

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 31 มกราคม 2535

ดุลการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ญี่ปุ่นมีดุลการค้าระหว่างประเทศเกินดุลอีกแล้ว

สำนักข่าวรอยเตอร์รายงานว่า ดุลการค้าระหว่างประเทศของญี่ปุ่นปี 2534 เกินดุล 78,230 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เพิ่มขึ้นจากปี 2533 ซึ่งมีส่วนเกินดุลเพียง 52,150 ล้านดอลลาร์อเมริกา (*The Nation*, January 22, 1992)

การที่ญี่ปุ่นมีดุลการค้าเกินดุลมาเป็นเวลายาวนาน โดยที่มีส่วนเกินดุลจำนวนมาก นับเป็นประเด็นปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจทุนนิยมที่เผชิญกับมรสุมทางเศรษฐกิจแล้วลูกแล้ว โดยเฉพะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาพยายามกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นลดส่วนเกินดุลของดุลการค้า โดยที่ญี่ปุ่นอยู่ในภาวะจำยอมที่จะต้องโอนอ่อนผ่อนตามในระหว่างปี 2530-2533 ญี่ปุ่นมีดุลการค้าเกินดุลน้อยลงตามลำดับ แต่แล้วกลับมีส่วนเกินดุลเพิ่มขึ้นในปี 2534 ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญนักหากมองในแง่ของการเมืองระหว่างประเทศ ในเมื่อสหรัฐอเมริกาจ้องที่จะเล่นงานญี่ปุ่นอยู่ตลอดเวลา

สำนักข่าวรอยเตอร์รายงานในช่วงเดียวกันนี้ว่า ญี่ปุ่นมีดุลการค้าเกินดุลกับสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นจาก 37,950 ล้านดอลลาร์อเมริกาในปี 2533 เป็น 38,450 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2534 ทั้งนี้ข้อมูลของทางการญี่ปุ่นไม่ตรงกับทางการสหรัฐฯ ในรายละเอียด

ในประวัติศาสตร์การค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐฯมีดุลการค้าเกินดุลกับญี่ปุ่นจนถึงปี 2518 หลังจากนั้นญี่ปุ่นเป็นฝ่ายเกินดุลมาโดยตลอด สหรัฐฯขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นมากที่สุดในปี 2530 โดยมีส่วนขาดดุลสูงถึง 56,300 ล้านดอลลาร์อเมริกัน รัฐบาลอเมริกันนับตั้งแต่รัฐบาลโรนัลด์ เรแกนเป็นต้นมา พยายามใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศในการกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นลดส่วนเกินดุลการค้ากับสหรัฐฯ ผลของการกดดันดังกล่าวนี้ ทำให้มีข้อตกลงทั้งในลักษณะทวิภาคีและพหุภาคี ซึ่งกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง

ด้วยแรงกดดันของรัฐบาลอเมริกัน ญี่ปุ่นได้ยินยอมที่จะจำกัดการส่งออกสินค้าออกไปสหรัฐอเมริกาโดยสมัครใจ ทั้งนี้ด้วยการทำข้อตกลงทวิภาคีที่เรียกว่า VERs (Voluntary Export Restraints) ในปี 2524 ญี่ปุ่นจำยอมที่จะจำกัดการส่งออกรถยนต์ไปสหรัฐฯ เพื่อให้อุตสาหกรรมรถยนต์อเมริกันฟื้นตัวเร็วขึ้น โดยลดการแข่งขันจากรถยนต์ญี่ปุ่น ต่อมาในปี 2527 ญี่ปุ่นตกลงที่จะจำกัดการส่งออกเหล็กกล้าไปสหรัฐฯ ด้วยความ "สมัครใจ" แต่สัญญาการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจเหล่านี้ไม่ช่วยให้ฐานะดุลการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐฯ ดีขึ้น

ในปี 2528 กลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-5 อันประกอบด้วยสหรัฐฯ ญี่ปุ่น อังกฤษ เยอรมนีตะวันตก และฝรั่งเศส ตกลงที่จะดำเนินการให้เงินดอลลาร์อเมริกัน ซึ่งมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (over valuation) มีค่าลดลงสู่ระดับที่สมจริง ข้อตกลงในเรื่องนี้มีชื่อว่า Plaza Accord ตามชื่อโรงแรมในนครนิวยอร์ก ซึ่งใช้เป็นสถานที่ประชุม ผลการดำเนินการตาม Plaza Accord ทำให้เงินเยนและเงินมาร์ก ซึ่งมีค่าต่ำกว่าความเป็นจริง (under valuation) มีค่าสูงขึ้น เงินเยนซึ่งมีค่าประมาณ 240 เยนต่อหนึ่งเหรียญอเมริกันในเดือนกันยายน 2528 มีค่าเพิ่มขึ้นเป็น 120.45 เยนต่อเหรียญอเมริกันในเดือนมกราคม 2531 แต่การปรับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลสำคัญนี้มีได้มีผลทันทีทันใดต่อดุลการค้าทั้งของญี่ปุ่นและสหรัฐฯ โดยที่กระบวนการปรับตัวกินเวลามากกว่าหนึ่งปี และการณปรากฏต่อมาว่า การปรับอัตราแลกเปลี่ยนไม่สามารถช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ ในขั้นรากฐานได้

ในปี 2529 สหรัฐฯกดดันให้ญี่ปุ่นพิจารณาซื้อสินค้าเข้าจากสหรัฐฯ มากขึ้น การเจรจาการค้าในเรื่องนี้มุ่งพิจารณาสินค้าเป็นรายภาคเศรษฐกิจ ซึ่งเรียกว่า Market-oriented Sector Specific Talks (MSST) เริ่มต้นด้วยผลิตภัณฑ์ไม้ ไทคอมนาคม อีเล็กทรอนิกส์ และยา ในปีเดียวกันนั้น ญี่ปุ่นยอมทำข้อตกลงซื้อเซมิคอนดักเตอร์ (semi-conductor) จากสหรัฐฯ

ในปี 2531 ญี่ปุ่นจำยอมผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทต่างชาติร่วมประมูลในการก่อสร้างหรือในการรับสัมปทานโครงการสาธารณูปโภค ครั้นต่อมาในปี 2532 ญี่ปุ่นก็ต้องเปิดตลาดต้อนรับผลิตภัณฑ์เนื้อวัวและผลไม้จากสหรัฐฯ มากขึ้น

เมื่อ Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 มีผลบังคับใช้ สหรัฐฯ ช่มชู้ที่จะใช้มาตรา 301 ลงโทษญี่ปุ่นอยู่ตลอดเวลา ในปี 2532 นั้นเอง ญี่ปุ่นก็ถูกตีตราว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรม (unfair trade) กับสหรัฐฯ ทั้งนี้โดยกล่าวหาว่า สินค้าอเมริกันบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งซูเปอร์คอมพิวเตอร์ ดาวเทียมและผลิตภัณฑ์ไม้ไม่สามารถเข้าถึงตลาดญี่ปุ่นอย่างที่ควรจะเป็น (market access) สหรัฐฯดำเนินการตอบโต้ญี่ปุ่นโดยอาศัยมาตรา Super 301

ในปี 2533 สหรัฐฯและญี่ปุ่นตกลงที่จะมีการเจรจา SII (Strategic Impediments Initiative) ทั้งนี้เพื่อแสวงหายุทธศาสตร์ร่วมกันในการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ ญี่ปุ่นตกลงที่จะทุ่มงบการใช้จ่ายด้านการโยธาและการสาธารณสุขมูลค่า 430 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 3.5 ล้านดอลลาร์หรือ 1 พันล้านเยน) ในช่วง 10 ปีข้างหน้า เพื่อกระตุ้นให้อุปสงค์ภายในประเทศหรือความต้องการใช้จ่ายภายในประเทศเพิ่มขึ้น ข้อตกลงดังกล่าวนี้มีพื้นฐานจากบทวิเคราะห์ที่ว่า การทุ่มงบการใช้จ่ายของรัฐบาลญี่ปุ่นจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัว และการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะทำให้การนำเข้าเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยลดการเกินดุลการค้าของญี่ปุ่นลงได้

ในปี 2534 สหรัฐฯกล่าวหาว่า ญี่ปุ่นนำสินค้า 2 ประเภททุ่มสู่ตลาดอเมริกัน ได้แก่จอภาพคอมพิวเตอร์ และรถขนส่งขนาดเล็ก (mini-vans) โดยขายในตลาดอเมริกันต่ำกว่าต้นทุนและ/หรือต่ำกว่าราคาที่ขายในตลาดญี่ปุ่น รัฐบาลอเมริกันได้ประกาศเรียกเก็บภาษีการป้องกันการค้าทุ่มตลาด (anti-dumping duty = ADD) จากสินค้าญี่ปุ่นสองประเภทนี้ เพื่อให้ราคาสินค้าสองประเภทนี้แพงขึ้น

เมื่อสังคมเศรษฐกิจอเมริกันอ่อนแอและทรุดโทรมลงอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นก็กลายเป็น "กระสอบทราย" ที่รัฐบาลอเมริกันใช้ออกกำลังอยู่เสมอ ญี่ปุ่นนั้นไม่เพียงแต่จะมีชนกิตติหลังที่ก่ออาชญากรรมในสงครามโลกครั้งที่สองเท่านั้น หากทว่ายังมีบุญคุณต้องทดแทนสหรัฐฯอีกด้วย ในฐานะที่สหรัฐฯช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจและคุ้มครองให้เติบโตใหญ่ด้วยการแบกรับภาระรายจ่ายด้านการทหารเสียเอง ญี่ปุ่นดูเหมือนจะสำนึกถึงบุญคุณของสหรัฐฯในเรื่องนี้ เมื่อสหรัฐฯกดดันญี่ปุ่นในเรื่องใด หากไม่เหนียวปากว่าแรง ญี่ปุ่นก็ยอมโอนอ่อนผ่อนตาม เรื่องใดที่ยินยอมมิได้ ก็อาศัยยุทธวิธี "เตะถ่วง" ต่อไป

ในทัศนะของผู้นำอเมริกัน ญี่ปุ่นเป็น "ตัวการ" ที่ทำให้สหรัฐฯมีปัญหาการขาดดุลการค้า ตามสถิติของรัฐบาลอเมริกัน ในปี 2534 สหรัฐฯขาดดุลการค้าประมาณ 70,600 ล้านดอลลาร์หรือ 1 พันล้านเยน ในจำนวนนี้เป็นการค้าขาดดุลกับญี่ปุ่นถึง 42,000 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นประมาณ 60% ของยอดขาดดุลทั้งหมดของสหรัฐฯ ดังนั้นรัฐบาลอเมริกันจึงเล็งเป้าไปที่ญี่ปุ่น โดยพยายามกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดเพื่อรับสินค้าอเมริกันมากขึ้น และหาทางสกัดกั้นการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น โดยบังคับให้ญี่ปุ่นทำสัญญาการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (VERs) บ้าง หรือหาเหตุผลโทษสินค้าญี่ปุ่นด้วยการเก็บภาษีการป้องกันการค้าทุ่มตลาด (ADD) หรือด้วยการเก็บภาษีการหักล้างเงินอุดหนุน (countervailing duty = CVD) บ้าง ทั้งหมดนี้รัฐบาลอเมริกันกระทำด้วยความเชื่อที่ว่า ญี่ปุ่นมีการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ และดูเหมือนรัฐบาลอเมริกันจะเชื่อด้วยว่าสหรัฐฯเป็นประเทศเดียวในโลกที่มีการค้าที่เป็นธรรมกับนานาประเทศ

หากเราเชื่อระบบการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดมีสาเหตุมาจากการใช้จ่ายเกินตัวของหน่วยเศรษฐกิจภายในประเทศ จนมีปัญหาระหว่างแห่งทรัพยากร (resource gap) กล่าวคือเงินออมภายในประเทศมีไม่พอเพียงที่จะสนองตอบความต้องการลงทุนภายในประเทศ จนก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน (saving-investment gap) รัฐบาลอเมริกันมีปัญหาการขาดดุลงบประมาณที่เรื้อรังและรุนแรง และการออมในระบบเศรษฐกิจอเมริกันก็อยู่ในระดับต่ำ จนต้องกู้หนี้ยืมสินต่างประเทศเป็นจำนวนมาก หากรัฐบาลอเมริกันไม่สามารถลดการใช้จ่ายเกินตัว ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชนได้ การแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าย่อมอาจสำเร็จลุล่วงได้ ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจอเมริกันมีทรัพยากรไม่พอเพียงแก่ความต้องการในการใช้จ่าย ระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่นกลับมีทรัพยากรเหลือใช้ ในสภาวะการณ์ดังกล่าวนี้ ไม่เพียงแต่รัฐบาลอเมริกันจักต้องลดส่วนขาดดุลของงบประมาณ และเพิ่มการออมในประเทศเท่านั้น หากทว่ารัฐบาลญี่ปุ่นยังจักต้องดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลและผลักดันให้อุปสงค์การใช้จ่ายภายในประเทศเพิ่มขึ้นอีกด้วย การแก้ปัญหาความไม่สมดุลทางการค้าระหว่างประเทศทั้งสองจึงอาจประสบผลสำเร็จได้

รัฐบาลอเมริกันไม่เคยหันกลับไปฟังพินิจความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายของตนเอง และไม่เคยตระหนักอย่างจริงจังว่า ยุคแห่งความยิ่งใหญ่ทางเศรษฐกิจของสหรัฐฯ กำลังหมดสิ้นไป นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตสินค้าและบริการประเภทต่างๆ ระหว่างประเทศต่างๆ ได้แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก ในท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ประเทศที่ยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมจักต้องปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อให้สอดคล้องกับความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่แปรเปลี่ยนไป จึงจะนับว่าได้ปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของระบบทุนนิยม การที่ระบบเศรษฐกิจอเมริกันแข่งขันต่อการปรับโครงสร้างการผลิต ทั้งนี้ด้วยพลังผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ ไม่เพียงแต่จะละเมิดหลักการพื้นฐานดังกล่าวนี้เท่านั้น แต่ยังเป็นการทำลายศักดิ์ศรีของสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำของระบบทุนนิยมโลกอีกด้วย การบีบบังคับประเทศคู่ค้าให้จำกัดการส่งสินค้าออกไปยังสหรัฐอเมริกาโดยสมัครใจก็ดี การเก็บภาษีตอบโตการทุ่มตลาด (ADD) และภาษีตอบโต้การให้เงินอุดหนุน (CVD) ก็ดี ตลอดจนการใช้อำนาจและมาตรการอื่นๆ ตามที่ปรากฏใน Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 เพื่อลงโทษประเทศคู่ค้าก็ดี เหล่านี้จะไม่สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจอเมริกันได้ มิหนำซ้ำยังแต่จะเพิ่มพูนความขัดแย้งในระบบทุนนิยมโลกชนิดไม่รู้จักจบจักสิ้นอีกด้วย