



## บทที่ 2

ความเป็นมา : หลักกฎหมายและข้อพิจารณาบางประการในกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรของแอกดต์ในปัจจุบัน

### 2.1 ความเป็นมาของแอกดต์และการเจรจาของแอกดต์ในสินค้าเกษตร

#### ก. ความเป็นมาของข้อตกลงแอกดต์

การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐในปัจจุบันมีกฎหมายที่สำคัญ คือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade หรือ GATT) ซึ่งนิยมเรียกย่อ ๆ ว่า "แอกดต์" และในกรณีนี้การกล่าวถึง "แอกดต์" ในความหมายอย่างกว้างส่วนมากจะรวมถึงระบบของแอกดต์ ซึ่งจะถือว่าเป็นทั้งตัวองค์กรหรือข้อตกลงก็ได้

แต่หากเอาความหมายในกรณีที่ว่าแอกดต์เป็นข้อตกลง ซึ่งก็จะรวมถึงกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ ที่ตัวข้อตกลงของแอกดต์ได้รวมเอาไว้ หรือได้มีการถือปฏิบัติมาว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลงแอกดต์ และข้อตกลงอื่น ๆ ที่อยู่ในกรอบของแอกดต์ด้วย<sup>1</sup>

สำหรับแอกดต์มีวิวัฒนาการที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎบัตรขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization หรือ ITO) ซึ่งเกิดขึ้นช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยในปี 1946 Economic and Social Council (หรือที่เรียกโดยย่อว่า ECOSOC) ซึ่งเป็นหน่วยงานขององค์กรสหประชาชาติ (United Nation) ได้เสนอร่างกฎบัตรฮาวานา

---

<sup>1</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 4.

(Havana Charter) เพื่อก่อตั้ง ITO เป็นเสมือนเจ้าหน้าที่พิเศษขององค์กรสหประชาชาติ และเป็นหน่วยงานอิสระในระบบขององค์กรสหประชาชาติ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ล้มเหลวก่อนสงคราม และเป็นองค์กรกลางของการค้าเสรี<sup>2</sup> และเป็นแกนกลางเพื่อตอบโต้การค้าโดยรัฐ อันเป็นความคิดริเริ่มของสหรัฐอเมริกาและในระหว่างจัดร่างกฎบัตร ITO ประเทศทั้งหมด 23 ประเทศ ได้เจรจากันเรื่องภาษีศุลกากรและข้อตกลงทางการค้า และได้บังคับใช้ข้อตกลงหลายฝ่ายที่เรียกว่า "ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า"<sup>3</sup> โดยเจตนาให้ GATT เป็นเพียงข้อตกลงย่อยภายในกฎบัตร ITO เท่านั้น

ต่อมาในปี ค.ศ.1950 การร่างกฎบัตร ITO ต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากสภาองค์การเศรษฐกิจและสังคมของสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนท่าทีการลงนาม<sup>4\*</sup> จึงมีผลทำให้ GATT กลายเป็นเสมือนองค์กรสำคัญในความร่วมมือทางการค้าระหว่างประเทศโดยไม่ได้ตั้งใจ

การใช้นบังคับข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้านี้ใช้ผ่านพิธีสารบังคับใช้ชั่วคราว (Protocol of Provisional Application หรือ PPA)<sup>\*\*</sup> ซึ่งได้มีการลงนามพิธีสารบังคับใช้ชั่วคราว เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 1947 โดยมีประเทศต่าง ๆ ลงนาม 23 ประเทศ และกำหนดให้พิธีสารมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 มกราคม 1947<sup>5</sup> เนื่องมาจากกฎหมาย

<sup>2</sup> Kenneth R. Simmonds Brian H.W.Will, Law and Practice under the Gatt (Oceana Publication, 1989), p. 1.

\* เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ.1950 กระทรวงต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาได้แถลงข่าวว่าฝ่ายบริหารของสหรัฐฯ จะไม่เสนอร่างกฎบัตร ITO เข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การเศรษฐกิจและสังคมของสหรัฐฯ ทั้งนี้เพราะสภาองค์การมีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ต่อ ITO

\*\* อ้างถึง Protocol of Provisional Application to General Agreement on Tariff and Trade, Oct.30, 1947

<sup>3</sup> John H. Jackson, Legal Problem of International Economic Organization (West Publishing, 1977), p .396-399.

<sup>4</sup> Ibid., p. 396-399.

<sup>5</sup> Ibid., p. 401-404.

ข้อตกลงเกี่ยวกับภาษีศุลกากรของสหรัฐอเมริกาจะสิ้นสุดในปี 1948 ประเทศส่วนใหญ่รองรับและจะบังคับใช้ GATT ทันที เพื่อให้การเจรจาตกลงลดภาษีศุลกากรใช้บังคับได้โดยมีกฎหมายยอมรับ แต่เนื่องจากหลายประเทศ ต้องขอความยินยอมของรัฐสภาในการยอมรับ GATT ซึ่งอาจใช้เวลานานจึงตกลงใช้ GATT ผ่าน PPA<sup>6</sup>

โดยทั้งนี้แกตต์มีหลักกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐาน 3 ประการ ก็คือ

ประการแรก เป็นหลักการพื้นฐานก็คือ การเจรจาเกี่ยวกับเรื่องภาษีศุลกากร ในรอบต่าง ๆ ตั้งแต่รอบแรกก่อนตั้งแกตต์ในเดือน ตุลาคม ค.ศ. 1947 และการเจรจาดังกล่าว เมื่อตกลงกันแล้วมีผลผูกพันตามมาตรา 2 ของแกตต์

ประการที่สอง หลักการต่างตอบแทน (Reciprocity) เป็นหลักที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภของแกตต์ ซึ่งมีผลให้ประเทศภาคีเจรจาให้สิทธิประโยชน์ในด้านการค้าไม่ว่าเรื่องภาษีศุลกากร หรืออื่น ๆ ต่างต้องแลกเปลี่ยนกันซึ่งสิทธิประโยชน์ในลักษณะคล้าย ๆ กัน

ประการที่สาม หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ซึ่งเป็นที่มาของหลักอีกหลายประการในข้อตกลงแกตต์ หลักหนึ่งที่วางอยู่บนหลักการนี้ก็คือ หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความเคารพยิ่ง<sup>7</sup> (Most-Favoured Nation Principle) และก็มีหลักอื่นที่สืบเนื่องมา ได้แก่<sup>8</sup> หลักปฏิบัติอย่างชนในชาติ หลักการห้ามการจำกัดจำนวนสินค้า และหลักการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับนโยบายการส่งออกและนำเข้า

<sup>6</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, หน้า 10-11.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

<sup>8</sup> สุธาบัติ ลัดตบุศย์, กฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรุงธน, 2528), หน้า 73-74.

ดังนั้นเพื่อความเข้าใจในวิทยานิพนธ์นี้ ที่จะมุ่งศึกษา หลักกฎหมายในเรื่องการ ช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรเป็นสำคัญ จึงอาจทำให้การอ้างอิงเกี่ยวข้องกับหลักดังกล่าว

ข. ความเป็นมาและกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตร

ระเบียบในการค้าสินค้าเกษตร นั้นอยู่ภายใต้ระเบียบวินัย (Discipline) ของ แกดต์เหมือนกับสินค้าโภคภัณฑ์อื่น<sup>9</sup> (Commodity) และแกดต์เองมิได้ก่อกำเนิดขึ้นมาเพื่อคุ้มครอง สินค้าเกษตร เพราะภายหลังจาก ITO ล้มเหลว และแกดต์ก็ถูกนำมาบังคับใช้โดยไม่ตั้งใจ จึงทำ ให้เกิดช่องว่างเกี่ยวกับโครงสร้างทางกฎหมาย<sup>10</sup> ขณะเดียวกันเมื่อแกดต์เริ่มก่อตั้งบรรยากาศ ทางการค้าอยู่ภายใต้ภาวะการกีดกันทางการค้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อแกดต์เองด้วย จุดนี้ Curzon อธิบายว่า "ในการจัดเตรียมประชุมในปี 1947 ของข้อตกลงแกดต์ ทั้งอังกฤษและสหรัฐในฐานะ คู่เจรจาใหญ่ ต่างได้มุ่งที่จะใช้นโยบายการค้าเสรีในสินค้าเกษตร โดยที่ประเทศทั้งสองคิดว่า หลักการค้าเสรีทั่วไปของแกดต์ควรจะใช้กับสินค้าเกษตรด้วยเช่นกัน แต่สำหรับในข้อตกลงแกดต์นั้น

---

\* อเมริกาต้องการมุ่งที่จะกีดกันสินค้าเกษตรจากภายนอกเข้าสู่อเมริกา โดยที่ ประชุมแกดต์ มีมติ "สละสิทธิ" (Waiver) แก่อเมริกา ในความผูกพันตามมาตรา 2 และ มาตรา 11 เพื่อให้บังคับใช้มาตรา 22 ของรัฐบัญญัติการปรับตัวทางการเกษตร ค.ศ. 1933 (Agricultural Adjustment Act of 1933) ซึ่งให้อำนาจสหรัฐในการกำหนดมาตรการ ใด ๆ ในกรณีที่สินค้านำเข้ามีผลกระทบต่อมาตรการประกันราคาสินค้าเกษตรและรายได้ เกษตรกรของสหรัฐ โดยนอกเหนือจาก Grand Father Clause ที่สหรัฐได้รับการสละสิทธิ์ ยกเว้นไม่ใช้ใน ค.ศ. 1955

<sup>9</sup> Delbert Fitchett, "Agriculture" in The Uruguay Round A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations, ed. J. Michael Finger and Andrzej Olechowski (Washington, D.C.: The World Bank), p. 166.

<sup>10</sup> John H. Jackson, World Trade and the Law of Gatt. (Indianapolis : Bobbs Merrill, 1969), p. 50-57.

สินค้าเกษตรควรจะถูกแยกออก จากการใช้โดยทั่วไปของหลักใน 3 เรื่อง ภายใต้มาตรา 11, 16, 20<sup>11</sup> และโดยเฉพาะข้อกำหนดมาตรา 11 อันมีที่มาจากผลการผลักดันของอเมริกา ที่แกตต์ อนุญาตให้มีการจำกัดโควตาสินค้าเกษตรกรรมได้\* และเป็นเหตุที่นำไปสู่ข้อกำหนดสละสิทธิ์ (Waiver) ไม่ใช้มาตรา 2 ของแกตต์แก่อเมริกา ที่มาดังกล่าวจึงทำให้แกตต์มีข้อยกเว้นที่สำคัญ ๓ ในหลาย ๆ ที่และยังคงมีอยู่ อันเป็นปัญหาพื้นฐานที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ยินดีที่จะยึดถือ ตามหลัก (Rule) ของแกตต์ และปัญหาดังกล่าวยังเกี่ยวข้อง ในความแตกต่างทางพื้นฐานของ ความเห็น ระหว่างประเทศที่พัฒนาและยังไม่พัฒนาต่อการปฏิบัติของแกตต์ในสินค้าเกษตร และใน การดำเนินการของแกตต์ในสินค้าเกษตร จากการเจรจารอบต่าง ๆ ที่ผ่านมา 7 รอบ\* ระบบ กฎหมายยังไม่เอื้ออำนวยแก่การค้าสินค้าเกษตรเท่าที่ควร ดังเช่น การเจรจาแกตต์ในรอบโตเกียว แกตต์ได้พยายามวางกฎเกณฑ์การใช้มาตราช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตร โดยได้จัดทำข้อตกลงเป็นกรณี พิเศษ เพื่อตีความการช่วยอุดหนุน ตามมาตรา 6, 16, 23 หรือที่เรียกว่า Subsidy Code

\* การเจรจาการค้าหลายฝ่ายของแกตต์ ได้มีมาหลายครั้งแล้วรวมถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 1992) ทั้งหมด 8 ครั้ง คือ

รอบที่ 1	มีขึ้นที่ กรุงเจนีวา	ค.ศ. 1947
รอบที่ 2	มีขึ้นที่ Annecy ประเทศฝรั่งเศส	ค.ศ. 1949
รอบที่ 3	มีขึ้นที่ Torquay ประเทศอังกฤษ	ค.ศ. 1954
รอบที่ 4	มีขึ้นที่ กรุงเจนีวา	ค.ศ. 1956
รอบที่ 5	รอบ Dillon มีขึ้นที่กรุงเจนีวา	ค.ศ. 1960-1961
รอบที่ 6	รอบ เคนเนดี (Kennedy) มีขึ้นที่กรุงเจนีวา	ค.ศ. 1967
รอบที่ 7	รอบ โตเกียว (Tokyo) มีขึ้นที่กรุงเจนีวา	ค.ศ. 1979
รอบที่ 8	รอบ อุรุกวัย (Uruguay) มีขึ้นที่กรุงเจนีวา โดยเริ่มในปี	ค.ศ. 1986

<sup>11</sup> John H. Jackson, Legal Problems of International Economic Organization, p. 981-982.

ปรากฏว่าที่ประชุมแกตต์เองก็ไม่สามารถตกลงกันได้ในช่วงหลักเกณฑ์สินค้าเกษตร จึงทำให้ข้อตกลงนี้ยังคงมีบทบัญญัติที่ยังหากฎเกณฑ์ไม่ได้แน่ชัดในหลายกรณี<sup>12</sup> อุปสรรคที่เป็นปัญหาสำคัญของการเจรจา ก็คือ ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐกับประชาคมยุโรป โดยเฉพาะประเด็นการช่วยอุดหนุนในสินค้าเกษตร ซึ่งได้เกิดมีมานานแล้วและเริ่มต้นชัดเจนตั้งแต่ การเจรจาการค้าหลายฝ่ายของแกตต์รอบเคนเนดี (Kennedy Rounds) ค.ศ. 1964-1967 และการเจรจาการค้าหลายฝ่ายของแกตต์รอบโตเกียว (Tokyo Rounds) ค.ศ. 1973-1979 และครั้งล่าสุดปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวในเรื่องการช่วยอุดหนุนพืชน้ำมัน ได้ทวีความรุนแรงถึงขนาดสหรัฐประกาศเรียกเก็บภาษี (Punitive Tariff) ตอบโต้การช่วยอุดหนุนของประชาคมฯ ก่อนที่จะมีการตกลงกันได้

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าระบบกฎหมายของแกตต์ ยังไม่เอื้ออำนวยประโยชน์แก่การค้าสินค้าเกษตรเท่าที่ควร เพราะยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนเพียงพอในการลดหรือขจัดอุปสรรคทางการค้าสินค้าระหว่างประเทศ<sup>13</sup>

ค. ความเป็นมาของการเจรจาฉบับปัจจุบัน และร่างข้อตกลงฯ ของเลขาธิการแกตต์

ภายหลังการเจรจา รอบโตเกียวสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1979 ประเทศต่าง ๆ ยังคงตระหนักดีถึงการขาดระเบียบการค้าและจุดอ่อนของแกตต์ที่ไม่สามารถกำกับดูแลการค้าสินค้าเกษตร ให้เป็นไปอย่างเสรีภาพตามวัตถุประสงค์ ประกอบกับการเจรจาจากการค้าภายใต้แกตต์รอบต่างๆ ไม่อาจประสพผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาลินค้าเกษตรที่เรื้อรังทวีความรุนแรง จึงทำ

<sup>12</sup> สุวเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 94.

<sup>13</sup> ประสิทธิ์ เอกบุตร, "กรอบกฎหมายการค้าเกษตรของแกตต์ (G.A.T.T.)," วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2 ฉบับที่ 4 (มกราคม-มีนาคม 2534): 86.

ให้มีการผลักดันจากหลายประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐ\* และประเทศพัฒนาแล้ว พยายามหาวิธีการให้ประเทศอื่นยอมรับการเปิดตลาดเพื่อขยายการค้าระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี

ในที่สุดที่ประชุมแกตต์ (GATT CONTRACTING PARTIES) ได้มีการประชุมในสมัยที่ 40 ในเดือนพฤศจิกายน 1985\*\* ลงมติให้มีการประชุมเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่

\* สหรัฐมีปัญหา การเสียเปรียบดุลการค้าอย่างรุนแรง (Bhagwati) วิเคราะห์ว่าสหรัฐพยายามนำเกษตรกรรมเข้ามาเจรจานั้น เพราะสหรัฐพบว่าตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative advantage) ในการผลิตสินค้าเกษตร เพียงแต่ว่าประสบปัญหาในการตลาดเพราะต้องเผชิญกับการอุดหนุนของประชาคมยุโรป และการกีดกันของประเทศญี่ปุ่น

จากสถานการณ์นี้ ได้พยายามผลักดันทำให้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะญี่ปุ่นซึ่งถูกกดดันจากสหรัฐอย่างหนักไม่ต้องการเสียประโยชน์เพียงผู้เดียว จึงพยายามหาวิธีการให้ประเทศอื่น ๆ ยอมรับการเปิดตลาดเพื่อขยายการค้าระหว่างประเทศในระดับพหุภาคี ดังนั้นญี่ปุ่นจึงได้เสนอให้เปิดการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบใหม่ขึ้นในระหว่างการเยือนญี่ปุ่นของประธานาธิบดีเรแกนในปี 2526 และได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐและประเทศพัฒนาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ประเทศอาเซียนเองมีท่าทีประนีประนอม และไม่คัดค้านที่จะให้มีการรวมหัวข้อใหม่ในการเจรจา โดยมีข้อแม้ว่าผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาจะต้องได้รับการดูแลอย่างดี

\*\* ความคิดให้เปิดการเจรจา รอบใหม่นี้ได้รับการคัดค้านจากประเทศกำลังพัฒนาในระยะแรก เนื่องจากไม่วางใจในท่าทีของสหรัฐ ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น ในการฟื้นฟูระบบการค้าหลายฝ่าย และต้องการให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีทางการค้าในเรื่องเปิดตลาดและลดมาตรการกีดกัน ซึ่งเป็นพันธะจากการเจรจา Tokyo Round และ GATT Work Programme (1982) ก่อนที่จะเจรจารอบใหม่ นอกจากนั้นประเทศกำลังพัฒนากลุ่ม hard-line โดยการนำของอินเดียและบราซิลก็ได้คัดค้านอย่างรุนแรงต่อข้อเสนอของสหรัฐซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศพัฒนาแล้วอื่น ๆ ในการรวมหัวข้อใหม่ (new issues) ได้แก่ เรื่องการค้าบริการ ทรัพย์สินทางปัญญาและมาตรการด้านการลงทุน เข้ามาอยู่ในการเจรจารอบใหม่รัฐมนตรี ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ ลักษณะการเจรจาตลอดจนเรื่องต่าง ๆ ในการเจรจา

และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการเจรจาการค้ารอบใหม่ขึ้น (Preparatory Committee) โดยได้มีการประชุมครั้งแรกในเดือนมกราคม 2529 เพื่อพิจารณาจัดทำร่างปฏิญญา  
ภายหลังจากการประนีประนอมกัน จึงได้ตกลงให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรี  
ประเทศภาคี สมัชชาวิสามัญที่เมืองปุนตา เดล เอสเต้ (Punta del Este) ณ ประเทศอูรุกวัย  
ระหว่างวันที่ 15-20 กันยายน 2529 ที่ประชุมได้มีการตกลงกันจะมีการเจรจาการค้ารอบใหม่ขึ้น  
โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการเจรจาการค้า (TNC) และได้มีการจัดทำร่างปฏิญญารัฐมนตรี (Draft  
Ministerial Declaration)<sup>14</sup> มีกำหนดจะสิ้นสุดลงในเวลาประมาณ 4 ปี

โดยการเจรจาแยกเจรจาออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการเจรจาว่าด้วยสินค้า  
ซึ่งประกาศเริ่มเจรจาโดยประเทศภาคี ส่วนที่สองเป็นการเจรจาว่าด้วยการบริการ ซึ่งประกาศ  
เริ่มเจรจาโดยรัฐมนตรีในฐานะตัวแทนของรัฐบาลแต่ละประเทศ (มีนัยว่าไม่อยู่ในกรอบของแกตต์)

โดยมีกลุ่มการเจรจาว่าด้วยเรื่องสินค้า (GNG) และกลุ่มการเจรจาว่าด้วยเรื่อง  
การค้าบริการ (GNS) เป็นผู้ดำเนินการเจรจาและรายงานต่อ TNC

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>14</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุม  
การค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 23.



กลุ่มเจรจาสินค้าเกษตร เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเรื่องหนึ่งในกลุ่มเจรจาทั้งหมด\* โดยมีกลุ่มประเทศภาคีที่สำคัญได้เข้าร่วมเจรจาได้แก่ สหรัฐ ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น และกลุ่มแคริบเบียน

ในระยะเวลาที่ผ่านมาการเจรจาของประเทศภาคีสมาชิกยังไม่สามารถยอมรับกันได้ จนทำให้การเจรจายืดเยื้อออกไปในปี 2534 ทางแกตต์โดยเลขาธิการ ร่วมกับผู้แทนจากประเทศภาคีสมาชิกเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงทางการค้า ซึ่งโดยหลักการประเทศภาคีสมาชิกตกลงที่จะให้มีข้อตกลงร่วมทุกหัวข้อเจรจา ทำให้เรื่องสินค้าเกษตรกลายเป็นหัวข้อหนึ่งที่อยู่ในประเด็นนโยบายทางการค้าของประเทศต่าง ๆ และทำการเจรจาก่อนข้างเครื่องเครียงเครียดตลอดมา โดย

\* กลุ่มการเจรจาว่าด้วยเรื่องสินค้า : นาย Arthur Dunkel เลขาธิการแกตต์ ได้รับเลือกเป็นประธานที่ประชุม มีมติจัดตั้งกลุ่มย่อย 14 กลุ่มดังนี้ และแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

1. กลุ่มการเปิดตลาด ได้แก่ ภาษีสศุลกากร, มาตรการมิใช่ภาษีสศุลกากร, สินค้าเซตร้อน สินค้าจากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งทอและเสื้อผ้า
2. กลุ่มกฎระเบียบทางการค้า ได้แก่ มาตรการของแกตต์ ข้อตกลงย่อยว่าด้วย มาตรการที่มีใช้ภาษี, มาตรการคุ้มกัน, การอุดหนุนและมาตรการตอบโต้การอุดหนุน, การระงับข้อพิพาทระบบการดำเนินงานของแกตต์
3. กลุ่มเรื่องใหม่ ได้แก่ ทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า มาตรการลงทุน การค้าบริการ

แต่ละกลุ่มได้จัดทำแผนการเจรจาโดยส่วนใหญ่แยกออกเป็น 2 ช่วง คือ การดำเนินการช่วงแรก (Initial phase) และช่วงเจรจาท่อเนื่อง (Subsequent negotiating process) โดยการดำเนินการช่วงแรกเน้นการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และยื่นข้อเสนอ สำหรับการเจรจาส่วนในช่วงที่สองจะเป็นการเจรจาในเนื้อหาสาระ โดยเป็นที่ตกลงกันว่าการดำเนินการช่วงแรก จะต้องแล้วเสร็จ ภายในปีพ.ศ. 2530

โดยในที่นี้จะมุ่งพิจารณาเฉพาะการเจรจาในกลุ่มสินค้าเกษตร โดยประเด็นของการเจรจาในเนื้อหาสาระจากการยื่นข้อเสนอจะนำไปพิจารณาในบทต่อไป

ความคืบหน้าที่แท้จริงมีน้อยมาก โดยในช่วงครึ่งปีหลัง 2534 ทางแกตต์ โดยนายตั้งเคิล ได้หาแนวทางแก้ไขโดยเสนอร่างข้อตกลงฯ ซึ่งรวมถึงเรื่องสินค้าเกษตรด้วย เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ไปพิจารณาทำการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศของตน จากร่างข้อตกลงฯที่เกิดขึ้นนี้\*

## 2.2 ความหมายและขอบเขตการช่วยอุดหนุนกับสภาพการค้าสินค้าในระหว่างประเทศ

การช่วยอุดหนุนเป็นมาตรการที่รัฐเกือบทุกประเทศใช้อยู่ โดยถือว่าเป็นการเอื้ออำนวยให้นำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาทางเศรษฐกิจของชาติ<sup>15</sup> โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรม เป็นภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ \*\* เพราะนอกจากมี

\* ในเมื่อการเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยยังไม่สิ้นสุด การพิจารณาผลสรุปและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนจึงยังไม่สามารถกระทำได้ในปัจจุบัน เพื่อให้เห็นภาพผลสรุปและผลกระทบของการเจรจาที่เกิดขึ้น การวิจัยในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จะยึดถือ สถานะล่าสุดของการเจรจาการค้านี้ (ณ วันที่ 1 มกราคม 2536 ) โดยพิจารณาจากร่างข้อตกลงการเจรจาการค้ากลุ่มสินค้าเกษตร TEXT ON AGRICULTURE, MIN. TNC/W/FA Page L.1-L.74 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของร่างข้อตกลงฯ ของเลขาธิการแกตต์ จำนวน 438 หน้า ที่ประเทศต่าง ๆ ต้องพิจารณากัน

\*\* สาขาเกษตรกรรม มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ เช่น

1. เป็นแหล่งให้อาหารและเส้นใย
2. เป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศ
3. เป็นแหล่งแรงงานเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม
4. เป็นแหล่งสะสมทุน
5. เป็นตลาดสินค้าของสินค้าอุตสาหกรรม
6. เป็นแหล่งวัตถุดิบสำหรับการอุตสาหกรรม

<sup>15</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ : การควบคุมการค้าระหว่างประเทศโดยรัฐ, หน้า 78.

ความเสี่ยงภัยเป็นพิเศษทั้งในด้านการผลิต และด้านราคาแล้ว ยังมีความสำคัญเกี่ยวพันในด้าน  
สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละประเทศ

การช่วยอุดหนุนจึงเป็นมาตรการที่ประเทศต่าง ๆ ทั้งที่ประเทศพัฒนาแล้วและ  
กำลังพัฒนาให้การช่วยเหลือในภาคการเกษตรของตน ทั้งในระดับการช่วยอุดหนุนภายในประเทศ  
(Domestic subsidy) และเพื่อการส่งออก (Export subsidy) แกตต์เองก็ได้ตระหนักถึง  
ความจำเป็นและผลของการช่วยอุดหนุน โดยได้พยายามจัดระเบียบการให้การช่วยอุดหนุนตาม  
ลักษณะดังกล่าว ใช้ครอบคลุมถึงสินค้าเกษตรด้วย

แต่ปรากฏว่าในบรรยากาศการค้าระหว่างประเทศปัจจุบัน การค้าสินค้าเกษตร  
ต้องเผชิญหน้ากับอุปสรรค นอกจากที่ประเทศต่าง ๆ ใช้มาตรการช่วยอุดหนุนตามลักษณะที่ได้กล่าว  
มาแล้ว มาตรการอีกลักษณะหนึ่งซึ่งเป็นการช่วยเหลือคุ้มครองผู้ผลิตภายในเช่นกัน แต่อยู่ในรูปแบบ  
ของการกีดกันการนำเข้า ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีแนวโน้มของการกีดกันเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ใน  
หลายรูป โดยเฉพาะมาตรการที่มีใช้ภาษี อันเป็นสาเหตุที่สำคัญนำไปสู่ปัญหาการบิดเบือนทางการ  
ค้า ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในทศวรรษที่ 1980 จนถึงปัจจุบัน

และเพื่อให้เข้าใจความหมายของการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรกับสภาพค้าระหว่าง  
ประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องแล้ว "การช่วยอุดหนุน" นี้ในความหมายของผู้เขียน  
จึงหมายความว่า การที่รัฐเข้ามามีส่วนในการแทรกแซงทางการค้าด้วยการเข้าค้าจุนรายได้ หรือรา  
คาไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ อันมีผลโดยตรงโดยอ้อม ในอันที่จะเพิ่มการส่งออกหรือลดการนำเข้าสิน  
ค้าใด ๆ และทำให้ประเทศนั้นได้รับผลประโยชน์มากกว่าที่จะพึงได้ และรวมถึงการแทรกแซงของ  
รัฐในลักษณะใด ๆ ที่เป็นการจำกัดการนำเข้า ซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนหรือคุ้ม  
ครองการผลิต ผู้ผลิต หรือราคาสินค้าในประเทศ

ดังนั้นหากจะพิจารณาถึงขอบเขตของการช่วยอุดหนุน ภายใต้กรอบของข้อตกลง  
แอกตต์แล้วเห็นสมควรขยายความของคำว่า "การช่วยอุดหนุน" ให้รวมถึงการใช้มาตรการกีดกัน  
การนำเข้าด้วยจึงจะเป็นการเหมาะสม อันจะเป็นการพัฒนากฎเกณฑ์ทางการค้าให้สอดคล้องต่อ  
สภาพทางการค้าซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงของปัญหาและเวลา อันเป็นนัยเดียวกับการใช้ระบบของแอกตต์

อย่างยืดหยุ่นตามที่ Hudec<sup>\*16</sup> ได้เคยแสดงความเห็นไว้ เพื่อให้ครอบคลุมต่อปัญหาทางการค้าในสินค้าเกษตร เพราะเมื่อพิจารณาถึงความหมายและขอบเขตการช่วยอุดหนุนที่กว้างขวาง และกับการวางกฎเกณฑ์ในเรื่องการจำกัดจำนวนการนำเข้าของแกตต์ ซึ่งมีบัญญัติไว้ต่างหากแยกมาตรากันและเป็นการนำมาใช้อย่างเชื่อมโยงกันในทางปฏิบัติ ในฐานะที่เป็นกฎหมายและเครื่องมือของของทางการค้า ถึงแม้จะมีการละเมิดฝ่าฝืนกันบ้างก็ตาม

ดังนั้นในการศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตร ภายใต้หัวข้อวิทยานิพนธ์ จะพิจารณาหลักกฎหมายเกี่ยวกับ

- การกีดกันการนำเข้า
- การช่วยอุดหนุนภายในประเทศ
- การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก

เพื่อพิจารณาถึงลักษณะปัญหาของหลักกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนและเปิดช่องให้ประเทศต่าง ๆ ละเมิดกฎเกณฑ์ อันเป็นสาเหตุนำไปสู่ปัญหาการค้าสินค้าเกษตรในปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการขาดระเบียบวินัยของแกตต์ ในหลักกฎหมายซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

---

\* Hudec ได้สรุปลักษณะการบังคับใช้ของข้อตกลงทั่วไปว่า เป็นระบบกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นมาก โดยอาศัยกระบวนการหารือหรืออภิปราย ซึ่งบางครั้งอาจเข้าใจยาก และมีการแปรเปลี่ยนไปตามปัญหาและกาลเวลา แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้มีพัฒนาการไปในทางสร้างสรรค์ จึงเป็นระบบกฎหมายที่สร้างและใช้ในฐานะเป็นเครื่องมือทางการทูต และการใช้ข้อตกลงทั่วไปมีทั้งลักษณะมุ่งมั่นกับข้อผูกพัน คือพิจารณาว่าข้อตกลงทั่วไปเป็นเอกสารทางกฎหมาย (Legalism) และลักษณะที่พิจารณาผลในทางปฏิบัติ (Pragmatism) คือพิจารณาวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ แม้จะมีการละเมิดข้อตกลงบ้างก็ไม่สำคัญ แม้ว่าความสามารถคาดหมายได้และความมั่นคง จะเป็นสิ่งสำคัญในการบังคับใช้ ซึ่ง Jackson ก็เห็นว่า ลักษณะที่ขัดกันทั้งสองจำเป็นต้องมีอยู่เพื่อรักษาไว้ ซึ่งความคงอยู่ของระบบกฎหมายของข้อตกลงทั่วไป กล่าวคือทำให้ประเทศต่าง ๆ ยังคงพอที่จะยอมรับได้

<sup>16</sup> Robert E. Hudec, "The Gatt Legal System : A Diplomat's Junsprudence," Journal of World Trade Law (1970): 665.

