

บทที่ 2

ระบบกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอ และผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่ม

2.1 ภูมิหลังของระบบกฎหมายและวิวัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้บังคับกับการค้า สิ่งทอและผลิตภัณฑ์สิ่งทอ

อุตสาหกรรมสิ่งทอนับเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจโลกในหลายประการ อาทิเป็นแหล่งจ้างงานขนาดใหญ่ เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต (LABOUR INTENSIVE) นอกจากนี้ยังเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า อุตสาหกรรมสิ่งทอนับเป็นบันไดขั้นแรกและขั้นสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมสิ่งทอถือได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมดั้งเดิม (TRADITIONAL INDUSTRY) ของประเทศ อุตสาหกรรมทุกประเทศ

การที่สิ่งทอเป็นสินค้าที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของนานาประเทศ ทั้งประเทศ อุตสาหกรรมที่พัฒนา และประเทศกำลังพัฒนา ดังจะเห็นได้จากมูลค่าการค้าสิ่งทอมีสัดส่วนถึง ร้อยละ 10 ของมูลค่าการค้ารวมทั้งสิ้นของโลก เมื่อพูดถึงสิ่งทอจะพบว่าโครงสร้างของ อุตสาหกรรมสิ่งทอ ประกอบด้วยอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องต่าง ๆ มากมาย เริ่มตั้งแต่อุตสาหกรรม เส้นใยที่ใช้ เป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต นอกจากนี้มีอุตสาหกรรมปั่นด้าย (SPINNING) ทอผ้า (WEAVING) ถักผ้า (KNITTING) การย้อม (DYEING) การฟอกสี (BLEACHING) รวมถึงการชุบมัน (MERCE-RIZATION) และการตกแต่ง (FURNISHING) จนกระทั่งถึง อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่ม (GARMENT) ซึ่งเป็นกระบวนการสุดท้าย สามารถทำให้มูลค่า เพิ่มของอุตสาหกรรมสิ่งทอสูงขึ้นอย่างมาก เมื่อสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญ ประกอบ กับประเทศที่พัฒนาเริ่มสูญเสียความได้เปรียบในการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่ ใช้แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต (LABOUR INTENSIVE) เนื่องจากอัตราค่าจ้างแรงงาน ในประเทศอุตสาหกรรมได้สูงขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีอัตราค่าจ้าง แรงงานอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาก ทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศ

ที่ไม่สามารถปรับเทคนิคการผลิตไปใช้เครื่องมือเครื่องจักรทดแทนแรงงานมากขึ้น (CAPITAL INTENSIVE) ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้น ถึงแม้ประเทศอุตสาหกรรมได้นำเครื่องมือเครื่องจักรมาใช้ ก็ไม่สามารถจะแข่งขันกับประเทศกำลังพัฒนาได้ เนื่องจากต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นเพื่อป้องกันอุตสาหกรรมภายในประเทศของตน ประเทศพัฒนาจึงได้นำมาตรการการกีดกันการนำเข้าสิ่งทอออกมาใช้กับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นผู้ส่งออก เนื่องจากสินค้าที่นำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนามีราคาต่ำกว่าสินค้าสิ่งทอที่ผลิตภายในประเทศของตนเองเมื่อมีการนำเข้ามาก ๆ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อตลาดภายใน เมื่อเกิดภาวะการณ์เช่นนั้น ทำให้สหรัฐฯ และประเทศกลุ่มยุโรปไม่ค่อยพอใจ จึงหาวิธีการที่จะจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนาให้น้อยลงไป โดยในลำดับแรกเป็นการจำกัดปริมาณสิ่งทอที่นำเข้าจากประเทศญี่ปุ่นเข้าสหรัฐฯ สหรัฐฯได้เจรจากับประเทศญี่ปุ่นเพื่อทำข้อตกลงที่จะจำกัดการส่งออกสิ่งทอจากประเทศญี่ปุ่นเป็นข้อตกลงที่เรียกว่า "การจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ" VOLUNTARY EXPORT RESTRAINTS VERS" หรือ VOLUNTARY EXPORT AGREEMENT (VEA) เมื่อปี 2478¹

จาก VERS การค้าสิ่งทอที่สหรัฐฯอเมริกาทำไว้กับประเทศญี่ปุ่นนั่นเอง ต่อมาได้กลายเป็นพื้นฐานที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งจะเป็นผู้นำเข้าสินค้าสิ่งทอได้ใช้เสริมสร้างระบบการกีดกันทางการค้าที่นอกเหนือไปจากบทบัญญัติ GATT ที่อนุญาตให้มีการจำกัดปริมาณการนำเข้า กล่าวคือ SAFEGUARD MEASURES มาตรา 19 โดยประเทศที่พัฒนาแล้วจะใช้กำหนดราคาสินค้าระดับหนึ่ง ซึ่งเมื่อสินค้าที่นำเข้ามาจากต่างประเทศมีระดับต่ำกว่า โดยเฉพาะเกิดจากต้นทุนของสินค้าที่ต่ำกว่า เช่น อัตราค่าจ้างต่ำ (LOW WAGE COUNTRIES) ประเทศพัฒนาแล้วมีสิทธิจำกัดการนำเข้าแต่ฝ่ายเดียวได้ ซึ่งแนวความคิดของความเสียหายต่อตลาดเป็นการหลบเลี่ยงต่อหลักกฎหมายมาตรา 19 เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการถาวรในแอกต์ สำหรับพิจารณาเรื่องราวการจำกัดการค้าสิ่งทอปี 2504 ในระหว่างที่ GATT กำลังศึกษาแนวทางในการค้าสิ่งทอของโลกอยู่นั้น สหรัฐอเมริกาได้เสนอข้อตกลงเกี่ยวกับสิ่งทอที่ทำจากฝ้าย (SHORT-TERM ARRANGEMENT ON

¹ อรุณ ใสถานนท์, "การส่งออกสินค้าสิ่งทอเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ" เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาเศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 28, (2528-2529).

COTTON TEXTILES หรือ STA) สำหรับเป็นกฎเกณฑ์การค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ และต่อมา ประเทศภาคีข้อตกลง STA ได้ลงมติให้นำข้อตกลง STA มาใช้ควบคุมการค้าสิ่งทอต่อ โดยเปลี่ยนชื่อเป็น "ข้อตกลงการค้าสิ่งทอผ้าระหว่างประเทศในระยะยาว" (LONG-TERM ARRANGEMENT REGARDING INTERNATIONAL TRADE IN COTTON TEXTILES : LTA)

1. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MULTI FIBRE ARRANGEMENT)

เมื่อประเทศผู้นำเข้าสิ่งทอและประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอได้ทำข้อตกลง LTA โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2505 ข้อตกลงนี้มีระยะเวลา 5 ปี ซึ่งต่อมามีการขยายเวลาในปี 2510 ไปอีก 3 ปี 2 ครั้ง จนถึงปี 2516²

หลังจากที่ปัญหาการค้าสิ่งทอผ้าได้รับการแก้ไขปัญหาในระดับหนึ่ง ต่อมาอุตสาหกรรมสิ่งทอได้พัฒนาคุณภาพของสินค้าเพื่อการสวมใส่ โดยมีการนำวัสดุเส้นใยขึ้นใช้แทนใยผ้า เป็นวัสดุที่ผลิตขึ้นจากเส้นใยสังเคราะห์ (SYNTHETIC FIBRES) เราเรียกโดยทั่วไปว่า MAN MADE FIBRE ตลอดจนขนสัตว์ (WOOL) ซึ่งผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากใยสังเคราะห์และขนสัตว์ ข้อตกลง LTA ไม่สามารถบังคับใช้ได้เพราะครอบคลุมเฉพาะสิ่งทอจากฝ้ายเท่านั้น

ในปี 2515 สภาเกษตรได้ตั้งคณะกรรมการสิ่งทอคณะหนึ่งขึ้นเพื่อศึกษาถึงสภาพเศรษฐกิจเทคนิค ลังคม และองค์ประกอบทางการพาณิชย์อื่น ซึ่งมีผลต่อการค้าสิ่งทอโลก แยกรายละเอียดศึกษาในทุกขั้นตอนของกระบวนการสิ่งทอตามชนิดของเส้นใย เพื่อการเจรจาจากกลุ่มต่อไป ในที่สุดก็บรรลุจุดประสงค์ในการจัดระเบียบการค้าสิ่งทอ โดยเสร็จสิ้นในเดือน ธันวาคม 2516 การตกลงขั้นที่สุดสำหรับร่างข้อตกลงเสร็จสิ้นในวันที่ 20 ธันวาคม 2516 โดยมีประเทศเข้าร่วมการประชุมประมาณ 50 ประเทศ³

²WILLIAM R. CLINE. THE FUTURE OF WORLD TRADE IN TEXTILES AND APPAREL. INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS WASHINGTON DC. 1987 : 147.

³VINCENT CABLE AND BETSY BAKER, WORLD TEXTILE TRADE AND PRODUCTION TRENDS, EIU THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, SPECIAL REPORT NO.152, 1983,P.76.

ข้อตกลงฉบับนี้ เรียกว่า "THE ARRANGEMENT REGARDING INTERNATIONAL TRADE IN TEXTILES" ซึ่งบางครั้งก็นิยมเรียกว่า MULTI-FIBRE ARRANGEMENT (MFA)

ข้อตกลง MFA มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 2517 ถึง 31 ธันวาคม 2520 เป็นข้อตกลง MFA ฉบับแรก นับแต่มีข้อตกลง MFA ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน (2534) ได้มีการต่ออายุ MFA รวม 3 ครั้ง โดยยึดหลักเกณฑ์ของ MFA ฉบับแรกเป็นแม่บท และมีการเพิ่มเติมในพิธีสารขยายอายุข้อตกลง ตามที่ประเทศภาคีจะทำความตกลงระหว่างกันข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ซึ่งใช้บังคับจนปัจจุบันมีทั้งหมด 4 ฉบับ มีกำหนดระยะเวลาใช้บังคับ ดังนี้

1. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 (MFA I) มีผลบังคับใช้ 4 ปี ตั้งแต่ 1 มกราคม 2517 ถึง 31 ธันวาคม 2520
2. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 2 (MFA II) มีผลบังคับใช้ 4 ปี ตั้งแต่ 1 มกราคม 2521 ถึง 31 ธันวาคม 2524 โดยใช้ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 กับพิธีสารให้ขยายข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ปี 2521 (PROTOCOL : CONCLUSIONS OF THE TEXTILES COMMITTEE ADOPTED ON 14 DECEMBER 1977)
3. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 3 (MFA III) มีผลบังคับใช้ 4 ปี 7 เดือน ตั้งแต่ 1 มกราคม 2525 ถึง 31 กรกฎาคม 2529 โดยใช้ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 และพิธีสารขยายข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (PROTOCOL EXTENDING THE ARRANGEMENT REGARDING INTERNATIONAL TRADE IN TEXTILES 1981)
4. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 4 (MFA IV) มีผลบังคับใช้ 5 ปี ตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2529 ถึง 31 กรกฎาคม 2534 โดยใช้ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่ 1 และพิธีสารขยายข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (PROTOCOL EXTENDING THE ARRANGEMENT REGARDING INTERNATIONAL TRADE IN TEXTILES) และพิธีสารให้ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศใช้บังคับต่อไปจนถึง 31 ธันวาคม 2535 (PROTOCOL MAINTAINING IN FORCE THE ARRANGEMENT

REGARDING INTERNATIONAL TRADE IN TEXTILES) ตามการตกลงของ TEXTILES COMMITTEE เมื่อ 31 กรกฎาคม 2534

พัฒนาการของ MFA

นับตั้งแต่เริ่มมีการบังคับใช้ MFA มีการขยายวงการกีดกันทางการค้ามากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งในด้านของจำนวนประเทศที่อยู่ภายใต้ MFA และปริมาณสินค้าที่อยู่ในข่ายการกีดกันทางการค้า ในช่วงก่อนที่มี MFA นั้น วิวัฒนาการของ MFA เริ่มจาก STA และ LTA ซึ่งเป็นการกีดกันทางด้าน การนำเข้าสินค้าประเภทผ้าจากประเทศผู้ส่งออก หลังจากนั้นก็เริ่มมีการใช้ MFA ฉบับที่ 1 ซึ่งในช่วงนี้สหรัฐฯ เป็นประเทศแรกที่เริ่มใช้ EC ซ้ำกว่าสหรัฐฯ 2 ปี เนื่องจากความไม่พร้อมของประชาคมฯ ในช่วง 2 ปีแรกนี้ สินค้าสิ่งทอได้ทะลักเข้าประชาคมยุโรปอย่างมาก โดยเฉพาะสินค้าส่งออกจากประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว สัญญาทวิภาคีที่สร้างขึ้นในช่วงแรกนี้เป็นไปตามสัญญาพหุภาคีที่ทำไว้กับ GATT โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการให้อัตราการเจริญเติบโตของปริมาณการนำเข้า ซึ่งกำหนดไว้ว่าจะต้องไม่ต่ำกว่า 6% ต่อปี สินค้าที่อยู่ในข่ายการจำกัดการนำเข้าก็มีน้อย และจำกัดวงอยู่ในแค่สินค้าที่มาจากผ้าและมีข้อยืดหยุ่นในการส่งออก (flexibility provisions)* การที่สัญญาทวิภาคีใน MFA I ออกมาในลักษณะที่มีการกีดกันน้อย และทำตามข้อตกลง MFA นั้น ทำให้ดูเหมือนว่าเป็นการซบหลุมล่อให้ประเทศต่าง ๆ เข้าไปเป็นสมาชิกกันมาก ๆ โดยที่ MFA ในฉบับ

*ข้อยืดหยุ่นในการส่งออก (Flexibility Provision) มี 3 ประเภท คือ
Swing, Carry Over และ Carry Forward

Swing หมายถึง การที่ประเทศผู้ส่งออกสามารถนำโควตาที่ใช้ไม่หมดในประเทศของสินค้าหนึ่งที่ถูกจำกัดโควตาไปใช้ในสินค้านิดอื่น ซึ่งโดยปกติจะใช้ได้ไม่เกิน 7%

Carry Over หมายถึง การนำเอาโควตาของสินค้าประเภทที่ถูกจำกัดการนำเข้าประเภทใดประเภทหนึ่งที่ใช้โควตาไม่หมด โอนไปใช้ในปีต่อไป ซึ่งการโอนนั้นจะได้ไม่เกิน 10% ของปริมาณโควตาทั้งหมดของสินค้าที่ถูกจำกัดการนำเข้าแต่ละประเภท

Carry Forward คือ การนำโควตาของสินค้าประเภทใดประเภทหนึ่งไปใช้ล่วงหน้า ซึ่งปกติจะอนุญาตให้ใช้ประมาณ 5% ของปริมาณโควตาที่ได้รับ

ต่อ ๆ มาเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง และมีการละเมิดต่อข้อสัญญาที่ได้ให้ไว้ในพหุภาคีมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศผู้นำเข้า

ในช่วง MFA II สัญญาทวิภาคีได้เริ่มมีข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมยุโรป ซึ่งมีปัญหาในช่วงสัญญา MFA I ในตอนต้น ชนิดของสินค้าที่ถูกนำมาคุมเข้าในสัญญาทวิภาคีได้เพิ่มสูงขึ้นเป็น 190 ชนิด และประเทศผู้นำเข้าได้ละเมิดสัญญาที่ให้ไว้ในกรอบของ MFA เดิม กล่าวคือ มีการลดอัตราการเติบโตของปริมาณนำเข้าลงต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำที่ได้กำหนดไว้ปีละ 6 % ในส่วนของข้อยืดหยุ่นในการส่งออก (flexibility provision) ก็ได้ถูกยกเลิกไปสำหรับประชาคมฯ การละเมิดสัญญาพหุภาคี MFA นี้ทำได้ เนื่องจากประชาคมฯ ได้เพิ่มบทเฉพาะกาลขึ้นในสัญญาทวิภาคีที่เรียกว่า Reasonable Departure ซึ่งทำให้ประชาคมฯ สามารถที่จะละเมิด MFA ที่เป็นสัญญาพหุภาคีได้ นอกจากนี้ยังมีการเพิ่ม basket extractor ขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการนำเข้าสิ่งทอบางชนิดที่เคยส่งออกน้อยกว่าโควตาโดยส่วนรวม เพื่อไม่ให้เกิดการส่งออกของประเทศผู้ส่งออกโตเร็วเกินไป โดยที่ประเทศผู้นำเข้าสามารถที่จะเรียกผู้ส่งออกมาตักเตือนและอาจทำสัญญาจำกัดการส่งออกใหม่ เพื่อไม่ให้อัตราเจริญเติบโตของการส่งออกสูงเกินไป

ในช่วง MFA III การจำกัดการส่งออกก็ทวีความรุนแรงขึ้นไปอีก โดยที่อัตราการเจริญเติบโตของสินค้าที่ประเทศผู้ส่งออกสามารถส่งออกได้มาก (Sensitive Categories) ได้ถูกจำกัดลงจนแทบจะไม่มีอัตราการเจริญเติบโตเลย นั่นก็คือใกล้ 0% และมีการเพิ่มบทเฉพาะกาลขึ้นมาอีก ซึ่งเรียกว่า Anti-Surge* ในช่วงนี้ชนิดของเส้นใยที่จะต้องถูกจำกัดการค้าได้ขยายวงเพิ่มขึ้น โดยรวมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากขนสัตว์และเส้นใยประดิษฐ์ รวมทั้งชนิด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*Anti-Surge คือ มาตรการป้องกันของประเทศผู้นำเข้าที่จะไม่ให้ผู้ส่งออกที่สามารถส่งออก และใช้โควตาหมดในเวลารวดเร็วเกินไป โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศสินค้าที่มีการส่งออกรายการสินค้าที่มีความสำคัญ (Sen-sitive Category) หากประเทศผู้ส่งออกใช้โควตาหมดเร็วเกินไป ประเทศผู้นำเข้าสามารถที่จะเรียกประเทศผู้ส่งออกเข้ามาเจรจา และสามารถสกัดกั้นการขยายตัวของการส่งออกได้ โดยลดโควตาการนำเข้าลง แต่ในการลดโควตานำเข้านั้น ประเทศผู้นำเข้าจะต้องชดเชยให้กับประเทศผู้ส่งออก.

ของสินค้าที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดเพิ่มขึ้นเป็นกว่า 300 ชนิด สำหรับประชาคมฯ และ 650 ชนิด สำหรับสหรัฐฯ ในส่วนของสหรัฐฯ ในช่วงนี้ยังมีความพยายามที่จะจำกัดการนำเข้ามากกว่านี้อีก โดยที่ได้มีการเสนอกฎหมายที่เรียกว่า Jenkins Bills แต่ถูกยับยั้งโดยประธานาธิบดีเรแกน

สำหรับ MFA IV ซึ่งในปัจจุบันยังอยู่ในช่วงของสัญญาฉบับนี้ สำหรับประชาคมฯ มีการผ่อนคลายน้อยลงเล็กน้อย โดยที่มีการนำเอาข้อขัดข้องในการส่งออกกลับมาใช้ แต่การเจริญเติบโตของโควตาสำหรับสินค้าแต่ละชนิดลดลงสำหรับสหรัฐฯ เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าสินค้าสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนาสูงขึ้นมากในช่วงก่อน MFA IV นอกจากนี้สหรัฐฯ ได้เพิ่มใหม่เข้าไปรวมทั้ง Blended Silk เข้าไปในชนิดของเส้นใยที่อยู่ในข่ายการจำกัดการนำเข้า จนกระทั่งปีปัจจุบันนี้แทบจะไม่มีเส้นใยชนิดใดที่ยังไม่ถูกจำกัดการนำเข้าจาก MFA ยกเว้นแต่ปอและใยสัปปะรด

MFA IV มีผลบังคับใช้ 5 ปี ตั้งแต่ 1 สิงหาคม 2529 ถึง 31 กรกฎาคม 2534 โดยใช้ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่หนึ่ง และพิธีสารขยายข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (PROTOCOL EXTENDING THE ARRANGEMENT REGARDING INTERNATIONAL TRADE IN TEXTILES, JULY 31, 1986 ต่อมาเมื่อครบ 31 กรกฎาคม 2534 ได้มีพิธีสารให้ข้อ ตกลงฉบับนี้ใช้บังคับต่อไปจนถึง 31 ธันวาคม 2535⁴

จากพื้นฐานข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) เป็นเครื่องมือที่จะใช้จัดระเบียบ ส่งเสริมการขยายการค้า ลดอุปสรรคทางการค้าต่าง ๆ ให้เป็นหลักประกัน และพัฒนาการค้าให้เป็นไปโดยเสมอภาค แต่จาก MFA ฉบับแรก และมีการต่ออายุมาเป็น MFA ฉบับสอง และ MFA ฉบับสาม มิได้ทำให้วัตถุประสงค์ของ MFA บรรลุผลแต่ประการใดไม่ MFA ฉบับต่อ ๆ มากลับสร้างมาตรการที่ก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้าสิ่งทอเพิ่มขึ้น ซึ่งระบบกฎหมายของ MFA มีขึ้นแต่มิได้ปฏิบัติมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มาตรการที่แท้จริงคือ ระบบกฎหมายภายใต้ข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศผู้นำเข้ากับประเทศผู้ส่งออก ดังนั้น MFA จึงเสมือนกับข้อตกลงประนีประนอมที่พอจะยอมรับได้ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วผู้นำเข้า และประเทศกำลังพัฒนาผู้ส่งออก

⁴PROTOCOL MAINTAINING IN FORCE THE ARRANGEMENT REGARDING INTERNATIONAL TRADE IN TEXTILES ADOPTED ON 31 JULY 1991.

ดังนั้น เมื่อมีการเจรจาใหม่ ประเทศทั้งสองฝ่ายย่อมจะพยายามอย่างเต็มที่ในอันที่จะผลักดันมาตรการต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศของตน หรือในกลุ่มผู้นำเข้าหรือกลุ่มผู้ส่งออก โดยการเจรจาจะเป็นการเจรจาที่อาศัยพื้นฐานจากสิ่งประกอบต่าง ๆ ทั้งพื้นฐานทางกฎหมายของ MFA ฉบับก่อน, แนวความคิดทางเศรษฐกิจการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งในท้ายที่สุดก็คืออำนาจในการต่อรอง ซึ่งประเทศพัฒนาผู้นำเข้าดูเหมือนว่าจะได้เปรียบตลอดมาดังจะเห็นว่า MFA ฉบับที่สองที่มีแนวความคิดเรื่อง "REASONABLE DEPARTURES" ซึ่งเป็นแนวความคิดใหม่ที่ให้อำนาจประเทศผู้นำเข้าในการจำกัดการนำเข้า นอกเหนือจากหลักกฎหมายเดิมของ MFA ฉบับแรก ตลอดจน ANTI-SURGE ใน MFA ฉบับสาม ระบบ TRIGGER MECHANISM ระบบ CONSULTATION LEVEL เป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้าทั้งสิ้น เป็นผลเสียหายกับประเทศผู้ส่งออก ดังนั้น เมื่อ MFA ฉบับสามหมดอายุลงประเทศต่าง ๆ ก็มีความเคลื่อนไหวสำหรับการกำหนดท่าทีในการเจรจาที่จะมีขึ้น ทั้งนี้และทั้งนั้นย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการค้าสิ่งทอในระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นหลักในการกำหนดนโยบายต่อไป

ท่าทีของประเทศไทยต่อการเจรจาการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศฉบับใหม่ (ฉบับที่สี่)

เมื่อประเทศไทยพิจารณาท่าทีของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออก โดยเฉพาะกลุ่มอาเซียนมีแนวโน้มที่เห็นด้วยกับการต่ออายุ MFA ทั้งนี้ประเทศเหล่านั้นคงคิดว่าอย่างไรที่สุด MFA ก็เป็นกติกการค้าสิ่งทอได้ในระดับหนึ่ง แม้จะไม่เป็นที่พอใจในทุกเรื่องก็ตาม เพราะหากปราศจาก MFA แล้วการค้าสิ่งทอจะไม่เป็นระเบียบ จะเกิดวิกฤติการณ์ใครส่งได้ส่งเอา ซื้อมันไป ซึ่งคงจะเกิดความวุ่นวายมาก ประเทศไทยเห็นด้วยกับการต่ออายุ MFA เช่นเดียวกับอาเซียน ดังจะเห็นได้ว่ามีนักวิชาการสรุปท่าทีของประเทศไทยที่เห็นด้วยกับการต่ออายุ MFA ว่า "เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่ว่าจะเป็นกระทรวงพาณิชย์ สมาคมสิ่งทอต่าง ๆ ในประเทศไทย ตลอดจนธนาคารแห่งประเทศไทย ล้วนเห็นพ้องร่วมกันว่า ข้อตกลง MFA ฉบับที่สี่ (MFA IV) จะมีผลดีต่อประเทศไทย เพราะการจัดสรรปริมาณการส่งออกจะทำให้ไทยไม่ต้องแข่งขันกับผู้ส่งออกสิ่งทอรายใหญ่ อาทิ เกาหลีใต้ ฮองกง

ไต้หวัน และสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น ซึ่งคาดว่า MFA IV จะมีผลให้ไทยสามารถขยายการส่งออกสิ่งทอได้ถึงร้อยละ 6 ในอนาคต" สำหรับความเห็นของ กระทรวงพาณิชย์ เห็นว่าท่าทีของไทยควรจะเป็นดังนี้

1. ขอให้มีการต่ออายุ MFA ต่อไป
2. ให้มีการยกเลิก ANTI SURGE ซึ่งประชาคมยุโรปเป็นผู้เสนอเข้ามาใน MFA เมื่อ MFA ฉบับที่สาม (MFA III)
3. ให้ความสำคัญโดยเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอ TSB ให้มากขึ้น และให้ประเทศภาคี MFA ปฏิบัติตามคำแนะนำของ TSB อย่างเคร่งครัดและถือปฏิบัติ
4. ให้ยึดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามคำจำกัดความตลาดปั่นป่วน (MARKET DISRUPTION) ใน ANNEX A ของ MFA เป็นรากฐานในการพิจารณาการเรียกเจรจาจำกัดปริมาณในการนำเข้า โดยเห็นว่าประเทศสหรัฐฯ มีการเรียกเจรจาโดยไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะการกำหนดยอดโควตารวม AGGREGATE LIMIT โดยปราศจากการพิสูจน์ว่ารายการนอกโควตาได้มีส่วนก่อให้เกิดความปั่นป่วนในตลาด (MARKET DISRUPTION)

สาระสำคัญของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่สี่ (MFA IV)

1. สินค้าสิ่งทอที่ไม่อยู่ในบังคับของข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่สาม ได้แก่ สิ่งทอที่ทำจากเส้นใยธรรมชาติทำมาจากใยพืช (VEGETABLE FIBRE) เช่น ลินิน (LINEN) ราบี (RAMIE) และไหมผสม (SILK BLEND) เป็นสินค้าสิ่งทอที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่สี่ ทั้งนี้ ต้องมีส่วนผสมของเส้นใยดังกล่าวร้อยละ 50 หรือมากกว่าโดยน้ำหนัก ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการส่งออกสินค้าสิ่งทอ ซึ่งมีการค้าระหว่างประเทศ ก่อนปี 1982 สำหรับสินค้าดังนี้ BAGS, SACKS, CARPETBACKING, CORDAGE, LUGGAGE, MATS, MATTINGS AND CARPETS ซึ่งทำจากเส้นใย JUTE, SISAL, ABACA, MAGUEY AND HENEQUEN

2. กลุ่มประเทศนอร์ดิก : นอร์เวย์, สวีเดน และฟินแลนด์ ได้รับสิทธิพิเศษในการกำหนดอัตราการเพิ่ม หรืออัตราความยืดหยุ่นของรายการสินค้าได้ต่ำกว่าร้อยละ 6 ของโควตาเดิม

3. หากประเทศในภาคีประสบปัญหาถูกสินค้าจากประเทศอื่นตีตลาดแล้ว ประเทศนั้น จะใช้มาตรการฝ่ายเดียวไม่ได้ จะต้องแจ้งการใช้มาตรการนี้ต่อคณะกรรมการสิ่งทอให้พิจารณา ก่อนจึงจะประกาศใช้ได้

4. ANTI-SURGE MECHANISM ยังคงอนุญาตให้ทำได้

5. ให้สิทธิพิเศษในการปฏิบัติ (THE SPECIAL TREATMENT) ตามมาตรา 6 ของ MFA แก่ประเทศไฮติ (HAITI) และบังคลาเทศ (BANGLADESH)

6. การกระทำฝ่ายเดียวภายใต้มาตรา 3 สามารถขยายระยะเวลาจาก 1 ปี (12 เดือน) ไปอีก 1 ปี รวมสามารถใช้มาตรการฝ่ายเดียว (UNILATERAL ACTIONS) ได้ทั้งสิ้น 2 ปี

7. อัตราเพิ่มการนำเข้าสำหรับประเทศผู้ส่งออกได้ร้อยละ 6 ในแต่ละปี

8. กรณีที่เป็น MARKET DISRUPTION หรือ REAL RISK ตามคำจำกัดความของ ANNEX A ถ้ามีการร้องขอให้เจรจาภายใต้มาตรา 3 และมาตรา 4 นั้นจะต้องประกอบด้วย ข้อมูลตามความเป็นจริงที่เกี่ยวข้องและมีคุณค่าพิเศษที่เป็นข้อมูลทันสมัยที่สุดที่จะทำได้

9. TSB ต้องกำหนดให้มีบทบาทสำหรับปัญหาในการตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ MFA เมื่อปัญหาเหล่านั้นถูกยกขึ้นมาจากการบังคับใช้ของข้อตกลงทวิภาคี หรือมาตรการที่เกิดขึ้น ภายใต้ MFA

10. กรณีที่มีประเทศผู้ส่งออกใดลอกเลียนแบบเครื่องหมายการค้า หรือแบบเสื้อผ้า ประเทศผู้ถูกลอกเลียนสามารถฟ้องร้องได้ แต่ให้ใช้กฎหมายของประเทศที่ถูกฟ้องร้อง

11. ที่ประชุมมีความเห็นว่าการค้าสิ่งทอควรจะกลับเข้าสู่ระเบียบ หลักเกณฑ์ของ GATT แต่ไม่ได้กำหนดไว้อย่างแน่นอน

การเปลี่ยนแปลงภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ฉบับที่สี่

1. เรื่อง EXISTENCE OF SERIOUS DAMAGE, หรือ ACTUAL THREAT, TO DOMESTIC PRODUCERS จะต้องไม่อาศัยพื้นฐานโดยลำพังของระดับการนำเข้า หรือการเจริญเติบโตเท่านั้น แต่ให้คำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมภายในประเทศของประเทศ

ผู้นำเข้าด้วย ตลอดจนพฤติกรรมการส่งออกและส่วนแบ่งการตลาดที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมนี้⁶

2. ภายใต้แนวความคิดของ "MARKET DISRUPTION" ใน MFA แม่บทเป็นกรณี 2 กรณี

2.1 ประเทศผู้ส่งออกเป็นผู้ก่อให้เกิดโดยการเพิ่มปริมาณการนำเข้าอย่างมาก หรือคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างมากในอนาคตอันใกล้

2.2 มีการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ที่นำเข้าเฉพาะรายการ ประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งผลิตภัณฑ์ที่นำเข้าเหล่านั้นมีราคาต่ำกว่าราคาของสินค้าที่เหมือนกัน คุณภาพเท่าเทียมกันใน ตลาดของประเทศผู้นำเข้า

ดังนั้น จะเห็นว่าใน MFA แยกออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรก เป็นเงื่อนไขของปริมาณการนำเข้า ส่วนเงื่อนไขที่สองเป็นการพิจารณาจากราคา ต้องมีราคาต่ำกว่าราคาของตลาดประเทศนำเข้า ซึ่งใน MFA ฉบับแรกให้ถือว่าการจะเป็น MARKET DISRUPTION ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบทั้ง 2 ประการที่กล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของ ANNEX A บางประเทศเพียงแต่มีการนำเข้าของสินค้านำเข้าราคาต่ำ จะอ้างเป็น MARKET DISRUPTION ย่อมไม่ได้ หรือบางกรณี อาจตีความว่ามีการนำเข้าสินค้าเป็นจำนวนมาก ถือว่าเป็น MARKET DISRUPTION แล้ว ซึ่งย่อมไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของ MFA

ดังนั้น ใน MFA ฉบับสี่ จึงนำเอาข้อคลุมเคลือในการปฏิบัติของ MFA ที่ว่า ความเสียหายเป็นสาเหตุที่เกิดทั่วไปจากองค์ประกอบหลายประการ "GENERALLY CAUSED BY A COMBINATION OF FACTOR" มาบัญญัติเสียใหม่ให้ชัดเจนว่า การพิจารณาถึงความเสียหายต่อตลาด (MARKET DISRUPTION) จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบทั้ง 2 ประการ⁷ ที่กล่าวแล้วทั้งข้อ (1) และข้อ (2) ของวรรค 2 ของ ANNEX A กล่าวคือ ต้องมีองค์ประกอบทั้งสองรวมกัน มิใช่มีเพียงองค์ประกอบใดประกอบหนึ่งเท่านั้น

⁶ ข้อ 6 ของ CONCLUSION OF THE TEXTILES COMMITTEE ADOPTED ON 31 JULY 1986.

⁷ ข้อ 7 ของ CONCLUSION OF THE TEXTILES COMMITTEE ADOPTED ON 31 JULY 1986.

3. มาตรการที่อนุญาตให้มีการจำกัดจำนวนปริมาณการนำเข้า (ALLOWABLE QUANTITATIVE RESTRICTION MEASURES)

ในอดีตที่ผ่านมา MFA ให้อนุญาตในการเจรจาจำกัดปริมาณการนำเข้าได้ MFA I มีมาตรา 3 และมาตรา 4 ที่ประเทศผู้นำเข้าสามารถจะใช้มาตรการทั้งสองในการจำกัดปริมาณจากประเทศผู้นำเข้า มาตรา 3 ประเทศผู้นำเข้าสามารถใช้มาตรการ UNILATERAL MEASURES มาตรการฝ่ายเดียวในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสิ่งทอ ที่ก่อให้เกิด MARKET DISRUPTION และมีมาตรา 4 ที่อนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถจะทำการเจรจาทำข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศผู้นำเข้าและประเทศผู้ส่งออกได้

ต่อมาใน MFA III มีการเพิ่มมาตรการ ANTI-SURGE MECHANISM (มาตรการต่อต้านการนำเข้าที่เพิ่มสูงขึ้นมากในลักษณะรวดเร็วและผิดปกติ) คือ การที่ประเทศผู้ส่งออกยินยอมให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถปรับลดโควตาในกรณีที่ผู้ส่งออกไม่สามารถใช้โควตาได้โดยสม่ำเสมอ และในอัตราที่เหมาะสม นอกจากนั้น ประเทศผู้นำเข้าสามารถกำหนดโควตาในลักษณะที่เป็นการปรับลด (CUT BACK) โควตาของประเทศผู้ส่งออกรายหลักได้

MFA IV ให้ความสำคัญกับมาตราที่อนุญาตให้มีการจำกัดจำนวนการนำเข้ามาก โดยเฉพาะมาตรา 3 ของ MFA ซึ่งเป็นมาตรการที่สามารถจะเรียกเจรจาเพื่อการจำกัดจำนวนได้นอกจากนั้น ถ้าการเจรจาไม่เป็นที่พอใจของประเทศผู้นำเข้า ประเทศผู้นำเข้าสามารถใช้มาตรการฝ่ายเดียวได้ จาก MFA III ประเทศผู้นำเข้ามีมาตรการที่เรียกว่าเป็น "กลไกการปรึกษา" (CONSULTATION MECHANISM) กลไกการปรึกษาจะอนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าร้องขอเจรจา ถ้าการนำเข้าถึงระดับหนึ่งที่จะก่อให้เกิด MARKET DISRUPTION ถ้าการเจรจาไม่สามารถตกลงกันได้ ประเทศผู้นำเข้าสามารถจะจำกัดการนำเข้าได้ในระดับที่กำหนดในข้อตกลง CONSULTATION MECHANISM ได้ถูกนำมาใช้บ่อยครั้ง ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างกลไกการจำกัดชนิดใหม่ ตัวอย่างเช่น ปี 1982 ถึง 1984 สหรัฐฯ ได้เรียกเจรจาดังกล่าวถึง 103 ครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจำกัดปริมาณการนำเข้าระหว่างสหรัฐฯ กับเกาหลีใต้ ได้เพิ่มจาก 30 รายการ เป็น 51 รายการ ในปี 1983 ปีเดียว ทั้งนี้โดยอาศัย CONSULTATION MECHANISM^๑ เนื่องจากมาตรการ CONSULTATION MECHANISM

^๑HENRY R. ZHENG, "THE FOURTH MULTI FIBRE ARRANGEMENT AND THE NEW LEGAL REGIME FOR INTERNATIONAL TRADE IN TEXTILES.", P. 324

เป็นการเจรจาจำนวนการนำเข้าที่ไม่แน่นอน และไม่สามารถจะคาดการณ์ได้ ขึ้นอยู่กับการบังคับใช้ของข้อตกลงทวิภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอรายใหญ่ เช่น HONG KONG, SOUTH KOREA, จะถูกเรียกเจรจาโดยอาศัย CONSULTATION MECHANISM เป็นประจำ MFA IV ยกประเด็นดังกล่าวมาบัญญัติเพื่อแก้ปัญหา โดยมีใจความว่า ประเทศผู้นำเข้าจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของประเทศภาคีผู้ส่งออกที่สำคัญ โดยให้ความแน่นอนของการค้าสิ่งทอ และในด้านความต้องการ ควรจะมีความมั่นคง และแน่นอนตลอดอายุของข้อตกลงทวิภาคี^{๑๖}

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 4 ปี 2527 (1984) ประเทศสหรัฐฯ ได้ใช้มาตรการทางศุลกากร โดยมีการเปลี่ยนแปลงรายการสินค้า ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมา โดยสหรัฐฯ ได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับ COUNTRY OF ORIGIN สร้างปัญหาในการนำเข้ามาก สำหรับสินค้าที่ส่งออกแล้ว ภายใต้ข้อตกลงทวิภาคีเดิม ก่อนมีการเปลี่ยนแปลง

MFA IV จึงได้บัญญัติป้องกันการกระทำดังกล่าวที่อาจจะมีขึ้นอีก โดยถือว่าการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการปฏิบัติ กฎเกณฑ์ ขบวนการ การจำแนกรายการผลิตภัณฑ์สิ่งทอ การเปลี่ยนแปลงภายใต้ HARMONIZED SYSTEM หรือการกระทำในการตีความของข้อตกลงทวิภาคีหรือ MFA ซึ่งจะกระทบต่อสิทธิหน้าที่หรือผลประโยชน์ เป็นสิ่งที่จะต้องหลีกเลี่ยงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (SHALL BE AVOIDED AS FAR AS POSSIBLE)^{๑๗}

4. ANTI SURGE MECHANISM (มาตรการต่อต้านการนำเข้าที่เพิ่มสูงขึ้นมากในลักษณะรวดเร็วและผิดปกติ)

^{๑๖} ข้อ 10 ของ CONCLUSION OF THE TEXTILES COMMITTEE ADOPTED ON 31 JULY 1986.

^{๑๗} ข้อ 18 ของ CONCLUSION OF THE TEXTILES COMMITTEE ADOPTED ON 31 JULY 1986.

ANTI SURGE MECHANISM นำมาใช้ใน MFA III ในกรณีที่ประเทศผู้ส่งออกใช้โควต้าได้น้อยกว่าปริมาณโควต้าที่กำหนดให้ (UNDERUTILISED QUOTAS) เป็นเวลาติดต่อกัน 1 ปีขึ้นไป และถ้าประเทศผู้ส่งออกใช้โควต้าได้เต็มที่แล้ว จะส่งผลให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศผู้นำเข้า ประเทศผู้ส่งออกอาจยินยอมตกลงกับประเทศผู้นำเข้าปรับยอดโควต้า แต่จะได้รับการชดเชยสำหรับสิ่งทอรายการอื่น

MFA IV ได้เปลี่ยนแปลงหลายประการสำหรับ ANTI SURGE

4.1 ที่ว่า ANTI-SURGE จะต้องมีความ "SERIOUS AND PALPABLE DAMAGE" เป็นองค์ประกอบสำคัญนั้น ได้เปลี่ยนเป็น "REAL DIFFICULTIES CAUSED BY A SHARP AND SUBSTANTIAL INCREASE OF ACTUAL IMPORTS"¹¹

4.2 บทบัญญัติการชดเชยที่เหมาะสมจะต้องไม่ยืดยาวต่อการระงับสิทธิภายใต้ MFA

4.3 จะใช้ระยะเวลาสั้น ๆ สำหรับการใช้มาตรการ ANTI SURGE

4.4 โควต้าในการจำกัดการนำเข้ากรณี ANTI SURGE จะถูกเพิกถอนได้โดยการเจรจา¹²

5. การให้อำนาจการและการระงับข้อพิพาท (SUPERVISION AND DISPUTE SETTLEMENT)

ใน MFA I มาตรา 11(8) อำนาจการตีความเป็นอำนาจร่วมกันระหว่าง TSB และ TEXTILE COMMITTEE ถ้าเป็นการตีความทั่วไป เป็นของ TEXTILE COMMITTEE สำหรับ TSB มีอำนาจตีความตามมาตรา 12 ซึ่งจะตีความในการควบคุมภายใต้มาตรา 12 และถ้ามีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงระหว่างประเทศภาคีฯ ตามมาตรา 12 นอกจากนั้น TSB มีอำนาจตามมาตรา 12 (4) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติต่าง ๆ ของมาตรา 12

¹¹ ข้อ 11 ของ CONCLUSION OF THE TEXTILES COMMITTEE ADOPTED ON 31 JULY 1986.

¹² ข้อ 11 ของ CONCLUSION OF THE TEXTILE COMMITTEE ADOPTED ON 31 JULY 1986.

การแก้ไขอาจกระทำได้โดยการร่วมปรึกษาหารือแบบทวิภาคีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หากมีปัญหาเกิดขึ้นก็จะแจ้งให้ TSB ทราบ และ TSB จะให้ความคิดเห็นวินิจฉัยปัญหา ตลอดจนมีคำแนะนำต่อไป

MFA IV มีการเพิ่มอำนาจของ TSB และขยายองค์ประกอบให้มีสภาพบังคับเป็นทางการยิ่งขึ้น ขยายบทบาทของ TSB โดยให้มีอำนาจตีความทั่วไป สามารถพิจารณาปัญหาที่ยกขึ้นมาจากการร้องขอของภาคีข้อตกลงทวิภาคี หรือมาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากข้อตกลง MFA และความเห็นที่ให้ปฏิบัติตามพันธกรณีด้วย โดยความเชื่อถือในการทบทวนการกระทำ TSB อาจหยิบยกปัญหาสำหรับการตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงการค้าสิ่งทอ MFA ได้¹³

2. สถานะทางกฎหมายของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (LEGAL STATUS OF MFA)

ลักษณะทางกฎหมายตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (ARRANGEMENT REGARDING INTERNATIONAL TRADE IN TEXTILES) หรือ MULTI-FIBRE ARRANGEMENT (MFA) เป็นสนธิสัญญา (TREATY) ทั้งนี้ เพราะเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นไปตามมาตรา 2 ข้อ 1 (A) ของอนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาได้ให้นิยามไว้¹⁴ เมื่อ MFA เป็นสนธิสัญญา โดยมีผู้ร่วมเจรจาหรือร่วมลงนามมากกว่า 2 ฝ่ายขึ้นไป จึงถือเป็นสนธิสัญญาประเภทสนธิสัญญาพหุภาคี (MULTILATERAL TREATIES) เมื่อรัฐภาคีแสดงการยินยอมรับพันธกรณีสนธิสัญญาโดยการลงนาม (SIGNATURE) การให้สัตยาบัน (RATIFICATION) ภาคยานุวัติ (ACCESSION) สนธิสัญญาย่อมมีผลบังคับให้

¹³ ข้อ 22 ของ Conclusions of the Textile Committee Adopted on 31 July 1986.

¹⁴ "TREATY" MEANS AN INTERNATIONAL AGREEMENT CONCLUDED BETWEEN STATES IN WRITTEN FORM AND GOVERNED BY INTERNATIONAL LAW WHETHER EMBODIES IN A SINGLE INSTRUMENT OR IN TWO OR MORE RELATED INSTRUMENTS AND WHATEVER ITS PARTICULAR DESIGNATION

ผูกพันภาคี และภาคีต้องปฏิบัติตามพันธะกรณีในสนธิสัญญาโดยสุจริต ตามหลักทั่วไปของสัญญาที่ เรียกว่า PACTA SUNT SERVANDA)

จากหลัก PACTA SUNT SERVANDA สนธิสัญญาย่อมมีผลตามกฎหมาย ก่อผลผูกพัน ให้องค์การบริหารนิติบัญญัติ และตุลาการของรัฐต้องปฏิบัติตามความผูกพันในสนธิสัญญา ภาคีจะ ยกบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในมา เป็นข้ออ้างในการ ไม่ถือปฏิบัติตามสนธิสัญญาหาได้ไม่¹⁵ และ ในคำปรารภของกฎบัตรสหประชาชาติกล่าวไว้ว่า "เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติ ได้ตั้งเจตจำนงที่จะสถาปนาภาวะการณ์ อันจะรับรองไว้ซึ่งความยุติธรรม และเคารพต่อข้อผูกพัน ทั้งปวงอันเกิดมาจากสนธิสัญญาและที่มาอื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ"¹⁶

3. ระบอบกฎหมาย (LEGAL REGIME) ของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอ (MFA)

สำหรับข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA ได้มีบทบัญญัติเป็นผลให้ เป็นการยกเว้นข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) โดยปริยาย¹⁷ กล่าวคือในข้อตกลง MFA มาตรา 2 วรรค 3 และมาตรา 3 วรรค 1 เมื่อนำมารวมกันผล จะทำให้ MFA เป็นข้อยกเว้นของแกตต์

ในมาตรา 2 วรรค 3 บัญญัติไว้ดังนี้ "เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติแห่ง ข้อตกลงทั่วไป" (รวมทั้งภาคผนวกและพิธีสารต่าง ๆ ของข้อตกลงนี้) ข้อตกลงสองฝ่ายที่มีอยู่ก่อน ซึ่งได้แจ้งแล้วตามนัยแห่งวรรค 1 ของมาตรานี้ จะต้องถูกยกเลิกหรือได้รับอนุญาตโดยความตกลง ฉบับนี้ หรือจะต้องถูกแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับ และ "เว้นแต่จะได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติแห่งข้อตกลงทั่วไป" (รวมทั้งภาคผนวกและพิธีสารต่าง ๆ

¹⁵VIENNA CONVENTION ON THE LAW OF TREATIES 1969 ARTICLE 27

¹⁶"TO ESTABLISH CONDITIONS UNDER WHICH JUSTICE AND RESPECT FOR THE OBLIGATIONS ARISING FROM TREATIES AND OTHER SOURCES OF INTERNATIONAL LAW CAN BE MAINTAINED"

¹⁷ประสิทธิ์ เอกบุตร. "ความตกลงสิ่งทอ (MFA) : บทวิเคราะห์บางประการในเชิง กฎหมาย วารสารนิติศาสตร์, 18 (ธันวาคม) 2531 หน้า 74 - 76.

ของข้อตกลงนี้) ประเทศผู้เข้าร่วมความตกลงฉบับนี้ จะต้องไม่สร้างอุปสรรคที่เป็นข้อจำกัด
ทางการค้าอย่างใหม่ขึ้นอีกแก่การค้าสิ่งทอ และจะต้องไม่ทำให้อุปสรรคการค้าที่มีมาแต่เดิมนั้น
ทวีความรุนแรงขึ้นไปอีก เว้นเสียแต่ว่ามาตรการต่าง ๆ เช่นว่านั้นจะได้รับอนุญาตตามบทบัญญัติของ
ข้อตกลงนี้¹⁰



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ มาตรา 3 วรรค 1 ของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)

ความดังกล่าวทำให้บรรดาประเทศภาคีความตกลงสิ่งทอ สามารถหลีกเลี่ยงข้อกำหนดต่าง ๆ ในข้อตกลงทั่วไปฯ (GATT) ได้ด้วยการทำข้อตกลงสองฝ่ายจำกัดการส่งออกสิ่งทอในรูปของการกำหนดโควตานำเข้าสิ่งทอ ซึ่งประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอแต่ละประเทศ จะได้โควตาเพื่อการส่งออกสิ่งทอไม่เท่ากันสุดแต่จะได้ตกลงไว้กับประเทศผู้นำเข้าสิ่งทออย่าง ลักษณะการทำข้อตกลงกำหนดโควตาสิ่งทอเช่นนี้คือการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VOLUNTARY EXPORT RESTRAINTS)

นอกจากนั้น มาตรา 1 วรรค 6 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า "บทบัญญัติต่าง ๆ แห่งความตกลงฉบับนี้ไม่มีผลเป็นการแก้ไขแต่อย่างใด" ต่อสิทธิและหน้าที่ตามข้อตกลงทั่วไป (แกตต์) ก็มิได้หมายความว่า บทบัญญัติแห่งข้อตกลงฉบับนี้ จะไม่เป็นข้อยกเว้นของข้อตกลงทั่วไป (แกตต์) ซึ่งมีมาตรา 1 วรรค 7 บัญญัติสนับสนุนให้เห็นว่ามาตรการต่าง ๆ ที่จะกระทำขึ้นตามข้อตกลงสิ่งทอ เพื่อแก้ปัญหาสิ่งทอโดยเฉพาะนั้นย่อมจะถือว่าเป็นข้อยกเว้น (EXCEPTIONS) ของข้อตกลงทั่วไป (แกตต์) และใช้เฉพาะกับเรื่องสิ่งทอเท่านั้น นอกจากนี้ข้อตกลงสิ่งทอถูกร่างขึ้นโดย TEXTILE COMMITTEES องค์กรภายใต้การควบคุมของแกตต์ จึงน่าจะเป็นที่เข้าใจได้ว่า ข้อตกลงสิ่งทอที่ทำขึ้นนี้เป็นข้อยกเว้นของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดภาษีศุลกากรและการค้า (แกตต์) โดยมีลักษณะเฉพาะของตนเอง (SUI GENERIS) เพื่อใช้บังคับแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ

ดังนั้น ผลการบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่ประเทศคู่ภาคีที่เป็นภาคีของข้อตกลง MFA และ GATT เมื่อปรากฏว่าข้อความใดในข้อตกลงสิ่งทอขัดหรือแย้งกับข้อตกลงแกตต์ จึงต้องใช้ข้อความในข้อตกลงสิ่งทอ (MFA) ตามหลักกฎหมายพิเศษ ยกเว้นกฎหมายทั่วไป (LEX SPECIALIS DEROGAT LEGI GENERALI)

4. ผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศของข้อตกลง MFA

โดยหลักกฎหมายสนธิสัญญาย่อมมีผลผูกพันภาคีสมาชิก เมื่อได้วิเคราะห์มาแล้วว่า MFA เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี (MULTILATERAL TREATY) ภาคีสมาชิกย่อมมีพันธกรณีผูกพันซึ่งกันและกัน ซึ่งความผูกพันภาคีสามารถแยกออกเป็น

- ก. ผลต่อรัฐภาคีของข้อตกลง MFA
- ข. ผลต่อรัฐที่สาม

ก. ผลต่อรัฐภาคีของ MFA

รัฐภาคีของ MFA ที่ได้มีการแสดงการยินยอมรับพันธกรณีสนธิสัญญา ไม่ว่าจะเป็นการลงนาม (SIGNATURE) การให้สัตยาบัน (RATIFICATION) ภาคยานุวัติ (ACCESSION) หรือยอมรับด้วยวิธีการอื่น ๆ สนธิสัญญาย่อมมีผลบังคับใช้ผูกพันภาคี และภาคีต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาโดยสุจริต ตามหลักทั่วไปของสัญญาที่เรียกว่า PACTA SUNT SERVANDA รัฐภาคีจะยกบทบัญญัติแห่งกฎหมายภายในมา เป็นข้ออ้างในการไม่ถือปฏิบัติตามสนธิสัญญาได้ไม่¹⁹

รัฐภาคีของ MFA มีหลายประเทศทั้งประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า รวมทั้งสิ้น 51 ประเทศ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐภาคี MFA ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อปี 2519 เมื่อประเทศไทยได้ประเทศหนึ่งเข้าเป็นภาคีของข้อตกลง MFA ประเทศภาคีจะต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญา MFA ถ้าไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีถือได้ว่าเป็นการละเมิดสัญญา ประเทศภาคีอื่น ๆ สามารถจะดำเนินการโต้แย้งหรือตอบโต้ได้

หลักปฏิบัติในข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA พอจะสรุปเป็นหลักเกณฑ์ใหญ่ดังนี้

1. รัฐภาคีไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือหน่วงเหนี่ยวขบวนการปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศภาคี
2. ประเทศภาคีจะต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามแบบแผนการค้าสิ่งทอ และ ความได้เปรียบเชิงเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อหันเหจากการผลิตสิ่งทอรายการซึ่งไม่มีขีดความสามารถในการแข่งขันไปสู่สินค้าสิ่งทอรายการอื่น ๆ หรืออุตสาหกรรมด้านอื่น อันเป็นการเปิดขยายตลาดแก่สิ่งทอที่ผลิตได้ในประเทศกำลังพัฒนา

3. การใช้มาตรการปกป้องคุ้มครองของอุตสาหกรรมและการค้าสิ่งทอ (SAFEGUARD MEASURES) อาจกระทำได้ภายใต้ภาวะการที่จำเป็นเฉพาะกรณี แต่เป็นไปตามเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ที่ยอมรับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ MFA และอยู่ในการตรวจตราดูแลของคณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอ (TEXTILES SURVEILLANCE BODY) หรือ TSB ประเทศภาคี จะไม่ใช้มาตรการปกป้อง นอกจากจะเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ใน MFA

¹⁹ มาตรา 27 ของอนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969

4. บทบัญญัติของ MFA จะไม่ขัดต่อสิทธิและพันธกรณีของประเทศภาคีภายใต้

GATT

ข. ผลต่อรัฐที่สาม

โดยหลักการทั่วไป สนธิสัญญาย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่สัญญาเท่านั้น และในทางกฎหมายย่อมจำกัดอยู่แต่เฉพาะผู้เป็นฝ่ายในสัญญา จะก่อให้เกิดความเสียหายหรือให้ประโยชน์แก่บุคคลภายนอกไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่า RES INTER ALIOS ACTA NEC NOCERE NEC PRODERE POTEST

อนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 มาตรา 34 กล่าวว่า "สนธิสัญญาย่อมไม่ก่อให้เกิดหน้าที่หรือสิทธิแก่รัฐที่สามนอกจากรัฐที่สามจะยินยอม" ยกเว้นสนธิสัญญาบางฉบับที่เป็นการรวบรวมจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือหลักการทางกฎหมายที่ยอมรับโดยประเทศศิวิไลซ์ทั้งหลายมาบัญญัติไว้ในสนธิสัญญา ซึ่งอาจจะใช้บังคับแก่รัฐที่ไม่ได้เป็นคู่สัญญาได้

ด้วยเหตุที่ MFA เป็นสนธิสัญญาพหุภาคี ซึ่งมีได้เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ แต่ประการใด เป็นสนธิสัญญาเพื่อประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงใช้บังคับได้เฉพาะคู่ภาคี MFA เท่านั้น ไม่สามารถจะไปผูกพันประเทศที่สาม ซึ่งมีได้เป็นภาคี MFA ตามหลักสนธิสัญญาดังกล่าวข้างต้น แต่มีสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ 2 ฉบับที่อาจมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ได้แก่ ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) และข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ปัญหาอาจเกิดขึ้นได้ กรณีเช่น

1. กรณีที่ประเทศหนึ่งเป็นภาคีของ GATT แต่ไม่ได้เป็นภาคีของข้อตกลงสิ่งทอ MFA กับประเทศภาคี GATT และเป็นภาคีของข้อตกลงสิ่งทอ MFA
2. ประเทศสองประเทศเป็นภาคีของข้อตกลง MFA และภาคี GATT มีสิทธิจะอาศัยบทบัญญัติของ GATT เป็นทางเลือก หรือใช้เคียงคู่กันกับข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) หรือไม่ประการใด

กรณีประเทศหนึ่งเป็นภาคีของ GATT แต่ไม่ได้เป็นภาคีของข้อตกลงว่าด้วยสิ่งทอ MFA กับประเทศภาคี GATT และเป็นภาคีของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอ MFA

พิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 10 วรรค 1 ของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอ ระหว่างประเทศบัญญัติไว้ว่า ให้มีการตั้ง "คณะกรรมการสิ่งทอ" (TEXTILES COMMITTEE) ขึ้นภายใต้กรอบของ GATT ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศที่เป็นภาคีของ MFA ซึ่งเป็นองค์การการควบคุมอย่างแท้จริง ซึ่งคณะกรรมการสิ่งทอ (TEXTILES COMMITTEE) จะเสนอรายงานประจำปีให้กับสภา GATT (GATT COUNCIL) มาตรา 10 วรรค 4 ประเทศสมาชิกของ GATT ทุกประเทศ ซึ่งมีได้เป็นภาคีของ MFA อาจจะพึงพอใจได้ในกรณีที่การกระทำไม่ทำให้ประเทศตนเสียประโยชน์

แต่ภาคีสมาชิกของ GATT ซึ่งไม่ได้เป็นภาคีของ MFA อาจพิจารณาเห็นได้ว่า ข้อตกลงว่าด้วยสิ่งทอระหว่างประเทศ จะมีโอกาสนำมาใช้เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ทางการค้า ก็สามารถใช้สิทธิตาม GATT ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร้องขอตามขบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งในสถานะการณ์เช่นนี้คงต้องพิจารณาว่าประเทศนั้นมีความผูกพันตามสนธิสัญญาใด กับประเทศใด จึงจะสามารถหาพันธมิตรต่อกันได้ เช่น ถ้าเป็นภาคีแอกต์ทั้งสองประเทศก็สามารถจะใช้สิทธิตามแอกต์ได้ ถ้าเป็นภาคี MFA ทั้งคู่ก็สามารถจะใช้ข้อบัญญัติใน MFA บังคับกันได้ ถ้าประเทศหนึ่งเป็นภาคีของ GATT แต่ไม่เป็นภาคี MFA ก็ไม่สามารถจะนำ MFA มาใช้บังคับประเทศอีกประเทศหนึ่งได้

กรณีที่ยกตัวอย่าง ถ้าในระหว่างประเทศภาคีของ GATT แต่มีบางประเทศมิได้เป็นภาคีของข้อตกลง MFA กับประเทศภาคีของข้อตกลง MFA แต่มิได้เป็นภาคี GATT กรณีเช่นนี้สรุปได้ว่า ความผูกพันของประเทศต่าง ๆ จะผูกพันกันโดยสนธิสัญญาต่างฉบับกัน โดยที่สนธิสัญญานั้น ๆ ก็ผูกพันเฉพาะภาคีสมาชิกของสนธิสัญญานั้น ภาคีสมาชิกสนธิสัญญาอื่นจะไม่มีพันธมิตรต่อกัน ทั้งนี้ การพิจารณาผลผูกพันเป็นไปตามหลัก PACTA TERTIIS NEC NOCENT PROSUNT คือ ประเทศที่มีใช้ประเทศภาคีของสนธิสัญญาไม่อาจอ้างเอาสิทธิประโยชน์ใด ๆ หรือไม่อาจถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญา

ประเทศสองประเทศเป็นภาคีของข้อตกลง MFA และภาคี GATT มีสิทธิจะอาศัยบทบัญญัติของ GATT เป็นทางเลือก หรือใช้เคียงคู่กันกับข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ได้หรือไม่

เรื่องนี้เป็นประเด็นทางกฎหมายในการเลือกบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในกรณีนี้ที่ประเทศทั้งสองเป็นสมาชิกทั้ง GATT และ MFA หมายถึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่สองฉบับ ควรใช้กฎหมายฉบับใด

ประเด็นนี้ เป็นปัญหาของทางเลือกสองทาง (DOUBLE OPTION) เช่น ประเทศภาคีมีสิทธิจะใช้มาตรการจำกัดจำนวนในการนำเข้าสิ่งทอ โดยมีอิสระในการเลือกกระทำภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดภายใต้ GATT มาตรา 19 (EMERGENCY ACTION ON IMPORTS OF PARTICULAR PRODUCTS) หรือจะเลือกใช้ตามข้อบัญญัติของ MFA

ในข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ได้บัญญัติไว้เป็นปัญหา ได้แก่ บทบัญญัติในมาตรา 1 วรรค 6 บัญญัติไว้ว่า "บทบัญญัติต่าง ๆ ของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) จะต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิและความผูกพันที่มีต่อ GATT ของประเทศภาคีมาตรา 9 วรรค 1 ภายใต้มาตรการป้องกัน (SAFEGUARDS) ตามข้อตกลงนี้ ประเทศภาคีจะงดเว้นการใช้มาตรการการจำกัดทางการค้าเพิ่มขึ้น เพราะจะเป็นผลให้การดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ของข้อตกลง ประสบความสำเร็จ

จากบทบัญญัติทั้งสองจะเห็นได้ว่ามาตรา 1 วรรค 6 นั้น เคารพสิทธิภายใต้เกดต์โดยคงรักษาไว้ซึ่งสิทธิโดยปริยาย ซึ่งหมายความว่า บทบัญญัติของ GATT เป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถทำได้ แต่ในบทบัญญัติใน มาตรา 9 วรรค 1 เห็นว่าอย่างไรก็ตาม บทบัญญัติใน MFA จะต้องนำมาใช้ และการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวกับการค้าสิ่งทอนอกเหนือที่บัญญัติไว้ใน MFA ย่อมไม่สามารถกระทำได้

สิ่งที่แตกต่างอย่างยิ่งของสาระสำคัญระหว่าง 2 มาตรานี้ คือ ภาพลักษณ์ที่มองจากภายนอก จะมีมุมมองที่ขัดแย้งกัน ขึ้นอยู่กับทัศนคติของประเทศที่มอง และเป็นไปตามการตีความของแต่ละประเทศ โดยจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของนโยบายและผลประโยชน์ของประเทศ

ประเด็นดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไปตลอดชั่วชีวิตของ MFA เมื่อประเทศ 2 ประเทศได้ร้องขอ GATT ในมาตรา 19 เพื่อการขยายการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอให้กว้างขวางขึ้น ซึ่งเรื่องนี้มีการโต้แย้งใน TEXTILES COMMITTEES เมื่อ 2 ประเทศมีการโต้เถียงกันว่าสิทธิใน GATT จะยังคงมีอยู่ และให้สิทธิประเทศดังกล่าวในการร้องขอตามมาตรา 19 ในทางตรงกันข้าม

ประเทศส่วนใหญ่ที่เป็นสมาชิกของ MFA ต้องละเว้นการใช้สิทธิของ GATT เป็นการชั่วคราว โดยปริยาย และยอมรับ MFA เป็นเครื่องมือทางกฎหมายโดยตรงของกฎเกณฑ์การค้าสิ่งทอระหว่างประเทศภาคี

เครื่องมือทางกฎหมายในการค้าสิ่งทอ คือ MFA นั้น ใช้แพร่หลายเป็นที่นิยมกว่า การร้องขอของ GATT ตามมาตรา 19 หรือไม่ ซึ่งในสองมาตราที่กล่าวข้างต้นคือ มาตรา 1 วรรค 6 และมาตรา 9 วรรค 1 ของ MFA ยังคงมีปัญหา ทั้งนี้ น่าจะเกิดจากการกระตุ้นหรือความกดดันภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวความคิดทั่ว ๆ ไป ความขัดแย้งกันระหว่างมาตราทั้งสองเป็นสิ่งที่ยากที่จะชัดเจนลงไปว่า บทบัญญัติไหนควรจะมีความศักดิ์สิทธิ์สูงกว่า แต่สิ่งที่เห็นชัดว่าเป็นการตัดสินใจบนทางเลือกสองทาง "DOUBLE OPTION" ซึ่งการเลือกใช้กฎหมายใดอาจจะไม่ได้มาจากพื้นฐานทางกฎหมายการค้าสิ่งทอ MFA โดยตรง หรือมาจากข้อโต้เถียงทางกฎหมายแต่อาจจะมาจาก แนวนโยบาย และการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์

5. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) กับ GATT

เนื่องจากข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA กับ GATT เป็น ข้อตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ที่จะพยายามให้การค้าของโลก มีความเสรียิ่งขึ้น แต่ทั้ง MFA และ GATT ยังไม่ประสบความสำเร็จในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะยังมีจุดบกพร่องอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง MFA ประเทศหลายประเทศถือเป็น เครื่องมือที่สำคัญในการกีดกันทางการค้าของประเทศที่กำลังพัฒนาจากการกระทำของประเทศที่ พัฒนาแล้ว ทั้ง MFA และ GATT ย่อมมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอยู่หลายประการ ผู้เขียน ขอแยกพิจารณาศึกษาออกได้ ดังนี้

ก. นิติสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) กับข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)

ข. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) เบื้องเบนจาก หลักกฎหมายของ GATT

ก. นิติสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลงทั่วไป ว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)
กับข้อตกลง MFA

หลักการปฏิบัติของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA และหลักพื้นฐานของแกตต์ พอจะสรุปถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ข้อตกลงได้ดังนี้

1. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA เป็นแนวความคิดที่เบี่ยงเบนจากกฎเกณฑ์พื้นฐานของแกตต์ เป็นบทยกเว้นของแกตต์ กล่าวคือในมาตรา 2 วรรค 3 และมาตรา 3 วรรค 1 ของ MFA ได้บัญญัติให้เห็นว่า MFA เป็นแนวคิดที่สามารถใช้มาตรการที่จะจำกัดปริมาณการนำเข้าที่นอกเหนือจากกฎเกณฑ์ของ GATT ในมาตรา 19 ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ของ MARKET DISRUPTION ประเทศผู้นำเข้าสามารถจะเจรจาประเทศผู้ส่งออกเพื่อทำข้อตกลงจำกัดปริมาณการนำเข้าได้ ตามมาตรา 3 หรือมาตรา 4 ของ MFA เป็นลักษณะการทำข้อตกลงกำหนดปริมาณการส่งออกแก่ประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งเป็นรูปของทวิภาคี ซึ่งโดยทั่วไปถือเป็นการทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VOLUNTARY EXPORT RESTRAINT) อย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติ (DISCRIMINATE) ขัดกับกฎเกณฑ์ของแกตต์
2. ถ้าเป็นกรณีที่เป็นเรื่องการค้าสิ่งทอ จะใช้ MFA เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับ
3. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA นั้น ร่างขึ้น หรือถูกริเริ่มจากองค์กรภายใต้ GATT ที่มีชื่อเรียกว่า TEXTILE COMMITTEES ดังนั้นถือได้ว่าถ้าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ถ้ามิใช่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิ่งทอสำหรับประเทศภาคีของแกตต์ย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของแกตต์ สิทธิหน้าที่ของประเทศภาคี GATT ย่อมยังคงมีสิทธิหน้าที่พื้นฐานตามแกตต์อยู่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ กล่าวคือ หลักกฎหมาย MFA เป็นบทกฎหมายพิเศษ และกฎเกณฑ์ GATT เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น ต้องใช้หลักกฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป (LEX SPECIALIS DEROGAT LEGI GENERALI)

ข. ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) เบี่ยงเบนจากหลักกฎหมาย
GATT

เนื่องจากหลักกฎหมายพื้นฐานของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) มีพื้นฐานจากแนวความคิด "ความเสียหายต่อตลาด" (MARKET DISRUPTION) เมื่อไรที่ผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากประเทศผู้ส่งออกไปก่อให้เกิดความเสียหายต่อตลาดภายในประเทศผู้นำเข้า ประเทศผู้นำเข้าสามารถจะขอเปิดเจรจาเพื่อกำหนดปริมาณหรือจำกัดปริมาณการนำเข้าได้ ทั้งนี้

จำกัดการนำเข้าตามมาตรา 3 และ 4 ของข้อกำหนด MFA โดยเปรียบเทียบ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. มาตรา 19 ของ GATT มีวัตถุประสงค์ที่เปิดโอกาสให้ประเทศผู้นำเข้า ใช้มาตรการชั่วคราว เพื่อป้องกันผู้ผลิตภายในประเทศและปรับปรุงโครงสร้างการผลิต ให้นั้นจากความเสียหายอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติตามนโยบายการค้าเสรีของ GATT ในการใช้มาตรการคุ้มกันนั้น มีความเห็นว่าประเทศผู้นำเข้าอาจใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าหรือกำหนดโควตาการนำเข้าได้

ข้อกำหนดเรื่องการค้าสิ่งทอถูกจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงเพื่อให้ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งเป็นผู้นำเข้าสิ่งทอ สามารถใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าทั้งในรูปของมาตรการฝ่ายเดียวและสองฝ่าย เพื่อกีดกันสินค้าสิ่งทอของประเทศกำลังพัฒนา แม้ในเบื้องต้นข้อกำหนด MFA ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้บังคับเพียงชั่วคราว เพื่อเปิดโอกาสแก่ประเทศผู้นำเข้าได้ปรับเปลี่ยนและแก้ไขปัญหาความปั่นป่วนของตลาดภายในประเทศของตน แต่ในทางปฏิบัติ บทบัญญัติของ MFA ได้ถูกนำมาใช้เกินกว่าเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับเพียงชั่วคราว (temporary purpose) ทั้งนี้เนื่องจากการต่ออายุข้อกำหนดเป็นจำนวนหลายครั้ง จนมีอายุเกือบ 30 ปี และยังไม่มีความแน่นอนว่าการบังคับใช้บทบัญญัติของข้อกำหนดนั้นจะสิ้นสุดลงเมื่อใด ถึงแม้มาตรา 1 ของข้อกำหนดฯ จะกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ข้อกำหนดฯมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้การค้าสิ่งทอดำเนินไปโดยเสรี แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม เนื่องจากข้อกำหนดฯ อนุญาตให้ใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนาได้รวมทั้งกำหนดอัตราการเติบโตของสินค้านำเข้าจากประเทศเหล่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติของข้อกำหนด MFA เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่ชนิดอัตราภาษีศุลกากร (non-tariff barriers) โดยมีวัตถุประสงค์อันแท้จริงเพื่อหน่วงเหนี่ยวกีดขวางการค้ามากกว่าที่จะทำให้การค้าเป็นไปโดยเสรี

ถึงแม้ว่าข้อตกลงทวิภาคีภายใต้ข้อกำหนด MFA จะเป็นเครื่องประกันการนำเข้าสินค้าสิ่งทอสู่ตลาดของประเทศที่พัฒนาแล้ว การประกันในลักษณะนี้ก็หาได้มีความแน่นอนแต่ประการใดไม่ เนื่องจากปริมาณการนำเข้าในแต่ละปีเป็นไปตามข้อตกลงของประเทศคู่สัญญา ซึ่งมีอำนาจในการต่อรองที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า จำนวนโควตาการนำเข้าสินค้าของบรรดาประเทศโลกที่สาม ย่อมตกอยู่ภายใต้การตัดสินของประเทศพัฒนาแล้ว ผู้นำเข้า ซึ่งมีอำนาจในการต่อรองสูงกว่าประเทศผู้ผลิต นอกจากนี้ ในการเจรจาต่อรองนั้น

ย่อมเป็นไปได้ว่าประเทศผู้นำเข้าอาจยื่นเงื่อนไขอื่น เพื่อแลกเปลี่ยนกับปริมาณโควตาส่งออกที่ นำเข้าสู่ตลาดในประเทศตนได้

2. การใช้มาตรการคุ้มกันใน GATT ได้รับการตีความว่าจะต้องตกอยู่ภายใต้หลัก ของการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ซึ่งประเทศผู้นำเข้าไม่มีสิทธิจะเลือกใช้ มาตรการคุ้มกันต่อสินค้าของประเทศผู้ผลิตใดเป็นการเฉพาะ ในทางตรงกันข้าม ข้อกำหนด MFA ยินยอมให้ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าในลักษณะที่แตกต่างจากมาตรา 19 ของ GATT โดยประเทศผู้นำเข้าอาจจำกัดปริมาณการนำเข้าของสินค้าจากประเทศหนึ่งประเทศ ใด ที่ตนเห็นว่าเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดสภาวะความปั่นป่วนของตลาดในประเทศได้ ซึ่งในทาง ปฏิบัติ ประเทศพัฒนาแล้วผู้นำเข้าก็ได้ใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าต่อสินค้าของบรรดาประเทศ ผู้ผลิตในโลกที่สามเท่านั้น ส่วนการค้าเสรีระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกัน ก็คงเป็นไปโดย เสรี ตามหลัก MFN ของ GATT สิ่งนี้ย่อมเป็นการบ่งชี้ว่า ข้อกำหนด MFA ได้สร้างความแตก แยกทางการค้า และก่อให้เกิดช่องว่างทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว และ ประเทศกำลังพัฒนา

3. ถึงแม้ว่ามาตรา 19 อนุญาตให้ประเทศภาคีใช้มาตรการคุ้มกัน แต่มาตรานี้ก็ยัง คงบัญญัติวิธีการบรรเทาความเสียหายไว้ด้วย โดยให้สิทธิแก่ประเทศภาคีอื่นที่ได้รับผลกระทบ จากการใช้มาตรการคุ้มกันเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน²¹ หรืออาจใช้วิธีการตอบโต้ต่อ สินค้าส่งออกของประเทศที่ใช้มาตรการคุ้มกันได้ แต่การใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าของข้อ กำหนด MFA มีลักษณะที่แตกต่างจากมาตรการคุ้มกันของ GATT กล่าวคือ ประเทศที่ใช้มาตรการ จำกัดการนำเข้าสิ่งทอ ตามมาตรา 3 และ 4 ของข้อกำหนดฯ หากต้องรับผิดชอบในการชดใช้ ความเสียหายอย่างใดต่อบรรดาประเทศผู้ส่งออก ซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกจำกัดปริมาณ สินค้าดังกล่าว นอกจากนี้ ประเทศผู้ส่งออกก็ยังไม่ไม่มีสิทธิที่จะใช้มาตรการตอบโต้ต่อประเทศผู้ ใช้ มาตรการจำกัดการนำเข้าเช่นนั้น ไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม เช่นนี้ จึงเป็นที่เห็นได้ว่า ข้อกำหนด MFA นั้นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นมาตรการกีดกันทางการค้า โดยให้อำนาจประเทศที่พัฒนาแล้วจำกัด ปริมาณสินค้าของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งตนไม่สามารถค้าขายแข่งขันได้ตามวิถีทางปกติ และ

²¹ มาตรา 19 วรรค 3(a) ของ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT)

ข้อกำหนดก็ให้อำนาจแก่ประเทศที่พัฒนาแล้วกระทำการดังกล่าว โดยปราศจากความรับผิดชอบ ในความเสียหายใด ๆ ซึ่งอาจเกิดขึ้นแก่บรรดาประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอ

4. ในการใช้มาตรการคุ้มกันมาตรา 19 ประเทศผู้ใช้จะต้องพิสูจน์ความเสียหาย อย่างร้ายแรง (serious injury) รวมทั้งยังจะต้องปฏิบัติตามหลักและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน มาตรา 19 ในทางตรงกันข้าม การใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าตามข้อกำหนดสิ่งทอนั้น ประเทศผู้นำเข้าหาจำต้องพิสูจน์เงื่อนไขข้อใดไม่ แม้แต่เงื่อนไขที่เกี่ยวกับสภาวะความ- บั่นป่วนของตลาด (market disruption) เนื่องจากข้อกำหนด MFA ยินยอมให้ใช้มาตรการ จำกัดการนำเข้า แม้สภาวะความบั่นป่วนของตลาดยังไม่เกิดขึ้น

มีข้อที่ควรสังเกตเกี่ยวกับสภาวะความบั่นป่วนของตลาด เนื่องจาก Annex A ของข้อกำหนดได้บัญญัติแนวทางกว้าง ๆ ในการพิจารณาถึงสภาวะความบั่นป่วนของตลาด โดย ปราศจากหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ประเทศผู้นำเข้าสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ของตน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความมีอยู่หรือการเกิดขึ้นของสภาวะการณืเช่นว่านั้น ตัวอย่างเช่น ประชาคมเศรษฐกิจ ยุโรป (EEC) ได้กำหนดมาตรการ "basket exist mechanism" เพื่อใช้กำหนดสภาวะการณื ความบั่นป่วนของตลาด*

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงแนวทางของสภาวะความบั่นป่วนของตลาดตาม Annex A ของข้อกำหนดฯ จะเห็นได้ว่าสภาวะการณืเช่นว่านี้จะเกิดขึ้นเมื่อมีการเพิ่มขึ้นอย่างมากมายของ สินค้าสิ่งทอนำเข้าจากประเทศผู้ผลิตประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งสินค้าเหล่านี้จะต้องมีราคาต่ำกว่าสินค้าประเภทเดียวกันที่ผลิตภายในประเทศผู้นำเข้า จากแนวทางนี้จะเห็นได้ว่าแนวทาง ดังกล่าวมีลักษณะที่คลุมเครือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อยังไม่มีมาตรการที่แน่นอนในการกำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*Basket exist mechanism เป็นมาตรการที่ใช้ในการกำหนดสภาวะการณืความ บั่นป่วนของตลาดของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป สภาวะการณืเช่นนี้จะเกิดขึ้น เมื่อปริมาณสินค้า สิ่งทอจากประเทศผู้ผลิตประเทศใด เพิ่มขึ้นถึงอัตราที่ประชาคมฯ ได้กำหนดไว้ เมื่อเกิด สภาวะการณืเช่นนี้ขึ้น ประชาคมฯ มีสิทธิจะเรียกร้องขอหารือกับประเทศผู้ผลิตหรือ และถ้าการ หารือไม่ประสบผลสำเร็จ ประชาคมฯ สามารถใช้มาตรการฝ่ายเดียว เพื่อจำกัดปริมาณสินค้า ดังกล่าวได้.

หรือประเมินราคาของสินค้านำเข้า ดังนี้ ประเทศผู้นำเข้าจึงอาจกล่าวอ้างได้ว่า ราคาของสินค้าที่นำเข้านั้นมีราคาต่ำกว่าราคาของสินค้าที่ผลิตในประเทศตน และมีข้อที่น่าสังเกตว่า สินค้าราคาถูกที่หลังไหลเข้าไปก่อให้เกิดความปั่นป่วนของตลาดภายในประเทศผู้นำเข้าอาจจะมีแหล่งที่มาทั้งจากประเทศผู้ผลิตที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาแล้วก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติมาตรการจำกัดการนำเข้าภายใต้ข้อกำหนด MFA ได้ถูกนำมาใช้ต่อสินค้าสิ่งทอของประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น

5. ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 19 ประเทศผู้นำเข้าที่ประสงค์จะใช้มาตรการคุ้มกันจำเป็นต้องแจ้งไปยังประเทศภาคีอื่นเสียก่อน จึงจะสามารถใช้มาตรการคุ้มกันได้ (เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน) เช่นนี้ ย่อมหมายความว่า ยังมีความเป็นไปได้ที่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องจะเจรจาต่อรองเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการคุ้มกัน ในส่วนของข้อกำหนด MFA หากได้มีบทบัญญัติให้ประเทศที่ต้องการจะใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าแจ้งต่อประเทศภาคีอื่น ๆ ก่อนไม่ ประเทศผู้นำเข้ามีอิสระที่จะใช้มาตรการดังกล่าวได้ เพียงแต่เมื่อใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าแล้วจะต้องรายงานไปยัง TSB ซึ่งในทางปฏิบัติ การทำเรื่องรายงานต่อ TSB แทบจะไม่มีผลในการระงับข้อขัดแย้งแต่ประการใด เนื่องจากข้อกำหนดฯ ไม่ได้บัญญัติให้อานาจนต์เด็ดขาดแก่ TSB ในอันจะระงับข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศภาคี

6. มาตรการป้องกัน (SAFEGUARD MEASURES) จะใช้เฉพาะระยะเวลาที่จำเป็นเพื่อการป้องกันการเสียหายอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้น เมื่อความเสียหายลดน้อยลง ก็จะต้องยกเลิกมาตรการดังกล่าวเสีย นอกจากนี้ ยังมีระบบการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น²²

6. สาระสำคัญของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)

6.1 กลไกทางกฎหมายในการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าสิ่งทอ

กฎเกณฑ์ทางกฎหมายของ MFA มีกลไกการเรียกเจรจาจำกัดปริมาณการนำเข้าสิ่งทออยู่ 2 มาตรการที่สำคัญ คือ

- ก. กลไกการเรียกเจรจาตามมาตรา 3
- ข. กลไกการเรียกเจรจาตามมาตรา 4

²² มาตรา 19(1)(a) ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการภาษีศุลกากรและการค้า

ก. กลไกการเรียกเจรจาตามมาตรา 3

มาตรา 3 เป็นกลไกเรียกเจรจาจากการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอ ที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อตลาดของประเทศผู้นำเข้า (MARKET DISRUPTION) ตามบทบัญญัติเพิ่มเติม (ANNEX A) ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจะนิยามจากข้อเท็จจริงในเรื่องปริมาณการค้า สัดส่วนของตลาด ผลกำไร ประวัติการส่งออก ภาวะการจ้างแรงงาน ปริมาณสิ่งทอนำเข้า ปริมาณการผลิต อัตราแรงงานใช้เครื่องจักรหรือกำลังการผลิต ประสิทธิภาพการผลิตและการลงทุน อันเป็นผลจากปริมาณการนำเข้าสิ่งทอเฉพาะรายการที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และโดยเร็วจากประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือมีจุดอันตรายที่จะเพิ่มขึ้นอย่างมากและโดยเร็วหรือเป็นสินค้าที่ขายในราคาต่ำกว่าราคาสินค้าเดียวกัน และคุณภาพใกล้เคียงกันที่ปรากฏโดยทั่วไปอย่างมาก โดยเปรียบเทียบกับราคาสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ หรือราคาผู้นำเข้าจากประเทศอื่น ๆ

กลไกการเปิดเจรจาตามมาตรา 3 ของ MFA

1. ประเทศภาคีผู้นำเข้าสามารถจะขอเปิดการเจรจาปรึกษาหารือกับประเทศภาคีส่งออก เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เฉพาะรายการสินค้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อตลาด (MARKET DISRUPTION) ทั้งนี้โดยทำเป็นหนังสือขอเปิดการเจรจา

2. ในหนังสือขอเปิดเจรจา จำกัดปริมาณนำเข้านี้ ประเทศผู้นำเข้าจำเป็นต้องทำบันทึกรายละเอียดข้อเท็จจริง (DETAILED FACTUAL STATEMENT) เกี่ยวกับความเสียหายของตลาดภายในประเทศ พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลที่จำเป็นจะต้องดำเนินการจำกัดปริมาณนำเข้าของสินค้าสิ่งทอรายการนั้น ๆ ให้แก่ประเทศภาคีส่งออกที่เกี่ยวข้องทราบประกอบการพิจารณา

3. ประเทศภาคนำเข้าอาจจะขอกำหนดระดับการจำกัดปริมาณของสินค้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อตลาด ที่ประเทศผู้ส่งออกจะส่งเข้าไปยังประเทศตน โดยมีเงื่อนไขว่าระดับการจำกัดปริมาณที่กำหนดจะต้องไม่ต่ำกว่า GENERAL LEVEL ตามบทบัญญัติเพิ่มเติม (ANNEX B) กล่าวคือ จะต้องไม่ต่ำกว่าปริมาณนำเข้าหรือส่งออกแท้จริงในรอบ 12 เดือนนับถอยหลังไป 2 เดือนจากวันที่ได้ขอเปิดเจรจา หรือในกรณีที่ไม่มีสถิติให้นับถอยหลังไป 3 เดือนจากวันที่ได้ขอเปิดเจรจา หากการเจรจาสามารถตกลงกันได้ และกำหนดโควตาเป็นระยะเกินกว่า 1 ปี สำหรับโควตาในปีถัดไปจะไม่ต่ำกว่าโควตาในปีแรก และให้อัตราเพิ่มไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ต่อไป

ในกรณีที่มีหลักฐานชี้บ่งได้ว่าอัตราเพิ่มร้อยละ 6 ขึ้นไปจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อตลาดได้อีก จะกำหนดอัตราเพิ่มให้ต่ำกว่าร้อยละ 6 ก็ได้ตามที่คู่กรณีจะตกลงกัน²³

ในกรณีที่ประเทศผู้นำเข้าเป็นประเทศเล็ก มีตลาดจำกัด ต้องอาศัยการนำเข้าในสัดส่วนสูง และมีปริมาณการผลิตภายในต่ำ เพื่อให้สามารถผลิตสิ่งทอในปริมาณต่ำสุดที่จะอยู่รอดได้ (MVP) อาจกำหนดอัตราเพิ่มต่อปีให้ต่ำกว่าร้อยละ 6 ก็ได้ ตามที่คู่กรณีจะตกลงกัน

ให้มีการยกยอดโควตาคงเหลือจากปีก่อน (CARRY OVER) และหรือขอยืมใช้โควตาล่วงหน้าจากปีถัดไป (CARRY FORWARD) มาใช้ได้รวมกันไม่เกินร้อยละ 10 ของโควตาพื้นฐาน แต่การใช้ CARRY FORWARD จะเกินร้อยละ 5 ของ BASIC QUOTA ได้²⁴

ข. กลไกการเรียกเจรจาตามมาตรา 4

การเรียกเจรจาตามมาตรา 4 ของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) เป็นกรณีที่มีเหตุการณ์ซึ่งบ่งว่าการส่งออกสิ่งทอจากประเทศหนึ่งจะก่อให้เกิดความปั่นป่วนในประเทศผู้นำเข้าได้ (REAL RISKS OF MARKET DISRUPTION) และเพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวประกอบด้วยเพื่อให้การค้าสิ่งทอเป็นไปโดยราบรื่น ประเทศคู่กรณีจะจัดทำข้อตกลงการค้าสิ่งทอทวิภาคีเพื่อกำหนดโควตาส่งออกรายการนั้น ๆ ก็ได้ และข้อตกลงสิ่งทอทวิภาคีนั้นจะให้เสรีทางการค้ามากกว่ามาตรการที่ใช้ตามมาตรา 3 คือ ข้อตกลงแบบทวิภาคีนี้จะวางรูปแบบจำแนกรายการสินค้า ระบุปริมาณการจำกัดโควตา และสินค้าที่ไม่จำกัดโควตา ตลอดจนรูปแบบบริหารในวิถีทางที่จะอำนวยความสะดวกแก่การส่งออก สอดคล้องกับความต้องการในการขยายการค้าและสภาพตลาดภายในประเทศของประเทศภาคีที่เกี่ยวข้อง

ทั้งมาตรา 3 และมาตรา 4 เป็นหัวใจสำคัญของ MFA ถ้าเป็นกรณีที่เกิดการกระทบกระเทือนจากการนำเข้าถึงขั้นเกิดความเสียหายต่อตลาดภายใน (MARKET DISRUPTION) ก็ใช้มาตรา 3 ซึ่งจะอนุญาตให้ทำข้อตกลงทวิภาคี (BILATERAL AGREEMENT) ได้ และสามารถใช้อ unilateral action (การควบคุมฝ่ายเดียว) เพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมการนำเข้าเป็นรายประเทศได้

²³ บทบัญญัติเพิ่มเติม ข(ANNEX B) วรรค 3.

²⁴ บทบัญญัติเพิ่มเติม ข(ANNEX B) วรรค 5.

แต่ในมาตรา 4 กรณีจะเป็น "REAL RISK OF MARKET DISRUPTION" อนุญาตให้ทำข้อตกลงทวิภาคี BILATERAL AGREEMENT แต่จะไม่อนุญาตให้ใช้ UNILATERAL ACTION ซึ่งมาตรา 4 จะนิยมใช้มากกว่ามาตรา 3 ทั้งนี้เนื่องจากการกระทำจะกว้างขวางกว่า ในสภาวะสิ่งแวดลอม และการพิจารณาโควต้าจะสูงกว่ากรณีการเจรจาตามมาตรา 3

6.2 กลไกการระงับข้อพิพาททางการค้าสิ่งทอและการใกล้เคียง ภายใต้ข้อตกลง

MFA

การระงับข้อพิพาทและการใกล้เคียงเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอ สามารถกระทำได้ โดยองค์กร 3 องค์กร²⁵ คือ

- ก. TEXTILES SURVEILLANCE BODY (TSB)
(คณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอ)
- ข. TEXTILES COMMITTEE (COMMITTEE)
(คณะกรรมการสิ่งทอ)
- ค. GATT COUNCIL (COUNCIL)
(คณะมนตรี GATT)

ทั้งสามองค์กรมีหน้าที่ในการระงับข้อพิพาท แต่องค์กรที่สำคัญที่สุดคือ TSB ซึ่งจะรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาแก่ภาคีของ MFA และแก้ไขข้อพิพาทระหว่างภาคีของ MFA สำหรับ TEXTILES COMMITTEE และ GATT COUNCIL มีอำนาจในการแก้ไขข้อพิพาทตามมาตรา 10 เป็นอำนาจของ GATT COUNCIL ที่จะรับฟังข้อพิพาทภายใน MFA ตามมาตรา 11 วรรค 9 ที่ว่า "หากได้มีการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ TSB แล้ว แต่ไม่อาจแก้ไขสถานการณ์ได้ จะต้องเสนอปัญหาดังกล่าวให้คณะกรรมการสิ่งทอ (TEXTILES COMMITTEE) หรือคณะมนตรี GATT (GATT COUNCIL)" พิจารณาตามวิธีการปกติของ GATT

²⁵HENRY R. ZHENG. THE FOURTH MULTIFIBRE ARRANGEMENT AND THE NEW LEGAL REGIME FOR INTERNATIONAL TRADE IN TEXTILES : 333.

ก. TSB (TEXTILES SURVEILLANCE BODY) (คณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอ)

เป็นองค์กรที่กำหนดขึ้นภายใต้ MFA โดยคณะกรรมการสิ่งทอ จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 11 วรรค 1 ประกอบด้วยประธาน 1 คน และสมาชิกอีก 8 คน จากบรรดาประเทศภาคี ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายที่คณะกรรมการสิ่งทอกำหนดไว้

ประธาน TSB อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี สมาชิกจะเลือกทุกปี ซึ่งในบทบัญญัติของ MFA มิได้ระบุระยะเวลาประธานและสมาชิกในการดำรงตำแหน่ง แต่ระยะเวลาดังกล่าวกำหนดโดย TSB เอง เมื่อได้เข้ารับตำแหน่ง²⁶

TSB มีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการค้าสิ่งทอ (REVIEW FUNCTION) ให้คำแนะนำ (RECOMMENDATION) และการตีความบทบัญญัติของ MFA (INTERPRETATION FUNCTION)

อำนาจในการทบทวนของ TSB ได้บัญญัติให้เห็นในมาตรา 11 วรรค 5 และมาตรา 11 วรรค 11 นอกจากนี้ ในมาตรา 2, 3, 4, 8 และมาตรา 9 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ TSB ในการจะทบทวนมาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศภาคี MFA ปฏิบัติต่อกัน และมาตรา 11 และมาตรา 12 กำหนดให้ TSB มีการทบทวนอย่างน้อยปีละครั้ง สำหรับมาตรการที่จำกัดการค้าสิ่งทอซึ่งจะมีผลต่อประเทศภาคี MFA และรายงานการกระทำดังกล่าวต่อคณะกรรมการสิ่งทอ (TEXTILES COMMITTEE) ทราบต่อไป

อำนาจของ TSB ในการให้คำแนะนำมีบัญญัติไว้ในมาตรา 11 วรรค 6 เมื่อมีการพิจารณาของ TSB ในประเด็นการค้าสิ่งทอต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น TSB ต้องพิจารณาให้ข้อเสนอแนะ และแจ้งผลการสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องราวที่เกิดขึ้น จะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับจากวันที่เริ่มดำเนินการ เมื่อ TSB มีรายงานเสนอแนะแก่ประเทศภาคีแล้ว ประเทศภาคีจะปฏิบัติตามคำแนะนำหรือไม่ เป็นดุลยพินิจของภาคีนั้น ๆ คำเสนอแนะไม่มีอำนาจบังคับให้กระทำตามเหมือนเช่นคำสั่งศาล ซึ่งจุดนี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะเพิ่มน้ำหนักให้กับคำแนะนำของ TSB เพิ่มให้ประเทศภาคี MFA ปฏิบัติตาม หรือมีมาตรการอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดความเคารพต่อผลการตัดสินของ TSB ในปัจจุบันถือเป็นเพียงคำแนะนำ (RECOMMEND) เท่านั้น

²⁶HAMZA, INTERNATIONAL SURVEILLANCE ON TRADE MEASURES : THE CASE OF THE TEXTILES SURVEILLANCE BODY, UNTAD/MTN/220 (DEC, 1981).

อำนาจอันสุดท้ายของ TSB คือ อำนาจในการตีความ (INTERPRETATION) MFA อำนาจนี้เป็นอำนาจร่วมกันระหว่าง TSB และ TEXTILES COMMITTEE ในมาตรา 10 วรรค 3 ระบุให้การตีความในการปฏิบัติตามข้อตกลง MFA เป็นอำนาจของ TEXTILES COMMITTEE ในส่วนของอำนาจในการตีความของ TSB มีระบุไว้เฉพาะมาตรา 12 ซึ่งมาตรา 12 นี้เป็นมาตรา ที่ให้คำนิยามของคำว่าสิ่งทอ "TEXTILES" ในความหมายของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอ MFA ครอบคลุมถึงสินค้าอะไรบ้าง

ในมาตรา 12 วรรคท้าย ระบุให้ TSB สามารถตีความบทบัญญัติต่าง ๆ ของมาตรา 12 ถ้าเกิดกรณีที่มีปัญหาการตีความและประเทศคู่ภาคีได้ร่วมกันปรึกษาหารือ แต่ไม่ ประสบความสำเร็จ ก็ให้แจ้งไป TSB ซึ่ง TSB จะทำหน้าที่ในการตีความให้

ข. TEXTILES COMMITTEE (คณะกรรมการสิ่งทอ)

เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ GATT คณะกรรมการสิ่งทอ (TEXTILES COMMITTEE) ประกอบด้วยภาคีทุกประเทศของ MFA²⁷ คณะกรรมการสิ่งทอ (TEXTILES COMMITTEE) จะทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท ซึ่งได้แก่

กรณีที่เกิดความขัดแย้งในแง่ความคิดเห็นระหว่างประเทศภาคีข้อตกลง MFA เกี่ยวกับการตีความหรือการปฏิบัติตามข้อตกลงประเทศภาคีที่เกี่ยวข้อง อาจจะรายงาน ไปยังคณะกรรมการสิ่งทอ (TEXTILES COMMITTEE) เพื่อให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าว²⁸ และคณะกรรมการสิ่งทอจะต้องรับฟังกรณีที่ยกขึ้นมาเกี่ยวกับปัญหาการค้าสิ่งทอจากประเทศภาคี ของ MFA และมีข้อวินิจฉัยประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ถ้าการระงับการพิพาทของ TSB ไม่ประสบผล หรือได้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ TSB แล้ว แต่ไม่อาจแก้ไข สถานการณ์ได้จะต้องเสนอปัญหาดังกล่าวให้คณะกรรมการสิ่งทอ (TEXTILES COMMITTEE) พิจารณาให้คำเสนอแนะต่อไป²⁹

²⁷ มาตรา 10 วรรค 1 ของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)

²⁸ มาตรา 10 วรรค 3 ของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)

²⁹ มาตรา 11 วรรค 9 ของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)

ก. GATT COUNCIL (คณะมนตรี GATT)

เป็นองค์กรที่สามารถจะระงับข้อพิพาทได้ตามหลักเกณฑ์ของ GATT ในมาตรา 11 วรรค 9 ให้มีการเสนอปัญหาที่ TSB ได้เสนอแนะคู่กรณีในการระงับข้อพิพาทกันในเรื่องสิ่งทอ ถ้าการเสนอแนะดังกล่าวไม่บรรลุจุดหมาย หรือไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ สามารถจะเสนอปัญหาดังกล่าวให้คณะกรรมการสิ่งทอ (TEXTILES COMMITTEE) หรือคณะมนตรี GATT พิจารณาตามวิธีการปกติของ GATT

ในระบบการระงับข้อพิพาทของแกตต์นั้น เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการระงับข้อพิพาท ไม่ใช่การชี้ผิดชี้ถูก หรือตัดสินลงโทษเหมือนกับศาล อนุญาโตตุลาการ ดังนั้นวิธีการระงับข้อพิพาทของแกตต์จึงใช้วิธีการให้รัฐคู่พิพาทเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อคณะกรรมการระงับข้อพิพาท (PANEL) ของ GATT ที่ขึ้นบัญชีไว้ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของการระงับข้อพิพาทของ GATT ตามมาตรา 22 และมาตรา 23 ของ GATT ซึ่งมุ่งการปรึกษาหารือประนีประนอม และการไกล่เกลี่ยบทบาทของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทจึงมิใช่บทบาทของศาลอนุญาโตตุลาการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระงับข้อพิพาท (PANEL) ของแกตต์นี้ ก็ไม่มีอำนาจทำคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเหมือนศาล คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เพียงหาหนทางให้รัฐคู่พิพาททำการเจรจาตกลง หรือประนีประนอม หรือไกล่เกลี่ยให้รัฐคู่พิพาทยินยอมผ่อนปรนเข้าหากัน ถ้าหากไม่สามารถทำได้คณะกรรมการก็จะทำรายงานข้อเสนอแนะ ซึ่งมีฐานะในทางกฎหมายเป็นเพียงข้อเสนอแนะ (RECOMMENDATION) เท่านั้น ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (NON-BINDING FORCE) ดังนั้นแม้คณะกรรมการระงับข้อพิพาทจะมีรายงานข้อเสนอแนะออกมา รัฐคู่พิพาทอาจไม่กระทำตามก็ได้ อย่างไรก็ตาม GATT มีกลไกระงับข้อพิพาทที่ใช้ได้ผลพอสมควร นั่นคือรายงานของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทนั้นจะถูกส่งมายังคณะมนตรี (COUNCIL) ของแกตต์ และผ่านมายังที่ประชุมใหญ่ของประเทศคู่ภาคีของแกตต์ (CONTRACTING PARTIES) เพื่อสร้างแรงกดดันทางการเมืองแก่ประเทศที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามรายงานข้อเสนอแนะของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทของแกตต์ หากปรากฏว่ารัฐนั้นยังคงดื้อดึงไม่ปฏิบัติตามอีก ที่ประชุมใหญ่ของแกตต์ก็อาจอนุญาตให้รัฐที่เสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามรายงานข้อเสนอแนะทำการใช้มาตรการตอบโต้ได้ หากรัฐที่ฝ่าฝืนยังคงไม่พอใจ และไม่ปฏิบัติตามอีก รัฐนั้นก็ชอบที่จะขอลาออกจากการเป็นประเทศสมาชิกของ GATT ได้

