

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.ความเป็นมาและสภาพปัญหา

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยีของเรือและอุปกรณ์ยกขนสินค้าซึ่งเกิดขึ้นทุกวันและยังมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงต่อไปอย่างไม่หยุดยั้งได้ส่งผลกระทบต่อรูปแบบของการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง คือ พัฒนาการของการขนส่งสินค้าจากแบบเทกอง(Conventional System) มาเป็นการขนส่งแบบหีบห่อและการบรรจุตู้คอนเทนเนอร์ (Container System) ในปัจจุบัน<sup>1</sup>

ในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศความต้องการของผู้ส่งสินค้าคือ ต้องการให้สินค้าของตนไปสู่จุดหมายปลายทางด้วยความรวดเร็ว ปลอดภัย และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ผู้ดำเนินกิจการด้านการขนส่งจึงต้องพยายามที่จะตอบสนองความต้องการของลูกค้า โดยการค้นคิดวิธีต่างๆ ที่จะทำให้การขนส่งสินค้าเป็นไปอย่างรวดเร็วปลอดภัยและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อย

การขนส่งสินค้าด้วยระบบคอนเทนเนอร์ได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังโดยกองทัพบกของสหรัฐอเมริกา ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ขณะที่สหรัฐอเมริกาส่งอุปกรณ์สงครามต่างๆ ไปยังยุโรป ผู้สินค้าที่ทหารสหรัฐอเมริกาใช้ในการส่งอุปกรณ์นี้เรียกว่า “Conex” ซึ่งมีอยู่ 2 ขนาด คือ 8x8x8 ฟุต และ 8x8x4 ฟุต หลายปีต่อมาหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงมีการปรับปรุงแก้ไขการขนส่งสินค้าต่างๆ ในรูปของคอนเทนเนอร์ (Container) และในระหว่างปี ค.ศ. 1950 ได้มีการค้นคว้าปรับปรุงแก้ไขการขนส่งสินค้าในระบบนี้อย่างจริงจัง ด้วยการนำข้อมูลต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขนถ่ายและการขนส่งสินค้าด้วยระบบคอนเทนเนอร์และในที่สุดได้มีความเห็นว่าระบบคอนเทนเนอร์ เป็นระบบที่เหมาะสมกับการขนส่งสินค้ามากกว่าระบบอื่นๆ

---

<sup>1</sup> กมลชนก สุทธิวาทนฤพุดิ, “สถานีตรวจและบรรจุสินค้านอกท่า (Inland Container Depot)”, วารสารการพาณิชย์นาวี, ฉบับที่ 2, ปีที่ 9, น.27-40, (พฤษภาคม 2533).

ผู้ที่พัฒนาระบบการขนส่งด้วยตู้คอนเทนเนอร์คือ Mr.Malcom McLean ผู้ก่อตั้งบริษัท SEA-LAND ในสหรัฐอเมริกา โดยนำระบบนี้มาใช้ในการขนส่งสินค้าข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกในช่วงต้นทศวรรษที่ 60 และเป็นที่แพร่หลายในต้นทศวรรษที่ 70 ซึ่งระบบนี้ได้พัฒนาแนวคิด Unitization คือการทำให้สินค้ามีหีบห่อแบบเดียวกัน เพื่อให้การขนส่งมีประสิทธิภาพมากที่สุด สินค้ามีความเสียหายและค่าใช้จ่ายในการขนส่งลดลง<sup>2</sup>

ตู้คอนเทนเนอร์ได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2507 โดยกองทัพบกสหรัฐอเมริกา เป็นผู้นำเข้ามาใช้ในการขนส่งอุปกรณ์ทางการทหารที่ใช้ในกองทัพสหรัฐอเมริกา ในประเทศไทย โดยใช้ชื่อว่า “Conex” แต่ “Conex” นี้ ใช่วัสดุที่ทำด้วยเหล็กและมีน้ำหนักมากเพราะทางกิจการของทหารต้องการความคงทนและไม่คำนึงถึงราคาค่าขนส่ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 บริษัท SEA-LAND ได้นำตู้คอนเทนเนอร์ เข้ามาใช้ในการขนส่งอาวุธยุทโธปกรณ์ของกองทัพสหรัฐอเมริกาแทน Conex และบริษัท SEA-LAND เป็นบริษัทแรกที่เริ่มนำตู้คอนเทนเนอร์มาใช้ในเมืองไทยที่ท่าเรือน้ำลึกสัตหีบ<sup>3</sup>

แม้การขนส่งด้วยระบบตู้คอนเทนเนอร์จะได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบการขนส่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพาณิชย์ ทั้งผู้ส่งสินค้าและผู้ขนส่งที่เกี่ยวข้องมีความเชื่อว่าตู้คอนเทนเนอร์สามารถช่วยแก้ปัญหาต่างๆที่เคยประสบจากการขนส่งแบบเทกอง อย่างไรก็ตามมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าการขนส่งด้วยระบบตู้คอนเทนเนอร์เป็นการพัฒนาซึ่งขาดการวางแผน โดยเชื่อว่าการขนส่งด้วยระบบตู้คอนเทนเนอร์จะเป็นผลให้เกิดปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจนในกรณีที่สินค้าซึ่งทำการขนส่งเสียหายสูญหายระหว่างการขนส่งโดยผู้ขนส่งหลายราย ในทางตรงกันข้ามกับข้อสังเกตดังกล่าว การขนส่งด้วยระบบตู้คอนเทนเนอร์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในฐานะการขนส่งที่รวดเร็วและสามารถลดค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายสินค้าได้ การขนส่งด้วยระบบตู้คอนเทนเนอร์ทำให้สินค้าสามารถถูกขนส่งจากสถานที่ต้นทางไปยัง

<sup>2</sup> สุเมษ เลิศจรรย์พร, การเรียนรู้วิถีดำเนินธุรกิจนำเข้าส่งออกครบวงจร, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), น.124-139.

<sup>3</sup> สุนทร นิมสกนธ์, “การขนส่งด้วยระบบคอนเทนเนอร์(Containerization)”, นิตยสารการท่าเรือ, เล่มที่ 38, น.6-10 (พฤษภาคม- มิถุนายน 2534).

สถานที่ปลายทางสุดท้ายโดยไม่เสียเวลาในการขนถ่ายสินค้า ระหว่างสถานที่ต้นทางและสถานที่ปลายทางตู้คอนเทนเนอร์ซึ่งถูกขนส่งโดยผู้ขนส่งทางทะเล ทางราง ทางถนน หรือทางอากาศสามารถลดระยะเวลาในการขนถ่ายระหว่างการขนส่งรูปแบบต่างๆได้อย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การขนส่งสินค้าแบบเทกอง

จากผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากระบบการขนส่งด้วยตู้คอนเทนเนอร์ส่งผลให้ผู้ขนส่งทางทะเลทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศในปัจจุบันมีการเข้าทำสัญญาไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยผ่านตัวแทนกับผู้ให้บริการชายฝั่งซึ่งทำหน้าที่ในการเคลื่อนย้ายตู้คอนเทนเนอร์ ถึงแม้ว่าจะไม่มีสิ่งใหม่เกิดขึ้นในสัญญาระหว่างผู้ขนส่งทางทะเลและผู้ส่งสินค้าในการขนส่งสินค้าจากสถานที่รับสินค้าไปยังสถานที่ซึ่งต้องทำการส่งสินค้าภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้สัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งนี้สัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบดังกล่าวอาจเป็นข้อตกลงซึ่งผู้ขนส่งทางทะเลทำกับผู้ขนส่งทางรถไฟ ผู้ลากตู้คอนเทนเนอร์และผู้ประกอบการโรงพักสินค้าเพื่อให้บริการภายในประเทศที่จำเป็นเพื่อทำให้การขนส่งแบบ door-to-door เกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ ผลซึ่งตามมาคือผู้ขนส่งทางทะเลอาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับเอกสาร, ค่าบริการและการขนส่งซึ่งเกี่ยวข้องกับ การขนส่งภายในประเทศ ผู้เกี่ยวข้องกับ การให้บริการเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์กันภายใต้เงื่อนไขแห่งสัญญาไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการท่า, ผู้ให้บริการรถลากตู้คอนเทนเนอร์, ผู้ขนส่งทางรถไฟ, ผู้ส่งสินค้าและอาจรวมถึงผู้จัดการขนส่งสินค้าและผู้ขนส่งทางทะเลอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าต่อเนื่องหลายรูปแบบ หน้าที่ในการขนส่งของผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวนี้มีความหลากหลายขึ้นอยู่กับกฎหมายและข้อสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสินค้านั้นหรือกฎหมายการขนส่งซึ่งถูกกำหนดไว้ในเอกสารการขนส่งซึ่งใช้ในการขนส่งสินค้านั้นๆ

ระบบการขนส่งด้วยตู้คอนเทนเนอร์ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความรับผิดชอบและความรับผิดของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการขนส่งและเคลื่อนย้ายสินค้า จะเกิดอะไรขึ้นหากความเสียหายเกิดขึ้นระหว่างการขนส่งทางทะเล, ทางถนนหรือทางราง บุคคลใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ในค่าสินไหมทดแทนแก่สินค้าและผู้เป็นเจ้าของตู้คอนเทนเนอร์ ผู้ขนส่งทางทะเลสามารถปฏิเสธความรับผิดที่เกิดจากการกระทำของผู้ให้บริการชายฝั่งได้อย่างไร ผู้ให้บริการชายฝั่งจะสามารถได้รับประโยชน์จากการอ้างข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดความรับผิดของผู้ขนส่งทางทะเลได้หรือไม่ กฎหมายใดคือกฎหมายที่จะนำมาใช้ในความสัมพันธ์และความรับผิดซึ่งอาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม

ตราใบใดที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์และความรับผิดชอบของผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในการขนส่งในระบบตู้คอนเทนเนอร์ ความสัมพันธ์และความรับผิดชอบดังกล่าวจึงยังมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อพิพาทและสถานที่อันเกิดข้อพิพาทขึ้น<sup>4</sup>

การขนส่งสินค้าด้วยการบรรจุตู้คอนเทนเนอร์มีผลต่อรูปแบบของการทำงานในท่าเรือ ซึ่งแต่เดิมนั้นท่าเรือมักจะตั้งอยู่ใกล้ๆหรือเป็นส่วนหนึ่งของเมืองท่าชายฝั่งทะเล บทบาทของท่าเรือเหล่านั้นคือ การให้บริการแก่เมืองที่ท่าเรือตั้งอยู่และเมืองต่างๆที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง เรือสินค้าและสินค้าที่เข้ามาใช้บริการคือเรือสินค้าทั่วไป ธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากโรงพักสินค้าแล้วก็ได้ต้องการพื้นที่บริเวณมากเท่าใดนัก ประกอบกับการอุตสาหกรรมยังไม่เจริญ พื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลหน้าเมือง (City center) จึงเป็นทำเลที่เหมาะสมกับท่าเรือในอดีต

ในปัจจุบันมีปัจจัยหลายอย่าง que เข้ามามีอิทธิพลต่อทั้งทำเลที่ตั้งท่าเรือและการปฏิบัติงานในท่าเรือ ปัจจัยเหล่านั้นคือ การที่ธุรกิจการค้าชายฝั่งขยายตัวมากขึ้น และการขยายตัวของเขตเมืองและประชากร การขยายตัวของอุตสาหกรรมและการขยายตัวของกองเรือพาณิชย์ และขนาดของเรือเดินทะเล

ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเป็นตัวผลักดันให้ท่าเรือต้องย้ายออกไปจากใจกลางเมือง มาสู่ชายฝั่งที่ยังมีพื้นที่ ซึ่งไม่ได้ถูกจับจองเหลืออยู่เป็นจำนวนมากซึ่งนอกจากจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการในการใช้พื้นที่ของการค้า และอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดีแล้ว ยังสามารถให้บริการแก่เรือและสินค้าได้อย่างพอเพียง และยังช่วยพัฒนาท้องถิ่นและบริเวณใกล้เคียงรวมทั้งช่วยกระตุ้นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจของชาติโดยรวมอีกด้วย

การปฏิบัติงานท่าเรือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ว่า “เพื่อจัดเตรียมอุปกรณ์อำนวยความสะดวกในท่าเรือ และระบบการดำเนินงานในท่าเรือให้พร้อมและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยมีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากส่วนของท่าเรือเองและผู้ให้บริการของท่าเรือรวมกันแล้วต่ำที่สุด”

---

<sup>4</sup> Thomas R. Denniston, Carter T. Gunn and Alfred E. Yude, Jr., “Liabilities of Multimodal Operators and Parties Others than Carriers and Shippers”, *Talune Law Review*, Vol.64, pp.518-519 (1989).

จึงเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงในท่าเลที่ตั้งของท่าเรือ ได้ก่อให้เกิดรูปแบบการปฏิบัติงานนอกท่าเรือขึ้น นั่นคือ การเกิดขึ้นของสถานีตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือ<sup>5</sup>

นับแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจทางด้านการค้าอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ท่าเรือกรุงเทพซึ่งเป็นท่าเรือหลักของประเทศประสบกับปัญหาความแออัดขึ้นในท่าเรือและผลกระทบโดยรอบเพราะมีผู้มาใช้บริการนำสินค้าที่ขนโดยรถบรรทุกเข้ามาจอดในบริเวณท่าเรือเพื่อรอบรรจุเข้าตู้คอนเทนเนอร์ในกรณีส่งออกสินค้าและเพื่อรอรับสินค้านำเข้า ทั้งนี้เพราะความไม่พร้อมในการลากตู้คอนเทนเนอร์ไปยังสถานที่ของผู้นำเข้าและผู้ส่งออกเอง อีกทั้งราคาค่าบริการขนส่งในการนำสินค้านำเข้าออกจากท่าเรือในลักษณะการลากตู้คอนเทนเนอร์มีราคาสูงกว่าการกระจายสินค้าแยกบรรจุในรถบรรทุก ทำให้พื้นที่ท่าเรือต้องรองรับปริมาณรถบรรทุกมากขึ้น ประกอบกับการเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการของท่าเรือกรุงเทพซึ่งเป็นท่าเรือสำหรับบริการสินค้าทั่วไป มาเป็นการให้บริการในรูปแบบสินค้าบรรจุตู้คอนเทนเนอร์ ย่อมทำให้เกิดความไม่คล่องตัว ส่งผลกระทบต่อระยะเวลาที่เรือจอดเทียบท่าเรื่อนานมากขึ้น

นโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการเปิดโอกาสให้เอกชนได้จัดตั้งสถานีตรวจปล่อยและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์เพื่อการส่งออก หรือ สตส. ในบริเวณที่มีท่าเลที่ตั้งใกล้กับบริเวณผู้ส่งออกหรือโรงงานที่ผลิตส่งออกเป็นหลักและเป็นเส้นทางคมนาคมที่สะดวก<sup>6</sup>

สถานีตรวจปล่อยและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์เพื่อการส่งออก (สตส.) หรือ Off-Dock Container Freight Station (Off-Dock CFS) จัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ.2534 เพื่อย้ายกิจกรรมในเรื่องของการบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์ในส่วนของท่าเรือกรุงเทพออกมาให้บริการด้านนอก และจากนั้นจึงนำสินค้านำเข้าที่บรรจุเข้าตู้แล้วบรรทุกขึ้นรถหัวลากเพื่อลากเข้าไปยังเขตท่าเรือ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานที่เกิดขึ้นในบริเวณท่าเรือสามารถดำเนินการได้รวดเร็วขึ้น และยังเป็นการเพิ่มพื้นที่ภายในเขตท่าเรือให้มากขึ้นด้วย

<sup>5</sup> กมลชนก สุทธิวาทนฤพุมิ, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 27-28.

