



นโยบายการค้าของไทย 2504 - 2544

รศ. ดร. อุดม เกิดพิบูลย์

คำนำ

นโยบายการค้าของไทยยังมิได้กำหนดขึ้นเป็นเอกสารทางกฎหมายที่จะต้องนำเสนอและได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภาดังเช่น **รัฐธรรมนูญการค้า (Trade Act) ของสหรัฐอเมริกา** แต่กำหนดขึ้นไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฐานะเป็นแนวทางและเป้าหมายของนโยบายทางด้านการพาณิชย์และบริการสำหรับช่วงเวลาของแผนฯ ฉบับนั้น แผนพัฒนาฯ จึงเป็นเอกสารหลักของรัฐบาลสำหรับการแสดงออกถึงนโยบายการค้าสำหรับช่วงเวลานั้น และเป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับการศึกษาถึงนโยบายการค้าของไทยที่เป็นภาพรวม

ในการศึกษาถึงนโยบายการค้าของไทย ท่านผู้ศึกษาจึงควรพิจารณาแนวนโยบายการค้าในบริบทของเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางการค้าของไทย สภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจโลก และสถานภาพทางด้านอำนาจต่อรองทาง

เศรษฐกิจและการเมืองของไทยในต่างประเทศประกอบกัน

นโยบายการค้าของไทยมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่เศรษฐกิจไทยมีการพัฒนาอย่างมีแผนและมีแนวทางที่ชัดเจน **เริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 - 2509 ที่มีส่วนที่ว่าด้วยเป้าหมายทางด้านการพาณิชย์และบริการ** ซึ่งต่อมาได้รับการขยายความและระบุไว้เป็นส่วนที่ว่าด้วยการส่งออกและการนำเข้าที่ชัดเจน ในช่วงแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายการค้ามีบทบาทน้อย และยังไม่มียุทธศาสตร์ถาวรที่จะจัดว่าเป็นนโยบายการค้าที่สมบูรณ์ คือเป็นเพียงชุดของมาตรการเพื่อแก้ปัญหาดุลการค้าที่ขาดดุลอย่างต่อเนื่องตลอดมา แต่ยังไม่มีการกำหนดนโยบายการค้าในลักษณะที่เป็นแนวทางของการแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์จากการค้าของไทยในต่างประเทศ

ในช่วงต่อมาที่รัฐบาลมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม นโยบายการค้าเริ่มถูกใช้เป็นเครื่องมือปกป้องและส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมนี้เริ่มด้วยการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import substitution) ด้วยการใช้มาตรการทางด้านภาษีศุลกากร ต่อมาเปลี่ยนไปเป็นการมุ่งผลิตเพื่อการส่งออก (Export orientation) ด้วยการใช้มาตรการให้สิ่งจูงใจ (Subsidies) ทางด้านภาษีและทางการเงิน แนวนโยบายการค้าเช่นนี้ดำเนินมาชั่วระยะหนึ่ง จนผลของการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมก้าวหน้าไปมากทั้งทางด้านมูลค่าส่งออกและความหลากหลาย เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่เอื้ออำนวย ทำให้เศรษฐกิจไทยฝังรากลึกอยู่ในเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกันนี้ได้มีกฎระเบียบและข้อตกลงระหว่างประเทศเกิดขึ้นมากที่ทำให้เงื่อนไขทางการค้าเปลี่ยนไป ความเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการก้าวหน้าไปสู่การบรรลุวุฒิภาวะ (Maturity) ของนโยบายการค้าของไทยในช่วงต่อมาที่สร้างขึ้นเพื่อแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์ทางการค้าในตลาดโลกและมีการพิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อมที่เป็นเงื่อนไขทางการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งสถานภาพทางการเมืองระหว่างประเทศ การพัฒนาการมาสู่การเป็นนโยบายการค้าที่สมบูรณ์เต็มรูปแบบเริ่มขึ้นในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 (2535 - 2540) และบรรลุวุฒิภาวะในแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 (2540 - 2544)

ขั้นตอนของวิวัฒนาการ

จากการพิจารณาแนวนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการสำหรับการพัฒนา “การพาณิชย์และบริการ” และ “การส่งออก การนำเข้า และการส่งเสริม

การค้าการท่องเที่ยว” ที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ แล้ว เราสามารถเห็นภาพขั้นตอนของวิวัฒนาการของนโยบายการค้าของไทยที่จะนำเสนอได้ดังนี้

ระยะที่ 1 : พ.ศ. 2504 - 2514 (แผน

พัฒนา ฉบับที่ 1 และ 2) ในช่วงทศวรรษแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีแนวทางและมีเป้าหมาย การค้ากับต่างประเทศของเศรษฐกิจไทยยังมีโครงสร้างที่แสดงลักษณะของประเทศด้อยพัฒนา คือ มีการส่งออกสินค้าที่ผลิตจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก มีการแปรรูปเพียงเล็กน้อยและมีอยู่ไม่กี่รายการ รายการหลักที่เป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศได้แก่ ข้าว ดีบุก ยางพารา ไม้สัก ไม้ยาง ใบยาสูบ ซึ่งต่อมามีรายการเพิ่มเติมคือ ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ ข้าวฟ่าง น้ำตาลทรายดิบ ปูนซีเมนต์ และผ้าไหม ปัญหาหลักที่เรื้อรังและเป็นเป้าหมายของนโยบายการค้าก็คือ การขาดดุลการค้า

ต้นเหตุของการขาดดุลการค้ามีทั้งทางด้าน การส่งออกและการนำเข้า ทางด้านการส่งออกมีอุปสรรคที่ทำให้การส่งออกไม่สามารถทำได้เต็มศักยภาพ คือ สินค้าออกยังไม่มีความมาตรฐานคุณภาพ มีการปลอมปน มีปัญหาการรวบรวมและส่งมอบให้ต่างประเทศตามกำหนดและราคาไม่มีเสถียรภาพ ส่วนต้นเหตุทางด้าน การนำเข้าก็คือ มีการนำเข้าสินค้าประเภททุนมากขึ้นกว่าเดิมเนื่องมาจากการขยายตัวของการลงทุนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน มีการนำเข้าเครื่องจักรกล อุปกรณ์ และเครื่องมือทุนแรงเป็นมูลค่าสูง แนวนโยบายทางด้านการค้าของไทยในช่วงนี้จึงมุ่งไปที่การส่งเสริมการส่งออกสินค้าในรายการที่ส่งออกอยู่แล้วตามปกติ ด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต การรวบรวมผลผลิต การรักษามาตรฐานคุณภาพ และการส่งออกโดยอาศัยภาคเอกชนเป็นหลัก

มาตรการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ก็คือให้มีการตั้งสถาบันการค้าเพื่อควบคุมการส่งออกสินค้าที่สำคัญให้เป็นไปตามมาตรฐานและชั้นคุณภาพ ให้มีสินค้าสำรองสำหรับส่งออก ให้มีองค์กรคลังสินค้าทำหน้าที่พยุรราคาและหาตลาดและส่งเสริมการผลิตโดยมอบให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไปดำเนินงาน และจัดอำนวยความสะดวกในการขนส่ง นโยบายในแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 เน้นเรื่องบทบาทของผู้ส่งออกภาคเอกชน เสรีของการแข่งขัน การป้องกันระบบผูกขาด และกำหนดมาตรฐานสินค้าที่จะส่งออก ขยายตลาดในต่างประเทศ และการร่วมมือกับต่างประเทศในด้านส่งเสริมการค้าเพื่อประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ระยะที่ 2 : พ.ศ. 2515 - 2519 (แผนพัฒนา ฉบับที่ 3) ช่วงนี้เป็นระยะเวลาที่เศรษฐกิจเริ่มเติบโตอย่างต่อเนื่อง เริ่มมีการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่เกิดจากการลงทุนในระหว่างแผนพัฒนาฉบับที่ 2 การเติบโตของการผลิตภาคอุตสาหกรรมทำให้มีการนำเข้าสินค้ารายการใหม่ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว คือ วัตถุดิบ เช่น ฝ้าย ไบยาสูบ เยื่อกระดาษ สินแร่เหล็ก ตลอดจนสินค้าเพื่อบริโภคที่ตอบสนองความต้องการของผู้มีรายได้เพิ่ม ส่วนทางด้านส่งออกข้าวและยาง มีการชะลอตัวเนื่องจากอุปสงค์ในตลาดโลกไม่เพิ่มขึ้นตามที่คาดหมาย การค้าขาดดุลมากขึ้น และส่งผลไปถึงดุลการชำระเงิน

อย่างไรก็ดีการลงทุนขยายฐานการผลิตและเครื่องจักรอุปกรณ์ทำให้มีสินค้าเกษตรส่งออกรายการใหม่เกิดขึ้น คือ ข้าวโพด พืชน้ำมัน มันสำปะหลัง และสินค้าที่มีความสามารถในการผลิตแต่ยังพัฒนาไม่เต็มที่ คือ กุ้ง ปศุสัตว์ ถั่วเหลือง ฝ้าย และไบยาสูบ ในช่วงปลายของแผนเกิดปรากฏการณ์การใช้อุปกรณ์การผลิตไม่เต็มที่เนื่องจากอุปสงค์ในประเทศเติบโตไม่ทัน คือ การผลิตกระสอบ

ปูนซีเมนต์ ด้าย ผ้า น้ำตาล วัสดุก่อสร้าง ยางรถยนต์ และน้ำมันพืชบางชนิด

เป้าหมายหลักของนโยบายการค้าในช่วงนี้จึงอยู่ที่การลดการขาดดุลการชำระเงินและรักษาเงินทุนสำรองของประเทศให้อยู่ในระดับที่มั่นคง มาตรการที่ใช้มีทั้งทางด้านการส่งออกและการนำเข้า ดังนี้

ทางด้านการส่งออกให้เร่งรัดการเพิ่มมูลค่าสินค้าออกรายการใหม่ให้มีความหลากหลายยิ่งขึ้น เพื่อทดแทนการเสื่อมคลายของสินค้าออกรายการหลักที่มีปัญหาคือข้าวและยาง สินค้าออกรายการใหม่จะมีทั้งสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม มาตรการระยะสั้นจะเป็นการเร่งรัดสินค้าเกษตรส่งออกที่คุ้นเคยและมีตลาดแน่นอนอยู่แล้ว คือ ข้าวโพด พืชน้ำมัน มันสำปะหลัง และปอ ในระยะต่อไปจะเป็นสินค้าเกษตรที่มีอนาคตทางด้านการตลาดดีหรือมีตลาดอยู่แล้ว แต่ยังมีได้ผลผลิตมากเพียงพอ คือ กุ้ง ปศุสัตว์ ถั่วเหลือง ฝ้าย และไบยาสูบ

ทางด้านการนำเข้าจะทำให้มีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าสำหรับสินค้าประเภทวัตถุดิบ เช่น ฝ้าย ยาสูบ เยื่อกระดาษ สินแร่เหล็ก และผลิตภัณฑ์นม และลดปริมาณนำเข้าสินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการครองชีพของประชาชนส่วนใหญ่ จะมีการจำกัดโดยใช้มาตรการด้านพิกัดภาษีศุลกากรเป็นใหญ่ และถ้าจำเป็นจึงจะใช้วิธีการห้ามนำเข้า

นั่นคือเริ่มมีการใช้กลยุทธ์ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import substitution) ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3

ระยะที่ 3 : พ.ศ. 2520 - 2529 (แผนพัฒนา ฉบับที่ 4 และ 5 ทศวรรษนี้การขาดดุลการค้าของไทย อันเป็นผลเนื่องมาจากการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยการนำเข้าเกิดขึ้นเป็นมูลค่า และสัดส่วนที่ก่อให้เกิดความกังวลต่อรัฐบาล วัตถุ

ประสงค์หลักของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 จึงเป็นการเร่งรัดการส่งออกและประหยัดการนำเข้า ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 การขาดดุลเกิดขึ้นกับทั้งบัญชีเดินสะพัดและบัญชีทุน มิใช่แต่เพียงดุลการค้าสินค้า (Merchandise account) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบัญชีเดินสะพัด เป้าหมายทางด้านการประหยัดการนำเข้าที่เคร่งครัดยิ่งขึ้นมีผลพลอยได้เป็นการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ผลิตทดแทนการนำเข้า และช่วยการพัฒนาอุตสาหกรรมในกลุ่มนี้

นโยบายการค้าทางด้านการส่งออก คือ ส่งเสริมและรักษาสถานะที่มีอยู่แล้วให้มั่นคง โดยจัดการส่งออกอย่างมีแผนที่แน่นอน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งจูงใจในการส่งออก (Subsidies) ตลอดจนแสวงหาตลาดใหม่ ๆ แนวนโยบายทางด้านการค้าก็ให้ มีแผนการผลิตเพื่อทดแทนนำเข้าเพื่อหาเงินตราต่างประเทศและสร้างข้อต่อรองในการเจรจาการค้ากับต่างประเทศ ความก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่งของนโยบายการค้าในช่วงนี้ก็คือ ได้มีการนำปัจจัยภายนอกมาใช้เป็นข้อพิจารณาและเครื่องมือ นโยบาย เช่น ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง หรือหลายชนิดตามแบบฉบับของ OPEC กลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน เช่น ASEAN และกลุ่มสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศภายใต้ต้องการสหประชาชาติ เช่น UNCTAD

ในการกำหนดแนวทางและมาตรการด้านส่งออก ได้มีการแบ่งหมวดหมู่ของสินค้าเกษตรออกเป็น 3 หมวดที่จะใช้มาตรการเฉพาะที่เหมาะสมกับแต่ละหมวด หมวดเหล่านี้คือ (1) สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อส่งออก (2) สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อความต้องการในประเทศ และ (3) สินค้าหัตถกรรม มาตรการที่สำคัญสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมก็คือ

การขยายตลาด การเจรจาข้อจำกัดและข้อกีดกันและภาษีอากรในตลาดผู้ซื้อที่สำคัญ ยกเลิกภาษีนำเข้าสำหรับวัตถุดิบ จัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก จัดตั้งธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า (EXIM BANK) มีการประสานงานที่ใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง และกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้การเชื่อมโยงระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือและฐานกำลังในการเจรจา และส่งเสริมให้มีระบบการใช้สิ่งจูงใจในการส่งออก (Export subsidies)

ส่วนทางด้านกรนำเข้า แนวทางและมาตรการที่สำคัญก็คือ ให้มีการวางแผนส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนนำเข้าโดยเน้นอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบภายในประเทศและอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานเป็นจำนวนมาก สร้างระบบอำนาจต่อรองการค้ากับต่างประเทศโดยอาศัยมาตรการทางการคลังและการพาณิชย์ เช่น ใช้ระบบภาษีศุลกากร การต่อรองโดยตรง และเสริมความร่วมมือกับกลุ่มประเทศในภูมิภาคเดียวกัน เช่น ASEAN เพื่อความร่วมมือกันในการเจรจาต่อรองกับประเทศคู่ค้าเพื่อเงื่อนไขทางการค้าที่ดีที่สุด

จากการพิจารณาแนวทางและมาตรการที่ใช้ในช่วงนี้เป็นที่ปรากฏชัดขึ้นว่านโยบายการค้าของไทยได้ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่งในทิศทางของการเป็นนโยบายการค้าเต็มรูปแบบ คือมีปรากฏการณ์เกิดขึ้นใหม่ 3 ประการ (1) มีการใช้นโยบายการค้าเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมที่ชัดเจนขึ้น มีการเลือกอุตสาหกรรมที่จะปกป้องอย่างมีหลักเกณฑ์ และมีมาตรการทางการค้าสำหรับกลยุทธ์การผลิตเพื่อส่งออก (2) มีการใช้แนวคิด (Concept) เชิงกลยุทธ์ในการวางแผนการส่งออกและการนำเข้า และ (3) มีการเล็งเห็นความสำคัญของมิติทางการเมืองระหว่าง

ประเทศและนำมาใช้ประโยชน์ในการสร้างอำนาจ
ต่อรองในการเจรจาเงื่อนไขการค้า

**ระยะที่ 4 : พ.ศ. 2530 - 2534 (แผน
พัฒนาฯ ฉบับที่ 6)** ระยะที่ 4 นี้เป็นช่วงเวลาของ
ความซบเซาของเศรษฐกิจโลก มีการใช้มาตรการปกป้อง
กีดกัน และคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศ
ตามนโยบายปกป้องนิยมแนวใหม่ (New
protectionism) เกิดขึ้นในประเทศพัฒนาแล้ว
อย่างกว้างขวาง ทำให้การส่งออกของไทยไม่เป็นไป
ตามเป้าหมาย เกิดการว่างงานในระดับกลางใน
ประเทศ และดุลชำระเงินขาดดุล

เหตุการณ์จากภายนอกเช่นนี้ทำให้มี
ความตระหนักถึงความไม่ยืดหยุ่นของโครงสร้าง
เศรษฐกิจของประเทศที่ไม่สามารถตอบสนองการ
เปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจโลก และการผลิตสินค้า
อุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาการนำเข้าในอัตราสูง
ตลอดจนความเสื่อมสภาพของทรัพยากรและสิ่ง
แวดล้อมจากการนำมาใช้ผลิตสินค้าเพื่อส่งออกโดย
ไม่คำนึงถึงต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อม

แนวทางของนโยบายเศรษฐกิจในช่วงนี้
จึงมุ่งไปที่การจ้างงาน และนโยบายการค้าเป็น
เครื่องมือรองรับส่วนหนึ่ง และแก้ปัญหาทางด้านการ
ค้าที่พึ่งพาประเทศพัฒนาแล้วเป็นหลัก เป้า
หมายของนโยบายการค้าในช่วงนี้ก็คือ การกระจาย
การส่งออกไปสู่ตลาดใหม่เพื่อทดแทนตลาดใน
ประเทศพัฒนาแล้วที่มีปัญหา และแสวงหารายการ
ส่งออกใหม่ ๆ ที่ช่วยทำให้เกิดการจ้างงานใน
ประเทศ คืออุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องกับการเกษตร
และอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญใน
การผลิต เช่น อุตสาหกรรมประกอบผลิตภัณฑ์และ
ชิ้นส่วนอุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคมเพื่อรองรับแรง
งานในระดับอาชีวศึกษาที่มีอัตราว่างงานสูง อีกส่วน
หนึ่งก็คือส่งเสริมการส่งออกบริการ (การท่องเที่ยว)

เพื่อหารายได้ เงินตราต่างประเทศ และการจ้างงาน
ในประเทศ

**ระยะที่ 5 : พ.ศ. 2535 - 2539 (แผน
พัฒนาฯ ฉบับที่ 7)** ในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ
ฉบับที่ 6 เศรษฐกิจโลกฟื้นตัว และการส่งออกสินค้า
อุตสาหกรรมของไทยสามารถแข่งขันได้ในต่าง
ประเทศซึ่งต่อมามีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม
ของไทยเป็นอย่างสูง ภาคอุตสาหกรรมกลายเป็น
ภาคการผลิตที่มีบทบาทสำคัญต่อการเติบโตของ
เศรษฐกิจและการส่งออกของไทย มีการพัฒนาไป
เร็วกว่าเป้าหมายทั้งทางด้านกระบวนการผลิตและ
คุณภาพสินค้าไปสู่อุตสาหกรรมที่มีกระบวนการ
ผลิตที่สลับซับซ้อน และมีอุตสาหกรรมต่อเนื่องมาก
ขึ้น จากโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลางมาเป็นโรง
งานขนาดใหญ่ที่ใช้เทคโนโลยีและการลงทุนสูง
เศรษฐกิจไทยเปิดกว้างสู่นานาชาติมากขึ้นโดยต้อง
พึ่งพาการค้ามากกว่าที่เคยเป็นมาก่อน สินค้าออกมี
การกระจายตัวกว้างขวางขึ้นโดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรม
ประเภทเครื่องอุปโภคบริโภค เช่น สิ่งทอ
อาหารสำเร็จรูปและเปลี่ยนไปสู่ชิ้นส่วนยานยนต์และ
อิเล็กทรอนิกส์ ในขณะที่การส่งออกสินค้าเกษตรมี
ความสำคัญลดลง ในส่วนของเศรษฐกิจโลกในช่วง
นี้เป็นช่วงเวลาที่ยืดกลาง Uruguay เริ่มมีผลบังคับ
ใช้ การเปิดเสรีการค้าทำให้มีการแข่งขันอย่างรุนแรง
ในตลาดโลก และในภูมิภาคเอเชีย ประเทศที่
เคยอยู่ในระบบสังคมนิยมก็เปลี่ยนแนวทางมาสู่
เสรีนิยมและเปิดประเทศสู่โลกภายนอก

ด้วยสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจโลก
และเงื่อนไขของการค้า ตลอดจนระดับของการ
พัฒนาภาคอุตสาหกรรมของไทยที่เป็นอยู่ในขณะ
นั้น นโยบายการค้าของไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนแนว
คิด (Concept) เสียใหม่ จากการเป็นมาตรการเพื่อ
แก้ปัญหาดุลการค้าและปกป้องอุตสาหกรรมเพื่อ

สนองนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจไปสู่กลยุทธและวิธีการเจรจาเพื่อปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์จากการค้าของประเทศ กล่าวคือเป็นการก้าวหน้าไปสู่ความเป็นนโยบายการค้าที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น จึงอาจเรียกได้ว่าในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 นี้ เป็นการก้าวขึ้นสู่ยุคใหม่ของนโยบายการค้าของไทย

แนวนโยบายการค้าที่กำหนดไว้มีดังนี้

(1) **พัฒนาขีดความสามารถในการขยายและรักษาผลประโยชน์ทางการค้า** ด้วยมาตรการดังต่อไปนี้ คือ (ก) ให้มีองค์กรเจรจาการค้าที่มีเอกภาพ เพื่อรับผิดชอบการเจรจาการค้าทั้งระดับพหุภาคี ภูมิภาค ทวิภาคี และเอกภาคี, (ข) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการค้าและการลงทุนมิให้ขัดต่อข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ เช่น กฎระเบียบที่เกี่ยวกับการนำเข้า - ส่งออก การให้สิทธิประโยชน์จากการส่งเสริมการลงทุน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันการเอาเปรียบจากประเทศคู่ค้าและการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม เช่น การทุ่มตลาดและการอุดหนุนจากต่างประเทศ, (ค) จัดทำแผนเจรจาการค้ากับประเทศคู่ค้าและกลุ่มพหุภาคีที่สำคัญ คือ สหรัฐ ประชาคมยุโรป ญี่ปุ่น และ GATT, (ง) เสริมสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจการค้ากับประเทศต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองการเจรจา, (จ) กำหนดแนวทางและแผนการปรับตัวเพื่อปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าจากการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจโลก และการรวมกลุ่มในภูมิภาคต่าง ๆ

(2) **ขยายและรักษาส่วนแบ่งตลาด** ทั้งในตลาดดั้งเดิมและตลาดใหม่ ๆ โดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าที่ไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบและสามารถแข่งขันได้ดี โดยใช้มาตรการต่อไปนี้คือ (ก) จัดทำแผนสินค้าและตลาดเป้าหมายในเชิงกลยุทธ์ ทั้งระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว และความ

คล่องตัวในการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป, (ข) เพิ่มบทบาทของสำนักที่ปรึกษาการพาณิชย์และศูนย์พาณิชย์กรรมในต่างประเทศให้มีส่วนสนับสนุนการค้าของไทยมากขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการเจรจาและขยายตลาด

(3) **พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร** มาตรการที่จะใช้คือ (ก) ผลักดันให้มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสาร ให้สามารถนำมาสนับสนุนการวางแผนทางเลือกในระดับนโยบายสร้างระบบเตือนภัยทางการค้า การพยากรณ์ การตั้งเป้าหมาย และแสวงหาโอกาสทางการค้า, (ข) จัดระบบข้อมูลให้ถึงผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก

(4) **พัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการค้าในภูมิภาคอินโดจีน** โดยอาศัยมาตรการต่อไปนี้คือ (ก) ให้มีหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการ สร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน โทรคมนาคมและขนส่ง, (ข) สนับสนุนให้ต่างประเทศมาจัดตั้งสำนักงานตัวแทนภูมิภาค โดยรัฐบาลสนับสนุนแต่ไม่ขัดแย้งต่อข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ

(5) **พัฒนาการค้าบริการต่าง ๆ** ต่อไปนี้ คือ การท่องเที่ยว การขนส่งสินค้าทางเรือและทางอากาศ การประกันวินาศภัยสินค้า การสื่อสารโทรคมนาคม และอุตสาหกรรมการก่อสร้าง เพื่อแสวงหาประโยชน์จากการเติบโตอย่างรวดเร็วของการค้าบริการระหว่างประเทศ และการเปิดเสรีที่จะมีขึ้นในอนาคต มาตรการที่จะนำมาใช้ก็คือ ร่วมมือกับประเทศใน ASEAN สนับสนุนการลงทุนในภาคเอกชน ปรับปรุงระบบบริหารและเครื่องมืออุปกรณ์ จัดตั้งระบบคลังสินค้า ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันวินาศภัย ขยายบริการสื่อสาร

และโทรคมนาคม และสนับสนุนให้ผู้รับเหมาไทย สามารถรับงานต่างประเทศ ฯลฯ

สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อสร้าง ความสามารถในการแข่งขัน ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างพิทักษ์อุตสาหกรรมเพื่อให้เกิดผลทางด้านการคุ้มครอง (Effective protection) ที่เป็นกลาง และยกเลิกการคุ้มครองอุตสาหกรรมหลายชนิด รวมทั้งอุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมประกอบยานยนต์ และอุตสาหกรรมเพทโรเคมีคัล เพื่อให้กลยุทธการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยก้าวล่วงพ้นระยะของการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ไปสู่การผลิตเพื่อส่งออกที่สมบูรณ์ขึ้น

ระยะที่ 6 : พ.ศ. 2540 - 2544 (แผนพัฒนา ฉบับที่ 8) ในช่วงปลายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 เศรษฐกิจไทยเข้าสู่ระยะเฟื่องฟู เศรษฐกิจมีการเติบโตในอัตราสูงกว่าเป้าหมาย การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งในด้านการส่งออกและนำเข้าในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 14.2 ต่อปี และสัดส่วนของมูลค่าการค้าระหว่างเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 70.8 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในตลาดโลกมากขึ้น และอยู่ในอันดับที่ 19 ของโลก โครงสร้างเศรษฐกิจของไทยมีลักษณะใกล้เคียงประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC's) ยิ่งขึ้น

เมื่อเศรษฐกิจพัฒนามาถึงขั้นนี้ ปัญหาที่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่เคยประสบมาแล้วเริ่มปรากฏขึ้นกับเศรษฐกิจและการค้าของไทย คือ (1) ความเสื่อมคลายของความได้เปรียบในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตเพื่อเปรียบเทียบกับประเทศด้อยพัฒนาว่าในภูมิภาคเดียวกันที่เริ่มเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก, (2) เกิดข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและความแออัดในมหานคร, (3) ประเทศคู่ค้าที่

สำคัญเริ่มใช้กฎระเบียบตอบโต้การค้าที่ไม่เป็นธรรม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการทุ่มตลาด การอุดหนุนส่งออก และการละเมิดสิทธิทรัพย์สินทางปัญญา, (4) การพัฒนาเศรษฐกิจก้าวล่วงพ้นระดับการได้สิทธิจาก GSP, (5) ความรู้สึกถึงความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาเขตอิทธิพลทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเพื่อเป็นตลาดรองรับสินค้าออกและเป็นแหล่งวัตถุดิบราคาถูก

นอกจากนี้ในช่วงเวลาเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจโลกก็มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีผลกระทบต่อการค้าของไทย คือ (1) มีการลดข้อกีดกันทางการค้าสินค้าและการค้าบริการที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม และต้องปรับตัวให้แข่งขันได้, (2) เกิดการรวมกลุ่มประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ และการค้าเสรีภายในกลุ่มที่อาจนำไปสู่การกีดกันและเลือกปฏิบัติ, (3) ประเทศสังคมนิยมที่ปรับระบบเศรษฐกิจสู่กลไกตลาดได้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ที่มีผลทั้งเป็นการแข่งขัน ทำลาย และสร้างโอกาสใหม่, (4) เกิดมีกฎระเบียบและข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อม และสิทธิแรงงานที่มีแนวโน้มว่าจะถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขทางการค้า

ด้วยสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจโลกและเงื่อนไขใหม่ตลอดจนระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไทยก้าวหน้าขึ้นมาถึง ทำให้ต้องมีการพัฒนาแนวคิด (Concept) ใหม่ของนโยบายการค้าที่เริ่มในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 ให้ก้าวหน้าขึ้นไปอีกระดับหนึ่งที่อาจเรียกว่าเป็นการบรรลุ ภาวะ (Maturity) ของนโยบายการค้าของไทยที่ต่างกับระดับเดิมที่เป็นการแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์ของไทยในเชิงป้องกันตัว (Defensive) ไปสู่กลยุทธ์ในเชิงรุก (Offensive) ตามที่อาจสังเกตได้จากแนวนโยบายการค้าที่กำหนดไว้ดังนี้

(1) **พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ เพื่อรักษาส่วนแบ่งตลาด และส่งออกได้อย่างต่อเนื่องในระดับสูง** เพื่อแสวงหาวัตถุดิบและปัจจัยการผลิตราคาถูก ตลอดจนเทคโนโลยีใหม่ที่จะช่วยลดต้นทุนการผลิตและยกระดับคุณภาพ โดยอาศัยมาตรการต่อไปนี้ คือ (ก) พัฒนาคูณภาพ ให้ภาคเอกชนจัดตั้งองค์กรตรวจสอบคุณภาพ, (ข) สนับสนุนให้ภาคเอกชนไปลงทุนในต่างประเทศเพื่อแสวงหาแหล่งวัตถุดิบราคาถูกนำเข้าประเทศ, (ค) วิจัยหาตลาดส่งออก, (ง) ให้ความรู้เรื่องทรัพย์สินทางปัญญา และส่งเสริมการประดิษฐ์คิดค้น

(2) **ดำเนินนโยบายเชิงรุกในด้านการค้า เพื่อช่วงชิงโอกาสในการขยายการส่งออกในตลาดใหม่ ๆ ในกลุ่มประเทศสังคมนิยม เช่น ยุโรป ตะวันออก กลุ่มประเทศอินโดจีนและจีน ที่หันมาใช้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม** ประเทศเหล่านี้จะเป็นคู่แข่งที่สำคัญของไทยเพราะมีทรัพยากรมาก ค่าแรงงานต่ำ และครอบครองส่วนแบ่งในตลาดเดิมให้มั่นคง มาตรการที่จะนำมาใช้ก็คือ (ก) สนับสนุนการบุกเบิกตลาดใหม่ของภาคเอกชน, (ข) ช่วยเหลือเชิงการค้าแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาเพื่อสร้างความต้องการสินค้าออกของไทย, (ค) ส่งเสริมการค้าต่างตอบแทน (Counter trade), (ง) ให้บริการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา, (จ) สร้างความสัมพันธ์กับประเทศคู่ค้า

(3) **ปกป้องผลประโยชน์ทางการค้า เพื่อรักษามลประโยชน์ทางการค้าของไทยในตลาดต่าง ๆ** ตลอดจนแนวทางแก้ไขการกีดกันทางการค้าในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น มาตรฐานสิ่งแวดล้อม สิทธิแรงงาน การตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุน ตลอดจนข้อยกเว้น (Safeguards) ที่อาจนำมาใช้ มาตรการที่จะนำมาใช้ ก็คือ (ก) ให้ความสำคัญใน

การเพิ่มบทบาทการเจรจาการค้า ทั้งในระดับ พหุภาคี ทวิภาคี และเอกภาคี, (ข) ให้มีระบบเตือนภัยทางการค้า, (ค) จัดให้มีมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนส่งออกต่อประเทศคู่ค้า, (ง) สนับสนุนให้ไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสันติสัญญาอนุสัญญาหรือข้อตกลงด้านทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองของไทย

(4) **พัฒนาประเทศไทยให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจการค้าในภูมิภาคเพื่อใช้โอกาสจากสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของไทยที่ล้อมรอบด้วยประเทศที่ด้อยพัฒนามากว่าไทย เพื่อให้เป็นตลาดรองรับสินค้าไทย** เป็นแหล่งวัตถุดิบและทรัพยากร โดยใช้มาตรการเหล่านี้ คือ (ก) สร้างความสัมพันธ์และร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มนี้ อย่างจริงจัง, (ข) พัฒนาให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการค้าปลีกค้าส่ง และการแสดงสินค้านานาชาติในภูมิภาค, (ค) ขยายความร่วมมือทางด้านการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งในภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง ASEAN และอื่น ๆ เพื่อขยายความคุ้มครองและปกป้องผลประโยชน์ของไทยให้มากขึ้น

(5) **พัฒนาและส่งเสริมการส่งออกเพื่อขยายส่วนแบ่งตลาด** ทั้งตลาดหลักและตลาดใหม่ และพัฒนาองค์กรทางสถาบันที่มีส่วนสนับสนุนการส่งออก มาตรการที่สำคัญคือ (ก) ส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มสูงหรือมูลค่าสูง, (ข) พัฒนาการส่งออกในรูปแบบของภาพพจน์สินค้าโดยปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาและเครื่องหมายการค้าของไทย, (ค) สร้างกลไกติดต่อกับผู้ซื้อในต่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ, (ง) เพิ่มศักยภาพของศูนย์พาณิชย์กรรมในต่างประเทศ จ้างนักการตลาดมืออาชีพ, (จ) สนับสนุนให้มีการเรียนการสอนให้ความเข้าใจในบทบาทของการค้าระหว่างประเทศ และการส่งออกกับกระบวนการพัฒนาประเทศ

นอกจากแนวทางดังกล่าวแล้ว แผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ยังได้รวมแนวนโยบายเดิมบางประการที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 คือ สนับสนุนและส่งเสริมการค้าบริการและพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อสนับสนุนการค้า

อย่างไรก็ดี ในด้านการจัดองค์กรหน่วยงานที่กำหนดแนวนโยบายการค้าได้มีการเปลี่ยนแปลงจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาสู่กระทรวงพาณิชย์ให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำแนวทางนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานในกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรมและผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน ในการจัดทำแนวทางนโยบายการค้า คณะผู้ทำงานพิจารณาถึงความเชื่อมโยงสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาด้านการผลิต การตลาด ตลอดจนปัจจัยด้านการเงิน การคลัง และสถานการณ์เศรษฐกิจการค้าโลก

สรุป

นโยบายการค้าของไทยได้มีวิวัฒนาการในเชิงแนวคิดที่ก้าวหน้ามาเป็นลำดับ ตามระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ การมีส่วนร่วมของไทยใน

ตลาดโลก และการเปลี่ยนแปลงของระบบการค้าโลก ทั้งทางด้านการแข่งขันและกฎระเบียบที่เป็นข้อจำกัดใหม่ ๆ วิวัฒนาการนี้เริ่มจากการเป็นนโยบายการค้าเพื่อแก้ปัญหาดุลการค้า มาสู่การเป็นมาตรการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม และกลายเป็นกลยุทธ์เพื่อปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าของไทย ซึ่งเริ่มจากการเป็นกลยุทธ์ในเชิงรับ มาสู่กลยุทธ์ในเชิงรุก

อย่างไรก็ตามในช่วงต้นของแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 มีวิกฤติการณ์ทางการเงินเกิดขึ้นที่ส่งผลทำให้เกิดการชะลอตัวและถดถอยทางเศรษฐกิจและการค้า ที่สร้างบรรยากาศของความท้อแท้และกระแสความคิดย้อนหลังไปสู่อดีตที่คิดกันว่าเป็นที่น่าปรารถนาว่า กระแสความคิดเช่นนี้เป็นสิ่งที่เป็นอันตราย เศรษฐกิจและการค้าของไทยจะย้อนหลังไปสู่อดีตมิได้ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศที่ด้อยพัฒนากว่าไทย ก้าวรุดหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง เมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว แนวนโยบายการค้าจะต้องก้าวหน้าต่อไปอีกขั้นหนึ่ง จากการเป็นกลยุทธ์ในเชิงรุกภายใต้กฎระเบียบที่เป็นอยู่ไปสู่กลยุทธ์ในเชิงรุกที่ประเทศไทยมีบทบาทในการสร้างกฎระเบียบให้เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ทางการค้าของไทยยิ่งขึ้นอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 8, สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2541 - 2544, สำนักนายกรัฐมนตรี.

กระทรวงพาณิชย์, แนวทางการพัฒนาการพาณิชย์ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544)