

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่ออาเซียนเข้าก้าวสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะทำให้มีการเคลื่อนย้าย เสรี (Free Flow) ใน 7 สาขาด้วยกัน โดยจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายการลงทุนและเงินทุน สินค้า และแรงงาน ใน 7 สาขา อันได้แก่ สาขาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว สาขาการแพทย์และบริการด้านสุขภาพ ธุรกิจด้านการให้บริการ ด้านการลงทุน สาขาโทรคมนาคม ด้านการศึกษา ด้านโลจิสติกส์<sup>1</sup> และจะทำให้การรวมตัวทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอาเซียน ทั้งโดยตัวของอาเซียนเองและอาเซียนบวกสาม ซึ่งจะรวมเอาอีกสามประเทศเข้ามาสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คือ จีน เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ต่อจากนั้นก็จะเพิ่มขึ้นอีก 3 ประเทศเป็นอาเซียนบวกหก โดยรวมเอาออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดียเข้ามาด้วยแล้วในที่สุดก็จะขยายขอบเขตรวมเข้ามาอีก 2 ประเทศ โดยจะรวมเอาอีก 2 ประเทศเข้ามาอยู่ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คือ สหรัฐอเมริกาและรัสเซีย<sup>2</sup> ซึ่งจะทำให้การลงทุนจากต่างประเทศ หลังไหลเข้ามาในประเทศไทยและออกจากประเทศไทยไปประเทศอื่นในกลุ่มประเทศ AEC เป็นจำนวนมาก (Influx of investment) และจากประเทศไทยออกไปสู่ประเทศอื่นในกลุ่ม AEC<sup>3</sup> และจะขยายขอบเขต (scope) ของการยกเว้นภาษีสำหรับสินค้าเพิ่มขึ้นจากเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)<sup>4</sup> อีกเป็นอันมาก

โดยจะทำให้ประเทศสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ACE) สามารถส่งออกสินค้าของตนที่ผลิตใน AEC ไปจำหน่ายในประเทศสมาชิกอื่นๆ ได้โดยปลอดภาษีหรือได้ลดภาษีที่ครอบคลุมถึงสินค้าเกือบทุกประเภท โดยลดประเภทของสินค้าที่ถูกตัดออก (Exclusion list) ภายใต้กรอบของ AFTA ลงให้เหลือน้อยที่สุดสำหรับการค้าระหว่างกัน (Intra AEC trade) ระหว่าง

---

<sup>1</sup> วิสูตร ตูวานนท์. (2556). ผลกระทบและการเตรียมตัวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. *วารสาร นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. 42 (3).

<sup>2</sup> ตามคำให้สัมภาษณ์ของเลขาธิการอาเซียนระหว่างการประชุมชั้นสุดยอดของอาเซียนที่กรุงเทพฯ เมื่อ 18 พฤศจิกายน ในรายการ “ซัวโมงทำกิน” ทางทีวี ช่อง Thai PBS จะรวมสหรัฐฯ กับรัสเซียเข้ามาด้วยเป็นประเทศ ที่ 7 และ 8 ตามลำดับ

<sup>3</sup> ส่วนใหญ่คือ พม่า ลาว กัมพูชา อินโดนีเซีย และเวียดนาม

<sup>4</sup> AFTA (ASEAN FREE TRADE AREA) หรืออาฟต้า (AFTA) เป็นความตกลงทางการค้าสำหรับสำหรับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด (วิกิพีเดีย)

ประเทศสมาชิกด้วยกัน ส่วนการค้าระหว่างประเทศสมาชิกของ AEC กับประเทศที่อยู่นอก AEC (Extra AEC trade) ยังต้องเสียภาษีนำเข้าตามพิกัดฯ และระบบศุลกากรของแต่ละประเทศสมาชิก AEC ตามเดิม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในเรื่องภาษีศุลกากรเป็นอย่างมาก ทั้งในทางบวกและทางลบที่ระบบและพิกัดอัตราศุลกากรของไทย ตามกฎหมายศุลกากรในปัจจุบันยังครอบคลุมไม่ถึงสำหรับสินค้าเป็นจำนวนมาก

จึงจำเป็นที่จะต้องนำประเด็นปัญหาเหล่านี้มาวิเคราะห์ว่าการที่อาเซียนก้าวเข้าสู่ความเป็น AEC จะมีผลกระทบต่อประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศสมาชิกของ AEC ในเรื่องภาษีศุลกากรอย่างไรเพื่อเตรียมมาตรการทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติของไทยให้ได้รับประโยชน์สูงสุด และให้ได้รับผลกระทบในทางลบน้อยที่สุด โดยจะต้องออกกฎหมายอนุวัติการ (Implementing legislation) ซึ่งอาจจะกระทำในรูปของการออกกฎหมายใหม่ในเรื่องนี้ สำหรับเรื่องนี้เฉพาะ (sui generis) หรือแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้ที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้วให้สามารถอนุวัติการตามพันธกรณีในเรื่องนี้ได้ ซึ่งล้วนแต่เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้สำหรับประเทศไทยเพราะประเทศไทยได้เข้าร่วมในการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน AEC อยู่ด้วยและเป็นปัญหาที่มีความละเอียดอ่อนและยากมากทั้งในด้านนโยบายและในทางปฏิบัติจริง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย โดยวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของความตกลงก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาผลกระทบต่อประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับศุลกากร เมื่ออาเซียนก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาอันส่งผลกระทบต่อให้กรมศุลกากรต้องสูญเสียรายได้จากการไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ประเทศไทยได้เข้าร่วมทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ หลายระดับทั้งในระดับพหุภาคี ระดับภูมิภาค และระดับทวิภาคี แต่ผลกระทบจากการทำความตกลงเขตการค้าเสรีในหลายระดับนั้น ทำให้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้านี้มีความซับซ้อนกัน ระหว่างระดับทวิภาคีและ

ระดับภูมิภาคซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมทำความตกลงด้วย ในทั้ง 2 ระดับ ส่งผลกระทบให้สินค้าแต่ละชนิดตามประเภทพืชมีอัตราอากรแตกต่างกันไปตามความตกลงฯ ในระดับทวิภาคีและในระดับภูมิภาค ทั้งนี้ เป็นสิทธิของผู้นำเข้าในการเลือกใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรตามความตกลงเขตการค้าเสรีในระดับใดก็ได้ หากได้แหล่งกำเนิดสินค้าตามหลักเกณฑ์ในความตกลงเขตการค้าเสรีนั้นๆ แล้ว ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่าผู้นำเข้าย่อมต้องเลือกใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรตามความตกลงฯ ที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ตนมากที่สุด แต่ในแง่ของกรมศุลกากรซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรจากการนำเข้าแล้วนั้น ย่อมสูญเสียรายได้เป็นจำนวนมหาศาลจากการที่ผู้นำเข้าได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรดังกล่าว นอกจากนี้เมื่อประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้เข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) แล้วในต้นปี 2559 จึงส่งผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถส่งออกสินค้าของตนที่ผลิตใน AEC ไปจำหน่ายในประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน โดยปลอดภาษีหรือลดหย่อนภาษีที่ครอบคลุมสินค้าเกือบทุกประเภท แต่หากมีการนำเข้าสินค้าที่ผลิตนอกกลุ่มประเทศอาเซียน โดยไม่สุจริตด้วยการแอบอ้าง ปลอมแปลงสวมสิทธิ์สัญชาติของสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในอาเซียน เช่น กรณีของการนำวีสกี้จากนอกกลุ่มประเทศฟิลิปปินส์และนำเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยตามที่เคยมีข่าวโด่งดังทางหน้าหนังสือพิมพ์มาก่อน ดังนั้น หากกรมศุลกากรและหน่วยงานภาครัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีความเข้าใจเจตนาารมณ์ของความตกลงก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนดีพอก็จะทราบทันทีว่าเป็นการนำเข้าสินค้าจากประเทศนอกกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน โดยจะช่วยเหลือเป็นแรงผลักดันสำคัญให้ประเทศไทยพบหาวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาจากการสูญเสียภาษีที่ควรจัดเก็บได้ตามที่กฎหมายกำหนด

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษารั้งนี้มีขอบเขตในการวิเคราะห์หลักการและปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนและความตกลงเขตการค้าเสรีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยยกตัวอย่างเกี่ยวกับการนำเข้าวีสกี้จากประเทศฟิลิปปินส์เป็นกรณีศึกษา โดยเริ่มจากประวัติความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการรวมตัวทางเศรษฐกิจในรูปแบบของเขตการค้าเสรีและในรูปของสหภาพศุลกากรรวมทั้งทฤษฎีและหลักการของ GATT และ WTO เรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า เนื้อหาสาระของความตกลงก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนกับผลของการบังคับใช้ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน ซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติของการบังคับใช้เขตการค้าเสรีอาเซียน และปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าสินค้าวีสกี้จากประเทศฟิลิปปินส์ที่นำเข้ามายังประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า เพื่อนำไปสู่บทสรุปและเสนอวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าว

## 1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์มาตรการด้านกฎหมาย ความตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายภายในของต่างประเทศและของไทย ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้มาโดยการค้นคว้าหนังสือ บทความ วารสาร เอกสารเผยแพร่ของทางราชการ รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย สื่ออินเทอร์เน็ต แล้วนำข้อมูลที่ค้นคว้ามาได้ มาวิเคราะห์ตามทฤษฎีกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ตามความตกลงของ GATT และ WTO กับความตกลงก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนและความตกลงเขตการค้าเสรีอื่นๆที่เกี่ยวข้อง โดยวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่มีความซับซ้อนกัน ในระหว่างความตกลงเขตการค้าเสรีในระดับทวิภาคี และความตกลงเขตการค้าเสรีในระดับภูมิภาค ที่ส่งผลกระทบต่อถึงพิกัดอัตราศุลกากร และปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าตามความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน โดยวิเคราะห์ปัญหาในกรณีประเทศฟิลิปปินส์นำวิสกี้ที่ผลิตจากนอกประเทศกลุ่มประเทศอาเซียนมาบรรจุหีบห่อเพื่อให้ได้หลักเกณฑ์ตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าอาเซียนแล้วนำมาจำหน่ายในประเทศไทย เพื่อให้ได้รับสิทธิลดหย่อนอากรตามเกณฑ์เขตการค้าเสรีอาเซียน

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของความตกลงก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน
2. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายหลักเกณฑ์และสาระสำคัญของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า
3. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาผลกระทบต่อประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับศุลกากรเมื่ออาเซียนก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC)
4. เพื่อให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อกรมศุลกากรต้องสูญเสียรายได้จากการไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย