

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแกตต์สำเร็จในปี 1982 (๒๕๒๕) สามปีหลังการปิดรอบโดเกียว ปีนั้นเป็นปีที่ภาคีแกตต์ประชุมกันในระดับรัฐมนตรี ประเทศไทยในฐานะน้องใหม่จึงได้มีโอกาสชมประเทศรุ่นพี่ทะเลาะกันอย่างรุนแรง และในระยะต่อมาได้ร่วมขบวนการเปลี่ยนจุดยืนของกลุ่มประเทศโลกที่สาม (ดูตอนที่ ๒) ในระยะ 1982 (๒๕๒๕) นั้นสหรัฐเริ่มพยายามจะนำเรื่องใหม่ (คือบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา และการลงทุน) เข้ามาในระบบแกตต์ แต่ต้องเผชิญกับการต่อต้านจากประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างรุนแรง ส่วนการทะเลาะกันในเรื่องการเกษตรก็รุนแรงถึงขนาดรัฐมนตรีของออสเตรเลียประท้วงด้วยการเดินออก ผู้สังเกตการณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นการประชุมที่ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง (อาจยกเว้น *The Economist* 1982)

รอบอุรุกวัยตกอยู่ในภาวะวิกฤตตั้งแต่เริ่มต้น และเกิดวิกฤตการณ์ซ้ำหลายครั้ง จนกระทั่งสิ้นสุดลงช้ากว่ากำหนดสามปี ความพยายามที่จะเปิดรอบในการประชุมรัฐมนตรีที่ปุนตา เดล เอสเต ประเทศอุรุกวัยเมื่อเดือนกันยายน 1986 (๒๕๒๙) เกือบล้มเหลวเพราะประชาคมยุโรปคัดค้านข้อเสนอสำหรับการเจรจาเรื่องการเกษตร และเพราะอินเดีย บราซิล กับประเทศที่กำลังพัฒนาหัวแข็งอื่นๆ ในกลุ่มสิบประเทศไม่ยอมเจรจาในเรื่องใหม่ โดยเฉพาะเรื่องบริการ การประชุมรัฐมนตรีเพื่อประเมินครั้งแรกของรอบที่มอนทรีออลอีกสองปีหลังจากนั้นล้มเหลวเพราะติดขัดในเรื่องสินค้าเกษตร การประชุมรัฐมนตรีเพื่อพยายามปิดรอบที่บรัสเซลส์ในปี 1990 (๒๕๓๓) ล้มเหลวเพราะติดขัดในการเกษตรอีก แต่ความจริงข้อตกลงในเรื่องอื่นๆ ส่วนใหญ่ยังไม่เสร็จด้วย จากนั้นประชาคมยุโรปใช้เวลาหลายเดือนถกปัญหาการปฏิรูปนโยบายการเกษตรภายในประชาคม จนกระทั่งตกลงได้ในเดือนพฤษภาคม 1992 (๒๕๓๕) ทำให้ตกลงกับสหรัฐได้ครั้งแรกในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน (เรียกว่า Blair House Accord) การเจรจาจึงค่อยๆ พื้นตัวจนกระทั่งประเทศใหญ่ที่ฝ่าย คือสหรัฐ ประชาคมฯ ญี่ปุ่น และแคนาดา (เรียกรวมกันว่า the Quads) ตกลงกันในสาระสำคัญของข้อตกลงเปิดตลาด (market access) ก่อนการประชุมกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเจ็ดประเทศที่เรียกว่า G-7 ที่โดเกียวในเดือนกรกฎาคม 1993 (๒๕๓๖) และต่อมาเนื้อหาส่วนใหญ่เจรจาเสร็จในเดือนธันวาคมปีเดียวกัน

ในสายตาชาวโลก การเจรจารอบอุรุกวัยติดขัดอยู่ตลอดเวลา แต่ความจริงมีหลายช่วงที่นักเจรจาสามารถทำงานสืบหน้าไปได้ไม่น้อยในรายละเอียดทางเทคนิคที่จะนำไปสู่ความตกลง ในช่วงที่เป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการของรอบอุรุกวัย คือปี 1989-90 (๒๕๓๒-๓๓) มีข้อเสนอในหัวข้อต่างๆ มากมาย ปัญหาที่ทำให้การเจรจาไม่จบเสียที ไม่ใช่ปัญหาที่ประเทศต่างๆ ไม่กระตือรือร้นให้การเจรจาจบลง มิฉะนั้นคงไม่มีข้อเสนอมากมายเช่นนั้น แต่เป็นปัญหาที่ประเทศต่างๆ ไม่สามารถปรับเปลี่ยนข้อเสนอของตนให้เข้าหากัน ยิ่งถ้าเป็นช่วงที่อยู่ในสายตาประชาชนมากฯ เช่นในการประชุมรัฐมนตรี การขยับจุดยืนยิ่งดูจะเป็นไปได้ยาก นับเป็นเรื่องที่ทำทนายกระบวนการเจรจาระดับนี้เพราะในที่สุดการเจรจาควรจะไปรุ่งใส นักเจรจาควรรับผิดชอบ (accountable) ต่อประชาชนของตน แต่เมื่อมีสื่อมวลชนห้อมล้อมมักจะทำให้ขยับด้วยยากขึ้น

ในช่วงเตรียมเปิดรอบอุรุกวัย ประเทศไทยในฐานะสมาชิกอาเซียน อยู่ในกระบวนการที่แสดงถึง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศโลกที่สาม คือร่วมขบวนการกับประเทศลาตินอเมริกาบางประเทศ (เช่น โคลอมเบีย) ในการประนีประนอมยอมเปิดการเจรจารอบอุรุกวัย การที่ประเทศที่กำลังพัฒนาทยอยกันยอมรับการเจรจาเรื่องใหม่ ๆ และมองเห็นว่ากติกาของแอกต์น่าจะช่วยปกป้องตนจากแรงบีบของสหรัฐระดับหนึ่ง นับว่าเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของรอบอุรุกวัย ทำให้ผลของการเจรจาเป็นข้อตกลงซึ่งประเทศที่เข้าเจรจาลงนามกันหมด ซึ่งเพียงแค่นี้ก็คือนับว่าก้าวหน้ากว่าข้อตกลงรอบโดเกียมาก (รอบอุรุกวัยมีข้อตกลงแบบ “โคด” เพียงสี่ฉบับ — ดูภาพที่ 1) ลักษณะพิเศษอีกสองประการของรอบอุรุกวัยคือการรวมตัวของกลุ่มแคว้นส์³⁵ กับการก่อตั้งองค์การการค้าโลก

เรื่องเหล่านี้เกี่ยวโยงไปถึงประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์รอบอุรุกวัย (หลังจากที่เปิดเจรจาได้แล้ว) ซึ่งมีสามเรื่องใหญ่ ๆ คือ หนึ่ง ทำไมการเจรจาจบลงได้ด้วยความสะดวก สอง ทำไมข้อตกลงต่างๆ ถึงได้ออกมาอย่างที่ปรากฏออกมา และ สาม ผลของการเจรจาจะเป็นอย่างไรในอนาคต (ประเด็นที่สามนี้จะกล่าวถึงในตอนต่อไป)

สักแต่ว่ามีประเทศบางประเทศต้องการเปิดเจรจาการค้าระดับโลกและประเทศที่เหลือส่วนใหญ่ยินยอมเปิดเจรจานั้น ไม่ได้หมายความว่า การเจรจาจะต้องจบลงด้วยความสะดวก หลังจากรอบอุรุกวัยไม่สามารถยุติลงตามเป้าหมายในการประชุมรัฐมนตรีที่บรัสเซลส์ในปี 1990 (๒๕๓๓) ชะตาของรอบอุรุกวัยจะไม่แน่นอนนัก โอกาสที่จะล้มเหลวโดยสิ้นเชิงยังมีอยู่ โดยสรุป ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าจะทำให้การเจรจาจบลงในที่สุดก็คือประชาคมการค้าของโลกตระหนักดีว่าถ้าล้มเหลวจะเกิดความหายนะเพียงไร เพราะถ้ารอบอุรุกวัยล้มเหลว ความเชื่อถือในระบบกติกการค้าสากลก็จะหมดไป โลกอาจจะแบ่งค่ายกันตามภูมิภาคต่างๆ ซึ่งเริ่มเคลื่อนไหวทำข้อตกลงกันอยู่แล้ว และแรงผลักดันให้กีดกันทางการค้าอาจเป็นแรงที่ด้านไม่อยู่ ดังที่เคยเกิดหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง แต่แค่นี้ยังไม่พอ ประชาคมโลกจะต้องค้นหาสูตรที่จะใช้เป็นข้อตกลงได้อีกด้วย ความต้องการที่จะเจรจาให้จบก็จึงเป็นแรงจูงใจที่ช่วยให้ค้นหาข้อตกลงให้ได้ประการหนึ่ง

นอกจากนี้ เหตุผลที่สำคัญอาจจะได้แก่ ความตระหนักของสหภาพยุโรป (กับญี่ปุ่น) ว่าจะต้องยอมอ่อนข้อเรื่องการเกษตร การที่สหรัฐยอมอ่อนข้อด้วยในที่สุดทำให้รายละเอียดที่แอบแฝงอยู่ในข้อตกลงการเกษตรเป็นรายละเอียดที่ทำให้ข้อตกลงดังกล่าวค่อนข้างจืด (Siamwalla 1995) ความเหนียวแน่นของประเทศอื่นที่ยอมให้ข้อตกลงหลายฉบับจึงชัดเจนไปโดยที่ถือว่าในที่สุดการตกลงกันยังดีกว่าการไม่ตกลงกัน และ

³⁵ อาร์เจนตินา ออสเตรเลีย บราซิล แคนาดา จีน โคลอมเบีย ฟิจิ ฮังการี อินโดนีเซีย มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ ไทย อุรุกวัย อุติเทอร์ โมร็อกโก (๒๕๓๘: 111-152) และเอกสารที่อ้างในนั้น

ความเปลี่ยนแปลงในค่ายโลกที่สาม ที่ยอมรับระบบเสรีนิยม กับการเน้นการส่งออกมากกว่าในสมัยที่เริ่มเจรจา ในหลายๆ ประเทศข้อเสนอซึ่งเคยดูเป็นเรื่องที่รับยากในช่วงเปิดเจรจา ได้กลายเป็นเรื่องธรรมดาในภายหลังเพราะประเทศเหล่านั้นได้ปฏิรูปนโยบายของตนด้วยตนเองหรือด้วยแรงบีบระดับทวิภาคีในระหว่างการเจรจา เช่นบราซิลกับอินเดียปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจและตัดสินใจเปิดประเทศให้มากขึ้น ไทยให้การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญามากขึ้นเนื่องจากแรงบีบทวิภาคีของสหรัฐ และเม็กซิโกผ่านการเจรจาท่อตั้งข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) จนทำให้ประเด็นต่างๆ ที่เจรจาในรอบอุรุกวัยกลายเป็นเรื่องหยาบหยาบ สำหรับประเด็นที่ขัดขวางจนทำให้การเจรจาต้องหยุดชะงักลงเป็นเวลาสองปีนั้น (คือเรื่องการเกษตร) สิ่งที่ทำให้การเจรจาเริ่มเดินเครื่องต่อได้คือการที่ประชาคมยุโรปตกลงเป็นการภายในได้ว่าจะปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมของตนอย่างไร ซึ่งนำไปสู่การตกลงกันระดับทวิภาคีเบื้องต้นระหว่างประชาคมฯ กับสหรัฐ ที่เรียกว่าข้อตกลงแบลร์เฮาส์

อย่างที่ได้อธิบายมาแล้ว นักวิเคราะห์บางคน^{๓๖} ยังยืนยันว่าบุคลิกของนาย Peter Sutherland มีผลทำให้การเจรจาจบลงได้ ซึ่งผู้ที่ไม่ค่อยเชื่อว่าปัจเจกบุคคลมีอิทธิพลมากนักต่อประวัติศาสตร์อาจยอมรับได้ว่าอย่างน้อยนาย Sutherland ช่วยเร่งให้การเจรจาจบลงภายในสิ้นปี 1993 (๒๕๓๖) บางคนเห็นว่าการที่ Sir Leon Brittan กรรมการวิเทศสัมพันธ์ของประชาคมยุโรป จะเข้าพบกับนาย Mickey Kantor ผู้แทนการค้าสหรัฐนั้น ก็ช่วยให้ยักษ์ใหญ่ทั้งสองตกลงกัน โดยบุคคลในตำแหน่งเดียวกันก่อนหน้านี้ (คือนาย Frans Andriessen กับนาง Carla Hills) ระแวงกันมากเกินไปจนทำให้ไม่มีวันประนีประนอมกันได้ แต่ต่อมาปรากฏชัดขึ้นว่าความจริงหัวหน้าคณะเจรจาทั้งสองบุคคลไม่สู้จะเข้ากันนัก ผู้ใกล้ชิดเหตุการณ์จึงสรุปว่าในช่วงท้ายของการเจรจา สองคนนี้จะเข้าหากันเพราะมีจุดมุ่งหมายร่วมกันคือต้องการให้การเจรจาจบลงเสียที เรื่องนี้ชวนให้คิดว่าในแง่กลไกการเจรจา การเปลี่ยนบุคคลสำคัญอาจช่วยให้การเจรจาวรรลุถึงข้อตกลงได้ เพราะคนใหม่อาจมีมุมมองใหม่ และไม่ต้องรักษาหน้าด้วยการยืนยันสิ่งเก่าๆ ที่คนเก่าเคยยืนยัน การเปลี่ยนบุคคลระหว่างการเจรจารอบโดเคียวก็ดูจะมีผลเช่นนั้น (Winham 1986: 164; ทีเทอร์ ไมครี ๒๕๓๘: 30)

ทฤษฎี hegemonic stability ที่มองว่าสหรัฐเป็นพี่เบิ้มที่จะบงการให้ระบบการค้าของโลกเป็นระเบียบจะไม่ค่อยมีหลักฐานยืนยันที่เพียงพอ โครงสร้างอำนาจในการเจรจารอบอุรุกวัยสลับซับซ้อนกว่าการมีพี่เบิ้มเพียงประเทศเดียวอย่างแน่นอน เพราะเป็นโครงสร้างที่มีมหาอำนาจพี่เบิ้มสองฝ่าย (คือสหรัฐกับสหภาพยุโรป) และมีประเทศหรือกลุ่มประเทศอีกจำนวนมากที่มีสิทธิมีเสียงในเรื่องต่างๆ ตามไล่ในระดับรองลงมา เช่นญี่ปุ่นกับแคนาดา รวมทั้งพี่เบิ้มทั้งสองเป็นกลุ่มสี่ฝ่าย “quadrilaterals” (ที่ประชุมผู้นำกลุ่ม

^{๓๖} จากการสัมภาษณ์

ประเทศอุตสาหกรรมเจ็ดประเทศที่เรียกว่า G-7 ซึ่งนักวิเคราะห์บางคนถือว่าสำคัญ น่าจะสรุปได้ว่าเป็นกลุ่ม quadrilaterals ในอีกรูปแบบหนึ่ง) นอกจากนี้ยังมีกลุ่มประเทศอื่นๆ ในยุโรป กลุ่มแครนส์ และกลุ่มอื่นๆ ที่รวมตัวกันในประเด็นต่างๆ แต่ผลของการเจรจาในโครงสร้างที่สลับซับซ้อนเช่นนี้ ยังสามารถนำไปสู่ข้อตกลงที่น่าจะทำให้ระบบการค้าของโลกมีเสถียรภาพมากขึ้น กล่าวคือเสถียรภาพของระบบไม่ต้องอาศัยที่มั่นเพียงประเทศเดียว

ส่วนทฤษฎี embedded liberalism ที่ Wolfe (1995) อ้างถึง กับการทำสงครามการเกษตรนั้น ยังดูจะมีเหตุผลสนับสนุนอยู่โดยจุดอ่อนที่ได้กล่าวถึงใน ตอนที่ 2 ของบทความนี้ยังมีอยู่ ถ้าจะมองว่าการเจรจารอบอุรุกวัยในหัวข้อการเกษตรเป็นการเจรจาหยุดยั้งในสงครามการเกษตร ก็คงถือว่าการยืดเยื้อกันยังมีอยู่ แต่กระบวนการเจรจาลดอาวุธได้เริ่มต้นอย่างจริงๆ จังๆ

การที่สหภาพยุโรปยอมตกลงในเรื่องการเกษตรนั้นมีสาเหตุหลายประการ ความสูญเสียเนื่องจากค่าใช้จ่ายจากงบประมาณที่สูงมากเป็นปัจจัยหนึ่งอย่างแน่นอน ในขณะที่เดียวกันการเมืองภายในสหภาพยุโรปอาจจะเปลี่ยนแปลงไปมากพอที่จะทำให้การปฏิรูปนโยบายการเกษตรร่วมเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้น โดยแม้กระทั่งในฝรั่งเศส จำนวนเกษตรกรลดลงเพราะคนหนุ่มสาวหันไปทำงานในเมืองมากกว่า ถึงแม้ว่าประชาคมยุโรปจะประกาศอยู่ตลอดเวลาว่าการปฏิรูปนโยบายการเกษตรเป็นเรื่องภายในที่ไม่เกี่ยวกับการเจรจารอบอุรุกวัย แต่เจ้าหน้าที่และนักเจรจายอมรับเป็นการส่วนตัวว่าในการร่างแผนปฏิรูปนโยบายการเกษตร คนได้คำนึงถึงแรงผลักดันในการเจรจารอบอุรุกวัยด้วย ขณะเดียวกันคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการเกิดกลุ่มแครนส์เป็นพลังที่สามในกระบวนการเจรจาเรื่องการเกษตร ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ประชาคมยุโรป ตลอดจนผู้ปุ่กับเกาหลีได้ ยอมรับที่จะคุ้มครองภาคเกษตรอย่างเท่าไม่ได้แล้ว การวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มแครนส์เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก เพราะอิทธิพลของกลุ่มทำนองนี้วัดเป็นตัวเลขไม่ได้ อีกทั้งต้องยอมรับว่าในช่วงวิกฤตจริงๆ การเจรจากลายเป็นเรื่องทวิภาคีระหว่างสหรัฐกับประชาคม/สหภาพยุโรป แต่หลักฐานที่ชวนให้สรุปว่ากลุ่มแครนส์มีอิทธิพลจริงนั้นมีเพียงพอ เช่น

- จากการกระทำของสมาชิกกลุ่มแครนส์เอง เช่นกรณีที่มีการประชุมระดับรัฐมนตรีที่มอนทรีออล (1988 หรือ ๒๕๓๑) กับที่บรัสเซลส์ (1990 หรือ ๒๕๓๓) ต้องปิดลงเพราะสมาชิกกลุ่มแครนส์จากลาตินอเมริกาประท้วงด้วยการเดินออก หรือการเดินทางของรัฐมนตรีการค้าออสเตรเลียในช่วงวิกฤตต่างๆ เพื่อพยายามไกล่เกลี่ยเป็นต้น บางครั้งการกระทำดังกล่าวนี้อาจไม่ได้ทำร่วมกับกลุ่มแครนส์ทั้งกลุ่ม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการส่งสัญญาณว่ากลุ่มแครนส์รู้สึกอย่างไร และที่สำคัญคือคนอื่นมองว่าเป็นการเคลื่อนไหวของสมาชิกกลุ่มแครนส์
- จากปฏิกิริยาของประชาคม/สหภาพยุโรป ที่พยายามขจัดภาพพจน์ว่าคนโคเดเคียวคือต่อต้านการยอมปฏิรูปการค้าสินค้าเกษตรอยู่คนเดียว ช่วงที่เห็นชัดที่สุดคือช่วงการประชุมรัฐมนตรีที่บรัส

เซลส์ (1990 หรือ ๒๕๓๓) (พีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 67-84)

- จากการให้สัมภาษณ์ของนักเจรจายุโรป (ในโครงการวิจัยนี้) ที่ยอมรับว่าต้องให้น้ำหนักแก่กลุ่มแคร์นส์ในการพิจารณาจุดยืนของประชาคม/สหภาพ แต่นักเจรจาเหล่านี้กล่าวว่ากลุ่มแคร์นส์มีน้ำหนักไม่มากนัก และนักเจรจาอาวุโสคนหนึ่งยังเข้าใจผิดว่ากลุ่มแคร์นส์ได้สลายตัวไปแล้วหลังการเจรจาสิ้นสุดลง ในขณะที่เดียวกันนักเจรจายุโรปยังมองว่าในบางช่วงกลุ่มแคร์นส์พร้อมที่จะประนีประนอมมากกว่าสหรัฐเพราะข้อเสนอของกลุ่มแคร์นส์เป็นการยอมรับความจริงว่าในรอบอุทกภัยจะไม่สามารถเจรจาให้การอุดหนุนและการปกป้องภาคเกษตรหมดไปโดยสิ้นเชิง
- จากการที่กลุ่มแคร์นส์มีตัวแทนในการประชุมลับของเจ้าหน้าที่อาวุโสที่ฝ่ายในช่วงวิกฤตบางช่วงที่ฝ่ายดังกล่าวได้แก่สหรัฐ ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น กับออสเตรเลีย (Gill 1994 และจากการสัมภาษณ์)
- จากข้อตกลงสุดท้ายที่สะท้อนความต้องการของประเทศสมาชิกกลุ่มแคร์นส์ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งคำเรียกร้องของโคลอมเบีย กับไทย ที่ต้องการให้ถือว่าโครงการปลูกพืชทดแทนยาเสพติดจะได้รับการยกเว้นจากข้อจำกัดด้านการอุดหนุนกับการปกป้อง ส่วนประเด็นหลักๆ ในข้อตกลงสุดท้ายแยกไม่ออกว่าส่วนไหนเป็นข้อเสนอของกลุ่มแคร์นส์ ส่วนไหนมาจากสหรัฐ เพราะข้อเสนอทั้งสองใกล้เคียงกันมาก แต่แม้กระทั่งข้อตกลงทวิภาคีระหว่างสหรัฐกับประชาคมฯ ที่เรียกว่าแบลร์เฮาส์ ก็ต้องถือว่ากลุ่มแคร์นส์น่าจะมีอิทธิพลอยู่บ้าง เพราะข้อตกลงแบลร์เฮาส์เป็นการแปรญัตติร่างข้อตกลงที่นาย Arthur Dunkel เลขาธิการแอกต์ รวบรวมเสนอในเดือนธันวาคม 1991 (๒๕๓๔) ร่างของนาย Dunkel มาจากการเจรจาโดยประมวลจากข้อเสนอของทุกฝ่ายรวมทั้งของกลุ่มแคร์นส์ด้วย

ในระยะแรกหลังจากการเจรจาเสร็จสิ้นลงใหม่ๆ ความรู้สึกโดยทั่วไปคือปัญหาของภาคเกษตรจะได้รับการแก้ไขอย่างจริงๆ จังๆ เสียที ต่อมาเมื่อมีการวิเคราะห์รายละเอียดของข้อตกลง เริ่มเป็นที่ประจักษ์ว่าอย่างน้อยในช่วงต้นๆ การอุดหนุนกับการกีดกันทางการค้าจะลดลงน้อยมาก ด้วยเหตุผลหลักๆ สามประการ คือ หนึ่ง ปีฐานที่กำหนดสำหรับการคำนวณว่าการอุดหนุนลดลงเท่าไรนั้น กลายเป็นปีที่ผิดปกติ คือมีการอุดหนุนมากเป็นพิเศษ สอง การกำหนดค่าจัดความของ “สินค้า” แต่ละชนิดใช้การจำแนกประเภทที่หยาบมาก โดยอัตราภาษีที่ต้องลดลงเป็นอัตราเฉลี่ยที่ไม่ถ่วงน้ำหนัก เปิดโอกาสให้แต่ละประเทศรักษาอัตราภาษีสำหรับสินค้าบางชนิดได้ในอัตราที่ค่อนข้างสูง และ สาม ข้อผูกมัดของแต่ละประเทศที่เป็นการแปลงมาตรการจำกัดจำนวนให้เป็นอัตราภาษีที่เทียบเท่า (tariffication) ไม่ค่อยจะตรงไปตรงมา ทำให้เกิดคำศัพท์ใหม่คือ “dirty tariffication” ปัญหาหลังนี้ไม่มีทางแก้ เพราะพันธกรณีทางกฎหมายของแต่ละประเทศได้แก่ข้อผูกมัดที่ตนยื่นเสนอและเป็นที่ยอมรับไปแล้วในพิธีสารมาร์ราเคซ (ดูภาพที่ 2) สูตรที่ว่าควรลดอะไรลงร้อยละเท่า

หรือไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อตกลง แต่มาจากเอกสารในลักษณะแนะนำวิธีการ³⁷ ประเทศไทยเองก็ฉวยโอกาสจากการกระทำ dirty negotiation อย่างแพร่หลาย เพราะการคำนวณของไทยก็ออกมาในลักษณะที่เจ้าหน้าที่ไทยบางคนคุยว่า “ประเทศไทยไม่ต้องทำอะไร”

อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงสำหรับภาคเกษตร ยังน่าจะถือว่าเป็นข้อตกลงที่สำคัญเพราะถึงแม้ว่าระดับการอุดหนุนกับการกีดกันสินค้าเกษตรจะไม่ลดลงมากนัก แต่เป็นข้อตกลงที่ครอบคลุมสินค้าเกษตรทั้งภาค โดยอัตราภาษีนำเข้าสำหรับสินค้าเกษตรทุกชนิดอยู่ภายใต้การผูกพันหรือผูกมัด (binding) ซึ่งนับว่าเป็นการผูกมัดมากกว่าสินค้าอุตสาหกรรม ประกอบกับมีข้อตกลงกันว่าจะต้องมีการเจรจาต่อในปี 2000 (๒๕๔๓) ทำให้มีโอกาสที่จะหยุดยิงในภาคเกษตรอย่างจริงๆ จังๆ ในระยะยาว

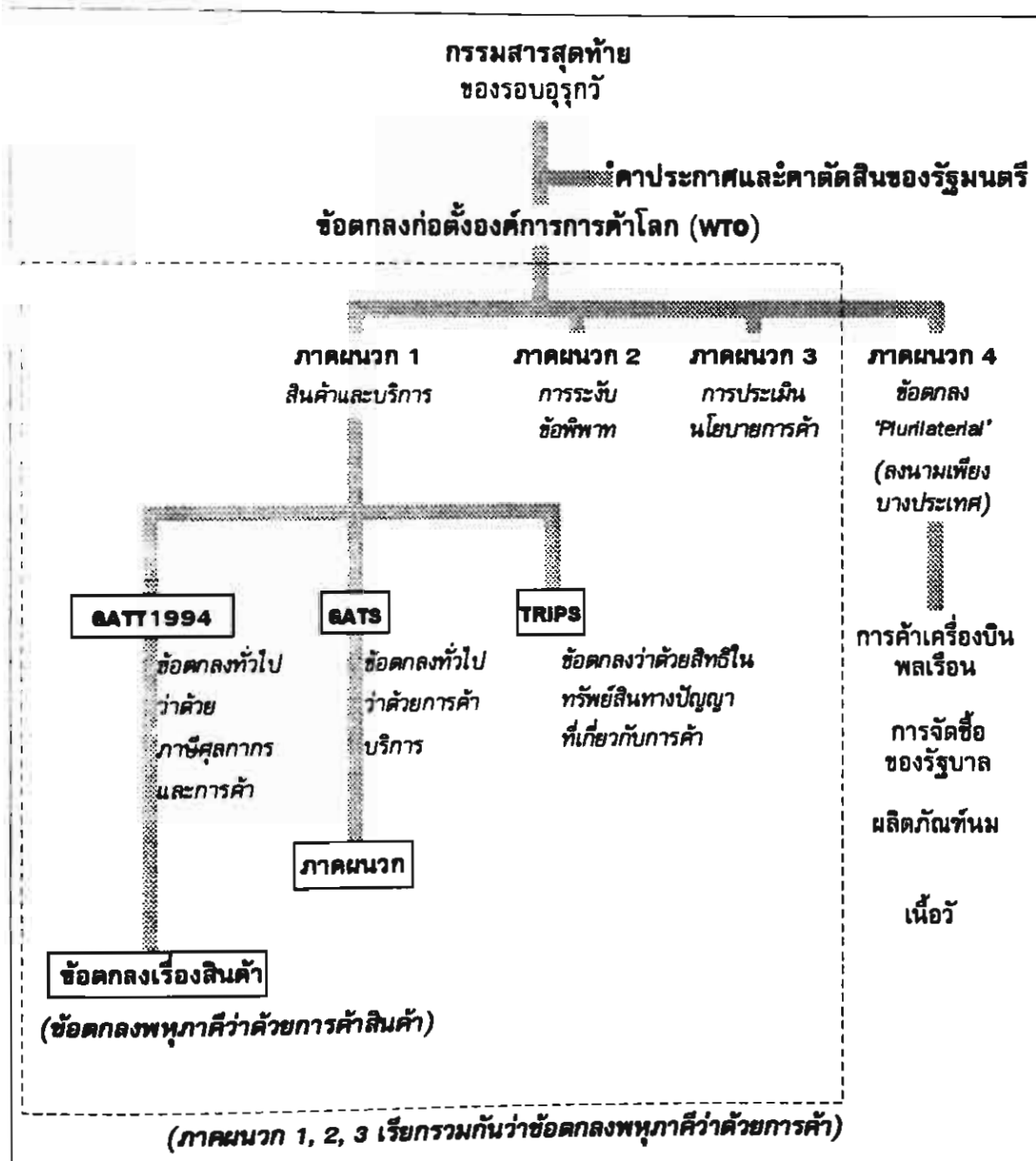
สำหรับการก่อตั้งองค์การการค้าโลกนั้น ถือว่ามีนัยสำคัญในประเด็นใหญ่ๆ สองประเด็นคือ หนึ่ง เป็นการนำเรื่องหลายเรื่องให้อยู่ในกรอบเดียวกันถึงแม้ว่าจะใช้ข้อตกลงคนละฉบับกัน ได้แก่ แกดต์ (สำหรับสินค้า) แกดต์ (สำหรับบริการ) ทริปส์ (สำหรับทรัพย์สินทางปัญญา) การระงับกรณีพิพาท (ใช้ร่วมกัน) และการประเมินนโยบายการค้า (คูภาพที่ 1) และ สอง น่าจะเป็นการเสริมสร้างระบบกติกาของการค้าโลกให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ซึ่งสำหรับประเทศเล็กน่าจะหมายความว่าได้รับการคุ้มครองจากการกระทำแบบ “อำนาจเป็นธรรม” ในระดับหนึ่ง (จะเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่คงต้องดูกันต่อไป) ตัวองค์การการค้าโลกจะสามารถเป็นองค์กรรักษาสันติภาพทางเศรษฐกิจในโลกอย่างที่ Will Clayton ผันไฟหรือไม่ก็ยังคงดูต่อไป แต่ในแง่นี้ องค์การการค้าโลกจะมีข้อจำกัดไม่น้อยเพราะในปีก่อตั้ง 1995 (๒๕๓๘) ประเทศสมาชิกไม่อนุมติงบประมาณเต็มขั้นตามที่องค์การการค้าโลกขอ คือเพิ่มจากงบประมาณของสำนักเลขาธิการแกดต์เดิมไม่มากนัก

³⁷ เรียกว่า “modalities” (GATT 1993a).

ภาพที่ 1 : โครงสร้างคร่าวๆ ของข้อตกลงรอบอุรุกวัย

เนื้อหาหลักคือ ข้อตกลงก่อตั้ง WTO หนึ่งฉบับ นวกกับภาคผนวก (Annex) สี่ชุด

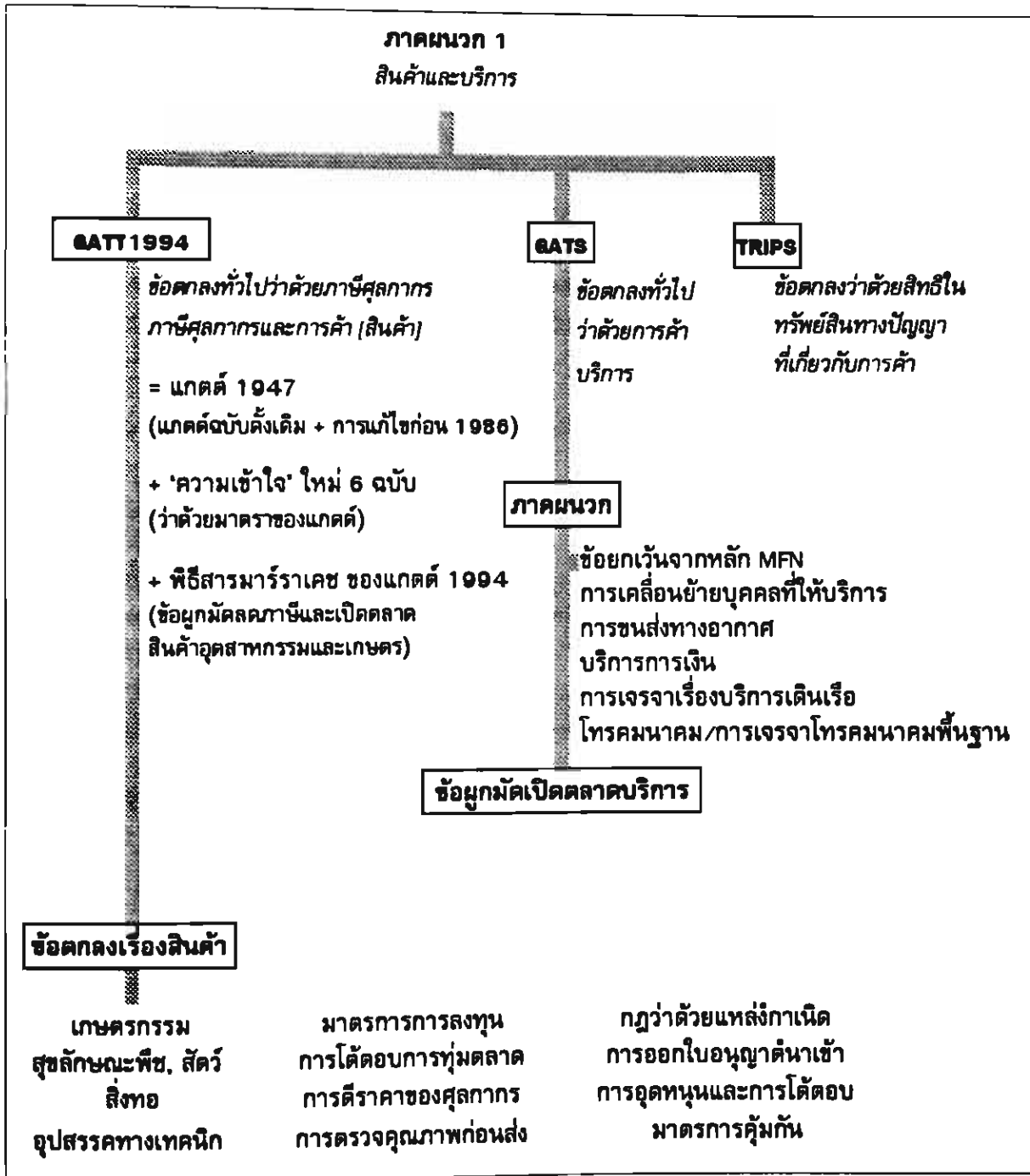
- ภาคผนวก 1, 2 และ 3 เรียกกรวมกันว่า 'ข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้า';
- ภาคต่อ 1994 รวมกับข้อตกลงเรื่องสินค้า เรียกว่า 'ข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการค้าสินค้า'



ที่มา: กรมสารสุตท้ายของรอบอุรุกวัย

ภาพที่ 2 : รายละเอียดภาคผนวก 1 ของข้อตกลง WTO

ว่าด้วยสินค้าและบริการ



ที่มา: กรมการค้าระหว่างประเทศ

ภาพที่ 3 : คำประกาศและคำตัดสินของรัฐมนตรีที่มารราเคช

คำตัดสินของรัฐมนตรี	คำประกาศของรัฐมนตรี
● มาตรการสำหรับประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุด ● ขั้นตอนกระบวนการแจ้งข้อมูล ● ผลกระทบต่อประเทศที่พัฒนาน้อยที่สุดและที่นำเข้าอาหารสุทธิ ● การแจ้งเมื่อนำสิ่งทอและเสื้อผ้าเข้าระบบครั้งแรก ● อุปสรรคด้านเทคนิค : ระบบสารสนเทศ WTO-ISO ● อุปสรรคด้านเทคนิค : การเผยแพร่ข้อมูลของศูนย์สารสนเทศ ISO/IEC ● คำตัดสินเรื่องการทุ่มตลาดและการโต้ตอบ ● คำตัดสินเรื่องการตีราคาโดยสุจริต ● การจัดองค์การของ GATS ● การระงับข้อพิพาทของ GATS ● บริการและสิ่งแวดล้อม ● การเจรจาเรื่องการอพยพบุคคล ● บริการทางการเงิน ● การเจรจาเรื่องการเดินเรือ ● การเจรจาเรื่องโทรคมนาคมพื้นฐาน ● บริการวิชาชีพ ● การจัดซื้อของรัฐบาล ● การระงับข้อพิพาท	● WTO กับการประสานนโยบายระดับโลก ● WTO กับ IMF

ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อผูกมัดเรื่อง
บริการทางการเงิน

ที่มา: กรมสารทูตไทยของรอบอุรุแก้ว



ยาว 21,100 หน้าหนัก 170 กิโลกรัม: ข้อตกลงมารราเคชกองบนโต๊ะให้รัฐมนตรีลงนาม

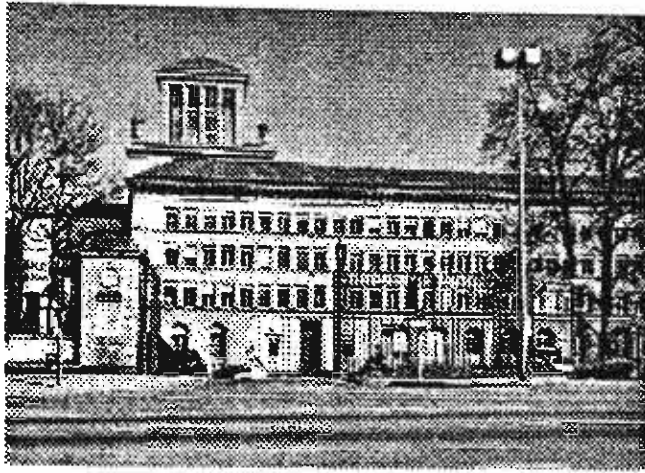
ภาคที่ ๒

ประเทศไทยในระบบโลก



ไตรรงค์ สุวรรณคีรี อุทัย พิมพ์ใจชน ศุภชัย พานิชภักดิ์ และเศรษฐ บุนนาค (เอกอัครราชทูตไทย ประจำองค์การระหว่างประเทศที่เจนีวา) ในพิธีลงนามข้อตกลงรอบอุรุวิจัยที่มารีราเคซ

5. ความเข้าใจผิด



There should be no impression that the WTO can be merely a forum, a sort of world trade tennis court passively awaiting play. If it is to fulfil the hopes and efforts invested in seven years of negotiation the organisation we are setting up must be an activist one.

*Peter Sutherland, GATT director-general
Marrakech, April 12, 1994*

ในช่วงที่องค์การการค้าโลกตั้งขึ้นใหม่ ๆ นี้ ความตื่นตัวในเรื่องระบบเกดต์กับองค์การการค้าโลก (WTO) มีมากขึ้น แต่ความเข้าใจผิดก็ยังมีหลงเหลืออยู่มากเช่นกัน คงจะต้องขจัดความสับสนในประเด็นหลักๆ เสียก่อนเพื่อที่จะพิจารณาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับประเทศไทยต่อไปด้วยความเข้าใจที่ดีขึ้น ความเข้าใจผิดที่สำคัญที่พบในประเทศไทยเป็นประจำมีสองประการคือ

ความเข้าใจผิดที่ 1 คือ การที่ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก นับเป็นสิ่งใหม่โดยสิ้นเชิง ประเทศไทยไม่เคยมีพันธกรณีเช่นนี้มาก่อนเลย จริงอยู่องค์การการค้าโลกเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ตั้งขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 1995 (๒๕๓๘) และจริงอยู่การก่อตั้งองค์การการค้าโลก นับเป็นการปฏิรูปครั้งสำคัญ แต่องค์การฯ นี้เป็นเพียงทายาทของระบบเกดต์ (ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี 1948 หรือ ๒๔๙๑) หลักการและพันธกรณีดั้งเดิมภายใต้ เกดต์ ยังคงมีอยู่ต่อไปภายใต้องค์การการค้าโลก เพราะเกดต์ดั้งเดิม (ปัจจุบันเรียกว่า GATT 1947) ยังมีตัวตนอยู่ เป็นรากฐานสำคัญของข้อตกลงจากรอบอุรุกวัยที่เรียกว่า “ข้อตกลงก่อตั้งองค์การการค้าโลก” (WTO Agreement) ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าสินค้า (รายละเอียด ข้อตกลงตั้งองค์การการค้าโลกอยู่ในแผนภาพที่ 1-3)

ประเทศไทยมีพันธกรณีในระบบเกดต์นับตั้งแต่ลงนามในข้อตกลงเกดต์เมื่อปี 1982 (๒๕๒๕) แต่ประเทศไทย ได้รับประโยชน์จากระบบเกดต์มาก่อนหน้านั้นหลายปี เพราะประเทศคู่ค้าสำคัญๆ เช่น สหรัฐอเมริกาและประชาคมยุโรป และญี่ปุ่นยอมลดภาษีศุลกากร และใช้มาตรการเปิดตลาดอื่นให้แก่สินค้าส่งออกของไทย

ตามที่ได้ตกลงกันในการเจรจารอบต่างๆ ของแกตต์ เหมือนกับประเทศไทยลงนามในแกตต์แล้ว ทั้งนี้เพราะไทยทำสนธิสัญญาทวิภาคีที่ให้สิทธิเรื่องอัตราภาษีศุลกากรซึ่งกันและกันเท่ากับที่ให้ประเทศอื่น (most-favoured nation หรือ MFN) (แต่ไทยไม่ได้รับสิทธิในการปฏิบัติตามกติกาของแกตต์) เมื่อสินค้าของไทยถูกเก็บภาษีศุลกากรในอัตราที่ประเทศต่างๆ สูงมากในแกตต์ การส่งออกของไทยก็ขยายตัวในอัตราสูงในช่วง 20-30 ปีที่ผ่านมา จึงเป็นผลประโยชน์ที่ประชากรไทยได้รับโดยตรงจากการเจรจารอบต่างๆ ของแกตต์ จากการเจรจารอบต่างๆ เหล่านั้น อัตราภาษีศุลกากร เฉลี่ยสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ลดลงจากระดับเฉลี่ย 40% ในปลายคริสต์ทศวรรษ 1940 (ราวๆ ๒๔๕๐) เหลือเพียง 5% ในขณะนี้ ปริมาณการค้าของโลกขยายตัว 12 เท่าในช่วง 40 ปีหลังจากแกตต์ก่อตั้งเมื่อปี 1947 (๒๔๕๐) และมูลค่าการค้าสินค้าของโลกขยายตัวจากประมาณ \$57 พันล้านในปีก่อตั้งแกตต์ เป็น \$4,060 พันล้านในปี 1994 (๒๕๓๗)¹ เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนนโยบายมาเน้นการส่งออก จึงสามารถใช้ประโยชน์จากการเปิดตลาดในประเทศคู่ค้า ตัวอย่างสินค้าที่ได้รับประโยชน์ ได้แก่ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (ก่อนที่ปริมาณการส่งออกจะถูกจำกัดด้วยโควตา) สินค้าอุตสาหกรรมอื่นๆ และมันสำปะหลัง การที่ประเทศไทยต้องการลงนามในข้อตกลงแกตต์อย่างถูกต้อง ก็เพื่อที่จะให้การเปิดตลาดในประเทศคู่ค้าเป็นสิทธิประโยชน์ที่คงทนถาวร และเพื่อที่จะให้การค้าของคนอยู่ภายใต้กติกาที่แน่นอน

สรุปแล้วประเทศไทยพัวพันกับระบบแกตต์และเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาแล้วหลายสิบปี

ความเข้าใจผิดที่ 2 คือ แกตต์ หรือ องค์การการค้าโลก "สั่ง" หรือ "บังคับ" ให้ประเทศไทยทำสิ่งต่างๆ ได้ (ส่วนใหญ่ผู้พูดมองว่าเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะต้องทำ) ในการปราศรัยที่มาร์ราเคช ประเทศมอโรคโค เมื่อเดือนเมษายน 1994 (๒๕๓๗) ซึ่งเป็นที่ประชุมลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัย นาย Peter Sutherland เลขาธิการแกตต์ในสมัยนั้น กล่าวว่า องค์การการค้าโลกจะไม่เป็นเพียงสนามกีฬาให้ประเทศสมาชิกไ้วิ่งเล่นกัน² หมายความว่าองค์การการค้าโลกจะไม่อยู่เฉยๆ แต่จะมีส่วนในการริเริ่มกระทำการเพื่อส่งเสริมระบบการค้าของโลกให้ก้าวหน้าออกไป แต่ในทางปฏิบัติองค์การการค้าโลกจะริเริ่มกระทำการเองได้มากนักยอเพียงไรยังไม่ปรากฏชัด ผู้เชี่ยวชาญในองค์การการค้าโลกเอง และในประเทศสมาชิกที่สำคัญๆ ยังไม่แน่ใจ

¹ GATT (1995); WTO (1995).

² คำแถลงของ Peter Sutherland ต่อคณะกรรมการเจรจาการค้าระดับรัฐมนตรี ที่มาร์ราเคช 12 เมษายน 1994 (๒๕๓๗) ตีพิมพ์ใน GATT(1994c).

ในเรื่องนี้³ ถ้าพิจารณาจากฐานะทางกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าพื้นฐานขององค์การการค้าโลกยังเป็นข้อตกลงอยู่ เช่นเดียวกับ แกดต์ ประเทศสมาชิกจะทำอะไรก็เป็นเรื่องที่จะเจรจาตกลงกันในหมู่สมาชิก สำนักเลขาธิการจะมีอำนาจน้อยมาก ทั้งนี้คิดกับธนาคารโลก หรือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งผู้บริหารสามารถตัดสินใจเองได้โดยไม่ต้องปรึกษาประเทศสมาชิกว่าจะให้ใครกู้เงินจำนวนเท่าไรภายใต้เงื่อนไขอย่างไร ธนาคารโลกกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศสามารถกำหนดบทลงโทษแก่ประเทศที่ผู้บริหารเห็นว่าปฏิบัติไม่ถูกต้อง วิธลงโทษคือ องค์การนั้นๆ ระวังการให้กู้เงิน แต่ในกรณีองค์การการค้าโลกอาวุธที่ใช้ในการพยายามบังคับ หรือ ลงโทษประเทศสมาชิก ได้แก่ การตั้งกำแพงขจัดขวางการค้าของประเทศที่ถูกลงโทษ ตัวองค์การการค้าโลกไม่มีอำนาจที่จะตั้งกำแพงกีดกันการค้าเอง ประเทศเจ้าทุกข์เท่านั้นที่จะลงโทษประเทศจำเลยได้ (เช่น กีดกันการนำเข้าสินค้าจากประเทศจำเลย) อย่างไรก็ตาม บทบาทขององค์การการค้าโลกที่แตกต่างจากระบบแกดต์ดั้งเดิมก็ยังมีอยู่คือ ในการพิจารณาข้อพิพาท คำชี้ขาดขององค์การการค้าโลกเป็นคำชี้ขาดที่เด็ดขาดมากขึ้น ถ้าชี้ขาดว่าจำเลยผิด เท่ากับอนุญาตให้เจ้าทุกข์ได้ดอบลงโทษได้ แต่คำว่า “องค์การการค้าโลก” ในที่นี้หมายความว่าสมาชิกองค์การฯ กับคณะผู้พิพากษาคดีที่สมาชิกแต่งตั้งขึ้น ตัวองค์การการค้าโลกไม่มีอาวุธที่จะลงโทษเอง⁴

สรุปแล้วพันธกรณีที่ประเทศไทยมีภายใต้องค์การการค้าโลกเป็นเรื่องของการต่อรองระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ใช่ค่าบงการขององค์การระหว่างประเทศ เป็นพันธกรณีที่เกิดจากการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน และเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยยอมตกลงร่วมกับประเทศอื่นกว่า 100 ประเทศที่ลงนามในข้อตกลงของรอบอุรุกวัย พันธกรณีของไทยเป็นผลของคำเรียกร้อง (จะถือว่าเป็นการเรียกร้องแบบบังคับก็ได้) ของประเทศอื่นที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก และที่เป็นประเทศคู่ค้าของไทย แต่ไม่ใช่การสั่งหรือบังคับของแกดต์ หรือ องค์การการค้าโลกเอง ประเทศไทยยอมตกลงรับพันธกรณีดังกล่าว เพราะประเทศไทยอยากให้ประเทศอื่นมีพันธกรณีเช่นกัน หากจะพิจารณาว่าประเทศไทย “ยอมสูญเสีย” อะไรไปจากการลงนามในข้อตกลง ก็ต้องพิจารณาว่าประเทศไทย “ได้รับ” อะไรจากการที่ประเทศอื่นลงนามด้วย เช่นถ้าถือว่าประเทศไทย “สูญเสีย” เนื่องจากยอมลดภาษีศุลกากร หรือยกเลิกข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้เงินส่วนที่ผลิตภายในประเทศ ก็ต้องเปรียบเทียบกับการที่ประเทศไทย “ได้รับ” คำมั่นสัญญาจากประเทศยักษ์ใหญ่ว่าจะเปิดตลาดถึงทอดกับสินค้าเกษตร หรือลดการอุดหนุนสินค้าเกษตร ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าจะเปรียบเทียบว่า ความ “สูญเสีย” คู่กับสิ่งที่ “ได้รับ” หรือไม่ ก็ต้องคำนึงถึงบรรยากาศ สภาพแวดล้อมทางการเจรจา ต้องคำนึงถึง

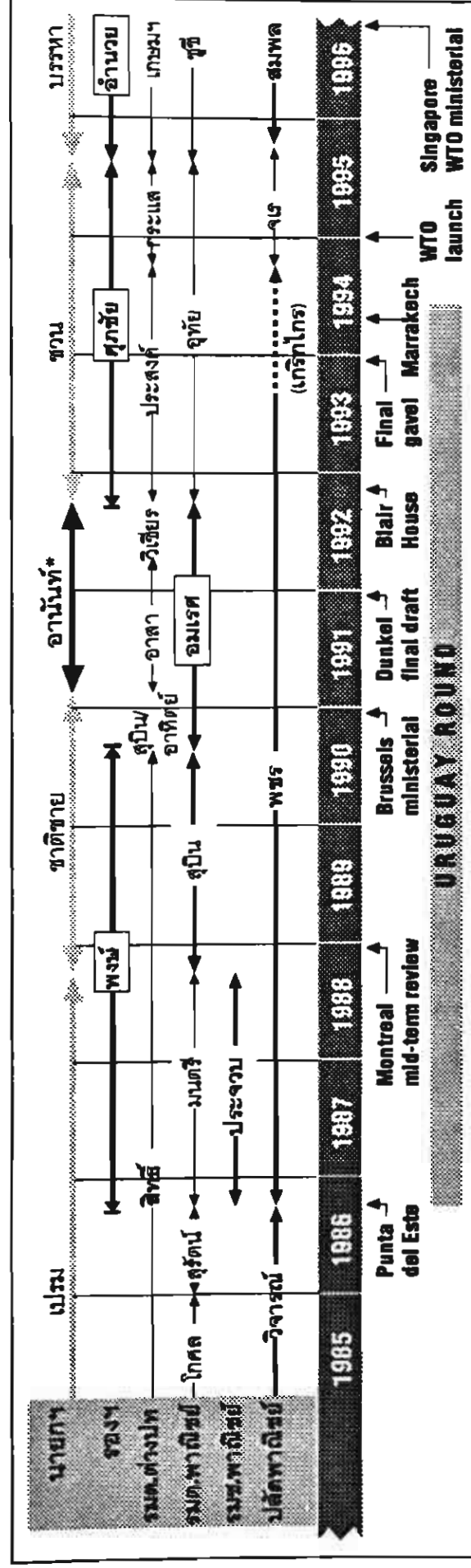
³ จากการสัมภาษณ์

⁴ คำตัดสินของคณะผู้พิจารณา (panel) หรือคณะผู้พิจารณาคำอุทธรณ์ในกรณีพิพาทจะถือเป็นคำชี้ขาด ยกเว้นในกรณีที่สมาชิก WTO มีความเห็นเป็นเอกฉันท์ค้านคำตัดสินดังกล่าว (GATT 1994a: 417, 419)

อำนาจต่อรอง และต้องคำนึงถึงผล “ได้” กับ ผล “เสีย” หากประเทศไทยไม่ยอมลงนามในข้อตกลง จนทำให้ประเทศไทยต้องตกอยู่นอกระบบการค้าของประเทศส่วนใหญ่ อีกทั้งต้องคำนึงว่าสภาพการค้าของโลกจะเป็นอย่างไรหากไม่มีข้อตกลงเลยเพราะการเจรจาอุปถัมภ์ล้มเหลว บทเรียนจากสถานการณ์ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นแสดงให้เห็นว่าหากระบบการค้าไร้ระเบียบจะเกิดความเสียหายได้มากขนาดไหน โดยเฉพาะสำหรับประเทศเล็กที่ต้องพึ่งการค้าระหว่างประเทศค่อนข้างมาก หากประชาคมการค้าโลกต้องการระเบียบ สมาชิกประชาคมการค้า (รวมทั้งประเทศไทย) ก็มีพันธกรณีที่จะต้องยอมรับเพื่อให้ระเบียบดังกล่าวอยู่รอดได้ ระเบียบในระบบการค้าโลกไม่ใช่สิ่งที่ได้มาฟรีๆ

ภาพที่ 4 : ทีมชาติ?

การแบ่งงานรับผิดชอบ และการให้ความสนใจเรื่องเกณฑ์ การเจรจารอบอุรุกวัย กับองค์การการค้าโลก ในช่วงรัฐบาลต่างๆ



* รัฐบาลสุจินดา (เมษายน-พฤษภาคม 1992) อยู่ในตำแหน่งระยะสั้นเกินไป จึงไม่มีบทบาทในเรื่องนี้

ชื่อในกรอบ = บทบาทระดับหัวหน้า

ชื่อตัวหนา = มีบทบาทมาก

ชื่อตัวบาง = บทบาทน้อย

(ข้อมูลรายละเอียด ดูหน้าต่อไป)

ทีมชาติ? ใครเป็นใครในภาพที่ 4

นายกรัฐมนตรี

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (มี.ค. 1980 - ต.ค. 1988)

บทบาทน้อย

พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ต.ค. 1988 - ก.พ. 1991)

บทบาทน้อย

นายอานันท์ ปันยารชุน (ก.พ. 1991 - เม.ย. 1992, พ.ค. - ก.ย. 1992) ติดตาม

พลเอกสุจินดา คราประยูร (เม.ย. - พ.ค. 1992) ไม่ทัน มีบทบาท

นายชวน หลีกภัย (ต.ค. 1992 - ก.ค. 1995) บทบาท น้อย

นายบรรหาร ศิลปอาชา (ก.ค. 1995 -) ยังไม่มีบทบาท

รองนายกรัฐมนตรี

นายพงษ์ สารสิน (ต.ค. 1986 - ต.ค. 1990) หัวหน้า: ประธานกนศ. บทบาทปานกลาง

ดร.สุภชัย พานิชภักดิ์ (ต.ค. 1992 - ก.ค. 1995) หัวหน้า: ประธานกนศ. สนใจมาก

ดร.อานวย วีระวรรณ (ก.ค. 1995 -) หัวหน้า: ประธาน กนศ. สนใจ (แต่รอบอุรุกวัยจบแล้ว).

รัฐมนตรีต่างประเทศ

พลอ.สิทธิ เสวตศิลา (ก.พ. 1980 - ต.ค. 1990) ช่วย ตั้งกลุ่มแครีนส์ จากนั้นบทบาทน้อย

ดร.สุบิน ปิ่นขยัน (ต.ค. - ธ.ค. 1990) ไม่มีบทบาท

ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์ (ธ.ค. 1990 - ก.พ. 1991) ไม่มีบทบาท

นายอาสา สารสิน (ก.พ. 1990 - เม.ย. 1992) ไม่มีบทบาท (แต่ประชุมเอเปค)

นายปองพล อดิเรกสาร (เม.ย. - พ.ค. 1992) ไม่มีบทบาท

นายวิเชียร วัฒนคุณ (พ.ค. - ต.ค. 1992) ไม่มีบทบาท

นต.ประสงค์ สุ่นศิริ (ต.ค. 1992 - พ.ย. 1994) ไม่มีบทบาท (แต่ประชุมเอเปค)

ดร.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ย. 1994) ประชุมเอเปคเท่านั้น

นพ.กระแส ชนะวงศ์ (พ.ย. 1994 - ก.ค. 1995) ไม่มีบทบาท

มร.ว.เกษมโสมสร เกษมศรี (ก.ค. 1995 -) ยังไม่มีบทบาท

บาท

รัฐมนตรีพาณิชย์

นายโกศล ไกรฤกษ์ (เม.ย. 1983 - ม.ค. 1986) ไม่มีบทบาท

รตอ.สุรัตน์ โสธานุเคราะห์ (ม.ค. - ต.ค. 1986) ไม่มีบทบาท

นายมนตรี พงษ์พานิช (ต.ค. 1986 - ต.ค. 1988) ไม่มีบทบาท

ดร.สุบิน ปิ่นขยัน (ต.ค. 1988 - ต.ค. 1990) มีบทบาท บ้าง ไปประชุมที่มอนทรีออล

นายอมเรศ ศิลาลอ่อน (ต.ค. 1990 - เม.ย. 1992, พ.ค. - ต.ค. 1992) สนใจ และเป็นหัวหน้า

ดร.อนุวรรตน์ วัฒนพงศ์ศิริ (เม.ย. - พ.ค. 1992) ไม่มีบทบาท

นายอุทัย พิมพ์ใจชน (ต.ค. 1992 - ก.ค. 1995) บทบาท น้อย แต่เคลื่อนไหวเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา (ทวิ

ภาคีไทย-สหรัฐ) และไปประชุมปิดรอบที่มารราเคส

นายฐิธิพ ชาญสวัสดิ์ (ก.ค. 1995 -) ยังไม่มีบทบาท

รมช.พาณิชย์

นายประจวบ ไชยสาส์น (ต.ค. 1986 - ต.ค. 1988) สนใจมาก ไปแครีนส์ กับปุนตา

(รมช. คนอื่นบทบาทน้อยมาก ยกเว้นมร.ปรีดิยาธร เทวกุลในรัฐบาลอานันท์ 2)

ปลัดพาณิชย์

นายวิจารณ์ นิราตวงศ์ (1972 - ก.ย. 1986) มีบทบาท มาก

นายพชร อิศรเสนา (ต.ค. 1986 - ก.ย. 1994) มีบทบาท มาก แต่ช่วงกลางปี 1993 ถึงก.ย. 1994 มีปัญหา

กับนายอุทัย ถูกหักการ อดิศักดิ์กรมเศรษฐกิจการ

พาณิชย์ (นายเกริกไกร จิระแพทย์) ทำหน้าที่แทน

ในทางปฏิบัติ

นายจร จุฑารัตนกุล (ต.ค. 1994 - ก.ย. 1995) บทบาท น้อย รอบอุรุกวัยจบแล้ว

นายสมพล เกียรติไพบูลย์ (ต.ค. 1995 -) เพิ่งรับ

ตำแหน่ง

6. ประเทศไทย

ความจำเป็นในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ... นับเป็นเหตุปัจจัย
สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการ
ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

“กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย”

เป้าหมายของไทย

การเคลื่อนไหวของไทยในเวทีการเจรจาการค้าระดับโลก เป็นการเคลื่อนไหวในบริบทที่ไทยเป็นประเทศเล็ก
ภายในสังคมโลกซึ่งสหรัฐกับสหภาพยุโรปมีอิทธิพลมากที่สุด (บางคนอาจถือว่าสหรัฐเป็นผู้ทรงอิทธิ
พลแบบ hegemon ด้วยซ้ำไป) ระบบที่ไทยเผชิญเป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างการค้าเสรี การคุ้มครองภาค
เศรษฐกิจบางภาค (เช่นการเกษตรกับสิ่งทอ) และการดำเนินนโยบายที่เน้นการครอบครองส่วนแบ่งตลาดการ
ค้าระหว่างประเทศ (mercantilism) อย่างที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นๆ ความที่ประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก
ทำให้ประเทศไทยต้องหาพันธมิตรเพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง และเพื่อแบ่งงานกันทำซึ่งเป็นทางออกทางหนึ่ง



อาเขียนสามัคคี: พร้อมเพรียงกันชมรัฐมนตรีของสิงคโปร์ (นอกภาพ) ลงนามที่มาร์ราเคซ

สำหรับประเทศที่ขาดผู้เชี่ยวชาญในเรื่องทั้งหลายที่เจรจากัน พันธมิตรที่สำคัญที่สุดของประเทศไทยได้แก่ กลุ่มแครนส์ (ซึ่งเลื่อนไหวในเรื่องการเกษตรล้วนๆ) นอกจากนี้มีกลุ่มอาเซียน ซึ่งให้ประโยชน์ทั้งในด้านการเพิ่มอำนาจต่อรอง และในการแบ่งงานกันทำ คือไทยดำเนินการในเรื่องการเกษตรในนามอาเซียน อินโดนีเซียเป็นผู้แทนอาเซียนในเรื่องสิ่งทอ เป็นต้น

ประเทศไทยเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ในแกตต์ตั้งแต่ปี 1978 (๒๕๒๑) และลงนามเป็นภาคีเต็มขั้นเมื่อปี 1982 (๒๕๒๕) (รังสรรค์ ๒๕๓๒: 22-24) แต่ประสบการณ์ของประเทศไทยในเวทีการเจรจาการค้าขนาดใหญ่ไม่ได้เริ่มที่แกตต์ ประสบการณ์ดังกล่าวกลับเริ่มในเวทีที่เป็นการถอนเศรษฐกิจภาคสำคัญหนึ่งภาคออกจากแกตต์ คือสิ่งทอ ข้าราชการไทยเล่าว่าในสมัยนั้นสหรัฐเรียกไทยมาหารือความบอบช้ำของอุตสาหกรรมสิ่งทอบางชนิด ด้วยความที่มองว่าไทยไม่มีอำนาจต่อรอง นักเจรจาของไทยจึงยอมตามที่สหรัฐเรียกร้อง ปรากฏว่าทำให้ไทยยอมนั้นทำให้ประเทศผู้ส่งออกอีกหลายประเทศมาบ่นว่าไทยสร้างด้วยอย่างไม่ดี เพราะไทยมีสิทธิ์ต่อสู้คำเรียกร้องของสหรัฐภายใต้กติกานานาชาติของ MFA ข้าราชการไทยเล่าว่าคำทักท้วงของประเทศอื่นนั้น เป็นครั้งแรกที่นักเจรจาไทยเริ่มเห็นคุณค่าของกติการะหว่างประเทศกับกระบวนการระงับกรณีพิพาทพหุภาคี

ในระหว่างการเจรจารอบอุรุกวัย มีเหตุการณ์อีกอันหนึ่งที่คอยย้ำให้นักเจรจาไทยให้ความสำคัญแก่ระบบพหุภาคี เมื่อสหรัฐกล่าวหาว่าไทยละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศด้วยการเลือกปฏิบัติกีดกันบุรีร์ต่างประเทศ ไทยขอให้สหรัฐนำเรื่องนี้เข้าพิจารณาภายใต้กระบวนการระงับกรณีพิพาทของแกตต์แทนที่จะปล่อยให้เป็นเรื่องทวิภาคีที่สหรัฐใช้อำนาจบังคับขู่เพียงข้างเดียว ผลของการพิจารณาในแกตต์เมื่อกลางปี 1990 (๒๕๓๓) (GATT 1990b; Bayard and Elliott 1994: 449-450; Ungphakorn 1990b) คือไทยต้องเปิดตลาด แต่ไทยไม่ต้องแก้กฎที่ห้ามการโฆษณาบุรีร์ เพราะเป็นกฎที่บังคับใช้อย่างเสมอภาคทั้งกับบุรีร์ไทยและบุรีร์ต่างประเทศ นักเจรจาไทย (ยกเว้นแพทย์ที่รณรงค์ต่อต้านบุรีร์) พอใจกับผลการพิจารณาดังกล่าว โดยชี้ว่าในกรณีประเทศอื่น เช่น ญี่ปุ่น ได้หวั่น เกาหลีใต้ และมาเลเซีย ซึ่งไม่ได้นำเรื่องนี้ไปพิจารณาในแกตต์ ประเทศเหล่านั้นต้องยอมให้บริษัทบุรีร์สหรัฐโฆษณาได้ด้วย

ดังนั้นในไม่กี่ปีหลังจากกรณี MFA เมื่อการเจรจารอบอุรุกวัยของแกตต์เริ่มในปี 1986 (๒๕๒๙) วัตถุประสงค์สำคัญในใจนักเจรจาไทยที่ต้องการให้มีการเปิดรอบใหม่ คือการเสริมสร้างกติกาการค้าของโลกเพื่อช่วยเป็นเกราะป้องกันประเทศไทยจากการใช้อำนาจข้างเดียวดังเช่นการใช้มาตรา 301 ของกฎหมายการค้าสหรัฐ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องเล่าว่าเรื่องนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทย (และอาเซียนทั้งกลุ่ม) รวมกลุ่มกับโคลอมเบียกับสวิตเซอร์แลนด์ ที่ต้องการประนีประนอมกับประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ๆ ในเรื่องร่างประกาศเปิดรอบอุรุกวัย จุดยืนดังกล่าวนี้ขัดกับท่าทีที่แข็งกร้าวของกลุ่มประเทศหัวแข็งสิบประเทศ ที่มีอินเดียกับบราซิลเป็นผู้นำ ซึ่งต่อต้านความพยายามของสหรัฐที่จะให้มีการเจรจาเรื่องการค้าบริการกับการคุ้มครอง

ครองทรัพย์สินทางปัญญา (พีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 37-45, 117-118) เรื่องการรักษากฎา หรือการใช้ rule of law ในระบบการค้าจะเป็นเรื่องนามธรรมมาก แต่แปดปีหลังจากนั้นเมื่อรัฐมนตรีประเทศต่างๆ ไปชุมนุมที่เมืองมาร์ราเคช ประเทศมอริสโก เพื่อลงนามในข้อตกลงของรอบอุรุกวัย ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ให้สัมภาษณ์แสดงความเห็นว่าการเจรจาที่มีค่าที่สุดคือการปรับปรุงกติกา และการก่อตั้งองค์การการค้าโลก แสดงว่าความคิดดั้งเดิมไม่ได้เลือนหายไป

ในใจนักเจรจาของไทย เรื่องกติกาอาจจะสำคัญที่สุด แต่การเคลื่อนไหวของไทยอย่างออกหน้าเป็น เรื่องการเกษตร สงครามการเกษตรระหว่างสหรัฐกับประชาคมยุโรปทำให้สหรัฐออกกฎหมายการเกษตร ฉบับใหม่ในปี 1985 (๒๕๒๘) ในลักษณะที่เพิ่มการอุดหนุนเพื่อระบายสินค้าที่ผลิตล้นตลาดออกไปสู่ตลาดโลกในราคาต่ำพอที่จะแข่งกับการอุดหนุนของประชาคมฯ ในกรณีข้าวเจ้าสหรัฐไม่ต้องอุดหนุนการส่งออกแข่งกับประชาคมฯ แต่สมาชิกรัฐสภาจากมลรัฐที่ปลูกข้าวสาลี หรือฝ้าย ต้องเอาใจวุฒิสมาชิกที่มาจากรัฐที่ปลูกข้าว กฎหมายใหม่จึงเพิ่มการอุดหนุนข้าวด้วย ในปี 1986 (๒๕๒๙) ในระยะที่ประเทศต่างๆ กำลังหารือกันในเรื่องการเปิดเจรจารอบใหม่ กฎหมายการเกษตรฉบับใหม่ของสหรัฐเริ่มบังคับใช้ และมีการเคลื่อนไหวต่อต้านในกรุงเทพ ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงได้เข้าไปช่วยก่อตั้งกลุ่มแครนส์ โดยมีการหารือกันอย่างเงียบๆ ที่เจนีวาก่อน⁵ นอกจากไทยจะเป็นประเทศที่เคลื่อนไหวอย่างแข็งขันในกลุ่มแครนส์มาโดยตลอดแล้ว ประเทศไทยยังช่วยให้กลุ่มแครนส์มีน้ำหนักด้วยการชักจูงให้ประเทศอาเซียนอีกสามประเทศเข้าเป็นสมาชิกด้วย ได้แก่ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ความจริงประเทศทั้งสามนั้นไม่ได้กระตือรือร้นเท่าใดนัก เช่นเจ้าหน้าที่มาเลเซียยอมรับว่ากลุ่มแครนส์ไม่มีความหมายสำหรับประเทศตน เพราะมาเลเซียสนใจสินค้ากลุ่มน้ำมันพืชมากกว่า ซึ่งส่วนใหญ่เจรจาในกลุ่มเจรจาเรื่องสินค้าเขตร้อนกับการเปิดตลาด ไม่ใช่ในหัวข้อการเกษตร ส่วนอินโดนีเซียกับฟิลิปปินส์ขอสงวนสิทธิ์ที่จะปกป้องภาคเกษตรในฐานะประเทศที่กำลังพัฒนาในขณะที่เรียกร้องให้ประเทศอุตสาหกรรมเปิดตลาดของตน จึงน่าจะสรุปว่าประเทศทั้งสามเข้ามาในกลุ่มแครนส์เพื่อเอาใจประเทศไทย และเพื่อรักษาความสามัคคีในกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งประสานงานกับแบ่งงานกันทำอย่างค่อนข้างดีในการเจรจารอบอุรุกวัยเป็นหลัก ประเทศทั้งสามสนใจเป้าหมายของกลุ่มแครนส์เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ประเทศทั้งสามจะสนใจเรื่องการเกษตรจริงหรือไม่ อาจจะเป็นประเด็นที่ไม่สำคัญนัก ที่สำคัญคือการที่สามประเทศรับคำชวนของไทยให้เป็นสมาชิกกลุ่มแครนส์ทำให้กลุ่มแครนส์มีน้ำหนักมากขึ้นมาก ในขณะที่เดียวกันการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องการรักษาความสามัคคีก็เป็นประเด็นที่สำคัญเช่นกัน กลุ่มอา

⁵ สรุปการก่อตั้งกลุ่มแครนส์มีใน พีเทอร์ ไมตรี (๒๕๓๘: 137-145)

เขียนพยายามจะสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายในกลุ่มด้วยโครงการลดภาษีหรือส่งเสริมการลงทุนร่วมกัน แต่เกือบตลอดช่วงระยะเวลาของการเจรจาอุรุกวัยนั้นความพยายามของอาเซียนดังกล่าวล้มเหลว (จนกระทั่งตกลงกันว่าจะตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนเมื่อต้นปี 1992 หรือ ๒๕๓๕) อาเซียนกลับได้รับความสำเร็จในความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่เป็นการร่วมมือกันเผชิญหน้ากับโลกภายนอก คือในการเจรจาอุรุกวัย เริ่มต้นด้วยการตัดสินใจร่วมขบวนกับกลุ่มโคลอมเบส-สหภาพยุโรปในการร่างคำแถลงเปิดรอบฉบับประนีประนอม และตามด้วยการยื่นข้อเสนอร่วมกันในบางเรื่อง (เช่น สิ่งทอ กับทรัพย์สินทางปัญญา) ประเทศสมาชิกอาเซียนแบ่งงานกันทำตามความสนใจของแต่ละประเทศ ไทยเป็นแกนนำในเรื่องการเกษตร อินโดนีเซียนำในเรื่องสิ่งทอ มาเลเซียกับฟิลิปปินส์นำในเรื่องสินค้าเขตร้อน (โดยเฉพาะพืชน้ำมันกับไม้เขตร้อน) สิงคโปร์นำในเรื่องกติกาบางหัวข้อ (ขณะนั้นบรูไนยังไม่มีเป็นภาคีภาคี) นักการทูตอาเซียนบางคนที่อยู่ในเหตุการณ์แสดงความเห็นว่า ความร่วมมือในอาเซียนดังกล่าวมีข้อจำกัด โดยคณะกรรมการอาเซียนประจำเจนีวา (ASEAN Geneva Committee) ทำหน้าที่ส่วนใหญ่เป็นเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูลมากกว่าเวทีสำหรับการหารือเรื่องจุดยืนร่วม ซึ่งหมายความว่าประเทศสมาชิกมักจะปล่อยให้ประเทศแกนนำในเรื่องต่างๆ ไปเจรจาเองในเรื่องนั้นๆ แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าอย่างน้อยในบางช่วงมีข้อเสนอที่สร้างสรรค์ออกมาร่วมกันในนามอาเซียน และในสาขานักเจรจาออกกลุ่ม อาเซียนมีภาพพจน์ว่าร่วมมือกันดี สร้างสรรค์ และมีน้ำหนักระดับหนึ่ง^๖

การที่ประเทศไทยกระตือรือร้นในลักษณะนี้ ทำให้จุดยืนของไทยมีโอกาสได้รับพิจารณาบรรจุในข้อตกลงสุดท้ายมากขึ้น ประเด็นที่เจรจาจากทั้งหลายจำเป็นต้องใช้การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อคลี่คลายปัญหาติดขัด ยิ่งถ้าเป็นเรื่องที่ได้เถียงกันหนักๆ ยิ่งต้องใช้กลุ่มย่อยที่ไม่เป็นทางการ (ทีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 45-47, 126-128) โอกาสที่ประเทศเล็กๆ จะได้รับเชิญให้เข้ากลุ่มย่อยเหล่านี้ขึ้นอยู่กับว่าประธานหรือผู้นำประชุม “มองเห็น” ประเด็นนั้นๆ หรือไม่ ความกระตือรือร้น บวกกับการเป็นสมาชิกหรือโฆษกของกลุ่มพันธมิตรย่อมทำให้ประเทศอย่างประเทศไทย “ตะคา” มากยิ่งขึ้น ดังนั้นไทยได้รับเชิญให้เข้าประชุม “ห้องเขียว” (Green Room คือการหารืออย่างไม่เป็นทางการในห้องประชุมข้างห้องทำงานของเลขาธิการภาคี และในที่อื่น — ดูทีเทอร์ ไมตรี ๒๕๓๘: 45-47, 67-80) ในเรื่องสินค้าเกษตรเพราะเป็นโฆษกของอาเซียนในกลุ่มแครนส์ นอกจากนี้ ในการแบ่งกลุ่มที่ย่อยลงไปอีก ถ้าออสเตรเลีย (ประธานกลุ่มแครนส์) เข้าประชุม ดังเช่นการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสที่ฝ่ายที่ได้กล่าวถึงในตอน 4 ไทยก็พอจะถือได้ว่ามีผู้แทนไปเจรจาในเรื่องที่วิกฤตที่สุด ถึงแม้ว่าในบางครั้งเจ้าหน้าที่ไทยอาจบ่นว่าออสเตรเลียทำหน้าที่เป็นผู้แทนประเทศอื่นได้ไม่เต็มที่ ถึงแม้ว่าในช่วงท้ายการเจรจาเรื่องการเกษตรจะเป็นเรื่องทวิภาคีระหว่างสหรัฐกับสหภาพยุโรป แต่เนื้อหาการเจรจาระหว่างสองฝ่าย อาศัยร่างข้อตกลงของนาย Dunkel ปี 1991 (๒๕๓๔) เป็นพื้นฐาน ทำให้จุดยืน

^๖ จากการสัมภาษณ์นักการทูตหลายประเทศ

ของกลุ่มแครนส์ กับประเทศไทยสะท้อนอยู่ในข้อตกลงสุดท้ายบ้าง

บุคคลสำคัญคนหนึ่งที่มีบทบาทในการเป็นเจ้าภาพการประชุมเตรียมก่อตั้งกลุ่มแครนส์ที่พัทยาเมื่อเดือนกรกฎาคม 1986 (๒๕๒๙) คือนายคณีย์ ดุลละลัมพะ ซึ่งในสมัยนั้นเป็นอธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงการต่างประเทศ ในระยะแปด-เก้าปีหลังจากนั้นการนำทีมเจรจาของไทยได้ผันผวนเปลี่ยนแปลงไปสองสามช่วง แต่จุดยืนในการเจรจาก่อนข้างจะต่อเนื่อง ปรากฏว่าเมื่อไทยตั้งตำแหน่งเอกอัครราชทูตประจำองค์การการค้าโลกในปี 1995 (๒๕๓๘) นี้ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งคนแรกคือนายคณีย์ และต่อมานายคณีย์ได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการเกษตรคนแรกของการค้าโลกด้วย

ในช่วงที่จะเปิดรอบอุรุกวัยนั้น มีการเคลื่อนไหวอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสนใจในประเทศไทย คือ การที่นักการเมืองสหราชอาณาจักรเพิ่มการกดดันสินค้าสิ่งทอ ร่างกฎหมายในสมัยนั้นเรียกว่าร่างรัฐบัญญัติเจเนคินส์ เป็นร่างกฎหมายที่ไทยต่อต้าน ถึงขนาดมีคนงานโรงงานไปชุมนุมประท้วงที่หน้าโรงแรมโอเรียนเต็ล ตอนที่สมาชิกรัฐสภาสหรัฐคนหนึ่งมาเยือนประเทศไทย จุดยืนของรัฐบาลไทยในเรื่องนี้ชัดเจน คือ ต้องการยกเลิกระบบโควตาของ MFA แต่ในระยะแรกภาคเอกชนในอุตสาหกรรมสิ่งทอกับเครื่องนุ่งห่มรู้สึกกังวล เพราะคิดว่าประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการที่ประเทศคู่แข่งถูกจำกัดโควตาด้วย ปฏิกริยาเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นการแสวงหาความสบายจากโควตาที่จำกัดคู่แข่ง อีกส่วนหนึ่งอาจเป็น rent seeking

ดังนั้นโดยสรุปจุดยืนของประเทศไทยมีประเด็นหลักๆ อยู่สามข้อคือ หนึ่ง การเสริมสร้างสถาบันกติกา และกระบวนการระงับกรณีพิพาทพหุภาคี เพื่อช่วยให้ประเทศเล็กอย่างประเทศไทยสามารถต้านแรงผลักดันฝ่ายเดียวของมหาอำนาจ (รวมทั้งให้มีกติกานานาชาติด้วยทรัพย์สินทางปัญญาด้วยเหตุผลเดียวกัน ถึงแม้ว่าจุดยืนทางการของไทยคือควรให้องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลกเป็นผู้ดูแลก็ตาม) สอง การหยุดยั้งในสงครามสินค้าเกษตร และ สาม การยกเลิกโควตาที่จำกัดการค้าสิ่งทอกับเครื่องนุ่งห่ม เพื่อแลกกับเป้าหมายดังกล่าวนี้ ไทยยินยอมเจรจาเรื่องบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา กับมาตรการการลงทุน โดยประเทศไทยมียุทธวิธีการเจรจาก่อนข้างจะได้ผลเมื่อค่านึงว่าประเทศไทยเป็นประเทศเล็กในเวทีที่มีผู้เจรจากว่า 100 ประเทศ

จุดยืนมาจากไหน?

สรุปแล้วประเทศไทยทุ่มเทความพยายามในการเจรจารอบอุรุกวัยไม่น้อย และมีความสนใจในประเด็นต่างๆ ก่อนข้างมาก แถมนัดขึ้นในแต่ละช่วงก่อนข้างคงทนไม่เปลี่ยนแปลง คำอธิบายว่าทำไมถึงเป็นเช่นนี้จะเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน อย่างน้อยเห็นได้ชัดว่ากระบวนการตัดสินใจของไทยปราศจากการวิ่งเต้นของกลุ่มธุรกิจกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มนักพัฒนาเอกชน ซึ่งผิดกับสภาพในประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ๆ และแม้แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศเช่นอินเดียกับเกาหลีใต้

ในประเด็นใหญ่ๆ หนึ่งประเด็น จุดยืนของไทยในรอบอุรุกวัยเป็นผลของการบีบบังคับระดับทวิภาคี คือเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา จุดยืนเดิมของไทยคือไม่ต้องการให้เรื่องนี้อยู่ในความรับผิดชอบของแกตต์ แต่ให้คงไว้ในองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organisation หรือ WIPO) จุดยืนดังกล่าวเป็นจุดยืนของประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ แต่สหรัฐกับประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ไม่เห็นด้วยเพราะ WIPO ไม่มีอำนาจลงโทษประเทศที่ละเมิดข้อตกลงระหว่างประเทศ ผิดกับแกตต์ซึ่งถ้ามีกรณีพิพาท ประเทศผู้ชนะอาจใช้มาตรการทางการค้าลงโทษหรือได้ตอบประเทศผู้แพ้ที่ไม่ยอมปฏิบัติตามผลการพิจารณาคดี ประเทศอุตสาหกรรมเหล่านี้จึงต้องการใช้แกตต์เป็นองค์กรเพื่อรักษากฎหมายระหว่างประเทศด้านทรัพย์สินทางปัญญา โดยอาศัยความสามารถที่จะใช้แกตต์ลงโทษผู้ที่ทำผิดกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ในระหว่างการเจรจาอุรุกวัย สหรัฐไม่ยอมรับผลของการเจรจา (ซึ่งผิดกับกรณีการอุดหนุนข้าวที่สหรัฐยืนยันว่าจะต้องให้การเจรจาเสร็จสิ้นเสียก่อนที่จะยอมแก้มาตรการที่ใช้อยู่)

สหรัฐบีบบังคับทั้งเรื่องการนำทรัพย์สินทางปัญญาเข้าระบบของแกตต์ และเรื่องเนื้อหาที่ว่าควรกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในแกตต์อย่างไร เช่นการบังคับสิทธิ (compulsory licensing) ในกรณีที่เจ้าของสิทธิบัตรยาใช้อำนาจผูกขาดเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค (สหรัฐไม่นิยมระบบการบังคับสิทธิ) และมาตรการชั่วคราวเพื่อให้ความคุ้มครองย้อนหลังแก่สิ่งประดิษฐ์ใหม่ในช่วงระยะเวลาที่กฎหมายสิทธิบัตรยากำลังเริ่มใช้ รัฐบาลไทยภายใต้ นายอานันท์ ปันยารชุน กับนายชวน หลีกภัย เห็นว่าการที่สหรัฐจะได้อบด้วยกำกวมการนำเข้าสินค้าส่งออกของไทยบางชนิด⁷ เป็นคำขู่ที่รุนแรง จะทำให้ธุรกิจ (ที่ไม่เกี่ยวกับยา) ของไทยเสียหาย และการพยายามสู้ในแกตต์จะเป็นการเสี่ยงที่ไม่คุ้มค่า จึงยอมแก้กฎหมายทั้งในเรื่องสิทธิบัตรยา และลิขสิทธิ์ (เกริกไกร ๒๕๓๔) ในช่วงกลางปี 1993 (๒๕๓๖) นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีพาณิชย์ ตกลงกับสหรัฐสำเร็จ สหรัฐพอใจในประเด็นใหญ่ๆ ทั้งหมด และในรายละเอียดปลีกย่อยเกือบทั้งหมด โดยนายอุทัยสั่งการให้ปราบปรามเทปเถื่อนอย่างเข้มงวด ทำให้ปัญหาระหว่างไทยกับสหรัฐในเรื่องนี้คลี่คลายไป แต่ทำให้นายอุทัยกับนายพร อิศรเสนา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ทะเลาะกันอย่างรุนแรง และทำให้นายชวนกับดร.สุภชัย พานิชภักดิ์ไม่ค่อยพอใจ เมื่อไทยยอมแก้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาเอง การยอมรับข้อตกลงทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Trade-related Intellectual Property Rights หรือ TRIPS) ในรอบอุรุกวัย จึงกลายเป็นเรื่องเล็ก⁸

⁷ ตามกฎหมายการค้าสหรัฐ การได้ตอบจะต้องเป็นการลงโทษสินค้านำเข้ามูลค่าไม่เกินจำนวนความเสียหายที่สหรัฐคำนวณว่าเกิดจากการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา หรือการค้าที่ไม่เป็นธรรมรูปแบบอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้นำเข้าสหรัฐด้วย

⁸ ความจริงข้อตกลง TRIPS มีเนื้อหาบางส่วนที่นักเศรษฐศาสตร์หลายคนเห็นว่าจำกัดการแข่งขันมากเกินไปเนื่องจากสหรัฐเองยังเข้าข้างเจ้าของลิขสิทธิ์กับสิทธิบัตรมากเกินไป เช่นมีข้อจำกัดในการใช้ compulsory licensing

ภาพที่ 4 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในระดับการเมืองของไทยในช่วงระยะเวลาของการเจรจา รอบอุรุกวัย เราอาจจะคาดหวังว่าผู้ที่ช่วยดูแลเรื่องที่ใหญ่ขนาดการเจรจารอบอุรุกวัยจะมีลักษณะเหมือน “ทีมชาติ” แต่ในความเป็นจริงจากภาพที่ 4 อาจมีข้อสรุปหลักๆ ที่ข้อคือ

หนึ่ง รัฐมนตรี (หรือแม้แต่นายกรัฐมนตรี) ส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจเรื่องแกตต์ องค์การการค้าโลก หรือรอบอุรุกวัยเลย แม้กระทั่งรัฐมนตรีพาณิชย์ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้สนใจ รัฐมนตรีพาณิชย์ที่สนใจมากที่สุด เป็นรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง คือนายอมเรศ สีลาอ่อน ลักษณะเช่นนี้สะท้อนสภาพการเมืองไทยที่ไม่สนใจเรื่องนี้เลย นักการเมืองไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันด้านนี้เลย อีกทั้งเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องนี้ เพื่อบอญานทานุมัติให้นักเจรจาไทย มติของคณะรัฐมนตรีเป็นมติกว้างๆ ไม่มีรายละเอียดเลย แต่ทั้งนี้ไม่ได้ แปลว่านักการเมืองที่มาจากจากการเลือกตั้งจะต้องเมินเฉยเสมอไป นายประจวบ ไชยสาส์น ในสมัยที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ กลับเห็นว่าการปรากฏตัวในเวทีการเจรจาการค้าระดับโลก จะช่วยเสริม สร้างฐานะของคนในระบบการเมืองไทย นักวิเคราะห์บางคนสันนิษฐานว่าการที่นายประจวบได้รับมอบหมายให้ดูแลกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์นั้น เป็นเพราะนายมนตรี พงษ์พานิชไม่ยอมให้เข้ามายุ่งในเรื่อง rent-seeking ในกระทรวง (ในสมัยนั้นนายประจวบสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ คนละพรรคกับนายมนตรีซึ่งเป็น เลขาธิการพรรคกิจสังคม) ข้อสันนิษฐานนั้นจะจริงเท็จอย่างไรก็ตาม ผลปรากฏว่านายประจวบไปประชุม ก่อตั้งกลุ่มแครนส์ที่เมืองแครนส์ประเทศออสเตรเลีย ในเดือนสิงหาคม 1986 (๒๕๒๙) และไปเปิดรอบอุรุกวัยที่เมืองปุนตา เดล เอสเตในเดือนถัดไป นายประจวบเรียนรู้เรื่องแกตต์อย่างรวดเร็ว ต่อมาออกหนังสือเล่ม หนึ่งในเรื่องนี้ในโอกาสฉลองวันเกิด (ประจวบ ๒๕๓๐) และใช้วิดีโอที่ถ่ายที่แครนส์กับปุนตา ในการหาเสียงรับเลือกตั้ง

สอง รัฐมนตรีที่เป็นหัวหน้ารับผิดชอบเรื่องการเจรจาส่วนใหญ่มีพื้นฐานนอกระบบการเมือง นายอมเรศ ดร.สุภชัย กับดร.อำนาจ วีรพรหมมาจากธุรกิจเอกชน แต่พื้นเพเดิมของรองนายกฯ ทั้งสองคือราชการ หรือกึ่งราชการ (ธนาคารแห่งประเทศไทย) ทั้งสามคนมีบุคลิกเป็นนักคิดมากกว่านักธุรกิจส่วนใหญ่^๙ รอง

และไม่อนุญาตให้ทำ parallel imports คือไม่ให้บริษัทอิสระตั้งซื้อสินค้าได้ลิขสิทธิ์โดยตรงจากเจ้าของลิขสิทธิ์ (เสมือนเป็นบริษัทขายส่งในประเทศเจ้าของลิขสิทธิ์) เพื่อนำเข้าในอีกประเทศหนึ่งแข่งกับผู้แทนจำหน่ายที่เจ้าของลิขสิทธิ์แต่งตั้งเอง นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงจากประเทศอุตสาหกรรมคนหนึ่งทำงานในองค์การระหว่างประเทศองค์การหนึ่ง (ซึ่งไม่ประสงค์ให้ระบุนาม) กล่าวว่าความจริงไม่น่ามีเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา เข้าระบบแกตต์ เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการที่ระบบแกตต์หรือองค์การการค้าโลกจะถูกบีบให้กลายเป็นตำรวจ เพื่อรักษากฎหมายระหว่างประเทศนานาชาติ

^๙ ในปี 1986 (๒๕๒๙) นายอมเรศเขียนบทความในมติชนว่า ออศกกฎหมายการเกษตรเพื่อจับไทยออกจากตลาดข้าว และแนะนำว่าถึงอย่างไรไทยคงต้องเตรียมเลิกผลิตสินค้าขึ้นปรุม (Silpa-on 1986) สมัยนั้นนายอมเรศ

นายกคนแรกที่ทำหน้าที่นี้คือนายพงษ์ สารสิน ก็มีพื้นเพมาจากธุรกิจเอกชน แต่นายพงษ์ไม่ได้ติดตามเรื่องแนวคิดซึ่งเท่ารองนายกฯ อีกสองคน นายกรัฐมนตรีคนเดียวที่สนใจแนวคิดคือนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งมาจากภาคเอกชนแต่ มีพื้นเพเดิมมาจากราชการเช่นกัน และค่อนข้างจะเป็นนักคิด (น่าสังเกตว่านายอานันท์ไม่ตั้งรองนายกรัฐมนตรีให้รับผิดชอบเรื่องนี้) ทั้งนี้ถ้าจะสรุปว่าจุดยืนของไทยมาจากตัวแทนภาคเอกชนในคณะรัฐมนตรี ก็คงจะคลาดเคลื่อน

สาม ถึงแม้ว่ากระทรวงการต่างประเทศจะพยายามมีบทบาทมากขึ้นในเรื่องเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และถึงแม้ว่าข้าราชการกระทรวงนี้มักกล่าวว่ากระทรวงต่างประเทศน่าจะทำหน้าที่ประสานงานและลงมือเจรจาในเวทีใหญ่ แต่รัฐมนตรีต่างประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้สนใจเรื่องแนวคิดกับรอบอุรุกวัย รัฐมนตรีคนเดียวที่อาจจะสนใจคือนายอาสา สารสิน (ดูจากบทบาทเมื่อเป็นเอกอัครราชทูตประจำกรุงวอชิงตัน) แต่นายอาสาคงไม่ต้องการก้าวทำงานของนายอมเรศ ดังนั้นรัฐมนตรีต่างประเทศคนเดียวที่มีบทบาทคือพลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา เฉพาะในการช่วยจัดการประชุมเตรียมก่อตั้งกลุ่มแครนส์ที่พัทยาเมื่อเดือนกรกฎาคม 1986 (๒๕๒๙) พลอ.สิทธิ ทำเช่นนี้ได้โดยอาศัยความสัมพันธ์พิเศษสองอย่าง คือเมื่อพบกับนาย Bill Hayden รัฐมนตรีต่างประเทศของออสเตรเลียก็ตกลงให้ไทยเป็นเจ้าภาพ และพลอ.สิทธิเพิ่งช่วยขอตัวนายคณัยมาเป็นอธิบดีกรมเศรษฐกิจที่กระทรวงต่างประเทศ นายคณัยย้ายมาจากกระทรวงพาณิชย์เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับรัฐมนตรีโกศล ไกรฤกษ์ (รวมทั้งมีปัญหาส่วนตัวกับนายพร อิศรเสนา อธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ในขณะนั้น ซึ่งกำลังจะขึ้นเป็นปลัดกระทรวง) ภายในกระทรวงพาณิชย์ในขณะนั้น ก็มีความคิดทำนองเดียวกันว่าประเทศไทยน่าจะเป็นเจ้าภาพกลุ่มต่อต้านการปกป้องและอุดหนุนการเกษตร ทั้งนี้เป็นผลจากนักเจรจาประเทศที่เกี่ยวข้องประชุมกันที่เจนีวา และจากการบอกเล่าของข้าราชการบางคน ทางฝ่ายปลัดวิจารณ์ นิวาดวงศ์แห่งกระทรวงพาณิชย์ก็มีความคิดทำนองนี้ด้วย นายวิจารณ์ค่อนข้างสนิทกับนายคณัย นายคณัยจึงกลายเป็นเจ้าภาพการประชุมเจ้าหน้าที่ที่พัทยา แต่หลังจากนั้นกระทรวงต่างประเทศไม่มีบทบาทเลยนอกจากเอกอัครราชทูตประจำเจนีวาจะเข้าประชุมในนามประเทศไทยเป็นครั้งคราว

สี่ โครงสร้างอำนาจการดูแลเรื่องนี้เปลี่ยนค่อนข้างบ่อยแต่จุดยืนของไทยเปลี่ยนน้อยมาก ในช่วงต้นของการเจรจา (คือปี 1986 หรือ ๒๕๒๙) อำนาจดังกล่าวได้ย้ายอย่างกระตือรือร้นจากกลุ่มคณัย-สิทธิ-วิจารณ์ไปยังกลุ่มพร-โกศล ในบางสมัยมีระบบคณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) คือสมัยรองนายกฯ พุชชัย กับอานวย บางสมัยไม่มี คณะรัฐบาลมีทั้งนายกฯ ที่มาจากการเลือกตั้งและที่มาจากการแต่งตั้ง พรรคที่คุมขั้วนโยบายมีทั้งพรรคกิจสังคม ชาติไทย (ผ่านนายอมเรศในรัฐบาลชาติราช) ประชาธิปัตย์ และนำไทย ระดับความรับผิดชอบย้ายไปย้ายมาระหว่างรองนายกฯ กับรัฐ

มนตรีพาณิชย์ สิ่งที่ดีวาทที่สุดในช่วงเวลาเจ็ดปีเศษของการเจรจาคือตำแหน่งปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดย นายพร อิศรเสนาอยู่ในตำแหน่งตั้งแต่ช่วงเปิดรอบใหม่ฯ จนกระทั่งปลายปี 1994 (๒๕๓๗) ทว่านายพร ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในช่วงวิกฤตช่วงสุดท้าย คือตั้งแต่กลางปี 1993 (๒๕๓๖) ทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหาขัด กับรัฐมนตรีอุทัย พิมพ์ใจชน

ข้อสรุปจากภาพดังกล่าวนี้คือ จุดยืนและบทบาทของไทยค่อนข้างจะเป็นอิสระจากระบบการเมือง และจากแรงบีบคั้นจากภาคเอกชน กลุ่มธุรกิจที่สนใจการเจรจารอบอุรุภัยอย่างค่อนเนื่องมีกลุ่มเดียว คือกลุ่ม สิ่งทอกับเครื่องนุ่งห่มซึ่งต้องติดตามเพราะติดตามระบบโควตาของ MFA อยู่แล้ว แม้กระทั่งในบางช่วงที่หัวหน้าทีมของไทยกระตือรือร้นมาก (เช่นในสมัยรองนายกฯ สุภชัย) ก็ต้องถือว่าการเมืองกับราชการคล้อยตาม กัน Terdudomtham (1994: 168) สรุปการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองของการกีดกันการค้าของไทยว่า ในกรณีอัตราภาษีศุลกากร (ซึ่งบังเอิญเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการหลายกระทรวงที่มีกระทรวง การคลังเป็นประธาน) ข้อมูลจะยืนยันว่าข้าราชการตัดสินใจตามแนวที่ตนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ระบบ เศรษฐกิจของไทยเป็นส่วนใหญ่ แต่ในกรณีมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของกระทรวง พาณิชย์) ข้าราชการจะทำตัวเป็นตัวกลางคอบสนองกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (ตามทฤษฎีข้าราชการจะคอบ สนองกลุ่มผลักดันเพื่อเสริมสร้างอำนาจของตน) แต่ข้อสรุปของ Terdudomtham (1994) อาจจะเป็นการมอง ภาพที่เรียบง่ายเกินไปเนื่องจากข้อจำกัดของการวิเคราะห์ทางสถิติ ก่อนที่จะลงมือวิเคราะห์ทางสถิติ Terdu- domtham (1994) ก็กล่าวเกริ่นว่าการวิเคราะห์ส่วนใหญ่เห็นว่าแนวนโยบายต่างๆ มักจะเป็นการผสมผสาน ระหว่างการดูแลผลประโยชน์ของชาติ กับการเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์

อิสรภาพของระบบราชการมีข้อจำกัด

การที่แนวนโยบายเป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการมีเสรีภาพที่จะกำหนด นโยบายตามอำเภอใจ การที่ไม่มีแรงกดดันทางการเมืองหรือจากนักวิ่งเต้นโดยตรง ไม่ได้หมายความว่า การ กำหนดนโยบายปลอดพ้นจากแรงกดดันเหล่านี้ การกำหนดนโยบายในเรื่องการเจรจาการค้ารอบอุรุภัย ต้องอยู่ในกรอบ นักเจรจาไทยเคยให้สัมภาษณ์ว่าสาเหตุที่ทำให้มีจุดยืนเรียกร้องการค้าเสรีสำหรับสินค้า เกษตรก็เพราะตระหนักว่าถ้ายังปล่อยให้ยักษ์ใหญ่แข่งขันจุดทุนภาคเกษตร ราคาข้าวกับผลิตภัณฑ์อื่นจะตกต่ำ และเกษตรกรจะเดินขบวน (Ungphakorn 1990a) เท่ากับเป็นการคาดคะเนแรงกดดันทางการเมือง โดยนัก เจริญใช้ความคิดทางวิชาการของตัวเองซึ่งนำหน้าระหว่างโอกาสที่เกษตรกรจะเดินขบวนเพราะราคาพืชผล ตกต่ำในระบบที่อุดหนุนพุงราคาได้ (ซึ่งข้าราชการเห็นว่าไทยไม่สามารถอุดหนุนแข่งกับยักษ์ใหญ่) กับ โอกาสที่จะเดินขบวนในระบบที่ไม่มีสงครามการอุดหนุนซึ่งรัฐบาลไทยก็ไม่สามารถพุงราคาพืชผลด้วย

สภาพแวดล้อมที่กำหนดกรอบการกำหนดนโยบายเป็นสภาพที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน บางส่วนเป็น เรื่องของความคิด คือมาจากการศึกษาที่หล่อหลอมให้ข้าราชการผู้กำหนดนโยบายศรัทธาแนวความคิดแบบ

เศรษฐกิจเสรีนิยม (รวมทั้งนักการเมืองอดีตข้าราชการอย่างเช่นดร.สุภชัย กับดร.อำนาจ) ตลอดจนแนวการให้คำปรึกษาของหน่วยงานระหว่างประเทศเช่นธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และ (ในระยะหลัง) แกตต์กับองค์การการค้าโลก ที่ประกอบกันเป็นพื้นฐานของแนวการพัฒนาประเทศ กับ แนวนโยบายเศรษฐกิจทั่วไป บางส่วนมาจากการหารือกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ซึ่งทำให้ได้รับอิทธิพลจากผลประโยชน์ของภาคเอกชนมากบ้าง น้อยบ้าง ในรูปแบบนโยบายเสรีนิยมบ้าง หรือ rent-seeking¹⁰ บ้าง แล้วแต่ยุคสมัยและเรื่องที่หารือกัน (รายละเอียดดูใน รังสรรค์ ๒๕๓๒; Laothamathas 1992; Terdudomtham 1994.)

ในกระทรวงพาณิชย์อาจจะแยกแนวความคิดกว้างๆ ออกเป็นสองแนว หน่วยงานของกระทรวงที่เกี่ยวกับการควบคุมโควตาคงจะนิยมนโยบายการแทรกแซงตลาดซึ่งส่วนใหญ่คงจะมีเหตุผลประเภท rent-seeking ตัวอย่างที่เห็นชัดตัวอย่างหนึ่งคือกรณีที่กระทรวงพาณิชย์ภายใต้รัฐมนตรีอุทัย พิมพ์ใจชน กับบริษัทพาณิชย์สวีตส์ ยืนยันว่าจะต้องจัดสรรโควตาการส่งออกมันสำปะหลังไปยังสหภาพยุโรปในปี 1994/95 กับ 1995/96 (๒๕๓๙/๓๘ กับ ๒๕๓๘/๓๕) ทั้งๆ ที่ขอลดการผลิตเพื่อส่งออกจะต่ำกว่าเพดานที่โควตากำหนดทางด้านหน่วยงานทางวิชาการ คือกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ ซึ่งรับผิดชอบการเจรจาการค้าพหุภาคี มักจะมีแนวความคิดเสรีนิยม กรณีนายพร อิศรเสนา ปลัดกระทรวงผู้เป็นนักคิดนักวางแผนคนสำคัญในการคิดกลยุทธการเจรจาเกือบตลอดระยะเวลาของการเจรจา ในบางประเด็นนายพรอาจเรียกได้ว่าอยู่ในกลุ่มหัวเสรีนิยม แต่ก็ยังเห็นด้วยกับการแทรกแซงในบางกรณี ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่คนอื่นๆ ที่มีบทบาทในการเตรียมการเจรจา เช่นนายเกริกไกร จีระแพทย์ นายกากรุณ กิตติสถาพร นายสุชาย เชาววิศิษฐ์ นางอภิรดี ตันตราภรณ์ นายสมจินต์ สันถวัรักษ์ นายวรวัชร์ โสภาสถียรพงษ์ เป็นต้น ล้วนจัดได้ว่าอยู่ในกลุ่มเสรีนิยมนี้ ถึงแม้ว่าอาจมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในรายละเอียด หลายคนเคยเป็นที่ปรึกษาพาณิชย์ หรืออัครราชทูตประจำแกตต์ ทำให้คุ้นเคยกับแนวความคิดแบบแกตต์ที่สวนทางกับแนวความคิด rent-seeking อย่างไรก็ตาม ผลของการเจรจาทำให้พฤติกรรมแบบ rent-seeking ดำรงอยู่ได้เพราะข้อตกลงบางส่วน เช่นข้อตกลงเรื่องการเกษตรซึ่งอนุญาตให้สินค้าหลายชนิดใช้ระบบ tariff-quota¹¹ อาจมองได้ว่าทำให้ระบบโควตามี

¹⁰ “การแสวงหาคำว่าทางเศรษฐกิจ” ได้แก่นโยบายหรือพฤติกรรมที่พยายามจำกัดหรือควบคุมแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (เช่นการกำหนดโควตาจำกัดการค้าขาย) ซึ่งจะก่อให้เกิดต้นทุนหรือบริการแพงขึ้น หรือต้นทุนต่ำลงหรือทั้งสองอย่าง ก่อให้เกิดกำไรส่วนเกินหรือที่เรียกเป็นศัพท์เศรษฐศาสตร์ว่า “กำไรทางเศรษฐกิจ” ที่ผู้กุมนโยบายสามารถักตวงเพื่อใช้เป็นของส่วนตัวหรือส่วนรวม ดูรังสรรค์ (๒๕๓๒: 5) ด้วย

¹¹ Tariff-quota คือการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรสองระดับ สำหรับปริมาณการนำเข้าที่อยู่ภายในโควตาจะเก็บในอัตราที่ต่ำกว่า ส่วนปริมาณที่เกินโควตาจะเก็บในอัตราที่สูงกว่า ส่วนใหญ่การแปลงมาตรการจำกัดปริมาณนำเข้าให้เป็น tariff-quota ภายใต้ข้อตกลงการเกษตร (ซึ่งเรียกว่า tariffication) มักจะกำหนดอัตรานอกโควตาในระดับ

ความชอบธรรมมากขึ้นอย่างน้อยในระยะสั้น ตัวอย่างหนึ่งคือกรณีการนำเข้าหัวพันธุ์มันฝรั่ง ซึ่งแต่เดิมปล่อยให้นำเข้าเสรีโดยเก็บภาษีเพียงอย่างเดียว แต่ในปี 1995 (๒๕๓๘) องค์การคลังสินค้าของกระทรวงพาณิชย์ อ้าง tariff-quota ที่ไทยผูกมัดภายใต้องค์การการค้าโลกเพื่อประกาศว่าต่อไปจะต้องมีการจำกัดปริมาณการนำเข้าโดยองค์การคลังสินค้าจะเป็นผู้จัดสรรโควตา ทั้งนี้ต้องถือว่าเป็นการฉวยโอกาสที่ชัดเจนตามธรรมชาติของข้อตกลง บุคคลในวงการปลูกมันฝรั่งไทยกล่าวว่าเป็นการส่วนตัวว่าในกรณีที่ปล่อยให้นำเข้าเสรีนั้น ไม่มีผู้ผลิตในประเทศไทยที่ได้รับความเสียหาย แสดงว่ามาตรการดังกล่าวนี้กระทำไปเพื่อให้องค์การคลังสินค้าคักดวงค่าเช่าทางเศรษฐกิจล้วนๆ

ทำไมรัฐมนตรีพาณิชย์ซึ่งส่วนใหญ่จะนิยมแนว rent-seeking มากกว่า (ยกเว้นนายอมเรศ) ถึงได้ยอมให้นักเจรจาไทยไปเจรจาในแนวเสรีนิยม? คำตอบที่เป็นไปได้มีหลายคำตอบ แต่คำตอบเหล่านี้ไม่มีหลักฐานอะไรยืนยัน เป็นไปได้ว่าความคิดที่ไม่เสรีนิยมกลายเป็นความคิดที่ทวนกระแส (ในแง่ความคิด ไม่ใช่ในทางปฏิบัติ) รัฐมนตรีบางคนจึงไม่กล้าประกาศนโยบายที่ทวนกระแส แต่ในความเป็นจริงพอถึงเวลาที่รัฐมนตรีอยากจะคุมโควตา หรือห้ามการค้าขาย ก็มักจะทำได้โดยอ้างว่าเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรหรือผู้ผลิตรายอื่นๆ ภายในประเทศ (ดังเช่นกรณีมันสำปะหลัง) เป็นไปได้ว่าเรื่องแกลดค์เป็นเรื่องที่ดูเข้าใจยาก รัฐมนตรีหลายคนจึงปล่อยให้คนอื่นเคลื่อนไหวแทน ข้อสันนิษฐานนี้พอจะมีเหตุผลอยู่บ้าง แต่คงจะใช้ไม่ได้กับกรณี ดร.สุบิน ปิ่นขยัน (ซึ่งไปประชุมที่มอนทรีออลปี 1988 หรือ ๒๕๓๑) กับนายอุทัย พิมพ์ใจชน ซึ่งลงมือลุยเองเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับสหรัฐในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา

เป็นไปได้ว่าบุคลิกของปลัดพร อิศรเสนา ซึ่งเป็นคนที่แข็งและสนใจเนื้อหาเกี่ยวกับกลยุทธ์ของการเจรจาเป็นอย่างยิ่ง ช่วยดันแนวเสรีนิยมในสถานการณ์ที่รัฐมนตรีแนว rent-seeking ไม่ได้ให้ความสนใจมากนัก (อาจจะเปรียบเทียบกับกรณีกระทรวงเกษตรซึ่งในระดับปลัดกระทรวงได้ให้ความสนใจเรื่องสงครามอุดหนุนกับกีดกันสินค้าเกษตรน้อยกว่ากระทรวงพาณิชย์มาก ทำให้กระทรวงเกษตรมีจุดยืนที่ไม่ชัด) เป็นไปได้ว่านายกรัฐมนตรียุคแรกๆ ที่ดูเหมือนจะไม่สนใจรอบอุรุกวัย กลับมีบทบาทโดยการตั้งรองนายกรัฐมนตรีหัวเสรีนิยมมาช่วยดูแลเรื่องนี้ นายฯ ทุกคนที่ดูจะไม่ถนัดนักในเรื่องเศรษฐกิจ ต้องพยายามเลือกคนที่มีความพอพจน์ดีมาเป็นรัฐมนตรีหรือรองนายฯ ที่คุมเศรษฐกิจ คำว่า “ภาพพจน์ดี” ในช่วงระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมาหมายความว่ามีความประพฤติดีและมีทัศนคติที่ทันสมัย (ซึ่งหมายถึงเสรีนิยม) หรือที่รวบอยู่ก่อนแล้ว บุคคลที่เข้าข่ายดังกล่าวคือ นายพงษ์ สารสิน นายอมเรศ ศิลาอ่อน ดร.สุภชัย พานิชภักดิ์ และดร.อานวย วีรรณ

คำอธิบายที่ “เป็นไปได้” ข้อสุดท้าย คือในการสรุปเนื้อหาของผลการเจรจารอบอุรุกวัยให้รัฐมนตรี

ทราบ ข้าราชการย่อมชี้แจงว่ามาตรการต่างๆ ที่กำลังเจรจากันอยู่ จะไม่ต้องปฏิบัติจนกระทั่งเวลาล่วงไปแล้ว หนึ่ง และในหลายกรณีสิ่งที่ตกลงกันจะไม่ทำให้ไทยต้องเปลี่ยนนโยบายมากนัก ดังที่เกิดขึ้นจริงๆ ในเรื่องการเกษตร เมื่อเป็นเช่นนี้ คงไม่ทำให้รัฐมนตรีหัว rent-seeking ลำบากใจนัก เพราะการเจรจาจะไม่มีผลกระทบต่อการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของตนเองในระยะไม่กี่ปีที่คุณจะอยู่ในตำแหน่งนี้ รัฐมนตรีเหล่านี้จึงสามารถกระทำการที่เป็น rent-seeking พร้อมๆ กับที่ประกาศสนับสนุนการเจรจาแนวเสรีนิยม ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับสินค้าเกษตรหลายชนิดระบบ tariff-quota ทำให้วิธี rent-seeking ได้มากขึ้นด้วยซ้ำไป ดังตัวอย่างหัวพันธุ์มันฝรั่งที่ได้กล่าวถึงแล้ว ถ้า Wolfe (1994), Ruggie (1983) กับงานอื่นในแนวนี้วิเคราะห์ถูกต้องในการสรุปว่าระบบระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม เป็นระบบเสรีนิยมที่ฝังในระบบสวัสดิการสังคม (หรือ embedded liberalism) ก็น่าคิดว่าส่วนที่เป็นระบบสวัสดิการสังคมที่ทำให้การปกป้องภาคเกษตรได้รับการต่ออายุไปนั้น ได้ช่วยให้ประเทศที่มีระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์สามารถต่ออายุพฤติกรรมประเภท rent-seeking ได้ด้วย นโยบายของไทยจึงเป็น rent-seeking ที่มี liberalism ผ่องอยู่

การประสานงาน

ในกรณีกระทรวงอื่น ความรู้สึกที่ว่าเนื้อหาการเจรจาอยู่ไกลตัว ก็จะเป็นความรู้สึกที่แพร่หลายไม่น้อย จนกระทั่งต้องลงมือเจรจาเรื่องของคนจริงๆ ในช่วงท้ายของรอบ คำว่า “ไกลตัว” ในที่นี้ มีความหมายหลายอย่าง ทั้งในแง่ที่คนในกระทรวงนั้นๆ อาจคิดว่าการค้าไม่ใช่ความรับผิดชอบของตน ทั้งในแง่ที่อาจคิดว่ายังอีกนานกว่าตนจะต้องทำอะไร และทั้งในแง่ที่กล่าวหาว่ากระทรวงพาณิชย์รวบอำนาจ ไม่ยอมปรึกษาหารือ

การขาดความร่วมมือกันระหว่างกระทรวงต่างๆ เป็นปัญหาใหญ่ แต่ในที่สุดผลการเจรจา กับข้อผูกมัดที่ไทยจะต้องปฏิบัติ ค่อนข้างจะเป็นที่พอใจของทุกหน่วยงาน สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากในที่สุดหน่วยงานราชการทั้งหลายเข้ามาเจรจาเองหรือช่วยกำหนดจุดยืนในเรื่องที่เป็นความรับผิดชอบของตน อีกส่วนหนึ่งเนื่องจากลักษณะการเจรจาพหุภาคีขนาดใหญ่ที่ใช้เวลานานทำให้ประเทศอย่างประเทศไทยมีโอกาสปรับตัว และในหลายเรื่องยังมีอีกหลายประเทศที่เจรจาแทนประเทศไทยได้เพราะอยู่ในฐานะคล้ายคลึงกัน กระทรวงกับหน่วยงานอื่นๆ (นอกเหนือจากกระทรวงพาณิชย์) ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาหัวข้อต่างๆ ของรอบอุรุภัย ได้แก่ กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม (ในเรื่องบริการหลายแขนง) กระทรวงอุตสาหกรรม (มาตรการการลงทุน กับมาตรฐานสินค้า) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (มาตรการการลงทุน) กระทรวงการคลัง (เรื่องภาษีศุลกากร กับบริการค้าหลักทรัพย์) ธนาคารแห่งประเทศไทย (บริการธนาคาร) กระทรวงศึกษาธิการ (ทรัพย์สินทางปัญญา) กระทรวงสาธารณสุข (ทรัพย์สินทางปัญญา และกฎว่าด้วยสัญลักษณ์ของอาหาร) กระทรวงยุติธรรม (การตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญา) กระทรวงแรงงาน (การประกอบวิชาชีพของต่างดาว) เป็นต้น เหลือไม่ก็กระทรวงที่ไม่เกี่ยวข้องโดยในจำนวนนี้มีบางกระทรวงที่เริ่มเกี่ยวข้องกับระยะต่อมา เช่นกระทรวงวิทยาศาสตร์ต้องเข้ามาสนใจเรื่องการค้ากับสิ่งแวดล้อม

ปัญหาที่ทำให้การประสานงานไม่ดีเท่าที่ควรอาจจัดได้เป็นปัญหาสามกลุ่มซึ่งเกี่ยวข้องกัน คือปัญหาการไม่ยอมรับกระทรวงพาณิชย์ ปัญหาการไม่เห็นความสำคัญของรอบอุรุกวัย กับปัญหาความบกพร่องในการติดต่อสื่อสารกัน กระทรวงพาณิชย์รับหน้าที่ผู้ประสานงานการเจรจาเพราะแต่เดิมกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานคณะกรรมการแอกต์และอังค์แทด (UNCTAD) แห่งชาติด้วยเหตุที่เนื้อหาของแอกต์จะเป็นเรื่องการค้าสินค้าล้วนๆ ทั้งๆ ที่เรื่องภาษีศุลกากรเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ต่อมากระทรวงพาณิชย์เป็นเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศร่วมกับกระทรวงต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงอื่นจะตกต่ำที่สุดในช่วงประมาณ 1991-1993 (๒๕๓๔-๓๖) แต่ก็มีเรื่องระหองระแหงกันก่อนและหลังช่วงเวลานั้นด้วย การทะเลาะกันที่หนักที่สุดเป็นการทะเลาะกับกระทรวงต่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องอาเซียนกับเอเปค กระทรวงพาณิชย์เห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศกีดกันตนในการประชุมเอเปค กระทรวงพาณิชย์อ้างว่าตนน่าจะมีบทบาทสำคัญเพราะเอเปคกำลังแปลงโฉมไปเป็นเวทีเจรจาการค้าซึ่งไม่น่าแยกกับการเจรจาพหุภาคี กระทรวงต่างประเทศอ้างว่ากระทรวงพาณิชย์เป็นเพียงกระทรวงเดียวในหลายๆ กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเอเปค เพราะเอเปคมีโครงการร่วมมือหลายด้านเช่นงานศุลกากร การพัฒนาทรัพยากรบุคคล การคมนาคม ดังนั้นกระทรวงต่างประเทศเป็นผู้ประสานงานถูกต้องแล้ว ปัญหาข้าราชการไม่ถูกกันเป็นการส่วนตัวทำให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้น เมื่อถึงเวลาที่จะต้องเจรจาเขตการค้าเสรีในอาเซียน ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์กล่าวหาว่าข้าราชการกระทรวงการคลังงุบงิบไม่ยอมหารือเรื่องการลดภาษีและกล่าวหาว่าข้าราชการกระทรวงการคลังต่อต้านการลดภาษี ข้าราชการกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงคลัง กับกระทรวงอื่นบางกระทรวง แทบจะตั้งแนวร่วมต่อต้านกระทรวงพาณิชย์ในหลายๆ เวที ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียนที่มะนิลาเมื่อปี 1992 (๒๕๓๕) เกิดสงครามระหว่างข้าราชการกระทรวงต่างประเทศกับกระทรวงพาณิชย์บางคนเพื่อแย่งชิงตร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกฯ ผู้เพิ่งเข้ารับตำแหน่งสดๆ ร้อนๆ ในช่วงที่ทะเลาะกันรุนแรงที่สุดต้องเรียกว่าจิงก็ราชาก็แรง ในช่วงนั้นข้าราชการในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องบางคนในทั้งสองกระทรวงมีปฏิกริยาแบบขี้ระแวง คิดเล็กคิดน้อย จนยากที่จะสร้างความเชื่อถือให้ผู้อื่นมั่นใจว่าจะปฏิบัติต่อกันอย่างตรงไปตรงมา

การปะทะคารมกันในระบายนั้น บางครั้งรุนแรงมาก แต่ส่วนใหญ่การทำงานร่วมกันไม่ได้เลวร้ายถึงขนาดนั้น ในทางปฏิบัติการดำเนินการในเรื่องการเจรจารอบอุรุกวัยไม่ได้ชะงักงันอย่างที่เกิดขึ้นในเรื่องเอเปคในบางช่วง ทว่าบรรยากาศที่ขุ่นมัวทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกระทรวงต่างๆ ไม่ค่อยราบรื่นทำให้การทำงานเรื่องช้าไปบ้าง ที่น่าสังเกตคือความสัมพันธ์ที่เจเนีวระหว่างนักการทูตของกระทรวงต่างประเทศกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ดูราบรื่นเป็นปรกติดี ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์บอกว่าความจริงต้องการให้กระทรวงอื่นไปเจรจาด้วยตนเองด้วยซ้ำไป และในที่สุดหลายๆ กระทรวงส่งนักเจรจาของตนไปเจเนีวในขณะที่กำลังเจรจาหัวข้อในความรับผิดชอบของกระทรวงตน การแบ่งงานที่ดีที่สุดคงเป็นการแบ่งงานกับธนาคารแห่งประเทศไทย ความรับผิดชอบของธนาคารชาติในเรื่องการกำกับดูแลภาคธนาคารเป็นความรับผิดชอบที่เห็นชัด ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยกระตือรือร้นที่จะไปเจรจาด้วยตนเอง ถึง

ขนาดนาวิจิตร สุพินิจ ผู้ว่าการธนาคารชาติ ลงทุนไปเจรจาเองอย่างน้อยสองครั้ง เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยภูมิใจที่ได้มีส่วนในการยื่นข้อเสนอฉบับสำคัญฉบับหนึ่งในระหว่างการเจรจา คือข้อร่างข้อตกลงของสมาคมธนาคารกลางแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้¹² ทางกระทรวงพาณิชย์ถือว่าธนาคารแห่งประเทศไทยรับลูกอย่างดี การแบ่งงานกันจึงเกิดขึ้นด้วยความสบายใจของทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ การประสานงานกับกระทรวงเกษตรก็ดูจะราบรื่นพอสมควร โดยเฉพาะเมื่อสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรกระตือรือร้นที่จะทำแบบจำลองทางเศรษฐกิจ (computable general equilibrium) เพื่อคำนวณผลของข้อเสนอทางการเกษตรที่อาจจะเกิดขึ้นกับของไทย สิ่งที่ทำให้ความสัมพันธไมตรีเท่าที่ควรคือในบางระดับเบื้องต้นในกระทรวงเกษตรไม่ได้ให้ความสนใจมากเท่ากับในธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงเกษตรยังไม่ถนัดนักในการพิจารณาเรื่องการค้าสินค้าเกษตรเพราะส่วนใหญ่เน้นวิชาการปลูกพืชกับเลี้ยงสัตว์ อย่างไรก็ตามความสัมพันธระหว่างกระทรวงทั้งสองต้องเรียกว่าส่วนใหญ่สร้างสรรค์¹³

การไม่เห็นความสำคัญของรอบอุรุกวัยมีผลทำให้การประชุมประสานงานกันขัดข้อง ในระยะแรกคณะกรรมการกนศ. ประกอบด้วยผู้หลักผู้ใหญ่ตามวัตถุประสงค์จริงๆ แต่ต่อมารัฐมนตรีกับปลัดกระทรวงค่อยๆ หายหน้าหายตาไป สังกัดกันแต่ข้าราชการระดับผู้น้อย สถานการณ์เช่นนี้เป็นดาบสองคม ในแง่หนึ่งข้าราชการผู้น้อยที่เข้าประชุมอาจจะเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านนี้และรู้เรื่องนี้อย่างแท้จริง แต่พอถึงเวลาที่จะต้องตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ข้าราชการผู้น้อยมักจะต้องขอกลับไปขอความเห็นจากผู้ใหญ่ในกระทรวงที่ไม่ได้มาประชุม การมองว่าเรื่องการเจรจาการค้าเป็นธุระของกระทรวงพาณิชย์อาจเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้กระทรวงอื่นไม่ค่อยสนใจ เมื่อความสนใจไม่เท่ากันเช่นนี้ เกิดปัญหาในการส่งข้อมูลข่าวสารด้วย บางกระทรวงยืนยันว่ากระทรวงพาณิชย์ต้องส่งเอกสารผ่านสำนักงานปลัด ไม่ควรส่งตรงให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยที่ทำงานด้านนี้ แต่สำนักงานปลัดส่งเรื่องต่อซ้ำ

ความพยายามของกระทรวงพาณิชย์ ที่จะให้หลายกระทรวงเห็นความสำคัญอาจถือว่าได้รับความสำเร็จมากที่สุดในการประชุมเพื่อลงนามในข้อตกลงรอบอุรุกวัยที่มารีราเชร คณะของไทยเป็นคณะที่ใหญ่ที่สุดคณะหนึ่งเพราะมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายกระทรวงหลายหน่วยงานเดินทางไปด้วย

¹² อินโดนีเซีย มาเลเซีย ไทย เนปาล ศรีลังกา เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ พม่า (GATT 1990c) ดูทีเทอร์ ไมครี (Index: 74)

¹³ ในบางช่วง ความรู้สึกไม่พอใจกระทรวงพาณิชย์ทำให้คนอื่นไขว่ไขว่ ข้าราชการจากกระทรวงหนึ่งเคยพูดกับผู้เขียนแบบที่เล่นทีจริงว่าความจริงตัวเองรู้สึกทำงานร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ได้เป็นอย่างดี แต่พอได้ยินคนอื่นบ่นมากๆ เข้าก็ชักไม่ค่อยพอใจ

โดยสรุป ถึงแม้ว่าการประสานงานจะซุกซนบ้าง แต่ก็ยังต้องถือว่าจุดยืนของไทยมาจากระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ ความซุกซนดังกล่าวอาจยังไม่เป็นปัญหาใหญ่ (ยกเว้นในเรื่องการพยายามใช้อัตราภาษีศุลกากรเป็นเครื่องมือในการต่อรองให้ประเทศอื่นเปิดตลาดมากขึ้น ดังกรณีที่ได้กล่าวถึงใน ตอนที่ 1) เพราะหลายเรื่องที่เจรจา เป็นการเจรจาทันที เช่นกรณีการเกษตรกับการค้าบริการ ประเทศไทยสามารถผูกมัดตัวเองเพียงแค่การเปิดตลาดเท่าที่เปิดอยู่ในขณะนั้น ในอนาคตการเจรจาในเรื่องเหล่านี้จะหนักหน่วงยิ่งขึ้น หน่วยงานราชการต่างๆ คงจะจำเป็นต้องประสานงานให้ดีขึ้นและโหวตให้ทันกับสถานการณ์ในภาคเศรษฐกิจหลายๆ ภาคพร้อมๆ กันให้มากกว่าที่ผ่านมา

แม้กระทั่งในการเจรจารอบอุรุกวัย มีตัวอย่างผลการเจรจาที่แสดงว่านักเจรจาไทยโหวตไม่ทันสาเหตุสำคัญคงจะเป็นเพราะข้อตกลงมีรายละเอียดมาก บางเรื่องเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนในทางเทคนิค ในขณะที่จำนวนเจ้าหน้าที่มีน้อย หากการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการต่างๆ ดีกว่านี้จะช่วยให้ได้ข้อตกลงที่ดีขึ้นหรือไม่ยังคงเป็นเรื่องที่สรุปไม่ได้

ตัวอย่างดังกล่าว เป็นตัวอย่างจากการเจรจาเรื่องการเกษตร ได้แก่เรื่องการอุดหนุนข้าวในสหรัฐ การจำกัดโควตานำเข้าน้ำตาลในสหรัฐ การกำหนดโควตานำเข้าไก่ในสหภาพยุโรป และการกำหนดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับไก่ในญี่ปุ่น ในกรณีการอุดหนุนข้าวนั้น เป็นการเจรจาไปเพ่งเล็งถึงการอุดหนุนการส่งออก โดยเฉพาะโครงการเสริมการส่งออกที่เรียกว่า Export Enhancement Program (EEP) ของสหรัฐเพราะโครงการดังกล่าวไปสร้างความเจ็บปวดให้แก่ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ กับอาร์เจนตินา ในกรณีอื่นๆ อีก โดยเฉพาะข้าวสาลี ข้อตกลงของรอบอุรุกวัยที่ไปจำกัดการอุดหนุนการส่งออกนั้น จำกัดการใช้ EEP ทำให้สมาชิกกลุ่มแครนส์ประเทศอื่นพอใจในระดับหนึ่ง นักเจรจาของไทยบางคนก็เคยกล่าวถึงข้อดีของการจำกัดการใช้ EEP ในกรณีข้าวเจ้า การพยายามเน้นการอุดหนุนการส่งออกก็สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของแกตต์ที่ถือว่าการอุดหนุนการส่งออกมากกว่าการอุดหนุนภายในประเทศ แต่ความจริงสหรัฐใช้ EEP อุดหนุนการส่งออกข้าวไม่น้อยมาก ปัญหาใหญ่ของรัฐบาลยุติการเกษตรสหรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าวในช่วงต้นของการเจรจารอบอุรุกวัยเป็นผลของการอุดหนุนภายในสองโครงการ คือโครงการจำนำข้าวที่ได้รับเงินอุดหนุนมหาศาลกับโครงการพุงรายได้ ถึงแม้ว่าจะเป็น การอุดหนุนภายในประเทศ แต่มีผลเท่ากับการอุดหนุนการส่งออก เพราะข้าวที่สหรัฐผลิตส่วนใหญ่ส่งออก และสูตรที่ใช้คำนวณจำนวนเงินที่จะอุดหนุนนั้นอิงราคาที่จะทำให้อ่าวสหรัฐขายในตลาดโลกได้ ตามข้อตกลงรอบอุรุกวัย การอุดหนุนสินเชื่อบริการจำกัด (แต่ยังไม่ห้ามและไม่มีอะไรห้ามไม่ให้อิงราคาตลาดโลกนอกจากการจำกัดจำนวนเงินที่จะอุดหนุน) ส่วนการพุงรายได้นั้นถือเป็นโครงการที่อนุญาตให้ทำได้หากมีเงื่อนไขไม่ให้เกษตรกรเพิ่มการผลิต ในทางปฏิบัติข้อตกลงรอบอุรุกวัยบวกกับข้อจำกัดด้านงบประมาณของสหรัฐเองคงจะจำกัดปริมาณข้าวสหรัฐที่ได้รับการอุดหนุนไม่ให้ไหลทะลักออกสู่ตลาดโลกมากนัก แต่ในระหว่างการเจรจา นักเจรจาไทยไม่ได้เน้นลักษณะพิเศษของการอุดหนุนข้าวสหรัฐเลย ผลประโยชน์ของไทยในการที่จะพยายามจำกัดการอุดหนุนประเภทนี้ (โดยยืนยันหลักการว่า

การอุดหนุนภายในในบางลักษณะมีค่าเท่ากับการอุดหนุนการส่งออก) จึงไม่ปรากฏทั้งในข้อตกลงสุดท้าย และในข้อเสนอดับต่างๆ ที่ไทยหรือกลุ่มแกร์นส์ยื่นเสนอ

กรณีโควตาน้ำตาลนั้น สหรัฐประกาศว่าจะขยายโควตา แต่จะยังจัดสรรโควตาให้แก่ประเทศเดิมที่เคยได้รับการจัดสรร ทำให้สหรัฐเป็นตลาดที่ปิดสำหรับน้ำตาลไทยต่อไป (แต่เปิดให้ฟิลิปปินส์ กับประเทศแคริบเบียนบางประเทศ)

กรณีโควตานำเข้าไก่ของสหภาพยุโรป กรมการค้าต่างประเทศค้นพบภายหลังการเจรจาเสร็จสิ้นไปแล้วว่าวิธีการที่สหภาพฯ คำนวณโควตาของไทยไม่ตรงกับสูตรที่ตกลงกันว่าจะเป็นแนวทางในการเปิดตลาด¹⁴ แต่ปรากฏว่าไทยไม่สามารถฟ้องร้องให้สหภาพยุโรปเพิ่มโควตาเพราะในการไปลงนามที่มาร์ราเคช ถือว่าประเทศไทยยอมรับโควตาดังกล่าวแล้ว สิ่งที่เป็นข้อตกลงคือพิธีสารมาร์ราเคชที่เป็นรายการการเปิดตลาดของประเทศต่างๆ สูตรที่ตกลงกันเป็นแนวทางในการคำนวณว่าแต่ละประเทศควรเปิดตลาดเท่าไรนั้น ไม่ถือว่าเป็นข้อตกลงที่เป็นทางการ

กรณีภานำเข้าไก่ของผู้ญี่ปุ่นเป็นเรื่องของอำนาจต่อรองที่ไม่เท่ากัน คือผู้ญี่ปุ่นตกลงลดภานำเข้าให้เหลือ 11.9% ในกรณีไก่ทอดกระดุก (ซึ่งไทยส่งออกมาก) แต่ถ้าเป็นไก่ติดกระดูก (ซึ่งไทยส่งน้อยแต่สหรัฐส่งมาก) ลดเหลือ 8.5%

กรณีโควตาไก่ของสหภาพยุโรปนั้นเห็นได้ชัดว่าความผิดพลาดอยู่ที่ความล่าช้าในการตรวจสอบข้อเสนอรายละเอียด กรณีภานำเข้าของผู้ญี่ปุ่น กับโควตาน้ำตาลของสหรัฐ ไม่ปรากฏชัดว่าเป็นเรื่องของความล่าช้าในการตรวจสอบ หรือการขาดอำนาจต่อรอง ในกรณีที่ความล่าช้า ซึ่งถ้าตัวแทนภาคเอกชนสนใจพอ และมีโอกาสตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคน หรือถ้าหน่วยราชการต่างๆ มีเจ้าหน้าที่พอที่จะเอาใจใส่ในเรื่องนี้ให้มากกว่านี้ ก็อาจจะไม่ผิดพลาดขนาดนี้

ผู้แทนของประชาชน กับความโปร่งใส

ในเรื่องที่มาของจุดยืนไทย ยังต้องพิจารณาประเด็นสำคัญอีกสองประเด็น คือบทบาทของรัฐสภา กับความโปร่งใสของข้อมูล รัฐสภามีบทบาทน้อยมากในเรื่องการเจรจารอบอุรุกวัย แต่ก็ไม่ได้ขาดบทบาทโดยสิ้นเชิง เมื่อเดือนมกราคม 1991 (๒๕๓๔) ในระหว่างการเจรจา นายอมเรศ ศิลาอ่อนแถลงนโยบายในฐานะรัฐมนตรีพาณิชย์ โดยประกาศว่ารอบอุรุกวัยเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญอันดับหนึ่ง (Ungphakorn 1991) และใน

¹⁴ คือเอกสารที่เรียกว่า "modalities" (GATT 1993a).

ปลายปี 1994 (๒๕๓๗) รัฐสภาใช้เวลาประมาณสองชั่วโมงอภิปรายและให้สัตยาบันต่อข้อตกลงรอบอุรุกรวย

คณะกรรมการการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎรเกิดความรู้สึกว่าการเสนอเรื่องเข้าสภา มักจะกระทำหลังจากที่การเจรจาเสร็จสิ้นไปแล้ว เสมือนเป็นการมัดมือชกสส. คณะกรรมการชุดนี้จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นชุดหนึ่งพิจารณา “ความพร้อม” ของประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก คณะอนุกรรมการดังกล่าวเข้าไปพร้อมกับการชุบสภาในกลางปี 1995 (๒๕๓๘) นำสังเกตว่าถ้าสส.ต้องการหลีกเลี่ยงไม่ให้ถูก “มัดมือชก” ใจหยาบของอนุกรรมการชุดนั้นไม่ค่อยตรงประเด็น หากจะไม่ให้ถูกมัดมือชก สส.ควรพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่จะต้องเจรจากันต่อไปในอนาคต (เช่นเรื่องต่างๆ ในตารางที่ 7 ของบทความนี้) มากกว่าการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ข้อตกลงปัจจุบัน เพราะส่วนใหญ่พันธกรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นเรื่องที่ยากลำบากนัก

ส่วนเรื่องความโปร่งใสของการเจรจากับการกำหนดจุดยืนนั้น นับว่าเป็นเรื่องสำคัญเพราะผู้ที่กำหนดระบบเกณฑ์มักจะกล่าวหาว่าการเจรจาเป็นเรื่องลับที่เจ้าหน้าที่ไปจับจิบตกลงกันโดยประชาชนทั่วไปไม่มีโอกาสรับรู้ เจ้าหน้าที่องค์การการค้าโลกบางคนยอมรับในการคุยกันเป็นการส่วนตัวว่าบางครั้งประเทศสมาชิกเกรงกลัวจนเกินเหตุ ทำให้เปิดเผยข้อมูลบางอย่างไม่ได้ (เช่นเอกสารแถลงข่าวบางฉบับที่ไม่ระบุชื่อประเทศที่ยื่นข้อเสนอดังกล่าว)

ในกรณีการกำหนดคนโยบายในประเทศไทยโดยทั่วๆ ว่างสรรค์ (๒๕๓๒: 4-5; 151-152) สรุปว่ามักจะขาดความโปร่งใสทำให้ประชาชนตรวจสอบลำบาก แต่ในกรณีการเจรจารอบอุรุกรวยไม่น่าจะถือว่าจุดยืนของไทยเป็นความลับจนเกินเหตุ การที่สื่อมวลชนไม่ค่อยถามข่าวเรื่องนี้ในรายละเอียดเป็นปัญหาสืบเนื่องจากนักข่าวกับหัวหน้าข่าวจำนวนมากขาดความเข้าใจ หรือไม่เห็นว่าเรื่องนี้สำคัญพอที่จะลงทุนใช้เวลาทำความเข้าใจ นักข่าวอีกจำนวนหนึ่งที่ติดตามความเคลื่อนไหวสามารถหาข้อมูลมารายงานได้เสมอ



ที่สิ้นสุดของรอบอุรุภัย: ศูนย์ประชุมทีมาร์ราเคซ

ตารางที่ 6 : ทีมชาติแบบไหนดีที่สุด?

แบบ	ใครนำการเจรจา	ผลภายในประเทศ	ผลระหว่างประเทศ
สหรัฐฯ: ก่อน Roosevelt	รัฐสภา (อำนาจตามรัฐ ธรรมนูญ)	นักการเมืองโอบอ้อมต่อเสียงกีด กันการค้าทุกเสียง	การแข่งกันกีดกันการค้า ทำให้ เศรษฐกิจตกต่ำมากขึ้น
สหรัฐฯ: จาก Roosevelt ถึง Kennedy	กระทรวงต่างประเทศ	หน่วยราชการแตกแยกกันหนัก กระทรวงอื่นหาว่ากระทรวงต่าง ประเทศหยิ่ง รัฐสภาเห็นว่าอ่อน ข้อเพราะเห็นแก่มิตรภาพมากไป	หลายฝ่ายในอเมริกาเห็นว่า สหรัฐฯอ่อนแอให้คนอื่นมาก กว่าที่สหรัฐฯได้รับ
สหรัฐฯ: หลัง Kennedy	ผู้แทนการค้า	การประสานงานระหว่างหน่วย ราชการจะดีขึ้น ในบางช่วงผู้ แทนการค้า สามารถต้านแรงกีด กันฯ ด้วยการอ้างว่าจะทำให้การ เจรจาพหุภาคีเสียหาย	สหรัฐฯทะเลาะกับประเทศต่างๆ ทั่วไปหมด
ประชาคม/สห ภาพยุโรป	คณะกรรมการนำแต่ คณะมนตรีควบคุม	เจรจายายในหนักกว่าเจรจายาย นอก บางครั้งหาจุดยืนร่วมแทบ ไม่ได้	“เราไม่สามารถเจรจากับ ประชาคมฯ จนเราได้ ฉันทามติ เมื่อเราได้ ฉันทามติเขาไม่ ยอมเจรจากับเรา”
ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ กับ แคนาดา	รวมกระทรวงต่าง ประเทศกับการค้า ระหว่างประเทศ มีรัฐ มนตรีสองคน (ต่าง ประเทศ กับการค้า)	ข้าราชการเข้าหากันดี รัฐมนตรี ออสเตรเลียบางคู่แย่งกันเป็นพระ เอก	บทบาทดูไม่เปลี่ยนแปลงไป มากนัก
มาเลเซีย	MIT นำ ชุดประจำ WTO สังกัดก.ต่าง ประเทศ รายงานใครก็ ได้	ระดับข้าราชการดูราบรื่นดีมีการ หมุนเวียนข้ามกระทรวง บางช่วงรัฐมนตรีต่างประเทศกับ MIT จึงเด่นกัน	ดูราบรื่นดียกเว้นขัดกับสหรัฐฯ เรื่องเอเปค

ตารางที่ ๗ หมายเหตุการเจรจาต่อภายใต้ WTO

ปี	เรื่อง	กำหนดจาก
1995 (๒๕๓๘)	1 มกราคม WTO บังคับใช้	ประกาศมารีราเคช
	30 มิถุนายน เลื่อนตาย เจริญบริการการเงินกับการเคลื่อนย้ายบุคคล	GATS Annex; คำตัดสินของรัฐมนตรี
1996 (๒๕๓๙)	1 มกราคม ข้อตกลงการจัดซื้อของรัฐบาลบังคับใช้	ข้อตกลงการจัดซื้อของรัฐบาล ม. 24.1
	30 เมษายน เลื่อนตาย การเจรจาบริการโทรคมนาคมพื้นฐาน	GATS Annex; คำตัดสินของรัฐมนตรี
	30 มิถุนายน ทบทวนการปฏิบัติตามบทบัญญัติเรื่องการอุดหนุน R&D	ม. 8.2 เจริญรถ 25 ของข้อตกลงเรื่องการอุดหนุน
	30 มิถุนายน เลื่อนตายการเจรจาเรื่องบริการเดินเรือ	GATS Annex; คำตัดสินของรัฐมนตรี
	ธันวาคม ประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งแรก ที่สิงคโปร์	ข้อตกลง WTO ม. 4.1; มติคณะมนตรี WTO
1997 (๒๕๔๐)	1 มกราคม เปิดเจรจาเรื่องการจัดซื้อบริการของรัฐบาล	GATS ม. 13
	1 มกราคม ทบทวนบทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออกครั้งแรก (ต้องทบทวนทุกๆ สามปี)	ม. 6 ของข้อตกลงการตรวจสอบสินค้าก่อนส่งออก
	1 มกราคม ทบทวนบทบัญญัติว่าด้วยเครื่องหมายทางภูมิศาสตร์ใน TRIPS	TRIPS ม. 24.2
	31 ธันวาคม เลื่อนตายการเจรจา safeguards อุดหนุนสำหรับบริการ	GATS ม. 10

ตารางที่ 7 หมายเหตุการเจรจาภายใต้ WTO (ต่อ)

ปี	เรื่อง	กำหนดจาก
1998 (๒๕๔๑)	1 มกราคม ตรวจสอบมาตรฐานการ review คดีต่อต้านการ ทุ่มตลาด และพิจารณานำไปใช้กับคดีได้ตอบ การอุดหนุน	ข้อตกลงของรัฐมนตรี
	1 มกราคม ทบทวนการให้บทบัญญัติเรื่องอุปสรรคทาง เทคนิคฯ ครั้งแรก (ทบทวนทุกๆ สามปี)	ม. 15.4 ของข้อตกลง อุปสรรคทางเทคนิคฯ
	1 มกราคม เส้นตายให้คณะทำงานรายงานเสนอแก่ GATS ม. 15 ในประเด็นข้อยกเว้นทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งแวด ล้อมกับการค้าบริการ	คำตัดสินของรัฐมนตรี
	1 มกราคม ทบทวนการให้บทบัญญัติเรื่องสุขลักษณะฯ (ทบท วนครั้งต่อไปเมื่อเห็นสมควร)	SPS ม. 12.7
1999 (๒๕๔๒)	1 มกราคม เริ่มเจรจาปรับปรุงข้อตกลงการจัดซื้อของรัฐบาล	ข้อตกลงการจัดซื้อของ รัฐบาล ม. 24.7
	1 มกราคม เส้นตายการทบทวนการคุ้มครองพันธุ์พืชแบบ สิทธิบัตร หรือ <i>sui generis</i>	TRIPS ม. 27.3.b
	1 มกราคม เส้นตายการทบทวนกฎและกระบวนการระงับ กรณีพิพาท	คำตัดสินของรัฐมนตรี
	30 มิถุนายน เริ่มทบทวนบทบัญญัติว่าด้วย serious prejudice และการอุดหนุนที่ฟ้องร้องไม่ได้ (non-actionable)	ม. 31 ของข้อตกลงการ อุดหนุน

ตารางที่ 7 หมายกำหนดการเจรจาต่อภายใต้ WTO (ต่อ)

ปี		เรื่อง	กำหนดจาก
2000 (๒๕๔๓)	1 มกราคม	เริ่มเจรจาเปิดตลาดบริการรอบต่อไป	GATS ม. 19
	1 มกราคม	ทบทวนข้อยกเว้นตามม. 2 (MFN) ใน GATS	GATS Annex
	1 มกราคม	เปิดการเจรจาใหม่เพื่อปฏิรูปการเกษตรต่อไป	ม. 20 ของข้อตกลงเกษตร
	1 มกราคม	ทบทวนข้อตกลง TRIPS ครั้งแรก (ทำต่อทุกๆ สอง ปี)	TRIPS ม. 71.1
	1 มกราคม	เส้นตายสำหรับทบทวน TRIMS และพิจารณาว่าควรมีบทบัญญัติเรื่องการลงทุนกับการแข่งขันหรือไม่	TRIMS ม. 9
	1 มกราคม	ทบทวนการตีความกฎการแก้หรือถอนข้อผ่อนผัน (concessions)	ความเข้าใจเรื่องการตีความภาคต่อ ม. 28
	1 มกราคม	ทบทวนครั้งแรกการ grandfather รัฐบัญญัติ Jones ของสหรัฐ (ทบทวนต่อทุกๆสองปี)	ภาคต่อ 1994 ย่อหน้า 2
	1 มกราคม	เส้นตายการประเมินผลงานประเมินนโยบายการค้า	ข้อตกลงการประเมินนโยบายการค้า ตอน F
	ไม่ระบุ	เจรจาเพิ่มการคุ้มครองเครื่องหมายทางภูมิศาสตร์ของเหล้าองุ่นและสุรา	TRIPS ม. 23 และ 24.1
	ไม่ระบุ	การอุดหนุนบริการ	GATS ม. 15

ที่มา: ดัดแปลงจาก Schott (1994: 35-36)

7. อนาคต



We must extend the reach of the system geographically to make it truly global, and we must also ensure that it remains effective in the face of growing complexity in international economic relations. ... I see three major challenges facing our new institution in the years ahead. The first is to consolidate what we have done. The second is to give substance to our built-in negotiating agenda, which essentially constitutes unfinished business emanating from the round. The third is to meet the new challenges already gathering on the horizon.

*Renato Ruggiero, WTO director-general
Harvard, October 16, 1995*

ในวันที่ 15 ธันวาคม 1993 (๒๕๓๖) เมื่อการเจรจาจบลง นาย Peter Sutherland เลขาธิการแกตต์ในขณะนั้น กล่าวว่านาฬิกานั้นเป็นนาฬิกาที่จะกำหนดอนาคตของประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองของโลก (“a defining moment in modern economic and political history”) (GATT 1993b: 1) ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับอนาคตที่ถูกกำหนดดังกล่าวนี้มีสองประเด็นใหญ่ๆ คือระบบองค์การการค้าโลกจะดำเนินไปอย่างไร และประเทศไทยจะวางตัวอย่างไร

การพยากรณ์อนาคตไม่ใช่เรื่องง่าย มีนักวิชาการที่พยายามพยากรณ์อนาคตในระดับโลกและโยงให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองกับระบบราชการของไทย (เช่น รังสรรค์ ๒๕๓๖ และ ๒๕๓๘ กับ Christensen and Siamwalla 1993) งานเหล่านี้อ่านแล้วอาจรู้สึกว่าเป็นไปได้ แต่ก็อาจไม่รู้สึกเชื่อมั่นนักว่าจะเป็นไปตามที่พยากรณ์ ในกรณีระบบขององค์การการค้าโลกมีหลายเรื่องที่ไม่แน่นอนนักว่าอนาคตจะเป็นอย่างไร สิ่งที่ยากขึ้นแน่นอนคือมีงานต่อเนื่องจากรอบอุรุกวัยที่จะต้องดำเนินการต่อจำนวนมาก (ตารางที่ ๑) ขณะที่เขียนอยู่นี้รู้แน่ๆ ด้วยว่าบางหัวข้อเจรจาถึงขนาดอาจล้มเหลวก็ได้ ซึ่งเป็นชะตาของการเจรจาเรื่องบริการสามหัวข้อได้แก่การเงิน โทรคมนาคม และการเดินเรือ นอกจากนี้พอจะเห็นแนวโน้มว่าดุลอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองในโลกจะเปลี่ยนแปลงต่อไป สหรัฐไม่น่าจะเป็นที่เบ้มที่เด่นชัดเหมือนเดิม เพราะประเทศอื่นขยายตัวเร็วขึ้น การเปลี่ยนสถานภาพของสหรัฐเช่นนี้อาจเพิ่มความตึงเครียดในบางเรื่องด้วย เพราะประเทศอื่น โดยเฉพาะสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และแม้แต่จีน จะต่อสู้มากขึ้น ไม่ยอมแพ้ง่ายๆ ทำให้นักวิ่งเต้นกับกลุ่มผลประโยชน์ในสหรัฐบางกลุ่มที่คุ้นเคยกับการใช้อำนาจแบบที่เบ้มต้องพยายามดิ้นรนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนต่อไป การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้พอมองเห็นว่าเป็นแนวโน้มอยู่ แต่ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่น่าแน่นอน นอกจากนี้การทำข้อตกลงระดับภูมิภาคต่างๆ ก็อาจเป็นแนวโน้มต่อไป ซึ่งอาจมองได้ว่าในบาง

กรณี เช่นความร่วมมือทางเศรษฐกิจในเอเชียแปซิฟิก (เอเปค) เป็นความปฏิกิริยาของสหรัฐจากที่ไม่สามารถ
 บงการเวทีระดับโลกได้เหมือนเดิม แต่ก็ยังไม่แน่นอนนักว่ากลุ่มระดับภูมิภาคบางกลุ่มจะสามารถเดินเครื่อง
 ค่อยไปได้นานเท่าไร กรณีเอเปคก็เป็นกรณีหนึ่งที่มีผู้สงสัยว่าจะเปิดตลาดได้มากอย่างที่ผู้นำเคยตั้งใจหรือไม่

ดังนั้นในระดับระหว่างประเทศ เรื่องแรกที่ต้องพิจารณาคือ หมายกำหนดการสำหรับการเจรจาต่อ
 ไปภายใต้องค์การการค้าโลก หมายกำหนดการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าจะต้องมีการเจรจาต่อไปในแทบทุก
 เรื่องที่เจรจาในรอบอุรุกวัย พอจะคาดคะเนได้ว่าเรื่องที่จะเจรจากันหนักหน่วงยิ่งขึ้นได้แก่การเกษตร บริการ
 สาขาต่างๆ การลงทุน และอุปสรรคกีดกันการค้าทั้งหลายที่ไม่ใช่ภาษี นอกจากนี้มีรายการหัวข้อเรื่องต่างๆ
 ที่รัฐมนตรีจากประเทศต่างๆ ปราศรัยที่มารีราเคชว่าอยากให้อยู่ในกรอบความรับผิดชอบขององค์การการค้า
 โลกที่กำลังจะตั้งขึ้นใหม่ มีทั้งเรื่องในประเทศใหญ่ๆ สนใจ และที่ประเทศที่กำลังพัฒนาสนใจ ได้แก่

- ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการค้ากับมาตรฐานแรงงานที่เป็นที่ยอมรับในระหว่างประเทศ
- ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายคนเข้าเมืองกับการค้า
- การค้ากับนโยบายการแข่งขัน (กับการจัดการผูกขาด) รวมทั้งคิดว่าด้วยสินเชื่อสำหรับการ
 ส่งออกและพฤติกรรมทางธุรกิจที่กีดกันคู่แข่ง
- การค้ากับการลงทุน
- การรวมกลุ่มระดับภูมิภาค
- ความสัมพันธ์และผลกระทบระหว่างนโยบายการค้ากับนโยบายที่เกี่ยวกับการเงินรวมทั้งเรื่อง
 หนี้สินกับตลาดสินค้าโภคภัณฑ์
- การค้าระหว่างประเทศกับกฎหมายเกี่ยวกับบริษัท
- การก่อตั้งกลไกเพื่อชดเชยประเทศที่สูญเสียสถานภาพพิเศษเนื่องจากการลดอุปสรรคที่ขัดขวาง
 การค้าโดยทั่วไป
- ความสัมพันธ์ระหว่างการค้า การพัฒนา เสถียรภาพทางการเมือง และการจัดความยากจน
- มาตรการทางการค้าที่ทำข้างเดียว (unilateral) หรือทำนอกอาณาเขต (extraterritorial)¹

เรื่อง “ใหม่” (คือที่ไม่ได้อยู่ในรอบอุรุกวัย) ซึ่งดูจะเป็นเรื่องใหญ่ในอนาคต ได้แก่หัวข้อการค้ากับ

¹ GATT (1994d). ดูทีเทอร์ โมตรี (๒๕๓๘: ๑๕) ในปี 1996 (๒๕๓๙) สหรัฐเพิ่มประเด็นใหม่คือการฉ้อราษฎร์
 บังหลวง (คอร์รัปชัน) กับการค้า

สิ่งแวดลอม (มิ่งสรรค์ และพิศมัย ๒๕๓๘) กติกาสำหรับการลงทุนซึ่งกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับการพัฒนา (OECD) ได้ร่างขึ้น และปัญหาทางสังคม (รวมเรื่องแรงงาน) กับการค้า ในระยะต่อมาสหรัฐเริ่มพูดถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง (ซึ่งถือเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน) กับการค้า โอกาสแรกที่จะต้องพิจารณาเรื่องเหล่านี้อย่างหนักคือการประชุมรัฐมนตรีที่สิงคโปร์ในเดือนธันวาคม 1996 (๒๕๓๙) บางประเด็นมีการเตรียมตัวล่วงหน้าเป็นปีๆ แม้กระทั่งองค์การนอกองค์การการค้าโลกก็เตรียมตัวกันด้วย เช่นในเรื่องการเกษตรกับสิ่งแวดลอม สหพันธ์องค์กรของเกษตรกรทั่วโลกได้ศึกษาเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี 1994-95 เนื่องจากคิดว่าผู้รณรงค์อนุรักษ์สิ่งแวดลอมจะมองว่าเกษตรกรเป็นศัตรูที่ทำลายสิ่งแวดลอม สหพันธ์ฯ มุ่งที่จะเสนอจุดยืนของตนในการประชุมที่สิงคโปร์ (International Federation of Agricultural Producers 1995)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาสำหรัระบบระหว่างประเทศในอนาคตมีอีกสามประเด็น ประเด็นแรกคือ โครงสร้างอำนาจในโลกกับการจับกลุ่มในลักษณะต่างๆ มหาอำนาจสองฝ่ายคือสหรัฐกับสหภาพยุโรปจะมีฐานะอย่างไร และจะแข่งขันกันต่อไปอย่างไร การขยายตัวของสหภาพยุโรปจะเป็นอย่างไร ตลอดจนการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาคโดยทั่วไปจะมีผลกระทบต่อบรรณพหุภาคีอย่างไร ในกลางปี 1995 (๒๕๓๘) มีเสียงพูดหนาหูขึ้นเกี่ยวกับการทำความตกลงข้ามมหาสมุทรแอตแลนติก และ Sir Leon Brittan รองประธานกรรมการยุโรปได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของข้อตกลงที่บางคนเรียกว่า Transatlantic Free Trade Agreement (TAFTA) (ต่อมาเมื่อประธานาธิบดี Bill Clinton พบผู้นำสหภาพยุโรปที่กรุงมาดริดในเดือนธันวาคม 1995 (๒๕๓๘) เรียกว่า New Transatlantic Agenda บ้าง Transatlantic Economic Initiative บ้าง Transatlantic Market บ้าง) หลังจากนั้นไม่นาน ในเดือนตุลาคม 1995 (๒๕๓๘) สหภาพยุโรปประกาศว่าได้ทำข้อตกลงความสัมพันธ์หลายด้านกับกลุ่มประเทศลาตินอเมริกา MERCOSUR ความสัมพันธ์ใหม่เหล่านี้ย่อมเพิ่มความซับซ้อนให้แก่โลกซึ่งแต่เดิมมีข้อตกลงทำนองนี้มากมายอยู่แล้ว เช่น ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) คำประกาศให้ทวีปอเมริกาเหนือและใต้เป็นเขตการค้าเสรี (Free Trade Area of the Americas) และกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชียแปซิฟิก (APEC) เป็นต้น ในต้นปี 1996 (๒๕๓๙) มีผู้มองอนาคตของเอเปคไปคนละทางกัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าจะนำไปสู่ข้อตกลงการค้าเสรีได้ตามเป้าหมาย บางคนวิเคราะห์ว่าอาจจะล้มเหลว

ในสถานการณ์เช่นนี้ประเทศไทยต้องพยายามมองภาพให้ชัดว่าผลประโยชน์ของคนอยู่ในการจัดระบบแบบใด ความซับซ้อนที่เกิดจากการทำข้อตกลงระดับภูมิภาคมากมายหลายฉบับ การขาดคน และการขาดอำนาจต่อรองกับมหาอำนาจ ขวนให้คิดว่าในท้ายที่สุดการอิงระบบพหุภาคีเป็นหลักน่าจะดีที่สุด ยกเว้นการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคในกลุ่มประเทศที่ไม่แตกต่างกันมากเช่นในอาเซียน หรือลุ่มน้ำโขง ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยควรปฏิเสธกลุ่มเอเปค หรือการประชุมเอเชียยุโรป แต่หมายความว่าประเทศไทยไม่ควรพึ่งกลุ่มแบบเอเปคเป็นหลัก

ประเด็นที่สองคือระบบขององค์การการค้าโลกจะสามารถต้านทานแรงที่ต้องการใช้องค์การการค้าโลกเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศนานาชาติได้หรือไม่ ทรัพย์สินทางปัญญาเข้ามาอยู่ในระบบองค์การการค้าโลกเพราะองค์การการค้าโลกมีศักยภาพในการลงโทษประเทศผู้กระทำผิดโดยหน่วยงานอื่นเช่น องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลกไม่มีเขี้ยวเล็บในแบบเดียวกันเพราะไม่สามารถใช้การกีดกันทางการค้าเป็นเครื่องมือในการลงโทษ นับเป็นก้าวแรกของการใช้องค์การการค้าโลกเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ การนำเรื่องอื่นตามมา เช่น สิ่งแวดล้อมบางประเด็น กับเรื่องสิทธิมนุษยชนตลอดจนสิทธิแรงงานบางประเด็น อาจจะทำให้แนวโน้มดังกล่าวฝังรากลึกลงไปมากขึ้น แนวโน้มดังกล่าวอันตรายเพราะจะบ่อนทำลายความสามารถของระบบองค์การการค้าโลกที่จะให้การค้าคล่องตัว มีความแน่นอน และปราศจากการเลือกปฏิบัติ จากบทบาทที่พยายามอำนวยความสะดวกให้แก่การค้า องค์การการค้าโลกอาจกลายเป็นสถาบันที่เน้นการลงโทษประเทศต่างๆ ด้วยการขัดขวางการค้า

ประเด็นที่สามคือกติกาการเจรจาในช่วงต่อไปควรจะเป็นอย่างไร โดยเฉพาะการเลือกระหว่างการเจรจาเป็นเรื่องๆ กับการเจรจาเป็นรอบซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ หลายเรื่อง ในการเจรจาแบบเป็นรอบประเทศต่างๆ สามารถต่อรองข้ามหัวข้อได้ หลายคนคิดว่าการเจรจาเป็นรอบหมดสมัยแล้วเพราะขณะนี้ระบบองค์การการค้าโลกครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ มากเกินไป กรณีการเจรจารอบอุรุกวัยจะเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าเมื่อเจรจาเรื่องที่หลากหลายขนาดนี้ไปพร้อมๆ กัน จะทำให้ตกลงกันยากขึ้น เราอาจแย้งว่าความยากลำบากของรอบอุรุกวัยเกิดจากเรื่องการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ไม่ใช่ความหลากหลายของหัวข้อที่เจรจา และถ้าไม่มีเรื่องการเปิดตลาด การค้าบริการ และเรื่องอื่นๆ มาล่อ สหภาพยุโรปอาจยอมตกลงในเรื่องการเกษตรยากกว่านี้อีก แต่ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือ ในปี 1995-96 (๒๕๓๘-๓๙) การเจรจาที่สำคัญสามหัวข้อที่เจรจาลงจากรอบอุรุกวัยจบลงแล้วดูเหมือนว่าจะล้มเหลว หรือใกล้จะล้มเหลวทั้งสามเรื่องเพราะไม่มีการเจรจาข้ามหัวข้อ ได้แก่ บริการการเงิน โตรคมนาคมพื้นฐาน และการขนส่งทางทะเล ในทั้งสามกรณีสหรัฐไม่ยอมประนีประนอม สหภาพยุโรปพยายามวางตัวเป็นผู้นำแทนสหรัฐด้วยการรวบรวมประเทศต่างๆ ให้ปรับปรุงข้อเสนอของแต่ละประเทศในเรื่องบริการการเงินกับโตรคมนาคมพื้นฐานให้ดีขึ้นเพื่อพยายามไม่ให้การเจรจาล้มเหลวแต่ก็ไม่สำเร็จ และที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเนื่องจากเจรจาแยกเรื่องต่างๆ ออกจากกัน ถ้ามีการเจรจาเรื่องอื่นๆ ที่ผูกกับการเจรจาหัวข้อบริการทั้งสามนี้ (คือถ้าเป็นการเจรจาแบบเป็นรอบที่มีหลายๆ หัวข้อ) สหรัฐอาจจะต้องคิดหนักกว่านี้ว่าควรยอมให้การเจรจาล้มเหลวหรือไม่ เพราะถ้าการเจรจามีลักษณะโยงกันหลายหัวข้อ สหรัฐต้องพิจารณาว่าความล้มเหลวในสามเรื่องนี้จะทำให้สหรัฐพลาดโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการเจรจาหัวข้ออื่นๆ ด้วย

ภายในประเทศไทยในอนาคต สถานการณ์น่าจะเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่สำคัญคือภาคเอกชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการเจรจามากขึ้น ไม่ปล่อยให้ข้าราชการกำหนดเอง ในขณะนี้ภาคเอกชนสาขาต่างๆ เริ่มติดตามความเป็นไปในเวทีการเจรจาการค้าต่างๆ มากขึ้นและเริ่มแสดงความเห็นเกี่ยวกับสิ่งที่

ข้าราชการไปเจรจามา ดังนั้นในอนาคตแรงบีบคั้นรัฐบาลในเรื่องต่างๆ น่าจะมีมากขึ้น บุคคลที่ข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายการเจรจาด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ก็น่าจะค่อยๆ หดหายไป ช่องทางที่ภาคเอกชนแต่ละสาขาใช้ในการบีบคั้นรัฐบาลมีหลากหลาย เช่นภาคเกษตรวิ่งเต้นผ่านกระทรวงเกษตร อุตสาหกรรมวิ่งเต้นผ่านสภาอุตสาหกรรม หอการค้า กระทรวงอุตสาหกรรม และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น กระทรวงต่างๆ ก็จะมีมุมมองที่แตกต่างกัน ระบบราชการกับระบบการเมืองจึงต้องมีวิธีตอบรับแรงบีบคั้นที่มาจากหลายทิศทางเช่นนี้มิฉะนั้นการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะสะเปะสะปะมากยิ่งขึ้น

ในบรรยากาศเช่นนี้ สิ่งที่ทำลายประเทศไทย คือระบบการเมืองของประเทศไทยสามารถมองภาพกว้างได้ชัดเจนพอที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ และกิจซึ่งนำหน้าระหว่างประเด็นต่างๆ ได้มากนักน้อยเพียงไร และระบบราชการสามารถประสานงานกันดีพอที่จะให้การเจรจาของไทยมีประสิทธิภาพหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อที่เนื้อหาจุดยืนต่างๆ ของไทยในการเจรจาจะได้ตรงประเด็นทันเหตุการณ์ และเพื่อที่ไทยจะได้มีส่วนร่วมในการเจรจาระดับกลุ่มย่อยที่สำคัญๆ ด้วย ไม่ใช่ลอยไปลอยมาตามกระแสที่คนอื่นกำหนด ทั้งนี้หมายความว่าประเทศไทยควรมีจุดยืนในเรื่องต่างๆ ที่จะต้องเจรจาต่อไป ต้องคิดว่าต้องการอะไร ต้องการให้ใครเป็นพันธมิตร และต้องการให้พันธมิตรทำอะไร ตลอดจนควรวิเคราะห์ว่าประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการเปิดรอบใหม่หรือไม่

ขณะนี้ข้อเสนอเรื่องการปฏิรูประบบการเจรจาของไทยได้รับความสนใจไม่น้อย ทั้งในระดับการเมือง และระดับราชการ (ผู้วางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แปดของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังพิจารณาเรื่องนี้ด้วย) รูปแบบทางออกที่เสนอกันมีหลายรูปแบบ เช่นการตั้งกระทรวงใหม่ หรือทบวงใหม่ เทียบเท่ากับสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐ การย้ายบางหน่วยงานของกระทรวงพาณิชย์ไปรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ โดยตั้งเป็นกระทรวงการต่างประเทศกับการค้า คล้ายในออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ กับแคนาดา การตั้งกระทรวงการค้ากับอุตสาหกรรมตามแบบญี่ปุ่นและประเทศอื่นในอาเซียน หรือการยกให้กระทรวงต่างประเทศ หรือกระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบแต่ผู้เดียว

ข้อเสนอแต่ละรูปแบบมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน ข้าราชการออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ กับแคนาดากล่าวถึงประสบการณ์การรวมกระทรวงต่างประเทศกับการค้าในลักษณะที่คล้ายคลึงกันคือส่วนใหญ่ในระยะแรกๆ แนวความคิดของผู้ที่มีพื้นเพด้านการทูตไม่ค่อยจะเข้าขากับคนที่มาจากการค้า แต่พอเวลาผ่านไประยะหนึ่งก็พบว่าทำงานร่วมกันได้ดี แต่ประสบการณ์การรวมหน่วยงานเข้าด้วยกันในประเทศไทยไม่ได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป จะด้วยลักษณะระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึก หรือด้วยเหตุผลอื่นใดก็ตาม ในหลายกรณีผู้ที่มาจากคนละหน่วยงานจะกลายเป็นคนละพวกกัน ดังนั้นลำพังการปรับโครงสร้างของระบบราชการอาจไม่ช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานคือการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยราชการที่ไม่สู้จะดีนัก และการมองคนอื่นเสมือนเป็นคนละพวกกัน ตลอดจนการที่หลายหน่วยงานไม่เห็นความสำคัญองเวทีการเจรจาระดับองค์การการค้าโลก ถ้าปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไข การปรับโครงสร้างก็จะไม่แก้ปัญหา แกมมาจะทำให้

ปัญหาหนักหน่วงยิ่งขึ้น เช่นการตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าก็จะเป็นเพียงการตั้งหน่วยราชการเพิ่มขึ้นซึ่งจะทำให้การทะเลาะกันหรือการพูดกันไม่รู้เรื่องหนักยิ่งขึ้นไปอีก

ในเรื่องนี้ สถานการณ์ในประเทศไทยน่าเปรียบเทียบกับสถานการณ์ในมาเลเซีย เจ้าหน้าที่มาเลเซียบางคนเห็นว่าการที่ข้าราชการมาเลเซียสามารถย้ายกระทรวงหมุนเวียนไปมาช่วยลดปัญหาการแบ่งพรรคแบ่งพวกในระบบราชการ เอกอัครราชทูตของหลายประเทศในเจนีวาเป็นนักการทูตสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ที่ย้ายไปจากกระทรวงการค้า เอกอัครราชทูตของมาเลเซียเป็นตัวอย่างหนึ่งโดยหน้าที่รับผิดชอบของเอกอัครราชทูตยึดหยุ่นพอที่จะให้เล็งส่งรายงานโดยตรงกลับไปกระทรวงใดก็ได้ตามเนื้อหาของรายงานฉบับนั้นๆ โดยส่งสำเนาให้กระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง แทนที่จะต้องรายงานผ่านกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งอยู่ตลอดเวลา ทำให้ส่งข้อมูลข่าวสารคล่องขึ้น แนวความคิดประเภทนี้ก็ควรจะได้มีการพิจารณาอย่างจริงจัง ในกรณีประเทศไทยด้วย โครงสร้างทางราชการควรส่งเสริมความคล่องตัว แทนที่จะขัดขวางความคล่องตัว เพราะนับวันการเจรจาการค้ามีลักษณะ multidisciplinary มากขึ้นทุกที บางคนตั้งความหวังว่าการที่มีสำนักงานเอกอัครราชทูตประจำองค์การการค้าโลกที่เจนีวาประกอบด้วยข้าราชการหลายกระทรวง จะเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความเข้าใจที่ดีขึ้น หัวใจของปัญหาคือทำอะไรผู้ที่เกี่ยวข้องตามหน่วยงานต่างๆ จะเห็นว่าการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่สำคัญพอที่จะให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานในเรื่องนี้ตลอดจนกระตือรือร้นที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันและที่จะทำงานร่วมกัน ไม่ว่าโครงสร้างการบริหารงานจะเป็นอย่างไร เพราะไม่มีแม่แบบการบริหารงานแบบใดที่ปราศจากจุดอ่อน

ในกรณีข้อเสนอให้ตั้งผู้แทนการค้าไทยนั้นน่าจะพิจารณาเพิ่มเติมสองประการ ประการแรกคือ ข้อเสนอให้ตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าไทยครั้งแรกมาจากคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีชาย ชุมทะวันชุดบ้านพิษณุโลก ทางรองนายกรัฐมนตรีพงษ์ สารสิน กับข้าราชการที่เกี่ยวข้องจะยอมรับหลักการ แต่ในทางปฏิบัติสิ่งที่เกิดขึ้นคือรัฐบาลตั้งคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.) แทนที่จะตั้งหน่วยงานใหม่ ต่อมาเมื่อรองนายกรัฐมนตรีสุภชัย พานิชภักดิ์ ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย พยายามตั้งสำนักงานรองรับงานของคณะกรรมการดังกล่าว ปรากฏว่าเป็นสำนักงานที่เล็กมาก ข้าราชการที่ทำงานให้สำนักงานถูกยืมตัวมาจากกระทรวงต่างๆ ทั้งนั้น ซึ่งเป็นสภาพที่ทำให้ไม่เห็นอนาคตในการทำงานว่าจะก้าวต่อไปอย่างไร ไม่เหมือนข้าราชการที่ยังอยู่กับต้นสังกัดเดิมซึ่งมีโอกาสได้ไต่ขั้นไปเร็วกว่า ดังนั้นในที่สุดไม่มีใครอยากทำงานในสำนักงานใหม่นี้

บทเรียนจากประสบการณ์ดังกล่าวนี้คือหากจะตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาจะต้องเป็นหน่วยงานใหญ่ที่มีอำนาจพอสมควรซึ่งทำให้ข้าราชการเห็นว่าจะสามารถก้าวขึ้นต่อไปภายในหน่วยงานนั้นอย่างไร มิฉะนั้นจะไม่มีใครอยากถูกยืมตัวไปทำงานที่นั่น แต่ถ้าเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ก็จะกระทบกระเทือนอำนาจของข้าราชการในกระทรวงดั้งเดิมต่างๆ ทำให้เกิดแรงต้านทาน ถ้าจะเป็นหน่วยงานเล็กที่ได้ผล มีคนเก่งๆ อยากไปทำงาน ระบบราชการต้องยืดหยุ่นขึ้น กระทรวงต้นสังกัดเดิมของผู้ที่ถูกยืมไป จะต้องยอมรับผลงานที่ทำได้

สำนักงานใหม่ เมื่อข้าราชการย้ายกลับไปที่ดินสังกัดเดิมจะได้มีโอกาสก้าวขึ้นต่อไปตามปกติ

ประการที่สองคือเราควรพิจารณาด้วยว่าที่มาของผู้แทนการค้าสหรัฐเป็นอย่างไร สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐเป็นผลของความพยายามของรัฐบาลสหรัฐที่จะเข้าไปควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภาออกกฎหมายกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้ ส่วนหนึ่งเพราะเห็นว่ากระทรวงต่างประเทศอ่อนข้อเกินไป ในกรณีประเทศไทยข้อเสนอให้ตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าไม่ได้มาจากแรงกดดันทางการเมือง แต่มาจากความรู้สึกว่าระบบราชการแตกแยกกัน ขาดการประสานงานที่ดี โดยไม่มีผู้ใดคำนึงว่าการสร้างหน่วยงานเพิ่มขึ้นอีกหน่วยงานหนึ่งจะช่วยให้ประสานงานดีขึ้นได้อย่างไร ในขณะที่เดียวกัน เห็นได้ชัดว่ากระทรวงต่างประเทศของไทยมักมีลักษณะคล้ายคลึงกับกระทรวงต่างประเทศสหรัฐ คือไม่ค่อยชอบไปทะเลาะกับคนอื่น ทั้งๆ ที่คู่กรณี (เช่นผู้แทนการค้าสหรัฐ) มักจะไม่ได้เจรจากับไทยอย่างนักการทูตที่ต้องการรักษามิตรภาพ เพราะผู้แทนการค้าสหรัฐถูกกฎหมายบังคับให้แยกการทูตออกจากข้อพิพาททางการค้า การมีสำนักงานผู้แทนการค้าอาจจะช่วยให้การเจรจาของไทยเข้มแข็งขึ้น แต่จะต้องอาศัยความยินยอมของหน่วยราชการอื่น ที่จะมอบอำนาจให้ผู้แทนการค้าไปเจรจาแทนตน ซึ่งน่าสงสัยว่าข้าราชการกับนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีในกระทรวงอื่นจะยินยอมหรือไม่ ในทางปฏิบัติโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นอยู่คงจะทำให้ผู้แทนการค้าเป็นรัฐมนตรีประเภท technocrat^๒ และทำให้กระทรวงพาณิชย์เป็นกระทรวง rent-seeking ล้วนๆ ซึ่งอาจจะทำให้ทั้งสองฝ่ายพอใจกัน หรืออาจทำให้เกิดการขัดขวางกันได้

สำหรับสถานการณ์ที่เป็นจริงในประเทศไทยขณะนี้ มีเรื่องที่น่าพิจารณาอีกเรื่องหนึ่งคือภาวะที่เริ่มจะขาดคนที่มีฝีมือกับประสบการณ์ในระดับกลางขึ้นไป ถ้าเรื่องนี้เป็นปัญหาใหญ่ในระยะต่อมา รัฐบาลอาจไม่มีทางเลือก การตั้งสำนักงานผู้แทนการค้าอาจทำได้เพราะไม่มีคนพอ อาจจะต้องย้ายหรือยุบกรมบางกรมของกระทรวงพาณิชย์ (เช่นกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ) ไปรวมกับกระทรวงการต่างประเทศ ตามแบบออสเตรเลีย นิวซีแลนด์กับแคนาดา เพื่อลดงานที่ซ้ำซ้อน แต่สูตรนี้จะเป็นสูตรที่ข้าราชการและนักการเมืองคงจะต่อต้านมากที่สุด^๓

ที่กล่าวมานั้น เป็นการพิจารณาว่าสถานการณ์ “ควร” จะเป็นอย่างไรหากประเทศไทยจะส่ง “ทีมชาติ” ลงสนามการเจรจาการค้า ถ้าจะมองแบบวิเคราะห์ว่าสถานการณ์ในอนาคต “จะ” เป็นอย่างไร คง

๒ หรือ “ขุนนางนักวิชาการ” ที่เลื่อนขึ้นเป็นชนชั้นนำทางอำนาจ ตามคำเรียกของรังสรรค์ (๒๕๓๒: ๗๐ และ เรืองอรณ)

๓ อาจย้ายกรมที่เหลือไปรวมกับกระทรวงอุตสาหกรรม กลายเป็นกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมด้วย ซึ่งอาจแก้ปัญหขาดแคลนคนอีกชั้นหนึ่ง แต่ทำกับยุบกระทรวงพาณิชย์

ต้องสรุปว่านโยบายของไทยคงจะเป็นการผสมผสานระหว่างแนวเสรีนิยมกับ rent-seeking ค่อยไป เหมือนกับ
ที่มโนวิเคราะหฺ์กลุ่มหนึ่งสรุปว่าระบบโลกจะยังคงเป็น embedded liberalism ค่อยไปหรืออีกกลุ่มหนึ่งมองว่า
ระบบแอกต์เป็นระบบที่ดูเหมือนจะมุ่งการค้าเสรี แต่กลับให้ความชอบธรรมแก่ระบบ mercantilism ที่เน้น
การครอบครองส่วนแบ่งตลาด แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่พอมองเห็นในขณะนี้คือ ภาคเอกชนของไทยเริ่ม
สนใจการเจรจาแบบนี้มากขึ้น ยุคสมัยที่ข้าราชการจัดการเองได้นั้น อาจจะหมดไปในไม่ช้า แต่ไม่ว่าสถาน
การณ์จะเปลี่ยนไปแบบนั้นจริงหรือไม่ ในหลายๆ แง่ การต่อสู้ยังไม่ยุติ

ขอบคุณ

งานวิจัยชิ้นนี้อาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์กับข้อมูลเอกสารที่เขียนไว้ในบรรณานุกรม ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ดังต่อไปนี้ ตลอดจนผู้ที่ไม่มีชื่อในนี้ซึ่งให้ข้อมูลที่มีค่าอีกด้วย:

ไทย กุมภาพันธ์-พฤษภาคม ๒๕๓๘

พชร อิศรเสนา, อธิบดีปลัดกระทรวงพาณิชย์

ณัย ดุลละฉันทะ, เอกอัครราชทูตไทยประจำองค์การการค้าโลก

เกริกไกร จีระแพทย์, อธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

การุณ กิกคิสดาพร, รองปลัดกระทรวงพาณิชย์

สมจินต์ สันตวรักษ์, อธิบดีรองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

อภิรดี ตันตราภรณ์, อัครราชทูตไทย (ฝ่ายการพาณิชย์) ประจำองค์การการค้าโลก

รัชชัย โสภณเสถียรพงษ์, รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

Australia-Australians Dec 1994, March-April 1995

John Dawkins, former trade negotiations minister and Cairns Group founder

Michael Duffy, former trade negotiations minister

Neal Blewett, Australian high commissioner in London and former trade negotiations minister

Tim Fisher, National Party leader, Australian Parliament

Alan Oxley, former chief negotiator

Peter Field, former deputy secretary and chief negotiator

David Hawes, former ambassador to GATT and chief negotiator

Don Kenyon, Australian ambassador to WTO, chairman of dispute settlement committee

The O'Connors, "Abores" farm, New South Wales

Paul Barrett, executive director, Business Council of Australia

Patricia Caswell, president of Australian Conservation Foundation

Prof Peter Lloyd, director of Asian Business Centre, University of Melbourne

Peter Gill, trade editor, *Australian Financial Review* and former adviser to Neal Blewett

Tim Colebatch, economics editor, *The Age*

Stephen Mills, deputy editor, *The Sydney Morning Herald*

Greg Sheridan, foreign editor, *The Australian*

Meredith Borthwick, director, East Asia Analytical Unit, Dept of Foreign Affairs and Trade

Geneva March 1995

Peter Sutherland, WTO director general

Arthur Dunkel, former GATT director general

Warren Lavorel, WTO deputy director general and former US negotiations coordinator
 Jesús Seade, WTO deputy director general and former Mexican negotiator
 Anwarul Hoda, WTO deputy director general and former Indian negotiator
 Richard O'Toole, WTO assistant director general and chef de cabinet to Sutherland
 Åke Lindén, special adviser to WTO director general and former legal adviser
 Richard Blackhurst, director of economic research and analysis, WTO
 Chris Carson, counsellor, Agriculture and Commodities Division, WTO
 Matthijs Geuze, counsellor, Intellectual Property and Investment Division, WTO
 Richard Hughes, counsellor, textiles division, WTO
 Mario Marconini, counsellor, Services Division, WTO
 David Woods, director of information, WTO
 Peter Cheung, Hong Kong deputy representative to WTO

European Commission July 1994, March-April 1995

Ray MacSharry, former EC agriculture commissioner (interviewed by telephone)
 Hugo Paeman, deputy director general of DG-I (external economic relations), EU chief negotiator
 Nico Wegte, former member of Frans Andriessen's cabinet
 Robert Madelin, member of Sir Leon Brittan's cabinet
 Søren F Olsen, deputy head of international affairs unit, DG-IV (agriculture)
 Robert Elphick, deputy head, EU's office in London

United Kingdom April 1995

Jonathan Startup and Philip Kirby, Department of Trade and Industry negotiators and coordinators
 David Legg and Tom Maher, economists, National Farmers Union, London
 Edward Wheaton, National Farmers Union group secretary, Stratford-upon-Avon
 Tom Mahon and family, Bishipton Hill House Farm, near Stratford-upon-Avon
 Jim Meadows, Tithe Farm, near Stratford-upon-Avon
 Bill Meadows, local NFU chairman, Stratford-upon-Avon
 Graham Suggett, principal, Warwickshire College
 Sheilagh Page, research fellow, Overseas Development Institute
 Vincent Cable, Royal Institute of International Affairs
 Sarah Gillet, head of Foreign Office Indochina Section
 Michael Leifer, pro-director of London School of Economics and professor of international relations
 Peter Montagnon, Asia editor and former world trade editor, *Financial Times*
 Martin Wolf, leader writer, *Financial Times*

Malaysia-Malaysians March, May 1995

Asmat Kamaludin, secretary general, Malaysian International Trade and Industry Ministry
 Haron Siraj, Malaysian ambassador to WTO

Washington May 1995

Clayton Yeutter, former USTR and Agriculture Secretary
 Julius Katz, former deputy USTR
 Rufus Yerxa, former deputy USTR and US ambassador to GATT
 Bill Frenzel, former member, House Ways and Means committee, now scholar at Brookings
 Charles "Joe" O'Mara, former US Department of Agriculture special trade negotiator
 Dean Kleckner, president, American Farm Bureau Federation
 Mary Latimer, US Trade Representative's Office (USTR), director for APEC affairs, former Democrat staffer

Erik Autor, international trade counsel, Senate Finance Committee (Republican)
Debbie Lamb, international trade counsel, Senate Finance Committee (Democrat)
Jeffrey Schott, Institute for International Economics
Alan Winters, chief, International Trade Division, World Bank
Michael Finger, lead economist, International Trade Division, World Bank
Will Martin, senior economist, International Trade Division, World Bank
Jed Schilling, economic adviser, East Asia and Pacific Region, World Bank

Kingston, Ontario, and Ottawa May 22-26, 1995

Robert Wolfe, senior fellow, Centre for International Relations, Queen's University
John Curtis, senior policy advisor and coordinator, trade and economic policy branch, Dept of Foreign Affairs and International Trade, former deputy Uruguay Round chief negotiator
Debra Steger, Hyman Soloway chair in business and trade law, University of Ottawa, former Canadian negotiator
Terry Collins-Williams, director, International Economic Relations Division, Department of Finance, former negotiator
Kenneth W Lewis, director, Asia Pacific Regional Coordination Division, Dept of Foreign Affairs and International Trade

นอกจากนี้ขอขอบคุณผู้ที่ช่วยเหลือด้านการเงินหรือค่าใช้จ่าย:

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

คณะกรรมการการยุโรป

รัฐบาลออสเตรเลีย

รัฐบาลอังกฤษ

สำนักงานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของแคนาดา (CIDA)

ขอบคุณผู้ที่ช่วยจัดการนัดหมายบุคคลต่างๆ ที่ให้สัมภาษณ์ และช่วยจัดโปรแกรม:

Alastair McLean, Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra
Nusrat Nazeer, Information and Media Relations Department, WTO
Ghyliane Coste Paul, European Commission Delegation, Bangkok
The British Foreign Office
Donna Roginski, US Information Agency, Washington
Frank Flatters, Queen's University-TDRI project

และขอบคุณผู้ที่วิจารณ์ร่างแรกๆ ของบทความนี้:

เกริกไกร จีระแพทย์, อัมมาร สยามวาลา, สมพร ฐานาชัย

ภาพถ่าย:

ภาพสำนักงานใหญ่ WTO และภาพนาย Ruggiero มาจาก WTO ที่เหลือผู้เขียนถ่าย

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Abbott, Kenneth W (1995). "New Instruments of Protection: Anti-dumping, Safeguards, and Dispute Settlement after the Uruguay Round." Paper presented to a conference on the Emerging Global Trading Environment and Developing Asia. Manila: Asian Development Bank, May 29-30.
- Allison, Graham T (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Mass: Little, Brown & Co.
- Bangkok Post* (1993). "To talk and talk." December 17, page 32, "Insider" column
- Bayard, Thomas O, and Kimberly Ann Elliott (1994). *Reciprocity in US Trade Policy*. Washington DC: Institute for International Economics, 1994
- Christensen, Scott R, and Ammar Siamwalla (1993). "Beyond Patronage: Tasks for the Thai State." Policy analysis paper for the 1993 Year-End Conference, Who Gets What and How?: Challenges for the Future. Bangkok: Thailand Development Research Institute, December.
- Conybeare, John (1985). "Trade Wars: A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian and Hawley-Smoot conflicts" *World Politics*, 38 (1), October, pages 147-172; reprinted in Lake (1993) pages 149-174.
- Destler, I M (1995). *American Trade Politics*. Third Edition. Washington DC and New York: Institute for International Economics and The Twentieth Century Fund.
- Dixit, Avinash (1983). "International Trade Policy for Oligopolistic Industries." *Economic Journal*, supplement, 94, pages 1-16.
- Dornbusch, Rudiger, and Jeffrey A Frankel (1987). "Macroeconomics and Protection" in Robert M Stern (ed) *US Trade Policies in a Changing World Economy*, Cambridge, Mass: MIT Press (1987), pp 77-130; reprinted in Lake (1993) pages 54-107.
- Dryden, Steve (1995). *Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade*. New York: Oxford University Press.
- Eaton, Jonathan, and Gene Grossman (1986). "Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly." *Quarterly Journal of Economics*, 20, pages 249-267
- Economist, The* (1982). "Making sense of the mad Gatters' tea party." December 4, 1982, pages 75-78.
- Finger, Michael J (1990). *The GATT as International Discipline Over Trade Restrictions: A Public Choice Approach*. Policy, Research and External Affairs Working Paper WPS 402. Washington: The World Bank.
- GATT (1986). *News of the Uruguay Round*. Geneva: October.

- GATT (1990a). "The Uruguay Round — Press Background Briefs." *News of the Uruguay Round*. Geneva: July.
- GATT (1990b). "Panel report on Thai cigarette restrictions adopted on first reading" and "US/Thailand: Thai restrictions on importation of and internal taxes on cigarettes." *GATT Focus* No 76. Geneva: November, pages 4-5 and 7.
- GATT (1990c). *Communication from Malaysia: Draft SEACEN Financial Services Annex*. MTN.TNC/W/52. Brussels: December 4.
- GATT (1993a). *Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme*. MTN.GNG/MA/W/24. Geneva: December 20.
- GATT (1993b). *GATT Focus*, No 104. Geneva: December.
- GATT (1994a). *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. Geneva.
- GATT (1994b). "Increases in Market Access Resulting from the Round". *News of the Uruguay Round*. Geneva: April.
- GATT (1994c). *News of the Uruguay Round*, NUR085, Geneva: April 12.
- GATT (1994d). *Concluding remarks by HE Mr Sergio Abreu Bonilla, chairman of the Trade Negotiations Committee, Minister for Foreign Affairs of the Eastern Republic of Uruguay*. MTN.TNC/MIN(94)6. Marrakech: April 15, 1994.
- GATT (1994e). *GATT Focus*, No 107. Geneva: May.
- GATT (1994f). *GATT Focus*, No 108. Geneva: June.
- GATT (1994g). *Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. Market Access for Goods and Services: Overview of the Results*. Geneva, November.
- GATT (1995). *The Uruguay Round: A Giant Step for Trade and Development and a Response to the Challenges of the Modern World*. Geneva, undated, ca 1995.
- Gill, Peter (1994). "Undercover — how the trade deal was sealed." *Australian Financial Review*, April 13.
- Gowa, Joanna (1989). "Rational Hegemons, Excludable Goods, and Small Groups: an Epitaph for Hegemonic Stability Theory?" *World Politics*, 41, 3, April. Reprinted in Stiles and Akaha (1991: 450-466).
- Guth, Eckart and Tonia Pankopf (1994). "The US-EC Confrontation in the GATT from an EC Perspective: What Did We Learn?" in Anania, Giovanni, Colin A Carter, and Alex F McCalla, eds, *Agricultural Trade Conflicts and GATT: New Dimensions in US-European Agricultural Trade Relations*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1994, pages 247-261.
- Hillman, Jimmy S (1994). "The US Perspective" in K A Ingersent, A J Rayner, R C Hine (eds), *Agriculture in the Uruguay Round*, London: Macmillan, pages 26-54.
- International Federation of Agricultural Producers (1995). "Trade and Environment." Working Paper prepared by the IFAP Secretariat for IFAP conference on Commodities, Trade and the Environment, Washington DC, May 17-18, 1995. (Unpublished.)

- Jeffrey, Schott (1994). *The Uruguay Round: An Assessment*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Keohane, Robert O (1984). *After Hegemony*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles P (1986). *The World in Depression, 1929-1939*. Revised and Enlarged Edition. Berkeley: University of California Press.
- Khor, Martin (1993). "Free Trade and the Third World" in Ralph Nader et al (1993). *The Case Against Free Trade: GATT, NAFTA and the Globalisation of Corporate Power*. San Francisco: Earth Island Press and North Atlantic Books.
- Krugman, Paul (1994). *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York: WW Norton & Co.
- Lake, David A, ed, (1993). *The International Political Economy of Trade* vol 1 Aldershot, Hants: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Laothamathas, Anek (1992). *Business Associations and the New Political Economy of Thailand: from Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Mark, Janette and Ann Weston (1989). "The Havana Charter Experience: Lessons for Developing Countries" in John Whalley, ed, *Developing Countries and the Global Trading System*, vol 1, Thematic Studies From a Ford Foundation Project, Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- National Farmers Union (1994). *Real Choices*. NFU Long Term Strategy Group Discussion Document. London. March, 1994.
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Hill Press (republished 1957).
- Putnam, Robert D (1993). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games" in Peter Evans, Harold K Jacobson and Robert Putnam, *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Raghavan, Chakravarthi (1990). *Recolonisation: GATT, the Uruguay Round and the Third World*. Penang: Third World Network
- Ruggie, John Gerard (1983). "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," in D Krasner, ed (1983), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, pages 195-231.
- Siamwalla, Ammar (1990). "Agriculture, the Uruguay Round and Developing Countries" in Maunder, Allen and Alberto Valdés, eds (1990), *Agriculture and Governments in an Interdependent World*. (Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists). Aldershot, UK: Dartmouth/IAAE.
- Siamwalla, Ammar (1995). "World Agricultural Trade after the Uruguay Round: Disarray Forever?" Typescript. Paper prepared for Asian Development Bank project on "The Impact of the Uruguay Round on Asia: Agriculture Agreement."
- Sila-on, Amaret (1986). "US Farm Act and future of Thai Agriculture." *The Nation* (Business II section), November 20, 1986.

- Stewart, Terence P, ed, (1993). *The GATT Uruguay Round: a Negotiating History (1986-1992)*. Deventer, Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Stiles, Kendall W and Tsuneo Akaha, eds (1991). *International Political Economy: a Reader*. New York: Harper Collins Publishers.
- Strange, Susan (1985). "Protectionism and World Politics." *International Organisation*, 39, 2, Spring. Reprinted in Stiles and Akaha (1991: 113-156)
- Strange, Susan (1987). "The Persistent Myth of Lost Hegemony." *International Organisation*, 41, 4, Autumn.
- Terdudomtham, Thamavit (1994). *The Political Economy of Trade Protection in Thailand (1960-present)*. PhD Thesis. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1990a). "Uruguay Round Update: Pressure mounts for Thailand as talks enter last lap." *The Nation*, March 20, 1990, page 16.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1990b). "GATT negotiators' losing fight against cigarettes." *The Nation*, December 9, 1990, page B4.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1991). "GATT and the New Protectionism: Amaret writes a small piece of history." *The Nation*, January 15, 1991, page B4.
- Ungphakorn, Peter Mytri (1994). "ABB chief wants complaints procedures at WTO." *Bangkok Post*, December 8, 1994, page 22.
- Winham, Gilbert R (1986) *International Trade and the Uruguay Round Negotiation*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Wolf, Martin (1986). "Fiddling while the GATT burns." *The World Economy*, 9, 1, March.
- Wolfe, Robert (1995). *Farm Wars: The Political Economy of Agriculture and the Uruguay Round*. PhD Thesis. Kingston, Ontario: Queen's University.
- WTO (1995). *Press Release*. Geneva: March 28, 1995
- Yarbrough, Beth V, and Robert M Yarbrough (1987). "Cooperation in the Liberalisation of International Trade: after Hegemony, what?" *International Organisation*, 41, 1, Winter.

ภาษาไทย

- เกริกไกร จีระแพทย์ (๒๕๓๔). มาตรา 301: เสี่ยงเท่าฟ้าหน้าเท่ากลอง กรุงเทพฯ:สวัสดิการกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์
- ประจวบ ไชยสาส์น (๒๕๓๐). ทำนาค้าขาย: หนังสือที่ระลึกในวันคล้ายวันเกิด ฯพณฯ ประจวบ ไชยสาส์น ปี ๒๕๓๐ กรุงเทพฯ: บริษัทสล็อตอินเตอร์เนชั่นแนลจำกัด สิงหาคม

- พีเทอร์ ไมครี อิงภากรณ์ (๒๕๓๘). สามมิติของการเจรจารอบอุรุภัย กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟและสำนักพิมพ์ไฉไล
- มิ่งสรรค์ ขาวสะอาด และ พิศมัย ภูริสินสิทธิ์ เอี่ยมสกุลรัตน์ (๒๕๓๘) “การค้า vs ปัญหาสิ่งแวดล้อม: จากแนวคิดถึงองค์การการค้าโลก” บทความในโครงการวิจัยชุดผลกระทบของรอบอุรุภัย กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ยังไม่ได้พิมพ์เผยแพร่)
- รังสรรค์ หนะพรพันธุ์ (๒๕๓๒). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๕-๒๕๓๐ กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- รังสรรค์ หนะพรพันธุ์ (๒๕๓๖). “สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ ๒๕๕๐ : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์” รายงานประกอบการประชุมวิชาการประจำปี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- รังสรรค์ หนะพรพันธุ์ (๒๕๓๘). สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ ๒๕๕๐ : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ
- รุ่งนภา ศรีวรรณวิทย์ (๒๕๓๘). การเมืองในการค้าระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีการเจรจาต่อรองเรื่องการค้าสินค้าเกษตรในการประชุมแอดค็อรอบอุรุภัย วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบสอบถามชุด ข

I ข้อมูลทั่วไป

ชื่อตัวแปร	รายละเอียด	จำนวน Column	Column ที่	รหัสที่ใช้บันทึก
ข้อ 1 IDFIRM	เลขที่ของบริษัท	3	1-3	คอลัมน์ 1 เป็นรหัสจังหวัด คอลัมน์ 2 เป็นรหัสบริษัท
ข้อ 3 BEGINYR	ปีที่เริ่มดำเนินการ	2	4-5	บันทึกตามที่ตอบ (พ.ศ.) พ.ศ. = ค.ศ. +543
ข้อ 4 BOI	บริษัทได้รับการส่งเสริมการลงทุนหรือไม่	1	6	1. ไม่ 2. เคยได้รับการส่งเสริม 3. อยู่ในช่วงของการส่งเสริม
ข้อ 5 ASSET	มูลค่าสินทรัพย์คงที่ ณ 1 มกราคม 2539	4	10	บันทึกตามที่ตอบ (ล้านบาท) เว้นว่าง = ไม่ตอบ
ข้อ 6 SHARE	บริษัทของท่านเป็นบริษัท	1	11	1. ไทย 100% 2. ร่วมทุนกับต่างประเทศโดยมีหุ้นต่างประเทศต่ำกว่า 50% 3. มีต่างประเทศร่วมทุนเท่ากับหรือมากกว่า 50% 4. เป็นบริษัทลูกของบริษัทข้ามชาติ
NATION	ประเทศที่ร่วมทุน	1	12	ดูจากคู่มือ
ข้อ 7 QUANPR 35	ปริมาณการผลิตรวมของสินค้าทุกชนิดปี 3	8	13-20	บันทึกตามที่ตอบ (หลายต่อเดือน) เว้นว่าง = ไม่ตอบ
QUANPR 36	ปริมาณการผลิตรวมของสินค้าทุกชนิดปี 3	8	21-28	บันทึกตามที่ตอบ (หลายต่อเดือน) เว้นว่าง = ไม่ตอบ
QUANPR 37	ปริมาณการผลิตรวมของสินค้าทุกชนิดปี 3	8	29-36	บันทึกตามที่ตอบ (หลายต่อเดือน) เว้นว่าง = ไม่ตอบ
QUANPR 38	ปริมาณการผลิตรวมของสินค้าทุกชนิดปี 3	8	37-44	บันทึกตามที่ตอบ (หลายต่อเดือน) เว้นว่าง = ไม่ตอบ
QUANPR 39	ปริมาณการผลิตรวมของสินค้าทุกชนิดปี 3	8	45-52	บันทึกตามที่ตอบ (หลายต่อเดือน) เว้นว่าง = ไม่ตอบ