

บทที่ 3

นโยบายการค้าเสรี

เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) นั้น ถือเป็นความตกลงทางหนึ่งของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งในแบบทวีภาคีและพหุภาคี โดยมีจุดประสงค์ให้ประเทศสมาชิกภายในกลุ่มสามารถค้าขายกันได้โดยปราศจากข้อจำกัดด้านภาษีอากร ปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกกำลังนิยมเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรีมากขึ้นเรื่อยๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่หรือเล็กก็ตาม

ในเชิงเศรษฐกิจ นโยบายการค้าเสรี (Free Trade Policy) มีรากฐานมาจากทฤษฎีการค้าที่เปรียบเทียบโดยเปรียบเทียบที่เสนอว่า “แต่ละประเทศ ควรผลิตสินค้าที่ตนมีต้นทุนการผลิตได้เปรียบโดยเปรียบเทียบมากที่สุด แล้วนำสินค้าที่ผลิตได้นั้นไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าที่ประเทศอื่นมีต้นทุนการผลิตได้เปรียบ ถึงแม้ว่าประเทศหนึ่งจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบอีกประเทศหนึ่งในการผลิตสินค้าทุกชนิดก็ตาม ประเทศทั้งสองสามารถทำการค้าต่อกันได้ โดยแต่ละประเทศจะเลือกผลิตเฉพาะสินค้าที่เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าอื่นแล้ว ประเทศตนสามารถผลิตได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุด แล้วนำมาแลกเปลี่ยนสินค้าที่ผลิตขึ้นกับอีกประเทศหนึ่ง”¹

นโยบายการค้าเสรีถูกนำมาใช้เพื่อลดการบิดเบือนราคาอันเกิดจากภาษีศุลกากร ช่วยลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใ้ภาษี ส่งผลให้มีการค้าขายแลกเปลี่ยนกันอย่างเสรีมากขึ้น ทำให้การค้าเป็นไปอย่างเสรีและมีประสิทธิภาพ เพื่อบรรลุผลประโยชน์สูงสุดจากการค้าระหว่างประเทศ นโยบายการค้าเสรีจึงกลายเป็นเครื่องมือทางการค้าสำคัญที่ประเทศต่างๆ ใช้เพื่อขยายโอกาสทางการค้า สร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจ พร้อมกับเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้แก่สินค้าของตน²

นโยบายการค้าเสรีได้รับการนำมาใช้ในกรอบเวทีระหว่างประเทศ ภายใต้ความตกลงแกตต์ หรือองค์การการค้าโลกในปัจจุบัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของความเชื่อ

¹ รุ่งนภา บุญยะนันท์. เขตการค้าเสรี ไทย – จีน ผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าไทย. สำนักมาตรฐานนำเข้าส่งออกสินค้าทั่วไป กรมการค้าต่างประเทศ. กรุงเทพฯ. 2546, หน้า 1.

² กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, ประเทศไทยกับเขตการค้าเสรี (ตอนที่ 1) [online] แหล่งที่มา: <http://www.thaifita.com/ThaiFTA/Home/บทความต่าง/tabid/62/ctl/Details/mid/433/ItemID/64/Default.aspx> [18 มิถุนายน 2549].

แบบเสรีนิยมที่ได้รับการให้ความสำคัญอย่างมากในขณะนั้น ทุกประเทศต่างเชื่อและถูกทำให้เชื่อว่าการขยายตัวของตลาดและการเพิ่มขึ้นของมูลค่าการค้าและปัจจัยการผลิตในกลไกการค้าระหว่างประเทศจะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรของประเทศและของโลกอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด อันจะได้ส่งเสริมให้เกิดเสรีภาพและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจและการค้าของประเทสนั้นๆ อีกทั้งการเจรจาเปิดเสรีการค้าในกรอบพหุภาคีจะช่วยทำให้เส้นแบ่งพรมแดนของรัฐจากแนวคิดแบบชาตินิยม (Nationalism) จางลง การใช้นโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจเพื่อมุ่งรักษาผลประโยชน์ของรัฐตนจนนำไปสู่การกีดกันทางการค้าจะไม่ส่งผลดีใดๆ ต่อการบริหารทรัพยากรของโลก และไม่ส่งผลดีต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในโลกสมัยใหม่ แนวทางความตกลงการค้าเสรีแบบพหุภาคีจึงเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองการประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างรัฐ

การดำเนินการเจรจาในระดับพหุภาคีภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกที่ได้ดำเนินการมาเป็นระยะ กระทั่งเกิดภาวะชะงักงันในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา อันเนื่องมาจากประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาแสดงออกซึ่งความไม่พอใจต่อการขูดรีดและการปกป้องตนเองทางเศรษฐกิจจากประเทศที่มีการพัฒนามากกว่าด้วยการปกป้องภาคเศรษฐกิจของตนเช่นเดียวกัน การเจรจาร่วมกันจึงไม่คืบหน้า ภาวะชะงักงันดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการจัดการเชิงอำนาจระหว่างประเทศที่ไม่ประสบผลเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย บวกกับความเชื่อแบบเสรีนิยมที่อ่อนแอลง ทำให้แนวคิดการปกป้องทางเศรษฐกิจและการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติตามแนวทางชาตินิยมทางเศรษฐกิจมีความเข้มข้นมากขึ้น

ธรรมชาติของการค้าเสรีจึงมิใช่เป็นประเด็นทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่เกี่ยวพันกับอำนาจทางการเมือง อำนาจการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เกี่ยวข้องกับดุลอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ระหว่างภูมิภาค และระหว่างกลุ่มประเทศ³ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงทำการศึกษาประเด็นดังกล่าวในรายละเอียด

³ อนุสรณ์ ธรรมใจ, "เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยเอฟทีเอ," พลวัตเศรษฐกิจ, กรุงเทพฯธุรกิจ (9 กรกฎาคม 2547).

3.1 ภูมิหลังของการค้าเสรี

จากการที่การเจรจาการค้าในกรอบพหุภาคีล่าช้าและเป็นทวิภาคีวิจารณ์สูง ปัญหาการปรับลดการอุดหนุนภาคการเกษตรของประเทศอุตสาหกรรมเป็นที่ถกเถียงมาตั้งแต่การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย (Uruguay Round, พ.ศ. 2529-2537) จนถึงการเจรจาอบโดฮา (Doha Round) ที่เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 และยังไม่สามารถหาข้อยุติในการเจรจาได้⁴ เนื่องจากประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก ยังคงมีท่าทีที่ต่างกันมากในการเปิดตลาดสินค้าเกษตร รวมทั้งการตั้งเงื่อนไขการเจรจามากขึ้น ส่งผลให้การเจรจาภายใต้กรอบพหุภาคีขององค์การการค้าโลก ยากลำบาก ไม่คืบหน้า และขาดความน่าเชื่อถือ

ความล่าช้าในการเจรจาในกรอบองค์การการค้าโลก ส่งผลให้ประเทศต่างๆ หันไปเจรจาการค้า แบบทวิภาคี (FTA) และระดับภูมิภาค (RTA) แทน⁵ กลายเป็นกระแสใหม่ แม้ว่าประเทศต่างๆ จะตระหนักดีว่าการค้าในกรอบพหุภาคีนั้นมีความยุติธรรมในระดับที่ยอมรับได้มากที่สุด แต่ความต้องการในการรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ของชาติ และการรักษาหรือสร้างเสริมความแข็งแกร่งในบทบาทการเมืองระหว่างประเทศทำให้ประเทศต่างๆ หันมาแสวงหาแนวทางที่ง่ายกว่า คู่เจรจายอมแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันได้อย่างรวดเร็ว คำนึงถึงการประนีประนอมผลประโยชน์มากกว่าความเป็นธรรมในการค้าระหว่างประเทศ ทั้งในแง่ความเป็นธรรมต่อคู่เจรจาเอง และความเป็นธรรมต่อประเทศอื่นที่มีได้ร่วมเจรจา เพราะความตกลงของคู่เจรจาอาจจะเลยกฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลกและใช้มาตรการทั้งทางภาษีและไม่ใช่ภาษี ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความลักลั่นของกฎเกณฑ์การค้าซึ่งอาจนำไปสู่ข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นได้

หากประเทศใดยังคงยึดมั่นที่จะเจรจาเฉพาะในกรอบพหุภาคีขององค์การการค้าโลก ขณะที่ประเทศอื่นเริ่มเจรจาและตกลงทำข้อตกลงการค้าเสรีกันแล้ว อาจทำให้ประเทศนั้นเสียโอกาสและเสียเปรียบ ที่ในปัจจุบันมีการแข่งขันที่รุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อประเทศต่างๆ ได้ประโยชน์จาก

⁴ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, "ปิดฉาก WTO จบสวยแบบพลิกความคาดหมาย," [online] แหล่งที่มา: <http://www.thaifita.com/ThaiFTA/Home/บทความตาง/tabid/62/ctl/Details/mid/433/ItemID/1150/Default.aspx> [18 มิถุนายน 2549].

⁵ "WTO ล่มหรือเดินหน้าต่อ กระแสเอฟทีเอจะสอดคล้องไป," ประชาชาติธุรกิจ (15 ธันวาคม 2548).

การทำข้อตกลงการค้าเสรีแล้ว การไม่เข้าร่วมจะมีต้นทุน (Cost of Non-Participation) คือ การสูญเสียประโยชน์อันพึงได้จากการทำข้อตกลงการค้าเสรี⁶

การเจรจาทำความตกลงเปิดเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ นั้น ถือเป็นกลยุทธ์ทางการค้าที่สองประเทศหวังจะเจรจาแบ่งผลประโยชน์ให้กันและกัน โดยไม่จำเป็นต้องรอประเทศอื่นๆ ที่กำลังพยายามหาข้อตกลงที่จะเปิดเสรีการค้าระหว่างกันให้เร็วยิ่งขึ้นโดยพร้อมเพรียงกัน ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน

การจัดกลุ่มเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค ทั้งในรูปการเจรจาระดับทวิภาคี (Bilateral Agreement) หรือพหุภาคี (Multilateral Agreement) ล้วนเป็นการสร้างความเป็นเสรีทางการค้าระหว่างประเทศให้มากขึ้น แต่การเจรจาดังกล่าวไม่อาจหลีกเลี่ยงการกีดกันทางการค้าต่อประเทศนอกข้อตกลงไปได้ โดยองค์การการค้าโลกอนุญาตให้มีการรวมกลุ่มหรือทำความตกลงทางการค้าระดับภูมิภาคได้ โดยถือเป็นข้อยกเว้น (Exception) ที่ประเทศสมาชิกสามารถเลือกปฏิบัติได้ แต่จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน GATT ปี 1994 มาตรา 24 ซึ่งยินยอมให้ประเทศที่เข้าร่วมในการจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจนี้ ไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีบางประการ ได้

การจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจตามมาตรา 24 มี 3 รูปแบบ คือ สหภาพศุลกากร (Customs Union) เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) และข้อตกลงชั่วคราวก่อนจัดตั้งสหภาพศุลกากรหรือเขตการค้าเสรี (Interim Agreement) สำหรับการดำเนินการจัดตั้งเขตการค้าเสรีนั้น จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไข (Criteria and Conditions) ที่ระบุไว้ในมาตรา 24 วรรค 8 (b) ว่า เงื่อนไขในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) คือกำหนดให้ขจัดอัตราภาษีค่าธรรมเนียม และข้อจำกัดทางการค้าทั้งหลาย ระหว่างประเทศสมาชิกเขตการค้าลงอย่างมาก (Substantially all The Trade) แต่ละประเทศสามารถกำหนดอัตราภาษี ค่าธรรมเนียมและข้อจำกัดทางการค้าที่ใช้กับประเทศที่เป็นสมาชิกเขตการค้าได้โดยอิสระ แต่อัตราหรือระดับของอัตราภาษี ค่าธรรมเนียมและข้อจำกัดทางการค้า จะต้องไม่สูงหรือเข้มงวดกว่าเดิมก่อนที่จะร่วมกันจัดตั้งเขตการค้าเสรี⁷

⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง, ผู้จัดการออนไลน์, 17 มีนาคม พ.ศ. 2547.

⁷ รุ่งนภา บุญยะนันท์, เขตการค้าเสรี ไทย – จีน ผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าไทย, หน้า 2.

เพื่อเป็นการป้องกันความไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา การเจรจาในกรอบองค์การการค้าโลกในรอบอุรุกวัยจึงได้เกิดมีข้อตกลงเกี่ยวกับการทำ FTA และ RTA ระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาไว้ว่า หากมีการเจรจาความตกลงลดภาษีระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ประเทศพัฒนาแล้วจำเป็นต้องมีมาตรการเป็นพิเศษ (Special Treatment) แก่ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนานั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาสามารถปรับใช้ความตกลงให้สอดคล้องกับศักยภาพและระดับการพัฒนาของตนได้ โดยมีหลักปฏิบัติ 4 ประการหลัก คือ 1) คู่เจรจาทั้งสองฝ่ายต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาเป็นหลัก ความตกลงระหว่างกันอาจพิจารณาให้มี Preferential Treatment ในสินค้าพิกัดต่างๆ ของประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา มีการใช้ Positive Measures ต่างๆ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาสามารถขยายการค้าได้ 2) การเจรจาระหว่างกันต้องมุ่งกำจัดอุปสรรคทางการค้าต่างๆ อย่างครอบคลุมรอบด้าน (Comprehensive) 3) ความตกลงต้องยืดกรอบระยะเวลา (Time Frame) สำหรับการลดภาษีออกไปได้ เพื่อให้ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนามีโอกาสในการปรับตัว และ 4) ประเทศพัฒนาแล้วต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่ประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นหากเป็นการเจรจาระหว่างประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาด้วยกันเอง⁸

อย่างไรก็ตาม เอฟทีเอมิใช่ทางออกที่สมบูรณ์แบบ เพราะได้รับการคัดค้านว่ามีหลายประเด็นที่เอฟทีเอไม่สามารถตอบสนองได้ เช่น ความแตกต่างของข้อตกลงในแต่ละคู่เจรจา ซึ่งจะสร้างความสับสนและเพิ่มต้นทุนการบริหารจัดการแก่ภาคธุรกิจ ส่งผลให้การค้าขาดประสิทธิภาพ⁹ เพราะต้องให้ความสนใจตอบสนองแก่กฎระเบียบการค้า มากกว่าที่จะให้ความสำคัญแก่การปรับปรุงและพัฒนาการผลิต การมีกฎระเบียบทางการค้าที่มากเกินไป บวกกับมีความแตกต่างลึกชั้น จะเป็นตัวจุดการพัฒนาทางการค้ามากกว่าจะเป็นเครื่องสนับสนุน

⁸ "Guide to the Uruguay Round Agreements," WTO Legal Text [online]

Available from: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/guide_ur_deving_country_e.pdf [2007, March 12]. (คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ)

⁹ พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์, "ต่อต้านเอฟทีเอทำไม?", มงมมใหม่. กรุงเทพธุรกิจ (8 เมษายน 2547)

แม้ว่าการตั้งเขตการค้าเสรี จะทำให้เกิดสิทธิพิเศษการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศที่ร่วมเจรจา โดยจะไม่ขัดต่อระเบียบขององค์การการค้าโลก หากปฏิบัติตามเงื่อนไขด้วยวิธีนี้จะเป็นการขยายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศที่ร่วมเจรจา แต่ขณะเดียวกันจะส่งผลกระทบต่อประเทศนอกกลุ่ม ที่จะถูกกีดกันการค้าและการลงทุน จึงเป็นแรงกระตุ้นสำคัญในการพิจารณาตั้งเขตการค้าเสรีของประเทศอื่นด้วย เพราะนานาประเทศต่างตระหนักดีว่า การที่ประเทศต่างๆ รวมกันเป็นตลาดขนาดใหญ่ ใช้ทรัพยากรร่วมกัน นอกจากจะทำให้การค้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะประเทศอาณานิคมใกล้เคียงที่มีความสอดคล้องกันทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และประวัติศาสตร์ ยังจะนำไปสู่พัฒนาการเศรษฐกิจที่แข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ และแข่งขันกับตลาดใหญ่ที่มีอำนาจต่อรองสูงได้ รวมถึงเป็นโอกาสในการสร้างรากฐาน ขยายการค้าและการลงทุนกับประเทศ หรือกลุ่มประเทศภูมิภาคอื่นๆ ที่ห่างไกล¹⁰

เมื่ออันทามติในผลการเจรจาในเวทีพหุภาคีขององค์การการค้าโลกถูกแทนที่ด้วยความไม่มีเอกภาพในการเจรจาเอฟทีเอ ได้ส่งผลในแง่นโยบายเศรษฐกิจในระดับประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งกลายเป็นโอกาสในการสร้างและอ้างอิงความสัมพันธ์ทางการเมืองระดับประเทศและระหว่างประเทศ กลายเป็นกระแสที่มีอาจมองข้ามได้ในกระบวนการความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในปัจจุบัน

¹⁰ "ไทยกับเขตการค้าเสรีระดับทวิภาคี," ผู้จัดการออนไลน์ (9 มิถุนายน 2546).

3.2 ความหมายและลักษณะสำคัญของความตกลงเขตการค้าเสรี

ความตกลงเขตการค้าเสรี หมายถึง การรวมกลุ่มเศรษฐกิจโดยมีเป้าหมายเพื่อลดภาษีศุลกากรระหว่างกันภายในกลุ่ม ที่ทำข้อตกลงให้เหลือน้อยที่สุดหรือเป็นศูนย์ และใช้อัตราภาษีปกติที่สูงกว่ากับประเทศนอกกลุ่ม การทำเขตการค้าเสรีในอดีตมุ่งเน้นการเปิดเสรีด้านสินค้า (Goods) โดยการลดภาษีและอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษีเป็นหลัก แต่เขตการค้าเสรีในระยะหลังได้รวมไปถึงการเปิดเสรีด้านบริการ (Service) และการลงทุนด้วย¹¹

เบลา บาลาสซา (Bela Balassa)¹² ได้แบ่งขั้นตอนการรวมตัวทางเศรษฐกิจที่สำคัญไว้ 5 ขั้นตอน แต่ก่อนจะเข้าสู่ขั้นตอนที่ 1 ในทางปฏิบัติยังมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับอ่อน คือการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างกันหรือ Trade Preference โดยประเทศสมาชิกจะลดอัตราภาษีสินค้าขาเข้าจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ให้ต่ำกว่าสินค้าจากประเทศภายนอกกลุ่มเมื่อผ่านขั้นตอนนี้และจะเข้าสู่ขั้นตอนการรวมตัวในขั้นตอนที่สำคัญคือ

1. เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) มีลักษณะสำคัญคือ ไม่มีการตั้งกำแพงภาษีและกำหนดโควตาสินค้าจากประเทศสมาชิก แต่ยังเก็บภาษีสินค้าจากประเทศภายนอกกลุ่มในระดับที่แตกต่างกัน

2. สหภาพศุลกากร (Custom Union) เหมือนขั้นที่ 1 แต่เก็บภาษีสินค้าจากประเทศภายนอกกลุ่มในระดับเดียวกัน

3. ตลาดร่วม (Common Market) เหมือนขั้นที่ 2 แต่มีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบภายในประเทศสมาชิก เพื่อให้ปัจจัยการผลิตและบริการต่างๆ เคลื่อนย้ายอย่างเสรีระหว่างประเทศสมาชิก

4. สหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) เหมือนขั้นที่ 3 แต่มีการประสานนโยบายเศรษฐกิจในด้านต่างๆ เช่น ด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรม ด้านขนส่ง เป็นต้น

5. สหภาพเศรษฐกิจสมบูรณ์แบบ (Total Economic Union) เหมือนขั้นที่ 4 แต่มีการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจร่วมกันเสมือนเป็นประเทศเดียวกัน

¹¹ รุ่งนภา บุญยะนันท์.เขตการค้าเสรี ไทย – จีน ผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าไทย, หน้า 3.

¹² Bela Balassa, The Theory of Economic Integration (Homewood: Richard D. Irvin, Inc., 1961), pp. 1-3.

สำหรับการเจรจาความตกลงการค้าเสรีนั้นสามารถทำได้ใน 3 ระดับ คือ (1) การเจรจาแบบพหุภาคีในองค์การการค้าโลก (2) การเจรจาแบบรวมกลุ่มภูมิภาค (Regional Integration) และ (3) การเจรจาเพื่อทำความตกลงแบบทวิภาคี (Bilateral Agreement) เช่น ความตกลงการค้าเสรีไทย-ออสเตรเลีย, สหรัฐฯ-สิงคโปร์, ญี่ปุ่น-เม็กซิโก เป็นต้น โดยการเจรจาเปิดเสรีการค้าระหว่างสองประเทศขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มทางภูมิภาคหรือการทำความตกลงแบบทวิภาคี เรียกกันโดยทั่วไปว่า การทำความตกลงเอฟทีเอ¹³

ลักษณะสำคัญของเขตการค้าเสรี

เขตการค้าเสรี หรือ FTA ถือเป็นความตกลงระหว่างประเทศด้านการค้าลักษณะหนึ่ง โดยลักษณะของเอฟทีเอจะมีรูปแบบเป็นอย่างไร ขึ้นกับประเทศคู่สัญญาจะตกลงกัน ไม่มีกฎเกณฑ์กำหนดตายตัว อย่างไรก็ตาม เพื่อปกป้องและป้องกันผลกระทบของ FTA ที่จะมีต่อประเทศอื่นๆ ที่มีได้เป็นสมาชิกของเอฟทีเอนั้นๆ WTO กำหนดให้เอฟทีเอจะต้องมีลักษณะพื้นฐานร่วมกันอย่างน้อย 3 ประการ คือ¹⁴

1. มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า และไม่สร้างอุปสรรคทางการค้าเพิ่ม ต่อประเทศอื่นที่มีใช้สมาชิก (No fortress effects)
2. ครอบคลุมการค้าระหว่างประเทศมากพอ (Substantial coverage)
3. มีช่วงระยะเวลาการลดภาษีหรือเปิดเสรีให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี โดยยืดหยุ่นได้หากมีเหตุผลสมควร

อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ดังกล่าวมิได้ครอบคลุมในแง่ความสามารถในการแข่งขันทางการค้า เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วย่อมมีความสามารถในการแข่งขันสูงกว่าประเทศ

¹³ "FTA คืออะไร...ประเทศต่างๆ ในโลกทำ FTA กันมากน้อยเพียงใด?" คู่มือประชาชนด้านเอฟทีเอ, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย [online] แหล่งที่มา: <http://www.ftadigest.com/backgroundHandbookFTA01.html> [18 มิถุนายน 2549].

¹⁴ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์, FTA Fact Book (กรุงเทพฯ: กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์: 2547), หน้า 3.

ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา การใช้กฎเกณฑ์เดียวกันที่มีได้พิจารณาในแง่ความเป็นธรรมแล้ว ประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาย่อมไม่สามารถแข่งขันกับประเทศพัฒนาแล้วได้¹⁵

ประเด็นหลักของเขตการค้าเสรีโดยทั่วไปคือ การลดภาษีสินค้า (Trade in Goods) ด้วยการลดภาษีนำเข้า (Tariff Barriers: TBs) และอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีศุลกากร (Non-Tariff Barriers: NTBs) เช่น การจำกัดปริมาณนำเข้า การอุดหนุนการผลิต การอุดหนุนการส่งออก และมาตรฐานด้านสุขอนามัย เป็นต้น รวมไปถึงการเปิดเสรีด้านการค้าบริการ (Trade in Service) และการเปิดเสรีด้านการลงทุน (Investment) โดยรูปแบบในการเจรจา มักมีความหลากหลาย ทั้งการเร่งเปิดเสรีภาคอุตสาหกรรมบางภาคไปก่อน (Early harvest) การชะลอการเปิดเสรีสำหรับกลุ่มสินค้าที่มีความอ่อนไหว (Sensitive list) การยกเว้นการเปิดเสรีสินค้าบางรายการ (Exclusion list) การเลือกเปิดเสรีแบบระบุรายการที่เปิดเสรี (Positive - list approach) หรือระบุรายการที่ไม่เปิดเสรี (Negative - list approach)¹⁶

นอกจากนี้ ความตกลงเขตการค้าเสรีในปัจจุบันมักจะมีประเด็นที่นอกเหนือไปจากการลดภาษี โดยมีประเด็นใหม่ๆ ในกรอบการเจรจา ได้แก่ การค้าบริการ มาตรการการลงทุน ความโปร่งใสของกฎระเบียบต่างๆ การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา นโยบายการแข่งขันทางการค้า นโยบายต่อต้านการผูกขาด พิธีการศุลกากร มาตรฐานสิ่งแวดล้อม มาตรฐานแรงงาน การอำนวยความสะดวกทางการค้า และการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ เป็นต้น

¹⁵ "เจรจาขอบโตฮาชะงักชั่วคราว สมาชิกมุ่งเอฟทีเอ-ข้อพิพาทการค้าทะเลลึก" กรุงเทพธุรกิจ (7 สิงหาคม 2549).

¹⁶ "การลงทุนภายใต้กรอบ WTO", คณะกรรมการร่วม WTO [online] แหล่งที่มา: http://www.wtothailand.or.th/documentcenter.php?trans_id=340&page=1 [21 มิถุนายน 2549].

3.3 นโยบายการค้าเสรี

เมื่อแนวคิดการค้าเสรีหมายถึงการค้าที่สนับสนุนให้แต่ละประเทศผลิตสินค้าตามความสามารถและความชำนาญ ส่งเสริมให้มีการค้าระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางโดยไม่มีการตั้งกำแพงภาษีหรือข้อจำกัดอื่นใดทางการค้าเพื่อกีดกันสินค้าที่ผลิตจากต่างประเทศ การค้าเสรีจึงกลายเป็นเครื่องส่งเสริมให้แต่ละประเทศผลิตสินค้าที่ตนเองถนัด เพื่อนำไปสู่การใช้ทรัพยากรของโลกอย่างคุ้มค่า นำไปสู่นโยบายการค้าเสรีที่สามารถบังคับใช้ได้จริง ภายใต้ความตกลงของประเทศคู่เจรจา

นโยบายการค้าเสรี ไม่สนับสนุนการเก็บภาษีศุลกากรในอัตราสูง และพยายามขจัดมาตรการอื่น ๆ ที่เป็นข้อกีดกันการค้าระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อจะลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกันให้เหลือน้อยที่สุด ซึ่งรวมถึงการยกเลิกภาษีศุลกากรและอาจครอบคลุมการเปิดตลาดด้านการค้าบริการ การลงทุน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และความร่วมมือต่างๆ

นโยบายการจัดทำเขตการค้าเสรีนั้นไม่ได้เป็นกลไกที่จะให้ผลประโยชน์โดยสุทธิแก่ประเทศเสมอไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขความพร้อม กลยุทธ์การเจรจาการค้า การปรับตัวของภาคธุรกิจ¹⁷ มูลค่าการค้าของประเทศจะเพิ่มพูนมากขึ้น และจะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้ประเทศหลุดพ้นจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมถึงจะสร้างความเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ และในระดับประเทศการจัดทำเขตการค้าเสรีจะทำให้คู่ค้าต่างๆ รวมกันเป็นปึกแผ่น และสามารถสร้างอำนาจการต่อรองในเวทีโลกได้มากขึ้น แต่หากประเทศขาดความพร้อมที่จะดำเนินการเปิดเสรี จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ประชาชนจะขาดระยะเวลาพัฒนาเพื่อเตรียมตัวแข่งขันในเวทีโลก ผู้ประกอบการรายย่อยอาจประสบปัญหาในระยะที่เป็นธุรกิจทารก (Infant business) ไม่สามารถเติบโตให้แข็งแกร่งเพื่อต่อสู้กับต่างประเทศได้ แม้จะมีสถานะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในเกมเศรษฐกิจ แต่ก็จะเป็นฝ่ายพ่ายแพ้จากกฎเกณฑ์ของตนได้เช่นกัน

¹⁷ "ไทยกับเขตการค้าเสรีระดับทวิภาคี," ผู้จัดการออนไลน์.

3.4 นัยยะทางเศรษฐกิจการเมืองของนโยบายการค้าเสรี

เศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ คือการวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์คู่ขนานระหว่างรัฐและตลาด วิเคราะห์กิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อให้ได้คำอธิบายอย่างครอบคลุมถึงมุมมองทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เกิดขึ้น โดยการเมืองและกระบวนการทางการเมืองนั้นส่งผลกระทบต่อการผลิตและการแบ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจส่งผลต่อการตัดสินใจทางการเมือง ในขณะที่รัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญในการตัดสินใจการกระจายทรัพยากรและความมั่งคั่ง ตลาดก็เป็นตัวกำหนดสำคัญในพฤติกรรมทางเศรษฐกิจและเป็นแหล่งในการแสวงหาซึ่งอำนาจทางการเมือง และสังคมจะเป็นส่วนที่ได้รับผลจากการต่อสู้หรือประสานประโยชน์ระหว่างรัฐและตลาดที่เกิดขึ้นนั้น

การนำเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศมาวิเคราะห์นโยบายการค้าเสรีนั้น เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปและผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้านที่สุด เนื่องจากนโยบายการค้าเสรีมีนัยยะในหลายแง่มุม และส่งผลกระทบต่อทุกส่วนของสังคม โดยในแง่หนึ่ง อาจมองได้ว่าเป็นการใช้เศรษฐกิจนำการเมือง กล่าวคือ ใช้ความร่วมมือทางเศรษฐกิจสร้างความสัมพันธ์ทางการเมือง หรือแง่หนึ่งคือใช้การเมืองนำเศรษฐกิจ ใช้ความสัมพันธ์ทางการเมืองสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การวิเคราะห์การเกิดขึ้น ความสำคัญ และบทบาทของเอฟทีเอที่สามารถวิเคราะห์ได้ทั้งในแง่การเมืองและเศรษฐกิจ เพราะธรรมชาติของการค้า โดยเฉพาะการเปิดเสรีนั้น มิได้เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมือง การต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศ เกี่ยวข้องกับดุลอำนาจทางการเมือง และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ระหว่างภูมิภาค และระหว่างกลุ่มประเทศ โดยการค้าเสรีสามารถเป็นได้ทั้งเครื่องมือทางเศรษฐกิจ และเครื่องมือทางการเมืองที่เชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก ทั้งยังเป็นเครื่องมือสำคัญในกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ด้วย

3.4.1 นโยบายการค้าเสรีกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ

ในแง่เศรษฐกิจระหว่างประเทศ การจัดทำเขตการค้าเสรีนอกจากจะมีผลทำให้ตลาดการค้ากว้างขึ้น สินค้าสามารถตอบสนองความต้องการได้มากขึ้น ราคาถูกลง มีชนิดสินค้ามากขึ้น¹⁸ แล้ว ยังทำให้ประเทศคู่เจรจามีอำนาจในการต่อรองและอำนาจการเจรจาระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้นทั้งในระดับทวิภาคีและในระดับภูมิภาค แต่ขณะเดียวกัน การจัดทำเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคีหรือแบบภูมิภาค จะเป็นการทำลายระบบการค้าโลก ทำลายระบบพหุภาคีนิยมทำลายสิ่งจูงใจในการปฏิรูประเบียบการค้าพหุภาคีที่มีองค์การการค้าโลกเป็นผู้นำดำเนินการ¹⁹ อีกทั้งการจัดทำเขตการค้าเสรีคู่หนึ่งจะไปกระตุ้นให้ประเทศอื่นหันมาแข่งขันจัดทำเขตการค้าเสรีเพิ่มขึ้นไปด้วย จึงจะยิ่งทำให้เกิดความตกลงฯ มากขึ้น นำไปสู่ความขัดแย้งทางการค้ามากขึ้น เพราะการจัดทำเขตการค้าเสรี จะทำให้ได้ประโยชน์เฉพาะประเทศคู่เจรจา แต่ประเทศนอกความตกลงฯ จะกลายเป็นผู้ถูกกีดกันทางการค้า

ในแง่เศรษฐกิจระหว่างประเทศ การจัดทำเขตการค้าเสรีอาจทำให้ประเทศหนึ่งเข้าสู่สภาวะการพึ่งพาทางเศรษฐกิจประเทศหนึ่งมากเกินไป (Over Dependency) นอกจากนั้นยังมีผลในการเบี่ยงเบนทิศทางการค้า (Trade Diversion) ทำให้ประเทศคู่ตกลงมีการค้าระหว่างกันมากขึ้น แต่ยังคงมีอุปสรรคการค้ากับประเทศอื่น ๆ จึงอาจทำให้ไม่มีการนำเข้าจากประเทศที่ต้นทุนการผลิตต่ำอย่างแท้จริง ทำให้กระบวนการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศอาจไม่เกิดขึ้นจริง²⁰

ในแง่โครงสร้างการผลิต (The Production Structure) การใช้นโยบายการค้าเสรีจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและการได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) การแบ่งงานกันทำ (Division of Labour) และการประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) การผลิตจำนวนมากจะทำให้ต้นทุนการผลิตถูกลง ทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกบริโภคสินค้าดี มีคุณภาพ

¹⁸ “FTA จากมุมมองนักเศรษฐศาสตร์,” *ฐานเศรษฐกิจ* (15-17 มิถุนายน 2549).

¹⁹ สรชัย จำเนียรดำรงการ (บรรณาธิการ), *ข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา: ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย*. กรุงเทพฯ. 2547. หน้า ix.

²⁰ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “การเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้ Thaksinomics (1),” จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง, *ผู้จัดการ* (17 มีนาคม 2547).

ราคาเป็นไปตามกลไกตลาด²¹ เขตการค้าเสรีจะทำให้ขนาดตลาดกว้างขึ้น ราคายิ่งขึ้น ทำให้การค้าระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ส่งเสริมปริมาณการค้า และยังทำให้มีการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น กระตุ้นให้เกิดการปรับตัวเพื่อให้สามารถต่อสู้แข่งขันได้ พัฒนาให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ มีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น เป็นผลดีทางอ้อม

การเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับลดภาษีเป็นศูนย์จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิต โดยสินค้าใดที่ขาดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบจากความตกลงที่เกิดขึ้นจะค่อยๆ เปลี่ยนแปลงในระบบตลาด ทำให้กลุ่มเกษตรกร นายทุน หรือผู้ผลิตมีทางเลือกเป็นการพัฒนาให้เกิดมีความได้เปรียบมากขึ้นหรือยกเลิกการผลิตในสินค้าที่ไม่มีความได้เปรียบ เปลี่ยนไปผลิตสินค้าหรือบริการอื่นที่มีความได้เปรียบและมีโอกาสในตลาดมากกว่า สำหรับกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากความตกลงที่เกิดขึ้นก็จะทวีความเข้มแข็งมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ เกิดการพัฒนาการผลิต และมีมูลค่าการค้าเพิ่มขึ้น ในทางกลับกัน อุตสาหกรรมใหม่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมแรกเริ่ม (Infant Industries) จะได้รับผลกระทบอย่างเลวร้ายได้ยาก เพราะยังขาดความสามารถในการที่จะแข่งขันในเวทีโลก ดังนั้น หากมีการจัดทำเขตการค้าเสรี อุตสาหกรรมเหล่านี้อาจถูกกระทบจากความสามารถในการผลิต การบริหารต้นทุน และสินค้านำเข้าจากประเทศคู่เจรจา²²

โดยที่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีสามารถก่อผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศทั้งในด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวก การค้าระหว่างประเทศสมาชิกภายในเขตการค้าเสรีจะมีการขยายตัว (Trade Creation) เพิ่มขึ้น เนื่องจากการขจัดอุปสรรคทางการค้าทั้งภาษีและมิใช่ภาษี เป็นการเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถเข้าสู่ตลาด (Market Access) ของกันและกันได้มากขึ้น แต่ในด้านลบ การค้าเสรีอาจก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนทางการค้า (Trade Diversion) จากการที่ประเทศที่มีต้นทุนการผลิตต่ำสุดไม่สามารถเข้าสู่เขตการค้าเสรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกได้ จึงต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างการขยายตัวและการเบี่ยงเบนทางการค้าในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีด้วย²³

แม้ว่าจะได้ประโยชน์จากการเปิดตลาดของประเทศคู่สัญญา แต่ยังคงมีต้นทุนในด้านต่างๆ อาทิ ต้นทุนการปรับโครงสร้างการผลิตและเพิ่มต้นทุนการบริหาร (Cost of

²¹ รุ่งนภา บุญยะนันท์. เขตการค้าเสรี ไทย – จีน ผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าไทย, หน้า 5-6.

²² “เขตการค้าเสรี: ไทยจะได้อะไร เสียอะไร,” มติชนสุดสัปดาห์ (15-22 กรกฎาคม 2545).

²³ รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “การเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้ Thaksinomics (1)”.

Administration) หรือต้นทุนการดำเนินการ²⁴ และความสับสนในการบริหารงานจากรายละเอียดของสัญญาที่แตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศคู่สัญญา ทำให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารงานได้ง่าย²⁵ ซึ่งในบางกรณีอาจหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนการผลิตเพื่อให้สอดคล้องกับข้อตกลงทวิภาคีที่อาจไม่คุ้มค่าเมื่อพิจารณาในเชิงเศรษฐกิจ²⁶ และประเทศที่เป็นคู่ตกลงจัดทำการค้าเสรี อาจมีโครงสร้างการส่งออกสินค้าที่คล้ายคลึงกัน กลายเป็นคู่แข่งกันเอง ทำให้การแข่งขันไม่เกือหนุนกันได้²⁷

ในแง่โครงสร้างด้านการเงิน (The financial structure) ประเทศที่ขาดดุลการค้าจะหันมาทำเอฟทีเอเพราะหวังว่าการเปิดเสรีจะทำให้ตลาดภายในมีความน่าสนใจในสายตากลุ่มทุนต่างประเทศ อีกแง่หนึ่ง เอฟทีเออาจถูกใช้เป็นเครื่องมือป้องกันการกีดกันทางการค้า และการเอาเปรียบจากการขอสิทธิพิเศษทางการค้าของประเทศกำลังพัฒนาในเวทีพหุภาคีหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่จึงหันเหออกจากเวทีพหุภาคี ปรบยุทธศาสตร์ใหม่ให้มีการค้าที่มีตนเองเป็นศูนย์กลาง หรือมีอำนาจในการควบคุมการค้าที่จะเกิดขึ้น

ในแง่ความยากจน การเปิดเสรีการค้าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งในการผลักดันให้มีการถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต และจะเป็นแรงกระตุ้นให้ประเทศด้อยพัฒนาพยายามผลักดันตัวเองให้สามารถแข่งขันกับประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่าได้ โดยมูลค่าการค้าที่เกิดขึ้นจะทำให้ช่องว่างระหว่างรายได้ของทั้งสองประเทศลดต่ำลงเรื่อยๆ แต่ไม่ได้ทำให้ประชาชนของทั้งสองประเทศลดความเหลื่อมล้ำลง และกลุ่มที่น่าเป็นกังวลว่าจะได้รับผลกระทบจากการค้า

²⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "การเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้ Thaksinomics (2)," จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง, ผู้จัดการ (31 มีนาคม 2547).

²⁵ สรชัย จำเนียรดำรงการ, ข้อตกลงเขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐอเมริกา: ผลกระทบที่มีต่อประเทศไทย, หน้า ix.

²⁶ "เอดีบีด้านการค้าทวิภาคี เหตุสร้างความไม่เท่าเทียม," ฐานเศรษฐกิจ (9-12 เมษายน 2549)

²⁷ "WTO ล่มหรือเดินหน้าต่อ กระแสเอฟทีเอจะฮอตต่อไป," ประชาชาติธุรกิจ (15 ธันวาคม 2548).

เสรีคือคนยากจนที่เสียประโยชน์ การค้าเสรีจึงอาจส่งผลในลักษณะที่ขยายช่องว่างทางรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยคนจนภายในประเทศให้ยิ่งห่างออกจากกันมากยิ่งขึ้น²⁸

ในแง่โครงสร้างด้านองค์ความรู้ (The knowledge structure) โดยที่ประเทศกำลังพัฒนาอาจเสียเปรียบจากเทคนิคและประสบการณ์การผลิต การแข่งขันกับประเทศที่มีความรู้มากกว่าจะทำให้ผู้ที่มีอาชีพเกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าที่ประเทศไม่มีความถนัดจะต้องสูญเสียประโยชน์ไป ในขณะที่อุตสาหกรรมที่ได้รับประโยชน์จากการค้าเสรีไม่สามารถดูดซับแรงงานเหล่านี้ให้เข้าไปทำงานได้ในทันที เนื่องจากยังไม่มีทักษะฝีมือที่จำเป็นกับการผลิตแบบใหม่ การค้าเสรีจึงกลายเป็นภาระที่ตกอยู่กับคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะแรงงานด้อยทักษะและคนยากจน ซึ่งเป็นกลุ่มที่ได้รับภาระหนักที่สุดจากการสูญเสียอาชีพ ในขณะที่มีโอกาสในการปรับตัวเพื่อพัฒนาทักษะฝีมือหรือการปรับตัวเพื่อให้พร้อมรับกับการค้าเสรีน้อยที่สุด ซึ่งการค้าเสรีจะส่งผลเสียต่อคนยากจนเมื่อเกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจในลักษณะที่ช่องว่างทางรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยคนจนภายในประเทศห่างออกจากกันมากขึ้น²⁹

นอกจากความรู้และประสบการณ์ในการผลิตแล้ว การทำเอฟทีเอระหว่างคู่เจรจาที่มีความแตกต่างด้านองค์ความรู้ในเชิงเทคนิคการผลิต อาจทำให้เกิดการกระจุกตัวของการพัฒนาทางเทคโนโลยีและความรู้เฉพาะประเทศที่มีความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว ประเทศที่ไม่มีความถนัดอาจตกอยู่ในสถานะที่ขาดโอกาสในการพัฒนาสาขาที่เสียเปรียบ เพราะมุ่งแต่จะพัฒนาสาขาที่ตนมีความสามารถ หรือหากมีความพยายามในการพัฒนาตนเอง ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยเวลาในการปรับตัว ซึ่งในช่วงเวลาของการปรับตัวยังคงต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ ทำให้ยากจะพัฒนาตนเองให้ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้วได้

²⁸ ภาวิน ศิริประภาณุกุล, "การค้าเสรีกับความยากจน".

²⁹ Joseph Stiglitz, "Social Justice and Global Trade," *Far Eastern Economic Review*, Volume 169, Issue 2, March 2006, pp. 18-22.

3.4.2 นโยบายการค้าเสรีกับผลกระทบทางการเมือง

การทำเอฟทีเอของมหาอำนาจโลก รวมถึงประเทศต่าง ๆ ไม่ใช่ประเด็นทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว แต่ได้รวมถึงเป้าหมายด้านความมั่นคง การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเข้าไว้ด้วยกัน³⁰ ในแง่หนึ่งจึงอาจกล่าวได้ว่า เอฟทีเอเป็นเครื่องมือทางการเมืองมากกว่าเครื่องมือทางเศรษฐกิจ³¹ โดยนัยยะทางการเมืองของการทำการค้าเสรี มีในหลายด้าน ทั้งในระดับนโยบายภายในประเทศ และระดับระหว่างประเทศ รวมไปถึงระดับกลุ่มภูมิภาคด้วย

(1) การเมืองภายในประเทศ

การจัดทำเอฟทีเอที่เน้นเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีความสำคัญ มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อประเทศชาติและต่อประชาชน³² ในระดับนโยบายภายในประเทศ เมื่อรัฐบาลเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจด้วยนโยบายทางการเมือง อาจส่งผลให้กระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจบิดเบือนไปจากที่ควรจะเป็น การใช้ความสัมพันธ์ทางการเมืองหรือความต้องการแสวงหาพันธมิตรในระดับประเทศ ตลอดจนการหวังผลในการเลือกตั้ง และบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ ล้วนสามารถมีผลต่อการเสนอนโยบายทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายการเมืองมีความมุ่งหวังเชิงการเมืองก่อนจะคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจ อาจส่งผลให้กระบวนการดำเนินนโยบายขาดการศึกษาวិเคราะห์ถึงผลได้ผลเสียอย่างรอบด้าน ขาดการเตรียมพร้อมที่ดีในทุกๆระดับ อาจส่งผลกระทบต่อความขัดแย้งและปัญหาของสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้

ความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญ หากรัฐบาลไม่มีคำอธิบายถึงเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ต่อการเลือกคู่เจรจา อาจเกิดคำถามเรื่องยุทธศาสตร์การค้าของประเทศ และผลประโยชน์ทับซ้อนของรัฐบาลได้ และเมื่อนโยบายการค้าเสรีมิได้นำมาซึ่งการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง จะสามารถส่งผลให้เกิดการแข่งขันทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้งในประเทศที่อำนาจรัฐถูกครอบงำด้วยอำนาจกลุ่มทุนขนาดใหญ่ จะทำให้มีผู้ได้ประโยชน์เพียง

³⁰ สัมภาษณ์ สภพ มานะรังสรรค์, ใน "2004 ปีแห่งเอฟทีเอเมเนียร์". มติชนรายวัน (1 มกราคม 2547).

³¹ สัมภาษณ์ ตีรณ พงศ์มพัฒน์, ใน "2004 ปีแห่งเอฟทีเอเมเนียร์".

³² "โจทย์เรื่อง FTA ในการปฏิรูปการเมือง," *ฐานเศรษฐกิจ* (20-22 เมษายน 2549)

สองกลุ่มเท่านั้น คือนักการเมืองและนักธุรกิจเจ้าของกิจการ ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่เสียประโยชน์³³

ในแง่โครงสร้างเชิงนโยบายและสังคม แสดงให้เห็นสองแนวทางที่มีความขัดแย้ง แนวทางแรกนั้นสนับสนุนตัวเลขการค้าในทางเศรษฐกิจ ซึ่งให้เห็นว่าการเปิดเสรีในทางการค้าจะทำให้ปัญหาความยากจนลดลง ทั้งในแง่ช่องว่างระหว่างรายได้ของประเทศต่างๆ ทั้งโลก และคนยากจนภายในประเทศ เนื่องจากการพัฒนาศักยภาพการผลิต มีการถ่ายโอนทักษะและเทคโนโลยีการผลิต ผลักดันเพื่อให้สามารถแข่งขันได้ และทำให้ตัวเลขการค้าเพิ่มขึ้น ช่องว่างระหว่างรายได้ของประเทศลดลงเรื่อยๆ ซึ่งขัดแย้งกับแนวทางที่เชื่อว่า แม้ว่าการเปิดเสรีทางการค้าจะก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ผลที่เกิดขึ้นอาจมีลักษณะเป็นเพียงผลลวงในทางสังคมและการเมือง โดยที่การเปิดเสรีกับการค้าจะนำมาซึ่งช่องว่างทางชนชั้น และการแสวงหาประโยชน์ทั้งในเชิงการเมืองและเศรษฐกิจ ทั้งโดยถูกต้องและไม่ถูกต้อง ทำให้ช่องว่างระหว่างรายได้ทั้งในระดับประเทศและระดับปัจเจกบุคคลแตกต่างกันมากขึ้นเรื่อยๆ และระดับการเติบโตจะมีลักษณะพึ่งพาทางเศรษฐกิจมากขึ้น พึ่งพาการพัฒนามากขึ้น

ในระดับภายในประเทศ การค้าเสรีมักเป็นนโยบายที่มาจากกรณีเริ่มของฝ่ายการเมือง เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพการดำเนินนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลมักอ้างว่าการดำเนินนโยบายการค้าเสรีจะเป็นการสร้างโอกาสในการขยายการค้าการส่งออกให้ขยายตัวยิ่งขึ้น ส่งผลให้พัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น รวมทั้งสามารถตอบสนององกระแสโลกได้อย่างทันทั่วทั้งที่ คงสถานะของรัฐไว้ในเวทีระหว่างประเทศ³⁴ โดยที่รัฐบาลย่อมจะใช้ความพยายามในการป้องกันมิให้ประเทศเสียเปรียบในเวทีโลก เพราะมิฉะนั้นจะกระทบต่อฐานะของประเทศในสังคมโลกด้วย³⁵ การประนีประนอมในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างประเทศจะส่งผลดีต่อการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เอฟทีเอยังถูกใช้เป็นเครื่องมือหวังผลทางการเมือง เพราะข้อตกลงดังกล่าวสามารถสรุปผลได้เร็วกว่าการทำข้อตกลงหลายฝ่าย จึงถูกนำไปใช้เป็นผลงาน

³³ "การค้าที่ยุติธรรม," ประชาชาติธุรกิจ (3 สิงหาคม 2549).

³⁴ สัมภาษณ์ ติรณ พงศ์มพัฒน์, "อาจารย์จุฬาฯ ดึง 'เอฟทีเอ' รัฐบาลไทย ใช้การเมืองนำหลักเศรษฐศาสตร์," มติชนรายวัน (18 สิงหาคม 2547).

³⁵ พอล เลอแม็ง, "FTA ดีหรือไม่ดีกับคนไทย อยู่ที่เตรียมตัวพร้อมรับมือ," กรุงเทพธุรกิจ (28 พฤษภาคม 2547).

และเป็นกลยุทธ์ในการบริหารข่าวดี (good news management) หวังผลในเชิงจิตวิทยา และเป็นกลยุทธ์เพื่อนำไปสู่การได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการเลือกตั้งครั้งต่อไป³⁶

อีกทั้งในการทำเอฟทีเอ ย่อมจะมีกลุ่มคนที่ได้ประโยชน์ ขณะที่ก็มีกลุ่มคนที่เสียประโยชน์ และกลุ่มที่มักได้ประโยชน์ คือกลุ่มที่มีการจัดตั้งที่ดีที่สุด มีอำนาจต่อรองมากที่สุด หรือมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบายมากที่สุด ขณะที่กลุ่มที่เสียประโยชน์คือ กลุ่มที่ไม่มีการจัดตั้ง ไม่มีอำนาจต่อรอง ไม่มีเส้นสายทางการเมือง อาทิ กลุ่มผู้บริโภคที่ไร้การจัดตั้งและไม่มีการเคลื่อนไหว ซึ่งอำนาจต่อรองหรืออิทธิพลดังกล่าวมักมีที่มาจากกรณีที่กลุ่มทุนบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองที่ได้เป็นรัฐบาล เพื่ออาศัยประโยชน์จากนโยบายของรัฐ หากการเมืองไม่เข้มแข็งอาจถูกครอบงำเชิงนโยบายจากกลุ่มทุนได้³⁷ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกรณีนี้จึงคือความสามารถในการมีส่วนร่วมสร้างแรงกดดันหรือครอบงำทางการเมือง เพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบายที่จะส่งผลเชิงบวกต่อกลุ่ม ส่งผลให้นโยบายไม่สามารถกำหนดกติกาการแข่งขันทางเศรษฐกิจหรือคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง

(2) การเมืองระหว่างประเทศ

เอฟทีเอไม่เพียงแต่จะเป็นเครื่องมือในนโยบายการค้าของแต่ละประเทศเท่านั้น แต่ยังมีวัตถุประสงค์สำคัญในนโยบายต่างประเทศด้วย³⁸ โดยในเบื้องต้น การเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีระหว่างกัน ประเทศที่มีขนาดใหญ่หรือมีอำนาจและอิทธิพลในทางการเมืองระหว่างประเทศมากกว่าย่อมจะได้เปรียบประเทศเล็กกว่าที่ขาดอำนาจในการต่อรอง

การเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรียังถูกใช้เป็นยุทธวิธีสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยอาศัยประเด็นทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการสร้างความใกล้ชิด ด้วยระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในโลกยุคปัจจุบันถูกขับเคลื่อนโดยพลังทางเศรษฐกิจ ทั้งในแง่พลังการผลิต และการเคลื่อนย้ายทุนข้ามชาติ พลังของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจึงกลายเป็นปัจจัยสนับสนุนให้สองฝ่ายเจรจาตั้งเขตการค้าเสรีโดยอ้างแนวคิดและนโยบายการเมืองที่มีทิศทาง

³⁶ สัมภาษณ์ สภพ มานะรังสรรค์, ใน "2004 ปีแห่งเอฟทีเอเมเนียร์".

³⁷ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุณีพร ทวรรณกุล, การผูกขาดทางธุรกิจกับการเมือง, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), กรุงเทพฯ, 2549, หน้า 1.

³⁸ เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, "FTA กับนโยบายต่างประเทศ," ข่าวสด (9 มกราคม 2549).

เดียวกัน หรือใช้เพื่อเป็นโอกาสในการสร้างพันธมิตรในเวทีระหว่างประเทศเพื่อเพิ่มบทบาทในเวทีโลก

เอฟทีเอยังถูกใช้เป็นเครื่องมือในนโยบายต่างประเทศในหลายประเทศ อาทิ เอฟทีเอของสหภาพยุโรปเป็นการเตรียมศักยภาพให้กับประเทศสมาชิก เสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเพื่อแข่งขันกับประเทศนอกกลุ่มภูมิภาค ในกรณีของจีน เอฟทีเอเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศเช่นกัน โดยเอฟทีเอที่จีนทำกับอาเซียนนั้น ไม่เพียงแต่จะทำให้จีนใกล้ชิดกับอาเซียนมากขึ้น ช่วยเสริมสร้างอิทธิพลของจีนที่มีต่ออาเซียน ยังจะเป็นการลดบทบาทของสหรัฐฯ และญี่ปุ่นในอาเซียนให้ค่อยๆ ลดลงด้วย

การเจรจาทำเอฟทีเอยังสามารถพิจารณาในแง่การช่วงชิงผลประโยชน์ระหว่างประเทศได้ด้วย คู่เจรจาที่พร้อมสามารถดำเนินการร่างความตกลงระหว่างกันได้ทันที และจะเร่งรัดให้เสร็จสมบูรณ์เมื่อใดก็ได้ตามที่คู่เจรจาทั้งสองฝ่ายเห็นพ้อง เป็นการสร้างและแสดงถึงความใกล้ชิดทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ หากการจับคู่เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีจำนวนคู่เจรจาเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ผลประโยชน์ในเชิงการค้าระหว่างประเทศและในเชิงการเมืองระหว่างประเทศย่อมจะตกอยู่กับประเทศที่มีความตกลงร่วมกัน ประเทศอื่นที่อยู่นอกเหนือจากความตกลงที่เกิดขึ้น จึงกลายเป็นผู้ถูกกีดกันออกจากความสัมพันธ์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หลายประเทศจึงก้าวเข้าสู่การเจรจาเอฟทีเอทั้งด้วยความเต็มใจและจำใจก่อนจะถูกกีดกันออกจากระบบโลก

(3) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Relation) ของนโยบายการค้าเสรี

ในแง่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เอฟทีเอถูกมองว่าเป็นการใช้อำนาจทั้งในเชิงความสัมพันธ์และในเชิงโครงสร้าง การสร้างอำนาจเชิงสัมพันธ์ (Relational Power) ด้วยความตกลงเอฟทีเอถือเป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมมากในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศปัจจุบัน เพราะเป็นการสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่โจ่งแจ้ง อาศัยการอ้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและตัวเลขการค้าเป็นตัวตั้ง

แม้ว่าการเจรจาเอฟทีเอจะเกิดขึ้นจากภาวะชะงักงันในการเจรจาภายใต้กรอบองค์การการค้าโลก ที่ส่งผลให้ประเทศที่มีความสามารถในการแข่งขันเสียโอกาสในการส่งออกและขยายการค้า พยายามแสวงหากฎเกณฑ์ทางการค้าใหม่ๆ ที่น่าสนใจกว่าเดิม เอฟทีเอจึงได้รับการให้ความสำคัญมากขึ้น ในแง่หนึ่ง การทำเอฟทีเอระหว่างสองประเทศ ย่อมมีประเทศใดประเทศหนึ่งมีความสามารถทั้งในแง่เศรษฐกิจและอิทธิพลทางการเมืองมากกว่าอีกประเทศหนึ่งโดย

เปรียบเทียบ เอฟทีเอถูกใช้เป็นเพียงเครื่องหมายแสดงความสามารถในการตกลงซึ่งกันและกันเท่านั้น มิได้หมายความว่า การค้าและความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากความตกลงดังกล่าว จะแสดงถึงความเท่าเทียมกัน โดยการค้าเสรีจะมีประสิทธิผลเพียงใด มักขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองของคู่เจรจาค่อนข้างมาก³⁹

ในแง่ของประเทศที่มีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ การทำเอฟทีเอสามารถทำให้สามารถเลือกเฉพาะประเด็นที่เป็นประโยชน์แก่ตนมาเจรจาได้โดยอาศัยวิธีการอ้างการสร้างเสริมและทวีความแข็งแกร่งของอำนาจเชิงความสัมพันธ์ระหว่างตนและคู่เจรจา กลายเป็นประเทศพันธมิตรที่มีความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นกว่าประเทศอื่นที่มีได้เป็นคู่เจรจา ด้วยวิธีดังกล่าว ประเทศอื่นๆ ที่ต้องการมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลที่กฎเกณฑ์การค้าระดับพหุภาคีไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ หรือเพราะต้องการยกระดับความสำคัญของตนในเวทีโลก หรือความต้องการมีพันธมิตรที่มีความน่าเกรงขามในเชิงเศรษฐกิจและการทหาร จึงพยายามจะเข้ามาเป็นคู่เจรจาเอฟทีเอ โดยอาจมีได้ค้ำประกันถึงระดับความแข็งแกร่งและความพร้อมทางเศรษฐกิจของตน ซึ่งด้วยวิธีนี้ นอกจากจะส่งผลในทางกลับกันให้ประเทศที่มีความแข็งแกร่งดังกล่าวมีพันธมิตรในการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น ยังจะให้ผลในแง่สร้างเสริมความได้เปรียบด้านกฎระเบียบทางการค้าแก่ประเทศนั้นมากกว่าในกรอบองค์การการค้าโลก

การทำเอฟทีเอยังสามารถวิเคราะห์ได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจเชิงโครงสร้าง (Structural Power) ในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศได้อีกด้วย กล่าวคือ ผลจากการเจรจาความตกลงเอฟทีเอจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศคู่เจรจา ที่เห็นได้ชัดเจนคือการเปลี่ยนแปลงในแง่กฎระเบียบทางการค้า ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศและระหว่างประเทศ

ขณะเดียวกัน การปรับตัวต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการที่ความตกลงเอฟทีเอมีผลบังคับใช้ ทำให้มีการพัฒนาของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมในทิศทางต่างๆ บางกลุ่มอาจทวีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เช่น กลุ่มนายทุน ผู้ประกอบการในสาขาที่ได้ประโยชน์จากความตกลง บางกลุ่มอาจยิ่งอ่อนแอ สูญเสียอำนาจในการต่อรองอำนาจในสังคมเศรษฐกิจยิ่งขึ้น เช่น กลุ่มเกษตรกรรายย่อย ผู้บริโภค เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงเชิงอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์นี้จะส่งผลต่อโครงสร้างทาง

³⁹ วรพล พรหมกบุตร, "เขตการค้าเสรีกับอำนาจต่อรอง," *กรุงเทพธุรกิจ* (30 มิถุนายน 2547).

การเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายในเวลาต่อมา เมื่อกลุ่มผลประโยชน์มีฐานเสียงและทรัพยากรมากพอ จะมีความสามารถมากขึ้นในการมีบทบาทในวงการเมืองท้องถิ่น หรือการเมืองระดับประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้สนับสนุน กลุ่มกดดัน หรืออาจกลายเป็นตัวแสดงทางการเมืองเสียเอง

การที่กลุ่มผลประโยชน์ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีความสามารถในการก้าวสู่กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองไม่ว่าจะในระดับใด ย่อมจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายในทิศทางที่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มนั้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายดังกล่าวไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นธรรมต่อกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ

ในระดับระหว่างประเทศ สามารถพิจารณาได้ในแง่โครงสร้างอำนาจในเวทีโลก การที่สหรัฐฯ พยายามทำการค้าเสรีกับประเทศอื่นในกรอบทวิภาคี ด้วยการอ้างความล้มเหลวของการเจรจาในกรอบพหุภาคีนั้น นอกจากจะมุ่งให้เกิดกฎเกณฑ์การค้าที่เอื้อประโยชน์แก่ตนมากกว่า ในระบบพหุภาคี ที่จำเป็นต้องได้ฉันทามติจากทุกชาติและเป็นไปได้ยากที่จะได้ประโยชน์จากการเจรจาหลายฝ่ายนี้ อีกทั้งนานาชาติต่างหวั่นเกรงกำลังทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาก็สามารถใช้เวทีดังกล่าวในการฉีกกำลังเพื่อต่อรองกฎเกณฑ์ทางการค้าไม่ให้เอื้อต่อประเทศพัฒนาแล้วที่มีอำนาจทางการเมืองมากกว่า แสดงให้เห็นว่าอำนาจของประเทศพัฒนาแล้วสามารถถูกคัดค้านได้ในเวทีพหุภาคี

ด้วยเหตุนี้ เหล่าประเทศพัฒนาแล้ว หรือประเทศที่มีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจ อาทิ สหรัฐฯ จึงหันเหแนวทางของตนสู่การเจรจาในกรอบทวิภาคี โดยเห็นว่าเป็นแผนสำรองที่มีความโดดเด่น และน่าจะมีโอกาสมากกว่าหากดำเนินการเจรจากับคู่เจรจาที่ละประเทศ อันจะทำให้มีช่องทางในการยื่นข้อเสนอและแสวงหาผลประโยชน์ได้มากกว่า แต่การดำเนินการเจรจานั้น จำเป็นจะต้องมีข้อเสนอที่ช่วยทดแทนให้กับประเทศคู่เจรจาที่ยอมแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ด้วยประเด็นสำคัญที่ได้รับการหยิบยกขึ้นมาจึงกลายเป็นประเด็นเรื่องพันธมิตรทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่ช่วยส่งเสริมให้ประเทศคู่เจรจามีสถานะที่ได้รับความสำคัญมากขึ้นในเวทีโลก ป้องกันการโดดเดี่ยว และด้วยการสร้างเสริมสถานะความเป็นผู้นำดังกล่าว ทำให้ประเทศอื่นๆ ทั้งที่ใหญ่ด้วยขนาดพื้นที่และใหญ่ด้วยขนาดทางเศรษฐกิจ มีความต้องการจะขยายอำนาจเพื่อถ่วงดุลสถานะมหาอำนาจเดี่ยว (Unipolar) ของสหรัฐฯ ในกรณีของโลกตะวันออก จีนและญี่ปุ่นได้รับการจับตาในฐานะประเทศคู่แข่งเชิงอำนาจทางการเมืองที่สำคัญ ที่พยายามแสวงหาพันธมิตรด้วยมาตรการต่างๆ อาทิ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เงินช่วยเหลือ หรือโครงการพัฒนา

ต่างๆ และกลยุทธ์การจัดตั้งเขตการค้าเสรี เป็นเครื่องมือสำคัญอีกเครื่องมือหนึ่งเพื่อสร้างความสำคัญและทวีความเข้มแข็งของสถานะทางการเมืองระหว่างประเทศของตน ซึ่งในกรณีนี้ถือเป็นความพยายามหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในระบบโลกจากขั้วอำนาจเดียว (Unipolar) สู่อำนาจหลายขั้วอำนาจ (Multi-polar World) ด้วยยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจที่มีเอฟทีเอ เป็นเครื่องมือสำคัญอีกเครื่องมือหนึ่ง

สรุป

กล่าวโดยสรุป ในเชิงทฤษฎี เมื่อแบ่งการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศด้วยการใช้สามทฤษฎีหลักในการศึกษา คือพาณิชยนิยมหรือชาตินิยมทางเศรษฐกิจ เสรีนิยม และมาร์กซิสม์ ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตลาดและสังคมนั้น หากนำมาวิเคราะห์กระบวนการเติบโตของนโยบายการค้าเสรีและกระบวนการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีหรือเอฟทีเอ ทั้งในรูปแบบทวิภาคีและพหุภาคี สะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการเติบโตและแผ่ขยายอำนาจขององค์การการค้าโลกในระยะแรกถือเป็นชัยชนะของความเชื่อฝังเสรีนิยม ที่มีความเชื่อมั่นในเสรีภาพทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมือง การแผ่ขยายของตลาดเพื่อเพิ่มปริมาณการผลิต ปริมาณการค้า เพิ่มประสิทธิภาพ ซึ่งจะได้นำไปสู่กระบวนการใช้ทรัพยากรของโลกอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งยังเป็นการใช้กลไกตลาดระหว่างประเทศอย่างมีนัยยะสำคัญ ที่มีการบริหารกระบวนการเชิงอำนาจระหว่างประเทศที่เน้นหลักความเท่าเทียมทั้งระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา รวมถึงถือเป็นการเจือจางแนวคิดแบบชาตินิยมทางเศรษฐกิจ (Nationalism/Economic Nationalism) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกในช่วงที่ผ่านมาเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่สามารถหาข้อยุติในการเจรจาได้ และตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก

ภาวะชะงักงันของการเจรจาในกรอบองค์การการค้าโลกนั้น มีที่มาหลักจากแนวคิดที่เน้นการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ (Nationalism) และการปกป้องทางเศรษฐกิจ (Economic Protectionism) และภาวะความขัดแย้งในเศรษฐกิจระหว่างประเทศอันมีที่มาจากความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันและการขูดรีดในทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่า กระทำต่อประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจน้อยกว่า (Economic Exploitation) ทำให้เวทีพหุภาคีขนาดใหญ่ในองค์การการค้าโลกไม่สามารถธำรงรักษาความชอบธรรมและความสามารถในการไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ในระดับระหว่างประเทศได้ แต่ละประเทศต่างยึดมั่นในการรักษาผลประโยชน์ของตน ไม่ว่าจะในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตร หรือภาคบริการ

และด้วยการที่นานาประเทศมุ่งปกป้องเศรษฐกิจของตนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด ในการค้าระหว่างประเทศนี้ จึงได้นำมาสู่การเจรจาความตกลงการค้าเสรีในกรอบย่อยที่มีขนาดเล็กกว่ากรอบองค์การการค้าโลก กลายเป็นกลยุทธ์ทางการค้าระหว่างประเทศที่ประเทศ คู่เจรจาตกลงจะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน โดยไม่รอประเทศอื่นๆ ที่อาจมีผลประโยชน์ ขัดแย้งกับตนในเวทีองค์การการค้าโลก โดยความตกลงการค้าเสรีในกรอบเล็กนี้สามารถ ดำเนินการได้ทั้งที่เป็นการเจรจาระหว่างประเทศต่อประเทศ ภูมิภาคต่อภูมิภาค หรือประเทศต่อ ภูมิภาคก็ได้ ขึ้นกับความตกลงร่วมกันของคู่เจรจา และเมื่อบวกกับกระแสการแข่งขันทางการค้า ที่รุนแรงยิ่งขึ้นในปัจจุบัน เมื่อประเทศอื่นๆ ได้ประโยชน์จากการทำข้อตกลงการค้าเสรีกรอบเล็ก แล้ว การไม่เข้าร่วมจะเกิดเป็นต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเสียประโยชน์

ความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงการถูกขูดรีดทางเศรษฐกิจในระดับระหว่างประเทศ และการป้องกันตนเองในทฤษฎีแบบชาตินิยมทางเศรษฐกิจที่ได้นำมาสู่การเจรจาเอฟทีเอ รายประเทศหรือรายภูมิภาคนี้ ได้นำมาซึ่งนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองทั้งในระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ เกิดการต่อรองเชิงอำนาจทั้งในเชิงสัมพัทธ์และอำนาจเชิงโครงสร้าง โดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทั้งในแง่โครงสร้างการผลิต (The Production Structure) โครงสร้าง ด้านการเงิน (The Financial Structure) โครงสร้างด้านองค์ความรู้ (The Knowledge Structure) และโครงสร้างด้านความมั่นคง (The Security Structure) เข้าไว้ด้วยกัน