

### อุปสรรคสำคัญต่อความร่วมมือทางการค้าไทย-อาเซียน

ความพยายามของอาเซียนในการขยายความร่วมมือทางการค้าภายในภูมิภาค โดยเน้นให้มีการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรระหว่างกัน ถึงแม้ว่าจะมีการลดอากรขาเข้าลงจากอัตราเรียกเก็บตามปกติ อีกทั้งจำนวนรายการสินค้าที่มีการแลกเปลี่ยนกันภายใต้ความตกลงดังกล่าวจะมีมากเป็นหมื่น ๆ รายการก็ตาม แต่ก็มิได้ส่งผลทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้าระหว่างไทยกับประเทศภาคีอาเซียนมากเท่าไร การค้าระหว่างไทยกับประเทศภาคีอาเซียนยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ ๆ ที่อาจแบ่งได้ออกเป็น 2 สาเหตุใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1. อุปสรรคที่เกิดจากข้อปฏิบัติของความตกลงอาเซียนพีทีเอ
2. อุปสรรคอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีสาเหตุมาจากข้อปฏิบัติของความตกลงอาเซียนพีทีเอ

#### 1. อุปสรรคที่เกิดจากข้อปฏิบัติของความตกลงอาเซียนพีทีเอ

##### 1.1 การแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ฯ แบบเป็นรายสินค้า

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่า ภายใต้ความตกลงให้มีการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ฯ นั้น เริ่มแรกอาเซียนได้ตกลงให้มีการแลกเปลี่ยนกันแบบเป็นรายสินค้าในรูปแบบของความสมัครใจและแบบการเสนอขอ ซึ่งพบว่ารูปแบบของความสมัครใจนี้ ในทางปฏิบัติแล้วไม่ประสบผลสำเร็จและเป็นการสูญเสียเวลาเปล่า นับตั้งแต่นำวิธีการดังกล่าวเข้ามาใช้ในปี พ.ศ. 2521 ตามกฎเกณฑ์แล้วนั้น แต่ละประเทศสมาชิกจะต้องเสนอรายการสินค้าที่แต่ละประเทศเต็มใจที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ฯ กันในแต่ละรอบการประชุม ดังนั้นก่อนที่จะมีการประชุมของ COTT ทุกครั้ง ประเทศอาเซียนจะต้องเตรียมรายการสินค้าที่แต่ละประเทศจะลดอากรขาเข้าให้ประเทศอาเซียนอื่นๆ และหลังจากที่รายการสินค้าผ่านการพิจารณาจาก COTT แล้ว ก็จะถูกส่งต่อไปที่รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อขอความเห็นด้วยเป็นขั้นตอนสุดท้าย การพิจารณาการให้สิทธิพิเศษ ฯ แบบนี้ไม่ว่าจะมีการตกลงกันแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีก็ตามผลจากการตกลงจะถูกนำมาปรับใช้กับประเทศอาเซียน



ทั้งหมดบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน หมายความว่า การให้สิทธิพิเศษ ฯ โดยสมัครใจของ แต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีผลบังคับใช้ได้กับทุกประเทศอาเซียน โดยไม่แบ่งแยกเฉพาะเจาะจงประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น ทำให้แต่ละประเทศเกิดปัญหาในการคัดเลือกรายสินค้าที่จะมีการเสนอให้มีการแลกเปลี่ยนกันด้วยความสมัครใจในกรอบของการประชุม จึงมีแนวโน้มที่จะคัดเลือกรายการสินค้าที่มีการค้าขายกันน้อย และจะต้องเป็นสินค้าที่เมื่อมีการนำเข้าแล้วไม่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศของตนด้วย<sup>1</sup>

ฉะนั้นจะเห็นได้ชัดเลยว่าถึงแม้จะมีการเพิ่มจำนวนรายการอย่างมากมายในรายการสินค้า พิธีเอ แต่ก็เป็นการเพิ่มขึ้นของจำนวนตัวเลขเท่านั้น หากได้เป็นสินค้าที่มีการค้าขายแลกเปลี่ยนกันไม่ หรือไม่ก็เป็นสินค้าที่ไม่ตรงตามความต้องการของประเทศสมาชิกอาเซียน และไม่มี ความจำเป็นในการนำเข้าด้วย เป็นต้นว่า ฟิลิปปินส์ลดอากรขาเข้าลงร้อยละ 18-20 ของอัตราที่มีการเรียกเก็บตามปกติสำหรับเครื่องกวาดหิมะ อินโดนีเซียรวมเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูไว้ในรายการอาเซียนพิธีเอ มาเลเซียได้รวมรายการผลิตภัณฑ์ของยางธรรมชาติไว้ในรายการพิธีเอ<sup>2</sup> ทั้ง ๆ ที่ประเทศตนเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์เหล่านี้เป็นอันดับแรก ๆ ของโลก สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการเสนอให้สิทธิพิเศษ ฯ แก่สินค้าไม้ซุงมากกว่า 30 รายการ ด้วยกัน ในขณะที่ฟิลิปปินส์และมาเลเซียมีนโยบายห้ามให้มีการส่งออกไม้เหล่านั้น ดังนั้นถึงแม้ว่าไทยจะเสนอสินค้าไม้ซุงไว้ในรายการอาเซียนพิธีเอมากมายก็ตาม แต่ไทยก็ไม่ได้นำเข้าสินค้าดังกล่าวเลยจากประเทศภาคีอาเซียน<sup>3</sup>

นอกจากนี้แล้ว การที่ได้ยินยอมให้มีการลดอากรขาเข้าลงถึงร้อยละ 27-30 ของอัตราที่มีการเรียกเก็บตามปกติ สำหรับสินค้าประเภทขนสัตว์ที่นำมาทำแปรง เช่น ขนของสัตว์ประเภทหมู และสุนัข ซึ่งโดยปกติแล้วไทยสามารถผลิตสินค้าที่คล้ายคลึงมากกับสินค้าเหล่านี้ อีกทั้งยังได้

<sup>1</sup>Naya, "Toward the Establishment of an ASEAN Trade Area," pp. 30-31.

Narongchai Akrasanee, "ASEAN Economic Cooperation," Paper Prepared for the First ASEAN Round Table, Bangkok, p. 15.

Hans Christoph Rieger and Loong Hoe Tan, "ASEAN Economic Cooperation : The Tasks Ahead," Colloquium on ASEAN Economic Cooperation : The Task Ahead, 27-28 February 1987, Singapore, p. 6.

<sup>2</sup>Orasa Tanvanich, The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) : The Challenge of Regional Cooperation, p. 52.

<sup>3</sup>Thammavit Terdudomtham, "The Effects of ASEAN Preferential Trading Arrangement on Intra-ASEAN Trade : 1978-1985," p. 138.

Gerald Tan, Trade Liberalization in ASEAN (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1982), p. 45.



เปรียบประเทศภาคีอาเซียนอื่น ๆ ในการผลิตสินค้าเหล่านี้โดยเปรียบเทียบ ฉะนั้นจึงไม่เห็นมีความจำเป็นที่ไทยจะต้องนำสินค้าเหล่านี้จากประเทศภาคีอาเซียนเลย เช่นเดียวกับกับประเทศภาคีอาเซียนอื่น ๆ มาเลเซียและสิงคโปร์ที่มีเสนอสินค้าประเภทเครื่องใช้ไฟฟ้าในรายการอาเซียนพีทีเอ ซึ่งก็เป็นที่รู้กันทั่วไปว่าประเทศทั้ง 2 นี้มีการส่งออกเครื่องไฟฟ้าในสัดส่วนที่สูงมาก อีกทั้งประเทศอาเซียนอื่น ๆ ก็ไม่ได้ทำการผลิตสินค้าดังกล่าวเป็นสินค้าหลักเพื่อการส่งออก จะมีบ้างก็เล็กน้อยเท่านั้น

## 1.2 รายการสงวนสิทธิ์ (Exclusion List)

จากการศึกษาเท่าที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่า การให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่กันและกันระหว่างประเทศอาเซียนไม่ได้ทำให้การค้าภายในกลุ่มขยายตัวเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญมากอันหนึ่งที่เป็นอุปสรรคขัดขวางทำให้การค้าตามความตกลง ฯ ต้องสะดุดลง ก็คือ การคงไว้ซึ่งรายการสงวนสิทธิ์ ดังได้กล่าวมาแล้ว ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 9 ที่ประเทศสิงคโปร์ ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2523 ได้ตกลงให้มีการนำเอาวิธีการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ฯ แบบทุกรายการสินค้ามาใช้เสริมวิธีการแบบเป็นรายสินค้าที่ประสบปัญหาความล่าช้าในการเจรจาและไร้ประสิทธิภาพ โดยจะมีการลดอากรขาเข้าแก่สินค้าทุกรายการในอัตราหนึ่งจากอัตราปกติสำหรับสินค้านำเข้าของแต่ละประเทศตามสถิติการนำเข้าปี พ.ศ. 2521 ที่มีมูลค่าช่วงใดช่วงหนึ่งที่กำหนด โดยมีการสำรองรายการสินค้าที่ขอสงวนสิทธิ์การลดอากรขาเข้า (Exclusion List) ตามความจำเป็นของแต่ละประเทศไว้ได้ ซึ่งตามวิธีนี้ได้เริ่มกำหนดช่วงเพดานมูลค่าการนำเข้าตั้งแต่ต่ำกว่า 50,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2524 จนถึงปัจจุบันได้ขยายเพดานมูลค่าการนำเข้าสูงกว่า 10,00,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา โดยมีการลดอากรขาเข้าแก่สินค้าในอัตราต่ำสุดร้อยละ 25 จากอัตราปกติ

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ไทยมีสัดส่วนการค้าขายสินค้าในรายการอาเซียนพีทีเอกับภาคีอาเซียนต่อการค้าทั้งหมดของไทยไม่สูงนักเพียงแค่ประมาณร้อยละ 1-8 เท่านั้น หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 10-20 ต่อการค้าทั้งหมดของไทยกับภาคีอาเซียน (ดูตารางที่ 3-8) จากสัดส่วนการค้าขายสินค้าในรายการอาเซียนพีทีเอดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า สินค้าที่มีการค้าขายกันกว่าร้อยละ 80-90 ของที่การค้าขายกันทั้งหมดระหว่างไทยกับอาเซียนนั้นเป็นสินค้าที่อยู่นอกเหนือจากการตกลง



ให้มีการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ๆ กันตามความตกลงอาเซียนพีทีเอ ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือการค้าขายกัน  
ในรายการสงวนสิทธิ์นั่นเอง

