

การนำระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) มาใช้ในการ
ให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย

นาย สมบัติ พงศ์พิงศักดิ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตมหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-637-231-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

INTRODUCTION OF THE PRODUCTION SHARING
IN GRANTING THE RIGHT OF EXPLORATION
AND EXPLOITATION PETROLEUM
RESOURCES IN THAILAND

Mr. Sombat Peutthipongsapuc

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Education in Laws
Department of Laws
Graduate School
Chulalongkorn University
Academic Year 1997
ISBN 974-637-231-9

สมบัติ พุทธิพงษ์ภัก : การนำระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) มาใช้ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย อ.ที่ปรึกษา : รศ. พิชัยศักดิ์ หวังนงนุช 185 หน้า ISBN 974-637-231-9

การให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของประเทศไทยใช้ระบบสัมปทาน (Concession) ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายหลายครั้งแต่ยังคงอยู่ในหลักการของการให้สิทธิในระบบสัมปทานอยู่เช่นเดิม โดยมีได้ศึกษาค้นคว้าถึงความเป็นไปได้ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในระบบอื่น เช่น ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) อันเป็นระบบการให้สิทธิที่ประเทศส่วนใหญ่ในโลกใช้อยู่ โดยเฉพาะประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น.

ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) เป็นระบบการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่มีข้อได้เปรียบระบบสัมปทาน (Concession) หลายประการ ในการศึกษาเปรียบเทียบระบบสัมปทานของไทยกับระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียพบว่า ข้อได้เปรียบประการสำคัญที่ระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียมีอยู่เหนือระบบสัมปทานของไทย คือ ความยืดหยุ่น (flexibility) ของระบบแบ่งปันผลผลิตแบบของมาเลเซียที่มีมากกว่า เช่น วิธีการการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญาที่มีความสะดวกเร็วกว่า ซึ่งเหมาะสมกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ทั้งของรัฐและเอกชนคู่สัญญาได้เป็นอย่างดี จึงสมควรที่จะนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยและความเหมาะสมของลักษณะการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทยคือ การเปลี่ยนแปลงจากระบบสัมปทานไปใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา 2540

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C770746 : MAJOR LAWS
KEY WORD:

SOMBAT PEUTTHIPONGSAPUC : INTRODUCTION OF THE PRODUCTION SHARING IN GRANTING THE RIGHT OF EXPLORATION AND EXPLOTTATION PETROLEUM RESOURCES IN THAILAND. THESIS ADVISOR : ASSOCIATE PROF. PHIJAI SAKDI HORAYANGKURA 185 PP. ISBN 974-637-231-9.

In granting the right to explore and to exploit petroleum resources, Thailand applies the concession system under the Petroleum Act, 1971. Eventhough the Petroleum Act, 1971 has been revised several times, ^{the} concession stays as the principle in granting these right without a serious study to look for the possibility of introducing other licensing systems such as the Production Sharing. The Production Sharing is the licensing system which has been adopted in most countries around the world, especially those in South - east Asia such as Indonesia , Malaysia and Philippines.

The Production Sharing , in comparison to the concession , is more advantageous. In the comparative study of the Thai concession and the Model Contract (Malaysia's Production Sharing Contract), we have found that the major advantage of the model contract is the greater flexibility (especially when it is compared to the Thail concession) for examples , the change of terms of the contract is more convenient and speedy. These are suitable for the exploration and exploitation petroleum resources which is by itself whimsical and this would take care of the terms of both state and the contractor. Therefore Thailand should introduce the Production Sharing system in granting the right to explore and to exploit petroleum resources and to replace the concession with the Production Sharing system.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....กฎหมายมหาชน

ปีการศึกษา.....2540

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาและช่วยเหลืออย่างดียิ่งของรองศาสตราจารย์ พิชัยศักดิ์ หรขางกูร อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้คำแนะนำพร้อมทั้งข้อคิดเห็นต่างๆ ในการวิจัยมาด้วยดีตลอด และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์จรูญคม เรืองสุวรรณ และท่านอาจารย์ไชยวัฒน์ บุนนาค กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้ความกรุณาและช่วยเหลือในการวิจัยเป็นอย่างดี และเนื่องจากการวิจัยเรื่องนี้ได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจากคุณไกรฤทธิ์ นิลกุหา และคุณปราณี วิจิตตันทาทกุล จึงขอขอบพระคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

ท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ บิดา-มารดา ผู้ให้โอกาสในการศึกษา และภรรยา - บุตร ซึ่งให้การสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
I บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	
1. ความเป็นมา	
1.1 ความหมายและความสำคัญของปีโตรเลียม.....	1
1.2 นโยบายของรัฐในการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการพัฒนา แหล่งปีโตรเลียมของประเทศกำลังพัฒนา.....	13
1.3 วิวัฒนาการของนโยบายการสำรวจและพัฒนาปีโตรเลียม ของประเทศไทย.....	20
1.4 นโยบายในการสำรวจและพัฒนาพลังงานปีโตรเลียมของประเทศไทย.....	23
1.4.1 แนวทางการพัฒนาพลังงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)	
1.4.1.1 การสำรวจและพัฒนาปีโตรเลียม	
- การจัดตั้งองค์กรร่วมไทย - มาเลเซีย ตามพระราชบัญญัติ องค์กรร่วมไทย - มาเลเซีย พ.ศ. 2533.....	26
1.4.1.2 การพัฒนาองค์กรของรัฐด้านนโยบายพลังงาน	
- การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535.....	30
1.5 องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและผลิตปีโตรเลียม.....	33
2. ความสำคัญของปัญหา.....	35
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	36
สมมุติฐานของการวิจัย.....	36
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	37

2	การให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม	
1.	การให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในประเทศไทย.....	38
1.1	พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514.....	39
1.1.1	บุคคลและองค์กรของรัฐตามกฎหมาย.....	39
1.1.2	ระบบสัมปทาน (Concession).....	39
1.1.2.1	การได้มาซึ่งสัมปทาน.....	43
1.1.2.2	วิธีขอสัมปทาน.....	43
1.1.2.3	การพิจารณาให้สัมปทาน.....	44
1.1.2.4	พื้นที่และระยะเวลาในการดำเนินงานตามสัมปทาน.....	44
1.1.2.5	การเข้าร่วมประกอบกิจการและการโอนสัมปทาน.....	46
1.1.2.6	การเพิกถอนสัมปทาน.....	47
1.1.3	การออกกฎกระทรวงและประกาศตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม.....	47
1.1.4	หลักประกันและสิทธิพิเศษที่ให้แก่ผู้รับสัมปทาน.....	48
1.1.5	หลักการประกอบกิจการปิโตรเลียมด้วยความเสี่ยงภัยฝ่ายเดียวของรัฐ (state sole risk).....	49
1.2	ผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการให้สัมปทานปิโตรเลียม.....	49
1.2.1	ค่าภาคหลวง.....	50
1.2.2	ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม.....	50
1.2.3	ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ.....	51
1.2.4	ผลประโยชน์พิเศษตามสัญญาสัมปทาน.....	51
1.3	พัฒนาการผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับตามสัญญาสัมปทาน	
-	Thailand I.....	52
-	Thailand II.....	52
-	Thailand III.....	53
2.	การให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในต่างประเทศ.....	55
2.1	ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing).....	56
2.2	ระบบรับจ้างบริการ (Service Contracts).....	57
3	ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing).....	60
1.	วิวัฒนาการของระบบแบ่งปันผลผลิต.....	61
2.	ลักษณะของสัญญาแบ่งปันผลผลิต.....	62
2.1	ลักษณะของสัญญาแบ่งปันผลผลิตแบบมาตรฐาน.....	72

2.2	ลักษณะของสัญญาแบ่งปันผลผลิตรูปแบบใหม่.....	79
3.	รูปแบบของสัญญาแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing Contract / PSC) ของประเทศต่างๆ	90
4.	ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) กับการรักษาผลประโยชน์คู่สัญญา....	94
4.1	การรักษาผลประโยชน์ของรัฐ.....	97
4.2	การรักษาประโยชน์ของเอกชนคู่สัญญา	99
4	การใช้ระบบแบ่งปันผลผลิตในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม	
1.	ความเหมาะสมของการใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) ในการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียม.....	101
2.	การใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) ในพื้นที่พัฒนาร่วมไทย - มาเลเซีย.....	106
3.	การเปรียบเทียบระบบสัมปทาน (Concession) กับระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing)	
3.1	กรรมสิทธิ์ในปิโตรเลียม	
3.1.1	การแบ่งผลประโยชน์.....	110
3.1.2	สิทธิในการสำรวจ ผลิต หรือประกอบกิจการปิโตรเลียมด้านอื่นๆ.....	110
3.1.3	ความเสี่ยงภัย.....	110
3.2	ขั้นตอนและวิธีการให้สิทธิสำรวจและผลิตปิโตรเลียมและข้อกำหนดตามสัญญา.....	110
3.3	การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญา.....	115
3.4	ผลประโยชน์ตามสัญญา.....	115
3.5	การควบคุมและการมีส่วนร่วมของรัฐ.....	117
3.6	บุคลากรหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสัญญา.....	119
3.7	การเข้าร่วมกิจการและการโอนสัมปทานหรือโอนสิทธิตามสัญญา.....	119
3.8	หลักประกันสำหรับผู้ได้รับสิทธิตามสัญญา.....	120
4.	ความเหมาะสมของการนำระบบแบ่งปันผลผลิต (Production Sharing) มาใช้ในประเทศไทย	
4.1	เหตุผลในการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้	
4.1.1	ความไม่สอดคล้องในด้านต่างๆของการใช้ระบบสัมปทานของไทย....	122
4.1.2	ข้อได้เปรียบของระบบแบ่งปันผลผลิต.....	134

4.1.3 การที่ประเทศไทยอาจแสวงหาประโยชน์ในปีโตรเลียมร่วมกับ ต่างประเทศในพื้นที่พัฒนาร่วมแห่งอื่นในอนาคต.....	137
4.1.4 การก้าวให้ทันกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของระบบการให้สิทธิ สำรวจและผลิตปิโตรเลียมของประเทศกำลังพัฒนา.....	139
4.2 ลักษณะของการนำระบบแบ่งปันผลผลิตมาใช้	
4.2.1 ใช้ระบบสัมปทานแต่ปรับปรุงข้อกำหนดและผลประโยชน์ต่างๆ ที่รัฐจะได้รับ.....	139
4.2.2 ใช้ระบบสัมปทานและระบบแบ่งปันผลผลิตควบคู่กัน โดยคำนึงถึงพื้นที่ การให้สิทธิ.....	141
4.2.3 เปลี่ยนแปลงไปใช้ระบบแบ่งปันผลผลิต.....	143
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	146
รายการอ้างอิง.....	152
ภาคผนวก.....	160
ประวัติผู้เขียน.....	185