



ที่มาของการเจรจาการค้าในกรอบอูรุกวัย  
ที่เกี่ยวกับการลดภาษีศุลกากร

1. ภูมิหลังของการก่อตั้งแกตต์

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสัมพันธมิตรได้ร่วมมือกัน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจการค้าของโลกในช่วงนั้นให้ดีขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะจัดมาตรการกีดกันทางการค้าเพื่อจัดวางระบบการค้าเสรีของโลกบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ การขจัดอุปสรรคทางการค้าเป็นสิ่งจำเป็น ในการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลก จึงต้องมีการพัฒนากฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ โดยเริ่มจากสหรัฐอเมริกามีแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ 2 ประการ ในการส่งเสริมให้มีการก่อตั้งแกตต์ขึ้น ตามความมุ่งหมายประการที่หนึ่ง โดยทั่วไป คือ ข้อตกลงว่าด้วยการค้าต่างตอบแทน (Reciprocal Trade Agreement) เริ่มจากกฎหมายในปี ค.ศ. 1934 ที่ให้อำนาจประธานาธิบดีในการเจรจาลดภาษีศุลกากรต่างตอบแทน (mutual reductions of tariffs) ประการที่สอง นโยบายของสหรัฐอเมริกา ต้องการให้มีกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันเหตุการณ์อันอาจเกิดขึ้นดังเช่นสงครามโลกครั้งที่ 2 อีก

ในปี ค.ศ. 1945 สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้ขยายกฎหมายว่าด้วยข้อตกลงทางการค้าต่างตอบแทน (The Reciprocal Trade Agreement Act) และในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1945 ได้มีการประชุมกันอย่างเป็นทางการ ระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรอังกฤษ โดยเสนอให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization) ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวได้รับการยอมรับจากคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (The U.N. Economic and Social Council) หรือ ECOSOC<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Hudec, Robert E., The GATT Legal System and World Trade Diplomacy (second edition) 1990 p.11-12

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 สหรัฐอเมริกาได้เสนอข้อเสนอมติการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการจ้างงาน (United Nation Conference on Trade and Employment) เพื่อเสนอร่างกฎบัตรว่าด้วยองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization) หรือ ITO<sup>2</sup>

คณะกรรมการเตรียมการชุดแรก (The First preparatory committee) ประชุมกันที่กรุงลอนดอน ในปี ค.ศ. 1946 เพื่อพิจารณาร่างกฎบัตรว่าด้วยองค์การการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเสนอโดยสหรัฐอเมริกาหลังจากการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการชุดแรกนี้ ในต้นปี ค.ศ. 1947 ได้มีการประชุมของคณะกรรมการร่าง (a drafting subcommittee) ที่ Lake Success ที่กรุงนิวยอร์ก และในปีเดียวกัน ระหว่างเดือนเมษายนถึงตุลาคมนั้น ได้มีการประชุมของคณะกรรมการเตรียมการเต็มรูป (The Full preparatory conference) ในการประชุมครั้งนี้ได้มีการดำเนินการเจรจาการค้าหลายฝ่ายว่าด้วยภาษีศุลกากร (The multilateral tariff negotiations) พร้อมกันไปกับการดำเนินงานร่างกฎบัตร ITO เพื่อให้เสร็จทันการพิจารณาในการประชุมที่กรุงฮาวานา (The Havana Conference) ในต้นปี ค.ศ. 1948

ในขณะที่มีการร่างกฎบัตร ITO และการเจรจาภาษีศุลกากรนั้น ได้มีการร่างข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariffs and Trade) หรือ GATT ในระหว่างการประชุมที่กรุงเจนีวา แนวคิดพื้นฐานของข้อตกลงนี้ ต้องการให้เป็นข้อตกลงฉบับหนึ่งที่เกี่ยวกับการเจรจาภาษีศุลกากร แต่ควรจะรวมถึงบทคุ้มครองทั่วไป (The General protective clauses) บางประการเพื่อเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงข้อผูกพันด้านภาษีศุลกากร โดยที่ไม่ได้มีเจตนาที่จะให้แกตต์เป็นองค์การระหว่างประเทศแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อตอนเริ่มต้นร่างข้อตกลงแกตต์นั้นการใช้ถ้อยคำภาษาของแกตต์คล้ายกับเป็นองค์การระหว่างประเทศ ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา นั้น กำหนดไว้ว่า ประธานาธิบดีจะลงนามยอมรับการเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศใดๆ นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรสเสียก่อน ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ว่า ร่างกฎบัตร ITO จะต้องมีการเสนอต่อสภาองเกรส ข้อตกลงเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและแกตต์ จึงเป็นการเจรจายาวยืดกรอของข้อตกลงว่าด้วยการค้าต่างตอบแทน แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า Prof. Jackson ได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดทำข้อตกลงแกตต์นี้

---

<sup>2</sup> Jackson, John H., Legal problems of International Economic Relations (second edition) 1986 p.294

มีจุดมุ่งหมายที่จะให้แกตต์เป็นข้อตกลงย่อย\* (subsidiary agreement) ภายใต้กฎบัตร ITO โดยขึ้นอยู่กับกฎบัตร ITO และเลขอาธิการของ ITO เพื่อดำเนินงานและการใช้บังคับ ซึ่งมีที่มาจากภายหลังการประชุมฮาวานา (Havana Conference)

ในช่วงนั้นกฎบัตร ITO ยังไม่มีผลบังคับใช้ และกฎหมายข้อตกลงเกี่ยวกับภาษีศุลกากรของสหรัฐอเมริกา จะสิ้นผลบังคับลงในกลางปี ค.ศ. 1948 นั้นเป็นเหตุผลประการหนึ่ง ที่สหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ ต้องการที่จะให้แกตต์เป็นที่ยอมรับ และสนับสนุนให้มีการเจรจาตกลงลดภาษีศุลกากรต่อกันให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้แต่บางประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนที่จะลงนามยอมรับบังคับใช้ข้อตกลงทั่วไปของแกตต์ ซึ่งต้องใช้เวลานาน ข้อตกลงทั่วไปแกตต์จึงไม่ได้นำมาใช้โดยตรง แต่ได้ใช้โดยผ่านทางพิธีสารการบังคับใช้ชั่วคราว (Protocol of Provisional Application : PPA) ซึ่งประเทศสมาชิกที่เริ่มก่อตั้งแกตต์ 22 ประเทศ ได้ลงนามในปลายปี ค.ศ. 1946 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948 ซึ่งการใช้แกตต์จะต้องใช้โดยผ่านพิธีสารฉบับนั้น เดิมทีนั้นคิดกันว่าหลังจากที่กฎบัตร ITO มีผลบังคับใช้พิธีสาร PPA ก็จะมีผลไปและแกตต์ก็ยังคงเป็นข้อตกลงที่บังคับใช้ได้<sup>3</sup>

เมื่อการประชุมฮาวานา (The Havana conference) ได้ร่างกฎบัตร ITO เสร็จในต้นปี ค.ศ. 1948 ตั้งแต่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจแข็งที่สุดในช่วงหลังสงครามโลก และการจัดทำข้อตกลงนั้นสหรัฐอเมริกาเองก็เป็นผู้เริ่มดำเนินการ หลายประเทศจึงรอดูท่าทีสหรัฐอเมริกาว่าจะลงนามยอมรับกฎบัตร ITO หรือไม่ ได้มีการเสนอกฎบัตร ITO ต่อสภาองค์กรสหหลายครั้ง ซึ่งต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1950 ฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาประกาศไม่เสนอกฎบัตร ITO ต่อสภาองค์กรอีก และเหตุผลในทางปฏิบัติหลายประการจึงทำให้กฎบัตร ITO ต้องล้มเหลวลง ภายหลังได้มีการปรับปรุงแกตต์โดยมีการจัดตั้งองค์การขนาดเล็ก ซึ่งรู้จักกันในนามขององค์การเพื่อความร่วมมือทางการค้า (The Organization for Trade Cooperation) หรือ OTC ในสมัยประชุมครั้งที่ 9 ของบรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์ระหว่างเดือนตุลาคม ค.ศ. 1954 ถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1955<sup>4</sup> การพิจารณาการประชุมมีการแก้ไขข้อตกลงแกตต์ และร่างกฎบัตร OTC เสร็จ

\* Prof. Jackson ได้ให้ความเห็นไว้ว่าแกตต์เป็นข้อตกลงย่อยของ ITO ดู Jackson, John H., (1986) *op. cit.*, p. 295

<sup>3</sup> Jackson, John H., World Trade and The Law of GATT (1969), p. 43

<sup>4</sup> Jackson, John H., (1986) *op. cit.*, p. 295-296

สมบูรณ์ แต่กฎบัตร OTC ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับกฎบัตร ITO ซึ่งสภา  
 คองเกรสของสหรัฐอเมริกาไม่ยอมรับบังคับใช้ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของแอกต์  
 ที่ได้มีการแก้ไขนั้นในที่สุดก็ได้มีการนำมาใช้บังคับเป็นที่ยอมรับของสหรัฐอเมริกา  
 ภายใต้บังคับของกฎหมายข้อตกลงทางการค้าฉบับปัจจุบัน

## 2. การเจรจาการค้าเสรีตั้งแต่เริ่มก่อตั้งแอกต์

นับตั้งแต่การประชุมจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ ITO ไม่  
 ประสบผลสำเร็จในขณะนั้นได้มีการเจรจาการค้าหลายฝ่ายโดยใช้ข้อตกลงทั่วไป  
 ว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ในการเจรจาการค้าเสรีข้อตกลงทั่วไปนั้น  
 ประกอบไปด้วยบทบัญญัติทั่วไป (General Articles) ของแอกต์ ซึ่งเป็น  
 พันธกรณีผูกพันบรรดาประเทศคู่สัญญาของแอกต์ รวมทั้งสิ้น 35 มาตรา โดย  
 รวบรวมรายละเอียด กฎเกณฑ์ และพันธกรณีทั่วไป เพื่อป้องกันประเทศต่าง ๆ  
 จากการดำเนินนโยบายการค้าแบบขอร้องจากประเทศอื่น (beggar-thy-  
 neighbour)<sup>5</sup> โดยการที่ประเทศหนึ่งพยายามลดการว่างงาน และเพิ่มผลผลิต  
 โดยวิธีการต่างๆ เช่น เพิ่มภาษีขาเข้า หรือใช้มาตรการกีดกันทางการค้าอื่นๆ  
 หรือลดค่าเงินเพื่อเพิ่มการส่งออก

ข้อตกลงทั่วไปนั้นไม่ใช่ข้อตกลงเดี่ยว (a single agreement)  
 แต่ประกอบไปด้วยข้อตกลงต่าง ๆ พิธีสาร บันทึกวาจา (proces-verbaux)  
 พิธีสารบางฉบับเป็นการแก้ไขตัวบทของข้อตกลงทั่วไป และในขณะเดียวกันมีการ  
 แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง ในส่วนที่เกี่ยวกับตารางผูกพันภาษีศุลกากรแอกต์ได้  
 มีการดำเนินการเจรจาการค้าหลายฝ่าย ผ่านมาแล้ว 7 รอบ ขณะนี้กำลังอยู่  
 ในระหว่างดำเนินการเจรจาการค้าหลายฝ่ายในรอบที่ 8 เรียกว่ารอบอุรุกวัย  
 (Uruguay Round)

การเจรจาการค้าหลายฝ่ายตั้งแต่รอบแรกที่กรุงเจนีวาจนถึงรอบที่ 5  
 ที่เรียกว่าการเจรจาอบติลลอน (Dillon Round) นั้นเป็นการเจรจาการค้า  
 หลายฝ่ายที่เกี่ยวกับการเจรจาการค้าเสรีหลายฝ่าย (multilateral  
 tariff negotiation)<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Jackson, Jonh H., (1986) *op. cit.*, p. 296

<sup>6</sup> Tamotsu Takase, "Different Tariff Treatments and  
 the Uruguay Round", *The World Economy* Vol.11 No.3  
 September 1988. p. 355

2.1 การเจรจาอุปแรก มีการเจรจาที่กรุงเจนีวา (Geneva) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ค.ศ. 1947 มีประเทศที่เข้าร่วมเจรจาทั้งสิ้น 23 ประเทศ ตกลงให้ข้อตกลงหย่อนสินค้ารวม 45,000 รายการ ต่อการค้าโดยรวมประมาณ 10 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งได้มีการเจรจาก่อนมีการลงนามใช้ข้อตกลงทั่วไปแกตต์ โดยเป็นการปฏิบัติตามที่คณะกรรมการเตรียมการประชุมได้กำหนดขึ้นระหว่างการประชุมที่กรุงลอนดอน

### กระบวนการที่ใช้ในการเจรจาอุปแรกที่กรุงเจนีวา

การเจรจาทีละรายการสินค้า (selective product - by - product)<sup>7</sup> ในช่วงระยะเวลาที่มีการเจรจาใน 5 รอบที่ผ่านมาของแกตต์นั้น กระบวนการเจรจาจะอยู่บนพื้นฐานในลักษณะของการเจรจาทีละรายการ item-by-item เพื่อเป็นการให้ข้อตกลงหย่อน (Tariff concessions) โดยลดภาษีศุลกากรให้ต่ำลงหรือผูกพันภาษีศุลกากรในอัตราที่ต่ำโดยแต่ละประเทศจะเสนอรายการสินค้าที่ร้องขอ (request list) และข้อตกลงหย่อนที่ตนประสงค์จะได้เสนอต่อประเทศที่ได้มีการนำเข้าสินค้านั้นๆ จากประเทศตน ในขณะเดียวกัน แต่ละประเทศก็จะเสนอรายการสินค้า (offer list) ข้อตกลงหย่อนที่ตนยอมลดภาษีศุลกากรลง ประเทศที่เจรจากันนั้นจะมีการเจรจากันสองฝ่ายก่อน (Bilateral negotiations) เพื่อเจรจาให้ข้อตกลงหย่อนต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน (reciprocal concessions) กระบวนการในการเจรจาทั้งหมดจะได้รับการตรวจสอบ โดยคณะกรรมการการเจรจาของแกตต์ (The GATT Negotiating Committee) และ เลขาธิการของแกตต์ (The GATT secretariat) เลขาธิการของแกตต์จะเก็บรวบรวมข้อมูลรายการสินค้า และการเสนอข้อตกลงหย่อนนั้น โดยปกติประเทศที่เข้าร่วมเจรจาให้ข้อตกลงหย่อนทางภาษีศุลกากรสามารถตรวจสอบข้อมูลนั้นได้ การให้ข้อตกลงหย่อนแต่ละครั้งจะใช้หลัก MFN เป็นพื้นฐานในการเจรจา (รายละเอียดของหลักปฏิบัติ MFN จะได้เสนอต่อไปในบทที่ 2) เมื่อประเทศคู่เจรจาได้บรรลุข้อตกลงในเบื้องต้นของการให้ข้อตกลงหย่อนซึ่งกันและกัน ในขณะเดียวกัน แต่ละประเทศก็จะพยายามหาข้อตกลงหย่อนอื่น ๆ ในลักษณะต่างตอบแทน (reciprocity) จากประเทศคู่สัญญาของแกตต์ประเทศอื่นที่ได้ประโยชน์จากข้อตกลงหย่อนของประเทศที่เจรจากันนั้น

---

<sup>7</sup>Jackson, John H., The World Trading System Law and Policy of International Economic Relation (1989)p.120

2.2 การเจรจาครั้งที่ 2 มีการเจรจาที่เมืองอานซี (Annecy)<sup>8</sup> ประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1949 การเจรจาที่เมืองอานซี เป็นการเจรจาของประเทศต่างๆ เกี่ยวกับหลักการในการพิจารณา การเข้ามาเป็นประเทศสมาชิกของแกตต์ การภาคยานุวัติของสมาชิกใหม่ ในการเจรจารอบต่าง ๆ นี้จะต้องดำเนินการไปภายใต้กรอบของมาตรา 33 ของข้อตกลงทั่วไปซึ่งการภาคยานุวัตินั้นต้องได้รับความตัดสินของมติที่ประชุมใหญ่ (CONTRACTING PARTIES) โดยเสียงข้างมากสองในสาม มีการเจรจาลดภาษีศุลกากรลงโดยครอบคลุมสินค้าประมาณ 5,000 รายการ ถึงแม้ว่าจะมีการเจรจาให้ลดหย่อนต่อกันมีจำนวนน้อยกว่าการเจรจาในรอบแรกที่กรุงเจนีวา แต่ก็มีจำนวนประเทศสมาชิกของแกตต์ได้ภาคยานุวัติ ข้อตกลงเพิ่มขึ้นอีก 15 ประเทศ

การภาคยานุวัติของประเทศสมาชิกแกตต์ ในทางปฏิบัติของแกตต์จะต้องมีการเจรจาเกี่ยวกับการลดภาษีศุลกากร เพื่อกำหนดข้อลดหย่อนต่อกัน ซึ่งเรียกว่า Ticket of Admission ซึ่งการเจรจានี้จะเข้าร่วมไปกับการเจรจาให้ลดหย่อนทั่วไปของบรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์ เช่น ตามพิธีสาร Annecy ค.ศ. 1949 และพิธีสาร Torquay ค.ศ. 1951 ในปัจจุบันนี้ให้มีการลงมติรับรองการภาคยานุวัติของสมาชิกใหม่ โดยให้บรรดาประเทศคู่สัญญาแกตต์ร่างและรับรองพิธีสารขึ้นอีกฉบับหนึ่ง และพิธีสารนี้เปิดให้คู่สัญญาของแกตต์ทุกประเทศลงนาม รวมทั้งประเทศที่ภาคยานุวัติด้วย ดังนั้นพิธีสารเพื่อการภาคยานุวัติ จึงก่อให้เกิดความตกลงระหว่างบรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์กับประเทศที่ลงนามภาคยานุวัติ

2.3 การเจรจาครั้งที่ 3 มีการเจรจาที่เมือง ทอร์ควีย์ (Torquay) ประเทศอังกฤษ ค.ศ. 1950 สหรัฐอเมริกาแถลงว่าจะไม่เสนอกฎบัตร ITO ต่อสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกาอีกต่อไป ดังนั้นจึงได้มีการพิจารณาบทบาทของข้อตกลงทั่วไปเปลี่ยนไปจากความมุ่งหมายเดิม การเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบนี้ไม่มีการตกลงให้ลดหย่อนอย่างจริงจังมากนัก โดยมีการแลกเปลี่ยนให้ลดหย่อนในรายการสินค้าประมาณ 8,700 รายการ และยังคงเป็นการเจรจาเกี่ยวกับการภาคยานุวัติ (Accession) ของบรรดาภาคีสมาชิก ตามมาตรา 33 ของข้อตกลงทั่วไปในการเจรจารอบนี้ ได้มีการพิจารณาถึงวิธีการเจรจาที่ใช้กันอยู่นั้นไม่เป็นที่พอใจอย่างยิ่งต่อประเทศที่มีอัตราภาษีศุลกากรต่ำอยู่แล้วซึ่งเสียเปรียบในการเจรจาต่อรองลดภาษีศุลกากรกับประเทศที่มีอัตราภาษีศุลกากรสูง จึงได้มีการปรึกษาหารือถึงวิธีการเจรจาที่ดีกว่าการเจรจาในรอบ

<sup>8</sup> Jackson, John H., (1969) *op. cit.*, p. 221

ที่ผ่านมาโดยนำข้อเสนอของฝรั่งเศส (The French Plan) มาพิจารณา<sup>9, 10</sup> ข้อเสนอให้มีการลดภาษีศุลกากรโดยวิธีการ across-the-board คือ ลดลงทุกรายการในอัตรา 10 เปอร์เซ็นต์ต่อปี เป็นเวลา 3 ปี แต่มีข้อยกเว้นอย่างชัดเจนสำหรับประเทศที่มีอัตราภาษีศุลกากรต่ำอยู่แล้ว และมีการจัดอัตราสูงสุดสำหรับแต่ละประเภทของสินค้า

2.4 การเจรจารอบที่ 4<sup>11</sup> ในสมัยที่ 10 ค.ศ. 1955 มติที่ประชุมใหญ่ของแกตต์ (the CONTRACTING PARTIES) ได้พิจารณารายการซึ่งมีการเสนอให้มีการเจรจาภาษีศุลกากรรอบใหม่ในปี ค.ศ. 1956 ที่กรุงเจนีวา (Geneva) โดยการเจรจาบางส่วนหนึ่งนั้นเริ่มจากสหรัฐอเมริการ้องขอเพราะสภาคองเกรส ได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเจรจามากขึ้น แต่สหรัฐอเมริกาเองบ่ายเบี่ยง ไม่ยอมรับกระบวนการวิธีการเจรจาแบบใหม่ การดำเนินเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบนี้ไม่แตกต่างไปจากรอบที่ผ่านมามากนักโดยใช้วิธีการเจรจาที่ละรายการสินค้า (selective product-by-product)

2.5 การเจรจารอบที่ 5 มีการเจรจาที่กรุงเจนีวา (Geneva) ค.ศ. 1960-1961 การเจรจาในรอบนี้เรียกว่ารอบคิลลอน (Dillon Round) กระบวนการวิธีการเจรจาก็ยังคงเหมือนกับในรอบที่ผ่านมา ในรอบนี้กลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (The European Economic Community) ได้มีข้อตกลงร่วมกันตาม Rome Treaty เพื่อใช้ภาษีศุลกากรร่วมกัน (Common Tariff) จึงได้เข้าร่วมเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบนี้เป็นกลุ่มเดียวกัน โดย EEC ได้เสนอลดภาษีศุลกากรนอกกลุ่ม (common external tariff) ในสินค้าอุตสาหกรรมลง 20 % โดยใช้วิธี Linear (การลดภาษีศุลกากรในอัตราเดียวกันหมดสำหรับสินค้าเข้าทุกรายการ และทุกประเทศที่เข้าร่วมเจรจา) แต่สหรัฐอเมริกาไม่สามารถร่วมเจรจาตกลงได้ เนื่องจากวิธีการดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับที่สภาคองเกรสได้มอบอำนาจให้ทำการเจรจา ส่วนกลุ่ม ECC นั้นถ้าใช้วิธีการเจรจาแบบที่ละรายการสินค้า (selective product - by - product) ก็กระทำได้ยากขึ้น เพราะประเทศในกลุ่ม EEC ต้องมีการเจรจาตกลงกันให้ได้ก่อน จึงจะไปเจรจาทกลงกับประเทศอื่น ๆ นอกกลุ่มได้<sup>12</sup>

<sup>9</sup> GATT, 1<sup>st</sup> Supp. BISD 67 (1953)

<sup>10</sup> Jackson, John H., (1969) *op. cit.*, p.222

<sup>11</sup> GATT, 4<sup>th</sup> Supp. BISD 79 (1956)

<sup>12</sup> GATT, 8<sup>th</sup> Supp. BISD 114 (1960)

2.6 การเจรจารอบที่ 6 มีการเจรจาที่กรุงเจนีวา (Geneva) ค.ศ. 1963 - 1967 เรียกการเจรจาในรอบนี้ว่า การเจรจารอบเคนเนดี (Kennedy Round)<sup>13, 14</sup> ในการเจรจาลดภาษีศุลกากร 5 รอบ ที่ผ่านมาของแกตต์นั้น ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของสหรัฐเป็นอย่างมากซึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารของสหรัฐอเมริกาในการเจรจา เมื่อกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจยุโรป หรือ EEC ร่วมกันเป็นกลุ่มการค้าที่ใหญ่ที่สุดในแกตต์ การเข้าร่วมเจรจาจึงสามารถกำหนดเงื่อนไขต่างๆให้เป็นผลสำเร็จเป็นผลประโยชน์ต่อการเจรจาของกลุ่มได้

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงทั่วไปของแกตต์ในปี ค.ศ. 1955 คือเพิ่มเติมมาตรา 28 ทวิ มาตรฐานได้กำหนดถึงการเจรจาภาษีศุลกากร ซึ่งต้องคำนึงถึงหลักต่างตอบแทน และผลประโยชน์ร่วมกันของบรรดาประเทศคู่สัญญาแกตต์ และในข้อ 2 (a) ของมาตรา 28 ทวิ นี้ ยังได้กำหนดถึงวิธีการเจรจาลดภาษีศุลกากรนั้น อาจจะใช้แบบ selective product-by-product หรือ กระบวนวิธีการเจรจาอื่น ๆ หลายวิธีตามที่ประเทศคู่สัญญาของแกตต์ที่เกี่ยวข้องยอมรับในวิธีการนั้น<sup>15</sup>

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมาย Trade Expansion Act ค.ศ. 1962 โดยสภาองเกรสให้อำนาจฝ่ายบริหารในการเจรจาทกลงทางการค้า เพื่อเป็นการขยายตลาดต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ซึ่งกฎหมายการค้าฉบับนี้ได้ให้อำนาจประธานาธิบดี ในการเจรจาทกลงลดภาษีศุลกากรได้ไม่เกิน 50 %

บรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์ ได้ประชุมหารือกันเพื่อหาวิธีการเจรจาลดภาษีศุลกากร โดยมีการประชุมระดับรัฐมนตรี ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1963 เพื่อพิจารณาแก้ไขกำหนดกระบวนวิธีการเจรจาใหม่ ในการเจรจาลดภาษีศุลกากรรอบนี้ ซึ่งการประชุมระดับรัฐมนตรี ได้กำหนดวิธีการเจรจาในรอบเคนเนดี ดังนี้<sup>16, 17</sup>

<sup>13</sup> GATT, 13<sup>th</sup> Supp. BISD 109 (1965)

<sup>14</sup> Jackson, John H., (1969) *op. cit.*, p.223

<sup>15</sup> Dam, Kenneth W., The GATT: Law and International Economic Organization (1970) p.67-68

<sup>16</sup> Jackson, John H., (1969) *op. cit.*, p.225

<sup>17</sup> GATT. 12<sup>th</sup> Supp. BISD 47 (1964)



1) การเจรจาลดภาษีศุลกากร ใช้หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored-Nation หรือ MFN) และหลักต่างตอบแทน (reciprocity) เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเจรจา โดยเริ่มเจรจาในวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ. 1964

2) รูปแบบการเจรจา คือ ใช้การลดภาษีศุลกากรเชิงเส้นตรง (linear tariff reduction) หรือ ที่เรียกว่า across - the board tariff reductions คือ การลดภาษีศุลกากรลงในอัตราเดียวกันหมดทุกรายการ ยกเว้นสินค้าซึ่งระบุชัดว่าเป็นสินค้าอ่อนไหว (sensitive) ซึ่งหมายถึงสินค้าที่จะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ถ้าหากมีการนำเข้าเพิ่มขึ้นการลดภาษีศุลกากรใช้อัตรา 50% เป็นสมมติฐานของการเจรจา ซึ่งถ้าหากมีรายการสินค้าที่ต้องยกเว้น จะต้องทำการเสนอยืนยัน และอ้างอิงเหตุผลสนับสนุน (confrontation and justification)

3) ในกรณีที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก ในอัตราภาษีศุลกากร การลดภาษีศุลกากรจะขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์พิเศษ ซึ่งใช้กันเป็นการทั่วไปและทันที

4) ประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่คาดหวังที่จะได้รับการปฏิบัติต่างตอบแทนจากประเทศด้อยพัฒนา

ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาการค้า (a trade negotiations committee) เพื่อดูแลการเจรจาการค้า คณะกรรมการได้ตกลงให้ใช้วิธีการลดภาษีศุลกากรแบบ Linear โดยใช้อัตรา 50 % เป็นสมมติฐานของการเจรจา และการขอยกเว้นในรายการสินค้าใด ต้องเสนอภายในวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1954<sup>18, 19</sup> ซึ่งคาดไว้เบื้องต้นภาษีศุลกากรทั้งหมดจะลดลง 50% ยกเว้นแต่เฉพาะรายการสินค้าที่ขอยกเว้น (exception list) ของแต่ละประเทศ และที่เป็นผลมาจากการใช้กฎเกณฑ์พิเศษ สำหรับความเหลื่อมล้ำของพิกัดอัตราภาษีศุลกากร (disparities)

5) ในประเด็นที่เกี่ยวกับความแตกต่าง หรือการเหลื่อมล้ำของพิกัดอัตราภาษีศุลกากร (disparities) เป็นปัญหาที่เกิดจากระบบภาษีศุลกากรของสหรัฐอเมริกา ที่มีอัตราภาษีสูงมากและต่ำมาก (peaks and valleys) ส่วน

<sup>18</sup> Jackson John H., (1969) *op. cit.*, p.225

<sup>19</sup> GATT, 13<sup>th</sup> Supp. BISD 109 (1965)

EEC มีอัตราภาษีศุลกากรในระดับที่ไม่แตกต่างกันมากนัก EEC เสนอให้ประเทศที่มีพิกัดอัตราภาษีศุลกากรสูง ควรลดภาษีศุลกากรลง 50 % ส่วนประเทศที่มีพิกัดอัตราภาษีศุลกากรต่ำ ก็ควรลดภาษีศุลกากรลง 25 % หรือต่ำกว่านั้น

ปัญหาในทางปฏิบัติของการเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบเคนเนดี คือ ประเทศที่ส่งออกสินค้าขั้นปฐม (primary products) หรือสินค้าเกษตรนั้น ไม่สามารถเข้าร่วมเจรจากับประเทศที่ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม (industrial products) ได้ เพราะอิทธิพลทางการเมืองของผู้นำเข้าสินค้าเกษตร จึงทำให้มีข้อตกลงพิเศษ (special agreement) ซึ่งมีความไม่โปร่งใส และความไม่โปร่งใสนี้ทำให้การใช้วิธีการลดภาษีศุลกากรแบบ Linear tariff reductions ได้น้อย เพราะไม่มีอัตราภาษีที่จะลดได้แน่นอน ในที่สุดปัญหาด้านสินค้าเกษตรจึงได้มีข้อยกเว้นจากการใช้วิธีการเจรจาลดภาษีศุลกากรแบบ Linear ผลิตภัณฑ์ นม, เนื้อสัตว์ และพืชเมล็ดนั้น อยู่ภายใต้ข้อตกลงพิเศษ เรียกว่า ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสินค้าโภคภัณฑ์ (International commodity arrangements)<sup>20</sup> ส่วนสินค้าเกษตรอื่น ๆ ได้มีการเจรจาเป็นการเฉพาะราย โดยใช้วิธีการเจรจาแบบทีละรายการสินค้า (product-by-product negotiations)

2.7 การเจรจารอบที่ 7 เรียกว่าการเจรจารอบโตเกียว (Tokyo Round) ค.ศ. 1973 - 1979 การเจรจารอบโตเกียวเริ่มจากผู้แทนระดับรัฐมนตรี 102 ประเทศได้เข้าร่วมประชุมที่กรุงโตเกียวระหว่างวันที่ 12 - 14 กันยายน ค.ศ. 1973 และได้มีมติรับรองปฏิญญาโตเกียว (Tokyo Declaration)<sup>21</sup> โดยมีจุดมุ่งหมายและหลักการที่มุ่งขยายการค้าของโลกให้เสรียิ่งขึ้น ลดอุปสรรคที่เป็นสิ่งกีดกันทางการค้า และปรับปรุงโครงสร้างการค้าของโลก ประเทศที่ไม่ได้เป็นประเทศคู่สัญญาของข้อตกลงทั่วไป ก็สามารถเข้าร่วมเจรจาในรอบโตเกียวได้

การเจรจารอบโตเกียว มีการเจรจาลดอุปสรรคทางการค้าทั้งในด้านภาษีศุลกากร (Tariff Barrier) และอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barrier) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการเจรจาลดอุปสรรคทางภาษีศุลกากรนั้น ปฏิญญาโตเกียวได้กล่าวถึงการเจรจาลดภาษีศุลกากรโดยให้ใช้วิธี

<sup>20</sup> Dam, Kenneth W., (1970) *op. cit.*, p.71

<sup>21</sup> GATT, 20<sup>th</sup>, Supp. BISD 19 (1973) see Tokyo Declaration

ที่เหมาะสมที่ใช้กันทั่วไปและที่สามารถจะทำได้ การเจรจานั้นควรครอบคลุมทั้งสินค้าอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม

การเจรจาตลาดภาษีศุลกากรในรอบเคนเนดี (Kennedy Round) ที่ผ่านมานั้น ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความแตกต่างหรือการเหลื่อมล้ำของพิกัดภาษีศุลกากร (Disparities) ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้สำเร็จได้เนื่องจากปัญหาของสหรัฐอเมริกาที่มีอัตราภาษีศุลกากรที่สูงมาก และต่ำมาก (peaks and valleys) ส่วนกลุ่มประชาคมยุโรป EEC ก็มีระบบภาษีศุลกากรร่วมนอกกลุ่ม (Common external tariff) หรือ CXT จึงยังคงเป็นปัญหาในการเจรจาตอบสรรคทางภาษีศุลกากรในรอบโตเกียว (Tokyo Round) อีกต่อไป

หลักเกณฑ์พื้นฐานการเจรจานั้นใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปในข้อตกลงทั่วไปแกตต์ ซึ่งยึดหลักประโยชน์ร่วมกัน พันธกรณีร่วมกัน โดยอาศัยหลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Moot-Favored-Nation Treatment) และหลักต่างตอบแทน (reciprocity)

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries) ไม่คาดหวังต่อการต่างตอบแทน (non-reciprocity) จากประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) ในการยกเลิกพิกัดภาษีศุลกากรหรืออุปสรรคทางการค้าอื่น ๆ

เมื่อการเจรจารอบโตเกียวได้เริ่มขึ้นใน ค.ศ. 1972 เป็นที่คาดหมายว่าวิธีการเจรจาตลาดภาษีศุลกากรแบบ linear cut approach จะได้นักกลับมาใช้อีก เพราะกฎหมายของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น อนุญาตให้ฝ่ายบริหารเจรจาตกลงลดภาษีศุลกากรถึง 60 % สำหรับภาษีศุลกากรใดๆ ที่ใช้อยู่ ตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ. 1975 กฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1974 นั้น คล้ายกับกฎหมายที่มีใช้อยู่ก่อนแล้ว เพียงแต่ได้เพิ่มกระบวนการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาและปฏิบัติในการเจรจาเพื่อประโยชน์ในทางการค้าของสหรัฐอเมริกาเอง เช่นเดียวกับกฎหมายต่าง ๆ ได้มีการตั้งคณะกรรมการซึ่งปัจจุบัน คือ คณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Commission) ศึกษาปัญหาและรับฟังการเสนอข้อคิดเห็นจากสาธารณชน (public hearings) เพื่อเสนอให้ขอลดหย่อนภาษีศุลกากร ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ทำการเจรจาประเด็นต่าง ๆ คณะกรรมการภาษีศุลกากร (Tariff Commission) จะพิจารณาถึงผลกระทบต่อโดยทั่วไปของการให้ขอลดหย่อนทางการค้า ของสหรัฐอเมริกาในการนำเข้าสินค้า และผลต่อเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ในอีกประเด็นหนึ่งได้มีการพิจารณาถึงแนวทางการส่งออกสินค้าของสหรัฐอเมริกา ในกฎหมายการค้า ค.ศ. 1974 ของสหรัฐอเมริกานี้ ได้วางแนวทางกระบวนการ

ใหม่เพิ่มขึ้น ซึ่งเรียกว่ากระบวนการค้าเกี่ยวกับอุตสาหกรรม (industry liaison) ซึ่งในภาคการค้าอุตสาหกรรมได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อปรึกษาหารือสรุปข้อมูลให้แนวทางที่เป็นไปได้ต่อผู้เจรจาการค้าของสหรัฐอเมริกา<sup>22, 23</sup>

### 2.7.1 กระบวนการเจรจาการค้าหลายฝ่าย รอบโตเกียว

(The Tokyo round of multilateral trade negotiations)

การเจรจารอบโตเกียว ได้มีความพยายามที่จะหากระบวนการเจรจาลดภาษีศุลกากรอย่างเหมาะสม ซึ่งได้มีการประชุมในเดือน กรกฎาคม ค.ศ. 1977 ระหว่างผู้แทนทางการค้าของสหรัฐอเมริกา (U.S. Trade Representative) และคณะกรรมการสัมพันธ์นอกกลุ่มการค้าของกลุ่มยุโรป (EC External relations Commissioner) ที่กรุงบรัสเซลส์ ในประเด็นเกี่ยวกับการเจรจาภาษีศุลกากร ได้มีการตกลงเกี่ยวกับแผนการเจรจารวมถึง สูตรการลดภาษีศุลกากรซึ่งควรจะมีการดำเนินการให้เสร็จภายใน 15 มกราคม ค.ศ. 1978

นอกจากนี้ การประชุมที่กรุงบรัสเซลส์ระหว่างผู้แทนทางการค้าของสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประชาคมยุโรป ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1977 ได้มีการตกลงเกี่ยวกับสมมติฐานการทำงาน (working hypothesis) เพื่อดำเนินการลดภาษีศุลกากร ซึ่งควรจะมีการพิจารณาพร้อมกับข้อเสนอของสวิสเซอร์แลนด์ต่อไป

หลังจากนั้นประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหมด (developed countries) ได้ยอมรับข้อเสนอของสวิส (Swiss proposal) เป็นสมมติฐานการทำงานและมีการตกลงรายละเอียดในรายการข้อเสนอลดภาษีศุลกากรภายใน 15 มกราคม ค.ศ. 1978

<sup>22</sup> Jackson, John H., (1986) *op. cit.*, p.409-410

<sup>23</sup> Jackson, John H., (1989) *op. cit.*, p.121

ข้อเสนอของสวิสนั้นเป็นสูตรทางคณิตศาสตร์ (algebraically)<sup>24, 25</sup> ที่มีการสมมติให้ X แทนค่าของอัตราเบื้องต้นที่ใช้เก็บภาษีศุลกากรนำเข้า ให้ A แทนค่าของตัวคูณที่ได้มีการตกลงกันระหว่างประเทศที่เข้าร่วมเจรจาการค้าเสรี-ศุลกากรและให้ Z แทนค่าอัตราภาษีศุลกากรที่ลดลงเรียบร้อยแล้วโดยเทียบออกมาเป็นเปอร์เซ็นต์ สูตรของสวิส จะเป็นดังนี้

$$Z = \frac{AX}{A + X}$$

ยกตัวอย่าง โดยให้อัตรา 16 เป็นตัวคูณ ที่ได้มีการตกลงกันให้ 10 เป็นอัตราพิกัดภาษีศุลกากรของสินค้าที่ตกลงจะลดลง ซึ่งเมื่อดำเนินการออกมาจะได้ตัวเลขเป็นเปอร์เซ็นต์ คือ  $(16 \times 10) / (16 + 10) = 160 / 26 = 6.15$  เปอร์เซ็นต์ ในการใช้สูตรอัตราภาษีศุลกากรที่ส่งจะลดลงในสัดส่วนที่มากกว่าภาษีศุลกากรอัตราต่ำ ถ้าใช้สูตรนี้โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ซึ่งสูตรนี้จะมีผลกระทบต่ออัตราการลดภาษีศุลกากรของประเทศอุตสาหกรรม จำนวนประมาณ 40 % โดยอัตราภาษีศุลกากรใหม่จะผูกพันตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติทั่วไปของแกตต์ หากมีการเพิ่มภาษีศุลกากรในภายหลังจะผิดกฎเกณฑ์ของแกตต์ และต้องมีการชดเชยค่าเสียหาย (compensation) ต่อประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการเพิ่มขึ้นของภาษีศุลกากรนั้น (ดูบทที่ 2 เรื่องการชดเชยค่าเสียหายตามมาตรา 28)

ในกลางเดือนมกราคม ค.ศ. 1978 มีการเสนอลดภาษีศุลกากรในสินค้าอุตสาหกรรม และการเสนอขอในการเจรจาให้ขอลดหย่อนแบบทวิภาคี (bilateral requests for tariff concessions) รายการเสนอขอในเบื้องต้น (initial requests and offers) ในประเทศที่เข้าร่วมเจรจาในรอบโตเกียวได้นำไปพิจารณา

เมื่อกลางปี ค.ศ. 1978 ประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อเสนอเบื้องต้นในการลดภาษีศุลกากรของตนตามหลักเกณฑ์ต่างตอบแทน ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายประการสำคัญของประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมเจรจา ที่จะให้มีการผูกพันการลดภาษีศุลกากรจำนวนมากขึ้น แต่ก็ยังคงมีปัญหาด้านเทคนิค

<sup>24</sup> GATT, The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations, Report by The Director General of GATT. p.46-48 (1979)

<sup>25</sup> Jackson, John H., (1986) op. cit., p.410-411

(technical problems) อยู่มาก เช่น จะปฏิบัติอย่างไรกับภาษีอากรพิเศษ (specific duties) ข้อเท็จจริงของการใช้อัตราภาษีศุลกากรบางอัตราใช้ C.I.F (cost, insurance, and freight) บางอัตราใช้ F.O.B (free on board) ในการคำนวณเก็บภาษีศุลกากร ซึ่งจะใช้อัตราใดเป็นฐานของการเจรจาลดภาษีศุลกากร

## 2.7.2 ขั้นตอนการเจรจาในรอบโตเกียว (The process of Negotiation)

การเจรจาในรอบโตเกียวนี้ ไม่มีรูปแบบการเจรจาภาษีศุลกากรอย่างเป็นทางการ เพราะมีปัญหาและความแตกต่างของข้อเสนอหลายประการ หลายประเทศจึงค่อนข้างลังเลในการตกลงที่เจรจาอย่างจริงจัง

### 1) สูตรการลดภาษีศุลกากร (Tariff-cutting Formula)

ประเทศอุตสาหกรรมมาใหญ่ๆ หลายประเทศ ได้ยอมรับการใช้อนุสูตรสวิส (Swiss formula) โดยหลักการกว้างๆ เป็นสมมติฐานการทำงาน (working hypothesis) แต่ก็ใช้ตัวคูณหาค่า (coefficient) ไม่เท่ากัน ในการคำนวณลดภาษีศุลกากร กลุ่มประชาคมยุโรป (The European Economic Community) กลุ่มประเทศนอร์ดิก (Nordic countries) และ ประเทศออสเตรเลียใช้ตัวคูณอัตรา 16 ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและสวิสเซอร์แลนด์ใช้ตัวคูณอัตรา 14 ส่วนประเทศแคนาดาก็ใช้สูตรเฉพาะของตน การใช่วิธีการที่หลากหลายนี้ทำให้มีการลดภาษีศุลกากร อัตราถ่วงเฉลี่ยเกือบเท่ากันในแต่ละประเทศ แต่ก็มีประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ อย่างเช่น ประเทศนิวซีแลนด์ ยังคงใช้การเจรจาที่ละรายการสินค้า (item-by-item) ในการเจรจาลดภาษีศุลกากร

### 2) การกำหนดวันหลักและอัตราฐาน (Base Dates and Base Rates)

หลายประเทศได้ใช้วันหลักและอัตราฐานที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประเทศญี่ปุ่นและประเทศออสเตรเลียนั้น ควรจะใช้อัตราตามกฎหมายหรืออัตราที่ใช้ได้อย่างแท้จริง อัตราที่ใช้ได้อย่างแท้จริงนั้นประเทศญี่ปุ่นและออสเตรเลียได้กำหนดไว้ในปัจจุบันต่ำกว่าอัตราตามกฎหมาย ซึ่งได้มีการเสนอลดภาษีศุลกากรโดยคำนวณไว้แล้ว ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะบรรลุข้อตกลงตามเหตุผลดังกล่าวเมื่อหลายประเทศเสนอการลดภาษีศุลกากร ซึ่งเป็นอัตราพื้นฐานของวันหลัก และอัตราฐานที่ประเทศนั้นเลือกเอง โดยปล่อยให้ประเทศอื่น ๆ

ประเมินผลการเจรจาขั้นต้นกับประเทศอื่น ๆ

### 3) กำหนดเวลาการลดภาษีศุลกากร ( Staging of Cuts )

การกำหนดช่วงเวลาในการลดภาษีศุลกากรนั้นขึ้นอยู่กับการลงนามในพิธีสารภาษีศุลกากร เมื่อการเจรจาต่างๆ ได้คืบหน้าไปช่วงระยะเวลา 8 ปีนั้น เป็นการเจรจาตกลงกันโดยทั่วๆ ไป อย่างไรก็ตามเมื่อบางประเทศได้พิจารณาถึงช่วงเวลาการลดภาษีศุลกากรนั้นควรเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม ค.ศ. 1980 และดำเนินไปเรื่อยแต่ละปีโดยไม่ติดขัด และหลังจาก 5 ปีแรก ควรจะพิจารณาถึงแนวทางสถานะทางเศรษฐกิจที่ได้ใช้เวลานั้นก่อนที่จะมีการลดภาษีศุลกากรในช่วงระยะเวลาที่เหลือ 3 ปีหลัง ในกรณีของผลิตภัณฑ์ที่กำหนดไว้แน่นอนจะมีการตกลงตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว กฎเกณฑ์พิเศษที่เกี่ยวข้องกับการลดภาษีศุลกากรจะนำมาใช้ด้วย

### 4) ประเทศกำลังพัฒนา ( The Developing Countries )

ประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้ประเทศที่พัฒนาแล้วใช้มาตรการพิเศษ (special measures) เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนา

การเจรจาการค้าหลายรอบโตเกียว นั้น มีคำตัดสินของที่ประชุมใหญ่ของแกตต์ (CONTRACTING PARTIES) เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1979 ว่าด้วยการปฏิบัติที่แตกต่าง และเอื้ออำนวยเป็นพิเศษต่อประเทศกำลังพัฒนา (Differential and more favourable Treatment, Reciprocity and fuller participation of Developing Countries)<sup>26</sup> คำตัดสินนี้ไม่ได้หมายความว่า ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องมีหน้าที่ในการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (The Generalized System of Preferences)<sup>27</sup> หรือทางภาษีศุลกากรต่อประเทศกำลังพัฒนาแต่อย่างใด คำตัดสินของที่ประชุมใหญ่ของแกตต์นี้มีผลในทางกฎหมาย เพียงแต่การที่ประเทศพัฒนาแล้ว ให้สิทธิพิเศษทางการค้า หรือภาษีศุลกากรต่อประเทศกำลังพัฒนานั้น

<sup>26</sup> GATT, 26<sup>th</sup> Supp. BISD p. 203 (1980)

<sup>27</sup> see The Decision of The CONTRACTING PARTIES of 25 June 1971

การให้ดังกล่าวมีผลเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น การให้สิทธิพิเศษนี้  
ไม่ขึ้นอยู่กับหลัก MFN<sup>28</sup>

เมื่อพิจารณาตรวจสอบถึงการเสนอขั้นต้น (initial offer) แล้ว จะเห็นได้ว่าการลดภาษีศุลกากรนั้น มีจำนวนที่ลดน้อยกว่าการลดภาษีศุลกากร โดยใช้สูตร หรือไม่มีการลดลงเลย ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาได้เสนอลดภาษีสินค้าหลายรายการและเป็นผู้ผลิตรายใหญ่อยู่แล้ว สินค้าบางรายการได้รับการยกเว้นบางส่วนจากการใช้สูตรการลดภาษีศุลกากร (Tariff-cutting formula) และขณะนั้นไม่ได้รับประโยชน์จากสิทธิพิเศษ (G.S.P.) รายการสินค้าที่ได้รับยกเว้นทั้งหมดหรือบางส่วนครอบคลุมสินค้าสิ่งทอ (Textile) ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาเป็นผู้ผลิตที่สำคัญ เช่นเดียวกับในสินค้ายารายการอื่น ๆ เช่น รองเท้า (footware) เครื่องหนัง (leather goods) เครื่องเซรามิก (porcelain) ผลิตภัณฑ์จากไม้ (wood products)

เพื่อเป็นการชดเชยค่าเสียหายในบางกรณีสำหรับรายการสินค้าที่ได้รับยกเว้นทั้งหมด หรือบางส่วน จึงได้มีการเสนอสูตรการลดภาษีศุลกากรที่ต่ำกว่าการลด โดยใช้สูตรซึ่งได้มีการเสนอมาในรายการสินค้าอื่น ๆ ที่ประเทศกำลังพัฒนายังคงเป็นผู้ผลิตรายย่อย และในขณะนั้นอาศัยสิทธิพิเศษ G.S.P. เป็นส่วนใหญ่ในการเข้าสู่ตลาดการค้า<sup>29</sup>

ประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศได้ยืนยัน ในเวลาต่อมาตามข้อเสนอวาระสุดท้าย ที่จะบรรจุมาตรการว่าด้วยการปฏิบัติที่แตกต่าง และเป็นคุณสมบัติพิเศษ (special and differential treatment) ถึงแม้ว่าประเทศพัฒนาแล้วจะคาดหวังประโยชน์ต่าง ๆ จากประเทศกำลังพัฒนา ตามสัดส่วนตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา (level of economic development) ประเทศที่พัฒนาแล้วต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาเสนอขอเป็นการเฉพาะ และการขอนั้นเป็นไปตามจำนวนต่าง ๆ ที่แสวงหาการลดภาษีศุลกากรในระบบ MFN และสนับสนุนให้มีการลดภาษีศุลกากรในระบบ MFN เพิ่มขึ้นจากสินค้าที่อยู่ในรายการยกเว้น และยังคงได้รับสิทธิพิเศษ GSP

<sup>28</sup> ประสิทธิ์ เอกบุตร, "การปฏิรูประบบกฎหมายของแอกต์ในกรอบของการเจรจาอนุภูมิภาค", 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 233-237

<sup>29</sup> Jackson, John H., (1986) *op. cit.*, p. 412



ข้อสังเกตประการหนึ่ง จากกรณีการลดภาษีศุลกากรโดยใช้สูตร มีบทยกเว้นที่สำคัญอย่างยิ่งจากกฎเกณฑ์ทั่วไป ที่มีการเจรจาลดภาษีศุลกากร จากการใช้สูตรคำนวณซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวกับการค้าเครื่องบินพาณิชย์ (civil aircraft) โดยทำเป็นข้อตกลงแยก (a separate agreement) เป็นข้อตกลงที่ให้การยกเว้นภาษี สำหรับเครื่องบินพาณิชย์และเครื่องยนต์ รวมถึงชิ้นส่วนและส่วนประกอบต่างๆ ของเครื่องบิน ข้อตกลงว่าด้วยการค้าเกี่ยวกับเครื่องบินพาณิชย์ (The Agreement on Trade in Civil Aircraft)<sup>30</sup> จึงเป็นข้อตกลงเพื่อกำจัดภาษีในการซ่อมแซมเครื่องบิน และเพื่อผู้ซื้อเครื่องบินพาณิชย์จะได้มีเสรีในการเลือกผู้ผลิตบนพื้นฐานด้านการพาณิชย์และปัจจัยด้านเทคโนโลยี บทบัญญัติในข้อตกลงดังกล่าว เป็นการลดแรงกดดันจากกรณีที่รัฐบาลเป็นเจ้าของสายการบินที่ซื้อเครื่องบินเฉพาะที่ผลิตภายในประเทศบางประเทศมุ่งหวังในการลดภาษีศุลกากรบางประเภทสินค้าที่ได้รับประโยชน์มากกว่าเป็นส่วนประกอบ แต่ปัญหาต่างๆ ก็ยังคงมีอยู่ อย่างเช่น จะใช้มาตรการต่างๆ ตอบแทนในการเจรจา ที่ไม่ค่อยได้ผลเป็นที่พอใจได้อย่างไร

ในประเด็นนี้ ประเทศกำลังพัฒนาจะไม่ได้รับผลประโยชน์จากการทำข้อตกลงแยกดังกล่าว เพราะประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความสามารถในการผลิตเครื่องบินพาณิชย์ หรือการใช้เทคโนโลยี ผลประโยชน์ในการยกเว้นภาษีจึงตกอยู่กับประเทศพัฒนาแล้วฝ่ายเดียว

### 2.7.3 บทสรุปการเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบโตเกียว

ในช่วงครึ่งปีหลังของปี ค.ศ. 1979 ได้มีการเปิดให้ลงนามยอมรับกฎหมายสองฉบับ ตามความมุ่งหมายของรัฐบาลประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นการเสร็จสิ้น การเจรจาภาษีศุลกากรรอบโตเกียวอย่างเป็นทางการ

กฎหมายฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาภาษีศุลกากร ในรอบโตเกียวคือ พิธีสารเจนีวา ตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (The Geneva (1979) Protocol to the General Agreement on Tariff and Trade) ซึ่งเปิดให้ลงนามยอมรับพิธีสารดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 พิธีสารนี้เกี่ยวกับตารางการให้ลดหย่อน (schedules of concessions) ที่ให้รายละเอียดข้อผูกพันภาษีศุลกากร ที่ได้เจรจากันในรอบโตเกียว ซึ่งมีประเทศต่างๆ ร่วมลงนามดังนี้ อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย แคนาดา

<sup>30</sup> GATT, 26<sup>th</sup> Supp. BISD 162 (1980)

เชคโกสโลวาเกีย กลุ่มประชาคมยุโรป ฟินแลนด์ ฮังการี ไอซ์แลนด์ จาไมกา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โรมานีเย ออฟริกาใต้ สเปน สวีเดน สหรัฐอเมริกา และยูโกสลาเวีย

กฎหมายฉบับที่สองเป็นพิธีสารเพิ่มเติมตามพิธีสารเจนีวาตามข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ซึ่งเปิดให้ลงนามยอมรับตั้งแต่วันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1979 พิธีสารเพิ่มเติมฉบับนี้เป็นกรรวบรวมขึ้นตามผลการเจรจาที่ดำเนินต่อมาหลายเดือนในปี ค.ศ. 1979 ซึ่งผลของการเจรจานั้นประเทศต่างๆ ที่ผูกพันตามพิธีสารเจนีวา (1979) ได้ให้ตารางขอลดหย่อนเป็นการส่งเสริมประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา ในขณะที่เดียวกันประเทศกำลังพัฒนาก็ได้เข้าร่วมผูกพันในการลดภาษีศุลกากรเพิ่มขึ้น

ตารางการให้ขอลดหย่อน (schedules of concessions) ที่ได้มีการผูกพันตามพิธีสารเพิ่มเติมมีประเทศต่าง ๆ ให้การผูกพันดังนี้ ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา ชิลี สาธารณรัฐโดมินิกัน อียิปต์ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ไฮติ อินเดีย อินโดนีเซีย อิสราเอล ไอโวร้โคสต์ เกาหลี มาเลเซีย ปากีสถาน เปรู สิงคโปร์ สเปน อรุควัย แซร์ ประเทศบูลแกเรียได้ยอมรับการเจรจาภาษีศุลกากรในบางส่วน และเป็นหนึ่งในสิบสองประเทศที่ยอมรับข้อผูกพันภาษีศุลกากรในเดือนเมษายน ค.ศ. 1979 ซึ่งบูลแกเรีย ไม่ได้เป็นประเทศคู่สัญญาของแกตต์ ตารางการให้ขอลดหย่อนของบูลแกเรียจึงไม่ได้รวมเข้าไว้ในพิธีสารเจนีวาของแกตต์ แต่เป็นการแทนที่ด้วยกฎหมายแยกอีกฉบับหนึ่งซึ่งได้มีการร่าง ในขณะเดียวกันกับพิธีสารเจนีวา ค.ศ. 1979 ส่วนประเทศโคลอมเบีย เม็กซิโก และฟิลิปปินส์ ได้ปฏิบัติตามการเจรจาภาษีศุลกากรในความเกี่ยวพันกับการภาคยานุวัติ ตามข้อตกลงแกตต์ของทั้งสามประเทศ ภายในกรอบของการเจรจารอบโตเกียว ตารางการให้ขอลดหย่อนของประเทศเหล่านี้เป็นหรือจะเป็นภาคผนวกแทนทำพิธีสารของการภาคยานุวัติของประเทศนั้น ๆ

#### 2.7.4 การประเมินมูลค่าของการเจรจาภาษีศุลกากร

ในการเจรจารอบโตเกียว มีการประเมินจำนวนมูลค่าโดยรวมทางการค้า ซึ่งเป็นผลจากการลดภาษีศุลกากรตามแบบ MFN และการผูกพันอัตราภาษีศุลกากรตามสิทธิพิเศษเป็นจำนวนถึง 155 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็นการประเมินการนำเข้าตามแบบ MFN ในปีค.ศ. 1979 หรือในปี ค.ศ. 1977 รวมถึงปิโตรเลียม ทั้งน้ำมันดิบและกลั่นแล้ว

การให้ขอลดหย่อนของกลุ่มประชาคมยุโรป และประเทศอุตสาหกรรม 8 ประเทศประกอบด้วย ออสเตรเลีย แคนาดา ฟินแลนด์ ญี่ปุ่น นอร์เวย์ สวีเดน

สวีเดน แลนด์ และ สหรัฐอเมริกา ครอบคลุมมูลค่าการนำเข้าจำนวน 141 พันล้านเหรียญสหรัฐ และสินค้าอุตสาหกรรม 127 พันล้านเหรียญสหรัฐ การให้ข้อลดหย่อนโดยประเทศพัฒนาแล้วอื่น มีผลต่อมูลค่าการนำเข้าจำนวน 0.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในสินค้าเกษตร และ 2.7 พันล้านเหรียญสหรัฐในสินค้าอุตสาหกรรม

ถึงแม้ว่าการเข้าร่วมเจรจาของประเทศกำลังพัฒนา จะไม่ได้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ต่างตอบแทน แต่ประเทศกำลังพัฒนาได้สนับสนุนในรูปแบบของการผูกพันหรือการลดภาษีศุลกากร เป็นจำนวนมูลค่าการนำเข้า 3.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1976 หรือ ค.ศ. 1977

เมื่อพิจารณาถึงตลาดการค้าของประเทศอุตสาหกรรมดังกล่าวข้างต้น ภาษีศุลกากรถั่วเฉลี่ยในสินค้าอุตสาหกรรมจะลดลงจาก 7.0 เป็น 4.7 เปอร์เซ็นต์ เท่ากับมีการลดภาษีศุลกากรโดยรวม 34 เปอร์เซ็นต์ ประเมินจากฐานในอัตราเฉลี่ยภาษีศุลกากรเบื้องต้น เป็นการลดภาษีศุลกากรจำนวน 39 เปอร์เซ็นต์ และอัตราของภาษีศุลกากรในสินค้าอุตสาหกรรมจะลดลงจาก 10.4 เป็น 6.4 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นผลจากการประสานของสูตรการลดภาษีศุลกากร (tariff cutting formula) ความแตกต่างใน 9 อัตราภาษีศุลกากรจะลดลง 25 เปอร์เซ็นต์ การนำเข้าของประเทศอุตสาหกรรมจากประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นผลจากการให้ข้อลดหย่อนทางภาษีศุลกากรแบบ MFN เป็นจำนวนเกือบ 40 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็นสินค้าเกษตรจำนวน 12 พันล้านเหรียญสหรัฐ และสินค้าอุตสาหกรรม 28 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในสินค้าเกษตรซึ่งเป็นผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาที่มีการใช้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นส่วนใหญ่ (the Generalized System of Preferences) ในกรอบการเจรจาของสินค้าเขตร้อน (tropical products) การให้ข้อลดหย่อนบนพื้นฐานของหลัก MFN ในสินค้าเกษตร มีผลทำให้ภาษีศุลกากรถั่วเฉลี่ยสำหรับประเทศกำลังพัฒนาลดลงจาก 8.1 เป็น 7.1 เปอร์เซ็นต์<sup>31</sup>

## 2.8 ปัจจุบันแกตต์กำลังดำเนินการเจรจการค้าหลายฝ่าย ในรอบที่ 8 เรียกว่า รอบอุรุกวัย (Uruguay Round)

การเจรจารอบอุรุกวัย เป็นการเจรจการค้าหลายฝ่าย (Multilateral trade negotiations) ซึ่งเริ่มการเจรจาที่เมืองปุนตา

<sup>31</sup>Jackson, John H., (1986) *op. cit.*, p. 412-415

เดล เอสเต้ (Punta Del Este) ประเทศอูรุกวัย ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1986 ปัจจุบันแกตต์ประกอบไปด้วยบรรดาประเทศคู่สัญญาของแกตต์ (contracting parties) เป็นจำนวนรียกว่าประเทศ ประเทศไทยได้เข้าเป็นประเทศคู่สัญญาของแกตต์เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 1982<sup>32</sup> ประเทศไทยจึงผูกพันต่อแกตต์ 2 ฐานะ คือ ในฐานะที่แกตต์เป็นสนธิสัญญาหลายฝ่าย และในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีของแกตต์ การเจรจาอูรุกวัยจึงมีความสำคัญต่อประเทศไทยอย่างยิ่ง

### 2.8.1 ความเป็นมาของการเจรจาแกตต์ในรอบอูรุกวัย

การเริ่มต้นให้มีการเจรจาอูรุกวัยนั้น เนื่องจากปัญหาข้อขัดแย้งทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ รวมถึงประเทศกำลังพัฒนาด้วย ซึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการเจรจาในกรอบโตเกียว อันเกี่ยวกับการค้าสินค้าเกษตรและปัญหาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property) จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการเตรียมงาน (Preparatory Committee) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1985 เพื่อเตรียมงานจัดการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอูรุกวัยขึ้น คณะกรรมการได้เสนอให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรี (Ministerial Meeting) ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1986

ในการประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศคู่สัญญาแกตต์ได้จัดทำปฏิญญาขึ้นเรียกว่า ปฏิญญารัฐมนตรีว่าด้วยการเจรจาอูรุกวัย (Punta Del Este Declaration)<sup>33</sup> ปฏิญญานี้ได้กำหนดประเด็นการเจรจาออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือในส่วนที่หนึ่งเป็นเรื่องการเจรจาว่าด้วยการค้าสินค้า (Negotiations on Trade in Goods) โดยมีวัตถุประสงค์ในการเจรจาเพื่อให้การค้าของโลกขยายตัวและเสรียิ่งขึ้น ส่งเสริมให้มีการเปิดตลาดการค้ามากขึ้น (access to markets) โดยลดและกำจัดภาษีศุลกากร ข้อยกีดกันจำนวน และมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร ส่งเสริมบทบาทของแกตต์ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ปรับปรุงระบบการค้าหลายฝ่าย (The Multilateral trading system) ตามหลักเกณฑ์และกฎข้อบังคับของแกตต์ ในส่วนที่ 2 เป็นเรื่องการเจรจาว่าด้วยการค้าบริการ (negotiations on Trade in Services) การเจรจาในเรื่องนี้มีจุดมุ่งหมาย ที่จะจัดตั้งหลักเกณฑ์การทำงานแบบหลายฝ่าย (a multilateral framework of principles) และกฎข้อบังคับสำหรับการค้าบริการ (rules for trade in service)

<sup>32</sup> GATT, 29<sup>th</sup> Supp. BISD 3-7 (1983)

<sup>33</sup> GATT Activities 1986

## 2.8.2 ข้อพิจารณาในประเด็นการเจรจาตอบสรรคทางภาษีศุลกากร

ในกรอบของการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอูรุกวัย ได้มีการตั้งคณะกรรมการเจรจาการค้า (Trade Negotiations Committee) ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์การระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง สำหรับการดำเนินงานในรอบอูรุกวัยซึ่งคณะกรรมการจะแยกออกและดำเนินการไปพร้อมกับการดำเนินการของแกตต์ ประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในการเจรจานั้น เป็นสมาชิกของคณะกรรมการ<sup>34</sup>

คณะกรรมการเจรจาการค้าได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มประกอบด้วยกลุ่มแรก เป็นกลุ่มสำหรับการเจรจาว่าด้วยสินค้า (The Group for Negotiations on Goods : GNG) กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มสำหรับการเจรจาว่าด้วยการบริการ (The Group for Negotiations on Services : GNS) สำหรับกลุ่มแรกที่ดำเนินการเจรจาว่าด้วยสินค้า (GNG) ยังแยกกลุ่มการเจรจาออกเป็น 14 กลุ่ม ด้วยกัน คือ 1. ภาษีศุลกากร (Tariffs) 2. มาตรการที่มีไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff measures) 3. ผลิตภัณฑ์ที่ขึ้นจากทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resource based products) 4. สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (Textiles) 5. สินค้าเขตร้อน (Tropical products) 6. สินค้าเกษตร (Agriculture) 7. การช่วยอุดหนุนและการเก็บภาษีตอบโต้ (Subsidies and Countervailing Duties) 8. มาตรการป้องกัน (safeguards) 9. มาตรการต่าง ๆ ของแกตต์ (GATT articles) 10. การค้าเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา (Trade related aspects of intellectual property) 11. การเจรจาข้อตกลงและความตกลงต่าง ๆ (MTN agreements and arrangements) 12. การระงับข้อพิพาท (Dispute settlement) 13. การดำเนินการในระบบของแกตต์ (Functioning of the GATT system) 14. มาตรการการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Trade related investment measures)

ในประเด็นการเจรจาด้านสินค้า (GNG) เมื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดหรือขจัดอุปสรรคทางภาษีศุลกากร การเจรจารอบอูรุกวัยเกี่ยวกับการให้ข้อลดหย่อนภาษีศุลกากรนั้นมีความก้าวหน้าพอสมควร ได้มีการตั้งคณะกรรมการลดหย่อนภาษีศุลกากร (Committee on concessions) ซึ่งมี

---

<sup>34</sup> Oxley, Alan, The Challenge of Free Trade, 1990 p.145-147

คณะมนตรี (council) ของแกตต์ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1980 เพื่อทำหน้าที่  
ตรวจตราการลดภาษีศุลกากรลง ตามข้อผูกพันที่เป็นผลมาจากการเจรจา  
โตเกียว (Tokyo Round)

### 2.8.3 รูปแบบการเจรจาการลดภาษีศุลกากรรอบอุรุกวัย

รูปแบบการเจรจาเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการเจรจาลดหรือ  
ขจัดอุปสรรคทางภาษีศุลกากรในรอบอุรุกวัย กลุ่มประชาคมยุโรปและญี่ปุ่นได้  
เสนอให้มีการลดภาษีศุลกากรแบบ across-the-board คือ ลดลงทุกรายการ  
สินค้าโดยใช้วิธีทางสูตรคณิตศาสตร์ (a mathematical formula)<sup>35</sup> ตาม  
ข้อเสนอของกลุ่มประชาคมยุโรป และประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ จะลดภาษี-  
ศุลกากรลงต่ำกว่า 40 เปอร์เซ็นต์หรือลดลงกว่าอัตราสูงสุด (ceiling rate)  
20 เปอร์เซ็นต์ อัตราภาษีศุลกากรที่ต่ำกว่า 40 เปอร์เซ็นต์ จะลดลงระหว่าง  
21 และ 50 เปอร์เซ็นต์ ประชาคมยุโรปเสนอให้อัตราการลดภาษีศุลกากรที่มาก  
กว่า 35 เปอร์เซ็นต์ ตามอัตราสูงสุด 35 เปอร์เซ็นต์ อัตราต่ำกว่า 25  
เปอร์เซ็นต์ ควรจะทำการตกลง โดยการเจรจาในกรอบทวิภาคี (bilateral  
negotiations)

ประเทศญี่ปุ่นมุ่งหวังให้มีการตกลงกันในแนวทางการเจรจา โดยทั่วไป  
ไปตามสูตรที่เคยใช้ในการเจรจาโตเกียว โดยลดอัตราภาษีศุลกากรลง  
3 ระดับตามมติคำตัดสินที่มอนทรีล (Montreal decisions) โดยลดลงตาม  
อัตราเฉลี่ย 33 เปอร์เซ็นต์

กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา จะลดภาษีศุลกากรลงตามหลักเกณฑ์ทั่วไปที่  
กำหนดไว้ในปฏิญญารัฐมนตรี (The Punta Del Este declaration)  
และจะเพิ่มความผูกพันภาษีศุลกากรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

วิธีการเจรจาลดภาษีศุลกากรในรอบอุรุกวัยนั้น ใช้กระบวนการวิธีแบบ  
เสนอและขอ (The request-offer procedure) เริ่มจากการที่ประเทศ  
คู่สัญญาของแกตต์แต่ละประเทศเสนอรายการ (offer list) ภาษีสินค้าบาง  
ชนิดที่ตนนำเข้า และหลังจากที่มีการตรวจสอบรายการสินค้าที่ประเทศคู่สัญญา  
ต่างๆของแกตต์ เสนอลดภาษีศุลกากรต่อแกตต์ แต่ละประเทศสามารถขอให้บาง

<sup>35</sup>News of Uruguay Round of Multilateral Trade  
Negotiations, 3 August 1989. p.13

ประเทศหรือทุกประเทศลดภาษีเพิ่มเติม การเจรจาลดภาษีศุลกากร จึงมีทั้งพหุภาคี (Multilateral Negotiation) และ การเจรจาแบบทวิภาคี (Bilateral Negotiation)

หลังจากที่มีการเจรจา เสนอ-ขอ เพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงการลดภาษีทั้งชุดของประเทศที่เกี่ยวข้อง ประเทศที่เข้าร่วมเจรจาก็จะตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับการลดภาษีที่เจรจาได้ เมื่อตกลงรับก็ต้องผูกพัน (binding) ตามอัตราภาษีศุลกากร ที่ได้ตกลงกันการเจรจาที่ใช้วิธีการเสนอ-ขอ คือเรื่องภาษีศุลกากร (Tariff) เรื่องสินค้าเขตร้อน (Tropical products) เรื่องสินค้าที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resource based products) ต่อมาภายหลังการใช้วิธีการเจรจาแบบ เสนอ-ขอ ในหัวข้อการเจรจาทั้ง 3 หัวข้อเข้าช้อนกัน เลขวิธีการของแกตต์จึงได้เสนอให้มีการเจรจาร่วมกัน

ต่อมาภายหลังสหรัฐอเมริกาและแคนาดามีข้อเสนอใหม่ให้ทุกประเทศลดภาษีสำหรับสินค้าบางประเภทให้เป็นศูนย์ไปเลยเรียกว่าทาง เลือก ศูนย์-ศูนย์ (Double Zero Option)<sup>36</sup> เพราะมีสองส่วนคือการลดภาษีให้เป็นศูนย์ และการยกเลิกมาตรการที่ไม่เป็นภาษี ข้อเสนอแตกต่างจากหลักการเจรจาลดอัตราภาษีของแกตต์ ตรงที่เป็นข้อเสนอที่ให้ทุกประเทศทำเหมือนกันหมดในสินค้าชนิดเดียวกันเช่น ทุกประเทศผูกพันภาษีนำเข้าเหล็กกล้าในอัตราศูนย์ แทนที่จะเป็นการแลกเปลี่ยนที่อ่อนผันกัน คือประเทศหนึ่งผูกพันอัตราภาษีนำเข้าเหล็กกล้าไว้ในอัตราหนึ่งแลกกับที่อีกประเทศหนึ่งผูกพันอัตราภาษีนำเข้ารถยนต์ไว้ที่อัตราหนึ่ง

ในการพิจารณาข้อเสนอนี้ ประเทศที่เข้าร่วมเจรจาจะพิจารณาถึงประเด็นอัตราภาษีที่ทวีขึ้นเมื่อวัตถุหรือชิ้นส่วน ประกอบเป็นผลิตภัณฑ์ (tariff escalation) เช่น ถ้าภาษีนำเข้าเหล็กกล้าเป็นศูนย์ แต่ภาษีการนำเข้ารถยนต์มีอัตราที่แพงมาก ประเทศที่จะได้รับประโยชน์คือประเทศที่นำเข้าเหล็กกล้าเพื่อผลิตรถยนต์ ประเทศที่ผลิตเหล็กกล้า และต้องการที่จะใช้เหล็กกล้านั้นผลิตรถยนต์เพื่อส่งออก จะประสบอุปสรรคในการส่งออก เพราะตลาดประเทศที่นำเข้าได้มีการปกป้องอุตสาหกรรมรถยนต์ภายในประเทศ แต่ข้อเสนอการลดภาษีศุลกากรดังกล่าวนี้ ยังไม่เป็นที่ตกลงยอมรับที่จะนำมาใช้ในการเจรจาลดภาษีศุลกากรในแกตต์

<sup>36</sup>พีเทอร์ ไมตรีอิงภากรณ์, "ประเทศไทยกับการเจรจารอบอุรุกวัย : นโยบาย ที่มาจากข้าราชการสายวิชาการ", วารสารเศรษฐศาสตร์-ธรรมศาสตร์, ปีที่ 8 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2533 หน้า 49, 65

การใช้วิธีการเก็บภาษีศุลกากรอัตราเพิ่มสูงขึ้นตามขั้นตอนการแปรรูป (Tariff escalation) เป็นการเก็บภาษีศุลกากรในอัตราร่ำ หรือยกเว้นภาษีสำหรับสินค้าเข้าที่เป็นวัตถุดิบ เก็บภาษีในอัตรายานกลางสำหรับสินค้ากึ่งสำเร็จรูป และเก็บภาษีในอัตราค่อนข้างสูงกับสินค้าอุตสาหกรรม ประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ ใช้อัตราภาษีในรูปแบบนี้ ซึ่งไม่เป็นการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา

การเจรจาอบอรุกัน ใช้เวลาในการดำเนินการเจรจามากกว่าหกปี นับตั้งแต่การประชุมที่ เมืองปุนต้า เดล เอสเต ประเทศอูรุกวัย ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1986 การเจรจาอบอรุกันนั้นเป็นการเจรจาระบบการค้าหลายฝ่ายที่ซับซ้อนและยุ่งยากมากพอสมควร ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1991 ประเทศที่เข้าร่วมในการเจรจา 108 ประเทศ ได้รับเอกสารที่เรียกว่า "ร่างข้อตกลงกรรมสารสุดท้าย" (Draft Final Act)<sup>37</sup> ซึ่งมีจำนวนเกือบห้าร้อยหน้าร่างข้อตกลงดังกล่าวได้เสนอข้อตกลงต่างๆ 28 ฉบับแสดงให้เห็นถึงสาเหตุที่จำเป็นของการเจรจาอบอรุกันในทุกกรณี ยกเว้นแต่เฉพาะการเข้าสู่ตลาด (market access) สำหรับสินค้าและข้อผูกพันในเบื้องต้นในการบริการซึ่งร่างข้อตกลงดังกล่าวเป็นการตกลงในหลักการ เพราะการเจรจาในอบอรุกัน จะไม่มีการตกลงกันจนกว่าการเจรจาในทุกหัวข้อจะตกลงกันได้เป็นที่เรียบร้อยซึ่งมีผลกระทบอย่างมากมาในความพยายามในการเจรจาการค้าหลายฝ่าย โดยประเทศคู่สัญญาของแกตต์ได้หาแนวทางและประนีประนอม เพื่อทำให้การค้าของโลกประสบผลสำเร็จและเสรียิ่งขึ้น



<sup>37</sup>GATT ACTIVITIES 1991, Geneva, July 1992. p.3