

บทที่ 1

ปัจจัยทางกฎหมายภายในประเทศ : นโยบายและมาตรการ
ทางกฎหมายของรัฐต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

ระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย โดยเมื่อพิจารณาจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2535-2538 จะพบว่าการผลิตในภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนที่มากกว่าเมื่อเทียบกับการผลิตในภาคอื่น ๆ ซึ่งภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยสูงถึง ร้อยละ 11.6 ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมและภาคบริการมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเพียง ร้อยละ 3.2 และ 8.1 ตามลำดับ (ตารางที่ 1) ดังนั้นบทบาทของรัฐในการดำเนินนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

ตารางที่ 1 ภาวะเศรษฐกิจไทย

	2535	2536	2537	2538
อัตราการขยายตัวเศรษฐกิจ (%)	7.9	8.4	8.7	8.8
1.1 การเกษตร	4.2	-1.7	3.2	3.2
1.2 อุตสาหกรรม	11.3	11.5	11.5	11.6
1.3 ก่อสร้าง	5.1	12.1	10.2	10.3
1.4 บริการและอื่น ๆ	7.4	8.7	8.1	8.1

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

1.1 ภูมิหลังการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

1.1.1 ทฤษฎีการพัฒนาอุตสาหกรรม¹

จากการศึกษาพบว่าทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งมีความคิดต่างกันอย่างได้เป็น 3 แนวความคิดดังนี้

แนวความคิดแรก ของสำนักคลาสสิก โดย Ricardo ซึ่งมีความคิดหลักที่เน้นในเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างในการผลิต จะทำให้เกิดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากกว่าการผลิตสินค้าที่หลากหลายแต่ขาดความชำนาญ

แนวความคิดที่สอง แห่งสำนักนีโอคลาสสิก โดย Heckscher-ohlin ซึ่งเชื่อว่าความได้เปรียบจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขความมั่งคั่งของทรัพยากร ในการผลิตของประเทศนั้น ๆ

แนวความคิดที่สาม เป็นแนวความคิดที่พัฒนาจากแนวความคิดที่สอง ที่เชื่อว่าความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา โดยมีปัจจัยสำคัญที่เทคโนโลยี ดังนั้นการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพด้วยศักยภาพของ เทคโนโลยีการผลิตขั้นสูง จะช่วยสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ของผลผลิตอันเป็นการส่งผลให้เกิดความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ

¹อุตสาหกรรมรุ่นใหม่กับโอกาสในการลงทุนในไทย. (กรุงเทพมหานคร: บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมฯ, 2534), หน้า 8.

จากทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบนี้ Michael E.Porter ยังได้
จำแนกขั้นตอนของการสร้างความได้เปรียบทางอุตสาหกรรม ซึ่งถือเป็นตัวกำหนดบทบาทของรัฐ
ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศด้วย โดยแบ่งได้ 4 ขั้นตอนคือ

ขั้นที่อาศัยปัจจัยการผลิต (Factor-Driven Stage)

ในขั้นนี้ปัจจัยการผลิตที่สำคัญจะขึ้นอยู่กับทรัพยากรธรรมชาติ แรงงานและ
พื้นฐานเกษตรกรรม ที่จะเป็นตัวแปรในการสร้างความได้เปรียบทางอุตสาหกรรมให้แก่ประเทศ
กำลังพัฒนาทั้งหลาย โดยมีนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยการผลิตสินค้า เพื่อทดแทนการ
นำเข้า ซึ่งรัฐจะมีบทบาทในการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมด้วยมาตรการต่าง ๆ

ขั้นที่อาศัยการลงทุน (Investment-Driven Stage)

ความได้เปรียบทางอุตสาหกรรมในขั้นนี้จะอยู่ที่ คุณภาพในการผลิตที่อาศัย
เทคโนโลยีที่สูงขึ้นและปัจจัยการผลิตที่เอื้อต่อการลงทุน เช่น ค่าจ้างแรงงานที่ถูก ซึ่งรัฐจะมี
บทบาทเพิ่มขึ้นนอกจากการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมบางประเภทแล้ว รัฐยังมีมาตรการในการ
จูงใจเพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนจากต่างชาติในอุตสาหกรรมที่ยังขาดอยู่

ขั้นที่อาศัยนวัตกรรมใหม่ (Innovation-Driven Stage)

ปัจจัยสำคัญที่จะสร้างความได้เปรียบทางอุตสาหกรรมในขั้นนี้ นอกจากจะขึ้น
อยู่กับเทคโนโลยีขั้นสูงแล้ว กลยุทธ์ทางการตลาดยังเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความได้เปรียบ
เพื่อตอบสนองพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปในระดับที่สูงขึ้น โดยรัฐจะมีบทบาทและ มาตรการ
ส่งเสริมการผลิตให้มีมาตรฐานคุณภาพที่สนองความต้องการของตลาดมากขึ้น

ขั้นที่อาศัยความมั่งคั่งร่ำรวย (Wealth-Driven Stage)

จากพฤติกรรมผู้บริโภคที่นิยมสินค้าคุณภาพสูง ประกอบกับลักษณะของตลาดที่
แยกย่อยเฉพาะกลุ่มเล็ก ๆ มากขึ้น การผลิตจึงต้องเน้นไปที่อุตสาหกรรมขั้นสูง ซึ่งจะสร้างความได้
เปรียบในการแข่งขันโดยรัฐจะมีมาตรการที่ลดความต้องการและชะลอภาวะเศรษฐกิจที่สูงให้ลดลง

เป็นที่สังเกตว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยจะอาศัยปัจจัยการผลิตที่สำคัญคือทรัพยากรธรรมชาติ แรงงาน และพื้นฐานเกษตรกรรม เป็นการสร้างความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตสินค้า ซึ่งถือได้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยยังอยู่ในขั้นที่อาศัยปัจจัยการผลิต (Factor-Driven Stage) แต่จากผลการศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการส่งออกของไทย² พบว่าในช่วงปี 2533-2537 โครงสร้างการส่งออกสินค้าของไทยได้เปลี่ยนไปในลักษณะที่สินค้าประเภทใช้เทคโนโลยี (Medium and high-technology products) มีสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 11.8 ในปี 2533-2537 ในขณะที่สินค้าประเภทใช้แรงงานสูง (Labor-intensive products) และสินค้าประเภทใช้วัตถุดิบภายในประเทศ (Resource-base products) มีสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงในลักษณะชะลอตัวเพียงร้อยละ -4.4 และ -2.8 ตามลำดับ ในช่วงปีเดียวกัน (ตารางที่ 2) สาเหตุจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานและวัตถุดิบ ทำให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ภาวะการค้าในตลาดโลกมีการแข่งขันมากขึ้น ทำให้ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของสินค้าไทยลดลง

ประกอบกับการพิจารณาโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) พบว่าเงินลงทุนในโครงการการผลิตสินค้าประเภทใช้เทคโนโลยี (Medium and high-technology products) มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 367.0 ในปี 2537 ขณะที่การลงทุนผลิตสินค้าประเภทใช้แรงงานสูง (Labor-intensive products) และสินค้าประเภทใช้วัตถุดิบภายในประเทศ (Resource-base products) กลับมีแนวโน้มลดลงค่อนข้างมาก (ตารางที่ 3)

²นวนนุช ชนะเอนกเจริญ และคณะ, "การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการส่งออกของไทย," รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (มิถุนายน 2538): 11.

ฉะนั้นเพื่อการแข่งขันของสินค้าไทยในตลาดโลก ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ของสินค้าไทยจึงต้องเปลี่ยนไปอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ให้กับสินค้า การผลิตสินค้าประเภทใช้เทคโนโลยี (Medium and high-technology products) จึงมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นเพื่อทดแทนสินค้าประเภทใช้แรงงานสูง (Labor-intensive products) และสินค้าประเภทใช้วัตถุดิบภายในประเทศ (Resource-base products) ที่ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบอาศัยเพียงการแข่งขันด้านราคาหรือต้นทุนการผลิตที่ต่ำ ดังนั้นขั้นตอนการผลิตที่อาศัยปัจจัยการผลิต (Factor-Driven Stage) จำต้องมีการปรับตัวตาม โดยมีแนวโน้มการปรับตัวสู่ขั้นที่อาศัยการลงทุน (Investment-Driven Stage) มากขึ้น มาตรการในการจูงใจเพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในการผลิตสินค้าประเภทใช้เทคโนโลยี (Medium and high-technology products) จึงมีความจำเป็นโดยเฉพาะการลงทุนจากต่างชาติที่มีเทคโนโลยีการผลิตที่สูง

ตารางที่ 2 โครงสร้างสินค้าส่งออกแยกรายหมวด

	อัตราการขยายตัว(ร้อยละ)					สัดส่วน(ร้อยละ)					การเปลี่ยนแปลง
	2533	2534	2535	2536	2537	2533	2534	2535	2536	2537	
Labor-intensive export	22.1	21.7	5.6	6.3	16.6	25.1	24.8	23.0	21.6	20.6	-4.4
Resource-based export	7.6	11.0	9.9	-0.8	20.8	11.6	10.4	10.1	8.8	8.8	-2.8
Medium and high-tech export	36.2	31.3	22.8	30.4	26.9	30.8	32.8	35.5	40.8	42.6	11.8
of which : Electronic	44.7	35.0	25.4	22.2	34.7	18.8	20.6	22.7	24.5	27.1	8.3
Other export	17.8	38.7	15.7	25.9	18.6	7.2	8.2	8.3	9.2	9.0	1.7
Total manufactured	24.4	25.6	14.7	18.6	22.5	74.7	76.2	76.9	80.4	81.1	6.4
Fishery	13.9	34.4	11.6	14.1	21.9	5.5	6.0	5.9	6.0	6.0	0.5
Agriculture	-15.6	9.3	13.3	-10.6	17.0	17.0	15.1	15.0	11.8	11.4	-5.6
other	11.9	15.1	-9.3	-4.2	2.4	2.8	2.7	2.2	1.8	1.5	-1.4
Total export	14.2	23.0	13.6	13.5	21.5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ตารางที่ 3 ทุนจดทะเบียนโครงการที่ขอรับการส่งเสริมการลงทุนที่ส่วนใหญ่เพื่อการส่งออก

จำแนกเป็นประเภทสินค้า (หน่วย : ล้านบาท)

	2533	2534	2535	2536	2537
Medium & high-technology	17,842	8,621	3,443	5,777	26,981
% เพิ่ม	(11.0)	(-51.7)	(-60.1)	(67.8)	(367.0)
Resource-based	2,454	599	670	1,464	1,388
% เพิ่ม	(-40.6)	(-75.6)	(11.9)	(118.5)	(-5.2)
Labor-intensive	2,286	2,164	832	1,884	997
% เพิ่ม	(-33.1)	(-5.3)	(-61.6)	(126.4)	(-47.1)
Others	2,171	1,908	1,933	1,487	1,875
% เพิ่ม	(-51.4)	(-12.1)	(1.3)	(-23.1)	(26.1)
เงินลงทุนทั้งสิ้น	24,753	13,292	6,878	10,612	31,241
% เพิ่ม	(-11.9)	(-46.3)	(-48.3)	(54.3)	(194.4)
คิดเป็นร้อยละของเงินลงทุนทั้งสิ้น					
Medium & high-technology	72.1	68.4	50.1	54.4	86.4
Resource-based	9.9	4.5	9.7	13.8	4.4
Labor-intensive	9.2	16.3	12.1	17.8	3.2
Others	8.8	14.4	48.1	14.0	6.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

1.1.2 วิวัฒนาการอุตสาหกรรมไทย

(1) โครงสร้างอุตสาหกรรมไทย

จากการศึกษาเรื่องโครงสร้างอุตสาหกรรมในประเทศไทย ของนาย 3 มนุ เลียวไพโรจน์, 2530 ³ พบว่าโครงสร้างอุตสาหกรรมไทยมีลักษณะดังนี้

ก. แยกตามชนิดอุตสาหกรรม เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. 2512 ซึ่งได้แบ่งประเภทอุตสาหกรรมเป็นจำนวนถึง 20 ประเภทอุตสาหกรรม คือ อุตสาหกรรมอาหาร เครื่องดื่ม ยาสูบ สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม ผลิตภัณฑ์ไม้ เคมีภัณฑ์ กระดาษ ผลิตภัณฑ์เฟอร์นิเจอร์ การพิมพ์ หนังสือและผลิตภัณฑ์ ยางและผลิตภัณฑ์ การกลั่นปิโตรเลียม แร่ อโลหะภัณฑ์ โลหะขั้นพื้นฐาน เครื่องจักร โลหะภัณฑ์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อุปกรณ์ขนส่งและอื่นๆ

ข. แยกตามวัตถุประสงค์การใช้ผลิตภัณฑ์ โดยแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรกอุตสาหกรรมผลิตสินค้าบริโภค (Consumer Goods Industry) เป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อบริโภคในชีวิตประจำวัน หรือผู้บริโภคเป็นผู้ใช้คนสุดท้าย เช่น อุตสาหกรรมอาหาร เครื่องดื่ม เครื่องนุ่งห่ม ฯลฯ ประเภทต่อมาคืออุตสาหกรรมผลิตสินค้าขั้นกลาง (Intermediate Goods Industry) ที่ผลิตสินค้าที่ใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าของอุตสาหกรรมอื่น ๆ ต่อไป เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ กระดาษ เคมีภัณฑ์ ฯลฯ และประเภทสุดท้าย อุตสาหกรรมผลิตสินค้าทุน (Capital Goods Industry) ผลิตสินค้าที่จะถูกใช้เพื่อผลิตสินค้าของอุตสาหกรรมอื่นต่อไป เช่น อุตสาหกรรมผลิตเครื่องจักรและเครื่องมือ อุตสาหกรรมโลหะขั้นพื้นฐาน ฯลฯ

³มนุ เลียวไพโรจน์, "โครงสร้างอุตสาหกรรมของไทย," การพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อสอดคล้องกับแผนฯ 6, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วัฒนา, 2530), หน้า 11.

ค. แยกตามลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ซึ่งประเภทอุตสาหกรรมในแต่ละภูมิภาคจะมีลักษณะแตกต่างกันไปตามปริมาณวัตถุดิบที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ในภาคใต้จะมีอุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์ ส่วนในภาคเหนือจะมีอุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

นอกจากนี้จากการศึกษาเรื่องเดียวกันนี้ยังพบว่า ประเภทอุตสาหกรรมผลิตสินค้าบริโภคมีแนวโน้มการผลิตที่ลดลง โครงสร้างอุตสาหกรรมในประเทศกำลังเปลี่ยนไป โดยมีการพัฒนาที่มุ่งสู่การผลิตอุตสาหกรรมขั้นกลางและอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทุนมากขึ้น ปริมาณโรงงานอุตสาหกรรมจะกระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองที่เจริญแล้วเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพื่ออาศัยความสะดวกในปัจจุบันพื้นฐานที่เอื้อต่อการผลิตสินค้า

(2) ขั้นตอนการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย 4

ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบัน มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องและถูกกำหนดโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ นโยบายและบทบาทของรัฐในแต่ละช่วงมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก จึงต้องปรับเปลี่ยนตามให้เหมาะสม ทั้งเป็นการชี้นำ สนับสนุน หรือควบคุมการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ ซึ่งจะทำให้อุตสาหกรรมไทยมีความก้าวหน้าต่อไปจากช่วงแรกที่เน้นอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า สู่ช่วงต่อมาที่ให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก จนถึงช่วงที่สามที่ค่อยๆปรับตัวสู่การสนับสนุนอุตสาหกรรมพื้นฐาน

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511-2514) รัฐได้กำหนดนโยบาย

⁴สุภฤตา สจจมาร์ค, "การคุ้มครองอุตสาหกรรมในไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 4.

อุตสาหกรรมในประเทศที่เน้นการสนับสนุนอุตสาหกรรมผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยรัฐจะส่งเสริมให้เอกชนลงทุนในอุตสาหกรรม และรัฐเป็นผู้สร้างบรรยากาศในการลงทุนด้วยสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานในรูปของระบบคมนาคม ขนส่ง ระบบเชื่อมเพื่อการชลประทาน และพลังงานไฟฟ้า พร้อมทั้งมีมาตรการทางกฎหมายต่างๆที่จำเป็นต่อการดำเนินนโยบายนี้ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2503 ซึ่งให้สิทธิประโยชน์ทั้งในรูปของภาษีและมีใช้ภาษีแก่กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เช่น การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัตถุดิบ และอีกหนึ่งมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ คือ การเก็บภาษีขาเข้า โดยมีจุดประสงค์เพื่อคุ้มครองสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าสำเร็จรูป และสนับสนุนให้มีการนำเข้าสินค้าประเภทผลิตชิ้นส่วนและเครื่องจักรจากต่างประเทศ

ต่อมารัฐได้ตระหนักว่านโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ในแง่ที่ขนาดของตลาดภายในประเทศค่อนข้างเล็ก ไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศในเกณฑ์ที่น่าพอใจได้ ประกอบกับการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูป วัตถุดิบ และเครื่องจักร มีสัดส่วนการนำเข้าที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้ไม่สามารถลดการขาดดุลการค้าของประเทศลงได้ อีกทั้งนโยบายนี้ไม่ก่อให้เกิดการจ้างแรงงานในประเทศเท่าที่ควรดังนั้นรัฐจึงต้องแสวงหาแนวทางใหม่ที่เหมาะสมในการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศ นโยบายอุตสาหกรรมจึงได้เปลี่ยนจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าสู่ช่วงการผลิตเพื่อส่งออก ที่มีการใช้วัตถุดิบและแรงงานภายในประเทศมากขึ้น ดังปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) โดยรัฐได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายหลายประการเพื่อเป็นการส่งเสริมการส่งออก เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2515 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 227 และฉบับที่ 329 ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการให้สิทธิพิเศษต่อการผลิตเพื่อส่งออกมากกว่าการผลิตเพื่อขายในประเทศ นอกจากนี้ยังมีมาตรการคืนภาษีของสำนักเศรษฐกิจการคลัง มาตรการคุ้มครองการผลิตในประเทศด้วยการจัดเก็บภาษีขาเข้า ในอัตราที่แตกต่างกันตามขั้นตอนและประเภทสินค้า และมาตรการควบคุมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของกระทรวงอุตสาหกรรม

จากนั้นได้เกิดแนวคิดที่ว่าประเทศไทยยังขาดอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานเพื่อตอบสนองการผลิตภายในประเทศ ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) จึงได้ถูกกำหนดขึ้น ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐานและอุตสาหกรรมที่สนับสนุนอุตสาหกรรมอื่น โดยรัฐได้วางแนวทางในการเข้าร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในอุตสาหกรรมพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ เช่น อุตสาหกรรมเหล็ก ปิโตรเคมี ยานยนต์ และให้มีการกระจายอุตสาหกรรมออกไปสู่ภูมิภาค แต่ยังคงมีการสนับสนุนให้มีการ

ผลิตอุตสาหกรรมเพื่อส่งออกที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ส่งเสริมด้านความร่วมมือการลงทุนเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียน ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมวิศวกรรม โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 รัฐมีนโยบายในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นการทั่วไปมากกว่าการส่งเสริมเฉพาะรายและลดการปกป้องอุตสาหกรรมลง เพื่อให้อุตสาหกรรมในประเทศปรับตัวเองให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดยมีมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบายและบทบาทของรัฐ เช่น ปรับอัตราภาษีศุลกากรให้อยู่ในระดับที่พอเหมาะ ปรับอัตราภาษีการค้าหรือสรรพสามิต โดยเก็บจากสินค้านำเข้าและสินค้าที่ผลิตในประเทศในอัตราที่เท่ากัน เลิกการควบคุมการนำเข้าในกรณีทั่วไป เน้นการส่งออกมากขึ้นด้วยการควบคุมราคาสินค้าในกรณีที่จำเป็นและในระยะสั้นเท่านั้น มีการนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้า และมีการให้สิทธิประโยชน์ทั้งด้านภาษีและมิใช่ภาษีแก่กิจการที่ได้รับบริการส่งเสริมการลงทุน

1.2 ความสัมพันธ์ของมาตรการทางกฎหมายกับการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

เนื่องจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย ถูกกำหนดโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ ฉะนั้นเศรษฐกิจของชาติจึงมีส่วนสัมพันธ์กับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศด้วย กล่าวคือ ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะมีขั้นตอนเริ่มแรกในการสำรวจสถานะและปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และ

แนวโน้มในอนาคต ก่อนที่จะกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ เป้าหมายและนโยบายในการพัฒนาประเทศ⁵ ซึ่งเป้าหมายสำคัญที่มีปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมานั้น ได้แก่เป้าหมายทางเศรษฐกิจที่มุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ สร้างเสถียรภาพในดุลการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศ ยกกระดับอัตราการเพิ่มรายได้ประชาชาติทั้งส่วนรวมและรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลรวมทั้งแก้ปัญหาการว่างงานและสร้างงานให้แก่ประชาชน เป็นต้น⁶ เมื่อมีการกำหนดเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นประการใดแล้ว สิ่งที่มาคือการวางนโยบายเศรษฐกิจในภาคต่าง ๆ เช่น นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายอุตสาหกรรม เพื่อให้นโยบายเหล่านี้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกันและสัมพันธ์กันเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศตามที่ได้กำหนดไว้

5 การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะมีขั้นตอนดังนี้

1. การสำรวจสถานะและปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ
2. การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และนโยบายในการพัฒนาประเทศ
3. การประมาณการจำนวนทรัพยากร กำลังเงินและกำลังคน ที่จำเป็นในการดำเนินงาน

4. การจัดทำโครงการเพื่อสนับสนุนให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้
5. การปฏิบัติตามแผนที่ได้วางไว้
6. การติดตามและประเมินผล

6 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "มารู้จักแผนพัฒนาฯ กันเถอะ," อินไซด์แผนฯ 6, (กรุงเทพมหานคร : กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา, 2530), หน้า 13-15.

อีกทั้งการขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา มีอัตราการขยายตัวที่สูงมาก เนื่องจากอิทธิพลของภาคอุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนการขยายตัวที่มากกว่าภาคอื่น ๆ (ดูตารางที่ 1) ประกอบกับการศึกษาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการขยายตัวของภาคส่งออกและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ พบว่าจากข้อมูลระหว่างปี 1964-1987 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา ถูกกำหนดโดยการขยายตัวของการส่งออก โดยเฉพาะการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ⁷

ซึ่งนับได้ว่านโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ แต่ในขณะเดียวกันเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่มีอัตราเงินเฟ้อในระดับต่ำ ภาวะการออมและการลงทุนมีความสมดุลกัน การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมีปริมาณไม่สูงมาก ทุนสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับที่มีความมั่นคง ภาระหนี้ต่างประเทศอยู่ในระดับที่ไม่สูงเกินไป อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราอยู่ในระดับที่เหมาะสมเอื้อต่อการแข่งขันในตลาดโลก และอัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับเหมาะสมไม่มีปัญหาเรื่องสภาพคล่อง ต่างก็เป็นปัจจัยที่สำคัญในการทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศประสบความสำเร็จด้วยเช่นกัน⁸

⁷ Wattananukit, A. and T. Bhongmakapat, "The Impact of the External Sector on the Thai Economic and Its Determinants," Paper prepared for the 1989 TDR Year-End Conference on "Thailand in the International Economic Community." Ambassador city Jomtien, Chon Buri, December 16-17 1989.

⁸ "นโยบายและมาตรการสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมการค้าและบริการ," บทสรุปแผนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมการค้าและบริการ, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยฯ, 2523), หน้า 136.

ดังนั้นเมื่อรัฐได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ ให้เป็นไปในทิศทางใดแล้ว เครื่องมือกลไกที่สำคัญของรัฐในการดำเนินบทบาท ให้บรรลุถึงเป้าหมายทางเศรษฐกิจตามที่ได้กำหนดไว้ คือ มาตรการทางกฎหมาย ซึ่งมาตรการทางกฎหมายนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 ทิศนะด้วยกันดังนี้⁹

1. ทิศนะในด้านการกำกับและการควบคุม (Regulatory aspect)

2. ทิศนะในด้านการส่งเสริม (Promotional aspect)

โดยที่กฎและระเบียบที่ออกมาแต่ละฉบับในแต่ละช่วงเวลาจะอิงทศนะใดนั้น ขึ้นกับว่ารัฐมองบทบาทของรัฐ (Role of the state) ในการพัฒนาอุตสาหกรรมว่าควรจะเป็นอย่างไร ระดับและขอบเขตของการเข้าไปมีบทบาทของรัฐจะขึ้นกับปัจจัยหลายประการ เช่น เป้าหมายในการพัฒนาความจำเป็นเร่งด่วน ของการบรรลุเป้าหมายการดำเนินงานของผู้ประกอบการภาคเอกชน ตลอดจนอุดมการณ์ของรัฐและความสามารถของรัฐในการเข้าไปมีบทบาทดังกล่าว

แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในระยะหลัง ที่มีแนวโน้มที่จะพัฒนาจากขั้นที่อาศัยปัจจัยการผลิตขั้นที่อาศัยการลงทุนในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้า โดยมีโครงสร้างของอุตสาหกรรมที่มุ่งผลิตสินค้าขั้นกลางและสินค้าทุนมากขึ้น แทนการผลิตสินค้าบริโภค ดังนั้นรัฐจึงได้จำกัดบทบาทของตนในการเข้าไปทำการผลิตโดยตรง แต่ได้ขยายบทบาทเข้าไปที่นำภาคเอกชน ทั้งโดยมาตรการในด้านภาษีอากร การอุดหนุน การจำกัดการแข่งขัน และการควบคุมราคา

⁹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 162.

แม้ว่ารัฐจะกำหนดบทบาทในการชี้นำภาคเอกชน ซึ่งมีความเหมาะสมกว่าการที่รัฐเข้าไปผลิตโดยตรงแต่การใช้มาตรการแทรกแซงกลไกการทำงานของตลาดก็ได้ก่อให้เกิดความบิดเบือนทางเศรษฐกิจ (economic distortion) อันเป็นผลเสียต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงนโยบายและมาตรการของรัฐบ่อยครั้ง ตลอดจนการออกกฎและระเบียบ ในลักษณะ Arbitrary ก็ได้สร้างสภาวะของความไม่แน่นอนต่อบรรยากาศการลงทุน ขณะเดียวกันการบริหารงานราชการเพื่อกำกับ ควบคุม และดูแล อันเป็นผลจากการใช้มาตรการแทรกแซงกลไกตลาด ได้เพิ่มความล่าช้าของระบบราชการซึ่งส่งผลในทางลบต่อการตัดสินใจประกอบการผลิตของผู้ประกอบการ

จึงเป็นที่แน่ชัดว่ามาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือกลไก ที่มีความสำคัญต่อบทบาทรัฐในการดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งในปัจจุบัน มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยส่วนใหญ่แล้วจะอิงทัศนะในด้านการกำกับและควบคุมมากกว่าทัศนะในด้านการส่งเสริม โดยเป็นทัศนะด้านกำกับและควบคุมถึง 10 มาตรการ ในขณะที่มีมาตรการที่อิงทัศนะในด้านการส่งเสริมเพียง 6 มาตรการ และมาตรการทางกฎหมายเหล่านี้โดยส่วนมากจะเป็นมาตรการด้านภาษีอากรถึง 9 มาตรการ นอกนั้นจะใช้วิธีอื่น ๆ ในการควบคุมและส่งเสริมอุตสาหกรรม เช่น การกำหนดปริมาณนำเข้าหรือส่งออก หรือที่เรียกว่า โควต้า (Quata) (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรม

มาตรการทางกฎหมาย	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์/สาระในกฎหมาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1. การเก็บภาษีอากรขาเข้า	-พรก. ผลิตอัตราศุลกากร 2530	-คุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ	-กรมศุลกากร
2. การควบคุมปริมาณนำเข้า	-พรบ. ส่งเสริมการลงทุน 2520	-คุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ และป้องกันการทุ่มตลาด	-BOI -กระทรวงพาณิชย์
	-ปว. 86 พ.ศ. 2521	-ควบคุมการนำเข้ารถยนต์ น้ำตาล เครื่องสุขภัณฑ์	-กระทรวงพาณิชย์และ กระทรวงการคลัง
	-ปว. 37 พ.ศ. 2527	-ควบคุมการนำเข้า ตัวถังรถยนต์ ส่วนประกอบเครื่องใช้ไฟฟ้า	-กระทรวงพาณิชย์และ กระทรวงการคลัง
	-พรบ. ส่งออกไปนอกและนำเข้า ในราชอาณาจักร 2522	-คุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ	-กระทรวงพาณิชย์และ กระทรวงการคลัง
3. การควบคุมการส่งออก	-พรบ. ส่งออกไปนอกและนำเข้า ในราชอาณาจักร 2522	-ป้องกันการขาดแคลนวัตถุดิบ และ ให้สินค้ามีปริมาณเพียงพอ กับความ ต้องการในประเทศ โดยกำหนด สินค้าห้ามส่งออก 16 รายการ, ต้องขออนุญาตส่งออก 22 รายการ และใช้โควตาส่งออก 5 กลุ่มสินค้า	-กระทรวงพาณิชย์และ กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 4 มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรม

(ต่อ)

มาตรการทางกฎหมาย	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์/สาระในกฎหมาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. การควบคุมราคา	- พรบ. กำหนดราคาสินค้าและ ป้องกันการผูกขาด 2522	- ควบคุมราคาสินค้า ที่มีความจำเป็น ต่อการดำรงชีวิต โดยใช้วิธีควบคุม ราคาเด็ดขาด และวิธีห้ามเปลี่ยนแปลง ราคาก่อนได้รับอนุญาต	- กระทรวงพาณิชย์
5. การควบคุมการจัดตั้ง และขยายโรงงาน	- พรบ. โรงงาน 2535	- ควบคุมการแข่งขันในการผลิตสินค้า และความปลอดภัย	- กระทรวงอุตสาหกรรม
6. การกำหนดสัดส่วนใช้ วัตถุดิบในประเทศ (Local content)	- ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม	- คุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ และให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง	- กระทรวงอุตสาหกรรม
7. การเรียกเก็บค่า ธรรมเนียมพิเศษ (Surcharge)	- พรบ. ส่งเสริมการลงทุน 2520	- คุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ และป้องกันการทุ่มตลาด โดย เรียกเก็บจากสินค้าชนิดเดียวกับ ที่ผลิตได้ในประเทศ แต่ไม่เกิน ร้อยละ 50 ของราคา CIF โดยใช้บังคับไม่เกินคราวละ 1 ปี	- BOI กรมศุลกากร และกระทรวงการคลัง

ตารางที่ 4 มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรม

(ต่อ)

มาตรการทางกฎหมาย	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์/สาระในกฎหมาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
8. การส่งเสริมการลงทุน	- พรบ. ส่งเสริมการลงทุน 2520	- ส่งเสริมการลงทุน ในภาคเอกชน ด้วยสิทธิประโยชน์ทางภาษี และไม่ใช่ภาษี เช่น ลดอากรขาเข้าเครื่องจักร ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 5-8 ปี	- BOI
9. การส่งเสริมการส่งออก	- เขตอุตสาหกรรมส่งออก และคลังสินค้าทัณฑ์บน	- พรบ. ศุลกากร 2469 - พรบ. ส่งเสริมการลงทุน 2520	- ส่งเสริมการส่งออก โดยศรหรือลดภาษีศุลกากรสำหรับการนำเข้าวัสดุจำเป็น หรือสินค้าที่นำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป
- การขอคืนอากร ม.19 ทวิ	- พรบ. ศุลกากร (ฉบับที่ 9) 2482	- ส่งเสริมการส่งออก โดยคืนภาษีอากรให้แก่ผู้ส่งออก ที่นำสิ่งของหรือวัตถุดิบจากต่างประเทศ เข้ามาผลิตเพื่อส่งออก	- กรมศุลกากร
- เขตนิคมอุตสาหกรรม	- พรบ. นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 2522	- ส่งเสริมการส่งออก โดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และไม่ใช่ภาษีแก่ผู้ผลิตเพื่อการส่งออก	- การนิคมอุตสาหกรรมฯ

ตารางที่ 4 มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรม

(ต่อ)

มาตรการทางกฎหมาย	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์/สาระในกฎหมาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
10. การสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี	-ประมวลรัษฎากร	<p>-ลดภาษีอากร ร้อยละ 5 สำหรับ เครื่องมือและอุปกรณ์ เพื่อการวิจัยและพัฒนาที่ผลิตไม่ได้ในไทย</p> <p>-หักค่าใช้จ่ายจากเงินได้พึงประเมิน นิติบุคคลเป็น 1.5 เท่าของค่าใช้จ่ายจริง ในการว่าจ้างให้หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนทำการวิจัยและพัฒนา</p> <p>-ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับ รายจ่ายที่เป็นค่าจ้าง เพื่อทำการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี เป็นจำนวน ร้อยละ 50 ของจำนวนเงินที่จ่ายไปจริง</p> <p>-หักค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคาของ เครื่องจักรและอุปกรณ์ ในการวิจัยและพัฒนา ในอัตรา ร้อยละ 40 ของมูลค่าต้นทุนของทรัพย์สิน</p>	-กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 4 มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรม

(ต่อ)

มาตรการทางกฎหมาย	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์/สาระในกฎหมาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
-พรบ.ส่งเสริมการลงทุน 2520		<p>-สนับสนุนให้ผู้ได้รับการส่งเสริมอยู่แล้วทำการวิจัยและพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการเดิมจะได้รับยกเว้น ภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มเติมอีก 3 ปี แต่เมื่อรวมกับของเดิมแล้วต้องไม่เกิน 8 ปี และจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีเดิม ที่ได้รับอยู่เป็นเวลา 8 ปี หากได้นำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ใช้ในการนี้</p>	-BOI
		<p>-สนับสนุนการวิจัยและพัฒนาที่เป็น การให้บริการแก่บุคคลอื่น เป็น การทั่วไปโดยให้การยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นเวลา 8 ปี และลดหย่อนอากรขาเข้าเครื่องจักรกึ่งหนึ่งสำหรับโครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 1 หรือ 2 และจะได้รับยกเว้น สำหรับโครงการที่ตั้งอยู่ในเขต 3</p>	

ตารางที่ 4 มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรม

(ต่อ)

มาตรการทางกฎหมาย	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์/สาระในกฎหมาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
11. การสนับสนุนทางการเงิน			
-การควบคุมอัตราดอกเบี้ย	-พรบ.ธนาคารพาณิชย์ 2505	-ส่งเสริมการผลิต การลงทุน และการบริโภคผลิตผลภาคอุตสาหกรรม โดยกำหนดเพดาน อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมให้สอดคล้องกับกลไกตลาด	-สถาบันการเงินของรัฐและเอกชน
-การผ่อนคลายการปริวรรตเงินตราต่างประเทศ	-ข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ข้อ 8	-สร้างเสถียรภาพ ให้กับค่าเงินบาท เพื่อส่งเสริมการส่งออก อุตสาหกรรม การค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ	-สถาบันการเงินของรัฐและเอกชน
-การควบคุมการขยายตัวของปริมาณเงินและสินเชื่อ	-พรบ.ธนาคารพาณิชย์ 2505	-ควบคุมปัญหาเงินเฟ้อ และปริมาณสินเชื่อมิให้ขยายตัวมากเกินไป ในการผลิต ที่ไม่เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากนักโดยกำหนดปริมาณสินเชื่อมิให้ขยายตัวเกินกว่าร้อยละ	-สถาบันการเงินของรัฐและเอกชน

ตารางที่ 4 มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรม

(ต่อ)

มาตรการทางกฎหมาย	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	วัตถุประสงค์/สาระในกฎหมาย	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
-การระดมเงินทุน	-พรบ. ธนาคารพาณิชย์ 2505	-ส่งเสริมการออมในประเทศเพื่อให้ ผู้แก่ภาคอุตสาหกรรม โดยใช้อัตรา ดอกเบี้ยเป็นสิ่งจูงใจ เช่น การยก เลิกเพดาน อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ประจำ และชักจูงให้เกิดการลงทุน ในพันธบัตรรัฐบาล	-สถาบันการเงินของ
-การจัดสรรสินเชื่อ	-พรบ. ธนาคารพาณิชย์ 2505	-จัดสรรเงินออมที่ระดมมาได้ ให้แก่ ภาคเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม เช่น การรับช่วงซื้อลดตั๋วสัญญา ใช้เงิน ที่เกิดจากการส่งสินค้าออก ให้สินเชื่อด้วยเงื่อนไขพิเศษ แก่ อุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาค	

ที่มา : - บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ

ทั้งนี้สาเหตุที่มาตรการทางกฎหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรมจะอิงทัศนะในการกำกับและควบคุมมากกว่าทัศนะในด้านการส่งเสริม นั้น เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

1. กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ มีอำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศกระทรวง เพื่อปฏิบัติการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติ ดังนั้นกฎหมายอนุบัญญัติที่ออกมาจึงไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรการต่าง ๆ จึงอิงไปในทัศนะด้านกำกับและควบคุมมากกว่า ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า ความได้เปรียบเสียเปรียบและความลำเอียงในการเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรม¹⁰

2. นโยบายการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ¹¹ โดยมาจากพื้นฐานความคิดที่ว่าอุตสาหกรรมในประเทศยังคงมีสภาพเป็นอุตสาหกรรมทารก (Infant Industry - Argument) ถ้าปล่อยให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี อุตสาหกรรมในประเทศจะอยู่ในสถานะที่ไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากต่างประเทศได้ จำเป็นที่รัฐจะต้องปกป้องคุ้มครองชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้อุตสาหกรรมเหล่านี้เติบโตกล้าแข่งพอเพียงที่จะเผชิญในโลกแห่งการแข่งขันทางการค้าได้

¹⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 163.

¹¹ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์, "จุดจบของอุตสาหกรรมทารก," เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลไทย, (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2538), หน้า 135

นโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศนี้ รัฐได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง นับแต่พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2505 มีผลบังคับใช้ โดยรัฐได้ใช้มาตรการทางภาษีในการตั้งกำแพงภาษีนำเข้า เพื่อสกัดกั้นการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ จากนั้นเป็นต้นมา มาตรการการตั้งกำแพงภาษีนำเข้าได้ถูกปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมให้มีผลมากขึ้นเป็นลำดับ จนอัตราอากรสินค้านำเข้าบางรายการสูงกว่าร้อยละ 100 และในเดือนกรกฎาคม 2513 รัฐบาลได้ตัดสินใจขึ้นอากรสำหรับสินค้านำเข้ามากกว่า 200 รายการ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ โดยให้มีผลเพื่อการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศด้วย

แม้ว่านโยบายในการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศจะมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา แต่การคุ้มครองในช่วงระยะเวลาที่นานเกินไปกลับส่งผลกระทบต่อด้านลบแก่อุตสาหกรรมในประเทศ คือ

ก. อุตสาหกรรมที่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ มักมีประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการแข่งขัน สิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตจึงไม่มี ผลที่ตามมาคือประสิทธิภาพการผลิตของระบบเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ในระดับที่ต่ำ

ข. การคุ้มครองการผลิตวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง (Intermediats - Goods) จะมีผลต่อการผลิตขั้นต่อไป เพราะทำให้วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น การผลิตขั้นต่อไปจึงต้องเสียต้นทุนที่สูงกว่าที่ควรตามไปด้วย หากการผลิตในขั้นต่อไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก สินค้าส่งออกที่ผลิตได้จะไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันในตลาดโลกได้ แม้ในกรณีที่มิใช่การผลิตเพื่อการส่งออก ผู้ผลิตในลำดับขั้นต่อไปย่อมได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวนี้ด้วย

ค. นโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมจากรัฐ ส่งผลให้ประชาชนผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น มากไปกว่านั้นอาจได้บริโภคสินค้าที่มีคุณภาพต่ำกว่าความเป็นจริงด้วย

ดังนั้นจากผลกระทบด้านลบอันเนื่องมาจากนโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ และกระแสการค้าเสรีโลกจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ประกอบการที่ไทยเป็นภาคีสมาชิกใน GATT และมีพันธะในการปฏิบัติตามข้อตกลงการรวมกลุ่มในรูปแบบของเขตการค้าเสรีอาเซียน AFTA ทำให้รัฐได้ตระหนัก และพยายามลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศลงตามลำดับ โดยเริ่มต้นในปี 2533 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือ การลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมรถยนต์ และในปี 2535 ได้มีการกำหนดเป็นนโยบายในการลดการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ซึ่งในปลายปี 2537 มีการปรับอัตราขาเข้าสำหรับสินค้า 9 กลุ่ม รวม 2,990 รายการ (ดูตารางที่ 5) คิดเป็นร้อยละ 39 ของจำนวนรายการพิกัดทั้งหมด

การปรับโครงสร้างอัตราขาเข้าครั้งใหม่ จะมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป โดยครอบคลุมสินค้า 11 กลุ่ม รวม 3,908 รายการ คิดเป็นร้อยละ 40 ของการนำเข้าในปี 2536 (ดูตารางที่ 6)

ตารางที่ 5 การปรับโครงสร้างพิศภามีสกุลการ 2533-2537

กลุ่มสินค้า	วันที่มีผลบังคับใช้
1. เครื่องจักร	18 กันยายน 2533
2. รถยนต์นั่งและปิกอัพ	3 กรกฎาคม 2534
	1 มกราคม 2535
3. คอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ	10 กรกฎาคม 2535
4. เคมีภัณฑ์	1 มกราคม 2536
5. สินแร่	1 มกราคม 2536
6. เหล็กและผลิตภัณฑ์เหล็ก	1 มกราคม 2536
7. โลหะสามัญอื่น ๆ นอกจากเหล็ก	11 มกราคม 2537
8. เครื่องมือวัดและทดสอบ เครื่องมือเพื่อ การค้นคว้าและวิจัย อุปกรณ์และเครื่อง ใช้ทางการแพทย์	11 มกราคม 2537
9. เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์	29 มีนาคม 2537

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 6 รายการและกลุ่มสินค้าที่มีการปรับพิคัดภายในปี 2533-2538

รายการสินค้า	จำนวน กลุ่มสินค้า	รายการพิคัด		มูลค่านำเข้าปี 2536 (ล้านบาท)	
		จำนวน	%	มูลค่า	%
1. สินค้าเกษตร		667	9	35,038	3
2. สินค้านอกภาคเกษตร	20	6,898	91	1,106,482	97
รวม	20	7,565	100	1,141,520	100

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

1.3 แนวความคิดในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในอนาคต

จากภูมิหลังการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเรียนรู้ที่เป็นประสบการณ์ และเข้าใจถึงสภาพปัญหา ข้อจำกัดต่าง ๆ ในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย เพื่อนำสู่การปรับปรุงแก้ไข ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในอนาคต ดังนี้

1.3.1 สภาพปัญหาของอุตสาหกรรมไทย¹²

(1) นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม

เท่าที่ผ่านมารัฐยังไม่มีความพร้อม ในการให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมสนับสนุน (Support Industry) จึงทำให้อุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่จะมารองรับดำเนินไปอย่างล่าช้าด้วย อีกทั้งอุตสาหกรรมสนับสนุนที่ดำเนินการอยู่กลับมีขนาดของโครงการที่เล็ก หรือเป็นอุตสาหกรรมในครอบครัว จึงทำให้ไม่สามารถได้รับการส่งเสริมการลงทุน ทำให้แต่ละโครงการพัฒนาไปอย่างล่าช้า

(2) บุคลากร

- การลงทุนในอุตสาหกรรมมีการขยายตัวที่สูงมาก ทำให้เกิดความต้องการกำลังคน โดยเฉพาะวิศวกร และช่างเทคนิคมีสัดส่วนความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นถึงประมาณ 20,000 คน ในปี 2533 แต่สถานศึกษาในไทยไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการนี้ได้เพียงพอ

¹²เกษม ณรงค์เดช, "ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีที่ควรจะเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจในทศวรรษหน้า," เอกสารสัมมนาเรื่องเศรษฐกิจไทยในทศวรรษใหม่ เสนอที่สภาหอการค้าไทย 27 มิถุนายน 2533. (อัดสำเนา)

กำลังผลิตวิศวกรของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่งมีอย่างจำกัด และไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ทำให้มีวิศวกรก่อสร้างมากกว่าวิศวกรอุตสาหกรรมที่มีความต้องการมากกว่า อีกทั้งในจำนวนวิศวกรที่มีอยู่ ส่วนหนึ่งจะมุ่งสู่การศึกษาในชั้นปริญญาโท และปริญญาเอก เพื่อเข้าทำงานด้านวิจัยและพัฒนา

- กำลังคนที่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา มีการเรียนต่อในระดับที่ต่ำ ทำให้ขาดกำลังสำคัญที่จะมาเป็นแรงงานระดับกลางด้วยอีกส่วนหนึ่ง

(3) เทคโนโลยี

- ประเทศไทยยังต้องพึ่งพาการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างประเทศ แต่ยังไม่สามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดูดซับ หรือรองรับเทคโนโลยีจากต่างประเทศได้ทันเพื่อจะได้รับประโยชน์จากเทคโนโลยีที่นำเข้ามา คู่แข่งกับจำนวนเงินที่เสียไป

- โครงการลงทุนเพื่อการวิจัยและการพัฒนาทางวิศวกรรม และวิทยาศาสตร์ ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้เกิดการกระจายเทคโนโลยีสู่คนไทยมากขึ้น

- ผู้ลงทุนจากต่างชาติบางโครงการมิได้นำเทคโนโลยีมาด้วย เพียงแต่มุ่งประโยชน์มาใช้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ที่รัฐจัดให้ เช่น โควต้า หรือสิทธิที่ไม่ถูกกีดกันทางการค้าของไทย พอสิทธิดังกล่าวหมดไป หรือสิ้นสุดการส่งเสริมการลงทุน ก็อาจยุติการผลิตปิดโรงงานกลับประเทศของตนเอง หรือย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศอื่นที่มีสิทธิพิเศษที่ดีกว่า

- อุตสาหกรรมบางชนิดที่เข้ามาตั้งฐานการผลิตในไทย พบว่ามุ่งมาใช้ความได้เปรียบด้านอัตราแรงงานที่ต่ำเพียงอย่างเดียวโดยไม่ได้นำเทคโนโลยีเข้ามาด้วย หรือนำเพียงชิ้นส่วนสำเร็จรูปเข้ามาประกอบ ทำให้โอกาสที่จะถ่ายทอดเทคโนโลยีสู่คนไทยมีอย่างจำกัด

(4) มาตรการทางกฎหมาย

- กฎและระเบียบบางอย่างที่บัญญัติมาเพื่อกำกับและควบคุมการผลิต ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า ความลำเอียง ความได้เปรียบเสียเปรียบที่ผู้ประกอบการจะต้องเผชิญ

- มีการจำกัดการแข่งขันโดยกฎและระเบียบที่ห้ามตั้งหรือขยายโรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการใหม่ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการผลิตได้ ใน

ขณะที่ผู้ประกอบการ เดิมสามารถตัดวงจรผลประโยชน์ จากการประกอบการผลิตในสาขานั้น ทำให้สังคมต้องสูญเสียประโยชน์โดยรวม

- ปัจจุบันกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประกอบการผลิต มีอยู่มากมายหลายฉบับ และมีหน่วยงานของรัฐที่เข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบดูแล ให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม ตั้งแต่เริ่มการผลิตไปจนถึงการดำเนินการผลิต ก็มีจำนวนมากตามไปด้วย ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้า สับสน แก่ผู้ประกอบการ

- นโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ ด้วยการตั้งกำแพงภาษีที่สูง ก่อให้เกิดต้นทุนสินค้าวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น และประสิทธิภาพในการผลิตยังไม่ได้มาตรฐานทำให้ผู้บริโภคเสียประโยชน์ที่พึงจะมีได้

1.3.2 แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในอนาคต

(1) นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม

- รัฐควรกำหนดเป้าหมายและทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ชัดเจน เช่น ควรกำหนดประเภทอุตสาหกรรมและเป้าหมายที่จะส่งเสริมให้ชัดเจน ในขั้นนี้อุตสาหกรรมที่ควรได้รับการส่งเสริมได้แก่อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพที่จะเติบโตต่อไป เช่น อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งแรงงานไทยเป็นแรงงานที่มีฝีมือจึงสามารถที่จะพัฒนาให้รองรับเทคโนโลยีได้อย่างรวดเร็ว ประกอบกับการที่ไทยมีทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้เป็นวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมประเภทนี้ อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงจึงควรเป็นอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ได้รับการส่งเสริมต่อไป ได้แก่ อุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง อุตสาหกรรมเคมีและผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วนเครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน แผงวงจรไฟฟ้า ตลับลูกปืน อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์

- การสนับสนุนผู้ผลิตไทยให้มีคุณภาพเป็นที่เชื่อถือในตลาดต่างประเทศ โดยให้การสนับสนุนการลงทุนควบคู่กับมาตรการทางการเงิน เช่น สถาบันการเงินของรัฐให้กู้แก่ผู้ผลิตและผู้ส่งออกในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ

- ควรกำหนดให้มีมาตรการที่ผู้ลงทุนจากต่างชาติ ต้องนำเทคโนโลยีเข้ามาถ่ายทอดด้วย ไม่ใช่เพียงมาใช้ประโยชน์จากค่าแรงที่ต่ำกว่า หรือใช้ประโยชน์จากการที่ไม่ถูกกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศไทย โดยไม่มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นประโยชน์ตอบแทนแก่แรงงานไทย

- ควรให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมสนับสนุน เช่น อุตสาหกรรมโลหะ อุตสาหกรรมฉีดยาพลาสติก อุตสาหกรรมแม่พิมพ์

- ควรให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น อุตสาหกรรมผลิตชิ้นส่วนต่าง ๆ เพราะจะเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนอุตสาหกรรมใหญ่

- เน้นการให้บริการแก่นักลงทุน ด้วยข้อมูลการให้คำปรึกษาที่ประโยชน์ในการลงทุน มากกว่าที่จะให้การส่งเสริมอุตสาหกรรมด้วยมาตรการทางภาษีเพียงอย่างเดียว

(2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

นอกจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมโดยตรงด้วยมาตรการต่าง ๆ ตามนโยบายที่รัฐได้กำหนดขึ้นแล้ว สิ่งสำคัญที่สามารถจูงใจนักลงทุนได้เป็นอย่างดี คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบการสื่อสาร ควรที่รัฐจะให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และเร่งพัฒนาให้เพียงพอแก่ความต้องการ

(3) การพัฒนาบุคลากร

รัฐควรวางนโยบายการพัฒนาบุคลากร ให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ควรเร่งรัดแก้ไขการขาดแคลนกำลังคน ในสาขาที่มีความจำเป็นสูง ได้แก่

- ด้านวิศวกร ให้ขยายกำลังผลิตบัณฑิตทางวิศวกรรมศาสตร์ และปิโตรเคมี ในระดับอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนให้เพิ่มมากขึ้น เปิดโอกาสให้สถาบันการศึกษาที่มีความพร้อม เปิดรับนักศึกษาทางวิศวกรรมศาสตร์ เพิ่มมากขึ้น

- ด้านวิชาชีพในการศึกษาระดับ ปวส. ปวช. ปวท. ให้กรมอาชีวศึกษา และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล ขยายการรับนักศึกษาเพิ่มขึ้นในสาขาที่ขาดแคลน ตามขีดความสามารถสูงสุด

- ด้านช่างฝีมือ ให้สถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐร่วมมือกับ ภาคเอกชน ทำการฝึกอาชีพช่างฝีมือ เพื่อยกระดับคุณภาพของสถานประกอบการ และเป็นการฝึกอบรมก่อนเข้าทำงาน

(4) เทคโนโลยี

ควรให้การส่งเสริมการลงทุนด้านค้นคว้า และวิจัยพัฒนาทางวิศวกรรม วิทยาศาสตร์ หรือการวิจัยผลิตภัณฑ์ นอกเหนือจากการส่งเสริมลงทุนตามปกติที่ดำเนินการอยู่¹³ เทคโนโลยีที่ควรเร่งดำเนินการให้เกิดการค้นคว้าและวิจัย ได้แก่

¹³ นอกจากมาตรการทางกฎหมาย ที่รัฐให้การสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนาแล้ว (ดูตารางที่ 4) รัฐยังมีมาตรการด้านการเงิน ในการจูงใจให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเทคโนโลยี เช่น การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และเงินสมทบสำหรับการวิจัยและพัฒนา สนับสนุนให้มิกลงทุนในลักษณะ เวนเจอร์แคปิตอล เพื่อใช้ในการนำผลการวิจัยหรือเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาดำเนินการทางธุรกิจ ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนร่วมระหว่างรัฐและเอกชนในการวิจัยและพัฒนา นอกจากนี้ยังมีมาตรการจูงใจด้านอื่น ๆ เช่น การปรับปรุงการจัดซื้อ จัดจ้างของทางราชการ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อเปิดตลาดให้กับผลิตภัณฑ์ที่พัฒนาในประเทศ การให้ความคุ้มครองด้านทรัพย์สินทางปัญญา

- เทคโนโลยีชีวภาพ เพราะเป็นเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม ซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ เช่น อุตสาหกรรมเกษตร อุตสาหกรรมอาหารและ เครื่องดื่ม อุตสาหกรรมยาและเวชภัณฑ์ อุตสาหกรรมพลังงานและสิ่งแวดล้อม

- เทคโนโลยีวัสดุ เป็นเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมที่สำคัญ ของประเทศ อาทิ อุตสาหกรรมโลหะพื้นฐาน อุตสาหกรรมพลาสติก อุตสาหกรรมยาง อุตสาหกรรมเซรามิกส์ อุตสาหกรรมผลิตเครื่องจักรและเครื่องกล

- เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ เนื่องจากมีความสำคัญ กับอุตสาหกรรมไอซี อุตสาหกรรมตู้สาขาโทรศัพท์ อุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ และอุตสาหกรรม ซอฟต์แวร์

นอกจากนี้รัฐควรกำหนดให้ผู้ลงทุนจากต่างชาติ นำเทคโนโลยีและการ ถ่ายทอดเทคโนโลยีมาด้วย โดยให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีแก่คนไทยอย่างจริงจัง และควรจัดตั้ง หรือสนับสนุนให้เอกชนจัดตั้งศูนย์วิจัยและพัฒนาซึ่งคาดว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ไทยต่อไป

(5) มาตรการทางกฎหมาย

กฎและระเบียบต่าง ๆ ในการพัฒนาอุตสาหกรรมควรได้รับการทบทวน ปรับปรุงด้วยการจำแนกการให้การปฏิบัติต่ออุตสาหกรรมในสาขาต่าง ๆ ให้ชัดเจน ในลักษณะที่จะ สนับสนุน กำกับหรือควบคุม ในระดับที่แตกต่างกันไป 4 ระดับดังนี้¹⁴

¹⁴"นโยบายและมาตรการสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมการค้าและบริการ," บทสรุป
แผนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมการค้าและบริการ, หน้า 164-165

- กฎและระเบียบที่อิงทัศนคติในด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นหลัก รัฐไม่ควรออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นการเข้าไปควบคุมการประกอบการ ตรงกันข้ามรัฐควรจะใช้มาตรการเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการแข่งขันของผู้ประกอบการอุตสาหกรรม สนับสนุนให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ที่สาธารณชนควรทราบ เพื่อให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ อุตสาหกรรมที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎและระเบียบนี้ จะได้แก่อุตสาหกรรมทั่วไป ซึ่งมีขบวนการผลิตที่ไม่มีศักยภาพในการปล่อยสารพิษ (Hazardous Wastes) ออกมา ในปริมาณที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม และผลิตภัณฑ์ที่ไม่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภค

- กฎและระเบียบที่อิงทัศนคติในด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นหลักแต่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการที่ไม่เข้มงวด เพื่อให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมปฏิบัติตาม ตลอดจนรวบรวมและจัดส่งข้อมูลด้วยจุดประสงค์ ให้ทางการสามารถติดตามผลกระทบต่อผู้บริโภคและสภาพแวดล้อม จากการดำเนินกิจการของอุตสาหกรรมเหล่านี้ กฎและระเบียบนี้จะครอบคลุมอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการปล่อยกาซสารพิษ แต่ในปริมาณที่มีผลกระทบเพียงเล็กน้อยเท่านั้นต่อสภาพแวดล้อม

- กฎและระเบียบที่อิงทัศนคติในด้านกำกับเป็นหลัก อุตสาหกรรมภายใต้กฎและระเบียบนี้ จะเป็นอุตสาหกรรมที่มีขบวนการผลิตมีศักยภาพในการปล่อยกาซสารพิษออกมาในปริมาณปานกลาง จนมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้นรัฐจำเป็นต้องออกกฎและระเบียบให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมปฏิบัติตาม เป็นการป้องกันไม่ให้มีการปล่อยสารพิษออกมาในปริมาณเกินกว่าระดับที่ทางการจะได้กำหนด ตลอดจนมีการปรับปรุงขบวนการผลิตเพื่อลดมลพิษที่เกิดขึ้นและมีการชำระสภาพแวดล้อมที่ปนเปื้อนให้สะอาด

- กฎและระเบียบที่อิงทัศนคติในการควบคุมอย่างเข้มงวด โดยผู้ประกอบการอุตสาหกรรมประเภทที่มีลักษณะในการปล่อยกาซสารพิษออกมา ในปริมาณที่มากจนเป็นผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับสูง จะต้องยื่นเรื่องขออนุญาตเพื่อทางการจะได้พิจารณาเป็นราย ๆ ไป

และกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขควบคุมให้อุตสาหกรรมจัดการกับมลพิษอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างและการติดตั้งระบบบำบัด การเก็บ การขนส่ง การบำบัด และการกำจัดขั้นสุดท้าย

ทั้งนี้การปรับปรุงกฎและระเบียบควรรีดยึดหลักนิติธรรม เพื่อให้กฎและระเบียบมีลักษณะที่เป็นเอกภาพทางกฎหมาย ไม่ซ้ำซ้อนหรือสวนทางกัน มีความโปร่งใสชัดเจน เข้าใจง่าย และไม่เปิดโอกาส หรือช่องทางให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจจนเกินขอบเขต โดยให้กฎหมายลูกที่รองรับกฎหมายแม่มีลักษณะอัตโนมัติมากขึ้น รวมทั้งการดำเนินงานเพื่อดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎและระเบียบ ควรจะมีกลไกที่จะก่อให้เกิดผลบังคับใช้อย่างจริงจังและเป็นไปอย่างทั่วถึง เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนมีความสอดคล้องกับบทบาทและประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล และระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรม

ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในอนาคต จะมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพของการผลิต โดยให้ความสำคัญแก่ศักยภาพของเทคโนโลยีและการพัฒนาบุคลากร เพื่อตอบสนองต่อกระแสการแข่งขันทางการค้าเสรีโลกที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น คุณภาพของสินค้าจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การผลิตที่มีประสิทธิภาพเท่านั้นที่จะสามารถสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ให้แก่สินค้าได้ ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ของสินค้าไทยจึงต้องเปลี่ยนไปอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้า การผลิตสินค้าประเภทใช้เทคโนโลยี (Medium and high-technology products) จึงมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นเพื่อทดแทนสินค้าประเภทใช้แรงงานสูง (Labor-intensive products) และสินค้าประเภทใช้วัตถุดิบภายในประเทศ (Resource-base products) ที่ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบอาศัยเพียงการแข่งขันด้านราคา หรือต้นทุนการผลิตที่ต่ำ ดังนั้นขั้นตอนการผลิตที่อาศัยปัจจัยการผลิต (Factor-Driven Stage) จำต้องมีการปรับตัวตาม โดยมีแนวโน้มการปรับตัวสู่ขั้นที่อาศัยการลงทุน (Investment-driven Stage) มากขึ้น มาตรการในการจูงใจเพื่อส่งเสริมให้เกิดการลงทุนในการผลิตสินค้าประเภทใช้เทคโนโลยี (Medium and high-technology products) จึงมีความจำเป็น โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างชาติที่มีเทคโนโลยีการผลิตที่สูง รัฐจึงต้องมี

มาตรการในการจูงใจ เพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติให้มาพัฒนาอุตสาหกรรม และถ่ายทอดเทคโนโลยีในประเทศตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ เพื่อสร้างประโยชน์แก่การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยต่อไป ปัจจัยทางกฎหมายในประเทศในการพัฒนาอุตสาหกรรมและนโยบายรัฐในการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ จึงต้องปรับเปลี่ยนตามให้สัมพันธ์และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ โดยจะอิงทัศนะด้านการกำกับ ควบคุม หรือส่งเสริมก็ขึ้นอยู่กับบทบาทของรัฐในการดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในขณะนั้น มาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือกลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามนโยบาย ก็ควรสนองตอบด้วยดีและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยต่อไป