เมื่อพิจารณาจากตารางตัวเลขสถิติมูลค่าและสัดส่วนของการนำเข้ารายการสงวนสิทธิ์ของ  
ประเทศไทยจากประเทศสมาชิกอาเซียนตามตารางที่ 4-1 จะพบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2525-  
2529 รายการสงวนสิทธิ์นับว่ามีการนำเข้าจากประเทศอาเซียนในมูลค่าสูงมาก กล่าวคือ กว่าร้อยละ  
80-90 ของการนำเข้ารวมจากอาเซียนเป็นการค้าขายสินค้าในรายการสงวนสิทธิ์ และได้ลดลง  
เหลือร้อยละ 76.46 ในปี พ.ศ. 2529 ทั้งนี้เป็นผลจากการนำเข้าผลิตภัณฑ์น้ำมันที่เป็นสินค้าสำคัญ  
รายการหนึ่งในรายการสงวนสิทธิ์มีมูลค่าลดน้อยลง<sup>4</sup> ในขณะที่การนำเข้ารายการสินค้าอาเซียน  
พีทีเอโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10-20 เท่านั้น และเมื่อเปรียบกับมูลค่าการนำเข้าสินค้านำเข้ารวมของ  
ไทยในแต่ละปี มูลค่าการนำเข้าในรายการสงวนสิทธิ์ก็มีสัดส่วนเกินร้อยละ 10 ขึ้นไป และในปี  
พ.ศ. 2529 สัดส่วนสูงขึ้นถึงร้อยละ 15.5 ในขณะที่การนำเข้ารายการสินค้าอาเซียนพีทีเอโดย  
เฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 2 และถ้าเปรียบกับมูลค่าการนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์ของไทยต่อมูลค่า  
การนำเข้าสินค้าในรายการสงวนสิทธิ์จากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกแล้ว คิดเป็นสัดส่วนร้อยละราว ๆ  
15-20 ในขณะที่การนำเข้ารายการสินค้าอาเซียนพีทีเอโดยเฉลี่ยตกประมาณร้อยละ 7 เท่านั้น

ตารางที่ 4-1

การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์และสินค้าอาเซียนพีทีเอของไทย ปี พ.ศ. 2525-2529

หน่วย : ล้านบาท

	2525	2526	2527	2528	2529
A. การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์จากอาเซียน	22,982	28,098	33,725	39,306	26,118
a. การนำเข้าสินค้าพีทีเอจากอาเซียน	2,569	3,339	51,539	4,295	5,958
B. การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์จากโลก	144,354	168,879	176,281	173,715	154,178
b. การนำเข้าสินค้าพีทีเอจากโลก	36,832	49,989	51,539	55,131	60,826
C. % A / B	15.92	16.64	19.13	22.63	16.94
% a / b	6.98	6.68	6.80	7.79	9.83
D. % A / การนำเข้ารวมจากอาเซียน	88.66	89.9	86.93	85.79	76.46
% a / การนำเข้ารวมจากอาเซียน	9.91	10.68	9.03	9.38	17.44
E. % A / การนำเข้ารวมทั้งหมด	11.89	11.99	13.92	15.51	10.62
% a / การนำเข้ารวมทั้งหมด	1.33	1.43	1.45	1.69	2.42

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

<sup>4</sup>สมศักดิ์ แด้มบุญเลิศชัย , ชวนชัย อชนันท , และ สุทธิพันธ์ จิราวัฒน์ , การขยายความร่วมมือทาง  
การค้าภายในกลุ่มอาเซียน : ผลกระทบของการลดอัตราภาษีศุลกากรต่อการนำเข้าของประเทศไทย , หน้า 21.



จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าการนำเข้าในรายการสงวนสิทธิ์มีความสำคัญต่อการนำเข้าของไทยจากประเทศอาเซียน และต่อการนำเข้ารวมของไทยมากกว่าการนำเข้าสินค้าในรายการอาเซียนพีทีเอเสี่ยอีก แต่กลับได้รับการยกเว้นการลดอากรขาเข้าแก่สินค้าในรายการ โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมซึ่งเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อการนำเข้ามาก กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2529 กว่าร้อยละ 75 ของมูลค่าการนำเข้าในรายการสงวนสิทธิ์เป็นสินค้าในหมวดดังกล่าว

ข้อที่น่าสังเกตอันหนึ่งก็คือ ถึงแม้ในปี พ.ศ. 2529 สถิติมูลค่าการนำเข้ารวมของไทยตามรายการสงวนสิทธิ์จากประเทศอาเซียนอื่น ๆ (26,118 ล้านบาท) จะมากกว่ามูลค่าการส่งออกรวมของไทยตามรายการสงวนสิทธิ์ไปประเทศอาเซียนอื่น ๆ (21,157.2 ล้านบาท) แต่ถ้าหากเปรียบเทียบกับมูลค่าการส่งออก (109,652.2 ล้านบาท) และการนำเข้า (153,858.7 ล้านบาท) ของไทยตามรายการสงวนสิทธิ์กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จะพบว่าสัดส่วนมูลค่าการส่งออกของไทยไปอาเซียนต่อมูลค่าการส่งออกของไทยไปประเทศต่าง ๆ ตามรายการสงวนสิทธิ์ (ร้อยละ 19.31) สูงกว่าสัดส่วนมูลค่าการนำเข้าของไทยจากอาเซียนต่อมูลค่าการนำเข้าของไทยจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกตามรายการสงวนสิทธิ์ (ร้อยละ 18.97)

ในปี พ.ศ. 2529 ในหมวดสินค้าเกษตร สัดส่วนด้านการส่งออกสูงกว่าด้านการนำเข้ามาก (ยกเว้นหมวดสัตว์มีชีวิต ผลิตภัณฑ์จากสัตว์) หมวดเครื่องจักรเครื่องใช้กล เครื่องอุปกรณ์และส่วนประกอบของสินค้าดังกล่าว ก็นับว่าเป็นหมวดที่มีมูลค่าการส่งออกตามรายการสงวนสิทธิ์ไปยังอาเซียนสูงกว่าด้านการนำเข้ามาก โดยมีสัดส่วนการส่งออกคิดเป็นร้อยละ 54.55 นอกจากนี้ก็มีหมวดสิ่งทอและของที่ทำได้ด้วยสิ่งทอ ซึ่งนับว่ามีแนวโน้มในการส่งออกไปยังกลุ่มอาเซียนได้มาก สำหรับสินค้าที่นำเข้าจากอาเซียนที่สำคัญและอยู่ในรายการสงวนสิทธิ์ได้แก่ หมวดผลิตภัณฑ์แร่ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 61.85 ของมูลค่าการนำเข้ารวม โดยเฉพาะรายการสินค้าน้ำมันดิบและน้ำมันปิโตรเลียมดิบที่นำเข้าจากอินโดนีเซียและบรูไน และสินค้าน้ำมันโซล่าที่นำเข้าจากสิงคโปร์และอินโดนีเซีย รองลงมาได้แก่ หมวดเครื่องจักรกล เครื่องอุปกรณ์ไฟฟ้า และส่วนประกอบจากสิ่งดังกล่าว หมวดยางสารเทียม และผลิตภัณฑ์ใกล้เคียงและหมวดอื่น ๆ รองลงมา<sup>5</sup>

<sup>5</sup>เรื่องเดียวกัน , หน้า 22.



ตารางที่ 4-2  
การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์

ชนิดของสินค้าสงวนสิทธิ์	จำนวน	มูลค่าการนำเข้า จากอาเซียน(ล้าน\$)	มูลค่าการนำเข้า จากโลก(ล้าน\$)	% ของการนำเข้า จากอาเซียน/โลก
<b>อาเซียน</b>				
non-sensitive	571	187.4	2,380.9	7.9
semi-sensitive	290	75.8	756.2	10
sensitive	5,121	3,718	15,801.7	23.5
การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์ทั้งหมด	5,982	3,981.2	18,938.7	21
การนำเข้าสินค้ารวม	-	10,610.9	62,386.8	17
% การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์/การนำเข้าสินค้ารวม	-	37.5	30.3	-
<b>ไทย</b>				
non-sensitive	296	13.7	263.4	5.2
semi-sensitive	76	15	164.9	9.7
sensitive	1,885	1,473.7	5,514.3	22.3
การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์ทั้งหมด	2,257	1,503.4	7,042.5	21.4
การนำเข้าสินค้ารวม	-	1,686.9	9,248.1	18.2
% การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์/การนำเข้าสินค้ารวม	-	89.1	76.1	-
<b>อินโดนีเซีย</b>				
non-sensitive	139	21.7	362.9	5.9
semi-sensitive	108	58.1	529.9	10.9
sensitive	1,157	118.9	1,926.8	6.2
การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์ทั้งหมด	1,404	188.6	2,819.6	7
การนำเข้าสินค้ารวม	-	963	10,259.1	9.4
% การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์/การนำเข้าสินค้ารวม	-	20.6	27.5	-
<b>มาเลเซีย</b>				
non-sensitive	131	120	1,033.0	11.6
semi-sensitive	100	1.7	58.3	2.9
sensitive	1,281	1,481.4	3,788.4	39.1
การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์ทั้งหมด	1,521	1,603.1	4,879.6	32.8
การนำเข้าสินค้ารวม	-	2,747.9	12,258.9	22.4
% การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์/การนำเข้าสินค้ารวม	-	58.3	39.8	-
<b>ฟิลิปปินส์</b>				
non-sensitive	2	-	3.9	-
semi-sensitive	6	99	3.1	3.1
sensitive	722	525.1	2,615.5	-
การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์ทั้งหมด	730	525.2	2,622.5	20
การนำเข้าสินค้ารวม	-	754	5,110.7	14.7
% การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์/การนำเข้าสินค้ารวม	-	69	51.3	-
<b>สิงคโปร์</b>				
non-sensitive	3	32	717.7	4.4
semi-sensitive	-	-	-	-
sensitive	76	119	56.7	13.9
การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์ทั้งหมด	79	151	1,574.4	9.6
การนำเข้าสินค้ารวม	-	4,459	25,509.9	17.5
% การนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิ์/การนำเข้าสินค้ารวม	-	3.4	6.2	-

ที่มา : สถิติการค้าต่างประเทศของไทยปี พ.ศ. 2528  
 สถิติการค้าต่างประเทศของอินโดนีเซียปี พ.ศ. 2528  
 สถิติการค้าต่างประเทศของมาเลเซียปี พ.ศ. 2528  
 สถิติการค้าต่างประเทศของฟิลิปปินส์ปี พ.ศ. 2528  
 สถิติการค้าต่างประเทศของสิงคโปร์ปี พ.ศ. 2529





เมื่อพิจารณาจากตารางตัวเลขสถิติของรายการสงวนสิทธิของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดตามตารางที่ 4-2 ก็จะพบว่าร้อยละของมูลค่าการนำเข้ารายการสินค้าสงวนสิทธิต่อมูลค่าการนำเข้าสินค้าทั้งหมดจากอาเซียนของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศไทยจะมีมูลค่าสัดส่วนสูงมากที่สุดโดยคิดเป็นร้อยละ 89.1 รองลงมาได้แก่ ฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 69.6) มาเลเซีย (ร้อยละ 58.3) อินโดนีเซีย (ร้อยละ 20.6) และสิงคโปร์ (ร้อยละ 3.4) ตามลำดับ แต่ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบมูลค่าการนำเข้าสินค้าสงวนสิทธินี้ต่อมูลค่าการนำเข้าสินค้าสงวนสิทธิชนิดเดียวกันจากทั่วโลก ก็จะพบว่ามาเลเซียอยู่ในระดับที่สูงกว่าไทยโดยคิดเป็นร้อยละ 32.8 รองลงมาไทย (ร้อยละ 21.4) ฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 20) สิงคโปร์ (ร้อยละ 9.6) และอินโดนีเซีย (ร้อยละ 7) ตามลำดับ จากตัวเลขสถิติเหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งว่า มูลค่าหรือสัดส่วนต่อการนำเข้ารายการสงวนสิทธิจากอาเซียนต่อการนำเข้ารายการสงวนสิทธิจากทั่วโลก ไทยยังคงเป็นรองลงมาจากมาเลเซีย

จะเห็นได้ว่ามูลค่าการค้าขายในรายการสงวนสิทธิมีมูลค่าสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับการค้าขายรวมของไทยกับประเทศอาเซียนและต่อการค้าขายรวมของไทย ทั้งนี้เป็นเพราะสินค้าในรายการสงวนสิทธิเป็นสินค้าที่มีการค้าขายกันมาก และในขณะเดียวกันประเทศอาเซียนทั้งหลายก็บรรจุสินค้าดังกล่าวไว้ในรายการสงวนสิทธิเป็นจำนวนมาก การที่ประเทศทั้งหลายสามารถคงรายการสงวนสิทธิเป็นจำนวนมากหลายพันรายการ ทั้งนี้เป็นเพราะหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกสินค้าบรรจุไว้ในรายการสงวนสิทธิที่มีการตกลงกัน ณ ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนครั้งที่ 16 เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2526 ก่อนข้างเปิดกว้างและมีอิสระมากเกินไป ไม่ว่าจะเป็นสินค้าในหมวดหมู่ที่กำลังได้รับการสนับสนุนในการลงทุน สินค้าที่เป็นแหล่งรายได้ทางภาษีศุลกากรที่สำคัญของรัฐบาล สินค้าที่ง่ายต่อการได้รับผลกระทบถ้าหากมีการนำเข้าจากต่างประเทศ สินค้าที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลเพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และสินค้าที่มีการจ้างงานมาก อีกทั้งยังอนุญาตให้สงวนสิทธิรายการสินค้าที่ไม่เข้าข่ายหลักเกณฑ์อีกไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนตามแต่ละตกลงกันไว้ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

นอกจากนี้หลักเกณฑ์ที่ว่ารายการสงวนสิทธิที่เข้าไปอยู่ในรายการพีทีเอแล้ว จะถอนออกมาไม่ได้นอกจากจะมีรายการสงวนสิทธิเป็นจำนวนมากอื่น ๆ มาชดเชยให้เท่าเทียมกัน จากการที่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงทำให้ประเทศต่าง ๆ มีความระมัดระวัง และพยายามสงวนรายการสินค้า



สงวนสิทธิไว้มากกว่าที่ควรจะเป็น<sup>6</sup> สำหรับประเทศไทยนั้นมีจำนวนรายการสงวนสิทธิมากที่สุด คือ 2,257 รายการ รองลงมาคือ มาเลเซีย 1,436 รายการ อินโดนีเซีย 1,284 รายการ ฟิลิปปินส์ 890 รายการ และสิงคโปร์ 83 รายการ (ดูตารางที่ 4-2) ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากแต่เดิมนั้นกรมการค้าต่างประเทศได้หารือกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อแต่ละหน่วยงานแจ้งรายการมา กรมการค้าต่างประเทศเพียงแต่รวบรวมรายการทั้งหมดเข้ามาไว้ในรายการสงวนสิทธิ จากนั้นจึงมอบรายการดังกล่าวให้ COTT ต่อไป ฉะนั้นจึงทำให้รายการสงวนสิทธิของไทยมีมากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>7</sup>

จากจำนวนรายการสินค้าสงวนสิทธิไม่ลดอากรขาเข้าของกลุ่มประเทศอาเซียนที่มีจำนวนรวมทั้งหมด 5,982 รายการ สามารถแยกออกได้เป็น 3 ประเภท ตามที่ประชุม COTT ครั้งที่ 19 เมื่อปี พ.ศ. 2528 คือ ประเภท Non-sensitive 571 รายการ ประเภท Semi-sensitive 290 รายการ และประเภท Sensitive 5,121 รายการ สำหรับไทยนั้นจะพบว่ารายการสงวนสิทธิไทยที่มีจำนวนมากสุดถึง 2,257 รายการนั้น สามารถแยกได้เป็นประเภท Non-sensitive 296 รายการ ซึ่งได้เจรจาถอนออกจากรายการสงวนสิทธิแล้ว ประเภท Semi-sensitive 78 รายการ ซึ่งมีการเจรจาที่จะนำมาแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ๆ กันระหว่างประเทศสมาชิกแล้ว โดยบางรายการเริ่มให้สิทธิพิเศษ ๆ ไปแล้ว เหลือเพียงรายการประเภท Sensitive อีก 1,836 รายการ ซึ่งยังไม่ลดภาษีอากรขาเข้าและยังต้องนำเข้าในการประชุมครั้งต่อ ๆ ไป เพื่อหาทางในการลดภาษีอากรขาเข้ากันต่อไป (ดูตารางที่ 4-2)

ถึงแม้ว่าไทยจะมีจำนวนสินค้าในรายการสงวนสิทธิสูงมากที่สุด แต่รายการสงวนสิทธิของไทยมักมีมูลค่าต่ำกว่าประเทศสมาชิกประเทศอื่น ๆ กล่าวคือไทยมีรายการค้าที่มูลค่าต่ำกว่า 500,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76 ต่อรายการสินค้าสงวนสิทธิทั้งหมดของไทย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ารายการที่มีมูลค่าต่ำกว่า 500,000 เหรียญสหรัฐอเมริกา จำนวนถึง 1,722 รายการ จากจำนวนทั้งหมด 2,257 รายการ รองลงมาคือ อินโดนีเซีย (ร้อยละ 63) มาเลเซีย (ร้อยละ 59) สิงคโปร์ (ร้อยละ 53) และฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 46) แต่ถ้าหากพิจารณา ร้อยละของรายการสงวนสิทธิของไทยทั้งหมด ต่อรายการสินค้าทั้งหมดที่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี

<sup>6</sup>Naya, "Toward the Establishment of an ASEAN Trade Area," p. 31.

<sup>7</sup>สมศักดิ์ แด่มบุญเลิศชัย , ขวนรัช อัจฉนนท์ , และ สุทธิพันธ์ จิราวัฒน์ , การขยายความร่วมมือทางการค้าภายในกลุ่มอาเซียน : ผลกระทบของการลดอัตราภาษีศุลกากรต่อการนำเข้าของประเทศไทย , หน้า 21.



ศุลกากร ก็จะพบว่าไทยมีสัดส่วนสูงสุด โดยคิดเป็นร้อยละ 63 รองลงมาได้แก่ อินโดนีเซีย (ร้อยละ 54) มาเลเซีย (ร้อยละ 37) ฟิลิปปินส์ (ร้อยละ 15) และสิงคโปร์ (ร้อยละ 2) (ดูตารางที่ 4-3)

จากข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามสถิติตัวเลขมูลค่า และสัดส่วนสินค้าในรายการสงวนสิทธิที่มีการค้าขายกันคงได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น ซึ่งให้เห็นถึงความสำคัญของการนำเข้าสินค้าในรายการสงวนสิทธิของไทย โดยเฉพาะการนำเข้าของไทยจากประเทศอาเซียนอื่น ๆ และต่อการนำเข้ารวมของไทยด้วย ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าสินค้าในรายการอาเซียนพีทีเอที่มีการตกลงลดหย่อนภาษีศุลกากรกลับมีการค้าขายกันน้อย ส่วนสินค้าในรายการสงวนสิทธิที่มีการตกลงไม่ลดอากรขาเข้ากันนั้นกลับมีการค้าขายกันมาก อาจพอจะสรุปได้ว่า สินค้าที่อยู่ในรายการสงวนสิทธินี้มีนัยยะสำคัญต่อการค้าขายระหว่างประเทศไทยกับอาเซียน ไม่ว่าจะพิจารณาจากปริมาณและมูลค่าของสินค้าในรายการที่มีการค้าขายกัน แต่กลับได้รับการยกเว้นในการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ๆ ตามความจำเป็นของแต่ละประเทศได้ จึงทำให้ปริมาณและมูลค่าการค้าขายระหว่างไทยกับประเทศภาคีอาเซียนอื่น ๆ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการขยายความร่วมมือทางการค้าต่อกันและกัน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 4-3  
จำนวนสินค้าสงวนสิทธิ์และสินค้าฟิทีเอแยกตามมูลค่าการนำเข้า

เขตตามมูลค่าการนำเข้า (พัน US \$)	ฟิทีเอ		สงวนสิทธิ์		% ของสินค้าฟิทีเอ ต่อสินค้าสงวนสิทธิ์
	จำนวน	%	จำนวน	%	
<b>อาเซียน</b>					
น้อยกว่า 50	6,205	35	1,690	28	27
50-500	5,318	30	2,146	36	40
500-1,000	1,730	10	647	11	37
1,000-2,500	1,954	11	587	10	30
2,500-10,000	1,450	8	590	10	41
มากกว่า 10,000	889	5	291	5	33
<b>รวม</b>	<b>17,616</b>	<b>100</b>	<b>5,950</b>	<b>100</b>	<b>34</b>
<b>ไทย</b>					
น้อยกว่า 50	1,524	42	710	31	47
50-500	1,313	31	1,012	45	89
500-1,000	315	9	124	5	39
1,000-2,500	320	9	163	7	51
2,500-10,000	228	6	186	8	82
มากกว่า 10,000	81	2	62	3	77
<b>รวม</b>	<b>3,599</b>	<b>100</b>	<b>2,257</b>	<b>100</b>	<b>63</b>
<b>อินโดนีเซีย</b>					
น้อยกว่า 50	743	32	293	23	39
50-500	734	31	516	40	71
500-1,000	234	10	112	9	48
1,000-2,500	264	11	137	11	52
2,500-10,000	255	11	158	12	62
มากกว่า 10,000	126	5	68	5	54
<b>รวม</b>	<b>2,356</b>	<b>100</b>	<b>1,284</b>	<b>100</b>	<b>54</b>
<b>มาเลเซีย</b>					
น้อยกว่า 50	1,717	44	515	36	30
50-500	1,404	36	331	23	24
500-1,000	390	10	316	22	81
1,000-2,500	178	5	112	8	63
2,500-10,000	119	3	86	6	73
มากกว่า 10,000	83	2	73	5	88
<b>รวม</b>	<b>3,891</b>	<b>100</b>	<b>1,436</b>	<b>100</b>	<b>37</b>
<b>ฟิลิปปินส์</b>					
น้อยกว่า 50	1,624	45	141	16	9
50-500	1,122	31	269	30	24
500-1,000	284	8	92	10	32
1,000-2,500	241	7	164	18	68
2,500-10,000	229	6	150	17	66
มากกว่า 10,000	89	2	74	8	83
<b>รวม</b>	<b>3,589</b>	<b>100</b>	<b>890</b>	<b>100</b>	<b>25</b>
<b>สิงคโปร์</b>					
น้อยกว่า 50	597	14	25	34	5
50-500	927	22	16	19	2
500-1,000	577	14	3	4	1
1,000-2,500	619	15	11	13	1
2,500-10,000	619	15	11	13	2
มากกว่า 10,000	510	12	14	17	3
<b>รวม</b>	<b>4,181</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>100</b>	<b>2</b>

ที่มา : COTT Interim Technical Secretariat, 1 มิถุนายน พ.ศ. 2529



### 1.3 การลดหย่อนอัตราภาษีศุลกากร

อุปสรรคที่สำคัญมากอย่างหนึ่งที่ทำให้มาตรการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ๗ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการค้าขายระหว่างประเทศไทยกับประเทศภาคีอาเซียน ได้แก่ การตกลงกันในเรื่องอัตราการลดหย่อนอากรขาเข้าของแต่ละประเทศสมาชิกลงจากอัตราเรียกเก็บตามปกติมีอัตราการลดที่น้อยเกิน โดยประเทศไทยให้ส่วนลดสำหรับสินค้าอาเซียนพีทีเอโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 28.4 ของอัตราเรียกเก็บอากรขาเข้าปกติ ซึ่งธรรมดาไทยมีการเรียกเก็บอากรขาเข้าในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 23.3 ดังนั้น จึงเป็นการลดอากรขาเข้าลงร้อยละ 28.4 จากร้อยละ 23.3 ทั้งนี้เพราะอัตราการลดนี้เป็นอัตราการลดลงจากอัตราที่มีการเรียกเก็บตามปกติ ไม่ใช่จะนำอัตราการลดครั้งใหม่มาใช้แทนอัตราการลดเดิมตามที่บางท่านเคยเข้าใจ<sup>8</sup> จากการคำนวณจะพบว่า อัตราการเรียกเก็บอากรขาเข้าหลังจากที่มีการคำนวณหักลดการให้สิทธิพิเศษ ๗ จะเหลือประมาณร้อยละ 16.9 ซึ่งเท่ากับว่าจะต้องเสียอากรขาเข้าในอัตราลดแล้วประมาณร้อยละ 16.9 ซึ่งลดลงจากอัตราเรียกเก็บปกติไม่มากนัก (ดูตารางที่ 4-4)

สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมดนั้น โดยเฉลี่ยจะมีการเรียกเก็บอากรขาเข้าปกติในอัตราร้อยละ 18.4 และมีส่วนลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับสินค้าอาเซียนพีทีเอโดยเฉลี่ยร้อยละ 23.6 จากอัตราเรียกเก็บปกติ ซึ่งเท่ากับว่าอาเซียนให้ส่วนลดสำหรับสินค้าอาเซียนพีทีเอในอัตราใหม่ร้อยละ 23.6 จากร้อยละ 18.4 เช่นเดียวกัน จากการคำนวณจะพบว่าอัตราการเรียกเก็บอากรขาเข้าหลังจากที่มีการคำนวณหักลดการให้สิทธิพิเศษ ๗ ออกจะเหลือประมาณร้อยละ 13.7 ซึ่งเท่ากับว่าจะต้องเสียอากรขาเข้าในอัตราลดแล้วประมาณร้อยละ 13.7 ซึ่งลดลงจากอัตราเรียกเก็บปกติไม่มากนัก (ดูตารางที่ 4-4)

<sup>8</sup>Tariff Commission, Philippine Tariff Concessions in the ASEAN Preferential Trading Arrangements (Quezon City, Philippines), 15 July 1985, pp. 6-7.



ตารางที่ 4-4  
อัตราภาษีศุลกากรของประเทศสมาชิกอาเซียน

ประเทศ	โดยเฉลี่ยอัตรา ภาษีศุลกากร(%)	โดยเฉลี่ยอัตรา การลดหย่อน (%)	โดยเฉลี่ยอัตรา อาเซียน (%)	โดยเฉลี่ยอัตรา ลดลงจากเดิม(%)
อาเซียน	18.4	23.6	13.7	4.7
ไทย	23.3	28.4	16.9	6.4
อินโดนีเซีย	19.7	24.6	15.0	4.7
มาเลเซีย	10.3	41.8	6	4.3
ฟิลิปปินส์	26.8	23.8	20.4	6.4
สิงคโปร์	0.3	23	0.2	0.1

ที่มา : Tariff Commission, Philippine Tariff Concessions in the ASEAN Preferential Trading Arrangements (Quezon City, Philippines), 15 July 1985, pp. 6-7.

และจากสถิติตัวเลขในตารางที่ 3-2 ที่แสดงให้เห็นถึงจำนวนรายการสินค้าที่มีอัตราการลดหย่อนอยู่ในช่วงต่าง ๆ จากการคำนวณผลออกมาได้ว่า โดยเฉลี่ยแล้วนั้นกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนสินค้าที่มีการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ๆ กันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีส่วนลดหย่อนอากรขาเข้าอยู่ในระหว่างร้อยละ 20-30 เท่านั้น สำหรับประเทศไทยสัดส่วนกว่าร้อยละ 90 ด้วยซ้ำที่มีอัตราการลดหย่อนอยู่ในช่วงดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าอัตราการลดหย่อนอากรขาเข้าลดลงจากอัตราการเรียกเก็บตามปกติมีอัตราการลดที่น้อยเกินกว่าจะส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้นำเข้า ทั้งนี้เพราะอัตราการลดหย่อนนั้นไม่มากพอที่จะก่อให้เกิดการได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative advantage) ในการนำสินค้าเข้าจากประเทศสมาชิกอาเซียนแทนที่ประเทศนอกอาเซียน อีกทั้งไม่มีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นว่าสินค้าอาเซียนที่ตัวเองมีความยืดหยุ่นทางด้านราคา (Price elasticities) มากเป็นพิเศษ ยิ่งไปกว่านั้นต้นทุนในขบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมของประเทศอาเซียนโดยมากจะสูงจึงทำให้สินค้าที่ประเทศอาเซียนผลิตมีราคาสูงกว่าสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตโดยประเทศนอกอาเซียนเพราะฉะนั้นอัตราการลดหย่อนอากรขาเข้าควรจะสูงมากพอที่จะทำให้สินค้านำเข้าจากประเทศอาเซียนมีราคาต่ำพอที่จะแข่งขันกับสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตโดยประเทศนอกอาเซียนได้<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Naya, "Toward the Establishment of an ASEAN Trade Area," p. 24.

Swee Hock Saw, "ASEAN Preferential Trading Arrangement," in Growth Asian and Direction of ASEAN Trade (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies), pp. 145-146.



นอกจากนี้ ประเทศที่มีอัตราการค้าเรียกเก็บอากรขาเข้าต่ำอยู่แล้ว อย่างเช่น สิงคโปร์ ประมาณร้อยละ ๑๓ ของจำนวนสินค้าที่มีการค้าขายกัน มีการผูกพันการเก็บภาษีอากรไว้ในอัตราศูนย์เป็นเวลา ๕ ปี และโดยเฉลี่ยมีการเรียกเก็บอากรขาเข้าเพียงร้อยละ ๐.๘ เท่านั้น และหลังจากหลักการให้สิทธิพิเศษ ๗ ที่มีค่าโดยเฉลี่ยร้อยละ ๒๓ ก็จะเหลือเป็นอัตราการค้าเรียกเก็บอากรขาเข้าจากประเทศสมาชิกอาเซียนร้อยละ ๐.๒ ซึ่งก็ไม่ได้มีความแตกต่างมากมายจากอัตราการค้าเรียกเก็บเดิม<sup>10</sup> ประเทศอาเซียนที่มีอัตราการค้าเรียกเก็บอากรขาเข้าสูง อย่างเช่น ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ก็ไม่รู้สึกว่าตนได้ประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ๗ กับประเทศอาเซียนที่มีอัตราการค้าเรียกเก็บอากรตามปกติต่ำอยู่แล้ว แต่กลับเสียผลประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ๗ กับประเทศดังกล่าว เพราะประเทศอาเซียนที่มีอัตราการค้าเรียกเก็บอากรขาเข้าสูงมีรายได้หลักของประเทศจากการเก็บอากรขาเข้า ย่อมสูญเสียรายได้จำนวนมหาศาลจากการลดอากรขาเข้าลงจากเดิม อีกทั้งเป็นการเปิดช่องว่างให้มีการแข่งขันกันระหว่างสินค้าที่นำเข้ามากับสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตในประเทศตนเองแทนที่จะใช้ระบบการค้าเรียกเก็บอากรขาเข้าเป็นเครื่องมือในการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศดังเช่นที่เป็นมา<sup>11</sup> ดังนั้นโอกาสที่เครื่องมือการลดหย่อนอากรขาเข้าจะกระตุ้นให้มีการขยายตัวทางการค้าระหว่างกันนั้น ก็แต่เฉพาะประเทศที่มีระบบการจัดเก็บอากรขาเข้าค่อนข้างสูงพอกันเท่านั้น

เป็นที่น่าสังเกตว่านับตั้งแต่มีการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ๗ กันซึ่งส่วนใหญ่จะมีการลดอากรขาเข้าแก่สินค้าประมาณร้อยละ ๑๐ จากอัตราเรียกเก็บปกติ ต่อมาก็เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๐-๓๐ จากอัตราเรียกเก็บปกติ นับได้ว่ามีผลต่อการค้าขายกันในบางหมวดหมู่สินค้าเท่านั้น มิได้ส่งผลกระทบต่อกลุ่มถึงหมวดหมู่สินค้าที่จะทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศไทย-อาเซียนอย่างมีนัยยะสำคัญ หากไทยต้องการที่จะให้การลดหย่อนอากรขาเข้าดังกล่าวส่งผลต่อการนำเข้าของประเทศไทย ประเทศไทยควรจะเพิ่มอัตราลดหย่อนแก่สินค้าอาเซียนพีทีเอมากขึ้นกว่าเดิม โดยสงวนสิทธิ์การลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับสินค้าบางประเภทที่อาจได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการนำเข้าของประเทศไทยเมื่อมีการลดหย่อนอากรขาเข้าลงจากอัตราการค้าเรียกเก็บตามปกติหรือควรที่จะผูกพันการเก็บอากรขาเข้าไว้ที่อัตราการค้าเรียกเก็บเดิม และสำหรับสินค้าที่พิจารณาแล้ว

<sup>10</sup>Hans Christoph Rieger, ASEAN Co-operation and Intra-ASEAN Trade (Institute of Southeast Asian Studies, 1985), p. 26.

<sup>11</sup>จุมพล มั่นสรวง, "อาเซียน : ความร่วมมือทางการเมืองและเศรษฐกิจ," (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘), หน้า ๑๒๒.



ว่ามีความยืดหยุ่นทางด้านราคาสูงก็ควรจะมีการพิจารณากันอย่างรอบคอบก่อนที่จะตกลงให้มีการลดหย่อนอากรขาเข้า นอกจากนี้แล้วการพิจารณากันให้มีการลดหย่อนอากรขาเข้า รัฐบาลควรจะคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดกับอุตสาหกรรมภายในของตนด้วย รวมทั้งรายได้ที่จะต้องสูญเสียไปจากการเก็บอากรขาเข้าโดยเฉพาะในยามที่รัฐบาลประสบกับปัญหาขาดดุลการค้าในขณะนั้น

#### 1.4 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ได้กำหนดไว้ในความตกลงอาเซียนพีทีเอ ให้สินค้าที่จะได้รับสิทธิพิเศษ ๗ มีองค์ประกอบของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้านั้น ๆ มีแหล่งกำเนิดในประเทศอาเซียน และเมื่อรวมมูลค่าแล้วไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของราคา F.O.B.<sup>12</sup> เพื่อต้องการให้ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการแลกเปลี่ยนสิทธิพิเศษ ๗ ตกอยู่กับสินค้าที่ผลิตและส่งออกจากประเทศอาเซียนอย่างแท้จริง แต่มาตรการดังกล่าวนับได้ว่าทั้งเป็นการส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศอาเซียนด้วยกัน เพราะในการกำหนดให้สินค้านั้นมีแหล่งกำเนิดจากประเทศอาเซียนสูงถึงร้อยละ 50 ของราคา F.O.B. อาจทำให้ต้นทุนการผลิตแพงขึ้นส่งผลกระทบต่อการใช้สินค้านั้นเพราะประเทศสมาชิกอาเซียนโดยส่วนใหญ่จะใช่วัตถุดิบที่เป็นสินค้าชั้นกลางที่มีการนำเข้าจากประเทศนอกอาเซียนซึ่งมีราคาไม่แพงนัก แต่เมื่อมีการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าของสินค้าที่จะได้รับสิทธิพิเศษ ๗ ทำให้ประเทศผู้ผลิตจำเป็นต้องนำเข้าวัตถุดิบที่มีราคาแพงจากประเทศสมาชิกแทนที่ประเทศนอกอาเซียน เพื่อให้ถูกต้องตามคุณสมบัติของสินค้าที่สมควรได้รับสิทธิพิเศษ ๗ ดังนั้นเมื่อต้นทุนการผลิตสูงขึ้นย่อมทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นตามไปด้วยซึ่งไม่เป็นการสนับสนุนให้เกิดการค้าขายกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

อุปสรรคดังกล่าวนี้มีความสำคัญมากต่อประสิทธิภาพการทำงานของอาเซียนพีทีเอ จึงสมควรหาทางแก้ไขปรับปรุงให้มาตรการดังกล่าวเอื้ออำนวยต่อการขยายตัวทางการค้าของประเทศสมาชิก โดยที่อาจจะมีการพิจารณาแหล่งในการผลิตสินค้าแทนที่แหล่งกำเนิดของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต หมายความว่า สินค้าที่จะได้รับสิทธิพิเศษ ๗ จะต้องถูกผลิตขึ้นในประเทศอาเซียนเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงว่าสินค้านั้นมีแหล่งกำเนิดของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตจากที่ใดบ้าง ทั้งนี้เพื่อ

<sup>12</sup> ยกเว้นในกรณีพิเศษสำหรับประเทศอินโดนีเซียประเทศเดียว ที่คิดรวมมูลค่าของวัตถุดิบไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของราคา F.O.B. ทั้งนี้เพราะภาคอุตสาหกรรมของอินโดนีเซียมีศักยภาพในการแข่งขันกับประเทศคู่ค้าขายไม่สูงมาก จึงจำเป็นต้องมีมาตรการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศตนมากเป็นพิเศษ



เป็นการแก้ปัญหาต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นเนื่องจากการใช้วัตถุดิบที่แพงจากประเทศอาเซียน และเป็น การป้องกันการใช้ประโยชน์จากการให้สิทธิพิเศษ ฯ โดยไม่ชอบธรรม ด้วยการนำเข้าสินค้าจาก ประเทศนอกอาเซียนเข้ามาโดยไม่ผ่านขั้นตอนการผลิตในประเทศผู้ส่งออกอาเซียนแล้วส่งออกต่อไป ประเทศอาเซียนอื่น ๆ เพื่อขอรับสิทธิพิเศษ ฯ<sup>13</sup>

1.5 การขาดหมายกำหนดการที่แน่นอน ในการร่วมมือของสมาชิกอาเซียนจะเห็นได้ จากความตอนหนึ่งใน "ปฏิญญาความสามัคคีแห่งอาเซียน" ที่กล่าวถึงความร่วมมือทางการค้า ว่า "ประเทศสมาชิกจะทำแบบแผนการค้าแบบให้สิทธิพิเศษ ฯ ในระยะยาวบนพื้นฐานแห่งความ เหมาะสมไม่ว่าจะเวลาใด โดยการเจรจาภายใต้ความเห็นชอบโดยเอกฉันท์ของประเทศสมาชิก" ฉะนั้นจากคำว่า "ระยะยาว" เป็นการแสดงความหมายที่คลุมเครือต่อกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ซึ่งทำให้การปฏิบัติการต่าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ได้ผล<sup>14</sup>

## 2. อุปสรรคอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีสาเหตุมาจากข้อปฏิบัติของความตกลงอาเซียนที่เอ

### 2.1 มาตรการการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (NTBs)

NTBs ดูเหมือนจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการขยายตัวทางการค้าของ อาเซียน ที่เริ่มมีการศึกษาถึงบทบาทที่อาจส่งผลกระทบต่อการค้าอย่างเสรีของประเทศอาเซียนเมื่อ ไม่นานมานี้ และดูเหมือนว่าบทบาทของ NTBs จะเพิ่มความสำคัญมากขึ้นเรื่อย ๆ

คำจำกัดความของคำว่า "NTBs"

คำว่า NTBs นับว่ามีการให้ความหมายกันมากมาย เป็นต้นว่า คำจำกัดความของ GATT (General Agreement on Trade and Triff) คำจำกัดความของ UNCTAD (United Nation Conference on Trade and Development) ส่วนใหญ่ในการศึกษาเรื่องการค้าของอาเซียนมัก นิยามความหมายตาม Walter และแยกแยะออกเป็นประเภท ฯ ตามลักษณะของ UNCTAD ที่ว่า NTBs หมายถึงนโยบายหรือมาตรการของรัฐบาลหรือหน่วยงานเอกชนที่นำมาใช้ปฏิบัติเพื่อ

<sup>13</sup>Naya, "Toward the Establishment of an ASEAN Trade Area," pp. 31-34.

<sup>14</sup>ณรงค์ นพคุณ , สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ สมาคมอาเซียน (กรุง เทพมหานคร : สำนักงานอาเซียนแห่งประเทศไทย , 2525-2526) , หน้า 73-74.



บิดเบือนปริมาณ โครงสร้าง และทิศทางของการค้าและบริการ โดย Walter ได้แบ่ง NTBs ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้<sup>15</sup>

ประเภทที่ 1 คือ มาตรการทางการค้าที่มีเจตนาโดยตรงในการคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศและสนับสนุนผู้ส่งออกในการขยายตลาด เช่น ระบบโควต้า การห้ามนำเข้า การค้าโดยรัฐ การจำกัดใบอนุญาตการนำเข้า

ประเภทที่ 2 คือ มาตรการที่ไม่เกี่ยวกับนโยบายการค้าโดยตรงแต่มีเจตนาที่จะจำกัดการนำเข้าและกระตุ้นการส่งออก เช่น กฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับมาตรฐานอนามัยและสาธารณสุข ความปลอดภัย การปฏิบัติงานด้านศุลกากร

ประเภทที่ 3 คือ มาตรการที่ไม่มีเจตนาจะคุ้มครองการผลิตในประเทศ แต่ก็มีความเสี่ยงไม่ได้ต่อการค้าระหว่างประเทศ เช่น การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ มาตรการแก้ไขดุลการชำระเงิน ฯลฯ

#### NTBs กับ การค้าไทย-อาเซียน

ในขณะที่ NTBs ได้รับความสนใจอย่างมากจากนักทฤษฎีการค้า แต่กลับไม่เป็นที่สนใจของนักวิชาการไทย ทั้งนี้เพราะความเชื่อที่ว่าประเทศไทยเรานั้นไม่ได้มีการนำเอามาตรการนี้มาใช้อย่างกว้างขวางนัก อย่างไรก็ตามก็ได้มีนักวิจัยหลายท่านได้เปิดเผยให้เห็นถึงปัญหาของ NTBs ไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการค้ากับประเทศสมาชิกอาเซียน ในที่นี้ขอกล่าวถึง NTBs ที่สำคัญ ๆ ดังนี้

2.1.1 การห้ามนำเข้า (Import prohibitions) นับว่ามีความสำคัญมากต่อการค้าไทย-อาเซียน และส่งผลโดยตรงต่อการจำกัดการนำเข้า เช่น ไทยห้ามนำเข้าน้ำตาล กระจอบ ตู๋เย็น เป็นต้น สำหรับสินค้าบางอย่างนั้นได้มีการห้ามนำเข้าเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมทารก หรือ อุตสาหกรรมที่เพิ่งเกิดขึ้น (infant-industry) บางประเภทที่ยังต้องการการปกป้องดูแลจากรัฐบาล อุตสาหกรรมการผลิตสินค้าเหล่านั้น ได้แก่ รถยนต์ และรถจักรยานยนต์ และจากการสรุปการสัมภาษณ์ผู้ส่งออกชาวมาเลเซียของ Ibrahim และ Isa ได้ความว่า ประเทศไทย อินโดนีเซีย

<sup>15</sup>Aurora Sanchez, "Non Tariff Barriers in ASEAN-Japan and Intra-ASEAN Trade," ASEAN Economic Bulletin 4 (July 1987) : 2.



ฟิลิปปินส์ ส่วนมากนิยมห้ามการนำเข้าผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับยางและไฟฟ้า<sup>16</sup> สำหรับประเทศอาเซียนอื่น ๆ อินโดนีเซียนับว่ามีกรห้ามนำเข้าสินค้าจำนวนมากที่สุดในบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียน โดยห้ามการนำเข้า ผ้าบุติก น้ำมันปาล์ม ทุเรียน รถยนต์ที่ประกอบแล้ว เป็นต้น แม้ว่ามาเลเซียและสิงคโปร์จะห้ามการนำเข้าน้อย แต่ก็มีกรห้ามนำเข้าสินค้าบางอย่าง เป็นต้นว่า มาเลเซียห้ามนำเข้าน้ำตาล กริช สิงคโปร์ห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ใบยาสูบ หัวเชื้อซุบไก่ ส่วนฟิลิปปินส์ห้ามการนำเข้า ข้าว ข้าวสาลี กาแฟ กระเทียม ทุเรียน เป็นต้น<sup>17</sup>

2.1.2 โควตานำเข้า (Import quotas) เป็นเครื่องมือใช้ในการจำกัดปริมาณและมูลค่าการนำเข้าสินค้า เมื่อรัฐบาลไทยนำเอามาตรการกำหนดโควตานำเข้ามาใช้สำหรับสินค้าประเภทใดก็ตาม โดยทั่วไปมักจะเป็นลักษณะของการนำไปใช้กับทุกประเทศทั่วโลก ทั้งนี้เพราะหน่วยงานของกรมศุลกากรไทยไม่มีความละเอียดอ่อนเพียงพอ ที่จะจัดการแยกแยะระบบโควตานำเข้าที่ใช้เฉพาะกับบางประเทศได้ จึงทำให้สินค้าบางประเภทที่มีการนำเข้าจากประเทศสมาชิกอาเซียนต้องประสบกับปัญหาโควตานำเข้า ตัวอย่างสินค้าที่มีการนำเอาระบบโควตานำเข้ามาใช้ได้แก่ ปอกระเจา ปอชวา เป็นต้น เนื่องจากโดยปกติแล้วปริมาณการค้าของไทยกับอาเซียนนั้นคิดเป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อยต่อการค้าทั้งหมดของไทย คาดว่ามาตรการกำหนดโควตานำเข้าจะไม่ น่าจะส่งผลกระทบต่อกรนำเข้าจากประเทศสมาชิกอาเซียนมากนัก มาตรการกำหนดโควตาดังกล่าวจะมีความหมายก็ต่อเมื่อมีการนำมาใช้กับประเทศที่มีปริมาณการค้าสูง ๆ กับไทย อย่างเช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น<sup>18</sup>

สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ นั้น ฟิลิปปินส์ใช้ระบบโควตาการนำเข้ามากที่สุด ในอาเซียน โดยมีโควตาการนำเข้าสัตว์ที่มีชีวิต ปลาซาร์ดีนกระป๋อง ผลิตภัณฑ์ใบยาสูบ เป็นต้น ประเทศอาเซียนอื่น ๆ ก็มีโควตาการนำเข้าเช่นกัน เช่น สิงคโปร์ มีโควตาการนำเข้าหลอดฟลูออเรสเซนต์<sup>19</sup>

<sup>16</sup>R. Ibrahim and M. Isa, "Non-Tariff Barriers to Expanding Intra-ASEAN Trade : Malaysia's Perceptions," ASEAN Economic Bulletin 4 (July, 1987) : 74-96.

<sup>17</sup>C. J. Azarcon, Liberalization of Non-Tariff Measures in the ASEAN Preferential Trading Arrangement (Geneva : UNCTAD, 1982), Annex V.

<sup>18</sup>Juanjai Ajanant, Non-tariff Barriers in ASEAN : A View from Thailand (Singapore : Institute of Southeast ASEAN Studies, 1984), P. 12.

<sup>19</sup>Azarcon, Liberalization of Non-Tariff Measures in the ASEAN Preferential Trading Arrangement," pp. 80, 87, 92, 179-80.



2.1.3 การจำกัดใบอนุญาตนำเข้า (Import licensing) เป็นเรื่องของความยุ่งยากในขั้นตอนการขอใบอนุญาตเพื่อนำเข้าสินค้าบางประเภทที่มีการควบคุมการนำเข้าอย่างเข้มงวด ในการขอใบอนุญาตนำเข้านั้น ผู้ส่งออกจะต้องยื่นแบบฟอร์มหรือเอกสารอื่น ๆ มากมายเกินความจำเป็นในเรื่องของการจัดเก็บภาษีศุลกากรต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศผู้นำเข้า กรณีเช่นนี้มักเกิดขึ้นกับการขอใบอนุญาตเพื่อนำเข้าสินค้ายังประเทศไทย โดยทางไทยได้แบ่งใบอนุญาตนำเข้าสินค้าออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ

-การขอนำเข้าสินค้าที่โดยปกติแล้วนั้นจะเป็นสินค้าห้ามนำเข้า เนื่องจากรัฐบาลต้องการปกป้องอุตสาหกรรมภายในของตน

-การขอนำเข้าสินค้าที่ต้องขออนุญาตนำเข้ก่อน เนื่องจากว่าภายในประเทศสามารถผลิตสินค้าที่คล้ายคลึงกับสินค้าประเภทดังกล่าว

-การขอนำเข้าสินค้าที่ได้รับการควบคุมการนำเข้าเพื่อสุขภาพอนามัย ความมั่นคง ปลอดภัย และเหตุผลอื่น ๆ ของประเทศ

ตัวอย่างสินค้าที่ต้องขอใบอนุญาตนำเข้า ได้แก่ ทอง ชา กาแฟ ไหม สิ่งทอ กระดาษ ไม้ และผลิตภัณฑ์ไม้ เป็นต้น<sup>20</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า กระทรวงพาณิชย์ของไทยมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการจำกัดการนำเข้าสินค้าต่าง ๆ รวมทั้งการอนุญาตให้มีการนำเข้าสินค้าด้วย แต่ทางกระทรวงก็ได้ทำการโดยลำพังของกระทรวง แต่จะต้องรอคำสั่งจากทางคณะรัฐบาลในการห้ามนำเข้าหรือการให้อุญาตนำเข้าสินค้า จากในอดีตที่ผ่านมาจะพบว่าสินค้าของไทยมากมายถูกบังคับให้มีการขออนุญาตนำเข้ก่อน ทั้งนี้เนื่องจาก รัฐบาลไทยต้องการนำเอามาตรการดังกล่าวเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรไทยให้สามารถขายผลิตผลของตน เพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยตรง โดยปราศจากคู่แข่งชาวต่างชาติ เพราะถ้าหากรัฐบาลปล่อยให้มีการนำเข้าอย่างเสรี ทางโรงงานอุตสาหกรรมก็อาจจะเลือกซื้อผลิตผลที่นำเข้าจากต่างประเทศเพื่อป้อนโรงงานแทนที่จะรับซื้อจากเกษตรกรไทย<sup>21</sup>

<sup>20</sup>Thammavitn Terdudomtham, "The Effects of ASEAN Preferential Trading Arrangement on Intra-ASEAN Trade : 1978-1985," p. 135.

<sup>21</sup>Juanjai Ajanant, Non-tariff Barriers in ASEAN : A View from Thailand, p.12.



2.1.4 การบวกภาษีนำเข้าเพิ่ม นอกจากการจัดเก็บภาษีตามปกติแล้วไทยยังเรียกเก็บภาษีเพิ่มแก่สินค้านำเข้าบางประเภท เรียกกันว่า Import surcharge ซึ่งถือกันว่าเป็นมาตรการหนึ่งของ NTBs ก็เพราะ Import surcharge นั้นเป็นภาษีที่ไม่ได้มีการระบุไว้ในหนังสือประเมินภาษีของไทย (Custom Valuation Book) การเรียกเก็บเพิ่มนี้ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิพิเศษ ๆ ของสินค้าภายใต้ความตกลงอาเซียนพีทีเอ เพราะถึงแม้สินค้าจะได้รับสิทธิพิเศษ ๆ ก็ตามแต่ก็ต้องมาเจอกับภาษีเพิ่มนี้อีก โดยมีหน่วยงาน BOI (Board of Investment) เป็นหน่วยงานที่คอยเสนอแนะว่าจะนำเอามาตรการดังกล่าวมาใช้กับสินค้าใดบ้าง และในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้อีกทั้งนี้เพราะหน่วยงาน BOI เป็นหน่วยงานที่คอยจัดหามาตรการเสริม เพื่อปกป้องการผลิตของประเทศ นอกจากไทยแล้วประเทศอาเซียนอื่น ๆ ที่นำมาเอามาตรการดังกล่าวมาใช้กับสินค้าคือ ประเทศอินโดนีเซีย<sup>22</sup>

2.1.5 การผูกขาดการนำเข้าโดยรัฐ จากข้อมูลของ UNCTAD เฉพาะอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์เท่านั้น ที่มีการผูกขาดการนำเข้าโดยรัฐ รัฐบาลอินโดนีเซียผูกขาดการนำเข้าในสินค้าพื้นฐาน เช่น ข้าว ข้าวสาลี น้ำตาล เป็นต้น<sup>23</sup>

2.1.6 การดำเนินการจัดเก็บภาษีศุลกากร ในการจัดเก็บภาษีอากรนั้นบางครั้งก็ก่อให้เกิดปัญหามากมายเป็นอุปสรรคต่อการค้าขายกัน เท่าที่มีการรายงานมาพบมีปัญหาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

-Custom valuation การประเมินภาษีศุลกากร หมายถึง การประเมินราคาของสินค้าเพื่อคำนวณออกมาเป็นภาษีที่ต้องจ่าย ซึ่งในบางครั้งสินค้าจะถูกประเมินในราคาที่สูงเกินกว่าความเป็นจริงทำให้ต้องเสียภาษีมากขึ้นตามราคาสินค้าที่ถูกประเมิน อีกทั้งระบบการประเมินภาษีศุลกากรของบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนก็มีความหลากหลายยากแก่การเข้าใจ จึงเป็นอุปสรรคต่อการประเมินภาษีด้วย จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้บางคนเชื่อกันว่าในการประเมินภาษีศุลกากรนี้อาจจะเป็นอุปสรรคแบบ NTBs อย่างหนึ่งต่อการค้าขายกันระหว่างบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกันและอาจส่งผลกระทบต่อสินค้าที่ได้รับสิทธิพิเศษ ๆ จากการสัมพันธ

<sup>22</sup>Ibid., p. 12.

<sup>23</sup>D. A. DeRosa, "ASEAN-U.S. Trade relations : An Overview," ASEAN Economic Bulletin, 3 (Nov. 1986) : 188-196.



ประสบการณ์ของผู้ส่งออกชาวสิงคโปร์ของ Lutkenhorst<sup>24</sup> ได้ความว่าประเทศที่มีปัญหาในเรื่องการประเมินภาษีศุลกากร ได้แก่ อินโดนีเซียและมาเลเซีย แต่ในเรื่องดังกล่าวสำหรับประเทศไทยกลับได้รับรายงานในแง่บวก

-Custom imports entry procedures นอกจากนี้ในเรื่องของเอกสารที่ต้องแสดงต่อศุลกากรในการนำเข้าสินค้าก็เป็นปัญหาอุปสรรคอย่างหนึ่ง เพราะแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนมีกฎข้อบังคับเกี่ยวกับแบบฟอร์มหรือเอกสารที่ต้องให้ทางหน่วยงานศุลกากรตรวจสอบแตกต่างกันไป ถึงแม้ว่าบางประเทศจะมีลักษณะที่คล้าย ๆ กันอยู่บ้างก็ตาม ตัวอย่างเช่น ประเทศฟิลิปปินส์ในการนำเข้าสินค้านั้นจะต้องมีเอกสารรายการแจ้งราคาสินค้าซึ่งผู้ส่งออกให้แก่ผู้ซื้อ(invoice) เพียงชุดแรกชุดเดียวไปแสดงต่อทางหน่วยงานที่ดำเนินงานในเรื่องนี้ ในขณะที่ประเทศไทยนั้นในแต่ละครั้งของการนำเข้าสินค้าจะต้องมอบเอกสารดังกล่าวทุกครั้งไป ซึ่งในบางครั้งผู้ส่งออกบางรายก็ไม่ทราบธรรมเนียมในข้อนี้ ทำให้ต้องเสียเวลาในการจัดเตรียมเอกสารอย่างน้อยเป็นเวลา 2 ชั่วโมงหรืออาจกินเวลานานถึง 4 วัน<sup>25</sup>

-Custom classification การจัดประเภทสินค้าก็เช่นกัน ในอดีตที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการตกลงกันให้มีการใช้รหัสสินค้าแบบ Harmonize บางประเทศก็มีการใช้รหัสสินค้าแบบ CCCN บางประเทศก็ใช้รหัส SITC ทำให้เกิดความสับสนไม่แน่นอนในประเภทของสินค้าศุลกากรจึงจัดประเภทสินค้าที่มีปัญหาไว้ในประเภทที่มีอัตราภาษีสูง<sup>26</sup>

เท่าที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยเรานั้นก็มีการนำเอา NTBs มาใช้บ้าง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลไทยสนับสนุนนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าอันเป็นผลมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในช่วงทศวรรษ 2520 นโยบายดังกล่าวจึงได้รับการส่งเสริมโดยการนำเอามาตรการ NTBs มาใช้ เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศจากการแข่งขันภายนอก อีกทั้งเป็นการจำกัดการนำเข้าเพื่อผ่อนคลายภาวะกดดันทางดุลการชำระเงินของประเทศไทยด้วย<sup>27</sup>

<sup>24</sup>Wilfried Lutkenhorst, "Import Restrictions and Export Promotion Measures in Southeast Asian Countries," ASEAN Economic Bulletin 1 (July 1984) : 53.

<sup>25</sup>Ooi Guat Tin, NTBs in ASEAN : An Overview (Thailand : Trade Information Service, ESCAP, Bangkok), p. 8.

<sup>26</sup>Lutkenhorst, "Import Restrictions and Export Promotion Measures in Southeast Asian Countries," pp. 53-54.

<sup>27</sup>Sanchez, "Non Tariff Barriers in ASEAN-Japan and Intra-ASEAN Trade," p. 6.



สำหรับลักษณะทั่วไปของ NTBs อาเซียน จากข้อมูลของ UNCTAD<sup>28</sup> พบว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนมักนิยมใช้ NTBs ในสินค้าอุตสาหกรรม และเมื่อพิจารณาเฉพาะระบบ โควต้า การห้ามนำเข้า การควบคุมเงินตราต่างประเทศ การผูกขาดการนำเข้าโดยรัฐ และการ จำกัดใบอนุญาตการนำเข้าและการส่งออก สิงคโปร์และมาเลเซียใช้ NTBs น้อยที่สุด (โดย พิจารณาจากจำนวนรายการสินค้าที่ใช้ NTBs ดังกล่าว) ส่วนประเทศที่ใช้ NTBs มากที่สุด คือ อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์

นอกจากการใช้มาตรการ NTBs จะเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวทางการค้าโดยทั่วไปแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสินค้าในรายการพีทีเอโดยเฉพาะด้วย และแม้ว่าประเทศอาเซียนจะใช้มาตรการ NTBs กับทุกประเทศเป็นการทั่วไปก็ตาม กล่าวคือ

-ด้านการนำเข้า คณะวิจัยของ UNCTAD ชี้ว่าประเทศอาเซียนมักนิยมใช้ NTBs เพื่อ คุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่รายการสินค้าบางรายการอยู่ในรายการพีทีเอที่จะให้สิทธิพิเศษ ๆ กัน กลับมีการห้ามนำ เข้าหรือใช้ NTBs อื่น ๆ กับสินค้านี้ดังกล่าว เช่น ฟิลิปปินส์กำหนดให้มันฝรั่งและข้าวโพดอยู่ใน รายการพีทีเอแต่ขณะเดียวกันก็มีการห้ามนำเข้าสินค้านี้ดังกล่าว หรือในกรณีที่อินโดนีเซียกำหนดให้ ตู้เย็นและจักรเย็บผ้าไฟฟ้าอยู่ในรายการพีทีเอ แต่กลับมีการห้ามนำเข้าสินค้านี้ด้วย<sup>29</sup>

-ด้านการส่งออก ประเทศอาเซียนต่างต้องการส่งเสริมอุตสาหกรรมต่อเนื่องภายในประเทศ จึงมีการใช้ NTBs สำหรับการส่งออกวัตถุดิบของตน เช่น มาเลเซียและฟิลิปปินส์ห้ามการส่งออก ไม้ซุง หวาย<sup>30</sup> แต่ขณะเดียวกันไทยให้สิทธิพิเศษ ๆ สำหรับไม้ซุงหลายประเภท เช่น ไม้สัก ไม้กระบอก และปรากฏว่าสินค้าไม้ซุงในรายการพีทีเอของไทยกว่า 30 รายการ ไม่มีการนำเข้า จากกลุ่มอาเซียนเลย

ในขณะที่ประเทศอาเซียนตระหนักดีถึงอุปสรรคของ NTBs ต่อการขยายตัวทางการค้า ระหว่างกัน แต่การที่จะลด NTBs ลงนั้นเป็นเรื่องยากพอสมควร เพราะรูปแบบและชนิดของ

<sup>28</sup>D. A. DeRosa, "ASEAN-U.S. Trade relations : An Overview," ASEAN Economic Bulletin, 3 (Nov. 1986) : 188-196.

<sup>29</sup>Azarcon, Liberalization of Non-Tariff Measures in the ASEAN Preferential Trading Arrangement," pp. 149-159.

<sup>30</sup>*Ibid.*, p. 31.





NTBs ที่นำมาใช้มีมากมายและแตกต่างกันไป อีกทั้งมีการใช้ NTBs หลาย ๆ แบบกับสินค้าเพียงชนิดเดียว นอกจากนี้เรายังไม่สามารถหาเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพพอในการวัดผลกระทบของ NTBs ที่มีต่อการค้าระหว่างกันได้ อย่างไรก็ตามก็มีนักวิจัยหลายท่านเชื่อว่าไทยยังไม่ได้อิงอยู่กับเครื่องมือ NTBs ที่เดี่ยวนัก ทั้งนี้เพราะเหตุผล 2 ประการด้วยกัน คือ<sup>31</sup>

(1) ไทยมีรายได้ของประเทศจากการจัดเก็บภาษีอากร แต่การนำเข้า NTBs มาใช้นั้นไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับรัฐบาล และโดยปกติประเทศไทยก็ไม่ได้นำเข้า NTBs มาใช้ ยกเว้นในกรณีที่ต้องการสนับสนุนอุตสาหกรรมบางประเภทเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

(2) รัฐบาลไทยได้พยายามหลีกเลี่ยงการใช้ NTBs มากที่สุด โดยเฉพาะโควตาการนำเข้า ทั้งนี้เพราะการใช้ NTBs เป็นการเพิ่มความยุ่งยากในการทำงานของเจ้าหน้าที่ไทย

เท่าที่ได้ทำการศึกษามาจะเห็นได้ว่า ถึงแม้ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการนำเอามาตรการ NTBs มาใช้จะไม่ใช่สาเหตุหลักที่ทำให้ความตกลงอาเซียนพีทีเอ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรในการ ส่งเสริมความร่วมมือทางการค้าของประเทศไทยกับประเทศอาเซียนอื่น ๆ แต่ก็สร้างความยุ่งยากให้มีขึ้นน้อยต่อการค้าของอาเซียนด้วยกันเอง ถ้าหากประเทศสมาชิกต้องการที่จะปรับปรุงและส่งเสริมให้การค้าภายในภูมิภาคขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะการค้าขายสินค้าภายใต้ระบบการให้สิทธิพิเศษ ฯ บรรดาประเทศสมาชิกจึงควรที่จะขจัดอุปสรรคดังกล่าวเสีย

อุปสรรคที่ไม่ได้มีสาเหตุมาจากข้อปฏิบัติของความตกลงอาเซียนพีทีเอ นอกจาก NTBs แล้ว ยังมีอุปสรรคอื่น ๆ ที่สำคัญอีกหลายประการที่ทำให้อาเซียนไม่สามารถรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ เพื่อขยายความร่วมมือและส่งเสริมการค้าขายซึ่งกันและกันได้มากเท่าที่ควร อุปสรรคเหล่านั้นได้แก่

2.2 ลักษณะของโครงสร้างการผลิตที่คล้ายคลึงกัน เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ที่คล้ายคลึงกัน ประกอบกับการมีทรัพยากรธรรมชาติอันสมบูรณ์ เช่น ป่าไม้ แร่ธาตุที่สำคัญต่าง ๆ ได้แก่ ดีบุก ทองแดง เป็นต้น ทำให้เศรษฐกิจของประเทศอาเซียนส่วนใหญ่มีลักษณะคล้ายกัน คือ ขึ้นอยู่กับภาคการเกษตรเป็นหลักและมีการส่งออกแร่ธาตุสำคัญ ๆ บางชนิด ยกเว้นสิงคโปร์ ซึ่งขึ้นอยู่กับภาคอุตสาหกรรมและการค้ากับบรูไนที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้ำมันดิบมากมายมหาศาล และเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญหลักของประเทศมาโดยตลอด (ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่าด้วย

<sup>31</sup>Juanjai Ajanant, Non-tariff Barriers in ASEAN : A View from Thailand, p.16.



เรื่องโครงสร้างทางเศรษฐกิจการค้าของประเทศอาเซียน) ฉะนั้น จึงทำให้บรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนมีลักษณะทางเศรษฐกิจที่ผลิตสินค้าขึ้นมาแข่งขันกันเอง (competitiveness) มากกว่าที่จะคอยเกื้อกูล (complementarity) ในการค้าขายกัน ดังจะเห็นได้จากสินค้าที่ประเทศอาเซียนเป็นผู้ผลิตและเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญบางชนิดติดอันดับโลกเหมือน ๆ กัน เป็นต้นว่า<sup>32</sup>

- ติบुक ไทยต้องผลิตแข่งขันกับ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ (แม้สิงคโปร์จะมีได้มีแหล่งสินแร่ติบุกของตนเองก็ตาม แต่สิงคโปร์มีโรงงานถลุงแร่ติบุกเพื่อการส่งออกถึง 2 โรงงาน) โดยเฉลี่ยแล้วทั้ง 4 ประเทศส่งออกโลหะติบุกกว่าร้อยละ 70 ของปริมาณติบุกที่ซื้อขายกันทั่วโลก

- ยางพารา ไทยต้องผลิตแข่งขันกับ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยเฉลี่ยแล้ว 3 ประเทศส่งออกยางได้ถึงร้อยละ 87-90 ของปริมาณยางพาราในตลาดโลก

- ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ไทยต้องแข่งขันกับอินโดนีเซีย โดยเฉลี่ย 2 ประเทศส่งออกผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังได้มากกว่าร้อยละ 90 ของปริมาณผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังในโลก

- มะพร้าว น้ำตาล สับปะรดกระป๋อง ไบยาสูบ เสื้อผ้าสำเร็จรูป ไทยต้องแข่งขันกับฟิลิปปินส์

จากการผลิตสินค้าเหมือนกัน ๆ ดังกล่าว ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน และในบางครั้งกลับกลายเป็นต้องมาแข่งขันกันเองในตลาดโลก จึงไม่น่าสงสัยเลยว่าการค้าในกลุ่มอาเซียนกันเองนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการค้ากับประเทศสิงคโปร์ กล่าวคือร้อยละ 40 ของมูลค่าการค้าเป็นการค้าระหว่างประเทศสิงคโปร์กับมาเลเซีย และร้อยละ 70 ของมูลค่าการค้าเป็นการค้าระหว่างสิงคโปร์ มาเลเซียกับประเทศอาเซียนอื่น ๆ<sup>33</sup> โดยสิงคโปร์จะนำเข้าน้ำมันดิบจากบรูไน อินโดนีเซีย และมาเลเซีย และส่งออกน้ำมันที่กลั่นแล้วไปประเทศอาเซียนทุกประเทศ ในปี พ.ศ. 2526 สัดส่วนการส่งออกและนำเข้าน้ำมันในกลุ่มอาเซียนเองคิดเป็นร้อยละ 50 ของการค้าภายในกลุ่ม แต่ในปี พ.ศ. 2527-2528 ราคาน้ำมันลดลงจึงทำให้สัดส่วนดังกล่าวลดลง และทำให้ปริมาณการค้าในกลุ่มอาเซียนลดลงจากร้อยละ 24 ในปี พ.ศ. 2526 เป็นร้อยละ 18 ในปี พ.ศ. 2528

<sup>32</sup>ฉวีริยา อัมพะเสวต , อาเซียน : คู่แข่งใกล้บ้านของไทย (กรุงเทพมหานคร : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ , 2528) .

<sup>33</sup>กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ , ความสัมพันธ์ทางการค้าระดับพหุภาคี (กรุงเทพมหานคร : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ , 2530) , หน้า 3.



ฉะนั้นจะเห็นปริมาณการค้าที่เพิ่มขึ้น หรือลดลง มีปัจจัยสำคัญเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่สิงคโปร์เป็นศูนย์กลาง รายการสินค้าที่เอเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยน้อยมาก การค้าในรายการสินค้าอาเซียนที่เอก็ยังคงอยู่ในระดับร้อยละ 3-4 ของปริมาณการค้าในกลุ่มทั้งหมด<sup>34</sup>

2.3 นโยบายเศรษฐกิจของชาติที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมที่กลุ่มประเทศอาเซียนเริ่มนำมาใช้ในช่วงทศวรรษ 2520 เป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งต่อการขยายตัวทางการค้าระหว่างกัน เนื่องจากนโยบายดังกล่าวได้เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า จึงเกิดการปกป้องอุตสาหกรรมภายในด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การนำเข้า NTBs มาใช้ ในขณะที่เดียวกันก็มีนโยบายสนับสนุนการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมภายใน โดยส่งเสริมให้นักลงทุนจากต่างชาติมาประกอบการในประเทศ โดยทางรัฐบาลอำนวยความสะดวกให้เต็มที่<sup>35</sup> (แม้บางประเทศจะเปลี่ยนนโยบายเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกแล้วก็ตาม) นอกจากนี้นโยบายการพึ่งตนเองทางด้านอาหาร และนโยบายการผลิตแบบต่อเนื่องที่ประเทศอาเซียนต่าง ๆ หันมาใช้ นั้น ส่งผลทำให้สินค้าประเภทอาหารและวัตถุดิบมีอัตราการค้าลดลง ในขณะที่สินค้าสำเร็จรูปทวีความสำคัญมากขึ้น<sup>36</sup>

2.4 ความแตกต่างในระดับการพัฒนา อาจดูตัวอย่างจากสิงคโปร์ และอินโดนีเซีย สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจสูงมาก แต่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติ จึงอยากจะมีการค้ากันอย่างเสรีมากที่สุด ส่วนอินโดนีเซียเป็นประเทศที่มีระดับการพัฒนาค่อนข้างต่ำแต่มีทรัพยากรธรรมชาติมากมาย จึงต้องระมัดระวังในการให้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เพราะอาจจะเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบเกิดขึ้นเมื่อเปิดให้มีการค้ากันโดยเสรี ประกอบกับประเทศมีนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าด้วย<sup>37</sup> นอกจากนี้แล้วในช่วงทศวรรษ 2520 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนก็อยู่ในระดับสูง ทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจที่จะหาทางขยายการค้าระหว่างประเทศสมาชิกด้วยตนเอง

<sup>34</sup>Naya, "Toward the Establishment of an ASEAN Trade Area," p. 22.

<sup>35</sup>เฉลิมชัย คิวเรืองนนท์, "ไทยกับอาเซียน : 2515-2523 ศึกษาเฉพาะกรณีความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศภาคี," รวมคำแหง 8 (2525): 100.

<sup>36</sup>Naya, "Toward the Establishment of an ASEAN Trade Area," p. 22.

<sup>37</sup>Prapat Thepchatree, "Intra-ASEAN Trade Cooperation : 'A Policy Analysis' Approach," A paper submitted to the Japan Institute of International Affairs under the Research Assistance Program for ASEAN Scholars in International Affairs : RAPAS (Bangkok : Thammasat University, 1988), pp. 37-38.



2.5 ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่นิยมสินค้าของประเทศสมาชิกด้วยกันเอง กลับนิยมสินค้าชนิดเดียวกันจากประเทศนอกกลุ่ม เช่น นิยมสินค้าที่ผลิตจากสหรัฐอเมริกา ยุโรป ได้หวันฮ่องกง เป็นต้น<sup>38</sup> ทั้งนี้อาจเป็นค่านิยม คุณภาพสินค้าดีกว่า หรือราคาสินค้าถูกกว่า

2.6 วิธีการตัดสินใจแบบฉันทามติในทุกเรื่อง คือ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทุก ๆ ประเทศสมาชิก ทำให้การเจรจาที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สำคัญ ๆ ทำได้ยาก เพราะแต่ละประเทศย่อมจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติของตนเป็นหลัก มติต่าง ๆ ที่ออกมาจึงจำกัดอยู่ในเฉพาะเรื่องที่ไม่สำคัญที่ไม่มีประเทศใดคัดค้าน<sup>39</sup>

2.7 ข้อจำกัดทางการเงิน เนื่องจากการลดอัตราภาษีอากรแก่สินค้าในรายการพิธีเอจำนวนหนึ่ง ทำให้รัฐเสียรายได้ไปส่วนหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจได้ และในบางครั้งก็จำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนจากประเทศนอกกลุ่ม ประเทศภาคีจึงมีความผูกพันและพึ่งพาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนกับประเทศนอกกลุ่มที่พัฒนาแล้วมากกว่าประเทศภาคีด้วยกันเอง

2.8 ปัญหาทางด้านการเมือง จากปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองของประเทศทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ผู้นำของประเทศจึงต้องตระหนักถึงปัญหาภายในของประเทศตนก่อน ไม่มีเวลาหาทุ่มเทให้กับความร่วมมือดังกล่าว และยังขาดเจตนาที่แน่วแน่ในการให้ความร่วมมือ อีกทั้งความพยายามที่จะรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของตน โดยไม่ยอมเสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมและความสำเร็จของกลุ่ม<sup>40</sup>

2.9 ความสัมพันธ์ดั้งเดิมกับเมืองแม่อาณานิคม<sup>41</sup> การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยกเว้นประเทศไทยเคยตกเป็นอาณานิคมของอดีตจักรวรรดินิยมตะวันตก จึงทำให้อุดมคติอาณานิคมเหล่านี้ยังคงมีรูปแบบทางการค้าที่ติดแน่นอยู่กับประเทศเมืองแม่ แม้ว่าจะได้รับเอกราชแล้วก็ตาม เช่น อินโดนีเซีย-ฮอลแลนด์ มาเลเซีย-อังกฤษ ฟิลิปปินส์-สหรัฐ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ดังกล่าวในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ทั้งนี้เพราะการขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นมายังภูมิภาคนี้

38ณรงค์ นพคุณ , สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือสมาคมอาเซียน , หน้า 73.


39เรื่องเดียวกัน , หน้า 75.

40เรื่องเดียวกัน , หน้า 71-72.

41เรื่องเดียวกัน , หน้า 75.



จากที่กล่าวมาทั้งหมดอาจพอสรุปได้ว่า นับตั้งแต่มีการลงนามในความตกลงว่าด้วยการให้สิทธิพิเศษ ฯ ทางการค้าของอาเซียนกว่า 2 ทศวรรษ การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากรอันเป็นเครื่องมือที่สำคัญมาก มิได้ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียนอย่างมีนัยยะสำคัญมากนัก ทั้งนี้เป็นเพราะหลายสาเหตุด้วยกันดังได้กล่าวมาแล้วที่ทำให้มาตรการดังกล่าวไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นให้มีการขยายความร่วมมือกันทางการค้าภายในกลุ่มประเทศอาเซียนตามที่ได้มีการระบุไว้ในความตกลง ฯ ได้ โดยเฉพาะการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศภาคีอาเซียนที่เรากำลังศึกษาอยู่ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่อาเซียนจะต้องคิดหาหนทางที่จะขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้นให้ลดน้อยลง เพื่อช่วยกระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการค้าขายกันมากขึ้นกว่าที่เป็นมา



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย