

## การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในประเทศไทย

### 4.1 วิวัฒนาการของการผูกขาดทางเศรษฐกิจในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยในแง่ประวัติศาสตร์ จะพบว่า ระบบของการผูกขาดในทางการค้าได้เกิดขึ้นตั้งแต่ในยุคที่ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบ สมบูรณาญาสิทธิราช กล่าวคือ ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราช ประชาชนชาวไทยตกอยู่ภายใต้ระบบ ศักดินา ที่กำหนดให้ประชาชนทุกคนต้องไปขึ้นทะเบียนต่อขุนนาง ซึ่งเรียกว่า "การจดทะเบียน โพร" \* และหลวงก็จะเกณฑ์แรงงานของไพร่ที่เป็นชายให้ไปพัฒนาบ้านเมืองในด้านต่าง ๆ เช่น สร้างถนน ขุดคู หรือแม้แต่ทำนาเพื่อผลิตข้าวซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญ การเกณฑ์แรงงาน จะทำกันปีละ 6 เดือน ในลักษณะของการ "เข้าเดือนออกเดือน" เป็นเหตุให้ประชาชนไม่มี เวลาและโอกาสที่จะไปประกอบกิจการส่วนตัว ดังนั้น ผู้ที่ประกอบการค้าเป็นล่ำเป็นสันใหญ่โต ก็ได้แก่ พระคลังสินค้าซึ่งผูกขาดในการค้าสินค้าที่สำคัญของประเทศ เช่น แร่ ข้าว หนังสัตว์ เป็นต้น ขุนนางและชาวต่างประเทศโดยเฉพาะชาวยุโรปซึ่งประกอบกิจการค้าขนาดใหญ่ ๆ และได้ขยายกิจการทางด้านการผลิตเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โรงสีไฟ โรงเลื่อยจักร ก็เริ่มเกิดขึ้นใน

---

\* การจดทะเบียนไพร่เริ่มมีขึ้นในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 (พ.ศ. 2034-2072) โดยมีผู้ดูแล คือ กรมพระสุรัสวดี หรือกรมพระสัสดี ประชาชนที่ไปขึ้นทะเบียนในสังกัด กับขุนนางหรือมูลนายจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย เนื่องจากการฟ้องร้องคดีในศาลจะทำได้โดยผ่านมูลนายเท่านั้น แต่จะต้องตอบแทนมูลนายโดยการทำงานให้แก่มูลนายตลอดไป

ยุคกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีบริษัทการค้าระหว่างประเทศ เช่น บริษัทบอร์เนียว บริษัทบี กริม แอนด์โก (B. Grim & Co.) เข้ามาเปิดกิจการในกรุงเทพฯ นายทุนพาณิชย์ชาวยุโรปได้ขยายบทบาททางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นตามลำดับ<sup>1</sup> บทบาทการผูกขาดการค้าโดยพระคลังสินค้าได้สิ้นสุดลงเมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2479

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การผลิตและการค้าในประเทศไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับ เมื่อมีการขยายตัวทางด้านธุรกิจมากขึ้น ความต้องการเงินทุนก็มีมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้ธนาคารพาณิชย์ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจในฐานะปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญยิ่ง ในที่สุด "เงินทุน" ก็กลายเป็นตัวชี้ขาดในระบบเศรษฐกิจ ทำให้ธนาคารพาณิชย์เป็นเสมือนตัวจักรกลที่สำคัญที่สุดของระบบเศรษฐกิจ เพราะเมื่อระดมทุนได้มากก็ใช้เงินทุนเข้าไปครอบงำกิจกรรมทางเศรษฐกิจในแขนงต่าง ๆ โดยให้คนในครอบครัวเป็นผู้ดูแลกิจการในเครือเหล่านั้น

นอกจากโครงสร้างของตลาดจะถูกควบคุมโดยธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีเงินทุนเป็นปัจจัยสำคัญแล้ว ตลาดยังอาจถูกควบคุมโดยการรวมกลุ่มของบรรดาพ่อค้าในรูปแบบของสมาคมการค้าต่าง ๆ เช่น สมาคมพ่อค้าเพชรและทอง สมาคมพ่อค้าสุรา สมาคมพ่อค้าน้ำแข็ง สมาคมพ่อค้ายาสูบ ฯลฯ<sup>2</sup> ซึ่งใช้รูปแบบของสมาคมการค้าที่ถูกกฎหมายทำการตกลงรวมหัวกันในการกำหนดภาวะการผลิตและการค้า เช่น การกำหนดราคารับซื้อข้าวเปลือก การกำหนดราคาน้ำตาล เป็นต้น พฤติกรรมการรวมตัวกันของพ่อค้านายทุนเหล่านี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

---

<sup>1</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, "วิวัฒนาการการผูกขาดในประเทศไทย" ใน เศรษฐกิจไทย | โครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพมหานคร | สำนักพิมพ์ดอกหญ้า ร่วมกับกลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมือง สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525) | 221-237.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 224.

ถ้าเป็นสินค้าที่มีผู้ประกอบการหลาย ๆ ราย จะมีการรวมตัวกันเป็นสมาคมผู้ประกอบการที่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีข้อตกลงระหว่างกันแบบไม่เป็นที่เปิดเผย คือ ไม่ใช่การตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร (gentleman's agreement) กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการผลิตและการจำหน่ายสินค้านั้น ๆ. แต่หากเป็นสินค้าที่มีผู้ผลิตจำนวนน้อยราย เช่น ปูนซีเมนต์ ผงซักฟอก น้ำอัดลม ฯลฯ จะไม่มีการรวมตัวกันในรูปของสมาคมผู้ประกอบการ แต่จะเป็นการพบปะพูดคุยตกลงกันในระหว่างผู้บริหารของกิจการ<sup>3</sup> เพื่อกำหนดราคาสินค้าหรือแบ่งเขตพื้นที่ในการจำหน่ายสินค้า ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การผนวกอำนาจทางการเมืองเข้ากับอำนาจทางการเงิน เนื่องจากอำนาจทางการเงินจะสนับสนุนและค้ำจุนฐานะทางการเมืองของเหล่านักการเมืองทั้งหลาย ในขณะที่นักการเมืองก็จะให้ความคุ้มครองและอภิสิทธิ์ต่าง ๆ เช่น การให้สัมปทานเป็นการตอบแทน เหตุการณ์ทำนองนี้ เกิดขึ้นนับแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475) จนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง

ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง (พ.ศ. 2488) ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอันเนื่องมาจากปัญหาการขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งแต่เดิมเคยสั่งซื้อจากต่างประเทศ แต่ต้องหยุดซ้กันไปเนื่องจากเกิดสงครามปัญหาเงินเฟ้อ และปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ รัฐบาลในยุคนั้นนำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2490-2501) ได้พยายามทำการแก้ไขโดยส่งเสริมให้ชาวต่างชาติมาลงทุนในกิจการต่าง ๆ โดยการยกเว้นภาษีและจัดหาแรงงานราคาถูกให้ ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ พ้นตัวและมีความเจริญก้าวหน้าเป็นอันมาก อุตสาหกรรมที่มีการเจริญเติบโตอย่างเห็นได้ชัด คือ อุตสาหกรรมการก่อสร้าง อุตสาหกรรมวัสดุก่อสร้าง และอุตสาหกรรมสิ่งทอ<sup>4</sup> เมื่อกิจการอุตสาหกรรมดีขึ้น ระบบการเงินและระบบตลาดก็กลับเข้ามามีบทบาทใน

3 เรื่องเดียวกัน, หน้า 227.

4 เรื่องเดียวกัน, หน้า 229.

วงจรเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง และระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมของประเทศไทยจึงพัฒนาไปอีกขั้นหนึ่ง กล่าวคือ มีการรวมตัวกันระหว่างอำนาจการเงิน การผลิต และการค้าเข้าด้วยกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับธุรกิจของตน ธุรกิจใดที่ไม่สามารถประสานอำนาจทางเศรษฐกิจทั้ง 3 ได้ อำนาจต่อรองต่าง ๆ ก็จะลดน้อยลงและจะถูกดูดกลืนเข้าไปรวมกับกลุ่มธุรกิจใหญ่ ๆ ในที่สุด จนกระทั่งกลุ่มธุรกิจเหล่านั้นมีอำนาจผูกขาดในกิจการของตน สภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นและดำเนินต่อมาเรื่อย ๆ ในระบบเศรษฐกิจของไทย

นอกเหนือไปจากการผูกขาดทางการผลิตและการค้าในแต่ละแขนงแล้ว ยังเกิดความพยายามที่จะผูกขาดในด้านของปัจจัยการผลิตที่สำคัญอื่น ๆ เช่น วัตถุดิบ โดยการครอบครองแหล่งผลิตวัตถุดิบด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การขอสัมปทานผลิตปูนซีเมนต์ในแถบจังหวัดลำปางของบริษัทปูนซีเมนต์ไทย หรือการกว้านซื้อที่ดินในบริเวณที่เหมาะสม หรือบริเวณที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อกีดกันมิให้ผู้อื่นมีโอกาสเข้ามาทำการผลิตหรือค้าขายแข่งขันกับตน ซึ่งการผูกขาดนี้อาจเกิดขึ้นโดยได้รับความคุ้มครองจากผู้กุมอำนาจรัฐในรูปของกฎหมายส่งเสริมการลงทุน<sup>5</sup> และการให้สัมปทาน ในฐานะที่มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างกัน คือ ผู้มีอำนาจเข้าไปเป็นประธานหรือเป็นกรรมการของบริษัทที่มีการผูกขาดนั้น หรืออาจเกิดจากการได้รับความสนับสนุนทางด้านการเงินหรืออื่น ๆ จากต่างชาติ เช่น สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น<sup>6</sup>

การผูกขาดทางการค้าที่เกิดขึ้นนี้ จะเป็นการทำลายการแข่งขันซึ่งเป็นหัวใจของระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ทั้งยังเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเลือกซื้อสินค้าและบริการของผู้บริโภค และเป็นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เหนือคู่แข่งทางการค้ารายอื่น ๆ กีดกันและทำลายคู่แข่งของตน ซึ่งจะมีผลให้การแข่งขันในการประกอบธุรกิจแต่ละแขนงลดลงไป เมื่อปราศจากการแข่งขันผู้ประกอบกิจการที่ผูกขาด ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาคุณภาพของสินค้าและ

5 เรื่องเดียวกัน, หน้า 235.

6 เรื่องเดียวกัน, หน้า 236.

บริการใด ๆ เพราะไม่ว่าสินค้าและบริการจะมีคุณภาพในระดับใด ผู้บริโภคก็จำเป็นต้องซื้อสินค้าและบริการของผู้ผูกขาดอยู่ดี ซึ่งในที่สุดผู้ผูกขาดก็จะเป็นกลุ่มเดียวที่มีฐานะร่ำรวย ทำให้การกระจายรายได้เป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงก่อให้เกิดช่องว่างในสังคม และนำมาซึ่งความขัดแย้งทางสังคมในที่สุด รัฐจึงจำเป็นต้องหามาตรการทางกฎหมายมาควบคุมพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์เหล่านี้ ดังจะได้ศึกษาในหัวข้อต่อไป

#### 4.2 วิวัฒนาการของกฎหมายป้องกันการผูกขาดในประเทศไทย

หลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ได้ไม่นานนัก สภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ก็ตกอยู่ในภาวะที่ย่ำแย่ เนื่องจากผลพวงของสงครามโลก สินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นเริ่มขาดแคลน โดยเฉพาะอย่างยิ่งยารักษาโรคซึ่งเคยนำเข้าจากต่างประเทศ บรรดาพ่อค้าต่างกักตุนสินค้าไว้เพื่อเก็งกำไร และฉวยโอกาสตั้งราคาสินค้าที่จำเป็นให้สูงกว่าราคาปกติที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดภาวะขาดแคลนของสินค้าอุปโภคและบริโภคแทบจะทุกชนิด ส่งผลให้ประชาชนทั่วไปมีความเดือดร้อนเป็นอันมาก รัฐบาลในขณะนั้นได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายมาควบคุมพฤติกรรมของพวกพ่อค้า จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการกักตุนสินค้าและการค้ากำไรเกินควรขึ้นเป็นฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 หลังจากนั้น ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติเพื่อควบคุมพฤติกรรมของบรรดาพ่อค้าทั้งทางตรงและทางอ้อมอีกหลายฉบับด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 จนกระทั่งมาถึงกฎหมายป้องกันการผูกขาดฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ดังจะได้ศึกษาในรายละเอียดตามลำดับต่อไป

## พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ากำไรเกินควรฉบับแรกของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง เมื่อปี พ.ศ. 2483 และ 2484 หลังจากนั้น ก็ถูกยกเลิกไปโดยผลของพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ซึ่งใช้บังคับนานถึง 27 ปี ก่อนจะมีการแก้ไข โดยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517

### ก. เหตุผลและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร ก็เนื่องจากแต่เดิมนั้นเมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน เช่น เกิดสงคราม หรือในกรณีที่ประเทศประสบกับปัญหาร้ายแรงทางเศรษฐกิจ เช่น เกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ มักมีผู้ที่ฉวยโอกาสขายสินค้าที่จำเป็นต่อการอุปโภคบริโภคแก่ประชาชนโดยวิธีการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร และตั้งราคาจำหน่ายให้สูงกว่าภาวะปกติมาก เป็นสาเหตุให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนทั้งประเทศ จึงเป็นการสมควรที่จะควบคุมการกระทำต่าง ๆ ของพ่อค้ามิให้เอารัดเอาเปรียบประชาชนเมื่อเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น

### ข. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 ได้กำหนดมาตรการควบคุมการดำเนินธุรกิจของเอกชนไว้ 2 ประการ ดังนี้

## 1. นโยบายควบคุมการผลิตหรือการจำหน่าย

คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ<sup>7</sup> มีอำนาจควบคุมการผลิตหรือการจำหน่าย  
สิ่งของใดในเขตท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือทุกท้องที่ โดยการประกาศระบุชื่อหรือประเภทสิ่งของ  
ที่ควบคุมนั้น และมีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับสิ่งของที่ควบคุมได้ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>7</sup>

## 2) นโยบายการสั่งห้ามค้ากำไรเกินควร

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าสิ่งของที่ควบคุมหรือสิ่งของใด ๆ สมควร  
ห้ามมิให้มีการค้ากำไรเกินควร ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามมิให้มีการค้ากำไรเกินควร  
ซึ่งสิ่งของดังกล่าวในเขตท้องที่ใดท้องที่หนึ่งที่อยู่ในอำนาจหรือทุกท้องที่ โดยระบุชื่อหรือประเภท  
สิ่งของและกำหนดราคาสูงสุดของการขายไว้ และยังมีอำนาจสั่งการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้<sup>8</sup>

จากการพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร  
จะพบว่า กฎหมายไม่ได้มุ่งคุ้มครองผู้บริโภคจากการผูกขาดโดยตรง แต่มุ่งที่จะควบคุมราคา  
สินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพในระยะเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่ผู้บริโภคอาจ  
ได้รับการคุ้มครองจากการผูกขาดโดยทางอ้อมหากว่าสินค้าที่ถูกควบคุมราคานั้นมีการผลิตและ  
จำหน่ายแบบผูกขาด

---

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.  
2517 มาตรา 8.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติมโดย  
พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 มาตรา 8 ทวิ.

**พระราชบัญญัติป้องกันการทุ้มตลาด พ.ศ. 2507**

**ก. เหตุผลและเจตนารมณ์ของกฎหมาย**

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากปรากฏว่า ได้มีการนำสินค้าเข้ามาจำหน่ายในประเทศในราคาต่ำกว่าราคาขายตามปกติของสินค้าประเภทหรือชนิดเดียวกับที่ผลิตและจำหน่ายภายในประเทศ โดยตัดราคาจำหน่ายลงอันอาจจะยังความเสียหายแก่กิจการอุตสาหกรรมซึ่งผลิตสินค้าประเภทหรือชนิดเดียวกันภายในประเทศ จึงสมควรมีกฎหมายป้องกันการทุ้มตลาด เพื่อให้ความคุ้มครองและส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศให้เป็นปึกแผ่นมั่นคง อันจะเป็นผลดีแก่เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ

การทุ้มตลาดถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจและการเงินที่เหนือกว่าโดยไม่ชอบ ซึ่งหากปล่อยให้เกิดขึ้นผู้ประกอบการที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอ่อนแอกว่าก็จะถูกทำลายออกไปจากตลาด และจะเหลือเพียงผู้ประกอบการไม่กี่กลุ่มหรือเพียงคนเดียว อันจะนำไปสู่วิถีทางแห่งการผูกขาดสินค้าเฉพาะอย่างได้ รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์นี้

**ข. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ**

พระราชบัญญัติป้องกันการทุ้มตลาดนี้ ไม่มีบทบัญญัติห้ามการกระทำอันเป็นการทุ้มตลาดโดยตรง แต่จะเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีควบคุมการทุ้มตลาดโดยการประกาศว่าสินค้าใดมีการจำหน่ายโดยการทุ้มตลาด และกำหนดมาตรการป้องกันการทุ้มตลาดโดยการเรียกเก็บอากรจากสินค้านั้น ๆ



จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติป้องกันการทุ่มตลาด พ.ศ. 2507 มิได้มีบทบัญญัติห้ามปรามการทุ่มตลาดโดยตรง รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้พฤติกรรมทุ่มตลาดเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย จึงไม่มีโทษทางอาญาใด ๆ เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการทั้งหลายไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมายและกระทำการทุ่มตลาดต่อไป ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึง ไม่มีผลบังคับใช้ในแง่ของการป้องกันการผูกขาดแต่อย่างใด

#### พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509

##### ก. เหตุผลและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในเวลานี้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าโดยเฉพาะ สมาคมการค้าต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมธรรมดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่วัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการของสมาคมการค้าย่อมแตกต่างกับสมาคมธรรมดาเป็นอันมาก และสมาคมการค้าย่อมมีอิทธิพลสำคัญเกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และอาจดำเนินการอันทำให้เกิดความปั่นป่วนแก่ตลาดการค้า หรือตลาดการเงินทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนการครองชีพของประชาชนได้ จึงเป็นการสมควรที่จะแยกสมาคมการค้าออกจากสมาคมธรรมดา และวางระเบียบในการจัดตั้ง กำหนดขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการของสมาคมการค้า และการควบคุมการค้าเนื้องานของสมาคมการค้า ทั้งกำหนดข้อห้ามมิให้สมาคมการค้าดำเนินการใด ๆ อันจะเป็นผลกระทบกระเทือนการค้า เศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนกำหนดวิธีการลงโทษสมาคมการค้า เมื่อดำเนินการอันผิดกฎหมาย รวมทั้งการสั่งยุบเลิกสมาคมการค้า จึงเป็นการสมควรที่จะตรากฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าขึ้นโดยเฉพาะ

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสมาคมการค้า ก็เพื่อห้ามมิให้เกิดการรวมหัวกันในการจำกัดทางการค้า โดยกฎหมายกำหนดห้ามการรวมหัวกันจัดการธุรกิจในของสมาคมวันแต่จะรวมตัวกันเป็นสมาคมที่ได้จดทะเบียนและดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ข. สารสำคัญของพระราชบัญญัติ

1) การจัดตั้งสมาคมการค้า

ผู้ที่มีความประสงค์จะจัดตั้งสมาคมการค้าจะต้องยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ คือนายทะเบียนกลางสมาคมการค้า หรือนายทะเบียนสมาคมการค้าประจำจังหวัด <sup>9</sup>

2) การควบคุมการผูกขาดและกักตุนสินค้า

พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ได้วางมาตรการควบคุมการผูกขาดและการกักตุนสินค้า โดยกำหนดแนวทางและข้อห้ามในการดำเนินกิจการของสมาคมไว้ชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนี้ ซึ่งผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษปรับตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถใช้เป็นมาตรการป้องกันการผูกขาด หรือการกักตุนสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเนื้อหาของบทบัญญัติมีลักษณะที่แคบเกินไป กล่าวคือ ควบคุมเฉพาะการรวมหัวกันดำเนินธุรกิจในรูปแบบของสมาคมการค้าเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว หากผู้ประกอบธุรกิจรวมหัวกันดำเนินกิจการในรูปแบบอื่น ๆ เช่น ชมรม ผู้ประกอบการ หรือแม้แต่การรวมหัวกันอย่างลับ ๆ ไม่เปิดเผย ก็สามารถกระทำได้โดยไม่ถือเป็นความผิด และเมื่อมีการผูกขาดหรือกักตุนสินค้าเกิดขึ้นแล้ว ก็ไม่มีบทบัญญัติให้ทำลายการผูกขาดหรือกักตุนสินค้านั้น ๆ แต่อย่างใด ดังนั้น พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์เหล่านี้จึงยังคงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 มาตรา 9.

**พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509**

พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 ถูกตราขึ้นพร้อม ๆ กันกับพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 โดยมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญของกฎหมายคล้ายคลึงกัน แต่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแยกต่างหากจากกัน เนื่องจากตามโครงสร้างของการรวมกลุ่มทางธุรกิจอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในประเทศไทยแยกออกเป็น 2 ระดับ<sup>10</sup> คือ 1) สมาคมการค้า (Trade Association) ซึ่งเป็นการรวมตัวในระหว่างนักธุรกิจซึ่งอยู่ในวิสาหกิจเดียวกัน และ 2) หอการค้า (Chamber of Commerce) ซึ่งเป็นการรวมตัวของนักธุรกิจที่ประกอบวิสาหกิจต่างประเภทกัน

บทบัญญัติแห่งกฎหมายได้มีข้อห้ามไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการกระทำใด ๆ ของสมาคมการค้าและหอการค้า อันมีลักษณะเป็นการใช้อิทธิพลในวงการค้า ซึ่งจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนต่อราคาและปริมาณของสินค้า หรือมีผลในทางทำลายการแข่งขัน หรืออาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ สมาคมการค้าและหอการค้าเป็นการรวมตัวกันของผู้มีผลประโยชน์ทางธุรกิจเกี่ยวข้องกัน วัตถุประสงค์หลักของการรวมตัวกัน คือ เพื่อลดการแข่งขันระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง และเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ (bargaining power) กับผู้อื่น ข้อตกลงของสมาชิกมักอยู่ในรูปของสัญญาปากเปล่า หรือสัญญาสุภาพบุรุษ (gentleman's agreement) ซึ่งไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณะ และมักเป็นข้อตกลงที่มีผลกระทบในทางลบ คือ สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคเสมอ ๆ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องหามาตรการทางกฎหมายใหม่ ๆ มาใช้เพื่อป้องกันการเอาเปรียบผู้บริโภค ดังนั้น ในที่สุดจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ขึ้น

<sup>10</sup> วิบูลย์ ตั้งกิตติภากรณ์, "การบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาดในประเทศไทย,"

พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

ก. เหตุผลและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ ปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งมีใจความ ดังนี้ "โดยที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ำก้ำไรเกินควรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีบทบัญญัติที่ไม่รัดกุม เหมาะสมและเพียงพอที่จะรักษาประโยชน์ของผู้บริโภค และป้องกันมิให้ราคาสินค้าและค่าบริการต่าง ๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควร ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ สมควรยกเลิกกฎหมายดังกล่าว และมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดขึ้นเพื่อควบคุมการกำหนดราคาสินค้าให้เป็นธรรมและป้องกันการผูกขาด และการจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

ส่วนเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 คือ เพื่ออำนวยความสะดวกต่อประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมในการซื้อสินค้าและบริการยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม โดยขยายขอบเขตในการบังคับใช้ให้ครอบคลุมไปถึงธุรกิจทุกประเภท ทั้งด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ตลอดจนธุรกิจบริการ รวมทั้งสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ โดยมีบทบัญญัติที่ควบคุมผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ผู้นำสินค้าเข้า และส่งสินค้าออกเพื่อควบคุมราคาสินค้าให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุก ๆ ฝ่าย ยิ่งไปกว่านั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้เพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนของการผูกขาดหรือการจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอีกเพื่อคุ้มครองให้สภาพการแข่งขันในการประกอบธุรกิจคงอยู่ตลอดไป จึงเห็นได้ว่าในแง่สารบัญญัติแล้ว พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำก้ำไรเกินควร พ.ศ. 2509 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำก้ำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517 ทั้งในด้านของผู้บริโภคและในด้านของผู้ประกอบธุรกิจ

ข. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

มุ่งคุ้มครองดูแลผู้บริโภคใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ

1. การกำหนดราคาสินค้า (Prescription of Prices of Goods)

2. การป้องกันการผูกขาด (Anti-Monopoly)

1. การกำหนดราคาสินค้า (Prescription of Prices of Goods)

พระราชบัญญัตินี้ได้ให้อำนาจรัฐในการใช้มาตรการควบคุมดูแลโดยคำนึงถึงตัวสินค้าเป็นหลัก หากว่าสินค้าใดมีราคาสูงเกินสมควร หรือสินค้าใดที่มีปัญหาเรื่องการขาดแคลน ก็จะนำมาตรรกการทางกฎหมายมาใช้บังคับเพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคโดยตรง มิให้ผู้ประกอบธุรกิจฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าโดยไม่เป็นธรรม หรือเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค

มาตรา 4 "สินค้า" หมายถึง สิ่งของที่อาจใช้ในการอุปโภคหรือบริโภครวมทั้งเอกสารแสดงสิทธิในสิ่งของ และหมายความรวมถึงบริการด้วย

สำหรับถ้อยคำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น เกษม พงษ์ประเสริฐ (2522) ได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้ <sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> เกษม พงษ์ประเสริฐ, คำอธิบายพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 (กรุงเทพมหานคร | กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, 2522), หน้า 53.

“เอกสารแสดงสิทธิในสิ่งของ” (document certifying the rights in things) หมายถึง เอกสารที่แสดงว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในสินค้านั้น ๆ เพราะบางกรณีการซื้อขายอาจไม่มีการส่งมอบตัวสินค้า แต่อาจทำการซื้อขายโดยสลักหลังส่งมอบเอกสารแสดงสิทธิในสิ่งของที่ซื้อขาย แล้วให้ผู้ซื้อนำไปรับของเอาเอง เช่น ไปรับของคลังสินค้าในประทวนสินค้า ไปตราส่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“บริการ” (services) หมายถึง การอำนวยความสะดวกสบาย และการขายบริการที่เป็นประเพณีทางการค้า เช่น การบริการด้านรถเมล์ รถไฟ เครื่องบิน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดความหมายของสินค้าไว้อย่างกว้างก็จริง แต่การนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับกับสินค้าแต่ละชนิดได้นั้น สินค้าจะต้องถูกประกาศกำหนดให้เป็นสินค้าควบคุมเสียก่อน<sup>12</sup> โดยจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะมีผลใช้บังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> มาตรา 23 “เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ ราคาขาย หรือการกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม คณะกรรมการกลางด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมได้”

<sup>13</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, “คำวินิจฉัย 4 เรื่อง หาหรือข้อกฎหมาย (วันใช้บังคับของประกาศของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522),” พฤษภาคม 2525.

หลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดสินค้าควบคุม<sup>14</sup>

ในการประกาศกำหนดให้สินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง เป็นสินค้าควบคุมนั้น คณะกรรมการกลางจะทำการพิจารณาโดยอาศัยข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

(1) เป็นสินค้าที่จำเป็นหรือสำคัญต่อการครองชีพและเศรษฐกิจของประเทศ หรือมีความสัมพันธ์กับสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพและเศรษฐกิจของประเทศ หรือ วัตถุประสงค์ในการผลิตสินค้าที่จำเป็นดังกล่าว

(2) เป็นสินค้าที่มีผู้ประกอบการน้อยราย หรือมีโครงสร้างการผลิต การจำหน่าย หรือโดยพฤติกรรมของผู้ประกอบการมีลักษณะเป็นการผูกขาด

(3) เป็นสินค้าที่มีราคาเคลื่อนไหวขึ้นลงผิดปกติ หรือมีเหตุอันควร เชื่อว่าผู้ประกอบการฉวยโอกาสแสวงหากำไร หรือผลตอบแทนในอัตราสูงเกินสมควร

(4) เป็นสินค้าที่เกษตรกรผู้ผลิตได้รับค่าตอบแทนต่ำ หรือมีเหตุอันควร เชื่อว่าเกษตรกรผู้ผลิตถูกผู้ซื้อกดราคารับซื้อ

(5) เป็นสินค้าที่ผู้ผลิต ผู้ขาย กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติทางการค้าไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการด้วยกัน หรือต่อสาธารณชน

(6) เป็นสินค้าที่รัฐจำเป็นต้องเข้าจัดระเบียบการค้า เพื่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง

เมื่อคณะกรรมการกลางได้ประกาศให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมแล้ว ก็ให้นำมาตรการทางกฎหมายมาดำเนินการกับผู้ประกอบการต่อไป

<sup>14</sup> กรณรงค์ ฤทธิ์ฤทัย, "พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522," เอกสารประกอบคำบรรยาย ณ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 4 กันยายน 2535. (พิมพ์ดีด)

### มาตรการในการกำหนดราคาสินค้า

หลังจากสินค้าได้ถูกประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมแล้ว และคณะกรรมการเห็นว่าสินค้าควบคุมใดมีราคาที่ไม่เป็นธรรม ขาดแคลน หรือมีการฉวยโอกาสขึ้นราคาสินค้าอย่างไม่สมเหตุผล คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการในด้านต่าง ๆ ได้แก่

#### 1. การควบคุมด้านราคา

เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 24 (1)-(3) และมาตรา 25 คือ

1.1 กำหนดราคาซื้อหรือราคาขายสินค้าควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง (มาตรา 24 (1))

1.2 กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าควบคุมในแต่ละช่วงการค้า (มาตรา 24 (2))

1.3 กำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมแสดงราคาสินค้าควบคุม (มาตรา 24 (3))

1.4 กำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าควบคุม แจ้งราคาซื้อ ราคาขายสินค้าควบคุม ชื่อและปริมาณวัตถุดิบอันเป็นส่วนประกอบมาตรฐาน คุณภาพ ขนาด ปริมาณและน้ำหนักต่อหน่วยของสินค้าควบคุมตามที่เป็นอยู่ในวันที่คณะกรรมการกลางกำหนด และห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงราคา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเลขาธิการตามระเบียบที่คณะกรรมการกลางกำหนด (มาตรา 25)



ผู้มีอำนาจเปลี่ยนแปลงราคาของสินค้าควบคุม ได้แก่ คณะกรรมการกลาง ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

หลักเกณฑ์ในการปรับปรุงราคาสินค้า

(ก) ราคาที่กำหนดต้องเป็นราคาที่ยุติธรรม สามารถทำให้การผลิตดำเนินไปได้โดยผู้บริโภคนำไม่เดือดร้อน โดยยึดหลัก 2 ประการ คือ

(1) การปรับราคาเพื่อช่วยผู้บริโภค เนื่องจากราคาสูงเกินไป

(2) การปรับราคาเพื่อช่วยผู้ผลิต เนื่องจากราคาต่ำเกินไป

(ข) การพิจารณาปรับปรุงราคาต้องให้มีเป็นรายละเอียดสอดคล้องกับสถานการณ์

(ค) การปรับปรุงราคาสินค้า ต้องคำนึงถึงสิ่งที่กำหนดราคาในต้นทุน ดังนี้

(1) การแข่งขัน

(2) อุปสงค์และอุปทานของสินค้า

(3) ตัวแปรต่าง ๆ ในวิธีการตลาด ซึ่งประกอบด้วยต้นทุน

ทั้งหมด

ผลตอบแทนของผู้ผลิต ผู้จำหน่าย และประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้ประกอบการ

---

<sup>15</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2522

### การปรับปรุงราคาจะกระทำเมื่อ

- ต่อการผลิตและการลงทุน
- (1) เมื่อมีผู้ยื่นคำขอและราคาที่เป็นอยู่ขณะนั้นเป็นอุปสรรค
  - (2) ต้นทุนสินค้าเปลี่ยนแปลงสูงมาก
  - (3) ราคาที่เป็นอยู่ ทำให้ผู้ผลิต ผู้จำหน่ายได้ผลตอบแทนสูงหรือต่ำกว่าที่ควร

ข้อดีของการควบคุมตามมาตรา 25 คือ สามารถควบคุมราคาของสินค้า ณ แหล่งผลิต โดยการกำหนดให้ผู้ผลิตเป็นผู้แจ้งราคา ซึ่งหากราคาที่แจ้งมานั้นไม่เหมาะสม ก็จะใช้อำนาจเรียกให้ผู้ผลิตมาตัดยอดคำหรือข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาได้ (มาตรา 17 (1)) และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าราคาที่แจ้งมานั้นไม่เหมาะสม ก็มีอำนาจสั่งให้ระงับหรือลดค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกินสมควร (มาตรา 24 (9)) เพื่อลดต้นทุนอันจะส่งผลให้ราคาสินค้า ณ แหล่งผลิตถูกลงด้วย รวมทั้งมีอำนาจกำหนดราคาซื้อหรือราคาขาย หรือให้ตรึงราคาไว้ได้ (มาตรา 24 (1))

## 2. การควบคุมด้านปริมาณ

เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 24 (6), (7), (10), (14) คือ

2.1 กำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย กระบวนการผลิต และวิธีการจำหน่ายสินค้าควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 24 (6))

2.2 กำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้าควบคุม และกำหนดห้องที่และสถานที่ให้เก็บสำรองสินค้าควบคุม (มาตรา 24 (7))

2.3 จัดให้มีการปันส่วนในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าควบคุมหรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าควบคุม (มาตรา 24 (10))

2.4 กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุมหรือครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด (มาตรา 24 (14))

### 3. การควบคุมด้านการจำหน่าย การขนย้าย และวิธีปฏิบัติทางการค้า

เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 21 (4), (8), (9), (11), (12), (13) คือ

3.1 กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การจ่ายแจก การนำเข้าในราชอาณาจักร การส่งออกนอกราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าควบคุม (มาตรา 24 (4))

3.2 ห้ามหรืออนุญาตการส่งออกนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดซึ่งสินค้าควบคุม (มาตรา 24 (8))

3.3 สั่งให้ผู้ประกอบการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าควบคุม รวมทั้งให้ ระบุ หรือลดค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่กำหนดไว้เกินสมควร (มาตรา 24 (9))

3.4 บังคับให้ผู้จำหน่ายสินค้าควบคุมตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตลอดจนบังคับให้ผู้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลใดซึ่งคณะกรรมการกำหนด (มาตรา 24 (11))

3.5 ห้ามการจำหน่าย ให้ ไซ้เอง ยักย้าย หรือเปลี่ยนแปลงซึ่งสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด (มาตรา 24 (12))

3.6 ให้เลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการเกี่ยวกับการผลิต หรือการขนส่ง การซื้อ การจำหน่าย และการเก็บรักษาสินค้าควบคุม (มาตรา 24 (13))

นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีอำนาจที่จะกำหนดห้องที่หรือกำหนดระยะเวลาในการใช้บังคับประกาศของคณะกรรมการ (มาตรา 24 (5)) อีกด้วย การใช้มาตรการดังกล่าวมาข้างต้นนี้ คณะกรรมการจะต้องพิจารณาบททวนเป็นครั้งคราวให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย และอัตรากำไรที่เหมาะสมรวมทั้งผลกระทบต่อการลงทุนในการขยายกำลังการผลิตในระยะต่อไปด้วย

สำหรับในกรณีจำเป็นรีบด่วนและเป็นความลับ และไม่สามารถเรียกประชุมคณะกรรมการได้ทันที่ที่ ประธานคณะกรรมการกลาง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจใช้มาตรการต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการเป็นการชั่วคราวโดยลำพังได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่จะต้องนำเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ถ้าหากคณะกรรมการเห็นชอบก็จะทำการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปได้ แต่หากคณะกรรมการไม่เห็นชอบก็ต้องออกประกาศเพื่อยกเลิกมาตรการนั้น แต่อย่างไรก็ตาม คำประกาศยกเลิกนี้จะไม่มีผลกระทบต่อกรณีอื่นต่าง ๆ ที่ได้กระทำไปแล้ว (มาตรา 26)

มาตรการป้องกันการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practice)

เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคในด้านราคา พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 จึงกำหนดห้ามพฤติกรรมซึ่งเป็นการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ดังนี้

มาตรา 29 "ห้ามผู้ประกอบธุรกิจใดกระทำการโดยลำพัง หรือสมคบหรือร่วมกับบุคคลอื่นดำเนินการใด ๆ โดยจงใจที่จะกตราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควร หรือทำให้สูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า"

