



บทนำ

### ความเป็นมาของแกตต์

เดิม ได้มีความพยายามที่จะก่อตั้งองค์การเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization - ITO) โดยสหรัฐอเมริกา เสนอต่อองค์การสหประชาชาติ เรียกว่า "กฎบัตรฮาวานา" (Havana Charter) แต่ก็ล้มเหลวเพราะสหรัฐอเมริกาไม่ยอมให้สัตยาบัน โดยอ้างว่ามีกฎเกณฑ์ที่กว้างขวางไป และวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแข่งขันระหว่างประเทศไว้ด้วย อย่างไรก็ตามขณะที่มีการร่างกฎบัตรนั้น มีหลายประเทศได้เจรจาตกลงและจัดทำข้อตกลงพิเศษขึ้น เรียกว่า "ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า" หรือ แกตต์ (General Agreement on tariff and Trade - GATT) มีความหมายแทนทั้งตัวข้อตกลงและองค์การ ใช้โดยผ่านพิธีสารการบังคับใช้ชั่วคราว ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การส่งเสริมสัมพันธภาพทางการค้า และเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพ การจ้างงานและการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดต่อการผลิต และแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประเทศ

หลักการและกฎเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญได้แก่ หลักต่างตอบแทน หลักไม่เลือกปฏิบัติ การวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับนโยบายการส่งออกเป็นต้น นอกจากนี้มีการจัดการเจรจาการค้าหลายฝ่าย (MTN) ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2490 ที่เจนีวา และในปัจจุบันนับเป็นรอบที่ 8 เรียกว่า "การเจรจารอบอุรุกวัย" มีกำหนดเริ่มต้น พ.ศ. 2529 สิ้นสุดในปี พ.ศ. 2533 โดยมีประเด็นปัญหาเรื่องการส่งออกสินค้าเกษตร เป็นหัวข้อเรื่องการเจรจาที่สำคัญ

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแกตต์ เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2525 และเข้าร่วมในการเจรจารอบอุรุกวัย ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในฐานะประเทศผู้เข้าร่วมเจรจา

## ความเป็นมาของ เอฟ เอ โอ

สถาบันระหว่างประเทศด้านการเกษตรแห่งแรกก็คือ "สถาบันเกษตรระหว่างประเทศ" ตั้งในปี พ.ศ. 2448 (International Institute of Agriculture - IIA)

โดยมีบทบาทในการเพิ่มผลผลิตด้านอาหาร และเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมและแลกเปลี่ยนข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเกษตรด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2486 องค์การสหประชาชาติ ได้จัดให้มีการประชุมและจัดตั้งคณะกรรมการชั่วคราวเกี่ยวกับอาหารและการเกษตร และในวันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1945) ก็มีการก่อตั้งองค์การอาหารและเกษตร (Food and Agricultural Organization-FAO) อย่างเป็นทางการ โดยมีประเทศต่าง ๆ ให้การลงนามรับรอง 34 ประเทศ และธรรมนูญของ เอฟ เอ โอ เริ่มมีผลบังคับใช้

ในวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2486 สมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ ได้มีมติรับรองจากที่ประชุมให้องค์การอาหาร และเกษตร เข้าเป็นทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การหนึ่งของสหประชาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือในการยกระดับการบริโภคอาหารและมาตรฐานการครองชีพของประชากรทั่วโลก ช่วยให้มีการปรับปรุงสมรรถภาพการผลิต การตลาด และการแจกจ่ายผลิตผลการเกษตร ตลอดจนช่วยปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น เพื่อส่งผลให้มนุษยชาติพ้นจากความหิวโหย และการขาดแคลนอาหาร (มาตรา 1)

ในปี พ.ศ. 2497 คณะกรรมการว่าด้วยปัญหาสินค้าโภคภัณฑ์ (The Committee on Commodity Problems - CCP) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของ เอฟ เอ โอ ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ช่วยไม่ให้สินค้าอาหารและผลิตผลเกษตรที่เหลือเพื่อต้องสูญเสียไป ได้มีการจัดคณะอนุกรรมการย่อยที่ปรึกษาว่าด้วยอาหารเหลือบริโภค (CSD) และหลักการเรื่องการระบายอาหารเหลือบริโภค และข้อผูกพันในการปรึกษาหารือของประเทศสมาชิก (FAO Principle of Surplus Disposal and Consultative Obligation of Member Countries) ซึ่งเกี่ยวกับการระบายข้าวแบบให้ความช่วยเหลือพิเศษ (Sale on Concessional Terms)

ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของ เอฟ เอ โอ เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2490



โครงสร้างของเอฟ เอ โอ ประกอบด้วยองค์การที่สำคัญ 3 องค์การ ได้แก่ 1. ที่ประชุมใหญ่ขององค์การ (Conference) 2. คณะมนตรี (Executive Council) และ 3. สำนักงานเลขาธิการ (Secretariat)

1. ที่ประชุมใหญ่ขององค์การ ตามมาตรา 3 กำหนดให้ประกอบด้วยผู้แทนจากสมาชิกประเทศละ 1 คน จะประชุมทุก ๆ 2 ปี ผู้แทนแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนน 1 เสียง ที่ประชุมใหญ่มีหน้าที่กำหนดแนวนโยบายขององค์การ ให้ความเห็นชอบในโครงการปฏิบัติงานขององค์การ ให้ความร่วมมือกับประเทศสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นของรัฐและมีใช้ของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับอาหาร เกษตร ประมง ป่าไม้ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านี้ เช่น จัดตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน และคณะที่ปรึกษาในเรื่องเหล่านี้ขึ้น เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการเลือกเลขาธิการ

2. คณะมนตรี มีอำนาจอย่างเดียวกับที่ประชุม และอำนาจเฉพาะตามมาตรา 6, 11 และ 14 รวมทั้งอำนาจตามกฎหมายทั่วไปขององค์การระหว่างประเทศ (General Rule of the Organization) ตามมาตรา 24 ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิก 49 ประเทศ อยู่ในวาระ 2 ปี

และเพื่อให้การดำเนินงานของคณะมนตรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการ 3 คณะ ได้แก่ 1. คณะกรรมการด้านโครงการ (Program Committee) 2. คณะกรรมการด้านธรรมนูญและกฎหมาย (Committee on Constitutional and Legal Matters) และ 3. คณะกรรมการด้านการเงิน (Finance Committee) ซึ่งจะมีการประชุมกัน 3-4 ครั้ง ใน 2 ปี

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการดำเนินกิจกรรมขององค์การอีก 5 คณะ ได้แก่ 1. คณะกรรมการด้านปัญหาสินค้าโภคภัณฑ์ (Committee on Commodity Problems: CCP) 2. คณะกรรมการด้านประมง (Committee on Fisheries: COFI) 3. คณะกรรมการด้านวนศาสตร์ (Committee on Forestry: COFO) 4. คณะกรรมการด้านความมั่นคงของอาหารโลก (Committee on World Food Security) และ 5. คณะกรรมการด้านการเกษตร (Committee on Agriculture : COAG)

3. สำนักงานเลขาธิการ ภายใต้การดำเนินงานของเลขาธิการ มีหน้าที่ด้านการจัดงบประมาณ การบริหารงาน และอื่น ๆ

ความเป็นมาของรัฐบัญญัติความมั่นคงทางอาหาร พ.ศ. 2528 หรือ ฟาร์มแอกต์

นโยบายการเกษตรของสหรัฐฯ ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มุ่งจะยึดตามกฎหมายการปรับปรุงการเกษตร 1933 (The Agriculture Adjustment Act - AAA) เป็นแม่บท ซึ่งมีสาระสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาการผลิตเฉพาะหน้า และมุ่งจะยกระดับรายได้ของเกษตรกร โดยเฉพาะการพยุงราคาผลผลิตภายในประเทศ แต่ในระยะหลังนี้เนื่องจากการค้าสินค้าเกษตรของโลกมีการแข่งขันรุนแรงมากขึ้น ประเทศผู้ผลิตหลายประเทศสามารถผลิตได้นอเพียง และการที่สหรัฐฯ กำหนดราคาขายไว้ค่อนข้างสูงเมื่อราคาตลาดโลกตกต่ำ ทำให้ไม่สามารถขายแข่งได้ ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจสหรัฐฯ ที่เริ่มขาดดุลการค้า ค่าเงินดอลลาร์มีความแข็งตัวมาก และสาเหตุอื่น ๆ เช่นการอ้างว่าประเทศคู่ค้าอื่นค้าไม่เป็นธรรม เช่น ประเทศไทยให้การอุดหนุนการส่งออกข้าว จึงทำให้เกิดความเคลื่อนไหวในการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการค้าของสหรัฐฯ มีผลต่อการกำหนดนโยบายการเกษตรในรัฐบัญญัติฉบับใหม่ คือ The Food Security Act of 1985 หรือฟาร์มแอกต์ (Farm Act) สำหรับกรณีข้าวจะมีกำหนดสิ้นสุดในปี 2534 (ค.ศ.1991) มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกลไกตลาด และมีความยืดหยุ่นมากขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดมาตรการด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก ซึ่งใช้กับการขายทั้งในลักษณะการค้าปกติ (Commercial Sales) ได้แก่โครงการส่งเสริมการส่งออก เป็นต้น และการขายแบบให้ความช่วยเหลือพิเศษ (Concessional Sales) ได้แก่โครงการอาหารเพื่อสันติภาพ (PL 480) ได้ส่งผลกระทบต่อตลาดสินค้าเกษตรโดยเฉพาะสินค้าข้าวในตลาดโลก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่ออัตราการค้าและราคาส่งออกข้าวของประเทศไทยอย่างมาก เป็นส่วนที่จะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

#### ปัญหาและความสำคัญของปัญหา

"ข้าว" เป็นพืชเศรษฐกิจหลักของไทย สำคัญทั้งในแง่ประชากรบริโภคเป็นอาหารหลัก และเป็นสินค้าส่งออก ซึ่งทำรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ทั้งนี้สามารถส่งออกเป็นอันดับหนึ่งของโลกในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีประเทศสหรัฐฯ เป็นคู่แข่งสำคัญ อย่างไรก็ตามการค้าข้าวระหว่างประเทศ นับวันปัญหาก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งในด้านความผันผวนของ



ราคา และความต้องการนำเข้าข้าวของโลกลดลง หลายประเทศในแถบเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย และเกาหลีใต้ จากการดำเนินนโยบายหนึ่งตนเอง โดยพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตข้าว จนสามารถลดการนำเข้า ไม่นำเข้า หรือกลายเป็นผู้ส่งออก

นอกจากนี้การดำเนินการแทรกแซงของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายข้าวของ สหรัฐฯ ตามฟาร์มแอคต์ 1985 ซึ่งกำหนดมาตรการช่วยอุดหนุนภายใน และการส่งออก เช่น การจ่ายชดเชย สินเชื่อการตลาด การประกาศราคาตลาดโลก (World Price) รวมทั้งโครงการสนับสนุนการส่งออก ทั้งการขายตามวิถีทางการค้า เช่น โครงการค้ำประกันสินเชื่อ และการขาย โดยให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ PL 480 เป็นต้น ล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าวไทย ต้องประสบกับปัญหาการแข่งขันในตลาดที่สาม หรือตลาดโลกมากขึ้น เช่น การขายข้าวได้ในราคาต่ำ รายได้ การส่งออกลดลง การสูญเสียตลาดและอุปสรรคในการขายหรือแสวงหาตลาดใหม่ ๆ

ดังนั้นประเด็นปัญหาสำคัญ ซึ่งเป็นมูลเหตุของการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ ก็คือ การดำเนิน มาตรการช่วยอุดหนุนในส่วนของ "ข้าว" โดยสหรัฐฯ ตามฟาร์มแอคต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการสนับสนุนการส่งออกที่ผลต่อข้าวไทย อันเป็นการบิดเบือนสภาพโครงสร้างตลาดข้าว และทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกไม่เป็นไปตามกลไกตลาดอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ขัดต่อกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างไร ที่รัฐบาลไทยสามารถหยาบยกขึ้นกล่าวอ้าง ประท้วงร้องเรียน ทั้งในเวทีระหว่างประเทศ และการเจรจาโดยตรงกับสหรัฐฯ เพื่อหนทางในการแก้ไข บรรเทาให้เบาบาง ซึ่งผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวต่อไป

#### วัตถุประสงค์และขอบเขตของวิทยานิพนธ์

วัตถุประสงค์ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ก็เพื่อเสริมความเข้าใจและตระหนักถึงปัญหาการ ดำเนินมาตรการอุดหนุนภายใน และการส่งออกข้าวของสหรัฐฯ ตามฟาร์มแอคต์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้าวไทยเป็นอย่างมากในปี 2529 โดยการศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์การช่วยอุดหนุนประเภท ที่มีผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดที่สาม และมีการป้องกันเยียวยาโดยการระงับข้อพิพาทของ แกตต์ และหลักการระบายส่วนเกิน รวมทั้งพันธะการปรึกษาหารือของ เอฟ เอ โอ ว่ามีกฎเกณฑ์ และกลไกอย่างไร ในอันที่รัฐบาลไทยในขณะนั้นสามารถนำมาปรับใช้กับกรณีดังกล่าว หรือใช้ ประโยชน์ได้ประการใดบ้าง

ขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ บทที่ 1 "สภาพการค้าข้าวระหว่างประเทศ" กล่าวถึงลักษณะทั่วไปและสภาพการค้าของตลาดข้าวระหว่างประเทศ บทที่ 2 "ฟาร์มแอนด์" แสดงถึงนโยบายข้าวสำหรับรัฐฯ ในอดีตถึงปัจจุบันรวมทั้งมาตรการช่วยเหลือที่สำคััญ บทที่ 3 "หลักกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือของแกตต์ และหลักการระบายส่วนเกินของเอฟ เอ โอ" ในส่วนของแกตต์จะพิจารณามาตรา 16 และ 23 เป็นหลัก และกล่าวรวมไปถึงมาตราที่เกี่ยวข้องในข้อตกลงการค้าช่วยเหลือ บทที่ 4 "การปรับใช้หลักกฎหมายของแกตต์ และเอฟ เอ โอ" วิเคราะห์ว่าสามารถช่วยแก้ไขปัญหาฟาร์มแอนด์ 1985: ข้าวไทย ได้อย่างไร มีทางเลือกประการใด บทที่ 5 "สรุปและข้อเสนอแนะ" แนวทางที่ควรนำไปแก้ไขปัญหาคือได้บางประการ

#### วิธีการวิเคราะห์ปัญหา

เสนอข้อมูลต่าง ๆ อันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพของปัญหา ทั้งในลักษณะโดยทั่วไป และโดยเฉพาะเจาะจง รวมทั้งหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในบทที่ 1-3 เพื่อเป็นการปูพื้นฐานในการวิเคราะห์การนำมาปรับใช้ซึ่งหลักกฎหมายของแกตต์ และ เอฟ เอ โอ กรณีปัญหาฟาร์มแอนด์ : ข้าวไทย ในบทที่ 4

การวิเคราะห์โดยอาศัยหลักกฎหมายของแกตต์ และเอฟ เอ โอ ทั้งนี้หลักการระบายส่วนเกินของ เอฟ เอ โอ เป็นอีกทางเลือกหนึ่งซึ่งสามารถใช้ควบคู่กับหลักกฎหมายของแกตต์ ในลักษณะเป็นเหตุหรือพื้นฐานทางกฎหมายที่จะหยิบยกขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองให้กับไทย และสร้างแรงกดดันสำหรับรัฐฯ

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากวิทยานิพนธ์นี้

1. ทำให้ทราบถึงนโยบายข้าวของสหรัฐฯ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสนับสนุนการส่งออก ของฟาร์มแอนด์ 1985 ซึ่งส่งผลกระทบต่อข้าวไทย
2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และกลไกที่บัญญัติไว้ในหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือของแกตต์ และหลักการระบายส่วนเกินของเอฟ เอ โอ
3. ข้อเสนอ ข้อคิด และข้อสังเกต ทางกฎหมายบางประการ ในการนำมาปรับใช้ซึ่งหลักกฎหมายของแกตต์ และเอฟ เอ โอ กรณีปัญหาฟาร์มแอนด์ ซึ่งมีผลทำให้ "ราคาข้าวไทยตกต่ำ" อย่างมาก ในปี 2529