

วิวัฒนาการ แนวความคิด ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย  
กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในการศึกษารูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น ควรจะศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมาย สังคม และวิวัฒนาการแนวความคิดของกฎหมายกับการพัฒนา รวมตลอดถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ของสังคมย่อมมีผลกระทบทำให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในทางตรงข้าม การเปลี่ยนแปลงสังคมในปัจจุบันมักเกิดขึ้นจากการวางแผนล่วงหน้าเพื่อให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตามความประสงค์มิใช่ปล่อยให้เกิดขึ้นตามธรรมชาติเหมือนสมัยก่อน การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นอกจากจะต้องเตรียมปัจจัยต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะรับการเปลี่ยนแปลงแล้ว กฎหมายก็เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่นักวางแผนจะใช้เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ต้องการได้ ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปคือ

วิวัฒนาการกฎหมายเปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการของสังคม

ถ้าพิจารณาย้อนหลัง ไปถึงสังคมในอดีต เราจะพบว่าวิวัฒนาการของกฎหมายเกิดขึ้นตามวิวัฒนาการของสังคม พัฒนาการทางเศรษฐกิจจากการผลิตเพื่อบริโภคเอง ไปสู่การผลิตเพื่อขายทำให้ต้องมีกฎหมายรองรับความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจ ในเบื้องต้นก็คือการแยกความรับผิดชอบในทางแพ่ง (ละเมิด) ออกจากความรับผิดชอบในทางอาญา กฎหมายพาณิชย์ เช่น สัญญาซื้อขาย สัญญาเช่า เช่าซื้อ ก็เกิดขึ้นตามมา เมื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ

ในสังคมศักดินา ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นไปตามที่กำหนดไว้โดยชนบทรรมนิยมประเพณี บุคคลจะเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของตนได้ยาก โดยเฉพาะเรื่องที่ดินเป็นสิ่งที่ไม่อาจโอนเปลี่ยนมือกันตามใจชอบ จึงกล่าวกันว่าสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเป็นไปตามสถานภาพ (Status) ของแต่ละคน แต่เมื่อสังคมพัฒนาไปในด้านอุตสาหกรรม ต้องมีการลงทุนและแรงงาน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนเป็นหลัก ทรัพย์สินต่าง ๆ จำเป็นต้องโอนเปลี่ยนมือกันได้ง่ายเกือบทุกอย่างนำมาซื้อขายกันได้ สิทธิและหน้าที่ของบุคคลจำนวนมากจึงเกิดขึ้นจากการทำสัญญา (Contract) ซึ่งขึ้นกับความสมัครใจของคู่กรณีที่จะก่อพันธะผูกพัน ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรก็ได้ นับว่าเป็นหลักการที่สอดคล้องกับแนวปัจเจกนิยม (Individualism) ในสังคมอุตสาหกรรม

ในการประกอบธุรกิจโดยใช้เงินลงทุนจำนวนมาก จำเป็นต้องรวบรวมเงินทุนจากหลาย ๆ คนเป็นหุ้นส่วนกัน ต่อมาก็เกิดหน่วยธุรกิจแบบบริษัทจำกัดแพร่หลาย ทางด้านกฎหมายจึงต้องรับรองฐานะของหน่วยธุรกิจว่าเป็นเสมือนบุคคลหนึ่ง (นิติบุคคล) มีสิทธิที่จะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สิทธิที่จะทำสัญญาผูกพันกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นและสามารถที่จะฟ้องร้องคดีในนามของตนเองได้

การที่นิติบุคคลเป็นผู้ถือทรัพย์สินดังกล่าวทำให้ความหมายของการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเปลี่ยนไปจากเดิมมาก กล่าวคือ แต่เดิมนั้นผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมมีอำนาจที่จะถือครอง ใช้สอย ตลอดจนการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความปรารถนา แต่ในเมื่อนิติบุคคลเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ผู้ถือหุ้นจะเป็นเจ้าของนิติบุคคลนั้นอีกทอดหนึ่ง ความจริงแล้วทรัพย์สินของนิติบุคคลก็เป็นของผู้ถือหุ้นนั่นเอง แต่ผู้ถือหุ้นกลับไม่มีอำนาจที่จะมาควบคุมใช้สอยทรัพย์สินนั้นโดยตรง จึงมีลักษณะเป็นการแบ่งแยกอำนาจควบคุมใช้สอย (Control) ทรัพย์สินออกจากการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ (Ownership) อำนาจที่จะควบคุมใช้สอยทรัพย์สินนั้นตกอยู่ในมือของผู้จัดการ ซึ่งเป็นเพียงผู้ถือหุ้นบางส่วนหรืออาจจะไม่ได้ถือหุ้นในนิติบุคคลนั้นเลยก็ได้

### การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยอมทำให้ผู้มีกรรมสิทธิ์

สามารถใช้สอยทรัพย์สินของตนอย่างไรก็ได้ แต่สภาพของสังคมอุตสาหกรรมที่  
กิจการทุก ๆ อย่างต้องประสานกันได้ดีทำให้ต้องมีกฎหมายต่าง ๆ ออกมาจากัด  
สิทธิของเจ้าของทรัพย์สินในการที่จะใช้ทรัพย์สินของตน เช่น ผู้มีที่ดินมิใช่จะปลูก  
สร้างอะไรบนที่ดินของตนตามใจชอบ การก่อสร้างต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่  
รัฐบาลและต้องไม่ขัดกับกฎหมายผังเมือง ซึ่งกำหนดว่าเขตไหนจะก่อสร้างอาคาร  
ประเภทใดได้บ้าง ผู้มีรถยนต์ก็มิใช่จะขับไปไหน จะจอดตรงไหนได้ตามใจชอบ  
ผู้ขับรถยนต์ต้องปฏิบัติตามกฎจราจรซึ่งวางระเบียบปฏิบัติเอาไว้มากมาย และ  
เมื่อมีการพัฒนาเมืองก็จำเป็นต้องสร้างถนนหนทางและสถานที่สาธารณะต่าง ๆ ซึ่งรัฐ  
มีอำนาจที่จะเวนคืนที่ดินของเอกชนมาใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ได้ จึงอาจจะกล่าว  
ได้ว่าอำนาจหรือสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินถูกจำกัดมากขึ้นเรื่อย ๆ

ในทางตรงกันข้ามการเปลี่ยนแปลงพัฒนาทางเศรษฐกิจก็ก่อให้เกิด  
เกิดสิทธิในทรัพย์สินแบบใหม่ ๆ ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน ส่วนใหญ่เป็นสิทธิในสิ่งที่ไม่  
รูปร่าง เช่น สิทธิในการใช้ชื่อทางการค้า สิทธิในประดิษฐ์กรรม ลิขสิทธิ์ ฯลฯ

การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม เช่น รูปแบบของครอบครัวเปลี่ยนจาก  
ครอบครัวใหญ่มีญาติพี่น้องลูกหลาน จำนวนมากอยู่ด้วยกันช่วยกันทำมาหากิน มา  
เป็นครอบครัวขนาดเล็กที่มีแต่คู่สมรสกับบุตรของตน ทำให้บุคคลต้องพึ่งตนเองมาก  
ขึ้น ยามเดือดร้อนจะพึ่งพาญาติพี่น้องได้ยาก พ่อแม่เมื่อถึงวัยชราก็ขาดผู้ดูแล  
อุปการะทำให้เกิดปัญหาสังคม ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน รัฐจึงต้องเข้ามาให้บริการให้  
สวัสดิการต่าง ๆ ตลอดจนทางด้านเอกชนก็มีการประกันชีวิต ประกันภัยเพื่อแก้ไข  
ปัญหา ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายประกันภัยและกฎหมายประกันสังคมดังที่ปรากฏอยู่ใน  
ประเทศอุตสาหกรรมและประเทศของเราเองด้วยในปัจจุบัน

### วิวัฒนาการกฎหมายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคม

กฎหมายมีความสัมพันธ์กับสถาบันอื่น ๆ ของสังคม เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงย่อมมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายด้วย แต่กฎหมายมิใช่ที่จะเป็นฝ่ายตามหลังการเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างเดียว ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับสถาบันอื่น ๆ มีลักษณะสองทิศทาง กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงกฎหมายย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านอื่น ๆ ของสังคมได้เช่นเดียวกัน

ดังได้กล่าวไว้ในหัวข้อแรก ว่าการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบหรือละเมิดออกจากความรับผิดชอบอาญา ทั้งนี้เพื่อเอื้ออำนวยให้กิจการทางเศรษฐกิจดำเนินไปได้อย่างคล่องตัว หากกิจการค้าขายต้องเสี่ยงกับความรับผิดชอบอาญาทั้ง ๆ ที่ลักษณะของความผิดมิได้กระทบต่อความสงบสุขของประชาชนส่วนรวม การค้าขายย่อมถูกจำกัดไม่สามารถขยายตัวรวดเร็ว ซึ่งกระทบถึงระบบเศรษฐกิจทั้งหมด การแบ่งแยกดังกล่าวมีในกฎหมายของยุโรปมาแต่โบราณ แต่กฎหมายของจีนโบราณไม่ปรากฏการแบ่งแยกระหว่างละเมิดกับการทำผิดทางอาญา นักประวัติศาสตร์กฎหมายเชื่อว่า การที่กฎหมายของจีนไม่พัฒนาเป็นเหตุให้ประเทศจีนมีเศรษฐกิจล่าช้ากว่าประเทศยุโรปทั้ง ๆ ที่มีพื้นฐานด้านอื่น ๆ ก้าวหน้ากว่ายุโรปมาก่อน<sup>1</sup> จึงพอจะกล่าวได้ว่ากฎหมายเป็นตัวนาการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้เช่นเดียวกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup>ยฺทศ ศักดิ์เดชยนต์, กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

(กรุงเทพมหานคร : สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 55.

ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ อาจวางแผนไว้ล่วงหน้าได้ หรือไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดปัญหาเสียก่อนแล้วจึงแก้ไข หรือรอให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการปฏิบัติเสียก่อนแล้วจึงออกกฎหมายรับรอง รัฐบาลอาจออกกฎหมายเพื่อวางแนวทางให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้มากมาย เช่น รัฐบาลอาจออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะของชาวไร่ชาวนาที่ยากจนให้สามารถดำรงชีพได้ดีขึ้น ออกกฎหมายภาษีเพื่อช่วยการกระจายรายได้ให้มีความเสมอภาคมากขึ้น เปลี่ยนแปลงภาษีศุลกากรเพื่อควบคุมแบบแผนการบริโภคสินค้า ออกกฎหมายยกเว้นภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุน การนำภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้เพื่อลดความซ้ำซ้อนและก่อให้เกิดความเป็นธรรม ฯลฯ

จะเห็นได้ว่าในสังคมปัจจุบัน เราสามารถใช้กฎหมายเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างกว้างขวาง การใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ดังกล่าวนี้เรียกว่า วิศวกรรมทางสังคม (Social Engineering) แต่การที่นักกฎหมายจะสามารถใช้กฎหมายให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้าได้นั้น นักกฎหมายเองจำเป็นต้องมีความรู้กว้างขวางในปัญหาด่าง ๆ ของสังคมมีความเข้าใจในกลไกและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของสังคมมิใช่มีความรู้แต่เฉพาะตัวบทกฎหมายอย่างเดียว

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## วิวัฒนาการแนวความคิดของกฎหมายและการพัฒนา

ในการศึกษาถึงวิวัฒนาการแนวความคิดของกฎหมายและการพัฒนาในฐานะที่กฎหมายและการพัฒนาเป็นสาขาพิเศษสาขาหนึ่งของวิชานิติศาสตร์ ซึ่งกฎหมายและการพัฒนาได้เริ่มก่อตัวในคริสต์ศตวรรษที่ 19-20 โดยจอห์น เมอร์แบน<sup>2</sup> ศาสตราจารย์กฎหมายชาวอเมริกันได้ชี้ให้เห็นถึงหลักพื้นฐานเบื้องต้นของกฎหมายและการพัฒนาว่าอยู่ที่แนวความคิดในเรื่องความก้าวหน้า หรือความเชื่อที่ว่าสังคมมีการเคลื่อนตัวไปสู่ระดับที่ดีขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ความเชื่อว่าการพัฒนาของสังคมเกิดขึ้นได้เพราะการที่มนุษย์เพียงแต่คิดและจัดการสรรสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม และแนวความคิดนี้ได้แผ่ขยายกว้างออกไปในแวดวงของนักกฎหมายด้วยการยอมรับว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรมว่า สังคมโลกจะพัฒนาได้โดยผ่านการปฏิรูปกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ได้มีการอ้างว่าแนวความคิดเรื่องนี้ได้เกิดขึ้นยาวนานในโลกของประเทศอาณานิคมก่อนที่จะมีการเคลื่อนไหวในเรื่องกฎหมายและการพัฒนาในศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ประเทศนักล่าอาณานิคมดั้งเดิม โดยเฉพาะสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และสเปน ได้เคยพยายามที่จะพัฒนาหรืออาจจะเรียกว่าปรับปรุงคนในประเทศอาณานิคมของตนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นโดยผ่านทางระบบกฎหมาย โดยอาศัยแนวความคิดทางกฎหมายและอาศัยตัวบทกฎหมายตามแบบของประเทศผู้มีโอกาสเหนืออาณานิคมเหล่านั้น ประกอบกับบรรดาประเทศในยุโรป ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 19 มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศต่าง ๆ เหล่านี้อย่างมาก การจัดอุปสรรคทางการค้าภายในประเทศ การวางแผนเกี่ยวกับระเบียบทาง

2 อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ "วิวัฒนาการของกฎหมายและการพัฒนา"

เอกสารสัมมนาเชิงวิชาการเรื่องการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนา (กรุงเทพฯ : ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 1.

เศรษฐกิจและกฎหมายให้ผสมผสานกันอย่างดี มีการเคลื่อนย้ายทุนและสินค้าได้อย่างรวดเร็วและอย่างเสรี ทำให้มีการขยายตัวทางการค้าและอุตสาหกรรมอย่างมาก ซึ่งเป็นผลทำให้มีการขยายตลาดและการหาแหล่งวัตถุดิบเพิ่มมากขึ้น การล่าอาณานิคมจึงเกิดขึ้นในสมัยนี้ ดังตัวอย่าง เช่น ประเทศอังกฤษในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมได้เน้นเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี การควบคุมทะเล ซึ่งถือเป็นเส้นทางสำคัญในการคมนาคม ขนส่งสินค้าและวัตถุดิบ และการสร้างจักรวรรดิอังกฤษโดยการล่าดินแดนต่าง ๆ เข้ามาเป็นดินแดนในอาณานิคม ดินแดนอาณานิคมถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของอังกฤษในสมัยนั้น เพราะการยึดดินแดนอาณานิคมทำให้อังกฤษสามารถควบคุมแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ และจัดหาทรัพยากรมาป้อนอุตสาหกรรมของตนได้ ทำให้อังกฤษมีนาวิกานุภาพที่เข้มแข็ง โดยอาศัยกำลังคนจากดินแดนอาณานิคมมาช่วยในกองทัพอังกฤษ อังกฤษในสมัยนั้นสามารถนำเอากฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างสรรค์นโยบายของตนได้เป็นอย่างดี

ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองบรรดาประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรตกลงที่จะมีการสร้างองค์การสากลเพื่อเป็นจุดศูนย์กลางในการดำเนินความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งได้กลายมาเป็นองค์การสหประชาชาติในปัจจุบัน องค์การดังกล่าวเน้นถึงเรื่องความมั่นคงและสันติภาพของโลกเป็นสำคัญ แต่ก็ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเศรษฐกิจอยู่ไม่น้อย โดยได้มีการกำหนดแผนเศรษฐกิจขึ้นภายหลังสงคราม โดยสหรัฐอเมริกาจะให้ความช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ในยุโรป 3 ลักษณะ คือ ให้ความร่วมมือโดยช่วยเหลือประเทศที่ได้รับการปลดปล่อยจากการถูกยึดครองจากฝ่ายอักษะ ให้ทำการบูรณะประเทศ มีการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อความร่วมมือในด้านอาหาร มีการจัดระบบการเงินของโลกเสียใหม่ แต่สำหรับปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในดินแดนอาณานิคม ซึ่งกลายมาเป็นประเทศกำลังพัฒนาในปัจจุบันมิได้มีการกำหนดแนวทางอย่างเด่นชัด เพราะประเทศฝ่ายสัมพันธมิตรที่สำคัญเน้นพิจารณาในเรื่องการปลดปล่อยดินแดนอาณานิคมและให้ดินแดนเหล่านี้มีเอกราช แต่กระนั้นกฎบัตรสหประชาชาติก็กล่าวถึงการพัฒนาอยู่บ้าง

แนวความคิดเกี่ยวกับ "การพัฒนา" จึงได้เริ่มแพร่หลายมากขึ้นหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง โดยที่แต่ก่อนนั้น สังคมระหว่างประเทศได้แบ่งแยกโดยถือเอาผิวพรรณ ถือเอาสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกประเทศต่าง ๆ ในโลก ผลที่ติดตามมาก็คือ มีการแบ่งแยกระหว่างรัฐเจ้าอาณานิคม คำว่า "กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนา" และ "ประเทศกำลังพัฒนา" ได้เริ่มรู้จักและสนใจอย่างจริงจังภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ความจริงแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาได้ปรากฏขึ้นในขั้นต้นในเอกสารกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป คือกฎบัตรสหประชาชาติ โดยที่บทนำกฎบัตรสหประชาชาติและ มาตรา 55 แห่งกฎบัตรดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า

"เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งเจตจำนง ... ที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคม และมาตรฐานอันดียิ่งขึ้นในชีวิตแห่งอิสราภาพ ที่กว้างขวางยิ่งขึ้นและ เพื่อจุดมุ่งหมายปลายทาง เหล่านี้จะใช้จักรกลระหว่างประเทศสำหรับส่งเสริมความรุดหน้าในทางสังคมและ เศรษฐกิจของประชาชนทั้งปวง "

และมาตรา 55 ได้บัญญัติว่า

"... สหประชาชาติจักส่งเสริม"

ก. มาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น การมีงานทำโดยทั่วถึง และภาวะการแห่งความก้าวหน้าและพัฒนาการทาง เศรษฐกิจและสังคม

ข. การแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศในทาง เศรษฐกิจ การสังคม อนามัยและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและการร่วมมือระหว่างประเทศทางวัฒนธรรมและการศึกษา"<sup>3</sup>

<sup>3</sup> ชุมพร ปัจจุสานนท์, "กฎหมายกับการพัฒนา", วารสารกฎหมาย



แต่แนวทางปฏิบัติในเรื่องการพัฒนามิได้มีขึ้นอย่างจริงจัง เพราะ หลังสงครามโลกดังกล่าวประเทศต่าง ๆ เน้นถึงปัญหาการปลดปล่อยดินแดนอาณานิคมให้เป็นอิสระ เป็นสำคัญ

ต่อมาในปี 1960 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศโลกที่สามในแอฟริกาได้เข้ามาเป็นสมาชิกในสหประชาชาติมากที่สุด ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้สามารถรวมกลุ่มได้กับประเทศโลกที่สามในแถบภูมิภาคอื่น และมีเสียงข้างมากในสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ดังนั้นข้อมติของสหประชาชาติซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของสหประชาชาติในฐานะองค์การโลก จึงมีเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาอยู่มาก เพื่อสนับสนุนประเทศโลกที่สามซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ข้อมติเหล่านี้แม้จะไม่มีข้อบังคับตามกฎหมายในตัวของมันเอง หากแต่มีส่วนในการวางแนวทางของการเจรจา ตลอดจนสามารถทำให้เกิดแนวทางปฏิบัติอันก่อให้เกิดกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับได้ในภายหลัง<sup>4</sup> ประเทศโลกที่สามถือว่าการได้รับเอกราชทางการเมืองอย่างเดียวไม่พอเพียงแก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตน ประเทศเหล่านี้ต้องการความช่วยเหลือและลดความไม่เป็นธรรมในสังคมโลกจากประเทศอุตสาหกรรม

ได้มีข้อมติของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนามากมายภายหลังปี 1960 ที่สำคัญได้แก่<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ชุมพร บัจจุสานนท์, กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร) : สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2527), หน้า 164-171.

<sup>5</sup> ชุมพร บัจจุสานนท์, "กฎหมายกับการพัฒนา" วารสารกฎหมาย, หน้า 32-33.

- Resolution 1710 (XVI) : 19 December 1961-United Nations Development Decade.
- Resolution 1803 (XVII) : 14 December 1962-Permanent Sovereignty over Natural Resources.
- Resolution 2084 (XX) : 20 December 1965-United Nations Development Decade.
- Resolution 2626 (XXV) : 24 October 1970 - International Development Strategy for the Second Development Decade.
- Resolution 4301 (S-VI) and 3202 (S-VI) : 1 May 1974-Declaration on the Establishment of a new International Economic Order and Programme of Action on the Establishment of a New International Economic order.
- Resolution 3281 (XXIX) : 12 December 1974-Charter of Economic Rights and Duties of States.
- Resolution 31/108 : 21 December 1976-Implementation of General Assembly Resolutions 2626 (XXV) Entitled "International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade," 3202 (S-VI) entitled "Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order and Duties of States" and 3302 (S-VII) entitled "Development and International Economic Co-operation"

โดยนัยของข้อมติเหล่านี้พอจะสรุปขอบข่ายของกฎหมายระหว่างประเทศกับการพัฒนาว่ามุ่งประสงค์ที่จะลดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคมตามความเป็นจริง แต่ในขณะเดียวกันก็ยังยึดหลักความเสมอภาคของรัฐอธิปไตยทุกรัฐเอาไว้ เมื่อรัฐมิได้มีความเท่าเทียมกัน วิธีการทดแทนดังกล่าวก็

ต้องอาศัยหลักแห่งความร่วมมือกันระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศอุตสาหกรรม โดยประเทศกำลังพัฒนาคิดว่าควรมีกฎเกณฑ์อยู่ 2 ลักษณะ ที่ใช้ในความสัมพันธ์ กล่าวคือ กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่บังคับต่อประเทศที่เจริญแล้ว กับประเทศที่เจริญแล้วด้วยกัน กับกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่บังคับระหว่างประเทศที่เจริญแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งกฎเกณฑ์อันหลังนี้วางอยู่บนหลักการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) และหลักไม่ต่างตอบแทน (Non-Reciprocity) กล่าวคือ เมื่อประเทศกำลังพัฒนาที่มีความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจกับประเทศอุตสาหกรรม ก็ควรมีกฎเกณฑ์มาตรการพิเศษที่เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะประเทศ โดยเป็นการให้สิทธิพิเศษ ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เทคโนโลยี ฯลฯ โดยที่ประเทศกำลังพัฒนาไม่จำเป็นต้องให้ผลตอบแทนในการนี้ ดังนั้นกฎหมายระหว่างประเทศกับการพัฒนา จึงครอบคลุมถึงเรื่องการลงทุนของเอกชนต่างชาติ การให้ความช่วยเหลือทางด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเงิน อาหาร ฯลฯ การถ่ายโอนทางเทคโนโลยีการอุตสาหกรรม การค้าและการพัฒนาประเทศ การเงินระหว่างประเทศและการพัฒนาประเทศ กฎหมายทะเลกับสิทธิของประเทศกำลังพัฒนา ผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมกับการพัฒนาประเทศ ตลอดจนสิทธิมนุษยชนกับการพัฒนา โดยทั่วไปแล้วกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนามุ่งที่จะสร้างกฎเกณฑ์ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังพัฒนาเสมอ ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาเรื่องผลิตภัณฑ์ขั้นปฐมกับการพัฒนาประเทศ เป็นที่ทราบดีอยู่ว่า ประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากเป็นประเทศเกษตรกรรม และรายได้ส่วนใหญ่มาจากผลิตภัณฑ์ขั้นปฐม แต่รายได้อันเกิดจากสินค้าประเภทนี้มักไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมดินฟ้าอากาศทำให้รายได้จากการขายสินค้านี้ไม่แน่นอน เมื่อรายได้ของประเทศเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนา จึงได้มีการจัดตั้งระบบการประกันราคาสินค้าเหล่านี้ โดยที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา บางที่รู้จักกันในนามของ "UNCTAD" UNCTAD ก็ได้ยอมรับแผนการปฏิบัติร่วมเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ขั้นปฐม ในปี ค.ศ. 1976 โดยมีการจัดตั้งกองทุนร่วมสงเคราะห์เพื่อจัดสร้างมูลภัณฑ์กันชน สำหรับสินค้าประเภทนี้บางประเภทเงินสนับสนุนกองทุนร่วมสงเคราะห์มีมาจากบรรดาประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค โดยจัดสรรเงินสนับสนุนในลักษณะที่เป็นธรรม

เมื่อแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศกำลังพัฒนาได้เริ่มเกิดขึ้นในสมัยหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 และประเทศโลกที่สามได้เริ่มมีพลังและรวมกลุ่มกันเพื่อแสดงพลังและความต้องการของคนในระดับโลก ในปี ค.ศ. 1955 (การประชุมที่บันดุง) ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาได้มีอิทธิพลเข้ามาในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ประเทศกำลังพัฒนาในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เริ่มทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ถ้าจะวิเคราะห์ว่าทำไมประเทศกำลังพัฒนาถึงได้เริ่มมีการวางแผนพัฒนากันในระยะนี้ก็คงจะอธิบายปรากฏการณ์นี้ได้จาก ทฤษฎีระบบ (System Theory) กล่าวคือหน่วย ๆ หนึ่ง หรือสิ่ง ๆ หนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยหน่วยย่อย ๆ ภายใน และหน่วยย่อย ๆ นี้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ถ้ามีสิ่งใดกระทบกระเทือนต่อหน่วยใหญ่ก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อนหน่วยย่อยอื่น ๆ หรือระบบทั้งระบบได้ ถ้าจะนำเอาทฤษฎีนี้มาอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าระบบใหญ่ คือ ระบบสหประชาชาติได้เริ่มมีการปฏิบัติการทางด้านพัฒนาและร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยมีคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเป็นแกนสำคัญ ตลอดจนพลังจากโลกที่สามที่ปรากฏขึ้นในระบบโลก ทำให้มีผลกระทบต่อนระบบรอง หรือระบบย่อย อันได้แก่ ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนั่นเอง อีกประการหนึ่งประเทศกำลังพัฒนาเพิ่งจะได้รับการปลดปล่อยจากการเป็นดินแดนในอาณานิคมภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จึงทำให้หันมาให้ความสนใจในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชาติของตน อย่างเช่นเวียตนามได้เริ่มทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในปี ค.ศ. 1958 หลังจากที่ได้ปลดแอกจากการเป็นเมืองขึ้นของประเทศฝรั่งเศส

#### แนวความคิดการพัฒนาในประเทศไทย

ก่อนหน้าี่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นไปในลักษณะ ไม่มีแผน กล่าวคือ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475) เป็นไปตามความคิดและความเชื่อของผู้ปกครองประเทศ ซึ่งกล่าวโดยสังเขปแล้วการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเน้นในหลักของการประกอบกิจ



กรรมทาง เศรษฐกิจแบบเสรี แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ได้เข้าไปมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจและทางปฏิบัตินโยบายเศรษฐกิจเป็นแต่เพียงแนวความคิดและความเชื่อโดยไม่เคยปรากฏนโยบายเศรษฐกิจเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>6</sup> นอกจากคำแถลงการณ์สั้น ๆ ตามความต้องการของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งก็แสดงว่าการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสมัยนั้นมิได้เกิดขึ้นอย่างจริงจังแต่อย่างใด การตัดสินใจทางด้านเศรษฐกิจอาศัยความเข้มแข็งและเด็ดขาดของผู้นำประเทศแต่เพียงอย่างเดียว นักวิชาการ เข้ามามีส่วนเพียงเป็นที่ปรึกษาและให้ความเห็นในขอบเขตอันจำกัดในทานองรับใช้นักปกครองเท่านั้น แต่ต่อมาเนื่องจากมีปัญหาเศรษฐกิจเกิดขึ้น แนวความคิดการพัฒนาจึงได้เริ่มจริงจังขึ้น โดยได้เริ่มภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เสร็จสิ้นลง เศรษฐกิจของประเทศอยู่สภาพที่ขาดเสถียรภาพ โดยมีการขาดแคลนสินค้าและเกิดภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาล จอมพล บ. พิบูลสงคราม จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 เพื่อจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น โดยมีผลบังคับใช้เมื่อ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493 (ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 10 เล่มที่ 67 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2493)<sup>7</sup> โดยให้ทำหน้าที่ในการติดตามภาวะการเคลื่อนไหวและสถานการณ์เศรษฐกิจภายในประเทศ โดยเฉพาะด้านระดับราคาสินค้า ตลอดจนทั้งจัดทำในส่วนของบัญชีประชาชาติ เพื่อศึกษาถึงผลผลิตส่วนรวมของประเทศ แต่

ศูนย์วิทยพัทยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>6</sup>พรชัย พัฒนบัณฑิต, พัฒนาการเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การพัฒนาศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523), หน้า 261.

<sup>7</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "42 ปี สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ", วารสารเศรษฐกิจและสังคม 29 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2535) : 35.

ขณะนั้นสภาพการทาง เศรษฐกิจของประเทศไทยยังมีปัญหาอยู่มาก รัฐบาลไทยจึงได้ขอร้องธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนาการหรือที่รู้จักกันในนามธนาคารโลก โดยขอความร่วมมือจากธนาคารโลกให้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำการสำรวจภาวะ เศรษฐกิจในประเทศไทย โดยร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย เพื่อวางแผนทางการพัฒนาเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2497 เนื่องจากระยะนั้นอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติเพียงร้อยละ 2-3 ต่อปี ซึ่งได้มีการเสนอรายงานออกมาในปี พ.ศ. 2498 สรุปสาระสำคัญได้ 2 ประการคือ<sup>8</sup>

ประการแรก ประเทศไทยมีแหล่งทรัพยากรที่ดี แต่การปรับปรุงจัดการทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ยังไม่ดีเพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพ ต้องมีการจัดการบริหารในส่วนนี้เสียใหม่

ประการที่สอง ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรนั้นไม่มีการพัฒนาในเรื่องขององค์กร โดยเฉพาะองค์กรทางด้านการเงินและการคลัง เกือบจะไม่มีเลย การบริหารทางด้านงบประมาณเป็นเพียงกองหนึ่งในกรมบัญชีกลาง ควรจัดตั้งสำนักงานงบประมาณออกเป็นเอกเทศและจัดระบบใหม่กับสภาเศรษฐกิจแห่งชาติที่มีอยู่ เพื่อจะได้ทำหน้าที่ในการวางแผนในระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อควบคุมการลงทุนในระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนไปถึง เรื่องการติดตามประเมินผลในทางด้านเศรษฐกิจต่างประเทศในสาขาต่าง ๆ เพื่อให้ได้ตรงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้

---

<sup>8</sup> ชุมพร บัจจุสานนท์, "กฎหมายกับการพัฒนา", วารสารกฎหมาย, หน้า 35.

ในปี พ.ศ. 2500 เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองมีการรัฐประหาร ทำให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เข้ามามีอำนาจการปกครองในปี พ.ศ. 2501 ได้มุ่งเน้นทางด้านเศรษฐกิจของชาติเป็นสำคัญ ซึ่งผิดกับผู้นำในยุคก่อน ๆ คือ แนวทางการเมืองในยุคก่อนนั้นเน้นเรื่องประชาธิปไตย หรือเรื่องการเมืองเป็นแกนนำ ดังนั้นข้อเสนอรายงานของธนาคารโลกจึงได้รับการพิจารณาและในที่สุดในปี พ.ศ. 2502 ก็ได้มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ภายหลังจากก่อตั้ง 2 ปี สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็ได้ทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) ฉบับที่สอง (พ.ศ. 2510-2514) ฉบับที่สาม (พ.ศ. 2515-2519) ฉบับที่สี่ (พ.ศ. 2520-2524) ฉบับที่ห้า (พ.ศ. 2525-2529) ซึ่งทั้ง 5 ฉบับที่กล่าวมานี้จะเป็นการวางแผนที่มุ่งเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ จะไม่มีการกล่าวถึงการพัฒนากฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จนกระทั่งได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) มีการริเริ่มให้ความสนใจให้มีแผนการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขึ้น โดยให้มีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ได้มีการบรรจุสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปกฎหมายไว้ในแผนพัฒนาฯ ด้วย โดยได้เขียนไว้ในส่วนที่ 5 แนวทางการพัฒนากฎหมายรัฐวิสาหกิจและระบบราชการ

จึงเห็นได้ว่าแนวความคิดของการพัฒนาได้เริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทย อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2504 โดยมีผลผลักดันจากภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจภายในประเทศ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์เศรษฐกิจโลกสมัยนั้น อีกทั้งบรรทัดฐานของสังคม (Norm) โลกในสมัยนี้ได้เริ่มมุ่งไปสู่การพัฒนาประเทศโลกที่สาม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการเริ่มแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทยอยู่ไม่น้อย และในระยะช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมาเริ่มมีความสนใจที่จะนำกฎหมายเข้ามามีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย

### ขอบเขตของกฎหมายกับการพัฒนา

ในการศึกษาจะต้องมีการพิจารณาขอบเขตของคำว่ากฎหมายและการพัฒนาเสียก่อนที่จะเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายกับการพัฒนา ว่าหน้าที่ของกฎหมายควรจะมีอย่างไรต่อการพัฒนา ซึ่งจะได้ศึกษาขอบเขตของการพัฒนาและกฎหมายรวมทั้งบทบาทของกฎหมายที่เข้ามาเกี่ยวพันกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ได้ดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาเป็นสิ่งที่ยากที่จะหาจากัดความให้แก่ชัด ตายตัวลงไป เพราะคำว่าพัฒนาเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับบุคคล เวลา และสถานที่ บุคคลในสังคมหนึ่งอาจมีความต้องการในการพัฒนาในส่วนที่แตกต่างกันด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน เวลาในยุคสมัยหนึ่งอาจจะ เป็นเรื่องกำหนดความถูกต้องของการพัฒนาแตกต่างกันออกไป แนวทางก็แตกต่างกันออกไปด้วย สถานที่หนึ่งอาจมีความต้องการทางด้านการพัฒนาไม่เหมือนกัน การพัฒนาจึงเป็นเรื่องที่เป็นอัตวิสัย (Subjective) มาก ยกตัวอย่างเช่น การพัฒนาในแง่ของประเทศทุนนิยมจะต้องอาศัยหลักเสรีนิยมเป็นแนวทางในการพัฒนา ในขณะที่เดียวกันประเทศสังคมนิยมอาจประนามวิธีการพัฒนาแบบนี้ว่า ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมได้ง่าย การพัฒนาในแง่ของประเทศสังคมนิยม จะต้องใช้ระบบเศรษฐกิจแบบวางแผน บังคับในการผลิตจะอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ซึ่งการพัฒนาย่อมบรรลุเป้าหมายก็อาจต้องมีการบังคับไม่ใช้ปล่อยอิสระ เสรีและจุดสุดยอดของการพัฒนา คือการบรรลุถึงสังคมที่ไร้สถานะแห่งความเป็นรัฐ (Stateless Society) ซึ่งการพัฒนาในแง่ที่ประเทศทุนนิยมจะประนามว่าเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของมนุษย์ ส่วนการพัฒนาในประเทศโลกที่สาม มุ่งที่จะลดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจระหว่างตนกับประเทศอุตสาหกรรม โดยเน้นถึงการเพิ่มผลผลิตและรายได้กับความเท่าเทียมและความเป็นธรรม ดังนั้นเมื่อแต่ละฝ่ายต่างก็มีแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาแตกต่างกันออกไป แล้วแต่บุคคล เวลา และสถานที่ดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้หาจุดกลางหรือจุดยืนของการพัฒนาได้ยาก



ดังจะเห็นว่าในสังคระหว่างประเทศ คำว่าการพัฒนาในยุคหนึ่งมีแนว  
 ทางที่แตกต่างกันไปจากการพัฒนาอีกยุคหนึ่ง เช่น ในทศวรรษแรกของสหประชา  
 ชาติว่าด้วยการพัฒนา (The First United Nations Development  
 Decade 1960) ได้เน้นถึงการก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เน้นถึงเรื่อง  
 อัตราเพิ่มผลผลิตของชาติ แม้แต่ในทศวรรษที่สองของสหประชาชาติว่าด้วยการ  
 พัฒนา (The Second United Nations Development Decade  
 1970) ก็ยังเน้นถึงความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจโดยวัดเอาจากบัญชีรายได้  
 ประชาชาติ สามปีต่อมาได้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันขึ้นในโลก ทำให้ทั่วโลก  
 ตระหนักถึงความเป็นจริงที่ว่า การเพิ่มพูนผลผลิตทาง เศรษฐกิจอย่าง เดียวมิใช่การ  
 พัฒนาอย่างแท้จริง ปัจจัยของมนุษย์ เป็นสิ่งที่ควร จะ เน้นควบคู่ไปกับการพัฒนา  
 ทั้งนี้ เพราะในครั้งนั้นประเทศผู้ผลิตน้ำมันและส่งออกต่าง ร่ำรวยมาก เพราะราคา  
 น้ำมันดิบขึ้นสูงมาก ขณะเดียวกันสภาพความเป็นไปภายในรัฐผู้บริโภคน้ำมัน ไม่ว่าจะ  
 เป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศกำลังพัฒนาตกต่ำลง ดังนั้นทั่วโลกจึง  
 ตระหนักว่า การพัฒนาที่ดีจะต้องมีความสมดุลระหว่างการขยายตัวทาง เศรษฐกิจที่  
 สูง กับความเที่ยงธรรม และความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ ผลสะท้อนก็คือใน  
 ทศวรรษที่สามของสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนา (The Third United  
 Nations Development Decade 1980) ได้ให้ความสนใจอย่างมากเกี่ยวกับ  
 ปัจจัยของมนุษย์ และความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยมุ่งให้มีการทำแผน  
 พัฒนาระบายไปสู่ชนบทเพิ่มมากขึ้น

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน การพัฒนา  
 ได้เปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขของเวลาและสถานที่ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ได้  
 กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศโดยเน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ  
 แต่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สาม ได้เพิ่มกลยุทธ์เพื่อลดช่องว่างระหว่างรายได้อย่าง  
 ชัดเจน โดยมีมาตรการแทรกในด้านกระจายและบริการทางสังคม ส่วนใน  
 แผนพัฒนาฉบับที่ 7 นั้นได้มุ่งเน้นแนวทางการรักษาอัตราการเจริญเติบโตทาง  
 เศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ กระจาย

รายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม<sup>๑</sup>

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าเป็นการยากที่จะหาองค์ประกอบของคำว่า การพัฒนา แต่ถ้าจะพยายามให้คำจำกัดความให้ธรรมดาที่สุด ก็อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนา หมายความว่า การก้าวหน้าเพื่อบรรลุต่อเป้าหมายที่วางไว้ โดยวิธีการทางด้านเศรษฐกิจ

แต่คำจำกัดความที่ว่านี้ จะก่อให้เกิดคำถามที่ติดตามมาอย่างมาก เช่น เป้าหมายที่วางไว้ว่าอย่างไร เท่าใด จึงจะถือว่ามีการพัฒนา ถ้าหากเศรษฐกิจมีความเจริญก้าวหน้า แต่ความเป็นธรรมในสังคมลดน้อยลง จะถือว่าเป็นการบรรลุถึงเป้าหมายหรือไม่ จะหาตัวกำหนดสมดุลระหว่างความเป็นธรรมในสังคมกับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างไร รัฐบาลในรูปแบบใดที่เหมาะสมต่อการเสริมสร้างการพัฒนาเสรีภาพของประชาชนจะต้องคำนึงถึงแค่ไหน ซึ่งเป็นคำถามที่ผู้นำทางการเมืองจะต้องเผชิญอยู่เสมอ

เนื่องจากการให้คำจำกัดความของการพัฒนาเป็นเรื่องที่ยากเพราะตัวแปรในแต่ละสังคมมีมากจึงสมควรที่จะหาองค์ประกอบกว้าง ๆ ของคำว่า "การพัฒนา" ควรจะประกอบด้วยสิ่งใดบ้าง

<sup>๑</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2535) หน้า 17-20.

การพัฒนาที่ดี ที่ปรากฏอยู่และยอมรับกันไม่ว่าจะเป็นการทำแผนพัฒนา  
ระดับประเทศหรือระดับชาติก็ตาม มีองค์ประกอบดังนี้<sup>10</sup>

1.1 แกนกลางของวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ก็คือการนำ  
เอาศักยภาพของมนุษย์ที่มีอยู่ในสังคม มาปรับใช้ให้เกิดการผสมผสานกับความต้องการ  
การของสังคม

1.2 มนุษย์ต้องเป็นตัวการในกระบวนการพัฒนา มิใช่เป็นแค่  
วัตถุประสงค์แห่งกระบวนการพัฒนา

1.3 การพัฒนานั้น ต้องหมายความถึง ความพึงพอใจทั้งความ  
ต้องการพื้นฐานทางด้านวัตถุและที่มิใช่วัตถุ

1.4 การเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นข้อกำหนดพื้นฐานของกระบวนการ  
การพัฒนา

1.5 มนุษย์ในสังคมจะต้องสามารถเข้าร่วมอย่างเต็มที่ในการ  
วางรูปแบบแห่งการพัฒนา โดยอาศัยความเป็นจริงและสถานะของตนเป็นเกณฑ์

1.6 การเคารพหลักเรื่องความเท่าเทียมกันและการไม่เลือก  
ปฏิบัติเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

---

<sup>10</sup> ชุมพร บัจจุสานนท์, "กฎหมายกับการพัฒนา", วารสารกฎหมาย,  
หน้า 37. อ้างจาก U.N. Document, E/cn. 4/1334, para. 27.

1.7 กระบวนการพัฒนาที่ดีนั้น จะต้องผสมผสานความต้องการของปัจเจกชน และสังคมส่วนรวมได้เป็นอย่างดี ซึ่งหมายความรวมถึง การผสมผสานทางสิ่งแวดล้อมในด้านกายภาพ และความเหมาะสมพอดีกับสภาพสังคมและวัฒนธรรม

2. กฎหมายนั้นยากที่จะให้คำจำกัดความที่แน่นอน และยากที่จะให้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปอีกเช่นกัน ทั้งนี้เพราะแนวคิดเกี่ยวกับนิติปรัชญาที่วิเคราะห์ถึงปัญหาว่า กฎหมายคืออะไร มีความแตกต่างออกไปหลายแนวความคิด กล่าวคือในแนวความคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) กฎหมายคือคำสั่งของรัฐบาลัตย์ เมื่อไม่ปฏิบัติตามย่อมได้รับโทษ กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบสังคม จึงควรมีอำนาจสิทธิขาด และสมบูรณ์ในตัวของมันเอง แต่ถ้าเป็นแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law School) ถือว่ากฎหมายคือเหตุผลที่ถูกต้องสอดคล้องกับธรรมชาติ โดยถือว่าโลกหรือจักรวาลมีระบบระเบียบในทางศีลธรรมและมีอยู่โดยภาวะวิสัยของมันเอง โดยไม่ขึ้นอยู่กับเจตน์เจานงของมนุษย์ แต่สิ่งที่สำคัญ คือ กฎหมายจะต้องเป็นสิ่งที่วางกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมในสังคมและก่อให้เกิดความมั่นใจ หรือความแน่นอนแก่มนุษย์ที่ดำรงอยู่ในสังคม

ท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับกฎหมาย และหน้าที่ของนักกฎหมาย เพื่อความเป็นธรรมของสังคมไว้ว่า<sup>11</sup> หลักกฎหมายเป็นศาสตร์และเป็นศิลป์ หลักกฎหมายเป็นศาสตร์ เพราะหลักกฎหมายเป็นสิ่งที่มียุ่แน่นอนแล้ว เป็นแต่ศึกษา ค้นคว้า หาข้อสังเกต เพื่อยืนยัน

---

<sup>11</sup>อมร จันทรสมบูรณ์, บทบาทของนักกฎหมายในการวางกฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมของสังคม, นิติศาสตร์ปริทัศน์, 1(มกราคม 2526) : 8-21

หลักกฎหมายว่ามีอยู่จริง หรือศึกษาถึงการวิวัฒนาการของหลักกฎหมายไปตามข้อเท็จจริง ในขณะเดียวกัน หลักกฎหมายก็เป็นศิลปะด้วยนั่นหมายความว่า กฎหมายเป็นศิลปะอย่างหนึ่งที่มุ่งสร้างกฎเกณฑ์ของสังคมขึ้นตามความนึกคิด หรือความเชื่อของมนุษย์โดยค้นคว้าหาข้อเท็จจริงหลาย ๆ อันนำมาเปรียบเทียบ คัดเลือก เพื่อนำมากำหนดสร้างกฎหมายเพื่อความเป็นธรรมในสังคม เมื่อความเป็นธรรมในสมัยหนึ่งยุคหนึ่ง เริ่มแปรเปลี่ยนไปกฎเกณฑ์หรือกฎหมายใหม่ก็จะถูกสร้างขึ้นเพื่อสะท้อนความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

"เมื่อหลักกฎหมายเป็นทั้งศาสตร์และเป็นทั้งศิลป์ นักกฎหมายจึงมีหน้าที่ต่อสังคม 2 ประการ คือ

2.1 หน้าที่ในการใช้กฎหมาย ด้วยการศึกษากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ผ่านสภานิติบัญญัติ หรือเป็นทฤษฎีกฎหมาย หรือในบางครั้งก็ต้องศึกษาไปถึงจารีตประเพณี เพื่อนำมาใช้บังคับสำหรับกรณีที่ไม่มีกฎหมายจะนำมาใช้บังคับด้วย หน้าที่นี้เป็นเรื่องของการศึกษากฎหมายในฐานะที่เป็นศาสตร์

2.2 หน้าที่ในการสร้างหลักกฎหมายให้แก่สังคม เพื่อให้กฎเกณฑ์ของชุมชนเป็นไปตามความเป็นธรรม หน้าที่นี้จึงมีลักษณะ เป็นศิลปะ"

จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นความแตกต่างและความเกี่ยวพันของกฎหมาย และนักกฎหมายต่อสังคมว่า กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ข้อบังคับของสังคม ที่ก่อให้เกิดความมั่นคงและความแน่นอน (Security) โดยเสริมสร้างความเป็นธรรม กฎเกณฑ์เหล่านี้อาจเป็นสิ่งที่มียอยู่แล้วตามภาวะวิสัยของสังคม อาจเป็นสิ่งที่มนุษย์ได้สร้างขึ้นมาแล้วและยึดถือปฏิบัติกันรวมทั้งอาจเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่เพื่อปรับให้เข้ากับภาวะ เศรษฐกิจและสังคมที่มีขึ้นใหม่ ใน

ท่านองเดียวกัน นักกฎหมายมีหน้าที่ในการใช้กฎหมาย และสร้างกฎหมาย โดยยึดถือหลักความเป็นธรรมของสังคมเป็นเกณฑ์สำคัญ

เมื่อทราบถึงองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาและกฎหมายแล้ว ปัญหาที่น่าสนใจคือกฎหมายจะมีบทบาทอย่างไรต่อการพัฒนา อะไรคือความเกี่ยวพันของการพัฒนากับกฎหมาย ก่อนที่จะหาคำตอบดังกล่าวควรที่จะมองดูกระบวนการเกี่ยวพันของระบบหรือกลไกของกฎหมายในสังคมเสียก่อน ก่อนที่จะมีการออกกฎหมายนั้นจะต้องมีนโยบายในเรื่องนั้นเรื่องนี้ให้แน่ชัดเสียก่อน กฎหมายจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้เห็นโยบายนั้น ๆ มุ่งไปสู่เป้าหมายได้ เพราะกฎหมายกำหนดแนวทางที่จะประพฤติปฏิบัติเอาไว้ รวมทั้งการยกเว้นการประพฤติปฏิบัติด้วย หากฝ่าฝืนก็จะเกิดผลร้ายหรือถูกลงโทษ กฎหมายจึงมีสภาพบังคับ สภาพบังคับจะได้ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับองค์กร และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้นนโยบายกฎหมาย องค์กร และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ จึงเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่จะทำให้นโยบายสัมฤทธิ์ผล

3. บทบาทของกฎหมายเข้ามาเกี่ยวพันการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นั้น จะเห็นว่าการพัฒนาเป็นแนวทางที่รัฐจะกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบ ในการวางเป้าหมายที่ต้องการจะบรรลุผล เมื่อการพัฒนามุ่งสู่แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายก็จะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่จะทำให้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นรูปร่างมีผลบังคับในสังคมได้อย่างจริงจัง ซึ่งเป็น การมองกฎหมายในแง่บัญญัติถึงสาระ เนื้อหาที่จะต้องปฏิบัติหรือยกเว้นการปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันกฎหมายก็จะเป็นเครื่องมือกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีภาระรับผิดชอบ และประสานงานกัน อย่างเป็นระบบไม่ซ้ำซ้อนกันในแง่ปฏิบัติ และก็เช่นเดียวกัน กฎหมายก็มีส่วนที่จะควบคุมและวางแผนปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวโดยสรุปก็คือ กฎหมายเข้ามามีบทบาทเกี่ยวพันกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมอยู่ 4 ขั้นตอน คือ 12

- ก) ในขั้นตอนที่กฎหมายมีส่วนในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม
- ข) ในขั้นตอนบัญญัติเนื้อหาสาระที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อเป็นไปตามนโยบาย
- ค) ในขั้นตอนกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดระบบให้สอดคล้องผสมผสานกัน
- ง) ในขั้นตอนของการกำหนดการะรับผิดชอบเพื่อควบคุมหรือสนับสนุน เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายมีความเกี่ยวพันกับการพัฒนา คงจะไม่มีใครปฏิเสธว่า ถ้านโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมขัดต่อความเป็นธรรม หรือความรู้สึกของ ความมีเหตุมีผล ประโยชน์ของชุมชนหรือสังคมนั้น ๆ นโยบายซึ่งแม้จะถูกกำหนด โดยรัฐาธิปัตย์ จะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางไม่ได้ และผลที่ติดตามก็คือ กฎหมายที่เป็นเครื่องมือทำให้นโยบายนั้นสัมฤทธิ์ผล ก็จะถูกต่อต้าน ตาหนีติเตียน ถึงการละเมิดต่อความเที่ยงธรรม หรือความยุติธรรม ในสังคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

12 ชุมพร บัณฑิต, "กฎหมายกับการพัฒนา", วารสารกฎหมาย,

หน้า 39.

อนึ่ง อะไรคือความเป็นธรรมในสังคมนั้น แม้จะมีแนวความคิดเชิงปรัชญาหลายแนวที่อาจต่าง ๆ กัน เช่น บ้างก็ว่าความเป็นธรรมมีอยู่ตามธรรมชาติเป็นสิ่งที่ทุกคนรู้ได้เอง หรือบ้างก็ว่าความเป็นธรรมจะมีขึ้นได้ก็แต่ความเป็นธรรมตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น เพราะความเป็นธรรมตามแต่ละบุคคลหาข้อแน่นอนเป็นยุติไม่ได้ แต่แท้ที่จริงแล้วความเป็นธรรมในสังคมน่าจะหมายถึง ความเป็นธรรมที่สมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมได้รับประโยชน์และพึงพอใจตามสมควร โดยนัยนี้ ความเป็นธรรมจึงอาศัยการแสดงออกซึ่งความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกส่วนใหญ่ที่ประกอบเป็นสังคม การแสดงออกเช่นนี้จะมีได้ก็แต่โดยการให้สมาชิกของสังคมที่จะถูกกฎเกณฑ์ หรือนโยบายให้คุณหรือให้โทษมีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็น ความประสงค์ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง (Broad Participation) จึงเป็นหนทางแสดงออกซึ่งความเป็นธรรมที่สมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมต้องการนั่นเอง ลักษณะเช่นนี้จึงควรเป็นหนทาง (Means) ที่กฎหมายควรกำหนดให้การเข้าร่วมแสดงออกดังกล่าวนี้อยู่ในทุกขั้นตอนของการพัฒนาและทุกขั้นตอนการตราและใช้กฎหมายเพื่อการพัฒนา

เมื่อกฎหมายมีส่วนแทรกซ้อนและสัมพันธ์กับการพัฒนาถึง 4 ขั้นตอนดังกล่าว ปัญหาที่ติดตามมา ก็คือ

3.1 ในขั้นตอนที่กฎหมายมีส่วนกำหนดนโยบาย เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาที่ติดตามมาก็คือ อะไรคือความเป็นธรรมในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความเป็นธรรมเป็นคำที่ค่อนข้างกว้างมาก และหาฉันทานุมัติได้ยาก ชุมชน หรือสังคม บางแห่งเห็นว่านโยบายอย่างนั้น อย่างนี้ ดูไม่เป็นธรรมเสียเลย ในอีกชุมชนหนึ่งหรืออีกสังคมหนึ่ง อาจจะมองตรงกันข้าม เสรีนิยมอาจมองความเป็นธรรมในแง่หนึ่ง สังคมนิยมอาจมองในอีกแง่หนึ่งก็ได้ เนื้อหาสาระของความเป็นธรรมในยุคนั้นหนึ่งอาจจะแตกต่างไปจากอีกยุคนั้นหนึ่งก็ได้ แต่สิ่งที่สำคัญก็คือกฎหมายที่มากำหนดหลักแห่งความเป็นธรรมจะต้องมีอยู่เสมอ เพราะความเป็นธรรมและเหตุผลที่ถูกต้องแท้จริง เป็นรากฐานแห่งความถูกต้องของนโยบาย อย่างไรก็ตาม การให้สมาชิกของสังคมผู้มี



ส่วนได้เสียกับนโยบายนี้ได้เข้าร่วมแสดงออกในการกำหนดนโยบายก็น่าจะเป็นหนทางหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้ให้นโยบายดังกล่าวเป็นธรรมขึ้นได้ดังกล่าวข้างต้น

3.2 ในขั้นตอนที่กฎหมาย บัญญัติถึง เนื้อหาสาระที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อเป็นไปตามนโยบายการพัฒนา ปัญหาที่ติดตามมาก็คือ กฎหมายในส่วนนี้ควรจะ มีลักษณะอย่างไร เพื่อสามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาซึ่งเป็นเพียง นโยบาย ในแง่กฎหมายเป็นเครื่องมือที่ทำให้การพัฒนาสัมฤทธิ์ผล กฎหมายในส่วน นี้ก็ต้องมีความชัดเจน แน่นนอน ไม่ซับซ้อนเพื่อให้เกิดความมั่นคงและความมั่นใจ แก่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย<sup>13</sup> กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และสะท้อนความ ต้องการของสังคมหรือประ โยชน์ของชุมชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ กฎหมายต้องมีลักษณะ ยืดหยุ่นเพื่อปรับเข้าได้กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีอยู่เสมอ

---

<sup>13</sup> เหตุผลที่กฎหมายจะต้องมีความแน่ชัด ก็เพราะ

1. เพื่อกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ชัดเจน ผู้ที่อยู่ใต้บังคับของ กฎหมายจะได้เข้าใจถึงสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างถ่องแท้

2. เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการค้า ว่าสิ่งใด ทำได้ สิ่งใดทำไม่ได้ การที่เขียนกฎหมายอย่างกว้างขวางหรือให้อำนาจเจ้า หน้าที่ใช้ดุลพินิจอย่างมาก ทำให้เอกชนไม่มั่นใจในการลงทุน ทำให้ขาดสิ่งจูงใจ ในการลงทุน

3. เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่แน่นอนในการตีความ กฎหมายที่แน่ ชัดก็ไม่ต้องมีการตีความเพราะการตีความทำให้ผู้ที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายขาดความมั่น ใจในการวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

3.3 ในขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดระบบให้สอดคล้องผสมผสานกัน ในขั้นตอนนี้บทบาทของกฎหมายก็เปลี่ยนแปลงไปจากขั้นตอนที่สอง ที่พยายามวางกฎเกณฑ์ระเบียบเพื่อเป็นพาหนะไปสู่การพัฒนาที่ตั้งเป้าหมายไว้ กฎหมายในขั้นตอนที่สามนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกลไกของรัฐ ซึ่งกลไกของรัฐนี้ย่อมยุ่งยากสลับซับซ้อน เพราะวางและให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าพนักงานแต่ละหน่วยแต่ละองค์กร และจัดให้มีการประสานงานสัมพันธ์ควบคุมซึ่งกันและกันถ้าหากอำนาจของเจ้าพนักงานหรือองค์กรไม่มีส่วนสัมพันธ์กับกฎหมายในขั้นตอนที่สองที่จะทำให้บรรลุถึงนโยบายที่วางไว้ย่อมไร้ผล ซึ่งควรจะทำให้ความสนใจในกฎหมายส่วนนี้เป็นอย่างมากด้วยว่ายังมีสภาพที่ดีสอดคล้องประสานงานกันเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม มิใช่เฉพาะกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

3.4 ในขั้นตอนของการที่กฎหมายควบคุมเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้มีความรับผิดชอบ หากไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎหมาย บทบาทของกฎหมายในแง่บังคับ เป็นเรื่องการควบคุมคน หรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะปัจจัยเรื่องคนเป็นเรื่องสำคัญในการพัฒนาผ่านนโยบายดี กฎหมายดี ระบบที่วางกลไกของรัฐในการปฏิบัติงานดี แต่คนที่จะต้องรับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพิกเฉย หรือละเลย การบรรลุถึงเป้าหมายของการพัฒนาย่อมเป็นไปได้โดยยาก ดังจะเห็นมีคำกล่าวอยู่บ่อย ๆ ว่า กฎหมายดีอยู่แล้ว แต่คนต่างหากที่ไม่ดี ไม่ปฏิบัติอย่างจริงจัง ความจริงแล้วในขั้นตอนที่ 4 นี้กฎหมายก็มีบทบาทอยู่ไม่น้อย โดยจะวางกลไกควบคุมการกระทำของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ในการที่สั่งการไปตามที่ตนเห็นสมควรสนับสนุนด้วย

เมื่อกฎหมายเข้ามามีส่วนแทรกซ้อนได้ในการพัฒนาถึง 4 ขั้นตอนดังกล่าวแล้วปัญหาที่ตามมาคือ นักนิติศาสตร์ควรจะมียุทธศาสตร์อย่างไรในการพัฒนาแน่นอนนักกฎหมายควรจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับขั้นตอนทั้ง 4

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า เมื่อกฎหมายเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ นักกฎหมายจึงเป็นทั้งผู้ใช้และผู้สร้างกฎหมาย ตามขั้นตอนทั้ง 4 แล้ว แต่ว่า นักกฎหมายนั้นจะอยู่สถานใดและมีบทบาทอย่างไรในสังคม

ในทัศนะของนักกฎหมายที่จะต้องใช้กฎหมายในลักษณะที่เป็นศิลป์ นักกฎหมายจะต้องคิดค้นแก้ไขปรับปรุงหลักกฎหมาย หรือกลไกบังคับของกฎหมาย และเมื่อโครงสร้างของชุมชนในสังคมและ เศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงหรือมีการ วัฒนาการ หลักกฎหมายและกลไกบังคับของกฎหมาย ที่ควรจะต้องเปลี่ยนแปลง ด้วย ดังนั้นนักกฎหมายจึงมีหน้าที่ที่จะต้องศึกษาเงื่อนไข ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของหลัก กฎหมายในทางประวัติศาสตร์ ศึกษาสังคมวิทยา ซึ่งทำให้เข้าใจถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับอุปนิสัย ใจคอ หรือเอกลักษณ์ของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้กฎหมาย ศึกษา ระบบเศรษฐกิจและอื่น ๆ และสิ่งที่ขาดไม่ได้ก็คือ การศึกษากฎหมาย เปรียบเทียบ<sup>14</sup>

ส่วนในทัศนะของนักกฎหมายที่จะต้องใช้กฎหมายในแง่ของ ศาสตร์ หรือตั้งข้อสังเกต ค้นคว้าหาข้อเท็จจริงเพื่อนำมาประยุกต์ใช้นั้น ในขั้นตอนที่ 4 นักกฎหมายจะต้องนำเอากฎหมายมาใช้ไม่ว่าโดยการประยุกต์กฎหมาย หรือตีความกฎหมายให้เป็นแนวทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงความแน่นอนในภาค ปฏิบัติและความเป็นธรรมเป็นสำคัญ การที่ศาลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตีความ กฎหมายหรือประยุกต์ใช้กฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาแล้ว ทำให้เกิดความเลื่อมใสในการเชื่อถือปฏิบัติ โดยไม่ทราบว่าจะไปในแนวทางหรือ ทิศทางไหนกันแน่ พูดอีกนัยก็คือ ขาดความแน่นอน

---

<sup>14</sup>อมร จันทรสมบุญ, "บทบาทของนักกฎหมายในการวาง กฎเกณฑ์เพื่อความเป็นธรรมของสังคม, "นิติศาสตร์ปริทัศน์", หน้า 11.

ได้มีการจัดสัมมนาในระดับภาคพื้นเอเชียอาคเนย์ และแปซิฟิก โดยแผนกวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2510 ในหัวข้อ "บทบาทนักนิติศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ"<sup>15</sup> ผลสรุปที่ว่า นักนิติศาสตร์ควรจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไรในการพัฒนาประเทศ ได้กล่าวไว้ดังนี้

"ข้อ 1 นักนิติศาสตร์ย่อมมีพันธะทางศีลธรรมอย่างลึกซึ้งที่จะช่วยจรรโลงและทำให้หลักแห่งกฎหมายก้าวหน้าไม่ว่าจะอยู่ในบรรยากาศเช่นไร นักนิติศาสตร์อาจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องหรือเข้าไปมีอิทธิพลเพื่อทำให้พันธกรณีดังกล่าวประสบความสำเร็จ แม้ว่าตนจะได้รับความรังเกียจเนื่องจากอำนาจหรือความกดดันทางการเมืองที่เป็นอยู่

ข้อ 2 ลักษณะการอันจะขาดเสียมิได้ในการดำรงไว้ซึ่งหลักแห่งกฎหมายย่อมเป็นประโยชน์ในการช่วยป้องกันสิทธิส่วนบุคคลและสาธารณชน ทั้งนี้รวมทั้งพันธะที่จะทำให้แผนการช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับคนยากจนเป็นผลสำเร็จด้วย

ข้อ 3 นักนิติศาสตร์ควรพยายาม

3.1 จัดให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งกลายเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม หรือไม่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของประชาชน

---

<sup>15</sup> ชุมพร บัจจุสานนท์, "กฎหมายกับการพัฒนา", วารสารกฎหมาย, หน้า 42.

3.2 ตรวจสอบร่างกฎหมายและกฎหมายที่เสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณาว่า บทกฎหมายเหล่านั้นเป็นไปตามหลักแห่งกฎหมาย

3.3 ตรวจสอบว่าบทกฎหมายเหล่านั้นมีความชัดเจนและ เข้าใจได้ เป็นอย่างดีหรือไม่

3.4 ส่งเสริมกฎหมายที่มีหลักการในอันที่จะทำให้อสังคมน่าก้าวหน้า และทำให้บุคคลในสังคมมีเกียรติภูมิในความเป็นมนุษย์อย่างเต็มที่

ข้อ 4 นักนิติศาสตร์ควรช่วยเหลือในการดำเนินการปกครองอย่างใดก็ตาม นักนิติศาสตร์ควรจะยืนยันว่า การดำเนินการเช่นนั้นจะต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคล และให้เป็นไปตามหลักแห่งกฎหมาย และพยายามให้ศาลได้ทำการพิจารณาการกระทำของฝ่ายปกครองอันกระทบถึงสิทธิมนุษยชน

ข้อ 5 นักนิติศาสตร์ควรสนใจกับการศึกษากฎหมายอย่างจริงจัง เพื่อให้การศึกษากฎหมายนั้นมีความเกี่ยวพันตามสภาพที่เป็นจริงกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในสังคมที่พัฒนา"

ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

1. การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในทัศนะของนักกฎหมายคือ กฎหมายจะมีบทบาทอย่างไรบ้างในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายจะมีส่วนอย่างไรในการก่อให้เกิดประสิทธิภาพของแผนพัฒนาฯ และกฎหมายอาจเป็นอุปสรรคในผลสำเร็จของแผนพัฒนาหรือไม่

โดยจะได้ศึกษาถึงกฎหมายที่มีบทบาทสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมใน 2 ลักษณะ คือ

1.1 กฎหมายควรเป็นปัจจัยในการกำหนดกระบวนการจัดทำและเนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น นำสังเกตว่ากฎหมายในที่นี้มีได้หมายความว่าเฉพาะกฎหมายภายในรัฐเท่านั้น หรือเฉพาะแต่กฎหมายลายลักษณ์อักษร หากแต่หมายถึง กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนา (Internatinal Law on Development) ด้วยเพราะกฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่อยู่ในโครงสร้างเบื้องสูง ที่จะคอยกำหนดควบคุมความสัมพันธ์ของรัฐในแง่ต่าง ๆ ให้อยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ การเมือง สังคม นอกจากนี้หลักกฎหมายทั่วไปก็มีบทบาทอยู่ไม่น้อยในการกำหนดเนื้อหาของแผนพัฒนาฯ

ในแง่ที่ว่ากฎหมายควรเป็นปัจจัยในการกำหนดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ นั้น ปัญหาที่น่าสนใจคือ กฎหมายอะไรที่กำหนดกระบวนการจัดทำ และกฎหมายเช่นว่านั้นควรมีการขยายขอบข่ายของผู้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาฯ มากน้อยแค่ไหนเพียงใด ซึ่งสามารถจะพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็นคือ

1.1.1 กฎหมายควรเป็นปัจจัยในการกำหนดเนื้อหาของสาระของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ถ้าพิจารณาจากทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 7 จะเห็นได้ว่าการเตรียมทิศทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับประเด็นหลัก 2 ประเด็นคือ ผลของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาแล้วกับโอกาสและข้อจำกัดที่ประเทศเผชิญอยู่ทั้งในปัจจุบันและเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

ในประเด็นแรกซึ่งเกี่ยวกับผลของการพัฒนา  
ประเทศที่ผ่านมาแล้วพอสรุปได้ว่า<sup>16</sup>

- เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงเกินกว่า  
เป้าหมายแผนฯ 6 กำหนดไว้มาก กล่าวคือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจมี  
อัตราสูงเฉลี่ยถึงร้อยละ 11.7 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายอัตราร้อยละ 5 ต่อปีที่  
กำหนดไว้ในแผนฯ
- เสถียรภาพเศรษฐกิจ การเงินการคลัง  
อยู่ในเกณฑ์ดี ภาวะหนี้สินต่างประเทศของไทยมีแนวโน้มลดลง
- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ  
และสังคมของประเทศ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร
- ความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงแผนฯ 6  
เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านปัจจัยผลิตและบริการพื้นฐานไม่เพียงพอ และอัตราเงิน  
เฟ้อมีแนวโน้มสูงขึ้น รวมทั้งปัญหาการกระจายรายได้และการกระจายความเจริญ  
ยังไม่ทั่วถึงประชาชนในชนบทเท่าที่ควร

ในประเด็นที่สองเกี่ยวกับโอกาสและข้อจำกัดต่อ  
สู่ทางการพัฒนาประเทศในช่วงแผนฯ 7

- แนวโน้มเศรษฐกิจโลกยังคงจะขยายตัวใน  
ระดับที่น่าพอใจต่อไป

<sup>16</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,  
ร่างสรุปทิศทางการพัฒนาประเทศไทยใต้กรอบของแผนฯ 7 (พ.ศ. 2535-2539)  
(กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ, 2534), หน้า 1-11.

แนวโน้มที่ดี

- โอกาสการขยายตัวของ การส่งออกยังมี

ยังมีมากอยู่ต่อไป

- โอกาสการขยายฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรม

การเงินและบริหารเงินตรา  
กลางทางการเงินของภูมิภาค

- การเปิดตลาดการค้าในอินโดจีนมีลู่ทางดีขึ้น  
- การผ่อนคลายข้อจำกัดต่าง ๆ ในตลาด  
จะมีส่วนทำให้ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเป็นศูนย์กลาง-

บริการของตลาดในประเทศมีมาก

- โอกาสขยายกำลังซื้อและความต้องการสินค้า

- โอกาสที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

- ความได้เปรียบด้านปัจจัยการผลิตเริ่มลดลง

- การออมในประเทศจะเพิ่มขึ้นไม่พอที่จะ

สนองตอบการลงทุนในประเทศ

- การขาดแคลนบริการพื้นฐานในระยะ 3 ปี

ข้างหน้าจะรุนแรงขึ้น

- ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและ

ปัญหามลพิษ

- ความไม่แน่นอนทางด้านสถานการณ์เศรษฐกิจ

โลก เช่น ราคาน้ำมัน ราคาสินค้าเกษตร อัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย  
การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจและการค้าที่สำคัญ ๆ รวมทั้งผลการ  
เจรจาทางการค้าระหว่างประเทศ ทั้งในรูปของทวิภาคีและการเจรจาร่วมกัน  
หลายฝ่าย

จะเห็นได้ว่าในประเด็นแรกและประเด็นที่สอง

ซึ่งเกี่ยวกับผลการพัฒนาส่วนร่วมกับโอกาสและข้อจำกัดทั้งในปัจจุบันและในอนาคต  
มีปัญหาคอขวดที่เกี่ยวเนื่องกับเศรษฐกิจภายในประเทศแล้วยังมีความเกี่ยวข้อง



เศรษฐกิจโลกอยู่เกือบทุกจุด เพราะในปัจจุบันนี้ทั่วโลกมีระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกันอยู่ รัฐไม่สามารถที่จะอยู่โดดเดี่ยวในสังคมโลก โดยไม่มีการติดต่อสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองจากภายนอก และจะต้องยอมรับว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองของโลกก็มีผลตกกระทบมาสู่ระบบเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศอยู่ไม่น้อย ดังนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยเศรษฐกิจภายนอกอยู่ไม่น้อย แต่ในสังคมระหว่างประเทศหรือสังคมโลก ซึ่งประกอบไปด้วยรัฐอธิปไตยใหญ่ๆน้อยๆ และมีความเท่าเทียมกัน มีกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และองค์การระหว่างประเทศเอาไว้ กฎหมายเช่นว่านี้ คือกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในยุคปัจจุบันนี้กฎหมายระหว่างประเทศได้ขยายขอบเขตการวางความสัมพันธ์มาในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมด้วย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะสังคมระหว่างประเทศได้มีกิจกรรมในแนวนี้น่ามากขึ้น กฎหมายจึงสะท้อนความต้องการของสังคม

ได้มีกฎหมายระหว่างประเทศสาขาหนึ่งคือ

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนา (Droit international du development) ที่มุ่งวางความสัมพันธ์ในทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศที่มีมากแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา โดยอาศัยองค์การระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นองค์การสากล เช่น สหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษ หรือองค์การภูมิภาคเป็นตัวจักรสำคัญในการประสานความสัมพันธ์อันนี้ กฎหมายสาขานี้มุ่งที่จะให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนามากที่สุด เพื่อเอื้ออำนวยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กฎหมายสาขานี้ควรจะมียุทธศาสตร์อันหนึ่งในการจัดทำเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่ว่าควรจะมียุทธศาสตร์เพราะการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลตกกระทบมาจากปัจจัยภายนอกนั้น เราไม่สามารถจะแก้ปัญหาได้ด้วยกฎหมายภายในของเรา แต่เราต้องแก้ไขด้วยวิธีการตามกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ การทราบถึงกติกาสงครามเมืองและเศรษฐกิจในสังคมโลกจะทำให้ทราบถึงลู่ทางในการแก้ไขปัญหาและทราบแนวทางในการหามาตรการตอบโต้ ดังนั้นเมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมามีอุปสรรคปัญหาจากปัจจัยภายนอกประเทศมากมาย จึงสมควรที่จะกล่าวได้ว่า

ผู้กำหนดแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมควรจะคำนึงถึงกฎเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาให้มาก เพื่อหาช่องทางในการแก้ไขอุปสรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่วางกฎเกณฑ์ร่วมที่ทุกคนจะยอมรับปฏิบัติ จริงอยู่กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนามีสภาพบังคับที่อ่อนมากเมื่อเทียบกับกฎหมายภายใน แต่กระนั้นก็เป็น การวางแนวทางที่ประเทศโลกที่สามทั้งหลายต้องการที่จะให้เป็นไปโดยอาศัยเป็นหลักในการเจรจาระหว่างประเทศ

เพื่อจะให้เห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนา จะมีส่วนเกี่ยวพันอย่างไรกับแผนพัฒนาได้อย่างชัดเจนขึ้น จึงใคร่ขอแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันของกฎหมายดังกล่าวกับแผนงาน<sup>17</sup> ที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความจริงแล้ว แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเกี่ยวพันกับกิจการภายในของประเทศมากกว่าแผนอื่น เช่น ในแผนพัฒนาเพื่อความมั่นคงทาง เศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ซึ่งเป็นแผนที่หนึ่งมีหลายส่วนที่เกี่ยวกับต่างประเทศ เช่น เรื่องการปรับปรุงก่อนนี้ภายนอกประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับขีดความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศ การพัฒนาโลกทางการเงินเพื่อสนับสนุนการส่งออก เพื่อให้ผู้ส่งออกและผลิตเพื่อส่งออกได้รับประโยชน์ตามสัดส่วนที่เหมาะสม โดยให้สอดคล้องกับกฎ ระเบียบและกติกากการค้าสากล แต่การที่ยกตัวอย่างแผนงานที่ 2 ก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าแม้จะเป็นเรื่อง

---

<sup>17</sup> แผนงานหมายความว่า ระบบการประสานโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกันตั้งแต่สองโครงการขึ้นไป ให้มีขั้นตอนการดำเนินงานที่สอดคล้องสัมพันธ์กัน ในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ (มาตรา 4 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521.)

ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาที่  
เข้ามามีส่วนร่วมอยู่ไม่น้อย เช่น ในแผนงานนี้ต้องการให้มีการพัฒนาการจัดสรร  
ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้และทรัพยากรธรณีให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ  
ประสานสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ นอกจากนี้ยัง  
กำหนดให้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับเกี่ยวกับการสำรวจและ  
พัฒนาปิโตรเลียมโดยเปิดโอกาสให้รัฐบาลและ เอกชนไทยเข้าร่วมลงทุนในการ  
พัฒนาการผลิต รวมทั้งการสำรวจโดยระบุกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการร่วมลงทุนให้  
ชัดเจน ตลอดจนให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เป็นประโยชน์และแรงจูงใจ  
แก่บริษัทที่ได้รับสิทธิในการผลิตมากที่สุด

กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาได้วาง  
กฎเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจของรัฐ ควบคุมและวางแนวปฏิบัติ  
ของบริษัทข้ามชาติ ซึ่งมักเป็นบริษัทของประเทศอุตสาหกรรมในยุโรปและอเมริกา  
ให้คำนึงถึงผลประโยชน์และแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศผู้รับการลงทุนด้วย  
ซึ่งโดยปกติแล้ว บริษัทดังกล่าวมักจะคำนึงถึงกำไรที่จะได้รับแต่ประการเดียว  
รัฐผู้รับการลงทุนอาจมีสิทธิที่จะทำการโอนกิจการของคนต่างชาติมาเป็นของรัฐได้  
ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ กิจการบางอย่าง เช่น  
กิจการเกี่ยวกับการขุดเจาะและแสวงหาผลประโยชน์จากปิโตรเลียมเป็นกิจการ  
ที่ต้องการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสูง โดยเฉพาะการขุดเจาะปิโตรเลียมใน  
ท้องทะเล มูลเหตุแห่งการจูงใจที่จะให้เอกชนต่างชาติเข้ามาลงทุนก็คือ การลด  
ภาษีและความสะดวกในการโอนเงิน และความสะดวกในแง่ต่าง ๆ ซึ่งปกติแล้ว  
ประเทศกำลังพัฒนาประเทศอื่นก็มีระบบอำนวยความสะดวกเพื่อเป็นแรงจูงใจ  
เอกชนต่างชาติ เช่นกัน การศึกษากฎหมายเปรียบเทียบทำให้แก้ไขข้อบกพร่องใน  
ทางด้านการแข่งขันที่จะจูงใจเอกชนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนได้มาก ถ้าหาก  
รัฐบาลกับเอกชนต่างชาติตกลงจะทำกิจการร่วมกันเกี่ยวกับการสำรวจและการ  
หาผลประโยชน์ร่วมกัน ปัญหาเกี่ยวกับสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนต่างชาติที่จะ  
เกิดขึ้น หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นควรจะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีใด ถ้าการ  
ขุดเจาะหาปิโตรเลียมในอ่าวไทยเกิดอยู่ในส่วนที่เป็นส่วนคาบเกี่ยวกับดินแดนของ

เพื่อนบ้าน จะมีวิธีการแก้ไขปัญหาได้อย่างไร ทั้งหมดนี้กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนาได้เข้ามามีส่วนวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เอาไว้ การทราบกฎเกณฑ์เหล่านี้และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และปรับใช้ ก่อนจะกำหนดแผนย่อมเป็นสิ่งที่ เป็นประโยชน์มาก เพราะกฎหมายย่อมเป็น ประโยชน์แก่ผู้รู้ ขณะเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดการเสียเปรียบแก่ผู้ที่ละเลย โดยผู้ที่ ละเลยจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายก็ไม่ได้

นอกจากกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการพัฒนา ซึ่งเป็นโครงสร้างของกฎหมายเบื้องต้น กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรม ของรัฐในสังคมโลกแล้ว หลักกฎหมายที่เรียกว่า หลักแห่งความเที่ยงธรรม หรือ ความเป็นธรรม (Principle of Equity) ก็ควรมีส่วนในการกำหนดแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอยู่ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า แผนพัฒนาฯ จะต้องนำไป ปฏิบัติโดยกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการต่าง ๆ โดยจะต้องไปปรับ ใช้ในรูปของกฎหมายภายหลัง ดังนั้น กฎหมายที่ดีมีประสิทธิภาพจะต้องมีรากฐาน มาจากความเป็นธรรมในสังคม แต่ปัญหามีอยู่ว่าหลักแห่งความเที่ยงธรรมหรือ ความเป็นธรรมในแง่ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมคืออะไร

คำตอบในประเด็นนี้เป็นเรื่องยาก เพราะหลัก แห่งความเป็นธรรมหรือหลักแห่งความเที่ยงธรรมเป็นนามธรรมขึ้นอยู่กับอัตวิสัย (Subjective) ของแต่ละบุคคลที่จะมอง แต่ถ้าจะพิจารณาในแง่ขององค์ ประกอบของการพัฒนาแล้ว การพัฒนาที่ดีจะต้องคำนึงถึงปัจจัยแห่งมนุษย์ต้อง ตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นทางด้านวัตถุและที่มีใช้วัตถุ ต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชนต้องมีการแบ่งสรรทรัพยากรของชาติ และมีการ กระจายรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักความเท่าเทียมกันของบุคคลยังเป็นหลัก การที่สำคัญ แต่ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคมตามความเป็น จริงก็ยิ่งปรากฏอยู่ มาตรการเป็นเพียงความช่วยเหลือ และลดความไม่เท่าเทียม กันจะต้องมีขึ้นเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม

จากพระราชดำรัสส่วนหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระ

พระเจ้าอยู่หัวที่ใต้ พระราชทานแก่คณะผู้บริหารงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ระดับผู้ว่าราชการจังหวัด ณ พระที่นั่งอัมพรสถาน เมื่อ 13 มิถุนายน 2512 มีใจความตอนหนึ่งที่ทรงเห็นถึงความช่วยเหลือจากผู้ที่มิฐานะดี ไปยังผู้ที่มิฐานะยากจนในชนบทเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกัน และเพื่อสร้างความเป็นธรรมและประโยชน์สุขแก่สังคมส่วนรวมว่า<sup>18</sup>

"...การนำความเจริญการพัฒนาไปสู่ชนบท หมายถึง ไปสู่ประชาชนในชนบทนั้น มีเหตุผลหลายประการ เหตุผลใหญ่ที่สุด ข้อแรกก็คือมนุษยธรรม ความเมตตาต่อเพื่อนมนุษย์ที่อยู่ร่วมประเทศกับเรา ซึ่งถ้าพูดถึงทางหนึ่งก็เป็นเพื่อนร่วมชาติ เป็นผู้ที่เรารู้ว่าอยู่ในความแร้นแค้น จาเป็นที่ทางราชการซึ่งเป็นผู้มีความรู้มากกว่า เป็นผู้มิฐานะดีกว่าควรจะไปช่วย เหตุผลที่สองที่จะต้องพัฒนาชนบทนั้นก็เพื่อความปลอดภัยของบ้านเมืองเพื่อความก้าวหน้า เพราะว่าบ้านเมืองเรามีความเจริญมีความมั่นคงก็ทำให้เราอยู่ได้ ความมั่นคงที่เป็นปัจจัยสำคัญคือ ความมั่นคงของประชาชนทั่วไปในชนบท เพราะประชาชนในชนบทเป็นประชาชนส่วนใหญ่เป็นประชาชนส่วนรวมและประชาชนส่วนรวมหรือประชาชนทั้งหมดนั้นคือชาติ เราจึงต้องปฏิบัติให้ชาติ คือประชาชนในส่วนรวมมีความมั่นคง ในเวลานี้บ้านเมืองเราอยู่ในที่คับขัน ถ้าเราทำอะไรที่เปิดช่องให้ผู้ก่อการร้าย ผู้ที่มาแทรกซึมเข้ามาได้ เราก็ทำความผิดต่อบ้านเมือง ถ้าเราสร้างรั้วขึ้นมาได้ด้วยการ พัฒนาทั้งคน ทั้งวัตถุให้ดี ให้มีความสุข ให้มีความพอใจ เราไม่มีวันที่จะเรียกว่าเสียบ้านเมือง..."

<sup>18</sup> ชุมพร บัจจุสานนท์ "กฎหมายกับการพัฒนา", วารสารกฎหมาย, หน้า 48

ส่วนหนึ่งของพระราชดำรัสดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงหลักแห่งความเที่ยงธรรม หรือความเป็นธรรม แม้จะเป็นส่วนเฉพาะเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทก็ตาม หลักมนุษยธรรม เมตตาธรรม หลักการที่ลดความไม่เท่าเทียมกัน โดยผู้ที่มีฐานะดีกว่ามีหน้าที่จะต้องปฏิบัติ ความเจริญก้าวหน้าแก่ส่วนรวม หลักการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม หลักการพัฒนาที่ต้องควบคู่ทั้งพัฒนาคน วัตถุและความพอใจซึ่งเป็นนามธรรมเพื่อบรรลุถึงความมั่นคงและความผาสุกของชาติ

### 1.1.2 กฎหมายเป็นปัจจัยในการกำหนดกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

"กฎหมาย" ในหัวข้อนี้ หมายความถึง กฎหมายที่กำหนดกลไกเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และรวมตลอดไปถึงกฎหมายที่กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จุดมุ่งหมายในย่อหน้านี้ก็เพื่อจะ เสนอแนวความคิดว่า กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันนี้ เหมาะสมหรือไม่ ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างไรหรือไม่

ในเบื้องต้นถ้าพิจารณาจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย ก็ถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 หมวดที่ 5 ได้กล่าวถึงเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเอาไว้ ซึ่งหมายความถึงว่า เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายของรัฐ หมวดที่ห้านี้ได้มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่มาตรา 59 จนถึง มาตรา 84 ซึ่งได้วางแนวนโยบายในการสร้างกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไว้หลายเรื่องด้วยกัน อาทิ

มาตรา 62 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข

มาตรา 63 รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน

มาตรา 64 รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ ขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน และพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

มาตรา 65 รัฐพึงจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและให้เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว

มาตรา 66 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ และพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐจะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียนและโดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาอบรมขั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระภายในขอบเขตตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้และด้อยโอกาสให้ได้รับทุนและปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ

มาตรา 67 รัฐพึงสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยใน ศิลปะและวิทยาการต่าง ๆ และพึงส่งเสริมและเร่งรัดให้มีการพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี เพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ

มาตรา 71 รัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจาย อำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

มาตรา 76 รัฐพึงดำเนินการอย่างมี ประสิทธิภาพให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึง เพื่อประกอบ เกษตรกรรมโดยการปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดินหรือวิธีอื่น

รัฐพึงจัดหาและดูแลการใช้น้ำของ เกษตรกรให้มี เพียงพอและเหมาะสมแก่เกษตรกรรม

รัฐพึงส่งเสริมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของ เกษตรกรในด้านการผลิต การเก็บรักษาและการจำหน่ายผลผลิตเพื่อให้เกษตรกร ได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อรักษาผล ประโยชน์ดังกล่าว โดยจัดตั้ง เป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น

มาตรา 77 รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาท ในทางเศรษฐกิจ

รัฐไม่พึงประกอบกิจการอันมีลักษณะ เป็นธุรกิจหรือ เป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความ มั่นคงของรัฐ การรักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค





รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัดตอนใน  
ทางเศรษฐกิจ โดยเอกชนที่มีได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ไม่  
ว่าการผูกขาดตัดต่อนั้นจะเป็นโดยทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา 78 รัฐพึงวางนโยบายประชากรให้  
เหมาะสมกับทรัพยากรของชาติ ภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม และความเจริญ  
ในทางวิทยาการ

มาตรา 79 รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่อง  
ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการ หรือปฏิบัติตาม  
หน้าที่มนุษยธรรม หรือเนื่องจากสาธารณภัย

มาตรา 80 รัฐพึงจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์  
ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการสังคมสงเคราะห์

มาตรา 81 รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์  
ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กาลังใจ และความหวังในชีวิตเพื่อสามารถ  
ดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร

มาตรา 82 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำ  
งานมีงานทำ และพึงคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง  
กับจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

มาตรา 83 รัฐพึงส่งเสริมการสาธารณสุขที่ได้  
มาตรฐานโดยทั่วถึงและพึงให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ยากไร้โดยไม่คิดมูลค่า และ  
พึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะทำได้

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐจะต้อง  
กระทำให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์

มาตรา 84 รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ<sup>19</sup>

ถ้าพิจารณาถึงกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจและ  
หน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ตลอดจนก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ  
นั้น ก็คือ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521  
(ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502, พระ  
ราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 และพระ  
ราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509

โดยนัยแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้หน้าที่และ  
ความรับผิดชอบแก่คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่มิได้ให้  
อำนาจในการสั่งการแต่ประการใด และสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี  
อำนาจหน้าที่หลัก เป็นเรื่องการเสนอแนะความเห็นพิจารณาแผนพัฒนาฯ  
ประสานงานระหว่างส่วนราชการอื่น และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง พุดโดยสรุปก็คือ  
มีหน้าที่ในการวิเคราะห์ ศึกษา ให้คำแนะนำ กำหนดหลักการ จัดทำข้อเสนอ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>19</sup>สมศักดิ์ คุณเงินและคณะ, รวบรวม, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2534),  
หน้า 27-32.

หารือ พิจารณาแผนงานและโครงการ ตามมาตรา 6 และมาตรา 12 ของ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาฯ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยกรมการที่มีความรู้ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ก็จะทำภารกิจสำนักงานของสำนักงาน และนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีก็จะนำเอาเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเป็นมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งหมายความว่าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยก็จะมีการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ในรูปของประกาศพระบรมราชโองการ

ต่อจากนั้น กระทรวง ทบวง รัฐวิสาหกิจ ก็จะแปลงแผนแม่บท เป็นแผนระดับกระทรวง และกระทรวงก็จะสั่งการมายังกรม ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญ กรมก็จะสั่งการมายังส่วนราชการในจังหวัดที่เรียกว่าแผนจังหวัดเพื่อนำไปปฏิบัติการต่อไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่มีอำนาจสั่งการที่จะให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามแผน กระทรวง ทบวง รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยราชการอื่น นำเอาแผนมาปรับใช้เอง ในแง่ของกฎหมายก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นการอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 5 ดังกล่าวมาตอนต้น

แต่ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเรื่องของส่วนรวมและเป็นนโยบายที่สำคัญยิ่งเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม มีผลกระทบต่อส่วนรวม เป็นการสมควรหรือไม่ที่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตกอยู่แต่เฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนรัฐสภา

ที่ถือว่ามีผู้แทนของประชาชนอยู่ ควรจะมีบทบาทอย่างไร หรือไม่ เพียงใด ในกระบวนการนี้จะมีวิธีการอย่างไรที่จะให้ประชาชนทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะ เกษตรกร หรือชาวนบพซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่เข้ามามีบทบาทแสดงความ ต้องการหรือแสดงความคิดเห็น

ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ควรจะ มีการฟังความคิดเห็นในมุมกว้างจากหลาย ๆ แหล่ง ซึ่งข้อมูลจากหลาย ๆ แหล่ง จะเป็นตัวช่วยเร่งเสริมให้มีการวางแผนฯ ที่ดี ถูกเป้าหมาย กล่าวคือ สะท้อน ความต้องการจากทุก ๆ ฝ่ายได้อย่างแท้จริง ตัวเร่งเสริม (Prime-Movers) ที่สำคัญก็คือ รัฐบาลจะต้องเก็บข้อมูล และจัดฟังความเห็นจากที่ต่าง ๆ ในภาค เอกชน ผู้ประกอบธุรกิจ นักอุตสาหกรรม ตลอดจนผู้นำหมู่บ้าน ผู้นำส่วนท้องถิ่น ล้วนแต่มีความสำคัญในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการของแต่ละบุคคล ในกลุ่มต่าง ๆ ว่าต้องการทิศทางหรือแนวทางอย่างไรในการพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคม ถ้าเรารู้ว่าแผนพัฒนาฯ จะต้องสะท้อนความต้องการของประชาชนให้ มากที่สุดแล้ว การกำหนดตัวเร่งเสริมเข้ามาในวิธีการทำแผนเป็นสิ่งที่จะต้องทำ เพราะ เขาเหล่านั้นจะนำข้อมูลที่แท้จริงมาบอกว่า พื้นที่นั้น พื้นที่นี้ ความต้องการ มีอย่างไร วิธีการทำแผนพัฒนาที่ดีจะต้องมีการผสมผสานร่วมมืออย่างดีระหว่าง ตัวเร่งเสริมต่าง ๆ ได้ให้เกิดตอบสนองต่อความเป็นจริง ภาวะการณ์ที่เป็นจริง ของสังคมมากที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่จะให้แผนพัฒนาฯ เป็นที่ ยอมรับ และเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายนั้น ซึ่งหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ จะต้องแปลงแผนแม่บทเอามาใช้บังคับแก่ บุคคลต่าง ๆ ในสังคม ก็ควรจะให้บุคคลในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมใน การตัดสินใจวางแนวทางของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย โดยมีใช้จะมีแต่ หน้าที่จะต้องเชื่อฟังกฎหมายแต่อย่างเดียว หากแต่ควรจะมีสิทธิในการเข้ามามี ส่วนร่วมในการวางทิศทางของแผนพัฒนาฯ ด้วย

## 1.2 กฎหมายเป็นเครื่องมือสนับสนุน และอาจเป็นอุปสรรคต่อ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นนโยบายเพื่อให้เป็นไปตามทิศทางและเป้าหมายที่วางไว้ นโยบายจึงเป็นเรื่องของการแสดงเจตนาหรือความปรารถนา ที่ยังมีได้มีวิธีการทำให้เกิดประสิทธิภาพการที่จะทำให้นโยบายสัมฤทธิ์ผล จะต้อง มีหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ ตลอดจนเอกชน เข้าร่วมกัน แต่จะทำอย่างไรถึงจะให้ห้องค์กรของรัฐสามารถปฏิบัติการกิจต่าง ๆ และสามารถประสานงานกับเอกชน เพื่อจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ การที่จะให้ห้องค์กรต่าง ๆ สามารถจะปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ได้ก็จะต้องมีอำนาจในการดำเนินการ แต่อำนาจในการดำเนินการนั้น จะต้องออกมาในรูปของกฎหมาย และประกาศใช้ เพื่อให้เป็นที่ทราบกันทั่วไป กล่าวคือ กฎหมายจะรองรับนโยบาย และจะเป็นเครื่องมือให้การปฏิบัติการกิจมุ่ง ไปสู่ทิศทางเดียวกัน จริงอยู่อาจมีกฎหมายบางฉบับที่ออกมาและก่อให้เกิดการปฏิบัติในทิศทางตรงกันข้าม หรือไม่มีกฎหมายเลยในเรื่องที่ต้องการดำเนินการ เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ หรือมีกฎหมายอยู่ แต่ไม่ได้สะท้อนความเป็นจริงของสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันเลย นักกฎหมายในฐานะที่เป็นศิลปิน จะต้องสร้างกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และตอบสนองต่อทิศทางของแผนให้มากที่สุด

กฎหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนแผนพัฒนาฯ จะต้องเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพแห่งการนำไปใช้ได้ ประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ เมื่อกฎหมายนั้นมีความชัดเจนแน่นอนไม่ซ้ำซ้อน เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงและความมั่นใจแก่ผู้ได้บังคับของกฎหมาย กฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและสะท้อนความต้องการของสังคมหรือประโยชน์ส่วนใหญ่ของชุมชนเป็นสำคัญ และกฎหมายต้องมีลักษณะยืดหยุ่น เพื่อปรับให้เข้าได้กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีอยู่เสมอ ให้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันก็มีการควบคุมการใช้ดุลพินิจ ซึ่งอันนี้เป็นหลักทั่ว ๆ ไปว่ากฎหมายที่ดีควรมีลักษณะอย่างไร

นักกฎหมายในฐานะที่เป็นผู้สร้างกฎหมาย จะต้องคำนึงถึง ปัจจัยหรือองค์ประกอบของการพัฒนาที่ดีด้วย เพื่อผสมผสานเข้ากับนโยบายหรือแผน กล่าวคือนักกฎหมายจะต้องสร้างกฎหมายโดยยึดหลักการนำศักยภาพของมนุษย์ ในสังคมมาปรับใช้ให้ได้มากที่สุด นักกฎหมายจะต้องสร้างกฎหมายโดยคำนึงถึง ปัจจัยแห่งมนุษย์ เพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านวัตถุและที่มีใช้วัตถุได้ นักกฎหมายจะสร้างกฎหมาย ต้องยึดถือหลักการเคารพในสิทธิมนุษยชน และจะต้อง เปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้มนุษย์ในสังคมเข้ามีส่วนร่วมในการสร้างกฎหมายจะเป็นด้วยวิธีใดก็ตาม โดยให้มนุษย์ในสังคมสามารถแสดงความต้องการตามสภาวะความเป็นจริงของตนเป็นเกณฑ์ นอกจากนั้นนักกฎหมายจะต้องสร้างกฎหมายที่สามารถผสมผสานความต้องการของปัจเจกชนและความต้องการของสังคมส่วนรวม ได้เป็นอย่างดี

จึงเห็นได้ว่า กฎหมายและนักกฎหมายในฐานะที่เป็นศิลปิน และเป็นศาสตร์จะมีบทบาทแทรกซ้อนเข้าไปถึง 4 ขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา คือในขั้นการกำหนดนโยบาย ในขั้นบัญญัติเนื้อหาสาระที่จะต้องปฏิบัติเพื่อเป็นไปตามแผนนโยบาย ในขั้นกำหนดกลไกของรัฐเพื่อทำให้มีการประสานสัมพันธ์ควบคุมซึ่งกันและกัน ในขั้นตอนที่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจที่จะปฏิบัติหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ กระบวนการ 4 ขั้นตอนนี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันเหมือนลูกโซ่ ประสิทธิภาพของกฎหมายในการพัฒนาไม่เกิดขึ้น ถ้าขั้นตอนทั้ง 4 ไม่ประสานซึ่งกันและกัน ในทางตรงกันข้ามอุปสรรคจะเกิดขึ้นได้ทุก 4 ขั้นตอน อันเป็นผลมาจากกฎหมาย กล่าวคือ ถ้ากฎหมายที่มีอยู่แล้ว ไม่สามารถประสานรับส่งกันได้ หรือขาดกฎหมายที่จะมารับส่ง ผสมผสานกันในระดับทั้งสี่แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่มุ่งไปในทิศทางเดียวกันแล้ว เป็นอันเชื่อได้ว่ากฎหมายจะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการพัฒนา

จากการศึกษาในแง่มุมมองใหม่ของกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น เห็นว่า กฎหมายกับการพัฒนามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน จากการศึกษานี้ของแนวความคิด ในแง่ของการกำหนดนโยบายของการพัฒนา ตลอดจนในแง่ของ

การที่จะให้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการพัฒนา ทำให้เห็นว่ากฎหมายมีความสำคัญ  
แทรกซ้อนอยู่ทุกขั้นตอน ตั้งแต่แรกเริ่มนโยบายจนถึงผู้ปฏิบัติ กฎหมายที่ว่านี้มี  
ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ทำหน้าที่ต่าง ๆ กัน เปรียบเสมือนอวัยวะต่าง ๆ  
ในร่างกายที่ประกอบขึ้นเป็นร่างกายทั้งหมด ถ้าจะเปรียบร่างกายกับรัฐ อวัยวะ  
ต่าง ๆ ของร่างกาย คือกฎหมายในที่นี้ก็จะต้องมีขึ้นเพื่อส่วนรวมคือรัฐ หรือพูดอีกนัย  
หนึ่งก็เพื่อการพัฒนาารัฐนั่นเอง จึงสมควรที่จะถือว่ากฎหมายหรือนักกฎหมายมีความ  
สำคัญไม่น้อยกว่าศาสตร์อื่นในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของชาติ



ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย