

หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์ การค้าปลีกและการคลังสาธารณะ

The Principles of Public Law of Economics, Retail Business and Public Finance



รองศาสตราจารย์ ดร.สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

พิมพ์ครั้งที่ 5 (ฉบับปรับปรุงใหม่)

**หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์
การค้าปลีกและการคลังสาธารณะ**

**The Principles of Public Law of Economics,
Retail Business and Public Finance**

รองศาสตราจารย์ ดร.สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

พิมพ์ครั้งที่ ๕ (ฉบับปรับปรุงใหม่)

หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีกและการคลังสาธารณะ

The Principles of Public Law of Economics, Retail Business and Public Finance

จัดทำโดย : รองศาสตราจารย์ ดร.สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

พิมพ์ครั้งแรก: พฤศจิกายน 2563

พิมพ์ครั้งที่ 2 : มกราคม 2564

พิมพ์ครั้งที่ 3 : กรกฎาคม 2565

พิมพ์ครั้งที่ 4 : กรกฎาคม 2566

พิมพ์ครั้งที่ 5 : กุมภาพันธ์ 2567

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีกและการคลังสาธารณะ
(The Principles of Public Law of Economics,
Retail Business and Public Finance)

1. กฎหมายมหาชน. I ชื่อเรื่อง.

ISBN (e-book) : 978-616-577-313-3

ISBN (book) : 978-616-572-697-9

พิมพ์ที่ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อาคารกิจกรรมนักศึกษา
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
85 ถนนสถลมารค ต.เมืองศรีไค
อ.วารินชำราบ จ.อุบลราชธานี 34190

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537

คำนำ

พิมพ์ครั้งที่ห้า

หนังสือ “หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีกและการคลังสาธารณะ” เล่มนี้ เป็นการจัดพิมพ์ครั้งที่ห้า ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้ให้ความเห็นและข้อชี้แนะในการปรับปรุงแก้ไขหนังสือเล่มนี้อีกเป็นครั้งที่สอง เพื่อให้หนังสือนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนได้ทำการปรับปรุงในส่วนของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีก โดยนำบทที่ 2 และบทที่ 3 ในการจัดพิมพ์ครั้งที่สี่มารวมเป็นบทเดียวกันในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ กล่าวคือ บทที่ 2 เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์กับธุรกิจค้าปลีกในฐานะที่เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก เนื่องจากปัจจุบันได้มีทุนขนาดใหญ่ควบรวมกิจการ จึงส่งผลให้ขยายธุรกิจจนเข้าไปเบียดพื้นที่ทำกินในทางเศรษฐกิจของประชาชน ซึ่งอาจทำให้ไม่เกิดการกระจายทรัพยากรทางด้านเศรษฐกิจไปสู่ประชาชนอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน รวมทั้งได้นำเนื้อหาในส่วนของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการอนุญาตให้มีการดำเนินกิจการด้านธุรกิจค้าปลีกเข้ามารวมไว้ด้วยกันในบทที่ 2 เพื่อความสัมพันธ์ในเนื้อหาของหนังสือนี้ ตลอดจนได้สะท้อนแนวคิดในการแทรกแซง ควบคุม และกำกับดูแลธุรกิจค้าปลีกที่ได้มีการขยายเครือข่ายและอาจส่งผลกระทบต่อหลักเศรษฐศาสตร์ส่วนบุคคลในระดับครัวเรือนได้ ส่วนรายละเอียดในบทอื่น ๆ ผู้เขียนก็เพิ่มเติมและปรับปรุงแก้ไขให้มีความสอดคล้องยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นอย่างยิ่งที่ได้ให้ความเมตตาและให้โอกาสผู้เขียนในการแก้ไขและปรับปรุงหนังสือเล่มนี้เพื่อให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น ทำให้ผู้เขียนได้จัดพิมพ์หนังสือเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่ห้า เพื่อเผยแพร่อย่างกว้างขวางและนำเสนอคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากในการจัดพิมพ์ครั้งนี้มีความผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และหากมีข้อผิดพลาดประการใดขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียวและจะปรับปรุงในการจัดพิมพ์ครั้งต่อไป

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ
กุมภาพันธ์ 2567

คำนำ

พิมพ์ครั้งที่สี่

หนังสือ “หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีกและการคลังสาธารณะ” เรื่องนี้ ผู้เขียนได้นำยื่นขอตำแหน่งทางวิชาการในตำแหน่งศาสตราจารย์ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ได้ให้ความเห็นและขอชี้แนะในการปรับปรุงแก้ไขหนังสือเพื่อให้ความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งผู้เขียนก็ได้ปรับปรุงและแก้ไขตามข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านดังกล่าว โดยได้ค้นคว้าเพิ่มเติมและปรับแต่งให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ยังคงเนื้อหาและความหมายเดิมของหนังสือเรื่องนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านจากคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี บุคลากรและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่ให้การสนับสนุนจนทำให้ผู้เขียนได้ดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงหนังสือเรื่องนี้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา

ผู้เขียนได้จัดพิมพ์หนังสือเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่สี่ เพื่อเผยแพร่อย่างกว้างขวางและนำเสนอกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากในการจัดพิมพ์ครั้งนี้มีความผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และจะปรับปรุงในการจัดพิมพ์ครั้งต่อไป

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

กรกฎาคม 2566

คำนำ

พิมพ์ครั้งที่สาม

นับตั้งแต่ผู้เขียนได้จัดพิมพ์หนังสือ “หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์ การค้าปลีกและการคลังสาธารณะ” ทั้งในรูปแบบหนังสือและในรูปแบบ E-book หนังสือเล่มนี้ก็ยังไม่ได้นำมาดำเนินการปรับปรุงเนื้อหาสาระแต่ประการใด

จนกระทั่งได้รับการอนุเคราะห์จากทางคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่ได้จัดส่งหนังสือเล่มนี้ไปให้กับผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชน ซึ่งมีตำแหน่งศาสตราจารย์ จำนวนสามท่าน และสามสถาบันการศึกษา โดยท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านได้ประเมินหนังสือเล่มนี้ พร้อมทั้งได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อควรแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงได้ดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงตามคำแนะนำของท่านผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวทั้งสามท่าน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามท่านดังกล่าวเป็นอย่างสูงที่ได้เมตตาและให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อหนังสือเล่มนี้ เพื่อให้เกิดความกว้างขวางและน่าเชื่อถือในวงวิชาการต่อไป

ผู้เขียนจึงได้จัดพิมพ์หนังสือนี้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่สาม เพื่อเผยแพร่อย่างกว้างขวาง ซึ่งในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดพิมพ์และเผยแพร่หนังสือ “หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีกและการคลังสาธารณะ” เล่มนี้ หากมีความผิดพลาดประการใดจากการพิมพ์ตกหล่นด้วยประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว และจะปรับปรุงในการจัดพิมพ์ครั้งต่อไป

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

กรกฎาคม 2565

คำนำ

พิมพ์ครั้งที่สอง

ในการจัดพิมพ์หนังสือ “หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีกและการคลังสาธารณะ” ครั้งที่ 2 นี้ ผู้เขียนไม่ได้ปรับปรุงหนังสือเท่าใดนัก เนื่องจากทางศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ติดต่อให้ผู้เขียนจัดทำหนังสือเล่มนี้ขึ้นในรูปแบบ E-book เพื่อเผยแพร่ที่ศูนย์หนังสือจุฬาฯ

เนื่องด้วยเนื้อหาสาระของหนังสือยังทันสมัยและสอดคล้องกับสังคม โดยเฉพาะบริบทของสังคมที่กำลังต้องการเรียนรู้หลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์ เศรษฐกิจ และการคลังสาธารณะหรือการคลังมหาชน ทั้งยังเป็นหนังสือที่สามารถใช้ประกอบการเรียนการศึกษาได้อย่างเข้าใจง่ายขึ้น ผู้เขียนก็ขอฝากหนังสือเล่มนี้ไว้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการเรียนรู้ในสาขาของกฎหมายมหาชน

หากหนังสือเล่มนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยท่านผู้อ่านมา ณ ที่นี้ด้วย และจะปรับปรุงในโอกาสต่อไป

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

มกราคม 2564

คำนำ

หนังสือ “หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีกและการคลังสาธารณะ” (The Principles of Public Law of Economics, Retail Business and Public Finance) เล่มนี้ได้รับการพัฒนามาจากผลงานวิจัย เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกิจการร้านสะดวกซื้อในระบบเครือข่ายและซูเปอร์มาร์เก็ตที่ขยายตัวจากระบบการค้าทุนนิยมเสรี” ซึ่งมีชื่อภาษาอังกฤษว่า “Legal Measures to Control the Operation Convenience Stores under the Network System and Supermarket Expansion Resulting from Liberal Capitalism” ซึ่งเป็นผลงานวิจัยที่มีการเผยแพร่ด้วยการตีพิมพ์บทความวิจัยใน “วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี” โดยผู้เขียนได้นำผลงานวิจัยดังกล่าว ซึ่งมีอาจารย์ศรีสตา ไพศาลสกุลชัย ซึ่งเป็นนักวิจัยร่วมได้ช่วยกันเขียนงานวิจัย และได้อนุญาตให้ผู้เขียนนำผลงานวิจัยดังกล่าวมาเขียนเป็นหนังสือเล่มนี้ โดยผู้เขียนได้นำมาประยุกต์ให้เข้ากับเอกสารประกอบการสอนในรายวิชา “หลักกฎหมายการคลังสาธารณะ” ที่ผู้เขียนได้รับผิดชอบเป็นผู้สอน ทำให้หนังสือนี้จึงออกมาในลักษณะของการบูรณาการในรูปของการประยุกต์ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่อย่างรอบด้านและลึกซึ้งมากกว่าหนังสือทั่วไป ทั้งยังได้มีการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบตามหลักวิชาการทางด้านกฎหมาย ซึ่งมีเนื้อหาที่ทันสมัยสอดคล้องกับยุคสมัยในปัจจุบัน

ในหนังสือเล่มนี้จะแบ่งออกเป็นสองตอน และมีจำนวน 6 บท ทั้งยังมีความเบื้องต้น และบทส่งท้ายด้วย ซึ่งตอนที่ 1 เป็นเรื่องของ “กฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีก” ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นพอสังเขปเพื่อการต่อยอดไปสู่เรื่องของการค้าปลีก ซึ่งเป็นการเขียนในรูปของการค้าปลีกในรูปแบบดั้งเดิม (ร้านโชห่วย) และการค้าปลีกในรูปแบบสมัยใหม่ โดยจะส่งผลกระทบต่อร้านค้าปลีกแบบดั้งเดิม ส่วนตอนที่ 2 จะเป็นเรื่องของ “หลักกฎหมายเกี่ยวกับการคลังสาธารณะ” ซึ่งจะมีหัวข้อแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคลังสาธารณะ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย และหนี้สาธารณะ และเรื่องของแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณ นับเป็นนวัตกรรมของหนังสือเล่มนี้ ซึ่งเป็นรูปแบบของการประยุกต์และบูรณาการออกมาตามแบบฉบับของ

“กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ” ซึ่งปัจจุบันเศรษฐกิจนับเป็นเรื่องของความมั่นคงที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น ๆ ที่เป็นภารกิจของรัฐ

หนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้ตั้งใจเขียนออกมาเพื่อให้ผู้อ่าน หรือผู้ที่กำลังศึกษากฎหมายมหาชนตามหลักเศรษฐกิจและเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ รวมทั้งกฎหมายการคลังมหาชนได้เข้าใจว่า ที่จริงแล้วกฎหมายมหาชนที่เป็นเรื่องของเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่ใกล้ตัว โดยเฉพาะในเรื่องของการคลังและการงบประมาณทั้งหลาย ซึ่งรัฐก็ได้พยายามที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของพลเมืองไทย ดังนั้น ผู้เขียนจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้คงจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ศึกษา และผู้สนใจทั่วไปได้ติดตามอ่าน เนื่องจากเป็นประโยชน์และจำเป็นจริง ๆ

การใด ๆ ที่เป็นบุญกุศลและอันสืบงามจากการจัดทำหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนขออุทิศให้กับคุณแม่ของผู้เขียนซึ่งล่วงลับไปแล้ว (คุณแม่ประไพศรี บุ่งโพธิ์) และหลวงพ่อมร แห่งวัดป่าวิเวกธรรมชาน (ซึ่งมรภาพแล้ว) ตลอดจนขอยกบุญกุศลจากการเขียนหนังสือเล่มนี้ให้กับบิดาของผู้เขียนซึ่งยังมีชีวิตอยู่ คุณพ่อลัด บุ่งโพธิ์ และคู่ชีวิตที่ให้กำลังใจเสมอมา คุณภรณ์พงศ์ อมรจิตสุวรรณ ซึ่งได้ตรวจอักษรในเบื้องต้นของหนังสือเล่มนี้ ตลอดจนครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอนเทคนิคในการเขียนหนังสือและการค้นคว้าข้อมูลให้กับผู้เขียน รวมทั้งขอขอบคุณอาจารย์ศรีสตา ไพศาลสกุลชัย ที่ได้อนุญาตให้ผู้เขียนนำผลงานวิจัยส่วนหนึ่งมาเขียนเป็นหนังสือนี้ และขอขอบคุณนักศึกษาทุกท่านที่ให้การสนับสนุนผู้เขียน จนทำให้ผู้เขียนต้องเขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นมาเพื่อประกอบการเรียนการสอนและในวงวิชาการศึกษากฎหมาย โดยเฉพาะสาขากฎหมายมหาชนเพื่อให้เข้าใจว่า กฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์ กฎหมายการค้าปลีก และกฎหมายการคลังสาธารณะเป็นเรื่องไม่ยากต่อการทำความเข้าใจ

หากหนังสือเล่มนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยท่านผู้อ่านมา ณ ที่นี้ โดยผู้อ่านสามารถติชมและวิพากษ์วิจารณ์ได้เพื่อที่ผู้เขียนจะได้ปรับปรุงต่อไป

สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ

พฤศจิกายน 2563

สารบัญ

	หน้า
ความเบื้องต้น.....	1
ตอนที่ 1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ.....	7
ระบบเศรษฐกิจ เศรษฐศาสตร์ และการค้าปลีก	
บทที่ 1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการแห่งกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับระบบ.....	9
เศรษฐกิจ	
1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับรัฐ.....	9
2. แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยภารกิจของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับ.....	11
ด้านเศรษฐกิจ	
2.1 แนวคิดว่าด้วยภารกิจหลักของรัฐ.....	12
2.2 แนวคิดว่าด้วยภารกิจรองของรัฐ.....	13
2.2.1 ภารกิจทางด้านสังคมและวัฒนธรรม.....	13
2.2.2 ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ.....	16
3. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ.....	19
3.1 ความหมายและความสำคัญของระบบเศรษฐกิจ.....	20
3.2 เหตุผลในการที่รัฐต้องเข้าควบคุมและแทรกแซงการ.....	25
ดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ	
4. ประเภทและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ.....	28
4.1 แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ.....	28
แบบทุนนิยม (Capitalism)	
4.1.1 ความเป็นมาของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม.....	30

	หน้า
4.1.2 วิเคราะห์หลักการและรูปแบบระบบเศรษฐกิจ.....	41
แบบทุนนิยม	
4.1.3 ความอ่อนแอและการล่มสลายของระบบเศรษฐกิจ	46
แบบทุนนิยม	
4.2 แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจแบบ.....	50
สังคมนิยม (Socialism) หรือสังคมนิยมขุนนาง (พิวตัล)	
4.2.1 ความเป็นมาของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม.....	51
(Socialism) หรือสังคมนิยมขุนนาง (พิวตัล)	
4.2.2 วิเคราะห์หลักการและรูปแบบระบบเศรษฐกิจแบบ	55
สังคมนิยม (Socialism) หรือสังคมนิยมขุนนาง (พิวตัล)	
4.2.3 ความอ่อนแอและการล่มสลายของระบบเศรษฐกิจแบบ.....	58
สังคมนิยม (Socialism) หรือสังคมนิยมขุนนาง (พิวตัล)	
4.3 แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ.....	63
แบบคอมมิวนิสต์ (Communism)	
4.3.1 ความเป็นมาของระบบเศรษฐกิจแบบ.....	64
คอมมิวนิสต์ (Communism)	
4.3.2 วิเคราะห์หลักการและรูปแบบของระบบเศรษฐกิจ.....	71
แบบคอมมิวนิสต์ (Communism)	
4.3.3 ความอ่อนแอและการล่มสลายของระบบเศรษฐกิจ.....	78
แบบคอมมิวนิสต์ (Communism)	
4.4 แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ.....	83
แบบผสม (Mixed Economy)	
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์.....	105
การค้าปลีกของไทยและองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง	
1. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์.....	105

	หน้า
1.1 ความหมายของเศรษฐศาสตร์.....	109
1.2 เหตุผลของการศึกษาแนวคิดในทางเศรษฐศาสตร์.....	115
1.3 ลักษณะเฉพาะและข้อจำกัดของเศรษฐศาสตร์ตะวันตก.....	118
1.4 แนวคิดและลักษณะสำคัญของเศรษฐศาสตร์แนวพุทธ.....	140
1.5 มาตรการในการใช้เครื่องมือในทางเศรษฐศาสตร์.....	147
ตามระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม	
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าปลีก.....	152
ของไทยและองค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง	
2.1 ความสำคัญของธุรกิจค้าปลีก.....	153
2.2 วิวัฒนาการและความหมายของการค้าปลีกในประเทศไทย.....	159
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจค้าปลีก.....	167
ในประเทศไทย	
2.3.1 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจค้าปลีกในแต่ละยุค.....	169
2.3.2 ประเภทของร้านค้าปลีกในประเทศไทย.....	178
2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐในการอนุญาตให้มีการดำเนิน.....	184
กิจการด้านธุรกิจค้าปลีกและความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้อง	
2.4.1 บุคคลธรรมดาคนเดียว (กิจการเจ้าของคนเดียว).....	184
ห้างหุ้นส่วนสามัญ และนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย	
ต่างประเทศที่มาตั้งสำนักงานสาขาในประเทศไทย	
2.4.2 ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด.....	186
บริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด	
2.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการแทรกแซงธุรกิจ.....	189
ค้าปลีกของไทย	
2.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	189
2.5.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522.....	191

	หน้า
2.5.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ.....	194
พ.ศ. 2542	
2.5.4 พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560.....	195
3. มาตรการพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทของรัฐไทยในการควบคุม.....	199
และกำกับดูแลการค้าปลีกตามระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม	
ที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ เศรษฐศาสตร์ และ	
การค้าปลีกกับระบบการคลังสาธารณะของไทย	
ตอนที่ 2 พัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับ.....	211
การคลังสาธารณะ	
บทที่ 3 พัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับการคลังสาธารณะ.....	213
1. พัฒนาการของการคลังสาธารณะ.....	214
1.1 พัฒนาการของการคลังสาธารณะยุคเริ่มต้น.....	223
1.2 พัฒนาการของการคลังสาธารณะยุคคลาสสิก.....	230
1.3 พัฒนาการของการคลังสาธารณะยุคใหม่.....	235
2. พัฒนาการของการคลังสาธารณะของไทย.....	244
2.1 พัฒนาการของการคลังสาธารณะของไทย.....	244
ช่วงก่อนกรุงรัตนโกสินทร์	
2.2 พัฒนาการของการคลังสาธารณะของไทยช่วงกรุงรัตนโกสินทร์....	245
ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475)	
2.3 พัฒนาการของการคลังสาธารณะของไทย.....	251
ช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	
บทที่ 4 แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับรายรับสาธารณะ.....	257
รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ	
1. ความหมายและความสำคัญของการคลังสาธารณะ.....	257

	หน้า
2. ลักษณะทั่วไปของการคลังสาธารณะ.....	260
2.1 สถานะและบ่อเกิดทางกฎหมายของการคลังสาธารณะ.....	261
2.2 องค์ประกอบและข้อแตกต่างระหว่างการคลังสาธารณะ.....	266
กับการคลังของเอกชน	
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรายรับสาธารณะ.....	269
3.1 รายรับสาธารณะที่พิจารณาจากงบประมาณ.....	270
รายรับของแผ่นดิน	
3.2 รายรับสาธารณะที่พิจารณาตามลักษณะเศรษฐกิจของรัฐ.....	270
3.3 รายรับสาธารณะที่เป็นรายได้ของรัฐที่มาจากภาษีอากร.....	272
3.4 รายรับสาธารณะที่เป็นรายได้ของรัฐที่มีใช้ภาษีอากร	276
3.5 รายรับสาธารณะที่เป็น “เงินกู้”	284
3.6 รายรับสาธารณะที่เป็น “เงินคงคลัง”.....	288
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะ.....	294
4.1 การจำแนกลักษณะของรายจ่ายสาธารณะ.....	297
4.2 ประเภทของรายจ่ายสาธารณะตามงบประมาณรายจ่าย.....	300
4.3 ผลกระทบทางเศรษฐกิจของรายจ่ายสาธารณะ.....	302
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ.....	306
5.1 ลักษณะและความหมายของหนี้สาธารณะ.....	306
5.2 ลักษณะทางเศรษฐกิจของหนี้สาธารณะ.....	311
5.3 ขอบเขตของการก่อหนี้สาธารณะ.....	316
5.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ.....	321
บทที่ 5 แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง.....	331
และการงบประมาณ	
1. หลักการทั่วไปและความหมายของ “งบประมาณ”	332
2. หลักทฤษฎีเกี่ยวกับการงบประมาณ	336

	หน้า
2.1 หลักทฤษฎี “ระยะเวลา 1 ปี ของงบประมาณ”	336
2.2 หลักทฤษฎี “รายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป”	339
2.2.1 หลักห้ามหักรายจ่ายออกจากรายได้.....	340
2.2.2 หลักห้ามจัดหารายได้เพื่อรายจ่าย.....	342
โดยเฉพาะเจาะจงขององค์กร	
2.3 หลักทฤษฎี “รายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง”	343
2.4 หลักทฤษฎี “ดุลยภาพของงบประมาณ”	350
2.5 หลักทฤษฎี “ความเป็นเอกภาพของงบประมาณ”	353
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการ.....	357
งบประมาณของประเทศไทย	
3.1 การเตรียมจัดทำงบประมาณหรือการเตรียม.....	360
งบประมาณโดยฝ่ายบริหาร	
3.1.1 การวางแผนงบประมาณ.....	360
3.1.2 ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณ.....	363
3.2 การพิจารณาอนุมัติงบประมาณหรือกระบวนการ.....	366
นิติบัญญัติทางงบประมาณ	
3.2.1 ขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎร.....	366
3.2.2 ขั้นตอนของวุฒิสภา.....	370
3.3 การบริหารงบประมาณหรือการปฏิบัติตาม.....	372
กฎหมายงบประมาณ	
3.4 การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงบประมาณ.....	375
4. แนวคิดและหลักการสำคัญแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ.....	386
วินัยการเงินการคลังและการงบประมาณของรัฐ	
บทส่งท้าย	405

	หน้า
1. ความสัมพันธ์ระหว่างหลักกฎหมายมหาชน.....	405
ทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีกและหลักกฎหมายการคลังสาธารณะ หรือการคลังมหาชน	
2. แนวคิดการดำเนินธุรกิจค้าปลีกของต่างประเทศ.....	408
ที่ส่งผลต่อการค้าปลีกในประเทศไทย	
2.1 ประเทศอังกฤษ.....	409
2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	412
2.3 ประเทศญี่ปุ่น	416
2.4 ประเทศเยอรมนี	420
2.5 ประเทศฝรั่งเศส	423
บรรณานุกรม.....	431
ดัชนีค้นคำ.....	455
ผู้เขียน.....	466

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล.....	281
ตารางที่ 2 งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามโครงสร้างงบประมาณ..... ปี 2556 – 2565	304
ตารางที่ 3 งบประมาณรายจ่ายของประเทศ จำแนกเป็นรายกระทรวง..... ปีงบประมาณ 2563-2565	305
ตารางที่ 4 ข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้าง ณ เดือนมกราคม 2565..... ถึงเดือนมีนาคม 2565	326

ความเบื้องต้น

“กฎหมายมหาชน” เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่วางไว้ในรัฐที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐ และมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ทั้งยังเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน หรือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันบนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน เพราะรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจปกครองซึ่งมีอำนาจอยู่เหนือประชาชน กฎหมายมหาชนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐที่บังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม ถ้าไม่ปฏิบัติตามย่อมจะมีบทลงโทษตามกฎหมาย โดยที่กฎหมายมหาชนจะแบ่งออกเป็นสองสาขาใหญ่ คือ (1) กฎหมายมหาชนภายนอก ได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศ แขนกคดีเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐที่เป็นไปในลักษณะของความเท่าเทียมกัน (2) กฎหมายมหาชนภายใน ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ¹ กฎหมายปกครอง² กฎหมายการคลังและการภาษีอากร³ เป็นต้น ทำให้ “กฎหมายมหาชน”

¹เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการปกครองและกำหนดลักษณะโครงสร้างและการจัดสรรอำนาจทางการเมืองภายในรัฐ และยังแสดงออกถึงแนวทางการดำเนินชีวิตของราษฎร ซึ่งรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งปวงภายในประเทศที่บัญญัติหลักการสำคัญเกี่ยวกับรัฐ อำนาจรัฐ การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย การบริหารราชการแผ่นดิน องค์กรต่าง ๆ ภายในรัฐ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของประชาชน และการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของรัฐ ถ้ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ ถือว่า กฎหมายนั้น เป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ (นิยามโดยผู้เขียน).

²เป็นกฎหมายที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองรัฐตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยที่ฝ่ายบริหาร (หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ) มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น โดยเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม (นิยามโดยผู้เขียน).

³เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินของรัฐ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล โดยรายรับของรัฐจะมาจากรายได้ที่เป็นภาษีอากร รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (มาจากการขายสิ่งของและบริการ

เป็นกฎหมายที่วางโครงสร้างในการจัดสรรอำนาจทางการเมืองของรัฐและความเป็นอยู่ของราษฎร ทำให้กฎหมายมหาชนมีความสัมพันธ์กับเรื่องการเงินและการคลังของรัฐ ตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศและเศรษฐศาสตร์เพื่อการดำรงชีวิตของราษฎร โดยที่เศรษฐศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยเหตุผล การตัดสินใจ และพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปากท้องและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งเศรษฐศาสตร์จะมีทั้งในระดับครัวเรือนและระดับประเทศ ทำให้ในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของภาครัฐ ทำให้รัฐจะต้องมาพิจารณาว่า รัฐจะบริหารจัดการอย่างไร ประชาชนจึงจะเกิดความพอใจสูงสุด เกิดรายได้กับประชาชนสูงสุด และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างสูงสุด

ดังนั้น การทำงานของนักเศรษฐศาสตร์กับนักนิติศาสตร์จึงมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เนื่องจากหลักการในทางเศรษฐศาสตร์ย่อมจะต้องมีการออกกฎหมายรองรับเพื่อสร้างเศรษฐกิจที่ดีให้กับรัฐ โดยที่นักเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถทำงานแค่อยู่กับตัวเลขเพื่อการวิเคราะห์หาข้อสรุปในการพัฒนาผลผลิตและการจัดการเพื่อให้มีการกระจายทรัพยากรที่ดีเท่านั้น แต่ต้องอาศัยวิธีการในทางกฎหมายเพื่อทำให้งานของเศรษฐศาสตร์เพื่อเศรษฐกิจบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน การออกกฎหมายป้องกันการค้ำกำไรเกินควร การออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และภาษีอากร เป็นต้น ฉะนั้น นักนิติศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จย่อมจะต้องอาศัยหลักการในทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาพิจารณาประกอบเพื่อการสร้างเศรษฐศาสตร์ให้เป็นวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม หากมีการจัดการทางด้านเศรษฐศาสตร์และนิติศาสตร์ที่ดีแล้ว ย่อมส่งผลต่อการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น ซึ่งกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเศรษฐกิจอันมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงก็คือ “กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ” ซึ่งถือเป็นประเภทหนึ่งของ “กฎหมายมหาชน” จัดอยู่ในประเภทของกฎหมายการคลัง โดยที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ด้านต่าง ๆ ขึ้นมา รวมทั้งมีการหารือกับผู้ประกอบการเอกชนเพื่อการค้าจุนทางด้านเศรษฐกิจของประเทศเพื่อระบบการคลังที่มีประสิทธิภาพของ

ตลอดจนจากรัฐพาณิชย์) และเงินกู้ (หนี้สาธารณะ) ส่วนรายจ่ายของรัฐ คือ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองอันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน (นิยามโดยผู้เขียน).

รัฐ ซึ่งเรียกว่า “การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ”⁴ เช่น การแทรกแซงในทางเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกของกฎหมายในกระบวนการที่แตกต่างกัน การวางแผนเศรษฐกิจ การกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจ การออกคำสั่งอนุญาตหรืออนุมัติให้เอกชนประกอบกิจการในทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย และกรณีที่ไม่ใช่กฎหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ก็ควรมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ที่สำคัญไว้ รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรของรัฐให้ไปเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ ในกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการที่เป็นการผูกขาดหรือกิจการอื่นที่รัฐไม่พึงประสงค์ให้เอกชนเข้าไปทำ เพราะอาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชน เป็นต้น

สำหรับการศึกษาหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีกและการคลังสาธารณะตามบริบทของหนังสือเล่มนี้จะเป็นการวางแนวคิดเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจที่ยึดโยงกับหลักเศรษฐศาสตร์และการค้าปลีกตามบริบทของกฎหมายมหาชน ซึ่งมีความสัมพันธ์และส่งผลต่อแนวคิดและหลักการอันเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของรัฐ รายรับสาธารณะ รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ อันเป็นระบบการคลังสาธารณะของประเทศไทย โดยที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570) ซึ่งมีสาระสำคัญตามเจตนารมณ์ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ และได้อาศัยหลักการและแนวคิดสี่ประการดังนี้

- (1) หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง⁵
- (2) การสร้างความสามารถในการ “ล้มแล้ว ลุกไว”
- (3) เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามแนวคิดของสหประชาชาติด้วยการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิด “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” เพื่อมุ่งเสริมสร้าง

⁴บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559), หน้า 247-248.

⁵ประกาศ เรื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 139 ตอนพิเศษ 258 ง 1 วันที่ 1 พฤศจิกายน 2565, ปฐมบท.

คุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนทุกกลุ่มทุกมิติ รวมทั้งการสนับสนุนให้มีสุขภาพที่สมบูรณ์ ทั้งทางร่างกายและจิตใจ การมีโอกาสที่จะใช้ศักยภาพของตนในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดี และการมุ่งส่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีไปยังคนรุ่นต่อไป

(4) การพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจสีเขียว ด้วยการให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสมัยใหม่ และความคิดสร้างสรรค์ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจควบคู่กับการรักษาความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิต การให้บริการ และการบริโภคเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

จากกรอบแนวคิดของยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังกล่าวจะเห็นว่า ได้มีการเน้นเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกมิติ ทั้งมีสุขภาพที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อการดำรงชีวิตของประชาชนด้วย ซึ่งหนังสือหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐศาสตร์การค้าปลีกและการคลังสาธารณะเรื่องนี้ จึงมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าปลีกของประชาชน โดยเฉพาะร้านค้าปลีกแบบดั้งเดิม (ร้านโชห่วย)⁶ เพื่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศที่ต้องการให้ประชาชนระดับกลางและระดับล่างมีความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพชีวิตและมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยมีประชารัฐสวัสดิการที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มศักยภาพให้กับประชาชน เพื่อให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แน่แน่นอนว่า การดำเนินการในกิจกรรมทางปกครองระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นอย่างยั่งยืน ทำให้ “เศรษฐศาสตร์” ในครัวเรือนจึงมีความเกี่ยวข้องกับ “หลักกฎหมายการคลังสาธารณะ” ซึ่งเป็นเรื่องนโยบายทางการเงินการคลังของรัฐบาล

⁶โชห่วยเป็นคำที่มาจากภาษาจีนฮกเกี้ยน เป็นคำที่ใช้สำหรับเรียกร้านขายของชำสารพัดสิ่งที่ยขายของ เยอะแยะตั้งแต่กระเทียม หอม อาหารแห้งต่าง ๆ ตลอดจนเครื่องอุปโภคบริโภคสำหรับการกินอยู่ มักมีลักษณะ อยู่ในตึกแถวหนึ่งห้อง ส่วนมากจะเป็นกิจการเล็ก ๆ และสร้างรายรับเล็ก ๆ น้อย ๆ ในครัวเรือน ซึ่งความที่เป็นกิจการเล็ก ๆ ในครัวเรือนนี้เองจึงอาจจะทำให้ร้านโชห่วยมีสภาพเก่า เซย ไม่แตกต่างจากร้านสมัยโบราณ ทำให้มีร้านคู่แข่งที่เป็นร้านสะดวกซื้อติดแอร์เปิดตลอดวันมาแข่งขัน (ที่มา: โชห่วย, [Online], Available Website: <http://th.wikipedia.org/wiki/>, 2566 (เมษายน, 5).

หลักกฎหมายการคลังสาธารณะ จึงเป็นหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง วิธีการงบประมาณ และการภาษีอากร ซึ่งฝ่ายบริหารย่อมจะต้องใช้ “กฎหมายการคลัง” เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ โดยได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งการศึกษาวิชาการคลังของรัฐบาล (Government Finance) หรือการคลังสาธารณะ (Public Finance) จึงเป็นวิชาที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับการคลังสาธารณะ โดยเน้นบทบาทและหน้าที่ของรัฐในการหารายได้มาใช้จ่าย ในขณะที่ตัวรัฐก็มีหน้าที่ที่ต้องควบคุมรายจ่าย ควบคุมภาวะเศรษฐกิจ และยังต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศควบคู่กันไปด้วย ภายใต้อำนาจของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นตามหลักนิติรัฐ ดังนั้น ดังนั้น ในเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้จึงต้องมีการอธิบายถึงหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายในทางเศรษฐศาสตร์ ระบบเศรษฐกิจ และการบริหารกิจการบ้านเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคลังสาธารณะควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับนโยบายทางการคลังของรัฐบาล (Public Finance) ซึ่งประกอบไปด้วยงบประมาณแผ่นดิน รายจ่ายของรัฐบาล รายได้ของรัฐบาลหนี้สินของรัฐบาล และนโยบายการคลังของรัฐบาลด้านอื่น เป็นต้น

นอกจากนี้ การคลังสาธารณะหรือการคลังของรัฐบาลยังเกี่ยวข้องกับการบริหารองค์การของรัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อมกับวิชารัฐศาสตร์หรือการเมือง (Political Science) รวมทั้งยังมีความเกี่ยวข้องกับจิตวิทยา (Psychology) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ด้วย ทำให้การคลังสาธารณะจึงเป็นเรื่องของการจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายรับสาธารณะ⁷ รายจ่ายสาธารณะ และหนี้สาธารณะ ทำให้นโยบายในการจัดการทางการคลังของรัฐบาลส่งผลที่สำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศและเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายในทางเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศได้ เนื่องจากการจัดหารายได้และรายจ่ายของรัฐบาลย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมด้านต่าง ๆ ของรัฐ รวมถึงประชาชนภายในรัฐด้วย ฉะนั้น รัฐบาลที่จะประสบความสำเร็จในการบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องมีความสามารถในการบริหารทางการคลังด้วย ซึ่งการศึกษาตามหนังสือนี้จึงมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างวิชาการคลังของ

⁷ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับรายได้ของประชาชนภายในประเทศด้วย.

รัฐกับวิชานิติศาสตร์เพื่อให้ยึดโยงกับหลักเศรษฐศาสตร์และการค้าปลีกของประชาชน (บางส่วน) เพื่อเป็นการสะท้อนแนวคิดที่ว่า รัฐมีภาระหน้าที่ต่อประชาชนเพื่อการบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจในการพัฒนาประเทศ นั่นก็คือ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ทำให้การจัดหารายได้และรายจ่ายของรัฐบาลก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการค้าในด้านต่าง ๆ ของประเทศโดยรวม อาทิ รายได้ประชาชาติ การจ้างงาน การใช้ทรัพยากรของประเทศ การออมการลงทุนของภาคเอกชนและภาครัฐ ตลอดจนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น และเมื่อรัฐมีความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ประชาชนย่อมอยู่ดีกินดีและส่งผลให้เป้าหมายในการพัฒนาประเทศที่รัฐกำลังดำเนินการอยู่ย่อม “สำเร็จ” นั้นย่อมหมายความว่า “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาความมั่นคง การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม ตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ 6 ด้าน ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ...

ตอนที่ 1

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
ระบบเศรษฐกิจ เศรษฐศาสตร์ และการค้าปลีก

“เศรษฐกิจพอเพียง เป็นเสมือนรากฐานของชีวิต
รากฐานความมั่นคงของแผ่นดิน
เปรียบเสมือนเสาเข็มที่ตอกรองรับบ้านเมืองตัวอาคารไว้ นั่นเอง
สิ่งก่อสร้างจะมั่นคงได้ก็อยู่ที่เสาเข็ม
แต่คนส่วนมากมองไม่เห็นเสาเข็ม
และลืมเสาเข็มเสียด้วยซ้ำไป”

...พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9...

บทที่ 1

แนวคิด ทฤษฎี และหลักการแห่งกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจ

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับรัฐ

เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันจนกลายเป็นกลุ่มก้อนและมีการจัดตั้งเป็นชุมชนบนดินแดนที่อยู่อาศัยร่วมกันมาอย่างยาวนานจนกลายเป็น “สังคม” และเมื่อมีมนุษย์มากขึ้น จึงได้เกิดกลุ่มชนที่มีความรู้สึกในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ประวัติศาสตร์ ความเป็นมา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมในการอยู่อาศัยร่วมกันจนก่อให้เกิดความผูกพันร่วมกันทางจิตใจและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งยังทำให้มนุษย์พยายามหาหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดรูปแบบและกฎเกณฑ์กติกาของการอยู่ร่วมกันเพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคมของมนุษย์เอง

อย่างไรก็ดี ในการอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์นั้นก็เกิดปรากฏการณ์ทาง “อำนาจ” เพื่อสร้างความสามารถที่จะทำให้มนุษย์ด้วยกันยอมรับและให้ทำตามคำสั่งของผู้มีอำนาจ (ผู้ปกครอง) โดยให้ผู้ที่ถูกปกครองเชื่อฟังและทำตาม จนกระทั่งมนุษย์ผู้ถูกปกครองได้เกิดความเอือมระอา กับอำนาจที่ปะปนกันอยู่อย่างแยกกันไม่ออกระหว่าง “ตัวของผู้ใช้อำนาจ” กับ “อำนาจที่ได้รับมา”¹ ทำให้อำนาจกลายเป็น “เอกสิทธิ์” ของผู้มีอำนาจ จนทำให้มนุษย์จึงต้องมีการสร้างอำนาจให้แยกออกมาจากตัวคนที่ทำหน้าที่ในการปกครอง แล้วยกอำนาจในการปกครองไปให้กับ “รัฐ” ซึ่งเป็นสถาบันที่มนุษย์ได้ยอมรับด้วยกันและเป็นผู้ใช้อำนาจแทนมนุษย์ ทำให้อำนาจกลายเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจและใช้อำนาจแทนมนุษย์

ดังนั้น รัฐจึงเป็นสถาบันนามธรรมที่ถาวรซึ่งมนุษย์ได้สร้างขึ้น โดยให้มีการยอมรับร่วมกันว่า “ต่อแต่นี้ไปให้รัฐเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจแทนมนุษย์” โดยผู้ที่เข้ามาเป็น

¹ซึ่งอำนาจอาจได้มาด้วยความสมัครใจของประชาชนที่ยอมยกให้กับอำนาจที่ได้มาจากการข่มขืนใจให้ประชาชนยอมรับตนเอง.

ผู้ปกครองจะต้องเป็นเพียง “เจ้าหน้าที่” ของรัฐ ในฐานะองค์กรของรัฐ หรือในฐานะใช้อำนาจนั้นแทนรัฐในนามรัฐเท่านั้น เมื่อบุคคลนั้นได้พ้นไปจากหน้าที่ บุคคลนั้นจะใช้อำนาจรัฐไม่ได้ แต่อำนาจของรัฐจะยังคงอยู่และอยู่อย่างถาวรคู่กับรัฐ จนกว่ารัฐจะหายไป หรือจนกว่ารัฐนั้น ๆ จะขาดซึ่งสถานภาพของความเป็นรัฐ ทำให้รัฐจึงมีลักษณะของความเป็นองค์กรและมีอำนาจรัฐในการปกครอง โดยผู้ที่ทำหน้าที่ในองค์กรของรัฐและใช้อำนาจรัฐแทนมนุษย์อาจเป็นบุคคลเพียงคนเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ ทำให้รัฐจึงประกอบไปด้วย (1) ดินแดนที่มีขอบเขตแน่นอน (2) ประชากรอาศัยอยู่ในดินแดนนั้นในจำนวนที่เหมาะสม (3) รัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการปกครอง (4) อำนาจอธิปไตยในรัฐนั้น

ฉะนั้น “รัฐ” จึงเป็นสถาบันนิติบุคคลที่มนุษย์ได้ยก “อำนาจสูงสุด”² ให้กับรัฐเพื่อทำหน้าที่แทนมนุษย์ (ประชาชนภายในรัฐ) ซึ่งรัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมของรัฐทุกกิจกรรมภายในรัฐแทนมนุษย์หรือประชาชนภายในรัฐ ทำให้รัฐมีความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมายที่มีกฎหมายจัดตั้ง (ตามหลักนิติรัฐ) รัฐจึงเป็นนิติบุคคลตามระบบของกฎหมายที่อยู่ในฐานะของการแสดงเจตนาของรัฐที่เหนือกว่าเจตนาส่วนบุคคลของมนุษย์ภายในรัฐ รัฐจึงเกิดขึ้นได้เพราะมีรัฐธรรมนูญ (Constitution) รองรับ เนื่องจาก “รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดอำนาจอธิปไตย” ไว้ สำหรับ “รัฐไทย” ได้มีการรับรองความเป็นสถาบันไว้ตามมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”³ โดยมนุษย์หรือประชาชนที่อยู่ภายในรัฐนั้น ๆ จึงมีหน้าที่ในการชำระภาษีให้กับรัฐ เพื่อให้รัฐนำรายได้อันเกิดจากการจัดเก็บภาษีไปจัดทำบริการสาธารณะและบริหารกิจการบ้านเมืองตามที่

²เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็นสามฝ่ายเพื่อการถ่วงดุลอำนาจกันและกัน คือ (1) อำนาจนิติบัญญัติ ใช้อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (2) อำนาจบริหาร ใช้อำนาจตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นโดยฝ่ายคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุด (3) อำนาจตุลาการ ใช้อำนาจศาล โดยมีผู้พิพากษาและตุลาการเป็นผู้พิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราออกใช้.

³คำว่า “ราชอาณาจักร” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Kingdom” is A politically organized community or major territorial unit having a monarchical form of government headed by a king or queen. (Source: **Kingdom**, [Online], Available Website: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/kingdom>, 2024 (January, 12)).

กฎหมายได้กำหนดไว้ ทำให้สิ่งสำคัญที่สุดของ “รัฐ” ในการพัฒนาประเทศก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจของมนุษย์หรือประชาชนให้มีรากฐานที่มั่นคง (เศรษฐกิจฐานราก) กล่าวคือ มีประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ⁴ เพื่อให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีคุณภาพชีวิตที่ดี และหากประชาชนมีเศรษฐกิจดี มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีความมั่นคงย่อมส่งผลต่อการมีทรัพยากรในด้านรายรับสาธารณะของรัฐ ทำให้รัฐย่อมสามารถจัดเก็บภาษีจากผู้มีรายได้เพื่อนำมาจัดทำเป็นรายรับสาธารณะของรัฐเพื่อการจัดท่างบประมาณรายจ่าย (รายจ่ายสาธารณะ) เพื่อการพัฒนาประเทศต่อไป

2. แนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยภารกิจของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคมเป็นอย่างยิ่ง ทั้งยังเป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพราะเศรษฐกิจเป็นความต้องการที่จะทำให้ความสะดวกร่มรื่นแก่มนุษย์เพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนาและสร้างความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงให้กับมนุษย์และสังคมครอบครัวของตนเอง ซึ่งรัฐทุกรัฐจะต้องให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจ และนับเป็นภารกิจในลำดับต้น ๆ ที่รัฐจะต้องดำเนินการ

ภารกิจของรัฐจัดว่า เป็นหน้าที่หรืองานที่รัฐต้องทำตามที่ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนตามสัญญาประชาคม⁵ ที่ได้ให้ไว้กับรัฐ โดยรัฐจะต้องใช้อำนาจที่สมาชิกในสังคมของรัฐทุกคนได้มอบให้กับรัฐ เพื่อที่จะทำให้สมาชิกทุกคนอยู่ในสังคมภายในรัฐได้อย่างมีความสุข โดยสมาชิกทุกคนในสังคมของรัฐจึงมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ทั้งยังมีหน้าที่ในการเสียภาษีให้กับรัฐเพื่อให้รัฐนำรายได้จากภาษีไปจัดทำภารกิจของรัฐเพื่อ

⁴ประชาชนมีประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจ หมายถึง ต้องมีการกระจายทรัพย์สินและรายได้ที่เป็นธรรมให้กับประชาชน ตลอดจนมีการแข่งขันในการเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นธรรม.

⁵เป็นความตกลงร่วมกันของประชาชน กลุ่มคน และหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายในรัฐที่มีแนวความคิดที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันเพื่อการแสวงหาความตกลงและการแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อกันและกันของบุคคลภายในสังคมนั้น ๆ ทั้งยังมีลักษณะเป็นสำนักในจริยธรรมที่ผู้ปกครอง (ซึ่งใช้อำนาจในการปกครอง) ควรตระหนักถึงสิทธิบางประการที่ผู้อยู่ใต้ปกครอง (ผู้ถูกปกครอง) ได้ยอมสละอำนาจในการปกครองไปให้กับรัฐ โดยรัฐต้องจำกัดอำนาจที่ไร้ขอบเขตของผู้ปกครองและสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนผู้ใต้ปกครองให้ได้รับความคุ้มครอง มั่นคง และปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน.

ตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานให้กับสมาชิกทุกคนที่เป็นพลเมืองในสังคมของรัฐอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมกันตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งตามแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์การเมือง ชาวสก็อตแลนด์ นามว่า อัดัม สมิธ (Adam Smith: 1723 ถึง 1790)⁶ เห็นว่า รัฐเป็นศูนย์กลางที่คอยรักษากฎเกณฑ์ของสังคม และเป็นเครื่องมือรับใช้ปัจเจกชนให้อยู่รวมกันเป็นสังคมได้ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของราษฎร ทำให้รัฐจึงมีภารกิจที่จะต้องทำเพื่อตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ส่วนรวมให้กับปัจเจกชนภายในรัฐ ซึ่งสามารถแยกอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้⁷

2.1 แนวคิดว่าด้วยภารกิจหลักของรัฐ

ภารกิจหลักของรัฐนับเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องทำกิจกรรมภายในรัฐเพื่อคุ้มครองประชาชน อันเป็นภารกิจด้านความมั่นคง ปลอดภัย และปกป้องคุ้มครองชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนภายในรัฐ ซึ่งแยกได้ดังนี้⁸

(1) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร อันเนื่องมาจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ ซึ่งจะเป็นการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านการทหาร เป็นต้น

(2) ภารกิจด้านการคุ้มครองสมาชิกของสังคมจากความอยุติธรรม จะเป็นการให้ความคุ้มครองประชาชนภายในรัฐที่ถูกกระทำอันเนื่องมาจากการละเมิดกฎหมาย หรือกรณีสังคมขาดความยุติธรรมจากการใช้กฎหมาย หรือถูกกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือจากการที่ถูกกระทำด้วยความละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และชื่อเสียงอื่นใด เป็นต้น

(3) ภารกิจด้านการจัดการก่อตั้งและบำรุงสถาบันสาธารณะและกิจการสาธารณะ รวมถึงการรักษาความสงบภายในประเทศ ซึ่งจะเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้

⁶Adam Smith, [Online], Available Website: <https://www.britannica.com/biography/Adam-Smith>, 2024 (January, 13).

⁷ประยูร กาญจนดุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 108.

⁸Niall Kishtainy, *A Little History of Economics*, New Haven, USA: Yale University Press. 2017, p. 60.

รับมอบหมายจากรัฐเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามสิทธิหน้าที่ของรัฐให้กับประชาชน ตลอดจนประชาชนได้รับการป้องกันและพิทักษ์จากรัฐ เป็นต้น

(4) ภารกิจด้านการจัดการงานต่างประเทศและการดำเนินกิจการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการทำหน้าที่ของรัฐในการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐ หรือการเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีกับรัฐอื่น ตลอดจนการเข้าเป็นสมาชิกกับรัฐอื่นตามสมควร เพื่อการแสดงตัวตนและแสดงเจตนาให้รัฐอื่นได้รับรู้ความมีตัวตนของรัฐ เป็นต้น

ดังนั้น ภารกิจหลักของรัฐจึงจัดเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงที่จะต้องจัดทำให้กับประชาชนภายในรัฐ โดยที่รัฐไม่สามารถมอบหมายให้เอกชนจัดทำแทนรัฐได้ รัฐมีหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อรองรับภารกิจด้านนี้ โดยให้มีตัวแทนของรัฐ ซึ่งเรียกว่า “เจ้าหน้าที่” เข้าไปทำการแทนรัฐในกิจการของรัฐในด้านนี้ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ทหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ศาล หรือตุลาการ เป็นต้น

2.2 แนวคิดว่าด้วยภารกิจรองของรัฐ

ภารกิจรองของรัฐหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ภารกิจเสริม⁹ เป็นภารกิจที่รัฐทำเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนภายในรัฐ เพื่อกระจายความมั่นคงออกไปเพื่อการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนและส่งเสริมความยุติธรรมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ประชาชนภายในรัฐ นับเป็นภารกิจที่จัดทำเพื่อการบำรุงส่งเสริมประชาชนให้อยู่ดีกินดีและมีพัฒนาการเพื่อสวัสดิภาพและสวัสดิการของประชาชน โดยแยกอธิบายได้สองลักษณะดังนี้

2.2.1 ภารกิจทางด้านสังคมและวัฒนธรรม

ภารกิจทางด้านสังคมและวัฒนธรรมเป็นภารกิจที่สร้างให้ประชาชน ซึ่งจัดเป็นทรัพยากรมนุษย์ให้มีพัฒนาการ มีความเข้มแข็ง มีความเข้าใจจากเหง้าของตนเอง และมีพื้นฐานในทางสังคมและวัฒนธรรมเพื่อให้มีภูมิคุ้มกันต่อสิ่งยั่วยุต่าง ๆ อันส่งผลต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิตของประชาชน ซึ่งมีการแยกประเภทดังนี้

(1) ภารกิจด้านการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน การจัดตั้งโรงเรียน สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นต้น ซึ่งตาม

⁹ปัจจุบันนับว่า เป็นภารกิจที่สำคัญ เนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ว่า รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาเพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย โดยรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ และดำเนินการตรวจสอบการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย ซึ่งการศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน มีความรับผิดชอบ ต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ รวมถึงรัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษี รวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย¹⁰

(2) **ภารกิจด้านการสาธารณสุข** ได้แก่ การจัดตั้งโรงพยาบาลและสถานรักษาพยาบาล เป็นต้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย¹¹ โดยรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เพื่อเสริมสร้าง

¹⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 54.

¹¹เรื่องเดียวกัน, มาตรา 47.

ให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมและป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย¹²

(3) **ภารกิจด้านการดูแลสุขภาพและสุขอนามัยของประชาชน** ได้แก่ การจัดตั้งสถานสงเคราะห์เด็กและคนพิการ การจัดตั้งบ้านพักคนชรา การสร้างสนามกีฬา หรือสถานที่ออกกำลังกายสาธารณะ และการสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดไว้ว่า สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตร ย่อมได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ¹³ นอกจากนี้ ยังกำหนดอีกว่า รัฐพึงส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น รวมทั้งพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟู และเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว โดยในการจัดสรรงบประมาณ โดยรัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม¹⁴

(4) **ภารกิจด้านสวัสดิภาพและการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม** ได้แก่ การ

¹²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 55.

¹³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 48.

¹⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71.

สร้างโรงละคร การจัดดนตรีเพื่อการคลายเครียดในสถานที่สาธารณะ การให้บำเหน็จ บำนาญแก่ผู้เกษียณอายุราชการ การแรงงานสัมพันธ์ การวางแผนพัฒนาชนบท การวางผัง เมือง และการจัดงานประเพณีของแต่ละภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดว่า รัฐต้อง ... อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น และของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ...¹⁵ นอกจากนี้ ยังกำหนดว่า รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน ...¹⁶

2.2.2 ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดว่า รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ ... ซึ่งในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ และความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน¹⁷ ซึ่งสามารถแยกภารกิจทางด้านเศรษฐกิจออกเป็นดังนี้

(1) ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและด้านการค้าพาณิชย์กรรม ซึ่งแยกอธิบายออกเป็นดังนี้

¹⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 57 (1).

¹⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 74.

¹⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 75.

(1.1) **ด้านอุตสาหกรรม** เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุน พัฒนาอุตสาหกรรม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการธุรกิจอุตสาหกรรมให้มีสมรรถนะและขีดความสามารถในการประกอบการที่เป็นเลิศและมีความยั่งยืนสู่สากล ได้แก่ กิจการด้านเหมืองแร่ กิจการด้านการทำป่าไม้ กิจการด้านการผลิตอาหารสำเร็จรูป กิจการด้านการผลิตพลังงาน กิจการด้านการผลิตและจำหน่ายสุรา กิจการด้านการยาสูบ กิจการโรงงานน้ำตาล และกิจการโรงงานทอผ้า เป็นต้น ในส่วนของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจดังนี้¹⁸

ก. เสนอความเห็นเพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และผู้ประกอบการ รวมทั้งผู้ให้บริการธุรกิจอุตสาหกรรม

ข. ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาเครือข่ายองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคลากร การบริหารจัดการ การพัฒนาเทคโนโลยีและวิชาการ รวมทั้งกำกับดูแล ติดตาม และประเมินผลการให้บริการเพื่อการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม

ค. ดำเนินมาตรการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาสมรรถนะของอุตสาหกรรม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน ผู้ประกอบการ และผู้ให้บริการธุรกิจอุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกระทรวงอุตสาหกรรมและแผนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศ

ง. ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(1.2) **ด้านการค้าพาณิชย์กรรม** ซึ่งภารกิจด้านนี้นับเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์มาอย่างยาวนาน โดยเริ่มตั้งแต่การนำอาหารหรือสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตมาแลกเปลี่ยนกันและกัน หลังจากนั้นก็มีการพัฒนาอย่าง

¹⁸กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, [Online], Available Website: https://www.dip.go.th/upload/content/abhimuk/03_Document.pdf, 2567 (มกราคม, 13).

ต่อเนื่องมาเป็นการใช้เงินเพื่อให้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน และขยายขอบเขตการค้า จากกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในชุมชนเดียวกัน กลายเป็นการค้าระหว่างชุมชน ระหว่างภูมิภาค และระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันการค้าและพาณิชย์กรรมเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของมนุษย์ทุกคน ทำให้การค้าและพาณิชย์กรรมมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในทุกกระดับ นับตั้งแต่การซื้อขายสิ่งของเครื่องใช้ภายในชุมชน จนถึงการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นธุรกิจที่ต้องใช้จำนวนเงินลงทุนอย่างมหาศาล ได้แก่ กิจการด้านการเดินรถไฟ กิจการด้านการรถไฟฟ้า กิจการด้านการไปรษณีย์โทรเลข กิจการด้านการโทรศัพท์และเครื่องมือสื่อสาร กิจการด้านการบินภายในและระหว่างประเทศ เป็นต้น

(2) ภารกิจด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ภารกิจด้านนี้สามารถแยกอธิบายออกเป็นดังนี้

(2.1) ด้านสาธารณูปโภค (Public Utilities)¹⁹ เป็นภารกิจที่สำคัญและมีความจำเป็นในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ที่รัฐจะต้องจัดสรรให้กับประชาชน ถือเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดว่า รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งโครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำได้ด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้ การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภค รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร โดยการนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน²⁰ ได้แก่ กิจการด้านการไฟฟ้า กิจการด้านการประปา และกิจการด้านการคมนาคม เป็นต้น กล่าวได้ว่า กิจการด้านสาธารณูปโภคจัดเป็น

¹⁹มาจากคำว่า สาธารณะ + อุปโภค กลายเป็น สาธารณูปโภค.

²⁰รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 56.

บริการสาธารณะอันเป็นภารกิจด้านเศรษฐกิจที่รัฐมีหน้าที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนโดยส่วนรวม และเป็นกิจการที่รัฐดำเนินการโดยตรง นับเป็นเศรษฐกิจที่ผูกขาดโดยรัฐ

(2.2) ด้านสาธารณูปการ (Public Facilities)²¹ เป็นภารกิจที่รัฐจะต้องจัดสรรเพิ่มเติมให้กับประชาชน ซึ่งอาจเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่ไม่จำเป็นต้องใช้ทุกวัน แต่เป็นบริการขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนทั่วไปภายในรัฐ ในฐานะที่รัฐเป็นผู้พิทักษ์และเป็นฝ่ายให้บริการกับประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ได้แก่ การจัดวางระบบไฟฟ้าให้กับประชาชน²² การจัดทำน้ำประปาและจำหน่ายให้กับประชาชน²³ และกิจการด้านโทรคมนาคม หรือการสื่อสารและอินเทอร์เน็ต²⁴ เป็นต้น

สรุปแล้ว แม้ว่าภารกิจของรัฐไทยที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจจะเป็นภารกิจเสริมหรือภารกิจรองของรัฐ แต่ในปัจจุบันจะพบว่า มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจภายในรัฐ ทั้งยังเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องทำให้กับประชาชนและประชาชนจะต้องเข้าถึงซึ่งภารกิจด้านนี้ เนื่องจาก หากประชาชนภายในรัฐได้รับโอกาสและประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันควบคู่กับการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ย่อมสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง²⁵ เมื่อประชาชนมีความเข้มแข็ง มีเศรษฐกิจที่ดีในการดำรงชีวิต ย่อมมีความสมดุลในการพัฒนาทั้งทางร่างกายและจิตใจ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลให้รัฐสามารถที่จัดเก็บภาษีอากรเพื่อการนำมาพัฒนาประเทศได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

3. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจเป็นกิจกรรมสำคัญอันเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องจัดทำให้กับประชาชน เพื่อให้มีการดำรงชีวิตที่ดีและมีคุณภาพ ทั้งยังเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและสร้าง

²¹มาจากคำว่า สาธารณะ + อุปการะ กลายเป็น สาธารณูปการ.

²²ประชาชนบางคนที่อยู่ในรัฐอาจไม่ต้องการและสามารถใช้โซล่าเซลล์แทนได้.

²³ประชาชนบางคนอาจไม่ต้องการและสามารถใช้แหล่งน้ำตามธรรมชาติหรือน้ำบ่อก็ได้.

²⁴ประชาชนบางคนอาจจะไม่ต้องการติดตั้งอินเทอร์เน็ตหรือโทรศัพท์ก็ได้.

²⁵พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 แห่งราชอาณาจักรไทย.

ความเจริญก้าวหน้าให้กับสังคม ครอบครัว ตลอดจนประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนจะอธิบาย ความหมายและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับรัฐดังนี้

3.1 ความหมายและความสำคัญของระบบเศรษฐกิจ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของ “เศรษฐกิจ” ว่า หมายถึง งานอันเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่ายแจก และการบริโภคใช้สอยสิ่งต่าง ๆ ของชุมชน²⁶ ส่วนพจนานุกรมเศรษฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของ “เศรษฐกิจ (Economy)” ว่า หมายถึง ระบบที่มีการบริการจัดการโดยองค์การทางเศรษฐกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับการผลิต การจำหน่ายแจก และการบริโภค²⁷

ส่วน วิทยากร เชียงกุล อธิบายว่า²⁸ “เศรษฐกิจ” (Economy) คือ เรื่องของกิจกรรมและความสัมพันธ์ของมนุษย์ในด้านการผลิต ผลผลิต และบริการ ตลอดจนการกระจายหรือแลกเปลี่ยนกันเพื่อตอบสนองความต้องการในด้านการบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของตน ครอบครัว และสมาชิกในชุมชน ทำให้เศรษฐกิจเป็นเรื่องของกิจกรรมร่วมกันของราษฎรทั้งชุมชน สังคม หรือทั้งประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการคิด การวางแผน การลงมือเพื่อเลือกใช้วิธีการทำงานกับแรงงานและทรัพยากรต่าง ๆ เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ แร่ธาตุ เครื่องจักร วัตถุดิบ พลังงาน เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตหรือบริการอย่างมีประสิทธิภาพแล้วจัดการให้มีการกระจายหรือแลกเปลี่ยนผลผลิต (สินค้า) และบริการเหล่านั้น เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์อย่างทั่วถึงและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เศรษฐกิจนับเป็นระบบที่เกิดจากผลรวมของการแลกเปลี่ยน (Transaction)²⁹

²⁶พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, [Online], Available Website: <https://dictionary.orst.go.th/>, 2566 (เมษายน, 11).

²⁷เศรษฐกิจ (๑๙ กันยายน ๒๕๕๗), [Online], Available Website: <http://legacy.orst.go.th/?Knowledges>, 2566 (เมษายน, 11).

²⁸วิทยากร เชียงกุล, เศรษฐกิจไทย ปัญหาและทางแก้ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร, 2548), หน้า 9.

²⁹Ray Dalio, How The Economic Machine Works, [Online], Available Website: <https://greedisgoods.com/>, 2024 (January, 13).

และตลาด (Market)³⁰ โดยที่การแลกเปลี่ยนก็คือ³¹ การซื้อขายสินค้าในชีวิตประจำวันของมนุษย์ ซึ่งการแลกเปลี่ยนไม่ใช่กลไกที่ซับซ้อน หากแต่เป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกิดความต้องการ (Needs) หรือความจำเป็นในสินค้าหรือบริการ ส่วนตลาดก็คือ การรวมการแลกเปลี่ยนประเภทเดียวกันไว้ด้วยกัน หากตลาดมีปริมาณความต้องการซื้อ (Demand) จำนวนมาก ย่อมจะส่งผลให้เป็นระบบเศรษฐกิจ และเกิดผู้ผลิตขึ้นมาเพื่อการผลิตสินค้าจำนวนมากเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ซื้อ³² โดยที่ผู้ผลิตจึงจำเป็นที่จะต้องมีคนมาช่วยผลิต เนื่องจากต้องผลิตจำนวนมาก ทำให้ต้องจ้างคนมาช่วยทำการผลิต ส่งผลให้เข้าไปสู่การจ้างงาน ดังนั้น หากเกิดสภาวะเศรษฐกิจดี ย่อมทำให้กลไกในทางเศรษฐกิจหมุนเวียน เกิดการจ้างแรงงาน ส่งผลให้รัฐมีรายรับอันเกิดจากการจัดเก็บภาษีอากรมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศ แต่ถ้าหากเกิดสภาวะเศรษฐกิจไม่ดีย่อมทำให้ไม่มีการใช้จ่ายใช้สอยหรือการแลกเปลี่ยนในภาคครัวเรือนหรือภาคประชาชน ย่อมทำให้ระบบเศรษฐกิจฝืดและไม่เกิดการพัฒนามีปัญหาความมั่นคงภายในประเทศอีกหลายด้านตามมา เนื่องจากอำนาจในการใช้จ่ายใช้สอยมาจากเงินที่ผู้ซื้อได้รับมาจากการจ้างงานนั่นเอง ฉะนั้น เศรษฐกิจจึงเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับงานการผลิต การจำหน่ายจ่ายแจก และการบริโภคใช้สอยสิ่งต่าง ๆ โดยมีระบบการบริหารจัดการจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการผลิตเพื่อให้เกิดระบบที่เป็นผลรวมของการแลกเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการในการบริโภค การดำรงชีพของมนุษย์แต่ละคน ครอบครัว สมาชิกในชุมชน ตลอดจนสังคมและประเทศชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

ระบบเศรษฐกิจ (Economic System) หมายถึง กลุ่มของหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ

³⁰ตลาดในระบบเศรษฐกิจมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากตลาดทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค ซึ่งจะช่วยให้สินค้าจากแหล่งผลิตไปสู่ผู้บริโภค และยังช่วยให้ผู้บริโภคมีสินค้าและบริการมาบำบัดความต้องการได้อย่างทั่วถึง แต่บางกรณีการซื้อขายไม่จำเป็นต้องมีตลาดเป็นตัวตน โดยที่ผู้ซื้อและผู้ขายไม่จำเป็นต้องมาพบกัน เพียงแต่ใช้เครื่องมือสื่อสารตกลงกันก็เกิดการแลกเปลี่ยนขึ้นแล้ว.

³¹ตัวอย่างเช่น ก. ซื้อปากกาจาก ข. (ก. ให้เงิน ข. และ ข. ได้มอบปากกาให้กับ ก.) เช่นนี้ ก็คือ การแลกเปลี่ยน ซึ่งหากมีการซื้อขายกัน 1 ครั้ง ก็จะมีการแลกเปลี่ยน 1 ครั้ง หากมีการซื้อขาย 2 ครั้ง ก็เกิดการแลกเปลี่ยน 2 ครั้ง เป็นต้น.

³²เรียกว่า ระบบธุรกิจ.

ที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น การผลิต การบริโภค หรือการแจกจ่ายผลผลิต โดยอยู่ภายใต้กรอบขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมและกฎหมายเดียวกัน โดยมีลักษณะของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในทางเดียวกันและแบบแผนเดียวกัน³³ นอกจากนี้ เซาว์ โรจนแสง ได้ให้ความหมายว่า ระบบเศรษฐกิจ หมายถึง การรวมตัวของสถาบันทางธุรกิจกลุ่มหนึ่งที่มีการปฏิบัติการคล้ายคลึงกัน โดยระบบเศรษฐกิจในสินค้าใดหรือประเทศใดย่อมเป็นสิ่งที่เป็นที่ประเทศนั้น ๆ หรือสินค้าประเภทนั้น ๆ ได้มีการกำหนดและดำเนินการตามแนวทางของตนเอง³⁴

ส่วน ลัดดา งามอาจุฒิวังศ์ ได้ให้ความหมายของ ระบบเศรษฐกิจ ว่า หมายถึง³⁵ ระบบการผลิต การกระจายสินค้าและบริการ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรในสังคม ๆ หนึ่งด้วย สถาบันทางเศรษฐกิจ ซึ่งประกอบไปด้วยการรวมสถาบันหน่วยงาน และผู้บริโภคที่เป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจของชุมชน ๆ หนึ่งที่มีมีโนทัศน์ตามวิถีของการผลิต³⁶ ที่เกิดจากเศรษฐกิจหน่วยเล็ก ๆ มากมายหลายหน่วยรวมตัวกันและมีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ระเบียบ นโยบายที่คล้ายคลึงกัน รวมทั้งการใช้เป็นแบบแผนเพื่อให้สถาบันทางเศรษฐกิจถือเป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของตนที่เกิดขึ้น ทำให้ระบบเศรษฐกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงมีการพัฒนาวิธีการและวิเคราะห์

³³รวิทย์ ชูติวงศ์, บทที่ 1 ระบบเศรษฐกิจของไทยและเศรษฐกิจการเกษตร, [Online], Available Website: <https://ms.udru.ac.th/chapter1.pdf>, 2567 (มกราคม, 13).

³⁴เซาว์ โรจนแสง, บทที่ 1 ระบบเศรษฐกิจของไทยและเศรษฐกิจการเกษตร, [Online], Available Website: <https://ms.udru.ac.th/chapter1.pdf>, 2567 (มกราคม, 13).

³⁵ลัดดา งามอาจุฒิวังศ์, เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศูนย์ตำราอาจารย์ นิมิตร จิวะสันติการ, 2540), หน้า 17.

³⁶วิถีการผลิต คือ การผสมผสานกันของลักษณะเฉพาะต่อไปนี้ (1) พลังการผลิต รวมถึง พลังแรงงานของมนุษย์และปัจจัยการผลิต เช่น เครื่องมือ เครื่องจักรในการผลิต อาคารพาณิชย์และอาคารอุตสาหกรรม โครงสร้างพื้นฐาน องค์ความรู้เชิงเทคนิค วัตถุดิบ และที่ดิน เป็นต้น (2) ความสัมพันธ์ทางการผลิตในเชิงสังคมและเชิงเทคนิค รวมถึง ทรัพย์สิน ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และความสัมพันธ์เชิงควบคุมที่ใช้บริหารจัดการสินทรัพย์ทางการผลิตของสังคมเพื่อร่วมมือกันในการทำงาน รวมทั้งรูปแบบของความเกี่ยวพันและสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และวัตถุ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นทางสังคม (Source: *The Chapter on Capital (continuation)*, [Online], Available Website: <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1857/>, 2023 (April, 11)).

แตกต่างกันออกไป เช่น การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจแบบผสมที่เน้นตลาดทุนนิยม หรือได้มีการนำเศรษฐศาสตร์สังคมนิยมและธรรมศาสตร์เศรษฐกิจอิสลาม (Islamic Economic Jurisprudence) มาบูรณาการกัน เป็นต้น

ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจจึงเป็นกลุ่มของหน่วยเศรษฐกิจหลาย ๆ หน่วยที่มีการประกอบกิจกรรมหรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันทางด้านเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม โดยมีองค์ประกอบได้แก่ (1) ภาคครัวเรือน (2) ภาคธุรกิจ และ (3) ภาครัฐบาล เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และหากจะกล่าวถึงระบบเศรษฐกิจของรัฐหรือประเทศ ย่อมหมายถึง ภาพรวมของหน่วยเศรษฐกิจหลายหน่วยทั้งประเทศ กล่าวคือ ทุกภูมิภาคของประเทศ ไม่ใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น และหากกล่าวถึงระบบเศรษฐกิจโลกก็จะหมายถึง ระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทุกประเทศในโลกที่มีอำนาจในการกำหนดทิศทางของเศรษฐกิจโลก ทำให้เศรษฐกิจของแต่ละประเทศต่างมีอิทธิพลต่อกันและกัน ทั้งนี้ แล้วแต่ความสัมพันธ์ในการติดต่อทางธุรกิจต่อกันนั่นเอง

ฉะนั้น ระบบเศรษฐกิจจึงเป็นกลุ่มบุคคลของสังคมที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มของสถาบันทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น สถาบันการผลิต สถาบันการเงินธนาคาร สถาบันการค้า สถาบันการขนส่ง สถาบันการประกันภัย เป็นต้น โดยเป็นการยึดถือแนวปฏิบัติในแนวทางเดียวกันเพื่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน นั่นก็คือ การอำนวยความสะดวกในการที่จะแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถบำบัดความต้องการให้แก่บุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ร่วมกันในสังคมนั้นให้ได้ประโยชน์มากที่สุดและเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุด โดยระบบเศรษฐกิจมีความสำคัญต่อสังคมในทุกๆ ประเทศดังนี้³⁷

(1) ความสำคัญในการจัดหาสินค้าและบริการเพื่อสนองตอบความต้องการของสมาชิกในสังคม โดยนับจากความต้องการขั้นมูลฐานในการดำรงชีวิต ตลอดจนความต้องการในสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่มนุษย์คิดสร้างสรรค์และประดิษฐ์ขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการอันไม่มีที่สิ้นสุดของมนุษย์

³⁷ นิตยา ชังคมานนท์ และประสาร ขุนศรี, [Online], Available Website: <https://qoonit.taya.files.wordpress.com/>, 2566 (เมษายน, 11).

(2) ความสำคัญในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของสมาชิกในสังคม ซึ่งมีการจัดแบ่งงานให้สมาชิกในสังคมได้ทำในอาชีพที่ตนเองถนัด เพื่อให้ได้ผลผลิตที่ดี มีประสิทธิภาพ เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมมนุษย์

(3) ความสำคัญในการส่งเสริมการผลิต การเพิ่มผลผลิต โดยมีการพัฒนาการผลิต มีการคิดสร้างสรรค์ มีการประดิษฐ์ การผลิตสินค้าและบริการใหม่ ๆ ด้วยวิทยาการที่ก้าวหน้าต่อไปเรื่อย ๆ

(4) ความสำคัญในการแจกจ่ายผลผลิตที่ผลิตขึ้นมาไปสู่สมาชิกผู้บริโภคของสังคมอย่างทั่วถึง

(5) ความสำคัญในการกระจายรายได้ไปยังส่วนต่าง ๆ ของสังคม เพื่อลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างผู้ที่มีความเข้มแข็งและอ่อนแอทางเศรษฐกิจของสังคม

นอกจากนี้ เศรษฐกิจยังมีความสัมพันธ์กับ “หน่วยเศรษฐกิจ” หรือ “ผู้ประกอบการ” ซึ่งหมายถึง ผู้ดำเนินการผลิตสินค้าและบริการเข้าไปสู่ระบบเศรษฐกิจ โดยหน่วยเศรษฐกิจจะประกอบไปด้วย “ทุน (Capital) ทางเศรษฐศาสตร์”³⁸ “ที่ดิน (Land)”³⁹ “แรงงาน (Labour)”⁴⁰ และ “การประกอบการ (Entrepreneurship)”⁴¹ ทำให้หน่วยเศรษฐกิจจึงเป็นกลไกสำคัญของระบบเศรษฐกิจด้วย ส่วนปัญหาพื้นฐานทางการผลิตที่ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจก็คือ จะผลิตอะไร จะผลิตอย่างไร และจะผลิตเพื่อใคร อันเป็นการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ที่มีอยู่อย่างไม่จำกัด และเพื่อให้สอดคล้องกับทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งประเทศใดสามารถดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานดังกล่าวได้ก็จะถือเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำในการวัดที่ว่า “ประชาชนภายในประเทศกินดีอยู่ดี” อันเป็นการแสดง

³⁸หมายถึง สินค้า เครื่องจักร หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อใช้ในการผลิต.

³⁹หมายถึง แหล่งผลิตหรือทรัพยากรที่อยู่บนดิน ใต้ดิน และเหนือพื้นดิน.

⁴⁰หมายถึง การทำงานทุกชนิดที่ก่อให้เกิดสินค้าและบริการ ซึ่งแรงงานนี้รวมถึง แรงงานด้านการใช้กำลังกายและกำลังความคิดของมนุษย์ อันก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วย.

⁴¹หมายถึง ผู้ผลิต ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยโดยตรง และเป็นผู้ให้ความริเริ่มในนโยบายต่าง ๆ หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายในส่วนสำคัญในอันที่จะทำให้การผลิตดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ.

ให้เห็นว่า รัฐหรือประเทศนั้น ๆ ย่อมประสบความสำเร็จต่อการแก้ไขปัญหาพื้นฐานในทางเศรษฐกิจให้กับประชาชนภายในรัฐ ทำให้ระบบเศรษฐกิจจึงมีความจำเป็นต่อสังคมดังนี้

(1) จัดหาสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของสมาชิกในสังคมและเป็นสิ่งที่สมาชิกในสังคม นั่นก็คือ ประชาชนต้องมีและต้องใช้⁴²

(2) ระบบเศรษฐกิจทุกระบบมีหน้าที่ในการจัดให้สมาชิกในสังคมได้ทำงานในอาชีพที่ตนถนัด เพื่อให้มีความสามารถในการผลิตสูง

(3) ระบบเศรษฐกิจทุกระบบจะต้องมีกรรมวิธีการผลิตและการวิภาค⁴³ มีการแจกจ่ายสิ่งทีผลผลิตออกไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(4) ระบบเศรษฐกิจทุกระบบจะต้องพยายามกระจายรายได้ไปยังส่วนต่าง ๆ ของสังคมให้ดีที่สุด เพื่อป้องกันการผูกขาดของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม

(5) ระบบเศรษฐกิจทุกระบบจะต้องจัดหาวิธีการผลิตใหม่ ๆ โดยให้มีวิทยาการและการคิดค้น การประดิษฐ์ที่สร้างสรรค์เพื่อช่วยให้เศรษฐกิจนั้น ๆ สามารถเพิ่มผลผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงอยู่เสมอ

3.2 เหตุผลในการที่รัฐต้องเข้าควบคุมและแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ

ดังได้กล่าวแล้วว่า เศรษฐกิจมีความสำคัญต่อรัฐ เนื่องจากเป็นเรื่องของกิจกรรมร่วมกันของประชาชนทั้งชุมชนและสังคมภายในรัฐที่ได้มีการคิด วางแผน และลงมือเพื่อเลือกใช้วิธีการทำงานกับแรงงานและทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทั้งยังเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสดำเนินประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ อีกทั้งรัฐจะต้องขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมและพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศไปพร้อมกัน

⁴²สุภาวณีย์ อมรจิตสุวรรณ และศรีสดา ไพศาลสกุลชัย, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกิจการร้านสะดวกซื้อในระบบเครือข่ายและซูเปอร์มาร์เก็ตที่ขยายตัวจากระบบการค้าทุนนิยมเสรี,” รายงานวิจัย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2559, หน้า 10-79.

⁴³การแบ่งตามหลักตรรกศาสตร์อย่างมีเหตุผล เช่น เกลือเป็นสิ่งสากล เมื่อแบ่งเกลือออกเป็น “เกลือสมุทร” และ “เกลือสินเหาว” ทั้งเกลือสมุทรและเกลือสินเหาวต่างก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเกลือทั่วไป

เพื่อก่อให้เกิดผลผลิต หรือบริการอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการจัดการให้มีการกระจาย หรือแลกเปลี่ยนผลผลิต (สินค้า) และบริการเหล่านั้น เพื่อสนองความต้องการของ ประชาชนให้ทั่วถึงและเกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ รัฐยังต้องเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม เพื่อให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัย อย่างเหมาะสม ส่งเสริม และพัฒนาการสร้างสรรค์สุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ แข็งแรงและมีจิตใจที่เข้มแข็ง โดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ อย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายในการ พัฒนาประเทศ

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีประเด็นในการ พิจารณาดังนี้

(1) รัฐอาจเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจด้วยการอาศัยกลไกของกฎหมายใน กระบวนการที่แตกต่างกัน

(2) รัฐอาจเข้าแทรกแซงด้วยการวางแผนระบบเศรษฐกิจ โดยมีการกำหนด นโยบายในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐอย่างต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน

(3) รัฐอาจกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อการเข้าแทรกแซงและ แก้ไขปัญหาในทางเศรษฐกิจ เช่น การออกพระราชบัญญัติ การออกพระราชกฤษฎีกา การ ออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อการอนุญาตหรือจำกัดสิทธิ หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ใน การประกอบการในทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่า

(4) รัฐอาจออกคำสั่งอนุญาตหรืออนุมัติให้เอกชนประกอบกิจการในทาง เศรษฐกิจ แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะในทาง เศรษฐกิจกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ควรมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ที่สำคัญไว้ แต่ต้องไม่ขัดหรือ แแย้งกับกฎหมาย

(5) รัฐควรมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐไปเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจเอง โดยอาจมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐวิสาหกิจมหาชน หรือองค์การมหาชน เพื่อเข้าไป เป็นผู้จัดทำกิจกรรมในทางเศรษฐกิจที่มีการลงทุนมหาศาล และมีลักษณะเป็นกิจการที่เป็น สาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการอันเป็นการผูกขาด หรือกิจการอื่นที่รัฐไม่พึงประสงค์ให้

เอกชนเข้าไปจัดทำ เพราะอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน

ดังนั้น รัฐซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำภารกิจทั้งทางด้านการเมือง การปกครอง และระบบเศรษฐกิจจึงมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการบริหารราชการแผ่นดินตาม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงิน งบประมาณของรัฐมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ทำให้รัฐจึงต้องมี ภารกิจในการควบคุมดูแลทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญดังนี้⁴⁴

(1) การรับประกันความสมดุลในทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีดังนี้

(1.1) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน ความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจอย่าง ต่อเนื่อง โดยต้องมีการจัดหาหรือพัฒนาแหล่งพลังงานใหม่ ๆ ส่งเสริมการค้า วิจัย เพื่อ การพัฒนาในทางเศรษฐกิจ รวมทั้งพึงจัดโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การจัดวางระบบ โทรคมนาคม การขนส่ง และการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น

(1.2) รัฐต้องมีมาตรการที่เหมาะสม โดยเฉพาะในการจัดการปัญหาทาง เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า มีการจัดการการขยายตัวในทางเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์ มี การจ้างงานเพิ่มขึ้นพร้อม ๆ กับการมีเสถียรภาพทางราคาของสินค้าอุปโภคบริโภค มีการ รักษาสมดุลระหว่างการส่งออกและนำเข้า ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการ ในทางกฎหมายและทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมและรวดเร็ว เช่น มีการจัดตั้งองค์กรรองรับ มี มาตรการในการแทรกแซงทางการคลัง มีมาตรการทางภาษี และมีมาตรการทางการเงิน เป็นต้น

(2) การป้องกันและลดความขัดแย้งในทางสังคม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของ ระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากประชาชนต่างอาศัยอยู่ในภูมิภาคที่แตกต่างกัน มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ไม่ เหมือนกัน มีความรู้สึกนึกคิดตามบริบทของสังคมของตนไม่เหมือนกัน จึงสามารถนำไปสู่ สภาพของความขัดแย้งอย่างรุนแรงในระหว่างภูมิภาคในทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้ รัฐจึงควร ต้องมีภารกิจในการป้องกันเหตุดังกล่าวดังนี้

⁴⁴บุญศรี มิวงค์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), หน้า 248-249.

(2.1) รัฐต้องคอยป้องกันมิให้เกิดการเสียสมดุลในระหว่างภาคการผลิตในทางเศรษฐกิจ แม้ว่าตามข้อเท็จจริงแล้วในการรักษาความสมดุลในระหว่างทุกภาคการผลิตจะเป็นไปไม่ได้ก็ตาม และอาจจะขัดกับสภาพความเป็นจริงของพัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ดี การรักษามิให้เกิดการเสียสมดุลอย่างชัดเจนหรือรุนแรงเกินไป ย่อมถือเป็นภารกิจของรัฐเพื่อการรักษาประโยชน์มหาชนไว้เพื่อให้เกิดความเสียหายให้น้อยที่สุด

(2.2) รัฐต้องกระจายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจออกไปอย่างทั่วถึงในทุกภูมิภาค โดยลักษณะที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ความเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวสูงมากและจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในภูมิภาคที่เจริญและพัฒนาแล้วที่มีปัจจัยต่าง ๆ เกื้อหนุนอยู่พร้อม กรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ความเจริญเติบโตระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน โดยรัฐจะต้องลดความขัดแย้งดังกล่าว ด้วยการกำหนดนโยบายในการพัฒนาภูมิภาคไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นและสอดคล้องกับอัตราความเจริญเติบโตของส่วนกลาง รวมถึงระบบเศรษฐกิจที่จำกัดขอบเขตการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐด้วย นอกจากนี้ สภาพสังคมและระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสังคมก็เป็นตัวกำหนดวิธีการและเนื้อหาของกลไกในการแทรกแซง ทั้งยังมีระบบเศรษฐกิจที่รัฐนั้น ๆ ยึดถืออยู่ ซึ่งจะปรากฏได้ชัดเจนด้วยการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐนั้น ๆ

4. ประเภทและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจ

สำหรับระบบเศรษฐกิจที่สำคัญที่ใช้ในแต่ละประเทศ (ตามความจำเป็นของแต่ละประเทศ) ย่อมมีหลักการพื้นฐานในทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ซึ่งระบบเศรษฐกิจมีการแยกประเภทได้ดังนี้ คือ ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม (สังคมนิยมขุนนางหรือฟิวคัล) ระบบเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ และระบบเศรษฐกิจแบบผสม โดยแต่ละประเภทสามารถจำแนกรายละเอียดออกเป็นดังนี้

4.1 แนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Capitalism)

“ทุนนิยม” คือ ระบบเศรษฐกิจที่อิงอาศัยตลาดเสรี (Free Market) เป็นการ

แข่งขันชนิดเปิดกว้าง (Open Competition) มีการจูงใจด้วยผลกำไร (Profit Motive) และการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตแบบเป็นส่วนตัว (Private Ownership of The Means of Production) โดยรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงและเกี่ยวข้องน้อยที่สุด⁴⁵ อีกทั้งยังปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจได้ตามใจอย่างเสรี (Laissez Faire) อาจกล่าวได้ว่าทุนนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่เน้นสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลในการดำเนินการทางเศรษฐกิจโดยอาศัยระบบตลาดเป็นตัวกำหนดราคาสินค้าและบริการ ตลอดจนผลกำไรอันเป็นการสร้างแรงจูงใจหรือแรงกระตุ้นให้เกิดการลงทุนเพื่อผลิตโภคภัณฑ์หรือผลิตสินค้าและบริการเพื่อให้ได้กำไรหรือผลประโยชน์ส่วนตัว (Self-Interests) ด้วยเหตุนี้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจึงมักมีชื่อเรียกอีกหลายชื่อ อาทิ ระบบธุรกิจเอกชน (Private Enterprise System) ระบบเศรษฐกิจเสรี และระบบเสรีนิยม เป็นต้น

ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจึงเป็นรูปแบบเศรษฐกิจที่เปิดโอกาสให้เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบธุรกิจต่าง ๆ ตลอดจนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและปัจจัยในการผลิต รวมถึงการจัดการทรัพย์สินของตนเองได้อย่างอิสระ อีกทั้งเอกชนทุกคนสามารถลงทุนแข่งขันกันทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ โดยที่รัฐบาลจะไม่เข้ามาแข่งขันกับเอกชน แต่จะคอยให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบนี้จึงเกิดขึ้นตามแนวความคิดที่ว่า การแข่งขันกันจะทำให้เกิดคุณภาพในการผลิต โดยให้ตลาดหรือผู้บริโภคเป็นผู้กำหนดกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ ทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่ทำการผลิตผลิตภัณฑ์และสินค้าเพื่อให้มีการซื้อขาย จำหน่าย และแลกเปลี่ยนโดยทางเอกชน บริษัท หรือกลุ่มธุรกิจเพื่อการสร้างผลกำไรให้เกิดขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับและมีการแข่งขันกันในการการค้าเพื่อการทำกำไรที่สูงขึ้น โดยที่ไม่ได้ถูกควบคุมการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยหน่วยงานกลางหรือจากรัฐบาล⁴⁶

นอกจากนี้ คำว่า “ทุนนิยม” อาจหมายความรวมถึง “ทุน” และ “ที่ดิน” ซึ่ง

⁴⁵หลักการและวิธีการของทุนนิยม, [Online], Available Website: http://www.cubs.chula.ac.th/old/images/research/52_2/006_022552.pdf, 2566 (เมษายน, 12).

⁴⁶ทุนนิยม, [Online], Available Website: <http://th.wikipedia.org/wiki/>, 2566 (เมษายน, 23).

เป็นทรัพย์สินส่วนตัวส่วนบุคคลด้วย ทำให้การตัดสินใจในทางเศรษฐกิจจึงจะเป็นกิจกรรมส่วนบุคคล ไม่ใช่การควบคุมบริหารโดยภาครัฐ โดยมีกลไกของตลาดเสรีเป็นตัวกำหนดราคาควบคุมราคา และระบุทิศทางในการผลิต รวมถึงเป็นระบบเศรษฐกิจที่สร้างรายรับให้กับบุคคลบางกลุ่ม ซึ่งอาจเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่หรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งบางคนก็กล่าวว่า “ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมก็คือ ระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันของโลกตะวันตก” แต่ปัจจุบันนี้มีหลายประเทศในกลุ่มตะวันตกก็จะมีระบบเศรษฐกิจแบบผสม กล่าวคือ มีลักษณะเฉพาะของทั้งทุนนิยมและรัฐนิยม ซึ่งมีบางคนบางกลุ่มมีแนวความคิดว่า “ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่ตรงกันข้ามกับระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม” เนื่องจากมีแนวคิดว่า ผลกำไรที่เกิดขึ้นจากระบบทุนนิยมจะทำให้เกิดช่องว่างทางสังคมและทำให้คนที่มีทุนมากกว่ามีฐานะมั่งคั่งร่ำรวยมากกว่าคนที่มีทุนน้อยกว่า ส่วนระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมนั้น เมื่อได้กำไรที่ได้มาแล้วก็จะมี การแบ่งปันให้กับสังคมในชั้นล่างลงมาด้วย ซึ่งจะมีแนวคิดและพัฒนาการที่เกี่ยวข้องดังนี้

4.1.1 ความเป็นมาของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเกิดขึ้นในยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรมของกลุ่มประเทศทางตะวันตก⁴⁷ ซึ่งเป็นยุคที่มีการนำวิธีการผลิตสมัยใหม่ที่ใช้เครื่องจักรกลมาใช้แทนแรงงานในกระบวนการผลิต ทำให้การปฏิวัติอุตสาหกรรมจึงเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเกี่ยวกับการประดิษฐ์คิดค้นเครื่องจักรและเครื่องมือหลายชนิดเพื่อมาใช้แทนแรงงาน⁴⁸ ซึ่งเป็นแนวคิดของลัทธิพาณิชย์นิยม (Mercantilism) ที่ต้องการ

⁴⁷ผู้นำในทางเศรษฐกิจของโลกในยุคก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี กรีซ เยอรมนี รัสเซีย สเปน โปรตุเกส เบลเยียม เดนมาร์ก และเนเธอร์แลนด์ มีการผลิตในระบบครัวเรือนเป็นหลัก โดยการจ้างเป็นเพียงระบบการใช้แรงงานทาสในการทำงาน โดยทาสจะอาศัยอยู่กับนายจ้างที่เป็นเจ้าของที่ดิน และมอบผลผลิตที่ได้ให้แก่เจ้าของที่ดินโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ทำให้สังคมมีการแบ่งชนชั้นระหว่างนายจ้าง เจ้าของที่ดิน และทาสอย่างชัดเจน (ที่มา: กิ่งพร ทองใบ, “แรงงานสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง,” **หน่วยที่ 9 – 15 องค์การและการจัดการและการจัดการทรัพยากรมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2565, หน้า 14-10 ถึง หน้า 14-11).).

⁴⁸กิ่งพร ทองใบ, “แรงงานสัมพันธ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง,” **หน่วยที่ 9 – 15 องค์การและการจัดการและการจัดการทรัพยากรมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2565, หน้า 14-10).