

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้มีความพยายามที่จะพัฒนาประเทศของตนให้มีความเจริญเติบโตและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการค้าของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้าระหว่างประเทศซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ นำรายได้เข้าสู่ประเทศ ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความเจริญเติบโต และจากลักษณะของการค้าระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะเป็นการซื้อขายระหว่างประเทศ คือมีการติดต่อค้าขายกันตั้งแต่สองประเทศขึ้นไปซึ่งอยู่ห่างกันโดยระยะทาง ดังนั้น กระบวนการขนส่งนับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เข้ามามีบทบาทต่อการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขนส่งสินค้าทางทะเล ซึ่งมีเรือเดินทะเลเป็นยานพาหนะที่สำคัญ เนื่องจากจากขนส่งทางทะเลนั้นสามารถขนส่งสินค้าได้หลากหลายชนิด และบรรทุกสินค้าได้เป็นจำนวนมากต่อการขนส่งครั้งหนึ่ง ๆ อีกทั้งอัตราค่าบริการในการขนส่งยังมีราคาที่ถูกกว่าการขนส่งประเภทอื่น ๆ การขนส่งทางทะเลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการมีส่วนร่วมช่วยส่งเสริมความเจริญเติบโตของการค้าระหว่างประเทศและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้เป็นอย่างดี

เมื่อกล่าวถึงการขนส่งทางทะเลแล้ว ย่อมปฏิเสธไม่ได้ที่จะต้องพิจารณาถึงบทบาทของท่าเรือและกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นสำคัญ กล่าวคือ กิจการท่าเรือเดินทะเลนั้นเป็นอุตสาหกรรมบริการประเภทหนึ่ง เปรียบเสมือนเป็นประตูเข้าออกสำหรับสินค้าจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง เป็นจุดรวมเส้นทางของการขนส่งและเป็นจุดเชื่อมต่อของการขนส่งที่จะมีการเปลี่ยนประเภทหรือรูปแบบ (Mode) ของการขนส่งจากการขนส่งทางทะเลเป็นการขนส่งทางบก ซึ่งการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นสาธารณูปโภคที่มีส่วนสำคัญมากต่อทุกภาคส่วนของสังคม การมีท่าเรือที่มีมาตรฐานได้รับการยอมรับจากนานาชาติ ย่อมทำให้เรือบรรทุกสินค้าจากประเทศต่าง ๆ เข้ามาจอดเทียบท่า หรือแวะพักเพื่อเติมเชื้อเพลิงหรือซ่อมบำรุง ฯลฯ ซึ่งรวมถึงการจอดเพื่อกระจายสินค้าต่อไปในภูมิภาคอื่น ๆ ด้วย ส่งผลให้มีรายได้เข้าสู่ท้องถิ่นและประเทศ มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น และที่สำคัญเป็นการจูงใจให้นักลงทุนทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศหันมาลงทุน ทำให้ประเทศนั้นได้เปรียบในทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศอื่น

เมื่อพิจารณาถึงสภาพการประกอบกิจการท่าเรือในประเทศไทย สิ่งที่ต้องพิจารณาถึงเป็นลำดับแรกคือ ท่าเรือ ซึ่งท่าเรือพาณิชย์ที่ใช้เพื่อการขนส่งสินค้าชายฝั่งทะเลและการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยนั้น สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท ตามลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ได้ดังนี้ 1) ท่าเรือชายฝั่งทะเล (Sea Port) 2) ท่าเรือแม่น้ำ (River Port) หรืออาจแบ่งตามลักษณะความเป็นเจ้าของและการให้บริการ<sup>1</sup> คือ 1) ท่าเรือของรัฐที่รัฐเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารเอง เช่น ท่าเรือกรุงเทพหรือท่าเรือคลองเตย 2) ท่าเรือ ของรัฐแต่รัฐให้เอกชนดำเนินการ เช่น ท่าเรือน้ำลึกสงขลา – ภูเก็ต ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง และท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด 3) ท่าเรือของเอกชนที่ให้บริการแก่ตนเอง เช่น ท่าเรือของบริษัท ศรีราชาไซโล ท่าเรือของบริษัทปิโตรเคมีแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) 4) ท่าเรือของเอกชนที่เป็นท่าเทียบเรือสาธารณะที่ให้บริการแก่บุคคลอื่น เช่น ท่าเรือบริษัท บางกอกโมเดิร์นเทอร์มินอล จำกัด ท่าเทียบเรือบริษัท พรอสเพอริตี้เทอร์มินอล จำกัด และนอกจากท่าเรือพาณิชย์ที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีท่าเรืออีกประเภทหนึ่งที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานราชการ ซึ่งได้แก่ ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพเรือ

อาจกล่าวได้ว่าพัฒนาการของการประกอบกิจการท่าเรือได้มีการดำเนินการมาเป็นระยะเวลานานนับตั้งแต่มีการขนส่งทางทะเลเกิดขึ้น โดยในอดีตนั้น พระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองประเทศจะเป็นผู้ดำเนินการควบคุมกิจการท่าเรือเอง ทั้งนี้ เพราะผู้ปกครองประเทศสามารถสามารถที่จะใช้ท่าเรือเป็นเครื่องมือในการเก็บอากรจากสินค้าที่มีการค้าขายกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ค้าขายกันระหว่างประเทศ ซึ่งรายได้ที่ได้จากการค้าขายนี้ก็ถือเป็นรายได้ของรัฐเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไป<sup>2</sup> ในทำนองเดียวกันหากพิจารณาถึงการประกอบกิจการท่าเรือพาณิชย์ในลักษณะที่เป็นแบบสมัยใหม่ การเริ่มต้นประกอบกิจการในลักษณะนี้ อย่างเป็นทางการได้เริ่มต้นจากการดำเนินการของภาครัฐก่อนเช่นกัน กล่าวคือ ในปีพุทธศักราช 2456 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับทางเดินเรือ เขตท่าเรือ

<sup>1</sup> สำนักส่งเสริมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวี, “รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์, โครงการว่าจ้างที่ปรึกษาด้านเทคนิค (In – House Consultant) ประจำสำนักส่งเสริมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวี สำหรับกิจการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์นาวี (ระยะเริ่มต้น)”, สิงหาคม 2550, น. 43 – 44.

<sup>2</sup> สุพจน์ ชววิวรรณ, นโยบายและการบริหารท่าเรือ : เพื่อการลดต้นทุนโลจิสติกส์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เปเปอร์เมท (ประเทศไทย) จำกัด, 2554).

เขตจอดเรือ เขตการควบคุมเรือและบทเบ็ดเตล็ดทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการเดินเรือในน่านน้ำไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานที่ชื่อว่า การทำเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) ขึ้น มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ในสังกัดกระทรวงคมนาคม ดูแลกิจการท่าเรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน แต่ต่อมาเมื่อการค้าระหว่างประเทศมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น ทำให้ปริมาณสินค้าเข้าและสินค้าออกที่ขนส่งทางทะเลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ภาครัฐยังมิได้มีการพัฒนาศักยภาพของท่าเรือที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐให้เพียงพอ จึงทำให้เกิดการขาดแคลนท่าเรือและโรงพักสินค้า จึงมีผลผลักดันให้ผู้ส่งสินค้าออกหรือนำเข้าต้องสร้างท่าเรือและโรงพักสินค้าของตนเองขึ้นบริเวณริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา<sup>3</sup> รวมทั้งในภายหลังภาครัฐได้มีนโยบายในการส่งเสริมและผลักดันให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการเข้าร่วมดำเนินงานในกิจการท่าเรือพาณิชย์ของประเทศมากยิ่งขึ้น จึงทำให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนสร้างท่าเรือในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเพิ่มมากขึ้น

จากปัจจัยดังกล่าวทำให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ซึ่งถือว่าเป็นกิจการสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง จึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล โดยเครื่องมือที่ภาครัฐจะใช้ในการดำเนินกระบวนการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด คือการใช้กระบวนการทางกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล จะเห็นว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลอยู่หลายฉบับ แต่กฎหมายหรือบทบัญญัติที่กล่าวถึงการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น ยังมิได้มีความชัดเจนแน่นอนครอบคลุมการดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลในภาพรวมทั้งหมด โดยอาจกล่าวได้ว่า พัฒนาการเกี่ยวกับการมีกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทยนั้น มีจุดเริ่มต้นมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456

ในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ขึ้น ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 นี้ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ถือเสมือนเป็นกฎหมายกลาง ที่กำหนด

<sup>3</sup> ประเสริฐศิริ สุขวัฒน์กุล, “วารสารการพาณิชย์นาวี”, “ท่าเรือเอกชนของไทย : สถานการณ์และแนวทางในการพัฒนา”, น. 97 – 135, ปีที่ 14 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2538)

ถึงการผูกขาดกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคโดยรัฐ และกำหนดถึงประเภทของกิจการที่เอกชนสามารถทำได้หากรัฐอนุญาตหรือให้สัมปทานกิจการเหล่านั้น รวมทั้งบรรดากิจการอื่นอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาออกมากำหนด

โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีขอบเขตการบังคับใช้แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์นาวี แต่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังมีได้กล่าวถึงการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลไว้อย่างชัดเจนมากนัก จนกระทั่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ขึ้น ซึ่งเนื้อหาในพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะกล่าวถึงการบริหารงานภายในการทำเรือแห่งประเทศไทยและกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์นาวี โดยมีขอบเขตการใช้บังคับกับท่าเรือที่อยู่ภายใต้บังคับการกำกับดูแลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

แต่ในส่วนของการท่าเรือเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการท่าเรือของเอกชนที่ให้บริการแก่ตนเอง หรือท่าเรือของเอกชนที่เป็นท่าเทียบเรือสาธารณะที่ให้บริการแก่บุคคลอื่น ก็จะตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ทั้งสิ้น เว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติถึงกิจการเหล่านั้นไว้ ก็ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 นี้ กำหนดถึงประเภทของกิจการที่เอกชนสามารถทำได้หากรัฐอนุญาตหรือให้สัมปทานกิจการเหล่านั้น ได้แก่ กิจการรถไฟ รถราง ชุมคลอง การเดินอากาศ การประปา การชลประทาน การไฟฟ้า การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ รวมทั้งบรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาออกมากำหนด<sup>4</sup> ซึ่งบทบัญญัติในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ไม่ได้มีการบัญญัติให้กิจการท่าเรือเดินทะเลถือเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคโดยตรง แต่ภายหลังได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามความในข้อ 3 (9) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ที่เกี่ยวข้องกับการท่าเรือเดินทะเลขึ้น ซึ่งก็คือพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522 โดยเนื้อหาในพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับดังกล่าวนี้ เพียงกำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีท่าให้บริการในการจอดเทียบ บรรทุก หรือขนถ่ายสินค้าแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ห้าร้อยตัน กรอส์ขึ้นไป ไม่ว่าจะมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่ เป็นกิจการค้าขายอันเป็น

<sup>4</sup> ข้อ 3 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515

สาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน<sup>5</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ได้เพียงแต่วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดที่มีความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลไว้แต่อย่างใด รวมทั้งลักษณะของการบัญญัติเนื้อหาของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ในส่วนที่เป็นการให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา ตามข้อ 3 (9) นั้น มีลักษณะเป็นการให้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาอย่างไม่มีขอบเขตหรือไม่มีข้อจำกัด

ต่อมาภายหลังได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 ขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการท่าเรือ กิจการเรือ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการท่าเรือ ผู้ประกอบการกิจการเรือต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนของผู้ประกอบกิจการท่าเรือและกิจการเรือในเนื้อหาบางส่วน ซึ่งเจตนารมณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนนี้ มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเก็บรวบรวมสถิติและรับทราบข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลและกิจการเรือ โดยผ่านวิธีการขอจดทะเบียนกับส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งเนื้อหาในบทบัญญัติเดิมก่อนมีการแก้ไขนั้น มีบางส่วนที่ไปทับซ้อนกับบทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522

นอกจากนี้ ยังมีท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐสาหกิจ โดย กนอ. เป็นเจ้าของท่าเรือมาบตาพุด มีสำนักงานท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นผู้บริหารและจัดการท่าเรือ ซึ่งต่อมา กนอ. ได้ว่าจ้าง บริษัท โกลบอล พอร์ท แมนเนจเจอร์ จำกัด ให้เป็นผู้ดำเนินงานในท่าเรือมาบตาพุด ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการหรือการประกอบกิจการภายในท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ซึ่งปัจจุบันการดำเนินการหรือการประกอบกิจการภายในท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดนั้น กนอ. ได้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 รวมทั้งประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

<sup>5</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน พ.ศ. 2522 มาตรา 3

นอกจากนี้จากท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดแล้ว ยังมีท่าเรืออีกประเภทหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐ กล่าวคือ ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองทัพเรือ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาย้อนกลับไปถึงวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างท่าเรือสัตหีบในระหว่างปี พ.ศ. 2509 – พ.ศ. 2512 นั้น การก่อสร้างท่าเรือขึ้นเพื่อประโยชน์ทางการทหารของประเทศสหรัฐอเมริกา จากนั้นเมื่อปี พ.ศ. 2515 ท่าเรือแห่งนี้ได้โอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลไทย ต่อมาคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เห็นชอบในหลักการให้สร้างท่าเรือทะเล เพื่อการพาณิชย์ที่แหลมฉบังขึ้น แต่หลังจากนั้น ประเทศไทยประสบกับภาวะผันผวนทางเศรษฐกิจ จึงทำให้รัฐบาลยังไม่สามารถจัดสรรเงินทุนเพื่อการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบังให้ทันกับความต้องการของปริมาณสินค้าที่มีมากจนคับคั่งที่ท่าเรือกรุงเทพได้ จึงได้มีมติใหม่ให้พัฒนาท่าเรือสัตหีบเป็นท่าเรือพาณิชย์ก่อน โดยเตรียมดำเนินงานเพื่อการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบังไว้ด้วย ต่อมาเมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2522 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้หน่วยงานท่าเรือพาณิชย์สัตหีบมีฐานะเป็นส่วนงานหนึ่งของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เช่นเดียวกับท่าเรือกรุงเทพ โดยมีคณะกรรมการการท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุมการดำเนินงานและให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการที่จำเป็นทุกประการ โดยท่าเรือพาณิชย์สัตหีบเปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2522 ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการบริหารท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ – กองทัพเรือ เป็นหน่วยงานเฉพาะกิจที่กองทัพเรือ อนุมัติให้ดำเนินงานด้านพาณิชย์นาวี ต่อมาในวันที่ 23 เมษายน 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ พร้อมกับให้การทำเรือแห่งประเทศไทยส่งมอบท่าเรือพาณิชย์สัตหีบคืนให้กับกองทัพเรือ และให้ย้ายที่ทำการไปที่ท่าเรือแหลมฉบัง อาจกล่าวได้ว่าท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ ก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 หลังจากที่กองทัพเรือได้รับมอบท่าเรือคืนจากการท่าเรือแห่งประเทศไทยพร้อมกับได้เริ่มดำเนินการเชิงพาณิชย์ต่อจากการท่าเรือแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติโอนกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับท่าเรือพาณิชย์สัตหีบของกองทัพเรือ กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหมและของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคมไปเป็นของการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2526 โดยใช้ชื่อในการดำเนินการว่า “ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ - กองทัพเรือ” หรือ ทพส.ทร. ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

เมื่อพิจารณาถึงสภาพการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีหน่วยงานของรัฐบาลที่มีบทบาทในการดำเนินนโยบายบริหารเกี่ยวกับกิจการท่าเรือเดินทะเลและดำเนินการตัดสินใจก่อสร้างท่าเรือเดินทะเลได้อย่างเป็นเอกเทศอยู่หลายหน่วยงาน จนขาดการประสานงานและร่วมมือกันในการตัดสินใจ

ตัวอย่างเช่น การทำเรือแห่งประเทศไทยภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นองค์การที่ดูแลท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือกรุงเทพ ท่าเรือระนอง และท่าเรือเชียงแสน ในขณะที่กรมเจ้าท่าก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงคมนาคมเช่นเดียวกันก็มีการไปดำเนินการลงทุนสร้างท่าเรือสงขลาและท่าเรือแม่น้ำ ที่อำเภอท่าเรือ จังหวัดอยุธยา ส่วนการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรม ก็เป็นองค์การที่ดำเนินการก่อสร้างท่าเรือมาบตาพุด ซึ่งจากการขาดประสานงานระหว่างกันเช่นนี้ ทำให้ประเทศไทยมีหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการท่าเรือเดินทะเลเป็นเอกเทศหลายหน่วยงาน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานในภาพรวมของประเทศ รวมถึงการบริหารจัดการเรื่องดังกล่าวให้มีความเป็นเอกภาพ นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อการประกาศหรือบังคับใช้กฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อมีหน่วยงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่างมีอำนาจของตนอย่างเป็นเอกเทศหลายหน่วยงาน ทำหน้าที่และมีอำนาจในการกำกับดูแลท่าเรือเดินทะเลที่ตนมีอำนาจรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้ ทำให้หน่วยงานเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติและประกาศใช้กฎหมายที่เป็นของหน่วยงานตนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานของตนมีสิทธิและมีอำนาจตามกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ต้องมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลหลายฉบับ อันเนื่องมาจากกฎหมายแต่ละฉบับต่างมีขอบเขตการบังคับใช้ที่แตกต่างกันไปตามหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะมีท่าเรือที่ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตน อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุดที่ต้องพิจารณาถึง คือ บทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในเรื่องดังกล่าว ยังไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินธุรกิจหรือการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลในภาพรวมที่สำคัญทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 และพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในข้อ 3 (9) แห่งประกาศคณะปฏิวัติ โดยเนื้อหาในพระราชกฤษฎีกา ฉบับดังกล่าวนี้ เพียงกำหนดให้กิจการท่าเรือเดินทะเลที่มีให้บริการในการจอดเทียบบรรทุก หรือขนถ่ายสินค้าแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ร้อยตันกรอสขึ้นไป ไม่ว่าจะมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการหรือไม่ เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เพียงแต่วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดที่มีความชัดเจนเพียงพอในการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นประกอบกับการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหา จึงเห็นสมควรมีการยกเลิกพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวเสีย เนื่องด้วย บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกา ฉบับดังกล่าว มีเนื้อหาไม่เพียงพอที่จะครอบคลุมถึงการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล กล่าวคือ

มิได้มีการกล่าวถึงหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ของการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลหรือผู้ประกอบการท่าเรือเดินทะเลไว้แต่อย่างใดเลย ซึ่งหากพิจารณาถึงสภาพโดยทั่วไปของการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเลแล้ว กฎหมายที่ออกมาในลักษณะที่เป็นการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล ควรจะต้องประกอบด้วยบทบัญญัติที่สำคัญดังต่อไปนี้ คือ หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล การขอต่ออายุใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต การกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ดังกล่าว และหากเมื่อยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับดังกล่าวแล้ว ก็เห็นควรให้มีการดำเนินการร่างกฎหมายฉบับใหม่ขึ้น โดยให้มีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลอย่างชัดเจนและครบถ้วนในเรื่องที่มีความสำคัญต่อการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวเช่นนี้ ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งพัฒนากฎหมายพาณิชย์นาวีให้มีความทันสมัยและเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ และส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป

ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายที่เข้ามากำหนดรายละเอียดโดยเฉพาะในการอนุญาตให้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ซึ่งในปัจจุบันมีการร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ขึ้น โดยเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ บัญญัติถึงการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลไว้โดยเฉพาะ ทั้งในเรื่องของการขออนุญาตเป็นผู้ประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้รับอนุญาต การยื่นขอใบอนุญาต การขอต่ออายุใบอนุญาต สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตต่อรัฐมนตรี การเพิกถอนใบอนุญาต การเลิกประกอบกิจการ อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบกิจการของผู้ได้รับอนุญาต รวมถึงบทกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ในการประกอบกิจการท่าเรือเดินทะเล ซึ่งก็ต้องมาพิจารณาในรายละเอียดว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเนื้อหาเหมาะสมหรือไม่ เพียงไร จำเป็นที่จะต้องมีการปรับแก้ไขในส่วนใดบ้าง

ในขณะเดียวกัน ก็มีการร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ขึ้นมาเช่นกัน โดยเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติขึ้นมาเป็นคณะกรรมการกลาง เพื่อกำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทการขนส่งควบคุมดูแลกิจการขนส่งทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลการขนส่งทางถนน การขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางรถไฟ กิจการขนส่งมวลชน รวมถึงการขนส่งทางน้ำด้วย ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อความควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล



ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้ควบคู่กันไป เพื่อให้เข้าใจและเห็นถึงข้อได้เปรียบและข้อเสียเปรียบของบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ดังกล่าว จักนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ ตลอดจนเพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายพาณิชย์นาวีของประเทศ ตลอดจนเพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายพาณิชย์นาวีของประเทศไทยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงความเป็นมา แนวความคิด ความสำคัญของการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล รวมถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลในต่างประเทศซึ่งเป็นหลักเกณฑ์สากลที่ทั่วโลกยอมรับ
2. เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงรูปแบบในการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลสภาพปัญหาของการบริหารและการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ของประเทศไทย
4. เพื่อวิเคราะห์รูปแบบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของต่างประเทศเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ของประเทศไทย เพื่อให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างของหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว และนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข หลักเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ ตลอดจนเพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายพาณิชย์นาวีของประเทศไทยต่อไป

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการท่าเรือเดินทะเล ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์และรูปแบบในการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลที่เป็นหลักสากลเป็นที่ยอมรับของประเทศไทยต่าง ๆ ทั่วโลก โดยมุ่งเน้นศึกษาถึงแนวทางในการมีกฎหมายที่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของประเทศ

ไทย ซึ่งจะวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. .... ในการนี้ ผู้เขียนจะมุ่งเน้นศึกษาและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... เป็นสำคัญ ซึ่งในการศึกษานี้จะได้นำหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่างประเทศที่สำคัญ 3 ประเทศ มาเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบ คือ

1. กฎหมายว่าด้วยการท่าเรือแห่งประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. 2003  
(Port Law of People's Republic of China, 2003 :PRC 2003)
2. กฎหมายว่าด้วยการพาณิชย์นาวีและท่าเรือแห่งประเทศสิงคโปร์ ค.ศ. 1997  
(Maritime and Port Authority of Singapore Act, 1997 : MPA 1997)
3. กฎหมายว่าด้วยการท่าเรือแห่งประเทศแอฟริกาใต้ ค.ศ. 2005  
(The National Ports Act , 2005 : NPA 2005)

โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างที่สำนักส่งเสริมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์ (สพว.) กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ร่วมกับโครงการว่าจ้างที่ปรึกษาด้านเทคนิค (In - House Consultant) ประจำสำนักส่งเสริมการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์สำหรับกิจการขนส่งทางน้ำและการพาณิชย์ (ระยะเริ่มต้น) เป็นโครงการศึกษาอันเนื่องมาจากรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคมนาคมที่มีส่วนช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดย สพว. ได้มอบหมายให้กลุ่มที่ปรึกษาประกอบด้วย บริษัท ทรานส์คอนซัลท์ จำกัด และสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินการศึกษาตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ. 2549

#### 1.4 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาจากหนังสือ บทความ วารสาร บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ตและสื่อทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อศึกษาแนวความคิด ความสำคัญของการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล รวมถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลในต่างประเทศ รวมถึงสภาพปัญหาของการบริหารและการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. ....

ของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและการพัฒนาร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายพาณิชย์นาวีของประเทศไทยต่อไป

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลจากการศึกษาและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ผู้เขียนคาดว่าจะได้รับประโยชน์ ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวความคิด ความสำคัญของการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล รวมถึงหลักเกณฑ์และรูปแบบในการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล ในต่างประเทศ

2. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงรูปแบบในการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเล สภาพปัญหาของการบริหารและการกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลในประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงความเหมือนและความแตกต่างระหว่างหลักเกณฑ์และรูปแบบในการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลของต่างประเทศกับของประเทศไทย และทำให้ทราบว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวของต่างประเทศนั้นมีความเหมาะสมกับประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

4. เพื่อนำไปปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาร่างพระราชบัญญัติกิจการท่าเรือเดินทะเล พ.ศ. .... ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพื่อให้ประเทศไทยมีหลักเกณฑ์และรูปแบบในการควบคุมกำกับดูแลกิจการท่าเรือเดินทะเลที่เหมาะสมกับลักษณะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาขีดความสามารถในด้านการขนส่งและการค้าระหว่างประเทศให้เจริญเติบโตมากยิ่งขึ้น