

วิวัฒนาการแนวความคิดและบทบาทของ เงินตรา

1. ความนำ

การศึกษาเรื่องการนำ เข้าและส่งออกซึ่ง เงินตราในระบบควบคุมการแลกเปลี่ยน เงิน ไม่ว่าในประเทศใด ๆ โดยเฉพาะในประเทศไทย ที่ใช้ระบบควบคุมการแลกเปลี่ยน เงินและการค้าระหว่างประเทศ เพื่อจำกัดการนำ เข้าและส่งออกซึ่ง เงินตรานั้น สิ่งจำเป็นที่ควรศึกษา และทำความเข้าใจ เรื่องราวที่จำเป็นบางประการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบความเป็นมาของ ระบบดังกล่าว 3 ประการด้วยกัน ดังนี้

- 1) เงินตราในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- 2) แนวความคิดทาง เศรษฐศาสตร์ เกี่ยวกับการควบคุมแลกเปลี่ยน เงิน
- 3) วิวัฒนาการของกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยน เงินของประเทศไทย

2. เงินตราในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ในระบบ เศรษฐกิจของประเทศใดประเทศหนึ่ง รัฐมีอำนาจผลิต เงินตราขึ้นอำนวยความสะดวกในการใช้ เป็นสื่อกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ แต่โดยที่ในแต่ละ ประเทศมีความสามารถในการผลิตสินค้าและบริการอย่างจำกัด ทั้งนี้ไม่ว่าจะ เป็นเพราะสภาพภูมิประเทศ เทคโนโลยี หรือเงินทุนก็ตาม ดังนั้นในประเทศเหล่านี้ จึงมีความจำเป็นต้องสั่งซื้อสินค้าหรือบริการจากประเทศอื่นก่อให้เกิดการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการขึ้นในระหว่าง ประเทศ และปัญหาอัน เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่าง ประเทศก็คือ ปัญหาการใช้เงินตราเป็นสื่อกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยน ซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในโลกที่มีเงินตรากว่าร้อยสกุล

สำหรับเงินตราที่ใช้ เป็นสื่อกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการในระบบ เศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้น พิจารณาได้จากระบบเงินตราระหว่างประเทศ (International Monetary system) ดังนี้

- 1) เงินตราในระบบมาตรฐานทองคำ
- 2) เงินตราในระบบมาตรฐาน เงินตราต่างประเทศ
- 3) เงินตราในระบบสิทธิพิเศษถอนเงิน

2.1 เงินตราในระบบมาตรฐานทองคำ

โดยปราศจากซึ่งเงินตราในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การซื้อขายทำได้ด้วยการแลกเปลี่ยนสินค้าต่อสินค้า (barter) เช่นเดียวกับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ระบบแลกเปลี่ยนสินค้านี้เป็นขบวนการที่ทำให้สิ้นเปลืองเวลาในการแสวงหาผู้ซึ่งมีความปรารถนาจะแลกเปลี่ยนด้วย ผู้ซื้อและผู้ขายต้องตกลงราคาว่าสินค้าที่ประสงค์จะแลกเปลี่ยนกันนั้นต้องใช้จำนวนเป็นอัตราส่วนเท่าใด เช่น ม้า 1 ตัว แลกเปลี่ยนกับวัว 2 ตัว แต่ถ้ามีสินค้าหรือสิ่งของชนิดหนึ่งชนิดใดที่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนแล้ว การซื้อขายแลกเปลี่ยนก็ไม่ต้องเสียเวลาแสวงหา ผู้ที่มีความประสงค์ตรงกันนั้น ราคาสินค้าก็อาจแสดงได้ในรูปของสินค้าตัวกลางและถ้าสินค้าตัวกลางสามารถแบ่งแยกออกได้เป็นหน่วยย่อย จำนวนหน่วยของสินค้าตัวกลางก็อาจเปรียบได้กับราคา หรือ แสดงหน้าที่ของเงินตราใช้เป็นตัวกลางการแลกเปลี่ยน ใช้เป็นหน่วยของบัญชีหรือใช้เป็นเครื่องสะสมมูลค่า

ทองคำมีคุณสมบัติหลายประการที่สามารถทำหน้าที่เป็นสินค้าตัวกลาง คือทองคำเป็นสิ่งของที่มีความคงทนถาวร เป็นวัตถุเนื้อเดียวกันตลอด สามารถแบ่งแยกเป็นหน่วยเล็ก ๆ ได้ มีอัตราส่วนในค่าต่อน้ำหนักสูงค่าใช้จ่ายในการขนส่งและการเก็บรักษาต่ำ นอกจากนี้แล้วชีพหลายของทองคำยังไม่เปลี่ยนแปลงรวดเร็วอีกด้วย กล่าวคือ ราคาสินค้าอย่างอื่นมีความมั่นคงในหนึ่งหน่วยของทองคำ ต่างไปจากสิ่งของชนิดอื่นที่ชีพหลายเปลี่ยนแปลงไปเร็วมาก ดังนั้นทองคำจึงถูกใช้เป็นสินค้าเงินตรา (Commodity money) (Aliber 1973 : 77) และเป็นระยะเวลาหลายศตวรรษที่ทองคำถูกใช้เป็นเงินตราระหว่างประเทศ หรือ เป็นเงินตราหลักของโลก ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือหรือตัวกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างประเทศ (Aliber 1979 : 24)

อย่างไรก็ตามในการใช้ทองคำเป็นเครื่องมือชำระหนี้ระหว่างประเทศนั้นก่อให้เกิดความยุ่งยากในการขนส่งทองคำไปชำระหนี้ระหว่างประเทศ ในหลายร้อยปีที่ผ่านมาจึงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่การเงินในทุกประเทศได้ผลิตเงินตรากระดาษ (paper money)

หรือธนบัตรหมุนเวียน (note issue) และบัญชีเงินฝาก (bank deposit) ขึ้นใช้แทนทองคำ ในการใช้เงินตรากระดาษแทนทองคำดังกล่าว แม้ว่าลักษณะของเงินตรากระดาษจะง่ายต่อการชำระหนี้ หรือค่าขนส่งต่ำกว่าก็ตาม แต่ในขั้นแรกนั้นค่าของเงินตรากระดาษยังไม่แน่นอน และทั้งยังปรากฏว่าได้มีการผลิตเงินตรากระดาษขึ้นใช้กันอย่างเกินสมควร ทำให้ค่าของเงินตรากระดาษลดต่ำลง และขาดการเชื่อถือ ดังนั้นรัฐบาลจึงแก้ไขปัญหาด้วยการตกลงยินยอมรับแลกเปลี่ยนเงินตรากระดาษเป็นทองคำได้อย่างเสรีตามราคาที่กำหนดตายตัว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ให้นำเอาทองคำมาเป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ (monetary gold) ในการผลิตเงินตรากระดาษและกำหนดราคาหรือค่าเสมอภาค (parity) เทียบกับทองคำ และเรียกระบบเงินตราใหม่นี้ว่าระบบมาตรฐานทองคำ (gold standard) (Aliber 1979 : 79)

2.2 เงินตราในระบบมาตรฐานเงินตราต่างประเทศ

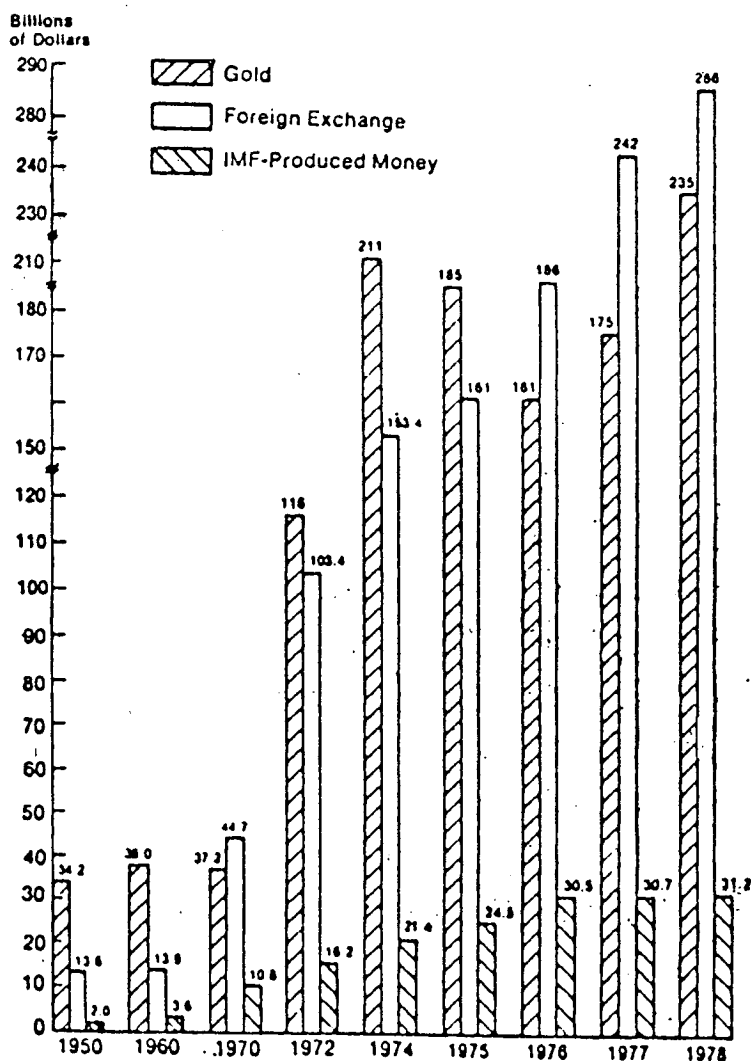
เงินตรากระดาษในระบบมาตรฐานทองคำทุกสกุล สามารถแลกเปลี่ยนกลับคืนสู่ทองคำได้ในลักษณะนี้ทำให้เงินตราทุกสกุลสามารถทำหน้าที่เป็นเงินตราระหว่างประเทศเหมือนทองคำไปด้วย แต่อย่างไรก็ตามปรากฏว่าในหลายประเทศได้ทำการสะสมทองคำไว้ และไม่ยินยอมขายหรือรับแลกเปลี่ยนทองคำด้วยเงินตราสกุลของตน ทำให้สภาพของเงินตรากระดาษขาดความเชื่อถือลง และทำให้เกิดการขาดแคลนทองคำไปด้วย ทั้งการผลิตทองคำในส่วนจำนวนมากก็เป็นการผลิตเป็นเครื่องประดับและของใช้ส่วนตัว ซึ่งมีราคาดีกว่าที่จะขายให้รัฐบาล การขาดแคลนทองคำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อราคาทองคำให้ราคาทองคำสูงขึ้น และแม้ว่าจะได้มีการผลิตทองคำกระดาษ (paper gold) ซึ่งเป็นสิ่งสมมติใช้แทนทองคำก็ตาม แต่การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีนี้ก็ใช้ได้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น โดยเฉพาะการขาดแคลนทองคำใน ปี ค.ศ. 1960 มีผลกระทบต่อราคาทองคำให้ถีบตัวสูงขึ้นอย่างช้า ๆ และรวดเร็วขึ้นในต้นปี ค.ศ. 1970 ในที่สุดจึงได้มีการค้นหาเงินตราต่างประเทศชนิดอื่นมาใช้แทนทองคำ

จากการศึกษาปรากฏว่าบางประเทศเริ่มถือเอาสินทรัพย์ดอลลาร์ (dollar assets) เป็นเงินตราต่างประเทศแทนทองคำ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยคานาดาและเม็กซิโก ถือเงินตราต่างประเทศทั้งหมดในรูปของสินทรัพย์ดอลลาร์ จำพวกตั๋วเงิน

กระทรวงการคลังสหรัฐและบัญชีเงินฝากในสหรัฐอเมริกา และธนาคารแห่งประเทศไทยมาเลเซีย
ถือเงินตราระหว่างประเทศในรูปสินทรัพย์สเตอร์ลิงในลอนดอน (Aliber 1979 : 26) และ
โดยเฉพาะในบรรดาเงินตราสกุลต่าง ๆ ดูเหมือนว่าเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาคือเงินตรา
ที่ได้รับการยอมรับให้เป็นเงินตราสำรองหลัก (main reserve currency) ทั้งนี้เพราะว่า
เงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาส่งสามารถเปลี่ยนเป็นทองคำได้ และเปลี่ยนเป็นสินทรัพย์สำรองชนิด
อื่น ๆ ได้ด้วย (Gold 1979 : 106)

ตารางที่ 1 The Supply of International Money.

(billions of U.S. dollars, end of period)



ที่มา : Aliber, Robert Z. The International Money Game.

3d ed. (New York : Basic Books, Inc., Publishers, 1979), p. 23.

ตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว ตั้งแต่ตอนต้นว่าทองคำได้ถูกใช้เป็นเงินตราระหว่างประเทศมาเป็นระยะเวลาหลายศตวรรษ จนกระทั่งถึงระยะเวลาที่ประเทศต่าง ๆ ได้ผลิตเงินตรา (เงินตรากระดาษ) ขึ้นใช้แทนทองคำในปี ค.ศ. 1950 ถึง ค.ศ. 1965 ปรากฏว่าประเทศต่าง ๆ ถือทองคำเป็นเงินตราระหว่างประเทศสูงที่สุด และถือเงินตราต่างประเทศรองลงมา และแล้วในวิกฤตการณ์ขาดแคลนทองคำในปี ค.ศ. 1970 ก็ได้มีการถือเงินตราต่างประเทศสูงขึ้นกว่าทองคำ และในปี ค.ศ. 1972 ถึง ค.ศ. 1975 ปรากฏว่าประเทศต่าง ๆ หันกลับถือทองคำเป็นเงินตราระหว่างประเทศ แต่ต่อจากนั้นเป็นต้นมาในปี ค.ศ. 1976 เงินตราต่างประเทศ¹ เป็นส่วนสำคัญของทุนสำรอง ทองคำเป็นส่วนประกอบรองลงมา และส่วนประกอบที่เล็กที่สุดได้แก่ผลผลิตเงินตราโดยสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (ดูกราฟแสดงสถิติในตารางที่ 1)

2.3 เงินตราในระบบสิทธิพิเศษถอนเงิน

การศึกษาเรื่องของเงินตราในระบบมาตรฐานทองคำข้างต้นแสดงให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจและการเงินระหว่างประเทศใช้ทองคำเป็นเงินตราระหว่างประเทศเป็นเงินตราหลักของโลก หรือใช้เป็นสินทรัพย์สำรองระหว่างประเทศและในระบบมาตรฐานเงินตราต่างประเทศใช้เงินตราต่างประเทศที่สามารถแลกเปลี่ยนได้ (Convertible) หรือที่เรียกว่าเงินตราสกุลหลัก เป็นสินทรัพย์สำรองระหว่างประเทศหรือเงินตราระหว่างประเทศ และนอกจากนี้แล้วยังมีสินทรัพย์อีกชนิดหนึ่งที่ใช้เป็นสินทรัพย์สำรองระหว่างประเทศ ได้แก่ สิทธิพิเศษถอนเงิน (Special Drawing Right)

สำหรับสินทรัพย์สิทธิพิเศษถอนเงิน หรือ SDRs นี้มีข้อพิจารณาดังนี้คือ

- 1) ความหมายของ SDRs
- 2) ความเป็นมาของ SDRs
- 3) ลักษณะหน้าที่และการใช้ SDRs

¹ เช่น ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา มาร์คเยอรมัน ปอนด์อังกฤษ เยนญี่ปุ่น และฟรังก์ฝรั่งเศส

2.3.1 ความหมายของ SDRs

โดยลักษณะหน้าที่และการใช้สิทธิพิเศษถอนเงิน หรือ SDRs อาจกล่าวได้ว่า สิทธิพิเศษถอนเงิน คือส่วนประกอบของสินทรัพย์สำรองระหว่างประเทศชนิดหนึ่งนอกเหนือไปจากทองคำ และเงินตราต่างประเทศสกุลหลัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สิทธิพิเศษถอนเงินเป็นเงินตราต่างประเทศเหมือนกับทองคำ จนมีผู้เรียกสิทธิพิเศษถอนเงินว่า ทองคำกระดาษ (paper gold) ที่ถูกสร้างขึ้นตามแนวความคิดในทางกฎหมาย (Gold 1970 : 26 ; Polak 1971 : 4)

2.3.2 ความเป็นมาของ SDRs

สิทธิพิเศษถอนเงินมีความเป็นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1961 ณ การประชุมกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Internation Monetary Fund) ที่กรุงเวียนนา กองทุนยอมรับเป็นครั้งแรกว่าระบบกองทุนมีปัญหา คือไม่สามารถจัดการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศได้ จึงแนะนำให้มียอดคงกู้ยืมระหว่างสมาชิก (General Arrangements to Borrow) ประเทศอุตสาหกรรม 10 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมันนี ญี่ปุ่น เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ อิตาลี และสวีเดน ได้ตกลงการกู้ยืมเงินระหว่างกันในปี ค.ศ. 1961 เป็นการก่อกำเนิดกลุ่ม 10 (The Group of Ten)

ในการประชุมปี ค.ศ. 1963 ของกองทุนการเงิน ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. กองทุนได้กำหนดให้มีการศึกษาปัญหาโดยกลุ่ม 10 ทางหนึ่ง และโดยกองทุนเอง อีกทางหนึ่ง รายงานการศึกษาของทั้งสองกลุ่มระบุว่าจะต้องมีการเพิ่มสภาพคล่องระหว่างประเทศนอกเหนือจากซัพพลายของทองคำและเงินตราต่างประเทศ และโดยเฉพาะ รายงานของกลุ่ม 10 ระบุว่าในระยะยาวอาจต้องการการก่อตั้งสินทรัพย์สำรองชนิดใหม่ ในปี ค.ศ. 1965 คณะกรรมาธิการ Ossola ของกลุ่ม 10 ได้เสนอวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับการก่อตั้งสินทรัพย์สำรองชนิดใหม่ และต่อมาในปี ค.ศ. 1966 ได้มีรายงานของกลุ่ม 10 ออกมาอีกฉบับหนึ่ง คือ Emmainger Report รายงานเสนอให้ก่อตั้ง



สินทรัพย์สำรองชนิดใหม่ จำกัด เฉพาะใช้ในกลุ่มประเทศหนึ่งเท่านั้น

ในการประชุมประจำปี ค.ศ. 1966 ของกองทุน ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. คณะกรรมการผู้ว่าการของกองทุนได้ขอร้องให้ประเทศสมาชิกของกองทุนทุกประเทศได้เข้าร่วมในแผนการตั้งสินทรัพย์สำรองระหว่างประเทศใหม่ด้วย กลุ่ม 10 ได้ตกลงยินยอมพร้อมกันได้ร่วมมือกันร่างเค้าโครงข้อตกลงก่อตั้งสินทรัพย์สำรองระหว่างประเทศชนิดใหม่ เสนอต่อคณะกรรมการผู้ว่าการกองทุนในการประชุมประจำปี ค.ศ. 1967 ที่เมืองริโอ เดอจาเนโร คณะกรรมการผู้ว่าการกองทุนมีมติเป็นเอกฉันท์รับร่างหัวข้อเค้าโครง และมอบให้คณะกรรมการบริหารของกองทุนยกร่างเป็นข้อตกลงส่งให้สมาชิกให้สัตยาบัน ซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเห็นชอบจาก 3 ใน 5 ของสมาชิก ซึ่งมีคะแนนเสียง 4 ใน 5 ของคะแนนเสียงทั้งหมด และประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันครบตามข้อผูกมัดดังกล่าว เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1969 สิทธิพิเศษถอนเงินจึงได้ถือกำเนิดขึ้นนับแต่นั้นเป็นต้นมา (Gold 1979 : 223-228 ; สัทธิพิเศษ นาถสุภา 2514 : 109-110)

2.3.3 ลักษณะหน้าที่และการใช้ SDRs

สิทธิพิเศษถอนเงินในระยะเริ่มแรกมีลักษณะหน้าที่และการใช้จำกัด เฉพาะเพื่อการจุน (finance) การขาดดุลการชำระเงินของประเทศสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น กล่าวคือ ประเทศสมาชิกกองทุนการเงินผู้เข้าร่วมในข้อตกลงสิทธิพิเศษถอนเงิน จะได้รับสิทธิพิเศษถอนเงินตามอัตราส่วนโควตาของตนในกองทุนการเงิน การกำหนดสิทธิพิเศษถอนเงินที่จ่ายแจกจะกระทำทุก 5 ปี สำหรับระยะ 5 ป้อนาคค แต่การแจกจ่ายจริง ๆ จะทำเป็นรายปี และผู้เข้าร่วมจะปฏิเสธไม่ร่วมในการจ่ายแจกครั้งใดก็ได้

สิทธิพิเศษถอนเงินในระยะแรกปี ค.ศ. 1969 หนึ่งหน่วย เทียบค่าทองคำบริสุทธิ์ 0.888671 กรัม ต่อมาแก้ไขเพิ่มเติมเทียบเงินตราสกุลหลัก 16 ประเทศ และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1981 เป็นต้นมาเทียบค่าเงินตรา 5 สกุล ต่อไปนี้คือ

U.S. dollar (42 %), German mark (19 %), U.K.pound (13 %), Japanese yen (13 %) และ French franc (13 %), (Levi 1983 : 142)

ในการใช้สิทธิพิเศษถอนเงินกองทุนการเงินจะมีบัญชีสิทธิพิเศษถอนเงินต่างหากจากบัญชีทั่วไป ประเทศผู้เข้าร่วมจะใช้สิทธิพิเศษถอนเงินที่ได้รับเมื่อใดก็ได้ เมื่อมีความจำเป็นในดุลการชำระเงินและสภาวะของทุนสำรอง และประเทศผู้เข้าร่วมเมื่อถูกกำหนดให้เป็นผู้รับสิทธิพิเศษถอนเงินโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็จะต้องรับสิทธิพิเศษถอนเงินและให้เงินตราต่างประเทศที่ประเทศผู้ใช้สิทธิพิเศษถอนเงินต้องการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเทศผู้ใช้จะใช้สิทธิพิเศษถอนเงินแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่ตนต้องการ โดยส่งมอบสิทธิพิเศษถอนเงินด้วยการย้ายตัวเลขในบัญชีที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศให้แก่ประเทศที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนด ซึ่งตามปกติประเทศที่รับมอบสิทธิพิเศษถอนเงินจะเป็นประเทศที่มีดุลชำระเงินเกินดุล หรือมีทุนสำรองมาก แต่อาจมีดุลการชำระเงินขาดดุลบ้างก็ตาม

การใช้สิทธิพิเศษถอนเงินและรับสิทธิพิเศษถอนเงินมีข้อจำกัดอยู่ว่า จะต้องใช้โดยเฉลี่ยไม่เกินกว่าจำนวนร้อยละ 70 ของจำนวนที่ได้รับจัดสรรมาในระยะจัดสรร 5 ปี โดยคำนวณทุกระยะ 3 เดือน ภายหลังจาก 5 ปีแล้ว ด้วยข้อกำหนดนี้ประเทศผู้ใช้จึงต้องหาสิทธิพิเศษถอนเงินมาคืนไว้ในทุนสำรองของตนเสมอ ทั้งนี้ก็เพื่อการปรับสถานะ (Reconstitution) หลังจากที่ใช้ไปมากแล้ว ในระยะใดระยะหนึ่ง วิธีการที่จะได้สิทธิพิเศษถอนเงินคืนมาก็ด้วยการที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดให้เป็นฝ่ายรับสิทธิพิเศษถอนเงินบ้างแทนที่จะเป็นผู้ใช้ และสำหรับในการรับสิทธิพิเศษถอนเงินก็ต่อเมื่อประเทศนั้นยังมีสิทธิพิเศษถอนเงินอยู่ไม่เกิน 3 เท่าของที่รับมาทั้งหมด ถ้าเกินจำนวนนี้ ประเทศนั้นจะรับหรือไม่รับสิทธิพิเศษถอนเงินก็ได้

สำหรับการใช้สิทธิพิเศษถอนเงินนั้นโดยปกติประเทศสมาชิกจะใช้เพื่อแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของประเทศที่สาม แต่ก็อาจมีบางกรณีที่ใช้เพื่อแลกเปลี่ยนเงินตราของตนกลับคืน หรือแลกเปลี่ยนเงินตราของประเทศผู้รับสิทธิพิเศษถอนเงินไว้ การที่ประเทศใดจะต้องรับสิทธิพิเศษถอนเงินนั้น ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศจะเป็นผู้

กำหนด ซึ่งขึ้นอยู่กับฐานะของดุลการชำระเงิน และขนาดของทุนสำรองระหว่างประเทศ ประเทศที่ทุนสำรองมีขนาดใหญ่แต่ดุลการชำระเงินขาดดุลไม่มาก ก็อาจถูกกำหนดให้เป็น ผู้รับได้ นอกจากนี้แล้วกองทุนการเงินระหว่างประเทศยังถือหลักกำหนดให้ผู้รับสิทธิ พิเศษถอนเงินจากผู้ที่มีสิทธิพิเศษถอนเงินหรือส่วนเกินสาม เท่าของสิทธิพิเศษถอนเงิน ที่ได้รับทั้งหมด เป็นส่วนน้อยในทุนสำรองทั้งหมด และกำหนดให้ผู้รับสิทธิพิเศษถอนเงิน จากผู้ที่ต้องการสิทธิพิเศษถอนเงินมาคืน หรือปรับสถานะให้ครบตามข้อเรียกร้อง 30% ของสิทธิพิเศษถอนเงินที่ได้รับทั้งหมด แต่ต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ มีอัตราส่วนของ สิทธิพิเศษถอนเงินต่อทุนสำรองทั้งหมดใกล้เคียงกัน ดังนั้นประเทศที่มีโควตาเล็ก จึงได้ รับสิทธิพิเศษถอนเงินน้อย และถ้าประเทศใดมีทุนสำรองขนาดใหญ่ อัตราส่วนดังกล่าว ก็ย่อมต่ำลง และตกเป็นผู้รับสิทธิพิเศษถอนเงินจากประเทศผู้ให้อยู่มาก (Gold 1979: 90-94 ; IMF 1968 : 135-143 ; Machlup 1968 : 15-16 ; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2514 : 109-112 ; เมธี ดุลยจินดา 95-97)

ในระยะต่อมาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1972 กองทุนการเงินมีมติให้ ตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการปฏิรูประบบการเงินระหว่าง ประเทศ เรียกว่า คณะกรรมการสภาผู้ว่าการ (The Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund on Reform of the International Monetary System and Related Issues) หรือที่เรียกกัน ทั่วไปว่า Committee of twenty ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประเทศสมาชิกหรือกลุ่ม ประเทศสมาชิกรวม 20 คน คณะกรรมการคณะนี้ได้มีการตกลงกันในระหว่างประชุมที่ ไนโรบี เมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 1973 และประกาศรายงานการประชุมเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ. 1974 เรื่องหนึ่งที่ได้มีการตกลงกันในการปฏิรูประบบการเงินระหว่าง ประเทศ คือ การควบคุมสภาพคล่องระหว่างประเทศ (international liquidity) หรือเงินสำรองระหว่างประเทศ ให้ขยายตัวสอดคล้องกับความต้องการทางด้านการค้า และการชำระเงินของโลก โดยกำหนดให้สิทธิพิเศษถอนเงินเป็นสินทรัพย์ขั้นต้น (primary reserve asset) ลดบทบาทของทองคำและเงินตราต่างประเทศ โดยเฉพาะเงินดอลลาร์สหรัฐ พร้อมกับใช้สิทธิพิเศษถอนเงินเป็นหลักในการกำหนดค่าของ

เงินตรา (Numeraire) แทนทองคำ (Furstenberg 1983 : 524-527 ; Gold 1979 : 97-107)

3. แนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการควบคุมแลกเปลี่ยนเงิน

ต้นกำเนิดของระบบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (Exchange Control) เกิดขึ้นที่ประเทศเยอรมันในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 ค.ศ. 1914 - 1918 เยอรมันได้ประกาศควบคุมอย่างเข้มงวดกับการเคลื่อนย้ายทองคำและทรัพยากรที่มีค่าและหายากอื่น ๆ ออกนอกประเทศ เพื่อคุ้มครองป้องกันและส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตอาวุธภายในประเทศต่อนั้นมาในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ค.ศ. 1939 ประเทศอังกฤษและอาณานิคมก็ยังได้กำหนดให้มีข้อบังคับว่าด้วยการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินขึ้นใช้บังคับในประเทศของตน ด้วยความประสงค์ที่จะเก็บรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ไว้เพื่อใช้ในการทำสงครามเช่นเดียวกันอีกด้วย (Chatterjee 1980 : 14-15) จากนั้นมาประเทศต่าง ๆ จึงได้นำเอาระบบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินมาใช้บังคับ จำกัดการนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินตราขึ้นตามความจำเป็นของประเทศ

ปัญหาเศรษฐกิจการเงินและการค้าระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะประเทศพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนา และไม่ว่าจะเป็นในอดีตหรือปัจจุบันก็ตาม คือปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน ดังนั้นกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของทุกประเทศ จึงมีเจตนารมณ์ตรงกันเพื่อปรับดุลการชำระเงิน รักษาเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา ป้องกันหรือระงับการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งเงินทุน และเพื่อการปันส่วนเงินตราต่างประเทศ (Bell 1976: 79-82 ; Campbell and Campbell 1975 : 535-538 ; Chatterjee 1980: 13-15 ; Hirsch 1967 : 110-111 ; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2514 : 90-92 ; นवलละออ หอมเศรษฐี 2522 : 40-46 ; ศรีวงศ์ สุมิตร 2524 : 147 -151)

สำหรับประเทศไทยนั้นพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 มีวัตถุประสงค์ซึ่งปรากฏจากการที่รัฐบาลในขณะนั้นนำเสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 ต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า การจ่ายเงินไปยังต่างประเทศสมควรได้รับการควบคุมให้จ่ายได้เฉพาะแต่ในกิจการที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศหรือไม่

เสียหายแก่ประเทศ โดยเฉพาะถ้าจะพิจารณาสถิติการส่งสินค้าเข้า-ออกของประเทศ ไทยแล้วจะเห็นได้ว่าสินค้าส่งออกมากกว่าสินค้านำเข้ามาในประเทศปีหนึ่ง ๆ นับเป็น จำนวนหลายสิบล้านบาท แต่พฤติการณ์ที่เป็นอยู่หาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะได้มีชนชาว ต่างชาติ ซึ่งได้เข้ามาค้าขายในประเทศไทย ได้ส่งผลกำไรที่ได้รับจากการค้านี้ไปยัง ประเทศของตนเป็นจำนวนมาก ประเทศไทยยังไม่มีสถิติอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะนำมา วิเคราะห์กันได้ ทั้งนี้เพราะว่าไม่มีการควบคุมกันเลย ดังนั้นรัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ก็เพื่อให้รัฐบาล มีอำนาจควบคุมการจ่ายเงินในเมืองต่างประเทศ และจ่ายเฉพาะกิจการที่เป็นประโยชน์ จริงจังแก่ส่วนรวม และป้องกันไม่ให้จ่ายในทางที่เสียหายแก่ประเทศส่วนรวม ตลอด ทั้งการส่งเงินทุนออกนอกประเทศ และในกรณีที่ส่งสินค้าออกไปนอกประเทศน้อยกว่า สินค้านำเข้าแล้ว การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินก็จะเป็นผลให้ค่าของเงินตราไทยมั่นคงถาวรอยู่ได้อีกด้วย (รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2485 : 101-103, 110-111)

ความจำเป็นและเหตุผลตามแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการ จำกัดการนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินตราในระบบควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินจำแนกการ พิจารณาได้เป็น 4 กรณีดังนี้

- 1) ความจำเป็นในการปรับดุลการชำระเงิน
- 2) ความจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา
- 3) ความจำเป็นในการป้องกันการนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินทุน
- 4) ความจำเป็นในการปันส่วนเงินตราต่างประเทศ

3.1 ความจำเป็นในการปรับดุลการชำระเงิน

นับตั้งแต่ระบบการเงินและการค้าระหว่างประเทศก่อกำเนิดขึ้นในโลก เป็นระยะเวลาหลายศตวรรษที่ระบบดังกล่าวต้องประสบกับปัญหาการขาดดุลการชำระ เงินของประเทศในโลก ซึ่งเกิดขึ้น เนื่องจากรายจ่ายที่เกินตัวของประเทศ ประเทศ

เหล่านี้จึงต้องจำกัดควบคุมการส่งออกซึ่งเงินตรา เพื่อระงับหรือจำกัดรายจ่ายให้น้อยลง และในขณะเดียวกันการกีดกันหรือการนำเงินเข้าประเทศ ซึ่งผู้นำเข้ามีภาระผูกพันต้องจ่ายคืนส่งออกไปนอกประเทศ แม้ในการนำเงินเข้ามานั้นจะช่วยให้ดุลการชำระเงินดีขึ้นในปัจจุบันก็ตาม แต่ในการจ่ายคืนส่งเงินออกไปนั้นก็ เป็นภาระและกระทบถึงดุลการชำระเงินในอนาคต ดังนั้นในกรณีนี้จึงต้องถูกจำกัดควบคุมไปด้วย

สำหรับปัญหาดุลการชำระเงินดังกล่าว แนวความคิดในทางเศรษฐศาสตร์การเงินและการค้าระหว่างประเทศ ได้เสนอทฤษฎีการค้าและการปรับดุลการชำระเงิน ซึ่งมีวิวัฒนาการมาช้านาน และก่อนที่จะได้เสนอทฤษฎีการค้าและการปรับดุลการชำระเงิน จะขอล่าวถึงความหมายและส่วนประกอบของดุลการชำระเงิน เสียก่อน โดยลำดับดังนี้

3.1.1 ความหมายและส่วนประกอบของดุลการชำระเงิน

ก. ความหมายของดุลการชำระเงิน

ดุลการชำระเงิน (Balance of Payments) เป็นบัญชีบันทึกการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ (Economic Transaction) หรือการเปลี่ยนเจ้าของในเศรษฐกิจหรือการให้บริการทางเศรษฐกิจ หรือการเปลี่ยนเจ้าของในทรัพย์สินระหว่างผู้พำนักอาศัยในประเทศหนึ่ง กับผู้พำนักอาศัยในประเทศอื่น ทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐบาล ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งซึ่งโดยปกตินิยมรายงานเป็นประจำปี (ชามวลชัน 2507 : 13-14 ; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2514 : 1-2 ; วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร 2502 : 251 ; สมชัย ฤชุพันธุ์ 2523 : 225)

ข. ส่วนประกอบของดุลการชำระเงิน

ดุลการชำระเงินประกอบด้วยรายการสำคัญ ๆ 3 บัญชีด้วยกันดังนี้

- 1) บัญชีเดินสะพัด
- 2) บัญชีทุน
- 3) บัญชีรายการอื่น ๆ

1. บัญชีเดินสะพัด (Current Account)

บัญชีเดินสะพัดประกอบด้วยรายการสำคัญ ๆ เกี่ยวกับสินค้าออกและสินค้าเข้าของประเทศ การเดินทางเข้าหรือออกนอกประเทศ บริการขนส่ง ค่าประกันภัย

เงินปันผลจากการลงทุนและค่าใช้จ่ายของรัฐบาล รวมตลอดจนการโอนเงินในลักษณะให้เปล่าทั้งในส่วนเอกชนและส่วนรัฐบาล

รายการในบัญชีเดินสะพัดนี้มีทั้งรายการรับจากชาวต่างประเทศ และรายการจ่ายให้ชาวต่างประเทศ รายการรับลงบัญชีเป็นบวก (Credit) รายการจ่ายเป็นลบ (Debit) เช่น รายการสินค้าออกได้เงินมาเป็นรายการบวก รายการสินค้าเข้าต้องจ่ายเงินออกไปเป็นรายการลบ ส่วนค่าบริการเดินทางขนส่ง และประกันภัยก็เช่นเดียวกัน คือถ้าเป็นรายการที่ประเทศเราทำให้ประเทศอื่น ได้รับเงินมาเป็นรายการบวก แต่ถ้าเป็นบริการที่ประเทศเราได้รับจากประเทศอื่นต้องจ่ายเงินออกไปเป็นรายการลบ

สำหรับการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น ถ้าเป็นรายจ่ายในต่างประเทศ เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสถานทูตต้องถือเป็นรายการลบ และถ้าเป็นการใช้จ่ายของรัฐบาลต่างประเทศในประเทศของเราก็ต้องถือเป็นรายการบวก ส่วนการโอนเงินระหว่างประเทศในลักษณะให้เปล่าของส่วนเอกชนส่งเงินให้ญาติพี่น้อง หรือการโอนเงินส่วนรัฐบาลในลักษณะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจการโอนเงินออกจึงย่อมนับเป็นรายการลบในดุลการชำระเงินของประเทศที่โอนเงินออก แต่เป็นรายการบวกในดุลการชำระเงินของประเทศที่รับโอน (Samuelson 1980 : 655 ; ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2514 : 2-5)

2. บัญชีทุน (Capital Account)

บัญชีทุน เป็นรายการเคลื่อนย้ายของทุนสุทธิระหว่างประเทศ ทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐบาล มีทั้งการลงทุนโดยตรง การกู้ยืม การซื้อหุ้นกู้ การส่งเงินออกไปฝากหรือเข้าบัญชีซึ่งอยู่ในต่างประเทศ หรือการให้เครดิต การเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศดังกล่าวมีทั้งระยะสั้น (Short-term) และระยะยาว (Long-term) โดยเฉพาะการลงทุนระยะยาวอาจเป็นการลงทุนโดยตรง (Direct Investment) ซึ่งหมายถึงการลงทุนในโบตันของหน่วยธุรกิจ ซึ่งผู้เป็นเจ้าของทุนเป็นผู้มีส่วนควบคุมการดำเนินงานกิจการของธุรกิจนั้นด้วย เช่น การเข้ามาตั้งโรงงานในประเทศไทยของชาวต่างประเทศ หรืออาจเป็นการลงทุนระยะยาวซึ่งเจ้าของทุนเพียงให้กู้ยืม แต่เจ้าของทุนนั้นไม่ได้ควบคุมกิจการ (Portfolio Investment) นอกจากนี้แล้วการกู้ยืมเงินของรัฐบาลจากรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

ก็จัดอยู่ในลักษณะดังกล่าวนี้เช่นเดียวกัน (ซามวลชัน 2507 : 22 - 23 ; ฉัตรทิพย์
นาถสุภา 2514 : 4 - 5)

สำหรับการจัดลงรายการในบัญชีทุนนั้น ซามวลชัน (2507 : 23) ได้กล่าว
เปรียบเทียบเป็นรายการเจ้าหนี้ (Credit) รายการบวก และรายการลูกหนี้ (Debit)
รายการลบ ไว้ว่า หลักทรัพย์ที่เป็นทุน (Capital Securities) หรือหลักฐานแสดงการ
เป็นลูกหนี้ เป็นเสมือนสินค้า ซึ่งมีการส่งออกไปยังต่างประเทศ หรือ นำเข้ามาจากต่าง
ประเทศ ดังนั้นเมื่อเราได้ให้ต่างประเทศกู้ยืมเงินไป แม้จะมีการส่งเงินตราต่างประเทศ
ออกแต่ก็มีหลักฐานการเป็นลูกหนี้ที่ต่างประเทศผู้เป็นลูกหนี้ส่งมาให้ จึงเป็นเสมือนว่าเรา
นำเอาหลักฐานนั้นเข้ามา (Import) ดังเช่น การนำเอาสินค้าอื่น ๆ เข้ามา เหนือนี้เอง
เราจึงต้องเสียเงินตราออกไปเหมือนเราเป็นลูกหนี้ รายการเช่นนี้ในดุลการชำระเงินจึง
เข้าอยู่ในประเภทรายการเป็นลูกหนี้ (Debit) เป็นหนี้ที่จะต้องส่งออกไปเป็นรายการลบ
ในทำนองเดียวกัน ถ้าเรากู้ยืมเงินและได้รับเงินจากต่างประเทศเข้ามา ซึ่งเราจะต้อง
ส่งหลักฐานแสดงว่าเราเป็นลูกหนี้ให้เจ้าหนี้ นั่น การส่งหลักฐาน เช่นนี้ออกไปก็เสมือนกับการ
ส่งสินค้าออก (Export) และทำให้เราได้เงินตราต่างประเทศเข้ามาเหมือนว่าเป็นเจ้าหนี้
รายการในดุลการชำระเงิน จึงอยู่ในประเภทรายการเป็นเจ้าหนี้ (Credit) ซึ่งทำให้ได้
เงินตราต่างประเทศเข้ามาเป็นรายการบวก

3. บัญชีรายการอื่น ๆ

ก) สิทธิพิเศษถอนเงิน (Special Drawing Rights)

รายการสิทธิพิเศษถอนเงินนี้จะปรากฏเฉพาะแต่ในดุลการชำระเงินของ
ประเทศสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่ได้เข้าร่วมในข้อตกลงสิทธิพิเศษถอนเงิน
ซึ่งได้ใช้สิทธิพิเศษถอนเงินดังกล่าวที่ได้จัดสรรมาเพื่อจุนการขาดดุลการค้าและดุลบริการใน
บัญชีเดินสะพัด หรือ จุนการขาดดุลในบัญชีทุนของดุลการชำระเงิน

ข) จำนวนไม่ประจักษ์ (Net Errors and Omission)

รายการจำนวนไม่ประจักษ์นี้ ซามวลชัน (2507 : 14) กล่าวว่า มีสิ่งของ
หนีภาษี รายการนำเข้าและรายการส่งออกบางรายการ เช่น สิ่งของที่ทูตนำเข้ามาและส่งออก
ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่ได้จัดแจ้งรายการดังกล่าวไว้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประมาณ

เป็นตัว เลขและตั้งไว้เป็นรายการประเภทเบ็ดเตล็ด สำหรับสิ่งที่ไม่อาจทราบและไม่อาจจัดแจงได้ (Miscellaneous Category of Omitted Items) ส่วนตัวเลขที่จะได้ประมาณไว้นั้น จะต้อง เป็นจำนวนให้เพียงพอกับการที่จะทำให้ได้ดุลกัน

ค) ดุลการชำระ เงินรวม

ดุลการชำระ เงินรวม เป็นรายการจำนวน เปลี่ยนแปลงใน เงินสำรองระหว่างประเทศซึ่งเกิดขึ้นจากการนำเอาดุลบัญชีเดินสะพัด ดุลบัญชี เงินทุน เคลื่อนย้าย สิทธิพิเศษถอนเงิน และจำนวนไม่ประจักษ์มารวมกัน ซึ่งถ้าหากปรากฏว่ารายการทางลบมีค่ามากกว่ารายการทางบวกก็แสดงว่าดุลการชำระ เงินขาดดุล (Deficit) แต่ถ้ารายการทางบวกมีค่ามากกว่ารายการทางลบ ก็แสดงว่าดุลการชำระ เงินนั้นเกินดุล (Surplus)

ง) บัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศ (International Reserves)

บัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศนั้น เป็นบัญชีของรัฐบาล รวมถึงการเพิ่มขึ้นหรือลดลงในเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange) และทองคำเงินตรา (Monetary Gold)¹ ของรัฐบาล ซึ่งตามปกติธนาคารกลางของประเทศในฐานะตัวแทนของรัฐบาล เป็นเจ้าของ

การ เพิ่มขึ้นของทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ หรือทองคำในดุลการชำระ เงินถือว่าเป็นรายการลบ เพราะ เป็นการเพิ่มในบัญชีเงินฝากในต่างประเทศ ซึ่งเปรียบได้กับการส่งทุนระยะสั้นไปต่างประเทศ หรือฝากทุนสำรองส่วนที่เป็นเงินตราต่างประเทศไว้ในธนาคารต่างประเทศ ส่วนทองคำนั้น เมื่อได้รับเพิ่มขึ้นก็อาจเปรียบเสมือนสินค้าเข้าเป็นรายการลบ ตรงกันข้ามกับการใช้ทุนสำรองทั้งที่เป็นเงินตราต่างประเทศและทองคำ เพื่อชำระหนี้ ถือเป็นรายการบวก เพราะทำให้เกิดการลดลงของเงินตราต่างประเทศในบัญชีเงินฝากซึ่งอยู่ในต่างประเทศ และทองคำก็อาจถือได้ว่าเป็นสินค้าออก ดังนั้นการลดลงของทุนสำรองจึงถือเป็นรายการบวกในดุลการชำระ เงิน

¹ ทองคำเงินตรา (Monetary Gold) คือทองคำที่รัฐบาลมีไว้เป็นทุนสำรองระหว่างประเทศ มีใช้ทองคำที่ซื้อขายกันเป็นสินค้าในตลาดเอกชน ซึ่งในดุลการชำระ เงินเรียกว่าทองคำ ไม่ใช่เงินตรา (Non-monetary Gold) ทั้ง Monetary Gold และ Non-monetary Gold เป็นทองคำเหมือนกัน แต่ใช้ในวัตถุประสงค์ต่างกัน (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2514 : 5).

บัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศนี้ต่างกับบัญชีส่วนอื่น ๆ ในดุลการชำระเงิน ทั้งนี้เนื่องจากบัญชีส่วนอื่น การแลกเปลี่ยนทาง เศรษฐกิจ เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ที่จะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนนั้นโดยอิสระ แต่การเปลี่ยนแปลงในส่วนบัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเพื่อทดแทนการขาดหรือเกินดุลในบัญชีส่วนอื่น (Compensation Items) ซึ่งในที่สุดแล้วดุลการชำระเงินภายหลังการเปลี่ยนแปลงในบัญชีทุนสำรองระหว่างประเทศจะอยู่ในสภาพสมดุลเสมอ ดังนั้นการกล่าวว่าดุลการชำระเงิน เกินดุลหรือขาดดุล จึงเป็นการพิจารณาว่าเมื่อรวม เฉพาะรายการอิสระในดุลการชำระเงินแล้ว เกินดุลหรือขาดดุลอย่างไรถ้าดุลการชำระเงิน เกินดุลก็จะเกิดการเพิ่มในเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ หรือถ้าดุลการชำระเงินขาดดุลก็จะต้องเอาทุนสำรองออกมาจน (Finance) ให้คงสมดุลในบัญชี แต่ในทาง เศรษฐศาสตร์การเงินระหว่างประเทศ เราเรียกดุลการชำระเงินในลักษณะนี้ว่า เป็นดุลการชำระเงินที่ขาดดุล (Deficit Balance of Payment) ประเทศใดที่มีดุลการชำระเงินขาดดุลติดต่อกัน เป็นระยะ เวลานาน ทุนสำรองระหว่างประเทศของประเทศนั้นย่อมลดลงตามลำดับ และในที่สุดก็จะมีเงินตราต่างประเทศเพื่อการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการอีกต่อไป ดังนั้นในประเทศเหล่านี้จึงจำเป็นต้องจำกัดควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเพื่อการปรับดุลการชำระเงิน

3.1.2 ทฤษฎีการค้าและการปรับดุลการชำระเงิน

ก. ลัทธิ เมอร์แคนติลิซึม (Mercantilism)

กลุ่มแนวความคิดลัทธิ เมอร์แคนติลิซึม (Mercantilism)

เป็นกลุ่มแนวความคิดแรกซึ่งแพร่หลายอยู่ในศตวรรษที่ 16 จนถึงศตวรรษที่ 18 ที่มีจุดสนใจสำคัญในอันที่จะเพิ่มพูนทองคำ และ เงินภายในประเทศ พวกเมอร์แคนติลิซึมรุ่นแรกสนับสนุนให้มีการควบคุมการค้าระหว่างประเทศอย่างเข้มแข็ง พยายามทุกทางที่จะให้ทองคำและเงินเข้าสู่ประเทศให้มากที่สุด การมีทองคำและเงินภายในประเทศมากเท่าใด ประเทศก็จะมีความมั่นคงมากเท่านั้น และรุ่นต่อมาพยายามชี้ให้เห็นว่าการทำให้ทองคำและเงินไหลเข้าประเทศมากที่สุดนั้นไม่สู้จะมีความสำคัญนัก แต่ในการค้าระหว่างประเทศนั้น ประเทศจะต้องพยายามขายสินค้าให้มากกว่าซื้อเสมอ กล่าวคือให้การค้าระหว่างประเทศอยู่ในฐานะได้เปรียบตลอดเวลา ซึ่งเรียกว่าเป็นลัทธิปรับดุลการค้า (Balance-of-trade Doctrine) ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การคุ้มครองป้องกันและควบคุมมิให้สินค้าต่างประเทศเข้ามาโดยวิธีต่าง ๆ กัน

(Ellsworth 1969 : 38-40 ; Gray 1947 : 80-95 ; เตือน บุญนาค 2501 : 12-16 ; วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร 2502 : 227-228)

ข. ทฤษฎีการค้าเสรี

David Hume ปี ค.ศ. 1711-1776 (Hume อ้างถึงใน วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร 2502 : 239) ได้โต้แย้งลัทธิเมอร์แคนติลิซึม ว่าเงินเป็นเพียงเครื่องวัดค่าของแรงงานและผลิตผล หากว่าทองคำและเงินมีอยู่มากในประเทศ เราก็ต้องการปริมาณของทองคำและเงินมากขึ้น เพื่อแลกเปลี่ยนกับแรงงานและผลิตผลจำนวนเท่าเดิม นั่นก็คือราคาของแรงงานและผลิตผลจะสูงขึ้น การเคลื่อนไหวของทองคำจากประเทศซึ่งมีอยู่มากไปสู่ประเทศที่มีอยู่น้อย อาจเป็นไปได้โดยไม่ต้องมีการบังคับ เพราะถ้าปริมาณของเงินตราในประเทศหนึ่งเพิ่มสูงขึ้นสินค้าซึ่งผลิตในประเทศนั้นจะรู้สึกว่าสินค้าของประเทศอื่นมีราคาถูก ดังนั้น ถึงแม้จะมีกฎหมายบังคับ ก็ต้องมีกัณฑ์พยายามค้นหาหนทางซื้อสินค้าต่างประเทศจนได้ เมื่อเป็นเช่นนี้เงินตราก็จะไหลไปสู่ประเทศอื่นและระดับสินค้าก็จะกลับเข้าสู่สภาพเดิม ไม่มีประเทศใดที่อาจจะสะสมเงินตราไว้ได้จำนวนมาก ในขณะที่มีการขาดแคลนเงินตราในต่างประเทศ กฎที่ฮูมค้นพบเรียกว่า กลไกปรับเข้าสู่ดุลยภาพด้วยตนเอง (Self-equilibrium Mechanism)

อดัม สมิธ (Adam Smith) ในปี ค.ศ. 1776 (Smith อ้างถึงใน วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร 2502 : 240-241) ได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกแรงงานต่อโลกว่า เศรษฐกิจจะอยู่ในสภาพที่ดีที่สุด เมื่อคนทุกคนเป็นอิสระที่จะผลิตและค้าขายในทางที่ตนพอใจที่สุด เพราะเขาสามารถทุ่มเทสติปัญญาความสามารถและทุนรอนลงไปในงานที่ถนัดที่สุด ด้วยทฤษฎีอันนี้ อดัม สมิธ จึงเรียกร้องให้มีการเลิกกฏข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งตราเอาไว้ควบคุมการค้าภายในประเทศและการเลือกประกอบอาชีพของประชาชน และประณามการให้สิทธิผูกขาดแก่กลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดในการค้าและอุตสาหกรรม ในขณะเดียวกัน อดัม สมิธ ก็เรียกร้องให้มีเสรีภาพในการค้าระหว่างประเทศ แต่ละประเทศจะได้รับผลประโยชน์สูงสุด หากมีโอกาสผลิตสินค้าที่เหมาะสม

กับสภาพของประเทศที่สุด ดังนั้นกฎต่าง ๆ ซึ่งใช้บังคับควบคุมการค้าระหว่างประเทศ ก็ควรจะถูกยกเลิกไปสิ้นเชิง ประเทศต่าง ๆ ควรซื้อสินค้าจากประเทศอื่น ถ้าประเทศนั้น ๆ สามารถผลิตสินค้าได้ถูกกว่าที่ตนจะผลิตเอง การแสดงความมั่งคั่งของประเทศ ด้วยการสะสมทองคำและเงินนั้น เป็นสิ่งที่ผิด เพราะทองคำและเงินนั้น เป็นเพียงวัสดุสินค้าชนิดหนึ่งเท่านั้นถ้ามีมากไปราคาก็จะต่ำลง ราคาของสินค้าอื่น ๆ ก็会上升 แต่ถ้าปล่อยให้มีการค้าอย่างเสรีแล้ว ทองคำและเงินก็จะไหลเข้าประเทศเอง การเพิ่มปริมาณของทองคำและเงินควรจะกระทำไปพร้อม ๆ กับการใช้ทองคำและเงินนั้นให้เป็นประโยชน์ ถ้าประเทศหนึ่งมีทองคำและเงินมากขึ้น แต่ไม่มีทางใช้ให้เป็นประโยชน์ก็ไม่มีอะไรที่จะสามารถห้ามไม่ให้ทองคำและเงินนั้น เปลี่ยนมือไปสู่ประเทศอื่นได้

ค. ทฤษฎีข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ

จากการที่ อัดัม สมิธ มีความเห็นว่า ประเทศหนึ่ง ๆ ควรผลิตสินค้าที่เหมาะสมแก่ประเทศมากที่สุด ในการผลิตจะต้องผลิตสินค้า ซึ่งมีทางได้เปรียบมากที่สุด เพราะการกระทำเช่นนั้นจะทำให้การผลิตได้ปริมาณมากกว่าและมีราคาถูกกว่าประเทศอื่น แต่มิได้พิจารณาถึงสถานการณ์ของประเทศ ซึ่งยัง เถลือไม่มีทางได้เปรียบในการผลิตสินค้าประเภทหนึ่งประเภทใดไว้ เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ (Ricardo 1969 : 82 ; วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร 2502 : 242-243) ได้พิจารณาถึงปัญหาดังกล่าวและสร้างทฤษฎีของ อัดัม สมิธ ขึ้นเสียใหม่เรียกว่า Doctrine of Comparative Costs หรือ Principle of Comparative Advantage โดยริคาร์โด อธิบายว่า ถึงแม้ประเทศหนึ่งจะตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบอีกประเทศหนึ่งในการผลิตสินค้าทุกชนิดก็ตาม ประเทศทั้งสองก็ยังคงค้าขายกันได้โดยต่างก็ได้รับผลประโยชน์สูงสุด เมื่อแต่ละประเทศเลือกผลิตเฉพาะสินค้าที่เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าอื่นที่ตนอาจจะผลิตได้แล้ว สามารถผลิตได้ด้วยต้นทุนต่ำที่สุด และแลกเปลี่ยนสินค้า ซึ่งผลิตขึ้นนั้นกับอีกประเทศหนึ่ง เช่น อังกฤษ และปอร์ตุเกส ค้าขายกันสินค้าที่ซื้อขายกันมีอยู่ 2 ชนิด ผ้าอย่างหนึ่งและเหล้าไวน์อีกอย่างหนึ่ง ความสามารถในการผลิตของทั้งสองประเทศปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ความสามารถในการผลิตเหล่าไวน์และผ้าของประเทศ

อังกฤษและปอร์ตุเกส

		ปอร์ตุเกส	อังกฤษ
สินค้าที่ผลิต	จำนวนผลิต	ใช้แรงงาน	ใช้แรงงาน
เหล่าไวน์	1 หน่วย	80 คน	120 คน
ผ้า	1 หน่วย	90 คน	100 คน

ที่มา : วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร, หลักเศรษฐศาสตร์ (พระนคร :
โรงพิมพ์จิตร์วัฒนา, 2503), หน้า 242.

จากตารางที่ 2 จะเห็นว่าปอร์ตุเกสสามารถจะผลิตทั้งผ้าและเหล่าไวน์ได้ด้วยแรงงานน้อยกว่าอังกฤษ ปอร์ตุเกสได้เปรียบอังกฤษทั้งสองด้าน แต่ถึงกระนั้นก็ตามอังกฤษกับปอร์ตุเกสก็ยังคงค้าขายกันได้ โดยอังกฤษเลือกผลิตผ้าและปอร์ตุเกสเลือกผลิตเหล่าไวน์แล้วแลกเปลี่ยนกัน ทั้งสองประเทศจึงจะได้รับประโยชน์สูงกว่าที่ต่างฝ่ายต่างผลิตสินค้าทั้งสองอย่างด้วยตนเอง ดังนั้นถ้าอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเหล่าไวน์กับผ้าขึ้นเท่ากับ 1 ต่อ 1 ผ้าหนึ่งหน่วยแลกเปลี่ยนเหล่าไวน์ได้หนึ่งหน่วย ในกรณีนี้หากปอร์ตุเกสเลือกผลิตแต่เหล่าไวน์แล้วปอร์ตุเกสจะเสียแรงงานเพียง 80 คน เพื่อผลิตเหล่าไวน์หนึ่งหน่วยแล้วแลกเปลี่ยนเหล่าไวน์หนึ่งหน่วยนั้นกับผ้าจากอังกฤษหนึ่งหน่วยเช่นเดียวกันแทนที่อังกฤษจะใช้แรงงาน 120 คน เพื่อผลิตเหล่าไวน์เหมือนก่อน บัดนี้เมื่ออังกฤษมีการค้าขายกับปอร์ตุเกสแล้ว อังกฤษจะใช้แรงงาน 100 คน เพื่อผลิตผ้าหนึ่งหน่วยและแลกเปลี่ยนเหล่าไวน์ของปอร์ตุเกส การค้าระหว่างประเทศทำให้ทั้งสองประเทศได้รับประโยชน์สูงขึ้นกว่าเดิม

อย่างไรก็ตามปัญหาก็ยังคงมีอยู่ต่อไปว่า อะไรเป็นเครื่องกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนสินค้า ผ่ากับเหล้าไวน์มีอัตราแลกเปลี่ยนเป็น 1 ต่อ 1 หรือ 1 ต่อ 3 และอะไรเป็นเครื่องกำหนดปริมาณสินค้าที่จะแลกเปลี่ยนซื้อขายกัน ปัญหาข้อนี้ จอห์น สจ๊วต มิลล์ (Mill 1909 : 139 ; วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร 2502 : 243) เป็นผู้สร้างทฤษฎีว่าด้วยดีมานด์ต่อกันและกัน (The Theory of Reciprocal Demand) ตอบปัญหาดังกล่าวไว้ว่า ทั้งสองประเทศจะแลกเปลี่ยนสินค้ากันในอัตราใด จำนวนเท่าใดนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพของความต้องการ (Demand) และลักษณะความยืดหยุ่นของดีมานด์ของประเทศหนึ่งต่อสินค้าของอีกประเทศหนึ่งนั่นเอง ทั้งนี้โดยพิจารณาประกอบกับความจริงว่ามูลค่าของสินค้าออกทั้งหมด เท่ากับมูลค่าของสินค้าเข้าทั้งหมด

ง. ทฤษฎีเงินตราของการค้าระหว่างประเทศ (The Monetary Theory of International Trade)

จากการศึกษาในความคิดเห็นของ David Hume เกี่ยวกับปริมาณของเงินตรากับระดับราคาและค่าจ้าง ซึ่งเป็นรากฐานของทฤษฎีเงินตราของการค้าระหว่างประเทศของนัก เศรษฐศาสตร์กลุ่มคลาสสิก ซึ่งมีวิวัฒนาการมาพอสมควรสำคัญได้ว่า เมื่อปริมาณของเงินตราภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้น ถ้าสิ่งอื่น ๆ คงที่ นั่นก็หมายความว่าอัตราแลกเปลี่ยนเงินจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดุลการค้าจะกลับเข้าสู่ดุลภาพ (Equilibrium) อีกเช่นเดิม แต่หากว่าสินค้าเข้ายังคงมีมูลค่ามากกว่าสินค้าออกต่อไปอีก ก็จะมีการส่งทองออกนอกประเทศ เพื่อใช้ในการชำระหนี้ เมื่อทองคำในประเทศมีปริมาณน้อยลง ระดับราคาสินค้าก็จะลดลง แต่ราคาสินค้าในต่างประเทศจะสูงขึ้น เพราะทองคำได้ไหลเข้าสู่ประเทศนั้น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้สินค้าเข้าก็จะลดลงและสินค้าออกก็จะเพิ่มขึ้น และสถานการณ์ก็จะกลับเข้าสู่ดุลภาพเป็นการปรับตัวด้วยตนเอง (Self-Adjustment) ตามเดิม (เดอรินเบอร์ค และแมคดุกอลล์ 2514 : 108 ; ซามวลชัน 2507 : 44-45)

ทฤษฎีคลาสสิกดังกล่าวได้ยอมรับนับถือตลอดมาเป็นเวลาประมาณ 150 ปี จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1936 Keynes จึงได้เสนอทฤษฎีใหม่โดยเน้นให้เห็นถึงความ เป็นไปได้ของการผลิตมากเกินไป (Over Production) และการไม่มีงานทำ (Unemployment) และชี้ให้เห็นว่า การเพิ่มขึ้นของสินค้าออกนั้นจะทำให้สินค้าเข้า เพิ่มขึ้นด้วย โดยที่ระดับราคาไม่จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงดังความเห็นของทฤษฎี คลาสสิก เหตุผลก็คือ การเปลี่ยนแปลงในปริมาณสินค้าออกนั้นจะมีผลทำให้ระดับการ ผลิตภายในประเทศสูงขึ้น เมื่อการผลิตสูงขึ้นการมีงานทำก็มากขึ้น ความต้องการ (Demand) ต่อสินค้าและบริการภายในประเทศก็จะเพิ่มสูงขึ้นด้วย การเพิ่มขึ้นของ ดัชนีราคาจะทำให้สินค้าเข้าเพิ่มขึ้นในขณะเดียวกัน ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าทฤษฎีใหม่นี้ ระดับการผลิตกับการมีงานทำมีส่วนสำคัญเช่นเดียวกับการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของ ระดับราคาสินค้าในทฤษฎีคลาสสิก

ทฤษฎีของ Keynes ให้คำอธิบายใหม่เกี่ยวกับการปรับดุลการชำระเงิน (Balance of Payments) ของประเทศว่า ดุลการชำระเงินอาจปรับได้โดยไม่ต้อง พึ่งการเปลี่ยนแปลงในระดับราคา หรือการเปลี่ยนนโยบายเงินตราของประเทศแต่ อย่างไม่ใด การเปลี่ยนแปลงรายได้และการมีงานทำ มีความสามารถเพียงพอในการปรับ ดุลการชำระเงินได้ ซึ่งอาจแสดงได้ด้วย ตัวอย่างเช่น ถ้าประเทศ ก. ซื้อสินค้าจาก ประเทศ ข. เพิ่มขึ้น ดุลการชำระเงินของประเทศ ก. ก็จะมีขาดดุล (Deficit) แต่ ในประเทศ ข. รายได้และการมีงานทำในอุตสาหกรรม สินค้าออกจะขยายตัวดัชนีราคา ต่อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ ข. เองก็จะเพิ่มขึ้น ดังนั้น การขยายตัวก็จะแผ่จาก อุตสาหกรรมสินค้าออก (Export Industries) ทั้งหมด เมื่อรายได้และการมีงาน ทำของประเทศ ข. เพิ่มขึ้นเช่นนี้แล้ว ประเทศ ข. ก็จะซื้อสินค้าจากประเทศ ก. เพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีผลให้ดุลการชำระเงินของประเทศ ก. หมดสภาพขาดดุลไป (เดอรนเบอร์ค และ แมคคูกอลล์ 2514 : 159 ; ซามวลสัน 2507 : 47 ; วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร 2502 : 245)

ทฤษฎีการค้าเสรีและเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าวที่เสนอขบวนการปรับดุลการชำระเงินผ่านระดับราคาตามทฤษฎีคลาสสิก และผ่านรายได้ตามทฤษฎีของ Keynes ต้องประสบกับปัญหาการรักษาระดับการจ้างงานเต็มที่ เสถียรภาพแห่งดุลการชำระเงิน และอัตราแลกเปลี่ยนเงิน ซึ่งไม่อาจเป็นไปได้ที่จะทำให้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน เมื่อได้กำหนดอัตราแลกเปลี่ยนไว้ตายตัวแล้ว ขบวนการปรับตัวทางเศรษฐกิจย่อมเสียความเป็นอิสระไปส่วนหนึ่ง เมื่อเป็นเช่นนี้ ภาระการปรับตัวทางเศรษฐกิจจะตกอยู่กับการเปลี่ยนแปลงของรายได้ และราคาและเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของรายได้ และราคาก็นับว่าเป็นสิ่งที่เรายอมให้มีขึ้นไม่ได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงมักหันไปหานโยบายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน โควตาและภาษีศุลกากร (เดอรน เบอร์ด และ แมคดูกอลล์ 2514 : 167)

3.2 ความจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา

ค่าของเงินตรามีอยู่ 2 ชนิดด้วยกันคือ

- 1) ค่าของเงินตราภายในประเทศ
- 2) ค่าของเงินตราภายนอกประเทศ

3.2.1 ค่าของเงินตราภายในประเทศ

ค่าของเงินตราภายในประเทศ หมายถึง อำนาจซื้อของเงินภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง และอำนาจซื้อนี้มีลักษณะตรงกันข้ามกับระดับของราคาสินค้าทั่วไปในประเทศนั้น กล่าวคือ อำนาจซื้อต่ำลง ถ้าราคาสินค้าแพงขึ้น เช่น เมื่อเรากล่าวว่าค่าของเงินบาทในปีที่แล้วลดลง 15% เราหมายความว่าราคาสินค้าในปีที่แล้วได้เพิ่มขึ้น 15% ด้วย (เมธี ดุลยจินดา 2523 : 32) และนอกจากนี้แล้วในปัจจุบันนี้เรายังได้ยินเสมอว่าค่าครองชีพสูง นั่นก็หมายความว่า เราต้องใช้เงินบาทเป็นจำนวนมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา เพื่อที่จะซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค ในจำนวนที่เท่าเดิมหรือการซื้อขายต้องกระทำด้วยเงินเป็นจำนวนมาก ซึ่งปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ค่าของเงินเพิ่มขึ้นหรือลดลงก็คือ ปริมาณเงินมีเป็นจำนวนมาก หรือน้อยดังที่ทฤษฎีว่าด้วยปริมาณ (Quality Theory) กล่าวไว้ว่า การที่เงินมีปริมาณเพิ่มขึ้น มีผลให้ค่าของเงินลดลง (Navarro,

อ้างอิงใน เมธี ดุลยจินดา 2523 : 115) หรือ ค่าของเงินเปลี่ยนแปลงตามส่วน
 เทียบของการเปลี่ยนในปริมาณของเงิน (Bodin อ้างถึงใน เมธี ดุลยจินดา 2523 : 115)
 และการที่ปริมาณของเงินเพิ่มขึ้นได้ ก็แต่โดยการที่รัฐบาลผลิตออกใช้ สำหรับประเทศไทยนั้น
 พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 14 (2501 : 413) ได้กำหนดให้ธนาคาร
 แห่งประเทศไทย เป็นผู้มีอำนาจจัดทำ จัดการ และนำออกใช้ธนบัตรของรัฐบาล¹
 และมาตรา 30² กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำวางไว้ซึ่ง ทนสำรองให้มี
 ค่ารวมกัน³ ทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละร้อยของจำนวนธนบัตรออกใช้ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นทุน
 สำรองระหว่างประเทศประกอบด้วยจำนวนร้อยละหกสิบ นั่นก็หมายความว่าปริมาณของ
 เงินตรา จะเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามอัตราส่วนของปริมาณทุนสำรองระหว่างประเทศด้วย
 และจำนวนปริมาณทุนสำรองระหว่างประเทศจะเพิ่มขึ้น หรือลดลงตามอัตราส่วนเกินหรือ
 ขาดดุลของดุลการชำระเงินของประเทศ การรักษาสถียรภาพแห่งค่าของเงินตราภายใน
 ประเทศ จึงต้องปรับดุลการชำระเงิน มิให้เกินหรือขาดดุลติดต่อกันมากเกินไป
 (พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ไชยันต์ 2504 : 260 - 261)

¹ สำหรับเหรียญกระษาปณ์นั้น พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 10
 กำหนดให้กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) จัดทำและนำออกใช้ (2501 : 412).

² แก๊ซเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก๊ซเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา
 พ.ศ. 2501 พ.ศ. 2521 มาตรา 6 (2521 : 4) ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภานิติบัญญัติ
 แห่งชาติแล้ว เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2521 (ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี 2521 : 3)

³ พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 มาตรา 30 ได้กำหนดให้สินทรัพย์
 ที่ประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตราไว้หลายชนิด เช่น ทองคำ เงินตราต่างประเทศ
 หลักทรัพย์ต่างประเทศ และใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน เป็นต้น

3.2.2 ค่าของเงินตราภายนอกประเทศ

การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการเฉพาะภายในประเทศนั้น ผู้ซื้อย่อมประสงค์จะชำระเงินด้วยเงินตราของประเทศ และผู้ขายก็ย่อมหวังที่จะได้รับชำระเงินเป็นเงินตราของประเทศนั้นด้วย ทั้งนี้เพราะเงินที่ผู้ขายจะนำไปใช้จ่ายซื้อของและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการครองชีพนั้น ผู้ขายก็ต้องใช้จ่ายเป็นเงินของประเทศนั้นทั้งสิ้น ดังนั้นการใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อสิ่งของภายในประเทศ จึงเป็นเรื่องง่ายไม่สับสน เพราะเป็นเงินชนิดเดียวกัน แต่การซื้อขายระหว่างประเทศนั้นดูจะยุ่งยากในชนิดหรือสกุลเงินที่จะใช้ชำระผู้ซื้อและผู้ขายต่างประเทศที่จะซื้อหรือขายด้วยเงินตราที่ใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายในประเทศของตน ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้การนำเข้าและส่งออกซึ่งของระหว่างประเทศ ซึ่งใช้หน่วยเงินหรือสกุลเงินที่แตกต่างกันนั้น เกิดปัจจัยเศรษฐกิจตัวใหม่ขึ้น คือ อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Rate) ซึ่งจะมาทำให้เป็นราคาหรือค่าของเงินตราแต่ละชนิด โดยคิดกันเป็นหน่วยเงินตราอีกชนิดหนึ่ง (ขามวลชัน 2507 : 3) เช่น 27.05 บาท มีค่าเท่ากับ 1 ดอลลาร์อเมริกา หรือ 34.085 บาท เท่ากับ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง (ชวลิต ณะชวันันท์, 2527 : 1) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งราคาของหน่วยหนึ่งของเงินตราต่างประเทศเมื่อคิดเป็นเงินตราภายในประเทศก็คือ อัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Rate) และอัตราแลกเปลี่ยนก็เปรียบเสมือนราคาของสินค้าชนิดหนึ่ง คือ เงินตราต่างประเทศนั่นเอง

การที่ต้องมีการแลกเปลี่ยนเงินตราก็เนื่องมาจากว่าประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้อยู่ภายใต้ระบบเงินตราต่างกัน เมื่อจะมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากันก็ต้องใช้เงินตราที่เป็นที่ยอมรับซึ่งกันและกัน พ่อค้าสินค้าออกได้รับเงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าออกก็จะนำเงินตรานั้นไปขึ้นเป็นเงินตราภายในประเทศที่ธนาคารและธนาคารก็เก็บเงินตราต่างประเทศนั้นไว้สำหรับพ่อค้าสินค้าเข้า จะได้ซื้อสำหรับจ่ายให้ผู้ผลิตสินค้าเข้าในต่างประเทศ การซื้อขายเงินตราต่างประเทศนี้ก่อให้เกิดตลาดเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Market) ขึ้น และในตลาดเงินตราต่างประเทศนี้ เงินบางสกุลก็เป็นที่ต้องการและมีการซื้อขายกันมากกว่าสกุลอื่น การค้า

ระหว่างประเทศมักทำกันโดยจ่ายเป็นเงินตราสกุลเหล่านี้ และประเทศต่าง ๆ ก็นิยมเก็บเงินตราสกุลเหล่านี้ไว้เป็นทุนสำรอง เพราะเป็นเงินที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปในการชำระหนี้ เงินตราสกุลเหล่านี้ได้แก่เงินตราของประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลาย โดยเฉพาะเงินดอลลาร์ของสหรัฐอเมริกา (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2514 : 10)

ปัญหายังมีต่อไปว่าราคาหรืออัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศนั้นถูกกำหนดได้อย่างไร ซึ่งในปัญหาดังกล่าวมีทฤษฎีเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Theory of Foreign Exchange) อยู่ 2 ทฤษฎีที่ได้อธิบายถึงการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนไว้ คือ อัตราแลกเปลี่ยนขึ้นลงเสรีและอัตราแลกเปลี่ยนคงที่

ก. อัตราแลกเปลี่ยนขึ้นลงเสรี (Freely Fluctuating Exchange Rate)

อัตราแลกเปลี่ยนเงินขึ้นลงเสรีนี้ก็เหมือนกับราคาสินค้าหรือสิ่งของอื่นที่มีการแข่งขันกันได้โดยเสรี ซึ่งได้ถูกกำหนดขึ้นมาจากพลังทั้งหลายที่มีอยู่ในตลาด พลังดังกล่าวได้แก่ พลังของดีมานด์ และพลังของซัพพลาย แต่เมื่อพิจารณาถึงพลังความยืดหยุ่นของดีมานด์และซัพพลายของเงินตราต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าซับซ้อนและยุ่งยากกว่าพลังของดีมานด์และซัพพลายของสินค้า หรือสิ่งของอื่นมาก ทั้งนี้ก็เพราะว่าดีมานด์และซัพพลายของเงินตราต่างประเทศนั้น เป็นที่รวมของตัวประกอบ (Factors) ต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนในการกำหนดดุลการชำระเงินของประเทศ (Ellsworth 1969 : 357-358)

ตัวประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่จะเข้ามาทำให้พลังของดีมานด์และซัพพลายเงินตราต่างประเทศเคลื่อนไหวจนอัตราแลกเปลี่ยนต้องเปลี่ยนไปนั้น ซามวอลสัน (2507 : 37-39) กล่าวว่ามียู่ 4 ปัจจัยด้วยกันคือ

1) รสนิยมหรือความต้องการได้สิ่งของและบริการจากต่างประเทศ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับการที่ต่างประเทศมีรสนิยมหรือความต้องการได้สิ่งของและบริการของประเทศเราแล้ว ถ้าหากว่าเรามีความต้องการได้สิ่งของและบริการจาก



ต่างประเทศมากกว่าที่ต่างประเทศต้องการได้สิ่งของและบริการของเรา เมื่อเป็นเช่นนี้เราก็จะแย่งกันซื้อเงินตราต่างประเทศ เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายซื้อสินค้าหรือสิ่งของและบริการจากต่างประเทศ ซึ่งจะทำให้เงินตราต่างประเทศมีราคาหรือมีค่ามากขึ้น แต่เงินตราของเราก็จะมีค่าต่ำลงหรือเสื่อมค่าลง

2) จำนวนรายได้ประชาชาติของประเทศที่มีมากขึ้นจะทำให้มีการซื้อสินค้าหรือสิ่งของและบริการจากต่างประเทศมากขึ้น การเพิ่มขึ้นในเงินได้ของประเทศหนึ่งจึงมักโน้มนำถึงค่าเงินตราของประเทศนั้น เมื่อนำมาเทียบกับค่าของเงินตราต่างประเทศให้เสื่อมลง (depreciate) เช่น เมื่อประเทศไทยมีรายได้สูงขึ้น ประเทศไทยจะนำสินค้าหรือสิ่งของจากต่างประเทศเข้ามามาก ดังนั้น จึงต้องหาเงินตราต่างประเทศส่งออกไปชำระค่าสินค้าหรือสิ่งของนั้น ซึ่งจะเป็นเหตุทำให้เงินตราต่างประเทศมีราคาหรือมีค่าสูงและเงินตราไทยมีราคาหรือมีค่าต่ำ ตรงกันข้ามถ้าเงินได้ของต่างประเทศมีมากขึ้น ต่างประเทศก็จะซื้อสินค้าหรือสิ่งของจากประเทศไทยมากขึ้น ต่างประเทศก็จะต้องส่งเงินมาชำระให้ประเทศไทย ดังนั้น เงินตราไทยก็จะมีค่าหรือมีราคาสูงขึ้น (appreciate) เมื่อเทียบกับเงินตราต่างประเทศนั้นจะมีค่าต่ำลง ทั้งนี้ก็เพราะว่าเงินได้ที่มีมากขึ้น จะทำให้การโน้มนำเพื่อบริโภคมีมากขึ้น ฉะนั้น เงินได้ที่มีมากจะทำให้การโน้มนำของเข้ามีมากขึ้นด้วย

3) ระดับราคากับต้นทุนการผลิตของประเทศเราเมื่อเทียบกับราคาและต้นทุนของสิ่งของหรือสินค้าต่างประเทศ ถ้าของประเทศเราสูงกว่าของต่างประเทศเท่าใด ก็จะทำให้มีการนำสินค้าหรือสิ่งของจากต่างประเทศเข้ามามากกว่าการส่งสินค้าหรือสิ่งของออกไปต่างประเทศเท่านั้น ฉะนั้นระดับราคาของสินค้าหรือสิ่งของของประเทศไทยกับระดับราคาสินค้า หรือ สิ่งของของต่างประเทศที่ต่ำ จึงมีความหมายว่า ราคาหรือค่าของเงินตราต่างประเทศจะต้องสูงปัจจัยตัวที่สามนี้มีความสำคัญในตอนหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งมาก Cassel นักเศรษฐศาสตร์ชาวสวีเดน (Cassel อ้างถึงใน ชามวลชัน 2507 : 38) เป็นผู้อธิบายไว้และให้ชื่อว่า ทฤษฎีอัตราแลกเปลี่ยนเสมอภาค (The Purchasing Power Parity Theory of Exchange)

ทฤษฎีนี้ถือว่า การเปลี่ยนไปในอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินตราของสองประเทศ เมื่อสิ่งอื่น ๆ อยู่คงที่ จักเป็นไปตามสัดส่วนของการเปลี่ยนไปในระดับราคาส่งของของประเทศหนึ่ง เมื่อเทียบกับระดับราคาส่งของของอีกประเทศหนึ่ง และถ้าจะเปรียบเทียบเงินตราไทย กับเงินตราต่างประเทศก็จะเขียนสูตรอัตราแลกเปลี่ยนตามราคาส่งของประเทศไทยกับของต่างประเทศได้ดังนี้

$$\text{อัตราแลกเปลี่ยน} = \frac{\text{ราคาส่งของของไทย}}{\text{ราคาส่งของของต่างประเทศ}}$$

ทฤษฎีนี้ยังอธิบายต่อไปว่า ถ้าหากอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างสองประเทศสามารถเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่มีการควบคุมแล้ว อัตรานั้นจะเคลื่อนเข้าสู่จุดหนึ่ง ซึ่งในอัตรานั้นเงินตราของแต่ละประเทศจะสามารถซื้อสินค้าในต่างประเทศได้ปริมาณเท่า ๆ กัน ถ้าซื้อภายในประเทศ (Cassel, cited by Crump 1956 : 137)

4) พฤติการณ์พิเศษบางอย่างอาจทำให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศสูงขึ้นหรือต่ำลงได้ เช่น ถ้าชาวไทยปรารถนาจะให้ต่างประเทศกู้ยืมเงินจำนวนมากขึ้น หรือเมื่อประเทศไทยต้องการชำระหนี้ให้ต่างประเทศเป็นจำนวนมากขึ้น หรือถ้าประเทศไทยถูกลงโทษให้ชำระเงินค่าเสียหายในปฏิกรรมสงครามให้แก่ต่างประเทศ แต่ต่างประเทศกลับมีความต้องการเงินตราของประเทศอื่นน้อยลง หรือถ้าชาวไทยมีความต้องการสินทรัพย์ของชาวต่างประเทศมาเป็นหลักทรัพย์ไม่ว่าจะเป็นตัวแสดงการเป็นลูกหนี้ของชาวต่างประเทศ หรือหุ้น พันธุ์ หรือเงินฝากในธนาคารเหล่านี้จะทำให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินต่างประเทศสูงขึ้น ค่าของเงินตราต่างประเทศสูงขึ้น ในทางตรงข้ามทุกพฤติกรรมที่จะทำให้เกิดการชำระเงินให้แก่ประเทศไทยนับจำนวนที่มากขึ้น จะทำให้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศนั้นต่ำลง

ข. อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ (Stable Exchange Rate)

อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ หมายถึงการที่เงินตราถูกกำหนดค่าหรือราคาไว้ตายตัว เช่น ในระบบมาตรฐานทองคำรัฐบาลอังกฤษเสนอซื้อและขายทองคำเป็นเงินปอนด์สเตอร์ลิง ด้วยราคาคงที่ตายตัว (mint price) 12.5 ปอนด์ต่อทองคำ

I 15830501

1 ออนซ์ และ สหรัฐอเมริกาเสนอซื้อและขายทองคำเป็นเงินดอลลาร์ด้วยราคาคงที่ตายตัว 35 ดอลลาร์ต่อทองคำ 1 ออนซ์ ดังนั้นอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินปอนด์-สเตอร์ลิงและเงินดอลลาร์จะมีค่าเป็น 12.5 ต่อ 35 หรือในกรณีเงินบาทของไทยกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนกับเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาคืออัตราแลกเปลี่ยน 1 บาทต่อ 27 ดอลลาร์ (ชวลิต ณะชานันท์ 2527 : 1) อัตราดังกล่าวก็อาจมีการขึ้นลงได้บ้างซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณและชีพหลายของเงินตรา

อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่สนับสนุนการใช้อัตราแลกเปลี่ยนเสรีนั้นก็มียุ่่มาก แต่ผลเสียของการปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนเป็นไปโดยเสรีก็มียุ่เหมือนกัน เพราะเมื่อไม่มีอัตราแลกเปลี่ยน หรือราคาที่แน่นอนแล้ว อัตราแลกเปลี่ยนก็อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา และอาจเปลี่ยนแปลงไปครวละมาก ๆ ได้ ผู้คนก็จะไม่กล้าทำการค้ากับต่างประเทศให้เป็นการถาวร การถุ่ยมจะเป็นไปโดยยากลำบาก เพราะเจ้าหน้าที่จะต้องเสียอยู่เป็นนิจต่อการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน และโดยเฉพาะการนำเข้าหรือส่งออกซึ่งสินค้าหรือสิ่งของ ซึ่งต้องใช้เวลาในการขนส่งนาน จะได้รับการกระทบกระเทือนเมื่อค่าเงินตราของเราลดลงผู้นำของเข้าจะเสียหาย แต่ผู้ส่งออกจะได้กำไร ตรงกันข้ามถ้าค่าเงินตราของเราดีขึ้น ผู้นำของเข้าจะได้กำไรแต่ผู้ส่งออกจะเสียหาย การค้าระหว่างประเทศจะไม่มีคามมั่นคง

ในปัญหาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้าดำเนินการจำกัดควบคุมการนำเข้าและส่งออก ซึ่งเงินตราเพื่อรักษาค่าของเงินตราไว้ด้วยการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศให้อยู่คงที่ โดยตั้งกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Exchange Stabilization Funds) ขึ้นทำหน้าที่ซื้อและขายหรือแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแทนรัฐบาล เสถียรภาพแห่งค่าของเงินตรา จึงจะคงที่อยู่ได้ (ชามวลชัน 2507 : 40-41)

3.3 ความจำเป็นในการป้องกันการนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินทุน

การลงทุนในต่างประเทศที่ให้ผลประโยชน์สูง จะทำให้แรงงานที่มีว่างอยู่ในประเทศนั้น ได้มีงานทำ ทั้งจะทำให้ค่าจ้างแรงงานในประเทศนั้นสูงขึ้นตามไปด้วย คนงานของประเทศนั้นก็จะมีเครื่องมือ เครื่องใช้ดี ๆ ในการทำงานที่ให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นไปได้มาก พอแก่การชำระค่าเสื่อมวัสดุทุนที่ต้องสึกหรอไปด้วยการใช้ และมากพอที่จะชำระเป็นค่าดอก เบี้ย หรือ เงินปันผล เป็นการตอบแทนแก่การใช้ทุน นอกจากนี้แล้วก็ยังมีส่วนเหลือ เป็นผลกำไรให้แก่ประเทศนั้น ๆ อีกด้วย ดังนั้นการกักขัง จึงทำให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้กักขัง และผู้ให้กู้ยืมสูงขึ้น และสำหรับประเทศที่ร่ำรวยนั้น ทุนจึงมักถูกนำไปใช้ในที่ให้ผลประโยชน์สูงสุดโดยปราศจากการกีดกันโดยกฎหมาย แต่สำหรับในประเทศที่ยากจนนั้น จำเป็นต้องสงวนทุนไว้ใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศและปรับดุลการชำระเงิน จึงจำเป็นต้องสกัดกั้นไม่ให้ลงทุนออกนอกประเทศ

สำหรับผู้เป็นเจ้าของทุน トラบเท่าที่ยังได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงอยู่เรื่อย ๆ ก็จะไม่มีความสนใจที่จะขอรับต้นทุนคืนมา ส่วนประเทศผู้ได้รับการลงทุน ซึ่งมักจะเป็นประเทศล้าหลังหรือด้อยพัฒนานั้น ถ้ามีฐานะดีขึ้นประเทศเหล่านี้ก็อาจจะรัดเข็มขัด ยอมอดเพื่อให้เกิดเงินออมมาก แล้วนำเงินออมนั้นมาใช้ชำระหนี้ หรือ ซื้อทรัพย์สินที่ต่างประเทศได้ลงทุนไว้ มาเป็นของตนก็ได้ แต่ถ้าประเทศผู้ลงทุนนั้นร่ำรวยมาก ทั้งทุนในประเทศของตนก็มีมากจนอัตราดอกเบี้ยในประเทศต่ำเกินไปแล้วประเทศเจ้าของทุนก็จะไม่ยอมรับทรัพย์สินต้นทุนคืนโดยการตั้งราคาไว้สูง และยินยอมรับดอกเบี้ยหรือเงินปันผลที่ต่ำลงมาก็ได้ ดังนั้นตราบเท่าที่ประเทศผู้เป็นเจ้าของทุนยังคงได้รับผลประโยชน์ดีอยู่แล้วก็จะไม่มีความสนใจที่จะไปคิดขอรับต้นทุนคืนคืนมา ทั้งนี้เว้นแต่ประเทศเจ้าของทุนนั้นจะเกิดขัดสนจนลงหรือมีการเมืองระหว่างประเทศเข้ามาแทรก

การลงทุนภายในประเทศหนึ่ง ๆ นั้น เจ้าของทุนซึ่งเป็นเจ้านี้ย่อมติดตามทวงถามดอกเบี้ยหรือเงินปันผล เอาจากลูกหนี้ได้ โดยมีศาลเป็นผู้คุ้มครอง แต่การลงทุนระหว่างประเทศนั้นมีพรมแดนกัน เจ้านี้ยูทหนีต่างชาติกัน ซึ่งในขณะที่ลูกหนี้อยู่

ประเทศลูกหนี้จะโอตครวญให้ประเทศเจ้าหนี้เห็นใจและเจรจาสันติภาพ แต่เมื่อประเทศลูกหนี้มีฐานะดีขึ้น ก็จะไม่เสียตราบดอกเบี้ย และหรือเงินปันผลที่ต้องแบ่งให้แก่ประเทศผู้ลงทุน เป็นการเอาเปรียบ เข้ามามากอบโกยเอาทรัพย์สินของตนไปกรรมสิทธิ์ของชาวต่างประเทศจะได้รับการคุ้มครองน้อยลง ประเทศลูกหนี้จะคิดหาหนทางหลุดพ้นจากหนี้สิน โดยการซื้อและให้ราคาอย่างเป็นธรรม หรืออาจเข้ายึดครอง และตีราคาตามใจชอบ (ซามวลสัน 2507 : 28-30) ทำให้ประเทศที่ร่ำรวยไม่กล้าลงทุนในต่างประเทศ จากอุปสรรคดังกล่าวนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายที่ยังมีความจำเป็นต้องอาศัยทุนจากต่างประเทศเพื่อการพัฒนาประเทศและเพื่อปรับดุลการชำระเงิน ซึ่งเป็นปัญหาการขาดดุลการชำระเงินที่รากฐาน (Fundamental Disequilibrium) เกิดขึ้นเนื่องจากขบวนการพัฒนาสินค้าเข้ามีความโน้มเอียงที่จะเพิ่มสูงขึ้นมาก ขณะที่สินค้าออกมีอัตราเพิ่มคงที่หรือสูงขึ้นเพียงเล็กน้อย ดุลการค้าของประเทศที่กำลังพัฒนาจึงมักอยู่ในสภาวะขาดดุลติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน โดยเฉพาะในระยะต้นแห่งการพัฒนา ซึ่งยังมิได้มีการเปลี่ยนในโครงสร้างของสินค้าออก และยังไม่มีการผลิตแทนสินค้าเข้า (Import Substitution) อย่างกว้างขวาง ปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศที่กำลังพัฒนาจึงเป็นปัญหาเรื้อรัง การแก้ไขต้องใช้เวลานาน

ในระยะต้นแห่งการพัฒนานี้ทุนจากต่างประเทศเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยปิดช่องว่างการค้า (Trade Gap) และถ้าได้รับทุนจากต่างประเทศมากพอ การขาดดุลการค้าก็จะถูกปิดด้วยทุนจากต่างประเทศไม่ก่อให้เกิดการขาดดุลการชำระเงิน แต่โดยทั่วไปแล้ว ประเทศที่กำลังพัฒนามักจะไม่ได้ได้รับทุนจากต่างประเทศมากพอที่จะปิดช่องว่างการค้านี้ได้ ประเทศที่กำลังพัฒนาจึงจำต้องจำกัดสินค้าเข้าด้วยวิธีการต่าง ๆ และหรือควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (Linder, Mikesell, อ้างถึงใน ลัทธิพิช นานสุภา 2514 : 121) ดังนั้นแม้ว่าการลงทุนจากต่างประเทศจะเป็นการเอาเปรียบกอบโกยเอาผลประโยชน์และทรัพย์สินไปก็ตาม ประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านั้นนอกจากจะไม่สกัดกั้นการลงทุนจากต่างประเทศแล้ว ยังสนับสนุนและสร้างหลัก

ประกันในการถอนทุนคืนและนำเอาดอกเบี้ยและผลประโยชน์กลับไปยังประเทศของตนได้อีกด้วย แต่ในขณะเดียวกันในประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้แล้วก็มักจะสกัดกั้นการลงทุนจากต่างประเทศด้วยวิธีต่าง ๆ กัน

3.4 ความจำเป็นในการปันส่วนเงินตราต่างประเทศ (Rationing)

ในระบบการค้าและเศรษฐกิจเสรีนั้น ประชาชนภายในประเทศอาจซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศได้โดยเสรี และไม่จำเป็นต้องมีความประสงค์เกี่ยวกับการค้าขาย การท่องเที่ยวหรือเพื่อการลงทุนในต่างประเทศ และนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา โดยเฉพาะในประเทศที่ล่าหลังหรือด้อยพัฒนา ต้องประสบกับภาวะการค้าขาดดุลและดุลการชำระ เงินขาดดุลไม่มีเงินตราต่างประเทศพอที่จะใช้จ่ายในการนำเข้าซึ่งสิ่งของที่จำเป็นแก่การพัฒนาประเทศ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องเข้าควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเก็บรวบรวมเงินตราต่างประเทศไว้ใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศและเพื่อปรับดุลการชำระ เงิน รัฐบาลได้รับสิทธิผูกขาดในการซื้อขายเงินตราต่างประเทศ ผู้ที่มีหรือได้เงินตราต่างประเทศจะต้องขายเงินตราต่างประเทศนั้นให้กับรัฐบาล ส่วนผู้ที่ต้องการเงินตราต่างประเทศไม่ว่าจะเพื่อการค้า การท่องเที่ยว หรือเพื่อการลงทุนในต่างประเทศก็ตามจะต้องขออนุญาต และติดต่อขอซื้อเงินตราต่างประเทศจากรัฐบาล และรัฐบาลก็จะแบ่งสรรปันส่วนเงินตราต่างประเทศให้ตามลำดับความจำเป็นก่อนหลังดังนี้คือ

1) การแบ่งปันส่วนเงินตราต่างประเทศให้แก่ผู้นำสินค้า เข้าอาจกำหนดชนิดสกุลเงินตราที่มีความสำคัญน้อย และหรือสกุลเงินตราที่มีความสำคัญ และอาจเลือกไม่ขายเงินตราบางสกุลให้แก่ผู้ซื้อสินค้านำเข้า หรือขายด้วยอัตราแลกเปลี่ยนสูงมากก็ได้

2) ในบางโอกาสรัฐบาลอาจกำหนดชนิดของสินค้าที่มีความสำคัญ น้อย และชนิดที่มีความสำคัญ โดยให้สินค้าที่จำเป็น เป็นสินค้าที่มีความสำคัญสูง และอาจตั้งราคาขายเงินตราต่างประเทศเพื่อซื้อสินค้าชนิดนี้ไว้ต่ำกว่าปกติ หรืออาจจะตั้งโควตา

ไว้สูงกว่าปกติ และขายเงินตราต่างประเทศให้อัตราสูงขึ้นตามลำดับความสำคัญของสินค้าที่น้อยลง

3) การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน อาจใช้วิธีการจูงใจให้มีการส่งสินค้าออกไปยังประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อให้รัฐบาลจะสามารถสะสมเงินตราของประเทศนั้นได้มากขึ้น โดยตั้งอัตราแลกเปลี่ยนสกุลที่รับซื้อนี้ให้อยู่ในระดับสูงกว่าปกติ หรืออาจให้ความสะดวกในด้านอื่น ๆ ก็ได้ (นวลละอ ออม เศรษฐี 2522 : 14)

4) การปันส่วนเงินตราต่างประเทศ เพื่อการท่องเที่ยวหรือเพื่อการธุรกิจหรือกิจการอื่นใดจะต้องถูกจำกัดลงให้เหลือเพียงพอแก่การใช้จ่ายในกิจการนั้น ๆ เท่านั้น

5) การปันส่วนเงินตราต่างประเทศเพื่อการลงทุนในต่างประเทศจะต้องจำกัดให้เฉพาะแต่การลงทุนที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงที่สุดจริง ๆ เท่านั้น (วาริ พงษ์เวช 2502 : 54)

การใช้วิธีการปันส่วนเงินตราต่างประเทศดังกล่าวนี้ รัฐบาลจะสามารถปรับดุลการชำระเงิน และได้สิ่งของที่จำเป็นแก่การครองชีพและการพัฒนาประเทศตามความประสงค์ไม่ว่าจะเป็นตามจำนวนเงินตราต่างประเทศที่ได้รับตามแหล่งที่มาของสินค้าเข้า ตามชนิดของสินค้าเข้าและตามสกุลเงินในขณะหนึ่ง ๆ เมื่อคิดรวมกันก็จะสามารถปรับปรุงดีมานด์ให้เท่ากับซัพพลายเงินตราต่างประเทศทำให้สามารถรักษาสถียรภาพแห่งค่าของเงินตราได้อีกด้วย (นวลละอ ออม เศรษฐี 2522 : 42)

4. วิวัฒนาการของกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินของประเทศไทย

4.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2482¹

พระราชบัญญัติว่าด้วยการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร ฉบับนี้ ได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลต่าง ๆ นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรได้ตามที่เห็นสมควร² และในการนี้กระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดข้อจำกัด ระเบียบและพิธีการว่าด้วยการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร ไว้เป็นจำนวน 11 ฉบับด้วยกัน โดยกำหนดให้การนำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ ผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร และการนำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศในกรณีอื่น ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว

ดังนั้น จึงอาจจำแนกวิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้คือ

- 1) การนำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์
- 2) การนำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศของผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร
- 3) การนำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศในกรณีอื่น ๆ

¹ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 11 กันยายน 2482 จนกระทั่งถึงวันที่ 19 มิถุนายน 2511 จึงถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2482 พ.ศ. 2511 มาตรา 3 (2511:383)

²พระราชบัญญัติว่าด้วยการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2482 มาตรา 3 และมาตรา 4 (2482 : 819-820)

4.1.1 การนำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ที่ประสงค์จะนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อกระทรวงการคลัง พร้อมทั้งแจ้งชนิดของเงินตราและจำนวนเงิน กำหนดเวลาที่จะนำเข้าโดยประมาณ และเมืองท่าหรือที่ที่จะนำเข้า¹ ระเบียบพิธีการดังกล่าวนี้ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2482 จนถึงวันที่ 17 มีนาคม 2509 กระทรวงการคลัง จึงได้แก้ไขเพิ่มเติม ใ้ธนาคารพาณิชย์แต่ละธนาคารไม่รวมสาขา นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร ไม่ว่าโดยทางใด ได้เป็นรายเดือนไม่เกินเดือนละ 3,500 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือ 9,800 ดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่า² และในวันที่ 16 มกราคม 2511 จึงได้แก้ไขจำนวนเงินให้นำเข้ามาได้ไม่เกินเดือนละ 10,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่า³

4.1.2 การนำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศของผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

ผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร จะนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาพร้อมกับตน เพื่อใช้เองได้เป็นจำนวนไม่เกินสมควร และเมื่อคิดเป็นเงินตราไทยตามอัตราแลกเปลี่ยนในวันให้นำเข้ามาแล้ว ต้องไม่เกินจำนวน 1,000 บาท⁴ ระเบียบพิธีการดังกล่าวนี้ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2482 จนกระทั่งถึงวันที่ 24 มกราคม 2485 จึงได้แก้ไขเพิ่มเติม เฉพาะเงินตราของทางการทหารญี่ปุ่น ซึ่งผู้เข้ามาในราชอาณาจักรจะนำเข้ามาพร้อมกับตน เพื่อใช้เองได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตตามอัตราแลกเปลี่ยน

¹ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 7 กันยายน 2482 ข้อ 2 (2482 : 855) ลงวันที่ 30 มีนาคม 2492 ข้อ 2 (2492 : 1413) และลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2504 ข้อ 2 (2504 : 411)

²ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 17 มีนาคม 2509 ข้อ 1 (2509:1373)

³ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 16 มกราคม 2511 ข้อ 1 (2511:159)

⁴ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 6 กันยายน 2482 ข้อ 1 (2482:855)

ในวันที่น่าเข้าเป็นจำนวนไม่เกิน 10 บาท¹ และใช้บังคับมาจนถึงวันที่ 27 มกราคม 2497 จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมให้เงินตราต่างประเทศทุกชนิด รวมทั้งเงินตราของทางการทหารญี่ปุ่นด้วย ซึ่งผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรจะนำเข้ามาพร้อมกับตน เพื่อใช้เองได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อน เป็นจำนวนซึ่งเมื่อคิดเป็นเงินตราไทยตามอัตราแลกเปลี่ยนในวันที่น่าเข้ามาแล้ว ไม่เกิน 1,000 บาท² และใช้บังคับมาจนถึงวันที่ 30 มีนาคม 2492 จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาพร้อมกับตน เพื่อใช้เองได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อน เป็นจำนวนไม่เกินสมควร และเมื่อคิดเป็นเงินตราไทยตามอัตราแลกเปลี่ยนทางการในวันที่น่าเข้ามา ไม่เกิน 3,500 บาท แต่ถ้าหากจำนวนเงินที่น่าเข้ามาเกินกว่าที่กำหนดดังกล่าว ผู้นำเข้าจะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อนายด่านศุลกากร ประจำท้องที่ที่จะนำเข้านั้น³

ต่อมาในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2504 จึงได้แก้ไขจำนวนเงินที่น่าเข้ามาเป็นจำนวนไม่เกิน 500 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือ 180 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือเทียบเท่า หรือในกรณีที่ครอบครัวหนึ่งเดินทางโดยใช้หนังสือเดินทางฉบับเดียว เป็นจำนวนไม่เกินครอบครัวละ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือ 360 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือเทียบเท่า⁴ และในวันที่ 17 มีนาคม 2509 ได้แก้ไขเพิ่มเติม อนุญาตให้ผู้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาพร้อมกับตน เพื่อใช้เองได้ไม่เกินคนละ 200 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือ 560 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือเทียบเท่า แต่ถ้าเป็นการเดินทางเข้ามาเป็นครอบครัวโดยใช้หนังสือเดินทางฉบับเดียว หรือเป็นการเดินทางเข้ามาทาง

¹ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 24 มกราคม 2485 (2485:129-130)

² ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 27 มกราคม 2491 (2492:348-349)

³ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 30 มีนาคม 2492 ข้อ 1 (2492 : 1413)

⁴ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2504 ข้อ 1 (2504 : 411)

ท่ากรุงเทพฯ อนุญาตให้นำเข้าได้ไม่เกิน 400 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือ 1,120 ดอลลาร์-
 สหรัฐ หรือเทียบเท่า¹ และครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2511 ได้แก้ไขเพิ่ม
 เต็ม อนุญาตให้ผู้ที่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาพร้อม
 กับตน เพื่อใช้เองได้เป็นมูลค่าไม่เกินคนละ 600 ดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่าตามค่า
 เสมอภาค แต่ถ้าเป็นการเดินทางเข้ามาเป็นครอบครัว โดยใช้หนังสือเดินทางฉบับเดียว
 หรือเข้ามาทางท่ากรุงเทพฯ อนุญาตให้นำเข้าได้เป็นมูลค่าไม่เกิน 1,200 ดอลลาร์สหรัฐ
 หรือเทียบเท่าตามค่าเสมอภาค²

สำหรับบุคคลที่เดินทางผ่านราชอาณาจักร คือมีตัวที่ได้จำหน่ายโดยสุจริต
 สำหรับเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วออกไปต่างประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด
 ไว้ ต้องแสดงว่ามีเงินตราต่างประเทศเท่าใด ในขณะที่เข้ามาในราชอาณาจักร และ
 ต้องแสดงให้เห็นที่พอใจพนักงานศุลกากรในขณะที่จะออกนอกราชอาณาจักร ว่าจำนวนเงิน
 ที่ได้นำเข้ามานั้น มิได้ลดน้อยลงไปเป็นจำนวนเกินกว่าที่กำหนดดังกล่าวข้างต้นนั้นด้วย³

4.1.3 การนำเข้าซึ่งเงินตราต่างประเทศในกรณีอื่น ๆ

สำหรับบุคคลอื่นใดที่ประสงค์จะนำเงินตราต่างประเทศเข้ามา
 ในราชอาณาจักร จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาต โดยแจ้งเหตุผลในการนำเข้า ชนิดเงินตรา
 จำนวนเงินตรา กำหนดเวลาที่จะนำเข้า และเมืองท่าหรือที่ที่จะนำเข้าและถ้าจะนำเงิน
 ตราต่างประเทศดังกล่าวเข้าทางจังหวัด เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก สตูล ตรัง ภูเก็ต
 สงขลา ยะลา และนราธิวาส จะต้องยื่นคำร้องขอดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้า

¹ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 17 มีนาคม 2509 ข้อ 2 (2509:1373)

² ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 16 มกราคม 2511 (2511 : 159-160)

³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ.

จะนำเข้าทางอื่น ๆ จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อกระทรวงการคลัง¹ ระเบียบ
พิธีการดังกล่าวได้ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2482 จนกระทั่งถึงวันที่ 17
มีนาคม 2509² จึงได้แก้ไขเพิ่มเติม อนุญาตให้นำเงินตราต่างประเทศเข้ามา
ได้ต่อเมื่อเจ้าพนักงานดังต่อไปนี้ได้พิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว คือ

- 1) เจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เป็นผู้พิจารณาสำหรับการนำ
เข้าทางท่ากรุงเทพฯ
- 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัด เป็นผู้พิจารณาสำหรับการนำติดตัว เข้า
ทางด้านศุลกากรในเขตอำเภอเมือง เป็นมูลค่าไม่เกินครั้งละ 300 ปอนด์สเตอร์ลิง
หรือ 840 ดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่า และต่อมาวันที่ 10 มกราคม 2511 แก้ไข
จำนวนเงินเพิ่มขึ้นเป็น 1,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่าตามค่าเสมอภาค³
- 3) นายด่านศุลกากรเป็นผู้พิจารณาสำหรับการนำติดตัว เข้าทางด้านศุลกากร
อื่น เป็นมูลค่าไม่เกินครั้งละ 300 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือ 840 ดอลลาร์สหรัฐ หรือ
เทียบเท่า และต่อมาในวันที่ 16 มกราคม 2511 ได้แก้ไขจำนวนเงินเพิ่มขึ้นเป็น
1,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเทียบเท่าตามค่าเสมอภาค⁴
- 4) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นผู้พิจารณาสำหรับการนำเข้าในกรณีอื่น ๆ

นอกจากนี้แล้วกระทรวงการคลังยังได้กำหนดระเบียบพิธีการเกี่ยวกับการนำ
เงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรโดยทางไปรษณีย์ โดยเฉพาะบุคคลอื่นใด
นอกจากธนาคารพาณิชย์ เมื่อนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาโดยทางไปรษณีย์ผ่าน
กรุงเทพฯ จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่ออธิบดีกรมศุลกากร ซึ่งอธิบดีกรมศุลกากรจะ

¹ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 7 กันยายน 2482 ข้อ 3 (2482:856)

² ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 17 มีนาคม 2509 ข้อ 4 (2509 :
1374-1375)

³ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 16 มกราคม 2511 ข้อ 4 (2511:160)

⁴ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 16 มกราคม 2511 ข้อ 4 (2511:160)

อนุญาตเป็นจำนวนที่คิดเป็นเงินตราไทยตามอัตราแลกเปลี่ยนในวันที่น่าเข้ามาได้ไม่เกิน 500 บาท¹ ซึ่งระเบียบพิธีการนี้ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 28 ตุลาคม 2482 จนถึงวันที่ 24 มกราคม 2485 จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมไม่ให้ใช้ระเบียบดังกล่าวบังคับกับการนำเข้าซึ่งเงินตราของทางการทหารญี่ปุ่น² และต่อมาในวันที่ 27 มกราคม 2491 จึงได้ยกเลิกระเบียบเกี่ยวกับการนำเงินตราของทางการทหารญี่ปุ่นดังกล่าว และให้ใช้ระเบียบเดิมบังคับกับเงินตราทุกชนิด³ ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2507 ได้แก้ไขเพิ่มจำนวนเงินเป็น 2,000 บาท⁴ และในวันที่ 17 มีนาคม 2509 ได้แก้ไขเพิ่มเติมอนุญาตนำเข้ามาทางไปรษณีย์ ได้เป็นมูลค่าไม่เกินครั้งละ 100 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือ 280 ดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่า⁵ และในวันที่ 16 มกราคม 2511 แก้เป็นจำนวน 300 ดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่าตามค่าเสมอภาค⁶

4.2 พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจอย่างกว้างขวางในอันที่จะออกกฎกระทรวงควบคุม กำกัณฑ์หรือห้ามการปฏิบัติการทั้งปวง เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงิน

¹ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2482 (2482:2364)

²ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 24 มกราคม 2485 (2485:131)

³ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 27 มกราคม 2491 (2491:349-350)

⁴ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2507 (2507:1883)

⁵ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 17 มีนาคม 2509 ข้อ 3 (2509:1374)

⁶ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 16 มกราคม 2511 ข้อ 3 (2511:160)

หรือการอื่นใด ซึ่งมีเงินตราต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าในรูปใด¹ พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฉบับนี้ได้ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2485 จนกระทั่งถึงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2486 จึงได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2486 (2486 : 820-826) และพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2486 พ.ศ. 2486 (2486 : 1341) และได้ใช้บังคับมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ โดยกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวงการคลัง รวมทั้งได้มีประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย และประกาศเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินด้วย ซึ่งมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน โดยเฉพาะกฎกระทรวงเป็นจำนวน 18 ฉบับด้วยกัน ทั้งนี้กฎกระทรวงฉบับที่ 1-12 ได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 13 และปัจจุบันยังคงมีกฎกระทรวงฉบับที่ 13-18 ใช้บังคับสำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎกระทรวงดังกล่าวข้างต้น อาจจำแนกเพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการได้เป็น 2 กรณี ดังนี้

- 1) การนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินตราเป็นค่าของ
- 2) การนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินตราเพื่อวัตถุประสงค์อื่น

4.2.1 การนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินตราเป็นค่าของ

จากภาวะสงครามโลกครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2484 ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้เข้าแทรกแซงการเงินของประเทศไทย ทำให้เสถียรภาพของเงินตราไทยเสื่อมลง และในปี พ.ศ. 2485 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินขึ้นใช้บังคับเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2485 และออกกฎกระทรวงฉบับแรก กำหนดระเบียบพิธีการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (2485 : 1333-1338) ตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินดังกล่าว เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2485 พร้อมกับออก

¹พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 มาตรา 4 (2485 : 281 - 282)

ประกาศกระทรวงการคลัง (2485 : 1339-1340) กำหนดให้ผู้ที่ได้มาซึ่งเงินเยนญี่ปุ่น ค่าแลกเปลี่ยนเยนญี่ปุ่น หรือสิทธิที่จะได้รับเงินเยนญี่ปุ่น หรือค่าแลกเปลี่ยนเยนญี่ปุ่น เป็นค่าสินค้าส่งออก ถ้าไม่ได้รับการยกเว้นเป็นพิเศษ ต้องขายให้ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยผ่านทางธนาคารรับอนุญาต สำหรับการนำเข้าของเข้ามานั้น กฎกระทรวงฉบับที่ 2 ข้อ 2-4 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2486 (2486 : 1131-1132) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติมความในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 ข้อ 3 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2487 (2487 : 825-826) กำหนดให้บุคคลที่นำเข้ามาจากประเทศ ญี่ปุ่น จักรภญี่ปุ่น หรือประเทศจีน จะต้องชำระค่าของมันเป็นเงินเยน โดยซื้อเงินเยน เพื่อชำระเป็นค่าของมันจากธนาคารแห่งประเทศไทย ผ่านทางธนาคารรับอนุญาตทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการนำเข้าซึ่งตัวอย่างสินค้า ของสำหรับใช้ส่วนตัวและของที่ส่งเข้ามาคร่าว ละไม่เกิน 100 บาท และนอกจากนี้แล้วในการนำเข้าของเข้ามานั้นถ้าต้องมีใบอนุญาตตามกฎหมายใดแล้ว ผู้นำของ เข้าจะต้องยื่นใบอนุญาตคัมของต่อ เจ้าพนักงานด้วย

ระ เียบและพิธีการเกี่ยวกับ เงินเยนดังกล่าวใช้บังคับมาจนกระทั่งสงคราม โลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง และในปี พ.ศ. 2489 กระทรวงการคลังจึงได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 ยกเลิกระเบียบพิธีการเกี่ยวกับเงินเยน พร้อมทั้งกำหนดระเบียบขึ้นใหม่ โดย เฉพาะได้กำหนดให้การนำเข้าและส่งออกซึ่งของมัน ผู้นำ เข้าหรือผู้ส่งออกจะต้องชำระ หรือรับชำระ เงิน เป็น เงินดอลลาร์สหรัฐหรือ เมริกา หรือ เงินปอนด์สเตอร์ลิงแทน เงินเยนญี่ปุ่น และกระทรวงการคลังได้แก้ไข เพิ่มเติมเรื่อยมา โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 5-12¹ พร้อมทั้งออกประกาศกระทรวงการคลัง กำหนดประเภทสินค้าที่ผู้ส่งออกจะต้องขายเงิน ตราต่างประเทศที่ได้รับมาให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ในอัตราทางการตามอัตราส่วน ต่าง ๆ ดังนี้คือ

¹ กฎกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 4 (2489 : 9)

ฉบับที่ 5 (2489 : 888) ฉบับที่ 6 (2490 : 6)

ฉบับที่ 7 (2491 : 231) ฉบับที่ 8 (2494 : 1241)

ฉบับที่ 9 (2495 : 1) ฉบับที่ 10 (2495 : 1)

ฉบับที่ 11 (2495 : 1355) ฉบับที่ 12 (2496 : 10)

1) ผู้ส่งชาวออกนอกราชอาณาจักร ต้องขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มานั้น ในอัตราส่วน 100% ยกเว้นผู้ที่ส่งออกภายหลังวันที่ 28 มกราคม 2490¹ และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2493 เป็นต้นมา ผู้ส่งชาวออกนอกราชอาณาจักรไม่ต้องขายเงินปอนด์ สเตอริง หรือเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกา หรือเงินตราต่างประเทศอื่นที่ได้รับมาเป็น ค่าข้าว เฉพาะส่วนที่เกินราคามาตรฐานที่กระทรวงพาณิชย์ได้กำหนดขึ้น²

2) ผู้ส่งยางออกนอกราชอาณาจักรต้องขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มานั้น ในอัตราส่วน 100% ยกเว้นผู้ที่ส่งออกภายหลังวันที่ 28 มกราคม 2490³ และตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 2490 เป็นต้นมา ผู้ส่งออกทางท่ากรุงเทพฯ ต้องขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มานั้นเพียง 20% และ 25% สำหรับการส่งออกทางท่าอื่น ๆ⁴ และ ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2491 เป็นต้นมาผู้ส่งยางออกนอกราชอาณาจักรต้องขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มานั้นเพียง 20%⁵

¹ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 28 มกราคม 2490 (2490:198-199) ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2470 ข้อ 1 (2490 : 398) ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2490 ข้อ 1 (2490 : 14 98) ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2490 ข้อ 1 (2490 : 2665-2666) ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2494 ข้อ 1 และข้อ 2 (ก) (2494 : 3172-3173) ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2495 ข้อ 4 (2495 : 2)

² ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 24 มกราคม 2493 ข้อ 2 (2493 : 401 - 402)

³ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 28 มกราคม 2490 (2490 : 199) ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2490 ข้อ 1 (2490 : 398) ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2490 ข้อ 1 (2490 : 1998-1999) ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2490 ข้อ 1 (2490 : 2665-2666) ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2494 ข้อ 1 และข้อ 2 (ข) (2494 : 3172-3173) ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2495 ข้อ 4 (2495 : 2)

⁴ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2490 ข้อ 2 (ข) (ค) (2490 : 1498-1499)

⁵ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2491 (2491 : 426) ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2490 ข้อ 2 (ค) (2490 : 3173) ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2495 ข้อ 4 (2495 : 2)

3) ผู้ส่งดีบุกออกนอกราชอาณาจักรต้องขายเงินตราต่างประเทศในอัตราส่วน 100% ยกเว้นผู้ที่ส่งออกภายหลังวันที่ 28 มกราคม 2490¹ และตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 2490 เป็นต้นมาต้องขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มานั้นให้ทางการเป็นอัตราส่วน 50%² และ 40% สำหรับผู้ส่งดีบุกออกนอกราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 12 ธันวาคม 2492 เป็นต้นมา³ และ 20% สำหรับค่าดีบุกที่ส่งออกนอกราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2495 เป็นต้นมา⁴

4) ผู้ส่งไม้สักออกนอกราชอาณาจักรต้องขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มาให้ทางการในอัตราส่วน 100% ยกเว้นสำหรับผู้ส่งออกภายหลังวันที่ 28 มกราคม 2490⁵ และตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 2490 เป็นต้นมา ผู้ส่งออกซึ่งไม้สักต้องขายเงินตราต่างประเทศที่ได้รับมานั้นให้ทางการในอัตราส่วน 50%⁶ และตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2491 เป็นต้นมา ผู้ส่งออกซึ่งไม้สักไม่ต้องขายเงินตราต่างประเทศที่ได้มานั้นให้ทางการอีกต่อไป⁷

5) ผู้ส่งปูนซิเมนต์ออกนอกราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2490 ถึงวันที่ 15 มิถุนายน 2492 ต้องขายเงินตราต่างประเทศที่ได้รับมาให้ทางการในอัตราส่วน 100 %⁸

¹ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 28 มกราคม 2490 (2490 : 199) ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2490 ข้อ 1 (2490 : 298) ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2490 ข้อ 1 (2490 : 1498)

² ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2490 ข้อ 2 (2490-1499)

³ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 24 มกราคม 2493 ข้อ 1 (2493 : 401) ลงวันที่ 6 มีนาคม 2492 (2492 : 1066) ลงวันที่ 6 สิงหาคม 2494 ข้อ 2 (ข) (2494 : 3173) ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2495 ข้อ 4 (2495 : 2)

⁴ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 16 กันยายน 2495 ข้อ 1 (2495 : 3264)

⁵ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 28 มกราคม 2490 (2490 : 199) ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2490 ข้อ 1 (2490 : 398) ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2490 ข้อ 1 (2490 : 1498)

⁶ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2490 ข้อ 2 (2490 : 1499)

⁷ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 26 มีนาคม 2491 (2491 : 1245)

⁸ ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 25 กันยายน 2490 (2490 : 2467) ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2490 (2490 : 2665-2666) ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2492 (2492 : 2574).

4.2.2 การนำเข้าและส่งออกซึ่งเงินตราเพื่อวัตถุประสงค์อื่น

ระเบียบพิธีการว่าด้วยการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. 2482 ซึ่งใช้บังคับมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482 ถึง พ.ศ. 2511 ดังนั้นในนี้จึงไม่ขอกล่าวถึงอีกต่อไป แต่โดยที่หลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 ออกใช้บังคับแล้ว กระทรวงการคลังก็ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดระเบียบพิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำเข้าและส่งออก ซึ่งเงินตราเพิ่มขึ้นอีก โดยเฉพาะตามกฎหมายกระทรวงฉบับแรก ฉบับที่ 2 ฉบับที่ 7 ฉบับที่ 9 และฉบับที่ 12 ซึ่งมีวิวัฒนาการดังนี้คือ

กฎกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 (ฉบับแรก) ข้อ 2 (2485 : 1334-1335) กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดส่งเงินตราไทย เงินตราต่างประเทศ ค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เล็ตเตอร์ออฟเครดิต หรือ หลักทรัพย์ออกไปนอกประเทศ เว้นแต่ผู้เดินทางไปต่างประเทศ จะนำเงินตราไทย เงินตราต่างประเทศ ค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศหรือ เล็ตเตอร์ออฟเครดิต ออกไปพร้อมกับตนได้เป็นมูลค่ารวมไม่เกินคนละ 400 บาท หรือครอบครัวหนึ่งโดยใช้หนังสือเดินทางฉบับเดียวกันไม่เกิน 1,000 บาท และผู้เดินทางผ่านจะนำเงินตราไทย เงินตราต่างประเทศ ค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือ เล็ตเตอร์ออฟเครดิตออกไปพร้อมกับตนแต่ละชนิดได้เป็นมูลค่าไม่เกินกว่าที่ได้นำเข้ามาในประเทศไทย และในกฎกระทรวงดังกล่าว ข้อ 3 (2485 : 1335) ยังได้กำหนดห้ามมิให้บุคคลใดนำเงินตราไทยเข้ามาในประเทศไทย เว้นแต่ผู้ที่มาจากต่างประเทศหรือผู้เดินทางผ่านจะนำเข้ามาพร้อมกับตนได้ไม่เกิน 200 บาท

ต่อมากระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 กำหนดระเบียบพิธีการเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศเพิ่มเติม ในข้อ 5 (2486 : 1133) ห้ามมิให้บุคคลที่ทำการรับ-ส่งเงิน จ่ายเงิน ที่ส่งมาจากต่างประเทศ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน และในข้อ 6 (2486 : 1133) กำหนดห้ามมิ

ให้บุคคลได้รับเงินที่ส่งเข้ามาจากต่างประเทศ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงาน โดยเจ้าพนักงานจะสั่งให้ส่งเงินนั้นเข้าบัญชีพิเศษที่ธนาคารรับอนุญาตก็ได้ ในข้อ 7 (2486 : 1133) กำหนดห้ามไม่ให้ถอนหรือจ่ายเงินตามบัญชีพิเศษดังกล่าว ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือแต่บางส่วน โดยไม่ได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงาน

ต่อจากนั้นมากระทรวงการคลังจึงออกกฎกระทรวงการคลังฉบับที่ 7 (2491 : 231-232) ยกเลิกระเบียบและพิธีการดังกล่าวทั้งหมด เว้นแต่ในกรณีการนำเงินตราไทยที่ผู้เดินทางมาจากต่างประเทศ หรือผู้เดินทางผ่านจะนำเข้ามาได้ไม่เกิน 200 บาท ซึ่งยังคงมีผลบังคับอยู่ต่อมา ต่อจากนั้นมากระทรวงการคลังจึงได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 9 โดยเฉพาะใน ข้อ 1 (2495 : 2-4) กำหนดระเบียบขึ้นใหม่แทนระเบียบเดิมที่ยกเลิกไป โดยกำหนดไม่ให้บุคคลใดส่งออกซึ่งเงินตราต่างประเทศ ค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือ เล็ดเตอร์ออฟเครดิต หรือหลักทรัพย์ออกไปต่างประเทศ โดยไม่ได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงาน และเว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

1) ผู้เดินทางผ่านจะนำเงินตราต่างประเทศ ค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือ เล็ดเตอร์ออฟเครดิต ออกไปพร้อมกับตนได้เป็นมูลค่าไม่เกินคนละ 3,500 บาท และ 7,000 บาท สำหรับครอบครัวหนึ่ง ซึ่งใช้หนังสือเดินทางฉบับเดียวกัน

2) ผู้เดินทางผ่านจะนำเงินตราต่างประเทศค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือ เล็ดเตอร์ออฟเครดิตออกไปพร้อมกับตนแต่ละชนิด เป็นมูลค่าไม่เกินกว่าที่ได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร

3) การส่งออกซึ่งเงินตราต่างประเทศค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือ เล็ดเตอร์ออฟเครดิต หรือหลักทรัพย์ เพื่อธุรกิจปกติระหว่างประเทศอันมิใช่เป็นการโอนเงินทุน และรวมถึงกรณีดังต่อไปนี้ด้วย คือ

ก. การชำระหนี้เกี่ยวกับการค้ากับต่างประเทศกิจการค้าปกติ รวมทั้งบริการสำหรับธนาคารและเครดิตในระยะสั้น

ข. การชำระดอกเบี้ยเงินกู้และการชำระเงินได้สุทธิอันเกิดจากการลงทุน
อย่างอื่น

ค. การชำระเงินเป็นจำนวนพอสมควร ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
กำหนด เพื่อผ่อนชำระเงินกู้ หรือค่าสิทธิหรือในการลงทุนโดยตรง

นอกจากนี้แล้วในกฎกระทรวงฉบับที่ 12 ข้อ 1 และข้อ 2 (2496 : 11)
ยังได้กำหนดห้ามไม่ให้ทำการซื้อและส่งออกซึ่งเงินตราต่างประเทศ เพื่อการไต่สวน
โดยไม่ได้รับอนุญาตอีกด้วย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2497 กระทรวงการคลังจึงได้
ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 13 ยกเลิกระเบียบพิธีการดังกล่าวทั้งหมด และกำหนดระเบียบ
พิธีการขึ้นใหม่ และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 ซึ่งใช้บังคับจวบจนทุกวันนี้