

สภานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย



นายชวลิต คณานิตย์



ศูนย์วิทยุทรัพยากร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2535

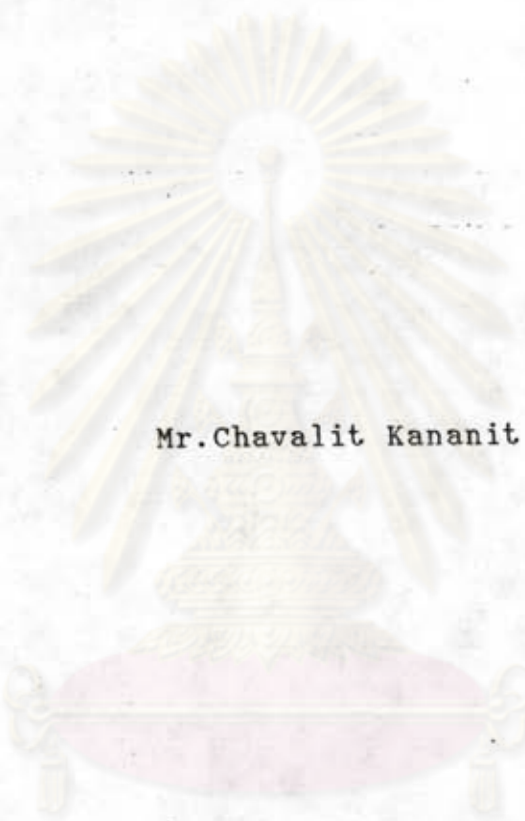
ISBN 974-581-780-5

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

018450

112125011

Legal Status of the Bank of Thailand



Mr.Chavalit Kananit

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws

Department of Law
Graduate School
Chulalongkorn University

1992

ISBN 974-581-780-5

หัวข้อวิทยานิพนธ์
โดย
ภาควิชา
อาจารย์ที่ปรึกษา

สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย
นายชวลิต คณานิตย์
นิติศาสตร์
อาจารย์ ศุภลักษณ์ นาดีสถิตย์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์นี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

ผ. วิชา

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรราช)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

ท. วิชา
..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โทวิไลกุล)

ศ. วิชา
..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ศุภลักษณ์ นาดีสถิตย์)

อ. วิชา
..... กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสัมบูรณ์)

ก. วิชา
..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์)

ร. วิชา
..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ฤทัย หงส์ลิวิ)

ว. วิชา
..... กรรมการ
(อาจารย์วสันต์ เทียนหอม)

ช. วิชา
..... กรรมการ
(อาจารย์ชูเกียรติ รัตน ชัยชาญ)



ชวลิต วัฒนาศัย : สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย (LEGAL STATUS OF THE BANK OF THAILAND) อ.ที่ปรึกษา : อ.ศุภลักษณ์ นาคีสถิตย์, 221 หน้า.
ISBN 974-581-780-5


การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยในระบบการปกครองการของรัฐ อำนาจหน้าที่และการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย

จากการวิจัยพบว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเฉพาะ แต่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช้รัฐวิสาหกิจ โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะธนาคารกลางได้จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลแยกจากรัฐ แม้ได้รับเงินทุนประเดิมจากรัฐแต่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ และธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไร มิได้ดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะทางการค้า เช่น รัฐวิสาหกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีการใช้อำนาจในฐานะฝ่ายปกครองในอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการ โดยรัฐมีการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวในลักษณะการควบคุมกำกับ

เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีลักษณะที่แตกต่างจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนะให้จำแนกธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนประเภทใหม่เพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมายให้ชัดเจน

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิติต 
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C070207 : MAJOR LAW

KEY WORD : .LEGAL STATUS/THE BANK OF THAILAND

CHAVALIT KANANIT : LEGAL STATUS OF THE BANK OF THAILAND. THESIS

ADVISOR : LECT.SUPALAK NAKESATHIT, 221 PP. ISBN 974-581-780-5

This research is intended to study the Bank of Thailand concerning its legal status within the governmental organization system including its authority and the control of the exercise of its authority.

Although receiving fundamental capital from the State, the Bank of Thailand constitutes, under the specific Act, a juristic person apart from government organisms and public enterprises. Unlike the public enterprise, it's a non-profit organism and operates under non-commercial basis. Under the state supervision (as called in french "control de tutelle"), the Bank of Thailand exercises its authority conferred by the State as administrative agency.

Therefore, to determine clearly the status of the Bank of Thailand, this thesis recommends that it should be classified, under the public law, as a distinguished juristic person.

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
ปีการศึกษา.....2534

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีอาจสำเร็จล่วงได้เลย หากไม่ได้รับความเมตตากรุณาและความช่วยเหลือจากบุคคลหลายท่าน ทั้งในด้านวิชาการ กำลังใจ ความหวังดี ตลอดจนการให้คำปรึกษาต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณนี้ และมีความเต็มใจที่จะตอบแทนพระคุณเท่าที่จะสามารถทำได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ศุภลักษณ์ นาคีสถิตย์ ที่ได้สละเวลา เพื่อเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำและได้หาข้อมูลให้แม้จะเป็นเพียงช่วงระยะเวลาไม่นานนัก ผู้เขียนได้ใช้ประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย

ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าของท่านมาเป็นกรรมการสอบ ตลอดจนคอยให้คำแนะนำ ให้กำลังใจ และให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหาด้วยความห่วงใย ผู้เขียนสำนึกในพระคุณของท่านมีรูปลิ่ม

ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร. ฤทัย หงส์สิริ ที่ได้ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำต่าง ๆ และกรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขร่างวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนสำนึกในพระคุณของท่านมีรูปลิ่ม

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรวงศ์ อาจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาวงศ์ อาจารย์วสันต์ เทียนหอม และอาจารย์ชัชเกียรติ รัตนชัยชาญ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เล่มนี้ และคุณชาญชัย บุญฤทธิไชยศรี ที่กรุณาให้คำปรึกษาในการแก้ไขร่างวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ไพศาล กุมารย์วิสัย และรองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ที่กรุณาให้คำปรึกษาในการเริ่มศึกษา ตลอดจนสละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการสอบเค้าโครงวิทยานิพนธ์และเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ในเบื้องต้น

ขอขอบคุณ คุณสุภาพร เนตรเขียน อาจารย์พนิดา พิสิฐมอริชัย คุณสุวิมล สังข์พันธ์ คุณอุษงค์ แซ่เท็น คุณสมหญิง เจียมศักดิ์ศรี คุณจันทจิรา เอี่ยมมยุรา และพี่น้องเพื่อน ๆ อีกหลายคน ที่ได้ช่วยเหลือเรื่องข้อมูล ข่าวสารและแรงงานมาตลอด

ขอขอบคุณบรรณารักษ์ และเจ้าหน้าที่ประจำห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ห้องสมุดธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ให้ความสะดวกในการค้นคว้าด้วยดีตลอดมา

ขอขอบคุณ คุณธานี กล้าเพชร คุณพิสมัย ปันฐิตะรักษ์ ที่พิมพ์วิทยานิพนธ์เล่มนี้ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ครู อาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ไม่อาจกล่าวได้หมดในที่นี้ ซึ่งภรรยาและบุตรคือส่วนหนึ่งที่เป็นแรงบันดาลใจและกำลังใจให้กับผู้เขียนทำวิทยานิพนธ์ล่วงไปด้วยดี

สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
ขอบเขตของการวิจัย.....	6
วิธีการศึกษาวิจัย.....	7
สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย.....	7
ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย.....	8
บทที่ 2 บททั่วไป.....	9
1. ความหมายของ "ธนาคารกลาง" (CENTRAL BANK)...	9
2. ลักษณะสำคัญของธนาคารกลาง.....	12
3. วิวัฒนาการและแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารกลางของ ต่างประเทศ.....	13
3.1 การกำเนิดและวิวัฒนาการของธนาคารกลางใน ต่างประเทศโดยสรุป.....	13
3.2 สาเหตุของการจัดตั้งธนาคารกลางในต่างประเทศ..	18

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

	4. วิวัฒนาการและแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย.....	21
	4.1 การกำเนิดและวิวัฒนาการของธนาคารแห่งประเทศไทย.....	21
	4.1.1 แนวความคิดก่อนสมัยรัชกาลที่ 5.....	21
	4.1.2 แนวความคิดในสมัยรัชกาลที่ 5.....	22
	4.1.3 พระราชบัญญัติสำนักงานธนาคารชาติไทย พ.ศ. 2482.....	28
	4.1.4 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485.....	33
	4.2 สาเหตุของการจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย.....	34
บทที่ 3	สถานะทางกฎหมายของธนาคารกลางในต่างประเทศ.....	37
	1. ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England).....	37
	1.1 การเป็นองค์การของรัฐบาล (Public Corporation).....	39
	1.2 องค์การบริหารของธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ.....	42
	1.2.1 ผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ.....	42
	1.2.2 กรรมการบริหาร.....	42
	1.3 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับของรัฐมนตรี.....	43
	1.4 อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ.....	45

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2. ระบบธนาคารแห่งสหรัฐอเมริกา	
(Federal Reserve System).....	47
2.1 การเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง.....	49
2.2 ประกอบด้วยธนาคารประจำภาค 12 แห่ง	
(Federal Reserve Bank).....	49
2.3 ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของ	
ธนาคารกลางเป็นผู้ถือหุ้น.....	51
2.4 การจัดองค์กร.....	51
2.4.1 คณะกรรมการธนาคารกลาง.....	52
2.4.2 คณะกรรมการซื้อขายหลักทรัพย์ใน	
ตลาดหลักทรัพย์.....	53
2.5 ความเป็นอิสระจากรัฐบาล.....	53
2.6 อำนาจหน้าที่ของธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา...	56
3. ธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส (Banque de France)..	58
3.1 การเป็นองค์การมหาชนอิสระตามกฎหมายมหาชน	
ของประเทศฝรั่งเศส.....	59
3.2 องค์การบริหารของธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส....	66
3.2.1 ผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ.....	66
3.2.2 คณะกรรมการธิการกลาง	
(General Council).....	67
3.2.3 คณะกรรมการที่ปรึกษา.....	67
3.3 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับของรัฐมนตรี.....	67
3.4 อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส.....	68

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4	
สถานะทางกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทย.....	71
1. พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดตั้ง.....	72
1.1 พระราชบัญญัติจัดตั้ง.....	74
1.1.1 จัดตั้งโดยกฎหมาย.....	74
1.1.2 มีฐานะเป็นนิติบุคคล.....	77
1.1.3 ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เป็นส่วนราชการ สังกัดกระทรวงใด.....	82
1.1.4 เงินทุนประเดิมของธนาคารได้รับจากรัฐ เป็นการอุดหนุน.....	87
1.1.5 งบประมาณเป็นของตนเอง.....	90
2. พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่.....	91
2.1 ภาระหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย.....	91
2.1.1 อำนาจหน้าที่อันพึงเป็นธุรกิจ ของธนาคารกลาง.....	92
2.1.1.1 อำนาจหน้าที่การออก และ การจัดการเกี่ยวกับธนบัตร และธนาคารบัตร.....	92
2.1.1.2 การเป็นนายธนาคารของรัฐบาล.....	97
2.1.1.3 หน้าที่การเป็นนายธนาคารของ ธนาคารพาณิชย์.....	102
2.1.1.4 อำนาจหน้าที่ในการควบคุม เครดิต.....	105

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.1.1.5	หน้าที่จัดการและรักษาทุนสำรอง เงินตรา.....	106
2.1.2	อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยทำ.....	107
2.1.2.1	อำนาจหน้าที่กำกับและตรวจสอบ ธนาคารพาณิชย์และสถาบัน การเงินอื่น.....	107
2.1.2.2	หน้าที่ในการให้ความอนุเคราะห์ ทางการเงินแก่ภาคเศรษฐกิจ ที่สำคัญ.....	114
2.1.2.3	หน้าที่ในการควบคุมปรัวรรต เงินตรา.....	116
2.2	การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทย.....	117
2.2.1	กิจกรรมที่จัดทำเป็นบริการสาธารณะ.....	117
2.2.2	การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะ มิใช่แสวงหากำไร.....	120
2.2.3	มีอำนาจมหาชนและใช้วิธีตามกฎหมายมหาชน	126
3.	พิจารณาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐ.....	131
3.1	การบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการ.....	131
3.1.1	องค์ประกอบของคณะกรรมการ.....	131
3.1.1.1	ผู้ว่าการ และรองผู้ว่าการ (ประธานกรรมการและ รองประธาน).....	131

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.1.1.2 ผู้จัดการ (อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย).....	135
3.1.1.3 กรรมการอื่น.....	137
3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ.....	137
3.2 งบประมาณ.....	142
3.2.1 มีความอิสระในการบริหารงบประมาณและ ทรัพย์สินของตนเอง.....	142
3.2.2 มีระบบงบประมาณเป็นของตนเอง.....	142
3.3 ความสัมพันธ์กับรัฐในด้านการควบคุมกำกับ.....	145
3.3.1 ความหมายของการควบคุมกำกับ.....	146
3.3.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ.....	154
3.3.2.1 รัฐสภา.....	154
3.3.2.2 คณะรัฐมนตรี.....	155
3.3.2.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง.....	156
บทที่ 5 สรุปและเสนอแนะ.....	159
บรรณานุกรม.....	165
ภาคผนวก.....	176
ประวัติผู้เขียน.....	220