

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในประชาคมโลกว่า ระบบเศรษฐกิจที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคและจัดสรรทรัพยากรในการผลิตที่มีอยู่ให้ทั่วถึงในสังคมได้แก่ ระบบเศรษฐกิจที่ให้เสรีภาพแก่ปัจเจกชนในการเลือกที่จะผลิตสินค้าหรือบริการใด ๆ ที่ตนเห็นว่าตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้สูงที่สุด โดยรัฐจะเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุดที่เรียกกันว่า "ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม" นั้นเอง

ตามระบบนี้ การผลิตสินค้าหรือบริการจะถูกควบคุมด้วยกลไกของตลาด อันได้แก่ อุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) กล่าวคือ เมื่อผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งเลือกที่จะผลิตสินค้าหรือบริการชนิดใดชนิดหนึ่งที่ตนเห็นว่าตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้มากที่สุด สินค้าหรือบริการที่ถูกผลิตขึ้นมานั้นก็จะเป็นที่ต้องการของผู้บริโภค หรือมีอุปสงค์ (demand) ของผู้บริโภคเกิดขึ้น ถ้าหากปริมาณของสินค้าหรือบริการหรืออุปทาน (supply) ที่ผู้ผลิตรายนี้สามารถผลิตได้ ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค ผู้ผลิตรายนี้ย่อมมีอำนาจที่จะกำหนดอัตราผลตอบแทนของสินค้าหรือบริการของตนให้อยู่ ณ จุดที่ให้ผลกำไรสูงสุดได้ ตราบใดที่ผู้บริโภคยังมีความต้องการ (demand) ในสินค้าหรือบริการชนิดนี้อยู่ และผลตอบแทนนี้เองที่จะเป็นตัวดึงดูดให้ผู้อื่นหันมาผลิตสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกันนี้ เสนอขายต่อผู้บริโภคแข่งขันกัน เมื่อมีผู้ผลิตหลายรายทำการผลิตสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกัน ทำให้ปริมาณของสินค้าหรือบริการ (supply) มีเพิ่มมากขึ้น ค่าตอบแทนของสินค้าหรือบริการชนิดนั้นก็จะมีราคาต่ำลง เนื่องจากผู้บริโภคไม่ยินยอมจ่ายค่าตอบแทนในราคาที่สูงดังที่เคยเป็นมาแต่เดิมอีกต่อไป และค่าตอบแทนนี้จะลดต่ำลงไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึงจุดที่ผู้บริโภคเห็นว่าเหมาะสมกับสินค้าหรือบริการชนิดนั้น ๆ และเมื่อผลตอบแทนของสินค้าหรือบริการไม่อยู่ในจุดที่ให้ผลกำไรสูงสุดอีกต่อไป ผู้ผลิตส่วนหนึ่งก็จะเลิก

ผลิตสินค้าหรือบริการชนิดนั้น และหันไปเลือกผลิตสินค้าหรือบริการชนิดอื่น ๆ ที่ให้ผลตอบแทนที่สูงกว่า ทำให้ปริมาณของสินค้าหรือบริการชนิดนี้ (supply) มีน้อยกว่าปริมาณความต้องการของผู้บริโภค (demand) อีกครั้งหนึ่ง และราคาของสินค้าหรือค่าบริการก็จะปรับตัวสูงขึ้น และจะเป็นเช่นนี้ตลอดไปจนกว่าจะมีการผลิตสินค้าหรือบริการชนิดใหม่ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ดีกว่าชนิดเดิม ส่งผลให้ผู้ผลิตทุกรายเลิกผลิตสินค้าหรือบริการนั้น ๆ อีกต่อไป

อย่างไรก็ดี กลไกของตลาดดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อระบบเศรษฐกิจมีตลาดที่มีการแข่งขันสมบูรณ์หรือเกือบจะสมบูรณ์เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาวะที่แท้จริงของตลาดของสินค้าหรือบริการแต่ละชนิดแล้ว สภาวะการแข่งขันสมบูรณ์หรือเกือบจะสมบูรณ์ของตลาดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากมาก เนื่องจากในตลาดของสินค้าหรือบริการแต่ละชนิดต่างก็มีอุปสรรคกีดกันการเข้ามาประกอบกิจการชนิดเดียวกันของผู้ผลิตรายใหม่ (barriers to entry) มากน้อยแตกต่างกันไป ดังนั้น ในสภาวะของตลาดที่แท้จริง ผู้ผลิตสินค้าหรือบริการแต่ละชนิดจึงสามารถทำการผลิตได้โดยอิสระ ปราศจากการควบคุมใด ๆ ทั้งนี้ เพราะกลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ของมันได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องจำนวนของผู้ผลิตในตลาดของสินค้าหรือบริการแต่ละชนิดซึ่งมีเพียงไม่กี่ราย เป็นผลให้ผู้ผลิตแต่ละรายมีอำนาจเหนือตลาด (market power) ในอันที่จะกำหนดราคาสินค้าหรือค่าบริการในราคาที่ตนพอใจ และให้ผลกำไรสูงสุด ในขณะที่เดียวกันก็ใช้อำนาจเหนือตลาดที่ตนมีอยู่นี้กีดกันหรือขัดขวางการเข้ามาของผู้ผลิตรายใหม่เพื่อรักษาฐานะของตนไว้ตลอดไป ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน ในรูปของการวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ผลิตรายเดิมที่อยู่ในตลาดมิให้ใช้อำนาจเหนือตลาดที่มีอยู่ไปในทางที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้บริโภค หรือจำกัด หรือทำลายการแข่งขันอันเป็นหัวใจของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาดที่บรรดารัฐต่างให้ความสำคัญในการวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุม ได้แก่ การผูกขาด (monopoly) และการจำกัดการแข่งขันที่ไม่ชอบธรรม (unfair restraint of competition practices)

สำหรับประเทศไทยนั้น ระบบเศรษฐกิจที่ถูกเลือกมาใช้เป็นหลักในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเช่นเดียวกันกับนานาอารยประเทศ ทั้งนี้ เพราะเชื่อว่าเป็นระบบที่ช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรในการผลิตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency use of resources) และทั่วถึง ทั้งยังช่วยให้ผู้บริโภคในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศได้รับสินค้าหรือบริการแต่ละชนิดโดยทั่วถึงกัน อันจะนำมาซึ่งความอยู่ดีกินดีของประชาชนทั้งประเทศ แต่เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องขนาดของประเทศ ปริมาณของทรัพยากรที่จำเป็นต่อการผลิตสินค้าหรือบริการชนิดต่าง ๆ รวมไปถึงขนาดของตลาด ทำให้กลไกตลาดตามทฤษฎีของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมไม่สามารถทำหน้าที่ของมันได้ด้วยตัวเอง ส่งผลกระทบให้รัฐบาลของประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาในการสรรหามาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมพฤติกรรมของผู้ผลิตที่มีอำนาจเหนือตลาด (market power) เช่นเดียวกับบรรดาประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมอื่น ๆ ความพยายามในเรื่องนี้ปรากฏอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติหลายฉบับด้วยกัน อาทิ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติป้องกันการทุบตลาด พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ได้มีพัฒนาการทางเนื้อหาที่สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของประเทศในแต่ละยุคสมัยได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ในการออกกฎหมายนั้น ๆ จนกระทั่งมาถึงกฎหมายป้องกันการผูกขาดฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 *

* ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 เป็นต้นไป

สำหรับพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 นี้ จัดได้ว่าเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคประเภทหนึ่ง เนื่องจากมีแนวความคิดที่จะมุ่งคุ้มครองให้เกิดความเป็นธรรมและความปลอดภัยในสังคม ทั้งในแง่ของผู้บริโภคและผู้ผลิต กล่าวคือ มุ่งคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม ในขณะที่เดียวกันก็มีบทบัญญัติควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาดโดยห้ามการผูกขาด และการกระทำที่ถือเป็นการจำกัดการแข่งขันที่ไม่ชอบธรรมไว้หลายกรณีด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพในการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจ หรือผู้ผลิตสินค้า หรือบริการนั่นเอง โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งพฤติการณ์ซึ่งใช้เป็นหลักในการกำหนดลักษณะของธุรกิจที่รัฐสมควรเข้าแทรกแซงเป็น 2 ลักษณะ คือ การประกอบธุรกิจที่มีพฤติการณ์อันเป็นการผูกขาดลักษณะหนึ่ง กับพฤติการณ์ที่เป็นการจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจอีกลักษณะหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวดที่ 3 เรื่องการป้องกันการผูกขาดในมาตรา 31-38

สำหรับการจำกัดการแข่งขันที่ไม่ชอบธรรมตามมาตรา 37 ของกฎหมายป้องกันการผูกขาดฉบับปัจจุบัน มีองค์ประกอบและเงื่อนไขในการกระทำความผิดที่แตกต่างไปจากการกระทำความผิดตามบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ที่ถูกบัญญัติรวมไว้ในหมวดเดียวกันหลายประการ การศึกษาวิจัยองค์ประกอบและเงื่อนไขในการกระทำความผิดของบทบัญญัติในมาตรา 37 จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายป้องกันการผูกขาด สามารถวิเคราะห์แยกแยะการจำกัดการแข่งขันที่ไม่ชอบธรรมจากการกระทำความผิดในมาตราอื่น ๆ ได้อย่างดีและถูกต้อง เพื่อที่จะสามารถใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้

1.2 สมมติฐาน

กฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศไทยฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ของรัฐ เนื่องจากเป็นพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายสนับสนุนการแข่งขันในการประกอบธุรกิจไว้ 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การกระทำที่เป็นการผูกขาดลักษณะหนึ่ง และการกระทำที่เป็นการจำกัดการแข่งขันที่ไม่ชอบธรรมอีกลักษณะหนึ่ง ในส่วนของการจำกัดการแข่งขันที่ไม่ชอบธรรมตามมาตรา 37 นั้น ได้ถูกบัญญัติขึ้นในรูปแบบที่แตกต่างไป

จากบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ที่อยู่หมวดเดียวกัน กล่าวคือ ไม่ได้บัญญัติห้ามการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ แต่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายได้ใช้ดุลพินิจในการกำหนดห้ามการกระทำที่เห็นว่าไม่ชอบธรรมได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจแบบหนึ่งการกระทำเช่นนั้นอาจเป็นสิ่งที่ยอมรับกันได้โดยทั่วไป แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไป การกระทำนั้น ๆ ก็อาจไม่มีความชอบธรรมหรือความถูกต้องเหมาะสมอีกต่อไป การกำหนดห้ามพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง จึงมีผลทำให้กฎหมายขาดความยืดหยุ่นจนไม่อาจนำมาบังคับใช้ได้ เมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่เปิดกว้าง เช่นนี้ ก็อาจทำให้ผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายเกิดความไม่มั่นใจในการใช้ดุลพินิจได้ ในทางกลับกัน การศึกษาวิจัยองค์ประกอบและเงื่อนไขในการกระทำ ความผิดตามมาตรา 37 นี้ จะช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การนำกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้บริโภคและสังคมส่วนรวมตลอดไป

1.3 จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1.3.1 เพื่อให้ทราบถึงที่มาของแนวความคิดและทฤษฎีทาง เศรษฐศาสตร์ของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในส่วนของ การผูกขาดและการจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ

1.3.2 เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของตลาดและการผูกขาดรูปแบบของการรวมตัวกันเพื่อผูกขาด และผลกระทบของการผูกขาดที่มีต่อระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ตลอดจนแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความจำเป็นในการที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน

1.3.3 เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ผลิตที่มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้ผูกขาด

1.3.4 เพื่อให้ทราบถึงประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.3.5 เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของพฤติกรรมที่ถือเป็นการจำกัดการแข่งขันที่ไม่ชอบธรรม ตลอดจนองค์ประกอบและเงื่อนไขในการกระทำความผิดตามมาตรา 37 ของกฎหมายป้องกันการผูกขาดฉบับปัจจุบัน

1.4 ขอบเขตและวิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีมุ่งหมายที่จะค้นหาคำประกอบและเงื่อนไขของพฤติการณ์ที่ถือว่าเป็นการจำกัดการแข่งขันที่ไม่ชอบธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ของกฎหมายป้องกันการผูกขาดฉบับปัจจุบัน โดยการศึกษาวิจัยกฎหมายป้องกันการผูกขาดของต่างประเทศที่มีภูมิหลังทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่น่าสนใจ รวมทั้งตัวพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตำรา เอกสาร และบทความทางวิชาการที่วิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องนี้จากวารสารต่าง ๆ การเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงเป็นการวิจัยเชิงเอกสาร

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้ทราบถึงที่มาของแนวความคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมในส่วนของ การผูกขาดและการจำกัดการแข่งขัน

1.5.2 ได้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของตลาดและการผูกขาด รวมถึงไปถึงรูปแบบและผลกระทบของการผูกขาดที่มีต่อระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ตลอดจนได้ทราบถึงความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน

1.5.3 ได้ทราบถึงแนวทางในการวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ผลิตที่มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้ผูกขาดที่เหมาะสมกับสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

1.5.4 ได้ทราบถึงประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายป้องกันการผูกขาดของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.5.5 ได้ทราบถึงองค์ประกอบและเงื่อนไขของการจำกัดการแข่งขันที่ไม่ชอบธรรมอันเป็นความผิดตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 อันเป็นกฎหมายป้องกันการผูกขาดที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน