



11

## จาก GATT สู่ WTO

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบันหมายเลข 11  
โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก)  
ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

# จาก GATT สู่ WTO

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์



เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบันหมายเลข 11  
กรกฎาคม 2552



ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก)

เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบันหมายเลข 11

จาก GATT สู่ WTO

ผู้เขียน	รังสรรค์ ณะพรพันธุ์
จำนวน	288 หน้า
ISBN	978-616-90001-1-2
พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง	กรกฎาคม 2552
จำนวน	1,000 เล่ม
รูปเล่ม	ชมพู อิงชัย

เจ้าของ โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก)  
ห้องเลขที่ 14 ชั้น 4 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร  
กรุงเทพฯ 10200  
โทรศัพท์ 0 2613 2470 และ 0 2623 5510  
โทรสาร 0 2623 5510  
E-Mail: lekkygood@yahoo.co.th  
www.thailandwto.org

ได้รับทุนอุดหนุนจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)  
ชั้น 14 อาคารเอสเอ็มทาวเวอร์  
เลขที่ 979 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนนอก  
เขตพญาไท กรุงเทพฯ  
10400

พิมพ์ที่	โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ท่าพระจันทร์	โทร. 0 2224 7357-9
ศูนย์รังสิต	โทร. 0 2564 3105-11

**คณะกรรมการโครงการ WTO Watch**

ศ.รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์  
ผศ.ดร.วิศาล บุญเวส  
รศ.สมพร อิศวิลานนท์  
อาจารย์สิทธิกร นิภายะ  
คุณยุวดี ไชมีเพชร

ประธานกรรมการ  
กรรมการ  
กรรมการ  
กรรมการและเลขานุการ  
ผู้ช่วยเลขานุการ



## เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบัน

- หมายเลข 1 การประชุมแคนคูน :  
ความผลิบานและโรยราของการค้าเสรี  
โดย สิทธิพล วิบูลย์ธนากุล  
พฤษภาคม 2547
- หมายเลข 2 รายงานการประชุมทางวิชาการ  
“รัฐบาลควรมีจุดยืนในการเจรจา  
การค้าทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาอย่างไร”  
โดย สิทธิกร นิพนยะ (บรรณาธิการ)  
กรกฎาคม 2547
- หมายเลข 3 รายงานการบรรยายทางวิชาการ  
“ระบบทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้ FTAs”  
โดย จักรกฤษณ์ ครอบงำ (ผู้บรรยาย)  
สิทธิกร นิพนยะ (เรียบเรียง)  
กุมภาพันธ์ 2548
- หมายเลข 4 ข้อตกลงการค้าเสรีสหรัฐอเมริกา  
โดย ทิวรัตน์ ลาภวิไล  
ประภาภรณ์ ชื้อเจริญกิจ  
เอกพล จงวิดิยวรรณ  
สมบูรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ)  
มีนาคม 2548
- หมายเลข 5 FTA ไทย - สหรัฐอเมริกา  
ผลได้ ผลเสีย และข้อเสนอแนะ  
โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (ผู้บรรยาย)  
อิสร์กุล อุณหเกตุ (เรียบเรียง)  
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ)  
ตุลาคม 2549

- หมายเลข 6 Trade and Competition  
โดย เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ (ผู้บรรยาย)  
ประสพสุข สังข์บุญมาก (เรียบเรียง)  
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ)  
มกราคม 2550
- หมายเลข 7 โบอิงกับแอร์บัส: กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐฯ  
กับสหภาพยุโรป  
โดย สุนทร ตันมันทอง  
เมษายน 2550
- หมายเลข 8 สังคมเศรษฐกิจไทยใน USTR Special 301 Report  
โดย สุนทร ตันมันทอง  
พฤษภาคม 2551
- หมายเลข 9 ข้อตกลงการค้าเสรีของประเทศในอุษาคเนย์  
โดย สมคิด พุทธิศรี  
สมบูรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ)  
กรกฎาคม 2551
- หมายเลข 10 อาเซียนกับข้อตกลงการค้าเสรี  
โดย สมคิด พุทธิศรี  
สมบูรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ)  
กุมภาพันธ์ 2552
- หมายเลข 11 จาก GATT สู่อู่ WTO  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
กรกฎาคม 2552

## คำนำ

บทความที่นำมารวมตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้มีที่มาจาก 2 แหล่ง  
แหล่งที่หนึ่งมาจากบทความที่ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์รายวัน แหล่งที่สอง  
มาจากรายงานข่าวและบทวิเคราะห์ที่ตีพิมพ์ในจดหมายข่าว WTO Watch  
รวมทั้งคำนำสิ่งตีพิมพ์ของโครงการจัดกระแสดังกล่าว (WTO  
Watch) ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

บทความเหล่านี้เขียนขึ้นระหว่างปี 2536 - 2552 นับเป็นถนน  
หนังสืออันยาวนานถึง 16 ปี บทความบางเรื่องเคยรวบรวมพิมพ์ในหนังสือ  
เรื่องระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า (โครงการจัดพิมพ์  
คปไฟ พฤษภาคม 2540) การนำมารวมพิมพ์ในหนังสือนี้ก็เพื่อให้เห็น  
ภาพพัฒนาการของเหตุการณ์อันเกี่ยวข้องกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่าง  
ประเทศ GATT และ WTO

รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์

กรกฎาคม 2552





## สารบัญ

<b>ภาคที่หนึ่ง</b>	<b>ก่อนกำเนิดองค์การการค้าโลก.....</b>	<b>1</b>
	พัฒนาการของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ.....	3
<b>ภาคที่สอง</b>	<b>กำเนิดองค์การการค้าโลก.....</b>	<b>23</b>
	องค์การการค้าพหุภาค (MTO).....	25
	การเจรจาอุปถุภักย์กับทวิภาคีนิยมทางการค้า.....	33
	ปลายทางของรอบอุปถุภักย์.....	39
	อนาคตขององค์การการค้าโลก.....	47
	สหรัฐอเมริกากับองค์การการค้าโลก.....	53
<b>ภาคที่สาม</b>	<b>กฎกติกาองค์การการค้าโลก.....</b>	<b>59</b>
	กฎกติกาองค์การการค้าโลก.....	61
	ระเบียบการค้าระหว่างประเทศว่าด้วย	
	ประเทศแหล่งผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม.....	67
	ข้าวกับ Tariffication.....	75
	ญี่ปุ่นกับการเปิดตลาดข้าว.....	81
	อุตสาหกรรมและเครื่องนุ่งห่ม การปรับตัวยุคการค้าเสรี.....	87
	อัตราแลกเปลี่ยนและระบบอัตราแลกเปลี่ยน	
	กับการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ :	
	กรณีศึกษาค่าเงินหยวน.....	93
	กลไกการประเมินนโยบายการค้าขององค์การการค้าโลก.....	117
	สาธารณรัฐประชาชนจีนกับสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาด....	121

## สารบัญ (ต่อ)

<b>ภาคที่สี่</b>	<b>ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก.....</b>	<b>135</b>
	ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก.....	137
	ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก.....	143
	กฎการลงคะแนนเสียงกับตำแหน่ง	
	ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก.....	151
	การเมืองว่าด้วยการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก.....	159
	องค์การการค้าโลกกับการแต่งตั้งผู้อำนวยการ.....	165
	บทเรียนจากการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก.....	173
<b>ภาคที่ห้า</b>	<b>การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโตฮา.....</b>	<b>181</b>
	จากพหุภาคีนิยมสู่ทวิภาคีนิยม.....	183
	สมรภูมิแคนคูน.....	189
	การเจรจาการค้าพหุภาคีในฐานะการเล่นเกม.....	197
	จากโตฮาสู่ฮ่องกง.....	203
	จากแคนคูนถึงฮ่องกง.....	205
	ความไม่คืบหน้าของการเจรจารอบโตฮา.....	209
	เมื่อโตฮาเข้าห้อง ICU.....	213
	ประเทศด้อยพัฒนาได้ประโยชน์	
	จากการเจรจารอบโตฮาจริงหรือ.....	219

## สารบัญ (ต่อ)

ภาคที่หก	การเมืองในองค์การการค้าโลก.....	233
	สาธารณรัฐประชาชนจีนกับองค์การการค้าโลก.....	235
	จีนกับการปฏิบัติตามพันธะการเป็นสมาชิก WTO.....	243
	อนาคตของ WTO.....	245
	องค์การการค้าโลก ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และเศรษฐกิจพอเพียง.....	251
	หนึ่งทศวรรษ WTO.....	255
	รายชื่อเอกสารโครงการ WTO Watch.....	261
	ประวัติผู้เขียน.....	275



ภาคที่หนึ่ง  
ก่อนกำเนิดองค์การการค้าโลก



## พัฒนาการของ ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

บทความนี้ตัดตอนจากรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ 2546) หน้า 15-30

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกสมัยใหม่ อังกฤษได้ปรากฏโฉมเป็นผู้นำของระบบทุนนิยมโลกเมื่อประสบความสำเร็จในการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นชาติแรกนับตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา อังกฤษจึงเป็นผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อวางกติกาด้วยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ ในระบบทุนนิยมโลก อังกฤษได้ยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมเป็นพื้นฐานในการกำหนดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่เป็นเพราะเหตุว่า ปรัชญาเศรษฐกิจดังกล่าวนี้มีข้อสนับสนุนทางทฤษฎีจากสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกเท่านั้น หากทว่ายังเป็นเพราะว่าอังกฤษมีฐานะการแข่งขันในตลาดโลกเหนือกว่าประเทศอื่นๆ เนื่องจากประสบความสำเร็จในการปฏิวัติอุตสาหกรรมก่อนประเทศอื่นๆ อีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง อังกฤษจึงชูนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม และใช้พละานุภาพทางทหารในการยึดดินแดนต่างๆ เป็นอาณานิคม ตลอดจนบีบบังคับให้ประเทศต่างๆ เปิดประตูการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเป็นตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมจากอังกฤษและอาณานิคม และเพื่อเป็นแหล่งวัตถุดิบสำหรับป้อนโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนเป็นแหล่งผลิตอาหารสำหรับเลี้ยงดูประชาชนในอังกฤษและอาณานิคมอีกด้วย ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าวนี้นี้



จึงเป็นระเบียบที่มีอังกฤษเป็นผู้ดูแล หรืออีกนัยหนึ่งอังกฤษทำหน้าที่เป็น  
จักรวาลโลก (Pax Britannica) เงินปอนด์สเตอร์ลิงกลายเป็นเงินตราสกุลหลัก  
สำหรับธุรกรรมระหว่างประเทศ ระบบการเงินระหว่างประเทศที่อังกฤษ  
เลือกใช้และอัตราแลกเปลี่ยนของเงินปอนด์สเตอร์ลิงที่กำหนดขึ้นจะมี  
ผลกระทบต่อตลาดการเงินระหว่างประเทศและสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ  
ในระบบทุนนิยมโลกอย่างสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ภาวะความเป็นจักรวาลโลกของอังกฤษได้สิ้นสุดลง  
ประมาณปี 2457 เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ระเบียบเศรษฐกิจระหว่าง  
ประเทศซึ่งกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมมีอันต้อง  
พังทลายลง เมื่อประเทศต่างๆพากันดำเนินนโยบายการกีดกันทางการค้า  
และปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศเมื่อสงครามโลกครั้งที่หนึ่งสิ้นสุดลง  
ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่  
ในทศวรรษ 2470 ภัยพิบัติจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและภาวะเศรษฐกิจ  
ตกต่ำดังกล่าวนี้ได้บั่นทอนศักยภาพทางเศรษฐกิจของอังกฤษไปเป็นอันมาก  
ยิ่งเมื่อถูกซ้ำเติมด้วยสงครามโลกครั้งที่สองในทศวรรษ 2480 ภาวะความ  
เป็นผู้นำของอังกฤษในระบบทุนนิยมโลกจึงยุติลงโดยสมบูรณ์

แต่ที่จริงแล้วโครงสร้างอำนาจในระบบทุนนิยมโลกเริ่มมีการ  
เปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญนับตั้งแต่ทศวรรษ 2430 เป็นต้นมา เมื่อสหรัฐ  
อเมริกาประสบความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีที่อาศัยพลังงานจากไฟ  
ฟ้าและการเผาไหม้ภายในของเครื่องยนต์ จนเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม  
ครั้งที่สอง ศักยภาพทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาจึงเพิ่มพูนขึ้นในขณะที่  
อังกฤษอ่อนกำลังลง ด้วยเหตุนี้เอง ศูนย์อำนาจในระบบทุนนิยมโลกจึง  
ค่อยๆเคลื่อนย้ายจากฟากหนึ่งไปสู่อีกฟากหนึ่งของมหาสมุทรแอตแลนติก  
และเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาก็ปรากฏโฉมเป็นผู้นำ  
ของระบบทุนนิยมโลกอย่างชัดเจน

ในระหว่างทศวรรษ 2460 ถึงทศวรรษ 2480 เป็นช่วงเวลาที่เราพบทุนนิยมโลกปราศจากระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพราะเป็นช่วงเวลาของการถ่ายโอนอำนาจระหว่างอังกฤษกับสหรัฐอเมริกา ประกอบกับเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศอย่างร้ายแรงเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองใกล้จะยุติลง สหรัฐอเมริกาและอังกฤษเป็นผู้นำในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ระเบียบเศรษฐกิจใหม่นี้ยังยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมดังเช่นระเบียบเศรษฐกิจเดิม ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมเกือบทุกผลประโยชนของประเทศมหาอำนาจนั่นเอง การเจรจาเพื่อจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศระหว่างสหรัฐอเมริกากับอังกฤษเริ่มต้นในปี 2486 ขอดตกลงเบื้องต้นระหว่างประเทศทั้งสองเป็นประเด็นในการเจรจากับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ หลังจากประเทศมหาอำนาจทั้งหลายเห็นชอบในหลักการร่วมกันแล้วจึงจัดให้มีการประชุมนานาชาติ ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นใหม่นี้มีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 2 ส่วน คือ ระเบียบการเงินระหว่างประเทศและระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

## 1. ระเบียบการเงินระหว่างประเทศ

ในการประชุมนานาชาติเพื่อจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศ ณ เมืองเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods) มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในเดือนกรกฎาคม 2487 ที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ผู้แทนประเทศอังกฤษ และข้อเสนอของแฮร์รี ไวท์ (Harry D. White) ผู้แทนสหรัฐอเมริกา และในที่สุดก็มีมติยอมรับข้อเสนอหลักของไวท์ โดยที่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในบางประเด็น<sup>1</sup> สิ่งที่เราเรียกว่า "ระบบเบรตตันวูดส์" (Bretton Woods System) จึงถือกำเนิดขึ้นในมนุษยโลก โดยมีการจัดตั้ง "กองทุน

การเงินระหว่างประเทศ" (International Monetary Fund) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลให้การเงินระหว่างประเทศมีเสถียรภาพ และขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (International Bank for Reconstruction and Development) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "ธนาคารโลก" (World Bank) เพื่อทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรทางการเงินในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศสมาชิก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา

ระบบเบรตตันวูดส์ได้เลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) เป็นกรอบในการกำหนดกติกาทางการเงินระหว่างประเทศ ตามระบบดังกล่าวนี้ ประเทศสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ยกเว้นสหรัฐอเมริกา) จะต้องกำหนดค่าเสมอภาค (Par Value) ของเงินตราของตนเทียบกับเงินดอลลาร์อเมริกันโดยที่เงินดอลลาร์อเมริกันกำหนดค่าเสมอภาคเทียบกับทองคำในอัตรา 35 เหรียญต่อทองคำบริสุทธิ์น้ำหนัก 1 ออนซ์ เงินตราสกุลต่างๆของประเทศสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงมีค่าเสมอภาคเทียบกับทองคำด้วย ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการซื้อขายเงินตราต่างประเทศเพื่อมิให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวขึ้นลงเกินกว่า 1% ของค่าเสมอภาค หากมีปัญหาดุลยภาพภายนอกจนมีอาจร่างไว้ซึ่งค่าเสมอภาคที่กำหนดไว้ได้ ประเทศสมาชิกจะต้องพิจารณาเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาคของอัตราแลกเปลี่ยนเสียใหม่ ภายใต้กติกาทางการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ สหรัฐอเมริกาไม่มีพันธะที่จะต้องเข้าไปซื้อขายเงินตราเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ภาระในเรื่องนี้ตกเป็นหน้าที่ของประเทศสมาชิกอื่นๆ เพราะเงินดอลลาร์อเมริกันถูกยึดถือเป็นเงินตราสกุลหลักภายใต้ระเบียบการเงินระหว่างประเทศใหม่นี้ โดยรัฐบาลอเมริกันยินยอมที่จะรับแลกเงินดอลลาร์อเมริกันกับทองคำ (Gold Convertibility) อย่างไม่จำกัดจำนวน การรับแลกเงินดอลลาร์อเมริกันกับทองคำดังกล่าวนี้

นับเป็นมาตรการสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นที่มีต่อเงินดอลลาร์อเมริกัน  
ในฐานะเงินตราสกุลหลัก

สำหรับประเทศที่มีได้เป็นเจ้าของเงินตราสกุลหลัก การมีภาระ  
ในการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนให้อยู่ในระดับค่าเสมอภาค  
ที่กำหนดไว้ ย่อมสร้างขีดจำกัดในการดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมาย  
เศรษฐกิจมหภาคอื่นๆ ส่วนประเทศที่เป็นเจ้าของเงินตราสกุลหลักนั้นแล้ว  
ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวก็สร้างปัญหาพื้นฐานในการดำเนิน  
นโยบายดังที่เรียกกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่า "ปัญหาของประเทศที่ n"  
(The n-th Country Problem) กล่าวคือ หากประเทศเจ้าของเงินตราสกุล  
หลักมีดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเกินดุลติดต่อกันหลายปี ระบบ  
ทุนนิยมโลกจะต้องประสบปัญหาสภาพคล่องระหว่างประเทศ (International  
Liquidity) แต่ถ้าหากประเทศเจ้าของเงินตราสกุลหลักมีดุลการชำระเงิน  
ขาดดุล ปริมาณเงินดอลลาร์ที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ  
มีมากขึ้น แม้ปัญหาสภาพคล่องระหว่างประเทศจะหมดไป แต่ปัญหาใหม่ที่  
เกิดขึ้นก็คือ ความเชื่อมั่นในค่าของเงินตราสกุลหลักอาจจะสั้นคลอน  
สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อรัฐบาลประธานาธิบดีจอห์น  
เอฟ. เคนเนดี และประธานาธิบดีลินดอน จอห์นสัน ได้เลือกดำเนินนโยบาย  
การเงินการคลังแบบขยายตัว (Expansionary Policy) อย่างต่อเนื่อง  
ประกอบกับการใช้จ่ายของรัฐบาลอเมริกันในสงครามเวียดนาม ทำให้ดุล  
การชำระเงินระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาขาดดุลอย่างร้ายแรง  
การดำเนินนโยบายในลักษณะเช่นนี้จึงมีผลเสมือนหนึ่งว่ารัฐบาลอเมริกัน  
กู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่าย เงินดอลลาร์อเมริกันที่อยู่ในครอบครอง  
ของประเทศอื่นที่มีสภาพเสมือนหนึ่ง "ตัวเงินคลัง" ที่รัฐบาลอเมริกันจะต้อง  
ชำระคืนเป็นทองคำตราใบที่รัฐบาลอเมริกันยังมีทองคำที่จะรับแลกเงิน  
ดอลลาร์อเมริกัน ความเชื่อมั่นในเงินตราสกุลหลักจะยังไม่เสื่อมคลาย  
แต่เนื่องจากการขาดดุลการชำระเงินของสหรัฐอเมริกากลายเป็นปัญหาเรื้อรัง

ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลอเมริกันเอง แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะเหตุว่า ฐานะการแข่งขันของสหรัฐอเมริกาในระบบทุนนิยมโลกได้อ่อนแอลงไปเป็นอันมากในทศวรรษ 2510 ทั้งนี้เนื่องจากญี่ปุ่นและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเติบโตกล้าขึ้นมาเป็นศูนย์อำนาจใหม่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในระบบทุนนิยมโลกดังกล่าวนี้มีส่วนซ้ำเติมปัญหาศรัทธาและความเชื่อมั่นในค่าเงินดอลลาร์อเมริกันอย่างสำคัญ รัฐบาลหลายต่อหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลประธานาธิบดีเดอโกลแห่งฝรั่งเศสพากันนำเงินดอลลาร์อเมริกันไปแลกเป็นทองคำจากรัฐบาลอเมริกัน ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ เงินดอลลาร์อเมริกันย่อมมีค่าลดลงเมื่อเทียบกับทองคำ แต่รัฐบาลอเมริกันไม่ยอมลดค่าเงินของตน เพราะไม่ต้องการให้สหภาพโซเวียตและสหภาพอัฟริกาใต้ ซึ่งเป็นผู้ส่งออกทองคำได้รับประโยชน์จากการลดค่าเงินดอลลาร์อเมริกัน รัฐบาลอเมริกันหาทางออกด้วยการใช้ระบบราคาทองคำสองราคา (Two-Tier Gold Price System) เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2511 โดยมีทั้งราคาทางการและราคาตลาด การซื้อขายแลกเปลี่ยนทองคำระหว่างรัฐบาลให้ยึดถือราคา 35 เหรียญอเมริกันต่อทองคำบริสุทธิ์น้ำหนัก 1 ออนซ์ ส่วนราคาตลาดปล่อยให้เป็นไปตามสภาวะของอุปสงค์และอุปทาน แต่ระบบราคาทองคำสองราคานี้มีอาจช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานได้ ในเมื่อดุลการชำระเงินของสหรัฐอเมริกา ยังคงขาดดุลต่อไป เงินดอลลาร์อเมริกันจึงมีค่าตกต่ำลงไปเรื่อยๆ เมื่อเทียบกับทองคำ แม้รัฐบาลอเมริกันจะพยายามต่อรองมิให้มีการนำเงินดอลลาร์อเมริกันมาแลกเป็นทองคำ แต่ก็อาจยับยั้งได้ ในที่สุดประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสันจึงประกาศยกเลิกการรับแลกเงินดอลลาร์อเมริกันกับทองคำเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2514 ระบบเบรตตันวูดส์จึงมาถึงจุดจบหลังจากที่มีบทบาทในการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศเพียงประมาณสี่ทศวรรษ<sup>2</sup>

การละเมิดหลักการของระบบค่าเสมอภาคปรากฏอยู่เนืองๆ ในช่วง  
เสี้ยวศตวรรษดังกล่าวนี้ ประเทศที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินเรื้อรัง  
มักจะลงเอยที่จะลดค่าเงินสกุลของตน ส่วนประเทศที่มีดุลการชำระเงินเกินดุล  
ก็ขัดขึ้นต่อแรงผลักดันที่จะให้ขึ้นค่าของเงิน ยิ่งรัฐบาลอเมริกันดำเนิน  
นโยบายการเงินการคลังแบบขยายตัวด้วยแล้ว การรักษาเสถียรภาพของ  
อัตราแลกเปลี่ยนก็ยิ่งมีปัญหามากขึ้น เพราะการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้  
ทำให้ปริมาณเงินดอลลาร์ที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมี  
มากขึ้น ซึ่งมีส่วนสร้างแรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อในระบบทุนนิยมโลกด้วย  
ในที่สุดประเทศอุตสาหกรรมหลายต่อหลายประเทศจึงพากันละทิ้งระบบ  
อัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และหันไปใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบ  
ลอยตัว (Flexible Exchange Rate System)

## 2. ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

การเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับอังกฤษซึ่งเริ่มต้นในปี 2486  
ได้ขอยุติร่วมกันว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายหลังสงครามโลก  
ครั้งที่สองจักต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ทั้งนี้ เพราะ  
เชื่อว่า หลักการดังกล่าวนี้เกื้อกูลผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ  
ทัศนคติดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในบันทึกของเจมส์ มีด (James  
Meade) เรื่อง "A Proposal for an International Commercial Union"<sup>3</sup>  
ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2485 สารสำคัญของบันทึกดังกล่าวนี้เป็นประเด็น  
การเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับอังกฤษ การเจรจาได้ขอยุติร่วมกัน<sup>4</sup>  
จนมีการนำเสนอเอกสารรวมระหว่างรัฐบาลทั้งสองเรื่อง Proposals for  
Expansion of World Trade and Employment ในเดือนพฤศจิกายน 2488  
ต่อมามีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการจ้างงาน (United  
Nations Conference on Trade and Employment) ณ กรุงฮาวานา

ประเทศคิวบา ในปี 2491 สมาชิกสหประชาชาติ 50 ประเทศได้ลงนามในกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization = ITO) เพื่อทำหน้าที่ดูแลและกำกับให้การการค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขจัดอุปสรรคของการค้าระหว่างประเทศทั้งในด้านภาษีศุลกากร (Tariff Barriers) และด้านอื่น (Non-Tariff Barriers) การขจัดจรรยาปฏิบัติทางธุรกิจอันขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม (Restrictive Business Practices) การพัฒนาและบูรณะเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกและการจัดการเกี่ยวกับข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยโภคภัณฑ์ต่างๆ (International Commodity Agreements) ก่อนการประชุม ณ กรุงฮาวานาในปี 2491 ได้มีการประชุม ณ นครลอนดอนในเดือนธันวาคม 2489 รัฐบาลอเมริกันได้เสนอให้จัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade = GATT) ซึ่งครอบคลุมมาตรการทางด้านนโยบายการค้าระหว่างประเทศ (อันเป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรฮาวานาปี 2491) ข้อตกลงทั่วไปดังกล่าวนี้มีสมาชิกสหประชาชาติร่วมลงนามแรกเริ่ม 23 ประเทศ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2491 เป็นต้นมา การณ์ปรากฏต่อมาว่า รัฐบาลอเมริกันไม่ยอมให้สัตยาบันแก่กฎบัตรฮาวานา อันเป็นผลให้การจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศต้องล้มเหลวลง คงเหลือแต่ GATT ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ และมีได้มีบทบาทหน้าที่ครอบคลุมการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศครบทุกด้าน โดยมีบทบาทหน้าที่เฉพาะการขจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น ดังนั้น การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงมีปัญหามาตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการจัดองค์การเพื่อดูแล กำกับ และบังคับใช้กติกาทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ (Finlayson and Zacher, 1981)

แม้ว่า GATT จะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่สร้างขึ้นบนพื้นฐานของหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม แต่ความพยายามในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจทำให้บทบัญญัติของ GATT หลายต่อหลายข้อบิดเบือนหลักการดังกล่าว หัวใจของ GATT อยู่ที่หลักการปฏิบัติอย่างปราศจากความลำเอียง (Principle of Non-Discrimination) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเทศสมาชิกพึงปฏิบัติต่อกันเยี่ยงประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งอย่างปราศจากเงื่อนไข (Unconditional Most-Favoured-nation Treatment) แต่บทบัญญัติของ GATT ก็ละเมิดหลักการดังกล่าวนี้มาตั้งแต่ต้น ในเมื่อมีข้อยกเว้นให้อังกฤษและฝรั่งเศสสามารถให้สิทธิพิเศษแก่อาณาเขตของตน อีกทั้งยังยินยอมให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการในการปกป้องตนเอง (Safeguard Measures) ด้วยการกำหนดโควตาการนำเข้าหรือขึ้นอากรขาเข้า ในกรณีที่มีการปฏิบัติตามกฎของ GATT ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (Serious Injury) แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ นอกจากนั้นการปล่อยให้กลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในปี 2501 โดยปราศจากการทวงติงจาก GATT นับเป็นจุดด่างพรอยในประวัติศาสตร์ของ GATT เพราะการจัดตั้งสหภาพศุลกากร (customs union) นั้นขัดต่อหลักการปฏิบัติอย่างปราศจากความลำเอียงอย่างกระจ่างชัด

ในรอบสี่ทศวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ความสำคัญทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาได้ลดลงเนื่องจากเกิดมีศูนย์อำนาจใหม่ในระบบทุนนิยมโลก การเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจของประชาคมยุโรปและญี่ปุ่นทำให้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า สหรัฐอเมริกามีใช้ศูนย์อำนาจแห่งเดียวที่มีอยู่ในระบบทุนนิยมโลกดังเช่นที่เคยเป็นอยู่ในทศวรรษ 2490 อีกต่อไป ภายในกลุ่มประเทศโลกที่สามเอง ศักยภาพทางเศรษฐกิจก็ได้เติบโตกลับขึ้นเป็นอันมาก กำเนิดของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) นับเป็นประจักษ์พยาน



ของความข้อนี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกดังกล่าว  
นี้ยอมทำให้ฐานะการแข่งขันระหว่างประเทศและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ  
(Comparative Advantage) ของประเทศต่างๆ เปลี่ยนแปลง  
ไปด้วย หากประเทศสมาชิก GATT ยึดมั่นในหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม  
และต้องการประโยชน์จากหลักการดังกล่าวนี้ ก็ควรที่จะต้องปรับโครงสร้าง  
การผลิตตามการเปลี่ยนแปลงในด้านความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ  
แต่การถกกลับปรากฏว่า ประเทศมหาอำนาจต่างแสดงความแข็งขันต่อ  
การปรับโครงสร้างการผลิต ส่วนหนึ่งเป็นผลจากแรงกดดันทางการเมืองของ  
กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศและดำเนินนโยบายปกป้องอุตสาหกรรม  
ภายในประเทศ โดยการกีดกันการค้าระหว่างประเทศ ด้วยการสร้าง  
อุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers) ขณะเดียว  
กันก็อาศัยบทบัญญัติในส่วนที่เป็นช่องทางในการหลบเลี่ยงการปฏิบัติ  
ตามข้อบังคับของ GATT (Escape Clause) เพื่อปกป้องอุตสาหกรรม  
ภายในประเทศ การดำเนินการดังกล่าวนี้แม้จะไม่ละเมิดกฎข้อบังคับของ  
GATT แต่ก็ขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม การที่ประเทศมหาอำนาจ  
ใช้อำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าในการบังคับให้  
ประเทศคู่ค้าจำต้องลงนามในข้อตกลงการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ  
(Voluntary Export Restraints) ดังเช่นข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-  
Fibre Arrangement) นับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี ถ้าหาก  
ประเทศสมาชิก GATT โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศมหาอำนาจมีศรัทธา  
อย่างแน่นแฟ้นในหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมก็ควรที่จะส่งเสริมให้การค้า  
ระหว่างประเทศขยายตัว การบีบบังคับให้ประเทศคู่ค้าจำกัดการส่งออก  
เป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมโดยมีพิกัดของสงสัย

อย่างไรก็ตาม GATT ประสบความสำเร็จพอสมควรในการผลักดัน  
ให้ประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอุตสาหกรรม ลดอากรขาเข้า  
เพื่อส่งเสริมการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ได้มีการเจรจา

ว่าด้วยภาษีศุลกากรมาแล้ว 7 รอบ การเจรจารอบที่สำคัญได้แก่ การเจรจา  
รอบเคนเนดี (Kennedy Round) ระหว่างปี 2506-2510 และ การเจรจา  
รอบโตเกียว (Tokyo Round) ระหว่างปี 2516-2522 ผลของการเจรจาเหล่านี้  
ทำให้อัตราอากรขาเข้าในประเทศอุตสาหกรรมลดลงจนอยู่ในระดับต่ำกว่า  
10% แต่การเจรจาเพื่อลดภาษีศุลกากรส่วนใหญ่เป็นเรื่องของสินค้าहत  
อุตสาหกรรม โดยที่สินค้าเกษตรและวัตถุดิบได้ประโยชน์จากการเจรจา  
เหล่านี้้น้อยมาก นอกจากนี้ บรรดาประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่นล้วนมีนโยบายให้เงินอุดหนุน  
การผลิตด้านเกษตรกรรมซึ่งก่อให้เกิดผลผลิตส่วนเกินอย่างผิดธรรมชาติ  
และมีส่วนสำคัญในการกดราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกให้ต่ำกว่าที่ควร  
จะเป็น พัฒนาการของ GATT และนโยบายของประเทศมหาอำนาจไม่เพียง  
แต่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาที่ต้องพึ่งพิงสินค้าเกษตรเป็น  
สินค้าออกเท่านั้น หากยังซ้ำเติมชะตากรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ  
เหล่านี้้อีกด้วย<sup>5</sup>

ความไม่พึงพอใจในกฎและระเบียบของ GATT ที่ไม่เกื้อกูล  
ประโยชน์ของประเทศด้อยพัฒนาเท่าที่ควร ทำให้กลุ่มประเทศด้อยพัฒนา  
หันไปยึดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United  
Nations Conference on Trade and Development = UNCTAD)  
เป็นหัวหอกในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่าง  
ประเทศไปในการที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มประเทศโลกที่สามมากยิ่งขึ้น  
จนเป็นที่กล่าวขวัญกันว่า UNCTAD ก็คือ GATT ของประเทศผู้ยากไร้  
(Jordan, 1982: 64) UNCTAD ถือกำเนิดและประชุมครั้งแรกในปี 2507  
การก่อเกิดของ UNCTAD ทำให้คณะกรรมการเฉพาะกาลว่าด้วยการ  
ประสานงานระหว่างข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (Interim Co-  
ordination Committee on International Commodity Agreements =  
ICCICA) ยุติบทบาทลงและโอนภาระหน้าที่ไปให้แก่ UNCTAD การประชุม

UNCTAD I ในปี 2507 ส่งผลให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติภาค 4 ใน GATT ในเดือนกุมภาพันธ์ 2508 โดยอนุญาตให้ประเทศที่พัฒนาแล้วให้สิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรแก่ประเทศด้อยพัฒนาได้ แต่ความพยายามของ GATT ที่จะพิสูจน์ให้กลุ่มประเทศโลกที่สามเห็นว่า GATT ให้ประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาไม่น้อยไปกว่า UNCTAD นั้นไม่ประสบความสำเร็จ เพราะบทบัญญัติภาค 4 ที่เพิ่มเติมใน GATT นั้นมีความกำกวมและไม่ได้ถือเป็นพันธกรณีที่ประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องถือปฏิบัติแก่ประเทศด้อยพัฒนา ในการประชุม UNCTAD II ณ นครนิวยอร์ก ประเทศอินเดีย ในปี 2511 กลุ่มประเทศ 77 (Group of 77)<sup>6</sup> ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศโลกที่สามที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม UNCTAD I ได้ผลักดันให้ที่ประชุมยอมรับระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preference: GSP) จนประสบความสำเร็จ<sup>7</sup> (Langhammer and Sapir, 1987) แต่กระนั้นก็ตาม ความไม่พึงพอใจที่กลุ่มประเทศโลกที่สามมีต่อระเบียบการค้าระหว่างประเทศยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองยังคงมีอยู่เป็นอันมาก

### 3. ระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (New International Economic Order: NIEO)

ยุคความเป็นจ้าวของสหรัฐอเมริกา (Pax Americana) ในฐานะผู้ดูแลการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จบสิ้นลงในปี 2514 เมื่อระบบเบรตตันวูดส์ถึงกาลอวสาน นับแต่นั้นมาจนบัดนี้ (2552) นานาประเทศกำลังแสวงหาระเบียบใหม่ทางการเงินระหว่างประเทศที่จะช่วยถือฤกษ์การเติบโตของมนุษยโลก โดยที่สภาวะการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศมีเสถียรภาพด้วย ขณะเดียวกัน กลุ่มประเทศโลกที่สามก็พยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ด้วยมีความเห็นว่า ระเบียบเดิมที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

กฎข้อบังคับของ GATT และ IMF ไม่เกื้อกูลผลประโยชน์ของประเทศด้อยพัฒนาเท่าที่ควร เขาทำนองที่ว่า ชนชั้นใดร่างกฎหมาย ประโยชน์ย่อมตกแก่ชนชั้นนั้น แม้กลุ่มประเทศโลกที่สามจะพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ แต่ความพยายามดังกล่าวนี้ไม่สู้ประสบผลสำเร็จนัก ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า หัวใจของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองอยู่ที่ IMF และ GATT ในกรณีของ IMF อำนาจในการลงคะแนนเสียงของประเทศสมาชิกมิได้เท่าเทียมกัน หากแต่เป็นไปตามสัดส่วนของทุนเรือนหุ้นใน IMF ประเทศมหาอำนาจจึงมีคะแนนเสียงมากกว่าประเทศด้อยพัฒนา ในกรณีของ GATT ดังได้กล่าวแล้วว่า แม้ GATT จะเป็นข้อตกลงที่สร้างขึ้นบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม แต่ก็มีข้อยกเว้นต่างๆ ซึ่งขัดต่อปรัชญาดังกล่าวนี้ ประเทศมหาอำนาจเองพยายามหาประโยชน์จากกฎข้อบังคับของ GATT ทั้งที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม และในหลายต่อหลายกรณีก็กระทำกรอันขัดต่อกฎข้อบังคับเหล่านี้

เมื่อกลุ่มประเทศโลกที่สามไม่สามารถยึดกุมสถาบันที่เป็นหัวใจของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ ก็หันไปยึดกุมสถาบันที่มีความสำคัญรองลงไป สถาบันที่ยึดกุมได้มักเป็นสถาบันที่ยึดหลักการลงคะแนนเสียงอย่างเสมอภาค (หนึ่งประเทศต่อหนึ่งคะแนนเสียง) อาทิเช่น สมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติ UNCTAD UNESCO ILO UNIDO เป็นต้น ปรัชญาการณื่อดังกล่าวนี้ได้สร้างความไม่พอใจแก่ประเทศมหาอำนาจผู้ให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรเหล่านี้เป็นอันมาก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา) จนในบางกรณีถึงกับขอถอนสมาชิกภาพและเลิกให้เงินอุดหนุน

ความไม่พึงพอใจระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ ทำให้กลุ่มประเทศโลกที่สามพยายามผลักดันให้มีการจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว กลุ่มประเทศด้อย

พัฒนาที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ กลุ่มประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Countries: NACs) ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ของกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้ ณ นครอัลเจียร์ส ประเทศอัลจีเรีย ในเดือนกันยายน 2516 ได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ต่อมาสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสมัชชาสามัญครั้งที่ 6 ในเดือนเมษายน 2517 ที่ประชุม มีมติยอมรับให้มีการจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ<sup>8</sup> ต่อมาในเดือนธันวาคม 2517 สมัชชาทั่วไปในการประชุมสมัชชาสามัญครั้งที่ 29 ได้มีมติยอมรับกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐ<sup>9</sup> ขอเรียกร้องทางฝ่ายใต้ (South) หรือกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทำให้ฝ่ายเหนือ (North) หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว จำต้องเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการประชุมสมัชชาทั่วไปสมัชชาสามัญครั้งที่ 7 ในเดือนกันยายน 2518 จนสามารถมีมติว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ<sup>10</sup> อย่างไรก็ตาม แม้จะมีมติยอมรับให้มีการจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่ความคืบหน้าในเรื่องนี้ยังมีไม่มากนัก ทั้งๆ ที่เวลาได้ล่วงเลยมากกว่าทศวรรษแล้ว

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup> รายละเอียดข้อเสนอและแนวความคิดของเคนส์เกี่ยวกับการจัดตั้ง International Clearing Union และการสถาปนา Bancor เป็นหน่วยการเงินระหว่างประเทศ โปรดดู Chandavarkar (1987), Moggridge (1986) และ Williamson (1983; 1987)

<sup>2</sup> ประวัติศาสตร์ฉบับทางการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โปรดดู Horsefield (1969) และ de Vries (1976; 1985) งานวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิเช่น Khatkhate (1987), Sengupta (1986), Solomon (1977), Southard (1979) และ Strange (1976) เป็นต้น

<sup>3</sup> เอกสารนี้เก็บอยู่ในหอจดหมายเหตุอังกฤษ (Public Record Office) และเพิ่งตีพิมพ์เป็นภาคผนวกในบทความของ Culber (1987: 399-407) ในเวลานั้น เจมส์ มีด ทำงานอยู่ในฝ่ายเศรษฐกิจของ War Cabinet Secretariat ของรัฐบาลอังกฤษ

<sup>4</sup> แม้รัฐบาลประเทศทั้งสองจะยอมรับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมร่วมกัน แต่ก็มี ความเห็นต่างกันในเรื่องวิธีการจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การลดภาษีศุลกากร ในขณะที่อังกฤษต้องการให้มีการเจรจาในลักษณะพหุภาคี (multilateral agreement) สหรัฐอเมริกากลั้บต้องการให้มีการเจรจาในลักษณะทวิภาคี (bilateral agreement) แต่ในที่สุดคณะผู้แทนอังกฤษก็ประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวให้คณะผู้แทน รัฐบาลอเมริกันเห็นชอบกับข้อเสนอฝ่ายตน รายละเอียดโปรดดู Culber (1987)

<sup>5</sup> พัฒนาการของระเบียบการค้าระหว่างประเทศและบทบาทของ GATT โปรดดู Curzon and Curzon (1976), Finlayson and Zacher (1981), Hudec (1987), Jacobson and Sidjanski (1982), Krasner (1981), Rangarajan (1986) เป็นต้น

<sup>6</sup> กลุ่มประเทศ 77 จัดตั้งขึ้นในปี 2507 เพื่อให้มีจุดยืนร่วมกันในการประชุม UNCTAD I ประกอบด้วยกลุ่มประเทศแอฟริกาและเอเชีย (Group A) และกลุ่มประเทศ ละตินอเมริกา (Group C) จำนวนรวมทั้งสิ้น 77 ประเทศ โดยที่มีประเทศด้อยพัฒนา บางประเทศมิได้เข้าร่วมกลุ่มในรายชื่อแรก ในปัจจุบันกลุ่มนี้มีสมาชิก 128 ประเทศ แต่ยังคงใช้ชื่อ "กลุ่มประเทศ 77" ตามเดิม (Iida, 1988)

<sup>7</sup> ผู้ตัดสินกล่าวนี้ผ่านที่ประชุมอย่างค่อนข้างราบรื่น สหรัฐอเมริกาได้คัดค้าน ญัตตินี้อย่างแข็งกร้าวในการประชุม UNCTAD I เพราะถือว่า GSP ขัดต่อหลักการ ปฏิบัติเยี่ยงชาติที่รับอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured-Nation Principle) แต่ด้วย

จาก GATT สู่ WTO

---

ความเกรงกลัวต่อการสูญเสียฐานอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศ ประธานาธิบดี จอห์นสันได้กลับลำสนับสนุนญัตตินี้ในปี 2510 ก่อนการประชุม UNCTAD II เพียงปีเดียว รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้โปรดดู *Meltzer (1976)*

<sup>8</sup> มติดังกล่าวนี้คือ Resolution 3201 (S - VI) Declaration and Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order โปรดดู *Sauvant (1981 : 171-183)*

<sup>9</sup> มติดังกล่าวนี้คือ Resolution 3281 (XXIX) Charter of Economic Rights and Duties of States โปรดดู *Sauvant (1981 : 206-212)*

<sup>10</sup> มติดังกล่าวนี้คือ Resolution 3362 (S - VII) Development and International Economic Co-operation โปรดดู *Sauvant (1981: 226-234)* รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้โปรดดู *Gosovic and Ruggie (1976)*

### บรรณานุกรม

Chandavarkar, Anand. "Keynes and the International Monetary System Revisited (A Contextual and Conjectural Essay)," *World Development*, Vol.15, No.12 (December 1987), pp.1395-1405

Culber, Jay. "War-time Anglo-American Talks and the Making of the GATT," *The World Economy*, Vol.10, No.4 (December 1987), pp.381-407.

Curzon, Gerard, and Victoria Curzon. "The Management of Trade Relations in the GATT", in Andrew Shonfield (ed.), *International Economic Relations of the Western World, 1959-1971* (London : The Royal Institute of International Affairs, 1976), pp.143-283.

de Vries, Margaret Garritsen. *The International Monetary Fund, 1972-1978*. Three Volumes. Washington, D.C. : IMF., 1985.

Finlayson, J.A. and M.W. Zacher. "The GATT and the Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions", *International Organization*, Vol.35, No.4 (Autumn 1981), pp.561-602.

Gosovic, Branislav, and John Gerard Ruggie. "On the Creation of a New International Economic Order : Issue Linkage and the Seventh Special Session of the U.N. General Assembly", *International Organization*, Vol.30, No.2 (Spring 1976), pp.309-345.

Horsefield, J. Keith. *The International Monetary Fund, 1945-1965*. Washington, D.C.: IMF, 1969.

Hudec, Robert E. *Developing Countries in the GATT Legal System*. Thames Essay No.50. London : Trade Policy Research Centre, 1987.

Iida, Keisuke. "Third World Solidarity: The Group of 77 in the U.N. General Assembly," *International Organization*, Vol.42, No.2 (Spring 1988), pp.375-395

Jacobson, Harold K. and Dusan Sidjanski. "The Continuing Evolution of the Global Political Economy",. in H.K. Jacobson and D. Sidjanski (eds.), *The Emerging International Economic Order : Dynamic Processes, Constraints, and Opportunities* (Beverly Hills : Sage Publications, 1982), pp.13-33.

Jordan, Robert S. "Why NIEO ? The View from the Third World", in H.K. Jacobson and D. Sidjanski (eds.), *The Emerging International Economic Order* (Beverly Hills : Sage Publications, 1982), pp.59-83.



Khatkhate, Deena. "International Monetary System-Which Way?", *World Development*, Vol.15, No.12 (December 1987), pp.vii-xvi.

Krasner, Stephen D. "Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why", *International Studies Quarterly*, Vol.25, No.1 (March 1981), pp.119-148.

Langhammer, Rolf J. and Andre' Sapir. *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*. Thames Essay No.49.London: Trade Policy Research Centre, 1987.

Meltzer, Ronald I. "The Politics of Policy Reversal : The U.S. Response to Granting Trade Preferences to Developing Countries and Linkages between International Organizations and National Policy Making", *International Organization*, Vol.30, No.4 (Autumn 1976), pp.649-668

Moggridge, Donald. "Keynes and the International Monetary System, 1909-1946", in J.S.Cohen and G.C. Harcourt (eds.), *International Monetary Problems and Supply-side Economics: Essays in Honour of Lorie Tarshis* (New York : St. Martin's Press, 1986), pp.56-83.

Rangarajan, L.N. "The Politics of International Trade, in Susan Strange (ed.), *Paths to International Political Economy* (London : George Allen and Unwin, 1986), pp.126-163.

Sauvant, Karl P. *Changing Priorities on the International Agenda: The New International Economic Order*. Oxford: Pergamon Press, 1981.

- Sengupta, Arjun. "The Functioning of the International Monetary System : A Critique of the Perspective of the Industrial Countries", *World Development*, Vol.14, No.9 (September 1986), pp.1213-1231.
- Solomon, Robert. *The Internaitonal Monetary System, 1945-1976*. New York : Harper and Row, 1977.
- Southard, Jr., Frank A. "The Evolution of the Internaitonal Monetary Fund". Essays in International Finance No.135, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University (December 1979).
- Strange, Susan. "Internaitonal Monetary Relations", in Andrew Shonfield (ed.), *International Economic Relations of the Western World, 1959-1971 : Volume Two* (London : Oxford University Press, 1976), pp.1-359.
- Strange, Susan (ed.) *Paths to International Political Economy*. London : George Allen and Unwin, 1984. Williamson, John. "Keynes and the International Economic Order", in David Worswick and James Trevithick (eds.), *Keynes and the Modern World* (Cambridge University Press, 1983).
- Williamson, John (ed.) (1983a). *IMF Conditionality*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1983.
- Williamson, John. "Bancor and the Developing Countries : How Much Difference Would It Have Made?", in A.P. Thirlwall (ed.), *Keynes and Economic Development* (Basingstoke : Macmillan Press, 1987)





**ภาคที่สอง**  
**กำเนิดองค์การการค้าโลก**





## องค์การการค้าพหุภาค (MTO)

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับวันศุกร์ที่ 21 มกราคม 2537

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยยุติลงเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 ด้วยความสำเร็จระดับหนึ่ง หากบรรดาภาคีสมาชิก GATT 116 ประเทศลงนามรับรอง Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า Final Act) โลกก็จะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีความครอบคลุมอย่างกว้างขวาง

ผู้ที่มิได้ติดตามการเจรจาอุรุกวัยอย่างใกล้ชิด อาจเกิดความสับสนได้โดยง่าย เพราะภายหลังการลงนามรับรอง Final Act และ Final Act มีผลบังคับใช้ โลกจะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศ 2 ระเบียบ ซึ่งใช้ควบคู่กันไป

ผลการเจรจาอุรุกวัยก่อให้เกิด "ข้อตกลงการค้าพหุภาคี" (Multilateral Trade Agreements) ข้อตกลงเหล่านี้ปรากฏในภาคผนวก Annex 1, 2 และ 3 ใน Final Act นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่ยังตกลงกันไม่ได้ซึ่งปรากฏใน Annex 4 และมีชื่อเรียกว่า Plurilateral Trade Agreements ซึ่งกำหนดที่จะหาข้อตกลงในอนาคต

ภายหลังการบังคับใช้ Final Act ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ จะประกอบด้วย GATT 1947 และข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) GATT 1947 เป็นข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าฉบับดั้งเดิม ซึ่งมี บทบัญญัติเฉพาะข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า (Agreements on Trade in Good) ส่วนข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) ฉบับใหม่นี้ ประกอบด้วย GATT 1994 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม GATT 1947 GATT 1994 ปรากฏในภาคผนวก Annex 1A ของ Final Act แต่ข้อตกลงการค้าพหุภาคีฉบับใหม่ไม่ได้มีเฉพาะ แต่ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้านั้น หากยังมีข้อตกลงว่าด้วยการค้า บริการ (Annex 1B) ข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าสินค้าที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทางปัญญา (TRIPs) ซึ่งปรากฏใน Annex 1C การทบทวนความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎและกระบวนการไกลเกลี่ยข้อพิพาท (Annex 2) และกลไก การประเมินนโยบายการค้า (Trade Policy Review Mechanism ใน Annex 3) อีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายหลังจากที่ Final Act มีผลบังคับใช้ จะประกอบด้วยข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) ซึ่งใช้ควบคู่กับ GATT 1947 ระเบียบใหม่นี้จะมีกฎข้อบังคับครอบคลุม ประเด็นทางการค้าระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางยิ่ง

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง อันเป็นผลจาก การเจรจารอบอุรุกวัย ก็คือ การเปลี่ยนแปลงลักษณะการจัดองค์การของ GATT จากเดิมที่มีเพียงสำนักงานเลขาธิการ GATT มาเป็นการจัดตั้ง "องค์การการค้าพหุภาคี" (Multilateral Trade Organization = MTO) องค์การใหม่นี้จะคล้ายคลึงกับองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization = ITO) ซึ่งประเทศมหาอำนาจดำริที่จะ จัดตั้งขึ้นเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลงใหม่ๆ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ควร แก่การศึกษา

ระเบียบการค้าระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ถือกำเนิดในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวัยสงคราม (War Cabinet Secretariat) ของรัฐบาลอังกฤษ ในระหว่างสงครามโลกที่สอง รัฐบาลอังกฤษสามารถระดมปัญญาชนคนหนุ่มสาวเขาไปทำงานใน War Cabinet Secretariat จำนวนมาก ที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์มีจำนวนไม่น้อย หลายคนกลายเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำในภายหลัง โดยที่บางคนได้รับรางวัลโนเบลด้วย นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่ทำงานใน War Cabinet Secretariat ได้แก่ ดัดลีย์ ซีเยิร์ส (Dudley Seers) นิโคลัส คาลดอร์ (Nicholas Kaldor) ริชาร์ด สโตน (Richard Stone) เจมส์ มีด (James Meade) เป็นต้น

เมื่อสงครามในยุโรปดำเนินไปได้เพียง 3 ปี รัฐบาลอังกฤษเริ่มคาดการณ์ว่า สงครามโลกจะยุติลงด้วยชัยชนะของฝ่ายสัมพันธมิตร เจมส์ มีด ได้รับมอบหมายให้ร่างระเบียบการค้าระหว่างประเทศสำหรับการจัดระเบียบเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีดเสนอบันทึกเรื่อง "A Proposal for an International Commercial Union" ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2485 บันทึกนี้เก็บไว้ในหอจดหมายเหตุอังกฤษ (Public Record Office) และเพิ่งจะเผยแพร่สู่สาธารณชนเมื่อเวลาล่วงผ่านไปแล้ว 30 ปี วารสาร *The World Economy* นำมาเผยแพร่ในฉบับเดือนธันวาคม 2530

บันทึกของเจมส์ มีดเป็นเอกสารอ้างอิงที่ใช้ในการเจรจาระหว่างอังกฤษกับสหรัฐอเมริกา ในปี 2486 ประเทศมหาอำนาจทั้งสองบรรลุข้อตกลงร่วมกันว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จะต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ทั้งนี้เพราะเชื่อว่า หลักการดังกล่าวนี้ก่อผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจอย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลประเทศทั้งสองจะยอมรับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมร่วมกัน แต่ก็มีความเห็นต่างกันในเรื่องวิธีจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดภาษีศุลกากร อังกฤษต้องการให้มีการ



เจรจาในลักษณะพหุภาคี (Multilateral Agreement) แต่สหรัฐอเมริกาต้องการให้มีการเจรจาลักษณะทวิภาคี เพราะสหรัฐฯ ไม่มีจารีตในการทำสัญญาระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี

รัฐบาลอเมริกันอาศัย U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 เป็นเครื่องมือในการเจรจาลดภาษีศุลกากรกับประเทศต่างๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลอเมริกันได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลอเมริกันในการเจรจาลดภาษีศุลกากรในลักษณะต่างตอบแทนกับประเทศต่างๆ โดยมีจำกัดของสัปดาห์จากรัฐสภา ในระหว่าง 2477-2488 รัฐบาลอเมริกันไดลงนามในข้อตกลงลดภาษีศุลกากรกับประเทศต่างๆ รวม 32 ประเทศ ในปี 2488 นั้นเอง รัฐบาลอเมริกันได้ต่ออายุกฎหมายฉบับนี้ไปจนถึงปี 2491 ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลอเมริกันจึงต้องการ ใช้ U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 เป็นเครื่องมือในการเจรจาลดภาษีศุลกากรในลักษณะทวิภาคี

อย่างไรก็ตาม คณะผู้แทนรัฐบาลอังกฤษประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวให้คณะผู้แทนรัฐบาลอเมริกันเห็นดีเห็นงามกับการทำข้อตกลงในลักษณะพหุภาคี จนมีการเสนอเอกสารร่วมของรัฐบาลทั้งสองในเดือนพฤศจิกายน 2488 เอกสารนี้มีชื่อว่า *Proposals for Expansion of World Trade and Employment* ครั้นในเดือนธันวาคม 2488 รัฐบาลอเมริกันได้เชิญชวนนานาประเทศประชุมร่วมกันเพื่อจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

ในปี 2488 นั้นเอง มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2489 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งองค์การสหประชาชาติมีมติให้มีการจัดการประชุมระหว่างประเทศเพื่อวางกฎบัตรในการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ต่อมารัฐบาลอเมริกันได้จัด

พิมพ์ร่างกฎบัตรดังกล่าวออกเผยแพร่ และมีการประชุมเตรียมการประชุมระหว่างประเทศ ณ นครลอนดอน ในเดือนตุลาคม 2489

การประชุมระหว่างประเทศเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศมีขึ้น ณ นครเจนีวา ระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนพฤศจิกายน 2490 และมีการประชุมครั้งสุดท้าย ณ นครฮาวานา ประเทศคิวบา ในปี 2491 การประชุมครั้งนี้มีชื่อเรียกว่า "การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการจ้างงาน" (United Nations Conference on Trade and Employment) โดยมีสมาชิกสหประชาชาติเข้าร่วมประชุม 50 ประเทศ ด้วยเหตุนี้เอง กฎบัตรเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศจึงมีชื่อเรียกว่า กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter)

ในระหว่างที่มีความเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศนี้เอง คณะกรรมาธิการหลายต่อหลายชุดในรัฐสภาอเมริกันได้เตือนรัฐบาลอเมริกันว่า U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 ให้อำนาจรัฐบาลอเมริกันในการทำข้อตกลงลดภาษีศุลกากรในลักษณะต่างตอบแทนเท่านั้น หากให้อำนาจรัฐบาลอเมริกันในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นใหม่ไม่ หากรัฐบาลอเมริกันไปทำข้อตกลงเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ จะต้องกลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา รัฐบาลประธานาธิบดีทรูแมนหวั่นเกรงอย่างยิ่งว่า รัฐสภาจะไม่ยอมให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ จึงเตรียมหาที่หนีทีไล่ซึ่งโดยพื้นฐานก็คือ การลอบยแพองค์การการค้าระหว่างประเทศ

ในการประชุมเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ณ นครเจนีวา ในปี 2490 นั้น มีข้อตกลงที่จำแนกได้เป็น 3 ส่วน ส่วนที่หนึ่งได้แก่ การจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ส่วนที่สองได้แก่ ข้อตกลงพหุภาคีเพื่อลดภาษีศุลกากร และส่วนที่สามได้แก่ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากร ข้อตกลงสองส่วนหลังนี้เป็นที่มาของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษี

ศุลกากรและการค้า (GATT) ซึ่งร่างเสร็จในเดือนตุลาคม 2490 และมีประเทศต่างๆลงนามในขั้นแรกเพียง 23 ประเทศ การเจรจาจัดลงนามรับรอง GATT ก็เพื่อลดสภาวะความไม่แน่นอนของการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ประเด็นสำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ รัฐบาลอเมริกันต้องการลงนามรับรอง GATT โดยอาศัยอำนาจตาม U.S. Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 เพราะถือว่า GATT เป็นข้อตกลงลดภาษีศุลกากรที่มีลักษณะต่างตอบแทน แต่เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้จะสิ้นอายุในกลางปี 2491 รัฐบาลอเมริกันจึงเป็นฝ่ายเจรจาจัดลงนามรับรอง GATT ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2491 เป็นต้นมา

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลอเมริกันได้ยื่นเรื่องให้รัฐสภารับรองกฎบัตรฮาวานา เพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศตั้งแต่กลางปี 2491 แต่รัฐสภาอเมริกันนั่งทับเรื่องเอาไว้ จนถึงปี 2494 ประธานาธิบดีทรูแมนจึงประกาศว่า รัฐบาลอเมริกันไม่สนใจที่จะขอสัตยาบันจากรัฐสภาเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกต่อไป องค์การการค้าระหว่างประเทศจึงตายทั้งกลม

GATT เป็นเพียงข้อตกลงพหุภาคีที่ไม่มีองค์การบริหารของตนเอง เพราะตามแผนการดั้งเดิม องค์การการค้าระหว่างประเทศจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่การบริหารระเบียบการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีกฎบัตรฮาวานา มีการจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวสำหรับองค์การการค้าระหว่างประเทศ (Interim Commission for the ITO: ICITO) ขึ้น เมื่อองค์การการค้าระหว่างประเทศมีอันต้องแท้งไป ICITO ก็แปรสภาพเป็นสำนักเลขาธิการ GATT แต่สำนักเลขาธิการ GATT ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศรองรับ จึงทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลและรักษาระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ดุจเดียวกับ

ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และนี่เองเป็นที่มาขององค์การการค้าพหุภาคี (MTO) ในการเจรจาอบอุรุกวัย

ในขั้นต้น ผู้แทนการค้าอเมริกัน (USTR) ต่อด้านแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรใหม่นี้ ส่วนสำคัญเป็นเพราะรัฐบาลอเมริกันต้องการใช้การเจรจาการค้าพหุภาคีเป็นเวทีในการต่อรองผลประโยชน์และตอบโต้ประเทศคู่ค้าที่ถูกกล่าวหาว่ามีการค้าที่ไม่เป็นธรรม แต่ผู้แทนการค้าอเมริกันมีอาจทนแรงกดดันจากภาคี GATT อื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมยุโรปได้ จึงจำต้องโอนอ่อนผ่อนตาม กระนั้นก็ตาม นายมิกกีแคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าอเมริกัน ยังมีวิสัยทัศน์ให้เห็นภายหลังจากที่การเจรจาอบอุรุกวัยยุติแล้วว่า องค์การการค้าพหุภาคี (MTO) ควรจะเปลี่ยนชื่อเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

แม้ว่าองค์การการค้าพหุภาคี (MTO) จะสืบสายโลหิตจากองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) แต่ขอบข่ายหน้าที่ก็แตกต่างกันมาก องค์การการค้าระหว่างประเทศมีหน้าที่ดูแลและกำกับให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศทั้งในด้านภาษีศุลกากร (Tariff Barriers) และด้านอื่น (Non-Tariff Barriers) นอกจากนี้ ยังมีบทบาทหน้าที่อื่นๆ อีก 3 ด้าน ได้แก่ การขจัดจารีตปฏิบัติทางธุรกิจอันขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม (Restrictive Business Practices) การพัฒนาและบูรณะเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกและการจัดการเกี่ยวกับข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (International Commodity Agreements)

ส่วนองค์การการค้าพหุภาคี มีหน้าที่ตามที่ปรากฏใน Final Act เพียง 4 ประการ คือ

(1) การดูแลและกำกับให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปตามข้อตกลงการค้าพหุภาคี (MTA) และข้อตกลง Plurilateral Trade Agreements ที่จะมีในอนาคต

(2) การเกื้อกูลให้มีการเจรจาพหุภาคีสมาชิกในประเด็นเกี่ยวกับการค้าพหุภาคีตามที่ปรากฏในข้อตกลง รวมตลอดจนการอำนวยความสะดวกในการเจรจาเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ของความสัมพันธทางการค้าพหุภาคี

(3) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้าตามกฎหมายข้อบังคับและกระบวนการตามที่ปรากฏในข้อตกลง

(4) การบริหารกลไกการทบทวนนโยบายการค้า (Trade Policy Review Mechanism) ของภาคีสมาชิก

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่ขององค์การการค้าพหุภาคี (MTO) มีขอบข่ายจำกัดมากกว่าองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) มากนัก กระนั้นก็ตาม โอกาสที่รัฐสภาอเมริกันจะไม่ยอมให้สัตยาบันยังคงมีอยู่ สมาชิกรัฐสภาบางคนไม่ยอมยกอำนาจการทำข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศให้แก่องค์กรเหนือรัฐจุดตั้งองค์การการค้าพหุภาคี เพราะถือว่าเป็นการสูญเสียอธิปไตยของชาติ ความเห็นทำนองนี้ได้ปรากฏมาก่อนแล้ว เมื่อคราวที่รัฐสภาอเมริกันมิได้ให้สัตยาบันกฎบัตรฮาวานา

.....

## การเจรจาอบอุรุกวัย กับทวิภาคีนิยมทางการค้า

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดกรรายวัน  
ฉบับวันศุกร์ที่ 4 กุมภาพันธ์ 2537

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ซึ่งเริ่มต้นในปี 2529 ยืดเยื้อมาจนถึงกลางเดือนธันวาคม 2536 แม้ว่าผลการเจรจาจะมีข้อตกลงหลายต่อหลายประเด็น บางประเด็นแม้จะตกลงกันได้ แต่ก็ยืดเวลาการบังคับใช้ออกไปอีกหลายปี ทั้งยังมีอีกหลายประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปต่างได้ประโยชน์จากผลการเจรจาครั้งนี้ แต่ผลกระทบที่มีต่อโลกที่สามจะออกหิวหรือออกก้อยยังเป็นประเด็นที่สมควรตั้งข้อกังขาอย่างมากและคงต้องพิจารณาเป็นรายประเทศ

ความสำเร็จในการเจรจาอบอุรุกวัยอาจช่วยจุดประกายแห่งความหวังว่า โลกกำลังบรรลุเป้าหมายในการมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่วางขึ้นบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมเพียงระเบียบเดียว แต่เมื่อเพ่งพินิจอย่างรอบด้านและถ่องแท้แล้ว ประกายแห่งความหวังดังกล่าวนี้เป็นเพียงประกายแห่งจินตนาการเท่านั้น

จริงละหรือที่การยุติการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยจะทำให้ระเบียบการค้าระหว่างประเทศพัฒนาไปตามเส้นทางเศรษฐกิจเสรี และ

จริงละหรือที่ระเบียบการค้าระหว่างประเทศทั้งปวงจะหลอหลอมและผนึกเป็นระเบียบเดียวกัน?

หากการค้าเสรีหมายถึงการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ และปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศบนพื้นฐานของหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ผลการเจรจาอบอุรุกวัยยังห่างไกลจากสภาวะการค้าเสรีนัก แม้จนเมื่อข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreements: MTA) มีผลบังคับใช้ไปแล้ว 10 ปี การค้าระหว่างประเทศยังมีอาจเรียกได้ว่าเป็นการค้าเสรี ยิ่งถ้ายึดถือค่านิยมของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกด้วยแล้ว สภาวะการค้าเสรียิ่งมีอาจเป็นไปได้ หนังสือเรื่อง The Wealth of Nations ของอาดัม สมิท (Adam Smith) ซึ่งถือเป็นคัมภีร์เศรษฐศาสตร์เล่มแรก แม้จะปรากฏสู่บรรณพิภพกว่าสองศตวรรษแล้ว แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีสภาวะเศรษฐกิจเสรี ณ ดินแดนใด แม้แต่สหรัฐอเมริกา

แม้ว่าข้อตกลงการค้าพหุภาคีอันเป็นผลจากการเจรจาอบอุรุกวัยจะประสบความสำเร็จในการเปิดตลาดการค้าระหว่างประเทศ (Market Access) ด้วยการควบสินค้าเขาระบบภาษีศุลกากร (Tariffication) และด้วยการลดเงินอุดหนุนสินค้าเกษตร แต่การเปิดตลาดก็เป็นไปอย่างเชื่องช้าเพื่อประนอมผลประโยชน์ของประเทศที่เคยปกป้องตลาดภายในประเทศของตน มิฉะนั้นการเจรจาอบอุรุกวัยจะไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ หากต้องการให้นานาประเทศเปิดตลาดมากไปกว่านี้จำเป็นต้องมีการเจรจาการค้าพหุภาคีอีกหลายรอบในอนาคต

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกบ่งชี้ว่า นับตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรกเป็นต้นมา ประเทศมหาอำนาจจะชูงธงเศรษฐกิจเสรีนิยมเสมอ หากนโยบายดังกล่าวนี้เกื้อประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเหล่านั้น แต่ยามใดก็ตามที่นโยบายเศรษฐกิจเสรีสร้างความเสียหายเปรียบ ประเทศมหา

อำนาจเหล่านี้ก็จะดำเนินนโยบายกีดกันการค้า ความเป็นมาของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกดังกล่าวนี้ได้ให้บทเรียนสำคัญว่า การค้าเสรีจะขยายตัวต่อไปหรือไม่ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเป็นสำคัญ การเจรจาเพื่อการค้าเสรีจะบรรลุข้อตกลงได้ง่ายในเรื่องที่ประเทศมหาอำนาจมีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่การบรรลุข้อตกลงจะเป็นไปด้วยความยากยิ่ง หากผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจขัดแย้งกัน ยิ่งถ้าการค้าเสรีขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจร่วมกันด้วยแล้ว ประเทศมหาอำนาจก็จะเตะถ่วงและยืดเวลาที่จะมีการค้าเสรี ดังกรณีข้อตกลงสิ่งทอในรอบการเจรจาอุรุกวัยครั้งนี้

ความสำเร็จในการหาข้อตกลงในการเจรจาอุรุกวัยอาจสร้างมายาภาพเกี่ยวกับการค้าเสรี อย่างน้อยที่สุดข้อตกลงการค้าพหุภาคีได้ให้ความหวังว่า เมื่อพ้นไปจากระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) แล้ว การค้าระหว่างประเทศจะมีลักษณะเสรียิ่งขึ้น แต่ในระหว่างที่ยังอยู่ในช่วงการปรับเปลี่ยนนี้ ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจจะระหว่างประเทศจะลดความรุนแรงลง ขอให้ดูกรณีเงินอุดหนุนการเกษตรตามข้อตกลงการค้าพหุภาคี ภาควิชา GATT จะต้องลดเงินอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรลง 36% จากระดับถั่วเหลืองระหว่างปี 2534-2535 ในช่วงเวลา 6 ปี นับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นไป ในช่วงเวลาการปรับเปลี่ยน 6 ปีนี้กระทรวงเกษตรอเมริกันเตรียมการต่อสู้กับสหภาพยุโรป โดยกำหนดหลักการว่า หากสหภาพยุโรปให้เงินอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรในระดับใด รัฐบาลอเมริกันก็จะให้เงินอุดหนุนในอัตราเดียวกัน (*The Nation*, December 20, 1993)

การกีดกันการค้าด้วยมาตรการที่ไม่มีภาษีศุลกากร (Non-tariff Barriers) ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่วิกฤติการณ์น้ำมันในปี 2516 เป็นต้นมา ยังไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลง การตอบโต้ประเทศคู่ค้าด้วยมาตรการ



ดังเช่นมาตรา 301 ตาม U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ก็ยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงได้ว่าข้อตกลงการค้าพหุภาคีหรือไม่ ในทันทีที่การเจรจาจบอุรุกวัยยุติลง เจ้าหน้าที่รัฐบาลอเมริกันก็กล่าวเตือนว่า ข้อตกลงใหม่นี้หาได้บั่นทอนอำนาจของรัฐบาลอเมริกันในการตอบโต้ประเทศคู่ค้าที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรมแต่ประการใดไม่ ขณะเดียวกัน สหภาพยุโรปก็เตรียมอาวุธการตอบโต้ประเทศคู่ค้าประเภทเดียวกับมาตรา 301 ด้วย (Bangkok Post, December 17, 1993)

ข้อตกลงการค้าพหุภาคีใหม่นี้ได้ปรับปรุงกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทระหว่างภาคีสมาชิก ประกอบกับการจัดตั้งองค์การการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Organization: MTO) เพื่อดูแลและกำกับให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งจะเกื้อกูลให้การใกล้เคียงข้อพิพาทมีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้น หากมั่นใจว่าประเทศมหาอำนาจไม่สามารถพิพากษาประเทศคู่ค้าว่า มีการค้าอันไม่เป็นธรรมตามข้อตกลงการค้าพหุภาคีใหม่นี้ได้ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปก็สามารถยื่นเรื่องให้องค์การการค้าพหุภาคีวินิจฉัยได้ หากผลการวินิจฉัยปรากฏว่า ประเทศคู่ค้ามีการค้าอันไม่เป็นธรรมจริง ประเทศมหาอำนาจดังกล่าวก็ยังคงชอบธรรมที่จะตอบโต้ประเทศคู่ค้า และอาวุธดังเช่นมาตรา 301 ก็ยังคงถูกนำมาใช้ต่อไป โดยที่มีความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจมีความสั่นหวั่นและเจตจำนงในการเล่นเกมตามข้อตกลงการค้าพหุภาคี ดังจะเห็นได้จากการทำสงครามบนโต๊ะการเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป แต่ประเทศในโลกที่สามไม่มีความชัดเจนในการเล่นเกมนี้ เนื่องจากขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้เสียเปรียบประเทศมหาอำนาจ และบางครั้งต้องเสียประโยชน์ที่ไม่กล้าเล่นงานประเทศมหาอำนาจตามกติการะหว่างประเทศอีกด้วย

แม้จะมีข้อตกลงการค้าพหุภาคีแล้วก็ตาม แต่การทำข้อตกลงการค้าพหุภาคีจะยังคงขยายตัวต่อไป ข้อตกลงการค้าพหุภาคีไม่สามารถหลอหลอมและผนึกข้อตกลงการค้าพหุภาคีที่ทั้งปวงเข้าเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศเดียวกัน เพราะนานาประเทศล้วนแล้วแต่อาศัยการทำข้อตกลงการค้าพหุภาคีในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) เพื่อปรับตำแหน่งในสังคมเศรษฐกิจโลก (Repositioning) และเพื่อขยายเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการค้า (Networking) ประเทศมหาอำนาจต้องการจัดตั้งเขตการค้าเสรีเพื่อขยายฐานเศรษฐกิจของตน อันเป็นยุทธวิธีในการรักษาตำแหน่งสัมพัทธ์ของตนในสังคมเศรษฐกิจโลก หากปราศจากซึ่งยุทธวิธีดังกล่าวนี้ ประเทศมหาอำนาจก็อาจต้องสูญเสียตำแหน่งแก๊งค์กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเวลาที่มีขามิแนน ส่วนประเทศอุตสาหกรรมใหม่และประเทศในโลกที่สามเข้าร่วมเขตการค้าเสรี โดยหวังว่า เขตการค้าเสรีจะช่วยให้การคาระหว่างประเทศขยายตัว ซึ่งมีผลต่อการจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง

แม้ว่าเวลานี้ข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreements) จะมีจำนวนไม่เกิน 50 ข้อตกลง แต่เพียงชั่วระยะเวลาอีก 10 ปีข้างหน้า มีความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มจำนวนเป็น 100 ข้อตกลง ข้อตกลงการค้าเสรีแต่ละฉบับมีสถานะเสมือนหนึ่งระเบียบการค้าภูมิภาค ในอนาคตโลกจะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศนับร้อยระเบียบ ระเบียบการค้าเหล่านี้มิได้มีลักษณะเอกเทศจากกัน หากแต่เชื่อมโยงกัน ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก ร่วมทำข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ในขณะที่เดียวกัน สหรัฐอเมริกาก็มีข้อตกลงทำนองเดียวกันนี้กับอิสราเอล และเกาหลีใต้ โดยที่กำลังจะมีข้อตกลงกับกลุ่มประเทศอาเซียนด้วย แต่ประเทศที่มีข้อตกลงการค้าเสรีเหล่านั้นล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้ข้อตกลงการค้าพหุภาคี เนื่องจากต่างก็เป็นภาคีของ GATT เช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ข้อตกลงการค้าพหุภาคีจากการเจรจาอบ  
คูลูว์ยไม่เพียงแต่จะไม่สามารถนำโลกเข้าสู่สภาวะการค้าเสรีได้มากนัก  
หากยังไม่สามารถหยุดยั้งการเติบโตของลัทธิทวิภาคีนิยมทางการค้า  
(Bilateralism) ตลอดจนไม่สามารถขจัดลัทธิเอกภาคีนิยม (Unilateralism)  
อีกด้วย ข้อตกลงการค้าพหุภาคีเพียงแค่แปรเปลี่ยนโฉมหน้าของลัทธิเอก-  
ภาคีนิยมเท่านั้น แทนที่ประเทศมหาอำนาจจะเป็นทั้งโจทก์ ผู้พิพากษา และ  
ผู้ลงทัณฑ์ประเทศคู่ค้าที่ถูกกล่าวหาว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรม บัดนี้องค์การ  
การค้าพหุภาคีเข้ามารับบทผู้พิพากษาแทน กฎหมายดังเช่น U.S.Omnibus  
Trade and Competitiveness Act of 1988 และอาวุธดังเช่น มาตรา 301,  
Super 301 และ Special 301 จะยังคงมีอิทธิฤทธิ์ในสังคมเศรษฐกิจโลก  
ต่อไป ด้วยความชอบธรรมระหว่างประเทศที่มีมากขึ้น

.....

## ปลายทางของรอบอุรุกวัย

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับวันศุกร์ที่ 29 เมษายน 2536

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) กำลังมาถึงปลายทาง เมื่อภาคีสมาชิก GATT จำนวน 124 ประเทศ ร่วมประชุม ณ นครมารราเคช (Marrakesh) ประเทศมอริออคโค ระหว่างวันที่ 12-15 เมษายน 2537 เพื่อลงนามใน Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations

รอบอุรุกวัยเริ่มต้นด้วยการประชุมรัฐมนตรีพาณิชย์ของภาคีสมาชิก GATT ณ นครปุนตา เด เอสเต (Punta de Este) ประเทศอุรุกวัย เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2529 และบรรลุข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreement) เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 โดยที่เพิ่งจะลงนามในข้อตกลงเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537

การเจรจารอบอุรุกวัย ซึ่งควรจะหาข้อยุติภายในปี 2533 ยืดเยื้อยาวนานกว่าที่คาดเป็นอันมาก หากนับตั้งแต่วันที่เริ่มเตะลูกในปี 2529 มาจนถึงวันที่ลงนามในข้อตกลง ก็ยาวนานถึง 7 ปี 7 เดือน นายไมตรี อิงภากรณ์ แห่งหนังสือพิมพ์ The Bangkok Post ซึ่งเป็นนักหนังสือพิมพ์ไทยเพียงคนเดียวที่ไปสังเกตการณ์เหตุการณ์ประวัติศาสตร์ครั้งนี้

ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้แทนประเทศภาคีสมาชิก GATT ที่ลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัยเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537 เป็นคนละคนกับเมื่อเริ่มการประชุมรอบอุรุกวัยในปี 2529 สำหรับบางประเทศมีการเปลี่ยนแปลงประธานาธิบดี/นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพาณิชย์ไปแล้วหลายคน ว่าจำเพาะ GATT ก็มีการเปลี่ยนแปลงเลขาธิการ GATT จากนายอาร์เธอร์ ดุงเกิล (Arthur Dunkel) เป็นนายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เมื่อเดือนกรกฎาคม 2536 โดยที่นายดุงเกิลได้เลื่อนเวลาการเกษียณอายุหลายต่อหลายครั้งเพียงหวังว่าจะเห็นความสำเร็จของการเจรจารอบอุรุกวัย แต่แล้วก็ต้องตัดใจออกจากตำแหน่ง เมื่อเห็นว่า การเจรจาทำท่าจะยืดเยื้อต่อไป

ความยืดเยื้อของการเจรจารอบอุรุกวัยโดยพื้นฐานเกิดจากผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นคู่การเจรจาที่สำคัญ ทั้งสองฝ่ายต่างงัดเอาเหตุผลผสมผสานกับความสันตติดานกฎหมายระหว่างประเทศเข้าทำนองกัน โดยอาศัยพยานภาพทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศเป็นเครื่องสนับสนุน ประเทศภาคีสมาชิก GATT อื่นๆเป็นเพียงตัวประกอบเท่านั้น มหาอำนาจทางเศรษฐกิจดั้งเดิมญี่ปุ่นก็มีประพฤติกรรมประดุจผู้สังเกตการณ์ โดยที่เกือบไม่มีบทบาทนำการเจรจาแต่ประการใด แม้ว่าประเทศกลุ่มแคร์นส์ (CAIRNS) ซึ่งประกอบด้วยประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรที่สำคัญ 14 ประเทศ จะพยายามผลักดันการเจรจาไปในแนวทางที่เกื้อประโยชน์ของประเทศเกษตรกรรม แต่เสียงที่ขาดยังคงอยู่ที่ความตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป

ในช่วงเวลากว่า 7 ปีที่ผ่านมา โลกได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการเจรจารอบอุรุกวัย การพังทลายของกำแพงเบอร์ลินในปี 2532 ตามมาด้วยการล่มสลายของระบบโซเวียต มีผลกระทบต่อคุณภาพและการจัดระเบียบใหม่ในสังคมโลก สงครามอ่าวเปอร์เซียในปี 2533-2534 ดึงดูด

ความสนใจของผู้นำประเทศมหาอำนาจมากกว่าการเจรจาอบอุรุกวัย การรณรงค์เพื่อแย่งชิงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันในปี 2535 และการเจรจาในการทำสนธิสัญญามาสทริชต์ (Maastricht Treaty) เพื่อปรับเปลี่ยนประชาคมยุโรปเป็นสหภาพยุโรปในช่วงเวลาเดียวกัน ล้วนแล้วแต่มีผลต่อความยืดหยุ่นในการเจรจาอบอุรุกวัยทั้งสิ้น

แม้ว่าภาคีสมาชิก GATT บรรลุข้อตกลงการค้าพหุภาคีมาแต่เดือนธันวาคม 2536 แต่การเจรจาหลายต่อหลายเรื่องยังไม่บรรลุข้อตกลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อตกลงที่เรียกว่า Plurilateral Trade Agreements อันประกอบด้วยข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าเครื่องบินพลเรือน ข้อตกลงเกี่ยวกับการพัสดุหรือการจัดซื้อของหน่วยราชการ (Government Procurement) การจัดการเกี่ยวกับการค้าผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ และการจัดการเกี่ยวกับการค้าเนื้อวัว

แต่กว่าที่การเจรจาอบอุรุกวัยจะบรรลุผล ก็สร้างความหวาดเสียวหลายครั้งหลายครา การประชุมเดือนธันวาคม 2536 เกือบจะอับปาง เมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างยื่นข้อเรียกร้องจนจนถึงที่สุด ทั้งในประเด็นเงินอุดหนุนการเกษตรและการนำเข้าภาพยนตร์เสรี ต่อเมื่อการเจรจาใกล้ถึงจุดล่มเหลวทั้งสองฝ่ายจึงยอมประนีประนอมเพื่อยืดอายุการเจรจาต่อไป

การประชุมเดือนเมษายน 2537 ก็มีเหตุการณ์หวาดเสียวในวงทำนองเดียวกัน เมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝรั่งเศสพยายามผลักดันให้มี 'บทบัญญัติด้านสังคม' (Social Clause) ในกฎข้อบังคับขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) บทบัญญัติด้านสังคมดังกล่าวนี้ได้แก่ การเชื่อมโยงประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานเข้ากับการค้าระหว่างประเทศ สิทธิแรงงานที่สำคัญ ได้แก่

- (1) สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน
- (2) สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวเพื่อต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้าง และการนัดหยุดงาน
- (3) สิทธิและเสรีภาพในการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน
- (4) การกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับแรงงานเด็ก
- (5) การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน ผลกระทบของอาชีพการงานที่มีต่อสุขภาพอนามัย ฯลฯ

การณ้ปรากฏว่า ประเทศในโลกที่สามพากันต่อต้าน ับบัญญัติด้านสังคม' ดังกล่าวนี้ เพราะกริ่งเกรงว่า สิทธิแรงงานจะกลายเป็นเครื่องมือของประเทศมหาอำนาจในการกีดกันการค้าในอนาคต แท้ที่จริงแล้ว สหรัฐอเมริกาได้แสดงให้เห็นเป็นตัวอย่งมาแต่ปี 2530 แล้ว ด้วยการลงงานประเทศที่บังคับใช้แรงงานเกณฑ์นักโทษและแรงงานเด็กในการผลิตสินค้า การขายสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานราคาถูกและสภาพการทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน ถือเป็นกรทุ่มตลาดที่สร้างปัญหาแก่สังคม หรือที่เรียกกันว่า Social Dumping

ด้วยเหตุที่โลกที่สามมีแรงงานราคาถูก โลกที่สามจึงมีความได้เปรียบในการผลิตสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour-Intensive Production) หากมีการกำหนดสิทธิแรงงานในกฎข้อบังคับขององค์การการค้าโลก ประเทศมหาอำนาจอาจอองการละเมิดสิทธิแรงงานในการเก็บอากรขาเข้าเพื่อลบล้างความได้เปรียบด้านต้นทุนแรงงานของโลกที่สาม ซึ่งมีผลบั่นทอนศักยภาพการส่งออกของโลกที่สามโดยตรง แรงต่อต้านอย่างรุนแรงจากโลก-

ที่สามจึงเป็นเรื่องที่คาดการณได้ และทำให้สหรัฐฯและฝรั่งเศสต้องล่าทัพชั่วคราว

แม้ว่าภาคีสมาชิก GATT 124 ประเทศได้ลงนามในข้อตกลงการค้าพหุภาคีแล้วก็ตาม แต่การเจรจาอบอุรุกวัยก็ยังไปไม่ถึงปลายทาง เพราะยังต้องรอคอยการให้สัตยาบันของรัฐสภาประเทศต่างๆ สำหรับสหรัฐอเมริกา นายริชาร์ด เกปฮาร์ด (Richard A Gephardt) ผู้นำพรรคดีโมแครตในรัฐสภาอเมริกันกล่าวว่า มีไข่อะไรบางอย่าง ผู้ชำนาญการเม็กซิกันบางคนเชื่อว่า ประธานาธิบดีคลินตันคงต้องออกแรงไม่ยิ่งหย่อนกว่าเมื่อครั้งที่ผลักดันรัฐสภาให้สัตยาบันแก่ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA)

การเจรจาอบอุรุกวัยยิ่งใหญ่กว่าการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอื่นใด เนื่องเพราะเป็นการเจรจาที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆอย่างกว้างขวาง และที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดก็คือ การจัดตั้งองค์การการค้าโลก ซึ่งมีหน้าที่รักษาระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป เมื่อองค์การการค้าโลกปรากฏเป็นรูปร่างแล้ว ธนาคารโลก (IBRD) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) สมทบด้วยองค์การการค้าโลก (WTO) จะมีฐานะเป็นองค์กรโลกบาลที่ดูแลระเบียบสังคมเศรษฐกิจโลก

การเจรจาอบอุรุกวัยกำลังเดินมาถึงปลายทาง ด้วยความหวังที่จะได้เห็นความรุ่งโรจน์ของสังคมโลก ทั้งธนาคารโลกและ OECD ต่างมองการณ์ดีว่า การค้าระหว่างประเทศจะขยายตัว และก่อให้เกิดความจำเป็นเร่งด่วนให้ข้อสรุปต้องตรงกันว่า ผลพวงของการจำเป็นเร่งด่วนเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้มีการกระจายไม่เท่าเทียมกัน โดยที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากการเจรจาอบอุรุกวัยได้มากกว่าประเทศ



อื่นใด ส่วนกลุ่มประเทศที่ยากจนมากที่สุดซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในแอฟริกา อาจจะได้รับประโยชน์โกคผลใดๆ เลย ประเทศเหล่านี้มีธัญญาหารไม่พอเพียงแก่การบริโภค การเจรจาอบอุกรุวัยทำให้ต้องซื้อธัญญาหารในราคาแพงขึ้น ในขณะที่เดียวกันอาจต้องสูญเสียสิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร ซึ่งมีผลกระทบต่อกรส่งออก องค์กร Christian Aids เรียกรองให้ประเทศมหาอำนาจ ซึ่งได้ประโยชน์อย่างมากจากการเจรจาอบอุกรุวัยจ่ายเงินชดเชยแก่ประเทศยากจนที่มีได้รับประโยชน์เท่าที่ควร

การเจรจาอบอุกรุวัยให้ความหวังว่า โลกจะมีการค้าระหว่างประเทศที่เสรีมากขึ้น แต่นักเศรษฐศาสตร์และผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนไม่น้อยต่างไม่แน่ใจว่า การกีดกันการค้าจะลดน้อยลง เพราะการเจรจาอบอุกรุวัยได้ให้เครื่องมือใหม่แก่ประเทศมหาอำนาจในการกีดกันการค้า บัดนี้ ประเทศมหาอำนาจสามารถหยิบยกเรื่องการไม่ยอมเปิดตลาดบริการ การละเมิดกรรมสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และการส่งเสริมการลงทุนด้วยมาตรการต่างๆ มาเป็นข้ออ้างในการกีดกันการค้าหรือในการตอบโต้ประเทศคู่ค้าด้วยความชอบธรรมมากขึ้น

ประเทศมหาอำนาจจะยังมีข้ออ้างในการกีดกันการค้ามากขึ้น หากองค์การการค้าโลกมีข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิแรงงานและสิ่งแวดล้อมในประการสำคัญ หากมีการเชื่อมโยงประเด็นเรื่องการค้าเสรีเข้ากับการจัดสรรเงินกู้ ประเทศมหาอำนาจก็จะมีอำนาจการต่อรองมากยิ่งขึ้น ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศมหาอำนาจมีอำนาจการบริหารและการควบคุมจัดการทั้งในธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศทั้งสองมิได้ถือหลัก 'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' หากแต่จำนวนคะแนนเสียงแตกต่างกันไปตามจำนวนเงินค่าบำรุงที่จ่าย ดังนั้นจึงมิใช่เรื่องยากที่จะผลักดันให้องค์กรโลกบาลทั้งสองกำหนดนโยบายการจัดสรรเงินกู้เฉพาะแก่ประเทศที่มีนโยบายการค้าเสรี ประเทศที่ไม่ยอมเปิด

ตลาดรับสินค้าและบริการจากต่างประเทศจะหวังพึ่งเงินกู้จากธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่อไปไม่ได้ ข้อคาดการณ์ดังกล่าวนี้ แม้จะดูเป็นการตีตนไปก่อนไข้ แต่ก็มีความเป็นไปได้ไม่น้อย

ความสำเร็จของการเจรจาอบอุรุกวัยในส่วนหนึ่งนับเป็นชัยชนะของหลักการพหุภาคีนิยม (Multilateralism) แต่ชัยชนะดังกล่าวนี้ ไม่สามารถหยุดยั้งการเติบโตของลัทธิทวิภาคีนิยม (Bilateralism) ได้ ดังจะเห็นได้ว่า การจัดตั้งเขตการค้าภูมิภาคยังคงขยายตัวต่อไป มีหน้าฉาก ลัทธิเอกภาคีนิยม (Unilateralism) อาจขยายตัวตามไปด้วย ดังจะเห็นว่า รัฐบาลอเมริกันยังคงกล่าวหา พิพาทฯ และลงโทษประเทศคู่ค้าที่ถูกกล่าวหาว่ามีการค้าที่ไม่เป็นธรรม สหภาพยุโรปอาจเจริญรอยตามสหรัฐอเมริกาด้วยการตรากฎหมาย ดังเช่น U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act หากประเทศมหาอำนาจยังไม่ผลัดจากลัทธิเอกภาคีนิยม โลกจะไม่มีบรรยากาศแห่งการค้าเสรี การค้าระหว่างประเทศจะมีสัดส่วนของการค้าภายใต้การจัดการ (Managed Trade) มากยิ่งขึ้น

การที่ประเทศมหาอำนาจยังคงใช้อำนาจเป็นธรรมในการลงโทษ ประเทศคู่ค้ายอมทำให้องค์การการค้าโลกกลายเป็นเสือกระดาษตั้งแต่ต้น เพราะแทนที่ข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะให้องค์การการค้าโลก เป็นผู้พิจารณาพิพาทฯ ประเทศมหาอำนาจกลับทำตัวเป็น 'ศาลเดี่ยว' เสียเอง

ความเป็น 'เสือกระดาษ' ขององค์การการค้าโลกเป็นเรื่องที่ประเทศ ในโลกที่สามห่วงเกรงอย่างยิ่ง เพราะหมายความว่า องค์การการค้าโลกจะ ไม่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่โลกที่สามได้ ในยามที่มีข้อพิพาททาง เศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างโลกที่สามกับประเทศ มหาอำนาจ หากองค์การการค้าโลกมีข้อวินิจฉัยประการหนึ่งประการใด แล้วประเทศมหาอำนาจไม่ยอมปฏิบัติตามข้อวินิจฉัยดังกล่าว องค์การ

จาก GATT สู่ WTO

---

การค้าโลกก็คงไม่สามารถลงโทษประเทศมหาอำนาจเหล่านั้นได้  
สภาพการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นนับตั้งแต่มี GATT จนถึงบัดนี้ และจะยังคงปรากฏ  
ต่อไป แม้จะมีองค์การการค้าโลกแล้วก็ตาม

ปลายทางของรอบอุรุกวัย ก็คือ กำเนิดขององค์การการค้าโลก  
แต่องค์การการค้าโลกหาได้ให้หลักประกันการค้าที่เสรีและเป็นธรรมไม่

.....

## อนาคตขององค์การการค้าโลก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับวันศุกร์ที่ 5 สิงหาคม 2537

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization) กำลังอยู่ในสถานะ 'ลูกผีลูกคน' ระหว่างการก่อกำเนิดกับการแทงก่อนคลอด

แม้ว่าการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) จะยุติลงด้วยความสำเร็จระดับหนึ่ง ทั้งในการผลักดันให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรีมากขึ้น และการจัดตั้งองค์การการค้าโลกเพื่อจัดและดูแลระเบียบการค้าระหว่างประเทศ แต่สถานการณ์ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (2537) ก่อให้เกิดการหวั่นเกรงว่า องค์การที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาลแห่งนี้จะแทงก่อนคลอด

จนถึงเวลาในขณะนี้เขียนบทความนี้ (สิงหาคม 2537) มีความคืบหน้าเกี่ยวกับองค์การการค้าโลกเพียงเรื่องเดียว ได้แก่ การเลือกที่ตั้งสำนักงานใหญ่ ทั้งนี้ปรากฏว่ามีเมืองที่อยู่ในข่ายพิจารณาเพียง 2 เมือง คือ นครเจนีวากับกรุงบอนน์ สำนักงานเลขาธิการ GATT ตั้งอยู่ ณ นครเจนีวามาเป็นเวลาช้านาน แต่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ GATT ไม่พอใจบริการและการปฏิบัติที่ได้รับจากรัฐบาลสวิสมากนัก ในประการสำคัญ รัฐบาลสวิสไม่ยอมให้พนักงานของ GATT มีสถานะทางการทูต ดังนั้น เจ้าหน้าที่ระดับ

สูงของ GATT จึงคิดที่จะจัดตั้งสำนักงานองค์การการค้าโลก ณ กรุงบอนน์ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ภายหลังจากที่เยอรมนีตะวันตกผนึกเข้ากับเยอรมนีตะวันออกเป็นประเทศเดียวกัน ที่ทำการรัฐบาลเยอรมันย้ายจากกรุงบอนน์ ไปสู่นครเบอร์ลิน อาคารที่ทำการรัฐบาลในกรุงบอนน์หลายต่อหลายอาคาร ไม่ได้ใช้ประโยชน์ การจัดตั้งสำนักงานองค์การการค้าโลกในกรุงบอนน์ นอกจากจะมีความสะดวกในด้านตึกอาคารแล้ว ยังมีส่วนช่วยอัดฉีด การเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่เยอรมนีอีกด้วย รัฐบาลเยอรมันเองก็เตรียม อาแขนรับเต็มที

แต่รัฐบาลสวิสไม่ยอมปล่อยให้ลูกค้าเก่าหลุดลอยไป จึงเสนอ สิ่งจูงใจที่จะดึงดูดองค์การการค้าโลกให้เขาไปตั้งสำนักงานใหญ่ในนคร เจนีวา นอกเหนือจากการยอมรับสถานะทางการทูตของเจ้าหน้าที่ของ องค์การการค้าโลกแล้ว รัฐบาลสวิสยังเอาใจนักการทูตและเจ้าหน้าที่ที่ นับถือศาสนาอิสลามเป็นพิเศษ ด้วยการให้สถานะทางการทูตแก่ภรรยา มุสลิมถึง 2 คน นอกจากนี้ รัฐบาลสวิสยังออกค่าใช้จ่ายในการสร้างตึก ที่ทำการมูลค่า 75 ล้านดอลลาร์อเมริกัน รวมตลอดจนการสร้างห้องประชุม ขนาดใหญ่และที่จอดรถด้วย ด้วยเหตุที่รัฐบาลสวิสปล่อยให้เด็ดถึงขนาดนี้ จึงมีชื่อเสียงนำประหลาดใจที่คณะกรรมการพิจารณาการเลือกที่ตั้งองค์การ การค้าโลก อันมีนายอันเดรียส เซเปซี (Andreas Szepesi) เอกอัครราชทูต อังการีประจำ GATT เป็นประธาน ตัดสินใจเลือกนครเจนีวา เรื่องนี้ทำให้ รัฐบาลเยอรมันผิดหวังเป็นอันมาก รัฐมนตรีบางคนถึงกับกล่าวหาว่า รัฐบาลสวิส 'เล่นสกปรก' แต่แล้วก็ต้องยอมรับมติโดยปริยาย

ความเคลื่อนไหวสำคัญเกี่ยวกับองค์การการค้าโลกอีกเรื่องหนึ่ง ได้แก่ การรณรงค์เพื่อแย่งชิงตำแหน่งผู้อำนวยการ (Director General) ทั้งนี้ปรากฏว่า นายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เลขาธิการ GATT แสดงเจตนาชัดเจนว่าไม่สนใจตำแหน่งนี้ อันเป็นเหตุให้การรณรงค์

เพื่อแย่งชิงตำแหน่งดังกล่าวที่ความเข้มข้นยิ่งขึ้น เดิมทีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นชื่อที่ถูกกล่าวขวัญว่าอยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณา แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยไม่มียุทธศาสตร์ผลักดันให้นายอานันท์รับตำแหน่งนี้ อีกทั้งนายอานันท์มิได้มีท่าทีสนใจตำแหน่งดังกล่าวด้วย

แม้ว่าในที่สุดแล้ว ตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO คงตกแก่ตัวแทน จากประเทศมหาอำนาจ แต่กลุ่มประเทศโลกที่สามก็ไม่ละความพยายาม ในการแย่งชิงตำแหน่ง ผู้ที่เริ่มรณรงค์หาเสียงอย่างจริงจังก็คือ นายชุลชู คิม (Chulsu Kim) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้า อุตสาหกรรม และ พลังงานแห่งเกาหลีใต้ ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนระหว่างวันที่ 22-28 กรกฎาคม 2537 ณ กรุงเทพฯ กลายเป็นสนามหาเสียงที่ดียิ่ง นอกจาก เกาหลีใต้ที่รณรงค์หาเสียงเพื่อตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO แล้ว รัฐบาลไทย ก็รณรงค์ที่จะยึดกุมตำแหน่งประธานคณะกรรมการการเกษตรแห่ง WTO ซึ่งหนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่าญี่ปุ่นให้การสนับสนุน ในขณะที่เดียวกัน สิงคโปร์พยายามผลักดันให้การประชุมรัฐมนตรี WTO จัดขึ้นในนครสิงคโปร์

ในขณะที่ความหวังของไทยแลดูสดใส แต่ความหวังของสิงคโปร์ ค่อนข้างริบหรี่ ส่วนสำคัญเป็นเพราะความขัดแย้งที่สิงคโปร์มีกับสหรัฐอเมริกา เมื่อเกิดคดีเด็กชายชาวอเมริกันทำลายทรัพย์สินในที่สาธารณะ และศาลสิงคโปร์พิพากษาให้โดยด้วยหมาย ประธานาธิบดีคลินตันพยายาม เกี้ยยกล่อมให้ผู้นำสิงคโปร์ใช้วิธีการลงโทษวิธีอื่น แต่ไร้ผล ซึ่งสร้างความ ระคายเคืองแก่ผู้นำอเมริกันอย่างยิ่ง จนถึงกับมีการปล่อยข่าวว่า การประชุม รัฐมนตรี WTO จะไม่มีวันที่จะจัดขึ้นในสิงคโปร์ได้

ในขณะที่มีการแย่งชิงที่ตั้งและตำแหน่งผู้บริหารองค์การการค้าโลก อนาคตของ WTO กลับขึ้นอยู่กับการเมืองภายในสหรัฐอเมริกา องค์การ การค้าโลกจะคลอตามกำหนดวันที่ 1 มกราคม 2538 ได้ ก็ต่อเมื่อภาคี สมาชิกให้สัตยาบันข้อตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agree-

ment) อันเป็นผลจากการเจรจาอบอุรุกวัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศมหาอำนาจ เพราะถ้าหากประเทศมหาอำนาจได้ไม่ยอมให้สัตยาบัน ประเทศนั้นก็ไม่ได้เข้าสู่ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ร่างขึ้นใหม่นี้ ความพยายามในการจัดระเบียบการค้าให้มีลักษณะเสรีมากขึ้นย่อมไร้ความหมาย หากประเทศมหาอำนาจมิได้ร่วมอยู่ด้วย

แต่การเมืองภายในสหรัฐอเมริกาตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีที่ทำการขอสัตยาบันจากรัฐสภาในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกไม่สู้ราบรื่นนัก ประเด็นที่ก่อให้เกิดวิวาทะมีอยู่อย่างน้อย 4 ประเด็น คือ

*ประเด็นแรก* ได้แก่ วิธีการบริหารของรัฐบาลคลินตันซึ่งอาศัยการปล่อยข่าวสู่สื่อมวลชนเพื่อหยั่งประชามติ แม้จนถึงต้นเดือนกรกฎาคม 2537 รัฐบาลยังไม่มีข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมต่อรัฐสภาว่า รัฐบาลคลินตันมีนโยบายที่จะปฏิบัติตามระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ร่างขึ้นใหม่นั้นอย่างไร จนวุฒิสมาชิกดาเนียล แพททริก มอยนิฮัน (Daniel Patrick Moynihan) แห่งมลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการเงินแห่งวุฒิสภา (Senate Finance Committee) ต้องออกมาฟาดวงฟาดงา ทั้งๆ ที่สังกัดพรรคเดโมแครตด้วยกัน

*ประเด็นที่สอง* การเจรจาการค้าอบอุรุกวัยมีข้อตกลงที่จะขจัดอุปสรรคของการค้าระหว่างประเทศด้วยการลดอากรขาเข้าประเภทต่างๆ การลดอากรขาเข้าทำให้รัฐบาลอเมริกันต้องสูญเสียรายได้ที่สำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลคลินตันจะต้องเสนอมาตรการในการลดรายจ่ายและ/หรือเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งตามระเบียบรัฐสภาอเมริกัน จะต้องหาทางชดเชยรายได้ประมาณ 12,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในช่วง 5 ปีแรก วิวาทะสำคัญจึงมุ่งสู่ประเด็นที่ว่า จะหาทางลดรายจ่ายและ/หรือเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอย่างไร ผู้นำพรรครีพับลิกันบางส่วนมีความเห็นว่า รัฐบาลไม่จำเป็นต้องลดรายจ่ายและไม่จำเป็นต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะข้อตกลงการค้าใหม่นี้จะ

เกือบทำให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างมาก ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติเพียงพอที่จะชดเชยอากรขาเข้าที่ลดลง

*ประเด็นที่สาม* การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยมีข้อตกลงที่จะลดเงินอุดหนุนการเกษตร เพราะการให้เงินอุดหนุนในการผลิตและในการส่งออกมีผลในการบิดเบือนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) อันเป็นเหตุให้การค้าระหว่างประเทศมิได้เป็นไปตามความชำนาญพิเศษโดยธรรมชาติ แต่โดยเหตุที่รัฐบาลอเมริกันได้ให้เงินอุดหนุนการเกษตรมาเป็นเวลานาน และเกษตรกรเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงอิทธิพลในระบบการเมืองอเมริกัน การลดเงินอุดหนุนการเกษตรจึงเป็นปฏิบัติการที่ยากยิ่งสำหรับรัฐบาลอเมริกัน ในทันทีที่รัฐบาลคลินตันกำหนดที่จะลดเงินอุดหนุนการเกษตรจำนวน 1,700 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เสีย-คัดค้านก็ดังขรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนักการเมืองที่มาจากมลรัฐการเกษตร เกษตรกรอเมริกันยังคงต้องการเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลว่า เงินอุดหนุนการเกษตรที่รัฐบาลอเมริกันจ่ายมีมูลค่าเพียง 10% ของเงินอุดหนุนที่จ่ายกันในสหภาพยุโรป บางคนอ้างว่า หากรัฐบาลอเมริกันจ่ายเงินอุดหนุนการเกษตรในระดับปีละ 900 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ก็ยังไม่ขัดต่อกฎข้อบังคับของ GATT ความเป็นจริงในสังคมการเมืองอเมริกันเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า นโยบายเงินอุดหนุนการเกษตรจะเป็นประเด็นการต่อรองสำคัญระหว่างรัฐบาลคลินตันกับรัฐสภาอเมริกัน

*ประเด็นที่สี่* ผู้นำพรรคเดโมแครตบางคนต้องการให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎข้อบังคับของ GATT โดยให้มีบทบัญญัติทางด้านสังคม (Social Clause) ในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานและสิ่งแวดล้อม แต่ผู้นำพรรครีพับลิกันคัดค้านข้อเสนอนี้ เพราะเกรงว่าจะทำให้ต้นทุนของการลงทุนในต่างประเทศเพิ่มขึ้น อันเป็นผลเสียต่อนายทุนอเมริกันเอง



คณะกรรมการการเงินแห่งวุฒิสภาในการประชุมเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2537 ลงมติด้วยคะแนน 11 ต่อ 9 เสียง รับหลักการการแก้ไขกฎข้อบังคับของ GATT ตามการเจรจาอบอุรุกวัย ความรู้สึกของคะแนนเสียงสะท้อนให้เห็นความยากลำบากในการฝ่าข้ามไป รัฐบาลคลินตันยังคงต้องฝ่าด่านคณะกรรมการอีกหลายชุด ก่อนที่จะนำเสนอสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สถานการณ์ในปัจจุบันเรียกว่า 'ลูกผีลูกคน' และทำให้ต้องย้อนกลับไปดูสถานการณ์เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ในครั้งกระนั้น รัฐสภาอเมริกันไม่ยอมให้สัตยาบันแก่กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) อันเป็นเหตุให้องค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization: ITO) มีอันต้องแท้งไป โดยที่มี GATT เกิดขึ้นมาแทนที่

ผู้ที่เรียนรู้ประวัติความเป็นมาของ ITO ได้แต่ตั้งจิตภาวนาว่า ขออย่าให้ WTO ต้องย่อรายประวัติศาสตร์เดียวกับ ITO

.....

## สหรัฐอเมริกากับองค์การการค้าโลก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับวันศุกร์ที่ 2 ธันวาคม 2537

โลกกำลังจับตามองการเมืองอเมริกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสัปดาห์ที่ผ่านมา (ธันวาคม 2537) ชะตากรรมของการค้าโลกและชะตากรรมของสังคมเศรษฐกิจโลกแขวนอยู่กับกระบวนการต่อรองทางการเมืองในรัฐสภาอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) อันเป็นข้อตกลงจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round)

องค์การการค้าโลกกำหนดที่จะจัดตั้งขึ้นในวันที่ 1 มกราคม 2538 แต่องค์การการค้าระหว่างประเทศองค์การใหม่ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลและจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศนี้ จะสามารถมีบทบาทและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อประเทศต่างๆ ในโลกพร้อมใจกันเป็นภาคีสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกามีรายได้ประชาชาติมากกว่า 20% ของรายได้ประชาชาติของโลก หากสหรัฐอเมริกาไม่เข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก องค์การระหว่างประเทศแห่งใหม่นี้ย่อมมีความหมายไม่มากเท่าที่ควร

เมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยยุติลง โลกพากันจับตาดูว่า สหรัฐอเมริกาจะให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกหรือไม่ ยิ่งใกล้กำหนดวันจัดตั้งมากเพียงใด ความกระสับกระส่ายก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น ผู้ที่มีอาการกระสับกระส่ายมิได้จำกัดเฉพาะนายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เลขาธิการ GATT เท่านั้น หากยังรวมถึงผู้นำยุโรปตะวันตกหลายต่อหลายคน แม้แต่นายศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีของไทยก็มีอาการกระสับกระส่ายด้วย จนถึงกลับผลักดันให้คำประกาศแห่งโบกอร์ (Bogor Declaration) ผูกมัดภาคี APEC ในการให้สัตยาบันแก่องค์การการค้าโลก

นับตั้งแต่การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยยุติลง วงการการเมืองอเมริกันก็มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก วิวาทะในประเด็นนี้ปรากฏสู่สาธารณชนอย่างหนาแน่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใกล้กำหนดการจัดตั้ง การจำแนกกลุ่มผู้สนับสนุนออกจากกลุ่มผู้คัดค้านมีอาจกระทำได้เพียงการขีดเส้นพรก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกในสังกัดพรรคเดโมแครตของประธานาธิบดีบิล คลินตัน จำนวนไม่น้อยคัดค้านการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ในขณะที่นักการเมืองในสังกัดพรรครีพับลิกันหลายต่อหลายคนให้การสนับสนุนในเรื่องนี้ เนื่องจากพรรคเดโมแครตเสี่ยงแตก ประธานาธิบดีคลินตันจึงต้องพึ่งพาคะแนนเสียงบางส่วนจากพรรครีพับลิกัน

ความเห็นที่แตกต่างเกี่ยวกับการเข้าร่วมองค์การการค้าโลกมิได้เป็นผลจากความแตกต่างด้านอุดมการณ์ เพราะปรากฏว่าทั้งกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้านมีทั้งฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายผสมปนเปกันไป ดังจะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้คัดค้านมีตั้งแต่นายราล์ฟ เนเดอร์ (Ralph Nader) และสาธุคุณเจสซี แจกสัน (Jesse Jackson) ไปจนถึงนายรอสส์ เปโรต์ (Ross Perot)

และนายแพททริก บูคานัน (Patrick Buchanan) อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้คัดค้านที่สำคัญประกอบด้วยกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ และนักการเมืองชาตินิยม

กลุ่มผู้คัดค้านนำเสนอวิวาทะว่า การเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกจะทำให้มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม มาตรฐานด้านสุขภาพอนามัย และมาตรฐานด้านความปลอดภัยยาวนานลงจากมาตรฐานอเมริกัน เพราะข้อตกลงการค้าพหุภาคีอันเป็นผลจากการเจรจาอบอุรุกวัยได้ละเลยการกำหนดมาตรฐานเหล่านี้ และด้วยเหตุที่ระเบียบการค้าใหม่ของโลกมิได้มีข้อบังคับทางด้านสังคม (Social Clause) นี้เอง กลุ่มสิทธิมนุษยชนจึงต่อต้านองค์การการค้าโลก ด้วยเหตุผลที่ว่าอาจมีสินค้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานเด็กทะลักเข้าสู่ตลาดอเมริกัน

กลุ่มชาตินิยมนำเสนอวิวาทะว่า การเข้าร่วมองค์การการค้าโลกจะทำให้สหรัฐอเมริกาสูญเสียอธิปไตย เพราะเมื่อเขาเป็นภาคีสมาชิกแล้ว องค์การพหุภาคีแห่งนี้สามารถออกกฎระเบียบมาบังคับรัฐบาลอเมริกันได้ กลุ่มชาตินิยมไม่เห็นด้วยกับกฎการลงคะแนนเสียงที่ยึดหลักการว่า ภาคีทุกประเทศมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน กล่าวคือ 'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' (One Country, One Vote)

กลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอกลัวเกรงว่า การเข้าร่วมเป็นภาคีองค์การการค้าโลก ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกา มีพันธะลดอากรขาเข้าลงถึงเฉลี่ยปีละ 38% จะทำให้สิ่งทออเมริกันไม่สามารถต่อสู้กับสิ่งทอที่นำเข้าจากต่างประเทศ อุตสาหกรรมที่กำลังร่วงโรย (Sunset Industries) อื่นๆ ต่างพากันหวาดหวั่นเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมสิ่งทอ เนื่องจากสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ โดยที่มีการประคองกันว่าสินค้าต่างชาติจะท่วมตลาดอเมริกัน และการว่างงานจะมีมากขึ้น

กลุ่มผู้สนับสนุนการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก ประกอบด้วยผู้นำอเมริกันในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ และประธานาธิบดียอร์จ บุช บรรดารัฐมนตรีคนสำคัญในรัฐบาล บุชต่างดาหน้าออกมาสนับสนุนประธานาธิบดีคลินตัน ทั้งที่สิ่งกีดขวางการค้า เมืองต่างพรรคก็ตาม นางคาร์ลา ฮิลล์ (Carla Hills) อดีตผู้แทนการค้าอเมริกัน (USTR) ก็ออกมาหนุนช่วยนายมิกกี้ แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าอเมริกันคนปัจจุบันด้วย ในประการสำคัญ นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมได้ออกแถลงการณ์ผลักดันให้สหรัฐอเมริกาเข้าเป็นภาคีองค์การการค้าโลก ในจำนวนนี้รวมนักเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับรางวัลโนเบลหลายต่อหลายคน

กลุ่มผู้สนับสนุนองค์การการค้าโลกนำเสนอวิวาทะว่า ระเบียบการค้าใหม่ของโลกภายใต้การกำกับขององค์การการค้าโลก จะช่วยให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว ระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะได้ประโยชน์จากการขยายตัวของการค้าโลกนี้ ไม่เพียงแต่จะมีการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการจ้างงานเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่าดุลการค้ายังมีส่วนขาดดุลลดลงอีกด้วย ผลการศึกษาของสถาบันเพื่อเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ (Institute for International Economics) ในรายงานเรื่อง *The Uruguay Round: An Assessment* พบว่า ในปี 2543 การส่งออกของสหรัฐฯ จะเพิ่มขึ้น 41.9 พันล้านเหรียญอเมริกัน ในขณะที่การนำเข้าเพิ่มขึ้นเพียง 22 พันล้านเหรียญอเมริกัน ซึ่งหมายความว่า ฐานะของดุลการค้าระหว่างประเทศจะดีขึ้นถึง 19.9 พันล้านเหรียญอเมริกัน โดยที่จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 265,000 คน ผลประโยชน์ดังกล่าวนี้มีมากกว่าการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ถึง 10 เท่า

การยอมรับกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Rights) ไม่ว่าจะเป็นสิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ และเครื่องหมายการค้า เป็นประเด็น

สำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาจะได้รับประโยชน์จากการเข้าเป็นภาคีองค์การการค้าโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากการมีกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาจะเพิ่มขึ้นอีกมาก

การเติบโตทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศจะช่วยให้การขาดดุลการค้าของรัฐบาลอเมริกันลดลง เพราะรายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งปวงจะเพิ่มขึ้นมากเกินกว่าอากรขาเข้าที่ลดลง ภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลกมีพันธะที่ต้องลดอากรขาเข้าตามระเบียบการค้าใหม่ของโลก ข้อกำหนดนี้เองทำให้รัฐบาลคลินตันต้องจัดทำแผนการหารายได้เพื่อชดเชยอากรขาเข้าที่หดหายไป เพื่อแสดงต่อรัฐสภาแผนการหารายได้ชดเชยของรัฐบาลคลินตันครอบคลุมช่วงเวลาเพียง 5 ปี ซึ่งยาวนานพอที่จะผลักดันให้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงข้างมาก แต่ไม่ยาวนานพอที่จะใช้กฎการลงคะแนนเสียงเดียวกันในวุฒิสภา เพราะวุฒิสภามีข้อบังคับว่าจะต้องแสดงแผนการหารายได้ชดเชยอย่างน้อย 10 ปี ดังนั้น การให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลกจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสมาชิกอย่างน้อย 60 คน จากจำนวน 100 คน

กลุ่มผู้คัดค้านองค์การการค้าโลกในรัฐสภาอเมริกันพยายามเตะถ่วงการให้สัตยาบัน โดยต้องการยืดเวลาออกไปหลังจากองค์การแห่งนี้จัดตั้งขึ้นแล้ว 6 เดือน แต่รัฐบาลคลินตันพยายามทัดทานกระแสดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้นำพรรครีพับลิกันผลักดันให้การลงมติในเรื่องนี้เลื่อนออกไปหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก และผู้ว่าการมลรัฐในช่วงกลางเดือนพฤศจิกายน 2537 เพราะเกรงว่า หากรัฐบาลคลินตันสามารถดำเนินการให้รัฐสภาให้สัตยาบันก่อนการเลือกตั้งจะมีผลกระทบต่อการเลือกตั้งของพรรครีพับลิกันอย่างสำคัญ ในที่สุดจึงตกลงที่จะบรรจุวาระการประชุมในสภาผู้แทนราษฎรในวันอังคารที่ 29 พฤศจิกายน และวุฒิสภาในวันพฤหัสบดีที่ 1 ธันวาคม 2537

จาก GATT สู่ WTO

เมื่อผลการเลือกตั้งกลางสมัยปรากฏว่า พรรคเดโมแครตพ่ายแพ้ อย่างยับเยิน รัฐบาลคลินตันยังมีเหตุที่จะต้องผลักดันการให้สัตยาบัน ในขณะที่พรรคเดโมแครตยังมีเสียงข้างมากในรัฐสภา เพราะนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป รัฐสภาอเมริกันจะตกเป็นของพรรครีพับลิกัน ซึ่งสร้างปัญหาแก่รัฐบาลคลินตันมากยิ่งขึ้น

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันอังคารที่ 29 พฤศจิกายน 2537 ปรากฏว่า สภามีมติเห็นชอบกับการให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก ด้วยคะแนนเสียง 288 ต่อ 146

บัดนี้ ชะตากรรมขององค์การการค้าโลก กำลังอยู่ในเงื้อมมือ ของวุฒิสภาอเมริกัน ซึ่งในขณะที่เขียนบทความนี้กำลังจะมีการประชุม โดยที่รัฐบาลคลินตันยังมีได้แสดงความมั่นใจว่า จะสามารถกุมคะแนนได้ถึง 60 เสียง

.....



ภาคที่สาม  
กฎกติกาองค์การการค้าโลก







## กฎกติกาองค์การการค้าโลก

บทความนี้ตัดตอนจาก “คำนำ” หนังสือชุด กฎกติกา WTO โครงการ WTO Watch (ฉบับกระแสดังการการค้าโลก)

กฎกติกาขององค์การการค้าโลกมีที่มาจาก 2 แหล่ง อันได้แก่ แหล่งหลัก และแหล่งรอง ที่มาหลักของกฎกติกาองค์การการค้าโลก ประกอบด้วย General Agreement on Tariffs and Trade ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2491 (ต่อไปนี้เรียกว่า GATT 1947) และ The Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization ซึ่งบรรลุข้อตกลงเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537 และมีผลบังคับใช้วันที่ 1 มกราคม 2538

The Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization เป็นผลผลิตของการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ประกอบด้วยข้อตกลงทั่วไป อันได้แก่ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (เรียกย่อๆว่า GATT 1994) และข้อตกลงเฉพาะอีก 17 ฉบับ

(1) Agreement on Agriculture

(2) Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures

- (3) Agreement on Textiles and Clothing
- (4) Agreement on Technical Barriers to Trade
- (5) Agreement on Trade-Related Investment Measures
- (6) Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994
- (7) Agreement on Implementation of Article VII of GATT 1994
- (8) Agreement on Preshipment Inspection
- (9) Agreement on Rules of Origin
- (10) Agreement on Import Licensing Procedures
- (11) Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
- (12) Agreement on Safeguards
- (13) General Agreement on Trade in Services (GATS)
- (14) Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
- (15) Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes
- (16) Trade Policy Review Mechanism
- (17) Plurilateral Trade Agreements อันประกอบด้วย Agreement on Trade in Civil Aircrafts และ Agreement on Government Procurement

นอกจากข้อตกลงหลักและข้อตกลงเฉพาะดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎกติกาองค์การการค้าโลกยังมีที่มาจากแหล่งรองอื่นๆ อันได้แก่

(1) รายงานคำวินิจฉัยข้อพิพาทการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO Dispute Settlement Reports) ทั้งคำวินิจฉัยเบื้องต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ คำวินิจฉัยเหล่านี้ช่วยให้กฎกติกาองค์การการค้าโลกมีความชัดเจนและโปร่งใสมยิ่งขึ้น นับเป็นที่มาของกฎกติกาองค์การการค้าโลกที่สำคัญ

(2) ปฏิบัติการของหน่วยงานภายในองค์การการค้าโลก และข้อตกลงภายใต้บริบทขององค์การการค้าโลก ตัวอย่างเช่น มติของคณะมนตรีทั่วไปหรือที่ประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลก (WTO Ministerial Conference) รวมทั้งข้อตกลงการค้าที่สมาชิกลงนามในบริบทขององค์การการค้าโลก

(3) จารีตกฎหมายระหว่างประเทศ (Customary International Law) จารีตเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลบังคับใช้กับรัฐทั้งปวง คำวินิจฉัยเพื่อระงับข้อพิพาทภายใต้องค์การการค้าโลกมักอ้างอิงจารีตกฎหมายระหว่างประเทศ

(4) หลักทั่วไปของกฎหมาย (General Principles of Law)

(5) ข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ กฎกติกาหลักและกฎกติกาเฉพาะขององค์การการค้าโลกอาจอ้างอิงข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีอยู่ก่อนแล้ว หรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีอยู่ก่อนแล้วอาจสัมพันธ์กับกฎกติกาองค์การการค้าโลก ตัวอย่างเช่น Paris Convention (1967), Berne Convention(1971), UN Convention on the Law of the Sea, The Convention on Biological Diversity เป็นต้น

จาก GATT สู่ WTO

---

(6) การปฏิบัติในเวลาต่อมา (Subsequent Practices) ของภาคี  
องค์การการค้าโลก

### **บรรณานุกรม**

Anderson, Kym, and Bernard Hoekman (eds.). *The WTO's Core Rules and Disciplines*. Two Volumes. Cheltenham: Edward Elgar 2006.

Das, Bhagirath Lal. *The World Trade Organisation: A Guide to the Framework for International Trade*. London: Zed Books Ltd., 1999.

Hoekman, Bernard M., and Michel M. Kostecki. *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Second Edition. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Jackson, John H. *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*. London: The Royal Institute of International Affairs, 1998.

Jackson, John H. *The Jurisprudence of GATT and thw WTO: Insights on Treaty Law and Economic Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Kerr, William A., and James D. Gaisford (eds.). *Handbook on International Trade Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.

Lowenfeld, Andreas F. *International Economic Law*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Matsushita, Mitsuo, T.J. Schoenbaum, and P.C. Mavroidis. *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Preston, Lee E., and Duane Windsor. *The Rules of the Game in the Global Economy: Policy Regimes for International Business*. Second Edition. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1997.

Trebilcock, Michael J. And Robert Howse. *The Regulation of International Trade*. Second Edition. London: Routledge, 1999.

Van den Bossche, Peter. *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

.....



# ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ว่าด้วยประเทศแหล่งผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "หอคอบสองโลก" *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 4  
กันยายน 2539

ในสมัยก่อน สินค้าที่ส่งไปขายยังประเทศต่างๆ ไม่สู้มีปัญหาในการระบุว่า สินค้าเหล่านั้นมีต้นกำเนิดการผลิตในประเทศใด ถึงจะมีการส่งผ่านประเทศที่สามก่อนที่จะถึงประเทศปลายทาง (Country of Destination) ก็สามารถติดตามหาข้อมูลได้โดยง่าย เพราะการผลิตและการค้ามิได้มีกระบวนการที่ซับซ้อน แต่ในปัจจุบันหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะกระบวนการผลิตที่สามารถแยกชิ้นส่วนในการผลิตได้ โดยที่ประเทศผู้ผลิตสินค้าสำเร็จรูปขั้นสุดท้าย เพียงแต่นำชิ้นส่วนมาประกอบกันเท่านั้น หาได้มีส่วนสร้างมูลค่าเพิ่ม (value added) อื่นได้อีกไม่

ข้อมูลเกี่ยวกับ 'ประเทศแหล่งผลิต' หรือ 'ประเทศต้นกำเนิด' (Country of Origin) มีความสำคัญในการจัดทำสถิติการค้าระหว่างประเทศ และในการคำนวณดุลการค้าระหว่างประเทศต่างๆ ความเที่ยงตรงของข้อมูลมีผลอย่างมากต่อความน่าเชื่อถือของสถิติ ด้วยเหตุที่กระบวนการผลิตมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น อันเป็นผลจากการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (International Division of Labour) การระบุ 'ประเทศแหล่งผลิต' หรือ 'ประเทศต้นกำเนิด' จึงมิใช่เรื่องง่ายและกลายมาเป็นข้อพิพาทการค้า



ระหว่างประเทศ จนถึงกับต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ภายใต้ GATT และต่อมาภายใต้ WTO

การออกเอกสาร 'ประเทศแหล่งผลิต' หรือ 'ประเทศต้นกำเนิด' มีความสำคัญยิ่งในการดำเนินนโยบายการค้าระหว่างประเทศ เอกสารเหล่านี้เป็นฐานข้อมูลในการแก้ปัญหาการค้าดุลการค้า ในกรณีที่มีการควบคุมปริมาณการนำเข้า (Import Control) เอกสารเหล่านี้ช่วยให้ตรวจสอบได้ว่า มีการนำเข้าจาก 'ประเทศแหล่งผลิต' แต่ละประเทศเต็มตามโควตาแล้วหรือไม่ แต่ในโลกที่ระบบการค้าระหว่างประเทศทวีความซับซ้อน ประเทศผู้ส่งออกสามารถแปลง 'ประเทศแหล่งผลิต' เพื่อหลบเลี่ยงมาตรการทางนโยบายของ 'ประเทศปลายทาง' ได้ ด้วยการส่งสินค้าออกผ่านประเทศที่สามก่อนที่จะเข้าสู่ 'ประเทศปลายทาง' เพื่อมิให้ปรากฏเป็นโควตาของ 'ประเทศแหล่งผลิต' การส่งออกผ่านประเทศที่สามมักจะปรากฏในกรณีที่ 'ประเทศแหล่งผลิต' ใช้มาตรการลงโทษทางการค้า (Trade Sanction) 'ประเทศปลายทาง' ด้วย ยิ่งในกรณีที่มีการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร (GSP) ด้วยแล้ว ประเทศที่ต้องการสิทธิประโยชน์ทางด้านนี้ มักจะหาทางส่งสินค้าผ่านประเทศที่ยังคงได้รับ GSP แต่การใช้กลเม็ดเด็ดพรายเพื่อให้ได้ประโยชน์หรือหลีกเลี่ยงการเสียประโยชน์จากมาตรการทางนโยบายของประเทศคู่ค้าเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป พิธีการทางศุลกากรและการออกเอกสาร 'ประเทศแหล่งผลิต' จึงมีการปรับเปลี่ยนเพื่อป้องกัน

สิ่งทอและเสื้อผ้าเป็นสินค้าที่มีปัญหาในการกำหนด 'ประเทศแหล่งผลิต' หรือ 'ประเทศต้นกำเนิด' อย่างมาก เพราะวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง (Intermediate Goods) และสินค้าสำเร็จรูปผลิตในประเทศต่างๆ กัน ใยสังเคราะห์และเส้นด้ายอาจผลิตในประเทศหนึ่ง ประเทศที่ทอผ้าอาจไม่สามารถผลิตใยสังเคราะห์และเส้นด้ายเองและต้องนำเข้าจากประเทศอื่น

แม้แต่เสื้อผ้าที่เป็นสินค้าออกสำคัญของโลกที่สาม ก็ยังมีการแยกส่วนในการผลิต โดยที่มีการตัดผ้าตามแบบกระสวนในประเทศหนึ่ง แล้วส่งไปเย็บยังอีกประเทศหนึ่งที่มีแรงงานราคาถูกจำนวนมาก การระบุ 'ประเทศแหล่งผลิต' หรือ 'ประเทศต้นกำเนิด' จึงมิใช่เรื่องง่าย และกลายมาเป็นข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ

รัฐบาลอเมริกันไม่พอใจระเบียบวิธีการระบุ 'ประเทศแหล่งผลิต' หรือ 'ประเทศต้นกำเนิด' โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงทำตัวเป็นนักเลงโตจัดระเบียบเสียเอง ทั้งนี้ด้วยการตรา Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996

กฎหมายฉบับนี้นำเสนอโดยนายจอห์น บี. โบรด์ (John B. Breaux) วุฒิสมาชิกและนายเบนจามิน แอล. คาร์เดน (Benjamin L. Carden) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดพรรคเดโมแครตทั้งคู่ Breaux-Carden Act นำเสนอต่อรัฐสภาในเดือนมิถุนายน 2537 ในขณะที่มีการพิจารณาให้สัตยาบันในการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) โดยที่รัฐบาลคลินตันมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายฉบับนี้ ดัก ซูโรอิกะ (Doug Tsuruoka) แห่งหนังสือพิมพ์ *Asia Times* (July 10, 1996) รายงานว่า นางริต้า เฮย์ส (Rita Hayes) ผู้มีส่วนสำคัญในการร่างกฎหมายฉบับนี้ เดิมเป็นประธานคณะกรรมการประสานงานนโยบายสิ่งทอของรัฐบาลคลินตัน ปัจจุบันเป็นหัวหน้าคณะผู้เจรจานโยบายสิ่งทอของสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) คนสำคัญอีกคนหนึ่งก็คือนางเจนนิเฟอร์ ฮิลล์แมน (Jennifer Hillman) ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาทั่วไปของ USTR

ด้วยการผลักดันของรัฐบาลคลินตัน ร่างกฎหมาย Textile and Apparel Global Competitiveness Act ผ่าน Ways and Means Committee ของสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ยากลำบาก แต่ต้องเผชิญอุปสรรคสำคัญในคณะกรรมการการเงินแห่งวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่าง

ยิวูฒิสมาชิกบ็อบ แพ็กวูด (Bob Packwood) แห่งพรรครีพับลิกันซึ่งต้องการเลื่อนการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ออกไปอีก 5 ปี ในขณะที่รัฐบาลคลินตันต้องการบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2538

ประธานาธิบดีวิลเลียม คลินตันต้องการคะแนนนิยมทางการเมืองในปีที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่นี้ จึงพยายามผลักดัน Textile and Apparel Global Competitiveness Act อย่างเต็มที่ กฎหมายฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจากนายทุนอุตสาหกรรมสิ่งทอ ดังเช่น American Textile Manufacturers Institute และจากสหภาพแรงงาน เพราะการนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าขัดต่อผลประโยชน์ของอุตสาหกรรมนี้ และทำให้การจ้างงานมีไม่มากเท่าที่ควร ในขณะที่วุฒิสมาชิกแพ็กวูดเป็นตัวแทนของกลุ่มผู้นำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าจากต่างประเทศ

เมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับกำหนดการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ รัฐสภาได้ถามความเห็นฝ่ายบริหาร รัฐบาลคลินตันเสนอให้เลื่อนการบังคับใช้กฎหมายนี้ออกไป 18 เดือน โดยเพิ่งขอให้รัฐสภาลงมติในเดือนมิถุนายน 2539 ในลักษณะ 'วิถีด่วน' ในการพิจารณา (Fast-Track Option) กล่าวคือ ให้ลงมติรับหรือไม่รับกฎหมาย โดยห้ามแก้ไขบทบัญญัติใดๆ ในกฎหมายนี้ เพราะต้องการบังคับใช้กฎหมายนี้ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2539 เมื่อรัฐสภามีมติเห็นชอบการบังคับใช้กฎหมายจึงเกิดขึ้น

ตามกฎหมายใหม่นี้ สิ่งทอถือเอาประเทศที่ทอผ้าเป็น 'ประเทศแหล่งผลิต' มิใช่ประเทศที่ย้อมหรือพิมพ์ผ้า สิ่งทอดิบที่ส่งออกจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อย้อมและพิมพ์ลายในอิตาลี เมื่อส่งออกจากอิตาลี เดิมถือว่าอิตาลีเป็น 'ประเทศแหล่งผลิต' แต่ตามกฎหมายใหม่นี้ถือว่าการส่งออกจากสาธารณรัฐประชาชนจีน สำหรับเครื่องแต่งกายถือเอาประเทศที่ย้อมผ้าเป็นเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็น 'ประเทศต้นกำเนิด' มิใช่ประเทศที่ตัดผ้าตาม

แบบกระสวน ในปัจจุบัน ฮ็องกงตัดผ้า แล้วส่งไปเย็บในสาธารณรัฐประชาชนจีน เนื่องจากมีแรงงานราคาถูกจำนวนมาก ตามกฎหมายใหม่ เสื้อผ้าเครื่องแต่งกายที่ตัดเย็บและส่งออกจากรัฐประชาชนจีน ต้องถือว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็น 'ประเทศแหล่งผลิต' ทั่วๆ ที่ผ้าและวัตถุดิบส่วนใหญ่มาจากฮ็องกงก็ตาม หากการตัดเย็บกระทำในประเทศต่างๆ มากกว่าหนึ่งประเทศ ให้ถือเอาประเทศที่มีส่วนตัดเย็บมากที่สุดเป็น 'ประเทศต้นกำเนิด'

Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 มีผลกระทบต่อบรรดาประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอและเครื่องแต่งกายอย่างถาวร แต่ผลกระทบต่อหนักแก่ฮ็องกงและสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะสหรัฐอเมริกาจะถือว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนลอบส่งสิ่งทอและเสื้อผ้าผ่านฮ็องกงไปยังสหรัฐอเมริกา เพื่อมิให้ปรากฏอยู่ในโควตาของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยที่การค้าสิ่งทอและเสื้อผ้ามีการจำกัดโควตาตาม Multi-Fibre Arrangement (MFA)

ก่อนที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ การศุลกากรแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Customs Service) ประกาศใช้ระเบียบการศุลกากรเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายอย่างเข้มงวด เมื่อกลางเดือนมิถุนายน 2539 เอกสารการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายต้องมีข้อมูลรายละเอียดและเอกสารประกอบชนิดที่ไม่เคยบังคับใช้มาก่อน การศุลกากรแห่งสหรัฐอเมริกาถึงกับจะส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบโรงงานและบริษัทผู้ส่งออกในฮ็องกง แต่ฮ็องกงไม่ยินยอม เพราะถือเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน และสหรัฐอเมริกาไม่มีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในฮ็องกง

รัฐบาลอเมริกันเลือกเล่นงานสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะสาธารณรัฐประชาชนจีนยังมิได้เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก จึงไม่สามารถร้องเรียนต่อ WTO ได้ แต่ประเทศผู้ส่งออกอื่นๆ ซึ่งเดือดร้อน

จากกฎหมายฉบับใหม่ของสหรัฐอเมริกา เริ่มร้องเรียนต่อ WTO เพื่อให้  
ไต่สวนว่า Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996  
ขัดต่อกฎข้อบังคับของ WTO หรือไม่

Multi-Fibre Arrangement เป็นระเบียบการค้าสิ่งทอระหว่าง  
ประเทศในปัจจุบัน แยกต่างหากจาก GATT ผลการเจรจาการค้าพหุภาคี  
รอบอุรุกวัย (Uruguay Round) มีข้อยุติว่า MFA จะค่อยๆ ผนวกเข้าเป็น  
ระเบียบการค้าเดียวกับ WTO ภายในปี 2548 โดยต้องเลิกการกำหนด  
โควตาการนำเข้า และหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน นอกจากนี้  
ยังมีข้อตกลงอีกด้วยว่า จะมีการปรับกฎว่าด้วยประเทศแหล่งผลิตสิ่งทอ  
และเสื้อผ้า (Country-of-Origin Rule) ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใน  
ปี 2541

สหรัฐอเมริกาอ้างความชอบธรรมในการเปลี่ยนแปลงกฎนี้ว่า  
ในเมื่อบรรดาประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าหาประโยชน์จากการ  
เลี่ยงกฎ สหรัฐฯ ย่อมมีความชอบธรรมที่จะเปลี่ยนแปลงกฎเพื่ออุดช่อง  
โหวดดังกล่าวนี้ (Loophole-Closing Device) แต่กฎใหม่ที่กำหนดขึ้นห้าม  
ความคงเส้นคงวาไม่ ในขณะที่เสื้อผ้าเครื่องแต่งกายถือเอาประเทศที่ทำ  
การผลิตในขั้นตอนสุดท้าย (เย็บ) เป็นประเทศแหล่งผลิต ทั้งๆ ที่มูลค่าเพิ่ม  
ที่เกิดจากการเย็บอาจน้อยกว่ามูลค่าเพิ่มที่เกิดจากขั้นตอนการผลิต  
ก่อนหน้านี้ ส่วนผ้าทอกลับมิได้ถือเอาประเทศที่ทำการผลิตในขั้นตอน  
สุดท้าย (ดังเช่นย้อมสี และพิมพ์ลาย) เป็นประเทศแหล่งผลิต

นอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องมีเอกสารรับรองจากผู้ผลิต  
โดยผู้ผลิตต้องลงนามรับรองในเอกสารศุลกากรด้วยนั้น นอกจากจะเป็น  
การสร้างอุปสรรคการค้าที่มิใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barrier) แล้ว  
ยังขัดต่อระเบียบศุลกากรทั่วไป (General Customs Rule) ของสหรัฐ-

อเมริกาเอง เพราะการนำเข้าสินค้าอื่นๆ ไม่มีข้อกำหนดเช่นนี้ ซึ่งเท่ากับเป็นการปฏิบัติอย่างลำเอียง

Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 กำลังก่อให้เกิดความโกลาหลในการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายระหว่างประเทศอย่างมาก เพราะประเทศผู้ส่งออกไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้มาก่อน จึงตั้งรับไม่ทัน ประเทศเหล่านี้กำลังเจรจากับสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา เพื่อหาทางบรรเทาผลกระทบ นอกจากนี้ตามข้อตกลง WTO ว่าด้วยสิ่งทอและเครื่องแต่งกาย หากมีการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ จะต้องมีการปรับโควตาเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดแก่ประเทศคู่ค้าด้วย

ด้วยเหตุที่การค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายมีการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มีการกำหนดโควตาตามข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ในขณะที่ MFA เป็นข้อตกลงพหุภาคี การกำหนดโควตาเป็นข้อตกลงทวิภาคี การเปลี่ยนแปลง Country-of-Origin Rule อันเป็นผลจากการบังคับใช้ Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 จึงทำให้การส่งออกสิ่งทอและเครื่องแต่งกายของผู้ส่งออกบางประเทศไปยังสหรัฐอเมริกาเต็มโควตาหรือเกินเลยกว่าโควตาที่ตกลงกันไว้ นั่นหมายความว่า ประเทศเหล่านี้ไม่สามารถขยายการส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาอีกได้ ซึ่งมีผลกระทบต่อการผลิตและการจ้างงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องแต่งกายภายในประเทศ

แม้ว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องแต่งกายในสหรัฐอเมริกาได้ประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ แต่ประชาชนผู้บริโภคเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ เพราะต้องซื้อสิ่งทอและเครื่องแต่งกายในราคาแพงขึ้น

จาก GATT สู่ WTO

---

สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำเข้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายรายสำคัญของโลก การบังคับใช้ Textile and Apparel Global Competitiveness Act of 1996 จึงมีผลกระทบต่อระเบียบการค้าสิ่งทอและเครื่องแต่งกายระหว่างประเทศอย่างสำคัญ

.....

## ข่าวกับ Tariffication

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับวันศุกร์ที่ 27 สิงหาคม 2536

Tariffication เป็นศัพท์ใหม่ที่มีอายุประมาณ 5 ปี และเป็นที่ยู๊จมักคุ้นเฉพาะในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ที่ติดตามข่าวการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย

### Tariffication คืออะไร

Tariffication หมายถึง การเลิกใช้มาตรการการควบคุมเชิงปริมาณ (Quantitative Control) ในด้านการค้าระหว่างประเทศ ทั้งการส่งออกและการนำเข้า โดยหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน หรือกล่าวอย่างสั้นๆ ก็คือ การควบสินค้าเข้าระบบภาษีศุลกากร

การควบคุมเชิงปริมาณเป็นมาตรการที่ใช้ในการกำหนดกระแสดการเคลื่อนย้ายสินค้าระหว่างประเทศ โดยทั่วไปหมายถึงการกำหนดโควตาการนำเข้า (Import Quota) หรือโควตาการส่งออก (Export Quota) การควบคุมเชิงปริมาณขั้นสุดโต่ง ได้แก่ การห้ามนำเข้า (Import Ban) หรือการห้ามส่งออก (Export Ban) การห้ามนำเข้าก็คือ การกำหนดโควตาการนำเข้าเท่ากับศูนย์ ส่วนการห้ามส่งออกก็คือ การกำหนดโควตาการส่งออกเท่ากับศูนย์



การใช้มาตรการการควบคุมการค้าเชิงปริมาณปรากฏอย่างแพร่หลายในทศวรรษ 2460 จนก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษ 2470 และเป็นสาเหตุประการหนึ่งของสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองยุติ ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรพยายามจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ความข้อนี้นครอบคลุมถึงธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

ทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศพยายามผลักดันให้ภาคีสมาชิกเลิกใช้มาตรการการกำหนดโควตา โดยหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน GATT ก็ร่างขึ้นด้วยหลักการที่คล้ายคลึงกัน GATT ต้องการให้การค้าในสังคมโลกเป็นไปโดยเสรี โดยที่ประเทศต่างๆ จำต้องผลิตสินค้าและบริการที่ตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการที่ตนมิได้มีความถนัดในการผลิต ภายใต้ระบบการค้าเสรี ประเทศต่างๆ จะต้องไม่กีดกันการค้า หากต้องการควบคุมหรือกำกับการค้าระหว่างประเทศ ก็ควรที่จะกำกับและควบคุมด้วยมาตรการภาษีศุลกากร หากควรที่จะใช้มาตรการการควบคุมเชิงปริมาณดังเช่นการกำหนดโควตาไม่

แต่ประเทศมหาอำนาจที่ร่วมร่างกฎข้อบังคับของ GATT ต่างต้องการปกป้องกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทของตน จึงเป็นเหตุให้ GATT มีข้อยกเว้นต่างๆ อันเบี่ยงเบนจากปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม อาทิ เช่น การห้ามการนำเข้า หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การกำหนดโควตาการนำเข้าเท่ากับศูนย์ เป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการการค้าเสรี ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ยึดพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมจำต้องมีบทบัญญัติห้ามมิให้ใช้มาตรการดังกล่าวนี้ GATT ก็วางหลักการในเรื่องนี้ไว้ กล่าวคือ ในกรณีทั่วไป ภาคีสมาชิกของ GATT จะใช้มาตรการการห้ามการนำเข้า

ไม่ได้ แต่มาตรา 11 (2) (C) กำหนดข้อยกเว้นว่า การห้ามนำเข้าผลิตผลการเกษตรและผลิตผลการประมงเป็นเรื่องที่ทำได้

ด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา 11(2) (C) นี้เอง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ป้องกันการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศด้วยการห้ามนำเข้าข้าวแท้ที่จริงแล้ว ญี่ปุ่นได้ป้องกันการเพาะปลูกข้าวมาตั้งแต่ปี 2486 ทั้งนี้โดยอาศัย Staple Food Control Act of 1943 ซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนที่จะมีระเบียบการค้าระหว่างประเทศเสียอีก แม้เมื่อ GATT มีผลบังคับใช้แล้ว ญี่ปุ่นยังคงห้ามนำเข้าข้าว ซึ่งมีได้ละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT ทั้งนี้ด้วยการอ้างมาตรา 11 (2) (C) นั่นเอง

ไม่เพียงแต่ญี่ปุ่นเท่านั้นที่ป้องกันการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศด้วยการห้ามนำเข้าข้าว เกาหลีใต้ก็ใช้มาตรการเดียวกัน ประเทศทั้งสองมีปัญหาาร่วมกันในข้อที่มีธัญพืชไม่พอกเพียงพอเพื่อการบริโภค จึงพยายามดำเนินนโยบายการพึ่งตนเองในเรื่องอาหาร แต่น่าประหลาดใจที่ประเทศผู้ส่งออกธัญพืชรายสำคัญดังเช่นไทย ก็ประกาศใช้มาตรการการห้ามนำเข้าข้าวด้วย ทั้งนี้ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับที่ 61 (พ.ศ. 2514) ออกตามความในพระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496 โดยที่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ. 2482

เมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยเริ่มต้นในปี 2529 สหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้ใช้มาตรการการควบคุมสินค้าเกษตรเข้าระบบภาษีศุลกากร หรือ Tariffication โดยให้ภาคีสมาชิกของ GATT เลิกใช้มาตรการการกำหนดโควตาและการห้ามการนำเข้า และหันมาใช้มาตรการภาษีศุลกากรแทน

เดิมที่รัฐบาลอเมริกันมิได้ให้ความสำคัญแก่ข้าวในการเจรจา  
รอบอุรุกวัย แต่ด้วยแรงกดดันของสมาคมโรงสีอเมริกัน (American  
Rice Millers' Association) ทั้งรัฐบาลนายเรแกนและรัฐบาลนายบุช  
ต่างต้องให้ความสนใจเรื่องนี้ สมาคมโรงสีอเมริกันสามารถเข้าไปรณรงค์  
ในรัฐสภาอย่างได้ผล ทั้งๆที่ข้าวมิได้มีความสำคัญในโครงสร้างการผลิต  
ของสหรัฐอเมริกา โดยที่ชาวนาอเมริกันมีอยู่เพียง 11,000 ครอบครัว

ในปี 2529 สมาคมโรงสีอเมริกันได้ยื่นคำร้องภายใต้มาตรา 301  
แห่งกฎหมายการค้าปี 2517 (Trade Act of 1974) เพื่อให้รัฐบาลอเมริกัน  
กดดันรัฐบาลญี่ปุ่นให้เลิกนโยบายการให้เงินอุดหนุนในการเพาะปลูกข้าว  
และการห้ามการนำเข้าข้าว เพราะสร้างความเสียหายแก่ชาวอเมริกัน  
นับตั้งแต่นั้นมา ข้าวกลายเป็นประเด็นการเจรจาการค้าทวิภาคีระหว่าง  
สหรัฐกับญี่ปุ่น แต่ญี่ปุ่นก็บายเบี่ยงที่จะเปิดตลาดข้าว โดยให้รอผลการ  
เจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย

ในปี 2532 สหรัฐเสนอแผนการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตร  
โดยให้นำระบบภาษีศุลกากรมาใช้แทนมาตรการการกำหนดโควตาการ  
นำเข้า ทั้งนี้จะต้องลดอากรขาเข้าตลอดช่วงเวลา 10 ปี และขณะเดียวกัน  
ก็คือยุบและเลิกการให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตร ข้อเสนอดังกล่าวนี้  
ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับประชาคมยุโรป ครั้นใน  
เดือนพฤศจิกายน 2534 สหรัฐและประชาคมยุโรปสามารถตกลงกันได้  
ในเรื่องการผลิตพืชน้ำมันและการให้เงินอุดหนุนสินค้าเกษตรเพื่อการ  
ส่งออก ต่อมาในเดือนธันวาคม ศกเดียวกัน นายอาร์เธอร์ ดิงเกล (Arthur  
Bunkel) เลขาธิการ GATT ได้ร่างข้อตกลงเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการค้า  
สินค้าเกษตร โดยให้มีการควบสินค้าเกษตรเข้าระบบภาษีศุลกากร  
โดยปราศจากข้อยกเว้น (Tariffication Without Exception) ภาควิชา  
GATT จำนวน 108 ประเทศในการประชุมเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2535  
มีมติยอมรับร่างข้อตกลงนี้

ตลอดระยะเวลาที่มีการประชุมรอบอุรุกวัย ญี่ปุ่นทำตัวเสมือนหนึ่ง เป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ ไม่สมกับที่เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของสังคมโลก ครั้นเมื่อภาคีสมาชิก GATT ยอมรับมาตรการการควบคุมสินค้าเกษตรเข้า ระบบภาษีศุลกากร ญี่ปุ่นก็ตกอยู่ในฐานะเสียลำบาก ในด้านหนึ่ง หากญี่ปุ่น ไม่ยอมรับมาตรการดังกล่าวนี้ ไม่เพียงแต่ญี่ปุ่นจะต้องมีข้อขัดแย้งทั้งกับ สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรปเท่านั้น หากยังต้องถูกประณามจากสังคม โลกกว่า เป็นตัวการแห่งความล้มเหลวของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบ อุรุกวัยอีกด้วย แต่ในอีกด้านหนึ่ง หากญี่ปุ่นยอมเปิดตลาดข้าว รัฐบาลญี่ปุ่น ก็ต้องเผชิญมรสุมทางการเมืองภายในประเทศ การเดินขบวนของชาวนา เป็นเรื่องที่น่าคาดการณ์ได้ แต่ต้นทุนทางการเมืองที่สำคัญกว่า ก็คือ การสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า Zenchu หรือชุมนุมสหกรณ์การเกษตรกลาง (Central Union of Agricultural Cooperatives) ยังคงทรงอิทธิพลทางการเมืองในสังคม ชนบทญี่ปุ่นอย่างมาก แม้ว่าอิทธิพลในช่วงหลังๆ นี้จะลดลงไปบ้างแล้ว ก็ตาม

ด้วยเหตุที่รัฐบาลญี่ปุ่นต้องยืนอยู่บนทางสองแพร่งนี้เอง จุดยืนของ รัฐบาลญี่ปุ่นเกี่ยวกับนโยบายข้าวจึงแกว่งไปแกว่งมา เมื่อรัฐบาลอเมริกัน กดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดข้าวครั้งแรกนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นตั้งการ์ดต่อต้าน แต่เมื่อประธานาธิบดียอร์จ บุช เยือนญี่ปุ่นในเดือนมกราคม 2535 รัฐบาล ญี่ปุ่นแสดงความเอินเอียงที่จะเปิดตลาดข้าว ครั้นเมื่อเผชิญกับแรงต่อต้าน จากชาวนา รัฐบาลญี่ปุ่นก็ยื่นกรานที่จะปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศ ต่อไป ข้าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ในช่วงเวลาเกือบสองปีที่ผ่านมาจึงเต็มไปด้วย ความสับสน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้ให้ข่าว

นายอาร์เธอร์ ดิงเกล เลขาธิการ GATT ซึ่งเพิ่งพ้นจากตำแหน่ง พยายามผลักดันให้ทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ยอมเปิดตลาดข้าว ในกรณีญี่ปุ่น

นายดังเกลเสนอให้ชาวจากต่างประเทศเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นในขั้นแรก 3-5% ของปริมาณการบริโภค ซึ่งตกประมาณปีละ 300,000-500,000 ตัน โดยรัฐบาลญี่ปุ่นต้องเลิกมาตรการการห้ามนำเข้าข้าว และใช้ภาษีศุลกากรเป็นเครื่องมือในการปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าวแทน เนื่องจากราคาข้าวในญี่ปุ่นสูงกว่าราคาในตลาดโลกประมาณ 6 เท่า ดังนั้นหากจะปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าว ก็ต้องเก็บอากรขาเข้าสูงถึง 700% แต่กำแพงภาษีจะต้องค่อยๆ ทลายลง ทั้งนี้ด้วยการลดอากรขาเข้าปีละ 15% ของอัตราที่จัดเก็บจนถึงปี 2542 ในระหว่างที่กำแพงภาษีกำลังถูกทลายลงนี้ ญี่ปุ่นสามารถใช้มาตรการปกป้องตนเองในกรณีพิเศษ (Special Safeguards) ภายใต้กฎข้อบังคับของ GATT กล่าวคือ หากการนำเข้าข้าวเพิ่มขึ้นผิดปกติ (Import Surge) หรือราคาข้าวภายในประเทศตกต่ำผิดปกติ จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อภาคเศรษฐกิจข้าว รัฐบาลญี่ปุ่นก็สามารถเก็บอากรขาเข้าในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Tariff) เพื่อปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าวได้

แม้ว่าทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้จะพยายามแข่งขันมิให้ข้าวถูกควบเข้าสู่ระบบภาษีศุลกากร แต่ในที่สุดแล้ว อาการแข่งขันดังกล่าวนี้จะต้องอ่อนระหอย เมื่อสังคมโลกเพิ่มแรงกดดันในเรื่องนี้ ปัญหาจึงมีอยู่แต่เพียงว่า รัฐบาลประเทศทั้งสองจะเตรียมการปรับตัวปรับนโยบายและปรับโครงสร้างการผลิตอย่างไร

.....

## ญี่ปุ่นกับการเปิดตลาดข้าว

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับวันศุกร์ที่ 1 ตุลาคม 2536

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้ Staple Food Control Act ในปี 2486 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศ การปกป้องดังกล่าวนี้อาศัยมาตรการสำคัญ 3 ประเภท คือ

มาตรการที่หนึ่ง ได้แก่ การควบคุมการนำเข้าข้าว โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นห้ามนำเข้าข้าว ทั้งนี้เพื่อมิให้ข้าวญี่ปุ่นต้องแข่งกับข้าวที่นำเข้าจากต่างประเทศ แต่ญี่ปุ่นหาได้ปิดประตูการค้าข้าวโดยสิ้นเชิงไม่ ปีใดที่ผลผลิตภายในประเทศมีไม่พอเพียงแก่การบริโภค ก็มีการนำเข้าปริมาณมากน้อยตามแต่สถานการณ์ ในช่วงทศวรรษ 2500 ญี่ปุ่นนำเข้าข้าวเพียงประมาณปีละ 20,000 ตัน คิดเป็นร้อยละ 0.2 ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ การนำเข้าปริมาณมากจะมีในปีที่การทำนาไม่ไ้ผล นอกจากนี้ยังมีการนำเข้าผลิตภัณฑ์ข้าว เพราะกฎหมายญี่ปุ่นมีบทบัญญัติว่า ผลิตภัณฑ์ข้าวที่มีข้าวเป็นส่วนประกอบไม่ถึง 80% สามารถนำเข้าได้

มาตรการที่สอง ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนแก่ชาวนาเพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการเพาะปลูกข้าว รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนด้วยการให้องค์การควบคุมอาหาร (Food Control Agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ รับซื้อข้าวจาก

สหกรณ์การเกษตรในราคาสูงกว่าราคาตลาด หรือมิฉะนั้นก็จ่ายเงินอุดหนุนแก่สหกรณ์การเกษตรโดยตรง มาตรการเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ทำให้ราคาข้าวในญี่ปุ่นสูงกว่าราคาตลาดโลกถึง 6-10 เท่า และทำให้รายได้ของชาวนาเขยิบขึ้นมาอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประชาชนในเขตเมืองในปัจจุบัน

มาตรการที่สาม ได้แก่ การควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกข้าว ผลจากการดำเนินสองมาตรการแรกทำให้ญี่ปุ่นสามารถผลิตข้าวได้พอเพียงแก่การบริโภค และสามารถพึ่งตนเองในเรื่องอาหารได้ในทศวรรษ 2500 ครั้นในทศวรรษ 2510 ญี่ปุ่นเริ่มมีข้าวส่วนเกิน ซึ่งต้องระบายส่งออกนอกประเทศ ในระหว่างปี 2511-2513 รัฐบาลญี่ปุ่นต้องตรึงราคาข้าวที่รับซื้อไว้ในระดับเดิม เพราะเกรงว่า การขึ้นราคาข้าวจะจูงใจให้ชาวนาญี่ปุ่นเพิ่มการผลิตพร้อมกันนี้ ก็มีการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อให้ชาวนาลดพื้นที่การเพาะปลูกข้าวในช่วงปลายทศวรรษ 2520 นั้นเอง ประมาณกันว่า พื้นที่การเพาะปลูกข้าวในญี่ปุ่นลดลง 70,000-80,000 เฮกตาร์ หรือประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่การเพาะปลูกข้าวเดิม

สังคมญี่ปุ่นต้องสูญเสียต้นทุนเป็นจำนวนมากในการดำเนินนโยบายข้าวดังกล่าวข้างต้นนี้ ผลการประมาณการให้ตัวเลขแตกต่างกันมากตั้งแต่ 11,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันต่อปี จนถึง 60,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันต่อปี กระทรวงเกษตรอเมริกัน (USDA) ประมาณการโดยอาศัยข้อมูลในปี 2528-2532 และพบว่า สังคมญี่ปุ่นต้องสูญเสียต้นทุนในการดำเนินนโยบายข้าวปีละ 19,000 ถึง 23,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ต้นทุนดังกล่าวนี้ครอบคลุมรายจ่ายเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่ชาวนา และรายจ่ายของผู้บริโภคที่ต้องซื้อข้าวแพงกว่าปกติ

รัฐบาลญี่ปุ่นมิได้แทรกแซงเฉพาะแต่การผลิตข้าวเท่านั้น หากยังแทรกแซงการจัดจำหน่ายข้าวอีกด้วย ระบบการจัดจำหน่ายข้าวของทางการมีอยู่ 2 ช่องทาง คือ

ช่องทางแรก องค์การการควบคุมอาหาร (Food Control Agency) รับผิดชอบข้าวจากชาวนาโดยผ่านสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้รัฐบาลจะประกาศราคาข้าวที่รับซื้อ ซึ่งเป็นราคาที่รวมเงินอุดหนุน ปกติราคาข้าวที่รัฐบาลรับซื้อจะเชยิบสูงขึ้นทุกปี จวบจนกระทั่งในปี 2530 รัฐบาลนายนาคาฮาชิเนะตัดสินใจลดราคาที่รับซื้อ ราคาที่องค์การการควบคุมอาหารรับซื้อจากสหกรณ์การเกษตรจะมีผลในการกำหนดราคาขายส่งและราคาขายปลีกเป็นทอด ๆ

ช่องทางที่สอง สหกรณ์การเกษตรเมื่อรับซื้อข้าวจากชาวนาแล้วจะขายต่อให้พ่อค้าขายส่งโดยตรง โดยไม่ผ่านองค์การการควบคุมอาหาร ในกรณีหลังนี้ รัฐบาลก็จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สหกรณ์การเกษตรเช่นเดียวกับกรณีแรก

แม้ว่ากฎหมายจะไม่อนุญาตให้เอกชนขายข้าวโดยตรง แต่การนี้ก็ปรากฏว่า ชาวนาจำนวนไม่น้อยต้องการขายข้าวโดยตรงแก่พ่อค้าขายส่งโดยไม่ผ่านสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่า การขายข้าวโดยตรงจะได้ราคาดีกว่าการขายในตลาดราชการ นอกจากนี้ ยังมีพ่อค้าเอกชนที่ประกอบธุรกิจการค้าข้าว ดังเช่น JAI (Japan Agriculture Information) ซึ่งประกอบกิจการมาแล้ว 15 ปี ในการให้สารสนเทศแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคข้าว ธุรกิจการค้าข้าวเอกชนเหล่านี้เสี่ยงต่อการทำผิดกฎหมายอย่างยิ่ง

การบริโภคข้าวในญี่ปุ่นในปีหนึ่งๆตกประมาณ 10 ล้านตัน ในจำนวนนี้ องค์การการควบคุมอาหารรับซื้อข้าวจากชาวนา 2-3 ล้านตัน



อีก 5-6 ล้านตัน สหกรณ์การเกษตรรับซื้อจากชาวนา แล้วขายต่อให้พ่อค้าขายส่ง ส่วนที่เหลือเข้าสู่ตลาดมืด และมักจะเป็นข้าวคุณภาพดี

ระบบการควบคุมการผลิตและการจัดจำหน่ายข้าวดังที่กล่าวข้างต้นนี้ทำให้ Zenchu หรือชุมนุมสหกรณ์การเกษตรกลาง (Central Union of Agricultural Cooperatives) ทรงอิทธิพลทางการเมือง ทั้งในสังคมชนบทและในพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (LDP) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาล Zenchu ประกอบด้วยสหกรณ์การเกษตร 4,300 แห่ง และมีสมาชิกประมาณ 4.4 ล้านคน กล่าวกันว่า Zenchu มีอิทธิพลมากถึงขั้นที่จะกำหนดราคาข้าวที่รัฐบาลรับซื้อได้ ซึ่งนัยสำคัญก็คือ การกำหนดระดับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ชาวนานั่นเอง อิทธิพลของ Zenchu ที่มีต่อพรรคเสรีประชาธิปไตย ทำให้ Zenchu สามารถผลักดันให้รัฐบาลขึ้นราคาข้าวที่รับซื้อทุกปี แม้ว่ารัฐบาลต้องการลดสิ่งจูงใจในการเพาะปลูกข้าว เพื่อลดภาระทางการคลัง และเพื่อมิให้มีข้าวส่วนเกินเหลือจำนวนมาก แต่ด้วยแรงกดดันของ Zenchu ทำให้รัฐบาลนายนาคาโซเนะไม่กล้าหักหาญลดราคาข้าวที่รัฐบาลรับซื้อในปี 2529 เพียงแต่ตรึงไว้ในระดับเดียวกับปีก่อนหน้านั้น แต่แล้วในปี 2530 รัฐบาลนายนาคาโซเนะก็มีอาจหลีกเลี่ยงการลดราคาข้าวได้

Zenchu ทุ่มทรัพยากรจำนวนมากในการรณรงค์ให้รัฐบาลญี่ปุ่นปกป้องการเพาะปลูกข้าวต่อไป แม้แต่ Shodanren ซึ่งเป็นองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ยังแสดงจุดยืนต่อต้านการเปิดตลาดข้าว ทั้งๆที่การเปิดตลาดข้าวทำให้ผู้บริโภคต้องเสียประโยชน์ที่ต้องซื้อข้าวราคาแพง นับตั้งแต่เมื่อสหรัฐอเมริกากดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นเปิดตลาดข้าวในปี 2529 เป็นต้นมา Zenchu ได้เคลื่อนไหวโดยจัดให้มีการชุมนุมและการเดินขบวนของชาวนา การเดินขบวนคัดค้านมีความถี่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2534-2535 ทั้งนี้มีความพยายามที่จะฉีกกำลังกับขบวนการชาวนาในต่างประเทศ อาทิเช่น

ขบวนการชาวนาญี่ปุ่นได้ส่งตัวแทนไปร่วมเดินขบวนกับเกษตรกรฝรั่งเศส ณ นครปารีส เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2535 เพื่อประท้วงขอตักลงการเจรจา รอบอุรุกวัยที่จะลดการให้เงินอุดหนุนการผลิตทางการเกษตร ต่อมาในเดือน กุมภาพันธ์ 2536 ชาวนาจากญี่ปุ่นและไต้หวันได้ร่วมกับชาวนาเกาหลีใต้ เดินขบวนในกรุงโซล เพื่อคัดค้านมาตรการการเปิดตลาดข้าว

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังๆนี้ Zenchu เริ่มต้องเผชิญกับการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ มากขึ้น ในขณะที่ Zenchu ต้องการปกป้องตลาดข้าวภายในประเทศ Keidanren ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มผลประโยชน์นอกภาคเกษตรกรรม สนับสนุนนโยบายการเปิดตลาดข้าว เพราะการเปิดตลาดข้าวจะทำให้ราคาข้าวในญี่ปุ่นถูกลง ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการเพิ่มอำนาจซื้อให้แก่ลูกจ้าง ในรัฐสภา เริ่มมีนักการเมืองที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายข้าวในแนวทางเสรีนิยม ความข้อนี้อาจครอบคลุมถึง ส.ส. ในสังกัดพรรคเสรีประชาธิปไตย ในระบบราชการ มีแต่กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (MAFF) ที่ยังคงสนับสนุนนโยบายการปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าวอย่างแข็งขัน ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) และกระทรวงการต่างประเทศสนับสนุนนโยบายข้าวเสรี ซึ่งเป็นเรื่องที่เขาใจได้โดยง่าย เพราะกระทรวงทั้งสองนี้ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากต่างประเทศโดยตรง นอกจากนี้ยังมีสัญญาณที่บ่งบอกว่าทัศนคติของชาวญี่ปุ่นที่มีต่อนโยบายข้าวกำลังแปรเปลี่ยนไป ชาวญี่ปุ่นเริ่มไม่แน่ใจว่า ตนได้ประโยชน์จากนโยบายการปิดตลาดข้าว ในขณะที่เดียวกันนี้ สมาคมโรงสีอเมริกัน (American Rice Millers' Association) กำลังรณรงค์ให้ชาวญี่ปุ่นรู้จักข้าวอเมริกัน การรณรงค์นี้มีมาแต่ปี 2532 แล้ว

สภาพภูมิอากาศอันเลวร้าย ซึ่งทำให้ผลผลิตข้าวตกต่ำกว่าปกติ ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นจำต้องนำเข้าข้าวในปี 2536 หนังสือพิมพ์ Asahi Shimbun (ฉบับวันที่ 27 กันยายน 2536) รายงานข่าวว่า รัฐบาลญี่ปุ่นอาจต้องนำเข้าข้าวปริมาณ 150,000 ตัน ขณะเดียวกัน นายมอริฮิโร โฮโซ

กาวา (Morihiro Hosokawa) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนอเมริกันเมื่อวันศุกร์ที่ 24 กันยายน 2536 และกล่าวเป็นนัยๆว่า ญี่ปุ่นอาจต้องยอมเปิดตลาดข้าวเพื่อเป็นการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยบรรลุผลภายในวันที่ 15 ธันวาคม 2536 อันเป็นเส้นตายที่กำหนดโดยสำนักเลขาธิการ GATT ญี่ปุ่นไม่ต้องการได้ชื่อว่าเป็นผู้ทำให้การเจรจาอุรุกวัยล้มเหลว

นับตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลอเมริกันเริ่มกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดข้าว ญี่ปุ่นพยายามแข็งขันต่อแรงกดดันดังกล่าวนี้ อากาการแข็งขันเริ่มอ่อนตัวลงในยุครัฐบาลนายมิยาซาวะ และอาจหมดสิ้นไปในยุครัฐบาลนายโฮโซกาวานี้ อย่างไรก็ตาม บทสัมภาษณ์ของนายโฮโซกาวาดังกล่าวข้างต้นนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับพรรคกรรมรัฐบาล เพราะนายโฮโซกาวาให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยที่ยังมิได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีขอเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีหลายต่อหลายคนมีความเห็นต่อต้านการเปิดตลาดข้าว ในขณะที่นายโฮโซกาวาได้แสดงจุดยืนสนับสนุนการเปิดตลาดข้าวบางส่วนมาตั้งแต่การหาเสียงเลือกตั้งในฤดูการเลือกตั้งที่ผ่านมา

แรงกดดันจากชุมชนสังคมโลก ประกอบกับการเห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะยาว ในที่สุดแล้วจะทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นจำต้องเปิดตลาดข้าวอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงต่อไปได้ ปัญหาสำคัญมีแต่เพียงว่า รัฐบาลญี่ปุ่นจะปรับโครงสร้างการผลิตของภาคเศรษฐกิจข้าวอย่างไร และจะใช้มรรควิธีอะไรบ้างในการลดทอนแรงต่อต้านทางการเมือง

.....

## อุตสาหกรรมและเครื่องนุ่งห่ม การปรับตัวยุคการค้าเสรี

อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเป็นกรณีคลาสสิกของประวัติศาสตร์ 'มือถือสาก ปากถือศีล' ของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างพนมมนตราว่าด้วยความดีงามของการค้าเสรี และกดดันบังคับประเทศด้อยพัฒนาที่อ่อนแอให้เดินตามลู่การค้าเสรี ในหลายต่อหลายกรณี ถึงกับข่มเหงรังแกประเทศที่เดินออกจากลู่ดังกล่าว แต่ครั้นถึงยุคการค้าเสรีของสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปกลับยึดกุมนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ อันตรงกันข้ามกับปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม

สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเป็นอุตสาหกรรมแรกของกระบวนการปฏิวัติอุตสาหกรรม ประเทศที่เริ่มต้นการพัฒนาอุตสาหกรรม ทั้งในโลกที่หนึ่งตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 และในโลกที่สามหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มักเลือกอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเป็นอุตสาหกรรมที่น่ากระบวนการปฏิวัติอุตสาหกรรม ทั้งนี้เนื่องจากสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเป็นหนึ่งในกลุ่มปัจจัยสี่ อันมีอุปสงค์และตลาดภายในประเทศรองรับเป็นปฐม แต่สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour-intensive Industry) ซึ่งเติบโตได้ดีในประเทศที่มีแรงงานราคาถูก

ประเทศที่สูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้นในโลกแห่งการค้าเสรี จำต้องปรับโครงสร้างการผลิตโดยผันทรัพยากรไปใช้ในการผลิตสินค้าและบริการที่ยังคงมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทั้งสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก ต่างสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น เนื่องจากแรงงานราคาถูกลงหมดสิ้นไป แต่ด้วยอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมดังกล่าวจึงยังคงได้รับการปกป้องและคุ้มครองจากรัฐบาลของตน เมื่อเป็นที่แน่ชัดว่าญี่ปุ่นมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเหนือกว่ายุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาในทศวรรษ 2500 ทั้งสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตกพร้อมใจกันกดดันให้ญี่ปุ่นจำกัดการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraint) ญี่ปุ่นจำยอมต้องจำกัดการส่งออกต่างๆที่ได้สมัครใจ ต่อมาเมื่อกลุ่มประเทศ Asian NICs และ Second-Generation NICs (ในอนุภาคเนย์) มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเหนือกว่าญี่ปุ่น ประเทศเหล่านี้ก็ถูกสหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตก และประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอื่นๆกระทำด้วยท่วงทีที่เคยกระทำต่อญี่ปุ่น

สัญญาการจำกัดการส่งออกสิ่งทอโดยความสมัครใจ ซึ่งลงนามระหว่างประเทศผู้นำเข้ากับประเทศผู้ส่งออก มีลักษณะเป็นสัญญาทวิภาคี (Bilateral Agreement) แต่ต่อมามีการผนวกเป็นสัญญาพหุภาคี (Multilateral Agreement) ภายใต้ "ข้อตกลงเส้นใยระหว่างประเทศ" (Multi-Fibre Arrangement: MFA) โดยที่มีการกำหนดโควตาการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งต้องมีการเจรจาในลักษณะทวิภาคี

ข้อตกลงเส้นใยระหว่างประเทศมิได้สอดคล้องต้องตามปรัชญาการค้าเสรีอย่างเห็นได้ชัด ในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (2529-2537) ภาคี GATT ตกลงที่จะผนวก MFA เข้าสู่ระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายใต้ GATT/WTO เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนสู่แนวทางการค้าเสรี โดยที่กำหนดระยะเวลาการปรับตัวเป็นเวลา 10 ปี ดังรายละเอียดปรากฏในข้อตกลงสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (Agreement on Textile and Clothing: ATC) ทั้งนี้อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจะเข้าสู่ยุคการค้าเสรีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2548 เป็นต้นไป

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การปรับตัวของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเข้าสู่ยุคการค้าเสรีเป็นไปอย่างเชื่องช้าและมีได้เป็นไปตามกำหนดการ ทั้งๆที่ ATC ให้เวลาสำหรับการปรับตัวนานถึง 10 ปี ปัญหาจำนวนมากเป็นพิเศษในประเทศที่สูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อันได้แก่ ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

ภายหลังวันที่ 31 ธันวาคม 2547 สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากสาธารณรัฐประชาชนจีนทะลักเข้าสู่ตลาดโลก และเข้าไปท่วมตลาดสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างนำมาตราการอันละเมิดปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมออกมาใช้ โดยอ้างความจำเป็นในการปกป้องอุตสาหกรรมของตน (Safeguard Measures) สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นเป้าแห่งการโจมตีของทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป

สหรัฐอเมริกาตระหนักดีถึงผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มอันเป็นผลจาก ATC ด้วยเหตุดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนจ่ายออมลงนามในข้อตกลงสิ่งทอกับสหรัฐอเมริกา ในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการรับสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก สาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ในภาวะจ่ายออม เพราะ

ต้องการคะแนนเสียงเอกฉันท์จึงจะเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกได้  
ข้อตกลงดังกล่าวลงนามเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2542 โดยที่สาระสำคัญ  
อยู่ 2 ส่วน

ส่วนที่หนึ่งว่าด้วย *Specifically Negotiated Textile Safeguard (TS)* ซึ่งมีผลบังคับใช้ระหว่างวันที่ 11 ธันวาคม 2544 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2551 และใช้กับผลิตภัณฑ์สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มที่เปิดเสรีภายใต้ ATC ก่อนวันที่ 1 มกราคม 2548 สหรัฐอเมริกามีสิทธิที่จะกำหนดโควตาการนำเข้าได้ หากการเปิดเสรีก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตลาดในสหรัฐอเมริกา (Market Disruption)

ส่วนที่สองว่าด้วย *Product-Specific Safeguard (PSS)* มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 12 ปี นับตั้งแต่วันที่ 11 ธันวาคม 2544 เป็นต้นไป เพียงแต่ตลาดสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเฉพาะประเภทในสหรัฐอเมริกาเกิด Market Disruption ไม่ถึงกับเกิด Serious Injury สหรัฐอเมริกาก็สามารถนำมาตรการในการปกป้องตนเองออกมาใช้ได้

ในเมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนจำยอมให้สหรัฐอเมริกาใช้มาตรการปกป้องตนเอง ในกรณีที่การนำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากสาธารณรัฐประชาชนจีนก่อให้เกิด Market Disruption สาธารณรัฐประชาชนจีนก็ต้องยอมให้ภาคีองค์การการค้าโลกประเทศอื่นๆใช้มาตรการปกป้องตนเองในกรณีเดียวกัน อันเป็นไปตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-Favoured Nation Principle: MFN) สหภาพยุโรปอาศัยเหตุผลในเรื่อง Market Disruption และ Serious Injury ในการปกป้องตนเองในทวงทำนองเดียวกับสหรัฐอเมริกา และการปกป้องตนเองอาศัยมาตรการการจำกัดโควตาการนำเข้าเช่นเดียวกัน

หลังวันที่ 31 ธันวาคม 2547 การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในตลาดโลกเต็มไปด้วยความวุ่นวาย เพราะทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างเล่นงานสาธารณรัฐประชาชนจีน ด้วยการควบคุมโควตาการนำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากสาธารณรัฐประชาชนจีน อันมิได้เป็นไปตามปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม การใช้มาตรการการควบคุมเชิงปริมาณ (Quantitative Restrictions: QRs) ดังกล่าวนี้อันมิได้มีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีนเท่านั้น หากยังกระทบต่อสวัสดิการของผู้บริโภคทั้งในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปอีกด้วย เพราะต้องซื้อสินค้าในราคาแพงกว่าในกรณีที่การค้าเป็นไปโดยเสรี

การเมืองว่าด้วยการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มมีทั้งระดับระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศ ในระดับระหว่างประเทศ ความขัดแย้งในประเด็นการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มอาจก่อให้เกิดการบาดหมางระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ในระดับภายในประเทศ มีความเห็นที่แตกต่างกันทั้งในสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในประเด็นการเล่นงานสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากสาธารณรัฐประชาชนจีน กลุ่มทุนอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มต่างกดดันให้รัฐบาลของตนดำเนินนโยบายปกป้องอุตสาหกรรม และเล่นงานสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อไป กลุ่มผู้บริโภคและผู้นำเข้า ซึ่งได้ประโยชน์จากการนำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ไม่พอใจนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ ภายในสหภาพยุโรปยังมีความแตกต่างระหว่างฝ่ายเหนือกับฝ่ายใต้และฝ่ายตะวันออก โดยที่ฝ่ายเหนือ (อันประกอบด้วยเดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี ฟินแลนด์ สวีเดน และสหราชอาณาจักร) ต้องการให้การค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มเป็นไปโดยเสรี แต่ฝ่ายใต้ (อันประกอบด้วย กรีซ อิตาลี ฝรั่งเศส สเปน และโปรตุเกส) และฝ่ายตะวันออก (อันประกอบด้วยสาธารณรัฐเช็ก โปแลนด์ สโลวาเกีย และลิทัวเนีย) ต้องการให้สหภาพยุโรปดำเนินนโยบาย



ปกป้องอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ด้วยการควบคุมโควตาการนำเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างเคร่งครัด

การเปิดเสรีการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างการผลิตอย่างสำคัญ โดยที่ประเทศที่ไม่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตต้องออกจากตลาด และผันทรัพยากรไปใช้ในการผลิตสินค้าและบริการประเภทอื่น แต่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปยังคงฝืนไม่ปรับโครงสร้างการผลิต ทั้งๆที่มีเวลาปรับตัวยาวนานถึง 10 ปีภายใต้ ATC แทนที่อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในสังคมเศรษฐกิจโลกจะมีการค้าเสรีตามเจตนารมณ์ของ ATC ภาวะการค้าเสรีถูกเลื่อนเวลาออกไปจนถึงปี 2556 เป็นอย่างน้อย ตราบเท่าที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปยังคงควบคุมโควตาการนำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากสาธารณรัฐประชาชนจีน การปรับโครงสร้างการผลิตในอุตสาหกรรมนี้จะยังคงมีต่อไปรวมทั้งในสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย หากแม้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปประสบความสำเร็จในการกีดกันสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากสาธารณรัฐประชาชนจีน สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มจากประเทศอื่นที่มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิตสินค้าประเภทนี้ ก็จะเข้าคิวทะลักเข้าสู่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปตามลำดับ โลกแห่งการค้าเสรีมีพื้นฐานตามหลักการความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปโพนทะนาความดีงามของการค้าเสรี แต่ไม่ยอมรับหลักการความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ

.....

หมายเหตุ      บทความนี้เดิมเป็นบทนำหนังสือ *อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม: การปรับตัวสู่ยุคการค้าเสรี* เอกสารวิชาการ หมายเลข 8 โครงการ WTO Watch (ฉบับกระแสดวงการค้าโลก) รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2548)

# อัตราแลกเปลี่ยนและระบบอัตราแลกเปลี่ยน กับการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ กรณีศึกษาค่าเงินหยวน

ตีพิมพ์ครั้งแรกในจดหมายข่าว WTO Watch ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (มีนาคม 2547)

## ปฐมบท

การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศกำลังรุดล้าไปสู่การจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศ เมื่อสหรัฐอเมริกาและประเทศมหาอำนาจอื่นสร้างแรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศในเอเชีย-บรูพาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณรัฐประชาชนจีนเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

สหรัฐอเมริกาและประเทศมหาอำนาจอื่นกล่าวหาว่า ประเทศในเอเชียบรูพาหลายประเทศจงใจกดค่าเงินตราของตนให้ต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง (Undervaluation) ทำให้ราคาสินค้าออกเมื่อคิดเทียบเป็นเงินตราสกุลหลักดังเช่นดอลลาร์อเมริกันต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และสามารถส่งออกได้มากกว่าที่ควรจะเป็น การจงใจกดค่าเงินตราให้ต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงในทัศนะของสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรจึงก่อให้เกิดการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade) ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาและพันธมิตรจึงกดดันให้ประเทศในเอเชียบรูพาปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนด้วยการปรับค่าเงินตราให้ตรงตามพื้นฐานที่เป็นจริงและเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน

(Exchange Rate Regime) จากระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ไปสู่ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Flexible Exchange Rate System)

## ค่าเงินหยวน

สาธารณรัฐประชาชนจีนละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) และหันมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว (Single Exchange Rate System) ในปี 2537 ทั้งนี้เพื่อเตรียมตัวสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนครั้งนั้นยังผลให้มีการลดค่าเงินหยวน เงินหยวนผูกติดกับดอลลาร์อเมริกัน และตรึงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับ 8.28 หยวนต่อดอลลาร์อเมริกันนับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลและทุนสำรองระหว่างประเทศสะสมเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก หากปล่อยให้กลไกตลาดทำงาน เงินหยวนน่าจะมีค่าแข็งตัวเพิ่มขึ้น แต่รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนยังคงกดค่าเงินหยวนให้ต่ำโดยคงอัตราแลกเปลี่ยนในระดับ 8.28 หยวนต่อดอลลาร์อเมริกันต่อไป ธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนดึงเงินตราสกุลหลักดังเช่นดอลลาร์อเมริกันออกจากการหมุนเวียนในตลาดด้วยการซื้อไปเก็บไว้เพื่อให้ดอลลาร์มีราคาแพง หรืออีกนัยหนึ่งเงินหยวนมีราคาถูกเมื่อเทียบกับดอลลาร์อเมริกัน

สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายดอลลาร์แพง (Strong Dollar Policy) นับตั้งแต่ยุครัฐบาลคลินตัน ยังผลให้ดอลลาร์มีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง (Overvaluation) ผลการประมาณการทางวิชาการพบว่า ในปี 2545 ดอลลาร์อเมริกันมีค่าสูงเกินไป 20-30% นับตั้งแต่ต้นปี 2545 เป็นต้นมา รัฐบาลอเมริกันปล่อยให้ดอลลาร์มีค่าอ่อนตัวลงตามลำดับ<sup>1</sup> ในเมื่อธนาคารกลาง

แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนยังคงตั้งค่าเงินหยวนให้อยู่ในอัตรา 8.28 หยวนต่อดอลลาร์อเมริกันดั้งเดิม เมื่อเงินดอลลาร์อเมริกันอ่อนค่าลง เงินหยวนจึงมีค่าอ่อนตัวลงเมื่อเทียบกับเงินยูโรสหภาพยุโรปและเงินเยนญี่ปุ่นด้วย สินค้าจากสหภาพยุโรปและญี่ปุ่นจึงสูญเสียฐานะการแข่งขันเมื่อเทียบกับสินค้าประเภทเดียวกันจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้ เป็นผลจากนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสาธารณรัฐประชาชนจีนนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ จึงเสี่ยงโจมตีที่ว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสาธารณรัฐประชาชนจีนก่อให้เกิดการค้าที่ไม่เป็นธรรมซึ่งมีได้มาจากสหรัฐอเมริกาเท่านั้น หากยังมาจากสหภาพยุโรปและญี่ปุ่นด้วย

เงินหยวนมีค่าต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงอย่างปราศจากข้อกังขา ในเมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนยึดระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว โดยที่เงินหยวนถูกตรึงไว้ในระดับ 8.28 หยวนต่อดอลลาร์อเมริกันนับตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ทั้งที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลและสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับ 270,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นปี 2545 การที่เงินหยวนมีค่าต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงยังพิจารณาจากอัตราเงินเพื่อเปรียบเทียบระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ระดับราคาผู้บริโภคในสาธารณรัฐประชาชนจีนเกือบไม่เปลี่ยนแปลง ดัชนีราคาผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นถึง 15% นับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ความสามารถในการแข่งขันด้านราคาของสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนดีขึ้นอย่างน้อย 15% เมื่อเทียบกับสินค้าจากสหรัฐอเมริกา นั่นย่อมหมายความว่า เงินหยวนมีค่าต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงอย่างน้อย 15%

เงินหยวนมีค่าต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงมากน้อยเพียงใดเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ เพราะขึ้นอยู่กับมาตรวัดที่เลือกใช้ การใช้มาตรวัดที่แตกต่างกันย่อมได้คำตอบแตกต่างกัน

หากยอมรับ Big Mac Index ที่พัฒนาโดยนิตยสาร The Economist โดยเปรียบเทียบอำนาจซื้อแฮมเบอร์เกอร์ Big Mac ของ McDonald's ในประเทศต่างๆ เงินหยวนมีค่าต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงถึง 53% เพราะราคา Big Mac ในสหรัฐอเมริกาตกขึ้นละ 2.56 ดอลลาร์อเมริกัน ในขณะที่ Big Mac ในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีราคาเทียบเท่า 1.20 ดอลลาร์อเมริกันต่อชิ้น ราคา Big Mac ในสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงถูกกว่าในสหรัฐอเมริกาถึง 53% (Bryson 2003)

Institute for International Economics (IIE) ซึ่งเป็น Think Tank ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของรัฐบาลอเมริกัน จับตามองการเคลื่อนไหวของค่าเงินหยวน และเสนอประมาณการค่าเงินหยวนที่สูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง เฟรด เบิร์กสเตน (Fred Bergsten) ผู้อำนวยการ IIE ต้องการให้เงินหยวนปรับค่าขึ้น 20-25% (Williamson 2003) Goldstein and Lardy (2003b) เสนอตัวเลข 15-25% นอร์เบิร์ต วอลเตอร์ (Norbert Walter) ผู้อำนวยการ Deutsche Bank Research ให้ตัวเลขใกล้เคียงกันคือ 20% โดยประมาณการจาก Purchasing Power Parity (Berg, et al. 2003)

แต่ประมาณการที่ให้ค่าค่อนข้างต่ำก็มี อาทิเช่น ยีน ชาง (Gene H. Chang) แห่ง Institute for Asian Studies, University of Toledo มลรัฐโอไฮโอ สหรัฐอเมริกา พบว่า เงินหยวนมีค่าต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงเพียง 4.75% (Berg, et al. 2003) ในอีกชุดโต่งหนึ่ง ผลการศึกษาของ DBS Bank โดยใช้ DBS Real Effective Exchange Rate Model กลับพบว่า เงินหยวน Marginally undervalued ดังที่ Leung Shiu Kay รองประธาน DBS Bank นำเสนอในวารสาร *The International Economy* (Spring 2003) (Berg, et al. 2003)

ทาเกะชิ โอห์ตะ (Takeshi Ohta) แห่ง Daiwa Research Institute, Inc นำเสนอประมาณการว่า เงินหยวนตามพื้นฐานที่เป็นจริงจะต้องปรับจากระดับ 8.28 หยวนต่อดอลลาร์ไปสู่ระดับ 2 หยวนต่อดอลลาร์ หากยึด Purchasing Power Parity หรือระดับ 3.7 หยวนต่อดอลลาร์ หากยึด Big Mac Index (Berg, et al. 2003)

ด้วยสาเหตุที่สาธารณรัฐประชาชนจีนยึดระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และมีนโยบายการควบคุมเงินทุนไหลออก (Capital Outflow) การที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมีดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลบัญชีเงินทุนเกินดุล และสามารถสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศจำนวนมากย่อมสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า เงินหยวนมีค่าต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงอย่างปราศจากข้อกังขา คำถามพื้นฐานมีแต่เพียงว่าเงินหยวนมีค่าต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงมากน้อยเพียงใด การประมาณการในเรื่องนี้ให้ผลแตกต่างกันตามมาตรวัดที่ใช้ ตั้งแต่ค่าต่ำมาก (ผลการประมาณการของ DBS Bank) ไปจนถึงมากกว่า 53% (Big Mac Index)

## ผลกระทบของนโยบายค่าเงินหยวนอ่อน

การกดค่าเงินหยวนให้ต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงมีผลกระทบต่อสังคมเศรษฐกิจโลก ประเทศคู่ค้า และผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนเอง

นโยบายค่าเงินหยวนอ่อนก่อผลกระทบต่อสังคมเศรษฐกิจโลกในด้านโครงสร้างและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ในด้านโครงสร้าง สาธารณรัฐประชาชนจีนจะมีความสำคัญในสังคมเศรษฐกิจโลกเพิ่มขึ้นมากกว่าเกณฑ์ปกติ การกดค่าเงินหยวนให้ต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง ทำให้สินค้าออกของสาธารณรัฐประชาชนจีน

มีราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็นเมื่อคิดเป็นเงินตราสกุลหลัก ดังเช่นดอลลาร์อเมริกัน ยูโรสหภาพยุโรป และเยนญี่ปุ่น ซึ่งมีผลในการเสริมส่งฐานะการแข่งขันของสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนในตลาดระหว่างประเทศ ทำให้ส่วนแบ่งตลาดของสินค้าสาธารณรัฐประชาชนจีนประเภทต่างๆมีมากกว่าที่ควรจะเป็น ประเทศต่างๆมีปัญหาในการแข่งขันกับสาธารณรัฐประชาชนจีนมากกว่าปกติ มีพิกตองกล่าวว่ สินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นในการผลิต (Labour-intensive Products) ยากที่จะแข่งขันกับสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่แล้ว ด้วยเหตุดังนี้ นโยบายการกีดกันเงินหยวนให้ต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงจึงทำให้ขนาดสัมพัทธ์ของสาธารณรัฐประชาชนจีนในสังคมเศรษฐกิจโลกขยายใหญ่มากกว่าปกติ

นโยบายการเงินหยวนอ่อนมีผลต่อราคาสินค้าและบริการต่างๆในสังคมเศรษฐกิจโลก เพราะมีผลในการกดราคาคงด้วย สาธารณรัฐประชาชนจีนถูกกล่าวหาว่า มีบทบาทในการส่งออกภาวะเงินฝืด (Deflation) สู่สังคมเศรษฐกิจโลก โดยผ่านนโยบายการเงินหยวน ข้อกล่าวหานี้มีมูลแห่งความเป็นจริงหรือไม่เพียงใด ยังไม่มีการศึกษาเพื่อหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริง แต่ภาวะเงินฝืดที่กำลังเกิดขึ้นในขอบเขตทั่วโลก (Global Deflation) ในปัจจุบันหากมันเกิดจากการที่สินค้านำเข้าถูกจากสาธารณรัฐประชาชนจีนทะลักเข้าสู่ตลาดโลก ก็มีอาจโทษสาธารณรัฐประชาชนจีนแต่เพียงฝ่ายเดียว นักเศรษฐศาสตร์บางคนเชื่อว่า การที่ประเทศโลกที่สามจำนวนมากแข่งขันกันในการผลิตเพื่อการส่งออก จนกำลังการผลิตมีมากเกินไป ความต้องการบริโภค เป็นเหตุปัจจัยหลักที่ก่อปัญหาภาวะเงินฝืดในขอบเขตทั่วโลก (Blecker 2000; Palley 2002)

ประเทศคู่ค้าได้รับผลกระทบจากนโยบายการเงินหยวนอ่อนโดยตรง เพราะต้องสูญเสียฐานะการแข่งขันจากการกีดกันเงินหยวน ประเทศคู่ค้าของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีปัญหาการขาดดุลการค้ากับสาธารณรัฐ

ประชาชนจีนอยู่ก่อนแล้วจะมีปัญหามากขึ้น ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาได้รับผลกระทบจากนโยบายค่าเงินหยวนอ่อน ญี่ปุ่นต้องเสียตลาดแก่สาธารณรัฐประชาชนจีน สหรัฐอเมริกาถูกลดด้วยสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน จนมีการกล่าวหาว่า นโยบายการกดค่าเงินหยวนมีผลในการทำลายอุตสาหกรรมอเมริกันและสร้างปัญหาการว่างงานในสหรัฐอเมริกา (Preeg 2002) ข้อกล่าวหาเหล่านี้ล้วนต้องการประจักษ์พยานขอเท็จจริงสนับสนุน ข้อเท็จจริงด้านหนึ่งก็คือ สหรัฐอเมริกาแปรเปลี่ยนเป็นสังคมเศรษฐกิจบริการ (Service Economy) ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตดังกล่าวนี้ มีกระบวนการลดทอนความสำคัญของภาคอุตสาหกรรม (Deindustrialization) ควบคู่กับการเพิ่มความสำคัญของภาคบริการ ภาคหัตถอุตสาหกรรม (Manufacturing Sector) ซึ่งเคยเป็นจักรกลสำคัญในการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจอเมริกันลดทอนความสำคัญลงไปมาก สินค้าที่นำเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนจำนวนมากเป็นสินค้าที่สหรัฐอเมริกาได้มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิต

ประเทศคู่ค้าเชื่อว่าจะได้ผลกระทบด้านลบจากนโยบายการกดค่าเงินหยวนเพียงเล็กน้อย ประชาชนในประเทศเหล่านี้มีสวัสดิการเพิ่มขึ้นจากการได้บริโภคสินค้าราคาถูกลงจากสาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย นอกจากนี้ บรรดาบรรษัทระหว่างประเทศที่เข้าไปลงทุนในสาธารณรัฐประชาชนจีนล้วนได้ประโยชน์จากนโยบายการกดค่าเงินหยวนในยามลงสินค้าออกจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ในจำนวนนี้รวมบรรษัทยักษ์ใหญ่จากสหรัฐอเมริกาด้วย

นโยบายการกดค่าเงินหยวนให้ต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงเกื้อกูลการส่งออกและการเติบโตทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างปราศจากข้อกังขา แต่ในการตรึงค่าเงินหยวนนั้น เมื่อมีเงินตราต่าง-



ประเทศไหลเข้าทั้งที่ผ่านบัญชีเดินสะพัดและบัญชีเงินทุน ธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องระดมซื้อเงินตราต่างประเทศมาเก็บไว้เพื่ออัตราอัตราแลกเปลี่ยนในระดับ 8.28 หยวนต่อดอลลาร์อเมริกันดั้งเดิม ด้วยเหตุนี้ ปริมาณเงินหยวนที่หมุนเวียนภายในสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงเพิ่มขึ้นจนสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อ หากแรงกดดันของเงินเฟ้อรุนแรง สาธารณรัฐประชาชนจีนย่อมมีอาจกดค่าเงินหยวนให้ต่ำในระดับเดิมได้อีกต่อไป

อนึ่ง การหลังไหลของเงินทุนนำเข้าระยะสั้นกำลังสร้างภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในสาธารณรัฐประชาชนจีน การปล่อยกู้โดยปราศจากการกลั่นกรองโครงการอย่างเข้มงวดกำลังสั่นคลอนความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินจนอาจก่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินได้

## การเมืองว่าด้วยค่าเงินหยวน

นโยบายการกดค่าเงินหยวนของสาธารณรัฐประชาชนจีนสร้างความไม่พอใจแก่ประเทศมหาอำนาจเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ผู้นำญี่ปุ่นจุดพลุการโจมตีนโยบายค่าเงินหยวนตั้งแต่ปลายปี 2545 เพราะสินค้าญี่ปุ่นถูกเบียดออกจากตลาดโลกมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อมีอาจแข่งกับสินค้ายาถูกกว่าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในเดือนธันวาคม 2545 ฮารุฮิโกะ กุโรดะ (Karuhiko Kuroda) ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นเขียนบทความในหนังสือพิมพ์ *The Financial Times* กล่าวว่า นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของเงินหยวนมีผลในการส่งออกภาวะเงินฝืด (Deflation) ไปสู่ภาคส่วนต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจโลก ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายดังกล่าว

ทำให้สินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนมีราคาถูกในตลาดโลก ระดับราคาสินค้าและบริการต่างๆในตลาดโลกจึงถูกกดให้ต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง

ในการประชุม ASEAN Plus Three ณ ประเทศสิงคโปร์ เมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2546 นายมาสะจุโร ชิโอะกาว่า (Masajuro Shiokawa) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังญี่ปุ่นปราศรัยในที่ประชุมว่า อัตราแลกเปลี่ยนควรสะท้อนพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เป็นจริงและเป็นไปตามหลักการแห่งกลไกตลาด หากควรบิดเบือนอัตราแลกเปลี่ยนไม่ ภายหลังการประชุม นายชิโอะกาว่า กล่าวอย่างตรงไปตรงมาว่า การที่เงินหยวนมีค่าต่ำมากเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์อเมริกันอาจสร้างปัญหาแก่สังคมเศรษฐกิจโลก เมื่อเงินหยวนถูกตรึงให้มีค่าต่ำ ญี่ปุ่นย่อมมีปัญหาในการส่งออกสินค้าและบริการ เพราะมีโอกาสแข่งขันกับสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน อันมีผลทำให้การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเชื่องช้ากว่าที่ควร

สาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้สนใจแรงกดดันจากญี่ปุ่นมากนัก เพราะแรงกดดันที่เข้มข้นกว่ามาจากสหรัฐอเมริกา สภาภาพแรงงานและสมาคมหัตถอุตสาหกรรมแห่งชาติ (National Association of Manufacturers : NAM) เป็นกลุ่มผลประโยชน์สำคัญที่โจมตีนโยบายการกีดกันเงินหยวนของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยกล่าวหาว่า นโยบายดังกล่าวทำให้แรงงานอเมริกันว่างงานและธุรกิจอเมริกันล้มละลายจำนวนมาก แรงกดดันดังกล่าวนี้ส่งผ่านไปถึงรัฐสภาอเมริกัน ด้วยเหตุดังนั้น จึงถึงวาระที่จะต้องแสดงความรักชาติ กระแสชาตินิยมทางเศรษฐกิจจึงขึ้นสูงในปีแห่งการเลือกตั้ง วุฒิสภาประสบความสำเร็จในการกดดันให้นายจอห์น สโนว์ (John Snow) ให้การว่า นโยบายค่าเงินหยวนสร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจอเมริกัน และกระทรวงการคลังแห่งสหรัฐอเมริกามีหน้าที่กดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนปรับค่าเงินหยวน ค่าให้การนี้ปรากฏในคราวที่

วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบนายจอห์น สโนว์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงการคลังในเดือนมกราคม 2546

สหรัฐอเมริกามีปัญหาการขาดดุลการค้ากับสาธารณรัฐประชาชน  
จีน จากระดับ 30,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2538 จนอยู่ในระดับ  
มากกว่า 100,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2545 โดยที่สาธารณรัฐ  
ประชาชนจีนแข่งขันนำญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่สหรัฐอเมริกาขาดดุลการค้า  
มากที่สุด ผู้นำอุตสาหกรรมอเมริกันจำนวนมากมีความเห็นว่า ปัญหาการ  
ขาดดุลการค้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีนมีอาจแก้ไขให้ลดลงได้ตราบเท่าที่  
เงินดอลลาร์อเมริกันยังคงมีค่าแข็งเมื่อเทียบกับเงินหยวน หรือกล่าวอีก  
นัยหนึ่งก็คือ ตราบเท่าที่เงินหยวนยังมีค่าอ่อนเมื่อเทียบกับดอลลาร์อเมริกัน  
สินค้าและบริการส่งออกจากสหรัฐอเมริกายากที่จะแข่งขันอย่างมี  
ประสิทธิภาพได้

รัฐบาลอเมริกันภายใต้ประธานาธิบดีจอร์จ บุช จูเนียร์ ในขั้นต้น  
มิได้กระโดดเข้าไปกดดันสาธารณรัฐประชาชนจีนให้ปรับเปลี่ยนค่าเงิน  
หยวน เพราะมีแรงกดดันรัฐบาลอเมริกันทั้งสองด้าน ด้านหนึ่ง สหภาพ  
แรงงานและสมาคมอุตสาหกรรมแห่งชาติ (NAM) ต้องการให้รัฐบาลอเมริกัน  
'จัดการ' สาธารณรัฐประชาชนจีน อีกด้านหนึ่ง บรรดาบริษัทยักษ์ใหญ่  
อเมริกันที่เข้าไปลงทุนในสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อผลิตเพื่อส่งออก  
ล้วนได้ประโยชน์จากนโยบายการกีดกันค่าเงินหยวน

นายอลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) ประธานคณะผู้ว่าการ  
ธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (The Federal Reserve) นับเป็นผู้นำ  
อเมริกันคนแรกๆที่ออกมาจุดปะทุการโจมตีนโยบายค่าเงินหยวนของ  
สาธารณรัฐประชาชนจีน นายกรีนสแปนแสดงความเห็นในเดือนกรกฎาคม  
2546 ว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนควรปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนของเงิน  
หยวนลอยตัว การยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวต่อไปอาจนำมา

ซึ่งหายนัยทางเศรษฐกิจได้ เพราะธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องซื้อเงินตราต่างประเทศอื่นได้มาจากส่วนเกินดุลบัญชีเดินสะพัด และบัญชีเงินทุนไปเก็บไว้เพื่อสำรองค่าเงินหยวนในระดับต่ำ ในกระบวนการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจย่อมเพิ่มพูนขึ้นจนสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อได้

กระแสชาตินิยมที่ขึ้นสูงในปีแห่งการเลือกตั้งทำให้ในที่สุดรัฐบาลบุชต้องเป็นผู้นำในการโจมตีนโยบายค่าเงินหยวน เพราะนอกจากได้รับแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว ยังถูกกดดันจากนักการเมือง ทั้งที่สังกัดพรรครีพับลิกัน และพรรคฝ่ายค้าน (เดโมแครต) ด้วยมีการนำเสนอข้อมูลว่า คนอเมริกันต้องว่างงานอันเป็นผลจากนโยบายค่าเงินหยวนในรอบ 3 ปีที่ผ่านมาถึง 2.7 ล้านคน ในขณะที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลและสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นจำนวนมาก สมาคมอุตสาหกรรมแห่งชาติ (NAM) กล่าวอ้างว่า เงินหยวนมีค่าสูงกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงถึง 40% โดยที่ข้อกล่าวอ้างนี้ไม่เป็นที่เชื่อถือในวงวิชาการ (Goldstein 2003)

ในเดือนกันยายน 2546 นายจอห์น สโนว์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแห่งสหรัฐอเมริกา เดินทางไปเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อกดดันให้ปรับค่าเงินหยวนและเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน โดยให้สาธารณรัฐประชาชนจีนละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว

ในเดือนตุลาคม 2546 เมื่อมีการประชุมรัฐมนตรีการคลังและผู้ว่าการธนาคารกลุ่ม G7 สหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันวาระนโยบายค่าเงินหยวน ท้ายที่สุด กลุ่ม G7 ออกแถลงการณ์เรียกร้องให้นานาประเทศดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่ยืดหยุ่นมากกว่าเดิมโดยยึดกลไกตลาดเป็นหลัก ทั้งนี้โดยมิได้เอ่ยชื่อสาธารณรัฐประชาชนจีน ประธานาธิบดีบุชหยิบยกประเด็นเดียวกันนี้ในวาระการประชุม APEC ในกรุงเทพฯ ช่วงปลาย

เดือนตุลาคม ศกเดียวกัน แต่บรรดาประเทศในอาเซียนบูรพามีได้เอออออก  
ห่อหมกด้วย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสาธารณรัฐประชาชนจีนมีฐานะเป็น  
'พี่เอื้อย' แห่งอาเซียนบูรพา อย่างน้อยทำหน้าที่คานอิทธิพลของสหรัฐ-  
อเมริกา ทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งเป็น  
เพราะสหรัฐอเมริกามีได้มุ่งเล่นงานสาธารณรัฐประชาชนจีนเพียงประเทศ  
เดียว หากยังเล่นงานญี่ปุ่นและบรรดาประเทศในอาเซียนบูรพาที่มีนโยบาย  
กีดกันให้ต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงด้วย

## ปฏิกริยาของสาธารณรัฐประชาชนจีน

แรงกดดันที่มีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนในประเด็นนโยบายอัตรา  
แลกเปลี่ยนมีอยู่ 2 ด้าน ด้านหนึ่ง ได้แก่ แรงกดดันให้ละทิ้งระบบอัตรา  
แลกเปลี่ยนแบบตายตัว และหันไปยึดระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว  
อีกด้านหนึ่ง ได้แก่ แรงกดดันให้ขึ้นค่าเงินหยวนในกรณีที่สาธารณรัฐ  
ประชาชนจีนยังคงยึดกุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวต่อไป

สาธารณรัฐประชาชนจีนตอบโต้แรงกดดันเหล่านี้ โดยระดมใช้  
สื่อมวลชนทั้งหนังสือพิมพ์และ internet เป็นกลไกในการอธิบายว่า นโยบาย  
อัตราแลกเปลี่ยนของเงินหยวนเป็นนโยบายที่ถูกต้อง ในขั้นต้น สาธารณรัฐ  
ประชาชนจีนมุ่งตอบโต้ญี่ปุ่นมากกว่าสหรัฐอเมริกา ส่วนสำคัญอาจเป็น  
เพราะว่า ผู้นำญี่ปุ่นระดับรัฐมนตรีออกมากดดันสาธารณรัฐประชาชนจีน  
ในขณะที่ในขั้นต้นไม่มีบุคคลระดับรัฐมนตรีในรัฐบาลบุชโจมตีนโยบายอัตรา  
แลกเปลี่ยนของเงินหยวน โดยที่นายอลัน กรีนสแปน เป็นอิสระจากรัฐบาล  
บุช

ผู้นำจีนไม่พอใจผู้นำญี่ปุ่นที่นำเสนอ Theory of China Ex-  
porting Disinflation ในทัศนะของผู้นำจีน ผู้นำญี่ปุ่นกำลังใช้สาธารณรัฐ

ประชาชนจีนเป็น 'แพะ' ด้วยการกล่าวหาว่า เป็นเพราะนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของเงินหยวน ญี่ปุ่นจึงยังไม่สามารถหลุดจากกับดักแห่งวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ ผู้นำจีนอดตั้งคำถามมิได้ว่า ผู้นำญี่ปุ่น 'รำไม่ดี โทษปีโทษกลอง' หรือเปล่า

สาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้อยู่อย่างโดดเดี่ยวในการปกป้องนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของตน ยักษ์ใหญ่ในธุรกิจเงินทุนระหว่างประเทศ ดังเช่น Morgan Stanley เลื่อยยืนอยู่ข้างสาธารณรัฐประชาชนจีน นายสตีเฟน โรช (Stephen S. Roach) หัวหน้าเศรษฐกิจของ Morgan Stanley เสนอความเห็นที่ ความสามารถในการแข่งขันของสาธารณรัฐประชาชนจีนในตลาดโลกโดยพื้นฐานมิได้เป็นผลจากนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน หากเป็นผลจากต้นทุนแรงงานที่ต่ำ การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) และด้านทุนมนุษย์ นายโรชตั้งข้อกังขาว่า ถึงสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นค่าเงินหยวน จะช่วยให้สินค้าและบริการจากนานาประเทศสามารถแข่งขันกับสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเพิ่มขึ้นได้เพียงใด (Roach 2003)

ในทันทีที่ Morgan Stanley เลื่อยยืนอยู่ข้างสาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐบาลจีนนำความเห็นของนายสตีเฟน โรช เผยแพร่ผ่าน People's Daily Online รวมตลอดจนหนังสือพิมพ์ของมณฑลต่างๆ และหนังสือพิมพ์ที่เป็นกลไกของรัฐบาลกลาง

ในประเด็นการละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และหันไปใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว ศาสตราจารย์ซีบาสเตียน เอ็ดเวิร์ดส์ (Sebastian Edwards) แห่ง UCLA เห็นว่ายังไม่ถึงเวลาในเมื่อระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวใช้การได้ดีในสาธารณรัฐประชาชนจีนมาเป็นเวลายาวนาน ย่อมไม่มีเหตุผลที่จะทิ้งระบบดังกล่าว ในประการสำคัญ ระบบสถาบันการเงินภายในสาธารณรัฐประชาชนจีนยังไม่มั่นคง

แข็งแกร่ง และอาจมีปัญหาในการรับมือกับปัญหาที่ตามมาทั้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว ในประการสำคัญ ตลาดปริวรรตเงินตรายังไม่พัฒนาเท่าที่ควร นอกจากนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการเวลาในการปรับตัว เมื่อมีการเปิดตลาดการค้าสินค้าและบริการอย่างเสรีมากขึ้น ภายหลังจากที่เข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (Edwards 2003)

สาธารณรัฐประชาชนจีนกำลังอยู่ในช่วงแห่งการปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อรับมือกับการแข่งขันที่มีมากขึ้น อันเป็นผลจากการเปิดเสรีทางการค้าภายหลังการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก หากสาธารณรัฐประชาชนจีนหันไปยึดระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวพร้อมๆกับการเปิดเสรีบัญชีเงินทุน (Capital Account Liberalization) ภาวการณ์ปรับตัวทางเศรษฐกิจย่อมต้องทบทวน มีโยติ์ต้องกล่าวว่า ชีตความสามารถในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคยังต้องพัฒนาอีกมาก

การคาดการณ์เกี่ยวกับการปรับค่าเงินหยวนมิใช่เรื่องใหม่ หากมีมาแต่ปี 2544 แล้ว (Chi Lo 2001) เมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนเผชิญแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกามากขึ้นๆ ชุมชนการเงินระหว่างประเทศเริ่มคาดการณ์ว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนในท้ายที่สุดอาจทนแรงกดดันมิได้ บรรษัทเงินทุนระหว่างประเทศ Goldman Sachs ให้คำทำนายว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนจะขึ้นค่าเงินหยวน และจะเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากระบบปัจจุบันที่กำหนดค่าเงินหยวนตรึงไว้กับดอลลาร์อเมริกัน (Dollar-pegged Exchange Rate System) ไปสู่ระบบตะกร้า (Currency Basket) ภายในไตรมาสแรกของปี 2547<sup>2</sup>

Goldman Sachs คาดการณ์ว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนจะปรับค่าเงินหยวนเพิ่มขึ้นเพียง 5% ทั้งๆที่ควรจะปรับถึง 10% การปรับค่าเงินหยวนจะค่อยเป็นค่อยไปจากอัตรา 8.28 หยวนต่อดอลลาร์อเมริกัน เป็น 8.07 และ 7.54 หยวนต่อดอลลาร์อเมริกันตามลำดับ

ผู้อำนวยการเศรษฐกิจศาสตร์การเงินและสถาบันการเงินจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับคำทำนายของ Goldman Sachs ผู้นำใหม่ของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีอาจสนองตอบแรงกดดันของสหรัฐอเมริกาโดยฉับพลัน เพราะจะทำให้สูญเสียความเป็นผู้นำและความน่าเชื่อถือทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยที่อาจถูกตีตราว่าเป็นนักยอมจำนนได้โดยง่าย ผู้นำอเมริกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายจอห์น สโนว์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกล่าวว่า จะใช้ Quiet Diplomacy ในการโน้มน้าวผู้นำจีนให้เปลี่ยนแปลงนโยบายการเงินหยวน แต่ในข้อเท็จจริง ทั้งนายสโนว์และประธานาธิบดีบุชล้วนให้สัมภาษณ์และกล่าวสุนทรพจน์ในงานสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อสาธารณชน ยังความไม่พอใจในหมู่ผู้นำจีนไม่น้อย

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีชาติแรกที่ใช้อัตราแลกเปลี่ยนเป็นเครื่องมือในการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ญี่ปุ่นนำร่องในการดำเนินนโยบายเช่นนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นเมื่อพ้นจากการยึดครองของกองทัพอเมริกันในปี 2495 จึงใจทำให้เงินเยนมีค่าต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง ทั้งที่ญี่ปุ่นเกินดุลบัญชีเดินสะพัดและมีทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น แต่เงินเยนมิได้แข็งตัวตาม การจูงใจทำให้เงินเยนมีค่าต่ำเกื้อกูลการส่งออกสินค้าญี่ปุ่น และทำให้ภาคการส่งออกเป็นจักรกลสำคัญของกรจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จนญี่ปุ่นแปรสภาพเป็น *Japan as Number One* ในทศวรรษ 2520 สาธารณรัฐประชาชนจีนเจริญรอยตามญี่ปุ่นในการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแนวทางนี้

การเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนทำให้ผู้นำอเมริกันจำนวนมากมองสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นภัยคุกคามแทนที่จะมองว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นพันธมิตรในการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจโลก ทั้งที่บรรษัทยักษ์ใหญ่อเมริกันจำนวนมากเข้าไปลงทุนในสาธารณรัฐประชาชนจีน หาประโยชน์จากแรงงานอัตราค่าจ้างต่ำ



และทรัพยากรอันอุดมสมบูรณ์ หากนโยบายการกีดเงินหยวนให้มีค่าต่ำ ให้ประโยชน์แก่การส่งออกของสาธารณรัฐประชาชนจีน บริษัทอเมริกันที่เข้าไปลงทุนในประเทศนั้นย่อมได้รับอานิสงส์จากนโยบายดังกล่าวนี้ด้วย

สาธารณรัฐประชาชนจีนเลือกเส้นทางการปฏิรูปเศรษฐกิจชนิดค่อยเป็นค่อยไป ยึดกุม ลัทธิซ๋าๆได้พว้าเล่มงาม (Gradualism) และมีได้ดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจอย่างฉับพลัน หรือ Shock Therapy อันเป็นยุทธศาสตร์ที่แตกต่างจากรัสเซียและยุโรปตะวันออกหลายประเทศ กาลเวลาพิสูจน์แล้วว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนประสบความสำเร็จในการปฏิรูปเศรษฐกิจมากกว่าประเทศสังคมนิยมใดๆ จนบัดนี้กลายเป็นจักรกลสำคัญของสังคมเศรษฐกิจโลก

ประสบการณ์ว่าด้วยการปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น ทำให้เชื่อได้ว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนยังคงยึดกุมลัทธิ ซ๋าๆได้พว้าเล่มงาม ในการเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน ด้วยเหตุตั้งนี้ การขึ้นค่าเงินหยวนจะไม่เป็นไปอย่างฮวบฮาบ แต่จะเป็นการปรับขึ้นทีละเล็กทีละน้อย เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีเวลาในการปรับตัวและเพื่อมิให้เกิดผลกระทบอันรุนแรง

สาธารณรัฐประชาชนจีนตระหนักดีว่า สังคมเศรษฐกิจโลกกำลังเผชิญกับกระแสการกีดกันการค้า (Protectionism) ที่มีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการเติบโตของระบบเศรษฐกิจอเมริกันและสหภาพยุโรปมิได้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ ประกอบกับมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ทำให้ต้องเอาใจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กระแสชาตินิยมจึงขึ้นสูงในปีแห่งการเลือกตั้ง การปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศและการกีดกันการค้าทวีความเข้มข้นตามไปด้วย การปรับค่าเงินหยวนให้ตรงต่อพื้นฐานที่เป็นจริงอาจช่วยลดแรงเสียดทานในสังคมเศรษฐกิจโลกได้

แรงกดดันระหว่างประเทศมิใช่ปัจจัยชี้ขาดในการทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นค่าเงินหยวน ผลประโยชน์ของสาธารณรัฐประชาชนจีนต่างหากที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน การกดค่าเงินหยวนให้ต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงแม้จะเกื้อกูลการส่งออก แต่อาจเป็นเหตุให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างร้อนแรงเกินระดับที่เหมาะสม (Over heating) นอกจากนี้ การเกินดุลบัญชีเดินสะพัดและการสะสมทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นมีผลในการสั่งสมเงินพลังสูง (High-Powered Money) อันนำไปสู่การเพิ่มปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ และสร้างแรงกดดันของเงินเพื่อเพิ่มขึ้นในท้ายที่สุด หากรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนจะขึ้นค่าเงินหยวน น่าจะเป็นผลจากความต้องการชะลอความร้อนแรงของระบบเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ในประเด็นเรื่องระบบอัตราแลกเปลี่ยน สาธารณรัฐประชาชนจีนคงไม่ผลิผลลามเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนไปสู่ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Flexible Exchange Rate System) นอกจากจะไม่ถึงเวลาแล้ว ยังมีปัญหาความไม่พร้อมอีกด้วย ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวเชื่อว่าดีเลิศไร้ข้อตำหนิ ระบบเศรษฐกิจที่ปราศจากโครงสร้างพื้นฐานทางการเงินที่มั่นคงอาจต้องเผชิญปัญหาเสถียรภาพทางการเงิน หากเลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวนี้

สาธารณรัฐประชาชนจีนจะยังคงยึดระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ต่อไป เพียงแต่เปลี่ยนจากระบบการตรึงค่าเงินหยวนกับดอลลาร์อเมริกันมาเป็นระบบการผูกค่าเงินหยวนกับตะกร้าเงินตราสกุลสำคัญ (Currency Basket) ธนาคารกลางแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนพิจารณาเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี 2545 แล้ว แต่เป็นเพราะอิทธิพลของลัทธิ ซ้ำๆได้พรวดเด้งมา สาธารณรัฐประชาชนจีนจึงยังไม่รีบร้อนเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยน

สาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มต้นปฏิรูประบบปริวรรตต่างประเทศในปี 2537 การลดค่าเงินหยวนในปีนั้นส่งผลกระทบต่อภาวะการส่งออกของประเทศต่างๆในเอเชียบูรพา รวมทั้งประเทศไทย นักเศรษฐศาสตร์บางคนตั้งข้อกังขาว่า การลดค่าเงินหยวนในปี 2537 อาจก่อชนวนอันนำมาสู่วิกฤติการณ์การเงินเอเชียบูรพาในปี 2540 สาธารณรัฐประชาชนจีนยอมรับกฎข้อบังคับมาตรา 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเดือนธันวาคม 2539 ด้วยการละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) และหันไปใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว (Single Exchange Rate System)

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินเอเชียบูรพาในปี 2540 ผู้นำประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา กริ่งเกรงว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนจะลดค่าเงินหยวนตามประเทศต่างๆที่เผชิญวิกฤติการณ์ดังกล่าว ผู้นำจีนยืนยันอย่างเป็นทางการว่า จะไม่ลดค่าเงินหยวน และรักษาพันธสัญญาดังกล่าวนี้ การที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้เข้าสู่คู่แข่งในการลดค่าเงินตราในปี 2540-2541 มีส่วนสำคัญในการไม่ซ้ำเติมให้วิกฤติการณ์การเงินเอเชียบูรพาเลวร้ายลง

ช่วงปี 2547-2548 อาจจะได้เห็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกครั้งหนึ่ง แต่มิใช่เป็นไปโดยฉับพลัน หากแต่ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป

## อัตราแลกเปลี่ยนกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

สังคมเศรษฐกิจโลกเคยมีระเบียบการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Order) ที่รู้จักกันในนาม "ระบบเบรตตันวูดส์" (The Bretton Woods System) ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ทำหน้าที่ดูแล แต่ระบบเบรตตันวูดส์สิ้นสุดอายุขัยในเดือนสิงหาคม 2514 หลังจากนั้นสังคมเศรษฐกิจโลกหาได้มีระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่

อย่างไรก็ตาม องค์การโลบาลกำหนดระเบียบว่าด้วยอัตราแลกเปลี่ยนอยู่บ้าง ทั้งในกฎระเบียบของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและองค์การการค้าโลก

ภายใต้ Article IV ของ IMF Agreement มีกฎระเบียบว่า ภาควิสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศควรจะ ‘.....avoid manipulating exchange rates .... in order ....to gain an unfair competitive advantage over other members.....’ ด้วยเหตุนี้ การแทรกแซงอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้เปรียบในเชิงการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรมนั้นขัดต่อกฎข้อบังคับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ระบบเบรตตันวูดส์มีผลบังคับใช้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีอาจบังคับให้ภาควิสมาชิกปฏิบัติตามกฎข้อบังคับได้

GATT 1947 กำหนดกฎกติกาว่าด้วย Exchange Arrangement ใน Article XV สารระสำคัญก็คือ การปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ส่วนประเทศที่ยังมิได้เป็นสมาชิกต้องพยายามหาทางเป็นสมาชิก กฎกติกาที่อาจนับเนื่องว่าเกี่ยวข้องกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนปรากฏใน Article XV (4) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ภาควิ GATT 1947 ‘..... shall not, by exchange actions, frustrate the intent of the

provision of this Agreement....' ภาคี่ GATT 1947 จะไม่ใช้ exchange actions ในทางที่ frustrate วัตถุประสงค์ของข้อตกลง GATT อย่งไรก็ตาม คำที่ต้องตีความในวรรคนี้มีอยู่ 2 คำ คือ exchange actions และ frustrate Article XV (4) มิได้เขียนอย่างชัดเจนว่า ห้ามใช้อัตราแลกเปลี่ยนเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าระหว่างประเทศ

## ปัจฉิมบท

การเมือ่งว่าด้วยค่าเงินหยวนมีนัยสำคัญว่า อัตราแลกเปลี่ยนและระบบอัตราแลกเปลี่ยนกำลังกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกาแสดงตัวเป็นหัวหอกในการกล่าวหาประเทศคู่ค้าว่าประกอบการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair) ด้วยการบิดเบือนอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อให้มีความได้เปรียบในการแข่งขันเกินกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า อะไรคืออัตราแลกเปลี่ยนตามพื้นฐานที่เป็นจริง ในกรณีเงินหยวน แม้นักเศรษฐศาสตร์มีข้อสรุปร่วมกันว่า เงินหยวนมีค่าต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง แต่เมือ่ถามว่า เงินหยวนจะต้องขึ้นค่ามากเพียงใดจึงจะตรงต่อพื้นฐานที่เป็นจริง นักเศรษฐศาสตร์หาได้มีคำตอบร่วมกันไม่ หากแต่มีคำตอบแตกต่างไปตามมาตรที่ใช้วัด หากสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นค่าเงินหยวนเพียง 10% สหรัฐอเมริกาอาจหาเรื่องทะเลาะกันใหม่ว่า เงินหยวนขึ้นค่าน้อยเกินไป

สหรัฐอเมริกาไปไกลถึงกับกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว โดยเชื่อว่า ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวช่วยกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนให้ตรงต่อพื้นฐานที่เป็นจริงได้ แต่สำหรับประเทศที่ระบบการเงินยังด้อยพัฒนา ระบบสถาบันการเงินปราศจากความมั่นคง การควบคุมและกำกับทางการเงิน (Financial Regulation) ด้อยประสิทธิภาพ และการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

มหภาคปราศจากระบบ การเลือกระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว  
สร้างความเสี่ยงในการเผชิญหนี้ยทางเศรษฐกิจโดยไม่จำเป็น

ไม่ว่าการจะเป็นประการใดก็ตาม ณ บัดนี้ การจัดระเบียบการค้า  
ระหว่างประเทศกำลังขยายปริมาณไปสู่การจัดระเบียบการเงินระหว่าง  
ประเทศ

### เชิงอรรถ

1. นับตั้งแต่ปี 2538 จนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2545 ดอลลาร์มีค่าเพิ่มขึ้น 35-50%  
แตกต่างกันไปตามดัชนีที่ใช้เป็นมาตรวัด นับตั้งแต่ต้นปี 2545 จนถึงกลางปี 2546  
ดอลลาร์มีค่าลดลง 10-20% แต่การลดค่าเงินดอลลาร์เป็นไปอย่างไม่สมดุล กล่าวคือ  
ดอลลาร์มีค่าลดลงเมื่อเทียบกับเงินยูโร 30% แต่ลดลงเพียง 15% เมื่อเทียบกับเยน  
และมีได้เปลี่ยนค่าเลยเมื่อเทียบกับเงินหยวน Bergsten (2003a) เสนอประมาณการว่า  
ดอลลาร์จะต้องลดค่าลง 25-35% จึงจะช่วยให้ดุลบัญชีเดินสะพัดเข้าสู่ดุลยภาพ ดังนั้น  
การลดค่าของเงินดอลลาร์อเมริกันจนถึงกลางปี 2546 จึงเป็นเพียงครึ่งทาง

2. คำทำนายของ Goldman Sachs ว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงนโยบายอัตรา  
แลกเปลี่ยนของสาธารณรัฐประชาชนจีน โปรดอ่านรายงานข่าว "China to Revalue Yuan  
in First Quarter of 2004 : Goldman Sachs", *Channelnewsasia.com* (January  
12, 2004).

3. บทวิเคราะห์นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของเงินหยวน โปรดอ่าน Williamson  
(2003) และ Zhaoyong Zhang (1996)

**บรรณานุกรม**

Bergsten, C. Fred (2003a)\* "The Correction of the Dollar and Foreign Intervention in the Currency Markets." Testimony Before the Committee on Small Business, U.S. House of Representatives, Washington, D.C. (June 25, 2003).

Bergsten, C. Fred (2003b)\*. "Muzzling Our Economic Negotiators," *The Washington Post* (September 10, 2003).

Biggs, Barton M., et.al. "Is the Chinese, the Renminbi, Dangerously Undervalued and a Threat to the Global Economy? : Symposium of Views," *The International Economy* (Spring, 2003). ดู [www.findarticle.com](http://www.findarticle.com)

Blecker, Robert A. "The Dimishing Returns to Export-Led Growth." Project on Development, Trade, and International Finance, Council on Foreign Relations, 2000.

Bryson, Jay. "Renminbi Revaluation ?" Wachovia Corporation (July 23, 2003). [www.wachovia.com](http://www.wachovia.com)

Chi Lo, "Will China Revalue the Renminbi," *FinanceAsia.com* (December 18, 2001).

Edwards, Sebastian, "China Should Not Rush to Float Its Currency," *The Financial Times* (August 3, 2003).

Goldstein, Morris\*. "China's Exchange Rate Regime." Testimony Before the Subcommittee on Domestic and International

Monetary Policy, Trade, and Technology, Committee on Financial Services, US House of Representative, Washington, D.C. (October 1, 2003).

Goldstein, Morris, and Nicholas Lardy, (2003a)\*. "A Modest Proposal for China's Renminbi," *Financial Times* (August 26, 2003).

Goldstein, Morris, and Nicholas Lardy, (2003b)\*. "Two-Stage Currency Reform for China," *Asian Wall Street Journal* (September 12, 2003).

Lardy, Nicholas R.\* "United States-China Ties: Reassessing the Economic Relationship." Testimony Before the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, Washington, D.C. (October 21, 2003).

Palley, Thomas I. "A New Development Paradigm Domestic Demand-Led Growth: Why It Is Needed and How to Make It Happen." FPIF Discussion Paper, *Foreign Policy in Focus* (September 2002). [www.foreignpolicy-infocus.org](http://www.foreignpolicy-infocus.org)

Pilling, and Richard McGregor, "Japan Steps Up Pressure on China to Revalue," *The Financial Times* (August 10, 2003).

Preeg, Ernest H. "Exchange Rate Manipulation to Gain an Unfair Competition Advantage: The Case Against Japan and China." Manufacturers Alliance/MAP/, Arlington, Virginia, USA (October 2, 2002).



จาก GATT สู่ WTO

---

Roach, Stephen S. "Why Renminbi Not to be Revalued, Chief Economist of Morgan Stanley", *People's Daily Online* (July 9, 2003).

Williamson, John\*. "The Renminbi Exchange Rate and the Global Monetary System." Outline of a Lecture Delivered at the Central University of Finance and Economics, Beijing, China, October 29. Institute for International Economics, Washington, D.C.

Zhaoyong Zhang, "The Exchange Rate Value of the Renimbi and China's Balance of Trade: An Empirical Study." NBER Working Paper No.5771 (September 1996), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, USA. ดู [www.nber.org](http://www.nber.org)

หมายเหตุ รายการที่มีเครื่องหมาย \* หาอ่านได้จาก [www.ije.com](http://www.ije.com)

.....

## กลไกการประเมินนโยบายการค้า ขององค์การการค้าโลก

บทความนี้ปรากฏครั้งแรกในคำนำหนังสือ *Trade Policy Review of Thailand: The Thai Government Report, 1995-2007* เอกสารข้อมูลหมายเลข 17 โครงการ WTO Watch (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2551)

การประเมินนโยบายการค้าระหว่างประเทศ (Trade Policy Review) เป็นกลไกที่ภาคีสมาชิก GATT มีฉันทมติให้สร้างขึ้นเมื่อการประชุมการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (2529-2537) ดำเนินไปได้ครึ่งทาง ทั้งนี้เป็นผลจากมติที่ประชุม ณ นครมอนทรีออล (Montreal) ประเทศแคนาดา ในเดือนธันวาคม 2531 โดยที่ต่อมาปรากฏใน Article III ของ Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization ในเดือนเมษายน 2537 ยังผลให้การประเมินนโยบายการค้าระหว่างประเทศเป็นกลไกหลักขององค์การการค้าโลกที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นมา

เหตุใดจึงต้องมีการประเมินนโยบายการค้าระหว่างประเทศของภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก Annex 3 ของ Marrakesh Agreement กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการประเมินนโยบายการค้าระหว่างประเทศของภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* เพื่อดูแลให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามกฎกติกา และพันธะผูกพันที่มีต่อองค์การการค้าโลก ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการค้าพหุภาคีดำเนินอย่างราบรื่น มีความโปร่งใสมากขึ้น และเอื้ออำนวยให้ภาคีสมาชิก

รับรู้และเข้าใจนโยบายการค้าระหว่างประเทศของภาคีสมาชิกด้วยกัน โดยที่มิได้ใช้เป็นกลไกในการบังคับให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามข้อตกลง หรือ ใช้ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รวมทั้งมิได้ใช้ในการบังคับให้ภาคีสมาชิกยอมรับพันธะผูกพันใหม่ในด้านนโยบาย

*ประการที่สอง* เพื่อประเมินว่า นโยบายและจารีตปฏิบัติด้านการค้าระหว่างประเทศของภาคีสมาชิกหนึ่งๆมีผลกระทบต่อระบบการค้าพหุภาคีอย่างไรบ้าง

หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินนโยบายการค้าระหว่างประเทศของภาคีสมาชิก คือ Trade Policy Review Body (TPRB) ทั้งนี้โดยใช้คณะมนตรีทั่วไปขององค์การการค้าโลก (WTO General Council) ทำหน้าที่ TPRB ประกอบด้วยภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลกทุกประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการประเมินนโยบายการค้าระหว่างประเทศมีความโปร่งใสและเป็นธรรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคีทุกประเทศ

ความถี่ในการประเมินนโยบายการค้าระหว่างประเทศมีข้อกำหนดใน Annex 3 ของ Marrakesh Agreement โดยยึดความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ

- (1) ภาคีสมาชิกที่มีการค้าระหว่างประเทศมากที่สุดในโลก 4 อันดับแรก (ปัจจุบัน ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐประชาชนจีน) จะมีการประเมินทุก 2 ปี
- (2) ภาคีสมาชิกที่มีการค้าระหว่างประเทศมากเป็นอันดับถัดไป 16 ประเทศ จะมีการประเมินทุก 4 ปี
- (3) ภาคีสมาชิกนอกเหนือจาก (1) และ (2) จะมีการประเมินทุก 6 ปี

(4) ภาคีสมาชิกที่ด้อยพัฒนามากที่สุด (The Least Developed Countries) อาจกำหนดระยะเวลาการประเมินยาวนานกว่าปกติได้

การประเมินนโยบายการค้าระหว่างประเทศของภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก เน้นประเด็นนโยบายและจารีตปฏิบัติ โดยพิจารณาครอบคลุมถึงสภาวะทางเศรษฐกิจ และความจำเป็นในการพัฒนาข้อมูลที่ใช้ในการประเมินมาจาก 2 แหล่ง แหล่งที่หนึ่งมาจากรัฐบาลภาคีสมาชิกที่ถูกประเมิน ซึ่งต้องนำเสนอรายงานว่าด้วยนโยบายการค้าระหว่างประเทศของประเทศของตน อีกแหล่งหนึ่งมาจากสำนักเลขาธิการองค์การการค้าโลก ซึ่งต้องนำเสนอข้อมูลและรายงานนโยบายการค้าระหว่างประเทศของภาคีสมาชิกดังกล่าว องค์การประเมินนโยบายการค้าระหว่างประเทศ (TPRB) จะประชุมเพื่อพิจารณาข้อมูลจากแหล่งทั้งสอง ในการนี้ TPRB กำหนดตัวผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คนล่วงหน้าเป็นผู้นำการอภิปราย โดยที่ภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลกทุกประเทศมีสิทธิเข้าร่วมประชุม ภายหลังกการถกอภิปราย TPRB แล้ว สำนักเลขาธิการองค์การการค้าโลก เป็นฝ่ายนำข้อมูลและผลการถกอภิปรายเขียนเป็นรายงาน โดยเป็นผู้รับผิดชอบข้อมูลและความเห็นที่ปรากฏในรายงานแต่เพียงผู้เดียว หลังจากนั้นจึงมีการเผยแพร่รายงานการประเมินนโยบายการค้าระหว่างประเทศฉบับที่เขียนโดยสำนักเลขาธิการองค์การการค้าโลก และฉบับที่นำเสนอโดยรัฐบาลภาคีสมาชิกที่ถูกประเมิน รวมทั้งรายงานการประชุม TPRB และขอสรุปของประธาน TPRB ด้วย



## สาธารณรัฐประชาชนจีน กับสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

ตีพิมพ์ครั้งแรกใน หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 14 และ 21 กรกฎาคม

2547

สหภาพยุโรปประกาศไม่ยอมรับว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนมีสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market-Economy Status: MES) เมื่อปลายเดือนมิถุนายน 2547 คำประกาศนี้สร้างปัญหาแก่สาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างยิ่ง เพราะเกี่ยวข้องกับตำแหน่งแห่งหนของสาธารณรัฐประชาชนจีนในสังคมเศรษฐกิจโลก รวมตลอดจนเส้นทางการพัฒนาของสาธารณรัฐประชาชนจีนเอง

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีเพียงแต่มีได้รับการยอมรับจากสหภาพยุโรปเท่านั้น หากยังมิได้รับการรับรองสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาดจากสหรัฐอเมริกาด้วย โดยที่มีโอกาสคาดหวังการยอมรับเช่นนี้ได้ในปีที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ในเมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนถูกกล่าวหาว่า มีการค้าที่ไม่เป็นธรรม ด้วยการกดค่าเงินหยวนให้ต่ำกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง และการทุ่มตลาดสินค้านานาประเภท ผู้นำจีนมิได้คาดหวังการรับรองจากสหรัฐอเมริกา แต่หวังผลอย่างมากจากสหภาพยุโรป เมื่อสหภาพยุโรปประกาศไม่รับรองเช่นนี้ ยิ่งความผิดหวังแก่ผู้นำจีนอย่างยิ่ง

## สถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาด คืออะไร?

ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเป็นระบบเศรษฐกิจที่ปล่อยให้กลไกราคาทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรและแก้ปัญหาพื้นฐานในสังคมเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาลข้องเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจแต่เพียงเล็กน้อย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลมิได้ผลิตสินค้าและบริการต่างๆแข่งขันกับเอกชน มิได้บังคับเข้ามาตรวจการควบคุมราคา และมีได้ให้เงินอุดหนุนแก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ ซึ่งมีผลบิดเบือนฐานะการแข่งขันที่แท้จริง ในประการสำคัญ ต้องเปิดตลาดเพื่อให้การคาระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี

สถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมีความสำคัญในสังคมเศรษฐกิจโลก เพราะสังคมเศรษฐกิจโลกจัดระเบียบบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดจะได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน เพราะระเบียบของสังคมเศรษฐกิจโลกต้องการให้มี Level Playing Field กล่าวคือ ประเทศต่างๆในสังคมเศรษฐกิจโลกต้องแข่งขันในระนาบเดียวกัน เพื่อให้การคาระหว่างประเทศเป็นไปด้วยความเป็นธรรม ก็ต้องยึดกฎกติกาการคาระหว่างประเทศชุดเดียวกัน ซึ่งต้องเป็นกฎกติกาที่สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมด้วย ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดอยู่ในฐานะที่จะแข่งขันบนระนาบเดียวกันด้วยความ เป็นธรรมได้ ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจที่มีไ้ระบบตลาด (Non-Market Economy Status: NES) รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จนก่อให้เกิดการบิดเบือนต้นทุนการผลิตและบิดเบือนราคาตลาด สินค้าที่ส่งออกจากประเทศเหล่านี้ อาจอยู่ในฐานะได้เปรียบเหนือสินค้าจากประเทศอื่น อันมิใช่ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบตามธรรมชาติ หากแต่เป็นเพราะได้รับการเกื้อหนุนจากรัฐบาลของตน

## สาธารณรัฐประชาชนจีนกับสถานะ

### Non-Market Economy

สาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกในปี 2544 ทั้งที่ขึ้นสมัครตั้งแต่ปี 2529 ใช้เวลายาวนานถึง 15 ปีกว่าที่จะได้เป็นสมาชิกองค์การโลกบาลแห่งนี้

องค์การการค้าโลกมี WTO Working Party on Accession เป็นหน่วยงานพิจารณาการรับสมาชิก มติการรับสมาชิกในขั้นตอนนี้ต้องเป็นมติเอกฉันท์ WTO Working Party on Accession เป็นเวทีที่สมาชิก WTO ปัจจุบันใช้ในการกดดันให้สมาชิกใหม่เปิดตลาดรับสินค้าและบริการของตน กล่าวโดยภาษาชาวบ้าน เป็นขั้นตอนการไล่บี้ สาธารณรัฐประชาชนจีน ถูกบีบในขั้นตอนนี้ยาวนาน เพราะสมาชิก WTO ทุกประเทศรวมอยู่ใน WTO Working Party on Accession หากสมาชิกประเทศหนึ่งประเทศใดไม่ให้ความเห็นชอบในขั้นตอนนี้ ก็มีโอกาสเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก เพราะต้องได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์

ด้วยเหตุนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนจึงต้องปรับนโยบายการค้าระหว่างประเทศ ปรับโครงสร้างการผลิต และปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพียงเพื่อให้ได้ฉันทามติในการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องจ่าย 'เงินดาวน์' (Down Payment) อย่างหนักแก่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป รวมทั้งการยอมรับสถานะ NES

เมื่อผ่านจาก WTO Working Party on Accession แล้ว ต้องขอความเห็นชอบจาก WTO General Council หรือ WTO Ministerial Conference ในขั้นตอนนี้สุดท้ายนี้ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม



ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐประชาชนจีนจำยอมรับสถานะ Non-Market Economy เป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกนี้เอง สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องเผชิญกับปัญหาการส่งออกสินค้าและบริการ และปัญหาการกีดกันการค้า ทั้งจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปโดยเฉพาะ โดยที่สาธารณรัฐประชาชนจีนอาจต้องมีสถานะ NES ยาวนานถึง 15 ปี (สิ้นสุดปี พ.ศ. 2559)

### กฎกติกา GATT/WTO กับสถานะ NES

ภายใต้กฎกติกา GATT/WTO ประเทศที่มีสถานะ NES จะอยู่ในฐานะเสียเปรียบประเทศที่มี MES ในยามที่มีคดีความว่าด้วยการทุ่มตลาด (Dumping) และการให้เงินอุดหนุน (Subsidy)

การทุ่มตลาดเป็นการขายสินค้าในราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิตหรือต่ำกว่ามูลค่าปกติ (Normal Value) ดังเช่นการขายสินค้าออกในราคาต่ำกว่าที่ขายภายในประเทศ หากการทุ่มตลาดก่อผลเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประเทศผู้นำเข้า GATT/WTO กำหนดกฎกติกาและกระบวนการให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถปกป้องตนเองด้วยการเก็บอากรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping Duty : ADD) ได้

การให้เงินอุดหนุนมีผลในการทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการต่ำกว่าที่ควร สินค้าและบริการบางประเภทโดยพื้นฐานปกติมีอาจส่งออกได้ แต่เมื่อได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐอาจถือโอกาสให้มีการส่งออกได้ การให้เงินอุดหนุนจึงมีผลในการบิดเบือนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการค้าระหว่างประเทศ หากการให้เงินอุดหนุนก่อผลเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประเทศผู้นำเข้า GATT/WTO กำหนดกฎกติกาและกระบวนการให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถปกป้องตนเอง

ด้วยการเก็บอากรการตอบโต้การอุดหนุน (Countervailing Duty : CVD) ได้ทั้งในกรณีการตอบโต้การทุ่มตลาด (ADD) และการตอบโต้การอุดหนุน (CVD) ผู้ดำเนินการตอบโต้ต้องปฏิบัติตามกระบวนการที่กำหนดในกฎกติกา GATT/WTO รวมทั้งต้องมีกระบวนการได้สวนและกระบวนการระดับข้อพิพาทในกรณีที่ข้อพิพาทนำสู่การพิจารณาขององค์การการค้าโลก

ในกรณีการทุ่มตลาด การได้สวนมุ่งหาข้อเท็จจริงที่ว่า ประเทศที่ถูกกล่าวหาปฏิบัติการทุ่มตลาดด้วยการขายสินค้าในราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิตหรือไม่ หรือขายสินค้าออกในราคาต่ำกว่าราคาที่ซื้อขายภายในประเทศหรือไม่ GATT 1947 กำหนดกฎกติกาในเรื่องนี้ใน Ad Article VI.1 ว่า หากประเทศผู้ส่งออกมีการแทรกแซงจากมาตรการต่างๆของรัฐ ข้อมูลราคาและต้นทุนการผลิตในประเทศดังกล่าวไม่เหมาะที่จะนำมาเปรียบเทียบ เพราะการแทรกแซงของรัฐมีผลในการบิดเบือนต้นทุนและราคา กฎกติกาดังกล่าวนี้สืบทอดต่อมาใน GATT 1994 ดังปรากฏใน Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994 หรือที่รู้จักกันในชื่อ Anti-Dumping Agreement (มาตรา 6 ของ GATT 1947 และ GATT 1994 เป็นกฎกติกาว่าด้วยการป้องกันการทุ่มตลาด)

ด้วยการใช้ประโยชน์จาก Ad Article VI. 1 แห่ง GATT 1947 ประเทศที่มีสถานะ NES จะได้รับการปฏิบัติแตกต่างจากประเทศที่มีสถานะ MES ลำพังการได้สวนว่า มีการทุ่มตลาดหรือไม่ และมีการทุ่มตลาดมากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องยากลำบากโดยธรรมชาติอยู่แล้ว เพราะมีปัญหาในการประเมิน Normal Value ของสินค้า เมื่อมีประเด็นว่าด้วยสถานะของระบบเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ความยุ่งยากยิ่งทวี

ในกรณีที่ประเทศผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสถานะ NES การได้สวนต้นทุนการผลิตและราคาจะไม่กระทำในประเทศนั้น เพราะเชื่อว่า มาตรการแทรกแซงของรัฐก็อผลบิดเบือนต้นทุนการผลิตและราคาที่ซื้อขาย

ในตลาดแล้ว ในกรณีเช่นนี้ การได้ส่วนต้นทุนการผลิตและราคาจะกระทำในประเทศที่สามที่เรียกว่า Surrogate Country ตรงกันข้ามกับกรณีที่ประเทศผู้ถูกกล่าวหา มีสถานะ MES การได้ส่วนจะกระทำในประเทศผู้ถูกกล่าวหา นั่นเอง

## สถานะ NME กับผลกระทบที่มีต่อ สาธารณรัฐประชาชนจีน

ในฐานะประเทศที่มีสถานะ NES เมื่อถูกกล่าวหาว่ามีการทุ่มตลาด การได้ส่วนข้อเท็จจริงจะกระทำใน Surrogate Country ตัวอย่างเช่น ในปี 2536 เมื่อสหภาพยุโรปกล่าวหาว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนทุ่มตลาดขายเครื่องรับโทรทัศน์ สหภาพยุโรปเลือกสิงคโปร์เป็น Surrogate Country ผลการได้ส่วนพบว่า บริษัทผู้ผลิตเครื่องรับโทรทัศน์ในสาธารณรัฐประชาชนจีน 87 บริษัทมีความผิดฐานทุ่มตลาด และต้องเผชิญมาตรการการตอบโต้การทุ่มตลาดจากสหภาพยุโรป โดยไม่พึงเสี่ยงทัณฑ์โทษจากรัฐบาลจีนว่าอัตราค่าจ้างในสิงคโปร์สูงกว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนมากกว่า 20 เท่า

ในฐานะดาวรุ่งพุ่งแรงในตลาดสินค้าระหว่างประเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีนถูกจับตามองจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอยู่แล้ว ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างใช้มาตรการการตอบโต้การทุ่มตลาดในการกีดกันการนำเข้าสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ในปัจจุบันสินค้าจีนรวม 84 รายการถูกสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเล่นงานในฐานะทุ่มตลาด (ดูรายงานข่าวของ Tschang Chi-chu, "Market Economy Status: China in the Dumps", *The Straits Times*, July 3, 2004) สาธารณรัฐประชาชนจีนครองอันดับหนึ่งในกลุ่มประเทศที่ถูกกล่าวหาว่ามีการทุ่มตลาดติดต่อกันมาเป็นเวลา 7 ปีแล้ว (ดูรายงานข่าว "China

Deserves Market Economy Status", *People's Daily Online*, May 17, 2004)

ลำพังการถูกเล่นงานด้วยมาตรการการตอบโต้การทุ่มตลาดก็สร้างปัญหาแก่สาธารณรัฐประชาชนจีนมากพออยู่แล้ว เมื่อถูกซ้ำเติมด้วยสถานะ NES ซึ่งต้องมีการไต่สวนต้นทุนการผลิตและมูลค่าปกติใน Surrogate Country ทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนตกอยู่ในมุมอับ เพราะการไต่สวนมักจะปรากฏผลว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนทุ่มตลาดจริง นอกจากต้องสูญเสียรายจ่ายค่าจ้างทนายความระหว่งการไต่สวนแล้ว ยังต้องถูกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด (ADD) ซึ่งในบางกรณีมีอัตราสูงกว่า 100% อีกด้วย ในประการสำคัญ บริษัทผู้ส่งออกจำนวนมากไม่ยอมเป็น SMEs เมื่อถูกเล่นงานด้วยมาตรการการตอบโต้การทุ่มตลาดอย่างรุนแรง มีอาทจนประกอบการต่อไปได้

ด้วยเหตุดังนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนจึงพยายามดิ้นรนสลัดออกจากแอ่งของสถานะ NME

## ระบบเศรษฐกิจจีนในสายตานานาประเทศ

สาธารณรัฐประชาชนจีนยอมรับสถานะระบบเศรษฐกิจที่มีใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (NES) ดังความปรากฏอย่างเด่นชัดในมาตรา 15 ของพิธีสารเพื่อเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (Protocol on WTO Accession) กระนั้นก็ตาม ภาควิชาการการค้าโลกปฏิบัติต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนแตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติของรัฐบาลประเทศคู่ค้าสำคัญอันประกอบด้วยสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป อินเดีย และเกาหลีใต้

สหรัฐอเมริกา โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลด้านการนำเข้า อันได้แก่ Import Administration ในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ถือว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็น NES ในยามที่มีข้อกล่าวหาว่าด้วยการทุ่มตลาดและการให้เงินอุดหนุน กระทรวงพาณิชย์แห่งสหรัฐอเมริกาจะไม่รับข้อมูลจากสาธารณรัฐประชาชนจีนในกระบวนการใดส่วน หากแต่จะแสวงหาข้อมูลจาก Surrogate Country เพื่อกำหนดต้นทุนการผลิตและมูลค่าปกติ (Normal Value) ของสินค้าที่ถูกกล่าวหา ในทางปฏิบัติ กระทรวงพาณิชย์แห่งสหรัฐอเมริกามีการศึกษาวิจัยเศรษฐกิจสาธารณรัฐประชาชนจีนและใช้ Regression Analysis ในการคำนวณอัตราค่าจ้างในประเทศต่างๆที่มีลักษณะใกล้เคียงกับประเทศที่ไม่มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ในขณะที่สหรัฐอเมริกาตีความกฎกติกา GATT/WTO และปฏิบัติต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนตามการตีความดังกล่าวนี้อย่างเข้มงวด สหภาพยุโรปปฏิบัติต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างผ่อนปรน มติคณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป Commission Decision No.435/2001/ECSC เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2544 ยอมรับการประเมินสถานะระบบเศรษฐกิจเป็นรายภาคเศรษฐกิจหรือรายอุตสาหกรรม หากบริษัทที่ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการค้าทุ่มตลาดอยู่ในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันอย่างค่อนข้างสมบูรณ์ และรัฐบาลมิได้เข้าไปเกี่ยวพันไม่ว่าจะประการใด บริษัทดังกล่าวจะถือว่าอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบตลาด สหภาพยุโรปยังมีอายุยอมรับว่า ระบบเศรษฐกิจจีนโดยองค์รวมเป็นระบบเศรษฐกิจแบบตลาด แต่พร้อมที่จะยอมรับว่า ภาคเศรษฐกิจบางภาคและอุตสาหกรรมบางประเภทเข้าข่ายระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

อินเดียยึดแนวทางผสมเช่นเดียวกับสหภาพยุโรป กล่าวคือ อินเดียถือว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนมีสถานะ NES การได้ส่วนการทุ่มตลาด และการให้เงินอุดหนุนจะยึดถือข้อมูลจาก Surrogate Country แต่หากบริษัทที่ถูกกล่าวหาสามารถพิสูจน์โดยชัดแจ้งได้ว่า บริษัทดังกล่าวประกอบกิจการในอุตสาหกรรมที่มีเงื่อนไขของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดโดยพร้อมมูล

การได้ส่วนจะกระทำเหมือนหนึ่งว่า บริษัทดังกล่าวประกอบการในระบบเศรษฐกิจที่มี MES กล่าวคือ ได้ส่วนหาข้อเท็จจริงจากบริษัทนั่นเอง

เกาหลีใต้ปฏิบัติต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนดูเดียวกับอินเดีย เพราะสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศคู่ค้าสำคัญของเกาหลีใต้นับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา เกาหลีใต้นิยมเอียงที่จะยอมรับข้อมูลจากสาธารณรัฐประชาชนจีนในยามที่มีการได้ส่วนการทุ่มตลาดและการให้เงินอุดหนุน ทั้งๆที่โดยนิตินัยสาธารณรัฐประชาชนจีนยังถือเป็น NES

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนมีสถานะ NES ตามข้อผูกพันภายใต้องค์การการค้าโลก แต่การปฏิบัติที่นานาประเทศมีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนแตกต่างไปตามพื้นฐานแห่งสัมพันธภาพ ซึ่งมีตั้งแต่การปฏิบัติชนิดเอาเป็นเอาตาย ดังเช่นสหรัฐอเมริกา ไปจนถึงการปฏิบัติที่ผ่อนปรนอย่างมากดังเช่นเกาหลีใต้

ออสเตรเลียเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีได้ยอมรับสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาดของสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่มีการปฏิบัติที่ผ่อนปรนยิ่ง ภายใต้กฎหมายการตอบโต้การทุ่มตลาด สาธารณรัฐประชาชนจีนถูกจัดไว้ในกลุ่ม "ระบบเศรษฐกิจที่กำลังเปลี่ยนผ่าน" (Economy in Transition: EIT) EIT เป็นระบบเศรษฐกิจที่กำลังเปลี่ยนแปลงจากระบบที่มีการวางแผนจากส่วนกลางไปสู่ระบบตลาด แต่ยังมีใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดอย่างเต็มรูป ภายใต้กฎหมายดังกล่าวนี้ หลักการ Surrogacy (การได้ส่วนต้นทุนและราคาในประเทศที่สาม) ยังมีการบังคับใช้ แม้ในกรณีที่มีสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาดแล้ว ก็ยังอาจบังคับใช้หลักการ Surrogacy ด้วย หากไม่มีข้อมูลที่เชื่อถือได้ในประเทศที่ถูกกล่าวหา หรือประเทศหรือบริษัทที่ถูกกล่าวหาไม่ให้ความร่วมมือในการได้ส่วนข้อเท็จจริง

ออสเตรเลียอยู่ในฐานะที่จะบังคับใช้หลักการ Surrogacy กับสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างเต็มที่ ในเมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนมีสถานะ EIT แต่ออสเตรเลียก็ปฏิบัติต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างผ่อนปรน การได้ส่วนขอหาการทุ่มตลาดยึดถือข้อมูลในสาธารณรัฐประชาชนจีนหากปรากฏว่ารัฐบาลมิได้ควบคุมราคาหรือแทรกแซงอุตสาหกรรมนั้นหรือภาคเศรษฐกิจนั้น ต่อเมื่อไม่มีข้อมูลที่เชื่อถือได้ จึงหันไปใช้หลักการ Surrogacy

ในเดือนตุลาคม 2546 ออสเตรเลียและสาธารณรัฐประชาชนจีนลงนามในข้อตกลง Australia-China Trade and Economic Framework (TEF) ภายใต้ความตกลงนี้ ทั้งสองประเทศจะเริ่มเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) ก็ต่อเมื่อออสเตรเลียยอมรับสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาดของสาธารณรัฐประชาชนจีน

### ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดตามนิยามของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกายึดค่านิยาม "ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด" ตามบทบัญญัติของ US Tariff Act of 1930 กฎหมายฉบับนี้รู้จักกันในชื่อ Smoot-Hawley Tariff Act ตามชื่อสมาชิกวุฒิสภาที่นำเสนอกฎหมายนี้สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้อยู่ที่การขึ้นอากรขาเข้าเพื่อกีดกันการนำเข้า ซึ่งนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจจำนวนมากเชื่อว่า มีส่วนสำคัญในการโหมการทำสงครามการค้าระหว่างประเทศ อันนำมาซึ่งภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) ในทศวรรษ 2470

ตาม Smoot-Hawley Tariff Act of 1930 ประเทศที่มีสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาดจะต้องมีคุณสมบัติอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** การปริวรรตเงินตราต่างประเทศจำเป็นต้องมีขอบเขตกว้างขวางพอสมควร ซึ่งบางคนตีความว่า อัตราแลกเปลี่ยนต้องเคลื่อนไหวตามกลไกตลาด

**ประการที่สอง** อัตราค่าจ้างจำเป็นต้องขึ้นอยู่การต่อรองระหว่างฝ่ายบริหารธุรกิจกับผู้ใช้แรงงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อัตราค่าจ้างต้องเป็นไปตามกลไกตลาด

**ประการที่สาม** การประกอบธุรกิจร่วมทุน (Joint Venture) และการลงทุนจากต่างประเทศจำเป็นต้องเป็นไปได้

**ประการที่สี่** รัฐบาลจำเป็นต้องไม่ผูกขาดความเป็นเจ้าของและควบคุมปัจจัยการผลิตทั้งหมด

**ประการที่ห้า** รัฐบาลจำเป็นต้องไม่ควบคุมการจัดสรรทรัพยากรและจำเป็นต้องไม่แทรกแซงการตัดสินใจในการกำหนดราคาและปริมาณการผลิตของธุรกิจ

**ประการที่หก** เกณฑ์อื่นๆที่ Import Administration ในสังกัดกระทรวงพาณิชย์แห่งสหรัฐอเมริกาเห็นว่าเหมาะสม เกณฑ์ข้อนี้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการปล่อยผ่านหรือไม่ปล่อยผ่านสถานะ MES ในการประเมินสถานะของระบบเศรษฐกิจรัสเซียในปี 2545 กระทรวงพาณิชย์แห่งสหรัฐอเมริกาหยิบยกประเด็นการขอราษฎรบังหลวงขึ้นมาเป็นเกณฑ์ โดยอ้างว่า การขอราษฎรบังหลวงมีผลกระทบต่อการทำงานของกลไกตลาด



## ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดตามนิยามของสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรปมีนิยามว่าด้วยระบบเศรษฐกิจแบบตลาด นิยามนี้ปรากฏใน EU Anti-Dumping Regulation มาตรา 2 (7) (C) ซึ่งกำหนดเกณฑ์สำคัญอย่างน้อย 5 เกณฑ์ กล่าวคือ

**เกณฑ์ที่หนึ่ง** การตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับราคา ต้นทุน และปัจจัยการผลิต จักต้องสนองตอบต่อกลไกราคาและอุปสงค์ในตลาด โดยที่ไม่มีการแทรกแซงของรัฐอย่างสำคัญ

**เกณฑ์ที่สอง** หน่วยธุรกิจจักต้องมีการจัดทำบัญชีพื้นฐาน และมีการตรวจสอบบัญชีอย่างเป็นอิสระ

**เกณฑ์ที่สาม** ต้นทุนการผลิตและสถานะทางการเงินของหน่วยธุรกิจจักต้องไม่ถูกบิดเบือนอย่างสำคัญดังเช่นที่ปรากฏในระบบเศรษฐกิจที่มีใช้ระบบตลาด

**เกณฑ์ที่สี่** หน่วยธุรกิจต้องอยู่ภายใต้กฎหมายล้มละลายและกฎหมายทรัพย์สิน

**เกณฑ์ที่ห้า** การปริวรรตเงินตราต่างประเทศต้องยึดถืออัตราตลาด

## การเมืองว่าด้วยสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

สาธารณรัฐประชาชนจีนโดนเล่นงานด้วยข้อหาการทุ่มตลาดครั้งแรกจากประชาคมยุโรปในปี 2522 เริ่มต้นด้วยการทุ่มตลาดชั้นหยาบกรจบจนถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2547 สาธารณรัฐประชาชนจีนถูกเล่นงานด้วย

ขอหาการทุ่มตลาดถึง 610 กระทง คิดเป็นมูลค่าการส่งออกถึง 10,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐประชาชนจีนติดขัดด้วยสถานะระบบเศรษฐกิจที่มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาดซึ่งผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก การแกชอกกล่าวหาการทุ่มตลาดจึงยากลำบากและอยู่ในฐานะเสียเปรียบประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด เพราะการได้ส่วนตนทุนการผลิตและมูลค่าสามัญ (Normal Value) ของสินค้าที่ถูกกล่าวหา มิได้กระทำในสาธารณรัฐประชาชนจีน หากแต่กระทำในประเทศที่สาม

การถูกลงโทษซ้ำแล้วซ้ำเล่าในข้อหาการทุ่มตลาด ทำให้ผู้นำจีนเดินเครื่องร้องขอสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาดจากนานาประเทศ แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะปรากฏว่ามีเพียง 5 ประเทศเท่านั้น ที่ให้การรับรองเช่นนั้น (จนถึงกลางเดือนกรกฎาคม 2547) อันได้แก่

- (1) นิวซีแลนด์ (14 เมษายน 2547)
- (2) สิงคโปร์ (14 พฤษภาคม 2547)
- (3) มาเลเซีย (29 พฤษภาคม 2547)
- (4) เกอร์กีสถาน (Kyrgyzstan) (16 มิถุนายน 2547)
- (5) ไทย (21 มิถุนายน 2547)

สาธารณรัฐประชาชนจีนหวังที่จะได้รับการรับรองจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปมากกว่าประเทศหรือกลุ่มประเทศอื่นใด เพราะทั้งสองเป็นยักษ์ใหญ่ในสังคมเศรษฐกิจโลก ความหวังที่จะได้รับการรับรองจากสหรัฐอเมริกาดูริบหรี่ยิ่ง ผู้นำอเมริกันคนแล้วคนเล่ากล่าวซ้ำแล้วซ้ำอีกว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนยังต้องปฏิรูปเศรษฐกิจอีกยาวไกล กว่าจะ

ได้สถานระบบเศรษฐกิจแบบตลาด เพราะระบบเศรษฐกิจจีนยังมีได้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน US Tariff Act of 1930 ในการพิจารณาสถานะระบบเศรษฐกิจจีนในเดือนมิถุนายน 2547 สหรัฐอเมริกายังยืนยันกรานท่าที่เดิม การที่อัตราแลกเปลี่ยนของเงินหยวนและอัตราค่าจ้างแรงงานมิได้เป็นไปตามกลไกตลาดเป็นข้ออ้างของสหรัฐอเมริกาในการไม่รับรองสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาด

สาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อผิดหวังจากสหรัฐอเมริกา หันไปทุ่มเทความหวังจากสหภาพยุโรป กระนั้นก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ว่า สัมพันธภาพอันดีที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมีกับสหภาพยุโรป เมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา มิได้ช่วยให้สาธารณรัฐประชาชนจีนสมหวัง

สาธารณรัฐประชาชนจีนยื่นคำร้องขอให้สหภาพยุโรปพิจารณา รับสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาดของสาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือน มิถุนายน 2546 โดยยื่นเอกสารประกอบการพิจารณาในเดือนกันยายน ศกเดียวกัน สหภาพยุโรปสรุปผลการประเมินเบื้องต้นในปลายเดือน มิถุนายน 2547 ว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนยังไม่เข้าข่ายระบบเศรษฐกิจแบบตลาด แม้จะมีการปฏิรูปเศรษฐกิจหลายด้านในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่าน มา แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเกณฑ์เพียงข้อเดียวในจำนวน เกณฑ์ 5 ข้อ รัฐบาลจีนยังคงแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากเกินไป การบริหารจัดการวิสาหกิจยังขาดบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) การบังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินและกฎหมายล้มละลายยังขาดความ โปร่งใส และภาคเศรษฐกิจการเงินยังมีได้กำกับโดยกลไกตลาด

สาธารณรัฐประชาชนจีนจะต้องเรียกร้องสถานะระบบเศรษฐกิจแบบตลาดต่อไป

.....



ภาคที่สี่  
ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก





## ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับวันศุกร์ที่ 31 มีนาคม 2538

ในที่สุด นายเรนาโต รุกเกียโร (Renato Ruggiero) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แห่งประเทศอิตาลี ก็ได้รับ 'ฉันทานุมติ' ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ตั้งนับตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2538 เป็นต้นไป

องค์การการค้าโลก (WTO) ถือกำเนิดเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 โดยผลของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ในขั้นแรก นายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) เลขาธิการ GATT ทำหน้าที่รักษาการผู้อำนวยการ WTO โดยที่ต้องสรรหาผู้อำนวยการตัวจริงให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 15 มีนาคม 2538 ซึ่งเป็นกำหนดการที่นายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์พ้นจากตำแหน่ง

แต่แล้วการสรรหาผู้อำนวยการ WTO คนแรกกลับเป็นไปอย่างยืดเยื้อ จนนายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ต้องรักษาการต่อไปจนถึงสิ้นเดือนเมษายน กระบวนการสรรหาที่ยืดเยื้อนี้เป็นผลจากข้อบังคับของ WTO ที่กำหนดว่า ผู้อำนวยการจักต้องได้รับคะแนนเสียงเอกฉันท์จากมวลสมาชิก มิฉะนั้นผู้อำนวยการจะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศด้วยความยากลำบากยิ่ง กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์นี้เอง ทำให้กระบวนการสรรหากินเวลา

ในขั้นแรกมีผู้แสดงความจำนงรับตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO อยู่ 3 ท่าน ได้แก่

(1) นายเรนาโต รุกเกียโร (Renato Ruggiero) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อิตาลี ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป และกลุ่มประเทศ ACP (African, Caribbean, and Pacific Countries) อันประกอบด้วยบรรดาประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของยุโรป ตะวันตก

(2) นายคาร์ลอส ซาลินาส เดอ กอร์ตารี (Carlos Salinas de Gortari) อดีตประธานาธิบดีเม็กซิโก ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศละตินอเมริกา

(3) นายกิม ชูล ชู (Kim Chul-su) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เกาหลีใต้ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศเอเชียแปซิฟิก

องค์การการค้าโลกได้มอบหมายให้นายเกสวาปानी (K. Kesavapany) เอกอัครราชทูตสิงคโปร์ประจำ WTO ในฐานะประธาน WTO General Council ทำหน้าที่ประเมินคะแนนเสียง ครั้นถึงเดือนมกราคม 2538 ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า นายรุกเกียโรมีคะแนนเสียงนำโด่ง ings คู่แข่งอีกสองท่าน โดยที่นายซาลินาสมีคะแนนเป็นอันดับสาม แต่สหรัฐอเมริกา ยังคงยืนยันกรานที่จะสนับสนุนนายซาลินาสต่อไป แม้จะมีรายงานข่าวในหนังสือพิมพ์บางฉบับว่า รัฐบาลนายคลินตันอาจถอนการสนับสนุนนายซาลินาส แต่ผู้นำรัฐบาลอเมริกันก็ออกมาปฏิเสธข่าวดังกล่าว กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO จึงกลายเป็นการงัดข้อระหว่างสหภาพยุโรป กับสหรัฐอเมริกา ตราบเท่าที่ความขัดแย้งนี้ยังคงดำรงอยู่ การแต่งตั้งผู้อำนวยการ WTO มิอาจกระทำได้ เนื่องจากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับ

คะแนนเสียงเอกฉันท์ ด้วยเหตุดังนี้ กระบวนการสรรหาจึงยืดเยื้อ จนเลยกำหนดวันที่ 15 มีนาคม 2538

อย่างไรก็ตาม การเมืองในเม็กซิโกมีส่วนเปลี่ยนแปลงกระแสนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO เมื่อปรากฏว่า นายราอูล ซาลินาส (Raul Salinas) พี่ชายของนายคาร์ลอส ซาลินาสถูกจับในข้อหาขบวนการฆ่าปรับักษทางการเมือง เรื่องนี้สร้างความเสื่อมเสียแก่นายคาร์ลอส ซาลินาส อย่างยิ่ง จนถึงกับกดดันรัฐบาลเม็กซิโก และวิพากษ์วิจารณ์การลดค่าเงินเปโซ ซึ่งก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง การที่อดีตประธานาธิบดีออกมาวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลชุดต่อมาเป็นการกระทำที่ขัดต่อจารีตทางการเมืองในเม็กซิโก ในที่สุด นายคาร์ลอส ซาลินาส ประกาศถอนตัวจากการเป็นผู้สมัครรับตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO เมื่อต้นเดือนมีนาคม 2538 และต่อมาอพยพไปตั้งรกรากในสหรัฐอเมริกา โดยเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าคงมีข้อตกลงบางประการกับรัฐบาลเม็กซิโกแลกเปลี่ยนกับการ 'ลี้ภัย' ครั้งนี้

การถอนตัวของนายคาร์ลอส ซาลินาส ทำให้กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO ราบรื่นมากขึ้น ส่วนสำคัญก็คือ ช่วยให้สหรัฐอเมริกาไม่เสียหน้า แต่เส้นทางสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการ WTO ของนายรูเกียโรหาได้โรยด้วยดอกกุหลาบไม่ ในช่วงปลายเดือนมีนาคม 2538 นั้นเอง นายรูเกียโรต้องเดินทางไปสหรัฐอเมริกา เพื่อพบปะกับนายมิกกี แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) และบรรดาผู้นำรัฐบาลคลินตันเพื่อขอเสียงสนับสนุน อย่างน้อยที่สุดก็มีการเจรจาประเด็นสำคัญบางประเด็น จนเป็นที่พอใจ รัฐบาลคลินตันจึงประกาศรับรองนายรูเกียโร

กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO ดังที่เล่ามาข้างต้นนี้ ดูเผินๆแล้วเป็นกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตย แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็น



เช่นนั้นไม่ แม้จะมีการกำหนดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ แต่ผลการเลือกตั้งก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจในสังคมโลกเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อสหรัฐอเมริกาขัดข้อกับสหภาพยุโรป กระบวนการสรรหาอายุติลงได้ แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาเห็นชอบด้วยกับผู้สมัครของสหภาพยุโรป การสรรหา ก็จบสิ้นลงโดยเกือบไม่ต้องฟังเสียงสมาชิกจากประเทศโลกที่สาม ไม่ว่าจะเป็นละตินอเมริกาหรือเอเชีย

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในทันทีที่สหรัฐอเมริกาให้การรับรองนาย รุกเกียโร นายกิมซูลซู คู่แข่งจากเอเชียแปซิฟิกก็สิ้นความหมาย หากนาย กิมซูล ซู ยังคงคือสิ่งที่จะแข่งขันต่อไป กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการ WTO ก็คงจะยืดเยื้อต่อไปอีก การที่การสรรหาอายุติลงได้ ก็เพราะมีการเสนอให้นายกิมซูลซูดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการ WTO ประพฤติกรรมเช่นนี้ จะถือเป็นการซื้อเสียงหรือไม่เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ แต่ข้อตกลงดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาความไม่พอใจในกลุ่มประเทศอัฟริกาอย่างมาก เพราะอัฟริกาต้องการมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรที่เป็นโลกบาลมากขึ้น

ณ บัดนี้ องค์กรเหนือรัฐ (Supra-national Organization) ที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาลทั้งสาม อันประกอบด้วยธนาคารโลก (IBRD) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และองค์การการค้าโลก (WTO) ล้วนตกอยู่ในกำมือประเทศมหาอำนาจ ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศตกอยู่ในกำมือประเทศมหาอำนาจ ด้วยเหตุที่กฎการลงคะแนนเสียงมีได้ ยึดถือหลักการ 'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' ภาคีสมาชิกมิได้มีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน จำนวนคะแนนเสียงแตกต่างกันไปตามทุนเรือนหุ้นที่จ่ายให้แก่องค์กรทั้งสอง ด้วยเหตุดังนี้ ประเทศมหาอำนาจจึงยึดกุมการบริหารธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยที่มีข้อตกลงตั้งแต่นั้นว่า ประธานธนาคารโลกจักต้องเป็นชาวอเมริกัน และผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศจักต้องมาจากยุโรปตะวันตก

ในองค์การชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติที่ยึดถือกฎการลงคะแนนเสียง 'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' กลุ่มประเทศโลกที่สามมักจะยึดกุมการบริหารได้ UNESCO และ ILO นับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้ แต่ถ้ามหากรรมการบริหารองค์การระหว่างประเทศเหล่านี้เป็นไปในทิศทางที่ประเทศมหาอำนาจไม่เห็นชอบด้วย ประเทศมหาอำนาจมักจะกดดันให้ปรับเปลี่ยนนโยบาย จนท้ายที่สุดกดดันด้วยการลดทอนเงินอุดหนุน และจบลงด้วยการลาออกจากสมาชิก ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับ UNESCO นับเป็นกรณีตัวอย่างอันดียิ่ง

แม้ว่าองค์การการค้าโลกจะยึดถือกฎการลงคะแนนเสียง 'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' แต่ประเทศในโลกที่สามไม่สามารถรวมตัวกันติด จึงขาดฐานคะแนนเสียงที่จะยึดกุมอำนาจการบริหาร ในประการสำคัญ ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างมุ่งมั่นที่จะยึดกุมการบริหารในองค์กรโลกบาลแห่งนี้ ประกอบกับประเทศโลกที่สามต้องพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจในด้านเศรษฐกิจ จึงต้องผนึกเข้ากับประเทศมหาอำนาจต้นสังกัด ดังที่กลุ่มประเทศละตินอเมริกาผนึกเข้ากับสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศ ACP ผนึกเข้ากับสหภาพยุโรป การที่ประเทศโลกที่สามต้องพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจในทางเศรษฐกิจนี้เอง นับเป็นสาเหตุปฐมฐานที่โลกที่สามมีอาจยึดกุมการบริหารองค์การการค้าโลกได้

ณ บัดนี้ มนุษย์โลกมีประธานธนาคารโลกที่เป็นชาวอเมริกัน มีผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่เป็นชาวฝรั่งเศส และมีผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกที่เป็นชาวอิตาลี การบริหารสังคมเศรษฐกิจโลกให้เป็นไปตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศล้วนอยู่ในมือมหาอำนาจ

.....



## ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดกรรายวัน  
ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 กรกฎาคม 2542

เมื่อคุณสุภชัย พานิชภักดิ์ สมัครรับตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ผมได้แต่อวยพรอยู่ในใจ แต่นึกเสียตายทรัพย์สินมนุษย์ผู้ทรงคุณค่า ซึ่งสมควรทำงานรับใช้ปิตุภูมิมาตุคาม สังคมการเมืองไทย ทำลายบุคคลทั้งที่เป็นคนดีและคนมีความสามารถ ความไร้สมรรถภาพของหัวหน้าพรรคประชาธิปไตยในการใช้ทรัพย์สินมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่างคุณสุภชัยกับคุณธารินทร์ นิมมานเหมินท์ มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้คุณสุภชัยไขว่คว้าเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก

ผมตั้งคำถามมาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า หากคุณสุภชัยยึดครองเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกได้จริงๆ สังคมไทยจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง ผู้คนในสังคมไทยพากันตั้งคำถามนี้มากขึ้น นักหนังสือพิมพ์และคอลัมนิสต์หลายคนเรียกร้องคำตอบคำถามข้อนี้ จะมีก็เฉพาะแต่หนังสือพิมพ์ที่เชียร์คุณสุภชัยชนิดสุดใจขาดดินเท่านั้นที่ไม่ตั้งคำถามพื้นฐานข้อนี้

หากคุณสุภชัยยึดครองเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกได้จริงๆ ประโยชน์ย่อมตกแก่คุณสุภชัยโดยตรง คุณสุภชัยจะได้งานใหม่และไปจากสังคมการเมืองไทยอันอุดมด้วยน้ำเน่า สามานยชน และสวะ-

สังคม คุณศุภชัยจะแปรสภาพเป็นผู้บริหารองค์กรโลกบาลดิบตัวขึ้นมา เป็นผู้นำโลก และมีโอกาสใช้ความรู้ความสามารถและศักยภาพในการทำงานอย่างเต็มที่ ภาระหน้าที่ที่มีมากขึ้นนี้ทำให้คุณศุภชัยมีเงินเดือนเพิ่มขึ้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีไทยนับร้อยเท่า ความขื่อนี้อาจทำให้ปรปักษ์ของคุณศุภชัยรู้สึกอิจฉาทารอน หากคุณศุภชัยฝากฝีมือให้ปรากฏ คุณศุภชัยอาจได้รับยกย่องเป็น 'โลกบุรุษ' เมื่อลงจากเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกดูเดียวกับนายอาร์เธอร์ ดุงเกิล (Arthur Dunkel) นายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) และนายเรนาโต รุกเจียโร (Renato Ruttiero)

แต่สังคมไทยจะได้อะไรจากการหางานใหม่ให้คุณศุภชัยทำ ข้อที่ผมได้ยินจนชินหู ก็คือ เกียรติประวัติของประเทศไทย ชื่อเสียงของประเทศไทยจะซบเซาหายที่มีคนไทยดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรโลกบาล แต่ชื่อเสียงกิตติคุณหาใช่ของจริงยั่งยืนไม่ ทุกวันนี้จะมีรัฐมนตรีการคลังของประเทศต่างๆสักกี่ประเทศที่รับรู้และจดจำชื่อ 'วิศวกร' ผู้ออกแบบธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ หากคุณศุภชัยมีผลงานอันเป็นที่ยอมรับทั่วไป ประเทศไทยก็ไม่ต้องเสียหน้า แต่จะให้เข็ดหน้าด้วยความภาคภูมิใจที่ประเทศไทยมีคนอย่างคุณศุภชัย มิใช่ประพัตติกรรมอันเหมาะสม ในเมื่อประเทศไทยมีอาจกล่าวอย่างสนิทใจว่า คุณศุภชัยเป็นผลผลิตของสังคมไทย โดยปราศจากการปรุงแต่งจากสังคมอื่น ในกรณีกลับกัน หากคุณศุภชัยเป็นผู้อำนวยความสะดวกการค้าโลกที่ไม่ได้เรื่องดีแต่แสดงเทศนาโวหาร แต่ทำงานไม่เป็น ประเทศไทยก็ไม่ควรต้องรับผิดชอบต่อความล้มเหลวของคุณศุภชัยด้วย ในประการสำคัญ หากคุณศุภชัยจะไขว่คว้าเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกได้ ก็ต้องได้รับการสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจ หากปราศจากแรงหนุนดังกล่าวนี้ ย่อมยากที่จะบรรลุเป้าประสงค์ได้ การเมืองระหว่างประเทศจึงเป็นปัจจัยที่ชี้

ขาดว่า คุณศุภชัยจะได้ตำแหน่งหรือไม่ แล้วประเทศไทยจะยังคงรักษาภูมิโ  
ละหรือที่คุณศุภชัยได้ตำแหน่งด้วยเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ

ความไร้เดียงสาทำให้ผู้คนบางส่วนในสังคมไทยเปล่งมธุรพจน์  
ว่า หากคุณศุภชัยได้เป็นผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ประเทศไทย  
จะได้ไม่ถูกประเทศมหาอำนาจ 'รังแก' ในยามที่มีข้อพิพาททางเศรษฐกิจ  
ระหว่างประเทศ คุณศุภชัยจะช่วยดูแลให้ประเทศไทยได้รับความเป็น  
ธรรมจากกระบวนการระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาท บางคนวาดฝันไปไกล  
ถึงกับกล่าวว่า เมื่อคุณศุภชัยยึดเก้าอี้ได้ คุณศุภชัยจะอำนวยความสะดวก  
เปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในทางที่เกื้อประโยชน์  
ของประเทศโลกที่สามมากขึ้น โดยที่ประเทศไทยได้รับประโยชน์ด้วย บรรดา  
'ประโยชน์' ที่กล่าวอ้างเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นการวาดฝัน โดยไม่คำนึงถึง  
ความเป็นจริงในสังคมเศรษฐกิจโลก ใครก็ตามที่คิดว่า ประเทศมหาอำนาจ  
จะปล่อยให้คุณศุภชัยบริหารองค์การการค้าโลกอย่างอิสระเสรี ใครคนนั้น  
คงต้องไร้เดียงสามากๆ

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ ผมจึงมองไม่เห็นประโยชน์  
โภคผลใดๆที่สังคมไทยพึงได้รับจากการที่คุณศุภชัยดำรงตำแหน่ง  
ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก นอกเหนือจากประโยชน์ที่ตกแก่คุณ  
ศุภชัยเอง

แต่การที่คุณศุภชัยใช้เวลาสัดส่วนสำคัญในการรณรงค์หาเสียง  
เพื่อให้ได้มาซึ่งเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก สร้างต้นทุนให้แก่  
สังคมไทย ไม่เพียงแต่คุณศุภชัยย่อหย่อนในการทำหน้าที่สมาชิกสภา  
ผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากยังย่อหย่อนในการทำหน้าที่รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงพาณิชย์และรองนายกรัฐมนตรีอีกด้วย แม้ผมจะยืนอยู่ข้าง  
คุณศุภชัย หากต้องเลือกกับคุณธารินทร์ในประเด็นผู้บริหารนโยบาย  
เศรษฐกิจมหภาค แต่ผมเห็นว่า คุณศุภชัยให้เวลากับกระทรวงพาณิชย์น้อย

เกินไป ทั้งๆที่การส่งออกอยู่ในภาวะตกต่ำ และยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อการส่งออก หากต้องแก้ไข มีโอกาสทำได้ในช่วงเวลาอันสั้น ผมพยายามสดับตรับฟังและติดตามผลงานของกระทรวงพาณิชย์ ก็ไม่พบนวัตกรรมทางด้านนโยบาย แม้ในกรณีนโยบายข้าว รัฐบาลของคุณศุภชัย ก็ยังคงยึดยุทธวิธีเดิม โดยการใช้งบประมาณแผ่นดินในการแทรกแซงซื้อข้าวเพื่อ 'พยุง' ราคา ทั้งๆที่มีงานวิจัยจำนวนมากที่พบความล้มเหลวของนโยบายดังกล่าวนี้ ในเมืองบประมาณมีจำกัด นโยบายการพยุงราคาข้าวจึงกลายเป็นกลไกทางการเมืองในการโปรยเงินให้แก่ผู้นำเกษตรกรที่เป็นหัวคะแนน มีหน้าซ้ำยังถูกซ้ำเติมด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในองค์การคลังสินค้าและองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร จนปรากฏเป็นข่าวอย่างแพร่หลาย คุณศุภชัยในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และในฐานะรองนายกรัฐมนตรียากที่จะปฏิเสธความรับผิดชอบได้

ต้นทุนที่สังคมไทยต้องแบกรับอีกประเภทหนึ่ง อันเกิดจากการที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์หนุนช่วยให้คุณศุภชัยได้งานในตำแหน่งใหม่ ก็คือ ต้นทุนอันเกิดจากความเสื่อมถอมของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คุณศุภชัยและผู้นำพรรคประชาธิปัตย์หวังอย่างไรดีถึงสาวว่า บรรดาประเทศมหาอำนาจและประเทศในโลกที่สามจะให้การสนับสนุนคุณศุภชัย เพราะคุณศุภชัยเสนอตัวเป็นตัวแทนของโลกที่สาม หรืออีกนัยหนึ่ง 'ฝ่ายใต้' (South) และด้วยความสัมพันธ์ในฐานะ 'บริวาร' ที่มีกับสหรัฐอเมริกา ก็หวังอย่างลมๆแล้งๆว่า สหรัฐอเมริกาจะต้องหนุนช่วย ด้วยการใช้ตรรกษชนิดที่เขาข้างตนเอง ทำให้คุณศุภชัยและผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่า สหรัฐอเมริกามี 'บริวาร' หลายประเทศ และมีความสัมพันธ์กับนานาประเทศ สหรัฐอเมริกามีสิทธิ์อันชอบธรรมที่จะเลือกผู้แทนประเทศใดก็ได้ หากสหรัฐอเมริกายึดผลประโยชน์ของตนเองในการตัดสินใจเป็นหลัก ประชาชาติก็มีโอกาสวิพากษ์สหรัฐอเมริกาได้ ในเมื่อทุกประเทศล้วนแล้วแต่เห็นแก่ผลประโยชน์ของตนทั้งสิ้น หากคุณศุภชัยต้องการคะแนนเสียง

จากสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส หรือแม้แต่เยอรมนี คุณศุภชัยก็ต้องเสนอจุดยืนด้านนโยบาย (Policy Platform) เพื่อสนองประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ หากคุณศุภชัยไม่สามารถสนองประโยชน์ของประเทศเหล่านี้ไม่เป็น การเขาข้างตนเองมากไปหรือที่ คุณศุภชัยยังหวังที่จะได้คะแนนเสียงจากประเทศดังกล่าว

คุณศุภชัยและผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ตีโพยตีพายว่า สหรัฐอเมริกา 'รังแก' ประเทศไทย แท้ที่จริงแล้ว สหรัฐอเมริกามีได้ 'รังแก' ประเทศไทย หากแต่ 'รังแก' คุณศุภชัย แม้คุณศุภชัยเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทย แต่ประเทศไทยหาใช่คุณศุภชัยไม่ และการที่สหรัฐอเมริกา 'รังแก' คุณศุภชัยได้ ก็เป็นเพราะความไม่โปร่งใสของกระบวนการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ประกอบกับกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) ที่เปิดช่องให้มีการใช้อำนาจวีโต (Veto) โดยพฤตินัยได้

การที่สหรัฐอเมริกา หรือแม้แต่ฝรั่งเศสมิได้แสดงท่าทีสนับสนุนคุณศุภชัยตั้งแต่ต้น นำเป็นสัญญาณให้คุณศุภชัยปรับยุทธศาสตร์การหาเสียง แต่คุณศุภชัยก็ยังคงดันทุรังยึดถือยุทธศาสตร์การหาเสียงเดิม ไม่มีการวิเคราะห์และวิพากษ์ตนเอง หากคุณศุภชัยยังคงยืนยันกรานว่า ยุทธศาสตร์การหาเสียงของตนเป็นยุทธศาสตร์อันดีเลิศ โดยไม่สนใจว่าจะสนองประโยชน์ของภาคีองค์การการค้าโลกประเทศใด คุณศุภชัยสมควรอยู่ในหอคอยงาช้าง หากควรกระโดดขึ้นสู่เวทีการเมืองโลกไม่

ด้วยเหตุที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มิได้แยกแยะว่า ประเทศไทยหาใช่คุณศุภชัยไม่ รัฐบาลนายชวน หลีกภัยจึงใช้กลไกของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงพาณิชย์ 'เลนงาน' สหรัฐอเมริกา จนท้ายที่สุดถึงกับ 'เลนงาน' นิวซีแลนด์ ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์บางคนถึงกับเรียกร้องให้รัฐบาลทบทวนความสัมพันธ์ที่มีกับสหรัฐอเมริกา และเรียกร้องชนชั้นนำไทยมิให้ไปร่วมงานวันชาติอเมริกา ความมุ่งมั่นที่



จะให้คนไทยหนึ่งคนมีตำแหน่งระดับโลกยังผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีกับสหรัฐอเมริกาและนิวซีแลนด์เสื่อมทรามลง นับเป็นต้นทุนสังคมที่น้ำจะทบทวนว่าสูงเกินไปหรือไม่ และคุ้มประโยชน์หรือไม่

ต้นทุนการหาเสียงของคุณศุภชัยนับเป็นต้นทุนของสังคมไทยที่มีความสำคัญไม่น้อย และเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากร คุณศุภชัยเดินทางไปต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจนีวาบ่อยครั้ง เพื่อรณรงค์หาเสียง ไม่มีรายงานข่าวว่า คุณศุภชัยออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางเอง ดังนั้น จึงอนุมานได้ว่า ค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพื่อหาเสียงมาจากงบประมาณแผ่นดิน ในเวลาต่อมา เมื่อหนังสือพิมพ์เริ่มตั้งคำถามมากขึ้นว่าสังคมไทยได้อะไรจากการที่คุณศุภชัยได้ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก คุณศุภชัยเริ่มให้ข่าวว่า การเดินทางไปต่างประเทศนั้นมิใช่ไปหาเสียงเพียงประการเดียว หากแต่ไปทำหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

เมื่อการรณรงค์เพื่อชิงตำแหน่งถึงขั้นแตกหัก นายไมค์ มัวร์ (Mike Moore) คู่แข่งคนสำคัญของคุณศุภชัยให้ข่าวว่า เขาเดินทางหาเสียงอย่างคนสมถะ ต่างกับคุณศุภชัยที่อยู่โรงแรมหรูหรามีรถประจำตำแหน่งโอ้อ่า และมีคณะผู้ติดตามเป็นขบวน ฝ่ายของคุณศุภชัยปฏิเสธขอล่าหานี้ ขณะเดียวกัน คอลัมนิสต์ที่สนับสนุนคุณศุภชัยอ้างว่า รัฐบาลนิวซีแลนด์จัดสรรเงินสนับสนุนการหาเสียงให้นายไมค์ มัวร์ถึง 1 ล้านดอลลาร์นิวซีแลนด์ ผมไม่สามารถหาข้อมูลมาสนับสนุนขอล่าหาอ้างนี้ได้

ในอดีตที่เป็นมา คนไทยดำรงตำแหน่งในองค์การระหว่างประเทศหลายคน แต่มีน้อยคนที่มีโอกาสดำรงตำแหน่งระดับโลกหรือแม้แต่ระดับภูมิภาค กระนั้นก็ตาม ไม่มีคนไทยคนใดที่รัฐบาลและสังคมไทยต้องรับภาระต้นทุนการหางานมากเท่ากับที่เสียให้แก่คุณศุภชัย

ด้วยเหตุที่ผมมองไม่เห็นประโยชน์ภาคผลที่สังคมไทยได้รับจากการที่คุณศุภชัยยึดกุมเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ผมจึงรู้สึกไม่สบายใจที่มีการใช้งบประมาณแผ่นดินในการหาเสียงให้คุณศุภชัยไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ในฐานะประชาชนผู้เสียภาษีอากร ผมขอเรียกร้องให้รัฐบาลเปิดเผยข้อเท็จจริงว่า รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินในการหาเสียงให้คุณศุภชัยมากน้อยเท่าใด ไม่ว่าจะเป็นค่าเดินทาง ค่าพักโรงแรม ค่าใช้สอย และรายจ่ายอันเกิดจากการใช้กลไกของรัฐในการเกื้อหนุนคุณศุภชัย พรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่ร่ำร้องเรียกหาความโปร่งใสและนายกรัฐมนตรีได้ชื่อว่าเป็น 'จอมหลักการ' ผมต้องการความโปร่งใสในเรื่องนี้ ผมรู้สึกไม่สบายใจยิ่งที่มีการเดินทางไปต่างประเทศ โดยอ้างการปฏิบัติ 'ราชการ' ทั้งที่เป็นการเดินทางไปหาเสียงเป็นด้านหลัก

หากคุณชวน หลีกภัยเป็น 'จอมหลักการ' ในเนื้อแท้ ผมใคร่เห็นการกำหนดหลักการว่า การรณรงค์เพื่อให้คนไทยคนหนึ่งคนใดมีตำแหน่งระดับภูมิภาคหรือระดับโลก หากมีรายจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน จักต้องมีการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายอย่างโปร่งใส เพื่อให้รัฐสภาพิจารณา หากรัฐสภาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายการนี้ ย่อมมีนัยว่ารัฐสภาเห็นว่า การที่คนไทยได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทย จะได้ไม่มีข้อกลางแคลงใจ ดังกรณีการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อให้คุณศุภชัยได้ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกในครั้งนี้

.....



## กฎการลงคะแนนเสียงกับ ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "เศรษฐกิจทศวรรษท่าพระจันทร์" นิตยสาร Corporate Thailand ฉบับเดือนมิถุนายน 2542

สังคมมนุษย์ย่อมต้องมีการกำหนดทางเลือกของสังคม (Social Choice) ทางเลือกของสังคมจะกำหนดขึ้นอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในสังคมนั้น ในสังคมที่มีการปกครองแบบเผด็จการดุลพินิจของผู้มีอำนาจเผด็จการย่อมเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดทางเลือกของสังคม ในสังคมประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีส่วนร่วมในการกำหนดทางเลือกหรือมติของสังคม ทางเลือกหรือมติดังกล่าวนี้จักได้มาก็แต่โดยการกำหนดกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ที่ชัดเจน ซึ่งโดยทั่วไปนิยมใช้กฎคะแนนเสียงข้างมาก (Simple Majority Rule)

กฎการลงคะแนนเสียงกำลังสร้างปัญหาแก่องค์การการค้าโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสรรหาผู้อำนวยการ

องค์การการค้าโลกยึดหลักการ "หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง" (One Country, One Vote) ประเทศด้อยพัฒนาจึงมีคะแนนเสียงเสมอด้วยประเทศมหาอำนาจ ความข้อนี้ต่างจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ภาคีสมาชิกมิได้มีคะแนนเสียงเท่าเทียมกัน โดยที่จำนวนคะแนนเสียงแตกต่างกันไปตามเงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่องค์กรทั้งสอง ด้วยเหตุดังนี้ ประเทศมหาอำนาจจึงยึดกุมการบริหาร

ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยที่มีข้อตกลงนับแต่แรกก่อตั้งว่า ประธานธนาคารโลกต้องเป็นชาวอเมริกัน และผู้อำนวยการกองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องมาจากยุโรปตะวันตก

ประเทศโลกที่สามมักจะยึดกุมการบริหารองค์การระหว่างประเทศได้ หากองค์การดังกล่าวยึดหลักการ "หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง" แต่ในกรณีขององค์การการค้าโลก ประเทศโลกที่สามไม่สามารถรวมตัวและผลักดันการยึดกุมการบริหารได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ประเทศโลกที่สามแต่ละประเทศต้องพึ่งพาประเทศมหาอำนาจบางกลุ่มบางประเทศ บางครั้งความสัมพันธ์มีลักษณะประจักษ์หนึ่ง 'เมืองแม่' กับ 'ดาวบริวาร' ห่วงโซ่แห่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เองทำให้ประเทศโลกที่สามจำนวนมากยึดจุดยืนเดียวกับ 'เมืองแม่' ในยามที่มีการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ด้วยเหตุนี้เอง นายเรนาโต รุกเจียโร (Renato Ruggiero) ตัวแทนของสหภาพยุโรปจึงลอยลำเข้านั่งเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกปี 2538 แม้ในการสรรหาผู้อำนวยการคนใหม่ในปี 2542 นายศุภชัย พานิชภักดิ์มีอาจกล่าวอ้างได้ว่าเป็นผู้สมัครที่เป็นตัวแทนจากโลกที่สาม ในเมื่อโลกที่สามหลายประเทศสนับสนุนนายไมค์ มัวร์ (Mike Moore) แห่งนิวซีแลนด์ ทั้งนี้เป็นผลจากการรณรงค์หาเสียงของสหรัฐอเมริกาและผู้นำสหภาพยุโรปบางประเทศ

ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก (WTO General Council) ทำหน้าที่เป็นผู้สรรหา การสรรหาหลีกเลี่ยงการลงคะแนนเสียง และผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้ได้จะต้องได้รับฉันทมติ (Consensus) จากภาคีสมาชิกทั้งปวง ด้วยเหตุนี้จึงมักมีการอ้างถึงหลักการ No Vote, No Veto ผู้สมัครคนใดหากมีภาคีสมาชิกคัดค้านเพียงประเทศเดียวก็มิอาจดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการได้ ทั้งนี้การมีได้รับคะแนนเสียงมิได้มีความหมายเท่ากับการถูกคัดค้าน เพราะภาคีสมาชิกอาจมีความพึงพอใจผู้สมัครแต่ละ

คนแตกต่างกัน และมีการจัดลำดับความพึงพอใจ การที่ภาคีสมาชิกชอบผู้สมัครคนหนึ่งน้อยกว่าอีกคนหนึ่ง มิได้มีความหมายว่า ภาคีสมาชิกดังกล่าวคัดค้านผู้สมัครคนแรก การชอบน้อยกว่าแตกต่างจากการไม่ชอบ การคัดค้านย่อมมีมูลฐานจากความไม่พึงพอใจ

เหตุใดองค์การการค้าโลกจึงยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) ในการสรรหาผู้อำนวยการ ?

ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกมีหน้าที่และบทบาทในการจัดการประชุมเพื่อจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดูแลให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การดังกล่าวนี้จึงต้องเป็นที่ยอมรับของภาคีสมาชิกทั้งหมด ทั้งในด้านความสามารถ ความเป็นผู้นำ ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ การยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ในการสรรหาผู้อำนวยการจึงเป็นเรื่องชอบด้วยเหตุผล

กฎการลงคะแนนเสียงใดๆ ย่อมก่อให้เกิดต้นทุนอย่างน้อย 2 ประเภท ต้นทุนประเภทแรกเรียกว่า ต้นทุนภายนอกอันเกิดจากการลงมติ (Vote - Externality Cost) ต้นทุนประเภทที่สองเรียกว่า ต้นทุนการตัดสินใจ (Decision-making Cost)

การลงมติใดๆ ย่อมต้องมีผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ การลงมติจึงก่อให้เกิดต้นทุนภายนอก ซึ่งตกเป็นภาระแก่ผู้เสียประโยชน์จากมตินั้น ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ต้นทุนภายนอกที่ตกแก่ผู้เสียประโยชน์จะมียาก เพราะทางเลือกหรือมติของสังคมเกิดจากดุลพินิจของผู้อำนาจเผด็จการเพียงคนเดียวหรือกลุ่มคณะเดียว ในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎคะแนนเสียงข้างมาก (Simple Majority Rule)

ผู้เสียประโยชน์ไม่ถึง 50% ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ไม่ก่อให้เกิดต้นทุนภายนอกแต่ประการใด เพราะทางเลือกหรือมติของสังคมตามกฎหมายลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ไม่ทำให้สมาชิกคนหนึ่งคนใดในสังคมเสียประโยชน์แม้แต่คนเดียว เนื่องจากได้รับฉันทมติจากสมาชิกที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงทุกคน ในทำนองเดียวกัน ผู้อำนวยการการค้าโลกที่ได้รับการสรรหาตามกฎหมายคะแนนเสียงเอกฉันท์ ย่อมเป็นที่ยอมรับของภาคีสมาชิกทั้งหมด ด้วยเหตุดังนั้น จึงไม่ก่อให้เกิดต้นทุนภายนอก เนื่องจากไม่มีภาคีสมาชิกประเทศหนึ่งประเทศใดไม่พอใจผู้อำนวยการที่ได้รับการสรรหาแม้แต่ประเทศเดียว

แต่การลงมติใดๆ ย่อมต้องมีต้นทุนการตัดสินใจ ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ต้นทุนการตัดสินใจในการกำหนดทางเลือกหรือมติของสังคมจะอยู่ในระดับต่ำ เพราะผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมีเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว การตัดสินใจทำได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว แต่ผลการตัดสินใจจะยังประโยชน์สุทธิแก่สังคมหรือไม่ และมากน้อยเพียงใดเป็นอีกประเด็นหนึ่งในสังคมประชาธิปไตยที่ยืดกฎคะแนนเสียงข้างมาก ต้นทุนการตัดสินใจย่อมสูงกว่าระบอบเผด็จการ เพราะการกำหนดทางเลือกหรือมติของสังคมต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากในสังคม กระบวนการที่จะได้มาซึ่งทางเลือกหรือมตินั้นกินเวลา และมีค่าใช้จ่ายสูง กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์นับเป็นกฎหมายลงคะแนนเสียงที่เสียต้นทุนการตัดสินใจสูงสุด เพราะต้องได้รับฉันทมติจากสมาชิกทั้งหมด ความยืดหยุ่นในการสรรหาผู้อำนวยการการค้าโลกนับเป็นอุทากรณ์ของความข้อนี้

แม้ว่ามีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้การสรรหาผู้อำนวยการการค้าโลกยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ แต่กฎหมายลงคะแนนเสียงดังกล่าวนี้ นอกจากต้องเสียต้นทุนการตัดสินใจสูงแล้ว ยังเปิดช่องให้ภาคีสมาชิกมีพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Behaviour) ได้ เพราะเพียงแต่มีภาคีสมาชิกหนึ่งประเทศไม่ให้ความเห็นชอบ ถึงจะได้รับความเห็น

ชอบจากภาคีส่วนที่เหลือทั้งหมด ก็มีอาจดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการได้  
คะแนนเสียงของภาคีสมาชิกภายใต้กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์จึงเป็นเสียง  
ที่มีพลังแห่งวีโต้ (Veto) อำนาจในการวีโต้นี้เองกลายเป็นเครื่องมือ  
ที่ประเทศมหาอำนาจใช้ในการสกัดมติที่ตนไม่เห็นชอบ ประเทศมหา  
อำนาจมีอำนาจและใช้อำนาจในการวีโต้อย่างแพร่หลายในคณะมนตรี  
ความมั่นคงแห่งสหประชาชาติในยุคสงครามเย็น แม้องค์การการค้าโลก  
มิได้ให้อภิสิทธิ์แก่ประเทศมหาอำนาจในการใช้อำนาจวีโต้ แต่กฎคะแนน  
เสียงเอกฉันท์ทำให้ภาคีสมาชิกมีอำนาจวีโต้โดยปริยาย

สหรัฐอเมริกายืนยันมาโดยตลอดว่า ไม่คัดค้านนายศุภชัย  
พานิชภักดิ์ในการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก แต่การ  
ไม่คัดค้านมิได้แปลว่าสนับสนุน ในระยะแรก สหรัฐอเมริกาทำตัวเป็น 'อีแอบ'  
ในการสนับสนุนนายไมค์ มัวร์ (Mike Moore) ให้ดำรงตำแหน่งนี้ พร้อมทั้ง  
รณรงค์หาเสียงให้นายมัวร์ด้วย แต่เมื่อการแย่งชิงคะแนนเสียงเป็นไปอย่าง  
ดุเดือด สหรัฐอเมริกาจำต้องเปิดตัวยืนอยู่ข้างนายมัวร์ ถึงจะยืนยันที่จะไม่  
คัดค้านนายศุภชัย แต่เมื่อถึงที่สุด สหรัฐอเมริกาอาจใช้อำนาจ 'วีโต้' ได้  
ด้วยการไม่ให้ความเห็นชอบให้นายศุภชัยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ

ความยืดเยื้อในการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกมิได้  
เกิดจากกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์เท่านั้น หากยังเป็นผลจากความไม่โปร่งใส  
ของกระบวนการสรรหาอีกด้วย ความไม่โปร่งใสดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย  
2 ด้าน ด้านแรกได้แก่ ความไม่โปร่งใสในกระบวนการหาเสียง เนื่องจาก  
ไม่มีการลงคะแนนเสียง ข้อมูลความพึงพอใจของภาคีสมาชิกที่มีต่อผู้สมัคร  
ท่านต่างๆอยู่ที่ประธานคณะกรรมการสรรหาแต่เพียงผู้เดียว ประธานคณะ  
กรรมการสรรหาเป็นผู้รายงานว่า ผู้สมัครแต่ละคนได้รับคะแนนเสียงสนับสนุน  
มากน้อยเพียงใด ในเมื่อไม่มีการลงคะแนนเสียงเป็นลายลักษณ์อักษร  
จึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า รายงานผลการหาเสียงของประธานคณะ



กรรมการสรรหาตรงต่อขอเท็จจริงหรือไม่ ระบบการชาวเสียงดังกล่าวนี้มี  
สมมติฐานสำคัญว่า ประธานคณะกรรมการสรรหาที่มีความซื่อสัตย์สุจริต  
รักความเป็นธรรม และมีความเป็นกลาง

ความไม่โปร่งใสด้านที่สองได้แก่ ความไม่โปร่งใสในลำดับขั้นตอน  
ของกระบวนการสรรหา ไม่มีกฎกติกาที่ชัดเจนว่า การขอฉันทมติจากภาคี  
สมาชิกจะกระทำเมื่อไร ในยามที่มีผู้สมัครชิงตำแหน่งหลายคน จะมี  
กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครออกอย่างไร นับตั้งแต่องค์การการค้าโลกถือกำเนิด  
ในปี 2538 เป็นต้นมา การคัดเลือกผู้สมัครออกมักจะใช้วิธีการเจรจาหรือมิ  
ฉะนั้นก็ 'บีบ' ให้ออก ในการสรรหาครั้งนี้ นายฮัสซัน อาบูยูบ (Hassan  
Abouyoub) ผู้สมัครจากมอริออคโคถูกบีบให้ถอนตัวด้วยความไม่เต็มใจ  
ความไม่โปร่งใสในลำดับขั้นตอนของกระบวนการสรรหาถึงความขมขื่นแก่  
นายศุภชัยและผู้สนับสนุนอย่างมาก ในยามที่นายศุภชัยมีคะแนนนำ  
ประธานคณะกรรมการสรรหาไม่คิดเสนอชื่อนายศุภชัยเพื่อขอฉันทมติจาก  
ภาคีสมาชิก ต่อเมื่อสหรัฐอเมริกาถ่วงค้ำเสียงจนนายมัวร์มีคะแนนนำ  
นายศุภชัย ประธานคณะกรรมการสรรหาจึงดำเนินการขอฉันทมติเพื่อยก  
ตำแหน่งผู้อำนวยการให้นายมัวร์

ความไม่โปร่งใสของลำดับขั้นตอนของกระบวนการสรรหาดังกล่าว  
ข้างต้นนี้ เปิดช่องให้ประธานคณะกรรมการสรรหาใช้อำนาจในการจัด  
ระเบียบเพื่อเกื้อประโยชน์ผู้สมัครคนหนึ่งคนใดก็ได้ ปราบปรามการดังกล่าวนี้  
สำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice เรียกว่า Agenda Manipulation  
ซึ่งก็คือ การจัดวาระการลงมติเพื่อให้ได้มติตามที่ต้องการ ประพฤติกรรม  
ของนายอาลี เอ็มชูโม (Ali MChumo) ประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่ง  
องค์การการค้าโลก (WTO General Council) ในฐานะกรรมการสรรหา  
ซึ่งพยายามผลักดันให้นายมัวร์ได้รับฉันทมติเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ  
ครั้งนี้ นับเป็นอุทาหรณ์ของความซอঁนี้

ความขัดแย้งในการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกจะยังคงมีต่อไปในอนาคต และอาจจะรุนแรงยิ่งกว่าคราวนี้ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการสรรหาให้มีความโปร่งใส และการเปลี่ยนแปลงกฎการลงคะแนนเสียงที่ไม่เปิดช่องให้มีอำนาจไว้

.....



## การเมืองว่าด้วย การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 พฤษภาคม 2542

แม้ว่านายเรนาโต รุกเจียโร (Renato Ruggiero) ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนแรกจะพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา แต่จนถึงวันนี้ (กลางเดือนพฤษภาคม 2542) การสรรหาผู้อำนวยการคนใหม่ยังหาได้บรรลุผลไม่ โดยที่คงเหลือคู่แข่งชั้นเพียง 2 คน อันได้แก่นายสุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีไทย กับนายไมค์ มัวร์ (Mike Moore) อดีตนายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์

ในการหยั่งคะแนนเสียงช่วงแรก นายสุภชัยมีคะแนนนำผู้สมัครคนอื่น แต่แล้วในช่วงปลายเดือนเมษายน 2542 นั้นเอง นายอาลี เอ็มชูโม (Ali Mchumo) ประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก (WTO General Council) เสนอให้ภาคีสมาชิกพิจารณาให้ฉันทมติรับรองให้นายมัวร์ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการคนต่อไป โดยอ้างว่า นายมัวร์มีคะแนนนำนายสุภชัย 62 ต่อ 59 จากจำนวนภาคีสมาชิกทั้งหมด 134 ประเทศ โดยที่บางประเทศยังไม่ตัดสินใจ

ข้อเสนอของนายเอ็มทูโมถูกญี่ปุ่นและบรรดาประเทศที่สนับสนุน นายศุภชัยคัดค้าน พร้อมทั้งเสนอให้ภาคีสมาชิกพิจารณาให้ฉันทมติแก่นาย ศุภชัยในการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก แต่นายเอ็มทูโม ไม่ยอมรับข้อเสนอนี้ ภาคีสมาชิกจำนวนมาก ตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความเป็น กลางของนายเอ็มทูโม ในยามที่นายศุภชัยมีคะแนนนำ นายเอ็มทูโม ไม่คิดที่จะเสนอชื่อนายศุภชัยเพื่อขอฉันทมติ แต่แล้วกลับเสนอชื่อนายมัวร์ โดยอ้างว่า นายมัวร์มีคะแนนนำนายศุภชัย โดยที่ภาคีสมาชิกไม่ทราบ แน่ชัดว่า ข้ออ้างนี้มีมูลแห่งความเป็นจริงหรือไม่เพียงใด ในเมื่อกระบวนการ ชาวเสียงมิได้เป็นไปอย่างโปร่งใส

สหรัฐอเมริกาค่อยๆเผยโฉมเป็นผู้ขัดขวางมิให้นายศุภชัยขึ้นสู่ ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก มีหน้าซำยังทำหน้าที่เป็น หัวคะแนนของนายมัวร์อีกด้วย และการรณรงค์หาเสียงของสหรัฐอเมริกา นี้เอง นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้คะแนนเสียงของนายมัวร์ดีขึ้นขึ้นมา ในตอนท้าย ในขณะที่ฐานที่มั่นของนายศุภชัยอยู่ในเอเชียแปซิฟิกและ ตะวันออกกลาง ฐานที่มั่นของนายมัวร์อยู่ในอเมริกาเหนือ อเมริกากลาง และอเมริกาใต้ โดยที่ทั้งสองได้คะแนนก้ำกึ่งกันทั้งในแอฟริกาและสหภาพ- ยุโรป สหภาพยุโรปมิได้แสวงหาฉันทมติในการสนับสนุนผู้สมัครคนหนึ่ง คนใดโดยเฉพาะ หากแต่ปล่อยให้ภาคีแต่ละประเทศตัดสินใจกันเอง ความข้อนี้บ่งชี้ว่าต่างจากการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนแรก ในปี 2538 ที่สหภาพยุโรปพร้อมใจกันสนับสนุนนายเรนาโต รุกเจียโร อดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แห่งประเทศอิตาลี ในคราวนี้ เสียงของ สหภาพยุโรปขาดเอกภาพอย่างเห็นได้ชัด แม้นาย ศุภชัยจะได้คะแนนเสียง จากบางภาคส่วนของสหภาพยุโรป แต่นายมัวร์มีความได้เปรียบที่ได้การ สนับสนุนจากฝรั่งเศสและเยอรมนี ซึ่งเป็นผู้นำสำคัญของสหภาพยุโรป

การแย่งชิงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนแรกในปี 2538 มีความยุ่งยากไม่มาก เนื่องจากนายคาร์ลอส ซาลินาส เดอ กอร์ตารี (Carlos Salinas de Gortari) อดีตประธานาธิบดีเม็กซิโกผู้สมัครที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุนถอนตัวจากการแข่งขัน อันเป็นผลจากการเมืองภายในเม็กซิโก จนถึงขั้นที่นายซาลินาสต้อง 'ลี้ภัย' ไปอยู่สหรัฐอเมริกา เมื่อผู้สมัครที่สหรัฐอเมริกาสนับสนุน 'ตกมาตาย' เช่นนี้ นายรูกเจียโร ซึ่งเป็นมาแข่งสังกัด 'คอกสหภาพยุโรป' จึงขึ้นสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนแรกอย่างค่อนข้างสะดวก

แต่การแย่งชิงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนที่สองในปี 2542 กลับไม่ราบรื่น ในเมื่อภาคีสมาชิกจากโลกที่สามบางภาคส่วนยืนยันหลักการว่า ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกควรจะมาจากโลกที่สาม ในเมื่อประเทศมหาอำนาจยึดกุมตำแหน่งสำคัญในธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว พร้อมทั้งฟื้นความหลังว่า หลักการดังกล่าวนี้ได้เคยถกแถลงกันมาแล้วในคราวสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนแรก เพียงแต่มิได้มีมติให้เป็นที่ปรากฏเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาเมินเฉยต่อขอเรียกร้องดังกล่าวนี้ และพยายามผลักดันผู้สมัครที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตนเป็นด้านหลัก

การรณรงค์เพื่อแย่งชิงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกเป็นไปอย่างเข้มข้นและดุเดือด จนขั้นสุดท้ายมีการสาดโคลนเข้าหากันทั้งสองฝ่าย ฝ่ายที่สนับสนุนนายมัวร์กล่าวหาว่า นายศุภชัยมีประพฤติกรรม การซื้อเสียง ด้วยการนำตำแหน่งรองผู้อำนวยการแลกกับคะแนนเสียงจากบางประเทศ นิตยสาร *Inside U.S. Trade* (April 23, 1999) ประโคมข่าวเรื่องนี้ พร้อมทั้งรายงานว่า นายศุภชัยสัญญาที่จะให้เจ้าหน้าที่มากกว่า 4 ประเทศดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการ หากตนได้รับเลือก ทั้งๆที่ตำแหน่ง

รองผู้อำนวยการมีเพียง 4 ตำแหน่ง อย่างไรก็ตาม กระทรวงการต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ไทยตอบโต้รายงานข่าวดังกล่าว โดยอ้างว่า การซื้อเสียงมิได้อยู่ในแผนการหาเสียงของผู้แทนไทย รายงานข่าวของนิตยสาร *Inside U.S. Trade* ดังกล่าวนี้อาจช่วยกระพือสำนึกแห่งชาตินิยมภายในประเทศไทย

กลุ่มที่สนับสนุนนายศุภชัย (ซึ่งอาจจะมิใช่ตัวนายศุภชัยเอง) ก็กล่าวในทำนองว่า สหรัฐอเมริกาใช้พหุอนุภาพทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจในการ 'บีบ' ให้บางประเทศสนับสนุนนายมาร์ รวมถึงการผลักดันให้ธนาคารโลกจัดสรรเงินใหญ่แก่ททานซาเนียไม่น้อยกว่า 1,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เพื่อนำไปพัฒนาประเทศ โดยที่มีการกล่าวหาเป็นนัยว่า เงินใหญ่จากธนาคารโลกจำนวนดังกล่าวนี้อาจเป็นข้อแลกเปลี่ยนกับการที่นายเอ็มชูโม (ชาวททานซาเนีย ผู้ดำรงตำแหน่งประธาน WTO General Council) เสนอชื่อ นายมาร์ เพื่อขอฉันทมติจากภาคีองค์การการค้าโลก หนังสือพิมพ์ *มติชน* (ฉบับวันที่ 6 พฤษภาคม 2542) พาดหัวว่า "ตกรางวัล 3.7 หมื่นล้าน เชื้อศุภชัย"

หากข้อกล่าวหาของทั้งสองฝ่ายเป็นจริง การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกได้ยกระดับมาเทียบเทียมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย หรือหากข้อกล่าวหาเหล่านี้มิได้เป็นจริง การสาดโคลนซึ่งกันและกันก็ทำให้การสรรหาดังกล่าวนี้อาจมีกลิ่น 'สะอาด' พอๆกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครสมุทรปราการ

การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนใหม่สร้างความรำคาญในหมู่ภาคีองค์กรโลกบาลแห่งนี้อย่างสาหัสสากรรจ์ ความไม่ชัดเจนในกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) และกระบวนการสรรหาประกอบกับความไม่เป็นกลางของประธานคณะกรรมการสรรหา นับเป็นเหตุปัจจัยพื้นฐานอันนำมาซึ่งความรำคาญดังกล่าวนี้ น่าอนาจนักที่องค์กร

ซึ่งทำหน้าที่ระงับข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ดุจดั่งองค์การการค้าโลก กลับไม่สามารถจัดระเบียบภายในองค์กรเพื่อให้เป็นองค์กรที่ไร้ข้อพิพาทได้ องค์กรที่ปราศจากระเบียบภายในที่ชัดเจนเช่นนี้จะทำหน้าที่จัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร

แต่ที่จริงแล้ว การสรรหาผู้อำนวยการ องค์การการค้าโลกมีปัญหาตั้งแต่เมื่อแรกก่อตั้ง แต่เป็นเพราะผู้สมัครที่สหรัฐอเมริกาหนุนหลัง 'ตกมา' ตาย ปัญหาพื้นฐานของการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกบาลแห่งนี้จึงถูกกลบไว้ ภายหลังจากที่นายคาร์ลอส ซาลินาสถอนตัว สหภาพยุโรปก็ดันนาย รุกเจียโรเข้าเส้นชัย ด้วยการเสนอตำแหน่งรองผู้อำนวยการให้แก่ นายกิม ชูล ชู (Kim Chul-su) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เกาหลีใต้ ซึ่งเป็นผู้สมัครอีกคนหนึ่ง เพื่อให้ถอนตัวจากการแข่งขัน

ในการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนที่สอง กลุ่มประเทศที่สนับสนุนนายมาร์ดำเนินยุทธวิธีอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งพยายาม 'ซื้อ' นายศุภชัย โดยหยิบยื่นตำแหน่งรองผู้อำนวยการแลกกับการถอนตัว เมื่อนายศุภชัยปฏิเสธ ก็มีการปรับข้อเสนอให้ตำแหน่ง Super Deputy อีกด้านหนึ่งพยายามกดดันให้นายศุภชัยถอนตัว โดยอ้างว่า นายศุภชัยแพ้ นายมาร์แล้ว สมควรแสดงสปิริตด้วยการถอนตัว เพื่ออ้างสมานฉันท์ภายในองค์การการค้าโลก

แต่การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกครั้งนี้แตกต่างจากปี 2538 อย่างสำคัญ ในข้อที่ญี่ปุ่นลุกขึ้นมาทานอำนาจของสหรัฐอเมริกา ในการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกในปี 2538 ญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศอาเซียนแปซิฟิกร่วมกันสนับสนุนนายกิม ชูล ชู แต่แรงสนับสนุนของญี่ปุ่นในครั้งนั้นเทียบเทียมมิได้กับแรงสนับสนุนที่ญี่ปุ่นให้แก่ นายศุภชัย ดังจะเห็นได้จากการที่ญี่ปุ่นเป็นหัวหอกในการทักท้วงข้อวินิจฉัยของนาย เอ็มชุนโมที่จะให้ภาคีสมาชิกให้ฉันทมติเลือกนายมาร์



ด้วยแรงสนับสนุนของญี่ปุ่นเช่นนี้เอง นายศุภชัยและรัฐบาลไทย จึงมีแรงฮึดสู้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นกลางและความเป็นธรรม ของกระบวนการสรรหามีส่วนสำคัญในการฉีกกลุ่มประเทศผู้สนับสนุน นายศุภชัยเข้าด้วยกัน ยิ่งกระบวนการสรรหายืดเยื้อมากเพียงใด ยิ่งไม่เป็น ผลดีทั้งแก่องค์การการค้าโลกและสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ประพฤติกรรม ของสหรัฐอเมริกาในการสนับสนุนนายมาร์และ ความจงใจในการกีดกัน นายศุภชัย ช่วยจุดปะทุสำนึกแห่งชาตินิยมมิจำเพาะแต่ภายในประเทศไทย หากยังส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นๆ ในโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชีย แปซิฟิกอีกด้วย กระแสชาตินิยมดังกล่าวนี้กำลังแปรเปลี่ยนเป็นความจง เกลียดชังซึ่งอเมริกัน จนบรรดานักธุรกิจอเมริกันพากันหวัดวิตกว่า บทบาท ของสหรัฐอเมริกาในกระบวนการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก กำลังกีดกอนผลประโยชน์ของธุรกิจอเมริกันในเอเชียแปซิฟิก

ไม่ว่านายมาร์หรือนายศุภชัยก้าวขึ้นนั่งเก้าอี้ผู้อำนวยการ องค์การ การค้าโลกอาจบอบช้ำเกินกว่าที่จะเยียวยา หนทางที่ดีที่สุดในการสถาปนา สมานฉันท์ภายในองค์กรโลกบาลแห่งนี้ ก็แต่โดยการที่ทั้งนายศุภชัยและ นายมาร์ถอนตัวจากการแข่งขัน พร้อมๆ กับการลาออกจากตำแหน่ง ประธาน WTO General Council ของนายเจ็มซูโม ควบคู่กับการสะสาง กฎการลงคะแนนเสียงและกระบวนการสรรหาใหม่มีความโปร่งใสและความเป็น ธรรมมากขึ้น

.....

## องค์การการค้าโลก กับการแต่งตั้งผู้อำนวยการ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดกรรรายวัน  
ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 กันยายน 2542

วันที่ 1 กันยายน 2542 นายไมค์ มัวร์ (Mike Moore) อดีตนัก  
รัฐมนตรีนิวซีแลนด์ รับตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนที่สอง  
สืบต่อจากนายเรนาโต รุกเจียโร (Renato Ruggiero) ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง  
ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2542 กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการองค์การ  
โลกบาลแห่งนี้ยืดเยื้อยาวนานกว่า 9 เดือน และสร้างความรำคาญในหมู่  
ภาคีสมาชิกอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน อันเป็นเหตุให้เก้าอี้ผู้อำนวยการ  
องค์การการค้าโลกไร้ผู้ยึดครองถึง 4 เดือน

การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกกำหนดกฎเกณฑ์ว่า  
ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้จักต้องได้รับฉันทมติ (consensus) จากมวล  
ภาคีสมาชิก โดยมอบหน้าที่ให้ประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การ  
การค้าโลก (WTO General Council) เป็นผู้สรรหาและหยั่งเสียง ทั้งนี้  
โดยพยายามหลีกเลี่ยงการลงมติและการใช้อำนาจวีโต้ (No Vote, No  
Veto) กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้ต้องนับว่าปราศจากความโปร่งใสอย่างยิ่ง  
ทั้งความไม่โปร่งใสในกระบวนการหาเสียง และความไม่โปร่งใสในลำดับ  
ขั้นตอนของกระบวนการสรรหา ในเมื่อไม่มีการลงมติ ประธานคณะกรร  
การสรรหาเป็นผู้ยึดกุมข้อมูลแต่เพียงผู้เดียวว่า ภาคีสมาชิกแต่ละประเทศ

มีความพึงพอใจผู้สมัครรับตำแหน่งแต่ละคนแตกต่างกันอย่างไรบ้าง และผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนนิยมสูงสุด ในเมื่อลำดับขั้นตอนการสรรหาไม่มีความโปร่งใส ประธานคณะกรรมการสรรหาสามารถจัดระเบียบวาระการสรรหาเพื่อให้ได้ผลการสรรหาตามที่ต้องการได้ อาทิเช่น เมื่อผู้ได้รับคะแนนนิยมในการหยั่งเสียงรอบแรกๆเป็นผู้ที่ประธานฯไม่ต้องการให้ได้ตำแหน่งผู้อำนวยการ ประธานฯอาจหวังเห็นยวการเสนอชื่อเพื่อขอฉันทมติจากมวลสมาชิกก็ได้ และปล่อยให้มีการหาเสียงจนดุลคะแนนเสียงแปรเปลี่ยนไป ต่อเมื่อผู้สมัครที่ประธานฯสนับสนุนได้คะแนนนำจึงเสนอชื่อเพื่อขอฉันทมติต่อคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก

นายอาลี เอ็มชูโม (Ali Mchumo) ชาวแทนซาเนีย ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก ถูกวิพากษ์ว่า ดำเนินการสรรหาผู้อำนวยการด้วยความไม่โปร่งใส นายศุภชัย พานิชภักดิ์และประเทศผู้สนับสนุนกล่าวอ้างว่า ในการหยั่งเสียงช่วงแรกเมื่อนายศุภชัยมีคะแนนนำ ประธานคณะกรรมการสรรหาไม่คิดเสนอชื่อนายศุภชัยเพื่อขอฉันทมติจากมวลสมาชิก แต่แล้วในช่วงปลายเดือนเมษายน 2542 กลับคิดเสนอชื่อนายมัวร์ พร้อมทั้งบีบให้นายศุภชัยถอนตัว โดยอ้างว่า นายมัวร์มีคะแนนนำนายศุภชัย ข้ออ้างที่ว่า นายศุภชัยมีคะแนนนำในการหยั่งเสียงช่วงแรก และนายมัวร์มีคะแนนนำช่วงปลาย ล้วนเป็นข้ออ้างที่ไม่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ได้ เพราะมีประธานคณะกรรมการสรรหาเพียงผู้เดียวเท่านั้นที่ทราบข้อเท็จจริง ในเมื่อไม่มีการลงคะแนนเสียงอย่างเป็นทางการจะลักษณะ

สหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในการกีดกันมิให้นายศุภชัยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ในด้านหนึ่ง ด้วยการหาเสียงให้นายมัวร์ โดยใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศทั้งปวง ในอีกด้านหนึ่ง ด้วยการกดดันให้นายศุภชัยถอนตัวด้วยวิธีการนานัปการ

บทบาทของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวนี้ยังความไม่พอใจแก่รัฐบาลนายชนวนหลักภัย อย่างยิ่ง และมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง

การที่สหรัฐอเมริกาสามารถเล่นบทกีดกันนายศุภชัยได้ ก็เพราะสหภาพยุโรปไม่มีฉันทมติที่จะเลือกผู้สมัครคนหนึ่งคนใด โดยปล่อยให้เป็นการตัดสินใจของแต่ละประเทศ หากมิใช่แรงสนับสนุนที่ได้รับจากญี่ปุ่น นายศุภชัยอาจต้องหลุดจากไฟไปแล้ว ด้วยเหตุที่ทั้งนายมาร์และนายศุภชัยได้คะแนนเสียงก้ำกึ่งกัน และผู้สมัครทั้งสองต่างไม่ยอมถอนตัว องค์การการค้าโลกจึงตกอยู่ในฐานะอหิหลักอหิเหลือ ทางออกที่เหลือก็คือ การแบ่งปันตำแหน่งระหว่างผู้สมัครทั้งสอง ทั้งนี้โดยมีออสเตอร์เลียเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย

คณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลกมีมติเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2542 ให้นายไมค์ มาร์ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2542 ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2545 และให้นายศุภชัย พานิชภักดิ์ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2545 จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2548 โดยจะไม่มีกรขยายเวลาระการดำรงตำแหน่ง และทั้งสองคนจะไม่ได้รับพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งนี้ซ้ำอีก

ในเดือนมีนาคม 2545 คณะมนตรีทั่วไปจะขอคำยืนยันจากนายศุภชัยเกี่ยวกับความพร้อมในการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ หากนายศุภชัยไม่พร้อม ก็จะมีกระบวนการสรรหาผู้อำนวยการคนใหม่ให้ทันดำรงตำแหน่งในวันที่ 1 กันยายน 2545 หากการสรรหาไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา จะมีการแต่งตั้งรองผู้อำนวยการคนหนึ่งคนใดให้รักษาการตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ในกรณีที่นายมาร์ออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระให้นายศุภชัยดำรงตำแหน่งสืบต่อได้ทันที โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี

ข้อเสนอในการแบ่งปันตำแหน่ง (Job Sharing) ระหว่างนายมัวร์กับนายศุภชัยมีมาแต่เดือนเมษายน 2542 แล้ว ในเวลานั้น นายศุภชัยไม่รับข้อเสนอนี้ โดยอ้างว่า วาระการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ 4 ปี ตามกฎบังคับขององค์การการค้าโลกนั้นเหมาะสมอยู่แล้ว การเวียนกันดำรงตำแหน่งคนละ 2 ปีนั้นสิ้นเกินไป เมื่อคำนึงข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้อำนวยการคนใหม่ต้องมีหน้าที่จัดการประชุมการค้าพหุภาคีรอบใหม่ ซึ่งในรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ใช้เวลาประชุมยาวนานถึง 7 ปี (*The Nation*, April 20, 1999)

การขยายวาระการดำรงตำแหน่งเป็นคนละ 3 ปี ในด้านหนึ่งเพื่อโน้มน้าวให้นายศุภชัยรับข้อเสนอนี้ แต่ในอีกด้านหนึ่งทำให้การสรรหาผู้อำนวยการไม่เป็นไปตามกฎข้อบังคับ ซึ่งกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ 4 ปี แทนที่กระบวนการสรรหาจะได้ผู้อำนวยการเพียงคนเดียว กลับได้ผู้อำนวยการ 2 คน อยู่ในตำแหน่งรวมกัน 6 ปี คิดเทียบเท่าจำนวนผู้อำนวยการ 1.5 คน

ความขัดแย้งในประเด็นเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งก่อนหลังหมดสิ้นไป เมื่อฝ่ายไทยตกลงที่จะให้นายศุภชัยดำรงตำแหน่งสืบต่อจากนายมัวร์ ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การตัดสินใจดังกล่าวนี้เป็นผลจากการไกลเกลี่ยของออสเตรเลีย หรือเป็นผลจากการประนีประนอมประโยชน์ของพรรคประชาธิปไตยเป็นด้านหลัก กระนั้นก็ตาม การแต่งตั้งรองผู้อำนวยการยังมีได้กำหนดจำนวนและเกณฑ์ที่แน่นอน ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต้องการยึดกุมตำแหน่งรองผู้อำนวยการ ภูมิภาคต่างๆ ทั้งแอฟริกา ละตินอเมริกาและเอเชีย ล้วนต้องการดุลยภาพแห่งภูมิภาคด้วยกันทั้งสิ้น ไม่वारองผู้อำนวยการจะมีจำนวนกี่คน ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้จะอยู่ในตำแหน่งจนสิ้นวาระของนายศุภชัย

การเวียนกันดำรงตำแหน่งกำลังกลายเป็นจารีตใหม่ของสังคมโลก เนื่องจากไม่สามารถมีฉันทมติเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ นอกจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ซึ่งตกลงให้ 'เล่นเก้าอี้ดนตรี' ระหว่างนายมัวร์กับนายศุภชัยในครั้งแล้ว ก่อนหน้านี้ ก็มีข้อตกลงแบ่งปันเก้าอี้ผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งยุโรป (European Central Bank) ระหว่าง Wim Duisenberg (ชาวฮอลันดา) กับ Jean-Claude Trichet (ชาวฝรั่งเศส) ตำแหน่งประธานรัฐสภายุโรป (European Parliament) ก็บรรลุข้อตกลงลักษณะเดียวกัน แม้แต่การแข่งขันฟุตบอลโลกปี 2545 ยังต้องแบ่งเค้กระหว่างญี่ปุ่นกับเกาหลีใต้ในการเป็นเจ้าภาพ

แม้ว่าการแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนที่สองและสาม จะบรรลุข้อตกลงได้ แต่ปัญหาพื้นฐานในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ยังมิได้มีการเยียวยาแก้ไข คณะมนตรีทั่วไปในการประชุมเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2542 มีมติให้ร่างกติกาเพื่อให้ภาคีสมาชิกพิจารณาในการประชุม ณ นครซีแอตเติล สหรัฐอเมริกาในเดือนพฤศจิกายน 2542

กระบวนการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกดังที่เป็นมา มีปัญหาพื้นฐานอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* กระบวนการสรรหาปราศจากความโปร่งใส (Transparency) ความไม่โปร่งใสเกิดจากการหลีกเลี่ยงการลงคะแนนเสียง และการหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจวีโต (No Vote, No Veto) ด้วยเหตุที่ไม่มี การลงคะแนนเสียง จึงไม่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ผู้สมัครคนใดมีคะแนน นำ โดยที่ประธานคณะกรรมการสรรหายึดกุมข้อมูลนี้แต่เพียงผู้เดียว อันเป็น เหตุให้ประธานฯสามารถใช้ข้อมูลให้เป็นประโยชน์ในการจัดวาระการประชุม เพื่อให้ได้ผลการประชุมตามที่ต้องการได้ (Agenda Manipulation) หาก ประธานฯ ตกอยู่ในอำนาจหรืออิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ อำนาจใน

การจัดวาระการประชุมกลายเป็นช่องทางที่ประเทศมหาอำนาจใช้ผลักดันผู้ที่ตนสนับสนุน

*ประการที่สอง* ข้อกำหนดที่ว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกจะต้องได้รับฉันทมติจากภาคีสมาชิกนั้นมีผลเท่ากับการยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) ในการสรรหา แต่การบรรลุฉันทมตินั้นเป็นเรื่องยาก และต้องเสียต้นทุนการตัดสินใจ (Decision Cost) สูงยิ่ง ในเมื่อองค์การการค้าโลกมีสมาชิกถึง 134 ประเทศ (ปี 2542) และนับวันแต่จะมีสมาชิกเพิ่มขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ขัดแย้งกับหลักการหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจวีโต เพราะการยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ทำให้ภาคีสมาชิกมีอำนาจวีโต หากผู้สมัครคนใดมิได้รับความเห็นชอบจากภาคีเพียงประเทศเดียวก็หมดโอกาสที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ

ด้วยเหตุตั้งที่กล่าวข้างต้นนี้ การกำหนดให้มีการลงคะแนนเสียง และการละทิ้งกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์จะช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานในการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกได้

ข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมมีอยู่ 4 ลำดับชั้น

*ชั้นที่หนึ่ง* ภายหลังจากปิดรับสมัครไม่เกิน 1 เดือน ให้ผู้สมัครแถลงนโยบายการบริหารองค์การการค้าโลก

*ชั้นที่สอง* ภายหลังจากดำเนินการตามชั้นที่หนึ่งไม่เกิน 1 เดือนให้ภาคีสมาชิกลงมติคัดค้านหรือไม่คัดค้านผู้สมัครแต่ละคน โดยคัดผู้สมัครที่ไม่ถูกคัดค้านด้วยคะแนนสูงสุดให้เหลือเพียง 2 คน

ขั้นที่สาม ภายหลังจากดำเนินการตามขั้นที่สองไม่เกิน 1 เดือนให้  
ภาคีสมาชิกลงมติเลือกผู้สมัครที่ผ่านกระบวนการสรรหาขั้นที่สองเพื่อ  
ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโดยคัดผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด

ขั้นที่สี่ นำชื่อผู้สมัครซึ่งผ่านกระบวนการสรรหาขั้นที่สาม ขอ  
ความเห็นชอบจากภาคีสมาชิก ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการจะต้อง  
ได้รับคะแนนความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 75% ของจำนวนภาคีสมาชิก

หากคะแนนความเห็นชอบน้อยกว่า 75% ของจำนวนสมาชิก  
ให้เริ่มต้นกระบวนการสรรหาใหม่ โดยในระหว่างนั้น ให้เลขาธิการผู้อำนวยการ  
การคนหนึ่งคนได้ขึ้นมารับการดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการตำแหน่งผู้อำนวยการ

หากไม่ละทิ้งหลักการ No Vote, No Veto และไม่ละทิ้ง  
กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก  
ในอนาคตจะยังคงปราศจากความโปร่งใส และจะยังคงยึดเยื้อและสร้าง  
ความระวากันในหมู่ภาคีสมาชิกต่อไป

.....





## บทเรียนจากการสรรหา ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 27 พฤษภาคม 2542

การสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนที่สองในปี 2542 ก่อให้เกิดความวุ่นวายในหมู่ภาคีสมาชิกชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ประชาชาติได้บทเรียนอะไรบางอย่างจากการสรรหาครั้งนี้

บทเรียนบทที่หนึ่ง ผลประโยชน์เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หากจะกล่าวให้สุดโต่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ปราศจากผลประโยชน์นั้นหาไม่มี ผู้นำรัฐบาลไทยมีความเข้าใจอย่างไรดีจึงกล่าว เมื่อไทยมีความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐอเมริกา รัฐบาลอเมริกันจึงต้องสนับสนุนนายสุภชัย พานิชภักดิ์ให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและประธานาธิบดีอเมริกันยืนยันว่าจะไม่คัดค้านนายสุภชัย หลังจากถูกกดดันให้แสดงจุดยืนเกี่ยวกับเรื่องนี้ ความไร้เดียงสาทำให้ผู้นำรัฐบาลไทยตีความอย่างผิดๆว่ารัฐบาลอเมริกันสนับสนุนนายสุภชัย การตีความชนิดเข่าข้างตนเองนำไปใช้กับกรณีฝรั่งเศสในท่วงทำนองเดียวกัน โดยที่สื่อมวลชนไทยมีส่วนกระพือความเข้าใจผิดนี้ด้วย ผู้นำรัฐบาลไทยไม่ตระหนักแม้แต่น้อยว่า ภาษาการทูตนั้นแตกต่างจากภาษาชาวบ้าน สหรัฐอเมริกาเลือกสนับสนุนนายไมค์ มัวร์ (Mike Moore) อดีตนายกรัฐมนตรีนิวซีแลนด์ ทั้งๆ

ที่ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับนิวซีแลนด์มิได้แน่นแฟ้นไปกว่าความสัมพันธ์ที่สหรัฐอเมริกามีกับไทย แต่เป็นเพราะรัฐบาลอเมริกันประเมินแล้วว่า องค์การการค้าโลกภายใต้การอำนวยการของนายมาร์วี่จะเกื้อประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกามากกว่าการปล่อยให้นายศุภชัยเป็นผู้อำนวยการ ผู้นำรัฐบาลและสื่อมวลชนไทยพากันตีโพยตีพายที่สหรัฐอเมริกาไม่สนับสนุนนายศุภชัย ผู้นำพรรคประชาธิปไตยบางคนถึงกับนำขบวนประท้วงและวางหรีดหน้าสถานเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทย พร้อมทั้งเรียกร้องให้ทบทวนความสัมพันธ์ที่ไทยมีกับสหรัฐอเมริกา มิได้ตระหนักถึงสังขรณ์ที่ว่า ไม่มีมิตรแท้ และไม่มีศัตรูถาวร ทั้งในการเมืองไทยและการเมืองโลก

*บทเรียนบทที่สอง* การเมืองภายในประเทศมีความสำคัญในการกำหนดการเมืองระหว่างประเทศ เหตุผลประการหนึ่งที่รัฐบาลอเมริกันเลือกสนับสนุนนายมาร์วี่ ก็เพราะว่า นายมาร์วี่เป็น 'เด็กในคาถา' ของขบวนการกรรมกรในสหรัฐอเมริกา และด้วยเหตุที่ AFL (American Federation of Labor) และ CIO (Congress of Industrial Organization) เป็นฐานการเมืองสำคัญของพรรคเดโมแครต รัฐบาลคลินตันจำเป็นต้องฟังเสียงของ AFL - CIO ในขณะที่นายมาร์วี่นอกจากเป็นผู้นำขบวนการกรรมกรในนิวซีแลนด์แล้ว ยังเข้าหานายจอห์น สวีเนีย (John Sweeney) ประธาน AFL - CIO อีกด้วย การที่นายศุภชัยไม่หาโอกาสเข้าพบและหาเสียงกับนายสวีเนียนับเป็นความผิดพลาดอย่างยิ่ง ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกนั้นเป็นตำแหน่งทางการเมืองระหว่างประเทศ เมื่อเลือกที่จะเล่นการเมืองระดับโลกก็ต้องเข้าใจการเมืองโลก นายศุภชัยแสดงความไร้เดียงสาเมื่อออกมาตอบโต้ AFL - CIO ที่กล่าวหาว่า ประเทศไทยยังคงมีการลิดรอนสิทธิแรงงาน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของ พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 นายศุภชัยให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า สิทธิแรงงานเป็นเรื่องขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศ (International Labour

Organization: ILO) หากควรเป็นเรื่องขององค์การการค้าโลกไม่ ทั้งๆที่  
ตระหนักแ่ใจดีว่า ประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกาและ  
สหภาพยุโรป พยายามผลักดันให้มีการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่าง  
ประเทศบนพื้นฐานของเงื่อนไขทางสังคม (Social Clause) ซึ่งครอบคลุม  
มาตรฐานแรงงาน (Labour Standard) ด้วย บทสัมภาษณ์ในทำนองนี้มี  
ส่วนหลักให้รัฐบาลอเมริกันยืนอยู่ข้างนายมัวร์อย่างเด่นชัดมากขึ้น

ในขณะที่ AFL-CIO มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้รัฐบาล  
คลินตันสนับสนุนนายมัวร์ ปัญหภายในพรรคประชาธิปไตยและรัฐบาล  
นายชวน์ หลีกภัย นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้นายศุภชัย  
ไขว่คว้าเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ความขัดแย้งทางด้าน  
ความคิดและบุคลิกภาพระหว่างนายศุภชัยกับนายธวัช นิมมานเหมินท์  
ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า อำนาจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค  
หลุดลอยจากนายศุภชัย มีอาจปฏิเสธได้ว่า มีส่วนผลักดันให้นายศุภชัย  
หันไปหาเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก ในอีกด้านหนึ่ง หากนาย  
ศุภชัยประสบความสำเร็จในการนั่งเก้าอี้ตัวใหม่ ปัญหาความขัดแย้งใน  
การบริหารนโยบายเศรษฐกิจภายในคณะรัฐบาลจะบรรเทาลงระดับหนึ่ง  
ความข้อนี้อาจเป็นอรรถาธิบายได้ว่า เหตุใดพรรคประชาธิปไตยจึงทุ่ม  
ทรัพยากรของแผ่นดินในการรณรงค์หาเสียงให้นายศุภชัย

บทเรียนบทที่สาม ประเทศมหาอำนาจยากที่จะละวางการยึดกุม  
การบริหารองค์การการค้าโลกที่มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบเศรษฐกิจ  
ระหว่างประเทศ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้แทนประเทศมหาอำนาจยึดกุม  
การบริหารทั้งธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การ  
การค้าโลก เพราะการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ  
กระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจในชั้นรากฐาน นายศุภชัย  
เสนอตัวเป็นตัวแทนของกลุ่มประเทศโลกที่สาม ซึ่งสร้างภาพว่า อาจมีการ

เปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในทิศทางที่เกื้อประโยชน์ของโลกที่สาม หากได้รับเลือก การเสนอจุดยืนเช่นนี้ย่อมยากที่สหรัฐอเมริกาจะยอมรับได้ ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับกับกลุ่มประเทศ 77 (Group of 77) ในประเด็นการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีมาช้านานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทศวรรษ 2510 เมื่อกลุ่มประเทศ 77 พยายามผลักดันให้มีการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเสียใหม่ (New International Economic Order: NIEO) เมื่อนายศุภชัยแสดงจุดยืนในลักษณะทวนกระแสอเมริกันเช่นนี้ ความคาดหวังที่จะได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาจึงเป็นเรื่องไร้เดียงสา ยิ่ง สหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการสลายภาพลักษณ์ของนายศุภชัย ด้วยการรณรงค์หาเสียงจากโลกที่สามให้นายมัวร์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศต่างๆ ในละตินอเมริกาและแอฟริกา จนถึงระดับที่นายศุภชัยมีอากาล่าอ้างฐานะการเป็นตัวแทนของโลกที่สามได้อย่างสนิทปาก และการแย่งชิงเก้าอี้ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกครั้งนี้ ก็มีใ้การแย่งชิงระหว่างฝ่ายเหนือ (North) กับฝ่ายใต้ (South) ดังที่นายศุภชัยพยายามฉายภาพให้เห็น

*บทเรียนบทที่สี่* หากไม่เชื่อมั่นและศรัทธาฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) ย่อมได้คาดหวังการสนับสนุนจากรัฐบาลอเมริกัน ฉันทมติแห่งวอชิงตันเป็นฉันทมติว่าด้วยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในแนวทางเสรีนิยม รัฐบาลอเมริกันพยายามผลักดันให้ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศปรับเปลี่ยนในแนวทางนี้ และกดดันให้ประเทศต่างๆ ในโลกที่สามดำเนินนโยบายในแนวทางเดียวกัน แม้ว่านายศุภชัยสนับสนุนแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมในหลักใหญ่ แต่ก็ตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปล่อยให้เงินทุนเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศโดยเสรี ในวงวิชาการ เศรษฐทรรศน์ของนายศุภชัยในเรื่องนี้มีใ้เรื่องแปลกประหลาด นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากก็มีเศรษฐทรรศน์เช่นนี้ แต่ในปริมณฑลของการเมืองโลก การตั้งข้อกังขา

เกี่ยวกับนโยบายเสรีนิยมทางการเงินขัดต่อฉันทมติแห่งวอชิงตัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขัดต่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุนการเงินแห่ง Wall Street รัฐบาลอเมริกันจะให้การสนับสนุนผู้ที่มีความเห็นต่างจากฉันทมติแห่งวอชิงตัน กระจ่างได้

*บทเรียนบทที่ห้า* กฎการลงคะแนนเสียง "หนึ่งประเทศหนึ่งคะแนน" (One Country, One Vote) ที่องค์การการค้าโลกยึดถือ มิได้หมายความว่า ภาควิชากรมีอำนาจเท่าเทียมและเสมอภาคกัน แท้ที่จริงแล้ว อำนาจถูกกำหนดโดยพหุภาพทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ แม้สหรัฐอเมริกา มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเสมอด้วยภาควิชากรประเทศอื่น แต่สหรัฐอเมริกา มีอำนาจเหนือประเทศอื่น และใช้อำนาจในการผลักดันผู้สมัคร ที่ตนสนับสนุน

*บทเรียนบทที่หก* ตลาดการเลือกตั้งเป็นตลาดแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ การซื้อขายเสียงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติในตลาดนี้ ไม่จำเพาะแต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในประเทศ ที่พัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา หากยังรวมทั้งการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกด้วย การซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกกระทำในลักษณะต่างๆ การเสนอตำแหน่ง รองผู้อำนวยการเพื่อให้ผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งของตนเป็นรูปแบบที่แพร่หลาย บางครั้งประเทศมหาอำนาจขอให้ประเทศที่เป็นบริวารสนับสนุนผู้สมัคร ที่ตนหนุนหลังโดยแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์บางประการ (ดังเช่น เงินช่วยเหลือ เงินให้กู้ สิทธิพิเศษทางด้านภาษีศุลกากร ฯลฯ) บางครั้ง ประเทศมหาอำนาจตกลงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อ กำหนดผู้สมัครที่สนับสนุนร่วมกัน

*บทเรียนบทที่เจ็ด* กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ (Unanimity Rule) และความไม่โปร่งใสของขั้นตอนการสรรหา ไม่เพียงแต่จะทำให้กระบวนการ

การสรรหาผู้ยึดเชื้อเท่านั้น หากยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการสรรหาอีกด้วย ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกก็ต้องได้รับฉันทมติ (Consensus) จากภาคีสมาชิก หากภาคีสมาชิกแม่เพียงประเทศเดียวไม่ให้ความเห็นชอบผู้สมัครคนหนึ่งคนใด ผู้สมัครคนนั้นย่อมหมดโอกาสนั่งเก้าอี้ผู้อำนวยการ กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์จึงเปิดช่องให้ภาคีสมาชิกแต่ละประเทศมีอำนาจวีโต (Veto) และมีประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Behaviour) ได้ การที่การสรรหาหลีกเลี่ยงการลงมติทำให้กระบวนการสรรหาผู้ยึดเชื้อและกินเวลา และมีแต่ประธานคณะกรรมการสรรหาเท่านั้นที่รับทราบความพึงพอใจของภาคีสมาชิกที่มีต่อผู้สมัครแต่ละคน โดยไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ ในเมื่อขั้นตอนการสรรหาปราศจากความโปร่งใส การสรรหาจึงเปิดช่องให้ประธานคณะกรรมการสรรหาใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจได้ ไม่มีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าจะคัดเลือกผู้สมัครที่มีหลายคนออกได้อย่างไร และเมื่อไรจึงเสนอชื่อผู้สมัครเพื่อขอฉันทมติจากภาคีสมาชิก ความไม่โปร่งใสของขั้นตอนการสรรหาเปิดช่องให้มีการจัดวาระการลงมติเพื่อให้ได้มติตามที่ต้องการ (Agenda Manipulation) เมื่อนายศุภชัยมีคะแนนนำ ประธานคณะกรรมการสรรหาไม่คิดขอฉันทมติจากภาคีสมาชิก ครั้นมีการกล่าวอ้างว่า นายมัวร์มีคะแนนนำ ประธานคณะกรรมการสรรหาเสนอวาระขอฉันทมติจากภาคีสมาชิกเพื่อรับรองนายมัวร์ นายอาลี เอ็มชูโม (Ali Mchumo) ประธานคณะมนตรีทั่วไปแห่งองค์การการค้าโลก (WTO General Council) ในฐานะกรรมการสรรหาถูกวิพากษ์อย่างรุนแรงในฐานะที่มีประพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้

*บทเรียนบทที่แปด* ในโลกธรรมชาติ ปลาใหญ่กินปลาเล็กฉันใด ในโลกเศรษฐกิจและการเมือง ปลาเล็กไม่เคยกินปลาใหญ่ฉันนั้น หากพิจารณาจากมุมมองของนายศุภชัยและกลุ่มผู้สนับสนุน เก้าอี้ผู้อำนวยการการค้าโลกอยู่ไกลเพียงช่วงมือเอื้อม แต่เป็นเพราะการขัดขวางของประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกา และการเล่นเกมของประธาน

คณะกรรมการสรรหาซึ่งอาศัยของโหวอันเกิดจากความไม่โปร่งใสของกระบวนการสรรหา เก้าอี้ดังกล่าวค่อยๆ เลื่อนห่างออกไปทุกที นายสุภชัย และผู้นำพรรคประชาธิปไตยบางภาคส่วนรู้สึกขมขื่นที่ถูกรัฐอเมริกา 'รังแก' และได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม แต่การจมอยู่ในความขมขื่นคงหาประโยชน์อันใดมิได้ สมควรแปรความขมขื่นให้เป็นพลัง อย่างน้อยที่สุดเพื่อผลักดันให้มีการปฏิรูปกระบวนการสรรหาผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกให้มีความโปร่งใสและเป็นธรรม และเมื่อได้ลิ้มรสความขมขื่นก็ควรทบทวนบทเรียนทั้งในอดีตและปัจจุบัน ในอดีตกาลที่เป็นมา เมื่อกลุ่มประเทศโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศ 77 เรียกร้องและผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในทางที่เกื้อประโยชน์ของประเทศด้อยพัฒนา รัฐบาลไทยเกือบมิได้รวมออกแรงแม้แต่หน่วยนิด แม้ในภายหลังไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีกลุ่มประเทศ 77 ก็ตาม จุดยืนที่รัฐบาลไทยยึดกุมมาเกือบโดยตลอด ก็คือ การเป็น 'บริวาร' ของ 'มหามิตร' สหรัฐอเมริกาแม้ตัวจะอยู่ฝ่ายใต้ (South) แต่ใจอยู่ฝ่ายเหนือ (North) แกนนำของกลุ่มประเทศ 77 อาจรู้สึกขมขื่นที่รัฐบาลไทยมีประพฤติกรรม 'ตัวเป็นไทย ใจเป็นทาส' มาในคราวนี้เมื่อนายสุภชัยเสนอตัวเป็นตัวแทนของโลกที่สาม ประเทศที่สามจำนวนมากกลับเลือกอยู่ใต้ 'ชายคา' ของสหรัฐอเมริกาด้วยการสนับสนุนนายมัวร์

หากกระบวนการกำหนดนโยบายหรือ 'ทางเลือกของสังคม' ในสังคมเศรษฐกิจโลกเกื้อประโยชน์ประเทศมหาอำนาจมากกว่าประเทศด้อยอำนาจ ปรัชญาการณณ์เดียวกันนี้ก็เกิดขึ้นกับกระบวนการกำหนดนโยบายภายในประเทศด้วย ประชาชนที่ยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทยจำนวนมากต้องขื่นขมและทุกข์ทนกับนโยบายและทางเลือกของสังคมที่กำหนดโดยรัฐบาลชุดต่างๆ ซึ่งรวมรัฐบาลพรรคประชาธิปไตยด้วย หากผู้นำพรรคประชาธิปไตยรู้สึกขมขื่นที่ถูกรัฐอเมริกา 'รังแก' ก็สมควรตระหนักถึงความขมขื่นของประชาชนที่มีต่อนโยบายที่กำหนดโดยพรรคประชาธิปไตยด้วย จึงจะได้ชื่อว่าเป็นเวไนยสัตว์



จาก GATT สู่ WTO

---

เสียงโพนทนาให้นานาประเทศจงเกลียดจงชังสหรัฐอเมริกา  
ซึ่งออกมาจากกระบอกเสียงของรัฐบาลประชาธิปไตยในเวลานี้ ก็อบมิได้  
แตกต่างจากเสียงวิพากษ์ของสมัชชาคนจนที่มีต่อพรรคประชาธิปไตย  
ในขณะเดียวกับที่ผู้คนในสังคมไทยจำนวนมากต้องตกอยู่ในบ่วงเคราะห์  
ที่เกิดจากนโยบายหลายต่อหลายนโยบายของพรรคประชาธิปไตย สังคม  
ไทยต้องรับภาระรายจ่ายในการหาเสียงเพื่อให้นายศุภชัย พานิชภักดิ์มี  
งานทำ

.....



ภาคที่ห้า  
การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา





## จากพหุภาคีนิยมสู่ทวิภาคีนิยม

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2546

เมื่อผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก (World Trade Organization = WTO) เรียกร้องให้ภาคีสมาชิกสนใจผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (Doha Round) รุดหน้า สัญญาฉบับบอกรับปัญหาการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ปรากฏโดยชัดเจนยิ่ง

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาเริ่มต้นแล้วตั้งแต่วันที่ 28 มกราคม 2545 และกำหนดจะเสร็จสิ้นในวันที่ 1 มกราคม 2548 นายศุภชัย พานิชภักดิ์ ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกแสดงความมุ่งมั่นที่จะผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่บรรลุเป้าหมายภายในกรอบเวลาที่กำหนด ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแล้ว ยังเป็นการสร้างและแสดงผลงานของผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกอีกด้วย

แม้ว่าการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาจะลวงเลยมาแล้วเกือบหนึ่งปี แต่ความก้าวหน้าเกือบไม่มีเลย สมาชิกองค์การการค้าโลกจำนวนมากมิได้สนใจผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่บรรลุผลตามเป้าหมาย อากาเรเฉยเมยดังกล่าวนี้ปรากฏทั้งในหมู่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและประเทศด้อยพัฒนา

การเจรจาการค้าพหุภาคีส่งผลต่อการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี เพราะองค์การการค้าโลกมีสมาชิกถึง 140 ประเทศ (ต้นปี 2546) เมื่อภาคีสมาชิกบรรลุข้อตกลงในการจัดระเบียบการค้าใหม่ ย่อมต้องปฏิบัติตามพันธะแห่งข้อตกลงดังกล่าว ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่สถาปนาโดย GATT และต่อมา GATT/WTO จึงมีลักษณะพหุภาคีนิยม (Multilateralism)

แต่การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคีนิยมเป็นเรื่องยากนัก ยิ่งองค์การการค้าโลกมีภาคีสมาชิกจำนวนมากเพียงใด ความยากลำบากในการบรรลุข้อตกลงยิ่งมีมากเพียงนั้น เนื่องเพราะต้นทุนการเจรจา (Negotiation Cost) เพิ่มขึ้นตามจำนวนภาคีสมาชิก ภาคีสมาชิกย่อมต้องการผลักดันการจัดระเบียบในทางที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตน และต่อต้านการเปลี่ยนแปลงระเบียบในทางที่ลดทอนผลประโยชน์ของตน

ในโลกแห่งความเป็นจริงของการเจรจาการค้าพหุภาคี การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อให้ภาคีสมาชิกทุกประเทศได้ประโยชน์ในทุกๆเรื่องมีอาจเป็นไปได้ การเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศบางด้านย่อมมีภาคีสมาชิกบางประเทศได้ประโยชน์ และบางประเทศเสียประโยชน์ ภาคีสมาชิกแต่ละประเทศจึงต้องประเมินประโยชน์สุทธิที่คาดว่าจะได้จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ โดยที่อาจต้องเสียประโยชน์จากการจัดระเบียบใหม่บางด้าน เพื่อแลกกับผลประโยชน์ในด้านอื่น ด้วยเหตุดังนี้ ภาคีสมาชิกจึงมักจะรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการเจรจา เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศเกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มตน ความใหญ่โตมโหฬารขององค์การการค้าโลก นอกจากจะทำให้การเจรจาการค้าพหุภาคีเสียต้นทุนสูงแล้ว ยังทำให้ประเด็นการเจรจามีความละเอียดอ่อนและสลับซับซ้อนยิ่งอีกด้วย

การจัดตั้งเขตการค้าเสรียักษ์ใหญ่ในลักษณะ Super Bloc ดังเช่น APEC และ FTAA (=Free Trade Area of the Americas) มีความยากลำบากไม่ยิ่งหย่อนกว่าการบรรลุข้อตกลงในการเจรจาการค้าพหุภาคีด้วยเหตุผลเดียวกัน ทั้ง APEC และ FTAA ล้วนมีลักษณะพหุภาคี เพียงแต่จำนวนสมาชิกน้อยกว่า WTO ณ บัดนี้ APEC ตายทั้งกลมตั้งแต่ไม่คลอด FTAA เดินอยู่บนเส้นทางเดียวกัน สหภาพยุโรปเป็น Super Bloc หนึ่งเดียวที่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้ง และกำลังอยู่ในกระบวนการขยายตัว ทั้งการขยายปริมาณของสหภาพยุโรป (EU Enlargement) และการทำข้อตกลงเขตเศรษฐกิจเสรีกับประเทศในกลุ่มสมุทรเมดิเตอร์เรเนียน (Euro-Mediterranean Economic Area = EMEA) และกลุ่มประเทศในตลาดร่วมของภูมิภาคส่วนใต้ (MERCOSUR)

ความยากลำบากในการบรรลุข้อตกลงในการเจรจาการค้าพหุภาคี และความยากลำบากในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อเกื้อกูลผลประโยชน์ของตน ทำให้ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา หันไปสู่เส้นทางทวิภาคีนิยม (Bilateralism) โดยมีได้สนใจเดินตามเส้นทางพหุภาคีนิยมเท่าที่ควร นายโรเบิร์ต โซลลิก (Robert Zoellick) ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ใช้เวลาในสัดส่วนสำคัญในการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าเสรีในรูปแบบทวิภาคี (Bilateral Trade Agreement) กับประเทศต่างๆ ทั้งในละตินอเมริกา อาเซีย และแอฟริกา

ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่สหรัฐอเมริกาต้องการเห็น เมื่อมีอาจผลักดันเป็นระเบียบพหุภาคี เนื่องจากติดขัดด้วยการเมืองภายใน WTO สหรัฐอเมริกาก็นำระบียบดังกล่าวมาบรรจุไว้ในข้อตกลงการค้าทวิภาคี เมื่อข้อตกลงการค้าทวิภาคีขยายตัว อันเป็นผลจากการที่จำนวนประเทศที่มีข้อตกลงลักษณะนี้กับสหรัฐอเมริกามีมากขึ้น เครือข่ายประเทศ

ที่ทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกาขยายใหญ่ขึ้น ข้อตกลงการค้าทวิภาคียอมแปรสภาพเป็นข้อตกลงการค้าพหุภาคีโดยปริยาย

ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกายังคงยืนยันที่จะผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาบรรลุผล โดยยืนยันว่า การทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีมิได้ขัดต่อการเจรจาการค้าพหุภาคี ตรงกันข้ามการทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีกลับจะเป็นตัวเร่งให้การเจรจาการค้าพหุภาคีบรรลุข้อตกลงเร็วขึ้น

แต่นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมาก รวมทั้งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก มีเศรษฐกิจตรงกันข้ามกับความเห็นข้างต้นนี้ เพราะข้อตกลงการค้าทวิภาคีมักจะให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่ประเทศคู่สัญญา อันก่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อประเทศที่สาม จนในที่สุดอาจสร้างความรู้สึกเป็นปรปักษ์ในหมู่ประเทศต่างๆ ข้อตกลงการค้าทวิภาคีจึงสร้างมหันตภัยต่อระบบการค้าโลก

การเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน และการที่สาธารณรัฐประชาชนจีนสามารถเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกได้สำเร็จ นับเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่ขับเคลื่อนการขยายตัวของข้อตกลงการค้าทวิภาคี เพราะบัดนี้สินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนสามารถแข่งขันในตลาดโลกบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับภาคีองค์การการค้าโลกโดยทั่วไป เนื่องเพราะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-Favoured-Nation Principle) ความเกรงกลัวพลังการแข่งขันจากสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour-intensive Industries) ทำให้นานาประเทศพากันจัดตั้ง 'เขตการค้าเสรี' ในลักษณะทวิภาคี เพื่อให้สินค้าของตนมีพื้นที่ในตลาดโลก

ญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ดีตามความข้างต้นนี้ แต่เดิมญี่ปุ่นเดินตามแนวทางพหุภาคีนิยม ดังจะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นเกือบไม่มีข้อตกลงการค้าในลักษณะทวิภาคีกับประเทศใดเลย นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นเริ่มทำสัญญาการค้าในลักษณะทวิภาคีมากขึ้น เมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนบรรลุข้อตกลงกับกลุ่มอาเซียนในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (China-Asean Free Trade Area) ในเดือนพฤศจิกายน 2545 ญี่ปุ่นก็บรรลุข้อตกลงกับกลุ่มประเทศอาเซียนในลักษณะเดียวกันเกือบจะทันทีทันควัน

สิงคโปร์เป็นตัวอย่างอีกประเทศหนึ่งที่หันเหิมสู่เส้นทางทวิภาคีนิยม สิงคโปร์ผุดหวังจาก AFTA การปรากฏตัวของสาธารณรัฐประชาชนจีนในองค์การการค้าโลก ทำให้สิงคโปร์ต้องปรับโครงสร้างการผลิตสู่สังคมเศรษฐกิจแบบบริการ (Service Economy) สิงคโปร์เริ่มหาหนทางขยายตลาดด้วยการทำสัญญาการค้าทวิภาคีกับนิวซีแลนด์ (ANZSEP) ญี่ปุ่น (JSEPA) และมีแผนที่จะทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา คานาดา เม็กซิโก ออสเตรเลีย และเขตการค้าเสรียุโรป (EFTA)

ไม่เพียงแต่ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีจะไม่สนใจแนวทางพหุภาคีนิยมเท่านั้น ประเทศด้อยพัฒนาก็ขาดความกระตือรือร้นด้วย ประเทศในโลกที่สามเริ่มพบข้อเท็จจริงมากขึ้นเรื่อยๆว่า ตนมิได้ประโยชน์จากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ความไม่แน่ใจว่าจะได้ประโยชน์จากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาลังเลใจที่จะเปิดเสรีมากกว่าระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในขณะที่ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปกดดันให้มีการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมมากกว่าเดิม ข้อเรียกร้องในการเปิดเสรีด้านการค้าบริการและการยอมรับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา ล้วนแล้วแต่ทำให้ประเทศในโลกที่สามเสียประโยชน์ แต่ในอีกด้านหนึ่งประเทศมหาอำนาจกลับละเมิด



หลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ด้วยการให้เงินอุดหนุนการผลิตด้านเกษตรกรรม ฝรั่งเศสจับมือกับเยอรมนีในการดำรงนโยบาย Common Agricultural Policy (CAP) ต่อไป ส่วนสหรัฐอเมริกาที่ตรากฎหมาย Farm Act หรือที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า Farm Security and Rural Investment Act of 2002 ซึ่งจัดสรรเงินอุดหนุนการเกษตร 180,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในช่วงเวลา 10 ปีข้างหน้า การให้เงินอุดหนุนการผลิตด้านการเกษตร ย่อมทำให้อุปทานสินค้าเกษตรมีมากกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำมากกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งหมดนี้สร้างปัญหาแก่ประเทศในโลกที่สามที่พึ่งรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตร

นักเศรษฐศาสตร์บางคน ดังเช่นศาสตราจารย์อลัน วินเตอร์ส (Alan Winters) แห่ง University of Sussex นำเสนออรรถาธิบายว่า การขยายตัวของข้อตกลงการค้าทวิภาคีเป็นผลจากการเติบโตของกองทัพนักเจรจาการค้า การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยและการสถาปนาองค์การการค้าโลกมีผลให้นานาประเทศต้องผลิตนักเจรจาการค้า กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) ดังกล่าวนี้ มีงานทำน้อยลงเมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยจบสิ้นลง การริเริ่มการเจรจาการค้าในลักษณะทวิภาคีทำให้นักเจรจาการค้ามีงานทำและมีความสำคัญในเวทีเศรษฐกิจโลก

บัดนี้ มนุษย์พิภพกำลังหันเข็มสู่แนวทางทวิภาคีนิยม ความหวังของผู้อำนวยความสะดวกการค้าโลกที่จะผลักดันให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาเสร็จสิ้นในปี 2548 นับเป็นการวาดวิมานในฝันโดยแท้

.....

## สมรภูมิ Cancun

ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 กันยายน พ.ศ.

2546

เสียงเรียกร้องเพื่อนพ้องน้องพี่เพื่อไปชุมนุม ณ เมือง Cancun ประเทศเม็กซิโก ดังกังวานมาเป็นเวลากว่าครึ่งปี บัดนี้ 'กองทัพประชาชน' เตรียมพร้อมในที่ตั้ง และกำลังขับเคลื่นสู่อสมรภูมิ Cancun เพื่อทำสงครามการเจรจาการค้า

กองทัพชาวเม็กซิกันนำโดย Popular Civic Front of Puebla ผสานกับขบวนการประชาชนดังเช่น Mexican Action Network Against Free Trade เป็นกองทัพหน้าในการบุกยึดพื้นที่ Kilometre Zero อันเป็นที่ตั้งของศูนย์การประชุมหรือ Convention Centre ส่วนหนึ่งเพื่อแสดงการต่อต้านองค์การการค้าโลก อีกส่วนหนึ่งเพื่อทดสอบกำลังและความสามารถของเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของรัฐบาลเม็กซิกัน

ไม่มีใครคาดเดาว่า สมรภูมิ Cancun จะ 'นองเลือด' มากเท่า สมรภูมิ Seattle เมื่อสี่ปีที่แล้วหรือไม่ ขบวนการประชาชนระหว่างประเทศมิได้มีเป้าประสงค์ที่จะก่อการนองเลือด หากการนองเลือดเกิดขึ้นก็ต้องเป็นผลจากการตัดสินใจของรัฐบาลเม็กซิกันในการใช้ตำรวจและทหารปราบปรามขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลกอย่างรุนแรง

นคร Cancun เป็นสถานที่จัดการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลกระหว่างวันที่ 10-14 กันยายน 2546 การประชุมดังกล่าวนี้มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (WTO Doha Round) อย่างสำคัญ มีเฉพาะต่อการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังมีผลต่ออนาคตและชะตากรรมขององค์การการค้าโลกอีกด้วย

การประชุมระดับรัฐมนตรี (Ministerial Conference) มีขึ้นครั้งแรกในปี 2525 ขณะที่ยังมิได้สถาปนาองค์การการค้าโลก ภายใต้ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) มีการประชุมระดับรัฐมนตรีรวม 6 ครั้ง เมื่อมีการตั้งองค์การการค้าโลกในปี 2538 การประชุมระดับรัฐมนตรีถูกกำหนดให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้มีการประชุมอย่างน้อย 2 ปีต่อหนึ่งครั้ง การประชุม ณ เมือง Cancun นับเป็นการประชุมองค์การการค้าโลกระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 5 (ดูตาราง) การประชุมเท่าที่ผ่านมา มีทั้งที่สำเร็จและล้มเหลว ครั้งที่ล้มเหลวอย่างไม่เป็นท่า คือ การประชุม ณ เมือง Seattle ในปี 2542

ขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลกมีจุดประสงค์หลักในการโค่นล้มองค์การการค้าโลก และมีจุดประสงค์รองในการคว่ำการประชุมระดับรัฐมนตรี ณ เมือง Cancun ขบวนการประชาชนเหล่านี้มีฉันทมติว่า ระบบการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันเป็นระบบที่ไม่เป็นธรรม ประเทศเล็กเสียเปรียบประเทศใหญ่ ประเทศด้อยพัฒนาถูกเอาเปรียบโดยประเทศที่พัฒนาแล้ว องค์การการค้าโลกเป็นกลไกของประเทศมหาอำนาจและบรรษัทระหว่างประเทศในการหาประโยชน์จากการผลักดันการขยายระเบียบการค้าระหว่างประเทศ โดยไม่นำพาว่า การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ สร้างภาวะทุกข์เข็ญแก่ประชาชนผู้ยากไร้ในโลกที่สามอย่างไรบ้าง

ขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลกเกือบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์ เนื่องจากองค์การการค้าโลกเป็นกลไกของกระบวนการโลกาภิวัตน์ แต่ภายในขบวนการเหล่านี้มีจุดยืนและความคิดเห็นแตกต่างกันมาก บางกลุ่มต้องการโค่นล้มองค์การการค้าโลก เนื่องจากไม่ต้องการเดินบนเส้นทางทุนนิยม กลุ่มเหล่านี้ชูคำขวัญ 'Other Worlds Are Possible' แต่บางกลุ่มต้องการผลักดันการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น และมีความเอื้ออาทรต่อเพื่อนมนุษย์มากขึ้น

ในท่ามกลางความหลากหลายของขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลก นับแต่องค์กรดังเช่น Attac, Focus on the Global South, Continental Social Alliance, Friends of the Earth, Greenpeace, Global Exchange ไปจนถึง Oxfam มีความพยายามในการประสานงานในการชุมนุม ณ เมือง Cancun ซึ่งคาดว่าจะมีผู้ร่วมชุมนุมประท้วงอย่างน้อย 20,000 คน และอาจมีมากถึง 50,000 คน ทั้งนี้ที่คณะผู้จัดการประชุมจะพยายามสกัดมิให้ NGOs เข้าสู่อำเภอเมือง Cancun ก็ตาม Jose Bove ผู้นำเกษตรกรฝรั่งเศสผู้มีสมญานามว่า McHero เป็นคนหนึ่งที่ถูกกันมิให้เข้าเมือง Cancun

ขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลกเปลี่ยนโฉมไปค่อนข้างมาก นอกจากจะดึงดูดปัญญาชนและนักเคลื่อนไหวทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายเสรีนิยมเป็นฐานกำลังที่กว้างขวางขึ้นแล้ว ยังให้ความสนใจในการผลิตงานวิชาการเกี่ยวกับองค์การการค้าโลกและระเบียบการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้รู้เท่าทันประเทศมหาอำนาจและบรรษัทระหว่างประเทศ รวมทั้งกำหนดจุดยืนเกี่ยวกับการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขประโยชน์โลกที่สามและกลุ่มประชาชนผู้ยากไร้องค์กรเอกชนที่มีบทบาทในการผลิตงานวิชาการดังกล่าวนี้ได้แก่ Focus on

the Global South, Global Exchange, Global Development Network  
เป็นต้น

สมรภูมิ Cancun มิได้ปรากฏบนท้องถนน ณ ที่ซึ่งขบวนการต่อต้านองค์การการค้าโลกอาจต้อง 'ต่อสู้' กับตำรวจและทหารเม็กซิกันเท่านั้น หากยังปรากฏในศูนย์การประชุมอีกด้วย

บนโต๊ะเจรจา ฝ่ายใต้ต้องต่อสู้กับฝ่ายเหนือ แม้องค์การการค้าโลกจะยึดกฎการลงคะแนนเสียง 'หนึ่งประเทศ หนึ่งคะแนนเสียง' (One Country, One Vote) แต่ฝ่ายใต้ต้องเสียเปรียบในด้านวิถียุทธ และอำนาจต่อรอง ในขณะที่ฝ่ายเหนือมีผู้ชำนาญการเฉพาะเรื่องจำนวนมาก แม้กฎกติกาขององค์การการค้าโลกเพียงหนึ่งบรรทัดหรือหนึ่งย่อหน้าก็สามารถนำเสนอบทวิเคราะห์เป็นคั้งเป็นแคว ฝ่ายใต้มิได้มีวิถียุทธชนิดเทียบเทียมได้ ลำพังแต่จะทำความเข้าใจกฎกติกาเหล่านั้นก็แสนยากเสียแล้ว ฝ่ายเหนือยังมีไม้ตายในด้านอำนาจต่อรองด้วยการหยิบยกผลประโยชน์ระดับทวีภคิมากดดันให้บางประเทศในฝ่ายใต้ยอมรับกติกาใหม่บางกติกา

การเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งระดับพหุภคิและทวีภคิ ล้วนเป็นการเล่นเกมเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ หรือ Trade-Off Game ผลการเจรจานอกจากจะขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของประเทศคู่เจรจาแล้วยังขึ้นอยู่กับกระบวนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อีกด้วย หากการเล่นเกมมีลักษณะเป็นการเล่นเกมเชิงลบ หรือ Negative Linkage การเจรจาอาจจบลงโดยที่ประเทศคู่เจรจามีได้รับประโยชน์มากกว่าที่ควร ตัวอย่างของ Negative Linkage ได้แก่ การกำหนดจุดยืนในการเจรจาว่า หากไม่มีการลดเงินอุดหนุนการผลิตด้านเกษตรกรรม จะไม่มีการเจรจาเรื่องการเปิดเสรีการค้าบริการ

ประเทศโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา หากประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา ไม่กำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนในการลดเงินอุดหนุนด้านเกษตรกรรม ประกาศอย่างชัดเจนว่า จะไม่ยอมพิจารณาประเด็นใหม่ที่เรียกว่า Singapore Issues (จากการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 1 ปี 2539) อันได้แก่ กติกาว่าด้วยการลงทุน นโยบายการแข่งขัน การจัดจ้างจัดซื้อของรัฐบาล (Government Procurement) และการอำนวยความสะดวกด้านการค้า (Trade Facilitation)

สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปสร้างความแค้นเคืองแก่โลกที่สาม ด้วยการเพิ่มเงินอุดหนุนการเกษตรในปี 2545 ทั้งๆที่มีพันธะในการลดเงินอุดหนุนดังกล่าวตามข้อตกลงในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย จนการประชุม ณ เมือง Cancun ทำท่าจะล้มเหลวตั้งแต่การประชุมยังไม่เริ่มต้น แต่แล้วสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปช่วยประคองให้การประชุมมีชีวิตต่อไปด้วยการยื่นข้อเสนอการจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ โดยที่ในเวลาไล่เลี่ยกันภาคีองค์การการค้าโลกบรรลุข้อตกลงในการให้ประเทศด้อยพัฒนาซึ่งยารักษาโรคสำคัญในราคาถูกลง

การรวมกลุ่มประเทศที่มีผลประโยชน์ร่วมกันนับเป็นยุทธวิธีสำคัญในการเพิ่มอำนาจต่อรอง ดังกรณีประเทศผู้ส่งออกธัญพืช 18 ประเทศที่รวมตัวกันเป็น CAIRNS Group และประเทศด้อยพัฒนา 20 ประเทศที่รวมตัวกันเป็น Group of 20 โดยมีบราซิล สาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย และแอฟริกาใต้เป็นผู้นำ

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (WTO Doha Round) ถูกกำหนดให้เป็น Development Round ซึ่งมีนัยเกี่ยวกับการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อเกื้อกูลกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกที่สาม แต่การเจรจามีความคืบหน้าช้ามาก จนเกินกำหนดเวลาเกือบทุกหัวข้อการเจรจา มีหน้าซ้ำสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปยังย่ำยีสิทธิ

จาก GATT สู่ WTO

แห่งโตฮา ด้วยการสืบทอดนโยบายการอุดหนุนการผลิตด้านเกษตรกรรม  
อันขัดต่อเจตนารมณ์ของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยอีกด้วย  
ในประการสำคัญ นานาประเทศมิได้สนใจการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบ  
โตฮาเท่าที่ควร เพราะต่างหันเข็มมุ่งไปสู่การทำข้อตกลงการค้าทวิภาคี

ภายใต้บรรยากาศดังกล่าวนี้ หากการประชุมระดับรัฐมนตรี ณ  
เมือง Cancun จบลงโดยไม่มีข้อตกลงเป็นขึ้นเป็นอัน ก็มีใ้เรื่องน่า  
ประหลาดใจ แต่คำถามพื้นฐานที่พึงหาคำตอบ ก็คือ องค์การการค้าโลก  
ควรจะมีอนาคตอย่างไร

ตารางที่ 1

การประชุมระดับรัฐมนตรีภายใต้ GATT 2525 – 2537

ครั้งที่	ปีที่ประชุม	เมืองที่ประชุม	ผล
1	2525	Geneva สวิตเซอร์แลนด์	ล้มเหลว
2	2529	Punta del Este อุรุกวัย	สำเร็จ
3	2531	Montreal แคนาดา	กึ่งล้มเหลว
4	2532	Geneva สวิตเซอร์แลนด์	กึ่งสำเร็จ
5	2533	Brussels เบลเยียม	ล้มเหลว
6	2537	Marrakesh โมร็อกโค	สำเร็จ

ตารางที่ 2

การประชุมระดับรัฐมนตรีภายใต้ WTO 2538 - 2546

ครั้งที่	ปีที่ประชุม	เมืองที่ประชุม	ผล
1	2539	สิงคโปร์	กึ่งสำเร็จ
2	2541	Geneva สวิตเซอร์แลนด์	กึ่งสำเร็จ
3	2542	Seattle สหรัฐอเมริกา	ล้มเหลว
4	2543	Doha กาตาร์	กึ่งสำเร็จ
5	2546	Cancún เม็กซิโก	?

ที่มา Jean-Marie Metzger, "Mapping the Bumpy Road to Cancún", *OECD Observer* (May 28, 2003).

\*\*\*\*\*





## การเจรจาการค้าพหุภาคี ในฐานะการเล่นเกม

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดกรรายวัน  
ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 4 สิงหาคม 2547

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา (Doha Round) กลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อภาคีองค์การการค้าโลกตกลงกรอบการเจรจาที่จะเดินหน้าต่อไปได้เมื่อปลายเดือนกรกฎาคม 2547

เมื่อการประชุมองค์การการค้าโลกระดับรัฐมนตรี ณ เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก (Cancun Ministerial Conference) จบลงในเดือนกันยายน 2546 โดยที่ภาคีสมาชิกไม่สามารถบรรลุข้อตกลงใดๆได้ อนาคตของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาแลดูมืดมน จนเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าการขยายการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมถึงจุดอับตัน ผลที่ตามมาก็คือ นานาประเทศจะหันเหจากแนวทางพหุภาคีนิยม (Multilateralism) ไปสู่วางทางทวิภาคีนิยม (Bilateralism) และภูมิภาคนิยม (Regionalism)

แต่การเจรจการค้าระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงการค้าพหุภาคี ข้อตกลงการค้าทวิภาคี หรือข้อตกลงการค้าภูมิภาคล้วนเป็นการเล่นเกมที่ประเทศคู่เจรจาล้วนต้องการประโยชน์สูงสุดจากการเจรจาด้วยกันทั้งสิ้น ความขัดแย้งอันเกิดจากกระบวนการเจรจันับเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ เพราะต่างฝ่ายต่างต้องการรักษาผลประโยชน์ของตน ด้วย

เหตุที่การเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีลักษณะเสมือนหนึ่งการเล่นเกมทฤษฎีเกม (Game Theory) จึงมีประโยชน์ในการทำความเข้าใจเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดีตามภาษาของทฤษฎีเกม การเจรจาการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Negotiations: MTNs) เป็นเกมที่เล่นซ้ำแล้วซ้ำเล่า (Repeated Game) นับตั้งแต่ปี 2490 เมื่อข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและศุลกากร (General Agreement on Trade and Tariff: GATT) มีผลบังคับใช้ จนกระทั่งมีการสถาปนาองค์การการค้าโลกในเวลาต่อมาในปี 2538 การเจรจาการค้าพหุภาคีมีมาแล้ว 8 รอบ โดยที่รอบโดฮาเป็นรอบที่ 9 ด้วยเหตุที่การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และมีอาจตกลงให้จบสิ้นภายในการเจรจารอบเดียว เนื่องจากติดขัดด้วยเงื่อนไขสภาวะการณ์เฉพาะของแต่ละประเทศ การเจรจาการค้าพหุภาคีจึงมีหลายรอบและจักเป็นเช่นนี้ต่อไปอีกนานแสนนาน เนื่องจากระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ครบถ้วนสมบูรณ์นั้นไม่มีประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง ความขัดแย้งและข้อพิพาททางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 'พัฒนา' และเคลื่อนตัวจากปริมณฑลหนึ่งไปสู่อีกปริมณฑลหนึ่ง อันเป็นเหตุให้ต้องมีการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อป้องกันมิให้ข้อพิพาทเหล่านี้เกิดขึ้นอีกด้วย

การเจรจาการค้าพหุภาคีแตกต่างจากการเจรจาการค้าพหุภาคี ในขณะที่การเจรจาการค้าพหุภาคีเป็นการเล่นเกมที่มีลักษณะซ้ำแล้วซ้ำเล่า การเจรจาการค้าพหุภาคีเป็นการเล่นเกมที่มีลักษณะจบแล้วจบเลย หากจะมีการเล่นเกมใหม่ก็ต้องทอดเวลายาวนาน เมื่อข้อตกลงเดิมสิ้นอายุ หรือมีประเด็นใหม่ที่ต้องการเจรจา ในขณะที่การเจรจาการค้าพหุภาคีมีการกำหนดกรอบ และมีความคาดหวังว่า จะมีการเจรจาใหม่ในอนาคต เนื่องจากการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมยังคงค้างคา

การเจรจาการค้าทวิภาคีก็ยังคงแตกต่างจากการเจรจาการค้าพหุภาคี ในประเด็นความเต็มใจในการเจรจา ในการเจรจาการค้าทวิภาคี ประเทศคู่สัญญาต้องมีความเต็มใจในการเจรจา มิฉะนั้นการเจรจามีอาจเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุนี้ การเจรจาการค้าทวิภาคี จึงเป็นเกมที่คู่เจรจามีสมานฉันท์ในการเจรจา (Co-operative Game) ในขณะที่ในการเจรจาการค้าพหุภาคี ประเทศคู่เจรจาบางประเทศไม่เต็มใจที่จะเจรจาในประเด็นสำคัญบางประเด็น จนมีการข่มขู่ว่า หากมีการนำประเด็นดังกล่าวขึ้นโต๊ะการเจรจา การเจรจาก็จะยุติลง ในบางกรณี ประเทศคู่เจรจาอาจกำหนดให้มีการยอมรับกฎกติกาบางชุดก่อนที่การเจรจาจะดำเนินต่อไป ด้วยเหตุนี้ การเจรจาการค้าพหุภาคีจึงเป็นเกมที่ประเทศคู่เจรจาไม่มีสมานฉันท์ในการเจรจา (Non-Cooperative Game)

การผนึกตัวของประเทศโลกที่สามนับตั้งแต่การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยเป็นต้นมา ประกอบกับการเติบโตใหญ่ของขบวนการประชาชนระหว่างประเทศ มีส่วนทวีลักษณะไร้อสมานฉันท์ในการเจรจาการค้าพหุภาคี ในเมื่อประเทศด้อยพัฒนาประจักษ์ว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ผลักดันโดยประเทศมหาอำนาจไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศยากจน ในประการสำคัญ ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ไม่มีความจริงจังในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศให้เป็นธรรม ผลที่ตามมาคือ ขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์ (Anti-Globalization Movement) เติบโตอย่างแข็งแกร่งตามลำดับ ในเมื่อผลประโยชน์อันเกิดจากกระบวนการโลกาภิวัตน์มิได้มีการจัดสรรอย่างเท่าเทียมกัน การต่อต้านองค์การการค้าโลก ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นผลจากขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์ ในเมื่อองค์การโลกบาลทั้งสามเป็นกลไกขับเคลื่อนโลกาภิวัตน์

ขบวนการต่อต้านโลกาภิวัตน์ประสบความสำเร็จในการทำให้การประชุมองค์การการค้าโลกระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 3 ณ นครซีแอตเติล

สหรัฐอเมริกาในปี 2542 ล้มลงชนิดมีอาจพรรณนาได้ ตามมาด้วยสวรรคต  
ล้ม ณ เมืองแคนคูน ในปี 2546

ประเทศมหาอำนาจพยายามรุกคืบในการจัดระเบียบการค้า  
ระหว่างประเทศในประเด็นใหม่ที่รู้จักกันในนาม Singapore Issues  
อันประกอบด้วยประเด็นการค้ากับการลงทุน (Trade and Investment)  
การแข่งขันทางการค้า (Competition Policy) การจัดจ้างจัดซื้อของรัฐ  
(Government Procurement) และการอำนวยความสะดวกทางการค้า  
(Trade Facilitation) ประเทศโลกที่สามจำนวนมากไม่พร้อมที่จะรับ  
ระเบียบใหม่เหล่านี้ และต้องตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบประเทศมหาอำนาจ  
มากยิ่งขึ้น ในประการสำคัญ ระเบียบใหม่เหล่านี้จำนวนมากมิได้ข้อง  
เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศโดยตรง แต่ประเทศมหาอำนาจพยายาม  
โยงให้เป็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศ

ในขณะที่ประเทศมหาอำนาจพยายามผลักดันระเบียบใหม่  
แต่กลับไม่มีความจริงจังในการปฏิบัติตามข้อตกลงเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
การลดการอุดหนุนการผลิตและการส่งออกสินค้าเกษตร อันเป็นเจตนา  
รวมที่ปรากฏจากการเจรจาอบอุรุกวัย สหรัฐอเมริกากลับตรากฎหมาย  
การเกษตรฉบับใหม่ชื่อ Farm Security and Rural Investment Act of 2002  
อันมีผลในการเพิ่มเงินอุดหนุนการผลิตทางการเกษตรถึง 80% และยังคง  
ให้รัฐบาลอเมริกันใช้จ่ายเงินเพื่อการนี้ 189,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน  
ในช่วงเวลา 10 ปีที่กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ ในอีกด้านหนึ่ง สหภาพยุโรป  
ก็เพิ่มเงินอุดหนุนการผลิตทางการเกษตรภายใต้ Common Agricultural  
Policy (CAP) ในปี 2545 นอกจากนี้ ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป  
ต่างเล่นแร่แปรธาตุกฎกติกาขององค์การการค้าโลก ทั้งนี้โดยอาศัยความ  
เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้การอุดหนุนการผลิต  
ทางการเกษตรถูกต้องตามกฎหมายขององค์การการค้าโลก

ประเทศโลกที่สามนี้กำลังเป็นกลุ่ม G20+ ในการเจรจารอบโดฮา ทั้งนี้โดยมีบราซิล อินเดีย แอฟริกาใต้ และต่อมาสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นผู้นำ G20+ ความสำเร็จที่เมืองแคนคูน เมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปไม่แสดงความจริงจังในการจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตรให้เป็นธรรม แต่กลับพยายามผลักดัน Singapore Issues

ในการเจรจาการค้าพหุภาคี ประเทศคู่แข่งต่างมี Reputation ที่ชัดเจนในการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปมีชื่อเสียง(ง) ในฐานะ 'จอมเบียด' ผู้ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง มีหน้าซ้ำยังพยายามพลิกแพลงกฎกติกาขององค์การการค้าโลกให้เป็นประโยชน์แก่ตนอีกด้วย โดยไม่คำนึงว่า การพลิกแพลงเช่นนี้จะสร้างความเสียหายแก่โลกที่สามอย่างไรบ้าง กลุ่ม G 3 อันประกอบด้วยบราซิล อินเดีย และแอฟริกาใต้ ก็มีชื่อเสียงในฐานะหน่วยกล้าตาย ผู้ขอใช้หัวชนฝาและไม่ยอมประนีประนอม

พฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Behaviour) ปรากฏโดยทั่วไปในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ เพราะประเทศคู่แข่งจำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ล่วงหน้าว่าจะยอมประนีประนอมและไมยอมประนีประนอม การเจรจาการค้าระหว่างประเทศเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ หากประเทศคู่แข่งยึดโยงผลประโยชน์ของตนเป็นที่ตั้งโดยไม่ยอมอ่อนข้อ การเจรจายากที่จะบรรลุข้อตกลงได้ ดังเห็นได้จากการเจรจาที่เมืองแคนคูน

ในการเจรจาการค้าพหุภาคี การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในลักษณะยื่นหมูยื่นแมว (Trade-off) ทำได้ง่าย เพราะประเทศคู่แข่งมีเพียง 2 ประเทศ แต่การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในการเจรจาการค้าพหุภาคีทำได้ยาก เนื่องจากติดขัดด้วยจำนวนประเทศคู่แข่ง (ปี 2548 องค์การการค้าโลกมีสมาชิก 147 ประเทศ)

สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปในกลุ่ม G20+ จนติดกำแพงด้วยการขับเคลื่อน Singapore Issues และการเบียดขอตกลงว่าด้วยการลดการอุดหนุนการผลิตด้านเกษตรกรรม หาก G20+ ติดกำแพงอยู่เช่นนี้ นานาประเทศย่อมชอบที่ประณามสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปว่าเป็นผู้ร้ายใจคด โดยที่ G20+ จะได้รับเสียงสนับสนุนเพิ่มขึ้น มีพักต้องกล่าวว่า โลกที่สามมีการรวมกลุ่มเป็น G90 ด้วย สังคมเศรษฐกิจโลกยากที่จะขยายตัวเติบโตต่อไป และกระบวนการโลกาภิวัตน์ต้องตกอยู่ในภาวะชะงักงัน ดังเช่นที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่งกับสงครามโลกครั้งที่สอง การถอยฉากของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้

G20+ และ G90 อยู่ในฐานะที่ต้องตอบรับการถอยฉากของประเทศมหาอำนาจ มิฉะนั้นจะกลายเป็นผู้ร้ายในสายตาของสังคมเศรษฐกิจโลกเสียเอง ในประการสำคัญ ประเทศโลกที่สามที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ล้วนเห็นประโยชน์ของระบบการค้าเสรี และต้องการประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์ มิฉะนั้นคงไม่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก

มติของสมาชิกองค์การการค้าโลกปลายเดือนกรกฎาคม 2547 แม้จะช่วยให้การเจรจารอบโดฮารุดหน้าต่อไปได้ แต่ยักรวดเร็วเกินกว่าที่จะสรุปว่า การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาก่อให้เกิดระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่เสรีและเป็นธรรม

.....

## จากโตฮาสู่ฮ่องกง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในจดหมายข่าว *WTO Watch* ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (ธันวาคม 2548)

การประชุมการค้าพหุภาคีรอบโตฮา (WTO Doha Round) ก่อเกิดจากการประชุมระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 4 ขององค์การการค้าโลก ณ นครโดฮา ประเทศกาตาร์ ในเดือนพฤศจิกายน 2544 โดยเริ่มต้นการเจรจา เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2545 และกำหนดจะเสร็จสิ้นในวันที่ 1 มกราคม 2548 แต่แล้วกำหนดการก็ถูกเลื่อนออกไป โดยที่ยังมองไม่เห็นอนาคตแห่งความสำเร็จ

การประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 5 ขององค์การการค้าโลก ณ เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก ในเดือนกันยายน 2546 นับเป็นการประชุมนัดสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโตฮา แต่แล้วการประชุมกลับจบลงด้วยความล้มเหลวอย่างยิ่ง ในเมื่อประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปพยายามบรรลุประเด็นการเจรจาใหม่ที่รู้จักกันในนาม Singapore Issues โดยไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการค้าสินค้าเกษตร ประเทศโลกที่สามนำโดยกลุ่ม G20+ ยืนหยัดไม่ยอมรับ Singapore Issues และยืนยันว่า หากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปยังไม่จัดการประเด็นระเบียบการค้าสินค้าเกษตรจนน่าพอใจ จะไม่มีการพิจารณาประเด็นใหม่



ความล้มเหลวของการประชุมที่แคนคูน สร้างภาวะชะงักงันแก่การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา กระนั้นก็ตาม ยังคงมีความร่วมมือในหมู่ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกจนบรรลุข้อตกลงเบื้องต้นระดับหนึ่งในการจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งรู้จักกันในนาม July 2004 Package หลังจากนั้น มีความพยายามในระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิก WTO ต่างๆ ในการขับเคลื่อนการประชุมรอบโดฮาให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

การประชุมองค์การการค้าโลกระดับรัฐมนตรี ครั้งที่ 6 ซึ่งกำหนดจัดระหว่างวันที่ 13-18 ธันวาคม 2548 ณ ประเทศฮ่องกง กลายเป็นความหวังของการเจรจารอบโดฮา ก่อนการประชุมดังกล่าว มีการประชุมย่อยระดับรัฐมนตรี ณ เมืองต้าเหลียน ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (Dalian Meeting) ระหว่างวันที่ 12-13 กรกฎาคม 2548 เพื่อเป็นการอุ่นเครื่องและแสวงหาความตกลงเท่าที่จะเป็นไปได้

เส้นทางจากโดฮาสู่ฮ่องกงกินเวลา 4 ปี ในแง่ระยะทางฮ่องกงมิได้ห่างไกลจากโดฮามากนัก แต่ในแง่ผลประโยชน์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศยากจน เวลาและระยะทางดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะเกื้อยผลประโยชน์ระหว่างประเทศให้เป็นธรรมได้ เมื่อใกล้เวลาการประชุมที่ฮ่องกง ข้อเสนอการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจึงพุ่งสู่โต๊ะการประชุม กระนั้นก็ตาม ความหวังที่จะได้เห็นความสำเร็จของการประชุมที่ฮ่องกงยังคงดูเลือน ในเมื่อข้อเสนอเหล่านี้ยังห่างไกลจากปรัชญาการค้าเสรี

.....

## จากแคนคูนถึงฮ่องกง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในจดหมายข่าว WTO Watch ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (มีนาคม 2549)

การประชุมองค์การการค้าโลกระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 6 ณ ประเทศฮ่องกง ระหว่างวันที่ 13-18 ธันวาคม 2548 จบลงด้วยความล้มเหลว ระดับใกล้เคียงกับการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 5 ณ เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก ในเดือนกันยายน 2546

การประชุมที่ฮ่องกงมีข้อตกลงสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ภาควิชาการการค้าโลกตกลงที่จะยกเลิกการอุดหนุนการส่งออกทุกรูปแบบภายในปี 2556

*ประการที่สอง* ภาควิชาการการค้าโลกตกลงที่จะจัดระเบียบการค้าเพื่อเกื้อกูลกลุ่มประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด (The Least-Developed Countries) เพื่อให้สอดคล้องกับการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาเป็นการเจรจา รอบการพัฒนา (Doha Development Round) ในครั้งนี้ ภาควิชาการการค้าโลกตกลงที่จะเปิดตลาดรับสินค้าจากประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด โดยได้รับยกเว้นภาษีการนำเข้า และไม่มีข้อกำหนดโควตา รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางการค้า (Aid for Trade)

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงสำคัญทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้มีอากัฏเป็นความสำเร็จของการประชุมที่ฮ่องกงได้ การยกเลิกมาตรการการอุดหนุนเพื่อการส่งออกเป็นข้อตกลงตั้งแต่การประชุมพหุภาคีรอบอุรุกวัยซึ่งปิดรอบในเดือนธันวาคม 2537 แต่ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป กลับเล่นเกมเตะถ่วงเวลา จนต้องใช้เวลาถึง 12 ปี จึงจะตกลงเงื่อนไขเวลาได้ ในขณะที่ประเทศด้อยพัฒนาผลักดันให้ประเทศมหาอำนาจยกเลิกมาตรการการอุดหนุนเพื่อการส่งออกในปี 2553 แต่สหภาพยุโรป 'เล่นเกม' จนประสบความสำเร็จในการเลื่อนกำหนดเวลาเป็นปี 2556

ข้อตกลงการปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่าง (Special and Differential Treatment) ในการเปิดตลาดแก่สินค้าจากประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด ดูเผินๆ เป็นมติที่เป็นประโยชน์แก่ประเทศยากจนอย่างยิ่ง แต่ปฏิญญาฮ่องกงแตกต่างจากปฏิญญาโตฮา เพราะปฏิญญาฮ่องกงสงวนรายการสินค้าอ่อนไหว มิได้เปิดตลาดแก่ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดอย่างเต็มที่ ดังเช่นสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อันเป็นผลจากการผลักดันของสหรัฐอเมริกา

ในขณะที่มีการกำหนดเงื่อนไขเวลาการยกเลิกมาตรการการอุดหนุนการส่งออก แต่ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ยังคงดำเนินมาตรการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศต่อไป ดังเช่นการอุดหนุนการผลิตฝ้าย ซึ่งกระทบต่อประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดในแอฟริกาตะวันตก แม้ว่าปฏิญญาฮ่องกงกำหนดหลักการเรื่องการอุดหนุนการผลิตภายในประเทศในลักษณะที่เข้มงวดขึ้น แต่ความคลุมเครือยังปรากฏโดยทั่วไป

การเล่นเกมในการเจรจาการค้าปรากฏตลอดการประชุมครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเล่นเกมลักษณะ 3 เสา ระหว่างสหรัฐอเมริกา

สหภาพยุโรป และโลกที่สาม สหรัฐอเมริกาพยายามหลีกเลี่ยงการตกเป็นจำเลยในฐานะที่เป็นผู้ทำให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาล้มเหลว โดยการโยนความผิดไปยังสหภาพยุโรป ในขณะที่เดียวกัน สหภาพยุโรปพยายามเบี่ยงประเด็นการเจรจา จากการเพ่งพินิจการจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตรไปสู่ประเด็นการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาประเทศยากจน โลกที่สามมีการผนึกกำลังเป็นกลุ่มเพื่อเพิ่มพูนอำนาจต่อรอง แต่เนื่องจากผลประโยชน์ของโลกที่สามมิได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จุดยืนในการเจรจาจึงแตกต่างกันไปด้วย ด้วยเหตุนี้ โลกที่สามจึงผนึกกันหลายกลุ่ม ดังเช่น G-20 G-33 G-90 G-110 ACP และกลุ่มประเทศผู้ผลิตฝ้ายในแอฟริกาตะวันตก สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างตระหนักดีว่า โลกที่สามขาดเอกภาพ จึงพยายามใช้ประโยชน์จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ เพื่อให้เป็นประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในกระบวนการเจรจา สหภาพยุโรปพยายามแยกแยะและแบ่งแยกประเทศโลกที่สามที่พัฒนาแล้ว ดังเช่นอินเดีย จีน บราซิล และอาร์เจนตินา ออกจากกลุ่มประเทศยากจนอื่นๆ และประสบผลสำเร็จระดับหนึ่ง

การประชุมที่ฮ่องกงล้มเหลวในระดับใกล้เคียงกับการประชุมที่แคนคูน แม้ว่าการประชุมที่ฮ่องกงจะสามารถผลิต "ปฏิญญาฮ่องกง" ได้ แต่ความก้าวหน้าในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายใต้ปฏิญญาฮ่องกงมีไม่มากนักเมื่อเทียบกับกรรมสารสุดท้าย (Final Act) ของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอูรุกวัย

การประชุมการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกยังคงมีปัญหา การขาดธรรมาภิบาล การประชุมห้องเขียว (Green Room) ยังคงมีต่อมาที่ฮ่องกง แม้จะเป็นการประชุมที่ขาดความโปร่งใส ขาดการมีส่วนร่วมของมวลภาคีสมาชิกอย่างเสมอภาค และขาดความรับผิดชอบ แต่องค์การการค้าโลกยังคงยึดเป็นจารีตการประชุม

การประชุมรอบโตฮามีข้อจำกัดด้านเวลาเท่ากับ U.S. Trade Promotion Authority Act ซึ่งจะสิ้นสุดอายุในเดือนกรกฎาคม 2550 พ้นไปจากนั้น รัฐบาลอเมริกันมีอาจขอสัตยาบันจากรัฐสภาโดยการเจรจาวิถีด่วน (Fast Track Negotiation) ได้ หากรัฐสภาอเมริกันหรือข้อตกลงและมีให้สัตยาบันผลการเจรจารอบโตฮอ การเจรจาย่อมเป็นหมัน ด้วยเหตุตั้งนี้ภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลกจะต้องพยายามตกลงกรอบข้อตกลงภายในกลางปี 2549 ให้ได้ เพื่อที่จะสรุปรอบโตฮอทันการขอสัตยาบันจากรัฐสภาอเมริกันก่อนที่ Fast Track Authority จะสิ้นสุดอายุ

อนาคตของการเจรจารอบโตฮามีความหมายต่ออนาคตของแนวทางพหุภาคี ในโลกที่นานาประเทศเร่งรัดเดินแนวทางทวิภาคีและภูมิภาคี

.....

## ความไม่คืบหน้าของการเจรจาอบโตฮา

ตีพิมพ์ครั้งแรกในจดหมายข่าว WTO Watch ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (มิถุนายน 2549)

ความล้มเหลวของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโตฮาดูเหมือนจะเป็นข้อคาดการณ์ร่วมกันของบรรดาผู้ติดตามความเป็นไปขององค์การการค้าโลกในปัจจุบัน หากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโตฮาบรรลุเป้าหมายการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด จะยังความประหลาดใจแก่นักสังเกตการณ์อย่างยิ่ง ดังนั้น การที่สมาชิกองค์การการค้าโลกไม่สามารถบรรลุข้อตกลงในการกำหนดกรอบการเจรจา (Modality) ประเด็นการจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตร และประเด็นการเข้าถึงตลาดที่มีสินค้าเกษตร (Non-Agricultural Market Access: NAMA) ภายในกำหนดเวลา วันที่ 30 เมษายน 2549 ตามที่ตกลงกันไว้ในการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งที่ 6 ขององค์การการค้าโลกในเดือนธันวาคม 2548 จึงมีใช้เรื่องที่อยู่เหนือการคาดการณ์

ความไม่คืบหน้าของการเจรจาอบโตฮา เกิดจากคู่ความขัดแย้ง 3 คู่ ที่พันกันอึดอึง อันได้แก่

คู่ความขัดแย้งคู่ที่หนึ่ง เป็นความขัดแย้งระหว่างสหภาพยุโรป และ G-20 ฝ่ายหนึ่ง กับสหรัฐอเมริกาอีกฝ่ายหนึ่ง สหภาพยุโรปและ

G-20 กดดันให้สหรัฐอเมริกาตัดทอนการอุดหนุนการผลิตทางการเกษตรภายในประเทศ

*คู่ความขัดแย้งคู่ที่สอง* เป็นความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและ G-20 ฝ่ายหนึ่ง กับสหภาพยุโรปอีกฝ่ายหนึ่ง สหรัฐอเมริกาและ G-20 กดดันให้สหภาพยุโรปลดการปกป้อง (กำแพงภาษีศุลกากร) สินค้าเกษตร

*คู่ความขัดแย้งคู่ที่สาม* เป็นความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปฝ่ายหนึ่ง กับ G-20 อีกฝ่ายหนึ่ง สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปกดดันให้ประเทศด้อยพัฒนาเปิดตลาดสินค้าที่มีใช้สินค้าเกษตรรวมทั้งการเปิดตลาดบริการด้วย

*คู่ความขัดแย้งทั้งสามเป็นปมเงื่อนที่ทำให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮากำลังเข้ามุ่มอับ*

*ประการแรก* รัฐบาลอเมริกันมีอาจลดการอุดหนุนการผลิตด้านการเกษตรภายในประเทศได้ เพราะเกษตรกรเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงอิทธิพลทางการเมือง ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ที่รัฐบาลอเมริกันจะตรา Farm Act ฉบับใหม่ เพื่อสืบทอดนโยบายการอุดหนุนการเกษตร ในขณะที่การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮายังไม่ลุล่วง

*ประการที่สอง* สหภาพยุโรปยื่นกรานที่จะคงระดับการปกป้องการผลิตการเกษตรในระดับปัจจุบัน เนื่องจากได้รับแรงกดดันจากสมาชิกที่พึ่งการผลิตด้านเกษตรกรรมในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน บางประเทศยังคงยึดนโยบายการปกป้องสินค้าเกษตรอย่างมั่นคง

*ประการที่สาม* กลุ่ม G-20 ยื่นกรานว่า การจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตรเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นสำหรับการจัดระเบียบการค้าระหว่าง

ประเทศในประเด็นอื่น หากยังไม่สามารถตกลงประเด็นการจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตรได้ ประเด็นอื่นก็ต้องแขวนไว้ก่อน นอกจากนี้ ประเทศกำลังพัฒนาเกรงว่า การเปิดตลาดสินค้าहतอุตสาหกรรมและบริการตามแรงกดดันของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป จะมีผลในการทำลายศักยภาพในการพัฒนาภายในประเทศ

แม้ว่าความขัดแย้งทั้งสามยังคงดำรงอยู่ ฝ่ายสุขุทรวรศน์ (Optimists) ยังมีความหวังว่า หากสามารถตกลงกรอบการเจรจาภายในเดือนกรกฎาคม 2549 และบรรลุข้อตกลงภายในเดือนธันวาคม ศกเดียวกัน การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาอาจลุล่วงได้

การสิ้นอายุของ U.S. Trade Promotion Authority Act of 2002 ในเดือนกรกฎาคม 2550 เป็นเงื่อนไขสำคัญที่กำกับการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา หากการเจรจาล่าช้ากว่าเดือนกรกฎาคม 2550 รัฐบาลอเมริกันมีอาจขอสัตยาบันจากรัฐสภาโดยการเจรจาวิถีด่วน (Fast Track Negotiation) ได้ ดังนั้น ภาควิชาการการค้าโลกจะต้องหาทางบรรลุการจัดระเบียบการค้าพหุภาคีรอบโดฮาให้ทันการขอสัตยาบันจากรัฐสภาอเมริกันก่อนที่ Fast Track Authority จะสิ้นอายุ

.....





## เมื่อโตฮาเข้าห้อง ICU

ตีพิมพ์ครั้งแรกในจดหมายข่าว WTO Watch ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 (กันยายน 2549)

เมื่อ นายปาสกาล ลามี (Pascal Lamy) ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกประกาศหยุดพักการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโตฮาอย่างไม่มีกำหนด เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2549 โตฮาก็ถูกส่งเข้าห้อง ICU เพื่อเยียวยาอาการป่วยไข้และรอวันฟื้นคืนสุขภาพ หรือมีฉะนั้นก็ถูกส่งเข้ามาบนสถานในท้ายที่สุด นายกมล ทัศนาญชลี (Kamal Nath) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แห่งอินเดีย กล่าวสรุปอย่างถูกต้องว่า บัดนี้ โตฮาอยู่ระหว่างห้อง ICU กับหลุมฝังศพ

ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกประกาศหยุดพักการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโตฮา ภายหลังจากการเจรจาไม่มีความคืบหน้าในการประชุมระดับรัฐมนตรีชุดเล็ก (Mini - Ministerial Conference) ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศที่เข้าร่วมประชุมดังกล่าวนี้ประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย บราซิล และอินเดีย อันรู้จักกันในชื่อกลุ่ม G-6 การจัดการประชุมเฉพาะกลุ่ม G-6 เพื่อกำหนดชะตากรรมองค์การการค้าโลกถูกโจมตีว่าไม่เป็นประชาธิปไตย ในขณะที่ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกหวังว่า การบรรลุข้อตกลงในการประชุมกลุ่มเล็ก จะทำได้ง่ายกว่าการประชุมกลุ่มใหญ่

นายปาสกาล ลามี กล่าวอย่างถูกต้องว่า หัวใจของความสำเร็จในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาอยู่ที่การโอนอ่อนของประเทศผู้นำองค์การการค้าโลก 3 ฝ่าย ฝ่ายที่หนึ่ง คือ สหรัฐอเมริกาจะต้องลดการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรมากกว่าข้อเสนอดั้งเดิม ฝ่ายที่สอง คือ สหภาพยุโรปและประเทศโลกที่สามที่มีระดับการพัฒนาสูง จะต้องลดกำแพงภาษีสินค้าการเกษตรมากกว่าที่เป็นอยู่ และฝ่ายที่สาม คือ ประเทศโลกที่สามที่ค่อนข้างพัฒนาจะต้องลดกำแพงภาษีการนำเข้าสินค้าที่มีใช้สินค้าเกษตร (Non-Agricultural Market Access: NAMA)

เมื่อสหรัฐอเมริกายืนยันกรานที่จะไม่ลดการอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตรจนกว่าจะได้รับผลต่างตอบแทนจากการเปิดตลาดของสหภาพยุโรปและประเทศโลกที่สามที่ค่อนข้างพัฒนาในระดับที่เท่าเทียมกัน โดฮาก็ต้องเข้าห้อง ICU สหรัฐอเมริกามีท่าทีอันแข็งแกร่งในการเจรจา เนื่องจากกำลังอยู่ในช่วงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภากลางฤดู (Mid-Term Election) ประธานาธิบดีบุชและพรรครีพับลิกันไม่ต้องการพ่ายแพ้การเลือกตั้ง ดังนั้นจึงต้องรักษารฐานเสี่ยงเกษตรกรไว้โดยมั่นคง ในอีกด้านหนึ่ง นางซูซาน Schwab (Susan Schwab) ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาคนใหม่ จำต้องแสดงความแข็งแกร่งเพื่อให้ได้การยอมรับจากรัฐสภา เพราะกว่าที่จะได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเพื่อขึ้นสู่ตำแหน่งก็แทบเลือดตากระเด็น เพราะวุฒิสมาชิกจำนวนไม่น้อยเห็นนาง Schwab เป็น 'ละอ่อน' ในเวทีการเจรจาการค้าโลก การเลือกนาง Schwab ให้ดำรงตำแหน่งผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกายังถูกวิจารณ์ว่า ประธานาธิบดีบุชมิได้ให้ความสำคัญกับการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา

ในทันทีที่โดฮาถูกส่งเข้าห้อง ICU ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างเล่นเกมสาดโคลนซึ่งกันและกัน และกล่าวหาฝ่ายตรงกันข้ามว่าเป็นต้นเหตุแห่งความล้มเหลวของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา ข้างฝ่ายนายปาสกาล ลามี หวังว่า ด้วยการ 'เวนวรรค' การเจรจา สมาชิก

องค์การการค้าโลกทั้งหมดจะได้อบรมสติอารมณ์ และทบทวนว่า การเดินทางในการเจรจาจะให้ประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจโลกหรือไม่ โดฮาเริ่มต้นการเจรจาในเดือนพฤศจิกายน 2544 บัดนี้เวลาเวลาล่วงเลยมาเกือบ 5 ปี แต่ความคืบหน้าเกือบไม่มีเลย ฝ่ายผู้ซุทธรรคณ์ยังมีความหวังว่า โดฮาจะบรรลุความสำเร็จ ทั้งนี้โดยพิจารณาจากประสบการณ์การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ซึ่งกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี แต่แล้วกลับต้องใช้เวลาถึง 8 ปี โดยที่ต้องมีการพักการเจรจา ระหว่างทางในปี 2533 เจกเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับโดฮาในขณะนี้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า หากโดฮาต้องสิ้นชีพ และสิ่งสถิต ฌ ฌาปนสถาน สังคมเศรษฐกิจโลกควรจะเสียดายหรือไม่ ?

วงวิชาการมีการโต้เถียงกันว่า การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา จะก่อให้เกิดความสมบูรณ์พูนสุขแก่สังคมเศรษฐกิจโลกมากน้อยเพียงใด โดฮาต่างจากอุรุกวัย เพราะอุรุกวัยมีประจักษ์พยานจากการศึกษาทางวิชาการอย่างชัดเจนว่า การเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศช่วยเพิ่มพูนสวัสดิภาพแก่สังคมเศรษฐกิจโลก แต่เมื่อเริ่มเจรจารอบโดฮา นานาประเทศได้เปิดตลาดไปมากแล้ว ผลการศึกษาทางวิชาการในระยะหลัง แม้แต่ผลการศึกษาทางธนาคารโลกได้ข้อสรุปว่า โดฮาจะช่วยเพิ่มพูนสวัสดิภาพแก่สังคมเศรษฐกิจโลกไม่มากเท่าที่คาด มีหน้าซ้ำการกระจายผลประโยชน์จากโดฮามีได้เป็นไปอย่างเสมอภาค โดยประเทศด้อยพัฒนาได้ส่วนแบ่งผลประโยชน์น้อยกว่าประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ

นักวิชาการฝ่ายซ้ายและขบวนการประชาชนระหว่างประเทศ บางภาคส่วนเสนอความเห็นว่ ในเมื่อโดฮาเข้าห้อง ICU แล้ว สมควรที่ประชาสังคมโลกจะร่วมกันทบทวนว่า WTO ควรจะปฏิรูปหรือไม่อย่างไร ในช่วงเวลาที่ผ่านมา WTO เป็นเพียงกลไกในการขับเคลื่อน

Corporate Globalization และทำหน้าที่ขยายฉันทมติวอชิงตัน (Washington Consensus) ให้เป็นเมนูนโยบายเศรษฐกิจโลก (Global Economic Policy Menu) บัดนี้ประเทศต่างๆพากันปฏิเสธแนวทางเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในละตินอเมริกาที่ฝ่ายซ้ายตบเท้าเข้าไปยึดกุมอำนาจรัฐ

ปัญหาที่ว่า WTO จะไปทางไหน สำคัญยิ่งกว่าปัญหาที่ว่าโดฮาตายหรือไม่ตาย

#### หมายเหตุ

1. วิวาทะว่าด้วยประโยชน์ที่สังคมเศรษฐกิจโลกคาดว่าจะได้รับจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา ดูอาทิเชน

Ackerman, Frank. "The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of Doha Round Projections". Global Development and Environment Institute Working Paper No.05-01, 2005.

Anderson, Kym, and Will Martin. "Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda". *World Bank Report*, November 2005.

Polaski, Sandra. "Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries". *Carnegie Endowment for International Peace*, 2006.

Wise, Timothy, and Kevin Gallagher. "Doha Round and Developing Countries: Will the Doha Deal Do More Harm Than Good". Research and Information Center for Developing Countries, April 2006.

2. ตัวอย่างของความเห็นของ Anti-WTO Movement ดูอาทิเช่น

"Beyond the 'Blame Game': Why the WTO Doha Round Talks Have Collapsed and a Path Forward". *Public Citizen* (July 25, 2006).

.....



## ประเทศด้อยพัฒนาได้ประโยชน์ จากการเจรจาอบโตฮาจริงหรือ

ตีพิมพ์ครั้งแรกเป็นคำนำหนังสือเรื่อง การเจรจาอบโตฮาให้ประโยชน์แก่ประเทศ  
ด้อยพัฒนาจริงหรือ? เอกสารวิชาการหมายเลข 19 โครงการ WTO Watch (พฤษภาคม 2551)  
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบุญรณ์ ศิริประชัย บรรณาธิการ

การเจรจาการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Negotiations) นับตั้งแต่ GATT มีผลบังคับใช้ในปี 2491 เป็นต้นมา มีเป้าประสงค์ในการขยายระเบียบการค้าระหว่างประเทศบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม โดยที่ในระยะหลังระเบียบดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะขยายออกไปครอบคลุมปริมาณทลนออกการค้าระหว่างประเทศในความหมายดั้งเดิม การเจรจาอบโตฮาสี่บทอดมรดกทางประวัติศาสตร์ของการเจรจาการค้าพหุภาคีดังกล่าวนี้ ด้านหนึ่งการเจรจาอบโตฮาพยายามขยายปริมาณทลนของระเบียบการค้าเสรี อีกด้านหนึ่ง พยายามบรรจุ Singapore Issues เข้าสู่ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปพยายามผลักดันการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในแนวทางที่เอื้อผลประโยชน์แห่งชาติตน จนบางกรรรมบางวาระถึงกับหลงลืมคำประกาศเจตนารมณ์ของการเจรจาอบโตฮาที่ต้องการให้เป็นรอบแห่งการพัฒนา (Development Round) โดยกำหนดเพิ่มมุ่งในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อเกื้อกูลกระบวนการพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาโดยเฉพาะกลุ่มประเทศพัฒนาน้อยที่สุด (The Least Developed Countries)



ประสบการณ์จากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยทำให้เกิดคำถามว่า ประเทศด้อยพัฒนาจะได้ประโยชน์จากการเจรจารอบโดฮาหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด

คำถามที่ว่า ประเทศด้อยพัฒนาจะได้ประโยชน์จากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาหรือไม่ เกือบจะเป็นคำถามเดียวกับคำถามที่ว่า ประเทศด้อยพัฒนาจะได้ประโยชน์จากระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ยืดปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมหรือไม่

สมาชิกองค์การการค้าโลกต้องปฏิบัติตามกฎกติกาชุดเดียวกัน (Level Playing Field) การค้าระหว่างประเทศภายใต้การดูแลขององค์การการค้าโลกเป็นระบบที่ยึดกฎกติกาเป็นที่ตั้ง (Rule-Based Trading System) ประเทศด้อยพัฒนาที่สามารถอยู่รอดได้ภายใต้ระบบดังกล่าวนี้ย่อมต้องมีความสามารถในการแข่งขัน หากไม่สามารถปรับโครงสร้างการผลิตไปสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีความได้เปรียบเทียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ได้ ย่อมยากที่จะได้ประโยชน์จากระบบการค้าเสรี ประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่อยู่ในฐานะเช่นที่ว่านี้ การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยได้ให้บทเรียนแก่ประเทศโลกที่สามว่า จะต้องไม่ผลิผลลัมรับระเบียบการค้าเสรี เพราะนอกจากไม่แน่ว่าจะอยู่รอดทางเศรษฐกิจได้เท่านั้น หากยังต้องเผชิญกับการเล่นแร่แปรธาตุของประเทศมหาอำนาจในการหาประโยชน์จากกฎกติกาขององค์การการค้าโลกอีกด้วย

ประเทศมหาอำนาจพยายามโน้มน้าวให้ประเทศด้อยพัฒนาเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศ และเดินแนวทางการพัฒนาโดยยึดปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ประเทศด้อยพัฒนาที่จำต้องพึ่งพิงเงินกู้จากองค์กรโลกบาล ดังเช่นธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อยู่ในภาวะจ่ายอคมในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามฉันทมติวอชิงตัน (Washington

Consensus) ซึ่งถือตัวเป็นเมฆนโยบายเศรษฐกิจหลักของโลกนับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ประเทศมหาอำนาจและองค์กรโลบาลพยายามเผยแพร่ความเชื่อที่ว่า การเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศช่วยเพิ่มพูนสวัสดิการทางเศรษฐกิจแก่ประเทศคู่ค้า อีกทั้งยังมีการผลิตงานวิชาการที่ให้ข้อสรุปว่า การเปิดเสรีแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยปราศจากการผูกมัดและโดยปราศจากปฏิบัติการต่างตอบแทน (Unilateral Liberalization) ให้ประโยชน์แก่ประเทศมากยิ่งขึ้นกว่าการเปิดเสรีที่ถูกผูกมัดและที่มีปฏิบัติการต่างตอบแทนจากประเทศคู่ค้า หากการเปิดเสรีชนิด 'เข้าไปคนเดียว' ให้ประโยชน์มหาศาลจริงแท้แน่นอน เหตุใดประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป จึงไม่เลือกเส้นทางการเปิดเสรีชนิด 'ฉายเดี่ยว' โดยไม่ต้องนำพาว่าประเทศคู่ค้าเปิดเสรีตามไปด้วยหรือไม่ และโดยไม่ต้องนำพาในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกติกาขององค์การการค้าโลกให้ยุ่งยาก

ประเทศด้อยพัฒนาจะได้ประโยชน์จากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาหรือไม่ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับประเด็นการเจรจา อีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับผลการเจรจา

ประเด็นการเจรจาขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ หากเป้าประสงค์ในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศอยู่ที่การเปิดตลาดและการส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว ประเด็นการเจรจาเกือบจะเป็นชุดเดียวกับที่เจรจาในรอบโดฮา แต่ถ้าวัตถุประสงค์ของการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศอยู่ที่การถือฤกษ์ให้ประชาชนในประเทศด้อยพัฒนาพ้นจากความยากจน ประเด็นการเจรจาย่อมแตกต่างจากชุดที่กำลังเจรจาในรอบโดฮา Rodrik (2004) และ Stiglitz and Charlton (2005) วิพากษ์ประเด็นการเจรจาในรอบโดฮาว่า มิได้ถือฤกษ์กระบวนการพัฒนาของประเทศยากจน Rodrik (2004) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศโดยมุ่งประเด็นการเปิดเสรีตลาด

การค้าสินค้าเกษตรให้ประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาเพียงบางประเทศเท่านั้น หากได้ให้ประโยชน์แก่ประชาชนในประเทศด้อยพัฒนาทั้งหมดไม่ เพราะประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากมิได้ส่งออกสินค้าเกษตร ในทัศนะของ Rodrik (2004) การเจรจารอบโดฮาจะได้ชื่อว่าเป็น 'รอบแห่งการพัฒนา' (Development Round) ก็ต่อเมื่อจับประเด็นการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศโดยเสรีเป็นประเด็นหลัก อีกทั้งต้องเปิดให้ประเทศด้อยพัฒนามีพื้นที่ในการกำหนดนโยบายของตนเอง (Policy Space) มิใช่กำหนดกฎกติกาขององค์การการค้าโลกเพื่อรัดรั้งประเทศด้อยพัฒนาจนไม่มีอริปไตยในการเลือกเส้นทางการพัฒนาของตนเอง ในการนี้จำเป็นต้องยอมรับความแตกต่างด้านสถาบันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา ด้วยเหตุที่ประเด็นการเจรจารอบโดฮามีได้ให้ประโยชน์โดยตรงแก่ประเทศในโลกที่สาม Rodrik (2005) จึงมีความเห็นว่า หากการเจรจารอบโดฮาจบลงด้วยความล้มเหลวก็มีใช้เรื่องอันควรแก่การเสียดายแต่ประการใด

Stiglitz and Charlton (2005) เสนอความเห็นว่่า ประเด็นการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาจำนวนมากมิได้สอดคล้องกับเป้าหมายการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศเพื่อเกื้อกูลการพัฒนาและการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศด้อยพัฒนา ประเด็นที่สร้างต้นทุนแก่ประเทศด้อยพัฒนาและสมควรที่จะเรียกร้องให้ยกเลิกการเจรจา ได้แก่

- (1) ความตกลงด้านการลงทุน
- (2) กรรมติที่ทรัพย์สินทางปัญญา
- (3) การเปิดเสรีการค้าบริการ
- (4) มาตรการต่างๆที่ไม่เกี่ยวกับการค้า เช่น มาตรฐานแรงงาน มาตรฐานสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

(5) การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนและค่าเงิน

กล่าวโดยสรุปก็คือ ทั้ง Rodrik (2004; 2005) และ Stiglitz and Charlton (2005) มีความเห็นว่า วาระการเจรจาอบโดฮาที่กำลังดำเนินการอยู่มิได้ให้ประโยชน์ขั้นรากฐานแก่ประเทศด้อยพัฒนาหากต้องการให้รอบโดฮาเป็น 'รอบแห่งการพัฒนา' จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงประเด็นและวาระการเจรจาใหม่

นอกเหนือจากประเด็นการเจรจาแล้ว ผลการเจรจันับเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่กำหนดผลประโยชน์ที่ภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลกได้รับ การเจรจาอบโดฮาที่ผ่านมาเน้นประเด็นการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร เนื่องจากประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งนำโดยกลุ่ม G20 และกลุ่มอื่นๆ ไม่ยอมเจรจาประเด็นภายใต้ Singapore Issues กระนั้นก็ตาม ประเทศมหาอำนาจพยายามผลักดันประเด็นการเปิดเสรีตลาดสินค้าที่มีใช่สินค้าเกษตร (Non-Agricultural Market Access: NAMA) รวมถึงลดจนการเปิดเสรีการค้าบริการ และการยอมรับกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา แม้ว่าการเจรจาอบโดฮาจะผ่านพ้นมาเกินครึ่งทศวรรษ แต่ยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้

เมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาเริ่มต้นในปี 2544 ประเทศมหาอำนาจใหม่โฆษณาว่า ประเทศด้อยพัฒนาจะได้ประโยชน์จากนโยบายการค้าเสรีอย่างมหาศาล ประหนึ่งว่า ประเทศด้อยพัฒนาอุดมด้วยวิชา และไม่ตระหนักถึงประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากนโยบายการค้าเสรี ธนาคารโลกเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการโฆษณานี้ รายงานเรื่อง Global Economic Prospects 2004: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda ขององค์การโลกบาลแห่งนี้ เสนอผลการวิเคราะห์ว่า การเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรภายใต้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาจะให้ประโยชน์แก่ภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลกอย่าง

มหาศาล และสวัสดิการทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรนี้ตกแก่ประเทศด้อยพัฒนาเป็นสำคัญ (World Bank 2003) รายงานนี้ก่อให้เกิดวิวาทะในวงวิชาการเป็นอันมาก ประเด็นการถกเถียงที่สำคัญ ก็คือ การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาให้ประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจโลกมากกว่าศาลจริงหรือ และประเทศด้อยพัฒนาเป็นผู้ได้ประโยชน์ในสัดส่วนสำคัญจากรอบโดฮาจริงหรือ นักวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเศรษฐศาสตร์พากันดาหน้าออกมาวิพากษ์ World Bank (2003) ข้อวิจารณ์ที่สำคัญ ก็คือ World Bank (2003) ประเมินการผลได้ผลเสียจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาจากข้อมูลที่ไม่ทันสมัย World Bank (2003) พบว่า ประโยชน์ในสัดส่วนสำคัญที่ได้จากรอบโดฮาเกิดจากการลดกำแพงภาษีสินค้าเกษตร แต่ World Bank (2003) มิได้ตระหนักว่าประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่ได้รับสิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรจากประเทศที่พัฒนาแล้ว กำแพงภาษีโดยข้อเท็จจริงต่ำอยู่แล้ว ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการลดกำแพงภาษีสินค้าเกษตรจึงมีได้มีมากดังผลการประมาณการของ World Bank (2003) ในประการสำคัญ มีความเคลื่อนไหวในสังคมเศรษฐกิจโลกในการทำข้อตกลงการค้าเสรี ทั้งระดับทวิภาคีและภูมิภาคี้ซึ่งมีผลในการลดกำแพงภาษีในหมู่ภาคีสมาชิก

ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนี้ ทำให้วงวิชาการมีข้อกังขาอย่างสำคัญเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา เมื่อมีการพัฒนาฐานข้อมูลให้ทันสมัยยิ่งขึ้น จึงมีการศึกษาประเด็นนี้จากฐานข้อมูลใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากรอบโดฮามีได้มีมาก ในประการสำคัญประโยชน์ตกแก่ประเทศที่พัฒนาแล้วมากกว่าประเทศด้อยพัฒนา (Ackerman 2005; Polaski; 2006)

แบบจำลองที่นิยมใช้ในการประเมินผลกระทบอันเกิดจากการเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศอันเป็นผลจากการเจรจารอบโดฮาเป็น

Computable General Equilibrium (CGE) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Global Trade Analysis Project Model (GTAP) และอาศัยฐานข้อมูลจาก GTAP Dataset การใช้ฐานข้อมูลที่ต่างกันทำให้ผลการวิเคราะห์แตกต่างกัน GTAP Dataset Version 5 ใช้ข้อมูลปี 2540 เป็นฐาน ในขณะที่ Version 6 ใช้ข้อมูลปี 2544 เป็นฐาน ความแตกต่างสำคัญ ก็คือ กำแพงภาษีในสังคมเศรษฐกิจโลกลดลงเป็นอันมากระหว่างปี 2540-2544 ทั้งนี้เป็นผลจากการทำข้อตกลงการค้าเสรี ทั้งระดับทวิภาคีและภูมิภาค การใช้ข้อมูลจาก GTAP Dataset Version 6 จะทำให้ประมาณการประโยชน์สุทธิที่ได้จากการเจรจาอบโตฮามิไม่มากเท่าการใช้ข้อมูลจาก Version 5

ความข้างต้นนี้ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนระหว่าง *World Bank* (2003) กับ *Anderson and Martin* (2006) ในการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลก ณ เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโกในเดือนกันยายน 2546 ธนาคารโลกชี้ให้เห็นว่า ประเทศด้อยพัฒนายอมรับการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรโดยอ้างว่า สวัสดิการทางเศรษฐกิจของสังคมเศรษฐกิจโลกจะเพิ่มขึ้นถึง 500,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (*Suppan 2005*) ในขณะที่ *World Bank* (2003:131) สรุปว่า สวัสดิการทางเศรษฐกิจของโลกที่เพิ่มขึ้นจากการเจรจาอบโตฮามิอยู่ระหว่าง 400,000 - 900,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน โดยที่มากกว่าครึ่งหนึ่งตกแก่ประเทศด้อยพัฒนา ในการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลก ณ นครฮ่องกงในเดือนธันวาคม 2548 นายปาสกาล ลามี่ ผู้อำนวยการองค์การโลกบาลแห่งนี้อ้างผลการวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกนว่า การขจัดกำแพงภาษีและเงินอุดหนุนสินค้าเกษตรจะทำให้สวัสดิการของสังคมเศรษฐกิจโลกเพิ่มขึ้น 574,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (*Suppan 2005*) บัดนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการเจรจาอบโตฮามิได้มีมากดังที่อวดอ้างกัน

ด้วยเหตุที่ *World Bank (2003)* ภูมิภาคและโจมตีเป็นอันมาก ธนาคารโลกจึงจัดการให้มีการวิจัยใหม่โดยใช้ข้อมูลที่ทันสมัยมากกว่าเดิม ทั้งนี้ภายใต้การอำนวยการของศาสตราจารย์คิม แอนเดอร์สัน (Kym Anderson) แห่ง University of Adelaide ประเทศออสเตรเลีย งานวิจัยภายใต้โครงการดังกล่าวนี้ทยอยปรากฏสู่โลกวิชาการ โดยที่มีการปรับปรุงข้อมูลและการวิเคราะห์ตามลำดับ (*Anderson and Martin 2005; Anderson, Martin, and Valenzuela 2006; Anderson, Martin, and van der Mensbrugge 2006; Anderson and Valenzuela 2006*) ผลงานวิจัยเหล่านี้รวบรวมตีพิมพ์เป็นหนังสือในเวลาต่อมา ดังปรากฏใน *Anderson and Martin (2006)* ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า การเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตรอย่างเต็มที่ประกอบกับการเลิกการอุดหนุนสินค้าเกษตรจะให้ประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจโลกเพียง 55,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน คิดเป็นประมาณ 0.13% ของ World GDP ในจำนวนนี้เป็นประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาเพียง 12,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ซึ่งมีไม่ถึง 22% ของประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (*Hertel and Keeney 2006*) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการเจรจาขอบเขตตามประมาณการใหม่นี้ต่ำกว่าประมาณการเดิมมาก ยิ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่า การเจรจาขอบเขตไม่สามารถผลักดันให้เปิดตลาดสินค้าเกษตรอย่างเต็มที่ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการเจรจาขอบเขตนี้ยิ่งต่ำลงไปอีก ด้วยเหตุดังนี้ การเจรจาขอบเขตอาจเป็น 'รอบแห่งการพัฒนา' ได้ เพราะช่วยแก้ปัญหาความยากจนในสังคมเศรษฐกิจโลกได้เพียงน้อยนิด ทั้งนี้ที่ผลการวิจัยออกมาเช่นนี้ *Anderson and Martin (2006: 384)* ยังคงกล่าวสรุปว่า ".....*The potential gains from further global trade reform are larger.....*" จนถูกวิพากษ์โดย *Bureau (2006)* ผลการศึกษาของ *Anderson and Martin (2006)* ประกอบกับ *Ackerman (2005)* และ *Polaski (2006)* ยังความยินดีปราโมทย์แก่ขบวนการประชาสังคมที่ต่อต้านองค์การการค้าโลก และลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ในประเทศต่างๆ งานศึกษาผลประโยชน์อันคาดว่าจะได้จากการเจรจา

รอบโดฮา ถึงจะพยายามอ้างลักษณะวิชาการมากเพียงใดในท้ายที่สุด มีอาจปฏิเสธได้ว่ามีลักษณะการเมืองอย่างเด่นชัด ด้านหนึ่งผู้คนที่ต่อต้านองค์การการค้าโลก ต่อต้านกระบวนการโลกาภิวัตน์ และต่อต้านลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ ล้วนต้องการพิสูจน์ให้เห็นว่า การเปิดเสรีการค้าระหว่างประเทศมิได้ให้ประโยชน์แก่ประเทศโลกที่สามอย่างสำคัญ ในอีกด้านหนึ่ง ผู้ที่ขับเคี่ยวกันกระบวนการโลกาภิวัตน์และสนับสนุนลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่ ล้วนต้องการพิสูจน์ให้เห็นว่า ระบบการค้าเสรีให้ประโยชน์แก่มวลมนุษยาร่วมกัน ดังที่ธนาคารโลกพยายามใหม่ประโคมว่า การเจรจา รอบโดฮาจะให้ประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาอย่างมหาศาล

หากองค์การการค้าโลกขยายระเบียบการค้าเสรี ภาคีสมาชิกต้องมีภาระในการปรับโครงสร้างการผลิต โดยผันทรัพยากรจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบไปสู่กิจกรรมที่ยังมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ มีพักต้องกล่าวว่า การปรับโครงสร้างการผลิตอาจมีปัญหาและอุปสรรคทางด้านสถาบันและการเมืองภายในประเทศ หากพิจารณาจากแง่มุมของประเทศด้อยพัฒนา ต้นทุนการปรับโครงสร้างการผลิตดังกล่าวนี้อาจสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มประเทศด้อยพัฒนามากที่สุด ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ย่อมมีประเทศที่ได้รับประโยชน์และประเทศที่เสียประโยชน์ แต่ GATT/WTO รวมทั้งชุมชนระหว่างประเทศไม่เคยสร้างกลไกในการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกลุ่มประเทศที่ได้ประโยชน์ไปช่วยเหลือประเทศที่เสียประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เสียประโยชน์ที่เป็นประเทศด้อยพัฒนา

หากองค์การการค้าโลกขยายปริมาณของกฎกติกาออกไปจากปริมาณเดิม ภาคีสมาชิกต้องสูญเสียพื้นที่การดำเนินนโยบาย (Policy Space) เพิ่มขึ้น ต้นทุนอันเกิดจากการสูญเสียปริมาณทางด้านนโยบายดังกล่าวนี้อาจสูงมากสำหรับประเทศด้อยพัฒนาบางประเทศ (Di Caprio



and Gallagher, 2006; Gallagher, 2005, Gallagher, 2007, Hoekman, 2005) การเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกโดยพื้นฐานต้องสูญเสียพื้นที่การดำเนินนโยบายอยู่แล้ว เพราะต้องปฏิบัติตามกฎกติกาขององค์การการค้าโลกแห่งนี้ ไม่สามารถดำเนินนโยบายตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงกฎกติกาขององค์การการค้าโลก ดังนั้นการขยายปริมาณของกฎกติกาขององค์การการค้าโลกย่อมทำให้ภาคีสมาชิกต้องสูญเสียพื้นที่การดำเนินนโยบายเพิ่มขึ้น จนท้ายที่สุดไม่มีอภิปไตยในการกำหนดนโยบายของตนเอง เพราะถูกรัดรั้งโดยกฎกติกาขององค์การการค้าโลก จนไม่สามารถเลือกเส้นทางการพัฒนาเส้นทางอื่นที่มีได้กำกับโดยฉันทมติของตัวเอง ดังนั้นในขณะที่ประเทศมหาอำนาจกดดันให้ประเทศโลกที่สามดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีในปริมาณต่าง ๆ แต่ประเทศเหล่านี้ ทั้งยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ล้วนมีประสบการณ์ในการปกป้องอุตสาหกรรมหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท แม้จนทุกวันนี้ นโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมซึ่งขัดต่อปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ก็ยังคงดำรงอยู่

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา ดูจะเกี่ยวกับการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบก่อนหน้านี้ มีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ผู้ได้ประโยชน์มีทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา ส่วนผู้เสียประโยชน์ก็เช่นเดียวกันที่มีทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเด็นการเจรจาและข้อตกลงในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศใหม่ ผลการศึกษาในช่วงหลังให้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาไม่ได้มีมากเท่าการประคองไว้ในช่วงต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประคองของธนาคารโลก

### บรรณานุกรม

Ackerman, Frank (2005). "The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of Doha Round Projections", Global Development and Environment Institute, Tufts University Working Paper No.05-01, 2005.

Anderson, Kym, and Will Martin, "Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda." World Bank Policy Research Working Paper 3607, May 2005.

Anderson, Kym, and Will Martin (eds.), *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*. Palgrave Macmillan and the World Bank, 2006.

Anderson, Kym, Will Martin, and Ernesto Valenzuela, "The Relative Importance of Global Agricultural Subsidies and Market Access." World Bank Policy Research Working Paper 3900, April 2006.

Anderson, Kym, Will Martin, and Dominique van der Mensbrueeche, "Doha Merchandise Trade Reform: What's at Stake for Developing Countries?" World Bank Policy Research Working Paper 3848, February 2006.

Anderson, Kym, and Ernesto Valenzuela, "Do Global Trade Distortions Still Harm Developing Country Farmers?" World Bank Policy Research Working Paper 3901, April 2006.

Bureau, J. Christophe "Book Review: Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda by Kym Anderson and Will Martin," *World Trade Review*, 5 (2006), 491-495.

Di Caprio, Alisa, and Kevin P. Gallagher, "The WTO and the Shrinking of Development Space," *Journal of World Investment and Trade*, 7(5) (October 2006).

Gallagher, Kevin P. *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs*. London: Zed Books, 2005.

Gallagher, Kevin P. "Measuring the Cost of Lost Policy Space at the WTO" IRC Americas Program Policy Brief (March, 2007), IRC Americas, Center for International Policy, Washington, D.C.

Hertel, T.W., and Roman Keeney, "What Is at Stake: The Relative Importance of Import Barriers, Export Subsidies, and Domestic Support," in Kym Anderson and Will Martin (eds.), *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda* (Palgrave Macmillan and the World Bank, 2006), pp. 37-62.

Hoekman, Bernard. "Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment," *Journal of International Economic Law* 8(2) (2005), 405-424.

Polaski, Sandra *Winners and Losers. Impact of the Doha Round on Developing Countries*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

Rodrik, Dani "How to Make the Trade Regime Work for Development." JFK School of Government, Harvard University, February 2004.

Rodrik, Dani. "Let the Doha Round Fail." Project Syndicate, November 2005.

Stilitz, Joseph, and Andrew Charlton. *Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development*. Oxford University Press, 2005.

Suppan, Steve. "Recalibrating Expectations." *Institute for Agriculture and Trade Policy*, Minneapolis, Minnesota, USA (December 1, 2005)

.....





ภาคที่หก  
การเมืองในองค์การการค้าโลก





## สาธารณรัฐประชาชนจีน กับองค์การการค้าโลก

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับวันศุกร์ที่ 13 มิถุนายน 2540

ท่านเชื่อหรือไม่ว่า ประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลกและมีการค้าระหว่างประเทศ (รวมการส่งออกและการนำเข้า) สูงเป็นอันดับที่หกของโลก ยังมีได้เป็นภาคีองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

สาธารณรัฐประชาชนจีนเพียรพยายามเข้าร่วมในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade: GATT) ตั้งแต่ปี 2529 ในเวลานั้นองค์การการค้าโลกยังไม่ถือกำเนิด แต่ภาคี GATT กำลังเจรจากรอบการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) อย่างหน้าดำคร่ำเคร่ง และยังมีที่ท่าว่าจะสำเร็จแมแต่เนิ่น

เมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มดำเนินนโยบายเปิดประเทศนับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา จีนพบว่า การที่ได้เป็นภาคีสมาชิกของ GATT เป็นอุปสรรคในการขยายการค้าระหว่างประเทศอย่างยิ่ง เพราะต้องเสียเวลาในการเจรจากรอบการค้าพหุภาคีเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured Nation Principle: MFN) หากไม่มีข้อตกลงว่าด้วย MFN สินค้าจีนจะประสบปัญหาในการ



ขยายตลาดเพื่อการส่งออกอย่างยิ่ง เพราะประเทศคู่ค้าอาจเลือกปฏิบัติอย่างลำเอียง ด้วยการเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าจีนสูงกว่าสินค้าชนิดเดียวกันที่นำเข้าจากประเทศอื่น การมีข้อตกลงว่าด้วย MFN จึงเป็นหลักประกันว่า สินค้าจีนจะมีฐานะการแข่งขันเสมอด้วยสินค้าจากประเทศอื่น เพราะไม่ถูกปฏิบัติอย่างลำเอียง

แต่ข้อตกลงว่าด้วย MFN นั้นกว่าจะได้มา ต้องเสียเวลาในการเจรจา มีหน้าซ้ำยังมีข้อตกลงถาวร เพราะมีกำหนดระยะเวลา ด้วยเหตุผลดังนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนจึงถวิลหวังที่จะได้เป็นภาคีของ GATT เพราะ GATT ยึดหลักการการไม่ปฏิบัติอย่างลำเอียง (Principle of Non-Discrimination) หากสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นภาคีของ GATT แล้วภาคีอื่นๆจะปฏิบัติต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างลำเอียงมิได้ เพราะขัดต่อกฎข้อบังคับของ GATT นั้นหมายความว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติตามหลักการ MFN เสมอด้วยภาคี GATT ทุกประเทศ การเป็นสมาชิกของ GATT เปรียบประดุจการยิงกระสุนนัดเดียว แต่ได้นกร้อยกว่าตัว

กระนั้นก็ตาม ความฝันของสาธารณรัฐประชาชนจีนยังไม่เป็นความจริง เพราะประเทศมหาอำนาจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาพากันกีดขวาง เมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยใกล้จะลุล่วง สาธารณรัฐประชาชนจีนร้องที่จะเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งองค์การการค้าโลก แต่บรรดาประเทศมหาอำนาจพากันเอาหูทวนลม การลงนามในกรรมสารสุดท้ายของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ณ เมืองมารราเกส ประเทศมอริออคโค เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537 จึงไม่มีสาธารณรัฐประชาชนจีน

สหรัฐอเมริกาใช้ MFN เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศกับสาธารณรัฐประชาชนจีน หากรับสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้า WTO เสียแล้ว สหรัฐอเมริกาก็มิอาจใช้ MFN เป็นเครื่องมือต่อรองต่อไป

อีกได้ ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงประวิงการรับสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้า WTO ในอดีตที่เป็นมา สหรัฐอเมริกาใช้ MFN เป็นเครื่องมือกดดันรัฐบาลจีนในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและประเด็นการเปิดตลาด (Market Access) การเจรจาด้วย MFN จึงเป็นข่าวทุกปี ด้วยเหตุที่ผลประโยชน์ของนายทุนอเมริกันในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีอยู่อย่างมหาศาล การใช้ MFN เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศจึงมีประสิทธิผลลดน้อยถอยลงตามลำดับ ตลาดที่มีขนาดมหึมาของจีนทำให้นายทุนอเมริกันน้ำลายหูก และนายทุนอเมริกันนั่นเองที่เป็นฝ่ายกดดันรัฐบาลของตนให้ยอมทำข้อตกลง MFN กับสาธารณรัฐประชาชนจีนจนท้ายที่สุด ประธานาธิบดีคลินตันเป็นฝ่ายประกาศว่า จะไม่นำประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนในการพิจารณาต่ออายุ MFN

การเมืองมีเหตุผลการเดียวที่กีดขวางการก้าวสู่ WTO ของสาธารณรัฐประชาชนจีน แนวนโยบายเศรษฐกิจเป็นขออีกประการหนึ่ง WTO จัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยม ประเทศที่เป็นสมาชิก WTO จำต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมด้วย จึงจะสอดคล้องกับปรัชญาพื้นฐานของ WTO ประเทศมหาอำนาจมีความระแวงและตั้งข้อกล่าวหาว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการประโยชน์จากการเป็นภาคี WTO แต่ไม่ปฏิบัติตามหลักการและปรัชญาพื้นฐานของ WTO กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการประโยชน์จาก MFN และการเจาะตลาดประเทศสมาชิก WTO แต่ไม่ยอมเปิดตลาดรับสินค้าเข้าจากเพื่อนสมาชิกด้วยกัน ด้วยเหตุนี้เองประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปจึงกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยมบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน หรือที่ภาษา GATT/WTO เรียกว่า Level Playing Field หากปราศจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมบนระนาบเดียวกับภาคี WTO อื่นๆ จีนก็ยากที่จะก้าวสู่สนาม WTO

แต่ความขัดแย้งมิได้มีเพียงเท่าที่กล่าวข้างต้นนี้ หากยังมีความขัดแย้งอีกด้วยว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนจักต้องเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยมบนพื้นฐานระดับใด ประเทศมหาอำนาจต้องการให้จีนอยู่ในระดับเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่จีนก็อ้างปัญหาความด้อยพัฒนาและรายได้ประชากรติดหัวซึ่งยังอยู่ในระดับต่ำ จึงต้องการให้ปฏิบัติต่อจีนในฐานะประเทศด้อยพัฒนา ในประเด็นนี้ จำเป็นต้องอธิบายว่า ระเบียบการเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยมนั้นมีความรัดรั้งและผ่อนปรนแตกต่างกัน หากสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องเล่นเกมในระดับเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว จีนก็ต้องเปิดประตูการค้าอย่างกว้างขวาง มิใช่เฉพาะแต่การเปิดรับสินค้าเท่านั้น หากยังคลุมถึงบริการจากต่างประเทศด้วย นอกจากนี้ จีนยังต้องทลายกำแพงภาษีจนอยู่ในระดับต่ำสำหรับสินค้าส่วนใหญ่ และต้องเร่งทลายกำแพงภาษีต่อไปภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในกรมสารสุดท้ายของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย แต่ถ้าสาธารณรัฐประชาชนจีนถูกจัดไว้ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา ก็ไม่ต้องเร่งเปิดประตูการค้าและเร่งทลายกำแพงภาษีชนิดฉับพลัน และมีเวลาปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงได้

การที่ประเทศมหาอำนาจยื่นหยัดที่จะให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยมระดับเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วนับเป็นเรื่องไม่เป็นธรรมยิ่ง เพราะข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดเจนว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนโดยพื้นฐานแล้วยังเป็นประเทศด้อยพัฒนา หากต้องแข่งขันในระดับเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ย่อมทำให้จีนเสียเปรียบอย่างยิ่ง

เหตุใดประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาจึงมีข้อเรียกร้องชนิดสุดโต่งเช่นนี้ ?

คำตอบคงอยู่ที่ความเกรงกลัวสินค้าราคาถูกจากสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นในการผลิต

(Labour-Intensive Product) ในขณะที่สาธารณรัฐประชาชนจีนยังไม่มีตลาดสินค้าออกชนิดเปิดกว้างดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประเทศมหาอำนาจก็เริ่มมีปัญหาค่าการค้าดุลการค้ากับจีนแล้ว สหรัฐอเมริกามีปัญหาค่าการค้าดุลการค้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีนสูงเป็นอันดับสอง รองจากญี่ปุ่น หากสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าสู่ WTO แล้ว ตลาดสินค้าออกของจีนจะยิ่งเปิดกว้างกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหลายเท่าตัว

เหตุผลที่ลึกไปกว่านี้เป็นเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ หากสาธารณรัฐประชาชนจีนเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจภายหลังจากที่เข้าเป็นภาคี WTO แล้ว ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจอาจทำให้จีนกลายเป็นมหาอำนาจทางการเมืองที่หน้าเกรงขาม ซึ่งอาจมีผลต่อเสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก การกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยมในระนาบเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นการป้องกันมิให้จีนมีส่วนเกินทางเศรษฐกิจมากเกินไป เพราะเกรงว่าจีนอาจนำส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปใช้สะสมอาวุธ

สาธารณรัฐประชาชนจีนพยายามปรับตัวให้เข้ากับระบบ GATT/WTO ด้วย ในเดือนพฤศจิกายน 2538 ประธานาธิบดีเจียงเจ๋อหมิ่น ในขณะประชุม APEC Summit ณ เมืองโอซากา ประเทศญี่ปุ่น ประกาศลดอากรขาเข้าสินค้า 4,000 รายการ และเลิกโควตาคำรณำเข้าสินค้า 170 รายการ กระนั้นก็ยังไม่ใช่เพียงพอที่ประเทศมหาอำนาจจะยอมให้จีนเข้า WTO สหรัฐอเมริกายังคงกดดันให้จีนเปิดประตูการค้าต่อไปอีก พร้อมทั้งกดดันให้ตรากฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา รวมตลอดจนการปราบปรามการละเมิดกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา

นับตั้งแต่เมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนยื่นใบสมัครเป็นภาคี GATT ในปี 2529 เวลาได้ล่วงเลยมากกว่าทศวรรษแล้ว สาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มเปิดประตูการค้าในปี 2522 จนบัดนี้ยังไม่สามารถผนึกเข้ากับระบบ

เศรษฐกิจโลกได้อย่างเต็มตัว 2540 อาจเป็นปีหัวเลี้ยวหัวต่อของสาธารณรัฐประชาชนจีน ในเมื่อสหภาพยุโรปและญี่ปุ่นเริ่มใจอ่อน เหลือแต่สหรัฐอเมริกาที่มีปัญหาค้างคาใจ โดยที่พรรครีพับลิกันไม่พอใจที่สาธารณรัฐประชาชนจีนแอบให้เงินอุดหนุนแก่พรรคเดโมแครต อันถือเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน

องค์การการค้าโลกประเมินสถานะของสาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนพฤษภาคม 2540 และจะมีการเจรจาอีกในเดือนกันยายน ศกเดียวกัน นายเรนาโต รุกเจียโร (Renato Ruggiero) ผู้อำนวยการ WTO เอาใจช่วยสาธารณรัฐประชาชนจีน ถึงกับกล่าวว่า จีนเป็นเสาหลักเสาหนึ่งของระบบการค้าโลก จึงสมควรที่จะดึงจีนเข้าสู่ WTO แต่จีนก็ต้องปรับตัวเพื่อให้อยู่ในระนาบการแข่งขันเดียวกัน การปฏิบัติต่อจีนเสมือนหนึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วปรากฏเป็นนัยๆ ในคำให้สัมภาษณ์ของนายรุกเจียโร ซึ่งกล่าวว่า เมืองเซี่ยงไฮ้ถือเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ลึกเข้าไปในชนบทยังเป็นประเทศด้อยพัฒนา สาธารณรัฐประชาชนจีนมีทั้งส่วนที่พัฒนาแล้ว และส่วนที่ด้อยพัฒนา

ประเด็นที่สาธารณรัฐประชาชนจีนกำลังถูกกดดันให้ปฏิบัติ ก่อนที่จะเข้าเป็นภาคี WTO มีอยู่ 2 ประเด็นใหญ่ *ประเด็นแรก* ได้แก่ การเปิดตลาด (Market Access) กลุ่มประเทศ CAIRNS ต้องการให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเปิดตลาดสินค้าเกษตร กลุ่มประเทศมหาอำนาจ ต้องการให้จีนเปิดตลาดบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดบริการทางการเงิน อันได้แก่ การธนาคาร และการประกันภัย รวมตลอดจนตลาดบริการอื่นๆ อันได้แก่ บริการการศึกษา บริการการท่องเที่ยว และบริการด้านกฎหมาย

*ประเด็นใหญ่ที่สอง* ได้แก่ การปรับระนาบการเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยม (Level Playing Field) เรื่องใหญ่ในประเด็นนี้มีอยู่ 3 เรื่อง เรื่องแรกก็คือ สิทธิในการค้าขาย (Trading Rights) ในปัจจุบัน ชาวต่าง-

ประเทศไม่สามารถประกอบธุรกิจการนำเข้าและธุรกิจการส่งออกใน  
สาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่นต่าง  
ต้องการให้จีนปรับระบบในเรื่องนี้ เรื่องที่สอง ได้แก่ ระบบการจัดจำหน่าย  
สินค้าภายในประเทศ (Distribution System) ซึ่งมีการปฏิบัติที่ลำเอียง  
ต่อผู้ผลิตชาวต่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจต้องการให้จีนยึดหลักการ  
ปฏิบัติเยี่ยงชาติเดียวกัน (National Treatment) ในเรื่องนี้ เรื่องที่สาม ได้แก่  
การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการชาวต่างประเทศ  
หรือสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศอยู่ในฐานะเสียเปรียบ

แม้ว่าบรรยากาศในสังคมเศรษฐกิจโลกปัจจุบันเกื้อกูลต่อการเข้า  
เป็นสมาชิก WTO ของสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่เมื่อพิจารณาเงื่อนไข  
ต่างๆดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว หนทางหาได้ปู้ด้วยกลีบกุหลาบไม่

.....



## จีนกับการปฏิบัติตามพันธะ การเป็นสมาชิก WTO

ตีพิมพ์ครั้งแรกเป็นคำนำหนังสือของ สุนทร ตันมัททอง จีนกับการปฏิบัติตามเงื่อนไข  
การเข้าเป็นสมาชิก WTO: รายงาน USTR ปี 2549 เอกสารข้อมูลหมายเลข 16 โครงการ  
WTO Watch (มกราคม 2551)

สาธารณรัฐประชาชนจีนสมัครเป็นสมาชิก GATT ในเดือน  
กรกฎาคม 2529 ขณะที่ยังไม่มีองค์การการค้าโลก และต้องใช้เวลา  
ในการเจรจาและปรับตัวเนิ่นนานกว่า 15 ปี จนในที่สุดได้เป็นสมาชิก  
องค์การการค้าโลกเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2544 นับเป็นสมาชิกลำดับที่  
146 ขององค์การโลกบาลแห่งนี้

ในกระบวนการสมัครเป็นสมาชิก GATT/WTO สาธารณรัฐ  
ประชาชนจีนต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับระบบและนโยบายการค้าระหว่าง  
ประเทศ (Trade Regime) แก่บรรดาประเทศที่เป็นสมาชิกอยู่ก่อนแล้ว  
ขณะเดียวกันก็ต้องเจรจาทั้งระดับพหุภาคีและระดับทวิภาคี การเจรจา  
ระดับพหุภาคีกับสมาชิก GATT/WTO ก็เพื่อกำหนดพันธะของสาธารณรัฐ  
ประชาชนจีนในการปฏิบัติตามกฎกติกาของ GATT/WTO พร้อมทั้ง  
กำหนดตารางเวลาในการปฏิบัติตามกฎกติกาเหล่านั้น การเจรจาระดับ  
ทวิภาคีกับสมาชิก GATT/WTO เป็นรายประเทศก็เพื่อให้มีหลักประกันว่า  
จะไม่มีสมาชิกประเทศใดคัดค้านการเข้าเป็นสมาชิกของสาธารณรัฐ  
ประชาชนจีน เพราะในขั้นตอนการพิจารณาของ Working Party on  
WTO Accession สาธารณรัฐประชาชนจีนจะต้องได้รับคะแนนเสียง



จาก GATT สู่ WTO

---

เอกฉันท์จากมวลสมาชิก ด้านที่สำคัญอยู่ที่สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป  
สาธารณรัฐประชาชนจีนจำต้องทำข้อตกลงทวิภาคีกับสมาชิกรายสำคัญ  
ขององค์การการค้าโลก การบรรลุข้อตกลงกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพ  
ยุโรปนับเป็นปมเงื่อนสำคัญที่ทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็น  
สมาชิกองค์การการค้าโลกได้

สำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) มีหน้าที่รายงาน  
ความเป็นไปใน WTO Regime แก่รัฐสภาอเมริกัน อีกทั้งต้องรายงาน  
ให้รัฐสภาอเมริกันทราบด้วยว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนปฏิบัติตามพันธะ  
ผูกพันที่มีต่อองค์การการค้าโลกหรือไม่ เพียงใด รวมทั้งพันธะที่มีต่อ  
สหรัฐอเมริกา รายงานนี้มีชื่อว่า *USTR Report to Congress on China's  
WTO Compliance*

.....

## อนาคตของ WTO

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "หอคอยส่งโลก" *Financial Day* ฉบับวันพุธที่ 1 พฤษภาคม 2539

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization = WTO) กำหนดที่จะจัดการประชุมระดับรัฐมนตรีในเดือนธันวาคม 2539 ณ ประเทศสิงคโปร์ นับเป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งแรกนับตั้งแต่องค์การโลกบาลแห่งนี้ ก่อเกิดเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นมา ก่อนที่จะถึงกำหนดการประชุมครั้งสำคัญนี้ จำเป็นต้องมีการกำหนดระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้การประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และระเบียบวาระการประชุมดังกล่าวนี้จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากภาคีองค์การการค้าโลกร่วมกัน มิฉะนั้นจะเกิดความโกลาหลในการประชุม เนื่องจากมีความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุม

การประชุม World Trade Congress เมื่อกลางเดือนเมษายน 2539 ณ ประเทศสิงคโปร์ จัดขึ้นเพื่อเตรียมวาระการประชุมระดับรัฐมนตรีของ WTO ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ วาระการประชุมสำคัญวาระหนึ่งได้แก่ การประเมินผลการดำเนินงานในรอบสองขวบปีของ WTO และการกำหนดอนาคตของ WTO ที่ประชุม World Trade Congress มิได้มีความเห็นขัดแย้งเกี่ยวกับวาระการประชุมนี้ หากแต่เมื่อพ้นไปจากวาระนี้แล้ว ภาคี

WTO เริ่มมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการบรรจุวาระการประชุม การลดอุปสรรคและทำนบภาษีศุลกากรสำหรับการค้าสินค้าเป็นยุติที่ที่ประชุมเห็นว่าควรจะมีการหารือกัน แต่เมื่อมีการผลักดันให้บรรจุวาระ การค้าบริการเสรี ที่ประชุมเริ่มมีความเห็นที่แตกต่างกัน กลุ่มประเทศ มหาอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันให้มีวาระเกี่ยวกับนโยบายโทรคมนาคมเสรี (Telecommunications Liberalization) และนโยบายพาณิชย์นาวีเสรี ในช่วงเวลาเดียวกับที่มีการประชุม World Trade Congress ณ ประเทศ สิงคโปร์ ก็มีการประชุมสำคัญอีก 2 รายการ ได้แก่ การประชุมกลุ่มมหาอำนาจ 4 เส้า (Quadilateral Group) อันประกอบด้วยสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา คานาดา และญี่ปุ่น ณ เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น และการประชุม WTO เพื่อพิจารณานโยบายโทรคมนาคมเสรี ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยที่วันที่ 30 เมษายน 2539 เป็นเส้นตายที่ภาคี WTO จะต้องตัดสินใจว่าจะลงนามใน Telecommunication Pact หรือไม่ World Trade Congress จึงกลายเป็นที่ประชุมที่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพยุโรปใช้เกลี้ยกล่อมภาคี WTO ให้เข้าร่วม Telecom Pact โดยที่ประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากไม่แน่ใจว่า นโยบายโทรคมนาคมเสรีจะเป็นประโยชน์แก่ตนหรือไม่

ระเบียบการลงทุนระหว่างประเทศในลักษณะพหุภาคี (Multilateral Investment Codes) เป็นประเด็นสำคัญที่ประเทศมหาอำนาจ ผลักดันให้เป็นวาระการประชุมระดับรัฐมนตรีปลายปีนี้ เท่าที่ผ่านมา การลงทุนระหว่างประเทศหาได้มีระเบียบเศรษฐกิจในลักษณะพหุภาคี (Multilateral Agreement) ไม่ ประเทศต่างๆ มีกฎหมายการลงทุนจากต่างประเทศของตนเอง ซึ่งมีเงื่อนไขและความเข้มงวดแตกต่างกัน บางประเทศก็เปิดประตูต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศอย่างเต็มที่ บางประเทศกลับกั้นกรงโครงการการลงทุนจากต่างประเทศอย่างเข้มงวด

OECD พยายามผลักดันให้มี Multilateral Investment Codes แต่ประเทศในโลกที่สามจำนวนมากไม่แน่ใจว่า การเปิดประตูต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศโดยเสรีจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจของตนหรือไม่ เพียงใด และจะเป็นเหตุให้ตกเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจของบรรษัทระหว่างประเทศหรือไม่ ในการประชุม World Trade Congress ครั้งนี้ เซอร์ลีออนบริตตัน (Sir Leon Brittan) รองประธานสหภาพยุโรป พยายามชักจูงและหว่านล้อมให้ภาคี WTO เห็นดีเห็นงามว่า นโยบายเสรีนิยมด้านการลงทุนระหว่างประเทศจะเป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจโลก พร้อมทั้งเสนอความเห็นที่เมื่อ WTO จัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ทั้งการค้าสินค้าและการค้าบริการในแนวทางเสรีนิยมแล้ว ก็ควรก้าวไปจัดระเบียบการลงทุนระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมด้วย

แต่ประเด็นที่ก่อให้เกิดการอภิปรายอย่างดุเดือดฝังแน่นในการประชุม World Trade Congress ครั้งนี้เกิดจากข้อเสนอเกี่ยวกับวาระการพิจารณาการเชื่อมโยงเงื่อนไขทางสังคม (Social Clause) กับการค้าระหว่างประเทศ ข้อพิจารณาว่าด้วยผลกระทบของการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อสิ่งแวดล้อม เป็นประเด็นที่ประเทศในโลกที่สามยอมรับได้ แต่เมื่อก้าวลงไปสู่ประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานแรงงาน (Labour Standards) แรงตอบโต้จากโลกที่สามเริ่มรุนแรงขึ้น และรุนแรงถึงที่สุดเมื่อสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเสนอวาระการพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างการขอรับสิทธิบัตรกับการค้าระหว่างประเทศ ประเด็นนี้ทำให้นางราฟิดาห์ อาซิด (Rafidah Aziz) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมแห่งมาเลเซียกลายเป็น 'ขวัญใจ' ของโลกที่สาม เมื่อลุกขึ้นมาตอบโต้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปว่า หากมีการขอรับสิทธิบัตรบังหลวงเกิดขึ้นจากการค้าระหว่างประเทศ ความผิดไม่ควรตกแก่ผู้รับหรือผู้เรียกร้องเงินสินบนแต่ฝ่ายเดียว ผู้จ่ายสินบนก็ควรมีความผิดไม่แตกต่างกัน หากไม่ต้องการส่งเสริมการขอรับสิทธิบัตรบังหลวง หนทางที่ง่ายที่สุดก็คือ อย่า

คบค้ากับประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศโดยกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง นอกจากนี้จะไม่จำเป็นแล้ว ยังทำให้ระเบียบดังกล่าวยุ่งเหยิงและซับซ้อนเกินกว่าความจำเป็นอีกด้วย

World Trade Congress ครั้งนี้มีรายการปะดาบระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกา เมื่อผู้แทนสาธารณรัฐประชาชนจีนลุกขึ้นมาโจมตีสหรัฐอเมริกาว่าเป็นตัวการกีดขวางมิให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็นภาคี WTO แต่ผู้แทนสหรัฐอเมริกาแก้เกี้ยวว่า การเข้าเป็นสมาชิก WTO ของสาธารณรัฐประชาชนจีนมิใช่ปัญหาระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกาแต่ประการใดไม่ หากแต่เป็นปัญหาระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับ WTO โดยตรง

WTO กำลังเดินหน้าในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยม ทั้งการค้าสินค้าและการค้าบริการ และกำลังก้าวล่วงไปจัดระเบียบการลงทุนระหว่างประเทศในแนวทางเดียวกัน ในขณะที่ WTO พยายามจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในลักษณะข้อตกลงพหุภาคี (Multilateralism) ประเทศต่างๆ ในโลกกลับรวมกลุ่มกันในลักษณะทวิภาคี (Bilateralism) ดังเช่นการจัดตั้งสหภาพยุโรป (EU) และเขตเศรษฐกิจยุโรป (EEA) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ตลาดรวมละตินอเมริกา (MERCOSUR) เขตเศรษฐกิจยุโรปเมดิเตอร์เรเนียน (EMEA) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และเขตการค้าเสรีย่อยอื่น ๆ อีกจำนวนมาก โดยที่เขตเศรษฐกิจยักษ์ใหญ่กำลังก่อตัวขึ้น ดังเช่นการเชื่อมโยงระหว่าง EU กับ EMEA ระหว่าง EU กับ MERCOSUR และระหว่าง EU กับยุโรปตะวันออก การขยายตัวของ NAFTA จนกลายเป็นเขตการค้าเสรีอเมริกา (Free Trade Area of the Americas) การเชื่อมโยงระหว่างอเมริกาเหนือกับ EU เพื่อจัดตั้ง Trans-Atlantic Free Trade Area

(TAFTA) การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจอาเซียนแปซิฟิก (APEC) และการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจกลุ่มสมุทรอินเดีย (AIOEC = Association for Indian Ocean Economic Cooperation)

เส้นทางพหุภาคีนิยมของ WTO กำลังดำเนินควบคู่กับเส้นทางทวิภาคีนิยมของกลุ่มประเทศต่างๆ หากเส้นทางทั้งสองกลายเป็นเส้นคู่ขนานที่ไม่สามารถบรรจบกันได้ WTO ก็ค่อยๆ สิ้นมนต์ขลัง เพราะประเทศต่างๆ จะสนใจหาผลประโยชน์จากเขตเศรษฐกิจที่ตนสังกัดและมุ่งจัดระเบียบภายในเขตของตน มากกว่าที่จะสนใจการจัดระเบียบในลักษณะพหุภาคีของ WTO โลกในอนาคตจะประกอบด้วยเขตเศรษฐกิจยักษ์ใหญ่ (super blocs) เพียง 3-4 เขต โดยที่มีการค้าและการลงทุนเสรีภายในเขต แต่จะกีดกันการค้าและการลงทุนจากต่างเขต

ในท่ามกลางกระแสทวิภาคีนิยมที่เชี่ยวกราก อนาคตของ WTO จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการดูดดึงกระแสทวิภาคีนิยมมาบรรจบกับกระแสพหุภาคีนิยมเพื่อเป็นกระแสอันหนึ่งอันเดียวกัน

.....



# องค์การการค้าโลก ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และเศรษฐกิจพอเพียง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน  
ฉบับพฤหัสบดีที่ 5 กันยายน 2545

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจะเป็นปรัชญาพื้นฐานขององค์การ  
การค้าโลกได้หรือไม่ ?

ผมมีคำตอบและ 'พันธ' ประเด็นนี้มาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า  
ไม่ได้ ดังนั้น จึงรู้สึกประหลาดใจที่ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนใหม่  
ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในทำนองว่า จะยอมรับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง  
ไปใช้กับองค์การการค้าโลก

องค์การการค้าโลกเกิดในปี 2538 อันเป็นผลจากการเจรจา  
การค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สืบทอดปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมจาก GATT  
องค์การการค้าโลกจึงเป็นจักรกลสำคัญในการแผ่อิทธิพลของฉันทมติ  
แห่งวอชิงตัน (Washington Consensus)

แต่ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมยอมมิใช่ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง  
และฉันทมติแห่งวอชิงตันยอมมิใช่ฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (Bangkok  
Consensus)



องค์การการค้าโลกมีหน้าที่จัดและรักษาระเบียบการค้าระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายพื้นฐานในการส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว ทั้งนี้ด้วยความเชื่อว่า การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศจะช่วยเพิ่มพูนสวัสดิภาพแห่งมนุษยชาติ ระเบียบการค้าระหว่างประเทศจึงจัดวางบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม และองค์การการค้าโลกมีหน้าที่ดูแลให้ภาคีสมาชิกเปิดประตูการค้าต่างประเทศ ทั้งการค้าสินค้าและการค้าบริการ โดยที่ภาคีสมาชิกที่ร่ำรวยกำลังผลักดันให้เปิดประตูการลงทุนระหว่างประเทศด้วย

ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมยึดหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ตามหลักการนี้ นานาประเทศควรเลือกผลิตสินค้าและบริการที่ตนเองมีความชำนาญพิเศษและมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิต เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการที่ตนเองไม่มีความถนัดในการผลิต เมื่อระบบเศรษฐกิจปราศจากทำนบกีดขวางการค้าระหว่างประเทศ สินค้าขายออกทะลักเข้ามา หากประเทศคู่ค้ามีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการได้มากกว่า กิจกรรมที่ผลิตสินค้าและบริการดังกล่าวย่อมเสื่อมทรุด เพราะมีโอกาสแข่งขันกับสินค้าเข้าจากต่างประเทศได้ กิจกรรมที่จะดำรงอยู่ได้ย่อมมีเฉพาะกิจกรรมที่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ภายใต้ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ยึดปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ประเทศต่างๆย่อมถูกกดดันให้จัดสรรทรัพยากรในการผลิตตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ

แต่ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มิได้ยึดหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ หากแต่ยึดหลักการพึ่งตนเอง การผลิตภายในครัวเรือนเป็นไปเพื่อกินเพื่อใช้ หากมีผลผลิตเหลือจากการบริโภคในครัวเรือนจึงนำออกขาย หลักการผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ไม่สอดคล้องกับหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ เพราะการยึดหลัก

ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบทำให้ประชาชนในชนบทผลิตพืชเชิงเดี่ยว (Monocrop) ไม่มีการกระจายการผลิตภายในครัวเรือน แต่การพึ่งตนเอง และหลักการผลิตเพื่อกินเพื่อใช้เน้นการกระจายการผลิตภายในครัวเรือน เพราะการใช้ความชำนาญพิเศษในการผลิตพืชเชิงเดี่ยวก่อให้เกิดภาวะความเสี่ยงและสภาวะความไม่แน่นอนแก่เกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยามที่มีภัยธรรมชาติหรือในยามที่มีความแปรปรวนของราคาในตลาดโลก

ด้วยเหตุดังนี้ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงไปด้วยกันมิได้กับ ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม เพราะปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเน้นการกระจายการผลิตภายในครัวเรือน และการผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ ในขณะที่ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมยึดหลักการผลิตตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ และเน้นการผลิตเพื่อการพาณิชย์

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงยังแตกต่างจากปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมในด้านวิถีการดำรงชีวิต เพราะปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเน้นการอยู่พอดีกินพอดี ในขณะที่ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมเน้นการอยู่ดีกินดี และมองไม่เห็นภัยพิบัติอันเกิดจากลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) เพราะลัทธิบริโภคนิยมหลอเล่ห์การเติบโตของการค้าระหว่างประเทศ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงต้องการลดทอนอิทธิพลของลัทธิบริโภคนิยม เพราะมองเห็นภัยอันเกิดจากลัทธิบริโภคนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้มนุษย์อยู่เกินพอดี กินเกินพอดี และการปลูกเร้ากิเลส ตัณหา และราคาของมนุษย์

หากองค์การการค้าโลกต้องการเดินบนเส้นทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ก็ต้องละทิ้งปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม และต้องเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเสียใหม่ ในประการสำคัญต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์และชุดแห่งความคิดว่าด้วยโลกและชีวิตในองค์การการค้าโลกนั่นเอง

ผู้อำนวยการคนใหม่ขององค์การการค้าโลกคงทราบและควรจะทราบว่า การหันเหองค์การการค้าโลกจากเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ เพราะเส้นทางดังกล่าวนี้ให้ประโยชน์แก่ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ในประการสำคัญ ผู้อำนวยการคนใหม่ตระหนักดีว่า ตนมีหน้าที่จัดการให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่บรรลุผล โดยที่การเจรจาการค้าพหุภาคีล้วนมีเป้าหมายในการนำมนุษยพิภพสู่ภาวะการค้าเสรี

คงไม่มีผู้ที่มีสติสัมปชัญญะคนใดที่ทุ่มเทแย่งชิงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก โดยมิได้ศรัทธาปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม

ถ้าเช่นนั้น การกล่าวถึงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะปรัชญาขององค์การการค้าโลก และในฐานะปรัชญาของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คงไม่มีความหมายจริงจังใดๆ นอกจากเป็นเพียงการเปล่งมธุรสวาจา

.....

## หนึ่งทศวรรษ WTO

ตีพิมพ์ครั้งแรกเป็นคำนำหนังสือเรื่อง *หนึ่งทศวรรษ WTO* รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบุญ ศรีประชัย บรรณาธิการ เอกสารวิชาการหมายเลข 18 โครงการ WTO Watch (กุมภาพันธ์ 2551)

องค์การการค้าโลกจัดเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 และมีอายุครบทศวรรษเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2547 หากพิจารณาแต่เพียงผิวเผินก็อาจคิดว่า องค์การการค้าโลกเป็นเพียงทารกที่ต้องการพุ่มพักเพื่อการเติบโตกล้าแข็ง แท้ที่จริงแล้ว องค์การการค้าโลกใช้เวลา 'ตั้งท้อง' ยาวนานถึง 47 ปี กว่าที่จะ 'คลอด' ได้

การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มาแต่ "ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยศุลกากรและการค้า" (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) หาได้ได้มาซึ่ง "องค์การการค้าระหว่างประเทศ" (International Trade Organization: ITO) พร้อมกันด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐสภาอเมริกันไม่ยอมพิจารณาให้สัตยาบันกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ITO จึงตายทั้งกลม ในขณะที่ GATT มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2491 แม้ GATT จะมีสำนักเลขาธิการ (GATT Secretariat) ทำหน้าที่แม่บ้าน แต่ GATT มีฐานะเป็นเพียงข้อตกลงการค้าพหุภาคีหาได้มีฐานะเป็นองค์กรโลกบาลที่มีหน้าที่ดูแลการจัดระเบียบและการปฏิบัติตามระเบียบการค้าระหว่างประเทศไม่ว่าประเทศจึงโยกหาองค์กรระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้

องค์การการค้าโลกเป็นผลผลิตของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบดังกล่าว มีได้ 'คลอด' เฉพาะแต่องค์กรโลกบาลแห่งใหม่เท่านั้น หากยังให้กำเนิด GATT 1994 อันเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศระเบียบใหม่ควบคู่กับ GATT 1947 ซึ่งมีมาแต่ดั้งเดิม องค์การการค้าโลกมีหน้าที่ดูแลให้มวลสมาชิกปฏิบัติตามระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ทั้ง GATT 1947 และ GATT 1994

GATT 1994 ก่อให้เกิดระเบียบใหม่ 2 ระเบียบ และกลไกใหม่ 2 กลไก ระเบียบใหม่อันเป็นผลผลิตของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย ได้แก่ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) และข้อตกลงว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Right: TRIPS) ส่วนกลไกใหม่ที่ตกทอดแก่องค์การการค้าโลก ได้แก่ กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Dispute Settlement Mechanism) และกลไกการประเมินนโยบายการค้า (Trade Policy Review Mechanism) ของมวลสมาชิก

การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยยังผลให้ระเบียบการค้าระหว่างประเทศขยายออกไป และจะขยายมากยิ่งขึ้นไปอีกหากการเจรจารอบโตฮาวรรุดผล การขยายขอบเขตระเบียบการค้าระหว่างประเทศเป็นไปในทิศทางที่ออกนอกปริมณฑลของการค้าระหว่างประเทศในความหมายดั้งเดิม นอกจากจะก้าวล่วงไปจัดระเบียบว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาแล้วยังมีแนวโน้มที่จะก้าวล่วงไปจัดระเบียบสิ่งแวดล้อม ระเบียบการลงทุนระหว่างประเทศ และอื่นๆอีกด้วย ข้อดีของพัฒนาระบบดังกล่าวนี้ ก็คือระบบการค้าโลกแปรเปลี่ยนไปเป็นระบบที่ยึดกฎกติกาที่ชัดเจนมากขึ้น (Rule-Based Trading System) แต่ข้อเสียก็คือ ภาควิชาการการค้าโลกต้องสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายของตนเอง การสูญเสีย

ปริมาตรด้านนโยบาย (Policy Space) ดังกล่าวนี้อาจทำให้เกิดต้นทุนแก่มวลสมาชิก รวมทั้งประเทศที่ต้องการเป็นสมาชิกใหม่มากขึ้น ซึ่งยังผลให้ประโยชน์สุทธิที่ได้จากการเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกลดน้อยถอยลง

ประเทศด้อยพัฒนามีข้อกังขาเพิ่มขึ้นตามลำดับว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายใต้องค์การการค้าโลกเป็นระเบียบที่เป็นธรรมมากน้อยเพียงใด ความกังขาดังกล่าวนี้อาจเกิดจากข้อเท็จจริงอย่างน้อย 2 ประการ

*ประการแรก* ประเทศด้อยพัฒนาไม่มีศักยภาพทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองในการ 'เล่นเกม' ระบายเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ระบบการค้าโลกที่ยึดกฎกติกาเป็นที่ตั้ง ย่อมต้องการให้มวลสมาชิก 'เล่นเกม' ภายใต้กฎกติกาชุดเดียวกัน (Level Playing Field) โดยกล่าวอ้างว่า การ 'เล่นเกม' ภายใต้กฎกติกาชุดเดียวกันนับเป็นการ 'เล่นเกม' ที่เป็นธรรม แต่ประเทศด้อยพัฒนาเริ่มตระหนักมากขึ้นเรื่อยๆว่า ประเทศด้อยพัฒนาไม่สามารถแข่งขันกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้ และถึงขั้นอาจไม่สามารถพัฒนาได้ หาก 'เล่นเกม' ภายใต้กฎกติกาชุดเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เสียงเรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อประเทศด้อยพัฒนาเป็นพิเศษและแตกต่าง (Special and Differential Treatment) จึงดังขรม

*ประการที่สอง* ประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป มิได้ 'เล่นเกม' ตามกฎกติกาภายใต้องค์การการค้าโลกอย่างเคร่งครัด มีการเล่นแร่แปรธาตุกฎกติกาเหล่านั้น อาทิเช่น เมื่อมีข้อตกลงในการทลายกำแพงภาษี เพื่อให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปได้โดยเสรี ประเทศมหาอำนาจกลับไปสร้างกำแพงกีดขวางการค้าระหว่างประเทศที่มีใช้ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers) ดังเช่นมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures) การอ้างอิงความเสียหายอันเกิดจากการทุ่มตลาด (Dumping) และการใช้อัตรต่อต้านการทุ่มตลาด (Anti-Dumping Duty) ในการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศในประการสำคัญ

ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต่างไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงภายใต้การเจรจาอบอุรุกวัยในการลดการอุดหนุนและปกป้องการผลิตสินค้าเกษตร มีการเสกสรรค้มาตรการก่ล่อง และเล่นแร่แปรธาตู่กับมาตรการก่ล่อง (Box Shifting) เพื่ออำพรางการไม่ 'เล่นเกม' ตามกฎกติกาขององค์การการค้าโลกโดยเคร่งครัด

กฎกติกาภายใต้องค์การการค้าโลกเป็นกฎกติกาที่เป็นธรรมหรือไม่ เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันโดยหาข้อยุติมิได้ ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของแต่ละประเทศ แต่ประเทศด้อยพัฒนาดูเหมือนจะมีความเห็นร่วมกันว่าระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันไม่เกื้อกูลกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศโลกที่สาม

กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่สร้างขึ้นในการเจรจาการค้าพหุภาคีอบอุรุกวัย ซึ่งตกเป็นมรดกขององค์การการค้าโลกในปัจจุบัน แม้จะมีอาจอดอ้างได้ว่าเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ แต่ก็ดีกว่ากลไกภายใต้ GATT 1947 และมีส่วนช่วยป้องกันการก่อเกิดสงครามการค้าระหว่างประเทศ ประเทศด้อยพัฒนาไม่เสียเปรียบประเทศพัฒนาแล้วมากนัก ในยามที่เกิดข้อพิพาททางการค้า เพราะอย่างน้อยที่สุดก็มีองค์การการค้าโลกเป็นที่พึ่ง กระนั้นก็ตาม ความเชื่อซ้าในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ดี และอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจในการคัดสรรคณะผู้วินิจฉัยข้อพิพาทที่ดี ยังเป็นประเด็นที่ต้องแก้ไข

กลไกการประเมินนโยบายการค้าของมวลดสมาชิก อันเป็นกลไกใหม่ที่มาพร้อมกับองค์การการค้าโลก มีประโยชน์ในการประเมินว่าเส้นทางการค้าระหว่างประเทศของสมาชิกแต่ละประเทศเบี่ยงเบนจากเส้นทางเสรีนิยมหรือไม่ หากมีการเบี่ยงเบน องค์การการค้าโลกมีหน้าที่ในการดำเนินการให้สมาชิกทั้งมวลยังคงเดินบนเส้นทางการค้าเสรีต่อไป

เมื่อองค์การการค้าโลกมีอายุครบหนึ่งทศวรรษเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2547 องค์การโลกลบแห่งนี้มีสมาชิก 148 ประเทศ โดยที่เมื่อแรกก่อตั้งมีสมาชิกเพียง 76 ประเทศ อาณาจักรขององค์การการค้าโลกครอบคลุมปริมาณพลของสังคมเศรษฐกิจโลก ประเทศที่ยังอยู่นอกปริมาณพลขององค์การการค้าโลกยังต้องการที่จะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การโลกลบแห่งนี้ เพราะได้ประโยชน์จากหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-Favoured Nation Principle: MFN) ซึ่งเกื้อกูลการเข้าถึงตลาดของภาคีสมาชิกกว่าร้อยประเทศ กระนั้นก็ตาม กระบวนการรับสมาชิกขององค์การการค้าโลกกลับเชื่องช้าและกินเวลาอย่างเหลือเชื่อ โดยที่ในช่วงเวลาหลังนี้กว่าจะได้เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกได้ต้องใช้เวลาเจรจาเกินกว่าทศวรรษ

องค์การการค้าโลกมีขนาดใหญ่โตและอู้อาย ในขณะที่ประเทศมหาอำนาจต้องการขยายระเบียบการค้าระหว่างประเทศให้ครอบคลุมสิ่งที่ตนเองจะได้ประโยชน์ แต่ประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งได้บทเรียนในอดีตต่างระมัดระวังมิให้ระเบียบใหม่ไม่เกื้อกูลกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตน การขยายระเบียบการค้าระหว่างประเทศจึงเป็นไปได้ยากยิ่ง เพราะองค์การการค้าโลกยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ เมื่อประเทศมหาอำนาจผลักดันการขยายระเบียบการค้าระหว่างประเทศในทิศทางที่ต้องการมิได้ จึงหันไปทำข้อตกลงการค้าเสรีทั้งระดับภูมิภาค (Regionalism) และทวิภาคี (Bilateralism) ข้อตกลงการค้าเสรีและเขตการค้าเสรีจึงผุดขึ้นจำนวนมาก ยังผลให้ระเบียบการค้าระหว่างประเทศมีทั้งระเบียบพหุภาคี ภูมิภาค และทวิภาคี กฎกติกาการค้าระหว่างประเทศเหล่านี้พันกันอย่างยุ่งเหยิงดุจเดียวกับการพันกันของเส้นสปาเก็ตตี้ในชาม (Spaghetti Bowl Effects) ความเป็นไปดังกล่าวนี้อาจให้เกิดคำถามเกี่ยวกับอนาคตขององค์การการค้าโลก



ในเดือนมิถุนายน 2546 องค์การการค้าโลกแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ 8 ท่าน โดยมีนายปีเตอร์ ซัทเธอร์แลนด์ (Peter Sutherland) อดีตผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกเป็นประธานเพื่อจัดทำรายงานว่าด้วยการปฏิรูปองค์การการค้าโลก ซึ่งปรากฏต่อมาในชื่อ *The Future of the WTO: Addressing Institutional Changes in the New Millennium* (2004) ข้อเสนอที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่วไป

ประเทศมหาอำนาจไม่พอใจองค์การการค้าโลก เพราะไม่สามารถขยายระเบียบการค้าระหว่างประเทศให้ครอบคลุมปริมาณที่เป็นประโยชน์แก่ตน ประเทศด้อยพัฒนาไม่พอใจองค์การการค้าโลก เพราะระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันไม่เกื้อกูลการพัฒนาของประเทศโลกที่สาม ดูเหมือนว่าใครต่อใครพากันไม่พอใจองค์การการค้าโลก แต่องค์การการค้าโลกจะยังคงมีชีวิตสืบต่อไปในอนาคตเท่าที่เห็น

### บรรณานุกรม

Gallagher, Kevin. *Putting Development First: The Importance of Policy Space in the WTO and IFIs*. London: Zed Books, 2005.

Gallagher, Peter. *The First Ten Years of the WTO*. Cambridge University Press, 2005.

Sutherland, Peter, et. al. *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*. Geneva, Switzerland: WTO, 2004.

.....

รายชื่อเอกสารโครงการ WTO Watch  
(จับกระแสองค์การการค้าโลก)

เอกสารข้อมูล

- หมายเลข 1 ระเบียบการค้าสินค้าเกษตรภายใต้ GATT/WTO  
โดย จิตติมา เกียรติยศศักดิ์  
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
สมบุญณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ)  
มิถุนายน 2547
- หมายเลข 2 ข้อมูลเปรียบเทียบข้อตกลงการค้าเสรี  
US-Australia FTA และ Thailand-Australia FTA  
โดย ทิวรัตน์ ลาภวิไล  
ประภาภรณ์ ชื้อเจริญกิจ  
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ)  
กรกฎาคม 2547
- หมายเลข 3 ข้อมูลเปรียบเทียบข้อตกลงการค้าเสรี  
US-Chile FTA  
US-Singapore FTA  
และ US-Australia FTA  
โดย ทิวรัตน์ ลาภวิไล  
ประภาภรณ์ ชื้อเจริญกิจ  
เอกพล จงวิสัยวรรณ  
สิทธิกร นิพภยะ (บรรณาธิการ)  
ตุลาคม 2547

จาก GATT สู่ WTO

---

- หมายเลข 4 การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา  
โดย สิทธิพล วิบูลย์ธนากุล  
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ)  
พฤศจิกายน 2547
- หมายเลข 5 คลังข้อมูล FTAs  
โดย อิศร์กุล อุณหเหตุ  
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ)  
เมษายน 2548
- หมายเลข 6 บรรณานุกรม WTO  
โดย อิศร์กุล อุณหเหตุ  
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ)  
พฤษภาคม 2548
- หมายเลข 7 ข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ : มโนสำเร่  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
มิถุนายน 2548
- หมายเลข 8 ข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศ : สินค้าเกษตร  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
มิถุนายน 2548
- หมายเลข 9 Stiglitz Plan:  
ข้อเสนอสำหรับการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา  
โดย ชมเพลิน สุวรรณภาณุ  
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
สมบูรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ)  
กรกฎาคม 2548

เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบันหมายเลข 11 โครงการ WTO Watch

- หมายเลข 10 ข้อเสนอว่าด้วยการจัดระเบียบสินค้าเกษตร  
โดย จิตติมา เกียรติมงคล  
อมรรัตน์ สุรเกียรติชานุกูล  
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
สมบุญ สิริประชัย (บรรณาธิการ)  
สิงหาคม 2548
- หมายเลข 11 การอำนวยความสะดวกทางการค้า  
Trade Facilitation  
โดย ชมเพลิน สุวรรณภาณุ  
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
สมบุญ สิริประชัย (บรรณาธิการ)  
ตุลาคม 2548
- หมายเลข 12 ข้อตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย :  
รายงานและบทวิเคราะห์  
โดย รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ)  
เมษายน 2549
- หมายเลข 13 การประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก ครั้งที่ 6  
ที่ฮ่องกง  
โดย สิทธิกร นิภายะ  
เมษายน 2549
- หมายเลข 14 การค้าและการลงทุน:  
การจัดระเบียบการลงทุนในเศรษฐกิจโลก  
โดย บัญชา ดอกไม้  
เอกพล จงวิสัยวรรณ  
พฤษภาคม 2550

- หมายเลข 15 ความตกลงเรื่องการจัดซื้อโดยรัฐภายใต้ WTO  
WTO Agreement on Government Procurement: GPA  
โดย วิวัฒน์ เก่งถนอมศักดิ์  
ตุลาคม 2550
- หมายเลข 16 จินตนาการปฏิบัติตามเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิก WTO  
รายงาน USTR ปี 2549  
โดย สุนทร ตันมันทอง  
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
สมบูรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ)  
มกราคม 2551
- หมายเลข 17 Thailand Trade Policy Review:  
The Thai Government Report  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
กุมภาพันธ์ 2551
- หมายเลข 18 Thailand Trade Policy Review:  
The WTO Secretariat Reports,  
Volume One: 1995-1999  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
มีนาคม 2551
- หมายเลข 19 Thailand Trade Policy Review:  
The WTO Secretariat Reports,  
Volume Two: 2003 - 2007  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
เมษายน 2551

- หมายเลข 20 National Trade Estimate of Thailand:  
The USTR Reports, 2001-2007  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
เมษายน 2551
- หมายเลข 21 จีนกับการปฏิบัติตามเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิก WTO  
รายงาน USTR ปี 2550  
โดย ชันญินิชฐ์ ลากวิไล  
สมบูรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ)  
มิถุนายน 2551
- หมายเลข 22 Trade Policy Review of China, 2006  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
กันยายน 2551
- หมายเลข 23 US Trade Policy Review:  
The U.S. Government Report, 1996-2006  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
ตุลาคม 2551
- หมายเลข 24 Trade Policy Review of the USA:  
The WTO Secretariat Report, Volume one: 1996  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
ตุลาคม 2551
- หมายเลข 25 Trade Policy Review of the USA:  
The WTO Secretariat Report, Volume Two: 1999  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
พฤศจิกายน 2551

- หมายเลข 26 US Trade Policy Review:  
The WTO Secretariat Report, 2001  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
พฤศจิกายน 2551
- หมายเลข 27 US Trade Policy Review:  
The WTO Secretariat Report, 2004  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
ธันวาคม 2551
- หมายเลข 28 US Trade Policy Review:  
The WTO Secretariat Report, 2006  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
ธันวาคม 2551
- หมายเลข 29 Trade Policy Review of the European Union:  
The EU Reports, 1997 - 2007  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
ธันวาคม 2551
- หมายเลข 30 Trade Policy Review of the European Union:  
The WTO Secretariat Reports, 1997 - 2007  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
ธันวาคม 2551
- หมายเลข 31 Trade Policy Review of Japan:  
The Japan Government Reports, 1995 - 2007  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ณะพรพันธุ์  
กุมภาพันธ์ 2552

- หมายเลข 32 Trade Policy Review of Japan:  
The WTO Secretariat Reports, 1995 - 2007  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
กุมภาพันธ์ 2552
- หมายเลข 33 เอกสารระเบียบองค์การการค้าโลกว่าด้วยการค้าบริการ  
บรรณาธิการ สิทธิกร นิพนธ์  
กุมภาพันธ์ 2552
- หมายเลข 34 นโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทย  
และการค้ากับสหรัฐอเมริกา  
บรรณาธิการ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
สมบูรณ์ ศิริประชัย  
เมษายน 2552
- หมายเลข 35 เอกสารระเบียบองค์การการค้าโลกว่าด้วย  
การค้าสินค้าเกษตร เล่ม 1  
บรรณาธิการ อิศร์กุล อุณหเทต  
เมษายน 2552
- หมายเลข 36 เอกสารระเบียบองค์การการค้าโลกว่าด้วย  
การค้าสินค้าเกษตร เล่ม 2  
บรรณาธิการ อิศร์กุล อุณหเทต  
เมษายน 2552
- หมายเลข 37 เอกสารระเบียบองค์การการค้าโลกว่าด้วย  
การเข้าถึงตลาดสินค้าที่มีใช้สินค้าเกษตร เล่ม 1  
บรรณาธิการ อิศร์กุล อุณหเทต  
พฤษภาคม 2552



หมายเลข 38 เอกสารระเบียบองค์การการค้าโลกว่าด้วยการเข้าถึงตลาดสินค้าที่มีใช้สินค้าเกษตร เล่ม 2  
บรรณาธิการ อิศร์กุล อุณหฤต  
พฤษภาคม 2552

### เอกสารวิชาการ

- หมายเลข 1 GMOs ภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ  
โดย สิทธิพล วัฒนธนากุล  
ตุลาคม 2547
- หมายเลข 2 มาตรฐานสิ่งแวดล้อมกับระเบียบการค้าระหว่างประเทศ  
โดย นิรมล สุธรรมกิจ  
มกราคม 2548
- หมายเลข 3 GATS ความตกลงว่าด้วยการค้าบริการ  
โดย พรเทพ เบญญาอภิกุล  
พฤษภาคม 2548
- หมายเลข 4 การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย  
โดย สิทธิกร นิพภยะ  
พฤษภาคม 2548
- หมายเลข 5 สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indication)  
โดย ศิริยา เลหาเพียงศักดิ์  
มิถุนายน 2548
- หมายเลข 6 มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด:  
ข้อตกลงและประสบการณ์  
โดย ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม  
มิถุนายน 2548

เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบันหมายเลข 11 โครงการ WTO Watch

- หมายเลข 7 สิทธิบัตรกับการเข้าถึงยา  
โดย สิทธิกร นิภายะ  
กันยายน 2548
- หมายเลข 8 อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม :  
การปรับตัวยุคการค้าเสรี  
โดย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ)  
ตุลาคม 2548
- หมายเลข 9 ประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจของ  
มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด  
มาตรการตอบโต้การอุดหนุน มาตรการ SPS  
สิ่งแวดล้อม และแรงงานของ WTO  
โดย ทัชชมัย ฤกษ์สุด  
พฤศจิกายน 2548
- หมายเลข 10 ข่าวภายใต้องค์การการค้าโลก  
โดย มณฑิธร สติมานนท์  
มกราคม 2549
- หมายเลข 11 MFA กับการจัดระเบียบการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ  
โดย ศันสนีย์ ลิ้มพงษ์  
พฤศจิกายน 2549
- หมายเลข 12 ลิขสิทธิ์ยุคเทคโนโลยีดิจิทัล มาตรการทางเทคโนโลยี  
และทางเลือกสำหรับประเทศไทย  
โดย จักรกฤษณ์ ควรวพจน์  
นันทน อินทนนท์  
มกราคม 2550
- หมายเลข 13 การระงับข้อพิพาททางการค้าของไทยใน WTO  
โดย ประสิทธิ์ เอกบุตร  
มีนาคม 2550

- หมายเลข 14 ข้อพิพาทว่าด้วย GMOs  
ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป  
โดย สิทธิกร นิภยะ  
พฤษภาคม 2550
- หมายเลข 15 มาตรการบังคับใช้สิทธิกับปัญหาการเข้าถึงยา:  
ข้อพิจารณาด้านกฎหมายและ  
ความตกลงระหว่างประเทศ  
โดย จักรกฤษณ์ ควรวจน์  
กรกฎาคม 2550
- หมายเลข 16 การเมืองว่าด้วยการเจรจาการค้าพหุภาคี:  
จากซีแอตเทิลถึงแคนคูน  
โดย สุนทร ตันมันทอง  
ตุลาคม 2550
- หมายเลข 17 การจัดระเบียบการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศ  
โดย ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชุกี  
ธันวาคม 2550
- หมายเลข 18 หนึ่งทศวรรษ WTO  
โดย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
สมบูรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ)  
กุมภาพันธ์ 2551
- หมายเลข 19 การเจรจารอบโดฮาให้ประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนา  
จริงหรือ?  
โดย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์  
สมบูรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ)  
พฤษภาคม 2551

เอกสารเหตุการณ์ปัจจุบันหมายเลข 11 โครงการ WTO Watch

- หมายเลข 20 การตอบโต้ทางการค้าของสหรัฐฯผ่านมาตรา 301 และสิทธิจีเอสพี: ศึกษากรณีการบังคับใช้สิทธิ ตามสิทธิบัตรยาของไทย  
โดย จักรกฤษณ์ ครอบงัน  
กรกฎาคม 2551
- หมายเลข 21 การเจรจาการค้าบริการใน WTO  
โดย พิมพ์ชนก วอนขอพร  
สมบูรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ)  
สิงหาคม 2551
- หมายเลข 22 อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม  
ยุคหลังความตกลง ATC  
โดย สมคิด พุทธิศรี  
สิทธิกร นิพภยะ (บรรณาธิการ)  
มีนาคม 2552
- หมายเลข 23 นโยบายข้าวหลังการเจรจาอุปถุภวีย:  
สหรัฐอเมริกา และอาเซียนบูรพา  
โดย ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์  
รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ)  
สมบูรณ์ ศิริประชัย  
เมษายน 2552
- หมายเลข 24 ประเทศมหาอำนาจกับการค้าระหว่างประเทศ  
โดย ชนัญนิษฐ์ ลากวิไล  
พิสนี ลีลาเฟื่องศิลป์  
สมบูรณ์ ศิริประชัย (บรรณาธิการ)  
สิทธิกร นิพภยะ  
มิถุนายน 2552

หมายเลข 25 การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา  
บันทึกความคืบหน้าการเจรจา: 2548-2552  
โดย สิทธิกร นิพภยะ  
กรกฎาคม 2552

### เอกสารวิจัย

หมายเลข 1 การเจรจาการค้าพหุภาคีสินค้าเกษตร: ความไม่สมดุล  
ความล้มเหลว และอนาคตของรอบการพัฒนา (โดฮา)  
โดย นิพนธ์ พัวพงศกร  
ศิริลักษณ์ คอมันตร์  
กุมภาพันธ์ 2548

หมายเลข 2 ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการด้านสุขภาพ  
ต่อประเทศไทย  
โดย ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย  
ครรชิต สุขนาค  
มีนาคม 2548

หมายเลข 3 การเปิดเสรีภาคสถาบันการเงินไทยภายใต้กรอบ WTO  
และแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน  
โดย กอบศักดิ์ ภูตระกูล  
ดอน นาครทรรพ  
หฤษฎ์ รอดประเสริฐ  
สิงหาคม 2548

หมายเลข 4 ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าบริการและการลงทุน  
สาขาโทรคมนาคมต่อประเทศไทย  
โดย สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์  
ธรราร รัตน์นฤมิตร  
สิงหาคม 2548

- หมายเลข 5 นโยบายการค้าระหว่างประเทศของไทย  
ในช่วงปี 2543 - 2549  
โดย ชัยนันท์ ตันติวิสต์ดาการ  
ตุลาคม 2549
- หมายเลข 6 มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ  
โดย นิรมล สุธรรมกิจ  
มิถุนายน 2550
- หมายเลข 7 ผลกระทบของการเปิดเสรีการค้าและการปรับตัว  
ในห่วงโซ่อุปทานในภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอของไทย  
โดย เกียรติกร เตชกานนท์  
ภัททา เกิดเรือง  
กรกฎาคม 2550
- หมายเลข 8 เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วย  
นโยบายเขตการค้าเสรีของไทย  
โดย ธรรมวิทย์ เทอดอุดมธรรม  
กรกฎาคม 2551
- หมายเลข 9 ผลกระทบของการยกเลิกโควตาสีสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม  
ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ  
(Multi-Fibre Arrangement: MFA): วิเคราะห์โดยใช้  
แบบจำลองคำนวณดุลยภาพทั่วไป (Computable  
General Equilibrium Model: CGE Model)  
โดย สายพิณ ชินตระกูลชัย  
พฤษภาคม 2552



## ประวัติผู้เขียน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

สำเร็จการศึกษาเศรษฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมดีมาก) จาก  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ M.A. (Cantab.)  
Cambridge University

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



