

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2537

ความล้มเหลวในการเจรจาการค้า ระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นกำลังปะทุขึ้น

รายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์หลายต่อหลายฉบับพยายามสื่อความดังกล่าวนี้ เมื่อปรากฏว่า การเจรจาการค้าระหว่างประธานาธิบดีบิล คลินตัน กับนายกรัฐมนตรีมอริฮิโกะ โฮโซคาวา ระหว่างวันที่ 11-12 กุมภาพันธ์ 2537 จบลงด้วยความล้มเหลว ทั้งสองฝ่ายไม่มีแถลงการณ์หรือข้อตกลงร่วมเพื่ออำพรางความล้มเหลว เนื่องจากมีความเห็นร่วมกันว่า การไม่มีข้อตกลงดีเสียกว่าการมีข้อตกลงที่ว่างเปล่า

สหรัฐอเมริกาเคยเจรจาการค้ากับญี่ปุ่นทั้งในทศวรรษ 2500 และทศวรรษ 2510 แต่ทั้งสองประเทศเพียงจะมีการเจรจาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา เมื่อสหรัฐฯ มีปัญหาการขาดดุลการค้าที่เรื้อรังและรุนแรง ตลอดช่วงเวลา 14 ปีที่มีการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งสองมีการทำข้อตกลงไปแล้ว 33 สัญญา แต่สถานะการค้าระหว่างประเทศทั้งสองมิได้กระเตื้องขึ้นมากนัก

ในช่วงเวลา 14 ปีที่ผ่านมา สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงยุทธวิธีในการเจรจากับญี่ปุ่นอย่างเห็นได้ชัด แต่เดิมนั้น รัฐบาลอเมริกันใช้วิธีการกีดกันการนำเข้าสินค้าญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการตั้งข้อกล่าวหาว่า ญี่ปุ่นทุ่มสินค้าบางประเภทเข้าสู่สหรัฐอเมริกา โดยการขายสินค้าแก่สหรัฐอเมริกาในราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต หรือต่ำกว่าที่ญี่ปุ่นขายในตลาดอื่นๆ การทุ่มตลาดนี้สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious injury) แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าญี่ปุ่นได้ ดังนั้น รัฐบาลอเมริกันจึงเก็บอากรขาเข้าเพิ่มเติมเพื่อลดล้างผลของการทุ่มตลาด (Anti-Dumping Duty) ดังกรณีของเครื่องรับโทรทัศน์ และเซมิคอนดักเตอร์ เป็นอาทิ นอกจากนี้ รัฐบาลอเมริกันยังอาศัยอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าในการบีบให้ญี่ปุ่นทำข้อตกลงจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (Voluntary Export Restraints = VERs) ดังกรณีสิ่งทอและรถยนต์

ในปลายทศวรรษ 2520 รัฐบาลอเมริกันเริ่มเปลี่ยนยุทธวิธีในการเจรจาการค้ากับญี่ปุ่น โดยหันมาบีบบอกให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดต้อนรับสินค้าอเมริกัน สหรัฐฯ ทยอยยกเลิกสินค้าเฉพาะประเภทขึ้นโต๊ะเจรจาหรือที่เรียกกันว่า Market-Oriented Sector-Specific (= MOSS) ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การกีดกันการนำเข้าเริ่มมีขีดจำกัด อย่างน้อยที่สุดผู้นำอเมริกันเริ่มยอมรับเป็นนัยๆว่า สินค้าอเมริกันบางประเภทไม่สามารถสู้สินค้าญี่ปุ่นได้ นอกจากนี้ บริษัทญี่ปุ่นยังหาทางเลี่ยงการกีดกันด้วยการย้ายโรงงานเข้าไปผลิตในสหรัฐฯ การบีบบอกให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดช่วยให้สหรัฐฯ ระบายสินค้าออกได้มากขึ้น ทั้งยังเป็นเรื่องชอบธรรมมากกว่าการกีดกันการนำเข้าด้วย เพราะระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่นมีทำนบกีดขวางการนำเข้า มาตรการการเปิดตลาดที่สำคัญ ได้แก่ การบีบบังคับให้ญี่ปุ่นลงนามในข้อตกลงการขยายการนำเข้าโดยสมัครใจ (Voluntary Import Expansions = VIEs) รัฐบาลอเมริกันไม่เพียงแต่บีบบอกให้รัฐบาลญี่ปุ่นเปิดประตูการค้าสำหรับสินค้าบางประเภทเท่านั้น หากทว่ายังกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นบังคับใช้กฎหมายการป้องกันการผูกขาดอย่างเข้มงวด ตลอดจนล้มล้างจารีตการค้าเฉพาะกลุ่ม (Exclusionary Business Practices) และระบบเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเฉพาะกลุ่ม หรือที่รู้จักกันในนาม 'เกเรตซี' (Keiretsu) อีกด้วย

การเปลี่ยนยุทธวิธีการเจรจา ประกอบกับการเปลี่ยนรัฐบาลจากพรรครีพับลิกันมาเป็นพรรคดีโมแครต ทำให้สหรัฐฯ เปิดเกมรุกในการเจรจามากขึ้น ในเดือนกรกฎาคม 2536 ประธานาธิบดีคลินตัน และนายกิอิชิ มียาซาว่า (Kiichi Miyazawa) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นในขณะนั้นบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับการลดส่วนเกินดุลการค้าของญี่ปุ่น พร้อมทั้งจัดทำเอกสารร่วมซึ่งมีชื่อว่า *Framework for a New Economic Partnership* สำหรับเป็นเค้าโครงในการเจรจา แต่การเจรจาก็เป็นไปอย่างเชื่องช้า และไม่ผู้มีความคืบหน้าเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลญี่ปุ่น โดยนายมอริฮิโต โฮโซกาว่า ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทนนายมียาซาว่า และพรรคเสรีประชาธิปไตยสิ้นอำนาจ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า รัฐบาลนายโฮโซกาว่า ต้องเสียเวลาไปกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจถดถอย และการผลักดันกฎหมายการปฏิรูปการเมืองให้ผ่านรัฐสภา

แต่ทั้งที่ญี่ปุ่นกำลังเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่ยืดเยื้อและรุนแรง ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดกลับมีส่วนเกินดุลเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ในปี 2536 ดุลการค้าเกินดุล 141.43 พันล้านเหรียญอเมริกัน เพิ่มจากระดับ 132.60 พันล้านเหรียญอเมริกันในปี 2535 ส่วนบัญชีเดินสะพัดมีส่วนเกินดุลเพิ่มจาก 117.55 เป็น 131.35 พันล้านเหรียญอเมริกันในช่วงเวลาเดียวกัน (*The Bangkok Post*, February 8, 1994) ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า ทั้งดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดมีส่วนเกินดุลเพิ่มขึ้นตามลำดับนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา โดยที่ล้วนแล้วแต่เป็นยอดเกินดุลที่ทำลายประวัติการณ์ในปี 2539 ทั้งสิ้น

ข้อมูลดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดที่เพิ่งเปิดเผยนี้ทำให้ญี่ปุ่นตกที่นั่งลำบากในการเจรจาดุลการค้ากับสหรัฐฯ ในขณะที่สหรัฐฯ มีความชอบธรรมมากขึ้นในการรูดไล่ญี่ปุ่น สหรัฐฯ เคยขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นถึง 59.9 พันล้านเหรียญอเมริกันในปี 2530 แม้ว่ายอดขาดดุลนี้จะมีแนวโน้มตกต่ำลงระหว่างปี 2530-2533 แต่กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา ในปี 2535 สหรัฐฯ ขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นถึง 50.0 พันล้านเหรียญอเมริกัน

สหรัฐฯ มีความรู้สึกชอบธรรมในการ 'ไล่บี้' ญี่ปุ่นมากขึ้น เมื่อปรากฏว่า สถานะการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันแตกต่างจากทศวรรษ 2520 เป็นอันมาก ในครั้งกระนั้น ประเทศที่มีดุลการค้าเกินดุลมิได้มีเฉพาะญี่ปุ่น หากยังมีเยอรมนีตะวันตก ประชาคมยุโรป และเกาหลีใต้ อีกด้วย แต่บัดนี้แม้ญี่ปุ่นเท่านั้นที่ยังคงมีดุลการค้าเกินดุลอย่างโดดเด่น รัฐบาลอเมริกันมีความรู้สึกว่า การขาดดุลการค้าของสหรัฐฯ มิใช่ 'ปัญหาของสหรัฐฯ' หากแต่เป็น 'ปัญหาของญี่ปุ่น' ด้วยเหตุที่รัฐบาลญี่ปุ่นปกป้องตลาดภายในประเทศมากเกินไปนั่นเอง ดังนั้น สหรัฐฯ จึงรู้สึกชอบธรรมที่จะแหวกตลาดญี่ปุ่นโดยอาศัยพยานภาพทางการเมืองระหว่างประเทศ

รัฐบาลคลินตันต้องการ 'ไล่บี้' ญี่ปุ่นให้ถึงที่สุด โดยมีสินค้าสำคัญ 4 รายการขึ้นโต๊ะเจรจา ได้แก่ รถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ การประกันภัย และการจัดซื้ออุปกรณ์โทรคมนาคมและเครื่องมือการแพทย์ของรัฐบาลญี่ปุ่น รัฐบาลคลินตันไม่เพียงแต่กดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสำหรับสินค้าทั้งสี่รายการนี้เท่านั้น หากยังกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงระเบียบการพิสดารเพื่อให้การจัดซื้อพิสดารภัณฑ์ของรัฐบาลเป็นไปตามหลักการเศรษฐกิจเสรีและไม่มี การปฏิบัติอย่างลำเอียงอีกด้วย รัฐบาลคลินตันยังรุกไปถึงขั้นให้มีการกำหนดเป้าหมายการนำเข้าให้ชัดเจน เพื่อจะประเมินได้ว่า ญี่ปุ่นได้เปิดตลาดสำหรับสินค้าอเมริกันมากน้อยเพียงใด นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา อุตสาหกรรมต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาพยายามปรับปรุงการผลิตเพื่อส่งออก จนการส่งออกขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่วนแบ่งตลาดของสินค้าอเมริกันมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แม้แต่ในประชาคมยุโรป แต่สินค้าอเมริกันก็ยังไม่สามารถทะลุกำแพงญี่ปุ่นเข้าไปได้

ญี่ปุ่นบ่ายเบี่ยงไม่ยอมกำหนดเป้าหมายการนำเข้าสินค้าอเมริกัน โดยอ้างว่าเป็นมาตรการของระบบการค้าที่ 'ถูกจัดการ' (managed trade) หาได้เป็นไปตามหลักการการค้าเสรีไม่ ผู้แทนอเมริกันโจมตีว่า การปกป้องตลาดญี่ปุ่น ทั้งโดยรัฐบาลและโดยจารีตทางการค้า ทำให้การค้าระหว่างประเทศของญี่ปุ่นเป็นระบบที่ 'ถูกจัดการ' อยู่แล้ว

รัฐบาลคลินตันส่งนายเจฟฟรีย์ การ์เตน (Jeffrey Garten) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ด้านการค้าระหว่างประเทศเป็นกองหน้าเดินทางไปเจรจา ณ กรุงโตเกียวในเดือนมกราคม 2537 ตามด้วยนายมิกกี้ แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาในเดือนกุมภาพันธ์ ศกเดียวกัน แต่ทั้งหมดนี้จบลงด้วยความล้มเหลว

ไม่เพียงแต่สหรัฐฯเท่านั้นที่ปรับยุทธวิธีการเจรจาการค้า ญี่ปุ่นก็ปรับยุทธวิธีด้วย แต่เดิมญี่ปุ่นใช้วิธีการเตะถ่วงเวลา กล่าวคือ พยายามยืดเวลาการเจรจา ครั้นเมื่อยืดเวลาต่อไปไม่ได้อีกแล้ว จึงจ่ายอมต๋อข้อเรียกร้องของฝ่ายอเมริกันทีละเล็กทีละน้อย ยุทธวิธีนี้เคยใช้ได้ผลดี แต่ก็ทำให้ญี่ปุ่นเสียภาพพจน์ในสายตาของชาวอเมริกัน ซึ่งมองว่า ญี่ปุ่นชอบรับปาก แต่ไม่ทำตามสัญญา แต่คราวนี้นายโฮโซกาวายอมหักไม่ยอมงอ ซึ่งทำให้ได้รับคะแนนนิยมทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีกมาก การที่นายโฮโซกาวากลับตอบปฏิเสธข้อเรียกร้องของรัฐบาลอเมริกันครั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความเชื่อมั่นตนเองที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันกฎหมายการปฏิรูปการเมือง อีกส่วนหนึ่งเกิดจากอิทธิพลของกลุ่มเทคโนโลยีโนแครตญี่ปุ่น นายโยเฮอิ โคโนะ (Yohei Kono) หัวหน้าพรรคเสรีประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านกล่าวโจมตีว่า นายโฮโซกาวาพึ่งความเห็นของขุนนางกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (MITI) มากจนเกินไป

หากชินตาโร อิชิฮาระ (Shintaro Ishihara) ยังคงมีชีวิตอยู่ถึงวันนี้ เขาคงรู้สึกปริดาปราโมทย์ที่ได้เห็นนายโฮโซกาวาตอบปฏิเสธข้อเรียกร้องของรัฐบาลอเมริกัน เพราะเขาอยากเห็นพฤติกรรมเช่นนี้จากผู้นำญี่ปุ่น ดังข้อเขียนใน The Japan That Can Say No (1989)

ปัญญาชนญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อยที่มีความรู้สึกที่ว่า สหรัฐฯเรียกร้องจากญี่ปุ่นอย่างไม่เป็นธรรม ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์เอง บางคนมีความเห็นว่า การขาดดุลการค้าของสหรัฐฯเป็นปัญหาที่รัฐบาลอเมริกันต้องหาทางแก้ไขกันเอง หากใช้ภาระของญี่ปุ่นไม่ นักเศรษฐศาสตร์ที่นำเสนอบทวิเคราะห์ในแนวทางนี้คนหนึ่งก็คือ ศาสตราจารย์เรียวตาโร โคมิยา (Ryutaro Komiya) แห่ง Aoyama Gakuin University

ผู้นำสหรัฐฯและญี่ปุ่นมีกำหนดการที่จะเจรจากันอีกครั้งหนึ่งในเดือนกรกฎาคม 2537 ณ นครเนเปิล ประเทศอิตาลี ซึ่งจะมีการประชุมสุดยอดกลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-7 ในช่วงเวลา 5 เดือนข้างหน้า หากการเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐฯกับญี่ปุ่นยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงได้ ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสองจะรุนแรงขึ้นอย่างแน่นอน