### 2.3 หลักเกณฑ์และข้อพิจารณาบางประการในกฎหมายเกี่ยวกับการกีดกันการนำเข้า

การกีดกันการนำเข้าอาจจะเรียกได้หลายประการ อาทิ มาตรการเข้าสู่ตลาด การเปิดตลาด (Market Access) การควบคุมการนำเข้า และอาจเรียกว่ามาตรการปกป้องคุ้มครองภายใน (protection) เป็นต้น

โดยจุดมุ่งหมายของการใช้การกีดกันการนำเข้า นั้น มีเหตุผลใหญ่ ๆ ก็คือ การคุ้มครองอุตสาหกรรมหรือเกษตรกรกรรม หรือผู้ผลิตภายในประเทศและการบรรเทาปัญหาทางการเงินของรัฐ โดยการที่รัฐเข้าแทรกแซง ด้วยการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ จุดชายแดนของรัฐ อันเป็นการสร้างอุปสรรคหรือกีดกันการนำเข้า สำหรับในหลายประเทศที่แทรกแซงตลาดการค้าสินค้าเกษตร โดยใช้มาตรการชนิดนี้รักษาราคาภายในประเทศให้สูงหรือต่ำกว่าตลาดโลก มาตรการเหล่านี้มีผลต่อการค้า มาตรการจำกัดทางการค้าสามารถแบ่งประเภทของการใช้การนำเข้าในลักษณะกว้างได้ดังนี้

ก. มาตรการกีดกันการนำเข้าโดยระบบภาษี (Tariff)

ข. มาตรการกีดกันการนำเข้าที่ไม่มีใช้ระบบภาษี (Non-Tariff Barrier)

ก. มาตรการกีดกันการนำเข้าโดยระบบภาษี

โดยทั่วไปการจัดตั้งอุปสรรคต่อการนำเข้าด้วยภาษีนั้นสามารถใช้ทั้งมาตรการทางภาษีศุลกากรและภาษีภายใน แต่ในที่นี้จะหมายถึงการใช้มาตรการควบคุมโดยการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรในระดับสูงและเรียกเก็บต่อสินค้านำเข้า<sup>17</sup> หรือที่เรียกว่า "กำแพงภาษี" ดังนั้นการกำหนดอัตราพิกัดศุลกากร (พิกัดศุลกากร) จึงเป็นข้อจำกัดทางการค้าอย่างหนึ่ง และเป็นชนิดเดียวที่ไม่ขัดกับระบบของข้อตกลงทั่วไป และโดยที่จุดมุ่งหมายของแกตต์จึงอยู่ในรูปการเจรจา ลดพิกัดศุลกากร อย่างค่อยเป็นค่อยไป ด้วยการผูกพันการลดพิกัดศุลกากร

<sup>17</sup> Kenneth W. Dam, The Gatt : Law and International Economic Organization (Chicago: University of Chicago Press, 1970), p.25.

การผูกพันการลดพิกัดศุลกากรภายใต้ข้อตกลงทั่วไป คือ ความผูกพันของประเทศ ภาควิชาหนึ่ง ๆ จะไม่เรียกเก็บภาษีที่สูงกว่าที่กำหนดไว้สำหรับสินค้ารายการหนึ่ง ๆ การผูกพันนี้มีอยู่ในตารางสำหรับภาษีประเทศนั้น อาจเรียกรายการที่ปรากฏในตารางที่เป็นรายการที่ผูกมัด (Bound หรือ Binding<sup>18</sup>) พิกัดศุลกากรตามอัตราที่มีอยู่ในตารางนั้นเป็นแต่เพียงอัตราสูงสุดอันพึงเรียกเก็บ แต่อัตราที่แท้จริงอาจต่ำกว่านั้นก็ได้<sup>19</sup>

ลักษณะพิกัดอัตรานั้นอาจจะเรียกเก็บตามมูลค่า (ad valorem) ตามที่กำหนด โดยน้ำหนักหรือปริมาตร หรือผสมกัน บางครั้งก็มีการใช้โควตาพิกัด (Tariff Quota)\*

ข้อสังเกต คือ ตารางนั้นเปลี่ยนไปเมื่อมีการเจรจาใหม่ หรือเมื่อมีการขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง แต่การผูกพันตามตารางเดิมยังมีได้หมดไปทันที ดังนี้แม้ข้อตกลงหย่อน (ตามตารางใหม่ (15%) จะดีกว่าข้อตกลงหย่อน (ตามตารางเดิม (25%) ซึ่งตามปกติต้องถือว่า 15% เป็นอัตราสูงสุดอันพึงเรียกเก็บ แต่ถ้ามีการยกถอนอัตรา 15% นี้ อัตราเดิม 25% ก็ยังคงมีผลผูกพันอยู่

การผูกพันข้อตกลงหย่อนทางพิกัดศุลกากรตามมาตรา 2 ของข้อตกลงทั่วไป  
 แกตต์ได้วางหลักเกี่ยวกับความผูกพันในการที่ประเทศภาคีได้ตกลงให้สิทธิ ประโยชน์ (ลดหย่อน) พิกัดในศุลกากร ตามข้อกำหนดในมาตรา 2 ซึ่งอาจจะกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

มาตรา 2 วรรค 1 (a) กำหนดไว้ว่า ประเทศภาคีจะไม่ปฏิบัติต่อการพาณิชย์ ของประเทศอื่นให้ต่ำไปกว่าที่ตกลงเอาไว้ในตารางที่แนบกับแกตต์

\* กล่าวคือ อนุญาตให้นำเข้าได้จำนวนหนึ่ง ถ้านำเข้ามาครบจำนวนแล้วก็ต้องเสียภาษี สูงขึ้นสำหรับส่วนที่เกิน แต่การใช้โควตาพิกัดนี้ ตาม Art XIII, Para 5 จะต้องใช้โดยไม่เลือก ปฏิบัติ

<sup>18</sup> Jackson, p. 201.

<sup>19</sup> Jackson, p. 202.

มาตรา 2 วรรค 1 (b) ระบุว่าสินค้าที่อยู่ในส่วนที่ 1 ของตารางดังกล่าวว่าจะต้องได้รับยกเว้นจากภาษีศุลกากรปกติ (Ordinary customs duties) ไม่สูงกว่าอัตราที่ตกลงกัน โดยกำหนดไว้ในตารางนั้น ๆ \*

ตามข้อผูกพันทำให้ประเทศภาคีผูกพันที่จะต้องลดหย่อนการเรียกเก็บภาษีศุลกากรโดยในข้อตกลงทั่วไปใช้คำว่า "ภาษีศุลกากรปกติ" (Ordinary customs duties) ซึ่งหมายถึงพิกัดภาษีศุลกากรที่ใช้เป็นประจำเพื่อให้ต่างจาก "ค่าธรรมเนียมอื่นใด" (\*\*\*) (Charges of any kind) และหมายถึงภาษีที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าเท่านั้น ภาษีภายในอื่นแม้ว่าจะบังคับใช้แก่สินค้าเข้าที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนด มาตรา 3

คำว่า "ไม่สูงกว่า" นั้นหมายความว่าภาคีอาจจะเรียกเก็บภาษีศุลกากรต่ำกว่าเพียงใดก็ได้<sup>20</sup>

---

\* ตามมาตรา 2 (1)(a) ของ GATT ระบุว่า Each contracting party shall accord to the commerce of the other contracting parties treatment no less favourable than that provided for in the appropriate Part of the appropriate Schedule annexed to this Agreement

2 (1)(b) ระบุว่า The product described in Part 1 of the Schedule relating to any contracting party, which are the product of territories of other contracting parties, shall, on their importation into the territory to which the Schedule relates, and subject to the terms, conditions or qualifications set forth in that Schedule, be exempt from ordinary custom duties in excess of those set forth and provided for there in..

\*\* ค่าธรรมเนียมพิเศษ ตามมาตรา 5(4) ของ พ.ร.บ. การส่งออกนอก และนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. 2529 จึงไม่ใช่ภาษีศุลกากร

<sup>20</sup> Ibid., p. 208.

ข้อผูกพันตามมาตรา 2 นี้ใช้ครอบคลุมทั้งในสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม แต่โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าผลข้อผูกพันนี้ทำให้ การเจรจาทุกภาคีเพื่อลดอัตราภาษีศุลกากร ได้มีผลสำคัญ ในการลดอุปสรรคการค้าด้านภาษีลงมามากจน ไม่สามารถจะ ใช้เป็นเครื่องมือคุ้มกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่มีข้อสังเกตว่า การผูกพันการลดภาษีศุลกากรกลับเป็นแรงผลักดันให้ประเทศพัฒนาต่าง ๆ หันมาใช้มาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barrier : NTB) เป็นเครื่องมือแทนภาษีศุลกากรต่อสินค้าเกษตรกรรมยังมิได้รับการลดหย่อนแต่อย่างใด<sup>21</sup>

อย่างไรก็ตามการผูกพันการลดหย่อนทางภาษี ยังคงเป็นวิธีการที่เกดต้งยังคงยอมรับ โดยในการเจรจา รอบอุรุกวัยนี้ วิธีการผูกพันการลดภาษีศุลกากรนี้ ได้ถูกกำหนดในร่างข้อตกลงฯ\* กำหนดให้ประเทศผู้มีส่วนร่วม (participant) จะต้องผูกพันการลดอัตราภาษีฯ ลง โดยในกรณีประเทศพัฒนาให้ลดลงร้อยละ 36 ส่วนประเทศกำลังพัฒนาให้ผูกพันการลดร้อยละ 24<sup>22</sup> นอกจากนี้ร่างข้อตกลงฯ ได้กำหนดให้เปลี่ยนมาตรการควบคุมการนำเข้าที่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Barrier) มาเป็นมาตรการทางภาษี (Tariff) แทนด้วยวิธีการปรับเปลี่ยนมาใช้อัตราภาษีศุลกากร<sup>23</sup> (Tariffication)

\* ร่างข้อตกลงฯ ในที่นี้หมายถึงร่างข้อตกลงฯ ของเลขาธิการเกดต้ง (Draft Final Act)

<sup>21</sup> สุธี ประศาสน์เศรษฐ์, "ลัทธิกีดกันทางการค้าในท่ามกลางวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลก," วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 4 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2529) : 98.

<sup>22</sup> Para 5, PART B ของร่างข้อตกลงเกดต้ง

<sup>23</sup> Para 2, Section A, Annex 3, PART B ของร่างข้อตกลงเกดต้ง



ข. มาตรการกีดกันการนำเข้าที่มีใช้ระบบภาษี

มาตรการกีดกันการนำเข้าที่มีใช้ระบบภาษี (Non-Traiff Barrier หรือ NTB) เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการค้าระหว่างประเทศ เพราะเป็นการจำกัดการนำเข้าโดยการกำหนดจำนวนซึ่งแตกต่างจากระบบภาษีศุลกากร เนื่องจากเป็นมาตรการที่ใช้อาจไม่มีภาษีเข้ามาเกี่ยวข้องเลย เพียงแต่ประเทศผู้นำเข้าซึ่งใช้มาตรการนี้กำหนดมาตรการเหล่านี้ไว้ เมื่อจำนวนสินค้าตามกำหนดเอาไว้เต็มแล้ว จะนำเข้ามาไม่ได้อีก<sup>24</sup> และทำให้สินค้านั้นถูกกำหนดราคาอย่างใดก็เป็นการระงับ (break) ความเชื่อมโยงระหว่างราคาภายในและราคาตลาดโลก

มาตรการ NTB ในปัจจุบันมีการกำหนดในหลายรูปแบบ ที่เกิดขึ้นในการค้าสินค้าเกษตรของโลกและแกตต์ได้วางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการควบคุม NTB อยู่หลายประการ หลายเรื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องตามที่บัญญัติในหลายมาตราซึ่งได้แก่

- มาตรา 11 บัญญัติไว้เกี่ยวกับ การห้ามการจำกัดจำนวน (quota) กับข้อยกเว้นบางประการ
- มาตรา 12 บทบัญญัติข้อยกเว้นของมาตรา 11 ซึ่งเกี่ยวกับดุลย์ชำระเงิน (balance of payment reasons)
- มาตรา 13 บทบัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตและวิธีการจำกัดจำนวน
- มาตรา 14 บทบัญญัติสำหรับข้อยกเว้น มาตรา 13 ภายใต้สถานการณ์ดุลย์ชำระเงิน (balance of payment situations)

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติของมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิ มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติให้ใช้มาตราป้องกันพิเศษได้หรือมาตรา 20 ซึ่งบัญญัติไว้เป็นข้อยกเว้นเกี่ยวกับมลพิษต่างๆ เป็นต้น แต่ในที่นี้จะนำบทบัญญัติที่สำคัญคือ มาตรา 11 , 13 ที่ได้วางหลักเกณฑ์และข้อยกเว้นไว้เฉพาะกรณีสินค้าเกษตร มาพิจารณาถึงหลักการและข้อยกเว้นในเรื่องการจำกัดจำนวน (quota) ที่นำไปสู่การใช้ NTB ต่อสินค้าเกษตรอย่างแพร่หลาย ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

<sup>24</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, หน้า 55.

(1). หลักการและข้อยกเว้นการจำกัดจำนวน

ภายใต้บทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไป ตามมาตรา 11 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้ "การห้ามหรือการจำกัดใด ๆ ต่อการนำเข้าซึ่งสินค้า นอกจากภาษีศุลกากร ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ไม่ว่าจะการห้ามนั้นจะอยู่ในรูปโควต้าหรือรูปใดก็ตาม"

บทบัญญัตินี้เป็นหลักการสำคัญที่ได้วางหลักเกณฑ์ต่อการห้ามใช้มาตรการใด ๆ ที่มีใช้ภาษี ในที่นี้ก็คือห้ามใช้ NTB ที่ควบคุมทั่วไปต่อสินค้าเกษตรและสินค้าอื่น ๆ แต่ไม่ห้ามการใช้มาตรการทางภาษีศุลกากร (tariff) ซึ่งเป็นการสอดคล้องการผูกพันข้อลดหย่อนทางภาษี ตามมาตรา 2 ของข้อตกลงทั่วไป ตามที่กล่าวมา

ข้อสังเกต ภายใต้ข้อกำหนดของบทบัญญัตินี้ห้ามหรือการจำกัดใด ๆ... และมีข้อยกเว้นนอกจากภาษีศุลกากรแล้วยังกำหนดถึงภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือการเรียกเก็บอื่น ให้ทำได้ด้วย ซึ่งนอกจากเกี่ยวข้องกับการผูกพัน Schedule rate ใน "Ordinary custom duties" (มาตรา 22) และยังเป็น "Duties or charge of any kind" ตามที่บัญญัติในมาตรา 3 ของแกตต์

อย่างไรก็ตามก็มีข้อยกเว้นการห้ามตามมาตรา 11 (1) จะไม่นำบังคับใช้กับกรณีสินค้าเกษตร\* ตามที่ได้บัญญัติในมาตรา 11 วรรค 2 (c) ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า "ประเทศผู้นำเข้าจะจำกัดการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรม หรือสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการประมงที่นำเข้ามาในรูปแบบใด ๆ ให้ทำได้ ถ้าหากมีความจำเป็นในการบังคับใช้มาตรการของรัฐบาล"

\* เป้าหมายสำคัญในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแกตต์ และในแนวความคิดของ ITO ก็คือยกเลิกการใช้โควต้าเพื่อเป็นเครื่องมือในการกีดกันการค้าระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในสินค้าเกษตร แม้แต่ประเทศพัฒนาแล้วเองได้มีมาตรการใช้ โควต้า เพื่อกีดกันการนำเข้าสินค้านี้ดังกล่าวอยู่เสมอ สหรัฐเองเป็นผู้ผลักดันให้มีมาตรา 11 ของแกตต์ ที่อนุญาตให้มีการจำกัดโควต้าต่อสินค้าเกษตรกรรมได้ โดยนอกเหนือจาก Grand Father Clause ซึ่งได้สิทธิ Waiver ใน ค.ศ.1955

บทบัญญัตินี้ถือเป็นข้อยกเว้นกรณีเฉพาะสินค้าเกษตร โดยทั่วไปเป็นการจำกัดปริมาณของผลผลิตที่ออกมา มาตรการปกติเป็นไปตามโครงการช่วยเหลือราคาของรัฐบาลของรัฐบาลสำหรับแต่ละประเภทสินค้า อย่างไรก็ตามข้อยกเว้น มาตรา 11 วรรค 2 (c) นี้เป็นปัญหาต่อการตีความที่ยังไม่เป็นที่ยึด อาทิต

ประการแรก สินค้าอะไรบ้างที่ครอบคลุมถึงสินค้าที่รวมในข้อยกเว้น ไม่ได้แสดงถึงหรือกำหนดรายละเอียดของคำว่า "สินค้าเกษตรหรือสินค้าประมง" ถึงแม้ว่าคณะเตรียมการฯ ได้ให้ความเห็นให้รวมถึงผลิตภัณฑ์ไหม (sericultural product) ยางไม้ (gum) ยางสน (cresins) และ syrup และคำว่าในรูปใดๆ ได้ถูกอธิบายว่า ขั้นตอนของ (earlier stage) กระบวนการอันที่จะส่งผลในการผลิตขั้นที่เสียหาย เน่าเปื่อย<sup>25</sup>

ประการที่สอง เกี่ยวกับกฎเกณฑ์สำหรับมาตรการของรัฐ ที่อาจส่งผลกระทบ (จากการจำกัดสินค้า) ในระบบที่สำหรับประเทศภาคีที่จะได้เปรียบจากข้อยกเว้น (to take advantage) ซึ่งในกรณีนี้ "มาตรการของรัฐบาล" เองนั้นมีความหมายอะไร อะไรถือเป็นมาตรการของรัฐบาลและอะไรที่ไม่ใช่ เป็นต้น

ประการสุดท้าย วิธีการใดที่จะนำมาใช้จำกัดข้อยกเว้น หรือ จำเป็น "necessary" ที่จะต้องจำกัดเพื่อการบังคับใช้มาตรการของรัฐบาล "นั้นมีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใด"<sup>26</sup>

#### (1.1) กรณีที่อนุญาตให้มีการจำกัดจำนวนได้

(ก) การจำกัดจำนวนนั้นเป็นกรณีที่จะบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลที่จะมุ่งจำกัดจำนวนการผลิตหรือขาย สินค้าที่ผลิตภายในประเทศอันคล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า หรือ ถ้าไม่มีสินค้าที่คล้ายคลึงเป็นกรณีสินค้านำเข้าเป็นสินค้าทดแทน โดยตรงกับสินค้านำเข้าที่ผลิตในประเทศ (มาตรา 11 วรรค 2 (c) (i))

<sup>25</sup> John H. Jackson, World Trade and the Law of GATT, p. 320.

<sup>26</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, หน้า 64.



กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่เกิดจากรัฐบาลมีความมุ่งหมายจำกัดการนำเข้า เพื่อต้องการจำกัดจำนวนการผลิตหรือขาย สินค้าภายในประเทศต่อสินค้าที่คล้ายคลึงหรือทดแทน ทั้งนี้สามารถอธิบายและแสดงถึงความไม่ชัดเจนของบทบัญญัตินี้ได้คือ

ถ้ารัฐบาลต้องการจะจำกัดการผลิต หรือการชขายกาแพที่ผลิตภายในประเทศ การที่นโยบายจะสำเร็จได้ต้องจำกัดการนำเข้าซึ่งกาแพหรือ *sanka* จากต่างประเทศด้วย มิฉะนั้นถ้าจำกัดการชขายกาแพ แต่เฉพาะที่ผลิตภายในประเทศ นโยบายหรือมาตรการจำกัดนั้น จะไม่เป็นผล ถ้ายังมีกาแพหรือสินค้าที่คล้ายคลึงกาแพ เช่น *sanka* เข้ามาทำการชขายอยู่ ส่วนในเรื่องของสินค้าที่ทดแทนกันได้ นั้น หมายถึง ในการที่จะจำกัดการชขาย หรือการผลิตกาแพอาจจำเป็นต้องมีการจำกัดชาที่ส่งมาชขายด้วยเพราะถ้าไม่จำกัดแล้ว นโยบาย หรือมาตรการของรัฐที่จำกัดการชขายสินค้าประเภทดังกล่าวจะทำได้ไม่สำเร็จเพราะสินค้าทั้งสอง ใช้ทดแทนกันได้<sup>27</sup>

แต่สำหรับคำว่า "สินค้าที่ทดแทนกันได้โดยตรงนั้น" ยังมีปัญหาว่าอะไรเป็น ลักษณะของสินค้าที่ "ทดแทนกันได้โดยตรง" โดยความเข้าใจทั่วไปแล้วถ้าสินค้า ก. และ ข. เป็นสินค้าทดแทนกันได้คงเข้าตามคำจำกัดความ แต่ถ้าเป็นกรณีที่สินค้า a กับ b แทนกันได้ และสินค้า b กับ c ก็แทนกันได้ ดังนั้น a กับสินค้า c จะไม่ใช่สินค้าที่ทดแทนกันได้โดยตรง

กรณีดังกล่าว หากนำไปเปรียบเทียบข้อคิดที่เกิดจากการค้ามันสำปะหลัง ระหว่างไทยกับประชาคมยุโรป ว่าการที่โรงงานทำอาหารสัตว์ในยุโรปสามารถใช้มันสำปะหลังกับ กากถั่วเหลือง ในอัตราส่วนที่คำนวณได้ทำอาหารสัตว์ออกมาได้คุณค่าทางโภชนาการเท่ากับการใช้ ธัญพืชต่าง ๆ นั้น จะถือว่ามันสำปะหลังเป็นสินค้าทดแทนโดยตรงกับธัญพืช (เช่น ข้าวโพด) ในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ จึงเห็นได้ว่าเหตุผลของการเป็นสินค้าทดแทนโดยตรงหรือไม่ก็มีน้ำหนัก โกล้เคียงพอสมควร<sup>28</sup>

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62., อ้างถึงใน ดร.อัมมาร สยามวาลา และ

(ข) ถ้าการจำกัดนั้นจำเป็นต่อการบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลในการที่จะจัดส่วนเกิน (surplus) ของสินค้าในประเทศที่คล้ายคลึงกับสินค้านำเข้า หรือสินค้าในประเทศที่สินค้านำเข้าทดแทนได้โดยตรง โดยกำหนดให้ผู้บริโภคในประเทศได้รับส่วนเกินนั้นโดยไม่เสียค่าใด ๆ หรือโดยราคาที่ต่ำกว่าราคาท้องตลาด มาตรา 11 วรรค 2 (c)(ii)

กรณีดังกล่าวนี้ เป็นกรณีที่รัฐบาลต้องการจะจัดส่วนเกินของสินค้าในประเทศ แต่สินค้านำเข้าในประเทศนั้น มีสินค้านำเข้าที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันหรือทดแทนได้โดยตรง ดังนั้นเป็นการชัดเจนว่า ถ้าอนุญาตให้สินค้านำเข้ายังเข้ามาขายได้ต่อไป จะทำให้มาตรการของรัฐบาลที่จะจัดส่วนเกินของสินค้านั้นไม่สำเร็จผล เพราะสินค้านำเข้าจะมาเพิ่มทำให้ส่วนเกินนั้นไม่มีวันหมดลงไปได้

มาตรานี้เห็นได้ชัดว่ากฎหมายได้วางอยู่บนข้อเท็จจริง และหลักทางเศรษฐศาสตร์ เพราะเมื่อมีการเกิน (surplus) เกิดขึ้น ก็หมายความว่าโดยทั่วไปถึงสถานการณ์ที่อุปทานมากกว่าอุปสงค์ ซึ่งอาจเป็นเพราะอุปสงค์ลดลงแต่อุปทานคงเดิมหรืออุปทานเพิ่มขึ้นมากแต่อุปสงค์คงเดิมก็ได้ ในกรณีใดกรณีหนึ่งมีผลทำให้ราคาสินค้าตกต่ำลง ไปเป็นผลเสียต่อผู้ผลิตดังนั้นในประเทศที่รัฐบาลมีบทบาทของการแทรกแซงอยู่แล้ว จึงเป็นธรรมดาที่รัฐบาลจะต้องหาทางลดส่วนเกินเสีย เพื่อช่วยประชากรในประเทศของตน<sup>29</sup>

(ค) ถ้าการจำกัดนั้น เป็นการจำเป็นต่อการบังคับใช้มาตรการของรัฐบาลในการที่จะจำกัดปริมาณการผลิตสินค้าอาหารสัตว์ ในกรณีที่การผลิตนั้นพึงโดยตรงทั้งหมด หรือเป็นส่วนใหญ่ต่อสินค้านำเข้า โดยต้องเป็นกรณีที่การผลิตภายในประเทศของสินค้านิดที่นำเข้านั้นไม่ได้รับการเอาใจใส่ (มาตรา 11 วรรค 2 (c) (iii))

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, p. 63.

กรณีนี้เป็นกรณีที่สินค้านำเข้าเป็นปัจจัยการผลิต (input) ที่สำคัญยิ่ง คือ ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ในการผลิตอาหารสัตว์ในประเทศ และต้องเป็นกรณีที่เกิดการผลิตภายในประเทศของสินค้าชนิดที่นำเข้ามานั้น ไม่มีเลยหรือไม่ได้รับการเอาใจใส่

กรณีดังกล่าวอาจเปรียบเทียบกับกรณีการค้ำประกันสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมยุโรปนั้นมีประเด็นอยู่ว่า ถ้าประชาคมจะจำกัดการผลิตอาหารสัตว์ภายในประชาคมแล้วประชาคมจะจำกัดการนำมันสำปะหลังจากไทยเข้าประชาคมได้หรือไม่ เพราะการผลิตอาหารสัตว์ในประชาคมนั้น ใช้มันสำปะหลังเป็นปัจจัยการผลิต (input) ที่สำคัญ เพราะฉะนั้น ถ้าจะลดการผลิตอาหารสัตว์ได้ ก็จะต้องลดการนำเข้าซึ่งสินค้าที่เป็นปัจจัยการผลิตเสียก่อน<sup>\*30</sup> (ความสัมพันธ์และผลกระทบการช่วยอุดหนุนของประชาคมฯ ต่อการค้ำประกันสำปะหลังของไทย เป็นกรณีศึกษาของวิทยานิพนธ์ในบทถัดไป)

#### (1.2) เงื่อนไขของการจำกัดจำนวน

ภายใต้บทบัญญัติ มาตรา 11 วรรคท้าย ได้วางเงื่อนไขเกี่ยวกับการจำกัดจำนวนไว้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ต้องแจ้งเป็นหนังสือแก่มหาชน (public notice) ถึงปริมาณรวมหรือมูลค่าสินค้าที่ได้รับอนุมัตินำเข้า (total quantity or value of the product permitted) ในระหว่างระยะเวลาเฉพาะในอนาคต (a specified future period)

\* ในเรื่องนี้มีข้อเท็จจริงว่า อาหารสัตว์โคเนมเป็นอย่างเดียวกับที่ประชาคมมีการจำกัดการผลิตแต่อาหารโคเนมใช้มันสำปะหลังเป็นปัจจัยการผลิตอยู่เพียง 20%-30% เท่านั้น กรณีนี้จึงไม่เป็นกรณีที่เกิดการผลิตขึ้นเพียงโดยตรงหรือทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ต่อสินค้านำเข้า "ทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่" หมายถึงจำนวน 100% หรือ 80% มากกว่า

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

ประการที่สอง นอกจากการจำกัดการนำเข้าภายใต้มาตรา 11 วรรค 2 (c)

(i) แล้วจะต้องเป็นดังนี้ คือ

1. การนำเข้าจะถูกจำกัดก็ต่อเมื่อสินค้าภายในถูกจำกัดด้วยเหมือนกัน
2. สินค้าภายในต้องถูกจำกัดอย่างเหมาะสมในระดับที่เท่ากับกับสินค้านำเข้า

### (1.3) กฎเกณฑ์การจำกัดการนำเข้า

ในบทบัญญัติภายใต้มาตรา 13 เป็นการวางกฎเกณฑ์การใช้ข้อยกเว้นว่า ในกรณีที่จะมีการจำกัดการนำเข้านั้นจะต้องทำหรือจะทำได้ในลักษณะใดบ้าง จึงมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) ข้อกำหนดเบื้องต้นในหลักการจำกัดการนำเข้า

(ก.1) ในกรณีมีข้อห้ามหรือข้อจำกัดใด ๆ ทั้งหลายนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการใช้ข้อห้ามหรือข้อจำกัดนั้นกับสินค้าที่มาจากประเทศภาคีจากทุกประเทศเหมือนกัน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 วรรค 1

จุดประสงค์ของมาตรานี้ คือ ต้องการจะใช้หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favored Nation to quota) ซึ่งเป็นการยากที่ว่าภายใต้ผู้แข่งขันในระบบโควต้า ไม่สามารถทำกำไรจากการค้าขายจากการแข่งขันด้านราคา แต่อาจจะมีการเลือกปฏิบัติไปในตัว เพราะถ้าใช้หลักใครมาก่อน (first come first serve) อาจทำให้ประเทศผู้อยู่ใกล้หรือประเทศที่มีชายงานของบริหารการค้าระหว่างประเทศที่ล้ำสมัยได้เปรียบมาก โดยประเทศดังกล่าวอาจใช้โควต้าส่วนใหญ่ไปก่อนประเทศอื่น

(ก.2) การจำกัดการนำเข้า จะต้อง... "ให้มีการกระจายทางการค้าให้มีสัดส่วนใกล้เคียงที่สุดของตลาดที่ประเทศภาคีผู้ส่งออกควรจะได้ ในกรณีที่ไม่มี การจำกัดการนำเข้า กรณีดังกล่าวได้บัญญัติในมาตรา 13 วรรค 2 เพื่อแสดงถึงความชัดเจนของหลักพื้นฐานดังกล่าวไปสู่การไม่เลือกปฏิบัติ"

### (ข) วิธีการจำกัดจำนวน (Quota)

นอกจากนี้กฎเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 13 วรรค 2 ได้กำหนดถึงวิธีการจำกัดจำนวนโดย Quota ในข้อ (a)-(d) พอสรุปได้ดังนี้

1. ให้ใช้ระบบโควตาารวม (Global Quota)\* ในกรณีที่สามารถจะทำได้ (มาตรา 13 วรรค 2 (a))
2. ในกรณีซึ่งระบบโควตาไม่สามารถปฏิบัติได้ การจำกัดอาจบังคับใช้ในระบบของใบอนุญาต (licences) (มาตรา 13 วรรค 2 (b))
3. ถ้าจำเป็นต้องใช้ระบบใบอนุญาต ก็ไม่ให้จำเพาะเจาะจงกับประเทศใด แต่ให้เป็นลักษณะรวม (Global) ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ
4. ถ้าหลักการให้แบบรวม (Global Principal) ไม่สะดวกในทางปฏิบัติ และจะต้องมีการจัดสรรโควตาแก่ประเทศผู้ส่งออกแล้ว ให้ประเทศผู้จำกัดโควตาปฏิบัติ ดังนี้
  - 4.1 ให้มีการตกลงในการจัดสรรกับประเทศผู้ส่งออกทั้งหลาย หรือ
  - 4.2 ถ้าการตกลงดังกล่าวไม่สะดวกในทางปฏิบัติ (เช่น มีหลายประเทศ) ประเทศผู้จำกัดโควตาจะต้องจัดสรรโควตาให้กับประเทศภาคีที่มีผลประโยชน์ใน ส่วนแบ่งของตลาดการส่งออก ซึ่งสินค้านั้น ๆ โดยการจัดสรรดังกล่าวต้องพิจารณาถึงสัดส่วนจำนวน และมูลค่าที่ประเทศได้ส่งออกในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ผ่านมา ( a previous representative period) โดยพิจารณาถึงปัจจัยพิเศษ (special factors) อื่น ๆ ที่อาจเป็นองค์ประกอบของการค้าขายสินค้าดังกล่าวด้วย

ปัญหาของการพิจารณาข้อความที่ว่า "ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา" (a previous representative period) (ก่อนปัญหาในการตีความอย่างยิ่ง) หมายถึง ระยะเวลาใด ในทางปฏิบัติมักจะยอมรับกันว่าเป็นช่วงระยะเวลา 3 ปี ก่อนที่จะมีการจำกัดการนำเข้า<sup>31</sup> เพื่อเอามาเป็นฐานในการคำนวณจำนวนที่ควรจะมีการจัดสรรโควตาให้แก่ประเทศนั้น ๆ

---

\* ระบบโควตาารวม หมายถึง การกำหนดจำนวนทั้งหมดที่จะรับสินค้าเข้ามาในประเทศ โดยไม่มีการกำหนดจำเพาะเจาะจงว่าประเทศใดหรือบริษัทใด จะได้รับเท่าใด

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66 อ้าง John Jackson (1969), op.cite, p. 324 และ บันทึกการตีความของแกตต์ มาตรา 13 เพิ่มเติม



และคำว่า ปัจจัยพิเศษ (special factor) นั้นก็มีปัญหาในเชิงเดียวกัน คือ อะไรบ้างที่ถือว่า เป็นปัจจัยพิเศษที่ต้องนำมาพิจารณา แต่เท่าที่พอจะเห็นพ้องกันมักจะเป็นไปตาม บันทึกการตีความตามมาตรา 13 (เพิ่มเติม) ของบันทึกเดียวกัน ซึ่งระบุว่าปัจจัยพิเศษให้หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในควมมีประสิทธิภาพในการผลิตระหว่างภายในประเทศและผู้ผลิตต่างประเทศ

ดังนั้นจากหลักกฎหมายที่กล่าวมาที่อนุญาตให้มีการจำกัดจำนวน (Quota) ต่อสินค้าเกษตรได้ด้วยวางข้อยกเว้นต่าง ๆ มากมาย ถึงแม้ว่าจะได้กำหนดมาตรการควบคุมโดยวางเงื่อนไขและวิธีการต่าง ๆ ไว้ก็พบว่าเงื่อนไขและวิธีการไม่ชัดเจน ซับซ้อนมาก ทำให้ยากต่อการควบคุม จึงเป็นช่องว่างที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ดำเนินมาตรการในรูป NTB อย่างแพร่หลายในหลายรูปแบบ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการค้าระหว่างประเทศ

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ มาตรา 13 (2) นี้ อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 28 ด้วย กล่าวคือประเทศหนึ่งที่มีการให้สิทธิประโยชน์กันเอาไว้ ในการเจรจาหลายฝ่ายทางด้านการค้ารอบใดรอบหนึ่ง ซึ่งมีผลผูกพันตามมาตรา 2 ของแกตต์ หากประเทศนั้นต้องการจะจำกัดโควต้าโดยมีเหตุตามมาตรา 11, 12 หรือมาตราอื่น ๆ ซึ่งจะต้องทำตามกฎเกณฑ์ มาตรา 13 นี้ จะถือเป็นการขอเปลี่ยนแปลงเพิกถอนสิทธิประโยชน์ ซึ่งจะต้องการทำตามกระบวนการตามมาตรา 28 ด้วย

## (2) รูปแบบของการจำกัดการนำเข้าที่มีใช้ภายใน

รูปแบบของการจำกัดการนำเข้าโดยการจำกัดจำนวน ต่อการค้าสินค้าเกษตรในปัจจุบันมีการใช้อย่างแพร่หลายในหลายรูปแบบ และอาจครอบคลุมหลายกรณีนอกจากการจำกัดโควต้า ดังเช่นที่ Unctad ได้ประมวลไว้ในปี 1985 มีถึง 22 ประเภท และจากการรายงานของเลขาธิการแกตต์ ได้รายงานไว้ใน Report of the Group on Quantitative Restrictions and other Non-tariff Measures ได้แสดงจำนวนถึง 40 ประเภท<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Andrzej Olechowski, "Nontariff barriers to trade," in The Uruguay Round A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations, ed. J. Michael Finger and Andrzej Olechowski (Washington, D.C.: The World Bank, 1987), p. 121-122.

โดยสามารถจัดประเภทได้ 5 ประเภทที่จะขอหยิบยกมาแสดงโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การจำกัดปริมาณการนำเข้า ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันหรือจำกัดปริมาณการนำเข้าซึ่งได้แก่ โควต้า (Quota) การห้ามนำเข้า (Prohibitions) การใช้ดุลพินิจของรัฐในการนำเข้า (Discretionary import authorizations) การกำหนดเงื่อนไขการนำเข้าของรัฐ (Conditional import authorizations)
2. การตกลงจำนวนขั้นสูงสุดของการส่งออก ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ในลักษณะของความสมัครใจเข้าตกลงระหว่างผู้ส่งออกและผู้นำเข้า ซึ่งได้แก่ ข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจในรูปต่าง ๆ
3. มาตรการควบคุมราคา ได้แก่ ระดับภาษีผันแปร (Variable levies) ราคาขั้นต่ำสุด (Minimum prices) การจำกัดราคาส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary export price restraints)
4. มาตรการประเภทภาษี ที่เรียกเก็บต่อสินค้านำเข้า ได้แก่ โควต้าภาษี (Tariff quotas) และ Seasonal tariffs
5. มาตรการตักเตือนโดยอำนาจทางการบริหาร (Monitoring measures are administrative action) ได้แก่ Price and volume investigations and surveillance, Antidumping and Countervailing duties

นอกจากที่กล่าวมา NTB อาจครอบคลุมหลายกรณี อาทิ ในเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าในเรื่องการทับซ้อน สุขภาพ ความปลอดภัย ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาต่อการค้าสินค้าเกษตรมาก และทวีความรุนแรง ประเทศที่มีการนำมาใช้กำหนดมาตรฐานกันมาก ก็คือประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ ญี่ปุ่น สวิตเซอร์แลนด์ (Switzerland) หรือในปัจจุบัน คือ กลุ่มประชาคมยุโรป<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Lawrence Eicher, "Technical regulations and standards" in The Uruguay Round A Handbook on the Multilateral Trade Negotiations, ed. J. Michael Finger and Andrzej Olechowski (Washington, D.C.: The World Bank, 1987), p. 137.

มาตรการกีดกันประเภทนี้อาจเรียกอีกประการหนึ่งว่า กฎระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานและเทคนิค (Technical regulation and standards) ซึ่งมาตรการประเภทนี้แตกต่างกับมาตรการกีดกันปกติ ก็คือ การใช้กฎระเบียบทางเทคนิค, มาตรฐานและการตรวจสอบ หรือทดสอบตามที่กำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างกันระหว่างประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง และในการเจรจาอนุสัญญาขึ้นในกลุ่มสินค้าเกษตรและข้อกำหนดในร่างข้อตกลงฯ ได้พยายามมีการจัดระเบียบวางกฎเกณฑ์ไว้ต่างหาก ว่าเป็นอีกกรณีหนึ่ง คือ มาตรฐานสุขอนามัยที่เกี่ยวกับมนุษย์ พืชสัตว์ (Sanitary and Phytosanitary Measures) ซึ่งได้วางข้อกำหนดในร่างข้อตกลงในส่วนที่ 3 (PART C) ทั้งนี้ด้วยการกีดกันประเภทนี้มีความแตกต่างเป็นพิเศษ จึงไม่ขอนำมาพิจารณาภายใต้การศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้

### (3) รูปแบบของการจำกัดการนำเข้าในลักษณะอื่น ๆ

ปัญหาหนึ่งที่ประเทศต่างดำเนินมาตรการการจำกัด การนำเข้าในรูปแบบต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย ภายใต้ข้อยกเว้นต่าง ๆ ของมาตรา 11 และการควบคุมของมาตรา 13 ของแกตต์ แต่หากจะพิจารณารูปแบบของ NTB ที่มีผลเป็นการจำกัดการนำเข้า ที่อยู่นอกเหนือการยกเว้นและการควบคุมดังกล่าว ก็คือ

#### (3.1) การค้าดำเนินการค้าโดยรัฐ (State Trading)

เป็นวิธีหนึ่งของการควบคุมการนำเข้าสินค้าทั้งหมด รวมทั้งการส่งออกด้วยให้อยู่ในวิถีทางที่เหมาะสมต่อการเข้มงวดกวดขัน การนำเข้าหรือส่งออก<sup>34</sup> โดยไม่อยู่ในข้อจำกัดของมาตรา 11, 13 เพราะกฎระเบียบของแกตต์ที่เกี่ยวกับการค้าโดยรัฐยังมีข้อยุ่งยากในแนวความคิดและในทางปฏิบัติ ดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกการตีความ (Interpretative Note of Annex 1 ให้รวมถึง การจำกัดที่ผล เท่าจากการปฏิบัติการของการค้าโดยรัฐ (บันทึกนี้ยังคงอยู่ในมาตรา 11 วรรค 3 ใน Original GATT) แต่ถูกเปลี่ยนแปลงตามบันทึกการแก้ไข Interpretation

<sup>34</sup> John H. Jackson, Legal Problems of International Economic Organization, p. 442.

Note ในปี 1955 ว่า "...มันเป็นการยากที่จะแก้ไขที่กำหนดข้อกำหนด (Obligation) ของ GATT ให้ขยายใช้บังคับกับวิสาหกิจในการค้าของรัฐ<sup>35</sup> (state trading enterprises)

ตามหลักการแล้ว GATT จะพิจารณาถึงโลกของการดำเนินการในรูป บริษัท เอกชนในสภาพที่มีการแข่งขัน และแทรกแซงของรัฐในรูปภาษีศุลกากร (Tariff) โควต้าและการช่วยอุดหนุน แต่สำหรับในโลกของการค้าสินค้าเกษตรมีความแตกต่างกันมาก การแทรกแซงของรัฐในสินค้าเกษตรเข้ามาในหลายรูปแบบ แต่การใช้การผูกขาดโดยรัฐ (state monopolies หรือ state authorized monopolies) ในขณะที่การค้าของประเทศจะต้องได้รับการพิจารณาอย่างกว้างขวางเหมือนกับเป็นเครื่องมือของประเทศสังคมนิยม

ประมาณกันว่า 90% ของการค้าโลกในข้าวสาลี (wheat) โดยผ่านองค์กรของรัฐบาล (Governmental agencies) และประมาณ 70% ของการค้า coarse grains ประเทศเหล่านี้มีการใช้บริษัทในรูปของรัฐ (เรียงตามลำดับคือ จีน อินเดีย ญี่ปุ่น แคนาดา และ ออสเตรเลีย) ตัวอย่างที่สำคัญในกรณีนี้ก็คือ ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่มีการใช้ state trading ในสินค้าที่สามารถจำกัดการนำเข้าเพื่อรักษาระดับราคาภายในประเทศให้สูง สินค้าที่ถูกควบคุมได้แก่ ข้าว ข้าวสาลี เนื้อวัว

### (3.2) การควบคุมการนำเข้าอื่น ๆ

เป็นกรณีที่ควบคุมโดยกฎระเบียบของ GATT ไม่เป็นรูปแบบ (not formally covered by GATT rules) โดยมีการคุ้มครองการนำเข้าที่ใช้กันใน 2 รูปแบบ คือ

กรณีแรก Voluntary Restraint Agreement : VRA โดยปกติเป็นการจำกัดการนำเข้าต่อสินค้าในภาคอุตสาหกรรม แต่ในปัจจุบัน ประชาคมฯ ได้มีข้อตกลงกับประเทศไทยในการจำกัดการนำเข้ามันสำปะหลัง หรือการที่สหรัฐ Voluntary Restraint Agreement ในกฎหมายนำเข้าเนื้อสัตว์ (Meat Import Act) ทั้งนี้ ซึ่งลักษณะหนึ่งของมาตรการ VRA มีผลกระทบแบบ Quota แต่ถือว่าประเทศที่นำเข้ามิใช่เป็นผู้กำหนดราคาหรือควบคุมการนำเข้า

<sup>35</sup> John H. Jackson, World Trade and the Law of Gatt, p. 332-340.

ตามมาตรา 11

กรณีหลัง Variable Levy เป็นเครื่องมืออีกแบบหนึ่งที่ใช้ควบคุมการนำเข้าที่อยู่นอกขอบเขตภาษีศุลกากร (Tariff ใน Schedule of concession) ที่แกตต์กำหนดไว้<sup>36</sup> มาตรการนี้เป็นมาตรการที่สำคัญของประชาคมยุโรปในนโยบายการเกษตรร่วม

ทั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการกีดกันการนำเข้าที่มีใช้ภาษี ที่ประเทศต่าง ๆ ได้ดำเนินการอย่างแพร่หลายรูปแบบ และภายใต้ร่างข้อตกลงฯ ได้กำหนดหลักการและกฎเกณฑ์ให้ครอบคลุมและผูกพันการลดอุปสรรค เพื่อนำไปสู่การเปิดตลาดด้วยวิธีการปรับเปลี่ยนเป็นระบบภาษี (Tariffication) ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>36</sup> Dale E. Hathaway, Agriculture and the Gatt : Rewriting the Rule, p.112-113.



#### 2.4 หลักเกณฑ์และข้อพิจารณาบางประการในกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุน

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนภายใต้ข้อตกลงแกตต์ นอกจากการช่วยอุดหนุนตามข้อตกลงทั่วไปของแกตต์แล้ว ยังมีข้อตกลงพิเศษที่อยู่ภายใต้กรอบของแกตต์ ที่ประเทศภาคีของแกตต์ได้มีการตกลงกันในเรื่องของการช่วยอุดหนุนเป็นกรณีพิเศษ โดยเป็นการตีความและขยายความ มาตรา 6, 16 และ มาตรา 23 ของแกตต์ ก็คือ ข้อตกลงการช่วยอุดหนุน ค.ศ.1979\* (Agreement on Interpretation and Application of Article VI, XVI and XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade หรือ เรียกสั้น ๆ ว่า Subsidies Code 1979) มีผลบังคับ 1 มกราคม ค.ศ.1980

ทั้งนี้ในการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้จะนำกฎเกณฑ์ของหลักกฎหมาย จากข้อตกลงทั้งสองในเรื่องการช่วยอุดหนุนสินค้าเกษตรมาพิจารณา

โดยทั่วไปการช่วยอุดหนุนมักจะหมายถึง การที่รัฐบาลมีมาตรการในการช่วยเหลือการผลิตหรือการส่งออกที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล<sup>37</sup> หรืออาจหมายถึงการที่รัฐบาลให้ประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการเงินโดยตรง หรือสินค้าบริการและอื่น ๆ <sup>38</sup> นอกจากนั้นหากพิจารณาข้อความตามมาตรา 16(1) ก็จะมี ความสอดคล้องกับบทบัญญัติก็คือการสนับสนุนทั้งด้านรายได้ หรือราคา (income or price support) ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยตรง

---

\* ข้อตกลงการช่วยอุดหนุน ค.ศ.1979 นี้เป็นผลมาจากการเจรจาการค้าหลายฝ่ายของโตเกียว ซึ่งสิ้นสุดเมื่อปี ค.ศ.1979 อย่างไรก็ตามการที่ประเทศภาคีจะถูกผูกพันกับบทบัญญัติต่าง ๆ ในข้อตกลงนี้ประเทศภาคีแกตต์นั้น ๆ จะต้องเข้าเป็นภาคีในข้อตกลงนี้ต่างหากไม่ว่าจะโดยวิธีการเข้าเป็นภาคีตั้งแต่นั้นหรือวิธีการภาคยานุวัติ (accession) โดยสรุปคือการเป็นภาคีแกตต์จะไม่ถือเป็นภาคีของข้อตกลงนี้โดยอัตโนมัติจนกว่าจะมีการเข้าเป็นภาคีของข้อตกลงนี้เป็นกรณีต่างหากไป

สำหรับประเทศไทยนั้นยังไม่ได้เป็นภาคีของข้อตกลงนี้

<sup>37</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, หน้า 78.

<sup>38</sup> Edmond McGovern, International Trade Regulation (Great Britain: Exeter Globefield Press, 1982), p. 245.

หรือโดยอ้อม เพื่อการส่งออกของสินค้าและในกรณีนี้จึงทำให้การช่วยอุดหนุน สามารถแบ่งตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้คือ

1. การช่วยอุดหนุนภายในประเทศ (Domestic Subsidies)
2. การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก (Export Subsidies)

### ก. การช่วยอุดหนุนภายในประเทศ

การช่วยอุดหนุนทั่วไป (General Subsidies) หรือมักจะหมายถึงการช่วยอุดหนุนภายในประเทศ (Domestic Subsidies)

โดยทั่วไปการช่วยอุดหนุนประเภทนี้มีจุดประสงค์ เพื่อที่จะช่วยผู้ผลิตภายในไม่ว่าจะสินค้าเกษตรหรืออุตสาหกรรมให้สามารถดำเนินการผลิต การช่วยอุดหนุนในลักษณะนี้จึงอาจอยู่ในรูปของการให้ความช่วยเหลือในการให้อัตราดอกเบี้ยต่ำแก่เกษตรกร หรือประกันราคา หรือประกันรายได้แก่เกษตรกร เป็นต้น

กรณีการช่วยอุดหนุนภายในประเทศ จึงมีลักษณะเป็นการช่วยอุดหนุนในการผลิตไม่ได้มีการส่งออกเลย หรือมีการส่งออกเป็นจำนวนน้อยมาก

ดังนั้นโดยปกติแล้วการช่วยอุดหนุนประเภทนี้จึง ไม่มีผลบิดเบือนทางการค้าในระหว่างประเทศและแก็ดต์เองก็ไม่ได้ห้ามไว้โดยตรง เพราะถือว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลของทุกประเทศยอมกระทำเพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตหรือเกษตรกรผู้ใช้แรงงานในประเทศของตน ดังเช่น

#### (1) การช่วยอุดหนุนภายใน

##### (1.1) หลักการช่วยอุดหนุนภายใน ภายใต้ข้อตกลงทั่วไป

ตามบทบัญญัติมาตรา 16 (1) ประเทศภาคีจะใช้มาตรการในการช่วยอุดหนุน รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านรายได้และราคาเพื่อเพิ่มปริมาณในการส่งออก หรือลดการนำเข้าซึ่งสินค้านั้นไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม ประเทศภาคีที่ใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องแจ้งให้ที่ประชุมประเทศภาคี (CONTRACTING PARTIES) ทราบ

ในกรณีนี้บทบัญญัติของมาตรา 16 (1) ของ Section 4 ใช้คำว่า การช่วยอุดหนุนทั่วไป (Subsidies in General) ซึ่งมักหมายถึง การช่วยอุดหนุนที่มีผลกระทบภายในประเทศ หรืออย่างน้อยก็หมายถึงการช่วยอุดหนุนที่อาจยังไม่สามารถกำหนดกันว่ามีจุดประสงค์

อะไร<sup>39</sup> เพียงแต่เป็นการช่วยอุดหนุนที่มีผลกระทบต่อประเทศอื่น ตามมาตรา 16 อนุ 1 นี้

จึงเห็นได้ว่าการช่วยอุดหนุนประเภทนี้กฎเกณฑ์ของแกตต์ไม่ห้าม และ กฎเกณฑ์นี้  
ได้ใช้บังคับทั่วไปทั้งกรณีสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรม เพียงแต่สรุปว่า หากการช่วยอุดหนุนนี้มีผล  
กระทบต่อประเทศอื่น ในอนุमतรานี้มีข้อกำหนดให้นำมาตรการแจ้งและหารือนำมาใช้ในกรณีนี้คือ

(ก) การแจ้ง (Notification) ในกรณีที่ประเทศภาคีให้หรือคงไว้ซึ่งการ  
ช่วยอุดหนุนใด ๆ รวมทั้งรูปแบบใด ๆ ของการสนับสนุนด้านราคาหรือรายได้ ไม่ว่าจะโดยตรง  
หรือโดยอ้อม เพื่อเพิ่มการส่งออกหรือลดการนำเข้า ก็ให้แจ้งต่อที่ประชุมแกตต์ (CONTRACTING  
PARTIES) เป็นลายลักษณ์อักษร แสดงถึงขอบเขตและลักษณะของการช่วยอุดหนุน ผลกระทบอัน  
อาจจะเกิดขึ้นรวมทั้งสถานการณ์ซึ่งทำให้การช่วยอุดหนุนเป็นสิ่งจำเป็น

(ข) การหารือ (Discussion) จะมีขึ้นได้ในกรณีที่การให้การช่วยอุดหนุนดัง  
กล่าวนั้น จะก่อหรือคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (Serious prejudice) ต่อผล  
ประโยชน์ของประเทศภาคีอื่น ๆ หากมีการร้องขอ ประเทศภาคีซึ่งให้การช่วยอุดหนุนต้องยินยอม  
หารือกับประเทศภาคีอื่นที่เกี่ยวข้องหรือกับที่ประชุมแกตต์ ถึงความเป็นไปได้ของการช่วยอุดหนุน

กลไกการหารือในส่วนนี้จัดว่าเป็นทางเยียวยาแก้ไข ปัญหาการช่วยอุดหนุนระดับเบื้องต้น  
ทางหนึ่ง ซึ่งอาจนำไปสู่การระงับข้อพิพาท\* ตามมาตรา 23 ได้อีก อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้น

<sup>39</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, หน้า 79.

\* การป้องกันเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการช่วยอุดหนุน นอกจากใช้มาตรการการเก็บ  
ภาษีตอบโต้ในกรณีกระทบต่อประเทศผู้นำเข้า แต่หากผลกระทบต่อการแข่งขันในประเทศที่สาม  
แกตต์ได้วางระบบการเยียวยาแก้ไขปัญหา ๆ อาจมีตั้งต่อการเจรจาหารือ 2 ฝ่าย การหารือผ่าน  
แกตต์จนถึงการเรียกร้องต่อที่ประชุมแกตต์ หรือการตั้งตุลาการพิจารณาข้อพิพาทเป็นต้น สิ่งที่สำคัญ  
การเจรจาหรือตลอดจนการให้ตุลาการวินิจฉัยถือว่าเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาท หรือการแก้ไข  
ปัญหาของระบบแกตต์อยู่ทั้งในมาตรา 22 และ 23 ของแกตต์และอยู่ส่วนอื่น เช่น มาตรา 16(1)  
แต่สำหรับการป้องกันเยียวยาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศที่ 3 นั้นข้อตกลงการช่วยอุดหนุน  
ได้กำหนดวิธีการปรึกษาหารือ (มาตรา 3,12) การไกล่เกลี่ย (มาตรา 17) และการยุติข้อพิพาท  
(มาตรา 18)



จากการที่ยังขาดรายละเอียดในการพิจารณา ถึงขอบเขตหรือขนาดของความเสียหายว่าแค่ไหน  
เพียงไร จึงเป็นผลเสียหายหรือความเสียหายอย่างร้ายแรง "Serious prejudice"

(1.2) หลักการช่วยอุดหนุนภายใน ภายใต้ข้อตกลงการช่วยอุดหนุน

โดยภายใต้ข้อตกลงการช่วยอุดหนุนใช้คำว่า "การช่วยอุดหนุนอื่นนอกเหนือ  
ไปจากการช่วยอุดหนุนการส่งออก" และหลักเกณฑ์ดังกล่าวใช้บังคับทั้งในกรณีสินค้าเกษตรและ  
อุตสาหกรรม ซึ่งตามมาตรา 11 ของข้อตกลงการช่วยอุดหนุน กำหนดมีสาระสำคัญดังนี้

(ก) ประกาศผู้ลงนาม (Signatories) ยอมรับว่า การช่วยอุดหนุนนอกเหนือ  
จากการช่วยอุดหนุนส่งออกนั้นยังมีการใช้อย่างแพร่หลาย เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุน  
นโยบายเศรษฐกิจและสังคม โดยข้อตกลงนี้มีได้มีเจตนาารมณ์ในการจำกัดสิทธิของประเทศผู้ลงนาม  
ที่จะให้การช่วยอุดหนุนในลักษณะนี้ แต่ก็ควรใช้โดยมีวัตถุประสงค์ เช่น เพื่อชดเชยความเสียหายเปรียบ  
ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละท้องถิ่น (disadvantages of specific regions)  
การดำเนินนโยบาย และมาตรการทางด้านเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และ  
สังคมในประเทศกำลังพัฒนา

(ข) อย่างไรก็ตาม ประเทศผู้ลงนามก็ต้องตระหนักด้วยว่า การช่วยอุดหนุนนอก  
เหนือการช่วยอุดหนุนการส่งออกแม้จะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ก็อาจก่อหรือคุกคามที่จะก่อ  
ความเสียหาย (injury) ต่ออุตสาหกรรมในประเทศของประเทศผู้ลงนามอื่น หรือความเสียหาย  
อย่างร้ายแรง (serious prejudice) ต่อผลประโยชน์ของประเทศผู้ลงนามอื่น หรืออาจทำให้  
เสียไปหรือเสียหาย (nullify or impair benefits) ซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นของประเทศ  
ลงนามอื่นตามข้อตกลงทั่วไป (General Agreement) โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการช่วยอุดหนุน  
จะมีผลกระทบอย่างเป็นปฏิปักษ์ (adversely affect) ต่อสภาพการแข่งขันปกติ (condition  
of normal competition) ประเทศผู้ลงนามต้องพยายามหลีกเลี่ยง

หลักกฎหมายของข้อตกลงการช่วยอุดหนุนในส่วนนี้ มีลักษณะคล้ายกับข้อตกลงแกตต์เพียง  
แต่ละเอียดกว่า และมีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างจากข้อตกลงแกตต์เล็กน้อย แต่มีวัตถุประสงค์ที่  
เหมือนกัน อีกทั้งบางส่วนเป็นการขยายความบทบัญญัติของข้อตกลงแกตต์ อย่างเช่น ในกรณีกลไก  
เยียวยาแก้ไขปัญหาการช่วยอุดหนุน ระดับเบื้องต้น ซึ่งบทบัญญัติในเรื่องนี้ได้บัญญัติไว้ในข้อตกลงใน  
มาตรา 7 เพื่อเป็นการขยายความหรือตีความอธิบายมาตรา 16 ของข้อตกลงแกตต์ โดยได้วาง  
หลักเกณฑ์ดังนี้

1. ตามความในมาตรา 16 วรรค 1 ของข้อตกลงแกตต์ที่ได้บัญญัติไว้ว่าประเทศผู้ลงนามประเทศใดประเทศหนึ่ง อาจยื่นคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะและขอบเขตของการให้การช่วยอุดหนุนของประเทศผู้ลงนามอื่น รวมทั้งการช่วยสนับสนุนรายได้หรือการพยุगरาคาซึ่งเป็นผลโดยตรงหรือโดยอ้อม ทำให้การส่งออกสินค้าของประเทศผู้ลงนามอีกฝ่ายหนึ่ง เพิ่มขึ้นหรือลดการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ

2. ประเทศผู้ลงนามที่ได้รับคำร้องของดังกล่าว จะต้องจัดส่งข้อมูลอย่างละเอียดให้แก่ประเทศผู้ขอโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และจะต้องพร้อมที่จะให้ข้อมูลเพิ่มเติมหากได้มีการร้องขอเกิดขึ้น หากประเทศใดยื่นคำขอแล้วไม่ได้รับข้อมูลดังกล่าวอาจจะทำเรื่องเสนอคณะกรรมการให้พิจารณาได้

3. ประเทศผู้ลงนามที่มีส่วนได้เสียหากพิจารณาเห็นว่า มาตรการใดที่ผู้ลงนามได้นำมาใช้โดยมิได้แจ้งให้ทราบตามมาตรา 16 มาตรา 1 ของข้อตกลงทั่วไป ๆ และมีผลเช่นเดียวกับการให้การช่วยอุดหนุนประเทศผู้ลงนามนั้น สามารถจะนำเรื่องดังกล่าวเสนอให้ประเทศผู้ลงนามอื่น ๆ พิจารณาได้ และหากยังไม่มีการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการให้การช่วยอุดหนุนดังกล่าวโดยทันทีภายหลังจากนั้น ประเทศผู้ลงนามก็อาจนำเรื่องมาเสนอคณะกรรมการพิจารณาต่อไป

หลักและปัญหาการเก็บภาษีตอบโต้

กรณีดังกล่าวมาจากหลักกฎหมายของข้อตกลงทั้งสอง ยอมรับว่าการช่วยอุดหนุนภายในประเทศ อาจส่งผลกระทบต่อประเทศภาคีอื่นหรือการค้าระหว่างประเทศได้ และมาตรการเยียวยาที่กล่าวมาต่าง ๆ ก็มีวัตถุประสงค์เดียวกัน แต่กรณีที่น่าพิจารณาถึง การช่วยอุดหนุนภายในที่มีปริมาณมากจนถึงขนาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้กับประเทศภาคีอื่น (ประเทศผู้นำเข้า) ระบบการเยียวยาดังกล่าวสามารถดำเนินการเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุน (Countervailing Duties) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า CVD ซึ่งภายใต้บทบัญญัติของข้อตกลงทั่วไป ได้กำหนดในมาตรา 6 โดยเฉพาะเงื่อนไขในการเก็บภาษีตอบโต้ที่บัญญัติ มาตรา 6 อนุมาตรา 6 (a) ได้บัญญัติ "ประเทศภาคีจะต้องไม่เก็บภาษีต่อต้านการทุ่มตลาดหรือภาษีตอบโต้ ถ้าหากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ผลการทุ่มตลาดหรือการช่วยอุดหนุนนั้นจะทำให้เกิดความเสียหายที่เห็นได้ชัด..."

หลักเกณฑ์ในส่วนนี้ข้อตกลงการช่วยอุดหนุน ได้บัญญัติเหมือนกันกับหลักเกณฑ์ข้อตกลงแกตต์ เพียงแต่มีความละเอียดกว่าเล็กน้อย ดังที่บทบัญญัติในมาตรา 4 อนุมาตรา 1 กำหนดว่า "ประเทศผู้ลงนามที่ได้รับความเสียหายนั้นอาจเรียกเก็บภาษีตอบโต้ได้ เมื่อมีหลักฐานครบถ้วนว่าจะสามารถเรียกเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุนประเทศผู้ลงนามผู้นำเข้าจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะเรียกเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุนนั้นหรือไม่ และสมควรจะเรียกเก็บเต็มตามจำนวนที่ได้รับการช่วยอุดหนุนหรือน้อยกว่า..."

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเก็บภาษีตอบโต้ตามข้อตกลงการช่วยอุดหนุนมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1. สิทธิในการพิสูจน์ความเสียหาย เมื่อประเทศที่ถูกเรียกเก็บภาษีตอบโต้การช่วยอุดหนุนจะมีความแตกต่างกันระหว่างประเทศที่เป็นภาคีข้อตกลงกับประเทศที่ไม่เข้าเป็นภาคีข้อตกลง กล่าวคือ ในกรณีประเทศผู้ถูกเรียกเก็บ CVD นั้นมิใช่ประเทศภาคีข้อตกลง จะทำให้ประเทศผู้ลงนามที่อ้างว่าได้รับความเสียหายไม่ต้องพิสูจน์ความเสียหาย อันเป็นเหตุหนึ่งที่ประเทศภาคีตามข้อตกลงนี้สามารถอ้างเรียกเก็บภาษีตอบโต้เพื่อใช้ในลักษณะการกีดกันการนำเข้า และประเทศไทย ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีของข้อตกลงนี้

2. หลักการเก็บภาษีตอบโต้ดังกล่าว ตามข้อตกลงการช่วยอุดหนุน คล้ายคลึงกับกฎหมายของสหรัฐ ใน Tariff Act 1930 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับ Subsidy ไว้ ซึ่งเข้าช้อยกเว้นของ GATT เช่นกัน และในปัจจุบันประเทศที่อ้างเก็บ CVD ต่อสินค้าไทยมากที่สุดคือสหรัฐ จึงทำให้ประเทศไทยซึ่งมิได้เป็นภาคีของข้อตกลงการช่วยอุดหนุน ดังนั้น หากในการพิจารณาของกระทรวงพาณิชย์สหรัฐฯ ได้รับความตามที่ผู้ร้องขอในสหรัฐฯ กล่าวอ้างถึงการช่วยอุดหนุนในสินค้าจากประเทศไทยแล้วก็ยอมเป็นการเพียงพอที่จะพิจารณาเก็บภาษีตอบโต้ การช่วยอุดหนุนนั้นโดยไม่ต้องผ่านการที่ผู้ร้องต้องพิสูจน์ว่าการช่วยอุดหนุนดังกล่าว ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ผลิตภายในอย่างไรบ้าง สินค้าที่ประเทศไทยถูกเรียกเก็บ CVD ได้แก่ ข้าว สิ่งทอ<sup>40</sup>

<sup>40</sup> คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "กฎหมายและการพัฒนา," ใน สัมมนา กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 18-20 เมษายน 2529 ณ โรงแรมเอเชียพญา จ.ชลบุรี. หน้า 13.

(2) ข้อพิจารณาบางประการในกฎหมายที่การช่วยอุดหนุนภายใน

หลักกฎหมายตามบทบัญญัติของข้อตกลงทั้งสอง (ข้อตกลงแกตต์, ข้อตกลงการช่วยอุดหนุน) ได้บัญญัติคล้ายคลึงกันหรือมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ลักษณะของบทบัญญัติเป็นการขยายความและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ตามที่ได้อธิบายในหัวข้อก่อน โดยได้บัญญัติถึงการช่วยอุดหนุนภายในอย่างกว้าง ๆ และยินยอมให้ดำเนินการใช้มาตรการช่วยอุดหนุนได้ (มาตรา 16 (1) ของข้อตกลงแกตต์และมาตรา 11 ของข้อตกลงการช่วยอุดหนุน) ด้วยเหตุผลของการช่วยอุดหนุนภายใน อาทิ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศพัฒนา หรือเพื่อขจัดความเสียหายเปรียบทางด้านเศรษฐกิจ (ตามมาตรา 11 ของข้อตกลงการช่วยอุดหนุน) แต่หากพิจารณาถึงการช่วยอุดหนุนภายในแล้วอาจประกอบด้วยการช่วยอุดหนุนหลายชนิด อาทิ การช่วยอุดหนุนระดับการผลิต การช่วยด้านราคา ซึ่งการอุดหนุนภายในโดยทั่วไปแล้วอาจก่อให้เกิดเสมือนกำแพงภาษีและหากการช่วยอุดหนุนบางประการมีผลต่อการผลิตในลักษณะเพื่อลดการนำเข้าหรือเพิ่มปริมาณการส่งออก จะทำให้การช่วยอุดหนุนภายในกลายเป็นการอุดหนุนเพื่อการส่งออก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งกรณีดังกล่าวถึงแม้ข้อตกลงทั้งสองจะวางมาตรการเยียวยาเบื้องต้นไว้ก็ตาม หรืออาจใช้วิธีการเยียวยาด้วยประการอื่น อาทิ การเก็บภาษีตอบโต้ได้ก็ตาม แต่ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติถึงการช่วยอุดหนุนภายในอย่างกว้าง ๆ และข้อตกลงทั้งสองยอมรับว่าอาจเกิดความเสียหายได้ ทำให้กฎหมายที่การช่วยอุดหนุนภายในก่อให้เกิดข้อตกลงทั้งสอง ยอมรับว่าอาจเกิดความเสียหายได้ ทำให้กฎหมายที่การช่วยอุดหนุนภายในก่อให้เกิดปัญหาต่อการค้าสินค้าเกษตรได้ดังต่อไปนี้

ก. การดำเนินการช่วยอุดหนุนภายในบางประการ ส่งผลต่อการบิดเบือนทางการค้า<sup>41</sup> เช่น การอุดหนุนด้านราคา ซึ่งหมายถึง การดำเนินการแทรกแซงต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งทำให้ราคาที่เกษตรกรได้รับสูงขึ้นกว่าราคาตลาดโลก, การอุดหนุนด้านปัจจัยการผลิต, การอุดหนุนด้านลดต้นทุนการผลิตและการตลาด, การจ่ายเงินชดเชย เป็นต้น

<sup>41</sup> วัชรวิ อธิธาวัชกุล และ เสรี เดชกล้า, "แกตต์ และ เคิร์นส์ : ผลกระทบต่อภาคเกษตรกรรมของไทย", วารสาร ธ.ก.ส. (ธันวาคม 2534-มีนาคม 2535): 91.

ข. การไม่แบ่งแยกถึงการช่วยอุดหนุนได้ไม่มีผลต่อการบิดเบือนทางการค้า ทำให้บางประเทศมีแนวโน้มที่จะเก็บภาษีตอบโต้ต่อการช่วยอุดหนุนภายในกับประเทศที่มีส่วนเกี่ยวพันกับการส่งออกน้อยมาก เช่น การช่วยอุดหนุนในช่วงต้นสายของกระบวนการผลิต (upstream subsidies) อาทิ การให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ<sup>42\*</sup> เป็นต้น การช่วยอุดหนุนชนิดนี้อาจถือว่าไม่มีผลบิดเบือนทางการค้า

#### ข. การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก

การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก เป็นกรณีที่รัฐเข้าช่วยเหลือผู้ผลิต หรือผู้ส่งออกให้สามารถแข่งขันในตลาดการค้าระหว่างประเทศได้ดีขึ้น เพราะการช่วยอุดหนุนก็คือ การลดส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตนั่นเอง เช่น การให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ส่งออกที่จะส่งสินค้าออกไปขายต่างประเทศหรือการช่วยอุดหนุนต่าง ๆ ที่คล้ายกับการช่วยอุดหนุนภายใน หากแต่สินค้าที่

<sup>42</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย , กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, หน้า 82.

\* สหรัฐได้พยายามเรียกเก็บ CVD กับสินค้านำเข้าจากประเทศต่าง อยู่เสมอรวมทั้งประเทศไทยในเรื่องข้าว ซึ่งอ้างว่าไทยให้การช่วยอุดหนุนและหลักกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณา subsidy คือ มาตรา 303 และ 701 ของ Tariff Act of 1930 (แก้ไขเพิ่มเติม) โดยมาตรา 303 บังคับใช้กับประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีของ Subsidy code โดยไม่มีการพิสูจน์ความเสียหาย แต่มาตรา 701 บังคับใช้กับประเทศที่เป็นภาคี และมีบทบัญญัติให้พิสูจน์ความเสียหายอย่างไรก็ตามกฎหมายในปี 1988 (Section 1314 USC) ได้แก้ไขเพิ่มเติมว่า USTR มีสิทธิยกเว้นการพิสูจน์ความเสียหายได้ คือ แม้เป็นประเทศภาคีแต่ไม่ใช้มาตรา 701 บังคับใช้

ผลิตเป็นสินค้าที่ส่งออกไปขายต่างประเทศทั้งสิ้นหรือส่วนใหญ่\*

(1) หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกสินค้าเกษตร หลักการเกี่ยวกับการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกนั้น แยกได้วางหลักเกณฑ์ไว้ทั้งในข้อตกลงทั่ว ๆ ไป และข้อตกลงว่าด้วยการช่วยอุดหนุน โดยแยกการช่วยอุดหนุนเพื่อส่งออกสินค้าเกษตรออกจากสินค้าอุตสาหกรรมและใช้คำว่า "สินค้าขั้นปฐม" \*\* ทั้งนี้มีหลักการที่สำคัญต่อการวาง

\* มาตรการที่ถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุนส่งออก คณะทำงานของแกตต์ (GATT Working Party) ได้ทำรายงานเสนอไว้ในปี 1960 ว่ามาตรการที่ถือว่าเป็นการช่วยอุดหนุนทั้งหมด 8 ข้อ คือ

- การที่รัฐบาลดำเนินโครงการเงินตราต่างประเทศหรือการปฏิบัติอันใดที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งให้ตอบแทนเป็นพิเศษแก่การส่งออก หรือส่งออกต่อ (bonus on export or re-exports)

- ข้อกำหนดการช่วยอุดหนุนโดยตรงต่อผู้ส่งออก ของรัฐบาล

- กรณีการค้าประกันสินเชื่อเพื่อการส่งออก (export credit guarantees) ของรัฐบาล โดยการกำหนดเก็บค่าธรรมเนียม (premiums) ในอัตราซึ่งจัดว่าย่อมไม่เป็นการเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในระยะยาว ตลอดจนความสูญเสียอันใดของสถาบันประกันสินเชื่อ (credit insurance institutions)

- การให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก (export credits) โดยรัฐบาลหรือสถาบันพิเศษที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราที่จ่ายไปเพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งเงินลงทุน

- รัฐบาลเข้ารับการทั้งหมดหรือบางส่วนของต้นทุน เพื่อให้ผู้ส่งออกได้รับสินเชื่อ

\*\* คำว่า "สินค้าขั้นปฐม" ตามภาคผนวกของข้อตกลงแกตต์ หมายถึง สินค้าทุกชนิดที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม ป่าไม้ ประมงและรวมถึงแร่ทุกชนิดไม่ว่าสินค้านั้นจะคงอยู่สภาพเดิมตามธรรมชาติหรือว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพไปตามความจำเป็น ในการขายสินค้าเหล่านั้นเป็นจำนวนมากในการค้าระหว่างประเทศ ส่วนคำว่าสินค้าขั้นปฐมบางชนิดในข้อตกลงการช่วยอุดหนุนนี้ ถือว่าแร่ธาตุต่าง ๆ เป็นสินค้าที่อยู่นอกเหนือความหมายขั้นปฐม

แต่สำหรับในร่างข้อตกลงฯ ได้ใช้คำว่า สินค้าเกษตรและให้ครอบคลุมถึงสินค้าตามชนิดที่ระบุตามตารางภาษีศุลกากร (custom schedules) พิกัด HS chapters 1 to 24 (ยกเว้นสินค้าประมง) และสินค้านิกัดอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ ไหมดิบ ขนสัตว์ และผ้าเป็นต้น

กฎเกณฑ์การส่งออกในส่วนที่จะสามารถกระทบต่อการค้าของประเทศภาคีอื่นหรือระหว่างประเทศ  
ดังนี้

(1.1) หลักการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกภายใต้ข้อตกลงทั่วไป  
ข้อตกลงทั่วไปได้วางกฎเกณฑ์ในเรื่องการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะใน  
มาตรา 16(2)(3) ใน section B\* (เป็นส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามาในข้อตกลงทั่วไป) ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้  
มาตรา 16(2) ได้บัญญัติว่า "ประเทศภาคีตระหนักดีว่าการช่วยอุดหนุน เพื่อการส่งออก  
อาจก่อให้เกิดผลเสียหาย (harmful effects) ต่อประโยชน์ทางการค้าปกติ (normal  
commercial interest) ทั้งด้านการส่งออกและการนำเข้าของประเทศภาคีอื่นและอาจทำให้  
ไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของข้อตกลงนี้"

จากกรณีดังกล่าวถึงแม้ว่าประเทศภาคีแก็ตต์จะเห็นว่าการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก  
อาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์ทางด้านการค้าและอาจทำให้ไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์  
ของข้อตกลงแก็ตต์ก็ตาม แต่ก็อนุญาตให้ประเทศภาคีให้การช่วยอุดหนุน เพื่อการส่งออกสินค้าชั้น  
ปฐมได้ โดยกำหนดในมาตรา 16(3) ไว้ดังนี้ "ประเทศภาคีควรหลีกเลี่ยงการช่วยอุดหนุนเพื่อการ  
ส่งออกแก่สินค้าชั้นปฐม ถ้าการช่วยอุดหนุนดังกล่าวจะต้อง ไม่ใช่ในลักษณะที่ทำให้ประเทศที่ให้การ  
ช่วยอุดหนุน มีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งที่เป็นธรรมของการค้าการส่งออกของโลกในสินค้าชนิดนั้น"  
(having more than an equitable share of world export trade in that  
product) โดยคำนึงถึงส่วนแบ่งทางการตลาดที่ประเทศภาคีนั้นได้รับในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ผ่านมา  
(previous representative period) และปัจจัยพิเศษ (special factors) ใด ๆ ซึ่ง  
อาจมีผลกระทบต่อการค้าในตัวเอง

---

\* ในการประชุมครั้งที่ 5 ของที่ประชุมแก็ตต์ ในปี 1955 ได้ตกลงแก้ไขเพิ่มเติม  
มาตรา 16 โดยเพิ่ม Section B มีอนุมาตรา 2 ถึง 5 เกี่ยวกับการอุดหนุนการส่งออก นอก  
จากนั้นยังได้มีการเพิ่มเติมบันทึกการตีความของแก็ตต์เข้าไปใน Annex 1 เกี่ยวกับมาตรา 16  
โดยก่อนหน้านี้นี้ในปี และมีผลบังคับใช้ในปี 1957



อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าพิจารณาในมาตรา 16(3) นี้ก็คือ การกำหนดในลักษณะไม่ใช่การห้ามเพียงแต่ไม่สนับสนุนให้กระทำ (discourage) เท่านั้น ซึ่งจะเห็นว่าคำที่ใช้ คือ "should seek to avoid"<sup>43</sup>

ดังนั้นโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว การช่วยอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตรสามารถกระทำได้ ตราบเท่าที่ยังไม่มีผลต่อการมีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรม ซึ่งในส่วนนี้ดูเหมือนจะเป็น การห้ามหรือเคร่งครัดกวัดขันในการใช้มากขึ้น แต่มีทางปฏิบัติอาจไม่มีผล เนื่องจากการประสบ ปัญหาของคำว่า "equitable share" ซึ่งไม่มีการนิยามความหมาย ขาดเกณฑ์ที่แน่นอน และมี ปัญหาสืบเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับคำ ๆ นี้ เช่น คำว่า "having" นั้นจะเป็นการแสดงถึงว่า การ เพิ่มขึ้นของการส่งออกซึ่งส่วนแบ่งของประเทศผู้ให้การอุดหนุนไม่จำเป็นต้องมีในกรณีที่ประเทศนั้นรักษา หรือคงไว้ซึ่งส่วนแบ่งที่มีมากกว่าอยู่แล้วหรือไม่<sup>44</sup>

และปัญหาของคำว่า "World export trade" นั้นหมายถึง ตลาดรวมหรือตลาดโลก ซึ่งครอบคลุมส่วนแบ่งทั่วโลก หรือการค้าในตลาดแต่ละตลาด (Individual market) เพราะ แม้จะมีคดีที่เกิดขึ้นหลายคดีกล่าวถึงในประเด็นนี้อยู่บ้าง แต่เกณฑ์การวินิจฉัยยังกลับไปกลับมาหา ความแน่นอนหรือยุติไม่ได้

นอกจากนั้น คำว่า "a previous representative period" แม้จะเป็นที่ตกลง กันได้ในทางปฏิบัติว่าใช้การเฉลี่ยระยะ 3 ปี ย้อนหลังไปนั้น แต่เนื่องจากการใช้ประกอบกับคำดังกล่าวแล้ว ซึ่งล้วนแต่ยังเคลือบคลุม รวมทั้งคำว่า "specials factors" เพราะอาจหมายถึง ปัจจัยหรือสาเหตุต่าง ๆ ที่ไม่ใช่เกิดจากการช่วยอุดหนุน ดังนั้นการพิจารณาองค์ประกอบของ อนุมาตรานี้ จึงไม่สามารถยุติหรือหยุดอยู่แค่เพียงข้อมูลทางสถิติตัวเลขเท่านั้น เพียงแต่เป็นข้อมูล เบื้องต้นที่จะช่วยในการวินิจฉัย ถึงการกระทบจากการช่วยอุดหนุนและอาจรวมไปถึงความสัมพันธ์ ของการส่งออกในปีล่าสุดหรือปัจจุบัน กับปีก่อนหน้าเท่านั้น

<sup>43</sup> Jackson H. Jackson, World Trade and the law of Gatt, p.392.

<sup>44</sup> Kenneth W.Dam, The GATT Law and International Economic Organization (Chicago: University of Chicago, 1970), p. 142.



สิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญที่ยังหาความชัดเจนไม่ได้และย่อมมีผลกระทบต่อ การส่งออกใน ประเทศที่สามและตลาดโลก ซึ่งเป็นสาเหตุของการบิดเบือนทางการค้าที่สำคัญประการหนึ่ง

(1.2) หลักการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก ภายใต้ข้อตกลงการช่วยอุดหนุน ภายใต้ข้อตกลงการช่วยอุดหนุน ได้แบ่งแยกกฎเกณฑ์ การช่วยอุดหนุนการส่งออกสินค้า ขึ้นปฐมต่างหากโดยบทบัญญัติตามมาตรา 10 เพื่อมุ่งที่จะตีความและขยายความหมายความสำคัญใน มาตรา 16(3) ของข้อตกลงทั่วไป ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งได้บัญญัติดังต่อไปนี้

บทบัญญัติของมาตรา 10(1) นี้กำหนดไว้ว่า "ตามบทบัญญัติมาตรา 16(3) ของข้อตกลง แกตต์ประเทศผู้ลงนามเห็นพ้องต้องกันที่จะไม่ให้การช่วยอุดหนุนการส่งออกในสินค้าชั้นปฐมบางชนิด หนึ่ง โดยตรงหรือโดยอ้อม ในลักษณะที่จะทำให้ประเทศผู้ลงนามที่ให้การช่วยอุดหนุนการส่งออกดังกล่าว มีส่วนแบ่งในตลาดการส่งออกของสินค้านั้น มากเกินกว่าความเป็นธรรม

และมาตรา 10(2) ก็ได้ บัญญัติเพื่ออธิบายความหมายถ้อยคำบางคำในมาตรา 16(3) ของข้อตกลงแกตต์ โดยเฉพาะคำว่า "มีส่วนแบ่งเกินกว่าส่วนแบ่งอันเป็นธรรมในการค้าส่งออก ของโลก" (more than and equitable share of work export trade) มีความหมายรวมถึงกรณีใด ๆ ซึ่งผลกระทบการช่วยอุดหนุนส่งออกมีผลเป็นการแทนที่ (displace) การ ส่งออกของประเทศลงนามอื่นโดยคำนึงถึงการพัฒนาในตลาดโลก อย่างไรก็ตามมีปัญหาใหม่ว่าการ แทนที่ (displace) มีขอบเขตความหมายเพียงใด เช่น หมายถึง การแทนที่ทั้งหมดหรือบางส่วน และตลาดใดบ้าง หากต้องพิจารณาตลาดรวมก็ประเทศจึงจะเพียงพอ เป็นต้น<sup>45</sup>

นอกจากนั้นในมาตรา 10(3) ที่กำหนดห้ามการช่วยอุดหนุนการส่งออกสินค้าชั้นปฐมไป ตลาดใดโดยเฉพาะตลาดหนึ่ง (a particular market) ในลักษณะซึ่งเป็นผลให้ราคาสินค้า ของประเทศนั้นต่ำกว่าราคาสินค้าของผู้ส่งออกอื่น ๆ ที่ส่งไปยังตลาดเดียวกัน ในอนุมาตรานี้มีข้อ สังเกตว่า เป็นมาตราที่แยกออกมาต่างหากจากการพิจารณาความหมายของ "equitable share" ซึ่งที่กล่าวมานี้นี้อาจกล่าวได้ว่าปัญหาด้านความชัดเจนในถ้อยคำของบทบัญญัตินี้ยังไม่ชัดเจนมีความซับซ้อน ซึ่งมีผลต่อการบังคับใช้เพื่อควบคุมการค้าสินค้าเกษตรในตลาดโลก

<sup>45</sup> สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, หน้า 94.

(2) ข้อพิจารณาบางประการในกฎเกณฑ์การช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออก

ปัญหาของบทบัญญัติในเรื่องการช่วยอุดหนุนเพื่อการส่งออกสินค้าเกษตร ที่อนุญาตให้ดำเนินการช่วยอุดหนุนส่งออกได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำคัญในเรื่องในสภาพที่ไม่เป็นธรรมในตลาดโลกยังคงไม่ชัดเจนและซับซ้อนในขั้นตอนการคิดคำนวณ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในข้อตกลงแกตต์และข้อตกลงการช่วยอุดหนุน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การกำกับของกฎเกณฑ์เป็นช่องโหว่เปิดโอกาสให้มีการละเมิดกฎเกณฑ์ดังกล่าว ที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้เป็นมาตรการช่วยอุดหนุนส่งออกทั้งในลักษณะตอบโต้ซึ่งกันและกัน\* หรือการกำหนดเป็นมาตรการใหม่ที่แตกต่างจากมาตรการที่ดำเนินการอยู่เดิม ในลักษณะนี้ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดก็คือ การให้การช่วยอุดหนุนตามกฎหมายการเกษตรของสหรัฐฯ ที่ได้เพิ่มนโยบายอุดหนุนการส่งออกภายใต้บทบัญญัติ FARM ACT 1985<sup>46</sup> โดยมาตรการสนับสนุนต่าง ๆ ทั้งมาตรการอุดหนุนการส่งออกโดยตรง เช่น การประกันเงินกู้ระยะสั้นและระยะยาว (Export Credit Guarantees) หรือใช้มาตรการสนับสนุนภายในที่มีผลต่อการส่งออก ซึ่งในที่นี้อาจถือว่าเป็นมาตรการอุดหนุนส่งออกโดยอ้อม เช่น มาตรการการจ่ายเงินชดเชยให้ผู้ส่งออก

\* การเปลี่ยนแปลงนโยบายการเกษตรภายใต้ FARM ACT 1985 โดยให้การอุดหนุนสินค้าเกษตรของตนเพื่อตอบโต้กลุ่มประชาคมยุโรป ที่ให้การอุดหนุนการส่งออกสินค้าเกษตร และสำหรับในเรื่องข้าวนั้น สหรัฐฯ ต้องการแข่งขันกับไทย เนื่องจากกลุ่มโรงสีข้าวสหรัฐฯ พยายามจะชี้ให้เห็นว่า ไทยให้การอุดหนุนการส่งออกข้าวโดยพิจารณาจากราคาข้าวที่ส่งออกลดลงจาก 9.4 ล้านบาท เป็น 9.1 ล้านบาท ในปี 1985

<sup>46</sup> กัญญา หิรัญย์วัฒนพงศ์ และ ไพศาล มหาพัฒน์ภรณ์ , "FARM ACT 1985 : ข้อคิดข้อต่อสู่ของไทย," วารสารกฎหมาย 10 (กรกฎาคม 2529): 142-156.

นอกจากนี้ยังมีมาตรการบางประการที่มีลักษณะของกำรระบายสินค้าเกษตร ซึ่งไม่อยู่ใน การควบคุมของแกตต์โดยตรง มาตรการนี้ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือหรือบริจาคอาหาร เช่น มาตรการโครงการอาหารสันติภาพ (PL 480)\* ของสหรัฐฯ ลักษณะของมาตรการเหล่านี้ ก็คือ เพื่อแข่งขันการสนับสนุนการส่งออก โดยทำให้ประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าอย่างสหรัฐฯ ได้เปรียบประเทศผู้ส่งออกรายอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทยมาตรการเหล่านี้มิใช่มาตรการทางการ ค้าโดยตรง แต่ส่งผลกระทบต่อการค้าในตลาดโลก

ดังนั้นอาจจะพิจารณาเห็นว่าหลักกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของแกตต์ที่กล่าวมาทั้งหมดมีลักษณะ ที่ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม หรือไม่สามารถลดผลกระทบของปัญหาที่สำคัญ คือการบิดเบือนทางการค้า สินค้าเกษตรของโลก ซึ่งเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การปรับปรุง เพิ่มระเบียบและลดผลกระทบดังกล่าว เพื่อให้การค้าสินค้าเกษตรเสรียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย ซึ่งจะพิจารณาในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

\* มาตรการประเภทนี้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ Principles of Surplus Disposal and Consult Obligations ของ FAO ที่ควบคุมดูแลอยู่ ซึ่งร่างข้อตกลงได้พยายามวาง ระเบียบวินัยทางการค้าให้เชื่อมโยงกับหลักดังกล่าว