

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 26 พฤษภาคม 2538

สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น กักรถยนต์(1)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

สำนักงานผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (USTR) โดยนายมิกกี แคนเตอร์ (Mickey Kantor) ประกาศเล่นงานญี่ปุ่นเมื่อวันอังคารที่ 16 พฤษภาคม 2538 ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 301 แห่ง U.S. Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 ภายหลังจากที่การเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งสองซึ่งกินเวลา 20 เดือนเศษล้มเหลวลง

ด้วยเหตุที่สหรัฐอเมริกามีปัญหาการขาดดุลการค้าเรื้อรังและรุนแรง และขาดดุลกับญี่ปุ่นมากที่สุด สหรัฐฯจึงพยายามกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสำหรับสินค้าอเมริกัน ในปี 2537 สหรัฐฯขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นถึง 66,000 ล้านดอลลาร์ ในขณะที่สหรัฐนำเข้ารถยนต์จากญี่ปุ่นถึง 37,000 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 56 ของส่วนขาดดุลการค้า การเปิดตลาดรถยนต์และอะไหล่รถยนต์จึงเป็นเป้าหมายสำคัญในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง ยุทธวิธีการเจรจาการค้าของสหรัฐฯได้เปลี่ยนแปลงจากการทำข้อตกลงเกี่ยวกับหลักการโดยทั่วไป มาเป็นการกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดเฉพาะประเภท หรือที่เรียกกันบนโต๊ะเจรจาว่า Market-oriented, Sector-specific Negotiation เรียกว่า MOSS

ในการเยือนญี่ปุ่นในเดือนมกราคม 2535 ประธานาธิบดีบิล คลินตัน กัดดันให้ญี่ปุ่นซื้อรถยนต์และอะไหล่รถยนต์เพิ่มขึ้น แรงกดดันนี้ทำให้บริษัทผู้ผลิตรถยนต์ญี่ปุ่นประกาศเป้าหมายการนำเข้ารถยนต์อเมริกันสำหรับปีงบประมาณ 2537 ผู้ผลิตรถยนต์ญี่ปุ่นแต่ละรายเลือกที่จะนำเข้ารถยนต์อเมริกันจากหุ้นส่วนเชิงยุทธศาสตร์ของตน โดย Toyota ประกาศนำเข้ารถ GM 5,000 คัน Mazda ประกาศนำเข้ารถ Ford 4,500 คัน Nissan ประกาศนำเข้ารถ Ford 3,000 คัน Mitsubishi ประกาศนำเข้ารถ Chrysler 2,000 คัน และ Honda ประกาศนำเข้ารถ Chrysler 1,200 คัน

ในขณะเดียวกันนั้น บริษัทผู้ผลิตรถยนต์ญี่ปุ่นยอมเขยิบเป้าหมายการนำเข้าอะไหล่รถยนต์อเมริกัน ในปีงบประมาณ 2533 ญี่ปุ่นนำเข้าอะไหล่รถยนต์จากสหรัฐฯ 9,100 ล้านดอลลาร์ เดิมกำหนดเป้าหมายว่าจะนำเข้า 16,000 ล้านดอลลาร์ ในปีงบประมาณ 2537 การเดินทางเยือนญี่ปุ่นของประธานาธิบดีบิล คลินตัน ทำให้เป้าหมายการนำเข้าอะไหล่รถยนต์อเมริกันเขยิบเป็น 19,000 ล้านดอลลาร์

สหรัฐฯ เรียกร้องการกำหนดเป้าหมายการนำเข้ารถยนต์และอะไหล่รถยนต์อเมริกัน
นี้ว่า 'การขยายการนำเข้าโดยสมัครใจ' (Voluntary Import Expansions = VIEs) ยุทธวิธี
บังคับให้ญี่ปุ่นขยายการนำเข้า 'โดยสมัครใจ' เริ่มต้นครั้งแรกในข้อตกลงการค้าเซมิคอนดักเตอร์
(Semiconductor Trade Agreement = STA) ในปี 2529 และปรากฏต่อมาในข้อตกลงการค้า
รถยนต์และอะไหล่รถยนต์ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ญี่ปุ่นมิได้ 'สมัครใจ' เพิ่มการนำเข้า หากมิใช่
เป็นเพราะอำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าของสหรัฐฯแล้ว ญี่ปุ่นคงไม่
'สมัครใจ' เพิ่มการนำเข้า

ด้วยเหตุที่บริษัทรถยนต์ญี่ปุ่นถูกบีบให้เพิ่มการนำเข้านี้เอง บริษัทเหล่านี้จึงมิได้
นำพาที่จะเพิ่มการนำเข้าอย่างจริงจัง หากแต่ปล่อยให้พ่อค้ารถยนต์ในเครือข่ายตัดสินใจและ
ดำเนินการกันเอง ในกรณีของ General Motors GM อาศัยบริษัท Yanase เป็นผู้นำเข้าญี่ปุ่น
การที่ Toyota เพิ่มเป้าการนำเข้ารถ GM กลับสร้างความไม่สบายใจแก่ GM เสียอีก เพราะเกรงว่า
จะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของ Yanase ในประการสำคัญ บรรดายักษ์ใหญ่ในอุตสาหกรรม
รถยนต์อเมริกัน ไม่ว่าจะเป็น GM Ford และ Chrysler ต่างไม่สนใจที่จะจัดตั้งเครือข่ายการ
จำหน่ายรถยนต์ในญี่ปุ่น ความไม่กระตือรือร้นดังกล่าวนี้ทำให้นักเศรษฐศาสตร์บางคนมีความ
เห็นว่า บริษัทรถยนต์อเมริกันมิได้สนใจเจาะตลาดญี่ปุ่นอย่างจริงจัง แต่ที่ร้องแรกแหกกระเชอว่า
ญี่ปุ่นดำเนินการค้าอย่างไม่เป็นธรรม ก็เพียงเพื่อหวังการปกป้องจากรัฐบาลอเมริกันเท่านั้น

สำหรับการซื้ออะไหล่รถยนต์อเมริกันนั้น ประมาณร้อยละ 80 เป็นการซื้อโดย
โรงงานรถยนต์ญี่ปุ่นในสหรัฐอเมริกา เพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่เป็นการนำเข้าไปประกอบรถยนต์
ในญี่ปุ่น ดังนั้น การบังคับให้ญี่ปุ่นเพิ่มการนำเข้าอะไหล่รถยนต์ 'โดยสมัครใจ' แท้ที่จริงแล้วเป็น
นโยบายการบังคับให้โรงงานรถยนต์ญี่ปุ่นในสหรัฐอเมริกาใช้อะไหล่อเมริกัน (local content
policy) ในรูปแบบแฝง

ด้วยเหตุที่บริษัทรถยนต์อเมริกันมีประสิทธิภาพการผลิตสู้บริษัทญี่ปุ่นมิได้ ผล
การศึกษาของ International Motor Vehicle Program (IMVP) ณ สถาบัน MIT ยืนยันความข้อนี้
ผลการศึกษาเมื่อต้นปี 2538 ของ Harbour and Associates Inc. ซึ่งจับเรื่องประสิทธิภาพการ
ผลิตของโรงงานรถยนต์มากกว่า 15 ปี ยังคงยืนยันข้อสรุปเดิม (*Asian Wall Street Journal*, May
18, 1995) ดังนั้น ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาจึงมิได้กดดันญี่ปุ่นให้เพิ่มการนำเข้ารถยนต์
อเมริกัน หากแต่เบนเป้าหมายไปสู่อะไหล่รถยนต์แทน เพราะทราบแก่ใจดีว่า การกดดันให้ญี่ปุ่น
เพิ่มการนำเข้ารถยนต์อเมริกันเป็นเรื่องที่ยากจะหาเหตุผลมาอธิบายได้ ในเมื่อญี่ปุ่นมีความได้
เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตรถยนต์เหนือกว่าสหรัฐอเมริกา
สหรัฐฯไม่เพียงแต่เป็นรองญี่ปุ่นเท่านั้น หากยังเป็นรองยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยอรมนี

อีกด้วย ในบรรดารถยนต์ที่นำเข้าญี่ปุ่น ญี่ปุ่นนำเข้าจากเยอรมนีมากกว่าประเทศอื่นใด แม้แต่รถยนต์อเมริกันที่นำเข้าญี่ปุ่น ส่วนใหญ่เป็นรถที่ผลิตโดยโรงงานญี่ปุ่นในสหรัฐฯ

ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาพยายามกดดันให้ญี่ปุ่นกำหนดแผนการซื้ออะไหล่อเมริกัน 'โดยสมัครใจ' แต่ญี่ปุ่นไม่ยอมโอนอ่อนผ่อนตาม เพราะถือว่า การซื้ออะไหล่เป็นการตัดสินใจของบริษัทเอกชน รัฐบาลญี่ปุ่นไม่สามารถให้หลักประกันว่า บริษัทรถยนต์ญี่ปุ่นจะซื้ออะไหล่อเมริกัน มากน้อยเพียงใด การกำหนดแผนการซื้ออะไหล่จึงขัดต่อหลักการพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม เพราะเข้าข่าย 'การค้าที่ถูกจัดการ' (managed trade) มิใช่การค้าเสรี แต่ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกากล่าวหาว่า ระบบเครือข่ายของบริษัทรถยนต์ญี่ปุ่นที่เรียกว่า 'เคเรตซี' (keiretsu) ทำให้รถยนต์อเมริกันไม่สามารถแทรกสู่ตลาดญี่ปุ่นได้ ในขณะที่สหรัฐฯ เปิดตลาดให้สินค้าญี่ปุ่นเข้าไปแข่งขันโดยเสรี แต่ญี่ปุ่นกลับมีจารีตและสถาบันอันทำให้ตลาดญี่ปุ่นปิดสำหรับสินค้าต่างประเทศ

การเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่น ซึ่งยืดเยื้อมา 20 เดือนเศษ ต้องล้มเหลว ด้วยสาเหตุอย่างน้อย 2 ประการ ในด้านหนึ่งเป็นปัญหาศรัทธาไม่กินกัน ทั้งนายมิกกี แคนเตอร์ ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา และนายริยวตาโร ฮาชิโมโตะ (Ryutaro Hashimoto) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) แห่งประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นคู่เจรจาต่างเป็นคนประเภท 'ยอมหัก 'ไม่ยอมงอ' อีกทั้งมีความเชื่อมั่นตนเองสูงยิ่ง ในอีกด้านหนึ่ง ทั้งรัฐบาลอเมริกันและรัฐบาลญี่ปุ่นต่างชูประเด็นการเจรจาการค้าเพื่อหวังผลทางการเมืองภายในประเทศ

สำหรับรัฐบาลคลินตัน การที่พรรคเดโมแครตพ่ายแพ้การเลือกตั้งวุฒิสมาชิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ว่าการมลรัฐต่างๆ ในเดือนพฤศจิกายน 2537 อย่างชนิดที่เรียกว่าถล่มทลาย ทำให้ต้องสูญเสียฐานที่มั่นทางการเมืองภายในประเทศ จนถึงขั้นไม่สามารถกำกับการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาได้ ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลคลินตันจึงหันมาชูประเด็นการเจรจาการค้า การประกาศตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับอิหร่านก็ดี และการแสดงท่าทีชิงชังในการเจรจาการค้ากับสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ดี นับเป็นอุทาหรณ์ของความซ่อนี้

เมื่อประธานาธิบดีคลินตันประกาศที่จะรณรงค์เพื่ออยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดีต่อไปอีกหนึ่งสมัยในการเลือกตั้งปี 2539 ประธานาธิบดีคลินตันจำเป็นต้องดำเนินการขยายฐานทางการเมืองภายในประเทศ การประกาศเล่นงานญี่ปุ่นในประเด็นเกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์ จะทำให้คลินตันมีฐานเสียงในมลรัฐมิชิแกน มลรัฐมิสซูรี และมลรัฐโอไฮโอ ซึ่งเป็นฐานการผลิตรถยนต์ที่สำคัญ

รัฐบาลญี่ปุ่นจำเป็นต้องใช้ประเด็นการเจรจาการค้าเพื่อหวังผลทางการเมืองภายในประเทศเช่นเดียวกัน เพราะที่ผ่านมา ญี่ปุ่นตกเป็น 'ลูกไล่' ของสหรัฐอเมริกาโดยตลอด

โดยที่ยังไม่มีที่ท่าว่า รัฐบาลอเมริกันจะรู้จักพอ เพราะเมื่อรัฐบาลอเมริกันกดดันเรื่องหนึ่งเรื่องใดจนได้ผลแล้ว ก็หันไปกดดันเรื่องอื่นต่อไป ผู้นำญี่ปุ่นบางคนรู้สึกได้ว่า สหรัฐฯปฏิบัติต่อญี่ปุ่นประดุจหนึ่งนายปฏิบัติต่อทาส สำหรับนายฮาชิโมโตะ ผู้นำญี่ปุ่นในการเจรจาการค้าครั้งนี้ยังมีเป้าหมายที่ซ่อนเร้นอีกด้วย ในฐานะผู้นำคนหนึ่งของพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party) นายฮาชิโมโตะมีหน้าที่ในการฟื้นฟูพรรค LDP ซึ่งตกต่ำนับแต่การเลือกตั้งปี 2536 เป็นต้นมา หากนายฮาชิโมโตะยอมผ่อนตามแรงกดดันของนายแคนเตอร์ พรรค LDP จะต้องยิ่งตกต่ำลงไปอีก เพราะต้องสูญเสียคะแนนนิยมทั้งในหมู่นายทุนอุตสาหกรรมและในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ เมื่อรัฐบาลคลินตันประกาศเล่นงานอุตสาหกรรมรถยนต์ญี่ปุ่น ผู้นำทั้งพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันต่างเปล่งเสียงไชโย และนายทุนอุตสาหกรรมรถยนต์อเมริกันต่างป้อนคำสรรเสริญรัฐบาลคลินตัน ในทำนองเดียวกัน เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินยุทธวิธี 'ยอมหัก ไม่ยอมงอ' เสียงสรรเสริญจากผู้นำญี่ปุ่นก็ดังขรม ความรู้สึกชาตินิยมกำลังขึ้นสูงในประเทศทั้งสอง ฝ่ายหนึ่งต้องการสิ่งชดเชย 'ความไม่เป็นธรรมทางการค้า' ตามนิยามของตนเอง ด้วยการใช้แรงกดดันทางการเมืองระหว่างประเทศรุกไล่ประเทศคู่ค้า อีกฝ่ายหนึ่งต้องการสลัดออกจากแอกแห่งการเป็นลูกไล่ เพื่อชี้ให้เห็นว่า การตั้งตัวเป็นโจทก์และผู้พิพากษาพร้อมๆกัน เป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรม

ในท่ามกลางสงครามการค้าที่กำลังอุบัติขึ้นในอนาคตอันใกล้ ผู้คนทั้งในญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกากำลังเปล่งเสียงไชโยเพื่อให้กำลังใจในการชนฆ่าซึ่งกันและกัน