

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันอังคารที่ 10 กันยายน 2539

ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ ระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น (1)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ความว้าวยังมีทันหาย ความควายเข้ามาแทรก

ข้อพิพาทเรื่องการค้าคอมพิวเตอร์ชิประหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นยังมีทันสาบให้เรียบบร้อย ข้อพิพาทใหม่ก็ผุดขึ้นอีก คราวนี้เกี่ยวพันกับสิทธิการบิน และที่กำลังรอคิวปะทุเป็นข้อพิพาทต่อไป ก็คือ ฟิล์มถ่ายภาพ ทั้งนี้เป็นที่คาดได้ว่า トラบเท่าที่ญี่ปุ่นยังคงเกินดุลการค้ากับสหรัฐอเมริกา กรณีพิพาทอีกมากมายจะรอคิวปะทุชนิดไม่รู้หยุดรู้หยอน ยิ่งกลุ่ม ‘ลัทธิแก้’ (Revisionism) ทรงอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาลคลินตันด้วยแล้ว สังคมเศรษฐกิจโลกก็จะถูกสหรัฐอเมริกากดดันให้อยู่ในภาวะจวนเจียนที่จะเกิดสงครามการค้าอยู่รำไป

ความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น ซึ่งสะสมทบทวีมาเป็นเวลากว่าทศวรรษแล้วนี้ โดยพื้นฐานเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า ระบบเศรษฐกิจอเมริกันมีแนวโน้มเสื่อมถอยลงโดยที่เพิ่งมีที่ท่ากระเตื้องขึ้นนับแต่ปี 2537 เป็นต้นมา ในขณะที่ญี่ปุ่นมีเศรษฐกิจรุ่งเรืองอย่างน้อยจนถึงปี 2533 สหรัฐฯประสบปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดจำนวนมาก ในขณะที่ญี่ปุ่นมีส่วนเกินดุลจำนวนมหาศาล แม้ในยามที่มีภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมาจนบัดนี้ ส่วนเกินดุลของญี่ปุ่นถึงจะมีแนวโน้มน้อยลง แต่ก็ตกต่ำไม่มากนัก

สหรัฐอเมริกาต้องการบีบบอกให้ ญี่ปุ่นลดส่วนเกินดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด เพราะการขาดดุลของสหรัฐฯ ส่วนใหญ่เป็นการขาดดุลกับญี่ปุ่น ผู้นำรัฐบาลอเมริกันมีความรู้สึกที่ญี่ปุ่นมีการค้าอันไม่เป็นธรรม อีกทั้งต้องการให้ญี่ปุ่นตอบแทนบุญคุณที่สหรัฐฯ ช่วยอุ้มชูจนญี่ปุ่นฟื้นตัวจากภัยพิบัติแห่งสงคราม และเติบโตใหญ่จนเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ในช่วงเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาปรับยุทธวิธีในการกีดกัน ญีปุ่นโดยตลอด จากเดิมที่มุ่งสกัดการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น มาเป็นการบีบคั้นให้ญี่ปุ่นเปิดตลาด และ จากเดิมที่มุ่งใช้ยุทธวิธีเศรษฐกิจจุลภาค มาเป็นการใช้ยุทธวิธีเศรษฐกิจมหภาค แต่ท้ายที่สุดก็หัน ไปเน้นยุทธวิธีเศรษฐกิจจุลภาคตามเดิม

ปรากฏการณ์ที่สินค้าญี่ปุ่นทะลักเข้าสู่สหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งทอ เหล็กกล้า เครื่องรับโทรทัศน์ และรถยนต์ ก่อให้เกิด ความตระหนกแก่ผู้ประกอบการชาวอเมริกันอย่างมาก อุตสาหกรรมอเมริกันเหล่านี้ไม่มีแรง ต้านทานสินค้าญี่ปุ่นได้ ในเวลาไม่ช้าไม่นานต่อมา เริ่มมีการกล่าวหาว่า ญี่ปุ่นทุ่มสินค้าเข้าสู่ ตลาดอเมริกัน หรือที่เรียกกันในภาษาการค้าระหว่างประเทศว่า Dumping กล่าวคือ ส่งสินค้า ญี่ปุ่นเข้าไปขายในสหรัฐฯ ในราคาต่ำกว่าต้นทุน หรือขายในราคาต่ำกว่าที่ขายในตลาดประเทศ อื่นๆ รัฐบาลอเมริกันเริ่มสกัดการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่นด้วยการเก็บอากรการป้องกันการค้าทุ่มตลาด (Anti-Dumping Duty = ADD) เพื่อมิให้สินค้าญี่ปุ่นที่ขายในตลาดอเมริกันมีราคาต่ำกว่าปกติ

การเก็บอากรการป้องกันการค้าทุ่มตลาด (ADD) มิใช่มาตรการเดียวที่รัฐบาล อเมริกันใช้สกัดสินค้าญี่ปุ่น หากสามารถห้ามนำเข้าได้ รัฐบาลอเมริกันก็คงประกาศห้ามนำเข้า สินค้าญี่ปุ่นไปแล้ว แต่การห้ามนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมนั้นละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT/WTO และสหรัฐอเมริกาเป็นภาคีสมาชิกของ GATT/WTO มิหนำซ้ำยังเป็น 'พี่เอื้อย' แห่งค่ายเสรี ประชาธิปไตยเสียด้วย หากสหรัฐฯ ประกาศห้ามนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น ไม่เพียงแต่จะเป็นการทำผิด กฎข้อบังคับของ GATT/WTO แล้ว ยังต้องเสียหน้าอย่างสำคัญในฐานะผู้เชิดชูปรัชญาเศรษฐกิจ เสรีนิยม ดังนั้นแทนที่สหรัฐฯจะประกาศห้ามนำเข้าหรือจำกัดการนำเข้า สหรัฐฯหันไปบีบคั้น ให้ญี่ปุ่นจำกัดการส่งออก 'โดยสมัครใจ' สัญญาประเภทนี้เรียกย่อๆว่า VERs (Voluntary Export Restraints) ประเทศคู่ค้าใดๆ ก็ตามยอมต้องการส่งออกให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ คงไม่มีผู้นำ ที่มีสติสัมปชัญญะคนใดดำเนินมาตรการจำกัดการส่งออก แต่เป็นเพราะญี่ปุ่นมีอำนาจต่อรอง น้อย จึงยอมจำกัดการส่งออก 'โดยสมัครใจ' ทั้งๆ ที่โดยน้ำใสใจจริงหาได้สมัครใจแต่ประการใดไม่

มาตรการการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจมิได้แตกต่างจากมาตรการห้าม การนำเข้า เพราะต่างก็ขัดต่อเจตนารมณ์พื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม หากยึดมั่น ในปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมแล้ว ก็ไม่ควรจะมีมาตรการที่กีดขวางการค้าระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะ เป็นการนำเข้าหรือการจำกัดการส่งออก

ภาวะจำยอมทำให้ญี่ปุ่นทำสัญญา VERs กับสหรัฐอเมริกาหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัญญาการจำกัดการส่งออกสิ่งทอ ซึ่งมีมาตั้งแต่ปี 2498 และภายหลังแปรเป็นข้อตกลงพหุภาคีภายใต้ข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-Fibre Arrangement = MFA) ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2517 เป็นต้นมา นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังทำสัญญากับสหรัฐอเมริกาในการจำกัดการส่งออกรถยนต์ในปี 2525 จำกัดการส่งออกเหล็กกล้าในปี 2527 และจำกัดการส่งออกอุปกรณ์เครื่องจักร (machine tools) ในปี 2528

การเก็บอากรการป้องกันการทุ่มตลาด (ADD) ก็ดี และการกดดันให้ญี่ปุ่นทำสัญญาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VERs) ก็ดี ล้วนมีเป้าประสงค์ในการจำกัดการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น แต่ภายหลังจากที่มีการใช้มาตรการเหล่านี้ระยะหนึ่งก็ไม่ปรากฏแต่ประการใดว่าฐานะดุลการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นกระเตื้องขึ้น สหรัฐฯยังคงขาดดุลการค้าจำนวนมากกับญี่ปุ่นต่อมา มีหน้าซีกกลับเลวร้ายลงไปอีก โดยที่ประชาชนชาวอเมริกันผู้บริโภคเป็นผู้เสียหาย เพราะต้องซื้อสินค้าในราคาแพงขึ้น ยิ่งในกรณีการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจด้วยแล้ว ผู้ผลิตชาวญี่ปุ่นกลับได้ประโยชน์ชนิดเป็นกอบเป็นกำ เพราะมีกำไรมากขึ้น

ในช่วงปลายทศวรรษ 2520 รัฐบาลอเมริกันเริ่มเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการเจรจากับรัฐบาลญี่ปุ่น จากเดิมที่มุ่งจำกัดการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น มาเป็นการกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสำหรับสินค้าจากต่างประเทศ (market access) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าอเมริกัน

ในปี 2528 ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) เริ่มใช้ยุทธศาสตร์การเจรจาให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าบางประเภทโดยเฉพาะ ที่เรียกกันว่า Market-Oriented Sector-Specific เรียกย่อๆ ว่า MOSS โดยเลือกสินค้า 4 ประเภทขึ้นโต๊ะเจรจา ได้แก่ โทรคมนาคม อิเล็กทรอนิกส์ ผลิตภัณฑ์ป่า และยาและอุปกรณ์การแพทย์

ในปี 2529 ธุรกิจการก่อสร้างถูกหยิบยกขึ้นโต๊ะเจรจา เนื่องจากบริษัทก่อสร้างต่างประเทศไม่เคยมีโอกาสประมูลรับเหมาก่อสร้างในญี่ปุ่นเลย การเจรจาบรรลุผลเมื่อญี่ปุ่นยินยอมให้โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่มีการประมูลระหว่างประเทศ เริ่มต้นด้วยการประมูลก่อสร้างสนามบินกันไซแห่งใหม่ (New Kansai Airport) ใกล้เมืองโอซากาในปี 2530

การกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดรับสินค้าจากต่างประเทศได้พัฒนามาเป็นการกดดันให้ญี่ปุ่นกำหนดเป้าหมายเชิงปริมาณในการนำเข้า เพราะการรับปากว่าจะเปิดตลาดไม่เพียงพออีกต่อไป ในสายตาของผู้นำอเมริกัน ญี่ปุ่นมักจะเตล่งการเปิดตลาด ดังนั้น เมื่อรับปากว่าจะเปิดตลาด ก็ต้องกำหนดเป้าหมายเป็นตัวเลขว่า ญี่ปุ่นมีแผนการนำเข้าปริมาณมากน้อยเพียง

โด ศาสตราจารย์จักดิช ภควตี (Jagdish Bhagwati) แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบียขนานนามมาตรการดังกล่าวนี้ว่า “การขยายการนำเข้าโดยสมัครใจ” (Voluntary Import Expansions) เรียกย่อๆ ว่า VIEs เพื่อให้เทียบเคียงกับ VERs ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ญี่ปุ่นมิได้สมัครใจในการขยายการนำเข้า หากไม่ถูกกดดันจากสหรัฐฯ ญี่ปุ่นก็คงไม่ขยายการนำเข้า

ด้วยเหตุตั้งนี้เอง ยุทธวิธีการเจรจาการค้าของสหรัฐอเมริกาค่อยๆแปรเปลี่ยนจากการกดดันให้ญี่ปุ่นจำกัดการส่งออก ‘โดยสมัครใจ’ (VERs) มาเป็นการขยายการนำเข้า ‘โดยสมัครใจ’ (VIEs) ญี่ปุ่นยินยอมขยายการนำเข้าเซมิคอนดักเตอร์ (semi-conductor) ‘โดยสมัครใจ’ ในปี 2529 และต่อมาในปี 2535 ก็มีการทำสัญญา VIEs ในกรณีของรถยนต์และอะไหล่รถยนต์

ก่อนปี 2531 พลังกดดันของสหรัฐอเมริกามีไม่มากนัก ญี่ปุ่นจึงสามารถเดินฟุตบอลโดยสะดวก ในเดือนมีนาคม 2528 วุฒิสภาอเมริกันมีมติประณามญี่ปุ่นว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ มติดังกล่าวสร้างความตื่นตระหนกแก่ผู้นำญี่ปุ่นอย่างมาก เพราะบัดนี้ปรากฏอย่างชัดเจนว่า ความรู้สึกเป็นปรปักษ์กับญี่ปุ่นได้เข้ามาแทนที่ความรู้สึกเป็นมิตรในหมู่ผู้นำอเมริกัน

ในปี 2531 รัฐสภาอเมริกันก็ผ่านกฎหมายการค้าที่ชื่อ Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 คราวนี้รัฐบาลอเมริกันมีอาวุธที่ทรงพลัง ดังเช่นมาตรา 301 Special 301 และ Super 301 และไม่รับรองที่จะใช้อาวุธเหล่านี้เล่นงานญี่ปุ่น ในเดือนพฤษภาคม 2532 ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาอาศัยอำนาจตามมาตรา Super 301 ออกประกาศว่า ญี่ปุ่นมีการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกา โดยอ้างว่า ญี่ปุ่นกีดกันการนำเข้าผลิตภัณฑ์ดาวเทียม และซูเปอร์คอมพิวเตอร์ นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา กรณีพิพาททางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นก็ผุดขึ้นเป็นระลอกๆ จากเรื่องหนึ่งไปสู่อีกเรื่องหนึ่ง ชนิดไม่รู้จบไม่รู้สิ้น

ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม ดังเช่นศาสตราจารย์จักดิช ภควตี สหรัฐอเมริกากำลังดำเนินมาตรการตามแนวทาง ‘เอกภาคนิยมอันแข็งกร้าว’ (Aggressive Unilateralism) เพราะบัดนี้สหรัฐฯ ตั้งตัวเป็นโจทก์กล่าวหาประเทศคู่ค้าว่ามีนโยบายและจารีตการค้าอันไม่เป็นธรรม ตั้งตัวเป็นผู้ไต่สวนข้อเท็จจริง และพร้อมกันนั้นก็ตั้งตัวเป็นผู้พิพากษาบงการการลงโทษประเทศคู่ค้า กระบวนการลงโทษประเทศคู่ค้าของสหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น หากยังละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT แต่ดั้งเดิมและขององค์การการค้าโลก (WTO) ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีลักษณะพหุภาคีนิยม

(Multilateralism) อีกด้วย สหรัฐฯไม่ยอมใช้กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของ GATT และ WTO แต่กลับตั้ง 'ศาลเดี่ยว' ขึ้นเอง ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งและความตึงเครียดในสังคมเศรษฐกิจโลก เกินกว่าความจำเป็น ในประการสำคัญ สหรัฐฯได้ทำให้ความสำคัญและความศักดิ์สิทธิ์ของ WTO ลดน้อยลง และท้ายที่สุดอาจนำมาซึ่งจุดจบของระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีลักษณะพหุภาคีนิยมได้