

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 3 มีนาคม 2538

ข้อตกลงการค้าระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เวลา 12.00 น. ของวันอาทิตย์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2538 ผ่านพ้นไป โดยที่สงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้เกิดขึ้น

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า แม้จะเลยเส้นตายไปแล้ว แต่การเจรจายังคงดำเนินต่อไป โดยที่กว่าจะมีข้อตกลงและมีแถลงการณ์อย่างเป็นทางการทั้งภาษาอังกฤษและภาษาจีนก็เลยเส้นตายไปหลายชั่วโมง

นับวันเส้นตายในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศยิ่งไร้ความหมาย ยิ่งเป็นการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจด้วยกันแล้ว เส้นตายหาได้ 'ตาย' จริงไม่ สหรัฐอเมริกาสามารถใช้กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ในการข่มขู่ประเทศด้อยพัฒนา แต่การข่มขู่มักจะไม่สู้ได้ผล ในยามที่ต้องเผชิญกับประเทศที่มีพหุอำนาจไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน สงครามการค้าระหว่างประเทศทำท่าจะเกิดขึ้นหลายครั้ง เมื่อมีความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น หรือแม้แต่สาธารณรัฐประชาชนจีน แต่จนแล้วจนรอด สงครามการค้าระหว่างประเทศยังหาได้เกิดขึ้นไม่

เหตุที่สงครามการค้าระหว่างประเทศยังไม่เกิดขึ้นก็เป็นเพราะว่า ประเทศมหาอำนาจต่างตระหนักถึงภัยพิบัติของสงครามดังกล่าว โดยที่ประเทศคู่ความขัดแย้งต่างได้รับความเสียหายไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ในประการสำคัญ ภาวะถดถอยและความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นในสังคมโลก อันเป็นผลจากสงครามการค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจนั่นเอง ด้วยเหตุดังนี้ ในยามที่มีข้อพิพาทการค้าระหว่างประเทศมหาอำนาจ คู่พิพาทมักจะไม่ยื่นให้ฝ่ายตรงกันข้ามเข้ามาข่มขู่ แต่จะเปิดช่องให้ยุติกรณีพิพาทได้ ยิ่งการเจรจาดูเหมือนจะใกล้ 'เส้นตาย' มากเพียงใด ก็ยิ่งจำเป็นต้องเร่งหาข้อยุติให้ได้ ในกรณีส่วนใหญ่ ข้อยุติที่ตกลงกันได้มักจะห่างไกลจากข้อเรียกร้องขั้นต้น เพราะคู่กรณีต่างปรับท่าทีเข้าหากัน

สหรัฐอเมริกาได้ใช้ Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 เล่นงานสาธารณรัฐประชาชนจีนรวม 2 กรณี กรณีแรกเป็นเรื่องการละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา ส่วนกรณีที่สองเป็นเรื่องการเปิดตลาดสำหรับสินค้าอเมริกัน

กรณีพิพาทเรื่องการเปิดตลาดสำหรับสินค้าอเมริกันเริ่มต้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2534 เมื่อสำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ได้สวนพบว่า จารีตการปฏิบัติของสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นอุปสรรคต่อการส่งออกของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมปริมาณการนำเข้า (Quantitative Restrictions) การออกใบอนุญาตการนำเข้า (import licensing) ความไม่โปร่งใสของกฎหมายและข้อบังคับการค้าระหว่างประเทศ และทำนบกีดขวางการค้าระหว่างประเทศอื่นๆ สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกายกยอการกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเปิดตลาดสำหรับสินค้าอเมริกัน แต่รัฐบาลจีนบ่ายเบี่ยงโดยอ้างว่าการควบคุมการนำเข้ายังเป็นเรื่องจำเป็นในการปกป้องอุตสาหกรรมในสาธารณรัฐประชาชนจีน เนื่องจากยังเป็นอุตสาหกรรมทารก

ในที่สุด สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาประกาศเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2535 ว่า จะเพิ่มการนำเข้าเลนงานสินค้าจีนมูลค่ารวมทั้งสิ้น 3,900 ล้านดอลลาร์ต่อมาเมื่อวันที่ 9 กันยายน ศกเดียวกัน รัฐบาลจีนประกาศตอบโต้สินค้าอเมริกันมูลค่า 4,000 ล้านดอลลาร์ ส่งครามการค้าระหว่างประเทศทั้งสองทำท่าจะเกิดขึ้น แต่แล้วกลับหาข้อยุติและตกลงกันได้ในเดือนตุลาคม 2535 โดยรัฐบาลจีนยินยอมที่จะค่อยๆ เลิกมาตรการการควบคุมปริมาณการนำเข้าภายในกำหนดเวลา 2 ปี ลดการนำเข้าสำหรับสินค้าบางรายการ และจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่กฎหมาย ข้อบังคับ นโยบายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

เมื่อมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น เจ้าหน้าที่ USTR ต่างดีใจและประโคมข่าวว่า สินค้าอเมริกันจะสามารถเจาะตลาดจีนได้อีกมหาศาล แต่รัฐบาลจีนยังคงยึดยุทธวิธีเตะถ่วงเวลาต่อไป หาได้ปฏิบัติตามข้อตกลงไม่จนเวลาล่วงเลยเกือบขวบปี สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาจึงกำหนดเส้นตายให้สาธารณรัฐประชาชนจีนปฏิบัติตามข้อตกลงภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2536

ในวันที่ 1 มกราคม 2537 นั้นเอง รัฐบาลจีนได้ประกาศมาตรการที่มีผลต่อการเปิดตลาด 2 มาตรการ มาตรการแรกได้แก่ การยกเลิกการกำหนดโควต้าและการควบคุมการนำเข้าสำหรับสินค้า 283 รายการ มาตรการที่สองได้แก่ การลดการนำเข้าสำหรับสินค้า 234 รายการ แต่รัฐบาลจีนยังคงวาดลวดลายด้วยการควบคุมสินค้าเข้าบางรายการเข้มงวดมากขึ้น พร้อมทั้งกำหนดระเบียบการประมุขระหว่างประเทศ เพื่อให้สินค้าจีน 171 รายการสามารถแข่งขันกับสินค้าเข้าได้ อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาทเรื่องการเปิดตลาดสำหรับสินค้าอเมริกันก็จบลงด้วยความพอใจของฝ่ายสหรัฐอเมริกา

ข้อพิพาทเรื่องการละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาเกิดขึ้นมาแต่วันที่ 26 พฤษภาคม 2534 ก่อนที่จะเกิดข้อพิพาทเรื่องการเปิดตลาดเสียอีก สำนักงานผู้แทนการค้าแห่ง

สหรัฐอเมริกาประกาศให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่ต้องจับตามอง (Priority Country) ในฐานะที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกาตามมาตรา Special 301 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การละเมิดสิทธิบัตรยาและเคมีภัณฑ์การเกษตร และการละเมิดลิขสิทธิ์ ภายหลังจากการดำเนินการไต่สวน สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาพยายามกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีน คุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา แต่ไร้ผล เส้นตายวันที่ 26 พฤศจิกายน 2534 ต้องเลื่อนออกไป เนื่องจากความซับซ้อนของประเด็นการเจรจา ในที่สุดก็มีการกำหนดเส้นตายใหม่เป็นวันที่ 16 มกราคม 2535 โดยที่หากสาธารณรัฐประชาชนจีนยังไม่ยอมรับมาตรการการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา สหรัฐอเมริกาก็จะขึ้นอากรขาเข้าเล่นงานสินค้าเงินมูลค่า 300 ล้านดอลลาร์อเมริกัน รัฐบาลจีนประกาศตอบโต้อย่างทันควันเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ก่อนถึงกำหนดเส้นตาย โดยสาธารณรัฐประชาชนจีนยินยอมเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญากรุงเบิร์น (Berne Convention) และ สถิติสัญญากรุงเจนีวา (Geneva Convention) พร้อมทั้งตกลงที่จะให้การคุ้มครองลิขสิทธิ์ซอฟต์แวร์ (computer software)

ในเดือนมกราคม 2537 รัฐบาลอเมริกันกล่าวหาว่า สาธารณรัฐประชาชนจีน ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา ต่อมาในเดือนมิถุนายน ศกเดียวกัน สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาแขวนป้ายประเทศที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรม (Priority Country) ตามมาตรา Special 301 กระบวนการเจรจาเริ่มต้นใหม่อีกครั้ง จนมีการกำหนดเส้นตายวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2538 และเส้นตายสุดท้ายวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ศกเดียวกันตามลำดับ

การกำหนดเส้นตายสุดท้ายของสำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกานับว่า ได้ผล เพราะในด้านหนึ่งทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนยอมขึ้นโต๊ะเจรจา ในอีกด้านหนึ่งทำให้ รัฐบาลจีนเข้มงวดในการปราบปรามผู้ผลิตและผู้ขายสินค้าที่ละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสั่งปิดโรงงานเซินเฟย (Shenfei Laser and Optical System Co.) ซึ่งลักลอบผลิตเทปวิดีโอ และโรงงานจูไห่ (Zhuhai Special Economic Zone Audio-Video Publishing House) ซึ่งลักลอบผลิต CDs ข้อสำคัญโรงงานหลังนี้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเสียด้วย

ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาก็ได้กำหนดท่าทีแข็งกร้าวในการเจรจา การยินยอมนั่งโต๊ะเจรจาในนครปักกิ่งแทนที่จะเป็นนครวอชิงตัน เป็นสัญญาณบ่งบอกถึงการโอนอ่อน เพื่อที่จะหาข้อยุติให้ได้ ในประการสำคัญ ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาก็ได้ยื่นกรณให้ สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องปิดโรงงาน 29 แห่งที่ลักลอบผลิต Compact Discs และ Laser Discs ดังที่ได้เรียกร้องมาแต่ต้น ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในระหว่างที่มีการเจรจการค้าระหว่าง ประเทศทั้งสองนั่นเอง นางฮาเซล โอเลียร์ (Hazel O'Leary) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน

อเมริกัน พร้อมทั้งคณะผู้ติดตาม 85 คนได้เดินทางไปเจรจาขายพลังงานแก่สาธารณรัฐประชาชนจีนด้วย ภาพที่ปรากฏนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกายังคงหวังที่จะหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อไป

การที่ทั้งสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐประชาชนจีนต่างโอนอ่อนเข้าหากันเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ว่าข้อพิพาทระหว่างประเทศทั้งสองสามารถยุติลงได้ในที่สุด สาระสำคัญของข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งสองมีอยู่อย่างน้อย 9 ประการ คือ

ประการแรก รัฐบาลจีนตกลงที่จะจัดสรรทรัพยากรและกำลังคนในการปราบปรามผู้ละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเข้มงวด และกำหนดโทษที่รุนแรง

ประการที่สอง รัฐบาลจีนตกลงที่จะระงับการส่งออกสินค้าที่ละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง CDs LDs และ CD-ROMs

ประการที่สาม รัฐบาลจีนตกลงที่จะให้หน่วยราชการเล็กใช้ซอฟต์แวร์ที่ละเมิดลิขสิทธิ์และจัดสรรงบประมาณให้หน่วยราชการทั้งปวงจัดซื้อซอฟต์แวร์ที่เสียค่าลิขสิทธิ์อย่างถูกต้อง

ประการที่สี่ รัฐบาลจีนตกลงที่จะจัดระบบการบริหารศุลกากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการบังคับใช้ศุลกากร (Customs Enforcement System) ระบบเดียวกับสหรัฐอเมริกา

ประการที่ห้า รัฐบาลจีนตกลงที่จะจัดระบบการบริหารในการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งในระดับรัฐบาลส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ประการที่หก รัฐบาลจีนยอมรับในหลักการว่า การผลิตผลิตภัณฑ์ที่ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นกรรมสิทธิ์ของชาวอเมริกัน จำต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ก่อนเสมอ

ประการที่เจ็ด รัฐบาลจีนยอมรับในหลักการที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาชาวอเมริกัน ในการดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกรรมสิทธิ์ในสาธารณรัฐประชาชนจีน

ประการที่แปด รัฐบาลจีนตกลงที่จะรายงานรัฐบาลอเมริกันเป็นระยะๆ เกี่ยวกับการดำเนินการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาตามข้อตกลงนี้

ประการที่เก้า รัฐบาลจีนยอมรับในหลักการที่จะจัดการฝึกอบรมผู้พิพากษา ทนายความ ข้าราชการ และนักธุรกิจมิให้ละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา

นายมิกกี แคนเตอร์ ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาถือว่า ข้อตกลงนี้เป็นชัยชนะของสหรัฐอเมริกา แต่ประเด็นที่พึงติดตามต่อไปก็คือ สาธารณรัฐประชาชนจะปฏิบัติตามข้อตกลงนี้อย่างเคร่งครัดเพียงใด