



บทที่ 6

สหรัฐร ำกับลัทธิกัถกันทางการค้ำ : รุบแบบกฎหมยใหม่ (Omnibus Trade & Competitiveness Act) ที่มีผลกระทบค้ำการส่งออกสิ่งทอของไทย

1. สหรัฐร ำกับการกัถกันทางการค้ำ

การกัถกันทางการค้ำ เกิด เป็น เรืองเรียกควมสนใจขึ้นมในสหรัฐร ส่วนใหญ่ก็เพราะควมวิตกกังวลอัน เนื่องมจากการที่สหรัฐรขาดดุลการค้ำมก เป็นประวัติการณ เป็นจำนวนถึง 148,000 ล้ำนดอลลาร์ ใน ปี 2528 และ 170,000 ล้ำนดอลลาร์ ใน ปี 2529¹ จากการศึกษาควม เป็นมของการค้ำ เนินนโยบายการค้ำของสหรัฐร ทมว่า สหรัฐรนิมมการกัถกันทางการค้ำทพว่าตั้งแตก้าเบิดประเทศ หรือตั้งแตได้รับเอกรฐจกอังกฤษ เมื่อปี 1783 เป็นค้ำมม สฐเหตุที่สหรัฐรทกฏต่ออังกฤษ ก็เพราะว่าอังกฤษไม่ยอมให้สหรัฐรผลิตสินค้ำของตนเอง แม้นค้ "เกือกม้" จึง เป็นธรรมค้ำที่สหรัฐรยอมกระหยที่จะได้รับเอกรฐทงอุตสาหกรรม และตั้งนั้ เมื่อสหรัฐรได้รับเอกรฐจกอังกฤษ สหรัฐรจึงมุ่งทงทงปกป้องอุตสาหกรรมของตนเองอย่างเต็มที และเพิ่มขีดค้ำนแห่งการปกป้องมกขึ้นทุกที² เครื่องมือส้ำคัญที่รัฐบฐลได้ นำมมาใช้ในการสนอ้งนนโยบายกัถกันทางการค้ำ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศก็คือ ภยีสกุลการหรืออกรฐช้เข้า โดยในปี 1798 ได้มีการตรากฎหมยเรียกว้ "รัฐบัญญัติภยีสกุลการ ปี 1798" ขึ้น ทั้งนี้โดยได้รับควมค้ำใจจกอเล็กซนเดอ์ แซมิลค้ำน รัฐมนตรีคลังซึ่งนิมมลัทธิกัถกันแบบ

¹ USIS "PROTECTIONISM". Official Text, June 30, 1987. P.1.

² สุวัคค้ำ ศรีสุวรรณค้ำท "สหรัฐรำกับการปกป้องผลประโยชน์ทงการค้ำ"



อ่อน ๆ เพื่อช่วยให้อุตสาหกรรมแรกเกิดในประเทศสามารถพัฒนาตัวเอง อันจะนำไปสู่การ
พัฒนาตลาดสำหรับสินค้า เกษตรและช่วยให้ระบบเศรษฐกิจของสหราชอาณาจักร
พร้อมสำหรับตนเอง และความมั่นคงแห่งชาติ นับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนิน
นโยบายการค้าต่างประเทศของสหราชอาณาจักร แม้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้สนับสนุนให้มีการดำเนินนโยบาย
กีดกันทางการค้าอย่างรุนแรง ก็ได้ก่อให้เกิดความแตกแยกอย่างมากระหว่างรัฐทางเหนือ ที่มุ่ง
พัฒนาอุตสาหกรรมกับรัฐทางใต้และตะวันตก ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการเกษตร โดยรัฐทางเหนือ
ต้องการให้รัฐบาลดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้าโดยเรียกเก็บอากรขาเข้าสินค้าอุตสาหกรรม
จากยุโรปในอัตราที่สูง ในขณะที่รัฐทางใต้และตะวันตกต้องการให้รัฐบาลเรียกเก็บอากรขาเข้า
จากสินค้านำเข้าในอัตราที่ต่ำ โดยหวังว่าการกระทำเช่นนี้จะทำให้ประเทศในยุโรป ยอมเรียก
เก็บอากรขาเข้าจากสินค้าฝ้าย ยาสสูบ ข้าวสาลีและผลิตภัณฑ์เนื้อ ที่ขนส่งเข้าไปในตลาดยุโรป
ในอัตราที่ต่ำด้วย ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวต่อมาได้กลายเป็นสาเหตุหนึ่ง ที่นำไปสู่สงครามกลาง
เมืองระหว่างฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ เนื่องจากฝ่ายที่นิยมลัทธิกีดกันทางการค้าได้มีการผลักดันให้มี
การออกกฎหมายกีดกันทางการค้าเพื่อปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศมากขึ้น ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งก็เป็น
ผลมาจากการที่เรือสินค้าของสหราชอาณาจักร ถูกห้ามเข้ายุโรปในปี 1807 ในระหว่างที่เกิดสงคราม
นโปเลียน ซึ่งทำให้อังกฤษต้องปิดล้อมยุโรป และสหราชอาณาจักรได้ทำสงครามกับอังกฤษในปี 1812
อันทำให้มีอุตสาหกรรมใหม่ ๆ และขนาดใหญ่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร เพื่อสนองความต้องการของ
ระบบเศรษฐกิจในประเทศ และภายหลังจากที่สหราชอาณาจักรทำสัญญาสันติภาพกับอังกฤษในปี 1814 สินค้า
ราคาถูกของอังกฤษได้ทะลักเข้าสู่สหราชอาณาจักรจนอุตสาหกรรมในประเทศต้องประสบความหายนะ
เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการผลักดันให้ตรากฎหมายภาษีศุลกากรปี 1816 ขึ้น ซึ่งนับเป็น
กฎหมายที่มีผลในการกีดกันทางการค้าอย่างแท้จริงฉบับแรก และความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย
กีดกันดังกล่าว ทำให้ต่อมามีความพยายามในการผลักดันให้ออกกฎหมายกีดกันทางการค้า
เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะการหาทางกีดกันการนำเข้าสินค้าจากอังกฤษ ด้วยการเรียกเก็บ
อากรขาเข้าในอัตราที่สูงมาก จนทำให้รัฐทางใต้ไม่พอใจ เพราะเกรงว่าสินค้าหลายอย่างที่
ขนส่งไปยังอังกฤษ อาจจะถูกคอบได้เอาบ้างและหากันหักท้วงรวมทั้งขู่ว่าจะแยกตัวออกจาก
สหราชอาณาจักร จนทำให้ต้องมีการออกกฎหมายมาประนีประนอม ลดอัตราภาษีศุลกากรหรืออากรขาเข้า
ลงในปี 1932(2475) และภายหลังจากปี 1932 ประเด็นเกี่ยวกับภาษีศุลกากรก็กลายมาเป็น เรื่อง
ที่มีการโต้แย้งทางการ เมืองระหว่างพระครีบบัลลังกันและพรรคเดโมแครต ซึ่งฝ่ายหนึ่งสนับสนุนลัทธิ
กีดกันทางการค้าในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งสนับสนุนลัทธิการค้าเสรี และทำให้การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับ

เรื่องนี้ของสหรัฐฯ เปลี่ยนแปลงไปมาสุดแล้วแต่พรรคใดได้อำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล

จากการที่สหรัฐฯ ประสมกับการขาดดุลการค้าอย่างมากมาเป็นประวัติการณ์ ซึ่งเป็นผลส่วนหนึ่งจากการที่รัฐบาลดำเนินนโยบายการค้า ซึ่ง เป็นผลทำให้ขาดดุลงบประมาณจำนวนมาก ส่งผลให้ค่าเงินดอลลาร์ถีบตัวสูงขึ้น (ในช่วงปี 2527-2528) ทำให้ความปั่นป่วนให้กับอัตราแลกเปลี่ยนเงินสกุลสำคัญ ๆ อื่น ให้มีค่าตกต่ำไปเป็นอันมากและทำให้สหรัฐฯ ยังคงเสียเปรียบหรือขาดดุลการค้ามากขึ้น ทั้งปัญหาการว่างงานก็ยังมิอยู่ ในช่วง 4 ปีแรกของรัฐบาลสหรัฐฯ ภายใต้การนำของประธานาธิบดีเรแกน จึงปรากฏว่ามีการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งกล่าวได้ว่า มากกว่ารัฐบาลชุดใดในอดีตที่ผ่านมากว่า 40 ปีของสหรัฐฯ แม้ว่าประธานาธิบดีเรแกนเองยืนยันชัด เรียกร้องให้มีการดำเนินนโยบายการค้าเสรีคือด้านการกีดกันทางการค้าอย่างจริงจัง มากกว่าประธานาธิบดีคนอื่น ๆ ที่เคยประสมมา อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพดีสหรัฐฯ ก็พยายามต่อต้านแรงกดดันให้ดำเนินนโยบายกีดกันอย่างแข็งขัน โดยเฉพาะจากสภาครองเกรส³

ทางสภาครอง เกรสได้กล่าวว่า นับ เป็นเวลานานแล้วที่สภาได้ปล่อยให้ประธานาธิบดีสหรัฐฯ มีอำนาจตัดสินใจในการดำเนินนโยบายการค้า เกือบทั้งหมด รวมทั้งการปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศ มิให้ได้รับความกระทบกระเทือนจากการแข่งขันของสินค้านำเข้า แต่ในระยะหลัง ๆ ที่สหรัฐฯ ต้องประสมกับการขาดดุลทางการค้าจำนวนมาก และเสี่ยง เรียกร้องจากอุตสาหกรรมในประเทศ สมาชิกวุฒิสภาได้เริ่มลดความสนใจที่จะรับฟัง เหตุผลจากทำเนียบขาว หันมารับฟังข้อร้องทุกข์จากประชาชนผู้เสี่ยง เลือกตั้งคน ตลอดจนอุตสาหกรรมและหน่วยธุรกิจ ซึ่งได้ให้เงินหรือความช่วยเหลือสนับสนุนในการรณรงค์หาเสียง เลือกตั้งแก่คนมาก่อนมากขึ้น สมาชิกสภาดังกล่าว เริ่มทำหน้าที่ถ่ายทอดปัญหาความเดือดร้อนของอุตสาหกรรมในประเทศ ให้ฝ่ายบริหารทราบ โดยการร่างกฎหมายเสนอเข้าสู่สภา เช่น ร่างกฎหมายกำหนดโควตานำเข้าสินค้าต่าง ๆ เช่น Jenkins Bill, Derrick Bill ในสินค้า เสื้อผ้าและ เครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเท่าที่ผ่านมา ร่างกฎหมาย เป็นจำนวนมากที่สมาชิกสภาเสนอ ไม่ปรากฏว่าผ่านความเห็นชอบของสภาแต่อย่างใด และบางครั้งมีจุดประสงค์เพียงที่จะข่มขู่ฝ่ายบริหารสหรัฐฯ และประเทศอื่น ๆ ให้เกิดความกลัวจนต้องยอมทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกสินค้าของตน เข้าสู่สหรัฐฯ หรือไม่ก็เปิดตลาดให้

³ สุวัฒน์ ศรีสุวรรณผลไท "สหรัฐฯกับการปกป้องผลประโยชน์ทางการค้า"

กับสินค้าของสหรัฐฯ ปรากฏว่ามีร่างรัฐบัญญัติฉบับจำนวนร้อย ๆ ฉบับ ที่มีการเสนอเข้าสภาและ ส่วนใหญ่ไม่ต่างอะไรไปกับข้าวแฉกแต่อย่างใด การที่สมาชิกสภา เสนอร่างกฎหมายในลักษณะ เช่นนี้ ดูเหมือนมิได้ตั้งใจว่าจะให้ร่างกฎหมายของคนผ่านความเห็นชอบของสภาแต่อย่างใด เพราะเมื่อไรที่ฝ่ายบริหารยืนยันและบีบให้สภาเปลี่ยนแปลงท่าที สภาก็มักจะยอมตามที่ฝ่าย บริหาร เรียกร้องเสมอ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสหรัฐฯภายใต้การนำของประธานาธิบดีเรแกน ก็ยังให้การ ปกป้องอุตสาหกรรมรถยนต์ เสื้อผ้าและสิ่งทอ น้ำตาลและเหล็กกล้า และในสาขาเกษตรกรรม ได้ การดำเนินนโยบายพหุราคาสินค้าเกษตรกรรมหลายอย่าง ซึ่งแม้รัฐบาลกำลังพิจารณา เลิกโครงการดังกล่าว แต่ก็คงพยายามให้การปกป้องสินค้าเกษตรกรรมต่อไป ในรูปของการ ประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก ภายใต้การดำเนินการของบริษัทสินเชื่อโภคภัณฑ์ (Commodity Credit Corporation) ซึ่งสังกัดกระทรวงเกษตร และสินเชื่อเพื่อการส่งออกจากธนาคาร เอกซ์พอร์ตอิมพอร์ต ซึ่งให้สินเชื่อดังกล่าวแก่การส่งออกสินค้าและบริการของสหรัฐฯ โดยเฉพาะ การที่สภาครอง เกรสม่านร่างกฎหมายว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากรปี 1984 (2527) ในสมัยประชุมที่ 98 เมื่อเดือนตุลาคม 2527 และประธานาธิบดีเรแกนได้ลงนามประกาศใช้เป็นกฎหมาย เรียก ว่า รัฐบัญญัติว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากรปี 1984 (Trade and Tariff Act of 1984) เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2528 ได้ทำให้กระแสลัทธิปกป้องมีแนวโน้มสูงขึ้น การแก้ไขบทบัญญัติใน ส่วนที่เกี่ยวกับการ เรียกเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุนและภาษีต่อต้านการทุ่มตลาด ทำให้อุตสาหกรรม ในประเทศ มีโอกาสร้องเรียนรัฐบาลให้เรียกเก็บภาษีดังกล่าวจากสินค้าที่มีการนำเข้าง่ายขึ้น และทำให้ความเป็นไปได้ที่สินค้านำเข้า ซึ่งถูกร้องเรียนดังกล่าวว่าได้รับการอุดหนุนหรือมีการ ทุ่มตลาดสหรัฐฯ จะถูกเรียกเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุนหรือภาษีต่อต้านการทุ่มตลาดแล้วแต่กรณี มีมากขึ้น แม้จะต้องมีการพิสูจน์ความเสียหายที่อุตสาหกรรมในประเทศที่ร้องเรียน ได้รับซึ่งตาม กฎหมายเดิมพิสูจน์ยาก เนื่องจากกฎหมายใหม่กำหนดวิธีประเมินความเสียหายใหม่ โดยยึดหลัก การสะสม (Cumulation) นั่นคือ เอาสินค้าที่มีการนำเข้าจากประเทศต่าง ๆ ที่ถูกร้องเรียน ในกรณีดังกล่าว ตั้งแต่สองประเทศขึ้นไปมารวมกัน เพื่อ เป็นเกณฑ์ในการประเมินความเสียหาย ที่ผู้ร้องเรียนได้รับ ซึ่งทำให้สินค้าของบางประเทศที่ส่ง เข้าไปในสหรัฐฯ เป็นจำนวนน้อย ถูกถือ ว่ามีส่วนทำความเสียหายให้กับผู้ร้องเรียน และดังนั้นจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงแค่จะถูกเรียกเก็บ ภาษีตอบโต้การอุดหนุนหรือต่อต้านการทุ่มตลาดแล้วแต่กรณีในที่สุด ยิ่งกว่านั้นการปราบปรามบทบัญญัติ ว่าด้วยการอุดหนุนแบบ "Upstream Subsidies" ทำให้รัฐบาลพิจารณาเรียกเก็บภาษีตอบโต้

การอุดหนุน โดยจะพิจารณาไปถึงการให้การอุดหนุนแก่สินค้า ซึ่งได้มีการนำมาใช้ผลิตเพื่อ การส่งออกอีกด้วย แม้สินค้าเพื่อการส่งออกจะไม่ได้รับการอุดหนุนโดยตรงแต่อย่างไร (ควรสังเกต ด้วยว่ากฎหมายเดิมมิได้มีบทบัญญัติ เรื่องนี้แต่อย่างไร) นอกจากนี้กฎหมายฉบับใหม่ ยังมีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการใช้ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร เป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences-GSP) แก่ประเทศกำลังพัฒนาต่อไปอีก $8\frac{1}{2}$ ปี ซึ่งจะมีผลในการกีดกันประเทศ อุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries) เช่น ฮองกง ไต้หวัน เกาหลีใต้ สิงคโปร์และ เม็กซิโก มิให้ได้รับสิทธิพิเศษภายใต้ระบบนี้ต่อไป กับลดสิทธิพิเศษดังกล่าวที่ประเทศ กำลังพัฒนามาบางประเทศจะได้รับ (สำหรับประเทศไทยก็ได้ถูกตัดสิทธิพิเศษดังกล่าว ในสินค้า ประเภทดอกไม้ประดิษฐ์ ผลิตภัณฑ์เซรามิกและ เฟอร์นิเจอร์) ทั้งยังมีบทบัญญัติให้สหรัฐฯ ใช้ระบบ ดังกล่าว เป็น เครื่องต่อรองให้ประเทศกำลังพัฒนา ที่ต้องการได้รับสิทธิพิเศษดังกล่าวว่า จะต้อง ไม่ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาในรูปต่าง ๆ ของสหรัฐฯ (ขณะนี้ประเทศไทยได้ถูกสหรัฐฯ ต่อรอง ให้ประเทศไทยคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา เช่น คุ้มครองซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์และสิทธิบัตรยา โดยให้ออกกฎหมายคุ้มครองคนของสหรัฐฯ) กฎหมายฉบับนี้ยังได้แก้ไขมาตรา 201 แห่งกฎหมาย ว่าด้วยการค้าปี 2517 (Trade Act. of 1974) ซึ่งเป็นการ เปิดโอกาสให้อุตสาหกรรมที่เคอร์รี่เรียน คณะกรรมาธิการการค้าระหว่างประเทศหรือ ITC เพื่อให้สอบสวนความเสียหายที่ตนได้รับและ เสนอแนะ ประธานาธิบดี ให้ดำเนินการช่วยเหลือ แต่ไม่ได้ผล (เนื่องจาก ITC สอบสวนแล้วเห็นว่า ไม่ได้ ได้รับความเสียหายจริง) สามารถหยิบยกเอา เรื่องเดิมมาร้อง เรียนในทำนองดังกล่าวได้อีก เร็วกว่า ที่กำหนด แทนที่จะต้องรอให้ครบ 5 ปี นับตั้งแต่คณะกรรมาธิการการค้าระหว่างประเทศ ได้ ประกาศผลการวินิจฉัยไปแล้วครั้งก่อน บทบัญญัติอีกประการที่เป็นการช่วยส่งเสริมการค้า เนินนโยบายปกป้องก็คือ บทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐบาลดำเนินการตอบโต้ประเทศต่าง ๆ ซึ่ง พยายามจำกัดการค้าและบริการของสหรัฐฯ รวมทั้งพยายามกีดกันการลงทุนของสหรัฐฯ ด้วยการวาง ข้อกำหนด เป็น เงื่อนไข เกี่ยวกับการที่จะต้องมีการดำเนินงาน ในการส่งออกในระดับหนึ่งด้วย ความไม่บริสุทธิ์ใจ

จากการที่สหรัฐฯ ยังประสบปัญหาการขาดดุลการค้าอย่างมาก และยังไม่มิตีท่า ที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ง่าย ๆ แม้กฎหมายฉบับใหม่ได้ให้อำนาจประธานาธิบดีมากขึ้น ใน การดำเนินการต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่อาจหาทางผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ เปิดตลาดของตน ให้กับสินค้าสหรัฐฯ มากขึ้น โดยเฉพาะญี่ปุ่น ในขณะที่เดียวกันก็ยังคง เผชิญกับการแข่งขันของ ประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีการให้การอุดหนุนหรือช่วยเหลือการส่งออกในรูปต่าง ๆ ซึ่งยังมีการ

นำเข้าเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการที่ค่าของเงินดอลลาร์ถึยตัวสูงขึ้น (ในช่วงปี 2527-2528) จนเป็นผลทำให้สินค้านำเข้ามีราคาถูก จึงทำให้แรงกดดันในประเทศโดยเฉพาะทางด้านสภาครอง เกรส ที่จะให้รัฐบาลดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้ามีมากขึ้น โดยมีการ เสนอกฎหมายกีดกันอุตสาหกรรม หลายฉบับเข้าสภา เพื่อพิจารณาในสมัยประชุมที่ 99 ในขณะที่เดียวกันอุตสาหกรรมต่าง ๆ ก็มีการ เคลื่อนไหวร้องเรียนให้รัฐบาลดำเนินมาตรการกีดกันการนำเข้าเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการร้องเรียน ขอให้เรียกเก็บภาษีคอบได้การอุดหนุนหรือภาษีต่อต้านการทุ่มตลาดสินค้านำเข้า และการขอให้ รัฐบาลให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเสียหายตามมาตรา 201 แห่งกฎหมายว่าด้วยการค้าปี 2517 ซึ่งหลายเรื่องยังอยู่ในระหว่างการสอบสวนพิจารณาของกระทรวงพาณิชย์ และคณะกรรมการ การค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสหรัฐภายใต้การนำของประธานาธิบดีเรแกน ก็ พยายามหาทางลดแรงกดดันดังกล่าว โดยเฉพาะความพยายามที่จะผลักดันให้มีกฎหมายปกป้อง อุตสาหกรรมในประเทศมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นผลเสียมากกว่าผลดี และพยายามเรียกร้อง ให้ประเทศต่าง ๆ ให้การสนับสนุนข้อเรียกร้องของตนให้เปิดการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบ ใหม่ ในปี 2529 เพื่อหาทางลดอุปสรรคทางการค้าที่ยังมีอยู่มากและอุปสรรคใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น อันจะช่วยให้สหรัฐสามารถส่งออกสินค้าของตนได้มากขึ้น และลดการขาดดุลจำนวนมหาศาล ที่สหรัฐต้องเผชิญอยู่ในขณะนั้นกับ เป็นการช่วยลดแรงกดดันในสภาในการผลักดันให้รัฐบาลดำเนิน นโยบายกีดกันทางการค้า

แต่ไม่ว่ารัฐบาลสหรัฐจะประสบความสำเร็จในการต่อต้านแรงกดดันในสภา ที่จะให้ รัฐบาลดำเนินนโยบายกีดกันมากขึ้น ซึ่งรัฐบาลเองก็ได้ยื่นข้อเสนอสภาครอง เกรสครั้งแล้วครั้งเล่า ว่าการใช้นโยบายกีดกันทางการค้านั้น มีข้อเสียของปัญหา แต่ เป็น เสมือน เชื้อโรค ร้าย ที่จะต้องช่วยกันหาทางกำจัด หรือไม่ว่ารัฐบาลก็คงปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของสภาการส่งออก ของประธานาธิบดี (President's Export Council) ที่ให้

1. บังคับใช้กฎหมายการค้าของสหรัฐอย่างจริงจัง เพื่อต่อต้านวิธีการปฏิบัติทาง การค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศต่าง ๆ ในตลาดสหรัฐ หรือในตลาดของตนเองหรือในตลาด ในประเทศที่สาม
2. หาทางให้ประเทศคู่แข่งของสหรัฐเปิดเผยเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติทางการค้า ของตนให้สหรัฐทราบ โดยใช้วิธีการหารือในระดับสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย
3. หาทางให้ประเทศต่าง ๆ สมัคร เข้า เป็นภาคีสมาชิกข้อตกลงหรือประมวลกฎ (Code) ต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการเจรจารอบโต เกี่ยวมากขึ้น เพื่อหาทางตกลงเกี่ยวกับ



เรื่องการเข้าสู่ตลาดและวิธีปฏิบัติ เกี่ยวกับการแข่งขัน กับหาทางขยายความตกลงให้ครอบคลุมถึง
เรื่องการลดภาษีศุลกากร ทั้งโดยเจรจาสองฝ่ายกับประเทศสมาชิกและการเจรจาหลายฝ่าย
ภายใต้กรอบของแกตต์

สำหรับกรณีตามมาตรา 201 ของสหรัฐานั้น อุตสาหกรรมภายในประเทศมักจะตำหนิ
รัฐบาลว่าไม่เต็มใจจำกัดการสั่งสินค้าเข้า เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมสหรัฐ นายเคลย์ตัน
ยูตเตอร์ ผู้แทนทางการค้าของสหรัฐฯ ในขณะนั้นได้กล่าวไว้⁴ การดำเนินการใช้มาตรา
201 เห็นว่ารัฐบาลได้แสดงให้เห็นถึงการใช้มาตรา 201 ได้ดีอย่างไม่มีที่ติแทนที่จะเป็น
การกระทำที่น่าตำหนิ โดยการค้าระหว่างประเทศ พบว่า 6 กรณี ไม่มีความเสียหาย
เกิดขึ้นจริง ในอีก 5 กรณีนั้น ประธานาธิบดีเรแกน ได้อนุมัติให้จำกัดการสั่งสินค้าเข้าใน
2 กรณี คือ รถจักรยานยนต์ขนาดหนักและเหล็กกล้าชนิดพิเศษ ในกรณีเหล็กกล้าผสมคาร์บอน
นั้น ประธานาธิบดีได้ใช้มาตรการอื่นแก้ไขปัญหามีเพียง 2 กรณีเท่านั้นที่ประธานาธิบดี
ปฏิเสธไม่ยอมจำกัดการสั่งเข้า ซึ่งได้แก่ ทองแดงและรองเท้า ในกรณีทองแดงนั้น ถ้าไม่มีการ
สั่งเข้าได้แล้ว คนงานผลิตสินค้าทองแดงจะตกงานมากกว่าคนงานเหมืองทองแดง ส่วนในกรณี
รองเท้านั้น ภาคอุตสาหกรรมรองเท้าไม่อาจแสดงให้เห็นได้ว่า ถ้าอนุมัติให้จำกัดการสั่งรองเท้า
เข้าแล้ว จะทำให้อุตสาหกรรมรองเท้าของสหรัฐฯ แข่งขันได้ดีขึ้นในตลาดต่างประเทศ

มีผู้เสนอข้อที่ควรพิจารณาว่า ทำไมการแก้ไขปัญหาคาดดุลการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้า
ของสหรัฐฯ เป็นตัวจักรสำคัญในการแก้ไขปัญหาคาดดุลการค้าของประเทศ

เหตุที่ควรให้น้ำหนักการแก้ไขปัญหาคาดดุลในสินค้าสิ่งทอ เนื่องจาก⁵

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ สำนักข่าวสารอเมริกัน "นโยบายพาณิชย์ สหรัฐฯ เน้นการค้าที่เป็นธรรมและ
ความเจริญเติบโต" เอกสารทางการ. วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2529. หน้า 4-5.

⁵ John Greenwald and Scott Hoing "THE UNITED STATES AND THE
MFA IV : OPPORTUNITIES LOST" The International Law Journal of
Georgetown University, Vol. 19 No. 1, 1987, p.176-179.

1. ผลิตภัณฑ์ที่ไช่บริโภค (ไม่ใช่วัตถุดิบ) ได้มีการนำเข้ามาอย่างมากมาย ดังนั้น จึงควรมีการจำกัดการนำเข้าของสินค้าบริโภคให้มีระดับสมควร ซึ่งแน่นอนที่ว่าผู้บริโภคต้องจ่าย เงินค่าซื้อสินค้าสูงขึ้น เนื่องจากมีการจำกัดการนำเข้า ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในเรื่อง โควตา แต่ถ้าสหรัฐอเมริกาสามารถลดการขาดดุลได้ สักวันหนึ่งก็จะสามารถลดต้นทุนได้เช่นกัน

การจำกัดการนำเข้าของวัตถุดิบ อุปกรณ์ในการผลิต อาจก่อให้เกิดปัญหาด้ว การผลิต แต่ถ้าหากมีการใช้ข้อจำกัดในการนำเข้าสินค้าที่มาสู่ผู้บริโภคโดยตรง (เช่น สิ่งทอ) ปัญหาการผลิตของสหรัฐจะไม่มีทางเกิดขึ้น

การจำกัดสินค้าประเภทสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม จะไม่รบกวนการผลิตของสหรัฐ ได้เลย และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบคือผู้บริโภคเลย

2. การจำกัดการนำเข้าสิ่งทอนี้ ได้ใช้มาเป็น เวลาหลายปีแล้ว ดังนั้นหากจะมีการ ใช้ข้อจำกัดให้มากขึ้น ก็จะไม่ดูเป็นการเบี่ยงเบนจากบรรทัดฐานของการค้าของประเทศ ต่าง จากการสั่งห้าม ถ้ารัฐบาลชุดประธานาธิบดีเรแกน จะพยายามใช้สิทธิข้อยกขั้บการค้าภายใต้ MFA อย่างจริงจังตั้งแต่ต้นแล้ว ปัญหาการนำเข้าสิ่งทอก็คงไม่มากกว่าปัจจุบัน การขาดดุลก็จะไม่มาก กว่านี้

3. เป็นการยากที่ผู้ส่งออกจากต่างประเทศ จะคัดค้านความพยายามของสหรัฐที่ จะลดการขาดดุลการค้า เนื่องจากบรรดาผู้ส่งออกก็ได้แต่วิพากษ์วิจารณ์ แต่ไม่มีประเทศใดที่ จะแสดงท่าทีตอบโต้การใช้ข้อจำกัด มีเพียง 2-3 ประเทศเท่านั้น ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ ที่สุดได้แก่ ไต้หวัน จีนแดง เกาหลีใต้ ฮองกง ญี่ปุ่น อิตาลี ปากีสถาน มีเพียงฮองกงกับอิตาลี เท่านั้น ที่เปิดตลาดการค้าทุกอย่าง ไม่จำกัดการค้า ส่วนญี่ปุ่น ไต้หวัน จีนแดง เกาหลี ปากีสถาน ได้รับนโยบายและวางรูปแบบปฏิบัติ เพื่อจะลดการนำเข้าประเทศของตน รวมทั้ง ด้านสิ่งทอด้วยและพยายามสนับสนุนนโยบายการส่งออกของตน

ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศเหล่านี้ก็พยายามลดค่าเงินของตนตามอัตราเงินคอลล่าร์ ของสหรัฐ เพื่อจะได้ส่งสินค้าของตนเข้าสหรัฐได้มาก ๆ ดังนั้นการลดค่าเงินของสหรัฐคือ เงินเยนญี่ปุ่น หรือยุโรปตะวันออก ก็ไม่เป็นผลแต่อย่างใด

4. การลดการขาดดุลทำได้โดยการใช้จ่ายมาตรการ จำกัดการนำเข้าสิ่งทอซึ่งขณะ เดียว กันมาตรการนั้นก็สามารถสนับสนุนการ เพิ่มการส่งออกสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนาได้ด้วย

จากระบบของ MFA ทำให้ประเทศในเอเชียไม่กัประเทศเท่านั้น ที่ครองำการค้า
 สิ่งทอของสหรัฐฯ เช่น ปี 2529(1986)ประเทศส่งออกรายใหญ่อันได้แก่ ไต้หวัน ช่งกง จีนแดง เกาหลี
 ญี่ปุ่น ซึ่งคิดปริมาณรวมแล้วถึง 50 % ของสิ่งทอที่นำเข้าสหรัฐฯ ทั้งนี้เพราะ คณะกรรมการของ
 สหรัฐฯ (Administration) ปฏิเสธที่จะใช้มาตรการโควต้าถดถอย (roll back) กับผู้
 ส่งออกรายใหญ่เหล่านี้

นโยบายของสหรัฐฯผิดพลาดเพราะ สนับสนุนแต่ประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านี้ และปัญหา
 การขาดดุลสามารถลดลงได้ ถ้าได้มีการ เปลี่ยนแปลงนโยบาย วัตถุประสงค์ของการค้าระหว่าง
 ประเทศ โดยการเปลี่ยนโควต้าสิ่งทอที่ให้กับประเทศส่งออกรายใหญ่ ไปสู่ประเทศที่กำลังพัฒนา
 เช่น แคนาดา เม็กซิโก และประเทศที่จะลดส่วนแบ่งการค้าของประเทศส่งออก
 รายใหญ่ เช่น ช่งกง ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน ในระดับมาก ๆ ก็จะไม่มีปัญหากระทบต่อเศรษฐกิจ
 ของประเทศเหล่านี้ ในทางตรงข้าม ถ้าเอาส่วนโควต้าที่ลดลงมานี้ มาให้แก่ประเทศที่กำลัง
 พัฒนา เช่น เปรู โคลอมเบีย ฟิลิปปินส์ เอลซัลวาดอร์ และประเทศส่งออกรายย่อยอื่น ๆ ก็
 สร้างโอกาสพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างมหาศาลแก่ประเทศเหล่านี้ รวมทั้งความมั่นคงด้วย และ
 ประเทศเล็ก ๆ เหล่านี้ ยังได้นำเข้าสินค้าจากสหรัฐฯมากกว่าประเทศใหญ่ ๆ ที่กล่าวข้างต้น
 ด้วย และการหันไปส่งเสริมผู้ส่งออกรายย่อยนี้ ยังเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมฝ้ายของสหรัฐฯ
 อีกด้วย เพราะสหรัฐฯสามารถส่งฝ้ายไปให้ใช้ในการผลิตสินค้าอื่น ๆ

จากการศึกษามาตรการกีดกันทางการค้าของสหรัฐฯ ในสินค้าสิ่งทอและ
 เครื่องนุ่งห่ม ดังที่กล่าวมาแล้ว จะพบว่า ในปัจจุบันรัฐบัญญัติการค้าฉบับใหม่ของสหรัฐฯ
 (Omnibus Trade Act) เป็นที่น่าหวั่นเกรงมาก เพราะให้อำนาจประธานาธิบดีในการกำหนด
 มาตรการตอบโต้กับประเทศที่สหรัฐฯ เห็นว่าทำการค้าไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้
 มาตรการตามมาตรา 301 ก่อให้เกิดความหวั่นเกรงในกลุ่มผู้ส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐฯ โดย
 เฉพาะสินค้าสิ่งทอ ได้เกิดความไม่แน่ใจต่อระบบการค้าสิ่งทอ ซึ่งมีการควบคุมอยู่แล้ว ตามข้อ
 ตกกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) และตามข้อตกลงสองฝ่าย (Bilateral
 Agreement) ว่าจะมีทิศทางหันเหไปจากข้อตกลงดังกล่าวอย่างไร

2. รัฐบัญญัติการค้าของสหรัฐฯ ปี 2531 (Omnibus Trade & Competitiveness Act of 1988)

ปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ ตั้งแต่ปี 2514 เป็นต้นมา (ยกเว้นปี 2516 และ 2518 ที่เกินดุลเล็กน้อย) และทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในปี 2530 ที่ผ่านมา สหรัฐขาดดุลการค้าสูงสุดถึง 171.2 พันล้านเหรียญ เป็นชนวนให้สหรัฐฯ ดำเนินนโยบายกีดกันทางการค้า เพื่อปกป้องตลาดภายในประเทศ (Protectionism) ขึ้นอย่างค่อเนื่อง นับตั้งแต่ Jenkins Bill เรื่อยมาจนถึง Farm Act และล่าสุดคือ Trade Act ซึ่งประธานาธิบดีเรแกนได้ลงนามอนุมัติร่างกฎหมายนี้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในวันที่ 23 สิงหาคม 2531 หลังจากได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2531 ด้วยคะแนนเสียง 376 ต่อ 45 และจากวุฒิสภาในวันที่ 3 สิงหาคม 2531 ด้วยคะแนนเสียง 85 ต่อ 11

สำหรับร่างกฎหมายนี้เคยถูกประธานาธิบดีเรแกนใช้สิทธิยับยั้งเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2531 แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐฯ ได้นำร่างกฎหมายนี้เสนอสภาอีกครั้งหนึ่ง โดยที่สาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ ยังคงเป็นไปในทำนองเดียวกับของเดิม เพียงแต่ปรับปรุงกระบวนการให้กระชับขึ้นเท่านั้น โดยตัดมาตราว่าด้วยการกำหนดให้เจ้าของกิจการหรือโรงงาน ต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้าก่อน 60 วัน ก่อนที่จะปิดโรงงานหรือปลดลูกจ้างออกเป็นจำนวนมาก และการจำกัดปริมาณการส่งออกน้ำมันของรัฐบาลฯ ซึ่งเป็นข้ออ้างของประธานาธิบดีเรแกน ในการใช้สิทธิยับยั้งครั้งก่อนออกไป

Trade Act มิใช่เป็นกฎหมายเพื่อการค้าเพียงอย่างเดียว แต่เป็น "กฎหมายเพื่อการค้าและการแข่งขัน" โดยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าสหรัฐฯ ในตลาดโลก ในรูปแบบต่าง ๆ นอกเหนือจากภาวะปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศของตน Trade Act มีเนื้อหาครอบคลุมกว้างขวางมาก มีความหนาเกือบ 1,200 หน้า โดยมีชื่อเป็นทางการว่า "Omnibus Trade and Competitiveness Act" หรือ กฎหมายเพื่อการค้าและการแข่งขัน ซึ่งมาตรการที่นำมาใช้ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดโควตาสินค้า (Quota) การใช้มาตรการตอบโต้ทางภาษีศุลกากร (Countervailing Duty หรือ CVD) การช่วยอุดหนุน (Subsidies) การป้องกันการค้าทุ่มตลาด (Anti-Dumping) และการใช้มาตรการป้องกันอื่น ๆ (Safeguard Measures) เพื่อจุดมุ่งหมายในการป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศของตน ครอบคลุมถึงการค้าที่ไม่เป็นธรรมของประเทศคู่ค้า ส่งเสริมและสนับสนุนสินค้าส่งออกของสหรัฐฯ ในตลาดโลก

2.1 สาระสำคัญของ Trade Act

มาตรการเกี่ยวกับสินค้านำเข้า เพื่อปกป้องตลาดภายในประเทศ⁶

1.1 มาตรา 201 ให้อำนาจแก่ผู้แทนทางการค้าของสหรัฐอเมริกา (United State Trade Representative : USTR) ซึ่งตั้งโดยรัฐสภาสหรัฐฯ พิจารณากำหนด มาตรการป้องกันอุตสาหกรรมของสหรัฐฯ ที่ได้รับผลกระทบจากการนำเข้า ธุรกิจอุตสาหกรรมของสหรัฐฯ จะขอรับการช่วยเหลือตามมาตรานี้ได้ต่อ เมื่อได้แสดงให้เห็นว่าธุรกิจอุตสาหกรรมนั้น ๆ ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการนำเข้า และได้เตรียมปรับปรุงประสิทธิภาพ (positive adjustment) ในการแข่งขันในตลาดกับสินค้านำเข้าแล้วเท่านั้น สำหรับธุรกิจอุตสาหกรรมใดที่ไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าจะกลับเข้ามาแข่งขันในตลาดได้อีก จะไม่ได้รับการช่วยเหลือภายใต้กฎหมายนี้

1.2 มาตรา 301 ให้อำนาจจากประธานาธิบดีไปยัง USTR ในการกำหนด มาตรการตอบโต้การค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair-trade) ของประเทศคู่ค้า ภายใต้พิจารณาของประธานาธิบดี กล่าวคืออนุญาตให้ประธานาธิบดีใช้มาตรการทางภาษีศุลกากรและโควต้าตอบโต้ประเทศคู่ค้าได้ทันทีและเพิ่มอำนาจให้ USTR ในการตัดสินใจตอบโต้ประเทศคู่ค้าได้ทันที จากเดิมที่ต้องเสนอให้ประธานาธิบดีพิจารณาก่อน นอกจากนี้ยังขยายความหมายของการค้าที่ไม่เป็นธรรมให้กว้างขวางครอบคลุมยิ่งขึ้น โดยจำแนกไว้ 2 แบบคือ การค้าที่ไม่มีเหตุผลอันสมควร (Unjustifiable) และการค้าที่ไม่สมเหตุผล (Unreasonable)

"การค้าที่ไม่มีเหตุผลอันสมควร" หมายถึง กรณีของการละเมิดข้อตกลงทางการค้าหรือกฎหมายระหว่างประเทศ สหรัฐฯ จะทำการตอบโต้ทันที ยกเว้นกรณีที่ GATT เห็นว่าสหรัฐฯ ไม่ได้รับความเสียหายหรือต่างประเทศยอม เลิกปฏิบัติการค้าที่ไม่เป็นธรรม

"การค้าที่ไม่สมเหตุผล" หมายถึง การค้าที่ไม่จำเป็นต้องทำผิดกฎหมาย แต่ยังไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ เช่น การเลือกปฏิบัติกับสินค้า บริการ และการลงทุนของสหรัฐฯ การละเมิดสิทธิของผู้ใช้แรงงาน การใช้แรงงานเด็ก ความพยายามของรัฐบาลประเทศคู่ค้าในการเพิ่มความได้เปรียบในการส่งออกของตนและการตั้ง เป้าหมายการส่งออกของประเทศคู่ค้า

⁶ "เทรคบิลล์ : กฎหมายการค้าสหรัฐฯ ที่มีผลต่อไทย" หนังสือพิมพ์วัฏจักร วันที่ 1 พฤศจิกายน 2531, หน้า 7 สำหรับผลกระทบของเทรคบิลล์ โปรดอ่านประชาชาติธุรกิจ วันที่ 17-19 สิงหาคม 2531 ปีที่ 14 ฉบับที่ 1939.

นอกจากนี้ มาตรา "301 พิเศษ" กำหนดให้ USTR ดำเนินการตรวจสอบการค้าที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นว่ามีอะไรบ้าง และลำดับประเทศที่ถือว่ามีการค้าไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ โดยเริ่มดำเนินการในปี 2532-2533 พร้อมทั้งให้หาทางเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาการค้าที่ไม่เป็นธรรมให้หมดไปภายใน 3 ปี และในกรณีที่เจรจาไม่สำเร็จ ให้หามาตรการตอบโต้ต่อไป

1.3 มาตรา 337 กำหนดให้ USTR ระบุชื่อประเทศที่ไม่ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property) ทั้งในด้านสิทธิบัตรลิขสิทธิ์และเครื่องหมายทางการค้าของสหรัฐฯ เพื่อดำเนินการสอบสวน ทั้งนี้ถือว่าเป็นการใช้วิธีทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม กรณีที่ร้ายแรงที่สุด โดยดำเนินการตอบโต้ด้วยวิธียกเลิกการนำเข้าสินค้าจากประเทศนั้น และผู้ผลิตภายในประเทศของสหรัฐฯ สามารถร้องเรียนขอให้จำกัดการนำเข้าสินค้าและเรียกร้องให้ประเทศคู่ค้าชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น จากการละเมิดสิทธิบัตรได้โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าการละเมิดนั้น ทำให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจหรือไม่

1.4 การป้องกันการค้าทุ่มตลาด (Anti-Dumping) ให้อำนาจแก่ USTR ในการตอบโต้การค้าทุ่มตลาด (dumping) ที่ทำให้อุตสาหกรรมของสหรัฐฯ ได้รับความกระทบกระเทือน ซึ่งการค้าทุ่มตลาดตามความหมายเดิม หมายถึง การขายสินค้าขั้นสุดท้าย (final product) ในตลาดต่างประเทศ ในราคาที่ต่ำกว่าราคาขายในประเทศของตนหรือต่ำกว่าต้นทุนในการผลิตสินค้านั้น แต่ Trade Act ให้ความคุ้มครองการค้าทุ่มตลาดโดยวัตถุดิบ (input dumping) ไว้ด้วย โดยหมายถึงการที่สินค้าขั้นสุดท้ายที่สหรัฐฯ นำเข้า ใช้วัตถุดิบที่ถูกทุ่มตลาดมาก่อนในประเทศที่ผลิตสินค้านั้น นอกจากนี้ยังเพิ่มการค้าทุ่มตลาดที่เป็นวัตถุดิบหรือชิ้นส่วนที่นำเข้ามาประกอบสินค้าในสหรัฐฯ ด้วย นอกเหนือจากการทุ่มตลาดในสินค้าขั้นสุดท้ายในความหมายเดิม

นอกจากนี้ Trade Act ให้อำนาจกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ในการร้องขอให้ประเทศต่าง ๆ นำเอากรณีการค้าทุ่มตลาดของประเทศของตน ที่กีดราคาขายแข่งกับคู่แข่งชั้นในสินค้าขั้นสุดท้ายที่ขายในสหรัฐฯ มาแสดงให้อูได้ และให้กระทรวงพาณิชย์มีสิทธิ์กำหนดราคาสินค้านั้น ตามราคาต้นทุนการผลิตสินค้าแทนราคาขายที่ได้มีการทุ่มตลาด

(ในส่วนสาระสำคัญของเทรดบิลล์ในมาตรการ เกี่ยวกับการส่งออก และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ จะไม่ขอกล่าวถึง)

2.2 วิเคราะห์ Trade Act

การแก้ไขมาตรา 301

มาตรานี้โดยปกติให้อำนาจประธานาธิบดี ในการตอบโต้การค้าต่อประเทศ คู่ค้า⁷ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าประเทศคู่ค้าของสหรัฐฯ มีนโยบายที่ไม่ชอบธรรม (Unjustifiable policy and practice) หรือไม่มีเหตุผล (unreasonable policy and practices) อันมีผลกระทบต่อสหรัฐฯ นโยบายที่ไม่ชอบธรรมหมายถึง การละเมิดข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่สหรัฐฯ เป็นภาคีอยู่ด้วยและมีผลกระทบต่อสหรัฐฯ นโยบายที่ไม่มีเหตุผลหมายถึง การกระทำหรือนโยบายใด ๆ ที่ไม่ยุติธรรม เช่น ไม่เปิดตลาดให้สินค้าสหรัฐฯ, โอกาสในการตั้งบริษัทในประเทศนั้น ๆ และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างพอเพียงและมีประสิทธิภาพ ในกฎหมายใหม่นี้ ได้มีการโอนอำนาจในการพิจารณาว่าการกระทำของประเทศคู่ค้า เข้า องค์ประกอบมาตรา 301 หรือไม่นั้น ไปอยู่กับ USTR (US Trade Representative) รวมทั้งการแนะนำว่าจะตอบโต้หรือไม่ด้วย ประธานาธิบดีนั้นก็ยังมีอำนาจตัดสินใจอยู่ที่จะตอบโต้หรือไม่ ยกเว้นแต่ในกรณีที่มีการละเมิดข้อตกลงทางการค้ากับสหรัฐฯ ซึ่งถือเป็นกรณีที่ประเทศ คู่ค้ามีนโยบายที่ไม่ชอบธรรมแล้ว ประธานาธิบดีไม่มีสิทธิในการใช้ดุลยพินิจ หากแต่จะต้องตอบโต้ (mandatory action) ทุกรูปแบบ ถ้า GATT ตัดสินว่าไม่มีการละเมิดข้อตกลงดังที่อ้างหรือ ประเทศคู่ค้าค่อย ๆ ยุติการละเมิดนั้นหรือชดเชยค่าเสียหายให้ ประธานาธิบดีก็ไม่ต้องตอบโต้

ในเรื่องการที่ประธานาธิบดีไม่มีดุลยพินิจในการพิจารณาตอบโต้ หากประเทศ คู่ค้าละเมิดข้อตกลงการค้า นั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ไทยจะต้องยืนยันว่าไม่มีพันกรณีตามสนธิสัญญา โมตรีที่จะต้องแก้ พรบ.ลิขสิทธิ์ มิฉะนั้นแล้วหากไปยอมรับว่าผูกพันต้องแก้ ถ้ายิ่งให้เขาไม่หมด คามที่เขาต้องการ เขาก็จะกลับมาอ้างอยู่ได้อีกเรื่อย ๆ ว่าไทยยังละเมิดข้อตกลงอยู่ อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผ่านมายังไม่มีการริเริ่มการใช้มาตรา 301 กับไทยเลย

⁷ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย "ผลกระทบของร่างรัฐบัญญัติการค้าของสหรัฐฯ ต่อประเทศไทย Omnibus Trade Bill" หมายประจำบ้าน ปีที่ 3 ฉบับที่ 31, 2530 หน้า 34-35.

ในรัฐบัญญัติใหม่ยังเปลี่ยนหลักในการพิจารณาไม่ตอบโต้ของทั้ง USTR และ ประธานาธิบดี จากการพิจารณาถึงผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) เป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ (National Economic Interests) ซึ่งทำให้เหตุที่จะอ้างเพื่อไม่ตอบโต้ นั้นแคบลง เช่น ข้ออ้างว่าไทยเป็น front line state ก็ดี ผู้อพยพก็ดี อาจไม่อยู่ในบริบทของการไม่ตอบโต้ เพราะจะกระทบผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐาก็ได้

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติการค้านี้ยังมีมาตรการเตรียมการตอบโต้ การที่ประเทศผู้ส่งออกมีมาตรการส่งเสริมการส่งออก ซึ่งมีตลาดสหรัฐเป็นเป้าหมาย (export targeting) โดยถ้าหาก USTR เห็นว่า export targeting นั้น ก่อให้เกิดภาวะหนักแก่สหรัฐ หรือจำกัดการค้าของสหรัฐ ประธานาธิบดีต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การตอบโต้เท่ากับผลเสียที่ได้รับ การเจรจาตกลงกับประเทศคู่ค้า เป็นต้น หากประธานาธิบดีเห็นว่าการดำเนินการจะกระทบผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐ ก็อาจจะไม่ดำเนินการได้ ส่วนกรณีที่ export targeting คุกคาม (threat) ต่อการก่อให้เกิดภาวะหนักแก่สหรัฐหรือจำกัดการค้านั้น ประธานาธิบดียังมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจอย่างเต็มที่ หากมาตรการข้างต้นนี้เป็นกฎหมาย ไทยต้องพิจารณาการส่งเสริมจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และองค์การอื่น ๆ ของรัฐให้รอบคอบ มิให้ตกอยู่ในลักษณะที่เขาคงกล่าวหาว่าเป็น export targeting ได้

การแก้ไขมาตรา 201

มาตรา 201 เป็นกรณีที่กฎหมายสหรัฐให้อำนาจประธานาธิบดี ที่จะคุ้มครองช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในที่ถูกรบกวน จากการที่สินค้าเข้าจำนวนมาก โดยเป็นมาตรการที่อยู่ภายใต้กรอบมาตรา 19 ของ GATT ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศในกรณีฉุกเฉิน ในร่างกฎหมายใหม่นี้ได้โอนอำนาจในการตัดสินใจคุ้มครองไปอยู่กับ USTR และมีการแก้ไขให้การพิสูจน์ความเสียหายนั้น กระทำได้ง่ายขึ้นว่ามีความเสียหายเกิดจากสินค้านำเข้าและยังให้ยุติคดี ไม่ต้องพิจารณาว่าการตัดสินใจ เช่นว่า จะมีผลกระทบต่อผู้บริโภคอย่างไรหรือไม่ เช่น การห้ามสินค้านำเข้าจะทำให้สินค้าภายในประเทศแพงขึ้นอย่างไร เป็นต้น ทั้งหลายนี้ทำให้การตั้งกำแพงกีดกันสินค้าจากไทย มีแนวโน้มที่จะกระทำได้ง่ายขึ้น

การแก้ไขกฎ เกณฑ์ เกี่ยวกับการ เก็บภาษีคอบได้การช่วยอุดหนุน (CVD) และ
การ เก็บภาษีป้องกันการค้าทุ่มตลาด (AD)

สิ่งที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ คือ การคอบได้การค้าทุ่มตลาดของวัตถุดิบ (diversionary input dumping) ซึ่งอาจกระทบไทยในกรณีที่ท่อเหล็กของไทย ต้องซื้อ เหล็กกล้าจากญี่ปุ่น และถ้าเหล็กกล้าหรือสิ่งอื่นใดที่จะนำมาประกอบ เป็นท่อเหล็กนั้น มีการทุ่ม ตลาดอยู่ กฎหมายใหม่นี้จะ เก็บภาษี เพิ่มต่อท่อเหล็กของไทย ทั้ง ๆ ที่ไทยอาจไม่มีการทุ่มตลาด ในส่วนของไทยเลย แต่สหรัฐฯ เองก็ต้องพิสูจน์ว่า ในกรณีดังกล่าว สินค้าวัตถุดิบหรืออุปกรณ์ใน การผลิตเช่นว่านั้น ได้มีการนำเข้าน้อยลงในสหรัฐฯ และมีการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูป (ท่อเหล็ก) มากขึ้นด้วย

ร่างกฎหมายนี้มีการ เก็บภาษีต่อการทุ่มตลาดหรือช่วยอุดหนุนที่หลีกเลี่ยงการ ถูกเก็บภาษี (circumvention dumping) เช่น การนำเข้าสินค้าที่เคยถูกเก็บภาษี CVD หรือ AD ไปตกแต่งเพิ่มเติมให้เปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อย กลายเป็นสินค้าใหม่ เป็นต้น

ร่างกฎหมายนี้ยังให้คณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Commission หรือ ITC) พิจารณาถึงผลกระทบของการนำเข้าจากประเทศต่าง ๆ รวมเข้าไป (cumulate) ในการพิจารณาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าหนึ่ง ๆ ที่กำลัง ถูกร้องเรียนอยู่ด้วย โดยมีเงื่อนไขว่าถ้าการนำเข้าเช่นว่านั้น เคยถูกสอบสวนเรื่อง CVD หรือ AD มาแล้วในช่วง 12 เดือน ก่อนที่ ITC จะพิจารณาสินค้าที่ถูกร้องเรียนมานั้น ดังนั้น การพิสูจน์ความเสียหายซึ่งเกิดจากการทุ่มตลาดหรือการช่วยอุดหนุนจากประเทศไทย จะทำได้ ง่ายขึ้น เพราะแม้ผลจากไทยจะมีน้อย แต่เมื่อไปคิดรวมถึงผลจากที่ประเทศอื่นมีการทุ่มตลาดหรือ ช่วยอุดหนุนในสินค้าเดียวกันแล้ว ความเสียหายคือผู้ผลิตสหรัฐฯ ก็อาจจะเห็นชัดเจนขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการช่วยอุดหนุนจากรัฐบาลไทยนั้น ผู้ผลิตของสหรัฐฯ ไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหายอยู่แล้ว เพราะไทยไม่ได้เป็นภาคีของข้อตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุน (Subsidies Code) ของ GATT ดังนั้นประเด็นเหล่านี้จึงสำคัญในการพิจารณาเข้าเป็นภาคี ของข้อตกลงดังกล่าว เพราะแม้จะทำให้สหรัฐฯ ต้องพิสูจน์ความเสียหายก็ตาม ถ้ากฎเกณฑ์การ พิสูจน์ความเสียหายเปลี่ยนแปลงไป ให้กระทำได้ง่ายขึ้น เช่นนี้ ก็ไม่เป็นการแน่นอนว่าผล ประโยชน์ของไทย จะได้รับการคุ้มครองในการเข้าเป็นภาคี ประเด็นดังกล่าวต้องมีการ พิจารณาศึกษาอย่างลึกซึ้งก่อนตัดสินใจในการ เข้าหรือไม่เข้าเป็นภาคี

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากสหรัฐฯจะใช้มาตรา 301 กับสินค้าประเภทอื่น อาจ
จะไม่มีปัญหา แต่ถ้าใช้กับสินค้าสิ่งทอ น่าจะไม่ชอบด้วยเหตุผล เนื่องจากระบบการค้าสิ่งทอ
อยู่ภายใต้ข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) อยู่แล้ว ดังนั้นการใช้มาตรการอื่นใด
อันมีผลกระทบต่อการค้าสิ่งทอ ย่อมเป็นการขัดต่อ MFA และต่อแกตต์ ในแง่ที่ว่าประเทศภาคี
จะไม่เพิ่มพันธปฏิบัติในการกีดกันทางการค้า



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย