

**พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542:**  
**อะลูมิเนียมระหว่างถูกใจกับถูกต้อง**

**ความสำคัญของการค้าภาคบริการต่อเศรษฐกิจไทย**

ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา การค้าบริการระหว่างประเทศเติบโตมากขึ้น และขยายตัวสูงมากกว่าการค้าสินค้า โดยเฉพาะในตลาดของประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้การค้าภาคบริการเริ่มมีบทบาทมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นประเด็นสำคัญในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าภาคบริการ หรือ General Agreement on Trade in Services (GATS)<sup>1</sup> เป็นกฎและหลักการเกี่ยวกับการค้าบริการที่ให้ประเทศสมาชิก WTO ถูปฏิบัติและเป็นแนวทางในการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการระหว่างสมาชิก ทั้งในรูปแบบพหุภาคีและทวิภาคี อย่างไรก็ตาม การเจรจาการค้าในภาคบริการตามกรอบ WTO มีความคืบหน้าค่อนข้างช้า ในระยะหลังประเทศต่างๆ จึงหันมาเจรจาการค้าบริการในกรอบของการค้าทวิภาคี หรือมุ่งทำ FTA ในภาคบริการมากขึ้น โดยมุ่งหวังว่าจะทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจด้านบริการขยายตัวในประเทศคู่ค้าที่ทำ FTA ระหว่างกัน อันจะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศคู่สัญญา โดยการทำความตกลงภายใต้ FTA นี้ ประเทศคู่สัญญาสามารถกำหนดขอบเขตการเปิดเสรีทางการค้าและบริการได้มากกว่าและเร็วกว่าข้อผูกพันที่ตกลงกับ WTO อันรวมถึงความตกลงด้านบริการใน GATS สำหรับประเทศไทยได้มีการจัดทำ FTA กับประเทศต่างๆ โดยครอบคลุมภาคบริการกับประเทศญี่ปุ่น ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ และอยู่ระหว่างการจัดทำ FTA ในกรอบอาเซียนกับประเทศเกาหลี

**สาระสำคัญของ พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว**

ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมในโลก รวมทั้งไทย ต่างมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์จากทุนต่างชาติ ทั้งทุนระยะสั้นและระยะยาวเพื่อเกื้อหนุนเศรษฐกิจ การสร้างงาน และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ อย่างไรก็ตาม การเข้ามาของทุนต่างชาติจะต้องคำนึงถึงการปกป้องผลประโยชน์ของชาติทั้งในเรื่องความมั่นคง การดูแลผลกระทบที่อาจมีต่อศิลปวัฒนธรรม หรือ การคุ้มครองธุรกิจที่ยังไม่พร้อมในการแข่งขัน การลงทุน หรือการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว จึงต้องมีการกำหนดกฎกติกาการเข้าเพื่อกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

---

<sup>1</sup> เป็นความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศฉบับหนึ่งในกรอบขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ซึ่งใช้ในการกำกับดูแลและวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าบริการระหว่างประเทศสมาชิก เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538

สำหรับประเทศไทย พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ได้ทำการปรับปรุงแก้ไขจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 (ปว. 281) เพื่อรองรับการเปิดเสรีการค้าของไทยภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) และเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นใจแก่นักลงทุนต่างด้าวในการประกอบธุรกิจในประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ซึ่งรัฐบาลไทยจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติฉบับนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากการควบคุมการประกอบธุรกิจการค้าบริการทุกประเภทมาเป็นการควบคุมการประกอบธุรกิจเฉพาะบางประเภทที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติเท่านั้น ทำให้คนต่างด้าวสามารถเข้ามาประกอบธุรกิจที่อยู่นอกบัญชีสงวนได้เหมือนคนไทย ดังนั้น การใช้พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 จึงส่งผลให้มีการเข้ามาประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น

บัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้แบ่งออกเป็น

- (1) บัญชี 1: ธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษ เป็นกรณีที่กฎหมายห้ามต่างชาติประกอบธุรกิจโดยเด็ดขาด เช่น ธุรกิจโทรคมนาคมซึ่งมีกฎหมายเฉพาะ หรือ ธุรกิจตามบัญชี 1: สถานีโทรทัศน์ เป็นต้น
- (2) บัญชี 2: ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศหรือมีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ทัศนคติหรือศีลธรรมพื้นบ้าน หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยข้อเท็จจริงกฎหมายไม่ได้ห้ามต่างชาติประกอบธุรกิจ แต่ต้องขออนุญาตและมีเงื่อนไข
- (3) บัญชี 3: ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว ซึ่งโดยข้อเท็จจริงกฎหมายไม่ได้ห้ามต่างชาติประกอบธุรกิจ แต่ต้องขออนุญาตและมีเงื่อนไข

## รูปแบบการเจรจาการค้าบริการ

GATS ได้กำหนดนิยามการค้าบริการระหว่างประเทศไว้ 4 รูปแบบ (Mode of Supply) ดังนี้

**รูปแบบที่ 1 (Mode 1) Cross-border Supply** หมายถึง การให้บริการข้ามพรมแดนโดยที่ผู้ให้บริการ และผู้รับบริการต่างอยู่ในประเทศของตน แต่ตัวบริการเคลื่อนย้ายไปยังผู้รับบริการ โดยอาศัยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น การให้คำปรึกษาผ่านสื่อ การส่งข้อมูลออนไลน์ การบริการโทรคมนาคม เป็นต้น

**รูปแบบที่ 2 (Mode 2)** Consumption Abroad หมายถึง ผู้รับบริการเดินทางไปยังประเทศผู้ให้บริการ เช่น การเดินทางไปท่องเที่ยว หรือรักษาพยาบาลในต่างประเทศ เป็นต้น

**รูปแบบที่ 3 (Mode 3)** Commercial Presence หมายถึง การจัดตั้งหน่วยธุรกิจเพื่อให้บริการในต่างประเทศ เช่น บริษัทต่างชาติเข้ามาเปิดสาขาส่งงานในประเทศไทย หรือบริษัทไทยไปเปิดสาขาส่งงานในต่างประเทศ เป็นต้น

**รูปแบบที่ 4 (Mode 4)** Presence of Natural Person หมายถึง การที่บุคคลธรรมดาของประเทศหนึ่งเดินทางไปทำงานในอีกประเทศหนึ่ง เช่น วิศวกรต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทย คนไทยเดินทางไปประกอบอาชีพแพทย์ในสหรัฐฯ เป็นต้น

### การเปิดเสรีการค้าบริการของไทยในกรอบ WTO AFAS และ FTAs

การเจรจาเปิดเสรีธุรกิจบริการ 4 รูปแบบที่กล่าวมาข้างต้น มีประเด็นที่สำคัญโดยเฉพาะรูปแบบที่ 3 ซึ่งเป็นการเข้ามาประกอบธุรกิจของนิติบุคคลต่างชาติ และรูปแบบที่ 4 ที่เป็นการเข้ามาของคนต่างชาติ ซึ่งแต่ละประเทศมักจะมีกฎระเบียบในการเข้ามาประกอบธุรกิจของต่างชาติ เช่น รูปแบบของธุรกิจที่จะเข้ามาดำเนินการในอีกประเทศหนึ่ง การจำกัดหุ้นส่วนต่างชาติ การจำกัดขอบเขตในการประกอบธุรกิจ การกำหนดเงื่อนไขในการร่วมทุนของบริษัทต่างชาติ ตลอดจนการควบคุมการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจ ดังนั้น บทบัญญัติในความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ หรือ GATS จึงกำหนดให้สมาชิกต้องยกเลิกข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด 6 ประการ คือ

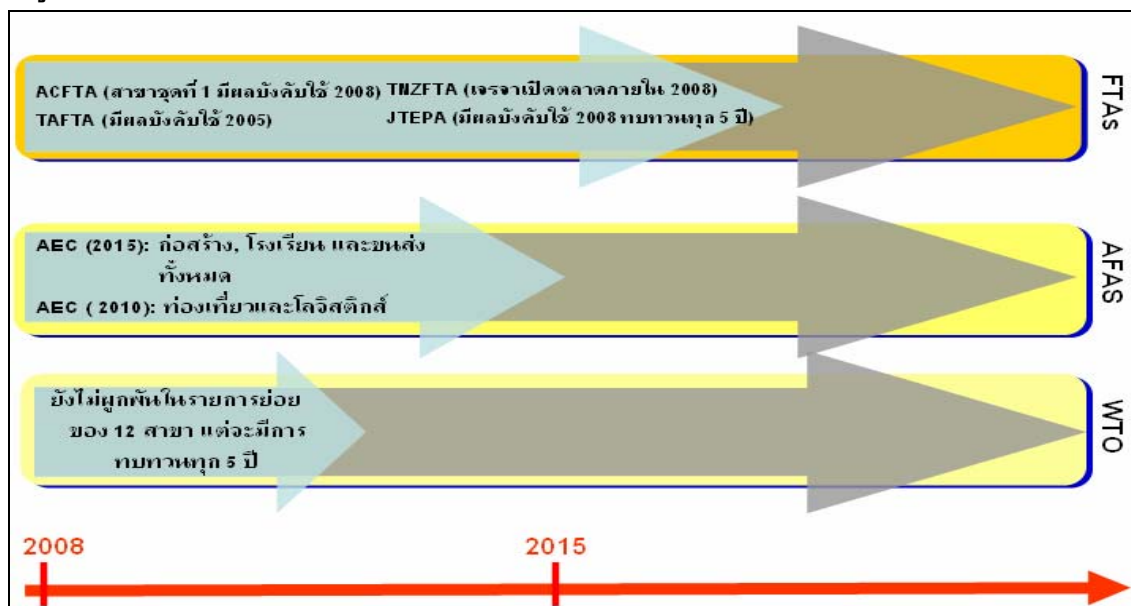
1. การจำกัดจำนวนผู้ให้บริการ ไม่ว่าจะเป็นิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาก็ตาม
2. ข้อจำกัดในเรื่องมูลค่าการค้าบริการ
3. ข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนหรือปริมาณการให้บริการ เช่น กำหนดให้ฉายภาพยนตร์ต่างชาติได้ปีละ 10 เรื่อง เป็นต้น
4. ข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนบุคลากรต่างชาติในหน่วยธุรกิจ
5. ข้อกำหนดเกี่ยวกับรูปแบบของหน่วยธุรกิจที่ให้บริการ เช่น จำกัดเฉพาะบริษัทจำกัดจดทะเบียนในไทย เป็นต้น
6. ข้อกำหนดเกี่ยวกับทุนของต่างชาติ เช่น กำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติ

ดังนั้น นิยามของการเปิดเสรีธุรกิจบริการเต็มที่ หมายถึง ต้องไม่มีข้อจำกัดทั้ง 6 ประการดังกล่าวข้างต้น และต้องปฏิบัติต่อผู้ประกอบการต่างชาติเท่าเทียมคนในชาติ แต่ GATS ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการเปิดเสรีอย่างเต็มที่ไว้ว่าเป็นเมื่อใด เพียงแต่กำหนดให้เปิดอย่างค่อยเป็น

ค่อยไปตามหลักการ Progressive Liberalisation ซึ่งกำหนดให้สมาชิก WTO ต้องร่วมเจรจาเพื่อลดข้อจำกัดทั้ง 6 ประเภทดังกล่าวลงทุกๆ 5 ปี<sup>2</sup> จนกว่าจะบรรลุถึงการเปิดเสรีอย่างเต็มที่

ทั้งนี้ กรอบความตกลงการเปิดเสรีการค้าบริการของประเทศไทยที่ได้มีการเจรจาการค้าบริการภายใต้กรอบต่างๆ โดยส่วนใหญ่ดำเนินการตามกรอบความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการขององค์การการค้าโลก (GATS) ซึ่งใช้วิธีการเปิดเสรีการค้าบริการแบบ Positive List Approach หรือ การระบุเฉพาะสาขาที่ต้องการเปิดเสรีพร้อมกำหนดเงื่อนไข จึงเป็นการเปิดเสรีในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศสามารถเสนอพันธกรณีตามความพร้อมของตน แทนการบังคับให้รับเงื่อนไขการค้าเสรีภาคบริการทุกสาขาบริการ โดยสามารถขอให้มีการทบทวนการเปิดเสรีตามข้อบังคับขององค์การการค้าโลก (WTO) ได้ภายในสามปีหลังจากที่ความตกลงฯ มีผลบังคับใช้

รูปภาพที่ 1: กรอบระยะเวลาความตกลงการค้าบริการภายใต้ WTO AFAS และ FTAs ของไทย



สำหรับประเทศไทยการเจรจาเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้กรอบความตกลงในรูปภาพที่ 1 นั้น ยังไม่มีผลทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายในประเทศ และเมื่อพิจารณาข้อบกพร่องความตกลงภาคบริการในทุกกรอบความตกลงและกฎหมายในประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีภาคบริการ (พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542) ที่ระบุให้คนต่างชาติสามารถถือหุ้นในธุรกิจบริการทุกประเภทได้ไม่เกินร้อยละ 49 (ตามบัญชีสาม)<sup>3</sup> จึงสรุปได้ในขณะนี้ว่าประเทศไทยผูกพัน

<sup>2</sup> การเจรจาครั้งล่าสุดมีขึ้นในปี 2006

<sup>3</sup> บัญชีสามแนบท้าย พ.ร.บ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่พร้อมแข่งขันกับกิจการของคนต่างด้าว คนต่างด้าวจะเข้ามาประกอบธุรกิจในบัญชีสามได้ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าโดยความเห็นชอบของ

**ภาคบริการตามกรอบความตกลง WTO AFAS และ FTAs ไม่เกินกว่าที่กฎหมายภายในประเทศ  
อนุญาตอยู่แล้ว ยกเว้นกรณีที่จะไปไว้ในความตกลงการค้าเสรีฉบับอื่นๆ เท่านั้น**

**ข้อสังเกตส่งท้าย**

ประเด็นสำคัญของการเปิดเสรีการค้าบริการของไทยในอนาคต จึงอยู่ที่ข้อผูกพันของไทยที่มีต่อความตกลงต่างๆดังกล่าว เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับใช้อยู่แล้วในประเทศหรือไม่ เช่น พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว 2542 เป็นต้น ซึ่งต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าธุรกิจบริการของไทยประเภทใดที่ควรลดระดับการคุ้มครองลง ควรหรือไม่ที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้อง/ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต ก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม