



## ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี\*

นางสาวลัฐภา เนตรทัศน์\*

### บทนำ

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่ประกอบไปด้วยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจผ่านระบบการค้าระหว่างประเทศเป็นหนึ่งในวิธีการที่จะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจของประเทศผ่านการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการระหว่างกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันอย่างเป็นทางการ การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคด้านเศรษฐกิจจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในช่วงของการก่อตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) อย่างไรก็ตาม หนึ่งในความร่วมมือที่ปรากฏเด่นชัดคือการรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC)<sup>๑</sup> โดยวิสัยทัศน์ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พ.ศ. ๒๕๖๘ (AEC Blueprint 2025) มุ่งให้ประชาคมมีการรวมตัวกันอย่างลึกซึ้ง มีความเป็นเอกภาพ มีความสามารถในการแข่งขัน และมีพลวัต รวมทั้งมีความเชื่อมโยงและความร่วมมือจากแต่ละภาคส่วนที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนเป็นประชาคมที่มีความแข็งแกร่งโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจโลก<sup>๒</sup>

แม้พัฒนาการของความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนจะดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง และส่งผลให้เศรษฐกิจของอาเซียนเติบโตอย่างเห็นได้ชัด ตามผลการวิเคราะห์ของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ซึ่งชี้ว่า แนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจของอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ จะขยายตัวร้อยละ ๕.๒ และยังคงอัตราการเติบโตเดียวกันไปจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๒

\* บทความนี้เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๑

\* นักวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลกฎหมาย ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) เป็นหนึ่งในเสาหลักของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งได้รับการยกระดับมาจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area-AFTA) ในปี ๒๕๓๕ เพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกันและส่งเสริมการค้าภายในอาเซียน อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและเพื่อให้เกิดการรวมตัวทางเศรษฐกิจสมบูรณ์แบบและมีทิศทางชัดเจน จึงเกิดวิสัยทัศน์ที่จะก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนขึ้น ซึ่งมีกำหนดเป้าหมายที่จะก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่ต่อมาเลื่อนกำหนดการเป็นปี พ.ศ. ๒๕๕๘

<sup>๒</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ . (๒๕๕๙). *อาเซียน 2025: มุ่งหน้าไปด้วยกัน*. กรุงเทพฯ: เพจเมคเกอร์.



ซึ่งเป็นอัตราการเติบโตต่อเนื่องจากปี พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๓</sup> แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจของอาเซียนยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำ<sup>๔</sup> และแม้ว่าปัจจุบันอาเซียนจะมีลักษณะของการรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งถือได้ว่าเป็นพัฒนาการของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในขั้นของการเป็นตลาดร่วม (Common Market) โดยมีการยกเลิกภาษีศุลกากรและข้อจำกัดทางการค้าระหว่างกันภายในกลุ่มประเทศสมาชิก รวมถึงมีการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรกับประเทศคู่ค้าที่มีใช่สมาชิกของกลุ่มอาเซียน ตลอดจนมีการกำหนดให้เคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตได้โดยเสรีระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ภายใต้การรวมกลุ่มดังกล่าวยังคงปรากฏการใช้มาตรการที่มีใช่ภาษี (Non-Tariff Measures: NTMs) และมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช่ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs) อันเป็นอุปสรรคของการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่ทำให้อาเซียนไม่สามารถก้าวไปสู่สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) ดังเช่นสหภาพยุโรปได้

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการที่มีใช่ภาษี (NTMs) และมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช่ภาษี (NTBs) ตลอดจนนัยสำคัญของการใช้มาตรการดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อการรวมกลุ่มเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดต่อไป

## ๑. มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช่ภาษี

### ๑.๑ ภูมิหลังการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช่ภาษี

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศต่าง ๆ ประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำอันเป็นผลมาจากภาวะสงครามที่เกิดขึ้น ในขณะเดียวกันการค้าระหว่างประเทศก็มีการขยายตัวเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนความต้องการที่ตรงกันที่จะแก้ไขปัญหาอุปสรรคการค้าอันเนื่องมาจากการที่แต่ละประเทศใช้มาตรการทางภาษีเพื่อกีดกันสินค้าจากประเทศอื่นจึงนำมาซึ่งความพยายามในการก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization : ITO)<sup>๕</sup> และเกิดการเจรจาร่วมกันเพื่อจัดทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า

<sup>๓</sup> Asian Development Bank . (2018, July 19). *Asian Development Outlook 2018 Supplement: The Outlook Remains Stable*. Retrieved August 2, 2018, from Asian Development Bank: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/435196/ado-supplement-jul-2018.pdf>

<sup>๔</sup> ชู เซียน ลิ้ม. (๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐). *ASEAN Perspectives การเติบโตของอาเซียนในปี 2560: การขยายตัวในระดับต่ำไม่ใช่ที่น่าพอใจ*. สืบค้นเมื่อ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๑ จาก Thailand Press Release ข่าวประชาสัมพันธ์: <https://www.thaipr.net/finance/756282>

<sup>๕</sup> โดยเริ่มแรกได้มีการรวมตัวกันเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ มีประเทศภาคีสมาชิกเริ่มแรก ๒๓ ประเทศ และได้มีการร่วมประชุม ณ องค์การสหประชาชาติ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ อย่างไรก็ตามในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ สนธิสัญญา ITO เกิดปัญหาการให้สัตยาบันจากรัฐบาลประเทศที่ลงนาม ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งองค์การ ITO ได้สำเร็จ



(General Agreement on Tariff and Trade: GATT) ขึ้น<sup>๖</sup> ซึ่งประกอบด้วยข้อบท ๓๘ ข้อ โดยประเทศภาคีสมาชิกจะต้องประกาศรับรองความตกลงที่ต้องปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เรียกว่า “Protocol of Provisional Application” ได้แก่ การทำพิธีสารแห่งความเกี่ยวข้องเฉพาะกาลที่จะปฏิบัติและแก้ไขกฎหมายของแต่ละประเทศภาคีสมาชิกให้สอดคล้องกับความตกลง และกำหนดตารางแสดงข้อลดหย่อนภาษีศุลกากรไว้ว่าจะไม่เก็บภาษีศุลกากรเกินกว่าอัตราที่ได้ผูกพันไว้<sup>๗</sup> GATT จึงมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นเวทีสำหรับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศภาคีสมาชิก

นับแต่นั้นจึงเกิดการผลักดันการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีความมุ่งหมายที่จะลดภาษีศุลกากรระหว่างกันให้ครอบคลุมสินค้ามากที่สุด โดยใช้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) เป็นแม่บทหลักในการเจรจาเพื่อเปิดการค้าเสรี เนื่องจาก GATT ได้กำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบเพื่อให้เกิดการค้าเสรีและเป็นธรรม โดยทุกประเทศสมาชิกจะต้องปรับลดภาษีศุลกากรลงมาเป็นอันดับแรกสุดของการเปิดการค้าเสรีเพื่อให้มีการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อตกลง GATT ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) สำหรับประเทศภาคีสมาชิกสามารถดำเนินมาตรการเพื่อเป็นการจำกัดการนำเข้าหรือส่งออกภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ<sup>๘</sup> แม้การสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนในแง่ของการได้รับสินค้าที่หลากหลาย แต่ภาวะดังกล่าวได้นำมาซึ่งการความท้าทายและผลกระทบแก่ผู้ประกอบการภายในประเทศ กล่าวคือ การเปิดตลาดการค้าเสรีเป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำเข้าสินค้านิตเดียวกันมากขึ้นในประเทศซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้าที่รุนแรง จึงเกิดเป็นความพยายามในใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อกีดกันการค้าโดยมุ่งคุ้มครองตลาดสินค้าภายในประเทศ มาตรการที่มีใช้ภาษีจึงถูกนำมาใช้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ<sup>๙</sup>

## ๑.๒ มาตรการที่มีใช้ภาษี (Non - Tariff Measures: NTMs)

มาตรการที่มีใช้ภาษี (NTMs) หมายถึง มาตรการที่นอกเหนือจากภาษีศุลกากรทั่วไป ซึ่งอาจมีผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อสินค้า ปริมาณการค้าหรือราคาในระบบการค้าระหว่างประเทศ<sup>๑๐</sup>

<sup>๖</sup> ถือได้ว่าเป็นทั้งแม่บทของกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศและเครื่องมือเกี่ยวกับการค้าโลก โดยมีวัตถุประสงค์ที่เป็นสาระสำคัญ ได้แก่ การดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการค้าของโลกให้เป็นไปอย่างเสรี มีพื้นฐานที่มั่นคง และเปิดเสรีแบบก้าวหน้าเป็นลำดับ

<sup>๗</sup> วิทยาลัยการปกครอง. (๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖). GATT. สืบค้นเมื่อ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ จากวิทยาลัยการปกครอง: [www.iadopa.org/KM2557/general/GATT%20.doc](http://www.iadopa.org/KM2557/general/GATT%20.doc)

<sup>๘</sup> มาตรา ๒๐ (ข) ภาคีสมาชิก GATT สามารถกำหนดมาตรการที่จำเป็น (necessary) เพื่อจำกัดการนำเข้าซึ่งอาจเป็นอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศได้ เพื่อเป็นการปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์หรือพืช

<sup>๙</sup> อิศารรัตน์ โชคสุชาติ. (กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๕๔). การกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ: มาตรการกีดกันที่มีใช้ภาษี. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติวิชาการ, ๑๑๕.

<sup>๑๐</sup> ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (UNCTAD) ได้ให้ความหมายของมาตรการที่มีใช้ภาษี (NTMs) ไว้ว่า Non - Tariff Measures (NTMs) are policy measures other than ordinary customs tariffs that can potentially have an economic effect on international trade in goods, changing quantities traded, or prices or both



โดยองค์การการค้าโลก (WTO) อนุญาตให้ใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีได้ในกรณีของการส่งเสริมการค้าที่เป็นธรรมหรือมีสิทธิใช้เป็นข้อยกเว้นในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น รวมทั้งเพื่อคุ้มครองชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ พืช และสัตว์ NTMs มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการคุ้มครองแรงงานภายในประเทศ ซึ่ง WTO อนุญาตให้ใช้ได้กรณีที่ไม่ใช่เหตุผลเพื่อกีดกันทางการค้า

ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศต่าง ๆ มีการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีในหลายรูปแบบเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ และเผยแพร่ ที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD) ได้จำแนกมาตรการที่มีใช้ภาษีไว้ทั้งสิ้น ๓ ประเภทหลัก<sup>๑๑</sup> ได้แก่

๑. มาตรการทางเทคนิค (Technical Measures) ประกอบด้วย

๑.๑ มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Standard: SPS)

๑.๒ มาตรการอุปสรรคทางการค้าทางด้านเทคนิค (Technical Barriers to Trade: TBT)

๑.๓ มาตรการหรือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสินค้าก่อนการนำเข้า และพิธีการทางศุลกากรต่าง ๆ

๒. มาตรการที่มีใช้ทางเทคนิค (non – technical measures) ประกอบด้วย

๒.๑ การควบคุมราคา เช่น มาตรการปกป้องการนำเข้าสินค้าที่เพิ่มขึ้น มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด และมาตรการตอบโต้การอุดหนุน

๒.๒ มาตรการขออนุญาตนำเข้า มาตรการควบคุมปริมาณการนำเข้า

๒.๓ ค่าธรรมเนียมและมาตรการกีดภาษี

๒.๔ มาตรการทางการเงินที่มีผลต่อต้นทุนการนำเข้าสินค้า

๒.๕ มาตรการที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้า เช่น การให้สิทธิพิเศษแก่หน่วยงานการค้าของรัฐ (state trading enterprise) ในการนำเข้าสินค้า

๒.๖ มาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า

๒.๗ ข้อจำกัดในการให้บริการหลังการขายต่าง ๆ

๒.๘ มาตรการอุดหนุนสินค้าภายในประเทศ แต่ไม่รวมถึงการอุดหนุนการส่งออก

๒.๙ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ

๒.๑๐ มาตรการ กฎหมาย ข้อกำหนดเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา

๒.๑๑ กฎว่าด้วยถิ่นกำเนิดสินค้า

<sup>๑๑</sup> United Nations Conference on Trade and Development. (2015). *International Classification of Non - tariff measures 2012 version*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.



๓. มาตรการด้านการส่งออก เช่น การห้ามหรือจำกัดการส่งออกสินค้า มาตรการขออนุญาตส่งออก

### ๑.๓ มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs)

ปัจจุบันยังมิได้มีการให้คำจำกัดความอย่างเป็นทางการสำหรับมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) แต่โดยทั่วไปแล้วมาตรการดังกล่าวหมายถึง มาตรการ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ของภาครัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ โดยจะเป็นการกำหนดข้อห้ามหรือเงื่อนไขเฉพาะที่มีความเข้มงวดทำให้เข้าสู่ตลาด (Market Access) เป็นเรื่องยากและ/หรือมีค่าใช้จ่ายสูง<sup>๑๒</sup> นอกจากนี้ มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีในบางประเด็นก็ไม่มีสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของความตกลงด้านการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะของ GATT หรือ WTO รวมทั้งไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน และยังเป็นประเด็นถกเถียงและ/หรือต้องมีการออกกฎเกณฑ์การค้าใหม่เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าของการผลิต การค้า การลงทุนและเทคโนโลยี เช่น การกำหนดมาตรฐานแรงงาน การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อม เป็นต้น<sup>๑๓</sup>

## ๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับมาตรการกีดกันทางการค้า

### ๒.๑ พัฒนาการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

นับตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๗๐ จนถึงการสิ้นสุดสงครามเย็นในช่วงทศวรรษ ๑๙๙๐ อาเซียนมีความยึดโยงอยู่กับสถานการณ์ด้านการเมืองและความมั่นคงอันเป็นผลมาจากสงครามในอินโดจีน และสงครามเย็น จึงทำให้พัฒนาการสำคัญของอาเซียนปรากฏออกมาในรูปของการสร้างความร่วมมือและการจัดทำเอกสารด้านความมั่นคงเพื่อสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในภูมิภาค อย่างไรก็ตาม เมื่อการขยายตัวของกระบวนการโลกาภิวัตน์เริ่มเข้าสู่ภูมิภาคเอเชีย อาเซียนจึงได้พัฒนาความร่วมมือด้านเศรษฐกิจอย่างเต็มรูปแบบด้วยการทำข้อตกลงการค้าในภูมิภาค (Regional Trade Agreements: RTAs) ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี รวมไปถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ซึ่งเป็นรากฐานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในเวลาต่อมา โดยมีข้อตกลงลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยการใช้อัตราภาษีที่เท่ากันและยกเลิก

<sup>๑๒</sup> *Non-Tariff Barriers to Trade*. (n.d.). Retrieved August 9, 2018, from [tradebarriers: https://www.tradebarriers.org/ntb/non\\_tariff\\_barriers](https://www.tradebarriers.org/ntb/non_tariff_barriers)

<sup>๑๓</sup> กองนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). *มาตรการและอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Measures and Non-Tariff Barriers) (NTMs/NTBs)*. สืบค้นเมื่อ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๑ จาก กองนโยบายมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหาร สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ: <http://newsser.fda.moph.go.th/IAHCP/001/files/SPS.pdf>





การเก็บภาษีศุลกากรจากการนำเข้าสินค้าระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งครอบคลุมสินค้าอุตสาหกรรม สินค้าเกษตรแปรรูปโดยมีความยืดหยุ่นให้แก่สินค้าอ่อนไหว รวมทั้งได้มีการประกาศวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ (ASEAN Vision 2020) กำหนดเป้าหมายให้อาเซียนเป็นความร่วมมือที่มีความแน่นแฟ้นมากกว่าเดิมภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ นับแต่นั้นอาเซียนได้เข้าสู่ช่วงของการผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจอย่างเป็นทางการโดยในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๙ ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปีพ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๑๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีมติให้เร่งรัดให้จัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

ปัจจุบันอาเซียนได้ดำเนินการตามวิสัยทัศน์โดยยกระดับเป็นประชาคมอาเซียน ภายใต้ประชาคมประกอบไปด้วย ๓ เสาหลัก<sup>๑๔</sup> โดยเป้าหมายของการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) คือ ความมุ่งมั่นที่จะสร้างประชาคมเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ที่มั่นคง รุ่งเรือง และมีความสามารถในการแข่งขันสูง อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการที่จะให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวอาเซียนได้จัดทำความตกลงที่มีความหลากหลายทั้งในด้านการค้า บริการ การลงทุน และอื่น ๆ<sup>๑๕</sup> โดยเฉพาะความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (ASEAN Trade in Goods Agreement: ATIGA)<sup>๑๖</sup> อันเป็นความตกลงที่ครอบคลุมประเด็นด้านการค้า เช่น การลดภาษีและมาตรการที่มีใช้ภาษี โดยประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องทยอยเปิดตลาดสินค้าให้มากขึ้นและลดข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคระหว่างประเทศสมาชิก เป้าหมายสำคัญของความตกลง ATIGA คือการลดภาษีสินค้าให้เป็นร้อยละ ๐ โดยประเทศอาเซียนเดิม ๖ ประเทศ<sup>๑๗</sup> จะต้องลดภาษีเป็นร้อยละ ๐ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ และกลุ่มประเทศ CLMV<sup>๑๘</sup> จะต้องลดภาษีสินค้าเป็นร้อยละ ๐ ภายใน ค.ศ. ๒๐๑๕ เพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าอย่างเสรี ซึ่งพัฒนาการความร่วมมือของอาเซียนสะท้อนให้เห็นถึงการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ก้าวข้ามสหภาพทางภาษีศุลกากร (Custom Union) สู่การเป็นตลาดร่วม (Common Market) ที่ประเทศสมาชิกมีอัตลักษณ์ร่วมกัน

<sup>๑๔</sup> ประกอบด้วย ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political Security Community - APSC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community - ASCC)

<sup>๑๕</sup> ชีระ นุชเปี่ยม. (ม.ป.ป.). พัฒนาการและบทบาทของอาเซียน. *วารสารดำรงราชานุภาพ*, ๑๓.

<sup>๑๖</sup> ความตกลงที่ปรับปรุงมาจาก ความตกลงว่าด้วยอัตราภาษีศุลกากรที่เท่ากัน (ASEAN Free Trade Area - Common Effective Preferential Tariff: CEPT)

<sup>๑๗</sup> ได้แก่ ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และบรูไน

<sup>๑๘</sup> ได้แก่ กัมพูชา สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม



## ๒.๒ ตัวอย่างการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

### ๑. ประเทศฟิลิปปินส์

ตามรายงานของสถาบันศึกษาการพัฒนาของฟิลิปปินส์ (Philippine Institute for Development Studies) (2017) พบว่า ฟิลิปปินส์มีการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษี (NTMs) ทั้งสิ้น ๘๕๔ รายการ โดย ๒ อันดับสูงสุด ได้แก่ มาตรการด้านเทคนิค (Technical Barriers to Trade: TBT) และมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Standard: SPS) ซึ่งใช้กับสินค้าเกษตรและอาหาร เช่น สัตว์ (มีชีวิต) ผลิตภัณฑ์จากสัตว์ ผลไม้ และผลิตภัณฑ์จากนม โดยมาตรการเกี่ยวกับเทคนิคมีการใช้ถึงร้อยละ ๔๒.๑ ในขณะที่ร้อยละ ๒๗.๓ เป็นมาตรการเกี่ยวกับสุขอนามัยพืช นอกจากนี้ มาตรการที่มีใช้ภาษีที่ฟิลิปปินส์ใช้ยังมีความครอบคลุมถึงการออกใบอนุญาต การจำกัดโควตา และมาตรการควบคุมคุณภาพอื่น ๆ โดยมีอัตราการใช้มาตรการดังกล่าวร้อยละ ๖.๕ ซึ่งการใช้มาตรการดังกล่าวทำให้ต้นทุนในการนำเข้าสินค้านั้นสูงขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการของประเทศที่ส่งออกสินค้ามายังฟิลิปปินส์ เนื่องจากผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานหรือข้อกำหนดที่เข้มงวดของประเทศที่จะนำเข้า รวมถึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการนำเข้าเนื่องจากต้องผ่านการตรวจสอบโดยหน่วยงานต่าง ๆ ยิ่งไปกว่านั้น กฎระเบียบภายในฟิลิปปินส์ยังก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ส่งออกและผู้นำเข้าของฟิลิปปินส์อีกด้วย<sup>๑๙</sup>

อย่างไรก็ดี อาเซียนต้องเผชิญกับความท้าทายจากการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษี อันเนื่องมาจากฟิลิปปินส์มีการแจ้งมาตรการที่มีใช้ภาษีต่อเลขาธิการอาเซียนเพียง ๕๒๓ รายการ และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกอื่นของอาเซียน ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการแจ้งมาตรการที่มีใช้ภาษีต่อเลขาธิการอาเซียนมากที่สุด ซึ่งมีการแจ้งถึง ๘๖๙ รายการ ในขณะที่ฟิลิปปินส์อยู่ในลำดับที่สอง ทั้งนี้ การใช้มาตรการทางเทคนิค (TBT) ภายในอาเซียนมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดด้านการรับรองมาตรฐานทั้งจากต้นกำเนิดและประเทศปลายทาง การทดสอบความปลอดภัย และการตรวจสอบด้านสิ่งแวดล้อม ในส่วนมาตรการอื่นมีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการติดฉลากผลิตภัณฑ์และข้อกำหนดเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ รวมถึงการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้า ซึ่งเกี่ยวข้องสารตกค้างและการใช้สารเฉพาะ

### ๒. ประเทศมาเลเซีย

อุตสาหกรรมยานยนต์เป็นอุตสาหกรรมที่สร้างรายได้ให้กับประเทศมาเลเซียเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมในภาพรวมทั้งทางด้านเทคโนโลยีและองค์ความรู้ต่าง ๆ อีกทั้งยังทำให้เกิดการสร้างงานและนำรายได้เข้าสู่ประเทศจนเกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย รัฐบาลมาเลเซียจึงได้ประกาศใช้นโยบายรถยนต์แห่งชาติมาตั้งแต่ช่วง ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ โดยการก่อตั้งบริษัท

<sup>๑๙</sup> Philippine Institute for Development Studies. (2017). *Review of Intra-ASEAN Nontariff Measures on Trade in Goods*. Quezon City: Philippine Institute for Development Studies.



รถยนต์สัญชาติมาเลเซียที่มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เช่น บริษัทโปรตอน ซึ่งในระยะแรกรัฐบาลทำการปกป้องอุตสาหกรรมดังกล่าวด้วยการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าทั้งที่เป็นภาษีและมิใช่ภาษี ทำให้อุตสาหกรรมยานยนต์ของมาเลเซียมีส่วนแบ่งทางการตลาดภายในประเทศกว่าร้อยละ ๙๐ ในส่วนของมาตรการที่มีใช้ภาษีที่รัฐบาลมาเลเซียใช้กับอุตสาหกรรมยานยนต์ ได้แก่ การกำหนดโควตานำเข้า และการปล่อยสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้แก่ประชาชนที่ต้องการนำเงินไปซื้อรถโปรตอน อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปิดการค้าเสรีกับประเทศในอาเซียน (ASEAN Free Trade Agreement: AFTA) รัฐบาลมาเลเซียได้ใช้วิธีการงดออกใบอนุญาตผลิตรถยนต์เพิ่มเติมด้วยเหตุผลที่ว่าโปรตอนยังมีกำลังการผลิตเหลือซึ่งเป็นการกระทำปกป้องผู้ผลิตภายในประเทศ<sup>๒๐</sup>

### ๓. ประเทศเมียนมา

การใช้มาตรการกีดกันทางการค้าของเมียนมาบางส่วนเป็นการใช้ด้วยเหตุผลทางกฎหมาย ในขณะที่บางส่วนเป็นมาตรการที่มีใช้ภาษีอันเป็นมาตรการด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ เช่น การนำเข้าอาวุธ สินค้าที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขของประชาชน โดยรูปแบบการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีของเมียนมามีความคล้ายคลึงกับประเทศอื่นในอาเซียน กล่าวคือมีการใช้มาตรการด้านเทคนิค (TBT) และมาตรการเกี่ยวกับสุขอนามัยพืชและสัตว์ (SPS) จากข้อมูลการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีของเมียนมา พบว่า เมียนมามีการใช้มาตรการด้านเทคนิค (TBT) รองลงมาคือ มาตรการเกี่ยวกับสุขอนามัยพืชและสัตว์ (SPS) และอันดับที่สามเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก แต่สินค้าบางชนิดก็ปรากฏข้อมูลว่ามีการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีมากกว่าหนึ่งมาตรการ นอกจากนี้ยังคงมีการใช้มาตรการด้านอื่น ๆ ได้แก่ มาตรการควบคุมด้านการเงิน การควบคุมปริมาณการนำเข้า การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสินค้าโดยเฉพาะ การติดฉลาก และการบรรจุหีบห่อ

จากข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่า เมียนมามีการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีกับอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับสารเคมีมากที่สุด โดยอันดับที่สองคือสินค้าประเภทพืชผัก และอันดับที่สามคือผลิตภัณฑ์จากสัตว์ โดยมาตรการส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์จากพืชเป็นมาตรการเกี่ยวกับสุขอนามัยพืชและสัตว์ (SPS) และมาตรการด้านเทคนิค (TBT) ในขณะที่มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งออก เช่น มาตรฐานความปลอดภัยจากประเทศผู้ส่งออกและขั้นตอนการออกใบอนุญาตมักถูกใช้กับสัตว์และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ ในส่วนของอาหารมักมีการใช้มาตรการด้านความปลอดภัย เช่น การติดฉลากเครื่องหมาย บรรจุภัณฑ์ เงื่อนไขการจัดเก็บและขนส่ง สำหรับมาตรการที่ใช้กับสินค้าที่เป็นสิ่งทอคือ มาตรการด้านเทคนิค การส่งออก และการออกใบอนุญาต<sup>๒๑</sup>

<sup>๒๐</sup> ดวงรัตน์ ประจักษ์ศิลป์ไทย. (๒๕๕๘). *รถยนต์แห่งชาติ : กรณีศึกษารถยนต์แห่งชาติประเทศเกาหลีใต้และประเทศมาเลเซีย*. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

<sup>๒๑</sup> Lili Yan Ing , Santiago Fernandez de Cordoba, & Olivier Cadot. (2016, April). *Non-Tariff Measures in ASEAN*. Retrieved August 15, 2018, from UNCTAD: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ERIA-UNCTAD\\_Non-Tariff\\_Measures\\_in\\_ASEAN\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ERIA-UNCTAD_Non-Tariff_Measures_in_ASEAN_en.pdf)





## บทสรุปอาเซียนกับมาตรการที่มีใช้ภาษี

แม้อาเซียนจะมีการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยมุ่งที่จะลดและยกเลิกอัตราภาษีการนำเข้าสินค้าระหว่างกัน แต่มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษียังคงปรากฏเป็นปัญหาต่อภาคธุรกิจของประเทศ อย่างไรก็ตามอาเซียนมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาตั้งแต่อดีตเห็นได้จากการประกาศเจตจำนงอย่างหนักแน่นในการสนับสนุนการเจรจาความตกลง GATT รอบโดฮาอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา และการต่อต้านการกีดกันทางการค้าเนื่องจากประเทศอาเซียนที่รวมตัวกันทั้ง ๑๐ ประเทศต่างเป็นประเทศที่มีมูลค่าการส่งออกจำนวมหาศาล ดังนั้น หากมีการตั้งกำแพงภาษีกีดกันทางการค้าจากประเทศคู่ค้าเดิม การส่งออกซึ่งเป็นรายได้หลักของบางประเทศก็จะได้รับผลกระทบจนอาจเกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของโลกให้ยิ่งถดถอย จากรายงานการวิจัยของ UNCTAD พบว่า มีการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีจำนวนมากในอาเซียน ซึ่งอาเซียนมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาของการใช้มาตรการดังกล่าวมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๐ โดยชั้นแรกมุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจและจัดประเภทของมาตรการที่มีใช้ภาษีและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการดังกล่าวในอาเซียนตามการจำแนกของ UNCTAD ภายใต้พิมพ์เขียวของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๘ (AEC Blueprint 2009 - 2015) มีการกำหนดแนวทางในการขจัดมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีโดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีอำนาจกำหนดหรือยกเลิกได้ตามความสมัครใจโดยอาเซียนจะไม่ก้าวล่วงอำนาจการตัดสินใจของประเทศสมาชิก แต่ผลกระทบของการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษียังคงสร้างความกังวลให้กับอาเซียน เนื่องจากการใช้มาตรการดังกล่าวมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละประเทศ การยกเลิกหรือขจัดมาตรการดังกล่าวต้องกระทำโดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบภายในของประเทศสมาชิก ซึ่งอาเซียนไม่สามารถที่จะก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยของประเทศสมาชิกเพื่อใช้อำนาจบังคับได้ ดังนั้น การจัดการกับมาตรการที่มีใช้ภาษีจึงเป็นการแก้ไขจากภายในประเทศมากกว่าการเจรจาทางการค้า

กลไกของอาเซียนที่พยายามจะใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวประกอบด้วย การเจรจาต่อรองเพื่อลดการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษี และกลไกการแก้ไขปัญหากรณีพิเศษผ่านระบบแอสซิสต์ (ASEAN Solutions for Investments, Services and Trade: ASSIST)<sup>๒๒</sup> ที่มีการเปิดตัวในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ในเบื้องต้นได้เน้นย้ำถึงการแก้ไขปัญหาด้านการค้าสินค้าโดยเป็นกลไกที่มีบทบาทในการตอบข้อหารือของผู้ผลิตในประเทศสมาชิก

โดยสรุปการที่อาเซียนต้องเผชิญกับปัญหาการใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีของประเทศสมาชิกเพื่อกีดกันการค้าเป็นผลมาจากการที่แต่ละประเทศยังคงยึดติดกับผลประโยชน์แห่งชาติของตนเนื่องจากประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของอาเซียนอยู่ในฐานะของประเทศกำลังพัฒนา

<sup>๒๒</sup> เป็นช่องทางออนไลน์ให้ภาคธุรกิจในอาเซียนสามารถหารือกับภาครัฐของสมาชิกในการแก้ไขปัญหาการค้าสินค้า ผ่านทางเว็บไซต์ [assist.asean.org](http://assist.asean.org)



อุตสาหกรรมบางประเภทเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อตัวและประเทศยังไม่ได้มีความสามารถในการแข่งขันสูง ภาครัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความช่วยเหลือผ่านการใช้มาตรการกีดกันทางการค้า อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อศักยภาพและความเข้มแข็งของอุตสาหกรรมเหล่านั้น การที่ภาครัฐให้ความช่วยเหลือเป็นระยะเวลานานจะทำให้ภาคอุตสาหกรรมนั้นไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาด ดังนั้น การกีดกันดังกล่าวอาจจำเป็นที่ต้องมีระยะเวลาการใช้มาตรการที่ชัดเจน และเริ่มผ่อนปรนการใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อเปิดให้มีการแข่งขันในระบบการค้าเสรีต่อไป นอกจากนี้ การใช้มาตรการที่มีใช้ภายใต้งบประมาณยังมีนัยสำคัญต่อการรวมกลุ่มของอาเซียน เนื่องจากมาตรการดังกล่าว ทำให้พัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนดำเนินไปอย่างล่าช้า แม้ในเชิงทฤษฎี สถานะการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนจะอยู่ในขั้นของการเป็นตลาดร่วม (Common Market) ที่มีการยกเลิกภาษีศุลกากรระหว่างประเทศสมาชิกและสามารถเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตได้อย่างเสรี แต่ในทางปฏิบัติประเทศสมาชิกยังคงใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน ซึ่งอาเซียนไม่สามารถที่จะขจัดปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากไม่มีอำนาจที่จะก้าวล่วงอธิปไตยของประเทศสมาชิก ด้วยสภาวะดังกล่าวจึงทำให้อาเซียนไม่สามารถพัฒนาและก้าวไปสู่ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่มีความลุ่มลึกกว่าที่เป็นได้