้าชนิดเดียวกัน ,มาตรา 19 ทำให้เกิดความเสียหายอย่างสำคัญแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ ความเสียหายอย่างสำคัญที่อาจเกิดแก่อุตสาหกรรมภายใน หรืออุปสรรคล่าช้าอย่างสำคัญต่อการก่อตั้งหรือการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใน หากคณะกรรมการพิจารณาการทุ่มตลาดและการอุดหนุนเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการทุ่มตลาดก็จะดำเนินการพิจารณาตอบโต้การทุ่มตลาดด้วยการเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด

สำหรับการอุดหนุนทางการค้าได้แก่ มาตรา 63 การได้รับประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดเนื่องจากรัฐบาลประเทศแหล่งกำเนิดหรือประเทศผู้ส่งออกกระทำการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน หรือให้การสนับสนุนด้านรายได้หรือด้านราคาไม่ว่าในรูปแบบใดทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าใดหรือลดการนำเข้าสินค้าใด มาตรา 67 หากมีการอุดหนุนทางการค้าให้คณะกรรมการพิจารณาตอบโต้การอุดหนุน โดยกำหนดอากรตอบโต้การอุดหนุน อากรตอบโต้การอุดหนุนนั้นให้กำหนดเพียงเพื่อขจัดความเสียหาย และจะเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้รับการอุดหนุนจะได้รับมิได้

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้จะพบว่า มีบทบัญญัติที่เป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศมิได้ได้รับผลกระทบจากการค้าเสรีจากสินค้าต่างประเทศ โดยมาตรการที่ใช้เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นคือ มาตรการทางด้านภาษี พระราชบัญญัตินี้จึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามมาตรา 29 ประกอบกับ มาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

ข.พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

“ พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการแข่งขันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หรือบริการใดบริการหนึ่ง อันจะส่งเสริมให้การประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี และป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ ”

ตามมาตรา 6 ของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ทางนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ พาณิชยศาสตร์ การบริหารธุรกิจหรือการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า ประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากองค์กรของฝ่ายบริหาร จึงถือว่าการใช้อำนาจคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า เป็นการใช้อำนาจขององค์กรภายในฝ่ายบริหารในการแทรกแซงเศรษฐกิจ

คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 8 ในการกำหนด ส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายของธุรกิจใดที่ถือว่าผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่ในเกณฑ์ดังกล่าวเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัตินี้ ออกประกาศกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขออนุญาตกระทำการรวมธุรกิจหรือร่วมกันลดหรือจำกัดการแข่งขัน นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเป็นการป้องกันการผูกขาด เช่น มาตรา 25 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการอันไม่เป็นธรรมที่จะเป็นการผูกขาด มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจอันก่อให้เกิดการผูกขาดหรือควาไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นอันกระทำการใด ๆ

อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าหรือบริการ มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใด ๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรี

การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการจำกัดเสรีภาพในทางการค้าและอุตสาหกรรม แต่เป็นแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจเพื่อวางหลักเกณฑ์มิให้เกิดการจำกัดการแข่งขันหรือตัดทำลายคู่แข่ง ซึ่งเป็นกระทำภายใต้บทบัญญัติมาตรา 29 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3.3 การควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยองค์กรตุลาการของประเทศไทย

การควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐอาจถูกควบคุมภายในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการควบคุมแบบบังคับบัญชาหรือกำกับดูแล แต่เนื่องจากการควบคุมภายในฝ่ายบริหารบางครั้งอาจไม่ได้ให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนเพียงพอเพราะการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเป็นการเริ่มจากองค์กรรัฐระดับสูง เช่น เป็นนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพจะถูกควบคุมโดยองค์กรตุลาการ เพราะองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ

สำหรับการควบคุมการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจโดยองค์กรตุลาการของประเทศไทย นั้น ในอดีตมีเพียงศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่ดังกล่าว แต่ในปัจจุบันได้มีศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแทน นอกจากนี้ยังมีศาลรัฐธรรมนูญมาทำหน้าที่ในการควบคุมว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อีกด้วย

3.3.1 ศาลยุติธรรม

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่เป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งศาลยุติธรรมได้วางหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองไว้หลายประการ ดังนี้

1. นิติกรรมทางปกครองนั้นได้ทำโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครองหรือไม่

ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจที่ออกมาในรูปแบบนิติกรรมทางปกครองนั้น จะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อทำโดยเจ้าพนักงานที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครอง ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าผู้อำนวยการองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งเป็นเพียงพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควรแต่งตั้งตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควรนั้น มีอำนาจเพียงเพื่อปฏิบัติการ อันอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการแทน คณะกรรมการเท่านั้น ผู้อำนวยการองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ไม่มีอำนาจกำหนดราคาสูงสุดของการขายส่งหรือขายปลีกสิ่งของที่ห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรไม่ เพราะอำนาจเช่นนี้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการที่จะสั่งการได้ตามควรตามความในมาตรา 8 (1) ดังนั้นการที่ผู้อำนวยการสงเคราะห์ทหารผ่านศึกได้ออกประกาศกำหนดราคาสูงสุดของเนื้อสุกรชำแหละ โดยห้ามมิให้ผู้ใดขายปลีกเนื้อสุกรชำแหละในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้ ประกาศดังกล่าวจึงหาผลบังคับที่จะเอาผิดแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 315/2495)

2. องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ทำนิติกรรมทางปกครองได้ปฏิบัติตามขั้นตอน รูปแบบและวิธีการของการใช้อำนาจทำนิติกรรมตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

ก่อนออกนิติกรรมทางปกครองที่เป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้ครบถ้วน รูปแบบและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวกับเรื่องนี้คือ การที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร จะมีคำสั่งอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือไม่ นอกจากจะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารแล้ว ย่อมพิจารณาถึงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย เมื่อคำขออนุญาตระบุว่าขออนุญาตสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรมโดยไม่ปรากฏว่าผู้ยื่นคำขอได้ยื่นแผนผังและรายการของโรงแรมเพื่อขออนุญาตจัดสร้างต่อนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติโรงแรมฯ มาตรา 5 แล้ว การที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารโรงแรมโดยเกี่ยงให้ผู้ยื่นคำขอได้รับอนุญาตตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมเสียก่อน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3082/2525)

3. ข้อกำหนดของนิติกรรมทางปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายอนุญาตหรือไม่

การออกนิติกรรมทางปกครองที่เป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ รัฐอาจกำหนดเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครองไว้ซึ่งการกำหนดเนื้อหาในนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว จะต้อง มีกฎหมายอนุญาตไว้ เช่นศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า ตามเทศบัญญัติของเทศบาลกรุงเทพมหานคร เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2483 ข้อ 59 และ 60 กำหนดให้การปลูกสร้างอาคารซึ่งอยู่ริมถนนสาธารณะที่มีความกว้างของถนนไม่น้อยกว่า 4 เมตร แต่ไม่เกิน 8 เมตรนั้น จะอนุญาต

ให้ปลูกสร้างอาคารสูงได้ไม่เกิน 8 เมตรเท่านั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้เจ้าของอาคารที่อยู่ติดริมถนนสาธารณะซึ่งมีความกว้างของถนนเพียง 4.6 เมตร หรือ 5.4 เมตร ปลูกสร้างอาคารสูงเกิน 8 เมตร การอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยเทศบัญญัติดังกล่าว (คำพิพากษาฎีกาที่ 2949/2526)

4. มีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุของการใช้อำนาจทำนิติกรรมทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจโดยการออกนิติกรรมทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ตรวจสอบกฎหมายที่ให้อำนาจหรือข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุ ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย และพิจารณาในส่วนผลทางกฎหมายว่ากฎหมายให้อำนาจทำนิติกรรมโดยมีเนื้อความอย่างไร สำหรับเรื่องนี้ ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า การที่อธิบดีกรมตำรวจมีคำสั่งให้ปิดโรงแรมของโจทก์หลังจากศาลแขวงพระนครใต้พิพากษายกฟ้องโจทก์ในคดีที่โจทก์กับพวกรวม 17 คนถูกฟ้องเป็นจำเลยในข้อหาว่าเป็นเจ้าของกิจการผู้ดูแลหรือผู้จัดการสถานการค้าประเวณี ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำการค้าประเวณี เป็นปกติธุระในสถานบริการ ฯลฯ โดยวินิจฉัยว่า นายสนิท เกียรติวัฒนกุล และนายณรงค์ ปริฉัตรตระกูล จำเลยทั้งสองในคดีนั้น ไม่มีความผิดตามฟ้อง และโรงแรมของโจทก์ไม่เป็นสถานการค้าประเวณี ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีการกระทำผิดเกิดขึ้นจนคดีถึงที่สุดและอธิบดีกรมตำรวจทราบดีอยู่แล้ว ยังมีคำสั่งให้ปิดโรงแรมของโจทก์อีก คำสั่งของอธิบดีกรมตำรวจจึงไม่ถูกต้องและชอบด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 เพราะเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดดังกล่าวโรงแรมของโจทก์ก็ไม่ใช่สถานที่ที่มีการกระทำผิดกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวอธิบดีกรมตำรวจจึงไม่มีเหตุผลอ้างเพื่อใช้ดุลพินิจมีคำสั่งปิดโรงแรมของโจทก์ (คำพิพากษาฎีกาที่ 2437/2520)

5. องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ทำนิติกรรมทางปกครองได้ใช้อำนาจทำนิติกรรมทางปกครองเพื่อบรรลุความมุ่งหมายอื่นนอกเหนือไปจากความมุ่งหมายของการใช้อำนาจทำนิติกรรมทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 มาตรา 11 ทวิ ซึ่งได้แก้ไขโดยพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 และมาตรา 12 ทวิ มิได้บัญญัติโดยเด็ดขาดว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวแก่การก่อสร้างอาคารให้เป็นที่ที่สุด และเห็นได้ว่าได้ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการอย่างอื่นได้ด้วย เช่น จะสั่งแต่เพียงให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขโดย

ไม่ต้องรื้อถอนก็ได้ วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารซึ่งปรากฏใน คำปรารภมีว่าเพื่อต้องการควบคุมเพื่อประโยชน์ในความมั่นคงแข็งแรง การอนามัย การสุขภาพ การป้องกันอัคคีภัย การผังเมือง ส่วนการให้ขออนุญาตก่อสร้างนั้น เป็นแต่เพียงวิธีดำเนินการมิใช่ วัตถุประสงค์โดยตรงจึงไม่ใช่ในนโยบายของกฎหมายว่าเพียงแต่ไม่ขออนุญาตก็ต้องสั่งให้รื้อถอน โดยไม่คำนึงว่าอาคารนั้นผิดวัตถุประสงค์หรือไม่ ถ้าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสั่งให้รื้อถอนอาคารของโจทก์ โดยไม่ปรากฏว่าได้ก่อสร้างผิดวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร ก็อาจ เป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะสั่งให้รื้อถอนอาคารของโจทก์โดย ไม่พิจารณาค่าขออนุญาตปลูกอาคารของโจทก์หรือให้เหตุผลว่าอาคารของโจทก์ปลูกสร้างขึ้น ไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดของกฎหมายแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่950/2509)

ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าในอดีตศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งรวมถึงนิติกรรมทางปกครองที่มีลักษณะเป็น การแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วย โดยการทำหน้าที่ดังกล่าวของศาลยุติธรรมก็ได้วางหลักของ กฎหมายปกครองไว้เป็นอย่างดี หลักดังกล่าวที่ศาลยุติธรรมวางไว้เป็นพื้นฐานที่ศาลปกครองนำมา ใช้ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดย ศาลยุติธรรมยังมีข้อจำกัดบางประการ⁶⁰ ได้แก่

1) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการ พิจารณาพิพากษาคดีที่เอกชนกับเอกชนเป็นคู่ความ และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็น กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการแสวงหาตัวผู้กระทำผิดอาญามาลงโทษ มีความยุ่งยากซับซ้อนและ ทำให้คู่ความต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ไม่เหมาะแก่การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำทาง ปกครองชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องการความรวดเร็วและประหยัด นอกจากนี้การแสวงหา ความจริงในกฎหมายทั้งสองฉบับเน้นไปทางระบบกล่าวหา ซึ่งภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับคู่ความที่ กล่าวอ้างข้อเท็จจริง แต่การวินิจฉัยว่าการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ครอบครอง พยานหลักฐานจะอยู่ที่ฝ่ายปกครอง การให้ผู้กล่าวอ้างเป็นผู้พิสูจน์จึงไม่เหมาะ

2) เอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง เช่น ไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใด ฉบับหนึ่งซึ่งการฝ่าฝืนเป็นความผิดอาญา ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ พระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บท หรือต่อรัฐธรรมนูญ แต่ต้องรอให้ตนเองถูกฟ้องเป็นจำเลย ในข้อหาว่าฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองนั้นเสียก่อน ดังนั้นจึงอาจมีกฎหมายลำดับรองที่ตรา

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-86.

มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ เพราะศาลไม่มีโอกาสตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเลย

3) เมื่อศาลพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็หาที่มีอำนาจเพิกถอนกฎหมายลำดับรองไม่ คงมีอำนาจเพียงแต่ปฏิเสธที่จะนำกฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้แก่คดีที่ตนกำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น ดังนั้นกฎหมายลำดับรองจึงยังมีผลบังคับใช้อยู่ และฝ่ายปกครองก็อาจใช้กฎหมายลำดับรองบังคับแก่เอกชนคนอื่นต่อไปอีกได้

จากข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นของศาลยุติธรรมจึงทำให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่ออกมาในรูปนิติกรรมทางปกครองจึงถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองซึ่งในเรื่องนี้จะกล่าวไว้ในหัวข้อ 3.3.2

3.3.2 ศาลปกครอง

จากข้อจำกัดบางประการของศาลยุติธรรมในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ในปี พ.ศ. 2542 จึงมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของศาลยุติธรรมโดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยกฎหมายของกระกระทำทางปกครอง

3.3.2.1 เขตอำนาจศาลปกครอง

ในระบบกฎหมายไทยได้กำหนดประเภทของคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไทยไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างอื่นอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครอง

ดังนั้นหากการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจเข้ากรณีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้น จึงอยู่ ภายใต้อำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองที่พิพากษาว่านิติกรรมทางปกครองนั้น อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เช่น

- ประกาศกำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมง ในฤดูปลาที่มีไข่วางไข่ และเลี้ยงตัวอ่อนในท้องที่บางจังหวัดภายในระยะเวลาที่กำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2253/2545)

- เทศบัญญัติของเทศบาลที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกไป อนุญาตและต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการบิมน้ำมันหรือ คลังน้ำมัน (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 732/2546 และ 733/2546)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่อง ดังต่อไปนี้ เป็นคดีที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจในการพิจารณาหรือออกคำสั่งของศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาล

ภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นฎ พิเศษอื่น

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ปัจจุบันศาลปกครองในประเทศไทยมี 2 ชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น เพื่อให้การพิจารณาคดีปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดไว้ดังนี้

(ก) อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น เว้นแต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด⁶¹

(ข) อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้⁶²

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

3.3.2.2 เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีอีกด้วย ซึ่งแยกออกได้เป็นหลายประการดังนี้

(1) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีและความสามารถของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีปกครองต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทาง

⁶¹ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 .

⁶² มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 .

ปกครอง หรือกรณีอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง⁶³ และที่สำคัญผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมายด้วย แต่การฟ้องคดีปกครองนั้น หากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เยาว์อายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ ศาลอาจอนุญาตให้ฟ้องคดีด้วยตนได้หากศาลเห็นสมควร⁶⁴

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้ด้วย โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวข้างต้น⁶⁵ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น จะต้องอาศัยคำสั่งบังคับตามมาตรา 72⁶⁶

ตัวอย่างคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับผู้มีสิทธิฟ้องคดี ได้แก่

- ประกาศนาคารอาคารสงเคราะห์ เรื่องการรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการฯ มีลักษณะเป็นประกาศของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คณะกรรมการสรรหากรรมการผู้จัดการ) ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงเป็นกฎ เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแม้ผู้ฟ้องคดียังไม่ยื่นใบสมัครเข้ารับการคัดเลือก (ผู้ฟ้องคดีก็มีสิทธิฟ้องคดี) คำฟ้องนี้ก็อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 287/2545)

- ผู้ฟ้องคดีเป็นสหภาพแรงงานมีคฤหัสถ์อาชีพแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นและดำเนินกิจการตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับ

⁶³ มาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 .

⁶⁴ ข้อ 27 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

⁶⁵ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ ข้อ 28 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

⁶⁶ มาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 .

ลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน การฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฯ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ (ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากฎกระทรวงดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์) การฟ้องคดีนี้จึงอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้นจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งศาลสามารถมีคำสั่งให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.15/2545)

- ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะภูเก็ต การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตไม่รับคำขออนุญาตออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และไม่ดำเนินการออกโฉนดเป็นการเฉพาะรายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 เนื่องจากมีการออกกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ที่มีเนื้อหาที่ห้ามมิให้เจ้าพนักงานที่ดินออกโฉนดที่ดินในบริเวณเกาะ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการออกกฎกระทรวงดังกล่าว จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.8/2546 และพ. 10/2546)

กรณีตัวอย่างที่วินิจฉัยว่าไม่เป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี เช่น

- ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าซื้อเฉพาะอาคารในโครงการเคหะชุมชนสงขลา ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารด้วย ดังนั้น การที่กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ได้ตราพระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เพื่อจัดประโยชน์โดยการให้ผู้เช่าซื้ออาคารในโครงการเคหะชุมชนสงขลาเช่าที่ดินที่ตั้งอาคารที่เช่าซื้อ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีและผู้เช่าซื้อรายอื่นเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการตราพระราชกฤษฎีกาบับดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธินำคดีในข้อหานี้มาฟ้องต่อศาล (คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.6/2545)

- ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินจากการขายทอดตลาด และได้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารบนที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และขอต่ออายุใบอนุญาตตลอดมาโดยไม่ก่อสร้าง ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนการขายทอดตลาด กรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงโอนกลับมาเป็นของเจ้าของที่ดินเดิม ขณะยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้ครอบครองที่ดินที่จะขออนุญาตหรือขอต่อใบอนุญาต และไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารบนที่ดินดังกล่าวได้อีกต่อไป แม้กฎกระทรวงฯ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ จะกำหนดเงื่อนไขอันเป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจต่ออายุ

ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารได้ก็ตาม แต่ข้อกำหนดดังกล่าวมีผลกระทบเฉพาะเจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารที่จะดำเนินการก่อสร้างอาคารเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่สามารถก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้ จึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนกฎกระทรวงดังกล่าวได้ (คำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.1/2546)

(2) เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี

ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองนั้น ต้องมีการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายให้ครบขั้นตอนหรือวิธีการตามที่มีกฎหมายกำหนดในเรื่องนั้นไว้ โดยเฉพาะ และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด⁶⁷

ตัวอย่างคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการดำเนินการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี เช่น

- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากกฎไว้ ดังนั้นบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือตกอยู่ในบังคับของกฎที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 272/2546)

- คดีนี้เมื่อพิจารณาคำฟ้องโดยตลอดแล้วเห็นได้ว่า เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฯ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวและมคคเทศกฯ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการออกกฎและโดยที่การฟ้องคดีในเรื่องนี้มีได้มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ที่ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวก่อน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.15/2545)

- การฟ้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ และโดยที่พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎจึงไม่ตกอยู่ใน

⁶⁷ มาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 .

บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์ก่อน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.2/2546)

(3) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้อง

ในการฟ้องคดีปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องทำคำฟ้องโดยใช้ถ้อยคำสุภาพ และคำฟ้องนั้นต้องระบุถึงสิ่งต่อไปนี้ด้วย

(ก) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(ข) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(ค) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว

(ง) คำขอของผู้ฟ้องคดี ต้องระบุให้ชัดเจนว่าต้องการให้ศาลสั่งอะไร และคำขอนั้นต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

(จ) ลายมือชื่อของผู้ฟ้อง ถ้าเป็นการฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องมีใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีด้วย

(4) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

การฟ้องขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่หากมีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะระยะเวลาในการฟ้องคดีก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น ทั้งนี้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หากการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ นอกจากนี้แม้ว่าจะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันดังกล่าว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ไม่สามารถมายื่นฟ้องได้ภายในกำหนดระยะเวลา ศาลปกครองจะรับคดีนั้นไว้พิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กรณีที่จะถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี หรือรู้ว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองได้มีแนววินิจฉัยแยกออกเป็น 2 แนวคือ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อภูมุนั้นได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ

กรณีนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อมีการกระทำที่เกิดจากกฎนั้นมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีจริง

ตัวอย่างกรณีนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

- ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมฯ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2543 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมฯ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2538 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยการดำเนินงานจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมฯ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2540 และประกาศแพทยสภาเรื่อง เกณฑ์การวินิจฉัยสมมติตายฯและฉบับที่ 2 ประกาศเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2532 และวันที่ 31 มีนาคม 2539 ตามลำดับ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นแพทย์และเป็นสมาชิกแพทยสภาได้รับทราบข้อบังคับและประกาศแพทยสภาดังกล่าวข้างต้นแล้วตั้งแต่วันที่ข้อบังคับแพทยสภาและประกาศมีผลบังคับใช้ (คำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1277/2545)

- คดีนี้ผู้ฟ้องขอให้ยกเลิกกฎกระทรวงซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2542 โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2544 จึงพ้นกำหนดเวลาฟ้องคดีแล้ว เพราะได้ยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. 17/2545)

ตัวอย่างกรณีนี้ถือว่าผู้ฟ้องคดีหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อมีการกระทำที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองนั้นมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีจริง เช่น

- การฟ้องเพิกถอนกฎจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุที่กฎนั้น ๆ มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ว่าอาคารของผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโดยขัดต่อข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2542 ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุที่กฎฉบับนี้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันดังกล่าว ซึ่งในขณะนั้นองค์กรที่มีอำนาจในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีนี้ คือ ศาลยุติธรรม และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องประเด็นนี้ต่อศาลยุติธรรมหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จนพ้นระยะเวลาฟ้องคดีและร้องทุกข์แล้ว แต่มายื่นฟ้องประเด็นนี้ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2544 คดีจึงขาดอายุความ และกรณีนี้เป็นเรื่องเฉพาะตัวของผู้ฟ้องคดีโดยแท้ มิใช่เป็นคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล หรือเป็น

ประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งที่ 267/2545)

- คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อประมาณเดือนมกราคม 2544 ผู้ฟ้องคดีได้ประกาศให้มัคคุเทศก์ปฏิบัติตามข้อ 11 ทวิ ของกฎกระทรวงฯ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ ถ้ามัคคุเทศก์ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดตามกฎหมายและอาจถูกพิจารณาพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาตและอาจถูกปรับได้ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้เหตุที่กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2544 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2544 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กล่าวคือภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุที่กฎกระทรวงฉบับนี้มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.15/2545)

(5) เจื่อนไขอื่นๆ

เจื่อนไขอื่น ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมศาลที่โดยปกติแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดทางปกครองของเจ้าหน้าที่ หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท⁶⁸ นอกจากค่าธรรมเนียมศาลแล้ว ข้อห้ามต่างๆในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน หรือการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ⁶⁹ ก็เป็นอีกเจื่อนไขหนึ่งที่ศาลปกครองจะต้องนำมาประกอบการพิจารณาว่า ศาลจะสามารถรับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่

3.3.2.4 เหตุแห่งการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

เมื่อศาลปกครองพิจารณาว่าคดีที่ฟ้องนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาแล้ว และคดีที่ฟ้องเข้าเจื่อนไขในการฟ้องคดี สิ่งที่ศาลปกครองจะพิจารณาต่อไปคือ การวินิจฉัยในเนื้อหาคดีว่าคดีนั้นมีเหตุสนับสนุนคำขอของผู้ฟ้องคดีรับฟังได้หรือไม่

⁶⁸ มาตรา 45 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 .

⁶⁹ ข้อ 36(1) ข้อ 96 และข้อ 97 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543.

กล่าวคือถ้าคดีนั้นเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ศาลจะวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง และนำข้อเท็จจริงมาพิจารณาตามหลักของคดีปกครอง โดยเหตุที่ศาลจะใช้อำนาจในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า

“(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการนำเอาเหตุที่ใช้อ้างในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสที่พัฒนาเป็นเวลานาน มาบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย โดยอาจจัดแบ่งประเภทได้ดังนี้

- (1) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ
- (2) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ
- (3) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปผิดขั้นตอนหรือวิธีการ
- (4) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย
- (5) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยบิดเบือนอำนาจหรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

- (1) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ

ตามมาตรา 9 (1) ใช้คำว่า “กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่” การกระทำโดยไม่มีอำนาจอาจเกิดจากตัวผู้กระทำไม่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจกระทำเรื่องนั้น ๆ เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดให้อำนาจในการออกหรือ

เพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการเป็นของผู้อยู่บังคับบัญชาการตำรวจนครบาลสำหรับ กรุงเทพมหานคร และเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น ๆ ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่น ๆ ก็ไม่มีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ นอกจากนี้การกระทำโดยไม่มีอำนาจยังหมายความว่าความรวมถึงการกระทำโดยได้รับมอบอำนาจโดยมิชอบ กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้หรือกฎหมายไม่ให้อำนาจในบางกรณี

สำหรับการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หมายถึง กรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว และมีอำนาจหน้าที่ ที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เพียงแต่กระทำไปนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ เช่น กรณีที่การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อจัดระเบียบการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ ให้มีผลใช้บังคับ นอกพื้นที่การปกครองของตน ก็ถือว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกระทำการนอกเหนืออำนาจ หน้าที่ของตน

ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการออกนิติกรรมทางปกครอง

- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมง บางชนิดในฤดูที่มีปลาวางไข่ และเลี้ยงตัวอ่อน ฯ เป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 32 (1) (2) (4) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติการประมงฯ จึงถือได้ว่ากฎดังกล่าวออกโดย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาสัตว์น้ำอันเป็น ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่งให้มีความสมบูรณ์สามารถให้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืนถาวรตลอดไป ตามมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (คำพิพากษา ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2253/2545)

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศกำหนดให้กิจการสะสมน้ำมัน ปิโตรเลียมเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และมาตรา 63 ของพระราชบัญญัติสาธารณสุข กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่น กำหนดค่าธรรมเนียมได้ไม่เกิน อัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นราชการ ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และการต่อ ใบอนุญาตของกิจการน้ำมันที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการปั้มน้ำมันหรือคลังน้ำมัน ซึ่ง กรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกเทศบัญญัติเมืองตาก เรื่อง ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพฯ ซึ่ง มีเนื้อหา กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาตประเภทกิจการ

บิมน้ำมันหรือคลังน้ำมัน (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 732/2546 และ 733/2546)

- กฎกระทรวงที่กำหนดผังเมืองรวมเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในทรัพย์สิน และการประกอบอาชีพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญก็ให้อำนาจออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการผังเมือง จำกัดสิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวได้ และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติผังเมือง ฯ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การบังคับใช้ผังเมืองรวมให้กระทำโดยกฎกระทรวง บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองมาตราจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงได้ การออกกฎกระทรวงในคดีนี้จึงเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชอบแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.17/2545)

(2) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ

ตามมาตรา 9 (1) ใช้คำว่า "โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ...อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น" การกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบหมายความถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ปฏิบัติตามรูปแบบที่เป็นสาระสำคัญของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามรูปแบบนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการลงนามในคำสั่งทางปกครอง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ลงนาม เป็นต้น แต่หากการกระทำไม่ถูกต้องตามแบบนั้นเป็นแบบที่ไม่ใช่สาระสำคัญก็ไม่น่าจะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปผิดขั้นตอนหรือวิธีการ

ตามมาตรา 9 (1) ใช้คำว่า "โดยไม่ถูกต้องตาม...ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น" กระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำทางปกครองโดยไม่ทำตามกระบวนการในการที่จะมีการกระทำทางปกครอง ซึ่งกฎหมายได้กำหนดเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ไว้เพื่อเป็นหลักประกัน

สิทธิเสรีภาพของเอกชน เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของบุคคลใด กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้โอกาสบุคคลนั้นที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เป็นต้น แต่หากเป็นขั้นตอนที่ไม่มีสาระสำคัญการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวยังไม่ถือว่าการกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หมายความว่าถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีการกระทำทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยปกติแล้วจะต้องมีการปฏิบัติตามวิธีการต่าง ๆ เสียก่อนซึ่งเฉพาะวิธีการอันเป็นสาระสำคัญเท่านั้นที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่แล้ว จะมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง เช่น การทำคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะดังกล่าว โดยมีได้ให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแล้ว การออกคำสั่งทางปกครอง ก็เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการออกนิติกรรมทางปกครอง

- ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่ วางไข่ และเลี้ยงตัวอ่อนฯ มีข้อความในประกาศดังกล่าวว่า “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” แสดงให้เห็นว่าได้มีการระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้อำนาจในการออกกฎดังกล่าวไว้ในกฎดังกล่าวด้วยแล้ว ทั้งนี้ตามมาตรา 29 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติการประมงฯ ไม่ได้บัญญัติบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีปกครองต้องจัดให้ประชาชนที่อยู่ในบังคับของกฎและอาจได้รับผลกระทบจากกฎดังกล่าว ได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลในการออกกฎก่อนการประกาศใช้กฎ และแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่อง

ดังกล่าวแต่อย่างใด และแม้มาตรา 46 และมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรองรับถึงสิทธิดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่ในเวลาที้ออกประกาศฯ ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการที่บุคคลจะใช้สิทธิดังกล่าวได้ใช้บังคับ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำกัดให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนในชุมชนที่อยู่ในบังคับของกฎดังกล่าว และอาจได้รับผลกระทบจากกฎดังกล่าวได้รับสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลในการออกกฎดังกล่าว และแสดงความคิดเห็นของตนดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีกฎหมายดังกล่าวกำหนดแต่ก่อนที่จะออกกฎดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยทราบว่าจะมีการประกาศกฎดังกล่าวและขอทราบความคิดเห็น ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้เคารพสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้ฟ้องคดีตามสมควรแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2253/2545)

- การตราเทศบัญญัติเมืองตาก เรื่อง ควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตและการต่อใบอนุญาตประเภทกิจการบิมน้ำมันหรือคลังน้ำมันได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 60 วรรคหนึ่ง (2) และมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ประกอบกับข้อ 43 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลฯ กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำร่างเทศบัญญัติฯ ดังกล่าวเข้าสู่การประชุมสภาเทศบาลเมืองตากสมัยสามัญ และที่ประชุมสภาได้ประชุมพิจารณาเป็น 3 วาระและสภาที่มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ตราเป็นเทศบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดตากได้อนุมัติเทศบัญญัติดังกล่าว พร้อมกับได้มีประกาศเทศบาลประกาศใช้เทศบัญญัติเมืองตากฯ ฉบับดังกล่าวประกาศให้ทราบโดยทั่วกันแล้ว ดังนั้นการตราเทศบัญญัติในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนถูกต้องแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 732/2546 และ 733/2546)

- การออกกฎกระทรวงกำหนดผังเมืองรมนั้นจะต้องมีการโฆษณาให้ราษฎรทราบต้องมีการปรึกษาหารือคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม ต้องเสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาผังเมืองที่วางและจัดทำเสร็จแล้ว และต้องปิดประกาศไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน เพื่อเป็นการเชิญชวนผู้ที่มีส่วนได้เสียได้ตรวจดูแล มีโอกาสร้องขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรมนั้น ในคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการตรากฎกระทรวงดังกล่าวได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.17/2545)

(4) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย

ตามมาตรา 9 (1) ใช้คำหลายคำเพื่อให้ครอบคลุมหลักกฎหมายในเรื่องนี้ คือ “ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม” มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น” สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร” หรือ “เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

กระทำโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริงหรือสำคัญผิดในข้อกฎหมายหรือการปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายผิดพลาด

การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำทางปกครองขัดต่อหลักความเสมอภาค โดยมีความลำเอียง อคติหรือใช้ความแตกต่างในเรื่องต่าง ๆ เช่น ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางร่างกาย ความเชื่อทางศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นหลักเกณฑ์ในการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันแก่บุคคลในสถานะทางกฎหมายและข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้กระทำได้แต่ประการใด เช่น กรณีเลือกรับเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาของรัฐโดยอาศัยจำนวนเงินบริจาคเป็นเกณฑ์ เป็นต้น

การสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หมายถึง ก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หากมีขั้นตอนใดที่เอกชนต้องปฏิบัติตามก็ต้องเป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น หากเป็นขั้นตอนที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดขึ้นเองแล้วก็เป็นภาระกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร มีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่าเป็นภาระที่เกิดกับประชาชน และเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ เช่น ภาระทางค่าใช้จ่าย เป็นต้น

การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หมายถึง การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำ หรือกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งในกรณีที่กฎหมายให้ทางเลือกหลายทาง ซึ่งหากเลือกกระทำไปในทางใดทางหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้วก็เป็นภาระกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากเลือกใช้อำนาจดุลพินิจ

สั่งการไปในทางใดทางหนึ่ง โดยเห็นว่าเหมาะสมที่สุดกับข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ในเวลานั้นแล้ว การสั่งการดังกล่าวยังไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ แม้ว่าจะไม่เหมาะสมที่สุดหรือผิดพลาดบ้างก็ตาม แต่ถ้าความผิดพลาดดังกล่าวร้ายแรงถึงขนาดที่บุคคลทั่วไปยอมไม่กระทำหรือขัดต่อเหตุผลโดยชัดแจ้ง อันเห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ย่อมไม่ใช่ดุลพินิจอีกต่อไป

กรณีการออกนิติกรรมทางปกครองที่มีเนื้อหาเป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจดุลพินิจ ในเรื่องดังกล่าวนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสก็จะพิจารณาโดยดูว่าเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือไม่ หากไม่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจศาลก็จะไม่เพิกถอน เพราะเกรงว่าจะเป็นการก้าวก่ายการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมากเกินไป

การใช้ดุลพินิจตัดสินใจที่มีชอบด้วยกฎหมายนี้ นอกจากจะเป็นเพราะใช้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้ว การใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนของการกระทำ ก็เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเช่นเดียวกัน

หลักความได้สัดส่วนของการกระทำถือเป็นหลักกฎหมายขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ ซึ่งบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ

ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

- ศาลพิพากษาว่าตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดว่าเมื่อสิ้นระยะเวลาการเช่า การเช่าไม่สิ้นสุดลง เว้นแต่ให้ผู้เช่าประสงค์จะให้เช่าเพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองตามความเหมาะสม หรือใช้เพื่อประโยชน์แห่งครอบครัวของตนตามความจำเป็น โดยผู้ให้เช่าจะต้องมีหนังสือแจ้งผู้เช่าล่วงหน้าอย่างน้อยหนึ่งปี พร้อมทั้งส่งสำเนาให้คชก. ตำบลพิจารณาภายในสามสิบวัน ถ้าคชก. ตำบลเห็นว่าผู้ให้เช่ายังไม่มีความจำเป็นตามที่กล่าวอ้าง และการบอกเลิกการเช่าจะทำให้ผู้เช่าเดือดร้อน จะวินิจฉัยยับยั้งการบอกเลิกการเช่าไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นเวลาที่เห็นสมควรไม่เกิน 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 2 ปีได้ แต่คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติยื่นตาม คชก. บ่อเงิน ที่เห็นว่าการที่ผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาเช่ากับผู้ฟ้องคดีเป็นไปโดยชอบแล้ว แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการบอกเลิกสัญญาของผู้ฟ้องคดีมีระยะเวลาล่วงหน้า

บรรดาผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ทั้งหลายในที่สุด ในขณะที่มัคคุเทศก์จะมีภาระเพิ่มขึ้นเพียงแต่ในแง่ของการต้องเข้ารับการฝึกอบรมโดยเสียค่าใช้จ่ายทุกๆ 2 ปี โดยประมาณเท่านั้น ดังนั้นกฎกระทรวงฉบับนี้จึงไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนที่จะกระทบสิทธิเสรีภาพของมัคคุเทศก์เกินสมควร อันจะถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจากในอาชีพบางประเภทที่การประกอบอาชีพอาจกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ทางราชการขอที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบอาชีพได้

จากคำพิพากษาดังกล่าวเห็นว่า คดีนี้ศาลได้มีบทบาทในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง คือกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 โดยตามพระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองไปออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตร ระยะเวลาและในสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด ซึ่งคำพิพากษาของศาลในคดีนี้ได้นำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการพิจารณา โดยเห็นว่ากฎกระทรวงที่กำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องเข้ารับการฝึกอบรมนั้น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพ กล่าวคือมิได้กระทบสิทธิเสรีภาพของมัคคุเทศก์จนเกินควร เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่สังคมโดยรวมจะได้รับจากการที่มัคคุเทศก์นำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมอย่างถูกต้องนั้นไปถ่ายทอดให้แก่นักท่องเที่ยว อันเป็นการส่งเสริมภาพพจน์ด้านการท่องเที่ยวของประเทศด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.15/2545)

(5) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยบิดเบือนอำนาจหรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ

ตามมาตรา 9 (1) ใช้คำว่า “ไม่สุจริต” กระทำโดยไม่สุจริต หมายถึง การใช้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้โดยมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์อย่างอื่นอันมิใช่เจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของบุคคลอื่น หรือเพื่อหมู่คณะ หรือแม้จะเป็นเจตนาเพื่อส่วนรวม แต่ก็มีไซ้ในเรื่องที่กฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อการนั้น

การบิดเบือนอำนาจ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของตนกระทำการเพื่อวัตถุประสงค์อื่น นอกจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวเป็นการบิดเบือนอำนาจหรือไม่จะต้องมีการค้นหาความตั้งใจของฝ่ายปกครองในขณะที่ทำนิติกรรมนั้นว่ามีอย่างไร การจะกล่าวอ้างว่านิติกรรมนั้นเป็นการบิดเบือนอำนาจจะต้องปรากฏว่าเป็นนิติกรรมที่ออกมาโดยถูกต้องตามแบบและไม่มีเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายอื่น ๆ และเจ้าหน้าที่ผู้ออกนิติกรรมนั้นจะต้องมีดุลพินิจไม่มากนักน้อย เพื่อการใช้อำนาจนั้นจะมีการบิดเบือนได้ การบิดเบือน

อำนาจอาจกระทำไปเพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ เช่น การใช้อำนาจออกนิตินกรรมทางปกครองเพื่อวัตถุประสงค์ให้เป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เช่น เพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือเพื่อประโยชน์ทางการเมือง เป็นต้น

สำหรับกรณีที่เป็นกรณีปิดเป็นขั้นตอน หรือวิธีการ หมายถึงการที่ฝ่ายปกครองใช้ขั้นตอนหรือวิธีการที่ต่างออกไปจากขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้กับเรื่องนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายได้ง่ายกว่าขั้นตอนหรือวิธีการที่ควรจะใช้

ตัวอย่างคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับนิตินกรรมทางปกครองที่ออกไปโดยปิดเป็นอำนาจหรือปิดเป็นขั้นตอนหรือวิธีการ

- ผู้ถูกฟ้องคดี คือผู้อำนวยการเขตพระนคร และกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งเพิกถอนรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ค้าแผงลอยหน้าบ้านเลขที่ 64 ออกจากบัญชี และให้ยุติการค้าขายในบริเวณดังกล่าว โดยใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยกฎหมายฉบับแรกมีเจตนารมณ์ในการควบคุมความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสาธารณสถานในด้านความงามของทัศนียภาพ และความปลอดภัยทางสุขลักษณะ ส่วนกฎหมายฉบับที่สอง ไม่มีมาตราใดและเจตนารมณ์ในการให้อำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดเกิดข้อพิพาทขัดแย้งและโต้แย้งสิทธิกันเป็นการส่วนตัว เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกคำสั่งดังกล่าวขึ้น ซึ่งเป็นคำสั่งที่มิชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 709/2545) คดีนี้เป็นการปิดเป็นขั้นตอนหรือวิธีการเพราะเป็นการใช้ขั้นตอนตามกฎหมายผิดจากที่กฎหมายประสงค์ให้ใช้

นิตินกรรมทางปกครองจะถูกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิตินกรรมทางปกครองโดยศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองของไทยจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2542 แต่ถึงแม้ว่าเพิ่งจะเริ่มจัดตั้งไม่ถึง 10 ปีแต่หลักที่ศาลปกครองของไทยนำมาใช้ควบคุมความชอบด้วยนิตินกรรมทางปกครอง นำมาจากศาลปกครองฝรั่งเศสซึ่งมีพัฒนาการมาเป็นระยะเวลาหลายร้อยปี โดยได้นำหลักการควบคุมความชอบด้วยนิตินกรรมทางปกครองที่ศาลปกครองฝรั่งเศสสร้างขึ้นมานับปฏิบัติไว้ใน มาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังรายละเอียดที่กล่าวไว้ข้างต้น

สำหรับการควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ได้มีคดีขึ้นสู่ศาลปกครองหลายคดี เช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2253/2545 เกี่ยวกับการ

ประกาศกำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไขวางไข่ และ เลี้ยงตัวอ่อนในท้องที่บางจังหวัดภายในระยะเวลาที่กำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดี หมายเลขแดงที่ 732/2546 และ 733/2546) เกี่ยวกับเทศบัญญัติของเทศบาลที่กำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ประเภทกิจการปั้มน้ำมันหรือคลังน้ำมัน และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.15/2545 ขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฯ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ฯ เป็นต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นดุลพินิจ ซึ่งการควบคุมดุลพินิจของศาลปกครองฝรั่งเศส และศาลไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ศาลจะพิจารณาว่าการใช้อำนาจดังกล่าวนั้นเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือไม่ หากไม่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ศาลก็จะพิจารณาว่าการแทรกแซงนั้นชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลว่า หากศาลปกครองเข้าไปควบคุมในเรื่องดังกล่าวมากเกินไปอาจเป็นการก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายบริหาร

3.3.3 ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีที่มีปัญหากฎหมายเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ใช่ว่าทุกปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญจะขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือ คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและสามารถขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ ต้องเป็นคดีที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายอื่นอย่างชัดแจ้งว่าให้นำคดีไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้เท่านั้น นอกจากนี้กฎหมายยังจะต้องกำหนดไว้ด้วยว่าใครจะเป็นผู้สามารถนำคดีไปฟ้องหรือร้องยังศาลรัฐธรรมนูญ⁷⁰ ซึ่งถ้าไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้คดีนั้นแม้ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเฉพาะและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 268 ได้บัญญัติรับรองให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเป็นเด็ดขาด ผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรต่างๆของรัฐ ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในรูปพระราชบัญญัติก็จะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยศาลรัฐธรรมนูญ

⁷⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์ . “ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ.” งานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ , กันยายน 2542 , หน้า 142-143 (อัดสำเนา).

3.3.3.1 อำนาจหน้าที่ทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดอำนาจหน้าที่แก่ศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยสังเขปมีดังนี้⁷¹

1. การพิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา 47 วรรคสาม)
2. การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (มาตรา 63)
3. การพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 118 (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) หรือ (12) หรือมาตรา 113 (3) (4) (5) (6) (7) (9) หรือ (10) (มาตรา 96)
4. การพิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัย เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ (มาตรา 118 (8))
5. การพิจารณาวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่ (มาตรา 142)
6. การพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา 177)
7. การพิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก

⁷¹ เชาวน์ สายเชื้อ , “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 1 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2542) : 23 - 25 .

วุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา 180)

8. การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ หรือ การกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 198) โดยการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา 198 นี้ ผู้ร้องต้องกระทำผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเป็นผู้ส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น หากกฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด ที่มีลักษณะเป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็นำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้

9. การพิจารณาวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง สิ้นสุดลงตามมาตรา 216 (2) (3) (4) หรือ (6) หรือไม่ (มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96)

10. การพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคแรกหรือไม่ (มาตรา 219)

11. การพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 262)

ดังนั้น หากการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่ออกมาในรูปร่างพระราชบัญญัติ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะควบคุมตรวจสอบ

12. การพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 263)

13. การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งศาลจะใช้บังคับ แก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา 264)

14. การพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ⁷² (มาตรา 266) โดยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้เพราะโดยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้มีหลายกรณีที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมายปกครองแต่เป็นปัญหาของกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงควรจะให้องค์กรที่เป็นกลาง คือ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณา แต่ทั้งนี้การจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยจะต้องเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วเท่านั้นเพราะหากยอมให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยที่ยังไม่มีปัญหาเกิดขึ้นก็จะกลายเป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้⁷³

15. การพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ (มาตรา 295)

16. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

3.3.3.2 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มอบอำนาจในการควบคุมกฎหมาย มิให้ขัดรัฐธรรมนูญทั้งก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมาย (pre-publication control) และภายหลังการประกาศใช้กฎหมาย (post-publication control) ให้เป็น

⁷² องค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นองค์กรที่มีบทบาทและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น.

⁷³ มานิตย์ จุมปา .ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ , พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม , 2542) , หน้า 399-400.

หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากกฎหมายที่เนื้อหาแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจก็จะถูกควบคุมโดยศาลรัฐธรรมนูญทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว

ซึ่งผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งกรณีควบคุมก่อนการประกาศใช้กฎหมายและภายหลังการประกาศใช้กฎหมายเป็นดังนี้

(1) ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้กฎหมาย สามารถแบ่งได้ 3 กรณีคือ

1. กรณีส่วนที่เป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายเป็นส่วนที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญผลก็คือ ร่างกฎหมายนั้นจะตกไปทั้งฉบับ ไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

2. กรณีบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกร้องยังศาลรัฐธรรมนูญว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ใช่ส่วนสำคัญของร่างกฎหมายแล้ว เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะตกไปไม่ส่งผลถึงร่างกฎหมายทั้งฉบับ

3. หากกระบวนการในการตราร่างกฎหมายขัดต่อกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแล้ว ผลก็คือ ร่างกฎหมายนั้นจะตกไปทั้งฉบับ

(2) ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้กฎหมาย

จากบทบัญญัติมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" จะเห็นว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว เฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่จะไม่สามารถใช้บังคับได้ แต่หากบทบัญญัตินั้นเป็นสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนั้นด้วยแล้วย่อมส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นอย่างแน่นอน เพราะเมื่อสาระสำคัญของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายฉบับนั้นย่อมไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์ ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้นั่นเอง

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญถือเป็นหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การที่รัฐธรรมนูญมีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่นทำให้บทบัญญัติของ

กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ดังที่มาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองไว้ว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" เพราะถ้าให้การยอมรับและบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วความเป็นกฎหมายสูงสุดก็ไร้ความหมาย แต่สำหรับประเทศที่ไม่ยอมรับหลักกฎหมายสูงสุดย่อมไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ⁷⁴

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นมีเหตุผลอยู่ 2 นัย คือ

1. เพื่อประโยชน์ของพลเมืองทุกคน กล่าวคือ เป็นการป้องกันพลเมืองมิให้ผู้มีอำนาจออกกฎหมายใช้อำนาจเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิและเสรีภาพของพลเมือง

2. เพื่อประโยชน์แก่อำนาจสูงสุดในการปกครอง ให้มีการรักษาคุณภาพแห่งการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้อำนาจหนึ่งล่วงล้ำเข้าไปในอีกอำนาจหนึ่ง เช่น การล่วงล้ำอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร หรือการล่วงล้ำอำนาจระหว่างรัฐแต่ละรัฐที่รวมตัวกันเป็นสหรัฐ เป็นต้น⁷⁵

ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจขัดต่อหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของการกระทำทางนิติบัญญัติหรือไม่ก็นั้นจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาพิพากษาเรื่องดังกล่าว

ด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของเอกชน ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติเปิดช่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะเหตุผลที่สามารถยกขึ้นเป็นข้ออ้างในการตรากฎหมายที่มุ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจกรณีการประกอบกิจการหรือการ

⁷⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ , 2530) , หน้า684.

⁷⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, "ตุลาการรัฐธรรมนูญ," ใน รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญ ในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.,2519) , หน้า 54-55.

ประกอบอาชีพ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 50 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโรค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะพบว่า ได้ให้เหตุแห่งการแทรกแซงไว้อย่างกว้างขวาง

นอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติเหตุแห่งการแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้ในมาตรา 50 วรรคสองแล้ว ยังได้บัญญัติเหตุแห่งการแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้ในมาตรา 87 ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขโรค”

เหตุแห่งการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามมาตรา 50 วรรคสอง และมาตรา 87 นี้ มักเป็นเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญนำมาใช้อ้างในการทำคำพิพากษาที่เกี่ยวกับเรื่องการแข่งขันของรัฐในทางเศรษฐกิจ ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจดังที่จะกล่าวต่อไป

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542

กรณีนี้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในสามประเด็นโดยประเด็นหนึ่งในนั้น คือ การที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะเลือกรัฐวิสาหกิจใดก็ได้มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทถือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มี

มาตรการคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติตามที่มาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องคำนึงถึง เป็นกรณีพิเศษหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการต่างๆไว้หลายประการ เช่น รัฐต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภคเท่านั้น ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ มีเนื้อหาให้อำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะเลือก รัฐวิสาหกิจใดก็ได้ มาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท มิได้หมายความว่า ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนตามมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค จึงมิได้มีความเกี่ยวข้องกับการเลือกรัฐวิสาหกิจใดมาเปลี่ยนสถานะเป็นบริษัท ด้วยเหตุดังกล่าวร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. จึงไม่ขัดหรือแย้งตามมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญ

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นว่า หากพิจารณาถึงหลักการพื้นฐานของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ที่เป็นกฎหมายกลางในการใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการแปลง “ทุน” ของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลให้เป็น “ทุนเรือนหุ้น” ของรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด ประกอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติว่าจะให้รัฐวิสาหกิจใดแปลงสภาพได้หรือไม่แล้ว จะพบว่ารัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐบาลที่แปลงสภาพมาเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ยังคงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่แต่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด การดำเนินกิจการก็เป็นกิจการต่อเนื่องจากกิจการเดิมของรัฐวิสาหกิจก่อนที่จะมีการแปลงสภาพ และอำนาจของคณะรัฐมนตรีในขั้นตอนการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ก็เป็นเพียงอำนาจในการพิจารณาดำเนินการเลือกรัฐวิสาหกิจไปแปลงสภาพเพื่อเตรียมพร้อมต่อการแปรรูปในอนาคตแต่ไม่ใช่การใช้อำนาจจัดตั้งหน่วยงานของรัฐไปดำเนินกิจการแข่งขันกับเอกชน จึงไม่ได้มีความเกี่ยวข้องหรือขัดแย้งกับมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและต้องไม่ประกอบกิจการค้าแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่กิจการบางประเภทที่ระบุในตอนท้ายของมาตรา 87 เท่านั้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นสอดคล้องกับคำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวจะไม่ได้ตัดสินโดยวิเคราะห์หลักการพื้นฐานของ มาตรา 87 แต่หากพิจารณาความเห็นของท่านศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการ เสี่ยงข้างน้อยในการพิจารณาคดีนี้ จะพบว่ามีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ แม้ว่าอำนาจในการเลือกรัฐวิสาหกิจมาแปลงสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทจะไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญเนื่องจากไม่ได้ก่อตั้งหน่วยงานของรัฐไปแข่งขันกับเอกชนอันขัดต่อหลักการ เศรษฐกิจแบบเสรี แต่อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติให้รัฐวิสาหกิจใดแปลงทุน เป็นหุ้นโดยไม่มีข้อจำกัดถึงประเภทของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในอำนาจที่คณะรัฐมนตรีจะทำการอนุมัติ ให้แปลงทุนเป็นหุ้นภายใต้ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ได้ เท่ากับเป็นการเปิดช่อง ให้กับคณะรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจดังกล่าวทำการถ่ายโอนรัฐวิสาหกิจที่ควรจะอยู่ในความดูแล ของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคง หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของ ประชาชน หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการจัดทำสาธารณูปโภคทั้งหลายให้ไปสู่ความครอบครองของ เอกชนซึ่งอาจจะยังผลเสียหายตามมาแก่รัฐและประชาชน เพราะเมื่อรัฐวิสาหกิจดังกล่าวแปลง ทุนเป็นหุ้นแล้วก็ไม่เหลือประกันใดที่ชัดเจนว่าประชาชนจะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากการดำเนิน กิจการของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทนั้น ซึ่งในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญควรจะนำ ข้อสังเกตดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วยเพราะอาจเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ก่อให้เกิด การแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยฝ่ายบริหารที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของ ประชาชนได้ทางหนึ่ง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2542

กรณีนี้ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติควบคุม ยาง พ.ศ. มาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในสี่ประเด็นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ แต่ประเด็นที่เกี่ยวข้องในเรื่องการแทรกแซงทางเศรษฐกิจในด้านการประกอบอาชีพซึ่ง เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีอยู่ 2 ประเด็นคือ

1. การที่ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศ กำหนดเขตทำสวนยาง วิธีการทำสวนยางในบางท้องที่ เป็นการไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นตาม มาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดถึงเหตุผลในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบ อาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมหรือไม่
2. การที่เกษตรกรต้องปลูกยางพันธุ์ดีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดว่าเหมาะสม และต้อง ทำสวนยางตามวิธีที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพตาม มาตรา 50 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเกษตรกรผู้ทำสวนยางส่วนใหญ่ คือ ช่วยควบคุมการผลิตหรือการค้ายางให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสมไม่ล้นตลาด ได้คุณภาพมาตรฐาน และไม่ให้ราคาขายตกต่ำ อีกทั้งการกำหนดเขตการทำสวนยางก็เป็นการแทรกแซงโดยการจัดระเบียบการประกอบอาชีพซึ่งเป็นประโยชน์โดยรวมทางเศรษฐกิจของประเทศและยังป้องกันการบุกรุกป่าสงวนได้อีกทางหนึ่ง ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นหนึ่งในข้อยกเว้นตามมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเด็นที่สองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีการระบุบทบัญญัติอันเป็นที่มาของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลไว้แล้ว ซึ่งแม้จะขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญ ก็ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น มิได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใดเพราะเข้าข้อยกเว้นของการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ อีกทั้งการที่รัฐมนตรีจะประกาศกำหนดเขตทำสวนยางหรือวิธีการทำสวนยางได้นั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการก็มีผู้แทนสถาบันเกษตรกรที่เป็นนิติบุคคล เจ้าของโรงงานทำยาง เจ้าของโรงงานผลิตภัณฑ์ยางและผู้ค้ายางรวมอยู่ด้วย รัฐมนตรีมีอำนาจใช้อำนาจได้เองโดยลำพังแต่ฝ่ายเดียว ดังนั้นกรณีดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่ขอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้อาศัยเหตุผลในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นโดยมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดเขตทำสวนยางวิธีการทำสวนยาง เป็นการกระทำเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพ และยังเป็นการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงไม่ถือว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ซึ่งเหตุผลดังกล่าวเป็นเหตุผลหนึ่งตามมาตรา 50 วรรคสอง ที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรา

กฎหมายมาจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพได้โดยไม่ได้ถือว่าเป็นการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2545

กรณีนี้ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจของประเทศตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการได้จากรัฐบาลนั้น เป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของประเทศ ย่อมเป็นการสมควรที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงมีบทบาทในการใช้เงินทูลนั้นไปในทางอำนวยประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นเมื่อกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลังกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ จึงมิได้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินฯ ที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทางราชการพิจารณาใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายการเงินในอันที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่างๆของประเทศ และเมื่อพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม หรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้โดยมิให้นำมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินตามที่รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ดังนั้น จึงมิได้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 50 และมาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญ

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญนำหลักการในเรื่องเหตุผลของการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการตามมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้ในการพิจารณาว่ากรณีใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชนได้โดยไม่ได้ถือว่าเป็นการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของ

ประชาชน กรณีเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2542 สำหรับกรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติฯ ทั้งสองฉบับซึ่งตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นหนึ่งในข้อยกเว้นตามมาตรา 50 วรรคสอง ที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถยกเป็นข้ออ้างที่จะทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2546

กรณีนี้ศาลจังหวัดลำพูนขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นของจำเลยที่ได้แย้งว่า มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ที่ให้การทำสุราหรือ มีภาชนะหรือ เครื่องกลั่นสำหรับทำสุราไว้ในครอบครองต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อน เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า จากการที่บทบัญญัติมาตรา 50 วรรคสองของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นเรื่องเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ว่า เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค หรือประโยชน์สาธารณะอื่น ดังนั้น การที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 บัญญัติให้การทำสุราหรือ มีภาชนะหรือ มีเครื่องกลั่นสำหรับสุราไว้ในครอบครองต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อน จึงไม่ได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาว่ากรณีใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชนได้โดยไม่ถือว่าการตรากฎหมายเช่นนั้นเป็นแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญนั้น ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยอาศัยหลักการเช่นเดียวกับกรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2542 และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2545 ซึ่งกล่าวไปแล้วข้างต้น คือพิจารณาถึงเหตุผลในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถยกเป็นข้ออ้างที่จะทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นไม่ขัดหรือแย้งต่อตามมาตรา 50 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 นี้ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าการกำหนดให้การ

ทำสุราหรือมีภานะหรือมีเครื่องกลั่นสุราไว้ในครอบครองต้องขออนุญาตจากอธิบดีกรมสรรพสามิตก่อน เป็นเพียงการกระทำไปเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโรค เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพ อีกทั้งเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค จึงไม่ถือว่าบัพัญญุตตามพระราชบัญญัติสุรา เป็นการตราขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งหากพิจารณาเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะพบว่า เหตุผลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นเหตุผลในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถยกเป็นข้ออ้างที่จะทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นอกจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2542 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ... คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2545 เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ซึ่งแก้ไขโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2546 เรื่องมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ซึ่งวินิจฉัยว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญดังรายละเอียดที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว นอกจากนี้ยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน คือ

- คำวินิจฉัยที่ 22/2543 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี
- คำวินิจฉัยที่ 16/2544 เกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 มาตรา 67 ตี และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541 มาตรา 67 จ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4)
- คำวินิจฉัยที่ 49/2545 เกี่ยวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541
- คำวินิจฉัยที่ 59/2545 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

- คำวินิจฉัยที่ 61/2545 เกี่ยวกับพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540
- คำวินิจฉัยที่ 9-10/2544 เกี่ยวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ มาตรา 3

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจจะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือร่างกฎหมายที่เป็น การแทรกแซงทางเศรษฐกิจใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ นั้นกระทำไปโดยไม่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายที่ออกมาแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้มีการระบุไว้ชัดเจนว่ากฎหมายฉบับนั้นมี บทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นทางการ ตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปของการ จำกัดสิทธิเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 29

(2) เหตุผลของการจำกัด และเนื้อหาของกฎหมายนั้น เป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เป็นไป ตามเงื่อนไขอันเป็นเงื่อนไขเฉพาะสำหรับการจำกัดเสรีภาพตามมาตรา 50 คือเพื่อประโยชน์ในการ รักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของ ประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขัดขวางความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

ด้วยเหตุของการวินิจฉัยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ผู้เขียน ตั้งข้อสังเกตว่านอกจาก การทำคำวินิจฉัยโดยพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว การทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังมีหลักอื่นที่ต้องคำนึงถึงหรือไม่ ซึ่งประเด็นปัญหานี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ไว้ใน หัวข้อ 3.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทาง เศรษฐกิจโดยองค์กรตุลาการ

3.4 ปัญหาที่สำคัญบางประการเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของ ประเทศไทย

การศึกษาปัญหาที่สำคัญบางประการเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทาง เศรษฐกิจของประเทศไทยนั้น จะได้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอันเกิดจาก

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อทำให้ทราบว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้บัญญัติรับรองหลักการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจไว้อย่างไร ซึ่งกรณี ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเหตุแห่งการแทรกแซงของรัฐไว้อย่างกว้างขวางจะส่งผลให้การแทรกแซง ของรัฐในทางเศรษฐกิจอาจส่งกระทบต่อสวัสดิภาวะแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน นอกจากนี้ยังได้ ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยองค์กร ตุลาการ เพื่อวิเคราะห์ว่าองค์กรตุลาการได้นำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในการควบคุม การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจอย่างไร

3.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอันเกิดจากบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากการศึกษาแนวความคิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองทั้งแนวเสรีนิยม และ สังคมนิยมตลอดจนบทบาทและภารกิจของรัฐสมัยใหม่ ได้ทำให้ทราบว่า ณ. ปัจจุบันรัฐต่าง ๆ ได้ ยอมรับให้มีการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดจากการ แข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ภาวะเศรษฐกิจขาดความสมดุล เป็นต้น

สืบเนื่องจากแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองได้ยอมรับให้รัฐมี บทบาทในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ นำมาสู่การพิจารณาว่า การแทรกแซงของรัฐในทาง เศรษฐกิจได้มีค่าบังคับทางกฎหมายเพียงใด สำหรับในประเทศฝรั่งเศสไม่พบว่ามีการมีกฎหมายใดที่ ระบุไว้ชัดเจนว่าให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ แต่ได้มีนัยแห่งการสะท้อนให้รัฐเข้าแทรกแซงทาง เศรษฐกิจไว้ 3 กรณี ดังนี้ หลักประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจหรือการมีส่วนร่วมของคนงานในการ ประกอบการ แนวทางการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติ และการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งรายละเอียดของ หลักทั้ง 3 ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.1.1 สำหรับประเทศเยอรมันก็คล้ายกับประเทศ ฝรั่งเศส คือ ไม่มีการบัญญัติอย่างชัดเจนให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ แต่มีหลักที่สะท้อนถึง การแทรกแซงคือ หลักสังคมนิยม และหลักความสมดุลของระบบเศรษฐกิจทั้งหมด ซึ่งได้กล่าวถึงรายละเอียดไว้ใน หัวข้อ 2.1.2

สำหรับประเทศไทยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะพบว่าได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 87 โดยบัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัย กลไกตลาดและมาตรา 50 ที่บัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนระบบกฎหมายเอกชน ซึ่งเป็นระบบ

กฎหมายที่รองรับและเอื้อให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีทำงานได้อย่างสะดวกราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังบทบัญญัติของมาตราดังกล่าวมาจากความคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์แนวเสรีนิยมที่อาศัยกลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ บังคับจนมีสิทธิเหนือปัจจัยการผลิตและมีเสรีภาพในการใช้สอยแลกเปลี่ยนปัจจัยการผลิตที่ตนมีสิทธิเหนือปัจจัยการผลิตและใช้ปัจจัยการผลิตให้เกิดประโยชน์สูงสุดจนเกิดความมั่งคั่ง แต่ระบบเสรีนิยมดังกล่าวก็มีข้อบกพร่อง กล่าวคือ ก่อให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เกิดการผูกขาด รัฐจึงคำนึงถึงความสำคัญที่จะต้องมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้มีบทบัญญัติที่ให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ในกรณีตามมาตรา 87 มาตรา 50 กล่าวคือ

มาตรา 87 ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้บัญญัติให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วยการกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คัดค้านของผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้รัฐยังเข้าแทรกแซงด้วยการแข่งขันกับเอกชนได้ 3 กรณีคือ

1. กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ
2. กรณีที่เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม
3. กรณีที่เป็นการจัดให้มีการบริการทางสาธารณูปโภค

อนึ่งเหตุแห่งการให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้เป็นไปตามแนวความคิดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ยอมรับให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงการดำเนินกิจการของเอกชนได้ในกรณีที่กิจการนั้นอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ และกิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เช่น กิจการสาธารณูปโภค เป็นต้น

นอกจากข้อยกเว้นให้รัฐเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ตามมาตรา 87 แล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้บัญญัติเหตุผลให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้เป็นจำนวนมากครอบคลุมแทบทุกกรณี ในทำนองเอาข้อยกเว้นมาเป็นหลัก ดังที่ปรากฏชัดเจนในมาตรา 50 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ที่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือเหตุผลในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารจะสามารถตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชนไว้ถึง 9 ประการ คือ

1. เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ
2. เพื่อการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข
3. เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
4. เพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ
5. เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค
6. เพื่อการผังเมือง
7. เพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม
8. เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน
9. เพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในกรณีที่รัฐสามารถตรากฎหมายมาแทรกแซงการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามมาตรา 50 วรรคสอง และการกำหนดข้อยกเว้นให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ตามมาตรา 87 แล้ว จะพบว่า เหตุผลดังกล่าวซึ่งรัฐใช้เป็นช่องทางในการเข้าแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของประชาชนนั้น เป็นเหตุผลที่กว้างและแทบจะครอบคลุมทุกกรณีเสมือนว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก การรับรองสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องให้รัฐสามารถตรากฎหมายมาแทรกแซงการดำเนินการทางเศรษฐกิจของประชาชนได้อย่างกว้างขวางโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่นนี้ เท่ากับเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ความสำคัญในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจมากกว่าการรับรองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนที่จะสามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรี ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่สะท้อนทางเจตนารมณ์ของมาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้อย่างกว้างขวางจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสาระแห่งสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสอย่างกว้างขวางให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าเพื่อไม่ให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกระทบมากจนเกินไป ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจนอกจากจะนำเหตุผลในการเข้าแทรกแซงเสรีภาพในทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้มาใช้ยังจะต้องพิจารณาตามเหตุแห่งการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาพิจารณาด้วย อีกทั้งยังต้องนำหลักนิติรัฐอันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายมหาชนมาใช้พิจารณาประกอบเพื่อสร้างสมดุลย์

ระหว่างสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของประชาชน และภาวะเศรษฐกิจของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แม้ว่าการที่รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจจะเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจก็ตาม รัฐก็ต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐโดยเฉพาะหลักแห่งความได้สัดส่วนอย่างแคบ เพื่อให้การแทรกแซงเป็นไปอย่างเกิดคุณภาพ และเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ ซึ่งจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

3.4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยองค์กรตุลาการ

วิธีการตามกฎหมายมหาชนในการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมี 2 รูปแบบ คือ การตราพระราชบัญญัติ และการออกนิติกรรมทางปกครอง กรณีที่เป็นการตราพระราชบัญญัติ องค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมคือ ศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับกรณีที่แทรกแซงโดยการออกนิติกรรมทางปกครอง องค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมนิติกรรมทางปกครองคือ ศาลปกครอง

3.4.2.1 การควบคุมนิติกรรมทางปกครอง

ในอดีตการควบคุมการแทรกแซงของรัฐที่ออกมาในรูปนิติกรรมทางปกครองจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาที่เป็นการวางหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองไว้เป็นอย่างดี แต่เนื่องจากข้อจำกัดบางประการของศาลยุติธรรม เช่น กระบวนการพิจารณา ไม่เหมาะกับการนำมาใช้ควบคุมนิติกรรมทางปกครอง จึงมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแทนศาลยุติธรรม

ดังนั้นในปัจจุบันการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจที่กระทำขึ้นในรูปนิติกรรมทางปกครองจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง ซึ่งกรณีปัญหาที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่เคยขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ศาลปกครองจะวินิจฉัยอาศัยเหตุในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า

“(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดย

ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ"

จากมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นการนำหลักมาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองฝรั่งเศสซึ่งพัฒนามาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน โดยอาจจัดแบ่งประเภทได้ดังนี้

- (1) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจ
- (2) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปโดยผิดแบบ
- (3) กรณีนิติกรรมทางปกครองออกไปผิดขั้นตอนหรือวิธีการ
- (4) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมาย
- (5) นิติกรรมทางปกครองออกไปโดยบิดเบือนอำนาจหรือบิดเบือนขั้นตอนหรือวิธีการ

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในรูปนิติกรรมทางปกครองมีข้อสังเกตว่า นิติกรรมทางปกครองส่วนใหญ่เกิดจากการที่ฝ่ายปกครองพิจารณาเลือกสิ่งการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยกฎหมายมิได้วางเงื่อนไขไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องมีไซ่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ หากเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจจะเป็นกระกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับหลักในการควบคุมดุลพินิจของศาลปกครองไทยนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากศาลปกครองฝรั่งเศสซึ่งอาศัยเทคนิคทางกฎหมายเข้ามาใช้ในการควบคุม เช่นการใช้หลักเรื่องการผลิตผลหรือความบกพร่องที่เห็นประจักษ์ หรือแจ้งชัด หลักความได้สัดส่วน การควบคุมตามหลักการ เปรียบเทียบผลดีผลเสีย เป็นต้น อย่างไรก็ตามศาลปกครองฝรั่งเศสจะระมัดระวังว่าจะมิให้เป็นการเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง เพราะเกรงว่าจะเป็นการเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเสียเอง

จากการศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองที่วินิจฉัยขั้นตอนการทางปกครองที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เช่น

- ประกาศกำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไขวางไข่ และเลี้ยงตัวอ่อนในท้องที่บางจังหวัดภายในระยะเวลาที่กำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2253/2545)

- ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมฯ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2543 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมฯ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2538 ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการวินิจฉัยกรณีการดำเนิน จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมฯ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2540 และประกาศแพทยสภาเรื่อง เกณฑ์การวินิจฉัยสมองตายฯและฉบับที่ 2 ประกาศเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2532 และวันที่ 31 มีนาคม 2539 ตามลำดับ (คำสั่งไม่รับฟ้องไว้พิจารณาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1277/2545)

- เทศบัญญัติของเทศบาลที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการป้อน้ำมันหรือคั้งน้ำมัน (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 732/2546 และ 733/2546)

- สหภาพแรงงานมีัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย ฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฯ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมีัคคุเทศก์ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.15/2545)

- ผู้ถูกฟ้องคดี คือผู้อำนวยการเขตพระนคร และกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งเพิกถอนรายชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ค้าแผงลอยหน้าบ้านเลขที่ 64 ออกจากบัญชี และให้ยุติการค้าขายในบริเวณดังกล่าว โดยใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยกฎหมายฉบับแรกมีเจตนารมณ์ในการควบคุมความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสาธารณสถานในด้านความงามของทัศนียภาพ และความปลอดภัยทางสุขลักษณะ ส่วนกฎหมายฉบับที่สอง ไม่มีมาตราใดและเจตนารมณ์ในการให้อำนาจในการออกคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดเกิดข้อพิพาทขัดแย้งและโต้แย้งสิทธิกันเป็นการส่วนตัว เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกคำสั่งดังกล่าวขึ้น ซึ่งเป็นคำสั่งที่มีชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 709/2545)

รายละเอียดของคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้นได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 3.3.2 ซึ่งจากคำพิพากษาดังกล่าวเป็นการยืนยันถึงหลักการทำคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้พิจารณาจากมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่านิติกรรมทางปกครองออกไปโดยปราศจากอำนาจหรือไม่ ออกไปโดยผิดแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการหรือไม่ ออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ ออกไปโดยบิดเบือนอำนาจขั้นตอนหรือวิธีการหรือไม่ ซึ่งเป็นไปแนวทางเดียวกับการทำคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส นอกจากนี้นิติกรรมทางปกครองที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจศาลยังได้มีการวินิจฉัยโดยคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณา ดังเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.15/2545 เรื่องฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฯ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ คดีนี้ศาลได้มีบทบาทในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง คือกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 โดยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองไปออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตร ระยะเวลา และในสถานฝึกอบรมที่คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กำหนด ซึ่งคำพิพากษาศาลในคดีนี้ได้นำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการพิจารณาโดยเห็นว่ากฎกระทรวงที่กำหนดให้มัคคุเทศก์ต้องเข้ารับการฝึกอบรมนั้นไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ กล่าวคือมิได้กระทบสิทธิเสรีภาพของมัคคุเทศก์จนเกินควร เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่สังคมโดยรวมจะได้รับจากการที่มัคคุเทศก์นำความรู้ที่ได้จากการฝึกอบรมอย่างถูกต้องนั้นไปถ่ายทอดให้แก่นักท่องเที่ยว อันเป็นการส่งเสริมภาพพจน์ด้านการท่องเที่ยวของประเทศด้วย เป็นต้น

ดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่าการควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจที่ออกมาในรูปนิติกรรมทางปกครองโดยศาลปกครองไทย ได้ถูกควบคุมโดยมีวิธีพิจารณาที่เป็นระบบ โดยอาศัยหลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง และหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณา โดยหลักความได้สัดส่วนนั้น ศาลนำมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน หรือระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ของเอกชน เพราะหากนิติกรรมทางปกครองที่ออกมาเพื่อแทรกแซงทางเศรษฐกิจดังกล่าวนั้นมีได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนหรือประโยชน์ของ

ต้นฉบับ หน้าขาดหาย

ของประชาชนน้อยที่สุด ดังนั้นหากมีทางเลือกหลายมาตรการแต่ละมาตรการมีความรุนแรงต่างกัน ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเลือกมาตรการที่รุนแรงกว่ากฎหมายนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ

- หลักความได้สัดส่วนอย่างแคบ : หลักนี้บังคับให้กฎหมายที่ออกเพื่อแทรกแซงทางเศรษฐกิจชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อมาตรการที่ออกมาใช้บังคับ หรือมาตรการที่กฎหมายนั้นให้อำนาจฝ่ายบริหารมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อความเสียหายให้แก่เอกชนและ/หรือสังคมโดยส่วนรวม กฎหมายที่กำหนดมาตรการที่แม้จะเหมาะสมและจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งไว้ก็ตาม แต่หากได้ลงมือบังคับให้การเป็นไปตามนั้นแล้วจะยังให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนและ/หรือสังคมเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับก็น่าจะถือว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดย ฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพราะอาจกล่าวได้ว่าเป็นการลงทุนที่ขาดทุน

(5) กฎหมายต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสารัตถะของสิทธิและเสรีภาพ

ถ้ากฎหมายใดแม้ตามรูปแบบแล้วจะเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน แต่หากในความเป็นจริง เนื้อหาของกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือเข้าไปแทรกแซงโดยลวงล้ำเข้าไปกระทบถึงแก่น หรือสารัตถะของสิทธิเสรีภาพแล้ว กฎหมายนั้นย่อมมีผลเช่นเดียวกับกฎหมายที่ตัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน

จากหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นได้ว่า กฎหมายที่ตราเพื่อเป็นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน กฎหมายนั้นจะต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป มีความแน่นอนชัดเจน ไม่มีผลย้อนหลัง และไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

จากการศึกษาคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ เช่น

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2542 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ.

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2545 เกี่ยวกับพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505

- คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2546 เกี่ยวกับมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493
- คำวินิจฉัยที่ 22/2543 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี
- คำวินิจฉัยที่ 16/2544 เกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 มาตรา 67 ตริ และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541 มาตรา 67 ฉ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4)
- คำวินิจฉัยที่ 49/2545 เกี่ยวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541
- คำวินิจฉัยที่ 59/2545 เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่...) พ.ศ. ...
- คำวินิจฉัยที่ 61/2545 เกี่ยวกับพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540
- คำวินิจฉัยที่ 9-10/2544 เกี่ยวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ มาตรา 3

รายละเอียดของคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 3.3.3.2 อำนวยการหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำวินิจฉัยส่วนใหญ่พบว่าจะไม่ค่อยวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือร่างกฎหมายที่เป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจนั้นกระทำไปโดยไม่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยในคำวินิจฉัยกลางส่วนใหญ่ให้เหตุผลดังต่อไปนี้

(6) กฎหมายที่ออกมาแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้มีการระบุไว้ชัดเจนว่ากฎหมายฉบับนั้นมีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปของการจำกัดสิทธิเสรีภาพของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 29

(7) เหตุผลของการจำกัด และเนื้อหาของกฎหมายนั้น เป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เป็นไปตามเงื่อนไขอันเป็นเงื่อนไขเฉพาะสำหรับการจำกัดเสรีภาพตามมาตรา 50

ทั้งนี้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่า การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ มีเหตุผลเบื้องต้นมาจากนโยบายของรัฐบาลว่าต้องการเข้าไปแทรกแซงทางหรือจัดระเบียบทางเศรษฐกิจในด้านใด เช่น กรณีที่รัฐต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็จะต้องร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ... ขึ้น

เพื่อเตรียมการแปรรูป หรือในกรณีที่รัฐต้องการเข้าไปควบคุมการประกอบอาชีพการทำสวนยาง รัฐก็จะตราพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ... ขึ้นมาเพื่อกำหนดเขตการทำสวนยาง พันธุ์ที่ใช้ปลูก เป็นต้น ซึ่งการตราพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็จะเป็นไปตามเหตุผลที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ทั้งสิ้นเพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเหตุแห่งการแทรกแซงไว้อย่างกว้างขวาง นอกจากนั้นกฎหมายที่ตราขึ้นก็จะระบุว่าเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งเป็นไปตามหลักมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุดังกล่าวการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จึงไม่มีใครจะวินิจฉัยว่ากฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังนั้นตรากฎหมายเพื่อเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจจึงควรเป็นข้อยกเว้นของหลักเสรีนิยม

หากพิจารณาการควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจโดยองค์การตุลาการจากคำพิพากษาของศาลปกครองเปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่าคำพิพากษาของศาลปกครองได้นิยามลึกลงไปถึงการนำข้อเท็จจริงมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายมหาชน เช่น หลักความได้สัดส่วน โดยเฉพาะหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบมาพิจารณา

แต่สำหรับการควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยกลางส่วนใหญ่จะพิจารณาเพียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่ควร ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญควรคำนึงถึงหลักกฎหมายมหาชนอื่นประกอบด้วย เช่น หลักความเหมาะสมและหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบมาพิจารณาประกอบการทำคำวินิจฉัยด้วย