

บทที่ 4

หลักเกณฑ์การเปิดเสรีการค้า ผักและผลไม้ ภายใต้เขตการค้าเสรีไทย – จีน

4.1 ข้อมูลพื้นฐานตามความตกลง

4.1.1 การเกิดขึ้นของความตกลงระหว่างประเทศไทยและจีน

เมื่อกลุ่มประเทศอาเซียนและจีน ได้ตกลงกันในความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัน โดยมีกรอบกว้างๆ ครอบคลุมเรื่องสำคัญ ได้แก่ เรื่องการค้าสินค้า การบริการ การลงทุน และอื่นๆ โดยการค้าสินค้านั้น ได้กำหนดให้มีความร่วมมือที่สามารถดำเนินการได้ก่อน นั่นก็คือ การเร่งลดภาษีส่วนแรกของสินค้าเกษตร (Early Harvest Programme) จึงได้มีการดำเนินการเรื่องการลดภาษีสินค้าเหล่านั้นก่อนสินค้านิดอื่นๆ

จากการที่อาเซียนและจีนได้ตกลงที่จะเปิดเสรีสินค้าส่วนแรก ฝ่ายไทยได้เห็นศักยภาพการค้าในสินค้าผักและผลไม้ ระหว่างไทยและจีน โดยจีนเป็นตลาดใหญ่สามารถรองรับผักและผลไม้เมืองร้อนของไทยได้ ไทยและจีนจึงมีความเห็นพ้องกันที่จะนำสินค้าทั้งสองหมวดมาเร่งเปิดเสรีระหว่างกัน¹ โดยให้มีการลดอัตราภาษีให้เหลือ ร้อยละ 0 ในวันที่ 1 ตุลาคม 2003 อย่างไรก็ตาม สินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีตามข้อมูล WTO เช่น หัวหอมใหญ่ กระเทียม มันฝรั่ง มะพร้าว และลำไยแห้ง จะมีการลดภาษีเป็นศูนย์ เฉพาะภาษีในโควตาเท่านั้น ส่วนที่นำเข้าเกินโควตา จะเสียอัตราภาษีนอกโควตาปกติ

โดยการเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ ซึ่งมีพิธีกีดศุลกากรในหมวดที่ 07 – 08 นั้น เป็นการเร่งลดภาษี (Accelerate) ในความตกลงการลดภาษีส่วนแรก (Early Harvest) ที่อาเซียนและจีนได้ตกลงกันไว้ ให้มีการลดภาษีก่อนหน้าภาษีสินค้าอื่นๆ (Trade in Goods) ซึ่งเป็นเขตการค้าเสรีที่จีนและอาเซียนได้ตกลงจัดตั้งขึ้น ดังนั้น ความตกลงระหว่างประเทศไทยและจีน ที่ให้มีการเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ นั้น จึงเป็นความตกลงที่ซ้อนอยู่บนความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน อีกทีหนึ่ง กล่าวคือ ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน ในส่วนที่เป็นการ

¹ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, เปิดประตูมังกร เขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพาณิชย์, 2548) น. 12.

ลดภาษีส่วนแรก (Early Harvest) นั้น เป็นการตกลงกันที่จะลดภาษีสินค้าบางส่วนซึ่งเป็นสินค้าเกษตรก่อน โดยมีพิกัดศุลกากรหมวดที่ 01 – 08 แต่ไทยและจีนตกลงกันให้ลดภาษีสินค้าในพิกัดศุลกากรหมวดที่ 07 – 08 ซึ่งเป็นผักและผลไม้ ให้เร็วยิ่งขึ้นไปอีก ไม่ใช่เป็นการตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีไทย – จีน ขึ้นมาใหม่ เป็นเพียงการเร่งลดภาษีในความตกลงการลดภาษีส่วนแรก (Accelerated Tariff Elimination under the Early Harvest Programme) เท่านั้น

จะเห็นได้ว่า ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีไทย – จีนนั้น เกิดขึ้นมาจากความพยายามที่จะเร่งลดภาษีสินค้าบางอย่าง ซึ่งได้กำหนดเอาไว้แล้วก่อนหน้านี้ว่าจะลดภาษีกันเมื่อถึงเวลาที่กำหนด เขามาลดภาษีกันก่อนเวลาที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการตกลงกันให้อัตราภาษีสินค้าผักและผลไม้ ที่แต่เดิมตกลงกันไว้จะลดอัตราภาษีให้เหลือ 0% ภายใน 1 มกราคม 2005 ก็เร่งลดภาษีให้เหลือ 0% ภายใน 1 ตุลาคม 2003 ดังนั้น ความตกลงดังกล่าว จึงเป็นความตกลงสองฝ่ายระหว่างไทยและจีน ในการที่จะเร่งลดภาษีสินค้าในรายการที่ได้เคยตกลงกันไว้ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน มาเร่งลดภาษีให้เร็วขึ้น จึงไม่ใช่เป็นการตกลงในเรื่องที่สร้างขึ้นมาใหม่ นอกเหนือจากเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน แต่เป็นการตกลงลดภาษีในสินค้าที่เคยตกลงกันว่าจะลดอยู่แล้ว ให้ลดลงเร็วยิ่งขึ้นเท่านั้น ดังนั้นเขตการค้าเสรีไทย – จีน ที่เข้าใจกัน จึงเป็นเพียงความตกลงที่เร่งการปรับลดอัตราภาษีในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีนเท่านั้นเอง

ภายหลังการเร่งลดภาษีระหว่างไทย – จีน ในสินค้าผักและผลไม้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2003 เป็นต้นมา (ตุลาคม 2003 – เมษายน 2005) การค้าสองฝ่ายมีการขยายตัวในระดับสูง มีมูลค่ารวม 25,730.62 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 43.79% เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงระยะเวลาเดียวกันของปีก่อน โดยไทยส่งออกไปจีน 18,298.18 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อน 42.53% และนำเข้าจากจีน 7,435.44 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อน 45.90% ทั้งนี้ ไทยเป็นฝ่ายได้ดุลการค้ากับจีน เป็นมูลค่า 10,859.74 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 40.31%²

4.1.2 ภาวะผูกพันในการกำจัดการค้าเสรี

ประเทศไทยและจีน ตกลงกันจะลดอัตราภาษีผักและผลไม้ ที่อยู่ในพิกัดศุลกากร 07 และ 08 (HS Chapters 07 and 08) ภายใต้ความตกลงการลดภาษีสินค้าส่วนแรก (Early harvest Programme) โดยเป็นการเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้เพิ่มขึ้นมา เพื่อที่จะเร่งการดำเนินการภายใต้ Early Harvest Programme (ซึ่งมีการลดภาษีสินค้าเกษตรเช่นเดียวกัน แต่เป็นกรอบที่

² เพิ่งอ้าง.

กว้างกว่า) เฉพาะประเทศไทยและจีน ในด้านสินค้าผักและผลไม้ ให้เร็วกว่าขึ้น ครอบคลุมสินค้าใน พิกัดศุลกากร 01 - 08 และ ยังลดอัตราภาษีศุลกากรลงช้ากว่าด้วย ซึ่งกว่าที่อัตราภาษีศุลกากรจะ ลดลงเหลือ 0% ในปี 2006 เป็นอย่างช้า แต่ทั้งประเทศไทยและจีน เห็นว่า สินค้าผักและผลไม้ใน พิกัดศุลกากร 07 - 08 นี้ มีความพร้อมที่ว่าจะลดภาษีลงให้เหลือ 0% จึงได้ทำความตกลงเร่งลด ภาษีในสินค้าผักและผลไม้อย่างกล่าว นับเป็นการนำร่องการเปิดเสรีล่วงหน้าของเขตการค้าเสรี อาเซียน- จีน ไปก่อน 3 เดือน

ความตกลงเร่งลดภาษีผักและผลไม้จึงได้เกิดขึ้น (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)³ โดย กำหนดให้ทั้งสองประเทศ ลดภาษีสินค้านี้ลงให้เหลือ ร้อยละ 0 ให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม จะต้องไม่ช้ากว่า 1 ตุลาคม 2003 ดังนั้น เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2003 สินค้า ผักและผลไม้ ภายใต้ พิกัดศุลกากร 07 - 08 (HS Chapter 07 - 08) อัตราภาษีศุลกากรของทั้ง สองประเทศ จึงลดลง เหลือ 0%

การเร่งลดภาษีผักและผลไม้ที่เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2003 ซึ่งรวมแล้วมี ผักและผลไม้รวมทั้งหมด 116 รายการ อาทิ กระเทียม หอม มะเขือเทศ พืชผักเมืองหนาว ลำไย มังคุด ทุเรียน เป็นต้น นั้นหมายความว่า จากเดิมที่ไทยเคยเรียกเก็บภาษีนำเข้าสินค้าประเภทผัก และผลไม้โดยเฉลี่ยร้อยละ 60 ก็ต้องลดลงเหลือ ร้อยละ 0 ส่วนจีนเคยเรียกเก็บภาษีสินค้าผักและ ผลไม้โดยเฉลี่ยร้อยละ 28.7 - 63.8 ก็ต้องลดลงเหลือร้อยละ 0 เช่นกัน

นอกจากนั้น ยังได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดสินค้าสินค้า ว่าให้อยู่บน พื้นฐานของหลักการ "Wholly-obtained" หรือหลักการที่ถือว่าแหล่งกำเนิดของผลิตภัณฑ์หรือ สินค้า มาจากประเทศใดประเทศหนึ่งทั้งหมด โดยความตกลงเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ ระหว่างประเทศไทยและจีนนี้ ได้กำหนดหลักการชั่วคราวของ Wholly-obtained เอาไว้แนบท้าย ข้อตกลง เพื่อกำหนดความเข้าใจร่วมกันในระหว่างที่รอการเจรจากำหนด กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด สินค้าในกรอบความตกลงอาเซียน - จีน โดยหลักการ Wholly-obtained ในกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด สินค้าจะมาแทนที่ด้วยความเข้าใจเกี่ยวกับนิยามชั่วคราวอันนี้

³ ซึ่งต่อไปในวิทยานิพนธ์นี้จะเรียกว่า ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย - จีน.

4.1.3 แนวทางการใช้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า

(1) กฎชั่วคราวว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้านั้นพื้นฐานของ Wholly Obtained ใน Annex1 ของความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีไทย - จีน⁴

ความตกลงเขตการค้าเสรีไทย - จีน ระบุให้กฎแหล่งกำเนิดสินค้านั้น ใช้หลัก Wholly-obtained หรือ หลักผลิตภัณฑ์ที่ได้มาหรือผลิตขึ้นโดยใช้วัตถุดิบในประเทศนั้นทั้งหมด เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ เรื่องหลักเกณฑ์ของแหล่งกำเนิดสินค้า ในเขตการค้าเสรีไทย - จีน ให้ใช้เฉพาะหลักการ Wholly-obtained โดยไม่ต้องนำหลักเกณฑ์เรื่องอื่นๆ มาพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องแหล่งกำเนิดแบบสะสม (Cumulative Rules of Origin) หรือ กฎแหล่งกำเนิดเฉพาะของสินค้า (Product Specific Criteria) หรือ อื่นๆ เนื่องจากเขตการค้าเสรีไทย - จีนนั้น ตกลงกันเฉพาะสินค้าเกษตรในรูปของผักและผลไม้เท่านั้น จึงไม่มีความซับซ้อนในเรื่องของแหล่งกำเนิดสินค้ามากมายนัก เพราะสินค้าเกษตรนั้น การผลิตมีวิธีเดียวก็คือต้องเพาะปลูกให้เจริญเติบโตขึ้นมามีเท่านั้น จะเป็นการประกอบวัตถุดิบอื่นๆ จากหลายๆสถานที่เข้าด้วยกันไม่ได้ หรือในอีกทางหนึ่ง การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร ก็ไม่ได้ประโยชน์ตามความตกลงเขตการค้าเสรีนี้ ดังนั้น กฎแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตการค้าเสรีไทย - จีน ก็คือ หลักการของ Wholly-obtained นั่นเอง

ความเข้าใจเกี่ยวกับคำนิยามชั่วคราวของหลักการ Wholly Obtained ระหว่างประเทศไทยและประเทศจีน ที่กำหนดเอาไว้แนบท้ายความตกลงเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ระหว่างประเทศไทยและจีน มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. สินค้าผักและผลไม้ ที่อยู่ในพิกัดศุลกากรที่ 07 - 08 ของ ซึ่งได้ถูกเก็บเกี่ยว เด็ด หรือรวบรวม ในราชอาณาจักรของคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง และนำเข้าสู่ประเทศคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง จากประเทศคู่สัญญาฝ่ายที่เก็บเกี่ยวนั้น จะถือได้ว่าเป็นการส่งโดยตรงจากแหล่งกำเนิด

2. การกระทำดังต่อไปนี้ จะถือว่าเป็นการส่งตรงจากประเทศคู่สัญญาผู้ส่งออกไปยังประเทศคู่สัญญาที่นำเข้า

- (1) สินค้าที่ได้นั้นส่งนั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการส่งผ่านประเทศที่สามที่ไม่ใช่คู่สัญญา
- (2) สินค้าที่ได้นั้นส่งนั้น ถ้าได้เกี่ยวข้องกับการส่งผ่านประเทศที่สามที่ไม่ใช่คู่สัญญา โดยไม่ว่าจะมีการขนถ่ายจากยานพาหนะหนึ่งไปยังอีก

⁴ โปรดดู ภาคผนวก (ค).

ยานพาหนะหนึ่งหรือไม่ หรือ มีการเก็บไว้ชั่วคราวในประเทศที่สาม
ดังกล่าว ต้องมีเงื่อนไขว่า

- (a) การส่งผ่านนั้นมีเหตุผลอันสมควรในเรื่องภูมิประเทศ หรือมีความ
จำเป็นเกี่ยวกับการขนส่งโดยเฉพาะ
- (b) สินค้าไม่ได้เข้าไปสู่การค้าหรือการบริโภค ณ ประเทศนั้น
- (c) สินค้าไม่ได้ผ่านการดำเนินการใดๆ ณ ประเทศนั้น นอกจากการ
ขนถ่ายเข้าหรือออกหรือการดำเนินการใดๆ ที่ทำให้สินค้านั้นคง
อยู่ในสภาพที่ดี

3. หลักการ Wholly Obtained ชั่วคราวนี้สามารถถูกแทนที่หรือเปลี่ยนแปลงโดยการ
กำหนดขึ้นใหม่ของหลักการ Wholly Obtained ใน Rules of Origin ที่จะกำหนดขึ้นและใช้ภายใต้
ข้อ 3(8)(b) ในกรอบความตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนและประเทศจีน

หลักการ Wholly-Obtained ที่แนบท้ายความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรี ไทย – จีน นี้
ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ชั่วคราวในระหว่างที่กฎแหล่งกำเนิดสินค้าของเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน
ซึ่งเป็นความตกลงหลัก ยังอยู่ระหว่างการจัดทำ และเมื่อมีการบังคับใช้กฎแหล่งกำเนิดสินค้า
ภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน – จีนแล้ว ความตกลงนี้ ระบุให้หลักการ Wholly-obtained ของกฎ
แหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียนจีน เข้ามาแทนที่หลักการ Wholly-obtained
ชั่วคราวที่กำหนดไว้แนบท้ายทันที

ดังนั้น เมื่อเดือนธันวาคม 2003 ได้มีการบังคับใช้กฎแหล่งกำเนิดสินค้าอาเซียน – จีน
จึงทำให้หลักการ Wholly-obtained ในกฎแหล่งกำเนิดสินค้าอาเซียน – จีน มาแทนที่หลักการ
Wholly-obtained ชั่วคราวทันที

(2) ความแตกต่างระหว่างหลักเกณฑ์เรื่องแหล่งกำเนิดสินค้าที่ใช้ชั่วคราว และ
หลักเกณฑ์เรื่องกฎแหล่งกำเนิดสินค้าภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน

หลักเกณฑ์เรื่องแหล่งกำเนิดสินค้าชั่วคราวที่แนบท้ายความตกลงเร่งลดภาษีศุลกากรและ
ผลไม้นั้น ได้กำหนดหลักการ Wholly Obtained เอาไว้อย่างคร่าวๆ ว่าต้องเป็นสินค้าที่เก็บเกี่ยว
ภายในประเทศที่ได้แหล่งกำเนิด และไม่ได้ส่งผ่านประเทศที่สาม ที่ไม่ใช่คู่สัญญา หรือถ้าหากว่า
มีความจำเป็นที่ต้องส่งผ่านประเทศที่สาม ก็ได้กำหนดเหตุแห่งความจำเป็นเอาไว้ 3 ประการ ดังที่ได้
กล่าวมาในตอนต้นแล้ว

แต่กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ภายใต้ความตกลงอาเซียน – จีน นั้น ได้กำหนด
รายละเอียดในเรื่องของหลักการ Wholly-obtained เอาไว้อย่างกว้างและครอบคลุมมากกว่า คือ

กำหนดว่า ผลิตภัณฑ์ที่ได้มา หรือ ผลิตภัณฑ์โดยใช้วัตถุดิบในประเทศนั้นทั้งหมด (Wholly Obtained) โดยสินค้าดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นสินค้าที่ได้มาหรือผลิตขึ้นโดยใช้วัตถุดิบในประเทศภาคนั้นทั้งหมด...(ก) พืช หรือผลิตภัณฑ์จากพืชที่เก็บเกี่ยว เก็บหรือเก็บรวบรวมในประเทศนั้น... ทั้งนี้ เนื่องจากในเขตการค้าเสรีอาเซียน - จีน การค้าสินค้าครอบคลุมสินค้ามากกว่าการค้าสินค้าไทย - จีนเป็นอย่างมาก ดังนั้น เป็นธรรมดาที่กฎแหล่งกำเนิดสินค้าจะต้องมีความละเอียดมากกว่า

อย่างไรก็ตาม กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ภายใต้ความตกลงอาเซียน - จีน ในหลักการ Wholly-obtained ไม่ได้กำหนด ถึงเรื่องการส่งผ่านประเทศที่สามที่ไม่ใช่คู่สัญญาเอาไว้ด้วย เมื่อมีการนำหลักการ Wholly-obtained ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า ภายใต้ความตกลงอาเซียน - จีน มาใช้แทนที่นิยามชั่วคราว ก็ต้องพิจารณาให้แหล่งกำเนิดเฉพาะสินค้าที่ได้เก็บเกี่ยว เก็บหรือเก็บรวบรวมในประเทศนั้นเท่านั้น ส่วนการส่งผ่านประเทศที่สาม จะทำให้การได้แหล่งกำเนิดสินค้าเสียไปไม่ว่ากรณีใดๆ

เมื่อพิจารณาแล้ว จึงเห็นได้ว่า กฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ใช้กับเขตการค้าเสรีไทย - จีนนี้เป็นกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่ไม่ใช่เป็นอุปสรรคทางการค้าที่มีประโยชน์ เนื่องจากกฎแหล่งกำเนิดสินค้าที่จะมีผลเป็นอุปสรรคต่อการค้านั้น จะเกิดจากการที่สินค้าประกอบขึ้นจากวัตถุดิบหลายๆ ส่วน และแต่ละส่วนนั้น ก็มาจากแหล่งกำเนิดต่างกันหรือต่างประเทศ⁵ เนื่องจากจะเป็นการยากที่จะระบุให้ชัดเจนได้ว่า สินค้าชิ้นนั้นมีแหล่งกำเนิดในประเทศใด เนื่องจากวัตถุดิบที่นำมาผลิตหรือประกอบกันขึ้นเป็นสินค้า มีแหล่งกำเนิดจากหลายที่ จึงเป็นช่องทางที่จะทำให้เกิดการสร้างอุปสรรคทางการค้าขึ้นได้ง่าย แต่กฎแหล่งกำเนิดสินค้าในเขตการค้าเสรีไทย - จีนนี้ ใช้แต่เพียงหลักการ Wholly-obtained เท่านั้น คือ ให้แหล่งกำเนิดสินค้าเฉพาะที่ใช้วัตถุดิบในประเทศนั้นทั้งหมด หรือ อีกนัยหนึ่งคือ การได้ผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากพืช ซึ่งเก็บเกี่ยวหรือรวบรวมในประเทศนั้นเท่านั้น เนื่องจากเป็นการตกลงกันเฉพาะสินค้าผักและผลไม้ จึงไม่มีความยุ่งยากในเรื่องของการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้า จึงใช้แต่หลักการ Wholly-obtained เพียงอย่างเดียวก็เพียงพอแล้ว

⁵ Mitsuo Matsushita, Thomas J. Schoenbaum, Petros C. Mavrodís, The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy (Great Britain: Oxford University Press, 2003), p. 120.

4.2 ความครอบคลุมของสินค้าและขั้นตอนการปฏิบัติ

4.2.1 สินค้าที่ตกลงกันภายใต้ความตกลงเรื่องการเร่งลดภาษีผัก-ผลไม้

ความตกลงเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ กำหนดให้ลดภาษีสินค้าทุกรายการที่อยู่ใน พิกัดศุลกากร 07 – 08 (HS Chapter 07-08) โดยเริ่มต้นตั้งแต่ HS 070110 มันฝรั่ง ไปจนถึง HS 081400 มะนาว มะกรูด หรือ แดงโม รวมทั้งสินจำนวน 116 รายการ⁶ ซึ่งจากเดิม สินค้าส่วนใหญ่ เป็นสินค้าที่อยู่ในกลุ่มที่ 1 มีสินค้าผักและผลไม้เพียงบางส่วนเท่านั้นที่อยู่ในกลุ่มที่ 2 ดังนั้น ตามความตกลงเดิม สินค้าผักและผลไม้ในพิกัดศุลกากร 07 – 08 นี้ โดยส่วนใหญ่แล้วจะต้องลดภาษีลงเหลือร้อยละ 0 ภายใน 1 มกราคม 2006 เช่น มันฝรั่ง มะเขือเทศ กระเทียม กระหล่ำ มะหริ้ว หรือ สับปะรด เป็นต้น และอีกบางส่วนซึ่งเป็นส่วนน้อย เช่น เมล็ดอัลมอน แบบมีเปลือกหรือแกะเปลือก สดหรือแห้ง หรือ แอบเปิ้ลสด หรือ ถั่ววอลนัท แบบมีเปลือกหรือแกะเปลือก สดหรือแห้ง เป็นต้น จะต้องลดภาษีลงเหลือร้อยละ 0 ภายใน 1 มกราคม 2005

4.2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติในการลดภาษีศุลกากรตามข้อตกลงการเร่งลดภาษีผักและผลไม้

ในการปรับลดอัตราภาษีศุลกากร ของสินค้าผักและผลไม้จากประเทศจีนนั้น ไทย จะต้องปรับลดลงให้เหลือร้อยละ 0 ภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2003 โดยการปรับลดภาษีสินค้าผักและผลไม้⁶ เป็นการตกลงกันให้ลดอัตราภาษีกันให้เร็วยิ่งขึ้น จากที่ได้ตกลงกันไว้จากเดิม สินค้าส่วนใหญ่จะต้องลดลงเหลือร้อยละ 0 ภายใน 1 มกราคม 2006 ส่วนที่เหลือจะต้องปรับลดอัตราภาษีลงเหลือร้อยละ 0 ภายใน 1 มกราคม 2005 ดังที่กล่าวมาแล้ว

การตกลงเร่งปรับลดภาษีนี้ เป็นการตกลงที่อยู่ภายใต้ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรี อาเซียน – จีน ไม่ได้เป็นการตกลงลดภาษีสินค้าภายนอกข้อตกลง หรือ เป็นการตกลงกันขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการอาศัยข้อตกลงที่อยู่ในกรอบใหญ่ คือ เขตการค้าเสรี อาเซียน – จีน ดังนั้น แม้การตกลงระหว่างประเทศไทยและจีน จะเป็นการตกลงกันสองฝ่ายเพื่อลดภาษีศุลกากรแก่กันก็ตาม แต่ก็เป็น การลดภาษีศุลกากรที่อยู่ภายใต้ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน การตกลงกันดังกล่าว จึงเป็นเพียงการตกลงกันในเรื่องการปรับเวลาในการลดอัตราภาษีเท่านั้น ไม่ได้เป็นการสร้างเขตการค้าเสรีขึ้นใหม่ ความตกลงเร่งลดภาษีสินค้าผักและผลไม้ จึงเป็นความตกลงที่ไม่

⁶ โปรดดู ภาคผนวก (ง).

ขัดต่อหลักการของ WTO เนื่องจากการเร่งลดภาษีให้เร็วขึ้นนั้นไม่ได้เป็นข้อกำหนดห้ามใน ข้อ XXIV รวมถึงบันทึกความเข้าใจข้อ XXIV ไม่ได้กำหนดห้ามลดภาษีเร็วกว่าที่ตกลงกันได้ด้วย และการเร่งลดภาษีให้เร็วขึ้นนี้ ไม่ได้ทำให้ภาษีหรือข้อจำกัดทางการค้าอื่นสูงขึ้นหรือเคร่งครัดขึ้นแก่ประเทศอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน ตามความหมายในข้อ XXIV(5)(b)

4.3 การดำเนินการตามพันธกรณี พิจารณาในทางกฎหมาย

4.3.1 การทำข้อตกลงสองฝ่ายกับชื่อยกเว้นหลัก “ชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งใน GATT 1994” (Most-Favoured Nation)

การที่ประเทศสมาชิกอาเซียน มีข้อตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศจีน ซึ่งจะต้องมีการให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษแก่กันนั้น จะขัดต่อกฎเกณฑ์สำคัญของ WTO ที่ว่า ประเทศสมาชิก WTO ต้องปฏิบัติต่อสมาชิกอื่นอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่ เพราะกฎเกณฑ์ของ WTO ตามข้อ XXIV ของความตกลงแอกต์ระบุไว้ว่า ประเทศสมาชิก WTO สามารถจัดตั้งเขตการค้าเสรี (FTA) สหภาพศุลกากร หรือทำความตกลงทางเศรษฐกิจใด ๆ ที่จะนำไปสู่เขตการค้าเสรีได้ ตราบเท่าที่ข้อตกลงต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นครอบคลุมการค้าเกือบทั้งหมดของประเทศคู่ FTA และไม่เพิ่มอุปสรรคทางการค้ากับประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกของข้อตกลงนั้น ๆ และต้องแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ทำการตรวจสอบความสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของ WTO ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ดังกล่าวเกิดจากแนวคิดที่ว่า หากการค้าเสรีขยายขอบเขตได้กว้างขวางมากขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ หลายกลุ่มประเทศ ก็จะนำไปสู่การเพิ่มขยายการค้าเสรีระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้มากขึ้น จนในที่สุดจะทำให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ WTO ที่ต้องการให้ทุกประเทศเปิดเสรีทางการค้า

มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ การจัดตั้งเขตการค้าเสรี เป็นการยกเว้นหลักการพื้นฐานของการค้าระหว่างประเทศในเรื่องของการปฏิบัติต่อกันโดยไม่แบ่งแยก หรือ การไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้น WTO จึงกำหนดให้สมาชิกที่ประสงค์จะเข้าร่วมในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี จะต้องปฏิบัติตามกฎของ WTO ครบ 3 ประการ ตามข้อ XXIV ซึ่งกล่าวว่า

1. จะต้องแจ้งการจัดตั้งเขตการค้าเสรีต่อ WTO

2. จะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระที่สูงขึ้นต่อประเทศภายนอกสมาชิกเขตการค้าเสรี ในการ
ทางการค้า ซึ่ง Matsushita เรียกว่า กฎต่อการค้าภายนอก (External Trade Requirement)⁷

3. จะต้องก่อให้เกิดเสรีในทางการค้าระหว่างประเทศสมาชิกของเขตการค้าเสรี ซึ่ง
Matsushita เรียกว่า กฎต่อการค้าภายใน (Internal Trade Requirement)⁸

ทั้งนี้ ประเทศสมาชิก WTO จะต้องจัดตั้งเขตการค้าเสรีขึ้น ภายใน "ระยะเวลาอัน
สมควร"⁹ ซึ่ง มีความหมายว่า ไม่เกินกว่า 10 ปี เว้นแต่จะได้อธิบายเหตุผลโดยละเอียดต่อ Council
for Trade in Goods¹⁰

1. การแจ้งการจัดตั้งเขตการค้าเสรีต่อ WTO

สมาชิก WTO ที่ต้องการจะเข้าร่วมจัดตั้งเขตการค้าเสรี ที่เกี่ยวกับการค้าสินค้า
จะต้องแจ้งต่อ คณะมนตรีสำหรับการค้าสินค้า (Council for Trade in Goods: CTG) ซึ่งจะรับแจ้ง
รายงานแล้วส่งให้คณะกรรมการว่าด้วยข้อตกลงระดับการค้าภูมิภาค (Committee on Regional
Trade Agreements: CRTA) เป็นผู้ตรวจสอบ โดย CRTA จะเป็นผู้ตรวจสอบว่าการจัดตั้งเขต
การค้าเสรีที่แจ้งมานั้นนั้นถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่¹¹ และการตัดสินใจของ CRTA นั้น ใช้ฉันทามติ

บทบัญญัติของ WTO กำหนดให้สมาชิกต้องแจ้งการจัดตั้งเขตการค้าเสรีล่วงหน้า
(GATT Article XXIV 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...as will enable them to make such reports and recommendations
to contracting parties as they may deem appropriate) แต่เป็นการกำหนดกฎเอาไว้อย่างสั้นๆ
คร่าวๆ ดังนั้น สมาชิก WTO จึงสามารถที่จะจัดตั้งหรือเข้าร่วมเขตการค้าเสรีได้ หากว่าการจัดตั้ง
หรือการเข้าร่วมนั้นถูกต้องสอดคล้องกับข้อ XXIV¹²

⁷ Mitsuo Matsushita, *supra* note 5, p. 347.

⁸ *Ibid.*

⁹ GATT 1994, Article XXIV 5(C).

¹⁰ Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General
Agreement on Tariffs and Trade 1994.

¹¹ Mitsuo Matsushita, *supra* note 5, p. 348.

¹² *Ibid.* p. 349.

แต่ในทางปฏิบัตินั้น เขตการค้าเสรีส่วนใหญ่จะแจ้งการจัดตั้งเขตการค้าเสรีตามข้อ XXIV 7(a) หลังจากที่ได้จัดตั้งเสร็จแล้ว ตัวอย่างเช่น NAFTA มีการลงนามเมื่อ 17 ธันวาคม 1992 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 1994 แต่คณะทำงานได้ทำการตรวจสอบความสอดคล้องกับกฎของ GATT เมื่อ 23 มีนาคม 1994 เป็นต้น เขตการค้าเสรีอาเซียน - จีน ก็เช่นเดียวกัน มีการบังคับใช้ข้อตกลงเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2003 แต่ได้แจ้งการจัดตั้งเขตการค้าเสรีต่อ WTO เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2004

จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติ CRTA จะได้รับรายงานการจัดตั้งเขตการค้าเสรีภายหลังจากที่เขตการค้าเสรีได้ถูกจัดตั้งแล้ว จึงมีประเด็นปัญหาตามมาว่า ช่วงระยะเวลาระหว่างหลังจากที่จัดตั้งเขตการค้าเสรีแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติจาก CRTA ถ้าหากว่าผลการตรวจสอบปรากฏว่าการจัดตั้งเขตการค้าเสรีไม่สอดคล้องกับกฎของ GATT แล้ว ผลจะเป็นอย่างไร ในเมื่อการบังคับใช้เขตการค้าเสรีเกิดขึ้นไปแล้ว การชดเชยค่าเสียหาย และกลับคืนสู่สถานะเดิมจะทำอย่างไร

2. กฎต่อการค้าภายนอก (External Trade Requirement)

กฎข้อ XXIV 5(b) กำหนดว่า สมาชิก WTO ที่เข้าร่วมจัดตั้งเขตการค้าเสรีจะต้องไม่เปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่มีต่อประเทศนอกกลุ่ม กฎเกณฑ์นี้เป็นหลักโดยทั่วไปของเขตการค้าเสรี เพราะเนื่องจากเขตการค้าเสรีนั้น มีจุดประสงค์เพียงให้เกิดการค้าเสรีภายในกลุ่ม¹³ แต่ไม่ได้ต้องการให้มีการต่อต้านประเทศนอกกลุ่ม แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศสมาชิก WTO จะไม่ได้เปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่มีต่อสมาชิกนอกกลุ่ม แต่กฎระเบียบภายในกลุ่มก็สามารถมีผลกระทบต่อประเทศนอกกลุ่มได้อยู่ดี เช่น กฎแหล่งกำเนิดสินค้า เพราะเมื่อมีการกำหนดแหล่งกำเนิดสินค้าแล้ว สินค้าใดที่ได้แหล่งกำเนิดสินค้า ย่อมได้สิทธิพิเศษในเขตการค้าเสรีด้วย กล่าวคือ ทำให้สินค้านั้นมีต้นทุนที่ถูกกว่า ทำให้สามารถแข่งขันกับประเทศนอกกลุ่มได้มากยิ่งขึ้น ทำให้ประเทศนอกกลุ่มต้องลำบากมากขึ้นนั่นเอง

3. กฎต่อการค้าภายใน (Internal Trade Requirement)

ประเทศสมาชิก WTO ที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีจะต้องปฏิบัติตามข้อ XXIV 8(b) คือ การกีดกัน "อากรและข้อบังคับทางการพาณิชย์ที่เป็นการจำกัดอื่นๆ" (duties and other restrictive regulations of commerce) ที่เกี่ยวกับ "การค้าอย่างมากเกือบทั้งหมด" (substantially all the trade) กับสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดในเขตการค้าเสรีนั้น

¹³ Ibid. p. 351.

Matsushita ให้ความเห็นว่า ข้อความที่ว่า substantially all the trade นั้น ยังคงมีความหมายไม่กระจ่างชัดนัก เนื่องจากคำว่า all the trade นั้น มีความหมายว่าการค้าทั้งหมด ส่วนคำว่า substantially หมายถึง เนื้อหาหรือใจความหลัก ดังนั้น substantially จึงหมายถึงว่า ไม่ใช่ทั้งหมดของการค้าระหว่างสมาชิกเขตการค้าเสรี ที่จะต้องรวมอยู่ในความหมายนี้ แต่ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ substantially all the trade หรือ การค้าอย่างมากเกือบทั้งหมดนั้นกินความหมายมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามจะถือว่าเป็นอย่างมากเกือบทั้งหมด เป็นการกำหนดเรื่องปริมาณการค้า หรือ ชนิดของการค้า หรือว่า ทั้งสองแบบ¹⁴

นอกจากจะต้องกำกวมภาษีกฎการแล้ว ยังจะต้องกำกวมข้อบังคับทางการพาณิชย์ที่เป็นการจำกัดอื่นๆ ด้วยยกเว้นที่อนุญาตไว้ภายใต้ข้อ XI XII XIII XIV XV และ XX ในกรณีที่จำเป็น ซึ่ง Matsushita เห็นว่าข้อยกเว้นเหล่านี้ยังมีปัญหา โดยกล่าวว่า ข้อยกเว้นดังกล่าวไม่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตอบโต้การทุ่มตลาด (Antidumping) ข้อ VI หรือ มาตรการปกป้อง (Safeguard) ข้อ XIX

ปัจจุบัน การแจ้งการจัดตั้ง FTA แบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่การค้าสินค้า และการค้าบริการ โดย

กรณีการค้าสินค้า มีช่องทางการแจ้ง 2 ช่องทาง คือ 1) การแจ้งภายใต้มาตรา 24 ของความตกลงแกตต์ ได้แก่ การแจ้งต่อ Council for Trade in Goods (CTG) ซึ่ง CTG จะส่งต่อให้แก่ Committee on Regional Trade Agreements (CRTA) เพื่อทำการตรวจสอบข้อตกลงดังกล่าว และ 2) การแจ้งภายใต้ Enabling Clause¹⁵ ต่อ Committee on Trade and Development (CTD)

ทั้งนี้ CRTA และ CTD ต่างก็มีอำนาจตรวจสอบความสอดคล้องของความตกลง FTA กับกฎระเบียบของ WTO ได้ แต่การตรวจสอบโดย CRTA จะมีความเข้มงวดมากกว่าการตรวจสอบโดย CTD

ที่ผ่านมา ไทยได้แจ้งความตกลง FTA ไปแล้วคือ ASEAN Free Trade Area (AFTA) โดยแจ้งภายใต้ Enabling Clause* และการแจ้งความตกลง FTA ระหว่างไทยและ

¹⁴ Ibid. p. 357.

¹⁵ Enabling Clause หรือ The 1979 Decision on Differential and More Favorable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries เป็นความตกลงเกี่ยวกับการให้สิทธิพิเศษทางการค้าของประเทศพัฒนาแล้วที่ให้กับประเทศกำลังพัฒนา และการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน.

ออสเตรเลีย ต่อ CTG ตามข้อกำหนดของแอดดัล มาตรา 24 เพราะเป็นการทำ FTA กับ ประเทศพัฒนาแล้ว ส่วนเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน ได้แจ้งความตกลงไปแล้วเช่นกัน โดยแจ้ง ภายใต้ Enabling Clause (Preferential Arrangement) เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2004¹⁶

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎเกณฑ์ของ WTO เกี่ยวกับการจัดตั้ง FTA ยังไม่ชัดเจนใน หลายประเด็น โดยขณะนี้ WTO กำลังมีการเจรจาปรับปรุงกฎเกณฑ์ดังกล่าวอยู่ แต่ยังไม่มีความ ชัดเจน เรื่องช่องทางการแจ้งมีการกำหนดให้แจ้งต่อ CRTA เท่านั้น เรื่องข้อมูลที่แจ้งก็มีการ ถกเถียงกันว่า ต้องครอบคลุมเรื่องอะไรบ้าง รายละเอียดที่ต้องแจ้งมีอย่างน้อยเพียงใด¹⁷

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่ยุ้งยากกว่านั้นคือ เรื่องการตรวจสอบความตกลงต่าง ๆ ก็ มีประเด็นสำคัญที่พิจารณากันอยู่คือ ขอบเขตของการพิจารณาบทพจน์เนื้อหาของความตกลง ว่าควรจำกัดอยู่ที่เรื่องใดบ้าง ซึ่งเราต้องมาดูกันว่า การปรับปรุงกฎเกณฑ์ของ WTO นั้นจะเอื้อ ประโยชน์ให้กับประเทศสมาชิกอย่างไรบ้าง¹⁸

4.3.2 การกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers)

เนื่องจากเขตการค้าเสรีไทย – จีนนั้นเป็นเพียงข้อตกลงเร่งการลดภาษีของการเร่งลด ภาษีสินค้าส่วนแรกก่อน (Early Harvest Programme) ในเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน ดังนั้น หลักเกณฑ์ต่างๆ จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน เช่นเดียวกับกฎแห่งกำเนิดสินค้า ที่ใช้หลักการ Wholly-obtained ของข้อตกลงเขตการค้าเสรี อาเซียน – จีน

ความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน ข้อ 8 กำหนดว่า การเจรจาตกลง ระหว่างประเทศใดในกลุ่มนี้ที่เป็นการสร้างเขตการค้าเสรีที่เกี่ยวกับการค้าสินค้า ให้ถือว่าอยู่ใน ข้อตกลงนี้ด้วย แต่ไม่รวมถึงเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้ เช่น กฎแห่งกำเนิดสินค้า หรือ การปฏิบัติต่อ สินค้านอกโควต้า เป็นต้น ดังนั้น หลักเกณฑ์เรื่องการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร จึงต้อง พิจารณาตามหลักการที่เขตการค้าเสรีอาเซียน – จีนกำหนดไว้

¹⁶ เอกสารแจ้งการจัดตั้งเขตการค้าเสรีต่อ WTO, Committee on Regional Trade Agreements, WT/COMTC/N/20 and WT/COMTD/51.

¹⁷ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, “เขตการค้าเสรีกับองค์การการค้าโลก,” <http://www.dtn.moc.go.th/web/8/126/127/index_th.asp?g_id=127>, ธันวาคม 2005.

¹⁸ เพิ่งอ้าง.

(1) มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Sanitary and Phytosanitary Measures)

เนื่องจากมาตรการทางการค้าซึ่งมิใช่ภาษีซึ่งเกิดขึ้นมากระยะหลังมีความแยบยลและสลับซับซ้อนมากขึ้น และในหลายๆ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐสมาชิกที่สร้างขึ้นมามีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า แต่มีเหตุผลที่ชอบธรรมที่สนับสนุน เช่น การคุ้มครองความปลอดภัยให้ชีวิตและสุขภาพของประชาชนในประเทศตน เป็นต้น ดังนั้นจึงยากที่จะวินิจฉัยว่า มาตรการทางการค้าซึ่งมิใช่ภาษีใด เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับความตกลงขององค์การการค้าโลก (Consistent with WTO) หรือ เป็นมาตรการซึ่งไม่สอดคล้องกับความตกลงขององค์การการค้าโลก (Inconsistent with WTO) โดยมาตรการที่สอดคล้องกับความตกลงของ WTO จะเรียกว่า มาตรการทางการค้าซึ่งมิใช่ภาษี (Non-Tariff Measure: NTM) ส่วนมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับความตกลงของ WTO จะเรียกว่ามาตรการกีดกันทางการค้าซึ่งมิใช่ภาษี (Non-tariff Barrier: NTB)¹⁹

มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนั้น เป็นมาตรการทางการค้าซึ่งมิใช่ภาษีอย่างหนึ่ง และอาจเป็นอุปสรรคทางการค้าหรือกลายเป็นมาตรการกีดกันทางการค้าได้ WTO จึงมี Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS Agreement ขึ้น เพื่อใช้กับมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชสำหรับประเทศสมาชิก โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญดังนี้²⁰

1. จะต้องอยู่บนหลักการวิทยาศาสตร์และจะใช้บังคับมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชได้ จะต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ
2. จะต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลหรือโดยไม่สมควร โดยจะต้องอยู่ภายใต้หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) และหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured Nation)
3. จะต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์สนับสนุน หรือ ได้ดำเนินการประเมินถึงความเสี่ยงเพื่อกำหนดระดับที่เหมาะสม (Appropriate Level) สำหรับการป้องกัน การประเมินความเสี่ยงนั้นจะต้องรวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แม้กระทั่งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการค้าเพียงน้อยนิด

¹⁹ ศักดา ธนิกุล, ทัชชัย ฤกษ์สุต, “มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีไม่ภาษีศุลกากรกับการส่งออกสินค้าไทย: ศึกษากรณีสินค้าภูมิปัญญาและเครื่องประดับ”, *วารสารกฎหมายจุฬา*, เล่ม 2, ปีที่ 22, น. 99,100 (กุมภาพันธ์ 2547).

²⁰ Mitsuo Matsushita, *supra* note 5, p. 134.

และผลของมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชจะต้องไม่เคร่งครัดเกินกว่าระดับที่จำเป็น และเหมาะสมสำหรับมาตรการการป้องกัน

ความตกลงอาเซียน – จีน ข้อ 3 8(b) กำหนดว่ามาตรการทางการค้าที่ไม่มีภาษี (Non-Tariff Measure) ที่ใช้กับสินค้าใดๆ ภายใต้ข้อนี้หรือข้อ 6 ของความตกลงนี้ ไม่สามารถตกลงกันเป็นอย่างอื่นได้ โดยไม่จำกัดเพียงแต่การจำกัดด้านปริมาณ... หรือ มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่ไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์พอเพียง

ดังนั้น เขตการค้าเสรีอาเซียน – จีน มีหลักการเกี่ยวกับมาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชที่เคร่งครัดน้อยกว่าหลักการใน WTO และในการตีความว่ามาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืชนั้นสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่กำหนดเอาไว้หรือไม่นั้น ใน WTO นั้น องค์กรที่มีหน้าที่ตีความก็คือ องค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB) เท่านั้น แต่สำหรับเขตการค้าเสรีอาเซียน – จีนนั้น จะตีความมาตรการดังกล่าวอย่างไร ในข้อตกลงไม่ได้กล่าวถึงไว้ ซึ่งอาจเป็นปัญหาได้ในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยและจีนสามารถกำหนดมาตรการด้านสุขอนามัยที่จำเป็นเพื่อปกป้องสุขภาพของมนุษย์ พืช และสัตว์ได้ โดยต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติกับประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งได้ดำเนินการด้วยเงื่อนไขอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ ประเทศที่ใช้มาตรการนี้ ต้องใช้ตามแนวทางและระเบียบข้อเสนอนี้ต่างๆ ที่กำหนดโดยองค์การระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกต่างๆ ยังสามารถกำหนดระดับการปกป้องสุขอนามัยที่สูงกว่ามาตรฐานสากลได้ หากมีเหตุผลและข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้มาสนับสนุน ซึ่งมาตรการนี้ ได้ระบุกฎระเบียบและขอบเขตของความเสี่ยงที่จะนำมาใช้ และระดับความเหมาะสมในการคุ้มครองสุขอนามัยเอาไว้ในบทบัญญัติขององค์การการค้าโลกด้วย²¹

(2) มาตรการปกป้อง (Safeguard Measures)

มาตรการปกป้องเป็นมาตรการให้สิทธิในการใช้กำแพงภาษีศุลกากร โควต้า หรือวิธีการอื่นๆ ในอันที่จะคุ้มครองเศรษฐกิจในประเทศหรืออุตสาหกรรมภายในประเทศจากการนำเข้าสินค้าอย่างรวดเร็ว²²

²¹ พิมลพร อำนวยสกุล, "การกีดกันทางการค้าที่ไม่มีภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers: NTBs): กรณีศึกษาการทุ่มตลาดและการเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาดในอาเซียน," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 39.

²² Mitsuo Matsushita, *supra* note 5, p. 182.

ในความตกลงจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน - จีน ข้อ 3 8(b) กำหนดให้มาตรการปกป้องนั้น ใช้หลักการของแกตต์ ซึ่งไม่จำกัดเพียงแค่เรื่องความโปร่งใส เขตที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการดำเนินมาตรการ การกำหนดความหมายของเรื่องความเสียหายร้ายแรง หรือความเป็นไปได้ที่จะเกิดความเสียหายร้ายแรง และผลที่เกิดขึ้นเป็นการชั่วคราว ดังนั้น จึงต้องพิจารณามาตรการปกป้องของแกตต์

ข้อ XIX ของแกตต์ อนุญาตให้ประเทศภาคีแกตต์ใช้มาตรการปกป้องเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ หากมีการนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและคาดไม่ถึง ซึ่งก่อนหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายใน

เงื่อนไขที่สำคัญของการใช้มาตรการปกป้อง คือ ประเทศผู้นำเข้าจะต้องระบุสินค้าที่มีการนำเข้าเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศซึ่งผลิตสินค้าที่เหมือนกันหรือแข่งกันกับสินค้านำเข้า และความตกลงแกตต์นี้ กำหนดให้ใช้มาตรการโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อแหล่งนำเข้า นอกจากนั้นความตกลงแกตต์นี้ ได้กำหนดห้ามใช้มาตรการที่เรียกว่าเป็น มาตรการคลุมเครือ (Grey Area Measures) โดยกำหนดไม่ให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VERs: Voluntary Export Restraints) หรือมาตรการควบคุมทางการตลาดหรือมาตรการที่คล้ายคลึงกันอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการส่งออกหรือนำเข้า มาตรการต่างๆ ที่มีผลบังคับใช้อยู่ จะต้องสอดคล้องกับกฎระเบียบของความตกลงนี้ หรือจะต้องยกเลิกไปภายใน 4 ปี อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นสำหรับมาตรการเฉพาะอย่างเพียงมาตรการเดียว สำหรับแต่ละประเทศสมาชิกผู้นำเข้า โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาที่เป็นภาคีแกตต์ ที่จะยกเลิกไปภายในวันที่ 31 ธันวาคม 1999 นอกจากนั้น ยังกำหนดให้มีระยะเวลาสิ้นสุดการใช้มาตรการปกป้อง (sunset clause) กล่าวคือ มาตรการปกป้องที่มีอยู่ภายใต้ข้อ XIX ของแกตต์ จะต้องถูกยกเลิกไปภายใน 8 ปี หลังวันที่นำมาใช้เป็นครั้งแรก หรือภายใน 5 ปี หลังวันที่ความตกลง WTO มีผลใช้บังคับ แล้วแต่สิ่งใดจะหมดอายุช้ากว่า

ในกรณีที่มีเหตุการณ์ฉุกเฉิน มาตรการปกป้องชั่วคราวอาจนำมาใช้ได้ บนพื้นฐานที่ว่า จะต้องมีการตัดสินข้างต้นว่ามีความเสียหายอย่างรุนแรง (Serious Injury) เกิดขึ้น ทั้งนี้ระยะเวลาการใช้มาตรการดังกล่าวนี้ จะต้องไม่เกินกว่า 200 วัน

ความตกลงแกตต์นี้ ได้ระบุขอบเขตของ "ความเสียหายอย่างรุนแรง" และผลกระทบเฉพาะของการนำเข้า มาตรการปกป้องควรจะนำมาใช้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง การประเมินปัจจัยที่เกี่ยวข้องจะต้องอยู่บนพื้นฐาน

ข้อเท็จจริงและไม่เป็นการกล่าวอ้าง หรือ การคาดเดา หรือ ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอยู่ห่างไกล²³ แต่ทั้งนี้ การนอกจากนี้ ในกรณีที่มีการจำกัดการนำเข้าด้านปริมาณ โดยปกติจะต้องไม่ลดปริมาณการนำเข้าให้ต่ำกว่าปริมาณนำเข้าเฉลี่ย 3 ปีย้อนหลัง เว้นแต่จะมีเหตุผลชี้ให้เห็นอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ยังได้จำกัดเวลาการใช้มาตรการปกป้อง ตามปกติไม่ควรเกิน 4 ปี แต่สามารถขยายต่อสูงสุดไม่เกิน 8 ปี อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนามีสิทธิที่จะขยายเวลาการใช้มาตรการปกป้องอีก 2 ปี จากที่ได้กำหนดไว้ มาตรการใดๆ ที่นำมาใช้เกินกว่า 1 ปี จะต้องมีการลดการใช้เพื่อให้เล็กลงขึ้น นอกจากนี้ จะไม่มีการใช้มาตรการปกป้องครั้งใหม่กับสินค้าเดิมในระยะเวลาที่เท่ากับระยะเวลาที่ใช้ในอดีต

ความตกลงแกตต์นี้ ได้กำหนดให้มีการหารือในเรื่องผลประโยชน์สำหรับการใช้มาตรการค้ากัน หรือ หากการหารือดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ ก็อนุญาตให้ประเทศสมาชิกที่ได้รับความเสียหายถอนข้อผูกพัน(Concession) ในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามจะไม่มีสิทธิที่จะถอนข้อผูกพันในช่วง 3 ปีแรก หากมาตรการดังกล่าวสอดคล้องกันข้อกำหนดของความตกลงนี้ และถูกนำมาใช้เนื่องจากเหตุผลของการนำเข้าอย่างแท้จริง

มาตรการปกป้องจะไม่สามารถนำมาใช้กับสินค้าจากประเทศกำลังพัฒนา ถ้าสัดส่วนการนำเข้าสินค้านี้ต่ำกว่าไม่เกินร้อยละ 3 ของปริมาณนำเข้าทั้งหมด และสัดส่วนการนำเข้าสินค้านี้ต่ำกว่าจากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมดรวมกัน ไม่เกินร้อยละ 9 ของปริมาณนำเข้าทั้งหมด

ความตกลงนี้ ได้กำหนดให้การจัดตั้งคณะกรรมการปกป้อง เพื่อดูแลการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศสมาชิกให้สอดคล้องกับความตกลงนี้

(3) มาตรการการอุดหนุนและการตอบโต้การอุดหนุน (Subsidies and Countervailing Measures)

การอุดหนุน (Subsidy) ในความหมายอย่างกว้างคือผลประโยชน์ที่ได้มาโดยไม่ต้องหา แต่ในโลกสมัยใหม่ การอุดหนุนนั้นมาจากรัฐบาล ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจหรือสังคม หรือนโยบายทางการเมือง การอุดหนุนนั้นมีได้หลายจุดมุ่งหมาย เป็นต้นว่าช่วยเหลือในส่วนที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาของประเทศ หรือ จัดการกับปัญหาเฉพาะ หรือ เป็นการให้ความสำคัญกับภาคส่วนหรือเศรษฐกิจบางส่วน หรืออาจจะเป็นการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้²⁴

²³ Edmond McGovern, *International Trade Regulation*, (England: Global field press, 1995), p. 10.21-3.

²⁴ Mitsuo Matsushita, *supra* note 5, p. 261.

การอุดหนุนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายการค้าระหว่างประเทศได้จากสาเหตุหลายประการ ประการแรก ตราบดที่เกี่ยวกับการค้า ก็จะมีผลแตกต่างที่สำคัญระหว่างการอุดหนุน การส่งออกกับการอุดหนุนภายในประเทศหรือการอุดหนุนการผลิต การอุดหนุนการส่งออกเป็นการให้เงินแก่บริษัทเพื่อให้บริษัทนั้นมีความสามารถในการส่งออกสินค้า การอุดหนุนการส่งออกจึงมีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ ขณะที่การอุดหนุนภายในหรือการอุดหนุนการผลิตนั้น ในด้านหนึ่งก็เป็นการช่วยให้การส่งออกเข้มแข็งขึ้น แต่ผลกระทบอาจจะมีน้อยเนื่องจากสัดส่วนในการผลิตเพื่อส่งออกของเอกชนรายหนึ่งนั้นเป็นส่วนที่น้อยมาก เพราะการส่งออกนั้น มีสัดส่วนที่สูงกว่าการผลิตอยู่มาก ดังนั้น ในแง่ของการค้า การอุดหนุนการส่งออกมีผลกระทบที่มากกว่าการอุดหนุนภายในหรือการอุดหนุนการผลิต²⁵

ประการที่สอง การอุดหนุนนั้น อาจถูกมองว่าเป็นการบิดเบือนเศรษฐกิจในการค้าระหว่างประเทศ ในประเทศที่นำเข้าสินค้าที่ถูกอุดหนุน ย่อมมีการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรมในการนำเข้าสินค้าเมื่อเทียบกับสินค้าที่ไม่ได้รับการอุดหนุน การแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรมนี้อาจส่งผลร้ายต่อผู้ผลิตภายในประเทศ²⁶

ประการที่สาม ยังมีการโต้เถียงกันอยู่ในเรื่องของการเยียวยาการอุดหนุน ด้านหนึ่งเห็นว่าการอุดหนุนที่เป็นการบิดเบือนการค้านั้นจะต้องถูกยกเลิก ในอีกด้านหนึ่งเห็นว่าการเยียวยานั้นก็คือ การตอบโต้การอุดหนุน ซึ่งก็คือ การเก็บภาษีส่วนต่างในสินค้าที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลที่ส่งออกสินค้านั้น แต่ว่าวิธีการนี้ก็ทำให้สินค้าที่เข้ามาสู่ผู้บริโภคในประเทศมีราคาแพงขึ้น²⁷

เนื่องจากสาเหตุต่างๆ ข้างต้น จึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับมาตรการการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุนเพื่อเป็นหลักในการดำเนินการของประเทศสมาชิก

ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน - จีน ข้อ 3.8 (g) กำหนดเรื่องมาตรการการอุดหนุนและการตอบโต้การอุดหนุนนั้น ให้ใช้หลักการที่ปรากฏอยู่ในข้อบังคับของแกตต์ ดังนั้น จึงต้องกล่าวถึงหลักการเรื่องมาตรการการอุดหนุนและการตอบโต้การอุดหนุนใน WTO ด้วยโดยเทียบเคียงใช้กับเขตการค้าเสรีอาเซียน - จีน

²⁵ Ibid. pp. 261-262.

²⁶ Ibid. p. 262.

²⁷ Ibid.

ในกรอบความตกลง WTO ได้จัดประเภทการอุดหนุนออกเป็น 3 ประเภท คือ²⁸

1) การอุดหนุนที่ต้องห้าม (Prohibited Subsidies) ได้แก่ การอุดหนุนที่ให้แก่การส่งออก การอุดหนุนที่ให้โดยมีเงื่อนไขให้ส่งออก และการอุดหนุนที่ให้เมื่อมีการใช้สินค้าภายในประเทศมากกว่าสินค้าที่นำเข้า หากพบว่ามีการใช้มาตรการอุดหนุนที่ต้องห้าม องค์การ DSB จะดำเนินการยุติข้อพิพาทตามกระบวนการยุติข้อพิพาทที่กำหนดขึ้น โดยจะแนะนำให้ถอนการให้การอุดหนุน หากไม่มีการปฏิบัติตามคำแนะนำ DSB ก็จะทำให้ประเทศคู่กรณีที่ได้รับ ความเสียหายใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุนได้

2) การอุดหนุนที่อาจถูกเก็บภาษีตอบโต้ได้ (Actionable Subsidies) ได้แก่ การอุดหนุนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ หรือทำให้ผลประโยชน์ของประเทศอื่นโดยเฉพาะด้านการผูกพันภาษีศุลกากรต้องสูญเสียไป เป็นต้น หากประเทศที่ได้รับ ความเสียหายพิสูจน์ได้ ก็สามารถเรียกเก็บภาษีตอบโต้ หรือถ้าเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายรุนแรง โดยมีการให้การอุดหนุนเกินกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าสินค้าทั้งหมด ประเทศที่ได้รับผลกระทบก็สามารถร้องเรียนต่อ DSB และหาก DSB พบว่ามีผลกระทบเกิดขึ้นจริงแล้ว ประเทศที่ ใช้มาตรการอุดหนุนก็ต้องยกเลิก หรือทำให้ผลกระทบหมดไป

3) การอุดหนุนที่ไม่เป็นการทั่วไป ได้แก่ โครงการช่วยเหลือทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือหากเป็นการอุดหนุนที่เฉพาะเจาะจง ต้องเป็นการให้เพื่อการวิจัย หรือ เพื่อช่วยเหลือภูมิภาคที่ ด้อยโอกาส

ในกรอบความตกลง WTO อีกส่วนหนึ่ง จะกล่าวถึงการใช้มาตรการตอบโต้การอุดหนุนโดยกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ ในการริเริ่มการไต่สวน การไต่สวนของเจ้าหน้าที่ การคำนวณจำนวนการอุดหนุน การพิจารณาความเสียหายโดยคำนึงถึงปัจจัยเศรษฐกิจทุกปัจจัยที่ เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดว่า

- 1) จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการอุดหนุน และความเสียหายด้วย
- 2) ให้ยุติการไต่สวนโดยทันทีเมื่อพบว่า จำนวนการอุดหนุนมีเพียงเล็กน้อย คือน้อยกว่าร้อยละ 1 ของมูลค่าสินค้า หรือ เมื่อปริมาณการนำเข้าหรือความเสียหายมีเพียงเล็กน้อย
- 3) กำหนดเวลาการไต่สวนให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี และระยะเวลาเรียกเก็บภาษีตอบโต้ การอุดหนุนให้เรียกเก็บได้เพียง 5 ปี ยกเว้นกรณีที่ผู้ไต่สวนเห็นว่ามีเหตุผลเพียงพอให้ขยายเวลาต่อไปได้

²⁸ พิมลพร อำนวยสกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 21, น. 40.

4) ความตกลงให้การปฏิบัติเป็นพิเศษและแตกต่างแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยอนุญาตให้ใช้การอุดหนุนการส่งออกได้ อีก 8 ปี และสำหรับประเทศพัฒนาน้อยที่สุดที่มีรายได้ต่อคนน้อยกว่าปีละ 1,000 เหรียญสหรัฐฯ จะได้รับยกเว้นจากกฎเกณฑ์ของการอุดหนุนที่ต้องห้าม นอกจากนี้ยังกำหนดให้ยุติการไต่สวนเพื่อเรียกเก็บภาษีตอบโต้การอุดหนุนประเทศกำลังพัฒนา โดยทันที หากพบว่าระดับการอุดหนุนไม่เกินร้อยละ 2 ของมูลค่าสินค้า หรือปริมาณการนำเข้า น้อยกว่าร้อยละ 4 ของปริมาณการนำเข้ารวม ในกรณีของประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองที่มีการวางแผนจากส่วนกลาง ให้ลดเลิกการอุดหนุนประเภทต้องห้าม ภายใน 7 ปี

(4) มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (Anti-Dumping Measures)

การทุ่มตลาดอาจเกิดจากการลดราคาสินค้าให้ต่ำลง โดยอาจเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น เพื่อการแข่งขันทางการค้า การลดราคาสินค้าให้ต่ำลง ย่อมจะได้ส่วนแบ่งทางการตลาดมากขึ้น หรืออาจเกิดจากความต้องการของสินค้านั้นน้อยลง จึงต้องมีการลดราคาสินค้าให้ต่ำลงด้วย ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งของการทุ่มตลาด คือ การแบ่งแยกราคาสินค้าระหว่างประเทศ คือเมื่อผู้ประกอบการขายสินค้าชนิดเดียวกันในราคาที่แตกต่างกัน เมื่ออยู่ในสถานที่ที่แตกต่างกัน หรือเมื่อขายให้กับผู้ซื้อต่างรายกัน ในทางการค้าระหว่างประเทศ การแบ่งแยกราคาเป็นการขายสินค้าอย่างเดียวกันในราคาที่ต่างกันในตลาดภายในและตลาดส่งออก²⁹

ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน - จีน ข้อ 3.8 (g) กำหนดเรื่อง ให้ใช้หลักการตอบโต้การทุ่มตลาดที่ปรากฏอยู่ในข้อบังคับของแกตต์ ดังนั้น จึงต้องกล่าวถึงหลักการเรื่องมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดใน WTO ด้วยโดยเทียบเคียงใช้กับเขตการค้าเสรีอาเซียน - จีน

ในความตกลงกรอบ WTO จะถือว่ามีการทุ่มตลาดถ้าการกระทำนั้นเป็นสาเหตุให้เกิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมในประเทศผู้นำเข้า โดยระบุกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับ³⁰

- 1) การตัดสินว่ามีการทุ่มตลาดหรือไม่
- 2) มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเกณฑ์ในการคำนวณราคาที่เป็นธรรมในการเปรียบเทียบกับราคาส่งออกที่แท้จริง
- 3) มีเงื่อนไขสำหรับประเทศนำเข้าที่กระชั้นขึ้นในเรื่องของการแสดงความสัมพันธ์ของการทุ่มตลาดและความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายในประเทศ ในการพิจารณาผลของการทุ่มตลาดต่ออุตสาหกรรมนั้น จะต้องมีการประเมินปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องทุกปัจจัย

²⁹ Mitsuo Matsushita, *supra* note 5, p. 304.

³⁰ พิมลพร อำนวยสกุล, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น. 41.

นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้มีขั้นตอนที่ชัดเจนในการริเริ่มการไต่สวนและวิธีการไต่สวน โดยกำหนดระยะเวลาในการเลิกเก็บภาษีต่อต้านการทุ่มตลาดไว้ 5 ปี แต่อาจขยายเวลาต่อไปอีกได้ หากผู้ไต่สวนเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการนี้

4) มีบทบัญญัติที่เกี่ยวเนื่องกับการหลบเลี่ยงการทุ่มตลาด (Circumvention) โดยให้อำนาจแก่ผู้ไต่สวนทำการไต่สวน และเรียกเก็บภาษีขั้นสุดท้ายจากผู้ที่ทำให้การหลบเลี่ยงการทุ่มตลาดสินค้าสำเร็จรูป โดยเปลี่ยนไปส่งออกเป็นชิ้นส่วนเพื่อประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูปในประเทศนำเข้าแทน

ในการบ่งชี้ว่าสินค้าใดทำการทุ่มตลาด จะพิจารณาจากราคาที่ส่งออกสินค้ากับราคาสินค้าปกติที่ขายอยู่ในประเทศนั้น ถ้าราคาสินค้าต่างกันเพียงเล็กน้อย (น้อยกว่าร้อยละ 2 ของราคาสินค้าส่งออก) การใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดย่อมไม่สามารถทำได้ อย่างไรก็ตามการเปรียบเทียบราคาสินค้าภายในกับราคาสินค้าส่งออกเป็นเรื่องที่ละเอียดและซับซ้อน การจะเปรียบเทียบอย่างเหมาะสมและยุติธรรมนั้น จะต้องเปรียบเทียบกันที่การคำนวณระดับเดียวกัน หรือการคำนวณระดับที่ใกล้เคียงกันที่สุด เช่น ราคาสินค้าระดับที่ออกจากโรงงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ ความตกลงเรื่องการทุ่มตลาดในกรอบของ WTO ยังกำหนดให้มีการแจ้งการเก็บภาษีขั้นต้นและขั้นสุดท้ายต่อคณะกรรมการว่าด้วยการต่อต้านการทุ่มตลาด และยังเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกร้องขอให้ตั้งคณะลูกขุนพิจารณาคดีในกรณีที่มีข้อพิพาทกันได้อีกด้วย โดยให้ร้องเรียนต่อองค์กรยุติข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB)

ส่วนเขตการค้าเสรีอาเซียน - จีนนั้น เมื่อใช้หลักการของเกณฑ์กับมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดแล้ว ปัญหาว่าองค์กรที่จะทำหน้าที่แทน DSB นั้นคือองค์กรใดเนื่องจากหลายปัญหาใน WTO มักจะส่งให้ DSB เป็นฝ่ายยุติข้อพิพาท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปรับใช้กับเขตการค้าเสรีไทย - จีนแล้ว อาจจะต้องจัดตั้งอนุญาโตตุลาการขึ้นมาเพื่อตัดสินว่า การกระทำที่ถูกกล่าวอ้างนั้นเป็นการทุ่มตลาดหรือไม่ เนื่องจากไม่มีองค์กร DSB เป็นผู้ชี้ขาดเหมือนใน WTO

4.4 อุปสรรคและข้อจำกัดในทางกฎหมาย

4.4.1 อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดจีน (Market Access) ของสินค้าผัก-ผลไม้ไทย ในแง่กฎระเบียบภายใน

(1) การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของจีน

ทางการจีนมีการเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มใน 3 อัตรา คือ ร้อยละ 0 สำหรับสินค้าส่งออก ร้อยละ 13 สำหรับสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมบางประเภท และ ร้อยละ 17 สำหรับสินค้าทั่วไป โดยมีระเบียบปฏิบัติที่เหมือนกันทั้งกับสินค้านำเข้าและสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ ทั้งนี้การเก็บภาษีจะเก็บ ณ ด่านศุลกากร และบังคับใช้ทั้งระดับรัฐบาลกลางและระดับ มณฑล

แต่แม้ว่าการที่จีนเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราที่สูงเช่นนี้ ไม่ว่าจะปฏิบัติเหมือนกันทั้งกับสินค้านำเข้าและสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ ก็ทำให้ราคาสินค้าที่เข้าไปสู่ตลาดจีนมีราคาสูงขึ้นมาก เมื่อเทียบกับการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของไทย เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 6.3³¹ (จนกระทั่งถึง 30 กันยายน 2007 และ จากนั้นจะเพิ่มเป็นร้อยละ 9) แต่ที่ สินค้าที่เป็นพืชผลในการเกษตรและผู้ที่นำเข้าพืชผลทางการเกษตร ก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม นั้นหมายความว่า สินค้าผักและผลไม้จากประเทศจีน สามารถเข้าสู่ตลาดในประเทศไทย โดยไม่ต้องเสียภาษีศุลกากรและภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศ แต่ในขณะเดียวกันผักและผลไม้จากประเทศไทย จะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในประเทศจีนในอัตราที่สูง ซึ่งทำให้สินค้าผักและผลไม้จากประเทศไทยมีต้นทุนที่สูงกว่าสินค้าผักและผลไม้ที่จีนส่งมาไทย

(2) การขอใบอนุญาตการนำเข้า

จีนมีกฎหมายภายในกำหนดมาตรฐานบริษัท (Trading firm) ที่จะได้รับอนุญาตทำธุรกรรมส่งออก/นำเข้าไว้สูง เช่น บริษัทที่สามารถประกอบธุรกรรมนำเข้า/ส่งออก ต้องมีทุนจดทะเบียนขั้นต่ำตามที่กำหนด หรือ หากเป็นบริษัทร่วมทุน ต้องมีต้นทุนจดทะเบียนสูง การนำเข้าจึงต้องอาศัยบริษัทจีนเป็นหลัก³² การนำเข้าจึงต้องผ่านบริษัทนายหน้าของจีน ทำให้ผู้ส่งออกมีต้นทุน

³¹ พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 440)พ.ศ. 2548.

³² กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 1, น. 13-

เพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ ในเมืองปักกิ่ง เซี่ยงไฮ้ คุณหมิงและกวางเจา ซึ่งเป็นผู้นำเข้าและส่งออกผักผลไม้รายใหญ่ เป็นบริษัทที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลจีนด้วย³³

4.4.2 การกีดกันทางการค้าแบบแฝง

เป็นเรื่องของการตรวจสอบทางด้านสุขอนามัยพืช (SPS) เนื่องจากจีนกำหนดให้สินค้าเกษตรที่นำเข้าจากต่างประเทศ ต้องได้รับการตรวจสอบทางด้านสุขอนามัยพืช ณ เมืองท่าที่นำเข้า โดยก่อนการส่งออก สินค้าผักและผลไม้จากไทย บริษัทนำเข้าจะต้องขอใบอนุญาตด้านสุขอนามัย (Inspection Quarantine License) จากหน่วยงานควบคุมคุณภาพและกักกันโรคของจีน (General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine: AQSIQ) ก่อนอย่างน้อย 30 วัน ใบอนุญาตมีอายุ 6 เดือน และเมื่อสินค้ามาถึงท่า จะทำการตรวจสอบสุขอนามัยอีกครั้ง โดยการสุ่มเก็บตัวอย่างเพื่อตรวจสอบเพียงจำนวนหนึ่ง และจะทำการปล่อยสินค้าที่เหลือออกไป³⁴ เป็นการกำหนดมาตรการด้านสุขอนามัยพืชที่ค่อนข้างเข้มงวด และอาจเป็นการกีดกันทางการค้าได้ ถ้าจีนไม่ได้แสดงหลักฐานทางวิทยาศาสตร์เพียงพอ ว่ามาตรการด้านสุขอนามัยพืชจากหน่วยงานควบคุมคุณภาพและกักกันโรคนั้น มีเหตุผลเพียงพอ ซึ่งตรงนี้ควรจะได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดว่า เป็นการใช้มาตรการทางการค้าที่มีใช่ภาษี (NTM) หรือมาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช่ภาษี (NTB)

มาตรการด้านสุขอนามัยของจีน ควบคุมการนำเข้าอย่างเข้มงวด ทำให้ผักและผลไม้ไทยตกค้างที่ด่านจนเน่าเสีย เช่น เทศบาลเมืองกวางเจา มณฑลกวางตุ้ง มีมาตรการควบคุมความปลอดภัยด้านอาหาร ผู้ผลิตที่ไม่ผ่านมาตรฐานจะถูกขึ้นบัญชีดำ ะงับการสั่งซื้อหรือนำเข้า ข้อมูลจะถูกออนไลน์เข้าระบบ เพื่อแจ้งให้มณฑลอื่นทราบ³⁵ เมื่อเป็นอย่างนี้ ทำให้การค้าขายสินค้าผักผลไม้จึงลดประสิทธิภาพลง จึงน่าจะถือเป็นการกีดกันทางการค้าที่มีใช่ภาษีทางหนึ่งด้วย

³³ จีราพร ลิ้มปานานนท์ และคนอื่นๆ, ข้อตกลงเขตการค้าเสรี ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย SOVEREIGNTY NOT FOR SALE, 2 เล่ม (นนทบุรี: พิมพ์ดีการพิมพ์, 2547), 2, น. 98.

³⁴ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 1, น. 14.

³⁵ จีราพร ลิ้มปานานนท์ และคนอื่นๆ, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 5, น. 98.