

แนะนำหนังสือ

The Law and Policy of the World Trade Organization

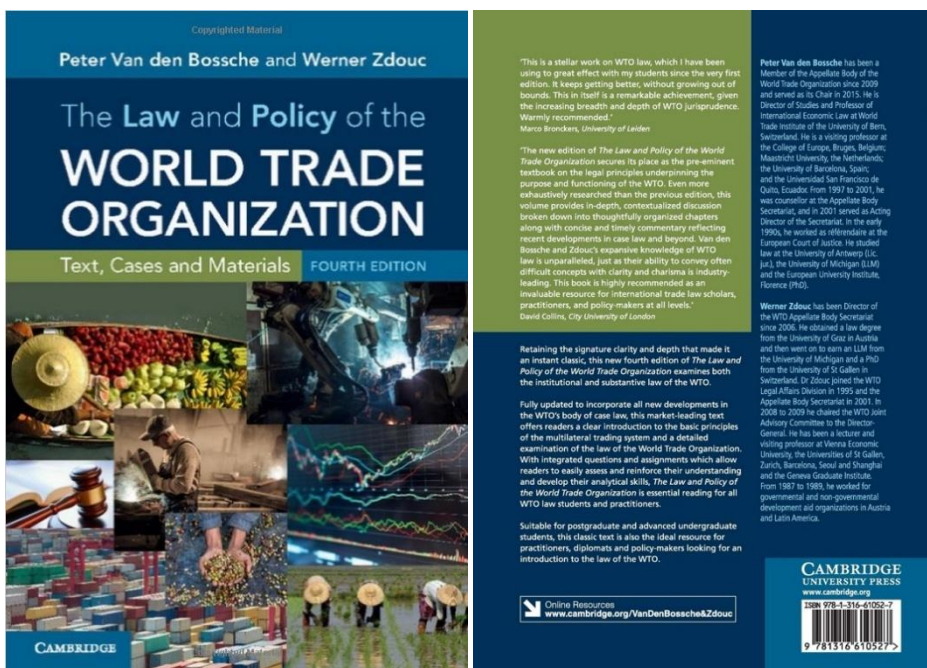
ผู้เขียน: Peter van den Bossche and Werner Zdouc

กฤษดา มุงคุณ

นักวิชาการอิสระ

Kritsada Mungkhun

Independent scholar



1. บทนำ

กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Law) ในศตวรรษที่ 21 มิได้เป็นเพียงกลไกเชิงกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐเท่านั้น หากแต่ยังเป็นโครงสร้างสถาบันทางกฎหมายที่สะท้อนพลวัตของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค โดยมีองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) เป็นศูนย์กลางของการกำกับดูแลและวางกฎเกณฑ์กว่า 25 ปีที่ WTO ก่อตั้งขึ้นจากกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือเกตต์ (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT 1947) จนถึงปัจจุบัน WTO ได้กลายเป็นเครื่องมือทางกฎหมายและนโยบายสากลที่มีผลโดยตรงต่อการจัดทำนโยบายการค้าของประเทศสมาชิกกว่า 160 ประเทศ¹

อนึ่ง ในบริบทดังกล่าว หนังสือ The Law and Policy of the World Trade Organization ซึ่งประพันธ์โดย Peter van den Bossche และ Werner Zdouc จึงได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นหนึ่งในตำราแม่บทของกฎหมายการค้าระหว่างประเทศร่วมสมัย มีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่การปูพื้นฐานเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของระบบการค้าโลกและการก่อกำเนิดของ WTO ไปจนถึงการอธิบายโครงสร้างสถาบันและกระบวนการตัดสินใจภายในองค์กร ตลอดจนหลักการพื้นฐานของกฎหมาย WTO เช่น หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Most-Favoured-Nation และ National Treatment) การเปิดเสรีผ่านการลดภาษีศุลกากร (Free Trade Agreement) และข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) ซึ่งหนังสือเล่มนี้ยังได้อธิบายถึงรายละเอียดของความตกลงสำคัญ เช่น ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) และความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPS) รวมถึงข้อตกลงเฉพาะด้าน เช่น ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT) และความตกลงว่าด้วยการประยุกต์ใช้มาตรการด้านสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS) โดยผู้เขียนได้สอดแทรกการวิเคราะห์เชิงลึกถึงกรณีพิพาทสำคัญที่เป็นบรรทัดฐาน (Landmark Cases) ภายใต้ระบบระงับข้อพิพาท นอกจากนี้ ยังมีบทที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย WTO กับนโยบายสาธารณะ เช่น สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และการพัฒนา ตลอดจนการทำทลายจากความตกลงการค้าเสรีระดับภูมิภาค และอนาคตของระบบพหุภาคีในศตวรรษที่ยี่สิบเอ็ด ฉะนั้น จุดเด่นของหนังสือเล่มนี้อยู่ที่การบูรณาการทั้งข้อบทกฎหมาย (Legal Texts) คำวินิจฉัยของกลไกระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Reports) และการวิเคราะห์เชิงนโยบาย (Policy Analysis) เข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ

¹ มีข้อสังเกตด้วยว่า ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) ซึ่งเป็นวันก่อตั้ง WTO อย่างเป็นทางการ ภายหลังการสิ้นสุดของรอบการเจรจาการค้าอุรุกวัย (Uruguay Round) และการสิ้นสุดของระบบ GATT 1947 กล่าวคือ ประเทศไทยเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้ง (original member) ของ WTO ตั้งแต่เริ่มต้น ไม่ได้เข้าในฐานะประเทศภายหลัง จึงไม่มีการนับลำดับที่เท่าใดแบบที่บางองค์กรใช้ (เช่น องค์การสหประชาชาติ (UN) ที่มีลำดับการรับรองสมาชิก) แต่ถือเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกเริ่มแรกทั้งหมด 76 ประเทศ ที่เข้าร่วมตั้งแต่วันแรกก่อตั้ง.

ทำให้ผู้อ่านมิได้เพียงเข้าใจตัวบทของกฎหมายเท่านั้น แต่ยังตระหนักถึงข้อถกเถียงเชิงแนวคิดและข้อจำกัดเชิงสถาบันของ WTO อย่างรอบด้านด้วย²

ความสำคัญของหนังสือเล่มนี้มิได้จำกัดอยู่เพียงในเชิงวิชาการ หากยังมีคุณค่าเชิงปฏิบัติ (Practical Relevance) ต่อทั้งนักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์การเมือง ผู้กำหนดนโยบาย และนักการทูตการค้า โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่ง WTO ต้องเผชิญกับความท้าทายรอบด้าน ทั้งจากวิกฤติขององค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) ที่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ การเพิ่มขึ้นของมาตรการกีดกันทางการค้าในรูปแบบใหม่ รวมถึงแรงกดดันจากการเจรจาระดับภูมิภาคและทวีปาคี เช่น ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) และความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (ฉบับครอบคลุมและก้าวหน้า) (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: CPTPP) ฉะนั้น การศึกษาเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้จึงเปรียบเสมือนการเปิดประตูสู่ความเข้าใจปัญหาโครงสร้างของระบบการค้าโลก และช่วยให้ผู้อ่านสามารถประเมินแนวโน้มการพัฒนากฎหมายการค้าในอนาคต

สำหรับในบริบทของประเทศไทย การทำความเข้าใจระบบกฎหมายการค้าผ่านหนังสือเล่มนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจพึ่งพาการส่งออกสูง และการตัดสินใจด้านนโยบายการค้าของรัฐย่อมต้องอาศัยกรอบกฎหมายและข้อพิพาทใน WTO เป็นปัจจัยอ้างอิงหลัก ไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนการเกษตร มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) หรือข้อพิพาทด้านทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งการมีแหล่งข้อมูลที่เป็นระบบและเชื่อถือได้เช่นหนังสือเล่มนี้ย่อมช่วยให้ทั้งนักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่สนใจศึกษาประเด็น WTO สามารถต่อยอดองค์ความรู้ และสามารถประเมินผลกระทบและกำหนดทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหา กล่าวคือ บทนำของหนังสือเล่มนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษากฎหมายการค้าระหว่างประเทศในฐานะที่มีได้เป็นเพียงกฎหมายเฉพาะสาขาเท่านั้น แต่เป็นโครงสร้างที่กำหนดระเบียบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างรัฐในยุคโลกาภิวัตน์ โดยผู้เขียนทั้งสองได้อธิบายถึงที่มาทางประวัติศาสตร์จากระบบ GATT 1947 สู่การก่อตั้ง WTO ในปี 1995 รวมทั้งเหตุผลที่ทำให้ WTO มีความแตกต่างจาก GATT เดิม กล่าวคือ การจัดตั้งสถาบันที่มีลักษณะถาวรและมีระบบระงับข้อพิพาทที่มีผลผูกพันทางกฎหมายมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ บทนำยังได้สะท้อนถึงประเด็นพื้นฐานที่เป็นแกนกลางของกฎหมาย WTO ได้แก่ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ การเปิดเสรีการค้าอย่างค่อยเป็นค่อยไป และการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับนโยบายสาธารณะ เช่น การพัฒนาและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

นอกเหนือจากบทนำแล้ว หนังสือเล่มนี้ยังประกอบด้วยบทที่มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจระบบการค้าโลก เช่น บทที่อธิบายโครงสร้างสถาบันของ WTO และกระบวนการตัดสินใจโดยอาศัย

² ผู้เขียนอ้างอิงจากสารบัญหลักของหนังสือเล่มนี้ อันได้แก่ Part I ว่าด้วย The WTO and World Trade – พื้นฐานและโครงสร้าง Part II ว่าด้วย Institutional Framework and Decision-Making – โครงสร้างสถาบัน Part III ว่าด้วย Substantive Law – หลักการพื้นฐานและข้อบทสำคัญ (GATT, GATS, TRIPS, SPS, TBT ฯลฯ) Part IV ว่าด้วย Dispute Settlement – กลไกระงับข้อพิพาท Part V ว่าด้วย WTO and Other Policy Fields – สิ่งแวดล้อม การพัฒนา สุขภาพ ฯลฯ และ Part VI ว่าด้วย Challenges and Future of the WTO – ความท้าทายและอนาคตของระบบพหุภาคี.

ฉันทามติ (Consensus) บทที่ว่าด้วยหลักการพื้นฐานและข้อบทสำคัญของ GATT ซึ่งเป็นรากฐานของการค้าเสรีที่เกี่ยวกับ GATS และ TRIPS ซึ่งขยายขอบเขตการค้าสินค้าไปสู่บริการและทรัพย์สินทางปัญญา ตลอดจนบทที่อธิบายข้อตกลงเฉพาะด้าน เช่น SPS และ TBT ซึ่งสะท้อนความพยายามในการสร้างสมดุลระหว่างการค้าเสรีกับมาตรการเพื่อสาธารณสุขประโยชน์ ส่วนหนึ่งถือว่าสำคัญอย่างยิ่งคือบทเกี่ยวกับระบบระงับข้อพิพาท ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงนโยบาย รวมถึงการอภิปรายเกี่ยวกับวิกฤตองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body Crisis) ในระยะหลัง อีกทั้งยังมีบทที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย WTO กับประเด็นนโยบายร่วมสมัย เช่น สิ่งแวดล้อม การพัฒนา และการเกิดขึ้นของความตกลงการค้าเสรีระดับภูมิภาค อันสะท้อนข้อจำกัดและความท้าทายที่ WTO ต้องเผชิญในอนาคตอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป หนังสือเล่มนี้มิได้จำกัดเพียงการให้ความรู้พื้นฐานเชิงโครงสร้างและหลักการเท่านั้น แต่ยังนำเสนอข้อถกเถียงทางวิชาการและปัญหาที่เป็นความท้าทายของ WTO ในปัจจุบันและอนาคต จึงนับเป็นงานวิชาการที่มีคุณภาพทั้งในเชิงการศึกษาและการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การวิเคราะห์มีความเป็นระบบ ผู้เขียนจึงขอแบ่งบทวิจารณ์หนังสือ *The Law and Policy of the World Trade Organization* ออกเป็น 4 ส่วนหลัก ได้แก่ (1) สารสำคัญและโครงสร้างเนื้อหาของหนังสือ โดยเฉพาะในประเด็นว่าด้วยหลักการพื้นฐานและกลไกสถาบันของ WTO (2) การนำเสนอและอภิปรายข้อถกเถียงเชิงวิชาการที่ผู้เขียนหนังสือได้หยิบยกขึ้นโดยเชื่อมโยงกับข้อจำกัดและความท้าทายของระบบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน (3) ความเห็นทางวิชาการของ Peter van den Bossche และ Werner Zdouc ต่อบริษัทการค้าโลก (WTO) และ (4) บทวิจารณ์เชิงวิพากษ์และข้อสังเกตของผู้เขียนต่อคุณภาพและข้อจำกัดของหนังสือเล่มนี้ รวมถึงการประเมินคุณค่าและความสำคัญต่อการศึกษากฎหมายการค้าระหว่างประเทศในบริบทของประเทศไทย รายละเอียดดังต่อไปนี้

2. สารสำคัญและโครงสร้างเนื้อหาของหนังสือ โดยเฉพาะในประเด็นว่าด้วยหลักการพื้นฐานและกลไกสถาบันของ WTO

หนังสือ *The Law and Policy of the World Trade Organization* เล่มนี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในงานเขียนที่วางโครงสร้างการอธิบายกฎหมายการค้าพหุภาคีอย่างเป็นระบบและครบถ้วน โดยผู้เขียนได้เริ่มต้นจากการวิเคราะห์ความเป็นมาและโครงสร้างสถาบันขององค์การการค้าโลก (WTO) ก่อนที่จะเริ่มขยายความไปสู่หลักการพื้นฐานของระบบการค้าเสรี ตลอดจนระเบียบเฉพาะสาขาที่ครอบคลุมสินค้า การบริการ และทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งเนื้อหาถูกเรียบเรียงให้สอดคล้องระหว่างข้อบทกฎหมาย คำวินิจฉัยของคณะผู้พิจารณา และองค์กรอุทธรณ์ ตลอดจนการประเมินเชิงนโยบายอันทำให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้ทั้งภาพรวมและกลไกเชิงลึกที่กำหนดทิศทางการค้าระหว่างประเทศ

ในส่วนของหลักการพื้นฐาน หนังสือเล่มนี้ได้อธิบายอย่างละเอียดถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็นหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most-Favoured Nation: MFN) ที่กำหนดให้สิทธิพิเศษทางการค้าทุกประการที่มอบให้แก่ประเทศใดประเทศหนึ่ง จะต้องขยายไปยังประเทศสมาชิกอื่น ๆ โดยทันทีและไม่มีเงื่อนไข และหลักการการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment: NT) ที่ห้ามมิให้รัฐสมาชิกปฏิบัติต่อสินค้านำเข้า ในลักษณะที่ด้อยกว่าสินค้าที่ผลิตในประเทศ ซึ่งทั้งสองหลักการนี้มีรากฐานร่วมกันในความพยายามที่จะสร้างความเสมอภาคและการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างประเทศสมาชิก แต่ในขณะเดียวกัน หนังสือเล่มนี้ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของความโปร่งใส และความสามารถคาดการณ์ได้ในทางการค้า ผ่านกลไกการประกาศ การแจ้ง และการทบทวนนโยบายการค้า ตลอดจนการผูกพันอัตราภาษีศุลกากร ซึ่งเป็นหลักประกันว่าประเทศสมาชิกจะไม่สามารถปรับเปลี่ยนอัตราภาษีเกินกว่าระดับที่ได้ให้คำมั่นไว้ อีกทั้งยังมีข้อกำหนดห้ามจำกัดปริมาณการนำเข้ายกเว้นในกรณีที่มีเหตุผลทางกฎหมายรองรับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่จะรักษาระบบการค้าเสรีให้ดำเนินไปโดยไม่ถูกแทรกแซงเกินความจำเป็น

นอกจากนี้ หนังสือเล่มนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการเปิดเสรีทางการค้าแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยเฉพาะในบริบทของบริการภายใต้ความตกลง GATS ที่ใช้ระบบตารางข้อผูกพันเป็นกลไกการเปิดตลาด ซึ่งการเปิดเสรีในลักษณะดังกล่าวเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับหลักการสร้างสมดุลระหว่างการค้าเสรีกับผลประโยชน์สาธารณะผ่านข้อยกเว้นทั่วไป (General Exceptions) และข้อยกเว้นด้านความมั่นคงของรัฐ (Security Exceptions) ซึ่งศาลหรือคณะผู้พิพากษามีหน้าที่ต้องตีความอย่างเคร่งครัดและจำกัดเพื่อไม่ให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝง

อนึ่ง ในมิติด้านการพัฒนา หนังสือเล่มนี้ได้อธิบายถึงบทบาทของมาตรการพิเศษและแตกต่าง (Special and Differential Treatment: S&D) ที่ยอมให้ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดได้รับสิทธิประโยชน์ในด้านระยะเวลา มาตรฐาน และการถ่ายโอนเทคโนโลยี โดยเน้นว่ากลไกเหล่านี้ไม่เพียงแต่มีความสำคัญในเชิงการค้า หากยังมีความหมายเชิงการเมืองและความเป็นธรรมในระบบการค้าโลกอีกด้วย ในขณะเดียวกัน ผู้เขียนยังได้เชื่อมโยงไปถึงความท้าทายใหม่ เช่น สิ่งแวดล้อม สุขภาพสาธารณะ และ เศรษฐกิจดิจิทัลที่เริ่มมีบทบาทเพิ่มขึ้นในระบบกฎหมายการค้า

ในส่วนของกลไกสถาบัน หนังสือได้อธิบายถึงสถาปัตยกรรมของ WTO โดยเริ่มจากการประชุมรัฐมนตรี (Ministerial Conference) ในฐานะองค์กรสูงสุดที่กำหนดทิศทางของระบบการค้าโลก ลงมาสู่คณะมนตรีทั่วไป (General Council) ที่ทำหน้าที่ในฐานะองค์กรประจำ และยังทำหน้าที่ในนามของคณะระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body: DSB) และคณะทบทวนนโยบายการค้า (Trade Policy Review Body: TPRB) อีกทั้งยังมีคณะมนตรีเฉพาะสาขา เช่น การค้าในสินค้า (Goods) การบริการ (Services) และทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property) ที่กำกับดูแลความตกลงในแต่ละสาขา โดยมีสำนักเลขาธิการ (Secretariat) เป็นกลไกสนับสนุนเชิงวิชาการและธุรการ นอกจากนี้ หนังสือเล่มนี้ยังได้อธิบายถึงหลักการฉันทามติที่ใช้เป็นวิธีการตัดสินใจตามปกติของ

WTO และเปรียบเทียบกับกระบวนการลงคะแนนที่มีใช้น้อยมากเพื่อชี้ให้เห็นถึงวัฒนธรรมการเจรจาแบบพหุภาคีที่เน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกทั้งหมดด้วย

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญที่สุดของหนังสือเล่มนี้ ได้ให้ความสำคัญในการอธิบายกลไกระงับข้อพิพาทภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท (The Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes: DSU) ซึ่งถือเป็นหัวใจตุลาการของ WTO โดยอธิบายกระบวนการอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การขอปรึกษาหารือ การจัดตั้งคณะผู้พิจารณา (Panel) การอุทธรณ์ต่อองค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body) การรับรองรายงานโดยที่ไม่อาจปฏิเสธได้ เว้นแต่จะมีฉันทามติเป็นเอกฉันท์ (Negative Consensus) ตลอดจนการติดตามผลการปฏิบัติตามและมาตรการตอบโต้ หนังสือยังได้มุ่งเน้นว่าธรรมชาติของการเยียวยาภายใต้ WTO มุ่งไปที่การปฏิบัติตามในอนาคตมากกว่าการชดเชยความเสียหายย้อนหลัง โดยมีมาตรการตอบโต้เป็นเพียงเครื่องมือสุดท้ายในกรณีที่รัฐไม่ยอมปฏิบัติตามพันธกรณี ทั้งนี้ผู้เขียนได้ใช้คดีตัวอย่างหลายคดีเพื่ออธิบายการตีความหลักการพื้นฐาน เช่น หลักการไม่เลือกปฏิบัติ การใช้ข้อยกเว้นทั่วไป และการทดสอบความจำเป็น ซึ่งล้วนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมาย WTO ให้เป็นระบบที่มีลักษณะคล้ายกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าหนังสือเล่มนี้ไม่เพียงแต่สรุปสาระสำคัญของกฎหมายการค้าระดับพหุภาคีอย่างครบถ้วนเพียงด้านเดียว หากยังได้เผยให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างหลักการพื้นฐานและกลไกสถาบันของ WTO ที่ทำให้ระบบนี้ยังคงยืนหยัดได้ในฐานะกลไกสำคัญของระเบียบเศรษฐกิจโลก ถึงแม้จะต้องเผชิญกับความท้าทายทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ซับซ้อนขึ้นเรื่อย ๆ ก็ตาม

3. การนำเสนอและอภิปรายข้อถกเถียงเชิงวิชาการที่ผู้เขียนหนังสือได้หยิบยกขึ้นโดยเชื่อมโยงกับข้อจำกัดและความท้าทายของระบบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน

หนังสือ The Law and Policy of the World Trade Organization เล่มนี้ มิได้จำกัดอยู่เพียงการอธิบายเฉพาะโครงสร้างเชิงสถาบันและหลักการพื้นฐานของ WTO เท่านั้น แต่หากยังสะท้อนข้อถกเถียงเชิงวิชาการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่และพัฒนาการของระบบการค้าพหุภาคีในปัจจุบัน โดยผู้เขียนได้หยิบยกข้อถกเถียงที่มีลักษณะทั้งเชิงโครงสร้าง (Structural) และเชิงหน้าที่ (Functional) ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นสามประการหลัก ได้แก่ (1) วิกฤตกลไกตุลาการ และความชอบธรรม (Legitimacy Crisis) ของ WTO (2) ความตึงเครียดระหว่างกฎหมายการค้ากับนโยบายสาธารณะในประเด็นสุขภาพ สิ่งแวดล้อม และความยั่งยืน และ (3) ความท้าทายที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของความตกลงการค้าเสรีระดับภูมิภาค (Free Trade Areas: FTAs) อันสะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของ WTO เอง

ประการแรก ข้อถกเถียงเรื่องอนาคตของระบบระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement System) ทางการค้า ได้รับความสนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากระบบนี้ถูกมองว่าเป็นหัวใจของ WTO และเป็นนวัตกรรมที่แยกองค์กรนี้ออกจาก GATT 1947 โดยทำให้คำวินิจฉัยมีผลผูกพันตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากปี ค.ศ. 2017 เป็นต้นมา องค์การอุทธรณ์ (Appellate Body) ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เต็มที่อันเป็นผลมาจากการที่สหรัฐอเมริกาปฏิเสธความเห็นชอบในการแต่งตั้งสมาชิกใหม่³ ซึ่งวิกฤตดังกล่าวทำให้ข้อพิพาทจำนวนมากติดค้างอยู่ในระบบ และส่งผลให้รัฐสมาชิกจำนวนหนึ่งหันไปใช้กลไกชั่วคราว เช่น ความตกลงอนุญาโตตุลาการอุทธรณ์ชั่วคราวแบบพหุภาคี (Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement: MPIA) ภายใต้อำนาจ 25 ของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท (The Understanding on Rules and Procedures governing the Settlement of Disputes: DSU)⁴ โดยสถานการณ์นี้ได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงเชิงวิชาการว่า การขาดกลไกอุทธรณ์ที่มีเอกภาพและความน่าเชื่อถือจะนำไปสู่การ “เสื่อมอำนาจ” (Erosion) ของกฎหมายการค้าพหุภาคีหรือไม่ และเปิดโอกาสให้รัฐมหาอำนาจเลือกใช้วิธีทางฝ่ายเดียว (Unilateralism) ได้มากขึ้นเพียงใด

ประการที่สอง หนังสือเล่มนี้ได้วิเคราะห์ปัญหาความตึงเครียดระหว่างการรักษาหลักการค้าเสรีกับสิทธิของรัฐในการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสะท้อนผ่านข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับมาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (SPS) และมาตรการอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (TBT) โดยมีคำวินิจฉัยในคดี *EC – Hormones*⁵ และ *Japan – Agricultural Products II*⁶ ภายใต้อัตนัยของ SPS ได้ยืนยันว่า รัฐสมาชิกต้องมีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่เพียงพอ (Sufficient Scientific Evidence) รองรับมาตรการ มิฉะนั้นจะถือว่าขัดต่อพันธกรณี SPS ข้อ 2.2 แต่ในคดี *US – Tuna II (Mexico)*⁷ และคดี *US – Clove Cigarettes*⁸ ภายใต้อัตนัยของ TBT แสดงให้เห็นถึงความพยายามของคณะผู้พิจารณาและองค์การอุทธรณ์ในการตีความข้อกำหนดเพื่อสร้างสมดุลระหว่างการปกป้องสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพสาธารณะกับการป้องกันมาตรการเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตว่าการตีความโดยใช้เกณฑ์ความจำเป็น (Necessity Test) ตามข้อ XX GATT มักถูกใช้ในลักษณะเคร่งครัด จนกลายเป็นอุปสรรคต่อรัฐที่พยายามใช้มาตรการเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะโดยสุจริต ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง

³ *United States – Measures Concerning the Appellate Body* (Communication from the United States, 2019) WT/GC/W/757.

⁴ *European Union and 16 Other Members – Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement Pursuant to Article 25 of the DSU* (30 April 2020) JOB/DSB/1/Add.12.

⁵ *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* (Appellate Body Report, 16 January 1998) WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R.

⁶ *Japan – Measures Affecting Agricultural Products* (Appellate Body Report, 22 February 1999) WT/DS76/AB/R.

⁷ *United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (US – Tuna II (Mexico))* (Appellate Body Report, 16 May 2012) WT/DS381/AB/R.

⁸ *United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes* (Appellate Body Report, 4 April 2012) WT/DS406/AB/R.

ของระบบ WTO ที่ยังไม่สามารถสร้างกลไกที่ยืดหยุ่นเพียงพอต่อการรองรับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs)

ประการที่สาม หนังสือเล่มนี้ยังได้หยิบยกข้อถกเถียงที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของความตกลงการค้าเสรีระดับภูมิภาค (FTAs) เช่น ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) และความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (CPTPP) ถึงแม้ว่าความตกลงเหล่านี้มีส่วนช่วยในการลดอุปสรรคทางการค้า แต่กลับก่อให้เกิดคำถามว่าระบบการค้าพหุภาคีของ WTO ถูกทำให้ “เสริมสร้าง” (Complemented) หรือ “บั่นทอน” (Fragmented) กันแน่⁹ โดยเฉพาะเมื่อการเจรจา รอบโดฮา (Doha Round) ที่ประสบกับความล้มเหลวในการบรรลุผลที่เป็นรูปธรรม ความนิยมใน FTAs จึงสะท้อนความไม่สามารถของ WTO ในการเป็นเวทีหลักของการค้าโลก ทั้งยังนำไปสู่ข้อถกเถียงทางวิชาการว่าระบบกฎหมายการค้าระหว่างประเทศกำลังเคลื่อนไปสู่ยุคของภูมิภาคนิยมใหม่ (New Regionalism) ซึ่งอาจบั่นทอนความเป็นเอกภาพของกฎหมายการค้าโลกโดยรวม

กล่าวโดยสรุป ส่วนที่เป็นข้อเสนอและข้ออภิปรายของหนังสือเล่มนี้ได้สะท้อนให้เห็นภาพรวมของข้อถกเถียงเชิงวิชาการที่กว้างขวางและซับซ้อน ตั้งแต่ปัญหาเชิงโครงสร้างของกลไกตุลาการ ความตึงเครียดระหว่างกฎหมายการค้ากับนโยบายสาธารณะ ไปจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายการค้าพหุภาคีกับกฎหมายการค้าระดับภูมิภาค ซึ่งทั้งหมดนี้จะสะท้อนถึงโจทย์สำคัญว่าระบบ WTO จะสามารถดำรงความชอบธรรมและประสิทธิภาพในฐานะกลไกกลางของระเบียบเศรษฐกิจโลก ในศตวรรษที่ยี่สิบเอ็ดได้อย่างไร

4. ความเห็นทางวิชาการของ Peter Van den Bossche และ Werner Zdouc ต่อองค์การการค้าโลก (WTO)

Peter Van den Bossche และ Werner Zdouc มองว่าองค์การการค้าโลก (WTO) เป็นมากกว่ากรอบความตกลงทางการค้า แต่เป็นสถาบันกฎหมายระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ธำรงระเบียบเศรษฐกิจโลกผ่านกลไกทางกฎหมายและกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีลักษณะกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ซึ่งผู้เขียนทั้งสองเน้นว่าความสำเร็จของ WTO เมื่อเทียบกับความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT 1947) ขึ้นอยู่กับการพัฒนาสถาบันที่มีความชัดเจนและมีผลผูกพันทางกฎหมายในระดับที่สูงกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อตั้งระบบระงับข้อพิพาทที่สร้างกลไกบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือมากขึ้น¹⁰

อย่างไรก็ดี ทั้ง Peter Van den Bossche และ Werner Zdouc ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของ WTO ที่เป็นปัญหาเรื้อรัง ได้แก่ ความยากลำบากในการบรรลุฉันทมติ (Consensus-

⁹ Joost Pauwelyn, ‘The Law of the World Trade Organization and the Law of Regional Trade Agreements: A Fragmentation or Cohesion?’ (2005) 6 JIEL 269.

¹⁰ Peter van den Bossche and Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials* (4th edn, Cambridge University Press 2017) ch 1.

Based Decision-Making) อันทำให้กระบวนการเจรจาพหุภาคี เช่น การเจรจารอบโดฮา (Doha Round) ประสบความล้มเหลวและไม่สามารถพัฒนาเนื้อหากฎหมายการค้าให้ก้าวทันต่อพลวัตของเศรษฐกิจโลกได้ นอกจากนี้ พวกเขายังเน้นย้ำถึงวิกฤติขององค์กรอุทธรณ์ (Appellate Body Crisis) ที่ทำให้ระบบตุลาการของ WTO หยุดชะงัก และก่อให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับความชอบธรรม (Legitimacy) และความน่าเชื่อถือของระบบกฎหมาย WTO ในภาพรวม¹¹

อีกประเด็นสำคัญที่ปรากฏในงานของผู้เขียนทั้งสอง คือ การมองเห็นความตึงเครียดระหว่างการค้าเสรีกับนโยบายสาธารณะ เช่น สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และความยั่งยืน ผู้เขียนชี้ว่ากรณีพิพาทภายใต้ข้อตกลง SPS และ TBT สะท้อนปัญหาความสมดุลที่ WTO ต้องเผชิญ กล่าวคือ แม้องค์กรจะพยายามตีความกฎหมายเพื่อเปิดช่องให้รัฐใช้มาตรการคุ้มครองสาธารณะ แต่ข้อกำหนดที่เคร่งครัด เช่น หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ และเกณฑ์ความจำเป็น มักจะเป็นอุปสรรคต่อรัฐที่พยายามดำเนินนโยบายโดยสุจริต¹²

โดยสรุป ความเห็นของ Peter Van den Bossche และ Werner Zdouc จึงมีลักษณะทั้งการยืนยันคุณค่าของ WTO ในฐานะกลไกกฎหมายการค้าพหุภาคีที่มีความเป็นเอกภาพที่สุดที่เคยมีมา และในขณะเดียวกันก็สะท้อนความท้าทายเชิงโครงสร้างและเชิงหน้าที่ที่ WTO ต้องเผชิญ ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตติกโลกตุลาการ การขาดความยืดหยุ่นในการรองรับนโยบายสาธารณะ หรือการถูกท้าทายจากความตกลงการค้าเสรีระดับภูมิภาค (FTAs) ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนทำให้เกิดคำถามเชิงวิชาการว่า WTO จะสามารถคงสถานะ “ศูนย์กลาง” ของระเบียบการค้าโลกในศตวรรษที่ยี่สิบเอ็ดต่อไปได้หรือไม่

5. บทวิจารณ์เชิงวิพากษ์และข้อสังเกตของผู้เขียนต่อคุณูปการและข้อจำกัดของหนังสือเล่มนี้

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของหนังสือ *The Law and Policy of the World Trade Organization* แล้ว ถือเป็นผลงานที่มีคุณูปการสูงสุดเล่มหนึ่งต่อวงการวิชาการด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ จุดแข็งสำคัญของหนังสือเล่มนี้ คือ ความเป็นระบบระเบียบในการจัดโครงสร้างซึ่งสามารถนำพาผู้อ่านจากระดับพื้นฐานของหลักการทั่วไปไปสู่ประเด็นเชิงลึกที่ซับซ้อน โดยใช้กรณีพิพาทและคำวินิจฉัยจริงของ WTO มาเป็นเครื่องมือในการอธิบาย ทำให้ไม่เพียงเป็นตำราทางวิชาการ หากแต่ยังเป็นคู่มือเชิงปฏิบัติที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการค้าระหว่างประเทศสามารถอ้างอิงได้โดยตรง นอกจากนี้ ผู้เขียนทั้งสองยังมีคุณสมบัติและประสบการณ์ตรงในกลไกของ WTO ซึ่งทำให้การอธิบายมีความน่าเชื่อถือและสะท้อนความเข้าใจเชิงสถาบันที่ลึกซึ้งอีกด้วย

¹¹ *ibid* ch 2; Robert Howse, ‘The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary’ (2016) 27(1) EJIL 9.

¹² *EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* (Appellate Body Report, 16 January 1998) WT/DS26/AB/R; *US – Tuna II (Mexico)* (Appellate Body Report, 16 May 2012) WT/DS381/AB/R.



อย่างไรก็ดี หนังสือเล่มนี้กลับมิได้ปราศจากข้อจำกัด โดยมีข้อสังเกตสำคัญประการแรก คือ แม้ว่าผู้เขียนทั้งสองจะได้วิเคราะห์วิกฤติของระบบระดับข้อพิพาทและการหยุดชะงักขององค์กรอุทธรณ์ แต่การอภิปรายยังคงเน้นไปที่มิติของกฎหมายและมติเชิงสถาบันเป็นหลัก โดยมีได้ลงลึกถึงพลวัตทางการเมืองระหว่างประเทศซึ่งเป็นปัจจัยเบื้องหลังที่แท้จริงของวิกฤติ ตัวอย่างเช่น ความไม่พอใจของสหรัฐอเมริกาต่อวิธีการตีความขององค์กรอุทธรณ์ หรือการแข่งขันเชิงอำนาจกับประเทศจีน ล้วนเป็นประเด็นที่สะท้อนข้อจำกัดของกฎหมายเมื่อเผชิญกับอำนาจทางการเมือง ซึ่งหากหนังสือเล่มนี้ได้เชื่อมโยงกับทฤษฎีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือทฤษฎีทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้นแล้ว อาจทำให้การวิเคราะห์มีความครบถ้วนยิ่งกว่าเดิม

ข้อสังเกตประการที่สอง คือ ถึงแม้ว่าหนังสือได้อธิบายหลักการพื้นฐานและข้อยกเว้นอย่างละเอียด แต่การตีความที่น่าเสียดายส่วนใหญ่ยังคงอิงกับแนวปฏิบัติแบบ “กฎหมายมหาชนตะวันตก” ซึ่งบางครั้งอาจไม่สอดคล้องกับบริบทของประเทศกำลังพัฒนา ตัวอย่างเช่น การอธิบายข้อยกเว้นเพื่อการพัฒนาหรือมาตรการพิเศษและแตกต่าง (Special and Differential Treatment: S&D) แม้ว่าจะถูกนำเสนอในเชิงหลักการ แต่ยังขาดการวิจารณ์ในมิติความเป็นจริงว่าประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากยังขาดศักยภาพที่จะใช้สิทธิพิเศษเหล่านี้ได้อย่างแท้จริง การมองผ่านเลนส์เชิงกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างที่แฝงอยู่ในระบบการค้าโลก

ข้อสังเกตประการสุดท้าย คือ ถึงแม้หนังสือจะกล่าวถึงความท้าทายใหม่ ๆ เช่น สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และเศรษฐกิจดิจิทัล แต่การอภิปรายยังเป็นไปในลักษณะ “บทนำ” มากกว่าการเจาะลึก ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดที่เข้าใจได้เนื่องจากหนังสือเล่มนี้มีเป้าหมายเป็นตำรามาตรฐาน แต่อย่างไรก็ดี สำหรับนักศึกษาหรือผู้วิจัยรุ่นใหม่ ความต้องการองค์ความรู้ในประเด็นร่วมสมัยเหล่านี้กำลังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และน่าจะเป็นทิศทางที่ผู้เขียนหรือผู้สืบทอดควรพิจารณาขยายผลต่อไปในอนาคต

สำหรับบริบทของประเทศไทย หนังสือเล่มนี้มีคุณค่าทั้งในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย โดยช่วยวางรากฐานความเข้าใจระบบการค้าพหุภาคีอย่างเป็นระบบ แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจารณ์เห็นว่าการท้าทายของประเทศไทยในปัจจุบันมิใช่เพียงการทำความเข้าใจกฎของ WTO เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการบูรณาการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศเข้ากับนโยบายภายในที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร อุตสาหกรรม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเจรจาระดับภูมิภาค เช่น RCEP และการพิจารณาเข้าร่วม CPTPP ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องใช้ทั้งองค์ความรู้ด้านกฎหมายการค้าและมิติการเมืองระหว่างประเทศประกอบกัน ดังนั้น การใช้หนังสือเล่มนี้ควรเป็นเพียงจุดเริ่มต้นในการสร้างกรอบคิด แต่การวิเคราะห์เชิงลึกต่อไปจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ด้วย

กล่าวโดยสรุป ถึงแม้หนังสือ The Law and Policy of the World Trade Organization เล่มนี้จะมีข้อจำกัดอยู่บ้างในเชิงมุมมองและการเจาะลึกประเด็นร่วมสมัย แต่ก็ยังคงเป็นผลงานที่มีคุณภาพอย่างยิ่งต่อการศึกษากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ทั้งในฐานะตำราหลักสำหรับนักศึกษาและนักวิชาการ และในฐานะเครื่องมือวิเคราะห์สำหรับผู้กำหนดนโยบายในประเทศที่ต้องการเข้าใจระบบ WTO อย่างรอบด้านและเป็นระบบระเบียบ