

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 13 มิถุนายน 2540

สาธารณรัฐประชาชนจีนกับองค์การการค้าโลก

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

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

สาธารณรัฐประชาชนจีนเพียรพยายามเข้าร่วมในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade = GATT) ตั้งแต่ปี 2529 ในเวลานั้นองค์การการค้าโลกยังไม่ถือกำเนิด แต่ภาคี GATT กำลังเจรจการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) อย่างหน้าดำคร่ำเคร่ง และยังไม่มีการที่คาดว่าจะสำเร็จแม้แต่บ่อย

เมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มดำเนินนโยบายเปิดประเทศนับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา จีนพบว่า การที่มีได้เป็นภาคีสมาชิกของ GATT เป็นอุปสรรคในการขยายการค้าระหว่างประเทศอย่างยิ่ง เพราะต้องเสียเวลาในการเจรจาการค้าทวิภาคีเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้อ่อนสุด (The Most - favoured Nation Principle = MFN) หากไม่มีข้อตกลงว่าด้วย MFN สินค้าจีนจะประสบปัญหาในการขยายตลาดเพื่อการส่งออกอย่างยิ่ง เพราะประเทศคู่ค้าอาจเลือกปฏิบัติอย่างลำเอียง ด้วยการเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าจีนสูงกว่าสินค้าชนิดเดียวกันที่นำเข้าจากประเทศอื่น การมีข้อตกลงว่าด้วย MFN จึงเป็นหลักประกันว่า สินค้าจีนจะมีฐานะการแข่งขันเสมอด้วยสินค้าจากประเทศอื่น เพราะไม่ถูกปฏิบัติอย่างลำเอียง

แต่ข้อตกลงว่าด้วย MFN นั้นกว่าจะได้มา ต้องเสียเวลาในการเจรจามิหนำซ้ำยังมีข้อตกลงถาวร เพราะมีกำหนดระยะเวลา ด้วยเหตุผลดังนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนจึงถวิลหวังที่จะได้เป็นภาคีของ GATT เพราะ GATT ยึดหลักการการไม่ปฏิบัติอย่างลำเอียง (Principle of Non-Discrimination) หากสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นภาคีของ GATT แล้ว ภาคีอื่นๆจะปฏิบัติต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างลำเอียงมิได้ เพราะขัดต่อกฎข้อบังคับของ GATT นั้นหมายความว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนมีสิทธิที่จะได้รับการ

ปฏิบัติตามหลักการ MFN เสมอด้วยภาคี GATT ทุกประเทศ การเป็นสมาชิกของ GATT เปรียบประดุจการยิงกระสุนนัดเดียว แต่ได้นกรัยกว่าตัว

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

สหรัฐอเมริกาใช้ MFN เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศกับสาธารณรัฐประชาชนจีน หากรับสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้า WTO เสียแล้ว สหรัฐอเมริกาก็มีอาจใช้ MFN เป็นเครื่องมือต่อรองต่อไปอีกได้ ด้วยเหตุนี้ สหรัฐอเมริกาจึงประวิงการรับสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้า WTO ในอดีตที่เป็นมา สหรัฐอเมริกาใช้ MFN เป็นเครื่องมือกดดันรัฐบาลจีนในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและประเด็นการเปิดตลาด (market access) การเจรจาว่าด้วย MFN จึงเป็นข่าวทุกปี ด้วยเหตุที่ผลประโยชน์ของนายทุนอเมริกันในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีอยู่อย่างมหาศาล การใช้ MFN เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศจึงมีประสิทธิผลลดน้อยถอยลงตามลำดับ ตลาดที่มีขนาดมหึมาของจีนทำให้นายทุนอเมริกันน้ำลายหก และนายทุนอเมริกันนั่นเองที่เป็นฝ่ายกดดันรัฐบาลของตนให้ยอมทำข้อตกลง MFN กับสาธารณรัฐประชาชนจีน จนท้ายที่สุดประธานาธิบดีคลินตันเป็นฝ่ายประกาศว่า จะไม่นำประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนในการพิจารณาต่ออายุ MFN

การเมืองมิใช่เหตุผลประการเดียวที่กีดขวางการก้าวสู่ WTO ของสาธารณรัฐประชาชนจีน แนวนโยบายเศรษฐกิจเป็นข้ออ้างอีกประการหนึ่ง WTO จัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยม ประเทศที่เป็นสมาชิก WTO จำต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมด้วย จึงจะสอดคล้องกับปรัชญาพื้นฐานของ WTO ประเทศมหาอำนาจมีความระแวงและตั้งข้อกล่าวหาว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการประโยชน์จากการเป็นภาคี WTO แต่ไม่ปฏิบัติตามหลักการและปรัชญาพื้นฐานของ WTO กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการประโยชน์จาก MFN และการเจาะตลาดประเทศสมาชิก WTO แต่ไม่ยอมเปิดตลาดรับสินค้าเข้าจากเพื่อนสมาชิกด้วยกัน ด้วยเหตุตั้งนี้เองประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป จึงกดดันให้

สาธารณรัฐประชาชนจีนเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยมบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน หรือที่ภาษา GATT/WTO เรียกว่า Level Playing Field หากปราศจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมบนระนาบเดียวกับภาคี WTO อื่นๆ จีนก็ยากที่จะก้าวสู่สนาม WTO

แต่ความขัดแย้งมิได้มีเพียงเท่าที่กล่าวข้างต้นนี้ หากยังมีความขัดแย้งอีกด้วยว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนจำเป็นต้องเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยมบนพื้นระนาบระดับใด ประเทศมหาอำนาจต้องการให้จีนอยู่ในระนาบเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่จีนก็อ้างปัญหาความด้อยพัฒนาและรายได้ประชาชาติต่อหัวซึ่งยังอยู่ในระดับต่ำ จึงต้องการให้ปฏิบัติต่อจีนในฐานะประเทศด้อยพัฒนา ในประเด็นนี้ จำเป็นต้องอธิบายว่า ระนาบการเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยมนั้นมีความรัดกุมและผ่อนปรนแตกต่างกัน หากสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องเล่นเกมในระนาบเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว จีนก็ต้องเปิดประตูการค้าอย่างกว้างขวาง มิใช่เฉพาะแต่การเปิดรับสินค้าเท่านั้น หากยังคลุมถึงบริการจากต่างประเทศด้วย นอกจากนี้ จีนยังต้องทลายกำแพงภาษีจนอยู่ในระดับต่ำสำหรับสินค้าส่วนใหญ่ และต้องเร่งทลายกำแพงภาษีต่อไปภายในกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในกรมสารสุดท้ายของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย แต่ถ้าสาธารณรัฐประชาชนจีนถูกจัดไว้ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา ก็มีต้องเร่งเปิดประตูการค้าและเร่งทลายกำแพงภาษีชนิดฉับพลัน และมีเวลาปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงได้

การที่ประเทศมหาอำนาจยื่นหยัดที่จะให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยมระนาบเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วนับเป็นเรื่องไม่เป็นธรรมยิ่ง เพราะข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดเจนว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนโดยพื้นฐานแล้วยังเป็นประเทศด้อยพัฒนา หากต้องแข่งขันในระนาบเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ย่อมทำให้จีนเสียเปรียบอย่างยิ่ง

เหตุใดประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาจึงมีข้อเรียกร้องชนิดสุดโต่งเช่นนี้ ?

คำตอบคงอยู่ที่ความเกรงกลัวสินค้าราคาถูกจากสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้นในการผลิต (labour-intensive product) ในขณะที่สาธารณรัฐประชาชนจีนยังไม่มีตลาดสินค้าออกชนิดเปิดกว้างดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประเทศมหาอำนาจก็เริ่มมีปัญหาค่าการค้าดุลการค้ากับจีนแล้ว สหรัฐอเมริกามีปัญหาค่าการค้าดุลการค้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีนสูงเป็นอันดับสอง รองจากญี่ปุ่น

หากสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าสู่ WTO แล้ว ตลาดสินค้าออกของจีนจะยิ่งเปิดกว้างกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหลายเท่าตัว

เหตุผลที่ลึกไปกว่านี้ เป็นเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ หากสาธารณรัฐประชาชนจีนเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจภายหลังจากที่เข้าเป็นภาคี WTO แล้ว ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจอาจทำให้จีนกลายเป็นมหาอำนาจทางการเมืองที่น่าเกรงขาม ซึ่งอาจมีผลต่อเสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก การกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยมในระนาบเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นการป้องกันมิให้จีนมีส่วนเกินทางเศรษฐกิจมากเกินไป เพราะเกรงว่าจีนอาจนำส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปใช้สะสมอาวุธ

สาธารณรัฐประชาชนจีนพยายามปรับตัวให้เข้ากับระบบ GATT/WTO ด้วยในเดือนพฤศจิกายน 2538 ประธานาธิบดีเจียงเจชะหมินในขณะประชุม APEC Summit ณ เมืองโอซากา ประเทศญี่ปุ่น ประกาศลดอากรขาเข้าสินค้า 4,000 รายการ และเลิกโควตาการนำเข้าสินค้า 170 รายการ กระนั้นก็ยังไม่เพียงพอที่ประเทศมหาอำนาจจะยอมให้จีนเข้า WTO สหรัฐอเมริกายังคงกดดันให้จีนเปิดประตูการค้าต่อไปอีก พร้อมทั้งกดดันให้ตรวจกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา รวมตลอดจนการปราบปรามการละเมิดกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา

นับตั้งแต่เมื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนยื่นใบสมัครเป็นภาคี GATT ในปี 2529 เวลาได้ล่วงเลยมากกว่าทศวรรษแล้ว สาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มเปิดประตูการค้าในปี 2522 จนบัดนี้ยังไม่สามารถผนึกเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลกได้อย่างเต็มตัว 2540 อาจเป็นปีหัวเลี้ยวหัวต่อของสาธารณรัฐประชาชนจีน ในเมื่อสหภาพยุโรปและญี่ปุ่นเริ่มใจอ่อน เหลือแต่สหรัฐอเมริกาที่มีปัญหาค้างคาใจ โดยที่พรรคคริสตจักรไม่พอใจที่สาธารณรัฐประชาชนจีนแอบให้เงินอุดหนุนแก่พรรคเดโมแครต อันถือเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน

องค์การการค้าโลกประเมินสถานะของสาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือน พฤษภาคม 2540 และจะมีการเจรจาอีกในเดือนกันยายน ศกเดียวกัน นายเรนาโต รุกเจียโร (Renato Ruggiero) ผู้อำนวยการ WTO เอาจใจช่วยสาธารณรัฐประชาชนจีน ถึงกับกล่าวว่า จีนเป็นเสาหลักเสาหนึ่งของระบบการค้าโลก จึงสมควรที่จะดึงจีนเข้าสู่ WTO แต่จีนก็ต้องปรับตัวเพื่อให้อยู่ในระนาบการแข่งขันเดียวกัน การปฏิบัติต่อจีนเสมือนหนึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วปรากฏเป็นนัยๆในคำให้สัมภาษณ์ของนายรุกเจียโร ซึ่งกล่าวว่า เมืองเซี่ยงไฮ้

ถือเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ลึกเข้าไปในชนบทยังเป็นประเทศด้อยพัฒนา สาธารณรัฐประชาชนจีนมีทั้งส่วนที่พัฒนาแล้วและส่วนที่ด้อยพัฒนา

ประเด็นที่สาธารณรัฐประชาชนจีนกำลังถูกกดดันให้ปฏิบัติก่อนที่จะเข้าเป็นภาคี WTO มีอยู่ 2 ประเด็นใหญ่ ประเด็นแรกได้แก่ การเปิดตลาด (Market Access) กลุ่มประเทศ CAIRNS ต้องการให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเปิดตลาดสินค้าเกษตร กลุ่มประเทศมหาอำนาจต้องการให้จีนเปิดตลาดบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดบริการทางการเงิน อันได้แก่ การธนาคาร และการประกันภัย รวมตลอดจนตลาดบริการอื่น ๆ อันได้แก่ บริการการศึกษา บริการการท่องเที่ยว และบริการด้านกฎหมาย

ประเด็นใหญ่ที่สอง ได้แก่ การปรับระนาบการเล่นเกมเศรษฐกิจเสรีนิยม (Level Playing Field) เรื่องใหญ่ในประเด็นนี้มีอยู่ 3 เรื่อง เรื่องแรกก็คือ สิทธิในการค้าขาย (trading rights) ในปัจจุบัน ชาวต่างประเทศไม่สามารถประกอบธุรกิจการนำเข้าและธุรกิจการส่งออกในสาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่นต่างต้องการให้จีนปรับระนาบในเรื่องนี้ เรื่องที่สอง ได้แก่ ระบบการจัดจำหน่ายสินค้าภายในประเทศ (distribution System) ซึ่งมีการปฏิบัติที่ลำเอียงต่อผู้ผลิตชาวต่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจต้องการให้จีนยึดหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติเดียวกัน (National Treatment) ในเรื่องนี้ เรื่องที่สาม ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการชาวต่างประเทศหรือสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศอยู่ในฐานะเสียเปรียบ

แม้ว่าบรรยากาศในสังคมเศรษฐกิจโลกปัจจุบันเกื้อกูลต่อการเข้าเป็นสมาชิก WTO ของสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่เมื่อพิจารณาเงื่อนไขต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว หนทางหาได้ไปด้วยกลีบกุหลาบไม่