

## บทที่ 1 บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปิดเสรีการค้าบริการเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญส่วนหนึ่งต่อไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งจะเกิดจากการลดข้อจำกัดต่อผู้ให้บริการของอาเซียนในการให้บริการ และเข้ามาจัดตั้งกิจการในประเทศสมาชิกอื่นตามเงื่อนไขกฎเกณฑ์ภายในประเทศ รวมถึง การค้าชายแดนไทย-พม่า เป็นการค้าที่เกิดขึ้นตามแนวชายแดนโดยนำการค้าในหลายรูปแบบ มีสถานที่ทำการค้าชายแดนและผ่านระบบการขนส่งสินค้าหลายวิธีมีการค้าทั้ง ธุรกิจ ร้านค้า ท่องเที่ยว โรงแรมที่พัก การขนส่งสินค้าผ่านชายแดนนำมาซึ่งการพัฒนาความเจริญ การพัฒนาท้องถิ่น การมีรายได้ของประชาชนซึ่งการส่งเสริมสภาพการค้า และการพัฒนาเศรษฐกิจ ชายแดนไทย-มาเลเซีย ทั้งการลด-ภาษี การค้าระหว่างกัน การขยายฐานการผลิตเพิ่มขึ้น การขยายพื้นที่ค้าชายแดนเพิ่มขึ้น การเร่งสร้างเส้นทางเพิ่มขึ้นเพื่อเชื่อมการขนส่งสินค้า ให้สะดวกรวดเร็ว การลดขั้นตอนและพิธีการทางศุลกากรให้น้อยลง การขยายด่านศุลกากรเพิ่ม ซึ่งเป็นการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน และเมืองชายแดน สอดคล้องกับการเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวพื้นที่ชายแดน เขตเศรษฐกิจชายแดนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ประกอบกับในปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยแบ่งเป็น 3 เสาหลัก คือ ประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมการเมือง และความมั่นคงอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนของประเทศสมาชิกมีการค้าขายระหว่างกันมากขึ้นมีการไปมาหาสู่กันได้อย่างสะดวก และมีศักยภาพในการแข่งขันกับโลกภายนอกได้

คณะผู้วิจัยเห็นว่าการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การค้าชายแดนไทย-พม่า ก็ต้องมาเตรียมพร้อมในด้านต่างๆ ทั้งส่งเสริมการค้า และบริการระหว่างชายแดน สนับสนุนการเปิดการค้าเสรี การขยายพื้นที่การค้า การเร่งสร้างเส้นทางเพิ่มขึ้นเชื่อมโยงการขนส่งสินค้า และด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง จึงได้ทำการศึกษาการพัฒนาเสรีการค้าบริการ ชายแดนไทย-พม่า ณ ด่านระนอง จังหวัดระนอง เป็นด่านกรณีศึกษา เป็นที่ซึ่งนำของเข้าได้ทุกประเภท และส่งออกได้ทุกประเภท รวมทั้งของที่ขอคืนอากรขาเข้า และของที่มีทัณฑ์บนทุกประเภท อีกทั้งมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีศุลกากร ค่าธรรมเนียมในทางศุลกากร ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิต แก่สินค้านำเข้าและส่งออก ตามพิกัดอัตราศุลกากร ประมวลรัษฎากร และอัตราภาษีสรรพสามิต ปฏิบัติพิธีการแก่ของที่นำเข้า - ส่งออก ซึ่งของต้องอากร ของยกเว้นอากร ของที่ขอคืนอากรขาเข้า และของที่มีทัณฑ์บนทุกประเภท รวมถึงการปฏิบัติพิธีการตรวจปล่อยสินค้าผ่านแดนที่ขนส่งทางเกาะสอง ประเทศพม่า หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การป้องกันและปราบปรามการลักลอบหนีศุลกากร การหลีกเลี่ยงอากร การฝ่าฝืนข้อห้ามข้อจำกัดและความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารในทางราชการ ให้คำแนะนำแก่ผู้มาติดต่อสอบถามหรือนักท่องเที่ยวอีกด้วย ในการทำการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ประชาชน ข้าราชการ ผู้ประกอบการและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนวทางในการพัฒนาเสรีการค้าบริการ ชายแดนไทย-พม่า ซึ่งด้านผู้วิจัยเห็นว่า ผลการศึกษาที่

ได้ในครั้งนี้จะเป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาและเสนอแนวทาง สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวพื้นที่ชายแดน และสร้างรายได้เปรียบเชิงการแข่งขันของประเทศไทย ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ด้วยงานวิจัยนี้มุ่งเน้นความสำคัญสำหรับประเทศไทยเพื่อการพัฒนาเสรีการค้าบริการชายแดนไทย-พม่า ณ ด่านศุลกากรระนอง เพื่อสร้างรายได้เปรียบเชิงการแข่งขันของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในด้านการศึกษาและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของประเทศไทยและประเทศภูมิภาคอาเซียนนี้จึงกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ การขยายความเชื่อมโยงทางการเปิดเสรีการค้าบริการชายแดนไทย-พม่า ภายใต้กรอบความร่วมมือและข้อตกลงของประเทศภูมิภาคอาเซียน ข้อตกลงการค้าชายแดนและส่งเสริมสภาพการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวพื้นที่ชายแดน ทั้งการค้าบริการแบบข้ามพรมแดน การบริโภครบริการในต่างประเทศ การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ และการเคลื่อนย้ายบุคลากร รวมถึงการเปิดให้บุคลากรอาเซียนเข้ามาทำงาน

2. เพื่อค้นหาและวิเคราะห์ถึงแนวทางการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศพม่าในประเด็น เรื่องเกี่ยวกับการค้าชายแดนร่วมกับประชาชน ผู้ประกอบการและอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อเตรียมความพร้อม ในการพัฒนาสินค้าและบริการให้สอดคล้องกับกฎ ระเบียบ มาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการค้า การตลาด การลงทุน การจ้างงานและการใช้วัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียน

3. เพื่อค้นหาองค์ความรู้ที่เหมาะสมด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและข้อมูลที่เกี่ยวข้องอันทันสมัยต่อสถานการณ์ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางการพัฒนาเสรีการค้าบริการชายแดนไทย-พม่า โดยให้ประชาชนมีการค้าขายระหว่างประเทศกันมากขึ้น มีการไปมาหาสู่กันได้ ความสะดวก มีการแลกเปลี่ยน องค์ความรู้ ภาษาและวัฒนธรรมระหว่างประเทศในภูมิภาคและมีศักยภาพในการแข่งขันกับโลกภายนอก ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

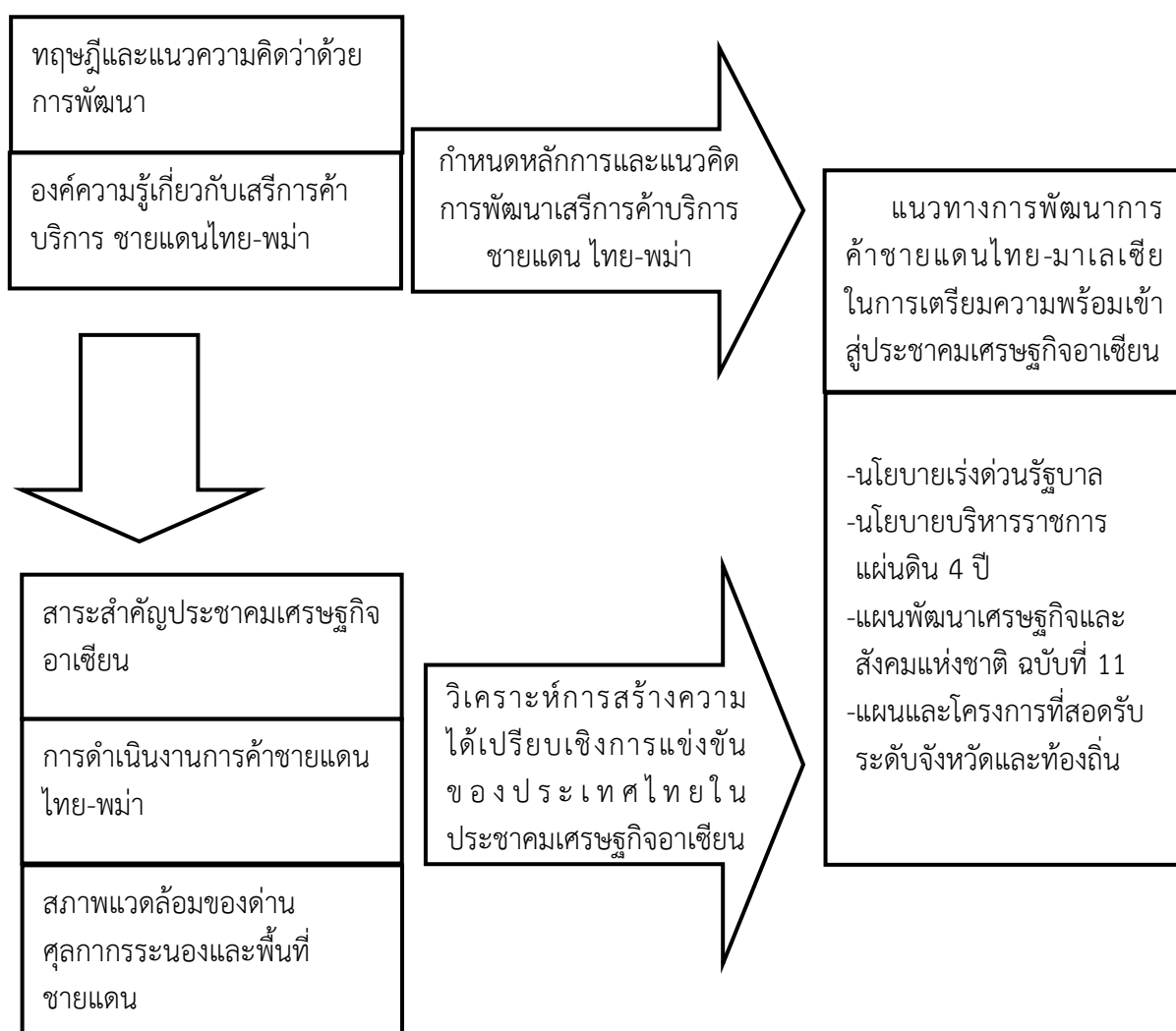
### ขอบเขตของโครงการวิจัย

การกำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ คณะผู้วิจัยให้ความสนใจเกี่ยวกับเสรีการค้าบริการชายแดนไทย-พม่า และสาระสำคัญประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในการศึกษาแนวทางการพัฒนาเสรีการค้าบริการ ที่สอดคล้องกับเป้าหมายประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยมีขอบเขตในการศึกษาวิเคราะห์ดังนี้

1. ขอบเขตเชิงเนื้อหา ศึกษาทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการพัฒนา สาระสำคัญประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และการค้าชายแดนไทย-พม่า ทั้งในเรื่องการดำเนินงานที่ผ่านมาและปัญหาอุปสรรคในการบริหารงาน

2. ขอบเขตการวิเคราะห์ มุ่งไปในทิศทางของการพัฒนาสอดคล้องกับนโยบายการบริหารของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนวทางการพัฒนาของหน่วยงานในท้องถิ่น
3. ขอบเขตด้านเวลา พิจารณา ช่วงปีงบประมาณ 2558 ถึงปีงบประมาณ 2559 ตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามกรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

### กรอบแนวคิดของการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดของการวิจัย

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ในการวิจัยครั้งนี้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยแบ่งออกเป็นสามส่วนได้แก่

**ส่วนแรก** ประโยชน์ในเชิงมหภาค ทำให้ประเทศไทยได้มีโอกาสในการขยายความเชื่อมโยงทางการเปิดเสรีการค้าบริการ ชายแดนไทย-พม่า ภายใต้กรอบความร่วมมือและข้อตกลงของประเทศภูมิภาคอาเซียน ทั้งการค้าบริการแบบข้ามพรมแดน การบริโภคบริการในต่างประเทศ การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ และการเคลื่อนย้ายบุคลากร การเปิดให้บุคลากรอาเซียนเข้ามาทำงาน

**ส่วนที่สอง** ประโยชน์ในเชิงวิชาการ จากงานวิจัยเป็นการพัฒนาเสรีการค้าบริการ ชายแดนไทย-พม่าเพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขันในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในกรอบความร่วมมือของอาเซียน โดยใช้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์และที่เกี่ยวข้องมาพัฒนาเสรีการค้าบริการ ชายแดนไทย-พม่า ชายแดนระนอง โดยที่มีด่านศุลกากรระนอง เป็นหน่วยงานหลักในพื้นที่ในการดำเนินงานและประสานความร่วมมือกับชายแดนพม่า ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบ มาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการค้า การตลาด การลงทุน การจ้างงานและการใช้วัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นการใช้ประโยชน์จากความเชื่อมโยงด้านคมนาคมขนส่งของภูมิภาคอาเซียน ผลที่ได้จากงานวิจัยจะเป็นองค์ความรู้ทางวิชาการที่เผยแพร่ในวารสารทางวิชาการ และรายงานการวิจัยให้กับหน่วยงานต่างๆที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในการศึกษาทางวิชาการหรือวิจัยเพิ่มเติมสืบเนื่องในการพัฒนาการค้าบริการ ชายแดนไทย-พม่า และประเทศต่างๆในภูมิภาคอาเซียน

**ส่วนที่สาม** ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติการ ผลการศึกษาที่ได้จากงานวิจัยในครั้งนี้จะเป็นวิธีการในการเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุน ภาคเอกชน ผู้ประกอบการ ประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับหลังการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐและอื่นๆ ในการวางแผนการพัฒนาการค้าชายแดนไทย-พม่าและเสนอโครงการที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาศักยภาพพื้นที่และเศรษฐกิจการค้าชายแดน โดยให้ประชาชนมีการค้าขายระหว่างประเทศกันมากขึ้น มีการไปมาหาสู่กันได้อย่างสะดวก มีการแลกเปลี่ยน องค์ความรู้ ภาษาและวัฒนธรรมระหว่างประเทศในภูมิภาคและมีศักยภาพในการแข่งขันกับโลกภายนอก ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

## นิยามศัพท์เฉพาะ

### รูปแบบการค้าบริการ

**รูปแบบที่ 1 (Mode 1):** การให้บริการข้ามพรมแดน (Cross Border Supply) หมายถึงการค้าบริการที่ผู้ให้บริการอยู่คนละที่กับผู้รับบริการโดยตัวบริการเคลื่อนย้ายไปสู่ผู้รับบริการ

**รูปแบบที่ 2 (Mode 2):** การบริโภคบริการในต่างประเทศ (Consumption Abroad) หมายถึงการที่ผู้รับบริการเดินทางไปใช้บริการในประเทศของผู้ให้บริการ

**รูปแบบที่ 3 (Mode 3):** การจัดตั้งธุรกิจเพื่อให้บริการ (Commercial Presence) หมายถึงการที่ผู้ให้บริการเดินทางไปเปิดสำนักงานเพื่อให้บริการในประเทศของผู้รับบริการ

**รูปแบบที่ 4 (Mode 4):** การเคลื่อนย้ายบุคลากร (Movement of Natural Persons) หมายถึงการที่ผู้ให้บริการเดินทางไปให้บริการในประเทศผู้รับบริการ

**ปัจจัยส่วนบุคคล** หมายถึง เพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้

**เขตปลอดอากร (Free Zone)** หมายถึง เขตพื้นที่ซึ่งอธิบดีกรมศุลกากรอนุมัติให้จัดตั้งขึ้น ตามมาตรา 97 ตรี แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543 สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่น ที่เป็นประโยชน์แก่การเศรษฐกิจของประเทศ โดยของที่นำเข้าไปในเขตดังกล่าว จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการจัดตั้งเขตปลอดอากรดังกล่าว สามารถกระทำได้โดยขออนุมัติ ต่ออธิบดีกรมศุลกากรเท่านั้น จึงมีความสะดวกรวดเร็วและเป็นหลักการที่มีความสอดคล้องกับหลักสากลดังที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาเกี่ยวโตขององค์การศุลกากรโลก จึงเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้ประกอบการส่งออกอีกทางหนึ่งที่จะเลือกใช้ให้เหมาะสมกับกิจการของตนได้

**การค้าชายแดน** ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบงานของศุลกากร สามารถแบ่งแยกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

- 1) นำเข้า (Import) หมายถึง นำเข้ามาใช้หรือบริโภคในราชอาณาจักร  
นำกลับเข้ามา (Re – Import) หมายถึง ส่งออกไปก่อนแล้วจึงนำกลับเข้ามาภายหลัง
- 2) ส่งออก (Export) หมายถึง ส่งออกไปนอกราชอาณาจักร  
ส่งกลับออกไป (Re – Export) หมายถึง นำเข้ามาก่อนแล้วจึงส่งกลับออกไปภายหลัง
- 3) นำผ่าน หรือ ส่งผ่านประเทศ (Transit or Transshipment) หมายถึง ขนส่งสินค้าผ่านราชอาณาจักรโดยมิได้ใช้ประโยชน์หรือนำไปสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นในประเทศ สินค้าประเภทนี้จะไม่มีการในอันที่จะต้องเสียภาษี และไม่มีการในอันที่จะต้องขออนุญาตนำเข้าและส่งออก

**การค้าผ่านแดน** หมายถึง การค้าที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ ที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการค้าจากประเทศที่หนึ่งส่งผ่านประเทศที่สองไปยังประเทศที่สามหรือจากประเทศที่สามผ่านแดนประเทศที่สองมายังประเทศที่หนึ่ง ทั้งนี้ แต่ละประเทศจะต้องยินยอมให้มีการขนส่งสินค้าผ่านแดนกันได้

**ด่านพรมแดน** หมายถึง ด่านที่ตั้งขึ้นไว้โดยกฎกระทรวง ณ ทางอนุมัติ เพื่อตรวจของที่ขนส่งโดยทางนั้น

**ด่านศุลกากร** หมายถึง ด่านที่ตั้งขึ้นไว้โดยกฎกระทรวง ณ ทางอนุมัติ เพื่อเก็บศุลกากรแก่ของที่ขนส่งโดยทางนั้น และเพื่อตรวจของด้วย