



บทที่ 4

การเสนอกฎหมายพิเศษของสหรัฐฯ ที่มีผลต่อการส่งออกสิ่งทอของไทย

ก. ร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ปี 2528

(The Textiles & Apparel Trade Enforcement Act of 1985)

รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ชื่อว่าเป็นผู้นำทางด้านการค้าเสรีมาโดยตลอด นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ก็ได้เป็นผู้นำในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจการค้าเสรี และเป็นตัวตั้งตัวตีในการขจัดนโยบายกีดกันทางการค้า เช่น มีการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ITO (International Trade Organization) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนาระบบการค้าเสรี ซึ่งต่อมาได้พัฒนาจนกระทั่งเกิดเป็น "ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากร และการค้า" (The General Agreement on Tariffs & Trade) หรือแกตต์ (GATT) ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นด้วยความหวังที่จะชำระและส่งเสริมหลักการการค้าระหว่างประเทศแบบเสรี มุ่งหาฉันทามติในบรรดาประเทศภาคี เพื่อลดหย่อนอัตราภาษีศุลกากร และลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษีศุลกากรร่วมกัน รวมทั้งการยกระดับการค้าระหว่างประเทศให้เป็นไปอย่างเสรียิ่ง ๆ ขึ้นไป<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับแกตต์ (GATT) โปรดดู ประสิทธิ์ เอกบุตร "แกตต์" วารสารศุลกากร ปีที่ 1 ฉบับที่ 3, 2531 หน้า 11-14, ประสิทธิ์ เอกบุตร "ข้อเสนอทางกฎหมายบางประการต่อการกำหนดนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศของไทยในแกตต์ (G.A.T.T.)" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 4, 2528 หน้า 18-40, สุรเกียรติ์ เสถียรไทย "เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ" คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

แต่ในปัจจุบันภาวะเศรษฐกิจของโลกถดถอย ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกไม่ว่าจะเป็น ประเทศพัฒนาแล้ว หรือประเทศกำลังพัฒนา ก็หาได้รอดพ้นจากผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจ ดังกล่าว เพื่อต่อสู้กับภาวะเงินเฟ้อ และปัญหาคนว่างงาน รัฐบาลประเทศเหล่านี้มุ่งดำเนิน มาตรการกีดกันสินค้า โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วอันเป็นแหล่งกำเนิดของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ว่าด้วยการค้าเสรี ที่บอกทุกฝ่ายว่าระบบการค้าเสรีจะได้รับผลประโยชน์มากกว่าการค้าแบบปิด ประเทศ กลับเปลี่ยนแปลงนโยบายของตนเพียงเพื่อผลประโยชน์ระยะสั้นทางเศรษฐกิจ และการ เมืองภายใน ทั้ง ๆ ที่นักเศรษฐศาสตร์ต่างทราบกันดีว่า การปฏิบัติดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์ อันใดในระยะยาวที่จะจ่ายขบแผ่นดินมาค้าจนสินค้าที่ไม่สามารถแข่งขันกับภายนอกได้ <sup>2</sup>

สหรัฐฯ ซึ่งเป็นผู้นำของโลกในการค้าเสรี ก็เริ่ม เปลี่ยนแปลงนโยบายในส่วนของการ คำสั่งทอ มีความพยายามในการ เสนอออกกฎหมายพิเศษ <sup>3</sup> โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจาก รัฐจอร์เจีย สังกัดพรรคเดโมแครต ชื่อ นาย เอ็ด เจนกินส์ (Ed Jenkins) ได้เสนอร่าง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มปี 2528 (The Textiles and Apparel Trade Enforcement Act of 1985) คอสภาผู้แทนสหรัฐฯ <sup>4</sup> ขณะเดียวกัน นายสตรอม เทอร์มอนด์ (Strom Thurmond) วุฒิสมาชิกจากรัฐเซาธ์แคโรไลนา สังกัดพรรค รีพับลิกัน ได้เสนอร่างกฎหมายฉบับเดียวกันนี้คือวุฒิสภา

#### 1. จุดประสงค์ของการเสนอร่างกฎหมาย

ผู้เสนอร่างได้อ้างจุดประสงค์ <sup>5</sup> ในการเสนอร่างว่า

<sup>2</sup> พิศาล มาฉวพัฒน์ "ประเทศกำลังพัฒนาในระบบการค้าระหว่างประเทศแบบเสรี" วารสารกฎหมาย ปีที่ 9 ฉบับที่ 3, 2528, หน้า 126.

<sup>3</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย "บรรยากาศของกฎหมายเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ ในปัจจุบัน" วารสารกฎหมาย ปีที่ 10 ฉบับที่ 3, 2529 หน้า 173.

<sup>4</sup> เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2528.

<sup>5</sup> รายละเอียดโปรดดู Typhoon Jenkins "The black cloud over Asia's Textiles industry" Business review, October 1985, p. 38-43.

1.1 เพื่อบรรลุจุดประสงค์ของ MFA โดยบัญญัติถึงการเพิ่มขึ้นของการนำเข้า สิ่งทอ เส้นใยและผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่ม โดยอ้างว่ามาตรการควบคุมการนำเข้าผลิตภัณฑ์สิ่งทอ ตามที่กำหนดไว้ใน MFA ไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร

1.2 เพื่อให้ประเทศผู้ส่งออกรายย่อยมีโอกาสเพิ่มส่วนแบ่งตลาดสิ่งทอในสหรัฐฯ

1.3 เพื่อจำกัดการนำเข้าของประเทศผู้ส่งออกสำคัญ ซึ่งก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการนำเข้าตั้งแต่ปี 2523 (1980) ในอัตราที่กำหนดโดยข้อตกลง MFA ฉบับที่ 3

1.4 เพื่อกำหนดอัตราการเติบโตของการนำเข้าในอนาคต ในระดับที่ตั้งไว้ใน MFA และในข้อตกลงการขยายการต่ออายุ (Protocol of Extension)

## 2. เหตุผลในการเสนอร่างกฎหมาย

2.1 ตั้งแต่ปี 2523 การนำเข้าสิ่งทอได้พุ่งสูงขึ้นในอัตรา 19% ต่อปี ซึ่งสูงเกินกว่าอัตราที่กำหนดโดย MFA และสูงเกินกว่าอัตราการเติบโตของตลาดในสหรัฐฯ ซึ่งได้เติบโตในอัตราเพียง 1% ต่อปี ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

2.2 เนื่องจากการนำเข้าเส้นใย สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่ม ก้าวไกลเกินกว่าอัตราการเติบโตของตลาดภายในประเทศ ส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการหาตลาด การผลิต คัดค้าน การปิดโรงงาน และการว่างงาน

2.3 สหรัฐฯ ขาดดุลการค้าทางค่านีสิ่งทอถึง 16,000 ล้านดอลลาร์ในปี 2527 (1984) คิดเป็นอัตรา 13% ของการขาดดุลการค้าของประเทศ

2.4 อุตสาหกรรมเส้นใย และสิ่งทอของสหรัฐฯ กำลังลงทุนนับเป็น 1,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการผลิต แต่การเพิ่มขึ้นของกำลังการผลิตดังกล่าวที่สูงเกินกว่าอัตราการเติบโตของอุตสาหกรรมสิ่งทอในการบริโภคของสหรัฐฯ ทำให้ผู้ผลิตภายในประเทศประสบกับปัญหาการถูกแย่งส่วนแบ่งการตลาด

2.5 ถ้าอัตราการนำเข้าไม่ลดลง การลงทุนในอนาคตของอุตสาหกรรมสิ่งทอ จะต้องลดลงอย่างรวดเร็ว และนำมาซึ่งการสูญเสียในด้านการแข่งขัน และการล้มเลิกกิจการของโรงงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมการผลิตที่สำคัญของประเทศ และถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญของความมั่นคงของประเทศ

### 3. ข้อต่อสู้ในการกล่าวอ้างเรื่องการนำเข้าของสหรัฐฯ

ข้ออ้างของสหรัฐฯ ที่ว่าในระหว่างปี 2524-2527 การนำเข้ามีอัตราเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยร้อยละ 19 ต่อปี นั้นไม่น่าที่จะชอบด้วยเหตุผล<sup>6</sup> ทั้งนี้เนื่องจาก

3.1 สหรัฐฯ มีข้อตกลง กำหนดปริมาณสูงสุด ในการนำเข้าสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป สำหรับ Sensitive Categories กับประเทศผู้ส่งออกในแต่ละปีไว้แล้ว โดยเฉพาะประเทศไทยนั้น ได้มีข้อตกลงกำหนดปริมาณการส่งออก กับสหรัฐฯ มาตั้งแต่ปี 2514 และการส่งออกในแต่ละปี ก็มีปริมาณต่ำกว่าปริมาณสูงสุดที่สหรัฐฯ กำหนดให้ตลอดมา

3.2 รายการอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดปริมาณสูงสุดในการนำเข้าไว้ ก็เนื่องจากยังไม่มี การส่งเข้าไปยังสหรัฐฯ เลย หรือหากมีก็เป็นจำนวนน้อยมาก ถึงแม้ว่าสหรัฐฯ จะไม่ได้ กำหนดปริมาณสูงสุดไว้ แต่ก็ได้มีข้อตกลงไว้ว่าถ้าเมื่อใดได้มีการส่งออก ในรายการสินค้าที่ยัง มิได้มีข้อตกลงกำหนดปริมาณสูงสุดไว้เป็นจำนวนมาก จนอาจจะก่อให้เกิดการกระทบกระเทือน ต่อตลาดของสหรัฐฯ แล้ว สหรัฐฯ มีสิทธิที่จะขอทำการเจรจา กำหนดปริมาณสูงสุดในการส่งออก สำหรับรายการสินค้านั้น ๆ ได้

3.3 จากข้อตกลงกำหนดปริมาณที่สหรัฐฯ ได้ทำไว้แล้ว กับประเทศผู้ส่งออก ต่าง ๆ นั้น สหรัฐฯ สามารถที่จะทราบปริมาณสูงสุดในการนำเข้าของแต่ละปีเป็นการล่วงหน้า อยู่แล้ว และปริมาณสูงสุดดังกล่าวนั้นก็เชื่อว่าเป็นปริมาณที่จะไม่กระทบกระเทือนต่อตลาดภายใน ของสหรัฐฯ มิฉะนั้นสหรัฐฯ คงจะไม่ทำข้อตกลงด้วย

3.4 การที่สหรัฐฯ ใช้นโยบายปี 2523 เป็นฐานคำนวณระดับการส่งออกสำหรับผู้ส่งออกรายใหญ่ (Major Exporting) ไม่ชอบด้วยหลักการเนื่องจากในปี 2523 นั้นภาวะเศรษฐกิจของสหรัฐฯ และค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ตกต่ำมาก การนำเข้าสินค้าสิ่งทอ และเสื้อผ้าสำเร็จรูปจึงมี ปริมาณลดลงอย่างมาก ซึ่งไม่อยู่ในภาวะปกติที่จะนำมาใช้เป็นฐาน ในการคำนวณระดับการส่งออกและ การที่มีการนำเข้าสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปมีจำนวนใกล้เคียงกับปริมาณสูงสุด ที่สหรัฐฯ ได้ทำ ข้อตกลงไว้กับประเทศผู้ส่งออกรายต่าง ๆ ก็เนื่องจากการฟื้นตัวของเศรษฐกิจของสหรัฐฯ อย่างรวดเร็ว

<sup>6</sup> หนังสือชี้แจงสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ที่ 194/2528 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2528.

ทำให้ค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐสูงขึ้นกว่าความเป็นจริง เมื่อเปรียบเทียบกับเงินตราสกุลอื่น ๆ

4. สาระสำคัญของการร่างกฎหมาย<sup>7</sup> ได้มีการแบ่งประเภทของประเทศผู้ส่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

4.1 กลุ่มประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ (Major Supplier) คือกลุ่มประเทศที่มีส่วนแบ่งการค้าในตลาดในสหรัฐฯ ตั้งแต่ร้อยละ 1.25 ขึ้นไปในปี 2527 การกำหนดปริมาณโควตาในปี 2528 จะใช้ปริมาณนำเข้าจริงในปี 2523 เป็นฐาน แล้วให้มีอัตราเพิ่มตั้งแต่ปี 2523-2527 ดังนี้

- สินค้าที่มีไซชนัสคว์ ใช้อัตราการเพิ่มร้อยละ 6 ต่อปี
- สินค้าขนัสคว์ใช้อัตราการเพิ่มร้อยละ 1 ต่อปี (เป็นสินค้า Sensitive)

ส่วนสินค้าที่ถูกจำกัดโดยข้อตกลงทวิภาคีซึ่งมีอัตราการเพิ่มต่ำกว่าร้อยละ 6 ให้มีการนำเข้าในปี 2528 โดยใช้อัตราการเพิ่มร้อยละ 1 ของปริมาณการนำเข้าจริงในปี 2527

สำหรับอัตราการนำเข้าตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นไป จะมีอัตราการเพิ่มได้ร้อยละ 1 ต่อปี

ประเทศไทยซึ่งมีส่วนแบ่งการค้าร้อยละ 1.85 ก็จัดอยู่ในประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ด้วย

4.2 กลุ่มประเทศผู้ส่งออกรายย่อย (Small Supplier) คือกลุ่มประเทศที่มีส่วนแบ่งการค้าต่ำกว่าร้อยละ 1.25 ในปี 2527

- การกำหนดปริมาณโควตาในปี 2528 สำหรับรายการที่เป็น Non-Sensitive จะให้นำเข้าเพิ่มร้อยละ 15 ของการนำเข้าจริงในปี 2527 ส่วนสินค้าที่จัดว่าเป็น Sensitive (ประเภทขนัสคว์) จะนำเข้าเพิ่มร้อยละ 1 ของการนำเข้าจริงในปี 2527

<sup>7</sup> ร่างกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของสหรัฐฯ วารสารฝ่ายและสิ่งทอ ปีที่ 8 ฉบับที่ 27, พ.ค.- มิ.ย. 2528 หน้า 8-10.

- อัตราการนำเข้าตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นไป รายการที่เป็น Non-Sensitive จะมีอัตราการเพิ่มได้ร้อยละ 6 ต่อปี ส่วนรายการที่เป็น Sensitive มีอัตราเพิ่มได้ร้อยละ 1 ต่อปี

เมื่อการนำเข้าสินค้ารายการใดมีส่วนแบ่งการตลาดตั้งแต่ร้อยละ 1.25 ขึ้นไป สินค้าชนิดนั้นก็จะมียุทธการเพิ่มได้ร้อยละ 1 ต่อปี

4.3 กลุ่มประเทศแคริบเบียนและเม็กซิโก (CBI Countries and Mexico) การกำหนดโควตาในปี 2528 ให้สินค้าทุกรายการไม่ว่าจะเป็นรายการ Sensitive หรือไม่นำเข้าเพิ่มขึ้นได้ถึงร้อยละ 15 ของการนำเข้าจริงในปี 2527 และในปี 2529 เป็นต้นไป ให้มีอัตราการเพิ่มได้ร้อยละ 6 ต่อปี

4.4 กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและแคนาดา ได้รับการยกเว้นจากร่างกฎหมายฉบับนี้

นอกจากนี้ในร่างกฎหมายฉบับนี้ยังมีข้อยุติอื่น ๆ พอสรุปได้ดังนี้

ก. สินค้าที่อยู่ในร่างกฎหมายนี้ ได้แก่สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มทั้งหมด (รวมถึงสินค้าที่ไม่ได้อยู่ในข้อตกลง MFA ด้วย)

ข. ปริมาณขั้นต่ำ (Minimum Quantities) กรณีของประเทศที่ส่งออกที่เล็กมาก ๆ ให้กำหนด Minimum Quantities ดังนี้

ข.1 เส้นด้าย ผ้าฝ้าย ผลิตภัณฑ์เบ็ดเคล็ดอื่น ๆ ที่มีได้ทำจากขนสัตว์ ให้นำเข้าได้เท่ากับ 1,000,000 ตารางหลา

ข.2 เครื่องนุ่งห่มที่มีได้ทำจากขนสัตว์ ให้นำเข้าได้เท่ากับ 700,000 ตารางหลา

ข.3 สิ่งทอที่เป็นขนสัตว์ ให้นำเข้าได้เท่ากับ 100,000 ตารางหลา

ในกรณีนี้ถ้าหากประเทศใดนำเข้าต่ำกว่าปริมาณดังกล่าวแล้ว ให้ถือเกณฑ์ปริมาณนี้เป็นเครื่องคำนวณปริมาณนำเข้าในปีต่อไป แต่ถ้าหากนำเข้าเกินกว่านี้ให้คิดจากอัตราร้อยละของส่วนแบ่งการตลาดว่าเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่หรือรายย่อย แล้วให้หลักเกณฑ์นั้นกำหนด

## ปริมาณการนำเข้า

### ค. ระบบการอนุญาตนำเข้า (Import Licensing System)

ทำให้ต้องใช้ใบอนุญาตนำเข้า ตามเงื่อนไขการนำเข้า

### ง. ระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลง (Transition Period) ถ้า

จำนวนการนำเข้าจริงในปี 2528 เกินกว่าปริมาณโควตาที่กำหนดของปี 2528 ซึ่งเป็นช่วงก่อนวันที่กฎหมายนี้จะมีผลบังคับใช้แล้ว จำนวนการนำเข้าที่เกินไปนี้จะถูกนำไปหักกับโควตาในปี 2529

5. ผลกระทบต่อการค้าสิ่งทอของโลก ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศที่ต้องกระทบกระเทือนถ้าหากร่างกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ยกเว้นประชาคมเศรษฐกิจยุโรป แคนาดา กลุ่มประเทศแคริบเบียน และเม็กซิโก

กลุ่มประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอในทวีปเอเชีย 10 ประเทศ ได้รับความกระทบกระเทือนมาก<sup>8</sup> อันได้แก่ ฮองกง ไต้หวัน สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น อินเดีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทยและอินโดนีเซีย ซึ่งประเทศเหล่านี้จะถูกลดมูลค่าการค้าลงจากปี 2527 เป็นอย่างมาก หากร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านสภา

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>8</sup> รายละเอียดความเสียหายของแต่ละประเทศโปรดดู "ร่างกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของสหรัฐฯ" วารสารฝ้ายและสิ่งทอ มีที่ 8 ฉบับที่ 27, พ.ค.- มิ.ย. 2528 หน้า 10-12.

การนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าของสหรัฐฯ ตามร่างกฎหมายฉบับนี้  
ตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นไปเปรียบเทียบกับการนำเข้าจริงปี 2527

มูลค่า : ล้านเหรียญสหรัฐฯ

ประเทศ	2527	% ส่วนแบ่ง	2528	% เปลี่ยนแปลงจากปีก่อน	มูลค่าลดลงจากปีก่อน	2529
1. ฮองกง	2,371.88	16.64	2,070.65	- 12.70	- 301.23	2,091.36
2. ไต้หวัน	2,163.83	15.18	1,180.59	- 45.44	- 983.24	1,192.40
3. สาธารณรัฐเกาหลี	1,771.38	12.42	1,176.55	- 33.58	- 594.83	1,188.32
4. สาธารณรัฐประชาชนจีน	1,079.64	7.57	461.22	- 57.28	- 618.42	465.83
5. ญี่ปุ่น	1,007.31	7.07	838.49	- 16.76	- 168.82	846.87
6. อินเดีย	391.88	2.74	348.62	- 11.04	- 43.26	352.11
7. ฟิลิปปินส์	373.88	2.62	349.62	- 6.49	- 24.26	353.12
8. สิงคโปร์	300.66	2.11	297.77	- 0.96	- 2.89	300.75
9. ไทย	263.71	1.85	119.91	- 54.53	- 143.80	121.11
10. อินโดนีเซีย	226.22	1.59	34.11	- 84.92	- 192.11	34.45
รวมทั้งสิ้น	9,950.39	69.79	6,877.53	- 30.88	-3,072.86	6,946.32

ที่มา : Office of Textile and Apparel, U.S. Department of Commerce

หมายเหตุ : ตารางที่ 2 เป็นตารางตัวเลขเบื้องต้น



6. ผลกระทบกระเทือนที่ไทยจะได้รับจากเจเนกิ้นส์ บิลล์ หากได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมาย

โดยที่ร่างกฎหมาย เจเนกิ้นส์ บิลล์ กำหนดให้ประเทศที่มีส่วนแบ่งการค้าคิดตั้งแต่ 1.25 ขึ้นไปอยู่ในกลุ่มประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ ซึ่งประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย ดังนั้นการนำเข้าจึงถูกจำกัดอย่างมากตามร่างกฎหมายดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นการกำหนดโควตาดำปี 2528 ให้ใช้ปริมาณนำเข้าจริงในปี 2523 เป็นฐาน แล้วจึงให้อัตราเพิ่มแต่ละปีเป็นร้อยละ 6 ถึงปี 2527 ข้อกำหนดนี้ ทำให้ประเทศไทยต้องตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบประเทศที่ถูกกระทบกระเทือนจากกฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้โดยที่การส่งออกซึ่งสิ่งทอจากไทยไปยังสหรัฐฯ ได้เพิ่มขึ้นจาก 151.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2526 เป็น 263.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2527 ในขณะที่ปี 2523 ซึ่งร่างกฎหมายนี้ใช้เป็นฐานในการคำนวณโควตาดำปีนั้น ประเทศไทยส่งออกสิ่งทอไปยังสหรัฐฯ ในมูลค่าเพียง 71 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ<sup>9</sup>

ดังนั้น หากเป็นไปตามการกำหนดโควตาใหม่ของเจเนกิ้นส์ บิลล์ ประเทศไทยจะเป็นประเทศที่ถูกผลกระทบจากกฎหมายฉบับนี้รุนแรงมากยิ่งขึ้นกว่าประเทศส่งออกสำคัญ 5 อันดับแรกที่ส่งสิ่งทอไปยังสหรัฐฯ คือ ฮองกง ไต้หวัน สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐประชาชนจีน และญี่ปุ่น เสียอีก ทั้งนี้จากการศึกษาของกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ (US.Department of State) ได้มีการประมาณการว่าไทยจะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนี้ การส่งออกเมื่อเปรียบเทียบปริมาณการส่งออกจริงในปี 2527 จะต้องลดลงถึงร้อยละ 70.2 ในขณะที่ผู้ส่งออก 5 อันดับแรกได้รับผลกระทบเพียงร้อยละ 14.3, 31.1, 33.1, 59.6 และ 25.5 ตามลำดับ

<sup>9</sup> สุจินต์ ชัยมังคลานนท์ "เจเนกิ้นส์ บิลล์ : รัฐบัญญัติสิ่งทอ" หมายประชามบ้านปีที่ 2 ฉบับที่ 17, 2528, หน้า 16.

หากเงินกินส์ บิลล์ มีผลบังคับใช้ประเทศไทยจะได้รับผลเสียหาย<sup>10</sup> ดังต่อไปนี้

1) ในด้านรายได้เงินตราต่างประเทศ อุตสาหกรรมสิ่งทอสร้างเงินตราเข้าประเทศไทยในปี 2527 ถึง 19,155 ล้านบาท เป็นรายได้ที่สูงมากเป็นอันดับสองรองจากข้าวและเงินตราต่างประเทศจากการส่งสิ่งทอนี้ ปรากฏว่าส่งเข้าสู่สหรัฐฯ ถึง 7,800 ล้านบาท หรือร้อยละ 41 ของการส่งออกสิ่งทอทั้งหมด สำหรับในช่วงครึ่งแรกปี 2528 มูลค่าส่งออกทั้งหมด 11,137 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อนร้อยละ 18 คาดว่าตลาดปี 2528 ยอดส่งออกไม่ต่ำกว่า 22,600 ล้านบาท และจะเข้าสู่ตลาดสหรัฐฯ ประมาณ 9,260 ล้านบาท

หากร่างกฎหมายนี้ผ่านออกมา มูลค่าส่งออกสิ่งทอไปสหรัฐฯ จะลดลงร้อยละ 50 เป็นอย่างต่ำ การส่งออกสิ่งทอไปยังสหรัฐฯ ในปี 2528 ที่คาดไว้จะเหลือส่งออกประมาณ 5,360 ล้านบาท

2) ในด้านสถานการณ์ทางการเงิน-การคลังของประเทศไทยปัจจุบัน

ประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และการเงินอย่างหนัก ฐานะการคลังอยู่ในสภาพที่ล่อแหลมจนต้องกำหนดงบประมาณรายจ่ายแบบถดถอย หากรายได้ที่ได้จากการส่งออกลดลงไปอีก ปัญหาขาดดุลการค้าจะสูงเพิ่มขึ้นอีก ส่งผลให้ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศลดลงไปอีก ซึ่งเป็นผลร้ายต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3) ในด้านสังคมและแรงงาน ปัจจุบันอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และมีการจ้างแรงงานสูงมากถึง 600,000 คน ตั้งแต่กระบวนการปั่นด้าย ทอผ้า ฟอกย้อม ตัดเย็บ หากร่างกฎหมายนี้ผ่าน เป็นกฎหมายใช้บังคับ จะส่งผลต่อการปลดคนงานออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานที่ผลิตเพื่อการส่งออก ในโควต้ามียู่ประมาณ 150 โรงงาน นอกจากนี้ยังเป็นโรงงานที่ผลิตสิ่งทอบ้อนตลาดสหรัฐฯ ทั้งนอกและในโควต้อีก 200 โรงงาน จะต้องลดกำลังการผลิตลงอย่างน้อยร้อยละ 50 ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาคนว่างงานเพิ่มมากขึ้นอีก

<sup>10</sup> ประชาชาติธุรกิจ ปีที่ 11(9) ฉบับที่ 1666 : 4 มกราคม 2529, หน้า 3-4.

## 7. ท่าทีและความเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหา

ประเทศในเอเชียที่จะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายฉบับนี้ ได้แสดงท่าทีและความเคลื่อนไหวดังนี้<sup>11</sup>

สาธารณรัฐประชาชนจีน รัฐบาลจีนได้แถลงว่าร่างกฎหมาย Jenkins Bill ไม่แต่เพียงจะเปิดข้อตกลง MFA เท่านั้น แต่ยังละเมิดข้อตกลงทางการค้าระหว่างจีนกับสหรัฐฯ และข้อตกลงเกี่ยวกับสิ่งทอระหว่างประเทศทั้งสองด้วย ถ้าหากร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับอนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมายแล้ว การส่งออกสิ่งทอของจีนไปยังสหรัฐฯ จะลดลงอย่างมาก คิดเป็นมูลค่าประมาณ 618 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือลดลงจากปี 2527 ร้อยละ 57.28 และจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศทั้งสองอย่างแน่นอน ซึ่งรัฐบาลจีนได้แสดงท่าทีอย่างชัดเจนว่า จีนจะดำเนินการตอบโต้บางประการ เช่น การหยุดรับซื้อสินค้าจากสหรัฐฯ

ญี่ปุ่น รัฐมนตรีต่างประเทศของญี่ปุ่นแสดงความเห็นว่าย่างน้อยญี่ปุ่นจะต้องแสดงอะไรออกมา เพื่อให้สหรัฐฯ ได้รับรู้ถึงผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าว เพราะญี่ปุ่นเองจะถูกลดการส่งสิ่งทอออกไปยังสหรัฐฯ ลงร้อยละ 16.76 หรือคิดเป็นมูลค่าประมาณ 169 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ของการส่งออกในปี 2527

ฟิลิปปินส์ โฆษกของประธานาธิบดีมาร์กอส แถลงว่าถ้าหากร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านออกมามีผลบังคับใช้จริง ๆ แล้ว จะทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอของฟิลิปปินส์ต้องพึ่งพิงตลาด และทำให้คนงานจำนวนมากต้องตกงาน เพราะฟิลิปปินส์จะถูกลดการส่งสิ่งทอออกไปยังสหรัฐฯ ลงร้อยละ 6.49 หรือประมาณ 24 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ของการส่งออกในปี 2527 นอกจากนี้ พรรคขบวนการสังคมนิยม (เคบีแอล) อันเป็นพรรครัฐบาลถึงกับวางเงื่อนไขขู่ที่จะยกเลิกไม่ให้สหรัฐฯ ใช้ฐานทัพในฟิลิปปินส์ พร้อมทั้งขู่ที่จะคว่ำบาตรสินค้าของสหรัฐฯ ด้วย ขณะเดียวกันเมื่อ

<sup>11</sup> อภิรัชย์ อภิวัฒนา "สถานการณ์และการค้าสิ่งทอของต่างประเทศกับผลกระทบต่อประเทศไทย" ฝ่ายแผนและประเมินผล กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2528, หน้า 7-10.

วันที่ 11 ตุลาคม 2528 คนงานและนักธุรกิจฟิลิปปินส์ ประมาณ 3 พันคน หากันเดินขบวนประท้วง ต่อการที่สภาผู้แทนราษฎรสหรัฐฯ ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวที่หน้าสถานทูตสหรัฐฯ โดยบรรดา ผู้ประท้วงกล่าวว่า Jenkins Bill จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่กำลังแย้อยู่ แล้วของฟิลิปปินส์ และต่อคนงานอีกประมาณ 9 หมื่นคน

อินโดนีเซีย รองประธานาธิบดีอินโดนีเซีย เรียกร้องให้สมาชิกสภานิติบัญญัติ ของประเทศกลุ่มสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) หาทางกระชับความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในกลุ่ม จะได้มีพลังเพียงพอสำหรับการต่อสู้กับมาตรการกีดกันสินค้า ของประเทศอุตสาหกรรม ทางด้านรัฐมนตรีต่างประเทศของอินโดนีเซีย กล่าวว่า อินโดนีเซีย จะพบกับปัญหาการกรว้างงานถึง 3 ล้าน 5 แสนคน จากผลกระทบนี้และโรงงานของอินโดนีเซีย จะต้องปิดลง ซึ่งร่างกฎหมายนี้จะทำให้การส่งสิ่งทอไปสหรัฐฯ ลดลงร้อยละ 84.92 หรือประมาณ 192 ล้านเหรียญสหรัฐฯ

ฮ่องกง ได้กล่าวว่า การผ่านกฎหมายคุ้มครองสิ่งทอภายในของสหรัฐฯ จะทำลายเศรษฐกิจของโลก ซึ่งฮ่องกงได้จ่ายเงินหลายล้าน เหรียญสหรัฐฯ ให้แก่บริษัทสามแห่งใน กรุงวอชิงตัน เพื่อวิ่งเต้นล้มร่างกฎหมายฉบับนี้ หากกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ ฮ่องกงจะถูกลดการ ส่งสิ่งทอออกไปยังสหรัฐฯ ลงร้อยละ 12.70 หรือประมาณ 301 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ของการ ส่งออกในปี 2527 นอกจากนี้จะส่งผลกระทบต่อการทำงาน 5-6 หมื่นคนจากจำนวนคนงาน ทอผ้าทั้งหมด 3.6 แสนคน และคาดกันว่าผู้ผลิตในฮ่องกงบางคน เริ่มคิดถึงเรื่องที่จะย้ายโรงงาน การผลิตไปตั้งอยู่ในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรป

ไต้หวัน ถ้าหากร่างกฎหมายนี้กลายเป็นกฎหมายขึ้นมา ไต้หวันอาจจะตัดการ นำเข้าอัญมณีจากสหรัฐฯ ซึ่งรัฐบาลไต้หวันกล่าวว่า ไต้หวันไม่ได้คอบไค้สหรัฐฯ แต่ไต้หวัน ไม่มีเงินซื้อสินค้าหลังจากร่างกฎหมายนี้กลายเป็นกฎหมายแล้ว โดยไต้หวันซื้ออัญมณีจากสหรัฐฯ ปีละ 1,500 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ผลกระทบจากกฎหมายนี้ไต้หวันจะถูกลดการส่งสิ่งทอออกไปยัง สหรัฐฯ ลงร้อยละ 45.44 หรือประมาณ 983 ล้านเหรียญสหรัฐฯ

สาธารณรัฐเกาหลี รัฐบาลวางแผนที่จะส่งคณะผู้แทนพิเศษเดินทางไปยังกรุง



วอชิงตัน เพื่อพยายามคัดค้านกฎหมายจำกัดสิ่งทอลดยับนี้ ซึ่งคณะผู้แทนพิเศษชุดนี้จะมีรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีร่วมเดินทางไปด้วย จะพยายามเรียกร้องให้ประธานาธิบดีเรแกน ใช้นิติวิธียังร่างกฎหมายฉบับนี้ ผลของร่างกฎหมายฉบับนี้ สาธารณรัฐเกาหลีจะถูกลดการส่งสิ่งทอไปยังสหรัฐฯ ลงร้อยละ 33.58 หรือประมาณ 595 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ไทย สำหรับประเทศไทยนั้น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้มีมติเห็นชอบตามที่คณะทำงานเตรียมการเจรจากับคณะผู้แทนรัฐสภาสหรัฐฯ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธานในการรณรงค์แก้ไขปัญหาการค้ากับสหรัฐฯ ซึ่งรวมถึงปัญหาเร่งด่วนเกี่ยวกับการต่อต้านร่างกฎหมาย Jenkins Bill ที่เสนอดังต่อไปนี้

(1) เป้าหมายการดำเนินงาน มี 4 ขั้นตอน คือ

- การหน่วงเหนี่ยวไม่ให้มีการดำเนินการในเรื่องนี้ในรัฐสภาสหรัฐฯ
- ขอความสนับสนุนจากรัฐสภาสหรัฐฯ ในการแก้ไขร่างกฎหมายฉบับนี้

เพื่อให้มีผลกระทบต่อประเทศไทยน้อยที่สุด

- เรียกร้องให้ประธานาธิบดีสหรัฐฯ ใช้อำนาจยับยั้ง (Veto)
- รณรงค์ไม่ให้วุฒิสภาสหรัฐฯ อนุมัติการยับยั้งของประธานาธิบดีได้

(2) แนวทางการดำเนินการ การดำเนินงานจะเริ่มตั้งแต่เดือนกันยายน

จนถึงเดือนธันวาคม 2528 โดยคณะทำงานฯ จะทำการชี้แจงข้อมูลของฝ่ายไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งภาระของประเทศในด้านต่าง ๆ การแก้ไขข้อกล่าวหาว่าไทยกีดกันการนำเข้าสินค้าจากสหรัฐฯ การเสนอทางเลือกในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายของ GATT และการต่อสู้คัดค้านว่าด้วยการค้าสิ่งทอ (MFA) รวมทั้งการหนักกำลังอาเซียนและกลุ่มต่าง ๆ ในการรณรงค์เรื่องนี้

กระทรวงการต่างประเทศได้พิจารณาเห็นว่าในขณะที่สหรัฐฯ ได้ใช้มาตรการกีดกันทางการค้า (Protectionism) รุนแรงขึ้นโดยตลอดนั้น ทางฝ่ายไทยยังไม่มืองค์กรหรือศูนย์กลางการประสานงานที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างต่อเนื่อง จึงเห็นควรให้คณะทำงานเตรียมการเจรจาชุดนี้ ทำหน้าที่ในการป้องกันและต่อต้านมาตรการกีดกันทางการค้า

สหรัฐฯ ซึ่งรวมทั้งมาตรการการทุ่มตลาดและการให้การอุดหนุนของภาคเอกชนสหรัฐฯ ต่อไป โดยให้คณะทำงานชุดนี้ เสนอผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณา โดยตรง

ซึ่งจากการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดทั้งส่วนราชการและเอกชนในการที่จะแก้ไขปัญหาโดยตลอดนั้น มี เป็นลำดับดังนี้

- ส่งเจ้าหน้าที่ไปชี้แจงบรรดาสมาชิกรัฐสภาสหรัฐฯ ให้เข้าใจถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับไทย ผลกระทบทางการค้าและแจ้งไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องของทางสหรัฐฯ ให้เข้าใจ ปัญหาด้วย

- ไทยร่วมกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา 27 ประเทศ ซึ่งเป็นสมาชิกของขั้วกลางทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ได้ยื่นหนังสือขอร้องต่อบรรดาเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐฯ ให้ดำเนินการช่วยเหลือในการเพิกถอนร่างกฎหมายนี้ โดยหนังสือขอร้องดังกล่าวได้ยื่นต่อประธานคณะกรรมการฝ่ายการเงิน วุฒิสภาและคณะกรรมการจัดการรายได้แผ่นดินสภาผู้แทนราษฎร, ประธานคณะอนุกรรมการทางการค้าของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร, นายมัลคอล์ม บัลริจ รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์, นายเคลย์ตัน ยุคเตอร์ ผู้แทนทางการค้าของสหรัฐฯ และนายจอร์จ ซูลคซ์ รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐฯ

นอกจากนี้ไทยยังได้ทำบันทึกช่วยจำ "เรื่องความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างการค้าของไทยกับสหรัฐฯ" เสนอต่อสภาผู้แทนของสหรัฐฯ โดยกล่าวถึงความสัมพันธ์ร่วมกันในทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับไทยในกรณีการค้าสิ่งทอ โดยเฉพาะกรณีการค้าสิ่งทอได้บันทึกไว้ 13 ข้อ<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Surakiart Sathirathai "Cases and Materials on Business Law : International Economic and Business Regulations, Chulalongkorn University, 2530 p. 543-548.

ดังมีรายละเอียดดังนี้ (ข้อความที่แปลนี้เป็นกาแปลเอง)

1. ไทยวิตกกังวลอย่างยิ่งเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย Textiles & Apparel Trade Enforcement Act of 1985 ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาสหรัฐฯ
2. การเสนอขึ้นสุดท้ายของร่างกฎหมายนี้ คือ การกีดกันการนำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มสหรัฐฯ ในเปอร์เซ็นต์ที่สูงเพื่อที่จะเปิดโอกาสให้อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของสหรัฐฯ ได้กลับมีกำไร และลดการเลิกจ้างงานในอุตสาหกรรมสาขานี้
3. ไทยเชื่อว่าข้อสมมุติฐานที่ใช้เป็นเหตุผลสำหรับร่างกฎหมายนี้เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง
4. นอกเหนือจากการนำเข้าอย่างมากแล้ว การลงทุนและการทำกำไรจากอุตสาหกรรมสาขานี้ในสหรัฐฯ ได้ทำสถิติผลกำไรในปี 2527 โดยเพิ่มจากปี 2526 ถึง 20% แต่จากการเพิ่มขึ้นของการใช้เครื่องจักรแทนที่แรงงาน การจ้างงานจึงไม่อาจแสดงตัวเลขที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ปี 2527 มีตัวเลขการนำเข้าเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังเป็นสิ่งที่สะท้อนจากการบริโภคภายในประเทศที่สูงขึ้น และอีกส่วนหนึ่งมาจากการเพิ่มขึ้นของค่าเงินดอลลาร์ จึง เป็นไปไม่ได้ที่การนำเข้าจะทดแทนที่ผลผลิตภายในประเทศ ซึ่งยังคงยึดครองส่วนแบ่งการตลาดที่เหนือกว่ามาก
5. ในขณะเดียวกันนี้ผลในทางปฏิบัติของร่างกฎหมายจะบังคับให้เกิดภาระอันมีสัดส่วนที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ส่งออกรายย่อย และระดับกลาง ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วไม่ได้เป็นการลดการนำเข้าสิ่งทอสหรัฐฯ อย่างมากมายเลย
6. ที่ไม่เป็นจริงอีกประการหนึ่งก็คือ ข้ออ้างที่ว่า การนำเข้าทั้งหมดไม่ควรจะเกินระดับการเพิ่มขึ้นของการนำเข้า 6% ค่อย ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ข้ออ้างนี้ได้ละเลยว่าอัตรา 6% ของการเพิ่มขึ้นจะถูกใช้ให้เป็นอัตราอย่างต่ำในกรณีที่ผลิตภัณฑ์นั้นถูกพิสูจน์ได้ว่าก่อให้เกิดสภาวะตลาดปั่นป่วน (Market Disruption) เท่านั้น ผลิตภัณฑ์อื่น ๆ ยังคงอยู่ภายใต้กลไกตลาดต่อไป
7. ในข้อตกลงการค้าหลายฝ่าย หรือแกตต์ (GATT) ร่างกฎหมายยังได้ขัดแย้งกับบทบัญญัติที่สำคัญที่สุดของแกตต์ เนื่องจากได้มีการเลือกปฏิบัติต่อประเทศผู้ส่งออกโดยให้ข้อยกเว้นต่อประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป แคนาดา และเม็กซิโก ในขณะที่เดียวกันได้ละเลยและปฏิเสธข้อผูกพันที่สหรัฐฯ มีต่อข้อตกลงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) โดยใช้พลังงานเศรษฐกิจ

ที่เหนือกว่า

8. ยิ่งกว่านั้นร่างกฎหมายยังได้ชักนำให้ประเทศผู้นำเข้าที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ ดำเนินตามวิธีของสหรัฐฯ เพื่อปกป้องตลาดภายในประเทศของตนเองให้ปลอดจากการนำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งหันจากตลาดสหรัฐฯ ผู้ตลาดประเทศนั้น

9. จากพื้นฐานของประเทศทั้งสอง ร่างกฎหมายจะละเมิดข้อตกลงสองฝ่าย (Bilateral Negotiation) ที่ได้ทำขึ้นโดยสหรัฐฯ กับประเทศผู้ส่งออกที่กำลังพัฒนา ซึ่งบัญญัติถึงวิธีการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาสภาวะตลาดปั่นป่วนในกรณีของไทย การส่งออกของไทยสู่สหรัฐฯ ได้อยู่ภายใต้การควบคุมและข้อจำกัดมาตั้งแต่ปี 2514 และได้ขยายข้อจำกัดนั้นจาก 1 ประเภทสินค้า ไปเป็น 26 ประเภทสินค้าเมื่อเร็ว ๆ นี้

10. ผลที่เกิดขึ้นทันทีต่อไทยหากได้มีการผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้ จะก่อให้เกิดรายได้ตกต่ำ การหาเงินตราต่างประเทศลดน้อยลง และลดการจ้างงานมากกว่า 600,000 ตำแหน่ง หรือ 1 ใน 4 ของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานทั้งหมด การส่งออกของสหรัฐฯ สู่ไทยจะลดลง 15% ซึ่งเป็นการเพิ่มการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ มากขึ้น

11. การสูญเสียรายได้และเงินทุนที่ก่อให้เกิดขึ้นโดยการจำกัดการนำเข้านี้ จะส่งผลให้เกิดการลดลงของการนำเข้าวัตถุดิบจากสหรัฐฯ สู่ไทย ซึ่งรวมถึงฝ้ายจากสหรัฐฯ และการนำเข้าสำหรับอุตสาหกรรมอื่น ๆ และการบริโภคจะตามมา

