



บทสรุปและแนวโน้ม

จากการที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญอย่างชัดเจนในประเด็นด้านการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนทั้งระดับประเทศและระดับโลก ทำให้สหรัฐอเมริกามีความเชื่อมั่นว่าสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำในการช่วยปกป้องและส่งเสริมหลักสิทธิมนุษยชนไปทั่วโลก โดยนอกจากจะเป็นการตอบสนองต่อค่านิยมและหลักการขั้นพื้นฐานของสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังเป็นการเผยแพร่แนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกาไปทั่วโลกอีกด้วย สำหรับวิธีการที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการเผยแพร่แนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชนคือ การดำเนินนโยบายทางการทูต เพื่อส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน โดยการบริจาคเงินให้แก่องค์กรต่าง ๆ เช่น องค์กรช่วยเหลือการพัฒนาต่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (US Agency for International Development-USAID) กองทุนเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Endowment for Democracy) และกองทุนเพื่อประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Human Rights and Democracy Fund-HRDF) การดำเนินนโยบายต่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกายังรวมไปถึงการสนับสนุนสถาบันระหว่างประเทศและให้การรับรองสนธิสัญญาระหว่างประเทศในด้านสิทธิมนุษยชนอีกด้วย นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้ใช้องค์การข้อมูลข่าวสารสหรัฐอเมริกา (The United States Information Agency-USIA) เป็นกลไกในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนไปทั่วโลก รวมถึงการออกรายงานประจำปีด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ (Country Reports on Human Rights Practices) ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา รายงานดังกล่าวเป็นรายงานสภาพปัญหาสิทธิมนุษยชนของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งถูกประเมินโดยสหรัฐอเมริกาเป็นประจำทุกปี

ในกรณีของจีน สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินนโยบายตอบโต้สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อเหตุการณ์ที่จอร์จเทียนอันเหมินในปี ค.ศ. 1989 เนื่องจากรัฐบาลจีนได้ใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วงซึ่งเป็นประชาชน เหตุการณ์ดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่องของจีน กล่าวคือ การจับกุม การเซ็นเซอร์ การคุมขัง และการตัดสินโทษประหารต่อผู้ชุมนุมประท้วง นอกจากนี้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าวแล้ว จีนยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเด็นอื่น ๆ อย่างกว้างขวาง เช่น การจำกัดการอพยพออกนอกประเทศ การขาดกระบวนการพิพากษาอย่างยุติธรรม สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมในเรือนจำ การปราบปรามผู้มีความเห็นขัดแย้งทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง การปราบปราม

ทางศาสนา การแทรกแซงผู้สื่อข่าวต่างประเทศ การตัดสินใจโทษประหารชีวิต การปราบปรามคน  
สัญชาติทิเบต และการส่งออกสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานนักโทษ เพื่อเป็นการตอบโต้การละเมิดสิทธิ  
มนุษยชนของจีน สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็นการลงโทษจีนต่อกรณีเหตุการณ์  
การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่จตุรัสเทียนอันเหมิน เช่น ประกาศยกเลิกการขายอาวุธของสหรัฐ  
อเมริกาแก่จีน ยุติการเยือนจีนโดยเจ้าหน้าที่ทางทหารของสหรัฐอเมริกายกเลิกการแลกเปลี่ยนเจ้า  
หน้าที่ในระดับสูงระหว่างกัน

การดำเนินนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกาค่อจีนซึ่งก่อให้เกิดความ  
ตึงเครียดระหว่างกันมาโดยตลอดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 คือ การใช้สถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์  
ยิ่งหรือสถานะ MFN ของสหรัฐอเมริกาคือ เครื่องมือเพื่อกดดันจีนให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง  
พฤติกรรมด้านสิทธิมนุษยชนไปในทางที่ดีมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิมนุษยชนกลายเป็น  
ปัจจัยหลักสำคัญในการพิจารณาต่ออาชญากรรม MFN ให้แก่จีน โดยสหรัฐอเมริกามีความเชื่อว่า  
การตั้งเงื่อนไขในการพิจารณาต่ออาชญากรรม MFN ให้แก่จีนนั้นจะสามารถทำให้จีนปรับปรุง  
สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนให้ดีขึ้น แต่ความเป็นจริงคือ สหรัฐอเมริกาจะตั้งเงื่อนไขในการ  
ต่ออาชญากรรม MFN เป็นเวลาสามครั้ง แต่การตั้งเงื่อนไขที่แท้จริงมีเพียงหนึ่งครั้งในสมัย  
ประธานาธิบดีคลินตันเท่านั้น และสถานะ MFN ก็ไม่เคยถูกเพิกถอนจากจีน แม้ว่าจีนจะไม่ปฏิบัติ  
ตามเงื่อนไขของสหรัฐอเมริกา และยังคงมีการฉ้อโกงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตลอดมา  
ก็ตาม

การที่สหรัฐอเมริกามีไม่สามารถใช้สถานะ MFN เป็นเครื่องมือกดดันจีนด้านสิทธิ  
มนุษยชนได้อย่างจริงจังและเด็ดขาด กล่าวอีกนัยหนึ่ง สหรัฐอเมริกามีข้อจำกัดในการใช้เครื่องมือ  
ดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ว่าเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐอเมริกาและ  
จีนเป็นสำคัญ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาและจีนมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจและมีผล  
ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ผูกพันกันอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ การพิจารณาตั้งเงื่อนไขในการต่ออาชญา  
กรรม MFN ของสหรัฐอเมริกา ยังไม่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจเติบโตทางการค้าและการลงทุนกับ  
จีนอีกด้วย เนื่องจาก

1. การค้าและการลงทุนของสหรัฐอเมริกากับจีนมีสถิติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง  
ทุกปี
2. สหรัฐอเมริกาและจีนต่างเป็นตลาดที่สำคัญระหว่างกัน กล่าวคือ ตลาด  
นำเข้าและส่งออกที่สำคัญของจีนห้าอันดับแรก มีสหรัฐอเมริการวมอยู่ด้วยในลำดับต้น ๆ โดยในปี  
ค.ศ. 1997 สหรัฐอเมริกาอยู่ในอันดับสองของตลาดส่งออกที่ใหญ่ที่สุดของจีนและสหรัฐอเมริกายัง  
เป็นตลาดที่ใหญ่เป็นอันดับสามของจีนในด้านการนำเข้าอีกด้วย

3. สำหรับการลงทุน สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่เข้าไปลงทุนในจีนมากเป็นอันดับที่สามรองจากฮ่องกงและไต้หวันในปี ค.ศ. 1995 และมีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังต้องพึ่งพาดูดในภาคจีนเพื่อขายสินค้าซึ่งบริษัทข้ามชาติสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ผลิต ซึ่งสินค้าส่วนใหญ่ที่ผลิตได้จะเป็นการผลิตเพื่อขายในตลาดของจีน มิใช่เป็นการผลิตเพื่อการส่งออก

นอกจากนั้น การใช้สถานะ MFN เพื่อกดดันจีนด้านสิทธิมนุษยชนของสหรัฐอเมริกา นอกจากจะไม่ประสบผลสำเร็จด้านการปรับปรุงสภาพสิทธิมนุษยชนในจีนอย่างถาวรแล้ว การดำเนินนโยบายดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนของสหรัฐอเมริกากับจีนในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกจะต้องบริโภคสินค้าที่มีราคาแพงขึ้นอันเป็นผลมาจากการยกเลิกสถานะ MFN
2. ผู้นำเข้าและผู้ผลิตจะได้รับผลกระทบจากต้นทุนที่สูงขึ้นจนทำให้เสียเปรียบและไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ และหากผู้นำเข้าและผู้ผลิตสูญเสียความได้เปรียบด้านราคาต้นทุนก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ รวมถึงการจ้างงานในประเทศในที่สุด
3. ฮ่องกงและไต้หวันซึ่งมีบริษัทข้ามชาติของสหรัฐอเมริกาที่เข้าไปลงทุนจะได้รับผลกระทบจากการยกเลิกสถานะ MFN เช่นเดียวกับบริษัทข้ามชาติของสหรัฐอเมริกาในจีน
4. จีนได้แสดงให้เห็นถึงเจตนาจริงและความสามารถที่จะตอบโต้สหรัฐอเมริกาทั้งในด้านการค้าและการลงทุนหากมีการยกเลิกสถานะ MFN

ดังนั้น แม้ว่าสหรัฐอเมริกามีนโยบายอย่างชัดเจนในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ สหรัฐอเมริกากลับเพิกเฉยหรือไม่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง หากว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวจะขัดแย้งกับผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของตน ในกรณีของจีน สหรัฐอเมริกามีอำนาจและอิทธิพลทางการค้า ตลอดจนมีความสามารถในการใช้เครื่องมือทางการค้าคือ สถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งหรือ MFN ในการกดดันให้จีนปฏิบัติตามความต้องการของสหรัฐอเมริกาในด้านสิทธิมนุษยชน แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อกระเทือนถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่มีกับจีน ทำให้สหรัฐอเมริกาไม่สามารถดำเนินนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนและใช้สถานะ MFN เพื่อกดดันจีนได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจาก ปัจจุบัน การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การแลกเปลี่ยนเงินตรา สินค้า บริการ ทรัพยากร ระหว่างประเทศ ตลอดจนการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ

ข่มขู่ผลกระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจที่สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องรักษา ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกา และจีนต่างก็มีการพึ่งพาอาศัยกันและกันในระดับสูง การดำเนินนโยบายใด ๆ ของสหรัฐอเมริกาที่ส่งผลกระทบต่อจีน ก็จะส่งผลกระทบต่อสหรัฐอเมริกาเช่นกัน ดังนั้น แม้ว่าสหรัฐอเมริกามีอำนาจและอิทธิพลในการดำเนินนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนโดยอาศัยเครื่องมือทางการค้า แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวข่มขู่ผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ ในปัจจุบัน สหรัฐอเมริกาเป็นฝ่ายเสียเปรียบดุลการค้าอยู่ จึงต้องระมัดระวังในการดำเนินนโยบายที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจที่สหรัฐอเมริกามีกับจีน จากผลประโยชน์ ตลอดจนการพึ่งพาอาศัยกันและกันอย่างใกล้ชิดทางเศรษฐกิจ ทำให้สหรัฐอเมริกาน่าต้องคำนึงถึงความเป็นจริงในการถือรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าการให้ความสำคัญต่อการรักษาอุดมการณ์ในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาต่ออายุสถานะ MFN ประจำปีของสหรัฐอเมริกาได้แสดงให้เห็นว่า กลุ่มธุรกิจได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้นในกระบวนการตัดสินใจของสหรัฐอเมริกา กลุ่มธุรกิจซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับจีนโดยตรงมีบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นในการล็อบบี้ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติเพื่อแสดงให้เห็นว่า การยกเลิกสถานะ MFN และการตอบโต้จากจีนจะทำลายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวมของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งในด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศในตลาดใหญ่เช่นจีนจะหมดไป ถ้ารัฐบาลจีนตอบโต้สหรัฐอเมริกอย่างรุนแรง กลุ่มธุรกิจของสหรัฐอเมริกาที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งจากการใช้สถานะ MFN เป็นเครื่องมือเพื่อกดดันจีนด้านสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยกลุ่มการค้าเช่น สมาคมผู้ส่งออกและนำเข้าอเมริกัน สภาธุรกิจร่วมเพื่อการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน คณะกรรมการเร่งด่วนเพื่อการค้าอเมริกัน และบริษัทข้ามชาติของสหรัฐอเมริกาที่เข้าไปลงทุนในจีน เช่น บริษัทโบอิง (Boeing) เจเนอรัล อิเล็กทริก (General Electric) เอทีแอนด์ที (AT&T) เจเนอรัล มอเตอร์ (General Motor) พรอคเตอร์แอนด์แกมเบิล (Proctor and Gamble) โมโตโรลา (Motorola) และไอบีเอ็ม (IBM) เป็นต้น กลุ่มธุรกิจเหล่านี้มีบทบาทอย่างมากในการกดดันทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกาเพื่อต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนอย่างไม่มีเงื่อนไข ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน

ในขณะเดียวกัน การที่สหรัฐอเมริกากดดันจีนโดยใช้สถานะ MFN เป็นเครื่องมือ ยังแสดงให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาพยายามที่จะปฏิบัติต่อจีนอย่างลำเอียง ซึ่งการกระทำของสหรัฐอเมริกาไม่เพียงขัดต่อหลักการพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมเท่านั้น แต่ยังขัดต่อหลักการพื้นฐานทางการค้าที่เป็นธรรมอีกด้วย เนื่องจากสถานะ MFN เป็นสถานะที่มีหลักการว่า ประเทศคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติต่อกันเยี่ยงที่ได้ปฏิบัติต่อประเทศที่ตนได้ให้ความอนุเคราะห์มากที่สุด กล่าวอีก

นัยหนึ่ง หลักการ MFN เป็นหลักการการไม่ปฏิบัติอย่างลำเอียง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลกจะต้องรับหลักการ MFN เพื่อเป็นหลักปฏิบัติต่อกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ด้วยเหตุที่จีนยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก จึงทำให้สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผู้นำโลกเสรีและมีนโยบายส่งเสริมและเผยแพร่แนวความคิดเสรีนิยมทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจไปทั่วโลก นำหลักความเป็นธรรมทางการค้ามาเป็นเครื่องมือต่อรองระหว่างประเทศ โดยการเชื่อมโยงประเด็นการค้าเข้ากับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงการเมืองภายในของจีน

สำหรับท่าทีของจีนต่อการดำเนินนโยบายของสหรัฐอเมริกา จีนเห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่สมควรใช้เครื่องมือทางการค้าเพื่อแทรกแซงกิจการภายในของจีน ในขณะเดียวกัน จีนก็ได้แสดงให้เห็นว่าถ้ามีการยกเลิกสถานะ MFN นอกจากผลเสียที่เกิดขึ้นกับจีนแล้ว สหรัฐอเมริกาก็ยังได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม จีนพยายามแสดงให้ภาคเอกชนของสหรัฐอเมริกาเห็นว่า ผลประโยชน์ที่สหรัฐอเมริกจะได้รับจากจีนจะถูกแทนที่โดยประเทศอื่นถ้าสหรัฐอเมริกาเกิดความขัดแย้งกับจีน

ในขณะที่จีนยังคงไม่ได้รับสถานะ MFN อย่างถาวรหรือในภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นความสัมพันธ์ทางการค้าที่เป็นปกติ (Normal Trade Relations-NTR) จากสหรัฐอเมริกา สิทธิมนุษยชนก็ยังคงเป็นประเด็นที่ยังคงอยู่ในการพิจารณาต่ออายุสถานะ MFN ประจำปีของสภาคองเกรสสหรัฐอเมริกาต่อไป อย่างไรก็ตาม การที่สหรัฐอเมริกาและจีนสามารถบรรลุข้อตกลงทางการค้าระหว่างกันในวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 ได้เป็นการปูทางให้แก่จีนในการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกและเป็นการเปิดตลาดที่มีผู้บริโภคกว่า 1,200 ล้านคนของ จีน การบรรลุข้อตกลงดังกล่าวจีนถือว่าเป็นข้อตกลงที่ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ (Win-Win Agreement) และจีนคาดหวังว่าการบรรลุข้อตกลงดังกล่าวสามารถทำให้จีนได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ซึ่งเป็นเป้าหมายที่จีนพยายามบรรลุมากกว่า 13 ปี<sup>1</sup> ตามกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก สภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกาก็จะต้องอนุมัติความสัมพันธ์ทางการค้าที่เป็นปกติกับจีนอย่างถาวรก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะได้รับผลประโยชน์จากการเปิดตลาดของจีน แต่ในขณะที่ยังไม่เป็นที่แน่นอนในการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลกของจีน สหรัฐอเมริกาก็ยังคงมีอำนาจในการพิจารณาสถานะ MFN ในลักษณะปีต่อปี และสิทธิมนุษยชนก็ยังคงเป็นประเด็นที่สมาชิกสภาคองเกรสบางคนต้องการใช้เป็นเงื่อนไขในการต่ออายุสถานะ MFN ให้แก่จีนต่อไป แต่ข้อจำกัดของการใช้เครื่องมือดังกล่าวคือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สหรัฐอเมริกามีกับจีนนั่นเอง

<sup>1</sup> "China, US Ink Historic WTO pact," *The Nation* (November 16, 1999): A1.