

# บทที่ 1 บทนำ



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศหากต้องการให้เกิดศักยภาพสูงสุดจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยในทุกด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาภาคขนส่ง เนื่องจากภาคการขนส่งเป็นภาคที่สนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม การมีระบบการขนส่งที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้ต้นทุนการผลิตและค่าใช้จ่ายในการกระจายสินค้าไปยังผู้บริโภคลดลง ส่งผลให้ภาพรวมของภาคการผลิตและภาคบริการของไทยดีขึ้น ธุรกิจภาคการขนส่งสินค้า นอกจากธุรกิจของผู้เป็นเจ้าของพาหนะ เช่น ธุรกิจการเดินเรือ ธุรกิจสายการบิน ธุรกิจรถบรรทุก ธุรกิจรถไฟ ธุรกิจเรือลำเลียง ธุรกิจยกขนทั้งหลาย ธุรกิจที่มีความสำคัญมากอีกธุรกิจหนึ่งซึ่งถือเป็นผู้เชื่อมโยงผู้ดำเนินการทั้งหลายเข้าไว้ด้วยกัน คือ ผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ (Freight Forwarder)

ผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศในอดีตทำหน้าที่เป็นเพียงคนกลาง (Intermediary) ดำเนินการติดต่อประสานงานระหว่างผู้ส่ง หรือ ผู้รับตราส่ง และผู้ขนส่ง โดยการดำเนินการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางด้านพิธีการ การทำข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง โดยการดำเนินธุรกรรมทั้งหลายผู้รับจัดการขนส่งสินค้าจะกระทำในนามของตัวเอง คือ ผู้ส่ง หรือ ผู้รับตราส่ง ผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศจึงมีสถานภาพ สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบในฐานะตัวแทน แต่เนื่องจากแนวโน้มของธุรกิจบริการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศมุ่งไปสู่การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ( One Stop Service ) หรือ การให้บริการรับจัดการขนส่งสินค้าโดยผู้ให้บริการเพียงรายเดียวนับตั้งแต่รับมอบจากผู้ส่งจนกระทั่งส่งมอบให้แก่ผู้รับตราส่ง ส่งผลให้ผู้รับจัดการขนส่งสินค้าที่แต่เดิมทำหน้าที่เป็นเพียงตัวแทนผู้ส่งหรือผู้รับตราส่งจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพของตนจนมีสถานะเป็นผู้ประกอบการขนส่งทางทะเลไม่มีเรือเป็นของตนเอง ( NVOCC : Non-Vessel Operator Common Carrier ) มี สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ เช่นเดียวกับ ผู้ขนส่งทางทะเล อย่างไรก็ตาม การขนส่งทางทะเลเป็นการขนส่งที่ไม่สมบูรณ์โดยลำพัง จำต้องมีการขนส่งอื่นเข้ามาาร่วมด้วย ไม่ว่าจะเป็นการขนส่งทางถนน ทางราง หรือทางอากาศ ประกอบกับความต้องการของตลาดที่ต้องการการให้บริการในรูปแบบ Door to Door Service ส่งผลให้ผู้รับจัดการขนส่งสินค้าพัฒนาตนเองสู่ ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ หรือ MTO : Multimodal Transport Operator

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการดำเนินธุรกิจรับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศอยู่หลายฉบับก็ตาม แต่หาไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติรับรอง สถานภาพ สิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ไม่มีเพียงกฎกระทรวงฉบับที่สอง พ.ศ. 2524 ซึ่งออกตามความใน พ.ร.บ.ส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. 2521 ได้ให้คำนิยามของผู้รับจัดการขนส่ง หมายความว่า ผู้รับจ้างรวบรวมของและรับทำการขนส่งของนั้นไม่ว่าโดยทางสาขาหรือตัวแทนของผู้รับจัดการขนส่ง หรือ ผู้รับจ้างรวบรวมของและจัดให้บุคคลอื่นทำการขนส่งจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งทั้งนี้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้รับจัดการขนส่ง การให้คำนิยามในกฎกระทรวงฉบับนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการให้สิทธิแก่เรือไทยเพื่อเป็นการบังคับให้สินค้าของรัฐที่นำเข้ามาในเส้นทางที่กำหนดให้ใช้บริการของเรือไทยเท่านั้น แม้ในปี พ.ศ. 2543 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์ ได้ออกระเบียบในการออกใบรับรองสถานะของผู้ประกอบการขนส่งสินค้าที่ไม่มีเรือของตนเองหรือที่เรียกว่า NVOCC รวมทั้งผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ แต่จุดมุ่งหมายในการออกระเบียบดังกล่าวก็ไม่ใช่เพื่อกำหนดสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศแต่อย่างใด

ธุรกิจรับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศมีส่วนแบ่งการตลาด (Market Share) ของรายได้จากการขนส่งทางทะเลทั้งหมด ประมาณร้อยละ 25 ของการขนส่งทางทะเลทั้งหมด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสถานะของบริษัทเรือที่มีส่วนแบ่งการตลาดประมาณร้อยละ 10 แล้ว<sup>1</sup> สถานะของผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ก็น่าจะทัดเทียมกับกองเรือไทย แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมานโยบายของรัฐมุ่งเน้นการส่งเสริมผู้ประกอบการเรือและการจัดตั้งกองเรือ การแก้ไขกฎระเบียบรวมทั้งการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆจึงมุ่งเน้นที่เรือไทยเท่านั้น จากการศึกษาจึงพบว่าปัจจุบันธุรกิจรับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศยังไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ดังนี้ ในการพิจารณาเรื่องสถานภาพตลอดจนความรับผิดชอบของผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ จึงขึ้นอยู่กับรูปแบบการให้บริการในแต่ละกรณีว่าเป็นการให้บริการในฐานะตัวแทน ตัวการ หรือ ผู้ขนส่ง การไม่มีสถานภาพที่ชัดเจนในทางกฎหมายเช่นนี้ ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือ ภาคเอกชน รวมทั้งไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ใช้บริการได้ว่าขณะที่ใช้บริการผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศอยู่นั้น ผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศให้บริการในฐานะใดรวมทั้งจะมีความรับผิดชอบ

<sup>1</sup> สุธีระ อริยะวณิช, "รายงานการสัมมนาระดมความคิดเห็นเรื่องธุรกิจรับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ: ปัจจัยสู่ประสิทธิภาพและคุณภาพ" วารสารนิติศาสตร์ (มีนาคม 2545): หน้า 2.

ต่อต้นในฐานะเช่นไร นอกจากนี้ธุรกิจบริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศยังขาดการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐไม่ว่าจะเป็นงบประมาณสนับสนุน หรือ สิทธิประโยชน์ทางภาษี อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างประเทศที่มีเงินทุนและความชำนาญตลอดจนเครือข่ายธุรกิจที่กว้างขวางกว่าผู้ประกอบการไทยเป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการบริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของไทยไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการและแข่งขันกับผู้ประกอบการต่างชาติได้เท่าที่ควร

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

มุ่งศึกษาถึงการดำเนินธุรกิจของผู้บริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศในรูปแบบต่างๆ เพื่อทราบถึงสถานภาพและความรับผิดชอบของผู้บริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศต่อบุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกฎหมายที่นำมาบังคับใช้กับนิติสัมพันธ์เหล่านั้นและแนวทางในควบคุมธุรกิจของผู้บริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยจะมุ่งศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพ สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ตามกฎหมายของผู้บริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ (Freight Forwarder) โดยพิจารณาตามกฎหมายไทยและกฎหมายอังกฤษเป็นหลักรวมทั้งกฎหมายอเมริกา และกฎหมายฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้จะทำการศึกษาวิจัยแบบเอกสารและนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

## 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ผู้บริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศมีการพัฒนาบทบาทและสถานภาพไปสู่การเป็นผู้ขนส่ง ผู้ประกอบการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ รวมถึงผู้ให้บริการโลจิสติกส์จากในอดีตเป็นเพียงตัวแทนของผู้ส่งของ ซึ่งกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องยังไม่สอดคล้อง ไม่เพียงพอ และไม่ชัดเจนกับบทบาท และ สภาพการประกอบธุรกิจของผู้บริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ จึงต้องวิเคราะห์กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องดังกล่าวว่า ผู้บริหารจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศมีความสัมพันธ์กับบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ เพื่อจะได้มีการกำหนดสถานภาพ หรือกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนี้หรือไม่

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ด้านเอกสาร เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับใช้ในการศึกษาค้นคว้าและอ้างอิงเรื่องสถานะและบทบาทของผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศภายในประเทศไทย
2. ทราบถึงขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศกับบุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกิจรับจัดการขนส่งสินค้า
3. เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนด สถานภาพ สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย