รายงานบทวิเคราะห์

ข้อตกลงทางเศรษฐกิจ การค้า หรือข้อผูกพันระหว่างประเทศ

มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา:

ผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทย ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก

ไตรมาส 3/2569
(กรกฎาคม - กันยายน 2569)



แบบติดตามการใช้ประโยชน์ฯ

บทวิเคราะห์ฯ ฉบับสมบูรณ์

กองเศรษฐกิจการแรงงาน
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	1
บทสรุปเชิงนโยบาย	2
บทนำ	3
ขอบเขตและกรอบการวิเคราะห์	3
1. บริบทความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทย – สหรัฐอเมริกา	4
2. ความเป็นมาและสถานการณ์การเปิดการไต่สวนมาตรา 301	6
2.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญของมาตรา 301	6
2.2 สถานการณ์การเปิดการไต่สวนมาตรา 301	6
3. ผลกระทบของมาตรา 301 ต่อแรงงานไทย	7
3.1 การจ้างงาน	7
3.2 การพัฒนาทักษะแรงงาน	12
3.3 มาตรฐานแรงงานและการป้องกันแรงงานบังคับในห่วงโซ่อุปทาน	13
3.4 ผลกระทบเชิงกระจายและกลุ่มเปราะบาง	14
3.5 ความเสี่ยง โอกาส และทางเลือกตามสถานการณ์	14
4. ท่าทีและแนวทางการรับมือของไทยต่อการดำเนินมาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา	14
4.1 ท่าทีการเจรจาของไทย	14
4.2 ท่าทีและบทบาทของกระทรวงแรงงาน	15
5. ข้อเสนอเชิงนโยบาย	16



บทสรุปผู้บริหาร

มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา: ผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทย

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก



1 สถานการณ์มาตรา 301 ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย

ในปี 2569 สหรัฐอเมริกาได้เปิดการไต่สวนที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย 2 กรณี ได้แก่

1) กรณีแรงงานบังคับ (Forced Labor)

- เกี่ยวข้องกับการไม่มีกลไกห้ามและบังคับใช้ข้อห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับอย่างมีประสิทธิผล
- อัตราภาษีสำหรับไทยอยู่ที่ ร้อยละ 12.5

2) กรณีกำลังการผลิตส่วนเกิน (Excess Capacity)

- ไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่ถูกสอบสวน แต่ ณ วันที่ 24 ก.ย. 69 ยังไม่มีข้อวินิจฉัยหรือมาตรการขั้นสุดท้ายสำหรับประเทศไทย

2 ผลกระทบของมาตรา 301 ต่อแรงงานไทย

1) การจ้างงาน

อาจกระทบต่อคำสั่งซื้อ การผลิต และความต้องการแรงงาน เช่น ลด OT ชะลอการรับแรงงาน ลดชั่วโมงการทำงาน หยุดผลิตชั่วคราว หรือเลิกจ้าง

2) การพัฒนาทักษะแรงงาน

- ความต้องการทักษะใหม่ เช่น ดิจิทัล อัตโนมัติ วิศวกรรม และทักษะสีเขียว
- แรงงานบางกลุ่มอาจต้องพัฒนาทักษะหรือเปลี่ยนอาชีพ

3) ความเสี่ยงต่อการค้า และห่วงโซ่อุปทาน

ต้องยกระดับการตรวจสอบย้อนกลับ การคุ้มครองแรงงาน และการจ้างงานที่เป็นธรรม

4) ผลกระทบกระจายไม่เท่ากัน

ผลกระทบกระจายไม่เท่ากันระหว่างอุตสาหกรรม พื้นที่ และกลุ่มแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานในกิจการที่พึ่งพาตลาดสหรัฐฯ สูง แรงงานรับเหมาช่วง และกลุ่มเปราะบาง

3 ท่าทีและแนวทางการรับมือของไทย

ท่าทีการเจรจาของไทย

- **ชี้แจงมาตรฐานแรงงานของไทย** สินค้านำเข้าจากประเทศที่สามและกำลังการผลิตส่วนเกิน โดยใช้ข้อมูลที่ตรวจสอบได้
- **สร้างความชัดเจนด้านการค้า** ตรวจสอบรายละเอียดภาษีข้อยกเว้น พิกัดสินค้า และความตกลงไทย - สหรัฐฯ
- **สนับสนุนการจ้างงานด้วยข้อมูลแรงงาน** เช่น การจ้างงาน การตรวจแรงงาน และผลกระทบต่อแรงงาน
- **ประสานบทบาทระหว่างหน่วยงาน** โดยกระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานหลักด้านการค้า และกระทรวงแรงงานสนับสนุนข้อมูลและมาตรการด้านแรงงาน

ท่าทีและบทบาทกระทรวงแรงงาน

- **สนับสนุนการเจรจา** จัดทำหลักฐานด้านสถานการณ์และมาตรฐานแรงงาน
- **ป้องกันแรงงานบังคับ** พัฒนาระบบประเมินและตรวจความเสี่ยงในสถานประกอบการ และการจัดหาแรงงาน
- **ยกระดับระบบแรงงาน** พัฒนาศักยภาพสถานประกอบการ พนักงานตรวจแรงงาน ระบบร้องเรียนและการเยียวยา
- **รองรับแรงงานที่ได้รับผลกระทบ** ช่วยเหลือแรงงานที่ได้รับผลจากการค้า พร้อมพัฒนาทักษะเพื่อการเปลี่ยนผ่าน

4 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

จัดตั้งกลไก Labour - Trade Early Warning

เชื่อมข้อมูลอุตสาหกรรม แรงงานและพื้นที่เสี่ยง เพื่อเฝ้าระวัง

พัฒนากลไกคัดกรองความเสี่ยงสินค้านำเข้า

จัดทำเกณฑ์และระดับความเสี่ยง เชื่อมข้อมูลการตรวจแรงงานกับการตรวจการนำเข้าสินค้า

พัฒนาทักษะให้ตรงความต้องการจริง

เชื่อมข้อมูลอุตสาหกรรม อาชีพ ตำแหน่งงาน และทักษะ จัดทำหลักสูตรและนำร่องพื้นที่เสี่ยง

จัดบริการช่วยเหลือแรงงานแบบ One - Stop

บูรณาการสิทธิประโยชน์ ประเมินทักษะ จับคู่งาน และฝึกอบรม สำหรับพื้นที่/กิจการที่ได้รับผลกระทบ

จัดทำชุดข้อมูลสนับสนุนการเจรจา

รวบรวมข้อมูลค่าจ้าง การจ้างงาน การตรวจแรงงาน ฯลฯ ส่งให้กระทรวงพาณิชย์และคณะเจรจารายไตรมาส

ช่วยเหลือ SMEs ในการประเมินความเสี่ยง

จัดทำคู่มือ แบบประเมินตนเอง และให้คำปรึกษาเพื่อเพิ่มความโปร่งใส

มาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา: ผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทย ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจโลก

U.S. Section 301: Implications for the Thai Labor Market amid Global Economic Transformation

บทสรุปเชิงนโยบาย

ณ วันที่ 24 กันยายน 2569 ประเทศไทยอยู่ภายใต้สถานะของมาตรา 301 สองกรณีที่ต้องแยกจากกันอย่างชัดเจน ได้แก่ (1) กรณีการไม่กำหนดและบังคับใช้ข้อห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับอย่างมีประสิทธิผล ซึ่ง USTR มีข้อวินิจฉัยและประกาศมาตรการภาษีแล้ว โดยอัตราสำหรับไทยอยู่ที่ร้อยละ 12.5 และมีข้อยกเว้นตามพิกัดสินค้า และ (2) การไต่สวนเรื่องกำลังการผลิตและการผลิตส่วนเกินเชิงโครงสร้าง ซึ่งจากหน้าสถานะการไต่สวนและเอกสารทางการของ USTR ที่ตรวจสอบถึงวันที่ดังกล่าว ยังไม่พบข้อวินิจฉัยหรือมาตรการสุดท้ายสำหรับไทย (USTR, 2026a, 2026d, 2026e)

ข้อค้นพบหลักคือ อัตราร้อยละ 12.5 ไม่ได้ใช้กับสินค้าส่งออกไทยทุกชนิด โดยประกาศ USTR กำหนดข้อยกเว้นเป็นรายพิกัดสินค้า ขณะที่รัฐบาลไทยชี้แจงว่าอัตราดังกล่าวเป็นการปรับจากฐานเดิมร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 12.5 หรือเพิ่มขึ้นสุทธิ 2.5 จุดเปอร์เซ็นต์ และมีสินค้าไทยกว่า 2,120 รายการได้รับยกเว้น (รัฐบาลไทย, 2569ค; USTR, 2026e)

ท่าทีเชิงนโยบายของไทยควรตั้งอยู่บนหลัก “โต้แย้งด้วยหลักฐาน แก้ช่องว่างที่พิสูจน์ได้ คุ้มครองแรงงานที่ได้รับผลกระทบจริง” โดยในมิติการค้าให้กระทรวงพาณิชย์และหน่วยงานเจรจาเป็นเจ้าภาพหลักในการขอความชัดเจนเรื่องพิกัดสินค้า ข้อยกเว้น และกระบวนการทบทวน ส่วนกระทรวงแรงงานควรทำหน้าที่สามด้าน ได้แก่ (1) จัดทำหลักฐานด้านมาตรฐานแรงงานและผลกระทบต่อการจ้างงานเพื่อสนับสนุนการเจรจา (2) ป้องกันและแก้ไขความเสี่ยงแรงงานบังคับในสถานประกอบการและห่วงโซ่อุปทานภายในอำนาจหน้าที่ และ (3) บริหารการเปลี่ยนผ่านของแรงงานผ่านระบบเตือนภัย การคุ้มครองสิทธิ การจัดหางาน และการพัฒนาทักษะที่เชื่อมกับตำแหน่งงานจริง โดยประเด็น “กลไกห้ามนำเข้าสินค้า” ต้องดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่มีอำนาจด้านการค้าและศุลกากร ไม่ใช่อยู่ในอำนาจของกระทรวงแรงงานเพียงหน่วยงานเดียว



บทนำ

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา การแข่งขันทางการค้า ความไม่แน่นอนเชิงภูมิรัฐศาสตร์ และการใช้มาตรการฝ่ายเดียวของประเทศเศรษฐกิจขนาดใหญ่ได้เพิ่มความเสี่ยงต่อการค้าและเครือข่ายการผลิตระหว่างประเทศ มาตรา 301 แห่งพระราชบัญญัติการค้า ค.ศ. 1974 เป็นกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (United States Trade Representative: USTR) ตรวจสอบและตอบสนองต่อการกระทำ นโยบาย หรือแนวปฏิบัติของต่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาเห็นว่าไม่เป็นธรรมและก่อภาระหรือจำกัดการค้าของสหรัฐอเมริกา โดยมาตรการตอบสนองอาจรวมถึงภาษีศุลกากร ข้อจำกัดการนำเข้า การระงับสิทธิประโยชน์ หรือการทำความตกลงกับประเทศคู่กรณี (Congressional Research Service, 2023; USTR, 2026a)

ผลของมาตรา 301 ไม่ได้จำกัดอยู่ที่ราคาสินค้าหรือมูลค่าการค้า แต่สามารถส่งผ่านสู่การลงทุน การจัดหาแหล่งวัตถุดิบ การกระจายฐานการผลิต และตลาดแรงงานผ่านการเปลี่ยนแปลงของคำสั่งซื้อ ปริมาณการผลิต ชั่วโมงทำงาน การจ้างงาน และโครงสร้างทักษะ ทั้งนี้ ผลกระทบอาจมีทั้งด้านลบจากต้นทุนการเข้าสู่ตลาดที่สูงขึ้นและด้านบวกจากการเบี่ยงเบนการค้าหรือการย้ายกิจกรรมการผลิตมายังไทย จึงต้องประเมินแยกตามสินค้า อุตสาหกรรม พื้นที่ และตำแหน่งของกิจการในห่วงโซ่อุปทาน ไม่ควรอนุมานจากดุลการค้ารวมเพียงตัวชี้วัดเดียว (ILO, 2026a, 2026b)

สำหรับประเทศไทย ความเสี่ยงสำคัญมิใช่เพียงการสูญเสียส่วนแบ่งตลาดสหรัฐอเมริกา แต่รวมถึงความผันผวนของคำสั่งซื้อ การส่งผ่านต้นทุนไปยังผู้รับเหมาช่วงและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตลอดจนความเสี่ยงที่การลงทุนใหม่จะสร้างงานไม่ตรงกับทักษะของแรงงานเดิม ขณะเดียวกัน การยกระดับมาตรฐานแรงงานและระบบตรวจสอบย้อนกลับอาจเพิ่มความน่าเชื่อถือของสินค้าไทยและลดความเสี่ยงด้านการเข้าถึงตลาด หากออกแบบให้เป็นระบบตามระดับความเสี่ยงและไม่สร้างภาระแก่ผู้ประกอบการเกินสมควร (ILO, 2026a; OECD, 2018)

บทวิเคราะห์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ตรวจสอบฐานกฎหมายและพัฒนาการของการไต่สวนตามมาตรา 301 ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย (2) วิเคราะห์ช่องทางการส่งผ่านผลกระทบต่อการจ้างงาน รายได้ ทักษะ และมาตรฐานแรงงาน (3) แยกข้อกล่าวหาและข้อวินิจฉัยของฝ่ายสหรัฐอเมริกาออกจากข้อเท็จจริงที่ไทยยืนยันและประเด็นที่ยังอยู่ระหว่างกระบวนการ และ (4) เสนอท่าทีของไทยและแนวทางดำเนินงานของกระทรวงแรงงานบนหลักฐานที่ตรวจสอบได้ พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนวทางการดำเนินงานสำหรับกระทรวงแรงงาน เพื่อสนับสนุนการยกระดับศักยภาพกำลังแรงงานไทยและเสริมสร้างความพร้อมของตลาดแรงงานในการรองรับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและการค้าโลกในอนาคต

ขอบเขตและกรอบการวิเคราะห์

รายงานนี้กำหนดขอบเขตเวลาโดยใช้ข้อมูลและเอกสารทางการที่ตรวจสอบได้ถึงวันที่ 24 กันยายน 2569 และใช้กรอบการวิเคราะห์ 4 ชั้น ได้แก่ (1) ฐานกฎหมายและสถานะกระบวนการของมาตรา 301 (2) ช่องทางการส่งผ่านจากมาตรการทางการค้าไปสู่ราคา คำสั่งซื้อ การผลิต การลงทุน และห่วงโซ่อุปทาน (3) ผลต่อการจ้างงาน ชั่วโมงทำงาน รายได้ ทักษะ และมาตรฐานแรงงาน และ (4) ทางเลือกเชิงนโยบายของไทยและกระทรวงแรงงาน ทั้งนี้ จะแยก “ข้อเท็จจริงที่มีหลักฐานยืนยัน” “ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์” “ข้อสันนิษฐาน/เงื่อนไข” และ “ข้อเสนอเชิงนโยบาย” ออกจากกัน เพื่อป้องกันการนำสถานการณ์สมมติหรือท่าทีของคู่กรณีมาเขียนเสมือนเป็นข้อเท็จจริง

ลำดับความน่าเชื่อถือของหลักฐานให้ความสำคัญกับประกาศ USTR/Federal Register กฎหมายและคำพิพากษา เอกสารทางการของรัฐบาลไทยและหน่วยงานรัฐ ข้อมูลสถิติทางการ และเอกสารขององค์การระหว่างประเทศตามลำดับ

1. บริบทความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างไทย - สหรัฐอเมริกา

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย - สหรัฐอเมริกามีทั้งมิติการค้า การลงทุน และความเชื่อมโยงของห่วงโซ่อุปทาน กระทรวงพาณิชย์รายงานว่าไทยเกินดุลการค้าสินค้ากับสหรัฐอเมริกาอย่างต่อเนื่อง (รูปที่ 1 และ 2) ขณะที่รัฐบาลไทยระบุว่าการพิจารณาดุลการค้าควรคำนึงถึงบทบาทของบริษัทสหรัฐอเมริกาที่ใช้ไทยเป็นฐานการผลิตและการลงทุนของภาคเอกชนไทยในสหรัฐอเมริกาด้วย จึงสะท้อนว่าดุลการค้าเป็นเพียงตัวชี้วัดหนึ่งและไม่เพียงพอสำหรับพิสูจน์การมีกำลังการผลิตส่วนเกินเชิงโครงสร้าง (กระทรวงพาณิชย์, 2569; รัฐบาลไทย, 2569ง)

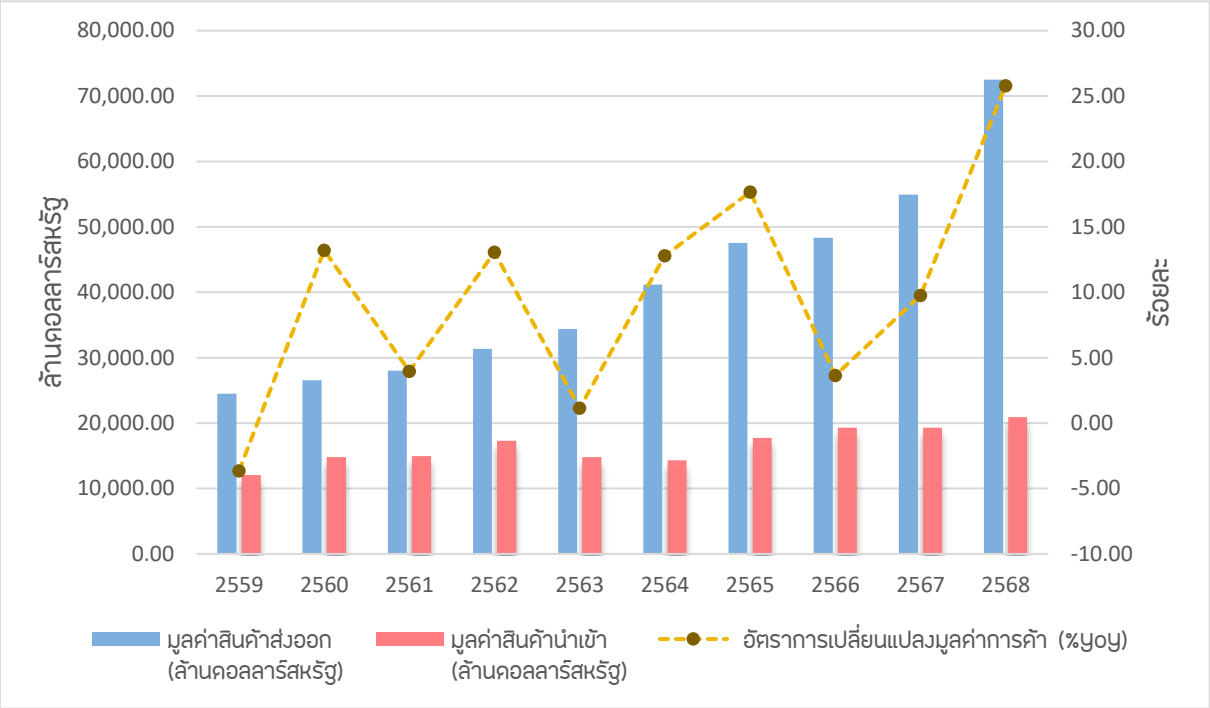
สินค้าส่งออกของไทยไปสหรัฐอเมริกากระจุกตัวในสินค้าอุตสาหกรรมหลายกลุ่ม เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ ผลิตภัณฑ์ยาง เครื่องจักรและส่วนประกอบ เครื่องใช้ไฟฟ้า ยานยนต์และชิ้นส่วน (กระทรวงพาณิชย์, 2569) อย่างไรก็ดี การประเมินความเสี่ยงด้านแรงงานควรเชื่อมข้อมูลสินค้าในระดับพิกัดศุลกากรกับสาขาการผลิตและอาชีพ เนื่องจากสินค้าหนึ่งรายการอาจใช้ปัจจัยนำเข้าและแรงงานจากหลายสาขา และผลกระทบอาจส่งต่อจากผู้ส่งออกโดยตรงไปยังผู้ผลิตชิ้นส่วน ผู้รับเหมาช่วง โลจิสติกส์ และบริการที่เกี่ยวเนื่อง

มาตรการตามมาตรา 301 จึงสร้างความเสี่ยงต่อไทยผ่านอย่างน้อยสามช่องทาง ได้แก่ ช่องทางราคาและคำสั่งซื้อจากภาษีที่สูงขึ้น ช่องทางการลงทุนและการปรับห่วงโซ่อุปทาน และช่องทางกฎระเบียบจากข้อกำหนดด้านแรงงานและการตรวจสอบย้อนกลับ ผลสุทธิต่อการจ้างงานไม่สามารถระบุทิศทางได้ล่วงหน้าโดยไม่มีข้อมูลความยืดหยุ่นของอุปสงค์ สัดส่วนตลาดสหรัฐอเมริกา มูลค่าเพิ่มในประเทศ และความสามารถในการเปลี่ยนตลาดของแต่ละสินค้า (ILO, 2026a)

ข้อมูลการค้าระหว่างประเทศเป็นเพียงจุดเริ่มต้นในการคัดกรองความเสี่ยงด้านแรงงาน การกำหนดอุตสาหกรรมและพื้นที่เป้าหมายควรพิจารณาร่วมกัน 3 ด้าน ได้แก่ (1) ระดับการได้รับผลกระทบ จากการพึ่งพาตลาดสหรัฐฯ ของสินค้าที่อยู่ภายใต้มาตรการด้านภาษี (2) ความเข้มข้นของการจ้างงานและมูลค่าเพิ่มในประเทศ และ (3) ความสามารถในการปรับตัวของกิจการ เช่น การเปลี่ยนตลาด แหล่งวัตถุดิบ หรือเทคโนโลยี จากนั้นควรเชื่อมโยงข้อมูลตามรหัสพิกัดศุลกากร (HS/HTS) กับข้อมูลประเภทอุตสาหกรรม (TSIC/ISIC) อาชีพ จังหวัด ขนาดกิจการ และจำนวนผู้ประกันตนหรือลูกจ้าง เพื่อระบุและจำแนกกิจการที่มีความเสี่ยงจากมาตรการออกจากกิจการที่มีแนวโน้มได้รับประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของคำสั่งซื้อหรือการย้ายฐานการผลิต

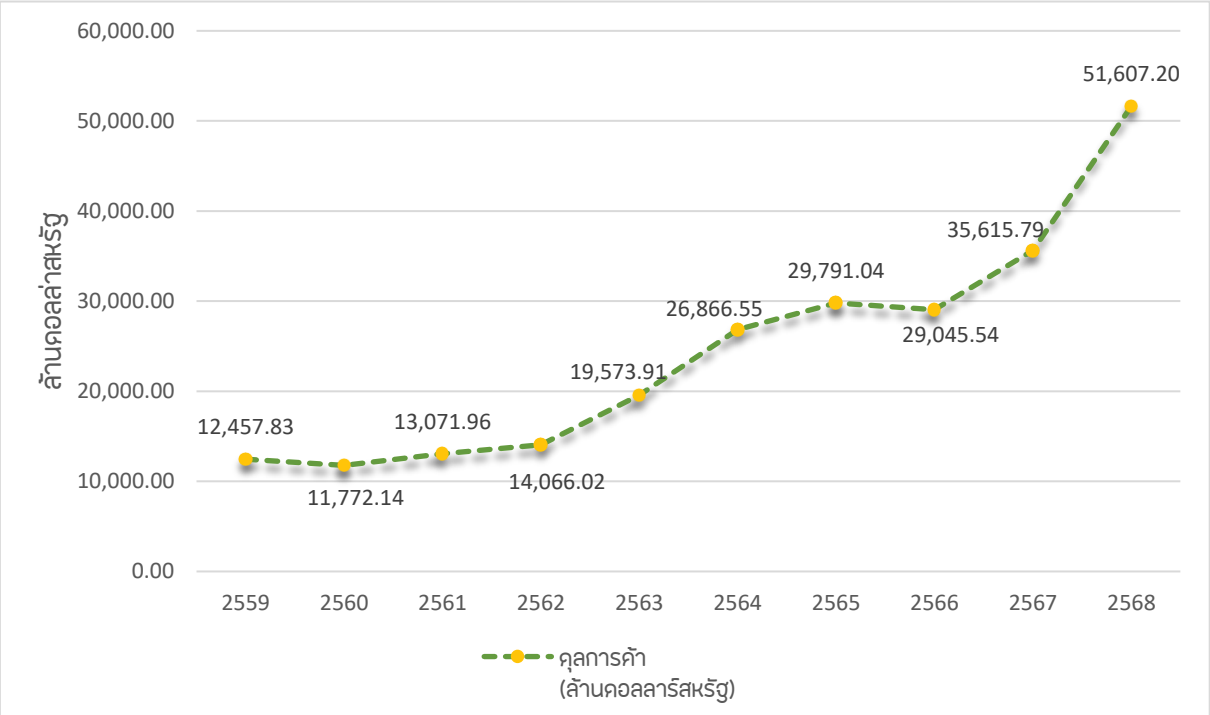
ดังนั้น การวิเคราะห์ที่เหมาะสมควรแยก “ความเสี่ยงจากมาตรการที่มีผลใช้แล้ว” ออกจาก “ความเสี่ยงจากการไต่สวนที่ยังไม่สิ้นสุด” และแยกผลระดับมหภาคออกจากผลรายสินค้า รายอุตสาหกรรม และรายพื้นที่ การแยกดังกล่าวจะช่วยให้การตอบสนองของกระทรวงแรงงานตรงเป้าหมาย และหลีกเลี่ยงทั้งการประเมินความเสี่ยงต่ำเกินไปและการสร้างความตื่นตระหนกจากตัวเลขอัตราภาษีโดยไม่พิจารณารายการยกเว้นและโครงสร้างการแข่งขัน (รัฐบาลไทย, 2569ค)

รูปที่ 1 การค้าระหว่างไทย - สหรัฐอเมริกา ระหว่างปี พ.ศ. 2559 – 2568



ที่มา: กระทรวงพาณิชย์, 2569

รูปที่ 2 ดุลการค้าระหว่างไทย - สหรัฐอเมริกา ระหว่างปี พ.ศ. 2559 - 2568



ที่มา: กระทรวงพาณิชย์, 2569

2. ความเป็นมาและสถานการณ์การเปิดการไต่สวนมาตรา 301

2.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญของมาตรา 301

มาตรา 301 แห่งพระราชบัญญัติการค้า ค.ศ. 1974 เป็นกลไกกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกาสำหรับบังคับใช้สิทธิทางการค้าและตอบสนองต่อการกระทำ นโยบาย หรือแนวปฏิบัติของต่างประเทศ โดยมาตรา 301 แยกการดำเนินการภาคบังคับในกรณีละเมิดความตกลงทางการค้าหรือการกระทำที่ “ไม่อาจยอมรับได้” และก่อภาระต่อการค้าสหรัฐอเมริกา ออกจากการดำเนินการที่ USTR มีดุลพินิจในกรณีที่เห็นว่า “ไม่สมเหตุสมผล” หรือ “เลือกปฏิบัติ” และก่อภาระหรือจำกัดการค้าสหรัฐอเมริกา การไต่สวนไทยทั้งสองกรณีในปี 2569 อาศัยมาตรา 301(b) และเริ่มโดย USTR ตามมาตรา 302(b) (Congressional Research Service, 2023; USTR, 2026a, 2026c)

เมื่อมีข้อวินิจฉัยว่าสามารถดำเนินการได้ USTR อาจกำหนดภาษีหรือข้อจำกัดการนำเข้าระงับสิทธิหรือผลประโยชน์ทางการค้า หรือทำความตกลงที่มีผลผูกพันเพื่อให้ประเทศคู่กรณียกเลิกแนวปฏิบัติหรือชดเชยประโยชน์ทางการค้า มาตรา 301 จึงต่างจากมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและมาตรการตอบโต้การอุดหนุน ซึ่งมุ่งตรวจสอบพฤติกรรมด้านราคา/การอุดหนุนและความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในตามองค์ประกอบเฉพาะ และต่างจากมาตรการปกป้องที่มุ่งรองรับการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นจนก่อความเสียหายร้ายแรง (Congressional Research Service, 2023)

ตัวอย่างสำคัญคือการไต่สวนจีนเมื่อเดือนสิงหาคม 2560 ในประเด็นการถ่ายโอนเทคโนโลยี ทรัพย์สินทางปัญญา และนวัตกรรม ซึ่งนำไปสู่การกำหนดภาษีเพิ่มเติมต่อสินค้าจีนในปี 2561 และการตอบโต้ทางการค้าระหว่างสองประเทศ (USTR, 2017, 2018) กรณีดังกล่าวบ่งชี้ว่า ผลของมาตรา 301 สามารถขยายเกินคู่กรณีโดยตรงผ่านการเบี่ยงเบนการค้าและการปรับเครือข่ายการผลิต อย่างไรก็ตาม ขนาดและทิศทางของผลกระทบต่อไทยต้องพิสูจน์จากข้อมูลรายสินค้าและรายอุตสาหกรรม ไม่ใช่อนุมานจากกรณีจีนโดยอัตโนมัติ

2.2 สถานการณ์การเปิดการไต่สวนมาตรา 301

ก่อนเดือนมีนาคม 2569 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาเคยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอำนาจทางเศรษฐกิจในภาวะฉุกเฉินระหว่างประเทศ ค.ศ. 1977 (International Emergency Economic Powers Act: IEEPA) เป็นฐานสำหรับมาตรการภาษีบางส่วน ต่อมาเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2569 ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยว่า IEEPA ไม่ให้อำนาจประธานาธิบดีเรียกเก็บภาษีดังกล่าว (Supreme Court of the United States, 2026) แม้การเปิดไต่สวนมาตรา 301 ที่เกี่ยวข้องกับไทยเกิดขึ้นภายหลังคำวินิจฉัย แต่หลักฐานที่ตรวจสอบได้ยังไม่เพียงพอที่จะยืนยันว่าเหตุการณ์ทั้งสองมีความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลโดยตรง จึงควรอธิบายเพียงลำดับเหตุการณ์และฐานกฎหมายที่แตกต่างกัน ไม่ควรสรุปว่ามาตรา 301 ถูกนำมาใช้แทน IEEPA โดยอัตโนมัติ

ในเดือนมีนาคม 2569 USTR เปิดการไต่สวนตามมาตรา 301(b) ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยสองกรณี ซึ่งมีประเด็น กรอบประเทศ และสถานะกระบวนการแตกต่างกัน ดังนี้ (USTR, 2026a, 2026c)

กรณีที่หนึ่ง การไต่สวนเรื่องกำลังการผลิตและการผลิตส่วนเกินเชิงโครงสร้าง เริ่มเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2569 ครอบคลุม 16 ประเทศหรือเขตเศรษฐกิจ รวมถึงไทย โดย USTR ระบุบัญชีตัวอย่างของสาขาที่อาจเกี่ยวข้อง เช่น ยานยนต์ แบตเตอรี่ อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องจักร เซมิคอนดักเตอร์ เหล็ก แผงเซลล์แสงอาทิตย์ และอุปกรณ์ขนส่ง และอ้างข้อมูลเฉพาะไทยเกี่ยวกับดุลการค้าสินค้า สาขายานยนต์และชิ้นส่วน เครื่องจักร ผลิตภัณฑ์ยาง และอัตราการใช้กำลังการผลิต (USTR, 2026a) อย่างไรก็ตาม ข้อความดังกล่าวเป็นข้อกล่าวอ้างและกรอบการไต่สวนของ USTR มิใช่ข้อวินิจฉัยสุดท้าย ขณะที่ฝ่ายไทยได้โต้แย้งว่าไทยไม่มีกำลังการผลิตส่วนเกินในอุตสาหกรรมที่ถูกกล่าวถึง (กรมการค้าต่างประเทศ, 2569)

กรณีที่สอง การไต่สวนเรื่องการไม่กำหนดและบังคับใช้ข้อห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับอย่างมีประสิทธิผล เริ่มเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2569 ครอบคลุม 60 ประเทศหรือเขตเศรษฐกิจ รวมถึงไทย จุดพิจารณาของ USTR คือกลไกควบคุม “สินค้านำเข้า” ที่อาจผลิตโดยแรงงานบังคับ โดยตรวจว่ารัฐบาลของแต่ละเขตเศรษฐกิจมีกฎหมายห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิผลหรือไม่ ไม่ใช่การวินิจฉัยโดยตรงว่าประเทศที่ถูกไต่สวนมีแรงงานบังคับในการผลิตสินค้าภายในประเทศ (USTR, 2026b, 2026c) ความแตกต่างนี้มีนัยสำคัญต่อท่าทีไทย เพราะการพิสูจน์มาตรฐานแรงงานภายในประเทศเพียงอย่างเดียวอาจไม่ตอบข้อกังวลเรื่องสินค้าจากประเทศที่สามที่ผ่านเข้าห่วงโซ่อุปทานไทย

วันที่ 2 มิถุนายน 2569 USTR วินิจฉัยว่าการไม่กำหนดและบังคับใช้ข้อห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับของประเทศที่ถูกไต่สวนเป็นการกระทำที่สามารถตอบสนองได้ตามมาตรา 301(b) และวันที่ 23 กรกฎาคม 2569 ได้กำหนดอัตราภาษีตามมาตรา 301 สำหรับไทยร้อยละ 12.5 พร้อมข้อยกเว้นสินค้าเป็นรายรายการ (USTR, 2026b, 2026d) รัฐบาลไทยชี้แจงว่าอัตราที่มีผลตั้งแต่วันที่ 24 กรกฎาคม 2569 เป็นการปรับจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 12.5 หรือเพิ่มสุทธิ 2.5 จุดเปอร์เซ็นต์ และมีสินค้าไทยกว่า 2,120 รายการได้รับยกเว้น (รัฐบาลไทย, 2569ค) ดังนั้น การประเมินผลต้องตรวจพิกัดศุลกากรและเงื่อนไขในประกาศ USTR เป็นรายสินค้า ไม่ควรนำอัตราร้อยละ 12.5 ไปใช้กับมูลค่าส่งออกไทยทั้งหมด

ข้อเท็จจริงข้างต้นแสดงว่า กรณีแรงงานบังคับมีข้อวินิจฉัยและมาตรการภาษีที่มีผลใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 24 กรกฎาคม 2569 ขณะที่กรณีกำลังการผลิตและการผลิตส่วนเกินเชิงโครงสร้างยังอยู่ระหว่างกระบวนการไต่สวน ณ วันที่ 24 กันยายน 2569 โดยหน้าสถานะการไต่สวนของ USTR ยังแสดงเพียงประกาศเริ่มไต่สวน กำหนดการรับฟังความคิดเห็น และบันทึกการไต่สวน ไม่ปรากฏข้อวินิจฉัยหรือมาตรการสุดท้ายสำหรับไทย (USTR, 2026a) ดังนั้น การส่งผ่านผลด้านแรงงานในกรณีหลังจึงเป็น “ความเสี่ยงเชิงคาดการณ์” ที่ต้องติดตาม มิใช่ข้อค้นพบว่ามีการเก็บภาษีหรือเกิดการสูญเสียงานแล้ว ส่วนกรณีแรงงานบังคับ แม้ภาษีมีผลแล้ว แต่การสรุปผลต่อการจ้างงานไทยยังต้องอาศัยข้อมูลรายสินค้าและรายกิจการหลังมาตรการ

3. ผลกระทบของมาตรา 301 ต่อแรงงานไทย

การวิเคราะห์รายงานนี้จำแนกผลกระทบเป็นสามระดับ ได้แก่ ผลโดยตรงจากภาษีต่อราคาและคำสั่งซื้อ ผลทางอ้อมต่อผู้ผลิตวัตถุดิบ ผู้รับเหมาช่วง และบริการที่เกี่ยวเนื่อง และผลเชิงโครงสร้างจากการย้ายฐานการผลิต เทคโนโลยี และมาตรฐานห่วงโซ่อุปทาน กรอบดังกล่าวช่วยป้องกันการสรุปว่าการส่งออกลดลงจะเท่ากับการจ้างงานลดลงในสัดส่วนเดียวกัน เพราะผลต่อแรงงานขึ้นกับมูลค่าเพิ่มในประเทศ ความเข้มข้นการใช้แรงงาน และความสามารถในการปรับตัวของกิจการ (ILO, 2026a)

3.1 การจ้างงาน

หลักฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ชี้ว่าความตึงเครียดทางการค้าอาจลดการจ้างงานผ่านการหดตัวของอุปสงค์และการหยุดชะงักของเครือข่ายการผลิต โดยแบบจำลองสี่สถานการณ์ในระดับโลกประเมินการสูญเสียงานระหว่าง 7.8 - 23 ล้านตำแหน่ง และพบว่าแรงงานนอกระบบมีสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งของงานที่สูญเสีย ขณะที่แรงงานทักษะต่ำมีสัดส่วนประมาณสี่ในห้า (ILO, 2026a) ตัวเลขดังกล่าวเป็นผลจำลองระดับโลก ไม่ใช่ประมาณการจำนวนผู้ได้รับผลกระทบในประเทศไทย จึงใช้ได้เพื่อระบุทิศทางความเสี่ยงและกลุ่มเปราะบาง

ข้อเท็จจริง ILO ระบุว่าเกือบร้อยละ 42 ของการจ้างงานไทยพึ่งพาการค้ากับต่างประเทศ แต่ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนการพึ่งพาการค้าโดยรวม ไม่ใช่สัดส่วนงานที่ได้รับผลจากมาตรา 301 หรือจากตลาดสหรัฐอเมริกาโดยตรง (ILO, 2026b) ข้อสันนิษฐานเชิงกลไกของรายงาน คือ ภาษีเพิ่มเติมอาจส่งผลให้ราคาสินค้าในตลาดปลายทางและ/หรืออัตรากำไรเปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจกระทบต่อคำสั่งซื้อและปริมาณการผลิตและส่งผลต่อเนื่องต่อชั่วโมงการทำงานล่วงเวลา การรับแรงงานใหม่ รายได้ และการจ้างงาน โดยภาระภาษี

อาจถูกแบ่งรับระหว่างผู้นำเข้า ผู้ส่งออก และผู้บริโภค จึงไม่ควรสมมติว่าผู้ส่งออกไทยรับภาระทั้งหมด ผลกระทบต้องวิเคราะห์ตามความยืดหยุ่นของอุปสงค์ อำนาจต่อรองในห่วงโซ่ และส่วนต่างภาษีกับคู่แข่ง เป็นรายสินค้า/กิจการ (ILO, 2026a; USTR, 2026e)

สำหรับไทย ช่องทางผลกระทบโดยตรงเริ่มจากภาษีที่ทำให้ราคาสินค้าในตลาดสหรัฐอเมริกาสูงขึ้นเมื่อเทียบกับสินค้าที่ได้รับยกเว้นหรือสินค้าคู่แข่ง หากผู้นำเข้าหรือผู้ส่งออกไม่สามารถดูดซับต้นทุนได้ คำสั่งซื้อและกำลังการผลิตอาจลดลง และส่งผ่านไปสู่การลดชั่วโมงล่วงเวลา การชะลอรับพนักงาน การใช้มาตรา 75 แห่งกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือการเลิกจ้าง อย่างไรก็ตาม ผลจริงขึ้นกับความยืดหยุ่นของอุปสงค์ ส่วนต่างภาษีกับคู่แข่ง อัตรากำไร และความสามารถในการเปลี่ยนตลาด จึงต้องวิเคราะห์เป็นรายสินค้าและสถานประกอบการ (ILO, 2026a; รัฐบาลไทย, 2569ค)

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศอาจทำให้ความต้องการแรงงานเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านจำนวนและตำแหน่งงาน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่มีการเชื่อมโยงกับผู้ผลิตหรือผู้จัดหาวัตถุดิบหลายระดับ การปรับเปลี่ยนแหล่งจัดซื้อ การย้ายฐานการผลิต หรือการเพิ่มสัดส่วนการผลิตภายในประเทศ อาจส่งผลให้ความต้องการแรงงานในบางกิจการเพิ่มขึ้น ขณะที่บางกิจการอาจเผชิญกับคำสั่งซื้อหรือการผลิตที่ลดลง ดังนั้น ผลกระทบต่อตลาดแรงงานจึงไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในรูปแบบของการลดการจ้างงานโดยรวมเพียงอย่างเดียว แต่สามารถสะท้อนผ่านการเปลี่ยนแปลงของตำแหน่งงาน ชั่วโมงการทำงาน ลักษณะงาน และการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างกิจการหรืออุตสาหกรรมได้ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงของความต้องการแรงงานจากการปรับโครงสร้างการผลิตอาจส่งผลต่อค่าจ้างแรงงานในทิศทางที่แตกต่างกันระหว่างอุตสาหกรรม โดยอุตสาหกรรมที่ได้รับการลงทุนใหม่และมีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกิจกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูง อาจเกิดความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นและสร้างแรงกดดันให้สถานประกอบการต้องเสนอค่าจ้างและผลตอบแทนที่เหมาะสมเพื่อดึงดูดแรงงาน ในทางกลับกัน สถานประกอบการที่เผชิญต้นทุนจากมาตรการทางการค้าหรือการลดลงของคำสั่งซื้ออาจมีข้อจำกัดในการปรับเพิ่มค่าจ้าง หรืออาจปรับลดชั่วโมงการทำงานและสวัสดิการเพื่อควบคุมต้นทุน ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของมาตรา 301 อาจส่งผลต่อโอกาสในการมีงานทำและระดับรายได้ของแรงงาน โดยผลกระทบจะแตกต่างกันไปตามอุตสาหกรรมและสถานะของสถานประกอบการ

ช่องทางทางอ้อมเกิดผ่านผู้ผลิตวัตถุดิบ ผู้รับเหมาช่วง โลจิสติกส์ และบริการที่เกี่ยวเนื่อง ขณะที่ช่องทางเชิงโครงสร้างเกิดจากการย้ายฐานการผลิต การเปลี่ยนเทคโนโลยี และการปรับมาตรฐานห่วงโซ่อุปทาน จึงอาจเกิดทั้งการสูญเสียงานในกิจการเดิมและการสร้างงานในกิจการใหม่พร้อมกัน หากงานใหม่ต้องการทักษะสูงกว่า แรงงานเดิมอาจไม่ได้รับประโยชน์โดยอัตโนมัติและอาจเกิดความไม่สอดคล้องด้านทักษะหรือค่าจ้างระหว่างพื้นที่ (ILO, 2026a, 2026b)

การติดตามผลจึงควรใช้ตัวชี้วัดนำมากกว่ารอข้อมูลการเลิกจ้าง ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงคำสั่งซื้อส่งออก ชั่วโมงล่วงเวลา อัตราการใช้กำลังการผลิต การแจ้งหยุดกิจการชั่วคราว ตำแหน่งงานว่าง การขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน และระยะเวลากลับเข้าสู่งาน โดยเชื่อมข้อมูลดังกล่าวกับพิกัดสินค้า สาขาอุตสาหกรรม จังหวัด และขนาดกิจการ เพื่อแยกความเสี่ยงจากมาตรา 301 ออกจากวัฏจักรเศรษฐกิจหรือปัจจัยเฉพาะกิจการ

ตารางการประเมินระดับความสำคัญในการเฝ้าระวังความเสี่ยงต่อตลาดแรงงานไทยจากมาตรการมาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา จำแนกตามสินค้าและอุตสาหกรรม

สินค้า/กลุ่มสินค้า	HS/HTS อ้างอิง	อุตสาหกรรม	จังหวัด/คลัสเตอร์ เบื้องต้น	หลักฐานการค้า	Monitoring Score	ระดับ	ตัวชี้วัดแรงงานที่ควรติดตาม
เครื่องประมวลผลข้อมูล/ คอมพิวเตอร์	8471	คอมพิวเตอร์และ อิเล็กทรอนิกส์	อยุธยา ปทุมธานี ชลบุรี ปราจีนบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา และ นครราชสีมา	ม.ค. - มิ.ย. 2569 ขยายตัว 258.24% เป็นกลุ่มนำเข้าหลักจากไทย	70.6	RED	คำสั่งซื้อ, การทำงานล่วงเวลา (OT), อัตราการใช้กำลังการผลิต, ตำแหน่งงานว่าง, การเลิกจ้าง และการยื่นคำร้องขอรับสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน
อุปกรณ์รับส่งข้อมูล/ โทรคมนาคม	8517	อิเล็กทรอนิกส์/ สื่อสาร	อยุธยา ปทุมธานี ชลบุรี ปราจีนบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา และ นครราชสีมา	ม.ค. - มิ.ย. 2569 ขยายตัว 117.24% เป็นสินค้านำเข้าหลักของสหรัฐฯ จากไทย	70.6	RED	คำสั่งซื้อ, การทำงานล่วงเวลา (OT), มูลค่าการส่งออกในระดับพิกัด HS 4 หลัก/HS 6 หลัก, ตำแหน่งงานว่าง และการหมุนเวียนแรงงาน
ส่วนประกอบเครื่องจักรตาม HS8470 - 8472	8473	ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์/ เครื่องจักร	อยุธยา ปทุมธานี ชลบุรี ปราจีนบุรี ระยอง และ ฉะเชิงเทรา	ม.ค. - มิ.ย. 2569 ขยายตัว 317.30%	63.1	YELLOW	คำสั่งซื้อ, การทำงานล่วงเวลา (OT), ชั่วโมงการทำงานของแรงงานผู้รับเหมาช่วง, การนำเข้าวัตถุดิบและปัจจัยการผลิต และตำแหน่งงานว่าง
สื่อบันทึกข้อมูล/ เสียง	8523	อิเล็กทรอนิกส์/ ดิจิทัล	อยุธยา ปทุมธานี ชลบุรี ปราจีนบุรี และระยอง	ม.ค. - มิ.ย. 2569 ขยายตัว 325.86%	58.4	YELLOW	คำสั่งซื้อส่งออก, การทำงานล่วงเวลา (OT), ดัชนีการผลิต และการจ้างงาน
หม้อแปลงไฟฟ้า/ อุปกรณ์กำลัง	8504	เครื่องใช้ไฟฟ้าและ อิเล็กทรอนิกส์	อยุธยา ปทุมธานี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา และระยอง	อยู่ในกลุ่มนำเข้าหลักจากไทย DITP รายงานการขยายตัว	63.1	YELLOW	คำสั่งซื้อ, การทำงานล่วงเวลา (OT), ดัชนีผู้จัดการฝ่ายจัดซื้อ (PMI)/ คำสั่งซื้อใหม่, ตำแหน่งงานว่าง และแรงกดดันด้านค่าจ้าง

สินค้า/กลุ่มสินค้า	HS/HTS อ้างอิง	อุตสาหกรรม	จังหวัด/คลัสเตอร์ เบื้องต้น	หลักฐานการค้า	Monitoring Score	ระดับ	ตัวชี้วัดแรงงานที่ควรติดตาม
เครื่องปรับอากาศ	8415	เครื่องใช้ไฟฟ้า	อยุธยา ปทุมธานี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา และระยอง	เป็นสินค้านำเข้าหลักจากไทย DITP รายงานการขยายตัวสูงในปี 2568	58.4	YELLOW	คำสั่งซื้อจากสหรัฐอเมริกา, การทำงานล่วงเวลา (OT), สินค้าคงคลัง, การหยุดการผลิตชั่วคราว และตำแหน่งงานว่าง
ยางนอกชนิดอัดลม	4011	ผลิตภัณฑ์ยาง/ยานยนต์	ชลบุรี ระยอง (ต้นน้ำ: สงขลา สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช)	ม.ค. - มิ.ย. 2569 -19.96% ไทยส่วนแบ่งตลาดสหรัฐฯ 17.43% อันดับ 1	69.5	YELLOW	คำสั่งซื้อ, การทำงานล่วงเวลา (OT), ปริมาณการผลิตยางรถยนต์, การซื้อยางธรรมชาติ, การเลิกจ้าง และชั่วโมงการทำงานของแรงงานรับเหมาช่วง
รถยนต์และชิ้นส่วน	8703 / 8708	ยานยนต์และชิ้นส่วน	ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา	เป็นกลุ่มส่งออกสำคัญของไทยไปสหรัฐฯ supply chain ใน EEC สูง	59.9	YELLOW	คำสั่งซื้อ, การผลิต, การทำงานล่วงเวลา (OT), การหยุดการผลิตชั่วคราว, การจ้างงานในกลุ่มผู้ผลิตระดับ Tier 2/3 และตำแหน่งงานว่าง
วงจรรวม/เซมิคอนดักเตอร์	8542	เซมิคอนดักเตอร์/อิเล็กทรอนิกส์	อยุธยา ปทุมธานี ชลบุรี ปราจีนบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา	เป็นห่วงโซ่สำคัญและอุตสาหกรรมเป้าหมายของไทย	56.7	YELLOW	การลงทุน, ตำแหน่งงานว่าง, ค่าจ้าง, คำสั่งซื้อ, คอขวดด้านปัจจัยการผลิต และกำลังการผลิต
ยางธรรมชาติ	4001	เกษตร/วัตถุดิบยาง	สงขลา สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช บุรีรัมย์ และระยอง	เป็นวัตถุดิบสำคัญของห่วงโซ่ยางไทย	43.2	GREEN	ราคาที่เกษตรกรขายได้ (ราคาหน้าฟาร์ม), ปริมาณการซื้อขายยางพาราในตลาด, การรับซื้อของโรงงาน และการจ้างงาน/รายได้
แป้งมันสำปะหลัง	1108.14 (ตรวจ HTS ย่อย)	เกษตรแปรรูป/อาหาร	นครราชสีมา ชัยภูมิ กำแพงเพชร กาญจนบุรี และอุบลราชธานี	สินค้าที่ได้รับการยกเว้นมีความเสี่ยงจากมาตรา 301 กรณีแรงงานบังคับต่ำกว่าสินค้าที่ไม่ได้รับการยกเว้น	41.4	GREEN	คำสั่งซื้อส่งออก, ราคามันสำปะหลัง, อัตราการใช้กำลังการผลิตของโรงงาน และการจ้างงานตามฤดูกาล

ที่มา: ผู้จัดทำประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลจากสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (USTR, 2026) ประกาศใน Federal Register (2026) กระทรวงพาณิชย์ (2569) กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (2569) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร โดยใช้ข้อมูลสถานะมาตรการภาษี โครงสร้างการค้า ความเชื่อมโยงของอุตสาหกรรม และฐานการผลิตเชิงพื้นที่ประกอบการประเมิน ณ วันที่ 24 กันยายน 2569

หมายเหตุ: การประเมินระดับความสำคัญในการเฝ้าระวัง (Monitoring Priority) ใช้กรอบการวิเคราะห์ 4 องค์ประกอบ ได้แก่ ระดับการได้รับผลจากมาตรการภาษี (Tariff Exposure น้ำหนักร้อยละ 35 ความสำคัญทางการค้า (Trade Importance) ร้อยละ 30 ความเกี่ยวข้องกับการไต่สวนกำลังการผลิตส่วนเกินเชิงโครงสร้าง (Structural Relevance) ร้อยละ 20 และความเข้มข้นของฐานการผลิตเชิงพื้นที่ (Provincial Concentration) ร้อยละ 15 โดยปรับคะแนนด้วยค่าความเชื่อมั่นของหลักฐาน (Confidence Factor) และจำแนกระดับการเฝ้าระวังเป็น RED (ตั้งแต่ 70 คะแนนขึ้นไป) YELLOW (45 ถึงต่ำกว่า 70 คะแนน) และ GREEN (ต่ำกว่า 45 คะแนน) ทั้งนี้ คะแนนดังกล่าวเป็นผลการประเมินเบื้องต้นของผู้จัดทำ ไม่ใช่การประมาณการจำนวนแรงงานที่ได้รับผลกระทบจริงหรือความน่าจะเป็นของการเลิกจ้าง และต้องตรวจสอบสถานะภาษีและข้อยกเว้นเป็นรายพิกัดสินค้าตามประกาศ USTR ก่อนนำไปใช้ประเมินผลกระทบเชิงปริมาณ

3.2 การพัฒนาทักษะแรงงาน

มาตรา 301 อาจเปลี่ยนอุปสงค์ทักษะผ่านสองกลไก กลไกแรกคือการลงทุนหรือการผลิตที่ย้ายเข้ามาใหม่ ซึ่งอาจต้องการทักษะด้านระบบอัตโนมัติ ดิจิทัล วิศวกรรม คุณภาพ และการตรวจสอบย้อนกลับ กลไกที่สองคือกิจการที่เผชิญต้นทุนภาษีเร่งเพิ่มผลิตภาพหรือลดต้นทุน ซึ่งอาจลดงานประจำบางประเภทและเพิ่มความต้องการทักษะเทคนิค การบำรุงรักษา และการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งสองกลไกเป็นความเป็นไปได้เชิงวิเคราะห์ ไม่ใช่ข้อยืนยันว่าจะเกิดขึ้นในทุกอุตสาหกรรม (ILO, 2026a)

ข้อค้นพบเชิงวิเคราะห์ การเบี่ยงเบนคำสั่งซื้อหรือการลงทุนอาจเพิ่มความต้องการทักษะในบางกิจการ ขณะที่กิจการที่สูญเสียคำสั่งซื้ออาจชะลอการจ้างงานหรือเร่งปรับผลิตภาพ ความต้องการทักษะเฉพาะจึงต้องยืนยันด้วยข้อมูลตำแหน่งงานว่าง การรับเข้าทำงานจริง ค่าจ้าง และการสำรวจนายจ้างรายอุตสาหกรรม/พื้นที่ ไม่ใช่สรุปจากชื่ออุตสาหกรรมกว้าง ๆ ว่าทุกกิจการต้องการทักษะดิจิทัลหรือระบบอัตโนมัติในระดับเดียวกัน (ILO, 2026b)

สำหรับประเทศไทย ประเด็นดังกล่าวมีความสำคัญเนื่องจากภาคการผลิตของไทยมีความเชื่อมโยงกับห่วงโซ่อุปทานระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงของฐานการผลิตย่อมมีผลต่อความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง หากการดำเนินมาตรา 301 ส่งผลให้เกิดการกระจายฐานการผลิตหรือการลงทุนมายังประเทศไทยมากขึ้น ก็อาจเป็นโอกาสในการยกระดับโครงสร้างการจ้างงานไปสู่อุตสาหกรรมที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งมีแนวโน้มต้องการแรงงานที่มีทักษะด้านเทคโนโลยี การผลิตสมัยใหม่ วิศวกรรม การวิเคราะห์ข้อมูล และการควบคุมระบบอัตโนมัติมากขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน, 2569) อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจทำให้เกิด ความไม่สอดคล้องระหว่างทักษะของแรงงานกับความต้องการของสถานประกอบการ (Skill Mismatch) หากแรงงานไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับโครงสร้างการผลิตที่เปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะแรงงานที่อยู่ในอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมการผลิตที่มีแนวโน้มลดลง ขณะที่ความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมใหม่เพิ่มขึ้น การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวอาจทำให้แรงงานบางส่วนไม่สามารถย้ายเข้าสู่ตำแหน่งงานใหม่ได้ทันที และจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาทักษะหรือเปลี่ยนสายงานเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

ความเสี่ยงสำคัญคือการพัฒนาทักษะไม่ตรงกับตำแหน่งงานจริง หากเลือกหลักสูตรจากรายชื่ออุตสาหกรรมกว้าง ๆ โดยไม่เชื่อมข้อมูลสินค้า กิจการ และอาชีพ อาจเกิดทั้งการขาดแคลนแรงงานในตำแหน่งใหม่และแรงงานที่ผ่านการอบรมแต่ไม่สามารถย้ายงานได้ การวางแผนจึงควรเริ่มจากการทำแผนที่ HS, ISIC/TSIC, อาชีพ และทักษะ และใช้ข้อมูลตำแหน่งงานว่าง ค่าจ้าง และการรับเข้าทำงานของสถานประกอบการเป็นตัวกำหนดหลักสูตร (ILO, 2026b)

ดังนั้น การเตรียมความพร้อมของประเทศไทยต่อผลกระทบจากมาตรา 301 จึงควรพิจารณาในมิติของการเปลี่ยนแปลงความต้องการทักษะแรงงานควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงของการค้าและการผลิต โดยเฉพาะหากประเทศไทยสามารถใช้โอกาสจากการปรับเปลี่ยนห่วงโซ่อุปทานเพื่อดึงดูดกิจกรรมการผลิตที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ภาครัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องเร่งพัฒนาทักษะแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของอุตสาหกรรมที่มีแนวโน้มขยายตัว เช่น ทักษะดิจิทัล ระบบอัตโนมัติ การวิเคราะห์ข้อมูล วิศวกรรม รวมถึงทักษะสีเขียว (Green Skills) ขณะเดียวกันควรให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ทักษะใหม่ (Reskill) และการพัฒนาทักษะที่มีอยู่ให้ดียิ่งขึ้น (Upskill) สำหรับแรงงานที่อยู่ในกิจการหรืออุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนไปสู่งานใหม่ได้ โดยไม่ให้การปรับโครงสร้างห่วงโซ่อุปทานนำไปสู่การสูญเสียงานและเกิดการว่างงานในระยะยาว

กระทรวงแรงงานควรจัดการเปลี่ยนผ่านทักษะแบบมีปลายทาง โดยให้การฝึกอบรมเชื่อมกับการรับรองสมรรถนะ การฝึกในสถานประกอบการ การจับคู่งาน และการติดตามผลหลังอบรม ตัวชี้วัดควรเน้นอัตราการได้งานหรือคงอยู่ในงาน รายได้หลังย้ายงาน ระยะเวลาว่างงาน และสัดส่วนผู้ผ่านการอบรมที่ได้ใช้ทักษะ มากกว่าจำนวนผู้เข้ารับการอบรมเพียงอย่างเดียว แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของ ILO ที่ให้บูรณาการนโยบายการค้า อุตสาหกรรม ทักษะ ตลาดแรงงานเชิงรุก และการคุ้มครองทางสังคม (ILO, 2026a)

3.3 มาตรฐานแรงงานและการป้องกันแรงงานบังคับในห่วงโซ่อุปทาน

ข้อวินิจฉัยของ USTR มุ่งที่การไม่มีกลไกห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับอย่างมีประสิทธิผล ซึ่งเป็นกลไกการกำกับสินค้านำเข้า แตกต่างจากการห้ามแรงงานบังคับและการคุ้มครองผู้เสียหายภายในประเทศ สหรัฐอเมริกาบังคับใช้ข้อห้ามตามมาตรา 307 แห่ง Tariff Act of 1930 ผ่านคำสั่งระงับการปล่อยสินค้าและข้อวินิจฉัยของศุลกากร (U.S. Customs and Border Protection, n.d.; USTR, 2026b) ไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 29 ฉบับที่ 105 และพิธีสาร ค.ศ. 2014 ต่ออนุสัญญาฉบับที่ 29 แล้ว แต่พันธกรณีดังกล่าวไม่เท่ากับการมีระบบห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับ (ILO, n.d.)

มาตรการตามมาตรา 301 ในกรณีนี้พิจารณา “นโยบายห้ามนำเข้า” สินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับและประสิทธิผลของการบังคับใช้ของประเทศคู่ค้า ส่วนการป้องกันแรงงานบังคับในสถานประกอบการไทย การจัดหาแรงงานอย่างเป็นธรรม และการตรวจสอบผู้รับเหมาช่วงเป็นภารกิจด้านสิทธิแรงงานที่สัมพันธ์กับความเสี่ยงในห่วงโซ่อุปทาน แต่ไม่ใช่เงื่อนไขเดียวกันและไม่สามารถใช้แทนการมีเครื่องมือควบคุมสินค้านำเข้าได้ (USTR, 2026c, 2026e)

นัยสำคัญต่อผู้ประกอบการไทยคือการต้องพิสูจน์ที่มาของวัตถุดิบ กระบวนการผลิต และการจัดหาแรงงานตลอดห่วงโซ่อุปทาน โดยเฉพาะเมื่อมีวัตถุดิบจากประเทศที่สาม การตรวจสอบควรเป็นแบบอิงความเสี่ยง ครอบคลุมการระบุและประเมินผลกระทบ การป้องกันและบรรเทา การติดตามผล การสื่อสาร และการเยียวยา ไม่ใช่พึ่งใบรับรองหรือการตรวจครั้งเดียว (OECD, 2018)

ในมิติสิทธิแรงงาน ระบบตรวจสอบควรครอบคลุมทั้งลูกจ้างโดยตรง แรงงานต่างชาติ ผู้รับเหมาช่วง และผู้จัดหาแรงงาน รวมถึงความเสี่ยงจากการยึดเอกสารประจำตัว การไม่จ่ายค่าจ้าง ภาวะหนี้จากค่าจัดหางาน การจำกัดเสรีภาพ และช่องทางร้องเรียนที่แรงงานเข้าถึงได้ กระทรวงแรงงานมีมาตรฐานการปฏิบัติงานสำหรับการคัดกรองเบื้องต้นและข้อบ่งชี้แรงงานบังคับอยู่แล้ว จึงควรเชื่อมเครื่องมือนี้กับการตรวจแรงงานและข้อมูลห่วงโซ่อุปทาน โดยไม่ใช้การตรวจเอกสารแทนการสัมภาษณ์แรงงานและการตรวจสภาพจริง (กระทรวงแรงงาน, 2569ข)

การยกระดับดังกล่าวอาจเพิ่มต้นทุนการปฏิบัติตามมาตรฐานในระยะสั้น โดยเฉพาะแก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม แต่หากรัฐจัดทำแนวทางร่วม ฐานข้อมูลความเสี่ยง เครื่องมือประเมินตนเอง และบริการให้คำปรึกษา ต้นทุนดังกล่าวอาจเปลี่ยนเป็นความสามารถในการรักษาตลาดและความน่าเชื่อถือของสินค้าไทยในระยะยาว (OECD, 2018) อย่างไรก็ดี ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะประเมินต้นทุนต่อกิจการไทยเป็นจำนวนเงิน จึงควรสำรวจต้นทุนการปฏิบัติตามมาตรฐานแยกตามขนาดกิจการและสาขา

ข้อค้นพบเชิงวิเคราะห์ กรณีแรงงานบังคับก่อความเสี่ยงสองระดับ คือความครบถ้วนของมาตรการห้ามนำเข้าของรัฐ และการปฏิบัติจริงในห่วงโซ่อุปทานของกิจการ การแก้ระดับแรกต้องมีหน่วยงานการค้าและศุลกากร ส่วนระดับที่สองต้องมีการตรวจแรงงาน การรับเรื่องร้องเรียน การเยียวยา และความร่วมมือจากนายจ้างและแรงงาน โดยเฉพาะกิจการขนาดเล็กที่มีต้นทุนปฏิบัติตามกฎสูง

3.4 ผลกระทบเชิงกระจายและกลุ่มเปราะบาง

ภาระจากความตึงเครียดทางการค้าอาจกระจายไม่เท่าเทียมกัน แรงงานทักษะต่ำ แรงงานนอกระบบ แรงงานสัญญาจ้าง และแรงงานในกิจการขนาดเล็กมักมีอำนาจต่อรองและการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมน้อยกว่า ขณะที่ผู้ประกอบการขนาดใหญ่มีความสามารถด้านข้อมูลและการตรวจสอบย้อนกลับมากกว่า หลักฐานของ ILO ในระดับโลกสนับสนุนให้มาตรการด้านการค้าเชื่อมกับตลาดแรงงานเชิงรุกและการคุ้มครองทางสังคมโดยตรง (ILO, 2026a)

นัยเชิงนโยบายคือ มาตรการช่วยเหลือไม่ควรจัดสรรตามชื่ออุตสาหกรรมเพียงอย่างเดียว แต่ควรใช้ระดับการพึ่งพาตลาดสหรัฐอเมริกา สถานะในห่วงโซ่อุปทาน ขนาดกิจการ สถานะการจ้าง และพื้นที่เป็นเกณฑ์ร่วม เพื่อป้องกันการช่วยเหลือกิจการที่ได้รับผลกระทบน้อยแต่ตกหล่นแรงงานในผู้รับเหมาช่วงหรือกิจการสนับสนุน

3.5 ความเสี่ยง โอกาส และทางเลือกตามสถานการณ์

สถานการณ์พื้นฐาน (0 - 6 เดือน) หากโครงสร้างอัตราภาษีและรายการยกเว้นยังไม่เปลี่ยนแปลง ความเสี่ยงจะกระจุกในพิกัดสินค้าที่ไม่ได้รับยกเว้นและกิจการที่พึ่งพาตลาดสหรัฐฯ สูง โดยสัญญาณนำที่ควรติดตาม คือ คำสั่งซื้อ ชั่วโมงล่วงเวลา อัตราการใช้กำลังการผลิต และการชะลอรับแรงงานใหม่ ขณะที่สินค้ายกเว้นหรือกิจการที่สามารถเปลี่ยนตลาดได้อาจได้รับผลจำกัดกว่า

สถานการณ์ความเสี่ยง (6 - 24 เดือน) หากมีการขยายขอบเขตสินค้า ลดข้อยกเว้น หรือเกิดมาตรการจากการไต่สวนกำลังการผลิตส่วนเกินเพิ่มเติม ผลกระทบอาจขยายจากผู้ส่งออกตรงไปยังผู้ผลิตชิ้นส่วน ผู้รับเหมาช่วง โลจิสติกส์ และจังหวัดฐานการผลิต ความเสี่ยงเชิงนโยบายคือการช่วยเหลือแบบกว้างเกินไปก่อนทราบระดับการได้รับผลกระทบจริง ซึ่งอาจสร้างต้นทุนการคลังโดยไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย

สถานการณ์การปรับตัวและโอกาส (มากกว่า 2 ปี) หากไทยสามารถรักษาการเข้าถึงตลาดยกระดับมาตรฐานห่วงโซ่อุปทาน และดึงดูดการลงทุนจากการปรับโครงสร้างการผลิต อาจเกิดงานใหม่และความต้องการทักษะสูงขึ้น แต่ผลประโยชน์จะไม่กระจายโดยอัตโนมัติ หากแรงงานเดิมไม่สามารถย้ายไปสู่งานใหม่ได้ นโยบายจึงต้องเชื่อมการส่งเสริมการลงทุนกับตำแหน่งงาน คุณภาพงาน การถ่ายทอดทักษะและการจับคู่งาน พร้อมประเมินความคุ้มค่าระหว่างต้นทุนการปฏิบัติตามมาตรฐานของ SMEs กับประโยชน์จากการรักษาตลาด

4. ท่าทีและแนวทางการรับมือของไทยต่อการดำเนินมาตรา 301 ของสหรัฐอเมริกา

4.1 ท่าทีการเจรจาของไทย

ท่าทีของไทยควรตั้งอยู่บนการแยกสามประเด็นให้ชัดเจน ได้แก่ การยืนยันมาตรฐานแรงงานภายในประเทศ การตอบข้อกังวลเรื่องสินค้านำเข้าจากประเทศที่สาม และการโต้แย้งข้อกล่าวหาเรื่องกำลังการผลิตส่วนเกิน ฝ่ายไทยได้ชี้แจงต่อ USTR ว่าห่วงโซ่อุปทานของไทยปลอดแรงงานบังคับและไทยไม่มีกำลังการผลิตส่วนเกินในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ถูกกล่าวหา (กรมการค้าต่างประเทศ, 2569) อย่างไรก็ดี การเจรจาควรเสริมคำยืนยันดังกล่าวด้วยข้อมูลที่ตรวจสอบย้อนกลับได้ เช่น สถิติการใช้กำลังการผลิตเป็นรายสาขา แหล่งที่มาวัตถุดิบ ผลการตรวจแรงงาน และกลไกเยียวยา

กรมการค้าต่างประเทศรายงานว่าคณะผู้แทนไทยชี้แจงข้อมูลต่อสหรัฐฯ เกี่ยวกับห่วงโซ่อุปทานและกำลังการผลิต (กรมการค้าต่างประเทศ, 2569) กระทรวงแรงงานควรรวบรวมหลักฐานการตรวจแรงงาน ข้อร้องเรียน การแก้ไขเยียวยา และการจัดหาแรงงานอย่างเป็นธรรมเพื่อสนับสนุนท่าทีอย่างตรวจสอบได้

ในด้านการค้า หน่วยงานเจรจาควรตรวจสอบสถานะและข้อความของความตกลงการค้าต่างตอบแทน (Agreement on Reciprocal Trade: ART) ไทย - สหรัฐฯ จากเอกสารทางการก่อนอ้างเป็นข้อผูกพันหรือผลสำเร็จที่เกิดขึ้นแล้ว ส่วนรายการยกเว้นภาษีต้องอ้างภาคผนวกของประกาศทางการของสหรัฐฯ (USTR/Federal Register) โดยพิจารณาตามรหัสพิกัดศุลกากร (HTS) ที่ระบุไว้ กระทรวงแรงงานควรส่งหลักฐานเชิงระบบด้านสิทธิแรงงาน การตรวจแรงงาน การจัดหาแรงงาน และผลกระทบต่อการจ้างงานแก่คณะเจรจาผ่านกลไกระหว่างหน่วยงาน โดยจำแนกข้อมูลที่เปิดเผยได้ออกจากข้อมูลรายคดีหรือข้อมูลส่วนบุคคล (USTR, 2026e)

ด้านการเจรจา ไทยและสหรัฐอเมริกาประกาศกรอบสำหรับความตกลงการค้าต่างตอบแทนเมื่อเดือนตุลาคม 2568 แต่กรอบดังกล่าวยังไม่ใช่ความตกลงฉบับสมบูรณ์ และรัฐบาลไทยยืนยันในเดือนสิงหาคม 2569 ว่ายังอยู่ระหว่างการเจรจา (USTR, 2025; รัฐบาลไทย, 2569ก, 2569ง) ท่าทีไทยจึงควรขอความชัดเจนเรื่องพิกัดสินค้าที่ครอบคลุม วิธีคำนวณอัตราภาษี เงื่อนไขการได้รับหรือเพิกถอนข้อยกเว้น กระบวนการทบทวน และหลักฐานที่สหรัฐอเมริกาจะยอมรับ พร้อมประเมินผลได้ผลเสียของข้อผูกพัน ART ทั้งด้านการค้า แรงงาน กฎระเบียบ และพื้นที่นโยบายของรัฐก่อนให้คำมั่นเพิ่มเติม

ด้านแรงงาน ให้แยกการช่วยแรงงานในกิจการเสี่ยงที่มีคำสั่งซื้อลดลงออกจากการพัฒนาทักษะสำหรับกิจการที่มีตำแหน่งงานเพิ่มขึ้น การคัดเลือกหลักสูตรและจังหวัดนำร่องต้องอาศัยข้อมูลตำแหน่งว่าง คำสั่งซื้อ และจำนวนแรงงานจริง ไม่ใช้รายชื่ออุตสาหกรรมเป้าหมายระดับประเทศแทนหลักฐานความต้องการรายพื้นที่

ท่าทีเชิงนโยบาย กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานหลักด้านการค้าและการเจรจา กระทรวงแรงงานสนับสนุนหลักฐานด้านแรงงาน ป้องกันความเสี่ยงในสถานประกอบการ และช่วยแรงงานปรับตัว โดยให้หน่วยงานที่มีอำนาจเรื่องการนำเข้าสินค้าพิจารณากฎหมายและวิธีบังคับใช้ข้อห้ามนำเข้าสินค้าที่เกี่ยวกับแรงงานบังคับ การตัดสินใจเกี่ยวกับมาตรการนำเข้าไม่ควรถูกแสดงว่าอยู่ในอำนาจของกระทรวงแรงงานเพียงหน่วยงานเดียว

4.2 ท่าทีและบทบาทของกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานได้จัดประชุมคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานสินค้านำเข้าที่มีความเสี่ยงจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2569 และพิจารณากรอบคัดกรอง รายชื่อสินค้านำเข้าเสี่ยง และมาตรฐานตรวจเอกสาร (กระทรวงแรงงาน, 2569ก) การดำเนินการดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นที่ตอบช่องว่างด้านการควบคุมสินค้านำเข้า แต่ผลสัมฤทธิ์จะขึ้นกับความชัดเจนของฐานกฎหมาย การแลกเปลี่ยนข้อมูลกับศุลกากรและกระทรวงพาณิชย์ การคุ้มครองสิทธิของผู้นำเข้า และความสามารถในการตรวจสอบนอกเหนือจากเอกสาร

ในเชิงสถาบัน กระทรวงแรงงานควรรับผิดชอบสี่บทบาทที่อยู่ในอำนาจหน้าที่โดยตรง ได้แก่ (1) จัดทำหลักฐานด้านสถานการณ์แรงงานและมาตรฐานแรงงานเพื่อสนับสนุนการเจรจา (2) พัฒนาวิธีประเมินและตรวจความเสี่ยงแรงงานบังคับในสถานประกอบการและการจัดหาแรงงานให้สอดคล้องกับหลัก ILO (3) พัฒนาศักยภาพสถานประกอบการ พนักงานตรวจแรงงาน และระบบร้องเรียน/เยียวยา และ (4) จัดมาตรการรองรับแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการค้า ทั้งนี้ ต้องแยกบทบาท “ตรวจการละเมิดสิทธิแรงงานในประเทศ” ออกจาก “กำหนด/บังคับใช้มาตรการควบคุมสินค้านำเข้า” ซึ่งต้องอาศัยฐานกฎหมายและอำนาจของหน่วยงานด้านการค้าและศุลกากร แต่ควรเชื่อมโยงข้อมูลและเกณฑ์ความเสี่ยงระหว่างสองระบบ

ในมิติแรงงาน ไทยควรใช้ยุทธศาสตร์สองด้านควบคู่กัน คือ ลดผลกระทบเฉพาะหน้าต่อแรงงานและกิจการที่มีความเสี่ยงจริง และยกระดับขีดความสามารถเชิงโครงสร้างผ่านผลิตภาพ ทักษะ และมาตรฐานแรงงาน การรักษางานเดิมโดยไม่ปรับผลิตภาพอาจไม่ยั่งยืน ขณะที่การดึงดูดการลงทุนโดยไม่กำหนดเงื่อนไขด้านงานคุณภาพอาจเพิ่มการลงทุนแต่ไม่ยกระดับรายได้แรงงาน ดังนั้น มาตรการส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาทักษะควรผูกกับตำแหน่งงาน ค่าจ้าง การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน (ILO, 2026b)

โดยสรุป ท่าทีที่เหมาะสมไม่ใช่การยอมรับข้อกล่าวหาทั้งหมดหรือปฏิเสธทั้งหมด แต่เป็นการตอบโต้ด้วยหลักฐาน แก้ช่องว่างที่พิสูจน์ได้ และรักษาสิทธิทางการค้าของไทย การดำเนินการภายในประเทศควรมีผลใช้จริง โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และได้สัดส่วนกับความเสี่ยง ขณะเดียวกันไทยควรรักษาทางเลือกในการหารือและใช้กลไกพหุภาคี โดยไม่สรุปล่วงหน้าว่ามาตรการของสหรัฐอเมริกาชอบหรือขัดกฎองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) จนกว่าจะวิเคราะห์มาตรการและการบังคับใช้เป็นรายกรณี (WTO, 2000)

5. ข้อเสนอเชิงนโยบาย

หลักฐานที่ตรวจสอบได้สะท้อนว่า ความเสี่ยงต่อตลาดแรงงานไทยเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาษีรายการยกเว้น ความสามารถในการแข่งขันของสินค้า การปรับห่วงโซ่อุปทาน และมาตรฐานแรงงาน ไม่ใช่จากอัตราภาษีเพียงตัวเลขเดียว ดังนั้น ข้อเสนอเชิงนโยบายจึงแยกมาตรการเร่งด่วนเพื่อคุ้มครองการจ้างงานออกจากการปรับโครงสร้างระยะกลาง และกำหนดเจ้าภาพ ข้อมูล และตัวชี้วัดที่ตรวจสอบได้ ดังนี้

5.1 จัดตั้งกลไก Labour - Trade Early Warning ภายใต้ระบบเตือนภัยด้านแรงงานที่มีอยู่ โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (กองเศรษฐกิจการแรงงาน) เป็นหน่วยประสานข้อมูล ร่วมกับกรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานประกันสังคม กระทรวงพาณิชย์ และสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม จัดทำบัญชีรายการสินค้าตามรหัสพิกัดศุลกากร HTS/HS ที่ถูกเก็บภาษีหรือได้รับยกเว้นและเชื่อมกับ TSIC อาชีพ จังหวัด ขนาดกิจการ และจำนวนลูกจ้าง

5.2 พัฒนากลไกคัดกรองความเสี่ยงสินค้านำเข้าที่เกี่ยวข้องกับแรงงานบังคับ ซึ่งใช้ระดับความเสี่ยงเป็นเกณฑ์ในการคัดกรองและตรวจสอบ โดยให้กระทรวงแรงงานรับผิดชอบข้อมูลความเสี่ยงด้านแรงงานและการตรวจสถานประกอบการ ขณะที่กระทรวงพาณิชย์และกรมศุลกากรเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบด้านกฎหมาย มาตรการชายแดน และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้า กลไกดังกล่าวควรกำหนดให้ชัดเจนถึงนิยามของความเสี่ยง แหล่งข้อมูล เกณฑ์คัดกรอง ขั้นตอนการชี้แจงและทบทวนผล รวมถึงหลักการคุ้มครองข้อมูลทางการค้า และควรเริ่มดำเนินการในสินค้าหรือแหล่งที่มาที่มีความเสี่ยงสูงก่อน เพื่อทดสอบและปรับปรุงระบบให้เหมาะสม สำหรับตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) ควรเน้นผลลัพธ์ของการตรวจสอบและการแก้ไขปัญหา เช่น สัดส่วนกรณีที่มีความเสี่ยงและได้รับการตรวจสอบภายในระยะเวลาที่กำหนด สัดส่วนข้อบกพร่องที่ได้รับการแก้ไข และผลการเยียวยาแรงงาน มากกว่าการวัดจากจำนวนเอกสารรับรองที่จัดทำขึ้น

5.3 จัดทำแผนพัฒนาทักษะให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานจริง โดยเชื่อมโยงข้อมูลประเภทสินค้า อุตสาหกรรม อาชีพ และทักษะ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานร่วมกับกรมการจัดหางาน สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) สถานประกอบการ และสำนักงานแรงงานจังหวัด ยืนยันตำแหน่งงานทักษะที่จำเป็น และค่าจ้างก่อนจัดหลักสูตร แยกแรงงานในกิจการที่มีความเสี่ยงออกจากแรงงานที่มีศักยภาพในการเปลี่ยนงาน และนำร่องในพื้นที่ที่มีหลักฐานการได้รับผลกระทบภายใน 6 - 12 เดือน โดยกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน เช่น สัดส่วนผู้ผ่านการอบรมที่ได้งานหรือคงอยู่ในงานภายใน 3 - 6 เดือน รายได้หลังเปลี่ยนงาน

ระยะเวลากลับเข้าสู่การจ้างงาน และการนำทักษะไปใช้จริง ทั้งนี้ ควรระบุข้อจำกัดของข้อมูลให้ชัดเจนว่าการลงทุนที่ได้รับอนุมัติยังไม่สามารถถือเป็นจำนวนตำแหน่งงานที่เกิดขึ้นจริงได้

5.4 จัดทำมาตรการช่วยเหลือแรงงานแบบเบ็ดเสร็จ (One – Stop) สำหรับพื้นที่หรือกิจการที่ได้รับการยืนยันว่าอยู่ในระดับ Yellow หรือ Red โดยให้กรมการจัดหางาน สำนักงานประกันสังคม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสำนักงานแรงงานจังหวัด ร่วมเชื่อมโยงบริการด้านสิทธิประโยชน์ การประเมินทักษะ การจับคู่งาน และการฝึกอบรมให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันหลังยืนยันเหตุการณ์ สำหรับแรงงานเปราะบางควรใช้การเข้าถึงเชิงรุกผ่านผู้รับเหมาช่วงและเครือข่ายในพื้นที่ สำหรับตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) เช่น ระยะเวลาเฉลี่ยในการกลับเข้าสู่งาน สัดส่วนผู้กลับเข้าสู่งานภายใน 90 วัน และการเปลี่ยนแปลงรายได้ก่อนและหลังการเปลี่ยนงาน โดยควรแยกผลกระทบจากมาตรา 301 ออกจากปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่นเท่าที่ข้อมูลเอื้ออำนวย

5.5 จัดทำชุดข้อมูลเพื่อสนับสนุนท่าทีของไทยและการเจรจา โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานรวบรวมข้อมูลด้านการจ้างงาน ค่าจ้าง การตรวจแรงงาน ข้อร้องเรียนและการเยียวยา การคุ้มครองแรงงานต่างด้าว และการจัดหาแรงงาน ส่งให้กระทรวงพาณิชย์และคณะเจรจาเป็นรายไตรมาส พร้อมร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรม BOI กรมศุลกากร และภาคเอกชน เชื่อมโยงข้อมูลรายสินค้า เช่น มูลค่าเพิ่มในประเทศ แหล่งวัตถุดิบ และการลงทุนระหว่างประเทศ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) เช่น สัดส่วนข้อซักถามสำคัญที่สามารถตอบได้ด้วยหลักฐานตรวจสอบย้อนกลับภายในกำหนด และจำนวนประเด็นการเจรจาที่มีชุดข้อมูลหลักฐานพร้อมใช้งาน ทั้งนี้ ควรกำหนดระดับการเข้าถึงข้อมูลให้เหมาะสมกับข้อมูลรายคดีและข้อมูลทางธุรกิจ

5.6 จัดตั้งกลไกช่วยเหลือ SMEs ในการตรวจสอบและประเมินความเสี่ยงของการดำเนินธุรกิจและห่วงโซ่อุปทาน รวมถึงการตรวจสอบย้อนกลับของสินค้า เพื่อค้นหาความเสี่ยง ตรวจสอบข้อเท็จจริง และเพิ่มความโปร่งใส โดยจัดทำคู่มือสำหรับแต่ละสาขา แบบประเมินตนเอง รายการเอกสารที่จำเป็น ช่องทางให้คำปรึกษา และโครงการนำร่องร่วมกับสมาคมอุตสาหกรรม เน้นการพัฒนาระบบบริหารความเสี่ยงที่สามารถนำไปใช้ได้จริง โดยไม่เพิ่มภาระจากการจัดทำใบรับรองใหม่ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) เช่น จำนวนหรือสัดส่วนความเสี่ยงที่ตรวจพบและได้รับการแก้ไข ต้นทุนการปฏิบัติตามมาตรฐานต่อกิจการ ระยะเวลาในการจัดทำข้อมูลเพื่อการตรวจสอบย้อนกลับ และความต่อเนื่องของคำสั่งซื้อ ทั้งนี้ ก่อนขยายผลควรประเมินต้นทุนและความพร้อมของ SMEs แยกตามสาขา

ข้อจำกัดและช่องว่างข้อมูล (Data Gaps)

1. ยังไม่มีฐานข้อมูลเชื่อมพิกัดศุลกากร HTS/HS ที่ถูกมาตรการกับรายสถานประกอบการ จำนวนลูกจ้าง และอาชีพอย่างเป็นระบบ จึงยังไม่สามารถประมาณจำนวนแรงงานไทยที่ได้รับผลโดยตรงได้อย่างน่าเชื่อถือ

2. ยังไม่มีข้อมูลระดับจุลภาค (Micro level) เกี่ยวกับการส่งผ่านภาระภาษีระหว่างผู้นำเข้าสหรัฐฯ ผู้ส่งออกไทย และผู้บริโภค ทำให้ไม่ควรสมมติว่าผู้ส่งออกไทยรับภาระภาษีทั้งหมด

3. ยังไม่มีข้อมูลต้นทุนการทำกระบวนการตรวจสอบข้อมูลเชิงลึกและการตรวจสอบย้อนกลับในห่วงโซ่อุปทาน เพื่อประเมินความเสี่ยงและยืนยันความถูกต้องของสินค้าหรือธุรกิจ (Due Diligence/Traceability) โดยจำแนกตามขนาดกิจการและสาขาอุตสาหกรรม

4. ข้อมูลคำสั่งซื้อ ชั่วโมงล่วงเวลา และการหยุดกิจการยังไม่เชื่อมกับพิกัดสินค้าส่งออกในระบบเดียวกัน

5. กรณีกำลังการผลิตส่วนเกิน ณ วันที่ 24 กันยายน 2569 ยังไม่มีข้อวินิจฉัยสุดท้ายสำหรับประเทศไทย ดังนั้น ในระยะต่อไปควรเชื่อมโยงข้อมูลจากกรมศุลกากร กระทรวงพาณิชย์ ทะเบียนสถานประกอบการ สำนักงานประกันสังคม การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร (LFS) และข้อมูลตำแหน่งงานว่าง เพื่อจัดทำข้อมูลสถานการณ์พื้นฐานก่อนประเมินผลกระทบเชิงปริมาณ

หมายเหตุประเด็นที่ยังต้องตรวจสอบ

หมายเหตุ 1 ณ วันที่ 24 กันยายน 2569 จากหน้าสถานะการไต่สวนของ USTR และเอกสารทางการที่ตรวจสอบ ยังไม่พบข้อวินิจฉัยสุดท้ายหรือประกาศมาตรการสำหรับไทยในกรณีกำลังการผลิตและการผลิตส่วนเกินเชิงโครงสร้าง จึงต้องติดตาม USTR และ Federal Register ต่อเนื่อง และควรปรับปรุงรายงานทันทีเมื่อมี Findings หรือ Proposed/Final Action ใหม่ (USTR, 2026a)

หมายเหตุ 2 รายการสินค้ายกเว้นและสินค้าที่ถูกเก็บภาษีต้องตรวจสอบจากพิกัด HTS ในภาคผนวกประกาศของ USTR ทุกครั้งก่อนประเมินผลรายสินค้า เพราะจำนวนรายการและสัดส่วนมูลค่าเป็นคนละตัวชี้วัด และอาจเปลี่ยนแปลงจากการทบทวนมาตรการ (USTR, 2026d; รัฐบาลไทย, 2569ค)

หมายเหตุ 3 ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอสำหรับประมาณการจำนวนแรงงานไทยที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง การประมาณการดังกล่าวควรเชื่อมข้อมูลศุลกากรระดับ HS กับทะเบียนสถานประกอบการผู้ประกันตน การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ชั่วโมงล่วงเวลา ตำแหน่งงานว่าง และข้อมูลการเลิกจ้าง พร้อมระบุสมมติฐานและช่วงความไม่แน่นอน

เอกสารอ้างอิง

กระทรวงพาณิชย์. (2569). รายงานข้อมูลสถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย. https://tradereport.moc.go.th/th/stat/report01

กระทรวงพาณิชย์. (2569). สินค้าส่งออก 15 อันดับแรกของไทยรายประเทศ ประจำปี 2568. https://tradereport.moc.go.th/th/stat/reportcomcodeexport03

กระทรวงพาณิชย์. (2569). สหรัฐฯ เก็บภาษีไทย กรณีแรงงาน 12.5% โชคดีมีสินค้า 2,120 รายการ ได้รับยกเว้น. https://chainat.moc.go.th/th/content/category/detail/id/112/iid/177499

กรมการค้าต่างประเทศ. (2569). พาณิชย์นำทีมไทยแลนด์ แจงสหรัฐฯ ย้ำห่วงโซ่อุปทานไทยปลอดแรงงานบังคับและปฏิเสธข้อหากำลังการผลิตส่วนเกิน. https://www.dft.go.th/th- th/showpicture/ArticleId/30561

กระทรวงแรงงาน. (2569ก, 14 สิงหาคม). รมว.แรงงาน เป็นประธานประชุมคณะกรรมการฯ วางกรอบคัดกรองสินค้านำเข้าที่เสี่ยงจากการบังคับใช้แรงงาน. https://www.mol.go.th/news/รมว-แรงงาน-เป็นประธานประชุมคณะกรรมการฯ-วางกรอบคัดกรองสินค้านำเข้าที่เสี่ยงจากการบังคับใช้แรงงาน

กระทรวงแรงงาน. (2569ข). มาตรฐานการปฏิบัติงาน (SOP) การคัดกรองเบื้องต้น (แรงงานบังคับ) ฉบับปรับปรุง มีนาคม 2569. https://ccpl.mol.go.th/link_type/forms

กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. (2569). สหรัฐฯ เปิดไต่สวนมาตรา 301 ครอบคลุม 60 ประเทศ. https://www.ditp.go.th/post/ynbvh7nhum19t7rsmv175xyf

รัฐบาลไทย. (2569ก, 2 มิถุนายน). นายกฯ สั่งเร่งเจรจาภาษีสหรัฐฯ กำชับพาณิชย์ปิดประเด็นค้าง ปกป้องส่งออกไทย. https://www.thaigov.go.th/th/news/164697

รัฐบาลไทย. (2569ค, 25 กรกฎาคม). รองโฆษกฯ แจงสหรัฐฯ ปรับภาษีสินค้าไทยเพิ่มสุทธิ 2.5 จุดเปอร์เซ็นต์ เป็นระดับเดียวกับประเทศคู่แข่งหลักของไทย ย้ำกว่า 2,120 รายการได้รับยกเว้น รัฐบาลเร่งเจรจา ART ดูแลผู้ส่งออก. https://www.thaigov.go.th/th/news/166900

รัฐบาลไทย. (2569ง, 15 สิงหาคม). รัฐบาลเตรียมเจรจาภาษีสหรัฐฯ ปลาย ส.ค. ชูเอกชนไทยลงทุนเกือบ 2 หมื่นล้านดอลลาร์ สะท้อนผลประโยชน์ร่วม มุ่งลดภาระภาษีสินค้าส่วนที่เหลือ. https://www.thaigov.go.th/th/news/167665

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน. (2569). ประชุมคณะอนุกรรมการสรรหาและเจรจา ภายใต้กองทุนเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศสำหรับอุตสาหกรรมเป้าหมาย. https://www.boi.go.th/th/boi_event_detail/?module=activity&topic_id=138951&utm

สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม. (2569). ไทยวิ่งฝุ่นตลบ ปิดดีล ART สหรัฐ ก่อนภาษี 301 กระแทกส่งออก. https://rubber.oie.go.th/Article.aspx?id=66403

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2569). สรุปผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ประจำเดือนสิงหาคม 2569. https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2026/20260911105245_92374.pdf

Congressional Research Service. (2023). Section 301 of the Trade Act of 1974 (IF11346). https://www.congress.gov/crs-product/IF11346

Congressional Research Service. (2024). Section 301 of the Trade Act of 1974. https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF11346/IF11346.22.pdf?utm

International Labour Organization. (2026a). Tariff rises, trade tensions and labour markets: Employment impacts and policy implications. https://doi.org/10.54394/00034636

International Labour Organization. (2026b). Thailand national policy dialogue on trade and decent work. https://www.ilo.org/publications/thailand-national-policy-dialogue-trade-and-decent-work

International Labour Organization. (n.d.). Ratifications for Thailand. https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102843

OECD. (2018). OECD due diligence guidance for responsible business conduct. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/15f5f4b3-en

Office of the United States Trade Representative. (2017). Investigation: Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation. https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/section-301-china/investigation?utm

Office of the United States Trade Representative. (2018). Section 301 Fact Sheet. https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/march/section-301-fact-sheet?utm

Office of the United States Trade Representative. (2025). Fact sheet: The United States and Thailand reach a framework for an agreement on reciprocal trade. https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/fact-sheets/2025/october/fact-sheet-united-states-and-thailand-reach-framework-agreement-reciprocal-trade

Office of the United States Trade Representative. (2026a). Initiation of Section 301 investigations: Acts, policies, and practices of certain economies relating to structural excess capacity and production in manufacturing sectors. https://ustr.gov/sites/ default/files/files/Press/Releases/2026/USTR%20301%20FRN%20Industrial%20Excess%20Capacity%20Final.pdf

Office of the United States Trade Representative. (2026b). Report in Section 301 investigations of the acts, policies, and practices of various economies related to the failure to impose and effectively enforce a prohibition on the importation of goods produced with forced labor. https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/2026/USTR%20Report%20Sec%20301%20FL%20301%206-2-26%20FINAL%20for%20upload.pdf

Office of the United States Trade Representative. (2026c). USTR initiates 60 Section 301 investigations relating to failures to take action on forced labor. https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2026/march/ustr-initiates-60-section-301-investigations-relating-failures-take-action-forced-labor

Office of the United States Trade Representative. (2026d). USTR takes action in forced labor Section 301 investigations. https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2026/july/ustr-takes-action-forced-labor-section-301-investigations

Office of the United States Trade Representative. (2026e). Notice of actions in Section 301 investigations of acts, policies, and practices of various economies related to the failure of each economy to impose and effectively enforce a prohibition on the importation of goods produced with forced labor. Federal Register, 91, Document 2026-15181. https://www.federalregister.gov/d/2026-15181

Office of the United States Trade Representative. (2026). USTR Initiates Section 301 Investigations Relating to Structural Excess Capacity and Production in Manufacturing Sectors. https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2026/march/ustr-initiates-section-301-investigations-relating-structural-excess-capacity-and-production?utm

Office of the United States Trade Representative. (2026). USTR Makes Findings and Proposes Action in 60 Section 301 Investigations Relating to Failures to Take Action on Trade in Forced Labor Goods. https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2026/june/ustr-makes-findings-and-proposes-action-60-section-301-investigations-relating-failures-take-action?utm

Supreme Court of the United States. (2026). Learning Resources, Inc. v. Trump, 607 U.S. (2026), Nos. 24-1287 and 25-250 (Feb. 20, 2026). https://www.supremecourt.gov/opinions/25pdf/24-1287_4gcj.pdf

U.S. Customs and Border Protection. (n.d.). Forced labor frequently asked questions. Retrieved September 22, 2026, from https://www.cbp.gov/trade/forced-labor/frequently-asked-questions

World Trade Organization. (2000). United States—Sections 301-310 of the Trade Act of 1974: Report of the Panel (WT/DS152/R). https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/wtds152r.pdf