

## บทที่ 7

### บทบาทของรัฐบาลที่มีต่อการประกอบการ

เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economy) การประกอบการต่าง ๆ จึงมีทั้งเอกชนและรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ แต่ทุกกิจการต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบและการควบคุมโดยรัฐบาลทั้งสิ้น แต่จะมีผลกระทบเล็กน้อยแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับลักษณะการประกอบการ ซึ่งต่อไปนี้จะพิจารณาโดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ กับผู้ประกอบการเอกชน

#### 7.1 หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ<sup>1/</sup>

##### 7.1.1 ความมุ่งหมายของรัฐวิสาหกิจ

เศรษฐกิจมีความสำคัญเสมือนเป็นรากฐานของสังคม สังคมจะมีสภาพความเป็นอยู่ดีเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจของสังคมนั้น เดิมทีมีความเห็นกันว่าระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (laissez faire) เป็นระบบที่เหมาะสม เพราะการปล่อยให้เอกชนดำเนินการค้าได้เต็มที่ จะก่อให้เกิดการแข่งขันกันซึ่งทำให้เศรษฐกิจก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น แต่ผลที่ปรากฏออกมาหาได้เป็นไปตามที่มุ่งหวังไม่ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีอาจเป็นระบบที่เหมาะสมกับสังคมหนึ่งในยุคหนึ่งที่สภาพการค้ายังไม่ซับซ้อนมากเท่านั้น แต่ในปัจจุบันระบบการค้าได้พัฒนาไปมากแล้ว การร่วมทุนร่วมความคิดกันทำให้มีระบบการค้าใหม่ ๆ เกิดขึ้น จนในที่สุดมีวิธีการเอาโรคเอาเปรียบกันอย่างมาก และผลประโยชน์ได้ตกแก่ชนบางกลุ่มเท่านั้น โดยเหตุนี้รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าควบคุมภาวะทางเศรษฐกิจด้วย ดังนั้น จึงเริ่มมีแนวความคิดกันว่า รัฐมิได้มีแค่หน้าที่ในการป้องกันประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

<sup>1/</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, "รัฐวิสาหกิจ", กฎหมายไทย, เล่ม ๖, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์การพิมพ์, 2520), หน้า 1-22.

เท่านั้น เพราะความสงบสุขในสังคมไม่อาจมีได้ เว้นแต่ระบบความเป็นอยู่จะมีระเบียบเรียบร้อยด้วย สำหรับวิธีการที่รัฐจะเข้ามาควบคุมระบบเศรษฐกิจนั้น ในระยะเริ่มแรกมักจะเป็นไปในรูปการออกกฎหมาย มาควบคุมการกระทำบางอย่างที่เห็นว่าเป็นการเอาวัดเอาเปรียบในเชิงการค้าอย่างไม่เป็นธรรม เช่น กฎหมายควบคุมการผูกขาดคัดตอน การดำเนินงานของธนาคารหรือสถาบันการเงินอย่างอื่น การขนส่ง การโฆษณา และการประกอบวิสาหกิจที่มีผลกระทบต่อความผาสุกของสาธารณชน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การควบคุมระบบเศรษฐกิจโดยวิธีนี้ เป็นเพียงการวางกฎเกณฑ์ขึ้นโดยเอกชน ยังเป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของสังคมอยู่เช่นเดิม การวางกฎเกณฑ์ไว้จึงเป็นการห้ามการกระทำบางอย่างที่ไม่ชอบเท่านั้น แต่ไม่มีผลในทางกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจพัฒนาไปตามที่มุ่งหมายได้เต็มที่ โดยเหตุนี้รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินกิจการบางอย่างเสียเองเพื่อเศรษฐกิจของสังคม อนึ่ง รัฐเองก็ต้องมีแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ในปีใดจะมีการปรับปรุงหรือส่งเสริมกิจการประเภทใด หรือในปีต่อไปจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไร เป็นต้น แต่การที่รัฐจะวางแผนเพียงอย่างเดียวโดยให้เอกชนเป็นผู้เริ่มดำเนินการตามลำพังนั้น ผลที่จะบรรลุตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นไปได้ยาก ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาประกอบวิสาหกิจบางอย่างเสียเอง เช่น เข้าทำวิสาหกิจหลักอันเป็นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ เช่น การรถไฟ ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐอาจเป็นผู้นำในการบุกเบิกวิสาหกิจแบบใหม่ ๆ ที่เอกชนยังไม่มีความรู้ความชำนาญจะดำเนินการได้ การประกอบธุรกิจของรัฐในแง่นี้จะมีส่วนเป็นการชักจูงใจให้เอกชนยึดไว้เป็นตัวอย่างต่อไป ปัจจุบันจึงปรากฏว่าในทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศระบบทุนนิยมหรือระบบสังคมนิยม รัฐได้เข้ามามีส่วนในการประกอบธุรกิจมากขึ้น ประเทศสังคมนิยมเองก็ยอมรับว่า

การพัฒนาเศรษฐกิจโดยวางแผนจากศูนย์กลางเพียงแห่งเดียวนั้นกระทำได้ยาก จึงมีการกระจายอำนาจ ในการวางแผนเศรษฐกิจออกไปโดยจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ ที่มีอิสระในการดำเนินงานของตนเอง รูปแบบระบบเศรษฐกิจของประเทศส่วนใหญ่ในปัจจุบันจึงเป็น เศรษฐกิจแบบผสม โดยรัฐเข้ามามีส่วนประกอบกิจการต่าง ๆ หลายอย่าง จนสภาพระบบเศรษฐกิจไม่มีลักษณะเป็นระบบทุนนิยมอีกต่อไป แต่ในขณะที่เดียวกัน รัฐก็ได้มีบทบาทอย่างเต็มที่ เช่น ในระบบสังคมนิยมของแนวความคิดลุดมคติ

แนวความคิดดั้งเดิมที่ว่ารัฐไม่มีหน้าที่ในการประกอบการค้า มีแต่หน้าที่ในทางการปกครองนั้นไม่เป็นความจริงอีกต่อไป เพราะรัฐต้องเข้ามามีส่วนในทางเศรษฐกิจตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ปัญหาที่ยังต้องถกเถียงกันต่อไปก็คือ กิจการประเภทใดที่รัฐอาจเข้าจัดทำได้โดยชอบด้วยหลักกฎหมาย ตามที่เป็นมาเห็นกันว่า เฉพาะแต่กิจการสาธารณูปโภค (public utilities) เท่านั้นที่รัฐอาจจัดทำได้เอง เช่น ไฟฟ้า ประปา การขนส่ง การคมนาคม หรือกิจการบริการสาธารณะอย่างอื่น แต่ความจริงแล้ว การยึดถือหลักเช่นนี้เป็นกรณีไม่ถูกต้องเพราะถ้ายอมรับกันว่ารัฐอาจประกอบการธุรกิจได้เมื่อกรณีเป็นการจำเป็น เพื่อพัฒนาหรือพหุฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว กิจการใดที่รัฐจะเข้ามาจัดทำจึงมิได้หมายความว่าต้องเป็นกิจการสาธารณูปโภค แต่หากต้องเป็นกิจการใด ๆ ที่จำเป็นคือ ถ้ารัฐไม่เข้ามาจัดทำแล้วภาวะยุ่งเหยิงหรือความตกต่ำทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นหรือไม่อาจพัฒนาไปได้เท่าที่ควร และโดยที่ภาวะทางเศรษฐกิจของสังคมจะเป็นเช่นใดต้องเป็นไปตามสภาพแวดล้อมในขณะหนึ่ง ๆ ซึ่งกรณีเปลี่ยนแปลงไปได้เสมอตามธรรมชาติ ดังนั้น การจะไปวางแผนความคิดตายตัวว่ารัฐจะทำกิจการใดได้หรือไม่ได้จึงไม่อาจจะเป็นไปได้ เพราะทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของแต่ละกรณีเท่านั้น ส่วน

กิจการบริการสาธารณสุขโลก เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัดว่ารัฐควรจัดทำ เนื่องจากกิจการเหล่านั้นมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะสูงทั้งต้องลงทุนมาก และได้กำไรน้อย จึงเป็นกิจการที่เอกชนไม่ประสงค์เข้าจัดทำ แต่เมื่อกรณี เป็นกิจการที่จำเป็นจะต้องมีแล้วรัฐต้องเข้ามาจัดทำเสียเอง รัฐวิสาหกิจควรมีอยู่ในกิจการประเภทใดบ้างนั้น ขึ้นอยู่กับสาเหตุแห่งความจำเป็นต่าง ๆ กัน เช่น

1. กิจการที่ต้องลงทุนจำนวนมาก ทำให้หาเอกชนผู้มีเงินทุนมากมาดำเนินการไม่ได้ เช่น กิจการอุตสาหกรรมหนัก ประเภทต่าง ๆ การที่รัฐเข้าดำเนินการประเภทนี้จะเป็นการบุกเบิกแนวทางให้เอกชนเข้ามาร่วมในการลงทุนได้ภายหลัง ซึ่งเมื่อรัฐประสบความสำเร็จในกิจการเหล่านั้นแล้วก็อาจขายหุ้นให้แก่เอกชน เพื่อรัฐจะได้นำไปลงทุนในกิจการประเภทอื่นต่อไป
2. กิจการสาธารณสุขโลก เช่น การขนส่ง ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ เพราะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง และสภาพของกิจการประเภทนี้ไม่เหมาะที่จะให้มีการแข่งขันกันระหว่างเอกชน เพราะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการซ้ำซ้อนกัน และการแข่งขันกันจะนำไปสู่การแข่งขันแบบลดราคาแต่อย่างเดียว ทำให้คุณภาพของการบริการไม่แน่นอน และท้ายที่สุดจะทำให้ผู้ที่มีทุนมากกว่ารวมหัวกันกลายเป็นกิจการผูกขาดไป
3. กิจการอันเกี่ยวกับความปลอดภัยและการป้องกันประเทศ เช่น การผลิตอาวุธวัตถุระเบิด เครื่องกระสุน หรือวัตถุอื่นที่มีอันตราย ซึ่งโดยสภาพเป็นการยากที่จะควบคุมหากปล่อย

ให้เอกชนจัดทำ และการมีกิจการเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อการ  
ป้องกันประเทศ และการรักษาความปลอดภัยของประชาชน

4. กิจการที่ได้ผลกำไรสูง เช่น สลากกินแบ่ง โรงงานสุรา  
หรือยาสูบ การที่รัฐเข้าดำเนินการเหล่านี้เองเป็นการ  
หารายได้เข้ารัฐอย่างหนึ่ง อนึ่ง กิจการเหล่านี้มักเป็นผล  
ร้ายต่อประชาชน หากปล่อยให้มีการจัดทำโดยไม่ควบคุม  
ปริมาณ การที่รัฐเข้าทำเองจึงอาจควบคุมปริมาณให้  
เหมาะสมได้ นั่นคือ เมื่อใดประชาชนยังมีความต้องการ  
อยู่ รัฐก็เข้าจัดทำ แต่รัฐต้องไม่จัดทำในลักษณะเป็นการ  
ยั่วให้ประชาชนหลงใหลในสิ่งเหล่านี้มากเกินไป
5. กิจการที่เอกชนไม่อาจจัดทำเองได้ เช่น ต้องมีการใช้  
วิทยาการขั้นสูง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อใดยังไม่มีเอกชนมา  
จัดทำรัฐอาจเข้าทำเองในฐานะผู้บุกเบิกแนวทางเพื่อ  
พัฒนาเศรษฐกิจ
6. กิจการที่เอกชนไม่ประสงค์จะทำ เช่น การรักษาขนบ  
ธรรมเนียมประเพณีหรือวัฒนธรรมของชาติ ซึ่งการดำเนินการ  
กิจการประเภทนี้หากำไรได้ยาก แต่เมื่อมีความจำเป็น  
รัฐก็ต้องเข้ามาช่วยพยุงเอาไว้ ตัวอย่างคือ การจัดตั้ง  
องค์การดุริยางคนาฏศิลป์
7. กิจการที่เอกชนจัดทำแล้วล้มเหลว โดยที่การพัฒนา  
เศรษฐกิจนั้นต้องอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างกิจการต่าง ๆ  
ในสังคมร่วมกัน ดังนั้น ถ้าเมื่อใดกิจการของเอกชน

ล้มเหลวและความล้มเหลวนั้น อาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ โดยส่วนรวมของสังคม หากรัฐพิจารณาเห็นว่าควรพยุ ฐานะของกิจการนั้นให้พ้นวิกฤต รัฐก็อาจเข้ามาช่วยดำเนินการ เป็นครั้งคราว เช่น การเข้ามาช่วยผู้ฐานะกิจการด้าน ประกันภัย หรือธนาคารที่เคยมีมาแล้วในประเทศไทย เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการที่รัฐจะเข้ามาดำเนินการ อย่างเป็นปัญหานั้นนโยบายที่รัฐอาจกระทำได้ตามที่เห็นสมควร โดยมีได้ผูกมัด ว่าต้องเป็นกิจการสาธารณะโลกเท่านั้น ยิ่งในภาวะปัจจุบันเมื่อระบบเศรษฐกิจ ชับซ้อนมากขึ้น หน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐก็จะขยายเพิ่มขึ้นตามลำดับ การจัด ตั้งรัฐวิสาหกิจจึงเป็น เครื่องมือโดยชอบของรัฐอย่างหนึ่ง ในการบริหารประเทศ

รัฐวิสาหกิจถูกตั้งขึ้นโดยจุดมุ่งหมายเฉพาะอย่างการวัดประสิทธิ ภาพว่ารัฐวิสาหกิจแห่งใดดำเนินการได้ผลดีหรือไม่ ก็ต้องพิจารณาจากผล งานว่า กิจการนั้นดำเนินไปถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ เป็น สำคัญ แต่ปัจจุบันยังมีแนวความคิดโดยไม่ถูกต้องว่ารัฐวิสาหกิจใดดำเนินการ ได้ผลหรือไม่โดยพิจารณาที่ผลกำไร ความจริงกำไรมิใช่วัตถุประสงค์ของ รัฐวิสาหกิจทุกประเภท กิจการบางอย่างอาจจำเป็นที่รัฐต้องเข้าจัดทำแม้ต้อง ขาดทุน ทั้งนี้ เพื่อบำบัดทุกข์ขบ้ำรุงสุขแก่ราษฎรเป็นสำคัญ

การที่รัฐเข้ามาดำเนินการทางธุรกิจนั้นมิได้หมายความว่า รัฐ จะต้องเข้ามาจัดทำเองโดยตรง เพราะเมื่อรัฐมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมให้ การพัฒนาเศรษฐกิจไปตามแผนที่กำหนด ข้อสำคัญจึงอยู่ที่ว่ารัฐจะเข้ามา

ควบคุมกิจการเหล่านั้นได้เพียงใด การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นโดยมีทุนค่าเงินการทั้งหมดเป็นของรัฐเป็นเพียงวิธีการหนึ่ง ซึ่งในกรณีนั้นรัฐจะสามารถดำเนินการได้เต็มที่ แต่ในขณะเดียวกัน รัฐต้องใช้จ่ายเงินในการลงทุนเป็นจำนวนมาก เมื่อวัตถุประสงค์อยู่ที่การควบคุมให้กิจการต่าง ๆ ดำเนินไปตามที่รัฐต้องการ รัฐจึงอาจเข้าจัดการได้หลายทาง เช่น การเข้าร่วมทุนกับเอกชนโดยรัฐกับเอกชนร่วมกันดำเนินการ ดังนั้น ถ้าเมื่อใดรัฐเป็นผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างมาก โดยไม่จำเป็นต้องถึงจำนวนกึ่งหนึ่งของหุ้นทั้งหมด รัฐก็อาจรอมงำการดำเนินงานของวิสาหกิจแห่งนั้นได้แล้ว ปัจจุบันมีหลายประเทศที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นให้มีสภาพเป็นบริษัทผู้ถือหุ้น (holding company) และใช้สิทธิออกเสียงในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นเข้าควบคุมการดำเนินงานให้ตรงตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐวางไว้ โดยเหตุนี้ การพิจารณาว่าสถาบันใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่จึงไม่หมายความว่าความถึงกรณีที่ทุนเป็นของรัฐเท่านั้น แต่ควรพึงเล็งเห็นว่ารัฐเข้าไปควบคุมกิจการเหล่านั้นได้เพียงใดมากกว่า ถ้ารัฐอาจควบคุมกิจการใดได้ กิจการนั้นก็ควรถือเป็นรัฐวิสาหกิจได้ตามความหมายโดยสาระ แต่เนื่องจากการถือว่ากิจการใดเป็นรัฐวิสาหกิจอาจมีความมุ่งหมายเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การจะถือว่ากิจการใดเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อจุดมุ่งหมายใด จึงต้องแยกพิจารณาตามแต่กรณี ดังจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มีความหมายแตกต่างกันตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี

#### 7.1.2 รูปแบบของรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากรัฐต้องเข้ามาประกอบกิจการธุรกิจบางประเภท ซึ่งการดำเนินงานในด้านนี้ต้องมีความคล่องตัว ในการปฏิบัติงานตามสมควร

การจะให้หน่วยราชการเป็นผู้ประกอบกิจการเหล่านั้นโดยตรงมีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ เช่น หน่วยราชการมีระบบการทำงานที่รัดกุมตามลำดับชั้น โดยไม่มีความยืดหยุ่น ซึ่งถ้าการปฏิบัติงานต้องได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นแล้วกิจการจะดำเนินไปล่าช้า ในด้านการเงิน การใช้จ่ายเงินของหน่วยราชการเน้นหนักไปในทางควบคุมมิให้รั่วไหล ซึ่งทำให้ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานไม่มี ในด้านความสามารถส่วนบุคคล ข้าราชการขาดประสบการณ์ในด้านการค้า ซึ่งต้องอาศัยความกล้าเสี่ยงภัยในเรื่องการขาดทุนและกำไร และข้าราชการโดยมากมักจะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบโดยเคร่งครัด ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ในด้านระบบการบัญชี บัญชีของหน่วยราชการเน้นหนักในการควบคุมอย่างเดียว ซึ่งไม่มีรายละเอียดบางประการที่จำเป็นเพื่อการวิเคราะห์ภาวะของการดำเนินงาน อนึ่ง หน่วยราชการมักมีสิทธิพิเศษหลายประการมากกว่าเอกชน ซึ่งทำให้เอกชนผู้มาติดต่อประสบความสำเร็จไม่สะดวก โดยเหตุนี้การเข้าควบคุมภาวะเศรษฐกิจ โดยการเข้าดำเนินกิจการเองจึงต้องมีการคิดแปลง เป็นการจัดตั้งองค์การเฉพาะขึ้น โดยพยายามให้องค์กรเหล่านั้น มีสิทธิหน้าที่และความคล่องตัวเหมือนธุรกิจเอกชน ส่วนรัฐวิสาหกิจแห่งใดควรมีฐานะอย่างไรก็ต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับความมุ่งหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น รัฐวิสาหกิจบางแห่งมีอำนาจทางฝ่ายปกครองอยู่ด้วย เช่น ไฟฟ้า หรือประปา เพราะการวางสายไฟฟ้าหรือวางท่อประปา บางกรณีไม่อาจกระทำได้อันไม่มีอำนาจของฝ่ายปกครอง แต่รัฐวิสาหกิจบางประเภทอาจดำเนินงานได้โดยไม่ต้องมีอำนาจทางฝ่ายปกครอง การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้อาจทำเป็นรูปนิติบุคคลเช่นเดียวกับสถาบันเอกชน การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปแบบใดจึงต้องพิจารณาให้เหมาะสมตามความมุ่งหมายเฉพาะกรณี



ถ้าพิจารณาถึงรัฐวิสาหกิจตามความหมายที่ว่า เป็นกิจการทางธุรกิจ  
ที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการแล้ว รัฐวิสาหกิจอาจจำแนกออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

1. รัฐวิสาหกิจที่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการโดยตรง เช่น กรมไปรษณีย์โทรเลข อันเป็นหน่วยราชการที่มีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองครบถ้วน แต่โดยที่การดำเนินงานตามระบบราชการโดยครบถ้วนนั้นไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ จึงได้มีพระราชบัญญัติทุนไปรษณีย์ พ.ศ. 2504 กำหนดให้มีกองทุนเฉพาะไว้นอกงบประมาณเพื่อกิจการของกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งเห็นว่าการคงจะดำเนินไปคล่องตัวขึ้น
2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การประปา นครหลวง และองค์การเภสัชกรรม เป็นต้น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเพราะเล็งเห็นว่าเป็นกิจการสำคัญซึ่งควรผ่านการพิจารณาของรัฐสภา การจัดตั้งโดยพระราชบัญญัตินี้จะมีผลให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นมีอำนาจบางอย่างดังเช่นฝ่ายปกครองได้ เพราะอาจจะบุเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งนั้นโดยตรง เช่น สามารถเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมาย (legal sphere) ของบุคคลที่สามได้โดยการกระทำเพียงฝ่ายเดียว การได้รับยกเว้นไม่อยู่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา การได้รับยกเว้นภาษีอากร รวมทั้งการมีอำนาจออกกฎหมายลูกบทบาง

ประเภทหรือพิจารณาการอนุญาตกิจการบางอย่าง เป็นต้น  
ในการนี้รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดทุนประเดิมของรัฐวิสาหกิจ  
และเนื่องจากเป็นองค์กรอิสระที่เอาเงินแผ่นดินไปใช้จ่าย  
นอกงบประมาณได้ตามที่กำหนด กฎหมายจึงต้องบังคับให้  
มีการประกาศโฆษณาบัญชีแสดงฐานะการใช้จ่ายเงิน  
ประจำปีด้วย

๑. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การ  
เชื้อเพลิง องค์การตลาด องค์การทอผ้า และองค์การ  
แบดเจอร์ เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ  
ประเภทนี้มีบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วย การจัดตั้ง  
องค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้  
กฎหมายมิได้บัญญัติให้มีอำนาจพิเศษอย่างฝ่ายปกครอง เพียง  
แต่ระบุให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้มีฐานะ  
เป็นนิติบุคคลเท่านั้น

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา  
มักจะมีคำว่า "องค์การ" นำหน้าเสมอ กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยว  
กับความหมายของคำว่า "องค์การของรัฐบาล" ซึ่งมีไข้อยู่  
เป็นประจำ เรื่องนี้มีมติคณะรัฐมนตรีตาม นว. 227/2497  
ลงวันที่ 21 กันยายน 2497 กำหนดให้คำว่า "องค์การ  
ของรัฐบาล" หมายความว่า องค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราช  
กฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การจัดตั้งองค์การของ  
รัฐบาล พ.ศ. 2496 และรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย  
พระราชบัญญัติเฉพาะด้วย

4. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน เช่น จัดตั้งเป็น  
 ทางการเงินส่วนสามัญนิติบุคคล หรือบริษัทตามประมวลกฎหมาย  
 แห่งและพาณิชย์ ตัวอย่างคือ บริษัทส่งเสียงตามสาย จำกัด  
 บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด หรือบริษัทหินอ่อน จำกัด หรือ  
 อาจจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์กับพระราช  
 บัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ตัวอย่างคือ ธนาคาร  
 กรุงไทย เป็นต้น รัฐวิสาหกิจแบบนี้มีความคล่องตัวมาก  
 ที่สุด เพราะมีความเป็นอิสระของตนเอง และมีฐานะเท่า  
 เทียมกันกับวิสาหกิจเอกชนทุกประการ
5. หน่วยงานตุกรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งเป็นกิจการที่มีได้  
 จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ และมีได้จดทะเบียนเป็น  
 นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน การจัดตั้งนั้นรัฐบาลอาจ  
 กำหนดเงินทุนไว้จำนวนหนึ่งเพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนิน  
 การ โดยอาจนำผลกำไรที่ได้บางส่วนสมทบทุนดำเนินการ  
 ต่อไปได้โดยไม่ต้องส่งคลัง เช่น โรงงานยาสูบ สถาน  
 ศึกษานูเคราะห์ และศูนย์อุตสาหกรรมเหมืองแร่ เป็นต้น  
 หรืออาจเป็นเพียงจัดตั้งเป็นเงินทุนหมุนเวียน โดยความ  
 คคลงระหว่างกระทรวงผู้กำกับ และกระทรวงการคลัง  
 ตามพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 โดยที่ในปัจจุบัน  
 รัฐมีความรับผิดชอบในความเป็นไปของระบบเศรษฐกิจมาก  
 ขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น จึงมีการให้เงินสงเคราะห์และช่วยเหลือ  
 ในการฝึกอบรมการประกอบอาชีพมากขึ้น กิจการที่จัดทำโดย  
 เงินทุนหมุนเวียนเหล่านี้ จะเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ต้องเป็น

ไปตามสภาพอันแท้จริงของกิจการนั้น ถ้ากิจการใดมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจการอย่างธุรกิจเอกชนผสมอยู่ด้วยแล้ว กิจการนั้นควรถือเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่กิจการใดที่ไม่มีลักษณะเช่นนั้น ก็ควรเป็นหน่วยหนึ่งของราชการฝ่ายปกครอง โดยไม่อาจนับเป็นรัฐวิสาหกิจได้เพียงเพราะมีเงินทุนเวียนพิเศษเท่านั้น ข้อสังเกตสำหรับรัฐวิสาหกิจในประเภทนี้ก็คือ การไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น กิจการต่าง ๆ ต้องดำเนินไปโดยมีผู้กระทำการแทนในนามของกระทรวงผู้กำกับ สภาพของทรัพย์สินในครอบครองยังคงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยสมบูรณ์ และคงมีเอกสิทธิ์ต่าง ๆ เท่าเทียมกับหน่วยการปกครองของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ยอมลดฐานะลงมามีนิติสัมพันธ์กับเอกชนในลักษณะที่ทัดเทียมกัน

รัฐวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะสภาพของกิจการ ส่วนกิจการใดจะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายใดก็ต้องเป็นไปตามความมุ่งหมายเฉพาะของกฎหมายเหล่านั้น ซึ่งแตกต่างกันไป บทกฎหมายในปัจจุบันจึงนิยามคำว่า รัฐวิสาหกิจไว้แตกต่างกันดังที่กล่าวมาแล้ว

### 7.1.3 การควบคุมรัฐวิสาหกิจ

การควบคุมรัฐวิสาหกิจจะเป็นไปในระดับใดจะต้องพิจารณาหาจุดสมดุลระหว่างความเป็นอิสระในทางธุรกิจ (management) และการกำกับ (supervision) ของกระทรวงผู้กำกับ ลักษณะของการควบคุมอาจมีอยู่สองกรณีคือ 1) การควบคุมล่วงหน้า (a priori control) คือ การกระทำ

ของรัฐวิสาหกิจจะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐเสียก่อน ซึ่งรัฐอาจอนุมัติหรือไม่ อนุมัติการกระทำนั้นก็ได้ และ 2) การควบคุมภายหลัง (a posteriori control) คือ รัฐมีอำนาจบอกล้างหรือสั่งให้แก้ไขการกระทำของรัฐวิสาหกิจ ที่กระทำไปแล้วได้ ซึ่งการควบคุมทั้งสองแบบควรมีอยู่คู่กัน โดยกิจการที่มีความสำคัญมากก็ต้องมีการควบคุมล่วงหน้า แต่ในกิจการปกติธรรมดาหรือกิจการที่มีความสำคัญน้อยก็ควรใช้วิธีการควบคุมภายหลัง เพื่อที่การควบคุมจะไม่กลายเป็นการขัดขวางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนจุดมุ่งหมายของการควบคุมนั้นมีสองประการ คือ 1) การควบคุมประสิทธิภาพในการทำงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้กิจการดำเนินไปตรงกับเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ และ 2) การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจและงบประมาณของรัฐ

การควบคุมรัฐวิสาหกิจอาจจำแนกออกได้ดังนี้

1. การควบคุมภายในรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ มักจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนของส่วนราชการเข้าไปเป็นกรรมการ อยู่ด้วยเสมอ รัฐจึงมีโอกาสควบคุมให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการให้สอดคล้องกับความประสงค์ของรัฐได้
2. การควบคุมโดยกระทรวงผู้กำกับ โดยให้รัฐมนตรีผู้กำกับเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น ซึ่งอำนาจที่รัฐมนตรีมีในกรณีนี้มักเป็นการอนุมัติ หรือสั่งให้แก้ไขบทวนการกระทำบางอย่างของรัฐวิสาหกิจ เช่น การอนุมัติงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ หรือการแต่งตั้งพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับสูง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เห็นกันว่า รัฐมนตรีควรเข้าไปควบคุมเฉพาะในส่วนที่เป็นนโยบายเท่านั้น

3. การควบคุมโดยรัฐบาล โดยองค์การต่าง ๆ ของรัฐบาลจะต้องรวมกันควบคุมงานของรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมกิจการที่พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความสำคัญมาก เช่น การกู้ยืมเงินจำนวนมาก หรือการแต่งตั้งผู้จัดการหรือผู้อำนวยการของรัฐวิสาหกิจ หรือแต่งตั้งกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น นอกจากนั้น ยังมีองค์กรอื่นของรัฐเข้าร่วมในการควบคุมด้วย เกือบทุกประเทศจะให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมในแง่การใช้จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การส่งผลกำไรเข้าคลัง และการกำหนดอัตราค่าตอบแทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็เป็นองค์กรหนึ่งที่จะตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจ เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับหรือไม่ สำนักงานประมาณศึมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณประจำปี การจ่ายเงิน และการก่อหนี้ผูกพัน สำหรับประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นผู้มีความอำนาจหน้าที่พิจารณาแผนงานและโครงการของรัฐวิสาหกิจ การจัดทำรายจ่ายประจำปี การสำรวจรายจ่ายและการบำรุงรักษาสินทรัพย์ การขอความช่วยเหลือและการประสานงานจากต่างประเทศ และรวมตลอดถึงการให้คำแนะนำเพื่อการเร่ง ระงับ หรือปรับปรุงกิจการของรัฐวิสาหกิจ
4. การควบคุมโดยรัฐสภา รัฐสภาควรเข้ามาควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหรือไม่เป็นปัญหาที่ยังถกเถียงกัน

แต่ในทางปฏิบัติมีความคุ้มครองกันอยู่ทุกประเทศ โดยอาจมีการตั้งกระชั้นในสภา ซึ่งรัฐมนตรีผู้กำกับเป็นผู้รับผิดชอบตอบ กระชั้น นอกจากนี้ รัฐสภามีโอกาสเข้ามาควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจบางประเภทในแง่การกำหนดงบประมาณประจำปี แต่การที่รัฐสภาจะควบคุมรัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนนั้น กระทำได้ยากในทางปฏิบัติ

5. การควบคุมโดยการสอบบัญชี การควบคุมประเภทนี้มุ่งหมายในแง่การใช้จ่ายเงินโดยเฉพาะ การควบคุมจะมีเป็นสามระดับคือ 1) การสอบบัญชีภายในของรัฐวิสาหกิจ เช่นเดียวกับการสอบบัญชีของวิสาหกิจเอกชน แต่กรณีของรัฐวิสาหกิจมักมีกฎหมายบังคับให้โฆษณาการรับจ่ายเงินด้วย 2) การสอบบัญชีโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นการควบคุมจากภายนอกกว่าการใช้จ่ายเงินรายใดควรอนุมัติหรือไม่ อนุมัติ 3) การสอบบัญชีโดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปในลักษณะผู้ชี้ขาดว่าการใช้จ่ายเงินรายใดชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายประการใด
6. การควบคุมโดยศาล ศาลอาจเข้ามาเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้ 2 กรณี คือ 1) ความรับผิดชอบตามกฎหมายของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการผิดสัญญา ละเมิด หรือการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย 2) ควบคุมรัฐวิสาหกิจมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด (abuse of power) หรือดำเนินงานเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

(ultra vires) การควบคุมในแง่ที่แตกต่างกันไปตามแต่ละระบบกฎหมายในประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครอง การใช้อำนาจไปในทางที่ผิดหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอยู่ในการควบคุมของศาลปกครอง

7. การควบคุมโดยมหาชน เนื่องด้วยรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการของรัฐที่เข้ามามีความสัมพันธ์กับเอกชน ดังนั้น การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงมีผลกระทบต่อถึงเอกชน ได้หลายประเภท ในระยะหลังนี้จึงมีการพยายามวางระบบให้เอกชนเข้ามามีส่วนควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจด้วย เช่น รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานโดยมีการควบคุมในรูปคณะกรรมการ อาจมีการจัดให้ผู้แทนของพนักงานหรือลูกจ้าง ผู้แทนของวิสาหกิจเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจโดยตรง หรือผู้แทนของผู้บริโภคเข้ามาเป็นกรรมการร่วมด้วย แต่การริเริ่มแบบนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไป

## 7.2 ผู้ประกอบการเอกชน

ในการประกอบกิจการของเอกชนได้ถูกควบคุมโดยรัฐบาล เช่นกัน โดยเฉพาะในกรณีที่มีเงื่อนไข

- 7.2.1 อุตสาหกรรมที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) ในอุตสาหกรรมบางประเภทสภาพทางเศรษฐกิจและทางเทคนิคการผลิต เปิดโอกาสให้ผู้ลงทุนเพียงผู้เดียวสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งโอกาสเช่นนี้เป็นที่น่าไปสู่การผูกขาดโดยธรรมชาติ ที่พบเห็นเสมอ มักจะเกิดกับอุตสาหกรรมที่มีการผลิตอย่างประหยัดต่อขนาด ซึ่งต้องผลิตเป็นจำนวนมาก ๆ จึงจะทำให้ต้นทุนต่อหน่วยการผลิตลดลง ในขณะที่



สภาพตลาดหรือความต้องการมีจำกัด ก็จะเป็นขีดจำกัดให้อุตสาหกรรมนี้ต้องมีสภาพเป็นธุรกิจผู้ขายน้อยราย หรือมีการผูกขาดเกิดขึ้น

