

บทที่ 1

บทนำ



## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีความไม่พอใจในโครงสร้างทางเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบัน เนื่องจากทำให้ประเทศที่ร่ำรวยอยู่แล้วมีความเจริญขึ้นไปเรื่อย ๆ ส่วนประเทศที่ยากจนหรือมีปัญหาทางเศรษฐกิจก็ประสบปัญหาหนักขึ้นเรื่อยไป ในด้านการค้าระหว่างประเทศความรู้สึกรังเกียจของประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่พอใจในโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้ในการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันก็เกิดขึ้นเช่นกัน ตัวอย่างกฎหมายที่สำคัญในทางการค้าระหว่างประเทศ คือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade : GATT) GATT ได้บัญญัติถึงข้อผูกพันเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการค้าขายระหว่างรัฐ และการบัญญัติกฎหมายภายในรัฐที่เกี่ยวกับสินค้าต่างประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับการทุ่มตลาด (Dumping) การช่วยอุดหนุน (Subsidies)

โดยกฎเกณฑ์เหล่านี้ที่เริ่มใช้บังคับกันมานั้น ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศซึ่งเป็นประเทศเกิดใหม่ไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในแง่ดีด้วย จึงเป็นเหตุให้ส่วนที่ 4 ว่าด้วย “การค้าและการพัฒนา” ถูกเพิ่มเติมขึ้น โดยมีหลักว่าประเทศสมาชิกมีอำนาจให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยยึดถือหลักไม่ต่างตอบแทน ซึ่งภายหลังต่อมาเริ่มมีประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานเกิดขึ้นมา เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วเห็นว่ามาตรฐานแรงงานมีผลต่อการแข่งขันในการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการค้า แต่ข้อตกลงแกตต์ที่ได้ร่างในตอนแรกมิได้มีการคำนึงถึงเรื่องมาตรฐานแรงงาน มีเพียงบทบัญญัติมาตรา 20 (e) ที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ซึ่งเป็นข้อยกเว้นทั่วไปจากการไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของแกตต์ คือ การจำกัดการนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานนักโทษได้

ซึ่งหลังจากแก้ไขส่วนที่ 4 นี้แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำโครงการสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (General System of Preference : GSP) ไปบัญญัติเป็นกฎหมายการค้าของตน โดยภายใต้

โครงการ GSP ของสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในการให้สิทธิ GSP แก่ประเทศที่ได้รับสิทธิไว้ 4 ประการดังนี้

- 1) การเปิดตลาดสินค้าและบริการ
- 2) การให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา
- 3) การคุ้มครองสิทธิแรงงาน
- 4) ระดับการพัฒนาประเทศ

ฉะนั้น การนำเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าไปผูกพันกับ GSP ของสหรัฐอเมริกา ทำให้หากประเทศกำลังพัฒนาไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานคุ้มครองแรงงานที่สหรัฐอเมริกาคำหนด ย่อมถูกตัดสิทธิพิเศษทางภาษีนี้ได้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วประเทศต่าง ๆ มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกัน มาตรฐานแรงงานของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน หากประเทศกำลังพัฒนาต้องการได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีของสหรัฐอเมริกาต่อไปก็ต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานของตนให้สอดคล้องกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ย่อมเป็นภาระแก่ประเทศกำลังพัฒนา แต่หากมองอีกด้านหนึ่งอาจเป็นการส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ มีมาตรฐานคุ้มครองแรงงานที่ดีขึ้นก็ได้

เมื่อพิจารณาหลักการเดิมของการเพิ่มเติมส่วนที่ 4 ว่าด้วยการค้าและการพัฒนาในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้านั้น มุ่งหมายที่จะให้ประเทศพัฒนาช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาให้สามารถแข่งขันทางการค้าในระหว่างประเทศได้โดยไม่หวังผลตอบแทน คือเป็นการให้เปล่าโดยไม่มีเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา 36 (8) ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร ดังนั้น การที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปตั้งเงื่อนไขในการให้สิทธิพิเศษทางการค้าว่าจะต้องคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานสากลจึงเป็นปัญหาที่น่าคิดว่าขัดต่อหลักการที่เพิ่มขึ้นมาใหม่ของแกตต์หรือไม่ และเงื่อนไขในการตรวจสอบการให้สิทธิพิเศษยังเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารเพื่อให้ตัดสิทธิพิเศษทางการค้า อีกทั้งในกรอบขององค์การการค้าโลกที่เป็นองค์กรระหว่างประเทศในปัจจุบันเรื่องมาตรฐานแรงงานยังมิได้มีการบรรจุอยู่ในกรอบขององค์การการค้าโลก ฉะนั้นจึงเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่ากลไกและบทบัญญัติขององค์การการค้าโลกที่มีอยู่จะมีความพร้อมหรือเหมาะสมหรือไม่ในการพิจารณาเรื่องการคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งจะศึกษาหาแนวทางการส่งเสริมเรื่องมาตรฐานแรงงานกับการค้าเสรีทั้งภายในและภายนอกกรอบขององค์การการค้าโลก

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาการนำมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานมาเป็นเงื่อนไขสำคัญของการใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรและการค้าภายในกรอบข้อตกลงขององค์การการค้าโลก
2. เพื่อศึกษาถึงทางเลือกของการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานภายในและภายนอกกรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลก
3. เพื่อศึกษาเงื่อนไขการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรและการค้าทั้งระดับภูมิภาคและระดับประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญกับประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาความสำคัญของมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานที่มีผลกระทบต่อการค้าเสรีนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศ

## 1.3 สมมติฐาน

องค์การการค้าโลกเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระบบและส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรีโดยการกำหนดแนวทางให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติเพื่อลดอุปสรรคต่าง ๆ ในทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิก ปัจจุบันภายใต้ข้อตกลงการค้าพหุภาคีขององค์การการค้าโลกยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน แต่อย่างไรก็ดีอาจมีมาตรการอื่นทั้งที่อยู่ภายในซึ่งอาจตั้งขึ้นมาใหม่และภายนอกกรอบของข้อตกลงองค์การการค้าโลกที่นำมาใช้เพื่อส่งเสริมมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานในระบบการค้าเสรีได้

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการวิจัย ผู้วิจัยจะศึกษาถึงการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานเข้ามาเป็นประเด็นในทางการค้าภายใต้ข้อตกลงองค์การการค้าโลก โดยศึกษากรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปออกกฎหมายการค้าภายในเรื่องการใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยมีข้อจำกัดของ

การใช้สิทธิพิเศษ หากประเทศกำลังพัฒนาไม่คุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานสากล และจะศึกษาแนวทางการคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานขั้นพื้นฐานทั้งภายในและภายนอกกรอบองค์การการค้าโลก

### 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

ในการวิจัย ผู้วิจัยได้ศึกษาโดยใช้วิธีการวิจัยคุณภาพ ด้วยการศึกษาวិเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสาร เช่น ตำรา บทความ งานวิจัย ข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และเอกสารอื่น ๆ มาวิเคราะห์และหาข้อสรุป

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ได้ทราบถึงประเด็นปัญหาการนำมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรและการค้าภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก
2. ได้ทราบถึงทางเลือกของการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานภายในและภายนอกกรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลก
3. ได้ทราบถึงเงื่อนไขการใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรและการค้าในระดับภูมิภาคและระดับประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญกับประเทศไทย
4. ได้ทราบถึงความสำคัญของมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานที่มีผลกระทบถึงการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศ