

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในแต่ละประเทศมีวิวัฒนาการของเงินในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ในสมัยโบราณ การค้าขายจะใช้วิธีการนำสินค้ามาแลกเปลี่ยนกัน เมื่อการค้าขายและอุตสาหกรรมมีการขยายตัวอย่างไม่หยุดยั้ง จนกระทั่งมนุษย์ได้มีความคิดที่จะประดิษฐ์โดยการทำให้กระดาษหรือพลาสติกกลายเป็นตราสาร หรือเป็นเครื่องมือที่ใช้แทนเงินเพิ่มมากขึ้นหลายชนิด เพื่อใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้า การค้าขาย และการใช้บริการ เช่น ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน เล็ตเตอร์ออฟเครดิต (L/C) เป็นต้น ซึ่งทำให้การค้าขายสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า “เงิน” เป็นเครื่องวัดมูลค่า “เงิน” ยังคงมีความหมายและหน้าที่อื่นๆ ในระบบเศรษฐกิจอีก เช่น ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และใช้เป็นมาตรฐานในการชำระหนี้ในอนาคตด้วย

ปัจจุบัน โลกได้มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม โดยเฉพาะในด้านเทคโนโลยีการสื่อสาร ที่มีผลทำให้เกิดคำที่ว่ายุคแห่งกระแสโลกาภิวัตน์<sup>1</sup> (globalization) หรือที่เรียกว่า “โลกไร้พรมแดน” ซึ่งเมื่อเหตุเกิดจากประเทศหนึ่งทำให้ทั่วโลกสามารถรู้เห็นเหตุการณ์ในชั่วพริบตา ย่อมจะทำให้เกิดผลกระทบต่ออีกหลายประเทศ ดังนั้น ในแต่ละประเทศมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็วในทุกๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเจริญก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยี ที่มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ฉับไวรวดเร็วนั้น ส่งผลให้การดำเนินธุรกิจการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ได้มีการใช้เทคโนโลยีอุปกรณ์สื่อสารต่างๆ เช่น เครื่องส่งโทรสาร และคอมพิวเตอร์ เป็นต้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมาย ก็ย่อมจะเกิดวิธีการชำระเงินแบบใหม่ๆ ขึ้นด้วย เช่น บัตรเครดิต บัตรเดบิต เป็นต้น ในต่างประเทศได้มีการ

---

<sup>1</sup>กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้เกิดความหลากหลายทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ในส่วนต่างๆ ของโลก มีความเหมือนและสัมพันธ์ใกล้ชิดเปรียบเสมือนประเทศเดียวกัน เช่น การพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic - Commerce) สาเหตุส่วนใหญ่ที่ทำให้เกิดกระบวนการโลกาภิวัตน์ เนื่องจากความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทางเทคโนโลยีด้านการติดต่อสื่อสารรวมทั้งการลดระเบียบข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ (deregulation) ในด้านต่างๆ ของแต่ละประเทศลง

พัฒนารูปแบบไปอย่างรวดเร็ว จึงส่งผลให้วิธีการซื้อขายและวิธีการชำระเงิน อันมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ หรือมีการใช้เทคโนโลยีต่างๆมาช่วยเพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ประหยัดเวลา และช่วยทำให้เกิดความคล่องตัวในทางการค้าอย่างเป็นระบบมากขึ้น จึงก่อให้เกิดมีธุรกิจใหม่ๆ มีกฎระเบียบ และกฎหมายใหม่ๆเกิดขึ้นตามมาด้วย

ธนาคารพาณิชย์นับได้ว่าเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางในระบบการซื้อขาย การโอนเงินชำระราคาสินค้ามาเป็นเวลาช้านาน จึงต้องมีวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมและรัดกุมมากยิ่งขึ้นตามความเจริญของโลก เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจทางการค้า ซึ่งสถาบันการเงินได้นำเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ในการบริการ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การโอนเงินภายในประเทศ และการโอนเงินด้านต่างประเทศ จึงมีการพัฒนาวิธีการชำระเงินในรูปแบบใหม่ๆเกิดขึ้น โดยธนาคารกลางพัฒนาระบบการชำระเงินขึ้นเอง เช่น ในประเทศไทย ปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยได้พัฒนาระบบการชำระเงินกรณีการโอนเงินภายในประเทศ โดยให้บริการในระบบบาทเน็ต Bahtnet ใช้สำหรับการโอนเงินรายใหญ่ เป็นต้น หรือโดยธนาคารพาณิชย์พัฒนาระบบการชำระเงินขึ้นมาใช้เอง เช่น ระบบ ATM เป็นต้น ซึ่งสามารถใช้ได้กับธนาคารพาณิชย์ได้เกือบทุกธนาคารแล้ว (ATM Pool) ทั้งนี้ เพื่อให้มีประสิทธิภาพสะดวกรวดเร็ว และมีความปลอดภัยในการโอนเงินของธนาคาร สถาบันการเงิน ส่วนราชการ และประชาชนผู้ใช้บริการ หรือแม้แต่สถาบันที่รับชำระเงิน แต่ไม่ถือว่าเป็นสถาบันการเงินก็ตาม ก็ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมโดยธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยเช่นเดียวกัน ส่วนการโอนเงินข้ามประเทศระหว่างธนาคาร ในปัจจุบัน สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ จะให้บริการของสมาคมเพื่อการสื่อสารสากลระหว่างธนาคาร (แห่งประเทศไทย) หรือที่เรียกว่า Society For Worldwide Interbank Financial Telecommunication, Limited Liability Co-operative Society (S.W.I.F.T.s.c.)<sup>2</sup> ซึ่งเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารทางการเงินระหว่างสมาชิกของสมาคมระหว่างประเทศ ที่สามารถโอนเงินได้จำนวนมหาศาลในเวลาเพียงไม่กี่นาทีเท่านั้น

---

<sup>2</sup> ระบบ SWIFT เป็นระบบการโอนเงินข้ามประเทศระหว่างธนาคารโดยให้บริการของสมาคมเพื่อการสื่อสารสากลระหว่างธนาคาร (แห่งประเทศไทย) หรือที่เรียกว่า Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, Limited Liability Co-operative Society (S.W.I.F.T.s.c.) ซึ่งเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารทางการเงินระหว่างสมาชิกของสมาคมระหว่างประเทศ อันเกิดจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และการสื่อสาร จึงทำให้ระบบการชำระเงินเริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดย จากเดิมชำระเงินด้วยเงินสด หรือตราสารทางการเงินต่างๆ เช่น เช็ค ดราฟท์ ตั๋วแลกเงิน เป็นต้น เป็นสื่อกลางในการชำระเงิน แต่ปัจจุบันอยู่ในรูปของสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์

เมื่อปัจจุบันเป็นโลกไร้พรมแดน มีการประกอบการทางเศรษฐกิจ หรือการดำเนินการทางธุรกิจการค้าระหว่างประเทศเป็นหลัก มีระบบการเงินหมุนเวียนสะพัด และสามารถใช้ตราสารทางการเงินได้โดยทั่วโลก ซึ่งเทคโนโลยีสามารถพัฒนาที่จะใช้ร่วมกันได้ ในด้านการรับรู้ข่าวสาร การสื่อสาร โทรคมนาคม การขนส่งสะดวกรวดเร็ว สำหรับการให้บริการของธนาคารพาณิชย์ย่อมจะมีการปฏิบัติของผู้ประกอบการที่ไม่สุจริตรวมอยู่ด้วย จึงอาจเกิดความเสี่ยงขึ้นได้ เช่น ในการโอนเงินรายใหญ่ จำนวนเงินที่โอนมีมูลค่าสูง แต่มีจำนวนรายการน้อย หากเกิดการทุจริตหรือเกิดข้อผิดพลาดขึ้น จำนวนเงินที่สูญหายเป็นจำนวนมากมาฆมหาศาล จึงมีความเสี่ยงสูง ส่วนการโอนเงินรายย่อย จำนวนเงินที่โอนแต่ละรายมีจำนวนไม่มาก แต่มีจำนวนรายการมาก หากเกิดการทุจริตหรือเกิดข้อผิดพลาดขึ้น จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลจำนวนมาก เป็นต้น ดังนั้น ในแต่ละประเทศ จึงต้องมีกฎหมายควบคุมระบบการชำระเงินในประเทศของตนเอง อันเป็นการเสริมหลักประกันความมั่นคง ความสะดวก ก่อให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินที่เป็นระบบในด้านการชำระเงิน และไม่ว่าจะเป็นระบบการหักบัญชี การสั่งโอนเงินเข้าบัญชีตามวิธีการต่างๆ ที่สถาบันการเงินนิยมใช้ร่วมกันระหว่างประเทศ เพื่อมิให้เกิดการกระทำความผิดทางอาญาที่ผู้กระทำความผิดอาจใช้วิวัฒนาการ และเทคโนโลยีสมัยใหม่มาอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิดได้ง่ายขึ้น ตัวอย่างเช่น การปลอมแปลงเลตเตอร์ออฟเครดิต (L/C) การปลอมคำสั่งโอนเงินข้ามประเทศ การปลอมแปลงบัตรเครดิต การปลอมลายเซ็นในเช็คอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น และยังมีการกระทำความผิดปรากฏอยู่อีกมากมายที่ทางรัฐไม่สามารถทราบได้ อย่างเช่น กรณีการโอนเงินด้วยวิธีที่เรียกว่า "กิจการธนาคารใต้ดิน" หรือ "โพยก๊วน" ซึ่งการกระทำความผิดทั้งหลายเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

#### สภาพปัญหาของระบบการชำระเงิน

สำหรับระบบการชำระเงินมีหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือรูปแบบที่ธนาคารพาณิชย์พัฒนาขึ้นมาใช้เอง ซึ่งมีทั้งสถาบันการเงิน และที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (non-bank) ทำหน้าที่ในการให้บริการด้านการชำระเงินค่าสินค้า และบริการต่างๆ รวมทั้งการโอนเงิน จึงอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการทำธุรกรรมหรือการโอนเงินได้ ดังนั้น ในระบบการชำระเงินนั้นย่อมจะมีความเสี่ยงเกิดขึ้น หากมีระบบการชำระเงินที่ดีก็จะมีประโยชน์อย่างยิ่ง เพื่อให้เกิดมีประสิทธิภาพ สะดวกรวดเร็ว และมีความปลอดภัย รวมทั้งแต่ละสถาบันการเงินก็จะมีระบบการชำระเงินที่มีมาตรฐานเดียวกัน แต่เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสำหรับควบคุมระบบการชำระเงินเพื่อให้มีการปฏิบัติเป็นแบบมาตรฐานสากล ย่อมจะทำให้เกิดความเสี่ยงในระบบการ

ชำระหนี้ได้ โดยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติอีกด้วย

ในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้มีการพัฒนาไปในลักษณะยุ่งยาก และซับซ้อนมากขึ้น การเกิดปัญหาต่างๆดังกล่าวนี้ ย่อมจะสะท้อนให้เห็นถึงมาตรการและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่า ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ และจะต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติม มาตรการให้ทันกับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งถ้าหากยังใช้บังคับได้อยู่หรือครอบคลุมถึงปัญหาเหล่านั้นก็ไม่น่าจะมีปัญหาดังกล่าวข้างต้นเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงประสิทธิภาพของกฎหมาย และมาตรการต่างๆทางกฎหมายที่ใช้สำหรับควบคุมระบบการชำระหนี้ในประเทศไทยว่า กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติเหล่านั้นยังมีประสิทธิภาพหรือเหมาะสมต่อสภาพการณ์ในปัจจุบันมากน้อยเพียงใด ซึ่งประเทศชาติย่อมได้รับประโยชน์อย่างสูง กล่าวคือ ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในระบบการชำระหนี้ว่าเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้มีการส่งสินค้าออกไปต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ทำให้เงินตราจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ย่อมส่งผลถึงประชาชนในประเทศเกิดความเดือดร้อนที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถทำให้การคำนวณครุฑหนี้ค่าเงินบาทถูกต้องก็จะส่งผลให้ค่าเงินบาทแข็งขึ้น อันก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเงิน ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติและประชาชนเกิดความมั่นคงยิ่งขึ้น และยังสามารถลดการเกิดการกระทำผิดทางอาญา อันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติอีกด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและสภาพปัญหาของระบบการชำระหนี้ในประเทศไทย
- 1.2.2 เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของระบบการชำระหนี้และรูปแบบของระบบการชำระหนี้
- 1.2.3 เพื่อศึกษาแนวความคิด และกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมระบบการชำระหนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกา เปรียบเทียบกับประเทศไทย
- 1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมระบบการชำระหนี้
- 1.2.5 เพื่อศึกษาค้นหาแนวทาง รวมทั้งแนวคิดทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมระบบการชำระหนี้ในประเทศไทย

### 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ในเรื่องแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมระบบการชำระเงินในประเทศไทยนั้น การควบคุมกำกับดูแลระบบการชำระเงินยังไม่มีกฎหมาย ระเบียบและกฎเกณฑ์ในการกำหนดรูปแบบของการควบคุมระบบการชำระเงินมาใช้บังคับ อันเป็นเหตุให้เกิดมีผู้กระทำความผิดได้ ปัจจุบัน ในระบบการชำระเงินได้นำเทคโนโลยีทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการชำระเงิน ซึ่งมีผู้ให้บริการที่เป็นสถาบันการเงินและที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายมารองรับในเรื่องเกี่ยวกับการการควบคุมกำกับดูแลในเรื่องการชำระเงิน ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นในระบบการชำระเงิน ซึ่งจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรกลาง โดยให้มีการกำหนดบทบาท และหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรกลางนั้นในการทำหน้าทีเป็นผู้ออกระเบียบ และวิธีปฏิบัติในเรื่องการชำระเงิน ทั้งนี้ เพื่อควบคุม ดูแล และตรวจสอบผู้ให้บริการที่เป็นสถาบันการเงิน และที่มิใช่สถาบันการเงิน ให้มีวิธีปฏิบัติอันเป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในระบบการชำระเงินในประเทศไทย

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องของการควบคุมระบบการชำระเงิน โดยจะศึกษาจากกฎหมาย กฎกระทรวง ประกาศต่างๆที่เกี่ยวข้องกับระบบการชำระเงิน ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 ตลอดจนศึกษากฎหมาย ประกาศกระทรวง และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย อีกทั้งแนวคิดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบการชำระเงินของต่างประเทศมาศึกษา เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดมีมาตรการในการควบคุมระบบการชำระเงินในประเทศไทย ซึ่งผู้ประกอบการที่เป็นสถาบันการเงินและที่มิใช่สถาบันการเงิน จะได้มีวิธีปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยอยู่ในการควบคุมกำกับดูแลจากหน่วยงานหรือองค์กรกลาง อันเป็นผลทำให้ลดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อระบบการชำระเงินของประเทศลงได้

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) กล่าวคือ เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการควบคุมระบบการชำระเงิน รวมทั้งตำรา หนังสือ บทความ วารสาร ข้อเขียนต่างๆ เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานราชการ ข่าวจากหนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ ข้อเขียนต่างๆ กฎหมาย

กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ และจากอินเทอร์เน็ต (Internet) โดยศึกษาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผู้วิจัยจะได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากเอกสารต่างๆ แล้วจึงเรียบเรียงและอ้างอิงประกอบเนื้อหาในแต่ละบท

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- 1.6.1 ทำให้ทราบถึงลักษณะของปัญหาในระบบการชำระเงินในประเทศไทย
- 1.6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมระบบการชำระเงิน
- 1.6.3 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และระเบียบข้อปฏิบัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมระบบการชำระเงิน
- 1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการกำหนดวิธีการที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่เกี่ยวกับการควบคุมระบบการชำระเงินในประเทศไทย
- 1.6.5 เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติและการให้เกิดมีกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายต่อไป เพื่อที่จะได้มีการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายสำหรับใช้ควบคุมในเรื่องระบบการชำระเงินของประเทศไทยให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป