

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538

สงครามการค้าระหว่างจีนกับสหรัฐอเมริกา

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สงครามการค้าระหว่างประเทศกำลังปะทุขึ้น !

ผู้คนจำนวนมากต่างรู้สึกหวาดหวั่นเมื่อสำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (USTR) ประกาศเล่นงานสินค้าเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2538 โดยที่รัฐบาลจีนประกาศเล่นงานสินค้าอเมริกันในลักษณะ 'ตาต่อตา ฟันต่อฟัน' เฉกเช่นเดียวกัน

นับตั้งแต่การปราบปรามนักศึกษาและประชาชนเพื่อโค่นล้มขบวนการประชาธิปไตยในสาธารณรัฐประชาชนจีนในกรณี 'การกวาดล้าง ณ จตุรัสเทียนอันเหมิน' ในปี 2532 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐประชาชนจีนกับสหรัฐอเมริกา กล่าวได้ว่าเสื่อมทรามลง รัฐบาลอเมริกันพยายามกดดันมิให้รัฐบาลจีนลดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สิทธิมนุษยชนกลายเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลคลินตันใช้เป็นหลักในการพิจารณาต่ออายุการใช้หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most - favoured Nation Principle = MFN) กับสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่แล้วรัฐบาลคลินตันกลับเป็นฝ่ายล่าถอยโดยยอมต่ออายุ MFN แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนในเดือนพฤษภาคม 2537 ทั้งๆที่ยังคงมีการลดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสืบต่อมา มิหนำซ้ำถึงกับจับกุมผู้ต่อต้านรัฐบาลจีนในขณะที่ยูเอ็นาระดับสูงของรัฐบาลอเมริกันกำลังเยือนประเทศนั้น

การที่รัฐบาลคลินตันยอมต่ออายุ MFN แก่สาธารณรัฐประชาชนจีนนั้นสร้างความเสื่อมเสียแก่ภาพลักษณ์ของประธานาธิบดีคลินตันเอง อย่างน้อยในสายตาของขบวนการสิทธิมนุษยชนยิ่งรัฐบาลคลินตันประกาศหลักการที่จะแยกประเด็นสิทธิมนุษยชนออกจากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ก็ยิ่งทำให้ภาพลักษณ์เสื่อมเสียลงไปอีก เพราะเท่ากับยอมรับว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีความสำคัญเหนือสิทธิมนุษยชน

การต่ออายุ MFN มิใช่ความขัดแย้งประเด็นเดียวระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน การสมัครเป็นภาคีสมาชิกของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ก็เป็นประเด็นความขัดแย้งที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง จีนต้องการเป็นภาคีของ GATT มาเป็นเวลายาวนาน เพราะเล็งเห็นประโยชน์ว่า เมื่อเป็นภาคีของ GATT แล้ว จีนจะได้

รับการปฏิบัติตามหลักการ MFN โดยอัตโนมัติ เนื่องจากหลักการพื้นฐานของ GATT ก็คือ หลักการปฏิบัติอย่างไม่ลำเอียง (Principle of Non-Discrimination) แต่สหรัฐอเมริกาต้องการใช้ ประเด็นการต่ออายุ MFN เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ดังนั้น จึง ชัดขวางจีนมิให้เข้าเป็นภาคีของ GATT ตลอดมา แนวนโยบายของรัฐบาลอเมริกันในเรื่องนี้ นับว่า น่าประหลาดนัก เพราะแทนที่จะปล่อยให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเข้าเป็นภาคี GATT ซึ่งจะมี ความชอบธรรมที่จะบีบบังคับให้จีนปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของ GATT แต่รัฐบาลอเมริกันกลับ สะกดกั้นมิให้จีนเป็นสมาชิก GATT โดยกำหนดเงื่อนไขว่า สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องดำเนิน นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม โดยขจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศทั้งปวง และต้องไม่ละเมิด กรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาเสียก่อน จึงจะพิจารณาเรื่องสมาชิกภาพ

สาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มปรับนโยบายเศรษฐกิจสู่แนวทางทุนนิยมตั้งแต่ ปี 2522 เมื่อมีการประกาศนโยบาย 'สี่ทันสมัย' และเร่งดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรี เมื่อ ตั้งเสี่ยวผิง 'เดินทางสู่มณฑลภาคใต้' พร้อมทั้งเปิดเขตเศรษฐกิจเสรีในปี 2532 ครั้นในปี 2537 สาธารณรัฐประชาชนจีนก็ละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) และยอมรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว (Single Exchange Rate System) ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามกฎข้อบังคับข้อ 8 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ทั้งหมดนี้เป็นเรื่อง ที่สาธารณรัฐประชาชนจีนต้องการแสดงให้ประชาคมโลกเห็นว่า จีนพร้อมที่จะปฏิบัติตามระเบียบ เศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่รัฐบาลอเมริกันก็ยังเห็นว่าไม่เพียงพอ

เมื่อการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยใกล้จะสิ้นสุดลง สาธารณรัฐประชาชน จีนตั้งความหวังว่าจะได้ร่วมเป็นภาคีผู้ก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) แต่สหรัฐอเมริกาทำให้ความหวังของจีนพังทลาย รัฐบาลอเมริกันชัดเจนว่ามีให้จีนเข้าเป็นสมาชิก องค์การใหม่นี้ ด้วยข้อกล่าวหาว่า จีนยังคงละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาอย่างร้ายแรง

การละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นประเด็นความขัดแย้งสำคัญ ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน ในเดือนพฤษภาคม 2534 สำนักงานผู้แทน การค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) ประกาศให้สาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ในรายชื่อประเทศที่ มีการค้าอันไม่เป็นธรรมกับสหรัฐอเมริกาตามมาตรา Special 301 แห่ง Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ในปี 2535 รัฐบาลจีนเร่งปราบปรามการละเมิดกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินทางปัญญา ถึงกับประกาศนโยบายระดับชาติต่อต้านการปลอมแปลงหรือลอกเลียน สินค้าที่มีกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา

ในช่วงเวลาทศวรรษเศษที่ผ่านมา สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ตรากฎหมาย คุ่มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลิขสิทธิ์ เครื่องหมาย

การค้าและสิทธิบัตร ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงการปฏิบัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่กระนั้นก็ตาม การละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาปรากฏอย่างแพร่หลาย

USTR ประมาณการว่า สหรัฐอเมริกาต้องสูญเสียรายได้มากกว่าปีละ 322 ล้านดอลลาร์อเมริกันจากการละเมิดลิขสิทธิ์ซอฟต์แวร์ และต้องสูญเสียรายได้มากกว่าปีละ 827 ล้านดอลลาร์อเมริกันจากการละเมิดกรรมสิทธิ์ในอุตสาหกรรมภาพยนตร์และดนตรี

USTR ต้องการให้รัฐบาลจีนสั่งปิดโรงงานผลิต Compact Discs และ Laser Discs จำนวน 29 โรงที่จะละเมิดกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา USTR อ้างว่า โรงงานเหล่านี้มีกำลังการผลิตปีละ 75 ล้านแผ่น แต่ขายภายในประเทศเพียง 5 ล้านแผ่น นอกนั้นส่งออก ซึ่งทำให้บริษัทอเมริกันเจ้าของลิขสิทธิ์ต้องสูญเสียรายได้ประมาณปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน โรงงานที่ตกเป็นเป้าของ USTR เป็นพิเศษ ก็คือ *Shenfei Laser Optical Systems Co.* ซึ่งเป็นบริษัทร่วมทุนระหว่างนายทุนจีนกับ Philips Electronics NV

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีอายุยอมรับข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกา เพราะถือว่าการแทรกแซงกิจการภายในของจีน ในประการสำคัญ จีนไม่พอใจที่สหรัฐอเมริกาเพิ่มการเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา จากประเด็นหนึ่งไปสู่อีกประเด็นหนึ่ง ทั้งๆที่จีนได้โอนอ่อนตามข้อเรียกร้องเหล่านั้น รวมทั้งประเด็นความขัดแย้งเกี่ยวกับการค้าสิ่งทอในปี 2537 ว่าเฉพาะประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา รัฐบาลจีนก็ได้ตรากฎหมายและปราบปรามผู้ละเมิดตามลำดับ ซึ่งสหรัฐอเมริกาน่าจะเห็นความจริงใจของจีนเกี่ยวกับเรื่องนี้

เคอกลางของสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับสาธารณรัฐประชาชนจีน เริ่มปรากฏในเดือนธันวาคม 2537 เมื่อปรากฏแน่ชัดว่า การเจรจาระหว่างผู้แทนประเทศทั้งสอง มีอายุบรรลุข้อตกลงกันได้ USTR เตรียมการที่จะเก็บอากรขาเข้าเพื่อตอบโต้ (punitive tariffs) จากสินค้า 23 รายการที่นำเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งมีมูลค่าการนำเข้าประมาณ 2,800 ล้านดอลลาร์อเมริกัน รายการสำคัญได้แก่ สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เซรามิกส์ ไม้และเฟอร์นิเจอร์ของเล่นเด็ก เครื่องหุ้มห่อเท้า ฯลฯ แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนก็ประกาศแผนการตอบโต้สหรัฐอเมริกาอย่างทันควัน อย่างไรก็ตาม USTR ได้กำหนดเส้นตายวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2538 เพื่อให้รัฐบาลจีนดำเนินการ

ครั้นถึงวันที่กำหนดเป็นเส้นตาย USTR ประกาศเก็บอากรขาเข้าในอัตรา 100% จากสินค้า 35 รายการที่นำเข้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน มูลค่าการนำเข้า 1,080 ล้านดอลลาร์อเมริกัน รายการสำคัญได้แก่ สินค้าพลาสติก โทรศัพท์เซลล์ลูลาร์และอุปกรณ์ สินค้าประเภทกีฬา ผลิตภัณฑ์ไม้ และรถจักรยาน แต่การเก็บอากรขาเข้าเพื่อลงโทษสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนนี้กำหนดตั้งแต่วันที่ 12.01 น. ของวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2538 เป็นต้นไป

ในทันทีที่ USTR ประกาศเก็บอากรขาเข้าเพื่อลงโทษสินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีน จีนก็ประกาศมาตรการตอบโต้อย่างทันควัน มาตรการตอบโต้ประกอบด้วย การเก็บอากรขาเข้าในอัตรา 100% จากสินค้าอเมริกัน (รายการสำคัญได้แก่ เทปคาสเซต CDs บุหรี่ เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ เครื่องสำอาง फिल्म เครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิกส์ คอมพิวเตอร์ และซอฟต์แวร์) การเลื่อนการเจรจาในโครงการร่วมทุนกับบริษัทรถยนต์อเมริกัน (ฟอร์ด ไครสเลอร์ และเยนเนรัล มอเตอร์ส) การไม่พิจารณาอนุญาตให้บริษัทอเมริกันที่ผลิตซอฟต์แวร์ตั้งสาขาในสาธารณรัฐประชาชนจีน และการเลิกสายสัมพันธ์กับสมาคมการค้าอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง American Business Software Alliance

สหรัฐอเมริกาจะมีเหตุผลที่จะแสดงความชิงช้ากับจีน เพราะสหรัฐฯขาดดุลการค้ากับจีนเป็นอันดับสอง รองจากญี่ปุ่น ในปี 2530 สหรัฐขาดดุลการค้ากับจีนเพียง 2,800 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เพิ่มขึ้นเป็น 22,800 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2536 และประมาณ 24,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี 2537

แต่การที่รัฐบาลอเมริกันมิได้ 'เชือด' จีนโดยทันทีเมื่อถึงกำหนดเส้นตายวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2538 ส่วนหนึ่งก็แสดงว่า สหรัฐอเมริกาตระหนักดีถึงผลกระทบอันเกิดจากสงครามการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง และการที่สาธารณรัฐประชาชนจีนยอมกลับเข้าสู่โต๊ะเจรจาอีกครั้งหนึ่งนั้น ย่อมแสดงว่า รัฐบาลจีนก็รู้สึก 'แหยง' ต่อการเกิดสงครามการค้าคู่เดียวกับรัฐบาลอเมริกัน เมื่อรัฐบาลประเทศทั้งสองต่างรู้สึก 'แหยง' เช่นนี้ สงครามการค้าคงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงได้ในที่สุด ซึ่งคงสร้างความผิดหวังแก่บรรดาชาติสดีทั้งหลาย

การเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีสภาพเสมือนหนึ่งการเล่นเกม คู่เจรจาย่อมต้องประเมินผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้เทียบเคียงกับผลเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเจรจาในประเด็นต่างๆเท่าที่ผ่านมา USTR เลือกลงเล่น 'เกมรุก' ในการเจรจากับประเทศคู่ค้า ทั้งนี้โดยอาศัยมาตรการต่างๆตามที่ปรากฏใน Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 เป็นเครื่องมือในการข่มขู่ประเทศคู่ค้า เมื่อรุกจนประเทศคู่ค้ายอมปฏิบัติตามในประเด็นหนึ่งประเด็นใดแล้ว USTR ก็จะไปเปลี่ยนประเด็นข้อเรียกร้องต่อไป จนดูเหมือนหนึ่งเป็นการเรียกร้องชนิดไม่รู้จักหยุดหย่อน บรรดาประเทศที่ USTR ถือว่ามีการค้าอันไม่ธรรมกับสหรัฐอเมริกาแล้วแต่มีประสบการณ์ร่วมกันในเรื่องนี้ ประเทศเหล่านี้ต่างมีปฏิกิริยาสนองตอบต่อ USTR ในแนวทางที่ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ การถ่วงเวลาหรือการซื้อเวลา (delaying tactic) โดยยอมผ่อนปรนตามข้อเรียกร้องของ USTR เพียงบางเรื่อง เพื่อเลื่อนการเจรจาในประเด็นอื่นๆออกไป USTR เมื่อสมประสงค์ในการเจรจาเพียงบางประเด็น ก็อาจยอมผ่อนปรนการเจรจาในประเด็นอื่นๆ เพราะสหรัฐอเมริกาไม่อยู่ในฐานะที่จะประกาศสงครามการค้ากับประเทศต่างๆทั่วโลกพร้อมกัน

ข้อสรุปจากบทวิเคราะห์ข้างต้นก็คือ สงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกา กับ สาธารณรัฐประชาชนจีนจะไม่เกิดขึ้น เพราะประเทศทั้งสองจะเป็นผู้พ่ายแพ้ หากสงครามการค้า เกิดขึ้น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในสาธารณรัฐประชาชนจีนในอนาคตมีมูลค่า เกินกว่าข้อพิพาทการค้าในปัจจุบันมากนัก และถึงรัฐบาลอเมริกันจะเก็บอากรขาเข้าเพื่อลงโทษ สินค้าจากสาธารณรัฐประชาชนจีนตามคำประกาศเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2538 ก็ไม่ช่วยให้ฐานะ ดุลการค้าของสหรัฐอเมริการะเตื้องขึ้นที่มากนัก ข้างฝ่ายสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ต้องสูญเสีย ประโยชน์จากการตัดสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกา เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ อันจะได้จากการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจเสรีอาเซียนแปซิฟิก ซึ่งโอกาสการจัดตั้งพลอยลดน้อยลงด้วย เหตุุดังนี้เอง จึงมีเหตุผลน่าเชื่อว่า ทั้งสองฝ่ายจะโอนอ่อนเข้าหากัน และสงครามการค้า ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับสาธารณรัฐประชาชนจีนจะยังไม่เกิดขึ้น หากผู้นำประเทศทั้งสอง มีสติสัมปชัญญะโดยสมบูรณ์