

บทที่ 1

บทนำ



ความสำคัญของเขตอุตสาหกรรมส่งออก

เขตอุตสาหกรรมส่งออกเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงมาเป็นเวลานานนับแต่เริ่มมีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เป็นแต่เพียงข้อเสนอแนะของนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออกในต่างประเทศมาแล้วเท่านั้น

เขตอุตสาหกรรมส่งออก (Export Processing Zone) หรืออาจเรียกชื่อแตกต่างกันไปตามกรรมวิธีที่ต่างกันขึ้นอยู่กับข้อกำหนดถึง "เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรมเพื่อส่งผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ"¹ การประกอบการผลิตอาจเป็นการส่งวัตถุดิบหรือวัตถุดิบสำเร็จรูปเข้ามาจากต่างประเทศ โดยได้รับการยกเว้นภาษีอากร

ผลจากการดำเนินงานของเขตอุตสาหกรรมส่งออกที่เมืองแชนนอน (Shannon) ประเทศไอร์แลนด์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกในโลกได้รับความสำเร็จอย่างมาก จึงได้มีการนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศในเอเชีย อาทิเช่น สาธารณรัฐจีน สาธารณรัฐเกาหลี สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

หลักสำคัญของเขตอุตสาหกรรมส่งออกคือ การส่งเสริมการจ้างงาน โดยการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกไปยังตลาดในต่างประเทศ ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศให้มาลงทุนในเขตอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนา

¹ รายกิจจานุเบกษา, เล่ม 89 ตอนที่ 190 วันที่ 13 ธันวาคม 2515

เศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ เช่น เป็นการเพิ่มผลผลิตที่เป็นสินค้าออกซึ่งทำให้เงินตราต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น ช่วยแก้ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ตลอดจนเป็นการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศให้เจริญทั้งในด้านเทคโนโลยีใหม่ ๆ และจะช่วยแก้ปัญหาการว่างงานของประชากรในระยะยาวได้

การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในประเทศไทยเพิ่งจะถือเป็นนโยบายอย่างจริงจังในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515 - 2519) เร่งรัดการผลิตเพื่อการส่งออกและจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้น ส่วนแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ 1 และ 2 นั้น เป็นเพียงการส่งเสริมให้เอกชนหันมาลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมให้มากขึ้น โดยจัดสร้างโครงการพื้นฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรทัศน์ และอื่น ๆ เช่นนี้ นโยบายเน้นหนักทางด้านอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเพื่อสงวนเงินตราต่างประเทศ แต่เมื่อเกิดการผันแปรทางเศรษฐกิจอันทำให้รายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศลดลงและดุลการชำระเงินเริ่มขาดดุล จึงได้มีความสนใจการผลิตเพื่อการส่งออกมากขึ้น และได้มีมาตรการช่วยเหลือและส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออกในด้านต่าง ๆ อันได้แก่ การส่งเสริมการลงทุน การลดหรือยกเว้นอากรขาเข้าให้แก่วัตถุดิบซึ่งนำมาผลิตเพื่อการส่งออก การให้ข้อมูลด้านการตลาดในต่างประเทศ การช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ส่งออก ตลอดจนการให้บริการเพื่อความสะดวกแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม

เพื่อประโยชน์ในด้านการส่งออกจึงได้มีการพัฒนาการส่งออกเพื่อประสานนโยบาย มาตรการ และการดำเนินงานทั้งในส่วนราชการและเอกชน ให้มีการส่งเสริมการส่งออก ซึ่งมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ หน่วยงานหนึ่งที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการสนับสนุนการพัฒนาการส่งออก คือ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 339 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยมีความมุ่งหมาย

ที่จะส่งเสริมและพัฒนานิคมอุตสาหกรรมทั่วไป และเขตอุตสาหกรรมส่งออก ส่งเสริมการใช้แรงงานภายในประเทศ ขจัดปัญหาการหาที่ตั้งโรงงาน ปัญหาเรื่องน้ำเสีย เสียง ฝุ่นละออง กลิ่นและควันอันเป็นพิษ และเพื่อให้สามารถให้บริการค้ำต่าง ๆ ในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹

ในการจัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ได้มีการโอนนิคมอุตสาหกรรมบางชิ้นซึ่งตั้งอยู่ที่เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร มีลักษณะเป็นนิคมอุตสาหกรรมทั่วไป (General Industrial Estate) และดำเนินการโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรม ฯ ซึ่งการนิคมอุตสาหกรรมก็ได้เร่งรัดพัฒนานิคมอุตสาหกรรมบางชิ้น จนกระทั่งบัดนี้ก็มีโรงงานอุตสาหกรรมเข้าอยู่เต็มตามโครงการแล้วจำนวน 48 โรงงาน ส่วนการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออกนั้นยังเป็นเพียงโครงการ ซึ่งอยู่ในระหว่างการสำรวจข้อมูลและจัดเตรียมแผนงานตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ คาดว่าจะสามารถจัดตั้งได้ภายในระยะเวลาอันสั้นนี้ ถึงแม้จะเป็นการจัดตั้งที่ค่อนข้างล่าช้ากว่าประเทศเพื่อนบ้านอันอาจทำให้สูญเสียโอกาสที่ดีไปบ้าง แต่ก็เห็นข้อดีในแง่ที่ได้ศึกษาและนำข้อบกพร่องที่พบในประเทศอื่นมาพิจารณาตัดแปลงแก้ไขให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจและภาวะการณ์ในประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

จากการศึกษาเบื้องต้นในด้านการค้าระหว่างประเทศ และได้พิจารณาถึงความสำคัญของเขตอุตสาหกรรมส่งออกในหลายประเทศ ทำให้เกิดแนวความคิดว่า เหตุใดประเทศไทยจึงยังไม่มี การจัดตั้ง เขตอุตสาหกรรมส่งออกซึ่งได้ผล

¹"การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย," วารสาร กนอ., (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2519), หน้า 3

เป็นอย่างดีในต่างประเทศแล้ว ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเรื่องผลของเขตอุตสาหกรรมส่งออกต่อการพัฒนาการส่งออกจึงเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีเขตอุตสาหกรรมส่งออกจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ
2. ศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการใช้เขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อการพัฒนาการส่งออกของประเทศ
3. ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเขตอุตสาหกรรมส่งออก
4. เพื่อเผยแพร่การดำเนินงานเขตอุตสาหกรรมส่งออกของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยให้เป็นที่รู้จักกันดียิ่งขึ้น
5. เพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลและเอกชนได้เล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดให้มีเขตอุตสาหกรรมส่งออก ทั้งในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม การลงทุน การวางผังเมือง การค้าระหว่างประเทศ และการควบคุมของรัฐ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

นอกจากเป็นวิทยานิพนธ์ประกอบการศึกษาคำหลักสูตรแล้ว คาดว่าจะเกิดประโยชน์ในด้าน

1. เป็นการส่งเสริมให้การดำเนินงานของการนิคมอุตสาหกรรม ฯ ได้ขยายขอบเขตกว้างขวางและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะอำนวยประโยชน์ในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ
2. เพื่อช่วยให้มีการใช้เขตอุตสาหกรรมส่งออกเป็นเครื่องมือในการพัฒนาฝีมือแรงงาน พัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ และส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ
3. เพื่อสนับสนุนให้ผู้ลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมากขึ้น
4. การจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออกจะเป็นการช่วยแก้ปัญหาการ

ขาดบุคลากรค่า เป็นแหล่งงานสำหรับผู้อยู่ในวัยทำงาน และเป็นการจัดให้มี
ชุมชนใหม่ที่จะช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ในปัจจุบันให้ลด
น้อยลง เช่น ความคับคั่งในตัวเมืองทั้งในค่านับประการ การคมนาคมขนส่ง
การจราจรและสภาพสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอันเกิดจากอุตสาหกรรม รวมทั้งเป็น
การยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้นด้วย

ขอบเขตของการศึกษา

การพัฒนาการส่งออก โดยหลักการแล้วอาจกระทำได้หลายวิธี
เช่น การกำหนดและควบคุมมาตรฐานผลิตภัณฑ์ส่งออก การลดต้นทุนการผลิต
เพื่อการส่งออก การให้เงินอุดหนุนแก่อุตสาหกรรมส่งออก การวิจัยตลาด
สินค้าในต่างประเทศ การให้บริการทางด้านข้อมูลและคำแนะนำแก่ผู้ส่งออก
การสร้างสิ่งจูงใจในการส่งออก ฯลฯ การกระทำเหล่านี้ต้องอาศัยหน่วย
งานต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติในการส่งเสริมการส่งออก และผลการปฏิบัติของ
แต่ละหน่วยงานย่อมแตกต่างกันออกไป สำหรับผลของเขตอุตสาหกรรมส่ง
ออกต่อการพัฒนาการส่งออกนั้น เนื่องจากการจัดตั้งและบริหารงานของเขต
อุตสาหกรรมส่งออกจะต้องเป็นการประสานงานของหน่วยงานหลายหน่วยรวม
กัน เช่น สำนักตั้งเมือง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรม
ศุลกากร กระทรวงอุตสาหกรรม และหน่วยงานอื่น ๆ อีกมากมาย และ
ประการสำคัญคือ การจัดตั้งที่แท้จริงยังไม่บังเกิดขึ้น ดังนั้น วิทยานิพนธ์
ฉบับนี้จึงเป็นเพียงการรวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเขตอุตสาหกรรมส่งออก
ในต่างประเทศซึ่งได้มีผู้ศึกษาไว้บ้างแล้ว และโครงการที่จะจัดทำในประเทศไทย
เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบวิธีดำเนินงาน มาตรการต่าง ๆ พิจารณา
ว่าถ้านำมาใช้ในประเทศไทย จะมีปัญหาประการใด สมควรแก้ไขอย่างไร
หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะเศรษฐกิจของประเทศไทยยังอาศัยการ
เกษตรเป็นหลัก การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกนั้นจะเป็นไปได้
เพียงไร คำว่า "อุตสาหกรรม" ในที่นี้ หมายถึงเฉพาะการนำวัตถุดิบ หรือ

วัตถุประสงค์สำเร็จรูปมาผลิตหรือแปรสภาพเป็นสินค้าโดยอาศัยแรงงานหรือเครื่องจักรกลสำหรับการซื้อขายในตลาด จะไม่หมายถึงการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมง หรือกิจการอื่นซึ่งมีผลผลิตเป็นบริการ เช่น การท่องเที่ยว

วิธีการศึกษา

จะวิพากษ์ส่วนที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของการนิคมอุตสาหกรรม ฯ ผู้ประกอบการส่งออกบางราย และ ผู้ที่เกี่ยวข้องของบางท่าน

ข้อมูลที่ใช้ส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลทุติยภูมิ ได้จาก

1. สถิติข้อมูลและเอกสารโครงการเกี่ยวกับเขตอุตสาหกรรมส่งออกของการนิคมอุตสาหกรรม ฯ
2. เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขตอุตสาหกรรมส่งออก เช่น การส่งเสริมการส่งออก การส่งเสริมการลงทุน การตลาดเพื่อการส่งออก ตลอดจนนโยบายของรัฐในเรื่องเขตอุตสาหกรรมส่งออกจากรายการที่เกี่ยวข้อง
3. เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขตอุตสาหกรรมส่งออกในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐจีน สาธารณรัฐเกาหลี สิงคโปร์ และสาธารณรัฐไอร์แลนด์
4. ค้นคว้าจากหนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอุตสาหกรรมและการส่งออกทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ พระราชบัญญัติ คำสั่ง คณะปฏิบัติ และเอกสารของหน่วยราชการอื่น บทความและข่าวในวารสาร และหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ

การเสนอเรื่อง

แนวการดำเนินเรื่องแบ่งเป็น 6 บทด้วยกันคือ บทแรกแสดงถึงความสำคัญของเขตอุตสาหกรรมส่งออกโดยทั่วไปที่จะทำการศึกษา

ในบทที่ 2 จะแสดงถึงที่มาของการค้าระหว่างประเทศในทางทฤษฎี และนโยบายที่ใช้ตามความเป็นจริงในปัจจุบัน สถานการณ์ทางการค้าของไทย ซึ่งผลักดันให้สินค้าออกมีความสำคัญมากขึ้น ชี้ให้เห็นข้อได้เปรียบเสียเปรียบ ระหว่างสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมซึ่งมีบทบาทต่อการส่งออก และแนวโน้ม ของสินค้านำเข้า

ในบทที่ 3 จะกล่าวถึงการพัฒนาการส่งออกโดยทั่วไปว่ามีความ จำเป็นอย่างไร มีหลักในการพิจารณาอย่างไรบ้าง เพื่อให้ทราบถึงแนวทาง และวิธีการในการพัฒนาการส่งออก

บทที่ 4 จะอธิบายถึงลักษณะและประโยชน์ของเขตอุตสาหกรรมส่งออกโดยละเอียด และการดำเนินงานเขตอุตสาหกรรมส่งออกในต่างประเทศ ว่ามีหลักปฏิบัติอย่างไรบ้าง

บทที่ 5 แสดงถึงการดำเนินการจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมส่งออกในประเทศไทยตามโครงการนิคมอุตสาหกรรมและเขตอุตสาหกรรมส่งออกมินิบูรี ปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้น

บทสุดท้าย เป็นการสรุปผลของเขตอุตสาหกรรมส่งออกที่มีต่อการพัฒนาการส่งออกและมาตรการส่งเสริมการส่งออกที่ควรนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในเขตอุตสาหกรรมส่งออก