

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 3 มิถุนายน 2537

สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน กับ MFN

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การตัดสินใจของประธานาธิบดีบิล คลินตัน แห่งสหรัฐอเมริกา ในการยึดหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured Nation Principle หรือเรียกย่อๆว่า MFN) กับสาธารณรัฐประชาชนจีนต่อไป ดังปรากฏในคำปราศรัยต่อประชาชนชาวอเมริกันเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 26 พฤษภาคม 2537 ในด้านหนึ่งนับเป็นชัยชนะของสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับเป็นความพ่ายแพ้ของขบวนการสิทธิมนุษยชน

นายบิล คลินตัน ในขณะรณรงค์หาเสียงเพื่อรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีอเมริกันในปี 2535 ได้กล่าวโจมตีประธานาธิบดีจอร์จ บุช ที่สร้างสัมพันธภาพกับสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และไม่สนใจการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศนั้น ในทันทีที่นายบิล คลินตัน ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกัน นโยบายเกี่ยวกับสาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มแปรเปลี่ยนไป แม้ว่ารัฐบาลคลินตันจำยอมยึดอายุหลักการ MFN กับสาธารณรัฐประชาชนจีนออกไปอีกหนึ่งปีในเดือนมิถุนายน 2536 เนื่องจากเพิ่งเข้าบริหารประเทศ และต้องการเวลาในการกดดันรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่รัฐบาลคลินตันก็กำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาลอเมริกันจะไม่พิจารณาต่ออายุ MFN แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2537 เว้นแต่ว่าจะมีความรุดหน้าอย่างสำคัญเกี่ยวกับการเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน น่าสังเกตว่า รัฐบาลคลินตันย้ำคำว่า Substantial Progress อย่างมาก

MFN หรือหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง ได้แก่ หลักการที่ว่า ประเทศคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติต่อกันเยี่ยงที่ได้ปฏิบัติต่อประเทศที่ตนได้ให้ความอนุเคราะห์มากที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักการ MFN เป็นหลักการการไม่ปฏิบัติอย่างลำเอียง (Principle of Non-Discrimination) ซึ่งมีนัยสำคัญทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น หากสหรัฐปฏิบัติต่อเกาหลีใต้เยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง เมื่อสหรัฐลงนามในสนธิสัญญาที่ทำกับไทย โดยยอมรับหลักการ MFN สหรัฐจะต้องปฏิบัติต่อไทยเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อเกาหลีใต้ หากสินค้าจากเกาหลีใต้ที่ส่งไปขายแก่สหรัฐต้องเสียอากรขาเข้าในอัตรา 5% ของราคา รัฐบาลอเมริกันจะเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าไทยเกินกว่าอัตรา 5% มิได้ หากรัฐบาลอเมริกันยินยอมให้ชาวเกาหลีใต้ถือครองที่ดินในสหรัฐด้วยเงื่อนไขใด ก็ต้อง

ยอมให้ผู้มีสัญชาติไทยถือครองที่ดินในสหรัฐฯด้วยเงื่อนไขเดียวกัน จึงจะเป็นการปฏิบัติตามหลักการ MFN

สนธิสัญญาหรือข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศส่วนใหญ่มักจะยึดถือหลักการ MFN ยิ่งถ้าเป็นภาคีสมาชิก GATT ด้วยแล้ว ก็ยังต้องยึดหลักการดังกล่าวนี้ เพราะปรากฏอย่างชัดเจนในกฎข้อบังคับของ GATT แต่ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้เป็นภาคีสมาชิกของ GATT สหรัฐอเมริกาจึงได้ใช้หลักการ MFN เป็นอาวุธทางการเมืองระหว่างประเทศในการต่อรองกับสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะนัยสำคัญมีอยู่ว่า หากสหรัฐฯไม่ยอมปฏิบัติต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง สหรัฐฯอาจเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าจากประเทศนั้นในอัตราสูงกว่าสินค้าเข้าจากประเทศอื่นๆ ซึ่งจะทำให้สินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนสูญเสียฐานะการแข่งขันในตลาดอเมริกัน อันกระทบต่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยตรง

แม้ว่ารัฐบาลอเมริกันจะใช้ MFN เป็นอาวุธทางการเมืองระหว่างประเทศ แต่การปฏิบัติต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนตลอดยุคประธานาธิบดีเรแกนและประธานาธิบดีบุชมีลักษณะประนีประนอมอย่างสูง ยกเว้นช่วงเวลาหลังการปราบปรามประชาชนผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในบริเวณจัตุรัสเทียนอันเหมินในปี 2532 ตรงกันข้ามกับท่าทีของรัฐบาลคลินตันที่ค่อนข้างแข็งกร้าว ตลอดช่วงเวลาทั้งสองปีที่ผ่านมา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองดำรงอยู่ในบรรยากาศที่เต็มไปด้วยความตึงเครียด

การข่มขู่ที่จะไม่ต่ออายุหลักการ MFN กับสาธารณรัฐประชาชนจีน มีผลเสมือนหนึ่งการข่มขู่ที่จะปฏิบัติอย่างลำเอียง ซึ่งไม่เพียงแต่จะขัดต่อหลักการพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมเท่านั้น หากทว่ายังขัดต่อหลักการพื้นฐานของการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade) อีกด้วย ความข้อนี้ นับว่าน่าประหลาดยิ่งนัก เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ข้อเรียกร้องของสาธารณรัฐประชาชนจีนเพื่อให้สหรัฐฯยอมรับหลักการ MFN โดยพื้นฐานแล้วเป็นข้อเรียกร้องเดียวกับการเรียกร้องหลักการการค้าที่เป็นธรรม แต่สหรัฐฯซึ่งเป็นผู้นำโลกเสรีและเป็นผู้ที่เทียวกล่าวหานานาประเทศว่ามีพฤติกรรมการค้าที่ไม่เป็นธรรม กลับนำหลักความเป็นธรรมทางการค้ามาเป็นอาวุธทางการเมืองระหว่างประเทศ จนกระทั่งการยืดอายุการบังคับใช้หลักการ MFN กับสาธารณรัฐประชาชนจีนกลายเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองระหว่างประเทศทุกปี

ในขณะที่ผู้สนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมไม่ต้องการให้รัฐบาลอเมริกันใช้หลักการ MFN เป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศ ขบวนการเรียกร้องสิทธิมนุษยชนกลับมีความเห็นในทางตรงกันข้าม ผู้นำขบวนการเหล่านี้ยึดหลักการที่ว่า สิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องหลักผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องรอง ประเทศเสรีประชาธิปไตยไม่ควรที่จะคบค้าสมาคมกับประเทศที่มีการกดขี่ประชาชน เพราะการคบค้ากับประเทศเหล่านี้ มีผลเสมือน

หนึ่งการยอมรับพฤติกรรมการค้าเสรีและเสรีภาพของประชาชน ในเมื่อรัฐบาลจีนมีพฤติกรรมปราบปรามประชาชนดังกรณีเทียนอันเหมินในปี 2532 และการจับกุมผู้ที่มีความคิดทางการเมืองแตกต่างจากรัฐบาล จนมีนักโทษการเมืองจำนวนมาก นานาอารยประเทศจึงควรกดดันให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเลิกกีดกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการอาศัยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือกดดันรัฐบาลเผด็จการก็เป็นเรื่องถูกต้องชอบธรรม

ในขณะที่วิวาทะระหว่างขบวนการสิทธิมนุษยชนกับกลุ่มทุนในสหรัฐฯไม่มีวันที่จะมีข้อยุติ ผลกระทบของการยกเลิกหลักการ MFN กลับปรากฏให้เห็นโดยเด่นชัด สาธารณรัฐประชาชนจีนจะได้รับผลกระทบที่ใหญ่หลวง เพราะสหรัฐฯเป็นตลาดสินค้าออกที่ใหญ่ที่สุดของจีน ธนาคารโลกประมาณการว่า สินค้าออกที่จีนส่งไปขายสหรัฐฯประมาณ 96% จะได้รับผลกระทบ (The Bangkok Post, January 20, 1994) ซึ่งจะทำให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนในปี 2537 ลดลงจากระดับ 13% ที่ประมาณการไว้เหลือเพียง 6.5% (The Bangkok Post, March 31, 1994) แต่ผลกระทบนี้ดำรงอยู่เพียงระยะสั้น เพราะในระยะยาวสาธารณรัฐประชาชนจีนจำต้องปรับตัวด้วยการแสวงหาตลาดสินค้าออกใหม่ซึ่งอยู่ในวิสัยที่จะทำได้ เนื่องจากต้องมีการปรับดุลยภาพทางเศรษฐกิจใหม่

ประเทศที่จะได้รับผลกระทบจากการยกเลิกหลักการ MFN ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสาธารณรัฐประชาชนจีน ก็คือ ฮองกง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสินค้าจีนจำนวนมากส่งออกผ่านฮองกง แต่ส่วนสำคัญยิ่งกว่าก็คือ นายทุนฮองกงเข้าไปลงทุนในสาธารณรัฐประชาชนจีนจำนวนมาก สินค้าที่ผลิตโดยบริษัทฮองกงเหล่านี้ก็ได้ตีตราฮองกง หากแต่ระบุแหล่งกำเนิดในสาธารณรัฐประชาชนจีน หากสหรัฐฯไม่ยอมต่ออายุ MFN กับสาธารณรัฐประชาชนจีน สินค้าที่ผลิตโดยบริษัทฮองกงในประเทศจีนจะมีปัญหาในการส่งไปขายในตลาดอเมริกันอย่างสำคัญ

การไม่ต่ออายุ MFN มิได้มีความหมายแต่เพียงว่า รัฐบาลอเมริกันสามารถใช้อำนาจเข้าและมาตรการการควบคุมการนำเข้าอื่นๆในการกีดกันสินค้าจีนเท่านั้น แต่มีความหมายด้วยว่า รัฐบาลจีนสามารถตอบโต้สินค้าอเมริกันเช่นเดียวกันได้ แม้ว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนจะมีตลาดสินค้าออกที่ใหญ่ที่สุดของสหรัฐฯในปัจจุบัน แต่ศักยภาพที่สินค้าอเมริกันจะขยายตลาดในสาธารณรัฐประชาชนจีนยังคงมีอยู่เป็นอันมาก เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนมีประชากรกว่า 1,200 ล้านคน การเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมทำให้ประชาชนจีนมีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้น โดยที่การนำเข้าเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัวด้วย ข้อพยากรณ์ดังกล่าวนี้เองที่ทำให้กระแสธุรกิจโลกมุ่งสู่สาธารณรัฐประชาชนจีน

แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนมิได้มีความสำคัญในฐานะที่เป็นตลาดรองรับสินค้าออกจากประเทศต่างๆเท่านั้น หากยังมีความสำคัญในฐานะแหล่งลงทุนอีกด้วย การลงทุนของ

รัฐบาลจีนในการพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) ประกอบกับนโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นแหล่งลงทุนที่สำคัญอย่างน้อยที่สุดก็ตลอดทศวรรษหน้า

ดังนั้น การไม่ต่ออายุ MFN ย่อมเปิดช่องให้สาธารณรัฐประชาชนจีนกีดกันการนำเข้าสินค้าอเมริกัน และกีดกันมิให้นายทุนอเมริกันเข้าไปลงทุนในประเทศจีน ผู้นำจีนต่างตระหนักถึงความข้อนี้จึงยื่นกรณณพินแรงกดดันของรัฐบาลคลินตันตลอดมา

เมื่อใกล้สิ้นปี 2536 ผู้นำอเมริกันเริ่มประจักษ์ว่า แรงกดดันของตนที่มีต่อสาธารณรัฐประชาชนจีนกำลังอ่อนระโหย รัฐบาลคลินตันจึงปรับยุทธวิธี ด้วยการส่งผู้นำอเมริกันพบปะผู้นำจีนในที่ต่างๆ เพื่อตอกย้ำประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน เริ่มต้นด้วยการที่ประธานาธิบดีคลินตันพบปะกับประธานาธิบดีเจียงเซอหมินในการประชุม APEC ณ นครซีแอตเติลในเดือนพฤศจิกายน 2536 หลังจากนั้นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลคลินตันก็พากันตบเท้าเข้าสู่สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นว่าเล่น ไม่ว่าจะเป็นนายลอยด์ เบนต์สัน (Lloyd Bentson) รัฐมนตรีการคลัง และนายไมก์ เอสปี (Mike Espy) รัฐมนตรีการเกษตร ในเดือนมกราคม 2537 นายจอห์น ชัตตัก (John Shattuck) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนในเดือนกุมภาพันธ์ และนายวอร์เรน คริสโตเฟอร์ (Warren Christopher) รัฐมนตรีการต่างประเทศในเดือนมีนาคม 2537

การที่นายจอห์น ชัตตัก แอบไปพบนายไวจิงเซ็ง (Wei Jingsheng) ผู้นำขบวนการประชาธิปไตยจีน ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่รัฐบาลจีนอย่างมาก การจับกุมผู้ต่อต้านรัฐบาลในช่วงเวลานี้ที่นายคริสโตเฟอร์กำลังเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นปฏิกริยาที่ต้องการแสดงให้เห็นว่า สิทธิมนุษยชนมิใช่ประเด็นสำคัญในสายตาผู้นำจีน นายกรัฐมนตรีหลี่เผิงใช้ท่าทีอันแข็งกร้าวในการเจรจากับนายคริสโตเฟอร์ และแสดงความพร้อมที่จะเผชิญชะตากรรมจากการยกเลิก MFN จนนายคริสโตเฟอร์ต้องถอยร่นจากการเรียกร้อง substantial progress มาเป็น limited progress ในด้านสิทธิมนุษยชน ผู้นำจีนกล่าวเตือนว่า การยกเลิก MFN มิได้มีผลกระทึนต่อจีนเท่านั้น แต่สหรัฐฯ ก็จะได้รับผลกระทบสะท้อนกลับด้วย

ยุทธการการดาหน้าเข้าหาผู้นำจีนปรากฏชัดเจนแล้วว่าไร้ผล ขณะเดียวกันกลุ่มทุนและบริษัทยักษ์ใหญ่ต่างพากันวิ่งเต้นให้รัฐบาลคลินตันต่ออายุ MFN แรงกดดันนี้รุนแรงยิ่งกว่าที่รัฐบาลอเมริกันกดดันรัฐบาลจีน ชุมชนเศรษฐกิจอเมริกันไม่ต้องการละทิ้งตลาดที่มีประชากรกว่า 1,200 ล้านคน อุตสาหกรรมผลิตเครื่องบินพาณิชย์และโทรคมนาคมกำลังอยู่ในกระบวนการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้มีเรื่องที่ยากแก่การเข้าใจว่าเหตุใดนักการเมืองระดับผู้นำ ทั้งที่สังกัดพรรครีพับลิกันและพรรคดีโมแครตต่างเรียกร้องให้ประธานาธิบดีคลินตันต่ออายุ MFN ภายในพรรคดีโมแครตเอง ทั้งนายริชาร์ด เกปฮาร์ด

(Richard Gephardt) นายชาร์ลส์ ร็อบบ์ (Charles Robb) และนายแซม นันน์ (Sam Nunn) ล้วนแล้วแต่สนับสนุนการต่ออายุ MFN จะมีก็แต่นายยอร์จ มิทเชลล์ (George Mitchell) ที่ยังคงยืนอยู่ข้างขบวนการสิทธิมนุษยชน

ในทันทีที่ประธานาธิบดีคลินตันประกาศต่ออายุ MFN ผู้นำสาธารณรัฐประชาชนจีนพากันถอนหายใจด้วยความโล่งอก บัดนี้ สหรัฐฯหมดสิ้นอาวุธที่จะกดสาธารณรัฐประชาชนจีนอีกต่อไป นายทุนฮ่องกงแสดงอาการลิงโลด รวมทั้งผู้นำอินโดนีเซียและเวียดนามด้วย ผู้นำเผด็จการในประเทศต่างๆต่างได้สัญญาว่า บัดนี้ รัฐบาลคลินตันเห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด ขบวนการสิทธิมนุษยชนจะต้องทำงานหนักขึ้น เพราะบัดนี้รัฐบาลคลินตันตัดขาดเงื่อนโซ่ด้านสิทธิมนุษยชนออกจากนโยบายการค้า