



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป้าหมายสำคัญของประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทยด้วย คือ การเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มรายได้และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น ดังนั้น เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพและเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ รัฐจึงต้องเข้าไปมีบทบาทส่งเสริมการลงทุนในกิจการของเอกชน ซึ่งรวมทั้งการลงทุนของคนไทยและการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคู่กันไปกับการพัฒนาในภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้ เพราะภาคเกษตรกรรมมีความผันผวนเนื่องจากต้องพึ่งดินฟ้าอากาศ ไม่อำนวยการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีเสถียรภาพ และเพื่อสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมของไทยเจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว รัฐจึงเข้าไปมีบทบาทส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าเข้ามาอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2503 จนถึงปี พ.ศ. 2514 ซึ่งเป็นช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 และ 2

ในปี พ.ศ. 2503 รัฐได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503¹ ขึ้น โดยได้วางรากฐานการให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ด้วยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ประกอบด้วย การให้หลักประกันการลงทุน การให้สิทธิและประโยชน์แก่โครงการลงทุนทั้งที่เกี่ยวข้องกับภาษีและการให้ความคุ้มครองแก่อุตสาหกรรมในประเทศ ต่อมา ในปี พ.ศ. 2505 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยการยกเลิกกฎหมายฉบับ พ.ศ. 2503 และได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505¹ ขึ้นมาแทน

¹ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505.

และต่อมาได้แก้ไขปรับปรุงอีก 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2508 และ พ.ศ. 2511 ในกฎหมายฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงการให้สิทธิและประโยชน์ทางภาษีอากรสูง มุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยแบ่งกิจการที่จะให้การส่งเสริมออกเป็น 3 จำพวก โดยให้สิทธิประโยชน์แตกต่างกันในแต่ละจำพวกตามลำดับความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้ให้สิ่งจูงใจและหลักประกันแก่ผู้ลงทุนไทยและต่างประเทศ

ต่อมา ได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนครั้งใหญ่ อีกครั้งหนึ่งโดยการออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227² เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2515 มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปหลายประการ ทั้งนี้ เพื่อสนองนโยบายเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวกับภาษีอากรและไม่เกี่ยวกับภาษีอากร รวมทั้งหลักประกันและการให้ความคุ้มครองมากขึ้นกว่าเดิม และให้ความสำคัญต่อการลงทุนในกิจการเอกชนมากยิ่งขึ้น โดยมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และกิจการในเขตต่างจังหวัด กิจการอุตสาหกรรมเกษตร กิจการที่ใช้แรงงานสูง หรือใช้วัตถุดิบภายในประเทศมาก ในส่วนสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร ให้ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 3-8 ปี มีบทบัญญัติให้สิทธิและประโยชน์พิเศษแก่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและอุตสาหกรรมที่สมัครใจจะตั้งโรงงานในส่วนภูมิภาคเป็นการเฉพาะ สำหรับอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจะได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบวัสดุจำเป็น และของที่นำเข้าไปใช้ผลิตเพื่อส่งออก สำหรับกิจการที่อยู่เขตต่างจังหวัดหรือภูมิภาคตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อกิจการอุตสาหกรรม อาจกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเช่น ลดอากรขาเข้าและภาษีการค้าไม่เกินกึ่งหนึ่งของอัตราปกติสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่นำเข้ามา

² ดูประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515.

เพื่อการผลิต ลดภาษีการค้าสำหรับการขายผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้รับจากการส่งเสริมผลิตหรือประกอบไม่เกินร้อยละ 90 ของอัตราปกติเป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี เป็นต้น

ต่อมา ในปี 2520 ได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520³ โดยมุ่งส่งเสริมกิจการผลิตเพื่อการส่งออกและการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค และได้เพิ่มสิทธิประโยชน์แก่กิจการอุตสาหกรรมที่ลงทุนในส่วนภูมิภาคมากขึ้น ให้ความคุ้มครองและหลักประกันรวมทั้งสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเพิ่มขึ้น

รัฐบาลได้ส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนในกิจการอุตสาหกรรม เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศจากการพึ่งภาคเกษตรเป็นภาคหลักสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมควบคู่กันไป โดยให้ภาคอุตสาหกรรมมีส่วนเกื้อหนุนภาคเกษตรกรรมด้วย รัฐบาลได้ใช้กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมจากการเริ่มส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิต เพื่อทดแทนการนำเข้าในระยะเริ่มต้น จากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) เป็นต้นมา จนถึงสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 เหตุผลที่รัฐเริ่มส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าก่อน เนื่องจากประเทศไทยยังผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นไม่ได้ ต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ในระยะแรกรัฐจึงมุ่งส่งเสริมการผลิตสินค้าเหล่านี้เพื่อทดแทนการนำเข้า โดยมุ่งหวังที่จะพึ่งพาต่างประเทศให้น้อยลง และพยายามพึ่งตนเองให้มากขึ้น แต่ผลจากการใช้นโยบายผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าก่อให้เกิดการขาดดุลการค้ามากขึ้น เนื่องจากต้องนำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบ และสินค้าสำเร็จรูป เพื่อผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูปในประเทศมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2504 ไทยขาดดุลการค้าเพียง 269.1 ล้านบาท การขาดดุลเพิ่มเป็น 2,556.3 ล้านบาท ในปี 2509 ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ได้เพิ่มเป็น 12,244.8 ล้านบาท ในช่วงเดียวกันนี้เป็นช่วงซึ่งรัฐก็ได้ใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนเพื่อสนองนโยบาย

³ ดูพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520.

การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าอย่างจริงจัง โดยอาศัยกลไกของพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 ต่อมารัฐได้เปลี่ยนนโยบายจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นส่งเสริมการส่งออกแทน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากในช่วงดังกล่าวเป็นช่วงที่ทั่วโลกได้ประสบปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมัน ซึ่งไทยพลอยได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวด้วย ประกอบกับนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเองมีจุดอ่อนคือเนื่องจากขนาดตลาดในประเทศค่อนข้างเล็ก การขยายตัวของตลาดมีข้อจำกัด ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้ารัฐบาลจึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายไปสู่การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 ลงวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2515 ยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบวัตถุดิบเข้าและของที่นำเข้ามาใช้เพื่อผลิตเพื่อการส่งออกด้วย และต่อมาในปี พ.ศ. 2520 รัฐได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ได้แก้ไขปัญหาความล่าช้าและขยายขอบเขตของการส่งเสริมการลงทุนให้ครอบคลุมกิจการที่ไม่ใช่อุตสาหกรรมด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นและได้ให้สิ่งจูงใจทางภาษีมากขึ้น นอกจากนี้จะยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบและวัสดุจำเป็นที่ผลิตเพื่อการส่งออก ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับของนำเข้ามาเพื่อส่งออกไปแล้ว ยังมีบทบัญญัติให้สิทธิประโยชน์พิเศษเป็นการเฉพาะสำหรับกิจการผลิตเพื่อส่งส่งเสริมการส่งออก และยกเว้นอากรขาออกสำหรับผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบอีกด้วย เพื่อส่งเสริมนโยบายการส่งเสริมการส่งออก นับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 3 เป็นต้นมาตลอดมาจนถึงแผน 7 ในปัจจุบัน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมส่งออกเป็นอย่างมาก ทำให้อุตสาหกรรมการส่งออกได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยมีการขยายตัวถึงร้อยละ 9.8 ในปี พ.ศ. 2529 เทียบกับเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ที่กำหนดไว้ร้อยละ 6.6 และสำหรับภาคเกษตรกรรมได้ลดลงตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตามรัฐก็ได้มีนโยบายส่งเสริมกระจายรายได้สู่ภูมิภาคและชนบทควบคู่กับนโยบายการส่งเสริม

เสริมการส่งออก เพื่อแก้ไขปัญหาและลดการขาดดุลการค้าและช่องว่างของรายได้ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน แต่วิทยานิพนธ์นี้ จะมุ่งศึกษาจำกัดเฉพาะมาตรการส่งเสริมการลงทุนโดยคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อสนองนโยบายเศรษฐกิจอันได้แก่ มาตรการการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า มาตรการส่งเสริมการส่งออก ซึ่งจะสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรมมีรากฐานที่มั่นคง อันจะไปสู่การแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อศึกษามาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนในแต่ละช่วงเวลา โดยศึกษาเปรียบเทียบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

(2) ศึกษาปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและการกำหนดนโยบายในขณะนั้น เพื่อจะใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะการกำหนดนโยบายและการใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อส่งเสริมการลงทุนให้สอดคล้องกับนโยบายตามที่ได้กำหนดไว้ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษามาตรการทางกฎหมายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ที่ใช้ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐใช้นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1-7 โดยช่วงเวลากการส่งเสริมการลงทุนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1-2

เป็นการใช้เงินโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิต เพื่อทดแทนการนำเข้าและช่วงเวลา
การส่งเสริมการลงทุนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 3-7 เป็นการส่งเสริม
อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกโดยแบ่งการศึกษาออกเป็นดังนี้

บทที่ 1 บทนำ จะกล่าวถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาทางเศรษฐกิจอัน
เป็นสาเหตุให้รัฐต้องกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุน เพื่อผลักดันให้มีการพัฒนาอุต
สาหกรรม โดยรัฐได้ใช้มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนสนับ
สนุนนโยบายดังกล่าว โดยมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าในระยะ
แรกและส่งเสริมอุตสาหกรรมการส่งออกในระยะต่อมา

บทที่ 2 กล่าวถึง นโยบายเศรษฐกิจของรัฐกับมาตรการทางกฎหมายใน
การส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยอธิบายนโยบาย
เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1-7 มาตรการ
ทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการลงทุนและองค์ประกอบ บทบาทและหน้าที่ของคณะ
กรรมการส่งเสริมการลงทุน

บทที่ 3 กล่าวถึงนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการลงทุน
การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยกล่าวถึงนโยบายเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1-2 และมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริม
การลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.
2503 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505

บทที่ 4 กล่าวถึง นโยบายและมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการ
ลงทุนการผลิตเพื่อการส่งออก โดยกล่าวถึงนโยบายเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 3-7 และมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม
การลงทุนหลัก 2 ฉบับ คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 และพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

บทที่ 5 สรุปและเสนอแนะ

1.4 สมมติฐาน

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คือการส่งเสริมการลงทุนตามนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ ในยุคต่าง ๆ ต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับแต่ละนโยบาย และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายส่งเสริมการลงทุนก็จะทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางกฎหมายตามไปด้วย

1.5 ระเบียบและวิธีการศึกษา

เป็นแบบการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาทฤษฎีและหลักการ ตลอดจนหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนของประเทศไทยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้จะทำให้ทราบนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมและมาตรการทางกฎหมายเพื่อบรรลุเป้าหมายนโยบายบทบาทในแต่ละช่วงเวลาว่าสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายเพียงใด เพื่อจะได้นำผลการศึกษามาปรับปรุงและกำหนดรูปแบบกฎหมายส่งเสริมการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถที่จะเอื้ออำนวยประโยชน์ทั้งภาครัฐและเอกชนไปพร้อมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจร่วมกัน