

การประชุมทบทวนนโยบายการค้าสาธารณรัฐประชาชนจีน (๑ และ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗)

สรุปรายงานการทบทวนนโยบายการค้าของจีนที่จัดทำโดยสำนักเลขาธิการ WTO (WT/TPR/S/300)

๑. ในรอบการทบทวนครั้งนี้ (๒๕๕๕-๒๕๕๗) เศรษฐกิจจีนมีการขยายตัวที่มั่นคง โดยผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นร้อยละ ๗.๗ ต่อปี และคาดว่าจะมีอัตราการเติบโตที่ร้อยละ ๗.๕ ในปี ๒๕๕๗ ปัจจัยสำคัญในการผลักดันด้านเศรษฐกิจของจีน ได้แก่ อุปสงค์ภายในประเทศที่เพิ่มขึ้น การบริโภคของประชาชน ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายการคลังที่ขยายตัวขึ้น รายได้ประชากรที่เพิ่มขึ้น และระดับสินเชื่อในระบบ อุปสงค์ในประเทศซึ่งรวมถึงความต้องการสินค้านำเข้า ถือเป็นส่วนช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจโลก เงินเฟ้อตามราคาผู้บริโภค (consumer price inflation) อยู่ที่ร้อยละ ๕.๑๑ ในปี ๒๕๕๔ และชะลอตัวลงในปี ๒๕๕๕-๒๕๕๖ เนื่องจากราคาโภคภัณฑ์ที่ลดต่ำลง อัตราการปรับตัวเพิ่มขึ้นของค่าจ้างชะลอตัว และการปรับเพิ่มราคาอาหารและเชื้อเพลิงที่ซาลง

๒. จีนมีบัญชีเดินสะพัดเกินดุล (external current account surplus) กล่าวคือ มีเงินสะสมของประเทศมากกว่าการลงทุน แต่เนื่องจากการขยายตัวของระดับการบริโภคทำให้สัดส่วนเงินสะสมต่อการลงทุน (savings-investment) ลดลงในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้บัญชีเดินสะพัดเกินดุลที่ร้อยละ ๒ ของ GDP ในปี ๒๕๕๖ ลดลงจากร้อยละ ๔ ในปี ๒๕๕๓ อย่างไรก็ตาม เงินสะสมและการลงทุนยังคงอยู่ในระดับสูง กล่าวคือ คิดเป็นร้อยละ ๕๐ และร้อยละ ๔๗ ของ GDP

๓. ในรอบการทบทวนครั้งนี้ จีนยังคงใช้นโยบายการคลังที่เข้มข้น มีอัตราการใช้จ่ายของภาครัฐที่เพิ่มขึ้นสูงกว่ารายได้ เงินคงคลังขาดดุลที่ร้อยละ ๑.๗ ของ GDP ในปี ๒๕๕๕ และคาดว่าจะอยู่ที่ร้อยละ ๑.๙ ของ GDP ในปี ๒๕๕๖ หนี้ของรัฐบาลอยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ ๓๙.๔ ของ GDP เมื่อสิ้นปี ๒๕๕๕ ทั้งนี้ จีนยังคงส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจ โดยมีการจัดตั้งบริษัทเอกชนด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์เพิ่มขึ้น แต่รัฐก็ยังคงมีบทบาทสูง โดยภาครัฐมีกรรมสิทธิ์ในการลงทุนที่เป็นสินทรัพย์ถาวร (fixed-asset investment) ถึงร้อยละ ๔๐ คิดเป็นสองในสามของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด

๔. ธนาคาร People's Bank of China (PBC) คงระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวที่อยู่ภายใต้การจัดการ (managed floating exchange rate)

๕. จีนกลายเป็นประเทศผู้ค้ารายใหญ่ที่สุดในโลก (ไม่นับรวมการค้าภายในสหภาพยุโรป) ในรอบการทบทวนครั้งนี้ การส่งออกและนำเข้าสินค้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยในปี ๒๕๕๖ มูลค่าการส่งออกรวมอยู่ที่ ๒.๒๑ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ และมูลค่าการนำเข้ารวมอยู่ที่ ๑.๙๕ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ สินค้าอุตสาหกรรมยังคงเป็นส่วนสำคัญของสินค้าส่งออกจากจีนโดยคิดเป็นร้อยละ ๙ ของการส่งออกทั้งหมด สินค้าส่งออกหลัก ได้แก่ เครื่องใช้สำนักงาน อุปกรณ์โทรคมนาคม เสื้อผ้าและสิ่งทอ สินค้านำเข้าที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องใช้สำนักงาน อุปกรณ์โทรคมนาคม และเคมีภัณฑ์ ในปี ๒๕๕๖ เชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์จากเหมืองคิดเป็นส่วนเกือบร้อยละ ๓๐ ของสินค้านำเข้าของจีน ในขณะที่สินค้าเกษตรคิดเป็นร้อยละ ๘ ของสินค้านำเข้า

๖. ในปี ๒๕๕๖ ประเทศที่เป็นตลาดส่งออกสำคัญของจีน ได้แก่ สหภาพยุโรป สหรัฐฯ จีนฮ่องกง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศที่ส่งสินค้ามาจีนที่สำคัญ ได้แก่ สหภาพยุโรป เกาหลีใต้

ญี่ปุ่น จีนไทเป สหรัฐฯ ออสเตรเลีย และประเทศสมาชิกอาเซียน ในปี ๒๕๕๖ สินค้าบริการคิดเป็นร้อยละ ๘.๗ ของสินค้าส่งออกทั้งหมด และร้อยละ ๑๔.๔ ของสินค้านำเข้าทั้งหมด

๗. จีนเป็นแหล่งลงทุนสำคัญของนักลงทุนต่างชาติ โดยปริมาณเงินทุนต่างชาติที่เข้าสู่จีนในปี ๒๕๕๖ คิดเป็น ๑๑๗.๖ พันล้านดอลลาร์ ภาคส่วนสำคัญของการลงทุน ได้แก่ การผลิตสินค้าอุตสาหกรรม อสังหาริมทรัพย์ การค้าส่งและการค้าปลีก แหล่งเงินทุนที่สำคัญมาจากจีนฮ่องกง คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๔ ของปริมาณเงินลงทุนจากต่างชาติในปี ๒๕๕๖ และประเทศผู้ลงทุนสำคัญอื่นๆ ได้แก่ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป หมู่เกาะบริติชเวอร์จิน และเกาหลีใต้ เป็นต้น

๘. กระทรวงพาณิชย์ (MOFCOM) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการประสานงานนโยบายด้านการค้าและเป็นผู้ปฏิบัติในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้า โดยเป็นไปตามนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติภายใต้คณะกรรมการการพัฒนาและการปฏิรูปแห่งชาติ (National Development and Reform Commission: NDRC) ในช่วงการทบทวนครั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้นำเพื่อการปฏิรูปรอบด้านในเชิงลึก (National Leading Group for Comprehensive Deepening Reform) โดยวางแนวทางการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจเชิงลึกต่อไป อาทิ ให้กลไกตลาดมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น ปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ และส่งเสริมกรรมสิทธิ์ของภาคเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ มีการเร่งรัดการปฏิบัติตามความตกลงการค้าเสรีต่างๆ และการจัดตั้งเขตการค้าเสรีนำร่อง China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone

๙. จีนเข้าเป็นสมาชิก WTO เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๔ เป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ความตกลงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Agreement on Government Procurement: GPA) และอยู่ระหว่างการเจรจาเพื่อภาคยานุวัติเข้าเป็นสมาชิกความตกลง GPA จีนเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ความตกลงว่าด้วยการค้าอากาศยานพลเรือน (Plurilateral Agreement on Trade in Civil Aircraft) และมีส่วนร่วมในความตกลงเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Agreement: ITA) นอกจากนี้ จีนมีพันธกรณีในการแจ้งการใช้มาตรการภายใต้ความตกลงกรอบ WTO หลายฉบับ และยังคงค้างการแจ้งในหลายเรื่อง โดยเฉพาะด้านการอุดหนุน ระหว่างปี ๒๕๕๕-๒๕๕๖ จีนเข้าร่วมในกรณีพิพาท ๔ กรณีในฐานะประเทศผู้ฟ้อง ๘ กรณีในฐานะประเทศผู้ถูกฟ้อง และ ๑๕ กรณีในฐานะประเทศฝ่ายที่สาม

๑๐. จีนจัดทำความตกลงการค้าเสรี (FTAs) กับประเทศและภูมิภาคต่างๆ ทั้งหมด ๒๐ ฉบับ ความตกลงที่มีผลใช้บังคับแล้ว ได้แก่ ความตกลงกับชิลี คอสตาริกา นิวซีแลนด์ ปากีสถาน เปรู และสิงคโปร์ หลังจากการทบทวนนโยบายการค้าครั้งที่แล้ว จีนได้ลงนามความตกลง FTAs กับสวิตเซอร์แลนด์และไอซ์แลนด์แต่ยังไม่ผลใช้บังคับ ในปัจจุบันจีนอยู่ระหว่างเจรจาจัดทำ FTAs กับคณะมนตรีความร่วมมืออ่าวอาหรับ (GCC) ออสเตรเลีย นอร์เวย์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น และมีการให้สิทธิพิเศษฝ่ายเดียว (unilateral preferences) กับประเทศ LDCs

๑๑. นโยบายด้านการค้าและการลงทุนของจีนปรากฏในเอกสารหลายฉบับ อาทิ แผนห้าปีของรัฐบาลกลาง (Central Government Five-Year Plans) แผนห้าปีในระดับภาคส่วนและระดับมณฑล และบัญชีต่างๆ ที่เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายและระบุประเภทอุตสาหกรรมที่ได้รับการปฏิบัติพิเศษและภาคส่วนที่ได้รับการสนับสนุนให้มีการลงทุนหรือเป็นข้อจำกัด เป็นต้น ทำให้อาจเกิดความสับสนในการตีความเอกสารต่างๆ ร่วมกัน และระเบียบภายใต้การบริหารหลายระดับทำให้เกิดความซับซ้อนในการทำความเข้าใจกับมาตรการและนโยบายต่างๆ ของจีน

๑๒. เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๕๕๖ คณะมนตรีของรัฐ (State Council) ได้จัดตั้งเขตการค้าเสรีนำร่อง China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone ซึ่งเป็นโครงการนำร่องเพื่อทดสอบการเปิดเสรีด้านการค้า บริการและธุรกรรมด้านเงินทุนในระดับที่สูงขึ้น นอกจากนี้ โครงการนำร่องนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกการการค้าโดยปรับให้พิธีการศุลกากรมีความซับซ้อนน้อยลง อนุญาตให้สินค้าผ่านขั้นตอนการออกของ ณ ท่าเรือ ปรับขั้นตอนในการลงทุนให้สะดวกเร็วขึ้น และทดลองให้การปฏิบัติแบบ MFN แก่ นักลงทุนก่อนการเข้ามาลงทุน (pre-establishment most-favoured nation treatment) และใช้วิธีการแบบ negative-list approach กับโครงการที่ให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน ในส่วนของภาคบริการ ได้แก่ สาขา โทรคมนาคมได้ลดหย่อนเงื่อนไขการถือหุ้นในระดับต่างๆ กัน สาขาบริการการเงินอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติ ที่จดทะเบียนในเขตการค้าเข้าร่วมในตลาดตราสารล่วงหน้าในประเทศ (domestic futures trading) นักลงทุนสามารถลงทุนในหลักทรัพย์ต่างประเทศและในประเทศและตลาดตราสารล่วงหน้า และสามารถออกตราสารหนี้เป็นค่าเงินหยวน (RMB-denominated bonds) ในตลาดในประเทศได้ และสาขาประกันภัยก็มีการเปิดเสรีเพิ่มขึ้นด้วย

๑๓. กฎหมายด้านการเยียวยาทางการค้าของจีนไม่มีการเปลี่ยนแปลงในช่วงที่ผ่านมา โดยพบว่า มีคำสั่งเรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด (AD duty orders) ที่มีผลบังคับทั้งหมดจำนวน ๑๑๓ เรื่อง ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยร้อยละ ๖๒.๘ เป็นสินค้าเคมีภัณฑ์ และมีการออกคำสั่งใหม่ (final AD orders) คิดเป็นจำนวน ๕ เรื่องในปี ๒๕๕๕ และ ๘ เรื่องในปี ๒๕๕๖ ระยะเวลาการใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาดโดยเฉลี่ยคิดเป็น ๖ ปี และจากการเปิดไต่สวน ๒๒ กรณีในช่วงปี ๒๕๕๕-กลางปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๖๐ ของการไต่สวนได้ออกคำสั่งให้เก็บอากรชั่วคราว (provisional measures)

๑๔. ข้อจำกัดสินค้าส่งออก (export restraints) เป็นมาตรการสำคัญในระบบการค้าของจีน โดยจีนเก็บภาษีสินค้าส่งออก (export taxes) กับสินค้าบางประเภท และกำหนดโควตาหรือห้ามการส่งออกกับสินค้าอื่น ทุกปีจะมีการออกบัญชีรายชื่อสินค้าที่ถูกเก็บภาษีส่งออก (statutory and interim export taxes) นอกจากนี้ สินค้าบางประเภทที่ถูกเก็บภาษีส่งออกแบบชั่วคราว (interim taxes) แล้วยังอาจถูกเรียกเก็บอากรสินค้าส่งออกพิเศษซึ่งจะเรียกเก็บตามฤดูกาลและอาจมีอัตราที่สูงกว่าอัตราอากรชั่วคราวอย่างมาก อาทิ ในปี ๒๕๕๖ อากรสินค้าส่งออกพิเศษอยู่ที่ร้อยละ ๗๕ ในขณะที่อากรชั่วคราวอยู่ร้อยละ ๕-๓๕ เนื่องจากจีนเป็นผู้ส่งออกรายสำคัญของสินค้าบางประเภทที่ถูกเรียกเก็บภาษีดังกล่าว จึงอาจส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าดังกล่าวในตลาดโลกได้

๑๕. ในช่วงการทบทวนครั้งนี้ จีนเริ่มใช้บทบัญญัติด้านนโยบายการแข่งขันทางการค้า โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและต่อต้านการผูกขาดตลาด (monopolistic practices) ในขณะที่จีนมุ่งหน้าเปิดเสรีประเทศมากขึ้น มาตรการที่ใช้ อาทิ การทบทวนการเข้าซื้อกิจการ (concentrations of undertakings) การทบทวนการรวมบริษัทต่างประเทศและบริษัทในประเทศ (foreign companies' mergers and acquisitions of domestic companies) ที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ การตั้งราคาสินค้าที่ไม่เป็นธรรมในตลาด (price abuse of dominant positions) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภาครัฐวิสาหกิจ (State-owned enterprises) ที่มีความสำคัญ (vital) ต่อระบบเศรษฐกิจจีนและต่อการรักษาความมั่นคงในชาติ หรือที่ได้รับสิทธิในการผลิตหรือการจำหน่ายเพียงผู้เดียว จะได้รับการยกเว้นไม่ถูกใช้มาตรการด้านการแข่งขันข้างต้น