

ผลทางกฎหมายจากการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาขนส่งทางทะเลภายใต้กฎหมายไทย

### 1. ลักษณะกิจการพาณิชย์นาวีของประเทศไทย

กิจการพาณิชย์นาวีถือได้ว่าเป็นกิจการหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพราะเศรษฐกิจของประเทศไทยเกี่ยวข้องกับการค้าต่างประเทศมาก และเมื่อพิจารณาการค้าระหว่างประเทศของประเทศไทย ซึ่งมีการใช้การขนส่งทางทะเลกว่าร้อยละ 90 จึงมีความจำเป็นที่ต้องพัฒนากิจการพาณิชย์นาวี เพราะหากมีการพัฒนาการพาณิชย์นาวีให้สามารถสนับสนุนการค้าระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในตลาดโลก รวมทั้งยังจะทำให้ประเทศไทยมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจให้ทัดเทียมนานาชาติด้วย<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณาลักษณะของกิจการพาณิชย์นาวี จะพบว่า ครอบคลุมกิจการหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางทะเล การเดินเรือ กิจการอยู่เรือ กิจการทำเรือ รวมถึงกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือเป็นส่วนประกอบของกิจการดังกล่าวข้างต้น ในประการสำคัญ กิจการพาณิชย์นาวีเป็นกิจการที่ต้องอาศัยกิจการเกี่ยวเนื่องต่างๆ หลายระบบ จึงจะสามารถทำให้การดำเนินธุรกิจลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกิจการพาณิชย์นาวีของประเทศไทยอาจแบ่งโดยพิจารณาจากลักษณะของการประกอบกิจการได้ ดังนี้

#### 1.1 กิจการขนส่งทางเรือ

การขนส่งสินค้าทางเรือมีจุดเด่น คือ สามารถส่งสินค้าไปยังจุดหมายปลายทางได้ทั่วโลกทราบเท่าที่จุดหมายมีอาณาเขตติดทะเล และเป็นที่ทราบโดยทั่วกันอยู่แล้วว่าโลกประกอบด้วยพื้นน้ำ 3 ใน 4 ส่วนของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือพื้นน้ำที่เป็นทะเล อันส่งผลให้การขนส่งสินค้าทางเรือสามารถที่จะขนส่งไปได้แทบจะทั่วโลก นอกจากนี้การขนส่งทางทะเลยังสามารถขนส่งสินค้าได้คราวละปริมาณมาก รวมถึงยังสามารถขนส่งสินค้าที่มีขนาดใหญ่ได้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการขนส่ง เช่น ค่าน้ำมัน หรือ

---

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการค้าพาณิชย์นาวี, <http://www.mpb.md.go.th>

ค่าระวางการขนส่ง จะพบได้ว่าอัตราค่าบริการของเรือมีค่าใช้จ่ายต่างๆ รวมถึงมีค่าบริการที่ถูกลงกว่าการขนส่งทางอื่นเป็นอย่างมาก โดยการขนส่งสินค้าทางเรือ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

#### 1.1.1 การขนส่งระหว่างประเทศ

การขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการให้บริการโดยเรือเดินทะเลที่มีระวางเรือขนาดใหญ่ สามารถขนส่งได้คราวละปริมาณมาก ซึ่งผู้ประกอบการจะมีการให้บริการในรูปแบบที่แตกต่างกันไป โดยอาจแบ่งเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

##### (1) การบริการขนส่งทางทะเลแบบสายการเดินเรือ (Liners)

การขนส่งแบบสายการเดินเรือไม่ว่าจะเป็นการให้บริการขนส่งสินค้าหรือคนโดยสารก็ตาม จะมีลักษณะเป็นการให้บริการขนส่งที่มีตารางเวลาในการเดินเรือที่แน่นอน มีการระบุอย่างชัดเจนว่าเรือเดินทะเลลำนั้นจะจอดแวะตามท่าเรือใดบ้าง ปลายทางคือท่าเรือ ณ ประเทศใด ซึ่งจะมีการกำหนดอัตราค่าระวางไว้อย่างแน่นอนเช่นกัน ลักษณะการให้บริการในรูปแบบนี้ ผู้ประกอบการจะให้บริการตามกำหนดเวลาที่ปรากฏในตารางเวลาของการเดินเรือโดยไม่คำนึงว่าในรอบนั้นๆ จะมีสินค้า หรือผู้โดยสารเต็มระวางบรรทุกของเรือเดินทะเลหรือไม่ และตามปกติผู้ให้บริการมักจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงเส้นทางบริการ

ผู้ให้บริการในการขนส่งทางทะเลแบบสายการเดินเรือ โดยส่วนใหญ่จะมีกองเรือเป็นของตนเอง แต่ก็อาจมีการเช่าระวางเรือ (Charter) เพื่อมาวิ่งประจำในเส้นทางที่ให้บริการ ในกรณีที่กองเรือของผู้ให้บริการมีไม่เพียงพอต่อความต้องการได้เช่นกัน

##### (2) การบริการขนส่งทางทะเลแบบเรือจร (Tramps)

เรือจร หมายถึง เรือขนส่งสินค้าที่สร้างขึ้นสำหรับให้เช่าระวางเรือทั้งลำ หรือเช่าระวางเรือบางส่วน โดยส่วนใหญ่จะดำเนินธุรกิจรับจ้างบรรทุกสินค้าประเภทที่ไม่มีการบรรจุหีบห่อ ซึ่งสินค้าเหล่านี้โดยมากจะเป็นสินค้าเทกองที่มีมูลค่าต่ำ จึงทำให้ค่าระวางต่ำ ดังนั้นเพื่อให้คุ้มกับค่าใช้จ่าย จึงต้องมีการบรรทุกสินค้าคราวละมาก ๆ ในแต่ละเที่ยว เรือจรไม่ได้มีกำหนดเวลาวิ่งรับสินค้าอย่างแน่นอน อีกทั้งค่าระวางเป็นไปตามกลไกของตลาดในการให้

เช่าเรือ ในทางปฏิบัติเส้นทางการเดินเรือจริงนั้นจะถูกกำหนดโดยผู้เช่า<sup>2</sup> จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างจากการบริการขนส่งทางทะเลแบบสายการเดินเรืออยู่หลายประการด้วยกัน

### 1.1.2 การขนส่งภายในประเทศ<sup>3</sup>

การขนส่งสินค้าในประเทศ เป็นการให้บริการขนส่งสินค้า หรือคนโดยสารที่มีการให้บริการอยู่ภายในทะเลอาณาเขตของประเทศไทย ซึ่งการขนส่งสินค้าชายฝั่ง<sup>4</sup> มีสัดส่วนในการขนส่งสินค้าร้อยละ 5 และการขนส่งทางลำนํ้าร้อยละ 4 นอกจากนั้นเป็นการขนส่งด้วยรถยนต์มีสัดส่วนเกือบร้อยละ 90 การขนส่งทางรถไฟร้อยละ 2 และการขนส่งทางอากาศต่ำกว่าร้อยละ 1 ของการขนส่งสินค้าทั้งหมด

เส้นทางการเดินเรือชายฝั่งที่สำคัญ ประกอบด้วย

(1) เส้นทางการเดินเรือสินค้าเหลว คือ เส้นทางจังหวัดชลบุรีกับกรุงเทพฯ เส้นทางจังหวัดชลบุรีกับจังหวัดสมุทรสงคราม เส้นทางจังหวัดชลบุรีกับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และเส้นทางจังหวัดชลบุรีกับจังหวัดสงขลา

(2) เส้นทางการเดินเรือสินค้าทั่วไป คือ เส้นทางจังหวัดประจวบคีรีขันธ์กับจังหวัดกรุงเทพฯ เส้นทางกรุงเทพฯ กับจังหวัดเพชรบุรี เส้นทางกรุงเทพฯ กับจังหวัดสุราษฎร์ธานี และเส้นทางกรุงเทพฯ กับจังหวัดสงขลา

ทั้งนี้ บริการขนส่งสินค้าชายฝั่งที่มีการให้บริการประจำ คือ การขนส่งสินค้าทั่วไปในเส้นทางระหว่างเส้นทางกรุงเทพฯ กับจังหวัดสงขลา นอกนั้นจะเป็นการให้บริการแบบเรือจร หรือให้เช่าเหมาลำ

<sup>2</sup> วันเพ็ญ ไกรเกียรติสกุล, “การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อค่าระวางการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศ : กรณีศึกษาเส้นทางไทย-เชียงใหม่ และ เส้นทางไทย-สิงคโปร์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.13.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี, *อ่าวแล้ว เชียงธรรมที่ 1*.

<sup>4</sup> สินค้าการขนส่งชายฝั่ง ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม เหล็กและผลิตภัณฑ์โลหะ ผลิตภัณฑ์เกษตร และสินค้าอื่น ๆ ซึ่งสัดส่วนของสินค้าขนส่งชายฝั่งเกือบร้อยละ 95 เป็นผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม

## 1.2 กิจการทำเรือ

ท่าเรือต่าง ๆ อาจมีวิวัฒนาการทำให้เกิดการพัฒนาเจริญขึ้นโดยธรรมชาติ ตลอดเวลาที่ผ่านมา ท่าเรือที่เก่าแก่สามารถถูกพัฒนาให้เป็นท่าเรือที่มีเทคโนโลยีทันสมัย มีศักยภาพทั้งด้านสิ่งแวดล้อมและด้านการขนส่งสินค้า ดังตัวอย่างท่าเรือต่างประเทศที่มีความสำคัญด้านการพัฒนาในยุโรป ได้แก่ รอตเตอร์ดัม (Rotterdam's Euro port) ท่าเรือ แอนท์เวิร์ป (Port of Antwerp) ท่าเรือแฮมเบิร์ก (Hamburg Port) สำหรับท่าเรือของประเทศ ไทยที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศส่วนใหญ่เป็นท่าเรือของรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของ กระทรวงคมนาคม ได้แก่ ท่าเรือกรุงเทพ ท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือมาบตาพุด ท่าเรือน้ำลึก สงขลา และท่าเรื่อน้ำลึกภูเก็ต

ท่าเรือเป็นอุตสาหกรรมบริการประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนา ทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนา เปรียบเสมือนเป็นจุดรวมเส้นทางของการขนส่งสินค้า และเป็นหน่วยที่มีความซับซ้อนมีองค์ประกอบที่ทำหน้าที่แตกต่างกันหลายส่วน ในแต่ละส่วน จะมีบทบาทเฉพาะของตัวเองเพื่อทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในการเก็บรักษาและขนถ่าย สินค้า ตลอดจนทำหน้าที่เกี่ยวกับการเดินเรืออย่างสัมพันธ์กับเรือ และเพื่อความปลอดภัยใน การดำเนินกิจการท่าเรือและเรือต้องมีความสัมพันธ์กันโดยขึ้นอยู่กับแบบของท่าเรือ ประเภท ของเรือ และปริมาณการบรรทุกของเรือ กล่าวคือ ลักษณะท่าเทียบเรือ ในการดำเนินกิจการ ท่าเรือมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกแบบลักษณะท่าเทียบเรือให้สัมพันธ์กับประเภทเรือ ที่เข้ามาเทียบท่า ขนาดของเรือต้องสัมพันธ์กับท่าเรือ กล่าวคือ ต้องมีระดับความลึกของ ร่องน้ำหน้าท่าที่เหมาะสมเพื่อให้เรือขนาดต่าง ๆ สามารถเข้าจอดเทียบได้อย่างปลอดภัย และ ควรจะต้องมีอุปกรณ์ต่าง ๆ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่สัมพันธ์และเพียงพอต่อเรือและ ท่าเรือ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการขนส่งสินค้าประเภทต่าง ๆ และที่สำคัญคือโครงสร้างของ ท่าเรือหรือท่าเทียบเรือจะต้องมั่นคง แข็งแรง มีความปลอดภัยและไม่ส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมทางน้ำด้วย<sup>5</sup>

ปัจจุบันประเทศไทยมีท่าเรือที่สามารถให้บริการเรือเดินทะเลที่มีขนาด 500 ตัน กรอกลงไป ประมาณ 120 ท่า<sup>6</sup> โดยแยกเป็นท่าเรือของรัฐและท่าเรือของเอกชน ดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

<sup>5</sup> กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี, [http://www.md.go.th/marine\\_knowledge/e-harbour.php](http://www.md.go.th/marine_knowledge/e-harbour.php)

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชยนาวี, *อ่าวแล้ว เจริญรอดที่ 1*.

(1) ท่าเรือของรัฐที่รัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารเอง ซึ่งจะเป็นท่าเรือหลักของประเทศ และเป็นท่าเรือที่ให้บริการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ ท่าเรือกรุงเทพหรือท่าเรือคลองเตย

(2) ท่าเรือของรัฐที่ให้เอกชนดำเนินการ เช่น ท่าเรือน้ำลึกสงขลา-ภูเก็ต ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง และท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด

(3) ท่าเรือของเอกชนที่ให้บริการแก่ตนเอง เช่น ท่าเรือของบริษัทศรีราชาไซโล ท่าเรือของบริษัทปิโตรเคมีแห่งชาติมหาชน จำกัด

(4) ท่าเรือของเอกชนที่เป็นท่าเทียบเรือสาธารณะที่ให้บริการแก่บุคคลอื่น เช่น ท่าเรือบริษัทบางกอกโมเดิร์นเทอร์มินอล จำกัด ท่าเทียบเรือไทยพรอสเพอริตีเทอร์มินอล จำกัด ท่าเทียบเรือบริษัทเจ้าพระยาพอร์ตเชอริวิต จำกัด และท่าเทียบเรือบริษัทยูไนเต็ดไทยชิปปิ้ง จำกัด

### 1.3 กิจการอยู่เรือ และตรวจซ่อมบำรุงเรือ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ.2521 มาตรา 4 ให้คำนิยาม "กิจการอยู่เรือ" หมายความว่า ธุรกิจต่อ ซ่อม หรือซ่อมบำรุงเรือ หรือให้บริการติดตั้งหรือซ่อมเครื่องเรือหรืออุปกรณ์การเดินเรือของเรือ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการให้บริการเกี่ยวกับการต่อ ซ่อม บำรุงเรือ นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบสภาพเรือ (Ship Survey) ตามกฎหมายเพื่อให้เรืออยู่ในสภาพที่เหมาะสมในการเดินเรือได้อย่างปลอดภัย โดยในการแยกประเภทของอยู่เรือโดยพิจารณาจากโครงสร้างสามารถแบ่งออกเป็น 3 ประเภท<sup>7</sup> คือ อยู่เรือที่เป็นคานลาด (Ship way) อยู่เรือลอย (Floating Dock) และอยู่เรือแห้ง (Graving)

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีอยู่เรือประมาณ 164 อยู่ มีทั้งที่ให้บริการซ่อมเรือ หรือสร้างเรืออย่างเดียวกันนั้น หรืออาจเป็นอยู่ที่ให้บริการทั้งซ่อมเรือและสร้างเรือ โดยส่วนใหญ่อยู่เรือที่กระจายอยู่ตามจังหวัดชายฝั่งทะเลทางภาคใต้ ภาคตะวันออก จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสงคราม และตามริมแม่น้ำที่สำคัญของประเทศ จะเป็นอยู่เรือที่มีขนาดเล็กใช้ในการสร้าง

<sup>7</sup> ไพบทิต เอกจริยกร, กฎหมายพาณิชย์นาวี ตอน 1, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น.138.

<sup>8</sup> รุจิรา จิวาลักษณ์, "มาตรการส่งเสริมพาณิชย์นาวีที่ไม่ขัดต่อ WTO," (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 40.

ซ่อมเรือไม้ เรือไฟเบอร์กลาส และเรืออื่น ซึ่งในจำนวนนี้เป็นคู่เรือที่มีขีดความสามารถในการต่อซ่อมเรือขนาดตั้งแต่ 100 GRT ประมาณ 38 คู่ โดยเป็นคู่เรือที่มีคู่ลอยประมาณ 9 คู่ มีขีดความสามารถรวมประมาณ 170,000 GRT และคู่แห้ง 2 คู่ มีขีดความสามารถรวมประมาณ 8,000 GRT<sup>9</sup>

#### 1.4 กิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์นาวี

การบริการประเภทนี้ เป็นการให้บริการที่เกิดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการขนส่งทางทะเล โดยอาจเป็นการให้บริการโดยผู้ประกอบการขนส่งทางทะเลเข้ามาดำเนินการเอง รวมถึงอาจเป็นการให้บริการที่มีการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการในกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับการพาณิชย์นาวี โดยอาจแบ่งเป็น 5 กิจการสำคัญ ๆ ดังนี้

##### 1.4.1 ตัวแทนเรือ

ตัวแทนเรือ (Shipping Agents)<sup>10</sup> เป็นธุรกิจหนึ่งที่ทำให้บริการแก่เจ้าของเรือต่างประเทศที่มาดำเนินธุรกิจในประเทศไทย ซึ่งเจ้าของเรือต่างประเทศมักจะทำการตั้งตัวแทนเรือก็เพราะต้องการความชำนาญด้านการตลาดของตัวแทนเรือที่เป็นคนท้องถิ่นหรือผู้ประกอบการอาชีพตัวแทนเรือมาเป็นเวลานาน ณ เมืองท่านั้นๆ โดยตัวแทนเรือจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนติดต่อกับเจ้าของสินค้าทั้งผู้นำเข้าและผู้ส่งออก และเป็นผู้ดำเนินพิธีการกับหน่วยงานราชการ เช่น การทำเรือแห่งประเทศไทยและกรมเจ้าท่า เพื่อการนำเรือเข้าออก จอดเทียบท่า และขนถ่ายสินค้า นอกจากนี้ ตัวแทนเรืออาจทำกิจกรรมอื่นควบคู่กันไปด้วย เช่น รับทำพิธีการผ่านศุลกากรให้แก่เจ้าของสินค้าทั้งขาเข้าและขาออก รับบรรจุหีบห่อ รับขนถ่ายสินค้าขึ้นลงจากเรือ รับบรรจุตู้สินค้า รับจัดเสบียงอาหารแก่เรือ รับซ่อมเครื่องยนต์และการทาสีเรือ รับจัดยามทั้งบนเรือและบริเวณสถานที่เก็บสินค้า หรือให้เช่าเครื่องมือในการขนถ่ายหรือเคลื่อนย้ายตู้สินค้า เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าล้วนแต่เป็นการดำเนินการที่คนในท้องถิ่น ณ เมืองท่านั้น ย่อมจะสามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่าเจ้าของเรือต่างประเทศ

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 1.*

<sup>10</sup> โกสิย์ อิศรวะกุล, “บทบาทของการเป็นตัวแทนเรือ,” *วารสารการพาณิชย์นาวี*, ปีที่ 3, ฉบับที่ 1 (มกราคม – เมษายน 2527), น. 40-41.

ทั้งนี้ ตัวแทนเรือโดยทั่วไปจะเป็นตัวแทนให้กับบริษัทเรือทั้ง 2 ประเภท คือ Liner และ Tramp โดยในการแต่งตั้งตัวแทนเรือ จะมีสัญญาเรียกว่า Agency Agreement ซึ่งจะกำหนดบทบาทและหน้าที่งานของตัวแทนไว้อย่างชัดเจน<sup>11</sup>

#### 1.4.2 ผู้รับจัดการขนส่ง

ผู้รับจัดการขนส่ง (Freight forwarder) หมายถึง บุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ให้บริการเป็นคนกลางระหว่างผู้ส่งของหรือผู้รับมอบของกับผู้ขนส่ง รวมทั้งเจ้าหน้าที่ศุลกากรและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง<sup>12</sup> โดยการบริการที่ผู้รับจัดการขนส่งให้แก่ผู้รับบริการอาจแบ่งได้ ดังนี้<sup>13</sup>

##### (1) การให้บริการแก่ผู้ส่งของหรือผู้ส่งออก

ในกรณีนี้ ผู้รับจัดการขนส่งอาจจะให้บริการเลือกเส้นทาง วิธีการในการขนส่ง เลือกผู้ขนส่งที่เหมาะสม ทำการจองระวางเรือจากผู้ขนส่ง รับมอบสินค้า ทำการบรรจุหีบห่อสินค้าให้เหมาะสมกับชนิดของสินค้า เส้นทาง วิธีการขนส่ง และกฎหมายที่ใช้บังคับในการบรรจุหีบห่อสินค้านี้ดังกล่าวดังกล่าวของประเทศผู้ส่งสินค้า ผู้รับสินค้า และประเทศที่อาจมีการส่งสินค้าผ่าน โดยผู้รับจัดการขนส่งอาจรับเก็บสินค้าไว้ในโกดังสินค้า ซึ่งน้ำหนัก วัสดุขนาดของสินค้า เพื่อทำการขนสินค้าไปยังท่าเรือ จัดทำพิธีการผ่านศุลกากร จัดการเกี่ยวกับพิธีการเอกสารที่เกี่ยวข้อง ส่งมอบสินค้าให้แก่ผู้ขนส่ง จ่ายค่าบริการและค่าระวางพาหนะแก่ผู้ขนส่ง และรับมอบใบตราส่งจากผู้ขนส่งเพื่อทำการส่งมอบต่อให้แก่ผู้ส่งของต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการให้บริการในการประสานงานต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการขนส่งสินค้าของผู้ส่งของแทบทั้งสิ้น

<sup>11</sup> กมลชนก สุทธิวาทนนฤพุมติ, ธุรกิจพาณิชยนาวี, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), น. 22.

<sup>12</sup> UNCTAD Secretariat, Organization and Promotion of Freight Forwarding in Developing Countries, (February 1980), p 1.

<sup>13</sup> Thai International Freight Forwarder Association, TIFFA 1993-1994 : Freight forwarding handbook, (J. Film Process Co., LTD 1994), pp. 80-81.

## (2) การให้บริการแก่ผู้รับตราส่งหรือผู้นำเข้า

ในกรณีนี้ ผู้รับจัดการขนส่งจะให้บริการในการประสานงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายสินค้าแทนผู้รับตราส่ง (กรณีผู้รับตราส่งเป็นผู้จ่ายค่าระวางเรือเอง) ตรวจสอบและรับมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้า รับมอบสินค้าจากผู้ขนส่ง จ่ายค่าระวาง (กรณีที่มีค่าระวางที่ผู้รับตราส่งต้องจ่าย) จัดทำพิธีการผ่านศุลกากร และจ่ายภาษีอากรต่างๆ และอาจมีการนำสินค้าเข้าเก็บไว้ในโกดังสินค้า เพื่อรอส่งมอบให้แก่ผู้รับตราส่งต่อไป รวมถึงอาจมีการช่วยเหลือผู้รับตราส่งในการเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ขนส่งหากสินค้าสูญหายหรือเสียหาย

ในเวลาต่อมา ผู้รับจัดการขนส่งได้มีการพัฒนาการให้บริการมากขึ้น กล่าวคือมีการเพิ่มความสามารถในการให้บริการให้กว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากสภาพการแข่งขันของธุรกิจเอง โดยบริการที่ Freight Forwarder สามารถให้บริการเพิ่มขึ้น ได้แก่<sup>14</sup>

- Customs Broker : เป็นตัวแทนออกของให้กับผู้ส่งสินค้าหรือผู้รับสินค้า
- Forwarding Business : เป็นตัวแทนในการรับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ แต่ดำเนินงานในฐานะเป็นตัวแทนของผู้ส่งออก หรือผู้นำเข้า
- Transportation Provider : เป็นตัวแทนสายการบิน ให้บริการรับขนส่งสินค้าหรือเป็นผู้ขนส่งสินค้าเองในกรณีที่เส้นทางทะเล และ/หรือเป็นผู้ขนส่ง หรือผู้รับขนส่งทางถนนด้วย
- Packing : รับจัดการบรรจุหีบห่อ รวมไปถึงบรรจุภัณฑ์
- Warehouse : ให้บริการด้านโกดังหรือโรงพักสินค้า หรือการบริหารจัดการ Warehouse โดยให้เครื่องมือและแรงงานของตนเองให้กับผู้ใช้บริการที่มี Warehouse เป็นของตนเอง แต่ไม่ประสงค์จะดำเนินการบริหารจัดการเอง
- Stevedoring : ให้บริการทางด้านแรงงาน คนงาน เพื่อบรรจุสินค้าเข้าตู้คอนเทนเนอร์
- Multimodal Transport : ให้บริการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ
- Logistics Services : ให้บริการด้านโลจิสติกส์ในระบบโซ่อุปทานอย่างครบวงจร
- Business Consultant : ให้คำปรึกษาเชิงธุรกิจแก่ผู้นำเข้าและส่งออก

ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ประกอบการธุรกิจรับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศมากกว่า 250 บริษัท และมีการรวมตัวกันในรูปของสมาคมรับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ (Thai International Freight Forwarders Association - TIFFA) เพื่อควบคุมและดูแลผู้ประกอบการให้ดำเนินงานอย่างมีมาตรฐาน

<sup>14</sup> สมศักดิ์ วิเศษเรืองโรจน์ , <http://www.mmaa.or.th>

### 1.4.3 บริการนำร่อง

การนำร่อง คือการเดินเรือในพื้นที่คับแคบ พื้นที่อันตราย ในช่องทางการเดินเรือจำเพาะ เช่นในร่องน้ำหรือช่องทางแคบ ๆ มีการเดินเรือหนาแน่น มีอุปสรรค อันตรายต่อการเดินเรือมากในพื้นที่ดังกล่าว นายเรือหรือกัปตันเรือผู้ที่มีความชำนาญในการเดินเรือในทะเลกว้างไม่สามารถใช้แผนที่หรือเครื่องมือเดินเรือมากำกับหรือประกอบการเดินเรือได้ทัน เพราะมีเวลาจำกัด ต้องคิด ตัดสินใจกระทำอย่างรวดเร็ว ทันทีที่ จึงจำเป็นต้องมีผู้ชำนาญการเดินเรือในพื้นที่จำกัด ในร่องน้ำที่คับแคบ หรือที่อันตรายที่นายเรือหรือกัปตันไม่คุ้นเคยมาแนะนำการเดินเรือให้ผ่านพื้นที่นั้นไปสู่ที่หมายอย่างปลอดภัย การแนะนำการเดินเรื่อนั้นเรียกว่า "การนำร่อง" ซึ่งเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถพิเศษและมีความชำนาญการเดินเรือท้องถิ่นโดยเฉพาะ ผู้ชำนาญการเดินเรือท้องถิ่นนั้นเรียกว่า "ผู้นำร่อง" ซึ่งต้องผ่านการฝึกการนำเรือมากกว่า 6 เดือน มีการสอบภาคทฤษฎี สอบภาคปฏิบัติ และต้องได้รับใบอนุญาตจากทางราชการให้สามารถทำการนำร่องเรือได้ ผู้นำร่องที่ได้รับใบอนุญาตใหม่ ๆ จะถูกกำหนดให้ทำการนำร่องเรือขนาดเล็กก่อน เพื่อให้เกิดความชำนาญแล้วจึงจะได้รับการเลื่อนชั้นใบอนุญาตสูงขึ้นจนกระทั่งได้รับใบอนุญาตให้สามารถทำการนำร่องเรือได้ไม่จำกัดขนาดความยาวของเรือ ซึ่งใช้เวลาไม่น้อยกว่า 6 ปี และเมื่อทำการนำร่องเรือครบ 10 ปี ผู้นำร่องคนนั้นจะได้รับใบประกาศนียบัตรเป็นผู้เชี่ยวชาญการนำร่องจากกระทรวงคมนาคม ซึ่งประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา<sup>15</sup>

### 1.4.4 บริการการขนถ่ายสินค้าขึ้นจากเรือ

การบริการขนถ่ายสินค้าขึ้นจากเรือเป็นกิจการที่ให้บริการเกี่ยวกับการให้เช่าอุปกรณ์เพื่อยกขน หรือเพื่อขนถ่ายสินค้าขึ้นลงจากเรือ ตลอดจนตรวจเช็คปริมาณสินค้าตามที่ระบุในเอกสารกำกับสินค้า บริการบรรจุหีบห่อ บริการขนสินค้าจากเรือไปยังคลังสินค้า และไปยังผู้ซื้อรายสุดท้าย ซึ่งโดยส่วนมากผู้ให้บริการมักจะเป็นผู้ประกอบการชาวไทยทั้งหมด นอกจากนี้ ยังรวมถึงบริการจัดหาแรงงานคน (Stevedore) และอุปกรณ์ในการขนถ่ายสินค้าเพื่อทำการบรรจุหีบห่อและขนถ่ายสินค้าขึ้นหรือลงจากเรืออีกด้วย<sup>16</sup>

<sup>15</sup> <http://www.srirachapilot.org>

<sup>16</sup> รุจิรา จิวาลักษณ์, *อ่าวแล้ว เจริญรอดที่ 8*, น. 39.

#### 1.4.5 บริการคลังสินค้า (Warehouse)

คลังสินค้า (Warehouse) หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า โกดัง (go down) คืออาคารทางพาณิชย์ที่ใช้สำหรับเก็บสินค้าเพื่อรอการขนส่ง คลังสินค้าถูกใช้โดยผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้ค้าส่ง ธุรกิจขนส่ง สุลกการ ฯลฯ คลังสินค้ามักจะเป็นอาคารหลังใหญ่และกว้าง ตั้งอยู่ในเขตอุตสาหกรรมในตัวเมือง ภายในอาคารมีทางลาดเอียงสำหรับขนถ่ายสินค้าขึ้นหรือลงรถ หรือบางครั้งก็ขนถ่ายสินค้ามาจากสถานีรถไฟ สนามบิน หรือท่าเรือโดยตรง และมักจะมีเครนหรือฟอร์คลิฟต์เพื่อเคลื่อนย้ายสินค้าที่วางอยู่บนพาเลต (pallet) <sup>17</sup>

ปัจจุบันมีการให้บริการ คลังสินค้าที่สนับสนุนตามกฎหมายศุลกากร ซึ่งถือเป็นสถานที่ที่กรมศุลกากรได้อนุมัติให้เอกชนหรือส่วนราชการจัดตั้งขึ้นเพื่อเก็บของที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อการได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยผู้ที่ได้รับอนุมัติให้จัดตั้งเป็นคลังสินค้าที่สนับสนุนต้องเสียค่าธรรมเนียมประจำปีตามอัตราที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง คือ สำหรับคลังสินค้าที่สนับสนุนทั่วไปอยู่ซ่อมหรือสร้างเรือ และคลังสินค้าที่สนับสนุนประเภทโรงพักสินค้าแห่งละ 10,000 บาท สำหรับคลังสินค้าที่สนับสนุนอื่น ๆ แห่งละ 30,000 บาท ซึ่งคลังสินค้าที่สนับสนุนแบ่งตามหลักกฎหมายศุลกากรมี 3 ประเภท คือ<sup>18</sup>

1. คลังสินค้าที่สนับสนุนประเภททั่วไป โดยกรมศุลกากรอนุมัติให้จัดตั้งคลังสินค้าที่สนับสนุนทั่วไปเพื่อให้บริการสาธารณประโยชน์ในการเก็บรักษาของที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ การบรรจุหรือแบ่งบรรจุ การขนถ่ายสินค้า การกระจายสินค้าและเพื่อกิจการอื่นๆ ที่อธิบดีกรมศุลกากรเห็นสมควร อันเป็นการช่วยสนับสนุนการผลิต การประกอบอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกรมศุลกากรกำหนดระยะเวลาให้เก็บของที่นำเข้ามาจากต่างประเทศในคลังสินค้าที่สนับสนุนได้ 2 ปี

2. คลังสินค้าที่สนับสนุนประเภทร้านค้าปลอดอากร กรณีนี้กรมศุลกากรอนุมัติให้จัดตั้งคลังสินค้าที่สนับสนุนประเภทร้านค้าปลอดอากรเพื่อแสดงและขายของที่เก็บในคลังสินค้าที่สนับสนุนนั้น โดยมีคลังสินค้าที่สนับสนุนอยู่ 2 ลักษณะ คือ คลังสินค้าที่สนับสนุนกลาง หมายถึงคลังสินค้าที่สนับสนุนที่ให้บริการสาธารณะสำหรับเก็บของที่นำเข้ามา เพื่อนำไปแสดงและขายในคลังสินค้าที่สนับสนุนเพื่อขาย และคลังสินค้าที่สนับสนุนเพื่อขาย หมายถึง คลังสินค้าที่สนับสนุนสำหรับแสดงและขายของที่จัดตั้งขึ้น ณ ท่าอากาศยานนานาชาติ หรือตามสถานที่ท่องเที่ยว

<sup>17</sup> <http://th.wikipedia.org>

<sup>18</sup> [www.dtn.moc.go.th](http://www.dtn.moc.go.th)

หรือจังหวัดที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวและกรมศุลกากรพิจารณาเห็นว่าเหมาะสม และสามารถควบคุมได้ หรือสถานที่อื่นที่อธิบดีเห็นสมควร

3. คลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า เป็นกรณีที่กรมศุลกากรอนุมัติให้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าเพื่อนำวัตถุดิบที่นำเข้ามาจากต่างประเทศเข้าเก็บแล้วให้นำวัตถุดิบนั้นทำการผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการอื่นใดในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น และได้รับการยกเว้นอากรทั้งขาเข้าและขาออกหากนำของออกจากคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อส่งออกนอกราชอาณาจักร

#### 1.4.6 การประกันภัยทางทะเล

ด้านการประกันภัยทางทะเลนั้น แบ่งการให้บริการออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การประกันภัยตัวเรือและเครื่องจักร (Hull and Machinery Insurance) การประกันภัยสินค้า (Cargo Insurance) และการประกันความรับผิดของเจ้าของเรือ (Protection and Indemnity Insurance) ซึ่งบริษัทประกันวินาศภัยในประเทศไทยมีมากกว่า 60 บริษัท แต่มีบริษัทที่รับประกันภัยทั้งตัวเรือและสินค้าอยู่ประมาณ 10 บริษัท ส่วนใหญ่เป็นการรับประกันสินค้าเป็นหลัก การใช้บริการประกันทางทะเลของไทยค่อนข้างเสรี ผู้ประกอบกิจการเดินเรือหรือผู้ส่งสินค้าสามารถหาบริการประกันภัยจากบริษัทประกันภัยต่างประเทศได้โดยตรง การรับประกันภัยทางทะเลของบริษัทประกันภัยดังกล่าวส่วนใหญ่ยังมีการทำประกันภัยต่อ (Reinsurance) ยังต่างประเทศ<sup>19</sup>

## 2. กฎเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจขนส่งทางทะเลของไทย

เมื่อพิจารณาบริการที่ไทยเสนอเปิดตลาดไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะที่ยื่นต่อ WTO ตามที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 หัวข้อ 2.4 แล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมิได้เปิดตลาดสำหรับบริการขนส่งทางน้ำในประเทศไว้เลย ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งคนโดยสารหรือสินค้าก็ตาม ดังนั้น การพิจารณากฎเกณฑ์การเข้าสู่ตลาดในการประกอบธุรกิจขนส่งทางทะเลของไทยจะไม่กล่าวถึงการขนส่งทางน้ำในประเทศไทย โดยจะกล่าวถึงแต่การขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศตลอดจนบริการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเลตามที่ได้กล่าวถึงไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะแล้ว

<sup>19</sup> www.dtn.moc.go.th

## 2.1 กฎเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

การที่ประเทศสมาชิก WTO จะเปิดเสรีการค้าบริการจะต้องพิจารณาถึงรูปแบบ และลักษณะของการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวด้วย เนื่องจากประเทศสมาชิกมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดและเงื่อนไขตามที่ได้ผูกพันไว้ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติตามหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ หลักความโปร่งใส หลักการเปิดเสรีเป็นลำดับ และหลักการเข้าสู่ตลาด ซึ่งล้วนแต่เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของข้อตกลง GATS ทั้งสิ้น

กฎเกณฑ์ตามกฎหมายไทยในการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ที่เป็นการห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจในประเทศไทย เว้นแต่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัตินั้น แต่โดยที่ประกาศคณะปฏิวัตินั้นได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มีสภาพที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายเปิดเสรีการค้าตามพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อองค์การการค้าโลก (WTO) ด้วย จึงตราพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ขึ้น<sup>20</sup> โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการเข้ามาประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในกิจการบางประเภทที่ได้กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

---

<sup>20</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มีดังนี้ “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ออกใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว และมีหลักการบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ การลงทุน และการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการประกอบธุรกิจทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์กับประเทศไทยโดยส่วนรวม ทั้งยังเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

### 2.1.1 นิยาม “คนต่างด้าว”

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติความหมายของคนต่างด้าวไว้ดังนี้

“คนต่างด้าว หมายถึง

- (1) บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย
- (3) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และมีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) หรือ (2) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

(ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียน ซึ่งหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการเป็นบุคคลตาม (1)

(4) นิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย ซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

เพื่อประโยชน์แห่งคำนิยามนี้ให้ถือว่าหุ้นของบริษัทจำกัดที่มีใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือเป็นหุ้นของคนต่างด้าว เว้นแต่จะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทย หรือแม้นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทยแต่มีสถานะเป็นนิติบุคคลต่างด้าวเพราะมีการถือหุ้นตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น<sup>21</sup> ก็อยู่ในความหมายของ “คนต่างด้าว” ทั้งสิ้น

<sup>21</sup> เกณฑ์ในการใช้กำหนดสถานภาพของการเป็นคนต่างด้าวสำหรับนิติบุคคลที่จดทะเบียนในไทยจะนับจากจำนวนทุนของคนต่างด้าวในนิติบุคคล มิได้นับจำนวนผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วน หรือสมาชิกของนิติบุคคลมาเป็นเกณฑ์กำหนดความเป็นต่างด้าวของนิติบุคคล ดังเช่นประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281ฯ ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งได้ยกเลิกไปแล้ว

### 2.1.2 เงื่อนไขการอนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจขนส่งทางทะเล

- เงื่อนไขตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ

มาตรา 8 ได้กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจตามที่ได้กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งมีทั้งหมด 3 บัญชี โดยมีเงื่อนไขแตกต่างกันไป ดังนี้

“มาตรา 8 ภายใต้งบบังคับมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 10 และมาตรา 12

(1) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษตามที่กำหนดไว้ในบัญชีหนึ่ง

(2) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และหัตถกรรมพื้นบ้าน หรือธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

(3) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

- การขนส่งทางน้ำในประเทศ

เมื่อพิจารณาตามบัญชีท้ายของพระราชบัญญัติฯ ทั้งสามบัญชีแล้ว ในเรื่องการขนส่งทางน้ำในประเทศนั้น ได้ปรากฏอยู่ในบัญชีสอง หมวด 1 (2) ซึ่งเป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ จึงห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจขนส่งทางน้ำในประเทศไทย<sup>22</sup> เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

- การขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาธุรกิจที่อยู่ในบัญชีสาม ท้ายพระราชบัญญัติฯ จะพบว่า ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจบริการ เช่น การทำกิจการบริการทางวิชาชีพบัญชี กฎหมาย สถาปัตยกรรม และวิศวกรรม ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจนำเที่ยว เป็นต้น นอกจากนี้ บัญชีสาม ยังกำหนดครอบคลุมไปถึงธุรกิจบริการอื่นโดยกำหนดไว้ใน (21) จึงสามารถปรับให้ธุรกิจบริการที่ไทยได้ผูกพันในการเปิดเสรีการค้าบริการตามตารางข้อผูกพันเฉพาะที่มีได้เป็นธุรกิจบริการที่มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแล้วในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ ให้เข้าเป็น “ธุรกิจบริการอื่น” ตาม (21) ของ

<sup>22</sup> บัญชีสอง หมวด 1 ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ

(2) การขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศในประเทศ รวมถึงกิจการการบินในประเทศ

บัญญัติสามทำพระราชบัญญัติได้ เว้นแต่สาขาหรือประเภทของบริการใดที่ไทยเสนอผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะได้กำหนดอยู่ในบัญญัติใดบัญญัติหนึ่งทำพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 แล้ว ก็คงเป็นไปตามนั้น เนื่องจากบัญญัติทำพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการด้วยนั่นเอง<sup>23</sup>

ด้วยเหตุนี้ การขนส่งทางทะเลไม่ได้มีการระบุให้เป็นประเภทบริการใดโดยเฉพาะในบัญญัติทำพระราชบัญญัติฯ แต่เนื่องจากการประกอบธุรกิจขนส่งทางทะเลและบริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งดังกล่าว ก็มีลักษณะเป็นการให้บริการอย่างหนึ่ง จึงจัดให้อยู่ในบัญญัติสาม (21) การทำธุรกิจบริการอื่น ทำพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว<sup>24</sup> ซึ่งเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว จึงห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจบริการอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ดังนั้นคนต่างด้าวจะประกอบธุรกิจบริการการขนส่งทางทะเลและธุรกิจบริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับบริการขนส่งดังกล่าวในประเทศไทยได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า<sup>25</sup> โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว<sup>26</sup> นั่นเอง

---

<sup>23</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542, เรื่องเสร็จที่ 585/2544, ตุลาคม 2544

<sup>24</sup> บัญชีสาม ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว

(21) การทำธุรกิจบริการอื่น ยกเว้นธุรกิจบริการที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 4 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

- เงื่อนไขเกี่ยวกับทุนขั้นต่ำ

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 มิได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับทุนขั้นต่ำไว้ แต่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดนิยาม “ทุนขั้นต่ำ” ไว้ในมาตรา 4<sup>27</sup> และกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับทุนขั้นต่ำไว้ในมาตรา 14<sup>28</sup> โดยทุนขั้นต่ำที่คนต่างด้าวต้องใช้ในการเริ่มต้นประกอบธุรกิจในประเทศไทย มีดังนี้

(1) ถ้าเป็นธุรกิจที่มีได้อยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ คนต่างด้าวต้องมีทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่าที่กฎกระทรวงกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาท (มาตรา 14 วรรคแรก)

(2) หากเป็นธุรกิจที่ต้องได้รับอนุญาตตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ คนต่างด้าวที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจตามบัญชี 2 และบัญชี 3 ที่ต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะประกอบธุรกิจได้ จะต้องมีทุนขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงสำหรับแต่ละธุรกิจต้องไม่น้อยกว่า 3 ล้านบาท (มาตรา 14 วรรคสอง)

ในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงกำหนดทุนขั้นต่ำและระยะเวลาในการนำหรือส่งทุนขั้นต่ำเข้ามาในประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ไว้ดังนี้

(1) ถ้าเป็นธุรกิจที่มีได้อยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ คนต่างด้าวที่จะเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยต้องมีทุนขั้นต่ำตั้งแต่ 2 ล้านบาท

---

<sup>27</sup> นิยาม “ทุนขั้นต่ำ” หมายความว่า ทุนของคนต่างด้าวในกรณีที่คนต่างด้าวเป็นนิติบุคคลซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทย และในกรณีที่คนต่างด้าวเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่ได้จดทะเบียนในประเทศไทยหรือเป็นบุคคลธรรมดาให้หมายถึงเงินตราต่างประเทศที่คนต่างด้าวนำมาใช้เมื่อเริ่มต้นประกอบธุรกิจในประเทศไทย

<sup>28</sup> มาตรา 14 ทุนขั้นต่ำที่คนต่างด้าวใช้ในการเริ่มต้นประกอบธุรกิจในประเทศไทยต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่น้อยกว่าสองล้านบาท

ในกรณีการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในวรรคแรกเป็นธุรกิจที่ต้องได้รับอนุญาตตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ทุนขั้นต่ำที่กำหนดในกฎกระทรวงสำหรับแต่ละธุรกิจต้องไม่น้อยกว่าสามล้านบาท

กฎกระทรวงที่ออกตามบทบัญญัติมาตรานี้ อาจกำหนดระยะเวลาทุนขั้นต่ำที่ต้องนำหรือส่งเข้ามาในประเทศไทยไว้ด้วยก็ได้

ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับกับกรณีที่คนต่างด้าวนำเงินหรือทรัพย์สินอันเกิดจากรายได้ที่ได้มาจากการประกอบธุรกิจเดิมที่เริ่มดำเนินการมาก่อนแล้วในประเทศไทยไปเริ่มประกอบธุรกิจรายอื่นหรือนำไปลงทุนหรือลงทุนในกิจการหรือในนิติบุคคลอื่น

(2) ถ้าเป็นธุรกิจที่อยู่ในบัญชี 2 และบัญชี 3 คนต่างด้าวต้องมีทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของค่าเฉลี่ยต่อปีของประมาณการรายจ่าย ในการประกอบธุรกิจแต่ละประเภทของคนต่างด้าวเป็นเวลา 3 ปี ต้องมีจำนวนตั้งแต่ 3 ล้านบาทขึ้นไปในแต่ละธุรกิจ

การเข้ามาประกอบธุรกิจขนส่งทางทะเล ซึ่งเป็นธุรกิจตามบัญชี 3 นอกจากจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามมาตรา 8 (3) แล้ว คนต่างด้าวที่ต้องการประกอบธุรกิจขนส่งทางทะเลจะต้องมีทุนขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงกำหนดทุนขั้นต่ำ โดยคนต่างด้าวต้องมีทุนขั้นต่ำไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของค่าเฉลี่ยต่อปีของประมาณการรายจ่ายในการประกอบธุรกิจแต่ละประเภทเป็นเวลา 3 ปี และต้องมีจำนวนเงินตั้งแต่ 3 ล้านบาทขึ้นไปด้วย

#### 2.1.3 ข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

ตามที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ธุรกิจการค้าบริการอื่น ตาม (21) อยู่ในบัญชีสามท้ายพระราชบัญญัติฯ ซึ่งห้ามคนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมในการแข่งขัน ได้มีข้อยกเว้นบางประการเพื่ออำนวยความสะดวกให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจขนส่งทางทะเลไว้ในประเทศไทยได้ ดังนี้

- กรณีคนต่างด้าวทั่วไป

การประกอบธุรกิจบริการขนส่งทางทะเลตลอดจนบริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งได้จัดอยู่ในบัญชีสาม (21) ของบัญชีท้ายพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจฯ เป็นธุรกิจที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 (3) เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ดังนั้น หากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าไม่อนุญาตหรือคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวไม่เห็นชอบ อันเป็นผลให้คนต่างด้าวไม่สามารถเข้ามาจัดตั้งธุรกิจขนส่งทางทะเลในประเทศไทยได้นั้น มาตรา 17 วรรคห้า<sup>29</sup> ได้กำหนดให้อธิบดีแจ้งการไม่อนุญาต

<sup>29</sup> มาตรา 17 วรรคห้า ในกรณีที่อธิบดีไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจตามบัญชีสาม ให้อธิบดีแจ้งการไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นทราบเป็นหนังสือภายในสิบห้าวัน และให้ระบุเหตุที่ไม่ให้การอนุญาตนั้นไว้โดยชัดแจ้ง คนต่างด้าวนั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตต่อรัฐมนตรีได้ และให้นำความในมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

และให้ระบุเหตุผลที่ไม่อนุญาตโดยชัดแจ้ง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การปฏิเสธการอนุญาตนี้อาจเป็นการไม่สอดคล้องกับพันธกรณีที่จะต้องเปิดตลาดบริการตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการได้ ดังนั้น อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าควรแจ้งเหตุแห่งการไม่อนุญาตดังกล่าวให้ชัดแจ้งและควรคำนึงถึงหลักความเท่าเทียมและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติในแต่ละบริการด้วย

- กรณีคนต่างด้าวภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศ

โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 10 จึงนับเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญในการรองรับตลอดจนการบังคับการตามกฎหมายภายในของสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ผูกพันไว้<sup>30</sup> โดยมาตรา 10 บัญญัติว่า

“บทบัญญัติมาตรา 5 มาตรา 8 มาตรา 15 มาตรา 17 และมาตรา 18 ไม่ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นการเฉพาะกาล

คนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้โดยสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือมีความผูกพันตามพันธกรณี ให้ได้รับยกเว้นจากการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งมาตราต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง และให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของสนธิสัญญานั้น ซึ่งอาจรวมถึงการให้สิทธิคนไทยและวิสาหกิจของคนไทยเข้าไปประกอบธุรกิจในประเทศสัญชาติของคนต่างด้าวนั้นเป็นการต่างตอบแทนด้วย”

ตามบัญญัติมาตรา 10 แบ่งออกได้ ดังนี้

1) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นการเฉพาะกาล

คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทยเป็นการเฉพาะกาลตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง เป็นคนต่างด้าวที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ซึ่งเป็นการอนุญาตเฉพาะกาลเพื่อส่งเสริมการลงทุนชั่วคราว หรือเพื่อ

<sup>30</sup> บุษฎา เจริญพงศ์, “การเปิดเสรีการประกอบธุรกิจการค้าปลีกของคนต่างด้าวในประเทศไทย : วิเคราะห์ในกรอบของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.104.

ตอบแทนทางหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการค้าบางประการ หรือเนื่องจากความจำเป็นประการใด ๆ<sup>31</sup>

2) คนต่างด้าวที่อยู่ภายใต้สนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีหรือมีความผูกพันตามพันธกรณี

พันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาขนส่งทางทะเลที่ประเทศไทยได้ยื่นต่อ WTO นั้น ได้ยกเว้นการปฏิบัติตามพันธกรณี MFN ไว้<sup>32</sup> เนื่องจากมีพันธกรณีตามข้อตกลงหรือสนธิสัญญาที่ประเทศไทยได้ทำไว้แล้ว ได้แก่ สนธิสัญญาทางไมตรีและความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสหรัฐอเมริกา พ.ศ. 2511 ที่ได้ให้สิทธิพิเศษแก่เรือของสหรัฐอเมริกามากกว่าเรือของประเทศอื่น ๆ ในการบรรทุกสินค้าเข้ามาหรือออกจากประเทศไทย นอกจากนี้ ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเดินเรือทางพาณิชย์ระหว่างไทยกับเวียดนาม และข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการขนส่งทางทะเลระหว่างไทยกับจีน ที่มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้เรือของประเทศไทยและประเทศเวียดนาม หรือประเทศไทยและประเทศจีนแล้วแต่กรณี มีสิทธิพิเศษในการขนส่งสินค้าในเส้นทางระหว่างกันก่อนเรือของประเทศที่สาม สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวก็จะเข้ากรณีตามมาตรา 10 วรรคสอง อันจะเป็นผลให้คนต่างด้าวที่ประกอบธุรกิจขนส่งทางทะเล (ซึ่งเป็นธุรกิจที่อยู่ในบัญชีสาม ทำายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ) ได้รับยกเว้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรา 5 มาตรา 8 มาตรา 15 มาตรา 17 และมาตรา 18 โดยให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของสนธิสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ๆ นั้นเอง

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ การขนส่งทางน้ำในประเทศเป็นธุรกิจที่ต้องห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ<sup>33</sup> เนื่องจาก

<sup>31</sup> เพิ่งอ้าง, น.104.

<sup>32</sup> โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อ 2.4.2.5

<sup>33</sup> มาตรา 8 ภายใต้อำนาจมาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 10 และมาตรา 12

(1) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษตามที่กำหนดไว้ในบัญชีหนึ่ง

(2) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และทัศนกรรมพื้นบ้าน หรือธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

เป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศตามบัญชีสอง หมวด 1 (2) ทำยพระราชบัญญัติ<sup>34</sup> และเมื่อพิจารณาตารางข้อผูกพันเฉพาะของไทยก็ได้เปิดตลาดให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจบริการการขนส่งในน่านน้ำไทยเลย คงมีแต่เฉพาะการเปิดตลาดบริการสำหรับบริการขนส่งคนโดยสารและขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนบริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ แล้ว ธุรกิจบริการที่มีได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะจะสามารถปรับเข้าเป็นธุรกิจบริการอื่นซึ่งห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบธุรกิจกับคนต่างด้าวตามบัญชี 3 (21) ทำยพระราชบัญญัติ<sup>35</sup> ด้วยเหตุนี้ บริการขนส่งทางทะเลที่ไทยเปิดตลาดไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ ได้แก่ บริการขนส่งคนโดยสาร และขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ตลอดจนบริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ไม่ว่าจะเป็นบริการลากจูงระหว่างประเทศ บริการรับน้ำสกปรกจากเรือ บริการจัดการเกี่ยวกับเรือ บริการตรวจสภาพเรือ จึงเป็นธุรกิจที่อยู่ในบัญชีสาม (21) ทำยพระราชบัญญัติฯ ส่วนบริการบริหารจัดการขนส่งระหว่างประเทศซึ่งเป็นธุรกิจที่อยู่ในบัญชีสาม (11) ทำยพระราชบัญญัติฯ เช่นกัน จึงห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 (3)

## 2.2 กฎเกณฑ์ในการส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ

กฎหมายภายในของไทยที่เป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาการส่งเสริมการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ความมั่นใจแก่ผู้ลงทุนโดยการกำหนดระบบการให้สิทธิและประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับการจูงใจให้มีการลงทุนในกิจการที่รัฐให้ความสำคัญและประสงค์จะส่งเสริมให้มีการคุ้มครองกิจการที่รัฐให้การส่งเสริมอย่างทันต่อเหตุการณ์และให้มีกลไกการบริหารงานส่งเสริมการลงทุนของรัฐที่สามารถอำนวยความสะดวกและจัดอุปสรรคในการลงทุน

---

(3) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

<sup>34</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่.22.

<sup>35</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ 24.

- หลักเกณฑ์ในการออกบัตรส่งเสริมการลงทุน

ผู้ขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ไม่ว่าจะป็น นักลงทุนภายในประเทศหรือนักลงทุนต่างด้าว จะได้รับสิทธิประโยชน์จากการขอรับส่งเสริมการลงทุน ทั้งสิทธิประโยชน์ทางภาษี เช่น สิทธิประโยชน์ในการได้รับยกเว้น หรือลดอัตราภาษีเงินได้ การหักผลขาดทุน การหักรายจ่ายบางประเภทเป็นพิเศษ และการยกเว้นหรือลดอัตราภาษีศุลกากร เป็นต้น และสิทธิประโยชน์ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น การนำคนต่างด้าวเข้ามาศึกษาสู่ทางการลงทุน การนำช่างฝีมือ และผู้ชำนาญการเข้ามาทำงานในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน การอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน และการให้นำเข้าหรือส่งออกซึ่งเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้การส่งเสริมการลงทุนนั้น ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน จะต้องเป็นบริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ แต่ผู้ขอรับการส่งเสริมสามารถที่จะขอส่งเสริมในนามบุคคลธรรมดาได้ โดยผู้ขอรับการส่งเสริมนั้นจะต้องจัดตั้งบริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ ให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ผู้รับการส่งเสริมได้ตอบรับมติคณะกรรมการให้การส่งเสริมแล้ว<sup>36</sup>

- ประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน

กิจการที่คณะกรรมการจะให้การส่งเสริมนั้นต้องเป็นกิจการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ กิจการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ กิจการที่ใช้ทุน แรงงาน หรือบริการในอัตราสูง หรือกิจการที่ให้ผลผลิตทางการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ และคณะกรรมการเห็นว่ากิจการ

---

<sup>36</sup> มาตรา 17 ผู้ใดประสงค์จะเป็นผู้ได้รับการส่งเสริม ต้องยื่นคำขอรับการส่งเสริมต่อสำนักงาน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่เลขาธิการกำหนด พร้อมด้วยโครงการลงทุนที่ขอรับการส่งเสริม

ผู้ได้รับการส่งเสริมต้องเป็นบริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

การขอรับการส่งเสริมก่อนจัดตั้งเป็นบริษัท มูลนิธิ หรือสหกรณ์ ตามวรรคสองให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและแบบที่เลขาธิการกำหนด

นั้นยังไม่มีในราชอาณาจักร หรือมีในราชอาณาจักรไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย<sup>37</sup>

นอกจากนี้ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ออกระเบียบสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ฉบับที่ 1/2547 ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2547 เพื่อประกาศกำหนดบัญชีประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุนโดยแบ่งออกเป็น 7 หมวด<sup>38</sup> ซึ่งธุรกิจบริการก็อยู่ในหมวด 7 กิจการบริการและสาธารณูปโภค ดังนั้น ธุรกิจขนส่งทางทะเลจึงเป็นกิจการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนได้

---

<sup>37</sup> มาตรา 16 กิจการที่คณะกรรมการจะพึงให้การส่งเสริมการลงทุนได้ ต้องเป็นกิจการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ กิจการผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ กิจการที่ใช้ทุน แรงงานหรือบริการในอัตราสูงหรือ กิจการที่ใช้ผลิตผลการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นวัตถุดิบ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า กิจการนั้นยังไม่มีในราชอาณาจักร หรือมีในราชอาณาจักรไม่เพียงพอ หรือกรรมวิธีการผลิตยังไม่ทันสมัย

ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดประเภทและขนาดของกิจการที่จะให้การส่งเสริมการลงทุน โดยจะกำหนดเงื่อนไขในการให้การส่งเสริมไว้ด้วยก็ได้ และจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าวในเวลาใดก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า กิจการใดที่ได้ประกาศให้การส่งเสริมการลงทุนตามวรรคสองหมดความจำเป็นที่จะต้องให้การส่งเสริมการลงทุนต่อไปแล้ว คณะกรรมการจะประกาศงดให้การส่งเสริมการลงทุนกิจการนั้นไว้ชั่วคราว หรือเป็นการถาวรก็ได้

<sup>38</sup> บัญชีประเภทกิจการที่ให้การส่งเสริมการลงทุน 7 หมวด ได้แก่

- (1) เกษตรกรรมและผลิตผลจากการเกษตร
- (2) เหมืองแร่ เซรามิกส์ และโลหะขั้นพื้นฐาน
- (3) อุตสาหกรรมเฝာ
- (4) ผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์ขนส่ง
- (5) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องใช้ไฟฟ้า
- (6) เคมีภัณฑ์ กระดาษ และพลาสติก
- (7) กิจการบริการ และสาธารณูปโภค

ทั้งนี้ ในการพิจารณาให้การส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะไม่ได้แยกพิจารณาระหว่างนักลงทุนภายในประเทศและนักลงทุนต่างด้าว แต่กลับจะยิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่นักลงทุนต่างด้าวมากยิ่งขึ้น โดยการผ่อนคลายมาตรการจำกัดการถือหุ้นของนักลงทุนต่างด้าว แม้เป็นธุรกิจต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะอนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นข้างมาก หรือถือหุ้นทั้งหมดไม่ว่าจะประกอบธุรกิจในเขตใด แล้วจึงไปขอหนังสือรับรองการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542<sup>39</sup>

โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 8<sup>40</sup> กำหนดว่าอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 12<sup>41</sup> จึงหมายความว่า การห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสองหรือบัญชีสาม แนบท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 จะไม่นำมาใช้บังคับกับคนต่างด้าวที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ด้วยเหตุนี้ ในการเข้าสู่ตลาดการลงทุนใน

<sup>39</sup> วันทิพย์ จันทกิจ, “การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.21.

<sup>40</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ 33.

<sup>41</sup> มาตรา 12 ในกรณีที่ธุรกิจของคนต่างด้าวซึ่งได้รับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือให้ประกอบอุตสาหกรรมหรือประกอบการค้าเพื่อส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือตามกฎหมายอื่น เป็นธุรกิจตามบัญชีสองหรือบัญชีสามท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้คนต่างด้าวดังกล่าวแจ้งต่ออธิบดีเพื่อขอหนังสือรับรอง เมื่ออธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตรวจสอบความถูกต้องของบัตรส่งเสริมการลงทุนหรือหนังสืออนุญาตดังกล่าวแล้ว ให้อธิบดีออกหนังสือรับรองโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุนหรือหนังสืออนุญาต แล้วแต่กรณี ในกรณีนี้ให้คนต่างด้าวดังกล่าวนั้น ได้รับยกเว้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 39 มาตรา 40 และมาตรา 42 ตลอดระยะเวลาที่ธุรกิจนั้นได้รับการส่งเสริมการลงทุนหรือได้รับอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมหรือประกอบการค้าเพื่อส่งออก แล้วแต่กรณี

การออกหนังสือรับรองตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนด

ประเทศไทยของคนต่างด้าว หากธุรกิจที่คนต่างด้าวจะดำเนินการในประเทศไทยเป็นประเภทที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนได้ คนต่างด้าวจึงมักจะดำเนินการขอส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก่อนแล้วจึงไปขออนุญาตประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนมีนโยบายที่จะให้การส่งเสริมการลงทุนแก่นักลงทุน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการเข้ามาประกอบธุรกิจของนักลงทุนต่างด้าว

### 2.3 กฎเกณฑ์ในการทำงานของคนต่างด้าว

กฎหมายภายในของไทยที่เป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาการเข้าสู่ตลาดการทำงานในประเทศไทยของคนต่างด้าว คือ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและคุ้มครองการประกอบอาชีพของคนไทย โดยได้มีการกำหนดประเภท สิทธิในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน และหน้าที่ของคนต่างด้าวเกี่ยวกับการทำงานในประเทศไทยไว้ และตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ได้กำหนดอาชีพสงวนสำหรับคนไทยไว้ 39 อาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อเป็นการค้าหรือหารายได้โดยเด็ดขาดในทุกท้องที่ในราชอาณาจักร ส่วนงานใดที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว คนต่างด้าวจะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมแรงงานหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย<sup>42</sup> นอกจากนี้

---

<sup>42</sup> มาตรา 7 ภายใต้บังคับมาตรา 10 งานใดที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา 6 คนต่างด้าวจะทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย เว้นแต่คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนมีระยะเวลาการทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวนั้นจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบ ตามแบบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา 10 คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ถ้าคนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรแล้ว ระยะเวลาสามสิบวัน

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวฯ ยังให้สิทธิประโยชน์แก่คนต่างด้าวในกรณีที่ได้ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานแล้วแต่ยังอยู่ระหว่างรอรับใบอนุญาตทำงาน กฎหมายก็ได้ให้สิทธิคนต่างด้าวผู้นั้นทำงานไปพลางได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการทำงานที่ไม่ได้รับอนุญาต นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้อธิบดีกรมแรงงานหรือเจ้าพนักงานที่อธิบดีมอบหมายต้องพิจารณาคำขอโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้คนต่างด้าวสามารถเข้าสู่ตลาดการทำงานในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้น

เมื่อพิจารณาอาชีพสงวน 39 อาชีพ ตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 แล้ว จะเห็นได้ว่า มีอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการบริการขนส่งทางทะเลอยู่ใน (28)<sup>43</sup> คือ งานนายหน้าหรืองานตัวแทน ยกเว้นงานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งงานนายหน้าหรืองานตัวแทนนี้สามารถเทียบเคียงได้กับการบริการบริหารจัดการขนส่งสินค้า (Freight forwarding services) นั้นเอง แต่โดยที่ผู้รับจัดการขนส่งสินค้า (Freight forwarder) นี้มีการทำงานในลักษณะที่เป็นนายหน้าหรือตัวแทนในธุรกิจขนส่งทางทะเลซึ่งเป็นธุรกิจในการค้าระหว่างประเทศอยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ ผู้รับจัดการขนส่งสินค้า (Freight forwarder) จึงไม่จัดเป็นอาชีพสงวนที่อยู่บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพฯ แต่อย่างใด ดังนั้น คนต่างด้าวที่เป็นผู้รับจัดการขนส่งสินค้า (Freight forwarder) จึงสามารถประกอบอาชีพในประเทศไทยได้ แต่หากคนต่างด้าวประสงค์จะจัดตั้งนิติบุคคลที่ประกอบกิจการบริการบริหารจัดการขนส่งสินค้า (Freight forwarding services) ก็จะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542

---

ให้นับแต่วันที่ทราบการได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ในระหว่างรอรับใบอนุญาต ให้ผู้ยื่นคำขอทำงานไปพลางก่อนได้

เมื่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายได้รับคำขอแล้วให้ออกใบอนุญาตให้โดยมิชักช้า

<sup>43</sup> บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

(28) งานนายหน้า หรืองานตัวแทน ยกเว้นงานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ.

### 3. กฎเกณฑ์ทางกฎหมายของไทยที่เกี่ยวกับการให้บริการขนส่งทางทะเล

#### 3.1 นโยบายของภาครัฐเกี่ยวกับการขนส่งทางทะเล<sup>44</sup>

การคมนาคมขนส่งทางน้ำเป็นการขนส่งที่ใช้กันมาตั้งแต่อดีตจนถึงในปัจจุบัน ทั้งการขนส่งในแม่น้ำ ลำคลอง โดยเฉพาะทางทะเล เนื่องจากมีต้นทุนในการขนส่งที่ต่ำเมื่อเทียบกับการขนส่งในรูปแบบอื่น บริเวณชายฝั่งทะเลซึ่งมีทั้งการขนส่งชายฝั่งทะเลในประเทศ และขนส่งชายฝั่งทะเลออกสู่ต่างประเทศที่มีการขนส่งกันมากขึ้น เพราะได้มีการขยายร่องน้ำ ทั้งความกว้าง ความยาว และความลึก โดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยการวิสาหกิจของภาครัฐที่ทำหน้าที่หลักในการกำกับดูแลและพัฒนาส่งเสริมให้การคมนาคมทางน้ำให้ได้รับความปลอดภัย สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมทางน้ำ รวมทั้งการผลิต และพัฒนาบุคลากรทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางน้ำให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

รัฐบาลมีนโยบายเน้นการพัฒนาการขนส่งที่ประหยัด รวดเร็ว เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันของประเทศและของโลก โดยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ (Multimodal Transport) ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการขนส่งสินค้าลง และทำให้สามารถเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับต่างประเทศได้มากขึ้น ประกอบกับปัจจุบันยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบ Logistics ของประเทศได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อภาคเอกชน รวมถึงภาคราชการในการบริหารจัดการการขนส่งเป็นอย่างมาก ซึ่งทางกระทรวงคมนาคมโดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยการวิสาหกิจได้พิจารณาและตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบที่จะทำให้การขนส่งซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ และมีผลกระทบต่อการแข่งขันเพื่อการส่งสินค้าออกไปขายยังต่างประเทศ โดยหากพัฒนาระบบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบอย่างมีประสิทธิภาพที่คำนึงถึงค่าภาระในการขนส่งที่แท้จริงอย่างเท่าเทียมกันกันทุกสาขาจะช่วยให้การขนส่งสินค้านี้มีต้นทุนต่ำสามารถขนส่งได้คราวละมาก ๆ (ระบบ Mass Transportation) ช่วยให้เกิดการประหยัดพลังงานลดปัญหาความแออัด และอุบัติเหตุการจราจรทางบกซึ่งมีอัตราสูงขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งสามารถช่วยลดมลภาวะทางอากาศอีกด้วย

<sup>44</sup> แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ. 2548 – พ.ศ. 2551) ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยการวิสาหกิจ.

กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงคมนาคมมีบทบาทและภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำและการพาณิชยนาวีให้มีการเชื่อมต่อกับระบบการขนส่งอื่น ๆ ทั้งการขนส่งผู้โดยสารและสินค้า ท่าเรือ คูเรือ กองเรือไทย และกิจการเกี่ยวเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วทั่วถึง และปลอดภัย ตลอดจนการสนับสนุนภาคการส่งออกให้มีความเข้มแข็ง จึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ตามนโยบายรัฐบาล และเพื่อให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551) เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินงานในช่วง 4 ปีที่สอดคล้องตามนโยบายรัฐบาล แผนบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. 2548-2551) ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ แผนยุทธศาสตร์ของกระทรวงคมนาคม เป็นต้น

โดยกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้มีวิสัยทัศน์เพื่อพัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งทางน้ำให้มีความสะดวกรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และปลอดภัย และมีการจัดการและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสนับสนุนให้มีการกระจายการขนส่งทางน้ำอย่างเหมาะสม และมีความเชื่อมโยง อันเป็นการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันด้านการค้าและบริการส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น และได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ ดังนี้

ก) พัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนระบบโลจิสติกส์ให้เพียงพอและต่อเนื่อง ตลอดจนเชื่อมโยงกับการขนส่งระบบอื่น

ข) พัฒนาและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอและต่อเนื่องตลอดจนเชื่อมโยงกับการขนส่งระบบอื่น

ค) กำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานและบริการคมนาคมขนส่งทางน้ำเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และปลอดภัย รวมทั้งกำหนดมาตรการสนับสนุนด้านการพาณิชยนาวี

ง) สร้างศักยภาพการบริหารจัดการด้านการขนส่งทางน้ำและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ทั้งนี้ เพื่อให้วิสัยทัศน์ดังกล่าวข้างต้น สามารถประสบผลสำเร็จได้จริงตามจุดมุ่งหมาย กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีก็ได้มีการกำหนดพันธกิจไว้ ดังนี้

ก) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย กฎหมายว่าด้วยเรือโดนกัน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพาณิชยนาวี และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข) ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางน้ำ

ค) ดำเนินการจัดระเบียบการขนส่งทางน้ำและกิจการพาณิชยนาวี

ง) ร่วมมือและประสานงานกับองค์การและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศในด้านการขนส่งทางน้ำ การพาณิชยนาวี และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ

จ) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) และเป้าประสงค์ (Goals) ของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี สามารถแยกพิจารณาเปรียบเทียบได้ ดังต่อไปนี้

ก) การพัฒนาให้มีบริการโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางน้ำในเชิงยุทธศาสตร์ในฐานะปัจจัยผลักดันในการสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการสร้างความเข้มแข็งของพื้นที่เพื่อเชื่อมโยงความต้องการขนส่งจากประเทศเพื่อนบ้านและระบบโลจิสติกส์ โดยมีเป้าประสงค์เพื่อจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานและบริการด้านการคมนาคมขนส่งทางน้ำและการเชื่อมโยงส่งเสริมการขนส่งระบบโลจิสติกส์อย่างบูรณาการ

ข) ความจำเป็นในการรักษามาตรฐานและพัฒนาคุณภาพบริการขนส่งทางน้ำ เพื่อบรรเทาปัญหาด้านการจราจร และยกระดับคุณภาพชีวิต โดยมีเป้าประสงค์เพื่อประชาชนได้รับระบบการจราจรขนส่งทางน้ำที่มีความสะดวกรวดเร็วและปลอดภัย

ค) การตระหนักถึงมาตรฐานความปลอดภัยในระบบการขนส่งทางน้ำ โดยมีเป้าประสงค์เพื่อเพิ่มความปลอดภัยในระบบการขนส่งทางน้ำ

ง) รัฐบาลมีแนวนโยบายที่ชัดเจนในการมุ่งพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดจากเงินลงทุนและทรัพย์สินสาธารณะ โดยมีเป้าประสงค์เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการบริหารด้วยระบบการบริการกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance)

อย่างไรก็ดีนอกจากนโยบายการพัฒนาการขนส่งทางน้ำแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ควรคำนึงถึงการสนับสนุนการส่งออกสินค้าไทยที่ควบคู่ไปกับการขนส่งทางทะเลด้วย โดยควรพิจารณาถึงความเป็นจริงที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม การส่งออกสินค้าส่วนใหญ่จึงเป็นสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรเป็นหลัก ซึ่งเมื่อพิจารณาในเชิงมูลค่าการส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรในปี พ.ศ. 2550 มีมูลค่าสูงถึง 23,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และมีการคาดการณ์ว่าการส่งออกสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรจะมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสินค้าข้าวและมันสำปะหลัง<sup>45</sup> ซึ่งข้อจำกัดของการขนส่งสินค้าเกษตรเหล่านี้จะต้องใช้พื้นที่ในการขนส่งมาก และเมื่อหักค่าระวางในการขนส่งสินค้าเกษตรแล้วอาจทำให้กำไรที่ได้จากการขายสินค้าเหล่านี้มีไม่มากนักเมื่อเทียบกับสินค้าอุตสาหกรรมที่มีกำไรสูงหรือสินค้าที่ใช้พื้นที่ในการขนส่งน้อย ดังเช่นอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ก็ตาม แต่หากมองในแง่มูลค่าที่เป็นข้อได้เปรียบของประเทศไทยแล้วจะเห็นได้ว่า สินค้าเกษตรเป็นสินค้าที่ประเทศไทยสามารถผลิตได้เป็นจำนวนมาก โดยไม่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบหรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงจากต่างประเทศ จึงควรนำความได้เปรียบตรงจุดนี้มาพัฒนาสนับสนุนการส่งออกสินค้าเกษตร ซึ่งปัจจัยที่สำคัญยิ่ง คือ การขนส่งสินค้าเหล่านี้ควรมีการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการเชื่อมโยงการขนส่งสินค้าเกษตรให้มีความสะดวกมากขึ้น โดยการพัฒนาการขนส่งภายในประเทศเพื่อเตรียมส่งสินค้าออกนอกประเทศ โดยการสนับสนุนให้ใช้การขนส่งทางน้ำแทนการขนส่งทางบก เพื่อหลีกเลี่ยงการจราจรทางบกที่คับคั่งและลดการสิ้นเปลืองน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากนี้อาจมีการสำรวจเส้นทางขนส่งใหม่ๆ ซึ่งจะช่วยประหยัดเวลาและพลังงานในการขนส่ง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีบทบาทในการช่วยลดต้นทุนการขนส่งสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรได้ทางหนึ่ง

### 3.2 กฎเกณฑ์ในการให้บริการขนส่งทางทะเล

การที่คนต่างด้าวจะเข้ามาประกอบกิจการเพื่อให้บริการขนส่งทางทะเลในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นการเข้ามาประกอบกิจการขนส่งทางทะเล หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเลก็ตาม ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 มาตรา 8 ซึ่งกำหนดว่า ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ไม่อนุญาต

<sup>45</sup> บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด (<http://agro.psu.ac.th>).

ให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษตามที่กำหนดไว้ในบัญชีหนึ่ง และห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ หรือธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และหัตถกรรมพื้นบ้าน หรือธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี รวมถึงห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

เมื่อพิจารณาบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่า การขนส่งในประเทศได้กำหนดอยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ บัญชีสอง หมวด 1 ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ ว่า

“(2) การขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศในประเทศรวมถึงกิจการการบินในประเทศ”

ดังนั้น การขนส่งทางน้ำในประเทศจึงเป็นธุรกิจบริการที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจขนส่งทางน้ำในประเทศ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศไทยนั่นเอง

ส่วนบริการขนส่งคนโดยสารและสินค้าทางน้ำระหว่างประเทศ บริการลากจูงระหว่างประเทศ บริการรับน้ำเสียจากเรือ บริการ Port Captain และบริการตรวจสอบสภาพเรือ นั้น จะพบว่าไม่มีการกำหนดถึงบริการเหล่านี้ไว้เป็นการเฉพาะในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ว่าให้เป็นประเภทธุรกิจที่ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจดังเช่นบริการขนส่งทางน้ำในประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลักษณะของการประกอบธุรกิจบริการดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า สามารถจัดเป็นธุรกิจบริการที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าวใน (21) การทำธุรกิจบริการอื่น ยกเว้นธุรกิจบริการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>46</sup>

ด้วยเหตุนี้ บริการขนส่งคนโดยสารและสินค้าระหว่างประเทศ บริการลากจูงระหว่างประเทศ บริการรับน้ำเสียจากเรือ บริการ Port Captain และบริการตรวจสอบสภาพเรือ จึงถือเป็นการทำธุรกิจบริการอื่น ตามบัญชีสาม (21) ที่ต้องห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจบริการ

<sup>46</sup> ในปัจจุบันยังไม่มีกรออกกฎกระทรวงเพื่อยกเว้นธุรกิจบริการในการขนส่งแต่อย่างใด

ดังกล่าวในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดห้ามนี้ก็มิใช่ข้อห้ามเด็ดขาดแต่อย่างใด เพราะตามมาตรา 8 (3) ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เสียก่อนจึงจะสามารถประกอบธุรกิจนั้นในประเทศไทยได้

ส่วนกรณีของการให้บริการบริหารจัดการขนส่งระหว่างประเทศนั้น เมื่อพิจารณาลักษณะของบริการแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการให้บริการเช่นเดียวกับนายหน้าหรือตัวแทน ดังนั้น บริการบริหารจัดการขนส่งระหว่างประเทศจึงเป็นธุรกิจตามบัญชีสาม (11) การทำกิจการนายหน้าหรือตัวแทน ซึ่งเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว จึงห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจดังกล่าว แต่ข้อห้ามนี้ก็มิใช่ข้อห้ามเด็ดขาด อันจะเป็นการปิดตลาดสำหรับบุคคลต่างด้าวของประเทศสมาชิกอื่นๆ เพราะมาตรา 8 (3) ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า “เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

### 3.2.1 กิจการขนส่งทางทะเล

ในปัจจุบันการประกอบกิจการขนส่งทางทะเลของประเทศไทยมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่มากมาย ไม่ว่าจะเป็นปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมายแม่บท หรือกฎหมายลำดับรองเป็นจำนวนมาก โดยอาจแบ่งออกเป็นกฎหมายพาณิชย์นาวีภาคเอกชน และกฎหมายพาณิชย์นาวีภาคมหาชน กล่าวคือ กฎหมายพาณิชย์นาวีภาคเอกชนจะมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนในเรื่องสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ เช่น เรื่องสัญญาขนส่งสินค้า สัญญาขนส่งผู้โดยสาร สัญญาประกันภัยทางทะเล และการกักเรือ เป็นต้น ส่วนกฎหมายพาณิชย์นาวีภาคมหาชนนั้นจะมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน และเมื่อพิจารณาพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเลที่จะต้องนำมาพิจารณาเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับระหว่างรัฐกับเอกชนที่ประสงค์จะประกอบกิจการให้บริการขนส่งทางทะเล ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนเรือ สัญชาติของเรือ ตลอดจนการควบคุมและส่งเสริมกิจการพาณิชย์นาวี เป็นต้น ดังนั้น ในส่วนของกฎเกณฑ์ในการให้บริการขนส่งทางทะเลนี้ ผู้เขียนจึงทำการศึกษาเฉพาะกฎหมายพาณิชย์นาวีภาคมหาชนที่เกี่ยวกับการให้บริการขนส่งทางทะเลที่สำคัญ ซึ่งกฎหมายภายในของประเทศไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการให้บริการขนส่งทางทะเลสามารถแยกพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

## (1) การจดทะเบียนเรือไทย

หลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนเรือไทย ปกติตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 กรณี คือ

## ก. กรณีเรือที่ทำการขนส่งในน่านน้ำไทย

บทบัญญัติมาตรา 7<sup>47</sup> แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2540 ได้กำหนดว่า ผู้ที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือจดทะเบียนเป็นเรือไทยซึ่งทำการค้าในน่านน้ำไทยได้ตามมาตรา 47 ต้องเป็นบุคคลหรือ

---

<sup>47</sup> มาตรา 7 ผู้ที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือจดทะเบียนเป็นเรือไทยซึ่งทำการค้าในน่านน้ำไทยได้ตามมาตรา 47 ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย
  - (2) เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียนที่ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย
  - (3) เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
  - (4) เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยดังต่อไปนี้
    - (ก) ห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียนที่ผู้เป็นหุ้นส่วนทั้งหมดเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย
    - (ข) ห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ผู้เป็นหุ้นส่วนจำกัดไม่จำกัดความรับผิดชอบทั้งหมดเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และทุนไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบเป็นของบุคคลซึ่งมิใช่คนต่างด้าว
    - (ค) บริษัทจำกัดที่กรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งมีสัญชาติไทย หุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบเป็นของบุคคลซึ่งมิใช่คนต่างด้าวและไม่มีข้อบังคับอนุญาตให้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ
    - (ง) บริษัทมหาชนจำกัดที่กรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งมีสัญชาติไทยและหุ้นอันเป็นทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละเจ็ดสิบเป็นของบุคคลซึ่งมิใช่คนต่างด้าว
- เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “คนต่างด้าว” หมายความว่า คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว.

นิติบุคคลที่ถือสัญชาติไทยเท่านั้น และเมื่อพิจารณามาตรา 47<sup>48</sup> ก็ได้กำหนดว่าเรือที่จะทำการค้าในน่านน้ำไทยได้จะต้องเป็นเรือที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น

เมื่อพิจารณาตารางข้อผูกพันเฉพาะที่ไทยได้ยื่นต่อ WTO ในบริการสาขาการขนส่งคนโดยสารและขนส่งสินค้าแล้ว ประเทศไทยได้ระบุในตารางข้อผูกพันเฉพาะว่า ไม่ผูกพันที่จะเปิดเสรีให้ชาวต่างชาติเข้ามาจัดตั้งหน่วยธุรกิจโดยใช้เรือที่มีสัญชาติไทย หรือเรือที่ชกของไทยเพื่อให้บริการขนส่งคนโดยสารและสินค้าในน่านน้ำไทย จึงเห็นได้ว่า การกำหนดข้อจำกัดหรือเงื่อนไขเช่นนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เพื่อคุ้มครองให้การประกอบธุรกิจขนส่งคนโดยสารและสินค้าเพื่อการค้าในน่านน้ำไทยต้องกระทำโดยคนสัญชาติไทยและโดยใช้เรือไทยเท่านั้น แต่การที่พระราชบัญญัติเรือไทยฯ กำหนดไว้เช่นนี้ย่อมเป็นการขัดต่อข้อตกลง GATS ในเรื่องการเข้าสู่ตลาด เนื่องจากไม่เปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้ามาจัดตั้งหน่วยธุรกิจในประเทศไทยได้อย่างเสรีและขัดต่อหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ เพราะให้สิทธิแก่คนชาติไทยเท่านั้นโดยไม่เปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้ามาดำเนินการเพื่อให้บริการขนส่งคนโดยสารและขนส่งสินค้าในน่านน้ำไทยได้

---

<sup>48</sup> มาตรา 47 นอกจากจะมีความตกลงกับต่างประเทศเป็นอย่างอื่น เรือไทยซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้และเรือมีขนาดต่ำกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 สำหรับการค้าในน่านน้ำไทย ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 7 เท่านั้นจะทำการค้าในน่านน้ำไทยได้

บทบัญญัติในวรรคก่อนไม่ใช้บังคับแก่เรือของบุคคลธรรมดาที่เป็นคนต่างด้าวซึ่งมีขนาดต่ำกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 สำหรับการค้าในน่านน้ำไทย

ข. กรณีเรือที่ทำการขนส่งระหว่างประเทศ

พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 7 ทวิ<sup>49</sup> ได้กำหนดเงื่อนไขของผู้ที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือจดทะเบียนเป็นเรือไทย ซึ่งใช้ประกอบการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ และไม่ทำการค้าในน่านน้ำไทยตามมาตรา 47 ไว้ว่า ต้องเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย โดยกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งมีสัญชาติไทย และมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- เป็นบริษัทจำกัดที่หุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 เป็นของบุคคลซึ่งมิใช่คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว และไม่มีข้อบังคับอนุญาตให้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ

- เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่หุ้นอันเป็นทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 เป็นของบุคคลซึ่งมิใช่คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

ในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่า เรือที่ทำการขนส่งระหว่างประเทศตามมาตรา 7 ทวิ ได้มีการเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้คนต่างด้าวมีหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ซึ่งมากกว่ากรณีของการขนส่งเพื่อการค้าในน่านน้ำไทยตามมาตรา 47 โดยกำหนดว่า นิติบุคคลจะมีคนต่างด้าวถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 30 ของหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน เมื่อพิจารณาสัดส่วนการถือหุ้นของ

---

<sup>49</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2550 มาตรา 7 ทวิ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือจดทะเบียนเป็นเรือไทยซึ่งใช้ประกอบการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศโดยเฉพาะ และไม่ทำการค้าในน่านน้ำไทยตามมาตรา 47 ต้องเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยซึ่งกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งมีสัญชาติไทย และมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) เป็นบริษัทจำกัดที่หุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดเป็นของบุคคลซึ่งมิใช่คนต่างด้าว และไม่มีข้อบังคับอนุญาตให้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ

(2) เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่หุ้นอันเป็นทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดเป็นของบุคคลซึ่งมิใช่คนต่างด้าว

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “คนต่างด้าว” หมายความว่า คนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว”

คนต่างด้าวแล้วจะเห็นได้ว่า การให้บริการขนส่งระหว่างประเทศนั้น ประเทศไทยมีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการเปิดตลาดน้อยกว่าการให้บริการขนส่งในน่านน้ำไทย

(2) เส้นทางและชนิดของของที่ต้องใช้เรือไทยในการขนส่ง

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 ได้ตราขึ้นโดยมีเหตุผลมาจากกิจการพาณิชย์นาวีของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางทะเล การประกันภัยทางทะเล การเดินเรือ กิจการอยู่เรือ และกิจการท่าเรือ ซึ่งล้วนแต่เป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาควบคุมและส่งเสริมให้มีความเจริญ เพื่อให้มีประสิทธิภาพ และสามารถสนองตอบความต้องการในการขนส่งของประเทศได้ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี ได้มีการกำหนดให้มีการสงวนสินค้าให้แก่เรือไทย (Cargo reservation) ซึ่งถือเป็นมาตรการหนึ่งในการช่วยส่งเสริมกิจการพาณิชย์นาวีของประเทศไทย โดยปรากฏตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 ที่กำหนดให้ รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือบางเรื่องได้

ก) กำหนดของที่ทางราชการ องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจสั่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศโดยทางเรือในเส้นทางที่มีเรือไทยเดินอยู่และสามารถให้บริการรับขนได้ ต้องบรรทุกโดยเรือไทย

ข) กำหนดของที่ผู้ส่งของสั่ง หรือนำเข้ามาจากต่างประเทศโดยใช้เงินกู้จากแหล่งเงินกู้ของทางราชการ องค์การของรัฐ หรือบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยภายใต้บังคับของเงื่อนไขแห่งการกู้เงิน หรือของที่บุคคลซึ่งเป็นคู่สัญญากับทางราชการ องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ สั่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวโดยทางเรือในเส้นทางที่มีเรือไทยเดินอยู่และสามารถให้บริการรับขนได้ ต้องบรรทุกโดยเรือไทย

ค) กำหนดของชนิดและประเภทที่กำหนดที่ผู้ส่งของจะส่งออกไปยังต่างประเทศ หรือสั่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศโดยทางเรือในเส้นทางที่มีเรือไทยเดินอยู่ และสามารถให้บริการรับขนได้ในระยะเวลาใดที่กำหนด ต้องบรรทุกโดยเรือไทยในปริมาณไม่น้อยกว่าอัตราส่วนที่กำหนด

ในปัจจุบันมีกฎกระทรวง ฉบับที่ 2<sup>50</sup> (พ.ศ. 2524) ออกตามความพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 3<sup>51</sup> (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 มาตรา 17 (1) และมาตรา 17 (2) ตามลำดับ กำหนดชนิดของของและเส้นทางการเดินเรือที่มีเรือไทยเดินอยู่และสามารถให้บริการรับขนได้ ต้องบรรทุกของโดยเรือไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์<sup>52</sup> หรือเป็นของที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมประกาศยกเว้นให้บรรทุกโดยเรืออื่นได้ ซึ่งต่อมาได้มีการออกประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเส้นทางการเดินเรือที่ผู้สั่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศต้องบรรทุกของโดยเรือไทย สำหรับกรณีที่ทางราชการ องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้สั่งหรือนำเข้า (ประกาศลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2538) และประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเส้นทางการเดินเรือที่ผู้สั่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศต้องบรรทุกของนั้นโดยเรือไทย ส่วนกรณีบุคคลซึ่งเป็นผู้สั่งหรือนำเข้า (ประกาศลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2538) กำหนดเส้นทางการเดินเรือที่มีเรือไทยเดินอยู่และสามารถให้บริการรับขนของได้ ได้แก่ เส้นทางการเดินเรือจากประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ไต้หวัน ฮังกิง สิงคโปร์ นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์ เดนมาร์ก สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่ และไอร์แลนด์เหนือ ไอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ฝรั่งเศส สเปน โปรตุเกส อิตาลี และสหรัฐอเมริกา มายังประเทศไทย

ดังนั้น หากทำการขนส่งของหรือสินค้าในชนิดที่ระบุไว้ตามประกาศกระทรวง และ จะทำการขนส่งในเส้นทางตามที่กฎกระทรวงข้างต้นกำหนดไว้ ก็จะต้องทำการขนส่งของนั้นโดยเรือไทย ซึ่งก็คือ เรือที่ชกธงของประเทศไทยเท่านั้น

ส่วนกรณีมาตรา 17(3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 ซึ่งมีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดของของที่ทำการขนส่งในเส้นทางที่มีเรือไทยเดินอยู่ และสามารถให้บริการรับขนได้ ต้องใช้

<sup>50</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2530) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2531) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521.

<sup>51</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดย กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2530) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2531) ออกตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521.

<sup>52</sup> ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักส่งเสริมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์ ตั้งอยู่ ณ 19 ถนนพระอาทิตย์ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร.

เรือไทยในการขนส่งนั้น แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการตราฎกระทรวงเพื่อออกตามความใน มาตรา 17(3) เพื่อกำหนดชนิดของของ และกำหนดเส้นทางเดินเรือที่มีเรือไทยเดินอยู่และ สามารถให้บริการรับขนได้ ดังนั้น กรณีผู้ส่งของที่ไม่ใช่บุคคลตามมาตรา 17(1) และ มาตรา 17(2) หากจะทำการส่งของออกไปยังต่างประเทศ หรือส่ง หรือนำเข้าของมาจาก ต่างประเทศ ก็หาจำต้องขนส่งสินค้าดังกล่าวนั้นโดยเรือไทยไม่

### (3) การจัดตั้งสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2537 เนื่องมาจากการค้าระหว่างประเทศมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และผู้ส่งสินค้าทางเรือต้องใช้บริการของผู้ขนส่งทางเรือซึ่งมีอำนาจในการกำหนด อัตราค่าระวาง ค่าบริการ และค่าใช้จ่ายตลอดจนเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับการให้บริการในการ ส่งสินค้าทางเรือ ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก จึงสมควรจัดตั้ง สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อเป็นตัวแทนของผู้ส่งสินค้าทางเรือในการเจรจา ปรีksenหาหรือและประสานงานกับผู้ขนส่งสินค้าทางเรือในเรื่องดังกล่าว

สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทยจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลัก<sup>53</sup> ในการ ส่งเสริมและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ส่งสินค้าทางเรือ และให้ความร่วมมือในการประสานงาน

---

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2537 มาตรา 6 บัญญัติว่า “สภามีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ส่งเสริมและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ส่งสินค้าทางเรือ
- (2) ให้ความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนเกี่ยวกับการ ส่งสินค้าทางเรือ
- (3) เป็นผู้แทนผู้ส่งสินค้าทางเรือในการปรึกษา เจรจาต่อรองหรือทำความเข้าใจกับผู้ขนส่งสินค้าทางเรือ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าทางเรือ ในเรื่องอัตราค่าระวาง ค่าบริการ ค่าใช้จ่าย ข้อกำหนด หรือเงื่อนไขต่างๆ ในการขนส่งสินค้า ทางเรือ
- (4) สนับสนุนให้มีการขนส่งสินค้าทางเรือที่มีประสิทธิภาพและเพียงพอ
- (5) จัดหา รวบรวม เก็บรักษา และเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับการ ส่งสินค้าทางเรือ
- (6) ศึกษา วิจัย และเสนอแนะการแก้ไขปัญหา รวมทั้งการพัฒนาการส่งสินค้าทางเรือ

กับหน่วยงานต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการส่งสินค้าทางเรือ รวมถึงดำเนินงานทั้งหลายที่เป็นการพัฒนาและสนับสนุนให้มีการขนส่งสินค้าทางเรือที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือนี้มีรายได้มาจากหลายทาง ไม่ว่าจะเป็นค่าลงทะเบียนและค่าบำรุงที่เรียกเก็บจากสมาชิก ค่าตอบแทนและค่าบริการที่ได้รับจากการให้บริการแก่สมาชิกหรือบุคคลภายนอก เงินสมทบจากรัฐบาล เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ ตลอดจนดอกเบี้ยและผลประโยชน์อื่นจากทรัพย์สินของสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือ<sup>54</sup>

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแม้จะมีการจัดตั้งสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย และเปิดดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2538 แล้ว แต่ทางผู้บริหารสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทยได้ชี้แจงข้อขัดข้องของสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือฯ ว่า ในทางปฏิบัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทยไม่สามารถทำหน้าที่ในการเจรจาต่อรองอัตราค่าระวาง ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่บริษัทเรือเรียกเก็บจากผู้ส่งสินค้าทางเรือได้โดยสมบูรณ์ เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจแก่สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทยที่จะเรียกร้องให้ขมรมสายการบินเรือแต่งตั้งตัวแทนมาร่วมปรึกษา หรือเจรจาค่าระวาง ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่มีการเรียกเก็บ เนื่องจากมักจะได้รับการตอบในการเจรจาว่า ผู้แทนของบริษัทเรือหรือสมาคมต่างๆ ไม่มีอำนาจ

---

(7) รับผิดชอบและให้ข้อคิดเห็นหรือคำแนะนำแก่สมาชิกหรือบุคคลอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งสินค้าทางเรือ และช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่างๆ แก่สมาชิกในการส่งสินค้าทางเรือ

(8) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลเพื่อพัฒนาการส่งสินค้าทางเรือ

(9) ประสานงานและร่วมมือกับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ส่งสินค้าทางเรือของต่างประเทศ”

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2537 มาตรา 9 บัญญัติว่า “สภาอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(1) ค่าลงทะเบียนและค่าบำรุงที่เรียกเก็บจากสมาชิก

(2) ค่าตอบแทนและค่าบริการที่ได้รับจากการให้บริการแก่สมาชิกหรือบุคคลภายนอก

(3) เงินสมทบจากรัฐบาล

(4) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(5) ดอกเบี้ยและผลประโยชน์อื่นจากทรัพย์สินของสภา”

ทำหน้าที่เจรจาในนามของชมรมสายการบินเรือได้ อันส่งผลให้ประเทศไทยต้องสูญเสียเงินไปปีละเป็นจำนวนมาก<sup>55</sup>

#### (4) การจัดเก็บภาษี

การจัดเก็บภาษีของประเทศไทย ตามประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 มาตรา 80/1 (3)<sup>56</sup> บัญญัติให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ 0 ในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการประกอบกิจการ การให้บริการขนส่งระหว่างประเทศโดยอากาศยานหรือเรือเดินทะเลที่กระทำโดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น หากเป็นการประกอบกิจการให้บริการขนส่งระหว่างประเทศไม่ว่าจะดำเนินการโดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายของต่างประเทศก็ตาม การคำนวณเพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มก็จะใช้อัตราภาษีร้อยละ 0 เช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นการทำให้เกิดความเป็นกลางและเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการที่เข้ามาประกอบการในประเทศไทย

### 3.2.2 กิจการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเล

เมื่อพิจารณาลักษณะของการประกอบกิจการขนส่งทางทะเลจะเห็นได้ว่า นอกจากการให้บริการขนส่งโดยเรือเดินทะเลแล้ว ยังคงมีกิจการอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวพันต่อเนื่องกับบริการขนส่งทางทะเล ซึ่งล้วนเป็นกิจการที่มีส่วนช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานของการขนส่งทางทะเลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในที่นี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงกฎหมายไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเลที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

#### (1) คนประจำเรือบนเรือไทย

"คนประจำเรือ" หมายความว่า คนที่มีหน้าที่ทำการประจำอยู่ในเรือ<sup>57</sup> โดยกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคนประจำเรือบนเรือไทยนั้น ปรากฏตามพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 50 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 กำหนดว่า กรณีคนประจำเรือไทยที่ได้จดทะเบียนตามความในมาตรา 7 ซึ่งสามารถทำการค้าในน่านน้ำไทยได้ คนประจำเรือ

<sup>55</sup> ไผทชิต เอกจริยกร, *อ่าวแล้ว เจริงอรรถที่ 7*, น.134.

<sup>56</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 33) พ.ศ. 2541.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 3.

ทุกคนต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย และในกรณีคนประจำเรือไทยที่ได้จดทะเบียนตามความใน มาตรา 7 ทวิ เพื่อใช้ประกอบการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศโดยเฉพาะต้องมีอัตราส่วน ของบุคคลที่มีสัญชาติไทยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กล่าวคือ ในกรณีของเรือไทยที่ทำการค้า ระหว่างประเทศนั้น ไม่ได้กำหนดให้คนประจำเรือไทยต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยทุกคน ดังเช่นกรณีของเรือไทยที่ทำการค้าในน่านน้ำไทย โดยได้กำหนดแต่เพียงว่า จำนวนคนประจำเรือ ที่มีสัญชาติไทยให้เป็นไปตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเท่านั้น ซึ่งตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 กำหนดให้ คนประจำเรือไทยเพื่อใช้ประกอบการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศโดยเฉพาะต้องเป็นบุคคล ที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50<sup>58</sup> ดังนั้น เรือไทยที่ทำการค้าระหว่างประเทศจึงสามารถ มีคนประจำเรือที่เป็นคนต่างชาติได้ไม่เกินร้อยละ 50

## (2) บริการรับตรวจสภาพเรือ

กฎหมายไทยเกี่ยวกับการให้บริการตรวจสภาพเรือนั้น ปรากฏตามพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบในการสัญจรไปมา ทางน้ำเพื่อความปลอดภัยในการเดินเรือ<sup>59</sup> โดยบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริการขนส่งทางทะเล ปรากฏอยู่ในหมวด 2 การตรวจเซอร์เวย์เรือ มาตรา 162<sup>60</sup> กำหนดว่า เจ้าพนักงานจะออก ใบอนุญาตใช้เรือหรือเปลี่ยนใบอนุญาตใช้เรือแทนฉบับเดิมให้แก่เรือลำใดได้ ก็ต่อเมื่อเรือลำนั้น

<sup>58</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ข้อ 12 บัญญัติว่า “คนประจำเรือไทยที่ได้จดทะเบียนตามความในมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2540 เพื่อใช้ประกอบการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศโดยเฉพาะต้องเป็น บุคคลที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ”

<sup>59</sup> ไผทชิต เอกจริยกร, *อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 7*, น.56.

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 162 บัญญัติว่า “เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตใช้เรือหรือเปลี่ยนใบอนุญาตใช้เรือแทนฉบับ เดิมให้แก่เรือลำใด ให้กระทำได้ต่อเมื่อมีใบสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่ออนุญาตให้ใช้เรือซึ่ง เจ้าพนักงานตรวจเรือได้ออกให้ไว้ แสดงว่าเรือลำนั้นได้รับการตรวจตามกฎหมายข้อบังคับสำหรับการ ตรวจเรือ และปรากฏว่า เป็นเรือที่อยู่ในสภาพปลอดภัยและเหมาะสมสำหรับการใช้นั้น ในช่วงระหว่างเวลาสิบสองเดือน หรือน้อยกว่านั้น”

มีใบสำคัญรับรองการตรวจเรือ และต้องเป็นเรือที่อยู่ในสภาพที่มีความปลอดภัยและเหมาะสมสำหรับการใช้ (Seaworthiness) ในช่วงระหว่างเวลา 12 เดือน หรือน้อยกว่านั้น

การให้บริการตรวจสภาพเรือของไทยต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานผู้ตรวจเรือซึ่งกรมเจ้าท่าเป็นผู้แต่งตั้งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ดี ตามข้อ 6 แห่งกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2534 ได้มีการผ่อนปรนโดยยอมรับการตรวจเรือโดยสมาคมจัดชั้นเรือ (Classification Society) ที่ได้รับมอบอำนาจจากกรมเจ้าท่า ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 6 ประเทศ ได้แก่

(ก) American Bureau of shipping แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา

(ข) Bureau Veritas แห่งประเทศฝรั่งเศส

(ค) Det Norske Veritas แห่งประเทศนอร์เวย์

(ง) Germanischer Lloyd แห่งประเทศเยอรมันนี

(จ) Lloyd Register of shipping แห่งประเทศอังกฤษ

(ฉ) Nippon Kaiji Kyokai แห่งประเทศญี่ปุ่น

ทั้งนี้ สมาคมจัดชั้นเรือดังกล่าวข้างต้นที่จะได้รับมอบอำนาจจากกรมเจ้าท่าให้ทำการตรวจเรือไทย ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้<sup>61</sup>

(1) เป็นสมาคมจัดชั้นเรือ (Classification Society) ที่กรมเจ้าท่ายอมรับ

(2) ต้องมีสำนักงานประจำอยู่ในประเทศไทย และมีเจ้าหน้าที่ตรวจเรือ (Exclusive Surveyor) อย่างน้อย 1 นาย ประจำอยู่ที่สำนักงานในประเทศไทย

(3) เจ้าหน้าที่ตรวจเรือ (Surveyor) ของ Classification Society ที่ปฏิบัติงานอยู่ในประเทศไทย ต้องแจ้งคุณสมบัติ ประวัติการทำงานโดยละเอียดต่อกองตรวจเรือ กรมเจ้าท่า เพื่อขออนุมัติทำการตรวจเรือไทยต่ออธิบดีกรมเจ้าท่า เมื่ออธิบดีกรมเจ้าท่าอนุมัติแล้วจึงจะสามารถตรวจเรือไทยได้

(4) Classification Society ใดที่ได้รับมอบอำนาจจากกรมเจ้าท่าให้ตรวจเรือลำใด ต้องส่งรายงานการตรวจเรือ (Survey report) ที่ได้ทำการตรวจทั้งหมดและสำเนา certificate ต่างๆ ทั้ง short term และ long term ที่ได้ออกให้กับเรือ นั้นแก่กรมเจ้าท่าในโอกาสแรก แต่ไม่เกินกำหนด 1 เดือน

<sup>61</sup> ข้อ 6 ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2534.

(5) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตรวจเรือของ Classification Society ใด ที่ได้รับมอบอำนาจ ให้ทำการตรวจเรือไทย ปฏิบัติงานในต่างประเทศให้เจ้าหน้าที่ตรวจเรือของ Classification Society นั้นที่อยู่ในประเทศไทยรับผิดชอบรวบรวมเอกสารส่งให้กรมเจ้าท่าตามข้างต้น

(6) เจ้าหน้าที่ตรวจเรือของ Classification Society ใด ให้ตรวจเรือได้เฉพาะเรือที่ ขึ้นอยู่กับ classification นั้น ๆ เท่านั้น

(7) ให้เจ้าพนักงานตรวจเรือตรวจสอบรายงานการตรวจเรือ (Survey Report) และ สำเนา certificate ต่างๆ ที่ออกโดย Classification Society ว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามอนุสัญญา ระหว่างประเทศและกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528

(8) เมื่อเจ้าพนักงานตรวจเรือได้ตรวจเอกสารถูกต้องตาม (7) แล้ว ให้เจ้าพนักงาน ตรวจเรือออกไปสำคัญรับรองการตรวจเรือตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ได้ และให้เก็บค่าธรรมเนียมเช่นเดียวกับการตรวจเรือปกติ

(9) สำหรับการมอบอำนาจให้ Classification Society ตรวจเรือเพื่อออก certificate ชนิดใด ให้เก็บค่าธรรมเนียมในการมอบอำนาจเช่นเดียวกับค่าธรรมเนียมในการตรวจเรือตาม ชนิดของ certificate นั้น ๆ

(10) การมอบอำนาจของกรมเจ้าท่าให้ Classification Society ทำการตรวจเรือ ลำใดเพื่อออก certificate ชนิดใด จะมอบอำนาจให้กระทำได้เฉพาะครั้งนั้นๆ ถ้า certificate หมดอายุต้องทำการขอมอบอำนาจใหม่

(11) หากเจ้าของเรือมีความประสงค์ให้เจ้าพนักงานตรวจเรือไปทำการตรวจเรือ ณ ต่างประเทศ ก็ให้กระทำได้

(12) เรือลำใดที่ขึ้นอยู่กับ Classification Society ใด หากมีความต้องการเปลี่ยน Classification Society ต้องรายงานต่อกรมเจ้าท่าถึงเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงนั้น

(13) กรมเจ้าท่าสงวนสิทธิที่จะไม่มอบอำนาจการตรวจเรือให้แก่ Classification Society ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ตรวจเรือในสังกัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับบริษัทเรือใดบริษัทหนึ่ง ในประเทศไทย ที่มีเรือขึ้นอยู่กับ Classification Society ของตน

(14) อธิบดีกรมเจ้าท่าอาจจะไม่มอบอำนาจให้กับ Classification Society หรือจะ เพิกถอนการมอบอำนาจในกรณีที่ Classification Society นั้น ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของ กรมเจ้าท่าตามกฎหมายข้อบังคับ หรือกระทำการใดๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมเจ้าท่า

นอกจากนี้ ข้อ 14 แห่งกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2538 กำหนดให้การตรวจเรือประจำปี ต้องกระทำทุก ๆ 12 เดือน ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เรืออยู่ในสภาพที่สามารถเดินทะเลได้อย่างปลอดภัยและมีประสิทธิภาพ (Seaworthiness)

### (3) บริการนาร่อง

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มีการกำหนดถึงการให้บริการเกี่ยวกับขนส่งทางทะเลที่สำคัญอีกอย่างหนึ่ง คือ บริการนาร่อง เนื่องจากการนาร่องเป็นการดำเนินการเพื่อให้เรือเดินทะเลเดินทางจากปากน้ำเข้าสู่ท่าเรือภายในประเทศได้อย่างปลอดภัย ซึ่งการให้บริการนาร่องนี้ได้มีการกำหนดให้เป็นหนึ่งในเจ็ดกิจกรรมที่ประเทศไทยได้กำหนดไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะที่ยื่นต่อ WTO แต่ได้กำหนดไว้ใน Column ข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional Commitment) ซึ่งเป็นการผูกพันว่าไทยจะให้การปฏิบัติที่เหมาะสมและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ (reasonable and non-discriminatory terms and conditions) ต่อผู้ประกอบการต่างชาติในการรับบริการนาร่องที่รัฐเป็นผู้จัดหา<sup>62</sup>

กฎหมายไทยในเรื่องการนาร่อง<sup>63</sup> ที่มีความเกี่ยวข้องกับข้อตกลง GATS นั้นปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงเศรษฐกิจว่าด้วยการนาร่องออกตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 2) หมวด 4 เขตท่าหรือน่านน้ำซึ่งบังคับให้เป็นเขตที่ต้องเดินเรือโดยมีผู้นาร่อง ขนาดและชนิดของ

<sup>62</sup> โปรดดู Additional Commitment ในภาคผนวก ข.

<sup>63</sup> การเดินเรือทางทะเลระหว่างประเทศหรือภายในประเทศ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลเรือก็คือ นายเรือ ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเดินเรือและการควบคุมเรือเป็นอย่างดี แต่กระนั้นในบางเรื่อง นายเรือเองก็มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่จำกัด เช่น นายเรืออาจไม่สามารถเดินเรือผ่านท้องน้ำและท้องทะเลบางแห่งได้ ซึ่งนายเรือมักขอความช่วยเหลือจากบุคคลหนึ่งซึ่งเป็นคนท้องถิ่นที่รู้จักท้องน้ำและท้องทะเลบริเวณนั้นเป็นอย่างดีมาช่วยแนะนำทาง เพื่อให้เรือของตนสามารถผ่านบริเวณดังกล่าวไปได้โดยสวัสดิภาพ ซึ่งบุคคลดังกล่าว ก็คือ ผู้นาร่อง (Pilot) และเป็นที่มาของการให้บริการนาร่องนั่นเอง (ไพฑูริศ เอกจริยกร, กฎหมายพาณิชย์นาวี ตอน 3, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541), น.261).

เรือที่ยกเว้นไม่ต้องบังคับใช้ผู้นำร่อง การเพิ่มหรือลดหย่อนค่าจ้างนำร่อง ในข้อ 63<sup>64</sup> ประกอบข้อ 52 (1)<sup>65</sup> ซึ่งมีใจความสำคัญ คือ ตั้งแต่วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2478 เป็นต้นไป บรรดาเรือกลไฟและเรือเดินทะเลที่เคลื่อนเดินหรือเข้าออกในเขตท่าเรือหรือน่านน้ำ ตั้งแต่เขตน่านน้ำลึกประมาณ 8 เมตร นอกสันดอนซึ่งปรากฏในแผนที่สันดอนปากน้ำเจ้าพระยา ใกล้กับเรือที่พักผู้นำร่อง ผ่านเขตท่าเรือกรุงเทพฯ ตลอดจนจุดเขตด้านเหนือของท่าเรือกรุงเทพฯ ต้องเดินเรือโดยมีผู้นำร่อง และจะต้องเป็นผู้นำร่องของรัฐบาลเท่านั้น เว้นแต่จะได้รับสิทธิยกเว้นให้ไม่ต้องบังคับใช้ผู้นำร่องหรือมีการยกเว้นอนุญาตให้ใช้ผู้นำร่องพิเศษตามทบัญญัติในเรื่องขนาดและชนิดของเรือที่ยกเว้นไม่ต้องใช้ผู้นำร่อง

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติกฎหมายไทยข้างต้น จะเห็นได้ว่า ผู้ที่จะประกอบธุรกิจให้บริการเป็นผู้นำร่องในประเทศไทยได้จะต้องเป็นผู้นำร่องของรัฐบาลซึ่งเป็นคนสัญชาติไทยเท่านั้น คนต่างชาติไม่อาจประกอบกรให้บริการเป็นผู้นำร่องภายในน่านน้ำอาณาเขตของประเทศไทยได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการนำร่องซึ่งจะต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในพื้นที่ดินแดนของประเทศไทยเป็นอย่างดี และยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรที่จะมีการควบคุมในลักษณะของการผูกขาด และ

---

<sup>64</sup> กฎกระทรวงเศรษฐกิจว่าด้วยการนำร่องออกตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 2) ข้อ 63 บัญญัติว่า “ตั้งแต่วันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2478 เป็นต้นไป บรรดาเรือกลไฟ และเรือเดินทะเลที่เคลื่อนเดิน หรือเข้าออกในเขตท่าหรือน่านน้ำ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 52(1) นั้น ต้องใช้ผู้นำร่องของรัฐบาลโดยเฉพาะ เว้นไว้แต่จะได้รับสิทธิยกเว้นไม่ต้องบังคับใช้ผู้นำร่องหรืออนุญาตให้ใช้ผู้นำร่องพิเศษตามบทบังคับในหมวด 4 แห่งกฎนี้”

<sup>65</sup> กฎกระทรวงเศรษฐกิจว่าด้วยการนำร่องออกตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 2) ข้อ 52 บัญญัติว่า “เขตท่าหรือน่านน้ำซึ่งบังคับให้เป็นเขตที่ต้องเดินเรือโดยมีผู้นำร่องนั้น ให้กำหนดเขตไว้ดังต่อไปนี้

(1) ตั้งแต่เขตน่านน้ำลึกประมาณ 8 เมตร นอกสันดอนซึ่งปรากฏในแผนที่สันดอนปากน้ำเจ้าพระยา ใกล้กับเรือที่พักผู้นำร่อง ผ่านเขตท่าเรือกรุงเทพฯ ตลอดจนจุดเขตด้านเหนือของท่าเรือกรุงเทพฯ

(2) เขตท่าหรือน่านน้ำอื่นนอกจากที่กล่าวไว้ใน (1) นั้น ตามแต่จะได้ออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมต่อไป”

จะเห็นได้ว่าการผูกขาดในกรณีนี้ของประเทศไทยอยู่ในลักษณะของการกระทำที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ว่าคนต่างชาตินั้นจะเป็นคนสัญชาติใดก็จะต้องไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกรให้บริการเป็นผู้นำร่องเช่นเดียวกัน จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักการผูกขาดตามข้อ 8<sup>66</sup> ของข้อตกลง GATS นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้บริการนำร่องเป็นหนึ่งในข้อผูกพันเพิ่มเติม (Additional Commitment) ไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะซึ่งประเทศไทยให้การผูกพันว่าจะปฏิบัติที่เหมาะสมและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการต่างชาติในการให้บริการนำร่องที่รัฐเป็นผู้จัดหา จึงเป็นหลักประกันว่าประเทศไทยจะให้การปฏิบัติที่เป็นธรรมและเสมอภาคแก่ประเทศภาคีสมาชิกของ GATS

#### (4) บริการบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าขึ้นลงจากเรือ (Stevedoring Service)

กฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการของผู้ประกอบกิจการหรือทำงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าของเรือเดินทะเลต่างประเทศ ปรากฏตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งการทำเรือแห่งประเทศไทย ในการรับโอนกิจการทำเรือจากสำนักงานท่าเรือกรุงเทพ กรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคม และจัดดำเนินการและนำมาซึ่งความเจริญของกิจการท่าเรือ เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน รวมถึงดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการท่าเรือและธุรกิจอื่น ๆ ที่สำนักงานท่าเรือกรุงเทพดังกล่าวได้เคยดำเนินการมา

---

<sup>66</sup> หลักการให้บริการผูกขาด (Monopoly) ตามข้อ 8 ของข้อตกลง GATS มีสาระสำคัญว่า ข้อตกลง GATS มิได้ห้ามการผูกขาดของผู้ให้บริการ แต่การผูกขาดของผู้ให้บริการนั้นจะต้องไม่ขัดกับหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งและรายการคำมั่นเฉพาะ และประเทศสมาชิกจะต้องป้องกันผู้ให้บริการผูกขาดมิให้ใช้อำนาจผูกขาดไปในทางที่ขัดกับคำมั่นที่ประเทศสมาชิกให้ไว้ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกจะต้องรายงานการเกิดขึ้นของผู้ประกอบการผูกขาดรายใหม่ให้คณะมนตรีการค้าบริการทราบ หากสาขานั้นถูกระบุอยู่ในรายการคำมั่นเฉพาะ (พรเทพ เบญญาอภิกุล, GATS ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ, โครงการ WTO Watch (ฉบับกระแสองค์การการค้าโลก) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 48).

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทำเรือฯ ได้มีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อควบคุมปรับปรุง และให้ความสะดวก และความปลอดภัยแก่กิจการทำเรือและการเดินเรือ<sup>67</sup> ซึ่งต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวง (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ข้อ 1<sup>68</sup> กำหนดให้ บุคคลที่ประสงค์จะประกอบกิจการบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศ หรือบุคคลที่ประสงค์จะทำหน้าที่บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศ ภายในอาณาบริเวณของการทำเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือกรุงเทพ ฯ จะต้องจดทะเบียนไว้ ณ สำนักงานของการทำเรือแห่งประเทศไทย ดังนั้น ผู้ที่จะประกอบกิจการหรือทำงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศ (Stevedoring Service) ภายในอาณาบริเวณของการทำเรือแห่งประเทศไทยจึงต้องจดทะเบียนไว้กับการทำเรือแห่งประเทศไทย แต่หากมิได้ประกอบกิจการบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้า หรือทำหน้าที่บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศในอาณาบริเวณของการทำเรือแห่งประเทศไทยก็ไม่ต้องไปจดทะเบียน

---

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงว่าด้วยการควบคุมปรับปรุงและให้ความสะดวก และความปลอดภัยแก่กิจการทำเรือและการเดินเรือภายในอาณาบริเวณ และการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”.

<sup>68</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ข้อ 1 บัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ บุคคลใดประสงค์จะประกอบกิจการบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศหรือบุคคลใดประสงค์จะทำหน้าที่บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศ ภายในอาณาบริเวณตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอาณาบริเวณของการทำเรือแห่งประเทศไทย ณ ท่าเรือกรุงเทพ ฯ พ.ศ. 2499 เฉพาะด้านเหนือตั้งแต่ปากคลองเตยเป็นเส้นตรงตั้งฉากไปจดฝั่งตรงข้ามของแม่น้ำเจ้าพระยา ด้านใต้ตั้งแต่เสาหินที่สร้างไว้เหนือปากคลองบางจากเป็นเส้นตรงตั้งฉากไปจดฝั่งตรงข้ามของแม่น้ำเจ้าพระยา จะต้องจดทะเบียนไว้ ณ สำนักงานของการทำเรือแห่งประเทศไทย”.

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณากฎกระทรวงฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า มิได้มีการกำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบกิจการ หรือทำหน้าที่บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศ เพราะตามกฎกระทรวงเองก็ได้มีการกำหนดถึงสัญชาติ หรือจำนวนหุ้นในนิติบุคคลที่ต้องถือโดยคนไทยไว้แต่อย่างใด คงมีแต่เพียงการกำหนดเกี่ยวกับเอกสารที่ต้องนำมาแสดงในการจดทะเบียน<sup>69</sup> และคุณสมบัติของผู้จดทะเบียนเท่านั้น<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ข้อ 2 บัญญัติว่า “บุคคลใดประสงค์จะประกอบกิจการบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศดังกล่าวในข้อ 1 ให้ยื่นคำขอจดทะเบียนตามแบบทำกฎกระทรวงนี้ต่อผู้อำนวยการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานดังต่อไปนี้

(1) สำหรับบุคคลธรรมดา ให้ยื่นบัตรประจำตัวประชาชน หรือหนังสือสำคัญประจำตัวที่ทางราชการออกให้หรือสำเนาทะเบียนสำมะโนครัว

(2) สำหรับห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ให้ยื่นหนังสือรับรองของนายทะเบียนแสดงการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

(3) สำหรับบริษัทจำกัด ให้ยื่น

ก. หนังสือรับรองของนายทะเบียนแสดงการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และ

ข. หนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท”.

<sup>70</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ข้อ 3 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งขอจดทะเบียนเพื่อประกอบกิจการบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศดังกล่าวในข้อ 2 ต้องไม่เป็นผู้มีชื่อเสียในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม”

กฎกระทรวง (พ.ศ. 2500) ออกตามความในพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ข้อ 4 บัญญัติว่า “บุคคลใดประสงค์จะทำหน้าที่บรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศดังกล่าวในข้อ 1 ให้ยื่นคำขอจดทะเบียนตามแบบทำกฎกระทรวงนี้ต่อผู้อำนวยการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย และต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) มีความประพฤติเรียบร้อย

(2) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(3) ไม่เป็นผู้มีร่างกายพิการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม

ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายไทยเกี่ยวกับบริการบรรทุกขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเลต่างประเทศ จึงไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดหรือเลือกปฏิบัติระหว่างคนชาติกับคนต่างชาติแต่อย่างใด

#### (5) บริการโรงพักสินค้า

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 7 (2)<sup>71</sup> ได้กำหนดถึงการขออนุญาต เพื่อให้บริการโรงพักสินค้า (Storage and Warehousing) ไว้ว่า หากมีการขออนุมัติโรงพักสินค้า แต่อธิบดีไม่อนุมัติให้ อธิบดีต้องแจ้งข้อขัดข้องเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้ร้องภายในสิบวัน นับแต่วันที่รับคำร้องในกรณีที่ขอประกอบการให้บริการนั้นตั้งอยู่ภายในเขตท่ากรุงเทพฯ หรือภายในสองเดือนถ้าตั้งอยู่ที่อื่น ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้มีการกำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมศุลกากรเสียก่อนจึงสามารถประกอบกิจการให้บริการโรงพักสินค้าได้ก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติศุลกากรฯ ก็มีได้มีข้อห้ามหรือข้อจำกัดห้ามมิให้ คนต่างด้าวประกอบกิจการให้บริการโรงพักสินค้าไว้ ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายไทย เกี่ยวกับบริการโรงพักสินค้าจึงไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดหรือเลือกปฏิบัติระหว่างคนชาติกับคนต่างชาติแต่อย่างใด

---

(4) “ไม่เป็นโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง หรือโรคพิษสุราเรื้อรัง”

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 7 (2) บัญญัติว่า “เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ถ้าผู้ใดร้องขออนุมัติทำเนียบท่าเรือโรงพักสินค้าหรือที่มั่นคงแห่งหนึ่งแห่งใด และอธิบดีไม่เต็มใจจะให้อนุมัติไซ้ ให้อธิบดีแจ้งข้อขัดข้องเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังผู้ร้องภายในสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้อง ในเมื่อที่นั้นๆ ตั้งอยู่ภายในเขตท่ากรุงเทพฯ หรือภายในสองเดือนถ้าตั้งอยู่ที่อื่น ถ้าและคำแจ้งข้อขัดข้องนั้นมีได้ส่งไปภายในกำหนดเวลาดังระบุไว้นี้ไซ้ ให้ฟังถือว่าที่นั้นๆ เป็นอันได้อนุมัติแล้ว ถ้าอธิบดีและผู้ร้องไม่สามารถจะตกลงกันได้ ก็ให้ตั้งอนุญาโตตุลาการฝ่ายละสองคนเป็นผู้ตัดสินข้อโต้เถียง ถ้าอนุญาโตตุลาการทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้อนุญาโตตุลาการนั้นๆ ตั้งผู้ชี้ขาด และให้เป็นอันยุติถึงที่สุดตามคำตัดสินของผู้ชี้ขาดนั้น”.

### 3.3 ข้อจำกัดและอุปสรรคในการเปิดเสรีการค้าบริการสาขาขนส่งทางทะเล

(1) ภาวะในด้านขั้นตอนการดำเนินการทางเอกสารของผู้ให้บริการและผู้รับบริการขนส่งทางทะเล

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานติดตามและประเมินผลของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี<sup>72</sup> จะพบอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของกิจการพาณิชยนาวีของประเทศไทย คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานเกี่ยวกับธุรกิจพาณิชยนาวีแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร กล่าวคือ จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานงานให้ความร่วมมือ และให้บริการต่าง ๆ แก่ผู้ประกอบการพาณิชยนาวีเท่านั้น อันทำให้ผู้ประกอบการพาณิชยนาวีไม่สามารถดำเนินงานทั้งหลายเสร็จสมบูรณ์ในคราวเดียวกัน เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการพาณิชยนาวี เช่น กรมเจ้าท่า สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ส่งผลให้ผู้ประกอบการพาณิชยนาวีต้องใช้เวลาอย่างมากในการติดต่อ และประสานงาน การดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการจึงทำได้อย่างล่าช้าไม่สามารถแข่งขันกับคู่แข่งต่างประเทศได้

โดยในประเด็นนี้ มีข้อเสนอแนะว่า กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีควรเป็นหน่วยงานในลักษณะที่ให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One - stop service) โดยในกรณีที่ยังไม่สามารถดำเนินการให้บริการเองได้ตามกฎหมายก็ควรให้บริการโดยเป็นหน่วยงานเดียวที่ผู้ใช้บริการต่าง ๆ (Customer) สามารถเสนอเรื่องขออนุญาต หรือขอดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการพาณิชยนาวี โดยทางกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีก็จะเป็นผู้ประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้แทน

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาการรับบริการขนส่งทางทะเลของประเทศไทย เช่น การนำเรือเข้าออกเพื่อรับหรือส่งสินค้ามีขั้นตอนที่ผู้ต้องการนำเรือเข้าและออกจากท่าจะต้องติดต่อกับหลายหน่วยงานในการดำเนินการทางเอกสาร เช่น กรมเจ้าท่า กรมศุลกากร การท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งทำให้มีขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติมากมายหลายขั้นตอน จึงควรอำนวยความสะดวกในการดำเนินการโดยควรทำในลักษณะการรวมศูนย์การติดต่อและประสานงานไว้ ณ จุดเดียว หรือ (One - stop services) เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานงานกันได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อลดขั้นตอน ลดภาระ และประหยัดเวลาให้กับผู้ให้บริการและผู้ขอรับบริการขนส่งทางทะเลด้วย

<sup>72</sup> ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานประมง สำนักงานนายกรัสมนตรี (<http://www.bb.go.th>)

(2) ข้อจำกัดในเรื่องศักยภาพในการแข่งขันกับผู้ประกอบการการให้บริการขนส่งทางทะเลของต่างชาติ

เมื่อประเทศไทยเปิดเสรีการค้าบริการขนส่งทางทะเลแล้ว ก็จะมีผู้ประกอบการต่างชาติจำนวนหนึ่งเข้ามาประกอบกิจการขนส่งทางทะเลในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งในอนาคตก็มีแนวโน้มว่าธุรกิจขนส่งของผู้ประกอบการต่างชาติจะขยายฐานธุรกิจโดยรุกเข้ามายังกลุ่มผู้นำเข้าและผู้ส่งออกขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งเป็นฐานลูกค้าของผู้ประกอบการขนส่งสินค้าไทย รวมทั้งจะขยายธุรกิจบริการเข้ามาในธุรกิจท่าเรือด้วย เมื่อมีแนวโน้มที่สายการบินเรือต่างชาติจะรวมธุรกิจบริการเข้าด้วยกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งและขยายเครือข่ายในการบริการขนส่งสินค้าให้ครอบคลุม<sup>73</sup> ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องพิจารณาถึงศักยภาพของผู้ประกอบการต่างชาติที่อาจกลายเป็นคู่แข่งกับผู้ประกอบการให้บริการขนส่งทางทะเลของประเทศไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ประกอบการธุรกิจขนส่งทางทะเลของไทยจำเป็นต้องเร่งปรับตัวและกำหนดกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับธุรกิจต่างชาติได้

(3) การให้การส่งเสริมและการสนับสนุนจากภาครัฐ

ในปัจจุบันธุรกิจบริการขนส่งทางทะเลยังมีศักยภาพในการแข่งขันอยู่ค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้ประกอบการยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน ปัญหาในด้านเงินทุนเพื่อใช้ในการประกอบกิจการขนส่งทางทะเล ที่ภาครัฐจะต้องจัดหาแหล่งเงินทุนที่ต้นทุนต่ำเพื่อการกระตุ้นให้มีผู้ประกอบการขนส่งทางทะเลมากขึ้น ทั้งนี้ ภาครัฐควรต้องเร่งพัฒนาระบบการขนส่งทั้งระบบ เนื่องจากยังขาดการเชื่อมโยงกันระหว่างขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ที่จะเชื่อมโยงกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>73</sup> “รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาเพื่อกำหนดความเป็นเลิศของบางกลุ่มสินค้าภาคบริการในตลาดโลก,” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ), กุมภาพันธ์ 2548, น. 8-25.

#### 4. ผลกระทบในทางปฏิบัติของกฎหมายภายใน ต่อการประกอบกิจการขนส่งทางทะเล ตามพันธกรณี GATS

ในการศึกษาส่วนนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงผลกระทบอันเกิดจากกฎหมายภายในของประเทศไทยที่มีต่อบริการขนส่งทางทะเลโดยจะวิเคราะห์เรียงตามรายการกิจกรรมที่ประเทศไทยได้เสนอผูกพันไว้ตามตารางข้อผูกพันเฉพาะ ดังนี้

##### 4.1 บริการขนส่งคนโดยสารและบริการขนส่งสินค้า

หลัก MFN มีผลต่อบริการขนส่งคนโดยสารและบริการขนส่งสินค้าโดยประเทศไทยต้องให้การปฏิบัติต่อผู้ประกอบบริการขนส่งต่างชาติในลักษณะที่เท่าเทียมและเสมอภาค โดยปราศจากเงื่อนไข ดังนั้น หากมีการให้สิทธิในการเปิดตลาดแก่คนชาติโดยอ้อมจะต้องให้สิทธิแก่ทุกชาติโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติในการให้อนุญาตแก่ชาติใดเป็นพิเศษ โดยเมื่อพิจารณาข้อผูกพันเฉพาะของไทยในบริการขนส่งทางทะเล ในส่วนของบริการขนส่งคนโดยสารและสินค้าระหว่างประเทศแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ประเทศไทยได้ยื่นเปิดตลาดบริการการขนส่งทั้งการขนส่งคนโดยสารและสินค้าไว้เฉพาะแต่การขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศเท่านั้น ส่วนบริการขนส่งทางน้ำภายในประเทศนั้น ประเทศไทยไม่ได้เสนอเปิดตลาดได้เลย ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับที่ได้กำหนดไว้ในบัญชีสองท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 หมวด 1 (2) ที่มีการห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจขนส่งทางน้ำในประเทศเนื่องจากเป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้ การเปิดตลาดให้คนต่างชาติเข้ามาจัดตั้งธุรกิจบริการการขนส่งคนโดยสารและสินค้าระหว่างประเทศตามตารางข้อผูกพันเฉพาะของไทยนั้น ประเทศไทยได้กำหนดให้เป็นไปตามข้อผูกพันทั่วไป (Horizontal Section) ซึ่งกำหนดให้ชาวต่างชาติจัดตั้งหน่วยธุรกิจในรูปแบบของบริษัทจำกัดได้ โดยต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 และจำนวนผู้ถือหุ้นต่างชาติต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมดในบริษัทดังกล่าว การกำหนดไว้ในตารางข้อผูกพันเช่นนี้สอดคล้องพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวฯ ที่กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจบริการอื่น ตามที่ปรากฏในบัญชี 3 (21) ท้ายพระราชบัญญัติฯ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตารางข้อผูกพันเฉพาะที่ประเทศไทยได้ยื่นไว้ต่อ WTO ในส่วนของ การบริการขนส่งสินค้าและคนโดยสารนั้น ประเทศไทยมิได้เสนอผูกพันเปิดตลาดสำหรับ การขนส่งภายในประเทศไว้ คงเสนอแต่เพียงการจัดตั้งหน่วยธุรกิจของต่างชาติที่จะให้บริการ การขนส่งคนโดยสารและสินค้าระหว่างประเทศเท่านั้น โดยจะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่า คนต่างด้าวต้องถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 ของหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนและจำนวนผู้ถือหุ้นที่ เป็นคนต่างด้าวจะต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมดด้วย เช่นนี้ในปัจจุบันประเทศ ไทยจึงยังไม่ถือว่าปฏิบัติขัดต่อพันธกรณีตามข้อตกลง GATS เพราะได้กำหนดข้อยกเว้นและ เงื่อนไขการเปิดตลาดบริการขนส่งสินค้าและคนโดยสารไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะแล้ว แม้ว่าพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 7 ได้กำหนดเงื่อนไขของผู้ที่จะถือกรรมสิทธิ์ เรือจดทะเบียนเป็นเรือไทยซึ่งทำการค้าในน่านน้ำไทยได้ตามมาตรา 47 ต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่ถือสัญชาติไทยเท่านั้น โดยกำหนดให้คนต่างด้าวถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของ หุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน และกรณีเรือที่ทำการขนส่งระหว่างประเทศตามมาตรา 7 ทวิ ได้มีการ เปิดโอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้ คนต่างด้าวถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ซึ่งมากกว่ากรณีของการ ขนส่งเพื่อการค้าในน่านน้ำไทย โดยกำหนดว่า นิติบุคคลจะมีคนต่างด้าวถือหุ้นได้ไม่เกิน ร้อยละ 30 ของหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียน ซึ่งแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อ ข้อตกลง GATS ในเรื่องการเข้าสู่ตลาด เนื่องจากไม่เปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาจัดตั้งหน่วย ธุรกิจในประเทศไทยได้อย่างเสรีและขัดต่อหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ เนื่องจากเป็นการ เลือกปฏิบัติโดยให้สิทธิแก่คนชาติไทยเท่านั้น โดยไม่เปิดโอกาสให้คนต่างชาติเข้ามา ดำเนินการเพื่อให้บริการขนส่งคนโดยสารและขนส่งสินค้าในน่านน้ำไทยได้ แต่อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดดังกล่าวนี้จะต้องมีการแก้ไขในอนาคตเมื่อประเทศไทยมีความพร้อมมากขึ้นตาม หลักการเปิดเสรีก้าวหน้าเป็นลำดับ (Progressive Liberalization)

ส่วนเรื่องการทำหนดเส้นทางและชนิดของของที่ต้องใช้เรือไทยขนส่งนั้น ในปัจจุบัน มีกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2524) ออกตามความพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2527) ออกตามความพระราชบัญญัติส่งเสริม การพาณิชย์ พ.ศ. 2521 มาตรา 17(1) และมาตรา 17(2) ตามลำดับ กำหนดชนิดของของ และเส้นทางเดินเรือที่เรือไทยเดินอยู่และสามารถให้บริการรับขนได้ต้องบรรทุกของโดย เรือไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักส่งเสริมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์) หรือเป็นของที่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมประกาศยกเว้นให้บรรทุกโดยเรืออื่นได้ ซึ่งประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเส้นทางเดินเรือที่ผู้สั่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศต้องบรรทุกของโดยเรือไทย สำหรับกรณีทางราชการ องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้สั่งหรือนำเข้า (ประกาศลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2538) และประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเส้นทางเดินเรือที่ผู้สั่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศต้องบรรทุกของนั้นโดยเรือไทย สำหรับกรณีบุคคลซึ่งเป็นผู้สัญญาตับทางราชการ องค์การของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้สั่งหรือนำเข้า (ประกาศลงวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2538) ได้กำหนดเส้นทางเดินเรือที่มีเรือไทยเดินอยู่และสามารถให้บริการรับขนของได้ ได้แก่ เส้นทางเดินเรือจากประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ นอร์เวย์ สวีเดน ฟินแลนด์ เดนมาร์ก สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ ไอร์แลนด์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ฝรั่งเศส สเปน โปรตุเกส อิตาลี และสหรัฐอเมริกา มายังประเทศไทย จะต้องทำการขนส่งของดังกล่าวโดยเรือไทย

ดังนั้นหากทำการขนส่งของหรือสินค้าในชนิดที่ระบุไว้ตามประกาศกระทรวง และจะทำการขนส่งในเส้นทางตามที่กฎกระทรวงข้างต้นกำหนดไว้ด้วย จะต้องทำการขนส่งของดังกล่าวโดยเรือไทย ซึ่งก็คือ เรือที่ชักรธงของประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาในเบื้องต้นอาจเห็นว่า กฎหมายภายในของประเทศไทยในเรื่องนี้มีความขัดแย้งกับหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (Nation Treatment) เนื่องจากเป็นการจำกัดให้ต้องขนส่งของดังกล่าวโดยเรือไทยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อตกลง GATS มาตรา 13 เรื่องการจัดซื้อโดยรัฐ (Government Procurement) ที่กำหนดว่า หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) หลักการเข้าสู่ตลาด (Market access) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) จะไม่นำมาใช้ในการจัดซื้อโดยหน่วยงานของรัฐที่การจัดซื้อดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ การกำหนดให้ใช้เรือไทยในการขนส่งของในเส้นทางที่มีเรือไทยเดินอยู่ และสามารถให้บริการรับขนของได้ ตามมาตรา 17(1) และมาตรา 17(2) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 จึงสามารถกระทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อข้อตกลง GATS

นอกจากนี้ มาตรา 17(3) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 ซึ่งมีการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดชนิดของของที่ทำการขนส่งในเส้นทางที่มีเรือไทยเดินอยู่ และสามารถให้บริการรับขนได้

ต้องใช้เรือไทยในการขนส่งนั้น แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎกระทรวงที่ออกตามความมาตรา 17(3) เพื่อกำหนดชนิดของของ และกำหนดเส้นทางเดินเรือที่มีเรือไทยเดินอยู่และสามารถให้บริการรับขนได้ ดังนั้น กรณีผู้ส่งของที่ไม่ใช่บุคคลตามมาตรา 17(1) และมาตรา 17(2) หากจะทำการส่งของออกไปยังต่างประเทศ หรือส่ง หรือนำเข้าของมาจากต่างประเทศ ก็หาจำต้องขนสินค้าดังกล่าวนั้นโดยเรือไทยไม่ ในกรณีนี้จึงถือว่าเป็นการเปิดเสรีบริการขนส่งสินค้าอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวตามพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อข้อตกลง GATS แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาการจำกัดเก็บภาษีตามประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 มาตรา 80/1 (3)<sup>74</sup> ที่กำหนดให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ 0 ในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการประกอบกิจการให้บริการขนส่งระหว่างประเทศโดยเรือเดินทะเลที่กระทำโดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคลแล้ว ด้วยเหตุนี้การจำกัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการประกอบกิจการให้บริการขนส่งระหว่างประเทศโดยเรือเดินทะเลไม่ว่าจะดำเนินการโดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายของต่างประเทศก็ตาม การคำนวณเพื่อจำกัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มก็จะใช้อัตราภาษีร้อยละ 0 เช่นเดียวกัน จึงกล่าวได้ว่า การจำกัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของประเทศไทยในกรณีดังกล่าวมีความเป็นกลางและเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการที่เข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทย และเป็นการจำกัดเก็บโดยให้การปฏิบัติที่เท่าเทียมและเสมอภาคกันต่อผู้ประกอบการค้าบริการต่างชาติอันเป็นไปตามหลัก MFN และ NT แล้ว

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตารางข้อผูกพันเฉพาะของประเทศไทยแล้วจะพบว่าประเทศไทยไม่ผูกพันที่จะเปิดเสรีในการเข้าสู่ตลาด และการปฏิบัติเยี่ยงชาติในส่วนของคนประจำเรือ บนเรือไทยไม่ว่าเพื่อทำการค้าในน่านน้ำไทยหรือเรือไทยที่ใช้ประกอบการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ แต่ถึงแม้จะไม่ได้ผูกพันในการเปิดเสรีการค้าบริการสำหรับการบริการคนประจำเรือบนเรือไทยไว้เป็นการเฉพาะในตารางข้อผูกพัน แต่โดยที่ประเทศไทยผูกพันที่จะเปิดเสรีในบริการขนส่งสินค้าและคนโดยสารระหว่างประเทศไว้ในตารางข้อผูกพันแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในอนาคตการให้บริการคนประจำเรือบนเรือไทยเพื่อทำการขนส่งระหว่างประเทศก็น่าจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา 50 ที่กำหนดให้คนประจำเรือสำหรับเรือที่มีสัญชาติไทยและทำการค้าในน่านน้ำไทย จะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยทุกคน

<sup>74</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 33) พ.ศ. 2541.

ผลที่ตามมา คือ คนต่างด้าวไม่สามารถเป็นคนประจำเรือบนเรือไทยที่ทำการค้าในน่านน้ำไทยได้ ส่วนคนประจำเรือสำหรับเรือไทยที่ทำการค้าระหว่างประเทศนั้น ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเรือไทยฯ ได้กำหนดให้เป็นไปตามอัตราส่วนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 กำหนดว่าคนประจำเรือบนเรือไทยเพื่อใช้ประกอบการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศโดยเฉพาะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50<sup>75</sup> ดังนั้น เรือไทยที่ทำการค้าระหว่างประเทศจึงมีคนประจำเรือที่เป็นคนต่างชาติบนเรือไทยที่ทำการขนส่งระหว่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 50 จึงเห็นได้ว่า กฎหมายไทยเกี่ยวกับเรื่องคนประจำเรือบนเรือไทยยังมีความขัดต่อหลัก NT อยู่ ซึ่งหากประเทศไทยประสงค์ที่จะเปิดเสรีในบริการด้านคนประจำเรือบนเรือไทย ก็จะต้องทำแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวต่อไปในอนาคต

#### 4.2 บริการลากจูงระหว่างประเทศ

กฎหมายภายในของประเทศไทยในเรื่องการลากจูงไม่มีกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาบริการลากจูงตามตารางข้อผูกพันเฉพาะของประเทศไทยแล้ว จะพบว่าประเทศไทยไม่ผูกพันที่จะให้ชาวต่างชาติเข้ามาจัดตั้งหน่วยธุรกิจเพื่อให้บริการลากจูงในน่านน้ำไทยโดยการเป็นเจ้าของเรือชกธงไทยได้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่สงวนธุรกิจบริการลากจูงไว้ให้คนไทยทำ ส่วนในการจัดตั้งหน่วยธุรกิจเพื่อการบริการลากจูงระหว่างประเทศนั้น ตารางข้อผูกพันเฉพาะกำหนดให้ชาวต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจบริการลากจูงได้โดยต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ชาวต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างด้าวต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด ซึ่งเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับการเข้ามาประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ

<sup>75</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 ข้อ 12 บัญญัติว่า “คนประจำเรือไทยที่ได้จดทะเบียนตามความในมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2540 เพื่อใช้ประกอบการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศโดยเฉพาะต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ”.

ยังมีได้มีการห้ามคนต่างชาติมาประกอบกิจการนี้อย่างเด็ดขาด เพราะได้กำหนดให้คนต่างด้าวที่มีความประสงค์จะเข้ามาประกอบกิจการลากจูงระหว่างประเทศจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวก่อน ตามมาตรา 8 (3) จึงจะสามารถประกอบกิจการได้ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับคนต่างด้าว ตาม (21) ธุรกิจบริการอื่น ตามบัญชีสามท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ดังนั้น การให้บริการลากจูงระหว่างประเทศจึงมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่ห้ามบุคคลต่างชาติเข้ามาประกอบการอย่างเด็ดขาด คงมีแต่เพียงการกำหนดให้ต้องทำการขออนุญาตก่อนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงเปิดตลาดบริการลากจูงระหว่างประเทศสำหรับผู้ประกอบการจากประเทศสมาชิกอื่นๆ อยู่ มิได้ถือว่ามี การปิดตลาดสำหรับบริการดังกล่าว

#### 4.3 บริการรับน้ำสกปรกจากเรือ

กฎหมายภายในของประเทศไทยในเรื่องการบริการรับน้ำสกปรกจากเรือไม่มีกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาในส่วนของการจัดตั้งหน่วยธุรกิจเพื่อการบริการรับน้ำสกปรกจากเรือตามที่กำหนดอยู่ในตารางข้อผูกพันเฉพาะจะพบว่า ได้กำหนดให้ชาวต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจบริการรับน้ำสกปรกจากเรือได้โดยภายใต้เงื่อนไขที่ชาวต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างด้าวต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด ซึ่งเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับการเข้ามาประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ ยังมีได้มีการห้ามคนต่างชาติมาประกอบกิจการนี้อย่างเด็ดขาด เพราะได้กำหนดให้คนต่างด้าวที่มีความประสงค์จะเข้ามาประกอบกิจการให้บริการรับน้ำสกปรกจากเรือจะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวก่อน ตามมาตรา 8 (3) จึงจะสามารถประกอบกิจการได้ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับคนต่างด้าว ตาม (21) ธุรกิจบริการอื่น ตามบัญชีสามท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ดังนั้น การให้บริการรับน้ำสกปรกจากเรือ จึงมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่ห้ามบุคคลต่างชาติเข้ามาประกอบการอย่างเด็ดขาด คงมีแต่เพียงการกำหนดให้ต้องทำการขออนุญาตก่อนเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงเปิดตลาดบริการรับน้ำสกปรกจากเรือสำหรับผู้ประกอบการจากประเทศสมาชิกอื่นๆ อยู่ มิได้ถือว่ามี การปิดตลาดสำหรับบริการดังกล่าว

#### 4.4 บริการ Port Captain

กฎหมายภายในของประเทศไทยในเรื่องการบริการ Port Captain หรือบริการจัดการเกี่ยวกับเรือไม่มีกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาในส่วนของการจัดตั้งหน่วยธุรกิจเพื่อการบริการ Port Captain ตามที่กำหนดอยู่ในตารางข้อผูกพันเฉพาะจะพบว่าประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดในการให้คนต่างชาติเข้ามาจัดตั้งหน่วยธุรกิจในประเทศไทยตามหลักการเข้าสู่ตลาด อย่างไรก็ตาม บริการ Port Captain จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในข้อผูกพันทั่วไป กล่าวคือ หน่วยธุรกิจของต่างชาตินั้นต้องจัดตั้งขึ้นโดยจดทะเบียนในประเทศไทย และต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างชาติจะต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ถือหุ้นทั้งหมด ซึ่งการกำหนดข้อผูกพันดังกล่าวก็สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 นอกจากนี้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ ยังมิได้ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจ Port Captain เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวก่อน ตามมาตรา 8 (3) จึงจะสามารถประกอบการได้ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับคนต่างด้าว ตาม (21) ธุรกิจบริการอื่น ตามบัญชีสามท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ดังนั้น การให้บริการ Port Captain จึงมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่ห้ามบุคคลต่างชาติเข้ามาประกอบการอย่างเด็ดขาด คงมีแต่เพียงการกำหนดให้ต้องทำการขออนุญาตก่อนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงเปิดตลาดบริการ Port Captain อยู่ ไม่ได้ปิดตลาดสำหรับบุคคลต่างด้าวของประเทศสมาชิกอื่นๆ

#### 4.5 บริการตรวจสภาพเรือ

เมื่อพิจารณาตารางข้อผูกพันเฉพาะของไทยสาขาขนส่งทางทะเลในบริการตรวจสภาพเรือแล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดในการให้ต่างชาติเข้ามาจัดตั้งหน่วยธุรกิจในประเทศไทยตามหลักการเข้าสู่ตลาด แต่ก็จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในข้อผูกพันทั่วไป

คือ หน่วยธุรกิจของต่างชาตินั้นต้องตั้งขึ้นโดยจดทะเบียนในประเทศไทย และต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างชาติจะต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด แต่ในการให้บริการรูปแบบข้ามพรมแดน (Cross border supply) นั้น ประเทศไทยได้กำหนดในตารางข้อผูกพันเฉพาะว่าไม่มีข้อจำกัด เว้นแต่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยกรมเจ้าท่า (Harbour Department)<sup>76</sup> ซึ่งกฎหมายดังกล่าว ก็คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ในหมวด 2 ว่าด้วยการตรวจเชอร์เวย์เรือ มาตรา 162 ประกอบ ข้อ 6 แห่งกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2528 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้บริการตรวจสภาพเรือเป็นกิจการที่ต้องกระทำโดยเจ้าพนักงานตรวจเรือซึ่งกรมเจ้าท่าเป็นผู้แต่งตั้ง หรืออาจกระทำโดยสมาคมจัดชั้นเรือ (Classification Society) ที่ได้รับมอบอำนาจจากกรมเจ้าท่า ซึ่งมีจำนวน 6 ประเทศนั้น<sup>77</sup> จึงเป็นการขัดกับหลักการผูกขาด (Monopolies) ตามข้อ 8<sup>78</sup> ของข้อตกลง GATS เนื่องจากประเทศไทยได้มีการผ่อนปรนโดยยอมรับการตรวจเรือของสมาคมจัดชั้นเรือดังกล่าว ย่อมเป็นการขัดกับหลัก Monopolies ของข้อตกลง GATS แล้ว เพราะรัฐสมาชิกจะทำการผูกขาดตามข้อ 8 ของข้อตกลง GATS ได้ ก็ทราบเท่าที่การผูกขาดนั้นไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการในลักษณะเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ การผูกขาดบริการตรวจเรือของกรมเจ้าท่าที่เลือกอนุญาตให้เฉพาะจากการตรวจเรือของสมาคมจัดชั้นเรือซึ่งมีเพียง 6 ประเทศเท่านั้น ย่อมเป็นการทำให้

<sup>76</sup> โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 หัวข้อ 2.4.2.2

<sup>77</sup> โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 4 หัวข้อ 3.2.2

<sup>78</sup> หลักการให้บริการผูกขาด (Monopoly) ตามข้อ 8 ของข้อตกลง GATS มีสาระสำคัญว่า ข้อตกลง GATS มิได้ห้ามการผูกขาดของผู้ให้บริการ แต่การผูกขาดของผู้ให้บริการนั้นจะต้องไม่ขัดกับหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่งและรายการคำมั่นเฉพาะ และประเทศสมาชิกจะต้องป้องกันผู้ให้บริการผูกขาดมิให้ใช้อำนาจผูกขาดไปในทางที่ขัดกับคำมั่นที่ประเทศสมาชิกให้ไว้ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกจะต้องรายงานการเกิดขึ้นของผู้ประกอบการผูกขาดรายใหม่ให้คณะมนตรีการค้าบริการทราบ หากสาขานั้นถูกระบุอยู่ในรายการคำมั่นเฉพาะ (พรเทพ เบญญาอภิกุล, GATS ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ, โครงการ WTO Watch (ฉบับกระแสดวงการค้าโลก), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 48).

ผู้ประกอบการรายอื่นที่มีได้ อยู่ใน 6 ประเทศตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายข้อบังคับการตรวจเรือฯ ข้างต้น ไม่อาจจะเข้ามาสู่ตลาดบริการประเภทนี้ในประเทศไทยได้<sup>79</sup> ด้วยเหตุนี้ กฎหมายภายในของประเทศไทยเกี่ยวกับการตรวจสอบเรือที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดเช่นนี้ จึงเป็นการขัดต่อนโยบายการเปิดเสรีด้านการค้าบริการตามหลัก Monopolies ของข้อตกลง GATS

#### 4.6 บริการบริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ

กฎหมายภายในของประเทศไทยในเรื่องการบริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ (Freight forwarding) ไม่มีกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาในส่วนของการจัดตั้งหน่วยธุรกิจเพื่อการบริการจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ตามที่กำหนดอยู่ในตารางข้อผูกพันเฉพาะจะพบว่า ประเทศไทยไม่มีข้อจำกัดในการให้คนต่างชาติเข้ามาจัดตั้งหน่วยธุรกิจในประเทศไทยตามหลักการเข้าสู่ตลาด อย่างไรก็ตาม บริการจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในข้อผูกพันทั่วไป กล่าวคือ หน่วยธุรกิจของต่างชาตินั้นต้องจัดตั้งขึ้นโดยจดทะเบียนในประเทศไทย และต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างชาติจะต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ถือหุ้นทั้งหมด ซึ่งการกำหนดข้อผูกพันดังกล่าวในตารางข้อผูกพันก็สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และโดยที่บริการจัดการขนส่งระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นการให้บริการเช่นเดียวกับนายหน้าหรือตัวแทน ดังนั้น บริการจัดการขนส่งระหว่างประเทศจึงเป็นธุรกิจตามบัญชีสาม (11) การทำกิจการนายหน้าหรือตัวแทน ซึ่งเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว จึงห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจดังกล่าว แต่ข้อห้ามนี้ก็มิใช่ข้อห้ามเด็ดขาด เพราะมาตรา 8 (3) ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า “เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของกรรมการ” ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงเปิดตลาดบริการจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศอยู่ ไม่ได้ปิดตลาดสำหรับบุคคลต่างด้าวของประเทศสมาชิกอื่นๆ

<sup>79</sup> พรชัย ถาวรานนท์, “ผลของความตกลงทั่วไปว่าด้วยการบริการต่อกฎหมายเศรษฐกิจไทยที่เกี่ยวกับการขนส่งทางทะเลและบริการที่เกี่ยวข้อง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.146.

กล่าวโดยสรุป การค้าบริการสาขาขนส่งทางทะเลที่ประเทศไทยเสนอผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะนั้น มีทั้งกรณีที่เป็นพันธบัตรของกฎหมายภายในของไทยสอดคล้องกับพันธบัตรตามข้อตกลง GATS และทั้งที่เป็นการขัดต่อข้อตกลง GATS กล่าวคือ บริการขนส่งสินค้าและคนโดยสาร ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเส้นทางและชนิดของเรือที่ใช้เรือไทยในการขนส่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 และการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร สำหรับการประกอบกิจการให้บริการขนส่งระหว่างประเทศ โดยเรือเดินทะเลที่กระทำโดยผู้ประกอบการที่เป็นนิติบุคคลนั้น เป็นกฎหมายภายในที่มีได้เป็นการขัดต่อข้อตกลง GATS แต่อย่างไร

ส่วนพันธบัตรของกฎหมายภายในที่เป็นการขัดต่อข้อตกลง GATS อย่างชัดเจน ได้แก่ การให้บริการขนส่งสินค้าและคนโดยสารทางทะเลระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องเงื่อนไขของผู้ที่จะถือกรรมสิทธิ์เรือจดทะเบียนเป็นเรือไทย ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 เป็นพันธบัตรที่ขัดกับหลักการเข้าสู่ตลาด (Market Access) และหลักการประติบัติเยี่ยงคนชาติ (NT) นอกจากนี้ บริการตรวจสภาพเรือ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เป็นพันธบัตรที่ขัดต่อหลักการผูกขาด (Monopoly) ตามข้อตกลง GATS ซึ่งประเทศไทยควรแก้ไขพันธบัตรของกฎหมายภายในเหล่านี้เพื่อให้สอดคล้องกับพันธบัตรตามข้อตกลง GATS โดยพลัน

นอกจากนี้ ยังมีบริการที่เกี่ยวข้องอื่น ได้แก่ บริการลากจูงระหว่างประเทศ บริการรับน้ำสกปรกจากเรือ บริการ Port Captain และบริการรับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ซึ่งล้วนเป็นบริการที่ไม่มีพันธบัตรของกฎหมายไทยบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับบริการดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาในส่วนของการจัดตั้งหน่วยธุรกิจเพื่อการบริการเหล่านี้ตามที่กำหนดอยู่ในตารางข้อผูกพันเฉพาะจะพบว่า การเข้ามาจัดตั้งหน่วยธุรกิจของคนต่างชาติในประเทศไทยตามหลักการเข้าสู่ตลาด จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อผูกพันทั่วไป กล่าวคือ หน่วยธุรกิจของคนต่างชาตินั้นต้องจัดตั้งขึ้นโดยจดทะเบียนในประเทศไทย และต่างชาติถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 49 ของทุนจดทะเบียน และจำนวนผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างชาติจะต้องน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ถือหุ้นทั้งหมด ซึ่งการกำหนดข้อผูกพันดังกล่าวในตารางข้อผูกพันก็สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ ก็มีได้มีการห้ามคนต่างชาติมาประกอบกิจการบริการเหล่านี้อย่างเด็ดขาด เพราะได้กำหนดให้คนต่างด้าวที่มีความประสงค์จะเข้ามาประกอบกิจการให้บริการเกี่ยวเนื่องเหล่านี้จะต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกอบธุรกิจคนต่างด้าวก่อน ตามมาตรา 8 (3) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ จึงจะสามารถประกอบกิจการได้ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับคนต่างด้าว ตามบัญชีสามฝ่ายพระราชบัญญัติฯ ดังนั้น จึงมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่ห้ามบุคคลต่างชาติเข้ามาประกอบกิจการเหล่านี้อย่างเด็ดขาด คงมีแต่เพียงการกำหนดให้ต้องทำการขออนุญาตก่อนเท่านั้น จึงทำให้ถือได้ว่า ประเทศไทยเปิดตลาดบริการลากจูงระหว่างประเทศ บริการรับน้ำสกปรกจากเรือ บริการ Port Captain และบริการบริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ สำหรับผู้ประกอบการจากประเทศสมาชิกอื่นๆ อยู่ ผลจึงทำให้ปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้ปฏิบัติขัดต่อพันธกรณีตามข้อตกลง GATS

แต่เมื่อพิจารณาข้อกำหนดในเรื่องสัดส่วนการลงทุนระหว่างคนไทยและคนต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ ก็ปรากฏว่า ยังคงมีความไม่เท่าเทียมและไม่เสมอภาคกัน และยังคงมีธุรกิจบางอย่างที่ต้องห้ามคนต่างด้าวประกอบกิจการอยู่ด้วย และยังเป็นทางเลือกปฏิบัติโดยให้สิทธิแก่คนชาติมากกว่าคนต่างชาติด้วย จึงยังไม่มี การเปิดเสรีอย่างสมบูรณ์อย่างแท้จริง

โดยที่ทางปฏิบัติในการเสนอผูกพันตามตารางข้อผูกพันเฉพาะที่ไทยยื่นต่อ WTO จะมีการพิจารณากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับบริการนั้นๆ ก่อนว่ากำหนดไว้อย่างไร เพื่อนำมาพิจารณากำหนดเป็นข้อผูกพันตามตาราง ซึ่งหากบริการใดที่กฎหมายภายในของไทยมีข้อจำกัดหรือขัดแย้งต่อการเปิดเสรีแก่คนต่างชาติ ก็จะมีการกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะว่า ประเทศไทยยังไม่ผูกพันที่จะเปิดเสรีการค้าบริการสำหรับบริการนั้นๆ หรือเสนอผูกพันแต่มีเงื่อนไขบางประการ ดังนั้น จึงทำให้ทางเทคนิคแล้วข้อกำหนดตามตารางข้อผูกพันเฉพาะ มักจะไม่ค่อยขัดแย้งกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย ทั้งๆ ที่กฎหมายภายในนั้นๆ อาจมีความขัดหรือแย้งต่อหลักการหรือพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการขัดหรือแย้งต่อพันธกรณีที่ได้เสนอไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ หรือเพื่อให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดนั่นเอง

อย่างไรก็ดี การกำหนดยกเว้นดังกล่าวไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะก็เป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเปิดเสรีก้าวหน้าตามลำดับ (Progressive Liberalization) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรวมถึงประเทศไทยสามารถที่จะตกลงยกเว้นการปฏิบัติตามพันธกรณีในการเปิดเสรีการค้าบริการอย่างครบถ้วนในคราวเดียวได้ หลักการดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อผ่อนปรนให้ประเทศกำลังพัฒนาค่อยๆ เปิดเสรีการค้าบริการตามระดับความพร้อม

และศักยภาพของตน ฉะนั้นสิ่งสำคัญที่ต้องตระหนักถึงและละเลยไม่ได้ก็คือ การตกลงยกเว้น ในตารางข้อผูกพันเช่นว่านี้ เป็นการยกเว้นได้เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น มิใช่การยกเว้นได้ ตลอดไป ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงต้องเริ่มพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง บริการขนส่งทางทะเล ที่ขัดต่อหลักการตามข้อตกลง GATS โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขา บริการ 7 กิจกรรม ตามที่ได้เสนอผูกพันไว้ในตารางข้อผูกพันเฉพาะ เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข โดยการหาวิธีการที่เหมาะสมตามระดับความพร้อมของประเทศไทยเพื่อปฏิบัติให้สอดคล้อง กับพันธกรณีตามข้อตกลง GATS ต่อไปในอนาคต