12. ดังนั้นประเทศไทยขอร้องให้สภาสหรัฐฯ ปฏิเสธร่างกฎหมายนี้ เพื่อใช้ทางเลือกอื่น ๆ ตามแนวทางร่วมกันของข้อตกลงหลายฝ่ายหรือแกตต์ (GATT) ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐฯ ตลอดจน การเจรจาขั้นต่อไปของความตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ได้เริ่มขึ้นแล้ว โดยมีข้อยกเว้นสำหรับ 2-3 ประเทศ โดยมีข้อตกลงทั่วไปที่ว่า แม้ว่า MFA ไม่อาจบรรลุจุดประสงค์ของการให้หลักประกันการพัฒนาการค้าของสิ่งทอในลักษณะที่เป็นระเบียบและเท่าเทียมกัน โดยขณะเดียวกันก็จะหลีกเลี่ยงผลกระทบจากการแทรกแซงการตลาดที่เกิดในแต่ละประเทศ ทั้งในประเทศผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ข้อตกลงนี้ก็ถูกใช้บังคับได้ (คือยังคงมีประโยชน์ต่อไป)

13. ประเทศไทยได้สนับสนุนการต่ออายุ (ขยายผล) การใช้ MFA ตลอดจน และยังร่วมมือในการร่วมกันแก้ไขปัญหาค่าที่ประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาได้กำลังเผชิญอยู่)



### 8. ผลขั้นสุดท้ายของร่างกฎหมาย

เป็นที่น่ายินดีที่ร่างกฎหมายเจนกินส์ บิลล์ ได้ตกไปแล้วโดยการใช้สิทธิยับยั้งของประธานาธิบดีเรแกน . แต่ก็มีจุดน่าคิดในแง่ที่ว่า ร่างกฎหมาย Jenkins Bill ซึ่งได้รับคะแนนเสียงจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียง 262 ต่อ 159<sup>13</sup> และ 60 ต่อ 39<sup>14</sup> แต่คะแนนเสียงสนับสนุนยังไม่ถึง 2 ใน 3 ประธานาธิบดีเรแกนจึงใช้สิทธิยับยั้ง ร่างกฎหมายนี้เป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2528<sup>15</sup> และแทนที่รัฐสภาจะใช้สิทธิยับยั้งลงล่าง ต่อการใช้สิทธิยับยั้ง ของประธานาธิบดี เรแกน ในขณะนั้น สภาคงเกรงกลัวเปลี่ยนระยะเวลาการโหวตยับยั้งมติวิโต้ของประธานาธิบดีออกไปถึง 6 สิงหาคม 2529 การเลื่อนเวลานี้ก็เพื่อให้รัฐบาลของประธานาธิบดีเรแกนได้มีเวลาเจรจามหา FTA รอบใหม่ให้ดียิ่งขึ้น โดยใช้แรงกดดันจากรัฐสภาไปเป็นตัวประกอบการพิจารณาให้เกิดประโยชน์ต่อสหรัฐฯ มากที่สุด<sup>16</sup> ทำให้เห็นถึงนโยบายอุตสาหกรรมการค้าสิ่งทอของสหรัฐฯ ว่า มีการเชื่อมโยงการเมืองภายในประเทศ เข้ากับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะร่างกฎหมาย "เจนกินส์ บิลล์" ทำให้สหรัฐฯ มีอำนาจการเจรจาต่อรองเหนือประเทศ

<sup>13</sup> เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2528.

<sup>14</sup> เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2528.

<sup>15</sup> รายงานภาวะการค้าของประเทศไทยปี 2528 สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, หน้า 403.

<sup>16</sup> Julia K. Hughes "A Retail Industry View of The Multifibre Arrangement : How Congressional Politics Influence International Negotiations" The International Law Journal of Georgetown University Vol.19 No.1. p. 258.

อื่น ๆ ในการเจรจาต่ออายุรอบใหม่ที่กรุงเจนีวา<sup>17</sup> และอาเซียนต้องการให้สหรัฐฯ ได้ศึกษาการวิเคราะห์ของ Geneva-Based Textile Surveillance-Body ที่ชี้ให้เห็นว่า ประชาคมยุโรป เป็นผู้ส่งออกสิ่งทอเข้าไปยังสหรัฐฯ มากที่สุด มีใช้ประเทศกำลังพัฒนา<sup>18</sup>.

ในปี 2529 เป็นปีของการรอคอยผลการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งในระหว่างนั้นสหรัฐฯ ก็ได้ใช้มาตรการต่าง ๆ โดยเริ่มจากการเข้มงวดการนำเข้าสิ่งทอ โดยบังคับให้สิ่งทอทุกประเภทต้องได้รับการตรวจจากศุลกากร ถึงแม้จะเป็นเพียงสินค้าตัวอย่าง ซึ่งควรได้รับการตรวจที่ท่าเรือเท่านั้นก็ตาม นอกจากนี้ยังมีการส่งคณะผู้แทนมาเจรจากับประเทศในย่านเอเชียซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ให้ลดการส่งออกลงก่อนที่จะถูกสหรัฐฯ จำกัดการนำเข้า ซึ่งสร้างความกดดันให้กับประเทศผู้ส่งออกอย่างมาก จนในที่สุดเมื่อมีการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ ในวันที่ 6 สิงหาคม 2529 ปรากฏว่าร่างกฎหมายนี้ไม่สามารถผ่านการพิจารณาจากสภาสหรัฐฯ ได้ เพราะคะแนนเสียงฝ่ายที่ต้องการให้ร่างกฎหมายนี้ผ่านมี 276 เสียง ในขณะที่ฝ่ายไม่ต้องการให้ผ่านมี 149 เสียง ฝ่ายแรกจึงขาดคะแนนเสียงไป 8 เสียง จึงจะครบ 2 ใน 3 ของคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งจะสามารถล้มการใช้สิทธิยับยั้งของประธานาธิบดีเรแกนได้<sup>19</sup>

<sup>17</sup> มีขึ้นในวันที่ 5-6 มิถุนายน 2529 (ข้อตกลง MFA ขณะนั้นจะสิ้นสุดในวันที่ 31 กรกฎาคม 2529)

<sup>18</sup> "ท่าทีของอาเซียนต่อกฎหมายกีดกันทางการค้าของสหรัฐฯ" รายงาน เศรษฐกิจระหว่างประเทศ กองนโยบายพาณิชย์, 2529 หน้า 2.

<sup>19</sup> เหตุที่มีผู้สนับสนุนร่างกฎหมายนี้เป็นจำนวนมาก เพราะ

1. อุตสาหกรรมสิ่งทอนั้น กระจายไปทั่วประเทศ ถ้ารวมผู้ที่ผลิตเส้นใยด้วย และเป็นอุตสาหกรรมที่จ้างคนงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยและผู้หญิงมากที่สุด

2. สมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสภาส่วนใหญ่ไม่เข้าใจร่างกฎหมายนี้ดีพอว่า ร่างกฎหมายนี้ขัดกับกฎของ GATT และ MFA หรือจะมีผลกระทบต่อสถานะการค้าระหว่างประเทศเพียงใด เพียงแต่ต้องการแก้ไขความเดือดร้อนเฉพาะหน้าให้หมดไปเท่านั้น

ดังนั้น ร่างกฎหมายนี้จึงไม่สามารถผ่านการพิจารณาและประกาศออกใช้เป็นกฎหมายได้<sup>20</sup> และถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะตกไปแล้วก็ตาม แต่การนำเข้าสิ่งทองจะยังคง เป็นปัญหาทางการ เมืองภายในสหรัฐฯ ต่อไป เพราะผู้ผลิตในสหรัฐฯ คงจะไม่ล้มเลิกความพยายามในการจำกัดการนำเข้า ทั้ง ๆ ที่ประธานาธิบดีเรแกนได้เคยยืนยันว่า "เจนกินส์ บิลล์ ไม่ได้เป็นมาตรการที่ดี เพราะเป็นกฎหมายที่จะเกิดข้อตกลงระหว่างสหรัฐฯ กับประเทศอื่น และยังทำลายความเชื่อถือของสหรัฐฯ ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ"<sup>21</sup>

9. วิเคราะห์ร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายน่าจะขัดแย้งหลักกฎหมายระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 ละเมิดต่อข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า

1.1 ร่างกฎหมายนี้จะเกิดหลักการที่กำหนดไว้ในแกตต์ว่ารัฐภาคี จะต้องปฏิบัติต่อกันภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ซึ่งมีบัญญัติอยู่ในมาตรา 1 วรรค 1 ของข้อตกลงทั่วไป<sup>22</sup> ซึ่งมีข้อความว่า "ผลประโยชน์ต่าง ๆ การให้เปรียบต่าง ๆ เอกสิทธิ และความคุ้มกันที่ให้โดยประเทศคู่สัญญาประเทศใดประเทศหนึ่งของแกตต์ต่อผลิตภัณฑ์ที่มาจากหรือที่จะส่งไปยังประเทศอื่น ๆ จะต้องขยายการให้ไปถึงผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันที่มาจากหรือที่จะส่งไปยังดินแดนของประเทศคู่สัญญาของแกตต์ทุกประเทศ โดยทันทีและไม่มีเงื่อนไข ความข้อนี้นในทางกฎหมายระหว่างประเทศเรียกว่า "ข้อปฏิบัติแก่ชาติ

<sup>20</sup> ภาวะอุตสาหกรรมที่สำคัญ ปี 2529 ส่วนธุรกิจอุตสาหกรรมฝ่ายวิชาการและวางแผน ธนาคารกรุงไทย จำกัด, หน้า 193-194.

<sup>21</sup> ข่าวเศรษฐกิจการพาณิชย์ ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักเลขานุการกรม กรม เศรษฐกิจ การพาณิชย์, 18 พฤศจิกายน 2529.

<sup>22</sup> ประสิทธิ์ เอกบุตร "ข้อเสนอทางกฎหมายบางประการต่อการกำหนดนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศของไทยในแกตต์(G.A.T.T.)" วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 2528 หน้า 22.

ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง” (Most favoured nation clause) ประเทศคู่สัญญาของแกตต์ จะต้องปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติย่อมเป็นข้อฝ่าฝืนค่อมบทบัญญัติของแกตต์ แต่ร่างกฎหมายนี้กลับบัญญัติยกเว้นการจำกัดโควตาอย่างที่กำหนดแก่ประเทศไทยคือบางประเทศ เช่น ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป แคนาดา เม็กซิโก และกลุ่มประเทศทะเลแคริบเบียน จึงเท่ากับเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบางประเทศ แล้วไม่ได้ให้ประโยชน์เช่นเดียวกันนี้กับประเทศไทย และไม่เพียงแต่ระหว่างประเทศผู้ส่งออกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาแล้วเท่านั้น แต่ ยังเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศผู้ส่งออกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันอีกด้วย

1.2 ร่างกฎหมายนี้มีผลกระทบกระเทือนต่อการเจรจาข้อตกลงทั่วไปหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย ซึ่งหลักเกณฑ์ของแกตต์มีนโยบายเพื่อก่อให้เกิดการค้าเสรี และสหรัฐอเมริกาเองก็เป็นตัวตั้งตัวตีที่จะให้มีการเจรจาระหว่างประเทศสมาชิกของแกตต์เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าในขณะที่ร่างกฎหมายนี้กลับขัดกับหลักการของแกตต์อย่างสิ้นเชิง

ผลที่ตามมาคือ การก่อให้เกิดนโยบายกีดกันทางการค้าขึ้นเพื่อสนับสนุนการผลิตภายในประเทศกลุ่มผู้นำเข้าเพิ่มขึ้น (Protectionism) เนื่องจากถ้าหากว่าร่างกฎหมายนี้มีผลออกบังคับใช้แล้ว จะทำให้ประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอต่าง ๆ ถูกตัดปริมาณโควตาลงมาก ทำให้ผลิตภัณฑ์ “สิ่งทอ” ทะลักไปยังตลาดนำเข้าอื่น ๆ เช่น ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ออสเตรเลีย ทำให้ตลาดของประเทศผู้นำเข้าเหล่านี้ไม่อาจรองรับสินค้าได้หมด ซึ่งจะก่อให้เกิดมาตรการกีดกันทางการค้า และคงมีการเลือกปฏิบัติต่อกันมากยิ่งขึ้นจนทำให้รูปแบบของการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศที่ดำเนินอยู่ต้อง เบี่ยงเบนไป

1.3 ร่างกฎหมายนี้จะผิดต่อมาตรา 19 ของแกตต์ เนื่องจากว่า การที่ประเทศภาคีของแกตต์จะออกกฎหมายภายในมาป้องกันตัวเองในลักษณะเป็น safeguard measures ได้นั้น มาตรา 19 ของแกตต์ได้บัญญัติให้ประเทศผู้นำเข้าใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าได้ในสถานการณ์ที่เรียกว่า “มาตรการฉุกเฉิน” โดยมีองค์ประกอบว่าการที่สินค้าที่นำเข้ามีจำนวนพุ่งขึ้นสูงกว่านั้น เป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดถึงได้ (Unforeseen Development) และการที่มีจำนวนพุ่งขึ้นสูงนั้น เป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ผลิตในประเทศผู้นำเข้าที่ทำการผลิตสินค้าอย่างเดียวหรือคล้ายคลึงกัน เงื่อนไขทั้งหมดที่กล่าวมานี้ยังต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับว่า ถ้าการที่สินค้านำเข้ามีจำนวนพุ่งขึ้นสูงนั้นต้อง เนื่องมาจากการที่ประเทศผู้นำเข้านั้นถูกผูกพันอยู่



กับกฎหมายของแกลด์ แต่สำหรับร่างกฎหมายนี้จะไม่ใส่ใจกับเงื่อนไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าของสหรัฐฯ มีการลงทุนเพิ่มขึ้นในปี 2527 และผลกำไรในสินค้าสิ่งทอมีผลกำไรเพิ่มขึ้น 20% เทียบปี 2526 และผลผลิตในประเทศของสหรัฐฯ ก็ยังคงประกอบกันเป็นส่วนแบ่งการตลาดที่ใหญ่ในตลาดสหรัฐฯ

1.4 ร่างกฎหมายนี้ขัดต่อหลักการของ GATT ที่ให้เป็น Import Licenser แต่มาตรา 1 ใน Jenkins Bill กำหนดให้เป็น Export Licenser ซึ่งมีผลแตกต่างทางด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศผู้นำเข้าคือสหรัฐฯ จะเพิ่มอำนาจในการต่อรองเหนือประเทศผู้ส่งออกเป็นอันมาก อันจะยังผลให้ประเทศผู้ส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาต้องประสบความเสียหาย และจำต้องยอมรับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## ประการที่ 2 ละเมิดต่อข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ (MFA)

ร่างกฎหมายนี้เป็นการสร้างกฎเกณฑ์เพิ่มเติมขึ้นจาก MFA ต่างหากอีกหลายประการ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าไม่เป็นการเคารพต่อกติการะหว่างประเทศที่มีอยู่แล้วแต่กลับสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ตามอำเภอใจ โดย

2.1 ร่างกฎหมายนี้มีผลกระทบต่อหลักการของ MFA เพราะร่างกฎหมายนี้ให้อำนาจสหรัฐฯ ที่จะจำกัดการนำเข้าได้เพียงลำพังฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องหารือกับประเทศคู่กรณี (Unilateral Action) ในขณะที่ตามหลักการของ MFA จำเป็นจะต้องมีการหารือกันก่อน โดยมาตรา 3 ของ MFA ได้กำหนดให้ประเทศภาคีที่เดือดร้อนจากการนำเข้าสินค้าสิ่งทอจะปรึกษาหารือกับประเทศภาคีผู้ส่งออกที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งวิธีการหารือ ผลการปฏิบัติได้ระบุไว้อย่างชัดเจนตามข้อตกลง MFA แต่ร่างกฎหมายนี้กลับขัดกับหลักการดังกล่าวอย่างชัดเจน

2.2 ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังมีผลกระทบต่อหลักการของ MFA ที่กำหนดอัตราการเพิ่มแบบค่อยเป็นค่อยไป (orderly growth) ซึ่งอัตราการเพิ่มที่กำหนดตามร่างเจเนอรัล บิลล์ กำหนดอัตราการขยายตัวไม่สอดคล้องกับหลัก MFA โดยเฉพาะประเทศไทยจะต้องถูกตัดโควตา (cut back) ลงไปเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายอ้างว่า การนำเข้าทั้งหมดไม่ควรเกินระดับ 6% ตามอัตราที่กำหนดไว้ใน MFA จะเห็นได้ว่า

ข้ออ้างนี้ได้ละเลยความจริงที่ว่า อัตราการเพิ่ม 6% ที่กล่าวไว้ใน MFA นั้น เป็นเพียงอัตราการเพิ่มขึ้นต่ำสุดที่อาจจะยอมให้กระทำได้ในกรณีของผลผลิตซึ่งก่อให้เกิดสภาวะตลาดบั่นป่วน แต่ใน ส่วนของผลผลิตอื่น ๆ นั้นอัตราการเพิ่มให้ เป็นไปตามระบบกลไกของตลาด

ประการที่ 3 ละเมิดข้อตกลงสองฝ่าย (Bitateral Agreement)

โดยที่ร่างกฎหมายนี้ค่อนข้างจะเป็นการบัญญัติ ที่ออกมาใช้บังคับโดยคู่สัญญาฝ่ายเดียว โดยปราศจากความยินยอมของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นการละเมิดข้อตกลงสองฝ่ายที่สหรัฐฯ ได้กระทำกับประเทศกำลังพัฒนาผู้ส่งออกอื่น ๆ ซึ่งข้อตกลงสองฝ่ายนั้นได้บัญญัติถึงมาตรการและวิธีการอันเป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย เพื่อการ เดิมโตของการค้าอย่าง เป็นระเบียบ และวิธีแก้ไขปัญหาคู่สัญญาในกรณีเกิดสภาวะตลาดบั่นป่วน (มักจะ บัญญัติไว้ในข้อ 4 ของความตกลงสองฝ่าย)

ประการที่ 4 ละเมิดกฎหมายภายในของสหรัฐฯ ตามมาตรา 201 ของกฎหมายว่าด้วยการค้าของสหรัฐฯ ปี 2517 (Trade Act of 1974)

มาตรา 201 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐบาล ในการบรรเทาความเดือดร้อน เป็นการชั่วคราวแก่อุตสาหกรรมในประเทศที่ได้รับความเสียหาย อย่างร้ายแรง จากการที่มีการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น เป็นจำนวนมาก โดยการช่วยเหลือดังกล่าว อาจจะกระทำในรูปของการเก็บอากรขาเข้าเพิ่มขึ้น โดยการกำหนดปริมาณการ นำเข้า เช่น การกำหนดโควตานำเข้าหรือการกำหนดโควตาภาษีศุลกากร หรือการช่วยเหลือ ให้อุตสาหกรรมที่ได้รับความเดือดร้อนสามารถปรับตัวเองให้อยู่รอดภายใต้สภาวะการแข่งขัน ร่างกฎหมายนี้ได้หลีกเลี่ยงบทบัญญัติตามมาตรา 201 ซึ่งคล้ายคลึงกับมาตรา 19 ของแอกต์ โดยต้องมีการพิสูจน์ถึงความเสียหายที่ได้รับ แต่ร่างกฎหมายนี้ไม่มีการพิสูจน์ถึงความเสียหาย มีเพียงตัวเลขที่กล่าวอ้างลอย ๆ ว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอภายในประเทศได้รับความเสียหาย ทั้ง ๆ ที่อุตสาหกรรมดังกล่าวของสหรัฐฯ ยังมีประสิทธิภาพที่จะแข่งขันในตลาดได้

ข. ร่างกฎหมายว่าด้วยการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม ปี 2530

(The Textile & Apparel Trade Act of 1987) หรือ Derrick Bill

1. สาระสำคัญของร่างกฎหมาย <sup>23</sup>

เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2530 นาย Butler Derrick สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกา พร้อมทั้งนาย Strom Thurmond และนาย Ernest Hollings วุฒิสมาชิกสหรัฐอเมริกา ได้ร่วมเสนอร่างกฎหมายสิ่งทอเข้าสู่รัฐสภาสหรัฐอเมริกา โดยมีชื่อว่า Textile and Apparel Trade Act of 1987 หรือที่สภาผู้แทนฯ เรียกว่า H.R. 1154 หรือที่วุฒิสภา เรียกว่า S. 549 โดยมีวัตถุประสงค์ปกป้องคุ้มครองมิให้อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มต้องล้มละลายและเกิดปัญหาการว่างงานขึ้น

สาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้หรือจะเรียกให้สั้นว่า Derrick Bill นั้นสรุปได้ว่าจะใช้มาตรการกำหนดโควตาดำนำเข้ารวม (Global Quota) เป็นหลักในการควบคุมยอดปริมาณนำเข้าจากทั่วโลกทุกประเทศ โดยไม่มีข้อยกเว้นและใช้ปริมาณนำเข้าจริงปี 2529 บวกกับอัตราเพิ่มร้อยละ 1 เป็นฐานกำหนดปริมาณนำเข้าในปี 2530 โดยมอบอำนาจให้กระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ออกประกาศการบริหารโควตาดำนำเข้าดังกล่าวด้วย และเพื่อเป็นการชดเชยแก่ประเทศผู้ส่งออกที่ถูกกระทบกระเทือนจากการกำหนดโควตาดำดังกล่าว ร่างกฎหมายนี้ให้อำนาจประธานาธิบดีในการชดเชยลดอัตราภาษีอากรนำเข้าไม่เกินร้อยละ 10 ภายในระยะเวลา 5 ปี ในรูปของการเจรจาการค้ากับประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอที่ได้รับผลกระทบนี้

นอกจากนี้ร่างกฎหมายนี้ยังควบคุมการนำเข้ารองเท้าประเภทที่มีใช้ทำจากยาง (Nonrubber Footwear) ด้วย โดยกำหนดปริมาณนำเข้าตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นไป เท่ากับสถิตินำเข้าของปี 2529 หลังจากที่ถูกกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ไปแล้ว 10 ปี จะมีการทบทวนโดยรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ เพื่อเสนอรายงานต่อรัฐสภา

<sup>23</sup> อภิขัย อภิวัดณา "ร่างกฎหมายสิ่งทอฉบับใหม่ของสหรัฐฯ กับผลกระทบต่อไทย"

วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ มีที่ 18 ฉบับที่ 189, 2530 หน้า 10-11.

ขณะนี้ร่างกฎหมายสิ่งทอฉบับนี้<sup>24</sup> กำลังรอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา นาย Ernest Hollings วุฒิสมาชิก ได้มีความพยายามที่จะให้มีบทแก้ไขร่างกฎหมายนี้ โดยให้นำเรื่องการเพิ่มปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรของสหรัฐฯ โดยประเทศคู่ค้ามาเป็นปัจจัยประกอบการพิจารณาระดับโควตาการนำเข้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป บทแก้ไขดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐฯ ที่จะให้สิทธิพิเศษภายใต้แผนการ การจัดสรรโควตารวม (Global Quota Scheme) ของร่างกฎหมายสิ่งทอแก่ประเทศที่ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรของสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในรอบ 12 เดือน คาดว่าในอีกไม่ช้า วุฒิสภาสหรัฐฯ อาจจะมีการพิจารณาบทแก้ไขร่างกฎหมายสิ่งทอฉบับนี้ หลังจากที่ได้มีการลงคะแนนเสียงในร่างกฎหมายการค้าในเดือนมีนาคม 2531

ผู้สนับสนุนร่างกฎหมายฉบับนี้อ้างว่า<sup>25</sup> ร่างกฎหมายไม่ค่อยมีผลมากนัก เหมือนกับร่างกฎหมายฉบับ "เจนกินส์ บิลล์" โดยไม่มีผลเป็นการลดการนำเข้าอย่างมากมาย ไม่ได้แยกผู้นำเข้าจากเอเชียเป็นรายๆ ไป และจะไม่ส่งผลให้ถูกการตอบโต้ทางอากรจากประเทศอื่น ๆ เนื่องจากได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจ เสนอค่าทดแทนในรูปของการลดอัตราอากรขาเข้า

2. ข้อเท็จจริงบางประการของร่างกฎหมาย เสนอโดยกรมการค้าของรัฐบาลฮ่องกง<sup>26</sup>

<sup>24</sup> สุภาพรณ หาญเทพินทร์ "รายงานการศึกษาวิเคราะห์เรื่องการกีดกันทางการค้าสิ่งทอของสหรัฐฯ กับผลกระทบต่อประเทศไทย" ฝ่ายวิจัยสินค้าอุตสาหกรรม กองวิจัยสินค้าและการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 2531, หน้า 14.

<sup>25</sup> Walter C. Lenahan "Why the US Textile & Apparel Trade Act of 1987, alias Son of Jenkins, is every bit as bad as its predecessor" Textile Asia, April 1987 p. 134.

<sup>26</sup> The facts on the act "As presented by the Trade Department of the Hong Kong Government" Textile Asia, April 1987, p. 137 (ข้อความที่แปลนี้เป็นกรแปลเอง)



กรมการค้าของรัฐบาลฮ่องกงได้เสนอข้อเท็จจริงบางประการของร่างกฎหมาย

ดังนี้

- ข้ออ้าง : The Textile & Apparel Trade Act of 1987 มุ่งขจัดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าของสหรัฐฯ โดยอ้างว่าความเสียหายถูกก่อโดยการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น โดยมุ่งจำกัดปริมาณการนำเข้าให้อยู่ในระดับปี 2529 ตามลักษณะของสินค้าเป็นรายชนิด โดยยอมให้มีการเพิ่มขึ้น 1% ค่อยๆ โดยกล่าวว่าข้อเสนอนี้สอดคล้องกับข้อผูกพันที่สหรัฐฯ มีต่อประเทศอื่น และไม่นำไปสู่การถูกตอบโต้ทางอากร
- ข้อเท็จจริง : ร่างกฎหมายนี้ไม่ได้ให้หลักฐาน หรือข้อสนับสนุนการกำหนดความเสียหาย ซึ่งจะนำไปสู่การเสียความเชื่อถือ (credit) ที่สหรัฐอเมริกามีตามข้อผูกพันและข้อตกลงระหว่างประเทศ ดังเช่นการจำกัดการค้าจะเป็นผลมาจากโควตาบวกด้วย 1% ร่างกฎหมายนี้จะนำไปสู่การปั่นป่วนของการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าทั่วโลก ซึ่งคิดเป็น 10% ของปริมาณการค้าทั่วโลก และนำไปสู่การตอบโต้ทางอากรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้
- ข้อเท็จจริง 1 : ร่างกฎหมาย เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นในปี 2529 อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสหรัฐฯ ได้มีผลงานดีเด่นเหนืออุตสาหกรรมทั้งหมดในแง่ของผลผลิต การจ้างงาน กำไร ค่าจ้าง และการใช้วัตถุดิบ ตัวอย่างเช่น
- : दरชนีผลผลิตของ Federal Reserve Board ขึ้นไป 8.5% ของสิ่งทอ และ 1.4% ของเสื้อผ้าเมื่อปลายเดือนตุลาคม 2529 ในขณะที่อุตสาหกรรมอื่น ๆ ขึ้นเพียง 1.4%
  - : दरชนี Capacity Utilisation ของสิ่งทอ คิดเป็น 95% และของเสื้อผ้า 86% ในเดือนพฤศจิกายน 2529 ในขณะที่อุตสาหกรรมอื่น ๆ ทั้งหมดของสหรัฐฯ มี दरชนีเพียง 80%
  - : กำไรของอุตสาหกรรมสิ่งทอได้เพิ่มขึ้น เกือบ 2 เท่าตัวในปี 2529 โดยมีการเพิ่ม 20% ของผลกำไรของสิ่งทอสำคัญ 8 ประเภทเพิ่มขึ้น เกือบ 400% ในช่วง (ไตรมาส) ที่ 3 ของปี 2529 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกัน

ข้อเท็จจริง 2 : อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสหรัฐฯ ได้มีการป้องกันในระดับสูงอยู่แล้ว ระบบข้อจำกัดโควตาของ MFA ฉบับใหม่ถูกขยายให้ครอบคลุมมากขึ้น และ จำกัดการนำเข้ามากยิ่งขึ้นอยู่แล้ว

- . การนำเข้าจากไต้หวัน, เกาหลี, ชองกง, ญี่ปุ่น รวมกันทั้งหมดเกือบครึ่งหนึ่งของการนำเข้า สหรัฐฯ ทั้งหมดได้ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดการนำเข้า โดยมีอัตราค่าการเพิ่มต่ำกว่า 1% อยู่แล้วในปี 2530
- . การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราทำให้คาดได้ว่าจะมีการนำเข้าจากประชาคมยุโรป แคนาดา และประเทศที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดประมาณ 15% ของการนำเข้าทั้งหมด
- . การนำเข้าจากประเทศที่ถูกจำกัดอื่น ๆ ได้ตกอยู่ภายใต้ข้อตกลงที่มีการควบคุมมากขึ้น

นอกเหนือจากมาตรการป้องกันโดยใช้โควตา อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้า ได้รับการป้องกันจากอัตราอากรขาเข้าในระดับสูงถึง 16.6% อยู่แล้ว คือ เกือบ 5 เท่าของผลิตภัณฑ์อื่น ๆ

ข้อเท็จจริง 3 : ร่างกฎหมายจะนำไปสู่ความวุ่นวายและค่าใช้จ่ายในการบริหารที่สูง ร่างกฎหมายไม่ได้กล่าวอะไรเกี่ยวกับการบริหาร แต่ทำให้เกิดการทดแทนระบบปัจจุบันที่บริหารโดยผู้ส่งออก ระบบใหม่จะถูกบริหารโดยหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เกิดความยุ่งเหยิง เนื่องจาก

- . มีท่าหน้าเข้าอยู่ถึง 300 ท่า
- . มีการนำเข้า 3 ล้านขวด โดยมี 5 ล้านโควตา หรือ 50% ของการนำเข้า ค่านศุลกากรทั้งหมดของสหรัฐฯ
- . มีการจัดลำดับชั้น เป็น 3,400 ชนิด ประเภทสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้า ที่มีอยู่ในตารางที่กักค่านศุลกากร
- . มีผลิตภัณฑ์สิ่งทอและเสื้อผ้ามากกว่า 100 ประเภท

ข้อเท็จจริง 4 : ร่างกฎหมายหลักเสียงกระบวนกรภายใต้กฎหมายการค้าสหรัฐฯ ที่มีอยู่แล้ว กฎหมายการค้าสหรัฐฯ ได้บัญญัติว่า อุตสาหกรรมที่อ้างว่าได้รับความเสียหาย

จะต้องถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ

(International Trade Commission) เพื่อกำหนดว่าความเสียหายมีอยู่จริงและถูกก่อให้เกิดโดยการนำเข้า และถ้าเป็นจริงแล้วก็จะมีการแนะแนวทางการเยียวยาที่เหมาะสม ร่างกฎหมายได้หลีกเลี่ยงกฎหมายดังกล่าว โดยให้สภาประกาศว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริงแก่อุตสาหกรรมทั้งสองประเภท โดยปราศจากการไต่สวนและอ้างหลักฐานที่ไม่เกี่ยวข้อง

ข้อเท็จจริง 5 : ร่างกฎหมายได้ละเมิดกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศภายใต้ GATT และ MFA วิธีการภายใต้ GATT ต้องตั้งอยู่บนหลักฐานของความเสียหาย ต้องระบุชนิดของผลิตภัณฑ์เป็นชนิด ๆ และต้องบังคับใช้ในช่วงเวลาจำกัด ร่างกฎหมายนี้ไม่สอดคล้องกับหลักการข้างต้นเลย

- หลักฐานของความเสียหาย : ร่างกฎหมายเสนอสถิติ แนวโน้มการนำเข้า แต่ไม่มีหลักฐานการเสียหาย ดังที่ปรากฏในข้อเท็จจริง ซึ่งหลักฐานที่ปรากฏชี้ว่าอุตสาหกรรมภายในประเทศไม่ได้กำลังประสบกับความเสียหาย
- การระบุชนิดของสินค้า : ร่างกฎหมายได้แสวงหาการม็องกันรวม ๆ คลุมผลิตภัณฑ์สิ่งทอและเสื้อผ้าทั้งหมดโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าชนิดใดมีการขึ้นหรือลง ทั้งที่จริงแล้วผลิตภัณฑ์บางประเภทมีการเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังเช่น เสวตเจอร์ ขึ้นจาก 423,000 โทลในปี 2523 เป็น 4,730,000 โทลในปี 2528 หรือกว่า 11 เท่าตัว
- ระยะเวลาที่จำกัด : ร่างกฎหมายจะขยายการใช้มาตรการโควต้า ซึ่งได้ใช้มา 25 ปีแล้ว โดยให้มีการทบทวนการใช้ในอีก 10 ปีข้างหน้า ซึ่งที่จริงแล้วร่างกฎหมายต้องการให้มีการใช้ข้อจำกัดต่อไปอีก โดยจัดความยืดหยุ่นที่มีอยู่ทิ้งไป
- ร่างกฎหมายขัดแย้งกับ MFA และข้อตกลงสองฝ่ายที่ทำไว้กับ 38 ประเทศ
- การเพิ่มของการนำเข้าจะเป็นเพียง 1% ทั้งที่ MFA ระบุไว้ 6%
- ความยืดหยุ่นที่ปวงที่จะปรับให้เข้ากับแนวโน้มของตลาดจะหายไป
- การถดถอยของการนำเข้าต้องเป็นผลจากการลดระดับของการส่งออก

ภายใต้ข้อตกลงสองฝ่าย หรือโดยการใช้ข้อจำกัดกับสินค้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้  
ข้อตกลง

- ข้อเท็จจริง 6 : ร่างกฎหมายก่อความเสียหายแก่ระบบการค้าของโลก  
ความพยายามระหว่างประเทศที่สำคัญได้ปรับปรุงการค้าของโลก โดยผ่าน  
การเจรจาหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ภายใต้ GATT  
การเจรจានี้จะกล่าวถึงปัญหาเก่าและใหม่รวมถึงการเข้าถึงตลาด,  
เกษตรกรรม, การบริการและทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งทุกอย่างนี้เป็นสิ่งสำคัญ  
ยิ่งสำหรับสหรัฐฯ ร่างกฎหมายได้ขัดแย้งกับความพยายามเหล่านี้ และทำ  
ให้สหรัฐฯ เสื่อมเสียความเชื่อถือ (credit) ในการให้ความร่วมมือแก้  
ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือที่จะไม่ใช่ข้อจำกัดทางการค้า  
ใหม่ที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลง GATT หากผ่านมาเป็นกฎหมาย ร่างกฎหมาย  
จะก่อให้เกิดความล้มเหลวทางการเจรจา

ยิ่งกว่านี้จะเปลี่ยนแปลงให้เกิดการย้ายทิศสิ่งทอและเสื้อผ้าออก  
จากการพิจารณาในการเจรจาหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย เนื่องจากผลิตภัณฑ์  
เหล่านี้ ถูกเก็บภาษีในอัตราสูงที่สุด อันเป็นการทำลายความเชื่อถือใน  
การเจรจารอบใหม่ และจงใจให้ประเทศอื่นไม่พยายามปรับปรุงการค้า  
ในทางที่ให้ประโยชน์แก่สหรัฐฯ

- ข้อเท็จจริง 7 : ร่างกฎหมายจะส่งผลให้เกิดการได้คอบทางอากร  
แม้ว่าร่างกฎหมายได้จัดหาค่าชดเชยตามที่กำหนดใน GATT แต่ที่แท้จริง  
แล้ว มิได้เป็นดังนั้น ประเทศคู่ค้าไม่สามารถถูกผูกพันให้รับค่าชดเชย  
และระดับของค่าชดเชยก็เป็นเรื่องของการตกลง ตาม GATT ต้องตกลง  
กันในเรื่องค่าชดเชย ไม่ใช่บังคับให้รับ แต่เท่าที่ร่างกฎหมายกำหนด  
หากไม่มีการตกลงกัน ผู้ส่งออกย่อมมีสิทธิทำการคอบได้

### 3. ผลกระทบของร่างกฎหมายต่อการค้าของโลก

สำหรับผลกระทบจากร่างกฎหมายสิ่งทอลฉบับนี้ที่มีต่อประเทศไทย และประเทศผู้ส่งออกอื่น ๆ นั้น สรุปได้ดังนี้<sup>27</sup>

3.1 เมื่อกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้จะทำให้ข้อตกลงสิ่งทอสองฝ่ายระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ซึ่งมีอายุใช้ตั้งแต่ปี 2526-2531 ต้องหมดสภาพการใช้โดยปริยาย และในขณะเดียวกันประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับความเสียหายจากร่างกฎหมายนี้อาจดำเนินมาตรการตอบโต้ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อการค้าของสหรัฐฯ และของโลกด้วย

3.2 ร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดแย้งกับข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าซึ่งสหรัฐฯ จะต้องชดเชยให้แก่ประเทศผู้เสียหาย แต่ก็คงจะไม่มี ความหมายต่อไทยเท่าใดนัก เพราะไทยมีส่วนแบ่งตลาดสินค้าสิ่งทอในสหรัฐฯ เพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ทำให้เห็นว่าจะไม่ได้รับสิทธิในแง่ของการชดเชย

3.3 ร่างกฎหมายนี้จะทำให้อาเซียนและประเทศผู้ผลิตสิ่งทออื่น ๆ ที่มีขนาดเดียวกันไม่ได้รับประโยชน์ทัดเทียมกับประเทศผู้ผลิตรายใหญ่ ซึ่งความแตกต่างในระดับการแข่งขันและขั้นตอนการพัฒนาจะมีผลให้ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่มีโอกาสมากกว่าผู้ส่งออกรายเล็กในการปกป้องส่วนแบ่งการตลาดและในที่สุดระบบโควต้ารวมที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายดังกล่าว จะทำให้ประเทศผู้ส่งออกรายเล็กมีส่วนแบ่งการตลาดน้อยลง และประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่มีส่วนแบ่งการตลาดมากขึ้น สภาพและฐานะที่แท้จริงของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในเรื่องการค้าสิ่งทอนั้น ประสิทธิภาพในการเจาะตลาดสิ่งทอสหรัฐฯ ของประเทศดังกล่าวรวมทั้งไทยด้วย ไม่อยู่ในระดับที่จะแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ ซึ่งจะมีผลให้การส่งออกของไทยและประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายลดลง เมื่อปริมาณการส่งออกลดลง และไม่สามารถหาตลาดอื่นมาทดแทนได้ ก็จะทำให้เกิดปัญหาสินค้าล้น ก่อความปั่นป่วนแก่ตลาดภายในประเทศ และอาจจะ เป็นผลทำให้โรงงานต้องปิดตัวเองลง ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้นด้วย

<sup>27</sup> อภิขัย อภิวัฒนา "ร่างกฎหมายสิ่งทอลฉบับใหม่ของสหรัฐฯ กับผลกระทบต่อประเทศไทย" วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ ปีที่ 18 ฉบับที่ 189, 2530 หน้า 12-14.

3.4 สหรัฐฯ อาจจะนำเอาระบบการขออนุญาตนำเข้าและการประมูลโควตา มาใช้ ซึ่งจะมีผลทำให้อำนาจการต่อรองอยู่ในมือผู้ซื้อ เกิดการแข่งขันในการขายสูงมาก ผู้ซื้อ สามารถถกตราคารับซื้อให้ต่ำลง มีผลทำให้มูลค่าสินค้าของประเทศผู้ส่งออกลดลง

3.5 เมื่อกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้แล้ว สหรัฐฯ จะยกเลิกการกำหนดโควตา รายประเทศ ซึ่งสิ่งนี้จะ เป็นผลเสียหายต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอของประเทศผู้ส่งออก เพราะว่าผู้ผลิต ไม่สามารถวางแผนการผลิตสำหรับอนาคตได้ และจะไม่ผลิตสินค้าหากไม่ทราบจำนวนสินค้าที่ผลิต หรือผู้ซื้อที่แน่นอน ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและการว่างงานขึ้น เนื่องจากโรงงานสิ่งทอ ในประเทศผู้ส่งออกทั้งหลายต้องปิดลงอัน เนื่องจากสาเหตุดังกล่าว

#### 4. แนวทางการแก้ไขปัญหา และความคิดเห็นของประเทศไทยต่อร่างกฎหมาย

##### 4.1 แนวทางการแก้ไขปัญหามาของประเทศไทย<sup>28</sup>

เท่าที่ผ่านมาทางภาครัฐบาลและเอกชนได้ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการ ทามาตรการแก้ไขปัญหาค้าสิ่งทอไทย-สหรัฐฯ สำหรับปัญหา Derrick Bill ทางรัฐบาล ก็ได้มีการ เคลื่อนไหว เพื่อคัดค้านร่างกฎหมายนี้ โดยดำเนินการผ่านสถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. และประสานความร่วมมือกับสถานทูตของประเทศในกลุ่มอาเซียน โดย พยายามมิให้ร่างกฎหมายนี้ไปผนวกเข้ากับร่างกฎหมายการค้า (Omnibus Trade Bill) หรือ H.R. 3 รวมทั้งสถานทูตไทยในสหรัฐฯ จะทำการคัดค้านว่า Derrick Bill ผ่า สิ้น กฏของ GATT ด้วย

นอกจากนี้ก็มีการว่าจ้างนัก lobbyist ในสหรัฐฯ คอยติดตามความ เคลื่อนไหวและรายงานพร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลดลงมา รวมทั้งได้มีการจัดทำ เอกสารสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับร่างกฎหมายนี้และทำที่ของไทย โดยกระทรวงการต่างประเทศ

<sup>28</sup> สุภาพรณ หาญเทพินทร์ "รายงานการศึกษาวิเคราะห์ เรื่องการกีดกันทางการ ค้าสิ่งทอของสหรัฐฯ กับผลกระทบต่อประเทศไทย" ฝ่ายวิจัยสินค้าอุตสาหกรรม กองวิจัยสินค้า และการตลาด กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ 2531, หน้า 20-21.



กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงอุตสาหกรรม ได้ร่วมจัดทำขึ้น ใช้ชื่อเอกสารว่า "Thailand's initial reaction to the US Textile and Apparel Trade Bill of 1987" (ภาคผนวกแนบท้าย) <sup>29</sup> เพื่อมอบให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยในกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งต้องพบปะเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ในทุกระดับที่มาติดต่อราชการแสดงความคัดค้านเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งให้ภาคเอกชน (สมาคมสิ่งทอต่าง ๆ) เร่งประชาสัมพันธ์และให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน โดยชี้แจงผลเสียและคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าว พร้อมทั้งร่วมมือประสานงานกับสหภาพแรงงานด้วย

<sup>29</sup> ภาคผนวกแนบท้าย มี 13 ข้อ ดังนี้ (ข้อความที่แปลนี้เป็นการแปลเอง)

1. ร่างกฎหมายถูกเสนอในขณะที่อุตสาหกรรมสิ่งทอสหรัฐฯ กำลังได้รับความคุ้มครองจากการนำเข้าในระดับสูงที่สุด อุตสาหกรรมสิ่งทอของสหรัฐฯ มีอัตราเติบโตสูงที่สุดและมีผลสำเร็จเหนือกว่าอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในระบบ
2. ร่างกฎหมายมีแนวทางตรงกันข้ามกับหลักการของ GATT เพราะเหตุที่ไม่มีตัวบ่งชี้ถึงระยะเวลาที่จะใช้เพื่อแก้ไขปัญหา
3. การประกาศใช้ร่างกฎหมายส่งผลให้ มาตรา 19 ของ GATT ต้องปรับใช้กับกรณีนี้ทันที รัฐบาลสหรัฐฯ ปรับใช้มาตรา 19 นี้ รัฐบาลสหรัฐฯ ก็จะต้องปฏิบัติต่อประเทศคู่ค้าในลักษณะที่เหมือนกัน และต้องกระทำการปรึกษาหารือกับประเทศคู่ค้าเพื่อหาคำทดแทนที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ก็ดี คำทดแทนที่ร่างกฎหมายนี้เสนอให้ไม่เพียงพอและไม่มี ความหมาย
4. เนื่องจาก ไม่มีแนวทางอย่างชัดเจนว่าการนำเข้าจะถูกบริหารอย่างไร (ใน ส่วนของการควบคุมโควต้า) ก็เกิดความวิตกว่าผู้ออกกฎหมายของสหรัฐฯ อาจจะใช้วิธีให้ใบอนุญาตการนำเข้า และใช้วิธีการประมูลระบบโควต้า
5. ร่างกฎหมายที่ถูก เสนอหากออกมาใช้บังคับจะส่งผลให้เกิดความวิตกว่าข้อตกลงว่าด้วยการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) จะยังมีผลใช้บังคับต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ไม่อาจจะคาดได้ว่าร่างกฎหมายนี้สามารถใช้บังคับได้พร้อม ๆ กับ MFA การถอนตัวของสหรัฐฯ จาก MFA ซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าสิ่งทอรายใหญ่นั้น จะก่อให้เกิดความเสี่ยงที่สูงขึ้นในแง่ที่ว่า ผู้นำเข้าอื่น ๆ อาจ จะถอนตัวเช่นเดียวกับสหรัฐฯ ดังนั้นจะนำไปสู่ความปั่นป่วนทางการค้า ซึ่งผลที่ตามมาก็คืออาจจะก่อให้เกิดสงครามทางการค้า

6. การออกร่างกฎหมายออกมาใช้บังคับจะขัดกับ MFA อย่างชัดเจน รวมทั้ง ข้อตกลงสองฝ่ายที่สหรัฐฯ ได้ทำกับประเทศกำลังพัฒนาจะอยู่ในสภาวะล่อแหลม ยิ่งกว่านี้ ร่างกฎหมายยังได้ละเมิดมาตรา 6 แห่ง MFA ซึ่งเรียกร้องให้เกิดการปฏิบัติซึ่งเป็นการ สนับสนุนต่อประเทศกำลังพัฒนา ในแง่ของการให้โอกาสทางด้านสิ่งทอ

7. ร่างกฎหมายได้ละเมิด MFA เนื่องมาจากร่างกฎหมายมุ่งที่จะลดระดับการ นำเข้าโดยตั้งอยู่บนระบบโควตาโลกหรือโควตารวม (Global Quota) โดยปราศจากการ พิสูจน์ความจำเป็นของภาวะตลาดให้สอดคล้องกับแนบท้าย A ของ MFA

8. ร่างกฎหมายที่ถูกเสนอนี้ จะจำกัดการนำเข้าไปสู่จุดการนำเข้า ณ ปี 2529 แทนที่จะเป็นสิทธิการนำเข้าที่ได้ถูกเจรจาไว้แล้ว ทั้งนี้เป็นไปในทางตรงกันข้ามกับเหตุผลที่ผู้ สนับสนุนร่างกฎหมายนี้ได้กล่าวอ้างมาตั้งแต่ต้นว่าร่างกฎหมายนี้มิได้มุ่งไปสู่การคัดถอย (roll back) ซึ่งจุด ๆ นี้แสดงให้เห็นถึงว่าเป็นการคัดค้านนำเข้าอย่างชัดเจน

9. ร่างกฎหมายนี้จะทำให้อาเซียนและผู้ผลิตอื่น ๆ ในระดับเดียวกับคนผู้สถานะ ที่เสียเปรียบ เมื่อเทียบกับผู้ส่งออกรายใหญ่ ระดับความแตกต่างของการแข่งขันและสภาวะของการ พัฒนา ผู้ส่งออกรายใหญ่จะมีโอกาสที่ดีกว่าในการรักษาและแสวงหาส่วนแบ่งตลาดรายใหญ่ ซึ่งผล สุดท้ายของการใช้ระบบโควตาโลกก็คือ การปล้นประเทศที่จนไปสู่ประเทศที่ร่ำรวย

10. ในกรณีที่ขาดควมบังคับที่แน่ชัดของระดับโควตารายบุคคล อุตสาหกรรมสิ่งทอ ในประเทศไทย และประเทศอาเซียนอื่น ๆ จะประสบกับความสูญเสีย เพราะว่าจะไม่สามารถวางแผน การผลิตล่วงหน้า การผลิตไม่สามารถเริ่มต้นโดยปราศจากการรู้ซึ่งถึงปริมาณที่จะต้องผลิตหรือ ผู้ซื้อ

11. ผลของการใช้ระบบโควตารวม ก็คือ การมอบอำนาจให้ไปตกอยู่ในมือผู้ซื้อ ดังนั้นจะส่งผลให้เกิดการลดตัวของรายได้จากต่างประเทศของผู้ส่งออก

12. ร่างกฎหมายเป็นอันตรายต่อการส่งออกสินค้าของประเทศไทย เนื่องจาก การส่งออกของสินค้าดังกล่าวไปสู่สหรัฐฯ นั้นมีปริมาณน้อย (สินค้าในที่นี้หมายถึง สิ่งสวมเท้า ที่มีได้ทำจากยาง)

13. MFA ซึ่งเป็นเครื่องมือครอบคลุมถึงการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศได้ถูกต่ออายุเมื่อ 31 กรกฎาคม 2529 ออกไปอีก 5 ปี ประเทศไทยเชื่อว่า MFA มีประสิทธิภาพที่จะจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการค้าสิ่งทอได้เพียงพอแล้ว ประเทศไทยได้เป็นผู้สนับสนุน MFA มาตลอดและมีความมั่นใจว่า MFA เป็นประโยชน์ต่อทั้งอาเซียนและสหรัฐามากพอที่ทั้งสองฝ่ายจะ ได้ยอมรับกฎเกณฑ์ของ MFA ต่อไป



#### 4.2 แนวความคิดเห็นของประเทศไทยต่อร่างกฎหมาย

4.2.1 เนื่องจากตลาดสิ่งทอในสหรัฐฯ จัดได้ว่าเป็นตลาดใหญ่มากแห่งหนึ่ง ดังนั้นการที่สหรัฐฯ จะออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมสิ่งทอของคนนั้น ย่อมมีผลต่อประเทศผู้ค้าสิ่งทอจากทั่วโลกด้วย จากโครงสร้างการผลิตที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขัน เพราะต้นทุนการผลิตสูงนั้น หากสหรัฐฯ ยอมรับในเรื่องหลักความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) แล้ว การแก้ไขปัญหาล้างของสหรัฐฯ และของโลกก็จะสำเร็จลงได้ด้วยดี

4.2.2 สหรัฐฯ เองก็มีกฎหมาย ระเบียบและมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อควบคุมดูแลการนำเข้ามิให้กระทบกระเทือนต่อตลาดภายในของสหรัฐฯ อยู่แล้ว เช่น ระบบภาษีต่าง ๆ การเก็บภาษีคอตโต้ (CVD) จากสินค้าต่างประเทศที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ข้อตกลงทวิภาคีระหว่างสหรัฐฯ กับนานาประเทศภายใต้ข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) กฎหมายเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าสิ่งทอและการปลอมเครื่องหมายการค้า เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งไทยได้เคยถูกจำกัดหรือระงับการนำเข้าสิ่งทอไปยังสหรัฐฯ มาแล้วทั้งสิ้น ดังนั้นสหรัฐฯ จึงไม่ควรออก Derrick Bill ซึ่งมีผลเสียหายต่อระบบการค้าสิ่งทอของโลกและของตนเอง

4.2.3 การประกาศใช้กฎหมายสิ่งทอของสหรัฐฯ จะไม่ส่งผลดีต่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ กล่าวคือ อัตราการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจของสหรัฐฯ โดยส่วนรวมจะลดลงและมีแนวโน้มที่จะมีผลกระทบต่อแรงงานมากกว่า 700,000 ราย เนื่องจากร่างกฎหมายนี้จะเป็นผลเสียต่อความสามารถในการแข่งขันของอุตสาหกรรมส่งออกของสหรัฐฯ เพราะอาจมีการใช้มาตรการตอบโต้สินค้าออกของสหรัฐฯ รวมทั้งอาจนำไปสู่การทำสงครามทางการค้าระหว่างกัน จนเกิดผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมของโลกด้วย

4.2.4 ประเทศไทยเชื่อมั่นว่าข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ฉบับที่ 4 ซึ่งเริ่มใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2529 และจะหมดอายุในปี 2534 นั้น สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการค้าสิ่งทอระหว่างประเทศได้ โดยประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนต่อข้อตกลงดังกล่าวมาตลอด และมั่นใจว่าทั้งอาเซียนและสหรัฐฯ สามารถอยู่ร่วมกันภายใต้ข้อตกลงนี้ตลอดไป

## สรุปข้อเปรียบเทียบระหว่าง Jenkins Bill และ Derrick Bill กับผลกระทบ

## ต่อประเทศไทย

ประเด็นพิจารณา	Jenkins Bill 2528	Derrick Bill 2530
1. การกำหนดโควตาสำหรับประเทศผู้ส่งออก	- แยกประเภทผู้ส่งออก เป็น Major suppliers และ Small suppliers	- กำหนดโควตานำเข้าจากประเทศต่าง ๆ ในลักษณะโควตารวม (Global Quota) โดยแยกพิจารณาในแต่ละรายการ (by category basis) และจะให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศที่ซื้อผลิตภัณฑ์เกษตรของสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นในรอบ 12 เดือน
2. อัตราการเพิ่ม (growth rate)	- หลังจากปี 2528 ประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ให้อัตราการเพิ่มร้อยละ 1 ต่อปี สำหรับประเทศผู้ส่งออกรายเล็กเพิ่มร้อยละ 6 ต่อปี (ยกเว้นสินค้าสิ่งทอประเภท wool ให้เพิ่มร้อยละ 1 ต่อปี)	- ใช้ฐานปริมาณนำเข้าของปี 2529 มีอัตราการเพิ่มร้อยละ 1 ต่อปี โดยให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ
3. ความครอบคลุมในการใช้บังคับต่อประเทศต่าง ๆ	- มีลักษณะเลือกปฏิบัติ โดยยกเว้นประเทศกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและแคนาดา	- ครอบคลุมทุกประเทศ
4. มาตรการ GATT	- ใช้มาตรการ roll-back ควบคุมการนำเข้าสิ่งทอ	- มีลักษณะประนีประนอมมากขึ้น โดยการนำเอามาตรา 19 ของ GATT

ประเด็นพิจารณา	Jenkins Bill 2528	Derrick Bill 2530
5. การชดเชย	- ไม่มีมาตรการการชดเชย (compensation) ต่อประเทศผู้เสียหาย	เรื่อง escape clause มาใช้ในการพิสูจน์ผลเสียหายจากการใช้กฎหมายสิ่งทอนี้
6. ระยะเวลา		- ให้อำนาจประธานาธิบดีในการชดเชยลดภาษีอากรนำเข้าในรูปแบบของการเจรจาการค้ากับประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอที่ได้รับผลกระทบ
7. อื่น ๆ		- หลังจากใช้บังคับแล้ว 10 ปี จะมีการทบทวนโดยรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐฯ และรายงานผลต่อรัฐสภา
<u>ผลกระทบต่อประเทศไทย</u>	การส่งออกสิ่งทอจะลดลง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการผลิต การจ้างงานอันส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม	- ความคุมการนำเข้ารองเท้าประเภท nonrubber ด้วย โดยกำหนดปริมาณนำเข้าของปี 2530 และต่อ ๆ ไป เท่ากับสถิตินำเข้าปี 2529
		1. อำนาจการซื้อขายอยู่กับผู้ซื้อ สหรัฐฯ สามารถจะนำเข้าสิ่งทอจากประเทศใด ๆ ก็ได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดภาวะการตัดราคากระหว่างประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอ 2. ประสิทธิภาพในการเจาะตลาดสิ่งทอสหรัฐฯ ของไทยไม่อยู่ในระดับที่จะแข่งขันกับประเทศผู้ส่งออกรายใหญ่ เช่น ไต้หวัน สาธารณรัฐเกาหลี

ประเด็นพิจารณา	Jenkins Bill 2528	Derrick Bill 2530
		<p>ญี่ปุ่น และฮ่องกง จะส่งผลให้การส่งออกของไทยลดลง</p> <p>3. ส่วนแบ่งของตลาดไม้แน่นอน เนื่องจากสหรัฐฯ สามารถจะเลือกนำเข้าจากประเทศใดก็ได้ ซึ่งจะส่งผลต่อการวางแผนการผลิตและการส่งออกของไทย เพราะไม่สามารถจะกระทำไว้ล่วงหน้าได้ เนื่องจากไม้ทราบบางชนิดและประเภทของสินค้าที่จะขายได้ จนกว่าจะมีผู้สั่งซื้ออันจะเป็นผลทำให้ปริมาณการส่งออกลดลง</p> <p>4. ไทยอาจจะไม่ได้รับสิทธิในแง่ของการชดเชย (compensation) จากมาตรา 19 ของ GATT ซึ่งให้สิทธิแก่ประเทศผู้ส่งออกที่มีผลประโยชน์ทอควาร (Substantial Interest as Exporters) เนื่องจากไทยมีส่วนแบ่งตลาดของสินค้าสิ่งทอในสหรัฐฯ ประมาณร้อยละ 1.25 ในปี 2529 เท่านั้น</p> <p>5. ทำให้ข้อตกลงสิ่งทอไทย-สหรัฐฯ 2526-2531 หมดสภาพการใช้โดยปริยาย</p>

### 5. ผลขั้นสุดท้ายของร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป และเครื่องสวมเท้าฉบับแก้ไขปี 2530 ได้ผ่านสภาทั้งสองของสภาองเกรสในเดือนกันยายน ปี 2531 ถ้าบังคับใช้เป็นกฎหมาย ร่างกฎหมายดังกล่าวจะจัดวางระบบโควต้าในระดับโลกขึ้นใช้กับสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปทุกชนิดโดยแยกพิจารณาผลิตภัณฑ์เป็นราย ๆ ไป และจะจำกัดอัตราขยายตัวรายปีสำหรับผลิตภัณฑ์แต่ละประเภทไว้ 1% ประธานาธิบดีเรแกน ใช้สิทธิยับยั้งร่างกฎหมายกีดกันทางการค้าฉบับนี้<sup>30</sup> เพราะจะทำให้ผู้บริโภคชาวอเมริกันต้องเสียหายคิดเป็นเงินประมาณ 25,000 ถึง 37,000 ล้านดอลลาร์ จะทำให้สหรัฐอเมริกาต้องยกเลิกข้อตกลงสิ่งทอระดับทวิภาคีและระดับพหุภาคีที่ได้ทำไว้ จะทำให้ต้องเสี่ยงต่อการถูกตอบโต้ทางการค้าจากต่างประเทศ จะเป็นผลเสียต่อโครงการช่วยเหลือเพื่อพัฒนากลุ่มประเทศแถบแคริบเบียน และส่งผลเสียต่อบทบาทการเป็นผู้นำของสหรัฐอเมริกาในการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า<sup>31</sup>

อย่างไรก็ดี เป็นที่คาดหมายว่าทางสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสหรัฐฯ คงพยายามลงมติเพื่อล้มล้างการใช้สิทธิยับยั้ง ของประธานาธิบดี แต่คาดว่าสภาคงไม่มีสิทธิยับยั้งได้ เพราะต้องใช้คะแนนเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 ของเสียงทั้งหมดในรัฐสภา ซึ่งเท่าที่ผ่านมาฝ่ายที่สนับสนุนร่างกฎหมายสิ่งทอนั้นได้คะแนนเสียงค่อนข้างมากแต่ไม่ถึง 2 ใน 3<sup>32</sup> และในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐฯ ลงมติด้วยคะแนนเสียง 272 ต่อ 152 สนับสนุนผู้คัดค้านการยับยั้งกฎหมายสิ่งทอของประธานาธิบดีเรแกน อย่างไรก็ตาม คะแนนเสียงดังกล่าวไม่มากถึง 2 ใน 3

<sup>30</sup> เมื่อวันที่ 28 กันยายน และได้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวกลับคืนไปยังรัฐสภา โดยไม่มีการลงนามเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย สำหรับเอกสารยับยั้งร่างกฎหมายสิ่งทอของประธานาธิบดี โรเจอร์ เรแกน "Regan Vetoes Textiles Import Bill" ข้อความเอกสารทางการ, สำนักข่าวอเมริกัน, วันที่ 29 กันยายน 2531.

<sup>31</sup> "Textile import control program" ข้อความเอกสารทางการ, สำนักข่าวสารออเมริกัน, วันที่ 8 ธันวาคม 2531.

<sup>32</sup> หนังสือพิมพ์เคลนิวส์ ฉบับวันที่ 30 กันยายน 2531, หน้า 9.

ที่จะทำให้การยับยั้งไม่เป็นผล<sup>33</sup> สำหรับเหตุผลสำคัญที่ทำให้ร่างกฎหมายนี้ไม่สามารถได้เสียงสนับสนุนเกิน 2 ใน 3 และขาดไปเพียง 11 เสียงเท่านั้น ก็คือ สมาชิกสภาหลายคนเห็นด้วยว่าการนำกฎหมายจำกัดการนำเข้าสิ่งทอดังกล่าวมาใช้จะทำให้ราคาสิ่งทอดภายในสูงยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันทำเนียบประธานาธิบดีสหรัฐฯ ก็ออกแถลงการณ์แสดงความพอใจต่อการที่กฎหมายฉบับนี้ตกไปในที่สุด

## 6. วิเคราะห์ร่างกฎหมาย

ประการที่ 1 ร่างกฎหมายละเมิดข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า “แกตต์” ตามมาตรา 19 โดยมาตรา 19 ของแกตต์ ได้ให้อำนาจหยุดยั้งการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศที่ผลิตสินค้าอย่างเดียวกันนั้น โดยได้ระบุไว้ด้วยว่า มาตรการดังกล่าวต้องถูกใช้เพียงช่วงเวลาที่เหมาะสม ยี่สิบวัน ความเสียหายภายในประเทศเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นคู่กรณีที่ยังคงใช้มาตรการดังกล่าวต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ได้รับความกระทบกระเทือนจากการสูญเสียทางการค้า หากไม่มีข้อตกลง หรือค่าชดเชย ให้กระทำขึ้นภายใน 90 วัน นับจากการใช้บังคับ และผู้ถูกจำกัดการนำเข้ามีอำนาจใช้มาตรการตอบโต้

ร่างกฎหมายนี้ได้ขัดแย้งกับมาตรา 19 โดย

1.1 เป็นการตั้งอยู่บนข้ออ้างหลอกลวงที่ว่า เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงอันมีอยู่แล้วจริงต่ออุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้า และสิ่งสวมเท้าที่มีได้ทำจากยาง โดยไม่ปรากฏหลักฐานที่แท้จริง และในกรณีของผลิตภัณฑ์สิ่งทอร่างกฎหมายได้คลุมถึงผลิตภัณฑ์ทุกประเภทโดยไม่ระบุ หรือกำหนดว่าผลิตภัณฑ์ชนิดใดแน่ที่ก่อความเสียหาย นอกจากนี้ยังไม่มี ความพยายามที่จะหาหลักฐานมาสนับสนุนข้อจำกัดเลย ดังนั้นจึงขัดแย้งกับมาตรา 19 อย่างชัดเจน ทั้งที่อุตสาหกรรมหลายประเภทของอุตสาหกรรมสิ่งทอสหรัฐฯ มีอัตราการผลิตสูงขึ้นและมีการนำเข้าที่ต่ำลง จึงเป็นไปไม่ได้ว่าสินค้าดังกล่าวกำลังก่อความเสียหายยิ่งกว่านี้ ข้อกล่าวหา

<sup>33</sup> หนังสือพิมพ์ดิซันรายวัน ฉบับวันที่ 6 ตุลาคม 2531, หน้า 5.

ที่ปรากฏในร่างกฎหมายไม่ได้แสดงตัวเลขที่เพิ่มขึ้นของผลกำไร ปริมาณการบริโภคและอัตราการจ้างงานที่คงที่ของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้า

มาตรา 19 ได้มุ่งถึงการสอบสวนผลเสียหายโดยให้มีการสอบสวนจริงตามรายชนิดสินค้า ไม่ใช่แค่เพียงอ้างขึ้นลอย ๆ ว่ามีความเสียหาย และภายใต้กฎหมายสหรัฐฯ การสอบสวนและการหาข้อเท็จจริงทำโดย "คณะกรรมการกิจการการค้าระหว่างประเทศ" (International Trade Commission) หรือ ITC ซึ่งต้องถูกทบทวนโดยประธานาธิบดี การประกาศว่ามีความเสียหายอย่างร้ายแรงใน H.R. 1154 แสดงถึงความต้องการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติตามมาตรา 19 ของแกลด์ และการหลีกเลี่ยงกฎหมายภายในของสหรัฐฯ อันได้แก่มาตรา 201 ของกฎหมายว่าด้วยการค้าปี 2517 (Trade Act of 1974) ซึ่งอยู่ภายในมาตรา 19 ของแกลด์ หากมีการยอมรับว่ากฎหมายนี้ก็จะเป็นการนำเข้าซึ่งตัวอย่างให้ประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นคู่สัญญาในแกลด์ สามารถใช้ข้อจำกัดโดยตั้งอยู่บนฐานแห่งการประกาศความเสียหายทั้งที่ไม่ได้มีความเสียหายจริง

1.2 ร่างกฎหมายละเมิดมาตรา 19 ในแง่ที่ว่ามาตรการจำกัดจะต้องเป็นการชั่วคราวและเท่าที่จำเป็น เพื่อเยียวยาความเสียหาย แต่ร่างกฎหมายนี้ได้บังคับใช้โควตาอย่างถาวร ทั้งสิ่งทอและเครื่องสวมเท้าที่มีได้ทำจากยาง โควตาจะถูกพิจารณาเมื่อครบรอบ 10 ปี เท่านั้น โดยปราศจากพันธกรณีที่จะปรับปรุงหรือจบสิ้นซึ่งการใช้โควตา หรือบทบัญญัติผ่อนคลายนครณที่อุตสาหกรรมภายในประเทศมีสถานะดีขึ้นแล้ว หรือแม้ว่าความเสียหายนั้นจะดับหายไปแล้วก็ตาม

1.3 มาตรา 19 ได้บัญญัติถึงค่าทดแทนที่จะต้องให้แก่ประเทศผู้ส่งออกโดยสอดคล้องกับการใช้ข้อจำกัดทางการค้า อย่างไรก็ตามบทบัญญัติภายใต้ร่างกฎหมายนี้แตกต่างจากมาตรา 19 เนื่องจากร่างกฎหมายได้ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะทดแทนโดยอนุญาตให้ลดอัตราการของสิ่งทอและเครื่องสวมเท้าที่มีได้ทำจากยางไปเป็น 90% ของอัตราที่คำนวณจากมูลค่าในปัจจุบัน และจะต้องค่อย ๆ ลดให้หมดไปภายใน 5 ปี ซึ่งไม่มีทางเพียงพอแก่ระดับที่มาตรา 19 ของแกลด์ ได้บัญญัติให้จ่ายแก่ประเทศที่ถูกจำกัด

อย่างไรก็ตาม การชดเชยในร่างกฎหมายนี้ก็ไม่เพียงพอ

และไม่มี ความหมาย เพราะประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งไทยด้วยอาจจะไม่ได้รับสิทธิในแง่ของการชดเชย (Compensation) จากมาตรา 19 ของ GATT ซึ่งให้สิทธิแก่ประเทศผู้ส่งออกที่มีผลประโยชน์พอควร (Substantial Interest as Exporters) เพราะไทยเองมีส่วนแบ่งตลาดของสินค้าส่งออกในสหรัฐฯ เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

**ประการที่ 2** ร่างกฎหมายละเมิดข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินทระหว่างประเทศ (MFA) มาตรา 1, 3, และ 6 โดย

2.1 ร่างกฎหมายละเมิดหลัก MFA ในเรื่องมาตรการการป้องกันจะใช้บังคับได้ตามที่ตกลงกันใน MFA เท่านั้น โดยมาตรา 3 ของข้อจำกัดการนำเข้าซึ่งสิ่งทอและเสื้อผ้าของ MFA นั้น จะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อการนำเข้าได้ก่อให้เกิดสภาวะตลาดปั่นป่วน การตีความสภาวะตลาดปั่นป่วนต้องอยู่บนความเสียหายร้ายแรงที่เกิดขึ้นจริง ตามแนบท้าย MFA ซึ่งถูกแสดงให้เห็นโดยปัจจัยอย่างเช่น ปริมาณการนำเข้า กำไร การจ้างงาน และผลผลิตของอุตสาหกรรมภายในประเทศ แต่ H.R. 1154 ของร่างกฎหมายฉบับวุฒิสภา ได้กล่าวอย่างคลุม ๆ ถึงการพบความเสียหายดังกล่าวแก่อุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของ MFA

2.2 ร่างกฎหมายละเมิดมาตรา 1 วรรค 5 ของ MFA ซึ่งกำหนดว่าในบางสถานการณ์ อาจมีการใช้มาตรการคุ้มกัน (safeguard measures) ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นที่ยอมรับในบรรดาประเทศภาคีและโดยการควบคุมอย่างใกล้ชิดของคณะกรรมการตรวจตราสิ่งทอ (TSB) และต้องเป็นไปตามหลักการและวัตถุประสงค์ของข้อตกลง ร่างกฎหมายขัดแย้งกับมาตรา 1 วรรค 5 อย่างสิ้นเชิง เนื่องจากกฎเกณฑ์ที่ระบุไว้ในมาตรา 3 ไม่ได้รับการปฏิบัติ

2.3 ร่างกฎหมายได้ละเมิดมาตรา 6 ของ MFA ที่ให้คำมั่นถึงพันธะข้อผูกพัน (obligations) ของประเทศภาคีข้อตกลงในอันที่จะให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อความต้องการของประเทศกำลังพัฒนา ถือเป็นการสมควรที่ประเทศภาคีผู้นำเข้าซึ่งใช้มาตรการจำกัดต่าง ๆ อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อการค้าสิ่งทอของประเทศเหล่านี้ จะกำหนดเงื่อนไขของมาตรการดังกล่าวที่ใช้แก่ประเทศที่กำลังพัฒนาให้ดีกว่าประเทศอื่น ร่างกฎหมายละเมิดมาตรา 6 ของ MFA เพราะว่าไม่ได้บัญญัติข้อปฏิบัติที่ดีกว่า



ในทางปฏิบัติบทบัญญัติอื่น ๆ ของ MFA รวมถึงการเพิ่มของการนำเข้า ความยืดหยุ่น และพิธีสารต่ออายุ (Protocol of Extension) ในปี 2529 จะถูกทำให้เป็นอันเสียไป โดยการออกกฎหมายฉบับนี้ และยังมีส่งผลกระทบต่ออันอาจเป็นการเลิกใช้ข้อตกลง MFA ตลอดไป

ประการที่ 3 ร่างกฎหมายละเมิดเงื่อนไขของข้อตกลงสองฝ่าย ในข้อ 4 ของข้อตกลงสองฝ่ายระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้อ 4 เดียวกันนี้ที่สหรัฐฯ ทำขึ้นกับประเทศอื่น ซึ่งได้เรียกให้เกิดการปรึกษาหารือระหว่างประเทศคู่ค้าในกรณีที่เกิดสภาวะตลาดปั่นป่วนก่อนที่จะมีการใช้ข้อจำกัด ซึ่งกฎหมายนั้นยังได้บัญญัติถึงวิธีการที่จะต้องปฏิบัติตามหากไม่ประสบผลสำเร็จในการเจรจาปรึกษาหารือ

ประการที่ 4 ร่างกฎหมายยังได้ลดอำนาจของประธานาธิบดี ที่จะลดอากรสิ่งทอในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัย เพื่อว่าอากรนั้นจะอยู่ในจุดที่ต่ำกว่าที่ระบุไว้ในร่างกฎหมายนี้ การลดอำนาจดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคต่ออำนาจการต่อรองของสหรัฐฯ ในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบถัดไป และยังเป็นการขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของประกาศรัฐมนตรี (Ministerial Declaration) ที่จะทำการเจรจาการค้ารอบใหม่ เพื่อทำการค้าให้เสรียิ่งขึ้น <sup>34</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>34</sup> Surakiart Sathirathai "Thailand and International Trade Law" Chulalongkorn University, Thailand, 1988 p. 37.