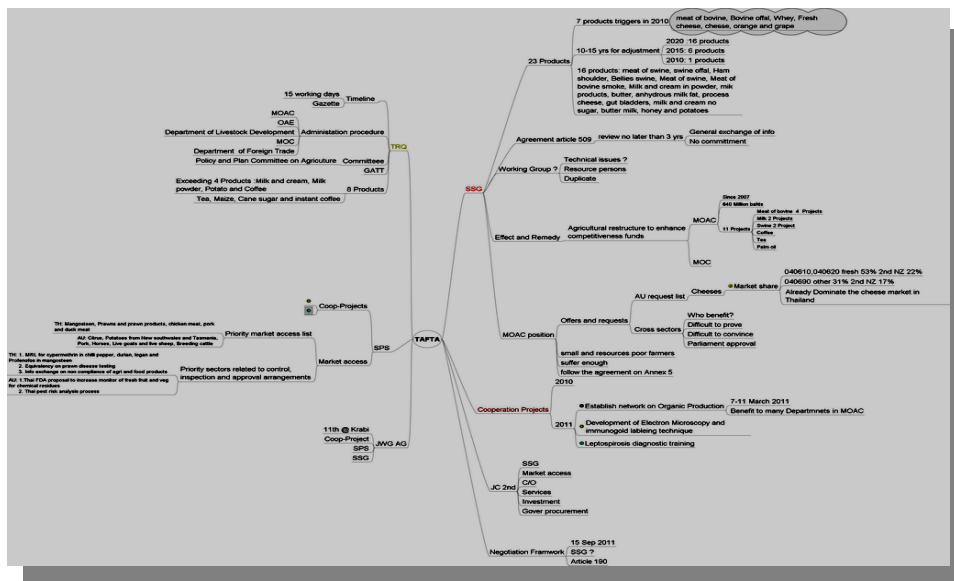




การกำหนดแนวทางการเจรจาเปิดตลาด สินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทย ภายใต้กรอบ FTA อาเซียน-จีน



เอกสารวิชาการ

Technical Paper

สำนักเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ

Bureau of International Agricultural Economics

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

Office of Agricultural Economics

ตุลาคม 2555

October 2012

บทคัดย่อ

การกำหนดแนวทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทยภายใต้กรอบ FTA อาเซียน-จีน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้แนวทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทยที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับพันธกรณีของความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าและพิธีสารที่เกี่ยวข้องภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน จากการศึกษาพบว่า การกำหนดท่าที่เจรจาสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ของไทย ในการเจรจากับจีนภายใต้กรอบ FTA อาเซียน-จีน ควรจะกำหนดเป็นท่าที่เชิงรับ และโดยที่การเจรจาในประเด็นนี้มีการแบ่งฝ่ายที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อย่างชัดเจน ดังนั้น เป้าหมายการเจรจาที่ควรจะสามารถสรุปผลกันได้ คือ เป้าหมายในระดับซึ่งเป็นขอบเขตจำกัดในการเจรจา ถ้าต่ำกว่าระดับนี้คู่เจรจาย่อมจะเสียมากกว่าได้ ซึ่งเกินขอบเขตที่ต่างฝ่ายจะยอมเจรจาด้วย

ผลการศึกษาได้เสนอสถานการณ์สมมติที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และแนวทางการเจรจาของฝ่ายไทยไว้ดังต่อไปนี้

(1) หากจีนเสนอให้นำสินค้า TRQ มาลดภาษี โดยใช้รูปแบบการลดภาษีซึ่งตกลงกันไปแล้วในกรอบ FTA อาเซียน-จีน ไทยจะมีทางเลือกในการเจรจาอย่างน้อย 4 แบบ คือ ควรอ้างอิงข้อตกลงและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาสินค้า TRQ ว่าการลดภาษีตามรูปแบบการลดภาษีที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งจะหมายถึงอัตราภาษีในโควตาเท่านั้น หรือ เสนอรูปแบบการลดภาษีแบบใหม่ เพื่อให้มีอัตราภาษีสุดท้ายใกล้เคียงกับอัตราภาษีนอกโควตาของกลุ่มสินค้าที่มีความอ่อนไหวของไทยต่อจีน หรือ ไทยยอมลดภาษีของสินค้า TRQ บางรายการตามรูปแบบของสินค้าอ่อนไหวสูง สำหรับกลุ่มที่สินค้าไม่มีความอ่อนไหวต่อจีนมาก แต่ในกลุ่มสินค้าที่มีความอ่อนไหวต่อจีนจะขอให้เปลี่ยนตามความผูกพันที่จะเกิดขึ้นในอนาคตภายใต้กรอบ WTO หรือ เสนอให้ทั้งสองฝ่ายยกเลิกภาษีและปริมาณสินค้า TRQ อย่างสมบูรณ์

(2) หากจีนเสนอให้ขยายปริมาณโควตาสำหรับสินค้า TRQ ไทยควรขอให้มิโควตาเฉพาะประเทศ โดยใช้การคำนวณปริมาณโควตาที่จะขยายซึ่งควรใช้ปริมาณโควตาที่ผูกพันไว้กับ WTO เป็นฐานในการคำนวณ และ

(3) หากจีนเสนอให้เจรจาสินค้า TRQ ภายใต้กรอบความร่วมมืออื่นๆ ไทยควรจะไม่รับข้อเสนอนี้ โดยต้องอ้างกับจีนว่าหากมิได้อยู่ภายใต้กรอบ FTA ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ซึ่งผิดหลักการขององค์การการค้าโลก แต่ไทยยินดีที่จะพิจารณาในกรอบ FTA อาเซียน-จีนต่อไป ตามพันธกรณีที่ได้มีการตกลงกันไว้แล้ว

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1	บทนำ
1.1	ความสำคัญของการศึกษา 1
1.2	วัตถุประสงค์ของการศึกษา 2
1.3	ขอบเขตการศึกษา 2
1.4	วิธีการศึกษา 2
1.5	ข้อจำกัดของการศึกษา 2
1.6	นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง 3
1.7	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 4
บทที่ 2	การตรวจเอกสาร แนวคิดและทฤษฎี
2.1	การตรวจเอกสาร 5
2.2	แนวคิดและทฤษฎี 7
บทที่ 3	ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ACFTA) และการค้าสินค้าเกษตรระหว่างไทย-จีน
3.1	ภูมิหลังความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ACFTA) 10
3.2	ข้อตกลงและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาสินค้า TRQ 12
3.3	สถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรภายหลังความตกลง ACFTA มีผลบังคับใช้ 15
3.4	การผูกพันสินค้าโควตาภาษี (TRQ) ของไทยและจีนภายใต้ WTO 19
3.5	การนำเข้าสินค้า TRQ ของไทยและจีน ช่วงปี 2550-2552 21
บทที่ 4	ผลการศึกษา
4.1	การวิเคราะห์เป้าหมายของไทยและจีนในการเจรจาสินค้า TRQ 27
4.2	การประเมินสถานการณ์ของการเจรจาต่อรอง 30
4.3	แนวทางการเจรจาต่อรองของไทยในเชิงกลยุทธ์ 35

บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ	
5.1	สรุป	40
5.2	ข้อเสนอแนะ	43
เอกสารอ้างอิง		45
ภาคผนวก:	การนำเข้ารายการสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ของไทยและจีน	46

สารบัญตาราง

	หน้า	
ตารางที่ 3.1	สรุปเงื่อนไขเวลาและการลดภาษีตามข้อตกลง ACFTA	10
ตารางที่ 3.2	มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรระหว่างไทย-จีน ปี 2546-2553 (ม.ค.-มิ.ย.)	16
ตารางที่ 3.3	มูลค่าการค้าสินค้าผักระหว่างไทย-จีน ปี 2546-2553 (ม.ค.-มิ.ย.)	17
ตารางที่ 3.4	สัดส่วนของมูลค่าส่งออกมันสำปะหลัง (พิกัด 0714.10) เทียบกับมูลค่าการส่งออก สินค้าผักทั้งหมดจากไทยไปจีน ปี 2546-2553 (ม.ค.-มิ.ย.)	17
ตารางที่ 3.5	มูลค่าการค้าสินค้าผัก ไม่รวมมันสำปะหลัง (พิกัด 0714.10) ระหว่างไทย-จีน ปี 2546-2553 (ม.ค.-มิ.ย.)	17
ตารางที่ 3.6	มูลค่าการค้าสินค้าผลไม้ระหว่างไทย-จีน ปี 2546-2553 (ม.ค.-มิ.ย.)	18
ตารางที่ 3.7	ปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของไทย ช่วงปี 2550-2552	22
ตารางที่ 3.8	ปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของจีน ช่วงปี 2550-2552	24
ตารางที่ 4.1	การลดภาษีสินค้า TRQ ของจีนตามรูปแบบการลดภาษีสินค้าอ่อนไหวสูง	30
ตารางที่ 4.2	การลดภาษีสินค้า TRQ ของไทยตามรูปแบบการลดภาษีสินค้าอ่อนไหวสูง	32
ตารางที่ 4.3	สัดส่วนของปริมาณการนำเข้าในสินค้า TRQ ของจีนจากไทย (เฉลี่ยช่วงปี 2550-2552)	33
ตารางที่ 4.4	สัดส่วนของปริมาณการนำเข้าในสินค้า TRQ ของไทยจากจีน (เฉลี่ยช่วงปี 2550-2552)	34
ตารางที่ 4.5	ผลจากการลดภาษีสินค้า TRQ ของไทยตามรูปแบบ Modality “X”	37

สารบัญตารางผนวก

		หน้า
ตารางผนวกที่ 1	ปริมาณการนำเข้าสำหรับรายการสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ของไทย ช่วงปี พ.ศ. 2550-2552	47
ตารางผนวกที่ 2	ปริมาณการนำเข้าสำหรับรายการสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ของจีน ช่วงปี พ.ศ. 2550-2552	50

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 4.1	สรุปการประเมินสถานการณ์ แนวทางเจรจา และเป้าหมายการเจรจา ในเรื่อง TRQ ของไทย ภายใต้กรอบ ACFTA	39

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความสำคัญของการศึกษา

สืบเนื่องจากอาเซียนและจีนมีการลงนามกรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน-จีน ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน 2545 เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการเจรจาความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN-China Free Trade Agreement: ACFTA) ซึ่งครอบคลุมด้านการค้าสินค้า การค้าบริการ การลงทุน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจในสาขาต่างๆ และต่อมาได้มีข้อตกลงก่อนการมีความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า (Early Harvest Package: EHP) โดยกำหนดให้ประเทศภาคีต้องเริ่มทยอยลดภาษีสินค้าบางรายการลงทันที ของสินค้าเกษตรทุกรายการในตอนสินค้าที่ 01 ถึงตอนสินค้าที่ 08 เช่น เนื้อสัตว์ ประมง นมและผลิตภัณฑ์ ผักและผลไม้ ให้เหลือร้อยละ 0 ภายใน 3 ปี (พ.ศ. 2547-2549) และในส่วนของไทยกับจีนได้มีข้อตกลงพิเศษแบบพหุภาคี ในการยกเลิกภาษีสินค้ากลุ่มผักและผลไม้ ระหว่างกัน ให้เหลือร้อยละ 0 ทันที ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 โดยได้ระบุไว้ด้วยว่า “หากสินค้าใดเป็น สินค้าที่มีโควตาภาษี (Tariff Rate Quota: TRQ) จะยังลด/เลิกเฉพาะภาษีในโควตาเท่านั้น แต่ยังคงปริมาณโควตาและภาษีนอกโควตาตามที่ผูกพันไว้ในกรอบ WTO”

การเจรจาภายใต้กรอบ ACFTA ในระยะต่อมา ได้มีพัฒนาการของการเจรจาจนเกิดเป็นความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า (Agreement on Trade in Goods) โดยกำหนดว่า สินค้าที่กำหนดไว้ในกลุ่มสินค้าปกติ (ประมาณร้อยละ 90 ของรายการสินค้าทั้งหมด) จะต้องทยอยลดภาษีตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2548 จนเหลือร้อยละ 0 ในวันที่ 1 มกราคม 2553 และกำหนดให้สินค้าในกลุ่มสินค้าอ่อนไหว/สินค้าอ่อนไหวสูงจะต้องทยอยลดภาษีลงแบบขั้นบันไดในปี พ.ศ. 2558 และ พ.ศ. 2561 โดยอัตราภาษีสุดท้ายไม่ต้องเหลือร้อยละ 0 ทั้งนี้ภายใต้ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้านี้ได้กล่าว ได้ระบุให้มีกรอบระยะเวลาดำเนินการในการเจรจาและการปฏิบัติตามพันธกรณีด้วย โดยสินค้า TRQ ได้มีระบุรายละเอียดไว้เช่นกัน ในภาคผนวกที่ 2 (รูปแบบการลดภาษีสำหรับสินค้าอ่อนไหว) ข้อ 7 ของความตกลงฯ สรุปได้ว่า “ประเทศภาคีจะต้องเจรจาจนได้ข้อสรุปในรูปแบบการลดภาษีของสินค้าทั้งภายในโควตาและนอกโควตาภายในวันที่ 31 มีนาคม 2548” และต่อมาเมื่อประเทศภาคีเห็นพ้องกันว่า ไม่สามารถดำเนินการในประเด็นต่างๆ (รวมถึงการเจรจาในสินค้า TRQ) ได้ทันตามที่กำหนดไว้ จึงได้มีการลงนามในพิธีสารเพื่อขอแก้ไขความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าฯ ซึ่งภายใต้พิธีสารนี้เอง ใน Article 3 ได้ระบุให้มีการแก้ไขภาคผนวกที่ 2 ข้อ 7 เสียใหม่ โดยตัดกำหนดวันแล้วเสร็จออกไป แต่ยืนยันยันทันทีจะให้ประเทศภาคีต้องเจรจาจนได้ข้อสรุปในรูปแบบการลดภาษีของสินค้าทั้งภายในโควตาและนอกโควตาต่อไป

ดังนั้น จากข้อผูกพันของการเจรจาต่อเนื่อง (ภายใต้ภาคผนวกที่ 2 ของข้อตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า) จึงเป็นพันธกรณีในอนาคต ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ในฐานะหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาการเกษตรของประเทศ และเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดท่าทีในการเจรจาด้านสินค้าเกษตรร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ ควรจะต้องศึกษาวิเคราะห์สินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทยและจีน เพื่อที่จะสามารถกำหนดท่าทีและแนวทางที่ชัดเจนภายใต้ข้อจำกัดของกรอบพันธกรณีที่ได้ตกลงไปแล้ว

และสามารถวางแผนทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทยในเชิงกลยุทธ์ภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ เพื่อแสวงหาโอกาสในการส่งออกให้มากขึ้น หรือเพื่อเสนอแนะแนวทางเชิงป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบจากการเปิดตลาด ที่จะเกิดขึ้นกับเกษตรกรของไทยให้มันน้อยที่สุด

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อวิเคราะห์ท่าทีการเจรจาสำหรับสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทยว่าควรจะเป็นท่าทีเชิงรุกหรือเชิงรับ ในการเจรจากับจีน ภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน

1.2.2 เพื่อคาดการณ์เป้าหมายในการเจรจาในประเด็นสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของฝ่ายไทยและฝ่ายจีน

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางตอบสนองสำหรับฝ่ายไทย สำหรับการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีในอนาคต ภายใต้ข้อสมมติในสถานการณ์ที่เป็นไปได้

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 ศึกษารายละเอียดกฎ ระเบียบ ข้อผูกพันของความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าและพิธีสารที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษี

1.3.2 วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทย และเงินจากแหล่งนำเข้าสำคัญ ในช่วงปี 2550-2552 เทียบเคียงกับปริมาณโควตาในปัจจุบัน

1.4 วิธีการศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษาที่จะนำมาใช้ในการศึกษา คือ

1.4.1 การรวบรวมข้อมูล: ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ในช่วงปี 2546-2553 สำหรับสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทยและจีน โดยข้อมูลการนำเข้าสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีจำนวน 23 รายการ (รวม 53 พิกัดศุลกากร) ของไทยจากแหล่งนำเข้าสำคัญจะใช้ข้อมูลจากเว็บไซต์กรมศุลกากร ในขณะที่การนำเข้าสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีจำนวน 9 รายการ (รวม 45 พิกัดศุลกากร) ของจีนจากแหล่งนำเข้าสำคัญจะใช้ข้อมูลจากเว็บไซต์ขององค์การ United Nations Conference on trade and Development (UNCTAD)

1.4.2 การวิเคราะห์ข้อมูล: จะใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูล 2 ลักษณะคือ

(1) การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ โดยจัดทำเป็นตาราง/แผนภาพเพื่อบรรยายสถานการณ์การค้า อัตราภาษีนำเข้าในสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทยและจีน และ

(2) การวิเคราะห์เชิงปริมาณ โดยใช้ค่าเฉลี่ย อัตราการเติบโตของการค้า ส่วนแบ่งการตลาด การเติมเต็มปริมาณโควตา เพื่อวิเคราะห์ทิศทางการเจรจาที่เหมาะสมของไทย

1.5 ข้อจำกัดของการศึกษา

ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์จะเน้นเพียง “ปริมาณการนำเข้า” เท่านั้น เนื่องจากหากใช้ข้อมูล “มูลค่าการนำเข้า” ซึ่งเป็นการผสมผสานของปริมาณและราคาใช้ในการวิเคราะห์ อาจจะทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ ประกอบกับวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาคือการหาแนวทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของกันและกันเท่านั้น การพิจารณาเฉพาะปัจจัย “ปริมาณการนำเข้า” จึง

จะเป็นประโยชน์มากกว่า และเนื่องจากข้อจำกัดในการสืบค้นข้อมูลปริมาณการนำเข้าของจีน ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการศึกษามีได้เน้นไปที่ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณ หากแต่ต้องการได้แนวทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทยที่เหมาะสมกับสถานการณ์ และสอดคล้องกับพันธกรณีของความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าและพิธีสารที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการเจรจาขั้นต่อไป ดังนั้น การศึกษานี้จึงจะใช้ “ปริมาณการนำเข้ารวม” มาพิจารณาทั้งในกรณีของไทยและกรณีของจีน เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำซึ่งกันและกัน และขจัดปัญหารายละเอียดของการบริหารจัดการโควตาในทางปฏิบัติออกไป

1.6 นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากคำศัพท์บางคำที่ปรากฏอยู่ในการศึกษานี้ เป็นคำศัพท์ที่นิยมใช้เฉพาะในงานด้านเจรจาการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น จึงขอขยายความคำศัพท์บางคำที่อาจถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งในการศึกษา ดังนี้

1.6.1 ตอนสินค้า (Chapter) คือ การรวบรวมประเภทสินค้าเข้าไว้ด้วยกันตามมาตรฐานสากล เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลในทางสถิติ ซึ่งกำหนดโดยใช้ระบบ Harmonization System (HS Code) โดยสามารถแบ่งเป็นประเภทย่อยได้จนถึง 10 หลัก โดยในการกำหนดระดับตอนสินค้านั้น จะใช้เพียงเลข 2 หลักแรกเท่านั้น เช่น ตอนที่ 01 หมายถึง สัตว์มีชีวิต ตอนที่ 02 หมายถึง เนื้อสัตว์ใช้บริโภค ตอนที่ 03 หมายถึง ปลาและสัตว์น้ำ ตอนที่ 04 หมายถึง ผลิตภัณฑ์นม และผลิตภัณฑ์จากสัตว์ที่บริโภคได้ ตอนที่ 05 หมายถึง ผลิตภัณฑ์จากสัตว์ที่ไม่ได้ระบุหรือรวมไว้ในที่อื่น ตอนที่ 06 หมายถึง ต้นไม้และพืชอื่นๆ ตอนที่ 07 หมายถึง พืชผักใช้บริโภค และตอนที่ 08 หมายถึง ผลไม้ เป็นต้น

1.6.2 สินค้าที่มีโควตาภาษี (Tariff Rate Quota: TRQ) คือ สินค้าซึ่งมีการกำหนดปริมาณนำเข้า โดยมีอัตราภาษีนำเข้าที่แตกต่างกันระหว่างการนำเข้าภายในปริมาณโควตาที่กำหนด และการนำเข้าภายนอกโควตา

1.6.3 ความตกลง ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA) คือ ความตกลงการค้าเสรีระหว่างอาเซียน และสาธารณรัฐประชาชนจีน

1.6.4 สินค้าเร่งลดภาษี (Early Harvest) หมายถึง กลุ่มสินค้าที่คู่เจรจาตกลงร่วมกันว่าจะยกเลิกภาษีนำเข้า/ทยอยยกเลิกภาษีนำเข้าก่อนสินค้ากลุ่มอื่นๆ

1.6.5 สินค้าปกติ (Normal Track: NT) หมายถึง กลุ่มสินค้าที่คู่เจรจาเห็นว่าจะไม่มีการกระทบต่อผู้ผลิตภายในประเทศมากนักหากมีการลดภาษีนำเข้า และมีความพร้อมในการลดภาษี ซึ่งจะทยอยลดภาษีจนเหลือร้อยละ 0 หรืออัตราภาษีที่กำหนดภายในระยะเวลาช่วงหนึ่ง (5-7 ปีโดยปกติ)

1.6.6 สินค้าอ่อนไหว / สินค้าอ่อนไหวสูง (Sensitive List: SL / Highly Sensitive List: HSL) หมายถึง กลุ่มสินค้าที่คู่เจรจาเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อผู้ผลิตภายในประเทศหากมีการลดภาษีนำเข้า และต้องการระยะเวลาปรับตัวยาวนานกว่าสินค้าปกติ ซึ่งจะทยอยลดภาษีจนเหลือในอัตราภาษีที่กำหนดภายในระยะเวลาช่วงหนึ่ง (10-20 ปีโดยปกติ)

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

มีข้อมูลการศึกษาเชิงวิชาการเพื่อประกอบการชี้แจงของหน่วยงาน และเพื่อใช้เป็นข้อเท็จจริง เบื้องต้นประกอบการรับฟังความเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกร และผู้ประกอบการ ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการเจรจาในช่วงต่อไป

บทที่ 2

การตรวจเอกสาร แนวคิดและทฤษฎี

2.1 การตรวจเอกสาร

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (2549) ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำการศึกษา “การศึกษาผลกระทบและการกำหนดท่าทีไทยต่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างอาเซียนกับสาธารณรัฐเกาหลี” โดยผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดท่าทีของไทยในสินค้าเกษตร พบว่า ข้าวจะเป็นสินค้าหลักที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่วัดโดยการขยายตัวของ GDP และ/หรือ Gain from Trade จากข้อตกลงการเปิดการค้าเสรีกับเกาหลี โดยที่ไม่มีสินค้าอื่นใดสามารถทดแทนประโยชน์นี้ได้ ข้อเสนอเชิงนโยบายในภาพรวมจึงอาศัยข้อค้นพบจากการศึกษาผลกระทบข้างต้น และได้เสนอให้จัดทำกรอบการเจรจาที่นำเอาข้าวมาเป็นตัวตั้งในการเจรจา โดยอาจยอมแลกกับรถยนต์สำเร็จรูปนำเข้าที่มีความจุกระบอกสูบเกินกว่า 3,000 c.c. เป็นต้น หากสินค้าข้าวถูกตัดออกจากการเจรจาผลประโยชน์ของไทยที่จะได้รับจะมีเพียงการลดความเสียหายจากการขาดดุลการค้าแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากความโดดเด่นในผลประโยชน์ของข้าวที่ไม่มีสินค้าอื่นทดแทนได้

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และชาติชาย เชษฐสุมน (2549) ได้ทำการศึกษา “กลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการเจรจาความตกลงการค้าเสรี” ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ไทยต้องประสบกับปัญหาหลายประการเกี่ยวกับการทำความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการทำความตกลงว่าด้วยการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) กับนานาประเทศ คือ นอกจากการขาดแคลนข้อมูลพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็นในการเจรจาต่อรองแล้ว ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือปัญหาความไม่เป็นประชาธิปไตยของกระบวนการทำสนธิสัญญาและความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศของไทย ซึ่งเกิดจากเหตุผล 4 ประการใหญ่ๆ ได้แก่ (1) ขาดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดประเภทของสนธิสัญญาไว้ให้ชัดเจนแน่นอนว่าสนธิสัญญาประเภทใดบ้างเป็นสนธิสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่รัฐบาลจะสามารถลงนามผูกพันได้ และในกรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญดังกล่าว องค์กรใดจะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าว (2) ขาดกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเกี่ยวกับกระบวนการในการทำสนธิสัญญาบางประเภทโดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงว่าด้วยการค้าเสรี (FTA) เพื่อให้กระบวนการในการทำสนธิสัญญาทางการค้ามีเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตย ขณะเดียวกันก็มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ (3) ไม่มีหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญและเป็นอิสระจากอำนาจบริหาร (Independent Administrative Authority: IAA) ที่จะรับผิดชอบโดยตรงในการศึกษาวิจัยและนำเสนอรายงานเกี่ยวกับผลกระทบด้านดีและด้านเสียที่จะเกิดกับเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ การประกอบอาชีพและวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน รวมทั้งประโยชน์ที่ประเทศจะได้รับจากการทำความตกลงว่าด้วยการค้าเสรี (National Interest Analysis Report: NIA) ซึ่งมาจากการศึกษารวบรวมข้อมูลทุกด้าน ตลอดจนการเปิดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และ (4) การที่มิได้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Guideline) ของฝ่ายบริหาร เพื่อกำหนดแนวทางการทำงานของกระทรวงการต่างประเทศ และของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความถูกต้อง

ชัดเจนในการปฏิบัติงาน อีกทั้งฝ่ายรัฐสภาก็ได้จัดทำเอกสารทำนองเดียวกันนี้ให้แก่สมาชิกเพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายรัฐบาลด้วย

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (2548) ได้มอบหมายให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษา “โครงการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการเปิดเสรีการค้าอาเซียน-จีน” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อติดตาม และประเมินผลกระทบการเปิดเสรีภายใต้กรอบอาเซียน-จีน ในส่วนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว รวมทั้งที่กำลังจะเปิดเสรีต่อไป ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การค้าเสรีอาเซียน-จีน มิได้ส่งผลกระทบต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยมากนัก อย่างไรก็ตาม ผลของข้อตกลงฯ จะส่งผลให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของไทยเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นโดยรวมร้อยละ 0.13 ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมดังกล่าว จะเกิดขึ้นในช่วงที่มีการลดภาษีสำหรับกลุ่มสินค้าปกติเป็นหลัก คือระหว่างปี 2548-2553 และเมื่อพิจารณาการส่งออกของประเทศไทยหลังการเปิดการค้าเสรีพบว่า ประเทศไทยจะมีการส่งออกสินค้าไปจีนเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 23.62 แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยจะส่งออกไปประเทศกลุ่มอาเซียน และประเทศคู่ค้าอื่นในตลาดโลกลดลงด้วยอัตราร้อยละ 0.62 และร้อยละ 0.26 ตามลำดับ ผลต่อภาวะการนำเข้า แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยจะมีการนำเข้าจากจีนเพิ่มขึ้นถึงอัตราร้อยละ 95.79 แต่จะนำเข้ลดลงจากกลุ่มประเทศอาเซียนและประเทศอื่นๆซึ่งอยู่ในอัตราร้อยละ 4.25 และ 2.92 ตามลำดับ ซึ่งโดยสรุปแล้ว ข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีน จะทำให้ประเทศไทยมีการค้ากับกลุ่มประเทศอาเซียนลดลง ในขณะที่จะมีการค้ากับจีนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก แสดงให้เห็นถึงการเบี่ยงเบนทางการค้าระหว่างประเทศที่จะเกิดระหว่างประเทศไทย กลุ่มประเทศอาเซียนอื่นๆ ไปยังประเทศจีน นอกจากนี้ ผลโดยรวมของเขตการค้าเสรี จะทำให้ดุลการค้าของไทยต่อจีนเปลี่ยนแปลงลดลงกว่า 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมีการเปลี่ยนแปลงดุลการค้าลดลงอย่างต่อเนื่องในทุกๆ ช่วงของการลดภาษี

ธรราร รัตนนฤมิตร และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ (2548) ได้ทำการวิเคราะห์เรื่อง “ครบรอบ 2 ปี FTA ไทย-จีน: ผลกระทบและความเข้าใจผิดบางประการ” ซึ่งผลการศึกษาพบว่า (1) การขาดดุลการค้าโดยรวมของไทยต่อจีนที่เพิ่มขึ้นไม่ได้เกิดจาก FTA ไทย-จีน แต่เกิดจากการขยายตัวของการนำเข้าสินค้าของไทยจากจีนโดยเฉพาะสินค้าทุนและวัตถุดิบในภาคอุตสาหกรรมที่สูงขึ้น (2) การขาดดุลการค้าของไทยต่อจีนเป็นปรากฏการณ์ชั่วคราว ในช่วงแรกของโครงการ Early Harvest Package (3) การนำเข้ากระเทียมจากจีนที่เพิ่มขึ้นมากไม่ได้เกิดจากการลดภาษีตามความตกลง FTA ไทย-จีน แต่เป็นเพราะต้นทุนการผลิตของจีนต่ำกว่าไทยมาก และการที่ไทยอนุญาตให้นำเข้าจากจีนได้ตั้งแต่ปี 2002 จากเดิมที่ให้นำเข้าได้เฉพาะจากประเทศลาว และ (4) FTA ไทย-จีน มีผลสนับสนุนการส่งออกมันสำปะหลังจากไทยไปจีนบ้าง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยหลักที่มีความสำคัญมากกว่าก็คือ ความต้องการนำเข้มันสำปะหลังที่เพิ่มขึ้นของจีนเอง นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังได้ชี้ให้เห็นประเด็นต่างๆ ที่สำคัญอีกหลายประการ อาทิ (1) แม้ FTA ไทย-จีน ไม่ได้เป็นสาเหตุของการขาดดุลการค้าของประเทศไทย และตรงกันข้ามกลับช่วยเพิ่มการเกินดุลการค้าต่อจีนก็ตาม ดุลการค้าไม่ควรเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดในการทำความตกลงการค้าเสรี (2) เป้าหมายที่ควรได้รับความสำคัญคือ การเพิ่มสวัสดิการของประชาชน และการปรับโครงสร้างการผลิตของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยนัยนี้ FTA ไทย-จีน ถือว่ามีผลน้อยมากต่อประเทศไทย เนื่องจากยังไม่ได้มีผลต่อการเพิ่มสวัสดิการของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ (3) แม้ FTA ไทย-จีน จะมีผลสนับสนุนการ

ส่งออกผักผลไม้บางรายการจากไทยไปจีนเช่น มันสำปะหลัง แต่ติดต่อของไทยในตลาดผักผลไม้จีนดังกล่าว จะหมดไป ในเดือนมกราคม 2549 เมื่อความตกลงอาเซียน-จีน มีผลบังคับใช้ (4) แม้ผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นต่อเกษตรกรผู้ปลูกหอมกระเทียมจะไม่ได้เกิดขึ้นจากความตกลง FTA เป็นหลัก ผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ชี้ให้เห็นถึงการขาดการเตรียมการของภาครัฐในการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งในด้านการบรรเทาความเดือดร้อนและการช่วยเหลือการปรับตัว (5) สาเหตุหนึ่งของความเข้าใจผิดต่อผลกระทบของ FTA ไทย-จีนน่าจะเนื่องมาจากการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกำหนดนโยบายการเปิดเสรีทางการค้า ซึ่งทำให้ประชาชนขาดการได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง และไม่มีการเตรียมการที่เหมาะสม รัฐจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีความโปร่งใสและการให้ข้อมูลที่รอบด้านต่อสาธารณะทั้งช่วงก่อน ระหว่าง และช่วงหลังการทำความตกลง

โดยสรุปแล้ว การศึกษาที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นถึงผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นแล้ว จากข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีนทั้งในภาพกว้างและในรายสินค้าย่อย ตลอดจนยังมีบางการศึกษาได้เสนอแนะการกำหนดท่าทีการเจรจาของไทยภายใต้เขตการค้าเสรีหนึ่งๆด้วย อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า ยังขาดการศึกษาซึ่งเน้นศึกษารายละเอียดของผลการเจรจาเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน ที่ได้มีการตกลงกันไว้ จนเกิดเป็นพันธกรณีของประเทศภาคีที่จะต้องปฏิบัติตามไปแล้ว ซึ่งแม้ว่าจะมีบางการศึกษาได้วิเคราะห์ถึงผลการเปิดตลาดของสินค้าบางรายการที่เป็นสินค้าโควตาภาษี (TRQ) ของไทย แต่ก็ยังมี ไม่มีการศึกษาวิเคราะห์การเจรจาของสินค้า TRQ ในขั้นต่อไป จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาประเด็นเหล่านี้ในรายละเอียด เพื่อเตรียมรับสถานการณ์การเจรจาในอนาคตต่อไป

2.2 แนวคิดและทฤษฎี¹

2.2.1 ทฤษฎีเกม (Game Theory)

เป็นแนวทางหรือทฤษฎีที่ใช้ในการเจรจาต่อรองที่มีการศึกษาและนำไปใช้กันในช่วงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นในทางรัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ตลอดจนเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเจรจาต่อรอง เนื่องจากทฤษฎีเกมสามารถที่จะใช้ในการวิเคราะห์และพยากรณ์พฤติกรรมของคู่เจรจา หรือสามารถที่จะพยากรณ์ถึงผลการเจรจาที่จะเกิดขึ้น ในทางวิชารัฐศาสตร์นั้นทฤษฎีเกมก็เคยถูกหยิบยกมาอธิบายในเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมของประเทศต่างๆในโลกยุคสงครามเย็นอันเป็นโลกซึ่งมีการแบ่งระบบการเมืองออกเป็น 2 ขั้ว หรือในทางวิชาเศรษฐศาสตร์ทฤษฎีเกมได้ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาพฤติกรรมกลยุทธ์ (Strategic Behavior) ซึ่งถูกคิดค้นขึ้นมาครั้งแรก ร่วมกันโดย นักคณิตศาสตร์ ชื่อ Von Neumann และนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ Oskar Morgenstern ในปี 1944 จนกระทั่งในปี 1994 (อีก 50 ปีต่อมา) ทฤษฎีเกมโด่งดังมากอีกครั้ง เมื่อ John F. Nash (นักเศรษฐศาสตร์แห่ง Princeton University ประเทศสหรัฐอเมริกา) ได้พัฒนาทฤษฎีเกมจนได้ทฤษฎีที่ว่าด้วย Non-Cooperative Games และได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในที่สุด

¹ เรียบเรียงจากบทความออนไลน์ เขียนโดย Mr.Mathematics (2008) เผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ www.vcharkarn.com

สำหรับในเรื่องการเจรจาต่อรองนั้น ทฤษฎีเกมได้ถูกนำมาใช้กันอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้การเจรจาต่อรองนั้นเป็นตามเงื่อนไขหรือทิศทางที่กำหนดไว้ ทฤษฎีเกมนั้นตั้งอยู่บนสมมุติฐานว่าคุณเจรจานั้น จะมีความรู้ความสามารถเท่าเทียมกันและมีข้อมูลมากเท่าเทียมกัน ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวจะส่งผลให้การเจรจามีข้อยุติในลักษณะที่คาดการณ์ได้ อย่างไรก็ตามทฤษฎีเกมสามารถที่จะใช้ในการอธิบายได้อย่างดี ในกรณีที่ถ้าหากว่าคุณเจรจาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีข้อมูลที่ดีกว่าและมี การเตรียมการที่ดีกว่าย่อมประสบความสำเร็จและได้เปรียบอีกฝ่ายหนึ่งที่ขาดข้อมูลและการเตรียมการ

องค์ประกอบแห่งความสำเร็จในการเจรจาต่อรองบนกรอบของทฤษฎีเกม จะต้องเป็นการผสมผสานระหว่างการเตรียมงานเป็นรูปธรรมในเรื่องของข้อมูลของคุณเจรจาและข้อมูลของตนเอง รวมทั้งทำความเข้าใจในเรื่องจิตวิทยาตลอดจนการสร้างเงื่อนไขเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งได้เข้าใจถึงสถานภาพ และข้อจำกัดด้วยการสร้างความสามารถในการพยากรณ์ (Predictability) อันเป็นเงื่อนไขก่อนการเจรจา (Pre-condition) ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จึงเป็นตัวกำหนดความสำเร็จในการเจรจาต่อรอง (Success Factor) ในกรอบของทฤษฎีเกม

2.2.2 ทฤษฎี H.M.L

เป็นทฤษฎีที่ใช้ในการกำหนดเป้าหมายของแต่ละฝ่ายในการเจรจา ซึ่งโดยทั่วไปเป้าหมายในการเจรจาจะมี 3 ระดับ ดังนี้

(1) High (H) หมายถึง เป้าหมายที่คุณเจรจาต้องการบรรลุในระดับสูงสุด คือ บรรลุระดับร้อยละ 100 ถือได้ว่าเป็นเป้าหมายอุดมคติ (Ideal Position) ที่คุณเจรจายากจะให้เกิดขึ้นสูงสุด

(2) Medium (M) หมายถึง เป้าหมายที่คุณเจรจาต้องการบรรลุในระดับรองลงมา ระดับร้อยละ 75

(3) Low (L) หมายถึง เป้าหมายที่คุณเจรจาต้องการจะได้อย่างน้อยร้อยละ 50 หรือเรียกว่าระดับที่เป็นขอบเขตจำกัด (Limit Position) ในการเจรจา ถ้าต่ำกว่าระดับนี้คุณเจรจายากจะเสียมากกว่าได้ ซึ่งเกินขอบเขตที่ต่างฝ่ายจะยอมเจรจาด้วย

2.2.3 แนวคิดการเจรจาต่อรองเชิงกลยุทธ์ (Strategic Negotiation)

การเจรจาต่อรองหมายถึง กระบวนการในการแก้ไขปัญหาหรือความขัดแย้งระหว่างผู้เกี่ยวข้องมากกว่า 2 ฝ่ายขึ้นไป โดยวัตถุประสงค์ของผู้เข้าร่วมเจรจาต่อรองคือ ต้องการจะหาข้อสรุปที่ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย อาจกล่าวได้ว่าการเจรจาต่อรองจะเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

(1) มีความขัดแย้งหรือความเห็นที่ไม่ตรงกัน หรือมีช่องว่างในการสื่อสารระหว่างผู้ที่เข้าร่วมการเจรจาต่อรอง

(2) องค์ประกอบที่สำคัญที่จะนำไปสู่กระบวนการในการเจรจาต่อรองและอาจนำไปสู่ข้อสรุปได้นั้น จะต้องมีความเจตจำนงของผู้ที่เข้าร่วมเจรจา และหาข้อสรุปร่วมกันในการเจรจาต่อรอง หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีเจตจำนงหรือไม่มีความตั้งใจเข้าร่วมการแก้ไข การเจรจาต่อรองนั้นย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ และถ้าหากมีการเจรจาก็ไม่สามารถนำไปสู่การหาข้อยุติได้

(3) การเจรจาต่อรองที่สามารถหาข้อยุติได้ ต้องหมายความว่าผลจากการเจรจานั้นๆ ฝ่ายที่เข้าร่วมการเจรจาจะต้องเป็นผู้ได้ผลประโยชน์ กล่าวคือ ผลที่ได้จากการหาข้อยุติจะต้องมีมากกว่าผลเสียหรือต้นทุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการเจรจาจะไม่มีทางบรรลุข้อตกลงได้ถ้าหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้และอีกฝ่ายหนึ่งเสีย หรือพูดง่าย ๆ ก็คือเกิดสถานการณ์ที่มีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ ดังนั้นการเจรจาต่อรองนั้นการที่จะนำไปสู่ข้อสรุปได้นั้น จะต้องไม่เกิดปรากฏการณ์ในสิ่งที่เรียกว่า “เกมศูนย์ (Zero-Sum Game) ซึ่งหมายถึงฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ได้ อีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เสีย

บทที่ 3

ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ACFTA)

และการค้าสินค้าเกษตรระหว่างไทย-จีน

3.1 ภูมิหลังความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ACFTA)

อาเซียนและจีนได้มีข้อตกลงก่อนการมีความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า โดยกำหนดให้ประเทศภาคีต้องเริ่มลดภาษีสินค้าบางรายการลงทันที (Early Harvest Package: EHP) ของสินค้าเกษตรทุกรายการในตอนที่ 01-08 เช่น เนื้อสัตว์ ประมง ผลิตภัณฑ์นมพืชผัก และผลไม้ โดยให้ทยอยลดภาษีเหลือร้อยละ 0 ภายใน 3 ปี (พ.ศ. 2547- 2549) และในส่วนของไทยกับจีนได้มีข้อตกลงพิเศษแบบทวิภาคีที่จะลดภาษีสินค้ากลุ่มผักและผลไม้ระหว่างกัน ลงเหลือร้อยละ 0 ทันที ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 โดยหากสินค้าใดเป็นสินค้าที่มีโควตาภาษี (Tariff Rate Quota: TRQ) จะยังลด/เลิกเฉพาะภาษีในโควตาเท่านั้น และต่อมาได้มีพัฒนาการของการเจรจา จนเกิดความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า (Agreement on Trade in Goods) โดยกำหนดให้สินค้าที่กำหนดไว้เป็นกลุ่มสินค้าปกติ (ประมาณร้อยละ 90 ของรายการสินค้าทั้งหมด) จะต้องทยอยลดภาษีตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2548 จนเหลือร้อยละ 0 ในปี พ.ศ. 2553 และกำหนดให้สินค้าในกลุ่มสินค้าอ่อนไหว/สินค้าอ่อนไหวสูงต้องทยอยลดภาษีลงภายในปี พ.ศ. 2558 และ พ.ศ. 2561 โดยภาษีสุดท้ายไม่ต้องเหลือร้อยละ 0 ซึ่งสรุปเงื่อนไขเวลาการเจรจาได้ดังนี้

ตารางที่ 3.1: สรุปเงื่อนไขเวลาและการลดภาษีตามข้อตกลง ACFTA

การดำเนินการ	2546	2547-49	2548-53	2555	2558	2561
ไทย-จีนลดภาษีผัก/ผลไม้	*					
อาเซียน-จีนลดภาษี EHP		↔				
อาเซียน-จีนทยอยลดสินค้าปกติ			↔			
อาเซียน-จีนลดสินค้าอ่อนไหว				*		*
อาเซียน-จีนลดสินค้าอ่อนไหวสูง					*	
การเจรจาสินค้า TRQ	- กำหนดให้มีการเจรจาต่อไปตามที่ภาคีตกลงร่วมกัน -					

จากตารางที่ 3.1 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงเงื่อนไขเวลาของการเจรจา สามารถขยายความในรายละเอียดของการดำเนินการได้ดังนี้

3.1.1 ไทย-จีนลดภาษีผัก/ผลไม้

ไทยและจีนลดภาษีนำเข้าระหว่างกันของสินค้าในพิกัดศุลกากรตอนที่ 07 (พืชผัก) และ 08 (ผลไม้) ลงเหลือร้อยละ 0 ทันที ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 ทั้งนี้ สำหรับสินค้าเกษตร TRQ ยังเป็นเพียง การลดเฉพาะภาษีในโควตาเท่านั้น โดยยังคงภาษีนอกโควตา และปริมาณโควตาไว้เท่าเดิม ซึ่งสินค้า TRQ ของไทยในตอนที่ 07 และ 08 ประกอบไปด้วย 5 รายการ คือ มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ กระเทียม มะพร้าว และลำไยแห้ง แต่จีนไม่มีสินค้า TRQ ในตอนที่ 07 ละ 08

3.1.2 อาเซียน-จีนลดภาษี EHP

อาเซียน 6 (ไม่รวม CLMV คือ Cambodia, Laos, Myanmar, and Vietnam) และจีนได้ทยอยลดภาษีนำเข้าระหว่างกันของสินค้าตอนที่ 01-08 ลงเหลือร้อยละ 0 ภายใน 3 ปี โดยเริ่มทยอยลดภาษีตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 จนเหลือร้อยละ 0 ทั้งหมด ในวันที่ 1 มกราคม 2549 แต่ทั้งนี้ สำหรับสินค้าเกษตร TRQ ยังเป็นเพียงการลดเฉพาะภาษีในโควตาเท่านั้นเช่นกัน โดยยังคงภาษีนอกโควตา และปริมาณโควตาไว้เท่าเดิม ซึ่งสินค้า TRQ ของไทยในตอน 01-08 ประกอบไปด้วย 7 รายการ คือ น้ำมัน/นมปรุงแต่ง นมผงขาดมันเนย มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ กระเทียม มะพร้าว และลำไยแห้ง ในขณะที่จีนไม่มีสินค้า TRQ ในตอนที่ 01-08 แต่อย่างใด

อนึ่ง การที่สรุปว่าไทยนำเข้าสินค้าสินค้าจำพวก กระเทียม หอมหัวใหญ่ มันฝรั่ง เป็นปริมาณมากจากจีนในแต่ละปี เป็นผลจากการเจรจา ACFTA นั้น จึงเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เนื่องจากสินค้าข้างต้นยังเพียงแต่ลดภาษีในโควตาลงเหลือร้อยละ 0 เท่านั้น และยังคงอัตราภาษีนอกโควตาและปริมาณโควตาไว้เท่าเดิม ซึ่งปริมาณโควตาในแต่ละปีมีปริมาณน้อยมาก เมื่อเทียบกับปริมาณการนำเข้าจริง

3.1.3 อาเซียน-จีนทยอยลดสินค้าปกติ

อาเซียน 6 (ไม่รวม CLMV) และจีนได้ทยอยลดภาษีนำเข้าระหว่างกันของสินค้าที่ได้จัดไว้ใน “กลุ่ม สินค้าปกติ (Normal Track: NT)” ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2548 ลงจนเหลือร้อยละ 0 ทั้งหมดในวันที่ 1 มกราคม 2553 ทั้งนี้ ไทยและจีนมิได้กำหนดสินค้า TRQ ของตนเองไว้ให้เป็นสินค้า NT และยังมีกรอบยอมให้สินค้า NT จำนวนไม่เกิน 150 รายการ สามารถยืดหยุ่นให้ลดภาษีเหลือร้อยละ 0 ในวันที่ 1 มกราคม 2555 โดยเปิดกลุ่มสินค้าย่อยภายใต้ NT เดิม เรียกว่า Normal Track 2 (NT 2)

3.1.4 อาเซียน-จีนลดสินค้าอ่อนไหวและอ่อนไหวสูง

อาเซียน 6 (ไม่รวม CLMV) และจีนได้ตกลงกัน สำหรับการเปิดตลาดของ “กลุ่ม สินค้าอ่อนไหว (Sensitive Track: ST) สรุปดังนี้

(1) กำหนดกลุ่ม “รายการสินค้าอ่อนไหว (Sensitive List: SL)” ซึ่งจะต้องมีจำนวนรายการสินค้า (ณ พิกัดศุลกากร 6 หลัก) รวมแล้วไม่เกิน 400 รายการ และจะต้องมีมูลค่าการนำเข้าจากภาคีรวมแล้วไม่เกินร้อยละ 10 ของมูลค่านำเข้าจากภาคีในปี 2544 (ปีฐานในการคำนวณ)

(2) ในจำนวนสินค้า SL รวมไม่เกิน 400 รายการนั้น สามารถกำหนดให้เป็น “รายการสินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List: HSL)” ได้ไม่เกิน 100 รายการ

(3) การลดภาษีของสินค้า SL จะใช้การลดแบบทันที (Quick Jump) รวม 2 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ในวันที่ 1 มกราคม 2555 โดยจะต้องลดจากอัตราภาษีเดิมลงมาให้มีอัตราภาษีสุดท้ายไม่เกินร้อยละ 20 (หากมีอัตราภาษีต่ำกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 20 อยู่แล้ว ก็ไม่ต้องลดภาษีในทางปฏิบัติจริง) และครั้งที่ 2 ในวันที่ 1 มกราคม 2561 จะต้องลดจากอัตราภาษีเดิมลงมาให้มีอัตราภาษีสุดท้ายไม่เกินร้อยละ 0-5 (หากมีอัตราภาษีต่ำกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 0-5 อยู่แล้ว ก็ไม่ต้องลดภาษีในทางปฏิบัติจริง) โดยสินค้าเกษตรของไทยซึ่งจัดอยู่ในกลุ่ม SL มีจำนวน 8 รายการ เช่น แป้งสาลี น้ำผลไม้เข้มข้น อาหารสัตว์สำเร็จรูป ฯลฯ และสินค้าเกษตรของจีนซึ่งจัดอยู่ในกลุ่ม SL มีจำนวน 16 รายการ เช่น เมล็ดกาแฟ ข้าวสาลี สับปะรดกระป๋อง ยาสูบ ฯลฯ

(4) การลดภาษีของสินค้า HSL จะใช้การลดแบบทันที (Quick Jump) จำนวน 1 ครั้ง คือ ในวันที่ 1 มกราคม 2558 โดยจะต้องลดจากอัตราภาษีเดิมลงมาให้มีอัตราภาษีสุดท้ายไม่เกินร้อยละ 50 (หากมีอัตราภาษีต่ำกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 50 อยู่แล้ว ก็ไม่ต้องลดภาษีในทางปฏิบัติจริง) โดยสินค้าเกษตรของไทยซึ่งจัดอยู่ในกลุ่ม HSL มีจำนวน 53 พิกัด ซึ่งก็คือ รายการสินค้า TRQ ของไทยทั้งหมด โดยผลของการลดภาษีตามแบบ HSL จะครอบคลุมเฉพาะ “อัตราภาษีในโควตา” เท่านั้น แต่สำหรับสินค้า TRQ จำนวน 7 รายการ ซึ่งได้ลด/ทยอยลดอัตราภาษีในโควตาเหลือร้อยละ 0 ไปแล้ว ตามผลของการลดภาษีผักและผลไม้ระหว่างไทย-จีน และข้อตกลง EHP ก็ให้มีผลไปตามนั้น และสินค้าเกษตรของจีนซึ่งจัดอยู่ในกลุ่ม HSL มีจำนวน 27 รายการ ซึ่งรวมถึงรายการสินค้า TRQ ของจีนทั้งหมด (จำนวน 9 รายการ) เช่นกัน

3.2 ข้อตกลงและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาสินค้า TRQ

จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวทางการเจรจาเปิดเสรีทางการค้า ภายใต้กรอบ ACFTA ก่อนข้างมีความซับซ้อน ยุ่งยาก และเกี่ยวพันกันในรายละเอียดของข้อตกลงและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกัน โดยสมควรที่จะต้องมีการรวบรวม และวิเคราะห์ข้อเกี่ยวข้องเอาไว้ เพื่อที่จะได้เกิดประโยชน์สูงสุดในการเจรจาประเด็นคงค้างในอนาคต (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการเปิดเสรีสินค้า TRQ ของกันและกัน) หรือแม้แต่สามารถนำไปใช้ประกอบการทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่น่าจะมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในผลความตกลง ซึ่งกรอบแนวทางการทำงาน ข้อตกลง และพิธีสารเฉพาะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเจรจาสินค้า TRQ ภายใต้ความตกลง ACFTA รวบรวมได้ดังนี้

3.2.1 Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of South East Asian Nations and the People's Republic of China (signed on 4 November 2002):

ในกรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และสาธารณรัฐประชาชนจีนนี้ ได้มีการกล่าวถึงการเจรจาลด/เลิกอัตราภาษีนำเข้าระหว่างกันไว้ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดภาษีสินค้า TRQ คือ

(1) Article 3: Trade in Goods ข้อ 2 ได้อ้างจำกัดความของคำว่า “applied MFN tariff rates” ซึ่งจะใช้อ้างถึงต่อไปในแนวทางการจัดทำกลุ่มสินค้า (Tracks) สำหรับการลดภาษีเอาไว้ ความว่า “....3.2 (b) (i) “applied MFN tariff rates” shall include in-quota rate, and shall in the case of ASEAN Member States (which are WTO members as of 1 July 2003) and China, refer to their respective applied rates as of 1 July 2003; and...” ซึ่งหมายถึง อัตราภาษีที่จะใช้เป็นฐานในการเจรจาลดภาษีสำหรับกรณีของประเทศสมาชิกอาเซียน (ที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ณ วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2003) ซึ่งโดยนัยแล้วจะรวมถึงไทยด้วย และจีน จะใช้อัตราภาษีที่เรียกเก็บจริง ซึ่งรวมไปถึงอัตราภาษีในโควตา ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2548

(2) Article 3: Trade in Goods ข้อ 8 ได้อ้างไว้ว่า การเจรจาระหว่างภาคีจะมีการครอบคลุมอย่างน้อยในประเด็นใดบ้าง ความว่า “....3.8 (c) The Negotiations between the

Parties to establish the ASEAN-China FTA covering trade in goods shall also include, but not be limited to treatment of out-of-quota rate....” ซึ่งหมายถึง การเจรจาจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน จะมีการเจรจาในประเด็นต่างๆ รวมถึงการเจรจาในประเด็นอัตราภาษีนอกโควตาด้วย

(3) Article 6: Early Harvest ข้อ 2 ได้อ้างคำจำกัดความของคำว่า “applied MFN tariff rates” ซึ่งจะใช้ใน Early Harvest Programme ระหว่างอาเซียน 6 และจีน ความว่า “... 6.2 (b) (i) “*applied MFN tariff rates*” shall include in-quota rate, and shall in the case of ASEAN Member States (which are WTO members as of 1 July 2003) and China, refer to their respective applied rates as of 1 July 2003; and...” ซึ่งหมายถึง อัตราภาษีที่จะใช้เป็นฐานในการเจรจาลดภาษีสำหรับกรณีของประเทศสมาชิกอาเซียน (ที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ณ วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2003) ซึ่งโดยนัยแล้วจะรวมถึงไทยด้วย และจีน จะใช้อัตราภาษีที่เรียกเก็บจริง ซึ่งรวมไปถึงอัตราภาษีในโควตา ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2548

3.2.2 Agreement between the Government of the Kingdom of Thailand and the Government of the People’s Republic of China on Accelerated Tariff Elimination under Early Harvest Programme of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China (signed on 18 June 2003):

รัฐบาลไทยและรัฐบาลจีนได้ตกลงกันที่จะเร่งยกเลิกภาษีสินค้าผักและผลไม้ระหว่างกัน ภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2546 ดังนี้ “...1. *The Parties shall eliminate tariffs on all vegetable and fruit products subject to HS Chapters 07 and 08 under the Early Harvest Programme of the Framework Agreement as soon as possible, and in any case, no later than 1 October 2003.*” ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเร่งยกเลิกภาษีจะการทำภายใต้ Early Harvest Programme ของ Framework Agreement (กล่าวแล้วในข้อ 3.2.1) ดังนั้น จะต้องอิงกับ Article 6 Early Harvest 2 (b) (i) ซึ่งระบุไว้ว่า อัตราภาษีที่จะใช้เป็นฐานในการเจรจาลดภาษีสำหรับกรณีของประเทศสมาชิกอาเซียน (ที่เป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ณ วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2003) ซึ่งโดยนัยแล้วจะรวมถึงไทยด้วย และจีน จะใช้อัตราภาษีที่เรียกเก็บจริง ซึ่งรวมไปถึงอัตราภาษีในโควตาด้วย

3.2.3 Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of South East Asian Nations and the People’s Republic of China (signed on 29 November 2004):

ภายหลังจากมีการเจรจาภายใต้กรอบความตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน-จีนมาตลอดแล้ว อาเซียนและจีนสามารถสรุปผลการเจรจาในด้านการค้าสินค้าจนเกิดความตกลงการค้าสินค้าขึ้น โดยมีการลงนามกันในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2547 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดภาษีสินค้า TRQ ได้แก่

(1) Article 3: Tariff Reduction and Elimination ข้อ 2 ได้กล่าวถึง รายการสินค้าที่จะลดหรือยกเลิกภาษีภายใต้ความตกลงนี้ว่า จะรวมถึงสินค้าทุกรายการที่ไม่รวมอยู่ในแผนการเร่ง

ลดภาษีภายใต้ข้อ 6 ของกรอบความตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน-จีน และจะแบ่งสินค้าออกเป็น 2 กลุ่ม ความว่า “...3.2 The tariff lines which are subject to the tariff reduction or elimination programme under this Agreement shall include all tariff lines not covered by the Early Harvest Programme under Article 6 of the Framework Agreement, and such tariff lines shall be categorised for tariff reduction and elimination as follows:

(a) *Normal Track*: Tariff lines placed in the Normal Track by each Party on its own accord shall have their respective applied MFN tariff rates gradually reduced and eliminated in accordance with the modalities set out in Annex 1 of this Agreement with the objective of achieving the targets prescribed in the thresholds therein.

(b) *Sensitive Track*: Tariff lines placed in the Sensitive Track by each Party on its own accord shall have their respective applied MFN tariff rates reduced or eliminated in accordance with the modalities set out in Annex 2 of this Agreement.”

(2) Article 17: Review ข้อ 2 ได้กล่าวถึง การทบทวนรายการสินค้าอ่อนไหว ในปี 2008 โดยมีจุดประสงค์เพื่อปรับปรุงเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาดของสินค้าอ่อนไหว รวมทั้งความเป็นไปได้ในการลดจำนวนสินค้าในรายการสินค้าอ่อนไหว ความว่า “...17.2 The Parties shall, taking into account their respective experience in the implementation of this Agreement, review the Sensitive Track in 2008 with a view to improving the market access condition of sensitive products, including the further possible reduction of the number of products in the Sensitive Track and the conditions governing the reciprocal tariff rate treatment of products placed by a Party in the Sensitive Track.” ซึ่งได้กำหนดให้ประเทศภาคีจะต้องทบทวนรายการสินค้าอ่อนไหว เพื่อให้มีระดับการเปิดตลาดที่มากขึ้นในปี พ.ศ. 2551 แต่ไม่ได้กำหนดระดับความต้องการของการเปิดตลาดที่มากขึ้นแต่อย่างใด

(3) Annex 2: Modality for Tariff Reduction/Elimination for Tariff Lines Placed in the Sensitive Track ข้อ 7 ได้กล่าวถึง การดำเนินการของภาคีจะต้องครอบคลุมอัตราภาษีในโควตาและอัตราภาษีนอกโควตา รวมไปถึงรูปแบบการลดภาษี ว่าจะต้องเจรจาให้ได้ข้อสรุปที่ยอมรับร่วมกันภายในวันที่ 31 มีนาคม 2548 ความว่า “...The treatment of tariff lines of the Parties subject to in-quota and out-quota rates, including the modalities for tariff reduction/elimination, shall be discussed and mutually agreed by the Parties not later than 31 March 2005. The discussions shall include, but not be limited to, the in-quota and out-quota rates.”

3.2.4 Protocol to Amend the Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of South East Asian Nations and the People’s Republic of China (signed on 8 December 2006):

เมื่อการปฏิบัติตามพันธกรณีของความตกลงการค้าสินค้ามาได้ระยะหนึ่ง จนกระทั่งเป็นไปตามเงื่อนไขเวลาซึ่งจะต้องมีการทบทวนหรือมีการเจรจาในประเด็นต่อเนื่องแล้ว แต่ในขณะนั้นประเทศภาคีได้เกิดมีปัญหา/อุปสรรค จนไม่มีความพร้อมในการดำเนินการเจรจาได้ ประกอบกับมีการตรวจสอบพบภายหลังว่าความตกลงด้านการค้าสินค้าที่ได้ลงนามกันไปแล้วนั้นยังมีข้อบกพร่องอยู่ ประเทศภาคีจึงได้จัดทำพิธีสารเพื่อแก้ไขตกลงด้านการค้าสินค้าขึ้น ซึ่งได้มีการลงนามร่วมกันเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2549 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสินค้า TRQ ได้แก่ Article 3: Amendments to Annex 2 of the TIG Agreement ข้อ 1 (f) ความว่า “...Paragraph 7 of Annex 2 of the TIG Agreement shall be substituted by the following:

“7. The treatment of tariff lines of the Parties subject to in-quota and out-quota rates including the modalities for tariff reduction/elimination shall be discussed, mutually agreed by the Parties and be incorporated into the TIG Agreement. The discussions shall include, but not be limited to, the in-quota and out-quota rates.”...”

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่ากรอบทางเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างอาเซียนและจีน ซึ่งได้ตกลงกันไว้ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน 2545 และเมื่อมีพัฒนาการต่อเนื่องมาจนเป็นความตกลงเร่งยกเลิกภาษีสินค้าผักและผลไม้ระหว่างไทย-จีน และความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าภายใต้กรอบความตกลงความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน-จีน ตามลำดับ ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าการผูกพันการลดภาษีจะใช้ “อัตราภาษีที่เรียกเก็บจริง ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2548” และรวมไปถึงเฉพาะ “อัตราภาษีในโควตา” เป็นอัตราฐานในการเจรจาและการจัดทำข้อผูกพัน อย่างไรก็ตาม การเจรจาจะครอบคลุมประเด็น “อัตราภาษีนอกโควตา” ด้วย ตามที่ได้ระบุไว้ในภาคผนวก 2 ของความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้าฯ และในพิธีสารเพื่อแก้ไขตกลงด้านการค้าสินค้าฯ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เป็นเพียง “กรอบและข้อบังคับ” ของการดำเนินการเจรจาระหว่างกัน หากแต่ผลการเจรจาจะเป็นประการใดนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับ “เทคนิค” ในการเจรจาต่อรอง ซึ่งอาจจะต้องลงรายละเอียดในประเด็นเกี่ยวพันอื่นๆ เช่น ประเด็น “ปริมาณโควตา” ซึ่งมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่า จะต้องนำมาเจรจาหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งจะต้องวิเคราะห์รายละเอียดของสินค้า TRQ ต่อไป

3.3 สถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรภายหลังความตกลง ACFTA มีผลบังคับใช้

ก่อนที่จะศึกษาวิเคราะห์สินค้า TRQ ของไทยและจีนเพื่อเสนอแนะเทคนิคการเจรจาที่เหมาะสมต่อนั้น เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์การค้าสินค้าเกษตรระหว่างไทยและจีน ภายหลังจากข้อตกลง ACFTA มีผลบังคับใช้ไปแล้ว จึงขอเสนอสรุปการค้าสินค้าเกษตร (พิกัดศุลกากรตอนที่ 01-24) ระหว่างกัน ไว้ดังนี้

3.3.1 การค้าสินค้าเกษตร (ตอนที่ 01-24) ระหว่างไทย-จีน

ในช่วงปี 2550-2552 ไทยและจีนมีมูลค่าการค้าสินค้าเกษตร (เฉพาะพิกัดศุลกากรตอนที่ 01-24 ไม่รวมยางพารา) รวมกันเฉลี่ย 59,499 ล้านบาท/ปี โดยไทยส่งออกเฉลี่ย 38,050 ล้านบาท/

ปี ซึ่งในปี 2550 ไทยส่งออก 36,443 ล้านบาท แล้วลดลงเหลือ 29,657 ล้านบาท ก่อนจะเพิ่มขึ้นเป็น 48,049 ล้านบาทในปี 2551 และ 2552 ตามลำดับ โดยสินค้าส่งออกสำคัญของไทยไปจีน ได้แก่ มันสำปะหลัง ข้าว ปลา/กุ้ง น้ำมันปาล์ม น้ำตาล กุ้ง และผลไม้เมืองร้อน (ลำไย ทูเรียน มังคุด) ในขณะที่ไทยมีมูลค่าการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 21,450 ล้านบาท/ปี ซึ่งในปี 2550 ไทยนำเข้า 18,176 ล้านบาท ก่อนจะเพิ่มขึ้นเป็น 22,502 ล้านบาท และ 23,671 ล้านบาทในปี 2551 และ 2552 ตามลำดับ ซึ่งส่งผลให้ไทยได้เปรียบดุลการค้าสินค้าเกษตรทุกปีเฉลี่ยปีละ 16,600 ล้านบาท โดยสินค้านำเข้าสำคัญของไทยจากจีน ได้แก่ ผลไม้เมืองหนาว (แอปเปิล แพร์ สาลี่ องุ่น ส้ม) แครอท แป้งสาลี และพลาสติกเป็ก/แมคเคอเรล

สำหรับในช่วง ม.ค.-มิ.ย. 2553 ไทยส่งออก 33,299 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 96 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปี 2552) เนื่องจากกลับมาส่งออกมันสำปะหลังได้เพิ่มขึ้น และนำเข้า 11,145 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 6) ส่งผลให้ไทยได้เปรียบดุลการค้า 22,154 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 239) สรุปได้ดังตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2: มูลค่าการค้าสินค้าเกษตรระหว่างไทย-จีน ปี 2550-2553 (ม.ค.-มิ.ย.)

หน่วย: ล้านบาท						
มูลค่า	2550	2551	2552	ม.ค.-มิ.ย. 52	ม.ค.-มิ.ย. 53	Δ 53/52
ไทยส่งออก	36,443	29,657	48,049	17,027	33,299	96 %
ไทยนำเข้า	18,176	22,502	23,671	10,499	11,145	6 %
ดุลการค้าไทย	18,267	7,155	24,378	6,528	22,154	239%

ที่มา: กรมศุลกากร (2553)

3.3.2 ผลจาก FTA ระหว่างไทย - จีน (ผักและผลไม้)

สินค้ากลุ่มผักและผลไม้ ถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่เป็นผลจาก FTA ที่ชัดเจนที่สุด และเป็นกลุ่มที่มีการค้าระหว่างกันมากที่สุดในสินค้าเกษตร ซึ่งได้ลดภาษีระหว่างกันมาแล้วเป็นระยะเวลาประมาณ 6 ปี สรุปดังนี้

(1) มูลค่าการค้าไทย-จีนสำหรับสินค้าผัก

ช่วงปี 2546-2552 ไทยส่งออกเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 13 ต่อปี โดยก่อน FTA มีมูลค่าการส่งออก 5,406 ล้านบาท/ปี และหลัง FTA เพิ่มขึ้นทุกปีเป็น 8,600-19,718 ล้านบาท/ปี ยกเว้นปี 2551 ลดลงกว่าครึ่ง เหลือ 6,992 ล้านบาท เนื่องจากส่งออกมันสำปะหลังลดลง (มูลค่าส่งออกมันสำปะหลัง คิดเป็นร้อยละ 99 ของมูลค่าส่งออกผักทั้งหมดจากไทยไปจีน) สินค้าอื่น เช่น ถั่ว ไทยนำเข้าเพิ่มเฉลี่ย ร้อยละ 15 ต่อปี โดยก่อน FTA มีมูลค่าการนำเข้า 840 ล้านบาท/ปี และหลัง FTA เพิ่มขึ้นทุกปีเป็น 1,443-3,851 ล้านบาท/ปี ชนิดสินค้า เช่น แครอท เห็ด บรอกเคอรี กระเทียม มันฝรั่ง ไทยได้เปรียบดุลการค้าเพิ่มเฉลี่ย ร้อยละ 13 ต่อปี โดยก่อน FTA ไทยได้เปรียบดุลการค้า 4,566 ล้านบาท/ปี และหลัง FTA ไทยยังคงได้เปรียบดุลการค้าเพิ่มขึ้นทุกปีเป็น 7,157-15,867 ล้านบาท/ปี ยกเว้นในปี 2551 ไทยได้เปรียบดุลการค้าลดลงมาก โดยเหลือเพียง 3,969 ล้านบาท เนื่องจากส่งออกมันสำปะหลังลดลง และนำเข้าแครอทและกระเทียมเพิ่มมากขึ้น

สำหรับในช่วง ม.ค.-มิ.ย. 2553 ไทยส่งออก 17,300 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 218เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปี 2552) เนื่องจากกลับมาส่งออกมันสำปะหลังได้เพิ่มขึ้น และนำเข้า 1,946 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 19) ส่งผลให้ไทยได้เปรียบดุลการค้า 15,354 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 303) อนึ่ง หากไม่รวมมูลค่าส่งออกมันสำปะหลังแล้ว ไทยจะเสียเปรียบดุลการค้าในทอนสินค้าผัก 1,920 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 20) สรุปได้ดังตารางที่ 3.3-3.5

ตารางที่ 3.3: มูลค่าการค้าสินค้าผัก 07 ระหว่างไทย-จีน ปี 2546-2553 (ม.ค.-มิ.ย.)

หน่วย: ล้านบาท

มูลค่า	ก่อน FTA		หลัง FTA					ม.ค.-	ม.ค.-
	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	มิ.ย. 52	มิ.ย. 53
ไทยส่งออก	5,406	8,600	11,911	16,203	12,146	6,992	19,718	5,442	17,300
ไทยนำเข้า	840	1,443	1,972	2,629	2,809	3,023	3,851	1,630	1,946
ดุลการค้าไทย	4,566	7,157	9,939	13,574	9,337	3,969	15,867	3,812	15,354

ที่มา: กรมศุลกากร (2553)

ตารางที่ 3.4: สัดส่วนของมูลค่าส่งออกมันสำปะหลัง (ผัก 0714.10) เทียบกับมูลค่าการส่งออกสินค้าผัก 07 ทั้งหมดจากไทยไปจีน ปี 2546-2553 (ม.ค.-มิ.ย.)

หน่วย: ล้านบาท

มูลค่า	ก่อน FTA		หลัง FTA					ม.ค.-	ม.ค.-
	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	มิ.ย. 52	มิ.ย. 53
สินค้าผัก	5,406	8,600	11,911	16,203	12,146	6,992	19,718	5,442	17,300
มันสำปะหลัง	5,387	8,581	11,888	16,162	12,122	6,961	19,669	5,408	17,274
สัดส่วนของ มันสำปะหลัง	99.6%	99.8%	99.8%	99.7%	99.8%	99.6%	99.8%	99.4%	99.8%

ที่มา: กรมศุลกากร (2553)

ตารางที่ 3.5: มูลค่าการค้าสินค้าผัก 07 (เฉพาะผัก) ไม่รวมมันสำปะหลัง (ผัก 0714.10) ระหว่างไทย-จีน ปี 2546-2553 (ม.ค.-มิ.ย.)

หน่วย: ล้านบาท

มูลค่า	ก่อน FTA		หลัง FTA					ม.ค.-	ม.ค.-
	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	มิ.ย. 52	มิ.ย. 53
ไทยส่งออก	19	19	23	41	24	31	49	34	26
ไทยนำเข้า	840	1,443	1,972	2,629	2,809	3,023	3,851	1,630	1,946
ดุลการค้าไทย	-821	-1,424	-1,949	-2,588	-2,785	-2,992	-3,802	-1,596	-1,920

ที่มา: กรมศุลกากร (2553)

(2) มูลค่าการค้าไทย-จีนสำหรับสินค้าผลไม้ (พิกัด 08)

ช่วงปี 2546-2552 ไทยส่งออกเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 11 ต่อปี โดยก่อน FTA มีมูลค่าการส่งออก 3,912 ล้านบาท/ปี และหลัง FTA เพิ่มขึ้นเป็น 2,934-6,815 ล้านบาท/ปี โดยสินค้าส่งออกสำคัญ คือ ลำไย ทุเรียน มังคุด กุ้งแช่ มะขามหวาน ไทยนำเข้าเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 15 ต่อปี โดยก่อน FTA ไทยนำเข้า 2,937 ล้านบาท/ปี และหลัง FTA นำเข้าเพิ่มขึ้นเป็น 2,703-6,428 ล้านบาท/ปี โดยสินค้านำเข้าสำคัญ คือ แอปเปิล สาลี่ องุ่น ส้ม เกาลัด ไทยได้เปรียบดุลการค้าเกือบทุกปี แต่ลดลงจากก่อน FTA โดยก่อน FTA ไทยได้เปรียบดุลการค้า 343 ล้านบาท/ปี และหลัง FTA ไทยยังคงได้เปรียบดุลการค้าประมาณ 188-975 ล้านบาท/ปี ยกเว้นในปี 2551 ไทยกลับมาเสียเปรียบดุลการค้าต่อจีนมูลค่า 223 ล้านบาท เนื่องจากส่งออกลำไยลดลงกว่าครึ่ง และนำเข้าส้มเพิ่มมากขึ้น

สำหรับในช่วง ม.ค.-มิ.ย. 2553 ไทยส่งออก 2,793 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 9 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปี 2552) และนำเข้า 2,288 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 11) ส่งผลให้ไทยได้ยังคงเปรียบดุลการค้า 506 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 3) แต่ทั้งนี้ ในช่วงเดือนสิงหาคม-มกราคม จะเป็นช่วงซึ่งไทยนำเข้าผลไม้เมืองหนาว (แอปเปิล สาลี่) จากจีนมากตามธรรมชาติของฤดูกาลที่สินค้าออกสู่ตลาดสรุปได้ดังตารางที่ 3.6

ตารางที่ 3.6: มูลค่าการค้าสินค้าผลไม้ (พิกัด 08) ระหว่างไทย-จีน ปี 2546-2553 (ม.ค.-มิ.ย.)

มูลค่า	หน่วย: ล้านบาท								
	ก่อน FTA			หลัง FTA				ม.ค.-	ม.ค.-
	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	มิ.ย. 52	มิ.ย. 53
ไทยส่งออก	2,822	2,934	3,912	3,732	4,425	4,967	6,815	2,558	2,793
ไทยนำเข้า	2,479	2,703	2,937	3,544	4,223	5,190	6,428	2,068	2,288
ดุลการค้าไทย	343	231	975	188	202	-223	387	490	506

ที่มา: กรมศุลกากร (2553)

3.4 การผูกพันสินค้าโควตาภาษี (TRQ) ของไทยและจีนภายใต้ WTO

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาของสินค้า TRQ ก็คือปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของไทยและจีน เนื่องจากจะทำให้เห็นว่าแนวทางการเจรจาเปิดตลาดในสินค้านี้ดังกล่าวจะทำให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้อย่างไร ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

3.4.1 สินค้า TRQ ของไทย มีทั้งสิ้นจำนวน 23 รายการสินค้า (53 พิกัดศุลกากร) ได้แก่

รายการสินค้า	จำนวน (พิกัด)	การกำหนดโควตาตาม WTO		ภาษีนอก โควตา (%)
		ภาษีในโควตา (%)	ปริมาณ (ตัน/ปี)	
1. น้ำมันปรุงแต่ง	4	20	2,400	41
2. นมผงขาดมันเนย *	1	20	55,000	216
3. มันฝรั่ง **	2	27	302	125
4. หอมหัวใหญ่	2	27	365	142
5. กระเทียม	2	27	65	57
6. มะพร้าว	2	20	2,427	54
7. ลำไยแห้ง	1	30	8	53
8. เมล็ดกาแฟ	5	30	5.25	90
9. ชา	4	30	625	90
10. พริกไทย	2	27	45	51
11. ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	1	20	54,700	73
12. ข้าว	4	30	249,757	52
13. เมล็ดถั่วเหลือง **	2	20	10,922	80
14. เนื้อมะพร้าวแห้ง	1	20	1,157	36
15. เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ **	1	30	3.15	218
16. น้ำมันถั่วเหลือง	2	20	2,281	146
17. น้ำมันปาล์มและน้ำมันเมล็ดในปาล์ม	2	20	4,860	143
18. น้ำมันมะพร้าว	4	20	401	52
19. น้ำตาล	2	65	13,760	94
20. กาแฟสำเร็จรูป	4	40	134	49
21. กากถั่วเหลือง ***	1	20	230,559	133
22. ไบยาสูบ	1	60	6,435	72
23. เส้นไหมดิบ	3	30	483	226

ที่มา: กรมศุลกากร (2553)

หมายเหตุ: * ปัจจุบันอัตราภาษีในโควตาที่เก็บจริงในปัจจุบันคือ ร้อยละ 5

** ปัจจุบันอัตราภาษีในโควตาที่เก็บจริงในปัจจุบันคือ ร้อยละ 0 (กรณีมันฝรั่ง เฉพาะหัวพันธุ์ที่ได้รับ
ความเห็นชอบจากคณะอนุกรรมการฯ และต้องมีหนังสือรับรองจากผู้ส่งออก)

***ปัจจุบันอัตราภาษีในโควตาที่เก็บจริงคือร้อยละ 4 และอัตราภาษีนอกโควตาที่เก็บจริงคือร้อยละ 119

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าอัตราภาษีในโควตาของไทยตามที่ถูกพันธไว้กับ WTO ซึ่งเป็นอัตราภาษีผูกพันสุดท้าย (Final Bound) ในปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายในการทยอยลดภาษีของการเจรจาอนุสัญญา และยังใช้อัตราภาษีนี้อยู่มาจนถึงปัจจุบัน (2553) จะอยู่ระหว่างร้อยละ 20-65 แต่จะมีบางรายการสินค้าซึ่งในระยะปัจจุบันมีการผลิตไม่เพียงพอกับความต้องการใช้ภายในประเทศ หรือเพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิต จึงได้มีประกาศ/มติคณะรัฐมนตรีให้อัตราภาษีในโควตาที่เก็บจริงต่ำกว่าอัตราที่ถูกพันธไว้ (ในกรณีนี้มักจะเป็นประกาศเฉพาะกาล และหากมีเหตุจำเป็นสามารถขึ้นภาษีกลับไปตามที่ผูกพันไว้ได้) คือ (1) นมผงขาดมันเนย ซึ่งมีอัตราภาษีในโควตาที่ถูกพันธไว้ที่ร้อยละ 20 แต่เก็บจริงร้อยละ 5 (2) มันฝรั่ง ซึ่งมีอัตราภาษีในโควตาที่ถูกพันธไว้ที่ร้อยละ 27 แต่เก็บจริงร้อยละ 0 (3) เมล็ดถั่วเหลือง ซึ่งมีอัตราภาษีในโควตาที่ถูกพันธไว้ที่ร้อยละ 20 แต่เก็บจริงร้อยละ 0 (4) เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ ซึ่งมีอัตราภาษีในโควตาที่ถูกพันธไว้ที่ร้อยละ 30 แต่เก็บจริงร้อยละ 0 และ (5) กากถั่วเหลือง ซึ่งมีอัตราภาษีในโควตาที่ถูกพันธไว้ที่ร้อยละ 20 แต่เก็บจริงร้อยละ 4 และมีอัตราภาษีนอกโควตาที่ถูกพันธไว้ที่ร้อยละ 133 แต่เก็บจริงร้อยละ 119

ในขณะที่ปริมาณโควตาสินค้า TRQ ของไทยจะอยู่ในช่วงระหว่าง 5.25 ตัน/ปี ถึง 249,757 ตัน/ปี ซึ่งเป็นช่วงที่มีความต่างกันมาก เนื่องจากการเปิดตลาดเพิ่มขึ้นโดยเปลี่ยนจากสินค้าที่เป็นสินค้าที่แต่เดิม (ก่อนปิดรอบการเจรจา WTO รอบอนุสัญญา) เคยใช้การกำหนดโควตานำเข้า (Quota Restriction) กล่าวคือ ให้นำเข้าปริมาณหนึ่งปริมาณใดตามที่กำหนด หากเกินกว่านั้นจะไม่อนุญาตให้นำเข้ามาเป็นการเปิดตลาดที่เพิ่มขึ้น โดยมีอัตราภาษีในและนอกโควตาที่แตกต่างกัน และกำหนดปริมาณการนำเข้าของแต่ละรายการสินค้าโดยใช้ปริมาณการนำเข้าจากสมาชิก WTO ย้อนหลัง 3 ปี หรือหากในกรณีไม่มีข้อมูลการนำเข้าเลย ก็ให้ใช้ปริมาณร้อยละ 10 ของการบริโภคภายในประเทศ จึงไม่น่าแปลกใจว่า เหตุใดปริมาณโควตาของสินค้า TRQ จึงมีช่วงแตกต่างกันมาก และในขณะเดียวกันบางสินค้าซึ่งในปัจจุบันไทยนำเข้าจากจีนมาก กลับมีปริมาณโควตาไม่มากนัก (ตัวอย่างเช่น กระเทียม ซึ่งไทยนำเข้าจากจีน 30,000-40,000 ตัน/ปี แต่มีปริมาณโควตาเพียง 65 ตัน/ปี) ก็เนื่องมาจากจีนยังมีได้เข้าเป็นสมาชิก WTO ในขณะนั้น จึงมิได้นำปริมาณการนำเข้าตามสถิติจากจีนมาใช้ในการคำนวณด้วย

สำหรับอัตราภาษีนอกโควตาของไทยจะอยู่ระหว่างร้อยละ 36-226 ซึ่งสินค้าที่มีอัตราภาษีนอกโควตาไม่สูงมาก (ไม่เกินร้อยละ 100) มีจำนวน 15 รายการ เช่น น้ำมันปรุงแต่ง กระเทียม มะพร้าว กาแฟ ชา พริกไทย ข้าว ลำไยแห้ง เป็นต้น ในขณะที่สินค้าที่มีอัตราภาษีนอกโควตาสูงมาก (เกินร้อยละ 100) มีจำนวน 8 รายการ เช่น นมผงขาดมันเนย มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ เส้นไหมดิบ เป็นต้น

3.4.2 สินค้า TRQ ของจีน มีทั้งสิ้นจำนวน 9 รายการสินค้า (45 พิกัดศุลกากร) ได้แก่

รายการสินค้า	จำนวน (พิกัด)	การกำหนดโควตาตาม WTO		ภาษีนอก โควตา (%)
		ภาษีในโควตา (%)	ปริมาณ (ตัน/ปี)	
1. ข้าวสาลี	6	1, 6, 9, และ 10	9,363,000	65
2. ข้าวโพด	5	1, 6, 9, และ 10	7,200,000	40
3. ข้าว long grain	7	1 และ 9	2,660,000	40
ข้าว medium/short grain	7	1 และ 9	2,660,000	40
4. น้ำมันถั่วเหลือง	2	9	3,587,100	22
5. น้ำมันปาล์ม	2	9	3,168,000	22
6. น้ำมัน Rape Seed	2	9	1,243,000	22
7. น้ำตาลทราย	6	15	1,945,000	50
8. ขนสัตว์	6	1	287,000	38
9. ฝ้าย	2	1	894,000	40

ที่มา: องค์การการค้าโลก (2553)

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าอัตราภาษีในโควตาของจีนตามที่ผูกพันไว้กับ WTO และยังใช้อัตรานี้มาจนถึงปัจจุบัน (2553) จะค่อนข้างต่ำ โดยอยู่ระหว่างร้อยละ 1-15 เท่านั้น ในขณะที่ปริมาณโควตาสินค้า TRQ ของจีนจะมีปริมาณที่สูงมาก คืออยู่ระหว่าง 287,000-9,363,000 ตัน/ปี และสำหรับอัตราภาษีนอกโควตาของจีนจะถือว่าไม่สูงมากนัก (ไม่เกินร้อยละ 100) โดยอยู่ระหว่างร้อยละ 22-65 เท่านั้น โดยสินค้ากลุ่มที่มีอัตราภาษีนอกโควตาอยู่ระหว่างร้อยละ 22-40 มี 7 รายการ คือ น้ำมันถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม น้ำมัน Rape Seed ขนสัตว์ ฝ้าย ข้าวโพด และข้าว และสินค้ากลุ่มที่มีอัตราภาษีนอกโควตาอยู่ระหว่างร้อยละ 50-65 มีเพียง 2 รายการ คือ น้ำตาลทราย และข้าวสาลี ทั้งนี้ เหตุผลประการหนึ่งที่ดูเหมือนว่าจีนมีระดับการเปิดตลาดในสินค้า TRQ ค่อนข้างมาก ก็เนื่องจากจีนได้เป็นสมาชิก WTO เมื่อปี พ.ศ. 2544 ซึ่งถือเป็นประเทศที่เข้าเป็นสมาชิก WTO ในภายหลัง (Recently Acceded Members: RAMs) จึงถูกบังคับให้มีการเปิดตลาดที่มากกว่าสมาชิกเดิม

3.5 การนำเข้าสินค้า TRQ ของไทยและจีน ช่วงปี 2550-2552

ในการวางแผนการเจรจาประเด็นสินค้า TRQ ระหว่างไทยและจีนในช่วงต่อไปนี้ จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงการนำเข้าสินค้า TRQ ของกันและกันว่า มีการนำเข้าระหว่างกันเกินกว่าปริมาณโควตาในปัจจุบันแล้วหรือไม่ และเป็นการนำเข้าจากคู่ภาคีเองหรือจากแหล่งอื่น เพื่อที่จะสามารถประเมินในเบื้องต้นได้ว่าการจัดวางท่าทีและแนวทางในการเจรจาควรเป็นไปในเชิงรุก (Offensive) หรือเชิงรับ (Defensive) ต่อไปด้วย

สำหรับข้อมูลการนำเข้าสินค้า TRQ ไทยจำนวน 23 รายการ (ตารางที่ 3.7) ซึ่งเป็นการรวมปริมาณการนำเข้าโดยจำแนกรายละเอียดจากพิกัดสินค้าทั้ง 53 พิกัดนั้น พบว่าสามารถแบ่งกลุ่มได้ดังนี้

ตารางที่ 3.7: ปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของไทย ช่วงปี 2550-2552

รายการสินค้า	โควตา (ตัน/ปี)	นำเข้าจากโลก (ตัน/ปี)				นำเข้าจากจีน (ตัน/ปี)			
		2550	2551	2552	เฉลี่ย	2550	2551	2552	เฉลี่ย
1. น้ำมันปรุงแต่ง	2,400	271	563	688	507	0	0	0	0
2. นมผงขาดมันเนย	55,000	56,940	60,910	50,117	55,989	158	317	0	158
3. มันฝรั่ง	302	15,779	30,597	30,672	25,683	6,364	8,961	12,042	9,122
4. หอมหัวใหญ่	365	17,297	30,125	37,184	28,202	13,377	13,505	12,493	13,125
5. กระเทียม	65	23,664	34,132	42,289	33,362	21,957	32,522	39,979	31,486
6. มะพร้าว	2,427	517	1,075	698	763	10	39	76	41
7. ลำไยแห้ง	8	47	56	0	34	47	56	0	34
8. เมล็ดกาแฟ	5.25	767	14,822	6,505	7,365	10	0	11	7
9. ชา	625	1,647	1,935	1,665	1,749	837	1,066	883	929
10. พริกไทย	45	2,158	476	584	1,073	57	37	57	50
11. ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	54,700	165,194	431,551	297,886	298,210	320	120	20	153
12. ข้าว	249,757	2,831	8,544	69,137	26,837	346	247	111	235
13. เมล็ดถั่วเหลือง	10,922	1,540,835	1,723,293	1,534,551	1,599,560	24	1,142	24	397
14. เนื้อมะพร้าวแห้ง	1,157	281	13	546	280	0	0	0	0
15. เมล็ดพันธุ์หอมใหญ่	3.15	52	8	2	21	6	5	0	4
16. น้ำมันถั่วเหลือง	2,281	703	822	13	513	16	0	0	5
17. น้ำมันปาล์มฯ	4,860	1,407	29,703	8,407	13,172	58	79	0	46
18. น้ำมันมะพร้าว	401	3,005	2,273	1,646	2,308	0	0	0	0
19. น้ำตาล	13,760	81	2,623	521	1,075	0	0	1	0
20. กาแฟสำเร็จรูป	134	10,584	7,108	6,341	8,011	11	4	43	19
21. กากถั่วเหลือง	230,559	2,104,512	2,193,670	2,076,634	2,124,939	5	69	17,458	5,844
22. ไบยาสูบ	6,435	2,324	3,856	3,378	3,186	567	646	410	541
23. เส้นไหมดิบ	483	33	49	30	37	33	49	30	37

ที่มา: กรมศุลกากร (2553)

3.5.1 กลุ่มสินค้าที่ไทยนำเข้าเกินปริมาณโควตาและส่วนใหญ่ผู้นำเข้าจากจีน เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2550-2552 เกินกว่าปริมาณโควตาที่กำหนดไว้ในแต่ละปี และการนำเข้าส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นการนำเข้าจากจีน ซึ่งมีทั้งสิ้น 4 รายการ ได้แก่ (1) มันฝรั่ง ซึ่งมีปริมาณโควตา 302 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 25,683 ตัน/ปี (85 เท่าของปริมาณโควตา) และในจำนวน

นี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 9,122 ตัน/ปี (ร้อยละ 35 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) โดยแหล่งนำเข้าอื่น คือ อังกฤษ ออสเตรเลีย แคนาดา และสหรัฐอเมริกา **(2) หอมหัวใหญ่** ซึ่งมีปริมาณโควตา 365 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 28,202 ตัน/ปี (77 เท่าของปริมาณโควตา) และในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 13,125 ตัน/ปี (ร้อยละ 47 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) โดยแหล่งนำเข้าอื่น คือ อินโดนีเซีย **(3) กระเทียม** ซึ่งมีปริมาณโควตาเพียง 65 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 33,362 ตัน/ปี (513 เท่าของปริมาณโควตา) และในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 31,486 ตัน/ปี (ร้อยละ 94 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) โดยแหล่งนำเข้าอื่น คือ พม่า และ **(4) ชา** ซึ่งมีปริมาณโควตา 625 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 1,749 ตัน/ปี (3 เท่าของปริมาณโควตา) และในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 929 ตัน/ปี (ร้อยละ 53 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) โดยแหล่งนำเข้าอื่น คือ ญี่ปุ่น ศรีลังกา และเวียดนาม

3.5.2 กลุ่มสินค้าที่ไทยนำเข้าไม่เกินปริมาณโควตาแต่มีการนำเข้าจากจีนพอสมควร เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2550-2552 ยังไม่เกินไปกว่าปริมาณโควตาที่กำหนดไว้ในแต่ละปี หากแต่การนำเข้าส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นการนำเข้าจากจีน ซึ่งมี 2 รายการ คือ **(1) เส้นไหมดิบ** ซึ่งมีปริมาณโควตา 483 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 37 ตัน/ปี (ร้อยละ 8 ของปริมาณโควตา) แต่ในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 37 ตัน/ปี (ร้อยละ 100 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) ซึ่งหมายถึงว่าจีนครอบครองตลาดส่งออกเส้นไหมดิบทั้งหมดที่ส่งเข้ามาไทย อนึ่ง ยังมีสินค้าเส้นไหมสำเร็จรูป (เส้นไหมตีเกลียว) และสินค้าผ้าไหมสำเร็จรูป ซึ่งนำเข้าจากจีน เวียดนาม และญี่ปุ่นค่อนข้างมากในแต่ละปี แต่ภายใต้ความตกลง WTO ไม่ถือว่าสินค้าทั้งสองรายการเป็นสินค้าเกษตร จึงมิได้กำหนดปริมาณโควตาไว้แต่อย่างใด (ซึ่งถือว่าเป็นความลักลั่นทางการกำหนดนโยบายภาษีเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสินค้าทั้งสามรายการถือเป็นสินค้าต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ แต่กำหนดมาตรการภาษีปกป้องเอาไว้แต่เพียงสินค้าต้นน้ำเท่านั้น) และ **(2) ไบยาสูบ** ซึ่งมีปริมาณโควตา 6,435 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 3,186 ตัน/ปี (ร้อยละ 50 ของปริมาณโควตา) แต่ในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 541 ตัน/ปี (ร้อยละ 17 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) และนำเข้าจาก อินโดนีเซีย เวียดนาม สหรัฐอเมริกา และ บราซิล ด้วย

3.5.3 กลุ่มสินค้าที่ไทยนำเข้าเกินปริมาณโควตาแต่ส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากจีน เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2550-2552 เกินกว่าปริมาณโควตาที่กำหนดไว้ในแต่ละปี แต่การนำเข้าส่วนใหญ่มาจากแหล่งนำเข้าอื่น ไม่ได้เป็นการนำเข้าจากจีน ซึ่งมีทั้งสิ้น 9 รายการ ได้แก่ **(1) นมผงขาดมันเนย** ซึ่งมีปริมาณโควตา 55,000 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 55,989 ตัน/ปี (เกินปริมาณโควตาไปเล็กน้อย) และในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 158 ตัน/ปี (ร้อยละ 0.3 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) แต่นำเข้าจากแหล่งอื่น คือ นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย **(2) เมล็ดกาแฟ** ซึ่งมีปริมาณโควตา 5.25 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 7,367 ตัน/ปี (1,403 เท่าของปริมาณโควตา) และในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 7 ตัน/ปี (ร้อยละ 0.1 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) แต่นำเข้าจากแหล่งอื่น คือ เวียดนาม และอินโดนีเซีย **(3) พริกไทย** ซึ่งมีปริมาณโควตา 45 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 1,073 ตัน/ปี (29 เท่าของปริมาณโควตา) และในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 50 ตัน/ปี

(ร้อยละ 5 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) แต่นำเข้าจากแหล่งอื่น คือ มาเลเซีย และสิงคโปร์ (4) **ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์** ซึ่งมีปริมาณโควตา 54,700 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 298,210 ตัน/ปี (5 เท่าของปริมาณโควตา) และในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 153 ตัน/ปี (ร้อยละ 0.05 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) แต่นำเข้าจากแหล่งอื่น คือ ลาว กัมพูชา พม่า และสหรัฐอเมริกา (5) **เมล็ดถั่วเหลือง** ซึ่งมีปริมาณโควตา 10,922 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 1,599,560 ตัน/ปี (146 เท่าของปริมาณโควตา) และในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนน้อยมากเฉลี่ยเพียง 397 ตัน/ปี แต่นำเข้าจากแหล่งอื่น คือ ลาว กัมพูชา พม่า และสหรัฐอเมริกา (6) **น้ำมันปาล์ม** ซึ่งมีปริมาณโควตา 4,860 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 13,172 ตัน/ปี (3 เท่าของปริมาณโควตา) และในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 46 ตัน/ปี (ร้อยละ 0.4 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) แต่นำเข้าจากแหล่งอื่น คือ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย (7) **น้ำมันมะพร้าว** ซึ่งมีปริมาณโควตา 401 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 2,308 ตัน/ปี (6 เท่าของปริมาณโควตา) และไม่มีปริมาณการนำเข้าจากจีนเลย แต่นำเข้าจากแหล่งอื่น คือ มาเลเซีย (8) **กาแฟสำเร็จรูป** ซึ่งมีปริมาณโควตา 134 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 8,011 ตัน/ปี (60 เท่าของปริมาณโควตา) และในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 19 ตัน/ปี (ร้อยละ 0.2 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) แต่นำเข้าจากมาเลเซียและ (9) **กากถั่วเหลือง** ซึ่งมีปริมาณโควตา 230,559 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 2,124,939 ตัน/ปี (9 เท่าของปริมาณโควตา) และในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากจีนเฉลี่ย 5,844 ตัน/ปี (ร้อยละ 0.3 ของปริมาณการนำเข้า) แต่นำเข้าจาก บราซิล อาร์เจนตินา อินเดีย และสหรัฐอเมริกา

3.5.4 กลุ่มสินค้าที่ไทยนำเข้าไม่เกินปริมาณโควตาและส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากจีน เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2550-2552 ต่ำกว่าปริมาณโควตาที่กำหนดไว้ในแต่ละปี และการนำเข้าส่วนใหญ่มาจากแหล่งนำเข้าอื่นที่ไม่ใช่จีน ซึ่งมีทั้งสิ้น 8 รายการ ได้แก่ น้ำมันปรุงแต่ง มะพร้าว ลำไยแห้ง ข้าว เนื้อมะพร้าวแห้ง เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ น้ำมันถั่วเหลือง และน้ำตาล

สำหรับข้อมูลการนำเข้าสินค้า TRQ ของจีนจำนวน 9 รายการ (ตารางที่ 3.8) ซึ่งเป็นการรวมปริมาณการนำเข้าโดยจำแนกรายละเอียดจากพิกัดสินค้าทั้ง 45 พิกัดศุลกากร พบว่าสามารถแบ่งกลุ่มได้ดังนี้

ตารางที่ 3.8: ปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของจีน ช่วงปี 2550-2552

รายการ สินค้า	โควตา (ตัน/ปี)	นำเข้าจากโลก (ตัน/ปี)				นำเข้าจากไทย (ตัน/ปี)			
		2550	2551	2552	เฉลี่ย	2550	2551	2552	เฉลี่ย
1. ข้าวสาลี	9,363,000	100,517	43,059	904,130	349,235	877	828	691	799
2. ข้าวโพด	7,200,000	35,430	50,023	84,480	56,644	0	0	10,850	3,617
3. ข้าว long	2,660,000	468,844	289,496	324,996	361,112	439,729	286,396	316,876	347,667
ข้าว med/sht	2,660,000								
4. น้ำมันถั่วเหลือง	3,587,100	2,822,787	2,585,604	2,391,272	2,599,888	0	0	20	7
5. น้ำมันปาล์ม	3,168,000	5,094,752	5,282,070	6,441,649	5,606,157	12,569	28,762	0	13,777
6. น้ำมัน R/S	1,243,000	0	0	0	0	0	0	0	0
7. น้ำตาลทราย	1,945,000	1,193,321	779,771	1,064,456	1,012,516	184,231	53,351	133,561	123,714

8. ขนสัตว์	287,000	310,845	285,319	307,877	301,347	105	58	45	69
9. ฝ้าย	894,000	2,458,794	2,110,962	1,526,923	2,032,226	0	0	0	0

ที่มา: องค์การ UNCTAD (2553)

3.5.5 กลุ่มสินค้าที่จีนนำเข้าเกินปริมาณโควตาและส่วนใหญ่นำเข้าจากไทย เมื่อพิจารณาปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของจีนแล้ว พบว่าไม่มีสินค้าชนิดใดที่จีนมีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2550-2552 เกินกว่าปริมาณโควตาที่กำหนดไว้ในแต่ละปี และการนำเข้าส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นการนำเข้าจากไทย

3.5.6 กลุ่มสินค้าที่จีนนำเข้าไม่เกินปริมาณโควตาแต่มีการนำเข้าจากไทยพอสมควร เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2550-2552 ยังไม่เกินไปกว่าปริมาณโควตาที่กำหนดไว้ในแต่ละปี หากแต่การนำเข้าส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นการนำเข้าจากจีน ซึ่งมีเพียง 2 รายการ คือ **(1) ข้าว** ซึ่งจีนกำหนดปริมาณโควตา 5,320,000 ตัน/ปี แต่กำหนดให้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ โควตาสำหรับข้าวเมล็ดยาวจำนวน 2,660,000 ตัน/ปี และโควตาสำหรับข้าวเมล็ดกลาง/สั้น จำนวน 2,660,000 ตัน/ปี ซึ่งตามสถิติแล้วพบว่ามีปริมาณนำเข้าเฉพาะข้าวเมล็ดยาวเฉลี่ยจากโลก 361,112 ตัน/ปี (ร้อยละ 14 ของปริมาณโควตาข้าวเมล็ดยาว) แต่ในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากไทยเฉลี่ย 347,667 ตัน/ปี (ร้อยละ 96 ของปริมาณการนำเข้าข้าวเมล็ดยาวทั้งหมด) ซึ่งหมายถึงว่าไทยครอบครองตลาดได้เกือบทั้งหมด โดยจีนมีการนำเข้าจากแหล่งอื่นบ้างเล็กน้อย คือ ลาว พม่า และเวียดนาม อย่างไรก็ตาม สัดส่วนปริมาณการนำเข้าข้าวของจีนเมื่อเทียบกับปริมาณโควตาที่กำหนดไว้ นับว่ายังห่างไกลการเติมเต็มโควตาอีกมาก เนื่องจากจีนถือได้ว่าเป็นประเทศผลิตข้าวสำคัญประเทศหนึ่งของโลก ดังนั้น การนำเข้าจะมีก็ต่อเมื่อเกิดการขาดแคลนภายในประเทศหรือเป็นการนำเข้าข้าวบางชนิดที่มีความต้องการเฉพาะ เช่น ข้าวหอมมะลิ และ **(2) น้ำตาลทราย** ซึ่งจีนกำหนดปริมาณโควตา 1,945,000 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 1,012,516 ตัน/ปี (ร้อยละ 52 ของปริมาณโควตา) แต่ในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากไทยเฉลี่ย 123,714 ตัน/ปี (ร้อยละ 12 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) โดยจีนพึ่งพาการนำเข้าจากแหล่งอื่น คือ คิวบา บราซิล และออสเตรเลีย

3.5.7 กลุ่มสินค้าที่จีนนำเข้าเกินปริมาณโควตาแต่ส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากไทย เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2550-2552 เกินกว่าปริมาณโควตาที่กำหนดไว้ในแต่ละปี แต่การนำเข้าส่วนใหญ่มาจากแหล่งนำเข้าอื่น ไม่ได้เป็นการนำเข้าจากไทย ซึ่งมีทั้งสิ้น 3 รายการ ได้แก่ **(1) น้ำมันปาล์ม** ซึ่งมีปริมาณโควตา 3,168,000 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 5,606,157 ตัน/ปี (1.8 เท่าของปริมาณโควตา) แต่ในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากไทยเฉลี่ยเพียง 13,777 ตัน/ปี (ร้อยละ 0.2 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) แต่พึ่งพานำเข้าจากแหล่งอื่น คือ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย **(2) ขนสัตว์** ซึ่งมีปริมาณโควตา 287,000 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ยจากโลก 301,347 ตัน/ปี (เกินปริมาณโควตาไปเล็กน้อย) แต่ในจำนวนนี้เป็นปริมาณการนำเข้าจากไทยเฉลี่ยเพียง 69 ตัน/ปี (ร้อยละ 0.02 ของปริมาณการนำเข้าทั้งหมด) หรือแทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีนัยสำคัญเลย แต่แหล่งนำเข้าอื่นที่สำคัญคือ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ และ **(3) ฝ้าย** ซึ่งมีปริมาณโควตา 894,000 ตัน/ปี แต่มีการนำเข้าเฉลี่ย

จากโลก 2,032,226 ตัน/ปี (2.3 เท่าของปริมาณโคเวตา) แต่ในจำนวนนี้ไม่มีปริมาณการนำเข้าจากไทยเลย โดยแหล่งนำเข้าอื่นที่สำคัญ คือ สหรัฐอเมริกา และอินเดีย

3.5.8 กลุ่มสินค้าที่จีนนำเข้าไม่เกินปริมาณโคเวตาและส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากไทย เป็นสินค้าที่มีปริมาณการนำเข้าเฉลี่ยในช่วงปี 2550-2552 ต่ำกว่าปริมาณโคเวตาที่กำหนดไว้ในแต่ละปี และการนำเข้าส่วนใหญ่มาจากแหล่งนำเข้าอื่นที่ไม่ใช่ไทย ซึ่งมีทั้งสิ้น 4 รายการ คือ ข้าวสาลี ข้าวโพด น้ำมัน ถั่วเหลือง และน้ำมัน Rape Seed

จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาจากข้อมูลข้างต้นแล้ว สรุปได้ชัดเจนว่า การกำหนดท่าที่เจรจาสำหรับสินค้า TRO ของไทย ในการเจรจากับจีนภายใต้ ACFTA ควรจะกำหนดเป็นท่าที่เชิงรับ (Defensive) เนื่องจากหากมีการลดภาษีนอกโคเวตาหรือขยายปริมาณโคเวตาระหว่างกัน เนื่องจากสินค้าที่ไทยนำเข้าเกินปริมาณโคเวตาและส่วนใหญ่นำเข้าจากจีน หรือเป็นสินค้าที่ไทยนำเข้าไม่เกินปริมาณโคเวตาแต่มีการนำเข้าจากจีนพอสมควร มีจำนวน 6 รายการ คือ มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ กระเทียม ชา เส้นไหมดิบ และใบยาสูบ แต่ในขณะที่เดียวกันจะไม่มีสินค้าใดของไทยที่จะสามารถกำหนดเป็นการเจรจาเชิงรุกได้เลย เนื่องจากไม่มีสินค้าใดที่จีนนำเข้าเกินปริมาณโคเวตาและส่วนใหญ่นำเข้าจากไทยเลย จะมีก็แต่เพียงสินค้าที่จีนนำเข้าไม่เกินปริมาณโคเวตาแต่มีการนำเข้าจากไทยพอสมควร คือ ข้าว และน้ำตาลเท่านั้น

ดังนั้น การเจรจาในช่วงต่อไปข้างหน้า จำเป็นจะต้องกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมโดยจำแนกเป้าหมายหลักของผลการเจรจาให้ชัดเจน ตลอดจนต้องวิเคราะห์การกำหนดท่าที่การเจรจาของจีน โดยต้องใช้ประโยชน์จากพันธกรณีต่างๆ ซึ่งผูกพันไว้แล้วภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีอาเซียน-จีนให้มากที่สุด เพื่อเป็นการส่งเสริมโอกาสหรือบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อไป

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การวางแผนทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตร TRQ ของไทย เพื่อที่จะสามารถจำแนกทิศทางการทำงานขั้นต่อไปที่ชัดเจน ภายใต้ข้อจำกัดของกรอบพันธกรณีที่ได้ตกลงไปแล้วในกรอบ FTA อาเซียน-จีน จะอาศัยแนวคิดของทฤษฎี H.M.L โดยใช้ในการกำหนดเป้าหมายของแต่ละฝ่ายในการเจรจาเพื่อทราบเป้าหมายที่คู่เจรจาต้องการบรรลุเป้าหมายสูงสุด ซึ่งถือได้ว่าเป็นเป้าหมายอุดมคติ (Ideal Position) เป้าหมายที่คู่เจรจาต้องการบรรลุในระดับรองลงมา และเป้าหมายที่เป็นขอบเขตจำกัด (Limit Position) ในการเจรจา ซึ่งเกินขอบเขตที่ต่างฝ่ายจะยอมเจรจาด้วย ทั้งนี้ การวิเคราะห์เป้าหมายจะอยู่บนพื้นฐานของผลการศึกษาในบทที่ผ่านมา เพื่อชี้ให้เห็นว่าตำแหน่งท่าทีการเจรจาของไทยควรเป็นไปในทิศทางใด และนำมากำหนดเป้าหมายในการเจรจาสินค้า TRQ ของแต่ละฝ่าย หลังจากนั้น จะอาศัยแนวคิดการเจรจาต่อรองเชิงกลยุทธ์ (Strategic Negotiation) เพื่อเสนอแนวทางการเจรจาต่อรองที่สามารถหาข้อยุติได้

4.1 การวิเคราะห์เป้าหมายของไทยและจีนในการเจรจาสินค้า TRQ

เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการเจรจาที่เหมาะสมของไทย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวิเคราะห์เป้าหมายของการเจรจา โดยแยกแยะเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละระดับของคู่เจรจาออกมาให้ชัดเจนโดยอาศัยข้อเท็จจริงทางการค้าระหว่างกัน ซึ่งสามารถจำแนกได้ดังนี้

4.1.1 เป้าหมายการเจรจาของฝ่ายไทย

เนื่องจากการศึกษาข้อเท็จจริงทั้งในด้านปริมาณการนำเข้า อัตราภาษีในโควตา อัตราภาษีนอกโควตา และปริมาณโควตาที่แต่ละฝ่ายได้ผูกพันเอาไว้ใน WTO ได้พบแล้วว่า หากมีการลดภาษีนอกโควตาระหว่างกันลง หรือขยายปริมาณโควตาขึ้น ไทยจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบจีนฝ่ายเดียว ดังนั้นต้องยอมรับความจริงที่ว่า การเจรจาในประเด็นนี้ ไทยจะต้องตกเป็นฝ่ายตั้งรับ โดยเป้าหมายในแต่ละระดับของไทย มีดังนี้

(1) เป้าหมายระดับ H (High) : ไทยไม่ต้องการที่จะมีการเปิดตลาดเป็นพิเศษในสินค้า TRQ ให้แก่จีน โดยเฉพาะในเรื่องของการลดภาษีนอกโควตา และการขยายปริมาณโควตา โดยไทยต้องการให้คงสภาพไว้ตามที่ได้ผูกพันไว้ใน WTO เนื่องจากจะมีสินค้าที่ได้รับผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างน้อย 6 รายการ (จากทั้งหมด 23 รายการ) และการเปิดตลาดควรจะมีเพิ่มขึ้นหากการเจรจา WTO รอบโตฮยาประสบความสำเร็จในอนาคต แต่ในขณะเดียวกันจะไม่มีสินค้าที่ได้ประโยชน์จากการลดภาษีนอกโควตา และการขยายปริมาณโควตาของจีนให้แก่ไทยเลย

(2) เป้าหมายระดับ M (Medium) : ไทยจะไม่มีผลกระทบมากนักหากมีการลด/เลิกภาษีสินค้า TRQ ทั้ง 23 รายการ เฉพาะอัตราภาษีในโควตาเท่านั้น เนื่องจากยังคงมีปริมาณโควตา และอัตราภาษีนอกโควตา เป็นกลไกที่หลงเหลืออยู่ แต่ในทางกลับกันไทยอาจจะได้ประโยชน์จากการลด/เลิกเฉพาะอัตราภาษีในโควตาของสินค้าข้าว และน้ำตาลของจีน (แม้ว่าไทยจะไม่สามารถเติมเต็มโควตาได้ก็ตาม) แต่ยังคงจะชี้แจงถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเจรจาได้บ้าง

(3) เป้าหมายระดับ L (Low) : ไทยยังคงจะสามารถยอมรับได้ หากมีการยกเลิกโควตาในสินค้าบางรายการให้แก่จีนสำหรับสินค้ากลุ่มที่ไทยนำเข้าไม่เกินปริมาณโควตาและส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากจีน จำนวน 8 รายการคือ น้ำมันปรุงแต่ง มะพร้าว ลำไยแห้ง ข้าว เนื้อมะพร้าวแห้ง เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ น้ำมันถั่วเหลือง และน้ำตาล หรือ แม้แต่จะลดภาษีนอกโควตาของสินค้าบางรายการลงบ้างให้แก่จีน สำหรับสินค้ากลุ่มที่ไทยนำเข้าเกินปริมาณโควตาแต่ส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากจีน อีกจำนวน 9 รายการ คือ นมผงขาดมันเนย เมล็ดกาแฟ พริกไทย ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เมล็ดถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม น้ำมันมะพร้าว กาแฟสำเร็จรูป และกากถั่วเหลือง และต้องให้จีนพิจารณาเปิดตลาดในทำนองเดียวกันนี้ในสินค้าบางรายการที่ไทยไม่มีศักยภาพส่งออกเพียงพอ เช่น น้ำมันปาล์ม ฝ้าย ขนสัตว์ ข้าวสาลี ข้าวโพด น้ำมันถั่วเหลือง และน้ำมัน Rape Seed

4.1.2 เป้าหมายการเจรจาของฝ่ายจีน

เพื่อให้เห็นภาพของการเจรจาทั้งสองด้าน การศึกษาวิจัยใช้การ “คาดการณ์แบบมีเหตุมีผล (Rational Expectation) สำหรับเป้าหมายในแต่ละระดับที่ฝ่ายจีนต้องการในการเจรจา ดังนี้

(1) เป้าหมายระดับ H (High) : จีนต้องการจะใช้รูปแบบการลดภาษีของกลุ่มสินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List) ซึ่งได้ตกลงกันไว้แล้วในความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า ภายใต้ ACFTA ซึ่งจะมีผลให้คู่ภาคีจะต้องลดจากอัตราภาษีเดิม (ไม่ว่าจะเป็นเท่าใดก็ตาม) ลงมาให้มีอัตราภาษีสุดท้ายไม่เกินร้อยละ 50 (หากสินค้าใดมีอัตราภาษีต่ำกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 50 อยู่แล้ว ก็ไม่ต้องลดภาษีในทางปฏิบัติจริง) ซึ่งจะมีผลทันที (Quick Jump) ในปี พ.ศ. 2558

ซึ่งหากไทยยอมตกลงด้วยแล้ว จะส่งผลให้ไทยต้องลดภาษีในกลุ่มที่เรียกได้ว่าอ่อนไหวทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 6 รายการ คือ (1) มันฝรั่ง ซึ่งปัจจุบันภาษีในโควตาที่เก็บจากจีน กรณีหัวพันธุ์มันฝรั่งเป็นร้อยละ 0 ไปแล้ว แต่จะต้องลดภาษีนอกโควตาจากร้อยละ 125 ลงเหลือร้อยละ 50 (2) หอมหัวใหญ่ ซึ่งปัจจุบันภาษีในโควตาที่เก็บจากจีนเป็นร้อยละ 0 ไปแล้ว แต่จะต้องลดภาษีนอกโควตาจากร้อยละ 142 ลงเหลือร้อยละ 50 (3) กระเทียม ซึ่งปัจจุบันภาษีในโควตาที่เก็บจากจีนเป็นร้อยละ 0 ไปแล้ว แต่จะต้องลดภาษีนอกโควตาจากร้อยละ 57 ลงเหลือร้อยละ 50 (4) ชา ซึ่งปัจจุบันยังมีภาษีในโควตาร้อยละ 30 และภาษีนอกโควตาร้อยละ 90 ซึ่งดูผิวเผินเหมือนจะต้องลดเฉพาะภาษีนอกโควตาลงเหลือร้อยละ 50 หากแต่การที่ภาษีในและนอกโควตามีอัตราที่ใกล้เคียงกันมาก อาจจะทำให้การควบคุมการนำเข้าโดยใช้กลไก โควตาภาษีไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ (5) ไบยาสูบ ซึ่งปัจจุบันยังมีภาษีในโควตาร้อยละ 60 และภาษีนอกโควตาร้อยละ 72 ซึ่งจะต้องลดทั้งภาษีในและนอกโควตาลงเหลือเท่ากันที่ร้อยละ 50 ซึ่งเท่ากับว่ากลไกโควตาภาษีไม่มีอีกต่อไปเนื่องจากอัตราในและนอกโควตาเท่ากัน เพียงแต่ยังหลงเหลือภาษีควบคุมอยู่ไม่เหลือร้อยละ 0 เท่านั้นเอง และ (6) เส้นไหมดิบ ซึ่งปัจจุบันยังมีภาษีในโควตาร้อยละ 30 และภาษีนอกโควตาสูงมากถึงร้อยละ 226 ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับกรณีสินค้าชา ที่ดูผิวเผินเหมือนจะต้องลดเฉพาะภาษีนอกโควตาลงเหลือร้อยละ 50 หากแต่การที่ภาษีในและนอกโควตามีอัตราที่ใกล้เคียงกันมาก อาจจะทำให้การควบคุม การนำเข้าโดยใช้กลไกโควตาภาษีสูญเสียประสิทธิภาพไปได้เช่นกัน แต่ในขณะเดียวกันจีนกลับมีสินค้าที่จะต้องดำเนินการตามรูปแบบการลดภาษีข้างต้นเพียงรายการเดียว คือ ข้าวสาลี ซึ่งปัจจุบันภาษีในโควตาเก็บเพียงร้อยละ 1-10 เท่านั้น และจะต้องลดภาษีนอกโควตาจากร้อยละ 65 ลงเหลือร้อยละ 50 แต่จีนก็สามารถทราบได้เช่นกันว่าไทยไม่มีศักยภาพในการผลิตสินค้านี้

(2) เป้าหมายระดับ M (Medium) : จีนน่าจะยังคงต้องการจะใช้รูปแบบการลดภาษีของกรุปสินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List) ตามที่กล่าวไว้ในข้อ 4.1.2 (2) เพียงแต่จะเสนอระยะเวลาในการลดภาษีออกไปอีก 3-5 ปี และอาจจะเสนอให้ใช้การทยอยลดภาษี (Phasing) แทนการลดภาษีลงทันที (Quick Jump) หรือ จีนอาจจะขอให้ไทยขยายโควตาเฉพาะ (Country Specific Quota) ให้แก่จีนในสินค้าที่จีนต้องการ เช่น กระเทียม มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ เป็นต้น และขอให้ไทยเรียกร้องยื่นข้อเสนอในทำนองเดียวกันแก่จีน ซึ่งผลสุดท้ายจะทำให้แทบจะเรียกได้ว่าไทยเป็นฝ่ายเปิดตลาดสินค้า TRQ ให้จีนแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นเดิม เนื่องจากเหตุผลที่กล่าวไว้แล้ว และปริมาณโควตาของจีนในปัจจุบันก็สูงเกินกว่าที่การส่งออกของไทยเพียงประเทศเดียวจะเติมเต็มปริมาณนั้นได้

(3) เป้าหมายระดับ L (Low) : จีนจะยังคงจะสามารถยอมรับได้ หากมีการยกเลิกโควตาในสินค้าบางรายการให้แก่จีนสำหรับสินค้ากลุ่มที่ไทยนำเข้าไม่เกินปริมาณโควตาและส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากจีน จำนวน 8 รายการคือ น้ำมันปรุงแต่ง มะพร้าว ลำไยแห้ง ข้าว เนื้อมะพร้าวแห้ง เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ น้ำมันถั่วเหลือง และน้ำตาล หรือ แม้แต่จะลดภาษีนอกโควตาของสินค้าบางรายการลงบ้างให้แก่จีน สำหรับสินค้ากลุ่มที่ไทยนำเข้าเกินปริมาณโควตาแต่ส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากจีน อีกจำนวน 9 รายการ คือ นมผงขาดมันเนย เมล็ดกาแฟ พริกไทย ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ เมล็ดถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม น้ำมันมะพร้าว กาแฟสำเร็จรูป และกากถั่วเหลือง และสำหรับสินค้าที่เหลือให้เปลี่ยนแปลงตามที่จะต้องผูกพันภายใต้ WTO รอบโดฮา

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าเนื่องจากการเจรจาในประเด็นนี้มีการแบ่งฝ่ายที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อย่างชัดเจน โดยไม่มีผลประโยชน์ใดที่สามารถพอนำขึ้นมาแลกเปลี่ยนกันได้จากสภาพในปัจจุบันที่เป็นอยู่ ดังนั้นเป้าหมายการเจรจาที่น่าจะสามารถสรุปผลกันได้ คือ เป้าหมายในระดับ L ซึ่งเป็นขอบเขตจำกัด (Limit Position) ในการเจรจา ถ้าต่ำกว่าระดับนี้คู่เจรจาย่อมเสียมากกว่าได้ ซึ่งเกินขอบเขตที่ต่างฝ่ายจะยอมเจรจาด้วย ซึ่งผลสุดท้ายแม้ว่าจะไม่มีฝ่ายใดได้ประโยชน์อย่างแท้จริงจากผลการเจรจา แต่ในเมื่อไม่มีข้อแลกเปลี่ยนที่ดีกว่า ก็มีแนวโน้มว่าการเจรจาแบบเป็นทางการจะยุติโดยได้ผลลัพธ์เช่นนี้

ทั้งนี้ หากการเจรจาในกรอบพหุภาคีในเวที WTO ไม่มีความคืบหน้าเป็นที่น่าพอใจ จีนคงจะใช้การผลักดันผ่านช่องทางระดับสูง เช่น คณะกรรมการร่วมไทย-จีน (Joint Committee: JC) ด้านการค้าการลงทุน และเศรษฐกิจ ในการขอให้ไทยเปิดตลาดให้จีนเป็นพิเศษ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ไทยจะต้องศึกษาคาดการณ์ และเตรียมแนวทางเจรจาเชิงกลยุทธ์ โดยใช้ประโยชน์จากหลักการของกรอบพันธกรณีที่เกิดขึ้นและหลักการของกฎหมายการค้าระหว่างประเทศเป็นกลไกสำคัญ

4.2 การประเมินสถานการณ์ของการเจรจาต่อรอง

จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นคงชี้ให้เห็นแล้วว่า ไทยจะต้องตกเป็นฝ่ายตั้งรับอย่างชัดเจนในการเจรจาประเด็นสินค้า TRQ ระหว่างกัน ซึ่งแน่นอนว่าไทยคงไม่ริเริ่มเป็นฝ่ายรุกโดยเสนอขอเจรจาในกลุ่มสินค้านี้ หากแต่คงจะพิจารณาข้อเสนอจากฝ่ายจีนมาก่อน ซึ่งในการศึกษารั้งนี้ใคร่ขอยกสถานการณ์สมมติที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Scenarios) โดยอาศัยเป้าหมายของจีน (ตามข้อ 4.1) มาเป็นหลักการตั้งสมมติฐาน ดังนี้

4.2.1 สถานการณ์ที่ 1: จีนเสนอให้นำสินค้า TRQ มาลดภาษี (ทั้งในและนอกโควตา) ตามรูปแบบการลดภาษี (Modality) ซึ่งตกลงกันไปแล้วในกรอบ ACFTA (เป้าหมายระดับ H)

ภายใต้ข้อเสนอนี้ หากไทยรับหลักการที่จีนเสนอโดยอาจจะมีคามยืดหยุ่นด้านระยะเวลาลดภาษีให้บ้าง จะทำให้ไทยต้องลงไปเล่นตามเกมที่จีนกำหนด เนื่องจากประเด็นสำคัญของ Modality ที่ตกลงไปแล้วอาจจะมีช่องทางให้บรรจุนสินค้า TRQ ได้เพียง 2 ช่องทางคือ (1) การลดภาษีแบบสินค้าอ่อนไหว (Sensitive List: SL) ซึ่งจะส่งผลให้สินค้า TRQ ต้องลดจากอัตราภาษีเดิมลงมาให้มีอัตราภาษีสุดท้าย (End Rate) ไม่เกินร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2555 และจะต้องลดจากอัตราภาษีอีกครั้งลงมาให้มีอัตราภาษีสุดท้ายไม่เกินร้อยละ 0-5 ในปี พ.ศ. 2561 หรือ (2) การลดภาษีแบบสินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List: HSL) ซึ่งจะส่งผลให้สินค้า TRQ ต้องลดจากอัตราภาษีเดิมลงมาให้มีอัตราภาษีสุดท้ายไม่เกินร้อยละ 50 ในปี พ.ศ. 2558

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า จีนย่อมจะเสนอให้ใช้ Modality ของสินค้าอ่อนไหวสูงอย่างแน่นอน เนื่องจากจะส่งผลให้ในทางปฏิบัติแล้ว จีนแทบจะไม่ต้องลดภาษีสินค้า TRQ (ทั้งหมดมี 9 รายการ) ทั้งอัตราในและนอกโควตาเลย โดยมีเพียงสินค้าเดียวคือ ข้าวสาลี ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงเล็กน้อย (ลดลงร้อยละ 23 จากอัตราเดิม) จากร้อยละ 65 เหลือร้อยละ 50 (ตารางที่ 4.1)

ตารางที่ 4.1: การลดภาษีสินค้า TRQ ของจีนตามรูปแบบการลดภาษีสินค้าอ่อนไหวสูง

รายการสินค้า	อัตราภาษีฐานในการเจรจา (%)		อัตราภาษีสุดท้าย (กรณี HSL)	
	ในโควตา	นอกโควตา	ในโควตา	นอกโควตา
1. ข้าวสาลี	1, 6, 9, และ 10	65	1, 6, 9, และ 10	50 (↓)
2. ข้าวโพด	1, 6, 9, และ 10	40	1, 6, 9, และ 10	40
3. ข้าว	1 และ 9	40	1 และ 9	40
4. น้ำมันถั่วเหลือง	9	22	9	22
5. น้ำมันปาล์ม	9	22	9	22
6. น้ำมัน Rape Seed	9	22	9	22
7. น้ำตาลทราย	15	50	15	50
8. ขนสัตว์	1	38	1	38
9. ฝ้าย	1	40	1	40

ที่มา: องค์การการค้าโลก (2553) และจากผลการวิเคราะห์

แต่ในทางกลับกัน ผลในทางปฏิบัติจะทำให้ไทยต้องลดภาษีสินค้า TRQ จำนวนทั้งสิ้น 20 รายการ (จากทั้งหมด 23 รายการ) โดยเป็นสินค้าที่ต้องลดเฉพาะภาษีนอกโควตาจำนวน 18 รายการ และสินค้าที่ต้องลดทั้งภาษีในและนอกโควตารวมจำนวน 2 รายการ (ตารางที่ 4.2) ดังนี้

กลุ่มสินค้า TRQ ไทยที่ต้องลดเฉพาะภาษีนอกโควตา สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มย่อย คือ **กลุ่มที่สินค้ามีความอ่อนไหวจริง** คือ ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2552 ไทยนำเข้าเกินปริมาณโควตาและส่วนใหญ่นำเข้าจากจีน หรือนำเข้าไม่เกินปริมาณโควตาแต่เป็นการนำเข้าจากจีนพอสมควร ซึ่งมี 5 รายการ ได้แก่ (1) มันฝรั่ง ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 125 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 75%) (2) หอมหัวใหญ่ ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 142 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 92%) (3) กระเทียม ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 57 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 7%) (4) ชา ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 90 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 40%) และ (5) เส้นไหมดิบ ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 226 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 176%) และ**กลุ่มที่สินค้าไม่มีความอ่อนไหวมากนัก** คือ ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2552 ไทยนำเข้าเกินปริมาณโควตาแต่ส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากจีน หรือนำเข้าไม่เกินปริมาณโควตาและส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากจีน ซึ่งมี 13 รายการ ได้แก่ (1) นมผงขาดมันเนย ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 216 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 166%) (2) มะพร้าว ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 54 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 4%) (3) ลำไยแห้ง ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 53 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 3%) (4) เมล็ดกาแฟ ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 90 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 40%) (5) พริกไทย ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 51 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 1%) (6) ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 73 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 23%) (7) ข้าว ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 52 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 2%) (8) เมล็ดถั่วเหลือง ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 80 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 30%) (9) เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 218 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 168%) (10) น้ำมันถั่วเหลือง ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 146 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 96%) (11) น้ำมันปาล์ม ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 143 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 93%) (12) น้ำมันมะพร้าว ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 52 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 2%) และ (13) กากถั่วเหลือง ซึ่งจะต้องลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 133 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 83%)

กลุ่มสินค้า TRQ ไทยที่ต้องลดภาษีทั้งอัตราในและนอกโควตา มี 2 รายการ คือ (1) น้ำตาล ซึ่งถือว่ามีความอ่อนไหวไม่มากนัก แต่จะต้องลดภาษีในโควตาลงจากร้อยละ 65 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 15%) และลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 94 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 44%) และ (2) ไบยาสูบ ซึ่งถือว่ามีความอ่อนไหวจริง โดยจะต้องลดภาษีในโควตาลงจากร้อยละ 60 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 10%) และลดภาษีนอกโควตาลงจากร้อยละ 72 เหลือร้อยละ 50 (ลดลงมา 22%) แต่อย่างไรก็ตามการที่อัตราภาษีในโควตาเท่ากับอัตราภาษีนอกโควตา จะส่งผลให้นัยของการควบคุมการนำเข้าโดยใช้โควตาภาษีหมดไป โดยจะเป็นเพียงสินค้าธรรมดาที่มีอัตราภาษีนำเข้าที่ร้อยละ 50 เท่านั้น

ตารางที่ 4.2: การลดภาษีสินค้า TRQ ของไทยตามรูปแบบการลดภาษีสินค้าอ่อนไหวสูง

รายการสินค้า	อัตราภาษีฐานในการเจรจา (%)		อัตราภาษีสุดท้าย (กรณี HSL)	
	ในโควตา	นอกโควตา	ในโควตา	นอกโควตา
1. น้ำมันปรุงแต่ง	20	41	20	41
2. นมผงขาดมันเนย	20	216	20	50 (↓166)
3. มันฝรั่ง	27	125	27	50 (↓75)
4. หอมหัวใหญ่	27	142	27	50 (↓92)
5. กระเทียม	27	57	27	50 (↓7)
6. มะพร้าว	20	54	20	50 (↓4)
7. ลำไยแห้ง	30	53	30	50 (↓3)
8. เมล็ดกาแฟ	30	90	30	50 (↓40)
9. ชา	30	90	30	50 (↓40)
10. พริกไทย	27	51	27	50 (↓1)
11. ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	20	73	20	50 (↓23)
12. ข้าว	30	52	30	50 (↓2)
13. เมล็ดถั่วเหลือง	20	80	20	50 (↓30)
14. เนื้อมะพร้าวแห้ง	20	36	20	36
15. เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่	30	218	30	50 (↓168)
16. น้ำมันถั่วเหลือง	20	146	20	50 (↓96)
17. น้ำมันปาล์มฯ	20	143	20	50 (↓93)
18. น้ำมันมะพร้าว	20	52	20	50 (↓2)
19. น้ำตาล	65	94	50 (↓15)	50 (↓44)
20. กาแฟสำเร็จรูป	40	49	40	49
21. กากถั่วเหลือง	20	133	20	50 (↓83)
22. ไบยาสูบ	60	72	50 (↓10)	50 (↓22)
23. เส้นไหมดิบ	30	226	30	50 (↓176)

ที่มา: องค์การการค้าโลก (2553) และจากผลการวิเคราะห์

4.2.2 สถานการณ์ที่ 2: จีนเสนอให้ขยายปริมาณโควตาสำหรับสินค้า TRQ ในการเจรจาภายใต้กรอบ ACFTA (เป้าหมายระดับ M)

ในการเปิดตลาดสินค้าที่มีโควตาภาษีนั้น ปัจจัยหนึ่งที่น่าจะถูกละเลยยกขึ้นมาหากการเจรจาลด/เลิกภาษีในและนอกโควตาไม่มีความก้าวหน้าตามที่ผู้เจรจาตั้งไว้ก็คือ การขอขยายปริมาณโควตาซึ่งมักจะเรียกร้องกันในรูปแบบของโควตาเฉพาะประเทศ (Country Specific Quota) นอกเหนือจากปริมาณโควตาตามปกติ ซึ่งส่วนใหญ่ได้ผูกพันไว้ใน WTO (เป็นแบบโควตาธรรม (World Quota) ซึ่ง

โดยทั่วไปจะใช้การนับการนำเข้าในโควตาแบบใครมาก่อนได้ก่อน เพื่อที่จะประกันความได้เปรียบในการครองตลาดทั้งหมดหรือบางส่วนจากการเจรจา FTA ซึ่งในกรณีของไทยและจีนภายในความตกลง ACFTA นี้ จากการพิจารณาปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของจีนจากไทย (ตารางที่ 4.3) จะเห็นได้ว่ามีปริมาณไม่มากพอที่จะเติมเต็มปริมาณโควตาของสินค้า TRQ ทั้ง 9 รายการของจีนได้ โดยสัดส่วนของปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของจีนจากโลกเฉลี่ยช่วงปี พ.ศ. 2550-2552 อยู่ระหว่างร้อยละ 0-227 ของปริมาณโควตาของแต่ละสินค้า โดยสินค้าที่มีสัดส่วนของปริมาณการนำเข้าต่อปริมาณโควตาเกินร้อยละ 100 มีจำนวน 3 รายการ คือ ฝ้าย (ร้อยละ 227) น้ำมันปาล์ม (ร้อยละ 177) และขนสัตว์ (ร้อยละ 105) แต่หากพิจารณาถึงสัดส่วนของปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของจีนจากไทยเฉลี่ยช่วงปี พ.ศ. 2550-2552 จะพบว่าอยู่ระหว่างร้อยละ 0-6.54 เท่านั้น โดยไม่มีสินค้าใดที่มีสัดส่วนของปริมาณการนำเข้าต่อปริมาณโควตาเกินร้อยละ 100 เลย และสินค้าของไทยที่มีสัดส่วนมากพอที่จะถือเป็นนัยสำคัญมีเพียง 2 รายการ คือ ข้าว (ร้อยละ 6.54) และน้ำตาลทราย (ร้อยละ 6.36)

ตารางที่ 4.3: สัดส่วนของปริมาณการนำเข้าในสินค้า TRQ ของจีนจากไทย (เฉลี่ยช่วงปี 2550-2552)

รายการสินค้า	โควตาจีน (ตัน/ปี)	นำเข้าจากโลก (ตัน/ปี)	สัดส่วนต่อ โควตาของจีน	นำเข้าจากไทย (ตัน/ปี)	สัดส่วนต่อ โควตาของจีน
1. ข้าวสาลี	9,363,000	349,235	4%	799	0.01%
2. ข้าวโพด	7,200,000	56,644	1%	3,617	0.05%
3. ข้าว	5,320,000	361,112	7%	347,667	6.54%
4. น้ำมันถั่วเหลือง	3,587,100	2,599,888	72%	7	0.0002%
5. น้ำมันปาล์ม	3,168,000	5,606,157	177%	13,777	0.43%
6. น้ำมัน Rape Seed	1,243,000	0	0%	0	-
7. น้ำตาลทราย	1,945,000	1,012,516	52%	123,714	6.36%
8. ขนสัตว์	287,000	301,347	105%	69	0.02%
9. ฝ้าย	894,000	2,032,226	227%	0	-

ที่มา: องค์กร UNCTAD (2553)

แต่ในทางตรงกันข้าม หากพิจารณาปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของไทยจากจีน (ตารางที่ 4.4) จะเห็นได้ว่ามีปริมาณมากจนเกินปริมาณโควตาของสินค้า TRQ ของไทยถึง 9 รายการ (จากทั้งหมด 23 รายการ) โดยสัดส่วนของปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของไทยจากโลกเฉลี่ยช่วงปี พ.ศ. 2550-2552 อยู่ระหว่างร้อยละ 8-140,286 ของปริมาณโควตาของแต่ละสินค้า โดยสินค้าที่มีสัดส่วนของปริมาณการนำเข้าต่อปริมาณโควตาเกินร้อยละ 100 มีจำนวน 15 รายการ คือ เมล็ดกาแฟ (ร้อยละ 140,286) กระเทียม (ร้อยละ 51,326) เมล็ดถั่วเหลือง (ร้อยละ 14,645) มันฝรั่ง (ร้อยละ 8,504) หอมหัวใหญ่ (ร้อยละ 7,727) กาแฟสำเร็จรูป (ร้อยละ 5,978) พริกไทย (ร้อยละ 2,384) กากถั่วเหลือง (ร้อยละ 922) เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ (ร้อยละ 667) ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (ร้อยละ 545) น้ำมันมะพร้าว

(ร้อยละ 576) ลำไยแห้ง (ร้อยละ 425) ชา (ร้อยละ 280) น้ำมันปาล์มฯ (ร้อยละ 271) และนมผงขาดมันเนย (ร้อยละ 102)

ตารางที่ 4.4: สัดส่วนของปริมาณการนำเข้าในสินค้า TRQ ของไทยจากจีน (เฉลี่ยช่วงปี 2550-2552)

รายการสินค้า	นำเข้าจาก		สัดส่วนต่อ โควตาของไทย	นำเข้าจากจีน (ตัน/ปี)	สัดส่วนต่อ โควตาของไทย
	โควตาไทย (ตัน/ปี)	โลก (ตัน/ปี)			
1. น้ํานมปรุงแต่ง	2,400	507	21%	0	-
2. นมผงขาดมันเนย	55,000	55,989	102%	158	0%
3. มันฝรั่ง	302	25,683	8,504%	9,122	3,021%
4. หอมหัวใหญ่	365	28,202	7,727%	13,125	3,596%
5. กระเทียม	65	33,362	51,326%	31,486	48,440%
6. มะพร้าว	2,427	763	31%	41	2%
7. ลำไยแห้ง	8	34	425%	34	425%
8. เมล็ดกาแฟ	5.25	7,365	140,286%	7	133%
9. ชา	625	1,749	280%	929	149%
10. พริกไทย	45	1,073	2,384%	50	111%
11. ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	54,700	298,210	545%	153	0.3%
12. ข้าว	249,757	26,837	11%	235	0.1%
13. เมล็ดถั่วเหลือง	10,922	1,599,560	14,645%	397	4%
14. เนื้อมะพร้าวแห้ง	1,157	280	24%	0	-
15. เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่	3.15	21	667%	4	127%
16. น้ำมันถั่วเหลือง	2,281	513	22%	5	0.2%
17. น้ำมันปาล์มฯ	4,860	13,172	271%	46	1%
18. น้ำมันมะพร้าว	401	2,308	576%	0	-
19. น้ำตาล	13,760	1,075	8%	0	-
20. กาแฟสำเร็จรูป	134	8,011	5,978%	19	14%
21. กากถั่วเหลือง	230,559	2,124,939	922%	5,844	3%
22. ไบยาสูบ	6,435	3,186	50%	541	8%
23. เส้นไหมดิบ	483	37	8%	37	8%

ที่มา: กรมศุลกากร (2553)

แต่หากพิจารณาถึงสัดส่วนของปริมาณการนำเข้าสินค้า TRQ ของไทยจากจีนเฉลี่ยช่วงปี พ.ศ. 2550-2552 จะพบว่าอยู่ระหว่างร้อยละ 0-48,440 ของปริมาณโควตาของแต่ละสินค้า โดยสินค้าที่มีสัดส่วนของปริมาณการนำเข้าต่อปริมาณโควตาเกินร้อยละ 100 มีจำนวน 8 รายการ คือ

กระเทียม (ร้อยละ 48,440) หอมหัวใหญ่ (ร้อยละ 3,596) มันฝรั่ง (ร้อยละ 3,021) ลำไยแห้ง (ร้อยละ 425) ชา (ร้อยละ 149) เมล็ดกาแฟ (ร้อยละ 133) เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ (ร้อยละ 127) และพริกไทย (ร้อยละ 111) ซึ่งหมายความว่า การเจรจาแบบขยายโควตานำเข้าแบบโควตารวมให้แก่กัน จะไม่เป็นประโยชน์ต่อไทยอีกเช่นกัน แต่ในขณะเดียวกันในกรณีที่จำเป็น การเจรจาแบบขอให้มิโควตาเฉพาะประเทศ (Country Specific Quota) ก็จะเป็นประโยชน์มากกว่า (แต่อาจจะต้องคำนึงถึงว่าประเทศอาเซียนอื่นอาจจะขอสิทธิพิเศษลักษณะนี้จากไทยและจีนได้เช่นเดียวกัน) โดยการคำนวณปริมาณโควตาที่จะให้แก่กันควรจะใช้ปริมาณโควตาที่ผูกพันไว้กับ WTO เป็นฐานในการคำนวณเนื่องจากไทยจะได้ประโยชน์จากปริมาณโควตาที่ผูกพันมีปริมาณต่ำกว่าเมื่อเทียบกับจีน

4.2.3 สถานการณ์ที่ 3: จีนเสนอให้ลดภาษีและขยายปริมาณโควตาสำหรับสินค้า TRQ ในการเจรจาแบบทวิภาคีภายใต้กรอบความร่วมมืออื่นๆ (เป้าหมายระดับ L)

การเจรจาการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจากับประเทศที่มีอำนาจต่อรองมาก มีความเป็นไปได้สูงที่จะพบกับแรงกดดันในทุกระดับ ซึ่งหากจีนยังไม่พอใจผลของการเจรจาภายใต้กรอบ ACFTA แล้ว ย่อมมีโอกาสสูงที่จะกดดันให้ไทยเปิดตลาดสินค้า TRQ ให้แก่จีนโดยใช้ช่องทางความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น คณะกรรมการร่วมไทย-จีน (JC) ด้านการค้า การลงทุน และเศรษฐกิจ ซึ่งมีความเสี่ยงมากที่สุดที่กำหนดนโยบายระดับสูงในขณะนั้นๆ จะยินยอมตามที่จีนกดดัน จึงควรจะต้องใช้การอ้างอิงข้อตกลง GATT ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมการค้าระหว่างประเทศ โดยอ้างว่าทั้งไทยและจีนต่างก็เป็นประเทศสมาชิก WTO และต่างก็ได้เป็นประเทศกำลังพัฒนาน้อยที่สุด (Least Developing Countries: LDCs) และต่างก็ไม่มีชายแดนติดกัน ดังนั้น การเปิดตลาดให้แก่กันเป็นพิเศษโดยมีได้อยู่ภายใต้กรอบ FTA ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่าง ซึ่งผิดหลัก MFN ของ GATT ใน Article 1: Most-Favoured-Nation Treatment ซึ่งจะต้องให้สิทธิพิเศษที่ดีที่สุดแก่ประเทศสมาชิก WTO และไม่เป็นไปตามข้อยกเว้นของหลัก MFN ใน Article 24 อาณาเขตการบังคับใช้ การค้าชายแดน สหภาพศุลกากร และเขตการค้าเสรี

4.3 แนวทางการเจรจาต่อรองของไทยในเชิงกลยุทธ์

เมื่อทราบถึงข้อเท็จจริง พันธกรณี และเป้าหมายของการเจรจาของแต่ละฝ่าย จนพอที่จะคาดการณ์สถานการณ์ของการเจรจาในเรื่องสินค้า TRQ ระหว่างไทยและจีน ภายใต้ความตกลง ACFTA ได้บ้างแล้ว การกำหนดแนวทางการเจรจาต่อรองของไทยในเชิงกลยุทธ์ (Strategic Negotiation) จึงกลายเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นขั้นเป็นตอน และเป็นไปตามตรรกะที่ได้เตรียมการเอาไว้แล้ว ซึ่งแนวทางการเจรจาของไทยสำหรับทั้ง 3 สถานการณ์ข้างต้น มีดังนี้

4.3.1 แนวทางการเจรจาของไทยภายใต้สถานการณ์ที่ 1

จากที่กล่าวแล้วว่า การที่จีนเสนอแบบนี้ก็เพื่อต้องการให้ไทยเป็นฝ่ายตัดสินใจไปตามแนวทางที่จีนกำหนด โดยจีนทราบแล้วว่า ตนเองแทบจะไม่มีข้อเสียใดๆหากเข้าร่วมในสถานการณ์นี้ แต่ในทางกลับกันไทยจะเป็นฝ่ายที่ต้องลดภาษีเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นแนวทางการเจรจาต่อรองของไทยในเชิงกลยุทธ์ที่ไทยควรใช้เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์แบบนี้ มีได้หลายแนวทางดังนี้

(1) อ้างอิงข้อตกลงและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาสินค้า TRQ ซึ่งควรใช้ช่องว่าง (Loopholes) ของข้อที่ได้ตกลงกันไว้ ว่าการลดภาษีตาม Track ที่ได้ตกลงกันไว้ จะหมายถึงอัตราภาษีในโควตาเท่านั้น โดยให้อ้างอิงถึง Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of South East Asian Nations and the People’s Republic of China ใน Article 3: Trade in Goods ข้อ 2 ซึ่งจะอ้างคำจำกัดความของคำว่า “applied MFN tariff rates” และได้ใช้เป็นในแนวทางการจัดทำกลุ่มสินค้า (Tracks) สำหรับการลดภาษีเอาไว้ ซึ่งหมายถึง อัตราภาษีที่จะใช้เป็นฐานในการเจรจาลดภาษีสำหรับกรณีของประเทศสมาชิกอาเซียนและจีน จะใช้อัตราภาษีที่เรียกเก็บจริง **ซึ่งรวมไปถึงอัตราภาษีในโควตา ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2548** และ Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of South East Asian Nations and the People’s Republic of China ใน Article 3: Tariff Reduction and Elimination ข้อ 2 (b) ซึ่งกล่าวถึงการลดภาษีของสินค้าใน Sensitive Track ซึ่งจะใช้อpplied MFN tariff rates เป็นฐานในการลดเช่นกัน ตลอดจนมีการระบุไว้ชัดเจนให้เจรจาต่อเนื่องสำหรับสินค้า TRQ ตามที่ปรากฏใน Protocol to Amend the Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of South East Asian Nations and the People’s Republic of China ใน Article 3: Amendments to Annex 2 of the TIG Agreement ข้อ 1 (f) ซึ่งระบุให้การเจรจาจะครอบคลุมประเด็น **“อัตราภาษีนอกโควตา” ด้วย ตามแต่ที่ประเทศภาคีจะตกลงกัน**

(2) เสนอรูปแบบการลดภาษีแบบใหม่ (Modality “X”) จากผลการวิเคราะห์ที่ผ่านมา ทำให้ทราบแล้วว่า กลุ่มสินค้าที่มีความอ่อนไหวของไทยต่อจีน จำนวน 6 รายการ คือ มันฝรั่ง (ภาษีนอกโควตาร้อยละ 125) หอมหัวใหญ่ (ภาษีนอกโควตาร้อยละ 142) กระเทียม (ภาษีนอกโควตาร้อยละ 57) ชา (ภาษีนอกโควตาร้อยละ 90) ไบยาสูบ (ภาษีนอกโควตาร้อยละ 72) และเส้นไหมดิบ (ภาษีนอกโควตาร้อยละ 226) ซึ่งวัตถุประสงค์ของไทยในการเจรจาก็คือต้องรักษาภาษีนอกโควตาของสินค้าเหล่านี้ไว้เท่าเดิมหรือลดลงมาให้น้อยที่สุด ดังนั้น จึงจะต้องเสนอ Modality “X” ให้มีอัตราภาษีสุดท้ายใกล้เคียงกับอัตราภาษีนอกโควตาของสินค้าเหล่านี้ ซึ่งในการศึกษานี้ขอเสนอสูตรการลดภาษีไว้ดังนี้

ภาษีนอกโควตา (X%)	การคำนวณ End Rate	อัตราภาษีสุดท้าย (End Rate)
$X \leq 100$	90% ของ 100	ไม่เกิน 90%
$100 < X \leq 150$	85% ของ 150	ไม่เกิน 127.5%
$150 < X \leq 200$	80% ของ 200	ไม่เกิน 160%
$200 < X \leq 250$	75% ของ 250	ไม่เกิน 187.5%
$250 < X$	70% ของ 300	ไม่เกิน 210%

โดยผลจากสูตรลดภาษีข้างต้นจะส่งผลให้ (1) กระเทียม ชา และไบยาสูบ ซึ่งมีอัตราภาษีนอกโควตาเท่ากับร้อยละ 57 ร้อยละ 90 และร้อยละ 72 ตามลำดับ ยังสามารถคงภาษีปัจจุบันเอาไว้ได้เนื่องจากไม่เกินร้อยละ 90 ซึ่งเป็นอัตราภาษีสุดท้ายตาม Modality (2) มันฝรั่ง ซึ่งมีอัตราภาษีนอก

โควตาเท่ากับร้อยละ 125 ยังคงสามารถคงภาษีปัจจุบันเอาไว้ได้เนื่องจากไม่เกินร้อยละ 127.5 ซึ่งเป็นอัตราภาษีสุดท้ายตาม Modality ในขณะที่หอมหัวใหญ่ ซึ่งมีอัตราภาษีนอกโควตาเท่ากับร้อยละ 142 จะต้องลดภาษีนอกโควตาลงเหลือร้อยละ 127.5 (ลดลงมา 14.5%) และ (3) เส้นไหมดิบ ซึ่งมีอัตราภาษีนอกโควตาเท่ากับร้อยละ 226 จะต้องลดภาษีนอกโควตาลงเหลือร้อยละ 187.5 (ลดลงมา 38.5%) รายละเอียดตามตารางที่ 4.5 แต่ในขณะที่สินค้า TRQ ของจีนจะไม่มีสินค้าใดต้องลดภาษีเลย

ตารางที่ 4.5: ผลจากการลดภาษีสินค้า TRQ ของไทยตามรูปแบบ Modality “X”

รายการสินค้า	อัตราภาษีฐานในการเจรจา (%)		อัตราภาษีสุดท้าย (กรณี Modality “X”)	
	ในโควตา	นอกโควตา	ในโควตา	นอกโควตา
1. น้ำมันปรุงแต่ง	20	41	20	41
2. นมผงขาดมันเนย	20	216	20	187.5 (↓ 28.5)
3. มันฝรั่ง	27	125	27	125
4. หอมหัวใหญ่	27	142	27	127.5 (↓ 14.5)
5. กระเทียม	27	57	27	57
6. มะพร้าว	20	54	20	54
7. ลำไยแห้ง	30	53	30	53
8. เมล็ดกาแฟ	30	90	30	90
9. ชา	30	90	30	90
10. พริกไทย	27	51	27	51
11. ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์	20	73	20	73
12. ข้าว	30	52	30	52
13. เมล็ดถั่วเหลือง	20	80	20	80
14. เนื้อมะพร้าวแห้ง	20	36	20	36
15. เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่	30	218	30	187.5 (↓30.5)
16. น้ำมันถั่วเหลือง	20	146	20	127.5 (↓18.5)
17. น้ำมันปาล์มฯ	20	143	20	127.5 (↓15.5)
18. น้ำมันมะพร้าว	20	52	20	52
19. น้ำตาล	65	94	65	90 (↓4)
20. กาแฟสำเร็จรูป	40	49	40	49
21. กากถั่วเหลือง	20	133	20	127.5 (↓5.5)
22. ไบยาสูบ	60	72	60	72
23. เส้นไหมดิบ	30	226	30	187.5 (↓38.5)

ที่มา: กรมศุลกากร (2553) และจากผลการวิเคราะห์

(3) ไทยยอมลดภาษีของสินค้า TRO บางรายการตามแบบ HSL โดยไทยจะเสนอลดภาษีในและนอกโควตาสำหรับกลุ่มที่สินค้าไม่มีความอ่อนไหวต่อจีนมากนักโดยใช้รูปแบบการลดภาษีของสินค้า HSL แต่ในขณะเดียวกันในกลุ่มสินค้าที่มีความอ่อนไหวต่อจีน จะขอให้เปลี่ยนอัตราภาษีในและนอกโควตาตามความผูกพันที่จะเกิดขึ้นในอนาคตภายใต้กรอบ WTO ซึ่งจีนยอมเป็นผู้ครองตลาดส่งออกมายังไทยในสินค้าเหล่านั้นอยู่แล้ว ทั้งนี้ ข้อเสนอจะเป็นการลดภาษีของไทยที่ให้แก่จีนเพียงฝ่ายเดียวฝ่ายเดียวอีกเช่นกัน แต่ขอสงวนสิทธิ์สำหรับสินค้าที่อ่อนไหวต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทยจริงๆ เท่านั้น

(4) เสนอให้ทั้งสองฝ่ายยกเลิกสินค้า TRO แบบ zero-for-zero ซึ่งน่าจะเป็นทางเลือกสุดท้ายในการใช้กลยุทธ์ Counter-Propose แบบ “Do or Die” โดยมีแนวคิดที่เกมรับที่มีประสิทธิภาพที่สุดก็คือการเล่นเกมนั้นเอง ซึ่งอาจจะทำให้จีนต้องทบทวนความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอาเซียนอื่นจะขอสิทธินี้ด้วยเช่นกัน หรือในกรณีที่จีนมีการเจรจา FTA กับคู่เจรจาอื่นๆ หรืออาจจะถูกนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานหากมีความตกลง ASEAN+3 หรือ ASEAN+6 เกิดขึ้นในอนาคต

4.3.2 แนวทางการเจรจาของไทยภายใต้สถานการณ์ที่ 2

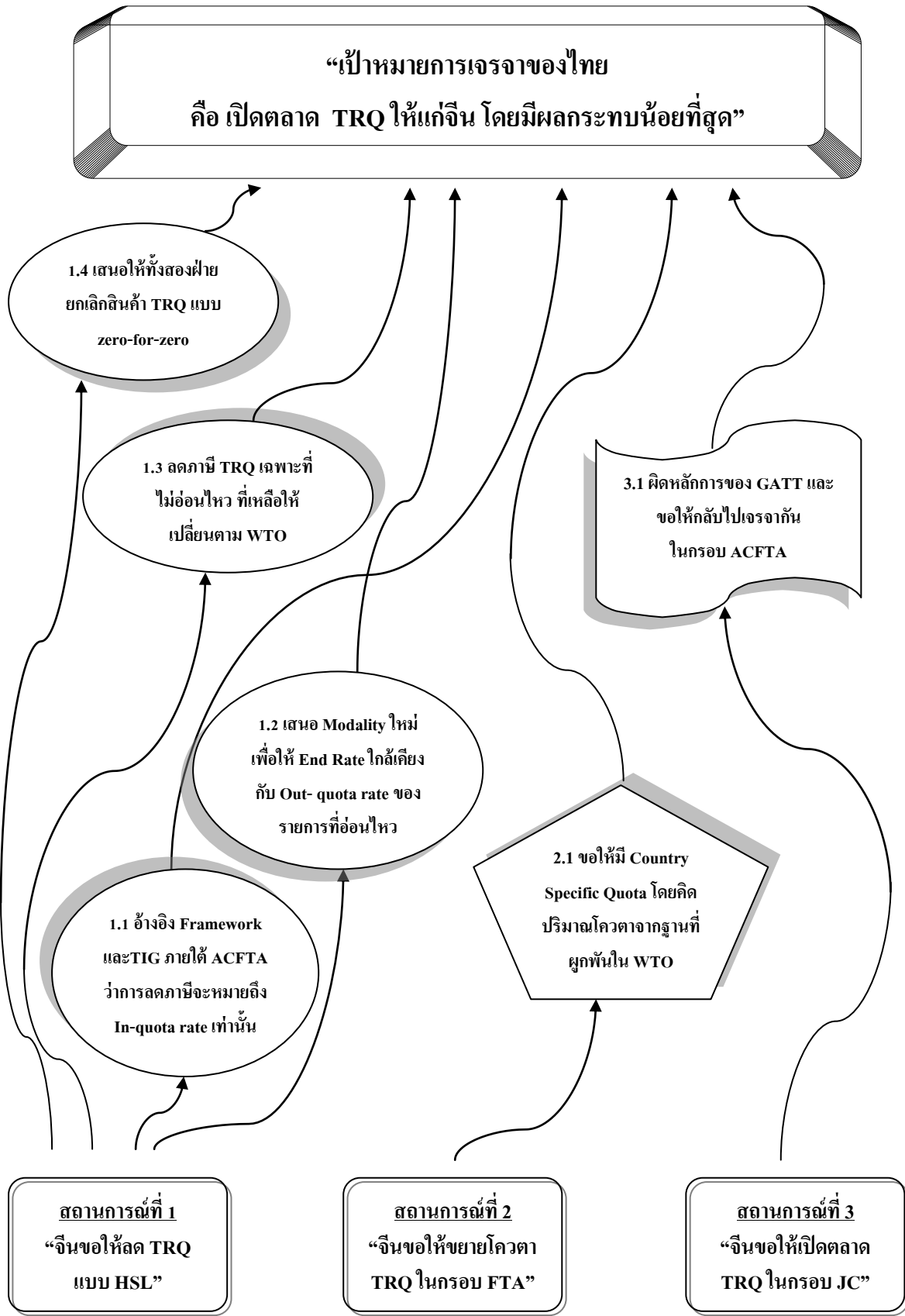
ไทยควรเจรจาแบบขอให้มีความเฉพาะประเทศ (Country Specific Quota) โดยจะต้องพยายามมิให้ประเทศอาเซียนอื่น (ในฐานะ Free Riders) อาจขอสิทธินี้จากไทยและจีนได้เช่นเดียวกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อไทยมากกว่าการขอขยายโควตาพร้อมให้แก่กัน นอกจากนี้ การคำนวณปริมาณโควตาที่จะขยายให้แก่กันควรจะใช้ปริมาณโควตาที่ผูกพันไว้กับ WTO เป็นฐานในการคำนวณมากกว่าใช้ปริมาณการนำเข้าระหว่างกันมาเป็นฐานในการคำนวณ (เนื่องจากในหลายรายการสินค้าของไทยไทยมีปริมาณโควตาที่ผูกพันไว้ต่ำมาก เมื่อเทียบกับปริมาณการนำเข้าจริงของไทย)

4.3.3 แนวทางการเจรจาของไทยภายใต้สถานการณ์ที่ 3

ไทยไม่สามารถรับข้อเสนอนี้ได้โดยเด็ดขาด และต้องอ้างกับจีนว่าเนื่องจากการพิจารณาเปิดตลาดเป็นพิเศษให้แก่กันระหว่างไทยและจีนโดยมีได้อยู่ภายใต้กรอบ FTA ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่าง ซึ่งผิดหลักการของ GATT แต่ยินดีที่จะพิจารณาในรอบ ACFTA ต่อไปตามพันธกรณีที่ได้มีการตกลงกันไว้แล้ว

อนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการเจรจาในแนวทางใดก็ตาม หากในอนาคตยังปรากฏว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องระบุให้มีการดำเนินการตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่ประเด็นการเจรจาในสินค้า TRQ นี้ จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามครรลอง โดยอาจจะเริ่มกระบวนการตั้งแต่มีคณะกรรมการรับฟังความเห็นเพื่อจัดทำกรอบเจรจา จัดทำประชาพิจารณ์ เสนอกรอบเจรจาให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเห็นชอบ ก่อนที่จะไปเจรจาให้ได้ตามกรอบเจรจาต่อไป

ทั้งนี้ เพื่อให้ถ่ายทอดความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติมากยิ่งขึ้น จึงขอสรุปเป้าหมายการเจรจา การประเมินสถานการณ์ และแนวทางการเจรจาเรื่อง TRQ นี้ไว้โดยสังเขป ตามแผนภาพที่ 4.1



ภาพที่ 4.1: สรุปการประเมินสถานการณ์ แนวทางเจรจา และเป้าหมายการเจรจา ในเรื่อง TRQ ของไทย ภายใต้กรอบ ACFTA

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

สืบเนื่องจากอาเซียนและจีนมีการลงนามกรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อาเซียน-จีน ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน 2545 เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรี อาเซียน-จีน (ACFTA) ซึ่งครอบคลุมด้านการค้าสินค้า การบริการ การลงทุนและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ ในสาขาต่างๆ และต่อมาได้มีข้อตกลงก่อนการมีความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า โดยกำหนดให้ประเทศภาคี ต้องเริ่มลดภาษีสินค้าบางรายการลงทันที (Early Harvest Package) ในส่วนของไทยกับจีนได้มีข้อตกลง พิเศษแบบทวีภาคีที่จะลดภาษีสินค้ากลุ่มผักและผลไม้ระหว่างกัน ลงเหลือร้อยละ 0 ทันที ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 โดยได้ระบุไว้ด้วยว่า หากสินค้าใดเป็นสินค้าที่มีโควตาภาษี (Tariff Rate Quota: TRQ) จะยังลด/เลิกเฉพาะภาษีในโควตาเท่านั้น แต่ยังคงปริมาณโควตาและภาษีนอกโควตาตามที่ผูกพันไว้ในกรอบ WTO และต่อมาการเจรจาภายใต้กรอบ ACFTA ได้มีพัฒนาการของการเจรจาจนเกิดความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า ซึ่งได้ระบุให้มีกรอบระยะเวลาดำเนินการในการเจรจาและการปฏิบัติตามพันธกรณี สำหรับ สินค้า TRQ โดยสรุปได้ว่า ประเทศภาคีจะต้องเจรจาได้ข้อสรุปในรูปแบบการลดภาษีของสินค้าทั้งภาษี ในโควตาและนอกโควตา จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์สินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทยและ จีน เพื่อที่จะสามารถจำแนกทิศทางการทำงานที่ชัดเจนภายใต้ข้อจำกัดของกรอบพันธกรณีที่ได้ตกลงไป แล้ว และสามารถวางแนวทางการเจรจาเปิดตลาดสินค้าเกษตรที่มีโควตาภาษีของไทยให้เหมาะสม ภายใต้ ข้อจำกัดที่มีอยู่

สำหรับสินค้า TRQ ของไทย (จำนวน 23 รายการ 53 พิกัดศุลกากร) พบว่า อัตราภาษีใน โควตาอยู่ระหว่างร้อยละ 20-65 แต่จะมีบางรายการสินค้าที่มีอัตราภาษีในโควตาที่เก็บจริงต่ำกว่าอัตราที่ ผูกพันไว้ คือ นมผงขาดมันเนย มันฝรั่ง เมล็ดถั่วเหลือง เมล็ดพันธุ์หอมหัวใหญ่ และกากถั่วเหลือง ในขณะที่ ปริมาณโควตามีช่วงความต่างกันมาก สำหรับอัตราภาษีนอกโควตาของไทยอยู่ระหว่างร้อยละ 36-226 ซึ่งมี สินค้าที่มีอัตราภาษีนอกโควตาไม่สูงมาก (ไม่เกินร้อยละ 100) จำนวน 15 รายการ เช่น น้ำมันปรุงแต่ง กระเทียม มะพร้าว กาแฟ ชา พริกไทย ข้าว ลำไยแห้ง เป็นต้น ในขณะที่สินค้าที่มีอัตราภาษีนอกโควตาสูง มาก (เกินร้อยละ 100) มีจำนวน 8 รายการ เช่น นมผงขาดมันเนย มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ เส้นไหมดิบ ในขณะที่สินค้า TRQ ของจีน (จำนวน 9 รายการ 45 พิกัดศุลกากร) พบว่า อัตราภาษีในโควตาของจีน ตามที่ผูกพันไว้กับ WTO ค่อนข้างต่ำ โดยอยู่ระหว่างเพียงร้อยละ 1-15 เท่านั้น แต่ปริมาณโควตาสินค้า TRQ ของจีนจะมีปริมาณที่สูงมาก และสำหรับอัตราภาษีนอกโควตาของจีนจะถือว่าไม่สูงมากนัก (ไม่เกิน ร้อยละ 100) โดยอยู่ระหว่างร้อยละ 22-65 เท่านั้น โดยสินค้ากลุ่มที่มีอัตราภาษีนอกโควตาอยู่ระหว่าง ร้อยละ 22-40 มี 7 รายการ คือ น้ำมันถั่วเหลือง น้ำมันปาล์ม น้ำมัน Rape Seed ขนสัตว์ ฝ้าย ข้าวโพด และข้าว และสินค้ากลุ่มที่มีอัตราภาษีนอกโควตาอยู่ระหว่างร้อยละ 50-65 มีเพียง 2 รายการ คือ น้ำตาลทราย และข้าวสาลี

ผลการศึกษาการนำเข้าสินค้า TRQ ของไทยพบว่า กลุ่มสินค้าที่ไทยนำเข้าเกินปริมาณโควตา และส่วนใหญ่นำเข้าจากจีน มี 4 รายการ ได้แก่ มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ กระเทียม และชา และกลุ่มสินค้าที่ไทยนำเข้าไม่เกินปริมาณโควตาแต่มีการนำเข้าจากจีนพอสมควรมี 2 รายการ คือ เส้นไหมดิบ และใบยาสูบ สำหรับการนำเข้าสินค้า TRQ ของจีนพบว่า ไม่มีสินค้าใดที่จีนนำเข้าเกินปริมาณโควตาและส่วนใหญ่นำเข้าจากไทย แต่ยังมีสินค้าที่จีนนำเข้าไม่เกินปริมาณโควตาแต่มีการนำเข้าจากไทยเพียง 2 รายการ คือ ข้าว และน้ำตาลทราย ซึ่งจะเห็นได้ว่าหากพิจารณาจากข้อมูลข้างต้นแล้ว สรุปได้ชัดเจนว่าการกำหนดท่าที่เจรจา สำหรับสินค้า TRQ ของไทย ในการเจรจากับจีนภายใต้ ACFTA ควรจะกำหนดเป็นท่าที่เชิงรับ (Defensive) โดยผลการวิเคราะห์เป้าหมายการเจรจาของฝ่ายไทยแบ่งได้ดังนี้

(1) เป้าหมายระดับ High คือ ไทยไม่ต้องการที่จะมีการเปิดตลาดเป็นพิเศษในสินค้า TRQ ให้แก่จีน โดยไทยต้องการให้คงสภาพไว้ตามที่ได้ผูกพันไว้ใน WTO เนื่องจากจะมีสินค้าที่ได้รับผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างน้อย 6 รายการ แต่จะไม่มีสินค้าที่ได้ประโยชน์จากการลดภาษีนอกโควตา และการขยายปริมาณโควตาของจีนให้แก่ไทยเลย

(2) เป้าหมายระดับ Medium คือ มีการลด/เลิกภาษีสินค้า TRQ ทั้ง 23 รายการ เฉพาะอัตราภาษีในโควตาเท่านั้น เนื่องจากยังคงมีปริมาณโควตา และอัตราภาษีนอกโควตา เป็นกลไกที่หลงเหลืออยู่

(3) เป้าหมายระดับ Low คือ การยกเลิกโควตาในสินค้าบางรายการให้แก่จีนสำหรับสินค้ากลุ่มที่ไทยนำเข้าไม่เกินปริมาณโควตาและส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากจีน และต้องให้จีนพิจารณาเปิดตลาดในทำนองเดียวกันนี้ในสินค้าบางรายการที่ไทยไม่มีศักยภาพส่งออกเพียงพอ

ในขณะที่เป้าหมายการเจรจาของฝ่ายจีน จากผลการวิเคราะห์ สามารถแบ่งได้ดังนี้

(1) เป้าหมายระดับ High คือ จีนต้องการจะใช้รูปแบบการลดภาษีของกลุ่มสินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List) ซึ่งได้ตกลงกันไว้แล้วในความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า ภายใต้ ACFTA ซึ่งจะมีผลให้คู่ภาคีจะต้องลดจากอัตราภาษีเดิม (ไม่ว่าจะเป็นเท่าใดก็ตาม) ลงมาให้มีอัตราภาษีสุดท้ายไม่เกินร้อยละ 50 ซึ่งจะส่งผลให้ไทยต้องลดภาษีในกลุ่มที่เรียกว่าอ่อนไหวสูงทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม อย่างน้อย 6 รายการ แต่ในขณะเดียวกันจีนกลับมีสินค้าที่จะต้องดำเนินการตามรูปแบบการลดภาษีข้างต้นเพียงรายการเดียว คือ ข้าวสาลี ซึ่งจีนก็ทราบเช่นกันว่าไทยไม่มีศักยภาพในการผลิตสินค้านี้

(2) เป้าหมายระดับ Medium คือ จีนจะยังคงต้องการจะใช้รูปแบบการลดภาษีของกลุ่มสินค้าอ่อนไหวสูง (Highly Sensitive List) เพียงแต่จะเสนอระยะเวลาในการลดภาษีออกไปอีก 3-5 ปี และอาจจะเสนอให้ใช้การทยอยลดภาษีแทนการลดภาษีลงทันที หรือ จีนอาจจะขอให้ไทยขยายโควตาเฉพาะ (Country Specific Quota) ให้แก่จีนในสินค้าที่จีนต้องการ เช่น กระเทียม มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ เป็นต้น และขอให้ไทยเรียกร้องยื่นข้อเสนอในทำนองเดียวกันแก่จีน

(3) เป้าหมายระดับ Low คือ มีการยกเลิกโควตาในสินค้าบางรายการให้แก่จีนสำหรับสินค้ากลุ่มที่ไทยนำเข้าไม่เกินปริมาณโควตาและส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากจีน หรือ แม้แต่จะลดภาษีนอกโควตาของสินค้าบางรายการลงบ้างให้แก่จีน สำหรับสินค้ากลุ่มที่ไทยนำเข้าเกินปริมาณโควตาแต่ส่วนใหญ่ไม่ได้นำเข้าจากจีน และสำหรับสินค้าที่เหลือให้เปลี่ยนแปลงตามที่จะต้องผูกพันภายใต้ WTO รอบโดฮา

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าเนื่องจากการเจรจาในประเด็นนี้มีการแบ่งฝ่ายที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์อย่างชัดเจน โดยไม่มีผลประโยชน์ใดที่สามารถพอจะนำขึ้นมาแลกเปลี่ยนกันได้ ดังนั้นเป้าหมายการเจรจาที่น่าจะสามารถสรุปผลกันได้ คือ เป้าหมายในระดับ L ซึ่งเป็นขอบเขตจำกัด (Limit Position) ในการเจรจา ถ้าต่ำกว่าระดับนี้คู่เจรจาย่อมเสียมากกว่าได้ ซึ่งเกินขอบเขตที่ต่างฝ่ายจะยอมเจรจาด้วย ซึ่งผลสุดท้ายแม้ว่าจะไม่มีฝ่ายใดได้ประโยชน์อย่างแท้จริงจากผลการเจรจา แต่ในเมื่อไม่มีข้อแลกเปลี่ยนที่ดีกว่า ก็มีแนวโน้มที่การเจรจาย่อติโดยได้ผลลัพธ์แบบนี้

ผลการศึกษานี้ได้เสนอสถานการณ์สมมติที่คาดว่าจะเกิดขึ้น พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการเจรจาของฝ่ายไทย ดังนี้

(1) หากจีนเสนอให้นำสินค้า TRQ มาลดภาษี (ทั้งในและนอกโควตา) ตาม รูปแบบการลดภาษี (Modality) ซึ่งตกลงกันไปแล้วในกรอบ ACFTA กลยุทธ์ที่ไทยควรใช้เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์แบบนี้มีได้หลายแนวทาง คือ อ้างอิงข้อตกลงและพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาสินค้า TRQ ว่าการลดภาษีตาม Track ที่ได้ตกลงกันไว้ จะหมายถึงอัตราภาษีในโควตาเท่านั้น หรือเสนอรูปแบบการลดภาษีแบบใหม่ (Modality “X”) เพื่อให้มีอัตราภาษีสุดท้ายใกล้เคียงกับอัตราภาษีนอกโควตาของกลุ่มสินค้าที่มีความอ่อนไหวของไทยต่อจีน จำนวน 6 รายการ คือ มันฝรั่ง หอมหัวใหญ่ กระเทียม ชา ใบยาสูบ และเส้นไหมดิบ หรือ ไทยยอมลดภาษีของสินค้า TRQ บางรายการตามแบบ HSL สำหรับกลุ่มที่สินค้าไม่มีความอ่อนไหวต่อจีนมากนักโดยใช้รูปแบบการลดภาษีของสินค้า HSL แต่ในขณะเดียวกันในกลุ่มสินค้าที่มีความอ่อนไหวต่อจีน จะขอให้เปลี่ยนอัตราภาษีในและนอกโควตาตามความผูกพันที่จะเกิดขึ้นในอนาคตภายใต้กรอบ WTO หรือ เสนอให้ทั้งสองฝ่ายยกเลิกสินค้า TRQ แบบ zero-for-zero ซึ่งน่าจะเป็นทางเลือกท้ายๆ โดยมีแนวคิดที่ว่าเกมรับที่มีประสิทธิภาพที่สุดก็คือการเล่นเกมรุกนั่นเอง ซึ่งอาจจะทำให้จีนต้องทบทวนความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอาเซียนอื่นจะขอสิทธินี้ด้วยเช่นกัน หรือในกรณีที่จีนมีการเจรจา FTA กับคู่เจรจาอื่นๆ หรืออาจจะถูกนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานหากมีความตกลง ASEAN+3 หรือ ASEAN+6 เกิดขึ้นในอนาคต

(2) หากจีนเสนอให้ขยายปริมาณโควตาสำหรับสินค้า TRQ ในการเจรจาภายใต้กรอบ ACFTA ซึ่งกลยุทธ์ที่ไทยควรใช้เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์แบบนี้คือ ไทยควรขอให้มีโควตาเฉพาะประเทศ โดยจะต้องพยายามมิให้ประเทศอาเซียนอื่น อาจขอสิทธินี้จากไทยและจีนได้เช่นเดียวกัน ซึ่งจะประโยชน์ต่อไทยมากกว่าการขอขยายโควตาธรรมให้แก่กัน นอกจากนั้น การคำนวณปริมาณโควตาที่จะขยายให้แก่กันควรจะใช้ปริมาณโควตาที่ผูกพันไว้กับ WTO เป็นฐานในการคำนวณ มากกว่าใช้ปริมาณการนำเข้าระหว่างกันมาเป็นฐานในการคำนวณ และ

(3) จีนเสนอให้ลดภาษีและขยายปริมาณโควตาสำหรับสินค้า TRQ ในการเจรจาแบบทวิภาคีภายใต้กรอบความร่วมมืออื่นๆ ซึ่งกลยุทธ์ที่ไทยควรใช้เพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์แบบนี้คือ ไทยจะต้องไม่รับข้อเสนอนี้ได้โดยเด็ดขาด โดยต้องอ้างกับจีนว่าเนื่องจากการพิจารณาเปิดตลาดเป็นพิเศษให้แก่กันระหว่างไทยและจีนโดยมิได้อยู่ภายใต้กรอบ FTA ถือว่าเป็นการปฏิบัติที่เป็นพิเศษและแตกต่าง ซึ่งผิดหลักการของ GATT แต่ยินดีที่จะพิจารณาในกรอบ ACFTA ต่อไปตามพันธกรณีที่ได้มีการตกลงกันไว้แล้ว

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า สินค้า TRQ ของจีนมีโครงสร้างที่ถือว่าเปิดตลาดมากอยู่แล้ว คือ อัตราภาษีในโควตาค่า ปริมาณโควตามาก และอัตราภาษีในโควตาไม่สูงมากนัก เมื่อเทียบกับโครงสร้างสินค้า TRQ ของไทย ดังนั้น การเจรจาเฉพาะสินค้า TRQ บนพื้นฐานเดียวกัน (เช่น ใช้รูปแบบการลดภาษีแบบเดียวกัน ใช้อัตราภาษีสุดท้ายอัตราเดียวกัน ฯลฯ) จะส่งผลให้ไทยเสียเปรียบค่อนข้างมาก จึงสรุปได้ชัดเจนว่าการกำหนดท่าทีเจรจาสำหรับสินค้า TRQ ของไทยในการเจรจากับจีนภายใต้ ACFTA ควรจะใช้การกำหนดท่าทีเป็นท่าที่เชิงรับ (Defensive)

5.2.2 จากผลการศึกษาซึ่งใช้การคาดการณ์แบบเป็นเหตุเป็นผล (Rational Expectation) พอที่จะสรุปได้ว่า จีนจะยื่นข้อเสนอการเจรจาในสินค้า TRQ ได้หลายทาง กล่าวคือ (1) ให้นำสินค้า TRQ มาลดภาษี ตามรูปแบบการลดภาษีซึ่งตกลงกันได้แล้ว (2) ขอยกขยายปริมาณโควตาสำหรับสินค้า TRQ ภายใต้กรอบ ACFTA (3) ขอให้ลดภาษีและขยายปริมาณโควตาสำหรับสินค้า TRQ ภายใต้กรอบความร่วมมืออื่นๆ ซึ่งข้อเสนอแนะสำหรับฝ่ายไทยมีได้หลายแนวทาง เช่น สำหรับข้อเสนอ (1) ควรจะยึดตามคำจำกัดความตามพันธกรณีที่เกิดขึ้น หรือ ยอมผ่อนปรนโดยเสนอรูปแบบการเปิดตลาดที่จะไม่กระทบต่อกลุ่มสินค้าของไทยที่อ่อนไหวอย่างแท้จริง (6 รายการ เช่น กระเทียม หอมหัวใหญ่ ฯลฯ) หรือ แม้แต่การใช้ข้อเสนอแบบรุกรากลับ เช่น เสนอให้ทั้งสองฝ่ายยกเลิกสินค้า TRQ โดยสิ้นเชิง สำหรับข้อเสนอ (2) ควรขอให้มีการขยายโควตาเฉพาะประเทศ โดยมีให้อาเซียนอื่นได้ประโยชน์ร่วมด้วย และควรจะใช้ปริมาณโควตาที่ผูกพันไว้กับ WTO เป็นฐานในการคำนวณ สำหรับข้อเสนอ (3) ไทยจะต้องไม่รับข้อเสนอนี้ได้โดยเด็ดขาด เนื่องจากขัดแย้งกับหลักการของ GATT

5.2.3 เมื่อพิจารณาพัฒนาการของการเจรจาภายใต้กรอบ ACFTA นี้ จะเห็นได้ว่ามีพัฒนาการมายาวนานและซับซ้อน ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลา ดังนั้น ในการดำเนินการเจรจาในขั้นต่อไป ผู้เจรจาจะต้องเข้าใจและอ้างอิงพันธกรณีและข้อตกลงใดๆ ที่ได้มีการตกลงกันไว้แล้ว ตลอดจนจะต้องติดตามสถานการณ์ของความตกลงภายใต้กรอบ WTO ว่าส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการเปิดตลาดของสินค้า TRQ ของไทยเพียงใด และสามารถนำมาใช้เป็นผ่อนปรนในการเจรจาภายใต้กรอบ ACFTA ได้หรือไม่

5.2.4 เนื่องจากรูปแบบการเจรจาเปิดตลาดการค้าสินค้าในกรอบ ACFTA เป็นการเจรจาระหว่างคู่ภาคีคือ อาเซียนและจีน (มิใช่เฉพาะไทยและจีน) ดังนั้น การเปิดตลาดเป็นพิเศษระหว่างกันของไทยและจีนแบบทวิภาคี ต้องคำนึงถึงการร้องขอสิทธิเดียวกันจากประเทศคู่ภาคีอื่นในอาเซียนด้วย

5.2.5 ในกรณีที่สามารถสรุปการเจรจาจนได้ข้อยุติที่ไทยจะต้องเปิดตลาดสินค้า TRQ ให้จีนมากขึ้นจริง ก็ควรหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการปกป้องที่ไม่โปร่งใส เนื่องจากสุ่มเสี่ยงต่อการเป็นกรณีฟ้องร้องหรือโดนปฏิบัติในทำนองเดียวกันสำหรับสินค้าที่เป็นสินค้าออกของไทย แต่ควรเตรียมการสำหรับการใช้มาตรการรองรับที่สามารถใช้ได้ภายใต้กรอบ WTO เช่น มาตรการปกป้อง มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด เป็นต้น เพื่อชะลอผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อผู้ผลิตภายในประเทศ

5.2.6 ในอนาคตควรจะมีการศึกษาซึ่งมุ่งเน้นการเสนอมาตรการรองรับหรือเยียวยาผู้ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ (โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย) ที่สามารถนำไปดำเนินการให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม หากจะมีการเปิดเสรีสินค้า TRQ ระหว่างไทยและจีนเกิดขึ้นในอนาคตโดยหลีกเลี่ยงมิได้ ตลอดจนควรเร่ง

ดำเนินโครงการรองรับหรือเยียวยาให้มีความคืบหน้าไป ก่อนที่ผลการเปิดตลาดจะเริ่มขึ้นหรือมีผลอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาเกณฑ์ ข้อบังคับของกองทุนปรับโครงสร้างการผลิตฯ (กองทุน FTA) ว่า จะเอื้อต่อความสามารถของเกษตรกร/กลุ่มเกษตรกรรายย่อยในการเสนอขอและดำเนินโครงการหรือไม่ เพียงใด

5.2.7 กระบวนการดำเนินงานตามบทบัญญัติของมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ควรจัดตั้งเน้นการทำงานตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย โดยต้องมีปรับเจตนาของการรับฟังความเห็นจากทุกภาคส่วน ให้เป็นไปเพื่อการนำมาปรับใช้ในการเจรจาอย่างแท้จริง มากกว่ามุ่งเน้นการดำเนินการเพียงเพื่อเติมเต็มข้อบังคับตามกฎหมายเท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. 2553. ข้อมูล FTA รายประเทศ: ACFTA (ออนไลน์).
<http://www.thaifita.com/thaifita/Home/FTAbByCountry/tabid/53/ctl/detail/id/4/mid/480/usemastercontainer/true/Default.aspx>. 7 สิงหาคม 2553.
- กรมศุลกากร (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ โดยความร่วมมือจากกรมศุลกากร). 2553. สถิติการค้าระหว่างประเทศของไทย (ออนไลน์).
<http://www2.ops3.moc.go.th/>. 1 สิงหาคม 2553.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และชาติชาย เชษฐสุมน. 2549. การศึกษากลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการเจรจาความตกลงการค้าเสรี. กรุงเทพฯ.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์. 2548. การศึกษาโครงการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการเปิดเสรีการค้าอาเซียน-จีน. กรุงเทพฯ.
- ธราธร รัตนนฤมิตร และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. 2548. ครบรอบ 2 ปี FTA ไทย-จีน: ผลกระทบและความเข้าใจผิดบางประการ. กรุงเทพฯ: บทความ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. 2545. เศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดอกหญ้ากรุ๊ป.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2549. การศึกษาผลกระทบและการกำหนดท่าทีไทยต่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างอาเซียนกับสาธารณรัฐเกาหลี. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2544. ผลการจากการเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ของจีนต่อสินค้าเกษตรไทย: กรณีจีนเป็นคู่ค้า. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2546. การศึกษาโอกาสและผลกระทบจากการจัดตั้งเขตการค้าเสรีไทย-จีนกรณี Early Harvest. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์.
- องค์การการค้าโลก. 2553. Member Information: China and the WTO (Online).
http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/china_e.htm. 15 สิงหาคม 2553.
- องค์การ UNCTAD (International Trade Centre). 2553. Trade Map: Trade statistics for International Business Development (Online).
<http://www.trademap.org/SelectionMenu.aspx>. 20 สิงหาคม 2553.

ภาคผนวก:
การนำเข้ารายการสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ของไทยและจีน

ตารางผนวกที่ 1: ปริมาณการนำเข้าสำหรับรายการสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ของไทย ช่วงปี พ.ศ. 2550-2552

ที่	สินค้า	พิกัด	รายการสินค้า	In Q (%)	Out Q (%)	โควตา (ตัน/ปี)	Imp W (ตัน)			Imp CN (ตัน)			Share of CN			แหล่งนำเข้าสำคัญอื่นๆ ของไทย	
							2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009		
1.	น้ำมัน นมปรุงแต่ง (4)	040110 040120 040130 22029010	นมและครีมมีไขมันไม่เกิน1%โดยน.น.	20	41	2,400	271	563	688	0.032	0.002	0				PHL, MLY	
			นมและครีมมีไขมัน 1-6 % โดยน.น.	20	41												JP, MLY
			นมและครีมมีไขมันมากกว่า 6 % โดยน.น.	20	41												AUS, NZ
			อื่น ๆ (เฉพาะ UHT: ลิตร) *	20	84												
2.	นมผงขาดมันเนย (1)	040210	นมและครีมเป็นผง เม็ดมีไขมัน ไม่เกิน 1.5 % โดยน.น.	20	216	55,000	56,940	60,910	50,117	158	317	0.03		1%			
3.	มันฝรั่ง (2)	070110 70190.0001	มันฝรั่งใช้สำหรับเพาะปลูก	27	125	302	15,779	30,597	30,672	6,364	8,961	12,042	40%	29%	39%	UK, AUS	
			อื่น ๆ (เฉพาะสด แช่เย็น ใช้บริโภค)	27	125												CAN, US
4.	หอมหัวใหญ่ (2)	07031011 07031019	หอมหัวใหญ่สำหรับขยายพันธุ์	27	142	365	17,297	30,125	37,184	13,377	13,505	12,493	77%	45%	34%	INDO	
			อื่นๆ														INDO, MYN
5.	กระเทียม (2)	070320 07129010	กระเทียม	27	57	65	23,664	34,132	42,289	21,957	32,522	39,979	93%	95%	95%	MYN	
			เฉพาะกระเทียม	27	57												
6.	มะพร้าว (2)	080111 080119	มะพร้าวเป็นฝอยทำให้แห้งแล้ว	20	54	2,427	517	1,075	698	10	39	76	2%	4%	11%	PHL	
			มะพร้าวทั้งลูกปอกเปลือกหรือไม่ก็ตาม	20	54												CAM
7.	ลำไยแห้ง (1)	08134010	ลำไยแห้ง	30	53	8	47	56	0	47	56	0	100%	100%			
8.	เมล็ดกาแฟ (5)	090111 090112 090190 090121 090122	กาแฟไม่ได้คั่วไม่แยกเอากาแฟอื่นออก	30	90	5.25	767	14,822	6,505	10	0	11	1%			VTN, INDO	
			กาแฟไม่ได้คั่วแยกเอากาแฟอื่นออก	30	90												UK, COL, SUD
			เปลือกและเยื่อของกาแฟ	30	90												
			กาแฟคั่วไม่ได้แยกเอากาแฟอื่นออก	30	90												US, ILY, AUS
			กาแฟคั่วแยกเอากาแฟอื่นออก	30	90												US, ILY

ตารางผนวกที่ 1: ปริมาณการนำเข้าสำหรับรายการสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ของไทย ช่วงปี พ.ศ. 2550-2552

ที่	สินค้า	พิกัด	รายการสินค้า	In Q (%)	Out Q (%)	โควตา (ตัน/ปี)	Imp W (ตัน)			Imp CN (ตัน)			Share of CN			แหล่งนำเข้าสำคัญอื่นๆ ของไทย
							2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	
9.	ชา (4)	090210	ชาเขียว (ไม่หมัก) บรรจุหีบห่อ	30	90	625	1,647	1,935	1,665	837	1,066	883	51%	55%	53%	JP, SRI, CN, VTN CN, JP, VTN GER, UK, US IND, CN, MYN
		090220	ชาเขียวอื่น ๆ (ไม่หมัก)	30	90											
		090230	ชาดำ(หมักแล้ว)และชาที่หมักบ้างแล้ว บรรจุหีบห่อ	30	90											
		090240	ชาดำอื่นๆ(หมักแล้ว)และชาที่หมักบ้างแล้ว	30	90											
10.	พริกไท (2)	090411	พริกในตระกูลไปเปอร์ไม่บดหรือป่น	27	51	45	2,158	476	584	57	37	57	3%	8%	10%	CN, MLY SAF, PHL, SIN,
		090412	พริกในตระกูลไปเปอร์บดหรือป่น	27	51											
11.	ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (1)	100590	ข้าวโพดสำหรับเลี้ยงสัตว์	20	73	54,700	165,194	431,551	297,886	320	120	20				LAO, CAM, MYN, US
12.	ข้าว (4)	100610	ข้าวเปลือก	30	52	249,757	2,831	8,544	69,137	346	247	111	12%	3%	0%	LAO IND MYN, IND MYN, CAM
		100620	ข้าวกล้อง	30	52											
		100630	ข้าวที่สีบ้างแล้วหรือสีทั้งหมด จะขัดหรือไม่ก็ตาม	30	52											
		100640	ปลายข้าว	30	52											
13.	เมล็ดถั่วเหลือง (2)	1201001	ถั่วเหลืองจะทำให้แตกหรือไม่ก็ตาม บริโภคได้	20	80	10,922	1,540,835	1,723,293	1,534,551	24	1,142	24				CAM, US, BRZ, ARG, BLZ BRZ, US, ARG, CAN
		1201009	ถั่วเหลืองที่บริโภคไม่ได้	20	80											
14.	เนื้อมะพร้าวแห้ง (1)	120300	เนื้อมะพร้าวแห้ง (โคปรา)	20	36	1,157	281	13	546	0	0	0				INDO, MLY, PHL
15.	เมล็ดพันธุ์หอมใหญ่ (1)	1209910.0001	เมล็ดหอมหัวใหญ่	30	218	3.15	52	8	2	6	5	0.5	11%	62%	30%	NZ, TW, CN
16.	น้ำมันถั่วเหลือง (2)	150710	น้ำมันถั่วเหลืองดิบจะเอาก้อนออกหรือไม่ก็ตาม	20	146	2,281	703	822	13	16	0	0	2%			ILY MLY, SIN
		150790	น้ำมันถั่วเหลืองและแฟรกชันของน้ำมันถั่วเหลือง	20	146											

ตารางผนวกที่ 1: ปริมาณการนำเข้าสำหรับรายการสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ของไทย ช่วงปี พ.ศ. 2550-2552

ที่	สินค้า	พิกัด	รายการสินค้า	In Q (%)	Out Q (%)	โควตา (ตัน/ปี)	Imp W (ตัน)			Imp CN (ตัน)			Share of CN			แหล่งนำเข้าสำคัญอื่นๆ ของไทย	
							2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009		
17.	น้ำมันปาล์มฯ (4)	151110	น้ำมันปาล์มดิบ	20	143	4,860	1,407	29,703	8,407	58	79	0	4%			INDO, MLY	
			151190	น้ำมันปาล์ม, แพรกชั้นน้ำมันปาล์มอื่นๆ	20	143											MLY
			151321	น้ำมันเนื้อในเมล็ดปาล์ม น้ำมันบาบาสสุ ดิบ	20	143											MLY
			151329	น้ำมันเนื้อในเมล็ดปาล์ม น้ำมันบาบาสสุ อื่นๆ และ แพรกชั้น	20	143											INDO
18.	น้ำมันมะพร้าว (2)	151311	น้ำมันมะพร้าวดิบ	20	52	401	3,005	2,273	1,646	0.002	0	0				MLY	
			151319	น้ำมันมะพร้าวอื่น ๆ และ แพรกชั้น น้ำมันดังกล่าว	20	52											
19.	น้ำตาล (4)	170111	น้ำตาลที่ได้จากอ้อย	65	94	13,760	81	2,623	521	0.04	0.22	0.54					
			170112	น้ำตาลที่ได้จากบีต	65	94											ILY
			170191	น้ำตาลที่เติมสารปรุงกลิ่นรส แต่งสี	65	94											INDO
			170199	อื่น ๆ	65	94											MYN
20.	กาแฟสำเร็จรูป (2)	210111	สิ่งสกัด หัวเชื้อและสิ่งเข้มข้น	40	49	134	10,584	7,108	6,341	11	4	43			1%	MLY	
			210112	ของปรุงแต่งที่มีสิ่งสกัด หัวเชื้อหรือสิ่งเข้มข้นเป็นหลัก	40	49											MLY
21.	กากถั่วเหลือง (1)	230400	กากถั่วเหลือง	20	133	230,559	2,104,512	2,193,670	2,076,634	5	69	17,458			1%	BRZ, ARG, IND, US, CN	
22.	โยยาสูป (3)	240110	โยยาสูปที่ไม่เอากันไบออก	60	72	6,435	2,324	3,856	3,378	567	646	410	24%	17%	12%	INDO	
			240120	โยยาสูปที่เอากันไบออกเพียงบางส่วนหรือทั้งหมด	60	72											US, BRZ, CN
			240130	เศษของโยยาสูป	60	72											VTN
23.	เส้นไหมดิบ (1)	500200	ไหมดิบ (ยังไม่เข้าเกลียว)	30	226	483	33	49	30	33	49	30	100%	100%	99%	VTN	

ตารางผนวกที่ 2: ปริมาณการนำเข้าสำหรับรายการสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ของจีน ช่วงปี พ.ศ. 2550-2552

ที่	สินค้า	พิกัด	รายการสินค้า	In Q (%)	Out Q (%)	โควตา (ตัน/ปี)	Imp W (ตัน)			Imp CN (ตัน)			Shr of TH			แหล่งนำเข้าสำคัญของจีน	
							2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009		
1.	ข้าวสาลี (6)	100110	Durum wheat	1	65	9,636,000	100,517	43,059	904,130	877	828	691	1%	2%	0%	CAN, AUS, US	
		10019010	Wheat or maslin seed excl. durum wheat	1	65												
		10019090	Other wheat or maslin nes	1	65												
		110100	Wheat or meslin flour	6	65												
		110311	Wheat groats and meal	9	65												
		110321	Wheat pellets	10	65												
2.	ข้าวโพด (5)	100510	Maize (corn) seed	1	40	7,200,000	35,430	50,023	84,480	0	0	10,850	0%	0%	13%	GER, CHL LAO, MYN US, BLG	
		100590	Maize (corn) nes	1	40												
		110220	Maize (corn) flour	9	40												
		110313	Maize (corn) groats and meal	9	40												
		110423	Maize (corn), hulled, pearled, steamed or kibbled	10	40												
3.	ข้าว (14)					5,320,000											
		3.1 long grain	10061010	Long grain seed, in husk (paddy or rough)	1	40	2,660,000	468,844	289,496	324,996	439,729	286,396	316,876	94%	99%	98%	LAO, MYN THA, VTN
			10061090	Other rice seed, in husk (paddy or rough)	1	40											
			100620	Rice, husked (brown)	1	40											
			100630	Rice, semi-milled or wholly milled, whether or not polished or glazed	1	40											
			100640	Rice, broken	1	40											
			110230	Rice flour	9	40											
			110314	Rice groats and meal	9	40											

ตารางผนวกที่ 2: ปริมาณการนำเข้าสำหรับรายการสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ของจีน ช่วงปี พ.ศ. 2550-2552

ที่	สินค้า	พิกัด	รายการสินค้า	In Q (%)	Out Q (%)	โควตา (ตัน/ปี)	Imp W (ตัน)			Imp CN (ตัน)			Shr of TH			แหล่งนำเข้าสำคัญของจีน	
							2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009		
	3.2 short/medium grain	10061010	Sh/Md grain seed, in husk (paddy or rough)	1	40	2,660,000											
		10061090	Other rice seed, in husk (paddy or rough)	1	40												
		100620	Rice, husked (brown)	1	40												
		100630	Rice, semi-hulled or wholly milled, whether or not polished or glazed	1	40												
		100640	Rice, broken	1	40												
		110230	Rice flour	9	40												
		110314	Rice groats and meal	9	40												
4.	น้ำมันถั่วเหลือง (2)	150710	Soya-bean oil crude, whether or not degummed	9	22	3,587,100	2,822,787	2,585,604	2,391,272	0	0	20	0%	0%	0%	ARG, BRZ, US	
		150790	Soya-bean oil and its fractions, refined but not chemically modified	9	22												US
5.	น้ำมันปาล์ม (2)	151110	Palm oil, crude	9	22	3,168,000	5,094,752	5,282,070	6,441,649	12,569	28,762	0	0%	1%	0%	INDO, MLY	
		151190	Palm oil and its fractions refined but not chemically modified	9	22												MLY, INDO
6.	น้ำมัน Rapeseed (3)	151410	Rape, colza or mustard oil crude	9	22	1,243,000	0	0	0	0	0	0					
		151490	Rape, colza or mustard oil crude	9	22												
7.	น้ำตาลทราย (6)	170111	Raw sugar, cane	15	50	1,945,000	1,193,321	779,771	1,064,456	184,231	53,351	133,561	15%	7%	13%	CUB, BRZ	
		170112	Raw sugar, beet	15	50												
		170191	Refined sugar, in solid form, containing added flavour or colour matter	15	50												TPA
		17019910	Granulated Sugar	15	50												KOR
		17019920	Superfine Sugar	15	50												KOR
		17019990	Other cane or beet sugar, in solid form, nes	15	50												GER, KOR, AUS, US

ตารางผนวกที่ 2: ปริมาณการนำเข้าสำหรับรายการสินค้าที่มีโควตาภาษี (TRQ) ของจีน ช่วงปี พ.ศ. 2550-2552

ที่	สินค้า	พิกัด	รายการสินค้า	In Q (%)	Out Q (%)	โควตา (ตัน/ปี)	Imp W (ตัน)			Imp CN (ตัน)			Shr of TH			แหล่งนำเข้าสำคัญของจีน
							2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	
8.	ขนสัตว์ (6)	510111	Greasy shorn wool, not carded or combed	1	38	287,000	310,845	285,319	307,877	105	58	45	0%	0%	0%	AUS, NZ
		510119	Greasy wool (other than shorn wool) not	1	38											NZ
		510121	combed or carded, not carded,	1	38											NZ
		510129	combed or carded (other than shorn	1	38											TPA, NZ
		510130	wool) not carded, combed or carbonised	1	38											AUS
		51031010	Carbonised wool, not carded or combed	1	38											URG, ARG, MLY, SPN
9.	ฝ้าย (2)	5201	Cotton, not carded or combed	1	40	894,000	2,458,794	2,110,962	1,526,923	0	0	0	0%	0%	0%	US, IND
		5203	Cotton, carded or combed	1	40											JP, INDO