- 7.2.2 อุตสาหกรรมที่มีความจำเป็นเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากร เพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้ได้ประโยชน์มากที่สุด และในทิศทางที่เหมาะสม เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือเพื่อความปลอดภัยและสามารถทำรายได้ให้แก่รัฐ จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องออกกฎหมายควบคุม หรือควบคุมโดยพระราชบัญญัติ และประกาศต่าง ๆ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น มีพระราชบัญญัติปิโตรเลียม
- 7.2.3 อุตสาหกรรมที่มีลักษณะทำลายการแข่งขัน เนื่องจากธุรกิจที่มีขนาดการผลิตขนาดใหญ่ขึ้น ต้องใช้ทุนสูง มีกำลังการผลิตเกินปกติ ซึ่งการมีกำลังการผลิตเกินปกตินี้ ธุรกิจอาจใช้เป็นเครื่องมือที่จะกีดกันไม่ให้คู่แข่งเข้ามาได้ง่าย ๆ จึงเป็นเหตุผลที่มีความจำเป็นจะต้องมีการควบคุม เพื่อไม่ให้เกิดการทุบตลาดหรือบ่อนทำลายการค้ากำไรเกินควรจากธุรกิจที่มีอำนาจผูกขาด
- 7.2.4 อุตสาหกรรมที่มีลักษณะไม่เป็นธรรมในแง่ส่วนรวม ในทัศนะของประชาชน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค จำเป็นที่จะต้องออกกฎระเบียบมาควบคุม เพื่อให้ประชาชนได้รับความพอใจจากบริการที่ได้รับมากกว่าเงินที่จ่ายไป กิจการประเภทนี้ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงราคาของสินค้าอันเป็นสาธารณูปโภค ประชาชนมักจะมีความรู้สึกที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นและไม่ยอมรับ เช่น ในกรณีการเพิ่มราคาค่าโดยสารรถประจำทางในกรุงเทพฯ ได้เกิดการคัดค้านจากประชาชน จนกระทั่งรัฐบาลต้องลดการขึ้นราคาไว้

### 7.3 นโยบายและแผนงานที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล<sup>2/</sup>

เพื่อผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงการประกอบการของเอกชน โดยการกำหนดแผนงานที่สอดคล้องเพื่อสนองนโยบายของรัฐ ดังตัวอย่าง นโยบายบางประการดังต่อไปนี้

<sup>2/</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนงานที่สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล", เอกสารโรเนียว, 4 กรกฎาคม 2526.

## 7.3.1 นโยบายของรัฐบาล

## แผนงานที่สอดคล้องกับนโยบาย

- |  |  |
|--|--|
| <p>1. จะสนับสนุนเศรษฐกิจเสรีและ<br/>บริหารจัดการกระทำที่เป็นการ<br/>ผูกขาด โดยคำนึงถึงผล<br/>ประโยชน์ของประชาชน<br/>ผู้บริโภค เป็นสำคัญ ในขณะที่<br/>เดียวกัน ก็จะทำให้ความเป็น<br/>ธรรมแก่ผู้ผลิตและผู้จำหน่าย<br/>อย่างทั่วถึง</p> | <p>1. <u>การป้องกันการผูกขาด และค้ากำไร<br/>เกินควร</u></p> <p>1.1 มีพรบ. กำหนดราคา และ<br/>ป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522</p> <p>1.2 ครม. กำหนดให้สินค้าที่อยู่ใน<br/>ข่ายควบคุม 36 รายการ</p> <p>1.3 คณะกรรมการกลางกำหนดราคา<br/>และป้องกันการผูกขาด ประกาศ<br/>ควบคุมสินค้า 22 รายการ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ควบคุมราคาจำหน่ายปลีก</li> <li>- แจกปริมาณการผลิต การนำ<br/>เข้า และการจำหน่าย</li> <li>- กำหนดส่วนที่เหลือทางการตลาด</li> <li>- บิดป้ายแสดงราคา</li> </ul> <p>2. <u>การคุ้มครองผู้บริโภค</u></p> <p>2.1 มี พรบ. คุ้มครองผู้บริโภค<br/>พ.ศ. 2522</p> <p>2.2 คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค<br/>รับคำร้องเรียนจากผู้บริโภค<br/>และประชาสัมพันธ์ด้านคุณภาพ<br/>สินค้า</p> |
|--|--|

2. เพื่อความปลอดภัยของประชาชนและเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ
  3. จะส่งเสริมการขายตลาดสินค้าในต่างประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเจรจาลดข้อจำกัดและกีดกันทางการค้ากับประเทศคู่ค้า และลดอุปสรรคทางภาคราชการในด้านการส่งออกให้น้อยลง
3. การคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ
    - 3.1 ควบคุมการนำเข้า
    - 3.2 กำหนดค่าธรรมเนียมเป็นพิเศษ
  1. มี พรบ. มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม การกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามมาตรฐาน
  1. การขายตลาดสินค้าในต่างประเทศ
    - 1.1 การจัดคณะผู้แทนการค้า และการแสดงสินค้าในต่างประเทศ
    - 1.2 งานด้านผู้แทนการค้าในต่างประเทศ (ทูตพาณิชย์ และ ศูนย์พาณิชย์กรรม)
  2. การส่งเสริมการส่งออก
    - 2.1 การเป็นภาคีข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)
    - 2.2 งานด้านสิทธิประโยชน์ทางการค้า
    - 2.3 การควบคุมมาตรฐานสินค้าออก ได้มอบหมายให้เอกชน เป็นผู้ดำเนินการ
  3. การปรับปรุงขั้นตอนและพิธีการส่งออก

4. มาตรการจูงใจด้านภาษี
  5. นโยบายและมาตรการส่งออก  
สินค้าหลัก
4. จะเร่งรัดการลงทุนของราคา  
เอกชนทั้งทุนภายในประเทศ  
และทุนจากต่างประเทศ โดย  
จะลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน  
และระเบียบของทางราชการ  
ให้เหลือน้อยที่สุด
  1. คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้  
ประกาศหลักเกณฑ์การส่งเสริมการ  
ลงทุน และให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร  
เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติทั่วไปตามกฎหมาย  
ส่งเสริมการลงทุน
  2. ได้ปรับปรุงงานของคณะกรรมการให้มี  
ความคล่องตัว โดยแต่งตั้งอนุกรรมการ  
บริหารการลงทุนขึ้น และมอบหมาย  
อำนาจการอนุมัติโครงการลงทุนภายใน  
วงเงิน 50 ล้านบาท แทนคณะกรรมการได้
  3. จัดตั้งศูนย์บริการการลงทุนขึ้นสองแห่งคือ ที่  
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน  
และที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม
  4. ดำเนินโครงการส่งเสริมนักลงทุนจาก  
ต่างประเทศ โดยจัดทำรายงานการ  
ศึกษากิจการรรมที่น่าลงทุนในประเทศไทย  
เผยแพร่ไปยังต่างประเทศ และจัดให้  
เจ้าหน้าที่ระดับบริหารของสำนักงาน  
เดินทางไปพบปะนักลงทุนชาวต่างประเทศ  
เพื่อชักชวนให้มาลงทุนในประเทศไทย

5. ประสานงานกับภาคเอกชน  
อย่างใกล้ชิด และจะสนับสนุน  
การพัฒนาองค์กรภาคเอกชน  
ให้เป็นสถาบันที่มั่นคง
1. รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาค  
รัฐบาลและเอกชน (กรอ.) เป็นองค์กร  
หลักรับผิดชอบแล้ว
2. มีโครงการพัฒนาสถาบันภาคเอกชน  
โดยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ
3. มีแผนงานแก้ไขพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ  
สถาบันธุรกิจ เอกชน ให้มีความมั่นคง  
เป็นปึกแผ่น
4. เผยแพร่ประโยชน์จากความร่วมมือ  
ระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนให้  
กว้างขวางออกไป
6. จะวางแผนการผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการของ  
ตลาดภายในประเทศและ  
ต่างประเทศ เพื่อให้ชาวไร่  
ชาวนาได้รับราคาผลผลิตอัน  
เป็นธรรม
1. ตลาดสินค้าเกษตรและการแทรกแซง  
ตลาดของรัฐ รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ  
ได้พิจารณานโยบายราคาพืชผลการ  
เกษตร และสั่งการแล้วเมื่อจันทร์ที่  
20 มิถุนายน 2526
2. การกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ ซึ่ง  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ประกาศ  
เขตเกษตรเศรษฐกิจสำหรับ อ้อย ฝ้าย  
กาแฟ และสับปะรด ไปแล้ว แต่ยังมี  
ปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ

7. จะปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของอุตสาหกรรมที่มีอยู่ให้ดียิ่งขึ้น
1. ปรับปรุงประสิทธิภาพอุตสาหกรรม 10 สาขา ในระยะ 5 ปี คำเนินการปี ละ 2 สาขา ระหว่างปี 2525-2529 โดยเริ่มจากอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์และอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์
  2. ส่งเสริมสมรรถภาพการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ
    - มีการกำกับการลงทุนจากต่างประเทศ โดยดูให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม และสัญญาเงื่อนไขการร่วมลงทุนจากต่างประเทศ จะไม่เป็นข้อจำกัดในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต
    - จัดตั้งศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อจัดทำ ประเมิน รวบรวม และให้ข้อเสนอแนะด้านเทคโนโลยีต่างประเทศแก่ธุรกิจและอุตสาหกรรมภายในประเทศ
  3. ด้านนโยบายภาษี
    - ปรับอัตราภาษีศุลกากรให้อยู่ในอัตราที่เหมาะสมและไม่สูงเกินไปสมควร
    - แก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ไม่เป็นธรรม

8. จะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้  
แรงงานทรัพยากรภายใน  
ประเทศและผลิตเพื่อส่งออก
1. ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติ  
ส่งเสริมการลงทุน โดยกำหนดหลักเกณฑ์  
การให้สิทธิประโยชน์สำหรับกิจการที่ใช้  
แรงงานภายในประเทศมาก มีการใช้  
ทรัพยากรภายในประเทศในอัตราส่วน  
ที่สูงและผลิตเพื่อการส่งออก
2. การจัดตั้งเขตปลอดภาษีสำหรับสินค้า  
อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและคลัง  
สินค้าทัณฑ์บน
9. เน้นการกระจายอุตสาหกรรม  
ไปสู่ภูมิภาค
1. มีการให้สิทธิประโยชน์ด้านการยกเว้น  
หรือลดหย่อนภาษีอากรเครื่องจักร และ  
การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลแก่กิจการ  
ที่ตั้งอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร และ  
5 จังหวัด ข้างเคียง และสำหรับ  
กิจการที่อยู่ในเขตส่งเสริมการลงทุน  
ที่ประกาศไว้ 4 เขต จะยังมีโอกาส  
ได้รับลดหย่อนภาษีการค้าและภาษีเงินได้  
นิติบุคคลเพิ่มเติมอีกด้วย
2. พัฒาระบบและสถาบันสินเชื่อเพื่อ  
อุตสาหกรรมขนาดย่อม
3. จัดตั้งศูนย์บริการอุตสาหกรรมในภาค  
ตะวันออก เอเชียเหนือและภาคใต้ เพื่อ  
ให้การส่งเสริมและบริการผู้จะมา  
ลงทุนและผู้ประกอบการ