

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การส่งออกในปัจจุบันนี้ถือว่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ มาก ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย จึงมีการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการหรือนโยบายในด้านต่างๆ กล่าวคือ มาตรการทางการเงินหรือนโยบายทางการเงิน โดยการให้สินเชื่อแก่ผู้ส่งออกในอัตราดอกเบี้ยต่ำเป็นพิเศษ สินเชื่อเพื่อเตรียมการส่งออก ส่วนการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางการคลังหรือนโยบายการคลัง โดยการลดอัตราภาษีศุลกากร หรือยกเว้นการเก็บอากรขาเข้า และขาออกแก่ของที่นำเข้ามาเพื่อผลิตส่งออก หรือเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก รัฐยังขยายไปถึงภาษีสรรพสามิตและภาษีอื่นๆ ด้วย ส่วนการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการอื่นที่ไม่เกี่ยวกับภาษีอากร เช่น ใช้การเจรจาการค้าเป็นตัวนำในการเปิดตลาดและแก้ไขปัญหาการกีดกันทางการค้าในทุกระดับและทุกเวที

สำหรับประเทศไทย การค้าขาย การส่งออก และการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรมีความเป็นมาและมีปัญหาดังนี้

การค้าขายระหว่างกลุ่มชนหรือระหว่างประเทศต่างๆ มีมาช้านานแต่โบราณกาลแล้ว นโยบายการค้าและนโยบายภาษีอากรแตกต่างกันไปตามยุคสมัย เช่น ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชใช้นโยบายการค้าเสรีและไม่เก็บภาษีอากรนำเข้าและส่งออก ในสมัยต่อๆ มามีการจัดเก็บภาษีอากรศุลกากร และเมื่อมีการติดต่อกับต่างประเทศ ประเทศไทยได้ทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับประเทศต่างๆ หลายประเทศ การจัดเก็บภาษีอากรศุลกากรจึงเป็นไปตามสัญญาทางพระราชไมตรีนั้น และตามที่ได้ผ่อนผันต่อกันระหว่างเจ้าพนักงานกับพ่อค้า ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระบรมราชโองการให้ตรา “พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469” ขึ้น เหตุผลปรากฏในตอนต้นของพระราชบัญญัติว่าเพราะ “ทรงพระราชดำริเห็นว่าวิธีจัดแลปฏิบัติการณ์ของศุลกากรนั้น สมควรที่จะกำหนดลงไว้ให้เป็นระเบียบสืบไป” ส่วนของนำเข้าหรือของส่งออกจะเสียอากรเท่าใดเป็นไปตามพระราชบัญญัติพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2469 พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ส่วนพระราชบัญญัติพิกัดฯ ดังกล่าวถูกยกเลิกไปแล้ว ปัจจุบันใช้พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530

กฎหมายศุลกากรและกฎหมายพิกัตอัตราศุลกากรฉบับแรกๆ ยังไม่มีบทบัญญัติ เรื่อง ส่งเสริมการส่งออก การส่งเสริมการส่งออกเริ่มมีปรากฏตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 13) พุทธศักราช 2482 มาตรา 3 ที่ให้เพิ่มความเป็นมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 โดยให้คืนอากรเจ็ดในแปดส่วนสำหรับของนำเข้ามาผลิต หรือผสม หรือประกอบ เป็นของส่งออก ต่อมา มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 ลงวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2501 ให้คณะกรรมการตามประกาศนี้หรือลดการเก็บภาษีศุลกากรขาออกสำหรับผลิตภัณฑ์จาก กิจกรรมอุตสาหกรรมที่ส่งออกนอกประเทศได้ กฎหมายฉบับนี้อยู่ในความรับผิดชอบของ กระทรวงอุตสาหกรรม กฎหมายนี้ต่อมาถูกยกเลิกและมีวิวัฒนาการต่อมา มาจนเป็นพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมและยังใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ ใน พ.ศ. 2503 มีการบัญญัติพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2503 ขึ้น โดยกำหนดของส่งออกไว้ 8 ประเภทประเภทที่ 1 ถึงประเภทที่ 7 ต้องเสียอากร ประเภทที่ 8 ไม่ต้องเสียอากร อยางไรก็ตาม มาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดนี้ ซึ่งใช้กับของนำเข้าและของส่งออก ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีประกาศลดอัตราอากร หรือให้ของใดไม่ต้องเสียอากรหรือเรียกเก็บอากรพิเศษเพิ่มขึ้นได้ มาตรา 11 จึงใช้เพื่อส่งเสริมการส่งออกได้

แม้กฎหมายศุลกากร กฎหมายพิกัตอัตราศุลกากร และกฎหมายส่งเสริมการลงทุนใน ระยะเวลา นั้น จะมีบทบัญญัติเรื่องส่งเสริมการส่งออก แต่ในความเป็นจริงการพัฒนาเศรษฐกิจภายใน ประเทศในช่วง พ.ศ. 2499 ถึง พ.ศ. 2508 มิได้มุ่งเพื่อส่งเสริมการส่งออก¹ หลังจากใช้ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจกรรมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 รัฐบาลมุ่งนโยบายการผลิต เพื่อทดแทนการนำเข้ามิได้มุ่งส่งสินค้าออก² ในราวต้นปี พ.ศ. 2513 รัฐบาลจึงเปลี่ยนมาใช้นโยบาย ส่งเสริมการส่งออก เพราะการส่งเสริมการส่งออกจะทำให้อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สูงกว่าการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและทำให้มีรายได้เข้าประเทศมากขึ้น³

ใน พ.ศ. 2515 การส่งเสริมการส่งออกเป็นนโยบายสำคัญของประเทศ คณะปฏิวัติจึง ได้มีประกาศหลายฉบับเพื่อส่งเสริมการส่งออก คือ ฉบับที่ 227 ส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการ

¹ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, พัฒนาการทางเศรษฐกิจประเทศไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์วิทยากร, 2511), น. 47 และ 49.

²เพ็งอ่าง, น. 92 และ 96.

³ยูพา คลังสุวรรณ, "สถานการณ์การวิจัยไทยศึกษาด้านเศรษฐกิจไทย", วารสารไทย ญิปันศึกษา, น. 165. (สิงหาคม 2540).

อุตสาหกรรม ฉบับที่ 329 ปรับปรุงกฎหมายศุลกากรเพื่อส่งเสริมการส่งออก เช่น เพิ่มความเป็น
 มาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 โดยให้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บน
 ประเภทร้านค้าปลอดอากรสำหรับแสดง และชายของที่เก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บน เพื่อนำออกไป
 นอกราชอาณาจักร และให้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า และอนุญาตให้ใช้ของ
 ที่นำเข้ามาเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้นทำการผลิตหรือผสม หรือประกอบในโรงผลิตสินค้าเพื่อ
 ส่งออกได้ นอกจากนี้ยังปรับปรุงสิทธิประโยชน์ ตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร
 (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 จากการคืนเงินอากรเจ็ดในแปดส่วน เป็นคืนเงินอากรขาเข้าทั้งหมดที่
 ได้เรียกเก็บไว้แก่ของที่ส่งออกไปยังเมืองต่างประเทศหรือส่งไปเป็นของใช้สิ้นเปลืองในเรือเดินทาง
 ไปเมืองต่างประเทศ ถ้าของนั้นได้ผลิต หรือผสม ประกอบหรือบรรจุด้วยของที่นำเข้ามาใน
 ราชอาณาจักร ส่วนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 339 จัดตั้งการนิคมอุตสาหกรรมแห่ง
 ประเทศไทยและเขตอุตสาหกรรมส่งออก เพื่อส่งเสริมการส่งผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลออกไปจำหน่าย
 ยังประเทศต่างๆ

ใน พ.ศ. 2520 มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 โดยยกเลิก
 กฎหมาย ส่งเสริมการลงทุนสองฉบับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการส่งเสริม
 การลงทุนให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยตัดอำนาจของอธิบดีกรมศุลกากรที่จะผ่อนผันให้
 ส่งมอบของนำเข้าตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยถือเอาการค้าประกันของธนาคารแทนการวางเงิน
 เป็นประกันค่าภาษีอากรมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามมาตรา 38 ของ
 กฎหมายฉบับใหม่ที่จะสั่งกรมศุลกากรส่งมอบของให้แก่ผู้ขอรับการส่งเสริมซึ่งตอบรับการส่งเสริม
 แล้ว หรือผู้ได้รับการส่งเสริมแล้วแต่กรณี โดยถือเอาการค้าประกันของธนาคารพาณิชย์ใน
 ราชอาณาจักร แทนการวางเงินเป็นประกันการชำระค่าภาษีอากร กฎหมายฉบับนี้จึงเกิด
 ความสะดวกในการทำความเข้าใจบังคับใช้ เพราะรวมหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการส่งเสริม
 การลงทุนมาไว้ด้วยกัน และปรับปรุงอำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
 กฎหมายใหม่นี้จึงเอื้อต่อการส่งเสริมการส่งออกมากขึ้น

ใน พ.ศ. 2522 มีการตราพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
 พ.ศ. 2522 โดยยกเลิกบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และบัญญัติขึ้นใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเพื่อให้
 การดำเนินการของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นไปโดยเหมาะสมกับสภาวะการณ์ใน
 ขณะนั้น

ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติเขตชายค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร
 พ.ศ. 2524 โดยการจ่ายเงินเขตชายค่าภาษีอากรสำหรับสินค้าส่งออกที่ผลิตในประเทศเป็นการลด

ภาวะภาษีอากรซึ่งมีอยู่ในต้นทุนการผลิต กฎหมายนี้เพิ่มทางเลือกแก่ผู้ส่งออกที่แสวงหาสิทธิประโยชน์ จากกฎหมายต่างๆ ที่ส่งเสริมการส่งออก

ต่อมาได้มีการตราพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ยกเลิกพระราชกำหนด พิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2503 โดยกฎหมายใหม่มีบทบัญญัติให้ลดอัตราอากรหรือยกเว้นอากร แก่ของนำเข้าและของส่งออกได้ ซึ่งเป็นการส่งเสริมการส่งออกได้ทางหนึ่ง พระราชบัญญัติการ นิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการนิคมฯ ให้คลุมถึงการค้าและการบริการเพื่อส่งสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศให้ต่อเนื่องกับการ ประกอบอุตสาหกรรมในเขตอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อให้สามารถดำเนินการได้เต็มรูปแบบของ วงจรเศรษฐกิจ

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2550 เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีว่าด้วยความตกลงขององค์การการค้าโลกในเรื่องความตกลงว่าด้วยการ อุดหนุนและมาตรการตอบโต้ในส่วนของที่เข้าข่ายเป็นการอุดหนุนการต้องห้าม

โดยหลักแล้วการนำเข้าหรือส่งออกจะต้องบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายศุลกากร กฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ของนำเข้าที่เสียภาษีแล้ว หากผลิต ส่งออกได้รับการคืนอากรตามกฎหมายศุลกากร หากมีการนำเข้าตามกฎหมายพิเศษต้องบังคับไป ตามกฎหมายนั้น เช่น กฎหมายส่งเสริมการลงทุน หรือกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจึงต้องพิจารณาถึงความเกี่ยวพันกับกฎหมายศุลกากรและ กฎหมายพิกัดอัตราศุลกากรด้วย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติได้มีการใช้พระราชกำหนดพิกัด อัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 บังคับกับกฎหมายดังกล่าวเพื่อส่งเสริมการส่งออกตามกฎหมาย ศุลกากร โดยกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจกระทำการเช่นนั้นได้ จึงเป็นปัญหาอย่างยิ่ง

การส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรนับว่ามีความสำคัญต่อการเพิ่มขีด ความสามารถในการแข่งขันกับศุลกากรของประเทศอื่นๆ เพราะต่างก็มีนโยบายเช่นเดียวกัน ดังนั้นหากกฎหมายศุลกากรมีบทบัญญัติที่เหมาะสมและสามารถเชื่อมโยงกับระบบสิทธิประโยชน์ ตามกฎหมายอื่นได้อย่างดีแล้ว และดำเนินการได้โดยกฎหมายศุลกากรเอง ก็จะทำให้ความรวดเร็ว ลดต้นทุนในการประกอบธุรกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้ดียิ่งขึ้น

ในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยศุลกากรฉบับต่างๆ นอกจากมีปัญหอันเกิดจากความ บกพร่องของบทบัญญัติของกฎหมายศุลกากรที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการ ทางอากรศุลกากร ยังมีปัญหาการใช้พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ไปในทาง ส่งเสริมการส่งออก โดยใช้บังคับกับกรณีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ และบางกรณีให้ใช้บังคับกับกฎหมายว่าด้วยศุลกากร โดยพระราชกำหนด พิกัดฯ ไม่ได้บัญญัติให้กระทำการเช่นนั้นได้ และการดำเนินการดังกล่าวขัดแย้งกับกฎหมายว่าด้วย ศุลกากร ปัญหาดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้

1.1 กรณีคลังสินค้าทัณฑ์บนตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469

1.1.1 รูปแบบของคลังสินค้าทัณฑ์บนแคบไป

พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 กำหนดรูปแบบคลังสินค้าทัณฑ์บนไว้ ตามมาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ ซึ่งเป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้โดยเฉพาะเจาะจงแคบไป กล่าวคือคลังสินค้าทัณฑ์บนแห่งหนึ่งจะมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทุกรูปแบบตามมาตรา 8 และ มาตรา 8 ทวิ (1) และ (2) ไม่ได้ เช่น คลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าตามมาตรา 8 ทวิ (2) จะแสดงและขายของก็ทำไม่ได้ เพราะการแสดงและขายของที่เก็บไว้ในคลังสินค้าทัณฑ์บน นั้นทำได้เฉพาะตามมาตรา 8 ทวิ (1) ซึ่งเป็นเรื่องนำเข้าของเข้ามา บทบัญญัติมาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ จึงแคบไปไม่เหมาะสม อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 คลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้ามุ่งถึงการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก ส่วนการผลิตของ เพื่อให้บริการส่งสินค้าออก คลังสินค้าทัณฑ์บนไม่ครอบคลุมถึงดังกรณีการ ต่อเรือเพื่อใช้ในการ ขนส่งสินค้าออก เรือมิใช่สินค้าส่งออก การขนส่งสินค้าโดยใช้เรือไทยเป็นเรื่องบริการ

1.1.2 การนำเข้าของเข้าสู่คลังสินค้าทัณฑ์บนและการดำเนินการต่างๆ กับของนั้น

1.1.2.1 กรณีประกาศกระทรวงการคลังฯ ออกตามความในมาตรา 12 แห่งพระราช กำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 3 (3.5) (3.5.1)

ประกาศกระทรวงข้อดังกล่าวให้ยกเว้นอากรแก่ของที่นำเข้ามาใช้ในการผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุเพื่อการส่งออกนอกราชอาณาจักรตามมาตรา 19 ทวิ และมาตรา 19 ทริ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ซึ่งนำเข้ามาใน ราชอาณาจักรยังไม่เกินหนึ่งปี และได้นำเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บนตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ไม่ว่าจะในสภาพเดิมหรือในสภาพที่ผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุแล้ว และภายหลังได้มีการส่งออก หรือนำออกนอกราชอาณาจักร ไม่ว่าจะในสภาพเดิมหรือสภาพที่ผลิต ผสม หรือประกอบแล้ว ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวออกมาโดยไม่มีอำนาจ เพราะขัดแย้งกับบทบัญญัติต่างๆ ของ พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง มาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ เป็นต้น

1.1.2.2 กรณีประกาศกระทรวงการคลังฯ ออกตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 3 (3.5) (3.5.2)

ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวให้ยกเว้นอากรแก่ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและได้รับยกเว้นอากรขาเข้าตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ต้องจำหน่ายให้แก่คลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าส่งออกโดยมีหลักฐานยินยอมจากหน่วยงานที่ให้สิทธิประโยชน์อยู่เดิม และของนั้นได้นำเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บนไม่ว่าในสภาพที่ผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุแล้ว และภายหลังได้มีการส่งออก หรือนำออกนอกราชอาณาจักรไม่ว่าในสภาพเดิมหรือสภาพที่ผลิต ผสม หรือประกอบแล้ว ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวขัดต่อพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 มาตรา 36 เพราะของนั้นมิได้ใช้ผลิต ผสม หรือประกอบผลิตภัณฑ์หรือผลิตผล เฉพาะที่ใช้ในการส่งออกตามมาตรา 36 (1) แต่้นำเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บน หรือมิได้เป็นไปตามมาตรา 36 (2) ที่เป็นกรณีนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป แต่กลับเป็นการจำหน่ายให้แก่คลังสินค้าทัณฑ์บน จึงเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ หนึ่ง ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและได้รับยกเว้นอากรขาเข้าตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยที่ไม่มีช่องทางที่จะนำเข้าไปสู่คลังสินค้าทัณฑ์บนได้ นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวยังขัดต่อพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 8 มาตรา 8 ทวิ มาตรา 88 วรรคสาม และมาตรา 97 นว

1.1.2.3 กรณีประกาศกระทรวงการคลังฯ ออกตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ลงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 3 (3.9)

ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวที่ให้ยกเว้นอากรแก่เครื่องจักร ส่วนประกอบและอุปกรณ์ประกอบเครื่องจักร รวมถึงเครื่องมือและเครื่องใช้ที่ใช้กับเครื่องจักรดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตามที่อธิบดีกรมศุลกากรอนุญาตให้นำเข้ามาเพื่อใช้ในการผลิตสินค้าในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ขัดต่อพระราชบัญญัติ ศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 8 ทวิ (2) และมาตรา 87

1.1.2.4 กฎหมายศุลกากรไม่มีบทบัญญัติให้ของที่ได้รับยกเว้นหรือคืนเงินอากร เข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า

ตามมาตรา 97 อัญญา แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 บัญญัติให้ของซึ่งได้รับยกเว้นหรือคืนเงินอากรเมื่อส่งออกนอกราชอาณาจักร เมื่อได้นำของนั้นเข้าไปในเขตปลอดอากร ให้ได้รับยกเว้นอากรหรือคืนเงินอากรโดยให้ถือว่าของนั้นได้ส่งออกนอก

ราชอาณาจักรในเวลาที่ได้นำของเหล่านั้นเข้าไปในเขตปลอดอากร ทั้งนี้ โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด แต่กฎหมายศุลกากรไม่มีบทบัญญัติให้ของที่ได้รับยกเว้นหรือคืนเงินอากรเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า

1.1.2.5 การนำบทบัญญัติในเรื่องเขตปลอดอากรตามมาตรา 97 ข และมาตรา 97 สัตต มาใช้กับคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า

จะเห็นได้ว่าเขตปลอดอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มีบทบัญญัติหลายมาตราในการส่งเสริมการส่งออกคือมาตรา 97 ข และมาตรา 97 สัตต ซึ่งบัญญัติให้ของที่นำเข้าไปผลิตในเขตปลอดอากร ได้รับยกเว้นภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา การปิดแถมพ์และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยสุรา กฎหมายว่าด้วยยาสูบและกฎหมายว่าด้วยไฟ และหากการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับของนั้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ให้ของนั้นได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายในบังคับของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานหรือคุณภาพ การประทับตราหรือเครื่องหมายใดๆ แก่ของนั้น ทั้งนี้ โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด จากมาตรา 97 ข และมาตรา 97 สัตต เห็นได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการส่งออก แต่หลักกฎหมายดังกล่าวมิได้มีบัญญัติไว้ในเรื่องคลังสินค้าทัณฑ์บน

1.1.2.6 การทำลายเศษวัตถุ หรือของที่เสียหายหรือใช้ไม่ได้ ที่เกิดหรือที่จะใช้ในการผลิต ผสม หรือประกอบในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้า โดยได้รับยกเว้นอากรจะทำได้หรือไม่

ได้มีการออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ประกาศกระทรวงการคลัง ข้อ 3 (3.6) ให้ยกเว้นอากรแก่เศษวัตถุดิบ หรือของที่เสียหายหรือใช้ไม่ได้ ที่เกิดหรือที่จะใช้ในการผลิต ผสม หรือประกอบในคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าที่ทำลายตามระเบียบพิธีการที่กรมศุลกากรกำหนด ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตราต่างๆ คือ มาตรา 88 วรรคสอง ให้ยกเว้นการเก็บอากรขาเข้าและอากรขาออกแก่ของที่ปล่อยออกไปจากคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อส่งออกนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ ไม่ว่าจะปล่อยออกไปในสภาพเดิมที่นำเข้าหรือในสภาพอื่น ถ้าไม่ส่งออกโดยตรงก็ต้องโอนไปสู่คลังสินค้าทัณฑ์บนอื่น หรือดำเนินการอย่างอื่นตามมาตรา 88 วรรคสาม จึงจะถือเป็นการส่งออกนอกราชอาณาจักร มิฉะนั้นก็ต้องส่งเข้าภายในประเทศโดยต้องเสียค่าภาษี จะทำลายเสียภายในคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อเลี่ยงการเสียภาษีย่อมทำไม่ได้ เพราะพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มิได้บัญญัติให้ทำเช่นนั้นได้

ดังนั้นแม้ประกาศกระทรวงการคลังจะประกาศให้ทำได้ ก็ขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ในเรื่องคลังสินค้าทัณฑ์บน

1.1.2.7 ของที่นำเข้าเก็บรักษาไว้ในคลังสินค้าทัณฑ์บนตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ที่เสียหายหรือเสื่อมคุณภาพจะทำลายโดยได้รับยกเว้นอากรได้หรือไม่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ประกาศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 3 (3.7) ให้ยกเว้นอากรแก่ของที่นำเข้าเก็บรักษาไว้ในคลังสินค้าทัณฑ์บนตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 329 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ซึ่งเสียหายหรือเสื่อมคุณภาพที่ทำลายตามระเบียบพิธีการที่กรมศุลกากรกำหนด การยกเว้นอากรรวมทั้งการกำหนดให้ของได้รับการยกเว้นอากรตามข้อ 3 (3.7) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวด้วย ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งคลังสินค้าทัณฑ์บนตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกับที่กล่าวไว้ในข้อ 1.1.2.6 ข้างต้น

1.1.3 การปล่อยของออกไปจากคลังสินค้าทัณฑ์บน

1.1.3.1 การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 19 จัตวา และมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การลดอัตราอากรและยกเว้นอากรศุลกากรตามมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ประกาศ ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2549 ข้อ 2 (10) ให้ลดอัตราอากรสำหรับของในภาค 2 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2549 คือลดอัตราอากรให้แก่ของไม่ว่าจะจัดอยู่ในพิกัดประเภทใดที่นำเข้ามาใช้ผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุเพื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักรภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นำเข้ามาแล้วขอคืนอากรตามมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543 ประกาศกระทรวงการคลังข้อนี้ขัดต่อหลักการจัดเก็บอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ตามมาตรา 10 ทวิ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา 41

กรณีดังกล่าวข้างต้นกล่าวถึงมาตรา 19 ทวิ ซึ่งพิจารณาต่อไปก็จะพบว่ามาตรา 19 ทวิ ใช้กับของที่ส่งออกไปยังเมืองต่างประเทศหรือส่งไปเป็นของใช้สิ้นเปลืองในเรือเดินทางไปเมืองต่างประเทศ ถ้าพิสูจน์เป็นที่พอใจอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายว่าได้ผลิต หรือผสม หรือประกอบ หรือบรรจุด้วยของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้คืนเงินอากรขาเข้าสำหรับของดังกล่าวที่ได้เรียกเก็บไว้แล้วให้แก่ผู้นำของเข้าตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ จึงเห็นได้ว่ามาตรา 19 ทวิ ก็คือการผลิตเพื่อส่งออกเหมือนกับกรณีคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทโรงผลิตสินค้าตามมาตรา 8 ทวิ (2) แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 และบทบัญญัติก็เหมือนกันทั้งหมดในส่วนของกิจกรรมในการดำเนินการ กล่าวคือ กรณีมาตรา 8 ทวิ (2) เป็นเรื่องการจัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนสำหรับทำการผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการอื่นใดกับของที่นำเข้ามาและเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้นๆ ส่วนกรณีตามมาตรา 19 ทวิ เป็นเรื่องการผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุด้วยของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรนั้น จึงเห็นได้ว่าการปฏิบัติตามมาตรา 19 ทวิ แคบกว่ากิจกรรมตามมาตรา 8 ทวิ (2) โดยกิจกรรมตามมาตรา 19 ทวิ มีเหมือนกับกิจกรรมตามมาตรา 8 ทวิ (2) คือกิจกรรมการผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ ส่วนกิจกรรมของมาตรา 8 ทวิ (2) คือดำเนินการอย่างอื่นกับของนั้น ไม่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 19 ทวิ มาตรา 19 ทวิ จึงมีปัญหาเพราะบัญญัติไว้แคบเกินไป

1.1.3.2 การปล่อยของที่นำเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บนที่มีการนำวัตถุดิบภายในราชอาณาจักรเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บน เพื่อผลิต ผสม ประกอบ หรือดำเนินการอื่นใดกับของนั้นออกไปจากคลังสินค้าทัณฑ์บน

การนำวัตถุดิบภายในประเทศเข้าไปสู่คลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อผลิต ผสม ประกอบ หรือดำเนินการอื่นๆ กับของที่นำเข้า เมื่อมีการปล่อยของนั้นออกไป ของนั้นจะมีราคาเท่าใด ย่อมมีปัญหาว่าจะใช้หลักใดในการพิจารณา พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มิได้มีบทบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้

1.1.3.3 การปล่อยของออกจากคลังสินค้าทัณฑ์บนสู่ระบบสิทธิประโยชน์อื่น

ของในคลังสินค้าทัณฑ์บนเมื่อส่งออกนอกราชอาณาจักรย่อมได้รับยกเว้นการเก็บอากรขาเข้าและขาออกตามมาตรา 88 วรรคสอง กรณีต้องด้วยมาตรา 97 อัญญา ดังนี้ของในคลังสินค้าทัณฑ์บนจึงนำเข้าไปในเขตปลอดอากรได้ตามมาตรา 97 อัญญา ดังกล่าว อนึ่งจากกรณีมาตรา 97 อัญญา และมาตรา 88 วรรคสาม ที่บัญญัติถึงกรณีปล่อยของออกจากคลังสินค้าทัณฑ์บน โดยถือว่าของนั้นได้ส่งออกนอกราชอาณาจักร นั้น จะเห็นได้ว่าการปล่อยของจากคลังสินค้าทัณฑ์บน เพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้นำของเข้าตามมาตรา 19 หรือมาตรา 19 ตรี

แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ทำไม่ได้ เพราะมาตรา 88 วรรคสาม บัญญัติไว้เฉพาะกรณีจำหน่ายของให้แก่ผู้นำของเข้าตามมาตรา 19 ทวิ เท่านั้น โดยมีได้บัญญัติให้ใช้บังคับแก่การจำหน่ายของจากคลังสินค้าทัณฑ์บนให้แก่ผู้นำของเข้าตามมาตรา 19 หรือ มาตรา 19 ตริ ด้วย

1.1.4 รูปแบบการนำของเข้าไปในเขตปลอดอากรแคบเกินไป

การนำของเข้าไปในเขตปลอดอากรทำได้ตามกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 เบญจ และมาตรา 97 อัฐ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 ดังนี้ ตามมาตรา 97 อัฐ ที่บัญญัติให้ของนำเข้าเขตปลอดอากรได้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ของนั้นได้คืนเงิน อากรเมื่อส่งออกนอกราชอาณาจักร ย่อมหมายความถึงของตามมาตรา 19 และมาตรา 19 ตริ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ส่วนกรณีมาตรา 19 ตริ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องการคืนหลักประกัน โดยถือเสมือนว่าเป็นการคืนเงินอากร จึงไม่ใช่กรณีตามมาตรา 97 อัฐ ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องการคืนเงินอากร ส่วนของตามระบบสิทธิประโยชน์อื่น เช่น ของตามพระราชบัญญัติส่งเสริม การลงทุน พ.ศ. 2520 และของตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มิได้มีบทบัญญัติใดที่ให้นำเข้าเขตปลอดอากรได้

1.1.5 รูปแบบการนำของออกจากเขตปลอดอากรแคบไป

การนำของออกจากเขตปลอดอากรมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 97 นว วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นการบัญญัติถึงการนำของออกจาก เขตปลอดอากรไปสู่ระบบการให้สิทธิประโยชน์ระบบอื่น เช่น จำหน่ายให้แก่ผู้นำของเข้าตาม มาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 แต่ตามมาตรา 97 นว วรรคหนึ่ง ไม่อาจปล่อยของออกจากเขตปลอดอากรเพื่อจำหน่ายให้แก่ผู้นำของเข้าตามมาตรา 19 หรือมาตรา 19 ตริ ตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482 ได้

1.1.6 กรณีมาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482

มาตรา 19 ทวิ ใช้กับกรณีของส่งออกที่ผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุด้วยของที่นำเข้ามา ในราชอาณาจักร จึงไม่คลุมถึงกรณีอื่นๆ ส่วนมาตรา 8 ทวิ (2) แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 บัญญัติถึงกิจกรรมเหมือนมาตรา 19 ทวิ คือเป็นคลังสินค้า ทัณฑ์บน

สำหรับการผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุ ด้วยของที่นำเข้า แต่มาตรา 8 ทวิ (2) กว้างกว่า มาตรา 19 ทวิ ตรงที่มาตรา 8 ทวิ (2) อนุญาตให้คลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น “...ดำเนินการอื่นใดกับของที่นำเข้ามาและเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น” ได้ด้วย มาตรา 19 ทวิ จึงมีปัญหาที่บัญญัติแคบเกินไป

1.1.7 กรณีมาตรา 19 ตริ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482

มาตรา 19 ตริ ใช้บังคับกับของที่ส่งออกไปยังเมืองต่างประเทศหรือส่งไปเป็นของใช้สิ้นเปลืองในเรือเดินทางไปเมืองต่างประเทศ “ที่ได้ผลิต หรือผสม หรือประกอบ หรือบรรจุด้วยของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร” ซึ่งแคบไปเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช 2469 มาตรา 8 ทวิ (2) ที่อธิบดีมีอำนาจอนุมัติให้จัดตั้งคลังสินค้าทัณฑ์บนสำหรับทำการผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการอื่นใดกับของที่นำเข้ามาและเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น”

1.1.8 กรณีมาตรา 19 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พุทธศักราช 2482

มาตรา 19 จัตวา คลุมถึงของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ในการผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุตามมาตรา 19 ทวิ คือชำระอากรแล้วขอคืนอากรในภายหลัง แต่มาตรา 19 จัตวา มิได้บัญญัติให้ใช้กับกรณีมาตรา 19 ตริ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีได้ชำระอากรแต่เป็นเรื่องการค้าประกันของกระทรวงการคลังหรือธนาคารหรือหลักประกันอื่นแทนการชำระอากรขาเข้าที่ต้องเสีย และมาตรา 19 จัตวา มิได้บัญญัติให้คลุมถึงมาตรา 19

2. การปรับปรุงมาตรการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรตามกฎหมาย ศุลกากรของประเทศไทยโดยพิจารณาระบบสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายภายในอื่น ๆ กฎหมายต่างประเทศและอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรที่เหมาะสมในอุดมคติ

เมื่อพิจารณาจากปัญหาดังกล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น เห็นได้ว่ากฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายศุลกากร จึงมีความจำเป็นที่จะศึกษา

กฎหมายศุลกากรที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น เพราะปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออก ทำให้ต้องมีการหารือระหว่างกรมศุลกากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ต้องออกประกาศกระทรวงการคลัง ซึ่งมีปัญหาทางข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว ทำให้ต้นทุนในการส่งออกเพิ่มขึ้นทั้งเวลา ค่าใช้จ่ายในการประสานงาน และค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากรด้วย ดังนั้นหากมีกฎหมายศุลกากรที่ชัดเจนสามารถใช้บังคับแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการส่งออกและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ดียิ่งขึ้น จึงควรศึกษากฎหมายศุลกากรที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออก เพื่อให้ทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวได้ชัดเจนอันจะทำให้ทราบถึงขอบเขตของกฎหมายนั้นว่ามีเพียงใด และหากขอบเขตของกฎหมายนั้นแคบไปไม่สอดคล้องกับสภาวะการณทางเศรษฐกิจในปัจจุบันและอนาคต ก็จะต้องแก้ไขกฎหมายศุลกากรให้เหมาะสมต่อไป เพื่อให้กฎหมายศุลกากรเป็นเครื่องมือส่งเสริมการส่งออกสินค้าและบริการให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ทั้งนี้จะต้องศึกษากฎหมายส่งเสริมการลงทุน กฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาแก้ไขกฎหมายศุลกากรด้วย

กฎหมายศุลกากรของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ มีการแก้ไขปรับปรุงเป็นระยะๆ ตามความจำเป็น ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรจึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายต่างประเทศและอนุสัญญาเกี่ยวกับ (ฉบับแก้ไข) ว่ายังมีแง่มุมใดที่จะนำมาใช้ปรับปรุงกฎหมายศุลกากรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้บ้าง เพื่อให้การส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรตามกฎหมายศุลกากรของประเทศไทยเป็นไปตามแนวทางการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรที่เหมาะสมในอุดมคติ

3. การส่งเสริมการส่งออกและแนวทางการส่งเสริมการส่งออกด้วย มาตรการทางอากรศุลกากรที่เหมาะสมในอุดมคติ

การส่งเสริมการส่งออกในอุดมคติเป็นอย่างไร ไม่มีข้อมูลทางวิชาการระบุถึง อย่างไรก็ตามย่อมเห็นได้ในตัวเองว่า การส่งเสริมการส่งออกนั้นต้องบรรลุวัตถุประสงค์ของการส่งเสริม นั่นเอง คือทำให้มีการส่งออกได้มากขึ้น แข่งขันกับประเทศอื่นได้ ประเทศอื่นนั้นก็ย่อมคิดเห็นไปในการทำงานเช่นเดียวกัน ดังนั้นการส่งเสริมการส่งออกในอุดมคติจะเป็นอย่างไรนั้น ก็เป็นไปตามนัยที่กล่าวข้างต้นโดยอยู่ในกรอบของความตกลงระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นความตกลงระดับพหุภาคีหรือระดับทวิภาคี

ส่วนการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรที่เหมาะสมในอุดมคติควรเป็นเช่นไรนั้น ย่อมเป็นเช่นเดียวกับการส่งเสริมการส่งออกในอุดมคติ เพียงแต่กรอบเล็ก ลงมากล่าวคือการส่งเสริมการส่งออกย่อมคลุมถึงการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางการเงินหรือนโยบายทางการเงิน การส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางการคลังหรือนโยบายการคลัง และการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการเงินการคลัง ดังนี้ การส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรจึงเป็นการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางการคลังหรือนโยบายทางการคลังนั่นเอง ส่วนคำว่าอากรย่อมหมายถึงภาษีอากรทางศุลกากรและภาษีอากรอื่นๆ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย เนื่องจากการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรที่เป็นอุดมคติย่อมเริ่มต้นตั้งแต่นำเข้าวัตถุดิบ เครื่องจักร ฯลฯ ตลอดไปจนถึงการผลิตและส่งออก ภาษีจึงต้องครอบคลุมตั้งแต่นำเข้าและส่งออกว่าจะต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมการส่งออกให้มีการส่งออกได้มากขึ้น และแข่งขันกับประเทศอื่นได้ภายใต้ความผูกพันตามความตกลงระหว่างประเทศ

ระบบการส่งเสริมการส่งออกที่ดีต้องรวดเร็ว ถูกต้อง ไม่เป็นภาระของเอกชน ต้นทุนในการส่งเสริมการส่งออกต่ำแข่งขันกับประเทศอื่นได้ เป็นการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากร รัฐต้องยอมสูญเสียรายได้เพื่อให้นำเข้าวัตถุดิบ ฯลฯ มีต้นทุนต่ำและส่งออกไปแข่งขันกับประเทศอื่นได้ การเคลื่อนย้ายของจากพิธีการหนึ่งไปสู่พิธีการหนึ่งต้องสะดวก รวดเร็ว ดังบัญญัติไว้ในอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ระบบการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรยังมีความบกพร่อง เพราะมีข้อจำกัดต่างๆ ซึ่งไม่เป็นไปตามการส่งเสริมการส่งออกด้วยอากรที่เป็นอุดมคติ บทกฎหมายศุลกากรตลอดจนประกาศกระทรวงการคลังยังไม่อาจสนองตอบต่ออุดมคติดังกล่าวได้ กฎหมายศุลกากรของประเทศไทยเน้นการยกเว้นอากรศุลกากร โดยไม่ค้ำยันถึงภาษีอากรอย่างอื่น ตลอดจนการเคลื่อนย้ายสินค้าจากพิธีการหนึ่งไปสู่พิธีการอื่นยังทำได้บ้าง แต่มีข้อจำกัดในบางพิธีการ ซึ่งยังไม่เป็นไปตามอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวพอจะกล่าวได้ว่าเป็นการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรที่ใกล้เคียงกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรที่เป็นอุดมคติ

4. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

4.1 ศึกษาแนวความคิดและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกและแนวปฏิบัติของประเทศต่างๆ ตลอดจนแนวคิดการส่งเสริมการส่งออกที่เหมาะสมในอุดมคติ ตลอดจนการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรที่เหมาะสมในอุดมคติ

4.2 ศึกษาอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากาศศุลกากร

4.3 ศึกษามาตรการส่งเสริมการส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออกที่ผลิตในราชอาณาจักร

4.4 ศึกษานโยบายและมาตรการส่งเสริมการส่งออกในประเทศไทย พัฒนาการเกี่ยวกับนโยบายการส่งเสริมการส่งออกในระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนการส่งเสริมการส่งออกในรูปสหภาพศุลกากร และผลกระทบขององค์การการค้าโลกต่อประเทศไทย

4.5 ศึกษากฎหมายศุลกากรของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากาศศุลกากรว่ามีปัญหาอะไรบ้าง และจะมีแนวทางใดในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากาศที่เหมาะสมในอุดมคติ นอกจากนี้จะมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอะไรบ้าง

5. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากฎหมายศุลกากรที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกทางด้านอากาศศุลกากรของประเทศไทย การวิเคราะห์กฎหมายศุลกากรมีความจำเป็นต้องศึกษาความเกี่ยวพันระหว่างกฎหมายศุลกากรกับกฎหมายพิกัดอัตราศุลกากร กฎหมายส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยด้วย นอกจากนี้จะได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศ อนุสัญญาระหว่างประเทศ ศึกษานโยบายและมาตรการส่งเสริมการส่งออกในประเทศไทย ตลอดจนการส่งเสริมการส่งออกในรูปสหภาพศุลกากร และผลกระทบที่มาจากมาตรการต่างๆ ที่เกิดในกรอบขององค์การการค้าโลก

6. วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้ากฎหมายภายในต่างๆ ตำรา บทความทางกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา วิทยานิพนธ์ กฎหมายต่างประเทศ ความตกลงระหว่างประเทศ แล้วนำมาศึกษาวิจัยทางกฎหมายโดยพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical method) และโดยวิธีการเปรียบเทียบ (comparative method)

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

7.1 เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจแนวความคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกและแนวปฏิบัติของประเทศต่างๆ เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดของการส่งเสริมการส่งออกที่เหมาะสมในอุดมคติ และการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรที่เหมาะสมในอุดมคติ

7.2 เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจอนุสัญญาเกียวโต (ฉบับแก้ไข) ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากร

7.3 เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจมาตรการส่งเสริมการส่งออกตามกฎหมายของประเทศไทยฉบับต่างๆ คือกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและกฎหมายว่าด้วยเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคีสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร

7.4 เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจนโยบายและมาตรการส่งเสริมการส่งออกในประเทศไทย ตลอดจนการส่งออกในรูปแบบสหภาพศุลกากร และผลกระทบที่มาจากมาตรการต่างๆ ที่เกิดในกรอบขององค์การการค้าโลก

7.5 เพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจกฎหมายศุลกากรของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรศุลกากรว่ามีปัญหาอะไรบ้าง

7.6 จะได้ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ยกร่างขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรตามกฎหมายศุลกากรของประเทศไทยที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

7.7 เสนอให้ยกเลิกประกาศกระทรวงการคลังที่ขัดแย้งกับกฎหมายศุลกากรของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

8. สมมติฐานเบื้องต้น

กฎหมายว่าด้วยศุลกากรของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกด้วยมาตรการทางอากรยังบกพร่องอยู่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการใช้และการตีความบทบัญญัติเหล่านี้ จึงควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยศุลกากรให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศต่างๆ มีการแข่งขันกันสูงในเรื่องการส่งเสริมส่งออก