



บทที่ ๑

บทนำ

### ๑.๑ ความสำคัญและปัญหา

เนื่องจากธุรกิจการบริการในประเทศไทยได้ทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อเทียบกับอัตราความเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ นอกจากนี้แล้ว การบริการยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยช่วยส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว มีระดับการของพัฒนาและความสำเร็จได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) <sup>๑</sup> ในด้านการค้าบริการสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนา ในเมื่อตลาดในประเทศพัฒนาแล้วเริ่มอิ่มตัว ทำให้ประเทศเหล่านี้มุ่งหาตลาดใหม่ ๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาได้พยายามผลักดันให้มีการเริ่มต้นเจรจาการค้าบริการเข้ามาพิจารณาในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ GATT) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย

ในที่สุด การเจรจาการค้าบริการจึงได้ถูกพยายามผลักดันให้เข้าสู่ GATT และถูกนำมาบรรจุเข้าไว้ในการเจรจาพหุภาคี โดยแยกต่างหากจากการเจรจาเรื่องการค้าสินค้า ปรากฏอยู่ในภาคสองของปฏิญญารัฐมนตรีว่าเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย (Ministerial Declaration) ตามที่ประชุมรัฐมนตรีของประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเจรจา ณ เมืองปุนด้า เดล เอสเต ประเทศอุรุกวัย เมื่อเดือนกันยายน 2529 <sup>๒</sup> โดยมุ่งที่จะให้มีการจัด

---

<sup>๑</sup> เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. การเจรจาเรื่องการค้าบริการในกรอบการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย, (อัดสำเนา).

<sup>๒</sup> เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม. แอกต์ต์กับการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่ ครั้งที่ ๑. สิงหาคม ๒๕๓๗, หน้า ๑๗.

ร่างกรอบความตกลง ซึ่งรวมถึงกฎระเบียบข้อบังคับและวินัยเกี่ยวกับการค้าบริการระหว่างประเทศ โดยมุ่งให้มีการขยายการค้าบริการภายใต้เงื่อนไขของความเปิดเผยและการเปิดเสรีตามลำดับ เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าทั้งหลาย และเพื่อการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา โดยจะต้องไม่ละเมิดต่อกฎหมายและข้อบังคับภายในของแต่ละประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าบริการ

จากภาพรวมด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า พลังขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจไทยได้โยกย้ายจากฐานการผลิตของเกษตรมาสู่อุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น ซึ่งการรองรับการขยายตัวทางธุรกิจที่ต้องพึ่งพาแหล่งทุนระดับโลกมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นที่ระบบการเงินไทยต้องปรับตัวรับการแข่งขัน อีกทั้งโอกาสของการกระทำที่มีต้นทุนต่ำ และได้ประสิทธิผลเร็วกว่าอย่างอื่น ซึ่งจะต้องผ่านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศในภูมิภาค จะกระทำไม่ได้ หากปราศจากกลไกทางการเงินมารองรับ ซึ่งถือเป็นกลไกที่เร็วและง่ายที่สุดในการผลักดันตลาดของไทย ดังนั้น จึงจำเป็นสำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจดังกล่าวที่จะต้องทราบถึงขอบเขตและผลของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services หรือ GATS) เนื่องจากธุรกิจการเงินถือเป็นธุรกิจบริการอย่างหนึ่งที่อยู่ภายใต้ขอบเขต (coverage) ของ GATS

เมื่อการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยโดยองค์การข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ได้เสร็จสิ้นลงเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๖ หลังจากใช้เวลาประมาณ ๗ ปีนับแต่ปี ๒๕๒๙ ที่ประเทศอุรุกวัย ประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งใน ๑๑๗ ประเทศสมาชิก จะต้องให้การรับรองผลการเจรจาในกรรมสารสุดท้าย (Final Act) โดยการยื่นสัตยาบันเพื่อยืนยันการรับรอง GATS โดยรัฐบาลไทยเป็นผู้รับรองระหว่างวันที่ ๑๒-๑๕ เมษายน ๒๕๓๗ ที่นครมาราเกช ประเทศมอริสโก<sup>๓</sup> และเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๗ ที่ผ่านมา ประเทศสมาชิก GATT ทั่วโลกได้ร่วมกันลงนามใน GATT อย่างเป็นทางการ<sup>๔</sup> โดยบรรดาผู้แทนระดับรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้ร่วมกันแสดงความมุ่งมั่นที่จะต่อต้านลัทธิกีดกันการ

<sup>๓</sup> "ไทยปรับตัวรับผลเจรจาแกตต์," ประชาชาติธุรกิจ (๑๙-๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๖), หน้า ๖.

<sup>๔</sup> "๑๒๕ ชาติทั่วโลกลงนามสัญญาแกตต์รอบอุรุกวัย," ผู้จัดการรายวัน (๑๖-๑๗ เมษายน ๒๕๓๗), หน้า ๑.

คำทุกรูปแบบโดยเชื่อมั่นว่า GATT จะทำให้เศรษฐกิจของโลกมั่นคงมากขึ้น และจะกระตุ้นให้การค้า การลงทุน การจ้างงาน และรายได้มีการขยายตัวในอัตราที่สูงขึ้นโดยทั่วถึง นอกจากนี้แล้วยังมีการก่อตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ขึ้นมาแทนที่ GATT ซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการค้าของโลก แต่เนื่องจากธุรกิจการธนาคารพาณิชย์มีส่วนสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศไทยมาก สาระในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) จึงอาจมีผลต่อกฎหมายธุรกิจเกี่ยวกับการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดประเด็นในเรื่องผลกระทบของข้อตกลงฯ ต่อการแข่งขันด้านธุรกิจการเงินในประเทศไทย ซึ่งธุรกิจบริการด้านการเงินของประเทศไทยยังไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะแข่งขันกับตลาดระหว่างประเทศได้อันอาจทำให้ประเทศไทยเกิดความเสียเปรียบ ดังนั้น การตั้งข้อสงวน (reservation list) รายการค้าบริการบางประเภทที่ยังไม่พร้อมที่จะเปิดจึงมีความสำคัญต่อประเทศไทยมาก และหลักการนี้จะนำไปใช้กับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ด้วยจนกว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศเหล่านั้นพร้อมที่จะมีการเปิดเสรี เพื่อไม่ให้เกิดความกระทบกระเทือนจนเป็นผลเสียต่อประเทศที่ยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันกับตลาดต่างชาติ

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเน้นเรื่องการวิเคราะห์หลักการสำคัญในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการที่เกี่ยวกับการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับบริการการเงินและการเจรจาเรื่องการค้าบริการ เช่น พิจารณาว่าธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยจะได้รับผลกระทบจาก GATS หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่กฎหมาย ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับ GATS นอกจากนี้ยังอาจพิจารณาไปถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจเป็นส่วนประกอบย่อย

ในบทที่ ๒ จะกล่าวถึงโครงสร้างธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย และบทที่ ๓ จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย โดยพิจารณาถึงกฎหมายหลัก และอนุกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงการพิจารณากฎหมายเหล่านั้นว่าสนองต่อนโยบายการธนาคารพาณิชย์หรือไม่ และในบทที่ ๔ จะพิจารณาถึงความเป็นมาของการเจรจาเรื่องการค้าบริการ อันนำมาสู่ GATS โดยจะเน้นเฉพาะหลักการและสาระสำคัญของ GATS ในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินและการธนาคารพาณิชย์ ส่วน GATS จะมีผลกระทบต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยมากน้อยเพียงใด จะถูกนำเสนอไว้ในบทที่ ๕ และในบทสุดท้าย จะเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์เนื้อหาทั้งหมด

## ๑.๒ สมมติฐาน

ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services - GATS) อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

## ๑.๓ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ว่ามีผลกระทบต่อกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ เป็นสถาบันการเงินหนึ่งที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก และเพื่อศึกษาถึงมาตรการต่าง ๆ เพื่อเตรียมการรองรับผลกระทบจากข้อตกลงฯ ดังกล่าว

## ๑.๔ วิธีการศึกษาและขอบเขตการศึกษา

วิธีการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และวิธีวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ในสาขากฎหมายธุรกิจ การธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น โดยจะศึกษาถึงโครงสร้างของธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย รวมถึงข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการปรับตัวทิศทางของธุรกิจ และกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ รวมถึงกฎหมายอื่นที่อาจได้รับการกระทบถึง เช่น ในเรื่องการประกอบกิจการของคนต่างด้าว เป็นต้น

## ๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ก. เพื่อศึกษาและทราบถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่สำคัญในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (GATS) ว่ามีผลกระทบต่อกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

ข. เพื่อศึกษาหาทางออกที่ดีที่สุดของประเทศไทย ว่าควรมีที่ทำหรือข้อควรระวังมิให้เกิดการเสียเปรียบอย่างไร

ค. เพื่อประโยชน์ทางวิชาการในอันที่จะได้มีการศึกษาถึงปัญหานี้ และมีการพัฒนากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องสืบไป