<sup>6</sup> สุนันทา เจริญปัญญาธิง, “บทบาทของ ICD ต่อท่าเรือในประเทศไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบ ICD ลาดกระบัง และ ICD สะเดา”, *จุฬาลงกรณ์วารสาร*, ฉบับที่ 60, น.23-40, (กรกฎาคม- กันยายน 2546).

ปัจจุบันมี สตส. ที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและเปิดดำเนินการจำนวนทั้งสิ้น 4 แห่ง (ข้อมูลซึ่ง ทำการรวบรวมโดยกรมศุลกากรเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2552) ซึ่งอยู่ในการดูแลของสำนักงานศุลกากรกรุงเทพ โดยล้วนแต่มีเอกชนเป็นผู้ประกอบการได้แก่ บริษัท ไทยบาร์จ คอนเทนเนอร์ เซอร์วิส จำกัด, บริษัท เคโลนคอนเทนเนอร์เซอร์วิส (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัท สิ้นธนโชติ จำกัดและบริษัทชากามิไทย จำกัด โดยตั้งอยู่ชายฝั่งเมืองกรุงเทพและในเขตปริมณฑลในบริเวณที่มีการคมนาคมขนส่งสะดวก และใกล้กับนิคมอุตสาหกรรม ในอดีต สตส. เป็นสถานที่ซึ่งได้รับอนุมัติให้เป็นสถานที่สำหรับตรวจและบรรจุสินค้าเข้าสู่ตู้คอนเทนเนอร์เพื่อการส่งออกเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ในปัจจุบันผู้ส่งออกสามารถปฏิบัติพิธีการไปขนสินค้าขาออก ณ สตส. นั้น ๆ โดยไม่ต้องนำไปขนสินค้าไปผ่านพิธีการที่อื่นก่อน ซึ่งทำให้สามารถขอตรวจและบรรจุสินค้าได้ ณ จุดเดียวกัน (ONE STOP SERVICE)

โรงพักสินค้าเพื่อตรวจปล่อยของขาเข้าและบรรจุของขาออกที่ขนส่งโดยระบบคอนเทนเนอร์นอกเขตท่าเทียบท่าเรือ (Inland Clearance Depot หรือ Inland Container Depot หรือ ไอซีดี) หรือเป็นที่รู้จักในอีกชื่อหนึ่ง คือ ท่าเรือบก (Inland Port) ทั้งนี้เนื่องจากว่า ICD มีการให้บริการที่ใกล้เคียงกับท่าเรือ แต่จะแตกต่างตรงที่ไม่มีกิจกรรมเกี่ยวกับเรือเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยกิจกรรมพื้นฐานซึ่ง ICD ให้บริการคือ การให้บริการบรรจุสินค้าเข้าสู่สินค้าประเภท LCL (Less than Container Load) การให้บริการชั่วคราวสำหรับจัดเก็บสินค้าและตู้สินค้าประเภท FCL (Full Container Load) การเก็บรักษาและทำความสะอาดตู้เปล่า การทำพิธีการทางศุลกากร ซึ่งสามารถให้บริการได้กับผู้ใช้บริการทั่วไปทั้งในส่วนของการนำเข้าและส่งออก รวมถึงการให้บริการขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ในหลายทางเลือก เช่น ทางถนน และทางรถไฟ

ในอดีตประเทศไทยได้มีรูปแบบการให้บริการในลักษณะของ ICD มาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2533 โดยในเวลานั้นทางกรมศุลกากรได้จัดให้มีด่านศุลกากรรถไฟย่านพหลโยธินสำหรับส่งออกสินค้าคอนเทนเนอร์ไปยังท่าเรือสัตหีบ แต่ยังไม่มีการกำหนดลักษณะของ ICD อย่างเป็นทางการ ซึ่งต่อมาภายหลังกรมศุลกากรให้จัดตั้ง โรงพักสินค้าเพื่อตรวจปล่อยของขาเข้าและบรรจุของขาออกที่ขนส่งโดยระบบคอนเทนเนอร์นอกเขตท่าเทียบท่าเรือ (รพท.)หรือ ICD ทางถนนขึ้น 4 มุมเมืองรอบกรุงเทพฯ เพื่อลดความแออัดของท่าเรือกรุงเทพ และให้ท่าเรือกรุงเทพสามารถให้บริการสินค้าผ่านท่าได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้เชิญชวนให้เอกชนที่สนใจจัดตั้ง ICD โดยกำหนด

ระเบียบและคุณสมบัติของผู้จัดตั้งไว้ด้วย ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการ สตส. เดิมขอขยายบริการให้เป็น ICD ซึ่งลักษณะของ ICD แบบนี้จัดได้ว่าเป็นการลงทุนโดยเอกชนทั้งหมด ในขณะที่ยังมีลักษณะของ ICD อีกรูปแบบหนึ่งซึ่งภาครัฐลงทุนและให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาบริหาร

ในปัจจุบันมี ICD ที่กรมศุลกากรได้อนุมัติให้จัดตั้งให้บริการทั้งหมด 7 แห่ง(ข้อมูลซึ่งทำการรวบรวมโดยกรมศุลกากรเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2552) โดยมีการลงทุนและบริหารจัดการใน 2 รูปแบบ คือ ผู้ประกอบการเอกชนลงทุนและบริหาร ได้แก่ บริษัท สยามคอนเทนเนอร์ ทรานสปอร์ต แอนด์ เทอร์มินอล จำกัด, บริษัท บางปะกงเทอร์มินอล จำกัด(มหาชน), บริษัท เอ็นเอสพรอสเพอร์ตี จำกัด, บริษัท เคอรี่ สยามซีพอร์ต จำกัด, บริษัท เอกชัย คอนเทนเนอร์ เทอร์มินอล จำกัดและบริษัทหมุกดาหาร ลานทอง จำกัดและกิจการที่ภาครัฐลงทุนและให้ผู้ประกอบการเอกชนเข้ามาบริหาร ICD ประเภทนี้มีเพียงแห่งเดียว คือ สถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่องลาดกระบัง (LICD) หรือที่เรียกว่า ICD ลาดกระบัง ที่มาของการก่อสร้าง ICD นี้เป็นข้อเสนอแนะจากผลการศึกษาของ JICA (Japan International Cooperation Agency) เมื่อปี พ.ศ. 2532 เพื่อสนับสนุนการนำเข้าและส่งออกของประเทศและการเติบโตของท่าเรือตู้สินค้าคอนเทนเนอร์ที่แหลมฉบัง ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2532 และวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ตามลำดับ ให้ความเห็นชอบในหลักการของโครงการ และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2534 อนุมัติให้มีการเวนคืนที่ดินในเขตลาดกระบังจำนวน 645 ไร่ เพื่อก่อสร้างสถานีบรรจุและแยกสินค้ากล่อง จำนวน 6 สถานี โดยก่อสร้างแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2538 และให้สัมปทานเอกชนประกอบการเปิดดำเนินการ เมื่อวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2539 โดยมีที่ตั้งอยู่ที่เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร ห่างจากจุดศูนย์กลางของกรุงเทพมหานครประมาณ 30 กิโลเมตร และตั้งอยู่ใกล้กับนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบัง (Lat Krabang Industrial Estate) และอยู่ห่างจากท่าเรือแหลมฉบังประมาณ 118 กิโลเมตร สามารถเชื่อมโยงการขนส่งตู้คอนเทนเนอร์กับท่าเรือแหลมฉบังได้ทั้งทางถนนและทางรถไฟ ในการผ่านพิธีศุลกากรนั้นทางกรมศุลกากรจะให้ผ่านพิธีการแบบเบ็ดเสร็จที่ ICD แบบ ONE STOP SERVICE โดยทางกรมศุลกากรจะจัดเจ้าหน้าที่ไปประจำการเพื่อผ่านพิธีการและตรวจปล่อยของทั้งขาเข้าและขาออก พร้อมทั้งจะวางระเบียบปฏิบัติและระบบการป้องกันและปราบปรามการลักลอบหนีศุลกากรไว้อย่างรัดกุมโดยใช้

การควบคุมทางกายภาพ(PHYSICAL CONTROL) และการควบคุมด้านเอกสาร(DOCUMENT CONTROL)<sup>7</sup>

เนื่องจากการให้บริการของผู้ประกอบกิจการสถานีตรวจและบรรจุสินค้าออกท่าเรือ นั้นมีความเกี่ยวข้องกับสินค้าโดยตรง โดยนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระงานบางอย่างซึ่งจะต้องดำเนินการในบริเวณท่าเรือแล้วนั้น สถานีตรวจและบรรจุสินค้าออกท่าเรือยังให้บริการในการขนถ่ายสินค้า บรรจุสินค้าเข้าและขนถ่ายสินค้าออกจากตู้คอนเทนเนอร์ ซึ่งถือเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างการขนส่งสินค้าทางบก และการขนส่งสินค้าทางทะเลและเป็นจุดผ่านของสินค้าซึ่งมีลักษณะเป็นการให้บริการท่า(terminal)อย่างหนึ่งด้วย โดยทั่วไปแล้วผู้ที่จะเป็นคู่สัญญาโดยตรงกับสถานีตรวจและบรรจุสินค้าออกท่าเรือจะเป็นสายการเดินเรือ(ผู้ขนส่งทางทะเล)หรือผู้รับจัดการขนส่งสินค้า (Freight Forwarder) ซึ่งถือเป็นตัวกลางระหว่างผู้นำเข้าและผู้ส่งออกหรือเจ้าของสินค้า อย่างไรก็ตามแม้การคิดค่าบริการต่างๆระหว่างคู่สัญญาจะเป็นไปตามที่สัญญาได้กำหนดไว้แต่ยังคงมีค่าบริการบางอย่างที่ผู้ประกอบกิจการสถานีตรวจและบรรจุสินค้าออกท่าเรือคิดค่าบริการจากผู้นำเข้าและผู้ส่งออกโดยตรง เช่น ค่าฝากสินค้าหรือค่าบริการในการเคลื่อนย้ายสินค้าออกจากโรงพักสินค้าเข้าเพื่อบรรทุกในยานพาหนะที่ผู้นำเข้านำมารับสินค้าและค่าบริการในการเคลื่อนย้ายสินค้าจากยานพาหนะของผู้ส่งออกเพื่อนำสินค้าเข้าบรรจุในตู้คอนเทนเนอร์ซึ่งทางสถานีได้จัดเตรียมไว้ ในกรณีดังกล่าวมักจะไม่มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างกัน

ทั้งนี้ในการดำเนินงานหรือให้บริการของผู้ประกอบกิจการสถานีตรวจและบรรจุสินค้าออกท่าเรือซึ่งต้องให้บริการกับสินค้าเป็นจำนวนมากในแต่ละวัน อีกทั้งการให้บริการบางอย่างมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องจักร หรืออุปกรณ์ทุ่นแรง เช่น ในการเคลื่อนย้ายสินค้าซึ่งจำเป็นต้องใช้เครนยกสินค้า หรือรถยกสินค้า (Fork lift) ความผิดพลาดในการดำเนินงานอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อสินค้า หรือ ในกรณีสินค้าที่ฝากเก็บไว้ในโรงพักสินค้าอาจเกิดการสูญหายหรือเสียหายจากการดำเนินงานภายในโรงพักสินค้านั้น ปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาในเรื่องของ

---

<sup>7</sup> พิมพ์กาญจน์ หล่อศิริไพบุลย์, “บทบาทของ ICD ในการเชื่อมอันวยความสะดวกด้านการค้าและการขนส่ง”, วารสารศุลกากร 4, น.19-23, (พฤษภาคม –มิถุนายน2534).

ความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการสถานี่ตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือ จะต้องรับผิดชอบอย่างไร เป็นจำนวนเท่าใดสามารถจำกัดความรับผิดชอบได้หรือไม่ และภาระในการพิสูจน์ถึงความเสียหายนั้นตกอยู่ที่ใคร

เมื่อในปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์หรือบทบัญญัติใดซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่จะนำมาบังคับใช้กับการให้บริการของผู้ประกอบกิจการสถานี่ตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือ ดังนั้นในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการสถานี่ตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือ ในกรณีที่เกิดความสูญหายเสียหาย กับสินค้าอันเกิดขึ้นระหว่างที่สินค้าอยู่ในความดูแลของผู้ประกอบกิจการสถานี่ตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือ จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้ ซึ่งได้แก่บทบัญญัติว่าด้วยสัญญาจ้างทำของ สัญญาฝากทรัพย์และบทบัญญัติว่าด้วยละเมิด นอกจากนี้ปัญหาที่กล่าวมาแล้วปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติหรือคำพิพากษาใดที่กำหนดสถานภาพทางกฎหมายของผู้ประกอบกิจการสถานี่ตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือไว้อีกด้วย

เนื่องจากสถานี่ตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือเป็นกิจการอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญ และมีบทบาทต่อการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศและการค้าระหว่างประเทศ จึงควรมีระบบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสอดคล้องกับการขนส่ง และหลักสากล ในเรื่องของความรับผิด การยกเว้นความรับผิด และการจำกัดความรับผิด รวมถึงสถานภาพทางกฎหมายที่ชัดเจน ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาว่ากฎหมายต่างประเทศมีหลักเกณฑ์พิเศษเฉพาะในเรื่องดังกล่าวอย่างไรและใช้บังคับอย่างไร

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงความรับผิดทางแพ่งเกี่ยวกับสินค้าของผู้ประกอบกิจการสถานี่ตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือ เพื่อให้ทราบถึงลักษณะการดำเนินงาน สถานภาพ สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการสถานี่ตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับใช้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว และกำหนดแนวทางในการบัญญัติกฎหมายต่อไป

### 3. ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตในการศึกษาจะมุ่งเน้นถึง สถานภาพ ลักษณะการดำเนินงานและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิด การยกเว้นความรับผิดและการจำกัดความรับผิดในทางแพ่งเกี่ยวกับสินค้าของผู้ประกอบกิจการสถานีตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือ ซึ่งในที่นี้หมายความถึงผู้ประกอบกิจการสถานีตรวจและบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์เพื่อการส่งออก (สตส.) หรือ Off-Dock Container Freight Station (Off-Dock CFS) และ โรงพักสินค้าเพื่อตรวจปล่อยของขาเข้าและบรรจุของขาออกที่ขนส่งโดยระบบคอนเทนเนอร์นอกเขตท่าเรือ (Inland Clearance Depot หรือ Inland Container Depot หรือ ICD) หรือเป็นที่รู้จักในอีกชื่อหนึ่ง คือ ท่าเรือบก (Inland Port) โดยการเปรียบเทียบตามกฎหมายไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยความรับผิดของผู้ประกอบการท่าขนส่งสินค้าในการค้าระหว่างประเทศ ค.ศ. 1991 (United Nations Convention on The Liability of Operators of Transport Terminal in International Trade, 1991) โดยการศึกษาเปรียบเทียบโดยการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์ผู้มีความรู้ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับสถานีตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือ

### 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อทราบถึงสภาพถึงสถานภาพ สิทธิหน้าที่ และความรับผิดของผู้ประกอบกิจการสถานีตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือ และเข้าใจปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งเกี่ยวกับสินค้าในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหน้าที่และความรับผิดของผู้ประกอบกิจการสถานีตรวจและบรรจุสินค้านอกท่าเรือ ให้มีความชัดเจนเหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลต่อไป