



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความคิดที่จะตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศไทยนั้นมีมาช้านาน กล่าวคือในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว¹ เมื่อพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นมหิศรราชหฤทัย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ทรงริเริ่มตั้งสำนักงาน "บุคคัลภย์" บ.ช.ง. (BOOK CLUB ASSOCIATION ซึ่งต่อมาคือ แแบงค์สยามกัมมาจล) ขึ้นที่บ้านหม้อแล้ว ก็ได้ตั้งพระทัยว่า หากกิจการสำนักงานเจริญดีจะให้เป็นแบงค์ชาติต่อไป ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2475 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ว่าจ้าง เซอร์ เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ ผู้เชี่ยวชาญทางการธนาคารชาวอังกฤษให้มาพิจารณาว่าจะเปลี่ยนแบงค์สยามกัมมาจลให้เป็นธนาคารกลางของประเทศไทยได้หรือไม่ และในปี พ.ศ. 2476 นายเจมส์ แบกซ์เตอร์ ที่ปรึกษาการคลังของรัฐบาล ได้ทำบันทึกว่าด้วยธนาคารกลาง มีความเห็นว่าประเทศไทยในระยะนั้นยังไม่พร้อมที่จะจัดตั้งธนาคารกลางขึ้น ที่ปรึกษาการคลังของชาวอังกฤษคนต่อมาคือ นายดอลล์ ก็ยังไม่เห็นสมควรที่จะจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นในประเทศไทยเช่นกัน

การจัดตั้งธนาคารกลางเริ่มเป็นรูปร่างขึ้นเมื่อรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482 ขึ้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2482 และเปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2483 ที่ตั้งในบริเวณพระบรมมหาราชวัง สำนักงานธนาคารชาติไทยนี้ตั้งขึ้นเป็นทบวงการเมืองขึ้นต่อกระทรวงการคลัง ได้ทุนดำเนินงานจากรัฐบาลจำนวน 10 ล้านบาท พระยาทรงสุรวิชัย อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในขณะนั้นได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการ

¹ธนาคารแห่งประเทศไทย, (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด
ศิwapr, 2513) น.1-3.

ในระยะแรก ๆ สำนักงานธนาคารชาติไทยได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานธนาคารกลางเฉพาะบางประเภท เช่นรับฝากเงินจากรัฐบาล องค์การรัฐบาล และธนาคารพาณิชย์ ให้กู้เงินและรับโอนเงินระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จัดการกู้เงินภายในประเทศแทนรัฐบาล สำหรับทางด้านการธนาคารและการเงินระหว่างประเทศ สำนักงานธนาคารชาติไทยก็ได้มีส่วนจัดการให้ธนาคาร 3 ธนาคารร่วมกันให้ธนาคารโยโกฮามาสเปซี้กู้เงินจำนวน 10 ล้านบาท เพื่อช่วยส่งเสริมการค้ากับญี่ปุ่นให้ติดขัด ต่อมาในเดือนสิงหาคม 2484 ได้เริ่มดำเนินงานทางด้านการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน นอกจากนี้สำนักงานธนาคารชาติไทย ยังได้มีส่วนอำนวยความสะดวกในการจำหน่ายสินค้าในต่างจังหวัด ด้วยการให้เครดิตแก่บริษัทจังหวัดซึ่งรัฐบาลได้ตั้งขึ้นด้วย แต่เนื่องจากงานนี้อยู่ในขอบเขตของธนาคารพาณิชย์ ฉะนั้น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับโอนงานนี้จากสำนักงานธนาคารชาติไทย จึงได้งดการปฏิบัติธุรกิจดังกล่าวและได้ระงับหนี้สินจนหมดสิ้นในปี 2489 ภารกิจสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติได้แก่ การเตรียมฝักอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความชำนาญเพื่อสามารถปฏิบัติงานธนาคารกลางโดยสมบูรณ์ได้ในโอกาสต่อไป

หลังจากได้เกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาในปลายปี 2484 รัฐบาลญี่ปุ่นซึ่งมีกองทัพอยู่ในประเทศไทย ได้เสนอให้ประเทศไทยจัดตั้งธนาคารกลางขึ้นเพื่อเป็นเจ้าหน้าที่เงินตราโดยให้มีที่ปรึกษาและหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เป็นชาวญี่ปุ่น เช่นเดียวกับรัฐบาลญี่ปุ่นได้บังคับประเทศที่ถูกยึดครองอื่นๆ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยซึ่งทรงเป็นผู้อำนวยการสำนักงานธนาคารชาติไทยขณะนั้น ได้ทรงคัดค้านว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำเช่นนั้น เพราะเรามีสำนักงานธนาคารชาติไทย ซึ่งสามารถดำเนินงานโดยคนไทยได้อยู่แล้ว เมื่อการณปรากฏเป็นเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องเร่งรัดเปลี่ยนสำนักงานธนาคารชาติไทยซึ่งในขณะนั้นยังมิได้ปฏิบัติงานธนาคารกลางโดยสมบูรณ์ให้เป็นธนาคารกลางโดยแท้จริงขึ้น.

รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์การอิสระ ต่อมาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2485 ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ขึ้น ดังนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้กำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2485

โดยใช้อาคารซึ่งเป็นธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้เป็นสำนักงาน พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ซึ่งทรงเป็นผู้อำนวยการสำนักงานธนาคารชาติไทยอยู่ แล้ว ได้ทรงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นพระองค์แรก ต่อมาในปี 2488 จึงได้ย้ายสำนักงานมาอยู่ที่บางขุนพรหม

เมื่อวงการนิติศาสตร์ของประเทศไทยเริ่มให้ความสำคัญในการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็น กฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนปรากฏอย่างจริงจังขึ้น แนวความคิดในการจัดตั้งวิสาทิจมหาชน² ที่มีกำเนิดและวิวัฒนาการมาตั้งแต่ สมัยสุโขทัยและอยุธยา ก็พัฒนามากขึ้นตามลำดับจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2502 ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นพ้องกันบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ของวิสาทิจมหาชนไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 รับรองหน่วยงานประเภทองค์การของรัฐบาล หน่วยงานธุรกิจของรัฐ ตลอดจนบริษัทที่รัฐถือหุ้นส่วนข้างมากไว้ภายใต้คำนิยามว่า "รัฐวิสาหกิจ"³ และในปีเดียวกันนั้นเอง รัฐสภาก็ได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติวิซึ่งบประมาณ พ.ศ. 2502 ต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับ กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ออกมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 โดยพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ได้นิยามคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" โดยเดินตามแนวพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งถูกยกเลิกไปทั้งสิ้น⁴ และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 เพื่อแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ก็ยังได้ให้คำนิยามคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ตามแนวดังกล่าวด้วย

² จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาทิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529) หน้า 48.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

จากการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ทำให้เกิดการแบ่งแยกนิติบุคคลตามกฎหมายออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนอันได้แก่ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว เป็นต้น สำหรับแนวความคิดเรื่อง "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน" ในประเทศไทยก็ได้มีการจำแนกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังเดิมแยกเป็น 3 ประเภท คือ⁵

1. ทบวงการเมือง คำว่าทบวงการเมืองนี้หมายความถึง ส่วนราชการ และองค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง ซึ่งในเวลานี้ก็ได้อำนาจการปกครองส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. องค์การของรัฐบาล ได้แก่ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

3. วัดในพระพุทธศาสนา วัดที่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ วัดที่มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการออกตามความในกฎกระทรวง ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา

ดังนั้นการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือไม่ ก็มีแนวทางพิจารณาว่าองค์กรนั้นเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือวัด หรือไม่

⁵ โทคิน พลกุล, เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มธ., 2525. หน้า 28-30. และ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533. หน้า 152-164.

ซึ่งการพิจารณาก็จะพิจารณาเพียงว่าเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ได้ถูกระบุค่านิยามไว้ในกฎหมาย ทำให้แนวทางปฏิบัติปัจจุบันที่ใช้ในการพิจารณาแยกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของประเทศไทย⁶ คือ พิจารณาจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (ถูกยกเลิกและตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 บังคับใช้แทน) ว่าได้มีการระบุกำหนดส่วนราชการนั้น ๆ อยู่ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 หรือไม่ ถ้ามีก็ถือเป็นส่วนราชการตามกฎหมายดังกล่าว หากไม่มีและไม่ปรากฏว่ามีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานระดับกรมฉบับใดระบุถึงองค์กรนี้แล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการ ต่อมาก็จะพิจารณาจากเอกสารราชการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเกี่ยวกับการแบ่งประเภทรัฐวิสาหกิจ หรือมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 15 มิถุนายน 2527 โดยหากมีชื่อองค์กรนั้นอยู่ในเอกสารดังกล่าวก็ถือว่าเป็นฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ หากไม่มีชื่อปรากฏก็ไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ

เมื่อนำแนวทางดังกล่าวข้างต้นมาพิจารณาจะพบว่า ชื่อ "ธนาคารแห่งประเทศไทย" ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ปรากฏอยู่ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (ใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 แทน) และในเอกสารการแบ่งแยกประเภทรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 15 มิถุนายน 2527 เขียนในตอนท้ายของการแบ่งประเภทว่า "การจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจนี้ ไม่ได้รวมธนาคารแห่งประเทศไทย" และในเอกสารของกรมบัญชีกลางในปีต่อ ๆ มา ก็ถือปฏิบัติอย่างเดียวกันนี้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน⁷ ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกแยกไว้ต่างหากและไม่เคยถูกตรวจสอบควบคุมโดยกระบวนการปกติในการควบคุมรัฐวิสาหกิจอย่างใดเลย ทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้

⁶สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย", วารสารนิติศาสตร์, 19 (มีนาคม 2532) : หน้า 81.

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

ปัญหาที่ 1 ธนาคารแห่งประเทศไทย มีสถานะทางกฎหมายที่แท้จริง
ในระบบการจัดองค์กรของรัฐอย่างไร

ปัญหาที่ 2 การใช้อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการ
ใช้อำนาจในฐานะฝ่ายปกครองหรือฐานะอื่น

ปัญหาที่ 3 การควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย
ไทยมีการควบคุมอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างธนาคาร
แห่งประเทศไทยกับรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะและรูปแบบการจัด
องค์การ วิธีดำเนินงานและมาตรการในการควบคุมธนาคารแห่งประเทศไทย
ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการกำกับควบคุมการดำเนินงาน
ของธนาคารแห่งประเทศไทย และเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม
ในการกำหนดสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทย

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์นี้ จะศึกษาประเด็นปัญหา
ในการจัดองค์การ วิธีดำเนินงาน และมาตรการในการควบคุมธนาคารแห่ง
ประเทศไทย ตลอดจนศึกษาปัญหากฎหมายที่ทำให้สถานะทางกฎหมายธนาคารแห่ง
ประเทศไทยมิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมุ่งศึกษาหา
มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการกำหนดสถานะ สิทธิ และหน้าที่ของ
ธนาคารแห่งประเทศไทย

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาและการวิเคราะห์ปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) โดยศึกษาจากเอกสารดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับธนาคารแห่งประเทศไทย
2. ตำราและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับธนาคารแห่งประเทศไทย
3. แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการกฤษฎีกา

สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ในการวิจัยต้องศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดองค์การ วิธิตำเนินงานและการควบคุมธนาคารแห่งประเทศไทย จึงประกอบด้วยทฤษฎีและแนวความคิดด้านกฎหมายมหาชน ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ทฤษฎีกฎหมายปกครองเกี่ยวกับหลักการควบคุมกำกับ

โดยสมมติฐานของการวิจัยมีดังนี้ คือ

1. ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเฉพาะแต่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่วิสาหกิจ
2. เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบองค์กรในระบบกฎหมายมหาชนของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องกำหนดสถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยให้ชัดเจน เป็นองค์กรมหาชนประเภทใหม่ ที่แตกต่างจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

การทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

1. ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย
2. เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบองค์กรในระบบกฎหมายมหาชนของประเทศไทย และประโยชน์ต่อวงการวิชาการกฎหมายมหาชน
3. ทำให้ทราบแนวความคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่อาจนำไปใช้กับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานอื่นที่มีสถานะไม่ชัดเจนเช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย
4. เพื่อประโยชน์ต่อนิสิตนักศึกษา และผู้สนใจศึกษาปัญหาในทางกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ และการจัดระเบียบองค์กรในระบบกฎหมายมหาชนของประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย