



ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542  
ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

โดย

นายกมลชัย เวทีบุรณะ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายธุรกิจ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542  
ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

โดย

นายกมลชัย เวทีบูรณะ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายธุรกิจ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



IMPLEMENTATION FRAMEWORK  
OF  
PRICES OF GOODS AND SERVICES ACT 1999 (B.E.2542)  
IN THE LIGHT OF TRADE COMPETITION ACT 1999 (B.E. 2542)

BY

MR. KAMONCHAI VETEEBURANA

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

BUSINESS LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2015

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายกมลชัย เวทีบุรณะ

เรื่อง

ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
\_\_\_\_\_  
(รองศาสตราจารย์ จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

  
\_\_\_\_\_  
(ดร. กมลวรรณ จิรวิติชิต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
\_\_\_\_\_  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปิยะบุตร บุญอร่ามเรือง)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
\_\_\_\_\_  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรณวิภางค์ มานะโชติพงษ์)

คณบดี

  
\_\_\_\_\_  
(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542
ชื่อผู้เขียน	นายกมลชัย เวทีบุรณะ
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ดร. กมลวรรณ จิรวชิษฐ์
ปีการศึกษา	2558

### บทคัดย่อ

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Free economy) นั้น ย่อมเป็นที่รู้กันดีว่าเป็นระบบที่ปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนและแก้ไขปัญหาของตลาด ดังนั้นหน้าที่ของรัฐจึงมีเพียงการสนับสนุนให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้ดีที่สุด เว้นแต่ในขณะนั้นตลาดอยู่ในสถานะที่ไม่ปกติหรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ตลาดอยู่ในสถานะตลาดล้มเหลว (Market Failure) ซึ่งสถานะดังกล่าวเป็นสถานะที่ตลาดไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม รัฐจึงอาจแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อเข้ามาแก้ปัญหา

สำหรับประเทศไทยนั้น การแทรกแซงกลไกตลาด เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งจนเสมือนเป็นเรื่องปกติ โดยเมื่อฝ่ายใดเดือดร้อนเพราะราคาสินค้าหรือบริการสูงเกินไป ฝ่ายนั้นก็จะเรียกร้องให้รัฐเข้ากำหนดราคาขึ้นสูงสุดหรือกำหนดเพดานราคาเพื่อควบคุมราคาให้ต่ำลง แต่หากฝ่ายใดได้รับความเดือดร้อนเพราะราคาสินค้าหรือบริการราคาต่ำเกินไป ฝ่ายนั้นก็จะเรียกร้องให้รัฐเข้ากำหนดราคาขั้นต่ำเพื่อให้ราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวสูงขึ้น อย่างไรก็ตามแม้การเข้าแทรกแซงกลไกตลาดจะทำให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายที่เรียกร้องนั้น แต่ในทางตรงกันข้ามการแทรกแซงกลไกตลาดดังกล่าวก็เป็นการผลกระทบให้เกิดขึ้นแก่ฝ่ายตรงข้ามรวมถึงฝ่ายที่เรียกร้องเอง ปัญหาสินค้าขาดแคลน ภาวะตลาดมืด การปรับเปลี่ยนขนาดสินค้า สิ่งเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นจากการแทรกแซงกลไกตลาดซึ่งขัดกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ทั้งสิ้น

การแทรกแซงกลไกตลาดในประเทศไทยนั้น รัฐใช้เครื่องมือที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542” โดยรัฐสามารถเข้าแทรกแซงได้ในทุกสินค้าหรือบริการที่รัฐ

เห็นสมควร และมีมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐใช้ในการแทรกแซงตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการในการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการซึ่งถือเป็นมาตรการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงย่อมเป็นกฎหมายที่จำกัดการแข่งขันในตลาด

อย่างไรก็ดีในขณะที่ประเทศไทยมีกฎหมายเพื่อให้การแทรกแซงกลไกตลาดเป็นสิ่งที่ทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ประเทศไทยก็กลับมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจ รวมถึงสร้างกฎเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจธุรกิจด้วยกันเองเพื่อให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม บังคับใช้บังคับในขณะเดียวกันด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และศึกษาขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 ให้สอดคล้องกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 ซึ่งนานาประเทศถือเป็นธรรมนุญทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยผู้เขียนได้ศึกษาจากทฤษฎีและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นไม่อาจปฏิเสธถึงความเกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์ได้ ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายพิเศษอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในประเทศไทยเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ควรจะเป็นในการใช้บังคับกฎหมายทั้งสองให้สอดคล้องกัน

จากการศึกษาและวิเคราะห์ของผู้เขียน ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่ขัดและแย้งกัน และไม่อาจมีกฎหมายฉบับใดที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้นได้ หากกฎหมายทั้งสองฉบับยังคงมีการบังคับใช้พร้อมกัน ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และระบบเศรษฐกิจแบบเสรี รัฐจึงจำเป็นต้องบังคับใช้เฉพาะพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ.2542 เป็นการทั่วไปในสถานการณ์ปกติ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้กลไกตลาดทำงานและแก้ไขปัญหาของระบบตลาดด้วยตัวเอง ตลอดจนเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันซึ่งจะนำไปสู่ผลประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และยกเว้นให้มีบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 เฉพาะในสถานะที่ตลาดล้มเหลวเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคในสถานการณ์ดังกล่าวเป็นการชั่วคราวเท่านั้น อีกทั้งการบังคับใช้เช่นนี้จะทำให้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 นั้นไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งกฎหมายสูงสุดของประเทศเพราะเนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐจะต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด

นอกจากนี้จากการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายควบคุมราคาของมลรัฐ New York มลรัฐ California สหรัฐอเมริกา และ ประเทศฟิลิปปินส์นั้น พบว่าแม้จะมีการบังคับใช้กฎหมายควบคุมราคาแต่การบังคับใช้นั้นเป็นการบังคับใช้อย่างข้อยกเว้นเช่นกัน ทั้งนี้ไม่ว่าในมลรัฐ New York หรือ มลรัฐ California หรือในประเทศฟิลิปปินส์ ก็ตามการบังคับใช้กฎหมายควบคุมราคานั้น หลักการจะบังคับใช้ก็ต่อเมื่อมีเหตุการณ์ต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่ทำให้เกิดสถานะตลาดล้มเหลวเกิดขึ้น

เท่านั้น ระยะเวลาที่บังคับใช้ก็มีระยะเวลาที่จำกัดมิได้ใช้บังคับเป็นระยะเวลานาน และบังคับใช้เฉพาะกับสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเท่านั้นในสถานการณ์ดังกล่าวเท่านั้น ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องจำกัดการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 ใช้บังคับภายใต้สถานการณ์ที่ทำให้เกิดสภาวะตลาดเหลวเท่านั้น มีระยะเวลาจำกัดการบังคับใช้ และบังคับใช้เฉพาะกับสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในสถานการณ์ดังกล่าวเท่านั้น เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายนี้ทำให้เกิดการแทรกแซงกลไกตลาดให้น้อยที่สุด

อีกทั้งหากสินค้าหรือบริการใดที่มีกฎหมายกำกับเป็นการเฉพาะแล้ว ซึ่งโดยปกติสินค้าหรือบริการที่มีกฎหมายเป็นการเฉพาะย่อมต้องเป็นสินค้าหรือบริการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพหรืออยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันไม่สมบูรณ์จนทำให้รัฐต้องเข้าไปควบคุมเป็นการเฉพาะนั้น สินค้าหรือบริการเหล่านั้นก็มีควรต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 ควรจำกัดให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกฎหมายเฉพาะของสินค้าหรือบริการเหล่านั้นเพียงเท่านั้น

**คำสำคัญ :** กฎหมายควบคุมราคา, กฎหมายการแข่งขันทางการค้า, ตลาดล้มเหลว

Thesis Title	IMPLEMENTATION FRAMEWORK OF PRICES OF GOODS AND SERVICES ACT 1999 (B.E.2542) IN THE LIGHT OF TRADE COMPETITION ACT 1999 (B.E. 2542)
Author	Mr. Kamonchai Veteeburana
Degree	Master of Laws
Department/Faculty/University	Business Law Faculty of Law Thammasat University
Thesis Advisor	Dr. Kamolvan Chiravisit
Academic Year	2015

## ABSTRACT

In free economy system, the market mechanism is widely recognized as a driver and problem solver in the market. Accordingly, the duty of the State should be limited to the support of market mechanism functioning. However, once the market goes wrong and leads to unfair allocation of resources, as an economist called “Market Failure”, the State’s intervention is required to recover the situation.

The market intervention in Thailand is regularly incurred and seems to be very common. On one hand, when any group of people has been affected from increasing price of any goods or services, such group will request the government to determine the maximum price or ceiling price of such goods or services in order to lessen the price. On the other hand, once the price of any goods or services has been decreased, any group of people so affected will request the government to determine the minimum price or floor price of such goods or services. In those cases, even if the market intervention benefits the group so affected, it shifts the burden to



the other group, and later, reverts such burden to the group so affected itself. The problem of short supply, black market and change in quantity are also resulted from market intervention which is not made in compliance with the economic theory.

The Prices of Goods and Services Act 1999 (B.E.2542) is utilized as market intervention mechanism in Thailand. It empowers the government to determine the prices of goods or services, as the government deems appropriate and to launch any legitimate measure authorizing the government to intervene the function of market mechanism, especially the price controlling measure. Due to that fact, the implementation of The Prices of Goods and Services Act 1999 (B.E.2542) would limit of market competition and to launch any legitimate measure authorizing the government to intervene the function of market mechanism, especially the price controlling measure. Due to that fact, the implementation of The Prices of Goods and Services Act 1999 (B.E.2542) would limit of market competition.

Even though the market intervention is legitimate in Thailand, Trade Competition Act 1999 (B.E.2542) of which objectives are to promote the competition among investors and to regulate the business operation of investors for free and fair competition in Thailand, is simultaneously implemented.

The Objectives of the thesis is to study and analyze the implementation framework of Prices of Goods and Services Act 1999 (B.E.2542) in the light of Trade Competition Act 1999 (B.E. 2542) which many countries regard as constitution of national economy. For the potential solution in the implementation of Prices of Goods and Services Act 1999 (B.E.2542) and Trade Competition Act 1999 (B.E. 2542), the Writer has studied the economic theory and concepts, which are functionally related to these two Acts and pursued comparative study of these two Acts and the laws of other countries, including other specific laws which control the prices of goods and services in Thailand.

According to the study and analysis, the Writer is of the opinion that the objectives of Prices of Goods and Services Act 1999 (B.E.2542) and Trade Competition Act 1999 (B.E. 2542) are inconsistent and in contrast. As long as these two Acts are simultaneously implemented, it is not possible for the objectives of either Acts to be achieved. In relation to the economic theory and free economy system, Trade Competition Act 1999 (B.E. 2542) should be enforced in normal situation to support the function of market mechanism and the market competition for benefit of every sectors. Meanwhile, the implementation of Prices of Goods and Services Act 1999 (B.E.2542) should be limited to the situation of market failure so as to protect consumers. The limitation to this situation also makes the implementation of Prices of Goods and Services Act 1999 (B.E.2542) in compliance with the provision of the constitutions of Thailand which support and promote free and fair economy on the basis of market mechanism.

Furthermore, based on the study of the laws regarding price controlling applicable in New York and California, the United State and in the Philippines, the implementation of such laws is found to be exceptional. In other word, such laws are enforced in the occurrence of events which potentially leads to market failure, with limited period and for goods or services which are necessary for living to minimize the intervention of market mechanism.

In addition, Prices of Goods and Services Act 1999 (B.E.2542) should not be applied to the goods or services which have already been under specific laws. It is due to the fact that those goods or services are necessary for living or the competition in the market of those goods or services is not efficient. Therefore, it is more appropriate to apply only the specific laws to those goods or services.

**Keywords:** Laws on Price Controlling, Competition Laws, Market Failure

### กิตติกรรมประกาศ

ในช่วงปลายปี 2557 ผู้เขียนได้หารือถึงหัวข้อในการจัดทำรายงานวิชาสัมมนาปัญหากฎหมายธุรกิจกับอาจารย์ ดร. กมลวรรณ จิรวินิชฎ์ ผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ของผู้เขียน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจากกลายหารือในวันนั้นนำมาสู่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นอกจากนี้ท่านจะเป็นผู้จุดประกายความคิดให้แก่ผู้เขียนแล้วเท่านั้น อาจารย์ยังได้แนะนำให้ผู้เขียนศึกษาประวัติศาสตร์และแนวความคิดของกฎหมายที่ผู้เขียนจะศึกษา จึงทำให้ในช่วง 3 เดือนแรกที่ผู้เขียนได้เริ่มทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนหมดเวลาไปกับการศึกษาค้นคว้าการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา รายงานการประชุมของคณะกรรมการและรายงานประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 ไล่เรียงมาจนถึงกฎหมายปัจจุบัน ในช่วงขณะนั้นผู้เขียนสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่าผู้เขียนจะได้ประโยชน์อะไรจากการศึกษาเอกสารเหล่านั้น เหตุใดอาจารย์จึงไม่แนะนำให้ผู้เขียนศึกษาจากตำราที่เขียนถึงกฎหมายทั้งสองในปัจจุบัน จนมาถึงวันที่ผู้เขียนต้องเขียนบทสรุปวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และทำให้ผู้เขียนคิดได้ว่า ผู้เขียนไม่อาจจะเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จได้หากผู้เขียนไม่เข้าใจความคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้แต่เริ่มต้น นอกจากประวัติศาสตร์กฎหมายที่อาจารย์แนะนำให้ผู้เขียนศึกษาแล้ว ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่อาจารย์แนะนำให้ผู้เขียนศึกษานอกจากนั้นอาจารย์ยังได้แนะนำผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วรณวิภาศ มานะโชติพงษ์ ให้ผู้เขียนได้รู้จักและได้แนะนำความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งสองฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือหลักการในเรื่องความล้มเหลวของระบบตลาด อันนำไปสู่คำตอบของผู้เขียนที่ว่าเหตุใดพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จึงจำเป็นต้องมีอยู่ในประเทศนี้

อนึ่งผู้เขียนไม่อาจข้ามถึงพระคุณของอาจารย์ที่ปรึกษาอีกประการหนึ่งไปได้คือ กำลังใจและการสนับสนุนผู้เขียน ซึ่งมี 2 เหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง เหตุการณ์แรกคือการความผิดพลาดจากการแจ้งวันสอบวิทยานิพนธ์ของเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้เขียนไม่ทราบวันสอบวิทยานิพนธ์ของตนเอง ผู้เขียนทราบวันสอบเมื่อเลยเวลาการสอบไปแล้ว 10 นาทีเนื่องจากอาจารย์ที่ปรึกษาโทรแจ้งผู้เขียนและให้โอกาสผู้เขียนเข้าสอบ ณ เวลานั้นผู้เขียนรู้สึกประหม่าและวิตกกังวลเป็นอย่างมากเนื่องจากผู้เขียนไม่ได้เตรียมข้อมูลใด ๆ มาเพื่อเข้าสอบ อย่างไรก็ดีสิ่งที่บรรเทาความวิตกกังวลของผู้เขียนไปได้ระดับหนึ่งคือ คำพูดของ รองศาสตราจารย์ จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่บอกผู้เขียนว่า “คุณไม่ต้องกังวล คุณไม่ผิด” เมื่อการสอบเริ่มขึ้น มีหลายคำถามของกรรมการที่ผู้เขียนไม่อาจสามารถระบุนายละเอียดได้เนื่องจากผู้เขียนไม่ได้เตรียมตัวมาสอบและไม่มีเอกสารใด ๆ ในมือ

ของผู้เขียน แต่ปัญหาเหล่านั้นก็ได้หมดสิ้นไปเนื่องจากอาจารย์ที่ปรึกษาของผู้เขียนได้ศึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนจำนวนกว่า 300 หน้าอย่างละเอียดและสามารถช่วยชี้แจงกรรมการสอบแทนผู้เขียนได้เป็นอย่างดี อีกทั้งอาจารย์ก็ได้ปฏิเสธที่จะอธิบายสิ่งที่ข้าพเจ้าเขียนในวิทยานิพนธ์ให้แก่กรรมการท่านอื่นฟัง แม้ความเห็นของผู้เขียนและอาจารย์และแตกต่างกันในบางประเด็น และผลการสอบในวันนั้นได้ผ่านพ้นไปด้วยดีด้วยผลการสอบในระดับดีมาก เหตุการณ์ที่ 2 คือปัญหาเรื่องการสอบภาษาอังกฤษของผู้เขียน เนื่องจากมีการเปลี่ยนเกณฑ์ในระหว่างที่ผู้เขียนกำลังจะจบการศึกษาและทำให้ผู้เขียนไม่สามารถใช้คะแนนตามเกณฑ์เดิมได้ เรื่องดังกล่าวมีการเสนอเรื่องไปถึงอธิการบดีซึ่งผลการวินิจฉัยไม่เป็นไปตามที่ผู้เขียนคาดคิด ผู้เขียนได้เล่าเรื่องนี้ให้อาจารย์ฟังและคิดว่าอาจารย์คงต้องต่อว่าผู้เขียนอย่างแน่นอน แต่หาเป็นเช่นนั้นไม่อาจารย์กลับให้กำลังใจผู้เขียนและแนะนำให้ผู้เขียนสู้ในทุกทาง สอบทุกอย่างตามที่ระเบียบเปิดโอกาสให้สามารถยื่นผลสอบได้ พร้อมกับสอนและบอกว่าผู้เขียนว่า “เรื่องนี้ครูว่าเธอไม่ผิด ถ้าเธอจะผิดก็ผิดที่มองโลกในแง่ดีเกินไป คนเราจะมีแผนหลายแผนในชีวิต” ในวันที่ผู้เขียนทราบว่าผลคะแนน TU-GET ออกและผู้เขียนมีคะแนนเกินกว่าที่มหาวิทยาลัยกำหนดหลายร้อยคะแนน อาจารย์เป็นคนที่ผู้เขียนแจ้งให้ทราบคนที่สองรองต่อจากมารดาของผู้เขียนเหนือสิ่งอื่นใดผู้เขียนต้องขอบคุณคือมารดาของผู้เขียนที่ให้กำลังใจผู้เขียนทุกครั้งโดยเฉพาะในช่วงจัดทำวิทยานิพนธ์ภายหลังสอบเสร็จแล้วซึ่งผู้เขียนมีภารกิจหลายประการที่ต้องจัดทำ แต่มารดาคือคนที่อยู่เคียงข้างผู้เขียนเสมอและเป็นเสมือนเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจผู้เขียนให้ก้าวข้ามปัญหาทั้งหมดไปได้

ขอขอบคุณบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกับในชีวิตนี้ของผู้เขียนไม่ว่าจะเป็นพี่สังค์หัวหน้าในการทำงานคนแรกของผู้เขียนที่อนุญาตให้ผู้เขียนลงงานอยู่บ่อยครั้งเพื่อมาจัดการเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับวิทยานิพนธ์ได้เสมอ พี่บอยที่คอยถามไถ่ให้ผู้เขียนเร่งทำวิทยานิพนธ์เพื่อจะได้รีบไปดำเนินการแผนอื่นต่อไปในชีวิต และขอบคุณกัลยาณมิตรทั้งหลายของผู้เขียนไม่ว่าจะเป็น ใหม่ มุกก๊ก ฉมิ ภัทร และลูกหมู ที่คอยร่วมลุ้นและให้กำลังใจกับเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับผู้เขียนในช่วงที่ผู้เขียนประสบพบเจอกับมรสุมคลื่นใหญ่คลื่นหนึ่งในชีวิต

ท้ายที่สุดขอขอบคุณวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่สอนให้ผู้เขียนรู้จักคุณค่าของการต่อสู้ และวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นเครื่องเตือนใจผู้เขียนรู้ว่า “ไม่มีอะไรที่มนุษย์ทำไม่ได้”

ผู้เขียนขออุทิศคุณงามความดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้แก่ บุพการี ป้าหลิน อาต๋อย ย่าที่ผู้เขียนรักที่สุด และ Adam smith รวมถึงเจ้ากรรมนายเวรของผู้เขียน ไม่ว่าในภพภูมิใดก็ตาม

นายกมลชัย เวทีบุรณะ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญตาราง	(18)
สารบัญภาพ	(19)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	6
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา	7
1.5 สมมุติฐานของการศึกษา	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการควมราคาสินค้าและบริการ	9
2.1 การกำหนดราคาของตลาด (Market price determination)	10
2.1.1 อุปสงค์ (Demand)	11
2.1.2 อุปทาน (Supply)	13
2.1.3 ดุลยภาพตลาด	14
2.1.4 การควบคุมราคาของรัฐ	16

2.1.4.1 การควบคุมราคาขั้นสูง (Price Ceilings)	17
(1) ลักษณะของการควบคุม	17
(2) ผลที่เกิดขึ้นจากการควบคุม	20
2.1.4.2 การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Price floors)	24
(1) ลักษณะของการควบคุม	25
(2) ผลที่เกิดขึ้นจากการควบคุม	28
2.1.5 ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาและนโยบายราคาที่เหมาะสม (Price elasticity and optimal pricing policy)	30
2.2 โครงสร้างตลาดสินค้า	31
2.2.1 ตลาดแข่งขันสมบูรณ์	32
2.2.1.1 ลักษณะของตลาดแข่งขันสมบูรณ์	32
2.2.1.2 การกำหนดราคาและกำไรของตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์	32
(1) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์ ในระยะสั้น	33
(2) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์ ในระยะยาว	33
2.2.1.3 มาตรการแทรกแซงของรัฐในตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์	34
2.2.2 ตลาดผูกขาด	34
2.2.2.1 ลักษณะของตลาดผูกขาด	34
2.2.2.2 การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผูกขาด	35
(1) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผูกขาดในระยะสั้น	35
(2) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผูกขาดในระยะยาว	35
2.2.2.3 มาตรการแทรกแซงของรัฐในตลาดผูกขาด	36
2.2.3 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด	36
2.2.3.1 ลักษณะของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด	37
2.2.3.2 การกำหนดราคาและกำไรของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด	37
(1) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด ในระยะสั้น	37
(2) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด ในระยะยาว	37

2.2.3.3	มาตรการแทรกแซงของรัฐในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด	37
2.2.4	ตลาดผู้ขายน้อยราย	38
2.2.4.1	ลักษณะของตลาดผู้ขายน้อยราย	38
2.2.4.2	การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผู้ขายน้อยราย	39
	(1) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผู้ขายน้อยราย ในระยะสั้น	39
	(2) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผู้ขายน้อยราย ในระยะยาว	39
2.2.1.3	มาตรการแทรกแซงของรัฐในตลาดผูกขาด	39
	(1) การแทรกแซงเมื่อผู้ผลิตวางแผนการขายโดยการ กำหนดปริมาณสินค้า	40
	(2) การแทรกแซงเมื่อมีผู้นำราคา	40
2.3	ความล้มเหลวของระบบตลาด (Market failure)	40
2.3.1	สาเหตุของความล้มเหลวของระบบตลาด	40
2.3.1.1	การแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์	40
2.3.1.2	ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร	41
2.3.1.3	ผลกระทบภายนอก	42
2.3.1.4	สินค้าสาธารณะ	42
2.3.1.5	ภาวะการว่างงาน เงินเฟ้อ และความไม่สมดุลของตลาด	43
2.3.2	การแก้ไขภาวะตลาดล้มเหลวโดยรัฐ	43
บทที่ 3	กฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าในต่างประเทศ	45
3.1	กฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าของประเทศฟิลิปปินส์	45
3.1.1	ประวัติการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าในประเทศฟิลิปปินส์	45
3.1.2	กฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน	47
3.1.2.1	หลักการพื้นฐานของกฎหมาย	47
3.1.2.2	สินค้าที่ใช้บังคับ	48
	(1) สิ่งจำเป็นพื้นฐาน	48
	(2) สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค	48

(3) สินค้าอื่นใดที่มีการประกาศเพิ่มเติม	49
3.1.2.3 มาตรการที่บังคับใช้	49
(1) กลไกอัตโนมัติในการควบคุมราคา	49
(2) การสั่งควบคุมเพดานราคาขั้นสูง (เพดานราคา)	49
(3) การกำหนดความผิดที่เป็นการเข้าแทรกแซงราคาอันมิชอบด้วย กฎหมาย	50
3.1.2.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย	51
(1) Implementing agency	52
(2) Price Coordinating Council	54
3.1.2.5 โทษตามกฎหมาย	55
3.1.3 การประเมินผลการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้า ในประเทศฟิลิปปินส์	56
3.2 กฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าสหรัฐอเมริกา	57
3.2.1 ประวัติการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าในสหรัฐอเมริกา	57
3.2.2 กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน	60
3.2.2.1 ลักษณะและความมุ่งหมายของกฎหมาย APG	60
(1) ลักษณะของกฎหมาย APG	61
(2) ความมุ่งหมายของกฎหมาย APG	67
3.2.2.2 ตัวอย่างกฎหมาย APG ที่บังคับใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน	68
(1) กฎหมาย APG ของมลรัฐ New York	68
(2) กฎหมาย APG ของมลรัฐ California	72
3.2.3 การประเมินผลการควบคุมราคาในประเทศสหรัฐอเมริกา	77
บทที่ 4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาสินค้าในประเทศไทย	80
4.1 ลักษณะและวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจการค้าเสรีตลอดจนระบบตลาดในอดีต	80
4.1.1 สมัยกรุงสุโขทัย	80
4.1.2 สมัยอยุธยา	81
4.1.3 สมัยกรุงธนบุรี	83
4.1.4 สมัยรัตนโกสินทร์	83



4.1.4.1	วิวัฒนาการในช่วยสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	83
4.1.4.2	วิวัฒนาการในช่วยสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	85
4.2	กฎหมายที่ควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาในอดีต	88
4.2.1	พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2480	88
4.2.1.1	ที่มาของกฎหมาย	89
	(1) แนวคิดที่เกี่ยวกับกฎหมาย	89
	(2) ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร	91
4.2.1.2	วัตถุประสงค์และใช้ตามเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมาย	92
	(1) วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ	93
	(2) ขอบเขตการควบคุมและรายละเอียดตามร่างกฎหมาย	93
4.2.1.3	ขอบเขตการควบคุมเมื่อบังคับใช้กฎหมาย	96
	(1) ประเภทของสินค้าหรือบริการ	96
	(2) ระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย	97
	(3) มาตรการการควบคุมราคา	97
4.2.2	พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2483	97
4.2.3	พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484	97
4.2.4	พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2490	98
4.2.4.1	ที่มาของกฎหมาย	98
	(1) แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย	98
	(2) ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร	98
4.2.4.2	สาระสำคัญที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2480	100
4.2.4.3	ขอบเขตการควบคุมเมื่อใช้บังคับกฎหมาย	100
	(1) ประเภทของสินค้าหรือบริการ	100
	(2) ระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย	102
	(3) มาตรการการควบคุมราคา	103
4.2.5	พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2517	104
4.2.6	พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522	105
4.2.6.1	ความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	105

4.2.6.2	สาระสำคัญที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2490	106
4.2.6.3	ขอบเขตการควบคุมเมื่อใช้บังคับกฎหมาย	107
	(1) ประเภทของสินค้าหรือบริการ	107
	(2) ระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย	111
	(3) มาตรการการควบคุมราคา	113
4.3	กฎหมายที่ควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในปัจจุบัน	113
4.3.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	114
4.3.1.1	แนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจและกลไกตลาด	114
4.3.1.2	การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจที่เสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาดในตลาดที่แข่งขันได้	117
4.3.2	พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542	118
4.3.2.1	ที่มาของกฎหมาย	118
	(1) ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร	118
	(2) ความเห็นของวุฒิสภา	120
4.3.2.2	เจตนารมณ์ของกฎหมาย	120
4.3.2.3	สาระสำคัญของกฎหมาย	121
4.3.2.4	ขอบเขตการควบคุมเมื่อใช้บังคับกฎหมาย	121
	(1) ประเภทของสินค้าหรือบริการ	121
	(2) ระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย	124
	(3) มาตรการการควบคุมราคา	125
4.3.3	กฎหมายการแข่งขันทางการค้า	146
4.3.3.1	ที่มาของกฎหมาย	147
	(1) ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร	150
	(2) ความเห็นของวุฒิสภา	151
4.3.3.2	เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542	152
	(1) เจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าสหรัฐอเมริกา	153
	(2) เจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย	154
4.3.3.3	บทบัญญัติกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่เกี่ยวกับการกำหนดราคา	158

	(15)
(1) มาตรการควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาด (มาตรา 25)	159
(2) การควบคุมการร่วมกันกระทำ (Concerted Practices) ของผู้ประกอบประกอบธุรกิจ (มาตรา 27)	164
(3) การควบคุมวิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบธุรกิจ (unfair trade practices) (มาตรา 29)	167
4.4 กฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะ	171
4.4.1 กฎหมายอ้อยและน้ำตาลทราย	172
4.4.1.1 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527	172
4.4.1.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดราคา	173
4.4.2 กฎหมายการเดินทางอากาศ	174
4.4.2.1 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเดินทางอากาศ พ.ศ.2497	174
4.4.2.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดราคา	175
4.4.3 กฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม	177
4.4.3.1 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553	177
4.4.3.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดราคา	178
4.5 ปัญหาขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้า และบริการ พ.ศ. 2542	180
4.5.1 ปัญหาในแง่มุมมองทางเศรษฐศาสตร์	180
4.5.2 ปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ	185
4.5.2.1 น้ำตาลทราย	186
(1) ข้อเท็จจริง	186
(2) ปัญหาที่เกิดจากการควบคุมราคาน้ำตาลทราย	188
4.5.2.2 นมชั้นหวาน นมชั้นหวานชนิดหางนม และนมระเหยน้ำ	190
(1) ข้อเท็จจริง	190
(2) ปัญหาที่เกิดจากการควบคุมราคานมชั้นหวาน นมชั้นหวานชนิดหางนม และนมระเหยน้ำ	192

4.5.2.3	ปาล์มน้ำมัน และ น้ำมันปาล์ม	192
	(1) ข้อเท็จจริง	192
	(2) ปัญหาที่เกิดจากการควบคุมปาล์มน้ำมัน และ น้ำมันปาล์ม	195
4.5.2.4	ไข่ไก่	198
	(1) ข้อเท็จจริง	198
	(2) ปัญหาที่เกิดจากการควบคุมราคาไข่ไก่	199
4.5.3	ปัญหาในแง่ของการเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ	200
4.5.3.1	ด้านประเภทสินค้าหรือบริการที่บังคับใช้	201
	(1) ประเทศฟิลิปปินส์	201
	(2) สหรัฐอเมริกา	202
4.5.3.2	ด้านระยะเวลาในการใช้บังคับและเหตุการณ์ใช้บังคับ	219
	(1) ประเทศฟิลิปปินส์	219
	(2) สหรัฐอเมริกา	219
4.5.3.3	ด้านมาตรการการควบคุมราคา	221
	(1) ประเทศฟิลิปปินส์	221
	(2) สหรัฐอเมริกา	221
4.5.4	ปัญหาในแง่ของทางรัฐธรรมนูญ	224
4.5.5	ปัญหาในแง่ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า	228
4.5.5.1	เปรียบเทียบเจตนามรณณ์ของกฎหมาย	228
4.5.5.2	เปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมาย	234
4.5.6	ปัญหาในแง่ของการเปรียบเทียบกับกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือ บริการใดเป็นการเฉพาะของประเทศไทย	239
4.5.6.1	ความซ้ำซ้อนของอำนาจระหว่างกฎหมาย	240
4.5.6.2	การควบคุมราคาสินค้าหรือบริการตามกฎหมายที่กำกับดูแล สินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะ	243
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ		248
5.1	สรุปผลการวิจัย	248
5.2	ข้อเสนอแนะ	254

(17)

บรรณานุกรม

258

ประวัติผู้เขียน

276



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 ตารางแสดงภาพรวมของกฎหมาย APG ที่มีการบัญญัติในสหรัฐอเมริกา	63
4.1 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมระหว่างพ.ศ. 2555 ถึง 2559 โดยจำแนกตามหมวดหมู่ ความจำเป็นต่อการดำรงชีพ พร้อมหมายเหตุ	206
4.2 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับ ประเทศฟิลิปปินส์และมลรัฐ California ของสหรัฐอเมริกา	212
4.3 ตารางเปรียบเทียบจำนวนคดีในศาลยุติธรรมระหว่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กับ พระราชบัญญัติการแข่งขัน ทางการค้า พ.ศ. 2542	232

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 เส้นอุปสงค์ส่วนบุคคลและกฎของอุปสงค์	12
2.2 การเปลี่ยนแปลงในปริมาณอุปสงค์	12
2.3 เส้นอุปทานและกฎของอุปทาน	14
2.4 ดุลยภาพตลาดและการปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ	15
2.5 การกำหนดราคาขั้นสูง	17
2.6 การควบคุมราคาขั้นต่ำ เมื่อผลิตเท่ากับอุปสงค์	26



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Free economy) กลไกราคาเป็นเครื่องมือในการใช้แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ราคาของสินค้าหรือบริการคือปัจจัยกำหนดชนิดประเภทปริมาณสินค้าหรือบริการที่จะผลิตรวมถึงผู้มีสิทธิที่ได้รับสินค้าหรือบริการนั้น สินค้าหรือบริการใดที่ก่อให้เกิดกำไรมากผู้ประกอบการก็จะยอมปรารถนาที่จะไขว่คว้าและเป็นผู้ประกอบการกิจการนั้น โดยอุปสงค์และอุปทานถือเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดราคา ซึ่งอุปสงค์และอุปทานล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นได้เองโดยกลไกของตลาด และอาจสรุปได้ว่าในสถานะที่ตลาดเป็นปกติ ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น รัฐมิได้มีหน้าที่ใด ๆ นอกจากการสนับสนุนกลไกตลาดให้ทำงานได้อย่างปกติ อีกทั้งหลักเศรษฐศาสตร์ยังชี้ให้เห็นว่าการแทรกแซงกลไกตลาดย่อมก่อให้เกิดความเสียหายกับระบบตลาดอย่างมากมาย อาทิเช่น ภาวะสินค้าขาดแคลน ภาวะตลาดมืด ปัญหาเรื่องต้นทุนค่าเสียโอกาส เป็นต้น

หลักเศรษฐศาสตร์ยอมรับว่าการแทรกแซงกลไกตลาดอาจเกิดขึ้นได้ในสถานะที่ตลาดมีความล้มเหลว ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร ผลกระทบภายนอก สินค้าสาธารณะ รวมไปถึง ภาวะการว่างงาน เงินเฟ้อ และความไม่สมดุลของตลาด เหตุดังกล่าวเป็นปัจจัยทำให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงกลไกตลาดได้

ในประเทศไทยการแทรกแซงกลไกตลาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบิดเบือนราคาสินค้าหรือบริการกลายเป็นเรื่องปกติ เหตุที่กล่าวเช่นนี้เพราะนับตั้งแต่เหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 อันนำไปสู่ภาวะข้าวขาดแคลนมากแฉง ประเทศไทยได้มีกฎหมายเพื่อให้อำนาจรัฐในเข้าควบคุมราคาสินค้าได้ในขณะนั้น ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 โดยมีเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายดังกล่าวเพื่อต้องการควบคุมราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในเพียงบางสถานการณ์เท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้ร่างกฎหมายจะมีหลักการดังกล่าว แต่ในท้ายที่สุดพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 กลับถูกบัญญัติให้บังคับใช้เป็นการทั่วไป แต่ยังคงบัญญัติให้บังคับใช้เฉพาะกับสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเท่านั้น โดยกฎหมายบัญญัติว่า “สินค้าที่เห็นว่าประชาชนจำต้องซื้อใช้สำหรับความเป็นอยู่โดยดี”<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการประกาศสินค้าควบคุมภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีเพียงสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพแต่อย่างใด รัฐบาลในขณะนั้นกลับ

<sup>1</sup> มาตรา 6 พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480



ประกาศให้สินค้าจำนวนมากทั้งที่จำเป็นและไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพเป็นสินค้าควบคุม เพื่อให้อำนาจแก่รัฐในการแทรกแซงกลไกตลาด

ในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ขึ้น กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ปรากฏหลักการเรื่องการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ ซึ่งเป็นหลักการที่ประสงค์ให้ตลาดมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม จึงเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวขัดกับหลักการของการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมตลาดที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เนื่องจากรัฐเห็นว่า หลักการที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันของตลาด กับหลักการแทรกแซงกลไกตลาดโดยการควบคุมราคาสินค้านั้นเป็นหลักการที่ขัดกัน การยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เสมือนจะเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้ง แต่หาเป็นเช่นนั้นไม่ เนื่องจากรัฐมีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นทดแทนกฎหมายดังกล่าวจำนวน 2 ฉบับแทน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 หรือ กฎหมายควบคุมตลาด และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 หรือ กฎหมายการแข่งขันทางการค้า โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการไม่ให้สูงเกินสมควร อันเป็นการแทรกแซงกลไกตลาด ในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขันอันเป็นสาระสำคัญที่เป็นหน้าที่ของรัฐในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เห็นได้ว่าการแยกหลักการดังกล่าวออกเป็นกฎหมาย 2 ฉบับนั้นแสดงให้เห็นว่ารัฐทราบถึงความขัดกันของหลักการดังกล่าว โดยแง่มุมหนึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐเห็นว่าการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาดนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกระทำในฐานะผู้สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี แต่ในอีกทางหนึ่งก็แสดงให้เห็นว่าการแทรกแซงกลไกตลาดโดยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการไม่ว่าในสถานการณ์ใดก็ตามเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องทำเช่นกัน เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้เข้าถึงสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าประเทศไทยมีแนวโน้มการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้น สังเกตได้จากสินค้าหรือบริการควบคุมที่รัฐประกาศในแต่ละปีนั้นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และเหตุที่ประกาศเพิ่มสินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมนั้นก็มิได้แสดงให้เห็นว่าสินค้าหรือบริการดังกล่าวอยู่ในสภาวะที่ตลาดมีความล้มเหลวแต่อย่างใด นอกจากนั้นยังมีความพยายามที่จะใช้มาตรการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในสินค้าหรือบริการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นตามที่มีการร้องเรียนจากประชาชนโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมในการใช้มาตรการดังกล่าวกับสินค้าหรือบริการเหล่านั้นแต่อย่างใด เช่น การควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล ราคายาและค่ารักษาพยาบาล ในโรงพยาบาลเอกชน ราคาน้ำดื่มในสนามบิน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นจากการบังคับใช้

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 อย่างไม่เหมาะสมหรือเกินความจำเป็นทั้งสิ้น

นอกจากนั้นในทางปฏิบัติยังพบว่าสินค้าหรือบริการที่ถูกควบคุมราคามักอยู่ในภาวะขาดแคลนและพบภาวะตลาดมืดบ่อยครั้ง ตัวอย่างสินค้าที่ประสบภาวะดังกล่าวบ่อยครั้งได้แก่ น้ำมันปาล์ม น้ำตาลทราย เป็นต้น ซึ่งสินค้าเหล่านี้ล้วนแต่ถูกจำกัดการซื้อสินค้าในห้างสรรพสินค้าเนื่องจากสินค้าไม่เพียงพอต่อผู้บริโภค ทั้งที่ประเทศไทยเป็นผู้ประกอบธุรกิจและส่งออกน้ำมันปาล์มอันดับ 3 ของโลก<sup>2</sup> และ เป็นผู้ประกอบธุรกิจน้ำตาลทรายอันดับ 5 ของโลกโดยส่งออกเป็นอันดับ 2 ของโลก<sup>3</sup> จึงย่อมไม่ควรจะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวในบ่อยครั้ง

ปัญหาเรื่องการควบคุมตลาดสินค้าโดยภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการสูงอย่างไม่เป็นธรรมซึ่งเป็นพฤติกรรมที่รัฐต้องการควบคุม โดยที่รัฐเลือกใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 นั้น รัฐสามารถบังคับใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้เช่นกัน กฎหมายการแข่งขันทางการค้ามิใช่เป็นกฎหมายที่ควบคุมแค่การตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ หรือ การฮั้ว (Cartels) เท่านั้น แต่ยังคงควบคุมถึงพฤติกรรมอื่น ๆ เช่น การกำหนดหรือรักษาระดับราคาสินค้าหรือบริการที่สูงอย่างไม่เป็นธรรม หรือสูงเกินสมควร (Unreasonably High Price) การกำหนดหรือรักษาระดับราคาต่ำอย่างไม่เป็นธรรม อาทิเช่น การกำหนดราคาจำหน่ายต่ำกว่าต้นทุนรวม (Sale Below Cost) หรือ การกำหนดราคาจำหน่ายเพื่อกำจัดคู่แข่ง (Predatory Pricing) การกำหนดราคาที่แตกต่างกันระหว่างลูกค้า (Price discrimination) การปฏิเสธหรือเลือกปฏิบัติที่จะประกอบธุรกิจโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (Refusal to deal) หรือการกระทำอื่นใดที่มีใช้เป็นวิสัยทางการค้าปกติ และมีเจตนาทำลายทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกันหรือจำกัดการประกอบธุรกิจ หรือมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกธุรกิจไป เป็นต้น พฤติกรรมเหล่านี้ล้วนแต่เป็นพฤติกรรมที่รัฐสามารถควบคุมภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้ทั้งสิ้น โดยไม่ว่าพฤติกรรมดังกล่าวจะเป็นพฤติกรรมของ ผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นว่าจะต้องมีการประกาศให้สินค้าหรือบริการที่ต้องการควบคุมนั้นจะต้องเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมก่อนแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังสามารถบังคับใช้ได้ในทุกสถานการณ์ของตลาด

<sup>2</sup> ไทยรัฐออนไลน์, “ลยุ้น้ำมันปาล์มอย่างยั่งยืน อินโดนีเซีย-มาเลเซียแห่ดูงานยูนิวานิช,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2559, <http://www.thairath.co.th/content/363733>

<sup>3</sup> กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, “ไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาลนานาชาติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2559, <http://www.bangkokbiznews.com/pr/detail/10557>

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของภาครัฐในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการค้าที่เสรีโดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยในปัจจุบันทั่วโลกมีการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าถึง 131 ประเทศ จนเป็นเหตุให้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าถูกเปรียบให้เป็น “ธรรมนูญทางเศรษฐกิจของประเทศ”<sup>4</sup> จนเสมือนกฎหมายควบคุมตลาดนั้นเป็นกฎหมายที่ไขยกเว้นกฎหมายทั่วไปอย่างกฎหมายแข่งขันทางการค้า

นอกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ที่สามารถใช้ควบคุมถึงพฤติกรรมในการกำหนดราคาสินค้าได้แล้ว ประเทศไทยยังมีกฎหมายควบคุมตลาดสินค้าหรือบริการอีกกลุ่มหนึ่งคือกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการเป็นการเฉพาะ เนื่องจากรัฐเห็นว่าสินค้าหรือบริการเหล่านั้นจำเป็นต้องมีการควบคุมดูแลเป็นพิเศษซึ่งกฎหมายดังกล่าวมักมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐในการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการด้วย เช่น พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีบทบัญญัติในการควบคุมราคาน้ำตาลทราย พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 มีบทบัญญัติในการควบคุมราคาค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง หรือ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 มีบทบัญญัติในการควบคุมโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและโครงสร้างอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น ผลที่เกิดขึ้นทำให้ราคาสินค้าหรือบริการเหล่านั้นถูกแทรกแซงกลไกตลาดพร้อมกันทั้งจากพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และกฎหมายเฉพาะสำหรับสินค้าหรือบริการเหล่านั้นอันเป็นผลทำให้ความซ้ำซ้อนและอาจขัดกันได้

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย บริบทการบังคับใช้กฎหมาย รวมตลอดถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายควบคุมราคาของประเทศไทย ผู้เขียนจึงเห็นว่ามีคามจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะใช้บังคับอย่างไรให้สอดคล้องกับสภาวะที่ประเทศไทยซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่เชื่อมั่นในกลไกตลาดว่าตลาดสามารถขับเคลื่อนได้อิสระภายใต้กลไกของราคาโดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

---

<sup>4</sup> สภาปฏิรูปแห่งชาติ, วาระปฏิรูปที่ 12 : การผูกขาดและการแข่งขันที่เป็นธรรม : การปฏิรูปกฎหมายแข่งขันทางการค้า, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), น.16.

พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือในการดำเนินการภายใต้หลักการดังกล่าวและมีความเป็นสากล รวมถึงให้สอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์<sup>5</sup> ซึ่งเป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

### วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตลอดจนแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 โดยมุ่งเน้นไปที่การศึกษาขอบเขตการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการซึ่งประกอบด้วย ประเภทสินค้าหรือบริการที่ควบคุม ระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการการควบคุมราคา

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตลอดจนแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการแข่งขันของผู้ประกอบธุรกิจภายใต้กลไกตลาดพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ทฤษฎีและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาด อุปสงค์ อุปทาน ระบบตลาด ตลอดจนความล้มเหลวของระบบตลาด

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตลอดจนแนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการของสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์

5. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตลอดจนแนวคิดทางกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมราคาหรือบริการของสินค้าหรือบริการดังกล่าว

6. วิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลต่อระบบเศรษฐกิจ ระบบตลาดและกลไกตลาด ตลอดจนความไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

---

<sup>5</sup> V.G. James, “Dynamic of price fixation : an economic analysis of law,” Journal of the indian law institute, volume 3, number 1, 40 (January – March 1995).

7. เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกำหนดขอบเขตการใช้กฎหมายให้มีความถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้นสอดคล้องกับแนวทางทางวิชาการที่เกี่ยวข้องต่อไป

### 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการโดยจะศึกษาและพิจารณาอย่างละเอียดในแง่ของการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการภายใต้ขอบเขตที่สำคัญ 3 ประการคือ ประเภทสินค้าหรือบริการที่ควบคุม ระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายภายหลังที่มีการประกาศควบคุมราคา และมาตรการการควบคุมราคา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เพื่อบังคับใช้ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยึดถือเป็นธรรมนูญทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจาก กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายที่สอดคล้องและส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ทั้งนี้การศึกษาดังกล่าวจะศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานตลอดจนเหตุผลในการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายที่ใช้ควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน การบังคับใช้และการออกประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว และกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวประกอบด้วย เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการที่แท้จริง และเนื่องจากกฎหมายทั้ง 2 ฉบับล้วนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์โดยตรงการวิเคราะห์และศึกษาแนวทางแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ผ่านแนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เข้าใจวิธีการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี นอกจากนี้ยังได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใช้ควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการของ มลรัฐ New York และ มลรัฐ California สหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีเหตุผลในการศึกษาที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์และศึกษาหาแนวทางแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวถูกต้องและสอดคล้องกับหลักการทางวิชาการ

#### 1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการศึกษาจากเอกสาร ตำราหนังสือต่างๆ บทความ บทบัญญัติกฎหมาย รายงานการประชุม ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา วิทยานิพนธ์ เอกสารต่าง ๆ ที่เผยแพร่ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงบทบัญญัติกฎหมายและคำพิพากษาของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และนำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ในขณะที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในแง่มุมของการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการอันจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของภาคธุรกิจและระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ทั้งนี้เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวต่อไป

#### 1.5 สมมุติฐานของการศึกษา

การศึกษานี้ตั้งอยู่บนสมมุติฐานว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ที่มีวัตถุประสงค์ต้องการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการนั้น อาจขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับภายใต้ขอบเขต เงื่อนไข และในสถานการณ์เดียวกันนั้น อาจเป็นเหตุให้ไม่สามารถบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ อีกทั้งตามหลักสากลประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น กฎหมายการแข่งขันทางการค้านั้นถือว่าเป็นธรรมเนียมทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงย่อมไม่อาจมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้ เว้นแต่มีเหตุอันสมควร อีกทั้งการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการเป็นการทั่วไปย่อมอาจขัดหรือแย้งต่อทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้เข้าใจและทราบถึงแนวคิดพื้นฐาน ตลอดจนเหตุผลในการบัญญัติและบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทาง

การค้า พ.ศ. 2542 ตลอดจนกฎหมายพิเศษอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการที่ถูกต้องอันเป็นพื้นฐานในการพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องต่อไป

2. เพื่อให้เข้าใจถึงทฤษฎีและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบตลาดระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ และสามารถนำมาอธิบายและช่วยให้เข้าใจกฎหมายทั้งสองฉบับได้อย่างถูกต้อง

3. เพื่อให้เข้าใจแนวคิดพื้นฐาน ตลอดจนเหตุผลในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการของมลรัฐ New York และ มลรัฐ California สหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์เพื่อนำมาเปรียบเทียบและประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ขับเคลื่อนโดยกลไกตลาด ตลอดจนสอดคล้องพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และสอดคล้องกับหลักการและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์

## บทที่ 2

### แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ ในขณะที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและผลักดันให้ตลาดเกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม การแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการจึงย่อมไม่สมควรเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี

การแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการนั้นรัฐมักจัดให้อยู่ในรูปแบบของมาตรการการกำหนดราคาขั้นต่ำ การกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานราคา ซึ่งโดยส่วนมากนั้นสาเหตุที่รัฐประกาศบังคับใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อต้องการคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่มในทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ดีผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติจากการบังคับใช้มาตรการเหล่านั้นกลับไม่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐมากเท่าใดนัก

ในบทนี้จึงผู้เขียนจะได้นำเสนอผลการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ อันได้แก่ การกำหนดราคาของตลาด (Market price determination) ซึ่งเกิดขึ้นจากกฎของอุปสงค์ (Law of demand) และกฎของอุปทาน (Law of supply) โครงสร้างของตลาดและรายละเอียดของตลาดแบบต่าง ๆ ตลอดจนการศึกษาสถานะของตลาดล้มเหลว (Market failure) สาเหตุและวิธีการแก้ไขสถานะดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาตามสมมติฐานของการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมต่อไป



## 2.1 การกำหนดราคาของตลาด (Market price determination)

เศรษฐศาสตร์ คือ การศึกษาตัวเลือกภายใต้เงื่อนไขความจำกัด มนุษย์แต่ละคนนั้นล้วนแต่ประสบปัญหาเดียวกันคือข้อจำกัดของเวลาและความสามารถในการจ่าย และหากไม่มีข้อจำกัดดังกล่าวแล้วมนุษย์ย่อมมีโอกาสได้รับสินค้าหรือบริการตามที่ต้องการได้ทุกประการ อย่างไรก็ตามความเป็นจริงข้อจำกัดดังกล่าวมีอาจสลายหายไปได้ ในภาวะข้อจำกัดเช่นนี้จึงทำให้ต้องเกิดการเลือก ในแง่ข้อจำกัดของเวลาเราจำเป็นต้องเลือกว่าช่วงเวลาใดเราจะทำกิจกรรมใด เราจะอ่านหนังสือ จะเล่นกีฬา หรือจะนอนหลับ ในแง่ข้อจำกัดของความสามารถในการจ่าย เราจำเป็นต้องเลือกว่าจำนวนเงินที่จำกัดนั้นเราจะเลือกซื้อสินค้าหรือบริการใด แบบใด ราคาสินค้าใดและปริมาณเท่าใด<sup>1</sup> และเมื่อเลือกสิ่งใดแล้วย่อมทำให้ผู้นั้นหมดโอกาสที่จะเลือกสิ่งอื่น ทำให้เกิดต้นทุนที่เรียกว่า ต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity cost) การตัดสินใจเลือกสิ่งใด ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์จะพิจารณาที่ผลประโยชน์ส่วนเพิ่มเปรียบเทียบกับต้นทุนส่วนเพิ่ม โดยที่ผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal benefit) คือ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการทำกิจกรรมนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งหน่วย ส่วนต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal cost) คือต้นทุนที่จะต้องจ่ายเพิ่มขึ้นอีกเมื่อทำกิจกรรมนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งหน่วย และหากผลประโยชน์ส่วนเพิ่มมีค่ามากกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มย่อมสมควรที่จะทำกิจกรรมนั้นเพิ่มขึ้นอีกเพราะจะทำให้เกิดผลประโยชน์สุทธิเพิ่มขึ้น

ระบบตลาด (Market system) ผู้ซื้อและผู้ประกอบธุรกิจจะทำการแลกเปลี่ยนสินค้าหรือบริการใด ๆ<sup>2</sup> ภายใต้ความต้องการของตน โดยที่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงการตัดสินใจดังกล่าว รัฐมีเพียงหน้าที่ในการส่งเสริมให้ตลาดขับเคลื่อนได้อย่างเต็มที่ผ่านกลไกของกฎหมาย การรับรองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคล รวมตลอดถึงให้อิสระและเสรีภาพแก่ประชาชน<sup>3</sup>

เช่นนี้จึงเห็นได้ว่าภายใต้ความจำกัดดังกล่าว “ราคา” จึงเป็นสิ่งที่กำหนดว่าแต่ละคน

<sup>1</sup> Robert E. Hall and Marc Lieberman, Microeconomics : Principles and Applications, 4<sup>th</sup> ed, (South-Western: Thomson Higher Education, 2006), p.2.

<sup>2</sup> Ruffin, R.J. and Gregory, Micoeconomics, 6<sup>th</sup> ed. (Harlow : Pearson Education ,2005), p.62.

<sup>3</sup> ชัยนต์ ต้นติวีสดาการ, เศรษฐศาสตร์จุลภาค : ทฤษฎีและการประยุกต์ , พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.10.

ควรจะเลือกอย่างไร กล่าวคือ ราคา จะเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจของผู้ประกอบธุรกิจที่จะเลือกผลิตสินค้าหรือบริการใดที่ตนได้กำไรสูงที่สุด ในขณะที่ผู้ซื้อก็จะเลือกราคาสินค้าที่ถูกที่สุดเพื่อให้ตนได้รับสินค้าหรือบริการที่ตนต้องการ จนสามารถสรุปได้ว่าในระบบตลาดนั้น ราคา คือเครื่องมือในการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร<sup>4</sup>

การเกิดขึ้นของราคาสินค้า เกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ประกอบธุรกิจ ในแง่ผู้ซื้อคือความปรารถนาที่จะซื้อซึ่งเรียกว่า “อุปสงค์ (Demand)” ส่วนในแง่ผู้ประกอบธุรกิจคือความปรารถนาที่จะขายที่เรียกว่า “อุปทาน (Supply)”<sup>5</sup> แรงผลักดันจากทั้งอุปสงค์และอุปทานทำให้เกิดราคาซึ่งราคาที่สุดค้องต้องกันของผู้ซื้อและผู้ประกอบธุรกิจจะนำไปสู่ราคาที่เรียกว่า “ราคาดุลยภาพ” และราคาดังกล่าวจะทำให้เกิดปริมาณสินค้าหรือบริการที่เรียกว่า “ปริมาณดุลยภาพ” และราคาดุลยภาพจะเป็นตัวกำหนดราคาของตลาด

### 2.1.1 อุปสงค์ (Demand)

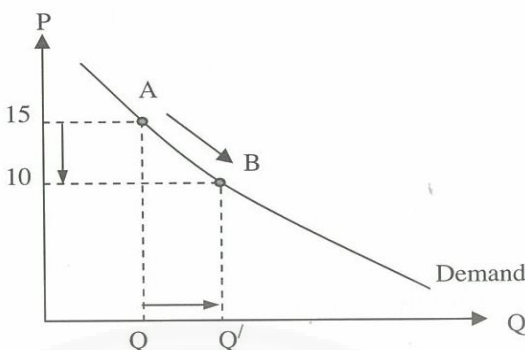
อุปสงค์ (Demand) คือ รายการที่แสดงปริมาณซื้อในทุกระดับราคาที่เป็นไปได้ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยปริมาณซื้อนั้นพิจารณาได้จาก เมื่อได้กำหนดให้สิ่งอื่น ๆ คงที่และพิจารณาเฉพาะสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งที่ผู้บริโภคเต็มใจซื้อและสามารถซื้อ (ชำระเงินได้) ณ ระดับราคาใดราคาหนึ่ง จำนวนสินค้า ณ ระดับราคานั้น คือ ปริมาณซื้อ<sup>6</sup> หรือสรุปได้ว่าเป็นปริมาณของสินค้าที่ผู้บริโภคยินดีจะซื้อ ณ ระดับราคาต่าง ๆ เมื่อไม่มีปัจจัยอื่น ๆ เปลี่ยนแปลง และเมื่อสินค้านั้นถูกลง ผู้บริโภคย่อมมีปริมาณความต้องการหรือปริมาณซื้อที่สูงขึ้น หากราคาสินค้าสูงขึ้นปริมาณความต้องการก็จะต่ำลง

ความสัมพันธ์แบบผกผันระหว่างราคาและปริมาณความต้องการซื้อ นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “กฎของอุปสงค์”

<sup>4</sup> N. Gregory Mankiw, Principles of Economics, 5<sup>th</sup> ed, (Manson : South-Western Cengage learning, 2009), p.86.

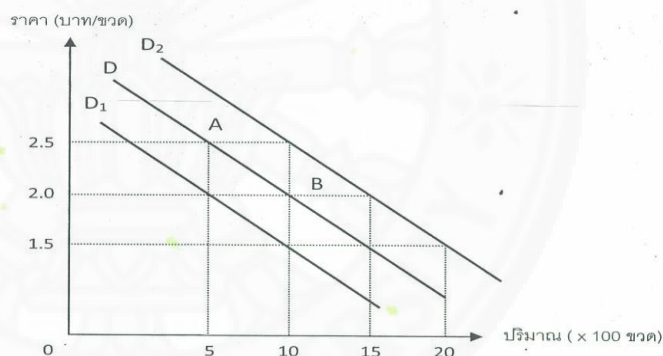
<sup>5</sup> Roger A. Arnold, Micoeconomics, 8<sup>th</sup> ed, (Harlow : Pearson Education, 2008), p.51.

<sup>6</sup> McConnell C.R. Blue S.L., Economics: principles, problems, and policies., (Boston : McGraw-Hill, 2005), p.40.



ภาพที่ 2.1 เส้นอุปสงค์ส่วนบุคคล และกฎของอุปสงค์

กฎของอุปสงค์สามารถพิจารณาได้จากภาพ ซึ่งเป็นเส้นอุปสงค์ส่วนบุคคลที่มีลักษณะทอดลงจากซ้ายไปขวาหรือมีค่าความชันเป็นลบ เห็นได้ว่าในขณะที่ราคาสินค้าลดลงจาก 15 บาท มาเป็น 10 บาท ปริมาณความต้องการบริโภค จะแปรผกผันกับราคาตั้งกล่าว นั่นคือจะเพิ่มขึ้นจาก Q เป็น Q' หน่วย<sup>7</sup>



ภาพที่ 2.2 การเปลี่ยนแปลงในปริมาณอุปสงค์

จากภาพที่ 2.2 การเปลี่ยนแปลงในปริมาณอุปสงค์ คือการเคลื่อนไปตามเส้นอุปสงค์ตามการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าใดๆ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ เช่น ราคาสินค้าลดลง ปริมาณอุปสงค์จะเพิ่มขึ้น ดังภาพคือการเปลี่ยนจากจุด A ไปจุด B แต่การเปลี่ยนแปลงที่มาจาก การเคลื่อนย้ายของเส้นอุปสงค์ทั้งเส้น เช่น ถ้าอุปสงค์เปลี่ยนแปลงในลดลง ปริมาณที่ต้องการซื้อจะลดลงในทุกๆ ระดับราคาเสนอขาย โดยเส้นอุปสงค์จะเคลื่อนที่ลงมาสู่ตำแหน่งต่ำกว่าทั้งเส้น กรณีที่อุปสงค์เพิ่มขึ้นจะเคลื่อนที่ขึ้น

<sup>7</sup> ชัยนัต ตันติวิศตากร, *อั่งแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.18-19.

ทั้งเส้น ซึ่งเรียกว่าการเปลี่ยนแปลงในอุปสงค์ จากภาพคือการเคลื่อนของเส้น  $D$  ไปในตำแหน่งเส้น  $D_1$  หรือ  $D_2$ <sup>8</sup> การเปลี่ยนแปลงในอุปสงค์ของสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยอื่นๆ เช่น รายได้ของผู้บริโภคเปลี่ยนแปลง ราคาของสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคสินค้าหรือบริการดังกล่าวเปลี่ยนแปลง รสนิยมของผู้บริโภค ความคาดหวังหรือการคาดการณ์ของผู้บริโภค เทคโนโลยี หรือ ภาษีตลอดจนมาตรการของรัฐ<sup>9</sup> เป็นต้น

### 2.1.2 อุปทาน (Supply)

อุปทาน (Supply) คือ รายการที่แสดงถึงจำนวนของสินค้าที่ผู้ประกอบการธุรกิจหรือผู้ประกอบการธุรกิจต้องการจะขายและสามารถขายได้ในราคาที่ เป็นไปของสินค้านั้น ในช่วงเวลาหนึ่ง<sup>10</sup>

อุปทานแสดงถึงปริมาณสินค้าหรือบริการที่ผู้ประกอบการธุรกิจต้องการเสนอขาย โดยที่ผู้ประกอบการนั้นจะต้องมีความยินดีที่จะผลิต และมีความสามารถในการผลิต “กฎของอุปทาน” จึงมีหลักการว่า เมื่อราคาสินค้าสูงขึ้นผู้ประกอบการจะมีความต้องการเสนอขายสินค้าเพิ่มขึ้น และจะลดการเสนอขายลงเมื่อราคาลดลง ปริมาณอุปทานจึงแปรผันตามกันกับราคาสินค้านั้นเสมอ โดยที่ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีต่ออุปทานมีค่าคงที่

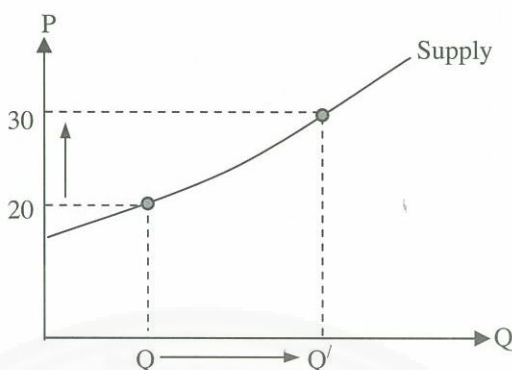
กฎของอุปทานดังกล่าวสามารถแสดงได้ดังภาพที่ 2.3 ซึ่งเป็นเส้นอุปทานของผู้ประกอบการหนึ่งรายที่มีลักษณะทอดขึ้นจากซ้ายไปขวาหรือมีค่าความชันเป็นบวก จะเห็นได้ว่าในขณะที่ราคาสินค้าเพิ่มขึ้น ปริมาณการเสนอขาย จะแปรผันโดยตรงหรือแปรตามกันกับราคา นั่นคือการเพิ่มราคา ดังกล่าวทำให้ปริมาณเพิ่มขึ้นจาก  $Q$  เป็น  $Q'$  หน่วย<sup>11</sup>

<sup>8</sup> ชวินทร์ ลีณะบรรจง, เศรษฐศาสตร์ติดดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น.35.

<sup>9</sup> Roger A. Arnold , *supra note 5*, P.63-64.

<sup>10</sup> Campbell R. McConnell and Stanley L. Brue, Economics: principles, problems, and policies., (Boston : McGraw-Hill, 2008), p.45.

<sup>11</sup> ชยันต์ ตันตวิศดาการ, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น.28-29.



ภาพที่ 2.3 เส้นอุปทาน และกฎของอุปทาน

การเปลี่ยนแปลงในปริมาณอุปทานนั้น เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าชนิดนั้น ทำให้ปริมาณความต้องการผลิตเพิ่มหรือลดตามกฎของอุปทาน โดยปริมาณการขายสินค้าจะเปลี่ยนไปในทิศทางเดียวกันกับราคาสินค้า (เมื่อปัจจัยอื่นคงที่)<sup>12</sup>

การเปลี่ยนแปลงในอุปทาน เป็นการเปลี่ยนแปลงของอุปทานในปริมาณขายสินค้าในทุกระดับราคา เกิดจากปัจจัยกำหนดอุปทานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ราคา ณ ปัจจุบันของสินค้านั้น การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยดังกล่าวจะมีผลทำให้ อุปทานเคลื่อนที่ไปทั้งเส้น<sup>13</sup> ซึ่งปัจจัยที่จะมีผลดังกล่าว ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้า<sup>14</sup> ความคาดหวัง หรือ คาดการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบการจำนวนผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการในกลุ่มที่พิจารณา<sup>15</sup> เป็นต้น

### 2.1.3 ดุลยภาพตลาด

เมื่อความต้องการในการซื้อสินค้าหรือบริการและความสามารถในการขายสินค้าหรือบริการรวมเข้าด้วยกันในตลาด ความแตกต่างที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความต้องการของผู้ประกอบธุรกิจที่

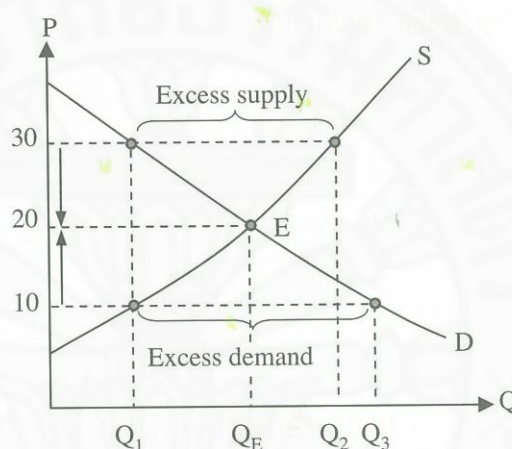
<sup>12</sup> วิรุณศิริ ใจมา, เศรษฐศาสตร์จุลภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), น.52.

<sup>13</sup> ชยันต์ ตันติวิศตการ, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น.28-30.

<sup>14</sup> วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค, พิมพ์ครั้งที่ 18, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.47.

<sup>15</sup> ชวินทร์ สีนะบรรจง, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.43.

ต้องการขายในราคาที่สูงที่สุดมาเจอกับความต้องการซื้อของผู้ซื้อที่ต้องการซื้อในราคาต่ำที่สุด<sup>16</sup> ความต้องการที่แตกต่างกันของทั้งสองฝ่ายจะนำไปสู่ภาวะที่เรียกว่า ดุลยภาพตลาด (Market equilibrium) หรือสถานการณ์ของตลาดที่ราคาหนึ่งทำให้ปริมาณอุปสงค์ (Quantity demanded) เท่ากับปริมาณอุปทาน (Quantity supplied) ซึ่งเป็นการทำงานของกลไกราคา (Price mechanism) ทั้งนี้การหาดุลยภาพตลาดย่อมหาได้จากอุปสงค์และอุปทาน และ ณ จุดดุลยภาพตลาดจะทำให้ได้ ราคา ดุลยภาพ (Equilibrium price) และ ปริมาณดุลยภาพ (Equilibrium quantity) ที่ผู้ซื้อและผู้ประกอบธุรกิจต่าง ตกลงกันซื้อขายในราคานี้<sup>17</sup>



ภาพที่ 2.4 ดุลยภาพตลาด และการปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพ

จากภาพที่ 2.4 แสดงเส้นอุปสงค์ (D) และเส้นอุปทาน (S) ของสินค้าชนิดหนึ่ง จุด E เป็นจุดตัดระหว่างเส้นอุปสงค์กับเส้นอุปทาน โดยปริมาณอุปสงค์จะเท่ากับปริมาณอุปทานพอดี ดังนั้น จุด E จึงเป็นจุดดุลยภาพของตลาดสินค้านี้ดังกล่าวกว่า ซึ่งมีราคาดุลยภาพเท่ากับ 20 บาท และปริมาณดุลยภาพเท่ากับ  $Q_E$  ทั้งนี้ที่ราคาดุลยภาพปริมาณความต้องการซื้อจะเท่ากับปริมาณเสนอขาย<sup>18</sup>

เมื่อปริมาณความต้องการขายหรืออุปทานเกินกว่าปริมาณความต้องการซื้อหรืออุปสงค์ สิ่งที่จะเกิดขึ้นคืออุปทานส่วนเกิน (Excess supply) ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจมีแนวโน้มลดราคาลง

<sup>16</sup> Robert E. Hall and Marc Lieberman, *supra note 1*, p.73.

<sup>17</sup> วรัญญา ภัทรสุข, เศรษฐศาสตร์ 1 (หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น.43.

<sup>18</sup> ชยันต์ ต้นติวสตาการ, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น.34-35.

มา และหากปริมาณของอุปสงค์มากกว่าอุปทาน สิ่งที่จะเกิดขึ้นคืออุปสงค์ส่วนเกิน (Excess demand) ทำให้ผู้ซื้อที่มีแนวโน้มจะเสนอราคาให้สูงขึ้น

กรณีของอุปทานส่วนเกิน (Excess supply) ผู้ประกอบธุรกิจจะไม่สามารถขายได้ในราคาเดิมและปริมาณเดิม โดยผู้ประกอบธุรกิจอาจจำเป็นต้องลดปริมาณการเสนอขายหรือลดราคาสินค้าหรือบริการลงหรือต้องทำทั้งสองอย่างเพื่อให้เข้าไปสู่จุดดุลยภาพ ในส่วนกรณีของอุปสงค์ส่วนเกิน (Excess demand) ผู้ซื้อจะไม่สามารถซื้อสินค้าหรือบริการทั้งหมดที่ต้องการได้ ผู้ซื้อจำเป็นต้องเสนอราคาซื้อสูงขึ้นและในทางตรงกันข้ามเมื่อผู้ประกอบธุรกิจทราบว่าผู้ซื้อมีความต้องการจำนวนมากก็ย่อมขึ้นราคาสินค้าหรือบริการของตนเองเช่นกัน เหตุดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ซื้อเสนอราคาที่สูงขึ้นซึ่งเป็นการขัดวิสัยของผู้ซื้อที่ต้องการสินค้าราคาถูกนั่นเอง<sup>19</sup>

ทั้งนี้ตลาดที่อุปสงค์และอุปทานไม่เปลี่ยนแปลงอันทำให้ราคาดุลยภาพไม่เปลี่ยนแปลงระดับราคาดุลยภาพนี้จะเรียกว่าระดับราคาที่มีเสถียรภาพ (Stable equilibrium price) และจุดดุลยภาพนี้จะจุดดุลยภาพที่มีเสถียรภาพ (Stable equilibrium price)<sup>20</sup>

#### 2.1.4 การควบคุมราคาของรัฐ

ลักษณะที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีหรือระบบตลาดนั้นคือการที่ราคาของสินค้าหรือบริการนั้นถูกกำหนดโดยกลไกตลาด โดยราคาในตลาดแบบเสรีจะกำหนดโดยการแข่งขันของผู้ประกอบธุรกิจในตลาด อย่างไรก็ตามในบางครั้งราคาก็อาจมิได้ถูกกำหนดโดยกลไกตลาดแต่กลับมีเหตุอย่างอื่นที่เข้ามากำหนดราคาแทนกลไกตลาด หนึ่งในเหตุดังกล่าวคือการควบคุมราคาของรัฐซึ่งมักจะเกิดขึ้นโดยที่รัฐมิได้พิจารณาถึงแรงผลักดันของตลาดแต่อย่างใด ราคาที่ไม่ได้เป็นไปตามกลไกตลาดจึงถูกกำหนดมาในรูปแบบของราคาขั้นต่ำ (Floor price) ที่รัฐไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้าในราคาต่ำกว่าที่รัฐกำหนดหรืออีกวิธีหนึ่งคือการควบคุมราคาขั้นสูงหรือเพดานราคา (Price Ceilings) วิธีนี้รัฐจะไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาที่รัฐกำหนด และไม่ว่ารัฐจะใช้วิธีแทรกแซงราคาด้วยรูปแบบใดก็ตาม ท้ายที่สุดจะพบว่าวิธีการ

<sup>19</sup> Roger A. Arnold, *supra* note 5, p.67.

<sup>20</sup> วรณี จิจริญ, เศรษฐศาสตร์จุลภาค 3, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2558), น.146.

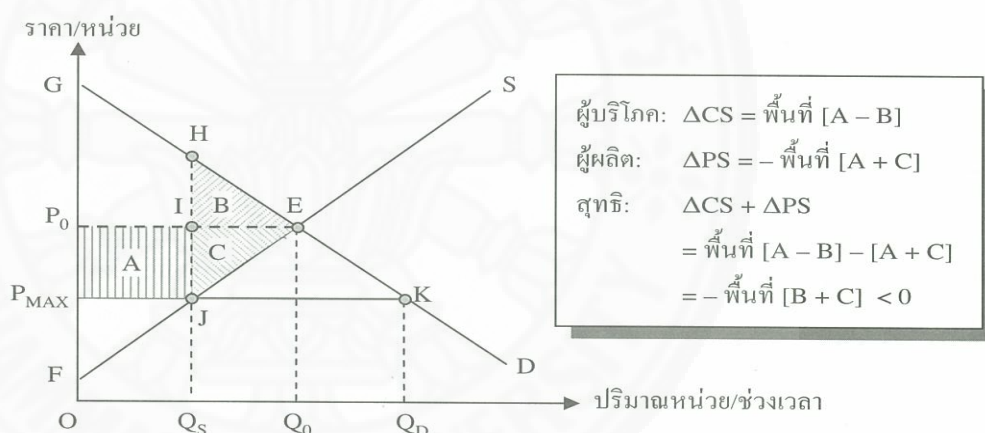
ดังกล่าวเป็นถูกสร้างขึ้นเพื่อสร้างหรือรักษาผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในระบบเศรษฐกิจเท่านั้น<sup>21</sup>

### 2.1.4.1 การควบคุมราคาขั้นสูง (Price Ceilings)

การควบคุมราคาขั้นสูงเป็นมาตรการที่มีถูกใช้บังคับเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคหรือช่วยเหลือบุคคลผู้มีรายได้น้อยเพื่อให้สามารถเข้าถึงสินค้าหรือบริการได้

#### (1) ลักษณะของการควบคุม

การกำหนดราคาขั้นสูงหรือกำหนดเพดานราคามีหลักการสำคัญคือรัฐต้องการให้ราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวต่ำกว่าราคาดุลยภาพ จึงควบคุมไม่ให้ขายสินค้าหรือบริการเกินกว่าราคาที่รัฐกำหนด ภาพรวมการได้ประโยชน์ของผู้บริโภคอาจได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ก็ได้ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริโภคส่วนมากสามารถซื้อสินค้าหรือบริการได้หรือไม่<sup>22</sup>



ภาพที่ 2.5 การกำหนดราคาขั้นสูง

ตามภาพที่ 2.5 ที่จุด E มี  $P_0$  และ  $Q_0$  เป็นราคาและปริมาณดุลยภาพของตลาดก่อนการแทรกแซงของรัฐ ซึ่งสวัสดิการของสังคมสามารถวัดได้ด้วยการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้บริโภคบวกกับส่วนเกินของผู้ประกอบการ ในกรณีนี้จะมีค่าเท่ากับพื้นที่  $\Delta GEP_0$  และพื้นที่  $\Delta P_0EF$

<sup>21</sup> ชวินทร์ ลีนะบรรจง, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.50.

<sup>22</sup> ปิยะลักษณ์ พุทธวงศ์, *เศรษฐศาสตร์จุลภาค 1 ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*, (เชียงใหม่ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557), น.279.



ตามลำดับ ต่อมารัฐบาลเห็นว่าราคา  $P_0$  สูงไป จึงกำหนดราคาขั้นสูงไว้ที่  $P_{MAX}$  แทนซึ่งต่ำกว่าราคาดุลยภาพของตลาด ผู้ประกอบธุรกิจจะผลิตสินค้าออกขายเพียง  $Q_5$  ในขณะที่สินค้าราคาถูกลงผู้บริโภคย่อมต้องการซื้อมากขึ้นถึง  $Q_0$  ทำให้เกิดอุปสงค์ส่วนเกิน ผู้บริโภคจึงแย่งกันซื้อสินค้าดังกล่าว นำไปสู่การขาดแคลนสินค้า เมื่อสินค้าหมดไปแล้วย่อมไม่สามารถบริโภคสินค้าดังกล่าวได้ และเพื่อให้เกิดการแบ่งกันบริโภคสินค้าดังกล่าวจึงอาจจำเป็นต้องใช้วิธีการปันส่วน (Rationing) นำไปสู่การเข้าคิวซื้อสินค้า และหากผู้บริโภครายใดไม่ยอมเข้าคิวเพื่อซื้อสินค้าก็อาจคิดหาทางลัดโดยการตกลงกับผู้ประกอบธุรกิจด้วยการเสนอราคาสินค้าหรือบริการที่สูงกว่าราคาขั้นสูงที่รัฐกำหนด ที่เรียกว่า ภาวะตลาดมืด (Black market) ในทางปฏิบัติรัฐจึงแก้ปัญหาการฝ่าฝืนการขายสินค้าในราคาที่สูงกว่าที่รัฐกำหนดด้วยการกำหนดบทลงโทษในกฎหมาย โดยในประเทศไทยบทบัญญัติดังกล่าวถูกกำหนดในรูปพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 รวมถึงนำมาตรการอื่น ๆ มาใช้ประกอบ เช่น การนำเข้าจากต่างประเทศ หรือ การอุดหนุนการผลิตทั้งในแง่การลดภาษีแก่ผู้ประกอบธุรกิจหรือการให้เงินอุดหนุนจูงใจให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้การควบคุมราคาสินค้ายังมีจุดประสงค์แอบแฝงเพื่อต้องการจัดการกับภาวะเงินเฟ้อด้วย<sup>23</sup>

#### ผลของการกำหนดราคาขั้นสูงต่อการเปลี่ยนแปลงส่วนเกินของผู้บริโภค

สมมติให้ผู้บริโภคบริโภคสินค้าเพียงคนละหนึ่งหน่วยและการกำหนดราคาขั้นสูงทำให้ปริมาณสินค้าในตลาดลดลงจาก  $Q_0$  เป็น  $Q_5$  เช่นนี้ผู้บริโภคที่เดิมเคยซื้อสินค้าดังกล่าวได้จะไม่สามารถซื้อได้ทุกคน แต่สำหรับผู้บริโภคที่หาซื้อสินค้าได้และมีการบริโภคเท่ากับ  $Q_5$  จะมีสวัสดิการที่เพิ่มขึ้น (Better off) เพราะได้สินค้าราคาถูกลงวัดได้จากส่วนเกินของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น จากการยอมสละเวลาเพื่อเข้าแถวให้ได้สินค้าดังกล่าวมา โดยมีขนาดเท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม A (เนื่องจากส่วนเกินของผู้บริโภคเดิมมีค่าเท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยมคางหมู  $GHIP_0$  และเปลี่ยนเป็นพื้นที่สี่เหลี่ยมคางหมู  $GHJP_{MAX}$  จากการใช้ราคาขั้นสูง) ส่วนผู้บริโภคที่หาซื้อสินค้าไม่ได้ จะมีสวัสดิการลดลง (Worse off) เนื่องจากต้องสูญเสียส่วนเกินของผู้บริโภคขนาดเท่ากับพื้นที่ B ไปจากการที่ไม่ได้บริโภคสินค้า ดังนั้นสวัสดิการของผู้บริโภคจะเปลี่ยนไปเท่ากับ  $\Delta CS = \text{พื้นที่ } [A-B]$  จากภาพที่ 2.6 จะเห็นได้ว่า  $A > B$  แสดงว่าสวัสดิการของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น<sup>24</sup>

<sup>23</sup> ชวินทร์ ลินะบรรจง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.51.

<sup>24</sup> ชยันต์ ตันตวิศตการ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.251.

### ผลของการกำหนดราคาขั้นสูงต่อการเปลี่ยนแปลงส่วนเกินของผู้ประกอบ

#### ธุรกิจ

สมมติให้ผู้ประกอบธุรกิจผลิตสินค้าเพียงรายละหนึ่งหน่วยเท่านั้น การกำหนดราคาขั้นสูงทำให้ผู้ประกอบธุรกิจบางรายเลิกผลิตเพราะตนเองได้กำไรต่ำเกินไปหรืออาจขาดทุน เพราะราคาสินค้าที่จะขายได้มีราคาต่ำ แต่บางรายอาจยังคงอยู่ในตลาดได้ต่อไปแม้ราคาจะต่ำลงก็ตาม อย่างไรก็ตามผู้ประกอบธุรกิจทั้งสองกลุ่มจะสูญเสียส่วนเกินของผู้ประกอบธุรกิจ โดยปริมาณการผลิตลดลงจาก  $Q_0$  เป็น  $Q_S$  ผู้ประกอบธุรกิจที่ผลิตต่อไปได้ย่อมเป็นเพราะเป็นผู้ที่มีต้นทุนต่ำกว่า (เนื่องจากเดิมเคยมีส่วนเกินของผู้ประกอบธุรกิจเท่ากับพื้นที่  $FJIP_0$  แต่ตอนนี้เหลือเพียงพื้นที่  $FJP_{MAX}$ ) และพื้นที่  $A$  นี้เป็นส่วนเดียวกันกับผู้บริโภคได้ส่วนเกินของผู้บริโภคเพิ่มขึ้น ทำให้เห็นว่านโยบายควบคุมราคาขั้นสูง ทำให้เกิดการโอนส่วนหนึ่งของส่วนเกินของผู้ประกอบธุรกิจ (ขนาดเท่ากับพื้นที่  $A$ ) ไปให้กับผู้บริโภค สำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีต้นทุนสูงกว่า  $P_{MAX}$  (ตั้งแต่หน่วยที่  $Q_S$  ถึง  $Q_0$ ) จะทำการผลิตต่อไปไม่ได้จึงหมดโอกาสที่จะได้รับส่วนเกินของผู้ประกอบธุรกิจที่เคยได้ไปเท่ากับพื้นที่สามเหลี่ยม  $C$  ดังนั้นสวัสดิการของผู้ประกอบธุรกิจจะเปลี่ยนไปเท่ากับ  $\Delta PS = -\text{พื้นที่ } [A+C]$

### ผลของการกำหนดราคาขั้นสูงต่อความสูญเสียสวัสดิการของสังคม

เมื่อพิจารณาถึงความสูญเสียสวัสดิการของสังคม (Welfare loss) หากคำนวณการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสังคมด้วยโดยถือว่าน้ำหนักระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจเท่ากัน (อย่างไรก็ดีรัฐมักมองถึงประโยชน์ของผู้บริโภคสำคัญกว่า) นโยบายนี้จะทำให้สวัสดิการสังคมโดยรวมเปลี่ยนแปลงไป โดยคำนวณได้จากการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้บริโภค บวกด้วยการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้ประกอบธุรกิจ หรือ เป็นไปตามสมการนี้

$$\Delta CS + \Delta PS = \text{พื้นที่ } [A-B] - \text{พื้นที่ } [A+C] = -\text{พื้นที่ } [B+C]$$

ผลที่ได้จากการเปลี่ยนแปลงของสวัสดิการสุทธิมีค่าลบ แสดงว่านโยบายดังกล่าวทำให้สังคมมีสวัสดิการสุทธิลดลงมีขนาดเท่ากับ พื้นที่  $[B+C]$  โดยไม่มีผู้ใดในสังคมได้รับประโยชน์ อันเป็นผลมาจากความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของนโยบาย พื้นที่  $B$  เกิดจากการที่ผู้บริโภคมีสินค้าให้บริโภคน้อยกว่าที่ควรจะเป็นเมื่อเทียบกับดุลยภาพตลาดเสรี จึงเป็นการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรทางด้านบริการ ส่วนพื้นที่  $C$  เกิดจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจสามารถผลิตสินค้าได้

น้อยกว่าที่ควรจะเป็นเมื่อเทียบกับดุลยภาพตลาดเสรี ซึ่งเป็นการบิดเบือนของการจัดสรรทรัพยากรด้านการผลิต<sup>25</sup>

## (2) ผลที่เกิดขึ้นจากการควบคุม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าราคาของสินค้าหรือบริการในตลาดนั้นย่อมเกิดขึ้นจากการปรับเปลี่ยนของภาวะดุลยภาพซึ่งอาจสูงหรือต่ำเท่าไรก็ได้ ทั้งที่ในความจริงแล้วตลาดสามารถแก้ไขปัญหาเองได้ด้วยกลไกของตลาดเอง ซึ่งกลไกดังกล่าวขึ้นกับอุปสงค์และอุปทาน อย่างไรก็ตามในบางครั้งรัฐจะเข้าแทรกแซงกลไกตลาดเนื่องจากเห็นว่าราคาของสินค้าหรือบริการสูงหรือต่ำเกินสมควร การแทรกแซงดังกล่าวทำให้กลไกของตลาดถูกบิดเบือนไป การควบคุมราคาสินค้าขั้นสูงนั้นถูกนำมาใช้อย่างมากในช่วงศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นผลจากภาวะสงครามโลกที่ 2 สงครามเวียดนาม สงครามเกาหลี เป็นต้น ทั้งนี้รูปแบบการใช้นโยบายดังกล่าวมักปรากฏในรูปของกฎหมายที่ใช้กับสินค้าจำเป็น หรือ กฎหมายเฉพาะสินค้า เช่น การควบคุมราคาที่อยู่อาศัย ราคาประกันภัย ราคายา เป็นต้น<sup>26</sup>

### 2.1) ข้อดีของการควบคุมราคาขั้นสูง

ข้อดีที่สำคัญที่สุดและชัดเจนที่สุดของการควบคุมราคาได้แก่การแก้ไขและการลดอัตราเงินเฟ้อ<sup>27</sup> ให้ต่ำกว่าลงกว่าที่ควรจะเป็นในภาวะปกติ อย่างไรก็ตามก็ยังไม่หลักฐานที่แน่ชัดว่าการควบคุมราคาดังกล่าวจะทำให้อัตราเงินเฟ้อลดลงในระยะยาวหรือไม่

จากการศึกษาผลกระทบการควบคุมราคาสินค้าที่มีต่อนโยบายทางการเงินภายใต้กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อของประเทศไทยนั้นพบว่า การควบคุมราคาสินค้าช่วยให้การดำเนินนโยบายทางการเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผลของอัตราเงินเฟ้อที่ชะลอตัวลงอย่างรวดเร็วทำให้เกิดแนวคิดที่ว่าประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่ภาวะเงินฝืดทั้งที่ในความจริงแล้วเป็นผลมาจากการที่รัฐช่วยบรรเทา

<sup>25</sup> เฟ็งอ้วง, น.251-252.

<sup>26</sup> Edgar K. Browning and Mark A. Zupan, Microeconomics : Theory and Applications., 11<sup>st</sup> ed, (Hoboken : Wiley, 2011), p.28.

<sup>27</sup> เงินเฟ้อ หมายถึง ภาวะที่มีอุปสงค์ส่วนเกิน เกิดขึ้นโดยทั่วไปในลักษณะที่ว่าผู้ซื้อใช้เงินมากแต่ซื้อสินค้าได้น้อยลง เป็นการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินหรือรายได้ที่เป็นตัวเงิน ในขณะที่รายได้ที่แท้จริงคงที่หรือลดลง และ เงินเฟ้อเป็นการลดลงภายนอกของเงิน โดยในภาวะนี้ประชาชนจะขาดความเชื่อถือในค่าของเงิน ซึ่งเป็นเพราะราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ค่าครองชีพให้แก่ประชาชนด้วยการควบคุมราคา และแม้ว่าการลดลงของอัตราเงินเฟ้อจะเป็นสิ่งที่ดี แต่การควบคุมดังกล่าวอาจมีผลต่อการชะตัวของเศรษฐกิจ เนื่องจากการควบคุมราคาทำให้สังคมสูญเสียสวัสดิการสังคม (Social welfare loss)<sup>28</sup>

นอกจากอัตราเงินเฟ้อแล้ว ข้อดีที่สำคัญอีกข้อหนึ่งอันเป็นวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้มาตรการการควบคุมราคาขั้นสูงนั้นคือการช่วยเหลือประชาชนที่มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงสินค้าหรือบริการได้<sup>29</sup> แต่ทั้งนี้ข้อดีประการนี้ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากซึ่งจะกล่าวต่อไปในข้อเสียของการควบคุมราคาขั้นสูง

## 2.2) ข้อเสียของการควบคุมราคาขั้นสูง

การควบคุมราคาขั้นสูงในต่างประเทศนั้น โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาซึ่งมีกฎหมายดังกล่าวทั้งในระดับมลรัฐ และในระดับรัฐบาลกลาง กฎหมายเหล่านั้นถูกเรียกว่า “Price gouging law” ซึ่งจะกล่าวถึงกฎหมายดังกล่าวอย่างละเอียดในบทถัดไป นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมของกฎหมายนี้เป็นจำนวนมากอันเนื่องจากผลเสียของกฎหมายที่จะได้กล่าวถึงดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

### (ก) การควบคุมราคาเป็นการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากร

การบิดเบือนที่เกิดขึ้นมีทั้งทางตรงและทางอ้อมผลที่เกิดขึ้นโดยตรง ได้แก่ ปัญหาความขาดแคลนสินค้าตลอดระยะเวลาที่มีการใช้มาตรการดังกล่าว เพราะราคาที่รัฐกำหนดเป็นราคาสูงสุดนั้นย่อมต่ำกว่าราคาดุลยภาพ ทำให้ไม่มีผู้ประกอบการธุรกิจหรือผู้ประกอบการรายใดอยากขายสินค้า และทำให้เกิดกลไกต่าง ๆ ขึ้น เช่น เกิดกระบวนการเข้าคิว เนื่องจากสินค้าขาดแคลน ผู้บริโภคต้องแย่งกันเข้าคิวเพื่อซื้อสินค้า ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วการเข้าคิวดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดต้นทุนค่าเสีย

<sup>28</sup> กรพินธ์ ศรีอำพลชาญ, “ผลกระทบของการควบคุมราคาสินค้าที่มีต่อนโยบายภายใต้กรอบเป้าหมายเงินเฟ้อ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), น.81.

<sup>29</sup> Clem Tisdell and Keith Hartley, *Microeconomic Policy : A New Perspective*, 2<sup>nd</sup> ed., (Northampton : Edward Elgar Publishing, 2008), p.68.

<sup>30</sup> Christopher J. Coyne and Rachel L. Coyne, “The economics of price controls”, *Flaws and ceilings price controls and the damage they cause*, ed. Christopher J. Coyne and Rachel L. Coyne, (Great Britain : Page Bros, 2015), pp.8-25.

โอกาส เนื่องจากผู้ที่รอคิวต้องเสียเวลาและสละกิจกรรมที่จะทำในเวลาดังกล่าวไป นอกจากนี้ยังไม่อาจทราบได้ว่าท้ายที่สุดแล้วจะได้ซื้อสินค้าหรือบริการดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจบางรายอาจแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการจำกัดการซื้อสินค้าหรือบริการเพื่อต้องการให้ผู้บริโภคได้เข้าถึงสินค้าหรือบริการมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แม้สินค้าหรือบริการดังกล่าวจะมีความจำเป็นต่อผู้บริโภคแต่ละรายที่แตกต่างกันก็ตาม<sup>31</sup> นอกจากนี้ยังนำไปสู่การกักตุนสินค้าเพราะผู้บริโภคเกรงว่าจะไม่สามารถเข้าถึงสินค้าดังกล่าวได้ เนื่องจากผู้บริโภคตระหนักว่าสินค้าหรือบริการที่มีราคาต่ำและในสภาวะดังกล่าวการเข้าถึงสินค้าหรือบริการได้ไม่ใช่เรื่องปกติจึงทำให้เกิดการซื้อสินค้าหรือบริการมากกว่าปกติ<sup>32</sup> อีกทั้งยังนำไปสู่การเกิดเหตุอาชญากรรมเนื่องจากเขาเหล่านั้นไม่อาจเข้าถึงสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้

อีกสิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการควบคุมราคาและเป็นสิ่งที่เกิดจากการบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรโดยตรง จนเสมือนเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นมาคู่กับการควบคุมราคาขั้นสูง คือ “ตลาดมืด (Black Markets)” ที่เป็นการซื้อขายสินค้าหรือบริการในราคาที่สูงกว่าที่รัฐกำหนดและการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย (Under the table) ภาวะดังกล่าวอาจเกิดจากผู้บริโภคเป็นผู้เสนอราคาที่สูงกว่าราคาควบคุมเองเพื่อต้องการให้ตนเองเข้าถึงสินค้าหรือบริการที่ตนต้องการทั้งที่รัฐกำหนดราคาควบคุมไว้ต่ำกว่าราคา que ผู้บริโภคเสนอให้แก่ผู้ประกอบการ แต่เนื่องจากผู้บริโภคเหล่านั้นย่อมตระหนักดีกว่า การควบคุมราคาขั้นสูงย่อมทำให้ผู้บริโภคบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงสินค้าหรือบริการได้อย่างแน่นอน

การบังคับขายพ่วง (Tie-in sales) โดยการที่ผู้ประกอบการธุรกิจบังคับขายสินค้าหรือบริการอื่นที่ไม่ถูกควบคุมราคาไปพร้อมกับสินค้าหรือบริการที่ถูกควบคุมราคา<sup>33</sup> เพื่อเป็นการเฉลี่ยกำไรระหว่างสินค้าหรือบริการทั้งสอง โดยที่ผู้บริโภคอาจไม่มีความต้องการสินค้าหรือบริการที่ถูกขายพ่วงมาด้วยเลย

---

<sup>31</sup> Steve Suranovic, “A Primer on Price Gouging in the Wake of Hurricane Katrina.,” Accessed 7 May 2016, <http://internationalecon.com/Opinion/PrimerOnPriceGouging.php>

<sup>32</sup> Rafi Mohammed, “The Problem with Price Gouging Laws.,” Accessed 7 May 2016, <https://hbr.org/2013/07/the-problem-with-price-gouging-laws>

<sup>33</sup> Roger A. Arnold, *supra note 5*, p.75.

การบวกกำไรในรูปแบบอื่น เช่น การคิดค่าธรรมเนียมเพิ่ม หรือ การเปลี่ยนแปลงขนาดสินค้า หรือ ปรับเปลี่ยนวัตถุดิบ เพื่อให้สามารถขายสินค้าหรือบริการในราคาที่รัฐควบคุมได้

### (ข) บทบาทของกำไรที่เปลี่ยนไปในการควบคุมราคา

ในระหว่างที่มีการบังคับใช้การควบคุมราคา ทำให้บทบาทของกำไรในตลาดถูกปฏิเสธ การควบคุมราคาของรัฐอยู่บนแนวคิดที่ว่ารัฐสามารถจำกัดกำไรของผู้ประกอบการธุรกิจอันเป็นการช่วยเหลือผู้บริโภค การคิดเช่นนี้เป็นการคิดบนพื้นฐานที่ว่า กำไร เป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นของผู้บริโภค ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วกำไรเป็นสิ่งที่เกิดจากความพึงพอใจในสินค้าดังกล่าวของผู้บริโภค และกำไรถูกทำให้มองเป็นเรื่องที่ผิดศีลธรรม (Immoral)<sup>34</sup>

นอกจากนี้การควบคุมราคายังทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจตลอดจนนักลงทุนหมดแรงจูงใจในการผลิต การลงทุน ตลอดจนการพัฒนาเทคโนโลยีสำหรับสินค้าหรือบริการ เพราะราคาที่รัฐควบคุมนั้นทำให้ต้นทุนกำไรซึ่งเดิมเป็นเครื่องจูงใจในการผลิตและการลงทุน โดยในสหรัฐอเมริกาภายหลังจากการยกเลิกกฎระเบียบในการควบคุมราคา ค่าเช่าที่อยู่อาศัยนั้นทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก<sup>35</sup>

### (ค) การควบคุมราคาเป็นการแข่งขันทางการเมือง

แม้ว่าในทางเศรษฐศาสตร์นั้นจะเห็นว่าการควบคุมราคาขึ้นสูงนั้นอาจมีผลเสียมากกว่าผลดี แต่เป็นที่น่าแปลกว่าทุกครั้งที่มีการประกาศใช้มาตรการดังกล่าวกลับได้รับความเห็นชอบจากเหล่านักการเมืองเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแม้ว่านักการเมืองเหล่านั้นจะอยู่คนละพรรคการเมืองกันก็ตาม<sup>36</sup> นอกจากนี้นักการเมืองยังใช้ประเด็นดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการหาเสียงด้วย

<sup>34</sup> Nichelas Provenzo, “The missed debate over ‘PRICE-GOUGING’.” Accessed 7 May 2016, <http://capitalismmagazine.com/2006/05/the-missed-debate-over-price-gouging>

<sup>35</sup> Henry O. Pollakowski, “Rent Control and Housing Investment: Evidence from Deregulation in Cambridge, Massachusetts.” 36 *Civic report*, 5 (May 2003).

<sup>36</sup> Matthew Yglesias, “The Case for Price Gouging , trying to prevent merchants from hiking prices during disasters is futile and counterproductive.” Accessed 7 May 2016, [http://www.slate.com/articles/business/moneybox/2012/10/sandy\\_price\\_gouging\\_anti\\_gouging\\_laws\\_make\\_natural\\_disasters\\_worse.html](http://www.slate.com/articles/business/moneybox/2012/10/sandy_price_gouging_anti_gouging_laws_make_natural_disasters_worse.html)

โดยในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 2016 Hillary Clinton ได้ประกาศว่าตนเองจะออกกฎหมายเพื่อควบคุมราคายาในสหรัฐอเมริกา<sup>37</sup> จนมีนักเศรษฐศาสตร์บางส่วนอธิบายการกระทำเช่นนี้ว่าเป็นการแข่งขันในทางการเมืองเพียงเพื่อต้องการให้ประชาชนเห็นว่าตนเองดูแลทุกข์สุขของประชาชนโดยลืมนำถึงผลเสียที่เกิดขึ้นตามมา

#### (ง) การควบคุมราคาทำให้เกิดความไม่แน่นอนของระบบเศรษฐกิจ

การควบคุมราคาเสมือนเป็นการมอบอำนาจให้แก่รัฐในการจัดระบบและกำหนดรูปแบบเศรษฐกิจใหม่ ในระบบตลาดที่ปกติแล้วผู้ประกอบการจะพยายามที่จะคาดการณ์ถึงความต้องการของผู้บริโภคเพื่อนำมาสู่การวางแผนการผลิตและการขาย แต่เมื่อมีการควบคุมราคาทำให้ผู้ประกอบการไม่อาจคาดการณ์อย่างเช่นในภาวะที่ไม่มีการควบคุมได้ นำไปสู่ภาวะการหยุดชะงักของธุรกิจและทำให้ต้นทุนในการลงทุนสูงขึ้น

#### (จ) การควบคุมราคาเป็นการปกปิดสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา

##### เศรษฐกิจ

การควบคุมราคาเป็นการปกปิดสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาเศรษฐกิจ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการแรกที่รัฐจะหยิบขึ้นมาใช้เมื่อเกิดปัญหาภัยพิบัติ ภาวะสินค้าหรือบริการมีราคาสูง หรือ ภาวะเงินเฟ้อ เพราะรัฐคิดว่ามาตรการดังกล่าวสามารถแก้ปัญหาได้ง่ายและรวดเร็ว ทั้งที่จริงแล้วเป็นการปกปิดปัญหาของเศรษฐกิจและเป็นการตัดโอกาสในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไป

#### 2.1.4.2 การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Price floors)

การกำหนดราคาขั้นต่ำนั้นส่วนมากมิได้กำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคแต่เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อต้องการช่วยเหลือผู้ประกอบการ หรือ เกษตรกรให้สินค้าหรือบริการนั้นมีราคาไม่ต่ำจนเกินไปจนทำให้บุคคลเหล่านั้นขาดทุน

---

<sup>37</sup> Hilary Kramer, "Politics, Price Gouging and Healthcare Potential.," Accessed 7 May 2016, <http://investorplace.com/2015/09/politics-price-gouging-healthcare-potential/#.Vy2z8YR97IU>

### (1) ลักษณะของการควบคุม

การแทรกแซงราคาโดยการกำหนดราคาขั้นต่ำเกิดขึ้นเมื่อรัฐเห็นว่าราคาดุลยภาพในตลาดขณะนั้นต่ำเกินไป รัฐจึงต้องการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดให้ราคาสูงกว่าราคาดุลยภาพ<sup>38</sup>

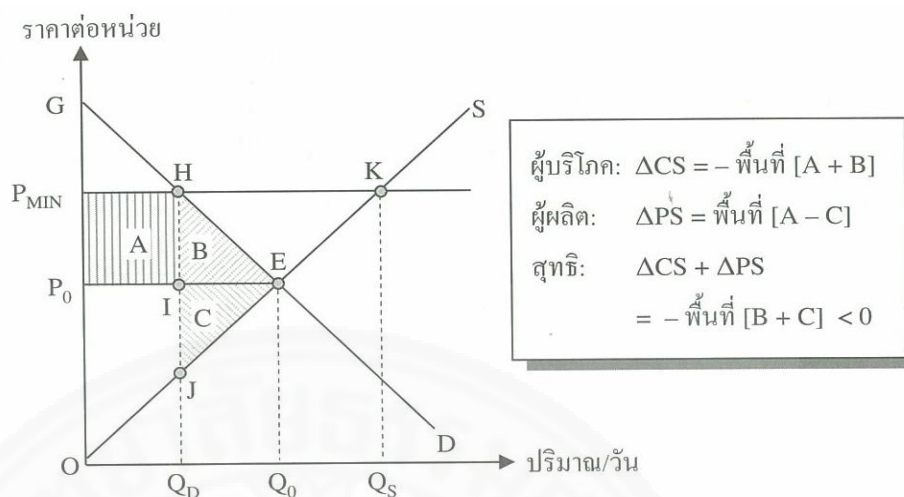
สินค้าบางชนิด โดยเฉพาะสินค้าเกษตรกรรมที่ผลิตโดยเกษตรกรรายย่อยเป็นจำนวนมาก ปริมาณผลผลิตย่อมขึ้นกับปัจจัยต่าง ๆ เช่น สภาพดินฟ้าอากาศและฤดูกาล สินค้าที่ผลิตออกมานั้นมักจะออกสู่ตลาดในเวลาเดียวกัน ผลดังกล่าวทำให้อุปทานของสินค้าชนิดนั้นมีปริมาณมาก หากอุปสงค์มิได้เพิ่มขึ้นและมีความยืดหยุ่นต่อราคาค่อนข้างน้อย จะทำให้ราคาของสินค้าชนิดนั้นอยู่ในระดับต่ำ รัฐจึงนิยมนำมาตรการกำหนดราคาขั้นต่ำมาใช้เพื่อเพิ่มราคาสินค้าให้กับผู้ประกอบการ นอกจากนี้เกษตรกรมักรวมกลุ่มเพื่อประท้วงรัฐเมื่อสินค้าเกษตรราคาตกต่ำและยังบุคคลเหล่านั้นมีความเข้มแข็งทางการเมืองมากเท่าไร การผลักดันราคาก็ย่อมสำเร็จได้มากขึ้นเท่านั้น ราคาขั้นต่ำมิได้เกิดจากการตั้งราคาโดยรัฐเท่านั้น ในบางธุรกิจอาจเกิดจากผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการสินค้าหรือบริการร่วมกันตั้งราคาขั้นต่ำในตลาด หรือที่เรียกว่าการฮั้ว (Cartel) เพื่อให้กลุ่มของตนได้กำไรสูงสุด และเมื่อได้ตั้งราคาดังกล่าวแล้วเสมือนเป็นราคาที่รัฐตั้งขึ้น ผู้ประกอบการทุกรายจะขายสินค้าหรือบริการในราคาเดียวกันหมด<sup>39</sup> และปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายการแข่งขันทางการค้าขึ้นเอง

ก่อนที่รัฐจะมีการกำหนดราคาขั้นต่ำ สวัสดิการของสังคมซึ่งวัดจากส่วนเกินของผู้บริโภคและส่วนเกินของผู้ประกอบการจะมีขนาดเท่ากับพื้นที่ OEG (CS=พื้นที่  $\Delta GEP_0$  และ PS = พื้นที่  $\Delta P_0EO$ ) ราคาก่อนที่รัฐจะกำหนดนั้นมีราคาขั้นต่ำทำให้ผู้ประกอบการเดือดร้อน รัฐจึงเข้ามากำหนดราคาขั้นต่ำ ณ ราคา  $P_{MIN}$  ผู้บริโภคจะลดความต้องการบริโภคลงจาก  $Q_0$  เป็น  $Q_D$  ผลกระทบของนโยบายนี้ขึ้นอยู่กับว่าผู้ประกอบการจะตอบสนองต่อราคาขั้นต่ำอย่างไร ซึ่งสามารถแยกได้เป็นสองกรณี

<sup>38</sup> ปิยะลักษณ์ พุทธรังค์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 22*, น.284.

<sup>39</sup> ชวินทร์ สนิษบรรจง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 8*, น.50.





ภาพที่ 2.6 การควบคุมราคาขั้นต่ำ เมื่อผลิตเท่ากับอุปสงค์

### 1.1) กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจทราบว่าขายได้เท่าใด

กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจทราบว่าขายได้เพียง  $Q_D$  จึงผลิตเพียง  $Q_D$ <sup>40</sup>

#### ผลกระทบต่อผู้บริโภค

การควบคุมราคาขั้นต่ำทำให้ปริมาณการบริโภคนั้นลดลงจาก  $Q_0$  เป็น  $Q_D$  แสดงว่าผู้บริโภคที่ยังคงซื้อสินค้าด้วยราคาที่แพงขึ้นในปริมาณ  $Q_D$  จะเสียส่วนเกินของผู้บริโภคไปเท่ากับพื้นที่  $GHIP_0 -$  พื้นที่  $GHP_{MIN}$  = พื้นที่สี่เหลี่ยม A ส่วนผู้บริโภคที่เลิกซื้อสินค้าในปริมาณ  $Q_D$   $Q_0$  จะเสียส่วนเกินผู้บริโภคไป = พื้นที่สามเหลี่ยม B ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของส่วนเกินของผู้บริโภคจะเท่ากับ  $\Delta CS = -$ พื้นที่  $[A+B]$

#### ผลกระทบต่อผู้ประกอบการ

การที่ผู้ประกอบการธุรกิจทราบว่าขายสินค้าได้เพียง  $Q_D$  เท่านั้น จึงผลิตลดลงจากเดิมเท่ากับ  $Q_0 - Q_D$  โดยผู้ประกอบการที่ยังคงผลิตอยู่ ณ ราคาควบคุมที่สูงขึ้น จะได้ส่วนเกินของผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นเท่ากับพื้นที่สี่เหลี่ยม A (เดิมมี  $PS =$  พื้นที่  $OJIP_0$  ตอนนี้มี  $PS = OJIP_{MIN}$ ) ส่วนผู้ประกอบการที่เลิกผลิตก็ไม่ต้องเสียต้นทุนการผลิตมีมูลค่าเท่ากับพื้นที่  $EJ$   $Q_D$   $Q_0$  แต่ก็หมดโอกาสที่จะ

<sup>40</sup> ชัยนัต ตันติวิศตการ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 3, น.253.

ได้ส่วนเกินของผู้ประกอบธุรกิจที่เคยได้ซึ่งมีขนาดเท่ากับพื้นที่ C ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้ประกอบธุรกิจโดยรวมคือ  $\Delta PS =$  พื้นที่ [A-C]

### ผลสุทธิต่อสังคม

สวัสดิการสังคมโดยรวมจะเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากนโยบายนี้เท่ากับ  $\Delta PS + \Delta CS =$  พื้นที่ [A-C] - พื้นที่ [A+B] = -พื้นที่ [B+C]

### 1.2) กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ทราบว่าจะขายได้เท่าใด

กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจว่าจะขายได้เพียง  $Q_D$  จึงผลิต  $Q_S$ <sup>41</sup>

#### ผลกระทบต่อผู้บริโภค

ส่วนเกินของส่วนเกินของผู้บริโภคมีค่าเช่นเดียวกับกรณีแรกคือ  $\Delta CS =$  -พื้นที่ [A+B]

#### ผลกระทบต่อผู้ประกอบธุรกิจ

ณ ระดับราคาขั้นต่ำ ผู้ประกอบธุรกิจมีผลิตส่วนเกินทั้งหมดเท่ากับ  $Q_S - Q_D$  ตามภาพ โดยผู้ประกอบธุรกิจที่ขายผลผลิตได้ ณ ราคาสูงขึ้น (ปริมาณ  $Q_D$ ) จะได้ส่วนเกินของผู้ประกอบธุรกิจเท่ากับพื้นที่ A ที่โอนมาจากผู้บริโภค ส่วนผู้ประกอบธุรกิจ  $Q_S - Q_D$  แต่ขายไม่ได้ จะเสียต้นทุนการผลิตเท่ากับพื้นที่ F ประกอบกับผู้ประกอบธุรกิจรายเดิมที่เคยผลิตปริมาณดังกล่าวแต่ตอนนี้ไม่สามารถขายได้ จะเสียส่วนเกินของผู้ประกอบธุรกิจจากที่เคยได้ไปเท่ากับพื้นที่ C ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของส่วนเกินของผู้ประกอบธุรกิจทั้งหมดคือ  $\Delta PS =$  -พื้นที่ [A-C-F]

### ผลสุทธิต่อสังคม

สวัสดิการสังคมโดยรวมจะเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากนโยบายนี้เท่ากับ  $\Delta CS + \Delta PS =$  -พื้นที่ [A+B] + พื้นที่ [A-C-F] = -พื้นที่ [B+C+F]

เช่นนี้หากผู้ประกอบธุรกิจสามารถปรับเปลี่ยนการผลิตเพื่อตอบสนองต่อราคาได้มากเพียงใด ภาระของรัฐบาลในการรับซื้อผลผลิตที่เหลือจากผลของการประกันราคาหรือการกำหนดราคาขั้นต่ำจะต้องเป็นมาตรการชั่วคราวหรือระยะสั้นเท่านั้น สำหรับในระยะยาวถ้าหากต้องการยกระดับสินค้าให้สูงขึ้น รัฐบาลจะต้องใช้มาตรการอื่น ๆ เช่น ลดปริมาณผลผลิต หรืออุปทานลง และ/หรือเพิ่มปริมาณความต้องการซื้อหรืออุปสงค์ให้มากขึ้น

<sup>41</sup> เฟิงอ้าง, น.254-255.

## (2) ผลที่เกิดขึ้นจากการควบคุม

การควบคุมราคาขั้นต่ำนั้นเป็นมาตรการที่นิยมนำมาใช้อย่างมากกับสินค้าเกษตร และ ค่าแรงขั้นต่ำ<sup>42</sup>

### 2.1) ข้อดีของการควบคุมราคาขั้นต่ำ

การควบคุมราคาขั้นต่ำเป็นการช่วยเหลือเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรที่มีรายได้น้อยทำให้เกษตรกรได้รับเงินทันทีและมาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่สามารถเข้าใจได้ง่าย<sup>43</sup> เป็นการรับประกันรายได้ของเกษตรกร<sup>44</sup> นอกจากนี้การกำหนดราคาขั้นต่ำโดยเฉพาะสินค้าเกษตรยังช่วยแก้ปัญหาพ่อค้าคนกลางได้เพราะพ่อค้าคนกลางต้องรับซื้อสินค้าเกษตรของเกษตรกรในราคาขั้นต่ำที่รัฐกำหนดเช่นกัน โดยที่ไม่ว่าเกษตรกรจะเข้าร่วมโครงการกับรัฐหรือไม่ก็ตาม<sup>45</sup> เพราะเมื่อรัฐประกาศราคาซื้อขั้นต่ำของสินค้าเกษตรแล้ว ราคาสินค้าดังกล่าวจะสูงขึ้นไปทั้งตลาด

กรณีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานได้รับการรับรองว่าจะได้รับรายได้ขั้นต่ำเท่าใดซึ่งเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของลูกจ้าง โดยเฉพาะลูกจ้างไร้ฝีมือ นอกจากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้นเป็นเหตุให้ผู้ประกอบธุรกิจมีต้นทุนสูงขึ้นทำให้ผู้ประกอบธุรกิจจำเป็นต้องพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตให้สูงขึ้นเพื่อสอดคล้องกับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่สูงขึ้น (Labour productivity)<sup>46</sup>

<sup>42</sup> McConnell C.R. Blue S.L., *supra note 6*, p.59.

<sup>43</sup> จีรวัดน์ ชนะ และ ดวงทิพย์ ศิริภาณุจรรย์ , “บทเรียนนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรจากต่างประเทศ,” ฉบับที่ 99 *FAO focus and quick*, น.3 (เมษายน 2558).

<sup>44</sup> Robert E. Hall and Marc Lieberman, *supra note 1*, p.94.

<sup>45</sup> อัมมาร สยามวาลา และคณะ, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การทุจริตกรณีการศึกษา : โครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด”, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2557), น.3-5.

<sup>46</sup> สุวรรณ ตุลยวสินพงศ์, “เกณฑ์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและผลกระทบต่อค่าจ้างงานและค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรม”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น.17.

## 2.2) ข้อเสียของการควบคุมราคาขั้นต่ำ

แม้การควบคุมราคาขั้นต่ำจะช่วยเหลือเกษตรกรและแรงงานไร้ฝีมือได้ก็ตามแต่ผลเสียที่เกิดขึ้นก็อาจมีจำนวนมากเช่นกัน

### (ก) การสูญเสียงบประมาณของรัฐเนื่องจากอุปสงค์เทียม

เมื่อตลาดถูกแทรกแซงด้วยการกำหนดราคาขั้นต่ำของรัฐนั้นทำให้ราคาของสินค้าหรือบริการดังกล่าวถูกบิดเบือนไปจากความจริง ผลที่เกินขึ้นทำให้อุปสงค์มากกว่าอุปทาน และราคาสินค้าหรือบริการสูงเกินกว่าความต้องการของผู้ซื้อ แม้รัฐจะกำหนดห้ามซื้อสินค้าหรือบริการในราคาที่ต่ำกว่ารัฐกำหนด แต่รัฐก็ไม่สามารถบังคับให้ผู้ซื้อได้ ด้วยเหตุนี้หากรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงจะทำให้เกิดปัญหาสินค้าหรือบริการล้นตลาด การกำหนดราคาขั้นต่ำของรัฐจึงไม่เกิดประโยชน์ รัฐจึงจำเป็นต้องรับซื้อสินค้าหรือบริการดังกล่าวเองอันนำไปสู่การเกิดอุปสงค์เทียม การรับซื้อดังกล่าวทำให้รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการรับซื้อและจัดเก็บสินค้า<sup>47</sup> นอกจากนั้นการกำหนดราคาซื้อที่สูงเกินไปทำให้เกิดการผูกขาดของรัฐในทางอ้อมเนื่องจากราคาที่รัฐรับซื้อนั้นสูงกว่าราคาของผู้ซื้อรายอื่น<sup>48</sup> ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญได้<sup>49</sup>

### (ข) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ

การกำหนดราคาซื้อสินค้าหรือบริการโดยเฉพาะสินค้าเกษตรที่สูงเกินไปนั้นทำให้ราคาสินค้าเกษตรในประเทศสูงขึ้นจนผู้ซื้อไม่อาจซื้อสินค้าดังกล่าวได้ และราคาที่สูงขึ้น

<sup>47</sup> Robert E. Hall and Marc Lieberman, *supra note 1*, p.93.

<sup>48</sup> อัมมาร สยามวาลา และคณะ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 45*, น.6-3

<sup>49</sup> รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญในขณะที่มีโครงการจำนำข้าวเกิดขึ้นนั้นได้บัญญัติว่า

มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ **และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน** เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

อาจสูงเกินกว่าราคาในตลาดโลกอันส่งผลต่อการส่งออกสินค้านั้นไปยังต่างประเทศ<sup>50</sup> เช่นเดียวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่ทำให้ต้นทุนการผลิต (Labour cost) ไม่เป็นไปตามกลไกตลาดและทำให้ต้นทุนสินค้าเพิ่มสูงขึ้น ทำให้การเพิ่มค่าจ้างอาจไม่ส่งผลใด ๆ ต่อลูกจ้างเพราะค่าจ้างที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นเท่ากับมูลค่าของสินค้าหรือบริการที่สูงขึ้นตาม นอกจากนั้นหากค่าจ้างขั้นต่ำสูงเกินจนนายจ้างไม่สามารถจ่ายได้หรือนายจ้างหันไปปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตด้วยการใช้เครื่องจักรมากขึ้นเพื่อลดต้นทุนค่าจ้างแรงงาน นายจ้างเหล่านั้นจะหันไปเลิกจ้างลูกจ้างอันทำให้เกิดภาวะการว่างงาน<sup>51</sup>

### (ค) การทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นจากการรับซื้อสินค้าตามราคาขั้นต่ำที่รัฐกำหนด เนื่องจากกระบวนดังกล่าวเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายและเกี่ยวข้องกับเงินเป็นจำนวนมาก<sup>52</sup> ดังที่จะเห็นจากข่าวโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย

### (ง) ผลกระทบต่อพฤติกรรมการบริโภค

การกำหนดราคาขั้นต่ำแม้จะทำให้ราคาสินค้าหรือบริการสูงขึ้นซึ่งเป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการธุรกิจ แต่ส่งผลต่อการบริโภคของผู้ซื้อ ผลการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการขั้นต่ำทำให้ผู้ซื้อลดหรือยุติการบริโภคสินค้าหรือบริการดังกล่าว ในสหรัฐอเมริกาพบว่าอัตราปริมาณแคลเซียมและโปรตีนในกลุ่มเด็กที่ยากจนนั้นมีจำนวนที่ต่ำลงเมื่อสหรัฐอเมริกามีการกำหนดราคาขั้นต่ำของสินค้าจำพวกนม ทำให้เด็กเหล่านั้นไม่สามารถบริโภคนมได้เพราะนมมีราคาสูง<sup>53</sup>

## 2.1.5 ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาและนโยบายราคาที่เหมาะสม (Price elasticity and optimal pricing policy)

ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (Price elasticity of demand หรือ Ed) เป็นการพิจารณาการตอบสนองของปริมาณซื้อต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้า โดยที่ปัจจัยอื่นไม่

<sup>50</sup> อัมมาร สยามวาลา และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น.6-1

<sup>51</sup> สุวรรณ ตูลยวสินพงษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 46*, น.17-18.

<sup>52</sup> อัมมาร สยามวาลา และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 45*, น.6-6

<sup>53</sup> Robert E. Hall and Marc Lieberman, *supra note 1*, p.94.

เปลี่ยนแปลง<sup>54</sup> โดยอุปสงค์ที่ไม่มีความยืดหยุ่นเลย (มีค่าเท่ากับ 0) กรณีนี้ราคาสินค้าหรือบริการจะเปลี่ยนแปลงไป การเสนอซื้อไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด มักเกิดขึ้นในกลุ่มสินค้าที่จำเป็นต้องใช้อย่างมากไม่ว่าราคาจะเป็นเท่าใดความต้องการก็ยังคงเท่าใด แต่หากอุปสงค์ที่มีความยืดหยุ่นเท่ากับหนึ่ง (มีค่าเท่ากับ 1) กรณีนี้ราคาสินค้าเปลี่ยนแปลงไปเท่าใดปริมาณการเสนอซื้อก็เปลี่ยนแปลงไปในสัดส่วนเท่านั้น และหากอุปสงค์ที่มีความยืดหยุ่นอย่างสมบูรณ์ ราคาสินค้าไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงไปเท่าใด ปริมาณการเสนอซื้อจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่จำกัดจำนวน

การคำนวณหาค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคามีประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบธุรกิจ เพราะค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคาจะอธิบายถึงลักษณะการเปลี่ยนแปลงในปริมาณซื้อซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดราคาในการกำหนดราคาที่เหมาะสมเมื่อคู่แข่งขึ้นเปลี่ยนแปลงราคาขายหรือใช้กำหนดราคาที่สูงที่สุด อีกทั้งทำให้เห็นปฏิกิริยาตอบโต้ของผู้บริโภคต่อการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าซึ่งย่อมขึ้นกับว่าสินค้าดังกล่าวมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดในสายตาผู้บริโภค ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบว่า ควรขยายการผลิตหรือลดปริมาณการผลิตอย่างไร<sup>55</sup> และหากราคาสินค้าถูกแทรกแซงด้วยการควบคุมราคาของรัฐ ผู้ประกอบธุรกิจจะทราบถึงปริมาณการเสนอซื้อจากการพิจารณาค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ได้เช่นกัน

## 2.2 โครงสร้างตลาดสินค้า

ตลาดทางเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การที่ผู้ซื้อและผู้ประกอบธุรกิจสามารถแลกเปลี่ยนซื้อขายได้ ทั้งนี้ไม่ว่าผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภคจะได้พบกันหรือไม่ หรือมีสถานที่ซื้อขายกันหรือไม่ก็ตาม หากมีการตกลงซื้อขายแลกเปลี่ยนกันแล้วย่อมถือว่าตลาดได้เกิดขึ้นแล้ว

<sup>54</sup> จินตนา พรพิไลพรรณ และ บุญธรรม ราชรักษ์, “เศรษฐศาสตร์จุลภาค 1”, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มกราคม 2559, [http://e-book.ram.edu/e-book/e/EC111\(H\)/EC111\(H\)-3.pdf](http://e-book.ram.edu/e-book/e/EC111(H)/EC111(H)-3.pdf)

<sup>55</sup> วรณี จิเจริญ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น.200.

การแบ่งประเภทตลาดนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก คือ ตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์ กับ ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ ซึ่งประกอบด้วย ตลาดผูกขาด ตลาดผู้ขายน้อยราย และ ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด<sup>56</sup>

### 2.2.1 ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Competition)

เป็นตลาดที่มีความสมบูรณ์ที่สุดในทางเศรษฐศาสตร์จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นตลาดในอุดมคติของนักเศรษฐศาสตร์และเป็นสิ่งที่รัฐทุกรัฐต้องการให้เกิดขึ้นเพราะตลาดแบบนี้ทำให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์สูงสุด

#### 2.2.1.1 ลักษณะของตลาดแข่งขันสมบูรณ์

ตลาดแข่งขันสมบูรณ์เป็นตลาดเป็นตลาดในอุดมคติที่มีลักษณะเป็นตลาดที่มีทั้งผู้ซื้อและผู้ประกอบธุรกิจจำนวนมาก ไม่มีผู้ประกอบธุรกิจรายใดกำหนดราคาตลาดได้ การแข่งขันในตลาดจะแปรผกผันกับอิทธิพลของผู้ประกอบธุรกิจ สินค้าในตลาดมีคุณลักษณะเหมือนกัน ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเข้าออกตลาดได้อย่างอิสระ รวมถึงผู้ประกอบธุรกิจรายใหม่ก็สามารถเข้าตลาดได้ง่าย และทั้งผู้ซื้อและผู้ประกอบธุรกิจมีข้อมูลในการตัดสินใจเป็นอย่างดี ต่างมีอิสระในการตัดสินใจ

ราคาสินค้าหรือบริการในตลาดถูกกำหนดโดยอุปสงค์และอุปทานของตลาด<sup>57</sup> สินค้าที่เหมือนกันทุกประการทำให้ไม่มีการต่อรองราคา หากผู้ประกอบธุรกิจรายใดขึ้นราคาสินค้า ผู้ประกอบธุรกิจรายนั้นย่อมไม่อาจขายสินค้าได้ นอกจากนั้นการเปลี่ยนแปลงราคาของผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งย่อมไม่กระทบต่ออุปสงค์ตลาดแต่อย่างใด<sup>58</sup>

#### 2.2.1.2 การกำหนดราคาและกำไรของตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์

การกำหนดราคาและกำไรของตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นดังนี้

<sup>56</sup> ธาตรี สิทธิพงษ์ และ ชาลี ตรีภูม, เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด, 2552), น.134-135.

<sup>57</sup> T.R.Jain and V.K. Ohri., Principles of microeconomics, (Delhi : VK publications, 2011), pp.210-211.

<sup>58</sup> ธาตรี สิทธิพงษ์ และ ชาลี ตรีภูม, อ้าวแล้ว เขิงอรรถที่ 56, น.135-136.

### (1) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์ในระยะสั้น

ในระยะสั้นผู้ประกอบการธุรกิจจะทำการผลิตเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด โดยกำไรสูงสุด จะเป็นไปตามเงื่อนไขการผลิตที่จะผลิต ณ ระดับที่รายรับหน่วยสุดท้ายเท่ากับต้นทุนหน่วยสุดท้าย ( $MR = MC$ ) ทั้งนี้รายรับหน่วยสุดท้าย (Marginal Revenue หรือ MR) คือ รายรับที่เพิ่มขึ้นเมื่อผลิตหรือขายสินค้าได้เพิ่มขึ้น 1 หน่วย และ ต้นทุนหน่วยสุดท้าย (Marginal Cost หรือ MC) คือต้นทุนที่เพิ่มขึ้นเมื่อผลิต (หรือขาย) เพิ่มขึ้น 1 หน่วย<sup>59</sup>

กำไรสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ กำไรปกติ<sup>60</sup> และ กำไรเกินปกติ<sup>61</sup> ซึ่งในระยะสั้นผู้ประกอบการธุรกิจในตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์จะได้กำไรเกินปกติเป็นเครื่องจูงใจให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดทำให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น และกำไรจะค่อย ๆ ลดลงมา ณ จุดคุ้มทุนหรือ จุดที่ราคาตลาดเท่ากับต้นทุนทั้งหมดเฉลี่ย ณ จุดนี้ผู้ประกอบการจะได้กำไรปกติ<sup>62</sup>

ในระยะสั้นผู้ประกอบการอาจประสบภาวะขาดทุนได้เพราะมีผู้ประกอบการเข้ามาแข่งขันจำนวนมากทำให้ต้นทุนในการผลิตสูงขึ้น หากเกิดการควบคุมราคาขึ้นโดยเฉพาะการกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานราคาจะทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการยิ่งขาดทุนมากขึ้น โดยผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการจะตัดสินใจที่จะผลิตต่อไปทั้งที่ขาดทุน เพราะรายได้จากการขายสินค้ายังดีกว่าการปิดกิจการที่ต้องรับภาระต้นทุนคงที่ทั้งหมด แต่หากราคาสินค้าต่ำกว่าต้นทุนแปรผันเฉลี่ยผู้ประกอบการจะหยุดการผลิตทันที

### (2) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์ในระยะยาว

เนื่องจากในระยะสั้นผู้ประกอบการได้กำไรเกินปกติ จึงดึงดูดใจให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาแข่งขัน เช่นนี้ในระยะยาวผู้ประกอบการจะทำการผลิตให้ถึงระดับที่รายรับหน่วยสุดท้ายเท่ากับต้นทุนหน่วยสุดท้ายหรือต้นทุนเพิ่มในระยะยาว ( $MR = LMC$ ) ทำให้ได้กำไร

<sup>59</sup> สุกัญญา ตันธนวัฒน์ และคณะ, เศรษฐศาสตร์ทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), น.129-130.

<sup>60</sup> กำไรปกติ หมายถึง รายรับจากการผลิตเท่ากับต้นทุนการผลิตพอดี

<sup>61</sup> กำไรเกินปกติ หมายถึง รายรับจากการผลิตมากกว่าต้นทุนการผลิต

<sup>62</sup> William Boyes and Michael Melvin, Microeconomics, 9<sup>th</sup> ed., (Mason South-Western : Cengage Learning, 2013), p.194.



สูงสุด และเมื่อกำไรทำให้ผู้ประกอบการจำนวนมากเข้ามาผลิตแข่งขัน อุปทานของสินค้าจะเพิ่มขึ้น แต่อุปสงค์ยังคงเท่าเดิม ราคาสินค้าย่อมปรับตัวลง ทำให้กำไรลดลงจนกระทั่งกำไรเป็นศูนย์ และระยะยาวผู้ประกอบการจะเลือกขนาดโรงงานที่ผลิตได้เหมาะสมและหยุดผลิตเมื่อคุ้มทุน หรือกล่าวได้ว่าจะผลิตเมื่ออยู่ในจุดคุ้มทุนเท่านั้น และหากผู้ประกอบการขาดทุนในระยะยาวผู้ประกอบการจะเลิกกิจการอย่างแน่นอน นอกจากนี้ยังกล่าวได้ว่าคุณภาพการผลิตในระยะยาวเป็นคุณภาพการผลิตในระยะสั้นด้วย ในระยะยาวจึงเป็นไปได้ทั้งการมีผู้ประกอบการรายใหม่และการเลิกกิจการของผู้ประกอบการรายเก่า<sup>63</sup>

### 2.2.1.3 มาตรการแทรกแซงของรัฐในตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์

ตลาดแข่งขันสมบูรณ์เป็นตลาดที่ทั้งผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการต่างมีอิสระในการตัดสินใจ โดยมีราคาเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจ (Market signals) ของทั้งสองฝ่าย ประโยชน์สูงสุดจึงเกิดขึ้นเมื่อตลาดเป็นไปอย่างไรเสรี รัฐไม่มีหน้าที่ต้องกำกับราคาแต่อย่างใด รัฐมีหน้าที่เพียงส่งเสริมการแข่งขัน<sup>64</sup> ในทางตรงกันข้ามหากรัฐเข้าแทรกแซงกลไกตลาด ผลที่เกิดขึ้นย่อมเป็นผลเสียต่อทุกฝ่ายโดยเฉพาะสวัสดิการของสังคม เนื่องจากระบบกลไกตลาดสามารถดำเนินปรับให้ตลาดเข้าสู่สภาพปกติได้ด้วยตนเองอยู่แล้ว การเข้าแทรกแซงของรัฐจึงเป็นการไม่จำเป็นแต่อย่างใด

## 2.2.2 ตลาดผูกขาด (Monopoly)

เมื่อกล่าวถึงระบบตลาดแล้ว ตลาดแข่งขันสมบูรณ์กับตลาดผูกขาดถือว่าเป็นตลาดที่มีลักษณะตรงกันข้ามอย่างชัดเจน สิ่งใดที่ปรากฏในตลาดแข่งขันสมบูรณ์จะไม่ปรากฏในตลาดผูกขาด<sup>65</sup>

### 2.2.2.1 ลักษณะของตลาดผูกขาด

โครงสร้างตลาดผูกขาดมีผู้ประกอบการรายเดียว เป็นผู้ที่มียอำนาจในการกำหนดราคาสินค้า (Price maker) เป็นผู้ที่มียอำนาจผูกขาด (Monopoly power) สินค้าที่ผลิตขึ้นสามารถหาสิ่งทดแทนได้ยากและการเข้ามาแข่งขันของหน่วยผลิตรายใหม่เป็นไปได้ยากเช่นกัน<sup>66</sup> อาจ

<sup>63</sup> Robert E. Hall and Marc Lieberman, *supra note 1*, P.236.

<sup>64</sup> วีระพงษ์ วิกิตเศรษฐ์, จุลเศรษฐศาสตร์ : ทฤษฎีและการประยุกต์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : โครงการส่งเสริมและพัฒนาเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552), น.421.

<sup>65</sup> Robert E. Hall and Marc Lieberman, *supra note 1*, p.292.

<sup>66</sup> Jacqueline Murray Brux, *Economics Issue and Policy*, 3<sup>rd</sup> ed., (Mason:South-Western, 2005), p.190.

กล่าวได้ว่าผู้บริโภคในตลาดนี้ไม่มีทางเลือกนั่นเอง (No choice) เหตุที่ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้เนื่องจากมีอุปสรรคขัดขวางในการเข้าสู่ตลาด (Barrier to entry) ซึ่งมีหลายสาเหตุ การผูกขาดประเภทหนึ่ง เรียกว่า การผูกขาดแบบธรรมชาติ (Natural monopoly) เกิดขึ้นเพราะสาเหตุของ Economies of scale (การประหยัดจากขนาด) ตลาดแบบนี้จะสามารถผลิตสินค้าได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่าการมีผู้ประกอบการหลายราย เช่น ในเมืองขนาดเล็ก การมีปั้มน้ำมันแห่งเดียวย่อมมีต้นทุนที่ต่ำกว่าโรงกลั่นหลายโรง หรือ ระบบสาธารณสุขที่จำเป็นต้องมีการลงทุนจำนวนมาก เป็นต้น นอกจากนี้การผูกขาดยังอาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Legal barriers) เช่น การได้รับสัมปทาน การได้รับการคุ้มครองทางทรัพย์สินทางปัญญา<sup>67</sup> นอกจากนี้ยังมีการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตแต่ผู้เดียวทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นยากที่จะเข้าสู่ตลาด และทำให้สินค้าที่ผลิตนั้นหาสินค้าอื่นทดแทนไม่ได้<sup>68</sup> ด้วยเหตุผลเหล่านี้ทำให้รัฐมักแทรกแซงด้วยการเข้ากำหนดราคาสูงสุดเพื่อต้องการคุ้มครองประชาชน<sup>69</sup> ให้เข้าถึงสินค้าหรือบริการในตลาดผูกขาด

#### 2.2.2.2 การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผูกขาด

ตลาดผูกขาดมีลักษณะที่เหมือนกับตลาดอื่น ๆ ที่ผู้ประกอบการต้องการกำไรสูงสุด โดยการกำหนดราคาและกำไรของตลาดผูกขาดนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นดังนี้

##### (1) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผูกขาดในระยะสั้น

เนื่องจากตลาดผูกขาดมีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวจึงมีอำนาจในการกำหนดราคา การเปลี่ยนแปลงราคาของผู้ประกอบการ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงราคาของตลาดด้วย ดังนั้น อุปสงค์ของผู้ประกอบการกับอุปสงค์ตลาดจึงเป็นสิ่งเดียวกัน ในระยะสั้นผู้ประกอบการจึงย่อมได้รับกำไรเกินปกติ

##### (2) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผูกขาดในระยะยาว

ในระยะสั้นตลาดผูกขาดผู้ประกอบการจะมีกำไรที่เกินปกติและเหตุดังกล่าวย่อมดึงดูดให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้าสู่ตลาด อย่างไรก็ตามเนื่องจากตลาดผูกขาดเป็นตลาดที่มีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด ทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นเข้าสู่ตลาดได้ยากหรือไม่อาจเข้าสู่ตลาดได้

<sup>67</sup> วรณี จิเจริญ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น.341.

<sup>68</sup> ธาตรี สิทธิพงษ์ และ ชาลี ตระกูล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 56*, น.146-147.

<sup>69</sup> วรณี จิเจริญ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น.356.

เหตุดังกล่าวเคยเกิดขึ้นในอดีตที่รัฐกำหนดให้กิจการบางกิจการเป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการรายเดิมยังคงสามารถกำหนดราคาและปริมาณได้ ในระยะยาวผู้ผูกขาดจะได้กำไรเกินปกติ เพราะไม่มีคู่แข่ง

### 2.2.2.3 มาตรการแทรกแซงของรัฐในตลาดผูกขาด

ตราบไต่ที่ราคาสินค้ายังสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม หมายความว่า สังคมจะได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการผลิตสินค้าดังกล่าวเพิ่มขึ้น แต่หากลดราคาโดยการเข้าแทรกแซงของรัฐด้วยการกำหนดราคาเพื่อต้องการคุ้มครองให้ผู้บริโภคอาจเกิดปัญหาได้ว่าหากรัฐกำหนดราคาต่ำกว่าราคาของผู้ประกอบการจะได้รับเพียงกำไรปกติ เพราะหากราคาต่ำกว่าราคาของผู้ประกอบการจะได้รับกำไรปกติแล้ว ย่อมทำให้ผู้ประกอบการขาดทุนอันนำไปสู่สวัสดิการสังคมที่แย่ลงกว่าเดิม เช่นนี้การกำหนดราคาของรัฐให้เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มช่วยทำให้การจัดสรรทรัพยากรในตลาดผูกขาดมีประสิทธิภาพได้<sup>70</sup> การกำหนดราคาเช่นนี้มักเห็นได้จากการกำหนดเงื่อนไขให้แก่ผู้ได้รับสิทธิในการประกอบกิจการที่อาจเป็นการผูกขาดจากรัฐ<sup>71</sup> เช่น กิจกรรมโทรคมนาคม กิจกรรมปิโตรเลียม เป็นต้น นอกจากนี้อีกมาตรการสำคัญคือการใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ในการควบคุมพฤติกรรมผู้ผูกขาดไม่ให้บิดเบือนตลาดรวมถึงใช้อำนาจโดยมิชอบ

### 2.2.3 ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Competition)

หากเปรียบเทียบให้ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ คือ สีขาว และ ตลาดผูกขาด คือ สีดำ ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด ย่อมเป็น สีเทา เนื่องจากเป็นตลาดที่เกิดจากส่วนผสมของตลาดทั้งสอง (Hybrid of perfect competition and Monopoly)<sup>72</sup> และเป็นตลาดที่แข่งขันไม่สมบูรณ์เช่นเดียวกับตลาดผูกขาด

#### 2.2.3.1 ลักษณะของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด

ผู้ประกอบการมีจำนวนมากและแต่ละรายมีอิทธิพลต่อระดับราคาสินค้าในตลาดน้อยมาก การดำเนินนโยบายของผู้ประกอบการแต่ละรายไม่มีต่อผู้ประกอบการรายอื่นในตลาด สินค้าในตลาดมีลักษณะที่แตกต่างกันแต่สามารถทดแทนกันได้แต่ไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้สินค้าจะมีความยืดหยุ่นไขว้ของอุปสงค์มีค่าสูงแต่ต่ำกว่าอนันต์ ผู้ประกอบการที่ผลิตสินค้าในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดต้อง

<sup>70</sup> ชีระพงษ์ วิจิตเศรษฐ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 64*, น.444-448.

<sup>71</sup> Robert E. Hall and Marc Lieberman, *supra note 1*, p.273.

<sup>72</sup> วรัญญา ภัทรสุข, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17*, น.244.

พยายามสร้างลักษณะพิเศษให้กับสินค้าของตน<sup>73</sup> ทั้งที่จริง ๆ แล้วสินค้าไม่แตกต่างกัน แต่ผู้บริโภคกลับรับรู้ว่าคุณค่าต่างกัน โดยความแตกต่างดังกล่าวอาจเกิดจากการใช้ต้นทุนการขาย (Selling cost) เช่น การโฆษณา การบรรจุหีบห่อ<sup>74</sup> และความแตกต่างดังกล่าวนำไปสู่ความผูกขาดอันทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสินค้าดังกล่าวสามารถกำหนดราคาสินค้าได้ แต่หากราคาที่กำหนดสูงเกินไปผู้บริโภคจะหันไปบริโภคสินค้าของผู้ประกอบการรายอื่นแทน

### 2.2.3.2 การกำหนดราคาและกำไรของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด

การกำหนดราคาและกำไรของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นดังนี้

#### (1) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดในระยะสั้น

การกำหนดราคาสินค้าเพื่อให้ได้กำไรสูงสุดจะเท่ากับต้นทุนเพิ่มเท่ากับรายรับเพิ่ม ทำให้ผู้ประกอบการได้กำไรเกินปกติ

#### (2) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดในระยะยาว

ผลจากกำไรเกินปกติดังกล่าวเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้ามาแข่งขัน ซึ่งในระยะยาวนั้นการเข้าและออกตลาดเป็นไปได้อย่างเสรีและสามารถทำได้ง่าย ในระยะยาวผู้ประกอบการจึงมีแนวโน้มได้รับเพียงกำไรปกติเท่านั้น

### 2.2.3.3 มาตรการแทรกแซงของรัฐในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด

ตลาดแข่งขันสมบูรณ์นั้นมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจที่พึงปรารถนาที่สุด เนื่องจากขนาดของสวัสดิการสังคมจะมีขนาดสูงที่สุด แม้ว่าตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดจะมีลักษณะคล้ายกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์มาก แต่ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของโครงสร้างตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดจะต่ำกว่าของตลาดแข่งขันสมบูรณ์ ซึ่งเห็นได้จากการเปรียบเทียบดุลยภาพในระยะยาวของทั้งสองตลาด<sup>75</sup> โดยราคาของสินค้าในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดจะสูงกว่าแต่จะมีจำนวนผลผลิตที่ต่ำกว่าตลาดแข่งขันสมบูรณ์อันนำไปสู่สวัสดิการที่สังคมได้รับต่ำกว่าตลาดแข่งขันสมบูรณ์

<sup>73</sup> ชยันต์ ต้นติวส์ตาการ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.318.

<sup>74</sup> วรณี จิเจริญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20*, น.391.

<sup>75</sup> ชยันต์ ต้นติวส์ตาการ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.320-321.

เมื่อราคาสินค้าสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม การแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาเพราะต้องการให้การจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพนั้น ต้องพิจารณาว่าราคาดังกล่าวสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มหรือไม่ หากสูงกว่าอันทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจสามารถทำกำไรส่วนเกินได้ ราคาดังกล่าวจะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจเพิ่มขึ้น และนำไปสู่กำไรปกติ อย่างไรก็ตามการที่การจัดสรรทรัพยากรจะไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากราคาเกินกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม แต่หากรัฐกำหนดให้ราคาควบคุมเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการธุรกิจจะทำให้ราคาต่ำลงไปอีกอันทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจขาดทุนในท้ายที่สุด<sup>76</sup> เช่นนี้แม้ไม่แทรกแซงกลไกตลาด ดุลยภาพในระยะยาวของตลาดก็เกิดขึ้นได้เอง และมีลักษณะเหมือนตลาดแข่งขันอย่างสมบูรณ์

## 2.2.4 ตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly)

ตลาดรูปแบบนี้มักพบในสินค้าที่ต้องลงทุนมาก หรือ ในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของประเทศ การแข่งขันในตลาดรูปแบบนี้จึงมีไม่มากนัก

### 2.2.4.1 ลักษณะสำคัญของตลาดผู้ขายน้อยราย

ตลาดผู้ขายน้อยรายจะมีผู้ประกอบการธุรกิจสินค้าไม่กี่รายในตลาด ผู้ประกอบการธุรกิจแต่ละรายเป็นผู้ประกอบการธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีการควบคุมส่วนแบ่งตลาดเกือบทั้งหมด การดำเนินมาตรการใดมาตรการหนึ่งของผู้ประกอบการธุรกิจจึงคำนึงการโต้ตอบของผู้ประกอบการธุรกิจรายอื่นด้วย สินค้าในตลาดอาจเหมือนกันหรือต่างกัน การเข้าสู่ตลาดเป็นไปได้ยาก เพราะ ส่วนมากเป็นสินค้าที่ต้องลงทุน เกี่ยวข้องกับชื่อเสียงของผู้ประกอบการธุรกิจ มีการตั้งราคาเพื่อกำจัดคู่แข่ง<sup>77</sup> ผู้ประกอบการธุรกิจจะไม่แข่งขันกันในด้านราคา หากผู้ประกอบการธุรกิจรายใดเพิ่มราคา ผู้ประกอบการธุรกิจรายอื่นจะไม่ขึ้นราคาตาม หากผู้ประกอบการธุรกิจรายใดลดราคาผู้ประกอบการธุรกิจรายอื่นจะลดราคาตัดหน้า การแข่งขันด้านราคาจึงไม่เกิดผลดีแก่ผู้ประกอบการธุรกิจรายใดในตลาด ผู้ประกอบการธุรกิจจึงมักรวมตัวกันเพื่อหาผลประโยชน์ร่วมกันใน 3 รูปแบบ คือ การรวมตัวเป็นกลุ่มผูกขาด (cartel) เพื่อตกลงปริมาณผลิตกันอย่างเปิดเผย เช่น กลุ่ม OPEC การรวมตัวอย่างไม่ตกลงเปิดเผยแต่เป็นนัยที่รู้จักกันในกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจโดยผู้ประกอบการธุรกิจที่เป็นผู้นำตลาดเป็นผู้กำหนดราคาสินค้าให้ผู้ประกอบการธุรกิจรายอื่นกำหนดตาม และการตกลงควบคุม

<sup>76</sup> ชีระพงษ์ วิจิตเศรษฐ , อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 64, น. 511-512

<sup>77</sup> เรียงชัย ต้นสุชาติ, ทัศนศึกษาเศรษฐศาสตร์จุลภาค, (เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2550), น.296-น.297.

กิจการเข้าด้วยกันของผู้ประกอบธุรกิจบางราย<sup>78</sup> ตลาดแบบนี้จึงมักจัดสรรทรัพยากรได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ และหากมีการวางแผนจัดการกับตลาดร่วมกันแล้วตลาดผู้ขายน้อยรายจะกลายเป็นตลาดผูกขาดทันที (Monopoly)<sup>79</sup>

#### 2.2.4.2 การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผู้ขายน้อยราย

การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผู้ขายน้อยรายนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นดังนี้

##### (1) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผู้ขายน้อยรายในระยะสั้น

ตลาดผู้ขายน้อยรายนั้น ผู้ประกอบธุรกิจจะทำการผลิตเพื่อให้กำไรสูงสุดที่รายรับเพิ่มเท่ากับต้นทุนเพิ่ม ดังนั้นในระยะสั้นตลาดผู้ขายน้อยรายผู้ประกอบธุรกิจจะได้กำไรเกินปกติ

##### (2) การกำหนดราคาและกำไรของตลาดผู้ขายน้อยรายในระยะยาว

เนื่องจากในระยะสั้นผู้ประกอบธุรกิจจะได้กำไรเกินปกติ เช่นนี้จึงเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นเข้าสู่ตลาดมาแข่งขัน (อย่างไรก็ดีตลาดผู้ขายน้อยรายนั้นการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นจะทำได้ยากเนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจรายเดิมมีส่วนแบ่งการตลาดที่แข็งแกร่ง) ดังนั้นในระยะยาวกำไรสูงสุดจะอยู่ที่รายรับส่วนเพิ่มเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่ม ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจได้เพียงกำไรปกติเท่านั้น

#### 2.2.4.3 มาตรการแทรกแซงของรัฐในตลาดผู้ขายน้อยราย

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการจัดสรรทรัพยากรในตลาดแข่งขันน้อยรายมักจะไม่มีประสิทธิภาพ โดยหากการกำหนดราคาสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจทำให้ราคาสินค้าสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม เนื่องจากการกำหนดแผนการผลิตจากการกำหนดปริมาณการผลิต แต่การจัดสรรทรัพยากรจะมีประสิทธิภาพหากการกำหนดราคาทำให้ราคาสินค้าเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่ม ดังเช่นในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจที่ผลิตสินค้าเหมือนกันแต่ละรายไม่มีข้อจำกัดในกำลังการผลิตและวางแผนการขายสินค้าโดยการกำหนดราคาสินค้า เมื่อการจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ รัฐจึงมักเข้าแทรกแซงเพื่อต้องการให้สังคมได้ประโยชน์สูงสุด

<sup>78</sup> ธาตรี สิทธิพงษ์ และ ชาลี ตระกูล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 56*, น.155.

<sup>79</sup> Jacqueline Murray Brux, *supra note 66*, p.191.

### (1) การแทรกแซงเมื่อผู้ประกอบการจางแผนการขายโดยการกำหนดปริมาณสินค้า

เมื่อมีการกำหนดปริมาณสินค้า จะทำให้ราคาสินค้าสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม ทำให้ผู้ประกอบการได้กำไรเกินปกติ สังคมมีสินค้าน้อยเกินไป หากรัฐเข้ากำหนดปริมาณสินค้าในตลาด เช่น แจกสินค้าฟรี ผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์สูงสุด แต่อาจเกิดผลเสียกับผู้ประกอบการเพราะผู้ประกอบการจะไม่มีแรงจูงใจในการผลิตสินค้าตามที่กำหนด เพราะตนจะไม่ได้กำไรเกินปกติและอาจขาดทุนได้ ในทางปฏิบัติรัฐจึงอาจเลือกใช้การชดเชยให้แก่ผู้ประกอบการแทน

### (2) การแทรกแซงเมื่อมีผู้นำราคา

เมื่อมีผู้นำตลาด ผู้ประกอบการรายอื่นจะกำหนดราคาตามผู้นำ ซึ่งราคาย่อมเป็นราคาที่สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม ทำให้สังคมมีสินค้าดังกล่าวน้อยเกินไป รัฐจะแทรกแซงโดยการเข้ากำหนดราคาจากต้นทุนส่วนเพิ่มในการผลิตสินค้า โดยกำหนดให้ราคาสินค้าเท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่ม อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือรัฐจะสามารถกำหนดราคาให้เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มได้หรือไม่

## 2.3 ความล้มเหลวของระบบตลาด (Market failure)

### 2.3.1 สาเหตุของความล้มเหลวของระบบตลาด

ความล้มเหลวของระบบตลาดเกิดขึ้นเมื่อตลาดอยู่ในสถานะไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร รัฐจึงเข้าแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตามการแทรกแซงของรัฐยังเป็นที่ยกเถียงกันว่าการแทรกแซงดังกล่าวจะมีผลดีหรือผลเสียมากกว่ากัน<sup>80</sup> ทั้งนี้สาเหตุของความล้มเหลวของระบบตลาดประกอบด้วยเหตุต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

#### 2.3.1.1 การแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์

การแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ คือ การที่มีการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการไว้สูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่มและการผลิตสินค้าหรือบริการมีจำนวนน้อยกว่าเมื่อเทียบกับตลาดแข่งขันสมบูรณ์ อัน

<sup>80</sup> Robert E. Hall and Marc Lieberman, *supra note 1*, pp.468-469.

เป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ<sup>81</sup> ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นตลาดผูกขาด ตลาดผู้ขายน้อยราย หรือ ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดก็ตาม นอกจากนี้การจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวยังก่อให้เกิดการปรับการกระจายรายได้จากผู้บริโภคมาสู่ผู้ผูกขาด<sup>82</sup>

นอกจากนี้ Steven M. Suranovic นักเศรษฐศาสตร์ชาวสหรัฐอเมริกา เปรียบเทียบว่า ผลจากภัยพิบัติของธรรมชาติอันนำไปสู่ภาวะสินค้าขาดแคลนนั่น ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจ หรือผู้ประกอบการสินค้าหรือบริการในสภาวะดังกล่าวได้กำไรจากขายสินค้าหรือบริการในสภาวะดังกล่าว เช่นเดียวกับผู้ผูกขาดในตลาดผูกขาด แม้ผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการสินค้าเหล่านั้นจะมีได้มีการฮั้ว (Cartel) หรือ มีการผูกขาดตลาดก็ตาม (Monopolist)<sup>83</sup>

### 2.3.1.2 ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร

กลไกของตลาดแข่งขันแบบสมบูรณ์นั้นการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเป็นการพิจารณาในเงื่อนไขว่า ผู้บริโภคและผู้ประกอบการและหน่วยธุรกิจที่เกี่ยวข้องต่างมีข้อมูลที่สมบูรณ์ (Perfect information) มีความแน่นอนในทุกสถานการณ์ (Perfect certainty) ผู้บริโภคจึงบริโภคบนข้อมูลดังกล่าวเพื่อความพอใจสูงสุดของตน แต่ในความจริงทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการยากที่จะรู้ข้อมูลบนเงื่อนไขดังกล่าว หน่วยเศรษฐกิจจำเป็นต้องตัดสินใจบนแนวทางที่ดีที่สุดที่ไม่สามารถควบคุมได้<sup>84</sup> ซึ่งในบางครั้งก็อาจนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดได้

<sup>81</sup> ธีรภัฏพงศ์ ทองภักดี, เศรษฐศาสตร์นโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพฯ : ไทยพัฒนรายวันการพิมพ์, 2551), น.93-95.

<sup>82</sup> สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์, พิมพ์ครั้งที่ 3, (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549), น.338-341.

<sup>83</sup> Steve Suranovic, “A Primer on Price Gouging in the Wake of Hurricane Katrina.,” Accessed 7 May 2016, <http://internationalecon.com/Opinion/PrimerOnPrice>

<sup>84</sup> สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 82, น.342-345.



### 2.3.1.3 ผลกระทบภายนอก

ผลกระทบภายนอกเกิดจากการดำเนินกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นการผลิตหรือการบริโภคที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นในสังคม ทำให้ต้นทุนสังคมไม่เท่ากับต้นทุนเอกชน ผลประโยชน์ส่วนรวมไม่เท่ากับผลประโยชน์ของบุคคล

กลไกของตลาดเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่อุปสงค์และอุปทานสามารถแสดงถึงประโยชน์ทั้งหมด (All benefits) และต้นทุนทั้งหมด (All costs) ของการบริโภคและผลิตสินค้าและนำไปสู่ราคาและปริมาณดุลยภาพของสินค้าหรือบริการ หากอุปสงค์และอุปทานไม่สะท้อนถึงประโยชน์ดังกล่าว จะทำให้สังคมไม่ได้รับสวัสดิการสูงสุด ทั้งนี้ก็เนื่องจากผลกระทบภายนอกทำให้อุปสงค์อุปทานไม่สามารถทำให้ตลาดทำงานได้สมบูรณ์<sup>85</sup> ผลกระทบภายนอกอาจมีทั้งในด้านดีและด้านเสีย โดยเฉพาะในด้านเสีย เช่น ปัญหามลภาวะ และ มลพิษต่าง ๆ ซึ่งผลกระทบภายนอกในด้านเสียจะทำให้ประสิทธิภาพของตลาดต่ำลงและก่อให้เกิดความสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ (Deadweight loss)<sup>86</sup>

### 2.3.1.4 สินค้าสาธารณะ

สินค้าประเภทหนึ่งที่ไม่มีความสมบูรณ์ในการบริโภคเฉพาะตัว (Nonexclusive) ซึ่งเป็นสินค้าที่ผู้บริโภคหลายคนสามารถบริโภคพร้อมกันได้ (Jointly consumed) เช่น คลื่นโทรทัศน์ คลื่นวิทยุ สวนสาธารณะ เป็นต้น การบริโภคนั้นไม่ทำให้ผู้อื่นได้รับผลกระทบ และจำนวนของสินค้าหรือบริการนั้นไม่ลดลงตามจำนวนผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น และการกีดกันไม่ให้บริโภคสินค้าสาธารณะอาจเป็นไปได้

คุณสมบัติของสินค้าสาธารณะนั้นทำให้การผลิตสินค้าสาธารณะส่งผลกระทบต่อคนในสังคมสังเกตได้จากต้นทุนส่วนเพิ่มของสังคมที่จะให้ผู้บริโภคเพิ่มขึ้นหนึ่งคนเท่ากับศูนย์ แต่ราคาของสินค้าสาธารณะที่เป็นประโยชน์ส่วนเพิ่มของสังคมมากกว่าศูนย์ อันเป็นการขัดกับเงื่อนไขในการผลิตที่ให้ผู้บริโภคสูงสุดที่จุดต้นทุนส่วนเพิ่มของสังคมเท่ากับประโยชน์ส่วนเพิ่มของสังคม และการแยกคนที่ยอมจ่ายค่าใช้สินค้าสาธารณะกับคนที่ไม่ยอมจ่ายออกจากกันเป็นเรื่องยาก เพราะเป็นการบริโภคร่วมกันและสินค้าสาธารณะไม่เป็นการเฉพาะตัวทำให้มีคนบางกลุ่มบริโภคโดยไม่เต็มใจที่จะจ่ายค่าสินค้าก่อให้เกิดปัญหา Free – rider เนื่องจากคนที่ไม่ยอมจ่ายค่าสินค้าไม่แสดงความพอใจให้ผู้ประกอบการ

<sup>85</sup> สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 82*, น.346-350.

<sup>86</sup> Robert E. Hall and Marc Lieberman, *supra note 1*, p.476.

ทราบเพราะเกรงว่าจะถูกเก็บภาษีตามความพอใจของตนอันทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจไม่สามารถกำหนดการผลิตได้อย่างเหมาะสม โดยสินค้าสาธารณะส่วนมากรัฐจึงต้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจเสียเอง

### 2.3.1.5 ภาวะการว่างงาน เงินเพื่อ และความไม่สมดุลของตลาด

ตามตำราในทางเศรษฐศาสตร์จำนวนมากมักจะกล่าวถึงเหตุของภาวะตลาดล้มเหลวไว้เพียงตามหัวข้อที่ 2.3.1.1 – 2.3.1.4 อย่างไรก็ตามนักเศรษฐศาสตร์บางส่วนเห็นว่าภาวะการว่างงาน เงินเพื่อ เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งซึ่งแสดงว่าตลาดไม่เป็นไปตามกลไกที่ควรจะเป็น และนำไปสู่ภาวะตลาดล้มเหลว ซึ่งเหตุการณ์ที่สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนคือเหตุการณ์ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2<sup>87</sup>

### 2.3.2 การแก้ไขภาวะตลาดล้มเหลวโดยรัฐ

ด้วยเหตุที่กล่าวมาในข้อ 2.3.1 ทั้งหมดที่นำไปสู่ความล้มเหลวของตลาด รัฐจึงต้องยื่นมือเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยกลไกและเครื่องมือของรัฐด้วยวิธีการที่ถูกต้องและเหมาะสม ผู้เขียนขอยกตัวอย่างการแก้ไขภาวะตลาดล้มเหลวโดยสังเขปดังนี้<sup>88</sup>

1. กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ปัญหาภาวะตลาดผูกขาดเพื่อให้ตลาดเกิดการแข่งขันหรือเป็นไปตามกลไกตลาด อย่างไรก็ตามกติกากฎหมายการแข่งขันทางการค้านั้นมิใช่แนวทางตายตัวสำหรับตลาดที่ผูกขาด เนื่องจากในบางสถานการณ์ตลาดอาจเลวร้ายไปกว่าเดิมหากมีการแข่งขัน จึงมีการนำมาตรการอื่นมาใช้เสริมกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในตลาดผูกขาดด้วย เช่น กรณีที่การผูกขาดเกิดขึ้นจากสิทธิบัตร รัฐอาจกำหนดให้สิทธิบัตรสิ้นผลลงก่อนครบอายุเพื่อต้องการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะสิทธิบัตรยารักษาโรคที่สำคัญแต่การกระทำดังกล่าวอาจทำให้ผู้ประดิษฐ์ขาดเครื่องจูงใจได้เช่นกัน นอกจากนี้การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural monopoly) การใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าอาจไม่ได้ผลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันอาจทำให้ต้นทุนของสินค้าโดยรวมสูงเกินไปและสูงกว่าในภาวะผูกขาดด้วย แนวทางที่รัฐจำนวนมากดำเนินการในเรื่องนี้จึงเป็นการเข้าเป็นเจ้าของและดำเนินธุรกิจดังกล่าวเอง (Ownership and operation) หรือมีเช่นนั้นรัฐจะใช้วิธีการออกกฎระเบียบ (Regulation) เพื่อควบคุมราคาสินค้าโดยตรง ซึ่งอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่ารัฐจะกำหนดราคาอย่างไรมิให้ต่ำเกินไปและทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการยังคงได้กำไรที่ควรจะได้รับ ทั้งนี้รัฐจึงมัก

<sup>87</sup> Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, 3<sup>rd</sup> ed., (Manhattan : W. W. Norton & Company, 2000), p.85.

<sup>88</sup> Robert E. Hall and Marc Lieberman, *supra note 1*, pp.469-488.

แก้ไขวิธีการกำหนดราคาขายที่ต่ำเกินไปโดยการสนับสนุนเงินแก่ผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการด้วย (Subsidize)

2. การเก็บภาษีจากสินค้าหรือบริการให้สอดคล้องกับผลกระทบภายนอกที่สินค้าหรือบริการดังกล่าวก่อให้เกิดต่อสังคมส่วนรวม เป็นวิธีการแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกด้านเสียและทำให้ผู้ประกอบการตระหนักถึงการผลิตเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบภายนอกอันทำให้ตนต้องเสียภาษีดังกล่าว และทำให้ผู้บริโภคเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น

3. การออกใบอนุญาต ที่เป็นการควบคุมการดำเนินการที่ก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกในทางที่เสีย ตัวอย่างที่ชัดเจน ได้แก่ ใบอนุญาตเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งจะจำกัดการปล่อยมลพิษไว้ อย่างไรก็ตามใบอนุญาตดังกล่าวรัฐมักกำหนดให้สามารถเปลี่ยนมือได้ (Transferable permit) เช่นนี้ผู้ประกอบการที่ใช้เทคโนโลยีสะอาดย่อมสามารถขายใบอนุญาตดังกล่าวได้

4. การกำหนดมาตรฐานของสินค้าและการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็น เป็นการแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร โดยรัฐจะกำหนดมาตรฐานที่จำเป็นของสินค้าเพื่อให้ผู้ประกอบการต้องดำเนินการตาม หรือ การกำหนดให้บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ถือหุ้น เพื่อให้ผู้ถือหุ้นหรือผู้บริโภคเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้

## บทที่ 3

### กฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าในต่างประเทศ

#### 3.1 กฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าของประเทศฟิลิปปินส์

เหตุผลที่ผู้เขียนเลือกประเทศฟิลิปปินส์มาศึกษานั้นเนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์นั้นเป็นหนึ่งในสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) เช่นเดียวกับประเทศไทย นอกจากนี้ประเทศฟิลิปปินส์ยังเป็นประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้ามาเป็นเวลานาน มีวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่ของเศรษฐกิจ แม้ประเทศฟิลิปปินส์จะมีอัตรา GDP ที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยไม่มากนัก แต่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าประเทศไทย จึงเป็นที่น่าพิจารณาว่าประเทศที่มีจำนวนประชากรที่น้อยกว่าประเทศไทยแต่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศไทยนั้นจะมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างไร

##### 3.1.1 ประวัติการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าในประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีการใช้มาตรการในการควบคุมราคาสินค้ามาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1939 โดยมาตรการดังกล่าวมีรูปแบบการบังคับใช้และมาตรการที่บังคับใช้หลากหลายรูปแบบในแต่ละช่วงเวลา<sup>1</sup> ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 1970 รัฐบาลฟิลิปปินส์มีนโยบายการควบคุมราคาสินค้าที่สำคัญ ได้แก่ สินค้าในจำพวกข้าว ข้าวโพดและรายการอาหารที่จำเป็นอื่น ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ National Marketing Corporation (NAMARCO) ทั้งนี้กลไกในการดำเนินนโยบายเหล่านี้ประกอบไปด้วยการใช้เงินทุนอุดหนุนในการพยุงราคาข้าวและข้าวโพด เงินอุดหนุน (Subsidies) สำหรับค่าใช้จ่ายในการกระจายสินค้าของ NAMARCO และเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายในการนำเข้าสินค้าเหล่านี้เมื่อสินค้า

---

<sup>1</sup> House of Representative, “House BILL NO. 24190, “An act granting stand-by power to the president of the Philippines to control and stabilize prices of prime commodities in times of shortage, emergency and/or calamity”,” Accessed 22 October 2015, [http://www.congress.gov.ph/download/researches/rrb\\_0303\\_6.pdf](http://www.congress.gov.ph/download/researches/rrb_0303_6.pdf)

ภายในประเทศไม่เพียงพอนอกจากนั้นรัฐบาลฟิลิปปินส์ยังได้นำนโยบายในการกำหนดราคาขายสูงสุดของสินค้าอุปโภคบริโภคที่สำคัญและมีความจำเป็นในการดำรงชีพมาประกาศใช้ และได้จัดตั้ง Price Control Council ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบราคาของสิ่งจำเป็นพื้นฐานโดย Price Control Council จะเป็นผู้กำหนดราคาขายสูงสุดของสินค้าดังกล่าวเมื่อราคาของสินค้าเพิ่มขึ้นหรือมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นถึงในระดับที่ไม่สมเหตุสมผล นอกจากนี้ยังมีนโยบายในการนำเข้าสู่สินค้าอีกด้วย โดยนโยบายดังกล่าวถูกนำมาใช้ก็ต่อเมื่อมีปัญหาการขาดแคลนสินค้าดังกล่าวภายในประเทศ<sup>2</sup>

ในปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จัดตั้งกลไกขึ้นใหม่ในการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้า โดยการตรากฎหมายขึ้นโดยประธานาธิบดี (Presidential Decree NO.1674) ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรการควบคุมราคาถูกกำหนดให้ใช้ในเฉพาะช่วงเวลาเป็นระยะเวลาที่มีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้นและมาตรการควบคุมราคาจะต้องถูกยกเลิกทันทีเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวกลับมาสู่สภาวะที่ปกติ ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบการบังคับใช้ก่อนหน้านี้ที่บังคับใช้ต่อเมื่อราคาของสินค้าเพิ่มขึ้นหรือมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นถึงในระดับที่ไม่สมเหตุสมผล มีการจัดตั้ง Price Stabilization Council ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานที่คอยศึกษาและให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดีในการประกาศใช้มาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค อันเนื่องมาจากสาเหตุการเพิ่มขึ้นของราคาอันที่ไม่สมควร ศึกษาถึงจำนวนสินค้าสำคัญให้เพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ ทั้งนี้ Presidential Decree NO.1674 ได้ระบุหลักการไว้ในมาตรา 1 ว่า เมื่อใดก็ตามที่ประธานาธิบดีเห็นว่าราคาของสินค้าอุปโภคบริโภคที่สำคัญและจำเป็นเพิ่มขึ้นหรือมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นถึงในระดับที่ไม่สมควรโดยเป็นผลมาจากสถานการณ์ฉุกเฉิน การขาดแคลนในอุปทาน การค้ากำไรเกินควร หรือสาเหตุอื่น ๆ ประธานาธิบดีอาจเรียกประชุม Price Stabilization Council ซึ่งได้ตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายนี้เพื่อพิจารณาและให้คำแนะนำถึงมาตรการตามความจำเป็นเพื่อปกป้องผู้บริโภคและให้ความเชื่อมั่นในปริมาณของสินค้าที่สำคัญและมีความจำเป็น เมื่อใดก็ตามที่เห็นได้ว่าสถานการณ์นั้นกลับมามั่นคง หรือมีการปรับปรุงอย่างอื่น สภาอาจแนะนำไปยังประธานาธิบดีให้ยกเลิกมาตรการที่ได้ประกาศใช้บางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้

ในปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ตรากฎหมายขึ้นอีกหนึ่งฉบับได้แก่ The Price Act (Republic Act NO.7581) และได้จัดตั้ง The National Price Coordinating Council (NPCC) โดยกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในยามที่สินค้าพื้นฐานสำหรับการอุปโภคบริโภคราคาเพิ่มขึ้นอย่างไม่มีเหตุผล โดยกฎหมายฉบับนี้มีหน้าที่หลักเพื่อควบคุมราคาให้สิ่งจำเป็นพื้นฐานและสินค้า

<sup>2</sup> Ibid

พื้นฐานสำหรับอุปโภคบริโภค (Basic necessities and prime commodities) ผ่านการแนะนำโดย NPCC ต่อประธานาธิบดีและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เห็นได้ว่า NPCC มีหน้าที่เช่นเดียวกับ Price Stabilization Council อย่างไรก็ดี มีความแตกต่างว่า NPCC ไม่มีอำนาจเช่นเดียวกับ Price Stabilization Council ในการแนะนำให้ประธานาธิบดีในการกำหนดราคาขั้นสูงของสินค้าสำหรับอุปโภคบริโภคที่จำเป็น (Key and essential commodities) การแนะนำให้ประธานาธิบดีลดภาษีสำหรับสิ่งจำเป็นพื้นฐานและสินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคบริโภค (Basic necessities and prime commodities) และการแนะนำให้ประธานาธิบดีให้เงินช่วยเหลือในการผลิตสินค้าได้อย่างเร่งด่วน<sup>3</sup> โดยที่มาตรา 23 ของกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิก Presidential Decree NO.1674 ด้วย

### 3.1.2 กฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันของฟิลิปปินส์นั้นมีความแตกต่างจากประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเป็นข้อยกเว้น และที่สำคัญกฎหมายฉบับนี้ถูกบัญญัติขึ้นทั้งที่ประเทศฟิลิปปินส์ยังไม่มีกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

#### 3.1.2.1 หลักการพื้นฐานของกฎหมาย

The Price Act (Republic Act NO.7581) เป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันในเรื่องของการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้า โดยได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคผ่านกระบวนการรักษาเสถียรภาพของราคาสิ่งจำเป็นพื้นฐานและสินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคบริโภค ตลอดจนการกำหนดมาตรการป้องกันการเพิ่มราคาเกินควรในช่วงสถานการณ์ฉุกเฉินและสถานการณ์อื่นในทำนองเดียวกัน

รัฐบาลฟิลิปปินส์มีนโยบายพื้นฐานว่า รัฐบาลจะต้องจัดให้มีนโยบายที่จะประกันการมีอยู่อย่างเพียงพอของในราคาสิ่งจำเป็นพื้นฐานและสินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคบริโภคที่สมเหตุสมผลในทุกละดับ โดยไม่ปฏิเสธที่ผู้ประกอบการจะได้รับผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมในการลงทุน และให้การปกป้องแก่ผู้บริโภคจากการกักตุนสินค้า การค้ากำไรเกินควร และการรวมกลุ่มเพื่อผูกขาดทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอุปทานของสินค้า การกระจายสินค้า การตลาด และราคาของสินค้านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างช่วงของภัยพิบัติ การค้ากำไรเกินควรอย่างผิดกฎหมายมักเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยรัฐจะ

---

<sup>3</sup> Republic of the philippines HOUSE OF REPRESENTATIVES Quezon City 13  
Congress First Regular Session House Bill NO.4606

ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการพัฒนาและนำมาตรการในการส่งเสริมการผลิตสิ่งจำเป็นพื้นฐานและสินค้าโภคภัณฑ์ที่สำคัญมาบังคับใช้ การพัฒนาระบบขนส่งและระบบการจัดจำหน่ายให้ดีขึ้นและมีประสิทธิภาพ การกำหนดโทษที่เหมาะสมสำหรับผู้ค้ากำไรเกินควร การรักษาเสถียรภาพราคาและอุปทานของสิ่งจำเป็นพื้นฐานและสินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคบริโภคและการกำหนดมาตรการป้องกันการเพิ่มขึ้นของราคาอย่างเกินสมควรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ฉุกเฉินและสถานการณ์อื่นในทำนองเดียวกัน

### 3.1.2.2 สินค้าที่บังคับใช้

สินค้าที่บังคับใช้กับกฎหมายฉบับนี้ได้แก่

#### (1) สิ่งจำเป็นพื้นฐาน

หมายความว่า สินค้าที่สำคัญต่อผู้บริโภคในการดำรงชีพ ในช่วงภัยพิบัติ สถานการณ์ฉุกเฉิน การจลาจล สงคราม ภัยพิบัติ หรือเมื่อสิทธิในการออกคำสั่งให้ส่งตัวผู้ถูกคุมขังมา ศาลถูกระงับไป ตัวอย่างสินค้า เช่น ข้าว ข้าวโพด พืชไร่ หน่อไม้ฝรั่ง ปลา อาหารทะเลสดหรือตากแห้งหรือบรรจุกระป๋อง หมูสด เนื้อสด เนื้อสัตว์ปีก ไช้สด น้ำดื่มบรรจุขวดและถัง นมสดและผลิตภัณฑ์จากนม ผักและผลไม้สด บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป กาแฟ น้ำตาล น้ำมันประกอบอาหาร เกลือ สบู่ซักผ้าและผงซักฟอก ฟิน ถ่าน แก๊สปิโตรเลียมเหลว น้ำมันเชื้อเพลิง เทียนไข ยาที่ถูกจัดประเภทว่าสำคัญโดยกระทรวงสาธารณสุข

#### (2) สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค

หมายถึง สินค้าที่มีได้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ แต่มีประโยชน์อย่างมีนัยยะสำคัญต่อผู้บริโภค เช่น แป้ง ของอบแห้ง หมูแปรรูปหรือหมูกระป๋อง เนื้อวัว เนื้อสัตว์ปีกที่นำมาประกอบอาหาร ผลิตภัณฑ์จากนมที่มีได้เป็นชนิดที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพประจำวัน หัวหอม กระเทียม น้ำส้มสายชู น้ำปลา ซอสถั่วเหลือง สบู่สำหรับห้องสุขา ปุ๋ย สารเคมีควบคุมศัตรูพืชและยากำจัดศัตรูพืช สัตว์ปีกที่นำมาประกอบอาหาร ปศุสัตว์ อาหารปลา ผลิตภัณฑ์ยาสำหรับรักษาสัตว์ กระดาษ อุปกรณ์ทางการศึกษา วัสดุถุงหลังคาจากใบจาก วัสดุแผ่นที่ทำเป็นส่วนของตัวบ้าน ซีเมนต์ อิฐ Clinker แผ่นกระเบื้องลอนมุงหลังคา อิฐบล็อก ไม้อัด แผ่นไม้อัด ตะปู แบตเตอรี่ เครื่องใช้ไฟฟ้า หลอดไฟ ลวดเหล็ก ยาและยารักษาโรคที่มีอยู่ในฉบับปัจจุบันของหนังสือสูตรยารักษาโรคแห่งประเทศไทยฟิลิปปินส์ (Philippine National Drug Formulary; PNDF) และรายชื่อยาที่สำคัญ (Essential Drug List; EDL)

### (3) สินค้าอื่นที่มีการประกาศเพิ่มเติม

เมื่อมีการร้องขอจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น แล้วรัฐอาจมีการประกาศรายสินค้าเพิ่มเติมนอกจากตามข้อ (1) และ (2) ได้

#### 3.1.2.3 มาตรการที่บังคับใช้

ตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดมาตรการในการบังคับสินค้าตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

#### (1) กลไกอัตโนมัติในการควบคุมราคา

กำหนดให้มีกลไกอัตโนมัติในการควบคุมราคา เป็นการควบคุมราคาสิ่งจำเป็นพื้นฐาน โดยจะถูกควบคุมอัตโนมัติให้มีจำนวนที่เท่ากับ ราคากลาง ที่เป็นราคาเฉลี่ยของสินค้าดังกล่าวในช่วงระยะเวลาใด ๆ แต่มีระยะเวลาไม่เกินกว่าหนึ่งเดือนนับจากการเกิดขึ้นของเงื่อนไขใด ๆ ตามข้อนี้ ณ พื้นที่ที่มีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นตามการประกาศของประธานาธิบดี ซึ่งเงื่อนไขและเหตุดังกล่าวได้แก่ พื้นที่ประสบภัยพิบัติโดยตรง หรือพื้นที่ที่ถูกประกาศให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติ รวมถึงเหตุการณ์ตามธรรมชาติหรือเหตุการณ์ที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ไม่ว่าจะในหรือต่างประเทศ พื้นที่ที่เกิดเหตุการณ์ในกรณีฉุกเฉิน พื้นที่ที่สิทธิในการออกคำสั่งให้ส่งตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลถูกระงับไป พื้นที่ที่ถูกประกาศกักอัยการศึก พื้นที่ที่มีการก่อกบฏ หรือก่อกบฏ และ พื้นที่ที่มีการประกาศสงคราม

ในปี ค.ศ. 2013 มีการกำหนดเพิ่มเติมว่า กรณีที่ไม่มีมีการประกาศยกเลิกโดยประธานาธิบดี การควบคุมราคาตามมาตรการนี้จะคงมีผลตลอดระยะเวลาตามเงื่อนไขนี้ แต่ไม่เกินกว่า 60 วัน อย่างไรก็ตามในกรณีที่สินค้าดังกล่าวเป็นสินค้านำเข้าและได้รับการผ่อนผันภายใต้กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น เช่น แก๊ส LPG ในครัวเรือน หรือน้ำมันก๊าด มาตรการนี้จะบังคับใช้ไม่เกิน 15 วัน ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงปริมาณสินค้าที่มีอยู่ในขณะนั้นด้วย

#### (2) การสั่งควบคุมเพดานราคาขั้นสูง (เพดานราคา)

กฎหมายกำหนดให้ประธานาธิบดีตามคำแนะนำของ Implementing agency สามารถกำหนดเพดานราคาสูงสุดของ สิ่งจำเป็นพื้นฐานและสินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภคที่สำคัญได้เมื่อมีเงื่อนไขใด ๆ ที่เกิดขึ้นได้แก่ ในกรณีที่คาดหมายได้ การมีอยู่ หรือ การเกิดผลกระทบจากภัยพิบัติร้ายแรงขึ้น ในกรณีที่ถูกข่มขู่ว่าจะก่อให้เกิดเหตุฉุกเฉิน การมีอยู่หรือการเกิดผลกระทบจากเหตุฉุกเฉินใด ๆ เกิดการแทรกแซงกลไกราคาตลาดอย่างเป็นวงกว้าง ในกรณีที่คาดหมายได้ การมีอยู่หรือการเกิดผลกระทบจากเหตุการณ์ใด ๆ อันนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าจำเป็น



พื้นฐานสำคัญอย่างไม่มีเหตุผล ในกรณีใด ๆ ที่ราคาปัจจุบันของสินค้าจำเป็นพื้นฐานและสินค้าสำคัญ สูงขึ้นในระดับที่ไม่มีเหตุผล ทั้งนี้การจะกำหนดราคาขึ้นสูงเพื่อให้เป็นการกำหนดราคาเพดานสูงสุดอย่าง สมเหตุสมผล ปัจจัยที่ถูกลนำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจกำหนดราคา ได้แก่ ราคาเฉลี่ยของสินค้าใน ระยะเวลา 3 เดือนย้อนหลังนับจากเวลาใด ๆ ที่จะออกประกาศราคาเพดานสูงสุด ปริมาณของสินค้าที่มี อยู่ในตลาด และต้นทุนของผู้ประกอบธุรกิจ ผู้แทนจำหน่าย หรือผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งให้หมายรวมไปถึง อัตราแลกเปลี่ยนระหว่างสกุลเงิน สำหรับเงินที่ใช้จ่ายไปเพื่อสิ่งจำเป็นพื้นฐานและสินค้าพื้นฐานสำหรับ อุปโภคและบริโภคหรือส่วนประกอบ ส่วนผสม หรือวัตถุดิบใด ๆ การปรับลดหรือเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการ ซื้อเครื่องจักรผ่านวิธีการขอสินเชื่อที่มีผลจากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างสกุล การปรับ ผลิตหรือเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการจ้างแรงงานอันเกิดจากการปรับเปลี่ยนของค่าแรงขั้นต่ำ การปรับเพิ่ม ใด ๆ ของต้นทุนการขนส่ง การกระจายสินค้าที่เป็นสินค้าจำเป็นพื้นฐานและสินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภค และบริโภคสำคัญไปยังจุดหมายปลายทาง และ ปัจจัยหรือเงื่อนไขอื่นใดที่จะนำไปสู่การทำให้เกิดการตั้ง เพดานราคาขึ้นสูงอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม

### (3) การกำหนดความผิดที่เป็นการเข้าแทรกแซงราคาอันมิชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องใน กระบวนการการผลิต การ ผลิต การนำเข้า การจัดเก็บ การเคลื่อนย้าย การจัดส่ง การขาย หรือกระบวนการอื่นใด อันเป็น ส่วนหนึ่งของการกระทำดังที่บัญญัติต่อไปนี้ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง หรือเป็นการแทรกแซงราคาของ สิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค ให้ถือว่าการกักตุนสินค้าหรือการปฏิเสธที่จะ ทำการขายหรือจำกัดการขายอย่างไม่มีเหตุผล ไม่ว่าจะโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อจุดประสงค์ใน การหากำไรอันเกินควร โดยจะต้องมีหลักฐานอย่างชัดเจนว่ามีการจำกัดการขายอย่างไรเหตุผล การปฏิเสธการขายหรือการกระจายสินค้า ไม่ว่าจะ เป็น สิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับ อุปโภคและบริโภคก็ตามต่อสาธารณะ รวมไปถึงการนำสินค้าออกจากช่องทางการผลิต การค้า หรือ กระบวนการอุตสาหกรรม อย่างไม่มีเหตุผล ซึ่งมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนว่ามีการกักตุนสินค้า มากกว่า จำนวนร้อยละ 50 ของปริมาณสินค้าปกติ โดยปริมาณดังกล่าวจะคำนวณจากปริมาณสินค้านำเข้าย้อนหลังไป 3 เดือนจากเวลาที่ตรวจพบ ในกรณีที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวดำเนินธุรกิจมาแล้วเป็นเวลาอย่างน้อย 3 เดือน และให้กำหนดค่ามาตรฐานปริมาณสินค้าปกติ ตั้งแต่วันที่เริ่มดำเนินธุรกิจ กรณีที่ดำเนินธุรกิจมา ไม่ถึง 3 เดือน เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

นอกจากนี้ยังกำหนดให้การค้ากำไรเกินควร ได้แก่ การขายหรือเสนอขายสิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภคในราคาที่สูงมากกว่ามูลค่าของสินค้าที่แท้จริง และต้องปรากฏพยานหลักฐานอย่างชัดเจนว่า ถูกขายไปด้วยเหตุว่า ไม่มีป้ายราคา หรือแสดงน้ำหนักหรือมาตรวัดที่ผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริง หรือสินค้าถูกทำให้ไม่บริสุทธิ์ เช่น ถูกเจือปนโดยสิ่งอื่นใดที่ไม่ได้เป็นส่วนประกอบ หรือราคาที่ตั้งมีมูลค่ามากกว่าความเป็นจริงในอัตราร้อยละ 10 จากราคาเมื่อเดือนก่อนหน้า โดยสินค้าดังต่อไปนี้ไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานอย่างชัดเจน ได้แก่ สินค้าทางการเกษตร พลาสติก ผลิตภัณฑ์สดทางทะเลและผลิตภัณฑ์ตามฤดูกาลอันอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ และสินค้าใด ๆ ที่หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำหนด เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

กำหนดให้การผูกขาดทางการค้าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเช่นกัน โดยต้องปรากฏว่ามีการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป หรือนิติบุคคลสองนิติบุคคลขึ้นไป ร่วมกันในกระบวนการผลิต การอุตสาหกรรม การนำเข้า การจัดเก็บ การเคลื่อนย้าย การจัดส่ง การขาย หรือกระบวนการอื่นใดของสิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค เพื่อวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนแปลง แทรกแซงราคา โดยต้องปรากฏหลักฐานโดยชัดแจ้งว่าบุคคลหรือนิติบุคคลดังกล่าวร่วมตกลงกันในการแข่งขันทางการค้า ในประเภทสินค้าเดียวกัน เพื่อขึ้นราคา เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่น้อยลงระหว่างกันเอง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เนื่องจากในขณะที่มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ประเทศฟิลิปปินส์ยังไม่มีกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าออกมาเป็นกฎหมายเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ฟิลิปปินส์ได้มีการแก้ไขกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศฟิลิปปินส์ (Philippine Competition Act NO.10667) ขึ้นแล้ว และมีบทบัญญัติที่ควบคุมพฤติกรรมเช่นนี้เช่นกัน แต่กฎหมาย The Price Act (Republic Act NO.7581) นั้นก็มิได้มีการยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายนี้แต่อย่างใด

#### 3.1.2.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง Implementing agency และ Price Coordinating Council โดยองค์กรทั้งสองต่างมีหน้าที่ที่แตกต่างกัน และมีองค์ประกอบตลอดจนถึงรูปแบบที่แตกต่างกัน ดังนี้

### (1) Implementing agency

ประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐบาลตามที่กฎหมายกำหนดขึ้นโดยมีอำนาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดและการดูแล ตลอดจนการเพิ่มหรือลด สิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค ตามที่มีคำร้องของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หลังจากได้ทำประชาพิจารณ์ และได้รับอนุญาตจากประธานาธิบดี โดยองค์กรดังกล่าวประกอบด้วย หน่วยงาน 4 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงเกษตร ดูแลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร ปลาและอาหารทะเล เนื้อสด สัตว์ปีกสด และผลิตภัณฑ์จากนม ปุ๋ย และสินค้าอื่นๆที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม กระทรวงสาธารณสุข ดูแลเกี่ยวข้องกับยาและเวชภัณฑ์ กระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ดูแลเกี่ยวกับ ไม้และผลิตภัณฑ์จากป่าและกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม ดูแลเกี่ยวกับ สิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภคทั้งหมด

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของ Implementing agency นอกจากอำนาจหน้าที่ในการเพิ่มลด สิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภคแล้วนั้นยังมีหน้าที่สำคัญที่จะทำให้กฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ ดังนี้

1. ประกาศใช้ กฎ ข้อกำหนด วิธีการ ไต ๆ เพื่อบังคับใช้โดยการอนุมัติจากประธานาธิบดี
2. พัฒนา ประกาศและบังคับใช้ แผนงานโครงการหรือมาตรการใด ๆ เพื่อส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตของสิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน
3. ส่งเสริมและอำนวยความสะดวก ในการสร้างรากฐานของ ระบบการ จัดเตรียม การกักเก็บ การตลาด และการจัดจำหน่ายสิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค สำคัญอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการประกันการมีจำนวนสินค้าอย่างเพียงพอต่อความต้องการในทุกพื้นที่ของประเทศในเวลาที่ต้องการ
4. ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์อันอาจนำไปสู่ หรือทำให้เกิดการพยายามซื้อสินค้าเพื่อกักตุน สามารถบังคับใช้มาตรการชั่วคราว เพื่อที่จะสามารถกระจายสินค้าจำเป็นพื้นฐานไปสู่ผู้บริโภคได้ด้วยความสะดวกและเท่าเทียม
5. กำหนดราคาขายปลีกแนะนำ (Suggested Retail Price ; SRP) เมื่อใดก็ตามที่จำเป็น ราคาขายปลีกแนะนำนั้นจะถูกตั้งโดยผู้ประกอบการ กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมจะ

ประเมินความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงหรือการเพิ่มขึ้นอย่างใด ๆ ของราคาขายปลีกแนะนำนั้นตาม การเปลี่ยนแปลงของราคา วัตถุดิบและ ค่าใช้จ่ายใน การผลิตอื่น ๆ นอกจากนี้ราคาขายปลีกแนะนำยังมี หน้าที่ทำงานเพื่อรับรองการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมแก่เจ้าของสินค้า เจ้าของห้างสรรพสินค้า และ ร้านขายของชำอีกด้วย

6. กำหนด แนะนำ หรือ บังคับใช้เพดานราคา หรือราคาควบคุมเมื่อจำเป็น โดยประกาศทางหนังสือพิมพ์ วิทยูและโทรทัศน์ หรือสื่อต่างๆที่สามารถเห็นได้ทั่วไป มีอำนาจตามคำสั่ง ของประธานาธิบดี และภายใต้บังคับกฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะทำสัญญากับผู้ประกอบการธุรกิจ ตัวแทน จำหน่ายผู้จัดเก็บสินค้า หรือผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะเป็นในท้องถิ่น หรือจากต่างประเทศ เพื่อจุดประสงค์ ในการจัดเตรียมสิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค ในเวลาที่จำเป็น ทั้งนี้ใน พื้นที่ที่มีการปั่นราคาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือในพื้นที่ที่มีความขาดแคลน หน่วยงานอาจมีอำนาจใน การสั่งให้เกิดการขายในทันทีได้

7. มีอำนาจภายใต้บังคับของกฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะทำสัญญากับ เจ้าของ หรือผู้ดำเนินกิจการเกี่ยวกับกิจการคลังสินค้า หรือยานพาหนะเพื่อการขนส่ง เพื่อการจัดเก็บ และการกระจาย สิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค

8. มีอำนาจในการสืบสวนหาการกระทำความผิดต่อบทบัญญัติใด ๆ แห่ง กฎหมายนี้ และอำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อปรับเงินผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ ต้องเป็น จำนวนเงินไม่น้อยกว่า 1,000 เปโซ แต่ไม่เกิน 1 ล้าน เปโซ โดยให้นำปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา ประกอบดุลพินิจในการกำหนดจำนวนเงินค่าปรับ ซึ่งมีปัจจัยดังได้แก่ การกระทำความผิดอันเกี่ยวข้องกับ สิ่งจำเป็นพื้นฐานที่สำคัญ จะต้องถูกระวางโทษที่หนักกว่า การกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งอื่น ๆ ตาม กฎหมายนี้ กรณีที่มีการละเมิดกฎหมายภายใต้การควบคุมราคาของกฎหมายนี้ การละเมิดที่เกี่ยวกับการ ควบคุมราคาของสิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค ควรจะต้องถูกมองว่า เป็นเรื่องที่เคร่งครัดมากขึ้น ความรับผิดชอบในการละเมิด ผู้ที่ละเมิดต่อบทบัญญัติตามกฎหมายนี้ต้องถูกเรียก เก็บค่าปรับที่สูงขึ้น และการพิจารณาดังกล่าวนั้นให้คำนึงวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ด้วย

9. สั่งให้แสดงพยานหลักฐานซึ่งทำให้การของพยาน การผลิตสินค้า วัตถุ หนังสือ รายงาน เอกสาร สัญญา บันทึกต่าง ๆ เอกสารทางการเงิน บัญชีเงินฝาก ข้อตกลงและ พยานหลักฐานอื่น ๆ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมายนี้

10. ดำเนินการฟ้องร้องตามกฎหมายกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่ง กฎหมายนี้

นอกจากหน้าที่ข้างต้นแล้ว Implementing agency ยังมีการสร้างมาตรการ Monitoring Task Force ขึ้น โดยมาตรการดังกล่าวประกอบไปด้วย การดำเนินการเฝ้าสังเกต เพื่อการพัฒนาฐานข้อมูลในเรื่องราคา เพื่อระบุและสืบสวนสาเหตุของความผิดปกติของตลาดและราคา เพื่อจัดให้มีพื้นฐานของการกำหนดราคาขายปลีกแนะนำและเพดานราคา และเพื่อกำหนดทิศทางของราคา นอกจากนั้นแต่ละหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ต้องเฝ้าสังเกตการณ์รายเดือนเป็นอย่างน้อย โดยความถี่ของการสังเกตการณ์อาจถูกเพิ่มขึ้นตามความจำเป็นที่เกิดขึ้นและรายงานการเฝ้าสังเกตนั้นต้องระบุถึงผลวิเคราะห์ราคาปัจจุบัน เทียบกับราคาปัจจุบันเมื่อ 3 เดือนก่อน 1 เดือนก่อน และ 1 ปีก่อน และอื่น ๆ

## (2) Price Coordinating Council

Price Coordinating Council ประกอบไปด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้ เลขาธิการกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม, เลขาธิการกระทรวงเกษตร เลขาธิการกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เลขาธิการรัฐบาลท้องถิ่น เลขาธิการกระทรวงคมนาคมและการโทรคมนาคม เลขาธิการกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการกระทรวงพลังงาน ผู้อำนวยการกระทรวงเศรษฐกิจและการพัฒนาแห่งชาติ ตัวแทนจากกลุ่มผู้บริโภค ตัวแทนจากกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจสินค้าเกษตรกรรม ตัวแทนฝ่ายผู้จำหน่าย และ ตัวแทนจากผู้ฝ่ายผลิต

ทั้งนี้เดิมคณะกรรมการชุดนี้มีเพียง 12 คนเท่านั้น แต่ในปี ค.ศ. 2013 มีเพิ่มเติมเลขาธิการกระทรวงพลังงานเพิ่มเข้าไปอีก 1 ตำแหน่ง โดยมีเลขาธิการกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรมเป็นประธานคณะกรรมการ นอกจากนี้ตัวแทนจากกลุ่มผู้บริโภค ตัวแทนจากกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจสินค้าเกษตรกรรม ตัวแทนฝ่ายผู้จำหน่าย และ ตัวแทนจากผู้ฝ่ายผลิต นั้นจะดำรงตำแหน่งได้วาระละไม่เกิน 1 ปี และไม่สามารถดำรงติดต่อกันมากกว่าหนึ่งวาระได้ ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่าคณะกรรมการชุดนี้ควรจัดให้มีการประชุมกันอย่างทุก ๆ 3 เดือน หน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการผลิต การจำหน่าย เสถียรภาพของราคาสินค้า และดำเนินการให้โครงการของรัฐบาลเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน รวมทั้งพัฒนากลยุทธ์ที่ส่งผลให้ราคาของ อยู่ในระดับที่สิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภคสามารถซื้อได้

2. จัดทำรายงานอย่างน้อยปีละ 2 ครั้งต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา

3. ให้คำแนะนำเชิงนโยบายต่อประธานาธิบดีเพื่อส่งเสริมและแก้ไขปัญหาการผลิต จำหน่าย และสร้างเสถียรภาพของราคาของสิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค

4. ทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ทราบถึงความต้องการที่จำเป็นและเข้าถึงการจัดจำหน่ายในราคาที่ยั่งยืนซึ่งสิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค

5. เผยแพร่การพัฒนาซึ่งการผลิต การจัดจำหน่าย และราคาของสิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค

6. เมื่อมีการบังคับใช้การควบคุมราคาอัตโนมัติ ภายใต้มาตรา 6 แห่งกฎหมายนี้แล้ว ให้มีการเผยแพร่ ราคากลาง หรือเพดานราคาสูงสุด แล้วแต่กรณี ในช่องทางที่สามารถเผยแพร่ได้มากที่สุด

นอกจากองค์กรทั้ง 2 แล้ว ยังมีหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ มีหน้าที่ในการดำเนินการสำรวจและศึกษาถึงราคาขายสิ่งจำเป็นพื้นฐาน หรือ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภคอย่างอิสระ รวมไปถึงรายได้ต่อครอบครัวที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มเศรษฐกิจภายในประเทศ เพื่อเก็บไว้เป็นฐานข้อมูลในการรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าของรัฐบาลและประเมินประสิทธิภาพของสิ่งเหล่านั้น รวมทั้งยังมีเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ซึ่งกำหนดให้มีหน้าที่เป็นบังคับใช้กฎหมาย นโยบายตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้กฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์

### 3.1.2.5 โทษตามกฎหมาย

นอกจากมาตรการตามกฎหมายนี้ที่จะการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าตลอดจนป้องกันการกระทำกรใด ๆ อันส่งผลต่อราคาสินค้าแล้วยังมีบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้โดยมีกำหนดโทษ ดังนี้

กรณีผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายด้วยการเข้าแทรกแซงราคาสินค้า บุคคลดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี แต่ไม่เกิน 15 ปี และระวางโทษปรับเป็นเงินตั้งแต่ 5,000 เปโซ แต่ไม่เกิน 2 ล้านเปโซ

ผู้ใดจำหน่ายสินค้าราคาสูงกว่าราคาสินค้า กรณีกลไกอัตโนมัติในการควบคุมราคาโดยเป็นการควบคุมราคาส่งจำเป็นพื้นฐาน และ การขายสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาเพดานราคาชั้น

สูง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี หรือระวางโทษปรับเป็นเงินตั้งแต่ 5,000 เปโซ แต่ไม่เกิน 1 ล้าน โซ หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล

### 3.1.3 การประเมินผลการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าในประเทศฟิลิปปินส์

แนวความคิดที่ไม่เห็นด้วยต่อการควบคุมราคาของฝ่ายบริหารในปัจจุบันนั้น ได้รับ ความสนับสนุนจากนักวิชาการจำนวนมาก เช่น Golay ได้ศึกษาถึงมาตรการการควบคุมราคาที่บัญญัติขึ้น หลังสงครามจนถึงปี ค.ศ. 1958 สรุปว่า ความตั้งใจในการควบคุมราคาที่รัฐมีเจตนาจะช่วยผู้ที่มีรายได้น้อยนั้นไม่บรรลุเป้าหมาย มีเพียงการควบคุมราคาข้าวและข้าวโพดที่ประสบความสำเร็จ

Sicat ได้ศึกษาผลกระทบของการควบคุมราคาโดยการวิเคราะห์การดำเนินงานของ NAMARCO ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมราคาที่ส่งผลกระทบต่อสินค้าอุปโภคบริโภคที่ไม่ใช่ข้าวในช่วงปี ค.ศ. 1955 ถึง ปี ค.ศ. 1966 ได้ข้อสรุปว่าฟิลิปปินส์มีประสบการณ์ในทางลบกับการควบคุมราคาโดยเป็นผลมาจาก 2 เหตุผลสำคัญ คือ ประสิทธิภาพของการกระจายรายได้ใหม่นั้นไม่ชัดเจน เช่น ผู้ที่มีรายได้ต่ำไม่ได้เพิ่มกำลังการซื้อ และการมีผลกระทบในทางลบต่อแรงจูงใจของผู้ประกอบการ และเป็นการบิดเบือนตลาดเนื่องจากการช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยทำให้ผู้ที่มีรายได้สูงได้รับผลกระทบเนื่องจากคนกลุ่มนั้นเข้าแย่งสินค้า<sup>4</sup>

Secretary Concepcion ของกรมการค้าและอุตสาหกรรมได้ตั้งข้อสังเกตว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1939 ประเทศฟิลิปปินส์ได้ประกาศใช้กฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าจำนวน 16 ฉบับ แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดเลยที่ได้รับการพิสูจน์ว่ามีประสิทธิผลในการแก้ปัญหาราคาสินค้าสูง วิธีการแก้ปัญหาราคาส่งคือการเพิ่มปริมาณการผลิตและปริมาณสินค้า ราคาจะถูกกำหนดโดยกฎของอุปสงค์และอุปทานซึ่งไม่สามารถแก้ไขหรือยกเลิกได้ด้วยการออกกฎหมายหรือคำสั่ง การควบคุมราคาหากไม่ดำเนินการให้ถูกต้องและเหมาะสมย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยตรง เพราะไม่เพียงแต่ทำให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นในระยะยาวแต่จะทำให้ภาคอุตสาหกรรมไม่เติบโตเนื่องจากตลาดไม่เป็นไปตามกลไกราคา ผู้ประกอบการจึงมีความเสี่ยงในการผลิตที่ไม่สามารถตั้งราคาได้ตามต้นทุนและกำไรที่ตนปรารถนา นอกจากนี้ยังขาดแรงกระตุ้นในการผลิตสินค้าเพราะขาดแรงจูงใจ ท้ายที่สุดผลเสียทั้งหมดจะเกิดขึ้นกับ

<sup>4</sup> *supra note 1*

ผู้บริโภคและทำให้เกิดภาวะสินค้าขาดแคลนในตลาด ผู้มีรายได้น้อยที่รัฐต้องช่วยจะไม่มีทางได้บริโภคสินค้าที่ตนเองต้องการในที่สุด<sup>5</sup>

### 3.2 กฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าสหรัฐอเมริกา

เหตุที่ผู้เขียนเลือกสหรัฐอเมริกามาศึกษานั้นเนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับเหตุสงครามโลกโดยตรงไม่ว่าจะเป็นสงครามโลกครั้งที่ 1 หรือครั้งที่ 2 ก็ตาม และจากการศึกษาผู้เขียนพบว่า เหตุผลสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้มีการบังคับใช้กฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้านั้น ส่วนมากล้วนแต่มีเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับสงครามโลก เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ สินค้าขาดแคลน ราคาสินค้าสูง จนนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้สหรัฐอเมริกายังมีเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่และเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจของโลก ตลอดจนมีความก้าวหน้าในการพัฒนากฎหมายผู้เขียนจึงเลือกศึกษาสหรัฐอเมริกาเพื่อประกอบการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับอันนำไปสู่แนวทางที่เหมาะสมของประเทศไทย

#### 3.2.1 ประวัติการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าในสหรัฐอเมริกา

การควบคุมราคาถูกบังคับใช้ในสหรัฐอเมริกาหลายครั้ง โดยมากจะเป็นการควบคุมอย่างกว้างเพื่อควบคุมภาวะเงินเฟ้อ ในช่วงสงคราม การปฏิบัติ โดยเคยได้กำหนดให้มีการกำหนดราคาขั้นสูงของเหล้ารัม นมสด ยาสูบ ไก่วง การกำหนดราคาค่าแรงของแรงงานประเภทต่าง ๆ กฎหมายฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบสภาในวันที่ประธานาธิบดีจอร์จ วอร์ชิงตัน ประกาศเข้าร่วมสงครามและเมื่อสงครามยุติลงได้มีกาประกาศยกเลิกกฎหมายในปี ค.ศ. 1778<sup>6</sup> ทั้งนี้ในการยกเลิกได้มีออกประกาศซึ่งมีใจความสำคัญว่าการกำหนดราคาสินค้าไม่เพียงแต่ไม่มีประสิทธิภาพ และยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อ

<sup>5</sup> Sicat, Gerardo P, Economics, (Manila : National Book Store, 1983), pp.434-435.

<sup>6</sup> Cale Wren Davis, “An analysis of the enactment of anti-price gouging laws” , (Master of Science thesis, Montana state university, 2008), p.12.



สาธารณประโยชน์รวมถึงสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับคนทั่วไป<sup>7</sup>

นอกจากนี้รัฐสภา (Continental Congress) ยังได้พิมพ์เงินเกินส่วนและส่งผลให้เกิดเงินเพื่อขึ้นรุนแรง (Hyperinflation) ทั้งนี้การควบคุมราคาสินค้าโดยส่วนใหญ่ไม่ได้ผลเพราะผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจได้คิดค้นวิธีที่จะหลีกเลี่ยงการควบคุม และเนื่องจากในระดับภูมิภาคการควบคุมราคามักจะแตกต่างกัน ทำให้สินค้าถูกเคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่ที่มีการควบคุมที่เข้มงวดน้อยกว่า<sup>8</sup>

วันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 1939 ประธานาธิบดี Roosevelt ตอบตกลงเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 2 ตามคำเชิญของ Temporary National Economic Committee (TNEC) เหตุดังกล่าวนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง จนทำให้ Roosevelt ต้องพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว แนวทางสำคัญที่เลือกใช้นั้นคือการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าโดย The office of price administration (OPA) ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับที่ TNEC เลือกใช้<sup>9</sup> โดยหน่วยงานดังกล่าวจะมีหน้าที่ควบคุมการขึ้นราคาสินค้าเพื่อเป็นการหยุดภาวะเงินเฟ้อ<sup>10</sup>

ต่อมาในวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 1942 สหรัฐอเมริกาได้บัญญัติ The Emergency Price Control Act of 1942 (ECPA) ขึ้นและ มีผลบังคับใช้ถึงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1943 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความไม่แน่นอนและราคาที่เกินกว่าจะยอมรับได้ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงราคาและแนวโน้มของเงินเฟ้อ โดยที่กฎหมายได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ปกครองในการกำหนดราคาสูงสุดของสินค้า

---

<sup>7</sup> อินทัช วิสุทธิแพทย์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 : ศึกษาเฉพาะราคาขายปลีกไข่ไก่”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น.79-80.

<sup>8</sup> Rockoff, “Can price controls work?,” Second thoughts: myths and morals of U.S. economic history, ed. Donald N. McCloskey, (New York: Oxford University Press, 1993), pp.132-135.

<sup>9</sup> Andrew H. Bartels, “The politics of price control : the office of price administration and the dilemmas of economic stabilization,1940-1946,” (Ph.D.dissertation, The Johns Hopkins University, 1980), p.1-4.

<sup>10</sup> William Carlos Grover, “The efficacy of price control to address wartime inflation,” (Doctor of philosophy dissertation, The university of Texas at dallas, 2015), p.2.

ทุกชนิด ยกเว้นสินค้าเกษตร (Farm products) ซึ่งมีรูปแบบการกำหนดราคาสูงสุดต่างจากสินค้าอื่น อำนาจตามกฎหมายนี้ยังรวมไปถึงการควบคุมดูแลการห้ามกักตุน ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลต่อราคาสินค้า นอกจากนี้ยังมีการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการธุรกิจขายส่งและขายปลีกตลอดจนกำหนดให้มีการลงโทษหากฝ่าฝืนกฎหมายทั้งจำและปรับ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการบังคับใช้กลับไม่ค่อยได้ผลเท่าไรนัก<sup>11</sup>

ระหว่างที่สหรัฐอเมริกากำลังเตรียมสงครามกับเกาหลีเหนือ เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น นำไปสู่การกักตุนเพื่อเก็งกำไร มีการเรียกร้องให้มีการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้า ประธานาธิบดี Truman ได้ประกาศให้มีการควบคุมราคาทั่วประเทศในเดือนมกราคม ค.ศ. 1951 และสิ้นสุดในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1953 ภายใต้การปกครองของประธานาธิบดี Eisenhower ภาวะเงินเฟ้อได้สิ้นสุดลงหลังจากการควบคุมได้ถูกยกเลิกไป แสดงให้เห็นว่าการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้า ไม่มีประสิทธิภาพในการยับยั้งภาวะเงินเฟ้อได้<sup>12</sup>

ปี ค.ศ. 1970 สหรัฐอเมริกามีการบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่โดยการผลักดันของประธานาธิบดี Nixon โดยกฎหมายดังกล่าวได้แก่ The Economic Stabilization Act of 1970 กฎหมายดังกล่าวมีการบังคับใช้ใน 4 ช่วงระยะเวลาซึ่งมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปอย่างไรก็ดีกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกและนำไปสู่การบัญญัติ The Emergency Petroleum Allocation Act (EPAA) ซึ่งขณะนั้นสหรัฐอเมริกาประสบภาวะวิกฤติพลังงาน โดยกฎหมายฉบับนี้แบ่งการควบคุมราคาน้ำมันเป็น 2 ระบบ ระหว่างน้ำมันเก่า กับ น้ำมันใหม่ แต่การควบคุมดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาในการจัดการกับสินค้า ราคาน้ำมันเก่าในประเทศถูกควบคุมราคาอย่างเข้มงวด แต่น้ำมันดิบนำเข้กลับไม่ถูกควบคุมราคา ทำให้โรงกลั่นในประเทศเลือกที่จะซื้อน้ำมันเก่าในประเทศแทน ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1976 The Energy Policy and Conservation Act (EPCA) ได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหของ EPAA และในยุคของประธานาธิบดี Ronald Reagan ได้ตัดสินใจยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมราคาที่ยังคงเหลืออยู่อันเป็นเหตุให้ EPCA ได้สิ้นสุดบังคับใช้ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1981 ทั้งนี้การยกเลิก EPAA และ EPCA ได้ถูกทดแทนด้วยการบัญญัติ Windfall Profits Tax (WPT) มาทดแทนในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 1980 วัตถุประสงค์ของ WPT เพื่อเก็บภาษีสำหรับน้ำมันบนหลักความแตกต่าง

<sup>11</sup> Ratchford, B.U, "Some preliminary observations on price control," Southern Economic Journal, p.109 (October 1943).

<sup>12</sup> Rockoff H., Drastic Measures : A history of wage and price controls in the United States, (Cambridge,: Cambridge University Press,1984), p.177.

ระหว่างราคาน้ำมันในตลาดกับราคาที่กำหนดซึ่งจะมีการปรับเปลี่ยนทุก 3 เดือน ทั้งนี้ WPT ถูกยกเลิกในปี ค.ศ. 1988<sup>13</sup>

### 3.2.2 กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

ปัจจุบันไม่มีกฎหมายในระดับประเทศที่กำหนดเรื่องการควบคุมราคา อย่างไรก็ตามในแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกานั้นมีแนวโน้มและโอกาสที่จะประสบกับภัยพิบัติมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้บางมลรัฐมีการบัญญัติกฎหมาย Anti-price gouging (ซึ่งต่อไปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเรียกว่า “APG”) ขึ้น โดยการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของมลรัฐที่สามารถกระทำได้ ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับมลรัฐเพื่อรักษาระดับของราคาสินค้าหรือบริการไม่ให้มีการค้ากำไรเกินสมควรและให้เป็นไปตามที่แต่ละมลรัฐกำหนดภายในช่วงระยะเวลาที่ฉุกเฉิน (During times of emergency) การบัญญัติกฎหมาย APG นี้แม้จะมีหลายฝ่ายคัดค้านแต่เป็นที่น่าแปลกใจว่ากฎหมายนี้นักการเมืองไม่ว่าฝ่ายใดก็ตามต่างสนับสนุน<sup>14</sup>

#### 3.2.2.1 ลักษณะและความมุ่งหมายของกฎหมาย APG

ปัจจุบันในระดับประเทศมีการเสนอร่างกฎหมายที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาน้ำมัน (Gasoline) ซึ่งได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วและในขณะนี้กำลังอยู่ในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภา โดยมลรัฐที่มีกฎหมาย APG บังคับใช้ในปัจจุบันนั้นมีจำนวน 31 มลรัฐ การบัญญัติกฎหมาย APG ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา มีจำนวน 6 มลรัฐที่บัญญัติกฎหมาย APG ในปี ค.ศ. 2002 และอีก 4 มลรัฐในปี ค.ศ. 2006 ซึ่งคิดเป็น 1 ใน 3 ของกฎหมาย APG ทั้งหมดในสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เหตุการณ์ที่นำมาสู่การบัญญัติได้แก่ เหตุการณ์การก่อการร้ายที่อาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ (เหตุการณ์ 9/11) และเฮอริเคน Katrina เพื่อต้องการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหลังจากเหตุ

<sup>13</sup> Kisswani Khalid M, “The Effects Of The U.S. Price Control Policies On OPEC : Lessons From The Past,” *Journal of Applied Business Research*, pp.347-352. (May-June 2012).

<sup>14</sup> John Carney, “Is Price Gouging Reverse Looting ?,” Accessed 21 May 2016, <http://www.cnbc.com/id/49622944>

ในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น<sup>15</sup>

อย่างไรก็ดีแม้ภัยพิบัติเหล่านั้นจะเกิดขึ้นในพื้นที่บางบริเวณของประเทศแต่ได้มีผลต่อราคาน้ำมันไปทั่วประเทศ โดยภายหลังเหตุการณ์ก่อการร้ายนั้นการผลิตน้ำมันยังเป็นไปตามเดิม แต่ราคาน้ำมันกลับเพิ่มขึ้นเพราะผู้บริโภคตื่นตระหนกกลัวว่าจะเกิดการขาดแคลนน้ำมันจึงต่างพากันกักตุนน้ำมันไว้

มีจำนวนมลรัฐ 28 มลรัฐที่บัญญัติกฎหมายโดยองค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐ ในขณะที่อีก 3 มลรัฐ ได้แก่ Iowa, Massachusetts และ Missouri กฎหมาย APG เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครอง (administrative codes) ซึ่งมีได้ผ่านเป็นกฎหมายโดยองค์กรนิติบัญญัติของมลรัฐ

มลรัฐที่เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวแต่ไม่ได้รับความเห็นชอบ ได้แก่ Arizona, Colorado, Maine, Maryland, Montana, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, และ North Dakota โดยรัฐที่ไม่มีกฎหมาย APG นั้นก็จะใช้คำสั่งในทางบริหารจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวแทน<sup>16</sup>

### (1) ลักษณะของกฎหมาย APG

ลักษณะสำคัญของกฎหมาย APG มี 3 ประการ ดังนี้

1.1) ระยะเวลาที่กฎหมายฉบับนี้จะประกาศใช้นั้นต้องเป็นช่วงเวลาฉุกเฉิน (Period of Emergency) ที่ประกาศโดยผู้ว่าการมลรัฐหรือประธานาธิบดี ภาวะภัยพิบัติ การก่อการร้าย โดยมีมลรัฐ Maine , Vermont และ Wisconsin ที่กำหนดว่าจะบังคับใช้เมื่อมีการประกาศว่าตลาดหยุดชะงักอย่างผิดปกติ (“abnormal market disruptions”) ซึ่งเหตุเหล่านั้นล้วนนำไปสู่ภาวะตลาดล้มเหลว (Market failure)<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Federal Trade Commission, “Investigation of Gasoline Price Manipulation and Post-Katrina Gasoline Price Increases.,” Accessed 23 October 2015, [www.ftc.gov/Reports/060518PublicGasolinePricesInvestigationReportFinal.pdf](http://www.ftc.gov/Reports/060518PublicGasolinePricesInvestigationReportFinal.pdf)

<sup>16</sup> Geoffrey C. Rapp, “Gouging : Terrorist Attacks, Hurricanes ,and the Legal and Economic Aspects of Post-Disaster Price Regulation,” *Kentucky law journal*, Volume 94, p.542 (2005-2006).

<sup>17</sup> *Ibid*, p.538.

1.2) สินค้าหรือบริการที่จะบังคับใช้กับกฎหมาย APG มักเป็นสินค้าหรือบริการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพ ซึ่งแต่ละมลรัฐก็จะกำหนดแตกต่างกันไป<sup>18</sup> มีเพียงมลรัฐ Indiana , Massachusetts และ Vermont บังคับใช้เฉพาะกับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเท่านั้น

1.3) รูปแบบการกำหนดราคาขั้นสูงสุด เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย APG ที่สามารถแบ่งรูปแบบตามวิธีการกำหนดราคาขั้นสูงสุดได้ดังนี้

(ก) การจำกัดการขึ้นราคาด้วยอัตราร้อยละ (Percentage Increase Cap Limit) มีจำนวน 7 มลรัฐ ได้แก่ Arkansas , California , Maine , New Jersey , Oklahoma , Oregon และ West Virginia โดยกำหนดอัตราร้อยละการขึ้นราคาสินค้าไม่ให้เกินอัตราร้อยละ 10 – 25 แล้วแต่มลรัฐ โดยที่อัตราดังกล่าวเป็นการกำหนดจากราคาสินค้าก่อนเหตุการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น (Pre-emergency prices) และการพิจารณาราคาที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นจะยกเว้นกรณีราคาที่เปลี่ยนแปลงไปเพราะต้นทุนที่สูงขึ้นด้วย อย่างไรก็ตามก็ตีปัญหาสำคัญที่พบบ่อยครั้งในการหลบเลี่ยงกฎหมายของการกำหนดราคาในรูปแบบนี้ คือ การปรับราคาก่อนที่จะมีการประกาศภาวะฉุกเฉิน หรือเมื่อมีการคาดการณ์ว่าจะเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบธุรกิจก็จะรีบปรับราคาขึ้นสินค้าหรือบริการขึ้นก่อน เพื่อให้ฐานในการคำนวณราคาภายหลังจากเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นแล้วมีส่วนต่างของราคาในจำนวนที่ไม่เกิดกว่าที่กฎหมายกำหนด<sup>19</sup>

(ข) การห้ามกำหนดราคาอย่างไม่สมเหตุสมผล (Unconscionable Price Limit) มีจำนวน 16 มลรัฐ ได้แก่ Alabama , Florida , Idaho , Indiana , Iowa , Massachusetts , Missouri , New York , North Carolina , Pennsylvania , South Carolina , Tennessee , Texas , Vermont , Virginia และ Wisconsin การกำหนดเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาสำคัญคือการตีความของคำว่าไม่สมเหตุสมผล เนื่องจากกฎหมายมิได้ห้ามการปรับราคาสินค้าหรือบริการ และทำ

---

<sup>18</sup> Matt Zwolinski, “The ethics of price gouging,” *Business ethics quarterly*, Volume 18, Issue 3, pp.348-349 (2008).

<sup>19</sup> Geoffrey C. Rapp, *supra note 17*, p.545.

ให้ความยืดหยุ่นในการวินิจฉัย แต่ก็ทำให้เกิดผลเสียประการสำคัญคือความไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฝ่าฝืนกฎหมาย APG มีบทลงโทษทั้งโทษปรับและโทษอาญา<sup>20</sup>

(ค) การห้ามปรับราคาอย่างเด็ดขาด (Outright Ban) มีจำนวน 7 มลรัฐ ได้แก่ Connecticut , Georgia , Hawaii , Kentucky , Louisiana Mississippi , และ Utah

เมื่อพิจารณารูปแบบการกำหนดราคาทั้ง 3 รูปแบบจะเห็นว่าการห้ามปรับราคาอย่างเด็ดขาดเป็นวิธีการที่เข้มงวดที่สุด อย่างไรก็ตามมลรัฐที่ใช้กฎหมายในลักษณะนี้นั้นไม่สามารถลดโทษผู้ฝ่าฝืนหรือถูกฟ้องคดีได้เท่าใดนัก รวมถึงค่าปรับที่ได้จากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นอยู่ในระดับปกติหรือต่ำกว่ามลรัฐที่ใช้กฎหมายใน 2 ลักษณะแรก อันแสดงให้เห็นว่าการห้ามขึ้นราคาสินค้านั้นก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จในการบังคับใช้แม้จะมีบทกฎหมายที่เข้มงวดก็ตาม

ตารางที่ 3.1 ตารางแสดงภาพรวมของกฎหมาย APG ที่มีการบัญญัติในสหรัฐอเมริกา

รัฐ	ปีที่บัญญัติ	เหตุในการบังคับใช้	สินค้าที่บังคับ	เพดานราคา	โทษอาญา
Alabama	1996	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ร้อยละ 25 ของราคา ก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Arkansas	1997	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ร้อยละ 10 ของราคา ก่อนเหตุฉุกเฉิน	มี
California	1994	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ร้อยละ 10 ของราคา ก่อนเหตุฉุกเฉิน	มี
Connecticut	1986	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าและพลังงาน	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	มี
Florida	1992	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Georgia	1995	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี

<sup>20</sup> Michael Brewer, “Planing disaster Price gouging statutes and the shortages they create,” *Brooklyn law review* , Volume 72, Issue 3, p.1115 (2007).

ตารางที่ 3.1 ตารางแสดงภาพรวมของกฎหมาย APG ที่มีการบัญญัติในสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

รัฐ	ปีที่บัญญัติ	เหตุในการบังคับใช้	สินค้าที่บังคับ)	เพดานราคา	โทษอาญา
Hawaii	1983	ประกาศเหตุฉุกเฉินหรือ การเตือนสภาวะอากาศที่รุนแรง	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Iowa	1993	เมื่อมีภัยพิบัติ	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Idaho	2002	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	อาหาร เชื้อเพลิง เวชภัณฑ์ น้ำ	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Indiana	2002	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	เชื้อเพลิง	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Kansas	2002	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ร้อยละ 25 ของราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Kentucky	2004	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Louisiana	1993	ประกาศเหตุฉุกเฉินหรือการเกิดขึ้นของเฮอริเคนในอ่าว	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	มี
Massachusetts	1990	ภาวะวิกฤติของตลาด	สินค้า ปิโตรเลียม	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Maine	2006	ประกาศว่าตลาดหยุดชะงักอย่างไม่ปกติ	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ร้อยละ 15 ของราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Missouri	1994	ไม่กำหนดชัดเจน	สินค้าจำเป็น	ราคาที่สูงเกินไป	ไม่มี

ตารางที่ 3.1 ตารางแสดงภาพรวมของกฎหมาย APG ที่มีการบัญญัติในสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

รัฐ	ปีที่บัญญัติ	เหตุในการบังคับใช้	สินค้าที่บังคับ	เพดานราคา	โทษอาญา
Mississippi	1986	เมื่อมีเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	มี
North Carolina	2003	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาที่สูงเกินไปอย่างไม่สมเหตุผล	ไม่มี
New Jersey	2001	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ร้อยละ 10 ของราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
New York	1979	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Oklahoma	1999	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ร้อยละ 10 ของราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Oregon	2007	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
Pennsylvania	2006	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
South Carolina	2002	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	มี
Tennessee	2002	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Texas	1995	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาที่สูงเกินไป หรือ มากเกินไป	ไม่มี
Utah	2005	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี



ตารางที่ 3.1 ตารางแสดงภาพรวมของกฎหมาย APG ที่มีการบัญญัติในสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

รัฐ	ปีที่บัญญัติ	เหตุในการบังคับใช้	สินค้าที่บังคับ	เพดานราคา	โทษอาญา
Virginia	2004	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Vermont	2006	ประกาศว่าตลาดหยุดชะงักอย่างไม่ปกติ	สินค้าปิโตรเลียมหรือผลิตภัณฑ์ที่ให้ความร้อน	ราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	ไม่มี
Wisconsin	2006	ประกาศว่าตลาดหยุดชะงักอย่างไม่ปกติ	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ราคาที่สูงเกินไป	ไม่มี
West Virginia	2002	ประกาศเหตุฉุกเฉิน	สินค้าหรือบริการทั่วไป	ร้อยละ 10 ของราคาก่อนเหตุฉุกเฉิน	มี

## (2) ความมุ่งหมายของกฎหมาย APG

ความมุ่งหมายในการตรากฎหมาย APG มี 3 ประการดังนี้

2.1) กฎหมายเป็นมาตรการทางสัญลักษณ์สำคัญที่บัญญัติขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ทั้งนี้ผู้บริโภคจำนวนมากนั้นมักไม่เข้าใจถึงผลของการควบคุมราคาที่แท้จริงว่า มาตรการดังกล่าวจะนำไปสู่ผลอย่างไร และนักการเมืองมักอาศัยกฎหมาย APG ที่อาจมีผลในทางเศรษฐกิจเพียงเล็กน้อยเป็นเครื่องมือประชาสัมพันธ์ผลงานของตน นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่ความเป็นจริงแล้ว กฎหมาย APG นั้นมิได้มีประกาศใช้บ่อยครั้ง เมื่อมีการประกาศใช้แล้วการใช้ในครั้งต่อไปอาจใช้ระยะเวลาอีกหลายปีจึงจะมีการใช้อีกครั้งหนึ่ง トラบใดที่มลรัฐนั้นยังไม่ประสบกับภัยพิบัติก็จะยังไม่นำมาใช้อีก ดังนั้นจึงเป็นไปได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติบัญญัติกฎหมาย APG เป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้นโดยที่ไม่คำนึงถึงการบังคับใช้<sup>21</sup>

2.2) กฎหมาย APG ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของผู้บริโภคหลังจากประสบกับภัยพิบัติ ซึ่งส่วนมากมักเป็นเพียงผู้ที่มิฐานะยากจนเท่านั้น เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมในสังคม อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติผู้ที่ได้รับผลประโยชน์อาจมิใช่คนที่มีฐานะยากจน แต่เป็นคนที่ฐานะร่ำรวย เนื่องจากเขาเหล่านั้นรู้วิธีการเข้าถึงสินค้าที่จำกัด หรือ เป็นผู้ที่มิสิทธิได้บริโภคสินค้าหรือบริการที่มีอย่างจำกัดและราคาถูก<sup>22</sup>

2.3) กฎหมาย APG เกิดขึ้นจากผู้กำหนดนโยบายที่ไม่ได้ตระหนักถึงผลเสียต่ออุปทานที่เกิดขึ้นจากการควบคุมราคา ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ประกอบการธุรกิจขาดแรงจูงใจตามหลักเศรษฐศาสตร์ ข้อสันนิษฐานนี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมาย APG ถูกบัญญัติขึ้นเนื่องจากความไม่เข้าใจในระบบตลาดและเศรษฐศาสตร์ แต่เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ในทางศีลธรรมที่รัฐต้องช่วยเหลือประชาชนผู้ยากลำบาก เห็นได้จากบันทึกการบัญญัติกฎหมายของกฎหมายรัฐแคลิฟอร์เนียส่วนหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญว่าในสถานการณ์ระหว่างภาวะฉุกเฉินและภัยพิบัติใหญ่ รวมถึง ธรณีพิบัติ (Earthquakes) อัคคีภัย (Fires) อุทกภัย (Floods) หรือความไม่สงบทางการเมือง (Civil disturbances) เป็นต้น ผู้ประกอบการบางส่วนได้ฉวยโอกาสเอาเปรียบผู้บริโภคอย่างไม่เป็นธรรมโดยการขึ้นราคาของสินค้าและ

<sup>21</sup> Cale Wren Davis, *supra* note 6, p.13.

<sup>22</sup> Dwight R. Lee, “Making the case against “Price gouging” laws a challenge and an opportunity,” *The independent review* , Volume 19, N.14, pp.594-596 (2015).

บริการที่สำคัญ แตกต่างจากสภาวะปกติ ทั้งนี้เมื่อรัฐได้ประกาศภาวะฉุกเฉินอันเป็นเหตุให้เกิดการหยุดชะงักของตลาดอย่างไม่ปกติ ประชาชนจะเรียกร้องให้รัฐเข้ามาจัดการภาวะราคาสินค้าหรือบริการที่ปรับตัวสูงขึ้น และเป็นที่มาของการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนจากการปรับราคาที่สูงเกินสมควรและไม่เป็นธรรมในระหว่างหรือหลังจากที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉินของสินค้าหรือบริการที่สำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีพ

อย่างไรก็ตามนักวิชาการส่วนหนึ่งที่มีความเห็นตรงข้าม โดยเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องช่วยเหลือประชาชนด้วยวิธีนี้เนื่องจากจะส่งผลเสียต่อตลาด และเป็นหน้าที่ของประชาชนที่ควรจะเรียนรู้ว่าสถานการณ์ดังกล่าวจะทำให้ราคาปรับสูงขึ้น<sup>23</sup>

### 3.2.2.2 ตัวอย่างกฎหมาย APG ที่บังคับใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนเลือกศึกษารายละเอียดกฎหมาย APG ของ 2 มลรัฐ ได้แก่ มลรัฐ New York ซึ่งเป็นมลรัฐแรกที่มีการบัญญัติกฎหมาย APG ขึ้น และ มลรัฐ California ที่มีประวัติการบังคับใช้ที่น่าสนใจ โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ประกอบธุรกิจที่มีขนาดใหญ่

#### (1) กฎหมาย APG ของมลรัฐ New York

ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นว่ามลรัฐ New York เป็นมลรัฐแรกของสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายนี้บังคับใช้และที่สำคัญยังมีคำพิพากษาที่น่าสนใจอันเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมาย

##### 1.1) ประวัติความเป็นมาและการบังคับใช้

กฎหมาย APG ของมลรัฐ New York ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อตอบสนองต่อราคาที่สูงขึ้นของน้ำมันเพื่อใช้ทำความร้อนในฤดูหนาวปี ค.ศ. 1978-1979 โดยใน New York Assembly Bill ได้บัญญัติว่า "การไร้ความสามารถของบุคคล (ผู้บริโภคน้ำมันทำความร้อน) ที่จะจ่ายค่าน้ำมันทำความร้อนในบ้านจะทำให้เกิดความลำบากอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้สูงอายุและเด็ก และอาจทำให้เกิดการสูญเสียชีวิตได้" ฝ่ายนิติบัญญัติมลรัฐ New York จึงได้บัญญัติกฎหมายที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับผู้บริโภคน้ำมันทำความร้อนที่ยากจนพร้อมกับการบัญญัติกฎหมาย APG

กฎหมาย APG มลรัฐ New York มีลักษณะที่ค่อนข้างเข้มงวด

<sup>23</sup> Snyder, Jeremy, "What's the matter with price gouging ?," Business Ethics Journal, Volume 19, No.2, pp.275-277. (2009).

แสดงให้เห็นว่า กฎหมาย APG เกิดจากการที่นักการเมืองสนับสนุนกฎหมาย APG เพื่อปกป้องผู้บริโภคมากกว่าการบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการทางสัญลักษณ์เท่านั้น ผู้ว่าการมลรัฐ Hugh Carey เห็นว่ารัฐไม่สามารถทนต่อการขึ้นราคาสินค้าที่เกินควรสำหรับสินค้าที่จำเป็นต่อสุขภาพ และความเป็นอยู่ของประชาชนนับล้านในมลรัฐ เจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมาย APG นั้นต้องการที่จะบังคับใช้กับสินค้าหรือบริการสำหรับผู้บริโภค เช่น นม น้ำมันสำหรับยานพาหนะ รวมไปถึงน้ำมันทำความร้อน<sup>24</sup>

การบังคับใช้กฎหมายของมลรัฐ New York เกิดขึ้นครั้งแรกหลังเกิดพายูเฮอริเคน Gloria ในปี ค.ศ. 1985 กรณีศึกษาของมลรัฐ New York แสดงให้เห็นกฎหมายดังกล่าวมีการบังคับใช้จริง และโดยมากผู้ประกอบการธุรกิจมักจะยอมจ่ายค่าปรับและชดใช้ค่าเสียหายการประนีประนอมนอกศาล มีจำนวนน้อยที่นำเรื่องขึ้นไปถึงศาลของมลรัฐ ทั้งนี้ในการพิจารณาคำว่า “ราคาที่สูงขึ้นนั้นสูงขึ้นอย่างไม่มีเหตุผล” นั้นศาลจะพิจารณาจากปัจจัยดังต่อไปนี้ ราคาสินค้าที่เพิ่มขึ้นที่เป็นราคาที่สูงอย่างไม่มีเหตุผล วิธีการขึ้นราคา และ พิจารณาเหตุทั้งสองร่วมกัน ทั้งนี้หลักฐานที่จะพิสูจน์ถึงราคาดังกล่าวได้ว่าเป็นราคาที่สูงขึ้นนั้นสูงขึ้นอย่างไม่มีเหตุผลนั้นรวมไปถึงสถานการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกับราคาสินค้าในปกติกับราคาที่เปลี่ยนไปของสินค้าในลักษณะเดียวกัน

#### ตัวอย่างคดีที่สำคัญของกฎหมาย APG ในมลรัฐ New York

คดี *People V. Two Wheels Corp* อัยการของมลรัฐได้ฟ้องคดีต่อผู้ค้าปลีกเครื่องผลิตไฟฟ้าที่เคลื่อนย้ายได้ ซึ่งได้จำหน่ายเครื่องผลิตไฟฟ้าจำนวนประมาณ 100 เครื่อง ในราคาที่สูงกว่าราคาเดิมในอัตราร้อยละ 4 – 7 จำเลยได้ยกข้อต่อสู้ที่สำคัญดังนี้

1. เครื่องผลิตไฟฟ้างดงกล่าวไม่ใช่สินค้าหรือบริการที่จำเป็นซึ่งเป็นสิ่งทีกฎหมาย APG ควบคุม ศาลไม่เห็นด้วยเพราะสินค้าดังกล่าวถูกขายสำหรับการใช้ในครัวเรือนจึงตกอยู่ภายใต้นิยามของคำว่า “Essential consumer good” ตามที่กฎหมายควบคุม
2. ราคาที่เพิ่มสูงขึ้นเพราะค่าขนส่งและค่าแรงงาน ศาลไม่เห็นด้วยเพราะไม่มีพยานที่เพียงพอ

<sup>24</sup> Emily Bae, “Are Anti-Price Gouging Legislations effective against sellers during disasters ?,” *Ohio State Entrepreneurial Business Law Journal*, pp.83-90. (2009)

3. ราคาที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นมิใช่ราคาที่สูงขึ้นอย่างไม่มีเหตุผล อย่างไรก็ตาม ศาลได้วินิจฉัยว่าศาลไม่สามารถปฏิเสธการขึ้นราคาสินค้าได้ แต่การขึ้นราคาดังกล่าวเป็นการอาศัยอำนาจ ต่อรองที่เหนือกว่าอย่างไม่มีสามัญสำนึกในระหว่างเหตุการณ์ดังกล่าว จำเลยจึงต้องรับผิด<sup>25</sup>

คดี *People V. Beach Boys Equipment Company* จำเลยขาย เครื่องผลิตไฟฟ้าเช่นกันโดยเกิดเหตุพายุน้ำแข็ง จำเลยซึ่งเป็นผู้ค้าปลีกได้ตั้งราคาเครื่องดังกล่าวถึง 1,200 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ร้านอื่น ๆ กำหนดเพียงครึ่งหนึ่งของราคาดังกล่าว ภายหลังการต่อสู้กันว่า ราคาที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวเป็นผลมาจากค่าขนส่งและราคาที่รับมาซื้อต่อมาสูงขึ้น ศาลตัดสินให้จำเลยต้องรับผิดเนื่องจากไม่สามารถว่าพิสูจน์ได้ว่าเหตุใดถึงยอมซื้อมาในราคาที่สูงถึง 1,000 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ ศาลเห็นว่าจำเลยคงเล็งเห็นว่าจะสามารถขายได้ในราคาสูง<sup>26</sup>

คดี *People V. Chazy Hardware* จำเลยได้ปรับราคาเครื่องผลิต ไฟฟ้าขึ้นถึงอัตราร้อยละ 59 – 93 ศาลตัดสินว่าการขึ้นราคาดังกล่าวเป็นการขึ้นราคาที่ไม่ใช่เหตุผลเพราะ เป็นการขึ้นราคาที่สูงเกินไป<sup>27</sup>

## 1.2) บทบัญญัติกฎหมาย APG มลรัฐ New York

กฎหมาย APG ของมลรัฐ New York มีได้อยู่ในรูปของกฎหมายแยก ออกจากกฎหมายอื่น ๆ แต่ถูกกำหนดอยู่ในประมวลกฎหมาย New York § 396 – R ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมการค้ากำไรเกินสมควร ซึ่งในมาตราดังกล่าวได้ระบุถึงเหตุที่มาของกฎหมายนี้โดยสรุปว่า ในระหว่างช่วงระยะเวลาที่ตลาดหยุดชะงักอย่างผิดวิสัย อันเกิดจากการประท้วงการหยุดงาน การเสื่อม อำนาจของรัฐ การขาดแคลนอย่างร้ายแรง หรือ พุทธการณพิเศษอื่น ๆ โดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เกี่ยวข้อง กับกระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้กับผู้บริโภคอย่างไม่เป็นธรรมโดยการกำหนดราคาที่สูงเกินสมควรสำหรับ สินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายนี้ขึ้นเพื่อห้ามการกระทำดังกล่าว และกำหนดบทลงโทษจากการกระทำดังกล่าว

โดยบทบัญญัติของกฎหมาย APG ของมลรัฐ New York มี รายละเอียดดังนี้

<sup>25</sup> *Ibid*, pp.83-90.

<sup>26</sup> Geoffrey C. Rapp, *supra note 17*, p.548.

<sup>27</sup> *Ibid*, p.548.

### (ก) เหตุกำหนดความผิด

ราคาที่สูงขึ้นนั้นสูงขึ้นอย่างไม่มีเหตุผล หรือ มีการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม หรือ วิธีที่ไม่สมเหตุสมผล หรือ จากหลายเหตุดังกล่าวรวมกัน

### (ข) หลักการในการวินิจฉัย

ศาลจะต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานซึ่งศาลอาจพิจารณาโดยเปรียบเทียบราคาที่ถูกกำหนดขึ้นระหว่าง ราคาที่มีการซื้อขาย ณ เวลานั้น กับ ราคาที่ที่มีการเสนอซื้อขายก่อนภาวะตลาดหยุดชะงักอย่างผิดปกติ หรือ พิจารณาราคาสินค้าที่เพิ่มสูงขึ้นจากสินค้าที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันในพื้นที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ดีจำเลยสามารถต่อสู้ด้วยพยานหลักฐานที่แสดงว่ามีเหตุที่ทำให้ขึ้นราคาสินค้าดังกล่าว โดยเหตุดังกล่าวมิใช่เหตุภายใต้การควบคุมของจำเลย

### (ค) สินค้าที่บังคับใช้

กฎหมายบังคับใช้กับสินค้าหรือบริการ โดยกำหนดนิยามของคำว่าสินค้าหรือบริการ หมายถึง การใช้ การซื้อ การส่งมอบ ตามวัตถุประสงค์ของบุคคล ครอบครัว คริวเรือน ข้อห้ามนี้ใช้กับทุกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดสรรทรัพยากร รวมถึง ผู้ประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบธุรกิจส่ง หรือ ผู้ประกอบธุรกิจปลีก สินค้าและหรือบริการ ซึ่งถูกขายโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เมื่อการขายสินค้านี้ถูกเกิดขึ้นในรัฐ สินค้าหรือบริการสำหรับผู้บริโภคนี้รวมถึงการชอมสินค้าสำหรับผู้บริโภคโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในกระบวนการจัดสรรทรัพยากรด้วย

### (ง) ระยะเวลาที่บังคับใช้กฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากหลักฐานในการพิจารณาความผิดตามมาตรา นี้ จะเห็นว่า กฎหมายนี้มุ่งเน้นไปที่ ช่วงระยะเวลาที่ตลาดหยุดชะงักอย่างผิดปกติ ซึ่งหมายถึง กรณีที่ตลาดหยุดชะงักอย่างผิดปกติ (“Abnormal disruption of market”) ซึ่งหมายถึง การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในตลาดที่เกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้น จากความแปรปรวนของอากาศ ความผิดปกติของธรรมชาติ การขาดแคลนไฟฟ้าหรือพลังงาน การประท้วง การจลาจล สงคราม การเคลื่อนไหวทางทหาร สถานการณ์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นหรือในระดับชาติ หรือเหตุอื่นที่เป็นผลให้เกิดหยุดชะงักของตลาดอย่างผิดปกติอันเกิดจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยรัฐบาล

### (จ) โทษตามกฎหมาย

เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้น พนักงานอัยการอาจยื่นฟ้องต่อศาลของมลรัฐแทนประชาชนเนื่องจากการกระทำดังกล่าว และศาลอาจกำหนดให้มีการลงโทษทางแพ่ง เป็นจำนวนเงินไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์ และ ทำการชดเชยให้แก่ประชาชนผู้เสียหายด้วย

### (2) กฎหมาย APG ของมลรัฐ California

แม้ว่ามลรัฐ California จะมีการบังคับใช้ภายหลังจากมลรัฐ New York ก็ตามแต่มลรัฐ California แต่กลับมีประวัติความเป็นมาที่น่าสนใจเป็นอย่างมาก

#### 2.1) ประวัติความเป็นมาและการบังคับใช้

กฎหมาย APG ของมลรัฐ California ได้เริ่มมีการบัญญัติขึ้นในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1994 ภายหลังจากเหตุความเสียหายจากเหตุแผ่นดินไหว Northridge โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ Richard Katz และ Bowen พวกเขามีความเห็นว่าควรต่อต้านการขึ้นราคาสินค้าในภาวะเช่นนี้ สองวันหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว Los Angeles Consumer Affairs Department ได้รับคำร้องจากการค้ากำไรเกินสมควรจำนวนมากกว่า 1,400 คำร้อง โดยคำร้องดังกล่าวส่วนมากเป็นเรื่องการเรียกเก็บค่ากำจัดขยะถึงจำนวน 200 เหรียญดอลลาร์ต่อขยะหนึ่งถัง และการขึ้นราคาของสินค้า น้ำดื่ม และ แบตเตอรี่ของร้าน 7-eleven ภายหลังจากเหตุแผ่นดินไหวดังกล่าวและสิ่งเลวร้ายที่สุดคือการขึ้นราคานมเป็นแกลลอนละ 8 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ และการกำหนดราคาไม้อัดในราคาแผ่นละ 200 เหรียญดอลลาร์สหรัฐ<sup>28</sup>

การเสนอกฎหมายในครั้งแรก มีผู้เสนอให้กำหนดราคาสินค้าได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 10 ของราคาก่อนสถานการณ์ฉุกเฉิน อย่างไรก็ตามหากกำหนดในอัตราดังกล่าวอาจเข้มงวดเกินไป จึงเสนอในอัตราร้อยละ 15 เป็นเพดานของราคาสินค้าที่สูงขึ้น Katz หนึ่งในผู้สนับสนุนกฎหมายนี้กล่าวว่า “คุณไม่สามารถที่จะทำกำไรได้ถึงอัตราร้อยละ 50 ในยามวิฤติ” อย่างไรก็ตามที่สุดกฎหมายได้ถูกบัญญัติให้ห้ามเพิ่มราคาสินค้าขึ้นเกินอัตราร้อยละ 10 ภายหลังจากเหตุฉุกเฉิน Katz เห็นว่าควรกำหนดราคาสินค้าไม่ให้เกินอัตราร้อยละ 10 ของราคาก่อนเหตุการณ์ฉุกเฉินเพราะกฎหมายได้กำหนดให้ราคาที่จะนำมาคำนวณเป็นฐานของราคาที่สูงได้อีกอัตราร้อยละ 10 เป็นราคาที่รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดจำหน่าย เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดเพียงอัตราร้อยละ 10 จึงเป็นอัตราที่สมเหตุสมผลแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายค้านอย่าง Chevron ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลด้วย และ

<sup>28</sup> Cale Wren Davis, *supra* note 6, p.58

ในที่สุดกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกลงนามโดย Pete Wilson ในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 1994 โดยได้รับการสนับสนุนจากทั้งรัฐสภาและวุฒิสภา<sup>29</sup>

เนื่องจากกฎหมาย APG ของมลรัฐ California กำหนดให้ใช้ได้เฉพาะภายหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐบาลหรือผู้ว่าการมลรัฐเท่านั้น จึงมีการบังคับใช้ที่ไม่บ่อยครั้งนัก ในเดือนตุลาคมปี ค.ศ. 2003 Steve Cooley อัยการในเขต Los Angeles ได้รายงานว่ามีประชาชนที่ต้องอพยพออกจากบ้านไปอยู่โรงแรม ร้องเรียนว่าโรงแรมใน San Diego มีการขึ้นราคาถึงร้อยละ 100 ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว มีการแก้ไขกฎหมายในเดือนกันยายน ค.ศ. 2004 ให้กฎหมายดังกล่าวรวมถึงโรงแรมด้วย เมื่อประธานาธิบดี Bush ได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายหลังเหตุพายุ Katarina อัยการมลรัฐ California Bill Lockyear ได้ดำเนินการสอบสวนราคาที่ได้มีการร้องเรียนว่าเป็นการค้ำกำไรเกินสมควร เขาได้ทำการสอบสวนไปกว่า 50 คำร้องจากทั้งหมดกว่า 1,150 คำร้องที่เขาได้รับภายใน 3 วัน นับแต่มีการบังคับใช้ และท้ายที่สุดไม่มีคำร้องใดได้ถูกดำเนินคดีเลย นอกจากนี้เขายังได้กล่าวว่า “กฎหมายที่บังคับใช้ในขณะนี้อ่อนุญาตให้เขาสืบสวนได้เพียงแค่สถานบริการแก๊สเท่านั้นแต่ไม่รวมไปถึงโรงกลั่นแต่อย่างใด” และ “เรายังคงเห็นโรงกลั่นขนาดใหญ่ยังคงมีกำไรเสมอ” อันแสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายนี้กลับใช้ลงโทษได้เพียงผู้ประกอบการรายย่อยเท่านั้นไม่สามารถนำไปสู่การลงโทษผู้ประกอบการขนาดใหญ่อย่างผู้ประกอบการได้โดยตรง<sup>30</sup>

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2006 Bill Lockyear และ Fabian Nunez ได้เสนอขอแก้ไขกฎหมาย APG ของมลรัฐ California การแก้ไขที่ได้รับอนุญาตคือการใช้กฎหมาย 6 วันหลักจากประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตัดค่านจากเดิม 30 วัน นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขให้กฎหมายบังคับใช้ในระหว่างที่ “ตลาดอยู่ในภาวะหยุดชะงักอย่างพันวิสัย” “Abnormal market disruption” เพิ่มเติม นอกจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยผู้ว่าการรัฐหรือประธานาธิบดี เหตุดังกล่าวนี้หมายถึง การหยุดชะงักของกระบวนการผลิต กระบวนการจัดสรร หรือ การขาย สินค้าที่สำคัญต่อ สุขภาพ ความปลอดภัย หรือ ประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตามท้ายที่สุดก็มิได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด<sup>31</sup>

<sup>29</sup> *Ibid*, p.59

<sup>30</sup> Emily Bae, *supra note 25*, pp.83-90.

<sup>31</sup> Cale Wren Davis, *supra note 6*, p.61



## 2.2) บทบัญญัติกฎหมาย APG มลรัฐ California

บทบัญญัติกฎหมาย APG ของมลรัฐ California มีได้อยู่ในรูปของกฎหมายแยกต่างหากจากกฎหมายอื่น ๆ เช่นเดียวกับมลรัฐ New York แต่ถูกกำหนดอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา (PENAL CODE) ส่วนที่ 1 ความผิดและการลงโทษ หมวดที่ 10 อาชญากรรมต่อสาธารณสุขและความปลอดภัย (OF CRIMES AGAINST THE PUBLIC HEALTH AND SAFETY) § 396 ซึ่งใน (a) ได้ระบุถึงเหตุที่มาของกฎหมายนี้ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติเห็นว่าในกรณีฉุกเฉินและภัยพิบัติที่สำคัญ ซึ่งรวมไปถึง แผ่นดินไหว ไฟไหม้ น้ำท่วม หรือเหตุโศกนาถ เป็นต้น มีผู้ประกอบการกิจการจำนวนหนึ่งได้กระทำการอันไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคโดยการขึ้นราคาสินค้าหรือบริการที่จำเป็น ทั้งนี้เมื่อมีการประกาศภาวะฉุกเฉินของรัฐอันเป็นผลให้เกิดภาวะตลาดหยุดชะงักอย่างผิดวิสัย ดังนั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ห้ามมิให้มีการเพิ่มราคาสินค้าหรือบริการที่จำเป็นสูงเกินควรและเพิ่มขึ้นอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นความตั้งใจของสมาชิกสภานิติบัญญัติที่จะบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อปกป้องประชาชนจากการเพิ่มราคาสินค้าหรือบริการที่จำเป็นสูงเกินควรและเพิ่มขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมในช่วงระหว่างที่ประกาศภาวะฉุกเฉินหรือภายหลังเกิดเหตุดังกล่าวสำหรับสินค้าหรือบริการที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับสุขภาพ ความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้บริโภค นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังถูกบัญญัติขึ้นให้ตีความอย่างกว้าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ได้

### (ก) เหตุกำหนดความผิด

มีการขายหรือเสนอขายสินค้าหรือบริการเกินกว่าอัตราร้อยละ 10 ของราคาที่เคยเก็บโดยบุคคลนั้นสำหรับสินค้าหรือบริการเหล่านั้นก่อนที่จะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

### (ข) สินค้าที่บังคับใช้

สินค้าที่บังคับใช้ตามกฎหมาย APG ของมลรัฐ California นั้นมีทั้งสินค้าหรือบริการ ซึ่งแต่ละกลุ่มนั้นจะมีรายละเอียดของกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 สินค้าหรือบริการขนส่ง ได้แก่ อาหาร หมายถึง อาหาร สิ่งที่เกี่ยวข้องกับอาหาร เครื่องดื่ม ขนม หรือเครื่องปรุงอาหารที่ทำโดยคนหรือทำจากสัตว์ สินค้าหรือบริการที่ใช้ในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉิน เสบียงฉุกเฉิน เช่น น้ำ ไฟฉาย วิทยุสื่อสาร แบตเตอรี่ เทียน ผ้าห่ม สบู่ ผ้าอ้อม ที่พักชั่วคราว เทป อุปกรณ์อาบน้ำ ไม้ขีด ตะปู ค้อน เป็นต้น อุปกรณ์ทางการแพทย์ เช่น ยา รักษาโรค ทั้งที่มีใบสั่งและไม่มีใบสั่ง ผ้าพันแผล ผ้ากอซ แอลกอฮอล์ ผลิตภัณฑ์ที่ด้านแบคทีเรีย เป็นต้น น้ำมันสำหรับใช้ให้ความร้อนภายในที่อยู่อาศัย วัสดุก่อสร้าง หมายถึง ไม้แปรรูป เครื่องมือที่ใช้สำหรับการ

ก่อสร้าง หน้าต่าง และสิ่งต่าง ๆ ที่ใช้ในการก่อสร้างหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน ที่อยู่อาศัย หมายถึง ที่อยู่อาศัยแบบให้เช่าใด ๆ โดยมีรูปแบบของการเช่าแบบเดือนต่อเดือน การขนส่ง ค่าขนส่งหรือค่าระวาง และบริการเก็บรักษา หมายถึง การบริการที่ดำเนินการโดยบริษัทใดๆที่ทำสัญญาเคลื่อนย้าย เก็บรักษา หรือการขนส่งส่วนบุคคล หรือธุรกิจในการครอบครองทรัพย์สิน หรือเช่าอุปกรณ์อันมีวัตถุประสงค์ไปในทางเดียวกัน น้ำมันเชื้อเพลิงและเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องยนต์ หมายถึง เชื้อเพลิงใด ๆ ที่ให้พลังงานแก่เครื่องยนต์ของยานพาหนะ หรือเครื่องมือใด ๆ ที่ต้องการใช้พลังงาน

กลุ่มที่ 2 การบริการการซ่อมแซมหรือก่อสร้างใหม่ (Repair or Reconstruction) หรือบริการทำความสะอาด (Cleanup)

กลุ่มที่ 3 โรงแรมหรือโมเต็ล (Motel)

### (ค) ระยะเวลาที่บังคับใช้กฎหมาย

ระยะเวลาที่บังคับใช้กฎหมาย APG นั้นแตกต่างกัน ตามประเภทสินค้าหรือบริการ ดังนี้

กรณีกลุ่มที่ 1 สินค้าหรือบริการขนส่ง เมื่อมีการประกาศภาวะฉุกเฉินโดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา หรือผู้ว่าการมลรัฐ อันเนื่องมาจากเหตุแผ่นดินไหว น้ำท่วม ไฟไหม้ การจลาจล พายุ หรือภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติหรือที่มนุษย์ก่อให้เกิดขึ้น หรือจากประกาศฉุกเฉินท้องถิ่นโดยเจ้าพนักงานระดับบริหารใด ๆ เมื่อมีการเกิดแผ่นดินไหว น้ำท่วม ไฟไหม้ การจลาจล พายุหรือภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติหรือที่มนุษย์ก่อให้เกิดขึ้น ในช่วงระยะเวลา 30 วันนับแต่มีการประกาศ หากบุคคล ตัวแทนจำหน่าย หรือบุคคลอื่นใด ขายหรือเสนอขาย สินค้าดังกล่าวเกินกว่าอัตราร้อยละ 10 ของราคาที่เกี่ยวข้องที่เรียกเก็บโดยบุคคลนั้นสำหรับสินค้าหรือบริการเหล่านั้นก่อนที่จะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ถือว่าเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นอย่างมากของราคาน้ำมันอาจไม่เป็นเหตุที่ผิดกฎหมาย หากผู้ประกอบการสามารถพิสูจน์ได้ว่าการเพิ่มขึ้นของราคา นั้นเป็นผลโดยตรงจากการขึ้นราคาโดยผู้จัดจำหน่าย ค่าจ้างแรงงาน หรือวัสดุที่ใช้ในการบริการ โดยมีเงื่อนไขว่าสถานการณ์ดังกล่าวการขึ้นราคาของผู้ประกอบการนั้น ราคาต้องไม่เกินกว่าอัตราร้อยละ 10 ของของราคาที่ผู้ประกอบการได้รวมส่วนเพิ่มที่ควรจะได้รับตามปกติก่อนที่จะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

กรณีกลุ่มที่ 2 การบริการการซ่อมแซมหรือก่อสร้างใหม่ (Repair or Reconstruction) หรือบริการทำความสะอาด (Cleanup) เมื่อมีการประกาศภาวะฉุกเฉินโดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา หรือผู้ว่าการมลรัฐ อันเนื่องมาจากเหตุแผ่นดินไหว น้ำท่วม ไฟไหม้ การจลาจล พายุ หรือจากประกาศฉุกเฉินท้องถิ่นโดยเจ้าพนักงานระดับบริหารใด ๆ เมื่อมีการเกิดแผ่นดินไหว

น้ำท่วม ไฟไหม้ การจลาจล พายุ (แตกต่างจากข้อ (ก)) ที่ไม่มีเหตุภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติหรือที่มนุษย์ก่อให้เกิดขึ้น) ในช่วงระยะเวลา 180 วันนับแต่ประกาศดังกล่าว หากผู้รับเหมา (Contractor) ดำเนินการหรือเสนอดำเนินการซ่อมแซมหรือก่อสร้างใหม่ (Repair or Reconstruction) หรือบริการทำความสะอาด (Cleanup) เกินกว่าอัตราร้อยละ 10 ของราคาที่เกี่ยวข้องโดยบุคคลนั้นก่อนที่จะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ถือว่าเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นอย่างมากของราคาดังกล่าวอาจไม่เป็นเหตุที่ผิดกฎหมาย หากผู้ประกอบการธุรกิจสามารถพิสูจน์ได้ว่าการเพิ่มขึ้นของราคาดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการขึ้นราคาโดยผู้จัดจำหน่าย ค่าจ้างแรงงาน หรือวัสดุที่ใช้ในการบริการ โดยมีเงื่อนไขว่าสถานการณ์ดังกล่าวการขึ้นราคาของผู้ประกอบการธุรกิจนั้น ราคาต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของของราคาของผู้ประกอบการธุรกิจได้รวมส่วนเพิ่มที่ควรจะได้รับตามปกติก่อนที่จะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

กรณีกลุ่มที่ 3 โรงแรมหรือโมเต็ล (Motel) เมื่อมีการประกาศภาวะฉุกเฉินโดยประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา หรือผู้ว่าการมลรัฐ อันเนื่องมาจากเหตุแผ่นดินไหว น้ำท่วม ไฟไหม้ การจลาจล พายุ หรือภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติ หรือจากประกาศฉุกเฉินท้องถิ่นโดยเจ้าพนักงานระดับบริหารใด ๆ เมื่อมีการเกิดแผ่นดินไหว น้ำท่วม ไฟไหม้ การจลาจล พายุหรือภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติ (แตกต่างจากข้อ (ก)) ที่ไม่มีเหตุภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์ก่อให้เกิดขึ้น) ในช่วงระยะเวลา 30 วันนับแต่มีการประกาศ หากเจ้าของโรงแรมหรือโมเต็ล (Motel) เกินกว่าอัตราร้อยละ 10 ของราคาที่เกี่ยวข้องโดยบุคคลนั้นสำหรับสินค้าหรือบริการเหล่านั้นก่อนที่จะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ถือว่าเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นอย่างมากของราคาดังกล่าวอาจไม่เป็นเหตุที่ผิดกฎหมาย หากผู้ประกอบการธุรกิจสามารถพิสูจน์ได้ว่าการเพิ่มขึ้นของราคาเป็นผลโดยตรงจากการขึ้นราคาโดยผู้จัดจำหน่าย ค่าจ้างแรงงาน หรือวัสดุที่ใช้ในการบริการ หรือเป็นการเพิ่มตามฤดูกาลซึ่งเป็นปกติวิสัยตามตารางหรืออัตราค่าบริการตามสัญญาก่อนเกิดเหตุ

ทั้งนี้บทบัญญัติของกฎหมายนี้ไม่ว่ากรณีใด ๆ อาจขยายระยะเวลาได้ 30 วัน แต่ต้องใช้ในกรณีเพื่อความจำเป็นในการปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน หรือสวัสดิการของประชาชนเท่านั้น

### (ง) โทษตามกฎหมาย

เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายนี้ ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา กำหนดโทษจำคุกและโทษปรับ นอกจากนี้การฝ่าฝืนกฎหมายนี้ การประกอบกิจการจะตกเป็นกิจการที่ผิดกฎหมาย และเป็นการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ในประมวลกฎหมาย Business and Professions อีกด้วย

### 3.2.3 การประเมินผลการควบคุมราคาในสหรัฐอเมริกา

กฎหมาย APG ในสหรัฐอเมริกานั้นแม้จะมีไม่ครบทุกมลรัฐก็ตามแต่มีแนวโน้มที่จะมีเพิ่มสูงมากขึ้นเหตุเพราะเนื่องจากผู้ปกครองในแต่ละมลรัฐเห็นว่าการมีกฎหมาย APG จะช่วยคุ้มครองและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในภาวะสถานการณ์ที่ไม่ปกติได้ อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายนี้ยังเกิดปัญหาจำนวนมาก แม้กฎหมายนี้ส่วนมากจะถูกบังคับใช้เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแต่เมื่อมีการบังคับใช้แล้วประสบปัญหาที่สำคัญว่ากฎหมายไม่มีความชัดเจน โดยปัญหาดังกล่าวคือการกำหนดราคาที่สูงเกินควรที่เป็นความผิดตามกฎหมาย APG นั้นควรเป็นอย่างไร การตีความเรื่องดังกล่าวจึงต้องอาศัยการตัดสินของศาล และการตีความในแต่ละคดีก็ไม่มีความแน่นอน อีกทั้งคำพิพากษาในเรื่องดังกล่าวมีจำนวนไม่มากนัก ในบางมลรัฐจึงแก้ไขปัญหาโดยการกำหนดเพดานราคาไว้อย่างชัดเจนว่าราคาสินค้าไม่สามารถเกินกว่าร้อยละเท่าไรของราคาสินค้าก่อนเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว มลรัฐ New York เคยเสนอว่าหากภายหลังเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว ราคาสินค้ามีการปรับตัวเกินอัตราร้อยละ 25 ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย APG แต่การเสนอดังกล่าวมิได้รับความชอบแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดเพดานราคาเช่นนั้นจะทำให้กฎหมายมีความกระด้างมากเกินไป และในความเป็นจริงภายใต้ภาวะสถานการณ์ฉุกเฉินราคาสินค้าอาจเพิ่มขึ้นสูงมากกว่าเพดานราคาดังกล่าวทั้งที่ผู้ประกอบการธุรกิจมิได้มีเจตนาจะต้องการค้ากำไรเกินสมควรแต่อย่างใด นอกจากกฎหมายนี้ในระดับมลรัฐแล้ว เหตุการณ์พายุ Katrina นั้นนำไปสู่การเสนอกฎหมายกลางที่ใช้ในระดับประเทศ (Federal) แต่ยังมีปัญหาที่ยังเป็นที่วิตกกังวลว่าจะตีความกฎหมายอย่างไรเรื่องราคาที่เหมาะสม รวมทั้งสินค้าที่จะถูกควบคุมภายใต้กฎหมายนี้มีสิ่งใดบ้าง<sup>32</sup>

แม้ในทางเศรษฐศาสตร์จะกล่าวว่าเมื่อตลาดถูกควบคุมด้วยกลไกของราคาแล้วตลาดย่อมเป็นไปอย่างปกติและมีการแข่งขัน แต่หากว่าตลาดถูกควบคุมด้วยผู้ประกอบการธุรกิจในสถานการณ์ที่สินค้าขาดแคลนนั่น ตลาดย่อมถูกทำให้เกิดภาวะผูกขาดโดยผู้ประกอบการ<sup>33</sup> ซึ่งกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาดคือกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ทั้งนี้ในกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมาย APG พร้อมกัน แม้ว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมาย APG จะมีหลักการที่เหมือนกันคือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยกฎหมาย APG มีหลักการ

<sup>32</sup> Federal Trade Commission, *supra* note 16.

<sup>33</sup> James I. Serota, "Monopoly Pricing in a Time of Shortage," *Loyola University Chicago Law Journal*, volume 33, issue 4, p.804 (2002)

เพื่อใช้ในระยยะสั้นและในสถานการณ์ที่ร้ายแรงเท่านั้น ส่วนกฎหมายการแข่งขันทางการค้าจะบังคับใช้เป็นการทั่วไปอันอาจสรุปได้ว่าในสถานการณ์ทั่วไปนั้นกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายหลัก กฎหมาย APG เป็นกฎหมายรอง ส่วนในสถานการณ์ไม่ปกติ เช่น ในสภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรงนั้น กฎหมาย APG จะเป็นกฎหมายหลัก ส่วนกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายรอง<sup>34</sup> ทั้งนี้ กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกาไม่ได้ถือว่าการที่ราคาสินค้าหรือบริการสูงเกินไปนั้น เป็นการขัดต่อกฎหมายการแข่งขันทางการค้าแต่อย่างไร ผู้ประกอบธุรกิจ สามารถกำหนดราคาสูงเท่าไรก็ได้ตามที่ต้องการ ทั้งนี้เนื่องจากเพราะราคาคงกล่าวย่อมเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจในการลงทุน คิดค้นและผลิตสินค้าใหม่ๆเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคด้วย<sup>35</sup>

อีกแง่หนึ่งของกฎหมาย APG คือ ปัญหาในทางเศรษฐศาสตร์ ท่านผู้พิพากษา Posner เห็นว่าเมื่อมีการใช้กฎหมาย APG สภาพความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานย่อมเป็นไปได้ยาก และนำไปสู่สภาวะขาดแคลน เช่นเดียวกับศาสตราจารย์ Becker ที่เห็นว่า ถ้าราคาสินค้าไม่ถูกปล่อยให้เพิ่มขึ้น กำไรของผู้ประกอบธุรกิจอาจถูกกำหนดให้ลดลง ส่งผลต่อปริมาณสินค้าในตลาดนำไปสู่สภาวะที่ขาดแคลนสินค้า นอกจากนั้นกฎหมาย APG ยังเป็นตัวทำลายแรงจูงใจในการลงทุน อีกด้วยเพราะถูกควบคุมราคาอันเป็นที่มาของกำไร (จะเห็นว่าตรงกันข้ามกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่ส่งเสริมแรงจูงใจด้วยการปล่อยให้ตลาดเสรี) ส่งผลให้ปริมาณสินค้านำเข้าเติบโต นอกจากนั้นยังเกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจโดยกฎหมาย APG จะทำให้สวัสดิการสังคมลดลงเพราะไม่สามารถจัดสรรสินค้าได้ตามความต้องการของตลาด การควบคุมราคาตามกฎหมาย APG ทำให้เกิดความสูญเสียมากกว่าการไม่ควบคุม โดยหากคำนวณความเสียหายจากเหตุการณ์พายุ Katrina ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะมีเพียง 880

---

<sup>34</sup> Robert V. Farghert AND Fszur F. Heimann, “Price Controls, Antitrust Laws, and Minimum Price Laws—The Relation Between Emergency and Normal Economic Controls,” *Law and Contemporary Problems*, vol 19 , pp.683-684 (1954)

<sup>35</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, “Working Party No. 2 on Competition and Regulation EXCESSIVE PRICES -United States,” Accessed 23 octobere 2015, <http://www.oecd.org/competition/abuse/49604207.pdf>

ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐแต่หากเป็นไปได้ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย APG จะเสียหายถึง 1,000 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ<sup>36</sup>

จึงอาจกล่าวได้ว่าในสหรัฐอเมริกานั้นยังมีความสับสนว่ากฎหมาย APG นั้นยังควรคงมีอยู่หรือไม่และควรยกระดับเป็นกฎหมายในระดับกลางที่บังคับใช้ทุกมลรัฐหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวย่อมขัดกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและหลักเศรษฐศาสตร์อย่างชัดเจนนอกจากนี้ยังสร้างผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจอีกด้วย



---

<sup>36</sup> W. David Montgomery and team, “Potential Effects of Proposed Price Gouging Legislation on the Cost and Severity of Gasoline Supply Interruptions,” Journal of Competition Law and Economics, pp.381-387 (2007).

## บทที่ 4

### กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าในประเทศไทย

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีวิวัฒนาการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้ามาถึงจนในปัจจุบันนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นั้น ประเทศไทยมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาเป็นระยะเวลาช้านับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยรัตนโกสินทร์และมาถึงปัจจุบันซึ่งเป็นยุคที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ดังนั้นก่อนที่จะศึกษารายละเอียดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกำหนดราคาผู้เขียนจึงขอแนะนำวิวัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวซึ่งประกอบด้วย ลักษณะและวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจการค้าเสรีตลอดจนระบบตลาดในอดีต กฎหมายที่ควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในอดีต จากนั้นผู้เขียนจะอธิบายถึงกฎหมายที่ควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในปัจจุบันและนำไปสู่บทวิเคราะห์ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

#### 4.1 ลักษณะและวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจการค้าเสรีตลอดจนระบบตลาดในอดีต

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะอธิบายให้เห็นถึงลักษณะและวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเพื่อให้เห็นว่าตามประวัติศาสตร์นั้นประเทศมีแนวคิดเรื่องการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการเป็นอย่างไรโดยผู้เขียนได้เริ่มศึกษาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นมา

##### 4.1.1 สมัยกรุงสุโขทัย

สภาพเศรษฐกิจและสังคมในสมัยสุโขทัยนั้นเป็นการผลิตเพื่อเลี้ยงตนเองเป็นส่วนใหญ่การค้าระหว่างเมืองต่อเมืองหรือระหว่างประเทศไม่มีมากนักอย่างไรก็ดีนโยบายทางเศรษฐกิจในสมัยนั้นเป็นรูปแบบที่มีการส่งเสริมให้มีการค้าโดยเสรีอย่างกว้างขวางดังเห็นได้จากศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ระบุว่า “...เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง ...” อันแสดงให้เห็นได้ว่ามีการยกเว้นภาษีบางประเภทให้อันได้แก่ “จกอบ” เพื่อให้พ่อค้าที่นำสินค้าเข้ามาขายไม่เสียภาษีผ่านด่านทำให้พ่อค้าทั้งชาวสุโขทัยและชาวต่างอาณาจักรนำสินค้าเข้ามาขายได้หลากหลายโดยไม่เสียภาษีอากรใด ๆ มีการค้าอย่างกว้างขวาง ข้อความที่ว่า “...เพื่อนจูงวัวไปค้าขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้าใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินทองค้า...” เป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ปกครองสนับสนุนให้มีการค้าอย่างเสรี โดยราษฎรสามารถค้าขายสินค้าชนิดต่าง ๆ ได้ตามต้องการ มิได้มีการจำกัดสินค้าประเภทใด

อย่างเช่นในสมัยอยุธยา ข้อความที่ว่า “...คนใดที่ข้างมาหา พาเมืองมาสู่ ช่วยเหลือเพื่อกู้ มั่นบมีข้างบมีม้า บมีปัว บมีนาง บมีเงิน บมีทองให้แก่ทัน ช่วยมันตวงเป็นบ้านเป็นเมือง” เป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้ใดที่มายังเมืองสุโขทัยหากไม่มีทรัพย์สินที่จะดำรงชีพ ผู้ปกครองจะประทานความช่วยเหลือเพื่อประกอบการค้ารวมไปถึงการเกษตรกรรม เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นว่าแม้การปกครองในสมัยสุโขทัยเป็นการปกครองแบบธรรมราชา แต่ผู้ปกครองมีความใกล้ชิดกับราษฎรและดูแลราษฎรเยี่ยงบุตรของตนเพราะเนื่องจากประชากรมีจำนวนไม่มากนัก และที่สำคัญในด้านนโยบายการค้านั้นผู้ปกครองสนับสนุนอย่างเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นการค้าขายภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร อีกทั้งยังมีการส่งเสริมในด้านอื่น ๆ ที่เกื้อกูลต่อการค้าด้วยเช่น การส่งเสริมทักษะพิเศษโดยเฉพาะการทำเครื่องปั้นดินเผาโดยการนำช่างชาวจีนผู้ที่มีความชำนาญด้านนี้เข้ามาสอนราษฎร ทำให้สุโขทัยสามารถยึดการค้าเครื่องปั้นดินเผาของจีนได้ การส่งเสริมด้านเส้นทางคมนาคมเพื่อให้อำนวยความสะดวกต่อการขนส่งสินค้า โดยมีการก่อสร้างถนน พระร่วงตั้งแต่สุโขทัยไปยังกำแพงเพชร และสุโขทัยไปสวรรคโลก<sup>1</sup>

#### 4.1.2 สมัยอยุธยา

สภาพการปกครองของไทยในสมัยอยุธยานั้นเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยสุโขทัยโดยเปลี่ยนแปลงเป็นแบบเอกราชไปโดย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทพต่างจากประชาชนเป็นเจ้าของชีวิตของประชาชนและมีอำนาจล้นพ้นทำให้ให้กษัตริย์ต้องแยกออกชุมชนประทับอยู่ในวัง ราษฎรใช้แรงงานถวาย กษัตริย์ตามกำหนดเวลา โดยสภาพของสังคมมีชนชั้นหลายชั้น โดยเรียงลำดับดังนี้ กษัตริย์ เจ้านาย ขุนนาง ไพร่ และ ทาส<sup>2</sup> การปกครองในยุคนี้มีการจำกัดการควบคุมที่เข้มงวดขึ้นกว่าสมัยสุโขทัย ในด้านการค้ามีข้อจำกัดมากขึ้น<sup>3</sup> ในด้านการซื้อขายสินค้าในสมัยอยุธยาไม่สามารถซื้อขายได้ตามอำเภอใจ มีการกำหนดกฎหมายในการควบคุมสินค้าและเวลาในการขายไว้ โดยกฎหมายได้ระบุไว้ว่า “ข้าง ม้า ข้า คน เงินทอง ส่วนสาอากรอกร บันดาจะเข้าพระคลังหลวง...เอาไปซื้อขายมิได้” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าของเหล่านี้ถูกกำหนดให้เป็นของหลวงไม่สามารถซื้อขายในท้องตลาดได้มีเช่นนั้นจะถูกลงโทษ มีการกำหนด

<sup>1</sup> ประกัสสร บุญประเสริฐ, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย Economic History of Thailand, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), น.12-38.

<sup>2</sup> เพ็ญอ่าง, น.66.

<sup>3</sup> อสัมภินพงศ์ ฉัตราคม, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย Thai Economic History, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), น.15.



สินค้าต้องห้าม ได้แก่ เครื่องศาสตราวุธ ฤๅษณา ผาง ดีบุก นกมาต งานช่าง ไม้จันทน์และไม้หอม เป็นสินค้าที่จะซื้อขายไม่ได้ไม่ว่าคนไทยหรือคนต่างชาติ เว้นแต่ให้ล้ามพนักงานเป็นผู้ดำเนินการให้ มีการออกกฎหมายกำหนดให้ การขายสินค้าบางประเภทเฉพาะในเวลากลางวัน กลางคืนเท่านั้น เนื่องจากในขณะนั้นมีผู้ร้ายจำนวนมากมักมีการลักขโมยเอาพระพุทธรูปหุ้มทองคำเงินมาลอกเอาทองออก ขโมยดีบุก ซึ่งหุ้มพระเจดีย์และช่อฟ้า เป็นต้น และมักนำของเหล่านั้นไปจำหน่ายในเวลากลางคืน จึงมีการกำหนดห้ามขายสินค้าเหล่านี้ในเวลากลางคืนเพื่อแก้ไขปัญหาความผิดข้อหาสมคบโจรทั้งที่ผู้ซื้อไม่ทราบความจริง นอกจากกำหนดประเภทและเวลาในการซื้อขายสินค้าแล้วในสมัยอยุธยาได้มีการควบคุมราคาสินค้าด้วย ซึ่งในสมัยนั้นถือว่าเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค โดยการควบคุมราคาสินค้าที่เรียกว่า “ถนนตระหลาด” หมายความว่า มีพระราชบัญญัติสำหรับราคาสินค้าเอาไว้ และกำหนดว่า “มิได้ซื้อขายตามถนนตระหลาดซื้อถูกขายแพงนอกพระราชบัญญัติ ท่านว่าละเมิดพระราชอาญาถูกลงโทษดังนี้คือ จำใส่ขื่อไว้สามวัน แล้วเอาไปประจานจนรอบตลาดแล้วให้ตีด้วยไม้หวาย 25 ที” อันแสดงให้เห็นว่าในสมัยนั้นมีการกำหนดราคาสินค้าไว้และหากฝ่าฝืนขายต่างจากราคาที่กำหนดย่อมต้องได้รับโทษทั้งนี้มีการกำหนดลักษณะการซื้อขายในยามเกิดสงครามไว้อีกด้วย คือ ในกรณีที่มีการซื้อขายเกิดขึ้นในยามสงคราม แต่ยังไม่ได้มีการชำระเงิน ถ้าผู้ขายต้องไปทำศึกสงคราม แต่ผู้ซื้อไม่ได้ด้วยผู้ขายมีสิทธิตามกฎหมายในการเรียกเอาเงินค่าสินค้าจากผู้ซื้อเต็มราคา แต่หากผู้ซื้อต้องไปทำสงคราม ผู้ขายไม่ได้ไป ตามกฎหมายผู้ขายจะเรียกเอาเงินจากผู้ซื้อไม่ได้เลย<sup>4</sup> การค้ากับต่างประเทศในสมัยอยุธยา ในระยะแรกเป็นการค้ากับประเทศทางตะวันออก ส่วนการค้ากับประเทศยุโรปตะวันตกเริ่มในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 การค้ากับประเทศทางตะวันออก ได้แก่ จีนและญี่ปุ่น สำหรับการค้ากับจีนนั้นได้กระทำการค้ากันมานานในรูปของการทูต ส่วนชาติตะวันตก ได้แก่ โปรตุเกส ฮอลันดา อังกฤษ และฝรั่งเศส วิธีการ แบบแผน และนโยบายการค้าต่างประเทศของอยุธยา เป็นเรื่องของการค้าสำเภา ผู้ขายมีทุนทรัพย์จำนวนมาก ซึ่งในช่วงแรกนโยบายการค้าต่างประเทศเป็นแบบเสรี แต่ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นระบบผูกขาดเนื่องจากคุณสมบัติของสินค้าเป็นเหตุ เพราะเรือสินค้าต่างประเทศนำอาวุธที่เป็นอันตรายเข้ามา รัฐจึงต้องเป็นผู้รับซื้อไว้แต่เพียงผู้เดียว ส่วนสินค้าขาออกเป็นสินค้าหายากและทำรายได้ได้ดี เช่น ไม้กฤษณา ผาง ดีบุก งาช้าง เป็นต้น รัฐเกรงว่า

<sup>4</sup> ประกัสนร บัญประเสริฐ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.177-181.

สินค้าดังกล่าวจะหมดไป จึงเป็นผู้ผูกขาดรับซื้อจากราษฎรและขายให้ต่างชาติเพียงผู้เดียว และมีการจัดทำนโยบายให้สิทธิพิเศษแก่พ่อค้าบางชาติซึ่งทำให้มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติ<sup>5</sup>

#### 4.1.3 สมัยกรุงธนบุรี

ในสมัยกรุงธนบุรีพระเจ้าตากสินทรงเป็นกษัตริย์ขึ้นปกครองภายหลังจากสงครามระหว่างอยุธยากับพม่าซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างใหญ่หลวง เกิดปัญหาข้าวยากหมากแพง โดยข้าวสารราคาถึงเกวียนละ 2 ชั่ง พระองค์ต้องหาหนทางแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการส่งเสริมการทำงาน มีนโยบายตระเตรียมที่ไว้สำหรับทำงานเพื่อจะได้มีข้าวไว้ใช้ในยามสงคราม ในด้านการค้ามีการพยายามฟื้นฟูการค้ากับประเทศที่เคยค้าขายด้วยตั้งแต่สมัยอยุธยาเป็นราชธานี ในเรื่องการเงินการคลังนั้นพระองค์ทรงใช้จ่ายอย่างประหยัด กำชับการเก็บเงินเข้าคลัง และ เก็บอากรชนิดใหม่โดยการเก็บค่าธรรมเนียมการขุดทรัพย์ที่ไม่มีเจ้าของ<sup>6</sup>

#### 4.1.4 สมัยรัตนโกสินทร์

เนื่องจากในยุคนี้นี้มีระยะเวลายาวนานและเป็นช่วงสมัยที่ใกล้เคียงกับสมัยปัจจุบันที่สุด โดยในช่วงสมัยยุคต้นยังคงมีการผูกขาดทางการค้าเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา ต่อมาในช่วงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์รัฐบาลได้มีการผ่อนคลายการผูกขาดทางการค้าและในยุคสมัยนี้ได้มีเหตุการณ์สำคัญเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้นคือการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็น ระบอบประชาธิปไตย ผู้เขียนจึงขอใช้เหตุการณ์ดังกล่าวเป็นจุดแบ่งแยก ดังนี้

##### 4.1.4.1 วิวัฒนาการในช่วยสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

สภาพการปกครองในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น คือ ในระยะแรกนั้นรูปแบบการปกครองได้เปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบของอยุธยาไปบ้าง กล่าวคือ ลักษณะสถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นรูปแบบ 3 ประการคือ การปกครองแบบผู้ทรงธรรมหรือธรรมราชา หลักทวาราช และ หลักการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ในด้านการค้าภายในประเทศส่วนใหญ่มีดำเนินไปด้วยการแลกเปลี่ยนสินค้ากันเป็นส่วนมากภายในหมู่บ้านนั้น การแลกเปลี่ยนสินค้านี้ระหว่างหมู่บ้านต่อหมู่บ้าน หรือระหว่างเมืองต่อเมืองเป็นส่วนน้อย เนื่องจากระบบคมนาคมยังไม่ดีนักอีกทั้งค่าขนส่งแพง นอกจากนี้ทุกหมู่บ้าน

<sup>5</sup> เฟื่องอ้าง, น.206.

<sup>6</sup> เฟื่องอ้าง, น.269.

นั้นสามารถผลิตสินค้าเพื่อยังชีพใช้เองได้จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องมีการแลกเปลี่ยนแต่อย่างใด นอกจากนี้ลักษณะอีกประการหนึ่งคือ การที่ชาวจีนมีบทบาทในการค้าภายในเป็นอย่างมากยิ่ง คือดำเนินการค้าทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นพ่อค้าคนกลาง พ่อค้าย่อย พ่อค้าเร่ หรือ พ่อค้าผูกขาด เหตุที่ชาวจีนมีบทบาทในกิจการทางเศรษฐกิจทุกๆด้านเพราะรัฐนั้นให้สิทธิกับชาวจีนหลายอย่าง เช่น ให้สิทธิความเป็นอยู่เท่าเทียมกับราษฎรไทย สามารถเดินทางได้ทั่วราชอาณาจักร มีลักษณะนิสัยขยันหมั่นเพียร รู้จักรวมกำลังในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้อีกประการหนึ่งการค้าในประเทศนั้นคือ การค้าขายในหมู่บ้านภาคเหนือของไทย ผู้ที่มีบทบาทคือพ่อค้าวัวต่าง ๆ ได้อาศัยวัวและบรรทุกสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคไปขายตามเมืองต่าง ๆ พ่อค้าวัวส่วนมากเป็นชาวนาในหมู่บ้าน และได้ใช้เวลาว่างจากการเก็บเกี่ยวออกไปค้าขาย พ่อค้าวัวต่างมีฐานะเป็นพ่อค้าคนกลาง นำสินค้าจากหมู่บ้านมาขายให้แก่พ่อค้าในเมือง

การค้ากับต่างประเทศมีพระคลังสินค้าเป็นผู้รับผิดชอบ มีการใช้นโยบายการผูกขาดสินค้าโดยระบบพระคลังสินค้า ผู้ประกอบธุรกิจได้แก่ เจ้านาย ขุนนาง เสนาบดี พ่อค้าจีน เป็นต้น มีภาษีปากเรือ ภาษีสินค้าขาเข้า ภาษีสินค้าขาออก ภาษีผ่านด่าน สำหรับประเทศที่มีการทำการค้าด้วย เช่น จีน หมู่เกาะอินเดียนตะวันออก<sup>7</sup> โดยพระคลังสินค้าจะผูกขาดเฉพาะการค้าสินค้าต้องห้ามและอนุญาตให้ผู้มีทุนรอนแต่งเรือสำเภาไปค้าขายกับต่างประเทศได้ ในสมัยนั้นตลาดการค้าที่สำคัญที่สุดของไทย ได้แก่ จีน ส่วนใหญ่ของการค้าของไทยเป็นการค้ากับจีนเป็นการค้าที่มีความสัมพันธ์ในระบบบรรณาการ และไทยได้รับสิทธิพิเศษทางการค้าจากจีน สินค้าที่ไทยนำเข้าจากจีน ได้แก่ เครื่องกระเบื้อง เครื่องลายคราม ผ้าตัวน ผ้าไหม กระเบื้องมุงหลังคา กระเบื้องปูพื้น เครื่องประดับ หีบใส่ของ กระดาษ หม้อทองคำ หม้อเงิน หม้อทองเหลือง ผลไม้แห้ง และเครื่องยาจีน เป็นต้น สินค้าที่ไทยส่งออกไปจีน ได้แก่ ไม้กฤษณา ไม้เนื้อแข็งต่างๆ หนังสัตว์ เขากวาง งาช้าง เรือสำเภาและชิ้นส่วน ครั่ง รังนก พริกไทย ฝ้าย ข้าว ยาสูบ น้ำตาลทราย ดีบุก ตะกั่ว และเหล็ก<sup>8</sup> นอกจากนี้ไทยยังมีการค้ากับเขมรและญวนในคาบสมุทรอินโดจีน ซึ่งมีทั้งการค้าทางบกและทางเรือ และไทยมีการค้ากับเมืองท่าต่างๆ ในคาบสมุทรมลายูและหมู่เกาะอินเดียตะวันออก

ในปี พ.ศ. 2369 ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญากับอังกฤษ เรียกว่า “สนธิสัญญาเบอร์นี” นับเป็นสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและการค้ากับประเทศตะวันตกฉบับแรกใน

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, น.537-538.

<sup>8</sup> ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม, เอกสารประกอบคำสอน วิชา เศรษฐกิจไทย (ศ.460) เรื่อง ห้าทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงภาคการค้าระหว่างประเทศของไทย, (ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2556), น.1-2.

สมัยรัตนโกสินทร์ ตามข้อตกลงนี้ ไทยอนุญาตให้ชาวอังกฤษค้าขายในไทยได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องผ่านพระคลังสินค้า แต่มีข้อยกเว้น ได้แก่ ห้ามการส่งออกข้าว และสินค้าจำพวกอาวุธปืนที่นำเข้าต้องขายให้รัฐบาลเท่านั้น และไทยจะเก็บภาษีพ่อค้าอังกฤษเฉพาะภาษีปากเรือ ซึ่งเก็บตามความกว้างของปากเรือ

ต่อมาเมื่อ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 รัชกาลที่ 4 ได้ทำ “สนธิสัญญาเบาว์ริง” กับอังกฤษ ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่มีผลทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนจากระบบการค้าที่ผูกขาดให้เป็นระบบการค้าเสรี สนธิสัญญานี้ถูกยกเลิกในสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อปี พ.ศ. 2461 สารสำคัญของสนธิสัญญาเบาว์ริงได้แก่ ประการแรก คนในบังคับอังกฤษจะอยู่ภายใต้อำนาจของศาลกงสุลอังกฤษ เรียกว่า “สิทธิสภาพนอกอาณาเขต” ประการที่สอง คนในบังคับอังกฤษมีสิทธิค้าขายในทุกเมืองท่าของไทยได้อย่างเสรี และสามารถอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ อย่างถาวร ประการที่สาม ให้ยกเลิกภาษีปากเรือ และกำหนดให้อัตราภาษีนำเข้าสินค้าเป็นร้อยละ 3 แต่มีข้อยกเว้น โดยห้ามเก็บภาษีนำเข้าฝิ่นและทองแท่ง สำหรับฝิ่นต้องขายให้นายอากรฝิ่นเท่านั้น ในด้านสินค้าส่งออก จะมีการเก็บภาษีเพียงครั้งเดียว (อาจเป็นภาษีการค้าภายในภาษีผ่านแดน หรือภาษีสินค้าออก) ประการที่สี่ พ่อค้าชาวอังกฤษได้รับอนุญาตให้ซื้อขายกับชาวไทยได้โดยตรง ประการที่ห้า รัฐบาลไทยสงวนสิทธิที่จะห้ามส่งออกเกลือ ข้าว และปลา ถ้าคิดว่าจะมีการขาดแคลนสินค้าเหล่านี้ และประการสุดท้าย ไทยจะปฏิบัติต่ออังกฤษในฐานะประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ซึ่งต่อมาประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญากับชาติอื่นๆ ในลักษณะเดียวกันอีก 14 ประเทศ อันมีผลทำให้ไทยมีการค้ากับประเทศตะวันตกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะการส่งออกข้าวและส่งผลให้เศรษฐกิจของไทยโดยเฉพาะในภาคกลางเปลี่ยนจากการผลิตเพื่อใช้เองเป็นการผลิตเพื่อขาย<sup>9</sup>

#### 4.1.4.2 วิวัฒนาการในช่วยสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

เหตุการณ์เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ของไทยในฐานะจุดเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อันส่งผลทำให้ประเทศไทยมีรัฐใหม่ และระบบราชการใหม่เป็นกลไกในทางการเมืองการปกครอง อีกทั้งยังสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกและมีผลให้ประเทศไทยปรับตัวเข้ากับกระแสการพัฒนาทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจโลก<sup>10</sup>

<sup>9</sup> เฟิงอั้ง น.2-3.

<sup>10</sup> รวิพรรณ สาสิผล, ประวัติเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ 2475, (ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2555), น.1-10.

การเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรนั้น หลวงประดิษฐมนูธรรม ได้เสนอ “เค้าโครงการเศรษฐกิจ” ซึ่งเป็นความคิดเห็นใหม่ ๆ ที่จะส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยก้าวหน้า โดยอาศัยความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ โดยเค้าโครงการเศรษฐกิจนั้นมีหลักการที่สำคัญคือ รัฐจะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ ทั้งภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม เพื่อให้รัฐสามารถประกันความสุขแก่ประชาชนได้ อีกทั้งยังเป็นการกำหนดให้รัฐต้องเป็นผู้แบกรับความเสี่ยงเอง และการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการธุรกิจจะทำให้รัฐสามารถกำหนดปริมาณที่พอเพียงต่อการเลี้ยงดูประชาชนทำให้ประชาชนไม่ต้องทุกข์ทรมาน หรืออดอยาก ทำให้อาชนากรรมมีจำนวนลดน้อยลงไปด้วย ทั้งนี้วิธีการที่เค้าโครงการเศรษฐกิจได้เสนอแก้ไขปัญหามี 4 ประการสำคัญคือ รัฐเป็นผู้จัดซื้อที่ดินและแบ่งที่ดินในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รัฐกำหนดให้ประชาชนทำงานตามวุฒิและความสามารถเมื่อเกษียณอายุจะได้รับบำนาญ จัดหาทุนเพื่อจ่ายค่าแรงและเครื่องจักรกล และ แบ่งหน้าที่ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นของสหกรณ์ต่าง ๆ เพราะรัฐไม่สามารถบริหารจัดการและควบคุมได้โดยทั่วไปจึงจำเป็นต้องพึ่งพาระบบสหกรณ์ อย่างไรก็ตามเค้าโครงการเศรษฐกิจก็ถูกปฏิเสธ ด้วยเหตุผลที่ว่า มีลักษณะเป็น “คอมมิวนิสต์” และได้รับการต่อต้านจากชนชั้นผู้นำเก่า

อย่างไรก็ดีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีบทบาทในการลดอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มผู้ปกครองเก่าและคณะราษฎรได้เริ่มหันไปดำเนินนโยบายที่จะสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มตนขึ้นโดยนโยบายชาตินิยมที่เน้นการสร้างทุนโดยรัฐ (State Capitalism) โดยภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะราษฎรได้ประสบกับปัญหาการกำหนดนโยบายยังอยู่ในการควบคุมของข้าราชการอาวุโส ชาวต่างชาติ นายทุนตะวันตก และนายทุนจีน อันเป็นเหตุแห่งความไม่เป็นเอกราชทางเศรษฐกิจจึงมีนโยบายควบคุมชาวต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีน มีการบัญญัติกฎหมายที่สำคัญจำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการธนาคารและการประกันภัย พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติว่าด้วยการยกยอเกียรติยศของกสิกร พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติควบคุมการจับสัตว์น้ำในสยาม พ.ศ. 2477 และ พระราชบัญญัติการค้ากำไรเกินควร พ.ศ.2480 พระราชบัญญัติตั้งกล่าวเริ่มออกมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของคณะราษฎรต่อธุรกิจชาวจีนในระยะแรกยังไม่เข้มงวดนัก แต่มาเริ่มใช้อย่างจริงจังในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลพยายามทำลายฐานเศรษฐกิจของชาวจีน โดยการออกกฎหมายต่างๆ ดังที่กล่าวได้ไปแล้ว<sup>11</sup> ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง พ.ศ. 2484 – 2488 ฝ่ายอักษะซึ่งประกอบด้วย ญี่ปุ่น เยอรมัน

<sup>11</sup> เฟิงอ่าว, น.18-26.

อิตาลี ประกาศสงครามกับฝ่ายพันธมิตรซึ่งประกอบด้วยสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ในขณะที่เดียวกัน สงครามในเอเชียบูรพาเริ่มขึ้น เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2484 ญี่ปุ่นซึ่งเป็นฝ่ายอักษะยกกองทัพเข้ามาในประเทศไทยเพื่ออาศัยเป็นฐานทัพเข้าทำการสู้รบและยึดครองประเทศข้างเคียงซึ่งเป็นอาณานิคมของประเทศคู่สงคราม ประเทศไทยต้องจำยอมทำสัญญาความร่วมมือกับญี่ปุ่นและถูกขนานนามว่า วงไพบูลย์ ร่วมกันแห่งมหาเอเชียบูรพา เหตุดังกล่าวเป็นข้อผิดพลาดอย่างใหญ่หลวงและทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องเสียดำแหน่งนายกรัฐมนตรีหลังจากสงครามโลกสิ้นสุดลง ภาวะสงครามทำให้เกิดปัญหาปริมาณเงินเพิ่มขึ้น และ เงินเฟ้อ เพราะเมื่อประเทศตกอยู่ในภาวะสงครามย่อมต้องมีรายจ่ายจำนวนมาก และธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับภาระจัดหาเงินส่วนที่ขาดมาให้รัฐกู้ยืมก่อน การที่ปริมาณเงินมีมากจนเกินจนไม่สัมพันธ์กับปริมาณสินค้านี้เป็นเหตุให้เกิดภาวะเงินเฟ้อโดยระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปเพิ่มสูงขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2488 ราคาน้ำตาลทรายขาว สูงกว่าปี พ.ศ. 2480 – 2483 ถึง 39 เท่า เหล็กกล้าราคาสูงขึ้น 69 เท่า เสื้อผ้าฝ้ายราคาสูงขึ้น 43 เท่า อีกปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นคือการขาดแคลนสินค้า ในช่วงสงครามสินค้าที่จำเป็นจากยุโรปเช่น เครื่องจักร ยารักษาโรค ผ้า เครื่องไฟฟ้า สุรา เป็นต้น สินค้าเหล่านี้ไม่สามารถนำเข้ามาในประเทศไทยได้ รวมถึงการยึดทางรถไฟเพื่อไปใช้ลำเลียงอาวุธ อันเป็นเหตุให้เกิดการขาดแคลนสินค้าและความเดือดร้อน สถานการณ์ในช่วงสงครามได้ทำให้เกิดชนชั้นนายทุนขึ้น อีกกลุ่มหนึ่งคือนายทุนฉวยโอกาส กล่าวคือเป็นผู้ที่ร่ำรวยจากผลของสงคราม ซึ่งมีอยู่หลายกลุ่ม เช่น ผู้ที่ได้รับอภิสิทธิ์จากญี่ปุ่นให้เป็นผู้นำสินค้าที่จำเป็นเข้ามาขาย ผู้ที่ได้รับสิทธิเป็นผู้ส่งสินค้าให้กับกองทัพญี่ปุ่นที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้าสินค้าที่จำเป็นในช่วงที่มีการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินสินค้าที่จำเป็นได้แก่ ผ้า ยารักษาโรค สบู่ ไม้ขีดไฟ รวมทั้ง ผู้ที่ลักลอบส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศ ในช่วงสงครามเพิ่งยุติลงกลุ่มคนเหล่านี้มีเงินมากขึ้น และพร้อมที่จะหาช่องทางใช้เงินของตนลงทุนทำธุรกิจอื่นให้ได้กำไรเพิ่มขึ้นอีก<sup>12</sup> แม้ภายหลังสงครามโลกจะสิ้นสุดลง แต่ปัญหาภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นระหว่างสงครามยังคงเป็นปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจไทยในขณะนั้น เนื่องจากรัฐบาลต้องจ่ายเงินเพื่อดูแลทหารของสหประชาชาติที่เข้ามาปลดอาวุธของทหารญี่ปุ่น ทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจสูงขึ้น ราคาสินค้าจึงสูงขึ้นในขณะที่จำนวนสินค้าเท่าเดิมหรือลดลง ทำให้รัฐต้องมีการออกพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2489 เพื่อกำหนดเงินสดสำรองไม่ให้มีการปล่อยเงินสดออกสู่ตลาดมากเกินไป และแม้ว่ารัฐบาลไทยจะประกาศว่าสงครามต่อสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเป็นโมฆะไม่ผูกพันกับประชาชนชาวไทยก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถยกเลิกสถานะสงครามกับอังกฤษได้ง่ายนักและเพื่อเป็นการยุติสถานะสงคราม

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง, น.44-48.

กับอังกฤษ ประเทศไทยจึงต้องลงนามใน “ข้อตกลงสัญญาสมบูรณแบบกับอังกฤษ” ซึ่งมีเงื่อนไขสำคัญข้อหนึ่งคือ การส่งมอบข้าวสารไม่เกิน 1.5 ล้านตันโดยไม่คิดเงินทำให้รัฐสูญเสียรายได้เพราะข้าวเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญ อีกทั้งทำให้รัฐต้องไปซื้อข้าวมาเพื่อส่งมอบด้วย จึงต้องแก้ปัญหาด้วยการกำหนดราคาข้าวให้ต่ำกว่าราคาตลาดอันเป็นการประหยัดงบประมาณในการซื้อข้าว แต่ผลที่เกิดขึ้นคือรัฐไม่สามารถหาซื้อข้าวได้และเกิดการกักตุนข้าวเพื่อนำไปขายยังต่างประเทศ<sup>13</sup>

## 4.2 กฎหมายที่ควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาในอดีต

สิ่งสำคัญในการศึกษากฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันนั้นผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจถึงเจตนารมณ์และการบังคับใช้ตลอดจนเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวตั้งแต่ในอดีต ทั้งนี้เพื่อให้สามารถนำหลักการและเหตุผลดังกล่าวมาวิเคราะห์และประยุกต์ใช้ในกฎหมายปัจจุบันได้ รวมทั้งยังทำให้สามารถพิจารณาเห็นถึงความเข้าใจและหลักคิดของกฎหมายในปัจจุบันได้ เนื่องจากในการร่างกฎหมายขึ้นใหม่นั้นย่อมต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนั้นและหากในขณะนั้นมีกฎหมายบังคับใช้อยู่แล้วการร่างกฎหมายขึ้นใหม่ยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่กฎหมายที่บังคับใช้ในขณะนั้นไม่สามารถแก้ไขได้ด้วย อีกทั้งยังทำให้ทราบถึงวิธีการคิดและมุมมองของผู้ร่างกฎหมายในแต่ละยุคแต่ละสมัยอีกด้วย อันสามารถนำไปสู่การสังเคราะห์แนวทางและวิธีการที่เหมาะสมต่อกฎหมายดังกล่าว

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงจะนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมราคาในอดีตซึ่งถือว่าเป็นที่มาของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ในปัจจุบันเพื่อให้เข้าใจถึงการใช้และการตีความกฎหมายฉบับนี้ได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น

### 4.2.1 พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2480

กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายแรกที่เกิดขึ้นในภาวะสงครามโลกที่ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ โดยที่ร่างกฎหมายและเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายแตกต่างกับกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นและกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นต้นแบบของกฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในปัจจุบัน

<sup>13</sup> เฟิงฮ้าง, น.49-55.

#### 4.2.1.1 ที่มาของกฎหมาย

ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วว่าร่างกฎหมายกับกฎหมายที่บัญญัติขึ้นบังคับใช้มีความแตกต่างกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นสาระสำคัญอย่างมากที่จะสะท้อนให้เห็นว่าแท้ที่จริงผู้ร่างในครั้งแรกนั้นมีเจตนารมณ์อย่างไรและท้ายที่สุดร่างดังกล่าวถูกแก้ไขจนมีบทบัญญัติอย่างไร

##### (1) แนวคิดที่เกี่ยวกับกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นเรื่องแรกที่รัฐเข้ามาแทรกแซงการกำหนดราคาสินค้าของเอกชน

เดิมนั้นร่างพระราชบัญญัตินี้กระทรวงเศรษฐกิจเป็นผู้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณา โดยมีหลักการเพื่อป้องกันมิให้มีการค้าโดยหาผลกำไรเกินสมควรในสินค้าอันจำเป็นต้องใช้สอย จนเป็นที่เดือนร้อนแก่ราษฎรส่วนมาก และมีเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าเนื่องจากมีผู้ฉวยโอกาสอันเนื่องจากการเกิดสงครามก็ดี การจลาจลภายในประเทศก็ดี หรือเนื่องจากเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดอันทำให้เกิดการค้าโดยหาผลกำไรเกินสมควรในสินค้าซึ่งราษฎรจำเป็นต้องซื้อใช้สอย เช่น กักสินค้าไว้จำหน่าย และตั้งราคาสูงจนเกิดสมควร ในขณะที่สินค้าเหล่านั้นยังคงมีปริมาณอยู่ในระดับธรรมดา มิได้แสดงว่าลดน้อยลงจนถึงกับขาดแคลนผิดปกติไปแต่อย่างใด เป็นเหตุให้ราษฎรส่วนมากได้รับความเดือดร้อน จึงกำหนดให้การบังคับใช้ เป็นการใช้เป็นครั้งคราวกำหนดให้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาเป็นคราว ๆ ไป โดยกำหนดให้ระบุไว้ด้วยว่า จะบังคับใช้เมื่อใด ในท้องที่ใด และยกเลิกเมื่อใด

กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควรเป็นผู้มีอำนาจออกประกาศระบุชื่อหรือประเภทสินค้าที่เห็นว่าประชาชนจำเป็นต้องซื้อใช้สำหรับความเป็นอยู่เป็นคราว ๆ ไป และตามท้องที่เพื่อควบคุมและปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ เฉพาะสินค้าหรือประเภทสินค้าที่ได้ประกาศไว้ คณะกรรมการฯ จะมีอำนาจ 3 ประการคือ

1. ทำการสอบสวนเพื่อทราบราคา ต้นทุนและกำไร
2. ตั้งราคาสูงสุดไว้ เพื่อมิให้ผู้ใดขายเกินกว่าราคานั้น
3. หากมีบุคคลใดกล่าวหาว่าผู้ประกอบธุรกิจสินค้าคิดกำไรมากกว่าราคาที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์อันควร หรือสูงกว่าราคาที่ตั้งไว้ให้มีอำนาจที่จะทำการสอบสวนในเรื่องดังกล่าวได้



นอกจากนี้ยังกำหนดว่าการขายสินค้าที่คณะกรรมการได้ระบุชื่อหรือประเภทไว้แล้ว โดยมีได้ตั้งราคาสูงสุดไว้แล้ว ถ้ามีการขายราคาตามที่เคยขายในเวลาปกติ หรือตามราคาที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์อันควรแล้ว กำหนดห้ามมิให้ถือว่าเป็นการค้ากำไรเกินสมควร

ต่อมาเมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการตามหลักการ เหตุผลและรายละเอียดดังกล่าว การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการวิสามัญ<sup>14</sup> ซึ่งมีนายเดือน บุนนาค เป็นประธานกรรมาธิการและหลวงประทีปติสทรณเป็นเลขานุการนั้น ได้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกับผู้แทนของรัฐบาล คือ พระประมณฑ์ปัญญา (ผู้แทนกระทรวงเศรษฐการ) และ นายถนอม วิบูลย์มงคล (ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย) ที่ประชุมได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักการสำคัญของร่างดังกล่าวหลายประการ อันเป็นเหตุให้ต้องมีการวินิจฉัยหลักการที่คณะกรรมการธิการเสนอแก้ไขอีกครั้งหนึ่งโดยหลักการสำคัญที่คณะกรรมการได้เสนอในหนังสือเรื่องด่วนที่ ส.134/2480 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2480 ถึง ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พุทธศักราช 2479 โดยมีสาระสำคัญให้ ควบคุมการค้ากำไรเกินสมควรในยามปกติด้วยนอกจากนี้ยังได้เสนอให้เพิ่มหลักการห้ามผู้ประกอบการปฏิเสธการขายแก่ผู้ซื้อ เพราะมีเช่นนั้นการควบคุมราคาจะไม่อาจประสบผลสำเร็จได้แม้จะได้มีการควบคุมมิให้มีการค้ากำไรเกินขึ้นไว้

ภายหลังเมื่อคณะกรรมการได้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมครั้งที่ 24/2480 (วิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2480 นายเดือน บุนนาคในฐานะประธานกรรมาธิการได้เสนอ ดังนี้

“การที่จะใช้พระราชบัญญัตินี้ในเวลาฉุกเฉินนั้น คณะกรรมการธิการเห็นว่าจะใช้ในเวลาปกติด้วย และได้ให้เหตุผลไว้ว่าในเวลาปกติก็มีสินค้าบางสิ่งบางอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่เกี่ยวกับการดำรงชีพ เช่น พวกข้าว เหลือต่าง ๆ สมควรที่จะได้มีการควบคุมไม่ให้ผู้ที่ทำการค้านั้นตั้งราคาโดยเอากำไรเกินสมควรตามร่างของรัฐบาลให้อำนาจในการป้องกันการค้ากำไรเกินควรตกอยู่แก่ราชการบริหารส่วนกลาง คือ ที่กรุงเทพมหานครนั้นเห็นว่าไม่การเป็นสมควร เพราะเหตุว่าราชการบริหารส่วนกลางซึ่งอยู่ภายในพระนคร จะไปควบคุมกิจการที่เกิดขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ นั้นเป็นการเหลือวิสัยที่จะทำได้ และหากว่าใช้การควบคุมโดยวิธีนี้แล้ว ย่อมจะต้องขอความเห็นไปยังราชการส่วนจังหวัด

<sup>14</sup> รายชื่อคณะกรรมการธิการประกอบด้วย ขุนขจร เขานิวศน์ นายเขียน กาญจนพันธุ์ นายเดือน บุนนาค หลวงประทีปติสทรณ พระพินิจนากร นายมิ่ง เล่าห์เรณู และ ขุนสมานหารทิศะคี

การดำเนินการต่าง ๆ นั้นจะทำให้เกิดความล่าช้าย่อมทำให้ไม่เกิดผลดี คณะกรรมการจึงเห็นว่าควรเป็นหลักการให้จังหวัดได้มีโอกาสป้องกันการค้ำกำไรเกินสมควรในจังหวัดของตน เป็นรายจังหวัดไปนอกจากนี้คณะกรรมการก็ยังไม่ได้มีความเห็นเพิ่มเติมในอีกปัญหาหนึ่งว่า แม้ว่ากฎหมายจะได้มีการควบคุมการค้ำกำไรไว้แล้วก็ตาม แต่ถ้าหากว่ามีกรณีอื่นเกิดขึ้นกล่าวคือ หากผู้มีสินค้านั้นไม่ยอมที่จะขายสินค้านั้นให้แก่ผู้ที่ต้องการและหากว่าเป็นเวลาที่เกิดความต้องการอย่างแรงกล้าขึ้นมา เช่น สมมติว่าในกรณีที่บ้านเมืองอยู่ในสถานะที่ฉุกเฉิน สินค้าไม่มีพอที่จะแบ่งปันซื้อขายกัน ซึ่งเชื่อกันว่ามีบุคคลบางส่วนมีสินค้าดังกล่าว รัฐจะสามารถปล่อยให้สินค้านั้นเกินไว้โดยไม่แบ่งมาให้คนอื่นบ้างหรือ คณะกรรมการจึงเห็นว่าควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเพื่อจัดให้มีการแบ่งปันกันด้วย เมื่อรวมความเห็นต่อร่างของรัฐบาล 2 ข้อนั้น คณะกรรมการจึงเห็นควรว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติใหม่ และได้มีหลักการใหม่ที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วย คณะกรรมการจึงเห็นว่าควรมีการเสนอหลักทั้ง 3 ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา”<sup>15</sup>

## (2) ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอหลักการดังกล่าวมีการถกเถียงกันเป็นอย่างมากในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่กำหนดให้พระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับใช้ในสถานการณ์ปกติด้วยโดยความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นมีความเห็นออกเป็นสองฝ่ายดังนี้

แนวความเห็นที่ 1 เห็นว่าควรบังคับใช้เฉพาะเวลาฉุกเฉิน สอดคล้องกับที่รัฐบาลในขณะนั้นเสนอ เนื่องจากเห็นว่าการควบคุมราคาในเวลาปกติเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ และผู้บริโภคย่อมมีสิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้านั้นหรือไม่ก็ได้ หากสินค้าราคาสูงเกิดไปย่อมทำให้ผู้บริโภคเล็กที่จะไม่ซื้อสินค้านั้น ซึ่งในที่สุดผู้ประกอบการก็ย่อมไม่สามารถขายราคาดังกล่าวได้ในที่สุด

การแสดงความเห็นที่สนับสนุนแนวความเห็นนี้ยังมีการกล่าวอ้างถึงการพิเคราะห์ถึงเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญด้วย การออกกฎหมายเช่นนี้ย่อมจะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรเป็นอันมาก และหากกฎหมายควบคุมไปในทางที่มีติมิชอบและไม่รอบคอบแล้ว ย่อมทำให้การหมุนเวียนแห่งเศรษฐกิจนั้นย่อมจะทำให้ชะงักลงไปได้ ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงนั้นย่อมเป็นใคร

<sup>15</sup> บันทึกการประชุมครั้งที่ 24/2480 (วิสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 12 สิงหาคม พุทธศักราช 2480

มิได้นอกจากขบวนการที่ควรให้สิทธิในการแสวงหากำไรบ้าง<sup>16</sup> และอาจทำให้พ่อค้าไม่ยอกค้าขายเนื่องจากไม่มีการแข่งขันในตลาด<sup>17</sup> อันส่งผลต่อสภาพเศรษฐกิจได้<sup>18</sup>

แนวความเห็นที่ 2 เห็นว่าควรบังคับใช้ในทุกสถานการณ์ไม่ว่าจะเป็นช่วงเวลาฉุกเฉิน หรือระยะเวลาปกติ เหตุเพราะเนื่องจากต้องการคุ้มครองให้ประชาชนได้ใช้สินค้าที่มีราคาถูกลงนอกจากนี้ในช่วงเวลาขณะนั้นประเทศไทยนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากจึงย่อมเหมาะสมที่จะให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐกำหนดราคาเพื่อให้ประชาชนชาวไทยได้ใช้สินค้าในราคาที่ไม่สูงเกินไป

ท้ายที่สุดการลงมติเห็นชอบรับหลักการแก้ไขหลักการนั้น ผลการลงมติสมาชิกผู้แทนราษฎรที่เห็นด้วยกับหลักการที่แก้ไขนั้นมีจำนวน 54 ท่านและผู้ที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวน 6 ท่าน หลักการดังกล่าวจึงได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและท้ายที่สุดก็ผ่านการลงมติในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ตามลำดับในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2480 โดยไม่มีการพิจารณาหรือการอภิปรายใด ๆ เพิ่มเติมอันเป็นการรับหลักการของคณะกรรมการที่ได้แก้ไขมาทั้งหมด

#### 4.2.1.2 วัตถุประสงค์และการใช้ตามเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมาย

ผู้เขียนขอเสนอบันทึกรายงานของคณะกรรมการซึ่งใช้ประกอบการพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ตามหนังสือที่ ส.223/2480 ฉบับลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2480 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พุทธศักราช 2480 ถึง ประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>19</sup> เพื่อประกอบการทำความเข้าใจพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พุทธศักราช 2480 อันเป็นกฎหมายที่เป็นจุดเริ่มต้นในการควบคุมราคาสินค้าในประเทศไทยอย่างเป็นทางการทั่วไปและเป็นฉบับสำคัญที่จะใช้ในการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้

<sup>16</sup> ความเห็นของนาย นายทองม้วน อัดถากร (ผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม)

<sup>17</sup> ความเห็นของ ร.ต. สอน วงษ์โต (ผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาท)

<sup>18</sup> ความเห็นของขุนเสนาสัสดี (ผู้แทนราษฎรจังหวัดร้อยเอ็ด)

<sup>19</sup> หนังสือที่ ส.223/2480 ฉบับลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2480 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พุทธศักราช 2480 ถึง ประธานสภาผู้แทนราษฎร

### (1) วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือประชาชนผู้บริโภครักษาทั้งหลาย ป้องกันมิให้พวกพ่อค้าขายขาดขาดเลือดดูดเนื้อเอาเปรียบแก่ผู้บริโภคซึ่งจำเป็นที่จะต้องซื้อสินค้านั้น ๆ มาบริโภค และป้องกันมิให้มีการกักสินค้าที่ประชาชนมีความจำเป็นต้องซื้อหรือบริโภค

### (2) ขอบเขตการควบคุมและรายละเอียดตามร่างกฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดซึ่งมีสาระสำคัญที่สินค้าที่จะควบคุมและมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมาย

#### 2.1) สินค้าที่จะควบคุม

สินค้าที่กฎหมายฉบับนี้ประสงค์จะควบคุมจึงมีจำกัดเฉพาะสิ่งที่เป็นอยู่ตามความเป็นอยู่เท่านั้น ซึ่งกำหนดว่า “สินค้าที่ประชาชนจำเป็นต้องซื้อใช้สำหรับความเปนอยู่ด้วยดี” บทบัญญัตินี้แสดงลักษณะของสินค้าที่จะพึงควบคุมไว้ 3 ประการดังนี้

1. เป็นสินค้าที่ประชาชนต้องซื้อ คำว่า “ประชาชน” ย่อมหมายถึงคนส่วนมาก กล่าวคือ สินค้าชนิดนั้นๆ ต้องเป็นสินค้าที่มีบุคคลจำนวนมากซื้อใช้กัน

2. เป็นสินค้าที่ “จำต้องซื้อ” กล่าวคือ ประชาชนอยู่ในสถานะจำเป็นจะต้องซื้อหาสินค้านั้นมาบริโภค การได้มาซึ่งสินค้าชนิดนี้แม้จะยากลำบากเพียงใดและต้องเสียเงินมากเท่าใดนั้น ประชาชนก็ยังจำต้องดิ้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้านั้น

3. เป็นสินค้าที่ “สำหรับความเปนอยู่ด้วยดี” ความหมายของคำว่า “ความเปนอยู่ด้วยดี” นั้นมีความหมายแค่นั้นนั้น ย่อมเห็นได้ว่า จะเอาความเปนอยู่ด้วยดีของบุคคลที่มีรายได้มากหรือบุคคลผู้มีรายได้ต่ำมาเป็นเกณฑ์ไม่ได้ การวินิจฉัยปัญหานี้ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ง่ายนัก ผู้ที่มีหน้าที่วินิจฉัยจะต้องคำนึงดูว่าในเขตท้องที่นั้นรายได้มาตรฐานเป็นจำนวนเท่าใด รายได้มาตรฐานนี้ต้องเป็นรายได้ของบุคคลที่มีฐานะปานกลาง และต้องมีจำนวนมากพอสมควร แล้วจึงพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวใช้จ่ายซื้อสินค้าอย่างไร สินค้าชนิดใดบ้างที่บุคคลเหล่านั้นใช้กันมาก และในแต่ละปีนั้นหรือแต่ละเดือนนั้นบุคคลเหล่านั้นจะซื้อหาสินค้าต่าง ๆ เป็นจำนวนชนิดเท่าใด ซึ่งก็พอจะทราบได้สินค้าที่ “ใช้สำหรับความเปนอยู่ด้วยดี” สำหรับบุคคลธรรมดาอันมีอะไรบ้าง

ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดว่าสินค้าใดเป็นของที่ต้องห้ามค้ากำไรเกินควรนั้นจะต้องพิจารณาให้ครบองค์ประกอบทั้งสามประการจะขาดข้อใดข้อหนึ่งมิได้

## 2.2) การคำนวณราคา

เมื่อกำหนดสินค้าที่ต้องห้ามการค้ากำไรเกินควรแล้ว ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือการคำนวณราคาของสินค้านั้นว่าจะควรกำหนดเป็นราคาสูงไว้เท่าใด ทั้งนี้การคำนวณราคาดังกล่าวมิใช่เรื่องง่ายนัก เพราะ

1. ค่าใช้จ่ายในการทำสินค้าชนิดเดียวกันมีคุณภาพอย่างเดียวกัน แต่โดยสถานที่ผลิตสินค้าต่างกัน ย่อมทำให้มีค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกัน
2. สินค้าชนิดเดียวกันแม้จะสังเกตได้ว่าเหมือนกัน แต่อาจมีคุณภาพภายในที่แตกต่างกัน
3. ราคาที่ซื้อขายนั้นมีหลายราคา ราคาในการขายส่ง ขายปลีก ย่อมต่างกัน ราคาใดควรเป็นราคาที่น่ามาวินิจฉัย
4. สินค้าที่เกิดขึ้นมานั้นย่อมอาศัยสินค้าอื่นเป็นวัตถุดิบในการผลิตขึ้น ดังนั้นหากมีการควบคุมสินค้าที่เป็นผลผลิตแล้วแต่ไม่ควบคุมสินค้าที่เป็นวัตถุดิบด้วย ย่อมเป็นการห้ามมิให้มีการผลิตสินค้าที่เป็นวัตถุดิบไปโดยปริยาย

อนึ่งควรตระหนักเสมอว่าราคาสินค้าที่ทำการซื้อขายกันเป็นผลสืบจากการตกลงระหว่างผู้ขายกับผู้ซื้อ หรือ ระหว่างจำนวนสินค้าที่ขอซื้อกับจำนวนสินค้าที่ผลิตมาส่งเพื่อขายนั้น ถ้าจำนวนสินค้าที่ส่งมาขายมีปริมาณน้อยกว่าสินค้าที่ต้องการซื้อนั้น ย่อมส่งผลต่อราคาสินค้านั้นด้วย ดังนั้นการกำหนดราคาให้ถูกต้องจึงเป็นการยากลำบาก กระทำได้เพียงคาดคะเนหรือประมาณการเท่านั้น และอาจผิดพลาดจากความจริงไปมากก็เป็นได้ นอกจากนี้หลักฐานอันพึงแสดงค่าใช้จ่ายในการทำหรือผลิตสินค้าเพื่อขายในตลาดนั้น เช่น ค่าวัสดุต่าง ๆ อันถือต้นทุนในการผลิตสินค้า ย่อมต้องมีการรวบรวมไว้ให้พร้อมสำหรับการพิจารณากำหนดราคาเสมอ การค้นหาเอกสารดังกล่าวย่อมไม่สามารถทำได้ง่ายและต้องใช้เวลา และการดำเนินดังกล่าวยังต้องมีการสอดส่องอย่างสม่ำเสมอ กฎหมายจึงกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเพื่อทราบราคาต้นทุนและกำไร รวมทั้งให้อำนาจสั่งให้บุคคลใด ๆ แจ้งข้อความที่ต้องการ รวมถึงปริมาณและคุณภาพของสิ่งของที่ห้ามค้ากำไรเกินควรด้วย อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามมาตรานี้ย่อมต้องระมัดระวังถึงการไม่เปิดเผยข้อความที่ทราบมาด้วย และต้องถือเป็นการลับในการปฏิบัติหน้าที่ มิเช่นนั้นย่อมมีความได้รับโทษตามกฎหมาย (โทษในขณะนั้น จำคุกไม่เกินเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ)

### 2.3) การบังคับให้ขาย

เนื่องจากอาจมีผู้กักตุนสินค้าเพื่อขายในเวลาที่ดินค่านั้นขาดแคลนหรือเป็นที่ต้องการของตลาด หรือเพื่อต้องการจะให้ตนเป็นผู้ได้ใช้หรือบริโภคนั้นเพียงคนเดียว อันทำให้บุคคลอื่นไม่เข้าถึงสินค้าหรือสามารถเข้าถึงได้ยาก กฎหมายจึงบัญญัติให้สามารถบังคับขายสินค้าได้ไม่ว่าผู้ที่มีสินค้าเป็นเพียงประชาชนทั่วไปก็ตาม

การบังคับให้ขายเป็นวิธีที่รุนแรงมาก การบังคับใช้ต้องพิจารณาให้รอบคอบที่สุด วิธีการนั้นนอกจากจะทำให้เกิดความปั่นป่วนในกลุ่มของผู้ขายแล้ว ยังส่งผลให้การค้าชะงักไปด้วย และยังทำให้เอกชนผู้มีสิทธิในสินค้านั้น ๆ และได้ซื้อสินค้านั้นไว้โดยการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์อันร้ายแรงและเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอันทำให้สินค้านั้นมีราคาสูงหรือมีความต้องการของตลาดต้องได้รับความเดือดร้อนโดยมิใช่ความผิดของตนเองแต่ประการใด แต่ความจำเป็นในบางกรณีก็จำเป็นให้ต้องใช้มาตรการนี้ เช่น ถ้าไม่มีสินค้าเช่นนั้นจะทำให้ประชาชนเดือนร้อนเป็นอย่างมาก การเดือนร้อนดังกล่าวต้องไม่ใช่เป็นเพียงแค่ความสุข เพราะความสุขอาจเป็นเรื่องความฟุ่มเฟือย หรูหรา จึงต้องพิจารณาเทียบความเดือดร้อนของประชาชนอื่นกับความเดือนร้อนของผู้ที่ถูกบังคับขายสินค้านั้น ว่าฝ่ายใดจะสมควรจะต้องเสียสละเพื่ออีกฝ่าย การควรหรือมิควรใช้บทบัญญัตินี้เป็นเรื่องดุลยพินิจโดยแท้ การพิจารณาจึงต้องรอบคอบที่สุด ก่อนที่จะพิจารณาว่าสินค้าใดควรจะมีการบังคับให้ขายหรือไม่นั้นเจ้าหน้าที่จะต้องทราบเสียก่อนว่า

1. สินค้านั้นในคุณภาพดังกล่าวในเวลาปกติมีผู้บริโภคทั่วไปเท่าใด โดยต้องจำกัดเฉพาะการบริโภคเท่านั้นไม่รวมถึงการซื้อเพื่อขาย หากเจ้าหน้าที่ไม่มีข้อมูล ย่อมทำให้ดำเนินการผิดพลาดได้

2. ในเวลาปกติมีการเสนอขายในท้องที่ดังกล่าวจำนวนเท่าใด มีผู้ขายจำนวนกี่รายเป็นผู้ใดบ้าง ทำการขายอยู่ที่ใด เพื่อจะได้ทราบว่าสินค้านั้นดังกล่าวควรมีจำนวนสินค้าเท่าใด มีการปิดบังเพื่อขายในเวลาฉุกเฉินหรือไม่ จำนวนสินค้าที่มีไว้ขายโดยปกตินี้จะมากกว่าจำนวนที่บริโภค

กฎหมายฉบับนี้จึงมีความแตกต่างจากร่างที่กระทรวงเศรษฐกิจได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา กล่าวคือ เดิมร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องการกำหนดให้ใช้เป็นครั้งคราวโดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นคราว ๆ ไป กำหนดใช้เฉพาะเวลา เฉพาะท้องที่ และงดใช้เมื่อใดก็ได้ โดยการประกาศใช้นั้นจะใช้ในเฉพาะเวลาที่ฉุกเฉินเท่านั้นและใช้กับสินค้าที่จำเป็นต้องใช้ในการดำรงชีพปกติ ทั้งนี้คณะกรรมการมีอำนาจที่จะทำการสอบสวนเพื่อทราบราคา ตั้งราคาสูงสุด และ ตรวจสอบการกระทำ ความผิด

### 4.2.1.3 ขอบเขตการควบคุมเมื่อบังคับใช้กฎหมาย

องค์ประกอบที่สำคัญของกฎหมายคือการขอบเขตในการบังคับใช้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะบังคับใช้อย่างไรบ้าง สินค้าหรือบริการใดที่อยู่ภายในกฎหมายฉบับนี้ มีระยะเวลาในการบังคับใช้อย่างไรและมีมาตรการควบคุมอย่างไร ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### (1) ประเภทของสินค้าหรือบริการ

กฎหมายฉบับนี้ควบคุมราคาเฉพาะสินค้าเท่านั้น ไม่รวมถึงราคาของบริการ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าสินค้าที่ควบคุมนั้นมีเจตนารมณ์ที่จะหมายถึงต้องเป็นสินค้าที่ประชาชนทั่วไปจำเป็นต้องซื้อเพื่อใช้ในการดำรงชีพอย่างดี และเจตนารมณ์ในตอนแรกต้องการประกาศใช้กฎหมายเป็นครั้งแรกเฉพาะในยามฉุกเฉินจำเป็นเท่านั้น แต่ก็ได้แสดงให้เห็นชัดว่าสินค้าที่ควบคุมนั้นควรมีลักษณะอย่างไร ซึ่งเมื่อนำต้นร่างเดิมมาตีความประกอบข้อความในกฎหมายนี้เพื่อขยายการบังคับใช้ให้ใช้ได้ตลอดระยะเวลานั้น จึงย่อมเห็นว่า สินค้าดังกล่าวควรเป็นสินค้าที่จำเป็นต้องใช้ในการดำรงชีพประจำวันเท่านั้น ไม่ควรรวมถึงสินค้าที่ใช้ฟุ่มเฟือย เพื่ออำนวยความสะดวก หรือสินค้าทั่วไป ๆ ควรต้องตีความอย่างแคบ เพื่อป้องกันการบิดเบือนตลาด และพระราชบัญญัตินี้ยังมีโทษทางอาญาจึงยิ่งต้องใช้อย่างรัดกุม

อย่างไรก็ดีจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงในอดีตพบว่ามียอดสินค้าจำนวนมากที่มีได้เป็นไปตามหลักการและคำอธิบายของคณะกรรมการแต่อย่างไรโดย ในประกาศฉบับที่ 1 ซึ่งประกาศวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2481 นั้น กำหนดสินค้าจำนวน 12 หมวด ได้แก่ หมวดอาหารและเครื่องดื่ม เช่น แป้ง ข้าว ผัก สัตว์มีชีวิต ไข่ น้ำมัน ใบชา กาแฟ โกโก้ น้ำส้ม เครื่องเทศ เป็นต้น หมวดของใช้ส่วนตัวและใช้ในบ้านเรือน เช่น เครื่องนุ่งห่ม เครื่องสำอาง พรม สิ่งปูพื้น จักรเย็บผ้า เป็นต้น หมวดน้ำมันเชื้อเพลิงรวมทั้งน้ำมันหยอดเครื่อง (น้ำมันเครื่องในปัจจุบัน) หมวดแอลกอฮอล์ ของปรุงที่มีแอลกอฮอล์ และเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ หมวดเครื่องเขียน เช่น กระดาษ กระดาษแข็ง เป็นต้น หมวดวัตถุใช้ในการก่อสร้างรวมทั้งสินค้าที่ใช้ในการสุขภาพ เช่น ไม้ ดิน ปูนซีเมนต์ สีทา เป็นต้น หมวดเครื่องมือและเครื่องใช้ในการเกษตรกรรมและส่วนของเครื่องเหล่านี้ หมวดสัตว์พาหนะ หมวดยานและส่วนควบหรือสิ่งอุปกรณ์ของยาน หมวดพรรณไม้ใช้เป็นยาบำบัดโรค และยาบำบัดโรคที่ปรุงขึ้นแล้ว และหมวดยาสูบหมาก และสิ่งอื่น ๆ ใช้ในการกินหมาก

เห็นได้ว่าในสินค้าจำนวน 12 หมวดนี้มีการควบคุมสินค้าที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น หมวดที่ 2 ของใช้ส่วนตัวและใช้ในบ้านเรือน ได้แก่ เครื่องสำอาง พรม ยา กันยูงใน หมวดที่ 4 แอลกอฮอล์ ของปรุงที่มีแอลกอฮอล์และเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ หรือ หมวดที่ 11 ยาสูบ เป็นต้น

## (2) ระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย

แม้จะมีการโต้แย้งถึงการบังคับใช้กฎหมายว่าควรบังคับใช้ในช่วงเวลาใดก็ตามในชั้นการร่างกฎหมายและในชั้นการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ท้ายที่สุดได้บัญญัติให้มีการบังคับใช้กฎหมายตลอดระยะเวลาในทุกสถานการณ์ มิใช่เพียงในเวลาฉุกเฉินหรือสถานการณ์ที่ไม่ปกติเท่านั้น

## (3) มาตรการการควบคุมราคา

ตลอดระยะเวลาที่มีการบังคับใช้นั้นไม่มีการใช้มาตรการควบคุมราคาในรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมราคาสูงสุดหรือการกำหนดเพดานราคาแต่อย่างใด

### 4.2.2 พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2483

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2480 เพื่อเป็นการแก้ไขการควบคุมการค้ากำไรเกินควรกฎหมายเดิมให้รัดกุมและเหมาะสมตามระยะเวลามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะที่พ่อค้าและประชาชนควรทราบนั้น<sup>20</sup> จึงได้แก้ไขให้กำหนดให้อำนาจ

คณะกรรมการส่วนภูมิภาคประกาศให้ผู้ประกอบธุรกิจค้าในเขตท้องถื่นแสดงราคาสินค้าเพื่อให้ประชาชนทราบราคาสินค้าดังกล่าว หากไม่แสดงราคา หรือ แสดงราคาผิดไปจากที่กฎหมายกำหนด หรือจำหน่ายสินค้าเกินกว่าราคาที่แสดงไว้ ถือเป็นความผิด การแก้ไขในครั้งนี้จึงเป็นการเพิ่มหน้าที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องแสดงราคาสินค้าและจำหน่ายตามราคาที่แสดง รวมทั้งการเพิ่มอำนาจให้แก่พนักงานสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้

### 4.2.3 พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2484<sup>21</sup>

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2480 ในครั้งนี้เพื่อต้องการป้องกันมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกักสินค้าบางอย่างไว้ไม่จำหน่าย และขายเอากำไรเกินควรภายหลัง กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจปลุกแจ่งว่าสถานที่เก็บสินค้าที่กฎหมายกำหนด และเพิ่มบทบัญญัติเรื่องสินบนนำจับกรณีการแจ่งให้รัฐทราบของผู้ประกอบธุรกิจใดฝ่าฝืนกฎหมาย

<sup>20</sup> คำแถลงการณ์กระทรวงเศรษฐการและกระทรวงมหาดไทยเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2483

<sup>21</sup> แถลงการณ์ เรื่องพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2484



#### 4.2.4 พระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. 2490

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. 2480 เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับเดิมและต้องการเพิ่มหลักการเพิ่มเติมซึ่งในกฎหมายฉบับเดิมไม่มี

##### 4.2.4.1 ที่มาของกฎหมาย

เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุของการยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ.2480 จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงที่มาของกฎหมายนอกจากนั้นจะทำให้เข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างกฎหมายฉบับนี้กับฉบับเดิมด้วย

##### (1) แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย

แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. 2480 บังคับใช้แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องอุปโภคและบริโภคมีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกัน โดยต้องการให้ประชาชนได้ซื้อสินค้าในราคาพอสมควรและซื้อได้โดยทั่วถึง แต่การแยกกันบัญญัติเป็นกฎหมายสองฉบับก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ จึงเป็นการสมควรที่จะนำบทบัญญัติมารวมกันไว้ในที่แห่งเดียวกัน และแก้ไขบทบัญญัติในบางมาตราให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญต้องการแก้ไขให้จังหวัดมีอำนาจจัดการโดยเด็ดขาดโดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบมาซึ่งส่วนกลางก่อน

นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขโทษเนื่องจากโทษโดยกฎหมายค้ำกำไรเกินควรยังมีโทษต่ำเกินไป ในขณะที่กฎหมายควบคุมอุปโภคบริโภคนั้นมีโทษสูงเกินไปเพราะเป็นการลงโทษในสมัยยามสงคราม จึงปรับให้อัตราโทษให้เหมาะสมกับสถานการณ์ขณะนั้น รวมทั้งเพิ่มบทบัญญัติให้เนรเทศคนต่างด้าวที่กระทำความผิดออกจากประเทศไทยเพื่อเป็นการห้ามมิให้คนต่างด้าวมากระทำการฝ่าฝืนกฎหมายในประเทศ

##### (2) ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการและเหตุผลร่างพระราชบัญญัติ โดยมีการถกเถียงกันอย่างมาก เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้จริงโดยพิจารณาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการค้ำกำไรเกินควร พ.ศ. 2480 ที่แม้มีการควบคุมราคาสินค้าชนิดใด สินค้าชนิดนั้นก็เข้าสู่ตลาดมืดและไม่สามารถควบคุมราคาสินค้าได้ ความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นมีความเห็นออกเป็นสองฝ่ายดังนี้

แนวความเห็นที่ 1 เห็นว่าไม่ควรรับหลักการแห่งกฎหมายฉบับนี้ เพราะเห็นว่าการควบคุมราคาเป็นเหตุให้พ่อค้าพยายามที่จะยกย้ายถ่ายเทสินค้าและทำให้สินค้ามีราคาสูงขึ้น นำสินค้าไปสู่ตลาดมืด รัฐไม่เคยลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายอย่างจริงจัง อีกทั้งทั้งผู้ซื้อและผู้ประกอบธุรกิจต่างร่วมใจกันฝ่าฝืนกฎหมายจึงไม่มีพยานในการจับกุม นอกจากนี้ยังเห็นว่ารัฐควรเร่งแก้ไขปัญหาค่าอื่นก่อน เช่น การคมนาคม ที่เป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าซึ่งจะช่วยให้ราคาสินค้าลดต่ำลงได้

แนวความเห็นที่ 2 เห็นว่าควรรับหลักการแห่งกฎหมายฉบับนี้ เพราะผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนมีเพียงเฉพาะพ่อค้าและมีจำนวนน้อยและเห็นว่าอย่างไรก็ตามพ่อค้าก็ยังคงได้กำไร และกฎหมายนี้จะช่วยแก้ปัญหาค่าครองชีพต้องแก่ทุกแห่งมุม ทั้งการผลิต การขนส่ง การกักตุนสินค้าซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายนี้

เห็นได้ว่าที่ประชุมฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยล้วนแต่มีความเห็นว่ากฎหมายบิดเบือนกลไกตลาด นำไปสู่ภาวะตลาดมืดของสินค้า ส่วนฝ่ายที่สนับสนุนบางส่วนก็ยอมรับเช่นกันว่ากฎหมายนี้เป็นการบิดเบือนตลาดและทำให้ภาวะตลาดมืดเช่นเดียวกับฝ่ายที่คัดค้านเพียงแต่ฝ่ายที่สนับสนุนเห็นว่ากฎหมายจะช่วยประชาชนได้มากกว่าผลเสียที่จะเกิดขึ้น<sup>22</sup>

โดยสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบในวาระที่ 1 ด้วยคะแนน 61 เสียง ต่อ 34 เสียง

การพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 นั้นมีการถกเถียงในหลายประเด็น แต่ประเด็นสำคัญที่มีการถกเถียงกันมากคือในการพิจารณานั้น นายกระมล ชลศึกษ์ ได้เสนอให้ข้าวเปลือกที่ชาวนาผลิตได้เองและอยู่ในการครอบครองของชาวนาไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนี้ เพราะเห็นว่าชาวนานั้นควรได้รับการยกเว้นมิเช่นนั้นจะทำให้ชาวนาเดือดร้อน และชาวนาเป็นชนกลุ่มมากของประเทศ รัฐจึงไม่ควรไปควบคุมการค้าข้าวของชาวนา ท้ายที่สุดก็ได้มีการแก้ไขให้กำหนดเรื่องดังกล่าวโดยระบุ “บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้มีให้บังคับใช้สำหรับข้าวเปลือกซึ่งกสิกรผลิตได้จากเนื้อที่ที่ตนทำ และกสิกรผู้ประกอบธุรกิจยังกรรมสิทธิและยังครอบครองอยู่”<sup>23</sup> อันแสดงให้เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบ แต่กลับต้องการบังคับใช้กฎหมายกับคนบางกลุ่มเท่านั้น และมีมติเห็นชอบในวาระที่ 2 และ วาระที่ 3 ตามลำดับ<sup>24</sup>

<sup>22</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทน ครั้งที่ 19/2490

<sup>23</sup> มาตรา 9 พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490

<sup>24</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทน ครั้งที่ 26/2490

#### 4.2.4.2 สารสำคัญที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร

พ.ศ. 2480

นอกจากการเพิ่มอำนาจคณะกรรมการส่วนจังหวัดดังที่ได้กล่าวไปในที่มาของกฎหมายแล้วนั้นสารสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2480 สามารถสรุปได้ดังนี้

1. กำหนดนิยามคำว่า “กำไรเกินสมควร” ให้มีความหมายว่า ส่วนเกินของราคาสูงสุดที่กำหนด<sup>25</sup> ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากการการที่คำดังกล่าวมีความคลุมเครือไม่ชัดเจนในการตีความ ซึ่งไม่สอดคล้องกันกับในทางทฤษฎีที่กำไรปกติคือกำไรต่ำสุดในระยะยาวที่จะดึงดูดให้มีการลงทุนเกิดขึ้นในกิจการใดกิจการหนึ่ง ถ้าไม่มีกำไรปกติการผลิตในกิจการนั้นจะไม่เกิดขึ้น ส่วนกำไรเกินปกตินี้จะเท่ากับกำไรทางบัญชีหักด้วยค่าเสียโอกาสหรือกำไรปกติ<sup>26</sup>

2. แก้ไขให้คณะกรรมการส่วนภูมิภาคกำหนดสินค้าที่ต้องการควบคุมได้ด้วยตนเองจากเดิมที่พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2480 กำหนดให้ต้องกำหนดจากรายการสินค้าที่คณะกรรมการกลางเป็นผู้กำหนด

#### 4.2.4.3 ขอบเขตการควบคุมเมื่อบังคับใช้กฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในฉบับก่อนองค์ประกอบที่สำคัญของกฎหมายคือการขอบเขตในการบังคับใช้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะบังคับใช้อย่างไรบ้าง ในหัวข้อนี้จะอธิบายให้เห็นถึงขอบเขตการบังคับใช้เพื่อที่จะสามารถเปรียบเทียบความเหมือนและต่างกับกฎหมายเดิมได้

##### (1) ประเภทของสินค้าหรือบริการ

กฎหมายฉบับนี้ยังคงควบคุมเฉพาะสินค้าไม่รวมถึงบริการแต่อย่างใด เช่นเดิม และยังคงบัญญัติว่าเป็น “สินค้าที่เห็นว่าประชาชนจำเป็นต้องซื้อใช้สำหรับความเป็นอยู่โดยดี” จึงย่อมต้องแปลความเช่นเดียวกับกฎหมายเดิม ดังนั้นเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ย่อมมีความหมายเช่นเดียวกับกฎหมายเดิม โดยต้องเป็นสินค้าที่ประชาชนทั่วไปจำเป็นต้องซื้อใช้ในการดำรงชีพอย่างดี และดังกล่าไปแล้วว่ากฎหมายนี้ได้เปลี่ยนวิธีการกำหนดสินค้าที่ควบคุมโดยให้อำนาจคณะกรรมการส่วน

<sup>25</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ.2490

<sup>26</sup> พร้อมจิต ศักดิ์พันธ์พนม, “การกำหนดราคาสินค้าโดยรัฐบาล : ทฤษฎี ประสพการณ์และข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาการบัญชี บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524), น.39.

จังหวัดแต่ละจังหวัดมีอำนาจประกาศได้เอง จึงทำให้แต่ละจังหวัดมีการประกาศสินค้าแตกต่างกันไป จากการศึกษาในกรุงเทพมหานครมีการควบคุมราคาสินค้าหลากหลายซึ่งล้วนแต่เป็นสินค้าอุปโภค เช่น เนื้อสุกร<sup>27</sup> น้ำแข็งและเครื่องดื่มชากาแฟ กาแฟดำร้อน ชาดำร้อน กาแฟร้อนใส่นม ชาร้อนใส่นม กาแฟดำเย็น กาแฟใส่นมเย็นและชาใส่นมเย็น<sup>28</sup> ไข่เป็ดจืด<sup>29</sup> อาหารบางชนิด เช่น ข้าวต้มหมู ข้าวต้มปลา ข้าวต้มเป็ด โจ๊กใส่เครื่อง ก๋วยเตี๋ยวน้ำ ก๋วยเตี๋ยวแห้ง บะหมี่น้ำและบะหมี่แห้ง<sup>30</sup>

เห็นได้ว่าสินค้าที่ควบคุมนั้นล้วนแล้วแต่เป็นสินค้าบริโภคเท่านั้นและมีจำนวนเพิ่มขึ้นสูงมากต่างจากกฎหมายเดิม

เมื่อพิจารณาแถลงการณ์ของของคณะกรรมการส่วนจังหวัดอื่น ๆ จะพบว่ามี การใช้ตีความกฎหมายอย่างกว้าง จนบางครั้งทำให้เห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ถูกบิดเบือนไปจากเดิมเป็นอย่างมาก เช่น ในแถลงการณ์เกี่ยวกับการกำหนดราคาสูงสุดของน้ำแข็งและเครื่องดื่มบางชนิดนั้น คณะกรรมการส่วนจังหวัดอธิบายว่า “น้ำแข็งและเครื่องบางชนิดเป็นเครื่องบริโภคซึ่งประชาชนจำเป็นต้องกินต้องใช้เป็นประจำวัน ควรที่ประชาชนจะได้รับบริโภคน้ำแข็งในราคาถูกพอสมควร ทั้งให้กิจการค้าน้ำแข็งได้ดำเนินไปเป็นปกติ กับเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองกิจการอุตสาหกรรมประเภทนี้ตามนโยบายลดราคาสินค้าของคณะปฏิวัติ แต่ขณะนี้ประชาชนยังคงต้องซื้อน้ำแข็งและเครื่องบางชนิดในราคาเกินสมควร” นอกจากนี้ยังได้อธิบายว่าเหตุในการประกาศนั้น “ได้พึงเล็งถึงความเรียบร้อยและยุติธรรมเป็นที่ตั้ง ทั้งเป็นการให้ประโยชน์แก่ทุกฝ่าย คือ ได้ห้ามนำน้ำแข็งต่างจังหวัดเข้ามาในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการธุรกิจน้ำแข็งที่จำเป็นต้องแย่งซื้อขายกัน ซึ่งเป็นหลักความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการธุรกิจน้ำแข็งที่จำเป็นต้องแย่งซื้อแย่งขายกัน ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ผู้ประกอบการ ให้ผลิตน้ำแข็งสม่ำเสมอตามความต้องการของผู้บริโภคและตลาด...เป็น

<sup>27</sup> ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพระนคร ณะปีที่ 1 พ.ศ.2490 เรื่องกำหนดราคาสูงสุดของเนื้อสุกร

<sup>28</sup> ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพระนคร ณะปีที่ 15 เรื่องกำหนดราคาสูงสุดของน้ำแข็งและเครื่องดื่มบางชนิด

<sup>29</sup> ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพระนคร ณะปีที่ 4 เรื่องกำหนดราคาสูงสุดของไข่เป็ดจืด

<sup>30</sup> ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพระนคร ณะปีที่ 20 เรื่องกำหนดราคาสูงสุดของอาหารบางชนิด

ประโยชน์กับผู้จำหน่ายและผู้บริโภคที่จะได้บริโภคน้ำแข็งและเครื่องดื่มบางชนิดในราคาถูกลง เพื่อที่จะให้ราคาสินค้าประเภทนี้ได้ลดราคาลงและคงให้มีคุณภาพปริมาณเท่าเดิม”<sup>31</sup> นอกจากนี้ในบางครั้งรัฐยังได้กำหนดราคาน้ำแข็งและเครื่องดื่มบางชนิดเพราะเห็นว่าต้นทุนของสินค้าดังกล่าวถูกลงแต่ผู้ประกอบการธุรกิจมิได้ลดราคาให้ต่ำลง ผู้ประกอบการจึงขายได้กำไรมากเกินไปและต้องการส่งเสริมให้ประชาชนได้โอกาสซื้อของถูกอันเป็นการลดค่าครองชีพจึงควบคุมราคาสินค้าดังกล่าว<sup>32</sup>

เห็นได้ว่าการกำหนดสินค้าควบคุมนั้นรัฐมิได้มีหลักการว่าควรกำหนดสินค้าใดทำให้มีการกำหนดสินค้าที่ไม่จำเป็นในการดำรงชีพ เช่น น้ำแข็งและเครื่องดื่มแม้รัฐจะเห็นว่าจำเป็นต่อการดำรงชีพก็ตาม ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการบังคับใช้กฎหมายเดิม ที่มีทั้งการกำหนดสินค้าบริโภคทั้งที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ

อย่างไรก็ดีสิ่งหนึ่งที่กฎหมายฉบับนี้ไม่อาจบังคับใช้ด้วยได้คือข้าวเปลือกที่เกษตรกรได้ผลิตจากที่นาของตนเองและเกษตรกรยังคงมีกรรมสิทธิและครอบครอง

## (2) ระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย

บทบัญญัติในกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการบังคับใช้ว่าจะต้องใช้ในสถานการณ์ใด กฎหมายฉบับนี้จึงบังคับใช้ได้ในทุกสถานการณ์ และในทางปฏิบัติในแต่ละสินค้าก็มีการประกาศใช้ในแต่ละช่วงเวลาและความยาวนานที่แตกต่างกัน บางสินค้าอาจควบคุมเป็นหลายเดือน บางสินค้าอาจควบคุมนานเป็นปี

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างการกำหนดราคาสูงสุดของเนื้อสุกรที่เคยมีการบังคับใช้ว่ามีระยะเวลาในการบังคับใช้อย่างไร

ประกาศครั้งแรก เมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2490 และ สิ้นสุดเมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2491 รวมระยะเวลาบังคับใช้ 4 เดือน 9 วัน

<sup>31</sup> แถลงการณ์ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรของจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี เรื่องควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำแข็งและเครื่องดื่มบางชนิด ประกาศวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2501

<sup>32</sup> แถลงการณ์ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี เรื่องควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำแข็งและเครื่องดื่มบางชนิด ประกาศวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2491

ประกาศครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2491 และ สิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491 รวมระยะเวลาบังคับใช้ 24 วัน

ประกาศครั้งที่สาม เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2491 และ สิ้นสุดเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2491 รวมระยะเวลาบังคับใช้ 19 วัน

จากตัวอย่างจะเห็นว่าระยะเวลาที่บังคับใช้ในประกาศแต่ละฉบับนั้นมีการบังคับใช้ที่ต่อเนื่องกันมิได้บังคับใช้เพียงเฉพาะสถานการณ์ตามเจตนารมณ์หรือบังคับใช้เฉพาะที่จำเป็นเท่านั้นการเปลี่ยนประกาศแต่ละฉบับเป็นเพียงการเปลี่ยนราคาและกำหนดให้ประกาศฉบับก่อนสิ้นผลไปแต่ยังคงมีการกำหนดราคาสูงสุดอยู่เสมอตลอดระยะเวลา

### (3) มาตรการการควบคุมราคา

กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการกำหนดราคาไว้ เพียงแต่กำหนดว่าต้องควบคุมราคามีให้มีการค้าอย่างไรอย่าง “เกินสมควร”

หากพิจารณาประกาศของคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จะเห็นได้ว่าวิธีการกำหนดราคาดังกล่าวมีวิธีการที่แตกต่างกันไป และไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ขึ้นกับดุลยพินิจของคณะกรรมการ และทุกครั้งล้วนใช้วิธีการกำหนดราคาสูงสุดที่รัฐจะยินยอมให้ผู้ประกอบธุรกิจและผู้ประกอบธุรกิจปลีกและผู้ประกอบธุรกิจส่งสามารถทำการขายได้

เพื่อให้เข้าใจถึงวิธีการกำหนดราคาสินค้า ผู้เขียนขอยกตัวอย่างการกำหนดราคาสุกรเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนราคา 3 ครั้ง ดังนี้

1. การกำหนดราคาเนื้อสุกรในครั้งแรกนั้น ได้มีการสืบราคาที่เป็นปัจจุบันและย้อนหลังไป 3 เดือนโดยพบว่ามีบางแห่งขายราคาสูงเกินราคาที่กำหนดและมีบางแห่งขายเท่ากับราคาที่กำหนด เมื่อได้สอบสวนผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีกจึงได้ข้อเท็จจริงว่า ผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีกมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก เช่น ค่าอาหารสัตว์ ค่าขนส่ง หากกำหนดราคาต่ำเกินไปจะเกิดภาวะตลาดมืดและสินค้าขาดตลาดแน่นอน คณะกรรมการจึงต้องติดตามรายจ่ายของผู้ค้าส่งและผู้ค้าปลีกตลอดเพื่อเป็นฐานในการกำหนดราคา ซึ่งคณะกรรมการยังยอมรับว่าราคาที่กำหนดนั้นต่ำกว่าราคาลาดเพียงเล็กน้อยหรือเท่ากับตลาดเพื่อต้องการมิให้กระทบกระเทือนผู้ประกอบธุรกิจ หากผู้ประกอบธุรกิจเห็นว่าราคาไม่เป็นธรรมสามารถขอแก้ไขได้ นอกจากนี้ยังพิจารณาในแง่ด้านของผู้เลี้ยงสุกร ว่าการที่มีกำหนดราคาไม่เกินกิโลกรัมละ 7.20 บาท เพราะคำนึงถึงผู้เลี้ยงสุกร คือต้องการที่จะให้ผู้ค้าส่งหรือผู้ที่ฆ่าสุกรที่โรงฆ่าสัตว์ได้รับซื้อสุกรที่มาจากจังหวัดภาคกลางและจังหวัดภาคอีสานในราคาที่มิให้ผู้เลี้ยงสุกรต้องเดือดร้อน และให้ผู้เลี้ยงสุกรมีรายได้

จากการเลี้ยงสุกรเป็นล่าเป็นสัน ส่งเสริมให้มีการเพิ่มจำนวนการเลี้ยงสุกร เพื่อให้ประชาชนมีการครองชีพของประชาชนดีขึ้น<sup>33</sup>

2. ต่อมามีการกำหนดราคาสูงสุดใหม่ โดยให้เหตุผลว่า ผู้ที่ทำการฆ่าสุกรในโรงฆ่าสัตว์หัวลำโพง กรุงเทพมหานคร และโรงฆ่าสัตว์ตลาดพลู ธนบุรี ได้ร่วมกันลดราคาเนื้อสุกรลง โดยผู้ฆ่าสุกรได้ให้สัญญากับคณะกรรมการว่าจะลดราคาลง และจะลดลงอีกตามสมควรแต่ยังมีสินค้าพอเพียงแก่ความต้องการของประชาชนทั้งช่วยทำการควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจปลีกหรือลูกเขียงมิให้ขายเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้ ส่วนผู้ทำการเลี้ยงสุกรและค้าสุกรนั้น รัฐขอให้ลดราคานี้ลงและไม่ควรวิตกว่าจะกระทบต่อราคาให้ลดลงจนมากเกินไป<sup>34</sup>

3. ต่อมามีการประกาศเพื่อลดราคาขายส่งเนื้อสุกร ได้ให้เหตุผลว่า การที่ทางรัฐลดแต่ราคาขายส่งนั้นเพื่อเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมฐานะผู้ค้าปลีกหรือลูกเขียง ซึ่งร้องเรียนว่าได้กำไรน้อยให้ได้รับกำไรเพิ่มขึ้นจึงลดราคาขายส่งดังกล่าว<sup>35</sup>

จากการปรับราคาทั้ง 3 ครั้งจะเห็นว่าในแต่ละครั้ง จะเห็นได้ว่าการกำหนดราคาสูงสุดของรัฐนั้นมิได้เกิดจากการคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ควรพิจารณาประกอบการกำหนดราคา แต่กลับอธิบายในแง่จิตวิทยาและเชิงสังคมว่าการควบคุมราคาเพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้บริโภค การลดราคาดังนั้นเป็นการช่วยเหลือผู้ประกอบการปลีก โดยไม่คำนึงถึงแง่คิดในทางเศรษฐศาสตร์แต่อย่างใด

#### 4.2.5 พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ.2490 ที่บังคับใช้มานาน สมควรได้รับการแก้ไขบางมาตราที่ไม่เหมาะสม โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ เช่น เพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจค้นหรือตรวจสอบสินค้าที่ห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควร กำหนดห้ามมิให้เจ้าของ ผู้ครอบครอง จำหน่าย โอน ใช้อุ้ หรือเคลื่อนย้าย สินค้าที่

<sup>33</sup> แลลงการณ์คณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เรื่องกำหนดราคาสูงสุดของเนื้อสุกร ประกาศวันที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2490

<sup>34</sup> แลลงการณ์คณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เรื่องกำหนดราคาสูงสุดของเนื้อสุกรและสุกรเป็น ประกาศวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2491

<sup>35</sup> แลลงการณ์คณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เรื่องลดราคาขายส่งเนื้อสุกร ประกาศวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2491

คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีการแก้ไขปัญหาที่กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง โดยกำหนดให้ สินค้าที่ควบคุมนั้น เมื่อมีผู้ขอซื้อสินค้านั้นจากผู้ประกอบธุรกิจปลีกเป็นเงินสดเป็นจำนวนหรือปริมาณไม่เกินสมควรแก่การใช้ ผู้ประกอบธุรกิจปลีกต้องขายสิ่งนั้นให้แก่ผู้ซื้อแต่กฎหมายมิได้กำหนดราคาสูงสุดไว้ จึงยอมแล้วแต่ผู้ซื้อและขายจะตกลงกัน เหตุที่กำหนดเช่นนั้นเพราะเนื่องจากมาตรการดังกล่าวอาจไม่เกิดผลได้จริงหากมีการกำหนดราคาไว้

#### 4.2.6 พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 และกฎหมายที่แก้ไข มีบทบัญญัติที่ไม่รัดกุมที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้บริโภคและป้องกันมิให้ราคาสินค้าหรือบริการสูงขึ้นเกินสมควร ประกอบกับไม่มีบทบัญญัติควบคุมผู้ประกอบธุรกิจในการรวมตัวกันกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ การกระทำการอันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ จึงได้มีบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก<sup>36</sup> รวมทั้งยังเพิ่มบทบัญญัติห้ามการกตราคาสินค้าให้ต่ำเกินสมควร หรือทำให้ราคาสินค้าสูงเกินสมควร หรือทำการกักตุนสินค้าด้วย<sup>37</sup>

##### 4.2.6.1 ความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

แนวคิดของสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่างสนับสนุนให้มีการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตามก็มีสมาชิกท่านหนึ่งที่แสดงความเห็นถึงปัญหาของกฎหมายนี้ในอดีตและได้แสดงให้เห็นถึงความวิตกกังวลที่จะใช้กฎหมายนี้ต่อไป โดยมีสาระสำคัญว่า การกำหนดราคาของรัฐบาลนั้น เป็นการกำหนดโดยปราศจากความเป็นจริงหรือเป็นการกำหนดราคาซึ่งบวกราคาหวาดผวาไว้ในราคา บางครั้งเป็นการกำหนดราคาเพื่อความอยู่รอดทางการเมือง แต่มิได้ตระหนักถึงผลที่เกิดขึ้นต่อบ้านเมือง เช่น การกำหนดราคาปูนซีเมนต์ในอดีตนั้น ผู้ประกอบธุรกิจและผู้จำหน่ายจะต้องผลิตและจำหน่ายสินค้าตามที่รัฐกำหนด ซึ่งเป็นราคาที่ผลิตหรือจำหน่ายไม่ได้เป็นเหตุให้ผู้ประกอบธุรกิจทั้งหลายหรือโรงงานต่าง ๆ ค่าขายอย่างขาดกำไรและทำให้ไม่สามารถขยายกิจการได้แม้ขณะนั้น (ปี พ.ศ. 2522) ความต้องการปูนซีเมนต์จะสูงเพียงใดแต่กำลังการผลิตของปูนซีเมนต์ในประเทศนั้นไม่สามารถที่จะขยายต่อไปได้เพราะผู้ประกอบธุรกิจขาดแรงจูงใจ ขาดกำไร จนขาดทุนเพราะราคาที่รัฐกำหนด และไปสู่การนำเข้าปูนซีเมนต์เพื่อแก้ไขปัญหา

<sup>36</sup> พร่อมจิต ศักดิ์พันธ์พนม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.42.

<sup>37</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 29 วันศุกร์ที่ 16 มีนาคม พุทธศักราช 2522



ดังกล่าว ดังนั้นแม้กฎหมายนี้จะเหมาะสมกับสถานการณ์ในเวลาที่มีการออกกฎหมายก็ตาม แต่รัฐต้องดำเนินการโดยพื้นฐานข้อมูลที่เพียงพอต่อสถานการณ์ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และความแน่นอนให้ชัดเจน สิ่งที่คุณควมควรเป็นสิ่งที่จำเป็นแก่ความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่สินค้าฟุ่มเฟือย จำเป็นต่อการครองชีพ<sup>38</sup>

#### 4.2.6.2 สารสำคัญที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2490

สารสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2490 ได้กำหนดให้กฎหมายนี้ใช้กับ “ธุรกิจ” ด้วยจากเดิมที่กำหนดเพียงสินค้าเท่านั้น สินค้าที่กฎหมายควบคุม หมายถึง สินค้าที่ใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค รวมถึง เอกสารแสดงสิทธิด้วย

มีการเพิ่มอำนาจคณะกรรมการกลางให้มากขึ้นในการกำหนดราคาสินค้า อันเป็นที่มาของมาตรการในกฎหมายฉบับปัจจุบัน ที่นอกจากจะกำหนดราคาจำหน่ายสินค้าควบคุมแล้วยังมีทั้งมาตรการควบคุมราคาสินค้าในทางตรง เช่น กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าควบคุมที่ผู้จำหน่ายได้รับจากการจำหน่ายสินค้าควบคุม กำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าควบคุมในแต่ละช่วงการค้า กำหนดห้ามเปลี่ยนแปลงราคาอีกด้วย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเลขาธิการคณะกรรมการ

การกำหนดมาตรการควบคุมราคาสินค้าในทางอ้อม เช่น การสั่งให้แจ้งต้นทุนค่าใช้จ่าย กำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้าควบคุม สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การซื้อ การจำหน่าย การเก็บรักษา รวมทั้งให้ระงับหรือลดค่าใช้จ่าย ห้ามการจำหน่าย ให้ ใช้นเอง ยักย้าย หรือเปลี่ยนสภาพซึ่งสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด เป็นต้น กำหนดให้เข้าควบคุมหรือดำเนินการเพื่อให้การผลิตหรือจำหน่ายสินค้ามีเพียงพอแก่ความต้องการของประชาชน เช่น โรงงานผลิตสินค้าได้วันละ 1,000 ชิ้น ต่อมาลดการผลิตเหลือ 400 ชิ้น ทำให้สินค้าในท้องตลาดไม่เพียงพอต่อผู้บริโภค คณะกรรมการกลางอาจกำหนดให้ต้องผลิตถึง 1,000 ชิ้น เพื่อให้มีการผลิตสินค้าให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ห้ามการกระทำที่เป็นการสร้างความเดือดร้อนหรือเอาเปรียบ

<sup>38</sup> ความเห็นของนายชนะ รุ่งแสง จากรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 29 วันศุกร์ที่ 16 มีนาคม พุทธศักราช 2522

ประชาชนผู้บริโภค และสร้างความปั่นป่วนในทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ ใจกดราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินควร การทำให้ราคาสินค้าสูงเกินควร และการปั่นป่วนราคาสินค้า ทั้งนี้บทบัญญัติดังกล่าวใช้กับทั้งสินค้าหรือบริการที่ควบคุมและไม่ควบคุม กำหนดห้ามมิให้กักตุนสินค้าซึ่งเป็นปัญหาของกฎหมายเดิมเพราะราคาที่รัฐกำหนดต่ำไป ผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบการจึงกักตุนสินค้า ก่อให้เกิดความเสียหายและเดือดร้อนต่อผู้บริโภคซึ่งในกฎหมายเดิมนั้นมิได้กำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด<sup>39</sup>

นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งและกำหนดหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกลาง เพื่อให้การบริหารและการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้ได้เป็นไปอย่างมีแบบแผนและมีประสิทธิภาพ<sup>40</sup>

เห็นได้ว่าการเพิ่มอำนาจดังกล่าว เป็นการเพิ่มมาตรการควบคุมราคา que เพิ่มอำนาจอย่างกว้างขวางและแทรกแซงสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพมากกว่าที่วิญญูชนทั่วไปเข้าใจที่มีเพียงการกำหนดราคาสูงสุด ต่ำสุดเท่านั้น

สาระสำคัญอีกประการของกฎหมายฉบับนี้ คือ การเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาด ซึ่งเป็นบทบัญญัติใหม่ที่เพิ่มขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อจะควบคุมมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการแข่งขันในตลาดการค้าโดยไม่ชอบธรรม

#### 4.2.6.3 ขอบเขตการควบคุมเมื่อบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้มีขอบเขตการควบคุมกว้างมากกว่ากฎหมายฉบับก่อนหน้า และมีลักษณะขอบเขตการควบคุมที่คล้ายคลึงกับกฎหมายในปัจจุบันเป็นอย่างมาก

##### (1) ประเภทของสินค้าหรือบริการ

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้รายชื่อสินค้าที่ประกาศควบคุมแล้วบังคับใช้จนกว่าจะยกเลิกเหมือนกับกฎหมายในอดีต ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายที่ต้องประกาศใหม่ทุก ๆ ปี และเมื่อได้ประกาศกำหนดสินค้าควบคุมแล้ว คณะกรรมการกลาง และ คณะกรรมการจังหวัดสามารถใช้อำนาจใน

<sup>39</sup> เกษม พงษ์ประเสริฐ, “พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522”, วารสารกรมทะเบียนการค้า, ฉบับที่ 3, ปี 10, น.47, 60 (พฤษภาคม – มิถุนายน พ.ศ. 2524).

<sup>40</sup> เกษม พงษ์ประเสริฐ, “พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522”, วารสารกรมทะเบียนการค้า, ฉบับที่ 6, ปี 10, น.39, 51 (พฤศจิกายน – ธันวาคม พ.ศ. 2524)

การควบคุมสินค้าโดยการกำหนดมาตรการต่างได้ต่อไปตามที่เห็นเหมาะสม หลักเกณฑ์ในการกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมนั้นมีดังนี้

1. สินค้าต้องจำเป็นต่อการครองชีพ หรือ มีความสัมพันธ์กับสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพและเศรษฐกิจของประเทศ

2. สินค้าที่มีการแข่งขันกันน้อย มีลักษณะเป็นการผูกขาดหรือรวมตัวกันผูกขาด

3. สินค้าที่ราคาเคลื่อนไหวขึ้นลงผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ประกอบการหรือผู้จำหน่ายฉวยโอกาสเอาผลกำไรหรือผลตอบแทนในอัตราสูงเกินสมควร

4. สินค้าที่ผู้ประกอบการได้รับผลตอบแทนต่ำ หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ประกอบการถูกกดราคาซื้ออำนาจในการประกาศให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมเป็นอำนาจของคณะกรรมการกลางโดยเฉพาะคณะกรรมการส่วนจังหวัดหาไม่อำนาจไม่

ทั้งนี้การกำหนดมาตรการต่าง ๆ นั้นย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่การใช้อำนาจย่อมแตกต่างกันไป<sup>41</sup>

การประกาศกำหนดสินค้าควบคุมของคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันผูกขาดนับตั้งแต่มีการบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2522 จนถึงการยกเลิกในครั้งแรกปี พ.ศ. 2535 รวมระยะเวลา 13 ปีนั้น มีการประกาศสินค้าควบคุมถึง 143 รายการ รายละเอียดดังนี้

ครั้งที่ 1 ประกาศฉบับที่ 1 ประกาศเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2522 โดยได้แบ่งสินค้าออกเป็นหมวดจำนวนทั้งสิ้น 6 หมวด รวม 36 รายการ<sup>42</sup>

<sup>41</sup> เฟื่องอ้าง, น.39-40

<sup>42</sup> หมวดอาหารและเครื่องดื่มจำนวน 8 รายการ เช่น เนื้อสุกรชำแหละ น้ำตาลทราย นมข้นหวานและนมระเหยน้ำ แป้งสาลี เป็นต้น หมวดวัสดุก่อสร้างจำนวน 6 รายการ เช่น ปูนซีเมนต์ เหล็กเส้น ตะปูตอกไม้ กระเบื้องแผ่นเรียบ เป็นต้น หมวดวัสดุเชื้อเพลิงจำนวน 4 รายการ ได้แก่ แก๊สเหลว ไม้ขีดไฟ น้ำมันเตา และ น้ำมันเชื้อเพลิงต่างๆ หมวดของใช้ประจำบ้านจำนวน 6 รายการ เช่น สบู่ สายไฟฟ้า ถ้วยไฟฉาย เป็นต้น หมวดยารักษาโรคและเวชภัณฑ์จำนวนจำนวน 2 รายการ ได้แก่ ยารักษาโรค และเวชภัณฑ์ หมวดสินค้าอื่นจำนวน 10 รายการ เช่น ยางรถยนต์ แบตเตอรี่รถยนต์ ยางตอย ยากันยุงและแมลงชนิดน้ำบรรจุกระป๋อง เป็นต้น

ครั้งที่ 2 ประกาศฉบับที่ 71 ประกาศเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2527  
เพิ่มจากสินค้าที่ประกาศครั้งแรก โดยแบ่งสินค้าออกเป็นหมวดจำนวนทั้งสิ้น 16 หมวด รวม 98 รายการ<sup>43</sup>

<sup>43</sup> หมวดอาหารจำนวน 17 รายการ เช่น แป้งข้าวสาลี มاکาโรน ปลากระป๋อง ปลาป่น เมล็ด  
กาแฟคั่ว เป็นต้น หมวดผักผลไม้จำนวน 6 รายการ เช่น ผักสดและผลไม้สด ผลมะพร้าวแห้งและเนื้อ  
มะพร้าวแห้ง หัวมันฝรั่งสด เป็นต้น หมวดธัญพืชและพืชอื่นรวมทั้งผลิตภัณฑ์จำนวน 9 รายการ เช่น  
ข้าวเปลือก เมล็ดฝ้ายและปุยฝ้าย เมล็ดกาแฟ หัวมันสำปะหลังสด มันเส้น เป็นต้น หมวดน้ำมันและไขมัน  
จากสัตว์จากพืชจำนวน 1 รายการ ได้แก่ น้ำมันและไขมันที่ได้จากพืชหรือสัตว์ทั้งที่บริโภคได้หรือไม่ได้  
หมวดไม้และผลิตภัณฑ์ไม้จำนวน 2 รายการ ได้แก่ แผ่นไม้อัด และ ไม้แปรรูป หมวดยางและผลิตภัณฑ์  
ยางจำนวน 4 รายการ ได้แก่ น้ำมันยางพารา ยางรถยนต์ ยางรถจักรยานยนต์ และยางรถจักรยาน, หมวด  
กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจำนวน 4 รายการ ได้แก่ กระดาษพิมพ์และกระดาษเขียน กระดาษชำระ  
และกระดาษเช็ดหน้า สมุดนักเรียนชนิดปกแข็งหรือปกอ่อน และแบบเรียน หมวดเส้นใย สิ่งทอ และ  
เสื้อผ้าสำเร็จรูปจำนวน 4 รายการ ได้แก่ ผ้าและด้าย เสื้อผ้าสำเร็จรูป ผ้านวมย และ เส้นใยธรรมชาติ  
ประดิษฐ์หรือสังเคราะห์ หมวดเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่น และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจำนวน 6 รายการ เช่น  
น้ำมันเตา น้ำมันหล่อลื่น ถ่านไม้หุงต้ม เป็นต้น หมวดเคมีภัณฑ์และยารักษาโรคจำนวน 11 รายการ เช่น  
ยาสีฟัน ท่อประปาที่เป็นวัสดุสังเคราะห์รวมทั้งข้อต่อ ท่อร้อยสายไฟฟ้าที่เป็นวัสดุสังเคราะห์ รวมทั้งข้อต่อ  
เป็นต้น หมวดโลหะและผลิตภัณฑ์โลหะจำนวน 8 รายการ เช่น เหล็กที่เป็นแผ่น ท่อน เส้น ฉาก หน้าตัด  
ท่อ หลอด หรือลวด ท่อประปาที่เป็นโลหะ รวมทั้งข้อต่อ เป็นต้น หมวดดอลโลหะและผลิตภัณฑ์โลหะ  
จำนวน 2 รายการและผลิตภัณฑ์โลหะ ได้แก่ กระเบื้องแผ่นเรียบและลอนลูกฟูก และ ปูนซิเมนต์ หมวด  
เครื่องมือ เครื่องยนต์ เครื่องจักรกล ส่วนประกอบ และอุปกรณ์จำนวน 4 รายการ เช่น รถแทรกเตอร์  
เครื่องนวด เครื่องยนต์และเครื่องสูบน้ำ เป็นต้น หมวดเครื่องมือ เครื่องจักร ส่วนประกอบ และอุปกรณ์  
ไฟฟ้าจำนวน 14 รายการ เช่น ตู้เย็น เครื่องรับโทรทัศน์ เครื่องรับวิทยุ พัดลม เตารีดหุงต้มไฟฟ้า เป็นต้น  
หมวดยาพาหะ ส่วนประกอบ และอุปกรณ์จำนวน 3 รายการ เช่น รถยนต์ที่นั่ง รถยนต์บรรทุก  
ส่วนประกอบ และอุปกรณ์ รถจักรยาน เป็นต้น หมวดสินค้าอื่นจำนวน 3 รายการ ได้แก่ ชุดและรูปกันยุง  
แปรงสีฟัน และ ไม้ขีดฟัน รวมจากประกาศนี้ทั้งสิ้น 98 รายการ จะเห็นได้จากประกาศนี้จะมีการประกาศ  
สินค้าซ้ำซ้อนกับประกาศฉบับที่ 1 หลายรายการทั้งที่ประกาศฉบับที่ 1 มิได้ถูกยกเลิกไปแต่อย่างใด เช่น  
ปูนซิเมนต์ ยางรถยนต์ ยาสีฟัน เป็นต้น เป็นสินค้าที่กันในประกาศทั้งสองฉบับ

ครั้งที่ 3 ประกาศฉบับที่ 115 ประกาศเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2531 โดยประกาศเพิ่มอีกใน 4 หมวด รวม 7 รายการ<sup>44</sup>

ครั้งที่ 4 ประกาศฉบับที่ 190 ประกาศเมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2535<sup>45</sup> เพิ่มสินค้าในหมวดสินค้าอื่นจำนวน 1 รายการ ได้แก่ เครื่องสำอาง

ครั้งที่ 5 ประกาศฉบับที่ 195 ประกาศเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2535<sup>46</sup> เพิ่มสินค้าในหมวดอาหารจำนวน 1 รายการ ได้แก่ สุกรมชีวิต

จากนั้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 จึงประกาศยกเลิกรายการสินค้าเดิมที่ควบคุมทั้งและประกาศใหม่เหลือเพียง 20 สินค้าจากสินค้า 6 หมวด<sup>47</sup> ซึ่งสินค้าทั้งหมดที่ประกาศนั้นล้วนเคยเป็นสินค้าที่ประกาศควบคุมแล้วทั้งนั้น หลังจากนั้นก็มีมีการประกาศเพิ่มเติมจากประกาศดังกล่าวไปอีก 2 รายการและถูกยกเลิกไปพร้อมกับกฎหมายฉบับนี้ในท้ายที่สุด

จากสินค้าที่ประกาศควบคุมนั้น แม้คณะกรรมการกลางจะมีเกณฑ์เพื่อกำหนดว่าสินค้าใดควรเป็นสินค้าควบคุมซึ่งเป็นการจำกัดกรอบในการควบคุมสินค้าที่ค่อนข้างรัดกุมซึ่งกรอบที่กำหนดนั้นต่างกับข้อความในกฎหมายเดิมที่ว่า “สินค้าที่เห็นว่าประชาชนจำเป็นต้องซื้อใช้สำหรับความเป็นอยู่โดยดี” โดยกรอบดังกล่าวจะพิจารณาในแง่ของเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขัน การเคลื่อนไหวของราคา รวมไปถึงผลตอบแทนของผู้ประกอบธุรกิจ จากเดิมที่ใช้หลักเกณฑ์พิจารณาจากความสำคัญต่อการดำรงชีพ อย่างไรก็ตามแม้จะมีเกณฑ์กำหนดหลักการพิจารณาก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจาก

<sup>44</sup> หมวดอาหารจำนวน 2 รายการ ได้แก่ น้ำซอสปรุงรส ผงชูรส หมวดกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ 1 รายการ ได้แก่ เยื่อกระดาษ หมวดเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่น และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม 1 รายการ ได้แก่ เม็ดพลาสติก หมวดสินค้าอื่นจำนวน 3 รายการ ได้แก่ แป้งฝุ่นโรยตัว รองเท้าผ้าใบ และรองเท้านักเรียน

<sup>45</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 190 พ.ศ. 2535

<sup>46</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 195 พ.ศ. 2535

<sup>47</sup> ได้แก่ หมวดสินค้าเกษตรและอาหาร หมวดของใช้ประจำบ้าน หมวดวัสดุก่อสร้าง หมวดยานยนต์ ส่วนประกอบและอุปกรณ์ และหมวดทั่วไป

รายการสินค้าควบคุมทั้งหมดที่ประกาศออกมาโดยเฉพาะก่อนที่จะมีการประกาศยกเลิกประกาศทั้ง 5 ครั้งแรกที่กำหนดสินค้าควบคุมถึง 143 รายการนั้น สามารถจัดกลุ่มสินค้าได้จำนวน 3 กลุ่มคือ

1. สินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางกำหนด
2. สินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพแต่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางกำหนด
3. สินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางกำหนดสินค้า

ทั้งนี้สินค้าจำนวนมากที่อยู่ในกลุ่มสินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกลางกำหนดสินค้า เหตุที่เป็นเช่นนี้แม้จะมีหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ตามแต่หลักเกณฑ์เหล่านั้นมิได้มีผลบังคับตามกฎหมายท้ายที่สุดจึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการกลางที่จะใช้ดุลยพินิจอย่างเต็มที่ในการกำหนดสินค้านี้ดังกล่าว

นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดกระทำให้โดยจงใจที่จะกดราคาสินค้าให้ตกต่ำเกินสมควรหรือทำให้สูงเกินสมควรหรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้า โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่าสินค้าที่อยู่ภายใต้บทบัญญัตินี้ไม่จำกัดเฉพาะสินค้าที่มีการประกาศควบคุมเท่านั้น<sup>48</sup> จึงทำให้กฎหมายฉบับนี้ควบคุมสินค้าได้ทุกชนิดไม่ว่าจะมีการประกาศควบคุมหรือไม่ก็ตามและหลักการนี้ยังคงปรากฏในกฎหมายฉบับปัจจุบัน

## (2) ระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย

ระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายนั้น แม้ว่าคณะกรรมการกลางจะมีประกาศรายการสินค้าควบคุมแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติสินค้านั้นกับมิได้มีการกำหนดมาตรการควบคุมราคาสินค้าแต่อย่างใดสินค้าจำนวนถึง 143 รายการนั้นถูกประกาศไว้ 12 ปี แต่กลับมีการบังคับใช้มาตรการควบคุมราคาไม่กีรายการ และเมื่อมีการบังคับใช้มาตรการกับสินค้าได้ก็มีการบังคับใช้ที่ยาวนานเช่นกันอันหมายความว่าตลอดเวลานั้นไม่มีการปรับเปลี่ยนเพดานราคาสินค้าแต่อย่างใด

<sup>48</sup> อุดุลย์ ยุววิทยาพานิชย์, คำอธิบายกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2556), น.104

น้ำตาลทราย เป็นสินค้าแรกที่มีการควบคุมราคาจำหน่ายนับแต่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยประกาศครั้งที่แรก เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2522 สิ้นสุดเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2522 รวมระยะเวลาบังคับใช้ 5 เดือน 14 วัน และ ประกาศฉบับต่อมา บังคับใช้ในวันที่ วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2522 สิ้นสุดเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2523 รวมระยะเวลาบังคับใช้ 11 เดือน 24 วัน<sup>49</sup>

เห็นได้ว่าน้ำตาลทรายเมื่อมีการควบคุมราคาจำหน่ายมีการควบคุมเป็นระยะเวลาเวลานานและหมายความว่าตลอดระยะเวลาที่ประกาศฉบับนั้นยังมีผลบังคับใช้ราคาน้ำตาลทรายก็จะยังคงเดิมโดยเฉพาะประกาศฉบับหลังที่บังคับใช้เกือบถึง 1 ปี นอกจากนั้นในระหว่างนั้น ยังมีการประกาศมาตรการควบคุมอื่น ๆ เกี่ยวกับน้ำตาลทรายอีก เช่น การกำหนดให้แจ้ง ปริมาณและสถานที่เก็บสินค้าควบคุม<sup>50</sup> การป้องกันการกักตุนสินค้า<sup>51</sup> การห้ามส่งออกหรือนำเข้าสินค้า<sup>52</sup> และการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย การซื้อ การเก็บรักษา การเก็บสำรอง<sup>53</sup> เป็นต้น

นอกจากน้ำตาลทรายแล้วสินค้าอีกชนิดหนึ่งที่มีการใช้มาตรการควบคุมราคา คือ แป้งข้าวสาลี อัตราร้อยละ 15 และ นมผงใช้เลี้ยงทารก อัตราร้อยละ 10 สินค้าทั้งสองถูกกำหนดราคา

---

<sup>49</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2522 เรื่องกำหนดราคาขายสินค้าควบคุม

<sup>50</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2522 เรื่องแจ้งปริมาณและสถานที่เก็บสินค้าควบคุม

<sup>51</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2522 เรื่องการป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุม

<sup>52</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 20 พ.ศ. 2522 เรื่องห้ามการส่งออกหรือนำเข้าสินค้าควบคุม

<sup>53</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 25 พ.ศ. 2522 เรื่องการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย การซื้อ การเก็บรักษา การเก็บสำรอง และการป้องกันการกักตุนซึ่งสินค้าควบคุม

จำหน่ายตั้งแต่ พ.ศ. 2523<sup>54</sup> จนถึง พ.ศ. 2527<sup>55</sup> เป็นระยะเวลาเกือบ 4 ปี ยิ่งเป็นการตอกย้ำถึงการไม่มีเงื่อนไขของเวลาในการบังคับใช้

### (3) มาตรการการควบคุมราคา

มาตรการในการควบคุมราคานี้มีการควบคุมในทางตรงและทางอ้อมสำหรับการควบคุมในทางตรง ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อสาระสำคัญของกฎหมายและคล้ายคลึงกับกฎหมายปัจจุบัน

#### 4.3 กฎหมายที่ควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในปัจจุบัน

เพื่อให้เข้าใจถึงกฎหมายที่ควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในปัจจุบันนั้น ผู้เขียนขอแนะนำเสนอการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กำหนดถึงบทบาทและนโยบายของภาครัฐ กฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าสินค้าหรือบริการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 กฎหมายการแข่งขันทางการค้าซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาที่มีผลต่อการแข่งขัน และ กฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีสาระสำคัญในการควบคุมการดำเนินกิจการที่มีลักษณะพิเศษ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอ้อยและน้ำตาล ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานน้ำตาลทรายและผู้บริโภค<sup>56</sup> และมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายด้วย กฎหมายที่

<sup>54</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 38 พ.ศ. 2523 เรื่องกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างต้นทุนหรือราคาซื้อกับราคาขายสินค้าควบคุม

<sup>55</sup> ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 77 พ.ศ. 2527 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 38 พ.ศ. 2523 และฉบับที่ 68 พ.ศ. 2527

<sup>56</sup> บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเลขเสร็จ 836/2540 เรื่อง การใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย



เกี่ยวกับการเดินอากาศ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการเดินอากาศเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานและความปลอดภัย แต่ก็มีบทบัญญัติเรื่องการควบคุมราคาด้วยเช่นกัน เป็นต้น

รายละเอียดกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาในปัจจุบันมีดังนี้

#### 4.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นกฎหมายที่กำหนดว่ารัฐต้องดำเนินการด้านต่าง ๆ อย่างไร

อย่างไรก็ดีมิได้หมายความว่ารัฐมีหน้าที่เพียงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น รัฐยังคงมีอิสระเสรีในการบริหารจัดการและจัดให้มีนโยบายตามที่ตนเห็นสมควรได้ แต่สิ่งที่รัฐจะให้มีขึ้นนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายสูงสุดของประเทศ<sup>57</sup>

แนวนโยบายแห่งรัฐมีเป้าประสงค์ 2 แนวทาง

1. นโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) เพื่อให้รัฐเลือกดำเนินการ หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นที่ปรึกษาของรัฐในการดำเนินนโยบาย
2. นโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญต้องการกำหนดแนวทางในการพัฒนาประเทศ ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ตาม<sup>58</sup>

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำเสนอสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและกลไกตลาด และเพื่อให้เห็นที่มาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนได้ศึกษาที่มาของบทบัญญัติเหล่านั้นในอดีตเพื่อประกอบการศึกษาด้วย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

##### 4.3.1.1 แนวนโยบายแห่งรัฐที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจและกลไกตลาด

ในอดีตรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นไม่ได้กำหนดถึงแนวนโยบายแห่งรัฐที่ชัดเจนที่เกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจที่พึงปรารถนาเท่าใดนัก

<sup>57</sup> หยุด แสงอุทัย, “หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป”. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), น. 138.

<sup>58</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”. (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2545), น. 2.

รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดนั้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ส่วนรัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. 2540 นั้น รัฐธรรมนูญส่วนมากมักกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องสนับสนุนเอกชนให้มีบทบาททางเศรษฐกิจ<sup>59</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า

“มาตรา 87 รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอน ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวในมาตรา 84 อนุมาตรา 1 และ 5 ว่า

“มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

...

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และค้ำครองผู้บริโภค”

ข้อความในรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับมีความสอดคล้องและมีเป้าประสงค์เดียวกันอันแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยเลือกที่จะใช้นโยบายเศรษฐกิจภายใต้ระบบตลาดแบบเสรีอย่างชัดเจน

<sup>59</sup> เฟิงอ่าว, น. 13.

แนวนโยบายดังกล่าวกำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญกับกลไกตลาดอย่าง โดยรัฐต้องเป็น “ผู้กำกับดูแล” เพื่อป้องกันการผูกขาด และ คุ้มครองผู้บริโภค ต้องไม่ประกอบกิจการ แข่งขันกับเอกชน และไม่ออกกฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรตต่อการประกอบธุรกิจของ เอกชนซึ่งไม่มีความจำเป็นทางเศรษฐกิจ หรือกล่าวโดยสรุปว่า รัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมให้ตลาดแข่งขันได้ อย่างมีประสิทธิภาพแต่ก็คงบทบาทให้รัฐแทรกแซงกลไกตลาดได้ถ้ามีความจำเป็น

การกำหนดบทบาทของรัฐให้เข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจในกรณีที่กลไก ตลาดบกพร่องตามแนวความคิดลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neo-Classic) และการลดบทบาทของภาครัฐที่ไม่ จำเป็นตามแนวลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) สามารถสรุปได้ว่าตามบทบัญญัติดังกล่าวของ รัฐธรรมนูญ มีหลักเศรษฐศาสตร์กำหนดอยู่เบื้องหลัง ได้แก่ หน้าที่ตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมโดย อาศัยระบบกลไกตลาด หน้าที่การแก้ไขความบกพร่องของระบบกลไกตลาด และ หน้าที่ตามลัทธิเสรี นิยมสมัยใหม่<sup>60</sup>

การที่เศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจที่มีขนาดและระดับการพัฒนาที่สามารถ รองรับกลไกตลาดได้ค่อนข้างมากสังเกตได้จากหน้าที่ผู้ประกอบการเอกชนสามารถเป็นผู้ให้บริการได้ เกือบทุกประเภทจากที่แต่เดิมภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงเดียว ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐตาม รัฐธรรมนูญจึงต้องเปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต รัฐจึงมีหน้าที่ต้องสนับสนุนกลไกตลาดที่เอื้อต่อการแข่งขัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการไม่ออกกฎระเบียบที่บิดเบือนกลไกตลาดและไม่ประกอบกิจการที่แข่งขันกับ เอกชน อย่างไรก็ตามในบางกิจการนั้นยังมีลักษณะที่เป็นการผูกขาดอยู่ เนื่องจากต้องมีการลงทุนที่สูงและใช้ วิทยาการหรือเทคโนโลยีขั้นสูงรัฐจึงอาจจำเป็นต้องเข้าไปจัดการและกำกับดูแลกิจการดังกล่าวเป็นพิเศษ เพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดการแข่งขัน และการเอาเปรียบผู้บริโภค รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จึง ได้กำกับดูแลให้รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลบริการสาธารณูปการเหล่านี้ด้วย ในต่างประเทศแม้รัฐปล่อยให้เอกชน เป็นเจ้าของกิจการเหล่านี้ได้แต่ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้การดูแลของภาครัฐ<sup>61</sup>

<sup>60</sup> ฤทธิรักษ์ กัลยาณภัทรศิษฏ์, “การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจโดยรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2550), น.10-11.

<sup>61</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, “กฎกติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด”, ใน รายงานที่ดีอาร์ ไอ ฉบับที่ 100 เดือนกุมภาพันธ์ 2557 เรื่อง กฎกติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด, รวบรวมโดย กิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2557), น.5-7.

บทบาทของภาครัฐในการส่งเสริมกลไกตลาดตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 จึงประกอบไปด้วย ตลาด 2 ประเภท ได้แก่ ตลาดที่แข่งขันได้ (Competitive markets) รัฐจะต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ทำหน้าที่กำกับให้มีการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมป้องกันการผูกขาด และละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และ ตลาดที่ต้องกำกับดูแล (Regulated markets) รัฐจะต้องจำกัดมิให้บริการสาธารณูปโภค นั้นถูกผูกขาดโดยเอกชน และมีให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ในโครงข่ายหรือโครงสร้างสาธารณูปโภค<sup>62</sup> และแม้ว่ารัฐจะให้เอกชนเป็นเจ้าของได้ก็ตาม แต่รัฐก็ยังมีอำนาจในการควบคุมดูแล

#### 4.3.1.2 การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจที่เสรีและเป็นธรรม โดยอาศัยกลไกตลาดในตลาดที่แข่งขันได้

ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่เปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรี โดยปราศจากความได้เปรียบหรือเสียเปรียบกับธุรกิจรายใดรายหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ส่วนกลไกตลาด หมายถึง การแข่งขันด้านราคา คุณภาพ หรือรูปแบบของสินค้า ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของธุรกิจ

แม้ประเทศไทยจะมีการส่งเสริมและเปิดกว้างในการแข่งขันอันส่งผลต่อประสิทธิภาพของตลาดก็ตาม แต่ประเทศไทยก็ยังมีกฎหมายและนโยบายของรัฐจำนวนหนึ่งที่บิดเบือนตลาดอยู่เช่นกัน เช่น

1. การปิดกั้นการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติซึ่งบางกิจการนั้นชาวต่างชาติมีความสามารถมากกว่าคนไทย เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม ต้องใช้เงินทุนและเทคโนโลยีจำนวนมาก แต่ต่างชาติไม่สามารถประกอบกิจการนี้ได้ อันเป็นเหตุให้ประเทศไทยมีผู้ให้บริการโทรคมนาคมน้อยราย ทำให้ผู้บริโภคขาดทางเลือก ซึ่งเป็นการบิดเบือนตลาดในรูปแบบหนึ่ง

2. การจัดการบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานซึ่งต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ยังคงผูกขาดโดยรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจ อันเห็นได้จาก กระบวนการผลิตและจัดจำหน่ายน้ำมัน และก๊าซธรรมชาติที่ผูกขาดบริษัทเพียงบริษัทเดียว

<sup>62</sup> เฟื่องอ้าง, น.7.

3. การกำหนดสัมปทาน ที่รัฐครอบงำการจัดการโดยเฉพาะในภาคบริการ เช่น ดาวเทียม ระบบเครือข่ายในธุรกิจโทรทัศน์ การแพร่ภาพและการกระจายเสียง

4. ตลาดที่รัฐได้ยกเลิกการผูกขาดของตนเองไปแล้วนั้น ยังการขาดมาตรการส่งเสริมการแข่งขันทำให้รัฐวิสาหกิจ หรือ บริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากรัฐเดิมยังคงมีอำนาจในตลาดต่อไป

5. การดำเนินนโยบายของรัฐบาลในภาคเกษตรกรรมที่รัฐแทรกแซงในรูปแบบของการประกันราคาสินค้าเกษตร การจำหน่ายราคาสินค้า ซึ่งแม้จะเป็นมาตรการระยะสั้นแต่มาตรการดังกล่าวก็เป็นการบิดเบือนตลาดอันส่งผลในการทำลายการแข่งขันในระยะยาว<sup>63</sup>

6. บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดขวางและบิดเบือนกลไกตลาด เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

#### 4.3.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายที่ในปัจจุบันรัฐสามารถใช้ควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการได้โดยตรง และถือเป็นกฎหมายสำคัญที่เป็นวัตถุประสงค์ในการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้เขียนจะได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายไล่เรียงจนมาถึงการบังคับใช้ในปัจจุบัน

##### 4.3.2.1 ที่มาของกฎหมาย

ร่างกฎหมายฉบับนี้ถูกเสนอขึ้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2541 โดย นายไพฑูรย์ แก้วทอง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 นั้นมีสาระสำคัญ 2 ส่วนคือ การกำหนดราคาสินค้า และการป้องกันการผูกขาด แต่หลักทั้งสองถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเดียวกัน<sup>64</sup>

##### (1) ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 1 นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากแสดงความเห็นในทางสนับสนุนร่างกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าเป็นภารกิจที่จะต้องดำเนินการเพื่อ

<sup>63</sup> เฟิงอ๋าง, น.7-10.

<sup>64</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 11, น.116.

ประชาชน ให้สอดคล้องกับที่ประชาชนมักจะเรียกร้องและต้องการให้รัฐบาลเข้ามาควบคุมราคาสินค้า เนื่องจากราคาสินค้าในขณะนั้นมีราคาสูง ทั้งที่จะเห็นว่าราคาควรเป็นไปตามกลไกตลาดก็ตาม สอดคล้องแนวคิดลัทธิเคนส์<sup>65</sup> ของ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ที่สนับสนุนการแทรกแซงของรัฐ<sup>66</sup>

มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งที่สนับสนุนกฎหมายนี้แต่ก็ยังคงมีความไม่แน่ใจว่าในความเป็นจริงแล้วกฎหมายเช่นนี้ควรจะมีผลดีขึ้นหรือไม่ เพราะเศรษฐกิจแบบเสรีที่ปล่อยให้ราคาเป็นไปตามปริมาณจำนวนสินค้าในตลาด ที่ประเทศไทยใช้อยู่ ในขณะนั้นตลาดอยู่ในภาวะล้มเหลว (Market failure) จึงทำให้เกิดการชั่งน้ำหนักระหว่าง การปล่อยให้กลไกของตลาดทำงาน กับ การแทรกแซงการกำหนดราคาสินค้า แนวทางใดกันแน่ที่จะเหมาะสม และหากเลือกการแทรกแซงแล้วจะเกิดคำถามว่าเหตุใดประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีแต่กลับมีกฎหมายควบคุมราคา และในทางปฏิบัติกฎหมายนั้นก็ไม่มีประสิทธิภาพ คำถามดังกล่าวสอดคล้องกับคำถามของผู้เขียนที่เป็นสาเหตุของการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากนั้นกฎหมายนี้จะขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ<sup>67</sup> รัฐควรกำหนดกฎหมายที่ส่งเสริมระบบการแข่งขันเสรีที่แข่งขันกันอย่างแท้จริง โดยรัฐเป็นผู้กำหนดกติกาที่ทำให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งในด้านทุน ปัจจัยการผลิต การขนส่งสินค้าไปยังผู้บริโภค ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรมเพื่อป้องกันการผูกขาด<sup>68</sup>

<sup>65</sup> ปกติแล้วคนทั่วไปมักเข้าใจว่าแนวคิดของสำนักนี้ตรงข้ามกับแนวคิดของสำนักคลาสสิกที่เชื่อมั่นใน “กลไกตลาด” หรือที่เรียกว่า “มือที่มองไม่เห็น (Invisible hand)” ของ อัดัม สมิท (Adam Smith) ซึ่งในความเป็นจริงแล้วนั้น แนวคิดของทั้งสองนั้นล้วนแต่เห็นว่าควรปล่อยให้การค้าเสรีทางเศรษฐกิจเป็นไปโดยเสรี แต่ต่างกันตรงวิธีการบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ โดยเคนส์จะให้บทบาทแก่ภาครัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากกว่าทางสำนักคลาสสิก อย่างไรก็ตามทั้งสองแนวคิดนี้ต่างเสริมสร้างความเติบโตของกลไกตลาดให้ทำงานได้อย่างเสรี

<sup>66</sup> ความเห็นของร้อยโท กุเทพ ไสกระจำง

<sup>67</sup> ความเห็นของนายโชคสมาน สีลาวงษ์

<sup>68</sup> ความเห็นของนายไพจิต ศรีวรขาน

## (2) ความเห็นของวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้นมีการพิจารณาแก้ไขบทบัญญัติที่สำคัญในหลายประการที่ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นที่สำคัญที่มีการแก้ไข คือ การแก้ไขมาตรา 24 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ประกาศ กกร. ให้มีอายุตามที่กำหนด แต่จะกำหนดเกินหนึ่งปีไม่ได้ เว้นแต่จะมีการออกประกาศใหม่” โดยร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบนั้นไม่มีการกำหนดระยะเวลาของประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการที่เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมซึ่งเป็นหลักการเดียวกับกฎหมายเดิม ทำให้เมื่อประกาศสินค้าหรือบริการควบคุมแล้วสินค้าหรือบริการดังกล่าวจะคงอยู่จนกว่าจะมีการประกาศยกเลิก การกำหนดอายุเช่นนี้ทำให้ต้องมีการทบทวนความเหมาะสมและความจำเป็นของสินค้าหรือบริการที่จะมีการประกาศในทุก ๆ ปี รวมทั้งทำให้การประกาศใช้มาตรการกับสินค้าหรือบริการควบคุมต่าง ๆ เป็นไปได้ยากขึ้นเพราะต้องพิจารณาก่อนว่าสินค้าหรือบริการนั้นได้ประกาศเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้วหรือไม่<sup>69</sup> และแม้สภาผู้แทนราษฎรจะมีผู้ไม่เห็นด้วยแต่ยังมีมติเห็นชอบ<sup>70</sup>

### 4.3.2.2 เจตนารมณ์ของกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบข้อสังเกตคณะรัฐมนตรีถึงความเกี่ยวเนื่องระหว่างกฎหมายฉบับนี้กับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าว่าวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ และเพื่อให้สินค้าหรือบริการมีเพียงพอต่อการบริโภคจึงได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมและป้องกันมิให้ราคาสินค้าหรือบริการต่าง ๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควรซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542<sup>71</sup>

นอกจากนี้เดิมกฎหมายฉบับนี้มีชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติรักษาระดับราคาสินค้าหรือบริการ พ.ศ. .... ” แต่ได้เปลี่ยนเป็นชื่อในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้สอดคล้องกับเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ได้กำหนดครอบคลุมทั้งในเรื่องการรักษาระดับราคา

<sup>69</sup> กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. .... วุฒิสภา, น.3-10.

<sup>70</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 3 ครั้งที่ 21, น.122.

<sup>71</sup> หนังสือที่ นร 0801/557 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติรักษาระดับราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. .... และ ร่างพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. .... จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึง อธิบดีกรมการค้าภายใน

สินค้าและบริการและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับราคาสินค้าหรือบริการ<sup>72</sup> เห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การควบคุมราคาสินค้าเป็นสำคัญโดยใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับนโยบายของรัฐบาล

#### 4.3.2.3 สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์คุ้มครองผู้บริโภคเป็นสำคัญ เพื่อไม่ให้ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนจากความผันผวนของราคาสินค้าหรือบริการต่าง ๆ จากสภาวะการณ์บ้านเมืองและเศรษฐกิจฉุกเฉินหรือสถานการณ์ที่ไม่ปกติสุข โดยรัฐจะเป็นผู้เข้ามาแทรกแซงกลไกตลาดผ่านคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการ (ซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “กกร.”) ด้วยการออกประกาศ กกร. ตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจไว้ ครอบคลุมทั้งสินค้าที่ใช้ในการอุปโภคบริโภคและการบริการต่าง ๆ นอกจากนี้ กกร. ยังมีอำนาจในการกำกับดูแลและสั่งการผู้ประกอบการธุรกิจผลิตและจำหน่ายสินค้าหรือบริการในกิจการต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ จะครอบคลุมเพียงแต่กิจการที่เป็นของเอกชนเท่านั้น ไม่รวมไปถึงราชการ หากมีการฝ่าฝืนต้องรับโทษอาญาตามกฎหมาย

#### 4.3.2.4 ขอบเขตการควบคุมเมื่อบังคับใช้กฎหมาย

##### (1) ประเภทของสินค้าหรือบริการ

สินค้าหรือบริการที่กฎหมายควบคุม หากพิจารณาอย่างอย่างไม่ละเอียดอาจเข้าใจได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ควบคุมเฉพาะสินค้าหรือบริการที่มีการประกาศกำหนดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมเท่านั้นอันจะส่งผลต่อการบังคับใช้มาตรการการควบคุมราคาอื่น ๆ

ความเข้าใจดังกล่าวจะถูกต้องทันทีหากไม่มีบทบัญญัติตามมาตรา 29 ที่กำหนดห้ามการดำเนินการใด ๆ โดยจงใจที่จะทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนของราคาสินค้าหรือบริการใด ๆ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่าใช้คำว่าสินค้าในมาตรานี้ หมายถึงสินค้าหรือบริการทุกประเภทไม่จำกัดเพียงสินค้าหรือบริการควบคุมเท่านั้น

เช่นนี้จึงสรุปได้ว่าสินค้าหรือบริการที่บังคับใช้ตามกฎหมายนี้จึงไม่มีกรอบจำกัดแต่อย่างใดและแม้มาตรา 24 จะมีการรอบเวลายกเว้นให้ต้องทบทวนความจำเป็นของสินค้าหรือบริการ

<sup>72</sup> เฟิงฮ้าง



ควบคุมทุก 1 ปี แต่เมื่อมีบทบัญญัติในมาตรา 29 ที่ไม่จำกัดเพียงสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว ย่อมทำให้สินค้าหรือบริการตามกฎหมายนี้ความเป็นจริงไม่มีการจำกัดเวลาด้วย อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะสินค้าหรือบริการควบคุมทุกชนิดจะถูกควบคุมภายใต้กฎหมายนี้ด้วยมาตรา 29 ก็ตามแต่รัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดรายการสินค้าหรือบริการควบคุมซึ่งกฎหมายมิได้มีการกำหนด เป็นเพียงการสร้างหลักเกณฑ์ขึ้นเองโดยรัฐ (เช่นเดียวกับกฎหมายฉบับก่อน) ซึ่งกำหนดลักษณะดังต่อไปนี้<sup>73</sup>

1. เป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ
2. เป็นสินค้าที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตต่อเนื่อง
3. โครงสร้างตลาดมีผู้ประกอบการจนวนน้อยราย และสภาพตลาดไม่มีการแข่งขันกันเท่าที่ควร
4. เป็นสินค้าที่มีเทคนิคการผลิตและการลงทุนสูง หรือระบบครบวงจรส่งผลให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ค่อนข้างยาก
5. เป็นสินค้าที่มีความเคลื่อนไหวด้านราคาบ่อยครั้งหรือขึ้นผิดปกติและมีปริมาณขาดแคลนในบางครั้ง
6. เป็นสินค้าที่มีความเชื่อมโยง และได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงราคาในตลาดโลกมาก

ขั้นตอนในการออกประกาศให้สินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

1. เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกลางฯ ได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการใดแล้ว เห็นว่าสมควรที่ กกร. จะพิจารณาประกาศกำหนดให้เป็นสินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมก็จะนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุม กกร. เพื่อพิจารณาพร้อมด้วยหลักการและเหตุผล ข้อเท็จจริงที่ใช้พิจารณาประกอบ
2. กกร. ประชุมและเห็นว่าควรกำหนดให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมจะลงมติให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมจากนั้นจะพิจารณามาตรการที่จะบังคับใช้กับสินค้าหรือบริการนั้น ๆ แล้วสั่งให้ฝ่ายเลขานุการนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

<sup>73</sup> อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ,” ณ ห้องประชุมอาคารศาสนสถาน กรมทหารราบที่ 11 รักษาพระองค์ จังหวัดกรุงเทพมหานคร, 2553, น. 21-22.

3. คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ฝ่ายเลขาธิการจะจัดทำประกาศกร. เพื่อนำเสนอให้ประธาน กร. ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ลงนามในประกาศโดยจะต้องกำหนดวันที่ประกาศจะมีผลบังคับใช้ไว้ด้วย เหตุที่ต้องคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบอีกครั้งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นการประกาศดังกล่าวมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจสำหรับสินค้าหรือบริการประเภทนั้นๆทั้งประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องในทางนโยบายของรัฐบาลที่จะควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในแต่ละสถานการณ์ คณะรัฐมนตรีจึงควรให้ความเห็นชอบ<sup>74</sup> อนึ่งแม้อำนาจจะเป็นอำนาจของ กร. แต่ก็ต้องได้รับความเห็นจาก คณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบก็ไม่อาจประกาศได้ โดยในอดีต กร. ได้เคยมีการเสนอรายชื่อสินค้าควบคุมให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแต่คณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบเพราะเห็นว่าสินค้าที่เสนอไปนั้นยังไม่เหมาะสมภาวะใดที่สมควรจะกำหนด<sup>75</sup>

4. เมื่อประธาน กร. ได้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็จะมีผลบังคับใช้ในวันถัดไปจนกว่าจะมีการทบทวนการใช้อำนาจของ กร. ในปีถัดไป โดยประกาศของ กร. หากมีเหตุผลจำเป็นก็สามารถประกาศยกเลิกก่อนจะครบ 1 ปีได้ ทั้งนี้โดยเหตุผลว่าหากเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจหรือข้อเท็จจริงที่อาศัยเป็นหลักในการพิจารณาใช้อำนาจในการประกาศให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมหมดไป ก็ให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเสียก็ได้

เห็นได้ว่าการประกาศสินค้าหรือบริการควบคุมนั้น กฎหมายมิได้กำหนดว่าจะต้องมีมาตรการจัดการอย่างไร ดังนั้นจึงย่อมเป็นไปได้ที่จะมีการประกาศสินค้าหรือบริการควบคุมแต่ไม่มีการกำหนดมาตรการใดๆ ให้แก่สินค้าหรือบริการดังกล่าวซึ่งในปัจจุบันก็เป็นเช่นนั้นจำนวนมาก

ในปี พ.ศ. 2559 กร. ได้มีการกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุม จำนวน 45 รายการ เพิ่มขึ้น 4 รายการจากปี พ.ศ. 2558 ประกอบด้วยสินค้าควบคุมจำนวน 42 รายการและ

<sup>74</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 71

<sup>75</sup> อุดลย์ ยุววิทยาพาณิชย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 48, น.67-69.

บริการควบคุมจำนวน 3 รายการ<sup>76</sup>

## (2) ระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย

ระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายแบ่งออกเป็น 2 กรณีดังนี้

### 1. ระยะเวลาของสถานะการเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม

เมื่อมีการประกาศสินค้าหรือบริการแล้วสินค้าหรือบริการดังกล่าวจะยังคงเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมนานเท่าใดนั้น มาตรา 24 วรรคสาม กำหนดให้เมื่อมีการประกาศสินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมแล้ว ประกาศดังกล่าวจะมีอายุตามที่ประกาศกำหนดแต่ไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ กกร. อาจมีการประกาศเพิ่มเติมได้ เหตุที่กำหนดเช่นนี้เพื่อป้องกันมิให้สินค้าหรือบริการที่ถูกประกาศไปแล้วนั้น เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมตลอดไปดังเช่นกฎหมายฉบับก่อน เมื่อครบ 1 ปีแล้วประกาศนั้นจะสิ้นอายุลงทันที โดยไม่ต้องมีการยกเลิกและแม้จะไม่มีการประกาศฉบับใหม่ก็ไม่สามารถใช้ประกาศเดิมไปพลางก่อนได้ แม้สินค้าหรือบริการจะเป็นรายการเดิมก็ตาม แต่หากในระหว่างปี เหตุแห่งการกำหนดให้สินค้าหรือบริการดังกล่าวเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมเปลี่ยนแปลงไปหรือสิ้นสุดลง กกร. ย่อมต้องประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้อำนาจนั้นโดยไม่ชักช้า

อย่างไรก็ตามที่ผู้เขียนได้อธิบายไปแล้วว่าแม้จะมีการประกาศรายการสินค้าหรือบริการควบคุมที่ถูกจำกัดด้วยการประกาศและเวลาดังกล่าวก็ตาม แต่มาตรการตามมาตรา 29 ที่กำหนดให้ใช้กับสินค้าหรือบริการได้เป็นการทั่วไป ระยะเวลาตามข้อนี้จึงไม่มีผลต่อมาตรการนั้น

---

<sup>76</sup> สินค้าและบริการบริการควบคุม ดังกล่าวได้แก่ กระจาดขำระ กระจาดเซ็ดหน้า กระจาดทำลูกฟูก กระจาดเหนียว กระจาดพิมพ์และเขียน กระจาดเทียม ก้าชปีโตรเลียมเหลว ข้าวเปลือก ข้าวสาร ข้าวสาลี ข้าวโพด ไข่ไก่ คริมเทียมชั้นหวาน นมข้น นมคั้นรูป นมแปลงไขมัน เครื่องแบบนักเรียน เครื่องสูบน้ำ ท่อพีวีซี ทุเรียน นมผง นมสด น้ำตาลทราย น้ำมันและไขมันที่ได้จากพืชหรือสัตว์ทั้งที่บริโภคได้หรือไม่ได้ น้ำมันเชื้อเพลิง แบตเตอรี่รถยนต์ ปุ๋ย ปูนซีเมนต์ แป้งสาลี ผงซักฟอก ผลปาล์มน้ำมัน ฝ้ายนวมัย มังคุด มันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์ เม็ดพลาสติก ยางรถจักรยานยนต์ ยางรถยนต์ ยาป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือโรคพืช ยารักษาโรค เยื่อกระดาษ รถเกี่ยวข้าว รถจักรยานยนต์ รถยนต์นั่ง รถยนต์บรรทุก รถไถนา ลำไย สายไฟฟ้า สุกกร เนื้อสุกร หัวอาหารสัตว์ อาหารสัตว์ เหล็กโครงสร้างรูปพรรณ เหล็กแผ่น เหล็กเส้น อาหารสำเร็จรูปบรรจุภาชนะผนึก อาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท การให้สิทธิในการเผยแพร่งาน ลิขสิทธิ์เพลงเพื่อการค้า บริการทางการเกษตร และ บริการรับฝากสินค้าหรือบริการให้เข้าสถานที่เก็บสินค้า

## 2. ระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการควบคุมราคา

ตามข้อ 1. เป็นระยะเวลาของการเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมและแม้จะมีการประกาศสินค้าหรือบริการควบคุมแล้วก็ตาม แต่อาจยังไม่มีมาตรการควบคุมราคาบังคับใช้ทันที เว้นแต่เป็นมาตรการตามมาตรา 29 การจะมีมาตรการควบคุมราคาต้องมีการประกาศอีกครั้ง ระยะเวลาตามข้อนี้ เป็นระยะเวลาเป็นขอบเขตควบคุมการใช้มาตรการควบคุม มาตรา 25(4) กำหนดให้ กกร. หรือ กจร. มีอำนาจในการประกาศกำหนดท้องที่หรือระยะเวลาในการบังคับใช้ประกาศของคณะกรรมการ เช่นนี้ กกร. หรือ กจร. ย่อมมีอำนาจประกาศระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการควบคุมได้

อย่างไรก็ดีไม่อาจบังคับใช้เกิน 1 ปีได้ เนื่องจากมาตรา 25 วรรคท้าย กำหนดว่าห้ามมาตรการควบคุมราคาบังคับใช้เกินกว่า 1 ปี เช่นนี้แม้ กกร. จะประกาศให้ใช้มาตรการควบคุมราคาตามมาตรา 25 เป็นระยะเวลา 2 ปี ก็ย่อมบังคับใช้ได้เพียง 1 ปีเท่านั้น เพื่อให้การใช้อำนาจนั้นมีการทบทวนความถึงความเหมาะสมและความจำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาที่บังคับใช้ของสินค้าหรือบริการควบคุมตามข้อ 1. ที่บังคับใช้ 1 เช่นกันตามมาตรา 24 วรรคสาม

กรณีที่เป็นการประกาศใช้มาตรการที่มีใช้การอ้างอำนาจตามมาตรา 25 มาตรการนั้นจะสิ้นสุดไปภายใน 1 ปีหรือไม่ เช่น การประกาศห้ามเปลี่ยนรายการสินค้าตามมาตรา 26 ทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนราคาตามรายการที่แจ้งได้ เนื่องจากมาตรา 26 มิได้กำหนดให้ต้องนำมาตรา 25 วรรคท้ายมาบังคับใช้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากมาตรา 26 กำหนดบังคับใช้กับสินค้าหรือบริการควบคุมเท่านั้น ดังนั้นเมื่อสินค้าหรือบริการควบคุมมีบังคับใช้ได้ไม่เกิน 1 ปี เมื่อประกาศดังกล่าวสิ้นสุดลง มาตรการควบคุมราคามาตรา 26 ย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย

ส่วนกรณีตามมาตรา 29 ที่กำหนดให้ใช้กับสินค้าหรือบริการทั่วไป มาตรการควบคุมราคาตามมาตรา 29 นี้จึงไม่มีระยะเวลาดำหนด

### (3) มาตรการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคา

มาตรการควบคุมราคาในปัจจุบันมิได้แตกต่างจากมาตรการตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มากนัก อาจแตกต่างเพียงมีการเพิ่มมาตรการให้รัดกุมยิ่งขึ้น

มาตรการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการตามกฎหมายนี้ถูกกำหนดอยู่ใน หมวด 3 การกำหนดราคาสินค้าและบริการ (ชื่อหมวดดังกล่าวแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ที่ชัดเจนของกฎหมายว่าต้องการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ) และตามกฎหมายนี้มีเพียงหมวดที่ 3 เท่านั้นที่มีการกำหนดมาตรการควบคุมราคา

การกำหนดมาตรการควบคุมราคาได้ปรากฏอยู่ในมาตราต่าง ๆ ในหมวด 3 ซึ่งมีทั้งมาตรการการควบคุมราคาในทางตรง และ มาตรการควบคุมราคาในทางอ้อม

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะแยกอธิบายมาตรการควบคุมราคาในทางตรงและทางอ้อมออกจากกัน อย่างไรก็ตามเพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตและวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะมุ่งอธิบายที่มาตรการการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในทางตรงเป็นสำคัญ

### 3.1) มาตรการการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในทางตรง

มาตรการการควบคุมราคาในทางตรง หมายถึง มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการโดยตรง ผลของการใช้มาตรการนี้จะทำให้อิสระในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการหมดไป ผู้ประกอบธุรกิจสามารถกำหนดราคาสินค้าหรือบริการได้ไม่เกินกว่าราคาที่รัฐเห็นสมควร

การกำหนดราคามักนิยมในกรณีที่ปรากฏว่าสินค้าหรือบริการใด มีการแข่งขันด้านการผลิตหรือการให้บริการกันอย่างรุนแรงจนสามารถทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกำหนดราคาซื้อได้ฝ่ายเดียวและราคาที่กำหนดนั้นต่ำเกินควรและไม่เป็นธรรมจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกร รัฐจึงสามารถคุ้มครองบุคคลเหล่านี้ได้โดยการกำหนดราคาซื้อ หรือการตรึงราคาสินค้าไว้

การกำหนดราคาตามมาตรการควบคุมราคามักบังคับใช้กับ สินค้าที่ผู้ประกอบธุรกิจ ผู้จำหน่าย หรือ ผู้ให้บริการกำหนดราคาจำหน่าย หรือ ราคาให้บริการสูง ทำให้ได้รับผลตอบแทนในอัตราที่สูงเกินควร อันเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค หรือ สินค้าอันเป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนสินค้าอื่น เช่น น้ำตาลทราย ที่มีผลต่อราคาน้ำอัดลม น้ำหวาน อาหาร เป็นต้น

หากพิจารณามาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายจะพบว่ามาตรการการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในทางตรงนั้นมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับมาตรการการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในทางอ้อม แต่มาตรการควบคุมทางตรงเหล่านั้นล้วนแต่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ประกอบธุรกิจอย่างรุนแรง และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ประกอบธุรกิจเกินสมควร โดยมาตรการควบคุมทางตรงมีดังนี้

(ก) กำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ให้ผู้ซื้อซื้อในราคาไม่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด หรือ ให้ผู้จำหน่ายจำหน่ายในราคาไม่สูงกว่าราคาที่กำหนด หรือตรึงราคาไว้ในราคาใดราคาหนึ่ง (การกำหนดราคาซื้อราคาจำหน่ายสูงสุด) (มาตรา 25(1))

มาตรการนี้ถือเป็นมาตรการที่ใช้กำหนดเพดานราคาสินค้าและถือเป็นหัวใจของกฎหมาย มีการบังคับใช้กันมากที่สุดในช่วงปี พ.ศ. 2520 – 2530 เพื่อแก้ไขปัญหาราคาสินค้าที่มีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็วให้เป็นไปตามที่รัฐต้องการ อาจกล่าวได้ว่ามาตรการนี้เป็นมาตรการที่คนไทยคุ้นเคยและมักเรียกร้องให้รัฐประกาศใช้ แม้กฎหมายจะกำหนดให้สามารถใช้กำหนดทั้งราคาซื้อ และ ราคาขายได้ แต่ในทางปฏิบัติรัฐมักใช้เฉพาะกำหนดราคาขายเท่านั้น และแม้มาตรการดังกล่าวจะเป็นกำหนดเพดานราคาของสินค้าหรือบริการซึ่งหมายความว่าผู้ประกอบการธุรกิจอาจกำหนดราคาที่สูงกว่าราคาที่รัฐกำหนดก็ได้แต่ต้องไม่เกินราคาดังกล่าว แต่ผู้ประกอบการธุรกิจมักจะกำหนดราคาเท่ากับราคาเพดานของรัฐนับตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 บังคับใช้ มีการกำหนดราคาจำหน่ายสูงสุดกับสินค้าประเภทน้ำตาลเพียงประเภทเดียวเท่านั้น เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพของราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศและคุ้มครองเกษตรกร อีกมาตรการตามอนุมาณนี้คือการตรึงราคาไว้ในราคาหนึ่งราคาใดนั้น ในทางปฏิบัติปกติ icker. ไม่เคยมีการใช้มาตรการตรึงราคาสินค้า เพราะการกำหนดราคาสูงสุดทั้งซื้อและจำหน่ายก็เพียงพอกับการบังคับใช้มาตรการแล้ว ในช่วงที่ผ่านมาจึงไม่เคยมีการใช้มาตรการตรึงราคาแต่อย่างใด

**(ข) การสั่งให้จำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม ตามปริมาณและราคาที่กำหนด ตลอดจนสั่งให้จำหน่ายแก่ส่วนราชการหรือบุคคลใดตามที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 25(10))**

มาตรการนี้มีความคล้ายคลึงกับมาตรการตามมาตรา 25 (1) แต่มีผลบังคับกับผู้ประกอบการและผู้จำหน่ายสินค้าหรือบริการในลักษณะที่เข้มงวดมากกว่า โดยรัฐสามารถออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการหรือผู้จำหน่ายต้องจำหน่ายสินค้าหรือบริการนั้น รวมทั้งสั่งให้จำหน่ายแก่ใครก็ได้ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ บุคคลใด ๆ ซึ่งหากมีการใช้มาตรการดังกล่าวแล้วต้องถือว่าสถานการณ์เกี่ยวกับปริมาณและราคาสินค้าควบคุมเกิดวิกฤตจึงจะใช้มาตรการเข้มข้นเช่นนี้ ในขณะที่มาตรการตามมาตรา 25 (1) เป็นการกำหนดไว้โดยให้ตลาดระหว่างผู้ประกอบการกับประชาชนผู้บริโภคเข้าทำการซื้อขายกัน

มาตรการตามอนุมาตรานี้ถือเป็นการก้าวก้าวอำนาจกรรมสิทธิ์ของเอกชนมาเกินสมควร จึงถือเป็นมาตรการที่มีความรุนแรงมากในการบังคับใช้ และราคาที่กำหนดนั้นจะต้องเป็นราคาตลาดที่ปรากฏในขณะนั้นมีเช่นนั้นจะเกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของสินค้าเกินสมควร<sup>77</sup>

**(ค) กำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการควบคุมที่ผู้จำหน่ายจะได้รับจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม หรือกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาขายสินค้าหรือบริการควบคุมในแต่ละช่วงการค้า (มาตรา 25(2))**

มาตรการนี้มีได้เป็นการกำหนดราคาเช่นเดียวกับข้อ (ก) แต่เป็นการกำหนดอัตรากำไรสูงสุดต่อหน่วยของสินค้าหรือบริการที่ผู้ประกอบการธุรกิจจะมีโอกาสได้รับซึ่งเป็นวิธีการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการแบบหนึ่ง มาตรการนี้เป็นมาตรการตามกฎหมายเดิม และในการกำหนดอัตรากำไรสูงสุดนั้นจะต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนของสินค้าแต่ละชนิดและขนาดก่อน เมื่อได้ต้นทุนแล้วจึงจะกำหนดอัตรากำไร ซึ่งตามกฎหมายเดิมที่เคยบังคับใช้นั้นกำไรที่ถูกระบุจะอยู่ในระหว่างอัตราร้อยละ 7 - 10 ของราคาสินค้า แต่ในปัจจุบัน กกร. ไม่ได้บังคับใช้มาตรการนี้

กรณีการกำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างราคาซื้อกับราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมก็มีลักษณะการบังคับคล้ายกับการกำหนดอัตรากำไร คือการกำหนดให้ซื้อมาในราคาใดและขายต่อไปในราคาใดซึ่งในกรณีของสินค้าหรือบริการควบคุมแต่ละชนิดและขนาดจะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ต้นทุนเสียก่อนจึงจะพิจารณากำหนดอัตราส่วนแตกต่างได้

**(ง) กำหนดให้แจ้งรายการและราคาสินค้าหรือบริการควบคุมและห้ามมิให้เปลี่ยนแปลง (มาตรา 26)**

มาตรการนี้กำหนดให้ กกร. กำหนดให้ ผู้ประกอบธุรกิจ ผู้จำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อจำหน่าย (ไม่หมายความรวมถึงกรณีผู้ซื้อที่เป็นผู้บริโภคซื้อสินค้ามาเพื่อจำหน่ายบ้างเป็นครั้งคราว) ผู้นำเข้าเพื่อจำหน่าย สินค้าหรือบริการที่รัฐกำหนดต้องแจ้งชื่อ ราคาซื้อ ราคาจำหน่าย มาตรฐาน คุณภาพ ขนาด ปริมาณ น้ำหนักต่อหน่วย และรายละเอียดอื่น ๆ อันเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลของสินค้าหรือบริการควบคุมนั้น ทำให้รัฐสามารถทราบข้อมูลของสินค้าหรือบริการที่ต้องการ และนำไปสู่การใช้มาตรการในข้ออื่น ๆ นอกจากนี้ กกร. สามารถกำหนดให้ห้ามเปลี่ยนแปลงราคาให้สูงขึ้นหรือต่ำลงจากที่แจ้งไว้

<sup>77</sup> อุดลย์ ยูววิทยาพานิชย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 48*, น.82.

ปกติแล้วการปรับราคาสูงต่ำนั้นถือเป็นเรื่องปกติ แต่ในกรณีที่เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่แตกต่างจากรายการที่แจ้งไว้ เช่น การเปลี่ยนขนาด เปลี่ยนสี เปลี่ยนคุณสมบัติ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงจากที่แจ้งไว้ เป็นดุลยพินิจของ กกร. ที่จะยินยอมให้เปลี่ยนหรือไม่ก็ได้ ดังนั้นเห็นได้ว่ามาตรการนี้แม้ในส่วนแรกที่เป็น การแจ้งรายละเอียดข้อมูลอาจมิใช่มาตรการที่ควบคุมการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการโดยตรง แต่เป็นมาตรการต่อเนื่องที่การเปลี่ยนราคาจะต้องได้รับการอนุญาตนั้นย่อมถือว่าการควบคุมการกำหนดราคาสินค้าแบบหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการห้ามการเปลี่ยนแปลงจนกว่า กกร. จะเห็นสมควร

อนึ่งเมื่อมีการกำหนดห้ามการเปลี่ยนแปลงแล้วสิ่งที่ต้องกำหนดเสมอคือการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงมิเช่นนั้นแล้วจะทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงรายการได้ ทำให้ท้ายที่สุดหากสินค้าดังกล่าวมีต้นทุนที่สูงเกินกว่าราคาที่ได้แจ้งไปนั้นจะทำให้สินค้าขาดตลาดและเป็นผลกระทบต่อผู้บริโภค ทั้งนี้ มีระเบียบคณะกรรมการฯ ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการพิจารณาการตั้งราคาและการเปลี่ยนแปลงรายการหรือราคาที่แจ้งไว้ พ.ศ. 2545 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางการพิจารณาปรับปรุงราคาสินค้าหรือบริการที่ต้องการแจ้งราคาจำหน่ายสินค้าแตกต่างจากราคาที่แจ้งไว้ ซึ่งผู้ที่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตนั้นต้องเป็นเลขาธิการเท่านั้น และการอนุญาตต้องเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ โดยพิจารณาถึง โครงสร้างต้นทุนของสินค้าที่แจ้งในกรณีการตั้งราคาโดยพิจารณาและเปรียบเทียบกับโครงสร้างต้นทุนมาตรฐาน หรือโครงสร้างต้นทุนพื้นฐานที่กรมการค้าภายในจัดทำขึ้น กรณีการจำหน่ายแตกต่างจากรายการที่แจ้งไว้ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานคุณภาพ ขนาด ปริมาณ น้ำหนักหรือปริมาณวัตถุดิบเป็นส่วนประกอบของสินค้าให้พิจารณาเปรียบเทียบกับสัดส่วนของราคาที่ผันแปรไป แต่หากเป็นกรณีที่จำหน่ายแตกต่างจากราคาที่แจ้งไว้ ให้พิจารณาโครงสร้างต้นทุนของสินค้า การเปลี่ยนแปลงของต้นทุนการผลิต ต้นทุนสินค้าสำเร็จรูปที่นำเข้า การพิจารณาตามหลักเกณฑ์นี้อาจรับฟังความเห็นจากผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยเสียก็ได้แต่จะต้องทำเป็นประกาศตามความจำเป็นแก่พฤติการณ์แห่งกรณีโดยคำนึงถึงภาระของผู้ปฏิบัติต้องระบุนเหตุผล และผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามประกาศไว้ด้วย ให้ประกาศมีผลบังคับใช้ถัดจากวันประกาศ และต้องลงราชกิจจานุเบกษา การทบทวนการใช้อำนาจให้ทบทวนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เมื่อหมดความจำเป็นต้องประกาศเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก<sup>78</sup> ซึ่งเดิมตามร่างของกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้ กกร. มีอำนาจห้ามผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงราคาหรือรายการอื่นใดที่อาจมีผลทำให้ราคาได้แจ้งไว้แล้ว

<sup>78</sup> อุดุลย์ ยูววิทยาวาณิชย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 48*, น.89-92



เปลี่ยนแปลงไปแต่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เพิ่มเติมขึ้นเนื่องจากเกรงว่าในทางปฏิบัตินั้น ผู้ประกอบธุรกิจอาจหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยอาจมิได้เปลี่ยนแปลงราคาแต่ลดขนาดหรือปริมาณสินค้าลงให้สอดคล้องกับราคาที่จำหน่าย<sup>79</sup> สินค้าควบคุมที่เคยประกาศใช้มาตรการทั้งการแจ้งข้อมูลและการห้ามการปรับเปลี่ยนรายการ ได้แก่ ครีมเทียมชั้นหวาน นมข้น นมคั้นรูปและนมแปลงไขมัน เป็นต้น ส่วนสินค้าที่กำหนดเพียงแจ้งข้อมูลแต่ได้ห้ามการปรับเปลี่ยนรายการ ได้แก่ ผงซักฟอก สบู่ ปู่ยเคมี เป็นต้น

**(จ) ห้ามมิให้ค้ากำไรเกินสมควร (จงใจทำให้ราคาต่ำหรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคา) (มาตรา 29)**

บทบัญญัติตามมาตรานี้มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากบทบัญญัติในข้อ (ก) และ ข้อ (ข) เนื่องจากมาตรการทั้งสองข้อเป็นการกำหนดราคาอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการราคาสูงสุด หรือ การกำหนดกำไร แต่มาตรานี้มิได้เป็นการกำหนดราคา แต่เป็นการกำหนดห้ามค้ากำไรเกินสมควร หลักการของมาตรานี้จึงมิได้มีการกำหนดราคาให้เห็นสมควรขึ้นก่อน แต่เป็นการสอดส่องว่ามีดำเนินการใด ๆ อันเป็นการค้ากำไรเกินสมควรหรือไม่ นอกจากนั้นมาตรานี้ไม่ได้จำกัดเพียงการตั้งราคาที่สูงเกินไปเท่านั้น เพราะกฎหมายใช้คำว่า “ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใด” ดังนั้นแม้จะราคาต่ำเกินควร หรือ การทำให้เกิดความปั่นป่วนของราคาสินค้าหรือบริการในตลาด แต่ในทางปฏิบัติมาตรานี้มักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการกับการตั้งราคาที่สูงเกินสมควร หรือ การตั้งราคาที่เกินกว่าที่รัฐต้องการเท่านั้น

สินค้าที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 29 นั้นไม่จำกัดเพียงสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 24 เท่านั้น แต่รวมถึงสินค้าหรือบริการที่ไม่ใช่สินค้าหรือบริการควบคุมด้วยการใช้มาตรการนี้จะเกิดขึ้นเมื่อมีการกำหนดราคาที่ไม่สอดคล้องกับราคาที่รัฐเห็นว่าเหมาะสม

การพิจารณาว่าราคาดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสมหรือไม่นั้นจากการศึกษาของผู้เขียนพบว่าในปัจจุบันราคาที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามมาตรา 29 มีจำนวน 2 รูปแบบ โดยการกำหนดราคาดังกล่าวรัฐล้วนอาศัยฐานอำนาจจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในการอ้างอำนาจของตนในการกำหนดราคา ทั้งนี้การกำหนดราคาทั้ง 2 รูปแบบมีรายละเอียดดังนี้

<sup>79</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 71

1. ราคาที่ถูกลงกำหนดในรูปแบบของราคาแนะนำซึ่งมิได้มีการออกประกาศอย่างเป็นทางการ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดราคาที่ไม่ใช่รูปแบบแม้ว่าราคาดังกล่าวจะเป็นราคาที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็ตาม<sup>80</sup> จากการหารือกับเจ้าหน้าที่กรมการค้าภายในได้เห็นว่า ราคาดังกล่าวเป็นราคาในลักษณะที่ขอความร่วมมือจากผู้ประกอบธุรกิจมิให้จำหน่ายราคาสินค้าเกินกว่าราคาดังกล่าว สินค้าที่ใช้ราคาในรูปแบบนี้ เช่น น้ำมันปาล์มบรรจุขวด หรือ น้ำมันถั่วเหลือง โดยทั่วไปมักพบตามสื่อหนังสือพิมพ์ระบุว่ารัฐกำหนดราคาเพดานของน้ำมันปาล์มหรือน้ำมันถั่วเหลืองในราคาเท่าใดทั้งที่ไม่ได้มีการประกาศเป็นหนังสือหรือคำสั่งแต่อย่างใด ในทางปฏิบัติผู้ประกอบธุรกิจจึงอาจรู้ราคาของรัฐเห็นเหมาะสมได้ตามสื่อต่าง ๆ รวมถึงในบางกรณีกรมการค้าภายในก็จะมีหนังสือเวียนไปยังผู้ประกอบธุรกิจหรือสมาคมการค้าที่เกี่ยวข้องกับสินค้านั้น ๆ

2. ราคาแนะนำซึ่งออกโดยสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการ สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการนั้นตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการนั้นกำหนดให้มีหน้าที่ดำเนินงานธุรกรรมของ กกร. และคณะอนุกรรมการ และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานกับ กกร. หากจะมีการระเบียบใดๆ ก็เป็นระเบียบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน กกร.<sup>81</sup> เห็นได้ว่าหน่วยงานดังกล่าวมิได้มีหน้าที่ในการกำหนดราคาแนะนำแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการ กำหนดราคาซื้อขายและราคาจำหน่ายแนะนำเป็นการบ่อยครั้ง เช่น ราคาซื้อขายและจำหน่ายสุกร เนื้อสุกรแนะนำ ราคาซื้อขายผลปาล์มทะเลและผลปาล์มร่วมแนะนำ ราคาจำหน่ายปลีกแนะนำ ก๊าซปิโตรเลียมเหลวบรรจุถัง หรือ ราคาไข่ไก่แนะนำ เป็นต้น ซึ่งตามประกาศดังกล่าวจะกำหนดราคาแนะนำที่สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการกำหนดว่าเป็นราคาที่เหมาะสมและในประกาศจะระบุด้วยว่าหากได้รับการร้องเรียนว่ามีการไม่รับซื้อหรือไม่จำหน่ายตามราคาดังกล่าว จะใช้มาตรการทางกฎหมายกำกับดูแลอย่างเข้มงวดและอาจเข้าข่ายความผิดตามมาตรา 29 ได้ การใช้อำนาจในการออกประกาศราคาแนะนำตามมาตรา 29 นั้นที่จัดในรูปแบบของประกาศของสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการนั้น ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วว่าสำนักงานนั้นไม่อาจมีอำนาจออกประกาศดังกล่าวได้ เพราะเมื่อพิจารณารูปแบบของประกาศราคาแนะนำนั้นจะพบว่า ประกาศราคาแนะนำมี

<sup>80</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2554 เห็นชอบให้คงราคาน้ำมันพืชปาล์มชนิดบรรจุขวด ขนาด 1 ลิตร ในราคาขายปลีกที่ 47 บาทต่อลิตร

<sup>81</sup> มาตรา 16 (1) และ (5) พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

ลักษณะเนื้อหาเป็น “กฎ” ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>82</sup> และหลักเกณฑ์ในการออกกฎนั้นจะต้องมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ ต้องมีที่มาแห่งอำนาจของกฎ เป็นกฎจะต้องประกาศเสมอ และกฎต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป<sup>83</sup>

ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ประกาศราคาแนะนำจึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะถูกออกโดยหน่วยงานที่ไม่มีอำนาจในการออกประกาศดังกล่าว กฎดังกล่าวย่อมไม่มีความชอบธรรมในการบังคับใช้ อันนำไปสู่เหตุแห่งการฟ้องเพิกถอนประกาศดังกล่าวได้

นอกจากการกำหนดราคาในทั้ง 2 รูปแบบแล้ว ราคาที่รัฐอาจใช้ในการพิจารณาอาจเป็นราคาที่เกิดจากดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นดุลยพินิจที่แต่ละบุคคลอาจมีแตกต่างกันไป รูปแบบราคาทั้ง 2 ข้างต้นที่แม้อาจไม่มีฐานทางกฎหมายราคาสินค้าหรือบริการรองรับมากนักแต่อาจเป็นมาตรฐานที่ดีกว่าการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้ได้อย่างเสรีและใช้อย่างเป็นปัจเจก ปัญหาความไม่ชัดเจนดังกล่าวมีผลอย่างมากเนื่องจากความผิดตามมาตรานี้มีโทษทางอาญา การใช้และการตีความของ กกร. ในการหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการกำหนดราคาต่ำเกินไป สูงเกินไป หรือการปั่นตลาด จึงจำเป็นต้องใช้อย่างเคร่งครัด ปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการปั่นตลาดได้แก่ เพื่อให้คู่แข่งชั้นลุ่มเล็กธุรกิจ หรือกีดกันมิให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นเข้ามาประกอบธุรกิจ เช่น ในกรณีที่มีผู้ประกอบการหรือนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาเพื่อแข่งขัน ผู้ที่ประกอบการอยู่แล้วอาจจะปั่นให้ราคาสินค้าตกต่ำ เพื่อยับยั้งการผลิตหรือการนำเข้า เป็นต้น<sup>84</sup> ทั้งนี้การเกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาดังกล่าวคือการทำให้ราคาเคลื่อนไหวขึ้นหรือลงอย่างรวดเร็วอย่างผิดปกติและเกิดผลกระทบต่อราคาสินค้าชนิดเดียวกันใน

<sup>82</sup> “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้บังคับใช้แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

<sup>83</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง”, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549.), น.110.

<sup>84</sup> ไชยยศ เหมรัชตะ, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดทางการค้า, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537), น. 144.

ตลาด จึงอาจเกิดจากการกระทำที่ทำให้ราคาสินค้าสูงหรือต่ำเกินสมควรก็ได้<sup>85</sup> ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 29 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการใด ๆ” คำว่า “ดำเนินการใดๆ” คณะกรรมการกฤษฎีกา เคยวินิจฉัยว่า หมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามที่ก่อให้เกิดผลต่อราคาสินค้า<sup>86</sup>

การพิจารณาว่าอำนาจในการวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจทำให้ราคาสูงเกิน ต่ำเกิน หรือ ทำให้ตลาดปั่นป่วนหรือไม่นั้นเป็นอำนาจของผู้ใด สามารถแยกการพิจารณาออกได้ 2 กรณี<sup>87</sup> คือ

1. การวินิจฉัยเป็นอำนาจของ กกร. วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 29 หรือไม่ เนื่องจากมาตรา 29 วรรคสองกำหนดให้ กกร. มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือว่าเป็นการทำให้ราคาต่ำเกินสมควร หรือสูงเกินสมควร หรือทำให้ปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าหรือบริการใด โดยกรรมการค้าภายในได้เคยเสนอหลักเกณฑ์ให้ กกร. พิจารณาแต่ยังไม่ได้รับการพิจารณา เกณฑ์ที่กรรมการค้าภายในได้เสนอวิธีการพิจารณาว่าราคาใดจะถือว่าต่ำเกินสมควร สูงเกินสมควร นั้นมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1.1 กรณีที่ราคาสูงเกินสมควร ให้พิจารณาจาก ราคาขายมีอัตรากำไรสูงกว่าอัตรากำไรปกติที่ควรได้รับตามประเมินการค้า ราคาขายสูงกว่าราคาที่ราชการกำหนด ราคาขายสูงผิดปกติเมื่อเทียบกับราคาประเภท ชนิด และ ตราเดียวกันในร้านเดียวกันในบริเวณใกล้เคียงกัน หรือ รายขายสูงขึ้นผิดปกติไม่สอดคล้องกับต้นทุน

1.2 กรณีราคาต่ำเกินสมควร ให้พิจารณาจาก ราคาขายต่ำกว่า ต้นทุนผลิต หรือต้นทุนนำเข้า ทั้งนี้ต้นทุนผลิต หมายถึง ต้นทุนวัตถุดิบและค่าใช้จ่ายในการผลิตทั้งหมด และต้นทุนนำเข้า หมายถึง ราคาสินค้าที่ซื้อและค่าใช้จ่ายในการนำเข้าทั้งหมด ราคาขายต่ำกว่าต้นทุนซื้อ ซึ่งใช้ในกรณีค้าส่ง และค้าปลีก หมายถึง ราคาซื้อขายมาหักด้วยส่วนลดและเงินชดเชยทั้งหมด

<sup>85</sup> อินทัช วิสุทธิแพทย์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยราคา สินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 : ศึกษาเฉพาะราคาขายปลีกไขไก่”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น.124.

<sup>86</sup> อุดลย์ ยูววิทยาพานิชย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 48*, น.103.

<sup>87</sup> *เพ็งอ้าง*, น.105-106.

2. การวินิจฉัยเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้สืบสวนความผิดตามมาตรา 29 ทั้งนี้การจะวินิจฉัยว่าผู้ประกอบการธุรกิจมีความผิดตามมาตรา 29 หรือไม่จะต้องใช้หลักฐานและข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน สืบสวน โดยพิจารณา ดังนี้

2.1 การใช้ราคาต้นทุนของสินค้าเปรียบเทียบกับราคาจำหน่าย กรณีการจงใจทำให้ราคาต่ำเกินสมควรจะพิจารณาจากราคาขายว่าต่ำกว่าราคาทุนหรือไม่ หากต่ำกว่ามีเหตุผลในการอธิบายประกอบหรือไม่ โดยราคาต้นทุนของสินค้าที่นำมาพิจารณาจะต้องพิจารณาว่าด้วยว่าเป็นต้นทุนของผู้ประกอบการรายใด เช่น ผู้ประกอบการย่อมมีราคาต้นทุนแตกต่างจากผู้ค้าส่ง และ ผู้ค้าส่งย่อมมีต้นทุนแตกต่างจากผู้ค้าปลีก นอกจากนี้จะต้องพิจารณาถึงเหตุผลอื่นว่ามีเหตุทำให้ราคาสินค้าดังกล่าวต่ำกว่าเกินสมควรหรือไม่ เช่น สภาวะน้ำท่วมอาจทำให้ผู้ประกอบการจำหน่ายสินค้าที่ได้รับความเสียหายไปขายในราคาถูก หรือ การจัดการส่งเสริมการขายสินค้าที่ล่าสมัยหรือใกล้หมดอายุ เป็นต้น

2.2 การใช้ราคาจำหน่ายปลีกในตลาดมาเปรียบเทียบ โดยการใช้ราคาจำหน่ายปลีกในบริเวณใกล้เคียงมาประกอบการพิจารณา และอาจพิจารณาจากราคาที่กำหนดไว้บนฉลากสินค้าประกอบ ซึ่งต้องเป็นสินค้าเดียวกัน ขนาดเดียวกัน จำหน่ายในพื้นที่ใกล้เคียงกัน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในกฎหมายฉบับก่อนหน้าซึ่งมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับกฎหมายในปัจจุบันว่า

“โดยที่มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มิได้ระบุเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่ทำให้ราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือการทำให้ราคาสินค้าปั่นป่วนไว้ การที่จะพิจารณาว่าราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือเกิดความปั่นป่วนหรือไม่ จึงไม่อาจพิจารณาเพียงเฉพาะตัวของผู้ประกอบการที่กระทำเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบถึงราคาสินค้าในตลาดนั้น ส่วนกรณีที่ว่าเกณฑ์ของราคาเท่าใดถือว่าเกินสมควรนั้น เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาจากราคาตลาดเป็นกรณี ๆ ไป”<sup>88</sup>

<sup>88</sup> เรื่องเสรีจที 105/2541 บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

กรณีการกระทบต่อตลาดนั้น หากเป็นการขายราคาต่ำอัน เพื่อจำกัดคู่แข่งนั้นเป็นสิ่งที่มีความซับซ้อน เนื่องจากการตั้งราคาเพื่อจำกัดคู่แข่งนั้นคล้ายกับการ แข่งขันทางราคาโดยเป็นการแข่งกันลดราคาสินค้าให้ต่ำลง ทั้งนี้การตั้งราคาเพื่อจำกัดคู่แข่งนั้นเป็นการตั้ง ราคาต่ำโดยผู้ประกอบการไม่มีประสิทธิภาพ แต่มีการขับไล่คู่แข่งที่มีประสิทธิภาพในการผลิตที่ดีกว่า ตนออกจากตลาดไป อันเป็นผลทำให้ประชาชนสูญเสียโอกาสได้ใช้สินค้าที่มีประสิทธิภาพที่ดี<sup>89</sup> โดย ประเด็นดังกล่าวควรเป็นความผิดตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้ามากกว่าความผิดตามกฎหมายนี้ นอกจากนี้หากเป็นตั้งราคาต่ำเพราะ ลดราคาสินค้าล้างสต็อกสินค้า การประชาสัมพันธ์สินค้า ย่อมไม่เป็น ความผิดตามมาตรา

การเปรียบเทียบราคาโดยวิธีการเช่นนี้มีตัวอย่างให้พิจารณา ได้ในคดีหมายเลขดำที่ 1461/2539 คดีหมายเลขแดงที่ 3943/2542 ของศาลจังหวัดภูเก็ตได้วินิจฉัยคดีซึ่ง จำเลยได้จำหน่ายยาไบโซวอลในราคา 95 บาท ต่างจากราคาที่กำหนดไว้ข้างขวดจำนวน 34 บาท และ ยาแอมเมิลท์ที่ข้างขวดกำหนด 168 บาท จำหน่าย 250 บาท ในพื้นที่ตำบลป่าตอง จังหวัดภูเก็ต โดยใน คดีนี้จำเลยถูกฟ้องว่าปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรมและจงใจทำให้ราคาสินค้าสูงเกินสมควร และจำเลย ต่อสู้ว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวมีต้นทุนที่สูงกว่า บริเวณอื่นและในการนำสืบในคดีมีการนำราคา ตลาดของยาดังกล่าวในพื้นที่ใกล้เคียงจำนวนสามร้านมาเป็นพยาน และศาลได้ตัดสินว่าจำเลยกระทำ ความผิดตามมาตรา 29 พิกษาให้ลงโทษจำคุกหนึ่งปี ปรับสามหมื่นบาท โดยโทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้ สองปี อันเห็นได้ว่าคดีดังกล่าวเกิดจากการจำหน่ายยาในราคาที่สูงกว่าราคาข้างขวด และมีการ เปรียบเทียบกับร้านค้าในพื้นที่ข้างเคียง

นอกจากคดีดังกล่าวแล้วยังมีคำชี้ขาดความเห็นแย้งของ อัยการสูงสุดที่ 555/2552 โดยมีข้อเท็จจริงว่า ร้าน ส. มีเมนูรายการอาหารระบุราคาทั้งราคาของคนไทย และคนต่างชาติไว้ โดยลูกค้าสามารถตรวจสอบได้ก่อนสั่งอาหารไม่ได้มีการปกปิดราคาหรือหลอกลวง ลูกค้าแต่อย่างใด โดยร้าน ส. จำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มมีราคาสูงกว่าร้านอาหารประเภทเดียวกันใน ท้องตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำหน่ายให้ลูกค้าชาวต่างชาติ ซึ่งตามข้อเท็จจริง ร้าน ส. ได้กำหนดราคา กุ้งก้ามกรามเผา กิโลกรัมละ 500 บาท ปลาทับทิมทอด ราคาตัวละ 150 บาท ผัดผักบุ้งไฟแดง จานละ 80 บาท ข้าวผัดหมู จานละ 100 บาท น้ำดื่มตราสิงห์ขนาด 500 ซีซี ขวดละ 20 บาท ในขณะที่ราคา

<sup>89</sup> สรวินธุ์ รักชาติ, “วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งราคาเพื่อจำกัดคู่แข่ง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น.227.

สำหรับลูกค้าชาวต่างชาตินั้นทางร้านกำหนดราคา กุ้งก้ามกรามเผา กิโลกรัมละ 1500 บาท ปลาหีบต้มทอด ราคาตัวละ 900 บาท ผัดผักบุ้งไฟแดง จานละ 300 บาท ข้าวผัดหมู จานละ 300 บาท และ น้ำดื่มตราสิงห์ขนาด 500 ซีซี ขวดละ 40 บาท เรื่องดังกล่าวกรมการค้าภายในได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้ต้องหา (บริษัท อ. จำกัดผู้จดทะเบียนพาณิชย์ ร้าน ส. พร้อมกับกรรมการบริษัท) โดยอธิบดีอัยการฝ่ายคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร สั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา แต่ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติปฏิบัติราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของอธิบดีอัยการฝ่ายคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร อัยการสูงสุดได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่า ความผิดตามมาตรา 29 นั้นจะต้องเป็นการกระทำที่ผู้ประกอบการกระทำโดยจงใจที่จะก่อให้เกิดผลเกี่ยวกับราคาสินค้า ส่วนผลการกระทำจะทำให้ราคาสินค้าตกต่ำ หรือสูงเกินสมควร หรือเกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้านั้นกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แต่อย่างใด และ กกร. ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เช่นกัน การพิจารณาผลแห่งการกระทำจึงต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับราคาสินค้าในตลาดด้วย และอัยการสูงสุดเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากต้นทุนต่อราคาขายเห็นว่าสูงกว่าเกณฑ์ปกติ โดยเฉพาะการจำหน่ายให้ลูกค้าชาวต่างชาติ และการจำหน่ายสินค้าที่กำหนดราคาสองมาตรฐานโดยจำหน่ายคนไทยและชาวต่างชาติในราคาที่ต่างกัน ผู้ต้องหาไม่อาจทำได้เพราะเป็นการเปรียบลูกค้าชาวต่างชาติโดยการหวังกำไรเกินควร จึงมีเหตุผลฟังได้ว่าผู้ต้องหาประกอบการธุรกิจโดยจงใจที่จะก่อให้เกิดผลเกี่ยวกับราคาสูงเกินสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับราคาสินค้าในตลาดที่มีชนิด ประเภทและปริมาณเดียวกันอันเป็นการเอาเปรียบลูกค้าชาวต่างชาติตามมาตรา 29 พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แม้การกระทำของผู้ต้องหาจะไม่ก่อให้เกิดผลเกี่ยวกับราคาสินค้าของตลาดทั้งระบบแต่อย่างใด นอกจากนี้การกระทำดังกล่าวยังทำลายชื่อเสียง ภาพลักษณ์และการท่องเที่ยวของประเทศ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในที่สุด อัยการสูงสุดจึงมีคำสั่งสั่งฟ้องเรื่องดังกล่าว<sup>90</sup>

2.3 การใช้พยานผู้เชี่ยวชาญพิเศษ อย่างไรก็ตามถึงขณะนี้กรมการค้าภายในยังไม่มีพยานในลักษณะดังกล่าว การพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำให้ราคาต่ำ สูงเกินควรหรือปั่นป่วนซึ่งราคาสินค้านั้นจะต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่

“มาตรา 29 ... มิได้ระบุเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำที่ทำให้ราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือการทำให้ราคาสินค้านั้นปั่นป่วนไว้การที่จะ

<sup>90</sup> คำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุดที่ 555/2552

พิจารณาว่าราคาสินค้าตกต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควรหรือเกิดความปั่นป่วนหรือไม่ จึงไม่อาจพิจารณาเพียงเฉพาะตัวของผู้ประกอบการธุรกิจที่กระทำเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบถึงราคาสินค้าในตลาดนั้นส่วนกรณีที่ว่าเกณฑ์ของราคาเท่าใดถือว่าเกินสมควรนั้น เป็นกรณีที่ต้องพิจารณาจากราคาตลาดเป็นกรณี ๆ ไป”<sup>91</sup>

ตามความเห็นดังกล่าวสรุปได้ว่าการกระทำความผิดตามมาตรา 29 จะต้องส่งผลกระทบต่อตลาดทั้งระบบ จะพิจารณาเพียงผลที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการธุรกิจเพียงรายใดรายหนึ่งไม่ได้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว มิเช่นนั้นแล้วผู้ประกอบการก็ย่อมไม่มีอิสระในการกำหนดราคา แม้สินค้าดังกล่าวจะไม่ใช้สินค้าควบคุมแต่กลับถูกควบคุมในการกำหนดราคาสินค้าด้วยราคาสินค้าของผู้ประกอบการรายอื่น อย่างไรก็ตามความเห็นของผู้เขียนและคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นไม่สอดคล้องกับความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรืออัยการ พิจารณาได้จาก

1. ตามคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ 1461/2539 คดีหมายเลขแดงที่ 3943/2542 ของศาลจังหวัดภูเก็ตซึ่งพิจารณาเพียงผลกระทบต่อผู้ประกอบการรายอื่นมิได้พิจารณาผลกระทบต่อตลาดทั้งระบบ

2. ตามความเห็นของอัยการสูงสุดตามคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุดที่ 555/2552 ซึ่งเห็นว่ากรณำจำหน่ายอาหารในราคาสูงกว่าเกณฑ์ปกติที่ควรจะเป็นโดยเฉพาะแก่คนต่างชาติซึ่งสูงกว่าลูกค้าคนไทย เป็นการเอาเปรียบลูกค้าคนต่างชาติโดยการหวังกำไรเกินสมควร แม้ว่าจะไม่ก่อให้เกิดผลเกี่ยวกับราคาสินค้าของตลาดทั้งระบบแต่อย่างใด นอกจากนั้นอัยการสูงสุดยังพิจารณาว่าการกำหนดราคาโดยหวังกำไรเกินสมควรนั้นจะส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวของประเทศไทยในระยะยาว ผู้เขียนไม่อาจเห็นด้วยได้เนื่องจากการพิจารณาของอัยการดังกล่าวนำไปสู่การสั่งฟ้องคดีอาญา ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการก้าวล่วงสิทธิของผู้ประกอบการธุรกิจในการประกอบธุรกิจมากเกินไป เนื่องจากตามข้อเท็จจริงผู้ต้องหาได้ชี้แจงให้ลูกค้าคนต่างชาติทราบราคาที่ต่างกันระหว่างลูกค้าคนไทยกับลูกค้าคนต่างชาติในเมนูอาหารก่อนลูกค้าคนต่างชาติจะสั่งอาหารแล้ว ลูกค้าคนต่างชาติดำเนินการซื้ออาหารดังกล่าวเอง และตามปกติแล้วการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการย่อมเป็นสิทธิของผู้ประกอบการ การกำหนดราคาสินค้าและการกำหนดเงื่อนไขในราคาสินค้าที่ต่างกันระหว่างลูกค้าคนไทย

<sup>91</sup> เรื่องเสรีจที่ 105/2541 บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522



และคนต่างชาติจึงยอมเป็นสิทธิของผู้ประกอบธุรกิจและเป็นเรื่องปกติ หากรัฐพิจารณาเพียงแค่ว่าราคาดังกล่าวมีกำไรสูงเกินไปและอาจทำให้คนต่างชาติรู้สึกว่าคุณเอาเปรียบจนนำไปสู่ผลในทางการท่องเที่ยว นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการตีความที่กว้างเกินไป และเสมือนรัฐเป็นผู้กำหนดราคาเองในตลาดทั้งที่ผู้บริโภคซึ่งสามารถเลือกที่จะบริโภคสินค้าที่ถูกกว่าได้เป็นผู้เลือกที่จะบริโภคด้วยตนเอง อีกทั้งการตีความโดยขยายความเช่นนี้ย่อมไม่ถูกต้องเนื่องจากมาตรา 29 กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืน มาตรา 29 จึงถือเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะในทางอาญา ซึ่งจะต้องตีความโดยเคร่งครัด จะตีความในทางขยายความไม่ได้ และการตีความเช่นนี้จะขัดกับแนวปฏิบัติในสังคมไทยที่มีการเก็บค่าสินค้าหรือบริการที่แตกต่างกันระหว่างคนไทยกับคนต่างชาติ เช่น การคิดค่าเข้าชมวัดพระแก้ว หรือ พิพิธภัณฑสถาน เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาการบังคับใช้มาตรา 29 นั้น ควรพิจารณาว่าผลการกระทำ หรือ ผลของการกำหนดราคาสินค้า ไม่ว่าจะสูงหรือต่ำเกินสมควร หรือ ทำให้ปั่นป่วนนั้นมีผลกับตลาดหรือไม่ เช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากหากพิจารณาเพียงแค่ว่าราคาสินค้าหรือบริการสูงหรือต่ำกว่าผู้ประกอบการรายอื่นโดยไม่ส่งผลกระทบต่อตลาดแล้ว ย่อมหมายความว่ามาตรานี้จะเป็นเครื่องมือในการกำหนดราคาสินค้าที่ก้าวล่วงสิทธิของผู้ประกอบธุรกิจมากกว่าการกำหนดเพดานราคาเสียอีก เพราะเพียงผู้ประกอบการจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่ต่างจากผู้ประกอบการรายอื่น ๆ แล้ว ผู้ประกอบการรายนั้นอาจกระทำผิดกฎหมายทั้งที่ราคาดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อตลาดหรือกระทบต่อผู้บริโภคแต่อย่างใดเพราะหากผู้บริโภคเห็นว่าราคาดังกล่าวสูงเกินสมควรก็สามารถเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการรายอื่นได้และหากผู้ประกอบการดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดการกำหนดราคาสูงหรือต่ำเกินสมควรย่อมมีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าควบคุมอยู่แล้ว

อีกทั้งหากตีความและบังคับใช้มาตรา 29 ตามหลักการดังกล่าวแล้วย่อมทำให้เจตนาที่คุ้มครองตลาดถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นการถือราคาสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการรายอื่นเป็นเพดานในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทั้งที่สินค้าหรือบริการอาจมิใช่สินค้าหรือบริการควบคุม นอกจากนี้หากผู้ประกอบการต่างกำหนดราคาสินค้าหรือบริการสูงแล้ว ผู้ประกอบการรายใหม่ก็อาจกำหนดราคาสูงตามไปด้วยเพื่อมิให้ราคาของตนจากราคาของผู้ประกอบการรายอื่น

ทั้งนี้มาตรา 29 ยังมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า โดยกรณีที่กำหนดราคาต่ำกว่าตลาด ย่อมอาจพิจารณาได้ว่าผู้ประกอบการรายนั้นต้องการที่จะกำจัดคู่แข่งรายอื่นออกจากตลาด เว้นแต่ผู้ประกอบการดังกล่าวจะสามารถอธิบายถึงการกระทำดังกล่าว

ของตนได้ เช่น การลดราคาสินค้าเพื่อระบายสินค้าใน สต็อกของตนเอง หรือ สินค้าดังกล่าวเป็นสินค้าที่ล่าสมัย หรือ เป็นการประชาสัมพันธ์ธุรกิจของตน และหากใช้หลักเกณฑ์การเปรียบเทียบราคาสินค้ากับผู้ประกอบการรายอื่น ผู้ประกอบการรายนั้นอาจมีความผิดทั้งตามกฎหมายนี้และกฎหมายการแข่งขันทางการค้าซึ่งมีบทบัญญัติและวิธีการพิจารณาในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ต้องการคุ้มครองผู้บริโภค การขายสินค้าที่ต่ำกว่าผู้ประกอบการรายอื่นย่อมมีประโยชน์กับผู้บริโภคตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ผู้ประกอบการดังกล่าวกลับมีความผิดตามกฎหมายนี้

### 3.2) มาตรการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการใน

#### ทางอ้อม

มาตรการการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในทางอ้อม หมายถึง มาตรการที่มีได้ถูกกำหนดเพื่อเป็นการกำหนดราคาหรือบริการโดยตรง แต่เป็นมาตรการที่ใช้เพื่อประกอบการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในทางตรง มาตรการนี้จะช่วยให้รัฐทราบถึงรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอันนำไปสู่การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการในภายหลังได้ โดยมาตรการนี้มักถูกนำมาใช้ในสภาวะการณ์ที่เกิดการขาดแคลนสินค้าหรือบริการ หรือมีแนวโน้มที่จะเกิดการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร หรือจะก่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มาตรการการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในทางอ้อมมีดังนี้

(ก) กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการผลิต การนำเข้ามาในราชอาณาจักร การส่งออกป็นอกราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือ การเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม (มาตรา 25(3))

กกร. ได้ใช้มาตรการนี้กับสินค้าควบคุมหลายประเภท เพื่อให้ผู้ประกอบการแจ้งข้อมูลและนำข้อมูลไปใช้ศึกษาวิเคราะห์ต้นทุนของสินค้าแต่ละชนิด เพราะสินค้าแต่ละชนิดมีความอ่อนไหวต่อการปรับราคาและมีปริมาณไม่เพียงพอ หากราคาต้นทุนวัตถุดิบสูงขึ้นและผู้ประกอบการ ผู้จำหน่ายปรับราคาสูงขึ้น การกำหนดมาตรการนี้เป็นหนึ่งในมาตรการที่ กกร. นิยมใช้มากที่สุดในปัจจุบัน สาเหตุหลักในการใช้มาตรการนี้เพราะการกำหนดให้ผู้ประกอบการดำเนินการในเรื่องใด ๆ นั้นต้องอาศัยมาตรการนี้

อนึ่งการใช้อำนาจตามมาตรา 26 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการแจ้งรายการและราคาสินค้าหรือบริการควบคุมและห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงนั้น มักจะถูกกำหนดพร้อมกับ

มาตรการนี้ เพื่อให้เป็นการบังคับใช้มาตรการตามมาตรา 26 ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมราคาในทางตรงนั้นมีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามก็ตีผู้เขียนพบว่าผู้ประกอบการธุรกิจมักใช้วิธีการหลบเลี่ยงด้วยการแจ้งข้อมูลที่สูงกว่าความจริง เพื่อให้ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงต้นทุนในอนาคต

นอกจากการใช้ประกอบกับมาตรา 26 ในการห้ามเปลี่ยนแปลงราคาเว้นแต่ได้รับอนุญาตแล้ว ยังมีการบังคับใช้ในรูปแบบที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องแจ้งข้อมูลที่กำหนดและหากจะปรับเปลี่ยนราคาแตกต่างจากที่ได้ไว้ จะต้องแจ้งให้รัฐทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 ถึง 15 วัน (แล้วแต่จะกำหนด) มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการที่อ่อนคลายกว่าการขออนุญาตทุกครั้งที่เปลี่ยนแปลงราคาเพราะเนื่องจากการอนุญาตอาจไม่ได้รับการอนุญาตให้ขึ้นราคาสินค้าดังกล่าวก็เป็นได้

ในอดีตการไม่อนุญาตให้ขึ้นราคาสินค้าตามที่ผู้ประกอบการทำเรื่องขออนุญาตมีอยู่บ่อยครั้ง แม้ต้นทุนการผลิตสินค้าจะสูงขึ้นก็ตาม<sup>92</sup>

**(ข) กำหนดให้แจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย แผนการผลิตแผนการนำเข้ามาในราชอาณาจักร แผนการส่งออกป้อนราชอาณาจักร แผนการซื้อ แผนการจำหน่าย แผนการเปลี่ยนแปลงราคาหรือรายการอื่นใดหรือส่วนใดในการจำหน่าย กระบวนการผลิต และวิธีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 25(5))**

การใช้มาตรการแจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ ต้นทุน ค่าใช้จ่าย เป็นมาตรการที่นิยมบังคับใช้เช่น โดยที่นิยมมากที่สุดคือการแจ้งต้นทุนค่าใช้จ่าย แผนการนำเข้ามาในราชอาณาจักร แผนการซื้อ การจำหน่าย แผนการเปลี่ยนแปลงราคาหรือรายการอื่นใด อันเป็นการให้แจ้งล่วงหน้า เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถทราบล่วงหน้าว่าการนำเข้าสินค้าเข้ามาในประเทศจะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าในประเทศอย่างไร สินค้าที่กำหนดมาตรานี้มักเป็นสินค้าจำเป็นต่อการครองชีพและอ่อนไหวด้านราคาและปริมาณเป็นอย่างสูง

การใช้มาตรานี้มักใช้ประกอบกับการห้ามกักตุนสินค้า เนื่องจากการมาตรการนี้จะทำให้รัฐทราบสถานที่เก็บสินค้าของผู้ประกอบการ หากผู้ประกอบการนำสินค้าไปเก็บที่อื่นนอกจากที่ได้แจ้งไว้ จึงอาจเป็นการแสดงเจตนาที่จะกักตุนสินค้า ซึ่งในกฎหมายฉบับเดิม

<sup>92</sup> เติลนิวัสส์, “สินค้านำเข้าแห่ขอขึ้นราคา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558, <http://www.dailynews.co.th/economic/216198>

เคยมีการใช้มาตรการนี้กับปูนซีเมนต์ เหล็กเส้น น้ำมันเชื้อเพลิง น้ำตาลทราย เป็นต้น แต่ปัจจุบันยังไม่เคยมีการใช้มาตรการดังกล่าว เนื่องจากสินค้าในท้องตลาดมีเพียงพอกับความต้องการของประชาชนผู้บริโภค

**(ค) กำหนดให้มีการเก็บ หรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้า ควบคุมและกำหนดท้องที่และสถานที่ให้เก็บสำรองสินค้าควบคุม (มาตรา 25(6))**

เพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนของสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ จึงอาจมีการกำหนดให้มีการเก็บหรือเพิ่มปริมาณการเก็บสำรองสินค้า

**(ง) ห้ามหรืออนุญาตให้มีการส่งออกไปนอก หรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งสินค้าควบคุม (มาตรา 25(7))**

มาตรการนี้มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายสินค้าอันมีผลต่อปริมาณสินค้าในประเทศ แต่ในทางปฏิบัติกลับถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์อื่น โดยเฉพาะการป้องกันการทุจริตเมื่อรัฐมีการจัดนโยบายรับจำหน่ายสินค้าเกษตร โดยเมื่อรัฐมีการกำหนดราคาเพื่อรับจำหน่ายหรือประกันราคาสินค้าเกษตรแล้ว มักมีการสวมสิทธิโดยการนำสินค้าจากต่างประเทศ หรือจากต่างพื้นที่ซึ่งมีต้นทุนที่ต่ำกว่าเข้ามาสวมสิทธิเพื่อรับราคาดังกล่าวที่สูงกว่าราคาที่นำเข้าเข้ามาอันเป็นวิธีการที่ผิดวัตถุประสงค์ในการจัดทำโครงการดังกล่าว

ตัวอย่างที่น่าพิจารณาในมาตรการนี้ เช่น การออกประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการ เรื่องการควบคุมการขนย้ายข้าวเปลือก ข้าวสาร เพื่อป้องกันการนำข้าวเปลือก ข้าวสาร จากภาคกลาง ไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากรัฐกำหนดนโยบายให้มีการรับจำหน่ายข้าวเปลือกในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และราคาจำหน่ายข้าวเปลือกหอมมะลิ ในราคาตันละ 20,000 บาท ซึ่งในทางปฏิบัติเกษตรกรในภาคกลางมีการนำข้าวหอมมะลิมาปลูกในพื้นที่ของตน แต่ในทางวิชาการถือว่าข้าวหอมมะลิที่ปลูกในภาคกลางไม่ใช่ข้าวหอมมะลิแท้ จึงเรียกว่าข้าวหอมจังหวัดหรือข้าวหอมปทุมธานี เป็นต้น และราคาจำหน่ายจะมีราคาเพียงตันละ 18,000 บาท หากไม่มีการควบคุม ผู้ประกอบกิจการโรงสีที่เข้าร่วมโครงการจะนำข้าวหอมมะลิจากภาคกลางไปทดแทนปริมาณข้าวหอมมะลิที่รัฐบาลรับจำหน่ายไว้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพราะราคาถูกกว่าและจะนำข้าวหอมมะลิที่รัฐรับจำหน่ายและเก็บไว้ในโรงสีไปหาผลประโยชน์ต่อได้ จึงได้มีการกำหนดมาตรการให้ผู้ขนย้ายข้าวเปลือก

จากภาคกลางไปยังภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องมีใบอนุญาตในการขนย้ายทุกครั้ง<sup>93</sup> เช่นเดียวกับปาล์ม น้ำมัน กระเทียม มันสำปะหลัง ที่เคยมีนโยบายเช่นนี้ เป็นต้น

**(จ) สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การนำเข้าในราชอาณาจักร การซื้อ การจำหน่าย หรือการเก็บรักษาสินค้าหรือบริการควบคุม รวมทั้งให้ระงับหรือลดค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้เกินสมควร (มาตรา 25(8))**

มาตรการนี้เป็นการให้อำนาจ กกร. สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตเพื่อผลผลิตที่สูงขึ้น โดยมาตรการนี้จะถูกใช้เมื่อสภาวะสินค้าขาดแคลน และผู้ประกอบการจลตกำลังการผลิตลง ในอดีตไม่เคยใช้มาตรการนี้ และในทางปฏิบัติมักเป็นเพียงการหารือระหว่างกรมการค้าภายในกับผู้ประกอบธุรกิจกรณีที่มีสินค้ามีแนวโน้มไม่เพียงพอหรือกำลังจะขาดตลาด<sup>94</sup> เช่น น้ำมันถั่วเหลือง<sup>95</sup> ข้าวถุง<sup>96</sup> รวมถึงปูนซีเมนต์ เป็นต้น

**(ฉ) จัดให้มีการปันส่วน ในการซื้อและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ควบคุม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการปันส่วนดังกล่าว หรือกำหนดเงื่อนไขในการซื้อ และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุม (มาตรา 25(9))**

มาตรการนี้กำหนดขึ้นเพื่อให้นำมาใช้ในภาวะการขาดแคลนสินค้าอย่างรุนแรง อันเป็นการป้องกันการเกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจโดยรวมดังนั้นการปันส่วนนั้น หากจะถูกระงับบังคับใช้จึงจำเป็นจะต้องมีการศึกษาอย่างรัดกุมจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้มีข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ปริมาณการผลิต การนำเข้า ปริมาณคงเหลือ เพื่อกำหนดวิธีการที่ถูกต้อง<sup>97</sup>

<sup>93</sup> อุดุสย์ ยูววิทยาพานิชย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น.78 – 80.

<sup>94</sup> *เพ็ญอ้าง*, น.81.

<sup>95</sup> ผู้จัดการรายวัน, “กรมการค้าภายในเตรียมหาหรือผู้ค้าน้ำมันถั่วเหลืองให้เพิ่มการผลิตมากขึ้น,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558, <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9540000004123>

<sup>96</sup> ผู้จัดการรายวัน, “สมาคมฯ ข้าวถุง เตรียมเพิ่มกำลังการผลิตสั่งห้ามค้าปลีก 58%,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558, <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9510000047979>

<sup>97</sup> อุดุสย์ ยูววิทยาพานิชย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น.81.

**(ข) ห้ามจำหน่าย ให้ ใช้อเอง ยักย้าย หรือเปลี่ยนสภาพซึ่งสินค้าหรือบริการควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด (มาตรา 25(11))**

มาตรานี้เป็นอีกมาตรการที่มีความรุนแรงมาก เนื่องจากรัฐห้ามจำหน่าย ให้ ใช้อเอง ยักย้าย หรือเปลี่ยนสภาพจะอยู่ภายใต้คำว่าเกินปริมาณที่กำหนด การใช้มาตรานี้จึงต้องมีการกำหนดปริมาณที่จะห้ามมิให้มีการจำหน่าย ให้ ใช้อเอง ยักย้ายหรือเปลี่ยนสภาพ เช่น ห้ามจำหน่ายปูนซีเมนต์เกินกว่าครั้งละ 1,000 กิโลกรัม ผู้ประกอบธุรกิจจะจำหน่ายปูนซีเมนต์ครั้งหนึ่งให้กับผู้ซื้อเกินกว่าจำนวนดังกล่าวไม่ได้ อย่างไรก็ตามมาตรานี้ควบคุมได้ยากเพราะการใช้เองย่อมพิสูจน์ได้ยาก ดังนั้นจึงต้องกำหนดให้รายงานการครอบครองการจำหน่ายสินค้าดังกล่าวควบคุมไปด้วย เพื่อจะได้ทราบถึงความเคลื่อนไหวของปริมาณสินค้าดังกล่าว

**(ข) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุมหรือการครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนด (มาตรา 25(12))**

มาตรานี้จะถูกบังคับใช้ประกอบกับการห้ามกักตุนสินค้า มาตรการตามมาตรา 25(11) ห้ามจำหน่าย ห้ามใช้ ยักย้าย หรือเปลี่ยนสภาพ แต่มาตรานี้จะเป็นการห้ามการครอบครองสินค้าควบคุมเกินปริมาณที่กำหนดดังนั้นมาตรานี้ และ มาตรการตามมาตรา 25(11) จึงมีลักษณะที่เหมือนกันแต่มาตรานี้จะใช้กับสินค้าควบคุมเท่านั้นไม่รวมถึงการบริการ และ กกร. ได้ใช้มาตรานี้กับน้ำตาลทรายในปัจจุบันเพื่อเป็นการแก้ปัญหาสถานการณ์น้ำตาลขาดตลาด<sup>98</sup>

**(ญ) กำหนดให้แสดงราคาสินค้าหรือบริการ (มาตรา 28)**

มาตรานี้กำหนดให้ กกร. หรือ กจร. ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขให้ผู้ประกอบธุรกิจแสดงราคาจำหน่าย เพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคให้ทราบราคาสินค้าและสามารถเปรียบเทียบราคาสินค้าตามร้านที่จำหน่ายสินค้าต่าง ๆ ได้ เป็นมาตรการที่ขยายขอบเขตอำนาจของ กกร. หรือ กจร. ให้มากขึ้น แม้สินค้าหรือบริการนั้นจะไม่ใช่สินค้าหรือบริการควบคุมก็สามารถกำหนดมาตรการให้แสดงราคาได้ โดยถ้าสินค้านั้นถูกขึ้นบัญชีท้ายประกาศแล้วต้องแสดงหรือทำให้ปรากฏซึ่งราคาสินค้าต่อหน่วยอย่างชัดเจนและเปิดเผย มาตรการนี้จึงอาจไม่เกี่ยวข้องกับ

<sup>98</sup> แนวนหน้า, “ฟัน 2 ยี่ปี่วกักตุนน้ำตาล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2558, จาก <http://web.ocsb.go.th/index.php/news/canesugar/economic/6523-economic-733>

การควบคุมราคาเท่าใดนัก อย่างไรก็ตามมาตรการนี้อาจนำไปสู่การร้องเรียนหากเห็นว่าสินค้ามีราคาสูงเกินสมควรต่อรัฐเพื่อให้รัฐดำเนินการใช้มาตรการอื่น ๆ ต่อไป

เนื่องจากมาตรา 28 มิได้กำหนดให้ต้องนำความตามมาตรา 25 วรคทำมาบังคับใช้ ดังนั้นการประกาศมาตรการตามข้อนี้จึงไม่มีการบังคับให้ต้องทบทวนทุก 1 ปีแต่อย่างใด

นอกจากนั้นก็มีกรณีที่น่าพิจารณาว่าหากแสดงราคาไว้แต่ขายต่างจากราคาที่แสดงผู้ประกอบการก็อาจมีความผิดหรือไม่ เมื่อพิจารณาประกาศที่ออกตามมาตราการนี้จะระบุไว้ชัดเจนว่าการขายราคาสูงกว่าที่แสดงเป็นความผิด แต่หากการขายราคาต่ำไม่ถึงว่าเป็นความผิดแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากกฎหมายเดิมที่ถือว่าเป็นความผิด<sup>99</sup>

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการในข้อนี้มีความคล้ายคลึงกับมาตรการควบคุมฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้ฉลากสินค้าจะต้องระบุราคาสินค้าด้วยซึ่งมาตรการตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจะครอบคลุมสินค้ามากกว่ากฎหมายฉบับนี้และยังอาจเป็นมาตรการที่ซ้ำซ้อนกันในทั้งสองกฎหมาย

**(ฎ) ห้ามมิให้กักตุน ปฏิเสธ ประวิง การจำหน่ายสินค้าควบคุมตามปกติ (มาตรา 30)**

มาตรการนี้ใช้ควบคุมดูแลปริมาณสินค้าควบคุมมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคและผู้ประกอบการค้าต่าง ๆ ในสถานการณ์ขาดแคลนสินค้า โดยสามารถแยกพิจารณาบทบัญญัติที่ว่าด้วยการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายได้ 2 ประการดังนี้

1. คำว่า “กักตุนสินค้า” กฎหมายไม่ได้บัญญัตินิยามไว้ แต่เป็นความผิดได้ โดยเอาพฤติการณ์การกระทำเป็นเครื่องวินิจฉัยพิสูจน์ให้เห็นความผิด ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กรณี

1.1 มีสินค้าควบคุมไว้ในครอบครองเกินปริมาณที่กำหนดที่กำหนดไว้ตามมาตรา 25(12) และอาจทำให้เกิดการปั่นป่วนตลาดได้และเป็นความผิดตามมาตรา 29 อย่างไรก็ตามมาตรา 29 บังคับใช้กับสินค้าทั่วไป แต่มาตรการนี้จำกัดเพียงสินค้าควบคุมเท่านั้น การ

<sup>99</sup> อุดลย์ ยูวทยาพานิชย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น.89-98.

ครอบครองนั้น หมายถึงการครอบครองโดยมีกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตามก็ตีกรณีที่ครอบครองโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ เช่น การเป็นผู้รับฝากทรัพย์สินที่ผู้ครอบครองโดยไม่มีกรรมสิทธิ์ เพราะสัญญาฝากทรัพย์สินนั้นไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์<sup>100</sup> ผู้รับฝากทรัพย์สินย่อมไม่มีความผิดตามมาตรา 25(5) แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์จะเป็นผู้มีความผิด เว้นแต่พิสูจน์ไม่ได้ว่าตนเป็นผู้รับฝากทรัพย์สิน เช่นนี้ กกร. จึงมักกำหนดให้ผู้ที่มีสินค้าควบคุมแจ้งสถานที่เก็บสินค้าพร้อมด้วยเพื่อที่จะได้ทราบจำนวนสินค้านั้นดังกล่าวนั้นในประเทศและสามารถประเมินโอกาสการเกิดสถานการณ์การขาดแคลนสินค้าควบคุมได้

1.2 เก็บสินค้าควบคุมไว้ ณ สถานที่อื่นนอกจากสถานที่เก็บตามที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 25(5) ความผิดนี้จะเกิดขึ้นเมื่อมีการใช้มาตรการตามมาตรา 25(5) โดยการกักตุนสินค้าในลักษณะนี้จะต้องประกอบกับการกำหนดมาตรการให้แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บ เพื่อให้ทราบว่าสินค้านั้นมีปริมาณอยู่เท่าใดและเก็บไว้ในสถานที่ใดบ้าง เพื่อป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุม หากผู้ครอบครองไม่แจ้ง หรือแจ้งไว้แต่เก็บ ณ สถานที่อื่น หรือ เก็บไว้ไม่ตรงตามจำนวนที่แจ้ง ย่อมมีความผิดฐานกักตุนสินค้านั้นรวมทั้งความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 ด้วย<sup>101</sup>

2. ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายกำหนด คือ ไม่นำสินค้าควบคุมที่มีไว้เพื่อจำหน่ายออกจำหน่าย หรือ เสนอขายตามปกติ หรือ ปฏิเสธการจำหน่าย หรือ ประวิงการจำหน่าย หรือ การส่งมอบสินค้าควบคุมโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การกักตุนสินค้าในลักษณะนี้จะเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นได้ทั้งการกระทำการหรือละเว้นการทำการ โดยไม่ต้องมีประกาศกำหนดมาตรการ กกร. กำหนด<sup>102</sup> โดยต้องเป็นการพิจารณาว่าสินค้านั้นมีไว้เพื่อจำหน่าย หากเป็นกรณีอื่นเช่นมีไว้เพื่อใช้ในกิจการของตนเองย่อมมิอาจมีความผิดตามมาตรา 25

การปฏิเสธการจำหน่ายได้แก่การที่มีสินค้าควบคุมอยู่ในครอบครองแต่ไม่ยอมขายสินค้านั้นดังกล่าว ส่วนการประวิงการจำหน่ายหมายถึงการขายโดยล่าช้า เช่น กรณีสถานบริการน้ำมันซึ่งจะมีการปรับราคาในเวลา 6.00 น. นั้นหากมีลูกค้ามาซื้อน้ำมันในเวลา 5.00 น. หรือ

<sup>100</sup> จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วิชาเอกเทศสัญญา 2 ยืมและฝากทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), น.176.

<sup>101</sup> อินทชัย วิสุทธิแพทย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 85, น.126.

<sup>102</sup> เฟิงอ้าง, น.126.



5.30 น. นั้น แต่สถานีบริการน้ำมันปฏิเสธเพื่อรอการปรับราคาเช่นนี้ย่อมเป็นการประวิงการจำหน่ายซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 31<sup>103</sup>

### (ฎ) ห้ามมิให้หยุดให้บริการควบคุม (มาตรา 31)

การบัญญัติมาตรานี้แยกออกจากมาตราตามมาตรา 30 เนื่องจากมาตรา 30 บังคับใช้กับสินค้าควบคุม ในขณะที่การบริการนั้น โดยสภาพและลักษณะมีอาจเกิดการกักตุนได้ อย่างก็ดีเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวจึงได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจบริการหยุดหรือปฏิเสธบริการเป็นการเฉพาะในบทบัญญัติมาตรา 31 ทั้งนี้การควบคุมตามมาตรา 31 นี้ควบคุมเฉพาะบริการควบคุมเท่านั้น และการจะเป็นความผิดตามมาตรา 31 นี้จะต้องเป็นการหยุด ปฏิเสธ หรือประวิงการให้บริการโดยไม่มีเหตุสมควร

#### 4.3.3 กฎหมายการแข่งขันทางการค้า

ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในอาเซียนที่มีการบัญญัติกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่สมบูรณ์เพื่อป้องกันการจำกัด การกีดกันการแข่งขันอย่างเป็นสากล เดิมพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจากภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากวิกฤติการณ์น้ำมันโลกโดยสาระสำคัญคือการห้ามพฤติกรรมที่เป็นการผูกขาดเพื่อจำกัดการแข่งขันซึ่งนำไปสู่การตั้งราคาสูงเกินสมควร แต่กฎหมายฉบับนั้นไม่มีการบังคับใช้แต่อย่างใด<sup>104</sup> และกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นการเริ่มต้นของการป้องกันการผูกขาด โดยการป้องกันการผูกขาดเป็นหมวดหนึ่งของกฎหมายแต่หากพิจารณาในแง่การบังคับใช้แล้วจะพบว่ารัฐได้ใช้แต่เพียงหมวดที่ว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าเท่านั้น

<sup>103</sup> อุดุลย์ ยุววิทยาพาณิชย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 48*, น.114

<sup>104</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 92 เดือนมีนาคม 2554 (ฉบับพิเศษ) เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 : ข้อจำกัดและการปฏิรูป*, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2555), น.4.

<sup>105</sup> Nipon Poapongsakorn, "The New Competition Law In Thailand: Lesson for Institution Building", *Review of Industrial Organization* 21, p.306 (2002).

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในสาขาส่งออกและนำเข้าให้เป็น “ธรรมนูญทางเศรษฐกิจของประเทศ” หมายความว่าย่อมไม่มีกฎหมายอื่นใดในทางเศรษฐกิจขัดหรือแย้งได้เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเท่านั้น

ในประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลตลาดเพื่อให้มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพอันส่งผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นั้น รัฐไม่ควรแทรกแซงกลไกตลาดยกเว้นความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) อันส่งผลให้การผลิต การบริโภค ไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเชื่อว่าการแข่งขันในตลาดคือสิ่งที่ดีที่สุดต่อความก้าวหน้าของระบบเศรษฐกิจประเทศและผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์จากการแข่งขันโดยสามารถเลือกซื้อสินค้าได้หลากหลาย ราคาเป็นธรรม และมีคุณภาพจนอาจกล่าวได้ว่า การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์จะให้คุณค่าและความสำคัญกับการแข่งขันเพราะทำให้เกิดประสิทธิภาพ<sup>106</sup> เห็นได้ว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้าสัมพันธ์กับหลักการทางเศรษฐศาสตร์โดยตรงและต้องพิจารณาควบคู่ไปด้วยกันเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>107</sup> กฎหมายการแข่งขันทางการค้านั้นจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการทำงานของกลไกราคาอันนำไปสู่การแข่งขันในตลาด<sup>108</sup>

#### 4.3.3.1 ที่มาของกฎหมาย

ในสมัยที่นายอานันต์ ปัญญารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีและได้ดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้เกิดตลาดเสรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้นได้รับมอบหมายให้

<sup>106</sup> สรวิต ลิ้มปรีงซี, “กฎหมายการแข่งขันทางการค้า : แนวคิดพื้นฐานเชิงเศรษฐศาสตร์และเจตนารมณ์,” ตุลพาห, น.38. (มกราคม-มิถุนายน 2542).

<sup>107</sup> สุธีร์ ศุภนิย์, “การบริหารและการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 32, เล่มที่ 4, น.725, 726 (ธันวาคม 2545),

<sup>108</sup> อานันต์ จันทโรภากร, “ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 29, เล่มที่ 3, น. 337 (กันยายน 2542).

ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อต้านการผูกขาดให้สามารถบังคับใช้ได้<sup>109</sup> อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับเดิม และกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้เสนอโดยคณะรัฐมนตรีในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าและได้ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวในสมัยเดียวกัน ก่อนที่จะกล่าวถึงการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ผู้เขียนขอกล่าวถึงการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบเพื่อความสมบูรณ์และความเข้าใจในการพิจารณากฎหมายฉบับนี้และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) เห็นว่าเดิมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 (เดิมในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติรักษาระดับราคาสินค้าหรือบริการ พ.ศ. ....”) นั้นมีความแตกต่างกันสมควรแยกออกจากกัน ความเห็นนี้เป็นการตอบข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีที่มีความเห็นว่าควรรวมกฎหมายฉบับนี้ไว้ด้วยกันเพราะมีความคล้ายคลึงกัน อันเป็นลักษณะเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เหตุผลว่า

“ร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. .... นั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างกฎเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจด้วยกันเองเพื่อให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม จึงได้กำหนดมาตรการที่ใช้ในการควบคุมและป้องกันมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ ส่วนร่างรักษาระดับราคาสินค้าหรือบริการ พ.ศ. .... มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ และเพื่อให้สินค้าหรือบริการมีเพียงพอต่อการบริโภคจึงได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมและป้องกันมิให้ราคาสินค้าหรือบริการต่างๆ สูงขึ้นโดยรวดเร็วเกินสมควร ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายและองค์กรที่จะทำหน้าที่ตาม

---

<sup>109</sup> Anan Chantara-Opakorn, “Thailand’s Competition Law and Its Implications on international Mergers and Acquisitions,” *Wisconsin International Law Journal* 18, p.594 (2000)

กฎหมายร่าง พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจึงมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันสมควรแยกเป็นพระราชบัญญัติสองฉบับ”<sup>110</sup>

นอกจากนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังได้ให้ความเห็นว่าอำนาจตามกฎหมายนี้ควรเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เนื่องจากเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดและข้อเท็จจริงจำนวนมากนอกจากนี้ผลการพิจารณาเกิดขึ้นเฉพาะรายเท่านั้นแตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ที่มีผลต่อผู้ประกอบการทุกรายในสินค้าหรือบริการดังกล่าว อันแสดงให้เห็นว่ามิได้มีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาลเช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แต่อย่างไร คณะรัฐมนตรีจึงไม่จำเป็นต้องรับภาระพิจารณาเรื่องดังกล่าว<sup>111</sup>

ในแง่ขอบเขตของกฎหมายนั้น คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่ากฎหมายนี้มีขอบเขตที่กว้างจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องยกเว้นกิจการซึ่งมีกฎหมายและองค์กร กำกับ ดูแล โดยเฉพาะอยู่แล้วออกจากกฎหมายนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป แม้ สถาบันการเงิน หรือ กิจการประกันภัย จะมีหน่วยงานที่ดูแลเฉพาะอยู่แล้ว แต่วัตถุประสงค์ของกฎหมายเหล่านั้นย่อมไม่อาจครอบคลุมไปถึงการควบคุมและป้องกันมิให้มีการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้ อย่างไรก็ตามก็ดีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) เห็นว่ามาตรการที่มีอยู่ในแต่ละกฎหมายแม้จะไม่มีรายละเอียดชัดเจนเช่นกฎหมายการแข่งขันทางการค้าแต่ก็สามารถควบคุมได้เช่นกันจึงไม่ควรกำหนดอยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าอีก (ท้ายที่สุดก็ยังมีได้มีการยกเว้นแต่อย่างใดและปัญหานี้ก็กลายเป็นที่ถกเถียงกันในปัจจุบันว่าอำนาจในการควบคุมที่เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้านั้นควรเป็นอำนาจตามกฎหมายใด)<sup>112</sup>

<sup>110</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 71

<sup>111</sup> เฟิงอ้าง

<sup>112</sup> เฟิงอ้าง

### (1) ความเห็นของสภาผู้แทนราษฎร

ในชั้นการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรคณะรัฐมนตรีได้อธิบายหลักการและเหตุผลว่า

“โดยที่ได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติในส่วนการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด รวมอยู่ในฉบับเดียวกัน สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดและตราเป็นกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าขึ้นไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจเป็นไปอย่างเสรี และป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ จึงจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้”

ในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ความเห็นส่วนมากเป็นไปในแนวทางเดียวกันคือ สนับสนุนกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากการจำกัดการผูกขาดนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญต่อระบบการค้าแบบตลาด และหากมีการผูกขาดเกิดขึ้นหน้าที่ของรัฐคือต้องดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้บ่อยครั้งในสถานะเศรษฐกิจในขณะนั้น (ปี พ.ศ. 2541) มีการยกตัวอย่างของการรวมตัวของ ไอ.บี.ซี. (IBC) กับ ยู.ที.วี. (UTV) เป็น ยู.บี.ซี. (UBC) อันทำให้การแข่งขันในการประกอบธุรกิจดังกล่าวสิ้นสุดลงผู้บริโภคเกิดภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้นซึ่งเป็นผลเสียต่อผู้บริโภคโดยตรง หรือการฮั้วร่วมกัน ซึ่งเป็นการทำให้เกิดการไม่แข่งขันในด้านราคา เนื่องจากสมรู้ร่วมกัน<sup>113</sup> ประกอบการพิจารณา

นอกจากนี้ยังมีความเห็นที่สนับสนุนต่อร่างกฎหมายนี้ว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 87 ที่กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คู่แข่งของผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาด<sup>114</sup>

<sup>113</sup> ความเห็นร้อยโทกุเทพ ไสกระจ่าง

<sup>114</sup> ความเห็นนายอดิศร เพียงเกษ

การพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 นั้น มีประเด็นการอภิปรายที่น่าสนใจได้แก่ การพิจารณามาตรา 29 ที่กำหนดห้ามทำลายการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น<sup>115</sup> ซึ่งเดิมในกรณีการมีการแก้ไขให้ความผิดตามมาตรานี้จะต้องขัดประกาศของคณะกรรมการแข่งขันทางการค้าที่จะกำหนดมาตรการที่เป็นความผิดตามกฎหมายนี้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่ง<sup>116</sup> เห็นว่าไม่ควรจะกำหนดให้ต้องมีการกำหนดประกาศอีกเพราะสภาผู้แทนราษฎรควรกำหนดให้เป็นความผิดโดยเด็ดขาดมิใช่ปล่อยให้เป็นการกำหนดของคณะกรรมการอีกชั้นหนึ่งอีก แต่กรณีการเห็นว่ามีโทษอาญาหากไม่กำหนดเช่นนั้นอาจเกิดการตีความที่กว้างขวางซึ่งอาจเป็นผลเสียได้ และท้ายที่สุดกรณีการได้แก้ไขตามที่มีการเสนอความเห็นดังกล่าว

## (2) ความเห็นของวุฒิสภา

ในชั้นวุฒิสภานั้นในวาระที่ 2 และ ที่ 3 นั้นมีสาระสำคัญที่น่าพิจารณาคือการพิจารณาเรื่องการรวมธุรกิจตามมาตรา 26 ซึ่งเดิมในร่างของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกำหนดให้การรวมธุรกิจจะกระทำมิได้หากไม่ได้รับการอนุญาตโดยถ้าไม่มีการประกาศกำหนดยกเว้นการรวมธุรกิจต้องขออนุญาตทุกรายซึ่งไม่อาจทำได้ในทางปฏิบัติ เพราะแม้เพียงควรรวมร้านอาหารสองร้านเข้าด้วยกันอาจต้องขออนุญาตก่อน โดยวุฒิสภาท่านหนึ่ง<sup>117</sup> เห็นว่าควรแก้ไขเป็นการกำหนดว่าถ้าไม่มีประกาศกำหนดการรวมธุรกิจจะกระทำได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องขออนุญาต และนายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์กรกรมาธิการได้ชี้แจงว่าการแก้ไขตามข้อเสนอคงมีอาจทำได้เพราะรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 50<sup>118</sup> วรรคสอง กำหนดถึง

<sup>115</sup> มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใด ๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ

<sup>116</sup> ความเห็นนายวีระกร คำประกอบ

<sup>117</sup> ความเห็นนายบุรพา อรรถากร

<sup>118</sup> มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัด

การจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องอยู่ในกฎหมายเท่านั้น การกำหนดให้คณะกรรมการไปกำหนดอีกจึงอาจทำไม่ได้ ซึ่งเมื่อกรรมการเสนอเช่นนี้จึงทำให้เกิดข้อโต้แย้งจากผู้เสนอว่า รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อห้ามการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เว้นแต่กฎหมายกำหนดโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดก็ตาม ซึ่งร่างของกรรมการที่ห้ามการรวมธุรกิจนั้นน่าจะขัดรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวมากกว่าเนื่องจากเป็นการห้ามเว้นแต่ได้รับอนุญาต นอกจากนี้การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดซึ่งสอดคล้องกับการที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน อย่างไรก็ตามก็ตีกรรมการนั้นกลับเสนอความเห็นต่อว่าร่างกฎหมายมาตรานี้มันถูกต้องและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้วเพราะรัฐธรรมนูญมีข้อยกเว้นให้สามารถจำกัดสิทธิได้ร่างกฎหมายนี้จึงเป็นอาศัยข้อยกเว้นดังกล่าว ท้ายที่สุดประเด็นดังกล่าวมีการลงมติว่าเห็นชอบกับคำแปรญัตติดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งท้ายที่สุดเสียงส่วนมากเห็นด้วยกับคำแปรญัตตินี้<sup>119</sup> และท้ายที่สุดคำแปรญัตติที่ได้รับแก้ไขและเป็นข้อความในปัจจุบัน

เป็นที่น่าพิจารณาว่าเหตุใดในการพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 พร้อมกันนั้นเหตุใดจึงมิได้มีการยกประเด็นว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญขึ้นพิจารณาแต่อย่างใด

#### 4.3.3.2 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

เพื่อให้การใช้และตีความกฎหมายเป็นได้อย่างถูกต้องจึงจำเป็นต้องเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ การศึกษาเจตนารมณ์กฎหมายทางการค้าไม่สามารถศึกษาจากเจตนารมณ์จากพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ได้เพราะเนื่องจากในช่วงที่มีการบังคับใช้กฎหมายนั้น มิได้มีการนำเสนอเรื่องการป้องกันการผูกขาดมาบังคับใช้นอกจากนี้กฎหมายฉบับนั้นยังได้รวมทั้งเรื่องมาตรการควบคุมราคาสินค้าและมาตรการป้องกันการผูกขาดในกฎหมายฉบับเดียวกัน อันแสดงให้เห็นว่าเดิมนั้นรัฐมองว่าการป้องกันการผูกขาดเป็นเรื่องของการ

ระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

<sup>119</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 6-7 วันที่ 8-15 มกราคม พ.ศ. 2542, น.27-37

คุ้มครองผู้บริโภคเช่นเดียวกับการควบคุมราคาสินค้า<sup>120</sup> และในการร่างกฎหมายฉบับนี้ผู้ร่างในขณะนั้นก็ ได้ศึกษากฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมากดังนั้นวิธีการที่วิธีหนึ่งที่จะ ช่วยให้เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า คือการศึกษาจากเจตนารมณ์ของประเทศอื่น ๆ เพื่อที่จะได้เข้าใจมุมมองและพัฒนาการของกฎหมายโดยประเทศที่พิจารณานั้นคือสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็น ประเทศแรกที่มีกฎหมายทางการค้าสมัยใหม่บังคับใช้ตลอดจนสอดคล้องกับที่ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมาย ควบคุมราคาของสหรัฐอเมริกาด้วย

### (1) เจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าสหรัฐอเมริกา

เจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหรัฐอเมริกามี เจตนารมณ์ที่สำคัญดังนี้

1. เพื่อป้องกันการถ่ายโอนความมั่งคั่งจากผู้บริโภคไปสู่ผู้มีอำนาจเหนือตลาด อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคจากการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้มีอำนาจเหนือตลาด
2. การคุ้มครองผู้ประกอบการอิสระรายย่อย เนื่องจากในอดีต ผู้ประกอบการขนาดใหญ่มักเข้าแทรกแซงรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ของตน
3. การก่อให้เกิดประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจ เจตนารมณ์นี้ได้รับแนวคิดมาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ โดยประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจประกอบด้วย ประสิทธิภาพในการจัดสรร ทรัพยากร โดยตลาดจะมีประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อราคาสินค้าในตลาดเท่ากับต้นทุนในการผลิตสินค้า หน่วยสุดท้าย และ ประสิทธิภาพในการผลิต เกิดขึ้นเมื่อผู้ประกอบการสามารถผลิตสินค้าได้ในอัตราที่ เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับจำนวนวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้านั้น โดยแนวคิดของ Chicago School นั้น เห็นว่าเจตนารมณ์ตามข้อนี้เป็นข้อที่สำคัญที่สุดของกฎหมายนี้ และการแข่งขันของตลาดเป็นวิธีการในการ นำไปสู่ประสิทธิภาพดังกล่าวซึ่งเป็นเป้าประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้<sup>121</sup>

<sup>120</sup> พัลลภ รันตนจันทร์, “กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย,” จุฬาลงกรณ์วารสาร, ปีที่ 12, ฉบับที่ 46, น.20 (มกราคม-มีนาคม2543).

<sup>121</sup> สรวิต ลิ้มปริงซี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 106, น.56-60.



## (2) เจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย

เจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับแนวคิดของสหรัฐอเมริกา ดังนี้

1. เป้าหมายในการส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมในตลาดสินค้าหรือบริการเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจที่อาศัยกลไกตลาดของประเทศไทย<sup>122</sup> มุ่งคุ้มครองการแข่งขันในระบบตลาดอย่างเสรีเพราะเชื่อว่าการแข่งขันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในทางเศรษฐกิจ แรงกดดันจากการแข่งขันจะทำให้เกิดการปรับปรุงสินค้าหรือบริการของตนให้มีคุณภาพและลดต้นทุนการผลิต กลไกการแข่งขันจะนำราคาและปริมาณสินค้าหรือบริการไปยังจุดดุลยภาพซึ่งผู้ที่ได้รับผลจากการแข่งขันในท้ายที่สุดคือผู้บริโภค โดยกฎหมายจะรักษาสภาพการแข่งขันที่แข่งขันกันอย่างเสรีและยุติธรรม ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันในตลาดมิให้เกิดจากการบิดเบือนตลาดได้ กฎหมายการแข่งขันทางการค้าจึงคุ้มครอง “การแข่งขัน” มิใช่ “คู่แข่ง” การคุ้มครองคู่แข่งจะเป็นการทำลายคู่แข่งฝ่ายตรงข้ามกันทั้งที่<sup>123</sup> อีกทั้งกฎหมายการแข่งขันทางการค้ายังเป็นสิ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบนโยบายของรัฐว่ามีผลนำไปสู่การผูกขาดหรือไม่<sup>124</sup>

2. กฎหมายการแข่งขันทางการค้าก็ระดับราคาสินค้าในตลาด กล่าวคือระดับราคาสินค้าหรือบริการในตลาดนั้นเป็นเครื่องมือสะท้อนให้เห็นถึง “อุปสงค์” และ “อุปทาน” ของสินค้าในแต่ละช่วงเวลา นอกจากนี้ราคาสินค้าหรือบริการยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เช่น เทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตสินค้า ต้นทุนการผลิต เป็นต้น ประเด็นที่น่าพิจารณาคือ กฎหมายการแข่งขันทางการค้าจะมีบทบาทอย่างไรในการกำหนดหรือรักษาระดับราคาที่ “เป็นธรรม” เนื่องจากเป็นการยากที่ผู้กำหนดกติกาจะกำหนดกฎเกณฑ์ว่าราคาใดเป็นราคาที่ “เป็นธรรม” ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ย่อมต้องอาศัยข้อมูลทั้งอุปสงค์และอุปทานเป็นข้อมูลในการพิจารณา และข้อมูลเหล่านั้นย่อมมีจำนวนมากและมีความเคลื่อนไหวตลอดเวลา อีกทั้งผู้ประกอบการแต่ละรายนั้นก็มีความแตกต่างไปซึ่งส่งผลต่อการตั้งราคาสินค้าของผู้ประกอบการแต่ละรายที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามในกรณีที่ระดับราคาสินค้าใน

<sup>122</sup> ศักดา ธนิตกุล, คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), น.31.

<sup>123</sup> สรวีศ ลิ้มปรีงซี, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 106, น.66.

<sup>124</sup> เตือนเด่น นิคมบริรักษ์, “รายงานการบรรยายทางวิชาการ Trade and competition,” ใน รายงานการบรรยายทางวิชาการ, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.6.

ท้องตลาดมีราคาที่สูงเกินกว่าราคาที่ควรเป็นจริงหรือราคาต้นทุนอย่างมาก ผลที่จะเกิดขึ้นตามมาคือระดับราคาที่สูงขึ้นนั้นจะเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่นที่จะผลิตสินค้าชนิดดังกล่าว เมื่อมีผู้ประกอบการมากขึ้น สินค้าก็จะมีจำนวนมากขึ้นในท้องตลาดนำไปสู่การเข้าสู่จุดดุลยภาพซึ่งเป็นกลไกโดยปกติของระบบตลาดโดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องมีหน้าที่หรือดำเนินการแทรกแซงแต่อย่างใด อันทำให้เห็นได้ว่าระดับราคาที่ “เป็นธรรม” นั้นยากที่จะหาได้และไม่เกิดประโยชน์ในการค้นหา เพราะทำที่สุทธราคาสินค้าที่ถูกระบุว่าแพงเกินไปนั้นก็จะถูกระบบกลไกตลาดแก้ไข กฎหมายการแข่งขันทางการค้าจะเข้าไปมีบทบาทในแง่ที่เกี่ยวกับราคาสินค้าด้วยการรักษากลไกของตลาดให้ดำเนินไปโดยปกติไม่มีองค์กรใดที่เข้าไปบิดเบือนการทำงานของกลไกตลาดด้วยการร่วมกันกำหนดราคาสินค้า<sup>125</sup> กฎหมายฉบับเดิมนั้นทำได้เพียงแค่ควบคุมการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติที่เอาผิดผู้ฮั้วราคาเลย

3. กฎหมายการแข่งขันทางการค้ากับการผูกขาดตลาด ทั้งนี้มิใช่เป็นการมุ่งทำลายการผูกขาดตลาดเพราะกฎหมายมิได้กำหนดให้การผูกขาด หรือ การมีอำนาจเหนือตลาดนั้นเป็นความผิดในตัวเอง แต่จะเป็นความผิดต่อเมื่อได้ใช้อำนาจเหนือตลาดไปในทางที่ไม่ชอบ ก่อให้เกิดความเสียหาย การควบคุมผู้มีอำนาจเหนือตลาดไม่ให้ใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ การกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ เพื่อไม่ให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดใช้อำนาจของตนกีดกันหรือจำกัดการแข่งขัน<sup>126</sup>

บทบาทของกฎหมายที่สำคัญคือสอดส่องพฤติกรรมขององค์กรธุรกิจต่าง ๆ ในตลาดโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่มีอำนาจเหนือตลาดว่าได้ทำการแข่งขันในตลาดอย่างเป็นธรรมหรือไม่ซึ่งความเป็นธรรมนี้ต้องสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่แข่งขันกันในแง่ของประสิทธิภาพ<sup>127</sup>

4. เป้าหมายในการไม่ให้มีการกระจุกตัวของอำนาจเศรษฐกิจ อันเป็นเป้าหมายเดียวกับสหรัฐอเมริกาที่เคยมีความหวาดระแวงว่าบริษัทที่มีขนาดใหญ่มากและมีการกระจุกตัว

<sup>125</sup> สรวิต ลิ้มปริงซี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 106*, น.63-65.

<sup>126</sup> สุธีร์ ศุภนิตย์, หลักการและกฎเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.39.

<sup>127</sup> สรวิต ลิ้มปริงซี, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 106*, น.66.

ของเศรษฐกิจจะทำให้บริษัทเหล่านั้นมีอำนาจเหนือการเมืองการปกครองของประเทศเห็นได้จากมาตรา 30<sup>128</sup> และการควบคุมโครงสร้างตลาด (Structural Control) มาตรา 26<sup>129</sup>

5. เป้าหมายในการปกป้องวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อให้มีโอกาสในการเข้าสู่ตลาดแข่งขันกันได้อย่างเป็นธรรม โดยตามมาตรา 4<sup>130</sup> กำหนดยกเว้นไม่ให้นำกฎหมาย

<sup>128</sup> มาตรา 30 ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดที่มีส่วนแบ่งตลาดเกินกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้า ระบุ หัก หรือเปลี่ยนแปลงมีส่วนแบ่งตลาด ในการนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาในการปฏิบัติไว้ด้วยก็ได้

<sup>129</sup> มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการรวมธุรกิจ อันอาจก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

การประกาศกำหนดของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุว่าจะบังคับแก่การรวมธุรกิจที่มีผลให้มีส่วนแบ่งตลาด ยอดเงินขาย จำนวนทุน จำนวนหุ้น หรือจำนวนสินทรัพย์ไม่น้อยกว่าจำนวนเท่าใด การรวมธุรกิจตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง

(1) การที่ผู้ประกอบธุรกิจรวมกับผู้ประกอบธุรกิจ ผู้จำหน่ายรวมกับผู้จำหน่าย ผู้ประกอบธุรกิจรวมกับผู้จำหน่าย หรือผู้บริการรวมกับผู้บริการ อันจะมีผลให้สถานะของธุรกิจหนึ่งคงอยู่และธุรกิจหนึ่งสิ้นสุดลงหรือเกิดเป็นธุรกิจใหม่ขึ้น

(2) การเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนของธุรกิจอื่นเพื่อควบคุมนโยบายการบริหารธุรกิจ การอำนวยความสะดวก หรือการจัดการ

(3) การเข้าซื้อหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนของธุรกิจอื่นเพื่อควบคุมนโยบายการบริหารธุรกิจ การอำนวยความสะดวก หรือการจัดการ

การขออนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ผู้ประกอบธุรกิจยื่นคำขอต่อคณะกรรมการตามมาตรา 35

<sup>130</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มีให้บังคับใช้แก่การกระทำของ

- (1) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (2) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
- (3) กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ซึ่งมีกฎหมายรับรอง และมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร

นี้กับกลุ่มเกษตรกร สหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ซึ่งมีกฎหมายรับรอง และมีวัตถุประสงค์ดำเนินการทางธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกร นอกจากนี้ในภาวะการปัจจุบันที่มีการเปิดเสรีด้านการลงทุนมากขึ้น ทำให้บริษัทต่างชาติขนาดใหญ่เข้ามาลงทุนในประเทศ การมีกฎหมายฉบับนี้เป็นกติกากำหนดให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมและคุ้มครองผู้ประกอบการรายเล็กไม่ให้ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการรายใหญ่โดยเฉพาะผู้ประกอบการต่างชาติ<sup>131</sup>

6. ส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในแง่ของราคา คุณภาพและการบริการโดยหลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอยู่ในมาตรา 25 อาทิ มาตรา 25(3)<sup>132</sup> กำหนดให้เห็นว่ารัฐมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุม “ปริมาณ” สินค้าในตลาดให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค<sup>133</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า นอกจากระบบการแข่งขันจะเป็นธรรมแล้วผู้บริโภคก็จำเป็นต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนในการที่จะได้บริโภคสินค้าหรือบริการที่เป็นธรรมด้วย<sup>134</sup>

เห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยนั้น สอดคล้องกับของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้หากได้พิจารณาประเทศอื่น ๆ ประกอบจะพบว่ามีความสอดคล้องเช่นกันโดยต้องการนำมาบังคับใช้เพื่อป้องกันกระบวนการแข่งขันที่ทำให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจอันทำให้เกิดสวัสดิการสังคมสูงสุด<sup>135</sup>

ข้อนำพิจารณาประการหนึ่งคือผู้กร่างกฎหมายฉบับนี้อาจมีการจำกัดวัตถุประสงค์ของกฎหมายไปที่กระบวนการแข่งขัน (Competitive process) มากกว่าเรื่องประสิทธิภาพทาง

(4) ธุรกิจตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งอาจกำหนดให้ยกเว้นการบังคับใช้ทั้งฉบับหรือแต่เฉพาะบทบัญญัติหนึ่งบทบัญญัติใดของพระราชบัญญัตินี้ได้

<sup>131</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 124*, น.6

<sup>132</sup> (3) ระวัง ลด หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้า ในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด

<sup>133</sup> สุธีร์ ศุภนิตย์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 126*, น.51.

<sup>134</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 124*, น.6.

<sup>135</sup> Nipon Poapongsakorn, “The New Competition Law In Thailand: Lesson for Institution Building,” *Review of Industrial Organization* 21, p.307 (2002)

เศรษฐกิจ เนื่องจากในชั้นยกร่างกฎหมายผู้ยกร่างส่วนหนึ่งเห็นว่าควรระบุให้ชัดเจนว่าประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ในขณะที่ผู้ยกร่างอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นข้าราชการให้ความสำคัญกับการมีบทบัญญัติที่ชัดเจนเพื่อป้องกันการจำกัดการค้าของภาคเอกชนที่ส่งผลเสียต่อการแข่งขัน อย่างไรก็ตามที่ท้ายที่สุดกฎหมายฉบับนี้ก็มีผลผสมผสานระหว่างสองแนวทางโดยถือว่าการส่งเสริมกระบวนการแข่งขันเป็นเป้าหมายหลักของกฎหมาย และประสิทธิภาพในเชิงเศรษฐกิจถูกนำไปไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะกรรมการ<sup>136</sup> ดังเห็นได้จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ตอบข้อสังเกตคณะรัฐมนตรี

#### 4.3.3.3 บทบัญญัติกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่เกี่ยวกับการกำหนดราคา

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกับหลักสากลโดยเป็นการผสมผสานระหว่างการค้ากับดูแลการแข่งขันโดยกำกับโครงสร้าง (Structure Control) ให้โครงสร้างตลาดและขนาดการแข่งขันอยู่ในระดับที่เหมาะสมและการกำกับพฤติกรรม (Conduct Control) เพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจสามารถประกอบธุรกิจได้อย่างมีธรรมาภิบาล ทั้งนี้บทบัญญัติสำคัญครอบคลุมพฤติกรรมที่เป็นการจำกัดหรือกีดกันการแข่งขันรูปแบบสำคัญจำนวน 4 รูปแบบ ดังนี้ การใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบ (Abuse of Dominance) การควบรวมธุรกิจ (Merger and Acquisition) ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน การตกลงร่วมกันที่ไม่เป็นธรรม (Restrictive or Collusive Agreement or Practice) และพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practice)<sup>137</sup> อย่างไรก็ตามบทบัญญัติตามกฎหมายนี้ที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการนั้น ได้แก่ มาตรา 25 มาตรา 27 และ มาตรา 29<sup>138</sup>

<sup>136</sup> วีระภัทร์ แก้วนอกเขา, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขายพ่วง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น.176-177.

<sup>137</sup> สภาปฏิรูปแห่งชาติ, วาระปฏิรูปที่ 12 : การผูกขาดและการแข่งขันที่เป็นธรรม : การปฏิรูปกฎหมายแข่งขันทางการค้า, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), น.4

<sup>138</sup> รัฐไกร ลีศิริตระกูล, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการกำหนดราคาขายปลีก”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น.96.

### (1) มาตรการควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาด (มาตรา 25)

มาตรการนี้เป็นมาตรการที่ใช้สำหรับควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Dominant Position) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจของตนบิดเบือนตลาด (Abuse of market dominant position) และทำให้ตลาดเปิดกว้างอยู่ตลอดเวลา

ผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Dominant position) หมายความว่าคือ ผู้ประกอบธุรกิจรายใดรายหนึ่งที่อยู่ในตลาดสินค้าหรือบริการที่มีความสามารถที่จะกำหนดราคาสินค้าหรือค่าบริการได้โดยอิสระ โดยปราศจากความดันจากการแข่งขันของตลาด<sup>139</sup> ซึ่งแตกต่างจากผู้ผูกขาด (Monopolist) ที่หมายถึงผู้ประกอบธุรกิจรายเดียวในตลาด ดังนั้นผู้ผูกขาดย่อมมีอำนาจโดยสมบูรณ์ในการดำเนินการใด ๆ ในตลาด ส่วนผู้มีอำนาจเหนือตลาดไม่จำเป็นจะต้องเป็นรายเดียว ดังนั้นแม้จะเป็นผู้ประกอบธุรกิจหลายรายแต่รวมตัวกันเพื่อยุติการแข่งขันระหว่างกันและกันและใช้อำนาจของตนในการควบคุมตลาด ก็อาจเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดได้

ในปัจจุบัน “ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด” กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยชัดเจน ต้องพิจารณาจากประกาศหลักเกณฑ์อีกทีหนึ่ง และประกาศดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจรายหนึ่งหรือหลายรายในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดและยอดเงินขายเกินกว่าที่กำหนด ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจรายใดรายหนึ่งในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละห้าสิบขึ้นไป และมียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือผู้ประกอบธุรกิจสามรายแรกในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่งหรือบริการใดบริการหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมารวมกันตั้งแต่ร้อยละเจ็ดสิบห้าขึ้นไป และมียอดเงินขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ให้มีให้ใช้หลักเกณฑ์นี้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจรายใดรายหนึ่ง ที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาต่ำกว่าร้อยละสิบ หรือยอดเงินขายในปีที่ผ่านมาต่ำกว่าหนึ่งพันล้านบาท

การเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดนั้นยังไม่เป็นตามกฎหมาย การจะมีความผิดตามกฎหมายต้องมีพฤติกรรมการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วย ซึ่งสามารถแบ่งแยกได้ 2 กรณี คือ การใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง (exploitative abuses) และ การใช้อำนาจเพื่อกำจัดการแข่งขัน (exclusionary abuses ) โดยมาตรา 25 กำหนดลักษณะที่ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือ

<sup>139</sup> สุธีร์ ศุภนิตย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 126*, น. 40.

ตลาดกระทำการ 4 ลักษณะ ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการเท่านั้น ดังนี้

ลักษณะที่ 1 กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม (มาตรา 25 (1)) ซึ่งประกอบด้วยพฤติกรรมย่อย ๆ ดังนี้

1. การกำหนดราคาขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม แสดงให้เห็นว่า ผู้ประกอบธุรกิจ หรือ ผู้ให้บริการ เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดเป็นผู้ประกอบธุรกิจสินค้าหรือบริการ ซึ่งอาจแบ่งแยกเป็นกรณีได้อีก ดังนี้

1.1 กำหนดราคาขายสินค้า ค่าบริการสูง หรือปรับราคาจำหน่ายสูงขึ้นมากอย่างไม่เป็นธรรมเมื่อมีการเปรียบเทียบต้นทุนการผลิตและการจำหน่ายโดยไม่มีสาเหตุจากต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น หรือการรับราคาจำหน่ายเพิ่มสูงขึ้นมากกว่าต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้นซึ่งเป็นระดับราคาที่สูงกว่าราคาตลาดที่มีการแข่งขันในภาวะการค้าปกติ เพื่อให้มีกำไรมากเกินไป หรือมากกว่ากำไรที่เหมาะสมในการค้าปกติ หรือมากกว่าที่เคยได้รับ อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นในภาวะสินค้าหรือบริการที่ขาดแคลนเพราะความต้องการเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก การผลิตอาจไม่สามารถทำได้เพียงพอต่อความต้องการ ราคาขายจึงอาจเพิ่มสูงขึ้นได้ในช่วงดังกล่าว<sup>140</sup>

1.2 การกำหนดราคาขายสินค้า ค่าบริการ หรือราคาจำหน่ายต่ำกว่าต้นทุนรวมเฉลี่ย (Sale Below Cost) หมายถึง การกำหนดราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการต่ำหรือปรับลดราคาจำหน่ายต่ำกว่าต้นทุนรวมเฉลี่ย (Average Total Cost) ที่ประกอบด้วย ต้นทุนการผลิต ต้นทุนที่ซื้อมารวมกับต้นทุนอื่น ๆ เนื่องจากผู้มีอำนาจเหนือตลาดย่อมมีความสามารถที่จะแบกรับภาวะขาดทุนได้ หรือนำกำไรของสินค้าอื่นมาชดเชย ทำให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นไม่สามารถแข่งขันได้ หรือทำให้ผู้ประกอบธุรกิจรายใหม่ไม่กล้าตัดสินใจเข้าสู่ตลาด เนื่องจากไม่คุ้มกับการลงทุน อย่างไรก็ตามหากเป็นการส่งเสริมการขายซึ่งกำหนดราคาต่ำนั้นย่อมเป็นเรื่องปกติ หากเป็นสินค้าใหม่ที่ยังออกสู่ตลาดนั้นจะต้องไม่จำหน่ายในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนรวมเฉลี่ยนานกว่า 1 เดือน เว้นแต่สินค้าที่ควรรีบจำหน่าย เช่น สินค้าเน่าเสียง่าย สินค้าล้าสมัย หรือสินค้าชำรุดบกพร่อง เป็นต้น<sup>141</sup>

<sup>140</sup> แนวปฏิบัติการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งทางการค้า พ.ศ. 2542

<sup>141</sup> เฟิงอ้าว

1.3 กำหนดราคาขายสินค้า ค่าบริการ หรือราคาจำหน่ายต่ำกว่าที่นอกจากการกำหนดให้ต่ำกว่าต้นทุนรวมแล้วยังมีอีกกรณีหนึ่งคือ การกำหนดราคาจำหน่ายเพื่อกำจัดคู่แข่ง (Predatory Pricing) เป็นการกำหนดราคาสินขายให้ต่ำกว่าราคาต้นทุนแปรผันเปลี่ยน (Average Variable Cost) คือ ต้นทุนที่ซื้อวัตถุดิบเพื่อผลิตสินค้าหรือต้นทุนที่ซื้อสินค้า มาเพื่อจำหน่าย ไม่รวมค่าใช้จ่ายขายและบริหาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับข้อ 1.2 คือผู้ประกอบการที่มีความสามารถที่จะรองรับการขาดทุนในช่วงระยะเวลาหนึ่งได้เพื่อที่จะกำจัดคู่แข่งรายอื่นไม่เข้าสู่ตลาดหรือให้ออกจากตลาดไป<sup>142</sup>

## 2. การกำหนดราคาซื้อสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม

การกำหนดราคาซื้อสินค้า หรือค่าบริการให้สูงหรือต่ำกว่าราคาในตลาดที่มีการแข่งขันในภาวะปกติ ซึ่งหมายความผู้มีอำนาจเหนือตลาดนั้นอยู่ในสถานะผู้ซื้อสินค้า โดยผู้มีอำนาจเหนือตลาดจะมีอำนาจเหนือผู้ซื้อรายอื่น ๆ และมีอำนาจเหนือผู้ประกอบการด้วยอันทำให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดราคาซื้อสินค้าได้ด้วยตนเองและยังสามารถรักษาราคาดังกล่าวได้ ซึ่งราคาดังกล่าวควรเป็นราคาที่เคยมีการซื้อขายกันปกติ

2.1 การกำหนดราคาซื้อสูงกว่าราคาเดิมที่เคยมีการซื้อขายกัน สูงกว่าราคาตลาดที่มีการแข่งขันโดยปกติ หรือสูงกว่าคู่แข่ง ทำให้ผู้ประกอบการหลายรายอื่นไม่สามารถซื้อสินค้าดังกล่าวได้เพราะผู้มีอำนาจเหนือตลาดสามารถซื้อได้ในราคาที่สูงกว่าตน ส่งผลทำให้ไม่มีผู้ประกอบการรายใหม่เข้าสู่ตลาดเพราะไม่สามารถต่อสู้ราคาซื้อดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามแม้ผู้ประกอบการอาจได้ประโยชน์แต่ในบางครั้งก็อาจทำให้ถูกจำกัดการขายให้แก่ผู้ประกอบการรายอื่นไปในตัวด้วยซึ่งอาจส่งผลให้ขายได้น้อยกว่าการขายให้ผู้ประกอบการหลายราย

2.2 การกำหนดราคาซื้อที่ต่ำกว่าราคาซื้อในตลาด ต่ำกว่าที่เคยมีการซื้อขาย ปัญหานี้จะทำก่อให้เกิดปัญหากับผู้ประกอบการต่างจากข้อ 2.1 ที่จะเป็นปัญหากับผู้ซื้อรายอื่นแต่กรณีนี้จะเกิดปัญหากับผู้ประกอบการ เพราะจะทำให้ผู้ประกอบการได้รับความเสียหายโดยตรงและส่งผลให้ผู้ประกอบการที่ขายราคาสูงกว่าไม่สามารถขายได้ นอกจากนี้ยังมีผลให้ผู้ประกอบการที่ได้วัตถุดิบหรือมีต้นทุนในการผลิตสูงกว่าผู้มีอำนาจเหนือตลาดที่ได้วัตถุดิบหรือมีต้นทุนที่ต่ำกว่าจากการกำหนดราคาซื้อที่ต่ำกว่าเสียเปรียบและไม่สามารถแข่งขันได้

<sup>142</sup> เฟิงอ้าง



### 3. การรักษาระดับราคาสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม

การรักษาระดับราคาสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรมนั้นเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจเหนือตลาดรักษาราคาสินค้าหรือบริการไว้ให้ต่ำกว่าราคาตลาดหรือราคาที่เหมาะสมของสินค้านั้นอันเป็นการทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นเห็นว่าราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวมีทำให้เกิดรายได้ที่ต่ำและไม่สนใจในการที่จะเข้ามาสู่ตลาดดังกล่าว รวมถึงทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นที่อยู่ในตลาดต้องออกจากตลาด

สิ่งสำคัญสำหรับความผิดลักษณะนี้คือ การคั่นหาระดับราคาของสินค้าหรือค่าบริการในกรณีที่มีการแข่งขันในตลาดเป็นเช่นใดเพื่อที่จะสามารถนำไปสู่การพิจารณาว่าราคาขายสินค้าหรือค่าบริการดังกล่าวสูงเกินไปหรือต่ำจนไม่เป็นธรรมนั้น ทั้งนี้เพราะระดับราคาสินค้าหรือค่าบริการที่มีการแข่งขันนั้นย่อมต้องถือว่าเป็นธรรมเพราะเป็นราคาหรือค่าบริการที่มีการกำหนดเป็นราคาที่รับกันได้ทั้งผู้ประกอบการและผู้ซื้อ เนื่องจากผู้ซื้อพึงพอใจที่จะจ่ายเงินในราคาดังกล่าวซึ่งย่อมเป็นไปได้ตามกลไกตลาด<sup>143</sup> อีกทั้งความเป็นธรรมนั้นย่อมขึ้นอยู่กับเหตุแห่งการกระทำนั้นชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ เช่นผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดมีเทคโนโลยีการผลิตสินค้าที่ดี มีระบบการขนส่งสินค้า หรือมีแหล่งวัตถุดิบที่ดี มีเงินทุนจำนวนมาก ผู้ประกอบการรายนี้ย่อมสามารถขายสินค้าได้ในราคาที่ต่ำกว่าผู้ประกอบการรายอื่น ในทางกลับกัน กรณีที่ผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดต้องปรับราคาสินค้าขึ้นเพราะมีต้นทุนใดเปลี่ยนแปลง หรือ เพราะมีการปรับปรุงคุณภาพสินค้าให้ดีขึ้นนั้น ก็ย่อมทำให้เขากำหนดราคาสินค้าสูงขึ้นกว่าเดิมได้<sup>144</sup> ปัญหาสำคัญคือคำว่า “ไม่เป็นธรรม” นั้นจะตีความอย่างไรเนื่องจากมีความไม่แน่นอน<sup>145</sup>

ลักษณะที่ 2 กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรม ให้ผู้ประกอบการอื่นซึ่งเป็นลูกค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการ หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบการอื่น (มาตรา 25 (2))

<sup>143</sup> สุธีร์ ศุภนิตย์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 126, น. 48.

<sup>144</sup> ศักดา ธนิตกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 122, น.96.

<sup>145</sup> รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 138, น.99.

การกระทำในลักษณะนี้เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจเหนือตลาดกำจัดการแข่งขันผู้ประกอบการธุรกิจรายอื่นที่เป็นลูกค้ำของในแนวตั้ง (Vertical Restraints) โดยการบีบบังคับไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมไม่ว่าจะเป็นตลาดต้นน้ำ (upstream) เช่น ผู้ประกอบธุรกิจวัตถุดิบ ผู้จัดส่งสินค้า เป็นต้น หรือตลาดปลายน้ำ (downstream) ได้แก่ ผู้ค้าปลีก ผู้ค้าส่ง เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการเหล่านี้ อาจอำนาจและอิสระของตนเองในการประกอบธุรกิจของตน<sup>146</sup> เพราะเนื่องจากถูกแทรกแซงโดยการกำหนดเงื่อนไขต่างๆของผู้มีอำนาจเหนือตลาด เช่น การขายพ่วง การบังคับให้ขายเฉพาะสินค้าของผู้มีอำนาจเหนือตลาด ส่วนตัวอย่างพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าได้แก่

#### 1. การกำหนดราคาขายต่อ (Resale Price Maintenance)

เป็นการกำหนดให้ลูกค้ำของตนต้องจำหน่ายในราคาที่ตนกำหนด หากไม่จำหน่ายในราคาดังกล่าวจะถูกลงโทษ ทำให้ผู้ประกอบการอื่นไม่มีอิสระในการกำหนดราคาและไม่เกิดการแข่งขันอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการห้ามขายในราคาที่สูงกว่าที่กำหนด แต่หากเป็นการห้ามขายในราคาที่ต่ำกว่าที่กำหนดจะส่งผลต่อผู้บริโภคด้วยเพราะจะไม่ได้บริโภคสินค้าหรือบริการที่มีการแข่งขันราคาที่ต่ำได้เพราะเนื่องจากมีเพดานขั้นต่ำที่กำหนดราคาไว้เสียแล้ว นอกจากนี้ทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นไม่เข้าสู่ตลาดเพราะเห็นว่าราคาจำหน่ายต่ำหรือไม่มีการแข่งขัน<sup>147</sup> อย่างไรก็ตามผู้มีอำนาจเหนือตลาดอาจกำหนดราคาแนะนำ (Price List) ได้<sup>148</sup> เพื่อสำหรับที่ลูกค้ำจะได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการจำหน่ายต่อไป

#### 2. การตั้งราคาที่ต่างกัน (Price discrimination)

กรณีนี้ตามแนวปฏิบัติการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งทางการค้า พ.ศ. 2542 ของสำนักงานคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า นั้น กำหนดให้เป็นพฤติกรรมตามมาตรา 25(1) ซึ่งเป็นการกำหนดราคาขายสินค้าหรือราคาบริการ หรือการให้ส่วนลดทางการค้าที่แตกต่างกัน แม้จะซื้อสินค้าเดียวกัน อยู่ในอุตสาหกรรมและระดับตลาดเดียวกัน เช่น ระดับการค้าส่ง การค้าปลีก เป็นต้น คุณภาพ ในปริมาณที่เท่ากัน ต้นทุนในการขายเท่ากันหรือแตกต่างกันเล็กน้อย หากกำหนดราคาขายสินค้าที่แตกต่างกันย่อมเป็นการฝ่าฝืนอนุमतรานี้ อย่างไรก็ตามกรณีนี้

<sup>146</sup> สุธีร์ ศุภนิตย์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 126*, น. 50.

<sup>147</sup> *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 140*

<sup>148</sup> เตือนเด่น นิคมบริรักษ์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 124*, น. 11.

ต้องพิจารณาไว้ว่าการกำหนดที่แตกต่างกันจะเป็นการฝ่าฝืนอนุमतรานี้เสมอไป เช่น ราคาที่แตกต่างกันนั้นอาจเกิดจากการเจรจาต่อรอง เช่นนี้ไม่เป็นการฝ่าฝืนอนุमतรานี้ แต่หากเป็นการกำหนดนโยบายที่จะลดราคาสินค้าให้แก่ผู้ซื้อหากซื้อในปริมาณที่กำหนด แต่เลือกจะปฏิบัติเฉพาะบางรายเท่านั้นเช่นนี้ถือเป็นการฝ่าฝืนอนุमतรานี้<sup>149</sup> ผลที่เกิดขึ้นทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่ซื้อสินค้าหรือได้รับการเลือกปฏิบัติที่ทำให้ตนได้รับสินค้าในราคาที่สูงกว่า ย่อมมีต้นทุนที่สูงและไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบธุรกิจที่ซื้อสินค้าหรือได้รับส่วนลดที่ต่ำกว่าตน

ลักษณะที่ 3 แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (มาตรา 25 (4))

กรณีนี้เป็นเรื่องที่ไม่ต้องการให้ผู้มีอำนาจเหนือตลาดแทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นซึ่งหมายถึงผู้แข่งขันกับผู้มีอำนาจเหนือตลาดซึ่งอาจมีอยู่แล้วในตลาดหรือกำลังจะเข้าสู่ตลาดก็ได้ ทั้งนี้ความผิดตามอนุमतรานี้ต้องไม่สามารถใช้อุमतราอื่นของมาตรานี้ได้แล้วจึงพิจารณาใช้อนุमतรานี้และพฤติกรรมนี้จะต้องทำให้เกิด ราคาที่ไม่เป็นธรรม คุณภาพที่ไม่เป็นธรรม และปริมาณที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้การกำหนดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าทุน (Predatory pricing) ย่อมเป็นความตามอนุमतรานี้ โดย ราคาที่เท่ากับต้นทุนเฉลี่ย หรือราคาที่ตั้งไว้ต่ำกว่าระดับต้นทุนผันแปรโดยเฉลี่ย ซึ่งหมายถึง ต้นทุนที่เป็นค่าใช้จ่ายผันแปรไม่รวมค่าใช้จ่ายคงที่ หารด้วยจำนวนสินค้า ย่อมเป็นราคาที่ต่ำอย่างไร้เหตุผล ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นต้องออกจากตลาดหรือเป็นการกีดกันไม่ให้คู่แข่งรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้<sup>150</sup>

(2) การควบคุมการร่วมกันกระทำ (Concerted Practices) ของผู้ประกอบการ (มาตรา 27)

มาตรา 27 เป็นมาตราที่มีเจตนามุ่งเน้นไปที่การควบคุมการร่วมกันกระทำ (Concerted Practices) ของผู้ประกอบการ โดยห้ามมิให้ผู้ประกอบการระงับการแข่งขันต่อกัน<sup>151</sup> อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง ดังนั้นจึงเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการตั้งแต่ 2 รายขึ้นไป กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติในอนุमतรา (1) –

<sup>149</sup> ศักดา ธนิตกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 122, น.99.

<sup>150</sup> *เฟิงอ้าง*, น.102-103.

<sup>151</sup> รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 138, น.106.

(10) ซึ่งเป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขัน กล่าวได้ว่าพฤติกรรมตามมาตรานี้เป็นพฤติกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการแข่งขัน (Anticompetitive Conduct) พฤติกรรมนี้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวมและผู้บริโภคเพราะทำให้ไม่มีการแข่งขันกันแต่เป็นการร่วมกันยุติการแข่งขันอันทำให้ผู้บริโภคไม่มีทางเลือก นำไปสู่การไม่พัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตเพราะเนื่องจากจะอย่างไรก็จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้ร่วมกันของผู้ประกอบธุรกิจอยู่ดี หรืออาจเรียกได้ว่าผู้ประกอบธุรกิจไม่จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงตนเองแต่อย่างใด<sup>152</sup>

มาตรานี้เป็นการกำหนดการควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่ในระดับเดียวกันในตลาดสินค้าหรือบริการ (Horizontal restraints) ในระดับผู้ประกอบธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจ ผู้จำหน่ายกับผู้จำหน่ายด้วยกันอย่างแนบเนียน ส่วนการควบคุมในระดับที่ต่างกัน (Vertical restraints) เช่น ระหว่างผู้ประกอบธุรกิจ กับ ผู้ค้าส่ง หรือ ระหว่างผู้ค้าส่ง กับ ผู้ค้าปลีก ยังมีความเห็นทั้งที่ควบคุมและไม่ควบคุม<sup>153</sup> แต่ในปัจจุบันผู้เขียนเห็นว่าการตีความในกระแสหลักจะตีความว่าควบคุมในระดับที่ต่างกันด้วย

ตามมาตรานี้ได้แบ่งลักษณะพฤติกรรมออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ลักษณะพฤติกรรมที่ห้ามกระทำโดยเด็ดขาด (มาตรา 27(1)-(4)) และ ลักษณะพฤติกรรมที่ยื่นขออนุญาตต่อคณะกรรมการได้ (มาตรา 27(5)-(10)) โดยอนุมาตราที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาได้แก่อนุมาตรา (1) และอนุมาตรา (2) ซึ่งเป็นลักษณะพฤติกรรมที่ห้ามกระทำโดยเด็ดขาด และ อนุมาตรา (10) ซึ่งเป็นและลักษณะพฤติกรรมที่ยื่นขออนุญาตต่อคณะกรรมการได้ รายละเอียดมีดังนี้

ลักษณะที่ 1 กำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือ ตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการ (มาตรา 27(1))

กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายนั้นตกลงกันเพื่อกำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการ เป็นราคาเดียวกัน หรือ อาจเป็นราคาที่ต่างกันได้ โดยหลักแล้วผู้ประกอบธุรกิจย่อมมีอิสระในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการเพราะมีต้นทุนและกำไรที่ตนคาดหวังที่แตกต่างกัน นำไปสู่การแข่งขันด้านราคา หากไม่สามารถแข่งขันด้านราคาก็อาจแข่งขันในด้านคุณภาพของสินค้าหรือบริการแทนได้ แต่เมื่อมีการร่วมกันกำหนดราคาขึ้นจะทำให้ไม่มีการแข่งขันนำไปสู่การผูกขาดหรืออำนาจ

<sup>152</sup> สุธีร์ ศุภินิตย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 126*, น.83-84.

<sup>153</sup> *เพ็งอ้าว*, น.85-86.

ตลาดร่วมกันได้ซึ่งเรียกว่า ฮั้ว (Cartel) ในบางครั้งนั้นสินค้าอาจมีราคาเท่ากันแต่ไม่ได้เกิดจากการตกลงกันก็ได้เช่นนี้ย่อมไม่ถือว่ามี การฝ่าฝืนมาตรฐานนี้เพราะไม่ได้มีการตกลงร่วมกัน เหตุที่ราคาสินค้าหรือบริการเท่ากันนี้อาจเกิดจากความบังเอิญ หรือ การกำหนดราคาตามผู้นำด้าราคาในตลาดสินค้าหรือบริการนั้นๆ (Price leadership) ซึ่งมักปรากฏในตลาดที่มีผู้ประกอบการน้อยราย (oligopoly) นอกจากนี้อนุมาตรา นี้ยังควบคุมไปถึงการกำหนดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการด้วย

ลักษณะที่ 2 กำหนดราคาซื้อสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการรับซื้อสินค้าหรือบริการ (มาตรา 27(2))

กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ประกอบการรวมตัวกันกำหนดราคาในการรับซื้อสินค้า หมายความว่า เป็นพฤติกรรมที่แตกต่างจากลักษณะที่ 1 ที่รวมตัวกันเพื่อกำหนดราคาขาย แต่ลักษณะนี้เป็นพฤติกรรมที่กลับกันคือเป็นการกำหนดราคาซื้อ ดังนั้นจึงย่อมนำหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ลักษณะที่ 1 มาใช้พิจารณาได้ โดยพฤติกรรมลักษณะนี้เป็นการรวมตัวของผู้ซื้อเพื่อกำหนดราคาให้ผู้ประกอบการต้องขายให้ตนตามราคาที่ตนกำหนด ซึ่งจะเกิดขึ้นเพื่อควบคุมราคาที่ตนต้องจ่าย โดยหากผู้ประกอบการเป็นผู้กำหนดราคาซื้อแล้วนั้นหมายความว่า จะเป็นการกำหนดราคาซื้อวัตถุดิบซึ่งทำให้ผู้ประกอบการมีกำไรที่สูงสุดขึ้นแต่ผู้ประกอบการกลับขาดทุนหรือขาดแรงจูงใจในการผลิต หรือกรณีที่ผู้ค้าส่งรวมตัวกันเพื่อกำหนดราคาต่อผู้จัดส่งสินค้า และแม้จะมีราคาต่างกันแต่หากเกิดจากการตกลงกันก็ถือว่าเป็นความผิด

ลักษณะที่ 3 กำหนดเงื่อนไขหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อหรือการจำหน่ายสินค้าหรือการบริการ เพื่อให้ปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันหรือตามที่ตกลงกัน (มาตรา 27(10))

การกำหนดราคาขายสินค้านั้นถือเป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าเพราะเป็นการกำหนดว่าผู้ค้าไม่ว่าจะเป็นผู้ค้าปลีก ผู้ค้าส่ง นั้นจะต้องขายสินค้านั้นในราคาเท่าใด<sup>154</sup> ซึ่งเป็นการทำให้อิสระของผู้ประกอบการดังกล่าวหมดไป ทั้งนี้การที่ผู้ประกอบการในตลาดทำความร่วมมือในการกำหนดวิธีปฏิบัติในการซื้อหรือขายเป็นแบบเดียวกัน ย่อมสร้างความเสียหายให้ผู้ที่ต้องการซื้อหรือที่ต้องการขาย

<sup>154</sup> รัฐไกร ลิมศิริตระกูล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 138*, น.103.

### (3) การควบคุมวิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบธุรกิจ (unfair trade practices) (มาตรา 29)

มาตรา 29 เป็นการควบคุมวิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบธุรกิจ (unfair trade practices) โดยบทบัญญัติในมาตรานี้จะพิจารณาภายหลังจากพิจารณามาตรา 25 – มาตรา 28 แล้ว หากไม่เข้าข่ายตามมาตราดังกล่าวจึงมาพิจารณาในมาตรานี้<sup>155</sup> โดยมาตรานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตลาดที่เหนือกว่ากระทำการใด ๆ เกินขอบเขตการดำเนินธุรกิจโดยปกติซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดแต่อย่างใด<sup>156</sup> (หากเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดย่อมมีมาตรา 25 ควบคุมพฤติกรรมไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว) ทั้งนี้มาตรานี้คณะผู้กร่างน่าจะมีเจตนาธรรมที่จะควบคุมพฤติกรรมการแข่งขันในแนวดิ่ง (Vertical Restraints) ที่เกี่ยวกับการลดการแข่งขันของสินค้าตราสินค้าเดียวกัน (Intra-brand competition) 2 พฤติกรรม ได้แก่ การกำหนดราคาขายปลีกและการกำหนดตัวลูกค้าและห้องที่ขาย กับพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันในแนวดิ่งกับการลดการแข่งขันสินค้าต่างสินค้ากัน (Interbrand competition) 2 พฤติกรรม ได้แก่ การกำหนดให้ทำธุรกิจเฉพาะกับตนเองเท่านั้น และการขายพ่วงสินค้าอื่น<sup>157</sup> โดยมาตรานี้เป็นการเน้นความเสียหายที่เกิดจากการถูกกลั่นแกล้ง มิใช่ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับกระบวนการหรือภาวะการแข่งขันในตลาด<sup>158</sup> และตามแนวปฏิบัติของกรมการค้าภายในนั้น ได้กำหนดแนวปฏิบัติไว้ถึง 6 กรณีได้แก่การกำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อ/ขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม, การกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจที่เป็นการจำกัดทางเลือกในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น การปฏิเสธหรือเลือกปฏิบัติที่จะประกอบธุรกิจโดยไม่มีเหตุผลอันควร การใช้อำนาจต่อรองที่เหนือกว่าในการเอาเปรียบผู้อื่น บังคับหรือชักจูงลูกค้าให้ประกอบธุรกิจกับตน หรือกำหนดข้อเรียกร้องใด ๆ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้

<sup>155</sup> ศักดา ธนิตกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 122*, น.195.

<sup>156</sup> แนวปฏิบัติพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งทางการค้า พ.ศ. 2542

<sup>157</sup> ศักดา ธนิตกุล, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 122*, น.200

<sup>158</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, โครงการศึกษาการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศต่างๆ เพื่อการพัฒนาแนวปฏิบัติตามมาตรา 29 ตามกฎหมายแข่งขันทางการค้าตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เกื้อหนุนต่อการส่งออก, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2544), น.4-1

ประกอบธุรกิจรายอื่น การกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลความลับทางการค้า หรือ เทคโนโลยีของ ผู้ประกอบธุรกิจอื่น และ การกระทำอื่นใดที่มีใช่เป็นวิสัยทางการค้าปกติ และมีเจตนา ทำลายทำให้เสียหาย ชัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจ หรือมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้อง ล้มเลิกธุรกิจไป<sup>159</sup> เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะตามมาตรานี้เป็นการระบุหลักกว้างไว้กว้าง ๆ มิได้ระบุลักษณะ พฤติกรรมอย่างในมาตรา 25 หรือ มาตรา 27 โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนจะเลือกศึกษาเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาตามแนวปฏิบัติพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 แห่ง พระราชบัญญัติการแข่งทางการค้า พ.ศ. 2542 ดังนี้

ลักษณะที่ 1 การกำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อ/ขายสินค้าหรือค่าบริการ อย่างไม่เป็นธรรม ประกอบด้วยลักษณะพฤติกรรมดังต่อไปนี้

1. การกำหนดหรือรักษาระดับราคาสูงอย่างไม่เป็นธรรม หรือสูงเกินสมควร (Unreasonably High Price)

1.1 การกำหนดราคาขายสูงอย่างไม่เป็นธรรม หรือ สูงเกินสมควร

หมายถึง การกำหนดราคาขายสินค้า ค่าบริการ ให้สูงขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต้นทุนการผลิต การขนส่ง การบริหาร ตลอดจนการจำหน่ายซึ่งการปรับราคาดังกล่าวไม่ได้มีผลมาจากการปรับตัวของต้นทุนแต่อย่างใด โดยราคาสินค้าดังกล่าวนั้นต้องสูงกว่า ต้นทุนมากทำให้กำไรสูงค่าตอบแทนในการลงทุน (Investment return) ที่เป็นมาตรฐานของธุรกิจ นั้นๆ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ากำไรดังกล่าวเกิดจากผู้ประกอบธุรกิจนั้นมีประสิทธิภาพและต้นทุนต่ำกว่าผู้ ประกอบธุรกิจอื่นๆ เช่น การผูกขาดผู้ค้าส่ง แหล่งวัตถุดิบ สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือ การปรับราคาขึ้น นั้นสูงกว่าต้นทุนที่เพิ่มขึ้นมาก หรือ มีกำไรมากกว่าภาวะปกติหรือที่ตนเคยได้รับ ทั้งนี้การกำหนดราคาที่สูงเกินที่จะจัดว่าเป็นการทำลายกระบวนการแข่งขันนั้นต้องมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและเป็นเวลานาน (ประมาณ 1 ปี) เพื่อให้การกำหนดราคาดังกล่าวมีผลต่อการเข้ามาสู่ตลาดของผู้ประกอบธุรกิจรายใหม่<sup>160</sup> แต่ทั้งนี้หากในช่วงดังกล่าวเนื่องจากสินค้าขาดแคลน เนื่องจากความต้องการสินค้าสูงขึ้นจนไม่สามารถผลิตสินค้าได้ทันต่อความต้องการ ราคาขายย่อมสามารถเพิ่มสูงได้ในช่วงเวลาดังกล่าว

1.2 การกำหนดราคาซื้อสูงอย่างไม่เป็นธรรม หรือสูงเกินสมควร

<sup>159</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 156

<sup>160</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 158, น.4-4.

หมายถึง การกำหนดราคาหรือค่าบริการ หรือ สินค้าสำเร็จรูป หรือ วัตถุดิบอย่างไม่เป็นธรรม โดยกำหนดราคาสูงกว่าราคาตลาดปกติ หรือราคาที่เคยรับซื้อ หรือราคาของคู่แข่งทำให้คู่แข่งรายอื่นไม่สามารถรับซื้อได้หรือเพิ่มต้นทุนของคู่แข่ง อันทำให้เกิดการแข่งขันได้ยากหรือไม่มีการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบธุรกิจรายใหม่ อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นเช่นเดียวกับข้อ (ก) กรณีที่สินค้าขาดแคลน<sup>161</sup>

2. การกำหนดหรือรักษาระดับราคาต่ำอย่างไม่เป็นธรรม หรือการกำหนดราคาต่ำกว่าทุน

2.1 กำหนดราคาจำหน่ายต่ำกว่าทุน ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นได้อีก 2 กรณีคือ

กรณีที่ 1 การกำหนดราคาขายเพื่อกำจัดคู่แข่ง (Predatory Pricing) ถ้าราคาเท่ากับหรือสูงกว่าต้นทุนเฉลี่ย (Average cost) ไม่ถือว่าเป็นพฤติกรรมต้องห้าม แต่ถ้าราคาต่ำกว่าต้นทุนเฉลี่ยแต่สูงกว่าต้นทุนผันแปรเฉลี่ย (Average variable cost) จะต้องพิจารณาเหตุผลเพิ่มเติม เช่น การกำหนดราคาดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นมากขึ้นหรือน้อยลงเพราะเนื่องจากมีความจำเป็นบางประการ เช่น ต้องการระบายสินค้าในคลังสินค้าของตน หรือมีกำลังการผลิตส่วนเกินหรือไม่ หากมิใช่ก็อาจพิจารณาได้ว่ามีเจตนาทำลายคู่แข่งและทำให้ไม่มีการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบธุรกิจรายใหม่ ทั้งนี้ต้องพิจารณาอีกว่าเมื่อกำจัดคู่แข่งได้แล้วผู้ประกอบการดังกล่าวจะสามารถขึ้นราคาเพื่อชดเชยสิ่งที่ตนต้องขาดทุนได้หรือไม่ หากได้ย่อมถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ต้องห้ามตามกรณีนี้ แต่ทั้งนี้ถ้าราคาต่ำกว่าต้นทุนผันแปรเฉลี่ย ซึ่งรวมถึงต้นทุนวัตถุดิบ ค่าจ้าง ค่าเสื่อมของเครื่องจักร และต้นทุนอื่น ๆ ที่ผันแปรไปตามปริมาณการผลิต สามารถสรุปได้ทันทีว่าเป็นพฤติกรรมที่ต้องห้าม<sup>162</sup> อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นสำหรับพฤติกรรมตามข้อนี้คือการส่งเสริมการขายสินค้าที่ออกสู่ตลาดใหม่ แต่ก็ต้องพิจารณาถึงลักษณะสินค้าและระยะเวลาในการส่งเสริมการขายดังกล่าวด้วย หรือ กรณีสำหรับสินค้าที่ต้องรีบขายมิเช่นนั้นอาจเกิดความเสียหายได้ เช่น สินค้าเน่าเสียง่าย สินค้าใกล้หมดอายุ หรือ ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่สามารถประกอบธุรกิจต่อไปได้อีกเป็นต้น<sup>163</sup>

<sup>161</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 156

<sup>162</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 158, น.4-4

<sup>163</sup> อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 156



กรณีที่ 2 การกำหนดราคาขายต่ำกว่าต้นทุนรวม (Sale Below Cost) เป็นการกำหนดราคาขายสินค้า บริการ ต่ำกว่าต้นทุนรวมเฉลี่ย (Average Total Cost) ซึ่งได้แก่ ต้นทุนการผลิตหรือต้นทุนที่ซื้อ มา กับ ค่าใช้จ่ายในการขาย การบริหาร ทั้งนี้เพราะตนสามารถรับภาระขาดทุนได้และนำกำไรสินค้าอื่นมาชดเชย เพื่อผู้ประกอบการรายอื่นเลิกประกอบธุรกิจ หรือ ผู้ประกอบการรายใหม่ไม่กล้าเข้าสู่ตลาด ทั้งนี้กรณีมีข้อยกเว้นเช่นเดียวกับกรณีที่ 1<sup>164</sup>

## 2.2 การกำหนดราคาซื้อต่ำอย่างไม่เป็นธรรม

หมายถึง การกำหนดราคาซื้อสินค้า บริการ สินค้าสำเร็จรูป หรือวัตถุดิบอย่างไม่เป็นธรรม โดยกำหนดราคาต่ำกว่าราคาตลาด ราคาที่เคยรับซื้อ ทำให้ผู้จำหน่ายได้รับความเสียหาย และทำให้ผู้ประกอบการที่ได้รับวัตถุดิบที่ราคาสูงกว่าไม่สามารถจำหน่ายสินค้าตนเองได้เนื่องจากมีต้นทุนที่สูงกว่า

## 3. การกำหนดราคาที่แตกต่างกัน (Price discrimination)

หมายถึง การกำหนดราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการ หรือการให้ส่วนลด หรือการกำหนดเงื่อนไขอย่างเลือกปฏิบัติต่อลูกค้าที่ซื้อสินค้าเดียวกันเป็นการกำหนดราคาขายสินค้าหรือราคาบริการ หรือการให้ส่วนลดทางการค้าที่แตกต่างกัน แม้จะซื้อสินค้าเดียวกัน อยู่ในอุตสาหกรรมและระดับตลาดเดียวกัน เช่น ระดับการค้าส่ง การค้าปลีก เป็นต้น คุณภาพ ในปริมาณที่เท่ากัน ต้นทุนในการขายเท่ากันหรือแตกต่างกันเล็กน้อย หากกำหนดราคาขายสินค้าที่แตกต่างกันย่อมเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานนี้ อย่างไรก็ตามก็มีกรณีที่ต้องพิจารณามีใช่ว่าการกำหนดที่แตกต่างกันจะเป็นการฝ่าฝืนกรณีนี้ เช่น ราคาที่แตกต่างกันนั้นอาจเกิดจากการเจรจาต่อรอง เช่นนี้ไม่เป็นการฝ่าฝืนกรณี แต่หากเป็นการกำหนดนโยบายที่จะลดราคาสินค้าให้แก่ผู้ซื้อหากซื้อในปริมาณที่กำหนด แต่เลือกจะปฏิบัติเฉพาะบางรายเท่านั้นเช่นนี้ถือเป็นการฝ่าฝืนกรณี<sup>165</sup> ผลที่เกิดขึ้นทำให้ผู้ประกอบการที่ซื้อสินค้าหรือได้รับการเลือกปฏิบัติที่ทำให้ตนได้รับสินค้าในราคาที่สูงกว่า ย่อมมีต้นทุนที่สูงและไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการที่ซื้อสินค้าหรือได้รับส่วนลดที่ต่ำกว่าตน

<sup>164</sup> เฟิงอ้วง

<sup>165</sup> ศักดา ธนิตกุล, อ้วงแล้ว เชิงอรรถที่ 122, น.99.

## ลักษณะที่ 2 การกำหนดราคาขายต่อ (Resale Price Maintenance)

หมายถึง การกำหนดให้ลูกค้าของตนต้องขายสินค้าหรือบริการตามราคาที่กำหนด หากลูกค้าไม่ปฏิบัติตามจะถูกลงโทษทำให้ตัวแทนจำหน่าย หรือ ผู้ค้าปลีกไม่มีการแข่งขันด้านราคา ทั้งนี้การกำหนดห้ามจำหน่ายราคาที่ต่ำกว่าราคาที่กำหนด จะทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถซื้อสินค้าในราคาถูกลงได้ หากเป็นการกำหนดห้ามขายราคาที่สูงกว่าก็จะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่ซื้อสินค้าหรือบริการไม่สามารถหากำไรตามที่ตนต้องการได้ทำให้ไม่มีการแข่งขัน และผู้ประกอบการรายใหม่ไม่กล้าเข้าสู่ตลาด<sup>166</sup> ทั้งนี้การกำหนดราคาแนะนำ (Price list) ไม่ถือว่าเป็นความผิดเพราะเป็นการกำหนดเพียงราคาแนะนำ หรือ ราคาเสนอ แต่ทั้งนี้หากเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่และในตลาดที่มีผู้ผลิตสินค้าดังกล่าวมีไม่กี่ราย การขึ้นาราคาขายปลีกอาจเอื้อให้ผู้ประกอบการและผู้ค้าปลีกฮั้วกันในการกำหนดราคาขายปลีกได้ อันทำให้ไม่มีการแข่งขันด้านราคาในตลาด ทั้งนี้การปฏิเสธที่จะขายสินค้าให้แก่ผู้ค้าปลีกเนื่องจากการกำหนดราคาของผู้ค้าปลีกไม่เป็นที่พอใจของผู้ประกอบการสินค้าย่อมถือว่าเป็นการความผิดตามมาตรา<sup>167</sup>

### 4.4 กฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะ

นอกจากพระราชบัญญัติที่ได้กล่าวมาแล้วทั้ง 2 ฉบับนั้นได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แล้ว ประเทศไทยยังมีกฎหมายพิเศษอื่น ๆ ที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาสินค้าอีกจำนวนมาก ทั้งนี้แม้ว่ากฎหมายเหล่านั้นจะมีได้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติควบคุมราคาเป็นเป้าประสงค์หลักเนื่องจากกฎหมายเหล่านั้นล้วนถูกร่างขึ้นมาเพื่อควบคุมหรือดูแลกิจการให้รอบด้าน แต่การควบคุมหรือดูแลกิจการเหล่านั้นย่อมมีบทบัญญัติที่กำหนดถึงการกำหนดราคาให้เป็นสิ่งที่รัฐมีหน้าที่ต้องควบคุมหรือดูแลด้วย ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำเสนอตัวอย่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเพื่อให้การวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายอ้อยและน้ำตาลทราย กฎหมายการเดินอากาศ และ กฎหมายองค์กร

<sup>166</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 156

<sup>167</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 158, น.4-5.

จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม

#### 4.4.1 กฎหมายอ้อยและน้ำตาลทราย

พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้นถูกร่างขึ้นโดยได้รับอิทธิพลจากระบบของอัฟริกาค่อนข้างมากโดยกฎหมายได้ให้อำนาจและกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไว้อย่างกว้างขวาง

##### 4.4.1.1 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยได้ให้ความเห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ได้ว่า

“พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 นั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา 6(1) ประกอบเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว เห็นว่ามีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายเพื่อคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยและให้เกิดความเป็นธรรมแก่โรงงานน้ำตาลทรายและประชาชนผู้บริโภค โดยการจัดให้มีคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายประกอบด้วยตัวแทนชาวไร่อ้อยตัวแทนเจ้าของโรงงานน้ำตาลทราย และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งได้แก่ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์และผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ทำหน้าที่เป็นองค์กลางในการจัดระบบและควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย ตั้งแต่ขั้นตอนการปลูกและผลิตอ้อยไปจนถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทราย รวมถึงการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ซึ่งนับเป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นต่อการจัดระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายขั้นตอนหนึ่ง เพราะราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายย่อมเป็นฐานรายได้ของระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายที่จะต้องนำมาจัดสรรระหว่างชาวไร่อ้อยและเจ้าของโรงงานน้ำตาลทรายตามสัดส่วนของการลงทุนต่อไป ดังนั้นพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมในการคำนวณราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายไว้อย่างละเอียดในหมวดที่ว่าด้วยราคาอ้อยและผลตอบแทนการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย นับตั้งแต่การจัดทำประมาณการรายได้จากการจำหน่ายน้ำตาลทรายที่จะผลิต การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายขั้นต้นและขั้น

สุดท้าย เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศบังคับใช้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย แม้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทรายฯ จะมีได้กำหนดว่า การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายหมายถึงการกำหนดราคาจำหน่าย ณ ที่ใด แต่เมื่อได้พิจารณาขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากส่วนที่ว่าด้วยบทกำหนดโทษ ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้สำหรับผู้ประกอบธุรกิจค้าส่งหรือค้าปลีกน้ำตาลทรายนอกจากโทษที่กำหนดไว้สำหรับโรงงานน้ำตาลทรายซึ่งเป็นแหล่งผลิตและจำหน่ายส่งน้ำตาลทรายเข้าสู่ตลาดผู้บริโภคจึงเห็นได้ว่า อำนาจในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจำกัดเฉพาะการกำหนดราคาจำหน่ายส่ง ณ โรงงานเท่านั้น”<sup>168</sup>

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นได้ว่าคณะกรรมการได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบและควบคุมการผลิตและการจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายซึ่งควบคุมตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจนถึงกระบวนการขายซึ่งย่อมเกี่ยวข้องกับการกำหนดราคาน้ำตาลทรายส่ง ณ โรงงานด้วย และคณะกรรมการกฤษฎีกายังได้ระบุไว้ในความเห็นอย่างชัดเจนว่าการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย นั้นถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญและจำเป็นต่อระบบอุตสาหกรรมอ้อยน้ำตาลทราย เพราะราคาเป็นสิ่งสำคัญในการช่วยจะทำให้ทราบได้ว่าเกษตรกรได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมต่อการลงทุนหรือไม่ ทั้งนี้ในปัจจุบันระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานนั้นใช้ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 คือระบบที่ชาวไร่อ้อยและโรงงานเป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) หรือเป็นระบบที่ตั้งมาเพื่อกำหนดราคาอ้อยและน้ำตาลที่เป็นที่ยอมรับได้ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้นเป้าหมายสำคัญของระบบดังกล่าวจึงเป็นการพยายามสร้างกลไกตั้งราคาและกฎระเบียบในการรับซื้ออ้อยขึ้นมา<sup>169</sup>

<sup>168</sup> บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเลขเสรีจ 836/2540 เรื่อง การใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย

<sup>169</sup> วิโรจน์ ณ ระนอง และ คณะ, การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2558), น.74-76

#### 4.4.1.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดราคา

มาตรา 17 (18) กำหนดให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้ บริโภคในราชอาณาจักร และ กำหนดราคาขายน้ำตาลทราย

อย่างไรก็ดีแม้ว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายจะมีอำนาจในการ กำหนดราคาน้ำตาลทรายสำหรับการขายน้ำตาลทรายก็ตามแต่ในทางปฏิบัตินั้นพบว่าคณะกรรมการฯ นั้น มิได้มีการใช้มาตรการดังกล่าวมากนักเนื่องจากอำนาจดังกล่าวมีความทับซ้อนกับอำนาจตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 โดยผู้เขียนจะได้อธิบายในต่อไป ทั้งนี้เมื่อ พิจารณาประกาศของคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายที่เคยมีการประกาศเพื่อกำหนดราคาขาย น้ำตาลทรายจำนวน 2 ครั้งคือในปี พ.ศ. 2549 และ ปี พ.ศ. 2551 ประกาศในทั้ง 2 ปีนั้นมีลักษณะและ วิธีการที่เหมือนกันกล่าวคือ ประกาศดังกล่าวมีการประกาศเพื่อวัตถุประสงค์ต้องการให้ราคาน้ำตาลทราย ที่จำหน่ายหน้าโรงงานในราชอาณาจักรเป็นไปอย่างเหมาะสม เป็นธรรมและสอดคล้องกับสถานการณ์ของ อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายในช่วงเวลานั้น โดยประกาศดังกล่าวจะใช้กำหนดเฉพาะราคาขาย น้ำตาลทราย ณ หน้าโรงงานเท่านั้น มิได้กำหนดไปถึงราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายปลีกหรือราคาขายส่ง สำหรับพ่อค้าคนกลางแต่อย่างใดและราคาดังกล่าวเป็นราคาที่ไม่รวบภาษีมูลค่าเพิ่ม

#### 4.4.2 กฎหมายการเดินอากาศ

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 นั้นเป็นกฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อควบคุมการ เดินอากาศเป็นสำคัญซึ่งกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งมีอำนาจหลากหลาย รวมถึงอำนาจในการกำหนดค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบธุรกิจขนส่งสำหรับอากาศยานขนส่ง ภายในประเทศด้วย

##### 4.4.2.1 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 นั้นมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อ ควบคุมการเดินอากาศและเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศที่ใช้ในการเดินอากาศ<sup>170</sup> ทั้งนี้

---

<sup>170</sup> บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเลขเสร็จ 169/2507 เรื่อง ขอให้วินิจฉัย ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการรบกวนขัดขวางต่อการวิทยุคมนาคม

กำหนดให้มีคณะกรรมการการบินพลเรือนขึ้น โดยทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น กำหนดนโยบายและพิจารณาอนุมัติแผนอำนวยความสะดวก แผนรักษาความปลอดภัย และ แผนนิรภัยในการบินพลเรือนแห่งชาติ รวมทั้งแผนแม่บทการจัดตั้งสนามบินพาณิชย์ของประเทศ รับผิดชอบต่อและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบินพลเรือนแก่รัฐมนตรี นอกจากนี้ยังอีกบทบาทที่สำคัญคือ การกำหนดหลักเกณฑ์และการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยาน การเก็บค่าบริการค่าภาระในสนามบิน การเก็บค่าบริการเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เป็นต้น อันเห็นได้ว่าแม้กฎหมายฉบับนี้จะมีบทบัญญัติที่สำคัญเพื่อควบคุมการเดินอากาศแต่ก็มีการกำหนดบทบัญญัติให้ครอบคลุมถึงการกำหนดอัตราค่าโดยสารด้วย อันแสดงให้เห็นว่าการกำหนดค่าโดยสารนั้นเป็นสิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งตามกฎหมายนี้

#### 4.4.2.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดราคา

มาตรา 20 กำหนดให้การขนส่งทางอากาศเพื่อการพาณิชย์เป็นบริการสาธารณะ การกำหนดค่าโดยสารและค่าระวางของอากาศยานขนส่งต้องเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ การเก็บค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง ให้คณะกรรมการการบินพลเรือนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบธุรกิจอากาศยานขนส่งซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้โดยให้แยกประเภทของบริการการขนส่งทางอากาศตามความเหมาะสม การเก็บค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งระหว่างประเทศให้เป็นไปตามที่กำหนดในความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยบริการเดินอากาศ แล้วแต่กรณี

ในปัจจุบันมีกฎกระทรวงกำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่ง พ.ศ. 2554 กำหนดอัตราขั้นสูงสำหรับค่าโดยสารและค่าระวางสำหรับอากาศยานขนส่งเฉพาะเส้นทางบินภายในประเทศ โดยกำหนดให้อัตราค่าโดยสารนั้นผู้ประกอบธุรกิจอากาศยานขนส่งเรียกเก็บตามระยะทางในอัตราไม่เกิน 30 บาทต่อหนึ่งกิโลเมตร อย่างไรก็ตามมาตรา 20 กำหนดให้คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจกำหนดอัตราการเก็บค่าโดยสารได้อีกชั้นหนึ่ง แต่อัตราที่คณะกรรมการการบินพลเรือนจะกำหนดนั้นจะต้องไม่เกินอัตราที่กฎกระทรวงกำหนด นั้นหมายความว่าอัตราค่าบริการอากาศยานนั้นถูกกำหนด 2 ชั้นโดยชั้นแรกเป็นกรอบใหญ่คือกฎกระทรวงและชั้นที่สองคือกรอบที่นำมาใช้ปฏิบัติจริงแต่ต้องไม่เกินกรอบใหญ่ โดยปัจจุบันกำหนดไว้ที่ 13 บาทต่อกิโลเมตร จึงไม่เกินอัตราในกฎกระทรวงทั้งนี้อัตราค่าโดยสารดังกล่าวที่ควบคุมไม่เกิน 13 บาทต่อกิโลเมตรนั้นจะใช้เฉพาะเส้นทางบินที่มีระยะทางบินไม่เกิน 300 กิโลเมตร และมีการเดินทางภาคพื้นไม่สะดวก หรือเส้นทางการบินที่มีระยะทางบินเกิน 300 กิโลเมตรเท่านั้น หากต่ำกว่านั้นให้กำหนดค่าโดยสารได้เสรี แต่ก็ยังคงไม่

เกินกว่าอัตราในกฎกระทรวง นอกจากนั้นยังกำหนดให้การกำหนดค่าโดยสารชั้นธุรกิจ ให้เรียกเก็บสูงกว่าอัตราค่าโดยสารชั้นประหยัดได้ไม่เกินร้อยละ 30<sup>171</sup>

อย่างไรก็ดีการกำหนดอัตราค่าโดยสารดังกล่าวก็ทำให้เกิดปัญหา อันเนื่องจากการเข้าสู่ตลาดของสายการบินต้นทุนต่ำ โดยสายการบินต้นทุนต่ำจะใช้เพดานค่าโดยสารจากสายการบินที่มีต้นทุนสูงสุดเป็นตัวกำหนดค่าโดยสารของตน (การกำหนดอัตราค่าโดยสารควบคุมไม่เกิน 13 บาทต่อกิโลเมตรนั้นคำนวณบนพื้นฐานของค่าโดยสารสายการบินที่ใช้ต้นทุนสูงสุดในขณะนั้น ได้แก่สายการบินบางกอกแอร์เวย์เป็นตัวกำหนดเพดานราคา) ทำให้ค่าโดยสารของสายการบินต้นทุนต่ำไม่สอดคล้องกับต้นทุนของสายการบินอื่นก็ทั้งยังเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้บริโภคเมื่อเทียบกับการบริการ การบินพลเรือนจึงเสนอทางเลือกในการควบคุมค่าโดยสารของสายการบินต้นทุนต่ำโดยการกำหนดให้สายการบินต้นทุนต่ำแจ้งอัตราค่าโดยสารสูงสุดที่เรียกเก็บให้กรมการบินพลเรือนทราบล่วงหน้าเมื่อมีการปรับเพิ่มค่าโดยสารและให้แจ้งราคาโดยสรรวมหลังบวกเพิ่มค่าธรรมเนียมต่างๆ หน้าเวปไซด์ของสายการบิน<sup>172</sup>

ทั้งนี้เหตุที่ต้องควบคุมราคาอัตราค่าโดยสารนั้นเพื่อไม่ให้เกิดการตัดราคาสายการบินอื่นจนไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ และส่งผลเสียในภายหลังเพราะเมื่อสายการบินคู่แข่งยกเลิกให้บริการไปแล้ว สายการบินดังกล่าวจะปรับราคาขึ้นสูง เนื่องจากไม่มีคู่แข่ง ซึ่งจะเกิดผลกระทบต่อผู้โดยสารในระยะยาว โดยรัฐไม่ได้ห้ามการแข่งขันลดราคาของสายการบินต้นทุนต่ำ เพราะเป็นเรื่องที่ประชาชนจะได้ประโยชน์จากการเลือกใช้บริการ แต่จะดูเจตนาของสายการบินแต่ละแห่งว่าเข้าข่ายการตัดราคาราคาเพื่อไม่ให้สายการบินอื่นประกอบธุรกิจต่อไปได้หรือไม่<sup>173</sup>

<sup>171</sup> ประกาศกรมการบินพลเรือน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมของผู้ประกอบธุรกิจขนส่งสำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศ ประกาศ ณ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2553

<sup>172</sup> ปารมิตา อุทาสิน, “แนวทางการกำกับดูแลด้านราคาในอุตสาหกรรมการบินภายในประเทศของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), น.64 - 65.

<sup>173</sup> มติชนออนไลน์, “ตักทวง “โลว์คอสต์” คัมพรราคาแข่ง แก้อัจฉริยะตามไปราคาแล้วไม่มีที่นั่ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2558, [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1438673175](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1438673175)

#### 4.4.3 กฎหมายองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 นั้นถูกตราขึ้นแทนพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

##### 4.4.3.1 เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกร่างขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไป สาระสำคัญที่เห็นได้ชัดเจนของความแตกต่างระหว่างกฎหมายฉบับเดิมกับฉบับใหม่นั้นคือ เรื่ององค์กรในการจัดสรรคลื่นความถี่ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว<sup>174</sup>

กฎหมายฉบับนี้ได้มอบอำนาจในการจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการดูแลในกิจกรรมการแพร่ภาพกระจายเสียงและโทรคมนาคมให้กับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปการสื่อสารของไทยใน 3 ส่วนหลักคือ

1. การแข่งขันเสรีและเป็นธรรมในการสื่อสารของประเทศ โดยกำหนดให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการนำคลื่นความถี่ สำหรับประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ ซึ่งแต่เดิมถือครองโดยหน่วยงานรัฐเกือบทั้งหมด และมีการอนุญาตให้กับเอกชนใช้ ผ่านระบบสัมปทานที่ขาดความโปร่งใส นำมาจัดสรรใหม่ผ่านระบบใบอนุญาตด้วยวิธีการประมูล ซึ่งเป็นวิธีการอนุญาตที่มีความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจรายใหม่สามารถเข้ามาให้บริการได้ นอกจากนี้ กสทช. ยังมีอำนาจในการออกและบังคับใช้กติกาที่ช่วยลดการกีดกันการแข่งขัน เช่น การลดค่าเชื่อมต่อระบบ (interconnection charge)

<sup>174</sup> กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย, “กฎหมาย กสทช. ฉบับใหม่กับการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะ,” *จลนิตี*, น.27 (มี.ค.-เม.ย. 2554).



2. การสร้างกระบวนการประชาธิปไตยผ่านการสื่อสารของประเทศ โดยกำหนดให้ กสทช.ปฏิรูปโครงสร้างการถือครองคลื่นความถี่โดยกำหนดให้จัดสรรคลื่นความถี่เพื่อบริการชุมชนไม่น้อยกว่าอัตราร้อยละ 20 อันเป็นการให้โอกาสประชาชนทั่วประเทศเข้าถึงคลื่นความถี่ได้ง่ายขึ้น อันทำให้เกิดความหลากหลายในการนำเสนอข่าวสารข้อมูล ป้องกันการปิดกั้นข่าวสารจากสังคม

3. การคุ้มครองประชาชนในฐานะผู้บริโภคและพลเมือง โดยกำหนดให้ กสทช. มีอำนาจในการออกหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครอง ผลประโยชน์ของผู้บริโภคในกิจการด้านการสื่อสาร เช่น การกำหนดเพดานขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคม สิทธิในการ คงเลขหมายไว้เมื่อเปลี่ยนผู้ให้บริการ การป้องกันผู้บริโภคจากโฆษณาหลอกลวง เป็นต้น รวมถึงการปกป้องสิทธิของประชาชนในฐานะพลเมือง เช่น การออกเกณฑ์หรือเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการครอบคลุมทั่วถึง (Universal service obligation) เพื่อเพิ่มโอกาสในการสื่อสารในพื้นที่ห่างไกล การปกป้องสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้เห็นความมุ่งหมายของกฎหมายนี้ได้ว่าต้องการสร้างองค์กรที่มีความเป็นอิสระและปลอดจากการแทรกแซงของอำนาจทางการเมืองให้มากที่สุด<sup>175</sup>

#### 4.4.3.2 บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดราคา

บทบัญญัติในมาตรา 27 ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กสทช. อนุมาตรา 9 กำหนดให้ กสทช.มีหน้าที่ กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและโครงสร้างอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งจะเห็นว่าจากเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นการควบคุมราคาอัตราค่าบริการนั้นเป็นหนึ่งในภารกิจที่สำคัญของ กสทช. เพื่อต้องการคุ้มครองผู้บริโภคและเปิดโอกาสให้สามารถเข้าถึงการใช้บริการกิจการโทรคมนาคมได้ ซึ่ง กสทช. ได้ออกประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง อัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคมสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ พ.ศ. 2555

<sup>175</sup> วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, “บทวิเคราะห์บทบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และ ข้อเสนอในการปรับปรุง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2558, [http://nbtcpolicywatch.org/press\\_detail.php?i=1290](http://nbtcpolicywatch.org/press_detail.php?i=1290)

ซึ่งกำหนดว่า ให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการสำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศในแต่ละหน่วยนาที่ที่ไม่เกินอัตราขั้นสูงของค่าบริการ ในอัตราเก้าสิบเก้าสตางค์ต่อนาที อันเป็นการกำหนดอัตราขั้นสูงหรือเพดานขั้นสูงของค่าบริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ไว้ ไม่ให้ผู้บริการรายใดกำหนดค่าบริการได้สูงกว่านั้น นอกจากนี้ยังกำหนดไปถึงกรณีการส่งเสริมการขายว่า กรณีมีรายการส่งเสริมการขาย หากมีการกำหนดค่าบริการในลักษณะเหมาจ่ายค่าบริการในแต่ละรายการในช่วงเวลาที่เหมาจ่ายดังกล่าวเฉลี่ยแล้วต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงของค่าบริการ ในอัตราเก้าสิบเก้าสตางค์ต่อนาที ทั้งนี้ในประกาศดังกล่าวได้อ้างอิงวิธีการคิด คำนวณอัตราขั้นสูงของค่าบริการด้วย อันแสดงให้เห็นว่าการกำหนดอัตราดังกล่าวของ กสทช. นั้นมีการอ้างอิงวิธีการคำนวณซึ่งจะแตกต่างจากกฎหมายอื่น ๆ ที่ได้มีการอ้างอิงวิธีการคิดคำนวณไว้ในประกาศหรือคำสั่งแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามมีข้อสงสัยว่าอัตราดังกล่าวจะเป็นอัตราตายตัว ตามข้อ 14 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง อัตราขั้นสูงของค่าบริการและการเรียกเก็บเงินค่าบริการล่วงหน้า ในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ระบุให้ กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการนอกเหนือหรือเกินกว่าอัตราขั้นสูงตามที่กำหนดไว้โดยคณะกรรมการ หรือจะจัดเก็บค่าบริการประเภทใหม่ ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขออนุญาตเพื่อให้ คณะกรรมการพิจารณาได้ อันหมายความว่าอัตราดังกล่าวยังไม่ใช่อัตราที่สูงสุดผู้ประกอบธุรกิจยังสามารถร้องให้คณะกรรมการพิจารณาปรับเปลี่ยนอัตราได้

เหตุผลในการออกประกาศควบคุมอัตราขั้นสูงของการบริการนี้ กสทช. ได้ให้เหตุผลว่า “เนื่องจากในปัจจุบันยังมีความกระจุกตัวสูง ทำให้สภาพการแข่งขันในตลาดยังไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบในการพัฒนาการให้บริการบริการโทรศัพท์ของประเทศไทย มีความจำเป็นต้องพึ่งพาโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่เนื่องจากโครงข่ายโทรศัพท์ประจำที่มีพื้นที่การให้บริการไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จึงกลายเป็นบริการพื้นฐานของประชาชนทุกคน”<sup>176</sup> เห็นได้ว่าประกาศดังกล่าวมิใช่ออกมาเพราะกฎหมายกำหนดให้อำนาจ กสทช. เท่านั้นแต่เนื่องจาก กสทช. เห็นว่าการแข่งขันในตลาดผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ กลไกตลาดยังไม่สามารถทำงานได้เต็มที่ ซึ่งโทรศัพท์เคลื่อนที่ถือเป็นบริการพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนเกี่ยวข้องและมีความจำเป็นที่ต้องเข้าถึง จึงกำหนดอัตราค่าบริการขั้นสูงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

<sup>176</sup> เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างประกาศคณะกรรมการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการโทรคมนาคม สำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ

#### 4.5 ปัญหาขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

จากการศึกษาผู้เขียนพบปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 หลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอันเกิดขึ้นในทางทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเป็นสากลเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญที่สุดคือปัญหาที่เกิดขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาเหล่านั้นโดยใช้ทฤษฎีและความรู้ที่ผู้เขียนได้ศึกษาและค้นคว้าเพื่อประกอบการพิจารณาและนำไปสู่การบทสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

##### 4.5.1 ปัญหาในแง่มุมมองทางเศรษฐศาสตร์

ในระบบตลาดแบบเสรี (free market) ที่การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างอิสระ รัฐไม่มีหน้าที่ใด ๆ นอกจากการส่งเสริมให้ตลาดขับเคลื่อนด้วยตัวเอง รัฐจึงไม่อาจบิดเบือนกลไกตลาดได้ ไม่ว่าด้วยวิธีการใดก็ตาม รัฐมีหน้าที่เพียงทำให้ตลาดมีข้อจำกัดหรืออุปสรรคกีดขวางตลาดน้อยที่สุด ดังนั้นรัฐจึงไม่ควรกำหนดโควตาการผลิต กีดกันการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ

การแทรกแซงกลไกตลาด ทำให้สวัสดิการทางเศรษฐกิจของสังคมส่วนรวมลดลง<sup>177</sup> ฐานสำคัญของระบบตลาดเสรีนั้นอยู่ที่ความเชื่อมั่นในการตัดสินใจเลือกอย่างเสรีของปัจเจกบุคคล หากแต่ละคนมีพฤติกรรมในทางที่ทำให้ตนได้ประโยชน์สูงสุดแล้ว สังคมส่วนรวมซึ่งหมายถึงปัจเจกบุคคลแต่ละคนบวกรวมกันก็จะได้ประโยชน์สูงสุดตามไปด้วย เสมือนหนึ่งมี “มือที่มองไม่เห็น” (Invisible Hands) นำพาเศรษฐกิจไปสู่สวัสดิการทางเศรษฐกิจส่วนรวมสูงสุด โดยไม่จำเป็นต้องมี “บุคคลที่สาม” อย่างเช่นภาครัฐเป็นผู้ทำหน้าที่กำหนดว่า ใครเป็นควรที่จะผลิต จะผลิตสิ่งใด ผลิตอย่างไร ผลิตจำนวนเท่าใด และจะจัดสรรผลผลิตที่ได้อย่างไร การแสวงหาประโยชน์ของแต่ละคนจะถูกถ่วงดุลซึ่งกันและกันจากตลาดที่

<sup>177</sup> ปกป้อง จันวิทย์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 2 เรื่อง “การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์”, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2554), น.15.

แข่งขันอย่างเสรีจนเข้าสู่ภาวะดุลยภาพที่ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ ราคาดุลยภาพของสินค้าจึงเกิดขึ้น เพราะราคาดังกล่าวเป็นราคาของผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคตกลงร่วมกันเป็นราคาที่ถูกฝ่ายยินดีในการแลกเปลี่ยนกัน ในทางตรงกันข้ามสินค้าที่ราคาต่ำกว่าราคาดุลยภาพ ผู้บริโภคย่อมพึงพอใจในราคาดังกล่าว เพราะราคานั้นต่ำกว่าที่ตนต้องการ ในขณะที่ผู้ประกอบธุรกิจก็จะไม่ได้รับกำไรตามที่ตนคาดหวัง และไม่อาจปฏิเสธการขายสินค้าดังกล่าวให้แก่ผู้บริโภค หากราคาสินค้าหรือบริการสูงกว่าราคาดุลยภาพ ย่อมทำให้เกิดเหตุการณ์ในทางตรงข้ามกับราคาต่ำกว่าราคาดุลยภาพ คือ ผู้ประกอบธุรกิจย่อมต้องการที่จะขายสินค้าหรือบริการจำนวนมาก ณ ราคาดังกล่าว เนื่องจากตนได้กำไรมาก แต่ผู้บริโภคจะปฏิเสธสินค้าหรือบริการดังกล่าวเพราะมีราคาที่สูงเกินกว่าที่ตนต้องการ

อย่างไรก็ดีแนวความคิดข้างต้นที่ว่า รัฐไม่อาจแทรกแซงกลไกตลาดได้นั้น อาจมีข้อยกเว้นได้ เนื่องจากแนวความคิดดังกล่าวเกิดขึ้นบนสมมติฐานที่ว่าตลาดเป็นตลาดอุดมคติ กล่าวคือตลาดเป็นตลาดที่แข่งขันสมบูรณ์ ไม่มีฝ่ายใดมีอำนาจเหนือฝ่ายใด ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วสินค้าหรือบริการนั้นมีได้อยู่ในตลาดที่แข่งขันสมบูรณ์เสมอไป อีกทั้งในบางครั้งสังคมอาจเผชิญปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอกอันทำให้การผลิตของผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงไป นำไปสู่ตลาดในรูปแบบที่แข่งขันไม่สมบูรณ์ ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงจำเป็นต้องมีหน้าที่เข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อคุ้มครองทั้งผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภค นักเศรษฐศาสตร์เรียกสภาวะดังกล่าวว่า “สภาวะตลาดล้มเหลว” การแทรกแซงกลไกตลาดในสภาวะดังกล่าวของรัฐจึงเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ อันเป็นข้อยกเว้นที่เปิดโอกาสให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงหรือควบคุมกลไกตลาดได้ ทั้งนี้หนึ่งในวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือการบัญญัติกฎหมายการแข่งขันทางการค้าซึ่งในประเทศไทยปรากฏอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

การควบคุมกลไกตลาดของรัฐด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางตรงหรือทางอ้อมด้วยกฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นการให้อำนาจรัฐสามารถเข้าแทรกแซงกลไกตลาดได้ในทุกสถานการณ์ อย่างไม่มีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุด และบังคับใช้ได้กับสินค้าทุกประเภท จึงเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้องและขัดกับหลักการเศรษฐศาสตร์ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

การควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการอันนำไปสู่การบิดเบือนกลไกตลาดในสภาวะที่ตลาดอยู่ในสถานการณ์ปกติทำให้เกิดปัญหาอย่างมากมายกับระบบตลาดดังที่ผู้เขียนได้สะท้อนให้เห็นในหัวข้อก่อนหน้านี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสินค้าหรือบริการที่ถูกควบคุมราคาล้วนแล้วแต่มีลักษณะที่เหมือนกันคือ การบิดเบือนราคาให้ต่างไปจากราคาดุลยภาพทำให้เกิดภาวะสินค้าขาดแคลน การเกิดภาวะตลาดมืด โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำตาลทรายที่ถูกควบคุมราคาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 จนถึง

ปัจจุบัน ความรุนแรงของปัญหาขาดแคลนน้ำตาลทรายนั้นถึงขนาดที่ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีกน้ำตาลทราย จำเป็นจะต้องจ่ายเงินเพื่อขอสิทธิซื้อน้ำตาลทรายจากโรงงานผู้ประกอบธุรกิจในราคาที่สูงกว่าที่รัฐกำหนด เพื่อให้ตนมีสินค้า นอกจากนี้เมื่อได้สินค้ามาแล้วบุคคลเหล่านั้นกลับไม่ขายสินค้าในท้องตลาดเนื่องจากต้องการให้สินค้าหายไปจากตลาดเพื่อที่จะต่อรองกับรัฐให้ปรับราคาที่ควบคุมและทวีคูณปัญหาภาวะสินค้าขาดแคลนในตลาด ทั้งที่ในความจริงในตลาดมีสินค้าจำนวนมาก<sup>178</sup> อีกทั้งในทางปฏิบัติรัฐมักไม่สามารถจับผู้กระทำความผิดได้ อย่างไรก็ตามภาวะสินค้าขาดแคลนที่กล่าวไปข้างต้นเป็นการขาดแคลนเนื่องจากสินค้าถูกกักตุน แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งภาวะสินค้าขาดแคลนอาจสามารถเกิดขึ้นได้จากการไม่ผลิตสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเกิดขึ้นได้บ่อยครั้งเช่นเดียวกับภาวะขาดแคลนสินค้าในตลาดแต่เกิดจากการกักตุนสินค้า น้ำมันปาล์มถือเป็นสินค้าอีกชนิดหนึ่งที่ถูกควบคุมราคาอย่างสม่ำเสมอและควบคุมตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง โดยมีการควบคุมตั้งแต่ผลปาล์มดิบไปจนถึงน้ำมันปาล์มบรรจุขวดลิตร การควบคุมเช่นนี้ทำให้เกิดภาวะการไม่ผลิตสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจ<sup>179</sup>

นอกจากการขาดแคลนสินค้าหรือบริการแล้ว ปัญหาที่ตามมาคือการจำกัดการขาย รวมถึงการหลบเลี่ยงการจำหน่ายด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ตนไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การจำหน่ายน้ำมันในรูปของน้ำมันบรรจุถุงหรือบรรจุปี๊บแทนการจำหน่ายแบบขวดซึ่งเป็นรูปแบบที่รัฐกำหนดเพดานราคา และราคาดังกล่าวเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาคุณภาพ ในทางตรงกันข้ามหากราคาที่รัฐกำหนดเพดานราคาเป็นราคาที่สูงกว่าราคาคุณภาพ ผลที่เกิดขึ้นจะยิ่งเลวร้ายไปกว่าเดิมเพราะเนื่องจากเจตนาของกรรมการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการภายใต้กฎหมายฉบับนี้เพื่อต้องการคุ้มครองผู้บริโภคจากการเอาเปรียบของผู้ประกอบธุรกิจ<sup>180</sup> แต่หากเพดานราคาที่รัฐกำหนดสูงกว่าราคาคุณภาพแล้ว ย่อมทำให้ผู้ประกอบธุรกิจอาศัยความชอบธรรมในการกำหนดราคาสินค้าตามราคาที่รัฐกำหนดในการขายสินค้าหรือบริการส่งผลให้ผู้บริโภคต้องรับภาระจ่ายเงินค่าสินค้าหรือบริการในราคาที่สูงเกินความเป็นจริง ซึ่งปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งกับราคาน้ำตาลทรายที่รัฐกำหนดให้ราคาน้ำตาลทรายใน

<sup>178</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, “ตลาดมืดกับการควบคุมน้ำตาลทราย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2558, <http://www.kriengsak.com/node/424>.

<sup>179</sup> ผู้จัดการรายวัน, “ทีดีอาร์ไอจวกแก้น้ำมันปาล์มไม่ถูกจุด ชี้ โควตานำเข้าเปิดช่องฮั้วขนานใหญ่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2558, <http://www2.manager.co.th/Travel/454>

<sup>180</sup> อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 71

ประเทศสูงกว่าราคาตลาดโลก ส่งผลให้ผู้บริโภคในประเทศกลายเป็นผู้อุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายแทน ทั้งที่ในความเป็นจริงผู้บริโภคสามารถบริโภคราคาน้ำตาลทรายที่ราคาต่ำกว่านั้นได้

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า มีข้อยกเว้นที่รัฐจะสามารถเข้าแทรกแซงกลไกตลาดได้หากตลาดอยู่ในสภาวะตลาดล้มเหลว เนื่องจากตลาดไม่มีประสิทธิภาพ โดยสาเหตุแห่งความล้มเหลวของระบบตลาด (Market failure) ได้แก่ การแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ ซึ่งประกอบด้วยตลาดที่มีลักษณะเป็นตลาดผูกขาด ตลาดผู้ขายน้อยราย หรือ ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์ยังเห็นว่า ในภาวะเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือสถานการณ์อื่นที่ทำให้สินค้าขาดแคลนหรือมีผลต่อการผลิตสินค้าหรือบริการ เช่น ภาวะสงคราม ภัยจลาจล การประกาศกฎอัยการศึก เป็นต้น สาเหตุดังกล่าวล้วนแต่ทำให้ตลาดอยู่ในภาวะไม่สมบูรณ์ได้เช่นกัน เนื่องจากผู้ประกอบการในตลาดขณะนั้นสามารถกำหนดกำไรของตนเองได้เสมือนตนเป็นผู้ผูกขาด อนึ่งหากในภาวะดังกล่าวตลาดยังคงผลิตสินค้าหรือบริการได้ตามปกติ ผู้ประกอบการไม่ได้มีอำนาจเป็นผู้กำหนดทิศทางตลาด รัฐย่อมไม่อาจแทรกแซงกลไกตลาดได้แม้ตลาดจะมีลักษณะตามเงื่อนไขดังกล่าวก็ตาม นอกจากการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์แล้ว ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร ผลกระทบภายนอก สินค้าสาธารณะ และภาวะการว่างงาน เงินเฟ้อ และความไม่สมดุลของตลาด ก็เป็นเหตุของความล้มเหลวของตลาดเช่นกัน

จากสาเหตุแห่งสภาวะตลาดล้มเหลวทั้งหมดเห็นได้ว่า การแทรกแซงกลไกตลาดย่อมเกิดขึ้นได้เมื่อตลาดอยู่ในสภาวะที่ไม่ปกติเท่านั้น และไม่อาจปฏิเสธได้ว่าสินค้าหรือบริการบางชนิดอาจตกอยู่ในตลาดที่มีสภาวะตลาดล้มเหลวเสมอ เช่น กิจกรรมโทรคมนาคม กิจกรรมขนส่ง เป็นต้น เพราะกิจกรรมเหล่านั้นล้วนเป็นกิจการที่ผูกขาดหรือมีผู้ประกอบการน้อยราย ซึ่งภายใต้เงื่อนไขเช่นนั้นรัฐอาจสามารถควบคุมราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้ นอกจากนั้นสินค้าหรือบริการเหล่านั้นมักมีกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะอีกด้วย

ด้วยเหตุผลที่กล่าวไปข้างต้นผู้เขียนจึงเห็นว่าการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 หากพิจารณาในแง่ทางเศรษฐศาสตร์แล้วอาจทำได้เพียงเป็นข้อยกเว้นในกรณีที่ตลาดตกอยู่ในสภาวะตลาดล้มเหลวเท่า อย่างไรก็ตามในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จะไม่ต่อต้านการแทรกแซงกลไกตลาดในสภาวะตลาดล้มเหลวก็ตาม แต่ในปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก โดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา ประเทศที่มีหลายมลรัฐยังคงมีกฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการบังคับใช้และแม้จะบังคับใช้เฉพาะเพียงในภาวะที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือในสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตามแต่นักเศรษฐศาสตร์เหล่านั้นกลับคัดค้านว่าการแทรกแซงกลไกตลาดในสภาวะดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายโดยภาพรวมมากกว่าการไม่

แทรกแซงกลไกตลาดจนนำไปสู่ประโยคที่ว่า “การค้ำกำไรเกินสมควรในสภาวะฉุกเฉิน ทำให้ผู้ประสบภัยพิบัติรอดตาย” เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์เหล่านั้นเชื่อว่า หากไม่มีผู้ประกอบการที่กล้าฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้ประสบภัยจะตกอยู่ในสภาวะที่ยากลำบากจนอาจถึงแก่ความตายได้เพราะขาดแคลนสินค้าหรือบริการที่จำเป็น ในสหรัฐอเมริกาที่พบว่ารัฐที่มีการควบคุมราคาสินค้าประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสินค้าหรือบริการที่ควบคุมราคาสินค้าหรือบริการได้ ในขณะที่รัฐที่มีได้ควบคุมและตกอยู่ภาวะภัยพิบัติเช่นเดียวกัน ประชาชนกลับสามารถเข้าถึงสินค้าหรือบริการและกลับสู่สภาวะปกติได้เร็วกว่ารัฐที่มีการควบคุม<sup>181</sup> เนื่องจากการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมราคาทำให้ผู้ประกอบการไม่กล้าขายสินค้าหรือบริการให้แก่ผู้ประสบภัย แนวความคิดเหล่านี้เป็นข้อต่อสู้ข้อหนึ่งอันนำไปสู่ข้อโต้แย้งที่ว่าแม้ในทางทฤษฎี เศรษฐศาสตร์การแทรกแซงกลไกตลาดโดยเฉพาะการควบคุมราคานั้นสามารถทำได้ในสภาวะที่ตลาดล้มเหลวแต่ในทางปฏิบัติผลที่ได้รับอาจไม่เป็นอย่างที่คาดคิดเสมอไป

ศาสตราจารย์ Georrey c. Rapp ได้แสดงความเห็นว่า การควบคุมราคาในภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นทำให้การจัดสรรทรัพยากรในภาวะดังกล่าวยิ่งเลวร้ายลง อย่างไม่มีเหตุผลใด ๆ ที่สมควรยอมรับการควบคุมราคาเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะราคาสินค้าสูงในภาวะดังกล่าวได้ ทั้งนี้รัฐอาจควบคุมในภาวะดังกล่าวเฉพาะเนื่องจากเหตุของการฉ้อฉล (Fraud) หรือ การแสดงข้อความที่บิดเบือนความจริง (Misrepresentation) เท่านั้น<sup>182</sup>

นอกจากการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมราคาที่สามารถทำได้ในสภาวะตลาดล้มเหลวแล้วนั้น การแก้ไขปัญหาสภาวะตลาดล้มเหลวยังสามารถจัดการในรูปแบบอื่น ๆ ได้เช่นกัน แนวทางที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้โดยตรง ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเพื่อแก้ไขปัญหาตลาดที่แข่งขันไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดที่ผูกขาด รวมถึงการบิดเบือนตลาดของผู้มีอำนาจเหนือตลาด

ประเด็นที่ผู้เขียนจะนำเสนออีกประการหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ กับ กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ในทางเศรษฐศาสตร์ (ความสัมพันธ์ในด้านอื่น ๆ นั้นผู้เขียนจะได้ยกขึ้นในหัวข้อถัดไป) ในสภาวะที่ตลาดปกติแล้ว

<sup>181</sup> Michael Brewer, “Planing disaster Price gouging statutes and the shortages they create,” *Brooklyn Law Review*, Volume 72, Issue 3, p.1134, (2007).

<sup>182</sup> David Skarbek, “Market failure and natural disasters : a reexamination of anti-gouging laws,” *Public Contract Law Journal*, Vol. 37, No. 4, pp.771-780, (Summer 2008).

กฎหมายทั้งสองย่อมไม่สามารถบังคับใช้พร้อมกันได้เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นขัดกันอย่างสิ้นเชิงในระบบตลาดเสรี กฎหมายการแข่งขันทางการค้าส่งเสริมให้ตลาดแข่งขันอย่างเสรีป้องกันการบิดเบือนตลาดเป็นเหตุให้ไม่มีการแข่งขันอย่างเสรีในตลาดที่มีการควบคุม แต่กฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการนั้นกลับเป็นเครื่องมือของรัฐในการแทรกแซงกลไกตลาดอันทำให้ไม่เกิดการแข่งขัน ด้วยเหตุนี้จึงย่อมเป็นไปได้ที่กฎหมายทั้งสองฉบับจะบังคับใช้พร้อมกันในทางเศรษฐศาสตร์ อย่างไรก็ตามในสถานะที่ตลาดล้มเหลวนั้น กฎหมายทั้งสองอาจสามารถใช้ควบคู่ไปด้วยกันได้ภายใต้เจตนารมณ์ที่ต้องการแก้ไขความล้มเหลวของตลาดที่เหมือนกันโดย กฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการเป็นกฎหมายที่คุ้มครองและช่วยเหลือผู้บริโภคในแง่ของการควบคุมราคาโดยตรงซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของกลไกตลาด ส่วนกฎหมายการแข่งขันทางการค้าก็จะแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาดตลอดจนการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในภาวะตลาดดังกล่าว

#### 4.5.2 ปัญหอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าแม้ผู้เขียนจะกล่าวว่าในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นั้นกฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการควบคุมราคาสินค้าและกฎหมายการแข่งขันทางการค้านั้นมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ขัดกันอย่างชัดเจนซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไปอย่างละเอียดในหัวข้อที่ 4.5.1 ความขัดกันดังกล่าวปรากฏมาตั้งแต่ครั้งแรกที่กฎหมายการแข่งขันทางการค้าถูกบัญญัติขึ้น อีกทั้งแนวความคิดเรื่องการควบคุมราคาสินค้าในประเทศไทยนั้นฝังรากลึกมาเป็นระยะเวลาช้านานตั้งแต่สมัยอยุธยา และอาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยคุ้นชินกับการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการไปเสียแล้ว อย่างไรก็ตามแม้การควบคุมราคาสินค้านั้นอาจมีประโยชน์บางประการโดยเฉพาะในช่วงสถานะที่ตลาดล้มเหลว แต่ในความเป็นจริงการแทรกแซงกลไกตลาดด้วยวิธีดังกล่าวนี้รัฐกลับดำเนินการในทุกสถานการณ์โดยที่รัฐไม่ได้สนใจผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตลาด

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้จริงของกฎหมายการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าโดยศึกษาผ่านตัวอย่างของสินค้า ได้แก่ น้ำตาลทราย นมข้นหวาน นมข้นหวานชนิดหางนม และ นมระเหยน้ำ ปาล์มน้ำมัน น้ำมันปาล์ม และ ไข่ไก่



#### 4.5.2.1 น้ำตาลทราย

##### (1) ข้อเท็จจริง

น้ำตาลทรายถือเป็นสินค้าควบคุมที่มีการควบคุมราคาขึ้นสูงอย่างสม่ำเสมอตั้งแต่มีกฎหมายควบคุมราคาในประเทศไทย และในปัจจุบันน้ำตาลทรายเป็นสินค้าเพียงชนิดเดียวที่ถูกควบคุมราคาตามมาตรา 25(1) นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรการควบคุมราคาในทางอ้อมประกอบด้วย การกำหนดให้โรงงานน้ำตาลทรายและผู้แทนจำหน่ายและผู้ค้าส่งต้องแจ้งปริมาณการผลิต การจำหน่ายภายในประเทศ การส่งออก ปริมาณคงเหลือ และสถานที่เก็บภายใน 7 วันหลังจากมีการเปลี่ยนแปลง พร้อมจัดทำบัญชีคุมสินค้า และแจ้งรายชื่อผู้ซื้อที่มีปริมาณครั้งละตั้งแต่ 10,000 กิโลกรัมขึ้นไป กำหนดให้การเคลื่อนย้ายตั้งแต่ 1,000 กิโลกรัมขึ้นไปในพื้นที่ที่กำหนดต้องขออนุญาตขนย้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อไม่ให้เกิดการกักตุนหรือการปฏิเสธการจำหน่ายและลักลอบการส่งออก เป็นต้น

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ผลผลิตน้ำตาลทรายมีจำนวนมากกว่าปริมาณความต้องการในประเทศเสมอ ทำให้รัฐต้องควบคุมการตั้งกิจการโรงงานน้ำตาล และการขยายกำลังการผลิต รวมทั้งควบคุมราคาจำหน่าย ทั้งนี้อุตสาหกรรมน้ำตาลทรายถือว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศนับตั้งแต่มีการส่งออกในปี พ.ศ. 2517 ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นผู้ผลิตน้ำตาลทรายรายใหญ่ของโลก โดยที่ในแต่ละประเทศส่วนต่างก็ปกป้องอุตสาหกรรมน้ำตาลของตน ประเทศไทยนั้นใช้หลักการนำรายได้สุทธิของการจำหน่ายน้ำตาลทรายประจำปีมาจ่ายให้แก่ชาวไร่ตามระบบแบ่งปันผลประโยชน์<sup>183</sup> อันเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายของไทยนั้นมีได้เป็นอย่างดีจนเป็นเหตุให้บราซิลจะยกเรื่องดังกล่าวร้องเรียนต่อ WTO<sup>184</sup>

วัตถุประสงค์ในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายมี 2 ประการ คือ เพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างชาวไร่อ้อยกับโรงงานน้ำตาล<sup>185</sup> และ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคนอกจากนั้น

<sup>183</sup> เซาวนะ แซ่เต้, “ความสามารถในการแข่งของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในตลาดโลก,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546), น.1-4.

<sup>184</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “รอบสุดท้ายก่อนขึ้นศาลคดีน้ำตาล บราซิลฟ้อง WTO ไทย อุทหนุนค่าอ้อยโควตา กชค,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2559, [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1468138070](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1468138070)

<sup>185</sup> วัลยาธิย์ ไพสุขสานติวัฒนา, “การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศไทยและวิธีการแก้ไขปัญหาน้ำตาลทรายโควตา ก.,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2559, <http://www.>

ยังมีผลทำให้อุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ใช้น้ำตาลเป็นวัตถุดิบมีต้นทุนที่ต่ำลงไปด้วย<sup>186</sup> ในปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมราคาน้ำตาลทรายมี 2 ฉบับดังนี้

#### (ก) พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

น้ำตาลทรายถูกประกาศให้เป็นสินค้าควบคุมโดยเสมอมา นอกจากนี้การควบคุมราคาน้ำตาลทรายถือเป็นมาตรการที่เข้มงวดที่สุดในบรรดาสินค้าที่ถูกประกาศเป็นสินค้าควบคุม กกร. ได้ประกาศใช้มาตรการควบคุมราคาด้วยการกำหนดราคาขั้นสูงกับน้ำตาลทราย ซึ่งประกอบไปด้วย ราคาจำหน่ายส่ง ส่งมอบ ณ โรงงาน ราคาจำหน่ายส่ง ส่งมอบ ณ สถานที่จำหน่ายของผู้จำหน่ายส่งและราคาจำหน่ายปลีก นอกจากนี้ยังกำหนดถึงค่าภาชนะบรรจุด้วย ซึ่งราคาเหล่านี้โดยปกติแล้วจะถูกประกาศปีละ 1 ครั้ง หากพิจารณาถึงประกาศ กกร. จะพบว่า ราคาน้ำตาลทรายมิได้มีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์มากนัก ตัวอย่างเช่น ในช่วงเวลาดังตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2543 ถึง วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เป็นระยะเวลาต่อเนื่องเกือบ 6 ปีเต็ม กกร. ไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนราคาน้ำตาลทรายไม่ว่าจะเป็นราคาหน้าโรงงาน ราคาจำหน่ายส่ง และราคาจำหน่ายปลีก อาจกล่าวได้ว่ารัฐกำหนดให้ราคาน้ำตาลทรายโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงตลอด 6 ปีเต็มนับตั้งแต่ พ.ศ. 2543 ถึง พ.ศ. 2549

#### (ข) พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย (กอน.) มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อใช้บริโภคในราชอาณาจักรรวมถึงกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ในทางปฏิบัติราคาน้ำตาลทรายที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายฉบับนี้จะถูกกำหนดเพียงเฉพาะราคาจำหน่ายหน้าโรงงานเท่านั้น

แม้กฎหมายจะให้อำนาจ กอน. ในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย แต่ในความเป็นจริงราคาทีู่กกำหนดนั้นมิได้กำหนดราคาทั้งระบบของน้ำตาลทราย เนื่องจากราคาส่งออกน้ำตาลทรายนั้นยังคงเป็นไปตามราคาน้ำตาลในตลาดโลก อันแสดงให้เห็นว่าราคาน้ำตาลทรายของ

[thaisugarmillers.com/download/%E0%CD%A1%CA%D2%C3%A1%D2%C3%A1%D3%CB%B9%B4%C3%D2%A4%D2%B9%E9%D3%B5%D2%C5%B7%C3%D2%C2%E3%B9%BB%C3%D0%E0%B7%C8\(53-02-24\).pdf](http://thaisugarmillers.com/download/%E0%CD%A1%CA%D2%C3%A1%D2%C3%A1%D3%CB%B9%B4%C3%D2%A4%D2%B9%E9%D3%B5%D2%C5%B7%C3%D2%C2%E3%B9%BB%C3%D0%E0%B7%C8(53-02-24).pdf)

<sup>186</sup> วิโรจน์ ญ ระนอง, “การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2559, <http://tdri.or.th/tdri-insight/posttoday20150213-2/>

ประเทศไทยมี 2 ระบบคือ ราคาในประเทศและราคาส่งออก โดยในอดีตที่ผ่านมาตั้งแต่ปีการผลิต พ.ศ. 2526 ถึง ปีการผลิต พ.ศ. 2549 ส่วนมากราคาน้ำตาลทรายในประเทศซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดย กอน. นั้นจะสูงกว่าราคาน้ำตาลทรายในตลาดโลก

## (2) ปัญหาที่เกิดจากการควบคุมราคาน้ำตาลทราย

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายในประเทศไทยนั้น มิได้เป็นราคาที่กำหนดโดยตลาด และไม่สอดคล้องกับราคาในตลาดโลก ทำให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศและราคาน้ำตาลทรายส่งออกหรือราคาในตลาดโลกมีราคาที่แตกต่างกัน โดยเมื่อราคาในประเทศสูงกว่าราคาในตลาดโลก โรงงานผู้ประกอบการจึงมักเพิ่มกำลังการผลิตน้ำตาลของโรงงานให้สูงกว่าประสิทธิภาพในการผลิตเพื่อต้องการจำหน่ายโดยอาศัยเหตุที่ราคาน้ำตาลทรายในประเทศสูงกว่าราคาส่งออกนำไปสู่ภาวะกำลังการผลิตส่วนเกิน ทั้งนี้มีการศึกษาในเชิงปริมาณผลกระทบของนโยบายของรัฐต่อสวัสดิการของผู้บริโภคและผู้ประกอบการน้ำตาลทรายในประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2527 - 2546 พบว่า ส่งผลให้ผู้บริโภคน้ำตาลทรายในประเทศไทยสูญเสียผลประโยชน์สุทธิ 126,752 ล้านบาท ส่วนผู้ประกอบการได้รับผลประโยชน์สุทธิ 325,726 ล้านบาท<sup>187</sup> จากสาเหตุที่ราคาน้ำตาลในประเทศสูงกว่าราคาในตลาดโลก อันสรุปได้ว่าผู้ที่ได้ประโยชน์อย่างแท้จริงคือผู้ประกอบการมากกว่าผู้บริโภค และผู้บริโภคคือผู้ที่รัฐผลักดันให้รับภาระในการอุดหนุนผู้ประกอบการให้ในรูปของราคาที่รัฐกำหนดแทนการจ่ายเงินสนับสนุนของรัฐ

นอกจากการกำหนดราคาน้ำตาลทรายจะทำให้ผู้บริโภคกลายเป็นผู้เสียประโยชน์แล้ว ยังก่อให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมายของผู้ประกอบการอีกด้วย ผู้เขียนขอยกตัวอย่างเพื่อให้เข้าใจปัญหาดังกล่าวมากขึ้น ราคาน้ำตาลทรายที่จำหน่ายเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ราคาสำหรับส่งออกที่ส่งมอบเดือนตุลาคม พ.ศ. 2558 ราคาอยู่ที่ 347.90 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อดันหรือประมาณ 12 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่ราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายภายในประเทศมีราคาจำหน่ายหน้าโรงงานอยู่ที่ 18 - 19 บาท ต่อกิโลกรัม ราคาน้ำตาลทรายสำหรับส่งออกทำให้ผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจในการส่งออกและหันมาจำหน่ายน้ำตาลทรายที่ผิดกฎหมายโดยผู้ประกอบการแจ้งว่ามีการส่งออกน้ำตาลทราย

<sup>187</sup> ษะภูษณาวดี โสภุมบงกช, “ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาลหลังจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559, <http://library.car.chula.ac.th/record=b1710051>

ไปยังต่างประเทศและมีการทำเอกสารการส่งออกอย่างถูกต้องแต่กลับนำน้ำตาลทรายดังกล่าวเวียนกลับมาขายในประเทศ โดยหลีกเลี่ยงภาษีเพื่อนำมาจำหน่ายและเก็งกำไรจากส่วนต่างราคาประมาณ 6-7 บาทต่อกิโลกรัม ทั้งนี้ในเดือนกุมภาพันธ์ถึงมิถุนายน พ.ศ. 2558 รัฐสามารถจับผู้กระทำผิดได้มากถึง 16 ราย<sup>188</sup>

กรณีที่ราคาน้ำตาลในประเทศถูกกำหนดให้ต่ำกว่าราคาในตลาดโลก ระบบที่รัฐกำหนดขึ้นจะไร้ประสิทธิภาพไปทันที นำไปสู่ภาวะน้ำตาลทรายขาดตลาดและกลายเป็นภาวะวิกฤติในที่สุด เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2548<sup>189</sup> โดยในปัจจุบันราคาน้ำตาลทรายของไทยถือว่าต่ำที่สุดในประเทศกลุ่มอาเซียน เนื่องจากราคามีได้ถูกกำหนดโดยกลไกตลาดนั่นเอง ผลที่เกิดขึ้นทำให้ในขณะนี้ผู้ประกอบการต่างพยายามลักลอบนำน้ำตาลทรายในปริมาณที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายอ้อยและน้ำตาลทรายให้ขายในประเทศ (โควต้า ก.) ส่งออกไปขายในประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้นซึ่งจะส่งผลให้ผู้บริโภคในประเทศขาดแคลนน้ำตาลในที่สุด<sup>190</sup>

#### 4.5.2.2 นมข้นหวาน นมข้นหวานชนิดหางนม และ นมระเหยน้ำ<sup>191</sup>

##### (1) ข้อเท็จจริง

แม้ในปัจจุบันน้ำตาลทรายจะเป็นเพียงสินค้าชนิดเดียวที่มีการใช้มาตรการกำหนดราคาซื้อหรือราคาจำหน่ายสินค้าหรือบริการควบคุมตามมาตรา 25(1) แต่ในอดีตขณะที่พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2490 ยังคงบังคับใช้อยู่ นั้น นมข้นหวาน นมข้นหวาน

<sup>188</sup> ฐานเศรษฐกิจ, “น้ำตาลทรายเถื่อนระบาด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2559, จาก <http://www.thansettakij.com/2015/07/23/5291>

<sup>189</sup> สุรศักดิ์ ธรรมโม, “การวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางเทคนิคของโรงงานน้ำตาลในประเทศไทย : กรณีศึกษา กลุ่มวังขนาย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.8.

<sup>190</sup> ไทยรัฐออนไลน์, “เอกชนขง คสช. ลอยตัวราคาน้ำตาลทราย สกัดปัญหาขาดแคลน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.thairath.co.th/content/434087>

<sup>191</sup> จันทิมา จันทรวงศ์, “การเคลื่อนไหวราคานมข้นหวานในประเทศไทยกับการควบคุมราคาของทางราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), น.114 - 133.

ชนิดหางนม และ นมระเหยน้ำ เป็นสินค้าอีกชนิดหนึ่งที่ถูกกำหนดราคาขั้นสูงสุดเช่นมาตรการตามมาตรา 25(1) ในปัจจุบัน

โรงงานอุตสาหกรรมนมในประเทศเริ่มผลิตครั้งแรกในปี พ.ศ. 2507 และในปี พ.ศ. 2514 ราคาวัตถุดิบมีการเปลี่ยนแปลงสูงขึ้นมาก เพื่อป้องกันมิให้มีการขึ้นราคานมชั้นหวาน ซึ่งในขณะนั้นรัฐเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการบริโภคของประชาชนเป็นการทั่วไป และป้องกันการกักตุนไว้ขายในราคาสูง กกร. จึงได้มีมติกำหนดราคาขายให้เท่ากับราคาก่อนขึ้นราคาในวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2514 และได้มีการออกประกาศ กกร. ฉบับที่ 48 กำหนดราคาสูงสุดของนมชั้นหวาน นมชั้นหวานชนิดหางนม และนมระเหยน้ำ ลงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2514 โดยกำหนดราคาสูงสุดเป็นรายสินค้า และสินค้าบางประเภทถูกกำหนดเป็นรายตราสินค้าตราสินค้าใดสามารถขายได้ในราคาเท่าใด

## (2) ปัญหาที่เกิดจากการควบคุมราคานมชั้นหวาน นมชั้นหวานชนิดหางนม และ นมระเหยน้ำ

ภายหลังจากที่รัฐได้กำหนดราคาสูงสุดของนมชั้นหวาน นมชั้นหวานชนิดหางนม และนมระเหยน้ำ ทำให้บริษัทผู้ประกอบธุรกิจจำนวน 5 บริษัท ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อ กกร. ว่าราคาที่กำหนดนั้นต่ำเกินไปทำให้บริษัทขาดทุน และขอให้ยกเลิกหรือปรับปรุงราคาดังกล่าว กระทรวงเศรษฐกิจจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาต้นทุนและราคาที่เหมาะสม ผลการศึกษาทำให้ กกร. มีมติกำหนดราคาขายใหม่เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้จึงได้เพิ่มราคาให้แก่ผู้ประกอบการบางประเภทที่ กกร. เห็นว่าต้นทุนปรับสูงขึ้นจริง อันนำไปสู่การปรับราคาในประกาศฉบับที่ 51 ในปี พ.ศ. 2515 แม้จะมีการปรับราคาขึ้นแล้วก็ตามประกาศฉบับที่ 51 แล้วก็ตาม แต่ยังมีผู้ร้องเรียนราคาดังกล่าว คือ บริษัท อุตสาหกรรมนมไทย จำกัด โดยร้องเรียนในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2515 ว่าต้นทุนราคาสูงขึ้นไปอีกจนต้องขาดทุนมาหลายเดือน กระทรวงเศรษฐกิจจึงมีมติให้มีการศึกษารายละเอียดและกระทรวงเศรษฐกิจได้มีมติเสนอต่อฝ่ายอำนวยการเศรษฐกิจให้ยกเลิกการควบคุมราคานมระเหยน้ำ เพราะเป็นนมที่มีผู้บริโภคน้อยและหากยกเลิกแล้วจะมีการแข่งขันกันมากขึ้นทำให้มีนมชนิดนี้ในตลาดมากขึ้น ส่วนนมชั้นหวานชนิดมีมันเนยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 9 นั้นมีตลาดเล็กผู้บริโภคส่วนฐานะดีจึงควรปรับราคาและลดภาษีการค้า เพื่อให้โรงงานนมมีทางที่จะผลิตนมตราใหม่ขึ้นมาแข่งกับผู้ประกอบธุรกิจรายเดิม สำหรับนมชั้นหวานชนิดมีมันเนยต่ำกว่าร้อยละ 8 ไม่มีข้อมูลแน่ชัดจึงควรคงราคาไว้เท่าเดิมอย่างไรก็ดีท้ายที่สุด กกร. ได้มีมติปรับราคา และยกเลิกการกำหนดราคาเป็นรายตราสินค้าตามประกาศ กกร. ฉบับที่ 54 ลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2515 ต้นปี พ.ศ. 2516 ทั่วโลกประสบภาวะวิกฤติการเงินเงินเหรียญสหรัฐเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 25 เมื่อเทียบกับค่าเงินไทย ทำให้นมผงและน้ำมันเนยที่ไทยต้องสั่งจาก

ต่างประเทศราคาสูงขึ้นมาก รวมถึงผู้ประกอบการรายอื่นในโลกเกิดภาวะขาดแคลนผลิตภัณฑ์เนื่องจากประสบปัญหาภัยแล้ง ทำให้ราคามนขมยิ่งสูงขึ้นไปอีก ผู้ประกอบการในประเทศจึงได้ร้องเรียนอีกว่าไม่สามารถรับภาระขาดทุนจากราคาที่รัฐกำหนดต่อไปได้ขอให้รัฐปรับราคาขึ้นให้ผู้ประกอบการอีกหรือมีเช่นนั้นก็ขอให้ลดอัตราภาษีศุลกากรในการนำเข้าวัตถุดิบ และในท้ายที่สุดได้มีการออกประกาศฉบับที่ 73 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2516 ยกเลิกประกาศประกาศฉบับที่ 54 และประกาศดังกล่าวถือเป็นการสิ้นสุดของการควบคุมราคามนขมชั้นหวาน นมชั้นหวานชนิดหางนม และ นมระเหยน้ำ ในรูปแบบของการกำหนดมาตรการราคาขึ้นสูงในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน

จากการควบคุมนมชั้นหวาน นมชั้นหวานชนิดหางนม และ นมระเหยน้ำ ราคาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 จนถึง พ.ศ. 2516 จะเห็นได้ว่าการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์และไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ ในทุกครั้งที่มีการประกาศราคาสูงสุดแล้วเอกชนจะร้องเรียนและรัฐจะปรับราคาขึ้นให้เสมอ แม้รัฐเห็นว่าสินค้าบางประเภทไม่จำเป็นต้องควบคุมราคาสินค้าแล้วก็ตาม ดังเช่นที่กระทรวงเศรษฐกิจแสดงความเห็นให้ยกเลิกการควบคุมนมระเหยน้ำแต่ กกร. ก็ได้มีมติยกเลิกการควบคุมแต่อย่างไร นอกจากนั้นต้นทุนการผลิตสินค้ากลุ่มนี้ส่วนมากล้วนแต่ต้องพึ่งพิงสินค้านำเข้า หากรัฐต้องการกำหนดราคาควบคุมจึงจำเป็นต้องหันต่อเหตุการณ์ในตลาดโลกและคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอเช่นนั้นก็อาจจะเกิดปัญหาได้ดังเช่นในอดีตซึ่งเกิดภาวะตลาดมีดบ่อยครั้งในช่วงการควบคุมราคาดังกล่าว นอกจากนี้แนวความคิดของรัฐที่คิดว่าการควบคุมราคาจะทำให้เกิดการแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่และมีการแข่งขันด้านราคาเกิดขึ้นนั้นไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากสินค้ากลุ่มนี้ล้วนแต่เป็นสินค้าที่มีผู้ประกอบการน้อยราย การแข่งขันทางราคาจึงมิได้เกิดขึ้นแต่เป็นการแข่งขันกันในแง่นโยบายทางการตลาดและการขายแทนทั้งเมื่อมีการควบคุมราคาแล้วยิ่งทำให้ยากที่จะมีผู้ประกอบการใหม่ในอุตสาหกรรมนี้ อย่างไรก็ตามก็ตีสินค้านี้ในกลุ่มดังกล่าวยังคงถูกจัดให้เป็นสินค้าควบคุมอย่างเสมอโดยในปี พ.ศ. 2559 กกร. ได้กำหนดให้ ครีมเทียมชั้นหวาน นมชั้น นมคืนรูป นมแปลงไขมัน เป็นสินค้าควบคุม

#### 4.5.2.3 ปาล์มน้ำมัน และ น้ำมันปาล์ม

##### (1) ข้อเท็จจริง

ปาล์มน้ำมัน และ น้ำมันปาล์มถูกจัดเป็นสินค้าควบคุมอย่างสม่ำเสมอเช่นกัน โดย กกร. กำหนดให้น้ำมันและไขมันที่ได้จากพืชหรือสัตว์ที่บริโภคได้หรือไม่ได้และผลปาล์มน้ำมันเป็นสินค้าควบคุม กล่าวได้ว่า น้ำมันปาล์ม ถือเป็นสินค้าที่รัฐได้เข้ามาควบคุมสินค้าตั้งแต่ต้นทางคือ ปาล์ม

น้ำมันจนไปถึงปลายทาง คือ น้ำมันปาล์ม เช่นเดียวกับอ้อยและน้ำตาลทราย ทั้งนี้เหตุที่รัฐมักเข้าควบคุม น้ำมันปาล์มมาโดยเสมอเนื่องเพราะน้ำมันปาล์มที่ถูกกลั่นบริสุทธิ์แล้วจะถูกนำไปแปรรูปใช้ในอุตสาหกรรม อุปโภคและบริโภคมากมายทั้งทางตรงและทางอ้อมรวม 10 ชนิด ได้แก่ น้ำมันปรุงอาหาร มาการีน น้ำมันทอด เนยขาว น้ำมันปาล์มเติมไฮโดรเจน นมข้นหวาน ไอศกรีม ครีมเทียม กรดไขมันอิสระสำหรับผลิตเครื่องสำอางและน้ำมันปาล์มสำหรับผลิตสบู่ นอกจากนี้ยังมีการนำไปแปรรูปเป็นเชื้อเพลิงโดยเฉพาะอย่างยิ่งไปเป็นไบโอดีเซล<sup>192</sup> การควบคุมน้ำมันปาล์มจึงมีผลต่อสินค้าอื่น ๆ จำนวนมาก

ปาล์มน้ำมันนั้นมีโครงสร้างและการตลาดที่ไม่ซับซ้อนนักเนื่องจาก ปาล์มน้ำมันเป็นพืชที่ไม่สามารถแปรสภาพเป็นอย่างอื่นได้ นอกจากสกัดเป็นน้ำมันและต้องรีบสกัดให้เร็วที่สุดมิเช่นนั้นจะเกิดกรดไขมันอิสระในผลปาล์มสูงทำให้น้ำมันปาล์มที่ได้มีคุณภาพต่ำ โดยเจ้าของสวน อาจขายให้แก่โรงงานสกัดน้ำมันเองโดยตรงหรือขายให้แก่ผู้รวบรวมหรือผู้รับซื้อปาล์มเพื่อขายต่อไปยังโรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม ซึ่งในขั้นตอนนี้สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการ (ไม่ใช่ โดย กกร.) ได้ออกประกาศราคาซื้อขายผลปาล์มทะเลและผลปาล์มร่วงแนะนำเพื่อกำหนดราคาซื้อขายผล ปาล์มทะเลและปาล์มร่วง ณ หน้าโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มจากเกษตรกรของโรงงานสกัดน้ำมันปาล์ม และกำหนดราคาให้ผู้รวบรวมหรือผู้รับซื้อปาล์มในราคาเดียวกับที่ราคาซื้อขายของโรงงานสกัดน้ำมัน โดย ราคาที่กำหนดนั้นมักเป็นราคาที่สูงกว่าต้นทุนของเกษตรกรมากเหตุที่รัฐกำหนดเช่นนั้นเพราะต้องการ ช่วยเหลือเกษตรกร เช่น ในปี พ.ศ. 2558 ต้นทุนการผลิตผลปาล์มน้ำมันของเกษตรกรไทยอยู่ที่ราคา 3.38 บาทต่อกิโลกรัม แต่รัฐกำหนดราคาซื้อขายผลปาล์มน้ำมันของโรงงานสกัดถึง 4.20 บาทต่อกิโลกรัม<sup>193</sup> นอกจากนี้รัฐยังกำหนดให้โรงกลั่นน้ำมันปาล์ม โรงงานผลิตไบโอดีเซล และผู้รับซื้อน้ำมันปาล์มดิบทั่วไป รับซื้อน้ำมันปาล์มดิบ (CPO) จากโรงงานสกัดน้ำมันปาล์มเพื่อนำน้ำมันปาล์มดิบไปแปรรูปเป็นน้ำมัน ปาล์มบริสุทธิ์ขวดหรือสินค้าอื่นต่อ ในราคาที่ไม่ต่ำกว่าที่รัฐกำหนดด้วยซึ่งราคาดังกล่าวถูกประกาศในรูป ของประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการเช่นกัน ทั้งนี้การกำหนดราคา น้ำมันปาล์มดิบนั้นอาจไม่ได้มีการกำหนดขึ้นเป็นประจำสม่ำเสมอเช่นเดียวกับราคาซื้อขายผลปาล์มในปี

<sup>192</sup> ฉัตรญาตา จินะสอน, “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อราคาน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ในประเทศไทย,” (การศึกษาค้นคว้าอิสระ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552), น.58 - 62

<sup>193</sup> ศูนย์ปฏิบัติการเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, “เล็งอนาคตปาล์มไทย เมื่อต้องไต่บนเส้นลวด สศก. เจาะหลาหมุมมอง ร่วมหาทางออกอุตสาหกรรมปาล์ม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559, จาก [http://www.oae.go.th/ewt\\_news.php?nid=20474&filename=index](http://www.oae.go.th/ewt_news.php?nid=20474&filename=index)

พ.ศ. 2558 ราคาน้ำมันปาล์มดิบถูกกำหนดที่ราคา 22.08 บาทต่อกิโลกรัม<sup>194</sup> โดยราคาดังกล่าวเป็นราคา  
ที่รัฐกำหนดสำหรับเอกชนในการรับซื้อเท่านั้น เพราะในขณะเดียวกันรัฐกลับกำหนดให้ องค์การคลังสินค้า  
รับซื้อในราคา 26.20 บาทต่อกิโลกรัม ทั้งที่ในขณะนั้นราคาในตลาดโลกมีราคาเพียง 15.45 บาทต่อ  
กิโลกรัม สะท้อนให้เห็นว่าราคาที่รัฐกำหนดขึ้นไม่ว่าจะให้เอกชนรับซื้อหรือให้องค์การคลังสินค้ารับซื้อล้วน  
แต่เป็นราคาที่สูงเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งราคาที่องค์การคลังสินค้ารับซื้อจะทำให้รัฐขาดทุนถึงกิโลกรัม  
ละ 11 บาท<sup>195</sup>

อนึ่งผู้เขียนเห็นว่าเหตุที่รัฐใช้อำนาจของสำนักงานคณะกรรมการกลาง  
ว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการออกประกาศกำหนดราคาดังนั้นก็เนื่องจากทั้งราคาผลปาล์มทะเลและผล  
ปาล์มร่วงและน้ำมันปาล์มดิบอ้างอิงนั้นมิได้เกิดจากการกำหนดของ กกร. แต่เป็นการกำหนดราคาตามมติ  
ของคณะกรรมการนโยบายปาล์มแห่งชาติ ซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นโดยนายกรัฐมนตรีตามความเห็นชอบของ  
คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีหน้าที่  
สำคัญในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับปาล์ม น้ำมัน ดังนั้นเพื่อเป็นการรองรับมติดังกล่าวที่เกิดจากอำนาจ  
ฝ่ายบริหาร สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการซึ่งสังกัดภายใต้กรมการค้าภายใน  
และปลัดกระทรวงพาณิชย์รวมทั้งผู้แทนของกรมการค้าภายในซึ่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดนี้ย่อม  
ต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการที่มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือ  
บริการดำเนินการออกประกาศกำหนดราคาดังกล่าว ทั้งที่สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้า  
หรือบริการนั้นไม่อาจมีอำนาจตามกฎหมายได้ก็ตาม อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจที่รัฐกำหนดนั้นอาจไม่ต่ำเสมอไป  
บางอาจสูงกว่าราคาในตลาดโลก ซึ่งส่งผลให้โรงงานผลิตน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์บรรจุขวด (ต่อไปนี้  
เรียกว่าน้ำมันขวด) สามารถจำหน่ายน้ำมันขวดได้ตามราคาควบคุมที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดไว้ 42 บาท  
ต่อขวดลิตร ทั้งนี้ราคาน้ำมันขวดมิได้ถูกประกาศในรูปของประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วย  
ราคาสินค้าหรือบริการเช่นเดียวกับราคาของผลปาล์มทะเลและผลปาล์มร่วง และน้ำมันปาล์มดิบอ้างอิง  
แต่อย่างใด จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกรมการค้าภายในนั้น ผู้เขียนได้ข้อมูลว่าราคาดังกล่าวถูก

<sup>194</sup> ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง ราคารับซื้อผล  
ปาล์มทะเลและผลปาล์มร่วง และน้ำมันปาล์มดิบอ้างอิง ประกาศ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2558

<sup>195</sup> ผู้จัดการออนไลน์ , “อศส.หวั่นรัฐแจ้งซื้อน้ำมันปาล์มดิบหลังราคาตลาดโลกตกวูบ ชงพิจารณา  
ปรับแผนช่วยเหลือชาวสวนใหม่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559, [http://www.manager.co.th/  
iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9580000098307](http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9580000098307)



กำหนดในรูปของราคาแนะนำโดยทำเป็นหนังสือเวียนไปยังผู้ประกอบการน้ำมันปาล์มซึ่งเจ้าหน้าที่เรียก มาตรการดังกล่าวว่าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และราคาที่กำหนดนั้นมีได้ค่านึงต้นทุนในการผลิต แต่อย่างไรก็ตามเป็นราคาที่กำหนดขึ้นเพื่อลดภาระค่าครองชีพของประชาชนตามนโยบายรัฐบาล<sup>196</sup>

นอกจากการควบคุมราคาตั้งแต่ต้นทางไปยังปลายทางแล้ว อีกมาตรการที่รัฐใช้ควบคุมในทางอ้อมไปพร้อมกันด้วยได้แก่ การควบคุมการเคลื่อนย้ายน้ำมันปาล์มโดยการออกประกาศ กกร. กำหนดห้ามบุคคลขนย้ายน้ำมันปาล์มเกินกว่าครั้งละ 25 กิโลกรัม จากเขตจังหวัดที่กำหนด เว้นแต่ได้รับหนังสืออนุญาตตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาต การอนุญาต แบบหนังสืออนุญาต และวิธีการขนย้ายน้ำมันปาล์มอีกครั้งหนึ่ง เห็นได้ว่า การควบคุมเช่นนี้ก็เพื่อต้องการให้รัฐทราบถึงความเคลื่อนไหวของผู้ประกอบการน้ำมันปาล์มได้เสมอและถือเป็นนโยบายที่เป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการใช้ประกอบการควบคุมราคา

## (2) ปัญหาที่เกิดจากการควบคุมราคาปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดราคาน้ำมันปาล์มโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนของรัฐนั้น และแม้ราคาต้นทุนจะปรับสูงขึ้นแต่รัฐก็มิได้มีการปรับราคาแต่อย่างใดเนื่องจากรัฐเห็นว่าผู้ประกอบการยังสามารถแบกรับต้นทุนดังกล่าวได้ประกอบกับรัฐตระหนักว่าต้นทุนที่เปลี่ยนแปลงไปไม่ช้าก็จะปรับตัวลง<sup>197</sup>

การกำหนดราคาเพดานน้ำมันปาล์มนั้นในปัจจุบันเป็นการกำหนดตามมติของคณะกรรมการนโยบายปาล์มแห่งชาติ ซึ่งราคาที่กำหนดนั้นมักไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง

<sup>196</sup> คำตอบกระทู้ถามที่ 516 ร. ของนางโสภา กาญจนะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง ปัญหาการค่าน้ำมันปาล์มตกต่ำ โดย นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2555

<sup>197</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “พาณิชย์ตรึงน้ำมันปาล์มขวดไม่เกิน 42 บาท เรียกโรงกลั่นถก สัปดาห์หน้าหลังต้นทุนพุ่ง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1464079450](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1464079450)

เท่าได้นัก โดยราคาน้ำมันขวด 42 บาทต่อขวด ถูกกำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554<sup>198</sup> จนในกระทั่งปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2559) ก็ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ซึ่งราคาดังกล่าวในบางสถานการณ์เป็นเหตุทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจขาดทุนโดยเฉพาะในภาวะที่ราคาที่กำหนดต่ำกว่าราคาต้นทุนของผู้ประกอบการ

กรณีที่ราคาน้ำมันปาล์มในตลาดโลกสูงขึ้นแต่รัฐกำหนดเพดานราคาน้ำมันปาล์มในประเทศไว้ต่ำกว่าราคาดังกล่าว ผู้ประกอบการธุรกิจบางรายจึงหันไปส่งออกผลปาล์มน้ำมัน น้ำมันปาล์มดิบ หรือ น้ำมันปาล์ม ไปยังนอกประเทศเพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมราคาดังกล่าว เมื่อรัฐทราบว่าผู้ประกอบการหันไปส่งออกแทนการขายในประเทศ รัฐจึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดประกาศเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษสำหรับการส่งออกน้ำมันปาล์มดิบ โดยในปี พ.ศ. 2555 มีการเรียกเก็บในอัตรา กิโลกรัมละ 10 บาท การประกาศเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษดังกล่าว นำไปสู่ภาวะผลปาล์มล้นตลาดเพราะผู้ประกอบการไม่สามารถส่งออกได้ และท้ายที่สุดราคาในประเทศยิ่งตกต่ำลงไป<sup>199</sup> ทั้งนี้ปัญหาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมส่งออกนั้นนอกจากจะเกิดปัญหากับผู้ประกอบการและกับเกษตรกรแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่ว่า การควบคุมราคาเป็นนโยบายทางเมืองอย่างหนึ่งเนื่องจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้ ถูกกำหนดขึ้นโดยกระทรวงพาณิชย์ในขณะที่คณะกรรมการคณะกรรมการนโยบายปาล์มแห่งชาติกลับไม่เห็นด้วยและในท้ายที่สุดมาตรการดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป

ราคาที่ต่ำเกินไปนั้นยังทำให้ผู้ประกอบการซึ่งรวมไปถึงผู้ประกอบการรายใหญ่ของประเทศประกาศหยุดการผลิตเนื่องจากขาดทุนจากการผลิตจนนำไปสู่ภาวะสินค้าขาดแคลน<sup>200</sup> รวมทั้งยังทำให้เกิดการหาช่องว่างของกฎหมาย เช่น รัฐควบคุมราคาน้ำมันปาล์มบรรจุขวด 1 ลิตรทำให้ ผู้ประกอบการธุรกิจจึงหันไปจำหน่ายในรูปแบบการบรรจุปี๊บหรือใส่ถุงขายแทน เพื่อหลีกเลี่ยงการ

<sup>198</sup> ผู้จัดการออนไลน์, “เคาะน้ำมันปาล์มขวดเหลือ 42 บาท เงินเฟ้อ มิ.ย. กระทบตุล 4%,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, <http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9540000080845>

<sup>199</sup> ฐานเศรษฐกิจ, “ยึดเก็บเซอร์ชาร์จน้ำมันปาล์ม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, <http://www.logisticsdigest.com/news/economy/item/8368>

<sup>200</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “น้ำมันปาล์มป่วนส่งออกแคลน "มรกต" งดรับออร์เดอร์-ลดผลิต,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1331519011](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1331519011)

ถูกควบคุมราคา ทำให้ กกร. มีแนวคิดที่จะแก้ปัญหาด้วยการกำหนดให้น้ำมันปาล์มบรรจุปี๊บและน้ำมันปาล์มบรรจุถุงเป็นสินค้าควบคุมเพื่อให้คุณสามารถควบคุมราคาได้ด้วย<sup>201</sup>

นอกจากนั้นเมื่อภาวะขาดแคลนน้ำมันปาล์มรุนแรงมากขึ้นผู้ค้าปลีกซึ่งมีความจำเป็นจะต้องกระจายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคให้ได้มากที่สุดจึงจำเป็นต้องใช้วิธีการจำกัดการขายสินค้า<sup>202</sup>

ในกรณีที่ราคาที่รัฐกำหนดไว้นั้นก็มีราคาสูงเกินกว่าราคาในตลาดโลก เช่น เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2558 ราคาน้ำมันปาล์มดิบของไทยอยู่ที่ 27.43 บาทต่อกิโลกรัม ในขณะที่มาเลเซียผู้นำตลาดของโลกกลับมีราคาเพียง 20.86 บาทต่อกิโลกรัม ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถส่งออกน้ำมันปาล์มดิบไปยังต่างประเทศได้ อีกทั้งผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องหลบเลี่ยงด้วยการหันไปนำเข้าวัตถุดิบกึ่งสำเร็จรูปมาจากต่างประเทศแทนการใช้น้ำมันปาล์มดิบ รวมถึงการย้ายฐานการผลิตไปประเทศที่มีต้นทุนที่ต่ำกว่า นอกจากนี้ราคาถั่วเหลืองกลับปรับลดต่ำลงทำให้ผู้บริโภคน้ำมันถั่วเหลืองแทน ในขณะที่เดียวกันน้ำมันถั่วเหลืองถูกควบคุมเพดานราคาเช่นกัน เหตุปัจจัยทั้งหมดส่งผลให้น้ำมันปาล์มและน้ำมันปาล์มในประเทศเกิดสถานการณ์ล้นตลาด<sup>203</sup> เหตุของการล้นตลาดมิได้เกิดจากสาเหตุดังกล่าวเพียงเท่านั้นยังเกิดจากการที่ผู้ประกอบการและเกษตรกรต่างผลิตปาล์ม น้ำมันปาล์มดิบหรือน้ำมันปาล์มเข้าสู่ตลาดมากกว่าปกติเพื่อต้องการเก็งกำไรจากราคาดังกล่าวจึงผู้ประกอบการเปลี่ยนแผนจากการส่งออกมาจำหน่ายในประเทศอีกด้วย ราคาที่สูงกว่าราคาในตลาดโลกยังก่อให้เกิดการลักลอบนำเข้าทั้งผลปาล์ม น้ำมันปาล์มดิบเพื่อนำน้ำมันปาล์มจากต่างประเทศมาสวมสิทธิ

<sup>201</sup> ผู้จัดการรายวัน, “ชงกร.คุมปาล์มปี๊บ - ถุง 47 บาท 18 ม.ค.นี้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9540000006255>

<sup>202</sup> ผู้จัดการออนไลน์, “นำเข้าน้ำมันปาล์มล็อตแรกถึงไทย 29 ม.ค.นี้ พร้อมส่งโรงกลั่นบรรจุขวด - ถุง ขาย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, <http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9580000010518>

<sup>203</sup> ศูนย์ปฏิบัติการเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, “เล็งอนาคตปาล์มไทยเมื่อต้องไต่บนเส้นลวด สศก. เจาะหลาหมุมมอง ร่วมหาทางออกอุตสาหกรรมปาล์ม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2559, [http://www.oae.go.th/ewt\\_news.php?nid=20474&filename=index](http://www.oae.go.th/ewt_news.php?nid=20474&filename=index)

จำหน่ายในประเทศในราคาที่สูงกว่าตลาดโลก<sup>204</sup> และที่สำคัญกลับกลายเป็นว่าคนไทยเป็นผู้อุดหนุนน้ำมันปาล์มจากประเทศคู่แข่งอย่างมาเลเซียที่ลักลอบนำเข้ามาเพื่อหากำไรจากราคาที่รัฐกำหนด<sup>205</sup>

เห็นได้ว่าผลเสียที่เกิดขึ้นจากการควบคุมราคาปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มมีผลเสียจำนวนมากและผู้ที่ได้รับผลกระทบมีทั้งผู้ประกอบการ ผู้บริโภค รวมถึงภาครัฐเองที่ต้องเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนเกษตรกรและผู้ประกอบการโดยในปี พ.ศ. 2558 รัฐต้องอุดหนุนเงินให้แก่เกษตรกรถึง 2,600 ล้านบาท เพื่อรับประกันราคาปาล์มน้ำมันในราคากิโลกรัมละ 4.20 บาท แต่ราคาจริงในตลาดเพียง 2.90 บาทเท่านั้น ทั้งนี้งบประมาณที่สูญหายไปยังไม่เพียงพอเพราะปริมาณปาล์มน้ำมันในตลาดมีจำนวนมาก แต่ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่รัฐผลักดันให้เกษตรกรปลูกปาล์มน้ำมันมากเกินไปแต่ไม่มีแนวทางรองรับและเมื่อรัฐกำหนดราคาขั้นต่ำที่สูงเกินไป โดยที่รัฐมีเงินไม่เพียงพอที่จะรองรับกับราคาที่ตนตั้งทำให้ท้ายที่สุดเกษตรกรที่ไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้เป็นผู้รับความเสียหาย<sup>206</sup> อีกทั้งเมื่อราคาน้ำมันปาล์มบรรจุขวดที่รัฐกำหนดต่ำเกินไป ผู้ประกอบการจะหยุดการผลิตและหันไปขายให้แก่ผู้ผลิตไบโอดีเซล ซึ่งได้กำไรมากกว่า ภาวะดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำ ๆ อยู่ตลอดเวลา อีกทั้งยังเป็นการทำให้เกษตรกรไทยไม่พัฒนาวิธีการเพาะปลูก การผลิต รวมถึงการลงทุนเพื่อให้ความคุ้มค่าต่อการผลิต ไม่มีการประหยัดต่อการผลิตขนาดใหญ่ (Economy of Scale) เนื่องจากรัฐแทรกแซงราคาจนราคาน้ำมันปาล์มในประเทศไม่ใช่ราคาที่สะท้อนความเป็นจริง

#### 4.5.2.4 ไข่ไก่

##### (1) ข้อเท็จจริง

ไข่ไก่เป็นสินค้าสำหรับการบริโภคที่ประชาชนบริโภคเป็นการทั่วไป ไข่ไก่ถูกจัดให้เป็นสินค้าควบคุม ของ กกร. โดยรัฐให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการดูแลปัญหาค่าครองชีพแก่

<sup>204</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “จับตาน้ำมันปาล์มขวดขึ้นราคา ลอบนำเข้า-สวนทางตลาดโลก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2559, [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?Newsid=1418276866](http://www.prachachat.net/news_detail.php?Newsid=1418276866)

<sup>205</sup> สุदारัตน์ เตชะศรีประเสริฐ และ ศิริวรรณ ประเสริฐฐานนท์, ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมปาล์ม น้ำมัน ปี 2547-2572, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2547), น.21.

<sup>206</sup> สำนักข่าวไอเอ็นเอ็น, “ชาวสวนปาล์มกระบี้อวยราคาร่วงเหลือ 2.90บาท,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, <http://www.innnews.co.th/shownews/show?newscode=641863>

ประชาชน เพราะไข่ไก่ถือเป็นแหล่งโปรตีนที่คนไทยนิยมบริโภคมากที่สุด จึงต้องดูแลราคาและปริมาณอย่างใกล้ชิด<sup>207</sup>

ไข่ไก่เป็นสินค้าที่มีลักษณะเหมือนกันทุกประการ (Homogeneous Goods) ดังนั้นจึงเป็นสินค้าที่ทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ แต่เป็นตลาดสินค้าที่มีผู้ประกอบการหลายราย และแต่ละรายล้วนมีความเข้มแข็งไม่มีใครใดจะผูกขาดตลาดได้เบ็ดเสร็จ จนกล่าวได้ว่าไข่ไก่เป็นสินค้าในตลาดแข่งขันสมบูรณ์

ในรอบ 1 ปีของตลาดสินค้าไข่ไก่พบว่าราคาไข่ไก่จะตกต่ำประมาณ 8 เดือนคือ มกราคม มีนาคม เมษายน กรกฎาคม กันยายน ตุลาคม พฤศจิกายน ธันวาคม และ เดือนที่เหลือจะเป็นเดือนที่ผู้ประกอบการได้กำไร<sup>208</sup> โดยการควบคุมราคานั้นจากการศึกษาพบว่าอาจมิได้มีการควบคุมเป็นประจำอย่างชัดเจน แต่หากมีการควบคุมแล้วมักควบคุมเป็นระยะเวลานาน

การควบคุมไข่ไก่ในประเทศไทยคล้ายคลึงกับน้ำมันปาล์มโดยมีการตั้งคณะกรรมการนโยบายพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ (Egg Board) มาพิจารณาดูแลตลาดไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ทั้งระบบ โดยคณะกรรมการดังกล่าวถูกตั้งขึ้นด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไข่ไก่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. 2549 อย่างไรก็ตามที่สุดคณะกรรมการดังกล่าวก็ถูกสั่งให้ทบทวนบทบาทเนื่องจากถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองถึงบทบาทหน้าที่ของตน<sup>209</sup>

ทั้งนี้การควบคุมราคาไข่ไก่นั้นอยู่ในรูปแบบเดียวกับการควบคุมราคาปาล์มน้ำมันที่ถูกกำหนดในรูปของราคาไข่ไก่แนะนำซึ่งออกเป็นประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการ โดยราคาที่กำหนดนั้นจะควบคุมราคาไข่ไก่ทั้งระบบตั้งแต่ราคาซื้อไข่ไก่คละหน้าฟาร์ม ราคาจำหน่ายส่งไข่ไก่ และราคาจำหน่ายปลีกไข่ไก่ นอกจากนั้นจากการศึกษาพบว่าในปีที่การควบคุมราคาไข่ไก่อย่างเคร่งครัดนั้น รัฐได้ควบคุมไปถึงอาหารปรุงสำเร็จที่ประกอบจากไข่ด้วย เช่น ข้าวไข่

<sup>207</sup> สัจจวาลย์ สยาม, “ไข่ไก่ถูกควบคุมราคา!! ยังหาว่าผูกขาด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1430468630](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1430468630)

<sup>208</sup> พีรชา พัฒนวิชาญ, “ทำไมต้องคุมราคาไข่ไก่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, <http://www.rachakaikai.com/content17.asp>

<sup>209</sup> กฤติกร เผดิมเกื้อกุลพงศ์, พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และการผูกขาดในภาคเกษตร:กรณีศึกษาตลาดไข่ไก่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ openworlds, 2555), น.21.

เจ็ว ราคาไข่ดาว เป็นต้น เห็นได้ว่าเป็นการควบคุมทั้งระบบอย่างแท้จริง โดยราคาแนะนำดังกล่าวเป็นราคาที่รัฐคิดว่าเป็นราคาของผู้ประกอบธุรกิจจะยังคงมีกำไรอยู่<sup>210</sup>

## (2) ปัญหาที่เกิดจากการควบคุมราคาไข่ไก่

การจำหน่ายไข่ไก่ในราคาที่สูงกว่าราคาแนะนำจะถูกสันนิษฐานว่าเป็นผู้ที่จงใจทำให้ราคา ต่ำเกินสมควรหรือสูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนซึ่งราคาของสินค้าตาม มาตรา 29 เช่นเดียวกับน้ำมันปาล์ม และแม้รัฐจะคิดว่าราคาที่รัฐกำหนดให้ นั้นจะเป็นราคาที่ทำให้ ผู้ประกอบธุรกิจมีกำไรแต่กลับสวนทางกับความเห็นของผู้ประกอบธุรกิจรวมทั้งเกษตรกรที่มักร้องเรียน เสมอว่าราคาดังกล่าวต่ำเกินไป<sup>211</sup> ทั้งนี้เจตนาที่รัฐกำหนดให้ไข่ไก่เป็นสินค้าควบคุมซึ่งเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2554 นั้น รัฐให้เหตุผลว่าไข่ไก่ถือเป็นแหล่งโปรตีนที่คนไทยนิยมบริโภคมากที่สุด จึงจำเป็นต้องดูแล ราคา และปริมาณอย่างใกล้ชิด<sup>212</sup> แต่ผลที่เกิดขึ้นจากการควบคุมราคาในขณะนั้นกลับทำให้ไข่ไก่ขาด แคลนไปแทน อันอาจกลายเป็นว่ารัฐห้ามมิให้คนไทยได้บริโภคโปรตีนไปแทน นอกจากนี้ยังทำให้ เกษตรกรผู้เลี้ยงไก่ไข่รายย่อยที่มีกว่า 10,000 รายได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาไข่ราคาตกต่ำ<sup>213</sup> อย่างไรก็ดีการกำหนดราคาไข่ไก่มีไม่มากนัก โดยการกำหนดราคาแนะนำไข่ไก่ประกาศขึ้นครั้งสุดท้ายเมื่อ วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง ราคาไข่ไก่แนะนำ ปี 2555 (ฉบับที่ 2) และนับจากนั้นยังไม่เคยมีการประกาศราคาแนะนำไข่ไก่อีก

<sup>210</sup> ผู้จัดการออนไลน์, ““พาณิชย์” ชูจัดหนัก! ไข่แพงไม่เลิก จัดประกาศคุมราคาทั้งระบบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, <http://www.manager.co.th/iBizchannel/viewNews.aspx?NewsID=9560000066223>

<sup>211</sup> ผู้จัดการออนไลน์, “ผู้เลี้ยงไก่ไข่เชียงใหม่-ลำพูนครวญขาดทุน รัฐบาลเลิกคุมราคาขายเหตุต่ำกว่าต้นทุนผลิตจริง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9550000013936>

<sup>212</sup> ผู้จัดการออนไลน์, “กกร.เพิ่ม “ไข่ไก่-คลังสินค้า” เป็นสินค้าควบคุม น้ำมันปาล์มเจอหมดสอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2559, <http://www.manager.co.th/iBizchannel/ViewNews.aspx?NewsID=9540000007389>

<sup>213</sup> ผู้จัดการออนไลน์, “ฟาร์มไก่ไข่หน้าเข็ว “บุญทรง” เบรกขึ้นราคา ยันฟองละ 2.20 บาท เหมาะสมกับค่าครองชีพ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2559, <http://www.manager.co.th/iBizchannel/ViewNews.aspx?NewsID=9550000014786>

อนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการควบคุมตลาดไปไถ่นั้นเป็นเรื่องที่ขัดกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อย่างมากเพราะไข่ไก่เป็นสินค้าในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ที่ไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ ให้แก่รัฐในการเข้าแทรกแซงกลไกตลาดได้

จากตัวอย่างสินค้าทั้ง 4 กลุ่มแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจากการบังคับใช้กฎหมายควบคุมราคาเพื่อต้องการควบคุมตลาด อย่างไรก็ตามก็ดีการใช้มาตรการเช่นนี้มิได้ถูกกำหนดขึ้นเพียงแค่นั้นสินค้าเหล่านี้แต่ยังมีสินค้าอีกจำนวนมากที่ถูกแทรกแซงด้วยกฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคา ทั้งที่อยู่ในภาวะดังกล่าวสินค้านั้นไม่สมควรจะต้องใช้มาตรการเหล่านั้นแต่อย่างไรผู้เขียนจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงการบังคับกฎหมายใช้กับสินค้าจนเป็นการทั่วไปในหัวข้อที่ 4.5.3 ซึ่งจะเปรียบเทียบกับพร้อมทั้งกฎหมายต่างประเทศด้วย

#### 4.5.3 ปัญหาในแง่ของการเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศจำนวน 2 ประเทศได้แก่สหรัฐอเมริกา ซึ่งศึกษารายละเอียดในระดับมลรัฐ 2 มลรัฐ คือ มลรัฐ New York และ California และประเทศฟิลิปปินส์ โดยแต่ประเทศนั้นมีความเป็นมาที่แตกต่างกันไป

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่เคยมีกฎหมายควบคุมราคาเป็นพระราชบัญญัติบังคับใช้ทั่วประเทศ แต่ท้ายที่สุดได้ยกเลิกไปเพราะไม่ประสบความสำเร็จในการบังคับใช้การแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคา อย่างไรก็ตามก็ดีในภายหลังมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะของแต่ละมลรัฐเพื่อบังคับใช้เองภายในมลรัฐ ในปัจจุบันมีความพยายามของนักการเมืองที่จะเสนอกฎหมายนี้ให้บังคับใช้อีกครั้งในระดับประเทศแต่การเสนอทุกครั้งยังไม่เคยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแต่อย่างใด จนนำไปสู่การเสนอให้มีกฎหมายควบคุมราคาเฉพาะสินค้า ซึ่งการออกกฎหมายดังกล่าวก็ยังคงถูกโต้แย้งจากนักวิชาการโดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์เช่นกัน เนื่องจากนักวิชาการเหล่านั้นเห็นว่าสาเหตุแห่งการเสนอกฎหมายดังกล่าวมิใช่การต้องการช่วยเหลือประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาแต่กลับเป็นการหวังผลทางการเมืองเสียต่างหาก

สำหรับประเทศฟิลิปปินส์นั้นมีกฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาบังคับใช้เป็นระยะเวลายาวนานเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่กลับมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกับประเทศไทยอย่างสิ้นเชิง

เมื่อพิจารณากฎหมายทั้ง 2 ประเทศแล้วพบว่ามีขอบเขตสำคัญ 3 ด้านที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ คือ ด้านประเภทสินค้าหรือบริการที่บังคับใช้ ด้านระยะเวลาในการบังคับใช้และเหตุการณ์บังคับใช้ และ ด้านมาตรการที่บังคับใช้

### 4.5.3.1 ด้านประเภทสินค้าหรือบริการที่บังคับใช้

#### (1) ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์แบ่งสินค้าควบคุมออกเป็น 3 กลุ่มคือ 1. สิ่งจำเป็นพื้นฐาน ได้แก่ สินค้าที่มีความสำคัญที่สำคัญต่อผู้บริโภคในการยังชีพและการดำรงชีพ ในช่วงเวลาของภัยพิบัติ ความหายนะ ฉุกเฉิน การจลาจล สงคราม ภัยธรรมชาติ เป็นต้น สินค้าดังกล่าวล้วนเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและมักเป็นอาหาร กลุ่มที่ 2 สินค้าพื้นฐานสำหรับผู้บริโภคและบริโภค ได้แก่ สินค้าที่มีได้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ แต่มีประโยชน์อย่างมีนัยยะสำคัญต่อผู้บริโภค และ กลุ่มที่ 3 สินค้าอื่นใดที่มีการประกาศเพิ่มเติม คือ สินค้าที่จะมีการประกาศเพิ่มเติมเมื่อมีการร้องเรียนจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าแม้สินค้าในกลุ่มนี้จะเปิดให้รัฐมีอำนาจในการประกาศสินค้าเพิ่มเติมแต่สินค้าที่ประกาศนั้นจำกัดอยู่ในวงแคบและส่วนมากเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ หรือ สินค้าที่จำเป็นในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น อนึ่งแม้กฎหมายจะระบุขอบเขตของสินค้าไว้อย่างชัดเจนว่าต้องจำเป็นต่อการดำรงชีพก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็อาจมีสินค้าจำนวนเล็กน้อยที่ผู้เขียนเห็นว่าอาจไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ในความคิดของผู้เขียน (ซึ่งอาจจำเป็นในบริบทของสังคมประเทศฟิลิปปินส์ก็ได้) แต่อย่างไรก็ดีก็ยังถือว่ามีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับประเทศไทย

#### (2) สหรัฐอเมริกา

สินค้าควบคุมในรัฐต่าง ๆ ที่มีกฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคา จะพบว่ามีลักษณะที่สำคัญเหมือนกัน คือ เป็นสินค้าที่สำคัญจำเป็นต่อการดำรงชีพเท่านั้น ทั้งนี้สหรัฐที่ผู้เขียนเลือกศึกษานั้นมีรายละเอียดดังนี้

1. มลรัฐ New York กฎหมายมิได้ระบุไว้ว่าหมายถึงสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะใดแต่กำหนดให้เป็นสินค้าสำหรับผู้บริโภค และกำหนดให้บริการรวมถึงการซ่อมแซมสินค้าสำหรับผู้บริโภคด้วย แต่จากคดีสำคัญของมลรัฐ New York ล้วนแต่เป็นคดีที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่จำเป็นต่อสถานะฉุกเฉินทั้งสิ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีที่เกี่ยวกับเครื่องผลิตไฟฟ้า

2. มลรัฐ California แบ่งสินค้าควบคุมออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1. กลุ่มสินค้าหรือบริการขนส่ง ซึ่งมีการประกาศที่ชัดเจนว่ามีสินค้าใดบ้าง จากการศึกษาพบว่ารายการสินค้าเหล่านั้นส่วนมากจะเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการยังชีพหรือสินค้า ที่จำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น อาหาร เสบียง ฉุกเฉิน อุปกรณ์ทางการแพทย์ น้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น 2. กลุ่มการบริการการซ่อมแซม หรือการทำความสะอาด



สะอาด ในกลุ่มนี้เห็นได้ชัดเจนว่ามีเจตนาารมณ์เพื่อบังคับใช้ในการเยียวยาเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว และ 3. กลุ่มโรงแรม เพื่อใช้สำหรับพักอาศัยในสถานการณ์ไม่ปกติ ได้แก่ โรงแรมและโมเต็ล (Motel)

จากการศึกษากฎหมายในทั้งสองประเทศจะพบว่าแม้ว่าจะมีสินค้าควบคุมจำนวนมากแต่สินค้าเหล่านั้นโดยส่วนมากล้วนมีพื้นฐานจากความเป็นต่อการดำรงชีพในสภาวะที่ไม่ปกติอันเป็นเหตุให้ตลาดอยู่ในสภาวะล้มเหลวเช่นเดียวกัน

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วจะพบว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ของประเทศไทยนั้นไม่มีการกำหนดกรอบการบังคับในด้านประเภทสินค้าหรือบริการแต่อย่างใดแตกต่างจากในทั้ง 2 ประเทศ ทั้งนี้แม้ในแต่ละประเทศจะกำหนดขอบเขตในการบังคับใช้ว่าบังคับใช้กับสินค้าใดได้บ้าง แต่ก็ถือว่าขอบเขตดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดกรอบอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น เนื่องจากขอบเขตดังกล่าวสามารถตีความได้ครอบคลุมสินค้าจำนวนมาก ที่อยู่ภายใต้กรอบดังกล่าว ในประเทศฟิลิปปินส์แม้จะมีสินค้าควบคุมภายใต้กฎหมายควบคุมราคานับร้อยชนิดแต่ปรากฏว่าสินค้าเหล่านั้นส่วนมากล้วนเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่แม้จะมีการกำหนดสินค้าควบคุมจำนวนที่น้อยกว่าแต่มีความหลากหลายที่มากกว่าและมีสินค้าจำนวนมากที่ไม่ใช่สินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพค่อนข้างมาก

ปัญหาว่าสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพควรมีนियามเช่นใดนั้น ผู้เขียนเห็นว่านิยามสิ่งจำเป็นพื้นฐาน และ สินค้าพื้นฐานสำหรับอุปโภคและบริโภค ของประเทศฟิลิปปินส์นั้น เป็นนิยามที่ค่อนข้างถูกต้องและสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ ผู้เขียนเห็นว่าสินค้าหรือบริการที่รัฐจะสามารถแทรกแซงในสภาวะที่ตลาดเหลวได้นั้นจะต้องเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพหรือปัจจัย 4 ซึ่งได้แก่ อาหาร ยารักษาโรค เครื่องนุ่งห่ม และ ที่อยู่อาศัย เท่านั้น อย่างไรก็ตามสินค้าหรือบริการบางประการอาจมิใช่ปัจจัย 4 โดยตรงแต่มีความสัมพันธ์อย่างขาดไม่ได้สินค้าหรือบริการเหล่านั้นก็ควรจัดให้เป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพด้วย เช่น ปุ๋ย ที่ต้องใช้สำหรับการปลูกพืชเพื่อให้ได้อาหาร หรือ อุปกรณ์ก่อสร้างสำหรับการซ่อมแซมที่อยู่อาศัย เป็นต้น

หากพิจารณาจากประกาศสินค้าและบริการควบคุมของประเทศไทยจะเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นการประกาศในช่วงใดก็ตามล้วนแต่เป็นการประกาศที่ไม่สอดคล้องหลักเกณฑ์ดังกล่าวทั้งสิ้น ซึ่งการประกาศในลักษณะเช่นนี้มีตั้งแต่การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ.2480

เพื่อประกอบการพิจารณาผู้เขียนขอยกตัวอย่างการประกาศสินค้าหรือบริการควบคุมเพื่อประกอบการพิจารณาเฉพาะจากกฎหมายปัจจุบัน โดยจะพิจารณาในระหว่าง พ.ศ. 2555 ถึง 2559 ที่กรรมการภายในในฐานะหน่วยงานที่ดูแลกฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งออกเป็นหมวดหมู่จำนวน 10 หมวดหมู่ ได้แก่ หมวดอาหาร หมวดสินค้าอุปโภคบริโภคประจำวัน หมวดปัจจัยทางการเกษตร หมวดวัสดุก่อสร้าง หมวดกระดาษและผลิตภัณฑ์ หมวดบริภัณฑ์ขนส่ง หมวดผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม หมวดยารักษาโรค หมวดอื่น ๆ และ หมวดบริการ นอกจากนี้ผู้เขียนได้แยกแยะสินค้าหรือบริการเหล่านั้นออกเป็นจำพวกตามลักษณะการเป็นสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตในตารางต่อไปด้วย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ปี พ.ศ. 2555 ประกาศรวม 42 รายการ ประกอบด้วย

หมวดอาหาร จำนวน 13 รายการ ได้แก่ กระเทียม ข้าวเปลือก ข้าวสาร ข้าวโพด มันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์ ไข่ไก่ สุกรและเนื้อสุกร น้ำตาลทราย น้ำมันและไขมันที่ได้จากพืชและสัตว์ทั้งที่บริโภคได้หรือไม่ได้ ครีมเทียมชั้นหวานรวมถึงนมข้นและนมแปลงไขมัน นมผงและนมสด อาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท และอาหารที่สำเร็จรูปบรรจุภาชนะผนึก

หมวดสินค้าอุปโภคบริโภคประจำวัน จำนวน 3 รายการ ได้แก่ ผงซักฟอก ผ่าอนามัย กระดาษชำระและกระดาษเช็ดหน้า

หมวดปัจจัยทางการเกษตร จำนวน 9 รายการ ได้แก่ ปุ๋ย ยาป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือโรคพืช หัวอาหารสัตว์และอาหารสัตว์ เครื่องสูบน้ำ รถไถนา รถเกี่ยวข้าว เครื่องวัดความชื้นข้าว เครื่องตรวจสอบคุณภาพข้าว และเครื่องวัดอัตราส่วนร้อยละของแป้งในหัวมัน

หมวดวัสดุก่อสร้าง จำนวน 3 รายการ ได้แก่ ปูนซีเมนต์ เหล็กโครงสร้างรูปพรรณรวมถึงเหล็กแผ่นและเหล็กเส้น และสายไฟฟ้า

หมวดกระดาษและผลิตภัณฑ์ จำนวน 3 รายการ ได้แก่ กระดาษทำลูกฟูกและกระดาษเหนียว กระดาษพิมพ์และเขียน และเยื่อกระดาษ

หมวดบริภัณฑ์ขนส่ง จำนวน 3 รายการ ได้แก่ แบตเตอรี่รถยนต์ ยางรถจักรยานยนต์และยางรถยนต์ และรถจักรยานยนต์ รถยนต์นั่งและรถยนต์บรรทุก

หมวดผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม จำนวน 3 รายการ ได้แก่ ก๊าซปิโตรเลียมเหลว น้ำมันเชื้อเพลิง และเม็ดพลาสติก

หมวดการรักษาโรค จำนวน 1 รายการ ได้แก่ การรักษาโรค

หมวดอื่น ๆ จำนวน 1 รายการ ได้แก่ เครื่องแบบนักเรียน

หมวดบริการ จำนวน 3 รายการ ได้แก่ การให้สิทธิในการเผยแพร่งาน  
ลิขสิทธิ์เพลงเพื่อการค้า บริการรับฝากสินค้าหรือบริการให้เช่าสถานที่สถานที่เก็บสินค้า และบริการทาง  
การเกษตร

2. ปี พ.ศ. 2556 ประกาศรวม 43 รายการ โดยสินค้าและบริการควบคุมใน  
ปี พ.ศ. 2555 ถูกกำหนดเป็นสินค้าและบริการควบคุมทั้งหมดในปีนี้เพิ่มเติมเพียง 1 รายการในหมวด  
อาหาร คือ ผลปาล์มน้ำมัน เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าผลผลิตปาล์มน้ำมันมีความผันผวนสูงมาก ในบางช่วง  
ก็มีผลผลิตออกสู่ตลาดจำนวนมากและบางช่วงก็มีผลผลิตออกสู่ตลาดในปริมาณน้อยมาก หากประกาศ  
เป็นสินค้าควบคุมจะช่วยลดผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ใช้น้ำมันปาล์มเป็นวัตถุดิบได้<sup>214</sup>

3. ปี พ.ศ. 2557 ประกาศรวม 43 รายการ เป็นสินค้าและบริการ  
เช่นเดียวกับปี พ.ศ. 2556

4. ปี พ.ศ. 2558 ประกาศรวม 41 รายการ ได้มีการยกเลิกสินค้าจำนวน 3  
รายการจากปี พ.ศ. 2557 ในหมวดปัจจัยการเกษตร คือ เครื่องวัดความชื้นข้าว เครื่องตรวจสอบคุณภาพ  
ข้าว และเครื่องชั่งวัดอัตราส่วนร้อยละของแป้งในหัวมัน เพราะรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าสินค้าทั้ง 3  
รายการไม่มีโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลแล้ว<sup>215</sup> โดยได้เพิ่มสินค้าในหมวดวัสดุก่อสร้าง 1 รายการ คือ  
ท่อพีวีซี เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นสินค้าที่ใช้ในการก่อสร้างและเป็นอุปกรณ์ที่ใช้ในพื้นที่  
การเกษตร<sup>216</sup>

อย่างไรก็ดีมีข้อนำพิจารณาว่าในปีพ.ศ. 2558 กกร. ได้เสนอเพิ่ม สินค้า  
ประเภทสบู่และแชมพูด้วยเนื่องจากที่ผ่านมาผู้ประกอบการมักเอาเปรียบผู้บริโภคด้วยการลดขนาดบรรจุ

<sup>214</sup> บ้านเมือง, “เพิ่มผลปาล์มน้ำมันเป็นสินค้าควบคุม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2559,  
<http://www.banmuang.co.th/oldweb/2013/01/>

<sup>215</sup> โพสต์ทูเดย์, “กรม.คุมราคาสินค้า 43 รายการเพิ่มแชมพู-สบู่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม  
2559, <http://www.posttoday.com/biz/gov/342405>

<sup>216</sup> กรมการค้าต่างประเทศ, “กรม.ไฟเขียวกำหนดสินค้า-บริการที่ต้องควบคุม 41 รายการ,”  
สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2559, [tapioca.dft.go.th/article.aspx?id=409](http://tapioca.dft.go.th/article.aspx?id=409)

ภัณฑ์และปริมาณลง แต่คณะรัฐมนตรี เห็นว่า สินค้าทั้งสองประเภทมีการแข่งขันในตลาดอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องเป็นสินค้าควบคุม<sup>217</sup>

5. ปี พ.ศ. 2559 ประกาศรวม 45 รายการ โดยสินค้าและบริการควบคุมในปี พ.ศ. 2558 ถูกกำหนดเป็นสินค้าและบริการควบคุมทั้งหมด โดยเพิ่มเติมจำนวน 4 รายการในหมวดอาหาร ได้แก่ ข้าวสาลี ลำไย ทูเรียน และมังคุด โดยเหตุที่ประกาศสินค้าทั้ง 4 รายการเพิ่มนั้น กกร. ให้เหตุผลว่า ข้าวสาลีนั้นมีการนำเข้าในประเทศในปริมาณมากขึ้น จึงทำให้อาจส่งผลกระทบต่อราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลังในประเทศอาจมีราคาต่ำเพราะผู้บริโภคนำไปซื้อข้าวสาลีแทน ทำให้มันสำปะหลังและข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ที่ผลิตได้ในประเทศไม่สามารถแข่งขันได้ ส่วนการกำหนดให้ผลไม้ประเภทลำไย ทูเรียน และมังคุดเป็นสินค้าควบคุม เนื่องจากต้องการดูแลราคารับซื้อผลไม้ให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อเกษตรกรในช่วงต้นฤดูที่มีผลผลิตออกสู่ตลาดมากและป้องกันไม่ให้ราคาตกต่ำเกินไปจนทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน<sup>218</sup>

ทั้งนี้รายละเอียดการเปลี่ยนแปลงสินค้าหรือบริการควบคุมในช่วงระยะเวลาดังกล่าวพร้อมเหตุผลโดยสรุปเป็นไปตามตารางที่ 4. โดยคำว่า จำเป็น หมายความว่า ผู้เขียนเห็นว่าสินค้าหรือบริการดังกล่าวจำเป็นต่อการดำรงชีพในสภาวะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับซึ่งหมายถึงสภาวะที่ตลาดล้มเหลว ส่วนคำว่า ไม่จำเป็น หมายความว่า ผู้เขียนเห็นว่าสินค้าหรือบริการดังกล่าวไม่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพในสภาวะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ

<sup>217</sup> ไทยรัฐออนไลน์, “แซมพู-สบู่เฮ! ยังขายได้ตามสะดวก อนุมัติควบคุมสินค้า 41 รายการ สั่งเพิ่ม "ท่อพีวีซี" เข้าสู่บัญชีปีนี้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2559, <http://www.thairath.co.th/content/476079>

<sup>218</sup> ไทยรัฐฉบับพิมพ์, “กรม. เพิ่ม 4 สินค้าควบคุม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2559, <http://www.thairath.co.th/content/565236/>

ตารางที่ 4.1 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมระหว่าง พ.ศ. 2555 ถึง 2559 โดยจำแนกตามหมวดหมู่ ความจำเป็นต่อการดำรงชีพ พร้อมหมายเหตุ

สินค้า		2555	2556	2557	2558	2559	หมายเหตุ	
อาหาร	จำเป็น	ข้าวเปลือก	√	√	√	√	√	
		ข้าวสาร	√	√	√	√	√	
		ไข่ไก่	√	√	√	√	√	
		สุกรและเนื้อสุกร	√	√	√	√	√	
		น้ำตาลทราย	√	√	√	√	√	
		น้ำมัน	√	√	√	√	√	
		อาหารในภาชนะที่ปิดสนิท	√	√	√	√	√	ไม่มีนิยามจำกัดและเคยกำหนดรวมถึงน้ำแร่
		อาหารสำเร็จรูปบรรจุภาชนะผนึก	√	√	√	√	√	ไม่มีนิยามจำกัด
		นม	√	√	√	√	√	
	ไม่จำเป็น	กระเทียม	√	√	√	√	√	
		ข้าวโพด	√	√	√	√	√	
		ครีมเทียม	√	√	√	√	√	
		มันสำปะหลัง	√	√	√	√	√	
		ผลปาล์มน้ำมัน	ไม่กำหนด	√	√	√	√	เพื่อแทรกแซงน้ำมันปาล์ม
		ข้าวสาลี	-	-	-	-	√	เพื่อคุ้มครองเกษตรกร

ตารางที่ 4.1 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมระหว่าง พ.ศ. 2555 ถึง 2559 โดยจำแนกตามหมวดหมู่ ความจำเป็นต่อการดำรงชีพ พร้อมหมายเหตุ (ต่อ)

สินค้า		2555	2556	2557	2558	2559	หมายเหตุ	
อาหาร	ไม่ จำเป็น	ลำไย	-	-	-	-	√	เพื่อ เพื่อ คุ้มครอง เกษตรกร
		ทุเรียน	-	-	-	-	√	
		มังคุด	-	-	-	-	√	
สินค้า อุปโภค บริโภค	จำเป็น	ผงซักฟอก	√	√	√	√	√	
		ผ้าอนามัย	√	√	√	√	√	
		กระดาษชำระ	√	√	√	√	√	
ปัจจัย ทางการ เกษตร	จำเป็น	ปุ๋ย	√	√	√	√	√	
		อาหารสัตว์	√	√	√	√	√	
	ไม่ จำเป็น	ยากำจัดศัตรูพืช	√	√	√	√	√	
		เครื่องสูบน้ำ	√	√	√	√	√	
		รถไถนา	√	√	√	√	√	
		รถเกี่ยวข้าว	√	√	√	√	√	
		เครื่องวัด ความชื้นข้าว	√	√	√	×	×	ยกเลิก เพราะ
		เครื่องตรวจสอบ คุณภาพข้าว	√	√	√	×	×	ไม่มีโครง การจํานำ
		เครื่องวัด อัตราส่วนของ แป้งในหัวมัน	√	√	√	×	×	สินค้าเกษตร ของรัฐบาล แล้ว

ตารางที่ 4.1 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมระหว่าง พ.ศ. 2555 ถึง 2559 โดยจำแนกตามหมวดหมู่ ความจำเป็นต่อการดำรงชีพ พร้อมหมายเหตุ (ต่อ)

สินค้า			2555	2556	2557	2558	2559	หมายเหตุ
วัสดุ ก่อสร้าง	จำเป็น	ปูนซีเมนต์	√	√	√	√	√	
		เหล็ก	√	√	√	√	√	
		สายไฟฟ้า	√	√	√	√	√	
		พีวีซี	-	-	-	√	√	เพื่อใช้งาน
กระดาษ และ ผลิตภัณฑ์	ไม่ จำเป็น	กระดาษลูกฟูก	√	√	√	√	√	
		กระดาษพิมพ์ เขียน	√	√	√	√	√	
		เยื่อกระดาษ	√	√	√	√	√	
ผลิตภัณฑ์ ขนส่ง	จำเป็น	แบตเตอรี่	√	√	√	√	√	
		ยางรถ	√	√	√	√	√	
	ไม่ จำเป็น	รถยนต์นั่งและ รถยนต์บรรทุก	√	√	√	√	√	
ผลิตภัณฑ์ ปิโตรเลียม	จำเป็น	ก๊าซปิโตรเลียม	√	√	√	√	√	
		น้ำมันเชื้อเพลิง	√	√	√	√	√	
	ไม่ จำเป็น	เม็ดพลาสติก	√	√	√	√	√	
ยารักษา โรค	จำเป็น	ยารักษาโรค	√	√	√	√	√	ไม่มีนิยาม จำกัด
อื่น ๆ	ไม่ จำเป็น	เครื่องแบบ นักเรียน	√	√	√	√	√	

ตารางที่ 4.1 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมระหว่าง พ.ศ. 2555 ถึง 2559 โดยจำแนกตามหมวดหมู่ ความจำเป็นต่อการดำรงชีพ พร้อมหมายเหตุ (ต่อ)

สินค้า			2555	2556	2557	2558	2559	หมายเหตุ
บริการ	ไม่ จำเป็น	การเผยแพร่งาน ลิขสิทธิ์เพลงเพื่อ การค้า	√	√	√	√	√	
		บริการรับฝาก สินค้า	√	√	√	√	√	วัตถุประสงค์ แตกต่างจาก ต่างประเทศ 219
		บริการเกษตร	√	√	√	√	√	

จากการศึกษาสินค้าและบริการควบคุมของประเทศไทยในระหว่าง พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2559 นั้น พบว่าสินค้าและบริการที่ประเทศไทยควบคุมรวม 10 หมวดสินค้านั้น มีสินค้าหรือบริการที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพในสถานะที่ตลาดล้มเหลวเป็นจำนวนมาก และหากพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์หรือมลรัฐ New York และ มลรัฐ California ของสหรัฐอเมริกา แม้ประเทศไทยจะมีจำนวนสินค้าควบคุมไม่ต่างกับประเทศฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกาเท่าใดนัก แต่หากพิจารณาถึงประเภทสินค้าที่บังคับใช้แล้วนั้น ประเทศไทยกลับกำหนดประเภทสินค้าที่หลากหลายกว่ามาก และสินค้าที่ถูกควบคุมจำนวนมากมิใช่สินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพในสถานะที่ไม่ปกติอันเป็นเหตุให้ตลาดอยู่ในสถานะล้มเหลวแต่อย่างใด เช่น การควบคุมในหมวดบริภัณฑ์ขนส่งที่ควบคุม รถจักรยานยนต์ รถยนต์นั่ง ซึ่งล้วนแต่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย หมวดปัจจัยทางการเกษตรที่แม้จะมีข้อโต้แย้งว่า หากไม่ควบคุมตั้งแต่ปัจจัยทางการเกษตรแล้ว การควบคุมราคาอาหารที่ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำรงชีพ ย่อมทำได้โดยยาก แต่เมื่อพิจารณาลงไปในสินค้าที่ควบคุมนั้นมีการควบคุมไปถึง เครื่องวัดความชื้นข้าว

<sup>219</sup> ในต่างประเทศกำหนดบริการรับฝากสินค้าเพื่อใช้ในขณะที่เกิดภัยพิบัติทำให้ต้องอพยพจากที่อยู่อาศัยของตนและต้องการฝากทรัพย์สินของตน แต่ในประเทศไทยกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลปริมาณสินค้าให้ได้ครบทั้งระบบ เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ยังไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมคลังสินค้าของเอกชนได้ จึงเกรงว่าจะเกิดการกักตุนสินค้า เช่น น้ำมันปาล์ม น้ำตาลทราย ซึ่งเป็นสินค้าที่รัฐควบคุม



เครื่องตรวจสอบคุณภาพข้าว และเครื่องวัดอัตราส่วนร้อยละของแป้งในหัวมัน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หมวดบริการที่ควบคุมถึงการให้สิทธิในการเผยแพร่งานลิขสิทธิ์เพลงเพื่อการค้า หรือ บริการรับฝากสินค้าหรือบริการให้เช่าสถานที่สถานที่เก็บสินค้า จะทำให้เห็นได้ว่าสินค้าหรือบริการควบคุมที่ประเทศไทยกำหนดนั้นมีใช้สินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพแต่อย่างไร

อนึ่งแม้สินค้าบางประการจะเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เช่น อาหาร แต่อาหารที่รัฐกำหนดหลายรายการนั้นกลับเป็นอาหารที่ไม่จำเป็นและไม่สอดคล้องกับการดำรงชีพในสถานะที่ไม่ปกติอันเป็นเหตุให้ตลาดอยู่ในสถานะล้มเหลว เช่น ทูเรียน ลำไย มังคุด เป็นต้น แม้กระทั่งยารักษาโรคนั้นรัฐก็ได้จำกัดยาที่ถูกควบคุมไว้เช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์แต่อย่างไร จึงทำให้ยารักษาโรคทุกชนิดเป็นสินค้าควบคุมไปด้วย อีกทั้งแม้จำนวนรายการที่กำหนดไว้จะน้อยกว่าในประเทศฟิลิปปินส์หรือมลรัฐ New York และ มลรัฐ California ของสหรัฐอเมริกา แต่สินค้าบางรายการนั้นกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ในทางปฏิบัติจึงทำให้สินค้าที่ถูกกำหนดไว้กว้าง ๆ นั้นสามารถตีความขยายเพื่อควบคุมสินค้าอื่นได้อย่างกว้างขวาง เช่น อาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท ที่รัฐตีความและบังคับใช้กับ น้ำแร่ ซึ่งเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยเช่นกัน

นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาการปรับเพิ่มลดรายการสินค้าและบริการควบคุมในช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2555 ถึง 2559 พบว่า สาเหตุแห่งการเพิ่มลดสินค้าและบริการควบคุมนั้นจำนวนมากมิได้พิจารณาถึงความจำเป็นต่อการดำรงชีพหรือสถานะตลาดล้มเหลวแต่อย่างไร เช่น กรณีเครื่องวัดความชื้นข้าว เครื่องตรวจสอบคุณภาพข้าว และเครื่องชั่งวัดอัตราส่วนร้อยละของแป้งในหัวมัน รัฐยกสินค้าดังกล่าวจากการเป็นสินค้าควบคุมเพราะรัฐเห็นว่าไม่มีโครงการรัฐที่จำเป็นต้องใช้เครื่องมือดังกล่าวแล้ว อันแสดงให้เห็นว่าการกำหนดสินค้าเหล่านี้ตั้งแต่ต้นรัฐอาจมิได้คำนึงถึงผลกระทบต่อผู้บริโภคตั้งเจตนาของกฎหมายที่รัฐกล่าวอ้างแต่อย่างไร และสินค้าเหล่านั้นก็ได้มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพหรือสินค้านี้ดังกล่าวหรืออยู่ในสถานะตลาดล้มเหลว หรือกรณีการเพิ่มข้าวสาลีเป็นสินค้าควบคุมรัฐให้เหตุผลว่าเกรงว่าผู้บริโภคจะหันไปใช้ข้าวสาลีที่ราคาสูงกว่าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลังแทน อันจะทำให้ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลังราคาต่ำเกินไป เหตุผลของรัฐดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนาเพียงประการเดียวของรัฐคือต้องการแทรกแซงกลไกตลาดและแทรกแซงการเข้าถึงสินค้าของผู้บริโภคโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐไม่ต้องการให้ผู้บริโภคได้บริโภคสินค้าที่มีราคาถูกแต่กลับเห็นว่าควรต้องดูแลผู้ประกอบการธุรกิจในประเทศแทน โดยที่รัฐมิได้กล่าวอ้างถึงเหตุผลในความจำเป็นต่อการดำรงชีพหรือสินค้านี้ดังกล่าวอยู่ในสถานะที่ล้มเหลวของตลาดเช่นกัน

เห็นได้ว่าการกำหนดประเภทสินค้าหรือบริการควบคุมของประเทศไทยนั้นมิได้มีการ คำนึงว่าสินค้านั้นมีความจำเป็นต่อการดำรงชีพในสถานะที่ไม่ปกติอันเป็นเหตุให้ตลาดอยู่ในสถานะ ตลาดล้มเหลวซึ่งเป็นข้อยกเว้นของการแทรกแซงกลไกตลาดหรือไม่ และหากพิจารณาจากสินค้าหรือ บริการควบคุมในปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยมีหลักการกำหนดสินค้าหรือบริการควบคุมที่แตกต่าง จากทั้ง 2 ประเทศ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และ หลักการที่ทั้ง 2 ประเทศบังคับใช้นั้น รัฐต้องมีการปรับสินค้าในหลายหมวดออกไปเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวและยังต้อง พิจารณาลงไปในแต่ละรายการในแต่ละหมวดด้วยว่าสินค้าหรือบริการนั้นเป็นไปตามหลักการดังกล่าว หรือไม่ นอกจากนี้ในทางปฏิบัติการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการของประเทศไทยยังมีมาตรา 29 ที่เป็น มาตราที่ให้อำนาจแก่รัฐในการบังคับใช้กับสินค้าได้เป็นการทั่วไปทำให้แม้ไม่มีการประกาศให้สินค้า ดังกล่าวเป็นสินค้าควบคุมก็ตาม รัฐก็ยังสามารถควบคุมราคาสินค้าดังกล่าวได้ซึ่งไม่มีขอบเขตและความ แน่นนอนว่าสินค้าใดบ้างที่จะถูกควบคุมราคา เช่นนี้จึงจำเป็นต้องปรับแก้มาตราดังกล่าวซึ่งได้จะกล่าวถึง ต่อไป

ในตารางที่ 4.2 ผู้เขียนจะแสดงให้เห็นรายการสินค้าหรือบริการควบคุมเปรียบเทียบ ระหว่างประเทศไทยกับประเทศฟิลิปปินส์และมลรัฐ California ของสหรัฐอเมริกา เหตุที่ผู้เขียนไม่ได้ เปรียบเทียบกับมลรัฐ New York ด้วยนั้นเพราะ มลรัฐ New York ตามกฎหมายไม่ได้ระบุถึงรายการ สินค้าหรือบริการที่ชัดเจน นอกจากนั้นในตารางนั้นระบุคำว่า จำเป็น หมายความว่า ผู้เขียนเห็นว่าสินค้า หรือบริการดังกล่าวจำเป็นต่อการดำรงชีพในสถานะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับซึ่งหมายถึงสถานะที่ตลาดล้มเหลว ทั้งนี้เนื่องจากการพิจารณาว่าสินค้าหรือบริการใด จำเป็นหรือไม่นั้นผู้เขียนใช้ดุลยพินิจว่าสินค้าหรือบริการดังกล่าวจำเป็นหรือไม่ในภาพรวมเท่านั้น มิได้ คำนึงถึงบริบทของพื้นที่ สังคม หรือวัฒนธรรม ของประเทศนั้น ส่วนคำว่า ไม่จำเป็น หมายความว่า ผู้เขียนเห็นว่าสินค้าหรือบริการดังกล่าวไม่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพในสถานะที่พระราชบัญญัติว่าด้วย ราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับ ส่วนคำว่า เหมือน นั้นหมายความว่าสินค้าหรือบริการ ดังกล่าวนั้น เหมือนกันอย่างน้อยตั้งแต่ 2 ที่ขึ้นไป หากสินค้าหรือบริการใดเหมือนกันผู้เขียนจะเขียนไว้ใน บรรทัดเดียวกัน ส่วนคำว่า ไม่เหมือน หมายความว่าสินค้าหรือบริการดังกล่าวไม่เหมือนกับที่ใดเลย

ตารางที่ 4.2 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับ  
ประเทศฟิลิปปินส์และมลรัฐ California ของสหรัฐอเมริกา

หมวดสินค้า			California	ฟิลิปปินส์	ไทย
อาหาร	จำเป็น	เหมือน	ไม่ได้ระบุเป็นรายการเพียงแต่กำหนดว่า อาหาร สิ่งเกี่ยวกับอาหาร เครื่องดื่ม ขนม หรือเครื่องปรุง อาหารที่ทำโดยคน หรือทำจากสัตว์ เป็นสินค้าควบคุม ภายใต้เงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมาย APG เท่านั้น	1.ข้าว 2.ไข่สด 3.หมูสด 4.น้ำตาล 5.น้ำมันประกอบอาหาร 6.นมสดและผลิตภัณฑ์จากนม 7.บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป 8.หมูกระป๋อง	1.ข้าวสาร 2.ไข่ไก่ 3.สุกรและเนื้อสุกร 4.น้ำตาลทราย 5.น้ำมัน 6.นม 7.อาหารสำเร็จรูปบรรจุภาชนะผนึก 8.อาหารในภาชนะที่ปิดสนิท
		ต่าง		10.ปลาและอาหารทะเลสดหรือตากแห้งหรือบรรจุกระป๋อง 11.เนื้อสด 12.เนื้อสัตว์ปีก 13.น้ำดื่มบรรจุขวดและถัง 14.ผักและผลไม้สด	

ตารางที่ 4.2 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับ  
ประเทศฟิลิปปินส์และมลรัฐ California ของสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

หมวดสินค้า			California	ฟิลิปปินส์	ไทย
อาหาร	จำเป็น	ต่าง		15.เกลือ 16.แป้ง 17.หมูแปรรูป 18.เนื้อวัว 19.น้ำปลา 20.ขนมปัง	9.มันสำปะหลัง
		เหมือน		21.กระเทียม 22.ข้าวโพด	10.กระเทียม 11.ข้าวโพด
	ไม่ จำเป็น	ต่าง		23.กาแฟ 24.ของอบแห้ง 25.หัวหอม 26.ซอสถั่วเหลือง 27.น้ำส้มสายชู 28.พีชราก	12.ครีมเทียม 13.มันสำปะหลัง 14.ผลปาล์มน้ำมัน 15.ข้าวสาลี 16.ลำไย 17.ทุเรียน 18.มังคุด
สินค้า อุปโภค	จำเป็น	เหมือน		29.ผงซักฟอก สบู่อ ซักผ้า	19.ผงซักฟอก

ตารางที่ 4.2 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับ  
ประเทศฟิลิปปินส์และมลรัฐ California ของสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

หมวดสินค้า			California	ฟิลิปปินส์	ไทย
บริโภาค  สินค้า อุปโภค บริโภค	จำเป็น	ต่าง	1.สบู่ 2.ผ้าอ้อม 3.ฟีน 4.ถ่าน 5.เทียนไข	30.สบู่	20.ผ้าอนามัย 21.กระดาษชำระ
ปัจจัยทาง การเกษตร	จำเป็น	เหมือน	-	31.ปุ๋ย 32.อาหารปลา	22.ปุ๋ย 23.อาหารสัตว์
	ไม่ จำเป็น	เหมือน	-	33.สารเคมีควบคุม ศัตรูพืช ยากำจัด ศัตรูพืช	24.ยากำจัดศัตรูพืช
		ไม่เหมือน	-	-	25.เครื่องวัดความชื้น ข้าว 26.เครื่องตรวจสอบ คุณภาพข้าว 27.เครื่องวัด อัตราส่วนร้อยละของ แป้งในหัวมัน 28.เครื่องสูบน้ำ 29.รถไถนา 30.รถเกี่ยวข้าว

ตารางที่ 4.2 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับ  
ประเทศฟิลิปปินส์และมลรัฐ California ของสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

หมวดสินค้า			California	ฟิลิปปินส์	ไทย
วัสดุ ก่อสร้าง	จำเป็น	เหมือน	เครื่องมือที่ใช้ สำหรับการก่อสร้าง สิ่งต่างๆที่ใช้ในการ ก่อสร้าง หรือ ซ่อมแซมทรัพย์สิน และยกตัวอย่าง เพิ่มเติม 6.ตะปู 7.ไม้อัด ไม้แปรรูป	34.ปูนซีเมนต์  35.ตะปู 36.ไม้อัด แผ่นไม้อัด 37.ลวดเหล็ก	31.ปูนซีเมนต์      32.เหล็ก
		ต่าง	8.ค้อน 9.หน้าต่าง	38.วัสดุถุงหลังคา จากใบจาก 39.วัสดุฝ้าสานที่ทำ เป็นส่วนของตัวบ้าน 40.อิฐ Clinker 41.แผ่นกระเบื้อง ลอนมุงหลังคา 42.อิฐบล็อก	33.สายไฟฟ้า 34.พีวีซี

ตารางที่ 4.2 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับ  
ประเทศฟิลิปปินส์และมลรัฐ California ของสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

หมวดสินค้า			California	ฟิลิปปินส์	ไทย
กระดาษ และ ผลิตภัณฑ์	ไม่ จำเป็น	ต่าง		43.กระดาษ	35.กระดาษพิมพ์ เขียน 36.กระดาษลูกฟูก 37.เยื่อกระดาษ
บริษัท ขนส่ง	จำเป็น	เหมือน	10.แบตเตอรี่	44.แบตเตอรี่	38.แบตเตอรี่
	ไม่ จำเป็น	ต่าง	-	-	39.ยางรถ 40.รถยนต์นั่งและ รถยนต์บรรทุก
ผลิตภัณฑ์ ปิโตรเลียม	จำเป็น	เหมือน	11.น้ำมันสำหรับใช้ ให้ความร้อน ภายในที่อยู่อาศัย น้ำมันเชื้อเพลิงและ เชื้อเพลิงสำหรับ เครื่องยนต์	45.น้ำมันเชื้อเพลิง  46.ก๊าซปิโตรเลียม เหลว	41.น้ำมันเชื้อเพลิง  42.ก๊าซปิโตรเลียม เหลว
	ไม่ จำเป็น	ต่าง	-	-	43.เม็ดพลาสติก

ตารางที่ 4.2 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับ  
ประเทศฟิลิปปินส์และมลรัฐ California ของสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

หมวดสินค้า			California	ฟิลิปปินส์	ไทย
ยารักษาโรค	จำเป็น	เหมือน	12.อุปกรณ์ทางการแพทย์	47.ยาที่ถูกจัดประเภทว่าสำคัญ โดยกระทรวงสาธารณสุขและยารักษาโรคที่มีอยู่ในฉบับปัจจุบันของหนังสือสูตรยารักษาโรคแห่งประเทศไทยฟิลิปปินส์ (Philippine National Drug Formulary; PNDF) และรายชื่อยาที่สำคัญ (Essential Drug List; EDL)	44.ยารักษาโรค
อื่นๆ	จำเป็น	ต่าง	13.เสปียงฉุกเงิน	48.อุปกรณ์ทางการศึกษาเครื่องใช้ไฟฟ้า หลอดไฟ	-



ตารางที่ 4.2 ตารางแสดงรายการสินค้าหรือบริการควบคุมเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับ  
ประเทศฟิลิปปินส์และมลรัฐ California ของสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

หมวดสินค้า			California	ฟิลิปปินส์	ไทย
อื่นๆ	ไม่ จำเป็น	ต่าง	-	-	45.เครื่องแบบ นักเรียน
บริการ	จำเป็น	ต่าง	14.ที่อยู่อาศัย 15.การขนส่ง 16.ค่าขนส่ง ค่า ระวาง 17.บริการเก็บ รักษา 18.การบริการการ ซ่อมแซมหรือ ก่อสร้างใหม่ 19.บริการทำความสะอาด 20.โรงแรม 21.โมเต็ล 22.บริการที่ใช้ใน การจัดการกับ สถานการณ์ฉุกเฉิน	-	-
บริการ	ไม่ จำเป็น	ต่าง	-	-	46.การแพรร่งาน ลิขสิทธิ์เพลงเพื่อ การค้า 47.บริการรับฝาก สินค้า 48.บริการเกษตร

#### 4.5.3.2 ด้านระยะเวลาในการบังคับใช้และเหตุการณ์บังคับใช้

##### (1) ประเทศฟิลิปปินส์

มีการบังคับใช้กฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ แยกออกเป็น 2 กรณี

1. การบังคับใช้อัตโนมัติ กล่าวคือ จะบังคับใช้อัตโนมัติเมื่อเกิดเหตุการณ์ตามที่กฎหมายกำหนดเกิดขึ้น โดยเหตุการณ์ดังกล่าวล้วนแต่เป็นเหตุการณ์ที่สำคัญ เช่น การประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ กรณีเกิดเหตุฉุกเฉิน การประกาศกักขังการศึก การก่อกบฏ การประกาศสงคราม เป็นต้น เหตุการณ์ดังกล่าวล้วนเป็นเหตุการณ์ในสถานะที่ไม่ปกติอันเป็นเหตุให้เกิดภาวะสินค้าขาดแคลนและปรับราคาขึ้นสูงอย่างทันทีทันใดอันนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อ และนำไปสู่สถานะที่ตลาดล้มเหลวได้ อย่างไรก็ตาม ฟิลิปปินส์จะใช้การกำหนดราคาภายใต้เงื่อนไขได้ไม่เกิน 60 วันเท่านั้น และหากเป็นสินค้านำเข้า เช่น แก๊ส LPG นั้นจะบังคับใช้ได้ไม่เกิน 15 วันเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะมีเช่นนั้นแล้วคงไม่มีผู้ใดมีแรงจูงใจที่จะนำเข้ามาสินค้าดังกล่าวเข้ามาขาย เห็นได้ว่าการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวคำนึงถึงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เป็นพื้นฐานด้วย และแม้รัฐจะสามารถควบคุมราคาได้สูงสุดถึง 60 วันก็ตามแต่รัฐต้องคำนึงถึงปริมาณสินค้าในขณะนั้นด้วยว่ามีเท่าใดเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้

2. กรณีที่ประธานาธิบดีประกาศให้ใช้เพดานราคาสินค้า เนื่องจากไม่มีสถานการณ์ในการบังคับใช้อัตโนมัติตามข้อ 1. ต้องเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น เกิดการถูกข่มขู่ว่าจะก่อเหตุฉุกเฉิน เกิดการแทรกแซงกลไกตลาด สินค้ามีราคาสูงขึ้นอย่างไม่มีเหตุผล เป็นต้น

##### (2) สหรัฐอเมริกา

ในแต่ละมลรัฐที่มีการบังคับใช้กฎหมายนี้ ทุกมลรัฐล้วนบังคับใช้กฎหมายเฉพาะในเหตุการณ์ฉุกเฉินและมีภัยพิบัติเท่านั้น ทั้งนี้ในมลรัฐที่ผู้เขียนเลือกศึกษานั้นมีรายละเอียดการบังคับใช้ดังนี้

1. มลรัฐ New York บังคับใช้เมื่อ ตลาดหยุดชะงักอย่างผิดวิสัย ซึ่งอาจหมายถึง การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในตลาดที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นจากธรรมชาติ การประท้วง การจลาจล สงคราม การเคลื่อนไหวทางทหาร สถานการณ์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่นหรือในระดับชาติ หรือเหตุอื่นที่เป็นผลให้เกิดหยุดชะงักของตลาดอย่างผิดวิสัยอันเกิดจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยรัฐบาล

2. มลรัฐ California บังคับใช้เมื่อ มีการประกาศภาวะฉุกเฉินโดย ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา หรือ ผู้ว่าการมลรัฐ อันเนื่องมาจากเหตุตามที่กฎหมายกำหนด เช่น เหตุทาง ธรรมชาติ หรือเหตุจากมนุษย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในแต่ละกลุ่มสินค้า จะมีการบังคับใช้ไม่เหมือนกัน โดยกลุ่มสินค้าหรือบริการขนส่ง และ กลุ่มโรงแรมและโมเต็ล จะบังคับใช้ กฎหมายได้เพียง 30 วันนับตั้งแต่ประกาศ ส่วนกลุ่มการบริการ การซ่อมแซม หรือ ก่อสร้างใหม่ หรือ บริการทำความสะอาดบังคับใช้ได้ไม่เกิน 180 วันนับตั้งแต่ประกาศ และจะประกาศขยายระยะเวลาการ บังคับได้ไม่เกิน 30 วัน เฉพาะในกรณีเพื่อความจำเป็นในการปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน หรือสวัสดิการของ ประชาชนเท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบการบังคับใช้กฎหมายในด้านระยะเวลาการบังคับใช้และ เหตุการณ์ที่บังคับใช้กับทั้งสองประเทศแล้วจะพบว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 นั้นแตกต่างจากทั้ง 2 ประเทศ เนื่องจากกลไกการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยนั้นบังคับ ใช้ในทุกสถานการณ์ และไม่มีกรอบกำหนดเวลาการบังคับใช้ ไม่มีเหตุกำหนดที่รัฐจะมีสิทธิในการเริ่มต้น การบังคับใช้ และแม้ตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้นจะกำหนดการบังคับใช้ออกเป็น 2 กรณีคือ 1.ระยะเวลาของสถานะการเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม ซึ่งกำหนดให้สินค้าหรือบริการใดที่ประกาศเป็น สินค้าหรือบริการควบคุมนั้นมีระยะเวลาการควบคุมไม่เกิน 1 ปีนับตั้งแต่ประกาศ และ 2. ผลของการ ประกาศรายการสินค้าหรือบริการควบคุมนั้นจะนำไปสู่การบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมราคา ตามมาตราต่าง ๆ จะบังคับได้ไม่เกิน 1 ปีเช่นกัน อย่างไรก็ตามเนื่องจากตามมาตรา 29 ซึ่งเป็นมาตรการที่ กำหนดความผิดเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าที่สูงหรือต่ำ หรือทำให้เกิดความปั่นป่วนในตลาดเป็นนั้น กำหนดให้บังคับใช้กับสินค้าได้ทุกประเภทดังนั้นแม้จะมีการกำหนดระยะเวลาของการเป็นสินค้าหรือ บริการควบคุมก็ไม่กระทบถึงการบังคับใช้ของมาตรานี้แต่อย่างใด เพราะมาตราดังกล่าวบังคับใช้ได้ ตลอดเวลา จึงอาจกล่าวได้ว่าหากไม่พิจารณาถึงบทบัญญัติตามมาตรา 29 ก็พอสรุปได้ว่า กฎหมาย ประเทศไทยในเรื่องการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาจะมีได้ไม่เกิน 1 ปีนับแต่ประกาศ เว้นแต่มีการ ประกาศยกเลิกก่อน และเมื่อครบกำหนด 1 ปีแล้วก็ป็นดุลยพินิจว่าจะประกาศสินค้าหรือบริการควบคุม หรือมาตรการควบคุมราคาต่อไปอีกหรือไม่ และหากพิจารณาทางปฏิบัติในอดีตจะพบว่าการประกาศ สินค้าหรือบริการควบคุมมีขึ้นเป็นประจำทุกปีและมีแนวโน้มเพิ่มประเภทของสินค้ามากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้ง การใช้มาตรการควบคุมราคาไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมมีการประกาศใช้ทุกปี จนเห็นได้ว่าการประกาศ สินค้าหรือบริการควบคุม และมาตรการควบคุมราคามีได้ยึดโยงกับเงื่อนไขหรือว่าจะต้องเกิดเหตุการณ์ใด

นอกจากนี้เมื่อครบระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่ประกาศแล้ว รัฐจะออกประกาศฉบับใหม่ซึ่งอาจมีรายละเอียดเหมือนกับปีที่ผ่านมาเพียงแต่เปลี่ยนวันที่สิ้นอายุประกาศเท่านั้น เห็นได้จากการกำหนดราคาสูงสุดของน้ำตาล ตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีการประกาศให้น้ำตาลทรายเป็นสินค้าควบคุมตลอดมา และมีการกำหนดราคาสูงสุดน้ำตาลทรายทุกปี นอกจากนี้เมื่อประกาศกำหนดราคาน้ำตาลทรายแล้วนั้นแทบไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงราคาในระหว่างปีแต่อย่างใด ดังที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้แล้วว่าราคาน้ำตาลทรายเคยไม่มีการเปลี่ยนแปลงราคายาวนานเป็นระยะเวลาถึง 6 ปีเต็ม และหากเปรียบเทียบกับทั้งสองประเทศที่กล่าวมาจะพบความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงโดยทั้ง 2 ประเทศดังกล่าวการจะเริ่มบังคับใช้กฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาจะต้องมีเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดและมีผลบังคับใช้ในระยะเวลาชั่วคราวเท่านั้น

#### 4.5.3.3 ด้านมาตรการการควบคุมราคา

##### (1) ประเทศฟิลิปปินส์

มาตรการการควบคุมราคาของประเทศฟิลิปปินส์นั้นแบ่งเป็น 2 กรณีตามเหตุในการบังคับใช้

1. กรณีบังคับใช้โดยกลไกอัตโนมัติซึ่งจะควบคุมสิ่งจำเป็นพื้นฐาน ราคาจะถูกกำหนดเท่ากับราคากลางซึ่งมีมูลค่าเท่ากับราคาเฉลี่ยของสินค้าดังกล่าวในช่วงระยะเวลาใด ๆ แต่มีระยะเวลาไม่เกินกว่าหนึ่งเดือนนับจากการเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดเหตุแห่งการควบคุมราคา
2. กรณีที่ประธานาธิบดีประกาศให้ใช้เพดานราคาสินค้า เพดานราคาจะถูกพิจารณากำหนดจาก ราคาเฉลี่ยของสินค้าดังกล่าวย้อนหลัง 3 เดือน โดยคำนึงถึงปริมาณสินค้าและต้นทุนของผู้ประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบธุรกิจ รวมไปถึงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ค่าจ้าง ค่าขนส่ง เป็นต้น และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จะทำให้อัตราดังกล่าวสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย

##### (2) สหรัฐอเมริกา

จากการศึกษามาตรการการควบคุมราคาของสหรัฐอเมริกาในทุกมลรัฐพบว่า มีวิธีการกำหนดราคา 3 รูปแบบ คือ การกำหนดเป็นอัตราร้อยละในการขึ้นราคา การไม่กำหนดเพดานราคาที่ชัดเจนเพียงแต่กำหนดให้เป็นความผิดเมื่อราคาดังกล่าวไม่สมเหตุสมผล และ การห้ามปรับราคาโดยเด็ดขาด ทั้งนี้มลรัฐที่ผู้เขียนเลือกศึกษามีรูปแบบดังนี้

1. มลรัฐ New York ใช้รูปแบบการห้ามกำหนดราคาให้สูงขึ้นโดยไม่มีเหตุผลอันเกิดจากการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมหรือวิธีที่ไม่สมเหตุสมผล ทำให้ไม่มีการกำหนดเพดาน

ราคาที่ชัดเจน เป็นภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือศาลในการพิจารณาว่าราคาดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่

การกำหนดราคาในรูปแบบนี้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีที่ชัดเจนที่สุดคือกฎหมายมีความยืดหยุ่น ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้ต้องหาสามารถยกเหตุผลต่าง ๆ มาอธิบายถึงเหตุของการปรับราคาสินค้าหรือบริการได้ ส่วนข้อเสียคือเกิดความไม่ชัดเจนของกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายดังกล่าวมีโทษในทางอาญา นอกจากนี้ยังทำให้ผู้ประกอบธุรกิจไม่อาจคาดเดาได้ล่วงหน้าว่าการกระทำของตนจะเป็นความผิดหรือไม่ เว้นแต่จะเป็นการกระทำที่เคยมีแนวคำพิพากษาของศาลกำหนดไว้แล้ว

2. มลรัฐ California ใช้รูปแบบการกำหนดอัตราร้อยละในการขึ้นราคาโดยกำหนดห้ามไม่ให้มีการขายหรือเสนอขายสินค้าหรือบริการในราคาเกินกว่าอัตราร้อยละ 10 ของราคาที่เรียกเก็บโดยบุคคลนั้นก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์อันเป็นเหตุให้บังคับใช้กฎหมายนี้

การกำหนดเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้ประกอบธุรกิจ มีการกำหนดกำไรให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจทราบล่วงหน้าอย่างแน่ชัด ซึ่งอาจมีผู้โต้เถียงว่าในสถานการณ์ดังกล่าวผู้ประกอบธุรกิจไม่ควรหากำไรจากผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้ประสบภัย แต่อีกฝ่ายหนึ่งจะต่อสู้ว่ากำไรดังกล่าวอาจต่ำไปสำหรับผู้ประกอบธุรกิจบางรายที่ต้องใช้ความพยายามในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการนั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยแล้วกฎหมายของทั้งสองประเทศแตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาที่ทั้งสองมลรัฐที่ผู้เขียนศึกษาล้วนยอมรับให้ผู้ประกอบธุรกิจมีสิทธิได้รับกำไรจากการประกอบธุรกิจอันเป็นแรงจูงใจในการจัดสรรสินค้าหรือบริการให้แก่ผู้บริโภค เพียงแต่สหรัฐอเมริกาจะควบคุมมิให้ผู้ประกอบธุรกิจได้กำไรเกินสมควรในสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งมลรัฐ California พิจารณากำไรในอัตราร้อยละ 10 ถือเป็นกำไรที่ผู้ประกอบธุรกิจสมควรได้รับในสถานการณ์เช่นนั้น ทั้งนี้รูปแบบที่นิยมที่สุดจำนวน 16 มลรัฐในสหรัฐอเมริกาเลือกใช้คือรูปแบบการกำหนดราคาแบบมลรัฐ New York ที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจอธิบายถึงความสมเหตุสมผลเป็นรายกรณีไป ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ การควบคุมราคาทั้งสองรูปแบบนี้มีความชัดเจนในแง่ที่ว่าจะต้องเป็นราคาที่ไม่เกินกว่าราคาก่อนเกิดภาวะภัยพิบัติ ทั้งนี้รัฐต้องคำนึงถึงเหตุปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย ซึ่งไม่ว่าจะคำนวณราคาด้วยวิธีใด ราคาเหล่านั้นก็เป็นราคาชั่วคราวเท่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยมาตรการควบคุมราคาโดยการกำหนดราคาขึ้นสูงหรือเพดานราคาหรือกำหนดราคาแนะนำซึ่งเป็นเสมือนราคาขึ้นสูงอีกแบบหนึ่งนั้น ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องกำหนดราคาสินค้าไม่สูงกว่าราคาดังกล่าวที่รัฐกำหนด ในขณะที่ทั้งสองประเทศราคาสินค้าหรือบริการจะถูกกำหนดจากราคาเดิมที่ปรากฏในตลาด ณ

สถานการณ์ขณะนั้น อีกทั้งหากเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาจะเห็นความแตกต่างได้อย่างชัดเจนว่า สหรัฐอเมริกานั้นยินยอมให้ผู้ประกอบการมีกำไรได้แม้จะอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งสอดคล้องกับความเป็นจริงที่ว่าผู้ประกอบการย่อมต้องการกำไร แต่สำหรับประเทศไทยนั้นกลับไม่ได้คำนึงว่าราคาดังกล่าวผู้ประกอบการจะได้กำไรหรือไม่ ผู้ประกอบการอาจได้กำไรหรือขาดทุนแล้วแต่ต้นทุนของตน ในขณะที่นั้น อย่างไรก็ตามข้อดีของการกำหนดราคาในประเทศไทยนั้นทำให้ผู้ประกอบการสามารถทราบราคาอย่างชัดเจนล่วงหน้าว่าราคาดังกล่าวตนจะได้กำไรหรือขาดทุนเท่าใด ทั้งนี้อาจมีผู้โต้เถียงว่าหากผู้ประกอบการขาดทุนย่อมแสดงว่าผู้ประกอบการเป็นผู้ยอมรับในความขาดทุนนั่นเองเพราะตนทราบราคาที่รัฐกำหนดล่วงหน้าได้ หากคิดในมุมนี้ย่อมหมายความว่า เป็นยอมรับให้ประชาชนต้องเผชิญกับสภาวะขาดแคลนสินค้าหรือบริการดังกล่าวและอาจจำต้องยอมเข้าสู่ตลาดมืดเพื่อแสวงหาสินค้าหรือบริการเนื่องจากไม่มีผู้ประกอบการที่จะขายสินค้าหรือบริการให้แก่ผู้บริโภคได้

หากพิจารณามาตรา 29 จะพบว่ามาตราดังกล่าวให้อำนาจรัฐในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการโดยที่รัฐไม่ต้องมีการกำหนดราคาแนะนำก่อนก็ได้ เพียงแค่รัฐเห็นว่าราคาดังกล่าวสูงเกินสมควรเท่านั้นรัฐก็สามารถดำเนินคดีกับผู้ประกอบการได้ทันที ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนแก่ผู้ประกอบการ และจากที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้วในกรณีนี้ที่ผู้ประกอบการจำหน่ายสินค้าสูงกว่าผู้ประกอบการรายอื่น รัฐได้อาศัยเหตุดังกล่าวเป็นข้อสันนิษฐานว่าผู้ประกอบการรายนั้นได้กำไรมากเกินไปสมควรและพิจารณาว่าผู้ประกอบการรายนั้นมีความผิด โดยที่ไม่คำนึงถึงสภาวะแวดล้อมหรือปัจจัยภายนอกอื่นประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด

มาตรการทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นเป็นมาตรการควบคุมราคาในทางตรง แต่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 นั้นยังมีมาตรการควบคุมราคาในทางอ้อมซึ่งมาตรการเหล่านี้ไม่ปรากฏในกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แต่ปรากฏในกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ ผู้เขียนเห็นว่าเหตุที่ประเทศไทยมีการบังคับใช้มาตรการควบคุมทางอ้อมอย่างเคร่งครัด เพราะประเทศไทยบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นการทั่วไป การบังคับใช้มาตรการควบคุมทางอ้อมล้วนเป็นการทำให้มาตรการควบคุมราคาทางตรงมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่ามาตรการควบคุมในทางอ้อมนั้น ล้วนแต่เป็นภาระและเป็นต้นทุนที่เกินสมควรแก่ผู้ประกอบการ อีกทั้งยังเป็นภาระแก่หน่วยงานรัฐที่จะต้องควบคุมการปฏิบัติตามมาตราดังกล่าวอีกด้วย

ในแง่ของประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยค่อนข้างมีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายต่ำแม้จะมีคดีจำนวนหนึ่งขึ้นสู่ศาลยุติธรรมก็ตาม แต่ก็ยังถือว่ามีจำนวนน้อยและในขณะนี้ยังไม่เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาอันเนื่องมาจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการ พ.ศ. 2542 แต่อย่างใดนั้นนับตั้งแต่บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้มา (อย่างไรก็ดีในหัวข้อที่ 4.5.6 ผู้เขียนจะแสดงตารางเปรียบเทียบให้พิจารณาถึงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้าซึ่งจะทำให้เห็นว่าแม้กฎหมายฉบับนี้จะมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ต่ำก็ตามแต่ยังมีการบังคับใช้มากกว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้ามาก) ประกอบกับข่าวการจำหน่ายสินค้าเกินกว่าราคาควบคุมรวมถึงปัญหาภาวะตลาดมืดที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องปกติในสังคม และหากพิจารณาถึงคดีที่ได้กล่าวถึงก่อนหน้านี้ ด้วยความเคารพต่อศาลและอัยการ ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วยในคดีทั้งสองและเห็นว่าคดีทั้งสองไม่อาจใช้เป็นบรรทัดฐานในการศึกษาพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ เนื่องจากเป็นการปรับใช้กฎหมายที่มีได้คำนึงถึงองค์ประกอบอื่นโดยเฉพาะทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แต่อย่างใด ส่วนประสิทธิภาพของกฎหมายควบคุมราคาสินค้าในสหรัฐอเมริกาที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทยที่ไม่สามารถนำผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกฎหมายได้ แสดงให้เห็นจากเหตุการณ์พายุ Katrina นั้นอัยการสามารถสอบสวนได้เพียง 50 เรื่องจากเรื่องร้องเรียนถึง 1150 เรื่อง และเรื่องที่ทำการสอบสวนนั้นก็ไม่มีหลักฐานใดที่แสดงให้เห็นถึงการฝ่าฝืนกฎหมาย<sup>220</sup>

#### 4.5.4 ปัญหาในแง่มุมมองทางรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญของประเทศไทยซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎหมายอื่นย่อมไม่อาจขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญได้นั้น ได้วางแนวนโยบายหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจว่า รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด โดยรัฐต้องเป็นผู้กำกับดูแลเพื่อป้องกันการผูกขาดและคุ้มครองผู้บริโภค และรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดข้อยกเว้นแต่ประการใดที่รัฐจะแทรกแซงกลไกตลาดได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

<sup>220</sup> Steven M. Gorelick, *Oil panic and the global crisis : predictions and myths*, (West Sussex : Wiley-Blackwell, 2010), p.49.

พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการแทรกแซงกลไกตลาดอันเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดและเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นกฎหมายฉบับนี้ยังมีลักษณะเป็นการควบคุมธุรกิจอีกด้วย แม้ว่ากฎหมายจะมีได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่จะดำเนินธุรกิจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐเสียก่อน ดังเช่นกิจการโรงงาน กิจการเหมืองแร่ หรือกิจการไฟฟ้า ที่ถือว่าเป็นระบบการควบคุม (Control) โดยตรงก็ตาม<sup>221</sup> แต่กฎหมายฉบับนี้ก็กลับมีการควบคุมผู้ประกอบการด้วยวิธีการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจอันเป็นการควบคุมธุรกิจในอีกรูปแบบหนึ่งจึงทำให้เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาว่ากฎหมายฉบับนี้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐสามารถตรากฎหมายที่ควบคุมธุรกิจได้มีหากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค การพิจารณาประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนขอเริ่มจากการพิจารณาตั้งแต่ประวัติศาสตร์การบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 ว่าเหตุใดรัฐจึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายที่มีหลักการในการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการขึ้น โดยเหตุในการบัญญัติกฎหมายขึ้นในครั้งแรกเพราะรัฐต้องการจัดการกับภาวะสินค้าราคาสูงในช่วงสงครามโลก และตามร่างกฎหมายฉบับแรกของกระทรวงเศรษฐกิจ รัฐมีเจตนารมณ์ที่จะบังคับใช้กฎหมายเป็นการคราว ๆ ไป เพื่อใช้ควบคุมสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ หากสินค้าใดมีได้ตั้งราคาสูงสุดไว้ ถ้ามีการขายราคาตามที่เคยขายในเวลาปกติ หรือตามราคาที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์อันควรแล้ว ห้ามมิให้ถือว่าเป็นการค้ำกำไรเกินสมควร ดังเช่นกฎหมายของสหรัฐอเมริกาและประเทศฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีร่างกฎหมายดังกล่าวถูกแก้ไขในชั้นกรรมาธิการจนกลายเป็นกฎหมายที่มีหลักการเช่นกฎหมายในปัจจุบัน เห็นได้ว่าในหลักการริเริ่มกฎหมายในครั้งแรกนั้นกฎหมายฉบับนี้ถูกบัญญัติขึ้นมาด้วยความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อยกเว้นของหลักการตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน แต่เมื่อร่างกฎหมายถูกแก้ไขให้มีหลักการเช่นกฎหมายในปัจจุบันและเพิ่มมาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมราคาในทางตรงหรือทางอ้อม ทำให้หลักของกฎหมายในปัจจุบัน

---

<sup>221</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์, “กฎหมายที่อาจต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อรองรับบทบาทใหม่ของภาครัฐในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2558, [www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com\\_content](http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content)



ห่างไกลจากหลักการในการริเริ่มร่างกฎหมายยิ่งนัก อีกทั้งในทางปฏิบัติรัฐก็ใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นการทั่วไป ในทุกสถานการณ์และทุกกลุ่มสินค้าหรือบริการ ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น จนไม่อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด

ตัวอย่างที่ชัดเจนประการหนึ่งของการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ด้วยความไม่จำเป็นคือการที่รัฐเสนอที่จะควบคุมสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ซึ่งรัฐเห็นว่าจะมีความจำเป็นจะต้องควบคุมและรัฐย่อมสามารถทำได้เนื่องจากกฎหมายมิได้มีข้อจำกัดการกำหนดสินค้าควบคุมว่าสินค้านั้นจะต้องมีลักษณะประการใดจึงจะประกาศเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างสินค้าหรือบริการที่มักมีการกล่าวถึงหรือผลักดันให้เป็นสินค้าหรือบริการควบคุมเพิ่มเติม เช่น

1. ค่ายาและค่ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาลเอกชน อันเกิดจากกระแสต่อต้านโรงพยาบาลเอกชนที่กำหนดราคาค่ารักษาพยาบาลรวมไปจนถึงค่ายาในอัตราที่สูงเกินไป จนสมควรที่จะมีการควบคุมราคาให้มีราคาที่ต่ำ ผ่านมาตรการกำหนดราคาจำหน่ายสูงสุดและกำหนดอัตราผลกำไร<sup>222</sup>

2. กำหนดให้บริการร้านอาหาร ผัสดิบ ร้านสปา หรือราคาบุหรี ราคาสุรา เป็นสินค้าควบคุม เพราะรัฐเกรงว่าเมื่อมีการปรับอัตราภาษีสรรพสามิต<sup>223</sup> สินค้าหรือบริการเหล่านั้นจะมีราคาสูงเกินไป ทั้งที่สินค้าหรือบริการเหล่านั้นเป็นสินค้าหรือบริการที่ฟุ่มเฟือยไม่ได้มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพแต่อย่างใด

3. สลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ถือเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทย ในประเด็นที่ว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลมีราคาแพง ปัญหาเรื่องการขายเกินราคาที่กำหนดไว้หน้าสลาก<sup>224</sup>

<sup>222</sup> สำนักข่าวไทย, “พาณิชย์พร้อมใช้กฎหมายควบคุมค่ายา-ค่ารักษาพยาบาล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2558, <http://www.tnamcot.com/content/185685>

<sup>223</sup> ผู้จัดการออนไลน์, ““พาณิชย์” เล็งเพิ่มบัญชีสินค้าควบคุมจับตาเนื้อสัตว์-ตัดผม-สปา-เหล้า-บุหรี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2558, <http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9520000077838>

<sup>224</sup> ผู้จัดการออนไลน์, “พาณิชย์ขอแก้ห่วยแพง ชงคลังรี้อระบบขายใหม่ แบ่งกำไรตามสัดส่วน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2558 , <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000106549>

จากการเสนอให้มีการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการทั้งสามรายการ เห็นได้ว่า รัฐมิได้คำนึงถึงหลักการในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ว่าจะต้องสอดคล้องและมีความจำเป็นทาง เศรษฐกิจแต่อย่างใด และผู้เขียนยังไม่เห็นประโยชน์อันใดที่รัฐจะต้องเข้าแทรกแซงกลไกราคาอันเป็นการ บิดเบือนตลาดในกลุ่มสินค้าหรือบริการดังกล่าว เนื่องจากสินค้าหรือบริการดังกล่าวล้วนแต่เป็นสินค้าหรือ บริการที่ฟุ่มเฟือยและไม่มี ความจำเป็นต่อการดำรงชีพ แม้กระทั่งกรณีของยารักษาโรคและการ รักษาพยาบาลที่แม้จะเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีพ แต่ยาและการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลเอกชน ผู้บริโภคย่อมทราบที่อยู่แล้วว่ามีค่าใช้จ่ายสูง ผู้บริโภคยังมีสิทธิเลือกที่จะใช้บริการหรือซื้อยาจาก โรงพยาบาลของรัฐได้ มิใช่ว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีเพียงโรงพยาบาลเอกชนแต่เพียงอย่างเดียว เหตุที่มี กิจกรรมโรงพยาบาลเอกชนขึ้นเพราะผู้ประกอบการธุรกิจต้องการอำนวยความสะดวกและสร้างทางเลือกให้แก่ ผู้บริโภค ผู้เขียนจึงไม่เห็นถึงความจำเป็นที่รัฐต้องควบคุมราคาในกิจการดังกล่าวแต่ประการใดซึ่งเป็นการ ลดแรงจูงใจของผู้ประกอบการที่ดำเนินกิจการดังกล่าว

หากพิจารณารายละเอียดของกฎหมายในปัจจุบันดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทนี้ ไม่ว่าจะ เป็นขอบเขตของสินค้าหรือบริการที่บังคับใช้ ระยะเวลาที่บังคับใช้ ตลอดจนมาตรการที่ใช้ควบคุมราคา ทั้งทางตรงและทางอ้อม จะเห็นได้ว่าทุกครั้งที่มีการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการรัฐจะอ้างว่ามีความ จำเป็นที่จะเข้าควบคุมตลาด แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการของรัฐมิได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า หากรัฐยึดถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐย่อมมี หน้าที่ต้องยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ด้วยสาเหตุที่กฎหมายมี บทบัญญัติขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เว้นแต่จะมีการแก้ไขให้บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้สอดคล้องกับ ความจำเป็นทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นเหตุยกเว้นที่ทำให้รัฐสามารถตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ อันเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดได้ และความเห็นของผู้เขียนสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการ ร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ที่มีความเห็นว่า รัฐควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้ระบบ ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม และรัฐควรลดบทบาทเป็นเพียงผู้กำหนดกติกา (“Regulator”) เท่านั้น<sup>225</sup>

<sup>225</sup> คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.), “ความเห็นและข้อเสนอของคณะกรรมการ ร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ต่อร่างรัฐธรรมนูญ 7 มิถุนายน 2558,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2558, <http://www.fti.or.th/2011/thai/ftinewsdetail.aspx?id=497>

#### 4.5.5 ปัญหาในแง่กฎหมายการแข่งขันทางการค้า

สาระสำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือการศึกษาวិธีการศึกษาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 อย่างไรให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 กฎหมายซึ่งตามหลักสากลยอมรับว่าเป็นธรรมนูญทางเศรษฐกิจ

##### 4.5.5.1 เปรียบเทียบเจตนามรณของกฎหมาย

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นั้นมิใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการผูกขาดทางการค้าฉบับแรกของประเทศไทย ก่อนหน้านั้นประเทศไทยเคยมีบทบัญญัติดังกล่าวปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2522 ที่ประกอบไปด้วยสาระที่สำคัญ 2 ประการคือ

1. การควบคุมตลาดด้วยการกำหนดราคาสินค้า ซึ่งปัจจุบันเรื่องดังกล่าวปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และกฎหมายฉบับนี้ยังคงสาระสำคัญในเรื่องการกำหนดราคาสินค้าตามกฎหมายเดิมไว้เกือบทุกประการ

2. การป้องกันการผูกขาดทางการค้าซึ่งหลักการดังกล่าวปัจจุบันปรากฏในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

เหตุสำคัญที่นำมาสู่การยกเลิก พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2522 เนื่องจากรัฐบาลในสมัยนั้นเห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมีสาระที่สำคัญ 2 ประการซึ่งสาระสำคัญทั้งสองมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน จึงเห็นสมควรให้แยกบทบัญญัติทั้งสองเป็นกฎหมายคนละฉบับ

แม้พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2522 จะถูกยกเลิกไปเนื่องจากมีบทบัญญัติที่สำคัญขัดแย้งกันเอง และมีการบัญญัติพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ขึ้นมาทดแทน แต่หลักการที่ขัดแย้งกันก็ยังคงสืบต่อมาในกฎหมายทั้งสองฉบับดังเช่นเดิมโดยเฉพาะ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ที่คงหลักการเดิมไว้ทั้งหมด ในขณะที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นั้นมีบทบัญญัติใหม่จำนวนมาก อันทำให้กฎหมายมีความเหมาะสมกับสถานการณ์และมีความเป็นสากลมากขึ้น แต่เจตนามรณที่สำคัญของกฎหมายยังคงเดิม คือการป้องกันการผูกขาดและส่งเสริมการแข่งขัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจที่อาศัยกลไกตลาดของประเทศ

ไทย<sup>226</sup> จึงเห็นได้ว่าแม้รัฐจะแก้ไขปัญหาความขัดกันของกฎหมายทั้งสองฉบับ ด้วยการแยกหลักการของกฎหมายทั้งสองและบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายใหม่สองฉบับแต่ความขัดแย้งในหลักการของกฎหมายทั้งสองก็ยังคงดำรงอยู่ดังเดิม กล่าวคือกฎหมายฉบับหนึ่งสนับสนุนกลไกตลาดและส่งเสริมการแข่งขัน แต่กฎหมายอีกฉบับปิดเบือนและต้องการควบคุมตลาดด้วยการกำหนดให้รัฐมีอำนาจในการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ แม้ว่ากฎหมายทั้งสองจะมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเหมือนกันก็ตาม

อย่างไรก็ตามนายวิโรจน์ วาทีนพงศ์พันธ์ เห็นว่าแม้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะไม่มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมกลไกตลาดและไม่มีแนวโน้มจำกัดการบังคับใช้ ในขณะที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมกลไกตลาดและในทางปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายนั้น แต่กฎหมายทั้งสองฉบับกลับมีลักษณะการทำงานที่สอดคล้องกันในหลายมิติจนทำให้เกิดการส่งเสริมและกระตุ้นการทำงานซึ่งกันและกันโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือในการให้ความสำคัญกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้บริโภค ส่วนพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นเครื่องมือส่งเสริมให้กลไกตลาดทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากนี้นายวิโรจน์ฯ ยังเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีความสำคัญต่อสังคมไทย ด้วยเหตุผลสำคัญคือ การคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้แนวคิดการเยียวยาผู้บริโภคมากกว่าการป้องกัน เหตุผลด้านประวัติศาสตร์ที่คุ้นชินกับการที่รัฐเข้าแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงความพร้อมในการบังคับใช้มาตรการส่งเสริมกลไกตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจารย์วิโรจน์ฯ เสนอว่ารัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แต่อย่างใดด้วยสาเหตุที่ว่ากฎหมายดังกล่าวสนับสนุนการทำงานของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แต่เสนอให้กลั่นกรองการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการควบคุมให้มีจำนวนน้อยลง ยกเลิกการมาตรการกำหนดราคาสินค้าโดยตรงตามมาตรา 25 (1) และ (2) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542<sup>227</sup>

<sup>226</sup> ศักดา ธนิตกุล, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 122*, น.31

<sup>227</sup> วิโรจน์ วาทีนพงศ์พันธ์, “การพัฒนาการกำกับดูแลราคาภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542”, (วิทยานิพนธ์ดุสิตุ์บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), น.268-275.

จากแนวความเห็นของนายวิโรจน์ฯ นั้น ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องด้วยเพียงบางส่วน โดยในประเด็นเรื่องความขัดแย้งของเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับไม่อาจทำงานสอดคล้องกันได้ในขณะที่ตลาดอยู่สถานการณ์ปกติ ไม่ว่าจะป็นในแง่ของบทบัญญัติหรือการบังคับใช้ ผู้เขียนเห็นว่า ในสภาวะปกตินั้นหากตลาดสามารถทำงานได้ตามปกติด้วยกลไกตลาดแล้ว ย่อมไม่มีเหตุผลใดที่รัฐจะต้องเข้าควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด และในสภาวะที่ตลาดเป็นปกติ นั้นผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 สามารถใช้ปกป้องและคุ้มครองระบบตลาดได้โดยลำพัง

แม้ในสภาวะที่ตลาดไม่ปกติหรือตลาดอยู่ในสภาวะตลาดล้มเหลวอันเป็นเหตุให้รัฐสามารถแทรกแซงกลไกตลาดได้ตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์นั้น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ยังคงสามารถใช้จัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวได้เช่นกัน กล่าวคือบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมิได้มีข้อยกเว้นหรือจำกัดสถานการณ์การบังคับใช้แต่อย่างใด เช่นนี้แล้วไม่ว่าตลาดจะมีลักษณะเช่นใดการคุ้มครองผู้บริโภคในแง่ของการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการนั้น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ย่อมสามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้

อย่างไรก็ดีอาจมีข้อโต้แย้งว่าเช่นนี้เหตุใดสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีควมก้าวหน้าของกฎหมายการแข่งขันทางการค้ามากที่สุดจึงยังมีการบังคับใช้กฎหมายควบคุมราคาสินค้าในบางมลรัฐ ผู้เขียนเห็นว่าในประเด็นนี้สามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผล 3 ประการดังนี้

1. การบังคับใช้กฎหมายควบคุมราคาสินค้าของสหรัฐอเมริกานั้นถูกนำมาบังคับใช้ในสภาวะที่ไม่ปกติเท่านั้น มิได้มีการบังคับใช้ในสภาวะปกติทั่วไป

นอกจากนี้ยังมีมลรัฐจำนวนมากที่ไม่เห็นด้วยกับการบังคับใช้กฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการในลักษณะนี้จนเป็นเหตุให้มลรัฐเหล่านั้นไม่มีการบัญญัติกฎหมายลักษณะนี้บังคับใช้

2. ในสภาวะปกตินั้น กฎหมายการแข่งขันทางการค้าถือเป็นกฎหมายหลักในการป้องกันระบบตลาด แต่ในสภาวะที่ไม่ปกติในภาวะที่สินค้าปรับราคาสูงขึ้นอันเนื่องมาจากผลของอุปสงค์และอุปทานที่เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายการแข่งขันทางการค้าจึงไม่อาจสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวสินค้าราคาสูงได้ในทุกกรณี โดยเฉพาะกรณีที่ไม่ใช่การใช้อำนาจฝ่ายฉันทกฏหมายของผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Dominant position) หรือ การดำเนินการค้าในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม (Unfair trade) นอกจากนี้ในสภาวะดังกล่าวกฎหมายการแข่งขันทางการค้าอาจไม่เหมาะสมกับการบังคับใช้ในเชิงรับ (Passive) ใน

สถานการณ์เช่นนั้น รวมทั้งการรวบรวมหลักฐาน ตลอดจนการพิสูจน์เจตนา เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำ ความผิดก็อาจเป็นไปได้ในยากในช่วงสถานการณ์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายอื่นซึ่งก็คือกฎหมาย ควบคุมราคาสินค้าเข้ามาช่วยในการแก้ปัญหาในสถานการณ์ดังกล่าวโดยเฉพาะ

3. ในสถานะที่ปกติผู้ประกอบการกิจกรรมมีสิทธิที่จะกำหนดกำไรของตนเท่าไร ก็ได้ตามที่ตนเห็นสมควรเนื่องจากเป็นสิทธิของผู้ประกอบการแต่ในสถานะที่ไม่ปกติเช่นในภาวะภัยพิบัติ นั้น ผู้ประกอบการต้องจ่ายอรรถประโยชน์กำไรของตนตามที่กฎหมายเห็นสมควร<sup>228</sup> อันเนื่องจากผู้ประกอบการ ต้องยอมเสียผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกล่าวคือเป็นการทำเพื่อมนุษยธรรม (Moral) นั้นเอง แนวความคิดดังกล่าวมาจากแนวคิดทางศาสนาที่ว่า มนุษย์ต้องเสียสละเพื่อพระเจ้า โดย พระเจ้าถูกแทนที่ด้วยสังคมส่วนรวมนั่นเอง แต่หากในสถานะที่เป็นปกติแล้ว ผู้ประกอบการก็มีสิทธิใน ทรัพย์สินของตนดั้งเดิม<sup>229</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปได้ว่ากฎหมายควบคุมตลาดด้วยการ ควบคุมราคาเป็นเครื่องมือในการอุดช่องโหว่ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในยามสถานะที่ไม่ปกติ เท่านั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา หากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและทางกฎหมายนั้นยังยอมรับว่ากฎหมายการแข่งขัน ทางการค้ายังมีช่องว่างที่อาจไม่สามารถคุ้มครองผู้บริโภคในสถานะที่ไม่ปกติได้แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทย ก็คงไม่อาจปฏิเสธแนวคิดการอุดช่องโหว่ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าด้วยกฎหมายควบคุม ราคาในสถานะที่ตลาดแข่งไม่สมบูรณ์ซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ด้วยกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้ นอกจากนั้น การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยในสถานะที่ปกติยังมีประสิทธิภาพที่ค่อนข้าง ต่ำมากเมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา จนมีผู้กล่าวว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยเป็นเพียง เสือกระดาษเท่านั้น ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากสถิติคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลยุติธรรมทำให้พบว่าการ บังคับใช้กฎหมายควบคุมราคา และ กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในประเทศไทยมีไม่ความไม่สมดุลกัน อย่างมาก ทั้งที่กฎหมายทั้งสองฉบับเริ่มมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2542 เหมือนกันแต่กลับมีการบังคับใช้ที่ แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงจนเสมือนว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้าไม่มีการบังคับใช้ในประเทศไทยเลย จากข้อมูลนี้

<sup>228</sup> ความเห็นของอัยการ Eliot Spitzer แห่งมลรัฐ New York

<sup>229</sup> Doug Reich, “The moral case for price “GOUGING” ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559, <http://capitalismmagazine.com/2015/03/the-moral-case-for-price-gouging/>

ผู้เขียนได้ศึกษานั้นพบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2556 – 2558 มีคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลจากกฎหมายทั้งสองฉบับดังนี้

ตารางที่ 4.3 ตารางเปรียบเทียบจำนวนคดีในศาลยุติธรรมระหว่างพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กับ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542

ปี	กฎหมาย	ศาลยุติธรรม					
		ศาลชั้นต้น		ศาลอุทธรณ์		ศาลฎีกา	
		เสนอเข้า	เสร็จ	เสนอเข้า	เสร็จ	เสนอเข้า	เสร็จ
2556	พ.ร.บ.ราคาสินค้าและบริการ	20	23	2	ไม่มีข้อมูล	0	0
	พ.ร.บ.แข่งขันการค้า	0	0	0	0	0	0
2557	พ.ร.บ.ราคาสินค้าและบริการ	1	13	3	ไม่มีข้อมูล	0	0
	พ.ร.บ.แข่งขันการค้า	0	0	0	0	0	0
2558	พ.ร.บ.ราคาสินค้าและบริการ	5	23	1	ไม่มีข้อมูล	2	0
	พ.ร.บ.แข่งขันการค้า	0	0	0	0	0	0

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีเรื่องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าเพียง 93 เรื่อง เฉลี่ย 6-7 เรื่องต่อปี โดยจากเรื่องที่ร้องเรียนมายังคณะกรรมการฯ ถูกวินิจฉัยว่าไม่เป็นความผิด 81 เรื่อง และมีการส่งให้อัยการสั่งฟ้องเพียง 3 เรื่อง มีจำนวน 1 เรื่องที่อัยการไม่สั่งฟ้องเพราะขาดอายุความ<sup>230</sup> จากสถิติคดีตามตารางข้างต้นจึงเห็นได้ว่าในทางปฏิบัตินั้นกฎหมายการแข่งขันทางการค้าไม่เคยมีการบังคับใช้ รัฐเลือกที่จะบังคับใช้เพียงกฎหมายควบคุมราคาเท่านั้น อันทำให้อาจสรุปได้ว่ารัฐเลือกที่จะบังคับใช้กฎหมายควบคุมราคาเป็นกฎหมายหลัก และบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายยกเว้น และผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร

การแทรกแซงกลไกตลาดด้วยกฎหมายควบคุมราคาหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 นั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้ กฎหมายควบคุมราคาควรใช้เพียงเป็นข้อยกเว้นและต้องถูกตีความอย่างเคร่งครัด ดังนั้นในสภาวะที่ตลาดเป็นปกตินี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่มี

<sup>230</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “ลัทธิรัฐบาล "ประยุทธ์" แก่ กม.เสื่อกระดาช "แข่งขันการค้า",” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559, [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1439381817](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1439381817)

เหตุอันใดที่จะหิบบกกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ หน้าที่ในการดูแลตลาดเป็นหน้าที่ของพระราชบัญญัติ การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เพียงฉบับเดียวเท่านั้น และแม้ว่ากฎหมายจะไม่มีประสิทธิภาพอย่างไร ก็ตาม รัฐยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องปรับปรุงการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ให้ มีประสิทธิภาพ มีอรรถกเหตุความไม่มีประสิทธิภาพของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเพื่อให้รัฐมีอำนาจ เข้าควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการจนเป็นปกติได้ มิเช่นนั้นแล้วประเทศไทยก็คงมี ต่างจากประเทศสังคมนิยม เช่น ประเทศจีน เกาหลีเหนือ รัสเซีย หรือคิวบา นอกจากนี้การกล่าวอ้าง ความคุ้นเคยที่รัฐเข้าแทรกแซงตลาดก็คงมิใช่คำตอบที่จะอธิบายว่าเหตุใดรัฐจึงมีความชอบธรรมในการ บิดเบือนตลาดและแทรกแซงกรรมสิทธิของปัจเจกชนได้

ด้วยเหตุข้างต้นจึงนำพิจารณาว่าเหตุใดประเทศไทยซึ่งปัจจุบันมีกระแสการ รมรงค์ให้มีการปฏิรูปกฎหมายการแข่งขันทางการค้าให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากขึ้น แต่ยังคงมี การส่งเสริมการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มากเช่นเดียวกัน ทั้งที่หลักการทั้งสองกฎหมายขัดกันจนไม่อาจจะอยู่ร่วมกันได้ในสภาวะปกติ และแม้จะมีผู้กล่าวว่ากฎหมายทั้งสองมุ่งป้องกันในสาระสำคัญที่ต่างกัน กล่าวคือกฎหมายฉบับหนึ่งมุ่ง คุ้มครอง ระบบตลาดและการแข่งขัน ส่วนอีกฉบับมุ่งคุ้มครองผู้บริโภค แต่ในความเป็นจริงแล้ว การ ป้องกันระบบการแข่งขันย่อมเกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภคไปพร้อม ๆ กันด้วย สอดคล้องกับความเห็นของ นักวิชาการที่ได้เสนอแนวความเห็นในการตรากฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าว่า กฎหมายทั้งสอง ฉบับต้องตีความให้ไม่ทับซ้อนกัน และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะต้องใช้อย่างเหมาะสมเท่าที่จำเป็นเพื่อไม่ให้ขัดกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542<sup>231</sup>

<sup>231</sup> นายชัยรินทร์ ธรรมอมรพงศ์ นักวิชาการปฏิรูปกฎหมายอาวุโส สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูป กฎหมายเห็นว่าแม้ว่าจะมีการแยกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องกาหนดราคาสินค้าและบริการกับเรื่อง การ ป้องกันการผูกขาดออกเป็น สองฉบับ แต่การตีความและการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้จะต้องมี ความสอดคล้องและต้องไม่ทับซ้อนกัน โดยการที่กร.วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและ บริการในลักษณะที่ให้ประโยชน์ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งผลเป็นการลดการ แข่งขันทางการค้าของตลาดสินค้าหรือบริการ



#### 4.5.5.2 เปรียบเทียบบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

นอกจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วนั้น บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับก็ยังมีสาระสำคัญที่ซ้ำซ้อนกันและขัดแย้งกัน

เมื่อรัฐต้องการเข้าควบคุมตลาดสินค้าหรือบริการใดแล้ว รัฐต้องพิจารณาว่า ในขณะนั้นสินค้าหรือบริการดังกล่าวมีความจำเป็นจะต้องควบคุมดูแลเพียงใด หากสินค้าหรือบริการใดที่รัฐเห็นว่ามีมีความจำเป็นจะต้องควบคุมอย่างเข้มงวด รัฐจะกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานราคาสินค้าตามมาตรา 25(1) มิเช่นนั้นจะกำหนดในรูปของราคาแนะนำ ประกอบกับมาตรการควบคุมราคาในทางอ้อม และเมื่อรัฐควบคุมราคาสินค้าหรือบริการแล้ว รัฐจะคาดหวังให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องจำหน่ายสินค้าหรือบริการตามราคาที่รัฐกำหนด ซึ่งมักเป็นราคาที่รัฐเห็นว่าเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งที่ในความจริงหากราคาดังกล่าวอาจสูงกว่าราคาคุณภาพ ผู้ประกอบธุรกิจทุกรายจะต่างพากันกำหนดให้ราคาสินค้าของตนมีราคาเท่ากับราคาที่รัฐกำหนดซึ่งเป็นราคาที่ตนได้กำไรมากกว่าปกติ และนำไปสู่สภาวะการไม่แข่งขันในทางราคาของผู้ประกอบธุรกิจผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นคู่แข่งในทางการค้ากันหรือผู้ประกอบธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ในแนวระนาบ (Horizontal) กัน และหากพิจารณาในแง่ของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 การกำหนดราคาดังกล่าวของผู้ประกอบธุรกิจย่อมชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้มีการกำหนดราคาเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่วนในแง่ของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณา ได้แก่ การที่ผู้ประกอบธุรกิจต่างร่วมกันกำหนดราคาสินค้าเป็นราคาเดียวกันตามราคาที่รัฐกำหนดจะถือว่าเป็นการร่วมกันกำหนดราคาสินค้าหรือบริการให้มีราคาเดียวกัน (Price Fixing) หรือไม่ โดยหากพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับร่วมกันกำหนดราคาตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้แก่ บทบัญญัติในมาตรา 25 มาตรา 27 และ มาตรา 29 ซึ่งการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวจะมีโทษทางอาญาพบว่า

## 1. มาตรา 25<sup>232</sup>

มาตรา 25 เป็นบทบัญญัติที่ควบคุมพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ดังนั้นการที่รัฐเป็นผู้กำหนดราคาไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใดก็ตาม รัฐย่อมไม่มีความผิดตามมาตรา 25 เพราะรัฐมิใช่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด แม้ว่าการกำหนดราคาของรัฐนั้นจะมีองค์ประกอบบางประการที่เป็นองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 25 ก็ตาม เช่น การแทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (มาตรา 25(4)) เนื่องจากการกำหนดราคาของรัฐนั้นย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นการแทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจทุกรายให้ไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าได้ตามความต้องการของตน

หากพิจารณาในแง่ที่ผู้ประกอบธุรกิจที่กำหนดราคาสินค้าของตนให้ขึ้นไปตามราคาที่รัฐกำหนดและแม้ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวจะเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดด้วยก็ตามแต่การที่ผู้ประกอบธุรกิจกำหนดราคาสินค้าตามที่รัฐกำหนดและผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นกำหนดตามหรือตั้งใจให้กำหนดให้สอดคล้องกับราคาที่รัฐกำหนด การกระทำของผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวมิใช่พฤติกรรมที่เป็นการกำหนดราคาอย่างไม่เป็นธรรมแต่อย่างใดเพราะเป็นการกำหนดราคาตามที่รัฐกำหนด และไม่เป็นการบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าผู้ประกอบธุรกิจมีเจตนาดังกล่าวได้ และหากมีเจตนาดังกล่าวก็ยากที่จะพิสูจน์ได้ว่าผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดมีเจตนา ดังนั้น ผู้ประกอบธุรกิจจึงย่อมไม่มีความผิดตามมาตรา 25

<sup>232</sup> มาตรา 25 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดกระทำการในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดหรือรักษาระดับราคาซื้อหรือขายสินค้าหรือค่าบริการอย่างไม่เป็นธรรม
- (2) กำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรม ให้ผู้ประกอบธุรกิจอื่นซึ่งเป็นลูกค้าของตนต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ หรือการจำหน่ายสินค้า หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือขายสินค้า การได้รับหรือให้บริการ หรือในการจัดหาสินค้าจากผู้ประกอบธุรกิจอื่น
- (3) ระบุ ผลิต หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทำลายหรือทำให้เสียหายซึ่งสินค้าเพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด
- (4) แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

## 2. มาตรา 27<sup>233</sup>

มาตรา 27 เป็นบทบัญญัติที่ควบคุมพฤติกรรมการร่วมกันกระทำของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งตามมาตรา 27(1) นั้นกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การกำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการ หรือตามมาตรา 27(2) ที่กำหนดว่า การกำหนดราคาซื้อสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการรับซื้อสินค้าหรือบริการเป็นความผิดตามมาตรา 27 นี้และไม่อาจขออนุญาตให้ดำเนินการได้ ซึ่งอาจแบ่งพิจารณาได้เป็น 2 กรณี

กรณีที่ 1 การที่ผู้ประกอบธุรกิจกำหนดราคาสินค้าหรือบริการในราคาเดียวกันโดยที่ไม่มีได้มีการร่วมกันกำหนดราคานั้น เพียงแต่ผู้ประกอบธุรกิจต่างกำหนดราคาสินค้าหรือบริการในราคาที่รัฐกำหนดไม่ว่าจะเป็นราคาขั้นสูงหรือเพดานราคาหรือราคาแนะนำก็ตามเห็นได้ว่าการกำหนดราคาเช่นนี้ย่อมไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 27 นี้เนื่องจากการร่วมกันกระทำตามที่กฎหมายกำหนดเป็นความผิด

กรณีที่ 2 การที่ผู้ประกอบธุรกิจร่วมกันกำหนดราคาสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน กรณีนี้ย่อมครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 27 ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 27(1) หรือมาตรา 27(2) ย่อมขึ้นกับว่าเป็นการกำหนดราคาขายหรือราคาซื้อซึ่งไม่ว่าจะเป็นราคาใดก็ย่อมเป็นความผิดอย่างไรก็ดีกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่าผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้กระทำความผิดอาจข้อต่อสู้ได้ว่าราคาดังกล่าวเป็นเกิดขึ้นจากรัฐกำหนดหรือแนะนำ ดังนั้นการกำหนดราคาตามที่รัฐกำหนดหรือแนะนำนั้นไม่ว่าจะผู้ประกอบธุรกิจแต่ละรายจะกำหนดเอง หรือ ร่วมกันกำหนดให้มีราคาเท่ากับราคาที่รัฐกำหนดก็ย่อมไม่ควรจะเป็นความผิด มิเช่นนั้นแล้วรัฐควรมีความผิดด้วยในฐานะผู้เริ่มกำหนดราคาดังกล่าว ซึ่งการ

<sup>233</sup> มาตรา 27 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจใดร่วมกับผู้ประกอบธุรกิจอื่นกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด หรือลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในตลาดสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หรือบริการใดบริการหนึ่งในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) กำหนดราคาขายสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการขายสินค้าหรือบริการ

(2) กำหนดราคาซื้อสินค้าหรือบริการเป็นราคาเดียวกัน หรือตามที่ตกลงกัน หรือจำกัดปริมาณการรับซื้อสินค้าหรือบริการ

...

ยกข้อสู้เช่นนี้เคยเกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นและศาลได้ตัดสินว่าการกำหนดราคาตามที่รัฐกำหนดไม่เป็นความผิดตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าแต่อย่างใด นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่าอาจเป็นการยากที่จะพิสูจน์ได้ว่ามีการร่วมกันกำหนดราคาของผู้ประกอบธุรกิจ

### 3. มาตรา 29<sup>234</sup>

ในการพิจารณาเรื่องการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการตามมาตรา 29 นั้นย่อมมีหลักการพิจารณาเช่นเดียวกับหลักการในมาตรา 25 และ 27 กล่าวคือต้องพิจารณาว่าการกำหนดราคาดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใด ๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหายขัดขวางกีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่นหรือเพื่อมิให้ผู้ประกอบธุรกิจ หรือต้องล้ม เลิกการประกอบธุรกิจ หรือไม่

แม้ว่าการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการตามราคาที่รัฐกำหนดนั้น จะทำให้ไม่เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมก็ตาม แต่เหตุนี้ก็เป็นเพราะผู้ประกอบธุรกิจกำหนดราคาตามที่รัฐกำหนด ผู้ประกอบธุรกิจจึงมิได้มีเจตนาจะทำลายผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นแต่อย่างใด

ในกรณีที่ราคาที่รัฐกำหนดนั้นมีราคาต่ำกว่าราคาดุลยภาพจนราคาดังกล่าวอาจเป็นราคาที่ต่ำเกินไปทำให้ผู้ประกอบธุรกิจบางรายไม่สามารถจำหน่ายสินค้าหรือบริการเท่ากับราคาดังกล่าวได้เพราะเป็นราคาที่ทำให้ตนขาดทุน ก็จำเป็นต้องหยุดการผลิตและอาจนำไปสู่การเลิกประกอบกิจการในที่สุด ส่วนผู้ประกอบธุรกิจที่มีเงินทุนมากกว่าผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นจนสามารถทนต่อสภาวะขาดทุนได้ยาวนานกว่าจะกลายเป็นผู้ผูกขาดในที่สุด กรณีดังกล่าว หากพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการร่วมกันกำหนดราคาตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้แก่ บทบัญญัติในมาตรา 25 มาตรา 27 และ มาตรา 29 คำตอบที่ได้ย่อมไม่แตกต่างจากกรณีที่ราคาที่รัฐกำหนดสูงกว่าราคาดุลยภาพแต่อย่างใด ทั้งที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งอาจเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดกำหนดราคาสินค้าเช่นเดียวกับราคาที่รัฐกำหนดซึ่งเป็นราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนรวม (Sale Below Cost) หรือเป็นผู้กำหนดราคาจำหน่ายเพื่อกำจัดคู่แข่ง (Predatory Pricing) ก็ตาม เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจมิได้มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายแต่อย่างใด สอดคล้องกับคำพิพากษาในคดี Oil Cartel criminal case ของประเทศญี่ปุ่นที่ศาลตัดสินว่า การร่วมกลุ่มกันกำหนดราคาของผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นบริษัทผู้ค้าน้ำมัน

<sup>234</sup>

มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใด ๆ อันมิใช่การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และมีผลเป็นการทำลาย ทำให้เสียหาย ขัดขวาง กีดกัน หรือจำกัดการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือเพื่อมิให้ผู้อื่นประกอบธุรกิจ หรือต้องล้มเลิกการประกอบธุรกิจ

และเป็นสมาชิกของ Japan's Association of Oil Companies จำนวน 12 บริษัทซึ่งมีส่วนแบ่งการตลาดประมาณร้อยละ 85 ของตลาดตกลงร่วมกันควบคุมตลาด<sup>235</sup> ตามแนวนโยบายที่รัฐกำหนด การรวมกลุ่มกันกำหนดราคาเช่นนั้นหากผู้ประกอบการธุรกิจร่วมกันกำหนดราคาเป็นผลมาจาก Administrative guidance<sup>236</sup> ที่เป็นแนวปฏิบัติของรัฐเพียงเหตุผลเดียว การกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจนั้นย่อมไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายการแข่งขันทางการค้า

นอกจากนั้นหากผู้ประกอบการธุรกิจมีเจตนาฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แอบแฝง ผู้เขียนเห็นว่าผู้ประกอบการธุรกิจย่อมสามารถอ้างได้ว่าตนกำหนดราคาตามที่รัฐกำหนดอันเป็นการปกปิดเจตนาที่แท้จริงจนยากที่จะพิสูจน์ความผิดดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 แล้วจะพบว่า การควบคุมราคาสินค้าหรือบริการโดยการกำหนดราคาของรัฐ อันนำไปสู่การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการของผู้ประกอบการธุรกิจในราคาเดียวกันกับราคาที่รัฐกำหนดนั้นย่อมเป็นการยากที่จะนำพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มาบังคับใช้กับพฤติกรรมดังกล่าวได้ เนื่องจากความผิดตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีโทษทางอาญา หากผู้ประกอบการธุรกิจไม่ได้กระทำพฤติกรรมอันเป็นองค์ประกอบความผิดของกฎหมายและไม่มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว ย่อมไม่อาจลงโทษผู้ประกอบการด้วยพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ได้ และเหตุที่ผู้ประกอบการกำหนดราคาเช่นเดียวกับราคาที่รัฐกำหนดนั้นผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเพียงพอแล้วที่จะวินิจฉัยว่าผู้ประกอบการไม่มีเจตนาฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เช่นนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าการควบคุมราคาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ทำให้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 นั้นเป็นอันไร้ผลไปโดยอัตโนมัติในเรื่องที่เกี่ยวกับควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคา

เช่นนี้จึงเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ผู้เขียนเห็นว่าในสถานการณ์ที่ตลาดอยู่ในสภาวะปกติที่มีการแข่งขันของผู้ประกอบการ รัฐควร

<sup>235</sup> Etsuko Kameoka, Competition Law and Policy in Japan and the EU, (Cheltenham : Edward Elgar Pub, 2014), p.39.

<sup>236</sup> Maslen, Susan, "Japan & the rule of law," Pacific Basin Law Journal, Volume 16, Issue 2, p.285 (1998)

บังคับใช้เพียงพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เท่านั้น แต่หากในสภาวะที่ตลาดล้มเหลว รัฐอาจบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยได้ แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะต้องถูกแก้ไขบทบัญญัติให้บังคับใช้กับสินค้า ระยะเวลา และการควบคุมราคาอย่างจำกัดเท่านั้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.5.3 เช่นเดียวกับที่ครั้งหนึ่งในสมัยที่ประเทศสวีเดนยังคงมีการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคานั้น คณะกรรมการควบคุมราคาของประเทศสวีเดนได้เสนอความเห็นที่เห็นว่า สวีเดนควรยุติการควบคุมราคาและหันมาใช้วิธีการเก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าหรือบริการ ข้อมูลของผู้บริโภค และส่งเสริมการแข่งขันแทน<sup>237</sup> และ สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.)<sup>238</sup> ที่มีความเห็นว่ามี การเสนอยกเลิกการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เท่านั้น เพื่อให้ราคาเป็นไปตามกลไกตลาด และหากจำเป็นต้องบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 รัฐจะต้องใช้กับสินค้าที่มีการผูกขาดตลาดเท่านั้น รวมทั้งมีหลักเกณฑ์การกำหนดหลักเกณฑ์สินค้าควบคุมและการกำหนดราคาให้ชัดเจน

#### 4.5.6 ปัญหาในแง่มุมมองการเปรียบเทียบกับกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะของประเทศไทย

แม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะสามารถใช้บังคับกับสินค้าหรือบริการใดก็ได้ไม่มีขอบเขตจำกัด แต่ในความเป็นจริงนั้นสินค้าหรือบริการบางประเภท โดยเฉพาะสินค้าหรือบริการที่อยู่ในตลาดที่แข่งขันไม่สมบูรณ์นั้นหรือเป็นสินค้าหรือบริการที่รัฐเห็นว่าจำเป็นต้องดูแลเป็นพิเศษนั้น สินค้าหรือบริการเหล่านั้นจะมีกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะด้วยซึ่งกฎหมายนั้นมักมีบทบัญญัติเรื่องการควบคุมราคาด้วย ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องระหว่างพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กับกฎหมายดังกล่าว

<sup>237</sup> Lars Jonung, The political economy of price controls : the Swedish experience 1970 - 1987, (Great Britain : Athenaem Press, 1990), p.185.

<sup>238</sup> หนังสือที่ กกร.173/2557 เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2557

#### 4.5.6.1 ความซ้ำซ้อนของอำนาจระหว่างกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ 4.4 นอกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการแล้วยังมีกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะอื่นอีกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาดังนี้

ในหัวข้อที่ 4.4 ผู้เขียนได้ยกตัวอย่าง พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.2497 และ พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 กฎหมายเหล่านี้ล้วนแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมสินค้าหรือบริการดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

เมื่อรัฐเห็นว่าสินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการที่รัฐเห็นว่าสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ หรือ เป็นสินค้าหรือบริการในตลาดที่มีการแข่งขันแบบไม่สมบูรณ์ รัฐจะบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อควบคุมสินค้าหรือบริการดังกล่าวและจัดตั้งให้มีผู้ดูแลและควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการเหล่านั้นรวมถึงการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวด้วย ซึ่งรัฐมีความชอบธรรมทางเศรษฐศาสตร์ที่จะแทรกแซงกลไกตลาดสินค้าหรือบริการดังกล่าวด้วย เหตุผลว่าตลาดดังกล่าวอยู่ในสภาวะตลาดล้มเหลว

ในกรณีอ้อยและน้ำตาลทราย รัฐตราพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ขึ้นเพื่อดูแลกิจการดังกล่าวเพราะรัฐเห็นว่ารัฐจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยในด้านการ ผลิตและจำหน่ายอ้อย รัฐจึงเข้ามาจัดระบบตลอดจนควบคุมการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทราย รวมถึงการจัดสรรรายได้ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายมีเสถียรภาพ อีกทั้งรัฐยังเห็นว่าอ้อยและน้ำตาลทรายนั้นมีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก หากกิจการอ้อยและน้ำตาลทรายเกิดได้รับผลกระทบหรือเกิดปัญหาใด ๆ ขึ้น ย่อมส่งผลให้อุตสาหกรรมอื่น ๆ ได้รับผลกระทบไปด้วย

อย่างไรก็ดีเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่า เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อดูแลกิจการอ้อยและน้ำตาลทรายโดยเฉพาะแล้ว แล้วกฎหมายดังกล่าวก็บัญญัติให้อำนาจในเรื่องการควบคุมดูแลราคาอ้อยและน้ำตาลทรายโดยคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายทั่วไปที่ให้อำนาจ กกร. มีอำนาจในการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้า กำหนดมาตรการที่ใช้สำหรับสินค้าหรือบริการควบคุมซึ่งรวมไปถึงกำหนดราคาสินค้าหรือบริการควบคุมด้วย หาก กกร. กำหนดให้น้ำตาลทรายเป็นสินค้าควบคุม

แล้ว กกร. ย่อมมีอำนาจกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานราคาได้ ทำให้เกิดปัญหาว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 หรือ กกร. จะเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมราคาน้ำตาลทราย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อดูแลสินค้าดังกล่าวโดยเฉพาะแล้ว ย่อมเป็นอำนาจขององค์กรนั้น ส่วนอีกฝ่ายเห็นว่า กกร. ควรจะมีอำนาจควบคุมในฐานะองค์กรที่ควบคุมราคาสินค้าหรือบริการทุกประเภทเพื่อให้มาตรการของสินค้าหรือบริการต่าง ๆ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นในเรื่องเสรีจที่ 836/2540 ว่า การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย ณ โรงงาน เป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการจัดระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายให้บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อผู้บริโภคจึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ส่วนการกำหนดราคาจำหน่ายส่ง และราคาจำหน่ายปลีกน้ำตาลทรายนั้น เป็นเรื่องที่จะกระทบกระเทือนต่อผู้บริโภคโดยตรง จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าอำนาจในการกำหนดราคาสินค้านั้นมีความทับซ้อนในระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับ และการวินิจฉัยว่าอำนาจดังกล่าวเป็นของฝ่ายใดนั้นมิใช่เรื่องง่ายนัก สะท้อนให้เห็นจากการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ต้องวินิจฉัยจากข้อมูลหลายประการประกอบกัน เช่น เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมาย เจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับโทษในกรณีที่มีฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้อำนาจในการกำหนดราคานั้นถือเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายทั้งสองฉบับ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมราคาสินค้าหรือบริการเป็นสำคัญ ในขณะที่พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลการผลิตและจำหน่ายอ้อยและน้ำตาลทรายโดยตรง การวินิจฉัยตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้นเพราะกฎหมายทั้งสองต่างให้อำนาจคณะกรรมการตามกฎหมายของตนมีอำนาจในการกำหนดราคาน้ำตาลทราย

จากปัญหาความขัดกันของอำนาจนั้น จำเป็นจะต้องกำหนดอำนาจให้แก่คณะกรรมการตามกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเท่านั้น ด้วยความเคารพต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาผู้เขียนกลับเห็นว่าอำนาจในการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการนั้นควรเป็นอำนาจเดียวกับอำนาจของผู้ที่มีอำนาจควบคุมดูแลกิจการดังกล่าวโดยตรง เพราะองค์กรดังกล่าวย่อมเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่อง



ดังกล่าวดีที่สุดที่จะทำให้มาตรการทั้งหมดตามกฎหมายมีความสอดคล้องกันทั้งหมด อีกทั้งพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ย่อมถือเป็นบทกฎหมายพิเศษที่ใช้กับน้ำตาลทรายเท่านั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเพราะบังคับใช้กับทุกสินค้าหรือบริการเป็นการทั่วไป หากกฎหมายขัดกันหรือซ้ำกันย่อมต้องถือตามหลักที่ว่า “กฎหมายพิเศษตัดกฎหมายทั่วไป ” หรือ “กฎหมายพิเศษมาก่อนกฎหมายทั่วไป”<sup>239</sup> อันจะทำให้กฎหมายที่ต้องยึดถือเป็นหลักในเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายไม่คำนึงถึงผู้บริโภคแต่กลับให้อำนาจในการกำหนดราคาจำหน่าย ณ โรงงาน จึงเท่ากับยอมปล่อยให้องค์กรที่ไม่คำนึงถึงผู้บริโภคเป็นผู้กำหนดราคาต้นทุนและคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งจำกัดราคาเพื่อผู้บริโภคแทนที่ราคาปลายทาง อันเป็นไม่ใช่การแก้ไขปัญหาทั้งระบบแต่เป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้นเพราะไม่ว่าราคาต้นทุนจะสูงเพียงใดก็จะมีราคาปลายทางที่กำหนดเพดานให้ต่ำไว้ ทั้งที่ในความเป็นจริงหากราคาทั้งสองไม่สอดคล้องกันราคาปลายทางย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ และท้ายที่สุดนำไปสู่ภาวะตลาดมืดของน้ำตาลดังเช่นในปัจจุบัน

ปัญหาดังกล่าวที่ผู้เขียนยกขึ้นมาใหม่มีเพียงน้ำตาลทรายเพียงเท่านั้น เพราะกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่ให้อำนาจคณะกรรมการที่ดูแลสินค้าหรือบริการตามที่กฎหมายกำหนดขึ้นสามารถใช้อำนาจควบคุมราคาสินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าวได้ เช่นนี้หากวินิจฉัยตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว องค์กรตามกฎหมายต่าง ๆ ย่อมไม่อาจควบคุมกลไกสำคัญของกิจการที่ตนต้องดูแลได้ เพราะอำนาจดังกล่าวถูกกำหนดให้เป็นอำนาจของ กกร. แทน

---

<sup>239</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 18 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555), น.129-130.

#### 4.5.6.2 การควบคุมราคาสินค้าหรือบริการตามกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะ

แม้มีการแก้ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของอำนาจแล้วก็ตาม ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ยังจำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการตามกฎหมายพิเศษที่ควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะอีกหรือไม่

ในเบื้องต้นต้องพิจารณาก่อนว่ากฎหมายพิเศษที่กำหนดขึ้นเพื่อดูแลกิจการต่าง ๆ เหล่านั้น กิจการดังกล่าวมีสภาพอย่างไร ตลาดในกิจการดังกล่าวล้มเหลวหรือไม่ หากกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นกิจการที่มีการแข่งขันแบบไม่สมบูรณ์ รัฐย่อมมีอำนาจที่จะแทรกแซงกลไกตลาดได้ หรือหากกิจการดังกล่าวมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์แต่กิจการดังกล่าวอาจสร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนรัฐก็อาจแทรกแซงกลไกตลาดโดยการจัดภาษีเพิ่มเติมจากกิจการดังกล่าวได้ แต่หากกิจการดังกล่าวมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ย่อมไม่มีเหตุที่รัฐจะต้องเข้าแทรกแซงกลไกตลาดด้วยการควบคุมราคาแต่ประการใด

ผู้เขียนขอยกตัวอย่างสินค้าหรือบริการตามกฎหมายพิเศษตามที่ผู้เขียนได้ศึกษาไปแล้วในหัวข้อที่ 4.4 ประกอบการพิจารณาได้แก่

##### 1. ธุรกิจบริการทางการบินภายในประเทศ

อุตสาหกรรมการบินเป็นอีกธุรกิจหนึ่งที่มีความซ้ำซ้อนในเรื่องประเด็นการกำหนดราคาทั้งนี้เนื่องจากอุตสาหกรรมการบินนั้นกฎหมายพิเศษเฉพาะที่คอยควบคุมดูแลการประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบินได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และการบริการทางการบินภายในประเทศถือว่าเป็นบริการชนิดหนึ่งที่คณะกรรมการกลางราคาสินค้าหรือบริการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ย่อมมีอำนาจสามารถกำหนดราคาค่าบริการทางการบินภายในประเทศได้เช่นกัน

ตลาดของกิจการขนส่งในประเทศไทยนั้นมีอุปสรรคสำคัญหลายประการทำให้โครงสร้างตลาดมีลักษณะเป็นตลาดผู้ขายน้อยราย เนื่องจากกิจการดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนสูงจึงทำให้ไม่อาจมีผู้ประกอบการมากนักในตลาดนี้ หรือหากสายการบินใดเป็นเจ้าของ Terminal ก็จะสามารถมีอำนาจเหนือคู่แข่งได้และอาจเป็นผู้ผูกขาดในเส้นทางการบินดังกล่าว<sup>240</sup> ในสหราชอาณาจักร เดิมมีการ

<sup>240</sup> ประจักษ์ ศกุนตะลักษณ์, เศรษฐศาสตร์การขนส่ง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), น.62-63

กำหนดอัตราค่าโดยสารผ่านการควบคุมของ Civil Aviation Authority (CAA) แต่ในปัจจุบัน CAA เลือกที่จะไม่แทรกแซงราคาและใช้กลไกการควบคุมตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นสำคัญ กับเส้นทางการบินที่มีการแข่งขันมาก เส้นทางการบินที่สามารถทำกำไรได้ยากไม่ว่าจะมีการแข่งขันหรือไม่ ระดับการให้บริการแบบ First Class และ Business Class เนื่องจากผู้โดยสารมีทางเลือก<sup>241</sup> เช่นเดียวกับออสเตรเลียที่มีสภาพตลาดมีสภาพการแข่งขันจึงปล่อยให้ตลาดเป็นไปอย่างเสรี อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางยังมีการอุดหนุนกองทุนสำหรับใช้อุดหนุนสายการบินภูมิภาคและสนับสนุนเส้นทางการบินในระยะไกล<sup>242</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้นปัจจุบันมีระบบการควบคุมที่ไม่เข้มงวดมากนัก กล่าวคือ มีการแบ่งเส้นทางการบินเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ เส้นทางที่มีระยะทางไม่เกิน 300 กิโลเมตร และเส้นทางเชื่อมระหว่างภาคโดยไม่แวะท่าอากาศยานกรุงเทพ ยกเว้นเส้นทางบินซึ่งมีการเดินทางภาคพื้น (เดินทางทางถนน) เส้นทางเหล่านี้สามารถกำหนดค่าโดยสารได้อย่างเสรี และ เส้นทางการบินที่มีระยะทางไม่เกิน 300 กิโลเมตร และมีการเดินทางภาคพื้นไม่สะดวก หรือ เส้นทางการบินที่มีระยะทางเกิน 300 กิโลเมตรถูกกำหนดให้ราคาไว้ไม่เกิน 13 บาทต่อกิโลเมตร

ผู้เขียนเห็นว่ามาตรการกำหนดราคาเช่นนี้มีเจตนาธรรมหลักคือ ต้องการให้ตลาดแข่งขันอย่างเสรี<sup>243</sup> แต่ก็ต้องการคุ้มครองผู้บริโภคในเส้นทางระยะไกลซึ่งเป็นตลาดที่การแข่งขันไม่สมบูรณ์ในขณะเดียวกันด้วย เพื่อมิให้ราคาสูงเกินไปจนผู้บริโภคไม่สามารถเข้าถึงได้ คล้ายกับสหราชอาณาจักรและประเทศออสเตรเลีย การดำเนินการเช่นนี้ของประเทศไทยผู้เขียนเห็นว่ามีความถูกต้องแล้ว

## 2. น้ำตาลทราย

ตลาดน้ำตาลทรายในประเทศไทยเป็นตลาดที่มีผู้ประกอบการธุรกิจน้อยราย ส่วนตลาดอ้อยเป็นตลาดที่มีการผูกขาด ซึ่งตลาดแบบนี้เป็นตลาดที่หากปล่อยให้ตลาดดำเนินไปเองแล้วจะนำไปสู่การเจรจาต่อรองของฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองสูง ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐจึงมีโอกาที่จะสร้างให้ระบบมีประสิทธิภาพได้

<sup>241</sup> ปารมิตา อุทาสิน, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 171*, น.69-70.

<sup>242</sup> *เพ็งอ้าว*, น.72.

<sup>243</sup> ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, “ห้ามค่าโดยสาร "โลว์คอสต์" เกิน 13 บ./กม. คค.สั่งระบุที่นั่งราคาโปรโมชั่นให้ชัด,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2558, [http://www.prachachat.net/News\\_detail.php?newsid=1438661158](http://www.prachachat.net/News_detail.php?newsid=1438661158)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) มีความเห็นว่า รัฐควรยกเลิกการควบคุมราคาน้ำตาลทรายภายในประเทศ เนื่องจากการควบคุมราคาทำให้เกิดปัญหาขาดแคลนน้ำตาลทรายในภาพรวมของประเทศ และหากพิจารณาในทางความเป็นจริงแล้ว โดยปกติครัวเรือนส่วนใหญ่จะซื้อน้ำตาลบริโภคเป็นจำนวนน้อย โดยเฉลี่ยไม่เกิน 8 – 12 กิโลกรัมต่อคนต่อปี การปล่อยให้ราคาน้ำตาลเสรีจะทำให้น้ำตาลราคาสูงขึ้น 5 บาทต่อกิโลกรัม (สมมติให้แต่ละครัวเรือนมีสมาชิก 3 คน) แต่ละครัวเรือนจะมีภาระเพิ่มขึ้นเพียง 10 – 15 บาทต่อเดือนเท่านั้น ซึ่งย่อมต่ำกว่าค่าใช้จ่ายในการซื้อน้ำตาลจากตลาดมีต่ออย่างแน่นอน และเมื่อราคาน้ำตาลในตลาดโลกลดต่ำลงราคาในประเทศก็จะต่ำลงด้วย ส่วนอุตสาหกรรมที่อาศัยน้ำตาลเป็นวัตถุดิบในการผลิต เช่น เครื่องดื่ม อาหาร ขนบปรุงสำเร็จ แม้จะมีปริมาณการบริโภคที่สูงกว่าภาคครัวเรือนก็ตาม แต่หากพิจารณาผลกระทบแล้วพบว่าไม่สูงมาก<sup>244</sup> ตลอดจนในความเป็นจริงหากน้ำตาลทรายในประเทศราคาสูงภาคอุตสาหกรรมก็ย่อมนำเข้าน้ำตาลทรายจากต่างประเทศอยู่แล้ว การหากปล่อยให้ราคาน้ำตาลทรายในประเทศเป็นไปอย่างเสรีย่อมไม่ต่างกับการที่ภาคอุตสาหกรรมนำเข้าน้ำตาลจากต่างประเทศเองแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่าแม้ธุรกิจการบินและน้ำตาลทรายจะมีกฎหมายพิเศษควบคุมก็ตาม และแม้ตลาดของสินค้าหรือบริการดังกล่าวจะเป็นตลาดที่แข่งขันไม่สมบูรณ์อันเป็นสาเหตุหนึ่งของระบบตลาดที่ล้มเหลวก็ตาม ก็มีใ้ใช้ว่ารัฐจำเป็นจะต้องเข้าแทรกแซงกลไกตลาดเป็นการเสมอไป ผลเสียที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐไม่เข้าควบคุมในบางกรณีอาจน้อยกว่าผลดีที่เกิดจากการที่รัฐเข้าควบคุมแม้ตลาดดังกล่าวจะเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในข้างต้นว่าตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ย่อมเป็นข้อยกเว้นที่รัฐจะเข้าแทรกแซงกลไกตลาดได้ แต่นั่นก็ได้หมายความว่า จะเป็นทางออกที่ดีที่สุด ในบางกรณีการปล่อยให้ตลาดขับเคลื่อนด้วยกลไกของตลาดเองอาจจะส่งผลดีว่าการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐซึ่งแม้จะมีฐานทางความคิดในทางเศรษฐศาสตร์รองรับดังเช่นน้ำตาลเป็นต้น และหากว่าตลาดดังกล่าวจำเป็นจะต้องมีการแทรกแซงกลไกตลาดโดยรัฐ หน้าที่เช่นนั้นก็ควรเป็นหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษที่ดูแลกิจการดังกล่าวมิใช่หน้าที่ของ กกร. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด

<sup>244</sup> วิโรจน์ ฤ ระนอง และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 168*, น.150-152

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดหรือระบบทุนนิยมนั้นซึ่งเป็นระบบเดียวกับระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย กลไกราคา ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาของตลาด กลไกราคาทำให้เกิดจุดดุลยภาพของตลาดซึ่งเป็นจุดที่ปริมาณอุปสงค์และปริมาณอุปทานเท่ากัน ณ ราคาหนึ่ง ๆ ซึ่งเรียกราคาดังกล่าวว่า ราคาดุลยภาพ ปริมาณ ณ ราคาดังกล่าว จึงเรียกว่า ปริมาณดุลยภาพ ทั้งราคาดุลยภาพและปริมาณดุลยภาพเป็นสิ่งที่บอกให้ผู้ประกอบการธุรกิจทราบว่า ผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องผลิตสินค้าหรือบริการในจำนวนเท่าใด ส่วนราคาดุลยภาพเป็นสิ่งที่บอกแก่ผู้บริโภคว่า ผู้บริโภคควรจะต้องจ่ายเงินเท่าใดเพื่อให้ได้รับสินค้าหรือบริการดังกล่าวรวมถึงทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจทราบว่าตนจะได้กำไรจากการผลิตสินค้าหรือบริการดังกล่าวจำนวนเท่าใด เห็นได้ว่าตลาดสามารถดำเนินไปได้โดยอิสระด้วยกลไกของตลาดเอง โดยที่รัฐไม่จำเป็นต้องมีหน้าที่ดำเนินการอย่างใดนอกจากการสนับสนุนให้ตลาดสามารถขับเคลื่อนได้ด้วยตัวเอง

การควบคุมราคาสินค้าหรือบริการเป็นวิธีหนึ่งที่รัฐมักใช้เพื่อเข้าแทรกแซงกลไกตลาดให้เป็นไปตามที่ตนเองต้องการ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลเพื่อต้องการช่วยเหลือประชาชน หรือเหตุผลในทางนโยบายการเมืองก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นจากการเข้าแทรกแซงกลไกตลาดทำให้เกิดผลเสียต่อตลาดมากมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้สวัสดิการสังคมโดยรวมนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ลดลงเมื่อเทียบกับกรณีที่ตลาดเป็นไปอย่างเสรี ก่อให้เกิดความขาดแคลนสินค้า เนื่องจากราคาที่รัฐกำหนดนั้นมักเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาดุลยภาพซึ่งเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการขาดกำไรตามที่ตนคาดไว้ หรืออาจถึงขนาดทุนก็เป็นได้ แต่หากราคาที่รัฐกำหนดสูงกว่าราคาดุลยภาพแล้ว ผลเสียทั้งหมดจะไปตกกับผู้บริโภคที่ต้องบริโภคสินค้าหรือบริการที่ราคาสูงเกินสมควร นอกจากนั้นภาวะดังกล่าวยังทำให้เกิดภาวะตลาดมืด หรือการหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การคิดค่าธรรมเนียม การปรับลดขนาดสินค้า เป็นต้น

อย่างไรก็ดีในกรณีที่ตลาดตกอยู่ในสภาวะล้มเหลว (Market failure) เนื่องจากตลาดมีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ ผลกระทบภายนอก (Externalities) สินค้าสาธารณะ ความไม่สมบูรณ์ของ

ข้อมูลข่าวสาร รวมถึงภาวะการว่างงาน เงินเฟ้อ และความไม่สมดุลของตลาดนั้น เหตุเหล่านี้ล้วนเป็นเหตุยกเว้นที่ทำให้รัฐสามารถแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

อนึ่งแม้ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์จะเห็นว่า รัฐสามารถแทรกแซงกลไกตลาดได้ในสภาวะที่ตลาดล้มเหลวนั้น แต่ในทางปฏิบัตินักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากกลับคัดค้านแนวความคิดดังกล่าวโดยเห็นว่าแม้ตลาดจะอยู่ในสภาวะที่ล้มเหลวก็ตาม แต่สิ่งที่รัฐควรจะต้องทำคือการปล่อยให้ตลาดดำเนินต่อไปด้วยกลไกของตลาดเอง มิเช่นนั้นแล้วผลเสียที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงกลไกตลาดในภาวะปกติจะเกิดขึ้นในสภาวะที่ตลาดล้มเหลวด้วย อันเป็นการทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีก

ในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายสำคัญที่ให้อำนาจรัฐในการแทรกแซงกลไกตลาดทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นกฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคา ในขณะเดียวกันก็มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดไปพร้อมกันด้วย เห็นได้ว่าหากพิจารณาตามหลักเศรษฐศาสตร์แล้วพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ขัดกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์อย่างชัดเจน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจรัฐในการแทรกแซงกลไกตลาดในทุกสถานการณ์มิได้จำกัดเฉพาะในสภาวะตลาดล้มเหลวเท่านั้น

เมื่อพิจารณาในแง่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ผ่านสินค้าตัวอย่างจำนวน 4 กลุ่ม ได้แก่ น้ำตาลทราย นมชั้นหวานรวมถึงนมชั้นหวานชนิดทางนมและนมระเหยน้ำ ปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์ม และไข่ไก่ นั้น พบว่าไม่ว่าสินค้าใดก็ตามเมื่อมีการควบคุมราคาสินค้าแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าบางกลุ่มที่มีการควบคุมตั้งแต่ต้นทางจนถึงผลผลิตสุดท้ายนั้น ล้วนแต่เกิดปัญหาจากการเข้าควบคุมตลาดของสินค้าเหล่านั้นทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นภาวะขาดแคลนสินค้า ภาวะตลาดมืด การลักลอบส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศในกรณีที่ราคาที่รัฐกำหนดต่ำกว่าราคาในตลาดโลก และการลักลอบนำเข้าสินค้าในกรณีที่ราคาที่รัฐกำหนดสูงกว่าราคาในตลาดโลก จนทำให้ในบางครั้งรัฐจำต้องจําแนกต่อสถานการณ์ดังกล่าวและยกเลิกการควบคุมตลาดดังกล่าวในที่สุด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กับกฎหมายควบคุมราคาในต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนได้เลือกศึกษาจาก 2 ประเทศที่ยังคงมีกฎหมายนี้บังคับใช้อยู่ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศที่เกี่ยวข้องกับเหตุสงครามโลกโดยตรง โดยประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ที่มีการบังคับใช้กฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการนั้นล้วนแล้วแต่มีเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สงครามโลกเสมอ อีกทั้งสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจโลกและมีความก้าวหน้าในการพัฒนากฎหมายและที่สำคัญสหรัฐอเมริกาเคยเป็นประเทศ

หนึ่งที่มีการบังคับใช้กฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาทั้งประเทศและต่อมาได้ยกเลิกและเหลือเพียงการบังคับใช้ในระดับมลรัฐเท่านั้น ผู้เขียนได้เลือกศึกษารายละเอียดในระดับมลรัฐ 2 มลรัฐ คือ มลรัฐ New York และมลรัฐ California และศึกษาประเทศฟิลิปปินส์เนื่องจากเป็นประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงกับประเทศไทย มีขนาดเศรษฐกิจที่ไม่แตกต่างจากประเทศไทยและต่างก็เป็นประเทศสมาชิกในเขตเศรษฐกิจอาเซียนเช่นเดียวกัน

จากการศึกษากฎหมายของทั้ง 2 ประเทศนั้นผู้เขียนได้แยกพิจารณาในขอบเขตสำคัญ 3 ด้าน คือ ด้านประเภทสินค้าหรือบริการที่บังคับใช้ ด้านระยะเวลาในการบังคับใช้และเหตุแห่งการบังคับใช้ และ ด้านมาตรการการควบคุมราคา โดยเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยแล้วพบว่า

ในด้านประเภทสินค้าหรือบริการที่บังคับใช้นั้นแม้ทั้ง 2 ประเทศจะมีการกำหนดจำนวนสินค้าควบคุมไม่แตกต่างจากประเทศไทยมากนักแต่สินค้าเหล่านั้นตามหลักการของกฎหมายต้องเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในสภาวะที่ไม่ปกติซึ่งเป็นเหตุหนึ่งของสภาวะตลาดล้มเหลวโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ประเทศไทยแม้ว่าจะมีจำนวนสินค้าหรือบริการที่น้อยกว่าแต่กลับมีสินค้าหรือบริการที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพเป็นจำนวนมาก เช่น การให้สิทธิในการเผยแพร่งานลิขสิทธิ์ เพลงเพื่อการค้า รถจักรยานยนต์ รถยนต์นั่ง รถยนต์บรรทุก หรือแม้กระทั่งอาหารที่ถือว่าเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพซึ่งอาจยอมรับให้เป็นสินค้าควบคุมในสภาวะตลาดล้มเหลวได้นั้น แต่ประเทศไทยกลับกำหนดให้ ทูเรียน ลำไย มังคุด เป็นสินค้าควบคุมด้วยเหตุผลที่ต้องการคุ้มครองราคาให้แก่เกษตรกร นอกจากนี้ในสินค้าบางประการรัฐก็ได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น อาหารกึ่งสำเร็จรูปบรรจุภาชนะฉนวน อาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิท ซึ่งสินค้าทั้งสองอยู่ในหมวดอาหารและสามารถตีความไปได้เป็นจำนวนมาก และในทางปฏิบัติได้มีการตีความให้น้ำแร่รวมเป็นอาหารในภาชนะบรรจุที่ปิดสนิทด้วย ทั้งที่น้ำแร่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือยและมีได้มีความจำเป็นจะต้องควบคุมแต่อย่างใด อีกทั้งหากพิจารณาการปรับเปลี่ยนรายการสินค้าควบคุมในแต่ละครั้งนั้นจะพบว่าสาเหตุการเพิ่มลดสินค้าควบคุมนั้นมิได้คำนึงถึงความจำเป็นของสินค้าหรือสภาวะของตลาดตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เท่าใดนัก เช่น การยกเลิกเครื่องวัดความชื้นข้าว เครื่องตรวจสอบคุณภาพข้าว และเครื่องชั่งวัดอัตราส่วนร้อยละของแป้งในหัวมันจากการเป็นสินค้าควบคุม เพราะรัฐเห็นว่าไม่มีโครงการรัฐที่จำเป็นต้องใช้เครื่องมือดังกล่าวแล้ว หรือการเพิ่มข้าวสาลีเป็นสินค้าควบคุมเนื่องจากรัฐเกรงว่าผู้บริโภคจะหันไปใช้ข้าวสาลีที่มีราคาถูกลงกว่าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลังอันเป็นเหตุให้ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลังราคาต่ำเกินไป โดยที่รัฐมิได้คำนึงถึงว่าการที่ต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบธุรกิจต่ำลงจะทำให้เกิดผลดีต่อผู้บริโภคในภาพรวม

ในด้านระยะเวลาในการบังคับใช้และเหตุแห่งการบังคับใช้ทั้ง 2 ประเทศล้วนมีเหตุแห่งการบังคับใช้ที่เหมือนกันคือ การเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ปกติอันเป็นเหตุทำให้ตลาดอยู่ในสภาวะตลาด

ล้มเหลว เช่น การประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติ การเกิดเหตุอุกฉกฉวย การประกาศกฏอัยการศึก การก่อกบฏ การประกาศสงคราม เป็นต้น ในขณะที่ประเทศไทยนั้นกลับบังคับใช้เป็นการทั่วไป

ในด้านมาตรการการควบคุมราคาทั้ง 2 ประเทศล้วนแต่ใช้มาตรการกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานราคา ซึ่งมีรูปแบบที่กำหนดแตกต่างกัน ในประเทศฟิลิปปินส์จะกำหนดให้ราคาเท่ากับราคาเฉลี่ยของสินค้าดังกล่าวในช่วงระยะเวลาใด ๆ แต่มีระยะเวลาไม่เกินกว่าหนึ่งเดือน หรือกำหนดจาก ราคาเฉลี่ยของสินค้าดังกล่าวย้อนหลังไป 3 เดือน โดยคำนึงถึงปริมาณสินค้าและต้นทุนของผู้ประกอบธุรกิจ ผู้ประกอบธุรกิจ รวมไปถึงอัตราแลกเปลี่ยนเงิน ค่าจ้าง ค่าขนส่ง เป็นต้น และ เงื่อนไขอื่น ๆ ที่จะทำให้ราคาคงกล่าวสมเหตุสมผลและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย หากเป็นการบังคับใช้กฎหมายกรณีที่เกิดจากการที่ประธานาธิบดีประกาศให้ใช้เพดานราคา ในขณะที่มลรัฐ New York สหรัฐอเมริกามีได้กำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานราคาเพียงแต่ห้ามการปรับราคาให้สูงขึ้นโดยไม่มีเหตุผล ส่วนมลรัฐ California ใช้รูปแบบการกำหนดอัตราร้อยละในการขึ้นราคาโดยกำหนดห้ามไม่ให้มีการขายหรือเสนอขายสินค้าหรือบริการเกินกว่าอัตราร้อยละ 10 ของราคาที่เรียกเก็บโดยบุคคลนั้น ก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ที่บังคับใช้ตามกฎหมาย เห็นได้ว่าทั้ง 2 ประเทศนั้นล้วนแต่มีกฎหมายในการกำหนดราคาและราคาที่กำหนดย่อมขึ้นกับสถานการณ์ในขณะนั้นและทั้งสองประเทศมิได้มองว่ากำไรเป็นสิ่งต้องห้ามแม้ในภาวะดังกล่าว เพียงแต่จะถูกจำกัดกำไรไว้ในช่วงเวลาดังกล่าวเท่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยมาตรการควบคุมราคาโดยการกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานราคาหรือการกำหนดราคาดำเนินการนั้นเป็นสิ่งที่เกิดจากการกำหนดของรัฐแล้วให้ผู้ประกอบธุรกิจกำหนดราคาตาม โดยมีได้ คำนึงว่าราคาคงกล่าวผู้ประกอบการจะได้อะไรหรือไม่นั้น นอกจากนั้นในทางปฏิบัติราคาของรัฐที่กำหนดนั้นมักมิได้มีการปรับเปลี่ยนแม้สถานการณ์ในตลาดจะเปลี่ยนแปลงไปเพียงใดก็ตาม

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการรัฐธรรมนูญของไทย พบว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยหลายฉบับที่ผ่านมาที่กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด อีกทั้งรัฐต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ เช่นนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จึงเป็นกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการแข่งขันและการป้องกันการผูกขาดทางการค้า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เป็นสากลนานาประเทศต่างบังคับใช้เพื่อส่งเสริมระบบตลาดและถือเป็นธรรมนูญทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเห็นได้ว่าตามหลักแล้วไม่ควรจะมีกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เพราะมิเช่นนั้นแล้วย่อมถือได้ว่าประเทศนั้นมิได้ต้องการส่งเสริมการแข่งขันในระบบตลาดเสรีอย่างแท้จริง



เดิมกฎหมายการแข่งขันทางการค้าถูกจัดรวมไว้กับกฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาภายใต้ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 แต่ต่อมาได้ถูกยกเลิกและแยกออกเป็นกฎหมาย 2 ฉบับดังเช่นในปัจจุบันเนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มีสาระสำคัญ 2 ส่วน คือ การกำหนดราคาสินค้า และการป้องกันการผูกขาดซึ่งทั้ง 2 ส่วนมีวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันจึงจำเป็นต้องแยกออกเป็นกฎหมายคนละฉบับ เห็นได้ว่ารัฐทราบเป็นอย่างดีว่าหลักการทั้ง 2 หลักการนั้นไม่อาจบังคับใช้ร่วมกันอย่างปกติได้แต่รัฐกลับเลือกเพียงที่จะแยกให้หลักการทั้ง 2 หลักการอยู่ในกฎหมายคนละฉบับกันเท่านั้นโดยมิได้แก้ไขรายละเอียดการบังคับใช้กฎหมายทั้ง 2 อย่างไรก็ดี ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วการบังคับใช้จะต้องบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายทั่วไปและบังคับใช้กฎหมายควบคุมราคาเป็นเครื่องมือในการอุดช่องโหว่ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในยามสภาวะที่ไม่ปกติหรือตลาดอยู่ในสภาวะล้มเหลวเท่านั้น กรณีการขัดกันของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้เคยเกิดขึ้นในประเทศสวีเดนโดยคณะกรรมการควบคุมราคาของประเทศสวีเดน ได้เสนอความเห็นเห็นว่า สวีเดนควรยุติการควบคุมราคาและหันมาใช้วิธีการเก็บข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าหรือบริการ ข้อมูลของผู้บริโภค และส่งเสริมการแข่งขันแทน หรือสหรัฐอเมริกาที่จะบังคับใช้กฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาเฉพาะในสภาวะที่ตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ด้วยกฎหมายการแข่งขันทางการค้าได้ทันทีรวมถึงในสภาวะเช่นนั้นกฎหมายการแข่งขันทางการค้าอาจบังคับใช้ได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากความขัดกันของเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วบทบัญญัติของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคายังขัดกันอีกด้วย กล่าวคือบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาซึ่งให้อำนาจรัฐในการกำหนดราคาขึ้นสูงหรือเพดานราคาสินค้า รวมถึงการกำหนดราคาแนะนำ และการใช้มาตรการควบคุมราคาในทางอ้อมนั้น ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจจำต้องกำหนดราคาสินค้าหรือบริการของตนเองให้เป็นไปตามราคาที่รัฐกำหนดอันทำให้ไม่เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการ เนื่องจากทุกฝ่ายต่างกำหนดราคาสินค้าหรือบริการของตนเป็นไปตามที่รัฐกำหนดไม่ว่าราคาดังกล่าวจะสูงหรือต่ำกว่าราคาคุณภาพก็ตาม ในขณะที่พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าได้แก่ การควบคุมพฤติกรรมของผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา 25 การควบคุมการร่วมกันกระทำของผู้ประกอบการธุรกิจตามมาตรา 27 ซึ่งเป็นการตกลงร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการตั้งแต่ 2 รายขึ้นไป กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติอันเป็นการผูกขาดหรือลดการแข่งขันหรือจำกัดการแข่งขัน และการควบคุมวิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบการธุรกิจตามมาตรา 29 ผลการกำหนดราคาของรัฐทำให้บทบัญญัติทั้งหมดภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าไม่สามารถบังคับ

ใช้ได้หรือยากที่จะนำมาบังคับใช้ เนื่องจากความผิดตามมาตรา 25 ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดความผิดกับผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดแต่เนื่องจากรัฐมิใช่ผู้ประกอบการซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด ในแง่ที่เกี่ยวกับการกำหนดราคาแม้ผู้ประกอบการจะมีพฤติการณ์ร่วมกันกำหนดราคาซึ่งเป็นราคาเดียวกับราคาที่รัฐกำหนดแม้จะองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 27 แต่ผู้เขียนเห็นว่าผู้ประกอบการอาจยกข้อต่อสู้ขั้นสู่ว่าราคาที่ร่วมกันกำหนดนั้นเป็นราคาที่รัฐกำหนดจึงมิได้เป็นการจำกัดการแข่งขันแต่อย่างใดมิเช่นนั้นรัฐก็ควรถือเป็นผู้กระทำความผิดด้วย เช่นเดียวกับความผิดตามมาตรา 29 แม้ว่าการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการตามราคาที่รัฐกำหนดนั้นจะทำให้ไม่เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมชาติระหว่างผู้ประกอบการก็ตาม แต่เหตุนี้ก็เป็นเพราะผู้ประกอบการกำหนดราคาตามที่รัฐกำหนดผู้ประกอบการจึงย่อมมิได้มีเจตนาจะทำลายผู้ประกอบการรายอื่นแต่อย่างใด หรือแม้ผู้ประกอบการจะมีเจตนาทำลายผู้ประกอบการรายอื่นผู้ประกอบการก็ย่อมอ้างว่าราคาดังกล่าวเป็นราคาที่กำหนดขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้เช่นกัน ในต่างประเทศเคยเกิดปัญหาลักษณะนี้เช่นกันโดยในประเทศญี่ปุ่นผู้ประกอบการร่วมกันกำหนดราคาตามที่รัฐกำหนดนั้น ศาลของประเทศญี่ปุ่นวินิจฉัยว่าไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ด้วยเหตุดังกล่าวทั้งหมดทำให้ตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในประเทศไทยจึงยังไม่เคยมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลแต่อย่างใด ในขณะที่คดีตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 กลับมีมากกว่า 40 คดีจากศาลทั่วประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2558

อนึ่งสินค้าหรือบริการบางประเภทนั้นอาจมีกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะกำหนดให้คณะกรรมการหรือองค์กรตามกฎหมายนั้นมีอำนาจกำหนดราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้ เช่น น้ำตาลทรายซึ่งมีพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายเฉพาะ หรือการบริการทางการบินภายในประเทศซึ่งมีพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เป็นกฎหมายเฉพาะ เป็นต้น ทำให้สินค้าหรือบริการเหล่านั้นที่มีกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะตกอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับในการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคา เพราะนอกจากกฎหมายเฉพาะแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ยังสามารถเข้าไปกำหนดราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวได้เช่นกัน ทั้งที่คณะกรรมการหรือองค์กรตามกฎหมายเฉพาะสำหรับสินค้าหรือบริการนั้นย่อมมีความรู้ความเข้าใจสินค้าหรือบริการดังกล่าวมากกว่า กกร. อย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามหากสินค้าหรือบริการที่มีกฎหมายเฉพาะนั้นมีได้เป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและอยู่ในสถานะที่ตลาดล้มเหลวแล้วนั้น สินค้าหรือบริการดังกล่าวย่อมไม่สมควรจะถูกควบคุมราคาไม่ว่าด้วยกฎหมายใดเช่นกัน

ด้วยเหตุผลทั้งหมดผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ รัฐมีหน้าที่จะต้องไม่แทรกแซงกลไกตลาด แต่อาจมีข้อยกเว้นว่าหากตลาดอยู่ในสถานะที่ตลาดล้มเหลว

รัฐสามารถแทรกแซงกลไกตลาดได้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว อนึ่งในทางปฏิบัติของหลายประเทศและแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากมีความเห็นคัดค้านการแทรกแซงกลไกตลาดแม้ในสถานะที่ตลาดล้มเหลวโดยเห็นว่า การแก้ปัญหาที่ดีที่สุด ในสภาวะดังกล่าวคือการปล่อยให้ตลาดแก้ไขปัญหาด้วยกลไกของตลาดเอง รัฐไม่ควรแทรกแซงกลไกตลาดแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยรวมถึงผู้บริโภคในประเทศไทยอาจจำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจรัฐเพื่อเข้าแก้ไขปัญหาในสภาวะดังกล่าว ทั้งนี้ประเทศไทยอาจใช้วิธีการอย่างสหรัฐอเมริกาหรือประเทศฟิลิปปินส์บังคับใช้อยู่ในขณะนี้ อันทำให้สรุปได้ว่า ขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ในสถานการณ์ปกติ รัฐจะต้องบังคับใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักเพียงฉบับเดียวเท่านั้น แต่หากในสภาวะที่ตลาดล้มเหลวและสินค้าหรือบริการดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อดำชีพรัฐอาจแทรกแซงกลไกตลาดได้ด้วยการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดเท่านั้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

1. เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ดังนี้

1.1 ยกเลิกการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ในสถานการณ์ปกติ และให้บังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เฉพาะภายใต้สถานการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ทำให้ตลาดเกิดความล้มเหลวตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ โดยผู้เขียนเสนอให้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 จะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อมีเหตุดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ

(2) เมื่อคณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการบังคับใช้เนื่องจากมีสถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการกักการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีพโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง หรือสินค้าหรือบริการถูกจัดสรรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

เหตุที่ระบุไว้ตาม (2) เป็นสาเหตุเช่นเดียวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินและเพิ่มเหตุที่ว่า “สินค้าหรือบริการถูกจัดสรรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ” เนื่องจากเหตุเงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นล้วนแต่เป็นเหตุที่ก่อให้เกิดสภาวะตลาดล้มเหลวได้ทั้งสิ้นและสอดคล้องกับการใช้กฎหมายควบคุมราคาในต่างประเทศ ส่วนข้อความที่ผู้เขียนได้เพิ่มเข้าไปแม้มิได้เป็นเหตุตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม แต่เหตุดังกล่าวก็เป็นผลจากการที่ตลาดอยู่ในสภาวะตลาดล้มเหลวเช่นกัน อย่างไรก็ตามเหตุที่ต้องระบุเหตุตาม (2) ไว้ซ้ำอีกแม้จะมีเหตุตาม (1) แล้วก็ตามนั้น เพื่อที่ในบางครั้งในขณะที่ประเทศอาจเผชิญเหตุดังกล่าวแต่รัฐมิได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจึงทำให้ไม่เกิดเหตุตาม (1) และไม่สามารถใช้กฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปิดช่องให้ใช้กฎหมายนี้ได้หากตลาดอยู่ในสภาวะที่ตลาดล้มเหลว โดยผู้เขียนสร้างกลไกให้ คณะกรรมการว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ หรือ กกร. นั้นเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้องค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับกฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาที่สุดเป็นผู้เสนอความเห็นต่อรัฐอันเป็นการช่วยให้รัฐทบทวนแนวทางการดำเนินการของตน และก็มีได้จำเป็นว่ารัฐจะต้องดำเนินการตาม กกร. เสนอแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามการจะบังคับใช้เหตุตามข้อ (2) ได้นั้นจะต้องมีการเสนอของ กกร. ก่อนเท่านั้น คณะรัฐมนตรีไม่อาจเป็นผู้ดำเนินการเองได้โดยตรงเพื่อป้องกันการใช้กฎหมายนี้เป็นเครื่องมือในการเมืองอย่างที่เคยเป็นมา

1.2 เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายจะต้องบังคับใช้กับสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเท่านั้น ทั้งนี้ยังให้หลักการเดิมที่ต้องมีการทบทวนรายการสินค้าหรือบริการควบคุมอย่างน้อย 1 ปี โดยกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสียกับสินค้าหรือบริการดังกล่าวทั้งหมดก่อนที่จะมีการประกาศกำหนดสินค้าหรือบริการดังกล่าว เหตุที่ต้องกำหนดเช่นนี้เพื่อเป็นการกำหนดกรอบรายการสินค้าหรือบริการควบคุมให้ต้องเป็นสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อการดำรงชีพเท่านั้น อันเป็นหลักการเดียวกับหลักการในประเทศฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้การกำหนดให้มีการรับฟังความเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสียกับสินค้าหรือบริการดังกล่าวก่อนการประกาศเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมนั้นเพื่อต้องการให้รัฐได้ทบทวนความเห็นของตนอย่างรอบด้านก่อนที่จะมี

การประกาศสินค้าหรือบริการใดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมอันเป็นหลักการเดียวกับที่ประเทศฟิลิปปินส์บังคับใช้เช่นกัน

อนึ่งหากสินค้าหรือบริการใดมีกฎหมายที่กำกับดูแลสินค้าหรือบริการใดเป็นการเฉพาะแล้วให้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาของสินค้าหรือบริการนั้นเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวเท่านั้นเพื่อให้การใช้อำนาจในเรื่องการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวเป็นไปทิศทางเดียวกับนโยบายอื่น ๆ ของสินค้าหรือบริการดังกล่าวอันเป็นการลดความขัดกันของอำนาจตามกฎหมาย

1.3 กำหนดให้มาตรการควบคุมราคาทางตรงคงเหลือเฉพาะมาตรการการกำหนดราคาขั้นสูงหรือเพดานราคาของสินค้าหรือบริการควบคุมเท่านั้น โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจไม่สามารถกำหนดราคาสินค้าหรือบริการเกินกว่าร้อยละ 10 ของราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายตามข้อ 1.1 เหตุที่กำหนดเช่นนี้เนื่องจากผู้เขียนต้องการให้ยกเลิกมาตรการกำหนดราคาแนะนำอันเป็นมาตรการที่ใช้กับสินค้าหรือบริการเป็นการทั่วไป และเพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจได้ทราบถึงเกณฑ์ในการกำหนดราคาเป็นการล่วงหน้า

เว้นแต่กรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจมีต้นทุนในการผลิตที่สูงขึ้นให้ราคาที่กำหนดในวรรคแรกคำนวณจากต้นทุนดังกล่าวแทนราคาสินค้าหรือบริการก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายตามข้อ 1.1 เหตุที่กำหนดข้อยกเว้นเช่นนี้เพื่อต้องการให้ราคาที่รัฐกำหนดนั้นเป็นราคาที่ไม่ได้ปฏิเสธการมีกำไรของผู้ประกอบธุรกิจ โดยผู้เขียนได้กำหนดให้ราคาดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงต้นทุนที่เปลี่ยนไปของผู้ประกอบธุรกิจในขณะที่รัฐกำหนดราคาด้วย

1.4 กำหนดให้การบังคับใช้มาตรการตามข้อ 1.3 นั้นมีระยะเวลาการบังคับใช้ไม่เกินกว่า 30 วันนับแต่มีการบังคับใช้กฎหมายตามข้อ 1.1 เพื่อเป็นการจำกัดระยะเวลาบังคับใช้กฎหมายอันเป็นหลักการเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกา

กรณีที่ตามข้อ 1.1 ยังไม่สิ้นสุดลงให้มีการขยายระยะเวลาตามวรรคแรกออกไปได้อีกไม่เกิน 30 วันแต่ไม่เกินกว่าการบังคับใช้กฎหมายตามข้อ 1.1 เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้นหากสภาวะที่ตลาดล้มเหลวมีความรุนแรงแต่อย่างไรก็ดีผู้เขียนได้จำกัดเวลาการบังคับใช้กฎหมายให้บังคับใช้ไม่เกิน 60 วันเท่านั้น

1.5 กำหนดให้มาตรการควบคุมราคาทางอ้อมเหลือบังคับใช้เฉพาะมาตรการที่จำเป็นต่อการสนับสนุนให้กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์เท่านั้น เช่น การห้ามกักตุนสินค้าเป็นต้น เพื่อเป็นการลดภาระของผู้ประกอบธุรกิจจากมาตรการทางอ้อมที่ไม่จำเป็น

2. เสนอให้คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการต้องมีการทบทวนความจำเป็นของพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ทุกปี เพื่อนำไปสู่การยกเลิกการ

ควบคุมราคาสินค้าหรือบริการดังกล่าวอย่างถาวรดังที่ในหลาย ๆ ประเทศไม่มีกฎหมายควบคุมตลาดด้วยการควบคุมราคาสินค้าหรือบริการบังคับใช้ หรือเพื่อลดความเข้มงวดของมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการควบคุมราคาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและความจำเป็น โดยจะต้องเสนอผลการพิจารณาให้คณะรัฐมนตรีทราบ อย่างไรก็ตามหากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบในด้วย ให้เรื่องดังกล่าวตกไป แต่หากในปีถัดไปคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการยังมีความเห็นเช่นเดิมให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตามคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าหรือบริการเสนอ

3. เสนอให้แก้ไของค์ประกอบคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้า ให้มีผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการแข่งขันทางการค้าไม่น้อยกว่า 2 คน จากเดิมที่กำหนดเพียงว่าให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินแปดคนและต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งนั้น เพื่อที่จะให้คณะกรรมการชุดนี้มีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นองค์ประกอบอันจะช่วยให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 มากยิ่งขึ้น

4. เสนอให้รัฐและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องผลักดันการใช้มาตรการอื่น ๆ แทนการควบคุมราคาสินค้า เช่น การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ การส่งเสริมและควบคุมดูแลการผลิตสินค้าที่ประสบปัญหาขาดแคลน ตลอดจนการควบคุมการกักตุนสินค้าซึ่งเป็นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แทนมาตรการการควบคุมราคาสินค้า

## บรรณานุกรม

### หนังสือภาษาไทย

- กฤติกร เผติเมื่อกุลพงศ์. พระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และการผูกขาดในภาคเกษตร :กรณีศึกษาตลาดไข่ไก่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ openworlds, 2555.
- จักรพงษ์ เล็กสกุลไชย. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วิชาเอกเทศสัญญา 2 ยืมและฝากทรัพย์. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554.
- ชัยนัตต์ ดันดีสวัสดิการ. เศรษฐศาสตร์จุลภาค : ทฤษฎีและการประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- ชวินทร์ ลีนะบรรจง. เศรษฐศาสตร์ที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- ไชยยศ เหมรัชตะ. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดทางการค้า. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537.
- ณัฐพงษ์ ทองภักดี. เศรษฐศาสตร์นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ไทยพัฒนรายวันการพิมพ์, 2551.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบันหมายเลข 6 Trade and Competition. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม. เอกสารประกอบคำสอน วิชา เศรษฐกิจไทย (ศ.460) เรื่อง ห้าทศวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงภาคการค้าระหว่างประเทศของไทย. ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2556.
- ชาตรี สิทธิพงษ์ และ ชาลี ตระกูล. เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัทเอ็กซ์เพอร์เน็ท จำกัด, 2552.
- ธีระพงษ์ วิจิตเศรษฐ. จุลเศรษฐศาสตร์ : ทฤษฎีและการประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการส่งเสริมและพัฒนาเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552.
- นรินทร์ โอฬารกิจอนันต์. เศรษฐศาสตร์ในกรุงเทพมหานคร. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : เดคิซูกิตอเทเนต, 2549.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม. ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2557.

- ปกป้อง จันวิทย์. รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 2 เรื่อง “การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์: แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์”. ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2554.
- ประจักษ์ ศกุนตะลักษณ์. เศรษฐศาสตร์การขนส่ง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.
- ประภัสสร บุญประเสริฐ. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย Economic History of Thailand. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.
- ปิยะลักษณ์ พุทธวงศ์, เศรษฐศาสตร์จุลภาค 1 ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. พิมพ์ครั้งที่ 1. เชียงใหม่ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2557.
- พรชัย เหลืองอากาศพงศ์ และคณะ. รายงานการวิจัย การศึกษาการให้ผลผลิตปาล์มน้ำมันในภาคใต้ของประเทศไทย. ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2530.
- ภราดร ปรีดาศักดิ์. หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. บทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2545.
- รวีพรรณ สาลีผล. ประวัติเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ 2475. ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2555.
- เรียงชัย ต้นสุชาติ. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2550.
- วรรณิ จิเจริญ. เศรษฐศาสตร์จุลภาค 3. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2558.
- วรัญญา ภัทรสุข. เศรษฐศาสตร์ 1 (หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549.
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- วิรุณศิริ ไจมา. เศรษฐศาสตร์จุลภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- วิโรจน์ ณ ระนอง และคณะ. การศึกษาเพื่อปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลของไทย. ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2558.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล. คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.



- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. นโยบายผลิตภัณฑ์และราคา. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนัศจรรย์พิมพ์ จำกัด, 2543.
- ศุภิช ศุภชลาศัย และ ปัทมา ภั้งคานนท์. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ลู่ทางและโอกาสการส่งออกและมีผลกระทบจากการมีเขตการค้าเสรีอาเซียน (สำหรับอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์). ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2539.
- ศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการพัฒนาความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมกับประเทศเพื่อนบ้าน(ยุทธศาสตร์การพัฒนาความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมภายใต้กรอบโครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย : IMT-GT). ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2556.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. โครงการศึกษาการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศต่างๆ เพื่อการพัฒนาแนวปฏิบัติตามมาตรา 29 ตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าตามโครงการส่งเสริมระบบการแข่งขันทางการค้าที่เกื้อหนุนต่อการส่งออก. ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2544.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. รายงานที่ตีพิมพ์ฉบับที่ 92 เดือนมีนาคม 2554 (ฉบับพิเศษ) เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 : ข้อจำกัดและการปฏิรูป. ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2555.
- สภาพัฒนาการแห่งชาติ. วาระปฏิรูปที่ 12 : การผูกขาดและการแข่งขันที่เป็นธรรม : การปฏิรูปกฎหมายการแข่งขันทางการค้า. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 18. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555.
- สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ .พิมพ์ครั้งที่ 3 . นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549.
- สุกัญญา ตันธนวัฒน์ และคณะ. เศรษฐศาสตร์ทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.
- สุदारัตน์ เตชะศรีประเสริฐ และ ศิริวรรณ ประเสริฐฐานนท์. ยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมปาล์มน้ำมัน ปี 2547-2572. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2547.
- สุदारพร ศิริโกคากิจ และคณะ. หลักการตลาด. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส จำกัด, 2547.

- สุธีร์ ศุภนิตย์. หลักการและกฎเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555
- หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.
- อดุลย์ ยูวิทยาพานิชย์. คำอธิบายกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542.  
ม.ป.ท : ม.ป.พ., 2556.
- อัสสัมภินพงศ์ ฉัตราคม. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย Thai Economic History. กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.

### วิทยานิพนธ์

- กรพินธ์ ศรีอำพลชาญ. “ผลกระทบของการควบคุมราคาสินค้าที่มีต่อนโยบายภายใต้กรอบเป้าหมาย  
เงินเฟ้อ”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- จันทิมา จันทรวงศ์. “การเคลื่อนไหวราคามันชั้นหวานในประเทศไทยกับการควบคุมราคาของทาง  
ราชการ”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519
- ฉัตรฎาดา จินะสอน. “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อราคาน้ำมันปาล์มบริสุทธิ์ในประเทศไทย”. การศึกษา  
ค้นคว้าอิสระ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552
- เชาวนะ แซ่เต้. “ความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายในตลาดโลก”. สารนิพนธ์  
มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.
- ประพจน์ คณาวิทยา. “ประสิทธิภาพและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคาสินค้าและ  
ป้องกันการผูกขาดตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.
- ปารมิตา อุทาสิน. “แนวทางการกำกับดูแลด้านราคาในอุตสาหกรรมการบินภายในประเทศของ  
ประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- พร้อมจิต ศักดิ์พันธ์พนม. “การกำหนดราคาสินค้าโดยรัฐบาล : ทฤษฎี ประสพการณ์และข้อเสนอแนะ  
สำหรับประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาการบัญชี บัณฑิตวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.
- รัฐไกร ลิ้มศิริตระกูล. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการกำหนดราคาขายปลีก”. วิทยานิพนธ์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ฤทธิภูมิ กัลยาณภัทรศิษฏ์. “การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจโดยรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

วิโรจน์ วาทินพงศ์พันธ์. “การพัฒนาการกำกับดูแลราคาภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542”. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557

วีระภัทร์ แก้วนอกเขา. “มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการขายพ่วง”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

สรวิชัย รักชาติ. “วิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งราคาเพื่อกำจัดคู่แข่งชั้น”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

สุรศักดิ์ ธรรมโม. “การวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางเทคนิคของโรงงานน้ำตาลในประเทศไทย : กรณีศึกษา กลุ่มวังขนาย”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

สุวรรณ ตุลยวสินพงศ์. “เกณฑ์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและผลกระทบต่อการจ้างงานและค่าจ้างงานและค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรม”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

อินทัช วิสุทธิแพทย์ “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลราคาตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 : ศึกษาเฉพาะราคาขายปลีกไข่ไก่”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

## บทความ

กองบรรณาธิการ สำนักกฎหมาย, “กฎหมาย กสทช. ฉบับใหม่กับการจัดสรรคลื่นความถี่เพื่อประโยชน์สาธารณะ.” จลนิตี. (มี.ค.-เม.ย. 2554) : 27.

เกษม พงษ์ประเสริฐ. “พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522.” วารสารกรมทะเบียนการค้า. ฉบับที่ 3. ปี 10. (พฤษภาคม – มิถุนายน 2524) : 47-60.

เกษม พงษ์ประเสริฐ. “พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522.” วารสารกรมทะเบียนการค้า. ฉบับที่ 6. ปี 10. (พฤศจิกายน – ธันวาคม 2524) : 39-51.

จิรวัดน์ ชนะ และ ดวงทิพย์ ศิริกาญจนารักษ์ , “บทเรียนนโยบายอุดหนุนภาคเกษตรจากต่างประเทศ,” ฉบับที่ 99 FAO focus and quick. (เมษายน 2558) : 3

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. “รายงานการบรรยายทางวิชาการ Trade and competition.” ใน รายงานการบรรยายทางวิชาการ. น.6. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, “กฎกติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด.” ใน รายงานที่ตีพิมพ์ ฉบับที่ 100 เดือนกุมภาพันธ์ 2557 เรื่อง กฎกติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด. รวบรวมโดย กิตติพงษ์ สนธิสัมพันธ์. น.5-10. ม.ป.ท., 2557.

พัลลภ รันตนจันทร์. “กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย.” จุฬาลงกรณ์วารสาร. ปีที่ 12. ฉบับที่ 46. (มกราคม-มีนาคม 2543) : 20.

สรวิศ ลิ้มปริงซี่. “กฎหมายการแข่งขันทางการค้า : แนวคิดพื้นฐานเชิงเศรษฐศาสตร์และเจตนารมณ์.” ตุลพาท. (มกราคม-มิถุนายน 2542) : 38

สรวิศ ลิ้มปริงซี่. “กฎหมายการแข่งขันทางการค้า : ปัญหาเกี่ยวกับการร่วมกันกำหนดราคาและปริมาณสินค้า.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30. เล่มที่ 1. (มีนาคม 2543) : 21-22.

สุธีร์ ศุภนิย์. “การบริหารและการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 32. เล่มที่ 4. (ธันวาคม 2545) : 725-726.

อนันต์ จันทร์โอภากร. “ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า.” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 29. เล่มที่ 3. (กันยายน 2542) : 337.

## เอกสารอื่นๆ

คำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุดที่ 555/2552

คำตอบกระทู้ถามที่ 516 ร. ของนางไสกา กาญจนะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง ปัญหาราคาน้ำมันปาล์มตกต่ำ โดย นายบุญทรง เตริยาภิรมย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ลงวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2555

คำแถลงการณ์กระทรวงเศรษฐกิจและกระทรวงมหาดไทยเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2483

แถลงการณ์กระทรวงเศรษฐกิจและกระทรวงมหาดไทยเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2483

แถลงการณ์คณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เรื่องกำหนดราคาสูงสุดของเนื้อสุกร ประกาศวันที่ 12 กันยายน 2490

- แถลงการณ์คณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เรื่องกำหนดราคาสูงสุดของเนื้อสุกรและสุกรเป็น ประกาศวันที่ 23 มกราคม 2491
- แถลงการณ์ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เรื่องควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำแข็งและเครื่องดื่มบางชนิด ประกาศวันที่ 6 กรกฎาคม 2491
- แถลงการณ์ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เรื่องควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของน้ำแข็งและเครื่องดื่มบางชนิด ประกาศวันที่ 30 ธันวาคม 2501
- แถลงการณ์คณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควรจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เรื่องลดราคาขายส่งเนื้อสุกร ประกาศวันที่ 5 มีนาคม 2491
- แถลงการณ์ เรื่องพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2484
- แนวปฏิบัติการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งทางการค้า พ.ศ. 2542
- แนวปฏิบัติพฤติกรรมทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งทางการค้า พ.ศ. 2542
- บันทึกการประชุมครั้งที่ 24/2480 (วิสามันญ) วันพฤหัสบดีที่ 12 สิงหาคม พุทธศักราช 2480
- บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเลขเสร็จ 312/2516 เรื่อง การตีความบทบัญญัติมาตรา 8 พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินสมควร พ.ศ. 2490
- บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเลขเสร็จที่ 105/2541 บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522
- บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเลขเสร็จ 169/2507 เรื่อง ขอให้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการรบกวนขัดขวางต่อการวิฤตคมนาคน
- บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเลขเสร็จ 836/2540 เรื่อง การใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทราย
- ประกาศกรมการบินพลเรือน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณค่าโดยสารและค่าระวางของผู้ประกอบการขนส่งสำหรับอากาศยานขนส่งภายในประเทศ ประกาศ ณ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2553
- ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพระนคร ฉบับที่ 1 พ.ศ.2490 เรื่องกำหนดราคาสูงสุดของเนื้อสุกร ประกาศวันที่ 16 ธันวาคม 2490

- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2522 เรื่อง  
การกำหนดสินค้าควบคุม
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2522 เรื่อง  
กำหนดราคาขายสินค้าควบคุม
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2522 เรื่อง  
แจ้งปริมาณและสถานที่เก็บสินค้าควบคุม
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2522 เรื่อง  
การป้องกันการกักตุนสินค้าควบคุม
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2522 เรื่อง  
กำหนดราคาขายสินค้าควบคุม
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 20 พ.ศ. 2522 เรื่อง  
ห้ามการส่งออกหรือนำเข้าสินค้าควบคุม
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 25 พ.ศ. 2522 เรื่อง  
การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย การซื้อ การเก็บรักษา การเก็บสำรอง  
และการป้องกันการกักตุนซึ่งสินค้าควบคุม
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 38 พ.ศ. 2523 เรื่อง  
กำหนดอัตราส่วนแตกต่างระหว่างต้นทุนหรือราคาซื้อกับราคาขายสินค้าควบคุม
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 71 พ.ศ. 2527 เรื่อง  
การกำหนดสินค้าควบคุม
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 77 พ.ศ. 2527 เรื่อง  
แก้ไข เพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่  
38 พ.ศ. 2523 และฉบับที่ 68 พ.ศ. 2527
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 115 พ.ศ. 2531 เรื่อง  
การกำหนดสินค้าควบคุม
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 190 พ.ศ. 2535
- ประกาศคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ฉบับที่ 195 พ.ศ. 2535
- ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนดราคาและหลักเกณฑ์  
เงื่อนไขในการจำหน่ายน้ำตาลทราย ปี 2558
- ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การกำหนดสินค้าและบริการควบคุม  
ปี 2558

ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่องการควบคุมขนย้ายกระเทียมที่นำเข้ามา  
จากต่างประเทศ ปี 2558

ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่องการควบคุมขนย้ายข้าวโพดเลี้ยงสัตว์  
ปี 2558

ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง การแจ้งปริมาณ สถานที่เก็บ และ  
จัดทำบัญชีสินค้าน้ำตาลทราย ปี 2553

ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ฉบับที่ 15 เรื่อง  
กำหนดราคาสูงสุดของน้ำแข็งและเครื่องดื่มบางชนิด

ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ฉบับที่ 4 เรื่อง  
กำหนดราคาสูงสุดของไข่เป็ดจืด

ประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดป้องกันการค้ากำไรเกินควร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ฉบับที่ 20 เรื่อง  
กำหนดราคาสูงสุดของอาหารบางชนิด

ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ เรื่อง ราคารับซื้อผลปาล์ม  
ทะลายและผลปาล์มร่วง และน้ำมันปาล์มดิบอ้างอิง ประกาศ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ.  
2558

ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายปาล์มน้ำมันแห่งชาติ (กนป.) ครั้งที่ 2/2555 เมื่อวันที่ 23  
พฤษภาคม 2555

รายงานการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญทั่วไป) ครั้งที่ 6-7 วันที่ 8-15 มกราคม 2542, น.27-37

รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ 29 วันศุกร์ที่ 16 มีนาคม  
พุทธศักราช 2522

รายงานการประชุมสภาผู้แทน ครั้งที่ 19/2490

รายงานการประชุมสภาผู้แทน ครั้งที่ 26/2490

หนังสือที่ กกร.173/2557 เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ ลง  
วันที่ 19 สิงหาคม 2557

หนังสือที่ นร 0801/557 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติรักษาระดับราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. .... และ  
ร่างพระราชบัญญัติแข่งขันทางการค้า พ.ศ. .... จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึง  
อธิบดีกรมการค้าภายใน

หนังสือที่ ส.223/2480 ฉบับลงวันที่ 13 สิงหาคม 2480 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไร  
เกินควร พุทธศักราช 2480 ถึง ประธานสภาผู้แทนราษฎร

หนังสือเรื่องด่วนที่ ส.134/2480 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2480 ถึง ประธานสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พุทธศักราช 2479 อัมมาร สยามวาลา และคณะ, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การทุจริตกรณีการศึกษา : โครงการรับจํานำข้าวทุกเม็ด” , 2557

เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นเห็นสาธารณะต่อร่างประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องอัตราขั้นสูงของค่าบริการ โทรคมนาคม สำหรับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ประเภทเสียงภายในประเทศ

### เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

กรมการค้าต่างประเทศ. “กรม.ไฟเขียวกำหนดสินค้า-บริการที่ต้องควบคุม 41 รายการ.” [tapioca.dft.go.th/article.aspx?id=409](http://tapioca.dft.go.th/article.aspx?id=409), 31 กรกฎาคม 2559.

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. “ไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมนักวิชาการอ้อยและน้ำตาลนานาชาติ.” <http://www.bangkokbiznews.com/pr/detail/10557>, 11 มิถุนายน 2559

กองบรรณาธิการ ข่าวเศรษฐกิจ สำนักข่าวไทย. “พาณิชย์พร้อมใช้กฎหมายควบคุมค้ายา-ค่ารักษาพยาบาล.” [http://www.tnamcot.com/content/185685\\_10](http://www.tnamcot.com/content/185685_10) ตุลาคม 2558.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. “ตลาดมืดกับการควบคุมน้ำตาลทราย.” <http://www.kriengsak.com/node/424>, 10 ตุลาคม 2558.

คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) “ความเห็นและข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.)ต่อร่างรัฐธรรมนูญ, 7 มิถุนายน 2558.” <http://www.fti.or.th/2011/thai/ftinewsdetail.aspx?id=497>, 11 ตุลาคม 2558

ฉะภูณาวดี โกสุมบงกช. “ผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายอ้อยและน้ำตาลหลังจากพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527.” <http://library.car.chula.ac.th/record=b1710051> , 5 มิถุนายน 2559.



- จรินทร์ พัฒนกุล. “เอกสารประกอบประกอบคำบรรยาย วิชา ทฤษฎีราคาและวิภาคกรรม (ศ.311) เรื่อง การแทรกแซงของรัฐ : กรอบการวิเคราะห์ด้านอุปสงค์ – อุปทาน.” <http://www.econ.tu.ac.th/oldweb/doc/course/EC/EC311/lecture/ec311-25-164.pdf>, 12 ตุลาคม 2558.
- จินตนา พรพิไลพรรณ และ บุญธรรม ราชรักษ์. “เศรษฐศาสตร์จุลภาค 1.” [http://e-book.ram.edu/e-book/e/EC111\(H\)/EC111\(H\)-3.pdf](http://e-book.ram.edu/e-book/e/EC111(H)/EC111(H)-3.pdf), 9 มกราคม 2559.
- ฐานเศรษฐกิจ. “ยึดเก็บเซอร์ชาร์จน้ำมันปาล์ม.” <http://www.logisticsdigest.com/news/economy/item/8368>, 6 มิถุนายน 2559
- ฐานเศรษฐกิจ. “น้ำตาลทรายเถื่อนระบาด.” <http://www.thansettakij.com/2015/07/23/5291>, 19 กรกฎาคม 2559.
- เดลินิวส์. “สินค้านำเข้าแห่ขอขึ้นราคา.” <http://www.dailynews.co.th/economic/216198>, 6 กันยายน 2558.
- ไทยรัฐออนไลน์, “แชมป์-สปูเฮ! ยังขายได้ตามสะดวก อนุมัติควบคุมสินค้า 41 รายการ สั่งเพิ่ม "ท่อพีวีซี" เข้าสู่บัญชีปีนี้.” <http://www.thairath.co.th/content/476079>, 31 กรกฎาคม 2559.
- ไทยรัฐออนไลน์. “ลดย้ำมันปาล์มอย่างยั่งยืน อินโดนีเซีย-มาเลเซียแห่ดูงานยูนิวานิช.” <http://www.thairath.co.th/content/363733>, 11 มิถุนายน 2559.
- ไทยรัฐออนไลน์. “เอกชนชง คสช. ลอยตัวราคาน้ำตาลทราย สกัดปัญหาขาดแคลน.” <http://www.thairath.co.th/content/434087>, 5 มิถุนายน 2559.
- แนวหน้า. “ฟัน 2 ยี่ปัวกักตุนน้ำตาล.” <http://web.ocsb.go.th/index.php/news/canesugar/economic/6523-economic-733>, 6 กันยายน 2558.
- บ้านเมือง. “เพิ่มผลปาล์มน้ำมันเป็นสินค้าควบคุม.” <http://www.banmuang.co.th/oldweb/2013/01/31>, 31 กรกฎาคม 2559.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. “กฎหมายที่อาจต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อรองรับบทบาทใหม่ของภาครัฐในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน.” [www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com\\_Content](http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_Content), 10 ตุลาคม 2558.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “จับตาน้ำมันปาล์มขวิดขึ้นราคา ลอบนำเข้า-สวนทางตลาดโลก.” จาก [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?](http://www.prachachat.net/news_detail.php?), 31 กรกฎาคม 2559.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “น้ำมันปาล์มป่วนส่อขาดแคลน "มรกด"งดริบออร์เตอร์-ลดผลิต.”

[http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1331519011](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1331519011), 6 มิถุนายน 2559.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “พาณิชย์ตรึงน้ำมันปาล์มขวดไม่เกิน 42 บาท เรียกโรงกลั่นถกสัปดาห์หน้า หลังต้นทุนพุ่ง.” [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1464079](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1464079)

450 , 6 มิถุนายน 2559.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “รอบสุดท้ายก่อนขึ้นศาลคดีน้ำตาล บราซิลฟ้อง WTO ไทยอุดหนุนค่า อ้อยโคเวตา กขค.” [http://www.prachachat.net1/news\\_detail.php?newsid=1468138070](http://www.prachachat.net1/news_detail.php?newsid=1468138070), 9 กรกฎาคม 2559

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “ลัฐบาล "ประยุทธ์" แก่ กม.เสื่อกระดาษ "แข่งขัน การค้า " .”[http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1439381817](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1439381817), 7 มิถุนายน 2559.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “ห้ามค่าโดยสาร "โลว์คอสต์" เกิน 13 บ./กม. คค.สั่งระบุที่นั่งราคา โปรโมชันให้ชัด.” [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1438661158](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1438661158), 21 ตุลาคม 2558

ผู้จัดการออนไลน์. “กร.เพิ่ม “ไข่ไก่-คลังสินค้า” เป็นสินค้าควบคุม น้ำมันปาล์มเจหมด สอง.”,<http://www.manager.co.th/iBizchannel/ViewNews.aspx>, 4 สิงหาคม 2559

ผู้จัดการรายวัน. “กรมการค้าภายในเตรียมหาหรือผู้ค้าน้ำมันถั่วเหลืองให้เพิ่มการผลิตมากขึ้น.” <http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=954000004123>, 6 กันยายน 2558.

ผู้จัดการรายวัน. “ไข่ปริศนาไอ้โม่ง “ส.-อ.-พ.” ในศึก “สวาปาล์ม” .” <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9540000025281>, 10 ตุลาคม 255

ผู้จัดการรายวัน. “ชงกร.คุมปาล์มปีบ - ฤง 47 บาท 18 ม.ค.นี้”. <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=954000006255>, 6 มิถุนายน 2559

ผู้จัดการรายวัน. “ทีดีอาร์ไอจวกแก่น้ำมันปาล์มไม่ถูกจุด ชี้ โควตานำเข้าเปิดช่องฮั้วขนานใหญ่.” , <http://www2.manager.co.th/Travel/ViewNews.aspx?NewsID=9540000025849>, 10 ตุลาคม 2558.

ผู้จัดการออนไลน์. “นำเข้าน้ำมันปาล์มล็อตแรกถึงไทย 29 ม.ค.นี้ พร้อมส่งโรงกลั่นบรรจุขวด-ถุง ขาย”.<http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9580000>

010518, 6 มิถุนายน 2559.

ผู้จัดการออนไลน์. “พาณิชย์ขอแก้ห่วยแพ่ง ชงคลังรื้อระบบขายใหม่ แบ่งกำไรตามสัดส่วน.”

<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000106549>,

10 ตุลาคม 2558.

ผู้จัดการออนไลน์. ““พาณิชย์” เล็งเพิ่มบัญชีสินค้าควบคุมจับตาเนื้อสัตว์-ตัดผม-สปา-เหล้า-บุหรี่.”,

<http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=>, 10 ตุลาคม

2558.

ผู้จัดการรายวัน. “สมาคมฯ ข้าวถุง เตรียมเพิ่มกำลังการผลิตส่งห้ามค้าปลีก 58%.”

<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9510000047979> ,

6 กันยายน 2558.

ผู้จัดการออนไลน์. “อศ.ทวันรัฐแจ้งซื้อน้ำมันปาล์มดิบหลังราคาตลาดโลกตกুব ชงพิจารณาปรับแผน

ช่วยเหลือชาวสวนใหม่”. [http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews](http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9580000098307)

[.aspx?NewsID=9580000098307](http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9580000098307), 5 มิถุนายน 2559.

พีรชา พัฒนวิชาญ. “ทำไมต้องคุมราคาไข่ไก่”. <http://www.rachakaikai.com/content17.asp> , 6

มิถุนายน 2559.

วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง. “บทวิเคราะห์บทบัญญัติว่าด้วยธรรมาภิบาลในพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร

คลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ

โทรคมนาคม พ.ศ. 2553 และ ข้อเสนอในการปรับปรุง.”

[http://nbtcpolicywatch.org/press\\_detail.](http://nbtcpolicywatch.org/press_detail.php?i=1290)

[php?i=1290](http://nbtcpolicywatch.org/press_detail.php?i=1290), 10 ตุลาคม 2558.

วัลยารีย์ ไพสุขศานดิวัฒนา. “การกำหนดราคาจำหน่ายน้ำตาลทรายในประเทศไทยและวิธีการแก้ไข

ปัญหาน้ำตาลทรายโควตา ก.” [http://www.thaisugarmillers.com/download/%E](http://www.thaisugarmillers.com/download/%E0%CD%A1%CA%D2%C3%A1%D2%C3%A1%D3%CB%B9%B4%C3%D2%A4%D2%B9%E9%D3%B5%D2%C5%B7%C3%D2C2%E3%B9%BB%C3%D0%E0%B7%C8)

[0%CD%A1%CA%D2%C3%A1%D2%C3%A1%D3%CB%B9%B4%C3%D2%A4%D2](http://www.thaisugarmillers.com/download/%E0%CD%A1%CA%D2%C3%A1%D2%C3%A1%D3%CB%B9%B4%C3%D2%A4%D2%B9%E9%D3%B5%D2%C5%B7%C3%D2C2%E3%B9%BB%C3%D0%E0%B7%C8)

[%B9%E9%D3%B5%D2%C5%B7%C3%D2C2%E3%B9%BB%C3%D0%E0%B7%C8](http://www.thaisugarmillers.com/download/%E0%CD%A1%CA%D2%C3%A1%D2%C3%A1%D3%CB%B9%B4%C3%D2%A4%D2%B9%E9%D3%B5%D2%C5%B7%C3%D2C2%E3%B9%BB%C3%D0%E0%B7%C8)

[\(53-02-24\).pdf](http://www.thaisugarmillers.com/download/%E0%CD%A1%CA%D2%C3%A1%D2%C3%A1%D3%CB%B9%B4%C3%D2%A4%D2%B9%E9%D3%B5%D2%C5%B7%C3%D2C2%E3%B9%BB%C3%D0%E0%B7%C8) , 30 พฤษภาคม 2559,

วิโรจน์ ณ ระนอง. “การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล.” [http://tdri.or.th/tdri-](http://tdri.or.th/tdri-insight/posttoday20150213-2)

[insight/posttoday20150213-2](http://tdri.or.th/tdri-insight/posttoday20150213-2) , 30 พฤษภาคม 2559.

ศูนย์ปฏิบัติการเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร . “เล็งอนาคตปาล์มไทย เมื่อต้อง

ไต่บนเส้นลวด สศก. เจาะหลากมุ่มมอง ร่วมหาทางออกอุตสาหกรรมปาล์ม.”

[http://www.oae.go.th/ewt\\_news.php?nid=20474&filename=index](http://www.oae.go.th/ewt_news.php?nid=20474&filename=index) , 5 มิถุนายน 2559.

สังวาลย์ สยาม, “ไข่ไก่ถูกควบคุมราคา!! ยังหาว่าผูกขาด.” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2559, [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1430468630](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1430468630)

## Books

Campbell R. McConnell and Stanley L. Brue, Economics: principles, problems, and policies. Boston : McGraw-Hill, 2008.

Clem Tisdell and Keith Hartley, Microeconomic Policy: A New Perspective. 2<sup>nd</sup> ed. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2008.

Edgar K. Browning and Mark A. Zupan, Microeconomics: Theory and Applications. 11<sup>st</sup> ed. Hoboken : Wiley, 2011.

Etsuko Kameoka. Competition Law and Policy in Japan and the EU. Cheltenham : Edward Elgar Pub, 2014.

Jacqueline Murray Brux . Economics Issue and Policy. 3<sup>rd</sup> ed. Mason: South-Western, 2005.

Joseph E. Stiglitz. Economics of the Public Sector. 3<sup>rd</sup> ed. Manhattan : W. W. Norton & Company, 2000.

Mankiw, N.G. Principles of Economics. 3<sup>rd</sup> ed. South Western : Thomson, 2003.

Lars Jonung. The political economy of price controls : the Swedish experience 1970 – 1987 Great Britain : Atheneum Press, 1990.

N. Gregory Mankiw, Principles of Economics , 5<sup>th</sup> ed. Manson: South-Western Cengage learning, 2009.

Robert E. Hall and Marc Lieberman , Microeconomics: Principles and Applications , 4<sup>th</sup> ed. South-Western: Thomson Higher Education, 2006.

Rockoff, H. Drastic Measures: A History of Wage and Price Controls in the United States. Cambridge : Cambridge University Press, 1984.

Roger A. Arnold , Micoeconomics , 8<sup>th</sup> ed. Harlow : Pearson Education, 2008.

Ruffin, R.J. and Gregory. Micoeconomics. 6<sup>th</sup> ed. Harlow : Pearson Education, 2005.

Sicat, Gerardo P. Economics. Manila : National Book Store, 1983.

Steven M. Gorelick . Oil panic and the global crisis : predictions and myths. West Sussex : Wiley-Blackwell, 2010.

T.R.Jain and V.K. Ohri. Principles of microeconomics . Delhi:VK publications, 2011.

William Boyes and Michael Melvin, Microeconomics. 9<sup>th</sup> ed. Mason South-Western : Cengage Learning, 2013.

### Theses

Andrew H. Bartels, “The politics of price control : the office of price administration and the dilemmas of economics stabilization, 1940-1946,” Ph.D.dissertation. The Johns Hopkins University, 1980.

Cale Wren Davis. “An analysis of the enactment of anti-price gouging laws”. Master of Science thesis. Montana state university, 2008.

William Carlos Grover, “The efficacy of price control to address wartime inflation”. Doctor of philosophy dissertation. The university of Texas at dallas, 2015.

### Articles

Anan Chantara-Opakorn. “Thailand’s Competition Law and Its Implications on international Mergers and Acquisitions.” Wisconsin International Law Journal. 18. (2000) : 594.

Christopher J. Coyne and Rachel L. Coyne. “The economics of price controls”, FLAWS AND CEILINGS Price Controls and the Damage They Cause. ed. Christopher J. Coyne and Rachel L. Coyne. p.8-25. Great Britain : Page Bros, 2015.

David Skarbek. “Market failure and natural disasters : a reexamination of anti-gouging laws” Public Contract Law Journal. Vol. 37. No. 4. (2008) :771-780

- Dwight R. Lee. "Making the case against "Price gouging" laws a challenge and an opportunity." The independent review .Volume 19.N.14. (2015) : 594-596.
- Emily Bae. "Are Anti-Price Gouging Legislations effective against sellers during disasters ?." Ohio State Entrepreneurial Business Law Journal .(2009) : 83-90.
- Geoffrey C. Rapp. "Gouging : Terrorist Attacks,Hurricanes ,and the Legal and Economic Aspects of Post-Disaster Price Regulation." Kentucky law journal ,Volume 94 , (2005-2006) : 542
- Henry O. Pollakowski, "Rent Control and Housing Investment: Evidence from Deregulation in Cambridge, Massachusetts." 36 Civic report . (May 2003) : 5.
- James I. Serota. "Monopoly Pricing in a Time of Shortage." Loyola University Chicago Law Journal .volume 33. issue 4. (2002) : 804
- Kisswani, Khalid M. "The Effects Of The U.S. Price Control Policies On OPEC : Lessons From The Past." Journal of Applied Business Research . (2012) : 347-352.
- Maslen,Susan. "Japan & the rule of law." Pacific Basin Law Journal .Volume 16. Issue 2. (1998) : 281-284.
- Matt Zwolinski. "The ethics of price gouging." Business Ethics Quarterly . Volume 18. Issue 3. (2008) : 348-349.
- Michael Brewer."Planing disaster Price gouging statutes and the shortages they create." Brooklyn law review .Volume 72. Issue 3. (2007) : 1115.
- Nipon Poapongsakorn. "The New Competition Law In Thailand: Lesson for Institution Building." Review of Industrial Organization 21.(2002) : 306.
- Ratchford, B U, "Some preliminary observations on price control." Southern Economic Journal .(1943) : 109.
- Robert V. Farghert AND Fsurz F. Heimann. "Price Controls, Antitrust Laws, and Minimum Price Laws—The Relation Between Emergency and Normal Economic Controls." Law and Contemporary Problem .,vol 19. (1954) : 683-684.

Rockoff, H. "Can price controls work?." Second thoughts: myths and morals of U.S. economic history. Ed. Donald N. , McCloskey. p. 132-135. New York : Oxford University Press, 1993.

Snyder, Jeremy. "What's the matter with price gouging ?." Business Ethics Journal .Volume 19.No.2. (2009) : 275-277.

V.G. James . "Dynamic of price fixation : an economic analysis of law ". Journal of the indian law institute . volume 37 . number 1 (January – March 1995) : 40

W. David Montgomery and team. "Potential Effects of Proposed Price Gouging Legislation on the Cost and Severity of Gasoline Supply Interruptions." Journal of Competition Law and Economics. (2007) : 381-387.

### **Electronic Media**

Doug reich , "The moral case for price "GOUGING"". <http://capitalismmagazine.com/2015/03/the-moral-case-for-price-gouging/>, June 7, 2016.

Federal Trade Commision. "Investigation of Gasoline Price Manipulation and Post-Katrina Gasolina Price Increases." [www.ftc.gov/reports/060518PublicGasolinePrices\\_October23\\_2015](http://www.ftc.gov/reports/060518PublicGasolinePrices_October23_2015)

House of Representativ. "House BILL NO. 24190, "An act granting stand-by power to the president of the Philippines to control and stabilize prices of prime commodities in times of shortage, emeergency and/or calamity"."  
[http://www.congress.gov.ph/download/researches/rrb\\_0303\\_6.pdf](http://www.congress.gov.ph/download/researches/rrb_0303_6.pdf), October 22, 2015.

Organisation for Economic Co-operation and Development. "Working Party No. 2 on Competition and Regulation EXCESSIVE PRICES -United States."  
<http://www.oecd.org/competition/abuse/49604207.pdf>, October 23, 2015.





## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายกมลชัย เวทีบุรณะ
วันเดือนปีเกิด	30 สิงหาคม 2533
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2554 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 68 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ประสบการณ์ทำงาน	Senior legal counsel บริษัทกฎหมายเอสซีจี จำกัด (พ.ศ. 2555 – ปัจจุบัน)

