



กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO กับบทบาทของศุลกากร
ในการสนับสนุนการส่งออก
ศึกษากรณี: สินค้าข้าวของไทย



นางสาวสุดารัตน์ เลิศวิทยาพนธ์

428-16557-24

๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๖

เอกสารวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2543

ลิขสิทธิ์เป็นของภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**THE HARMONIZED NON-PREFERENTIAL RULES
OF ORIGIN VS. CUSTOMS ROLES IN EXPORTING PROMOTION**

Case Study : Origin of Rice

SUDARATN LURTWITAYAPONT

418-16052-24

A Directed Studies Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Public Administration

Department of Public Administration

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

(ก)

ชื่อเรื่อง กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ข้อตกลงขององค์การการค้าโลก กับบทบาท
ของศุลกากรในการสนับสนุนการส่งออก
ศึกษากรณี : สินค้าข้าวของไทย

โดย นางสาวสุตารัตน์ เลิศวิทยาพนธ์

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนนา

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้กับ
เอกสารวิจัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต



.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนนา)



.....หัวหน้าภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์อร่าม ศิริพันธ์)

(๓)

Directed Studies Title The Harmonized Non-Preferential Rules of Origin and Customs
Roles in Exporting Promotion Case Study : Origin of Rice

BY Miss Sudaratn Lurtwitayapont

Department Public Administration


Directed Studies Advisor Associate Professor Damrong Wattana, Ph.D.

Accept by the Department of Public Administration. Chulalongkorn University in Partial
Fulfillment of the Requirements For the Master's Degree



.....Directed Studies Advisor

(Associate Professor Damrong Wattana, Ph.D.)



.....Department of Public Administration

Head

(Assistant Aram Siriphan)

(ค)

บทคัดย่อ

กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณากำเนิดหรือสัญชาติของสินค้าภายใต้ระบบที่ไม่ได้ให้สิทธิพิเศษทางการค้า วัตถุประสงค์ของหลักเกณฑ์นี้เพื่อขจัดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศที่พัวพันกันอันเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน ดังนั้นการมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำเนิดของสินค้าอย่างชัดเจน โปร่งใส และเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงเป็นการอำนวยความสะดวกและส่งเสริมหลักการการค้าเสรี และโดยที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก จึงมีพันธะต้องปฏิบัติตามความตกลงดังกล่าวนี้ เมื่อได้จัดทำเสร็จแล้วและมีผลบังคับใช้ในอนาคต

การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การเสนอภาพรวมของกฎนี้และหลักเกณฑ์ในการพิจารณแหล่งกำเนิดของสินค้า โดยศึกษาวิเคราะห์กรณีการได้แหล่งกำเนิดกลุ่มสินค้าข้าวและแนวโน้มผลกระทบของกฎต่อปริมาณการส่งออกข้าวของไทย รวมทั้งบทบาทของศุลกากรต่อการพัฒนาภาคการผลิตเพื่อการส่งออกในส่วนที่เกี่ยวกับกฎดังกล่าวนี้ ศุลกากรควรมีบทบาทอย่างไรในการเสนอแนะแนวทาง แก้ไขปัญหา อุปสรรค และผลกระทบดังกล่าวต่อภาคการผลิตให้คงศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลกได้ต่อไป

วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาเชิงปริมาณและคุณภาพ เน้นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการบรรยายเป็นส่วนใหญ่จากข้อมูลเอกสารขององค์การศุลกากรโลก (WCO) และองค์การการค้าโลก (WTO) การประชุมสัมมนา การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และจากประสบการณ์การทำงาน สำหรับเชิงปริมาณเป็นการต่อยอดจากสถิติผลงานการศึกษาวิจัยของสถาบันต่าง ๆ ในเรื่องข้าว โดยผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมในด้านต่าง ๆ ในช่วงปี 2539 ถึง 2543 จากสถิติการค้าระหว่างประเทศของกรมศุลกากร และของสมาคมผู้ส่งออกข้าวต่างประเทศโดยวิเคราะห์ข้อมูลเป็นสถิติร้อยละ และสัดส่วน

ผลการศึกษามีพบว่า กลุ่มสินค้าข้าวที่ส่งออกของไทยตามพิกัดฮาร์โมนิซ์ประเภท 1006.10 ถึง 1006.40 ไม่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์ของกฎฯ ดังกล่าวนี้ ข้าวไทยที่ส่งออกยังคงได้แหล่งกำเนิดเป็นของไทย สำหรับผลกระทบต่อปริมาณการส่งออกขึ้นกับปัจจัยความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่งที่ส่งออกข้าว รวมทั้งความสามารถในการแก้ไขปัญหาจุดอ่อน ในด้านการผลิต การตลาด และการบริหารด้านการเงิน สำหรับการศึกษาวิเคราะห์บทบาท

(ง)

ของศุลกากรในการปรับตัวและพัฒนาองค์การภาคการผลิตเพื่อการส่งออก อันเนื่องจากผลกระทบของกฎฯ นี้ ผลการศึกษาวิเคราะห์พบว่า ศุลกากรมีบทบาทในการประสานงานและอำนวยความสะดวกในการเลือกหลักเกณฑ์ของการพิจารณาการได้แหล่งกำเนิดของสินค้าประเภทต่าง ๆ ทั้ง 97 ตอน (ยกเว้นตอนที่ 77) ครอบคลุมสินค้ากว่า 5 พันรายการ ตามพิกัดฮาร์โมนี โดยเสนอแนะและให้ข้อมูลในด้านต่าง ๆ กับภาคการผลิต เพื่อประกอบการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาปัจจัยนำเข้าและหรือกระบวนการผลิตเพื่อลดผลกระทบเมื่อกฎฯ นี้มีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ศุลกากรยังมีบทบาทในการนำกฎฯ นี้ไปสู่ภาคการปฏิบัติอีกด้วย

Abstract

The WTO Harmonized Non-preferential Rules of Origin have been set out with the objectives to eliminate the trade barriers between conflicting countries due to different consideration on the rules of origin among countries. Having clear, transparent and common standards will, therefore, facilitate the free trading. Thailand, as a member of WTO, has to conform to such agreements once completed and enforced.

The objectives of this study are: 1) to present the overview and criterion of the Rules of Origin by studying Thai rice origin and the potential impacts to Thai rice exports. 2) The role of Thai Customs Department in the development of agricultural sector to promote Thai rice exports. 3) The role of Thai Customs Department to recommend solutions for the relating problems and impacts to maintain Thailand's competitiveness in this borderless world.

The study of this research includes the review of documents from World Customs Organization (WCO) and WTO and seminars, interviewing experts, and writer's experience as well as the review of documentary researches on rice from various institutes with data collection on international trading statistics from Thai Customs Department during 1996-2000. Quantitative analysis will be presented in statistic, percentage and proportion.

The study found that Thai rice exports heading 1006.10 to 1006.40 are not impacted from the Rules of Origin as Thai rice has Thai origin. The potential impacts to Thai rice exports are the comparative advantages comparing to other countries and the ability to solve problems and weakness in production, marketing and financial management. Regarding the role of Thai Customs Department in assisting the agricultural sectors to make adjustments to reduce impacts from the Rules of Origin, the study found that Thai Customs Department has the roles of coordinating and directing the consideration of criterion relating to the origin of various commodities in the 97 chapters (except chapter 77) covering more than 5,000 items, recommending and providing information to agricultural sector to make adjustment or to improve the input and/or production processes to reduce the impacts after the Rules of Origin has been put into effect. Lastly, it is Thai Customs Department who will put the Rules of Origin into operation.

(๑)

กิตติกรรมประกาศ

เอกสารการศึกษานี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีโดยความกรุณาของ
รองศาสตราจารย์ ดร. ดำรงค์ วัฒนา ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาในการศึกษาเรื่องนี้ ที่ได้ให้คำแนะนำ
นำกรอบแนวทางในการศึกษาและให้ข้อคิดเห็นด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการศึกษา รวมทั้ง
คณาจารย์ของภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้ถ่ายทอดความรู้และวิชาการให้ตลอดระยะเวลาที่
ทำการศึกษา

ผู้ศึกษาขอกราบขอบคุณ นายสันติ ครองสิทธิเดช ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการ
ประเมินอากร 9 กรมศุลกากร อดีตประธานคณะกรรมการกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่กรุณา
ให้คำแนะนำในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลก และ
บทบาทของศุลกากร นอกจากนี้ใคร่ขอขอบคุณ คุณชญาสินี มะหิงสีบ สมาคมผู้ส่งออกต่าง
ประเทศ ที่เอื้อเฟื้อข้อมูลสถิติด้านต่าง ๆ ของชาวไทย รวมทั้งผู้ให้การสัมภาษณ์ทุกท่านทั้งภาครัฐ
และเอกชน

ท้ายสุดผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดาที่ได้เลี้ยงดูให้กำลังใจและ
สนับสนุนให้การศึกษามาตลอดและขอขอบคุณคุณนันทวัน เลิศวิโรจน์ถาวร ที่ได้ช่วยเหลือในการ
พิมพ์และจัดรูปเล่มงานวิจัยฉบับนี้

(๓)

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญแผนภาพ	ฏ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.5 ข้อจำกัดของการศึกษา	5
1.6 คำจำกัดความของการศึกษา	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.8 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.9 ลำดับขั้นตอนในการเสนอผลการศึกษา	7
บทที่ 2 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าและบทบาทของศุลกากร	
2.1 ประวัติและความเป็นมาของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ระบบสิทธิพิเศษ	8
2.2 ความหมาย	9
2.3 ประเภทของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า	9
2.3.1 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่มีการให้สิทธิพิเศษทางการค้า	10

(๗)

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.3.2 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลก	
1. ความเป็นมา	12
2. ความหมาย	12
3. หลักการ	12
4. วัตถุประสงค์	13
5. ขอบเขตการใช้ประโยชน์	13
6. องค์การและแผนดำเนินงาน	14
7. การจัดทำกฎแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลก	14
8. กฎต่าง ๆ ที่จะต้องนำมาใช้	23
9. หลักการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า	24
10. สรุปวิธีการหาแหล่งกำเนิดสินค้า	26
11. บทบัญญัติสุดท้ายที่เกี่ยวกับการตั้งข้อสงวนและกฎหมาย ภายในประเทศสมาชิก	27
12. บทบาทของกรมศุลกากรกับการจัดทำกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด สินค้าภายใต้องค์การการค้าโลก	28
บทที่ 3 แนวความคิด ทฤษฎีและผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง	
3.1 แนวความคิดของระบบเปิด ระบบการเมือง การจัดการและ การพัฒนาองค์การ	30
3.2 ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ	39
3.3 แนวความคิดในการกำหนดนโยบายการค้าระหว่างประเทศและของไทย	44
3.4 ผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง	48

(ณ)

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 กรณีศึกษา : การได้แหล่งกำเนิดของข้าวไทย	
4.1 สถานการณ์ข้าวของโลกด้านการผลิต การบริโภค การส่งออกและประเทศผู้ผลิตรายสำคัญ	54
4.2 โครงสร้างภาคการส่งออกของสินค้าเกษตรและตลาดสินค้าที่สำคัญของไทย	58
4.2.1 สถานการณ์ข้าวในประเทศไทย	59
4.3 กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลกกับกลุ่มสินค้าข้าวที่ส่งออกของไทย	
4.3.1 นิยามความหมายของคำศัพท์	63
4.3.2 วิธีการปลูกและผลิตข้าวของไทย	66
4.3.3 ผลการวิเคราะห์การได้แหล่งกำเนิดของข้าวประเภทต่าง ๆ ที่ไทยผลิตได้	67
4.3.4 การนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ	69
4.4 การพยากรณ์แนวโน้มผลกระทบของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลกต่อกลุ่มสินค้าข้าวในอนาคต	74
4.4.1 ประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบของหลักเกณฑ์ Wholly obtained goods ต่อกลุ่มสินค้าข้าวที่ส่งออก	74
4.4.2 ประเด็นแนวโน้มการส่งออกของกลุ่มสินค้าข้าวของไทย	75
4.4.3 ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการผลิตข้าวและการส่งออก	76
4.5 บทบาทของศุลกากรกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมเพื่อการส่งออกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแหล่งกำเนิดสินค้า	77
4.6 สรุปผลการศึกษาและการวิเคราะห์ปัญหา	84
4.6.1 สมมติฐานข้อ 1 "ปริมาณการส่งออกกลุ่มสินค้าเกษตรกรรมที่สำคัญโดยเฉพาะข้าวได้รับผลกระทบจากกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลก	84

(ญ)

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.6.2 สมมติฐานข้อ 2 “บทบาทของศุลกากรเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อ การปรับขีดความสามารถของภาคอุตสาหกรรมส่งออกในการ ได้แหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลก	86
4.7 ผลดี-ผลเสียในภาพรวมของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ WTO	89
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
5.1 บทสรุป	91
5.2 ข้อเสนอแนะ	93
5.2.1 กรณีศึกษาการได้แหล่งกำเนิดของกลุ่มสินค้าข้าวและผลกระทบ	93
5.2.2 ข้อเสนอแนะด้านกรมศุลกากร	95
บรรณานุกรม	98
ภาคผนวก	103
ก. ตัวอย่างกรณีพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ เกี่ยวด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า	104
ข. ตัวอย่างการได้แหล่งกำเนิดของสินค้าตะกร้า 1 ที่กรรมการเทคนิคกฎว่าด้วย แหล่งกำเนิดสินค้าตกลงใจแล้ว	109
คำสั่งกรมศุลกากรแต่งตั้งคณะกรรมการและอนุกรรมการ กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า กรมศุลกากร	119
ค. ตารางสถิติเกี่ยวกับสถานการณ์ข้าวโลกและชาวไทย	120
ง. รายนามผู้ให้การสัมภาษณ์	133
ประวัติผู้ศึกษา	134

(๗)

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 2.1	สินค้าที่กำเนิดหรือผลิตโดยใช้วัตถุดิบในประเทศทั้งหมด	16
ตารางที่ 2.2	ตัวอย่างรายการสินค้าที่ TCRO ตกลงกันได้แล้ว (ตะกร้า 1)	19
ตารางที่ 2.3	การผลิตแบบง่ายที่ไม่ได้แหล่งกำเนิดสินค้า	22
ตารางที่ 4.1	ปริมาณ มูลค่า และสัดส่วนการส่งออกข้าวปี 2533-2543	71
ตารางที่ 4.2	ประเทศผู้นำเข้าข้าวจากไทยสูงสุด 10 ประเทศปี 2539-2543	72
ตารางที่ 4.3	ปริมาณการส่งออกข้าวชนิดต่าง ๆ ระหว่างปี 2539-2543	73
ตารางที่ 4.4	การนำเข้าข้าวจากต่างประเทศของไทยปี 2538-2543	74
ตารางที่ ข-1	ตัวอย่างรายการสินค้าที่ TCRO ตกลงแล้วได้แหล่งกำเนิดตามหลัก CTH	111
ตารางที่ ข-2	ตัวอย่างสินค้าที่ได้แหล่งกำเนิดตามหลัก CTHS และ CTSH	117
ตารางที่ ค-1	ผลผลิตข้าวเปลือกของโลกปี 2524 , 2531-2535	121
ตารางที่ ค-2	ผลิตภาพต่อพื้นที่การผลิตข้าวของโลกปี 2524, 2531-2534	122
ตารางที่ ค-3	อัตราการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูก ผลผลิตและผลิตภาพการผลิตในทวีปเอเชียปี 2500/02-2531/33	124
ตารางที่ ค-4	ปริมาณการส่งออกข้าวแบ่งตามภาคพื้นและประเทศหลักปี 2530-2535	125
ตารางที่ ค-5	สัดส่วนการค้าข้าวของโลกแยกเป็นรายประเทศที่สำคัญ	126
ตารางที่ ค-6	การบริโภคข้าวต่อหัวเฉลี่ยในเอเชียแบ่งตามกลุ่ม	128
ตารางที่ ค-7	ภาพรวมประมาณการของการผลิต การบริโภค และการค้าข้าวโลกในปี 2543	129
ตารางที่ ค-8	สัดส่วนมูลค่าการส่งออกของสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมปี 2513 ถึง 2539	130
ตารางที่ ค-9	สัดส่วนและการขยายตัวของการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมไทยปี 2531-2539	130
ตารางที่ ค-10	บัญชีสมดุลข้าวของไทย ปีการค้า (พ.ย.-ต.ค.) 2537/38-2539/40	131
ตารางที่ ค-11	ปริมาณข้าวที่ส่งออกโดยภาคเอกชนและภาครัฐบาลช่วงปี 2538-2543	132

(๗)

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 2.1 องค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสาระสำคัญของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้ระบบสิทธิพิเศษ	11
แผนภาพที่ 2.2 สรุปวิธีหาแหล่งกำเนิดสินค้า	27
แผนภาพที่ 3.1 ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง 7 ส่วนขององค์การโมเดลแมคคินซี	33
แผนภาพที่ 3.2 องค์ประกอบทั้ง 5 ส่วน ของมินท์ซเบิร์ก	34
แผนภาพที่ 3.3 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบทั่วไป	47
แผนภาพที่ 4.1 กระบวนการผลิตข้าวประเภทต่าง ๆ ของไทย	66
แผนภาพที่ 4.2 วิธีการตลาดของข้าวนำเข้าจากต่างประเทศและข้าวพันธุ์ญี่ปุ่นที่ผลิตในประเทศไทย	70
แผนภาพที่ 4.3 กระบวนการจัดทำข้อมูลกำหนดท่าทีของไทยในการเลือกหลักเกณฑ์แหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้องค์การการค้าโลก	81
แผนภาพที่ ก-1 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การการค้าโลกกับองค์การศุลกากรโลก	106
แผนภาพที่ ก-2 การแบ่งสายงานขององค์การศุลกากรโลก	107