

บทที่ 1



บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีที่มาจากลัทธิเศรษฐกิจการเมือง 2 แนวความคิด คือ ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยม และลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวสังคมนิยม ซึ่งบทบาทการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของลัทธิทั้ง 2 มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยมในช่วงแรกดำเนินนโยบายเป็นตามแนวความคิดเสรีนิยมคลาสสิกจะปล่อยให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกตลาด โดยรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ แต่ต่อมาแนวความคิดดังกล่าวได้พัฒนาไปสู่แนวความคิดเสรีนิยม (ใหม่) ซึ่งเริ่มให้รัฐเข้าไปมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ในบางกรณี สำหรับลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวสังคมนิยมบทบาทของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างกว้างขวางเอกชนไม่มีสิทธิเสรีภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามระบบเศรษฐกิจทั้งสอง ต่างมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป ดังนั้น ณ ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ จึงดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระบบผสม ซึ่งเป็นระบบที่นำข้อดีของทั้งสองมาปรับใช้เข้าด้วยกัน กล่าวคือ รัฐปัจจุบันได้ให้เสรีภาพในการประกอบการค้าและอุตสาหกรรม ในขณะที่เดียวกันก็เข้าไปมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วย

ในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งมีหลักสำคัญคือหลักนิติรัฐ หลักนี้มีทฤษฎีที่สืบเนื่อง 2 ทฤษฎี คือ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

สำหรับประเทศไทยได้มีการรับรองทางกฎหมายว่าดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเป็นแบบผสม ดังพิจารณาได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 87 บัญญัติว่า "รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด..." และมาตรา 50 วรรคแรก บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม" จากบทบัญญัติดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยยอมรับแนวความคิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้นมีลักษณะที่สำคัญคือ ทุกคนในรัฐมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมีเสรีภาพในการใช้ทรัพย์สินหรือปัจจัย

การผลิตเพื่อประกอบอาชีพตามที่ตนสมัครใจ อาศัยกลไกตลาดเป็นตัวผลักดันเศรษฐกิจของประเทศไทยให้พัฒนายิ่งขึ้นไป แต่หากพิจารณาต่อไปจะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้บัญญัติรับรองถึงแนวความคิดการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจไว้หลายประการ ดังปรากฏในมาตรา 87 ตอนท้ายซึ่งบัญญัติว่า "...และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนเว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ และรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค" และมาตรา 50 วรรคสอง บัญญัติว่า "การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน"

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วจะพบว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นแบบผสมโดยบัญญัติรองรับเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและได้บัญญัติให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้อย่างกว้างขวาง จึงทำให้ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าการดำเนินการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจไม่ว่าด้วยเหตุผลหรือการดำเนินการอย่างไรก็ตามจะไม่ขัดหรือแย้งกับเหตุผลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นอกจากนี้การปล่อยให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้อย่างกว้างขวางยังอาจเป็นการแทรกแซงที่ขาดการพิจารณาตามหลักกฎหมายมหาชนประกอบด้วย

กรณีปัญหาที่สะท้อนให้เห็นว่าการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมิได้คำนึงถึงหลักกฎหมายมหาชนมาประกอบการแทรกแซงอันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นผลกระทบต่อเนื่องไปถึงประโยชน์ของมหาชน เช่น ปัญหาที่เกิดจากการที่รัฐเข้าแทรกแซงธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ กล่าวคือในอดีตผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ประกอบการโดยอาศัยกลไกตลาด หากผู้บริโภคมีความต้องการอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมากก็จะมีผู้ประกอบการมากตามความต้องการดังกล่าว แต่หากความต้องการน้อยการขยายตัวของธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ก็จะลดลงตามไป แต่ ณ ช่วงเวลาหนึ่งรัฐได้เข้าไปแทรกแซงการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เพื่อต้องการให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เกิดการขยายตัวส่งผลให้เกินความจำเป็น ขาดความได้สัดส่วน การเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวนี้เป็นการกระทำของรัฐที่เข้าไปบิดเบือนตลาดนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพต่ำลง วิธีการที่รัฐนำมาใช้ในการดำเนินการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐที่ส่งเสริมธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์คือ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีมาตรการอนุญาตให้

ธนาคารพาณิชย์ของไทยและต่างประเทศเปิดให้บริการวิเทศธนกิจ (BIBF) ซึ่งเป็นบริการให้กู้เงิน และรับฝากเงินตราต่างประเทศโดยเฉพาะเงินดอลลาร์ ทำให้ผู้ประกอบการอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยมีแหล่งเงินทุนใหม่ดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้เงินในประเทศ เมื่อสามารถกู้เงินดอกเบี้ยต่ำได้ก็นำเงินมาใช้ในการประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ส่งผลให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ขยายตัวอย่างต่อเนื่องเกินความต้องการของผู้บริโภค อสังหาริมทรัพย์จำนวนมากที่สร้างไว้ไม่สามารถขายได้เมื่อขายไม่ได้เจ้าของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จึงไม่มีเงินไปใช้หนี้เงินกู้จากต่างประเทศ ตลอดจนเกิดสภาวะอสังหาริมทรัพย์ล้นตลาดขายไม่ออกเป็นจำนวนมาก ผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จำนวนมากประสบภาวะล้มละลาย ตลอดจนส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์จำนวนมาก ต้องประสบปัญหาการว่างงาน หรือเกิดปัญหาเศรษฐกิจ อันส่งผลกระทบต่อปัญหาสังคม ที่เกิดความยากจน ปัญหาอาชญากรรมเป็นต้น

กรณีดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างปัญหาการแทรกแซงของรัฐที่เข้าไปแทรกแซงในภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยขาดการคำนึงถึงหลักกฎหมายมหาชนว่า การเข้าไปแทรกแซงนั้นจำเป็นจริงหรือไม่ ได้สัดส่วนหรือไม่ หรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์มหาชน หรือไม่อย่างไร

จากกรณีสภาพปัญหาตัวอย่างที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงปัญหาเศรษฐกิจตัวอย่างหนึ่งเท่านั้นที่รัฐเข้าไปแทรกแซงโดยขาดการคำนึงถึงหลักกฎหมายมหาชนแล้วส่งผลกระทบต่อประโยชน์มหาชน ซึ่งในสภาพความเป็นจริงแล้วยังมีปัญหาคือ อื่น ๆ อีก ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว อันนำไปสู่การศึกษาเรื่องการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในขอบเขตของกฎหมายมหาชน

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจตลอดจนหลักการควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การรับรองทางกฎหมายของหลักแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยองค์กรตุลาการของประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีส่วนเกี่ยวข้องกับหลายสาขาวิชา เช่น เศรษฐศาสตร์ หรือ รัฐศาสตร์ เป็นต้น แต่ขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน โดยศึกษาปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยองค์กรตุลาการของประเทศไทย

1.4 สมมติฐาน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 87 และมาตรา 50 วรรคสองได้ให้เหตุผลในการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจไว้อย่างกว้างขวาง จนอาจกระทบต่อเสรีภาพแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจนอกจากคำนึงถึงเหตุตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว ยังจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐซึ่งต้องมีการควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยองค์กรตุลาการ

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยเพื่อทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ตำรา บทความที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลยุติธรรม คำพิพากษาศาลปกครอง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบว่า การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจภายใต้ขอบเขตของกฎหมายมหาชน จะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐที่ถูกควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

นอกจากนี้ยังเป็นพื้นฐานความรู้สำหรับผู้สนใจศึกษากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจจะได้นำหลักการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ไปศึกษาวิเคราะห์ประกอบกับปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเด็นปัญหาต่าง ๆ อย่างละเอียดต่อไป