



บทที่ 6

บทสรุป

1. จากผลการวิจัยพบว่ากฎหมายไทยมีผลกระทบให้ราคาข้าวของเกษตรกรตกต่ำ ดังนี้

1.1 ผลจากเก็บพรีเมียมข้าวตามพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป้อนอก และนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2482 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2487 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2490 กับพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 นั้น¹ ทำให้ราคาข้าวของเกษตรกรมีราคาต่ำอย่างสม่ำเสมอ ดังที่ปรากฏในบทที่ 5 เพราะนโยบายของรัฐยังต้องการพรีเมียมข้าวด้วยเหตุผล 3 ประการ

ประการแรก การจัดเก็บพรีเมียมข้าวมีผลต่อการกตราคาข้าวภายในประเทศให้อยู่ในระดับราคาต่ำกว่าราคาตลาดโลก ทำให้ราคาข้าวภายในประเทศมีเสถียรภาพไม่แปรปรวนตามภาวะตลาดโลก

ประการที่สอง การจัดเก็บพรีเมียมข้าวช่วยกค ค่าครองชีพของคนในสังคมเมือง ซึ่งรัฐถือว่าเป็นผู้ค้อยโอกาส (The Weak) ซึ่งจะเอื้อต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม

ประการที่สาม พรีเมียมข้าวเป็นรายได้สำคัญของรัฐบาล แม้จะแปรสภาพไปจัดเก็บเพื่อเข้ากองทุนก็ตาม แต่ก็ยังเป็นแหล่งเงินของหน่วยราชการในการหาประโยชน์เพื่อดำเนินการในโครงการต่าง ๆ เพื่อเลี้ยงการปฏิบัติการตามหลักกฎหมายวิธีการงบประมาณ

¹รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, อ่างแล้ว, หน้า 101.

นอกจากนี้ฟรีเมีย่มยังเปรียบทั้งทำนบที่คอยสกัดปริมาณข้าวภายในประเทศ มิให้ออกไปนอกประเทศมากเกินไป เมื่อมีข้าวภายในประเทศมากกว่าข้าวภายในประเทศก็จะต่ำสม่ำเสมอ

1.2 กลไกทางกฎหมายในเรื่องการค้าและการส่งออกข้าวยังเพิ่มภาระ² ให้ผู้ส่งออกมาก เริ่มตั้งแต่การขอใบอนุญาตประกอบการเพื่อส่งออกข้าวตามพระราชบัญญัติค้าข้าว ระบบโควตาส่งออกข้าว ที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนด เช่น การสำรองข้าว การบรรจุหีบห่อข้าวเพื่อส่งออก ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้ ผู้ประกอบการจะผลักภาระไปให้ชาวนา หรือการผลักภาระไปด้านหลัง (Backward Shifting) เพราะตลาดข้าวเป็นลักษณะตลาดที่เป็นของผู้ซื้อ

จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่า ทำไมชาวนายิ่งค้าข้าวมากเท่าใดก็ยิ่งมีความยากจน³ เพิ่มขึ้นเท่านั้น เพราะภาระต่าง ๆ ที่รัฐสร้างกลไกขึ้นมา เพื่อมุ่งคุ้มครองผู้บริโภค ดังที่เราเห็นในเหตุผลของพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 ที่ต้องการช่วยเหลือเกษตรกรโดยเฉพาะชาวนา แต่เนื้อหาของกฎหมายในมาตรา 7 เพื่อออกประกาศเรียกค่าธรรมเนียมส่งออก กลับมีความมุ่งหมายคุ้มครองผู้บริโภค เพราะฉะนั้น ผู้ค้ามีโอกาสในกฎหมายที่เกี่ยวกับการตลาดข้าวในสายตาของรัฐ คือ ผู้บริโภคในสังคมเมือง ส่วนผู้ค้ามีโอกาสในตลาดข้าวจริง ๆ คือ ชาวนา

2. ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายไทยมีส่วนในการสร้างผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรให้ต่ำ

เมื่อรัฐได้ดำเนินการใด ๆ โดยผ่านกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ เราพบว่าในส่วนของฟรีเมีย่มข้าวที่จัดเก็บนั้น ส่งผลกระทบต่อรายได้ของชาวนา⁴ ดังนี้

²วรรณ เลี้ยววาริณ, อ่างแล้ว, หน้า 121.

³เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, บรรยายพิเศษเรื่อง "กฎหมายไทยกับการค้าข้าว : ผลกระทบต่อชาวนา" ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 18 มิถุนายน 2529.

⁴รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, อ่างแล้ว, หน้า 102.

ก. การเก็บพรีเมียมข้าวทำให้ชาวนาได้รับผลตอบแทนน้อยกว่าที่ควรจะเป็น การยกเลิกการเก็บพรีเมียมข้าวจะช่วยให้ชาวนาผู้ผลิตข้าวมีรายได้สูงขึ้น ซึ่งมีส่วนเกื้อกูลให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ข. เมื่อผลตอบแทนที่ชาวนาได้รับไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือน้อยกว่าที่ควรจะเป็น สิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตจึงไม่มีเท่าที่ควร และกลับเป็นร้ายต่อชาวนา โดยเฉพาะสถานะในทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ชาวนามีหนี้สินมาก⁵ การยกเลิกพรีเมียมข้าวจะเป็นสิ่งกระตุ้นให้ชาวนาปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้ดียิ่งขึ้น

ค. ผลสืบเนื่องจากราคาข้าวภายในประเทศต่ำ ความยากจนและความจำเป็นในการใช้เงินเพื่อประทังชีพ ทำให้ชาวนาต้องเร่งระบายข้าวในทันทีที่เก็บเกี่ยว ราคาข้าวจึงไม่ได้ราคา (ดังปรากฏในรายงานของคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ของวุฒิสภาที่เสนอต่อวุฒิสภา วันที่ 3 กรกฎาคม 2533)

ง. ชาวนาที่ได้รับประโยชน์จากการแทรกแซงตลาดข้าวเปลือกของรัฐ เป็นเพียงส่วนน้อย ถ้าไม่มีบทบาทในทางการเมืองท้องถิ่น ย่อมจะได้รับการจัดสรรประโยชน์จากรัฐอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้ง ๆ ที่ชาวนาทุกคนเป็นผู้จ่ายพรีเมียมข้าวมาตลอด แต่ประโยชน์ย้อนกลับมากลับตกไม่ถึงชาวนา แม้ปัจจุบันรัฐจะประกาศอัตราพรีเมียมเป็น 0 ในเดือนมกราคม 2529 แต่ราคาข้าวที่ขึ้น เพราะราคาในตลาดโลกสูง

3. การวิจัยพบว่า กฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการตลาดข้าวภายในประเทศนั้น มีลักษณะดังนี้

3.1 กฎหมายขาด "รายละเอียด" ซึ่งทำให้ขาด "ความโปร่งใส" พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ตราโดยรัฐสภามักมีลักษณะสั้นมาก ปล่อยให้สาระสำคัญและรายละเอียดหลายเรื่องไปอยู่ในกฎหมายลำดับรองที่ตราโดยฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ในเรื่องพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

⁵ คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์, รายงานการศึกษาปัญหาหนี้สินเกษตรกร เสนอต่อวุฒิสภา (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2530), หน้า 95.

มีเพียง 25 มาตรา และมีกฎกระทรวง 5 ฉบับ มีประกาศกระทรวงพาณิชย์ถึง 100 ฉบับ พระราชบัญญัติการค้าข้าว พ.ศ.2489 มีเพียง 22 มาตรา แต่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงเพื่อขยายความไว้มาก โดยเฉพาะความหมายในคำนิยามของ "ข้าว" พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489 มีเพียง 17 มาตรา และพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร มีเพียง 26 มาตรา

ในส่วนการจัดองค์กร กฎหมายมักตั้งองค์กรตลอดจนเจ้าหน้าที่และกำหนดอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองให้องค์กรและเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย ในส่วนสารบัญญัติ กฎหมายมักกำหนดหน้าที่ของบุคคลที่กฎหมายมุ่งบังคับเป็นหลัก น้อยครั้งนักที่กฎหมายจะกำหนดสิทธิให้ประชาชน และกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามวิธีการที่โปร่งใส ในส่วนกระบวนการเอง ก็มีกฎหมายน้อยฉบับที่สร้างกลไกการควบคุมการใช้ อำนาจดุลพินิจเกินขอบเขตของเจ้าหน้าที่

ลักษณะของกฎหมายไทยดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จึงทำให้กฎหมายการตลาดข้าวของไทย ขึ้นอยู่กับความคิดของผู้ใช้กฎหมาย จึงไม่มีใครสักคนที่จะรู้ว่า ผู้ใช้กฎหมายจะคิดอย่างไรในเรื่องนั้น ๆ เพราะไม่มีความโปร่งใสนั่นเอง ไม่มีใครสักคนที่จะรู้ว่า เมื่อใดและหลักเกณฑ์ใดจะใช้บังคับกับกรณีใด เพราะไม่มีการบังคับใช้โดยอัตโนมัติของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น จำนวนโควตาที่ให้ในสินค้าเกษตรแต่ละเที่ยว แต่ละคราว ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งอาจไม่มีส่วนต้องเคือคร้อนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงทาง เศรษฐกิจและธุรกิจในเรื่องอุปสงค์ อุปทาน และราคาเลย นอกจากนั้นเกณฑ์การให้โควตาว่าจะเป็นเรื่องอุปสงค์การส่งออกในอดีตหรือเกณฑ์อื่น ก็ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเช่นกัน

ดังนั้น กฎหมายที่ดีในทางเศรษฐกิจที่ควรวางรายละเอียดในกฎหมายสมควร กำหนด ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมาย ดังในตัวอย่างข้างต้น กฎหมายควรจะวางแนวทางสำหรับเกณฑ์แก่ผู้ส่งออกสินค้าแต่ละอย่างให้แน่ชัด ตลอดจนเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนส่งออกทั้งหมดในแต่ละเที่ยวให้แน่นอน กฎหมายยังอาจระบุเงื่อนไขต่าง ๆ ของอุปสงค์

อุปทาน และราคาในฐานะที่เป็นตัวแปร ให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องถือปฏิบัติ โดยนัยนี้ผู้ส่งออกจะทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของแต่ละคนโดยเท่าเทียมกัน อันจะทำให้สามารถวางแผนเกี่ยวกับรายจ่ายรายได้ อย่างที่ล่วงหน้า ยิ่งกว่านั้น อาจมีกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ เกี่ยวกับการจัดสรรโควตา ที่ว่าใช้ได้ทั่วไปกับทุกกรณีที่มีระบบโควตาอยู่

3.2 กฎหมายไทยขาดการแบ่งประเภทกฎหมาย : ควบคุม กำกับ ส่งเสริม

กฎหมายไทยไม่มีการแบ่งแยกประเภทของกิจกรรมที่กฎหมายจะควบคุม กำกับ หรือส่งเสริม เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายไทยในเรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น มุ่งการ "ควบคุม" กิจกรรมทางธุรกิจและเศรษฐกิจ ยิ่งกว่าส่งเสริม ดังจะเห็นได้ชัดเจนว่า ในการเสนอกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้ยู่ใน ในหลายกรณีจะต้องมีการขออนุญาตเสียก่อน ดังนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ จะต้องมีการจัดประเภทว่ากฎหมายและระเบียบข้อบังคับใดมีหน้าที่ควบคุมเป็นหลัก ฉบับใดควรมุ่งการกำกับ ฉบับใดควรเน้นการส่งเสริม จากจุดนี้เอง เราก็จะสามารถเห็นได้ชัดเจนว่า กฎหมายแต่ละฉบับนี้ ตอบสนองหน้าที่ที่ถูกกำหนดหรือไม่

การควบคุมของกฎหมายนั้น มักเพิ่มค่าใช้จ่ายให้นักธุรกิจ เพราะก่อให้เกิดกระบวนการต่าง ๆ ในการขออนุญาต และควบคุม ดังนั้น ผลกระทบทางเศรษฐกิจในกฎหมายดังกล่าวจึงมีแน่ รัฐบาลจึงควรจัดประเภทกฎหมายที่มุ่งควบคุมนี้อย่างระมัดระวัง โดยเฉพาะเมื่อรัฐเข้าแทรกแซงในตลาดข้าว รัฐจึงต้องสร้างข้อจำกัดสิทธิต่าง ๆ ของเอกชน ดังนี้

ก. รัฐบังคับให้เอกชนผู้ประกอบการค้าข้าว ต้องแจ้งปริมาณข้าวในครอบครอง และแจ้งขออนุญาตประกอบการ เหตุที่รัฐต้องเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบการ ก็เพราะ

- ต้องการทราบปริมาณข้าวที่มีอยู่ในท้องตลาด
- ต้องการทราบสถิติของผู้ประกอบการว่ามีมากน้อยเพียงใด
- ต้องการทราบสถานที่และโรงเก็บสินค้าของผู้ประกอบการ เพื่อประโยชน์

ในการตรวจสอบ

ข. รัฐกำหนดเงื่อนไขเป็นการเฉพาะสำหรับกลุ่มผู้ประกอบการส่งออกข้าว โดยการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติ เช่น ในประกาศคณะกรรมการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ.2489 ฉบับที่ 124 พ.ศ.2525 เป็นต้น

ค. รัฐกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ประกอบการค้าข้าวภายในประเทศกับการค้าต่างประเทศ ต้องขออนุญาตก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว จึงจะประกอบการได้ ซึ่งสร้างผลในทางกฎหมาย คือ

- เกิดสภาพการผูกขาดประกอบการในทางซื้อเท็จจริง
- ถ้ารัฐมีนโยบายจำกัดใบอนุญาต ก็จะสร้างกลไกและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ใ้

มาก ดังที่ปรากฏในค่าธรรมเนียมหนังสืออนุญาตประกอบการค้าข้าว ประเภทส่งไปต่างประเทศ มีการเก็บค่าธรรมเนียมถึง 20,000 บาท (คุณภาพผนวก)

- ก่อให้เกิดมูลค่าในทางเศรษฐกิจสำหรับการอนุญาต (Economic Rent) โดยเฉพาะการใช้ระบบโควตาในการส่งออกข้าว ซึ่งมีผลต่อผู้ประกอบการ ทั้งรายเก่าและใหม่ ในการซื้อขายโควตาข้าวเพื่อการส่งออก

นอกจากนั้น การควบคุมที่เข้มข้นในกฎหมายนี้ ก่อให้เกิดไม่เพียงแต่กระบวนการที่ยุ่งยากและใช้เวลานานแล้ว ยังนำไปสู่การซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมายที่บังคับ โดยหน่วยงานของรัฐต่างกันอีกด้วย เพราะแต่ละหน่วยงานมุ่งควบคุมกิจกรรมบางส่วนของตนเอง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ดังจะเห็นได้ชัดจากความขัดแย้งในระหว่างหน่วยงาน ซึ่งนิยมแก้ไขโดยใช้ระบบคณะกรรมการ ทั้งนี้เพราะ หน่วยงานแต่ละหน่วยต้องทำตามที่ถูกกฎหมาย บังคับให้ต้องทำ ดังนั้นจึงความรับผิดชอบขัดกันและซ้ำซ้อนกันมากขึ้นเท่าใดความร่วมมือประสานงานกันระหว่างหน่วยงานก็ลดลงเพียงนั้น

หากรัฐบาลสามารถวิเคราะห์สภาพและหน้าที่ของกฎหมายในแต่ละเรื่องได้แล้ว เราอาจมีกฎหมายที่ต้องการกำกับกิจกรรมเอกชน เช่น ให้งานเป็นส่วนใหญ่ เพิ่มขึ้น ตลอดจนกฎหมายที่ส่งเสริมทั้งหลาย เช่น การลดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อธุรกิจเอกชนโดยไม่จำเป็นลงเสียบ้าง ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การจำแนกแยกแยะบทบาทหน้าที่ของกฎหมายดังกล่าวจะต้องวางเป็นแนวทางโครงสร้างการตราและการแก้ไขกฎหมายต่อไป

3.3* กฎหมายเป็นที่มาของขั้นตอนและความล่าช้าในระบบราชการ⁵

โดยทฤษฎีนั้น กฎหมายจะมีบทบาทในฐานะเกณฑ์ควบคุมสังคม (Social Control) และระดับข้อพิพาทของสมาชิกในสังคม (dispute settlement) ดังนั้น ความจำเป็นของกฎหมายจึงไม่อาจปฏิเสธได้ อย่างไรก็ตาม นอกจากกฎหมายจะมีลักษณะที่สร้างมาตรฐาน (Standard) ในการปฏิบัติของทุกฝ่ายให้เหมือน ๆ กัน กฎหมายยังเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมกับกรณี (Case) ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายสร้างมาตรฐานความประพฤติไม่ว่าจะเป็นรูปการกำหนดกระบวนการ (Process) หรือสาระ (Substance) เอาไว้ก็ย่อมแสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่า กระบวนการหรือสาระต้องใช้เวลาผ่านขั้นตอนที่เกิดจากกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ การยิ่งเพิ่มกฎเกณฑ์ในลักษณะกฎหมายมากขึ้น จึงเป็นเสมือนการเพิ่มขั้นตอนและระยะเวลาขึ้นในเรื่องนั้น ๆ ในทำนองสลับกัน การลดกฎหมายลงในเรื่องนั้น ๆ จึงเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาไปในตัวเองด้วย จากกรณีศึกษาเรื่องการส่งออกสินค้าบางประเภท เช่น ข้าว ที่เราพบจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ว่า การส่งออกข้าวมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซึ่งจะต้องเริ่มต้นตั้งแต่การขอเป็นผู้ประกอบการส่งออกข้าว ตามพระราชบัญญัติข้าว และต้องไปดำเนินการตามกฎระเบียบในการส่งออก อาทิ ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งออกข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวออกไปนอกราชอาณาจักร วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2529 และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งออกข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2529 (ฉบับที่ 2) ซึ่งเป็นการวางกฎเกณฑ์การบรรจุหีบห่อข้าวเพื่อส่งออก เป็นต้น นอกจากนี้ ยังไม่รวมระบบโควต้า และมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกข้าว

3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตลาดข้าวมีความล่าช้าไม่เหมาะสมกับสถานการณ์

เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตลาดข้าวภายในประเทศได้ประกาศใช้

⁵บรรศักดิ์ อูวรรณโณ และ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. กฎหมายไทย : ให้อำนาจหรือกำหนดกรอบนโยบาย, สัมมนาเรื่องการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 7.

มานาน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติค้าข้าว พ.ศ.2489 ซึ่งเปลี่ยนแปลง ประเภทผู้ประกอบการ และผู้ดำเนินการส่งออก และ พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ.2489 ก็ไม่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ เพราะมีกฎหมายอื่นที่สะดวกต่อการใช้มากกว่า เช่น พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

สิ่งที่ปรากฏในการตลาดข้าวก็คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการตลาดข้าวได้ถูกตราขึ้นใช้บังคับในสมัยที่ข้าวมีความขาดแคลน แต่เมื่อสถานการณ์ด้านสินค้าข้าวได้เปลี่ยนไป โดยเฉพาะเมื่อภาวะข้าวล้นตลาด รัฐก็ใช้กฎหมายดังกล่าวแก้ไขปัญหาในลักษณะ "ปะผุ" เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ ซึ่งการกระทำดังกล่าว ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในสถานการณ์ตลาดข้าวภายในประเทศ และมีผลกระทบต่อราคาผลผลิต ตลอดจนรายได้ของชาวนา เราพบในการวิจัยว่า การใช้นโยบายของรัฐต่าง ๆ โดยผ่านกฎหมายที่ให้อำนาจเหล่านี้แล้ว เกิดความสับสน นับตั้งแต่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและเป็นผู้ออกนโยบาย จนถึงเจ้าหน้าที่ระดับล่าง เช่นการประกาศราคาซื้อขายข้าวขั้นต่ำ ในสมัยรัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช พ.ศ.2518 และรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ.2527-2529 ล้วนแต่ไม่สัมฤทธิ์ผล

แต่หากกฎหมายเกี่ยวกับการตลาดข้าวสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยบัญญัติให้ชัดเจนถึงสถานการณ์ เมื่อข้าวมีราคาต่ำหรือสูง และรัฐมีมาตรการตามกฎหมาย ตามขั้นตอนของกฎหมายที่สอดคล้องกับสถานการณ์แล้ว ผู้ผลิตคือ ชาวนา ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค จะสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าจะต้องเผชิญกับมาตรการอย่างไร ผลเป็นอย่างไร และจะมีผลกระทบต่อระบบการผลิตและธุรกิจของผู้ประกอบการอย่างไรบ้าง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อระบบการตลาดข้าวของประเทศ

3.5 กฎหมายต้องถูกใช้ให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

จากการวิจัยเราพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการตลาดข้าวภายในประเทศ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517 ถูกนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ และตัวสารบัญญัติของกฎหมายก็ร่างไว้ขัดกับเจตนารมณ์ อาทิ วัตถุประสงค์ เพื่อต้องการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีผลิตผลราคาดี ลดความเอารัดเอาเปรียบในด้านการตลาด แต่ใน

บทบัญญัติของกฎหมาย กลับบัญญัติไว้ถึงการรักษาระดับราคาและปริมาณของผลผลิตเพิ่มการ
บริโภคนอกประเทศ โดยมีจุดประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในสังคมเมือง ฉะนั้นการร่าง
กฎหมาย จึงควรให้สอดคล้องต้องกัน มิให้นำกฎหมายไปใช้เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานรัฐ
ที่จะใช้เป็นโครงการหลบหนีจากกฎหมายวิธีการงบประมาณและการตรวจสอบจากรัฐสภา

3.6 กฎหมายเกี่ยวกับการตลาดข้าวควรมีประสิทธิภาพในการพัฒนาประชาธิปไตย

ความมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีความหมาย 2 นัย ควบคู่กัน นั่นคือ

- ประสิทธิภาพในการบริหาร
- ประสิทธิภาพในการพัฒนาประชาธิปไตย

ความมีประสิทธิภาพในการบริหารที่ขาดการพัฒนาประชาธิปไตย ย่อม
ล่อแหลมต่อการนำไปสู่การบริหารภายใต้ระบบเผด็จการ เพราะถ้าจำกัดความหมายของ
ประสิทธิภาพ ให้หมายถึงการทำงานรวดเร็ว มีประสิทธิผล เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเท่านั้น
แล้ว ระบบเผด็จการจะเป็นระบบที่อำนวยความสะดวกเช่นว่าไม่ใช่น้อย แต่ประสิทธิภาพ
ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนั้น ต้องเชื่อมโยงกับการพัฒนาประชาธิปไตยด้วย เช่น ต้องมีการ
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การมุ่งจุดประสงค์
ของประสิทธิภาพไปที่การบริการประชาชน และการคำนึงถึงการตอบสนองต่อความต้องการ
ทางเศรษฐกิจของสังคมส่วนรวมด้วย เป็นต้น นัยที่สองของความหมายประสิทธิภาพนี้ กฎหมาย
ย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยอย่างสำคัญยิ่ง เพราะกฎหมายคือกลไกที่จะกำหนดทั้งกรอบและสาระ
ของการมีประสิทธิภาพในการพัฒนาประชาธิปไตย กล่าวคือ กฎหมายสามารถที่จะสร้างกลไก
ในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ เช่น ในการตรากฎหมาย
ในบางเรื่องที่มีความสำคัญต่อปากท้องของประชาชนมาก อาทิ การห้ามเข้าหรือห้ามส่งออก
ซึ่งสินค้าใดสินค้านั้น ก็อาจจะระบุว่าต้องมีการปรึกษาหารือ (Consultation) หรือรับฟังความ
ความคิดเห็นของสาธารณะ (Public hearing) ก่อน เป็นต้น เช่นนี้ก็จะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ในระดับการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นได้ถึงความสำคัญ
ของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ในนัยที่สองนี้ เพราะหากไม่มีความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ"

ในขณะนี้ควบคุมอยู่เสมอแล้ว หลายฝ่ายอาจพิจารณาว่าการที่เข้าร่วมของประชาชนในหลาย ๆ ระดับของการบริหารประเทศนี้ เป็นการเสียเวลาไม่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ความจริงแล้วการที่กฎหมายสร้างกลไกในลักษณะต่าง ๆ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น มีผลดีต่อองค์กรบริหารด้วยเพราะ เป็นการได้รับข้อมูลที่เป็นทั้งข้อเท็จจริง การวิเคราะห์และความคิดเห็นของบุคคลผู้เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้น ๆ ด้วยข้อมูลดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์อย่างมาก ในการตัดสินใจขององค์กรต่าง ๆ รวมทั้งการพิจารณาถึงมาตรการช่วยเหลือฝ่ายที่อาจได้รับผลเสียจากการดำเนินการตามนโยบายหนึ่ง ๆ ที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติด้วย นอกจากนี้แล้ว การที่กฎหมายวางกลไกต่าง ๆ เช่นว่านั้น ยังเป็นส่วนสำคัญต่อประชาธิปไตย อีกประการหนึ่งคือ เป็นการขยายฐานความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ให้กับสาธารณชนทั้งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ที่มีการรับฟังความเห็นและไม่ได้เกี่ยวข้องแต่สนใจติดตาม เพราะข่าวสาร ข้อมูลการวิเคราะห์และความเห็นต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจพื้นฐานในกิจการต่าง ๆ ของรัฐที่สำคัญ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการจะพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพมากขึ้นเป็นลำดับ

ประสิทธิภาพในลักษณะที่เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยนี้ เป็นสิ่งที่กฎหมายมีบทบาทเป็นทั้งตัวการและเครื่องมือเร่งเสริมได้เป็นอย่างดี ในกฎหมายแต่ละฉบับ แต่ละเรื่อง นั้น ย่อมจะต้องพิจารณากันว่า จะใช้กลไกใดและอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุด

3.7 กฎหมายในฐานะปัจจัยในการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน⁶

กฎหมายเพื่อการพัฒนาจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นประการสำคัญที่สุดประการหนึ่ง- เพราะการพัฒนาย่อมต้องเป็นการพัฒนาที่วางอยู่บนรากเหง้าของความต้องการของประชาชน ไม่ใช่มาจากความเห็นของผู้ปกครองแต่เพียงฝ่ายเดียวว่าประชาชนควรจะต้องการอะไร สิ่งเหล่านี้ จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินการตามนโยบายการพัฒนา นอกจากนี้ การพัฒนายังต้องมีความหมายลึกถึงการพัฒนาตัวคน คือ คุณภาพของคนด้วย การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

⁶ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการพัฒนา, หน้าที่ 31

ในระดับต่าง ๆ และในการดำเนินการตามนโยบายนั้นย่อมเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจใน แต่ละเรื่องไปด้วย ความรู้ความเข้าใจเช่นนี้จะนำไปสู่ การมีส่วนร่วมที่ลึกซึ้งและมีคุณภาพ มากขึ้น การพัฒนาในลักษณะเช่นนี้ จะเป็นการกระตุ้นให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มยุทธศาสตร์ ในหลาย ๆ ระดับ โดยเฉพาะในระดับเกษตรกร ซึ่งรวมตัวกันอยู่ในระดับที่อ่อน การที่ส่วน ร่วมจะก่อให้เกิดการพบปะ ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์และเข้าใจการต่อรองต่าง ๆ คีขึ้น จึงจะเกิด ทุนในการรวมตัวกัน เพื่อปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ที่ชอบธรรมของตน ซึ่งจะนำไปสู่ การเป็นตัวของตัวเอง ไม่ต้องขึ้นต่อหรือพึ่งพากับกลุ่มอำนาจที่มีอยู่แล้วเสมอไป

การมีส่วนร่วมนี้ต้องมีทั้งในฐานะที่เป็นผู้แทนและตัวแทนของประชาชน ผู้แทน นั้นหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้ง กลุ่มนี้จะเป็นผู้แทนของประชาชน ในการตรากฎหมายที่ต้องผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนความเป็นตัวแทนนั้น ทั้งซ้อนกันอยู่และแยกจาก ความเป็นผู้แทน ในขณะที่ผู้แทนเป็นตัวแทนพรรคการเมือง และกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ ด้วยก็ตาม แต่ยังมีความเป็นตัวแทนของกลุ่มยุทธศาสตร์ กลุ่มผลประโยชน์และประชาชนอีก เช่น ระบบราชการ วัด บัณฑิตยสถาน นิสิตนักศึกษา สื่อมวลชน สมาคมการค้า ต่างๆ สมาคม ธุรกิจต่างๆ และกลุ่มเกษตรกรบางกลุ่ม เป็นต้น ดังนั้น กฎหมายจะเน้นที่ความเป็นผู้แทน ราษฎร แต่เพียงอย่างเดียวว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว ย่อมไม่เป็นการเพียงพอ หากแต่ต้องคำนึงถึงกลไกที่จะให้ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มยุทธศาสตร์และประชาชน โดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในระดับและขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารประเทศด้วย

อย่างไรก็ดี กฎหมายต้องมีกลไกวงกรอบของการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ไม่ให้ ถูกนำไปใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไปด้วย เช่น อาจจะต้องมี การกำหนดว่าในบางเรื่องนั้น การมีส่วนร่วมจะต้องถูกจำกัด เพราะจะให้ประโยชน์ในระยะสั้น อย่างไม่เป็นธรรมต่อกลุ่มบุคคลหนึ่งบ่อยครั้ง จนเป็นผลเสียต่อผู้ประกอบการโดยชอบ เป็นต้น แต่แท้ที่จริงแล้ว ปัญหาเหล่านั้น เป็นปัญหากฎหมายเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะเหตุที่ผู้บริหาร สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้อย่างง่ายดายและบ่อยครั้ง อาจเป็นเพราะ กฎหมายให้อำนาจที่จะให้ทำได้เป็นต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติของไทยนั้นมีลักษณะที่สั้นมาก

ขาดความชัดเจน และมักจะมอบอำนาจให้กับฝ่ายบริหารในการออกอนุบัญญัติ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วยแต่ประการใดเลย ดังนั้น ฝ่ายผู้ใช้กฎหมายจึงมีขอบอำนาจของการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดนโยบายและดำเนินการตามนโยบายอย่างเต็มที่ โดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอันสมควรแต่อย่างใดเลย แต่ถ้ากฎหมายมีการกำหนดกรอบของนโยบายแล้วจะมีผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบไปด้วย ผู้แทนของประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ ของประเทศเพิ่มขึ้น ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เช่น การกำหนดเอาไว้ว่าในสถานการณ์ใดจึงจะห้ามส่งออกหรือให้ส่งออกสินค้าประเภทใดได้ เช่นนี้จะเป็นการกำหนดกรอบเอาไว้ว่า สินค้าใดสำคัญต่อประชาชนและเศรษฐกิจของชาติอย่างไรและสถานการณ์ใดเท่านั้นที่จะให้มีการดำเนินนโยบายที่จะกระทบสินค้าเหล่านั้นได้ เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายยังสามารถกำหนดต่อไปได้ด้วยว่า ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่ระบุไว้ ฝ่ายผู้กำหนดนโยบายเพิ่มเติมจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายอีกด้วย สิ่งเหล่านี้จะมีส่วนขยายความมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับนิติบัญญัติและระดับฝ่ายบริหาร และยังเป็นการใช้กฎหมายมีบทบาทกำหนดกรอบของการวางนโยบาย ซึ่งมีผลสะท้อนให้เห็นถึงว่าทำให้ประชาชนโดยผ่านผู้แทนหรือตัวแทน มีโอกาสร่วมในการกำหนดนโยบายและดำเนินการตามนโยบายในเรื่องต่าง ๆ แม้จะเป็นช่วงภายหลังจากที่ได้ผ่านขั้นตอนการออกกฎหมายไปแล้ว การกำหนดกรอบของนโยบายนี้สำคัญมาก เพราะจะเป็นการสานต่อความต้องการของประชาชนในการพัฒนาอย่างตลอดสาย เนื่องจากประชาชนจะมีส่วนร่วมอยู่ตลอด ความต่อเนื่องของความต้องการของประชาชนจะไม่สะดุดหยุดลงเมื่อกฎหมายผ่านสภาแล้วเท่านั้น หากแต่จะมีอยู่เป็นระบบต่อเนื่องกันไปตลอด

3.8 กฎหมายในฐานะเป็นปัจจัยในการจัดระเบียบราชการทางพฤตินัยโดยกลไกของสาธารณะ

ส่วนนี้จะไม่กล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับวินัยของทางราชการ หากแต่จะกล่าวถึงบทบาทของกฎหมายเพื่อการพัฒนาในลักษณะที่เป็นปัจจัยในการให้โอกาสสาธารณชนที่จะมีส่วนร่วมเข้ามาจัดระเบียบ (discipline) หรือตรวจสอบการทำงานในระบบราชการ

ทั้งนี้เพื่อสร้างให้เกิดความรับผิดชอบ (accountability) ของผู้ที่ทำหน้าที่บริการประชาชน ที่จะต้องมีต่อสาธารณชนอย่างจริงจังและสมบูรณ์ขึ้นกว่าเดิม ข้อบกพร่องของกฎหมายในปัจจุบันนี้ เห็นได้ชัดอยู่แล้วโดยทั่วไปว่าไม่ได้สร้างกลไกดังกล่าวนี้เท่าที่ควร กฎหมายมักจะกำหนดหน้าที่ ผู้ที่จะต้องถูกกฎหมายใช้บังคับแต่ไม่กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ใช้กฎหมายเลย ผู้ขออนุญาต จะต้องกระทำหลายประการ และถ้าไม่กระทำให้ครบถ้วน ก็จะถูกปฏิเสธการอนุญาตให้กระทำ ส่วนหนึ่งส่วนใด แต่ผู้อนุญาตไม่มีกำหนดเวลาและหน้าที่ว่า เมื่อผู้ขออนุญาตทำครบถ้วนตามเงื่อนไขแล้วผู้อนุญาตจะต้องทำอะไร จะต้องพิจารณาภายในเวลาเท่าใดในแต่ละเรื่อง ต่างกันอย่างไร และถ้าไม่กระทำแล้วจะมีผลอย่างไร จะถือว่าเป็นการอนุญาตเลยหรือไม่ การที่กล่าวว่าไม่มีกฎหมาย วินัยของราชการและประมวลกฎหมายอาญาที่ลงโทษในกรณีข้าราชการประพฤติมิชอบอยู่แล้วนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้นักเพราะในสังคมของไทยยังมีลักษณะเด่น ทางนิติศาสตร์ในการไม่นิยมการฟ้องร้องเป็นคดีความและในทางธุรกิจแล้ว เป็นการสะดวกมากที่จะทางแก้ไขปัญหาทางลัดด้วยวิธีต่างๆ มากกว่าการจะไปฟ้องร้องยังศาล ดังนั้นกลไกต่างๆ ที่กฎหมายควรจะสอดแทรกเข้าไปเพื่อเพิ่ม accountability นั้นย่อมเป็นสิ่งที่สมควร สนับสนุนอย่างยิ่ง

แนวคิดนี้ยังสามารถที่จะนำไปใช้กับระบบคณะกรรมการได้อีกด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าระบบคณะกรรมการที่ใช้อยู่มีข้อบกพร่องที่กลับเป็นการทำลายการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นจึงควรจะขยายแนวความคิดของ accountability นี้ให้ไปสู่ระบบคณะกรรมการด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับการตลาดข้าวนั้น ควรที่จะกำหนดให้มีการบันทึกการโต้เถียงต่าง ๆ ในลักษณะสรุปไว้ได้ในบางกรณีก็ควรมีการบันทึกความเห็น พร้อมเหตุผลของฝ่ายข้างมากและฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วยกัน และบันทึกเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาอย่างถี่ถ้วนถึงความเหมาะสมแต่ละกรณี โดยจะเป็นกลไกที่กระตุ้นให้ระบบคณะกรรมการมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนมากขึ้น การจะพิจารณาก็ การให้เหตุผลที่ดี ย่อมจะต้องมีข้อมูลเป็นวิทยาศาสตร์ (Scientific data and information) มากขึ้น เพราะจะทราบล่วงหน้าว่าความเห็นต่างๆ ที่จะเป็นสิ่งที่จะต้องได้รับการตรวจตราดูแลโดยสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกัน ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องหาเหตุผลและข้อมูลที่ผ่านมาการศึกษามาอย่างดีในการที่จะแบ่งหรือ

เสริมความเห็นของคณะกรรมการในโอกาสต่าง ๆ เพราะการโต้เถียงที่เป็นเพียงวาทศิลป์ จะไม่สามารถหักล้างประเด็นต่าง ๆ ได้

การให้มีการบันทึกเหตุผลในการพิจารณานี้ ย่อมใช้กับการขออนุญาตในกรณีต่าง ๆ ได้ด้วย เช่นในการที่ประชาชนต้องขออนุญาตในการประกอบกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและการพัฒนานั้น การไม่อนุญาตย่อมต้องมีเหตุผลอธิบายประกอบ ไม่ใช่เพียงกล่าวว่า "ไม่สมควร" เท่านั้น และเหตุผลนี้จะต้องเปิดเผยตีพิมพ์เป็นสาธารณะได้ด้วย กลไกเช่นนี้ เป็นสิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นเพื่อจัดระเบียบราชการโดยให้สาธารณะมีส่วนเข้ามาตรวจตรา คุแลกลไกเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ทำให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่ต้องให้บริการต่อประชาชน ทำหน้าที่ได้ดีขึ้นและตรงตาม ความต้องการของประชาชน และเป็นการเปิดโอกาสให้สาธารณะได้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการในทางอ้อมเพื่อเป็นโครงสร้างการกำกับที่ก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างระบบราชการและประชาชนโดยส่วนรวม

3.9 กฎหมายในฐานะกลไกในการกำหนดหน้าที่ของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐ

กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้น มักจะมีลักษณะเป็นการควบคุมการประกอบการ เป็นการกำหนดหน้าที่ของเอกชนและของประชาชนเป็นส่วนมาก แม้กระทั่งในการส่งออกซึ่งเป็นภาคที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลอยู่มาก ยังมีลักษณะเป็นการควบคุมอยู่มากเช่นกัน แนวคิดของการแบ่งหน้าที่ของกฎหมายเป็นการควบคุม กำกับ หรือส่งเสริมนั้น จะช่วยให้กฎหมายเป็นปัจจัยในการส่งเสริมการพัฒนาของประเทศมากขึ้น ในบางกิจการที่ต้องการการควบคุม เช่น ป่าสงวนก็ดีหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการทำเหมืองแร่ก็ดี กฎหมายควรที่จะเน้นกลไกของการขออนุญาต การตรวจสอบ ติดตามและการลงโทษ ในกิจการใดที่ต้องการเพียงการติดตามการประกอบการอยู่ห่าง ๆ อาจใช้วิธีการแจ้งเป็นระยะ ๆ หรือการปรึกษาหารือเป็นช่วง ๆ เป็นต้น ส่วนในกิจการใดที่ต้องการมีส่วนร่วมของเอกชนหรือความคล่องตัวเป็นพิเศษ เช่นการส่งออกก็ดี การผลิตโดยทั่ว ๆ ไปก็ดี หรือการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปลูกป่าก็ดี กฎหมายก็อาจต้องมีกลไกที่ต่างกันอย่างออกไป เพื่อตัดชั้นตอนที่ไม่ว่าจำเป็นต่าง ๆ ออกไป สิ่งที่สำคัญก็คือในแต่ละแนวคิดของการควบคุมการกำกับ การส่งเสริมนี้ กฎหมายย่อมมี

กลไกในการดำเนินการตามแนวคิดนั้นที่ต่างกันออกไป จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์กันอย่าง ลึกซึ้งว่าในแต่ละภาคของเศรษฐกิจและแต่ละกิจการนั้น ควรที่จะใช้แนวคิดอย่างไร โดย พิจารณาพร้อมไปกับข้อมูลทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองด้วย มิฉะนั้นแล้ว กฎหมาย ที่บัญญัติออกมา จะไม่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับความเป็นจริงเท่าใดนัก เมื่อพิจารณาใน ด้านแนวคิดได้แล้ว จะได้อธิบายรูปแบบกลไกต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้ในแต่ละเรื่องและแต่ละ ฉบับต่อไป

3.10 กฎหมายมักสร้างระบบการรวมอำนาจตัดสินใจไว้ที่องค์กรระดับสูง และไม่กระจายงานตามความเหมาะสม

ลักษณะของกฎหมายที่เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ กฎหมายมักให้อำนาจในการตัดสินใจ (decision making power) หรืออำนาจตามกฎหมาย (rule making power) ไว้ที่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ เช่น รัฐมนตรี หรืออธิบดี ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาเป็นเพียงผู้เตรียมเรื่องและปฏิบัติตามเท่านั้น สภาพเช่นนี้แม้จะมีความจำเป็นในระดับหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่ต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารระดับสูง (โดยเฉพาะรัฐมนตรี) ต่อรัฐสภา แต่อาจเป็นอุปสรรคในการบริหารงานในทางปฏิบัติ เพิ่มระยะเวลา และขั้นตอนมากขึ้นโดยไม่จำเป็น ยิ่งกว่านั้น การมอบอำนาจภายในหน่วยงานของกฎหมายหลักในเรื่องนี้ ยังมีปัญหาว่า บางเรื่องจะมีการมอบอำนาจได้หรือไม่ และการมอบอำนาจในเรื่องที่มอบได้นั้น จะมอบลงไปได้ถึงระดับใด เพราะปัจจุบันตามกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน เปิดโอกาสให้มอบอำนาจในระดับล่างสุด จากอธิบดีไปสู่รองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดีเท่านั้น ไม่อาจมอบให้ระดับผู้อำนวยการกองหรือต่ำกว่าได้ สภาพเช่นนี้ อาจต้องพิจารณาปรับปรุงให้เหมาะสมกับความสำคัญของบางเรื่อง ที่จำเป็นต้องตัดสินใจระดับสูงจริง ๆ กับเรื่องที่ยอมมอบอำนาจกันได้ เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาลงไป

3.11 ฐานะของกฎหมายกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

กฎหมายเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนา นั้น ต้องวางอยู่บนรากฐานของความเป็นจริง ในสังคมเศรษฐกิจปัจจุบันด้วย ประการแรกก็คือ ในสภาพปัจจุบันที่โครงสร้างทางการปกครอง และการพัฒนามีลักษณะหลากหลายทิศทางและรวมศูนย์ บ่อยครั้งที่เราอาจจะเห็นการพัฒนารวมศูนย์

ที่เกิดจากความคิดของกลุ่มบุคคลว่าอะไรคือสิ่งที่ดีต่อผู้ที่ต้องการการพัฒนา รูปแบบการพัฒนาแบบนี้ยิ่งเห็นได้ชัดในระดับระหว่างประเทศที่กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะกำหนดสิ่งที่กลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนาควรจะต้องการและควรดำเนินการ ซึ่งบ่อยครั้ง เป็นการพัฒนาที่สร้างความพึงพามากยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาที่ต้องพึ่งพาดลาดต่างประเทศ รูปแบบเหล่านี้ เป็นสิ่งที่กฎหมายต้องพึงระวัง เพราะการยับยั้งการพัฒนาส่งผลให้โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือ นั้นไม่ได้เป็นการพัฒนาที่แท้จริงเสมอไป การที่กฎหมายมีบทบาทยุติให้จัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นทั้ง ๆ ที่ผลประโยชน์นั้นไม่ได้เกิดขึ้นเอง ย่อมกลับเป็นการทำลายการจัดตั้งกลุ่มเหล่านั้น และตัดทางที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางพัฒนาอย่างแท้จริง ดังนั้น นักกฎหมายจึงต้องศึกษาและร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ก่อนที่จะออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่หลากหลายแต่ร่วมทิศทาง

นอกจากนี้ในแง่ของเนื้อหาแล้ว แนวคิดของความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกับความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ จริงอยู่แม้แนวคิดของการวิเคราะห์กฎหมายโดยเศรษฐศาสตร์นั้น ยังไม่เป็นที่แพร่หลายนักในประเทศไทย แต่มีผู้รู้จำนวนไม่น้อยที่จะนำศาสตร์ทั้งสองเข้ามาผสมผสานกัน รวมทั้งความสัมพันธ์กับศาสตร์ด้านอื่น ๆ ด้วย กฎหมายเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนา จะต้องวางอยู่บนข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจพอสมควร การบังคับให้ผู้ประกอบการปฏิบัติในสิ่งต่าง ๆ นั้น ย่อมต้องพิจารณาอย่างลึกซึ้งว่ามีความจำเป็นหรือไม่ และเป็นการสร้างภาระ(cost) ให้กับเขาโดยไม่จำเป็นหรือไม่ เพราะตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ ภาระที่ไม่จำเป็นที่กฎหมายสร้างให้กับผู้ส่งออก เช่น ฟรีเหมี่ยมในกรณีการส่งออกข้าวก็ดี ส่วนแต่เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ส่งออกที่เขาจะต้องผลักรภาระกลับไปยังต้นทางการผลิต ซึ่งก็คือเกษตรกรในที่สุด หรือ ขออนุญาตส่งออกข้าว การลงทุนต่าง ๆ นั้น ภาระภาษีก็ดี ภาระในการขออนุญาตที่มีขั้นตอนยืดยาว ขาดความแน่นอน ย่อมส่งผลมายังผู้ประกอบการส่งออกสินค้าเหล่านั้น ซึ่งถ้าเป็นสินค้าที่ผู้บริโภคเป็นผู้ที่มีรายได้น้อยเป็นส่วนใหญ่ ผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจย่อมมีมากขึ้นเป็นลำดับ

การถือแนวคิดที่ว่ากฎหมายกับเศรษฐกิจและสังคม เป็นสิ่งที่ต้องผสมผสานกันจึงจะเกิดการพัฒนาที่แท้จริงนั้น ยังคงเป็นจุดสำคัญในการพิจารณาหน้าที่ของ

กฎหมายในการควบคุม กำกับ หรือ ส่งเสริม ที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย เพราะนักกฎหมายต้องพิจารณาทั้งหลักนิติธรรม หลักและข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจก่อน จึงจะพิจารณาได้ว่ากฎหมายในเรื่องนั้น ๆ หรือฉบับนั้น ๆ ควรจะมีลักษณะเป็นการควบคุม กำกับหรือส่งเสริมกันแน่ และเมื่อพิจารณาได้แล้วจะพิจารณารูปแบบ กลไกให้สอดคล้องกับหน้าที่ของกฎหมาย โดยมีปัจจัยในการกำหนดนโยบาย

ขณะเดียวกันนักกฎหมายที่เข้ามาสู่กระบวนการของกลไกการค้าการตลาดข้าวภายในประเทศจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในระบบตลาดพอสมควร มิใช่ที่เป็นอยู่อย่างในทุกวันนี้ เพราะหลักสูตรการศึกษาวิชานิติศาสตร์ ในระดับปริญญาตรี ให้ความสนใจกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์อื่นน้อยมาก⁴ อย่างเช่น เรื่องเศรษฐศาสตร์ก็จะเรียนเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นเพียงวิชาเดียวตลอดหลักสูตร ทำให้เมื่อไปปฏิบัติงานย่อมจะมองปัญหาเหล่านั้นไม่ออก และจะถนัดการตรากฎหมายแบบดั้งเดิม ดังที่ศาสตราจารย์ Edward H Levi⁵ กล่าวไว้ว่า

ความสัมพันธ์ของกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เป็นสิ่งที่น่าพิศวง และยากที่จะเข้าใจ ด้วยเหตุผลว่าทั้งสองเป็นวิชาไม่เหมือนกัน โดยวิชาหนึ่งมุ่งอธิบายถึงพฤติกรรมของมนุษย์ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพยากรณ์พฤติกรรมในอนาคต อีกวิชาหนึ่งซึ่งอยู่บนความยุติธรรม ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ โดยมุ่งที่จะสร้างกรอบย้าและชี้ให้เห็นถึงความคาดหมายที่ทุกคนพึงมี แต่กระนั้นแต่ละวิชาก็อาจกล่าวได้ว่า วิชาหนึ่งอาจจะสร้างขึ้นโดยมีอีกวิชาหนึ่งเป็นฐานก็ได้

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การเรียนการสอนกฎหมายในระดับปริญญาตรี สมัชชาวิชาการทางสังคมศาสตร์ เล่ม 5 (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม), 2526, หน้า 70.

⁵ เมธี กรองแก้ว, กฎหมายกับเศรษฐกิจ, อ้างถึงไว้ใน Edward H. Levi "Aron Direction and the Study Law and Economics," Journal of Law and Economics, 9 (October 1966), p. 3.

และวิชากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่ภาควิชานิติศาสตร์ได้จัดทำแผนการสอนในระดับปริญญาโท
ทางนิติศาสตร์สาขากฎหมายมหาชน ก็เพื่อต้องการให้สอดคล้องกับภารกิจของรัฐในศตวรรษที่
20 ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดคุณภาพให้เหมาะสมระหว่างผลประโยชน์ของรัฐกับผลประโยชน์ของ
เอกชนนั่นเอง⁶

⁶บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, คำบรรยายวิชากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, ภาคนปลายปี
การศึกษา 2530 (กรุงเทพฯ : กลุ่มนิสิตปริญญาโทสาขามหาชน, 2530)