



การใช้เครื่องมือทางกฎหมายของจีนและสหรัฐฯ...จุดเริ่มต้นของการแข่งขันเป็นผู้นำโลกในยุคใหม่

Current Issue
ปีที่ 27 ฉบับที่ 3246
วันที่ 19 กรกฎาคม 2564

ความขัดแย้งระหว่างจีนและสหรัฐฯ หลังการเข้ารับตำแหน่งของประธานาธิบดีไบเดนในเดือนมกราคม 2564 ที่เคยเชื่อว่าบรรเทาจากยุคทรัมป์นั้นกลับไม่เป็นไปตามนั้น ในระยะเวลาเพียงแค่ 6 เดือน ความขัดแย้งของทั้งสองประเทศได้ยกระดับไปอีกขั้น จากระดับทวิภาคีเป็นระดับพหุภาคี โดยสหรัฐฯ ประสบความสำเร็จในการหาพันธมิตรในการกดดันจีน ผ่านการรวมกลุ่มชาติมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอย่าง G7 และกลุ่มพันธมิตรทางทหารอย่างองค์การ NATO ในขณะที่ประเด็นความขัดแย้งก็ได้ยกระดับความรุนแรงในทุกมิติ ครอบคลุมเรื่องเศรษฐกิจ การเงิน ความมั่นคงทางทหาร เทคโนโลยี และด้านสิทธิมนุษยชน

นับตั้งแต่การเข้าร่วม WTO ของจีนในปี 2544 การเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนก็เร่งตัวอย่างต่อเนื่อง ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเติบโตถึง 11 เท่า แต่ระดับ 14.72 ล้านล้านเหรียญดอลลาร์ฯ ในปี 2564 ผลจากการเติบโตไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ต่อปี ส่งผลให้ช่องว่างทางขนาดเศรษฐกิจระหว่างจีนและสหรัฐฯ ลดลง ในขณะที่อำนาจต่อรองของจีนกลับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โครงการ Belt and Road Initiative เป็นอีกความพยายามของจีนที่จะเพิ่มบทบาทของตนในเวทีโลกมากขึ้น สร้างความกังวลให้สหรัฐฯ ผู้ซึ่งเป็นผู้คุมกฎและระเบียบโลกไว้ เมื่อมีอำนาจใหม่ผุดงอกขึ้นมาแข่งขันและเป็นคู่แข่งที่มีอุดมการณ์ต่างกันอย่างสิ้นเชิง

การตอบโต้ในยุคของประธานาธิบดีไบเดนไม่ใช่แค่การแข่งขันด้านอาวุธยุทธโธปกรณ์การทหารเท่านั้น แต่เป็นการแข่งขันในทุกมิติ และเปลี่ยนจากการต่อสู้ในรูปแบบเดิมที่มีลักษณะเป็นครั้งคราวเป็นการต่อสู้บนยุทธศาสตร์ชาติระยะยาวที่ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายของทั้งสองประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางกลยุทธ์ในสมรภูมิการแข่งขันเพื่อช่วงชิงตำแหน่งผู้นำโลกยุคใหม่ที่มีเทคโนโลยีเป็นหัวใจสำคัญสูงสุด โดยในระยะเวลาเพียงแค่ 6 เดือน ตั้งแต่การเข้ารับตำแหน่งของไบเดน สหรัฐฯ ได้มีการผ่านร่างกฎหมายสำคัญหลายฉบับ โดยมีเป้าหมายเพื่อกีดกันและแข่งขันกับจีน โดยสามารถแยกวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

- 1) **กฎหมายเพื่อกีดกันจีนในการนำเข้าและส่งออกสินค้าและเทคโนโลยี** ต่อเนื่องจากยุคของประธานาธิบดีทรัมป์ที่มีการตั้งกำแพงทางภาษีเพื่อลดการขาดดุลทางการค้าของสหรัฐฯ และการกีดกันการนำเข้าสินค้าเทคโนโลยีจากจีน ด้วยเหตุผลทาง Cyber Security รวมถึงการกีดกันจีนไม่ให้ใช้เทคโนโลยีของสหรัฐฯ ในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์อย่าง Semiconductor ผ่านการบรรจุบริษัทเหล่านี้ในบัญชีดำของกระทรวงพาณิชย์ หรือ “Entity List”¹ ซึ่งกำหนดให้บริษัทและบุคคลสัญชาติสหรัฐฯ ต้องขอใบอนุญาตก่อนดำเนินการซื้อขายกับบริษัทเหล่านี้ ทั้งนี้ ยุคของประธานาธิบดีไบเดนยังคงใช้เครื่องมือนี้ในการกีดกันจีนอย่างต่อเนื่อง โดยขยายขอบเขตและเหตุผลในการเพิ่มรายชื่อ จากเรื่องความมั่นคงทางด้านทหารและเทคโนโลยี ครอบคลุมประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยล่าสุดสหรัฐฯ มีคำสั่งห้ามนำเข้าวัสดุเซมิคอนดักเตอร์จากบริษัทจีน 5 แห่ง เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2564 ที่ผ่านมา โดยให้สาเหตุบนพื้นฐานการบังคับใช้แรงงานชาวอุยกูร์ในมณฑลซินเจียง

¹ ภายใต้การกำกับดูแลของ Bureau of Industry and Security (BIS) หน่วยงานของ Commerce Department

- 2) **กฎหมายเพื่อกีดกันการระดมทุนของบริษัทจีนในสหรัฐฯ** ในวันที่ 3 มิถุนายน 2564 ประธานาธิบดีไบเดนได้ลงนามคำสั่งประธานาธิบดี ห้ามให้บริษัทและบุคคลสัญชาติสหรัฐฯ ลงทุนในบริษัทจีนทั้งหมด 59 บริษัท ที่ถูกบรรจุลงในรายชื่อ “**Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies List (NS-CMIC)**”² โดยเป็นการปรับแก้เพิ่มและปรับบางรายชื่อออกจาก Executive Order:13959 สมัยประธานาธิบดีทรัมป์ จากเดิมที่มี 31 บริษัท ซึ่งนักลงทุนสหรัฐฯ มีเวลา 1 ปี ในการถอนการลงทุนเดิมรูปแบบ โดยบริษัทที่อยู่ในรายชื่อดังกล่าว สหรัฐฯ ได้ระบุว่ามีการดำเนินธุรกิจที่อาจสร้างความกังวลด้านประเด็นความมั่นคงหรือเป็นบริษัทที่มีความเชื่อมโยงกับกองทัพจีน หรือมีบทบาทในอุตสาหกรรมอุปกรณ์ไฮเทคที่อาจเกี่ยวข้องกับการสอดแนม (Surveillance)
- 3) **กฎหมายเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์** ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังต้องติดตามและถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดในสมรภูมิการแข่งขันในครั้งนี้ โดยอาจถือเป็นครั้งแรกของรัฐบาลสหรัฐฯ ที่หันมาเติมเกมในรูปแบบใหม่ โดยการเพิ่มบทบาทของภาครัฐในการร่วมกำหนดทิศทางอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ของชาติ (State-led Capitalism) ต่างจากอุดมการณ์เดิมที่เชื่อมั่นในกลไกตลาด (Free Market) ล่าสุดในวันที่ 8 มิถุนายน 2564 ที่ผ่านมา วุฒิสภาของสหรัฐฯ ลงมติด้วยคะแนนเสียง 68-32 ผ่านร่างกฎหมาย “**Innovation and Competition Act of 2021**” มูลค่าเม็ดเงินกว่า 250,000 ล้านดอลลาร์ ครอบคลุมการเบิกจ่ายระยะเวลา 5 ปี โดยร่างกฎหมายฉบับนี้มีความยาวกว่า 2,400 หน้า นับเป็นกฎหมายสนับสนุนอุตสาหกรรมเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้เม็ดเงินมหาศาลมากที่สุดในประวัติศาสตร์สหรัฐฯ แบ่งการจัดสรรงบประมาณออกเป็น การส่งเสริมอุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์ (52,000 ล้านดอลลาร์) การส่งเสริมอุตสาหกรรมนวัตกรรมปฏิวัติ (อาทิ ควอนตัมคอมพิวเตอร์ ไบโอเทคโนโลยี ปัญญาประดิษฐ์) ผ่าน National Science Foundation (81,000 ล้านดอลลาร์) การส่งเสริมห่วงโซ่อุปทานพลังงานที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ (17,000 ล้านดอลลาร์) การส่งเสริมอุตสาหกรรมอวกาศ (10,000 ล้านดอลลาร์)

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายของจีนและสหรัฐฯ...จุดเริ่มต้นของการแข่งขันเป็นผู้นำโลกในยุคใหม่

เครื่องมือทางกฎหมายของสหรัฐฯ 		เครื่องมือทางกฎหมายของจีน 							
เพื่อกีดกัน	เพื่อส่งเสริมการแข่งขัน	เพื่อตอบโต้การกีดกัน	เพื่อส่งเสริมการแข่งขัน						
<ul style="list-style-type: none"> กฎหมายเพื่อกีดกันเงินในการนำเข้าและส่งออกสินค้าและเทคโนโลยี ในบัญชีดำของกระทรวงพาณิชย์ หรือ “Entity List” กำหนดให้บริษัทและบุคคลสัญชาติสหรัฐฯ ต้องขอใบอนุญาตก่อนดำเนินการซื้อขายกับบริษัทเหล่านี้ กฎหมายเพื่อกีดกันการระดมทุนของบริษัทจีนในสหรัฐฯ ในรายชื่อของ Treasury Department หรือ “NS-CMIC List” ซึ่งนักลงทุนสหรัฐฯ ต้องถอนการลงทุนในบริษัทเหล่านี้ 	<ul style="list-style-type: none"> ร่างกฎหมาย “Innovation and Competition Act of 2021” ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ มูลค่าเม็ดเงินกว่า 250,000 ล้านดอลลาร์ <table border="1"> <tr> <td>52,000 ล้านดอลลาร์</td> <td>อุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์</td> </tr> <tr> <td>81,000 ล้านดอลลาร์</td> <td>อุตสาหกรรมนวัตกรรมผ่าน National Science Foundation</td> </tr> <tr> <td>17,000 ล้านดอลลาร์</td> <td>อุตสาหกรรมห่วงโซ่อุปทานพลังงานสมัยใหม่</td> </tr> </table>	52,000 ล้านดอลลาร์	อุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์	81,000 ล้านดอลลาร์	อุตสาหกรรมนวัตกรรมผ่าน National Science Foundation	17,000 ล้านดอลลาร์	อุตสาหกรรมห่วงโซ่อุปทานพลังงานสมัยใหม่	<ul style="list-style-type: none"> กฎหมาย “Anti-Foreign Sanctions Law” เพื่อเพิ่มอำนาจทางกฎหมายของจีนในการตอบโต้มาตรการคว่ำบาตรต่างๆ ของชาติตะวันตก ทางการเงินสามารถกำหนดให้บุคคลหรือองค์กรต่างชาติบรรจุลงใน Counter-sanction List หากพบว่ามีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการมีส่วนร่วมกำหนดหรือดำเนินการ ตามมาตรการคว่ำบาตรของต่างชาติที่เลือกปฏิบัติต่อพลเมืองหรือองค์กรของจีน 	<ul style="list-style-type: none"> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 14 (2564 - 2568) ส่งเสริม 7 อุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ (อาทิ เซมิคอนดักเตอร์ ปัญญาประดิษฐ์ ควอนตัมคอมพิวเตอร์) ทางการเงินตั้งเป้าการเพิ่มงบ R&D ไม่ต่ำกว่าปีละ 7% ตลอดช่วง 2564-2568
52,000 ล้านดอลลาร์	อุตสาหกรรมเซมิคอนดักเตอร์								
81,000 ล้านดอลลาร์	อุตสาหกรรมนวัตกรรมผ่าน National Science Foundation								
17,000 ล้านดอลลาร์	อุตสาหกรรมห่วงโซ่อุปทานพลังงานสมัยใหม่								

² ภายใต้การกำกับดูแลของ Office of Foreign Asset Control (OFAC) หน่วยงานของ Treasury Department

ความน่าสนใจของการแข่งขันครั้งนี้ คือการใช้เครื่องมือทางกฎหมายของสหรัฐฯ และจีนมีความคล้ายคลึงกันอย่างมาก หากแต่ต่างกันในช่วงของเวลาการนำมาใช้ สหรัฐฯ เริ่มเรียนรู้เครื่องมือในการกำหนดอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ (ผ่าน Innovation and Competition Act) ซึ่งเป็นสิ่งที่จีนทำมานานแล้วผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 ปี ที่เริ่มมีการกำหนดอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ทางเทคโนโลยี บรรจุอย่างชัดเจนมาตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 12 (2554-2558) เรื่อยมาจนถึงแผนฯ ฉบับที่ 14 (2564 - 2568) ที่มุ่งเน้นอุตสาหกรรมอย่างควอนตัมคอมพิวเตอร์ ปัญญาประดิษฐ์ และเซมิคอนดักเตอร์

ในขณะที่ จีนเริ่มเรียนรู้การใช้เครื่องมือในการกีดกันต่าง ๆ เช่นที่สหรัฐฯ ใช้มาโดยตลอด โดยล่าสุดในวันที่ 10 มิถุนายน 2564 ทางกรจีนได้ผ่านกฎหมาย “Anti-Foreign Sanctions Law” เพื่อเพิ่มอำนาจทางกฎหมายของจีนในการตอบโต้มาตรการคว่ำบาตรต่าง ๆ ของชาติตะวันตก โดยทางการจีนสามารถกำหนดให้บุคคลหรือองค์กรต่างชาติบรรจุลงใน Counter-sanction list หากพบว่ามีส่วนร่วมทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการมีส่วนร่วมกำหนดหรือดำเนินกร ตามมาตรการคว่ำบาตรของต่างชาติที่เลือกปฏิบัติต่อพลเมืองหรือองค์กรของจีน โดยทางการจีนสามารถออกมาตรการคว่ำบาตรกลับ ด้วยการปฏิเสธการเข้าประเทศจีน การเนรเทศออกจากประเทศ การห้ามทำธุรกรรมกับบุคคลหรือองค์กรสัญชาติจีน รวมถึงการอายัดทรัพย์สินต่างๆ ที่อยู่ในประเทศจีนได้³ นอกจากนี้ กฎหมายยังอนุญาตให้พลเมืองจีนและองค์กรที่เสียประโยชน์ สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายชดเชยต่อผู้ที่อยู่ในมาตรการคว่ำบาตรได้ ซึ่งการตอบโต้ของจีนในลักษณะนี้ไม่เคยมีมาก่อน แต่จากความพร้อมทั้งในด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี รวมถึงการทหารของจีนทำให้จีนมีอำนาจต่อรองมากขึ้น และเลือกใช้เครื่องมือนี้ในช่วงเวลาที่เหมาะสม

ทั้งนี้ การตอบโต้กันระหว่างสหรัฐฯ และจีน โดยใช้การวางยุทธศาสตร์ชาติผ่านกฎหมาย เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการแข่งขันเป็นผู้นำโลกในยุคใหม่ และเป็นการพลิกโฉมการต่อสู้ในรูปแบบเดิมที่มีลักษณะครั้งคราวเป็นการต่อสู้บนยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว โดยหนทางในการแข่งขันครั้งนี้ยังอีกยาวไกลและยากจะคาดเดาถึงผลลัพธ์ ซึ่งนักธุรกิจและนักลงทุนทั่วโลกต้องคำนึงถึงความเสี่ยงด้านนี้เป็นสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น ไทยเองต้องรักษาสมดุลความสัมพันธ์ของทั้งสองขั้วมหาอำนาจ เพราะทั้งสองมีความสำคัญและเชื่อมโยงกับไทยสูงทั้งด้านเศรษฐกิจและการทูต โดยเฉพาะไทยเองซึ่งตั้งอยู่ในอาเซียนซึ่งถือเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญท่ามกลางความขัดแย้งนี้ คงต้องดำเนินนโยบายที่รักษาสมดุลจากทั้งสองฝ่าย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป



Disclaimer

รายงานวิจัยนี้จัดทำโดยบริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด (“KResearch”) เพื่อเผยแพร่เป็นการทั่วไป โดยอาศัยแหล่งข้อมูลสาธารณะหรือข้อมูลที่เชื่อว่ามีอำนาจเชื่อถือที่ปรากฏขณะจัดทำ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้ KResearch มีอาจรับรองความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ ความเหมาะสม ความครบถ้วนสมบูรณ์ หรือความเป็นปัจจุบันของข้อมูลดังกล่าว และไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ชวน เสนอแนะ ให้คำแนะนำ หรือจูงใจในการตัดสินใจเพื่อดำเนินการใดๆ แต่อย่างใด ดังนั้น ท่านควรศึกษาข้อมูลด้วยความระมัดระวังและใช้วิจารณญาณอย่างรอบคอบก่อนตัดสินใจใดๆ KResearch จะไม่รับผิดชอบในความเสียหายใดที่เกิดขึ้นจากการใช้ข้อมูลดังกล่าว

ข้อมูลใดๆ ที่ปรากฏในรายงานวิจัยนี้ถือเป็นทรัพย์สินของ KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี) การนำข้อมูลดังกล่าว (ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน) ไปใช้ต้องแสดงข้อความถึงสิทธิความเป็นเจ้าของแก่ KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี) หรือแหล่งที่มาของข้อมูลนั้นๆ ทั้งนี้ ท่านจะไม่ทำซ้ำ ปรับปรุง ดัดแปลง แก้ไข ส่งต่อ เผยแพร่ หรือกระทำการในลักษณะใดๆ เพื่อวัตถุประสงค์ในทางการค้า โดยไม่ได้รับอนุญาตล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรจาก KResearch และ/หรือบุคคลที่สาม (แล้วแต่กรณี)

³ รวมถึงการออกมาตรการอื่นๆ ที่ไม่ได้ระบุไว้ข้างต้น เป็นการเปิดช่องเพื่อเพิ่มอำนาจในการลงโทษ