---

\* มาตรา 4 "สินค้า" หมายความว่า สิ่งของที่อาจใช้ในการอุปโภคหรือบริโภครวมทั้ง เอกสารแสดงสิทธิในสิ่งของ และหมายความรวมถึงบริการด้วย

มาตรา 30 "ห้ามมิให้บุคคลใดกักตุนสินค้าควบคุม โดยมีสินค้าควบคุมไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่กำหนดไว้ในประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา 24 (14) หรือเก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่น นอกจากที่เก็บตามที่ได้แจ้งไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 24 (6) หรือผู้ประกอบการธุรกิจใดซึ่งมีสินค้าควบคุมไว้เพื่อจำหน่าย แล้วไม่นำออกจำหน่ายหรือเสนอขายตามปกติ หรือปฏิเสธการจำหน่าย หรือประวิงการจำหน่ายหรือการส่งมอบสินค้าควบคุม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร"

ผู้ฝ่าฝืนมาตรการทั้ง 2 จะมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าวให้เนรเทศผู้นั้นออกนอกราชอาณาจักรด้วย (มาตรา 45)

อนึ่ง คำว่า "สินค้า" ตามมาตรา 29 นี้ ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นสินค้าควบคุมเท่านั้น อาจจะเป็นสินค้าที่มีไซสินค้าควบคุมก็ได้ เพราะบทบัญญัติในมาตรา 29 กล่าวถึง "สินค้า" แต่มาตรา 30 กล่าวถึง "สินค้าควบคุม" ดังนั้น การที่มาตราทั้งสองซึ่งเป็นมาตราที่อยู่ใกล้ ๆ กัน แต่ใช้ถ้อยคำต่างกันย่อมจะเป็นเครื่องแสดงเจตนาได้ว่ามีจุดมุ่งหมายที่ต่างกัน<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, "คำวินิจฉัย เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 (การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 17 และการพิมพ์ราคาขายปลีกสินค้าควบคุมตามประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 37 พ.ศ. 2523)," กุมภาพันธ์ 2526.

## 2. การป้องกันการผูกขาด (Anti-Monopoly)

พระราชบัญญัติกำหนดราคาขั้นต่ำและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจแก่รัฐในการควบคุมดูแลและป้องกันมิให้ผู้ประกอบธุรกิจ กระทำการหรือมีพฤติกรรมอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ เพื่อรักษาสภาพการแข่งขันอย่างเป็นธรรมให้มืออยู่ควบคู่กันไปกับการประกอบธุรกิจ เนื่องจากราคาที่ผู้บริโภคมักจะได้รับประโยชน์สูงสุดคือ ราคาที่เกิดจากตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

ในส่วนของการป้องกันการผูกขาดนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แยกมาตรการในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจออกเป็น 2 แนวทาง คือ

1. มาตรการในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่มีแนวโน้มไปในทางที่จะสร้างอำนาจผูกขาด (Monopoly Power)

2. มาตรการในการควบคุมและป้องกันพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจควบคุม

1) มาตรการในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่มีแนวโน้มไปในทางที่จะสร้างอำนาจผูกขาด (Monopoly Power)

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการผูกขาดปรากฏอยู่ในมาตรา 31

“เมื่อปรากฏว่าการประกอบธุรกิจใดมีพฤติกรรมอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ คณะกรรมการกลางมีอำนาจประกาศกำหนดให้ธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจควบคุม

ประกาศของคณะกรรมการกลางตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

จากบทบัญญัติของกฎหมายแสดงให้เห็นว่ากฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศไทยใช้แนวทางในการควบคุมโครงสร้างของธุรกิจ (Structural Control) กล่าวคือเมื่อใดที่ปรากฏว่าการดำเนินธุรกิจใดมีลักษณะเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจกฎหมายก็จะเข้ามากำกับดูแล

และเมื่อได้มีการประกาศให้ธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุมแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมก็มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งราคาขายสินค้าที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมนั้น เป็นผู้ผลิตหรือจำหน่ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่คณะกรรมการกลางประกาศกำหนดไว้ในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 32) และในกรณีที่คณะกรรมการกลางเห็นว่าราคาที่แจ้งมานั้นไม่เหมาะสม ก็มีอำนาจกำหนดราคาใหม่โดยพิจารณาต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย และอัตรากำไรที่เหมาะสมภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่หากคณะกรรมการกลางมิได้กำหนดราคาภายในระยะเวลาดังกล่าวมานี้ กฎหมายกำหนดให้ถือว่าราคาที่แจ้งมาแล้วเป็นราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนด (มาตรา 33 วรรคแรก)

ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมไม่แจ้งราคาขายสินค้าตามมาตรา 32 คณะกรรมการกลางมีอำนาจกำหนดตามที่เห็นสมควร และให้ถือว่าราคาที่กำหนดนี้เป็นราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนด มาตรา 33 วรรค 2 ซึ่งเมื่อมีการกำหนดราคาโดยคณะกรรมการกลางแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจควบคุมจำหน่ายสินค้าเกินราคาที่คณะกรรมการกลางกำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกลางโดยการกำหนดราคาขึ้นใหม่ (มาตรา 34)

ผู้จำหน่ายสินค้าโดยฝ่าฝืนมาตรา 34 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการพิจารณาประกาศให้ธุรกิจใดเป็นธุรกิจควบคุมนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความหมายของถ้อยคำที่มีความสำคัญของกฎหมาย ได้แก่

(ก) ธุรกิจ (Business) หมายถึง กิจการในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ หรือกิจการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน <sup>17</sup>

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มาตรา 4.

(ข) การผูกขาด (Monopoly) ในพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มิได้มีการบัญญัติความหมายของ "การผูกขาด" ไว้แต่อย่างใด แต่หากพิจารณาในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว "การผูกขาด" หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งใช้เสรีภาพในการแข่งขันที่ตนมีอยู่ไปในทางที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือในทางที่ทำลายคู่แข่งทางธุรกิจของตนโดยการขวนขวายกระทำการใด ๆ เพื่อให้ตนได้มาซึ่งอำนาจเหนือตลาด กล่าวคือ มีอำนาจในการควบคุมปริมาณการผลิต การจำหน่าย หรือการซื้อสินค้า หรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งแต่เพียงผู้เดียว และกีดกันผู้อื่นมิให้มีโอกาสได้เข้ามาประกอบธุรกิจแข่งขันกับตน อันเป็นการจำกัดอำนาจเลือกซื้อของผู้บริโภค และจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจของผู้อื่น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของผู้ผูกขาดเอง ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Monopoly) หรือเพราะได้รับอนุญาตจากรัฐ อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (Law full Monopoly)

โครงสร้างการผูกขาดมีหลายลักษณะด้วยกัน เช่น การผูกขาดรายเดียว (Monopoly) การผูกขาดสองราย (Duopoly) และการผูกขาดน้อยราย (Oligopoly)

การผูกขาดมักจะเกิดจากการรวมหัวกัน หรือเกิดจากข้อตกลงร่วมกันเพื่อทำการอย่างพร้อมเพรียงกัน หรืออย่างประสานงานกันเกี่ยวกับการผลิตหรือการค้า การผูกขาดอาจกระทำได้หลายรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ กระทำการผูกขาดในธุรกิจหรืออุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน เช่น Pool, Cartel, Syndicate และ Trust หรือกระทำการผูกขาดในธุรกิจหรืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกัน

ในการพิจารณาว่าอุตสาหกรรมใดมีการผูกขาดนั้น อาจกระทำโดยอาศัยหลักวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเป็นแนวทางในการดูแนวโน้มของการผูกขาด ดังต่อไปนี้<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> สุกัญญา นิธังกร, "ผู้บริโภคกับตลาดสินค้าที่มีการผูกขาด," วารสารนิติศาสตร์ 10 (2521) | 229-244.



1. จำนวนผู้ผลิตหรือผู้ขายมีน้อยราย โอกาสที่ผู้ขายเหล่านี้จะทำความตกลงกันในเรื่องการกำหนดราคาจะมีมาก เพราะค่าใช้จ่ายในการประสานงานระหว่างผู้ผลิตในอุตสาหกรรมเดียวกันจะต่ำ
2. สินค้ามีลักษณะคล้ายคลึงกันมาก (more homogeneous) ซึ่งจะทำให้การพยายามหลอกลวงผู้ซื้อว่ามีความแตกต่างระหว่างคุณภาพทำได้ยาก
3. สินค้านั้นมีความยืดหยุ่นต่อราคาของเส้นอุปสงค์ต่ำ (low price elasticity of demand) ซึ่งจะจูงใจให้ผู้ผลิตรวมหัวกันเปลี่ยนแปลงปริมาณผลิต เพื่อบีบให้ราคาสูงขึ้นได้ง่าย
4. ความยากง่ายของการเข้าสู่ตลาดของผู้ผลิตรายใหม่ ถ้าผู้ผลิตรายใหม่สามารถเข้ามาตั้งกิจการได้ง่าย เช่น ในกรณีที่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการผลิตไม่สูง ไม่มีอุปสรรคทางธรรมชาติ (เช่น แหล่งวัตถุดิบ) หรือข้อกีดกันทางกฎหมายจะทำให้ความโน้มเอียงที่จะรวมตัวกันของผู้ผลิตต่ำ

นอกจากนี้ เรายังอาจใช้พยานหลักฐานต่อไปนี้เป็นเครื่องชี้ว่าตลาดสินค้านั้น ๆ ประสบความสำเร็จในการรวมตัวกันหรือไม่ <sup>19</sup>

1. ราคาขายของสินค้าชนิดเดียวกันมีความแตกต่างในระหว่างผู้ซื้อหรือไม่ (price discrimination practice) ถ้าผู้ซื้อต่างราย จ่ายราคาไม่เท่ากันสำหรับสินค้าชนิดเดียวกัน ก็เชื่อได้ว่าตลาดสินค้านั้นมีการแข่งขันไม่สมบูรณ์
2. ส่วนแบ่งตลาด (market share) ของผู้ผลิตรายใหญ่มีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อย ๆ ตามกาลเวลา ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในตลาดสินค้านั้นมีการตั้งราคาผูกขาดไว้สูง จึงจูงใจให้มีผู้ผลิตรายใหม่ ๆ เข้ามาทำการผลิตและแย่งลูกค้าไปได้ ทำให้ส่วนแบ่งตลาดของผู้ผลิตเดิมลดลงเรื่อย ๆ

3. ดูจากความพยายามรักษาระดับราคาขายปลีกของอุตสาหกรรมนั้นไว้ ซึ่งอาจทำเพื่อป้องกันการโง่งงระหว่างผู้ผลิตด้วยกันในรูปของการขายลดราคาให้ผู้ขายปลีก เพราะว่าถ้าผู้ขายปลีกตัดราคาตัวเอง จะเกิดปัญหาว่าราคาที่ลดลงเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในต้นทุนค่าเนิ่นการของผู้ขายปลีก หรือเกิดจากการแย่งกันตัดราคาของผู้ผลิต ดังนั้น การรักษาระดับราคาขายปลีกจึงขจัดปัญหาความไม่แน่นอนดังกล่าว

4. ดูจากการที่ส่วนแบ่งตลาดระหว่างผู้ขายมีเสถียรภาพอย่างไม่น่าจะเป็นไปได้สำหรับสินค้า ซึ่งปกติจะมีการแข่งขันกันมากในระหว่างผู้ขาย

5. ราคาสินค้าชนิดเดียวกันมีความแตกต่างกันในระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งความแตกต่างนี้ไม่อาจจะอธิบายได้จากความแตกต่างของต้นทุนหรืออุปสงค์ของผู้ซื้อ

6. การที่ราคาสินค้าสูงขึ้นพร้อม ๆ กับปริมาณผลผลิตลดลง ซึ่งไม่อาจจะอธิบายได้ด้วยเหตุผลอื่นใด นอกจากจะตั้งสมมติฐานว่ามีการรวมตัวกันผูกขาดตลาดสินค้านั้น

## 2) มาตรการในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจควบคุม

เป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสภาพของตลาดให้มีการแข่งขันในระหว่างผู้ประกอบธุรกิจควบคุมด้วยกันตลอดไป บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องปรากฏอยู่ในมาตรา 35-38 ดังจะได้ทำการศึกษาวิจัยตามลำดับในบทต่อไป