

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ
ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน



นางสาวดวงเดือน สุเทพพร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974-17-4586-9

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ECONOMIC INTERVENTION OF STATE
IN PUBLIC LAW

Miss Duangduen Suttepporn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974-17-4586-9

นางสาวดวงเดือน สุเทพพร : การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในขอบเขตของกฎหมายมหาชน (THE ECONOMIC INTERVENTION OF STATE IN PUBLIC LAW) อาจารย์ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสินนท์ , 182 หน้า. ISBN 974-17-4586-9.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในขอบเขตของกฎหมายมหาชน เนื่องจาก ณ ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นระบบผสมที่ยอมรับให้เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบการค้าและอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันก็ยอมรับว่ารัฐจำเป็นต้องมีบทบาทในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เพื่อประกันความสมดุลในทางเศรษฐกิจด้วยการส่งเสริมสนับสนุนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และมีมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ตลอดจนเข้าแทรกแซงเพื่อป้องกันและลดความขัดแย้งในสังคม อย่างไรก็ตามหากรัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเกินขอบเขตของกฎหมายมหาชน การแทรกแซงดังกล่าวนั้นก็อาจกระทบต่อสวัสดิภาพของปัจเจกชนได้

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน ทำให้ทราบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้อย่างกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ดังปรากฏตามบทบัญญัติใน มาตรา 87 วรรคท้าย และมาตรา 50 วรรคสอง จากบทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าไม่ว่ารัฐจะเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วยเหตุใดก็จะเข้ากรณีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ การแทรกแซงทางเศรษฐกิจนั้นรัฐอาจเข้าดำเนินการเองหรือไม่เข้าดำเนินการเอง เช่น การใช้วิธีการวางนโยบายเศรษฐกิจ การให้ความสนับสนุนการดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน หรือการควบคุมกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ เป็นต้น สำหรับวิธีการตามกฎหมายมหาชนที่รัฐนำมาใช้ในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอาจกระทำได้โดยการตราพระราชบัญญัติ หรือกระทำโดยการออกนิติกรรมทางปกครอง

อย่างไรก็ตามการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนั้นนอกจากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจะอยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แล้ว การจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจดังกล่าวยังจะต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งหลักนิติรัฐมีทฤษฎีที่สืบเนื่องคือ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง สำหรับองค์การที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐที่ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ดีที่สุดคือการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ กรณีที่การแทรกแซงทางเศรษฐกิจกระทำโดยการตราพระราชบัญญัติองค์การที่ทำหน้าที่ในการควบคุมคือศาลรัฐธรรมนูญ แต่หากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจกระทำโดยการออกนิติกรรมทางปกครอง กรณีดังกล่าวจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยศาลปกครอง

จากการศึกษาคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของศาลปกครองพบว่า การทำคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นจะวิเคราะห์ถึงเหตุแห่งการแทรกแซงว่ามีความจำเป็น หรือได้สัดส่วนหรือไม่ ส่วนคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจนี้ส่วนใหญ่จะพิจารณาเพียงว่า การแทรกแซงดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญให้ไว้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนะว่า นอกจากคำวินิจฉัยถึงเจตนาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังควรที่จะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายมหาชนอื่นที่มีได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบด้วย

สาขาวิชานิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2546

ลายมือชื่อนิติกร..... อ.ดวงเดือน สุเทพพร
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... เบญจมาภรณ์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม..... ก. วสินนท์

4386077034 : MAJOR LAWS

KEY WORD : ECONOMIC INTERVENTION / STATE IN PUBLIC LAW

DUANGDUEN SUTHEPPORN : THE ECONOMIC INTERVENTION OF STATE IN PUBLIC LAW.

THESIS ADVISOR : ASSIST PROF. KRIENGGKRAI CHAROENTHAVAT , Ph.d. , CO-ADVISOR :

KRIS VASINONDHA , Ph.d. ,182 PP. ISBN 974-17-4586-9.

This thesis focuses on the economic intervention of state in Public law since, at present, the economic system of Thailand is the combined one that recognize the freedom of private sector in commercial and industrial undertaking and, at the same time, that it is necessary for state to have a vital role in economic intervention in order to bring about the economic balance. This can be accomplished in the forms of the promotion and encouragement of consistent economic growth, the appropriate measure for dealing with the potential economic problem, and the intervention for reduction and prevention of social conflicts. However, if the economic intervention by state is exceeding the Public law jurisdiction, such intervention may affect the freedoms and rights of individuals.

From the study of the Constitution of the Kingdom of Thailand, from the first to the current one, it is understood that the Constitution (B.E. 2540) has the provision that allows the state to do the economic intervention in the wider scope than other Constitutions. This is provided in the last paragraph of Article 87 and the second paragraph of Article 50. These provisions reflect that no matter means that the state used to create the economic intervention is in the scope of those provisions. The economic intervention by state can be done by the state itself or by other means such as policy implementation, the support of economic undertaking by private sector, or the economic supervision. The means under Public law for the economic intervention may be made in the forms of the Act or administrative act.

However, the economic intervention is the delimitation of freedom and right of individuals. Therefore, the economic intervention should not only be under the relevant provisions of the Constitution, but it should be under the rule of law also. The rule of law has the principle of the legitimacy of the Constitution and the principle of the legitimacy of the administrative act. The agency responsible for the economic intervention providing the best guarantee of freedoms and rights of the individuals is the supervision by the arbitration. In case where the economic intervention is made in the forms of the enactment, the agency responsible for the supervision is the Constitutional Court. On the other hand, if the economic intervention is made in the forms of the enactment, the agency responsible for the supervision is the Administrative Court.

From the study of the Administrative Court's judgments regarding the economic intervention, it is found that before making a judgment, the Administrative Court will analyze the cause of intervention: whether or not it is necessary or proportionate to do so. With respect to making the general decision of the Constitution Court, it is considered merely whether such intervention is consistent with the relevant provisions of the Constitution. The writer recommends that it is not necessary to give the consideration of the compliance to the provisions of the Constitution only, but the compliance of other legal principles not to be stipulated in the Constitution also.

Field of study.....Laws.....Student's signature.....*D. Suthepporn*.....

Academic year.....2003.....Advisor's signature.....*K. Charoenthavat*.....

Co-advisor's signature.....*K. Vasinondha*.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และ อาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสินนท์ ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่ารับเป็น อาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ โดยตลอดระยะเวลาในการทำ วิทยานิพนธ์ท่านได้ให้ทั้งความรู้ แง่คิด และข้อแนะนำเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมายมากมาย อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งกรุณาช่วยตรวจทาน แก้ไข เนื้อหา วิทยานิพนธ์ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ ประธานกรรมการ วิทยานิพนธ์ และอาจารย์ ดร.ฤทัย หงส์สิริ กรรมการวิทยานิพนธ์ ที่ได้ใช้เวลาอันมีค่าของท่าน รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ซึ่งท่านได้กรุณาให้คำแนะนำ และได้ชี้แนะประเด็นอันเป็น ประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งยังได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงเนื้อหาของ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดีตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณสง่าและคุณกาญจนา สุเทพพร บิดามารดาผู้ซึ่งเป็น ที่รักและเคารพซึ่งได้มอบความรัก ความห่วงใย กำลังใจ และโอกาสทางการศึกษาให้แก่ผู้เขียน รวมทั้งขอขอบคุณสมาชิกบ้านบางอ้อทุกท่าน สำหรับความเมตตา ความปรารถนาดีและกำลังใจ แก่ผู้เขียนเสมอมาจนกระทั่งทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณชัยวัฒน์ สุกิจจาคามิน สำหรับกำลังใจอย่างยิ่งแก่ผู้เขียน เสมอมา รวมทั้งเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ในรั้วคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกๆ ท่าน ที่ได้ มอบความช่วยเหลือและกำลังใจแก่ผู้เขียนในทุกๆ ด้านด้วยดีตลอดมา และท่านที่ไม่สามารถ เอ่ยนามได้ครบถ้วน ณ ที่นี้ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ด้วยดี

ท้ายนี้ คุณค่าและประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตาคุณ แก่บิดามารดา คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ได้มีส่วนร่วมเกื้อกูลเสริมสร้างรากฐานที่สำคัญ ที่สุดสำหรับผู้เขียน

ดวงเดือน สุเทพพร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐาน.....	4
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ.....	5
2.1 ความเป็นมาของหลักการในการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ.....	5
2.1.1 ความเชื่อในทางทฤษฎี : ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง.....	6
2.1.1.1 ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยม.....	6
(ก) พาณิชยนิยมและธรรมชาตินิยม.....	7
(ข) อดัมสมิธและสำนักคลาสสิก.....	11
(ค) เสรีนิยม (ใหม่).....	16
2.1.1.2 ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวสังคมนิยม.....	17
(ก) สังคมนิยมในรัฐ หรือสังคมนิยมปฏิรูป.....	18
(ข) สังคมนิยมแบบปฏิเสธรัฐ.....	19
2.1.2 ความจำเป็นที่เกิดจากผลของข้อเท็จจริง : ข้อความคิด ในเรื่องบทบาทและภารกิจของรัฐแนวปัจจุบัน.....	22
2.1.2.1 ภารกิจดั้งเดิม.....	23
2.1.2.2 ภารกิจสมัยใหม่.....	23

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
(ก) ภารกิจพื้นฐานของรัฐ.....	23
(ข) ภารกิจลำดับรอง.....	24
(ค) ภารกิจของรัฐในทางเศรษฐกิจ.....	25
2.2 การรับรองทางกฎหมายในความมีอยู่ของหลักการเข้าแทรกแซงของรัฐ ในทางเศรษฐกิจ.....	28
2.2.1 การรับรองทางกฎหมายในความมีอยู่ของหลักการเข้าแทรกแซง ของรัฐในทางเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส.....	28
2.2.2 การรับรองทางกฎหมายในความมีอยู่ของหลักการเข้าแทรกแซง ของรัฐในทางเศรษฐกิจของประเทศเยอรมัน.....	32
2.3 วิธีการและรูปแบบของการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ.....	34
2.3.1 การใช้วิธีการตามกฎหมายมหาชนในการเข้าแทรกแซงของรัฐ ในทางเศรษฐกิจ.....	34
2.3.2 รูปแบบการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ.....	34
2.3.2.1 รัฐเข้าดำเนินการเอง.....	35
2.3.2.2 รัฐไม่เข้าดำเนินการเอง.....	36
(ก) การวางนโยบายเศรษฐกิจ.....	36
(ข) การให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทาง เศรษฐกิจของเอกชน.....	36
(ค) การควบคุมกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ.....	37
2.4 การควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ.....	38
2.4.1 หลักนิติรัฐและทฤษฎีที่สืบเนื่อง	38
2.4.2 การควบคุมการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจโดย องค์กรตุลาการ.....	40
2.4.2.1 องค์กรตุลาการที่มีอำนาจควบคุม.....	40
(ก) ศาลปกครอง.....	40
(ข) ศาลรัฐธรรมนูญ.....	41
(ค) ศาลยุติธรรม.....	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.4.2.2 เทคนิควิธีการในการควบคุม.....	43
(ก) การกระทำในรูปพระราชบัญญัติ.....	43
(ข) การกระทำในรูปนิติกรรมทางปกครอง.....	45
 บทที่ 3 ศึกษาและวิเคราะห์การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของประเทศไทย.....	 54
3.1 พัฒนาการของแนวความคิดว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ของประเทศไทย.....	 55
3.1.1 การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจก่อนการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	 55
3.1.2 การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจภายหลังการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	 84
3.2 รูปแบบ ในการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของประเทศไทย.....	92
3.2.1 การวางแผนเศรษฐกิจ.....	92
3.2.2 การผูกขาดการดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประเภท.....	99
3.2.3 การให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน....	103
3.2.4 การวางหลักเกณฑ์ในการประกอบวิชาชีพบางประเภท.....	106
3.2.5 การห้ามการประกอบการทางเศรษฐกิจบางลักษณะ.....	111
3.3 การควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยองค์การตุลาการ... ..	 114
3.3.1 ศาลยุติธรรม.....	114
3.3.2 ศาลปกครอง.....	118
3.3.3 ศาลรัฐธรรมนูญ.....	137
3.4 ปัญหาที่สำคัญบางประการเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ของประเทศไทย.....	 150
3.4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงทางเศรษฐกิจอันเกิดจากบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ.....	 151
3.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยองค์การตุลาการ.....	 154

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4.2.1 การควบคุมนิติกรรมทางปกครอง.....	154
3.4.2.2 การควบคุมพระราชบัญญัติ.....	158
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	162
รายการอ้างอิง.....	167
ภาคผนวก.....	175
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	182