

จ) กระแสสนับสนุนการเปิดเสรีภาคเกษตรจากกลุ่มผู้บริโภค

กระแสการสนับสนุนการเปิดเสรีภาคเกษตรทั้งในประเทศพัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศลดลง ในประเทศพัฒนาแล้ว สัดส่วนของอาหารต่อรายจ่ายครัวเรือนนั้น ลดน้อยลงลงเป็นลำดับ ทำให้ความสนใจของกลุ่มผู้บริโภคที่จะต่อต้านการปกป้องน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผลประโยชน์จากการปกป้องนั้นกระจุกตัว แต่ภาระเบียดเบียนทุนของการปกป้องนั้นกระจายไปยังคนจำนวนมากที่อาจมองว่าไม่เป็นภาระที่หนัก นอกจากนี้เมื่อมีการให้การอุดหนุนสำหรับดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การยกระดับคุณภาพและรักษาความปลอดภัยด้านอาหาร สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องการของประชาชนในประเทศพัฒนาแล้ว แรงดันการอุดหนุนลักษณะนี้จึงมีน้อย ในขณะเดียวกัน ประเทศกลุ่มรายได้ระดับกลาง เช่น ฮังการี โปแลนด์ เม็กซิโก ตุรกี กลับเพิ่มสัดส่วนของเงินอุดหนุนในมูลค่าเพิ่มภาคเกษตรตามรูปแบบที่เห็นทั่วไปเมื่อประเทศพัฒนาถึงระดับหนึ่งและมีรายได้สูงขึ้นก็จะเริ่มปกป้องภาคเกษตร สำหรับประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนจากการเก็บภาษีภาคเกษตรมาเป็นการให้เงินอุดหนุน เมื่อราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกลดลงเป็นประวัติการณ์ในกลางทศวรรษ 1980 และประเทศไทยก็มีการประกันราคาพืชผลมากขึ้น ดังเช่นประเทศพัฒนาแล้ว

ฉ) ข้อวิจารณ์ *Derbez Text (DT)*: จุดเด่น จุดอ่อน และผลกระทบต่อไทย

เนื่องจากประเทศสมาชิกยังมีความเห็นแตกต่างกันมากเกี่ยวกับร่าง modalities ของนายฮาร์บินตัน ประธานการประชุมรัฐมนตรีที่แคนาดาก็ต้องจัดเตรียมเอกสารเพื่อใช้ในการประชุม เอกสารเรื่องการเกษตรที่จัดทำขึ้นเรียกว่า *Derbez Text* ตามชื่อของรัฐมนตรีต่างประเทศของเม็กซิโก เนื้อหาของเอกสารนี้ใกล้เคียงกับข้อเสนอ (position paper) ของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปที่นำเสนอเมื่อเดือนสิงหาคม 2003 หนึ่งเดือนก่อนการประชุม

เพื่อให้เข้าใจว่า ทำไมประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่เห็นด้วยกับ *Derbez Text (DT)* (ดูสรุปสาระในภาคผนวกที่ 1) เราจะสรุปข้อดีข้อเสียของ DT โดยเฉพาะประเด็นสำคัญที่แสดงว่าร่างดังกล่าวจะไม่สามารถทำให้มีการเปิดเสรีภาคเกษตรในประเทศพัฒนาแล้ว การสรุปนี้ได้มาจากบทความวิเคราะห์ร่าง DT ของ Podury, Hيراد, Andrews and Gordon (2003) ทั้งสี่ท่านเป็นนักวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรและทรัพยากรแห่งออสเตรเลีย (ABARE)

การอุดหนุนการส่งออก เมื่อเทียบกับข้อเสนออีก 2 ด้าน (การเปิดตลาดและการอุดหนุนภายใน) ข้อเสนอการอุดหนุนการส่งออกของ DT เป็นข้อเสนอที่น่าพอใจที่สุด เพราะ

มีการกำหนดให้จัดการอุดหนุนการส่งออกและการอุดหนุนสินค้าส่งออกที่กระทบผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา ประเทศสมาชิกต้องลดการอุดหนุนลงและทยอยการลดการอุดหนุนจนหมดไปในที่สุดไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนในด้านงบประมาณหรือปริมาณสินค้าส่งออก (ดูภาคผนวกที่ 1) อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาการจัดการอุดหนุนเป็นประเด็นที่ต้องมีการเจรจาต่อรอง

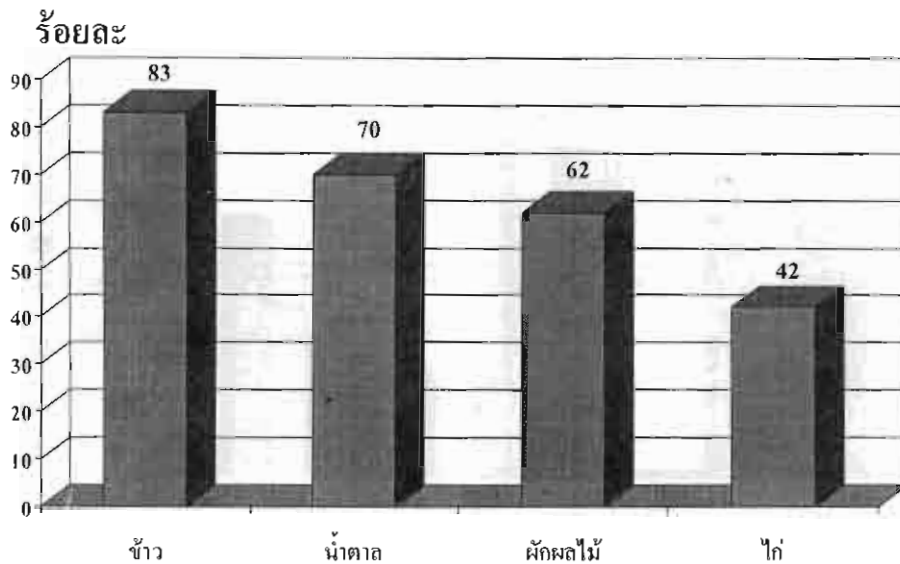
ข้อดี การจำกัดปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนจะมีประสิทธิภาพกว่าการลดเงินอุดหนุน เพราะในปัจจุบันปริมาณสินค้าส่งออกที่ได้รับการอุดหนุนหลายชนิด (ของประเทศพัฒนาแล้ว) มีจำนวนเต็มพิกัดการอุดหนุนตามข้อตกลงสินค้าเกษตรรอบอุรุกวัย (UR) เช่น EU มีสินค้าที่อุดหนุนใกล้เต็มพิกัดถึง 7 ชนิดแล้ว ได้แก่ ข้าว ไข่ น้ำตาล ผลไม้สดและผักไวน์ เนยและผลิตภัณฑ์นม สินค้า 4 ชนิดแรกเป็นสินค้าส่งออกสำคัญของประเทศกำลังพัฒนาและไทย (รูปที่ 4.1)

นอกจากนี้ DT ยังจำกัดโอกาสการที่สมาชิกจะเพิ่มการอุดหนุนสินค้าต่างๆ ที่ไม่เคยได้รับการอุดหนุนมาก่อน

จุดอ่อนของ DT คือ ไม่มีรายละเอียดวิธีการปฏิรูปการลดการอุดหนุนสินค้าส่งออกและความช่วยเหลือด้านอาหาร เพราะ (ก) สินค้าส่งออกสำหรับฝ่ายเป็นสินค้านำเข้าที่สำคัญและมีแนวโน้มการอุดหนุนเพิ่มขึ้น (ดูคดีระหว่างสหรัฐอเมริกากับบราซิลเพิ่มเติมใน WTO website และการร้องเรียนของแอฟริกาข้างบน) (ข) ข้อเสนอ DT เรื่องสินค้าส่งออกมีแต่การกำหนดระยะเวลาการชำระคืน แต่ไม่มีข้อกำหนดเรื่องอัตราดอกเบี้ยที่ใช้คิดลด (ค) ไม่มีข้อเสนอชัดเจนเรื่องการแก้ปัญหาที่เกิดจากการที่บางประเทศขจัดปริมาณผลผลิตอาหารส่วนเกินโดยวิธีให้ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ประเทศกำลังพัฒนา (วิธีนี้คือ การอุดหนุนการส่งออกแฝง) หากมีข้อเสนอการลดการอุดหนุนสินค้าส่งออกที่ชัดเจน ไทยจะได้ประโยชน์ เช่น อเมริกาไม่สามารถนำเข้าส่วนเกินหุ้มตลาดประเทศกำลังพัฒนาได้ ทำให้ไทยขายข้าวได้ แต่ขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารส่งออก-นำเข้า ก็จะต้องหาทางลดการอุดหนุนสินค้าส่งออกสินค้าเกษตร เช่นกัน (แต่ข้อดี คือ รัฐประหยัคเงินภาษีได้)

การอุดหนุนภายใน ข้อความใน DT กำหนดให้ลดการอุดหนุนภายในทุกประเภทเป็นจำนวนมาก (substantial reduction) ลดการอุดหนุนเป็นรายสินค้าปรับปรุงกติกาการอุดหนุนใน Green Box ให้เข้มงวดขึ้นเพื่อป้องกันการให้การอุดหนุนแฝง (ดูภาคผนวกที่ 1)

รูปที่ 4.1 ส่วนแบ่งตลาดส่งออกในโลกของประเทศกำลังพัฒนา

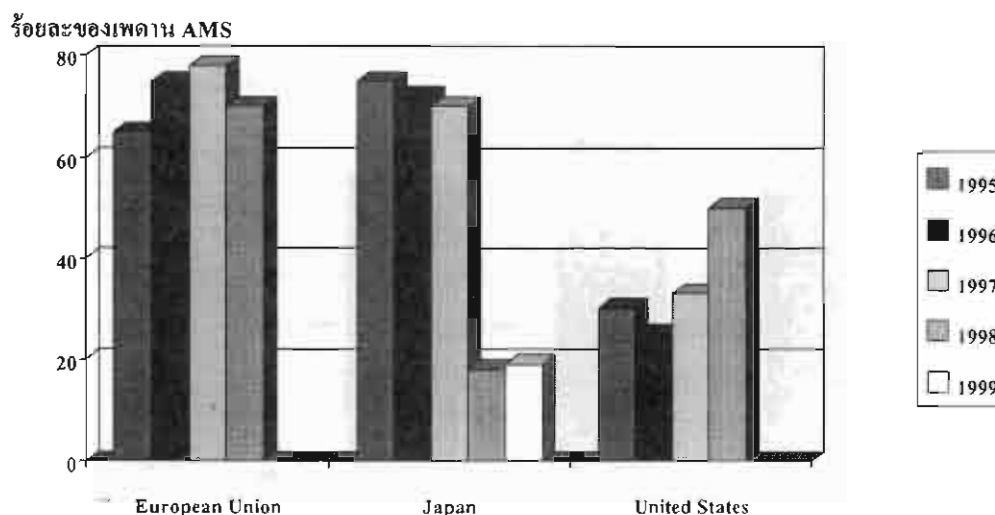


ที่มา : Podbury, et.al. 2003

ข้อดีของการกำหนดเพดานการอุดหนุนแบบ product specific ตามประวัติการอุดหนุน คือ การอุดหนุนประเภทนี้จะไม่เพิ่มขึ้นอีก (แต่จุดอ่อน คือ การอุดหนุนนี้อาจไม่ลดลงก็ได้ เพราะภายใต้กติกา URAA สมาชิกสามารถเพิ่มการอุดหนุนประเภท product specific support ได้ตราบดีที่ AMS ของสินค้าทุกชนิดไม่สูงกว่า AMS ที่ผูกพันไว้) นอกจากนั้นสมาชิกไม่อาจให้อุดหนุนแก่สินค้าชนิดใหม่ที่ยังไม่เคยได้รับการอุดหนุนมาก่อน ดังนั้น กติกาการอุดหนุนจะเข้มแข็งขึ้น การบิดเบือนตลาดจะลดลงบ้าง

จุดอ่อน คือ (ก) ไม่ได้แก้ไขข้อบกพร่องของนิยาม market price support ดังกล่าวมาแล้ว (ข) แม้จะมีการเปลี่ยนวิธีคิด AMS เพื่อให้มีการลดเงินอุดหนุนแท้จริงที่จ่ายให้แก่เกษตรกร แต่ถ้าจะให้การลด AMS เกิดขึ้นจริงในรอบโดฮา สมาชิกจะต้องตกลงลดการอุดหนุนเป็นจำนวนมาก (เช่น ลดลงร้อยละ 70-80 ของระดับปัจจุบัน) ในกรณีของอเมริกาและยุโรป ทั้งคู่ต้องลดการอุดหนุนลงจากปัจจุบันถึงร้อยละ 30-50 ก่อน หลังจากนั้นการลดการอุดหนุนจึงจะมีผลให้เกษตรกรได้เงินอุดหนุนน้อยกว่าปัจจุบัน (ดูรูปที่ 4.2) ดังนั้นโอกาสที่จะเจรจาสำเร็จคงยากมาก

รูปที่ 4.2 การใช้ประโยชน์จาก AMS



Source : Podury, et.al. 2003

(ค) แม้ DT จะกำหนดเพดานการอุดหนุนภายใต้ Blue Box แต่เพดานนี้คำนวณจากมูลค่าสินค้าเกษตร แทนที่จะคำนวณจากมูลค่าอุดหนุนแท้จริงภายใต้ Blue Box ดังนั้นเพดานก็อาจไม่มีผลให้การอุดหนุนแท้จริงภายใต้ Blue Box ลดลง ยิ่งกว่านั้นประเทศที่เคยใช้ Blue Box ในระดับต่ำ ก็อาจหันมาขยายการอุดหนุนภายใต้ Blue Box ได้ เช่น ในปี 1996-98 สหรัฐอเมริกาไม่เคยใช้ Blue Box support ภายใต้กติกาใหม่ใน DT สหรัฐอเมริกามีสิทธิ์ที่จะอุดหนุนเกษตรกรตามมาตรการ Blue Box เป็นจำนวน US\$ 10 พันล้าน (หรือสี่แสนล้านบาท) แต่ถ้ากำหนดเพดานจากการอุดหนุนจริงในอดีต อเมริกาอาจไม่มีสิทธิ์ใช้ Blue Box support เลย

(ง) ข้อกำหนด DT มิได้กำหนดเงื่อนไขว่าการอุดหนุนภายใต้ Blue Box ต้องมีการลดปริมาณการผลิตพร้อมๆ กัน เมื่อไม่มีเงื่อนไขนี้ ก็เป็นไปได้ว่าสมาชิกอาจให้การอุดหนุน Blue Box ที่มีผลให้ผลผลิตเกษตรเพิ่มขึ้น ทำให้การบิดเบือนตลาดสินค้าเกษตรโลกรุนแรงขึ้น

การเปิดตลาด (market access) ปฏิญญาโดฮา (Doha mandate) กำหนดให้สมาชิก WTO ต้องเปิดตลาดเพิ่มขึ้นอย่างมาก (substantially improve market access) การจะบรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ได้จะต้องมีการลดอัตราภาษีศุลกากรลงมาก และหรือต้องเพิ่ม tariff quota เป็นจำนวนมาก แต่ข้อความใน DT ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของปฏิญญาโดฮาได้

ก) ภาษีศุลกากร DT กำหนดให้ใช้วิธีลดภาษีแบบสูตรผสม 3 แบบ (blended approach) โดยให้สมาชิกแบ่งรายการภาษีเป็น 3 กลุ่ม แต่ละกลุ่มให้ลดภาษีตามสูตรที่ต่างกัน (ดูภาคผนวกที่ 1) สูตรนี้คือสูตรที่ใช้ในรอบอูรุกวัย วิธีที่สอง คือ ให้ใช้สูตรสวิส ซึ่งจะมีผลให้รายการที่มีอัตราภาษีสูงมาก ต้องลดภาษีลงมาก (ดูภาคผนวกที่ 2) วิธีที่สาม คือ tariff lines ที่เหลือให้ลดอัตราภาษีเป็น 0 นอกจากนั้นยังวางเงื่อนไขว่าผลรวมของการลดอัตราภาษีจะต้องไม่ต่ำกว่าอัตราเป้าหมาย

จุดอ่อน คือ ข้อกำหนดของ DT เรื่องเปอร์เซ็นต์ของ tariff lines ที่ต้องลดอัตราภาษีลง กับอัตราการลดภาษีขั้นต่ำจะเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดในทางปฏิบัติ ซึ่งทำให้สมาชิกเบี่ยงได้ กล่าวคือ แม้สมาชิกจะมี tariff lines สินค้าเกษตรหลายร้อยรายการ (ไทยมี tariff lines เกินพัน อัตรา) แต่มีภาษีเพียงบางรายการที่มีผลกระทบต่อการค้า สินค้าจำนวนมากไม่มีการนำเข้าเลย (เช่น ไทยไม่ได้นำเข้าข้าว มันสำปะหลัง ยาง ฯลฯ) ฉะนั้นประเทศอาจเลือกลดภาษีขั้นต่ำ โดยการลดภาษีสินค้าที่ไม่มีการนำเข้าเลย แต่ไม่ลดสินค้าสำคัญที่มีการนำเข้า หรือที่จะมีผลกระทบต่อเกษตรกรในประเทศ ตัวอย่างเช่น อเมริกามีภาษี 1,400 รายการ EU มี 2,000 รายการ แต่อัตราภาษีที่ครอบคลุมสินค้านำเข้าที่อ่อนไหวมีไม่กี่รายการ เช่น น้ำตาล (มีไม่เกิน 10 รายการ) ผลิตภัณฑ์นม ดังนั้นถ้าจะใช้สูตร UR ให้ได้ผล ข้อตกลงรอบใหม่จะต้องกำหนดให้สมาชิกลดภาษีกับสินค้าที่มีการนำเข้ามากที่สุดก่อน เช่น กรณี EU มีรายการภาษี 10% ที่คิดเป็นมูลค่านำเข้าเท่ากับ 80% ของมูลค่านำเข้าในปี 2544

ยิ่งกว่านั้นผลการวิจัยพบว่าหากใช้สูตร UR การลดภาษีต้องลดมากกว่า 36% เพราะถ้าลดเพียง 36% เหมือนในรอบ UR ก็จะไม่มีผลต่อการขยายตลาดสินค้าเกษตรเลย เหตุผลสำคัญที่จะทำให้การเจรจาลดภาษีในรอบโดฮาไม่เกิดผลในทางปฏิบัติต่อการเปิดตลาด คือ การลดภาษีเป็นการลด "อัตราภาษีผูกพัน" (bound rate) ไม่ใช่การลด "อัตราภาษีที่เรียกเก็บจริง" (applied rate) ประเทศส่วนใหญ่มักกำหนด อัตราภาษีผูกพันในระดับที่สูงลิบ ขณะที่อัตราเก็บจริงจะต่ำกว่าอัตราผูกพันมาก ดังนั้นหากจะให้การลดภาษีเกิดผลต่อการนำเข้าจริง จะต้องลดภาษีผูกพันในอัตราที่สูงมาก เช่น หากจะให้ EU นำเข้าข้าวสาลีจริง EU ต้องลด "ภาษีอัตราผูกพัน" ลงอย่างน้อย 77% คงไม่มีประเทศใดยอมรับเงื่อนไขข้อตกลงการลดภาษีในอัตราที่สูงขนาดนี้

จุดอ่อนของ UR อีกประการหนึ่ง คือ มีข้อตกลงเรื่อง special safeguard ที่ยอมให้สมาชิกขึ้นภาษีสูงกว่าอัตราผูกพันหากปริมาณนำเข้าเพิ่มสูงกว่าปริมาณที่กำหนดหรือราคานำเข้าลดต่ำกว่าราคาเป้าหมาย ผลก็คือ ประเทศพัฒนาแล้วอย่างยุโรปกำหนดให้ประเทศผู้ส่งออก

ขายน้ำตาลใน EU เท่ากับราคาภายใน EU ถ้าใครขายน้ำตาลใน EU ในราคาตลาดโลก EU ก็จะใช้ SSG เก็บภาษีนำเข้า ดังนั้นภายใต้โครงสร้างภาษีและระบบ SSG ในปัจจุบัน ราคาน้ำตาลในตลาดโลกต้องลดเหลือ 0 ก่อนที่จะมีการนำเข้าน้ำตาลเกินกว่าปริมาณ quota tariff

ข้อจำกัดของ DT คือ ยังเปิดโอกาสให้มีเจรจาเรื่องการใช้ SSG และระยะเวลาของการใช้ SSG ตราบใดที่มีการใช้ SSG ตราบนั้นการเปิดตลาดสินค้าเกษตรก็จะไม่มีโอกาสขยายตัว (ไทยมี SSG แต่ไม่เคยประกาศใช้)

จุดอ่อนอีกข้อ คือ DT ขอมให้สมาชิกไม่ต้องกำหนดเพดานภาษีขาเข้า (tariff peaks) สำหรับสินค้าบางอย่างด้วยเหตุผลด้านข้อกังวลที่ไม่เกี่ยวกับการค้า (non-trade concerns) เช่น ข้าวและนมผงพร่องไขมันของญี่ปุ่นที่มีอัตราภาษีสูงลิบ

จุดอ่อนข้อสุดท้าย คือ นอกจากการใช้สูตรผสมแล้ว DT ยังกำหนดให้สมาชิกทุกประเทศต้องลดภาษีตามอัตราเฉลี่ยขั้นต่ำ ถ้าจะให้วิธีนี้ใช้ได้ผล การลดอัตราเฉลี่ยขั้นต่ำต้องลดในอัตราที่สูงมาก จากข้อมูลภาษีของ WTO ในปี 2544 พบว่าถ้าลดอัตราภาษีเฉลี่ยลง 50% อัตราภาษีถ่วงน้ำหนักของ EU จะลดลงเพียง 0.3% และลดประมาณ 1% สำหรับสหรัฐอเมริกา

สำหรับไทยหากใช้ข้อตกลง DT ไทยสามารถทำตามข้อตกลงได้ไม่ยาก และการทำตามข้อตกลงจะไม่มีผลต่อการเปิดตลาดสินค้าเกษตรของไทยมากนัก เพราะไทยสามารถเลือกลดภาษีในบางรายการที่ไม่มีการนำเข้า ฯลฯ แต่ถ้าทำตามกรอบ DT ผู้บริโภคไทย และอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบบางอย่างจากต่างประเทศก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากการเจรจา

ข) โควตาภาษี (Tariff quotas) ข้อเสนอ Derbez Text มิได้มีข้อความที่ชัดเจนที่จะให้สมาชิก WTO ต้องขยายโควตาภาษี (tariff quotas) นี้คือ จุดอ่อนใหญ่หลวงของ DT เพราะเราทราบมาแล้วว่าการขอเสนอการลดภาษีมีย่อבקพร่องมาก ดังนั้นถ้าจะให้มีการเปิดตลาดสินค้าเกษตรเกิดขึ้นจริง จะต้องมีข้อตกลงชัดเจนเรื่องการขยายโควตาภาษี

ในรอบ UR มีข้อตกลงให้แปลงมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีเป็นโควตาภาษีโดยกำหนดให้มีการเปิดตลาดขั้นต่ำ (minimum access) ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของการบริโภคในประเทศ (ดูปัญหาการคำนวณปริมาณบริโภคในประเทศในนิพนธ์ พัวพงศกร 2539) ในรอบนี้อเมริกาเสนอให้ขยายโควตาอีก 20% ของปริมาณเดิมหรือเท่ากับ 1% ของการบริโภค ข้อเสนอขั้นต่ำเกินไปสำหรับประเทศผู้ส่งออกอย่างไทย

ประเด็นอื่นๆ เช่น non-trade concerns

DT มีมาตราที่เกี่ยวกับสมาชิกใหม่ สัญญาสันติภาพ (peace clause) และประเด็นอื่นๆ ภายใต้หัวข้อ "ประเด็นที่ยังไม่ได้ตกลงกัน"

ประเด็นสำคัญอื่น คือ ข้อกังวลที่ไม่เกี่ยวกับการค้า (non-trade concerns) และ สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (geographical indications) ซึ่งจะเป็นผลเสียต่อการปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตร non-trade concerns ที่ประเทศพัฒนาบางประเทศหยิบยกมาใช้เป็นข้อต่อรอง ได้แก่ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม สวัสดิการของสัตว์ การจ้างงานชนบท และการพัฒนาชนบท นักวิชาการจำนวนมากเห็นว่าการแก้ไขข้อกังวลที่ไม่เกี่ยวกับการค้าควรใช้มาตรการทางตรงอื่นๆ ดีกว่า การใช้มาตรการทางการค้าที่นอกจากจะบิดเบือนการค้าแล้ว ยังจะถูกประเทศพัฒนาใช้เป็นเครื่องมือกีดกันสินค้าจากประเทศอื่น หรือใช้เป็นข้ออ้างในการอุดหนุนภาคเกษตรของตน

4.2 การเมืองกับกระบวนการเจรจา

ก) การเมืองเรื่องกระบวนการเจรจา

องค์การการค้าโลก ได้ชื่อว่าเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นประชาธิปไตยที่สุด เนื่องจาก ประเทศสมาชิกทุกประเทศมีสิทธิมีเสียงเสมอกัน ไม่มีประเทศใดมีสิทธิยับยั้ง (veto) เหมือนเช่น สหประชาชาติ ไม่มีกลุ่มประเทศที่เข้าเป็นสมาชิกถาวรหรือไม่ถาวรในองค์กรย่อย อย่างเช่น มன்றิ์ด้าน ความมั่นคง (Security Council) ขององค์การสหประชาชาติ การตัดสินใจใดๆ ต้องได้รับความเห็นชอบ จากสมาชิกทั้งหมด ข้อตกลงใดๆ ต้องเป็นผลที่เกิดจากฉันทามติ (consensus) สร้างความเสมอภาค ให้แก่บรรดาประเทศสมาชิกละเลียด และเปิดโอกาสให้ประเทศเล็กสามารถขัดขวางข้อตกลงต่างๆ ได้

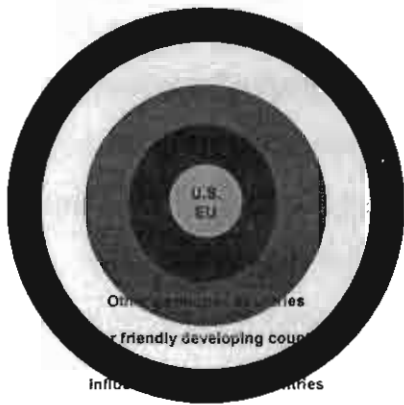
นอกจากนี้ องค์การการค้าโลกยังได้ชื่อว่าเป็นองค์กรที่ตั้งอยู่บนกฎระเบียบที่ชัดเจน (rules-based organization)

ทว่า ในความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ องค์การการค้าโลก หาได้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย หรือมีกฎระเบียบที่ชัดเจน ดังกล่าวข้างต้นไม่ และตราบไคที่ยังเป็นเช่นนี้ ประเทศกำลังพัฒนา และ ประเทศด้อยพัฒนา ก็ยากที่จะประสบผลสำเร็จในด้านการเจรจา สินค้าเกษตร หรือ ในการเจรจาเรื่องใดๆ

การวิเคราะห์การเมืองในกระบวนการเจรจาจะแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ 1) เรื่องการ “ผลิต” ฉันทามติ และ 2) เรื่องการขาดกฎระเบียบซึ่งทำให้เกิดความไม่โปร่งใส

1) การ “ผลิต” ฉันทามติ มาตรา IX.1 ของสัญญา Marrakesh Agreement ระบุว่า การตัดสินใจใดๆ จะต้องได้รับฉันทามติ และหากไม่สามารถหาฉันทามติได้ ก็ให้ตัดสินใจด้วย การลงคะแนนเสียง ในทางปฏิบัติ การลงคะแนนเสียง ไม่เคยเกิดขึ้นใน WTO ในทางทฤษฎี ฉันทามติ หมายถึงว่าทุกประเทศเห็นชอบและเห็นด้วยกับการตัดสินใจ แต่ในทาง

ปฏิบัติ ที่ประชุมจะสรุปว่าได้ฉันทามติแล้ว หากไม่มีใครคัดค้านอย่างเป็นทางการ ฉะนั้น ฉันทามติจึงไม่ได้หมายความว่าประเทศสมาชิกทั้งหมดให้ความเห็นชอบ แต่หมายความว่าไม่มีเสียงคัดค้านการนิ่ง คือการเห็นด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเทศมหาอำนาจก็จะมีวิธีการ “ผลิต” ฉันทามติ โดยมีกลยุทธ์หลากหลายที่มุ่งให้ประเทศสมาชิกที่คัดค้านนั้น “นิ่งเสีย”



กลยุทธ์ดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกันคือ หนึ่ง การเจรจากรอบ สอง กระบวนการประชุมที่ทำให้ประเทศส่วนใหญ่ไม่มีส่วนร่วม และสาม การข่มขู่ประเทศ ที่ไม่เห็นด้วย

ในการเจรจากรอบ ประเทศมหาอำนาจมักจะใช้วิธีการที่อาจเรียกว่า วงกลมซ้อน ดังรูป กล่าวคือ สหรัฐและยุโรป จะหารือกันเพื่อหาจุดยืนร่วมกันหลังจากนั้น ก็จะ

ขยายวงไป ยังญี่ปุ่นและ แคนาดา ที่ประเทศนี้ ได้สมญานามว่า Quad หลังจากนั้น ก็ดึงเอาประเทศพัฒนา แล้วอื่นๆมาร่วมวง (โดยเฉพาะ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน) ตามด้วย ประเทศกำลังพัฒนาที่พอจะเป็นมิตร เช่น อัฟริกาใต้ อาเจนตินา บราซิล ชิลี สิงคโปร์ กลุ่มหลังนี้ บางครั้งจะเรียกว่า ประเทศเพื่อนประธานการประชุม¹⁷ (Friends of the Chair) และอันดับสุดท้าย ก็จะเชิญประเทศกำลังพัฒนาที่สำคัญ อาทิ จีน อินเดีย และมาเลเซีย ซึ่งมีอาจ หลีกเลียงได้ ส่วนประเทศกำลังพัฒนา และด้อยพัฒนาอื่นๆทั้งหลาย ซึ่งเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของ WTO ก็จะไม่สามารถเอียงกรายเข้าใกล้ “วงใน” ของการเจรจา ซึ่งโดยปกติจะมีจำนวนประมาณ 20-30 ประเทศ การเจรจากรอบนี้ เรียกว่าการเจรจาแบบ green room

ฝ่ายที่เห็นด้วยกับการเจรจาวงเล็กมักจะอ้างว่าการประชุมกลุ่มเล็กนั้นมีประสิทธิภาพมากกว่า อีกทั้งการเจรจากลุ่มย่อยมิได้กำหนด หรือตัดสินใจอะไร เป็นลักษณะการเจรจาปลายเปิด และการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับที่ประชุมใหญ่อยู่ดี แต่ประเทศเล็กหลายประเทศก็เห็นพ้องต้องกันว่า green room นี้แหละเป็นสถานที่ที่จุดยืนขั้นสุดท้ายถูกกำหนด และจุดยืนนั้น ก็จะเสนอให้ที่ประชุมใหญ่รับรองและได้มาซึ่งฉันทามติ ยิ่งใช้หลักการว่าจะต้องให้ทุก

¹⁷ ในกรณีกลุ่มเจรจาสันค้าเกษตรรอบโดฮา ประธานคือนาย Stuart Harbinson

ประเด็นเดินหน้าไปพร้อมกันทั้งคู่ (single undertaking) ด้วยแล้ว ก็ยังเพิ่มแรงกดดันให้การ
คัดค้านกระทำไต่ยากขึ้น เมื่อมีร่างสำเร็จรูปมาจาก green room แล้ว

กระบวนการประชุม ที่ทำให้ประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้แสดงความเห็นหรือไม่มีส่วน
ร่วมในการตัดสินใจ ก็ทำให้เกิด “ฉันทามติ” ที่ประเทศมหาอำนาจต้องการได้ เริ่มต้นตั้งแต่
ส่งเอกสารเข้า ส่งเอกสารจำนวนมาก ไม่มีรายงานการประชุมจากการเจรจากรอบ ไม่มี
รายงานการประชุมล่วงหน้า และการเร่งรัดให้ตัดสินใจในเวลาอันสั้น บ่อยครั้งมีการเสนอ
ร่างในตอนเช้า และเร่งรัดให้ รับรองในตอนบ่าย ประเทศกำลังพัฒนานั้น เสียเปรียบอยู่แล้วใน
เรื่องกำลังคน¹⁸ และความสามารถในการเข้าใจประเด็นทางเทคนิค แต่ก็ถูกรบเร้าให้เห็น
ด้วยกับร่างข้อตกลง ที่กำหนดมาก่อนหน้าแล้วจาก green room แม้แต่เรื่องที่ไม่ซับซ้อน เช่น
กรณีการจัดตั้งคณะกรรมการเจรจาการค้า (Trade Negotiating Committee: TNC) เพื่อผลักดัน
การเจรจารอบโดฮา และการเลือกประธาน TNC ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ไม่เห็น
ด้วยกับการจัดตั้ง TNC เนื่องจากมี WTO General Council ทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว นอกจากนี้
ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศก็คัดค้านการที่จะให้ ผู้อำนวยการ WTO เอง มาเป็นประธาน
TNC เนื่องจากประเทศต่างๆ ปรารถนาว่าต้องมาเจรจา ต่อรองกับ Secretariat ซึ่งน่าจะวางตัว
เป็นกลาง อย่างไรก็ดี ผู้อำนวยการ WTO ในขณะนั้น (Mike Moore) ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็น
ประธาน TNC ทั้งนี้ ผู้แทนจากหลายประเทศ เช่น บูลกาเรีย ก็ได้ประท้วงเรื่องนี้อย่างแรง
(WTO, 2002) โดยระบุว่า ได้รับเอกสารแบบกระชั้นชิด และมีได้มีส่วนร่วมในการประชุม
อย่างไม่เป็นทางการก่อนหน้านี้ นั้นทั้งๆ ที่ร้องขอ

นอกจากนี้ การประชุมระดับรัฐมนตรีสองปีครั้ง ทำให้ไม่มีความต่อเนื่องหรือมีกล
ไก ที่ทำให้ประเทศเล็กๆ มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เมื่อข้อตกลงส่วนใหญ่เจรจากันนอกกรอบ ซึ่ง
บางประเทศไม่เคยได้เข้าร่วม ทำให้ยากลำบากที่ประเทศเล็กๆ จะเข้าใจประเด็นหรือคัดค้านได้

ที่สำคัญคือ ร่างข้อตกลงมักจะไม่ได้สะท้อนความเห็นที่หลากหลาย แต่มักจะถูกร่าง
โดย ประธาน ร่างข้อตกลงด้านเกษตรที่นำเสนอที่เมืองแคนคูนก็มีลักษณะเช่นนี้

การข่มขู่ประเทศที่ไม่เห็นด้วย เป็นกลยุทธ์สำคัญในการ “ผลิต” ฉันทามติประเทศใด
ที่ขัดขวางฉันทามติก็จะถูกกดดันอย่างแรง ที่เจนีวา และที่เมืองหลวงประเทศเล็กๆ หลาย

¹⁸ ในปี 2000 มี 24 ประเทศที่ไม่มีผู้แทนถาวรที่กรุงเจนีวา โดยเฉลี่ยแล้ว ประเทศกำลังพัฒนามีเจ้าหน้าที่ประจำเพียง
3.5 คน ซึ่งต้องดูแลองค์การระหว่างประเทศในกรุงเจนีวาทั้งหมด ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วมีเจ้าหน้าที่ 7.4 คน
โดยเฉลี่ย ทำหน้าที่เกี่ยวกับ WTO เท่านั้น โดยทั่วไป WTO มีการประชุมสัปดาห์ละ 40-50 ครั้ง

ประเทศจะ “นิ่งเสีย” เพราะแรงกดดันซึ่งมีหลายลักษณะ กล่าวคือ ผู้แทนเจรจาของประเทศใด “คืออื่น” ก็อาจถูกรัฐบาลสหรัฐ หรือตัวแทนในสถานทูตอเมริกันในประเทศนั้นเข้าหาผู้นำ โดยดำหนิว่าผู้แทนคนนั้นกำลังทำลายความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศทั้งสอง¹⁹ ซึ่งก็มีโอกาส ทำให้ผู้แทนคนนั้นถูกเรียกกลับหรือโยกย้าย²⁰ นอกจากนี้ ประเทศที่ไม่เห็นด้วยยังถูกขู่ เรื่อง การตัดสิทธิพิเศษ GSP การถอนเงินกู้คืน การถอนการลงทุน และการเพิกถอนสิทธิพิเศษ อื่นๆทางการค้า ผู้แทนประเทศหนึ่งถึงกับออกปากว่าในประเทศของตน มีอำนาจอยู่ 4 อย่างด้วยกัน คือ อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ และอำนาจของสถานทูตอเมริกัน (Kwa, 2003, p.43) ยิ่งภายหลังเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน ซึ่งผู้นำสหรัฐได้ประกาศว่าประเทศใด ไม่เห็นด้วยกับสหรัฐถือว่าเป็นศัตรู ก็ยิ่งทำให้การได้มาซึ่งฉันทามติทำได้ง่ายขึ้น การขัดขวางการเจรจาการค้าตามแนวทางของสหรัฐ ถือเสมือนการไม่ร่วมมือกับการต่อต้านผู้ก่อการร้าย ภายใต้บรรยากาศเช่นนี้ โอกาสที่ประเทศกำลังพัฒนาจะผลักดันเรื่องการลดการปกป้องและการอุดหนุนสินค้าเกษตรก็ยิ่งทำได้ยากยิ่งขึ้น การยึดอายุ Farm Act ของสหรัฐอเมริกาในปี 2002 ซึ่งหมายถึงการเพิ่มการอุดหนุนไปอีกร้อยละ 63 ก็อาจแสดงถึงท่าทีที่ไม่สนใจที่จะรักษาพันธะภายใต้ความตกลงเรื่องสินค้าเกษตรด้วย นอกจากนี้ การขยายของสหภาพยุโรป ซึ่งทำให้การอุดหนุนเพิ่มขึ้นจนถึงปี 2006 และคงระดับนั้นจนถึงปี 2013 น่าจะนำไปสู่การทรมตลาดสินค้าเกษตรต่อไป อย่างมีฉันทามติ

2) การขาดกฎระเบียบซึ่งทำให้เกิดความไม่โปร่งใส

ในเรื่องการเจรจานอกรอบ ไม่มีการประกาศให้ทราบว่าจะมีการเจรจาเมื่อไร และไม่มีหลัก เกณฑ์ใดๆ ที่ระบุว่าประเทศใดควรจะได้เข้าร่วม เมื่อบางประเทศแสดงความสนใจ ก็ยังมีกรณีที่ถูกห้ามไม่ให้เข้าร่วมเจรจาเสียอีก หลายๆประเทศ ไม่รู้ด้วยซ้ำว่า มีการปรึกษาหารือ นอกรอบต้องสืบแสวงหาข้อมูลเอาเอง นอกจากนี้ ก็ขาดกฎระเบียบเกี่ยวกับบทบาท และหน้าที่ของประธานการเจรจาแต่ละกลุ่ม และไม่มีระบบที่ตรวจสอบได้ ประธานการประชุมแต่ละเรื่อง สามารถใช้วิจารณ์ญาณของตนเอง ในอันที่จะรับฟังหรือไม่รับฟังความเห็นของประเทศใดก็ได้ ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ว่าความเห็นของทุกประเทศ จะต้องบันทึกไว้ หรือความเห็นที่

¹⁹ ผู้แทนการค้าอเมริกัน นาย Robert Zoellick กล่าวดำหนิเอกอัครราชทูตปากีสถานว่าไม่สนใจรักษา ประโยชน์ให้กับประชาชนของตนเอง (Inside US Trade, 2002)

²⁰ ตัวอย่างเช่น เอกอัครราชทูตประเทศอียิปต์ ไม่ได้กลับคืนผู้ตำแหน่งที่เจนีวาหลังจากการประชุมที่โดฮา และเอกอัครราชทูตประเทศอเมริกากลางประเทศหนึ่งก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน (Kwa, 2003)

เป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องแจกในที่ประชุมไม่มีหลักเกณฑ์ว่าจุดยืนของทุกๆ ฝ่ายจะต้องแจ้งให้ที่ประชุมทราบไม่มีหลักเกณฑ์ว่าประธานจะต้องหารือกับประเทศ ที่ต้องการแสดงจุดยืน และให้บันทึกผลการหารืออื่นๆ ไว้ ซึ่งอาจทำเป็นตารางว่าได้หารือกับ ที่ประเทศ และผลการหารือเป็นเช่นไร มีความเห็นสอดคล้องกันหรือ ขัดแย้งกันอย่างไร ในการเจรจาสินค้าเกษตร นั้น มีแต่ประธาน (Stuart Harbinson) เท่านั้นที่มีข้อมูลว่าได้ทำอะไรหรือไม่ได้ทำอะไรบ้าง ไม่มีหลักฐานว่าได้มีการหารือ และไม่มีเอกสารยืนยันว่าทุกฝ่าย ได้ตกลงเห็นด้วยไม่มีเอกสารบันทึกประวัติความเป็นมา ซึ่งผู้แทนการเจรจารุ่นต่อไป จะได้อาศัยศึกษา หากกำหนดให้มีเอกสารหรือขั้นตอนดังกล่าว ก็จะช่วยให้เกิดความ โปร่งใสมากขึ้น (ซึ่งก็อาจจะไม่ใช่สิ่งที่ ประธานต้องการ)

ข) เกมของประเทศมหาอำนาจ

มีผู้กล่าวว่าประเทศมหาอำนาจเล่นเกมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในลักษณะ Machiavelli Game (Jonquieres, 2003) กล่าวคือประเทศมหาอำนาจจะใช้วิธีการทุกวิถีเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ รวมทั้งการหลอกล่อและใช้กลลวง การนำเรื่อง Singapore Issues เข้าไปเป็นข้อต่อรอง ถูกมองว่าเป็นการเล่นเกมเพราะว่าภาคธุรกิจ EU แท้จริงแล้วมิได้ใส่ใจประเด็นนี้มากนัก และเมื่อการเจรจาเข้าสู่จุดวิกฤต EU ก็ถอนเรื่องนโยบายแข่งขันและการลงทุนได้ การที่ประธานกรรมการสหภาพยุโรปผลักดันเรื่อง Singapore Issues เข้ามาในเวทีการเจรจาแต่แรก ก็เพื่อหลอกประเทศฝรั่งเศสซึ่งต่อต้านการเปิดเสรีสินค้าเกษตรให้ร่วมวงด้วย โดยคาดว่าฝรั่งเศสเห็นแล้วว่า Singapore Issues จะไม่เป็นที่ยอมรับซึ่งจะมีผลจาก Single Undertaking ทำให้การเปิดตลาดเกษตรไม่คืบหน้าไปด้วย EU คาดว่าด้วยเล่ห์เพทุบายนี้ จะทำให้ฝรั่งเศสตกบันพลอยโจน เพื่อสามารถร่วมมือกับ US ข่มขู่ประเทศเล็กให้ยอมรับได้ แต่ผลลัพธ์ไม่เป็นไปอย่างที่ EU คาดการณ์ไว้ เพราะการถ่วงดุลอำนาจได้เปลี่ยนไป ประเทศกำลังพัฒนารวมตัวกันเป็นกลุ่มพันธมิตรที่เข้มแข็งในการต่อต้าน

ค) ความล่าช้าของการเตรียมประชุมแคนทูน

ร่าง modalities มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการเจรจาการค้า ในรอบ UR ร่าง Dunkel เป็นร่างที่ทำให้ประเทศสมาชิกมีกรอบที่ใช้ยึดในการเจรจา ในการเจรจารอบโดฮา ผู้อำนวยการ WTO จึงมอบหมายให้นาย Stuart Harbinson จัดทำร่าง modalities โดยรวบรวมจากข้อเสนอของประเทศต่างๆ ในทำนองเป็นร่างที่ประนีประนอมข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ ร่างแรกออกเผยแพร่ให้สมาชิก WTO ในเดือนกุมภาพันธ์ 2003 แต่ถูกระงับไว้พิจารณาอย่าง

รุนแรง นายฮาร์บินสันจึงนำความเห็นในที่ประชุมกลับไปปรับปรุงเป็นร่างที่สอง ร่างฉบับใหม่ออกเผยแพร่เมื่อเดือนเมษายน 2003 แต่ประเทศสมาชิกก็ยังคงมีความเห็นแตกต่างกันมาก

เนื่องจากร่างข้อเสนอครั้งที่สองของฮาร์บินสันออกมาในเดือนเมษายน 2003 ซึ่งใกล้กับกำหนดประชุมรัฐมนตรีที่แคนคูนในเดือนกันยายน 2003²¹ ประเทศสมาชิกจึงไม่มีเวลาพอจะหาข้อยุติ เมื่อประเทศสมาชิกไม่ยอมรับร่างดังกล่าว ประธานจัดการประชุมที่แคนคูนจึงมีความจำเป็นต้องจัดเตรียมร่างข้อเสนอเพื่อให้รัฐมนตรีมีมติ ทว่าร่างข้อเสนอของนาย Derbez กลับทำผิดเป็นซ้ำสองกล่าวคือ เนื้อหาส่วนใหญ่ในร่างข้อเสนอมาจากข้อตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกา กับสหภาพยุโรป²² แม้ร่าง Derbez จะหลีกเลี่ยงปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องขนาดการเปิดเสรีตลาดและไม่กำหนดระยะเวลาการทำตามข้อตกลง) แต่นั่นไม่ใช่ประเด็นสำคัญในสายตาของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ปัญหาอยู่ที่ประเทศกำลังพัฒนาทราบดีว่าร่าง Derbez text เป็นร่างฉบับ "ร่างทรง" ของสหรัฐอเมริกา-สหภาพยุโรป ซึ่งสะท้อนว่าทั้งคู่ไม่มีความจริงใจที่จะเปิดเสรีภาคการเกษตรในประเทศของตน แต่กลับมาเรียกร้องให้ประเทศอื่นๆ เปิดเสรีภาคเศรษฐกิจสาขาอื่นๆ

5. อนาคตของการเจรจาอบโดฮา : มีแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์

บทความนี้ได้อธิบายถึงข้อบกพร่องและความไม่สมดุลของข้อตกลง URAA ผลลัพธ์จากการเจรจาที่ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเสียเปรียบ ตลอดจนความกลัวว่าการเจรจาอบโดฮาจะยิ่งสร้างความเสียเปรียบมากยิ่งขึ้น จึงไม่น่าแปลกใจที่หลายประเทศต่างก็แสดงความยินดีเมื่อการประชุมแคนคูนประสบความสำเร็จ นักการทูตของประเทศกำลังพัฒนาต่างเชื่อว่า "การไม่มีข้อตกลงดีกว่าการมีข้อตกลงที่เลว"

อย่างไรก็ตามข้อบกพร่องและผลลัพธ์ที่ไม่สมดุลของรอบอุรุกวัยไม่ใช่เกิดจากการเปิดเสรีตลาดสินค้าเกษตร การที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องยอมรับกติกาใหม่ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาหรือมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) ก็ไม่ใช่เรื่องของนโยบายการค้าเสรี แท้ที่จริงแล้วตลาดสินค้าเกษตรโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดในประเทศพัฒนาแล้วยังเป็นตลาดที่มีการอุดหนุนคุ้มครองในระดับสูงอันเนื่องจากการมีข้อตกลง URAA ที่ไม่ดี การที่

²¹ นอกจากนั้นความล่าช้าของการปฏิรูปนโยบายเกษตรร่วมของสหภาพยุโรปที่เพิ่งได้ข้อสรุปในเดือนมิถุนายน 2546 ก็ทำให้การเตรียมตัวประชุมที่แคนคูนไม่ทัน อีกทั้งการปฏิรูปน้อยมากด้วย

²² ทั้งสองประเทศอาจคิดว่าข้อตกลงกันครั้งนี้ก็เหมือนกับข้อตกลง Blair House Agreement ในเดือนธันวาคม 2536 ซึ่งครั้งนั้น สมาชิก WTO ยอมรับข้อเสนอส่วนใหญ่ของ Blair House Agreement

ประเทศกำลังพัฒนาต้องยอมรับกติกาใหม่ๆ ทำให้คนยากจนที่ป่วยเป็นเอดส์ต้องซื้อยาในราคาแพง คือ ความยุติธรรมของกติกาใหม่ แต่กติกานี้ไม่ใช่กติกาค้ำเสรี กติกาดังกล่าวถูกผลักดันโดยบริษัทข้ามชาติผ่านอำนาจทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจ การเปิดเสรีการค้าสินค้าเกษตรยังคงเป็นหนทางที่ดีที่สุดในการลดปัญหาความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเป็นผลดีกับประเทศเล็กๆ ที่เป็นผู้ส่งออกของไทย แม้กระทั่งข้อเสนอของสหภาพยุโรปและฮาร์บินสันที่จะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเสียประโยชน์ แต่ผลผลการศึกษายืนยันว่าไทยยังคงจะได้ประโยชน์จากข้อเสนอดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นข้อเสนอที่มิได้ก่อให้เกิดการเปิดเสรีที่มากพอก็ตาม (ดูตารางที่ 4.1)

แต่จะทำการเจรจาและผลการเจรจารอบโดฮา จึงจะสัมฤทธิ์ผลก่อให้เกิดการพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาตามปฏิญญาโดฮา ทำอย่างไรการเจรจาจึงจะเป็นการเจรจาที่ยึดหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์แทนการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ ทำอย่างไรการเจรจาจึงจะเป็นการสร้าง "ความยุติธรรมในสังคมโลก" (justice) แทนการเจรจาเพื่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม (Stiglitz and Charlton 2004) แม้คำตอบจะไม่ง่าย แต่ในเวลานี้ผู้เขียนเชื่อว่าเรายังมีแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์ นอกจากการเปลี่ยนแปลงในดุลอำนาจในกระบวนการเจรจาที่เกิดจากแกนนำของกลุ่ม G21 (ได้แก่ อินเดีย บราซิล และจีน) และการผ่อนปรนจุดยืนที่แข็งแกร่งเรื่องการไม่เปิดตลาดสินค้าเกษตรในสหภาพยุโรปมากกว่าข้อเสนอเดิม การเปลี่ยนท่าทีเรื่องการลดเงินอุดหนุนฝ่ายของสหรัฐอเมริกาตลอดจนการที่พลังทางการเมืองของกลุ่มเกษตรกรในญี่ปุ่นลดน้อยถอยลง เนื่องจากจำนวนเกษตรกรลดลงเพราะการนำเข้าทำให้ราคาสินค้าเกษตรลด และเกษตรกรส่วนใหญ่มีอายุมาก (ดู Fackler 2004) มีนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักจำนวนมากที่ "เป็นเพื่อนแท้" ของประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นในรอบ 3 ปี ที่ผ่านมา เราจึงเห็นงานวิชาการจำนวนมากที่พยายามศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการเจรจาการค้าพหุภาคีในมุมมองของประเทศกำลังพัฒนา (ตัวอย่างเช่น Stiglitz, Finger, Rodrik, Hathaway, Anderson, Gorter, Podbury, Merlinda, Verdier, Vanzetti ฯลฯ)

ก่อนที่จะสรุปแนวทางที่เป็นข้อเสนอแนะของนักวิชาการดังกล่าว เราจะสรุปงานวิชาการเกี่ยวกับการเมืองว่าด้วยการคุ้มครองก่อน งานวิจัยเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบ่งชี้และวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยที่สนับสนุนการค้าเสรี ตามด้วยเหตุผลว่าทำไมประเทศกำลังพัฒนา (รวมทั้งไทย) ควรทุ่มเทเอาใจใส่กับการเจรจาพหุภาคีมากกว่าการเจรจาเขตการค้าเสรีแบบทวิภาคี จากนั้นจึงจะสรุปข้อเสนอแนะของนักวิชาการทั้งในเรื่องการปรับเปลี่ยนวาระการเจรจาให้เน้นเรื่องการพัฒนา ผลกระทบของการเปิดเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งงาน

วิจัยใหม่เรื่องผลกระทบต่อการกระจายรายได้ และในท้ายที่สุดเราจะเสนอความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับแนวทางการปรับกระบวนการและระบบการเจรจาภาคี

5.1 การเมืองเรื่องการคุ้มครอง

เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่านโยบายการค้าเสรีก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศคู่ค้า เนื่องจากนโยบายนี้ส่งเสริมประสิทธิภาพในระยะยาว เมื่อมีนักคณิตศาสตร์ชื่อ Paul Samuelson นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล ระบุข้อเสนอของวิชาเศรษฐศาสตร์ที่เป็นจริงและมีความสำคัญมาหนึ่งข้อ Paul Samuelson ยังตอบว่า “specialization according to comparative advantage” (Verdier 2004, p.2) ซึ่งเป็นข้อสรุปพื้นฐานของวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ที่ส่งเสริมการแบ่งงานกันทำตามความถนัดเพื่อแลกเปลี่ยนในการค้า แต่ในความเป็นจริง รัฐบาลทุกประเทศกลับเพิกเฉยต่อข้อเสนออันนี้ และทำการแทรกแซงกีดกันการค้า ดำเนินนโยบายคุ้มครองอุดหนุนภายใน ขัดกับแนวทางการค้าเสรี

เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น การตอบคำถามนี้ จำเป็นต้องเข้าใจถึงข้อเท็จจริงสี่ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง นโยบายการค้าเสรี อาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศคู่ค้า ถ้ามีการบิดเบือนรูปแบบต่างๆ ในตลาด (market distortions) ซึ่งประเด็นนี้ได้รับการวิเคราะห์เจาะลึกโดยศาสตราจารย์ภควตี ประมาจารย์ทางด้านการค้าระหว่างประเทศมานานกว่าสามทศวรรษแล้ว (Bhagwati, 1971) กล่าวคือ หากตลาดมีการบิดเบือนไม่ว่าจะเป็นเพราะอำนาจผูกขาดของประเทศยักษ์ใหญ่ หรือเพราะผลกระทบภายนอกทางด้านการผลิตหรือการบริโภค (production and consumption externalities) หรือโครงสร้างตลาดสินค้าหรือตลาดปัจจัยที่ไม่สมบูรณ์ (imperfect goods and factor markets) หรือมีความไม่แน่นอน (uncertainty) ในกรณีเช่นนี้ การแทรกแซงโดยรัฐ เป็นนโยบายที่เหมาะสม โดยสรุปได้ 2 ประการ คือ (1) ถ้าความล้มเหลวของตลาดมีต้นตอในประเทศ นโยบายที่ดีที่สุดคือให้แก้ปัญหาที่ต้นตอของการบิดเบือน และยังคงดำเนินนโยบายการค้าเสรีต่อไป (2) ถ้าต้นตอของการบิดเบือนเกิดขึ้นในต่างประเทศ นโยบายการค้าเสรีไม่ใช่นโยบายที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตาม นโยบายการแก้ปัญหาต้องพิจารณา ข้อเท็จจริง 2 ประการ คือ การแทรกแซงอาจไม่คุ้มค่า และรัฐก็มีโอกาสล้มเหลวเช่นกัน (Bhagwati, 2000) นอกจากนี้แล้ว แม้ว่านโยบายการค้าแบบปกป้องคุ้มครองจะไม่ใช่มาตรการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแก้ปัญหาเหล่านี้ แต่ก็อาจเป็นมาตรการที่รัฐสามารถใช้ได้โดยมีต้นทุนธุรกรรม (transaction cost) ต่ำกว่ามาตรการอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐเองก็มีข้อจำกัดทางด้านข้อมูลข่าวสาร (information constraints) ที่อาจทำให้มองไม่เห็นนโยบาย

แทรกแซงที่เหมาะสมที่สุด ในจังหวะที่เหมาะสมที่สุดด้วย นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์การค้าก็ทราบดีว่าประเทศใหญ่ ก็สามารถใช้นโยบายปกป้องคุ้มครองเพื่อให้อัตราแลกเปลี่ยนทางการค้า (terms of trade) เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศของตนได้แม้ว่าจะเสี่ยงต่อการตอบโต้จากประเทศใหญ่ด้วยกันก็ตาม

ประการที่สอง การตอบคำถามข้างต้นจำเป็นต้องคำนึงถึงโครงสร้างทางสถาบัน และพิจารณาผลได้ผลเสียของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆในสังคม เนื่องจากกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายของรัฐ อาจมิได้ยึดวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุถึงสวัสดิการสูงสุดในองค์รวมของสังคม (aggregate welfare maximization) เป็นสำคัญ นโยบายการค้าระหว่างประเทศถูกกำหนดภายใต้บริบททางการเมืองและสังคม เป็นผลลัพธ์ของแรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่อาจประกอบกิจกรรมแสวงหากำไรที่ไม่สร้างสรรค์ผลผลิตโดยตรง (directly unproductive profit-seeking : DUP) นโยบายการค้าจึงเป็นนโยบายที่ถูกกำหนดโดยปัจจัยอิสระที่ไม่เกี่ยวข้องกับการค้าโดยตรง (endogenous trade policy)

ประการที่สาม ภายใต้บริบทของการค้าระหว่างประเทศที่มีการลงทุนโดยตรง (Foreign Direct Investment: FDI) และบริษัทข้ามชาติมีความสำคัญที่ทำให้เกิด production sharing และ fragmentation ที่กระจายกิจกรรมการผลิตไปยังหลายประเทศ (Feenstra (1998), Arndt and Kerkowsky (2001), Hummels, Isshii and Yi (2001)) มีการตัดแบ่งกระบวนการผลิตและ outsourcing อย่างกว้างขวาง ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงการค้าในสินค้าขั้นกลาง และ “กิจกรรมการผลิตขั้นกลาง” ซึ่งเป็นไปได้ว่าใช้ปัจจัยที่เข้มข้นต่างกันทำให้เกิด factor intensity ที่ต่างกันภายในอุตสาหกรรมเดียวกัน ประเทศพัฒนาแล้ว (Developed country:DC) อาจชำนาญในกิจกรรมที่ skill-intensive เช่น วิจัย พัฒนา และการตลาด ส่วนประเทศกำลังพัฒนา (เรียกรวมว่า LDC) ผลิตและส่งออกสินค้าขั้นกลางจำนวนมากที่เน้นหนักไปทางแรงงานที่มีทักษะต่ำกว่า หากจะได้ประโยชน์จาก comparative advantage ดังกล่าว กิจกรรมการผลิตที่ถูกเคลื่อนย้ายจาก DC ไปยัง LDC อาจเป็น กิจกรรมที่เป็น skill-intensive น้อยกว่าใน DC แต่มี skill-intensive มากกว่าใน LDC ผู้รับทุน ดังนั้น คีมาบังคับต่อแรงงานมีฝีมือจึงเพิ่มขึ้น (โดยเปรียบเทียบ) ทั้งใน DC และ LDC ทำให้ค่าจ้างแตกต่างกันเพิ่มขึ้นทั้งใน DC และ LDC นั่นเอง นอกจากนี้ ประเทศ DC จะเลือกลงทุน หรือ outsource ในประเทศ LDC ที่มีแรงงานฝีมือระดับกลางเท่านั้น เนื่องจากต้องเลือกกิจกรรมการผลิตขั้นกลางที่เหมาะสมกับแรงงาน ดังนั้นหากระดับทักษะของแรงงานมีความต่างกันมาก โอกาสของการ match อาจไม่มี ทำให้ประเทศที่ด้อยพัฒนามากๆ ซึ่งมีแรงงานไร้ฝีมือมากหรือทักษะต่ำมากจะถูกละ

เลย (marginalize) ในกระบวนการโลกาภิวัตน์อย่างที่เราเห็นในปัจจุบัน ดังนั้น ถึงแม้ว่าการค้าระหว่างประเทศจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศคู่ค้า แต่ก็ก่อให้เกิดการเหลื่อมล้ำแปลกแยกในประเทศและในสังคมโลกมากขึ้น เป็นเหตุให้มีความขัดแย้งทางการเมืองมากขึ้น

ประการที่สี่ การค้าระหว่างประเทศมีทั้งผลดีและผลเสียจาก²³ การค้าเสรี ทำให้มีทั้งผู้ได้และผู้เสียภายในประเทศ ผู้เสียจะต้องทำการปรับตัว ซึ่งตำราเศรษฐศาสตร์มักสมมุติว่ารัฐจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือ หรือในทางทฤษฎีคือวาดภาพว่าผู้ เสียหาย จะได้รับการชดเชยด้วย lump sum transfer จากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการค้า ซึ่งมีขนาดใหญ่พอที่จะทำให้ทุกฝ่ายดีขึ้นได้ หลังจากการกระจายผลประโยชน์รอบสองแล้ว

แต่ในความเป็นจริง Lump sum transfer นั้นไม่มี เพราะไม่มีวิธีใดที่จะโอนถ่ายผลประโยชน์ในลักษณะที่ไม่มีผลกระทบต่อแรงจูงใจ กอปรกับรัฐบาลประเทศยากจนมักไม่มีเครื่องมือทางการคลังที่จะสามารถถ่ายโอนผลประโยชน์จากผู้ได้ให้ผู้เสียได้โดยให้สังคมโดยรวมดีขึ้น ในเวทีเจรจาการค้าโลก pain นั้นเห็นได้ชัดจากผลการเจรจารอบอุรุกวัย ประเทศ DC ผูกพันที่จะเปิดตลาดเกษตรและสิ่งทอ แต่ก็ไม่ได้เปิดจริงจึงเพราะไม่ ยินดีที่จะจัดการกับความเจ็บปวดของการปรับตัวอย่างจริงจัง ในส่วนกลับกัน ประเทศ LDC กลับต้องแบกรับความเจ็บปวดจากการปฏิบัติตามกฎกติกาเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property: IP) และมาตรฐาน สุขอนามัย (Sanitary and Phytosanitary standards: SPS) มีต้นทุนมหาศาล ซึ่งทำให้ LDC สูญเสียโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรเหล่านั้นในการพัฒนาโดยตรง เช่น เรื่อง การศึกษา หรือ อนามัยเด็ก การเยียวยาทั้งปัญหาความเจ็บปวดในระดับประเทศและภายในประเทศ จำเป็นต้องมีกลไกกระจายผลประโยชน์ (redistribution) ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจหมายถึงพลังทางการเมือง หรือเครื่องมือทางเศรษฐกิจในการกระจายประโยชน์ โดยเฉพาะเรื่องภาษีและเงินโอน แต่ในรูปของทั้ง safety net และ opportunity net การฝึกอบรม หางาน และอื่นๆ

การเมืองเรื่องเกษตรมีความสลับซับซ้อนมากเพราะความหลากหลายของสินค้า และความหลากหลายของผู้ผลิต ประเทศใดประเทศหนึ่งอาจมีความถนัดในการผลิตพืชบางชนิดและไม่ถนัดในการผลิตพืชอื่นๆ การสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการค้าเสรีจึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองหรือพลังทางการเมืองของแต่ละฝ่าย อย่างไรก็ตาม เราอาจจัดกลุ่มประเทศต่างๆ อย่างหายาๆ ได้ตามตาราง 5.1

²³ Sapir (2000) อ้างใน Verdier (2004)

ตารางที่ 5.1 จัดกลุ่มประเทศตามผลของการเปิดเสรีการค้าเกษตร และพลังทางการเมือง

	ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรี*	เสียประโยชน์จากการเปิดเสรี
ภาคเกษตรมีพลัง หรือรัฐมีเครื่องมือกระจายผลประโยชน์ที่ดี	ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ US	ประเทศพัฒนาแล้วที่ไม่มีความถนัด เช่น EU
ภาคเกษตรไม่มีพลัง หรือรัฐไม่มีเครื่องมือกระจายผลประโยชน์ที่ดี	ประเทศกำลังพัฒนาผู้ส่งออก ประเทศไทย (บางรายการ)	ประเทศกำลังพัฒนาผู้นำเข้า อาหาร

ดัดแปลงจาก Verdier (2004) * ยังไม่คำนึงถึงปัญหาการกระจายผลประโยชน์ภายใน

ผู้ที่สนับสนุนการค้าเสรีอาจแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ ผู้มีส่วนได้โดยตรงกับการค้า และ นักวิชาการ ตลอดจนผู้นำที่สนับสนุนการค้าเสรีโดยหลักการ ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่คัดค้านการค้าเสรี ประกอบด้วย ผู้ที่เสียหายโดยตรงเป็นธรรมดาเนื่องจากการได้รับการปกป้องคุ้มครองมานาน นักวิชาการ (กระแสรอง) และกลุ่มสำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง คือกลุ่ม NGO (Non-government organizations) ซึ่งมุ่งเน้นเรื่อง civil society ความยุติธรรมในสังคมโลก การปกป้องผู้ยากไร้ และภัยคุกคามจากกระแสโลกาภิวัตน์²⁴ เป็นที่น่าสนใจว่าความเห็นของสาธารณชนแทบทุกประเทศก่อนไปทางตรงกันข้ามกับแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ (ส่วนใหญ่) อย่างไม่ควรมองข้าม การสำรวจของ Mayda and Rodrik (2002) ใน 23 ประเทศ โดยมีตัวอย่าง 28,456 ราย พบว่า มีผู้ต่อต้านการค้าเสรีมากกว่าผู้สนับสนุนแทบทุกประเทศ²⁵ และโดยเฉลี่ยแล้ว สาธารณชนน้อยกว่าร้อยละ 25 เห็นด้วยกับนโยบายการค้าเสรี

หากตัดผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงออกก่อนให้เหลือแต่กลุ่มผู้ที่ขัดแย้งทางอุดมการณ์ ความแตกต่าง ระหว่างฝ่ายที่ผลักดันการค้าเสรี กับกลุ่มต่อต้าน อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นด้วยกัน คือ (ก) ระดับ aggregation (ข) ช่วงเวลา (ค) ผลกระทบทางการเงินหรือมิติอื่น และ (ง) มาตรฐานแบบสัมบูรณ์ (absolute) หรือโดยเปรียบเทียบ (relative) (Verdier, 2004)

ในเรื่องระดับ aggregation งานศึกษาต่างๆ ที่คาดการณ์เกี่ยวกับผลประโยชน์ของการเปิดเสรี จะพิจารณาประโยชน์ระดับโลก ระดับประเทศ หรือภูมิภาค โดยดูผลกระทบโดยเฉลี่ย ในทางกลับกัน ฝ่ายต่อต้านจะสนใจผลกระทบในระดับบุคคล ท้องถิ่น หรือชุมชน ยกตัวอย่างเช่น

²⁴ กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ แยกแขนงออกไปมากมาย แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงกลุ่มใหญ่ๆ เท่านั้นเพื่อชี้ประเด็นให้ชัดเจน

²⁵ ยกเว้นญี่ปุ่น กับเนเธอร์แลนด์

เรื่องความยากจน กลุ่มแรกอาจมองว่า การค้าทำให้จำนวนผู้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ลดน้อยลง แต่ฝ่ายต่อต้านจะมองว่ากลุ่มที่ยังจนอยู่นั้นอาจจนมากขึ้น ฉะนั้น จึงอาจต้องใช้แนวปรัชญาแบบ John Rawls ที่ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกแก่คนที่เสียเปรียบที่สุดในสังคม

เรื่องของช่วงเวลาก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งเพราะนักวิชาการมักมองช่วงเวลาระยะกลาง (5-10 ปี) ที่เปิดโอกาสให้มีการปรับตัว ส่วนผู้ต่อต้านจะมองผลกระทบในทันที เรื่องมิติอื่น และผลโดยเปรียบเทียบ ก็เช่นกัน ผู้ต่อต้านจะมองสังคมในลักษณะกว้าง ทั้งทางด้านการศึกษาอนามัย รวมถึงวัฒนธรรม ประเพณีและจริยธรรมโดยอาจเหมารวมเอาว่าความเสื่อมโทรมทางด้านต่างๆเหล่านี้ ล้วนเป็นผลพวง ของการค้าเสรี (แต่ Bhagwati (2000) ให้เหตุผลได้ว่าการค้าเสรีไม่ใช่ต้นเหตุของความเสื่อมทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม)

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการค้า

ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆในสังคมเป็นพื้นฐานที่ก่อให้เกิดนโยบายของรัฐในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งนโยบายการค้าระหว่างประเทศ การแยกแยะปัจจัยที่มีอิทธิพล เพื่อวิเคราะห์ความสำคัญของแต่ละกลุ่มปัจจัยจะทำให้เข้าใจกระบวนการได้มาซึ่งนโยบายของรัฐได้ชัดเจนขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการคาดการณ์ และการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับสถานการณ์ หรือปฏิบัติการในเชิงรุก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงด้านการเมืองภายในของประเทศคู่ค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อ เนื่องจากเหตุการณ์สำคัญหลายประการ ในประเทศคู่ค้าหลักของประเทศไทย อาทิ การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐ การรับสมาชิกใหม่เข้าสู่สหภาพยุโรป แนวโน้มการฟื้นตัวของเศรษฐกิจญี่ปุ่น เป็นต้น

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายการค้าระหว่างประเทศ ที่สำคัญ แนวการกำหนดนโยบายของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นที่สนใจของประเทศที่มีเศรษฐกิจแบบเปิดกว้างอย่างประเทศไทยเพื่อพยากรณ์สิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อการถ่วงดุลหรือพลังทางการเมืองและสังคมในสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนไป คำถามก็คือว่า มีหลักฐานหรือไม่ว่านโยบายการค้าถูกกำหนดภายใต้บริบทของการเมืองและสังคมในลักษณะทั่วไปที่กว้างขวางกว่ากรณีเฉพาะที่อาจหยิบยกมาอ้างได้ (anecdotal evidence) การที่จะอธิบายได้ว่าเหตุใดกิจกรรมการผลิตบางกิจกรรม จึงได้รับสิทธิประโยชน์หรือการ ปกป้องคุ้มครองภายใต้ นโยบายของรัฐมากกว่ากิจกรรมอื่นนั้นมีสมมติฐาน (hypothesis) หลายประการ ซึ่งอาจจัดกลุ่มได้ดังนี้

1) สมมติฐานกลุ่มผลประโยชน์ (Pressure Group (PG) Hypothesis) ระบุว่า ผู้ผลิตที่ต้องแข่งขันกับสินค้านำเข้ามากจะวิ่งเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งกำแพงภาษี หรือสิ่งกีดขวางการนำเข้า

แบบอื่น ตลอดจนการต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งในการนี้กลุ่มผู้ผลิตจะต้องสามารถแก้ ปัญหาตัวฟรี (free rider) ได้สำเร็จเพราะเมื่อวิ่งเต้นได้การคุ้มครองที่ต้องการแล้ว ผู้ผลิต ทั้งหมดจะได้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งผู้ผลิตรายอื่นที่มีได้ร่วมแบกรับภาระหรือต้นทุนของ การวิ่งเต้นด้วย งานของ Olsen (1965), Stigler (1971), Peltzman (1976) และ Pincus (1975) เป็นงานแรกๆ ที่ศึกษาความแตกต่าง ระหว่างอุตสาหกรรมต่างๆ ในอันที่จะแก้ปัญหา free rider และรวมพลังในการวิ่งเต้น (lobby) ได้สำเร็จ ปัจจัยที่คาดว่าจะมีความสำคัญประการ หนึ่ง ได้แก่ จำนวนผู้ผลิตยังมีจำนวนน้อยและกระจุกตัว การประสานความร่วมมือน่าจะ กระทำได้ง่ายขึ้นในการเกษตรจะเห็นได้ว่าในประเทศพัฒนาแล้ว เกษตรกรมีจำนวนลดลง อย่างต่อเนื่อง พื้นที่เพาะปลูกก็กระจุกตัว และบริษัทผู้ผลิตสินค้าเกษตรรายใหญ่ก็ทวีความ สำคัญ ขึ้นเป็นลำดับ ทำให้การต่อต้านการเปิดเสรีหรือการลดการอุดหนุนภายในกระทำ ได้ง่ายขึ้น จะเห็นได้จากตารางที่ 5.2 ว่าเงินอุดหนุนเกษตรกรทั้งใน US และ EU กระจุกตัวที่ ฟาร์มขนาดใหญ่ นอกจากนี้ การรวมตัวน่าจะบรรลุผลง่ายขึ้น หากผู้ผลิตต้องเผชิญกับ “อันตราย” เฉพาะหน้า เช่น ภาวะเศรษฐกิจถดถอยการขยายตัวของภาคการผลิตอื่นๆ ชล่อตัว หรือการเจาะตลาดของสินค้านำเข้าเพิ่มขึ้น (Olsen, 1983) เป็นที่คาดการณ์ได้ว่าระดับการ คุ้มครองกิจกรรมการผลิตจะผูกพันกับอัตราการขยายตัวของผลผลิตและการจ้างงานใน กิจกรรมการผลิตนั้น นอกจากนี้ หากปัจจัยการผลิตมีลักษณะเฉพาะเจาะจง (specific factors) มี ความสามารถในการปรับตัวหรือเคลื่อนย้ายตนเองไปสู่กิจกรรมอื่น ได้จำกัดก็จะมีแรงจูงใจให้ วิ่งเต้นเพื่อให้ได้ระดับการคุ้มครองที่สูงเช่นกัน และการวิ่งเต้นก็จะเป็นในลักษณะที่กลุ่มทุนและ กลุ่มแรงงานทุกประเภทจะผนึกกำลังกันเป็นรายอุตสาหกรรม ในทางกลับกันหากปัจจัยการ ผลิตเคลื่อนย้ายได้ง่าย การวิ่งเต็นก็น่าจะไม่เกิดในลักษณะอุตสาหกรรม แต่จะเป็นการวิ่งเต้น ผนึกกำลังในกลุ่มอาชีพมากกว่า

2) สมมติฐานเครื่องบวกเลข (Adding Machine (AM) Hypothesis) เน้นความสำคัญ ที่จำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะผู้แสวงหาคะแนนเสียงย่อมจะต้อง เอาใจอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานสูง (Caves, 1976) ดังนั้น อุตสาหกรรมใดที่มีการจ้างงานมาก ก็มี โอกาสที่จะวิ่งเต้นสำเร็จเพื่อให้ได้ระดับการคุ้มครองที่สูงขึ้นด้วย

3) สมมติฐานคงสภาพเดิม (Status Quo (SQ) Hypothesis) ตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมักไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจนำมาซึ่งความไม่แน่นอน (Corden 1974; Laverigne, 1983) และรัฐบาลส่วนใหญ่จะไม่ประสงค์ที่จะรับภาระจัดการกับการปรับตัวของ ภาคการผลิต ซึ่งจำเป็นต้องเกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบายโดยตรงการปรับ

ตัวที่จำเป็นนี้ อาจมีต้นทุนสูงทั้งทางเศรษฐกิจระยะสั้น และทางการเมือง เพราะกระแสเรียกร้องการ “รับผิดชอบ” จะมีเป้าที่ชัดเจน ดังนั้น ระดับการคุ้มครองปกป้องในปัจจุบันจะแปรตามและสะท้อนระดับการคุ้มครองในอดีต คาดได้ว่าจะพบความสัมพันธ์ในเชิงบวกระหว่างอัตราการเปลี่ยนแปลงของระดับการคุ้มครองกับ (ก) อัตราการเปลี่ยนแปลงของการเจาะตลาดของสินค้านำเข้า (import penetration) และ (ข) ความสามารถในการปรับตัวของกิจกรรมการผลิตอื่นๆ ซึ่งอาจวัดด้วยสัดส่วนของแรงงานสูงอายุแรงงานไร้ฝีมือ ที่มีอยู่ในกิจกรรมนั้นๆ เป็นต้น

4) สมมติฐานการเปลี่ยนแปลงสังคม (Social Change (SC) Hypothesis) มองรัฐในลักษณะ กลไกการเปลี่ยนแปลง (Ball, 1967; Constantopoulos, 1974) โดยผู้นำพยายามก่อให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม (social justice) ซึ่งนำไปสู่นโยบายที่มุ่งยกฐานะของผู้ยากไร้ ดังนั้น ระดับการคุ้มครองจะสูงและการลดการอุดหนุนจะเป็น ไปได้ยากในภาคการผลิตที่มีแรงงานไร้ฝีมือรายได้ต่ำ ในประเด็นปัญหาภาคเกษตรในปัจจุบันอาจถือว่าเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับแนวคิดนี้ เพราะประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศได้หิบบกเอาประเด็นที่ไม่ใช่เรื่องการค้า (non-trade issues) มาเป็นเหตุผล เพื่อปกป้องเกษตรกรมิให้เปลี่ยนแปลง คือการนำเอาเรื่อง multi-functionality มาฉุดรั้งขัดขวางกระแสการค้าเสรี

5) สมมติฐานต้นทุนเปรียบเทียบ (Comparative Cost (CC) Hypothesis) ระบุว่า กิจกรรมการผลิตใดที่มีต้นทุนเปรียบเทียบต่ำจะมีการคุ้มครองต่ำด้วย เนื่องจากกิจกรรมการผลิตเหล่านี้ มีประสิทธิภาพ ฉะนั้นทั้งรัฐ ตัวแทนอุตสาหกรรม หรือ ตัวแทนกลุ่ม แรงงานในกิจกรรมนั้นๆ จะไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการโอบอุ้มคุ้มครองผู้ผลิตภายใน หรือกีดกันสินค้านำเข้า หากเป็นเช่นนี้ อัตราการคุ้มครองผู้ผลิตในประเทศ ก็คาดว่าจะต่ำ หากการส่งออกมีสัดส่วนสูงเมื่อเทียบกับการผลิตทั้งหมด หรือการเจาะตลาดของสินค้า นำเข้ามีสัดส่วนต่ำ

6) สมมติฐานนโยบายต่างประเทศ (Foreign Policy (FP) Hypothesis) ให้ความสำคัญกับ ความสามารถและอำนาจต่อรองในเวทีการเจรจาการค้า ซึ่งจะกำหนดผลลัพธ์ทางนโยบาย (trade policy outcomes) ตัวอย่างเช่น ในช่วงระยะเริ่มแรกที่มีการเจรจาการค้าหลังสงคราม โลกครั้งที่สอง ซึ่งในขณะนั้น ประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการต่างตอบแทน (reciprocity principle) ดังนั้น ภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าส่งออกของประเทศกำลังพัฒนา ก็คาดว่าจะสูงกว่าสินค้าส่งออกของประเทศพัฒนาแล้วด้วยกัน เนื่องจากประเทศพัฒนาแล้วมีสิ่งแลกเปลี่ยนมีอำนาจต่อรอง นอกจากนี้ประเทศผู้ส่งออกทุนอาจมีแนวโน้มที่จะขอมลดย่อนภาษีให้กับสินค้าที่มาจากประเทศคู่ค้าที่เป็นแหล่งรับทุน เนื่องจากประเทศรับทุนอาจมีนโยบายที่ให้โทษแก่ผู้ลงทุนต่างชาติได้ เช่น อาจจำกัดการไหลคืนของผลตอบแทนจากการลงทุน หรือ ยึดกิจการที่เป็นการลงทุนโดยตรงได้

ตารางที่ 5.2 การกระจุกตัวของเงินอุดหนุนภาคเกษตรในสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา

Farm size	Gross margin ('000 euros)	Nbr of farms (share: %)	Support (share: %)	Percent of EC average wage	[a]	Farm size	Sales ('000 dollars)	Nbr of farms (share: %)	Support (share: %)	Percent of US average income	[b]
European Community, 1996						United States, 1997					
Very small farms	<5	20	3	20		Small farms	<100	81	34	19	
Small farms	5-10	19	5	30							
Medium small farm	10-19	21	14	48		Medium farms	100-250	10	25	..	
Medium large farm	19-160	23	28	70							
Large farms	160-400	13	29	110		Large farms	250-500	5	21	206	
Very large farms	>400	4	21	210		Very large farms	>500	4	20	403	

ที่มา: ABARE (2000), Blanford (2000)

[a] รายรับจากฟาร์มต่อคน หารด้วยค่าจ้างเฉลี่ยใน EC

[b] รายได้จากฟาร์มต่อครัวเรือนเกษตรกร หารด้วยรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยในสหรัฐ

ตารางที่ 5.3 แสดงผลการทดสอบความสัมพันธ์อย่างง่าย ๆ โดยใช้ข้อมูลตัดขวาง ซึ่ง
 ผลส่วนใหญ่ ยืนยันความสำคัญของประเด็นทางด้านอิทธิพลการวิ่งเต้นและการเมือง

ตารางที่ 5.3: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกา

ปัจจัย	ภาวีสกุลการ (1)	(2)	การลดภาวีสกุลการ (3)	(4)	NTB (5)
1. การกระจุกตัว					
1.1 การกระจุกตัวของผู้ขาย	0.0002		-.00065		.53**
1.2 จำนวนหน่วยผลิต	-.0000046**	-.0000032**		-.000014	-.22*
1.3 ขนาด (ผลผลิต/หน่วยผลิต)					-1.83**
1.4 การกระจุกตัวของผู้ซื้อ					1.13**
1.5 จำนวนผู้ซื้อ					-.06**
1.6 การกระจุกตัวแหล่งผลิต					0.11
2. การค้า					
2.1 สัดส่วนการเจาะตลาด ของสินค้านำเข้า		-.02	*		0.17
2.2 อัตราการเปลี่ยนแปลงของ (2.1)			.26	.03**	3.31**
2.3 ln (2.1)			.0054	-.03**	
2.4 มูลค่าส่งออก/มูลค่าเพิ่ม			-		-1.82**
2.5 มูลค่าส่งออก/ยอดจำหน่าย	0.034				
3. กลุ่มทุน					
3.1 Capital stock			.0000062		-.27**
4. กลุ่มแรงงาน					
4.1 ค่าจ้าง	-.016**			-.13***	
4.2 สัดส่วนค่าจ้างไร้ฝีมือต่อ ค่าจ้างรวม		.14*	.97***		
4.3 แรงงานในการผลิต/มูลค่าเพิ่ม		.03***			
4.4 การรวมตัวเป็นสหภาพ					0.1
4.5 การจ้างงาน	.000094*			.00051***	0.08
4.6 ความมั่นคง (tenure)					-.01
4.7 % การเปลี่ยนแปลงของ 4.5	.0084			-0.11*	
4.8 % วิศวกร/นักวิทยาศาสตร์					1.63*
4.9 % white collar					0.4
4.10 % แรงงานมีฝีมือ					-0.31
4.11 % แรงงานกึ่งฝีมือ					0.15
4.12 % แรงงานไร้ฝีมือ					0.9
4.13 % ว่างาน					1.22**
4.14 ความเข้มข้นในการใช้แรงงาน	.019				

ตารางที่ 5.3: ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการค้าของสหรัฐอเมริกา (ต่อ)

ปัจจัย	ภาษีศุลกากร		การลดภาษีศุลกากร		NTBs
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
5. ปัจจัยอื่นๆ					
5.1 การขยายตัวของอุตสาหกรรม					0.03
5.2 Foreign Tax credits/Assets		1.1	9.90**		
5.5 Change in (VA-Wages)/K Stock			-.02		
5.6 VA/Shipments			-.13		
5.7 NTB Indicator	.0046**	.0061*	.03*		
5.8 Constant	0.26	.015	-.81	-.11	
Adjusted R ²	0.39	0.51	0.1	0.18	
N	292	292	292	292	322

ตัวแปรตามคอลัมน์ (1) และ (2) คือ ระดับภาษีศุลกากรก่อนการเจรจาการค้ารอบโดเฮียว และ ในคอมัน (3) และ (4) คือ อัตราการลด ภาษีศุลกากร โดยเฉลี่ยภายใต้การเจรจาโดเฮียว คอลัมน์ (5) ตัวแปรตามคือสัดส่วนของอุตสาหกรรมที่มีการกีดกันการค้าโดย มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) ในปี 1983

* หมายถึงนัยสำคัญในระดับร้อยละ 10; ** หมายถึงนัยสำคัญในระดับร้อยละ 5; *** หมายถึงนัยสำคัญในระดับร้อยละ 1

ที่มา: Baldwin (1985), Trefler (1993).

ผลการศึกษาคอลัมน์ (1) และ (2) ชี้ถึงความสำคัญของปัจจัยทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา ในการกำหนดนโยบายการค้า ภาคการผลิตที่ค่าแรงต่ำและใช้แรงงานเป็นสัดส่วนของผลผลิตสูง มีแนวโน้มที่จะได้รับการคุ้มครองในระดับสูงสนับสนุนข้อสมมติฐานการเปลี่ยนแปลงสังคม (SC) ซึ่งระบุว่ารัฐจะอนุเคราะห์กลุ่มยากไร้ในสังคม แต่ก็สนับสนุนข้อสมมติฐานคงสภาพเดิม (SQ) ด้วยเช่นกัน เนื่องจากด้วยรัฐไม่ต้องการรับผิดชอบผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยปรับลด อัตราการคุ้มครองสำหรับภาคการผลิตที่มีแรงงานไร้ฝีมือหรือที่ปรับตัวเคลื่อนย้ายยาก ข้อสมมติฐาน เครื่องบวกเลข (AM) ก็ได้รับการสนับสนุนเช่นกัน เพราะอัตราการคุ้มครองมีความสัมพันธ์เชิงบวก กับระดับการจ้างงาน ผลการศึกษาแบบหยายนีก็สนับสนุนข้อสมมติฐานกลุ่มผลประโยชน์ (PG) ด้วย เนื่องจากจำนวนผู้ขายมีความสัมพันธ์เชิงผกผันกับระดับการคุ้มครอง ซึ่งอาจแสดงถึงความยากลำบากและต้นทุนในการรวมพลังเพื่อการวิ่งเต้นหรือจัดปัญหาการตีตัวพรี

ในทางตรงกันข้าม งานศึกษาที่กล่าวมา ไม่สนับสนุนข้อสมมติฐานต้นทุนเปรียบเทียบ (CC) ซึ่งวัดโดยระดับของการเจาะตลาดของสินค้านำเข้าและระดับของการส่งออก หรือข้อสมมติฐาน นโยบายต่างประเทศ (FP) อย่างไรก็ดี การทดสอบข้อสมมติฐานด้วยสมการเดียวลักษณะนี้ ย่อมมีปัญหา specification error ได้ง่าย

คอลัมน์ (3) และ (4) แสดงผลการทดสอบอิทธิพลทางด้านผลประโยชน์ต่อการ ลด อัตราการคุ้มครอง ซึ่งก็สนับสนุนข้อสมมติฐานทางด้านการเปลี่ยนแปลงสังคม ข้อสมมติฐาน คงสภาพเดิม และข้อสมมติฐานเครื่องบวกเลข เนื่องจากการลดภาษีศุลกากรเกิดขึ้นไม่มากใน ภาคการผลิตที่ใช้ แรงงานไร้ฝีมือรายได้ต่ำ มีการจ้างงานจำนวนมาก และมีการเจาะตลาดของ สินค้านำเข้าสูงซึ่งเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ แม้ว่าปัจจัยที่วัดแรงจูงใจในการ วิ่งเต้น เช่น การกระจุกตัว และจำนวนผู้ขายจะไม่นับสำคัญในเชิงสถิติ แต่การเจาะตลาดของ สินค้านำเข้า (ซึ่งมีนัยสำคัญ) ก็อาจก่อให้เกิดแรงจูงใจให้วิ่งเต้นได้เช่นกัน

แต่การทดสอบที่กล่าวมา มีปัญหาสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะปัญหา specification ซึ่งเกิด จาก regressor endogeneity งานของ Trefler (1993) ได้คำนึงถึงปัญหาอย่างจริงจังนี้ คอลัมน์ (5) ในตารางที่ 5.3 แสดงผลของการศึกษาของ Trefler ที่พยายามหาอิทธิพลของปัจจัย ต่างๆ ที่มีต่อการคุ้มครองในลักษณะมาตรการไม่ใช่ภาษี นั่นคือ Non-tariff barriers (NTBs) ในสหรัฐอเมริกา ตัวแปรตาม คือสัดส่วนของสินค้านำเข้าแต่ละอุตสาหกรรมที่มีการใช้ NTB อย่างใดอย่างหนึ่ง ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่วัดความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ สัดส่วนการเจาะตลาดของสินค้านำเข้า และสัดส่วนของการส่งออกมูลค่าเพิ่มมี ความสำคัญต่อการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีอย่างยิ่ง Trefler ใช้ likelihood ratio test ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่วัดความได้เปรียบในเชิงเปรียบเทียบมีความสำคัญไม่น้อยกว่า 5 เท่า ของปัจจัย ทางด้านผลประโยชน์เชิงธุรกิจ เช่น การกระจุกตัวของผู้ขาย ขนาดการผลิต หรือ ขนาดของทุน นอกจากนี้ เมื่อประมาณการการเจาะตลาดกับการใช้มาตรการที่ไม่ใช่ภาษี แบบ joint estimation แล้ว ก็พบว่า ขนาดการกีดกันการค้าหรือการจำกัดการนำเข้าของสหรัฐอเมริกานั้น สูงกว่าผลการศึกษาที่พิจารณาเฉพาะการกีดกันในรูปแบบเป็นอันมาก กล่าวคือ มาตรการที่ไม่ใช่ภาษีของสหรัฐอเมริกาในปี 1983 มีผลกีดกันสินค้านำเข้ามูลค่าเท่ากับ \$50 พันล้าน ซึ่งหาก แปลงมาตรการเหล่านี้เป็นภาษีศุลกากรก็จะได้อัตราภาษีตามมูลค่า (ad valorem tariff equivalent) ที่สูงอยู่ในพิสัย ประมาณร้อยละ 20-40

ในงานศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อ NTB ของ Lee and Swagel (1997) ซึ่งทำการ ประมาณการด้วย simultaneous equations เช่นกัน ก็พบความสำคัญของตัวแปรทางด้านผล ประโยชน์ ซึ่งสนับสนุน ข้อสมมติฐานที่กล่าวมา และสนับสนุนข้อสรุปที่ว่า NTB เป็นเครื่องมือ กีดกันที่เข้มข้นกว่าภาษีศุลกากร

นอกจากนี้ งานของ Krishna and Mitra (2000) ก็แสดงให้เห็นอิทธิพลของตัวแปรทาง ด้านการเมืองในกรณีที่มีการลดการกีดกันการค้าฝ่ายเดียว เนื่องจากการลดการกีดกันการค้า

ฝ่ายเดียวนั้น นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างผลประโยชน์ ที่นำไปสู่การตอบแทน นั่นคือ การเปิดเสรีฝ่ายเดียวเป็นกลไกที่กระตุ้นให้เกิดการตอบแทน (reciprocated unilateralism) ในบางกรณี

คำถามต่อไปก็คือ ข้อสมมติฐานใดมีความสำคัญที่สุดที่จะนำมาคาดการณ์เกี่ยวกับท่าทีการเจรจาการค้าในอนาคตได้แม่นยำที่สุด Gawande (1998) ได้พยายามศึกษาประเด็นนี้ โดยใช้ non-nested models of endogenous trade protection โดยใช้ระเบียบวิธีแบบ Bayesian โดยแยกวิเคราะห์ มาตรการไม่ใช่ภาษี ด้านราคา (price NTBs) ออกจากมาตรการด้านปริมาณ (quantity NTBs) ดังนั้น อากรตอบโต้การทุ่มตลาด (antidumping duties, ADD) และภาษีตอบโต้การอุดหนุน (countervailing duties, CVDs) จะวิเคราะห์แยกจากมาตรการจำกัดปริมาณหรือโควตา ตลอดจนการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (quotas and voluntary export restraints) เป็นต้น

วิธีการเปรียบเทียบความสำคัญของแต่ละข้อสมมติฐานแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก ทำการเปรียบเทียบแบบ nested คล้ายกับ likelihood ratio test ปกติ กล่าวคือ คำนวณค่าของ โอกาสที่จะเป็น (likelihood) จากโมเดลเต็มรูปแบบ (full model) ซึ่งมีตัวแปรอิสระครบชุด เทียบกับโมเดลที่ไม่มีตัวแปรอิสระที่ใช้แทนปัจจัยที่กำลังทดสอบ เช่น ปัจจัยที่เป็นตัวแทนข้อสมมติฐานเครื่องบวกเลข (AM) เป็นต้น หลังจากนั้นก็คำนวณค่า likelihood ของโมเดลเต็มรูปแบบ เทียบกับโมเดลที่ขาดตัวแปรข้อสมมติฐานอื่น เช่น ข้อสมมติฐานกลุ่มผลประโยชน์ (PG) จากนั้น ก็นำค่าของสัดส่วนแรกมาหารด้วยสัดส่วนที่สอง ก็จะได้การเปรียบเทียบโอกาสที่จะเป็นแบบ non-nested

ผลการศึกษาของ Gawande (1998) แสดงอยู่ในตารางที่ 5.4 คอลัมน์แรกในตาราง ซึ่งมีค่าเท่ากับ 6.31×10^4 แสดงว่าโมเดลเต็มรูปแบบ (F) มีโอกาสที่จะเป็นไปได้ (Likelihood) มากกว่าโมเดล ที่ขาดตัวแปรข้อสมมติฐาน กลุ่มผลประโยชน์ (PG) ถึง 6.31×10^4 เท่า ส่วนตัวเลขบรรทัดที่สองคือ 39.47 แสดงว่าโมเดลเต็มรูปแบบ (F) มีโอกาสที่จะเป็นไปได้มากกว่าโมเดลที่ขาดตัวแปรข้อสมมติฐานเครื่องบวกเลข (AM) 39.47 เท่า เมื่อนำตัวเลขแรกมาหารด้วยตัวเลขที่สอง ก็จะสามารถเปรียบเทียบความสามารถในการอธิบายของโมเดล PG กับโมเดล AM ได้ในลักษณะ non-nested ซึ่งในกรณีนี้มีค่าเท่ากับ 6.25×10^{-4} (ซึ่งแสดงอยู่ในแถว (8) ในตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 ผลการเปรียบเทียบข้อสมมติฐานต่างๆ

โมเดล (1)	ภาษี US- Japan (2)	ภาษี US- EC (3)	NTB - ราคา US-Japan (4)	NTB - ราคา US-EC (5)	NTB ปริมาณ US-Japan (6)	NTB ปริมาณ US-EC (7)
1. F: F – PG	6.3×10^{-4}	2.31×10^{-25}	366	4880	1540	245.3
2. F: F – AM	39.47	-	14.52	3520	99.14	581.4
3. F: F – SQ	3.98×10^{-8}	2.98×10^{-42}	9.12	131.6	21.12	-
4. F: F – SC	2.03	2.14	1.38	33.2	-	-
5. F: F – CC	111.3	7.03×10^{-5}	918.4	384.7	1780	2.86×10^{-8}
6. F: F – (PG และ AM)	7.89×10^{-5}	2.31×10^{-25}	63.15	1.35×10^{-6}	2.35×10^{-4}	1.25×10^{-6}
7. F: F – (SC และ SQ)	5.43×10^{-7}	4.91×10^{-42}	15.18	1050	21.12	-
8. F-PG: F-AM	6.25×10^{-4}	-	0.04	0.71	0.06	2.37
9. F-SQ: F-SC	5.11×10^{-8}	1.12×10^{-43}	0.15	0.25	-	-

ที่มา: Gawande (1998). F = full model, PG = pressure group (PAC/VA, ผลผลิตต่อหน่วยผลิต การกระทำของผู้ขาย), AM = adding machine (จำนวนการจ้างงาน สัดส่วนสมาชิกสหภาพ จำนวนรัฐ ที่มีการผลิต การกระทำของผู้ขาย), SQ = status quo (สัดส่วนการเจาะ ตลาดของสินค้านำเข้า รายได้ รวม ภาษีหลังการเจรจาตอบโต้เกี่ยว), SC = social choice (ค่าจ้างรวม/มูลค่าเพิ่ม อัตราการขยายตัวของการ จ้างงาน ร้อยละไร้ฝีมือ), CC = comparative cost (สัดส่วนการเจาะ ตลาดของสินค้านำเข้าลักษณะทวิภาคี มูลค่าส่งออกทวิภาคี/มูลค่าเพิ่ม ร้อยละ นักวิทยาศาสตร์ ร้อยละระดับบริหาร), EC = France, Germany, Italy, U.K.

จะเห็นได้จากตารางที่ 5.4 ว่า โมเดลการคงสภาพเดิม (SQ) มีบทบาทสำคัญในการอธิบายระดับ ภาษีศุลกากรของสหรัฐอเมริกาในช่วงที่ศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรวมกับ โมเดลการเปลี่ยนแปลง สังคม(SC) ก็ยังมีความสำคัญมากกว่าปัจจัยทางด้านผลประโยชน์ (PG) และการหวั่นเสียดังเลือก ตั้งจากจำนวนแรงงาน (AM) สำหรับการกำหนดภาษีศุลกากร ในทางตรงกันข้ามหากพิจารณาตรรกะการกีดกันการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (NTB) ก็พบว่าปัจจัยทาง ด้านผลประโยชน์ (PG) และการหวั่นเสียดังเลือกตั้ง (AM) มีความสำคัญมากกว่าอย่างมีนัยสำคัญ

กรอบแนวคิดที่พยายามอธิบายนโยบายการค้าแบ่งออกได้เป็นสองแนวทาง คือ แนวคิดเรื่องผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ (Median Voter Approach) กับ แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Approach) แนวคิดแรกนั้น มีข้อสมมติว่าในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีการลงคะแนน เสียงเลือกตั้งรัฐบาลจะเลือกดำเนินนโยบายที่คนส่วนใหญ่

เห็นชอบ ส่วนแนวคิดที่สอง ก็สอดคล้องกับ ข้อเสนอสมมติฐานที่กล่าวมาแล้ว เรื่องการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับกลุ่มวิงเด่นต่างๆ

โดยทั่วไป ข้อมูลข้อเท็จจริง ยังไม่สนับสนุนแนวคิดเรื่องผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ มากนัก นั่นคือ ถ้าผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ เป็นเจ้าของทุน (median voter's capital ownership) ในระดับต่ำกว่า ความเป็นเจ้าของทุนเฉลี่ย (mean capital ownership) ซึ่งก็เป็นจริงในทุกประเทศ แนวคิดนี้จะพยากรณ์ว่าประเทศที่มีทุนมากจะกีดกันการค้ามาก ส่วนประเทศที่มีทุนน้อย จะมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายการค้าเสรี เราจึงน่าจะเห็นการกีดกันสินค้านำเข้าในประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยปัจจัยทุน และการอุดหนุน การนำเข้าในประเทศที่ขาดแคลนทุน แต่โดยทั่วไป เราจะเห็นได้ว่าการกีดกันการนำเข้าแทบทุกประเทศ ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐบาลประเทศที่ขาดแคลนทุนไม่สนใจความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ หรือเพราะประเทศเหล่านั้น ยังไม่เป็นประชาธิปไตย หรือว่า แนวคิดนี้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากข้อเท็จจริง

อย่างไรก็ดี Scheve and Slaughter (2001) ได้ศึกษาความชอบระดับบุคคล (individual preference) ต่อนโยบายการค้าโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจพบว่าความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตมีอิทธิพลต่อ preference ต่อนโยบายการค้า สอดคล้องกับแนวคิดผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ

นอกจากนี้ Dutt และ Mitra (2001) ยังพบว่าถ้าพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของภาวีสกุลการ เทียบกับระดับความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ นั่นคือ ยิ่งช่องว่างระหว่างสัดส่วนทุนต่อแรงงานมัชฐาน (median capital-labor ratio) กับสัดส่วนทุนต่อแรงงานเฉลี่ย (median capital-labor ratio) กว้างเท่าใด การกีดกันการค้าก็ยิ่งจะรุนแรงมากขึ้นในประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยปัจจัยทุน และจะลดความรุนแรงลงในประเทศที่ขาดแคลนปัจจัยทุน ดังนั้น แนวคิดเรื่องผู้ลงคะแนนเสียงกลางๆ ก็ได้รับการสนับสนุนในระดับหนึ่ง

แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Approach) โดยทั่วไปอาศัยกรอบความคิดของ Grossman and Helpman (1994)

Findlay and Wellisz (1982) ได้สร้างฟังก์ชันการตั้งภาษี (tariff formation function) ซึ่งเป็นผลของการที่รัฐตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ที่มีการล๊อบบี้ จากกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์กันที่ต้องการภาษีนำเข้า สูงๆ สำหรับสินค้าที่ตนผลิต และลดการกีดกันที่มีต่อสินค้าที่ตนบริโภค โดยที่ค่าใช้จ่ายในการวิ่งเต้น เป็นผลของการเล่นเกมแบบไม่ร่วมมือกัน (non-cooperative game) ในเวทีการค้าระหว่างประเทศ ปัจจุบันก็มีลักษณะเหมือนเกมที่คาดว่ามีความร่วมมือกันบ้าง และไม่ร่วมมือกันบ้างไม่เหมือนกันช่วงที่ แกดต์ก่อตั้งขึ้นในระยะแรก ซึ่งการเจรจาและกำหนดนโยบายเกิดขึ้นจากประเทศยักษ์ใหญ่ที่กุมอำนาจ หรือ hegemony

Hillman (1982) สร้างสิ่งที่เรียกว่า ฟังก์ชันการให้การสนับสนุนทางการเมือง (political support function) โดยตั้งข้อสมมติฐานว่ารัฐพยายามชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ที่จะได้จากการใช้นโยบาย การค้าที่มีผลให้ราคาสินค้าในประเทศสูงกว่ากรณีการค้าเสรี กับผลเสียที่เกิดจากความไม่พอใจของผู้บริโภค การทดสอบที่กระทำโดย Gawande and Bandyopadhyay (2000) ชี้ว่า การเมืองการค้าทางการเมือง มีผลสำคัญต่อระดับการคุ้มครองที่ภาคการผลิตได้รับ กล่าวคือ ภาคใดมีกลุ่มล็อบบี้ ภาคนั้นจะมีภาษี สุลกากรในระดับสูงด้วย นอกจากนี้ ยังพบว่า การใช้จ่ายเพื่อการวิ่งเต้นนั้น แปรตามความเสียหาย (deadweight loss) ที่เกิดจากการคุ้มครอง และการใช้จ่ายขององค์กรที่วิ่งเต้นสนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อให้ดำเนินนโยบายต่างๆ (political action committee) จะสูงขึ้นถ้ามีการแข่งขันกันในตลาดของการวิ่งเต้น นั่นคืออุตสาหกรรมต้นน้ำ จะใช้จ่ายในการวิ่งเต้นมากขึ้น ถ้าผลผลิตที่ใช้เป็นสินค้าขั้นกลาง ในอุตสาหกรรมปลายน้ำมีส่วนสูง ถ้าอุตสาหกรรมปลายน้ำมีการกระจุกตัว และถ้าอุตสาหกรรมปลายน้ำมีการรวมตัวกันวิ่งเต้นเช่นกัน

นอกจากนี้ การมีกลุ่มล็อบบี้ของต่างชาติอยู่ในสหรัฐอเมริกาที่มีผลต่อนโยบายการค้าของสหรัฐ ด้วยเช่นกัน งานศึกษาของ Gawande, Krishna, and Robbins (2001) สนับสนุนสมมติฐานที่ว่าภาคการผลิตได้มีการรวมตัวของกลุ่มวิ่งเต้น (lobbyist) ภาคการผลิตนั้นจะมีการคุ้มครองในระดับสูง ส่วนภาคการผลิตไม่มีกลุ่มล็อบบี้ของต่างชาติอยู่ในสหรัฐอเมริกา ภาคการผลิตนั้น จะมีการคุ้มครองในระดับต่ำ

ถ้าเราพิจารณาลักษณะการลงคะแนนเสียงเพื่อสนับสนุนนโยบายต่างๆ ก็อาจแยกพิจารณาเป็นสองประเด็นด้วยกัน คือ การลงคะแนนเสียงของประชาชนเพื่อสนับสนุนนโยบายการค้า รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และการลงคะแนนเสียงของผู้แทนในรัฐสภา ในการสนับสนุนนโยบาย

ในประเด็นแรก มีการศึกษาไม่มากเนื่องจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมักไม่ได้มีแต่เพียง นโยบายการค้าเท่านั้นที่เป็นที่สนใจ หรือเป็นประเด็นหาเสียง อย่างไรก็ตามก็มีการศึกษาของ Irwin (1996) ที่ใช้ข้อมูลการลงคะแนนเสียงในประเทศอังกฤษในปี ค.ศ. 1923 ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นช่วงเวลาที่ยาวไกล มานานแล้ว แต่ก็เป็นตัวอย่งที่ทำการศึกษได้ดี ด้วยเหตุว่านโยบายการค้า เป็นประเด็นหลักที่แบ่งแยกพรรคการเมืองสองค่ายในอังกฤษในเวทีเลือกตั้งครั้งนั้นอย่างชัดเจน งานนี้สนับสนุนแนวคิดเรื่องการวิ่งเต้น และสนับสนุนแนวคิดที่ว่าปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายไม่ได้อย่างเสรี เนื่องจากผู้ลงคะแนนเสียงจะเกาะกลุ่มกันตามแนวภาคการผลิตหรืออุตสาหกรรม มิได้เกาะกลุ่มในลักษณะเจ้าของปัจจัยการผลิต

Irwin and Kroszner (1997) ได้ศึกษาการลงคะแนนเสียงของวุฒิสมาชิกอเมริกัน เพื่อสนับสนุน หรือคัดค้านร่างกฎหมายกีดกันการค้าฉบับสำคัญ คือ Smoot-Hawley Tariff Act ปี ค.ศ. 1930 ซึ่งพบว่า การลงคะแนนเสียงของวุฒิสมาชิกสอดคล้องกับผลประโยชน์ของเขตเลือกตั้งของตนมากกว่าจุดยืน ของพรรค นอกจากนี้ งานของ Magee and Baldwin (2000) ซึ่งศึกษารูปแบบการลงคะแนนเสียง สนับสนุนหรือคัดค้านกฎหมายการค้าสำคัญๆ เช่น ความตกลงเรื่องเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement) พบว่าตัวแปรทางด้านลักษณะของบุคคลในเขตเลือกตั้ง เช่น สัดส่วนประชากรที่มีการศึกษาต่ำ มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงอย่างมีนัยสำคัญ

กฎหมายสำคัญของสหรัฐอเมริกา คือ Reciprocal Trade Agreements Act (RTAA) ซึ่งรัฐสภา สหรัฐมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีทำสัญญาลดอุปสรรคต่อการค้ากับประเทศต่างๆ ในลักษณะต่างตอบ แทนโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาอีก เป็นที่น่าสนใจว่า การผ่านกฎหมาย RTAA นี้ เกิดขึ้นเพียง 4 ปี หลังจากการผ่านกฎหมายกีดกันการค้า Smoot-Hawley Tariff Act ท่ามกลางความเห็น ที่แตกต่างในหมู่ผู้แทนการเมืองพรรคใหญ่ทั้งสองพรรค และกฎหมายฉบับนี้ ก็ได้รับความเห็นชอบเพราะ พรรครีพับลิกัน ซึ่งก่อนหน้านี้ต่อต้านร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างแข็งขัน ได้เปลี่ยนท่าทีมาสนับสนุน Irwin and Kroszner (1999) ได้ข้อสรุปจากการศึกษาการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาองเกรส ว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคการผลิตในเขตเลือกตั้ง เป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนท่าที ในพรรครีพับลิกันดังกล่าว มิใช่การเปลี่ยนแปลงแนวคิดหรือปรัชญาของพรรค

หากเราศึกษาโครงสร้างอำนาจภายในรัฐบาลอเมริกัน และความขัดแย้งระหว่างสถาบัน ของรัฐเอง โดยพิจารณาโครงสร้าง 3 ลักษณะ คือ (1) กรณีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ อยู่ใต้อำนาจของพรรคต่างพรรค (2) กรณีที่เมื่อฝ่ายบริหาร และสภาล่าง หรือ วุฒิสภา สภาใดสภาหนึ่ง คุมโดยพรรคใดพรรคเดียว และ (3) กรณีที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสองสภา อยู่ในมือของพรรคเดียว ก็จะได้ภาพของอิทธิพลทางการเมืองต่อนโยบายการดำเนินงานของ Lohmann and O'Halloran (1994) ที่ทดสอบประเด็นนี้ พบความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างระดับภาวีสถาการกับตัวแปรทางด้านอำนาจภาครัฐ กล่าวคือ การคุ้มครองจะสูงในกรณีที่รัฐสภาอยู่ใต้อำนาจของพรรคที่ต่างจากพรรคที่ประธานาธิบดีสังกัด เป็นที่คาดว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนและประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 2004 นี้ รัฐสภาอาจตกอยู่ใต้อำนาจของพรรคที่ต่างจากประธานาธิบดี ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น แนวโน้มในอดีตชี้ว่าการปกป้องคุ้มครองอาจทวีความรุนแรงขึ้น

ทางด้านสหภาพยุโรป กลุ่มผลประโยชน์ทางการเกษตรเป็นกลุ่มที่มีพลังมากโดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งบ่อยครั้งก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายใน EU เอง นอกจากนี้ การที่ EU ให้สิทธิพิเศษทางการค้ากับประเทศกลุ่ม ACP ก่อให้เกิดผลสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ก่อให้เกิดการหันเหของการค้า (Trade Diversion) ทำให้ผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดที่อาศัยอยู่นอกกลุ่ม ACP ไม่สามารถแข่งขันได้ นอกจากนี้ special preference ยังสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ผู้ให้ ทำให้ประเทศ ACP กลายเป็นลูกไก่ของ EU ในการออกเสียงใน WTO

5.2 ทำไมประเทศกำลังพัฒนาควรทุ่มเททรัพยากรและความพยายามในการเจรจาพหุภาคีมากกว่าการเจรจาแบบทวิภาคี

แม้ว่าในปัจจุบัน การเจรจาการค้าแบบทวิภาคี (bilateral free trade areas) กำลังเป็นที่นิยมในหมู่รัฐบาลของหลายๆประเทศ แต่การเจรจาการค้าแบบทวิภาคีไม่ใช่การเจรจาเพื่อ "การค้าเสรี" ที่แท้จริงเพราะเมื่อคู่ค้า 2 ประเทศตกลงลดภาษีให้กันและกัน ประเทศที่มิได้เป็นสมาชิกของเขตการค้าเสรีดังกล่าวย่อมถูกกีดกันเนื่องจากสินค้าของตนจะแพงกว่าสินค้าคู่แข่งที่เป็นสมาชิกเขตการค้าเสรี นี่คือเหตุผลที่นักเศรษฐศาสตร์อย่างศาสตราจารย์กอร์ดอน ลีไม่ยอมเรียกข้อตกลงทวิภาคีว่าเป็นเขตการค้าเสรี (FTA) แต่เรียกว่า Preferential Trade Arrangements (PTA) ปัจจุบันนักวิชาการบางคนเรียกว่า "Discriminatory Trade Arrangement" ข้อเสียสำคัญของ PTA มี 4 ประการ **ข้อแรก** หากเป็นการเจรจาระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็ก ประเทศเล็กอย่างไทยจะไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ประเทศใหญ่สามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจและการเมือง "บีบ" ให้ประเทศเล็กๆ "ยอมให้" ตามข้อเรียกร้อง ตรงกันข้ามในเวทีพหุภาคี ประเทศเล็กจะมีพวกไว้คอยคานอำนาจและระบบฉันทามติของ WTO จะเป็นเครื่องมือใช้ลดทอนอำนาจของประเทศใหญ่ได้ (แต่เราต้องกล้ายกมือคัดค้านในที่ประชุม)

ข้อสอง ในการเจรจา PTA ระหว่างประเทศใหญ่กับประเทศเล็ก ประเทศพัฒนาแล้วมักขอให้บรรจุหัวข้อการเจรจาอย่างกว้างขวาง รวมทั้งหัวข้อที่ไม่ใช่การค้าเสรี แต่เป็นการเปิดโอกาสให้บริษัทข้ามชาติจากประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้ ตัวอย่างเช่น FTA ที่อเมริกาพยายามผลักดัน มีแนวโน้มที่จะทำให้ไทยเสียเปรียบ เพราะบรรจุเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการค้าโดยตรงไว้มาก ดูจากข้อตกลงระหว่างสหรัฐกับชิลี จะเห็นว่ามิมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองพันธุ์พืช การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เข้มข้นกว่า WTO พันธะที่จะต้องรับมาตรการทางด้านสุขอนามัยที่เข้มงวด นโยบายแข่งขันภายใน ความโปร่งใสทางด้านกฎระเบียบเรื่องการลงทุนซึ่งทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีพันธะที่จะต้องปรึกษาหารือ

และรับข้อเสนอของภาคธุรกิจอเมริกันและรัฐบาลสหรัฐในการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบในอนาคตที่อาจมีผลกระทบต่อธุรกิจอเมริกันเหล่านี้เป็นต้น จากการเจรจา โหมโรง FTA ไทย-สหรัฐอเมริกา ที่สาวาย เมื่อเร็ว ๆ นี้ เห็นได้ว่าสหรัฐยื่นข้อเจรจาครอบคลุมทุกเรื่องรวม 24 หัวข้อ ตั้งแต่การเปิดตลาดไปจนถึงภาคการเงิน แรงงาน และสิ่งแวดล้อม เรื่องจำนวนมากไม่ใช่เรื่องการค้าเสรี แต่ขณะเดียวกันเรื่องบางเรื่องที่อเมริกาปกป้องคุ้มครองอยู่อย่างเช่น การอุดหนุนการเกษตร สหรัฐฯ กลับไม่ยอมเจรจาแต่ขอให้ไทยไปเจรจาในรอบโดฮา

ข้อสาม หากประเทศกำลังพัฒนามาจำนวนมากยอมตามข้อเรียกร้องของอเมริกาในการเจรจา PTA ในไม่ช้าอเมริกาก็สามารถนำประเด็นเหล่านี้เข้าไปขออนุญาตจากเวทีพหุภาคีได้ เช่นเดียวกับที่อเมริกาเคยใช้มาตรา 301 ในอดีต บังคับให้ประเทศที่เป็น “ปัญหา” ปฏิบัติตามสิ่งที่อเมริกาต้องการแล้วก็สามารถไปขออนุญาตจากเวทีพหุภาคีได้โดยง่าย **ข้อสี่** การเจรจา PTA กับหลายๆ ประเทศ หลายๆ กลุ่มจะก่อให้เกิดกติกาจำนวนมากจนเกิดต้นทุนมหาศาลในการบริหารนโยบายการค้า เช่น กรมศุลกากรต้องมีตารางภณำเข้า 20 ตาราง ตาราง rule of origin กับ 30 กลุ่ม PTA เป็นต้น ปัญหานี้เรียกว่า Spaghetti Bowl Effect **ข้อสุดท้าย** คือ PTA ก่อให้เกิดการเบี่ยงเบนการค้า แทนที่เราจะซื้อสินค้าจากประเทศที่ต้นทุนต่ำสุด กลับซื้อของจากประเทศที่มีต้นทุนสูงแต่ของมีราคำนำเข้าถูกลงเพราะไม่ต้องเสียภณำนำเข้าเหมือนกับของจากประเทศที่มีได้เป็นสมาชิก PTA

อย่างไรก็ตาม การเจรจาพหุภาคีก็มีข้อเสียเช่นกัน **ข้อเสียแรก** คือ การเจรจามักมีปัญหาความล่าช้า เช่น รอบอุรุกวัยใช้เวลา 7 ปี (แต่ก็ดี เพราะประเทศกำลังพัฒนาจะได้มีเวลาเตรียมปรับตัว ปฏิรูปนโยบายต่างๆ ในประเทศเพื่อเตรียมรับการเปิดเสรี) **ข้อเสียที่สอง** คือ ประเด็น “single undertaking” ซึ่งเชื่อมโยงหัวข้อการเจรจาทุกเรื่องในข้อตกลงเดียวกัน กล่าวคือ “หากไม่อาจบรรลุข้อตกลงใดข้อตกลงหนึ่งได้ ก็ไม่มีทางบรรลุข้อตกลงทั้งรอบได้” วิธีนี้ทำให้ประเทศมหาอำนาจมีอำนาจต่อรองมากเป็นพิเศษ ดังตัวอย่างการเจรจารอบอุรุกวัยที่อเมริกาและสหภาพยุโรปฮั้วกันเรื่องข้อตกลงสินค้าเกษตร ทำให้ประเทศอื่นๆ ต้องยอมรับข้อตกลงที่ไม่ดี **ข้อเสียที่สาม** คือ วิธีการเจรจาแบบ “ต่างตอบแทน” (reciprocity) ใน WTO คือ มีการขอแลกกับการให้ (concessions) วิธีนี้ก่อให้เกิดการเจรจาแบบ “พาณิชย์นิยม” คือประเทศใดได้มากกว่าให้ ถือว่าประสบความสำเร็จ แต่การเปิดเสรีการค้า นั้น แม้เรา (ประเทศเล็ก) จะเป็นคนเปิดประตูเพียงฝ่ายเดียวก็ถือว่าเราเป็นผู้ได้ เพราะถ้าเพื่อนบ้านเรากวนน้ำในบ่อของเราให้ขุ่น เราไม่จำเป็นต้องกวนน้ำในบ่อของเราให้ขุ่นตามเขา (Bhagwati 2002)

แต่ข้อดีของการเจรจาพหุภาคีมีมหาศาล ข้อเสียของการเจรจาวิภาคีที่กล่าวข้างต้นจะเป็นข้อดีของระบบพหุภาคี นอกจากจะมีพวกในการเจรจาซึ่งช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองแล้ว ระบบ WTO เป็นระบบฉันทามติ และประเทศเล็กๆสามารถมีเพื่อนร่วมกันคิดร่วมกันวิเคราะห์อย่างรอบคอบถึงข้อเสนอของฝ่ายต่างๆ และที่สำคัญเมื่อตกลงกันได้แล้ว การลงนามคนเดียวจะเป็นการเปิดตลาดของประเทศต่างๆ 148 ประเทศ ไม่ใช่เปิดแค่ตลาดจีนหรือตลาดสหรัฐอเมริกาในกรณี PTA ถ้าเศรษฐกิจอเมริกาแย่ลง เราก็อาจขายสินค้าได้น้อยลง แต่ในกรณีของ WTO ถ้าอเมริกาแย่ลง เรายังมีตลาดทางเลือกอีก 147 ประเทศ ประการสุดท้ายหลังจากความล้มเหลวของการประชุมแคนคูน สหภาพยุโรปก็เริ่มผ่อนคลายจุดยืน โดยยอมถอนเรื่อง Singapore Issues และแสดงท่าทีที่จะเปิดเสรีภาคเกษตรของตนมากขึ้น

5.3 การเจรจาให้สำเร็จจะต้องทำอย่างไร

ขณะนี้ข้อเสนอในเรื่องแนวทางการเจรจารอบโดฮา หลายแนวทาง เราจะสรุปข้อเสนอต่างๆ แต่พอสังเขป ผู้สนใจขอให้ติดตามอ่านงานวิจัยและบทความเหล่านั้น

ก) การปรับกระบวนการเจรจาและสถาบัน

จากการวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการเจรจาและโครงสร้างสถาบันข้างต้น จำเป็นต้องมีการปฏิรูปกระบวนการใน WTO ซึ่งมีข้อเสนอ ดังนี้

(1) การจัดตั้งกรรมการศึกษาดูแลเรื่องของประเทศกำลังพัฒนาโดยเฉพาะ และมีผู้แทนจากทุกกลุ่มประเทศและทุกภูมิภาค โดยมีทั้งประเทศพัฒนาแล้ว และกำลังพัฒนา แต่มุ่งวิเคราะห์ปัญหาของประเทศกำลังพัฒนา

(2) การประชุมแบบ Green Room จะต้องระบอบุคลากรที่ชัดเจน โดยมีองค์ประกอบจากกลุ่มที่ under-represented ในอดีต คือ ละตินอเมริกา คาริบเบียน แอฟริกา และเอเชีย โดยใช้เกณฑ์ส่วนแบ่งของการค้า โดยส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ สร้างกลุ่มพันธมิตรขึ้นมาเพื่อให้ผ่านเกณฑ์นั้นๆ

(3) ในการประชุมกลุ่มย่อยกำหนดให้มีตัวแทนจากทุกกลุ่ม อย่างชัดเจนมีประเทศใหญ่เช่น สหรัฐ EU ญี่ปุ่น จีน ประเทศรายได้ปานกลาง เช่น บราซิล ตัวแทนประเทศด้อยพัฒนา ตัวแทนกลุ่มแคร์นส์ (Cairns Group) เป็นต้น (Stiglitz and Charlton, 2004)

(4) กำหนดให้มีการบันทึกการประชุมย่อยและมีรายงานการประชุมที่ชัดเจน ระบุข้อดี ข้อเสีย ฝ่ายเสนอ ฝ่ายค้าน จุดยืนของฝ่ายต่างๆ รวมทั้งประเด็นที่อาจประนีประนอมได้ ตลอดจนข้อสรุป (ถ้ามี)

(5) ส่งเสริมให้ประเทศต่างๆใช้ทรัพยากรร่วมกัน (Pooled Resources) ในการวิเคราะห์ประเด็นแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และกำหนดท่าที และส่งผู้แทนมาประชุมกลุ่มย่อย

(6) ประเทศกำลังพัฒนาควรหาทางจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อวิเคราะห์ประเด็น เตรียมข้อมูลร่วมกัน และเตรียมการอย่างต่อเนื่อง

(7) WTO ต้องให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนามากขึ้นในกระบวนการแสดงหลักฐานในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรืออาจต้องปรับเปลี่ยนภาระของการพิสูจน์ใหม่ เพื่อมิให้ประเทศกำลังพัฒนา แบกรับภาระที่หนักเกินกว่าจะรับได้

(8) ประเทศกำลังพัฒนาน่าจะผลักดันแนวคิดและปรัชญาของ John Rawls มาใช้ เป็นมาตรวัดความชอบธรรมของผลการเจรจา กล่าวคือ ข้อตกลงใดๆจะต้องผ่านเกณฑ์ทดสอบว่า ทำให้ประเทศที่จนที่สุดดีขึ้นหรือไม่ แทนที่จะวัดแค่เพียงผลประโยชน์โดยรวมเป็นเท่าไร

(9) ผลกระทบของการเปิดเสรีมีความหลากหลาย เนื่องจากความหลากหลายของประเทศกำลังพัฒนาเอง ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของสินค้าส่งออกและนำเข้า และความยืดหยุ่นต่อราคาของอุปสงค์ต่อสินค้านั้น การผลักดันการปฏิรูปภาคเกษตรจึงต้องทำอย่างระมัดระวัง เพื่อคุ้มครองประเทศที่ยากจนที่สุด ซึ่งจะเป็นแนวร่วมที่ดีในการเจรจาประเด็นอื่น

ดังนั้น แทนที่ WTO จะเน้นการเปิดตลาดสินค้าเกษตรแบบปูพรม ควรจะเน้นการเปิดเสรีสินค้าเกษตรที่มีผลบวกสูงสุดต่อผู้ผลิตในประเทศกำลังพัฒนา และผลเสียน้อยที่สุดต่อผู้บริโภคในประเทศกำลังพัฒนา ตัวอย่างเช่น ฝ้าย การยกเลิกการอุดหนุนฝ้ายในสหรัฐอเมริกา น่าจะส่งผลดีต่อประเทศกำลังพัฒนามากกว่าผลเสีย

(10) กลไกการระงับข้อพิพาทน่าจะได้รับการปรับปรุง ปัจจุบัน WTO ใช้วิธีอนุญาตให้ประเทศผู้ชนะข้อพิพาทสามารถตอบโต้ฝ่ายที่ถูกระงับว่าผิดได้ด้วยการเก็บภาษีนำเข้า แต่ในกรณีที่ตัดสินว่าผิดแต่ผู้ผิดยอมปฏิบัติตามคำตัดสิน ผลเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว อย่างเช่นเรื่อง การทุ่มตลาด ผู้กล่าวหาเป็นทั้งโจทก์ พยาน และผู้พิพากษา ความเสียหายได้เกิดขึ้นต่อผู้ถูกกล่าวหา แม้ว่า WTO จะตัดสินว่าไม่ได้ทุ่มตลาดก็ตาม เนื่องจากไม่มีระบบชดเชย แต่สำหรับประเทศเล็ก การเก็บภาษีนำเข้าสินค้าจากประเทศใหญ่มิได้เป็นอาวุธที่น่าเกรงขาม เพราะมีผลกระทบต่อประเทศใหญ่ไม่มาก (เรียกว่าประเทศใหญ่ชนหน้าแข้งไม่ร่วง) นอกจากนี้ ยังเป็นมาตรการที่ส่งผลเสียต่อประเทศเล็กเองอีกด้วย Stiglitz and Carlton (2004) เสนอว่า การลงโทษประเทศใหญ่ในกรณีไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน คือ ให้ประเทศสมาชิกอื่นๆร่วมงตอบโต้ด้วย Bagwell, Mavroidis and Staiger (2003) เสนอให้ประเทศเล็กผู้ชนะข้อพิพาท สามารถขายสิทธิการตอบโต้โดยการประมูลได้

นอกจากนี้ยังมีบทความอื่นๆ เช่น “Unlocking the Benefits of World Trade” ของ Jeffrey J. Schott (2003) “Decision-Making in the WTO” ของ Jeffrey J. Schott และ Jayashree Watal (2000) และ The Cancun WTO 5th Ministerial Conference Discussion Paper โดย Cristina Hernandez (2003) ที่เสนอการปรับกระบวนการเจรจาและสถาบัน

(ข) การปรับเปลี่ยนประเด็นการเจรจาที่เน้นแนวทางการพัฒนาตามปรัชญาโดฮา

Stiglitz and Charlton (2004) เสนอ หลักการสำคัญ 4 ข้อสำหรับการเจรจารอบพัฒนาที่โดฮา คือ

(1) ข้อตกลงจะต้องก่อให้เกิดการพัฒนา ไม่ใช่ถ่วงการพัฒนา ดังนั้น จึงต้องมีการวิเคราะห์ผลของข้อตกลงต่อการพัฒนา (incidence analysis) รวมทั้งการประเมินต้นทุนการปรับตัวของประเทศต่างๆ เนื่องจากข้อตกลง

(2) ข้อตกลงต้องเกิดผลที่ยุติธรรม (fair) ต่อประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าในการเจรจาของ WTO จะเน้นเรื่องฉันทามติ และ “single undertaking” ที่จะเป็นเงื่อนไขว่าการเจรจาจะทำให้ทุกชาติดีขึ้น แต่เงื่อนไขนี้จะเป็นไปได้ต่อเมื่อทุกประเทศมีสารสนเทศสมบูรณ์และประเทศมหาอำนาจไม่ใช่อำนาจหุบโต๊ะ ดังนั้นจึงต้องมีเงื่อนไขอีกข้อว่าผลการเจรจาต้องเกิดประโยชน์ส่วนใหญ่ (progressive benefit) ต่อประเทศกำลังพัฒนา โปรดสังเกตว่าในข้อเสนอเปิดเสรีการเกษตรส่วนใหญ่ ประเทศพัฒนาแล้วจะได้ประโยชน์มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา

(3) กระบวนการเจรจาต้องยุติธรรม คือ โปร่งใสเปิดให้มีผู้เข้าร่วมได้มากขึ้น แม้แต่ระบบระงับข้อพิพาทปัจจุบันก็ขาดกระบวนการที่ยุติธรรม (ดูประเด็นเรื่องการปรับกระบวนการเจรจาเพิ่มเติม)

(4) หัวข้อและประเด็นการเจรจาควรจำกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระแสการค้า ต้องเป็นผลดีต่อการพัฒนาและต้องมีเหตุผลพอที่จะให้สังคมโลกต้องร่วมมือกัน (collective action) เพราะการเจรจาที่ขยายขอบเขตและเรื่องที่เจรจามีต้นทุนสูงมาก โดยเฉพาะสร้างต้นทุน และลดอำนาจต่อรองของประเทศกำลังพัฒนา

Stiglitz and Charlton ได้เสนอเรื่องเร่งด่วนที่ควรบรรจุในวาระการเจรจารวม 10 เรื่อง ตามเรื่องเกี่ยวข้องกับการเกษตร ได้แก่ (1) การปฏิรูปภาคเกษตรอย่างระมัดระวังเพื่อมิให้เกิดผลลบต่อการบริโภคของประชาชนในประเทศกำลังพัฒนา (2) การเจรจาเรื่องมาตรการ non-

tariff barriers ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรคือ มาตรการ safeguards เกี่ยวกับการนำเข้าที่เพิ่มผิดปกติ และการจำกัดการนำเข้าเนื่องจากปัญหาโรคระบาด ขณะนี้ประเทศกำลังพัฒนาเชื่อว่า มาตรการหลายอย่างของประเทศพัฒนาแล้วสร้างขึ้นเพื่อกีดกันการค้า (3) การเจรจาทรัพย์สินทางปัญญาต้องเน้นเป้าหมายการถ่ายทอด และการ เผยแพร่เทคโนโลยี การปกป้องภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ Verdier (2004) ก็เสนอให้สร้างกลไกการกระจายผลประโยชน์จากการค้าอย่างจริงจัง เพื่อแก้ปัญหาที่การค้าอาจนำไปสู่การกระจายรายได้ที่เลวลง ความเหลื่อมล้ำที่ทวีความรุนแรงขึ้นในการกระจายผลประโยชน์ทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศ

ประเทศกำลังพัฒนาเองก็ต้องยินยอมที่จะเปิดตลาดในสินค้าที่ตนไม่มีความถนัดด้วย แต่ประเทศพัฒนาแล้วจะต้องให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคอย่างจริงจัง ประเทศ LDC ล้วนเป็นหนี้คำมั่นสัญญาที่ DC ให้ไว้หลายๆที่จะช่วยบรรเทาปัญหาการปรับตัว ถึงคราวที่ DC จะต้องแสดงความจริงใจด้วยการให้ความช่วยเหลือนั้นเป็นเดิมพัน ไม่ใช่ commit แล้วไม่ปฏิบัติ DC จะต้องช่วยเหลืออย่างเป็นรูปธรรมถือเป็น Down Payment ให้ LDC เปิดตลาด และ LDC จะต้องปฏิบัติตามกติกาด้วย

นอกจากข้อเสนอขั้นต้น ยังมีงานวิจัยข้อบกพร่องของ URAA และข้อเสนอแนะที่จะปรับปรุง URAA ในทุกข้อตกลงของรอบอุรุกวัยที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้าเกษตรเพื่อประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนา เช่น Ingco and Nash (2004) มีงานวิจัยทั้งหมด 14 เรื่อง Hoekman, Michalopoulos and Winters (2004) และข้อเสนอของ ABARE (เช่น Podbury and Roberts 2003) นอกจากนั้นยังมีการสัมมนาของ WTO และ IFPRI ในหัวข้อ “Multilateralism at a Crossroads” ในเดือนพฤษภาคม 2004 และการประชุมร่วมของ ABARE (ออสเตรเลีย) ICONE (บราซิล) และ IFPRI (สถาบันวิจัยนโยบายอาหารระหว่างประเทศ) ที่จัดขึ้นที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. เรื่อง “Reaching a Successful Framework for Agriculture at the WTO Doha Round” ในเดือนมิถุนายน 2004 วัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ modalities

6. บทสรุป

การเจรจาเปิดเสรีสินค้าเกษตรจะคืบหน้าก็ต่อเมื่อประเทศต่างๆหันหน้าเข้าหากันอย่างจริงจัง และที่สำคัญ คือจะต้องเห็นประโยชน์ของการเจรจาพหุภาคี ขณะนี้ มีทั้งปัจจัยที่จะช่วยให้การเจรจาคืบหน้า คือ ท่าทีผ่อนปรนของ EU และความพร้อมมากขึ้นของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งจะต้องเห็นภัยคุกคามจากการเจรจาลักษณะตัวต่อตัว นอกจากนี้ กระบวนการระงับข้อพิพาทของ WTO สามารถทำให้เกิดความยุติธรรมระหว่างประเทศมากขึ้นได้ การตัดสินใจข้อพิพาทที่ผ่านมา แม้ว่าจะสร้างข้อกังขาขึ้นบ้างในบางกรณี แต่ก็มิได้โน้มน้าวเชิงเข้าข้างประเทศมหาอำนาจ จึงยังเป็นที่พึงของประเทศเล็กได้ แต่ทั้งนี้ ประเทศกำลังพัฒนาจะต้องไม่ติดอยู่กับเรื่องการชดเชยผลเสียหายในอดีต เพราะเป็นเรื่องที่ประเทศมหาอำนาจยอมไม่ได้ ควรเน้นผลักดันกิจกรรมที่เสริมสร้างความสามารถ ทางเทคนิค การสร้างองค์กรที่ศึกษาวิเคราะห์ผลได้ ผลเสีย และภาระของข้อตกลงอย่างจริงจัง รวมทั้งการเสริมสร้างกลไกเพื่อการกระจายรายได้หรือกระจายผลประโยชน์จากการค้า รวมทั้งการรณรงค์ผลักดันการลดการกีดกันในสินค้าเกษตรต่อไป

ประเทศกำลังพัฒนาได้แสดงศักยภาพในการผนึกกำลังเพื่อต่อต้านคัดค้านอย่างได้ผลมาแล้ว แต่ความสำเร็จในการต่อต้านการกีดกันการค้าสินค้าเกษตรของประเทศพัฒนาแล้วยังไม่ใช่ชัยชนะแท้จริงของประเทศกำลังพัฒนา บัดนี้ถึงเวลาที่จะผนึกกำลังในการสร้างสรรค์เพื่อให้รอบการเจรจาครั้งนี้ เป็นรอบแห่งการพัฒนาที่แท้จริง

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics). 1999. *Multilateral agricultural policy reform: An imperative for the new millennium*. Canberra.
- ABARE, 2002 . *Agricultural Trade Reform in the WTO : Special Treatment for Developing Countries*. ABARE Project 2729. Canberra.
- ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics). 2002. *Domestic Support of Agriculture*. Canberra.
- Ammar, Siamwalla, 1996. "World Agricultural Trade after the Uruguay Round : Disarray Forever?," Paper prepared for Asian Development Bank project on "The Impact of the Uruguay Round on Asia : Agriculture Agreement".
- Amorim, Celso. 2003. "The New G20+ Group Has Revolutionised the WTO Game: Interview ith Celso Amorim." *The Financial Express*. October 27.
- Athukorata, Prema-Chandra. 2003. "Food Safety Issues, Trade and WTO Rules: A Developing Country Perspective." Ecommunica Publication.
- Bagwell, Kyle, Petros Mavroidis, and Robert Staiger. 2003. "The Case for Auctioning Countermeasures." In the *NBER Working Paper* No. W9920.
- Baldwin, Robert E. 1985. *The Political Economy of US Import Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ball, D.S. 1967. "United States Effective Tariffs and Labor's Share." *Journal of Political Economy* 75: 183-187.
- Baru, Sanjaya. 2003. "Cancun: Not A Requiem For Multilateralism." *The Financial Express*. September 19. (From CUTS 2003)
- Bello, Walden. 2003. "The meaning of Cancun." *Focus On Trade Online*, Number 93. September. (From CUTS 2003)

- Bernard Hockman. 2002. "The WTO : Functions and basic Principles." *Development, Trade and the WTO*. Edited by Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.
- Bhagwati Jagdish. 1982. "Directly-Unproductive Profit Seeking (DUP) Activities." *Journal of Political Economy* 90: 988-1002.
- Bhagwati, Jagdish. 2002. *Free Trade Today* : Princeton : Princeton University Press.
- Bhagwati, Jagdish. 2003. "The Caravan to Cancun." *The Wall Street Journal*, July 2. (From CUTS 2003)
- Bielsa. 2003. "The WTO and the Doha Round from the South's Perspective." *El Pais*. October 14.
- Blonigen, Bruce A., and David N. Figlio. 1998. "Voting for Protection: Does Direct Foreign Investment Influence Legislator Behavior?" *American Economic Review* 88: 1002-1014.
- Braun, Joachim von, Ashok Gulati, and David Orden. 2004. "Making Agricultural Trade Liberalization Work for the Poor." *IFPRI paper* addressed at the WTO Public Symposium "Multilateralism at a Crossroads," Geneva. May 25.
- Bull, T., and Roberts I. 2001. "Agricultural Trade Policies in Japan-The Need for Reform." In *ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) Research Report* 01.5. Canberra.
- Caves, Richard E. 1976. "Economic Models of Political Choice: Canada's Tariff Structure." *Canadian Journal of Economics* 9: 278-300.
- CEC. 2003. *Reform of the Common Agricultural Policy: A Long-Term Perspective for Sustainable Agriculture – Impact Analysis*. Brussels.
- Chulalongkorn University. 2001. *The Thai Economy and its International Trade in Preparation for the New Round of Trade Negotiation in 2001*. A research report prepared by the Department of Business Economics (in Thai).
- CUTS. 2003. *We've Been Here Before: Perspectives on the Cancun Ministerial*. Centre for International Trade Economics & Environment. Jaipur. (Compiled by D. Melis and P. Purohit)

- Dadush, Uri. 2003. "Looking Beyond Cancun: Interview with Uri Dadush." *World Bank Website*. September 16.
- Devashish, Mitra. 1999. "Endogenous Lobby Formation and Endogenous Protection: A Long-Run Model of Trade Policy Determination." *American Economic Review* 89: 1116-1134.
- Elliot, Larry. 2003. "Free trade is find in a world of equals." *The Guardian Weekly*. September 11.
- Erwin, Alec. 2003. "How key developing countries came of age in Cancun." *Stop WTO Round Website*. September 8-14.
- Fackler, Martin. 2004. "The Decline of Japan's Farmers." *Far Eastern Economic Review*. February 26.
- Financial Times. 2003. "A big trader trawls for tiddlers: US bilateral deals are unlikely to net much of a catch." September 29.
- Financial Times. 2003. "Road from Cancun leads to Brussels." September 16.
- Finger, J. Michael, Merlinda Ingco and Ulrich Reincke. 1996. *The Uruguay Round : Statistics on Tariff Concessions Given and Received*, Washington DC : The World Bank.
- Finger, J. Michael, and Philip Schuler. 2000. "Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge." *World Economy*. Vol.24, No.4, 511-25.
- Finger, J. Michael, and Winters, L. Alan. 2002. "Reciprocity in the WTO." *Development, Trade and the WTO*. Edited by Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.
- Finger, J. Michael., and Nogues. 2002. "The Unbalance Uruguay Round Outcome." In *The World Economy*, vol. 25, no. 3
- Fitchett, Delbert A. 1988. "Agricultural Trade Protectionism in Japan." *World Bank discussion papers*. No. 28.

- Freeman, Helen. 2004. "Special Trade Arrangements to Improve Market Access."
Agriculture and the WTO : Creating a Trading System for Development. Edited by
Merlinda D. Ingco and John D.Nash. The World Bank. Washington, D.C.
- Gale, Johnson D. 1987. *Agricultural Reform Efforts in the United States and Japan*. New
York University.
- Gawande Kishore. 1998. "Stigler-Olson Lobbying Behavior and Organization." *Journal of
Economic Behavior and Organization* 35: 477-499.
- Gawande, Kishore. 1995. "Are US Nontariff Barriers Retaliatory? An Application of
Extreme Bounds Analysis in the Tobit Model." *Review of Economics and Statistics*
77: 677-688.
- Gawande, Kishore. 1997. "US Nontariff Barriers As Privately Provided Public Goods."
Journal of Public Economics 64: 61-81.
- Gawande, Kishore. 1998. "Comparing Theories of Endogenous Protection: Bayesian
Comparison of Tobit Models Using Gibbs Sampling Output." *Review of Economics
and Statistics* 80: 128-140.
- Golt, Sidney. 1988. *The GATT Negotiations 1986-90: Origin, Issues & Prospects*. London.
British-North American Committee.
- Gorter de Harry, and Jana Hranaiova. 2004. "Quota Administration Methods: Economics
and Effects with Trade Liberalization." *Agriculture and the WTO: Creating a
Trading System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D.Nash.
The World Bank. Washington, D.C.
- Gorter de Harry, Merlinda D. Ingco, and Cameron Short. 2004. "The Distributional Effects
of Agricultural Policy Reforms." *Agriculture and the WTO: Creating a Trading
System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D.Nash. The World
Bank. Washington, D.C.
- Gorter de Harry, Merlinda D. Ingco, and Laura Ignacio. 2004. "Domestic Support:
Economics and Policy instruments." *Agriculture and the WTO: Creating a Trading
System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D.Nash. The World
Bank. Washington, D.C.

- Gorter de Harry, Merlinda D. Ingco, and Laura Ignacio. 2004. "Market Access: Economics and the Effects of Policy Instruments" *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D. Nash. The World Bank. Washington, D.C.
- Gorter de Harry, Lilian Ruiz, and Merlinda D. Ingco. "Export Competition Policies." In *Agriculture And The WTO*. Edited by M.D. Ingco and John D. Nash : Washington, D.c. : World Bank and Oxford University Press.
- Gorter de Harry. 1992. "Agricultural Policies and the GATT: A Rawlsian Perspective." *Improving Agricultural Trade Performance Under The GATT*. Wissenschaftsverlag Vauk Kiel KG: 198-214.
- Greenway, David, and Morrissey Oliver. 1996. *Multilateral Institutions and Unilateral Trade Liberalisation in Developing Countries*.
- Grossman, Gene M., and Elhanan Helpman. 1996. "Electoral Competition and Special Interest Politics." *Review of Economic Studies* 63: 265-286.
- Guy de Jonquieres. 2003. "Cancun's failure threatens end to Machiavellian games." *Financial Times*. September 19.
- Guy de Jonquieres. 2003. "Crushed at Cancun." *Financial Times*. September 15.
- Guy de Jonquieres. 2003. "Modest goals in Cancun: 'Trying to achieve liberalisation in a group of 146 countries is well-nigh impossible'." *Financial Times*. September 4.
- Hakim, Peter. 2003. "Towards a more positive Brazilian trade policy." *Financial Times*. October 21.
- Hansen, Wendy L., and Thomas J. Prusa. 1997. "The Economics and Politics of Trade Policy: An Empirical Analysis of ITC Decisions Making." *Review of International Economics* 5: 230-245.
- Harrison, Glenn W., Thomas F. Rutherford, and David G. Tarr. 1996. "Increased Competition and Completion of the Market in the European Union : Static and Steady State Effects." *Journal of Economic Integration* 11 (3) : 332-65.
- Hathaway, Dale E. 1987. "Agriculture and the GATT." Policy Analyses in *International Economics* 20. Institute for International Economics. Washington.

- Hathaway, Dale E., and Merlinda D. Ingco. 1995. "Agricultural Liberalization and the Uruguay Round." Paper for presentation to the *World Bank Conference on "The Uruguay Round and the Developing Economies,"* January 26-27.
- Hernandez, Cristina. 2003. "The Cancun WTO 5th Ministerial Conference : Assessing The Conference and looking ahead." *The WTO discussion paper*. Geneva.
- Hideo, Konishi, Kamal Saggi, and Shlomo Weber. 1999. "Endogenous Trade Policy Under Foreign Direct Investment." *Journal of International Economics* 49: 289-308.
- Hillman, Arye. 1991. "Protection, Politics and Market Structure." in E. Helpman and A. Razin (eds.) *International Trade and Trade Policy*. MIT Press.
- Hockman, B., F. Ng. And M. Olarreaga. 2003. "Reducing Agricultural Tariffs Kersus Domestic Support. What is more important for Developing Countries?" *Working Paper* 2501. World Bank. Washington, D.C.
- Hoekman, Bernard, Constantine Michalopoulos, and L. Alan Winters. 2004. *Special and Differential Treatment of Developing Countries in the WTO: Moving Forward After Cancun*.
- Ingco, M.D. 1995. "Agricultural Trade Liberalization in the Uruguay Round : One Step Forward, One Step Back?." Supplementary paper prepared for a World Bank Conference on the Uruguay Round and the Developing Countries, January 26-27, Washington, D.c.
- Ingco, Merlinda D., and John Croome. 2004. "Trade Agreements: Achievement and Issues Ahead." *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D. Nash. The World Bank. Washington, D.C.
- Ingco, Merlinda D., and John D. Nash. 2004. "What's at Stake? Developing-Country Interests in the Doha Development Round." *Agriculture and the WTO: Creating a Trading System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D. Nash. The World Bank. Washington. D.C.
- Inside US Trade. 2001. *Moore Reorganises WTO in Division Overseeing New Talks*.

- Irwin, Douglas A. 1996. "Industry or Class Cleavages Over Trade Policy? Evidence from the British General Election of 1923." in R.C. Feenstra, G.M. Grossman, and D.A. Irwin (eds.), *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati*. MIT Press.
- Irwin, Douglas A. 1998. "Changes in US Tariffs: The Role of Import Prices and Commercial Policies." *American Economic Review* 88: 1015-1026.
- Irwin, Douglas A., and Randall S. Kroszner. 1999. "Interests, Institutions and Ideology in Securing Policy Change: The Republican Conversion to Trade Liberalization After Smoot-Hawley." *Journal of Law and Economics* 42: 643-673.
- Jaitey, Arun. 2003. "Mexico Meet No Five-day Wonder." *The Financial Express*. October 9. Reprinted in CUTS, 2003.
- Jonquieres, Guy de. 2003. "Cancun's failure threatens end to Machiavellian games" *Financial Times*, (September 19). Reprinted in CUTS, 2003.
- Josling, Timothy E., Stephen Tangermann, and T. K. Warley. 1996. *Agriculture in the GATT*. New York: Palgrave Macmillan.
- Josling, Timothy Edward. 1998. *Agricultural Trade Policy: Completing the Reform*. Institute for International Economics, April.
- Kwa, Aileen. 2003. *Power Politics in the WTO*. Bangkok: Focus on the Global South and cusri, Chulalongkorn University. (www.focusweb.org).
- Kirtkai, Jeraphat. 1994. *Thailand's Foreign Trade Negotiation*. Thesis (in Thai). National Defense College of Thailand.
- Krishna, Kala. 1989. "Trade Restrictions as Facilitating Practices." *Journal of International Economics* 26: 251-270.
- Lamy, Pascal. 2003. "Laying down the law." *The Guardian*. September 8.
- Lavergne, Real P. 1983. *The Political Economy of US Tariffs: An Empirical Analysis*. New York, NY: Academic Press.
- Lee Jong-Wha, and Philip Swagel. 1997. "Trade Barriers and Trade Flows Across Countries and Industries." *Review of Economics and Statistics* 79: 372-382.

- Levy, Philip I. 1997. "A Political-Economic Analysis of Free-Trade Agreements." *American Economic Review* 87: 506-519.
- Lohmann, Sussanne, and Sharyn O'Halloran. 1994. "Divided Government and US Trade Policy." *International Organization* 48: 595-632.
- Martin, Will and Winters, L. Alan. 1996. "An Economic Assessment of the Uruguay Round Agreement on Agriculture." *Invited paper for presentation to the 40th Annual Conference of the Australian Agricultural and Resource Economics Society*, Melbourne, 11-16 February 1996. The World Bank.
- Mehta, Pradeep S. 2003. "Prologue and Epilogue." In *We've Been Here Before*, Compiled by CUTS. Jaipur : Centre for International Trade, Economics and Environment. pp.i-iv.
- Messerlin, Patrick A. *Agriculture in the Doha Agenda*. http://econ.worldbank.org/files/25198_wps3009.pdf
- Michalopoulos, Constantine. 1991. "Trade Policy and Market Access Issues for Developing Countries : Implications for the Millennium Round." *Policy Research Working Paper Series* 2214. World Bank, Washington, D.C.
- Miner, William M., and Hathaway Dale E. 1988. *World Agricultural Trade: Building a Consensus*. The Institute for Research on Public Policy. Nova Scotia.
- Morton, R., and Cameron C. 1992. "Elections and the Theory of Campaign Contributions: A Survey and Critical Analysis." *Economics and Politics* 4: 79-108.
- Mussa, Michael. 1974. "Tariffs and the Distribution of Income: The Importance of Factor Specificity, Substitutability and Intensity in the Short and Long Run." *Journal of Political Economy*. 1191-1203.
- Narlikar, A. 2001. "WTO Decision-making and Developing Countries." *South Centre TRADE Working Paper* 11, November.
- Neary, J. Peter. 1978. "Short-Run Capital Specificity and the Pure Theory of International Trade." *Economic Journal* 88: 488-510.
- Noland, Marcus. 1997. "Chasing Phantoms: The Political Economy of the USTR." *International Organization* 51: 365-387.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2000. *Agricultural Policies in OECD Countries Monitoring and Evaluation 2000*.
- OECD. (Organisation for Economic Co-operation). 2001. *"Market Effects of Crop Support Measures."* Paris : OECD.
- OECD. 2002 a. *"Agricultural Policies in OECD Countries : Monitoring and Evaluation 2002."* Paris : OECD.
- OECD. 2002-b. *"Agriculture and Trade Liberalisation." Extending The Uruguay Round Agreement*, Paris : OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2002-c. *Agricultural Policy in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*. COM/AGR/TD/WP.
- OECD. 2003. *Agricultural Policies in OECD Countries : Monitoring and Evaluation 2003*, Paris.
- OECD. 2004. *Analysis of CAP Reform*. AGR/CA/APM (2003) 16/FINAL.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2004. *OECD Agricultural Outlook – 2004-2013*. Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2002-d. *Agriculture and Trade Liberalisation*. Extending the Uruguay Round Agreement.
- Olarreaga, Marcelo and Francis Ng. 2002. "Tariff Peaks and preferences." *Development, Trade and the WTO*. Edited by Bernard Horkman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Orden, David. 2002. "Reform's Stunted Crop." In *Regulation*, vol. 25, no.1: 26-32.
- Panagariya, Arvind, and Ronald Findlay. 1996. "A Political-Economy Analysis of Free-Trade Areas and Customs Unions." In R.C. Feenstra, G.M. Grossman, and D.A. Irwin (eds.), *The Political Economy of Trade Policy: Papers in Honor of Jagdish Bhagwati*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Panagariya, Arvind. 1999. "Trade Policy in South Asia : Recent Liberalization and Future Agenda." *World Economy*. Vol. 22, No. 3, (May) : 353-78.

- Panagariya, Arvind. 2000. "Preferential Trade Liberalization: The Traditional Theory and New Developments." *Journal of Economic Literature* 38: 287-331.
- Panagariya, Arvind. 2002. "Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis." *World Economy* 25 (9): 1205-1234. September 2002.
- Panagariya, Arvind. 2003. "Rich Man, Poor Man." *The Wall Street Journal*. September 17.
- Panitchpakdi, Supachai. 2003. "The real losers are the poor – After Cancun." *International Herald Tribune*. September 18.
- Peltzman, Sam. 1976. "Toward's More General Theory of Regulation." *Journal of Law and Economics* 19: 211-248.
- Pincus, J. J. 1975. "Pressure Groups and the Pattern of Tariffs." *Journal of Political Economy* 83: 775-778.
- Poapongsakorn, Nipon, and others. 2002. *Agriculture and Trade in Thailand: Experience Under the Uruguay Round Agreement on Agriculture and Its Interests and Concern in the Doha Round*. Thailand Development Research Institute.
- Poapongsakorn, Nipon, and others. 2003. "WTO Agreement on Agriculture-The implementation experience: Thailand." In *WTO Agreement on Agriculture-The implementation experience: Developing country case studies*. Rome.
- Poapongsakorn, Nipon, and Ungphakorn, Peter Mytri. 1995. "Implications of the Uruguay Round for Agriculture: Case Study of Thailand." Paper prepared for the conference on *The Emerging Global Trading Environment: Economic Implications for Developing Asia*, 29-31 May 1995. The Asian Development Bank.
- Podbury, Troy, and Roberts Ivan. 2003. "Opening Agricultural Market through tariff cuts in the WTO." In *ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) Report* 03.2.
- Podbury, Troy, Hirad Shirshore Hagi, Andrews Neil, and Gordon Wayne. 2003. "WTO Agriculture Negotiations the way forward from Cancun." In *Australian Commodities* 10 (3): 1-14.
- Pugel, Thomas A., and Ingo Walter. 1985. "US Corporate Interests and the Political Economy of Trade Policy." *Review of Economics and Statistics* 67: 465-473.

- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42: 427-460.
- Raghavan, Chakravarthi. 2003. "Process and substance caused failure at Cancun." *Third World Economics*, no. 313. September 16.
- Ray, Edward J. 1981. "The Determinants of Tariff and Nontariff Trade Restrictions in the United States." *Journal of Political Economy* 89: 105-121.
- Rege, V. 1998. "Developing Countries and Negotiations in the WTO." *Third World Economics*. No. 191, August 16-31.
- Rege, V. 2000. "WTO Procedures for Decision Making: Experience of Their Operation and Suggestions for Improvement." *Commonwealth Secretariat Background Paper*. January 21.
- Roberts, I., Buetre B., and Jotzo F. 2002. "Agricultural Trade Reform and Special Treatment for Developing Countries in the WTO." In *ABARE (Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics) Report*. Canberra.
- Roberts, I., Podbury T., Freeman F., Tielu A., Vanzetti D., Andrews N., Melanie J., and Hinchy M. 1999. "Reforming World Agricultural Trade Policies." In *ABARE Research Report* 99.12. and *RIRDC Publication* No.99/96. ABARE. Canberra.
- Roberts, Ivan, Troy Podury and Mike Hinchy. 2001. *Reforming Domestic Agricultural Support Policies Through the WTO*. ABARE Research Report 01.2. Canberra.
- Roberts, Ivan, Buetre Benjamin, Warr Suthida, Gordon Wayne, and Fisher Brian S. 2003. "Trade Reform: Synergies between open markets and other economic reforms." *Australian Commodities* 10 (1): 100-110. March.
- Rodrik, Dani. 1986. "Tariffs, Subsidies, and Welfare with Endogenous Policy." *Journal of International Economics* 21: 285-296.
- Rodrik, Dani. 1995. "Political Economy of Trade Policy." in G.M. Grossman and K. Rogoff (eds.), *Handbook of International Economics*, Vol. III. Amsterdam: North-Holland.
- Rodrik, Dani. 1998. "Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106: 997-1032.

- Rodrik, Dani. 2002. "Trade Policy Reform as Institutional Reform." *Development, Trade and the WTO*. Edited by Bernard Horkman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.
- Scheve, Kenneth F., and Matthew J. Slaughter. 2001. "What Determines Individual Trade Policy Preferences?" *Journal of International Economics*.
- Schott, Jeffrey J., and Watal Jayashree. 2000. *Policy Brief 00-2: Decision-Making in the WTO*. Institute for International Economics. March.
- Schott, Jeffrey. 2003. "Unlocking the benefits of world trade." *The Economist*. October 30.
- Schumann, Harald. 2003. "Globalisation creates new Powers." *Der Spiegel Online*. September 15.
- Scudamore, J. M. 2004. "The Dynamics of SPS (Animal Health and Food Safety) Regulations and Impacts on Domestic Livestock Markets in Developing Countries." *FAO Expert Meeting on "Dynamics of Sanitary and Technical Requirements in Domestic Livestock Markets: Assisting the Poor to Cope."* Rome. June 22-24.
- Siamwalla, Ammar. 1996. "World Agricultural Trade after the Uruguay Round: Disarray Forever?" Paper prepared for *Asian Development Bank project on "The Impact of the Uruguay Round on Asia: Agriculture Agreement"*.
- Silverglade, Bruce. 2003. "The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: Weakening Food Safety Regulations to Facilitate Trade?" In *A Food and Drug Law Journal* 55 (4): 517.
- Stigler, George J. 1971. "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economics and Management Science*: 137-146.
- Stiglitz, Joseph E. 2003. "Will Cancun Promote or Undermine Development?" *Project Syndicate Online*. August 2003.
- Stiglitz, Joseph E. and Andrew Charlton. 2004. "A Development Round of Trade Negotiation ?." *Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics Bruxelles. Europe*, 10-11 May 2004.

- Tangemann, Stefan. 2001. "The Future of Preferential Trade Arrangements for Developing Countries and the Current Round of Agricultural Trade Negotiations on Agriculture." Paper prepared for FAO. Rome.
- The Economist. 2003. *The WTO under fire*. September 18.
- Tilman, Becker, Gray Richard, and Schmitz Andrew. 1992. *Improving Agricultural Trade Performance Under The GATT*. Wissenschaftsverlag Vauk. Kiel.
- Trefler, Daniel. 1993. "Trade Liberalization and the Theory of Endogenous Protection: AN Econometric Study of US Import Policy." *Journal of Political Economy* 101: 138-60.
- Ungphakorn, Peter Mytri. 1995. *Three Dimensions of the Uruguay Round*. In Thai. The White Line publishing house. Bangkok.
- United Nations. 1990. *Agricultural Trade Liberalization in The Uruguay Round: Implications for Developing Countries*. New York.
- United Nations. 2003. "Summary of the Informal Hearing of Civil Society." In *General Assembly*. New York.
- Vanzetti, David, and Peters Ralf. 2003. *An analysis of the WTO, US and EU proposals on agricultural reform*. Trade Analysis Branch, UNCTAD. Geneva.
- Verdier, Thierr. 2004. "Socially Responsible Trade Integration : A Political Economy Perspective." *Paper Presented at the ABCDE Conference*, Bruxelles, Europe. May 10-11.
- Warr, Peter G. 2000. "Thailand's Post-crisis Trade Policies: The 1999 WTO Review." *World Economy* 23 (9): 1215-1236. September.
- Wilson, J. 2002. *Liberalization Trade in Agriculture: Developing Countries in Asia and the Post-Doha Agenda*. The World Bank.
- Winters, L. Alan. 2002. "Trade Policies for Poverty Alleviation." *Development, Trade and the WTO*. Edited by Bernard Horkman, Aaditya Mattoo, and Philip English. The World Bank. Washington, D.C.
- Wolf, Martin. 2003. "The abominable no-men menacing world trade." *Financial Times*. September 24.

- World Trade Organization (WTO). 2000. *Trade Policy Review Thailand 1999*. Geneva: WTO.
- WTO. TN/C/M/1. 14 February 2002. *Trade Negotiating Committee, Minutes of Meeting 28 January and 1 February, 2002*. SPS, IP, add, regional trade agreements.
- Zarrilli, Simonetta, and Irene Musselli. 2004. "The Sanitary and Phytosanitary Agreement, Food Safety Policies, and Product Attributes." *Agriculture and the WTO : Creating a Trading System for Development*. Edited by Merlinda D. Ingco and John D. Nash. The World Bank. Washington, D.C.
- Zedillo, Ernesto. 2003. "In search of a grand vision of world trade." *International Herald Tribune*. September 10.
- Zedillo, Ernesto. 2003. "Mysteries of Trade Diplomacy." *Forbes*. October 11.

ภาษาไทย

- เกริกไกร จีระแพทย์ 2538 "การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทย" เอกสารวิจัยส่วนบุคคลดีเด่น หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 37 และหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่น 7 ปีการศึกษา 2537-38 วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
- นิพนธ์ พัวพงศกร 2539. *ผลกระทบของการเจรจาอุปถัมภ์ต่อสินค้าเกษตรในตลาดโลก และภาคเกษตรของไทย* รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- พีเตอร์ ไมตรี อึ้งภากรณ์ 2538. *สามมิติของการเจรจาอุปถัมภ์* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไวยาลัย
- พีเตอร์ ไมตรี อึ้งภากรณ์ 2539. *เกษตรอุปถัมภ์กับประเทศไทย* รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



วารสารวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ที่มีคุณภาพสูงสุดในประเทศไทย และตีพิมพ์เผยแพร่ต่อเนื่องยาวนานที่สุดมากกว่า 20 ปี

ตีพิมพ์เป็นรายไตรมาส โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วารสารตีพิมพ์บทความทางวิชาการ ผลงานวิจัย บทความประชุมสัมมนา วิจารณ์ และแนะนำหนังสือ ครอบคลุมเศรษฐศาสตร์ทุกสาขา ทั้งกระแสหลัก กระแสรอง และนอกกระแสหลัก

เหมาะสำหรับนักวิชาการ อาจารย์ นักวิจัย นิสิต นักศึกษา ครู นักเรียน

สนใจส่งต้นฉบับเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ หรือสมัครสมาชิกได้ที่ กองบรรณาธิการ วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ พระนคร กรุงเทพฯ 10200 โทร.02-225-9578 โทรสาร.02-224-9428 <http://www.econ.tu.ac.th/journal>



คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์เป็นรายเดือนเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้เศรษฐศาสตร์และเศรษฐกิจ สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและผู้สนใจทั่วไป

เจ้าของ โครงการเศรษฐกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ พระนคร โทร.02-225-9578

สมาชิก บริจาค ปีละ 60 บาท (12 ฉบับ) ส่งจ่าย “โครงการเศรษฐกิจ” 1 ฉบับ หน้าพระฤกษ์

แจกฟรี เฉพาะห้องสมุดโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายทั่วประเทศ