

วิวัฒนาการทางกฎหมายของการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ไทย-จีน

และ กฎหมายระหว่างประเทศของเขตการค้าเสรี

2.1 ความตกลงทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทย และ ประเทศจีน

ประเทศไทยมีความสัมพันธ์ทั้งทางการทูต และเศรษฐกิจการค้ากับ ประเทศจีน มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานในประวัติศาสตร์ เริ่มแรกตั้งแต่รัชสมัยของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช เป็นต้นมา กรุงศรีอยุธยารุ่งเรืองด้วยการค้าขายกับชาวต่างประเทศ เพราะตั้งอยู่ในบริเวณที่เป็นชุมขนทางแม่น้ำหลากหลายสาย คือ แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำน้อย แม่น้ำลพบุรี และแม่น้ำป่าสัก ซึ่งล้วนแต่เป็นเส้นทางคมนาคมติดต่อกับบ้านเมืองภายในทั้งทางตะวันตกเฉียงเหนือ ทางเหนือ และทางตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น

ลำน้ำดังกล่าวได้มารวมกันกับลำน้ำเจ้าพระยา ตรงบริเวณที่ตั้งพระนคร ทำให้เป็นแม่น้ำใหญ่ไหลลงได้มาออกอ่าวไทย จึงเป็นเส้นทางน้ำสายใหญ่ที่เรือสินค้าจากต่างประเทศ แล่นเข้ามาถึงกรุงศรีอยุธยาได้สะดวก ด้วยเหตุที่กรุงศรีอยุธยาดังอยู่ในทำเลที่เป็นเมืองท่าภายในสำคัญ ซึ่งติดต่อค้าขายและคมนาคมได้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ จึงมีสภาพเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเมือง และ ศิลปวัฒนธรรมได้ดีกว่าบรรดาเมืองอื่นๆ ในขณะนั้น

สายสัมพันธ์การค้าระหว่างไทยกับจีน สืบสานกันมารุ่นแล้วรุ่นเล่าอย่างไม่ขาดสาย จีนดำรงฐานะคู่ค้าที่สำคัญที่สุดของไทยมาเกือบตลอดระยะเวลาหลายศตวรรษที่ผ่านมา แม้บางช่วงเวลาก็จะมีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบให้การค้าระหว่างประเทศทั้งสองต้องชะงักงันไปบ้าง จนกระทั่งในราวปี 1942 ความสัมพันธ์ได้หยุดชะงักลงเพราะได้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นในประเทศจีน และเมื่อสิ้นสุดในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ไทยกับจีนได้ลงนามในสนธิสัญญาทางไมตรี มีการแลกเปลี่ยนผู้แทนทางการทูตและกงสุลระหว่างกันเป็นครั้งแรก แม้ต่อมาเมื่อจีนได้เริ่มใช้ระบบคอมมิวนิสต์และสถาปนาประเทศเป็นสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 1950 การค้าระหว่างไทยกับจีนก็ยังคงดำเนินการอยู่ จนกระทั่งเมื่อเกิดสงครามเกาหลีในปี 1950 ไทยต้องงดทำการค้ากับจีน

ตามมติของสหประชาชาติ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังปรากฏสินค้าจากจีนวางจำหน่ายอยู่ทั่วไปในประเทศไทย โดยการนำเข้าผ่านประเทศที่สามและมีบางส่วนที่นำเข้าโดยผ่านศุลกากร และในที่สุด เมื่อได้มีการฟื้นฟูความสัมพันธ์ ประเทศทั้งสองได้พัฒนาความสัมพันธ์ไปได้ด้วยดีและใกล้ชิดตลอดมาบนพื้นที่ในผลประโยชน์ที่สอดคล้องกัน¹

ในช่วงสงครามเย็น สถานการณ์ความขัดแย้งและปัญหาภายในประเทศกัมพูชา รวมทั้งการแผ่อิทธิพลของสหภาพโซเวียตในเอเชียใต้โดยใช้เวียดนามเป็นฐานนั้น นับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้จีนหันมากระชับความร่วมมือในไทยและอาเซียนอย่างใกล้ชิด เพื่อผลักดันให้มีการดำเนินการแก้ปัญหา กัมพูชาด้วยวิธีการด้านการเมืองตลอดจนความร่วมมือกันต่อต้านการขยายอิทธิพลของสหภาพโซเวียตและเวียดนามในภูมิภาคเอเชียใต้

2.1.1 ก่อนประเทศจีนเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนมีการฟื้นฟูขึ้นมาอีกครั้งในปี 1975 โดยพล.ต.ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมท นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เดินทางไปเปิด “ร้านไม้ไผ่” และได้รับการต้อนรับจากนายกรัฐมนตรี โจว เอินไหล อย่างสมศักดิ์ศรี โดยเดินทางไปเยือนกรุงปักกิ่งและสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการในวันที่ 1 กรกฎาคม 1975² ทำให้ปริมาณการค้าระหว่างไทยกับจีนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ บนพื้นฐานของผลประโยชน์ที่สอดคล้องกัน

ภายหลังสงครามเย็นยุติ ความสัมพันธ์ไทยกับจีนได้พัฒนาก้าวหน้าไปมากยิ่งขึ้น ในด้านเศรษฐกิจ มูลค่าการค้าและการลงทุนระหว่างสองฝ่ายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจากปี 1995 ซึ่งเป็นปีครบรอบ 20 ปี ของการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับจีนก็ได้มีการฉลองทั้งในระดับรัฐบาลและระดับประชาชนของทั้งสองประเทศอย่างกว้างขวาง

¹ สุทัศน์ นพรัตน์, ค้าขายกับจีนไม่ยากอย่างที่คิด (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อินฟอร์มีเดีย บุ๊คส์, 2545) น. 41-43.

² จุลชีพ จินวรรณ, ความสัมพันธ์ระหว่างไทยและจีน ค.ศ. 1975-1984 : มิติทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา, 2527) น. 8. (การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ไทย-จีน : ความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ” จัดโดย โครงการจีนศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

และปี 1996 เป็นปีที่ความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทยกับจีนเข้าสู่ทศวรรษที่ 3 ความสัมพันธ์ทั่วไปพัฒนาอย่างราบรื่น โดยเฉพาะการแลกเปลี่ยนการเยือนในระดับทวิภาคี ทั้งสองฝ่ายได้มีความเห็นพ้องที่จะกระชับความร่วมมือในระดับภูมิภาคและพหุภาคีให้มากขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อสันติภาพ เสถียรภาพ ความมั่นคงและการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคและโลก โดยรวมไม่ว่าจะในกรอบของอนุภูมิภาค (โครงการเหลี่ยมเศรษฐกิจต่างๆ : Growth Angles) และในกรอบอาเซียน

ตั้งแต่ประเทศไทยกับจีนกลับมาเปิดความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการอีกครั้งในปี 1975 หลังจากที่ได้ขาดความสัมพันธ์ไประยะหนึ่ง เนื่องจากระบบการปกครองที่แตกต่างกัน โดยทั้งสองฝ่ายได้ร่วมมือกันเพื่อกระชับความสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ในด้านความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศทั้งสองนั้น สองฝ่ายได้ลงนามในข้อตกลงทางการค้าระหว่างกัน (Trade Agreement) เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 1978 และมีการลงนามในพิธีสารว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-จีน เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 1978 ซึ่งได้กำหนดให้มีการประชุมกันในระดับอธิบดีปีละครั้งและผลัดกันเป็นเจ้าภาพ เพื่อพิจารณากำหนดเป้าหมายทางการค้ารวมทั้งมาตรการขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง

ต่อมาในโอกาสที่ประธานาธิบดี หลี่เซียนเนียน เดินทางมาเยือนประเทศไทยเมื่อเดือนมีนาคม 1985 ได้มีการลงนามในข้อตกลงว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจไทย-จีน เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 1985 ซึ่งเป็นการประชุมในระดับรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นหัวหน้าคณะฝ่ายไทย มีผลทำให้คณะกรรมการความร่วมมือทางการค้ากลายเป็นคณะอนุกรรมการหนึ่งในคณะกรรมการการค้าว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ไทย-จีน ซึ่งมีการประชุมไปแล้ว 8 ครั้ง ครั้งสุดท้าย จัดขึ้นระหว่างวันที่ 2-3 มิถุนายน 1997 ณ กรุงเทพฯ³

2.1.2 หลังจากประเทศจีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก

จีนมององค์การการค้าโลกเสมือน “สโมสรตลาดเศรษฐกิจโลก” โดยมีจุดประสงค์หลักในการเป็นสมาชิกองค์การแห่งนี้เพื่อให้จีนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับ

³ สุทัศน์ นพรัตน์, อ้างแล้ว เจียงหวอดที่ 1 น. 44-45.

ขององค์การการค้าโลก และเพื่อผลักดันให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศ ดำเนินการค้าขายระหว่างประเทศให้อยู่ในขอบเขตที่องค์การการค้าโลกกำหนดไว้⁴

จีนเป็นประเทศใหญ่ที่ยังอยู่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น การที่จีนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์และข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การการค้าโลกก็จะส่งผลให้ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศเล็กๆ ทั้งหลายไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องการค้ากับประเทศมหาอำนาจตะวันตก⁵

องค์การการค้าโลก เป็นองค์กรที่บริหารควบคุมและดูแลการค้าระหว่างประเทศซึ่งเศรษฐกิจแบบการตลาดนั้นทุกอย่างต้องดำเนินการตามกฎหมายสากลที่กำหนดไว้ บทบาทขององค์การการค้าโลก สรุปได้ 5 ข้อใหญ่⁶ คือ

1. อำนวยความสะดวกการบังคับใช้และการบริหาร ปฏิบัติงาน ให้เป็นไปตามข้อตกลงขององค์การการค้าโลก
2. เป็นเวทีในการเจรจาการค้าพหุภาคีระหว่างประเทศสมาชิก
3. เป็นเวทีในการระงับข้อพิพาท
4. เป็นกลไกในการทบทวนนโยบายการค้าของประเทศสมาชิก (Trade Policy Review Mechanism)
5. ร่วมมือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกเพื่อดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจไปในแนวทางที่สอดคล้องกัน

แต่เดิมนั้นสาธารณรัฐจีนนั้น เคยเป็นหนึ่งในประเทศคู่สัญญาผู้เริ่มจัดทำความตกลงแกตตี⁷ (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) แต่สาธารณรัฐจีนได้แจ้งไปยังเลขาธิการทั่วไปขององค์การสหประชาชาติถึงการตัดสินใจถอนตัวออกจาก GATT เนื่องจากสาธารณรัฐจีนได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากสาธารณรัฐเป็นคอมมิวนิสต์ และก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นโดยรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์ ส่งผลให้รัฐบาลสาธารณรัฐจีนต้องหลบ

⁴ เพิ่งอ้าง, น. 150.

⁵ เพิ่งอ้าง.

⁶ MARRAKESH AGREEMENT ESTABLISHING THE WORLD TRADE ORGANIZATION: Article III.

⁷ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ค.ศ. 1947.

ภัยทางการเมืองและจัดตั้งรัฐบาลแห่งใหม่ที่เกาะไต้หวัน โดยตั้งชื่อว่าสาธารณรัฐจีนหรือไต้หวัน ทั้งนี้สาธารณรัฐจีนยังคงเป็นประเทศคู่สัญญา GATT อยู่ระยะหนึ่งก่อนถอนตัวออกมา

เมื่อสาธารณรัฐจีนได้แจ้งไปยังเลขาธิการทั่วไปขององค์การสหประชาชาติ เลขาธิการทั่วไปขององค์การสหประชาชาติจึงได้แจ้งให้เลขาธิการ GATT ทราบถึงความประสงค์ดังกล่าว จึงทำให้การแจ้งการถอนตัวดังกล่าวมีผลทำให้สาธารณรัฐจีนหมดสภาพความเป็นสมาชิกของ GATT แต่แม้ว่าสาธารณรัฐจีนจะถอนตัวออกจาก GATT แล้ว แต่รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ได้พยายามเข้าเป็นประเทศคู่สัญญา GATT และได้มีความสัมพันธ์ใดๆ ในทางการค้าพหุภาคีตลอดมา

แต่สาธารณรัฐจีนก็ยังขอเข้าเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ใน GATT และได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ภาคีคู่สัญญา ทั้งนี้ การเข้าเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ของสาธารณรัฐจีนใน GATT ได้ดำเนินเรื่อยมา จนกระทั่งเมื่อสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติได้รับรองข้อมติที่ 2758 (XXVI) คินสิทธิทั้งหมดในองค์การสหประชาชาติให้กับสาธารณรัฐประชาชนจีน และยอมรับผู้แทนของสาธารณรัฐประชาชนจีน ว่าเป็นผู้แทนโดยชอบตามกฎหมายในองค์การสหประชาชาติ ซึ่งข้อมติดังกล่าวได้ปรับใช้กับ GATT ด้วย ดังนั้น GATT จึงบอกเลิก (Termination) การเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ของสาธารณรัฐจีน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์การสหประชาชาติจะยอมรับสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนก็มิได้ตัดสินใจกลับเข้าร่วม GATT ในทันที ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุบางประการ อาทิ เหตุการณ์ปฏิวัติวัฒนธรรมในจีนหรือในกรณีของระบบเศรษฐกิจของจีนที่ไม่ใช่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Non-Market Economy) การค้าต่างประเทศขึ้นอยู่กับความควบคุมของรัฐบาลกลางซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของ GATT เป็นต้น^๑

ต่อมา สาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มมีแนวความคิดในการกลับเข้าเป็นประเทศคู่สัญญา GATT จากการประชุมพรรคคอมมิวนิสต์จีน ครั้งที่ 11 และได้มีมติในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปิดประเทศของจีนหลังจากเปลี่ยนระบบการปกครองเป็นต้นมา การประชุมดังกล่าวส่งผลต่อทัศนคติของจีนต่อการเข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศต่างๆ รวมถึง GATT ด้วย สาธารณรัฐประชาชนจีนจึงมีบทบาทในองค์การระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และได้ร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ของ GATT อีกครั้ง แม้ยังมิได้แสดงเจตนาขอกลับเข้าเป็นประเทศ

^๑ ประพิน ประดิษฐากร, “การเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกของสาธารณรัฐประชาชนจีน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.

คู่สัญญา GATT แต่จีนก็ได้ร่วมลงนามยอมรับที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีในความตกลงสิ่งทอ (The Multi-Fibre Arrangement: MFA) เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 1983 และเข้าเป็นสมาชิกโดยสมบูรณ์ของคณะกรรมการสิ่งทอซึ่งเป็นองค์กรย่อยของ GATT เมื่อวันที่ 18 มกราคม 1984 เนื่องจากการเข้าร่วมในความตกลงสิ่งทอดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเอกลักษณ์ของ GATT ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่เปิดโอกาสโดยพฤตินัย ให้ประเทศที่มีได้เป็นประเทศคู่สัญญาสามารถเข้าเป็นประเทศคู่สัญญาในองค์กรย่อยของตนได้ จึงเห็นได้ว่าจีนมีความประสงค์จะเข้าร่วมใน GATT ซึ่งเป็นองค์กรที่กำกับดูแลด้านการค้าระหว่างประเทศในขณะนั้น และยังมีความชัดเจนมากขึ้นอีกเรื่อยๆ ในเวลาต่อมา

จนกระทั่งสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ยื่นคำร้องอย่างเป็นทางการ ในการกลับคืนสถานะเป็นประเทศคู่สัญญาจัดทำความตกลง GATT (Resumption to GATT's Membership)⁹ เมื่อวันที่ 10 มกราคม 1986 แต่อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ประท้วงของนักศึกษา ณ จัตุรัสเทียนอันเหมิน เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 1989 ทำให้การเจรจาเพื่อเข้าเป็นประเทศคู่สัญญา GATT ของจีนหยุดชะงักลง ต่อมาเมื่อมีการเจรจาทางการค้ารอบอุรุกวัยเสร็จสิ้นลงในเดือนเมษายน 1995 ส่งผลให้ WTO ถูกจัดตั้งขึ้น จีนจึงไม่ประสบความสำเร็จในการเข้าเป็นประเทศคู่สัญญา GATT และต้องดำเนินการเพื่อเข้าเป็นประเทศสมาชิก WTO ต่อไป

เมื่อจีนไม่ประสบความสำเร็จในการเข้าเป็นประเทศคู่สัญญา GATT ได้ทันก่อนที่ WTO ได้จัดตั้งขึ้น จีนต้องดำเนินการสมัครเข้าเป็นสมาชิก WTO ต่อไป โดยการเจรจาครั้งแรกใน WTO เริ่มต้นขึ้นในราวเดือนกรกฎาคม 1995 และต่อมาในวันที่ 7 ธันวาคมในปีเดียวกันนั้น จีนได้ส่งมอบคำร้องเข้าเป็นสมาชิก WTO ต่อคณะมนตรี

⁹ คำร้องดังกล่าว พิจารณาได้ว่า ในขณะนั้น จีนมีความประสงค์ในการเข้าเป็นประเทศคู่สัญญา GATT โดยวิธีการกลับคืนสถานะเดิมในการเป็นหนึ่งในประเทศผู้ร่วมจัดทำความตกลง GATT (Resumption) เพราะเมื่อพิจารณาจากคำร้องดังกล่าวแล้ว จีนกล่าวอ้างว่าการก่อตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 1949 ไม่ได้เปลี่ยนแปลงสถานะของจีนตามกฎหมายระหว่างประเทศ การถอนตัวออกจาก GATT ของสาธารณรัฐจีนหรือไต้หวันในปี 1950 นั้น ขัดต่อกฎหมายและเป็นโมฆะ นอกจากนี้ ในข้อมติที่ 2758 (XXVI) ขององค์การสหประชาชาติยังระบุให้สาธารณรัฐประชาชนจีนกลับคืนสิทธิต่างๆ ที่มีอยู่ในองค์การสหประชาชาติและในองค์การระหว่างประเทศทั้งหมด รวมถึงการยอมรับว่าผู้แทนของรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนเท่านั้นเป็นผู้แทนโดยชอบด้วยกฎหมายในองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าจีนมีความประสงค์ขอกลับเข้าร่วมเป็นประเทศคู่สัญญา GATT ตามมาตรา 33 ของ GATT 1994.

เมื่อคณะทำงานได้พิจารณาระบบการค้าของจีนได้ระยะหนึ่ง จีนจึงเริ่มต้นเจรจา ระดับทวิภาคีกับประเทศสมาชิก WTO ที่สำคัญ เพื่อการเปิดตลาดสินค้าและบริการของจีน การเจรจาที่สำคัญได้แก่การเจรจาทวิภาคีระหว่างจีนและสหรัฐฯ และระหว่างจีนและสหภาพยุโรป ทั้งนี้ จีนได้บรรลุข้อตกลงร่วมกันในการเจรจาทวิภาคีกับทั้งสหรัฐฯและสหภาพยุโรป หลังจากนั้น จีนได้ทำการเจรจากับประเทศสมาชิก WTO อื่นๆ โดยสามารถสรุปผลการเจรจาทวิภาคีระหว่างจีน กับเม็กซิโกเป็นประเทศสุดท้าย เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2001¹⁰

ในที่สุด สาธารณรัฐประชาชนจีนก็ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอันดับที่ 143 ขององค์การ การค้าโลก เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2001 นับเป็นการสิ้นสุดการต่อสู้อันยาวนานของจีนและ ประชาชนจีนกว่าหนึ่งพันสามร้อยล้านคนในการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก

ในการเจรจาเพื่อขอเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกนั้น กระบวนการสำคัญ อันหนึ่งที่จีนจะต้องดำเนินการก็คือ การเจรจาในระดับทวิภาคีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยมี วัตถุประสงค์ในการเปิดตลาดสินค้า ซึ่งประกอบด้วยการลดพิกัดอัตราภาษี การลดหรือยกเลิก มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากรและการเปิดตลาดการค้าบริการ ซึ่งเป็นการเจรจาที่ประเทศสมาชิก WTO เป็นฝ่ายรับโดยไม่ต้องแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือเปิดตลาดเป็นการตอบแทน ทั้งนี้ ผลการ เจรจาทวิภาคีจะอยู่ในรูปแบบของตารางข้อลดหย่อนทางภาษีและตารางข้อผูกพันเฉพาะ

ผลการเจรจาทวิภาคีระหว่างไทยกับจีน ในการเจรจาสมัครเข้าเป็นสมาชิก WTO เพื่อ เปิดตลาดสินค้า บริการและมาตรการที่มีใช่ภาษีที่ใช้กับสินค้าที่ส่งไปยังประเทศจีน มีดังต่อไปนี้

(1) การค้าสินค้า

- มาตรการด้านภาษี

(ก) สินค้าเกษตร จีนลดภาษีให้ไทย 39 ประการ อัตราภาษีลดลงจากอัตรา เฉลี่ย 41.9% เหลือ 16.9% ที่สำคัญได้แก่ มันสำปะหลังและผลิตภัณฑ์ อัตราภาษีลดลงจาก 10%-20% เหลือ 5%-10%, ลำไยสด อัตราภาษีลดลงจาก 30%เหลือ 12%, สับปะรดกระป๋อง อัตราภาษีลดลงจาก 30% เหลือ 15%

(ข) สินค้าประมง จีนลดภาษีกุ้งสดแช่เย็นให้ไทยรวม 12 รายการ อัตราภาษี ลดลงจากอัตราเฉลี่ย 22.9% เหลือ 10.3%

(ค) สินค้าอุตสาหกรรม จีนลดภาษีให้ไทย 85 รายการ โดยอัตราภาษีลดลง จากอัตราเฉลี่ย 25.9% เหลือ 11.8% เช่น สิ่งทอ

- มาตรการที่ไม่มีใช่ภาษี

¹⁰ ประทีป ประดิษฐากร, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 8 น. 40.

จีนปรับมาตรการนำเข้าข้าวและน้ำตาลจากระบบโควตามาเป็นการใช้โควตา
ภาษี

(ก) ข้าว จีนกำหนดโควตาเริ่มต้นสำหรับข้าว และผลิตภัณฑ์ข้าวในปี 2000 ไว้ 2.66 ล้านตัน แบ่งเป็นโควตาข้าวเมล็ดยาวและข้าวเมล็ดสั้น/เมล็ดกลาง อย่างละครึ่ง และขยายโควตาเพิ่มขึ้นเป็น 5.32 ล้านตันในปี 2004 โดยจะเรียกเก็บภาษีนำเข้าข้าวในโควตา 1% และผลิตภัณฑ์ข้าว 9% รวมทั้งให้ภาคเอกชนสามารถนำเข้าข้าวและผลิตภัณฑ์ข้าวได้ถึง 50% ในปริมาณโควตาที่กำหนด

(ข) น้ำตาล จีนกำหนดโควตานำเข้าเริ่มต้นไว้ 1.6 ล้านตัน อัตราภาษี 30% และจะเพิ่มโควตาเป็น 1.945 ล้านตัน ในปี 2004 โดยลดภาษีลงเหลือ 20% ทั้งนี้ หากจีนมีการส่งน้ำตาลที่นำเข้าออกนอกประเทศ (Re-export) เป็นจำนวนมากกว่าปกติ จีนจะให้โอกาสไทยหรือเพื่อมิให้กระทบต่อการส่งออกของไทย

(ค) ยางพารา จีนตกลงที่จะลดหย่อนภาษีนำเข้ายางพาราจาก 30% เหลือ 20% ทันทีที่จีนเข้าเป็นสมาชิก WTO โดยกำหนดโควตาในปีที่เริ่มต้น 429,000 ตัน โดยที่จะขยายโควตาเพิ่มขึ้น 15% ต่อปีและยกเลิกโควตาดังแต่ปี 2004 เป็นต้นไป

(2) การค้าบริการ

จีนเปิดตลาดการค้าบริการสาขาการท่องเที่ยว กิจการโรงแรมและภัตตาคาร

(ก) โรงแรมและภัตตาคาร นักลงทุนไทยสามารถเข้าไปร่วมทุนในธุรกิจโรงแรมและภัตตาคาร โดยที่ เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ได้และหลังจากจีนเข้าเป็นสมาชิก WTO ได้ 4 ปีแล้ว จีนจึงอนุญาตให้เปิดสาขาย่อยโดยต่างชาติสามารถเป็นเจ้าของได้ 100% ทั้งนี้ จีนยังไม่อนุญาตให้บุคคลเข้าไปประกอบธุรกิจโรงแรมและภัตตาคาร ยกเว้นการเคลื่อนย้ายชั่วคราวของพนักงานระดับผู้จัดการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้บริการอาดูและพอดครัว ซึ่งมีสัญญากับบริษัทร่วมทุนของโรงแรมหรือภัตตาคารในจีนเท่านั้น

(ข) บริษัทตัวแทนท่องเที่ยวและผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว จีนจะอนุญาตให้ต่างชาติที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดและร่วมทุนกับจีน ตั้งบริษัทนำเที่ยวในเขตพื้นที่พักตากอากาศ ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลจีนและในเมืองปักกิ่ง ซีอาน เจียงไฮ้ และกวางโจว และภายหลังจีนเข้าสมาชิก WTO ได้ 3 ปีแล้ว จึงจะอนุญาตให้ต่างชาติถือหุ้นรายใหญ่ได้ ทั้งนี้ จีนยังไม่อนุญาตให้นำนักท่องเที่ยวจีน เดินทางไปต่างประเทศ รวมทั้งฮ่องกง มาเก๊า และ ไต้หวัน

เมื่อพิจารณาแล้วจากการเจรจาวิพากษ์ที่จีนให้ผลประโยชน์กับประเทศไทยในการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกแล้ว จะเห็นได้ว่า อัตราภาษีศุลกากรในกลุ่มของสินค้าเกษตรนั้น

ไม่ได้ลดจนเหลือ 0% แต่ยังคงมีกำแพงภาษีศุลกากรอยู่ แม้ว่าจะได้ปรับลดลงไปบางส่วนแล้วก็ตาม ดังนั้น การเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกของจีน ก็ไม่ได้ทำให้อัตราภาษีศุลกากรของจีนในกลุ่มสินค้าเกษตรถูกกำจัดออกไป เพียงแต่ปรับลดลงบ้างเท่านั้น และเนื่องจากเป็นการเจรจาภาษีในการเจรจาเข้าเป็นสมาชิก WTO จึงเป็นการเจรจาที่ประเทศไทยเป็นฝ่ายรับประโยชน์ โดยไม่ต้องแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือเปิดตลาดเป็นการตอบแทน ประเทศไทยจึงไม่ต้องการปรับลดอัตราภาษีในกลุ่มสินค้าเกษตรให้แก่ประเทศจีน

เมื่อประเทศจีนเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกแล้ว จึงมีคำถามตามมาว่าเหตุใดการเจรจากันเรื่องของการลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ ซึ่งเป็นกลุ่มสินค้าเกษตร ไม่กระทำในรอบของ WTO นั้นเป็นเพราะว่า ขณะที่จีนเจรจาเข้าเป็นสมาชิก WTO การเจรจาภาษีค่านั้น จีนปรับลดอัตราภาษีลงเท่านั้น ไม่ได้กำจัดให้หมดไป เมื่อประเทศไทยต้องการลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ให้เหลือ 0% ระหว่างประเทศไทยและจีนนั้น หากว่าตกลงลดภาษีในรอบขององค์การการค้าโลกแล้ว ย่อมจะมีผลให้ประเทศไทยต้องลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ให้กับประเทศสมาชิก WTO อื่นทุกประเทศพร้อมกัน อันเป็นผลมาจากหลักการสำคัญของ WTO นั่นก็คือ หลักการประติบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง¹¹ (Most-Favoured Nation: MFN) โดยหากประเทศสมาชิกของ WTO ประเทศใดประเทศหนึ่งปฏิบัติต่อประเทศสมาชิกอีกประเทศหนึ่งอย่างไร ก็จะต้องปฏิบัติเช่นนั้นต่อประเทศสมาชิกอื่นด้วย เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ทำให้ถ้าประเทศไทยปรับลดภาษีสินค้าผักและผลไม้จากประเทศจีนจนเหลือ 0% ไทยก็จะต้องปรับลดสินค้าผักและผลไม้เหมือนกันให้เหลือ 0% สำหรับทุกประเทศที่เป็นสมาชิก WTO เช่นเดียวกัน โดยรายละเอียดของหลักการสำคัญอันนี้ จะได้กล่าวถึงต่อไป

ดังนั้น ประเทศไทยและจีนจึงได้ตกลงกันที่จะกำจัดภาษีกลุ่มสินค้าเกษตรระหว่างกันให้หมดไป ภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน - จีน ซึ่งเป็นการจัดตั้งเขตการค้าเสรีขึ้นมาใหม่ ระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนและจีน จึงมีคำถามตามมาอีกว่า ถ้าเป็นอย่างนั้น การเสียที่จะลดภาษีสินค้าเกษตร ให้กับประเทศสมาชิก WTO ทุกประเทศ เพื่อให้ได้สิทธิเท่าเทียมกัน แต่หลักเสียมาใช้กรอบความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรี เพื่อจะลดภาษีระหว่างกันเองนั้น มีผลเป็นการขัดกับกฎเกณฑ์ของ WTO หรือไม่ คำตอบของประเด็นนี้ผู้เขียนจะได้รอกกล่าวถึงหลักเกณฑ์ของ WTO และความตกลงระหว่างไทย-จีนเสียก่อน แล้วจะได้ตอบคำถามดังกล่าวต่อไป

¹¹ GATT 1947 Article I: General Most-Favoured-Nation Treatment.

2.1.3 ความเป็นมาในการจัดทำความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างอาเซียน-จีน

การที่ประเทศจีนเข้าเป็นสมาชิกของ WTO ทำให้ประเทศต่างๆ เกิดความห่วงกังวลต่อศักยภาพด้านการแข่งขันของจีน เนื่องจากจีนเป็นประเทศใหญ่ที่จะขยายบทบาทอำนาจทางเศรษฐกิจได้มาก จากความได้เปรียบของตลาดภายในที่มีขนาดใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และมีแรงงานราคาถูก จึงสามารถรองรับการผลิต การบริโภค และมีศักยภาพในการส่งออกสูง เมื่อจีนได้เข้าเป็นสมาชิก WTO จะได้รับสิทธิเท่าเทียมกับประเทศอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่างๆ ทั้งที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา จึงต้องปรับนโยบายและกลยุทธ์ทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

ประเทศคู่ค้าสำคัญของไทยต่างหันไปทำเขตการค้าเสรี หากไทยอยู่นิ่งจะสูญเสียตลาด ไทยจึงจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าว โดยใช้ เขตการค้าเสรี เป็นกลยุทธ์ในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และเพิ่มโอกาสการส่งออกทั้งตลาดเดิม และขยายเข้าสู่ตลาดใหม่ โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ ให้ไทยเป็นศูนย์กลางการค้าและการลงทุนและเพิ่มรายได้การส่งออก โดยยกระดับไทยเป็นผู้ส่งออกอันดับที่ 20 ของโลก ในปี 2005 และ สร้างฐานเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ตามนโยบาย Dual Track Policy¹² ในการพัฒนาประเทศ โดยขยายการส่งออก เพิ่มการจ้างงานและรายได้ให้ผู้ประกอบการ เกษตรกร ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจจากหญ้า

เนื่องจากการทำเขตการค้าเสรี เป็นการให้สิทธิพิเศษทางการค้าและการลงทุนแก่ประเทศที่เข้าร่วมโดยไม่ขัดกับกฎเกณฑ์ของ WTO ซึ่งจะช่วยให้มีการขยายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศที่ร่วมทำเขตการค้าเสรี และในทางกลับกัน ก็เท่ากับส่งผลกระทบต่อประเทศที่อยู่นอกกลุ่มที่จะค้าและลงทุนกับประเทศที่อยู่ในกลุ่มเขตการค้าเสรีได้น้อยลง จึงเป็นแรงกระตุ้นให้ไทยหันมาพิจารณาจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศอื่นด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Minister's Meeting: AEM) ครั้งที่ 32 (ตุลาคม 2000) ณ จังหวัดเชียงใหม่ มีมติให้ศึกษาการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนกับเอเชียตะวันออก ได้แก่ อาเซียน-จีน อาเซียน-ญี่ปุ่น และอาเซียน-เกาหลี ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน 2000 นายกรัฐมนตรี จู หง จี ของจีนได้เสนอในที่ประชุมผู้นำอาเซียน-จีน

¹² นโยบายคู่ขนาน (Dual Track Policy) เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญแก่การสร้างเสริมความเข้มแข็งแก่เศรษฐกิจภายในประเทศ ควบคู่ไปกับการคงการเปิดกว้างสู่เศรษฐกิจโลก.

(ASEAN – China Summit) ให้มีการศึกษาผลกระทบจากการที่จีนจะเข้าเป็นสมาชิก WTO และเสนอแนะมาตรการที่จะส่งเสริมความร่วมมือ และการรวมกลุ่มของอาเซียนและจีน รวมถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างกัน และให้นำเสนอผลการศึกษาต่อที่ประชุมผู้นำอาเซียน-จีน¹³

ต่อมา ที่ประชุมคณะกรรมการร่วมอาเซียน-จีน ด้านการค้าและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (ASEAN-China Joint Committee on Trade and Economic Cooperation) ครั้งที่ 3 (มีนาคม 2001) ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย มีมติให้จัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญของอาเซียนและจีนด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Expert Group on Economic Cooperation: EGEC) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากภาครัฐบาลและนักวิชาการเพื่อดำเนินการตามมติของที่ประชุมผู้นำอาเซียน-จีน ซึ่งคณะผู้เชี่ยวชาญ ฯ ได้จัดทำร่างเอกสารการศึกษาเรื่องดังกล่าวแล้ว และได้เสนอผลสรุป รวมทั้งข้อเสนอแนะ ของคณะผู้เชี่ยวชาญ ฯ ให้พิจารณาโดยมีประเด็นสำคัญในข้อเสนอแนะ คือ ให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน ภายในระยะเวลา 10 ปี ทั้งนี้ จีนได้แสดงท่าทีเชิงรุก โดยเป็นฝ่ายเสนอให้มีการจัดทำเขตการค้าเสรีระหว่างกัน

ต่อมาฝ่ายอาเซียนและจีนได้ร่วมกันศึกษาหัวข้อ “Forging Closer ASEAN-China Economic Relations in the 21st Century” ซึ่งผลการศึกษาามีประเด็นสำคัญในข้อเสนอแนะ คือ ให้มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีนภายในระยะเวลา 10 ปี ทั้งนี้ฝ่ายอาเซียนได้เสนอแนวทางการร่วมมือการลดภาษีสินค้าส่วนแรก (Early Harvest)¹⁴

ที่ประชุมผู้นำอาเซียน-จีน เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2001 ณ ประเทศบรูไนได้ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะผู้ศึกษาวิจัยของทั้งสองฝ่ายในเรื่องกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนกับจีน และการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างกันภายใน 10 ปี โดยให้สิทธิพิเศษต่อประเทศสมาชิกใหม่อาเซียนที่มีการพัฒนาน้อยกว่า คือ กัมพูชา พม่า ลาว และเวียดนาม และมอบให้รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายเริ่มเจรจาจัดทำความตกลงเรื่องนี้โดยเร็วภายในต้นปี 2545¹⁵

¹³ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, โครงการการศึกษาวิเคราะห์แนวทางการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน เพื่อรองรับการที่จีนเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก และการจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (กรุงเทพมหานคร: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, 2548) น. 4.1-4.2.

¹⁴ เพิ่งอ้าง, น. 4-2.

¹⁵ เพิ่งอ้าง.

นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายได้กำหนดสาขาการเร่งลดภาษีส่วนแรก (Early Harvest) ที่จะมีการจัดทำเขตการค้าเสรีระหว่างกันรวม 5 สาขา ได้แก่ การเกษตร เทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การลงทุน และการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง

ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านเศรษฐกิจของอาเซียน (SEOM) เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม - 1 กุมภาพันธ์ 2002 ณ กรุงเทพฯ ได้มีมติให้จัดตั้ง ASEAN Trade Negotiating Group (ASEAN-TNG) ซึ่งจะประกอบด้วยผู้แทนระดับสูงจากประเทศอาเซียนแต่ละประเทศซึ่งมีอำนาจตัดสินใจในการเจรจา (Sufficient authority or mandate to make commitments) ทั้งนี้ การประชุม ASEAN-TNG มีขึ้นทันทีภายหลังการประชุม SEOM-MOFTEC ครั้งที่ 3 ที่ประเทศจีนในเดือนมีนาคม 2002¹⁶

ขั้นตอนในการจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียน - จีนได้มีการลงนามในข้อตกลงของกรอบการเจรจาเขตการค้าเสรี โดยมีการเร่งลดภาษีส่วนแรก สำหรับสินค้าเกษตร 8 กลุ่ม (HS01-HS08) ซึ่งภาษีจะเปลี่ยนแปลงเป็นร้อยละศูนย์ ในปี 2549 ยกเว้นบางรายการตามที่ตกลงกันระหว่างประเทศ การเจรจาลดภาษีของสินค้าอื่นๆ นั้น มีการตั้งเป้าให้เสร็จก่อน 30 มิถุนายน 2547 โดยเขตการค้าเสรีจะเสร็จสิ้นภายในปี 2553 สำหรับจีนและประเทศอาเซียน 6 ประเทศเดิม และปี 2558 สำหรับสมาชิกใหม่อาเซียน 4 ประเทศ¹⁷

2.1.4 ความตกลงในการเร่งลดภาษีสินค้าล่งหน้ระหว่างไทย-จีน

ความตกลงเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ระหว่างไทย - จีน (AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND AND THE GOVERNMENT OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA ON ACCELERATED TARIFF ELIMINATION UNDER THE EARLY HARVEST PROGRAMME OF THE FRAMEWORK AGREEMENT ON COMPREHENSIVE ECONOMIC COOPERATION BETWEEN ASEAN AND CHINA) เป็นผลมาจากการหารือระหว่างนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร กับอดีตนายกรัฐมนตรี จู หง จี เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2003 ระหว่างการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่พิเศษ ว่าด้วยโรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (SARS) ซึ่งผลการหารือทั้งสองครั้ง ทั้งสองฝ่าย

¹⁶ เพิ่งอ้าง.

¹⁷ เพิ่งอ้าง.

เห็นชอบให้มีการเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ระหว่างกัน ภายใต้กรอบ Early Harvest ของความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน

กระทรวงพาณิชย์ของไทยและของจีนได้เจรจากันอย่างต่อเนื่อง ตามที่ผู้นำของทั้งสองประเทศได้ตกลงกัน และสามารถสรุปผลการเจรจา ซึ่งได้มีการลงนามในความตกลงเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ระหว่างไทย-จีน ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (ดร.อดิศักดิ์ โพธารามิก) กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สาธารณรัฐประชาชนจีน (Mr. Lu Fuyuan) เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2003 ณ Diaoyuthai Guest House กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน

สาระสำคัญของความตกลงนี้ครอบคลุมเรื่อง การลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ทุกรายการ ตามพิกัดศุลกากรตอนที่ 07 - 08 (116 รายการ ตามพิกัดศุลกากร 6 หลัก) ให้เหลือ 0% ภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2003

ผักและผลไม้ในหมวดพิกัด 07 - 08 ได้มีการลดภาษีตามข้อตกลงไปแล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2003 โดยไทยลดอัตราภาษีนำเข้าสินค้าในโควตาเฉพาะสินค้าบางรายการจากร้อยละ 23-40 เป็นร้อยละ 0 ส่วนจีนลดอัตราภาษีนำเข้าสินค้าจากร้อยละ 0 - 13.6 เป็นร้อยละ 0 ซึ่งเมื่อพิจารณาการค้ากับจีนในรอบ 1 ปี (1 ตุลาคม 2003 - 30 กันยายน 2004) พบว่า การเปิดตลาดกับจีน ทำให้ไทยส่งออกผลไม้ไปจีนเพิ่มขึ้น โดย ขยายตัวร้อยละ 57.6 สินค้าส่งออกที่สำคัญ ได้แก่ มังคุด ลำไย ลิ้นจี่ มะม่วง มังคุด และสับปะรด ซึ่งเป็นผลไม้เมืองร้อน โดยมังคุดเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญที่สุด คิดเป็น ร้อยละ 70 ของมูลค่าส่งออกผักผลไม้ทั้งหมด (มูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว) ส่วนไทยนำเข้าผักผลไม้จากจีนเพิ่มขึ้นร้อยละ 130.4 สินค้านำเข้าที่สำคัญได้แก่ แอปเปิล แพร์ ควินส์ด ลูกนัต เมล็ดอัลมอนต์ องุ่น ส้ม และผลไม้แห้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผักผลไม้เมืองหนาวที่ปลูกได้ดีในจีน¹⁸

จะเห็นได้ว่า ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีไทย - จีนนั้น เกิดขึ้นมาจากความพยายามที่จะเร่งลดภาษีสินค้าบางอย่าง ซึ่งได้กำหนดเอาไว้แล้วก่อนหน้านี้ว่าจะลดภาษีกันเมื่อถึงเวลาที่กำหนด เหมามาลดภาษีกันก่อนเวลาที่กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการตกลงกันให้อัตราภาษีสินค้าผักและผลไม้ ที่แต่เดิมตกลงกันไว้จะลดอัตราภาษีให้เหลือ 0% ภายใน 1 มกราคม 2005 ก็เร่งลดภาษีให้เหลือ 0% ภายใน 1 ตุลาคม 2003 ดังนั้น ความตกลงดังกล่าว จึงเป็นความตกลงสองฝ่ายระหว่างไทยและจีน ในการที่จะเร่งลดภาษีสินค้าในรายการที่ได้เคยตกลงกันไว้ในการ

¹⁸ กลุ่มศึกษาเพื่อติดตามและประเมินผลการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรี, "การค้าผักและผลไม้กับจีน: ได้-เสีย เพราะ FTA?", <<http://www.ftamonitoring.org/FTA%20RelatedTopics/FTArelated01.asp>>, May 2006.

จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน มาเร่งลดภาษีให้เร็วขึ้น จึงไม่ใช่เป็นการตกลงในเรื่องที่สร้างขึ้นมาใหม่ นอกเหนือจากเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน แต่เป็นการตกลงลดภาษีในสินค้าที่เคยตกลงกันว่าจะลดอยู่แล้ว ให้ลดลงเร็วยิ่งขึ้นเท่านั้น ดังนั้นเขตการค้าเสรีไทย – จีน ที่เข้าใจกัน จึงเป็นเพียงความตกลงที่เร่งการปรับลดอัตราภาษีในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีนเท่านั้นเอง

2.2 ความเป็นมาของเขตการค้าเสรีในกฎหมายระหว่างประเทศ

ในการศึกษาเรื่องเขตการค้าเสรีไทย-จีนนั้น เป็นการวิเคราะห์ในเชิงนิติศาสตร์ จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องของ เขตการค้าเสรีไทย - จีนกับกฎหมายระหว่างประเทศ ในระดับสากลเสียก่อน เมื่อเข้าใจกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการค้าเสรีแล้ว จึงพิจารณาต่อไปได้ว่าการจัดทำเขตการค้าเสรีไทย - จีนที่ได้ทำขึ้นนี้ถูกต้องตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ ต่อจากนั้นจึงจะสามารถพิจารณาต่อไปได้ว่า เขตการค้าเสรีไทย – จีนที่จัดตั้งขึ้นประเทศไทยจะต้องมีพันธะผูกพันตามกฎหมายอย่างไรต่อไป พิจารณารวมไปถึงการเร่งลดภาษีผักและผลไม้มันนั้น ได้กระทำอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่อย่างไร

2.2.1 การรวมตัวทางเศรษฐกิจและการตั้งเขตการค้าเสรี

การทำความตกลงเพื่อรวมตัวของรัฐในภูมิภาคเดียวกันนั้น เป็นแนวคิดที่เด่นทั้งในทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และกฎหมาย แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า การรวมตัวของรัฐในภูมิภาคนั้นจะต้องรวมเหตุผลทั้งสามประการเข้าด้วยกันเสมอไป นักวิชาการบางท่าน เช่น Gabrielle Marceau มีความเห็นว่า การรวมตัวทางเศรษฐกิจของรัฐสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 5 ลักษณะตามระดับความแน่นแฟ้นของการรวมตัว โดยแนวคิดเหล่านี้สามารถยืดหยุ่นได้ และปราศจากลำดับชั้นทางกฎหมาย¹⁹

1. สหภาพศุลกากร (Customs Union) เป็นแนวคิดที่เก่าแก่ที่สุด หมายความว่ากลุ่มของรัฐที่มีการค้าแบบเอกสิทธิเฉพาะสำหรับสมาชิกด้วยกัน โดยส่วนใหญ่การศึกษาข้อตกลงของ

¹⁹ Gabrielle Marceau, Anti-dumping and Anti-trust issues in Free Trade Area (Oxford: Clarendon Press, 1994), pp. 167-169.

รัฐในระดับภูมิภาค มักจะเริ่มด้วยการเทียบเคียงกับสหภาพศุลกากร จากนั้นก็แบ่งแยกเป็นการรวมตัวประเภทอื่นๆ โดยในสหภาพศุลกากรนั้นจะมีการจัดอุปสรรคทางการค้าระหว่างรัฐสมาชิก และ สมาชิกยอมรับนโยบายทางการค้าต่อกันนอกวงร่วมกัน รวมทั้งใช้ข้อกำหนดอัตราภาษีศุลกากรกับประเทศคู่ค้านอกกลุ่มเหมือนกันหมด และแบ่งปันประโยชน์จากศุลกากรซึ่งกันและกัน

2. เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) การรวมตัวทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่รัฐได้ปฏิบัติต่อเนื่องกันมาก่อนที่จะเกิด GATT 1947 นั้น หมายถึง คำนิยามที่ไม่สมบูรณ์ของสหภาพศุลกากร กล่าวคือ ในเขตการค้าเสรีมีโครงสร้างทางกฎหมายภายในเขตเหมือนในสหภาพศุลกากร คือ มีการจัดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน แต่มีความแตกต่างกันตรงที่สมาชิกแต่ละรัฐมีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร และนโยบายทางการค้าต่อประเทศนอกกลุ่มได้ เมื่อมีความแตกต่างด้านภาษี จึงต้องมีการกำหนดกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of origin) เพื่อจำกัดขอบเขตภายในเขตการค้าเสรีให้สินค้าที่มีต้นกำเนิดภายใน หรือส่วนใหญ่ ผลิตในเขตการค้าเสรีนั้นๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสิทธิพิเศษของข้อตกลง ต่อผู้ผลิตของรัฐสมาชิกเท่านั้น

3. ตลาดร่วม (Common Market) เป็นการรวมตัวทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะเหมือนสหภาพศุลกากรทุกประการ แต่เพิ่มความแน่นแฟ้นของการรวมตัวมากยิ่งขึ้น โดยเปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยในการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านแรงงานและเงินทุนอย่างเสรี กล่าวคือ ผู้ประกอบอาชีพในสาขาวิชาต่างๆ และเงินทุน สามารถเคลื่อนย้ายภายในดินแดนของรัฐสมาชิกได้อย่างเสรี ตลาดร่วมไม่เป็นเพียงการรวมตัวของตลาดการผลิต เนื่องจากการค้าเสรีที่เป็นผลมาจากสหภาพศุลกากรเท่านั้น แต่ยังเป็นกรรวมปัจจัยการผลิต โดยการจัดอุปสรรคเพื่อที่จะให้สินค้ามีการเคลื่อนไหวได้อย่างเสรี

4. สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) เป็นการรวมกลุ่มเหมือนหนึ่งเป็นตลาดเดียว โดยรัฐสมาชิกจะต้องใช้นโยบายทางเศรษฐกิจร่วมกันทั้งหมด นับตั้งแต่ นโยบายทางการคลัง การเงิน การลงทุน อุตสาหกรรม และนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศ El-Agraa²⁰ นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงได้ให้ความเห็นว่า "สหภาพเศรษฐกิจเป็นการรวมตัวกันอย่างสมบูรณ์ของนโยบายทางการเงินและการคลัง และการมีอยู่ของสมาชิกเป็นผลให้เกิดการรวมตัวเป็น 1 ชาติ"

5. สหภาพการเมือง (Political Union) เป็นการรวมประเทศต่างๆ ให้เป็นสหภาพ โดยมีการกำหนดนโยบายและการดำเนินนโยบายต่างๆ ทางเศรษฐกิจแบบเดียวกัน คือ มีความเป็น

²⁰ Ali Mohammed El-Agraa, *International Economic Integration* (London: Macmillan, 1988), cited by Gabrielle Marceau, *supra* note 19, pp. 167-169.

หนึ่งเดียวทางเศรษฐกิจ และมีระบบการเมืองการปกครองแบบเดียวกัน โดยมีรัฐบาลปกครองเหนือชาติ (Supra National Government) โดยรัฐสมาชิกเข้าร่วมกลายเป็นชาติเดียวกันอย่างแท้จริง และมีอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลแห่งรัฐ

ทั้งนี้ ลักษณะของการรวมตัวใน 5 ลักษณะที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น เป็นการแบ่งอย่างไม่ละเอียดนั้น เนื่องจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจมีระดับและรูปแบบที่หลากหลาย ดังเช่น European Economic Agreement (EEA) เป็นการรวมตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าเขตการค้าเสรีที่ปฏิบัติต่อกันมา เกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกสหภาพยุโรป (EU) กับกลุ่มประเทศ EEA EFTA ซึ่งมีประเทศ ไอร์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ และ นอร์เวย์ โดยปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด 28 ประเทศ²¹ ซึ่งแม้ว่าจะมีนโยบายด้านการแข่งขัน และมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับทางเศรษฐกิจที่ประสานกันอย่างสมบูรณ์ คือมีการเปิดเสรีสินค้า บริการ เงินและแรงงาน แต่ก็ยังเป็นรูปแบบของการรวมตัวในระดับที่ต่ำกว่าสหภาพศุลกากร โดยมีความแตกต่างตรงที่รัฐสมาชิกไม่ต้องใช้นโยบายทางเศรษฐกิจต่อภายนอกร่วมกัน²²

เขตการค้าเสรี ได้ถูกริเริ่มและมีพัฒนาการควบคู่ไปกับการเกิดขึ้นของ GATT โดยในช่วงเวลาก่อนยุคของ GATT การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของรัฐในรูปแบบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรียังไม่เป็นที่รู้จักอย่างแท้จริง ขอบเขตของการรวมกลุ่มดังกล่าวนี้ คือการไม่สามารถทำให้เกิดความสมบูรณ์ตามเงื่อนไขทั้งหมดของการจัดตั้งสหภาพศุลกากร โดยรู้จักกันในนามของสหภาพศุลกากร แต่ทั้งนี้มิบ่อยครั้งที่พบลักษณะของเขตการค้าเสรีสมัยปัจจุบัน เช่น สหภาพศุลกากระหว่างสวีเดนและนอร์เวย์ ช่วงศตวรรษที่ 11 หรือระหว่างโปแลนด์และแดนซิก (Danzig) หลังปี 1921 และลักเซมเบิร์กกับเบลเยียม หลังปี 1935 การเริ่มจัดตั้งเขตการค้าเสรีตามความหมายของนิยามที่กำหนดไว้ในข้อ XXIV ของ GATT ได้ดำเนินการขึ้นในกรอบของ Organization for European Economic Cooperation ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นบรรพบุรุษขององค์การสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา Organization for European Economic Cooperation and Development (OECD) อันนำไปสู่ อนุสัญญาสตอกโฮล์ม²³ เพื่อจัดตั้งสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป (European Free Trade Association: EFTA) ในปีค.ศ. 1960 ประกอบด้วย

²¹ EFTA Secretariat, "European Economic Area Introduction,"

<<http://secretariat.efta.int/Web/EuropeanEconomicArea/introduction>>, May 2006.

²² Gabrielle Marceau, *supra* note 19, pp. 167-169.

²³ The Stockholm Convention Establishing the European Free Trade Association (EFTA).

สมาชิก 7 ประเทศ คือ ออสเตรีย เดนมาร์ก นอร์เวย์ โปรตุเกส สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ และอังกฤษ มีสำนักงานกลางอยู่ที่กรุงเจนีวา มีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิกกำแพงภาษีและส่งเสริมให้มีการค้าเสรีในสินค้าอุตสาหกรรมระหว่างประเทศสมาชิก มีการยกเลิกการจำกัดการส่งออกสินค้า อุตสาหกรรมระหว่างประเทศสมาชิก อย่างไรก็ตาม ประเทศภาคีมีสิทธิในการกำหนดนโยบายการค้าและตั้งกำแพงภาษีได้อย่างเสรีกับประเทศนอกกลุ่ม ต่อมา ฟินแลนด์ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก ในปี ค.ศ. 1961 ส่วนไอร์แลนด์ก็เป็นสมาชิกอย่างสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1970 แต่เดนมาร์กและอังกฤษได้ออกจากสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป ไปเข้าร่วมกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป²⁴ (European Economic Community: EEC) ในปี ค.ศ. 1972 และในปีนี้เอง สมาชิกแต่ละประเทศของ EFTA ได้เริ่มเจรจาการค้าเสรีกับกลุ่ม EEC จนมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสมาคมและประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ในปีค.ศ. 1972²⁵ แต่ก็ยังมีปัญหาการจัดอุปสรรคทางการค้าที่ไม่มีใช่ภาษี²⁶

ในเวลาเดียวกันที่มีการพัฒนาเกิดขึ้นในยุโรปแนวคิดเกี่ยวกับเขตการค้าเสรีก็ได้รับการยอมรับในลาตินอเมริกาด้วยเช่นกัน โดยได้มีการลงนามใน สนธิสัญญาหลายฝ่ายว่าด้วยการค้าเสรีและการรวมตัวทางเศรษฐกิจในอเมริกากลาง²⁷ ลงวันที่ 10 มิถุนายน 1958 ที่ฮอนดูรัส และนิคารากัว ในรูปแบบที่แตกต่างจากยุโรป อย่างไรก็ตามสนธิสัญญาดังกล่าวได้ถูกจัดทำขึ้นเพื่อการสร้างสภาพสุลภากรในอนาคต ต่อมา กัวเตมาลา ฮอนดูรัส และเอลซัลวาดอร์ ได้ลงนามใน สนธิสัญญา สมาคมเศรษฐกิจ²⁸ เมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 1960 เพื่อเป็นการรับรองซึ่งกันและกัน ในการเคลื่อนย้ายบุคคล สินค้า และเงินทุนได้อย่างเสรี ระหว่างอาณาเขตของรัฐสมาชิก จากนั้นได้มีการจัดทำ สนธิสัญญาแมกนาทัว ว่าด้วยการรวมตัวทางเศรษฐกิจอเมริกากลาง²⁹ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 1960 เพื่อเตรียมการสำหรับการตั้ง เขตการค้าเสรีอเมริกากลาง ภายในระยะเวลา 5 ปี

²⁴ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) คือการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจแบบตลาดร่วม (Common Market) ตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1958 ตามสนธิสัญญาแห่งกรุงโรม (Treaty of Rome).

²⁵ EFTA Secretaries, "EFTA History," <<http://secretariat.efta.int/Web/EFTAatAGlance/history/>>, April 2006.

²⁶ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน และคณะ, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540) น. 132.

²⁷ Multilateral Treaty of Trade and Central America Economic Integration.

²⁸ Treaty of Economic Association.

²⁹ The Magnagua treaty of Central American Economic Integration.

โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างให้เป็นตลาดร่วมในภายหลัง และสมาชิกได้ยอมรับในภาชีรูปแบบเดียวกันของอเมริกากลาง ขณะที่มีการตอบสนองต่อการค้าเสรีและการรวมตัวทางเศรษฐกิจเคลื่อนไปยังอเมริกากลางนั้น ประเทศเม็กซิโกและอีก 10 รัฐในอเมริกาใต้ ได้ลงนามในสนธิสัญญามอนเตวิเดโอเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีและก่อตั้งสมาคมการค้าเสรีในลาตินอเมริกัน³⁰ (LAFTA) เมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 1960 โดยความหวังไว้ว่าในเวลาต่อมาจะเกิด ตลาดร่วมลาตินอเมริกัน โดยได้กำหนดระยะเวลาในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีภายใน 12 ปี แม้ว่าต่อมาได้มีการขยายเวลาเพิ่มไปจนถึง 31 ธันวาคม 1985 แต่เขตการค้าเสรีในความหมายของ ข้อ XXIV ของ GATT ก็ไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการจัดตั้งด้วยองค์การที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าเข้ามาแทนที่คือ Latin American Integration Association (LAIA)³¹

โดยที่เป็นการคู่ขนานไปกับการตั้ง LAFTA/LAIA ซึ่งมีการเคลื่อนที่ของการค้าอย่างเสรีในลาตินอเมริกานั้น สมาคมการค้าเสรีแคริบเบียน (Caribbean Free Trade Association: CARIFTA) ได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยผลของ Dickson Bay Agreement ระหว่างอาร์เจนตินา บาบาโดส และบริติชกุยานา จากนั้นได้ขยายเข้าไปสู่บริเวณแคริบเบียน โดย Supplementary Agreement ลงวันที่ 18 เมษายน 1968 ต่อมา CARIFTA ได้ถูกแทนที่โดย ประชาคมแคริบเบียน (Caribbean Community: CARICOM) โดยผลของ Chaguaramas Treaty เมื่อ 4 มกราคม 1973³² ซึ่งมีหลักการพื้นฐานตามรูปแบบของสหภาพศุลกากร โดย CARIFTA ได้กลายเป็นตัวอย่างแรกของเขตการค้าเสรีที่วิวัฒนาการไปสู่การเป็นตลาดร่วม³³ (Common Market)

New Zealand – Australia Free Trade Agreement ลงนามเมื่อ 13 สิงหาคม 1965 เพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีโดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1966 ซึ่งต่อมาได้ถูกแทนที่ด้วยความตกลง The Australia New Zealand Closer Economic Relations (CER) ซึ่งมีผลบังคับใช้

³⁰ Multilateral Treaty of Free Trade and Central America Economic Integration.

³¹ Peter Fischer, *Free Trade Areas*, 8Encyclopedia of Public International Law 250, 251-252 (1985), กล่าวถึงใน นันทวัฒน์ มิททองงาม, อ้างไว้ เจริญรทที่ 33, น. 9-11.

³² Caribbean Community (CARICOM) Secretariat, "The CARICOM Single Market and Economy (CSME)," <http://www.caricom.org/jsp/single_market/single_market_index.jsp?menu=csme>, May 2006.

³³ นันทวัฒน์ มิททองงาม, "เขตการค้าเสรีอาเซียน." (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 9-11.

เมื่อ 1 มกราคม 1983 ซึ่งเป็นความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรี โดยมีวัตถุประสงค์ในการเปิดเสรีการค้าและบริการระหว่างกัน³⁴ และสำหรับกรณีของ ประชาคมยุโรป (European Community) นั้น ได้มีการทำความตกลงในลักษณะของการสร้างเขตการค้าเสรีกับประเทศในแถบยุโรป และที่ไมใช่ในแถบยุโรป เช่น ความตกลงในปี 1975 กับอิสราเอลเป็นต้น³⁵

การค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า มีความพยายามสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และทางการค้าระดับภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็น เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) หรือ APEC และในภูมิภาคอื่นๆ ทั่วโลก โดยในรายงานของ องค์การการค้าโลกระบุว่า ตั้งแต่ปี 1948-1994 มีข้อตกลงทางการค้าในระดับอนุภูมิภาคจำนวน 109 ข้อตกลงที่ได้มีการยื่นต่อ GATT และประมาณ 1 ใน 3 ของข้อตกลงเหล่านี้ลงนามกันในช่วงปี 1990-1994 จนเป็นที่น่าสังเกตว่าเป็นการสร้างเขตการค้าเสรี หรือเป็นการสร้างกลุ่มกีดกันทางการค้า ดังเช่นในการจัดตั้งสหภาพยุโรป (European Union: EU) จึงถูกมองว่าเป็นกลุ่มกีดกันทางการค้าที่ใหญ่ที่สุดในโลก และในขณะนี้กำลังเกิดเขตการค้าเสรีขนาดใหญ่ในภูมิภาคต่างๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก หรือ เอเปค (APEC)³⁶

³⁴ New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, " The Australia New Zealand Closer Economic Relations (CER) Trade Agreement: 1983 – 2003 Backgrounder," < <http://www.mfat.govt.nz/foreign/regions/australia/cer2003/cerbackgrounder.html>>, May 2006.

³⁵ นิมนวล ผิวทองงาม, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 33, น. 9-11.

³⁶ APEC เป็นการประชุมเพื่อหาความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก โดยมีสมาชิก 21 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ บรูไน สาธารณรัฐเกาหลี จีนฮ่องกง ไต้หวัน (ไต้หวัน) เม็กซิโก ปาปัวนิวกินี ซิลิ เปรู รัสเซีย และเวียดนาม โดยได้ถูกตั้งขึ้นในขณะที่การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยของ GATT ยังไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เอเปคเป็นทางเลือกหนึ่งในการผลักดันความร่วมมือด้านการค้าเสรีในภูมิภาค และเป็นการสานอำนากับกลุ่มเศรษฐกิจในภูมิภาคอื่นด้วย ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ เพื่อเป็นการส่งเสริมความร่วมมือด้านการค้า การลงทุน และการถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศสมาชิก และสนับสนุนการค้าเสรีที่เปิดเสรีภายใต้ระบบของ GATT และ WTO ด้วย แม้ว่าเอเปคจะเป็นความร่วมมือทางเศรษฐกิจในกรอบที่กว้างกว่า NAFTA หรือ AFTA แต่ก็เพียงการประชุมเพื่อหาความร่วมมือในการเปิดเสรีทางการค้าภายในกลุ่ม

มีการแสดงความเห็นเกี่ยวกับ การวางรูปแบบกิจกรรมทางการค้าของ 3 กลุ่มใน อเมริกา เอเชีย และ ยุโรป ว่า

มีการอธิบายได้ 2 แนวทางที่สามารถใช้เพื่อต่อต้านมุมมองที่ว่า การรวมกลุ่มทางการค้าในภูมิภาคต่างๆ เป็นการตั้งกลุ่มกีดกันทางการค้า คือ การค้าโลกนั้น มีเพียง 40% ที่อยู่ในกลุ่มต่างๆ ที่ไม่ต้องพึ่งใคร และการตั้งกลุ่มการค้า (Trading Bloc) นั้นก็เป็นเพียงกลยุทธ์สำหรับการเจรจาการค้าเท่านั้น การเจรจาระหว่าง 3 กลุ่มนี้ โดยการให้อำนาจของรัฐสมาชิกอย่างเหมาะสมทำให้เกิดความสะดวกกว่าที่จะมีการเจรจาพร้อมกันทั้ง 105 ประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศต่างก็มีความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันมาก อีกทั้งการแข่งขันระหว่าง 3 กลุ่มจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาขึ้นกลายเป็นผู้แข็งแกร่งในที่สุด โดยแต่ละกลุ่มจะต้องพยายามพึ่งตนเองให้มากที่สุด ซึ่งแต่ละกลุ่มยังคงต้องตั้งเป้าสำหรับความต้องการในเพิ่มปริมาณการส่งออกของกลุ่มไปยังภายนอกเพื่อจุดมุ่งหมายของความสำเร็จ และได้รับส่วนแบ่งทางเศรษฐกิจ³⁷

แม้ว่านิยามของเขตการค้าเสรีในการค้าระหว่างประเทศ ก่อนเกิด GATT นั้น จะมองเขตการค้าเสรีว่าเป็นเพียงการรวมตัวทางเศรษฐกิจของรัฐที่ยังไม่สมบูรณ์เหมือน ในรูปแบบของสหภาพศุลกากร แต่ต่อมาได้มีการยอมรับทั้งใน GATT จนกระทั่งต่อเนื่องไปถึงองค์การการค้าโลก ว่า การจัดตั้งเขตการค้าเสรีมีส่วนช่วยส่งเสริมการขยายตัวทางการค้าในโลก

ปัจจุบันนิยามของเขตการค้าเสรี คือ กลุ่มของอาณาเขตทางศุลกากร 2 กลุ่มหรือมากกว่าที่ซึ่งภายในกลุ่มและข้อจำกัดทางการค้าอื่นจะถูกกำจัดไป สำหรับการค้าทั้งปวง และสินค้านั้นจะต้องมีแหล่งกำเนิดในเขตการค้าเสรีดังกล่าว อย่างไรก็ตามรัฐสมาชิกในเขตการค้าเสรียังมีสิทธิในการกำหนดนโยบายทางการค้าต่อประเทศนอกกลุ่มได้อย่างอิสระ และในเขตการค้าเสรีนั้นมี กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าเป็นกลไกที่สำคัญในการป้องกัน การเบี่ยงเบนทางการค้า (Trade diversion) จากภายนอกไม่ให้เข้ามาได้รับผลประโยชน์พลอยได้จากการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีระหว่างสมาชิกในเขตการค้าเสรี³⁸

ส่วนความหมายของสหภาพศุลกากรในปัจจุบันนั้น Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นการรวมตัวกันของประเทศตั้งแต่สองประเทศขึ้นไป มาอยู่ในเขตศุลกากรเดียวกัน โดยมีภาษีศุลกากรต่อภายนอกร่วมกัน ทั้งนี้ แต่ละประเทศที่เข้ามาร่วมกันนั้นยังคงมี

เท่านั้น โดยมีระดับของการรวมตัวที่ไม่แน่นอนพื้นมาก และมีได้รับการจัดตั้งในรูปแบบของสมาคมหรือองค์การระหว่างประเทศแต่อย่างใด

³⁷ Gabrielle Marceau, *supra* note 19, pp. 189-190.

³⁸ นิมนวล ผิวทองงาม, อ้างแล้ว เจริญพรที่ 33, น. 12.

นโยบายทางการเมืองเป็นของตนเอง ผลก็คือว่าสินค้าที่มีการเคลื่อนย้ายภายในประเทศสมาชิกด้วยกันเองจะไม่มีภาษีศุลกากรตามที่ได้ตกลงกันได้ แต่จะมีผลต่อสินค้าสินค้าที่ถูกนำเข้าจากประเทศนอกกลุ่มซึ่งจะต้องมีภาษีศุลกากร³⁹

การรวมตัวทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) ในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการรวมตัวทางเศรษฐกิจโดยการจัดตั้งเขตการค้าเสรีนั้น จะต้องมีปัจจัยหลายอย่างที่จะส่งเสริมให้การรวมตัวทางเศรษฐกิจเกิดประโยชน์ร่วมกัน และพัฒนาการการรวมตัวของกลุ่มอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เป็นการรวมตัวในทางเศรษฐกิจที่สมบูรณ์แบบมากที่สุด และเป็นรูปแบบของการรวมตัวทางเศรษฐกิจที่สูงสุดในการค้าระหว่างประเทศ

การรวมกลุ่มของรัฐที่มีข้อผูกพันในด้านนโยบายร่วมกันนั้น เป็นสิ่งที่คงอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบันโดยในระยะแรกประเทศสมาชิกจะอาศัยเหตุผลด้านความมั่นคง และเหตุผลทางการเมืองที่จะเข้าร่วมกันทำข้อตกลงระดับภูมิภาค (Regional Arrangement) แต่ทั้งนี้มิใช่แต่เพียงเฉพาะเหตุผลด้านความมั่นคงหรือการเมืองเท่านั้นที่จะทำให้เกิดความร่วมมือกัน ดังที่ Bowett ได้กล่าวไว้ว่า ขณะที่ความมั่นคงอาจจะเป็นความเกี่ยวข้องที่สำคัญ แต่ก็ไม่เคยมีการยืนยันว่าจะต้องอาศัยความมั่นคงร่วมกันเพียงอย่างเดียวจึงจะทำให้เกิดการรวมตัวในภูมิภาคขึ้น⁴⁰ โดยภูมิภาคนิยมนั้นจะต้องประกอบไปด้วย มูลฐานของรัฐทั้งในด้านความมั่นคงและด้านการค้ามีส่วนเกี่ยวพันกัน⁴¹

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ยอมรับว่า ความก้าวหน้าที่ยิ่งใหญ่อาจจะสำเร็จได้ในระหว่างรัฐด้วยการเมืองที่คล้ายกัน และมีองค์การทางเศรษฐกิจ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการเศรษฐกิจระดับภูมิภาคขึ้น ดังเช่นกรณีของคณะกรรมการเศรษฐกิจสำหรับแอฟริกา (ECA) คณะกรรมการเศรษฐกิจของยุโรป (ECE) หรือคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจ และสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP)

โดย Gabrielle Marceau ได้สรุปแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวว่า ดูเหมือนจะไม่ต้องสงสัยเลยว่า ข้อพิจารณาทางการเมืองได้รับการยอมรับอย่างมีเหตุผล สำหรับการสร้างเขตการค้า

³⁹ Bryan Garner A., *Black's Law Dictionary*, 8th Edition (USA: West, a Thomson Business, 2004), p. 687.

⁴⁰ D.W. Bowet, *The law of International Institutions* (London: Steven&Sons, 1982), p. 161

⁴¹ Gabrielle Marceau, *supra* note 19, p. 170.

เสรี และข้อตกลงระดับภูมิภาคอื่นๆ โดยปัจจัยเกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมืองสามารถส่งผล กระทั่งเป็นประโยชน์อย่างมากต่อข้อตกลงระดับภูมิภาค⁴²

2.2.2 ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการค้าเสรีใน GATT 1947

โดยทั่วไปแล้ว รัฐมีสิทธิในการรวมตัวทางเศรษฐกิจในการจัดทำข้อตกลงระดับ ภูมิภาค ตามหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นๆ⁴³ ซึ่งได้มีการยืนยันเอาไว้ว่า สมาชิกทุกรัฐมีความเห็น พ้องในสิทธิของรัฐในอันที่จะร่วมกันในทางใดทางหนึ่งตามความต้องการของรัฐ ซึ่งได้รับการ ยอมรับในฐานะเป็นสิทธิตามอำนาจอธิปไตยของรัฐ⁴⁴ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการจัดตั้งสหภาพ ศุลกากรหรือการจัดตั้งเขตการค้าเสรีก็ตาม และนอกจากนี้ยังได้รับการรับรองไว้ในความตกลง ระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในฐานะของกฎหมายการค้าระหว่างประเทศคือ “ความ ตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าปี 1947” (GATT 1947) ซึ่งได้บัญญัติรับรองในการ รวมตัวทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐต่างๆ โดยการจัดตั้งสหภาพศุลกากร การจัดตั้งเขตการค้าเสรีหรือ การจัดทำความตกลงเฉพาะกาลที่จำเป็นสำหรับการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Interim Agreement leading to the formation of Free-Trade Area) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มเสรีภาพใน การค้าด้วยการพัฒนาการรวมกลุ่มให้มีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น ผ่านทางการทำความตกลงโดย สมัครใจระหว่างเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกในความตกลงนั้น⁴⁵

แนวคิดที่จะขยายขอบข่ายจากหลักการว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งโดย การจัดตั้งสหภาพศุลกากรให้รวมถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีนั้น เกิดขึ้นในการเตรียมร่างครั้งแรก

⁴² *Ibid.* p. 172.

⁴³ *Ibid.* p. 179.

⁴⁴ International Law Commission, *Yearbook* 1976, Vol. ii, part.2, p.45, para.

⁴⁵ GATT 1947, Art.XXIV, para 4 : The contracting parties recognize the desirability of increasing freedom of trade by the development, through voluntary agreements, of closer integration between the economies of the countries parties to such agreements. They also recognize that the purpose of a customs union or of a free-trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other contracting parties with such territories.

ของการจัดตั้ง “องค์การการค้าระหว่างประเทศ” (International Trade Organization: ITO) โดยประเทศฝรั่งเศสได้เสนอให้รวมสหภาพศุลกากรที่ยังไม่สมบูรณ์และยังไม่สำเร็จ เข้าไว้ในฐานะการยอมรับอื่นๆ ที่เป็นการยกเว้นจากหลักการว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ซึ่งประเทศอเมริกาก็ได้รับการสนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวของฝรั่งเศสด้วย และนอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศสยังพยายามรวมการจัดตั้งสหภาพศุลกากร และเขตการค้าเสรีให้เป็นการเข้าถึงวัตถุประสงค์ของกฎบัตรในการจัดตั้ง ITO และในที่สุดสมาชิกของ ITO ก็ได้รับรองความต้องการที่จะเพิ่มเสรีภาพในทางการค้าโดยผ่านทางความตกลงในการรวมตัวทางเศรษฐกิจของสมาชิกในความตกลงเช่นนั้น

โดยการอ้างจุดมุ่งหมายเพื่อการขยายตัวของการค้าโลก ภายใต้กรอบข้อตกลงทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ซึ่งได้พิจารณาในความหมายอื่นเพื่อให้เข้าถึงวัตถุประสงค์ของ GATT อันได้แก่ การขยายตัวของการค้าที่ปราศจากความขัดแย้งกันระหว่างการปฏิบัติตามหลักการว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง และรวมตัวระดับภูมิภาค ทั้งการลดภาษีและการปฏิบัติตามหลักการว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งก็เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่า ข้อตกลงในการรวมตัวทางเศรษฐกิจกลยุทธในการกระตุ้นให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ในเดือนเมษายน 1947 ซึ่งเป็นช่วงเวลาในการเจรจาจัดตั้ง และในที่สุดร่างฉบับสุดท้ายของกฎบัตร ITO ก็สำเร็จลงที่ Havana กฎบัตรนี้ได้ชื่อว่า กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) เปิดให้ลงนามวันที่ 23 มีนาคม 1948 แต่ปรากฏว่าการจัดตั้ง ITO ไม่ประสบความสำเร็จจากการที่สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้สนับสนุนที่สำคัญในการจัดตั้ง ITO กลับไม่สามารถให้สัตยาบันในกฎบัตรฮาวานาได้ เนื่องจากไม่สามารถผ่านการให้สัตยาบันในการเข้าร่วมของสหรัฐใน ITO ต่อสภาของเกรตรอนด์ได้ เพราะสภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาเกรงว่าประเทศอาจจะสูญเสียอำนาจอธิปไตยไปให้ ITO โดยจะถูกกลืนรอนอำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายตามนโยบายลงไป และอีกเหตุผลหนึ่งในเหตุทั้งหลายที่ทำให้กฎบัตรฮาวานาไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิก คือ ประเทศสมาชิก ไม่ต้องการจะเสียสิทธิขั้นพื้นฐานในการที่จะวางรูปแบบในการรวมกลุ่มตามความต้องการ

แม้ว่ากฎบัตรฮาวานาซึ่งเป็นความพยายามของรัฐในการจัดตั้ง ITO เพื่อให้เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศจะไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิก แต่ประเทศต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในการจัดตั้ง ITO ได้พยายามหากฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศ เพื่อให้ใช้เป็นหลักในการควบคุมดูแลการค้าระหว่างประเทศ เพราะตระหนักดีว่าหากไม่มีกฎเกณฑ์กลางสำหรับใช้บังคับในการค้าระหว่างประเทศก็อาจเกิดสงคราม

ทางการค้าขึ้น และในขณะนั้นคือปี 1948 กฎหมายภาษีศุลกากรของสหรัฐจะสิ้นสุดลง หากไม่มีกฎหมายใดมาควบคุม หรือรองรับการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ สหรัฐอาจพิจารณากฎหมายใหม่ที่มีผลกีดกันทางการค้ามากขึ้นเนื่องมาจากปัญหาเศรษฐกิจภายในของสหรัฐขณะนั้น⁴⁶

ประเทศทั้งหลายที่มีส่วนร่วมในการจัดตั้ง ITO จึงตกลงที่จะนำความตกลงที่เกี่ยวกับ พิกัดอัตราศุลกากร และการค้าที่เป็นข้อย่อยบางส่วนในกฎบัตร ITO มาใช้ภายใต้ชื่อ “ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า 1947” (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT 1947) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศจึงยังคงเหลืออยู่ในรูปของความตกลงระหว่างประเทศที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าอันเป็นที่ยอมรับ ในบรรดาประเทศที่มีความเจริญทางการค้า คือ ประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีส่วนสัดส่วนในปริมาณการค้าโลกถึง 85% แนวทางของ GATT ในขั้นต้นจึงเป็นการวางกฎเกณฑ์ทางการค้าในบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้ว และเกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรมเกือบทั้งหมด GATT 1947 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 1948⁴⁷

ในที่สุดสมาชิกของ GATT ก็ยอมรับสิทธิในการจัดตั้งข้อตกลงระดับภูมิภาคในรูปแบบของการจัดตั้งสหภาพศุลกากรและเขตการค้าเสรีไว้ในข้อ XXIV ของ GATT และจากทางปฏิบัติต่อๆ มาของ GATT ตั้งแต่แรกเริ่มจนกระทั่งถึง GATT 1994 ภายใต้ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ก็เป็นสิ่งยืนยันว่าพวกเขายอมรับข้อ XXIV ของ GATT 1994 ในฐานะที่เป็นแนวทาง (มิใช่เงื่อนไข) สำหรับความสำเร็จของข้อตกลงในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี

2.2.3 ระบบกฎหมายเกี่ยวกับเขตการค้าเสรีใน “องค์การการค้าโลก”

(1) ความสัมพันธ์ของระบบกฎหมายเกี่ยวกับเขตการค้าเสรีของ GATT 1994 กับองค์การการค้าโลก

GATT ในฐานะสนธิสัญญาพหุภาคีทางการค้า มีสมาชิกจนถึงปี 1994 รวม 123 ประเทศ โดยประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อ 20 พฤศจิกายน 1982 GATT ได้มีการเจรจาพหุภาคีเกี่ยวกับการค้าทั้งสิ้น 8 รอบโดยการประชุมรอบต่างๆ ที่สำคัญได้แก่ การเจรจารอบ เกเนต์

⁴⁶ ทักษณีย์ ถูกชะสูตร, “องค์การการค้าโลก: โครงสร้างและผลต่อประเทศไทย,” วารสารกฎหมาย, เล่ม 2, ปีที่ 16, น. 26-27 (เมษายน 2539).

⁴⁷ อรุณ ภาณุพงศ์, “จาก GATT สู่ WTO,” วารสารนิติศาสตร์, เล่มที่ 3, ปีที่ 25, น. 436 (กันยายน 2538).

(Kenedy Round 1964-1967) ซึ่งทำให้มีการลดอุปสรรคทางการค้าในรูปภาษี (Tariff Barriers) และอุปสรรคทางการค้าที่ไม่มีภาษี (Non-Tariff Barriers) ที่เกี่ยวกับสินค้าอุตสาหกรรม และสินค้าเกษตรกรรม และในการเจรจารอบโตเกียว (Tokyo Round 1973-1979) นอกจากจะมีการลดอัตราภาษีศุลกากรระหว่างภาคีลงไปอีก ยังมีการเจรจาในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับภาษีศุลกากรแต่มีความสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศได้แก่ มาตรฐานสินค้า การตอบโต้การทุ่มตลาด การให้เงินอุดหนุน การประเมินมูลค่าทางศุลกากร เป็นต้น และนอกจากนี้ยังได้มีการทำความตกลงพหุภาคีทางการค้าหลายประเภท

การเจรจารอบสุดท้ายคือ การเจรจารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) สิ้นสุดที่ Marrakesh ประเทศโมร็อกโกเมื่อวันที่ 15 เมษายน 1994 โดยได้มีการจัดทำความตกลงมาราเกชเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ควบคุมดูแลประเทศสมาชิก ในการดำเนินการตามความตกลงการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Agreements) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ควบคุมดูแลประเทศภาคีทุกประเทศ จะต้องยอมรับและผูกพันความตกลงดังกล่าวเมื่อได้เข้าร่วมในองค์การการค้าโลก ทั้งนี้ได้มีการนำหลักการทั่วไปใน GATT 1947 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วในการเจรจารอบอุรุกวัยซึ่งเรียกว่าความตกลง GATT 1994 เข้าอยู่ในความตกลงการค้าพหุภาคีดังกล่าวด้วย และนอกจากนี้ องค์การการค้าโลก ยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการอนุวัติการตามความตกลงการค้าหลายฝ่ายซึ่งมีผลผูกพันเฉพาะประเทศที่ยอมรับเท่านั้น

บทบัญญัติ GATT 1947 ที่ได้ถูกแก้ไขรวมทั้งการทำบันทึกความเข้าใจ รวมทั้งได้รับการตีความในบางมาตรา เช่น บันทึกความเข้าใจในการตีความข้อ XXIV ของ GATT 1994 (Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and trade 1994)⁴⁸ ได้รับการบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของความตกลงในองค์การการค้าโลก ซึ่งเรียกว่า GATT 1994 โดยมีลักษณะทางกฎหมายแยกจาก GATT 1947 แต่ทั้งนี้ประเทศสมาชิกของ GATT 1947 อาจกลายมาเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งองค์การการค้าโลกได้ หากเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกทันทีแม้ GATT 1947 จะยังมีผลบังคับใช้อยู่

สำหรับการรับรองสิทธิในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีนั้น ก็ยังคงปรากฏอยู่ในข้อ XXIV ของ GATT 1994 โดยได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจข้อ XXIV ซึ่งทำให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศสมาชิกเป็นอย่างมาก เพราะในปัจจุบันมีกระแสมิชอบในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

⁴⁸ ในวิทยานิพนธ์นี้จะเรียกว่า “บันทึกความเข้าใจ ข้อ XXIV”.

เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการรวมตัวทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรี เช่น เขตการค้าเสรีอาเซียน หรือเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ เป็นต้น

(2) เขตการค้าเสรีใน GATT 1994 ตามข้อ XXIV

Abbott แสดงความเห็นถึงการบัญญัติหลักการในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีใน GATT สรุปความได้ว่า เป็นความใจกว้างใน GATT 1947 สำหรับการจัดตั้งข้อตกลงรวมตัวระดับภูมิภาค (Regional Integration Arrangements) และใน GATT 1994 ที่เป็นส่วนหนึ่งของกรรมสารสุดท้ายของการเจรจารอบอุรุกวัยนั้น ได้บัญญัติสาระสำคัญทางเทคนิคในการบังคับใช้ข้อ XXIV และก็ไม่ได้แก้ไขหลักการพื้นฐานของ GATT ที่ได้วางไว้สำหรับการจัดตั้งต่อสหภาพศุลกากรและเขตการค้าเสรี⁴⁹

คำนิยามของเขตการค้าเสรีใน GATT 1994 นั้น ได้อธิบายไว้ในข้อ XXIV วรรค 8(b) ว่า เขตการค้าเสรีนั้น ให้หมายถึงกลุ่มของอาณาเขตทางศุลกากรสองแห่งหรือมากกว่า ซึ่งได้มีการขจัดอากรและข้อบังคับทางการพาณิชย์ที่เป็นการจำกัดอื่นๆ (ยกเว้นที่อนุญาตไว้ภายใต้ข้อ XI XII XIII XIV XV และ XX ในกรณีที่เป็น) สำหรับการค้าอย่างมากเกือบทั้งหมดระหว่างอาณาเขตต่างๆ ที่ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของเขตการค้าเสรี ในผลิตภัณฑ์ที่มีแหล่งกำเนิดในอาณาเขตดังกล่าว⁵⁰

โดย McGovern ได้ให้ความเห็นว่า “สำหรับการค้าอย่างมากเกือบทั้งหมด” นั้น (substantially all the trade) หมายความว่า การค้าที่เกิดขึ้นจริงก่อนหน้าระหว่างประเทศในกลุ่มหรือการค้าทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นโดยปราศจากการกีดกัน⁵¹

⁴⁹ Frederick M. Abbott, Law and Policy of Regional Integration: The NAFTA and Western Hemispheric Integration in the World Trade Organization System (London: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), p. 37.

⁵⁰ GATT 1947, Article XXIV para 8(b): A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XII XIII XIV XV and XX) are eliminated in substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories.

⁵¹ Edmond McGovern, International Trade Regulation, (England: Global field press, 1995), p. 8.42-1.

GATT 1994 บัญญัติว่า ประเทศสมาชิกที่จะเข้าร่วมในเขตการค้าเสรี หรือทำ ความตกลงที่นำไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรี(Interim Agreement leading to the formation of free-trade area) นั้น จะต้องแจ้งที่ประชุมใหญ่ประเทศสมาชิก (CONTRACTING PARTY) โดยพลัน⁵² สำหรับหลักการในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี หรือความตกลงที่นำไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีนั้น ประเทศสมาชิกจะต้องมีการระงับภาษี และข้อจำกัดทางการค้าอื่นๆ สำหรับการค้าทั้งปวงในผลิตภัณฑ์ที่มีแหล่งกำเนิดในเขตนั้น ภายในระยะเวลาอันสมควร (Reasonable length of time)⁵³ ทั้งนี้ประเทศสมาชิกได้รับอนุญาตภายใต้ข้อ XXIV ของ GATT 1994 ในการละเว้นจากหลักการว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งของความตกลง GATT 1994 (ยกเว้นหลัก MFN) โดยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีภายในเขตการค้าเสรีนั้นไม่จำเป็นต้องขยายไปสู่ผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกของเขตการค้าเสรีหรือสมาชิกของความตกลงที่นำไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรี ทั้งนี้ ภาษีหรือข้อจำกัดทางการค้าอื่นที่กระทบต่อภาคีคู่สัญญาที่มีได้เป็นสมาชิกจะต้องไม่สูง หรือเคร่งครัดไปกว่าที่เคยมีอยู่เดิม ก่อนที่อาณาเขตนั้นจะประกอบเป็นเขตการค้าเสรี ทั้งนี้ในเขตการค้าเสรีจะต้องมีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการลดภาษีสำหรับสินค้าทั้งปวงในเขตการค้าเสรี⁵⁴ และจะต้องจัดทำกฎว่าด้วย

⁵² GATT 1947, Art XXIV, para 7(a): Any contracting party deciding to enter into a customs union or free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of such a union or area, shall promptly notify the CONTRACTING PARTIES and shall make available to them such information regarding the proposed union or area as will enable them to make such reports and recommendations to contracting parties as they may deem appropriate.

⁵³ GATT 1947, Art XXIV, para 5(c): any interim agreement referred to in subparagraphs (a) and (b) shall include a plan and schedule for the formation of such a customs union or of such a free-trade area within a reasonable length of time.

⁵⁴ GATT 1947, Art XXIV, para 5(b): with respect to a free-trade area, or an interim agreement leading to the formation of a free-trade area, the duties and other regulations of commerce maintained in each of the constituent territories and applicable at the formation of such free-trade area or the adoption of such interim agreement to the trade of contracting parties not included in such area or not parties to such agreement shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other

แหล่งกำเนิดสินค้าที่มีความเคร่งครัดเพียงพอ เพื่อป้องกันการนำเข้าจากรัฐที่สาม จากการได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีภายในเขตการค้าเสรี

อย่างไรก็ตาม McGovern ให้ความเห็นว่าการกำหนดของข้อ XXIV 5(b) ที่ว่าภาษีหรือข้อจำกัดทางการค้าอื่นที่กระทบต่อภาคีคู่สัญญาที่มีได้เป็นสมาชิกจะต้องไม่สูง หรือเคร่งครัดไปกว่าที่เคยมีอยู่เดิมก่อนที่อาณาเขตนั้นจะประกอบเป็นเขตการค้าเสรี ในทางปฏิบัตินั้น มีความสำคัญน้อยมาก เนื่องจาก กำแพงภาษีที่มีต่อประเทศที่มีคู่สัญญานั้น ไม่ได้มีผลอย่างใดต่อการก่อตั้งเขตการค้าเสรีเลย⁵⁵

ความตกลงที่จะนำไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรี จะต้องรวบรวมแผนงานและกำหนดการสำหรับจัดตั้งเขตการค้าเสรีนั้น ภายในระยะเวลาอันสมควร โดยในบันทึกความเข้าใจข้อ XXIV บัญญัติว่า ระยะเวลาอันสมควรนั้นจะเกิน 10 ปีได้ก็เมื่อเป็นกรณียกเว้นเท่านั้น หากประเทศสมาชิกในความตกลงที่จะนำไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรี เชื่อว่าเวลา 10 ปี จะไม่เพียงพอในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีก็สามารถจัดให้มีคำอธิบายสมบูรณ์ต่อคณะมนตรีสำหรับการค้าสินค้า (Council for Trade in Goods) ถึงความจำเป็นในการที่จะขยายระยะเวลาให้ยาวนานขึ้น⁵⁶

การวางหลักการในการจัดตั้งเขตการค้าอาเซียน - จีนไว้ใน "กรอบความตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และสาธารณรัฐประชาชนจีน" เมื่อนำมาศึกษาถึงความสอดคล้องกับข้อ XXIV ของ GATT และบันทึกความเข้าใจข้อ XXIV ในองค์การการค้าโลกแล้วพบว่าในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน - จีน ได้ปฏิบัติอย่างสอดคล้องกับหลักการในข้อ XXIV ของ GATT 1947 อย่างครบถ้วน กล่าวคือกรอบความตกลง ได้กำหนดพันธกรณีให้ประเทศภาคีจะต้องจัดภาษี และอุปสรรคอื่นที่มีใช่รูปภาษีซึ่งปรากฏอยู่ในการค้าภายในประเทศภาคี ภายในกำหนดระยะเวลา 10 ปี และได้มีการกำหนด

regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade area, or interim agreement as the case may be.

⁵⁵ Edmond McGovern, *supra* note 51, p. 8.43-3.

⁵⁶ Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the GATT 1994, Art XXIV: 5 para 3: The "reasonable length of time" referred to in paragraph 5(c) of Article XXIV should exceed 10 years only in exceptional cases. In cases where Members parties to an interim agreement believe that 10 years would be insufficient they shall provide a full explanation to the Council for Trade in Goods of the need for a longer period.

“กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า” ที่มีความเคร่งครัดเพียงพอที่จะป้องกันรัฐอื่นๆ ที่มีสิทธิสมาชิกมิให้ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีเหล่านี้ สำหรับรายละเอียดของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีในอาเซียน - จีน นั้นจะได้นำเสนอในบทต่อไป

Gabrielle Marceau ได้ให้ความเห็นต่อบทบัญญัติข้อ XXIV ของ GATT ในการวางหลักการจัดตั้งเขตการค้าเสรี หรือความตกลงที่นำไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรี ว่า ในที่สุดดูเหมือนว่าสมาชิกของ GATT แสดงการรักษาสิทธิในการจัดตั้งข้อตกลงระดับภูมิภาค และทางปฏิบัติต่อมาและสมาชิกเห็นว่าข้อ XXIV ของ GATT อยู่ในฐานะของบทบัญญัติแนวทางสำหรับความสำเร็จของข้อตกลงเช่นนั้น⁵⁷

การที่ประเทศสมาชิกของ GATT ได้ให้การสนับสนุนการรวมตัวระดับภูมิภาคนั้นไม่ได้หมายความว่า จะคัดค้าน การเจรจาพหุภาคีกับประเทศอื่นๆ นอกภูมิภาค เนื่องจากการแก้ไขปัญหบางประการหากได้รับการแก้ปัญหาในกรอบของระดับภูมิภาคจะทำให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่า เช่น ปัญหาทรัพย์สินทางปัญญา สิ่งแวดล้อม หรือแม้กระทั่งการค้าและการลงทุน

(3) ข้อ XXIV ในสถานะของข้อยกเว้นจาก “หลักการว่าด้วย ชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง” ใน GATT 1994 (Most-Favoured Nation)

จากการศึกษาการเตรียมร่างสำหรับกฎบัตรฮาวานา และหลักการของ GATT ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นว่า รัฐมีความต้องการขยายการค้า โดยอยู่บนมูลฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ แต่ก็ยังต้องการสงวนสิทธิในการทำข้อตกลงระดับภูมิภาค ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้รับการยอมรับว่ามีความจำเป็นในการดำเนินความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างกัน สิทธิในการจัดตั้งข้อตกลงในการรวมตัวนั้น นอกจากเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้มีการยอมรับในฐานะที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เนื่องจากได้มีการปฏิบัติต่อๆ มาของรัฐบาลกระทั่งถึงปัจจุบัน นอกจากนี้สิทธิดังกล่าวยังได้รับการยอมรับในรูปสนธิสัญญาภายใต้ GATT 1947 ข้อ XXIV อีกด้วย

รัฐสมาชิกของ WTO มีพันธกรณีในการปฏิบัติตามหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญสำหรับการจัดตั้งองค์กร คือ “หลักการว่าด้วย ชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง” ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ รัฐสมาชิกจะต้องให้การปฏิบัติต่อสมาชิกอื่นๆ อย่างเท่าเทียมกัน และปราศจากการเลือกปฏิบัติ ดังที่ปรากฏในข้อ I ของ GATT 1947 โดยมีสาระสำคัญว่า รัฐใดที่ได้ให้สิทธิพิเศษใดๆ แก่สมาชิกอื่นจะต้องให้สิทธิเช่นนั้นกับรัฐอื่นๆ ด้วยโดยการให้นี้จะต้องเป็นการให้โดยทันทีและปราศจาก

⁵⁷ Gabrielle Marceau, *supra* note 19, pp. 179-180.

การเงื่อนไข โดย หลักการว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง นี่เป็นหลักการที่สำคัญในการคงอยู่ของ WTO และขณะเดียวกันรัฐก็มีสิทธิในการรูปแบบการรวมตัวทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นสิทธิตามอำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยที่ GATT ก็มีได้เปลี่ยนแปลงสิทธิของรัฐเช่นนั้น อีกทั้งยังได้บัญญัติ แนวทางในการทำให้ข้อตกลงระดับภูมิภาคประสบความสำเร็จไว้ในข้อ XXIV ของ GATT 1947 โดยในปี 1976 ได้มีการนำปัญหาเกี่ยวกับข้อยกเว้นของหลักการว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งที่ปรากฏในการจัดตั้งสหภาพศุลกากรเสนอต่อคณะกรรมการการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission: ILC) ซึ่ง ILC ได้พิจารณาและมีความเห็นต่อกรณีดังกล่าวว่า แม้จะมีผลบังคับของหลักการว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ในความตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นก่อน แต่ก็ไม่มีกฎเกณฑ์ใดจะมาตัดสิทธิของรัฐในการจัดตั้งสหภาพศุลกากรในภายหลัง⁵⁸ และ ILC ยังให้ความเห็นต่อไปว่าในการเจรจาต่างๆ ที่เกี่ยวกับหลักการว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งนั้นควรจะมีการบัญญัติสิทธิของรัฐในการจัดทำข้อตกลงระดับภูมิภาคไว้เสมอ⁵⁹

เมื่อรัฐมีสิทธิในการร่วมมือกันตามอำนาจอธิปไตยที่มีอยู่ ดังนั้นสนธิสัญญาใดๆ ที่ทำขึ้นภายหลังที่จะนำมาจำกัดสิทธิของรัฐในการจัดทำข้อตกลงระดับภูมิภาคโดยเสรีจะต้องมีความชัดเจน และมีการตีความอย่างจำกัด⁶⁰ เช่นเดียวกับ McGovern ซึ่งอธิบายว่าสถานะของข้อ XXIV นี้ว่าเป็นข้อยกเว้นจาก หลักการว่าด้วยชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ดังนั้น แม้ว่าการจัดตั้งเขตการค้าเสรีจะเป็นการเลือกปฏิบัติ แต่ก็มีได้ชัดหลักการของ GATT ทั้งนี้เนื่องจาก GATT มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการค้าเสรี การขยายตัวทางการค้าและความเจริญของการค้าโลก⁶¹ แต่การที่จะเปิดเสรีทั้งหมดพร้อมกันนั้นเป็นไปได้ยากจึงอนุญาตให้ทยอยเปิดเสรีในแต่ละกลุ่มได้

⁵⁸ International Law Commission, *supra* note 44.

⁵⁹ Gabrielle Marceau, *supra* note 19, p. 179.

⁶⁰ *Ibid.* pp. 179-180.

⁶¹ Edmond McGovern, *supra* note 51, p. 8.41-1.