องค์การระงับข้อพิพาททั้ง 3 องค์การที่กล่าวข้างต้นนั้นเป็นองค์การที่บังคับใช้มาตั้งแต่ยุค MFA ฉบับแรก จนถึง MFA ฉบับที่สาม ได้มีการปรับปรุงให้องค์การ TSB มีอำนาจการตีความกว้างขวางออกไปและขยายองค์ประกอบของ TSB ให้มีประสิทธิภาพขึ้น โดยหวังว่าเมื่อ TSB ได้รับการยอมรับจากประเทศภาคี MFA แล้ว คำวินิจฉัยของ TSB ย่อมจะก่อให้เกิดแนวความคิดในเชิงกฎหมาย เป็นบรรทัดฐานต่อไปในภายหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดและทัศนคติของ TSB จะกลายเป็นประเด็นทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นการยอมรับทางพฤตินัย (DE FACTO) ในการตีความของ TSB

ใน MFA ฉบับที่ 4 ได้ขยายบทบาทของ TSB โดยให้มีอำนาจในการตีความโดยทั่วไป โดยสามารถจะพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ข้อตกลงทวิภาคี หรือ มาตรการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้ข้อตกลงสิ่งทอ MFA และการปฏิบัติตามหน้าที่ ซึ่งได้ทบทวนการกระทำต่าง ๆ TSB อาจจะหยิบยกปัญหาของการตีความสำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA^{๓๐}

องค์ประกอบของ TSB เป็นประเด็นปัญหาสำหรับประเทศภาคี ภายใต้ MFA ฉบับแรก มาตรา 11 TSB มีคณะสมาชิกที่เท่าเทียมกันเป็นตัวแทนของภาคี MFA การเท่าเทียมกันทำให้เป็นหลักแห่งความสำคัญ ได้แก่การมีการหมุนเวียนกัน TSB ได้มีการพัฒนาในจุดนี้ ในยุคต้น ๆ ของ MFA ได้พัฒนาเป็นรูปแบบ MULTIPARTITE MEMBERSHIP ซึ่งหมายถึง สมาชิก TSB หนึ่งที่นั่ง จะได้รับการหมุนเวียนกันระหว่างภาคีสองประเทศหรือมากกว่าภายใต้เทอม 1 ปี (SINGLE ONE YEAR TERM) ต่อมาแนวความคิด MULTIPARTITE MEMBERSHIP ได้ถูกยกเลิกไปหลังจากใช้ MFA ฉบับที่สอง

ต่อมามีแนวความคิดในการจะคัดเลือกสมาชิก TSB โดยแบ่งแยกตามหลักที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ โดยยกเว้นสำหรับสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประชาคมยุโรป ซึ่งถือเป็นสมาชิก TSB ถาวรโดยพฤตินัย (FACTO PERMANENT SEATS)

นอกจากนั้น สมาชิก MFA มีสิทธิที่จะลงมติให้สมาชิกบางคนออกจากการเป็นสมาชิก TSB ได้ยกเว้นประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ประชาคมยุโรป ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศ

^{๓๐}ข้อ 22 ของ CONCLUSIONS OF THE TEXTILES COMMITTEE ADOPTED ON 31 JULY 1986.

กำลังพัฒนาเห็นว่าไม่ให้ความเป็นธรรม ที่ประเทศกำลังพัฒนามีถึง 30 กว่าประเทศ แต่มีที่นั่งใน TSB เพียง 4 ที่นั่ง นอกจากนั้น 4 ที่นั่งเป็นของประเทศพัฒนา และอีก 1 เป็นที่นั่งประธาน

เพื่อจะแก้ไขปัญหาการยอมรับของโครงสร้าง TSB MFA ฉบับที่ 4 ได้ตกลงกันระหว่างภาคี MFA ให้มีการเพิ่มจำนวน TSB^{๓๑} และเพื่อให้ TSB สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังนั้น จึงให้การตัดสินใจของ TSB ต้องเป็นการตัดสินใจแบบเอกฉันท์ (CONSENSUS)^{๓๒}

7. เปรียบเทียบสาระสำคัญของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน

ข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA

ตั้งแต่เริ่มบังคับใช้ MFA ฉบับแรกในปี 2517 จนถึง MFA ฉบับที่สี่ สามารถจะสรุปสาระสำคัญเปรียบเทียบได้ดังนี้

1. ขอบเขตของสินค้าที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง

สิ่งทอภายใต้ข้อตกลง ได้แก่ ด้าย ผ้าผืน และสิ่งของที่ผลิตขึ้น เสื้อผ้าสำเร็จรูป และผลิตภัณฑ์ที่ผลิตขึ้นจากวัสดุสิ่งทออื่น ๆ (เป็นผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากส่วนประกอบที่เป็นสิ่งทอเป็นคุณสมบัติที่แสดงให้เห็น ซึ่งได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากผ้าฝ้าย ขนสัตว์ เส้นใยประดิษฐ์ หรือผสมจากสิ่งเหล่านั้น เป็นร้อยละ 50 หรือมากกว่าโดยน้ำหนัก หรือมีขนสัตว์ผสมอยู่ร้อยละ 17 ของน้ำหนักผลิตภัณฑ์นั้น)

แต่ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์สิ่งทอที่เป็น ARTIFICIAL & SYNTHETIC STAPLE FIBRE (เส้นใยสังเคราะห์ และเส้นใยประดิษฐ์ชนิดเส้นใยสั้น), TOW (เศษเชือก), WASTE (เศษของเสีย), SIMPLE MONO AND MULTI-FILAMENT (เส้นใยสังเคราะห์ชนิดเส้นที่รวมตัวกันหลาย ๆ เส้น) แต่ถ้าผลิตภัณฑ์เหล่านี้จะก่อให้เกิด MARKET DISRUPTION ตามที่ระบุในบทบัญญัติเพิ่มเติม (ANNEX A) ตามมาตรา 3 ของ MFA (และบทบัญญัติอื่น ๆ ที่

^{๓๑}ข้อ 23 ของ CONCLUSIONS OF THE TEXTILES COMMITTEE ADOPTED ON 31 JULY 1986.

^{๓๒}COM. TEX/SB/1, 2.

เกี่ยวข้องกับโดยตรงของข้อตกลง สามารถนำความตามวรรค 1 ของ มาตรา 2 สามารถนำมาใช้บังคับได้

MFA II, MFA III มีขอบเขตของสินค้าที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงเหมือนกับ MFA I โดยไม่เปลี่ยนแปลง

MFA IV ขยายขอบเขตของสินค้าที่อยู่ภายใต้ข้อตกลงเพิ่มขึ้น เป็นดังนี้

1) สิ่งทอที่อยู่ภายใต้ข้อตกลง MFA I คือ สิ่งทอผ้าย ได้แก่ ผ้าฝ้าย และผลิตภัณฑ์สิ่งทออื่น ๆ ที่ทำจากผ้ายและสิ่งทอใยประดิษฐ์ และขนสัตว์ ยกเว้นผลิตภัณฑ์สิ่งทอที่เป็นของพื้นเมืองของประเทศผู้ส่งออก

2) สิ่งทอที่เพิ่มเติมให้อยู่ภายใต้ข้อตกลง MFA ฉบับที่สี่ ได้แก่ สิ่งทอที่ทำจากป่านรามี่ (RAMIE) ลินิน (LINEN) และไหมผสม (SILK BLEND) โดยมีเส้นใยดังกล่าวเป็นส่วนผสม ร้อยละ 50 หรือมากกว่าโดยน้ำหนัก ทั้งนี้ไม่รวมถึงการส่งออกสินค้าสิ่งทอก่อนปี 1982 สำหรับสินค้า BAGS, SACKS, CARPET BACKING, CORDAGE, LUGGAGE, MATS, MATTINGS, AND CARPETS ซึ่งทำจากเส้นใย JUTE, SISAL, ABACA, MAGUEY AND HENEQUEN

2. กฎเกณฑ์การจำกัดปริมาณการนำเข้า

MFA I มีหลักเกณฑ์เหมือนกับข้อตกลง LTA คือ ให้ประเทศผู้นำเข้ายกเลิกมาตรการจำกัดการนำเข้าที่ไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของข้อตกลง หรือแก้ไขให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ข้อตกลงกำหนดไว้ และจะต้องไม่เพิ่มมาตรการใหม่อื่น ๆ ที่มีผลต่อการจำกัดการนำเข้า และขัดแย้งกับกฎเกณฑ์ข้อตกลง

MFA II บัญญัติเพิ่มเติม โดยเพิ่มสิทธิให้แก่ประเทศผู้นำเข้ามากขึ้น โดยกำหนดให้สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ MFA ได้ หากมีเหตุสมควร (REASONABLE DEPARTURE)

MFA III มีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้คือ ยกเลิกสิทธิแก่ประเทศผู้นำเข้าในเรื่อง "ข้อยกเว้นที่มีเหตุสมควร" (REASONABLE DEPARTURE) แต่ได้นำมาตรการใหม่มาใช้แทนที่ คือ มาตรการต่อต้านการนำเข้าที่เพิ่มสูงขึ้นมากในลักษณะรวดเร็วและผิดปกติ (ANTI-SURGE MECHANISM) คือ ประเทศผู้ส่งออกยินยอมให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถปรับลดโควตา (CUT

BACK) ในกรณีที่ผู้ส่งออกไม่สามารถใช้โควตาได้โดยสม่ำเสมอ และในอัตราที่เหมาะสม นอกจากนั้นประเทศผู้นำเข้าสามารถกำหนดโควตาในลักษณะที่เป็นการปรับลด (CUT BACK) โควตาของประเทศผู้ส่งออกใหญ่ได้

3. เงื่อนไขการจำกัดปริมาณนำเข้า

ประเทศผู้นำเข้ามีสิทธิเรียกร้องขอจำกัดปริมาณนำเข้าผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากประเทศผู้ส่งออกหนึ่ง ๆ ได้ในกรณีที่ประเทศผู้นำเข้าได้รับการกระทบกระเทือนจากการนำเข้า ถึงขั้นทำความเสียหายต่อตลาดภายในประเทศ หรือตลาดปั่นป่วน (MARKET DISRUPTION) หรือคาดว่าจะเกิดการกระทบกระเทือนจากการนำเข้า โดยการกำหนดระยะเวลาว่าควรจะต้องเจรจาให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับจากวันที่ประเทศผู้นำเข้ารับทราบข้อเรียกร้อง ซึ่งใน LTA ได้ให้ความหมายของ "ความเสียหายต่อตลาด" (MARKET DISRUPTION) หมายถึงภาวะการที่มีการเพิ่มขึ้นหรือที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปริมาณนำเข้าผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากประเทศหนึ่ง

MFA I ได้บัญญัติเพิ่มเติมคำนิยามของ "MARKET DISRUPTION" ให้ชัดเจนขึ้น โดยให้หมายถึงภาวะการที่มีการเพิ่มขึ้นหรือคาดว่าจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในปริมาณนำเข้าผลิตภัณฑ์สิ่งทอจากประเทศหนึ่ง และปริมาณที่เพิ่มขึ้นหรือคาดว่าจะเพิ่มขึ้นนั้นจะต้องสามารถวัดได้ด้วยวิธีการทางสถิติมิใช่โดยการคาดคะเนที่พิสูจน์ไม่ได้

MFA II ยังคงใช้บทบัญญัติภายใน MFA I โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

MFA III บัญญัติเพิ่มเติม โดยให้สิทธิแก่ประเทศผู้นำเข้าในเรื่องของการคำนวณผลการกระทบกระเทือนของตลาดในลักษณะสะสม (CUMULATIVE MARKET DISRUPTION) คือ ประเทศผู้นำเข้าไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่าการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศใดประเทศหนึ่ง ก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนในตลาดของตน แต่อาจอ้างปริมาณการนำเข้าสะสมรวมจากทุกประเทศในช่วงเวลาหนึ่งที่เกิดผลกระทบกระเทือนตลาดภายในประเทศ

MFA IV เงื่อนไขการจำกัดปริมาณนำเข้าไม่ได้นำหลักเกณฑ์ CUMULATIVE MARKET DISRUPTION มาบังคับใช้ต่อไป

สรุป

ระบบกฎหมายในการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ในระยะเริ่มแรกของการมีข้อตกลง ซึ่งได้แก่ ข้อตกลงการค้าสิ่งทอฝ่ายระยะสั้น STA ใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม ถึง 30 กันยายน 2505 และต่อมาได้ใช้บังคับต่อไปโดยเปลี่ยนชื่อเป็น "ข้อตกลงระยะยาวว่าด้วยการค้าสิ่งทอ LTA" ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2505 ถึง 31 ธันวาคม 2516 ข้อตกลงดังกล่าวใช้บังคับเฉพาะสิ่งทอฝ่ายเท่านั้น มาตรการที่สำคัญในการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศผู้ส่งออกจะกระทำได้อีกถ้าเป็นกรณีที่ประเทศผู้นำเข้าได้รับการกระทบกระเทือนจากการนำเข้าถึงขั้นตลาดภายในปั่นป่วน หรือเกิดความเสียหายต่อตลาด (MARKET DISRUPTION) หรือคาดได้ว่าจะเกิดการกระทบกระเทือนจากการนำเข้า ทั้งนี้โดยกำหนดระยะเวลาว่าควรจะต้องเจรจาให้เสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับจากวันที่ประเทศผู้นำเข้าทราบข้อเรียกร้อง

ทั้งนี้และทั้งนั้น STA และ LTA ก็ถือเป็นมาตรการที่ประเทศพัฒนาแล้วผลักดันให้มีขึ้น เพื่อเป็นการควบคุมการนำเข้าและป้องกันตลาดสิ่งทอภายในประเทศของตน โดยอาศัยหลักกฎหมายที่ผลักดันจากนโยบายภายในประเทศของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งโดยธรรมชาติสินค้าภายในประเทศพัฒนาย่อมราคาต่ำกว่าสินค้าที่นำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนา เพราะปัจจัยการผลิตมีต้นทุนสูงกว่า

ปี 2517 (1974) เริ่มยุคข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ MFA โดย MFA ได้มีการต่ออายุถึง 3 ครั้ง MFA ฉบับแรกใช้บังคับ 1 มกราคม 2517 ถึง 31 ธันวาคม 2520 และมีพิธีสารขยายอายุข้อตกลง MFA 3 ครั้ง

จากการศึกษาวิเคราะห์ MFA ฉบับแรกถึงฉบับที่สี่ จะพบว่า แนวโน้มของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศมีการจำกัดทางการค้าสิ่งทอเพิ่มขึ้น นับตั้งแต่ MFA ฉบับแรก มีวัตถุประสงค์ในการทำข้อตกลงพหุภาคี MFA เพื่อให้มีการขยายการค้าสิ่งทอ และจะลดการกีดกันทางการค้า เพื่อให้การค้าสิ่งทอเป็นไปอย่างเสรี ในขณะเดียวกัน MFA กลับไม่สามารถจะสร้างความเท่าเทียม และให้ความเป็นธรรมต่อประเทศภาคีของ MFA ได้ เนื่องจากประเทศภาคีของ MFA มีการแบ่งแยกออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกเป็นประเทศผู้นำเข้า ซึ่งโดยปกติ

จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐฯ ประชาคมยุโรป แคนาดา ฯลฯ และประเทศผู้ส่งออกโดยปกติจะเป็นประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศในกลุ่มอาเซียน และประเทศในทวีปแอฟริกา และรวมถึงประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว แต่เป็นผู้ส่งออกสิ่งทอที่สำคัญ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ฮองกง และประเทศญี่ปุ่น เมื่อเป็นดังนั้น เมื่อใดที่จะมีการสร้างกฎเกณฑ์หรือกฎหมายใดเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศย่อมจะมีแนวความคิดแยกออกเป็นสองฝ่ายเสมอ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศทั้งหลายในโลกย่อมมีแนวความคิด นโยบายที่จะรักษามลประโยชน์ของตนเป็นหลัก และจะยินยอมสละประโยชน์เมื่อได้ค้ำประกันแล้วว่า จะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศของตนในการค้าสิ่งทอแน่นอนประเทศผู้นำเข้าย่อมต้องการที่จะปกป้องมิให้สินค้าจากต่างประเทศเข้าไปทำให้ผู้ผลิตภายในประเทศเสียหาย กล่าวคือ สินค้านำเข้าอาจจะเป็นคู่แข่งสำคัญต่อผู้ผลิตสินค้านั้น ๆ ภายในประเทศ เพราะโดยส่วนมาก สินค้าที่นำเข้าจากประเทศกำลังพัฒนาย่อมจะมีราคาถูกกว่า เพราะความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (COMPARATIVE ADVANTAGE) เช่น วัตถุดิบ ราคาจ้างแรงงาน และค่าประกอบการต่ำกว่า ดังนั้นประเทศผู้นำเข้าจึงพยายามทุกวิถีทางที่จะใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อกีดกันการนำเข้า โดยถือว่านำเข้าจะมีการยอมรับได้จากประเทศผู้นำเข้าอื่น ๆ เป็นความชอบธรรมทางกฎหมาย

ในช่วงก่อนที่มีข้อตกลง STA และ LTA ซึ่งเป็นมาตรการกีดกันทางการนำเข้าสินค้าประเภทผ้าจากประเทศผู้ส่งออกเท่านั้น ต่อมาเมื่อเริ่มใช้ MFA ฉบับแรก ซึ่งได้ขยายการจำกัดสิ่งทอจากสิ่งทอที่ทำจากผ้าเท่านั้น มาจำกัดสินค้าสิ่งทอที่ทำจากใยสังเคราะห์และสิ่งทอที่ทำจากขนสัตว์ (มาตรา 12 ของ MFA) และเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับ MARKET DISRUPTION ให้เห็นชัดเจนขึ้น เมื่อเริ่มใช้ MFA I ประเทศสหรัฐฯ เป็นประเทศแรกที่ใช้มาตรการใน MFA สำหรับการจำกัดการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศผู้นำเข้า ประชาคมยุโรป เริ่มใช้มาตรการใน MFA ช้ากว่าสหรัฐฯ 2 ปี

มาตรการที่สำคัญของ MFA คือการให้โอกาสแก่ประเทศผู้นำเข้าในการจะกำหนดการจำกัดปริมาณจากประเทศผู้ส่งออกไปได้เงื่อนไขว่า สินค้าที่นำเข้าไปก่อให้เกิดความเสียหายต่อตลาด (MARKET DISRUPTION) ซึ่งมี ANNEX A ให้คำนิยามไว้ ทำให้อุตสาหกรรมภายในประเทศของผู้นำเข้าเสียหาย ซึ่งถ้าพิจารณาในจุดนี้จะเห็นว่า MFA ได้ให้อำนาจต่อประเทศผู้นำเข้าในการจะจัดการ หรือเป็นบทบังคับคล้ายกับเป็นการลงโทษ แก่ประเทศผู้ส่งออกที่มีความ

สามารถในการส่งออกได้สูง ทำให้มีการที่ประเทศผู้ส่งออกสามารถจะส่งออกได้มาก ถือว่าเป็นความสามารถทางการผลิตอย่างหนึ่ง โดยการส่งออกได้มาก ภายใต้งื่อนไขที่อาจจะเกิดจากความได้เปรียบในการส่งออก เป็นความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (COMPARATIVE ADVANTAGE) กรณีเมื่อประเทศผู้นำเข้าเห็นว่าการนำเข้ามีมากและมีแนวโน้มจะเกิดความเสียหาย ทั้งนี้โดยที่สินค้าที่นำเข้านั้นมีราคาต่ำกว่า (LOW PRICE) เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าที่เหมือนกันที่ผลิตภายในประเทศ ประเทศผู้นำเข้าสามารถจะเรียกร้องจำนวนตามมาตรา 3 MFA จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวจะพบว่า บทบัญญัติของ MFA ชัดกับวัตถุประสงค์ของ MFA ที่ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ได้ดำเนินการต่าง ๆ ตามข้อตกลง MFA ว่าจะไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศภาคี แต่จะช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงในแบบแผนการค้าสินค้าสิ่งทอตามหลักการได้ประโยชน์เปรียบเทียบ (COMPARATIVE ADVANTAGE) นอกจากนี้ จะมุ่งในด้านการขยายตลาดให้แก่สินค้าสิ่งทอของประเทศที่กำลังพัฒนา³³

นอกจากนี้ข้อตกลง MFA ไม่สอดคล้องกับหลักเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ ที่ว่าประเทศใด ถนัดการผลิตสินค้าชนิดไหน ก็ควรผลิตสินค้าชนิดนั้น หรือมีความสามารถทางเปรียบเทียบในการผลิตได้ดีกว่าก็ควรจะผลิตสินค้านั้น ประเทศอื่น ๆ ควรจะไปผลิตสินค้าชนิดอื่นที่ประเทศตนถนัดหรือทำได้ดีกว่า และซื้อสินค้าจากประเทศอื่นที่ผลิตได้ที่มีความได้เปรียบในการผลิต ย่อมจะทำให้ผู้บริโภคภายในประเทศสามารถเลือกซื้อสินค้าที่มีราคาต่ำ และคุณภาพดี ประเทศที่พัฒนาแล้วควรจะหันไปผลิตสินค้าที่มีเทคโนโลยีสูงกว่า ไม่สมควรจะผลิตสินค้า ชนิดเดียวกับสินค้าที่ประเทศกำลังพัฒนาสามารถผลิตได้ดีกว่า ภายใต้งื่อนไข COMPARATIVE ADVANTAGE ในทางกลับกัน MFA กลับให้มีการควบคุมนำเข้า ถ้าสินค้านำเข้าราคาต่ำกว่าสินค้าภายใน ย่อมขัดต่อพื้นฐานทางข้อเท็จจริง และขัดกับความต้องการของผู้บริโภคภายใน การจำกัดปริมาณการนำเข้าของ MFA เป็นการลงโทษหรือจำกัดสิทธิในความสามารถ โดยปราศจากการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในการที่ถูกจำกัดการส่งสิ่งทอ ทั้งที่ประเทศนั้น ๆ สามารถจะผลิตและส่งออกสิ่งทอได้อีกมากมาย นับว่าไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ซึ่งในกฎเกณฑ์ของ GATT มาตรา 19 ถือเป็นมาตราที่ยกเว้นกฎเกณฑ์ของ GATT ที่อนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถจะ

³³ มาตรา 1 วรรค 4 ของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA)

จำกัดการนำเข้าได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 19 จึงจะสามารถจำกัดการนำเข้าโดยชั่วคราวได้ เมื่อมีการจำกัดการนำเข้าสินค้าจากประเทศผู้นำเข้า ประเทศที่ได้รับผลความเสียหายจากการใช้มาตรการ SAFE-GUARD สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำนั้นจากประเทศผู้ใช้มาตรการ SAFE-GUARD ห้ามนำเข้าได้

ดังนั้น จึงถือกันโดยทั่วไปว่า MFA เป็นรูปแบบของข้อตกลงพหุภาคี ไม่อยู่ภายในกฎเกณฑ์ของ GATT เป็นสิ่งที่เบี่ยงเบนจากหลักเกณฑ์ของ GATT กล่าวคือ เป็นการใช้มาตรการจำกัดปริมาณการนำเข้าแยกเป็นรายประเทศได้ ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติ (NON-DISCRIMINATION)

ปฏิบัติการที่ส่วนใหญ่อาศัยหลักในมาตรา 3 หรือมาตรา 4 ในเรื่อง MARKET DISRUPTION เท่านั้น ในส่วนการจำกัดจำนวนหรือการกีดกัน จะไปบัญญัติไว้ในข้อตกลงทวิภาคี เป็นรูปแบบของข้อตกลงทวิภาคีภายใต้ข้อตกลงพหุภาคี³⁴ ซึ่งข้อตกลงทวิภาคีจะมีความสำคัญมากกว่า จนถึงจะกล่าวอ้างว่าเป็นข้อตกลงในลักษณะ VER (VOLUNTARY EXPORT RESTRAINT) MFA มิได้มีความสำคัญในการเจรจาแต่อย่างไร การเจรจากรณีจำกัดปริมาณการนำเข้าจะได้ปริมาณมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของประเทศ และสถานการณ์ในระหว่างนั้น

นอกจากนั้น มาตรการต่าง ๆ ที่มีใน MFA ไม่ว่าจะเป็น REASONABLE DEPARTURE, ANTI-SURGE MECHANISM, CUMMULATIVE MARKET DISRUPTION, ถือเป็นมาตรการจำกัดการส่งออกทั้งสิ้น เป็นผลพวงจากนโยบายภายในประเทศที่สะท้อนออกมา บัญญัติไว้ใน MFA เพื่อกีดกันทางการค้าโดยปริยาย

ปัจจุบันการค้าสิ่งทอ ไม่ว่าจะทำจากผ้าฝ้าย ขนสัตว์ ไยสังเคราะห์ ตลอดจนถึงใยจากพืช เช่น ลินิน รัมมี่ และไหม เป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้ของข้อตกลง MFA ทั้งสิ้น แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มการจำกัด หรือเพิ่มมาตรการการกีดกันทางการค้าเป็นลำดับ จนมีนักเศรษฐศาสตร์

³⁴ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, "บทบาทของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ และผลกระทบต่อประเทศไทย" บทบัญญัติ, เล่มที่ 42 ตอน 4, 2529 หน้า 67.

ได้สรุปไว้ว่า ข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศไม่สามารถจะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์เพื่อการค้าเสรีแต่ประการใด^{๓๕}

พื้นฐานของการเจรจากำหนดโควตานำเข้านั้นมาจากพื้นฐานแนวความคิดของ MARKET DISRUPTION ที่ว่าเมื่อไรการนำเข้าทำให้เกิด MARKET DISRUPTION ประเทศผู้นำเข้าจะสามารถจำกัดโควตาจากประเทศผู้ส่งออกได้ ซึ่งในแนวคิดของ MARKET DISRUPTION การนำเข้าสิ่งทอจะต้องเป็นการนำเข้าสิ่งทอในราคาต่ำ (LOW PRICE) หมายถึงราคาต่ำกว่าสินค้าที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันกับสินค้าที่ผลิตในประเทศ ซึ่งแนวความคิด LOW PRICE ยากที่จะปฏิบัติ และมีความคลุมเครืออย่างยิ่งว่า LOW PRICE นั้นจะเป็นราคาแค่ไหน เพียงใดจึงจะถือเป็นสินค้าที่เป็น LOW PRICE จึงต้องมีหลักเกณฑ์การพิจารณา โดยเฉพาะต้องมีการแสดงหลักฐานเปรียบเทียบราคาระหว่างสินค้าที่เป็น DOMESTIC GOODS กับราคาสินค้าที่นำเข้าให้เห็นได้อย่างชัดเจน จึงจะจำกัดการนำเข้าได้ ในการปฏิบัติราคาสินค้าที่ประเทศผู้นำเข้าจำกัดจำนวนกลับมีราคาสูงกว่าสินค้าที่ไม่ถูกจำกัดจำนวน ซึ่งมีอยู่มากมาย ซึ่งไม่ทราบแน่ชัดว่า การพิจารณาการจำกัดปริมาณไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน แล้วแต่ความคิดเห็นของประเทศผู้นำเข้า ซึ่งน่าจะสรุปได้ว่า ประเทศผู้นำเข้าได้ใช้กฎเกณฑ์ภายใต้ MFA เพื่อขอทำข้อตกลงทวิภาคีจำกัดการนำเข้าสิ่งทอจากประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะ แต่ในส่วนของประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยกันที่มีการส่งออกสิ่งทอเช่นกัน กลับไม่มีการจำกัดปริมาณการนำเข้าแต่ประการใด

ระบอบกฎหมายของ MFA เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดและนโยบายระหว่างประเทศที่แท้จริง ภายใต้ขอบเขตของการค้าสิ่งทอ MFA เป็นการแสดงให้เห็นถึงการนำนโยบายมาใช้ในการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ ซึ่งจะมีเหตุผลต่าง ๆ ที่ประเทศต่างแสดงออกจนทำให้หลักเกณฑ์ของ GATT ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ ในการจะทำให้เกิดความสมดุลย์ระหว่างความต้องการของประเทศกำลังพัฒนา ที่ต้องการให้มีการขยายการค้าสิ่งทอให้เสรียิ่งขึ้น กับความปรารถนาของประเทศที่พัฒนาแล้วที่พยายามจะปกป้องต่อผลิตภัณฑ์สิ่งทอที่ผลิตภายในประเทศ

^{๓๕}GARY P. SAMPSON, "MARKET DISRUPTION AND MFA IN ISSUES IN WORLD TRADE POLICY : GATT AT THE CROSSROAD ED, SNAPE, R.H. (LONDON, MACMILLAN PRESS, 1986) P.62.

MFA จึงเป็นเพียงการประนีประนอมของผลประโยชน์ที่ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนายอมรับกันได้เท่านั้น

MFA ได้หลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ของ GATT ตลอดมา โดยมีการเพิ่มมาตรการในการป้องกันการนำเข้าสิ่งทอตลอดมาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน MFA ได้สร้างหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลกระทบในทางลบต่อการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศโดยทั่วไป ได้มีการประเมินผลของ MFA ในรอบ 30 ปี โดย UNCTAD³⁶ ได้ผลสรุปว่า MFA เป็นตัวอย่างแห่งความโน้มเอียง ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความพังทลายของระบบการค้าระหว่างประเทศ³⁷

และจากผลศึกษาของ UN สรุปผลได้ดังนี้

สิ่งสำคัญของการพัฒนาการขยายตัวอย่างมากในภาคการค้าสิ่งทอ ทั่วโลกที่แท้จริงใน ส่วนของการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ คือ สิ่งที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "VOLUNTARY EXPORT RESTRAINTS" ซึ่งได้กลายมาเป็นมาตรการทั่วไปสำหรับการป้องกันทางการค้า ระบบดังกล่าว เป็นการวางรูปทางการค้า โดยให้มีการก่อตั้งส่วนของสิ่งทอ และเสื้อผ้าให้กระจายไปในหลาย ๆ ส่วน เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงถึงความสมดุลย์ของสิทธิ และหน้าที่ และกฎหมายขั้นพื้นฐาน และ หลักการการค้าระหว่างประเทศของรัฐ ๆ นั้น

สรุปได้ว่า MFA เป็นเพียงกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจในการทำข้อตกลงทวิภาคี การค้าสิ่งทอ หัวใจสำคัญของการค้าสิ่งทอจึงตกอยู่ในข้อตกลงทวิภาคี การทำข้อตกลงทวิภาคีจึง เป็นการต่อรองทางพลังอำนาจต่าง ๆ ที่ประเทศนั้น ๆ มีอยู่ จนบางครั้งมีการกล่าวอ้างว่า ข้อตกลงทวิภาคีเป็นข้อตกลงการจำกัดตนเองโดยสมัครใจ ภายใต้เงื่อนไขของกฎเกณฑ์ใน MFA ปริมาณสินค้าที่สามารถส่งออกมากน้อยอยู่ที่การเจรจาเป็นหลัก

³⁶UNCTAD, INTERNATIONAL TRADE IN TEXTILES WITH SPECIAL REFERENCE TO THE PROBLEM FACED BY DEVELOPING COUNTRIES 4 (1984)

³⁷ผู้เขียนถอดความจากภาษาอังกฤษที่ว่า "EXEMPLIFIES TENDENCIES THAT MAY EVENTUALLY LEAD TO COLLAPSE OF THE INTERNATIONAL TRADING SYSTEM"

2.2 สิ่งทอกับการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย

จากการที่ MFA ได้พัฒนามาเป็นเวลา 30 ปี จนถึง MFA IV ท่ามกลางความไม่เห็นด้วยจากประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะ MFA I นั้น วัตถุประสงค์ที่ใช้เป็นเพียงชั่วคราวเท่านั้น แต่ในความเป็นจริง ข้อตกลง MFA กลับใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน (2535) มีการต่ออายุถึง 4 ครั้ง จนกลายเป็นข้อตกลงที่มีลักษณะและแนวโน้มกลายเป็นข้อตกลงถาวร และมีแนวโน้มที่คงจะใช้อยู่ต่อไป ทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้มีความพยายามจะนำการค้าสิ่งทอ โดยเฉพาะข้อตกลง MFA กลับเข้าสู่ระบบของแกตต์ เพราะกฎเกณฑ์ของ MFA เป็นสิ่งที่เบี่ยงเบนจากแกตต์มาตั้งแต่ต้น ทั้งนี้โดยหวังว่าจะทำให้การค้าสิ่งทอของโลกเป็นการค้าที่เสรีมากขึ้น ดังนั้นในการเจรจารอบอุรุกวัย สิ่งทอจึงเป็นหัวข้อหนึ่งของการเจรจารอบอุรุกวัย ในช่วงการเจรจาได้มีข้อเสนอต่าง ๆ จากหลายประเทศเพื่อจะค่อย ๆ นำ MFA เข้าสู่ระบบของแกตต์ทั้งที่เป็นข้อเสนอของประเทศผู้ส่งออกและประเทศผู้นำเข้า ข้อเสนอที่สำคัญ ๆ จะนำมากล่าวคือ ประชาคมยุโรป เสนอแนวคิดที่จะค่อย ๆ ยกเลิก MFA โดยที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาว่าเป็นกี่ปี และมีระยะเวลาเท่าใด แต่การยกเลิกโควตานี้ตั้งอยู่ภายใต้กรอบของ MFA โดยให้มีการลดปริมาณสินค้าที่จะต้องถูกจำกัดการนำเข้าลงเรื่อย ๆ โดยอาจยึดหลักตามชนิดของสินค้าหรือเส้นใจก็ได้ นอกจากนี้ยังมีการให้สิทธิพิเศษกับประเทศด้อยพัฒนาโดยในช่วงที่มีการลดโควตาลงนี้ หากมีปัญหาในกรณีของ "Market Disruption" ก็จะต้องมีการปรึกษาหารือเพื่อชลอการเพิ่มขึ้นของปริมาณการส่งออกได้

สหรัฐอเมริกา ต้องการจะให้ มี Global Quota กำหนดระยะเวลาในการกลับเข้าสู่การค้าเสรีไว้ประมาณ 10 ปี โดยการกำหนด Global quota ในทุกหมวดสินค้าที่อยู่ภายใต้ MFA มาก่อน แล้วการจัดสรรโควตาในแต่ละหมวดสินค้าให้แต่ละประเทศที่ส่งออก โดยใช้ส่วนแบ่งตลาดเดิมของแต่ละประเทศเป็นหลัก แต่โควตาที่จัดสรรให้กับแต่ละประเทศนั้นจะต้องไม่เกิน 15% ของ Global Quota ในแต่ละหมวด โดยมีส่วนแบ่งตลาด นี้จะคงที่ตลอดระยะเวลา 10 ปี ในช่วงการยกเลิกโควตานำเข้า Global Quota ที่กำหนดใดแต่ละปีจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ ความสำคัญ (Sensitivity) ของสินค้านั้น เป็นที่เข้าใจกันว่าคำว่า "ความสำคัญ" หรือ Sensitivity นั้น คงจะหมายถึง หมวดสินค้าที่มีการส่งออกหรือนำเข้ามากและสินค้าในหมวดนี้มีแนวโน้มที่จะได้รับอัตราการเพิ่มขึ้นของโควตาค่อนข้างต่ำ ในกรณีของสหรัฐฯ นั้น ประเทศผู้ส่งออกจะยังคงเป็น

ผู้จัดสรรโควตาการส่งออกเอง นั่นก็หมายความว่า ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากโควต้ายังคงจะตกอยู่กับประเทศผู้ส่งออกต่อไปนอกจากนี้แล้วสหรัฐฯ ยังให้สิทธิพิเศษกับประเทศผู้ส่งออกที่เป็นประเทศด้อยพัฒนาอีกด้วย

ประเทศไทยและประเทศในกลุ่ม ASEAN นั้นมีข้อเสนอล้ายคลึงกับกลุ่มประเทศผู้ส่งออกสินค้าสิ่งทอที่เรียกว่า ITCB (International Textiles and Clothing Bureau)* ที่กำหนดระยะเวลาการยกเลิกโควตาไว้ 6 ปี โดยยังให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของ MFA เดิม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจะถูกแบ่งย่อยออกไปอีกเป็น 4 ระยะ กล่าวคือ ในระยะแรกและระยะที่สองจะใช้เวลาระยะละ 2 ปี ส่วนในระยะที่สาม และระยะที่สี่ ระยะละ 1 ปี โดยในระยะแรกจะต้องยกเลิกโควตาของหมวดสินค้าที่นำเข้ามาเพิ่มในช่วง MFA IV รวมทั้งยกเลิกโควตาของสินค้าทุกประเภทที่กำหนดไว้กับประเทศด้อยพัฒนา สินค้าสิ่งทอที่ไม่ได้ใช้เครื่องจักรผลิต หรือสินค้าที่ไร้ฝีมือ เสื้อผ้าเด็ก และสินค้าสิ่งทอที่ไม่มีการผลิตในประเทศนำเข้า เพิ่มอัตราการเจริญเติบโตของโควตาขึ้นเรื่อย ๆ โดยเริ่มจาก 6% ในปีแรก และเพิ่มขึ้นเป็น 8% , 11% , 15% และ 20% หรือ 25% ในปีต่อ ๆ ไปจนกระทั่งเข้าสู่ภาวะที่ไม่มีการกีดกันทางการค้า นอกจากนี้แล้ว ITCB ยังเสนอให้เพิ่มอัตราการส่งออกภายใต้ "Flexibility Provisions" ถ้าหากเกิดปัญหาขึ้นในช่วงเวลาที่มีการลดลงของโควตาก็ให้มีการพิสูจน์ภายใต้ "Serious Injury" โดยที่จะมีการพิสูจน์ภายใต้ครั้งที่ตั้งขึ้นเพื่อติดตามและประเมินผล

จากข้อเสนอของประเทศผู้นำเข้าที่สำคัญและกลุ่มประเทศผู้ส่งออก จะเห็นได้ว่าข้อเสนอของกลุ่มประชาคมยุโรปขาดความชัดเจน และแสดงให้เห็นถึงเจตนาว่ากลุ่มประเทศในประชาคมฯ คงจะไม่ต้องการจะให้มีการยกเลิกหรือค่อย ๆ ยกเลิกการกำหนดโควตานำเข้าแต่ประการใด แต่ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ระยะเวลาในการที่จะค่อย ๆ ยกเลิก

* ประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าในกลุ่มนี้ ประกอบด้วยประเทศผู้ส่งออก 21 ประเทศ ได้แก่ อาร์เจนตินา บังคลาเทศ โคลัมเบีย จีน อียิปต์ เอลซัลวาเตอร์ อินเดีย อินโดนีเซีย สาธารณรัฐจาไมกา สาธารณรัฐเกาหลี เม็กซิโก ปากีสถาน เปรู ยองกง ศรีลังกา ตุรกี อูรุกวัย และยูโกสลาเวีย

การนำเข้าค่อนข้างจะเนิ่นนานกว่าข้อเสนอของประเทศผู้ส่งออกถึง 4 ปี แต่ในข้อเสนอมีความชัดเจนยกเว้นแต่ในกรณีที่เป็น Sensitive Categories หรือกลุ่มสินค้าที่มีการนำเข้ามากที่สุดยังไม่แน่ใจว่าจะมีการเพิ่มโควตาให้มากหรือน้อยเพียงใด เพราะสินค้าในกลุ่มนี้มีความสำคัญมาก หากมีการให้อัตราการเพิ่มของโควตาสูง แต่เป็นในหมวดสินค้าที่ไม่ค่อยมีการค้าขายกัน (edundant) ก็จะไม่มีผลอะไรต่อประเทศผู้ส่งออก และในที่สุด ในช่วงปรับตัวนั้น ประเทศส่งออกอาจจะได้รับโควตาในแต่ละปีเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ จึงทำให้ประเทศผู้ส่งออกไม่ได้รับผลอะไรมากนักในช่วง 10 ปีแรก ส่วนข้อเสนอของกลุ่ม ITCB นั้นมุ่งเน้นที่จะให้มีการลดลงของโควตาส่งออกอย่างรวดเร็ว และให้ความคล่องตัวกับประเทศผู้ส่งออก ทั้งจากอัตราการเพิ่มขึ้นของโควตาที่มีลักษณะเป็นอัตราก้าวหน้ากับ Flexibility Provisions ที่จะช่วยให้ประเทศเหล่านี้สามารถขยายการส่งออกได้อย่างรวดเร็ว ตั้งแต่เริ่มต้นของช่วงระยะเวลาในการที่จะเปลี่ยนการค้าสิ่งทอไปสู่การค้าเสรี

เมื่อในการเจรจาสิ่งทอรอบอุรุกวัยมีข้อเสนอที่แตกต่างกัน เพราะผลประโยชน์ของประเทศพัฒนาและประเทศพัฒนาแตกต่างกันโดยพื้นฐาน ดังนั้นในการเจรจาเลขาริกการแกตต์คือ Arther Dunkel ได้นำข้อเสนอของตน เพื่อให้ประเทศภาคี GATT พิจารณาโดยข้อเสนอดังกล่าว มีสาระสำคัญแยกเป็นหัวข้อได้ดังนี้

1. ระยะเวลาการใช้กฎเกณฑ์ใหม่ (Time Span)

ข้อตกลงสิ่งทอจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 1993 ถึง ค.ศ. 2003 รวมระยะเวลา 10 ปี หลังจากนั้นการการค้าสิ่งทอจะถูกปลดปล่อยให้มีความเสรีภายใต้ แกตต์

2. วิธีการกลับคืนสู่แกตต์ (Integration)

ก. สิ่งทอ ที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อตกลง MFA

ทันทีที่ข้อตกลงมีผลบังคับใช้ (1 มกราคม 1993 ประเทศที่ควบคุมโควตาสิ่งทอ จะต้องนำสิ่งทอกลับสู่แกตต์ ในอัตราร้อยละ 12 ของปริมาณนำเข้าทั้งหมดในปี 1990 ของสินค้าสิ่งทอ 4 ประเภท ได้แก่ Tops and Yarns, Fabrics, Made-Ups Textile Products และ Clothing

ในการกลับคืนสู่แกตต์ (Integration) ได้แบ่งขั้นตอน ดังนี้คือ

ขั้นแรก ในวันที่ 1 มกราคม 1996 ให้นำสิ่งทอกลับสู่แกตต์ ในอัตราร้อยละ 17 ของปริมาณนำเข้าทั้งหมดในปี 1990

ขั้นที่สอง ในวันที่ 1 มกราคม 2000 ให้นำสิ่งทอกลับสู่แกตต์ในอัตราร้อยละ

ร้อยละ 18 ของปริมาณนำเข้าทั้งหมด

ขั้นที่สาม วันที่ 1 มกราคม 2003 สิ่งทอทั้งหมดกลับสู่เกณฑ์ และยกเลิก
การควบคุมทั้งหมด

ข. สิ่งทอที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อตกลง MFA

การควบคุมสิ่งทออื่น ๆ ที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อตกลง MFA ไม่ว่าจะสอดคล้อง
กับเกณฑ์หรือไม่ต้องแจ้ง TMB (Textile Monitoring Body) ภายใน 60 วันจากวันที่ข้อ
ตกลงนี้มีผลบังคับใช้และต้องแจ้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการควบคุมภายใน 60 วัน

การนำสิ่งทอที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อตกลง MFA กลับสู่เกณฑ์อาจกระทำได้อคือ
ในส่วนที่ไม่สอดคล้องกับเกณฑ์ ต้องนำกลับสู่เกณฑ์ภายใน 1 ปี จากวันที่ข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้
หรือ Phase Out ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน Transitional Period ตาม
โปรแกรมที่ได้ยื่นไว้กับ TBM ภายใน 6 เดือน จากวันที่ข้อตกลงนี้มีผลบังคับใช้

3. การปลดปล่อยสิ่งทอให้เสรี (Liberalization) โดยใช้ Growth Factor

อัตราการเพิ่มแทนในและรายการที่จะได้รับเพิ่มขึ้นในแต่ละปี (Growth
Factor) ในแต่ละ Stage ดังนี้

ขั้นแรก ระหว่างปี 1993-1995 เพิ่มขึ้นร้อยละ 16 ต่อปี

ขั้นสอง ระหว่างปี 1996-1999 เพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ต่อปี

ขั้นสาม ระหว่างปี 2000-2002 เพิ่มขึ้นร้อยละ 27 ต่อปี

4. การใช้ Safeguard ในการเจรจาเพื่อกำหนดโควตา

ทุกประเทศมีสิทธิในการใช้แต่จะต้อง

4.1 ในกรณีที่เป็นประเทศที่มีได้ควบคุมสิ่งทอจะต้องแจ้ง TMB ภายใน 60 วัน
จากวันที่ข้อตกลงบังคับใช้ว่าจะสงวนสิทธิในการใช้ Safeguard หรือไม่

4.2 ประเทศที่มีได้มีบทบาทในพิธีสารต่ออายุ MFA ตั้งแต่ปี 1986 จะต้องแจ้ง
TMB ให้ทราบภายใน 6 เดือน จากวันที่ข้อตกลงมีผลบังคับใช้ว่าจะสงวนสิทธิในการใช้
Safeguard หรือไม่

4.3 จะควบคุมโควตาภายใต้ Safeguard ได้ไม่เกิน 3 ปี โดยไม่มีการยืด
เวลาหรือจนกระทั่งสินค้านั้นพ้นออกไปจากความตกลงนี้อย่างใดอย่างหนึ่งแล้วแต่อันไหนจะมาก่อน

4.4 ปริมาณโควตาภายใต้ Safeguard ให้ใช้ตัวเลขส่งออก นำเข้าของ
ประเทศนั้น ในช่วง 12 เดือนแรกของ 14 เดือน นับถัดจากวันเรียกเจรจา ความยืดหยุ่น

Carry Over (Co)/ Carry Forward (CF) = 10% โดยให้ใช้ CF 5% และ Swing 7% ทั้งนี้ห้ามจำกัด Flexibility ในรูปของ (Combination)

5. การปฏิบัติแก่บางประเทศ

5.1 ให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศส่งออกฝ้ายในการดำเนินเงื่อนไข ภายใต้ข้อตกลงนี้

5.2 ให้ปฏิบัติเป็นพิเศษแก่ประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดประเทศผู้ส่งออกรายเล็ก ประเทศกำลังพัฒนาที่ส่งออก Wool และสินค้า Re-Import

5.3 ประเทศที่ถูกจำกัดโควตา ณ วันที่ 31 ธันวาคม 1992 ที่มีโควตา ทั้งหมด (ปริมาณที่ได้รับจากประเทศผู้นำเข้าประเทศใดประเทศหนึ่ง) เท่ากับร้อยละ 1.2 ของโควตาที่ประเทศผู้นำเข้านั้น ๆ ควบคุม จะได้รับ Access ดีขึ้น โดยการขยับขั้นตอนปล่อย การค้าเสรีขึ้นไป 1 ขั้นตอน ในเรื่องของ Growth หรืออาจปรับปริมาณโควตาโดย Different Mix of Base Level, Growth และ Flexibility

สำหรับการค้าสิ่งทอ มีท่าทีว่าจะก่อให้เกิดการค้าที่เสรีกว่าที่เคยเป็น มาในอดีตภายใต้ MFA หากสามารถตกลงกันได้ โดยจะค่อยเป็นค่อยไป ภายในระยะเวลา อย่างน้อย 10 ปี ซึ่งจะเป็นการให้เวลาแก่อุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศของไทยให้ปรับตัว เพื่อให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ได้ภายหลังจากที่การค้าสิ่งทอกลับคืนสู่เกณฑ์โดยสมบูรณ์

6. ผลกระทบของการเจรจาในรอบอุรุกวัยกับการค้าสิ่งทอของไทย

การเจรจาการค้าของ GATT ในรอบอุรุกวัยนั้น ได้ยึดเชื่อมมาเป็นเวลานาน และได้มีการกำหนดว่าเดือนเมษายน 2535 จะเป็นโอกาสสุดท้ายที่จะทำให้การเจรจาในรอบอุรุกวัยนี้ประสบความสำเร็จ เป็นที่สร้างกันอยู่แล้วว่า การเจรจาที่ยังติดขัดอยู่นั้น มีปัญหาอยู่ที่สินค้า เกษตร ซึ่งสหรัฐฯ และประชาคมยุโรปยังไม่สามารถตกลงกันได้ การวิเคราะห์ในครั้งนี้จะ ขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานที่ว่า การเจรจาประสบผลสำเร็จและข้อเสนอของ Dunkel ถูกนำมาใช้ กล่าวคือจะเกิดการเริ่มต้นของการผ่อนคลายนโยบายจำกัดในการนำเข้าของประเทศต่าง ๆ และ ในที่สุดก็จะมีการค้าที่เสรีมากขึ้น และในที่สุดข้อสัญญา MFA ก็จะถูกยกเลิกไป ส่วนถ้าหาก การเจรจารอบอุรุกวัยล้มเหลวการค้าสิ่งทอก็คงจะกลับเข้าสู่รูปแบบเดิม คืออยู่ภายใต้ MFA และก็คงจะมีการใช้การเจรจา แบบทวิภาคีต่อไป ซึ่งผลกระทบต่อประเทศนั้นก็คงจะไม่แตกต่าง ไปจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในกรณีที่ข้อเสนอของ Dunkel ถูกนำมาใช้ ผลกระทบที่สำคัญ ประการหนึ่งก็คือการขยายตัวของปริมาณส่งออกจะสูงขึ้น ถึงแม้ว่าจะไม่มากนักในระยะแรก ข้อดีประการหนึ่งของข้อเสนอแนะ Dunkel ก็คือการที่ประเทศผู้นำเข้าจะต้องลดรายการสินค้าที่อยู่ภายใต้ MFA ลงเรื่อย ๆ ในกรณีนี้ถึงแม้ว่า ในระยะแรกสินค้าที่จะออกจากการควบคุมภายใต้ MFA จะเป็นกลุ่มสินค้าที่เป็น Redundant Categories เพราะใน Sensitive Categories คงจะเป็นรายการท้าย ๆ ที่จะถูกยกเลิก ที่เป็นเช่นนั้นเพราะ ประเทศผู้นำเข้าคงจะพยายามให้มีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภายในของประเทศผู้นำเข้าให้น้อยที่สุด และให้เวลาปรับตัวกับอุตสาหกรรมเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม ผลกระทบอีกประการหนึ่งที่มีต่อประเทศผู้ส่งออกจากการค่อย ๆ ยกเลิกโควต้า ก็คือ ความสูญเสียในเรื่องค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ประเทศผู้ส่งออกเคยได้รับ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจะลดลงเรื่อย ๆ ตามการขยายตัวของโควต้า แต่ถ้ามองในด้านสวัสดิการ (Welfare) แล้วผลลัพธ์สุทธิในทางลบที่ประเทศผู้ส่งออกเคยได้รับจากการมี MFA โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังจะเป็นผู้ส่งออกรายสำคัญในตลาดโลก อย่างเช่นประเทศไทยและอินโดนีเซีย นั้นจะลดลง นั่นก็คือ Welfare loss จะลดลง เนื่องมาจาก ความสูญเสียทางด้านประสิทธิภาพการผลิตที่เกิดขึ้นจะลดลงเรื่อย ๆ รวมทั้งความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการมีโควต่านำเข้า (Deadweight loss) จะลดต่ำลง ในขณะเดียวกัน ราคาของสินค้าในตลาดนอกโควต้าจะสูงขึ้น ผลกระทบนี้ เป็นประโยชน์ต่อไทย เพราะทำให้ความสูญเสียทางสวัสดิการลดลงอย่างมาก เพราะปัจจุบันปริมาณการส่งออกสิ่งทอไปตลาดนอกโควต้ามียอดสูงกว่าตลาดในโควต้า

การแข่งขันจากประเทศผู้ส่งออกด้วยกันจะสูงขึ้นเป็นลำดับ และจะรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในช่วงปลายของการยกเลิกระบบโควต้า ที่การค้าสิ่งทอมีการกีดกันน้อยลงมากสำหรับประเทศไทยใน 4-5 ปีข้างหน้า สิ่งที่ต้องจะต้องประสบกับอุตสาหกรรมนี้ และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ใช้แรงงานเข้มข้นก็คือ การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงาน ดังนั้น การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตหรือ Productivity จึงมีความจำเป็นเพื่อที่จะรักษาและขยายส่วนแบ่งตลาดในการส่งออกประเทศที่เคยได้รับโควต้าส่งออกรายใหญ่ เช่น เกาหลี ไต้หวัน และฮ่องกง ก็จะเผชิญกับการแข่งขันมากขึ้น จะถูกแบ่งส่งแบ่งตลาดไป เนื่องจากประเทศเหล่านี้ประสบกับปัญหาเกี่ยวกับค่าจ้างแรงงานที่สูงอย่างมาก ซึ่งมีผลกระทบให้ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกลดลงเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มแต่ละประเทศเหล่านี้ คงจะมี

แนวโน้มที่จะส่งออกสินค้าสิ่งทอที่ใช้ทุนมากขึ้น ซึ่งได้แก่ ผ้าผืนด้าย และเส้นใยประดิษฐ์ ปัญหาอีกประการหนึ่งที่จะมีผลกระทบต่อ การส่งออกของไทยก็คือ การที่ประเทศยังมีนโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมบางอย่างที่เป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมนี้ ยกตัวอย่าง เช่น ในปัจจุบันอัตราการค้าคุ้มครองของผ้ายังอยู่อัตราสูงมากถึง 60% ถ้าอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มต้องการใช้ผ้านำเข้า เพื่อที่จะผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก ก็จะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศอื่น ถึงแม้ว่าจะมีการขึ้นได้ตามมาตรา 19 ทวิ แต่การขึ้นภาษีนั้น ไม่ว่าจะ มีประสิทธิภาพอย่างไรก็ตาม ก็ยังทำให้เกิดต้นทุนการผลิตสูงขึ้นกว่าที่ควรจะเป็นเนื่องจากกระบวนการนี้ ดังนั้น นโยบายที่เกี่ยวกับภาษีนำเข้าจะต้องนำมาปรับปรุงเพื่อให้เป็นการเอื้ออำนวยต่อสภาพการแข่งขันที่นับว่าจะทวีความรุนแรงขึ้น

นอกจากนั้น การเจรจาอบอุรุกวัยมีผลกระทบต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอของประเทศไทย โดยเฉพาะเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยเป็นอย่างมาก เพราะถ้าการเจรจาดังนี้ประสบผลสำเร็จ ก็จะเท่ากับเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการที่จะทำให้สินค้าสิ่งทอกลับสู่ภาวะที่มีการค้าเสรีอีก และเป็นการนำสินค้าสิ่งทอกลับสู่ GATT อีกครั้ง อุตสาหกรรมสิ่งทอไทยนั้นควรจะได้รับประโยชน์จากการเจรจาของ GATT ในรอบนี้เพราะเป็นประเทศหนึ่งที่มีความสามารถในการแข่งขันสูงสังเกตได้จากการขยายตัวของ การส่งออกสิ่งทอของไทย ซึ่งอยู่ในอัตราสูงในตลาดนอกโควตา ถึงแม้ว่า ประเทศจะสูญเสียรายได้จาก ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic rent) ที่เกิดจากโควตา แต่ก็จะได้ผลตอบแทนที่สูงกว่าจากการขยายการส่งออก อย่างไรก็ตามสิ่งที่อุตสาหกรรมนี้จะต้องเผชิญต่อไปในอนาคตก็คือ การแข่งขันที่จะรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อสภาวะการค้าสิ่งทอในตลาดโลกค่อย ๆ ปรับตัวเข้าสู่ภาวะการค้าที่เสรี นโยบายของรัฐในด้านต่าง ๆ นั้นต้องพร้อมที่จะสนับสนุนให้อุตสาหกรรมนี้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องอัตราภาษีนำเข้าของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้าสิ่งทอ เช่น ด้าย และผ้าผืนที่มีอยู่ในอัตราสูง ถึงแม้จะมีมาตรการคืนภาษีให้กับผลิตภัณฑ์สิ่งทอ แต่อย่างไรก็ตามก็เป็นภาระทางต้นทุนที่สูงขึ้น การฝึกอบรมแรงงานในอุตสาหกรรมส่งออกให้มีความสามารถ และทักษะสูงขึ้น ก็เป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้มากขึ้น

แต่ถ้าการเจรจาอบอุรุกวัยประสบความสำเร็จล้มเหลว อุตสาหกรรมสิ่งทอก็คงจะประสบกับภาวะตลาดส่งออกที่ถูกกำหนดโดยโควตานำเข้าจากประเทศนั้นแล้วต่อไปอีก การเจรจาวิภาคีก็จะต้องมีต่อไปครั้งแล้วครั้งเล่า และประเทศไทยก็คงจะได้รับผลเสียทางเศรษฐกิจขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากการขยายการส่งออกจะต้องมาจากการส่งออกไปยังตลาดนอก

โควต้า การขยายการจ้างงานก็เป็นไปได้ไม่มากเท่าที่ควร แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า อนาคตของอุตสาหกรรมสิ่งทอ และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในการเจรจาในรอบอรัญก้วยกลับถูกกำหนด โดยความสำเร็จจากการเจรจาในสินค้าเกษตร ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่สหรัฐ และประชาคมยุโรปไม่สามารถจะตกลงกันได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 2.1 ลำดับการพัฒนาของ MFA

Agreements	Period	Products Included	Quota growth ^m	Important Regulations
STA	1961-62	Cotton	na	-Quantity restrictions on specific suppliers in case of market disruption
LTA	1974-77	Cotton products with 50% cotton.	>5%	-as above
MFA-I	1974-77	Cotton, wool and synthetic fibre	>6%	-Flexibility provisions provided
MFA-II	1978-82	Same as MFA-I	0.5-10%	-Basket extraction -Reasonable departure -Flexibility provisions
MFA-III	1982-86	Same as MFA-I	0.001-6%	-Basket extraction -Anti-surge -Reasonable departure suspended -Flexibility provisions suspended
MFA-IV	1986-91	Extended to linen, ramie and blended silk for the United States.	0.001-7%	-Reasonable departure restored -Reintroduction of flexibility provisions -Anti-surge -Basket extraction

a = minimum level applied to important categories and maximum level applied to low utilized categories or redundant categories.

ที่มา : SUPHACHALASAI, SUPHAT. "THE EFFECTS OF THE GOVERNMENT INTERVENTION AND THE MULTI-FIBRE ARRANGEMENT ON THE THAI CLOTHING AND RWZRLWA INSUAREY" PH. D. DISSERTATION, THE AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY. 1989 GUOTING Teunissen and and Blokker. Textiles Protectionism in the 1980s : The MFA and the EEC's Bilateral Textile Agreements with Developing Countries, Centre for European Studies Working Paper No. 15, 1985, GATT, Status of Restrictions Maintained by Participating Countries, A Report of Textiles Surveillance Body, Geneva, 1987a; Barrier Analysis, International Economic Department, the World Bank, Washington, 1988.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย