



บทที่ ๓

ความจำเป็นในการควบคุมตลาดหลักทรัพย์

ความจำเป็นในการควบคุมตลาดหลักทรัพย์โดยทั่วไปแล้วมีอยู่ด้วยกัน ๒

ประการ คือ

๑. เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาตินั้นเป็นจุดประสงค์โดยส่วนรวมอันเป็นนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าการดำเนินการกิจการตลาดหลักทรัพย์ทำให้เกิดการระดมทุนจากเงินออมของประชาชนไปใช้เพื่อการลงทุน อันจะทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้น อันมีผลแก่การเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวม นอกจากนี้ ตลาดหลักทรัพย์ยังเป็นสถาบันการเงินซึ่งมีกลไกทางการเงิน (financial mechanism) ซึ่งทำให้ตลาดหลักทรัพย์เป็นศูนย์กลางสำหรับการซื้อขายหลักทรัพย์ เป็นกลไกที่ช่วยรักษาระดับราคาหลักทรัพย์ให้เหมาะสม เป็นเครื่องมือที่ช่วยปรับราคาหลักทรัพย์ให้ใกล้เคียงกับมูลค่าที่ควรลงทุนโดยการกำหนดราคาที่เป็นธรรม เป็นเครื่องวัดสถานะทางเศรษฐกิจ เป็นการดึงเอาเงินออมจากนอกระบบสถาบันการเงินที่ถูกเก็บงำเอาไว้เฉย ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เป็นการเปลี่ยนแปลงเงินทุนจากการลงทุนที่ไม่ค่อยเป็นประโยชน์มาเป็นการลงทุนในสิ่งที่สามารถสร้างผลผลิตได้ ทำให้เศรษฐกิจภาคเอกชนสามารถดำเนินกิจการในระบบตลาดเสรีซึ่งในระยะยาวแล้วจะก่อให้เกิดการขยายตัวอย่างมีประสิทธิภาพเป็นช่องทางที่จะแสวงหาเงินทุนจำนวนมากมาใช้ในโครงการที่ก่อให้เกิดการผลิตโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อย เป็นการช่วยสนับสนุนความพยายามที่จะเพิ่มการออมของบรรดาบริษัทต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้มีช่องทางขยายการลงทุนได้มากขึ้นและรวดเร็ว เป็นการช่วยเหลือให้ประชาชนมีช่องทางที่จะขยายการออมให้ทันกับภาวะเงินเฟ้อ ค้ำยันเหตุผล

^๑ G.M. Heal, The Theory of Economic Planning, (New York : American Elsevier Publishing Co., 1963) p. 26

ดังกล่าวย่อทำให้เกิดความจำเป็นในการควบคุมตลาดหลักทรัพย์ในแง่ที่ว่าเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติ

ข้อที่ควรพิจารณาเป็นแนวทางไปสู่ประเด็นที่ว่า การควบคุมตลาดหลักทรัพย์นั้นได้กระทำเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติมีดังต่อไปนี้

- ก. นโยบายการคลังสำหรับประเทศกึ่งพัฒนา
 - ข. วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจของชาติ
 - ค. บทบาทของรัฐในการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ
 - ง. การขยายขอบเขตการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนเอกชน
 - จ. การพัฒนาการธนาคารเอกชนสาขาสถาบันการเงินในประเทศไทย
 - ฉ. การยอมรับภัยภาคเอกชนในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ
 - ช. ข้อพิจารณาในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ
- ก. นโยบายการคลังสำหรับประเทศกึ่งพัฒนา

นโยบายการคลังคือนโยบายเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของรัฐ ตลอดจนเรื่องหนี้สาธารณะและการบริหารงานคลังให้พอเหมาะพอดีกับความต้องการของภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

การที่จะใช้นโยบายการคลังให้เกิดประโยชน์เต็มที่แก่ระบบเศรษฐกิจนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ ประกอบไปด้วย แนวหลักการกว้าง ๆ ของนโยบายการคลังจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่จะช่วยให้ระบบเศรษฐกิจสามารถเติบโตไปสู่เป้าหมายที่กำหนดได้ การใช้นโยบายการคลังที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจก็อาจเกิดโทษแก่ระบบเศรษฐกิจได้ โดยที่ประเทศกึ่งพัฒนาส่วนใหญ่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ผิดแผกไปจากประเทศที่พัฒนาแล้ว การที่จะใช้นโยบายการคลังเพื่อช่วยให้ประเทศกึ่งพัฒนาสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการ จึงจำเป็นต้องพิจารณาอย่างระมัดระวังก่อนที่จะนำนโยบายใด ๆ ที่ใช้กันอยู่ในประเทศพัฒนาไปใช้ปฏิบัติกับประเทศ

ที่กำลังพัฒนา การพิจารณาความแตกต่างระหว่างระบบเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศพัฒนา และกึ่งพัฒนาจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการช่วยให้ นักเศรษฐศาสตร์ในประเทศ พัฒนาสามารถนำนโยบายการคลังในประเทศพัฒนามาปรับปรุงดัดแปลงให้เหมาะสมกับ ระบบเศรษฐกิจของตน เพื่อที่จะให้การใช้นโยบายการคลังสามารถอำนวยประโยชน์ สูงสุดตามเป้าหมายเศรษฐกิจที่ต้องการ

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าประเทศกึ่งพัฒนามีเป้าหมายสำคัญในการพัฒนา เศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งในการพัฒนา เศรษฐกิจนั้นปัจจัย ที่สำคัญอย่างยิ่งคือ การเพิ่มการลงทุนในประเทศ แต่การกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งที่ยาก ยิ่งในประเทศกึ่งพัฒนา ทั้งนี้ เนื่องมาจากการขาดแคลนเงินออม นอกจากนี้ ระบบ เศรษฐกิจของประเทศกึ่งพัฒนายังต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากปัจจัยที่ไม่สามารถจะควบคุมได้ เช่น ภัยพิบัติทางอากาศ เป็นต้น

ข. วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจของชาติ

๑. ให้รายได้ประชาชนที่แท้จริงต่อคนสูงขึ้น
๒. ให้รายได้ของประชาชนไม่แตกต่างกันมากจนเกินไป
๓. ให้ความเจริญแก่กระจายไปทั่วทุกท้องถิ่น
๔. ให้จำนวนคนว่างงานลดลง
๕. ให้มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือ ให้มีความเป็นธรรมทางสังคมและขจัดความยากจนของ คนส่วนใหญ่ให้มีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง และให้มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เสนาะ อุณาภูล, นโยบายการเงิน การคลัง และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
ของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รามินทร์ ๒๕๐๕) ๔๗ - ๕๐

ค. บทบาทของรัฐบาลในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ

๑. จุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ

ก่อนที่จะกล่าวถึงบทบาทอันเหมาะสมของรัฐบาลในการดำเนินการทางเศรษฐกิจของประเทศ เราควรจะได้ทราบก่อนว่า ในการดำเนินการทางเศรษฐกิจนั้น มีการยอมรับกันว่าจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจของชุมชนทุก ๆ แห่ง มีอยู่ ๔ ประการ คือ

ก) ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ (Economic Progress) จุดมุ่งหมายอันสำคัญที่สุดก็คือความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ เราได้ทราบแล้วว่าโลกของเรามีทรัพยากรธรรมชาติอันน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการของมนุษย์อันไม่รู้จักสิ้นสุด รัฐบาลของทุกประเทศในโลกจึงพยายามที่จะหาทางเพิ่มความมั่งคั่งภายในประเทศ เพื่อที่จะทำให้ประชาชนได้มีการกินที่อยู่ดีมากยิ่งขึ้น

ข) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจนั้นบางครั้งก็ก้าวรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว บางครั้งก็หยุดชะงักซึ่งลักษณะการเช่นนี้อาจทำให้เกิดผลเสียได้ โดยบุคคลบางกลุ่มอาจมีการได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้น ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจควรเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพโดยพยายามไม่ให้เกิดการเศรษฐกิจรุ่งเรืองรวดเร็วเกินไปจนเกิดเงินเฟ้อ หรือตกต่ำเกินไปจนทำให้เกิดการว่างงาน

ค) เสรีภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Freedom) คำว่า "เสรีภาพทางเศรษฐกิจ" หมายความว่า การยอมให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินการทางเศรษฐกิจได้โดยตนเองตามความสมัครใจ อันได้แก่ การผลิต การแลกเปลี่ยน การบริโภค ในสิทธิเสรีภาพแบบทุนนิยมหรือแบบผสมซึ่งหมายถึงทั้งรัฐบาลและเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งวิธีการเช่นนี้จะทำให้การเศรษฐกิจก้าวรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว

ง) ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Justice) จุดมุ่งหมายประการนี้เกี่ยวกับการวิภาคกรรมหรือการแบ่งปันรายได้ ซึ่งมีความหมายว่าบุคคลในสังคมเดียวกันควรมีรายได้เกือบเท่าเทียมกัน หรือใน อีกความหมายหนึ่งคือไม่มีรายได้แตกต่างกันมาก การที่ประชาชนเพียงกลุ่มน้อยมีรายได้สูงมาก แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจนหาเลี้ยงชีพไม่พอย่อมไม่เป็นการยุติธรรม ซึ่งในความหมายนี้ก็มีได้หมายความว่า ทุกคนในสังคมจะต้องมีรายได้เท่าเทียมกันหมด คือความแตกต่างระหว่างรายได้ควรมีอยู่บ้าง แต่ไม่ควรมากนัก

ง. เหตุที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ

มีกิจการหลายประการที่เราไม่สามารถปล่อยให้เอกชนดำเนินการได้ ทั้งนี้ เนื่องจากเหตุผลหลายประการ เป็นต้นว่า กิจการบางประเภทเอกชนไม่ต้องการประกอบการ เพราะมีผลกำไรน้อย กิจการบางประเภทมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับสังคมส่วนรวมอยู่มากมาย ถ้าปล่อยให้เอกชนดำเนินการอาจเกิดผลเสียหายได้ กิจการบางประเภทอาจจะให้ผลกำไรมากเกินไป เอกชนที่ประกอบกิจการประเภทนั้น ๆ อาจจะหาทางผูกขาดตัดตอน อาจทำให้เกิดความเคืองแค้นแก่สังคมได้ ซึ่งกิจการประเภทต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐบาลจะต้องเข้าดำเนินการเสียเอง หรือจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมกิจการเหล่านี้ได้แก่

๑. กิจการที่ให้บริการประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม (Social Benefits)

กิจการบางประเภทให้บริการประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม ไม่สามารถจะหาหลักเกณฑ์ที่จะแบ่งประโยชน์เหล่านี้ให้เอกชนแต่ละคนได้ เอกชนจึงไม่สามารถประกอบกิจการประเภทเหล่านี้ได้ เพราะไม่สามารถแบ่งบริการขายให้แก่ผู้บริโภคแต่ละคนได้ กิจการประเภทนี้ได้แก่การทหาร การตำรวจ เป็นต้น การทหารให้ประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมเป็นอันมากทำให้เราสามารถ

ดำเนินชีวิตในทางเศรษฐกิจได้แต่เราไม่อาจแบ่งแยกได้ว่า ประโยชน์จากกิจการทหาร ตกอยู่กับผู้ใด จำนวนเท่าใด

นอกจากนั้นเราจะพบว่า กิจการประเภทนี้ให้ผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่บุคคล ถ้าเราจะปล่อยให้เอกชนดำเนินการประเภทนี้เสียเอง เอกชนก็อาจจะดำเนินการน้อยเกินไปกว่าที่ควรจะเป็น นำความเสียหายให้แก่สังคมได้

กิจการบางประเภทเป็นกิจการที่อยู่กึ่งกลาง กล่าวคือจะปล่อยให้เอกชนทำก็ได้ รัฐทำก็ได้ เช่น การศึกษา การศึกษาให้ประโยชน์แก่บุคคลแต่ละคนที่เป็นศึกษา เอกชนสามารถตั้งโรงเรียนเพื่อขายบริการทางการศึกษาแก่ผู้ที่ต้องการได้ แต่ถ้าวางปล่อยให้เอกชนดำเนินการแต่ผู้เดียวแล้ว บุคลากรของคนยากจนก็คงไม่มีโอกาสจะได้เรียนซึ่งอาจทำให้สังคมเกิดความเสียหายได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าดำเนินการดำเนินการศึกษาร่วมกับเอกชนด้วย

๒. กิจการที่อาจจะเกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวมมาก

กิจการประเภทนี้ตรงกันข้ามกับกิจการประเภทแรก ถ้าปล่อยให้เอกชนดำเนินการก็อาจจะดำเนินการมากเกินไปจนเกิดข้อเสียต่อสังคมมาก ยกตัวอย่างเช่น การผลิตสุรา การก่มีสุรามากเกินไป นอกจากจะเกิดผลเสียต่อผู้ดื่มแล้ว ยังเกิดข้อเสียต่อสังคมส่วนรวมอีกมาก เช่น อาชญากรรม อุบัติเหตุ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าไปควบคุมกิจการประเภทนี้เพื่อมิให้มีการผลิตมากเกินไป การควบคุมนี้รัฐบาลอาจจะทำได้โดยการเข้าดำเนินการผลิตเอง หรือใช้นโยบายภาษีอากร เพื่อลดจำนวนการผลิตลง

๓. ป้องกันการผลิตขาดกักตุน หลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นจะทำให้เรา

เข้าใจแล้วว่า การผูกขาดกักตุนอาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมได้ ผู้ผูกขาดกักตุนย่อมจะพยายามหาทางเอากำไรให้มากที่สุดโดยการตั้งราคาขายให้สูง พยายามจำกัดหาซื้อทรัพยากรใช้ในการผลิต เป็นต้นว่า ทนงาน โดยการให้ค่าจ้างต่ำ หรือโดยการทำลาย

ถูกต้องให้หมดไปจากตลาด รัฐบาลจะต้องพยายามหาทางจำกัดการผูกขาดที่คัดค้าน

เพื่อการดำเนินการในค่านนี้ รัฐบาลอาจจะออกกฎหมายห้ามการดำเนินการ
ที่เป็นการผูกขาดที่คัดค้าน หรืออาจจะออกกฎหมายเพื่อเก็บภาษีจากกิจการที่ผูกขาดที่คัดค้าน
มากกว่ากิจการประเภทอื่น

นอกจากนี้ การที่รัฐจำเป็นต้องเข้าควบคุมการดำเนินการทางเศรษฐกิจ
ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะป้องกันการว่างงานของประชากร และการวิภาษรายได้ หรือ
การแบ่งปันรายได้ที่อีกส่วนหนึ่งด้วย

จ. การขยายขอบเขตการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนเอกชน

เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของเราเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม มีทั้งส่วนของ
รัฐและส่วนของเอกชน ในส่วนของรัฐ รัฐบาลอยู่ในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายและ
มาตรการต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจการภายในของรัฐ โดยมีระเบียบบริหารราชการต่าง ๆ
เป็นเครื่องมือในส่วนของเอกชนระบบเศรษฐกิจของเราไม่ใช่มาตรการบังคับโดยตรง
แต่ใช้กฎหมายและสิ่งจูงใจที่ระบบตลาด (Price Mechanism) และระบบการเงิน
การคลังเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจในส่วน
ของเอกชน ฉะนั้น การวางแผนในส่วนของเอกชนจึงต้องดัดแปลงไปโดยไม่ใช้วิธีการ
เดียวกับของรัฐ แต่ใช้วิธีที่รัฐจัดวางแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนของเอกชนใน
ด้านต่าง ๆ และจัดให้มีการปรึกษาหารือระหว่างผู้แทนของรัฐและผู้แทนของเอกชน
และให้เอกชนเป็นผู้มีสิทธิมีเสียงในการดำเนินการ ดังนั้น การวางแผนทางบ้านเอกชน
จึงไม่ได้เป็นการบังคับให้ต้องมีแผน และรัฐก็ไม่ได้เป็นผู้ทำแผนที่ให้เอกชน แต่รัฐจัดวาง
นโยบายเพื่อเป็นแนวทางและสนับสนุนให้เอกชนวางแผนด้วยตนเอง รัฐเป็นแต่เพียงผู้
ควบคุมและกำกับทาง ค่านนโยบายและผลในทางปฏิบัติเท่านั้น

ฉ. การพัฒนาการธนาคารเอกชนสาขาสถาบันการเงินในประเทศไทย

การระดมเงินออมเพื่อสนองความต้องการส่วนเอกชน สำหรับประเทศไทยใน ระยะที่ผ่านมามีปรากฏว่าเงินลงทุนส่วนเอกชน ส่วนใหญ่ต้องอาศัยเงินออมที่กิจการส่วน เอกชนได้สะสมได้เองร่วมกับเงินลงทุนจากต่างประเทศ และจากแหล่งอื่น ๆ นอกกระบบ สถาบันการเงิน ในบรรดาสถาบันการเงินที่มีอยู่ ธนาคารพาณิชย์จึงมีความสำคัญมาก ที่สุด ส่วนสถาบันการเงินเฉพาะประเภท เช่น บริษัทเงินทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม ตลอดจนการเงิน ถึงแม้ว่าการดำเนินงานจะขยายตัวเพิ่มขึ้นแต่ก็ยังมีขอบเขตจำกัด

ในระยะ ๒ - ๓ ปี หลังของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ ได้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินในภาคเอกชนขึ้นหลายแห่ง เพื่อระดมเงินออมจากประชาชน ภายในประเทศและจากแหล่งทุนภายในประเทศ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยเฉพาะ การออกจำหน่าย หรือซื้อขายแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ แต่การดำเนินงานก็ยังอยู่ในระยะ เริ่มแรก

การพัฒนาสถาบันการเงินในระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ มุ่งสนับสนุนให้สถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ขยายการดำเนินงานเพื่อระดม เงินออมที่อยู่นอกสถาบันการเงินให้เข้าสู่สถาบันการเงินเพื่อนำไปลงทุนที่เป็นประโยชน์ สถาบันการเงินที่มีอยู่แล้วได้แก่ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

สำหรับสถาบันการเงินประเภทใหม่ ซึ่งได้แก่ตลาดการเงิน และตลาดทุน ก็มีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น มาตรการในการพัฒนาตลาดการเงิน และตลาดทุนที่สำคัญ ได้แก่การตรากฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินที่มีอยู่ และมีบทบาทสำคัญในตลาดเงิน และตลาดทุนเข้ามาอยู่ในข่ายดูแลกำกับของทางการอย่างใกล้ชิด เพื่อให้สาธารณชนได้ เกิดความมั่นใจ และได้รับการคุ้มครองจากการดำเนินงานของสถาบันเหล่านั้น นอกจากนี้ จะได้ดำเนินการเพื่อให้มีกฎหมายบริษัทมหาชนเพื่อเป็นแนวทางและขอบเขตการ ดำเนินงานของบริษัทมหาชนที่เหมาะสม ในด้านการส่งเสริมการดำเนินงานของตลาด

การเงินและตลาดทุนจะได้พิจารณาแก้ไขความเหลื่อมล้ำในด้านการจัดเก็บภาษี และพิจารณาให้สิทธิประโยชน์ในด้านการภาษี และอื่น ๆ เพื่อเป็นการจูงใจ และเป็นการส่งเสริมการพัฒนาตลาดการเงิน และตลาดทุน เพื่อเป็นกลไกสำคัญ ในอันที่จะระดมเงินออมจากประชาชนเพื่อการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อกิจการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม

๒. เป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนผู้ออม ความจำเป็นประการนี้หมายความว่า การที่เงินออมของประชาชนที่ลงทุนในหลักทรัพย์และถูกนำไปใช้ในการระดมทุนนั้นสามารถที่จะดำรงอยู่ได้ และอำนวยประโยชน์ให้แก่เจ้าของหลักทรัพย์อย่างสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่า การที่ประชาชนผู้ออมได้ลงทุนในหลักทรัพย์นั้นจะประสบความเสียหายน้อยที่สุด และในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้นจะต้องอาศัยกฎหมาย เป็นเครื่องมือ ทั้งนี้ เพราะเหตุว่ากฎหมายหรือกฏนิติศาสตร์มีหน้าที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ก่อตั้งสังคมหรือประชาคมโดยจัดวางระเบียบการอันเป็นหลัก ซึ่งเราเรียกกันว่าธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐาน (basic หรือ organic law) และประการที่ ๒ คือ การกำหนดกฏเกณฑ์เพื่อให้สมาชิกปฏิบัติกรในกันต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาคมดำเนินไปสู่จุดหมายซึ่งสมาชิกส่วนมากของสังคมต้องการที่จะบรรลุถึง ซึ่งในประการหลังนี้กฎหมายย่อมเป็นเครื่องมือสำหรับการดำเนินชีวิตของสังคม

สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว การลงทุนของบุคคลหรือสถาบันต่าง ๆ มักไม่ได้อาศัยการที่เจ้าของทุนใช้เงินทุนของตนเองในการผลิตโดยตรง แต่มักจะทำได้โดยใช้วิธีผ่านสื่อกลางหรือหลักทรัพย์ เพราะการลงทุนในรูปของหลักทรัพย์นั้น ผู้ลงทุนมีโอกาส

Arthas W. Lewis, The Theory of Economic Growth.

(London : Novelle and Company Limited, 1971) p. 57

๒. อนันต์ คอมนันท์, "ปรัชญากฎหมาย" (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๘), หน้า ๘ (อักษรสานา)

ถอนเงินทุนของตนออกมาได้โดยง่าย โดยการจำหน่ายหลักทรัพย์ของตนในตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนั้น ตลาดหลักทรัพย์ในประเทศที่เจริญแล้วยังมีหลักทรัพย์ของธุรกิจ อุตสาหกรรมต่าง ๆ มาทำการซื้อขายกันมากมายหลายประเภท ผู้ลงทุนจึงมีโอกาสที่จะจัดสรรเงินทุนของตนได้ว่า ควรจะลงทุนในอุตสาหกรรมใดบ้าง ทั้งนี้ ผู้ลงทุนคนเดียวจึงมีโอกาสเป็นเจ้าของกิจการต่าง ๆ ได้มากมายหลายประเภท จึงเท่ากับว่าการลงทุนโดยผ่านสื่อกลางคือตลาดหลักทรัพย์ ได้ช่วยให้มีการกระจายทุนไปยังกิจการต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจได้อย่างทั่วถึง ซึ่งย่อมเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ในเรื่องการถือเงินไว้เพื่อการเก็งกำไร (The speculative motive) ซึ่งมีหลักการว่าปริมาณเงินก้อนนี้จะเปลี่ยนไปเป็นปฏิบัติการโดยดลกับอัตราดอกเบี้ยหรือเงินผลประโยชน์อย่างอื่น ถ้าอัตราเงินผลประโยชน์นี้สูงการเก็บเงินไว้เพื่อการเก็งกำไรก็น้อย แต่ถ้าอัตราเงินผลประโยชน์ต่ำการเก็บเงินไว้เพื่อเก็งกำไรก็จะยิ่งมาก^๒ ซึ่งในแง่ของการถือเงินไว้เพื่อการเก็งกำไรนั้นก็ควรจะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเช่นกันถ้าหากการถือเงินเพื่อเก็งกำไรนั้นได้ถูกนำมาลงทุนในหลักทรัพย์

อีกแง่หนึ่ง คือ เรื่องการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศโดยเอกชนซึ่งประโยชน์ที่จะได้จากกรณีนี้คือ เป็นการเพิ่มรายได้และการมีงานทำแก่แรงงานในประเทศ ในประเทศที่กำลังพัฒนาแรงงานมีผลตอบแทนหรือรายได้ต่ำและมีการว่างงานอยู่ทุนจากต่างประเทศจะช่วยให้มีการว่างงานเพิ่มมากขึ้น และมีส่วนสำคัญในการสร้างสาขาอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่แรงงานที่ว่างในสาขาเกษตรกรรมจะย้ายเข้ามาทำงานในสาขาอุตสาหกรรม ซึ่ง

^๑ ประยูร เกลิงศรี, หลักเศรษฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๐๘,) หน้า ๕๖ - ๖๓

^๒ ทอมมีส เอฟ. เคอร์มเมอร์, และ คัมแคน เอ็ม. แม็คคูกอดด์, เศรษฐศาสตร์มหภาค แปลโดยสุทัศน์ โคลบุตร (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๐๘), หน้า ๕๖

ในแง่ การลงทุนโดยเอกชนจากต่างประเทศก็ควรจะได้รับคุ้มครองเป็นต้น ถ้าหากว่าทุนนั้นได้ถูกนำมาลงทุนในหลักทรัพย์ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

โดยเหตุที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม แต่เน้นหนักมาทางกานระบบเศรษฐกิจธุรกิจเอกชนซึ่งมีลักษณะที่สำคัญคือ การดำเนินงานตามระบบเศรษฐกิจเป็นไปตามกลไกแห่งราคา เคารพในการถือกรรมสิทธิ์ส่วนตัว (private property) มีการคำนึงถึงความต้องการของผู้บริโภคเป็นสำคัญ (consumers' sovereignty) และอิสรภาพในการเลือกงานทำ และระบบเศรษฐกิจวางรากฐานอยู่บนการแข่งขัน^๒ (competition) ดังนั้น การควบคุมการดำเนินธุรกิจดังกล่าวที่ทำได้โดยกฎหมายนั้นจำต้องสอดคล้องและเอื้อประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจด้วยจึงจะทำให้การดำเนินธุรกิจนั้นประสบผลสำเร็จ และได้รับประโยชน์ด้วยกันทุกฝ่าย

อย่างไรก็ดี เราไม่สามารถจะยืนยันโดยเด็ดขาดได้ว่า เรื่องเศรษฐกิจอาจสามารถแยกออกมาเป็นสภาพเป็นของตนเองโดยเฉพะได้ ตรงกันข้ามในฐานะที่เป็นเรื่องของมนุษย์ เรื่องเศรษฐกิจทั้งในกานการริเริ่มและวัตถุประสงค์ย่อมต้องปะปนคลุกเคล้ากับเรื่องภายในคือจิตใจและความคิดของมนุษย์ ดังจะเห็นได้ว่ามีสิ่งของเป็นอันมากที่เจ้าของหรือผู้เกี่ยวข้องมิได้คำนึงถึงแต่ค่างานเศรษฐกิจแต่อย่างเดียว แต่ยังให้ความสำคัญในแง่จิตใจเป็นอันมาก เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏดังนี้ กฎหมายย่อมต้องคำนึงถึง กายเหตุนี้จึงเป็นการยากสำหรับกฎหมายที่จะวางกฎเกณฑ์เด็ดขาดและตายตัว กฎหมายจึงพยายามวางแนวทางที่จะให้ความคุ้มครองและสร้างสรรค์ความมั่นคงให้ได้อย่างมากที่สุด

^๑ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, เศรษฐกิจการเงินระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๐๘) หน้า ๑๓๑

^๒ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๑๖) หน้า ๕