

Executive Summary

โครงการศึกษาเบื้องต้นเพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัย

“การเจรจาการค้ากับการเปิดตลาดของญี่ปุ่น : นโยบายสำหรับประเทศไทย”

จากการค้นคว้าข้อมูลและสัมภาษณ์เบื้องต้น สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ประเทศสำคัญที่มีการเจรจาการค้ากับญี่ปุ่น แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ ประเทศคู่พิพาท (สหรัฐและจีน) ซึ่งจะเจรจาเพื่อแก้ไขข้อพิพาท และประเทศผู้ร่วมมือ (สิงคโปร์ เกาหลีใต้ เม็กซิโก ไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย) ที่มีการเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) เพื่อขยายการค้าและการลงทุนระหว่างกัน

2. สหรัฐเป็นประเทศที่เจรจากับญี่ปุ่นมากช่วงทศวรรษ 1980-90 เพื่อกดดันญี่ปุ่นให้เปิดตลาดในหลายๆ ภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยสหรัฐใช้วิธีประสานกับแรงกดดันภายในประเทศญี่ปุ่นเองเพื่อช่วยกันผลักดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดมากขึ้น (เช่น กรณีร้านค้าปลีก บริการโทรศัพท์มือถือ) โดยสหรัฐใช้ทั้งการข่มขู่และโน้มน้าวให้ภาคเอกชนญี่ปุ่นเห็นประโยชน์ร่วมกัน แต่ระยะหลัง สหรัฐกดดันญี่ปุ่นน้อยลง เนื่องจากสามารถเข้าตลาดญี่ปุ่นได้มากขึ้นโดยเฉพาะในภาคการเงิน และสหรัฐได้หันมากดดันจีนแทน

3. จีนเริ่มเจรจาทางการค้าเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งกับญี่ปุ่นมากขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 21 โดยมักเป็นการเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นของจีน กล่าวได้ว่า จีนเป็นคู่พิพาททางการค้าที่สำคัญสำหรับทั้งญี่ปุ่นและสหรัฐ

4. กรณีสิงคโปร์และเกาหลีใต้ เป็นการเจรจา FTA แต่ยังคงขาดนโยบายที่จะนำมาศึกษาเพิ่มเติมในขั้นนี้ เนื่องจากการเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับสิงคโปร์ค่อนข้างราบรื่นไม่มีปัญหา เพราะสิงคโปร์เป็นประเทศเมืองท่าเสรีอยู่แล้วและแทบไม่มีสินค้าใดเป็นปัญหาต่อญี่ปุ่น ในขณะที่การเจรจากับเกาหลีใต้ คืบหน้าไปช้ามาก เพราะเกาหลีใต้ไม่เต็มใจเปิดภาคอุตสาหกรรมที่ยังไม่สามารถแข่งกับญี่ปุ่นได้ ในขณะที่ญี่ปุ่นก็ลังเลที่จะเปิดตลาดสินค้าเกษตร นอกจากนี้ ยังมีปัญหาทางการทูตในประเด็นการแย่งสิทธิเหนือหมู่เกาะในทะเลญี่ปุ่น และกรณีตำรวจประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่น ทั้งสองจึงให้ความสำคัญกับการเจรจากับประเทศอื่นมากกว่า

5. กรณีเม็กซิโกเป็นการเจรจา FTA ที่ญี่ปุ่นต้องเร่งจัดทำข้อตกลงเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของบริษัทญี่ปุ่นจำนวนมากที่ไปลงทุนทำการผลิตในเม็กซิโกเพื่อส่งออกไปขายยังตลาดสหรัฐ โดยเฉพาะเมื่อเม็กซิโกบรรลุข้อตกลง FTA กับ EU ทำให้บริษัทญี่ปุ่นเสียเปรียบเป็นอย่างยิ่ง จึงกล่าวกันว่า เป็น

defensive FTA ปัญหาใหญ่ในการเจรจา ก็คือ การลดภาษีศุลกากรสินค้าเกษตร คือ เนื้อหมูและส้มใน ส่วนของญี่ปุ่น และการเปิดตลาดเหล็กและยานยนต์ในส่วนของเม็กซิโก

6. กรณีไทย ฟิฟิลปินส์และมาเลเซีย เป็นการเจรจา FTA ในกรอบ Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership แต่ละประเทศมีประเด็นปัญหาหลักใกล้เคียงกัน คือ สินค้า เกษตร แรงงานและยานยนต์ โดยมีน้ำหนักต่างกันเล็กน้อย กล่าวคือ กรณีฟิลิปปินส์เน้นเรื่องแรงงาน กรณีมาเลเซียเรื่องยานยนต์และการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ (ซึ่งเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับนโยบายภูมิบุตร) กรณีของไทยคือเรื่องสินค้าเกษตร เหล็กและยานยนต์ คำถามที่น่าสนใจก็คือ เหตุใดจึงสามารถบรรลุ ข้อตกลงกับฟิลิปปินส์ได้ก่อนมาเลเซียและไทย

7. ในขั้นต่อไป ควรมีการศึกษาเจาะลึกในเชิงเปรียบเทียบระหว่างการเจรจาการค้าของญี่ปุ่น กับ 4 ประเทศ คือ เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ มาเลเซียและไทย เนื่องจากมีประเด็นปัญหาที่ใกล้เคียงกัน โดย เน้นวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ (strategy) ในการเจรจา ตลอดจนการเมืองภายในของแต่ละประเทศที่มีผล ต่อการเจรจา ทั้งนี้ เท่าที่ผ่านมา เป็นการเก็บข้อมูลจากฝ่ายญี่ปุ่นและฝ่ายไทยเป็นหลัก จึงควรมีการ ตรวจสอบไขว้ (cross check) กับฝ่ายเม็กซิโก ฟิลิปปินส์ และมาเลเซียด้วย

นอกจากกรอบของโจทย์วิจัยที่มีความชัดเจนขึ้นดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้พบข้อมูลที่น่าสนใจ และน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการเจรจากับญี่ปุ่นของไทย ดังต่อไปนี้

- 1) เมื่อเทียบกับการเจรจา FTA กับประเทศอื่น ไม่ว่าจะเป็นสิงคโปร์ เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ หรือ มาเลเซีย การเจรจากับไทยมีความสำคัญต่อญี่ปุ่นมากที่สุด ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ใน ด้านปริมาณการค้าและการลงทุนของญี่ปุ่นในไทยที่มีอยู่สูง อัตราภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ย ของไทยสูงกว่าประเทศอื่น ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับสินค้าเกษตร
- 2) กลุ่มลوبيบีด้านการเกษตรของญี่ปุ่น (JA) มีท่าทีอ่อนลงอย่างมากในการเปิดตลาดสินค้า เกษตร สาเหตุสำคัญเป็นเพราะเงิน direct payment จากรัฐบาลที่จะให้แก่เกษตรกร เป็นการชดเชยกำแพงภาษีที่ไม่อาจรักษาไว้ได้ ตามเงื่อนไขของ WTO และ FTA ที่ กำลังจะทำข้อตกลงกับหลายประเทศ ทั้งนี้ JA ต้องการให้จ่ายเงินดังกล่าวให้แก่เกษตรกร อย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่กระทรวงเกษตรฯ ญี่ปุ่นต้องการจ่ายตามขนาดฟาร์มและผล ประกอบการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเกษตรของญี่ปุ่น
- 3) เม็กซิโกอ้างเหตุผลการเมืองภายในของตน เพื่อต่อรองกับญี่ปุ่น และได้ข้อตกลงที่ค่อนข้าง เป็นประโยชน์ นอกจากนี้ บทเรียนจากกรณีเม็กซิโก คือ เมื่อการเจรจาลุ่ลงไปในทุก sector เหลือเพียงภาคเกษตรอย่างเดียว ทำให้กระทรวงเกษตรฯ ของญี่ปุ่นต้องยอม

ประนีประนอมกับเม็กซิโก มิฉะนั้น จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ภายในประเทศอย่างหนักกว่าเป็น
ตัวถ่วงแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น หากเหลือจุดที่เป็นปัญหาในหลาย sector ก็จะติดขัดอยู่ต่อ
ไป เพราะแรงกดดันภายในประเทศญี่ปุ่นจะกระจายไปในหลายกระทรวง ไม่กระจุกตัว

- 4) ญี่ปุ่นจะมองล่วงหน้าไปถึง FTA กับจีนในกรอบของ East Asia Community ซึ่งเป็น
สาเหตุส่วนหนึ่งที่ญี่ปุ่นลังเลที่จะเปิดสินค้าเกษตรและแรงงานจำนวนมากแก่ฟิลิปปินส์
และไทย เพราะเกรงว่า จีนจะยิ่งขอมากกว่านั้น (ตามสัดส่วนประชากร) ในขณะเดียวกัน
ญี่ปุ่นต้องการทำ FTA เกี่ยวกับเงื่อนไขการลงทุนที่เข้มงวด เพื่อใช้อ้างในกรณีทำข้อตกลง
กับจีน ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

สารบัญ

หน้า

1. รายละเอียดโครงการ

1.1 หลักการและเหตุผล.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาเบื้องต้น.....	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา.....	3
1.4 วิธีการศึกษา.....	3
1.5 กรอบการวิเคราะห์.....	3
1.6 ระยะเวลาและแผนการศึกษา.....	4
1.7 ผลผลิตจากการศึกษา.....	4

2. ผลการศึกษา

3.1 การเจรจาการค้าเพื่อแก้ไขข้อพิพาทของญี่ปุ่น.....	5
1) การเจรจาญี่ปุ่น-สหรัฐ.....	5
2) การเจรจาญี่ปุ่น-จีน.....	12
3.2 ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของญี่ปุ่น.....	15
3.3 การเมืองภายในเกี่ยวกับ FTA ของญี่ปุ่น.....	17
1) ภาคการเมือง.....	18
2) ภาคราชการ.....	19
3) ภาคธุรกิจ.....	20
4) ภาคประชาชน.....	21
3.4 การเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรีในระยะแรก	22
1) การเจรจาญี่ปุ่น-เกาหลีใต้.....	22
2) การเจรจาญี่ปุ่น-สิงคโปร์.....	24
3) การเจรจาญี่ปุ่น-เม็กซิโก.....	26
3.5 การเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับชาติอาเซียน.....	30
1) การเจรจาญี่ปุ่น-ไทย.....	31
2) การเจรจาญี่ปุ่น-ฟิลิปปินส์.....	37
3) การเจรจาญี่ปุ่น-มาเลเซีย.....	40
3.6 สรุป.....	43
3.7 ประเด็นที่จะศึกษาต่อไป.....	46

เอกสารอ้างอิง	49
---------------------	----

ภาคผนวก

1) EPA Schedule.....	55
2) Advantages of the Japan-ASEAN Economic Partnership Agreement.....	56
3) Agreement between Japan and the Republic of Singapore for a New Age of Economic Partnership.....	57
4) Agreement between Japan and the United Mexican States for the Strengthening of the Economic Partnership.....	60
5) Joint Press Statement: A Japan-Philippines Economic Partnership Agreement.....	65
6) Joint Announcement of the Japanese and the Thai Prime Ministers on the Initiation of Negotiations for Establishing the Japan-Thailand Economic Partnership Agreement.....	67
7) Joint Announcement of the Japanese and the Malaysian Prime Ministers on the Initiation of Negotiations for Establishing the Japan-Malaysia Economic Partnership Agreement.....	68
8) Japan-Korea Joint Study Group Report.....	69
9) Urgent Proposal for Strengthening Economic Partnership Agreements.....	71
10) The 19 th Japan-Thailand Joint Trade and Economic Committee Meeting Joint Statement.....	75

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 กรอบการเจรจาการค้าสหรัฐ-ญี่ปุ่น.....	7
ตารางที่ 2 แสดงอัตราภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ย.....	30
ตารางที่ 3 ประมาณการเพิ่มขึ้นของ GDP และการส่งออกของญี่ปุ่นและประเทศคู่เจรจา กรณีมี FTA (2002-2003).....	31
ตารางที่ 4 แผนภูมิผู้เกี่ยวข้องในการเจรจา JTEPA ฝ่ายญี่ปุ่น.....	34

บทคัดย่อ

เมื่อวิเคราะห์การเจรจาการค้าของญี่ปุ่นด้วยมุมมองจากทฤษฎีเกม 2 ระดับ ที่ระบุถึงความสำคัญของแรงกดดันจากภายนอกประเทศกับแรงกดดันจากภายในประเทศในการบรรลุข้อตกลงระหว่างประเทศ สามารถสรุปในขั้นต้นได้ดังนี้ สหรัฐใช้วิธีประสานกับแรงกดดันภายในประเทศญี่ปุ่นเอง เพื่อช่วยกันผลักดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดมากขึ้น (เช่น กรณีร้านค้าปลีก บริการโทรศัพท์มือถือ) โดยสหรัฐใช้ทั้งการข่มขู่และโน้มน้าวให้ภาคเอกชนญี่ปุ่นเห็นประโยชน์ร่วมกัน ในขณะที่จีนใช้การกดดันผ่านทางภาคธุรกิจของญี่ปุ่นเช่นกัน แต่เป็นในลักษณะข่มขู่เป็นส่วนใหญ่

ในกรณีการเจรจา FTA กับชาติอาเซียน (ไทย พิลิปปินส์ มาเลเซีย) ปรากฏว่า ฝ่ายญี่ปุ่นเป็นฝ่ายที่เล่นเกม 2 ระดับ โดยกดดันภายในประเทศคู่เจรจาทั้งในระดับภาคการเมืองและภาคราชการ ภาคเอกชนญี่ปุ่นพร้อมที่จะขอเข้าพบผู้นำการเมืองของประเทศคู่เจรจา เพื่อกดดันและโน้มน้าวให้ยินยอมตามความต้องการของญี่ปุ่น ในขณะเดียวกัน ชาติอาเซียนไม่มีอิทธิพลและศักยภาพที่จะกดดันญี่ปุ่นเช่นนั้นได้

สำหรับการศึกษาในขั้นต่อไปควรเป็นการเปรียบเทียบเชิงลึกของการเจรจา FTA ระหว่างญี่ปุ่นกับเม็กซิโก กับไทย กับฟิลิปปินส์ และกับมาเลเซีย เนื่องจากมีประเด็นปัญหาร่วมกันอยู่ คือ สินค้าเกษตร แรงงาน และยานยนต์ อย่างไรก็ตาม จากการที่การเจรจากับชาติอาเซียนใกล้บรรลุข้อตกลง และมีแนวโน้มว่าญี่ปุ่นจะมีปฏิสัมพันธ์กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในลักษณะภูมิภาคมากขึ้น จึงควรเปลี่ยนแกนการวิจัยไปเป็น “นโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ซึ่งการเจรจา FTA ทวิภาคีก็เป็นส่วนหนึ่งด้วย

Abstract

To analyze Japan's trade negotiations and market openings, this study adopts the Two-Level Game theory which posits the importance of external pressure and internal pressure for concluding an international negotiation. Preliminary conclusions of this study are as follows. The United States was able to pry open some Japanese markets through pushing together with domestic actors in Japan (e.g. in the case of retail stores and mobile phones). Washington used both threat and persuasion to make Japanese domestic actors recognize mutual interest and accordingly move with the U.S. Meanwhile, in its trade negotiations with Japan, China tends to use threat through Japan's private sector, rather than persuasion.

In the case of the FTA negotiations with ASEAN countries (Thailand, the Philippines, Malaysia), it was Japan which played the Two-Level Game, through pressuring both politician leaders and bureaucrats in the counterpart countries to concede to Japan's demands. The ASEAN nations, meanwhile, lack power and capability to pressure Japan in that way.

The study in the next stage should compare Japan's FTA negotiations with Mexico, with Thailand, with the Philippines, and with Malaysia, since all share problematic issues, namely agricultural products, labor, and automobiles. However, as the FTA negotiations with the three ASEAN nations are drawing to an end and Japan is taking more regional approach in East Asia, the research topic should be reoriented to "Japan's Policy and Role in the East Asian Community." This topic is a broad umbrella that covers the bilateral FTA negotiations in East Asia as well.

รายงานการศึกษาเพื่อพัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัย

เรื่อง

การเจรจาการค้ากับการเปิดตลาดของญี่ปุ่น : นัยยะสำหรับประเทศไทย (Trade Negotiations and Market Opening in Japan: Implications for Thailand)

ผศ.ดร. กิตติ ประเสริฐสุข

- 1 -

รายละเอียดโครงการ

1.1 หลักการและเหตุผล

การเจรจาการค้าระหว่างประเทศของญี่ปุ่นเป็นปัจจัยสำคัญอันนำไปสู่การเปิดเสรีทางการค้าของญี่ปุ่นกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะการเจรจากับสหรัฐ ดังปรากฏในการเจรจาว่าด้วยการจัดซื้ออุปกรณ์โทรคมนาคม (ในปี 1978-1980) การเจรจาเพื่อเพิ่มและยกเลิกโควตานำเข้าเนื้อวัวและส้ม (ในปี 1978-1988) การเจรจา Market-Oriented Sectors Selective (MOSS) ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 การเจรจา Structural Impediment Initiatives ในช่วงรอยต่อทศวรรษที่ 1990 รวมถึงการเจรจา Framework Talks ในช่วงประธานาธิบดีคลินตันสมัยแรก และการเจรจา Deregulation Enhancement Initiatives ที่สืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน ผลลัพธ์จากการเจรจาเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลให้ญี่ปุ่นขยายการเปิดตลาดภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมได้พอสมควร นโยบายการเปิดตลาดปรากฏให้เห็นทั้งการใช้มาตรการการลดอุปสรรคด้านภาษีและอุปสรรคที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barriers หรือ NTB) ตลอดจนการผ่อนคลายกฎระเบียบ (deregulation) ที่เอื้อประโยชน์ต่อการขยายตัวของการเปิดเสรีทางการค้า

อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ครั้งหลังของทศวรรษ 1990 แรงกดดันจากสหรัฐต่อการเปิดเสรีทางการค้าที่มีต่อญี่ปุ่นได้ลดลงด้วยสาเหตุหลายประการ อาทิ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นเป็นระยะเวลายาวนานของญี่ปุ่น ในขณะที่เศรษฐกิจสหรัฐกลับฟื้นตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบการเปิดประเทศของจีน อันส่งผลให้จีนกลายเป็นตลาดทางการค้าที่สำคัญของโลก และการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าในเวที WTO ตามกระแสพลวัตของการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ทำให้ข้อพิพาททางการค้าของญี่ปุ่น (และสหรัฐ) ได้เปลี่ยนมาเป็นจีนแทน ดังเห็นได้จากกรณีที่ญี่ปุ่นใช้มาตรการ safeguard ด้วยการปรับขึ้นภาษีสินค้าเกษตรจากจีนบางชนิด เมื่อปี 2001 และจีนได้ตอบโต้ด้วยมาตรการเพิ่มภาษีนำเข้าสินค้าอิเล็กทรอนิกส์และยานยนต์จากญี่ปุ่น ผลจากความขัดแย้งทางการค้าทำให้ทั้งสองฝ่ายต้องเจรจาเพื่อแสวงหาข้อยุติต่อข้อขัดแย้งดังกล่าว นอกจากนี้ ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ญี่ปุ่นยังเข้าสู่การเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Area หรือ FTA) กับหลายประเทศ รวมถึงสิงคโปร์ เม็กซิโก เกาหลีใต้ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์

รวมทั้งประเทศไทย ปัจจุบันญี่ปุ่นจัดทำข้อตกลง FTA กับสิงคโปร์และเม็กซิโกแล้วเสร็จในปี 2002 และ 2004 ตามลำดับ การเจรจาเพื่อขยายการเปิดเสรีทางการค้าของญี่ปุ่นกับประเทศอื่นได้รับการคาดหวังจากหลายฝ่ายในญี่ปุ่นว่าจะเป็นแรงกระตุ้นที่ทำให้ญี่ปุ่นขยายการเปิดตลาดและเร่งปฏิรูปเศรษฐกิจของตน

ในฐานะที่ไทยกำลังก้าวเข้าสู่การขยายการเปิดเสรีทางการค้า จึงถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการทบทวนกระบวนการที่เกี่ยวกับประเทศที่ไทยต้องการบรรลุข้อตกลงทางการค้าเสรีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นคู่ค้าสำคัญ เช่น ญี่ปุ่น การศึกษาวิเคราะห์เพื่อเข้าใจถึงการแสดงบทบาททั้งในเรื่องของกระบวนการเจรจาของญี่ปุ่น การเร่งทบทวนบทเรียนจากการเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศอื่นๆ ในมิติต่างๆ ความเหมือนและความแตกต่างของการเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศเหล่านั้น ตลอดจนการศึกษาเพื่อหาคำตอบเกี่ยวกับกลไกสำคัญต่างๆ ที่ผลักดันให้บรรลุข้อตกลงในการเจรจากับญี่ปุ่น เช่น ทรัพยากร (resource) และยุทธศาสตร์ (strategy) สำคัญต่างๆ ในการเจรจา รวมไปถึงการศึกษาริบทภายในประเทศทั้งในด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของญี่ปุ่น บริบทระหว่างประเทศทั้งในส่วนขององค์การพหุภาคี เช่น WTO ตลอดจนการเมืองระหว่างประเทศ ประเด็นเหล่านี้จำเป็นต้องมีการขยายการสร้างองค์ความรู้มารองรับ ดังนั้นโครงการวิจัยเรื่องการเจรจาการค้ากับการเปิดตลาดของญี่ปุ่น : นโยบายสำหรับประเทศไทย จึงเกิดขึ้นเพื่อให้ไทยมีความพร้อมในการกำหนดทิศทางในการเจรจาที่เหมาะสมกับญี่ปุ่น อันจะนำมาซึ่งความสามารถอำรงรักษาผลประโยชน์สูงสุดของประเทศจากการเข้าสู่การเปิดตลาดตามนโยบายการค้าเสรีได้อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการและผลการเจรจาการค้าของญี่ปุ่นกับประเทศต่างๆ โดยมุ่งวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีความสำคัญต่อกระบวนการและผลการเจรจา
- 2) เพื่อศึกษาการเมืองภายในของญี่ปุ่นในประเด็นที่เกี่ยวกับการเจรจาทางการค้า ทั้งในส่วนองภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม
- 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะการเจรจากับสหรัฐ เม็กซิโก และประเทศในภูมิภาคเอเชีย
- 4) เพื่อศึกษานโยบายเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการศึกษาเบื้องต้น

ก่อนที่จะศึกษาในเชิงลึกเพื่อตอบโจทย์ตามวัตถุประสงค์การศึกษาที่กล่าวถึงข้างต้น จำเป็นต้องมีกระบวนการศึกษาเบื้องต้นเพื่อวางขอบเขตและกรอบการวิเคราะห์ในเชิงลึกให้ชัดเจน ทั้งนี้ เนื่อง

จากการเจรจาการค้ามีขอบเขตที่กว้างขวางทั้งในแง่คู่เจรจา และประเด็นที่เจรจาซึ่งครอบคลุมทั้งด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และบริการ โครงการศึกษาเบื้องต้นในครั้งนี้ จึงมีวัตถุประสงค์คือ

- 1) เพื่อติดตามความคืบหน้าเกี่ยวกับการเจรจาการค้าของญี่ปุ่น
- 2) เพื่อกำหนดประเด็นการเจรจาที่จะศึกษา ซึ่งรวมถึงชนิดสินค้าและบริการ โดยศึกษาข้อมูลเบื้องต้นจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในขั้นต้น
- 3) เพื่อสำรวจเอกสารและศึกษาข้อมูลทฤษฎีเบื้องต้น เพื่อนำไปสู่การกำหนดขอบเขตของการศึกษาและกรอบการวิเคราะห์ที่เหมาะสม เพื่อพัฒนาข้อเสนอการวิจัยฉบับสมบูรณ์

1.3 ขอบเขตการศึกษา

เน้นสำรวจและศึกษากระบวนการเจรจาการค้าหลักๆ ของญี่ปุ่น ผลการเจรจาเท่าที่ผ่านมา ตลอดจนบทบาททฤษฎีและกรอบในการวิเคราะห์ต่างๆ เพื่อให้สามารถระบุประเด็นที่จะศึกษาได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

1.4 วิธีการศึกษา

- 1) สำรวจเอกสาร หนังสือ และสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต
- 2) สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องทั้งญี่ปุ่นและไทย

1.5 กรอบการวิเคราะห์

ในการศึกษาเบื้องต้นนี้ จะใช้ทฤษฎี “เกม 2 ระดับ” (Two-Level Game) ของ Robert Putnam เป็นกรอบในการวิเคราะห์ อย่างไรก็ตาม จะมีการสำรวจทฤษฎีและกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้า และจะได้นำเสนอในส่วนของผลการศึกษาต่อไป

ทฤษฎีเกม 2 ระดับ กล่าวว่า การเจรจาระหว่างประเทศเปรียบเสมือนเกมที่ผู้เจรจาจะต้องเล่นในโต๊ะเจรจาทั้งสองระดับ คือ ระดับระหว่างประเทศ และระดับภายในประเทศของตน และต้องชนะหรือได้รับการยอมรับในทั้งสองระดับ จึงจะบรรลุข้อตกลงได้ ทั้งนี้เพราะผู้นำการเมืองจะต้องตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์และพลังภายในประเทศของตนที่เลือกตนเข้าเป็นรัฐบาล การเจรจาระหว่างประเทศจึงมีข้อจำกัดจากการเมืองภายในประเทศ ดังนั้น ผลของการเจรจาจะขึ้นอยู่กับการเมืองภายในประเทศเป็นหลัก

สาระสำคัญที่ทำให้ทฤษฎีเกม 2 ระดับมีความซับซ้อนกว่าทฤษฎีสมมติฐานนิยม (Realist theories) ดั้งเดิม คือ รัฐไม่ได้เป็นผู้เล่นเพียงหนึ่งเดียว (unitary actor) แต่มีกลุ่มในประเทศหลายกลุ่มที่มีพลังแตกต่างกันเข้าร่วมเป็นผู้เล่นด้วย นอกจากนั้น ผู้เล่นทุกฝ่าย (ทั้งผู้เจรจาระดับประเทศทั้งสองฝ่าย และกลุ่มภายในประเทศของทั้งสองชาติ) สามารถมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยอาจใช้สิทธิพลข่มขู่หรือนำแนวโน้ม

ผู้เล่นอื่นมายอมตามหรือสนับสนุนตนได้ เช่น รัฐบาลประเทศ A อาจข่มขู่หรือโน้มน้าวให้กลุ่มภายในประเทศ B ที่มีผลประโยชน์ร่วมกับตน มาร่วมกดดันรัฐบาลประเทศ B ให้ยินยอมตามความต้องการของรัฐบาลประเทศ A หรือในอีกกรณีหนึ่งกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศ A อาจไปกดดันรัฐบาลประเทศ B ให้โอนอ่อนตามที่ต้องการก็เป็นได้ ดังนั้น พลังระหว่างประเทศและพลังภายในประเทศจึงมีความเชื่อมโยงกัน

กล่าวโดยสรุป ประโยชน์ที่ได้จากมุมมองของทฤษฎีเกม 2 ระดับนี้ก็คือ การวิเคราะห์บทบาทของรัฐและบทบาทของกลุ่มพลังหรือกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ที่มีต่อกันทั้งในระดับในประเทศและระดับระหว่างประเทศ

1.6 ระยะเวลาและแผนการศึกษา

4 เดือน (10 กันยายน – 9 ธันวาคม พ.ศ. 2547)

แต่ต่อมาได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาออกไปอีก 3 เดือน จนถึง 9 เมษายน 2548 เนื่องจากเกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญในกระบวนการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีของญี่ปุ่น โดยเฉพาะการบรรลุข้อตกลงเบื้องต้นกับฟิลิปปินส์ในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายน 2547

กันยายน – ตุลาคม 2547	สำรวจเอกสาร
พฤศจิกายน – ธันวาคม 2547	เก็บข้อมูลปฐมภูมิ ทุติยภูมิ และสัมภาษณ์ที่ประเทศญี่ปุ่น
มกราคม – กุมภาพันธ์ 2548	เก็บข้อมูลปฐมภูมิ ทุติยภูมิที่ประเทศไทย
มีนาคม – 9 เมษายน 2548	จัดทำรายงานการศึกษา และส่งรายงาน
พฤษภาคม 2548	นำเสนอผลการศึกษา (เพื่อความเหมาะสม การนำเสนอผลจะเป็นส่วนหนึ่งในการสัมมนาของโครงการ Japan Watch ที่จัดขึ้น)

1.7 ผลผลิตจากการศึกษา

- 1) นำเสนอประเด็นที่พบในการประชุมสัมมนา
 - นำเสนอรายงานผลเบื้องต้นในการสัมมนาของสกว. (กุมภาพันธ์ 2548)
 - นำเสนอรายงานผลการศึกษา (พฤษภาคม 2548)
- 2) รายงานข้อเสนอการวิจัยฉบับสมบูรณ์

ผลการศึกษา

จากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้น พบว่า การเจรจาการค้าของญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ การเจรจาการค้าเพื่อแก้ไขข้อพิพาทซึ่งส่วนใหญ่มีกับสหรัฐ และการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเขตการค้าเสรี ทั้งนี้มีจุดเปลี่ยนอันสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นหันมาเน้นการเจรจาในแบบที่สอง ดังจะได้อธิบายต่อไป แม้วัตถุประสงค์ของการเจรจา 2 แบบนี้จะแตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีการเจรจากับสหรัฐและจีน จะเป็นไปเพื่อแก้ไขข้อพิพาททางการค้า ในขณะที่การเจรจา FTA กับสิงคโปร์ เม็กซิโก ไทย ฟิลิปปินส์และมาเลเซียมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการค้าระหว่างกัน แต่การเจรจาทั้ง 2 แบบนี้มีลัทธิมีเป้าหมายเหมือนกัน คือ ให้ญี่ปุ่นเปิดตลาด

ผลการศึกษานี้จะแยกออกเป็น 6 ส่วน คือ การเจรจาการค้าเพื่อแก้ไขข้อพิพาทของญี่ปุ่น ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของญี่ปุ่น การเมืองภายในญี่ปุ่นเกี่ยวกับ FTA การเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรี (แยกรายประเทศ) บทสรุป และประเด็นที่จะทำการศึกษาต่อไป

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ การเจรจาการค้าในที่นี้จะครอบคลุมเฉพาะการเจรจาที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีแบบทวิภาคีเท่านั้น ในส่วนของเวทีพหุภาคี เช่น GATT/WTO หรือ APEC นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแยกวิเคราะห์ต่างหาก เนื่องจากจำนวนฝ่ายเจรจา พลวัต และวิธีการเจรจาจะแตกต่างจากเวทีพหุภาคี อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ถือว่าเวทีพหุภาคีเหล่านั้นเป็นบริบทที่มีความสำคัญต่อการเจรจาในระดับพหุภาคี

2.1 การเจรจาการค้าเพื่อแก้ไขข้อพิพาทของญี่ปุ่น

ประเทศคู่เจรจาการค้าที่สำคัญของญี่ปุ่น คือ สหรัฐ โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ 1980 จนถึงกลางทศวรรษที่ 1990 การเจรจาเริ่มโดยฝ่ายสหรัฐเพื่อแก้ไขข้อพิพาททางการค้าและเพื่อกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาด ต่อมา ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1990 เมื่อเศรษฐกิจสหรัฐเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นตกต่ำยาวนาน และจีนก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ จีนจึงกลายเป็นคู่เจรจาข้อพิพาทการค้าที่สำคัญของญี่ปุ่น ในขณะที่สหรัฐและญี่ปุ่นหันมาร่วมมือกันมากขึ้น

การเจรจาญี่ปุ่น-สหรัฐ

ผลจากการเจรจาทางการค้ากับสหรัฐที่มีขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษ 1970 จนถึงกลางทศวรรษ 1990 ส่งผลให้มีการเปิดตลาดการค้าของญี่ปุ่นมากขึ้น การศึกษาการเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐ จึงถือเป็นบทเรียนหรือแหล่งอ้างอิงที่ดีในการวิเคราะห์การเจรจาการค้าที่มีผลให้ญี่ปุ่นเปิดตลาด เพื่อการนี้ จะต้องเข้าใจภาพรวมการเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐเสียก่อน

ภาพรวมการเจรจาญี่ปุ่น-สหรัฐ

สหรัฐและญี่ปุ่นเริ่มมีข้อพิพาททางการค้าที่กลายเป็นประเด็นใหญ่ระหว่างสองประเทศตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1970 คือ ข้อขัดแย้งเรื่องสิ่งทอในปี 1971 หลังจากนั้น สหรัฐเริ่มมีท่าทีแข็งกร้าวขึ้นโดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ 1980 ต่อเนื่องถึงต้นทศวรรษ 1990 เนื่องจากสหรัฐประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและมีภาวะการขาดดุลการค้าต่อญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่องเป็นจำนวนมหาศาล จนทำให้เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อบริษัทและแรงงานอเมริกัน สหรัฐเชื่อว่าสาเหตุที่ญี่ปุ่นได้เปรียบทางการแข่งขันเนื่องมาจากการปกป้องทางการค้าและการทำการค้าแบบไม่เป็นธรรม (unfair trade practice) เช่น บริษัทญี่ปุ่นมักจัดซื้อชิ้นส่วนจากซัพพลายเออร์ญี่ปุ่นเท่านั้น สหรัฐจึงทำการเจรจาเพื่อให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นในการเจรจามักถูกผลักดันโดยกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลต่อการเมืองภายในของสหรัฐ เช่น กลุ่มเกษตรกรในประเด็นเรื่องการเปิดตลาดเนื้อวัว ส้ม และข้าว และกลุ่มอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่มีผลประโยชน์อย่างเฉพาะเจาะจงในตลาดญี่ปุ่น และมีบ่อยครั้งที่เป็นผลประโยชน์ของบริษัทบางแห่งเท่านั้น เช่น โทรศัพท์มือถือ (โมโตโรล่า) การค้าปลีก (Toys 'R Us) รถยนต์ (ฟอร์ด เจนเนอรัลมอเตอร์ ไครสเลอร์) เป็นต้น

การเจรจาเกี่ยวกับสินค้าเกษตร

สหรัฐใช้การเจรจาวิภาควิพาทกับการเจรจาพหุภาคี (GATT/WTO) เพื่อกดดันญี่ปุ่น สหรัฐใช้ประโยชน์จาก GATT ในการกดดันญี่ปุ่นให้เปิดตลาด กรณีที่น่าสนใจและน่าจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับไทย ก็คือ ประเด็นสินค้าเกษตร โดยเฉพาะการเจรจาเรื่องส้มและเนื้อวัว (1978-88) ที่ญี่ปุ่นมีการจำกัดโควตานำเข้า สหรัฐได้อ้างหลักการ GATT ที่มุ่งขจัดอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barrier หรือ NTB) โดยในตอนแรก สหรัฐเรียกร้องให้ญี่ปุ่นยกเลิกโควตาทั้งหมดและให้เปิดนำเข้าสินค้าทั้งสองชนิดโดยเสรี แม้ว่าคู่เจรจาจะเป็นสหรัฐ แต่ด้วยนโยบายปกป้องภาคเกษตรของญี่ปุ่น ทำให้ญี่ปุ่นไม่ยินยอมตามความต้องการของสหรัฐ

หลังการเจรจาอย่างดุเดือดหลายรอบในระดับภาคราชการ ฝ่ายญี่ปุ่นก็ยังยืนกรานตามจุดยืนของกระทรวงเกษตรญี่ปุ่นที่ไม่ยอมยกเลิกโควตาเพื่อปกป้องภาคเกษตรของญี่ปุ่น ในที่สุด นักการเมืองระดับแกนนำในพรรค LDP คือ นายมิชิโอะ วาตานาเบะได้เข้ามาใกล้ชิดให้โอนอ่อนตามสหรัฐเพื่อเห็นแก่ความสัมพันธ์วิภาควิพาทที่แน่นแฟ้นระหว่างประเทศทั้งสอง ทั้งสองฝ่ายจึงสามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ โดยญี่ปุ่นยอมเพิ่มโควตานำเข้าที่มีการระบุเงื่อนไขอันเป็นประโยชน์ต่อธุรกิจสหรัฐ ตัวอย่างเช่น ในข้อตกลงปี 1978 และ 1984 มีการระบุให้เพิ่มโควตานำเข้าเนื้อวัวเกรดสูงที่เลี้ยงด้วยหญ้า ซึ่งในขณะนั้นมีแต่สหรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้ผลิต นอกจากนี้ ยังมีการระบุให้นำเข้าส้มโดยเลี้ยงช่วงฤดูเก็บเกี่ยวส้มในญี่ปุ่น แต่ก็ในช่วงที่ส้มอเมริกันออกสู่ท้องตลาดพอดี¹ ในกรณีของการเปิดตลาดข้าวในการเจรจา

¹ ดู Kusano (1982) และ Porge (1994).

GATT รอบอุรุกวัยก็เช่นกัน สหรัฐก็กดดันญี่ปุ่นให้ยินยอมให้มีโควตานำเข้าข้าวบางส่วน โดยหวังจะให้ผู้ผลิตข้าวจากแคลิฟอร์เนียสามารถส่งข้าวพันธุ์เมล็ดยักษ์เข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นได้²

ที่ญี่ปุ่นยินยอมก็เพราะภายหลังเห็นว่าหากข้อขัดแย้งดังกล่าวถูกนำไปพิจารณาใน GATT ญี่ปุ่นจะเป็นฝ่ายพ่ายแพ้เพราะเป็นการละเมิดกฎของ GATT จริง จึงตกลงที่จะยินยอมแบบทวิภาคีดีกว่า เพราะจะสามารถต่อรองจำนวนในการเปิดเสรีได้มากกว่า ซึ่งก็จะทำให้ญี่ปุ่นสามารถควบคุมผลกระทบที่จะเกิดแก่เกษตรกรของตนได้มากกว่าด้วย ทั้งนี้ ฝ่ายสหรัฐเองก็เล็งเห็นว่าการเพิ่มโควตานำเข้าจะเป็นผลดีต่อตนมากกว่ายกเลิกโควต้าและเปิดเสรีให้ทุกประเทศ

การเจรจาที่หลากหลาย

นอกจากนั้น สหรัฐก็ทำการเจรจาทวิภาคีกับญี่ปุ่นในหลายรูปแบบ เพื่อกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดในด้านอื่นๆ ด้วย

ตารางที่ 1 กรอบการเจรจาการค้าสหรัฐ-ญี่ปุ่น

ช่วงเวลา	กรอบการเจรจา
1985-89 (Reagan)	MOSS Talks (Market-Oriented Sector Selective)
1989-92 (Bush)	SII (Structural Impediment Initiatives)
1993-95 (Clinton)	Framework Talks
1995-ปัจจุบัน	Enhanced Initiative on Deregulation and Competition Policy ³

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่า รัฐบาลเรแกนใช้กรอบการเจรจา MOSS (Market-Oriented Sector Specific) ระหว่างปี 1985-89 เพื่อเปิดตลาดใน 4 ภาคอุตสาหกรรมได้แก่ โทรคมนาคม อุปกรณ์การแพทย์และเวชภัณฑ์ ผลิตภัณฑ์ไม้ และสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ การเจรจานี้มุ่งลดกฎระเบียบของญี่ปุ่นที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาขาดดุลการค้าของสหรัฐต่อญี่ปุ่นได้เท่าใดนัก

ต่อมา รัฐบาลบุชจึงหันมาเน้นการแก้ไขที่โครงสร้างอย่างเต็มตัวในเรื่องระบบการจัดจำหน่าย การปฏิรูปที่ดิน พฤติกรรมกีดกันทางการค้า การออม และการลงทุนสาธารณะ ในการเจรจาที่เรียกว่า Structural Impediment Initiatives (SII) ที่เริ่มขึ้นในปี 1989 แต่ก็ประสบความสำเร็จในบางเรื่องเท่านั้น เช่น ระบบจัดจำหน่ายและการค้าปลีก ที่ญี่ปุ่นยอมผ่อนคลายนโยบายเกี่ยวกับห้างค้าปลีกขนาดใหญ่เพื่อให้ร้านค้าปลีกของสหรัฐ (โดยเฉพาะ Toy'R us) เข้าไปตั้งสาขาในญี่ปุ่นได้ง่ายขึ้น มีการ

² ดู Rapkin and George (1993) และ Mulgan (1997).

³ สหรัฐอ้างว่าการสนับสนุนให้ญี่ปุ่นลดกฎระเบียบเริ่มขึ้นในปี 1997 ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเปิดตลาดญี่ปุ่นเพียงอย่างเดียว แต่ยังเป็นการช่วยเหลือญี่ปุ่นให้พ้นจากความตกต่ำทางเศรษฐกิจที่สืบเนื่องมาตั้งแต่เศรษฐกิจฟองสบู่อีกทางหนึ่งด้วย

วิเคราะห์ว่า สหรัฐได้เข้าไปหาพันธมิตรในญี่ปุ่นที่มีจุดยืนและผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้กลุ่มต่างๆ ในญี่ปุ่นผลักดันรัฐบาลญี่ปุ่นร่วมกับตน โดยสหรัฐได้ประสานงานกับ METI ที่ต้องการจะปฏิรูปกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าปลีก สหรัฐยังได้กดดันผ่านภาคธุรกิจอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นด้วย โดยเคดันเรนได้ออกมาขอรับด้วยการแถลงสนับสนุนการผ่อนคลายกฎระเบียบตามความต้องการของสหรัฐ นอกจากนั้นสหรัฐยังพยายามประชาสัมพันธ์ถึงผลดีของการผ่อนคลายกฎระเบียบด้านการค้าปลีกต่อผู้บริโภคชาวญี่ปุ่น เพื่อหาเสียงสนับสนุนในภาคประชาชนด้วย⁴

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน สหรัฐก็ประสบความสำเร็จจากการกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดโทรศัพท์มือถือด้วยการเพิ่มคลื่นความถี่และขยายพื้นที่บริการ ความสำเร็จเกิดจากการประสานงานกันระหว่างบริษัทโมโตโรล่า (ผู้ผลิตโทรศัพท์มือถือ) กับ DDI ผู้ประกอบการโทรศัพท์มือถือรายใหม่ในขณะนั้นที่อยู่เบื้องหลังการผลักดันของรัฐบาลสหรัฐ ในช่วงนั้น นายอิชิโร โอซาวะ เลขาธิการพรรค LDP เป็นผู้ใกล้ชิดให้สามารถบรรลุข้อตกลงให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดได้⁵

อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก ในภาพรวม การเจรจา SII ยังไม่สามารถเปิดตลาดญี่ปุ่นได้อย่างแท้จริง ในที่สุด รัฐบาลคลินตัน (สมัยแรก) จึงหันมาเน้นผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมด้วยการกำหนดเป้าหมายเป็นตัวเลขใน Framework Talks (1993-95) เน้น 4 ประเด็นได้แก่ การจัดซื้อเทคโนโลยีการแพทย์ของรัฐบาล การจัดซื้ออุปกรณ์โทรคมนาคมของรัฐบาล การผ่อนคลายกฎระเบียบในธุรกิจประกันภัย และประเด็นการเปิดตลาดและการจัดซื้อในอุตสาหกรรมยานยนต์⁶ สหรัฐใช้วิธีการข่มขู่ด้วยมาตรการฝ่ายเดียว คือ Section 301 และ Super 301 ที่ใช้ในการตอบโต้และคว่ำบาตรทางการค้า แต่การตั้งเป้าหมายนำเข้าไปเป็นตัวเลขถูกญี่ปุ่นวิจารณ์ว่าเข้าข่ายพฤติกรรม “การค้าแบบจัดการ” (managed trade) และก่อให้เกิดแรงต่อต้านอย่างสูงในญี่ปุ่น ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเช่นเดิม โดยเฉพาะการเจรจาเกี่ยวกับรถยนต์ในปี 1995 ที่สหรัฐระบุเป้าหมายการจัดซื้อชิ้นส่วนยานยนต์จากต่างชาติของญี่ปุ่น เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นไม่ยินยอม สหรัฐได้ประกาศใช้มาตรการตอบโต้ตาม Section 301 ด้วยการระงับการผ่านพิธีการศุลกากร (customs clearance) ของรถยนต์ระดับหรูจากญี่ปุ่น แต่ต่อมาสหรัฐยอมยกเลิกมาตรการดังกล่าว เมื่อญี่ปุ่นจะนำเรื่องเข้าฟ้องร้องต่อ WTO ซึ่งสหรัฐเห็นแนวโน้มว่าจะแพ้คดี อีกส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะบทบาทของภาคเอกชนญี่ปุ่นเองที่ประกาศ “Global Plan” แสดงความตั้งใจที่จะซื้อชิ้นส่วนยานยนต์จากต่างชาติในปริมาณใกล้เคียงกับที่สหรัฐต้องการ⁷

ในสมัยที่สองของรัฐบาลคลินตัน ประชามติของชาวอเมริกันที่มุ่งแก้ปัญหาการเปิดตลาดญี่ปุ่นเริ่มอ่อนกำลังลงเนื่องจากความเฟื่องฟูทางเศรษฐกิจของสหรัฐ ในขณะที่ญี่ปุ่นมีเศรษฐกิจตกต่ำ ในปี

⁴ Schoppa (1997), pp. 88-93.

⁵ ดู Prasirtsuk (2001), Chapter 7.

⁶ อ้างแล้ว, p. 265.

⁷ Nakagawa (2005), p. 6.

1997 สหรัฐนำหลักการ Enhanced Initiative on Deregulation and Competition Policy มาใช้ภายใต้กรอบการเจรจา Framework Talks ซึ่งเป็นทั้งการเจรจายาภาคอุตสาหกรรม (โทรคมนาคม เครื่องมือการแพทย์และเวชภัณฑ์ การบริการการเงิน ที่อยู่อาศัย) และประเด็นทางโครงสร้างซึ่งเน้นการลดและปฏิรูปกฎระเบียบที่ขัดขวางการเข้าตลาดของสินค้าและบริการจากต่างประเทศ กล่าวอีกอย่างคือ สหรัฐหันไปให้ความสำคัญกับการลงทุนและความร่วมมือในญี่ปุ่นมากกว่าเน้นการส่งออกสินค้าเช่นก่อนหน้านี้ ถือเป็นการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เพื่อเข้าสู่ยุคของความร่วมมือในช่วงครึ่งหลังทศวรรษที่ 1990 โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากคำวิจารณ์รัฐบาลคลินตันสมัยแรกว่า ไม่มีความเข้าใจกลไกทางการเมืองและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจญี่ปุ่นอย่างถ่องแท้

สหรัฐเริ่มตระหนักว่าการรับมือกับญี่ปุ่นเพื่อให้ได้ผลดีควรให้ความสำคัญกับประเด็นโครงสร้างเศรษฐกิจซึ่งหลายฝ่ายในญี่ปุ่นเองก็กำลังต้องการปฏิรูปอยู่ มากกว่าที่จะเจาะภาคการผลิตรายสาขา ทั้งนี้ สหรัฐจำเป็นต้องรู้ว่าจะต้องได้รับการสนับสนุนจากภายในประเทศญี่ปุ่นอย่างไร เพื่อผลักดันการปฏิรูป แทนที่จะกดดันแต่เพียงอย่างเดียวซึ่งอาจทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านอเมริกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งสหรัฐได้เปลี่ยนกลยุทธ์จากการใช้อำนาจทางความมั่นคงและเศรษฐกิจของตนในลักษณะแรงกดดันจากภายนอก (external pressure หรือ *gaiatsu*) แต่เพียงอย่างเดียว มาเป็นใช้การกดดันจากภายนอกร่วมกับการหาพันธมิตรภายในประเทศญี่ปุ่นเพื่อให้เกิดแรงกดดันจากภายใน (internal pressure หรือ *naatsu*) ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีเกม 2 ระดับนั่นเอง เพื่อทำให้กลยุทธ์นี้มีประสิทธิผล รัฐบาลอเมริกันจำเป็นต้องเข้าใจพลังทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ซับซ้อนในแต่ละสาขาอุตสาหกรรม แต่ละสาขานโยบายของญี่ปุ่นเป็นอย่างดี⁸

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาผลที่เกิดขึ้นโดยรวม สหรัฐสามารถกดดันให้ญี่ปุ่นเพิ่ม/ยกเลิกโควต้าและภาษีศุลกากรออกไปได้พอสมควรตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 และสามารถให้มีการระบุตัวเลขเป้าหมายนำเข้าในสินค้าบางประเภท เช่น เซมิคอนดักเตอร์ในปี 1986 และ 1991 และรถยนต์ปี 1992 แต่ในภาพรวม สหรัฐยังไม่สามารถรื้อตลาดญี่ปุ่นได้อย่างที่ต้องการ ซึ่งภาคที่มีความคืบหน้าน้อยอันดับต้น ๆ ได้แก่ สินค้าเกษตร อุตสาหกรรมก่อสร้าง อุปกรณ์โทรคมนาคม การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล เป็นต้น สำหรับภาคที่มีความคืบหน้ามากที่สุด คือ ภาคการเงินที่สหรัฐสามารถเข้าสู่ตลาดได้อย่างขนานใหญ่หลังการปฏิรูปทางการเงินครั้งใหญ่ (Financial Big Bang) ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ทำให้สหรัฐมีความพอใจ แต่สำหรับภาคอุตสาหกรรมที่เดือดร้อนจากการแข่งขันของญี่ปุ่น เช่น เหล็ก ก็ยังเรียกร้องให้รัฐบาลสหรัฐเข้ามาตอบโต้การทุ่มตลาด (anti-dumping) ต่อญี่ปุ่น

ทรัพยากร (resource) และยุทธวิธี (strategy) ในการเจรจาของสหรัฐ

ทรัพยากรสำคัญของสหรัฐในการเจรจากับญี่ปุ่นแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ทรัพยากรทั่วไปกับทรัพยากรที่ใช้ในการเจรจา สำหรับทรัพยากรทั่วไปก็คืออำนาจทั้งในด้านความมั่นคงและด้านเศรษฐกิจ

⁸ Vogel (2002), p. 3.

ของสหรัฐ ตลอดจนความสัมพันธ์ทวิภาคีที่แน่นแฟ้นนั่นเอง ในด้านความมั่นคง สหรัฐมีสนธิสัญญาความมั่นคงสหรัฐ-ญี่ปุ่นที่จะช่วยให้สหรัฐคุ้มครองความมั่นคงให้แก่ญี่ปุ่น โดยสามารถตั้งฐานทัพในญี่ปุ่นได้ ญี่ปุ่นจำเป็นต้องพึ่งสหรัฐด้านความมั่นคงจากการที่ญี่ปุ่นถูกจำกัดด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 9 ที่ละสิทธิการทำสงครามเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้ง ในด้านเศรษฐกิจ สหรัฐเป็นตลาดรองรับสินค้าญี่ปุ่นที่ใหญ่ที่สุด กล่าวได้ว่าทรัพยากรทั่วไปของสหรัฐก็คือความเป็นมหาอำนาจโดยรวมของสหรัฐนั่นเอง

สำหรับทรัพยากรที่ใช้ในการเจรจาของสหรัฐที่สำคัญ คือ

- กฎหมาย Super 301/Section 301 และมาตรการต่อต้านการทุ่มตลาด (anti-dumping measures) ที่ใช้ตอบโต้ทางการค้า สำหรับใช้ในการข่มขู่เจรจา
- สำนักผู้แทนการค้า (United States Trade Representative หรือ USTR) ที่เป็นการรวมศูนย์การเจรจาการค้ากับญี่ปุ่นให้เป็นเอกภาพในส่วนของสหรัฐ
- การเข้าถึงนักการเมืองระดับแกนนำ เนื่องจากสหรัฐมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับญี่ปุ่น หัวหน้าคณะเจรจาสหรัฐจาก USTR จึงมักสามารถเข้าพบนักการเมืองผู้ใหญ่เพื่อให้ช่วยไกล่เกลี่ยให้บรรลุข้อตกลงได้
- การประชุมสุดยอดระหว่างผู้นำสหรัฐกับผู้นำญี่ปุ่นในหลายโอกาส เช่น การเดินทางเยือนระหว่างกัน การพบกันในการประชุม G7 และ APEC เป็นต้น การประชุมสุดยอดเช่นนี้เสมือนเป็นเส้นตายที่ควรจะสามารถทำความตกลงกันได้ก่อนหน้านี้ ซึ่งญี่ปุ่นในฐานะประเทศที่ต้องพึ่งพิงสหรัฐก็ต้องการมีของขวัญ (การบรรลุข้อตกลง) มอบให้กับสหรัฐด้วย

สำหรับยุทธวิธีของสหรัฐก็มีการใช้เวทีพหุภาคีอย่าง GATT/WTO ให้เป็นประโยชน์ในการกดดันญี่ปุ่นดังกล่าวแล้วข้างต้น และจะใช้ทรัพยากรในการเจรจาให้เป็นประโยชน์ สหรัฐมีการปรับเปลี่ยนกรอบการเจรจาในหลายรูปแบบทั้งในประเด็นรายละเอียดสหกรณ์อย่างเฉพาะเจาะจง และประเด็นโครงสร้างเศรษฐกิจและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดมากขึ้น และที่สำคัญคือ สหรัฐใช้การเล่นเกม 2 ระดับกับญี่ปุ่น โดยพยายามข่มขู่และโน้มน้าวให้กลุ่มพลังในสังคมญี่ปุ่นเป็นพันธมิตรกับตน กล่าวคือ สหรัฐจะร่วมกับกลุ่มในญี่ปุ่นที่มีผลประโยชน์ร่วมในประเด็นที่สหรัฐกดดัน จะใช้วิธีข่มขู่ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นว่า หากญี่ปุ่นไม่ยินยอม สหรัฐจะใช้มาตรการตอบโต้และคว่ำบาตรทางการค้าต่อญี่ปุ่น ในขณะที่เดียวกันก็จะใช้วิธีโน้มน้าวให้กลุ่มอื่นๆ หันมาสนับสนุน โดยอธิบายถึงผลดีต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นหากยินยอมตามสหรัฐ (โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าราคาสินค้าและบริการจะถูกลง จากการแข่งขันที่มากขึ้น) กลยุทธ์นี้ถือเป็นยุทธวิธีสำคัญในการเจรจาทางการค้าที่นักวิชาการสหรัฐยอมรับ และได้ถูกนำไปใช้ในระดับปฏิบัติการจริงในช่วงหลังๆ จนถึงปัจจุบัน⁹

การตอบสนองและยุทธวิธีของญี่ปุ่น

⁹ อ้างแล้ว.

ญี่ปุ่นจะพยายามปกป้องผลประโยชน์ของผู้ผลิตในประเทศให้ได้มากที่สุด เช่น กระทรวงเกษตรก็จะปกป้องตลาดสินค้าเกษตรเพื่อเกษตรกรญี่ปุ่น กระทรวง METI ก็เน้นผลประโยชน์ของภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ เนื่องจากแต่ละกระทรวงจะมีความเป็นเอกเทศสูง ทำให้ขาดเอกภาพในการมองผลประโยชน์ของชาติโดยรวม ในการเจรจากับสหรัฐ จะมีการประชุมกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ แต่ละกระทรวงก็จะส่งผู้แทนเข้าประชุม เพื่อแสดงจุดยืนของกระทรวงตน กระทรวงอื่นๆ ก็จะไม่แทรกแซง ถือว่าไม่ใช่เขตแดนนโยบาย (policy territory) ของตน และถ้าไม่แทรกแซงกระทรวงอื่น กระทรวงอื่นก็จะไม่แทรกแซงตน กล่าวได้ว่า การเมืองญี่ปุ่นมักมีลักษณะเป็นการเมืองแบบไม่เคลื่อนที่ (immobile politics) ทำให้การเจรจาทางการค้าอยู่ในภาวะชะงักงัน

ในการนี้ ผู้นำภาคการเมืองหรือนักการเมืองอาวุโส มักจะเข้ามาแสดงบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติโดยรวมที่ต้องรักษาความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐในฐานะผู้คุ้มครองความมั่นคงและตลาดส่งออกที่ใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่น นักการเมืองระดับแกนนำเหล่านี้ อาจเป็นนายกรัฐมนตรีเลขาธิการพรรค หรือนักการเมืองหัวหน้ากลุ่มนโยบายต่างๆ เป็นต้น ในกรณีการเจรจากับสหรัฐ มักมีนักการเมืองอาวุโสคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐ และต้องประสานระหว่างกระทรวงต่างๆ ของญี่ปุ่นเองด้วย โดยทั่วไป นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นต้องการมีของขวัญให้แก่ประธานาธิบดีสหรัฐในการประชุมสุดยอดผู้นำทั้งสอง ซึ่งก็คือข้อตกลงการเปิดตลาด (ที่เอื้อประโยชน์แก่สหรัฐ) นั่นเอง

ในหลายกรณี ญี่ปุ่นใช้การประนีประนอมเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการตอบโต้จากสหรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ในประเทศ เช่น การให้ประโยชน์บางอย่างเป็นพิเศษ (โดยเฉพาะการเพิ่มโควตานำเข้า) แก่สหรัฐ การเปิดตลาดเพียงบางส่วน การยืดระยะเวลาการเจรจา และการสับหลักช่วงเวลานำเข้าเพื่อลดผลกระทบต่อผู้ผลิตในประเทศให้มากที่สุด ในขณะเดียวกัน สหรัฐเองก็ยินดีที่จะประนีประนอม เนื่องจากพอใจในผลประโยชน์ที่ตัวเองได้รับมากกว่าประเทศอื่น ๆ กล่าวได้ว่า โควตานำเข้าเหล่านี้มาจากเหตุผลด้านการเมืองมากกว่าเศรษฐกิจ

เป็นที่น่าสนใจว่า ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องของญี่ปุ่นมักจะเคลื่อนไหวเร็วในการทำธุรกิจเพื่อรองรับข้อตกลงที่จะเกิดขึ้น เช่น ในกรณีการเพิ่มโควตานำเข้าเนื้อวัว มีบริษัทญี่ปุ่นหลายแห่งไปลงทุนในกิจการเกี่ยวกับเนื้อวัวในสหรัฐและออสเตรเลียเพื่อใช้โควตาที่เพิ่มขึ้นนั้นส่งเนื้อวัวมายังญี่ปุ่น ผลประโยชน์ส่วนใหญ่มิฉะนั้นยังคงอยู่กับบริษัทของญี่ปุ่น

ในช่วงหลัง ภาคเอกชนญี่ปุ่นได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการเจรจาแบบไม่เป็นทางการเพื่อแก้ไขข้อพิพาททางการค้า ดังเห็นได้จากกรณีพิพาทเรื่องรถยนต์เมื่อปี 1995 ดังกล่าวข้างต้น คาดว่าคงจะมีการประสานกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนของญี่ปุ่น มิใช่เป็นการดำเนินการของภาคเอกชนแต่เพียงฝ่ายเดียว จุดนี้นับเป็นความพยายามแก้ไขข้อพิพาทในลักษณะเกม 2 ระดับในส่วนของญี่ปุ่นระหว่างภาคเอกชนญี่ปุ่นกับรัฐบาลสหรัฐ

นอกจากนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นยังพยายามให้มีการรักษาหน้าของตนในการบรรลุข้อตกลง ไม่ให้เห็นว่าเป็นฝ่ายยินยอมหรือเป็นฝ่ายแพ้ในการเจรจา โดยญี่ปุ่นมักปรับลดอัตราหรือตัวเลขให้ใกล้เคียงกับข้อเสนอของตน แม้ว่าในความเป็นจริงจะเป็นการยินยอมที่ใกล้เคียงกับข้อเรียกร้องของสหรัฐมากกว่า ตัวอย่างเช่น ในกรณีการเจรจาเพื่อลดค่าเชื่อมต่อสัญญาณโทรศัพท์ (interconnection charge) ในปี 2000 ฝ่ายญี่ปุ่นเสนอลด 22.5 เปอร์เซ็นต์ภายใน 4 ปี แต่ฝ่ายสหรัฐต้องการภายใน 2 ปี ในที่สุด ก็สรุปกันได้ที่ 3 ปี ซึ่งเสมือนว่าได้พบกันครึ่งทาง แต่ในความเป็นจริง ญี่ปุ่นจะลดให้ 20 เปอร์เซ็นต์ภายใน 2 ปี โดยมีผลย้อนหลังด้วย ดังนั้น จึงนับได้ว่าข้อตกลงใกล้เคียงกับความต้องการของสหรัฐมากกว่า อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายต่างอ้างว่าตนชนะจากข้อตกลงที่ใกล้เคียงกับข้อเสนอของตนมากกว่า¹⁰ ในกรณีค่าเชื่อมต่อโทรศัพท์นี้พบว่า มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลสหรัฐกับผู้ประกอบการโทรคมนาคมรายใหม่ของประเทศญี่ปุ่นเอง เพื่อกดดันให้ญี่ปุ่นลดราคาค่าเชื่อมต่อลง อันเป็นประโยชน์ทั้งในส่วนของผู้ประกอบการสหรัฐและผู้ประกอบการญี่ปุ่น ตลอดจนผู้บริโภคของญี่ปุ่นด้วย¹¹

ญี่ปุ่นจะพยายามลดแรงกดดันจากภายในประเทศตนเช่นกัน เช่น การย้ายการเจรจาออกไปให้นานที่สุด แม้ว่าจะรู้ว่าท้ายที่สุดแล้วจะต้องเปิดเสรีมากขึ้น (เพราะผูกพันของ GATT) เพื่อแสดงให้เห็นผู้ที่เสียประโยชน์และประชาชนญี่ปุ่นเห็นว่ารัฐบาลได้พยายามมากที่สุดแล้ว เรียกว่าเป็นการ “ซื้อเวลา” เพื่อลดการต่อต้านภายในประเทศ¹² เช่น ในกรณีการเปิดตลาดนำเข้าข้าวบางส่วนเมื่อปลายปี 1993 รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักดีว่าเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามกฎเกณฑ์ใน GATT แต่ก็พยายามยืดเวลาจนเกือบถึงเส้นตายการเจรจา GATT รอบอุรุกวัย จึงยินยอมเปิดตลาดข้าวบางส่วน รัฐบาลญี่ปุ่นยังพยายามชดเชยให้กับผู้ที่เสียประโยชน์จากการเปิดนำเข้ามากขึ้นด้วยงบประมาณก้อนใหญ่มูลค่าสูงถึง 6.1 ล้านล้านเยนเพื่ออุดหนุนเกษตรกรและโครงการก่อสร้างสาธารณะเพื่อสร้างงานในท้องถิ่น แม้แต่กระทรวงเกษตรญี่ปุ่นยังเห็นว่าเป็นจำนวนเงินที่ดูจะมากเกินไป¹³ กล่าวได้ว่า การเปิดเสรีทางการค้าเป็นประเด็นทางการเมือง มากกว่าประเด็นประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง¹⁴

การเจรจาญี่ปุ่น-จีน

ภาพรวมการเจรจาญี่ปุ่น-จีน

หลังข้อขัดแย้งทางการค้าระหว่างสหรัฐกับญี่ปุ่นลดน้อยลงในช่วงครึ่งหลังทศวรรษที่ 1990 การก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของจีนส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางการค้ากับญี่ปุ่นมากขึ้น ข้อพิพาททางการค้าครั้งสำคัญระหว่างญี่ปุ่นกับจีนเกิดขึ้นในเดือนเมษายน 2001 เมื่อญี่ปุ่นประกาศใช้

¹⁰ Prasirtsuk, pp. 256-257.

¹¹ อ้างแล้ว, Chapter 8.

¹² การลดการต่อต้านภายในประเทศของตนก็เป็นส่วนหนึ่งในทฤษฎีเกม 2 ระดับเช่นกัน

¹³ *Nihon keizai shimbun*, 21 February 1996, p. 8.

¹⁴ การเปิดตลาดส้มและเนื้อ ทำให้พรรคเสรีประชาธิปไตยแพ้การเลือกตั้งสภาสูงในปี 2532

มาตรการ safeguard ภายใต้ WTO เพื่อปกป้องสินค้าเกษตร 3 ชนิดจากการนำเข้า คือ ต้นหอม เห็ดชิตาเกะ (Shiitake) และเสื่อทาทามิ (Tatami) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าจากจีน

ภายใต้มาตรการดังกล่าว ญี่ปุ่นจำกัดการนำเข้าโดยกำหนดโควตานำเข้าในอัตราภาษีปกติ (3-6 เปอร์เซ็นต์) ไว้ประมาณ 5,000 – 7,000 ตัน จำนวนที่เกินกว่านั้นจะต้องเสียภาษีสูงถึง 106 – 266 เปอร์เซ็นต์ โดยมีกำหนดใช้มาตรการนี้เป็นเวลา 200 วัน¹⁵ ญี่ปุ่นได้ให้เหตุผลต่อ WTO ถึงความจำเป็นดังกล่าวว่า “การนำเข้าที่เพิ่มขึ้นทำลายเกษตรกรรมในประเทศอย่างรุนแรง”¹⁶ สำหรับแรงผลักดันสำคัญให้รัฐบาลญี่ปุ่นใช้มาตรการดังกล่าวมาจากส.ส.กลุ่มนโยบายเกษตรของพรรค LDP ที่ต้องการระดมคะแนนเสียงสนับสนุนจากกลุ่มเกษตรกรในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในเดือนกรกฎาคม ปีเดียวกัน

สินค้าทั้ง 3 ประเภทนี้ส่งผลกระทบต่อการนำเข้าจากจีน ซึ่งส่งออกสินค้า 3 ประเภทคิดเป็นประมาณ 99 เปอร์เซ็นต์ของปริมาณนำเข้าทั้งหมดของญี่ปุ่นในปี 2000¹⁷ รัฐบาลจีนเรียกร้องให้ญี่ปุ่นยกเลิกมาตรการดังกล่าวทันที โดยระบุว่า การเพิ่มเติมมาตรการปกป้องของญี่ปุ่นที่กีดกันเฉพาะสินค้าที่มีสัดส่วนการนำเข้าจากจีนสูงทั้ง ๆ ที่ยังมีสินค้าอื่นที่นำเข้าเพิ่มสูงขึ้น เป็นการขัดต่อกฎพื้นฐานของ WTO การชะงักงันของภาคเกษตรในญี่ปุ่นมีสาเหตุมาจากโครงสร้างเกษตรกรรมที่ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความสามารถในการแข่งขัน เป็นต้น¹⁸ หลังจากนั้น ในเดือนมิถุนายน 2001 จีนได้ตอบโต้ด้วยการตั้งภาษีศุลกากรพิเศษ 100 เปอร์เซ็นต์ต่อรถยนต์ เครื่องปรับอากาศ และโทรศัพท์มือถือที่นำเข้าจากญี่ปุ่น นำไปสู่ความขัดแย้งทางการค้าครั้งใหญ่ระหว่างญี่ปุ่นกับจีน

มีการตั้งข้อสังเกตว่าจีนเลือกตอบโต้ญี่ปุ่นในสินค้าเหล่านั้น เพื่อให้ภาคธุรกิจญี่ปุ่นกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นยกเลิกมาตรการ safeguard ดังกล่าว เพราะในขณะนั้น ผู้บริหารระดับสูงจากบริษัทรถยนต์ (โตโยต้า) เครื่องปรับอากาศ (โตชิบ้า) และโทรศัพท์มือถือ (พานาโซนิค) เป็นประธานในองค์กรเศรษฐกิจญี่ปุ่น-จีน¹⁹

รัฐบาลญี่ปุ่นอ้างว่ามาตรการตอบโต้ของจีนขัดต่อทั้งข้อตกลงการค้าญี่ปุ่น-จีนที่ให้สถานะประเทศที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (MFN) และกฎของ WTO ด้วย²⁰ ทั้งสองประเทศมีการเจรจาในระดับต่าง ๆ ถึง 9 ครั้ง (รวมการพบหารือระหว่างนายกรัฐมนตรีโคจิชิมิกับประธาธิบดีเจียงเจ๋อหมินด้วย) ในที่สุด ก็ได้สรุปข้อตกลงเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งทางการค้า โดยระบุว่า (1) ญี่ปุ่นควรหลีกเลี่ยงการใช้มาตรการ safeguard (2) จีนควรยกเลิกมาตรการตอบโต้ (3) ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการการค้าสินค้าเกษตร (Agricultural Products Trade Council) ของภาคเอกชนสองฝ่าย เพื่อรักษาการค้าระหว่างกัน ด้วยการ

¹⁵ Arata, p. 9.

¹⁶ อ้างแล้ว, p.10

¹⁷ Trade Statistics (in terms of price), Ministry of Finance

¹⁸ <http://www.china-embassy.or.jp/jpn/14015.html>

¹⁹ Sankei Shimbun, 20 June 2001, p. 7.

²⁰ Arata, p.15

แลกเปลี่ยนข้อมูลคุณภาพสินค้า ปริมาณและราคา และรักษาระดับการผลิต อุปสงค์ และสภาพแวดล้อมทางการค้า เป็นต้น²¹

ทรัพยากร (resource) และยุทธวิธี (strategy) ในการเจรจาของจีน

ทรัพยากรสำคัญของจีนในการเจรจากับญี่ปุ่นแบ่งได้เป็น 2 ประเภทในลักษณะเดียวกับสหรัฐ คือ ทรัพยากรทั่วไปกับทรัพยากรที่ใช้ในการเจรจา สำหรับทรัพยากรทั่วไปก็คืออำนาจทั้งในด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของจีน ในด้านเศรษฐกิจ จีนเป็นตลาดและแหล่งลงทุนขนาดใหญ่สำหรับญี่ปุ่น ในด้านความมั่นคง จีนเป็นมหาอำนาจในภูมิภาค มีกองทัพขนาดใหญ่ ซึ่งญี่ปุ่นถือเป็นภัยคุกคาม กล่าวได้ว่าทรัพยากรทั่วไปของจีนก็คือความเป็นมหาอำนาจของจีน โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่มีอัตราการเติบโตสูงที่สุดในโลก

สำหรับทรัพยากรในการเจรจาของจีน คือ การพบเจรจาระหว่างผู้นำจีนกับผู้นำญี่ปุ่นในหลายโอกาส เช่น การพบกันในการประชุม APEC เป็นต้น การประชุมสุดยอดเช่นนี้เสมือนเป็นเส้นตายที่ควรจะสามารถทำความตกลงกันได้ แต่เนื่องจากความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-จีนไม่ใช่เป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดแบบญี่ปุ่น-สหรัฐ ทำให้ญี่ปุ่นไม่จำเป็นต้องให้ของขวัญด้วยการบรรลุข้อตกลงกับจีนแบบเดียวกับที่ให้สหรัฐ แต่ก็กล่าวได้ว่า จะเป็นการดีกว่า หากสามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ นอกจากนั้น จีนก็ใช้การเล่นเกม 2 ระดับด้วยการกดดันกลุ่มในประเทศญี่ปุ่นเช่นกัน แต่เป็นในลักษณะการข่มขู่ภาคธุรกิจของญี่ปุ่นทางอ้อมมากกว่าที่จะใช้การโน้มน้าว โดยเลือกที่จะตอบโต้ในสินค้าจากบริษัทของผู้นำธุรกิจญี่ปุ่นซึ่งอยู่ในสถานะที่จะสามารถมีอิทธิพลทางนโยบายของญี่ปุ่นได้ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

การตอบสนองและยุทธวิธีของญี่ปุ่น

จะเห็นได้ว่า ลักษณะเด่นประการหนึ่งของญี่ปุ่นในการแก้ไขข้อพิพาทในระยะหลัง คือ ภาคเอกชนจะเข้ามามีบทบาทเช่นเดียวกับกรณีข้อพิพาทเรื่องรถยนต์กับสหรัฐ ในกรณีข้อพิพาทเรื่องสินค้าเกษตรกับจีนนี้ ภาคเอกชนญี่ปุ่นได้เข้ามาใกล้ชิดในการเจรจาแบบไม่เป็นทางการเพื่อแก้ไขข้อพิพาท จนนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการการค้าสินค้าเกษตรญี่ปุ่น-จีนดังกล่าว²² หลังจากจีนได้เข้าเป็นสมาชิก WTO ก็ทำให้มีแนวโน้มจะใช้กลไกของ WTO แก้ไขข้อพิพาททางการค้ามากขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาททางการค้ากับจีนได้กลายเป็นแรงผลักดันให้บริษัทญี่ปุ่นไปลงทุนในจีนมากขึ้นไปอีก เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงมาตรการตอบโต้ทางการค้าด้วยภาษีนำเข้า²³ ซึ่งการตอบสนองของญี่ปุ่นเช่นนี้เป็นไปในลักษณะเดียวกับที่ญี่ปุ่นเคยไปลงทุนในสหรัฐอย่างขนานใหญ่ หลังเกิดข้อขัดแย้งทางการค้ากับสหรัฐมากในช่วงทศวรรษที่ 1980

²¹ http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/2001/1221memo_e.html

²² Nakagawa, pp. 6-7.

²³ Urata (2002), p. 110.

เนื่องจากจีนไม่ได้มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับญี่ปุ่นแบบสหรัฐ และมีข้อขัดแย้งกันอยู่เป็นระยะๆ ซึ่งมักสืบเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่ญี่ปุ่นเคยรุกรานจีน ทำให้ญี่ปุ่นไม่คิดจะเอาใจหรือเกรงใจจีนมากนัก การเจรจาจึงค่อนข้างเป็นในลักษณะการเผชิญหน้า และไม่มีนักการเมืองระดับแกนนำมาแสดงบทบาทเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

2.2 ความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของญี่ปุ่น

ตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1990 มีความเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าของญี่ปุ่นที่น่าสนใจ 2 ประการ คือ ประการแรก ญี่ปุ่นหันมาแก้ไขข้อพิพาททางการค้าด้วยการใช้กฎระหว่างประเทศโดยเฉพาะกระบวนการฟ้องร้องใน WTO แทนการเจรจาทวิภาคี เช่น ในกรณีพิพาทฟิล์มถ่ายภาพฟูจิ-โกดัก (1996) กรณีเหล็กที่สหรัฐใช้มาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (1999)²⁴ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทใน WTO มีความกระชับ ลดขั้นตอนลง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น จากเดิมในยุคของ GATT ที่ยอมให้ประเทศผู้พบการทำผิดกฎหมายสามารถยื่นอุทธรณ์ได้ ทำให้กระบวนการมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก และเป็นสาเหตุให้สหรัฐใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าฝ่ายเดียว โดยอ้างจุดอ่อนในกระบวนการแก้ไขข้อขัดแย้งใน GATT ดังกล่าว

ประการที่สอง คือ ญี่ปุ่นเปลี่ยนจากการเน้นเปิดเสรีทางการค้าแบบพหุภาคีไปสู่การเปิดเสรีทางการค้าแบบทวิภาคีผ่านข้อตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreements หรือ FTA) และข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ (Economic Partnership Agreements หรือ EPA) โดยปรากฏเป็นแนวนโยบายในสมุดปกขาวของกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry หรือ METI) เป็นครั้งแรกในปี 2000 ญี่ปุ่นระบุว่าจะให้ทั้ง 3 แนวทาง คือ พหุภาคี (multilateralism) ภูมิภาคนิยม (regionalism) และทวิภาคี (bilateralism) ไปพร้อมๆ กัน

เท่าที่ผ่านมา ญี่ปุ่นมักเล็งที่จะเจรจาเพื่อเปิดเสรีทางการค้าในระดับทวิภาคีหรือในระดับภูมิภาค ยกเว้นใน APEC ที่ญี่ปุ่นยอมเข้าร่วมเพราะเป็น “ภูมิภาคนิยมแบบเปิด” (open regionalism) ซึ่งจะเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนให้แก่ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก APEC ด้วยในลักษณะประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation หรือ MFN) ทั้งนี้ เนื่องจากญี่ปุ่นส่งออกไปยังแทบทุกประเทศทั่วโลก จึงไม่ต้องการทำการค้าแบบปิดที่ให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นการเฉพาะ การยึดแนวทางพหุภาคีหรือภูมิภาคนิยมแบบเปิดจึงเป็นทางเลือกที่นับว่าสมเหตุสมผลสำหรับญี่ปุ่น

เหตุใดญี่ปุ่นจึงหันมาให้ความสำคัญกับ FTA ทั้งๆ ที่นโยบายการค้าของญี่ปุ่นได้เน้นเวทีพหุภาคีมาโดยตลอด ต่อคำถามนี้ สามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผล 4 ประการ ดังต่อไปนี้

- 1) ความล่าช้าในเวทีพหุภาคี โดยเฉพาะองค์การการค้าโลก (World Trade Organization หรือ WTO) ซึ่งใช้ระบบฉันทามติในการตกลงกัน ในขณะนี้ WTO มีสมาชิกถึง 148 ประเทศ

²⁴ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของจีน ยังใช้การเจรจาทวิภาคีเพื่อแก้ไขข้อพิพาทอยู่ เนื่องจากจีนเพิ่งได้รับสมาชิกภาพใน WTO เมื่อปี 2001

ทำให้กระบวนการต่างๆ และการบรรลุข้อตกลงล่าช้าตลอดจนประสพภาวะชะงักงัน อันเป็นผลมาจากความขัดแย้งระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะในประเด็นสินค้าเกษตรและมาตรการตอบโต้การทุ่มตลาด (anti-dumping) ตลอดจนความเห็นที่ไม่ลงรอยกันใน “ประเด็นสิงคโปร์” (Singapore Issues) ที่ครอบคลุมกฎด้านการลงทุน นโยบายการแข่งขันทางการค้า การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ และมาตรการเร่งรัดการค้า นอกจากนี้ การประชุม WTO ยังเผชิญกับการประท้วงอย่างรุนแรงจากกลุ่มต่อต้านโลกาภิวัตน์และองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ (Non-Government Organization หรือ NGO) ทั่วโลก จนทำให้การประชุมหลายครั้งประสบความล้มเหลว โดยเฉพาะการประชุมระดับรัฐมนตรีที่นครซีแอตเทิลเมื่อปลายปี 1999 ตลอดจนการประชุมรอบโดฮาที่เมืองแคนคูน เมื่อปี 2003 นอกจากนี้ เวทีพหุภาคีอย่าง APEC ที่เคยประกาศการเปิดเสรีทางการค้าภายใต้ “คำประกาศโบกอร์” (Bogor Declaration) เมื่อปี 1994 ก็อ่อนกำลังลงหลังวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียที่เกิดขึ้นเมื่อปี 1997

- 2) การแพร่หลายของภูมิภาคนิยมและ FTA ไม่ว่าจะเป็นการขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป (EU) จนครอบคลุมถึง 25 ประเทศแล้ว และยังมีแผนที่จะขยายต่อไปอีกในอนาคตอันใกล้²⁵ ในขณะเดียวกัน สหรัฐก็ริเริ่มที่จะขยายเขตการค้าเสรีแห่งอเมริกาเหนือ (NAFTA) ไปสู่ “เขตการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกา” (Free Trade Area of Americas หรือ FTAA) ซึ่งครอบคลุมทั้งละตินอเมริกาและอเมริกากลาง เมื่อแม้แต่สหรัฐผู้สนับสนุนหลักของเวทีพหุภาคีอย่าง WTO ยังหันไปให้ความสำคัญแนวทาง FTA และภูมิภาคนิยม ทำให้ญี่ปุ่นต้องหันมาให้ความสนใจกับแนวทางนี้มากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อการเพิ่มขึ้นของภูมิภาคนิยมในยุโรปและอเมริกานี้เกิดขึ้นในขณะที่เอเชียยังขาดการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะนี้ มี FTA ทั่วโลกแล้วประมาณ 200 ข้อตกลง ญี่ปุ่นจึงเริ่มตระหนักในความล่าช้าของตนในเกมเศรษฐกิจโลก
- 3) ความสะดวกของ FTA ทั้งในแง่ขอบเขต (scope) ความรวดเร็ว (speed) และลำดับการเปิดเสรี (sequencing)²⁶ กล่าวคือ การทำข้อตกลง FTA สามารถครอบคลุมสาขาต่างๆ ได้มากกว่าข้อตกลงใน WTO และยังสามารถยกเว้นบางสาขาที่ยังไม่พร้อมได้ หรืออาจจะลดเวลาในการเปิดเสรีได้นานกว่า โดยเฉพาะสำหรับญี่ปุ่นที่มีประเด็นการค้าที่อ่อนไหวหลายประเภท โดยเฉพาะภาคเกษตรและแรงงาน กล่าวได้ว่า FTA มีความยืดหยุ่นและครอบคลุมกว่าข้อตกลงใน WTO จนได้รับการขนานนามว่าเป็นข้อตกลงการค้าเสรีที่เหนือกว่า WTO (WTO Plus)

²⁵ EU ได้อนุมัติสมาชิกภาพให้โรมาเนียและบัลแกเรียแล้ว โดยจะมีผลในปี 2007 อันจะทำให้ EU มีสมาชิกรวม 27 ประเทศ และขณะนี้กำลังพิจารณาที่จะให้สมาชิกภาพแก่ตุรกีด้วย

²⁶ Kotera (ed.), pp. 20-21.

- 4) การก้าวขึ้นมาของจีน ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเมื่อจีนได้รับสมาชิกภาพของ WTO เมื่อปี 2001 เท่ากับว่าจีนได้เข้าร่วมเป็นผู้เล่นในตลาดโลกอย่างเต็มตัว และที่สำคัญเมื่อจีนได้เสนอทำข้อตกลง FTA กับอาเซียนเมื่อปลายปี 2001 ทำให้บทบาทนำด้านเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถูกท้าทาย ทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถนิ่งเฉยอยู่ได้

อย่างไรก็ตาม จุดเริ่มต้นที่ญี่ปุ่นเริ่มดำเนินการเรื่อง FTA ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของญี่ปุ่น แต่เป็นการเสนอจากเกาหลีใต้ในปี 1998 โดยประธานาธิบดีคิมแดจุงที่ใช้นโยบายเป็นมิตรกับญี่ปุ่น เพื่อลดล้างความบาดหมางในอดีต หลังจากนั้น หลายประเทศได้แสดงความจำนงที่จะทำข้อตกลง FTA กับญี่ปุ่น เริ่มจากสิงคโปร์ ไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สำหรับกรณีของเม็กซิโก ญี่ปุ่นเป็นฝ่ายริเริ่มก่อน

เป็นที่น่าสนใจว่า ญี่ปุ่นจงใจเรียกการเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรีว่า “ข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจ” (Economic Partnership Agreement หรือ EPA) แทนที่จะใช้คำว่า FTA เพื่อลดการต่อต้านจากภายในประเทศ เพราะหากใช้คำว่า “ข้อตกลงเขตการค้าเสรี” หรือ FTA จะเป็นคำที่อ่อนไหว และอาจตกเป็นเป้าโจมตีจากกลุ่มที่ต้องการปกป้องการค้าได้ โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรและผู้สนับสนุน

นอกจากนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ประกาศนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการทำข้อตกลง EPA ไว้เมื่อเดือนธันวาคม 2004 ดังนี้

- 1) EPA ถือว่าเป็นกลไกที่เสริมกับเวทีพหุภาคีโดยเฉพาะ WTO ทั้งยังจะช่วยปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศญี่ปุ่นและประเทศคู่เจรจาด้วย
- 2) EPA เป็นประโยชน์ทางการทูตและการเมืองระหว่างประเทศ และจะช่วยสนับสนุนการสร้าง “ประชาคมเอเชียตะวันออก” (East Asian Community)
- 3) EPA เน้นประเทศในเอเชียตะวันออก และรัฐบาลญี่ปุ่นจะพยายามบรรลุข้อตกลงให้ได้โดยเร็ว
- 4) ในบางกรณี อาจต้องใช้ทางเลือกอื่น คือ การทำข้อตกลงด้านการลงทุน และข้อตกลงการยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Agreement) แทนการทำข้อตกลง EPA ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศคู่เจรจา
- 5) EPA จะช่วยสนับสนุนและเร่งรัดการเจรจาของญี่ปุ่นใน WTO ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นควรระดมและพัฒนาบุคลากรที่จำเป็นในการเจรจา ตลอดจนอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนมาร่วมด้วย²⁷

2.3 การเมืองภายในเกี่ยวกับ FTA ของญี่ปุ่น

²⁷ <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/policy0412.html>

โดยรวม กล่าวได้ว่า การเมืองภายในของญี่ปุ่นยังไม่ได้อยู่ในภาวะสุกงอมที่จะสนับสนุนการทำ FTA อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของภาคการเมือง ภาคราชการ กลุ่มธุรกิจ หรือประชาชนทั่วไป เพราะติดปัญหาหลัก 2 เรื่อง คือ การเปิดตลาดสินค้าเกษตรกับแรงงาน ในประเด็นเรื่องสินค้าเกษตร ประชามติในประเทศยังสนับสนุนการผลิตอาหารภายในประเทศให้ได้มากที่สุดอยู่ ดังจะเห็นได้จากการสำรวจประชามติที่จัดขึ้นอยู่เสมอ ในประเด็นเรื่องแรงงาน เริ่มมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในเรื่องของ พยาบาลและผู้ดูแลผู้สูงอายุ

ภาคการเมือง

นายกรัฐมนตรีโคะอิซุมิได้ประกาศหลายครั้งว่าญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญกับการทำข้อตกลง FTA/EPA รวมถึงการประกาศ Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership เมื่อต้นปี 2002 เขาพยายามใช้การตั้งรัฐมนตรีให้เอื้อต่อการบรรลุข้อตกลงการค้าเสรีด้วย เช่น มีการตั้งนายโชอิจินา คางาวะซึ่งเป็นส.ส.ที่เป็นผู้นำในการปกป้องภาคเกษตรในพรรค LDP เป็นรัฐมนตรี METI สำหรับรัฐบาลโคะอิซุมิสมัยที่สอง ยังมีการตั้งนักการเมืองกลุ่มเดียวกับรัฐมนตรีนา คางาวะแห่ง METI คือ นายชิมา มูระเป็นรัฐมนตรีเกษตร นับว่าเพื่อให้การประสานงานระหว่าง METI กับกระทรวงเกษตรเป็นไปโดยราบรื่นขึ้น อันจะช่วยให้สามารถบรรลุข้อตกลงได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น²⁸ นายกรัฐมนตรีโคะอิซุมิยังให้สำนักนายกรัฐมนตรี (Kantei) เป็นแกนกลางในการประสานระหว่างกระทรวงต่างๆ และมีการตั้ง The Council of the Ministers on the Promotion of Economic Partnership เมื่อเดือนมีนาคม 2004 เพื่อลดความเป็นเอกเทศระหว่างกระทรวง และให้แต่ละกระทรวงมองภาพรวมของผลประโยชน์แห่งชาติมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ผลักดันให้สามารถบรรลุข้อตกลงการค้าเสรี EPA ได้เร็วขึ้น

อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีโคะอิซุมิยังไม่มีท่าทีที่จะปฏิรูปภาคเกษตรที่เป็นอุปสรรคหลักในการทำ FTA อย่างจริงจัง เขามุ่งปฏิรูปโครงสร้างในส่วนของประชานิยมและองค์การทางหลวงมากกว่า มีการวิเคราะห์ว่าญี่ปุ่นจะยินยอมเปิดตลาดสินค้าเกษตรก็ต่อเมื่อถูกกดดันจาก WTO หรือสหรัฐอเมริกา²⁹ ในประเด็นเรื่องการเปิดตลาดด้านแรงงานก็ยังไม่มีความชัดเจน โคะอิซุมิระบุเพียงว่า จะต้องมีการอภิปรายอย่างเพียงพอเสียก่อน³⁰ ซึ่งก็เท่ากับว่ายังไม่พร้อมที่จะเปิดเสรีนั่นเอง

ในส่วนของพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลของญี่ปุ่นก็ตอบสนองโดยการตั้งคณะกรรมการผลประโยชน์แห่งชาติ โดยมีนายฟุคุชิโร ฟูคางะเป็นประธาน อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการที่มองว่า กลุ่มนี้ไม่ได้กระตือรือร้นในการผลักดัน FTA อย่างแท้จริง³¹ สำหรับพรรคการเมืองอื่นๆ ก็มีการตั้งกรรมการเพื่อติดตามเรื่อง FTA เช่นกัน โดยมีการเรียกข้าราชการและภาคธุรกิจไปรายงานให้ฟังเป็น

²⁸ Nihon keizai shimbun, 28 September 2004, p. 5.

²⁹ Urata, 2002, p. 106.

³⁰ Asahi Shimbun, 20 February 2004, p. 4.

³¹ สัมภาษณ์ Prof. Shujiro Urata, Waseda University, โตเกียว, พฤศจิกายน 2004.

ระยะๆ ความเคลื่อนไหวเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงความสนใจของภาคการเมืองญี่ปุ่นในการทำข้อตกลง FTA แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นแรงผลักดันให้สามารถบรรลุข้อตกลงได้โดยเร็ว ดังจะเห็นได้จาก ความพยายามดึงคะแนนเสียงจากเกษตรกรของพรรคประชาธิปไตย (Democratic Party of Japan หรือ DPJ) ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านหลักของญี่ปุ่นในปัจจุบัน กล่าวโดยสรุป คือ ยังไม่มีนักการเมืองระดับแกนนำ ที่แสดงความต้องการหรือเคลื่อนไหวที่จะปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการเปิดเสรีอย่างจริงจัง

ภาคราชการ

ในส่วนของภาคราชการ มีการตั้งสำนักงาน FTA ขึ้นในกระทรวงการต่างประเทศเมื่อเดือน พฤศจิกายน 2002 เพื่อประสานงานในเรื่องนี้โดยเฉพาะ นายอิชิโร ฟุจิสากิ หัวหน้าคณะเจรจาฝ่ายญี่ปุ่น ได้กล่าวว่า ภาคราชการของญี่ปุ่นที่เดิมแต่ละกระทรวงมีเอกเทศสูง ขณะนี้หันมามีความร่วมมือกันและ ทำการเจรจาแบบเป็นทีมมากขึ้นกว่าเดิม โดยมีส่วนนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลาง ซึ่งแต่ละ กระทรวงจะต้องไปรายงานความคืบหน้าและรับบัญชา นอกจากนี้ การเจรจา FTA / EPA มีความ ครอบคลุมประเด็นจำนวนมากมายซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง ทำให้ต้องมีการประสานงานกันมาก ขึ้น ทั้งยังต้องเดินทางร่วมคณะเจรจาไปด้วยกัน จึงมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นทั้งระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และเจ้าหน้าที่ระดับทำงาน เปรียบเทียบกับจากการเจรจาการค้าก่อนหน้านี้ที่มักเป็นการโทรศัพท์ติด ต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับทำงานเท่านั้น³²

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีการแย่งชิงบทบาทนำโดยเฉพาะระหว่างกระทรวง METI กับกระทรวงการ ต่างประเทศ (MOFA) โดย METI เห็นว่า MOFA ไม่สมควรเป็นแกนกลางหรือมีบทบาทนำในการเจรจา เพราะไม่มีช่องทางที่จะประสานผลประโยชน์ภายในประเทศซึ่งต่างจาก METI ที่มีการติดต่อสื่อสารกับ กลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศอย่างใกล้ชิด แม้แต่ก่อนการเจรจาจะเริ่มขึ้น ก็มีการจัดข้อกันระหว่าง กระทรวงทั้งสองเกี่ยวกับวิธีการเจรจา ในขณะที่ MOFA มองว่าควรเป็นการเจรจาแบบทวิภาคี (bilateral approach) แต่ METI เห็นว่าควรเป็นการเจรจากับอาเซียนทั้งภูมิภาค (regional approach) แต่ในที่สุด ก็ได้ขอยุติด้วยแนวทางทวิภาคี สาเหตุสำคัญก็เป็นเพราะหลายประเทศในอาเซียนยังไม่พร้อมที่จะเจรจา FTA กับญี่ปุ่น จึงเริ่มเจรจากับประเทศที่มีความพร้อมก่อน

หลายฝ่ายโดยเฉพาะนักวิชาการยังมีความกังวลว่า ญี่ปุ่นได้จัดสรรบุคลากรเพียงพอแก่การ เจรจาหรือยัง เพราะเท่าที่ผ่านมากกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าได้เน้นแนวทางพหุภาคี WTO เป็น หลัก จึงมีเจ้าหน้าที่ดูแลด้านนั้นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เจ้าหน้าที่ที่ทำงานและเชี่ยวชาญด้าน FTA/EPA ยังมีจำนวนไม่มากนัก³³ นอกจากนี้ ปัญหาความเป็นเอกเทศของแต่ละกระทรวง และการช่วงชิงบทบาทนำระหว่างกระทรวงก็ยังคงดำรงอยู่ แม้ว่าระดับความเข้มข้นอาจลดลงไปบ้าง หากไม่มีผู้นำ

³² Fujisaki, p. 158.

³³ สัมภาษณ์ Prof. Fukunari Kimura, Keio University, November 2004.

การเมือง (โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีโคะอิซุมิ) ลงมาใช้ภาวะผู้นำช่วยหาข้อยุติเพื่อบรรลุข้อตกลง FTA ก็คาดว่าแต่ละกระทรวงก็ยังคงรักษาจุดยืนของตนที่จะเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุข้อตกลงต่อไป (เช่น กระทรวงเกษตรก็ยืนยันปกป้องตลาดสินค้าเกษตร) หรือแม้ว่าจะสามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ ก็จะเป็นข้อตกลงที่มีคุณภาพต่ำโดยมีข้อยกเว้นเป็นจำนวนมาก

ภาคธุรกิจ

ภาคธุรกิจของญี่ปุ่นออกมาสนับสนุนการทำข้อตกลง FTA/EPA เป็นอย่างมาก นำโดยสหพันธ์เศรษฐกิจหรือเคดันเรน (Keidanren) ซึ่งเทียบได้กับสภาอุตสาหกรรมไทย เคดันเรนได้ออกแถลงการณ์หลายฉบับเพื่อแสดงความสนับสนุนการทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีอย่างต่อเนื่อง และได้เสนอต่อรัฐบาลญี่ปุ่นว่าควรให้ความสำคัญกับเอเชียตะวันออกเป็นลำดับแรก ด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน เช่น ประเทศในเอเชียตะวันออกมีความใกล้เคียงทางภูมิศาสตร์และมีความผูกพันทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดกับญี่ปุ่น และเป็นที่คาดหวังว่าจะมีการเติบโตต่อไป นอกจากนี้ อีกประเด็นหนึ่งที่สำคัญก็คือ เคดันเรนระบุว่าญี่ปุ่นจะต้องตระหนักถึงการพัฒนาของจีน ที่ก้าวขึ้นมาเป็นผู้มีบทบาทเด่นทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงไม่ควรล่าช้าในการทำข้อตกลง FTA กับประเทศในภูมิภาค³⁴

เคดันเรนให้ความสนใจกับอาเซียนเป็นพิเศษ โดยเฉพาะในประเด็นการลงทุนและบริการ จึงได้สนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่น-อาเซียนเพื่อสร้างเครือข่ายที่กว้างขวางระหว่างญี่ปุ่นและภูมิภาค กลุ่มผู้นำธุรกิจเคดันเรนได้พบหารือกับผู้นำในภาคการเมืองและธุรกิจของแต่ละประเทศหลายครั้ง เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับขั้นตอนที่เหมาะสมที่จะนำไปสู่บทสรุปของข้อตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศเหล่านี้กับญี่ปุ่น นอกจากนี้ เคดันเรนยังได้ตั้งสำนักงานยุทธศาสตร์หุ้นส่วนเศรษฐกิจ (Economic Partnership Strategy Headquarters) เพื่อประสานงานและผลักดันการทำข้อตกลง EPA/FTA ด้วย³⁵

สำหรับประเด็นปัญหาหลักในการเจรจาเกี่ยวกับสินค้าเกษตรและแรงงานนั้น แม้ว่าเคดันเรนจะแสดงท่าทีสนับสนุนการปฏิรูปโครงสร้างภายในประเทศ แต่เคดันเรนก็ยังไม่กล้าผลักดันการเปิดเสรีสินค้าเกษตรเท่าใดนัก โดยไปเน้นความร่วมมือด้านการเกษตรกับประเทศในเอเชียแทน และยังระบุในแถลงการณ์ฉบับหนึ่งด้วยว่า ญี่ปุ่นควรสื่อสารกับประเทศอื่นให้เข้าใจสถานการณ์ภายในประเทศของตน และย้ำว่า WTO ก็อนุญาตให้ยกเว้นการเปิดตลาดสินค้าเกษตรบางชนิดได้³⁶ จุดยืนเช่นนี้แทบไม่ต่างจากกลุ่มเกษตรกร

³⁴ <http://www.keidanren.or.jp/english/speech/20041115.html>

³⁵ <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2004/020.html>

³⁶ อ้างแล้ว

เคดันเรนมีท่าทีที่ยืดหยุ่นกว่าในประเด็นเรื่องแรงงาน โดยระบุว่าญี่ปุ่นควรนำเข้าแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีความจำเป็นสำหรับเศรษฐกิจญี่ปุ่น ทั้งในส่วนของแรงงานทักษะสูงและแรงงานทักษะต่ำในภาคอุตสาหกรรมที่ขาดแคลนแรงงาน ทั้งนี้ เคดันเรนเสนอว่าควรมาตรการช่วยเหลือแรงงานต่างชาติให้สามารถปรับตัวและใช้ชีวิตในญี่ปุ่นได้อย่างมีความสุข เช่น การสอนภาษาและวัฒนธรรมญี่ปุ่นให้แก่แรงงานต่างชาติหลังเลิกงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในแถลงการณ์ดังกล่าว เคดันเรนเน้นถึงแรงงานต่างชาติที่มีเชื้อสายญี่ปุ่น (จากประเทศแถบอเมริกาใต้) มากกว่าแรงงานต่างชาติทั่วไป³⁷

กล่าวโดยสรุป แม้ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมญี่ปุ่นจะต้องการให้สามารถบรรลุข้อตกลง FTA ที่มีคุณภาพสูงได้โดยเร็ว แต่ก็ยังสงวนท่าทีในการเปิดเสรีสินค้าเกษตร ส่วนหนึ่งเพราะเกรงจะถูกกลุ่มเกษตรกรประท้วงอย่างที่เคยมีมาในอดีต ทำให้ขาดแรงผลักดันจากภายในประเทศญี่ปุ่นที่จะเปิดเสรีสินค้าเกษตรอย่างแท้จริง

ภาคประชาชน

สำหรับประชาชนทั่วไป เมื่อถามความเห็นเรื่องญี่ปุ่นทำ FTA กับประเทศต่าง ๆ มีผู้ตอบเห็นด้วย 78.9 เปอร์เซ็นต์ และไม่เห็นด้วย 5.4 เปอร์เซ็นต์ โดยสาเหตุที่เห็นด้วยอันดับแรกคือ เพื่อเตรียมการพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันระหว่างประเทศของเกษตรกรและอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น การส่งออกและการลงทุนขยายตัวเกี่ยวพันกับความสำเร็จทางธุรกิจ และจะได้สินค้าราคาถูกตามการนำเข้าที่เพิ่มขึ้น ตามลำดับ

ส่วนสาเหตุของผู้ที่ไม่เห็นด้วย ได้แก่ การเปิดตลาดแข่งขันกับต่างประเทศจะทำให้อุตสาหกรรมและเกษตรกรญี่ปุ่นถดถอย ญี่ปุ่นยังขาดมาตรการรองรับผลกระทบจากการเปิดตลาด ญี่ปุ่นไม่ควรพึ่งตลาดต่างประเทศด้านอาหาร ตามลำดับ

ต่อคำถามเกี่ยวกับประเทศที่ญี่ปุ่นควรทำ FTA ด้วย อันดับแรกได้แก่ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (65.2%) รองลงมาคือ เกาหลีใต้ (57.2%) และจีน (53.4%) เนื่องจากคาดหวังความสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์นักวิชาการและบุคคลทั่วไป พบว่า ชาวญี่ปุ่นโดยทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่อง FTA/EPA เท่าใดนัก และคงไม่ได้หมายความว่ายินยอมเปิดตลาดสินค้าเกษตรอย่างเต็มรูปแบบรวมถึงข้าว³⁸ กล่าวได้ว่า ชาวญี่ปุ่นสนับสนุน FTA/EPA ในภาพรวม แต่มีความลังเลในกรณีการเปิดเสรีสินค้าเกษตร

ในขณะนี้ ก็มีความเคลื่อนไหวที่น่าสนใจนำโดยศาสตราจารย์โมโตชิเงะ อิโต แห่งมหาวิทยาลัยโตเกียวและบริษัทต่างๆ ในการพยายามที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจและแรงสนับสนุน FTA/EPA ภายในหมู่ประชาชน โดยการตั้ง People Forum for the Promotion of Economic Partnership for Japan's

³⁷ <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2003/108.html>

³⁸ สัมภาษณ์ Prof. Urata, Tadashi Suda นักธุรกิจด้านสินค้าเกษตร, พฤศจิกายน 2548.

Revitalization เพื่ออธิบายให้เห็นถึงประโยชน์ของ FTA/EPA แต่เมื่อพิจารณาข้อเสนอของกลุ่มนี้ในประเด็นสินค้าเกษตรจะพบว่า ไม่ได้เน้นการเปิดเสรีทางการค้า แต่เน้นความร่วมมือกับประเทศในเอเชียในด้านเทคโนโลยีการเกษตรและความปลอดภัยด้านอาหารมากกว่า โดยมีการระบุให้ญี่ปุ่นผลิตอาหารเองให้ได้มากที่สุด ตลอดจนเน้นความปลอดภัยด้านอาหารสำหรับผู้บริโภคอีกด้วย ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกเมื่อพิจารณาดูรายชื่อสมาชิกในกลุ่มนี้ ก็ปรากฏว่ามีสมาคมผู้บริโภคที่เป็นพันธมิตรอันใกล้ชิดกับเกษตรกรรวมอยู่ด้วย³⁹ นอกจากนี้ ยังสะท้อนให้เห็นฉันทามติโดยรวมของประชาชนญี่ปุ่นที่สนับสนุนภาคเกษตรภายในประเทศอีกด้วย

2.4 การเจรจาข้อตกลงเขตการค้าเสรี

ญี่ปุ่นเริ่มเข้าสู่การเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรีในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เริ่มจากการเสนอของเกาหลีใต้ ตามด้วยสิงคโปร์ซึ่งสามารถบรรลุข้อตกลงได้ก่อนประเทศอื่น ในขณะเดียวกัน เม็กซิโก การเจรจา Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership (CEP) ซึ่งญี่ปุ่นเริ่มเจรจาแบบทวิภาคีกับ 3 ประเทศก่อน คือ ไทย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ อินโดนีเซียยังไม่พร้อมที่จะเจรจา เนื่องจากยังมีปัญหาการเมืองภายในที่ยังไร้เสถียรภาพ และยังมีปัญหาเศรษฐกิจมากมาย ลักษณะเด่นของการเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับ 3 ชาติอาเซียน คือ เป็นการเจรจากับประเทศที่มีได้เป็นมหาอำนาจ และเป็นประเทศที่ต้องพึ่งพิงญี่ปุ่น แต่ก็นับว่าเป็นการเจรจากับมิตรประเทศ

นอกจากนั้น ญี่ปุ่นได้เริ่มหารือกับอินเดียถึงความเป็นไปได้ในการทำ FTA ระหว่างกัน โดยวางเป้าหมายว่าจะสามารถเริ่มต้นการเจรจาอย่างเป็นทางการได้ในต้นปี 2006 ในขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นและซิติได้ตกลงกันเมื่อปลายเดือนพฤศจิกายน 2004 ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการเจรจาท่า FTA ระหว่างกัน ในขณะนี้มีแนวโน้มชัดเจนที่จะทำ FTA กับสวีเดนและแลนด์ และภาคเอกชนญี่ปุ่นก็ผลักดันให้ญี่ปุ่นเจรจาหาหุ้นส่วนทำ FTA กับบราซิลด้วย จะเห็นว่าญี่ปุ่นเริ่มมีบทบาทเชิงรุกในการทำข้อตกลงการค้าเสรีทวีภาคีมากขึ้น

การเจรจาญี่ปุ่น-เกาหลีใต้

กระบวนการเจรจา

1998	มีการระบุว่าจะทำ FTA ระหว่างกันใน “Action Plan for Japan-Korea New Partnership toward the 21 st Century”
1999	บรรลุ “ข้อตกลงด้านการลงทุนญี่ปุ่น-เกาหลีใต้” (มีผลบังคับใช้ตั้งแต่มกราคม 2003)

³⁹ “The Proposal for the Promotion of Economic Partnership (FTA/EPA),” People Forum for the Promotion of Economic Partnership for Japan’s Revitalization, July 2004.

2002 ตั้งคณะกรรมการศึกษา FTA ร่วมภาครัฐ-เอกชน-วิชาการ

2003 เริ่มเจรจา FTA อย่างเป็นทางการ โดยมีเป้าหมายจะบรรลุข้อตกลงภายในสิ้นปี

การเจรจาทำข้อตกลง FTA ระหว่างญี่ปุ่นกับเกาหลีใต้ เริ่มขึ้นจากดำริของฝ่ายเกาหลีใต้ โดยได้บรรจุอยู่ใน “Action Plan for Japan-Korea New Partnership toward the 21st Century” เมื่อปี 1998 เนื่องจากการเป็นพันธมิตรจากประธานาธิบดีคิมแดจุง ทำให้ญี่ปุ่นที่แม้จะยังลังเลใจเรื่อง FTA ในขณะนั้น แต่ก็ต้องตอบสนองอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง สำหรับเป้าหมายประสงค์ของเกาหลีใต้ยุคคิมแดจุงก็คือ การสร้างมิติใหม่ในความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-เกาหลีใต้ที่ระหองระแหงกันมาโดยตลอดจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่ญี่ปุ่นเคยยึดคาบสมุทรเกาหลีเป็นอาณานิคม นอกจากนั้น หลังประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจในปี 1997 เกาหลีใต้ต้องการร่วมมือกับญี่ปุ่นอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มบทบาทในเอเชียตะวันออก ทั้งยังต้องการการลงทุนจากญี่ปุ่นเพิ่มขึ้น ตลอดจนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม สามารถกล่าวได้ว่า ในช่วงแรก เป้าหมายหลักของการเจรจา FTA ระหว่างญี่ปุ่นกับเกาหลีใต้ คือ การสร้างความปรองดองทางการทูต (diplomatic reconciliation) มากกว่าเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การเจรจาจึงยังไม่คืบหน้าเท่าใดนัก มีความล่าช้ากว่าการเจรจากับประเทศอื่นที่เริ่มกระบวนการหลังจากนั้น คือ สิงคโปร์และเม็กซิโกที่ได้บรรลุข้อตกลงกันไปแล้ว

ในช่วงแรก ญี่ปุ่นมีความลังเลที่จะเข้าสู่การเจรจา FTA อย่างเต็มรูปแบบ ทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีใต้จึงเริ่มด้วยการเจรจาทำข้อตกลงด้านการลงทุนก่อน และได้บรรลุข้อตกลงดังกล่าวในปี 1999 หลังจากนั้น ได้ทิ้งระยะกว่า 2 ปี จึงเริ่มตั้งคณะกรรมการศึกษา FTA ร่วมภาครัฐ-เอกชน-วิชาการในปี 2002 และเริ่มเจรจา FTA อย่างเป็นทางการในปี 2003 แต่ก็ไม่ได้เจรจากันบ่อยนักเมื่อเทียบการเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศในอาเซียน ทั้งนี้ มีสาเหตุสำคัญมาจากความกังวลของภาคเอกชนเกาหลีใต้ที่เกรงว่า จะไม่สามารถแข่งขันกับสินค้าอุตสาหกรรมจากญี่ปุ่นได้ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมยานยนต์และอิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) แม้ว่าภาคเกษตรของเกาหลีใต้จะมั่นใจว่าสามารถส่งสินค้าเกษตรมาขายในญี่ปุ่นได้มากขึ้น แต่เมื่อกลุ่มแรงงานซึ่งเป็นพันธมิตรกับเกษตรกรต่อต้าน FTA กับญี่ปุ่น ก็ทำให้โมเมนตัมทางการเมืองอยู่ที่ฝ่ายต่อต้านมากกว่า การเจรจาจึงไม่คืบหน้าเท่าที่ควร สำหรับฝ่ายญี่ปุ่นก็ได้แสดงความไม่เต็มใจจะยกเลิกภาษีสินค้าเกษตร

อย่างไรก็ตาม เกาหลีใต้คาดหวังให้ญี่ปุ่นขยายความช่วยเหลือในด้านเทคโนโลยีระดับสูงโดยมีเป้าหมายเพื่อลดเสี่ยงต่อต้านจากภายในประเทศที่ไม่เห็นด้วยกับการทำ FTA กับญี่ปุ่น แต่ญี่ปุ่นเองก็ไม่ได้ต้องการจะถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับเกาหลี เนื่องจากเกรงว่าจะถูกลอกเลียนแบบแล้วมาแข่งกับญี่ปุ่นภายหลัง ในขณะนี้ บริษัทซัมซุงได้กล่าวหาบริษัท LG ของเกาหลีใต้ว่าละเมิดสิทธิบัตรเทคโนโลยีพลาสมาทีวีของตนด้วย⁴⁰ ทั้งสองฝ่ายต่างยังมีเรื่องไม่พอใจซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่อง เกาหลีใต้ไม่พอใจ

⁴⁰ Japan Times, 30 November 2004, p. 10.

ที่ญี่ปุ่นกำหนดโควตานำเข้าสาหร่ายแห้ง⁴¹ ญี่ปุ่นเองก็กล่าวหาว่าเกาหลีใต้ทุ่มตลาดเซมิคอนดักเตอร์โดยมีรัฐบาลให้ความสนับสนุน และที่สำคัญในขณะนี้ ทั้งสองฝ่ายกำลังมีปัญหาขัดแย้งเรื่องสิทธิการครอบครองหมู่เกาะในทะเลญี่ปุ่น (เกาะทาเคชิมะ หรือต็อกโดในภาษาเกาหลี) ตลอดจนเกิดปฏิกิริยาต่อต้านญี่ปุ่นอย่างรุนแรงในกรณีตำราประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่น ทำให้ต้องระงับการเจรจากันเอาไว้ก่อน⁴²

ทั้งสองฝ่ายได้ตั้งเป้าหมายจะบรรลุข้อตกลงให้ได้ภายในสิ้นปี 2005 นี้ แต่จากท่าทีที่ลังเลของเกาหลีใต้ และความไม่ต้องการเปิดเสรีภาคเกษตรของญี่ปุ่น ตลอดจนปัญหาทางการทูตที่ทวีความรุนแรงขึ้น จึงคาดได้ว่าอาจจะยังไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ตามกำหนด หรือแม้จะตกลงกันได้ แต่คงจะเป็นข้อตกลง FTA ที่มีข้อยกเว้นจำนวนมาก ซึ่งจะสามารถทำได้โดยไม่ผิดกฎหมายของ WTO ที่ระบุว่า การทำข้อตกลง FTA ที่มีประเทศกำลังพัฒนาร่วมด้วย ไม่จำเป็นต้องครอบคลุมสินค้าส่วนใหญ่มากเท่าข้อตกลงระหว่างประเทศพัฒนาแล้ว⁴³ ในกรณีนี้ เกาหลีใต้แม้จะเป็นสมาชิก OECD แล้ว แต่ก็ยังรักษาสถานะประเทศกำลังพัฒนาใน WTO ไว้

การเจรจาญี่ปุ่น-สิงคโปร์

กระบวนการเจรจา

ธันวาคม 1999	นายกรัฐมนตรีโกะจิกตงเสนอเจรจา FTA ต่อนายกรัฐมนตรีโอบุจิ
มีนาคม 2000	ตั้งคณะศึกษาร่วม
ตุลาคม 2000	นายกรัฐมนตรีโกะจิกตงและนายกรัฐมนตรีโมริตงลงนามในข้อตกลงที่จะบรรลุข้อตกลงให้ได้ภายใน 1 ปี
มกราคม - ตุลาคม 2001	เจรจา JSEPA อย่างเป็นทางการ
มกราคม 2002	ลงนามข้อตกลงระหว่างการเยือนสิงคโปร์ของนายกรัฐมนตรีโคะอิชิมิ
พฤศจิกายน 2002	ข้อตกลงมีผลบังคับใช้

การเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับสิงคโปร์เริ่มขึ้นจากการเสนอของนายกรัฐมนตรีโกะจิกตงแห่งสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่า เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ขั้นตอนการเจรจากับสิงคโปร์สั้นมาก เพียง 10 เดือนเท่านั้นก็สามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ ทั้งนี้เพราะสิงคโปร์เป็นเมืองท่าปลอดภาษีอยู่แล้ว และแทบไม่มีสินค้าเกษตรที่เป็นปัญหาใหญ่ในการเปิดเสรีทางการค้าของญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ายังติดปัญหาในเรื่องของปลาทอง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเกษตรกรผู้เลี้ยงปลาทองในญี่ปุ่นไม่กี่ร้อยครัวเรือน ทำให้ไม่รวมสินค้าเกษตรไว้ในข้อตกลง ทั้งนี้ ในการเจรจา สิงคโปร์ก็ไม่ได้เน้นด้านเกษตร แต่สนใจสินค้าปิโตรเคมีและความร่วมมือด้านอื่นๆ มากกว่า กล่าวโดยรวม การเจรจาญี่ปุ่น-สิงคโปร์เป็นไปอย่างรวดเร็วและ

⁴¹ อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2548 ญี่ปุ่นตกลงที่จะยอมนำเข้าสาหร่ายเพิ่มปีละ 40 ล้านแผ่นจากเกาหลี (จากยอดนำเข้า 240 ล้านแผ่นในปัจจุบัน) เพื่อให้การเจรจา FTA ดำเนินต่อไป (<http://au.news.yahoo.com/050218/3/t4py.html>)

⁴² <http://www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nb20050323a2.htm>

⁴³ Enabling Clause under GATT/WTO Article 24.

ราบรื่น โดยข้อตกลงส่วนใหญ่เป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการศึกษาทั้งสองฝ่ายที่มีทั้งภาครัฐ เอกชนและนักวิชาการร่วมด้วย⁴⁴

ความต้องการของญี่ปุ่น

จากกระแสในโลกที่มีการทำข้อตกลง FTA เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากดังกล่าวข้างต้น ญี่ปุ่นจึงเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนยุทธศาสตร์มาเน้นแนวทาง FTA มากขึ้น ทั้งนี้ ญี่ปุ่นต้องการเริ่มกระบวนการโดยเร็ว ในการนี้ ไม่มีประเทศใดจะเหมาะสมเท่าสิงคโปร์ เพราะสิงคโปร์เป็นเมืองท่าปลอดภาษีที่แทบไม่ได้ผลิตสินค้าเกษตร จึงไม่น่าจะมีการต่อต้าน และหากญี่ปุ่นสามารถบรรลุข้อตกลงได้ ก็ น่าจะช่วยลดการคัดค้านการเปิดเสรีด้วย FTA ภายในประเทศญี่ปุ่นด้วย

นอกจากนั้น ญี่ปุ่นยังต้องการให้ข้อตกลงกับสิงคโปร์เป็นตัวอย่าง (template) สำหรับการทำข้อตกลงกับประเทศอื่นๆ ในอาเซียน โดยญี่ปุ่นได้เน้นความร่วมมือด้านต่างๆ เช่น ด้านเทคโนโลยี พาณิชยกรรม อิเล็กทรอนิกส์ (E-commerce) การค้าไร้กระดาษ (paperless trade) ซึ่งเป็นมาตรการอำนวยความสะดวกทางการค้า (trade facilitation) ที่จะส่งผลการให้การค้าระหว่างกันเป็นไปโดยราบรื่นยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่า ในกรณีของ FTA กับสิงคโปร์ ผลประโยชน์ของญี่ปุ่นอยู่ที่ความเป็นสัญลักษณ์การเริ่ม FTA มากกว่าผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

ความต้องการของสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นประเทศที่เติบโตมากับการค้าเสรี เมื่อการเปิดเสรีทางการค้าในกรอบพหุภาคีอย่าง WTO, APEC รวมถึง AFTA ไม่คืบหน้าไปเท่าใดนัก สิงคโปร์จึงหันมาเน้นการเปิดเสรีแบบทวิภาคีมากขึ้น นายกรัฐมนตรีก็ะจิกตงเคยกล่าวไว้ว่า ผู้ที่วิ่งเร็วกว่าก็ควรเริ่มก่อน ไม่จำเป็นต้องรอผู้ที่ช้ากว่า ยิ่งไปกว่านั้น สิงคโปร์ต้องการจะเป็นศูนย์กลางด้าน FTA ในภูมิภาค⁴⁵ จึงนับเป็นประเทศที่รุกมากที่สุดในการทำ FTA โดยมีการดำเนินการทำข้อตกลงกับ 22 ประเทศ (รวมออสเตรเลีย นิวซีแลนด์) ถ้าเทียบกับเม็กซิโก ที่มีข้อตกลง FTA กับ 32 ประเทศ สิงคโปร์จึงได้ว่าเป็นเม็กซิโกแห่งเอเชียในด้าน FTA

ความประสงค์ของสิงคโปร์นี้สอดคล้องกับความต้องการของธุรกิจของสิงคโปร์ที่ต้องการขยายธุรกิจไปยังต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะภาคการเงิน และบริการที่สามารถแข่งขันได้มากขึ้น นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังสนใจในการลดหรือยกเลิกภาษีให้กับผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีและพลาสติกที่สิงคโปร์มีความเข้มแข็ง ตลอดจนต้องการความร่วมมือด้านต่างๆ กับญี่ปุ่นเพื่อยกระดับเศรษฐกิจของตนด้วย

ผลการเจรจา

ข้อตกลง JSEPA ยกเลิกภาษีเพียง 62 เปอร์เซ็นต์ ของสินค้าส่งออกจากสิงคโปร์ไปญี่ปุ่นที่มีภาษีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งยังยกเว้นผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีและสินค้าเกษตร ทั้ง ๆ ที่สินค้าเกษตรที่กันออกไปไม่

⁴⁴ สัมภาษณ์ Makio Miyagawa, อดีตหัวหน้าคณะทำงานเจรจา FTA, พฤศจิกายน 2004.

⁴⁵ <http://app.fta.gov.sg/asp/fta/getctry.asp?id=8>

ได้เป็นสินค้าสำคัญหรือมีมูลค่าสูง เช่น ปลาเขตร้อน (เช่น ปลาทอง) ปลาทูน่า กุ้งไม้ กะทิ เป็นต้น แต่ก็มีภาระระบุว่าญี่ปุ่นจะค่อย ๆ ททยอยเปิดเสรีสินค้าปิโตรเคมี 10 ประเภทภายในปี 2010

จากสินค้าเกษตร 2,277 ประเภทที่แบ่งไว้ตามพิกัดภาษีศุลกากร รัฐบาลญี่ปุ่นได้นำสินค้าเกษตรเพียง 486 ประเภทเท่านั้นบรรจุไว้ในข้อตกลง JSEPA ในจำนวนนี้ 428 ประเภท เป็นสินค้าที่ญี่ปุ่นยอมยกเลิกภาษีใน WTO ไปแล้ว และ 58 ประเภทเป็นสินค้าที่อัตราภาษีเป็น 0 ไปแล้ว ข้อตกลงจึงไม่ได้เปิดตลาดสินค้าเกษตรญี่ปุ่นให้กับสิงคโปร์มากกว่าที่ให้กับประเทศส่งออกอื่นๆ ประเด็นคือ การคัดค้านจากกระทรวงเกษตรที่ทำให้ไม่มีการยกเลิกภาษีที่มีนัยสำคัญ และเห็นแก่การปกป้องสินค้าที่เล็กน้อย เช่น ปลาทอง ญี่ปุ่นอ้างว่าการเจรจาเป็นแบบ request and offer ดังนั้น หากสิงคโปร์ไม่ขอมา ญี่ปุ่นก็ไม่จำเป็นต้องลดให้⁴⁶ กล่าวโดยรวม ข้อตกลง JSEPA ไม่ได้แสดงให้เห็นถึง “ก้าวใหม่” ของรูปแบบการค้าเสรีแบบทวิภาคีอย่างแท้จริง

ผลที่เกิดขึ้นจากข้อตกลง JSEPA

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายญี่ปุ่นได้อ้างถึงคุณประโยชน์ที่เกิดจากการทำข้อตกลง JSEPA ไว้ดังนี้

- 1) ช่วยให้สามารถรักษาระดับการค้าระหว่างญี่ปุ่นกับสิงคโปร์ในปี 2003 ไว้ได้ในระดับใกล้เคียงกับปีก่อนหน้านั้น แม้จะมีปัจจัยลบหลายประการ เช่น ความตกต่ำของเศรษฐกิจญี่ปุ่น โรคซาร์ส (SARS) และปัญหาการก่อการร้าย
- 2) ทำให้สิงคโปร์สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์พลาสติกและน้ำมันไปยังญี่ปุ่นได้เพิ่มขึ้น 53 เปอร์เซ็นต์ และ 83 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ
- 3) ส่งผลให้ญี่ปุ่นส่งออกเปียร์ไปสิงคโปร์ได้เพิ่มขึ้น 7 เปอร์เซ็นต์ (บริษัทเปียร์อาซาฮิ ได้ย้ายฐานการผลิตเพื่อส่งออกจากจีนกลับมายังญี่ปุ่น เพื่อใช้ประโยชน์จาก EPA กับสิงคโปร์)
- 4) มีผลดีต่อการส่งเสริมการลงทุนของทั้งสองฝ่าย โดยสิงคโปร์ได้จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมธุรกิจของตน คือ International Enterprise Singapore (IE Singapore) ที่ญี่ปุ่น ในเดือนสิงหาคม 2003 และมีบริษัทสิงคโปร์ 3 แห่งเข้าใช้บริการแล้ว ในขณะเดียวกัน JETRO ของญี่ปุ่นก็ได้เข้าไปตั้งสำนักงานสนับสนุนธุรกิจในสิงคโปร์ในเดือนตุลาคม 2001 ซึ่งนับจนถึงสิ้นปี 2003 มีบริษัทญี่ปุ่นเข้าใช้บริการแล้ว 19 แห่ง และ 16 แห่งในจำนวนนั้น ได้เริ่มทำธุรกิจในสิงคโปร์แล้ว⁴⁷

การเจรจาญี่ปุ่น-เม็กซิโก

กระบวนการเจรจา

พฤศจิกายน 2002	เริ่มเจรจา (รวมทั้งสิ้นเจรจาอย่างเป็นทางการ 13 ครั้ง)
มีนาคม 2004	บรรลุข้อตกลงโดยรวม ในการประชุมระดับรัฐมนตรี

⁴⁶ สัมภาษณ์ Miyagawa.

⁴⁷ “FTA/EPA,” March 2005, METI.

เมษายน 2005

ข้อตกลงมีผลบังคับใช้

ญี่ปุ่นเป็นผู้ริเริ่มให้มีการเจรจาเนื่องจากเสียเปรียบต่อสหรัฐและสหภาพยุโรปในตลาดเม็กซิโก ที่ทำข้อตกลง FTA กับเม็กซิโกไปก่อนหน้านี้ (ปัจจุบัน เม็กซิโกเป็นผู้นำในการทำข้อตกลงการค้าเสรี โดยทำไปแล้ว 12 ฉบับกับ 43 ประเทศ) โดยเฉพาะบริษัทรถยนต์และบริษัทเครื่องไฟฟ้าจากญี่ปุ่นที่ไปลงทุนแถบชายแดนในเม็กซิโกเพื่อส่งไปขายยังตลาดสหรัฐ จะต้องเสียภาษีนำเข้าชิ้นส่วนในอัตราสูง ซึ่งจะทำให้สินค้าญี่ปุ่นแข่งขันได้น้อยลง มีการคำนวณกันว่า ญี่ปุ่นต้องสูญเสียผลกำไรมูลค่าสูงถึง 4 แสนล้านเยนต่อปี จากการไม่มี FTA กับเม็กซิโก จึงกล่าวกันว่าเป็น “FTA เจริญ” (Defensive FTA) เพื่อรักษาสถานภาพเดิม มากกว่าที่จะเพิ่มขีดความสามารถทางแข่งขันระหว่างประเทศ⁴⁸ นอกจากนั้น บริษัทญี่ปุ่นยังต้องการเข้าประมูลในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพราะช่วงหลังเม็กซิโกได้ให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศที่มี FTA กับตน

อันที่จริง ทั้งสองฝ่ายประสงค์จะบรรลุข้อตกลงกันให้ได้ก่อนการเดินทางเยือนญี่ปุ่นของประธานาธิบดีวีนเซนเต้ ฟอกซ์แห่งเม็กซิโก ก่อนเดินทางมาประชุม APEC ที่กรุงเทพฯ ในเดือนตุลาคม 2003 แต่ก็ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ เนื่องจากติดปัญหาเรื่องสินค้าเกษตรโดยเฉพาะเนื้อหมูและส้ม ความล้มเหลวของการเจรจาทำให้เกิดปัญหามากขึ้น เมื่อเม็กซิโกเริ่มกีดกันบริษัทจากชาติที่ไม่มี FTA ด้วยไม่ให้นำเข้าร่วมประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาล ทำให้ญี่ปุ่นยังต้องหาทางประนีประนอมในการทำ FTA กับเม็กซิโก ซึ่งนอกเหนือจากเรื่องเนื้อหมูที่คิดเป็นเกือบครึ่งหนึ่งของสินค้าเกษตรที่ส่งออกไปญี่ปุ่นแล้ว เม็กซิโกมีความต้องการเข้าสู่ตลาดสินค้าที่การส่งออกในปัจจุบันมีปริมาณน้อยแต่เห็นศักยภาพการเติบโตในอนาคต เช่น ไข่ เนื้อวัว น้ำตาล แป้ง และสินค้าเครื่องหนังด้วย⁴⁹

ในขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นเรียกร้องให้เม็กซิโกเปลี่ยนแปลงกฎแหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin) ในการนำเข้าเหล็ก เม็กซิโกเสนอที่จะเปิดตลาดเหล็กแต่ตั้งกฎที่ผู้ผลิตเหล็กไม่สามารถเข้าสู่ตลาดเม็กซิกันได้ ด้วยกฎที่ว่าแร่ที่ใช้ทำสินค้าเหล็กต้องมาจากญี่ปุ่น ซึ่งญี่ปุ่นเป็นชาติที่มีทรัพยากรธรณีน้อยที่ต้องนำเข้าแร่เหล็กเกือบทั้งหมด ญี่ปุ่นจึงต้องการให้เม็กซิโกลดกฎในเรื่องการจำกัดต้นกำเนิดการผลิตเหล็กเช่นเดียวกับการยกเลิกภาษีการนำเข้ารถยนต์⁵⁰

ในช่วงสุดท้ายของการเจรจาในเดือนมีนาคม 2004 เม็กซิโกใช้วิธีเพิ่มข้อเรียกร้องเกี่ยวกับจำนวนโควตาในข้อตกลงด้านเกษตรที่ได้เห็นพ้องกันไปแล้ว ซึ่งสร้างความลำบากแก่ญี่ปุ่น แต่ในที่สุดญี่ปุ่นก็ยอมเพิ่มให้ แท้ที่จริง มีการวิเคราะห์ว่าเม็กซิโกใช้สินค้าเกษตรเป็นเครื่องมือในการเจรจา เพื่อกัน

⁴⁸ สัมภาษณ์ Yoshihiro Otsuji, JETRO, โตเกียว, พฤศจิกายน 2004.

⁴⁹ ญี่ปุ่นปิดตลาดสินค้าเครื่องหนัง เพื่อปกป้องผู้ผลิตที่มักมีพื้นเพมาจากกลุ่มบราซิล ซึ่งเป็นกลุ่มชาวญี่ปุ่นที่ถูกกีดกันในสังคมญี่ปุ่นตั้งแต่สมัยโบราณ (ในลักษณะคล้ายๆ กับจันทาลในประเทศอินเดีย แต่ไม่รุนแรงขนาดนั้น) รัฐบาลญี่ปุ่นจึงไม่ต้องการให้สินค้านำเข้าไปยังตลาดในอุตสาหกรรมที่มีอยู่จำกัดสำหรับชนกลุ่มนี้ อันอาจทำให้เกิดปัญหาทางการเมือง และปัญหาสังคมได้

⁵⁰ http://www.bilaterals.org/rubrique.php3?id_rubrique=116

สินค้าอุตสาหกรรมบางประเภทออกจากรายการลดภาษี เช่น เหล็ก⁵¹ นอกจากนั้น เม็กซิโกยังใช้ยุทธวิธี การอ้างความอ่อนไหวของการเมืองภายในด้วย ทั้งในส่วนของการสินค้าที่ต้องการปกป้องและสินค้าที่ ต้องการเปิดตลาดญี่ปุ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในที่สุด หลังเจรจามาเป็นระยะเวลา 16 เดือน ญี่ปุ่นก็ สามารถสรุปข้อตกลงกับเม็กซิโก และจะมีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน 2005

ผลการเจรจา

ข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับเม็กซิโกถือเป็น FTA ฉบับแรกของญี่ปุ่นที่ครอบคลุมสินค้าเกษตรซึ่งเป็นสินค้าอ่อนไหว ในส่วนที่เม็กซิโกได้ประโยชน์จึงเป็นสินค้าเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ญี่ปุ่นได้ ประโยชน์ในอุตสาหกรรมการผลิต

1. สินค้าเกษตร

ในภาพรวม ทั้งสองประเทศตกลงจะยกเลิกหรือลดภาษีสินค้าเกษตร ปาไม้ และประมง โดยใช้ โควตาภาษีต่ำและปลอดภาษี ทั้งนี้ มีสินค้าเกษตรสำคัญ 5 ประเภท ได้แก่

- 1) เนื้อหมู ตั้งโควตาภาษีต่ำ (ลดลงครึ่งหนึ่งจากเดิม) 38,000 ตัน ในปีแรก และเพิ่มเป็น 80,000 ตัน ในปีที่ 5
- 2) น้ำส้ม ตั้งโควตาภาษีต่ำ (ลดลงครึ่งหนึ่งจากเดิม) 4,000 ตัน ในปีแรก และเพิ่มเป็น 6,500 ตัน ในปีที่ 5
- 3) เนื้อวัว ตั้งโควตาปลอดภาษี 10 ตันใน 2 ปีแรก และเพิ่มเป็น 3,000 ตัน ในปีที่ 3 และ 6,000 ตัน ในปีที่ 5 โดยจะมีการหารืออัตราภาษีกันในปีที่ 2 หลังข้อตกลงมีผลบังคับใช้
- 4) ไก่ ตั้งโควตาปลอดภาษี 10 ตันในช่วงปีแรก และเพิ่มเป็น 2,500 ตันในปีที่ 2 และ 8,500 ตันในปีที่ 3 โดยจะหารือเรื่องอัตราภาษีในปีแรกหลังข้อตกลงมีผลบังคับใช้
- 5) ส้ม ตั้งโควตาปลอดภาษี 10 ตันใน 2 ปีแรก และเพิ่มเป็น 2,000 ตัน ตั้งแต่ปีที่ 3 และเป็น 4,000 ตันในปีที่ 5 สำหรับอัตราภาษีในระยะยาว จะเจรจากันในปีที่ 2 หลังข้อตกลงมีผล บังคับใช้⁵²

ที่น่าสนใจคือ มีการตั้งโควตาปลอดภาษีเพียง 10 ตันเท่านั้น ซึ่งแทบไม่มีผลทางเศรษฐกิจ แต่ ญี่ปุ่นก็ทำให้เป็นการปลอดภาษีตามที่เม็กซิโกขอ เพื่อรักษาหน้าของเม็กซิโกและให้สามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ ในขณะเดียวกัน ญี่ปุ่นก็สามารถไปชี้แจงกับเกษตรกรได้ว่ายอมเปิดเสรีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อตกลงระหว่างญี่ปุ่นกับเม็กซิโกนับได้ว่าเป็นการเปิดเสรีในระดับต่ำกว่าที่คาดไว้ตอนแรกที่จะให้ครอบคลุมสินค้าถึง 90 เปอร์เซ็นต์ แต่ขอบข่ายสินค้าที่ลดภาษีจริงมีเพียง 87 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น⁵³

⁵¹ Nihon keizai shimbun, 10 March 2004, p. 5.

⁵² <http://www.mofa.go.jp/region/latin/mexico/agreement/overview.html>

⁵³ สัมภาษณ์ Prof. Fukunari Kimura, Keio University, โตเกียว, พฤศจิกายน 2004.

ส่วนด้านการลงทุน เม็กซิโกจะให้สิทธิแก่ธุรกิจจากญี่ปุ่นเท่าเทียมกับบริษัทจากสหภาพยุโรปใน ส่วนของการจัดซื้อของรัฐบาลและด้านการเปิดเสรีการลงทุน รวมทั้งจะพัฒนารอบทางกฎหมายสำหรับการแก้ไขข้อพิพาททางการค้าด้วย

2. สินค้าในอุตสาหกรรมการผลิตและเหมืองแร่

- 1) ภาพรวม ทั้งสองประเทศตกลงจะพิจารณาการเปิดเสรี (ยกเลิกภาษี) ในรูปแบบเดียวกับ มาตรฐานนานาชาติเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อทั้งสองประเทศ และตกลงที่จะยกเลิกภาษี เกือบทุกชนิดภายใน 10 ปี
- 2) การเปิดเสรีเหล็กจากฝ่ายเม็กซิโก อัตราภาษีจะถูกยกเลิกภายใน 10 ปี โดยจะยกเลิกภาษี สินค้าเหล็กที่ใช้ในอุตสาหกรรม 4 ประเภท ได้แก่ อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน สินค้าทุน (capital goods) และรถยนต์ทันที
- 3) การเปิดเสรีนำเข้ารถยนต์จากฝ่ายเม็กซิโก จะตั้งโควตาปลอดภาษีให้กับ 5 เปอร์เซ็นต์ของ จำนวนรถยนต์ที่จำหน่ายในเม็กซิโกในปีก่อนหน้านี้ และจะนำมาใช้กับรถยนต์ รถบัส และ รถบรรทุก โดยไม่รวมรถบัสและรถบรรทุกขนาดใหญ่ที่เปิดเสรีโดยสมบูรณ์ในปีที่ 7 หลังข้อตกลงมีผลบังคับใช้ (สำหรับโควตาปลอดภาษีรถยนต์สำหรับบริษัทญี่ปุ่นที่มีฐานการผลิต ในเม็กซิโกที่มีอยู่แล้วยังคงไว้ต่อไป)⁵⁴

ผลของข้อตกลงที่คาดว่าจะได้รับ

METI ประเมินว่าข้อตกลงญี่ปุ่น-เม็กซิโกจะส่งผลดี ดังนี้

- 1) การค้าสินค้า ยกเลิกภาษีศุลกากรของญี่ปุ่น (โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ และอุตสาหกรรม การผลิต ภายในเวลา 10 ปี) ซึ่งคาดว่าจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของการส่งออกจากเม็กซิโก ไปยังญี่ปุ่น 10.6 เปอร์เซ็นต์
- 2) การลงทุน ปรับปรุงเงื่อนไขด้านการลงทุนในเม็กซิโก ซึ่งจะช่วยเหลือไม่ให้นักลงทุนถอนตัว จากเม็กซิโก และเม็กซิโกจะกลายเป็นแหล่งลงทุนที่น่าสนใจ เพื่อส่งออกไปยังตลาดอเมริกา เหนือ และตลาดละตินอเมริกา (เม็กซิโกมี FTA กับเวเนซุเอลา โคลอมเบีย โบลิเวีย และอุรุกวัย เป็นต้น) นอกจากนั้น คาดว่า EPA จะดึงดูดการลงทุน 12,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐจากญี่ปุ่น ใน ระยะเวลา 10 ปี ซึ่งจะสร้างการจ้างงานราว 277,000 คน
- 3) ผลอื่นๆ
 - คาดว่า EPA จะช่วยเพิ่ม GDP ของเม็กซิโก 1.08 เปอร์เซ็นต์
 - ยกระดับอุตสาหกรรมและบริษัทของเม็กซิโก จากการลงทุนและความร่วมมือต่างๆ
 - เม็กซิโกจะพึ่งพิงด้านการค้าต่อสหรัฐลดลง

⁵⁴ <http://www.mofa.go.jp/region/latin/mexico/agreement/overview.html>

- ช่วยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาค⁵⁵

เนื่องจากข้อตกลงจะเริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนเมษายน 2005 จึงยังไม่สามารถประเมินได้ว่า มีผลดีตามนั้นหรือไม่ เพียงไร อย่างไรก็ตาม โดยตัวจะเริ่มผลิตรถบรรทุกในเม็กซิโกและวางแผนจะเพิ่ม ตัวแทนจำหน่ายเช่นเดียวกับมาสด้าและนิสสันด้วย⁵⁶

2.5 การเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีกับชาติอาเซียน

การเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีกับชาติอาเซียนทั้ง 3 ชาติ คือ ไทย ฟิลิปปินส์และมาเลเซีย เกิดขึ้น หลังนายกรัฐมนตรีโคะอิซุมิประกาศ Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership ในปี 2002 จึงควรพิจารณากระบวนการเจรจาของญี่ปุ่นกับทั้ง 3 ชาติไปด้วยกัน เพราะมีจุดร่วมกันมาก โดยทั่วไป ญี่ปุ่นต้องการให้ประเทศคู่เจรจาในอาเซียนลดภาษีศุลกากรซึ่งโดยเฉลี่ยมีอัตราสูง ดังแสดงในตารางด้านล่าง

ตารางที่ 2 อัตราภาษีศุลกากรโดยเฉลี่ยรายประเทศ

ประเทศ	อัตราภาษีศุลกากร โดยเฉลี่ย (%)
ไทย	29
ฟิลิปปินส์	27
มาเลเซีย	16
ญี่ปุ่น	5

ที่มา : Fujisaki (2004), p. 156.

ญี่ปุ่นต้องการให้ประเทศอาเซียนลดภาษีศุลกากรโดยเฉพาะในอุตสาหกรรมยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า และเหล็กที่เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้าทั้งสอง โดยมีจุดประสงค์เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุน และสร้างความสะดวกแก่เครือข่ายการผลิต (production networks) ของญี่ปุ่นในภูมิภาค ให้สามารถส่งชิ้นส่วนไปยังประเทศอื่นได้ง่ายขึ้น อันจะเป็นผลให้เครือข่ายการผลิตเชื่อมโยงกันได้ อย่างราบรื่นมากขึ้นทั้งระหว่างญี่ปุ่นกับภูมิภาคและภายในภูมิภาคเอง

นอกจากนั้น ญี่ปุ่นยังต้องการให้เปิดเสรีในภาคบริการและการลงทุน ทั้งนี้ เพราะทั้ง 3 ประเทศ ล้วนมีการปกป้องตลาดไว้สำหรับคนชาติตนสูง แต่ในทางปฏิบัติ มักยังมีช่องโหว่ให้ชาวต่างชาติเข้าทำ ธุรกิจนั้นๆ ได้ เช่น ให้คนชาตินั้นถือหุ้นใหญ่แต่เพียงในนาม (nominee) อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้นับเป็น ภาระสำหรับบริษัทต่างชาติและไม่โปร่งใส ทำให้ต้องจ่ายเงินใต้โต๊ะและต้องมีการดูแลให้ ประโยชน์ผู้ถือหุ้นที่เป็นคนชาติเหล่านั้น ประเด็นปัญหาที่ญี่ปุ่นหยิบยกขึ้นมาเจรจาจึงเหมือนกันทั้ง 3

⁵⁵ ข้อมูลจากกระทรวงเศรษฐกิจเม็กซิโก อ้างในเอกสารของ METI, "Japan's Policy on FTAs/EPAs", March 2005.

⁵⁶ <http://www.yomiuri.co.jp/newse/20050331wo14.htm>

ประเทศ คือ 1) กฎระเบียบเกี่ยวกับการลงทุน 2) กฎระเบียบในการประกอบธุรกิจ และ 3) ความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎระเบียบ

สำหรับชาติอาเซียนทั้งสาม ต่างก็มุ่งหวังการเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่น (market access) เพื่อให้สามารถส่งออกสินค้าไปขายยังตลาดญี่ปุ่นได้มากขึ้น และต้องการได้รับการลงทุนโดยตรงจากญี่ปุ่น (FDI) เพิ่มขึ้น เนื่องจากช่วงที่ผ่านมาญี่ปุ่นหันไปลงทุนในจีนมากกว่าอาเซียน ในขณะเดียวกัน ฝ่ายญี่ปุ่นได้คำนวณผลประโยชน์ที่จะได้รับจากเปิด FTA แบบทวิภาคีระหว่างกัน ซึ่งนับเป็นตัวเลขที่ดึงดูดสำหรับอาเซียน โดยเฉพาะไทยที่มีการระบุว่า GDP จะเพิ่มถึง 20 เปอร์เซ็นต์ การส่งออกเพิ่ม 25.8 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่อัตรา GDP ของญี่ปุ่นจะเพิ่มเพียงเล็กน้อย สำหรับ GDP ของฟิลิปปินส์กับมาเลเซียก็คำนวณว่าจะเพิ่มขึ้นเช่นกัน แม้ว่าจะน้อยกว่าไทย แต่ก็ยังเป็นอัตราที่น่าดึงดูดใจ

ตารางที่ 3

ประมาณการเพิ่มขึ้นของ GDP และการส่งออกของญี่ปุ่นและประเทศคู่เจรจากรณีมี FTA (2002-2003)

หน่วย : พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (%)

	ญี่ปุ่น		ประเทศคู่เจรจา	
	GDP	การส่งออก	GDP	การส่งออก
ญี่ปุ่น-ไทย	10 (0.2%)	3.5 (0.8%)	25.3 (20.1%)	15.4 (25.8%)
ญี่ปุ่น-ฟิลิปปินส์	1.2 (0.03%)	0.8 (0.2%)	2.3 (3.0%)	1.8 (5.2%)
ญี่ปุ่น-มาเลเซีย	3.3 (0.1%)	1.2 (0.3%)	4.8 (5.0%)	4.2 (5.3%)

ที่มา: METI (<http://www.meti.go.jp/english/information/downloadfiles/FTAprogress200503.pdf>)

การเจรจาญี่ปุ่น-ไทย

กระบวนการเจรจา

เมษายน 2002

นายกรัฐมนตรีทักษิณเสนอต่อนายกรัฐมนตรีโคะอิซุมิให้มีการเจรจา

FTAระหว่างกัน ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องให้ตั้งคณะทำงานร่วม

กันยายน 2002 – พฤษภาคม 2003

เจรจาในระดับ Working Group 5 ครั้ง

กรกฎาคม – พฤศจิกายน 2003

เจรจาในระดับ Task Force 3 ครั้ง

ไทยเป็นประเทศที่สองในอาเซียน ต่อจากสิงคโปร์ ที่ริเริ่มเจรจาทำข้อตกลง EPA กับญี่ปุ่น โดยในการประชุม BOAO Forum ที่เกาะไหหลำประเทศจีน นายกรัฐมนตรีทักษิณได้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีโคจิอูมิให้มีการเจรจา FTA ระหว่างกัน ซึ่งผู้นำญี่ปุ่นได้ตอบสนองโดยเสนอให้ตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อศึกษากรอบการเจรจาที่เป็นไปได้ และได้สรุปออกมาว่าเนื้อหาการเจรจาจะครอบคลุม 21 สาขา ได้แก่ การค้าสินค้า การค้าบริการ การลงทุน การเคลื่อนย้ายของบุคคลธรรมดา แหล่งกำเนิดสินค้า ระเบียบพิธีการศุลกากร ความร่วมมือด้านการเกษตร ป่าไม้และประมง มาตรฐานการยอมรับร่วมกัน นโยบายการแข่งขัน การท่องเที่ยว การส่งเสริมการค้าและการลงทุน ความร่วมมือด้านบริการการเงิน การศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สิทธิทรัพย์สินทางปัญญา การค้าไร้กระดาษ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การปรับปรุงบรรยากาศทางธุรกิจ และการยุติข้อพิพาท

เมื่อเทียบกับเม็กซิโก ถือว่าไทยมีความสำคัญมากกว่า ด้วยมูลค่าการค้าระหว่างกันที่สูงถึง 3 ล้านล้านเยนต่อปี เมื่อเทียบกับยอดเพียง 7-8 แสนล้านเยนเท่านั้นของเม็กซิโก⁵⁷ อย่างไรก็ตาม หลังการประกาศเจรจากันอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนธันวาคม 2003 ทั้งๆ ที่ญี่ปุ่นวางเป้าหมายให้สามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ภายใน 1 ปี (เช่นเดียวกับฟิลิปปินส์และมาเลเซีย) คือ ภายในปี 2004 แต่ก็ไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกับไทยและมาเลเซียได้ สิ่งที่เป็นปัญหาระหว่างไทยกับญี่ปุ่นคือความต้องการที่สวนทางกัน

ความต้องการของไทย

ไทยแสดงความต้องการให้ญี่ปุ่นลดหรือยกเลิกภาษีสินค้าเกษตร ยินยอมให้กัญ หนองผืนไทย พยาบาลและผู้ดูแลผู้สูงอายุสามารถเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นได้ และขอความร่วมมือด้านเทคโนโลยีในการยกระดับความปลอดภัยด้านอาหาร ตลอดจนการตรวจสอบตกค้างในพืชและสัตว์ ซึ่งล้วนเป็นมาตรการเพื่อเพิ่มการส่งออกสินค้าเกษตรไปญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม ไทยได้แจ้งญี่ปุ่นว่าสินค้าเหล็ก ยานยนต์และชิ้นส่วน เป็นสินค้าอ่อนไหวของไทย

ความต้องการของญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นต้องการให้ไทยยกเลิกภาษีสินค้าเหล็ก ลดภาษียานยนต์ และชิ้นส่วน ญี่ปุ่นยืนยันกรานที่จะให้สินค้าเกษตรหลายประเภทเป็นสินค้าอ่อนไหวที่ไม่สามารถลดภาษีให้ได้ โดยเฉพาะข้าว แป้งมัน ไข่ และน้ำตาล สำหรับข้าว ญี่ปุ่นไม่ต้องการนำเข้าสู่โต๊ะเจรจาเลย

⁵⁷ Nihon keizai shimbun, 12 March 2004, p. 2.

ในด้านการลงทุนและการบริการ ญี่ปุ่นเรียกร้องให้ไทยปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการลงทุนให้มีการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ตลอดจนต้องการให้ไทยเปิดตลาดในภาคบริการซึ่งไทยได้จำกัดกิจกรรมของบริษัทต่างชาติโดยใช้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (Foreign Business Act, 1999) สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ญี่ปุ่นเรียกร้องให้เปิดเสรีด้านบริการและการลงทุน คือ ไม่ต้องการเสียเปรียบสหรัฐที่มีสนธิสัญญาไมตรีกับไทย (Treaty of Amity, 1966) ที่ระบุให้บริษัทอเมริกันสามารถประกอบธุรกิจที่สงวนสำหรับผู้ประกอบการไทยในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวได้ในขณะที่บริษัทต่างชาติทั่วไปรวมถึงญี่ปุ่นไม่สามารถทำเช่นนั้นได้ ต้องอาศัยชาวไทยเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ (ส่วนใหญ่เป็นผู้ถือหุ้นแต่เพียงในนามในสัดส่วน หุ้นไทย 51 เปอร์เซ็นต์ หุ้นญี่ปุ่น 49 เปอร์เซ็นต์) กล่าวโดยสรุป ญี่ปุ่นต้องการถือหุ้นเองทั้งหมด 100 เปอร์เซ็นต์ แม้แต่ในธุรกิจควบคุมในพรบ.ดังกล่าว ทั้งนี้ ญี่ปุ่นได้เรียกร้องให้ไทยแก้ไขในประเด็นดังต่อไปนี้

- 1) ขั้นตอนที่ซับซ้อน มีการควบคุมการลงทุนในภาคค้าส่ง / ค้าปลีก และภาคบริการเกือบทุกสาขา โดยเฉพาะบริการด้านการเงิน ญี่ปุ่นต้องการให้ไทยเปิดเสรีในบริการที่เกี่ยวข้องกับการผลิต ทั้ง forward service เช่น การจัดไฟแนนซ์ / ลิขสิทธิ์ การบริการซ่อมรถ และ backward service เช่น บริการด้านกฎหมายและบัญชี วิศวกรรม และสถาปัตยกรรม
- 2) มีข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจของบริษัทที่ผู้ถือหุ้นใหญ่เป็นชาวต่างชาติ (ในความเป็นจริง แม้จะเป็นบริษัทที่คนไทยถือหุ้นใหญ่ แต่เจ้าของชาวญี่ปุ่นมักจะเป็นผู้ควบคุมบริษัทที่แท้จริง)
- 3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับใบอนุญาตทำงาน (work permit) สำหรับพนักงานชาวญี่ปุ่น (มีข้อกำหนดอัตราส่วนต่อการจ้างพนักงานไทย และอัตราส่วนต่อเงินลงทุน) นอกจากนั้น บริษัทต่างชาติไม่สามารถถือครองที่ดินได้ (แม้ในความเป็นจริง จะสามารถทำได้ตามจำนวนที่ BOI กำหนด) การบังคับใช้ภาษีศุลกากร ใบอนุญาต และกระบวนการด้านราชการอื่นๆ ที่ล่าช้าและไม่โปร่งใส นอกจากนั้น ยังมีการเรียกเก็บเงินใต้โต๊ะและการคอร์รัปชันต่างๆ

ผู้เกี่ยวข้องในการเจรจา JTEPA

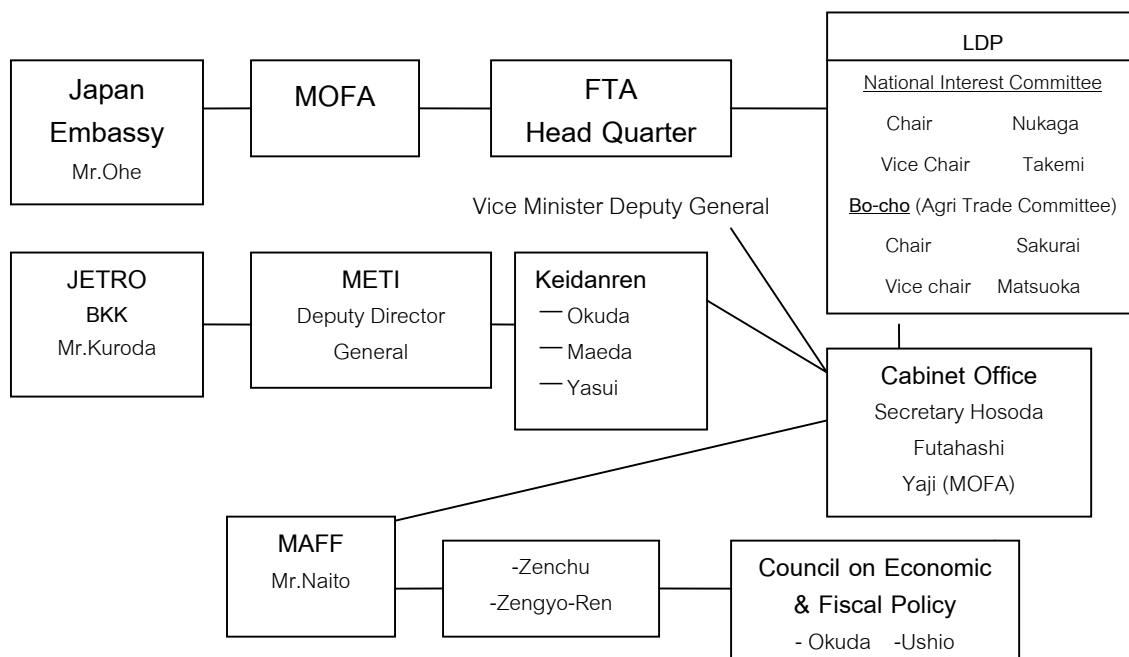
สำหรับผู้เกี่ยวข้องในการเจรจาฝ่ายญี่ปุ่น สามารถแสดงได้ตามแผนภูมิด้านล่างนี้ กล่าวได้ว่า ข้อมูลเกี่ยวกับจะช่วยให้สามารถวางแผนการเจรจาได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหากจะใช้วิธีหาพันธมิตรภายในประเทศญี่ปุ่น ตามทฤษฎีเกม 2 ระดับ

ผู้เกี่ยวข้องในการเจรจาฝ่ายญี่ปุ่นแบ่งเป็น 4 ส่วนด้วยกัน คือ ภาคราชการ ภาคการเมือง ภาคสังคม (กลุ่มผลประโยชน์) และคณะกรรมการรวมทั้งภาคการเมือง ภาคราชการและภาคสังคมที่ตั้งโดยนายกรัฐมนตรี

ภาคราชการจะเป็นคณะทำงานเจรจา นำโดยกระทรวงการต่างประเทศ (MOFA) ซึ่งได้ตั้งสำนักงาน FTA ขึ้นเพื่อดูแลการเจรจากับทุกประเทศ อีก 2 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและ

อุตสาหกรรม (METI) และกระทรวงเกษตร (MAFF) ซึ่งจะประสานกับภาคเอกชนเกี่ยวกับเนื้อหาการเจรจาอย่างใกล้ชิด โดย METI จะติดต่อสื่อสารกับสหพันธ์เศรษฐกิจญี่ปุ่นหรือ Keidanren ที่มีนายโศคุดะแห่งโตโยต้าเป็นประธาน ในขณะที่ MAFF จะประสานกับสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น (JA) และสหพันธ์ชาวประมง จะเห็นว่ากระทรวงต่างประเทศจะไม่มีช่องทางประสานกับภาคเอกชนโดยตรง สำหรับการติดต่อกับฝ่ายไทย เจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานหลัก คือ นายโอเอะจากสถานทูตญี่ปุ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของ MOFA ในขณะที่ตัวแทนของ METI คือ นายคุโรดะจาก JETRO

ตารางที่ 4 แผนภูมิผู้เกี่ยวข้องในการเจรจา JTEPA ฝ่ายญี่ปุ่น



MOFA – Ministry of Foreign Affairs of Japan

METI – Ministry of Trade and Industry of Japan

MAFF – Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries of Japan

LDP – Liberal Democratic Party

Zenchu – Japan Agriculture (JA)

Zengyo-Ren – Federation of Fishermen

ที่มา : เอกสารภายในของ METI และสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง

หลังจากปรึกษาหารือกับภาคเอกชนแล้ว ทั้ง 3 กระทรวงจะทำการรายงานต่อสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีนายโศคุดะจากพรรค LDP เป็นเลขาธิการ นอกจากนี้ บางครั้งภาคราชการจะต้องไปรายงานต่อคณะกรรมการ 2 ชุดที่นำโดยพรรค LDP คือ คณะกรรมการผลประโยชน์แห่งชาติ (ตั้งปี 2003) ซึ่งมีนายฟูคุชิโร นูคางะเป็นประธาน นายเคโซ ทาเคมิเป็นรองประธาน และคณะกรรมการการค้าสินค้าเกษตร ซึ่งมี นายชิน ซากุไร นักการเมืองผู้ปกป้องภาคเกษตรคนสำคัญเป็นประธาน นายทาเคมิ

จะเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านการแพทย์และพยาบาล ซึ่งจะต้องแสดงบทบาทในการปกป้องพยาบาลของญี่ปุ่น

นอกจากนั้น นายกรัฐมนตรียังได้ตั้งคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจและการคลัง (Council on Economic and Fiscal Policy) ซึ่งประกอบไปด้วยทั้งภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคสังคมที่มิใช่ภาครัฐ ประสานกันดำเนินงานอยู่ด้วย โดยมีนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้จะเสนอแนวนโยบายเกี่ยวกับ FTA ด้วย

ผลการเจรจาจนถึงปัจจุบัน (เมษายน 2005)

ประเด็นสินค้าเกษตรโดยเฉพาะข้าว แป้งมัน ไข่ น้ำตาลเป็นปัญหาหลักในการเจรจาช่วงแรกๆ ญี่ปุ่นใช้วิธีเสนอให้ความร่วมมือด้านเกษตรผ่านทางสหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่น เพื่อยกระดับด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยด้านอาหารของสินค้าเกษตรไทย เพื่อทดแทนการลดภาษีในสินค้าทั้งสี่ แต่ฝ่ายไทยยังไม่ยินยอม จนในที่สุดฝ่ายไทยยอมถอนข้าวออกจากรายการเจรจาในการพบหารือระหว่างนายกรัฐมนตรีทักษิณและนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิในการการประชุม เมื่อเดือนตุลาคม 2547 ทำให้เกิดความคาดหวังว่าจะสามารถบรรลุข้อตกลงกันได้เร็วขึ้น

ในการเจรจารอบที่ 7 เมื่อปลายเดือนมีนาคม 2005 ทั้งสองฝ่ายสามารถบรรลุข้อตกลงในหลักการเกี่ยวกับสินค้าเกษตรได้ โดยกระทรวงเกษตรญี่ปุ่นได้ให้คำมั่นกับฝ่ายไทยเป็นลายลักษณ์อักษรว่า ฝ่ายญี่ปุ่นพร้อมจะตอบสนองต่อไทยในการเปิดเสรีสินค้าเกษตรและความร่วมมือทางด้านเกษตรซึ่งเน้นในเรื่องความปลอดภัยด้านอาหารและความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ แม้ว่าญี่ปุ่นจะไม่สามารถตอบสนองข้อเรียกร้องของฝ่ายไทยได้ในทุกเรื่อง แต่ก็ได้พยายามที่จะให้ไทยได้อย่างน้อยเท่ากับหรือมากกว่าที่ญี่ปุ่นเคยให้กับฟิลิปปินส์โดยรวม ซึ่งแสดงถึงความพยายามของกระทรวงเกษตรญี่ปุ่นที่จะทำให้การเจรจาคืบหน้าไปได้ ทั้งนี้ ญี่ปุ่นได้เสนอโควตาการนำเข้ามากขึ้นและลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตรและประมงบางชนิดจากไทย ดังนี้

- ลดภาษีไก่ปรุงสุกจาก 6 เปอร์เซ็นต์ เหลือ 3 เปอร์เซ็นต์ ใน 5 ปี
- แป้งแปรรูปให้โควตาเพิ่มจาก 70,000 ตัน เป็น 200,000 ตัน
- น้ำมันรำข้าวลดภาษีลงเกินครึ่งภายใน 5 ปี
- ปลาทูน่ากระป๋องลดภาษีจาก 9.6 เปอร์เซ็นต์ เหลือ 0 เปอร์เซ็นต์ ใน 5 ปี
- ผลไม้ไทย อาทิ ทุเรียน มะละกอ มะพร้าว ลดภาษีเหลือ 0 ทันที
- กากน้ำตาล จะให้โควตา 4,000 ตัน ในปี 3 และเพิ่มเป็น 5,000 ตัน ในปี 4
- กลัวยให้โควตา 3,000 ตันในปีแรก และเพิ่มเป็น 6,000 ตันในปี 5⁵⁸

กล่าวได้ว่า การที่ฝ่ายไทยยอมตกลงกันได้เกี่ยวกับสินค้าเกษตร มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความต้องการลดแรงกดดันของฝ่ายญี่ปุ่นที่จะให้ยกเลิกภาษีเหล็กกรีดร้อน และลดภาษียานยนต์และชิ้นส่วน ซึ่ง

⁵⁸ <http://asia.news.yahoo.com/050401/kyodo/d896krbo0.html>

ญี่ปุ่นก็ยังไม่ลดความพยายามดังกล่าว ความยากลำบากในการเจรจาจึงได้ย้ายศูนย์ไปเป็นประเด็นสินค้าอุตสาหกรรม คือ เหล็กและยานยนต์แทน

ญี่ปุ่นขอให้ยกเลิกภาษีเหล็กที่ร้อนซึ่งเป็นวัสดุสำคัญในการผลิตรถยนต์โดยทันที ไทยเสนอว่าจะคงภาษีเหล็กแผ่นที่ร้อนไว้ที่อัตราฐาน (7 - 9.5 เปอร์เซ็นต์) ไว้ก่อนเป็นเวลา 10 ปีหลังจากความตกลงมีผลบังคับใช้ จากนั้นจะเริ่มลดภาษีในปีที่ 11 จนให้เหลือ 0 ในปีที่ 15 ฝ่ายไทยได้ขอให้ฝ่ายญี่ปุ่นเข้าใจถึงความอ่อนไหวของอุตสาหกรรมไทยในบางสาขา เช่น ยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ ดังเช่นที่ฝ่ายไทยพร้อมที่จะเข้าใจความอ่อนไหวของภาคเกษตรญี่ปุ่น กล่าวได้ว่า ไทยใช้การไม่รุกด้านสินค้าเกษตรเพิ่มเติม เพื่อแลกกับการไม่รุกสินค้าอุตสาหกรรมดังกล่าวของญี่ปุ่น แต่ METI ซึ่งเป็นผู้เจรจาในเรื่องเหล็กไม่พอใจข้อเสนอของไทย และจะไม่ยอมเจรจากับคณะเจรจาไทยซึ่งเป็นภาคราชการต่อไป แต่จะไปพบระดับผู้นำการเมือง คือ นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแทน ฝ่ายไทยได้เสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่าง 2 ประเทศ เพื่อศึกษารายละเอียดและหาทางออกร่วมกัน แต่ญี่ปุ่นไม่พอใจ อ้างว่าไทยจะคัดค้านไม่ให้มีการลดภาษีอีก

สำหรับประเด็นการลดภาษียานยนต์และชิ้นส่วน ประธานสมาคมอุตสาหกรรมยานยนต์ (Japan's Automobile Manufacturer Association หรือ JAMA) และประธานสมาคมชิ้นส่วนยานยนต์ของญี่ปุ่น (Japan's Automobile Parts Manufacturer Association หรือ JAPIA) ได้เข้าพบนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตรเพื่อกดดันให้ลดภาษียานยนต์และชิ้นส่วน โดยขู่ว่ามิฉะนั้นจะทบทวนแผนการลงทุนเพิ่มอีกราว 40,000 ล้านบาทในไทย ซึ่งจะกระทบต่อแผนการเป็น “ดีทรอยต์แห่งเอเชีย” ของไทย แต่นายกรัฐมนตรีทักษิณยืนยันว่าการลดภาษีจะต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป⁵⁹ และต้องคำนึงถึงภาพรวมการเปิดเสรีการค้า และเศรษฐกิจภายในประเทศ⁶⁰

จะเห็นได้ว่า ญี่ปุ่นใช้ยุทธวิธีเกม 2 ระดับกับไทย โดยเป็นการดำเนินการของภาคเอกชนญี่ปุ่นเพื่อกดดันรัฐบาลไทย ในขณะเดียวกัน ภาคเอกชนไทยจะไม่สามารถเข้าพบผู้นำการเมืองแบบที่ญี่ปุ่นทำได้ เนื่องจากประเทศไทยและกลุ่มธุรกิจของไทยไม่มีอิทธิพลสูงขนาดนั้น นอกจากนั้น ภาคราชการของญี่ปุ่นยังใช้วิธีลอบบี้อย่างไม่เป็นทางการกับส่วนราชการไทยที่รับผิดชอบเรื่องนั้นๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งในรูปแบบของการขอเข้าพบหารือ หรือโทรศัพท์มาขอให้ฝ่ายไทยโอนอ่อนตามที่ญี่ปุ่นต้องการ⁶¹ กล่าวได้ว่าญี่ปุ่นอุทิศทรัพยากรทั้งบุคลากรและเวลามากในการลอบบี้อย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการเจรจาของญี่ปุ่น

⁵⁹ ไทยเสนอว่าจะยกเลิกภาษีชิ้นส่วนยานยนต์ภายใน 15 ปี (<http://asia.news.yahoo.com/050401/kyodo/d896krbo0.html>)

⁶⁰ กรุงเทพธุรกิจ, 12 เมษายน 2548, หน้า 1-2.

⁶¹ การประชุมและการสนทนากับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายครั้ง

การเจรจาญี่ปุ่น-ฟิลิปปินส์

กระบวนการเจรจา

พฤษภาคม 2002	นายกรัฐมนตรีฟิลิปปินส์เสนอต่อนายกรัฐมนตรีโคซุมิให้มีการเจรจา FTA ระหว่างกัน ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องให้ตั้งคณะทำงานร่วมกัน
กันยายน 2002 – พฤษภาคม 2003	เจรจาในระดับ Working Group 5 ครั้ง
กรกฎาคม – พฤศจิกายน 2003	เจรจาในระดับ Task Force 3 ครั้ง
ธันวาคม 2003	ทั้งสองฝ่ายตกลงให้เจรจา EPA อย่างเป็นทางการ (ใน Japan-ASEAN Commemorative Summit ที่โตเกียว)
กุมภาพันธ์ – พฤศจิกายน 2004	เจรจา Japan-Philippines Economic Partnership Agreement (JPEPA) อย่างเป็นทางการ 5 ครั้ง และสามารถบรรลุข้อตกลงในประเด็นหลักได้ในเดือนพฤศจิกายน

หลังจากที่ไทยได้เสนอทำ FTA กับญี่ปุ่นไม่นานนัก ประธานาธิบดีอาโรโยแห่งฟิลิปปินส์ก็ได้เสนอต่อญี่ปุ่นเช่นกัน ฟิลิปปินส์เป็นอีกหนึ่งประเทศที่มีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้ลงทุนรายใหญ่ที่สุดคิดเป็น 37 เปอร์เซ็นต์ ของการลงทุนในฟิลิปปินส์ทั้งหมด การส่งออกของฟิลิปปินส์ไปญี่ปุ่น 86 เปอร์เซ็นต์ เป็นสินค้าอุตสาหกรรม 14 เปอร์เซ็นต์ สินค้าเกษตร ป่าไม้ ประมง ในขณะที่ญี่ปุ่นส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเกือบทั้งหมด เหลือ 0.3 เปอร์เซ็นต์ ที่เป็นสินค้าเกษตร คาดหมายว่า FTA จะเพิ่ม GDP 0.01-0.03 เปอร์เซ็นต์ ในส่วนของญี่ปุ่น และ 1.73 -3.03 เปอร์เซ็นต์ ในส่วนของฟิลิปปินส์⁶²

ฝ่ายญี่ปุ่นได้อ้างกับฟิลิปปินส์ถึงความยากลำบากในการยกเลิกภาษีสินค้าเกษตรและประมง โดยเฉพาะสินค้าบางประเภท เช่น ถั่วและสับปะรดซึ่งเป็นสินค้าที่ครอบคลุมการส่งออกจากฟิลิปปินส์เข้ามาในญี่ปุ่น และญี่ปุ่นได้ร้องขอให้นำปลาออกจากรายการยกเลิกภาษีด้วย นอกเหนือจากสินค้าเกษตรและประมง ญี่ปุ่นเน้นว่าสินค้าประเภทเครื่องหนังและรองเท้าเป็นสินค้าที่อ่อนไหวในญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นต้องการให้ฟิลิปปินส์เป็นกรณีตัวอย่างแก่ประเทศอื่นในเอเชียเกี่ยวกับการตกลงด้านสินค้าเกษตร ทางภาคธุรกิจอุตสาหกรรมญี่ปุ่นเกรงว่า หากการเจรจายืดเยื้อไปเรื่อยๆ จะล่าช้ากว่าจีนในการทำ FTA กับประเทศในเอเชีย⁶³

ความต้องการของฟิลิปปินส์

ประเด็นที่สำคัญที่สุดประเด็นหนึ่งใน JPEPA คือ การเคลื่อนย้ายแรงงาน ในฐานะที่เป็นประเทศผู้ส่งออกแรงงานรายใหญ่ไปทั่วโลก ฝ่ายฟิลิปปินส์ต้องการให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดแรงงานด้านสุขภาพ โดยเฉพาะพยาบาลและผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยฟิลิปปินส์พยายามชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ในการเปิดตลาดแรง

⁶² http://www.bilaterals.org/rubrique.php?id_rubrique=113

⁶³ *Nihon keizai shimbun*, 19 November 2004 (Evening Edition), p. 2.

งานญี่ปุ่น เนื่องจากแรงงานด้านสุขภาพเป็นที่ต้องการในญี่ปุ่นที่กำลังประสบปัญหาผู้สูงอายุ รวมทั้งแรงงานด้านผู้เชี่ยวชาญทางเทคโนโลยีสารสนเทศและวิศวกรรมจะเป็นที่ต้องการในบริษัทญี่ปุ่น ซึ่งฝ่ายญี่ปุ่นตอบว่า จะต้องพิจารณาความสามารถทางภาษาและความเชี่ยวชาญทางพยาบาล รวมถึงผลกระทบต่อตลาดแรงงานภายในประเทศเสียก่อน

ความต้องการของญี่ปุ่น

ประเด็นที่ญี่ปุ่นต้องการแทบจะไม่แตกต่างจากที่เรียกร้องจากไทยและมาเลเซีย กล่าวคือ ญี่ปุ่นต้องการให้ฟิลิปปินส์ลดหรือยกเลิกภาษีสินค้าหลัก ยานยนต์และชิ้นส่วน สินค้าอิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วน เพื่อช่วยให้เครือข่ายการผลิตของญี่ปุ่นในภูมิภาค มีความเชื่อมโยงกันได้อย่างสะดวก นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังต้องการให้ฟิลิปปินส์เปิดเสรีในภาคบริการ โดยได้ระบุถึงความเดือดร้อนของตนดังต่อไปนี้

- 1) บริษัทต่างชาติและชาวต่างชาติไม่สามารถเข้าสู่ธุรกิจในการบริการวิชาชีพที่มีใบอนุญาตได้ (นักบัญชี สถาปนิก) หรือในสาขาสื่อสารมวลชน นอกจากนี้ บริษัทต่างชาติยังไม่สามารถประกอบธุรกิจค้าปลีกที่มีเงินทุนไม่เกิน 2.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และกำหนดให้ห้างร้านค้าปลีกที่มีชาวต่างชาติเป็นเจ้าของเกิน 80 เปอร์เซ็นต์ ต้องจำหน่ายสินค้าของฟิลิปปินส์ และต้องเสนอขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (Retail Deregulation Law)
- 2) ตามกฎหมาย ไม่มีการจำกัดบริษัทต่างชาติเข้าทำธุรกิจก่อสร้าง ขนส่ง และบริการผ่านพิธีศุลกากร (customs clearance) แต่ในทางปฏิบัติ บริษัทต่างชาติถูกจำกัดในการได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจ (สำหรับธุรกิจก่อสร้าง บริษัทนั้นต้องมีทุนต่างชาติไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์ ในกรณีการรับงานเอกชน และไม่เกิน 25 เปอร์เซ็นต์ สำหรับบริษัทที่รับงานจากรัฐ ในธุรกิจขนส่ง ต้องไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์) นอกจากนี้ การขอใบอนุญาตต่างๆ มักจะถูกเตะถ่วง เพื่อหวังเงินได้โต๊ะ
- 3) นอกเหนือจากการนำเข้าและส่งออก แม้แต่การแลกเปลี่ยนเงินตราที่มีมูลค่ามากกว่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ ยังต้องขออนุมัติจากธนาคารชาติ ซึ่งใช้เวลานานถึง 2 สัปดาห์

ในช่วงหลัง เมื่อเล็งเห็นว่า มีโอกาสที่จะตกลงกับฟิลิปปินส์ได้ก่อน เนื่องจากไม่มีปัญหาด้านสินค้าเกษตรมากเท่าไทย และฝ่ายฟิลิปปินส์ก็ไม่ได้มีท่าทีแข็งกร้าวนัก ญี่ปุ่นจึงต้องการบรรลุข้อตกลงกับฟิลิปปินส์ให้ได้ก่อน เพื่อให้เป็นตัวอย่างสำหรับการทำข้อตกลงกับไทยและมาเลเซีย ในการแก้ไขปัญหาที่มีความยากลำบาก โดยเฉพาะประเด็นเรื่องสินค้าเกษตรและแรงงาน

ผลการเจรจาจนถึงปัจจุบัน (เมษายน 2005)

เมื่อเทียบการเจรจากับไทยและมาเลเซีย การเจรจาญี่ปุ่น-ฟิลิปปินส์คืบหน้าไปมากที่สุด โดยทั้งสองฝ่ายได้บรรลุข้อตกลงในหลักการตั้งแต่ปลายเดือนพฤศจิกายน 2004 และจะเจรจาในรายละเอียดเพื่อสรุปเนื้อหาข้อตกลง (legal text) เพื่อเสนอให้ผู้นำทั้งสองลงนามต่อไป สำหรับประเด็นสำคัญในข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกันแล้ว มีดังนี้

1. การค้าสินค้า จะมีการยกเลิกหรือลดภาษีศุลกากรอย่างขนานใหญ่สำหรับสินค้าอุตสาหกรรม เกษตรกรรม ป่าไม้และประมง โดยมีใจความสำคัญดังนี้
 - ญี่ปุ่นจะตั้งโควตาภาษีต่ำสำหรับไก่จากฟิลิปปินส์
 - ญี่ปุ่นจะตั้งโควตาปลอดภาษีสำหรับสับปะรดฟิลิปปินส์ขนาดเล็ก
 - ญี่ปุ่นจะยกเลิกภาษีกล้วยขนาดเล็กจากฟิลิปปินส์ภายใน 10 ปี และปลาหูฉลามครึ่งเหลืองภายใน 5 ปี
 - จะไม่นำสินค้าเกษตรบางชนิดซึ่งรวมถึง ข้าว เนื้อวัว เนื้อหมู และน้ำตาลทรายดิบ เข้าสู่กรอบการลดภาษีใน FTA ญี่ปุ่น-ฟิลิปปินส์
 - ฟิลิปปินส์จะยกเลิกภาษีให้กับเหล็ก ยานยนต์และชิ้นส่วน สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ และชิ้นส่วน เป็นจำนวนกว่า 60 เปอร์เซ็นต์ของการนำเข้าทั้งหมด⁶⁴
2. การลงทุน ข้อตกลงจะระบุให้มีการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment), การปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation หรือ MFN) และการห้ามใช้ Performance Requirement ทั้งนี้ เพื่อการเปิดเสรีด้านการลงทุน และเพิ่มความโปร่งใส โดยการระบุกรณียกเว้นให้ชัดเจน นอกจากนี้ ข้อตกลงยังจะระบุเกี่ยวกับการปกป้องการลงทุนได้ด้วย
3. การเคลื่อนย้ายของบุคคล (Movement of Natural Persons) ญี่ปุ่นจะยอมให้พยาบาลและผู้ดูแลชาวฟิลิปปินส์ที่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานสามารถทำงานในญี่ปุ่นได้ หลังเข้าฝึกอบรมด้านภาษาญี่ปุ่นและทักษะอื่นๆ เพื่อเตรียมสอบรับใบอนุญาต (national licenses) โดยพยาบาลสามารถทำงานในญี่ปุ่นได้ 3 ปี ผู้ดูแลได้ 4 ปี
4. อื่นๆ
 - ให้ตั้งคณะกรรมการด้านสิ่งแวดล้อมทางธุรกิจ (business environment) ที่ภาคเอกชนสามารถเข้าร่วมได้
 - ส่งเสริมความร่วมมือทวิภาคีใน 9 สาขา (การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ บริการทางการเงิน เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) พลังงานและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การส่งเสริมการค้าและการลงทุน ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) การท่องเที่ยว การขนส่ง

แม้การลดหรือยกเลิกภาษีศุลกากรจะครอบคลุม 90 เปอร์เซ็นต์ของการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง แต่ก็มีข้อยกเว้นในสินค้าหลายชนิด เช่น เนื้อวัว เนื้อหมู สับปะรดกระป๋อง รองเท้าและเครื่องหนัง จะเห็นว่าญี่ปุ่นพยายามเลี่ยงลดหรือยกเลิกภาษีให้กับสินค้าเกษตรที่ไม่แข่งขันกับสินค้าญี่ปุ่น เช่น

⁶⁴ Japan Times, 30 November 2004, p. 10.

ระบุให้ตั้งโควตาปลอดภาษีสำหรับสับปะรดพันธุ์ขนาดเล็กที่ญี่ปุ่น (โอกินาวา) ไม่ได้ผลิต นอกจากนั้น ยังกล่าวกันว่า ฟิลิปปินส์เสียโอกาสที่จะต่อรองลดภาษีสินค้าเกษตรเข้าญี่ปุ่นให้ได้มากกว่านี้ เพราะ ประธานาธิบดีอาโรโยได้แสดงท่าทีต่อนายโอดูะ ประธานเคเอ็นเรนไปก่อนหน้านี้ว่า ฟิลิปปินส์พร้อม จะบรรลุข้อตกลง หากญี่ปุ่นเปิดตลาดแรงงานให้ชาวฟิลิปปินส์⁶⁵ ส่วนการตอบสนองต่อญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ ใช้วิธีแยกส่วนลดภาษีสำหรับสินค้าที่ญี่ปุ่นต้องการ คือ เหล็ก ยานยนต์ อิเล็กทรอนิกส์และชิ้นส่วน แทน ที่จะลดทั้งหมด

การเจรจาญี่ปุ่น-มาเลเซีย

กระบวนการเจรจา

ธันวาคม 2002	นายกรัฐมนตรีมหาเธร์เสนอต่อนายกรัฐมนตรีโคซุมิให้มีการเจรจา FTA ระหว่างกัน ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องให้ตั้งคณะทำงานร่วม
พฤษภาคม – กรกฎาคม 2002	เจรจาในระดับ Working Group 2 ครั้ง
กันยายน – พฤศจิกายน 2003	เจรจาในระดับ Task Force 2 ครั้ง
ธันวาคม 2003	ทั้งสองฝ่ายตกลงให้เจรจา EPA อย่างเป็นทางการ (ใน Japan-ASEAN Commemorative Summit ที่โตเกียว)
มกราคม 2004 –	เจรจา Japan-Malaysia Economic Partnership Agreement (JMEPA) อย่างเป็นทางการไปแล้ว 7 ครั้ง

เมื่อเปรียบเทียบกับทั้งไทยและฟิลิปปินส์ จะเห็นว่ามาเลเซียเริ่มดำเนินการในเรื่องนี้ช้ากว่าครึ่ง ปี จึงทำให้จำนวนครั้งในการเจรจาในระดับคณะทำงานและระดับ Task Force มีน้อยกว่า ทั้งนี้ เพราะ มาเลเซียมีการปกป้องอุตสาหกรรมยานยนต์ภายในประเทศสูง ดังเห็นได้จากการเลื่อนการลดภาษียานยนต์ในเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และยังมีนโยบายภูมิบุตรที่ปกป้องกิจการต่างๆ ของชาวมาเลย์ ตลอดจนการเน้นให้ความสำคัญกับ AFTA มากกว่า

อย่างไรก็ตาม มาเลเซียเริ่มหันมาให้ความสนใจในการทำ FTA กับญี่ปุ่น เมื่อตระหนักว่าญี่ปุ่นได้หันไปลงทุนในจีนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ลงทุนในมาเลเซียน้อยลง รวมถึงมีการย้ายฐานการผลิตอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์จากมาเลเซียไปจีนด้วย มาเลเซียเกรงว่า หากญี่ปุ่นสามารถบรรลุข้อตกลงกับไทยและฟิลิปปินส์ การลงทุนของญี่ปุ่นในมาเลเซียจะยิ่งน้อยลง นอกจากนั้น มาเลเซียเองก็ต้องการปรับโครงสร้างภายในประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (ในขณะที่อีกด้านหนึ่งก็ต้องการปกป้องบางอุตสาหกรรมหรือบางกิจการอยู่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศของมาเลเซียและนโยบายภูมิบุตร)

⁶⁵ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ METI, โตเกียว, พฤศจิกายน 2004.

ความต้องการของมาเลเซีย

สิ่งที่มาเลเซียต้องการจากญี่ปุ่นมากที่สุด คือ ความร่วมมือด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (โดยเฉพาะด้านการสื่อสารและสารสนเทศ) การศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีเป้าประสงค์ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเมื่อจีนก้าวขึ้นมาเป็นผู้เล่นสำคัญในตลาดโลกในอุตสาหกรรมหลายๆ ด้าน รวมถึงอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ มาเลเซียเป็นอย่างยิ่ง ทั้งจีนยังสามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติได้มากกว่าทุกชาติ อันหมายรวมถึงการลงทุนจากญี่ปุ่น ในขณะเดียวกัน มาเลเซียมีต้นทุนด้านแรงงานสูงขึ้น จึงจำเป็นต้องยกระดับทักษะ และคุณภาพของแรงงาน ตลอดจนสร้างมูลค่าเพิ่มในด้านต่างๆ เพื่อให้ยังสามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้⁶⁶

ทั้งนี้ มาเลเซียไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเปิดเสรีสินค้าเกษตรหรือแรงงานเท่าใดนัก เพราะไม่ได้เน้นส่งออกสินค้าเกษตรและแรงงาน ซึ่งต่างจากกรณีของไทยและฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม ในการเจรจาที่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสินค้าเกษตรที่จัดเป็นสินค้าอ่อนไหวของญี่ปุ่นอยู่ด้วย คือ แป้งมัน น้ำตาล สับปะรด ผลไม้สดที่ไม่สุก สินค้าประมง เช่น ปลาทูน่า⁶⁷ ญี่ปุ่นยืนยันกรานว่าไม่สามารถลดภาษีศุลกากรในสินค้านี้ได้ ในขณะเดียวกัน มาเลเซียต้องการให้ญี่ปุ่นสนับสนุนทางเทคโนโลยีเพื่อยกระดับสุขอนามัยด้านอาหารให้เป็นไปตามมาตรฐานของญี่ปุ่นและผู้บริโภคญี่ปุ่นยอมรับ อันจะเป็นการเพิ่มมูลค่าสินค้าเกษตรของตน ความต้องการของมาเลเซียนี้เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับไทย

ความต้องการของญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นต้องการให้มาเลเซียลดภาษีเกี่ยวกับยานยนต์และชิ้นส่วนซึ่งมีอัตราสูงมาก เป็นที่ทราบกันดีว่า มาเลเซียได้ปกป้องอุตสาหกรรมยานยนต์ของตนอย่างเหนียวแน่น ดังที่ได้เกิดปัญหาในเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) นอกจากนั้น ญี่ปุ่นยังต้องการให้มาเลเซียเปิดเสรีในภาคบริการและการลงทุน (รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ) ซึ่งสามารถสรุปประเด็นได้ดังต่อไปนี้

- 1) อุตสาหกรรมที่ไม่ใช่การผลิต (การขาย บริการ การบำรุงรักษา การจัดจำหน่าย เป็นต้น) ต้องมีหุ้นญี่ปุ่น (ชาวมาเลเซียเชื้อสายมาเลย์) 30 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป (ในความเป็นจริง ทั้งอุตสาหกรรมการผลิตและไม่ใช่การผลิต เจ้าของคนญี่ปุ่นมักจะเป็นผู้ควบคุมบริษัทที่แท้จริง โดยมีชาวมาเลเซียถือหุ้นใหญ่แต่เพียงในนาม และยังมีกรณียกเว้นจำนวนมากที่ชาวญี่ปุ่นสามารถถือหุ้นใหญ่ได้)

⁶⁶ Kotera (ed.), 2004, pp. 86-87.

⁶⁷ ที่น่าสนใจ คือ ในกรณีของน้ำตาลและสับปะรดที่ญี่ปุ่นต้องการปกป้องเกษตรกรในโอกินาวา ซึ่งเป็นที่ตั้งฐานทัพอเมริกัน ญี่ปุ่นจึงพยายามเลี่ยงอย่างที่สุดที่จะไม่ทำอะไรที่กระทบกระเทือนชาวโอกินาวา

- 2) มีระบบขอใบอนุญาตทั้งในภาคการผลิตและในภาคอื่นๆ การได้ใบอนุญาตจะขึ้นอยู่กับฝ่ายราชการที่เน้นให้ความสำคัญกับการจ้างงานชาวมาเลเซียและจำกัดจำนวนพนักงานชาวต่างชาติที่จะมาประจำในมาเลเซีย
- 3) มีการบังคับใช้ภาษีศุลกากรและมาตรการอื่น ๆ อย่างปัจจุบันทันด่วน ทั้งการบังคับใช้ยังไม่มี ความคงเส้นคงวา กระบวนการและขั้นตอนทางราชการล่าช้าและไม่โปร่งใส

ผลการเจรจาจนถึงปัจจุบัน (เมษายน 2005)

ญี่ปุ่นกับมาเลเซียได้บรรลุข้อตกลงอย่างกว้าง ๆ ในเรื่องสินค้าเกษตร ป่าไม้ และประมง ในการพบปะอย่างไม่เป็นทางการเมื่อเดือนธันวาคม 2004 ประเด็นสำคัญของข้อตกลงประกอบด้วย การตั้งโควตาปลอดภาษีกล้วยจำนวน 1,000 ตัน การลดภาษีเนยเทียม และยกเลิกการเจรจาเรื่องไม้อัดไปหารือในโอกาสต่อไป ญี่ปุ่นยอมตั้งโควตาปลอดภาษีกล้วย เพื่อแลกกับการนำสับปะรดออกจากรายการสินค้าที่จะลดภาษี โดยญี่ปุ่นเห็นควรให้ตั้งโควตาปลอดภาษีแก่กล้วยได้ เพราะมาเลเซียไม่มีกล้วยที่ต่างชาติเป็นเจ้าของ⁶⁸ ทั้งนี้ จะเห็นว่าญี่ปุ่นพยายามใช้กรณีเม็กซิโกและฟิลิปปินส์เป็นตัวอย่างในการบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้าเกษตร โดยการใช้โควตาปลอดภาษี

อย่างไรก็ตาม การยืนยันเรื่องการปกป้องอุตสาหกรรมรถยนต์ภายในประเทศของมาเลเซียยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเจรจา FTA กับญี่ปุ่น ทำให้แผนที่จะสรุปข้อตกลงพื้นฐานในเดือนพฤษภาคม 2005 ห่างไกลออกไป มาเลเซียมีนโยบายปกป้องตลาดรถยนต์จากรถนำเข้าและรถต่างประเทศที่ผลิตในมาเลเซียเอง ด้วยนโยบายเสนอการลดหย่อนภาษี 50 เปอร์เซ็นต์ ต่อรถภายในประเทศตั้งแต่ปี 2004 ในขณะที่มีภาษีนำเข้ารถจากภายนอก ASEAN อยู่ที่ 300 เปอร์เซ็นต์ หากเปิดตลาดมากขึ้น ผู้ผลิตรถยนต์ 2 รายที่มีความเชื่อมโยงกับญี่ปุ่นได้แก่ Proton (Mitsubishi) Proton (Daihatsu) จะได้รับผลกระทบจากรถต่างประเทศเมื่อเทียบด้านราคาและรูปลักษณ์ ทำให้รัฐบาลตัดสินใจหันนโยบายปกป้องตลาดรถยนต์ภายในประเทศต่อ โดยเฉพาะ Proton ที่มีนายกรัฐมนตรีมหาเธร์สนับสนุนอยู่ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลทั้งสองประเทศกำลังหาทางออกให้กับปัญหานี้ โดยญี่ปุ่นอาจเรียกร้องให้มาเลเซียลดภาษีรถขนาดใหญ่และให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทญี่ปุ่นที่เข้าสู่ตลาดมาเลเซีย หรือหาทางยกเลิกภาษีหลังระยะเวลาที่แน่นอน⁶⁹ ต่อเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่ METI ผู้หนึ่งให้ความเห็นว่า การตัดสินใจในประเด็นนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีบาดาวิเท่านั้น แต่ยังต้องได้รับการยินยอมจากอดีตนายกรัฐมนตรีมหาเธร์ด้วย จึงเป็นเรื่องยาก⁷⁰

นอกจากนั้น นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้าน FTA ยังกล่าวว่า ปัญหาในกรณีของมาเลเซียไม่ใช่ขีดจำกัดที่ฝ่ายมาเลเซียแต่เพียงอย่างเดียว แต่บริษัทญี่ปุ่นเองที่ได้เข้าไปลงทุนแล้วและได้รับประโยชน์จาก

⁶⁸ http://www.jiac.or.jp/agrinfo/0503_2.html

⁶⁹ <http://www.yomiuri.co.jp/newse/20050406wo11.htm>

⁷⁰ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ METI, พฤศจิกายน 2004.

การปกป้องของมาเลเซียไม่ว่าจะในภาคยานยนต์หรือภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ⁷¹ ก็จะเสียประโยชน์จากการเปิดตลาดมากขึ้นของมาเลเซียเช่นกัน จึงไม่ประสงค์ให้มาเลเซียเปิดตลาดมากเท่าใดนัก⁷²

2.6 สรุป

เนื่องจากการศึกษาเบื้องต้น ข้อมูลจึงยังขาดความสมบูรณ์ แต่ก็สามารถสรุปขั้นต้นโดยใช้มุมมองจากทฤษฎีเกม 2 ระดับเป็นหลัก และสามารถแยกเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

เปรียบเทียบการเจรจาขายประเทศ

- 1) ในการเจรจาการค้าญี่ปุ่น-สหรัฐ สหรัฐมีทรัพยากรทางอำนาจอันสำคัญที่จะทำให้ญี่ปุ่นยินยอมตามความต้องการของตนได้ ไม่ว่าจะเป็นความเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและการทหารที่ญี่ปุ่นต้องพึ่งพิงในฐานะพันธมิตรอันดับหนึ่งในเอเชียแปซิฟิก ตลอดจนการใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้า ทำให้ญี่ปุ่นต้องโอนอ่อนผ่อนตามในที่สุด โดยมักมีนักการเมืองระดับแกนนำของญี่ปุ่นเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย เนื่องจากไม่สามารถตกลงกันได้ในระดับราชการ อย่างไรก็ตาม สหรัฐพบว่า การหาพันธมิตรรวมกดดันจากภายในประเทศญี่ปุ่นเอง เป็นวิธีที่มีประสิทธิผลมากที่สุด โดยสหรัฐใช้ทั้งวิธีข่มขู่และโน้มน้าว
- 2) ในการเจรจาการค้าญี่ปุ่น-จีน จีนก็ใช้การเล่นเกม 2 ระดับด้วยการกดดันกลุ่มในประเทศญี่ปุ่นเช่นกัน แต่เป็นในลักษณะการข่มขู่ภาคธุรกิจของญี่ปุ่นทางอ้อมมากกว่าที่จะใช้การโน้มน้าว โดยเลือกที่จะตอบโต้ในสินค้าจากบริษัทของผู้นำธุรกิจญี่ปุ่นซึ่งอยู่ในสถานะที่จะผลักดันนโยบายของญี่ปุ่นได้ ทั้งนี้ แม้จีนจะเป็นมหาอำนาจทั้งด้านเศรษฐกิจและการทหาร แต่ด้วยพื้นฐานความสัมพันธ์จีน-ญี่ปุ่นที่ไม่ค่อยราบรื่น ทำให้ญี่ปุ่นไม่โอนอ่อนผ่อนตาม
- 3) กล่าวได้ว่า ประเทศในอาเซียนไม่มีศักยภาพพอที่จะผลักดันให้เกิดแรงสนับสนุนอันสำคัญจากภายในประเทศญี่ปุ่นได้ ทั้งในส่วนของภาครัฐหรือภาคเอกชนที่ยังขาดอำนาจต่อรองกับญี่ปุ่นในเรื่องสินค้าเกษตรและแรงงานซึ่งล้วนเป็นประเด็นอ่อนไหวของญี่ปุ่น⁷³ อย่างไรก็ตาม ในกรณีฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่นยอมเปิดตลาดแรงงานพยาบาลและผู้ดูแลผู้สูงอายุ เนื่องจากเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับญี่ปุ่น และเริ่มมีเสียงสนับสนุนจากภายในประเทศมากขึ้น คงจะต้องหาข้อมูลต่อไปว่า ฝ่ายฟิลิปปินส์ได้ประสานกับทางญี่ปุ่นเพื่อให้เกิดเสียงสนับสนุนมากขึ้นหรือไม่

⁷¹ บริษัทญี่ปุ่นเหล่านี้ มักใช้นโยบายภูมิบุตรให้เป็นประโยชน์ โดยให้ชาวมาเลเซียภูมิบุตรถือหุ้นแต่เพียงในนามเท่านั้น หรือในอีกลักษณะหนึ่งคือ มาเลเซียอนุญาตให้ลงทุนเป็นพิเศษ เพื่อสนองยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมของมาเลเซีย โดยมาเลเซียจะให้การปกป้อง

⁷² สัมภาษณ์ Prof. Fukunari Kimura, Keio University, พฤศจิกายน 2004.

⁷³ แต่หากสามารถเจรจาต่อรองในฐานะอาเซียนที่เป็นเอกภาพ ก็น่าจะมีน้ำหนักมากกว่านี้ แม้ว่าจะเทียบไม่ได้กับอำนาจของสหรัฐ

- 4) ในทางกลับกัน เนื่องจากการลงทุนจากญี่ปุ่นมีความสำคัญต่อประเทศอาเซียนมาก ญี่ปุ่นจึงสามารถเล่นเกม 2 ระดับกับประเทศอาเซียนได้ และเป็นไปในลักษณะภาคเอกชนญี่ปุ่นกดดันภาคการเมืองของชาติอาเซียนแม้แต่ในระดับนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดี ไม่จำเป็นต้องกดดันผ่านภาคเอกชนของอาเซียนด้วยซ้ำไป ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ตัวแทนสมาคมยานยนต์ญี่ปุ่นเข้าพบนายกรัฐมนตรีทักษิณของไทย ตลอดจนกรณีที่ประธานเคตันเร็นเข้าพบประธานาธิบดีอาโรโยแห่งฟิลิปปินส์ จุดนี้แสดงให้เห็นความไม่เท่าเทียมกันในความเป็นหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับอาเซียน
- 5) กรณีของเกาหลีใต้และสิงคโปร์ ยังไม่สามารถวิเคราะห์ด้วยมุมมองเกม 2 ระดับได้เท่าใดนัก เนื่องจากการเจรจาในกรณีของสิงคโปร์เป็นไปด้วยความราบรื่น แทบไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้ภาคเอกชนเข้ามาบีบบังคับ ในขณะที่เดียวกัน กรณีการเจรจาญี่ปุ่น-เกาหลีใต้ มีแต่ความลังเลของทั้งสองฝ่าย ประกอบกับปัญหาทางการทูต จึงยังมีข้อจำกัดในปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและระหว่างภาคเอกชนของทั้งสองประเทศอยู่

ยุทธวิธีของญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นใช้หลายวิธีเพื่อเลี่ยงการเปิดตลาดสินค้าเกษตรที่ตนต้องการปกป้อง เช่น การกำหนดโควตานำเข้าภาษีต่ำหรือปลอดภาษีสำหรับสินค้านั้น หรือให้โควตาในสินค้าที่ไม่ได้เป็นประเด็นสำคัญแทน (เช่น ให้โควตาดักล้วยในกรณีของไทย ถือเป็นลักษณะการชดเชยสิ่งอื่นให้แทน (side payment) กล่าวได้ว่า โควตานำเข้าเหล่านี้เป็นโควตาการเมืองที่ญี่ปุ่นจะตัดสินใจว่าจะให้กับประเทศใด ไม่ต้องสงสัยเลยว่า สหรัฐจะเป็นประเทศที่ได้โควตามากเสมอ การเพิ่มความร่วมมือเพื่อแลกกับการลดภาษีก็เป็นอีกกลวิธีหนึ่งที่ญี่ปุ่นนิยมใช้ ซึ่งก็นับว่าเป็น side payment แบบหนึ่ง การเจรจาในลักษณะ EPA นับว่ามีประโยชน์สำหรับญี่ปุ่น เพราะสามารถหลีกเลี่ยงการลดภาษีด้วยการเสนอให้ความร่วมมือแทน ซึ่งญี่ปุ่นมีเงินทุนพร้อมที่จะให้ได้

ทั้งนี้ การเปิดเสรีทางการค้าของญี่ปุ่น มักจะต้องทำควบคู่ไปกับมาตรการลดผลกระทบจากการเปิดตลาด ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของเงินช่วยเหลือ เงินชดเชย เพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด (Soft landing) ซึ่งมักเป็นเงินจำนวนมหาศาล

ญี่ปุ่นมักใช้การเล่นบทตำรวจดี-ตำรวจเลว (Good Cop – Bad Cop) ในประเด็นที่อ่อนไหวของญี่ปุ่นในเรื่องสินค้าเกษตรและแรงงาน กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเล่นบทเชิงบวก ให้ความหวัง ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งเล่นบทเชิงกร้าว กล่าวคือ กลุ่มผู้นำการเมืองจะเน้นย้ำเสมอว่าให้หาข้อสรุปในการเจรจาเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิรูปโครงสร้างภายในประเทศ รวมถึงนักวิชาการก็ออกมาเสนอจุดยืนในทำนองเดียวกันที่จะให้เปิดตลาด ซึ่งดูเหมือนให้ความหวังกับฝ่ายประเทศคู่เจรจา แต่ในความเป็นจริง คณะเจรจาญี่ปุ่นซึ่งเป็นภาคราชการก็มีความยืดหยุ่นน้อยในเรื่องเกษตร โดยที่ภาคการเมืองก็ไม่ได้เข้ามาบีบบังคับ

บาทชี้นำ ส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะญี่ปุ่นไม่ประสงค์จะปฏิรูปภาคเกษตรด้วยการเปิดเสรี แต่จะให้การปรับตัวภายในประเทศแทน เช่น ขยายพื้นที่เพาะปลูกขนาดใหญ่เพื่อลดต้นทุน เป็นต้น

นอกจากการเข้าพบผู้นำการเมืองอย่างเป็นทางการดังกล่าวแล้วข้างต้น ญี่ปุ่นมักใช้การลอบบี้นอกรอบกับระดับการเมือง (เช่น รัฐมนตรี) เพื่อให้มาบีบบังคับเจรจาที่เป็นข้าราชการ ซึ่งชาติอาเซียนไม่มีทรัพยากรอำนาจ (power resource) ที่จะสามารถทำเช่นนั้นได้

แนวคิดและทฤษฎีเพิ่มเติม

นอกเหนือจากทฤษฎีเกม 2 ระดับที่เป็นกรอบการวิเคราะห์ในการศึกษาครั้งนี้แล้ว สำหรับการวิเคราะห์เชิงลึกในขั้นต่อไป ควรนำทฤษฎี “ยุทธศาสตร์แก้ไขข้อขัดแย้ง” (The Strategy of Conflict) ของ Thomas Schelling มาประยุกต์ใช้ด้วย ทฤษฎีระดับคลาสสิกนี้กล่าวถึงเทคนิคในการเจรจาที่สำคัญหลายประการ เช่น

- การข่มขู่ที่น่าเชื่อถือ (credible threat)
- การเชื่อมโยงประเด็นเข้าด้วยกัน (linking) ถ้าไม่ยอมในประเด็นนี้ ก็จะได้ในประเด็นอื่น
- การชดเชยอย่างอื่นให้แทน (side payment)
- การเพิ่มผู้เกี่ยวข้องในการเจรจา (adding parties)
- การลวงคู่เจรจา (misleading the partner) ว่ามีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถยอมในเรื่องนั้นได้
- การโน้มน้าวคู่เจรจา (persuading the partner) ว่ามีผลประโยชน์ร่วมกันในข้อตกลง
- การให้เลือกว่าจะเอาหรือไม่เอา (making take-it-or-leave-it offers) เพื่อจำกัดทางเลือกสำหรับคู่เจรจา⁷⁴

ข้อสังเกตอื่นๆ

- กระแส FTA ในโลกยุคปัจจุบัน ทำให้ผู้นำหลายชาติต้องการทำข้อตกลง FTA ให้ได้โดยเร็ว เพื่อเสริมสร้างสถานะของตนในการเมืองภายในประเทศ และสร้างภาพลักษณ์ของประเทศและตนเองในประชาคมโลก ดังนั้นไม่ว่าญี่ปุ่นหรือประเทศคู่เจรจา ต่างก็ไม่ต้องการให้การเจรจาล้มเหลว
- ญี่ปุ่นไม่ได้เป็นฝ่ายเสนอทำ FTA ก่อน แต่เป็นฝ่ายชาติอาเซียนที่กำลังเกรงว่าจีนจะแย่งตลาดส่งออกและการลงทุน ญี่ปุ่นจึงอยู่ในสถานะที่เหนือกว่า อย่างไรก็ตาม

⁷⁴ ดู Schelling (1960).

ชาติอาเซียนก็มีข้อได้เปรียบจากการแข่งขันระหว่างญี่ปุ่นกับจีนในการทำ FTA กับอาเซียน ซึ่งก็คือการแข่งขันกันเพื่อสิทธิพลทางเศรษฐกิจของมหาอำนาจทั้งสองในภูมิภาค แต่ในขณะนี้ FTA กับจีนยังไม่คืบหน้าไปมากนัก (ยกเว้นสินค้าผักผลไม้) เพราะมีชนิดสินค้าที่แข่งขันกันมาก จึงตกลงกันได้ยาก และญี่ปุ่นก็ตระหนักในจุดนี้เป็นอย่างดี อำนาจต่อรองจึงอยู่ในมือญี่ปุ่นมากอยู่แน่นอน

- เม็กซิโกใช้วิธีเพิ่มข้อเรียกร้องในข้อตกลงด้านเกษตรที่ได้เห็นพ้องกันไปแล้ว ทำให้ได้ความยินยอมเปิดตลาดจากญี่ปุ่นเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ชาติอาเซียนคงไม่สามารถใช้ยุทธวิธีนี้กับญี่ปุ่นได้ เพราะความเป็นมิตรประเทศที่มีการพึ่งพาอาศัยกันสูง ทั้งยังต้องรักษาชื่อเสียง (reputation) ต่อญี่ปุ่นและต่อประชาคมโลกอีกด้วย
- ฟิลิปปินส์ค่อนข้างจะได้รับความยินยอมจากญี่ปุ่นด้านสินค้าเกษตรน้อย เมื่อเทียบกับเม็กซิโก ทั้งนี้เพราะผู้นำฟิลิปปินส์ส่งสัญญาณว่าพร้อมที่จะสรุปข้อตกลงเร็วเกินไป ทั้งๆ ที่ญี่ปุ่นเตรียมจะโอนอ่อนด้านสินค้าเกษตรมากขึ้นในช่วงสุดท้ายของการเจรจา

2.7 ประเด็นที่จะศึกษาต่อไป

เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วในภูมิภาค ในขณะนี้ เริ่มจะถึงจุดเปลี่ยน หลังมีแนวโน้มว่าการเจรจาหุ้นส่วนเศรษฐกิจในแนวทางทวิภาคีใกล้บรรลุข้อยุติ และญี่ปุ่นจะก้าวเข้าสู่แนวทางภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการตกลงว่าจะเริ่มเจรจาเขตการค้าเสรีกับอาเซียนทั้งภูมิภาค โดยมีแผนจะเริ่มกระบวนการตั้งแต่เดือนเมษายน ปีนี้ และในช่วงปลายปีนี้จะมีการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asian Summit) เป็นครั้งแรกที่มาเลเซีย ซึ่งจะเป็นรูปแบบที่เปลี่ยนไปจากการประชุม ASEAN + 3 แต่เดิมที่มีอาเซียนเป็นแกนกลาง แต่ใน East Asian Summit ญี่ปุ่น จีน และเกาหลีใต้จะมีบทบาทนำมากขึ้น ดังนั้น ในขณะนี้ ประเด็นการเจรจาการค้าทวิภาคีเริ่มจะย้ายศูนย์ไปเป็นประเด็นการรวมตัวในภูมิภาคหรือภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกแทน การกำหนดประเด็นที่จะทำการศึกษาต่อไป จะแยกได้เป็น 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นการเจรจาการค้าทวิภาคี

1) เปรียบเทียบการเจรจาของ 4 ประเทศ ควรเป็นการเปรียบเทียบอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้นในกระบวนการเจรจาระหว่างญี่ปุ่นกับ 4 ประเทศ คือ เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย และไทย เนื่องจากการค้าระหว่างญี่ปุ่นกับแต่ละประเทศเหล่านี้ล้วนมีภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมที่อ่อนไหวซึ่งเป็นปัญหาหลักในการเจรจา ในขณะที่การเจรจากับสิงคโปร์แทบไม่มีประเด็นที่เป็นปัญหา ส่วนการเจรจา

กับเกาหลีใต้ก็มีปัญหาอื่น คือ ความสัมพันธ์สืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์ ทำให้เปรียบเทียบกับ การเจรจากับประเทศอาเซียนได้ยาก

การเปรียบเทียบกับกรณีการเจรจาของเม็กซิโก จะมีประโยชน์ในการได้เข้าใจถึงการต่อรองเกี่ยวกับสินค้าเกษตร เหล็ก และยานยนต์ ในส่วนของสินค้าเกษตรของเม็กซิโกมีเนื้อหามากซึ่งเป็นสินค้าที่ไทยต้องการส่งออกไปญี่ปุ่นมากขึ้นด้วย นอกจากนั้น ยังจะสามารถวิเคราะห์ตัวแปรด้านความสัมพันธ์ ญี่ปุ่น-เม็กซิโกที่ต่างไปจากความสัมพันธ์ญี่ปุ่น-อาเซียนที่มีความแนบแน่นกว่า ในกรณีของฟิลิปปินส์จะมีประโยชน์โดยเฉพาะในมุมมองด้านการเจรจาเกี่ยวกับแรงงาน ในขณะที่กรณีมาเลเซีย จะมีประโยชน์เกี่ยวกับการแก้ปัญหาอุตสาหกรรมยานยนต์

2. ศึกษาจากคู่เจรจาทั้งสองฝ่าย แม้ว่าการศึกษาในประเด็นการเจรจาการค้าทวิภาคีจะได้ข้อสรุปแล้วในระดับหนึ่ง แต่เท่าที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จะสามารถค้นคว้าข้อมูลจากทางญี่ปุ่นและจากไทยเป็นหลัก แทบไม่มีโอกาสได้ค้นคว้าข้อมูลในส่วนของประเทศฟิลิปปินส์และมาเลเซียที่นอกเหนือจากอินเทอร์เน็ต ทำให้ขาดการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึก เช่น การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในประเทศเหล่านั้น ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างรอบด้านและสมดุล ดังนั้น เพื่อให้เข้าพลวัติในการเจรจาอย่างถ่องแท้ ควรเป็นศึกษาจากทั้ง 2 ด้าน คือ ทั้งฝ่ายญี่ปุ่นและจากฝั่งประเทศคู่เจรจาอื่นๆ ด้วย

3. วิเคราะห์บทบาทผู้เกี่ยวข้องในการเจรจา ทั้งในระดับที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยพิจารณาจากแผนภูมิผู้เกี่ยวข้องในการเจรจาในกรณีของไทย ซึ่งจะมีโครงสร้างใกล้เคียงกับการเจรจากับประเทศอื่น โดยอาจมีผู้รับผิดชอบต่างกันไปบ้าง

4. ใช้กรอบแนวคิดเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ โดยใช้ทฤษฎี “เกม 2 ระดับ” ร่วมกับแนวคิด “ยุทธศาสตร์แก้ไขข้อขัดแย้ง” ในการเปรียบเทียบ จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ได้อย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น

ประเด็นการรวมตัวในภูมิภาค

กล่าวได้ว่า การเจรจาทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีทวิภาคีกับ 3 ประเทศในอาเซียน เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยรวม ดังนั้น การเจรจา FTA ทวิภาคีกับประเด็นการรวมตัวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงเป็นเรื่องที่เชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก เนื่องจากสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อการเจรจา FTA ทวิภาคีใกล้เสร็จสิ้นลง และจากความต้องการของผู้ใช้ผลการศึกษา (โดยเฉพาะสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงโตเกียว) ที่สนใจในประเด็นที่กว้างกว่า FTA ทวิภาคี จึงควรเปลี่ยนแกนในการศึกษาไปเน้นที่นโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นในเรื่องภูมิภาคนิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แทน โดยที่การเจรจา FTA ทวิภาคีก็ถือเป็นกระบวนการหนึ่งในนโยบายประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของญี่ปุ่นโดยรวม

ดังนั้น หัวข้อวิจัยขั้นต่อไปจึงควรเปลี่ยนเป็นหัวข้อ “นโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ซึ่งมีชุดคำถามวิจัยดังต่อไปนี้

- เท่าที่ผ่านมา ญี่ปุ่นมีจุดยืนและแนวคิดเกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และขณะนี้ ญี่ปุ่นมีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับภูมิภาคนี้และ “ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” อย่างไร รวมถึงประเด็นขอบเขตของประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สำหรับญี่ปุ่นอยู่ที่ไหน รวมถึงออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดียด้วยหรือไม่
- “ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (ตามวิสัยทัศน์ของญี่ปุ่น) จะลดหรือเพิ่มบทบาทของอาเซียนหรือไม่ อย่างไร
- ความสัมพันธ์ระหว่างข้อตกลง EPA ทวิภาคีกับรายประเทศในอาเซียน กับข้อตกลง EPA กับทั้งภูมิภาคอาเซียนจะเป็นอย่างไร
- ญี่ปุ่นจะจัดการความสัมพันธ์ทวิภาคีกับสหรัฐอย่างไร ในประเด็น “ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” (รวมถึงญี่ปุ่นจะใกล้ชิดกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น โดยลดบทบาทสหรัฐลงหรือไม่ อย่างไร)
- ในขณะที่มีความพยายามที่จะสร้าง “ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” แต่อีกด้านหนึ่ง ก็เกิดความขัดแย้งระหว่างญี่ปุ่นกับจีนในหลายประเด็นซึ่งทวีความรุนแรงขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา พลวัตของการแข่งขันและความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นกับจีนต่อเรื่อง “ประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” เป็นอย่างไร
- บริบทและพลวัตทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองภายในของญี่ปุ่นต่อเรื่องนี้เป็นอย่างใด และมีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่

ทั้งนี้ บริบททางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศจะมีความสำคัญต่อทุกคำถามข้างต้น เนื่องจากประเด็นนโยบายและบทบาทของญี่ปุ่นในประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับจีน ญี่ปุ่นกับอาเซียน ตลอดจนญี่ปุ่นกับสหรัฐ จึงสามารถสะท้อนนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นโดยรวมได้เป็นอย่างดี และจะเป็นประโยชน์ต่อไทยในการวางนโยบายต่อญี่ปุ่นโดยรวม ตลอดจนการวางนโยบายต่อจีนและสหรัฐในประเด็นประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สำหรับข้อเสนอโครงการวิจัยหัวข้อนี้ จะส่งแยกมาต่างหาก

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กิตติ ประเสริฐสุข. 2546. “การสิ้นสุดสงครามเย็นกับการเจรจาการค้าญี่ปุ่น-สหรัฐฯ.” *วารสารสังคมศาสตร์*, มกราคม-มิถุนายน.
- กิตติ ประเสริฐสุข. 2547. “การเปิดเสรีการค้าของญี่ปุ่นกับหุ้นส่วนเศรษฐกิจญี่ปุ่น-ไทย” ในศิริพร (2547 a).
- ศิริพร รัชชวัลคุ, บรรณาธิการ. 2547a. *ญี่ปุ่นกับความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริพร รัชชวัลคุ, บรรณาธิการ. 2547b. *ความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นในศตวรรษใหม่*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- ACCJ (The American Chamber of Commerce in Japan). 2000. *Making Trade Talks Work 2000*. Tokyo: ACCJ.
- Curtis, Gerald. 1988. *The Japanese Way of Politics*. New York: Columbia University Press.
- Davis, Christina. 1998. “How Do International Institutions Matter?: Reciprocal Issue Linkage and the Politics of Agriculture Trade Negotiations.” Paper presented at the 1998 Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, September.
- Nagakawa, Junji (March 2005). “Japan’s International Economic Policy Change in 1990s: Contradiction or Advancement.” *Social Science Japan*. Tokyo: Institute of Social Science, University of Tokyo.
- Prasirtsuk, Kittu and Suzuki, Pattamawadee. 2004. “Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership: Toward Significant Regionalism?” Papers and Proceedings of the *International Conference on Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership: ASEAN Perspectives*. Thailand: Japan Studies Center, Institute of East Asian Studies, Thammasat University.

- Arata, Kuno (December 2004). "An Evaluation of Japan's First Safeguards Actions."
Discussion Paper Series No.62. *Institute of Economic Research*, Tokyo: Hitotsubashi University.
- Mulgan, Aurelia George. 1997. "The Role of Foreign Pressure (Gaiatsu) in Japan's Agricultural Trade Liberalization." *The Pacific Review* 10: 2: 165-209.
- Porges, Amelia. 1994. "Japan: Beef and Citrus." In Thomas Bayard and Kimberly Ann Elliott (eds.), *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*. Washington D.C.:Institute of International Economics.
- Prasirtsuk, Kitti. 2001. "Reluctant Liberalization: Domestic Networks and Trade Policy Demands in Japan." Ph.D. Dissertation: University of California, Berkeley.
- Prestowitz, Clyde, Jr. 1989. *Trading Places: How We Are Giving Our Future to Japan and How to Reclaim It*. New York: Basic Books.
- Rapkin, Michael and George, Aurelia. 1993. "Rice Liberalization and Japan's Role in the Uruguay Round: Evolving Strategies in a Two-Level Game." In *World Agriculture and the GATT*, edited by William Avery. London: Lynne Rienner.
- Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* (Summer 1988), pp. 427-460.
- Sato, Yoichiro. 1996. "Sticky Efforts: Japan's Rice Market Opening and U.S.-Japan Transnational Lobbying." In *Japan Engaging the World: A Century of International Encounter*, edited by Harumi Befu. Denver: Center for Japanese Studies, Teikyo Loretto Heights University).
- Schelling, Thomas. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schoppa, Leonard. 1997. *Bargaining with Japan: What American Pressure Can and Cannot Do*. New York: Columbia University Press.
- Siriporn Wajjwalku, ed. 2004. *Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership: Asian Perspectives*. Thailand: Institute of East Asian Studies, Thammasat University.
- Vogel, Steven (May 2002). "A Snapshot History of US-Japan Trade Relations, 1980-2002."

ภาษาญี่ปุ่น

- Fukushima, Glen. 1992. *Nichibei keizai masatsu no seijigaku* [The Political Economy of U.S.-Japan Trade Friction]. Tokyo: Asahi shimbunsha.
- Fujisaki, Ichiro. 2004 “Yamaba o Mukaera FTA Koushou” [FTA Negotiation Facing Difficulties]. *Chuo Koron*, November.
- Fukagawa, Yukiko. 2002. “Jiyuu Boueki Kyoutei no Ajia Senryaku naki Nihon” [Japan’s Lack of Asia’s strategy on Free Trade Agreement]. *Economisto*, December 17.**
- Fukunari, Kimura. 2004. “Nihon no FTA Senryaku: Sono Kadai to Tenbou” [Japan’s FTA Strategy — Its Problems and Outlook]. *Toa*, No.442, April.
- Hakozaki, Michiro. 1988. “Gyuniku orenji kosho no zembo” [The Whole Story of the Beef/Orange Negotiations]. *Seiron*, August.
- Kimura, Fukunari and Suzuki, Atsushi. 2002. *Kasoku suru Ajia FTA* [Accelerating East Asia FTA]. Tokyo: JETRO.
- Kotera, Akira. 2002. “Ugokidashita Nihon no FTA Seisaku to Sonokadai” [Japan’s FTA Policy in Action and the Task Ahead]. *Juristo*, No.1228, August 1-15, 2002.
- Kusano, Atsushi. 1983. *Nichibei orenji kosho* [The U.S.-Japan Negotiations on Oranges]. Tokyo: Nihon keizai shimbun sha.
- Mizui, Fumio. 2003. “Tai/Takushin Shusho no Niju Senryaku” [Thailand / PM Taksin’s Dual-Track Strategy]. *Ajiken World Trade*, No.89, February.
- Morinobu, Shigeki. 2004. “EU no Chie o Katsuyo shite FTA Ishin o” [Advancing FTA through Using EU Wisdom]. *Sekaishuho*, January 20.
- Munenobu, Oe. 2003. “Chugoku no FTA Gaiko to Ajia” [China’s FTA Diplomacy and Asia]. *Toua*, No.436, October.
- Ogita, Ryushi. 2003. “Nihon/FTA Ishin e no Seisaku Tenkan: -Touajia Renkei Chuushin-Gaikou e?” [Japan / Changing Policy to FTA Promotion—Focus on East Asian Cooperation, and Diplomacy?] *Ajiken World Trade*, No.89, February.**
- Okamoto, Jiro. 2004. “Higashi-ajia FTA: Nihon no Seisaku Tenkan to Chiiki Kousou” [East Asian FTA: Japan Policy Change and the Regional Framework]. *Kokusaimondai (Nihonkokusaimondaikenkyuusho)*, March.
- Suzuki, Sanae. 2003. “Mareeshia/FTA Seisaku to ASEAN Gaiko” [Malaysian FTA Strategy and ASEAN Diplomacy]. *Ajiken World Trade*, No.89, February.

Taniguchi, Masaki. 1997. *The Japan-U.S. Trade Relationship*. Tokyo: The University of Tokyo Press.

Urata, Shujiro. 2002. *FTA Gaidobukku* [FTA Guidebook]. Tokyo: JETRO.

Urata, Shujiro. 2002. *Nihon no FTA Senryaku* [Japan's FTA Strategy]. Tokyo: Japan Center for Economic Research.

Urata, Shujiro. 2003. "Naze Higashi-Ajia FTA nanoka?" [Why Makes East Asian FTA? — Gain Profit from Affiliation, or Suffer a Loss If Not]. *Gaiko Forum*, March.

Urata, shujiro. 2004. *Ajia FTA no Jidai* [The Era of Asia's FTA]. Tokyo: Japan Center for Economic Research.

เว็บไซต์

<http://asia.news.yahoo.com>

<http://www.asahi.com>

<http://www.bangkokbiznews.com>

<http://www.japantimes.co.jp>

<http://www.kantei.go.jp>

<http://www.keidanren.or.jp>

<http://www.maff.go.jp>

<http://www.mfa.go.th>

<http://www.manager.co.th>

<http://www.meti.go.jp>

<http://www.mofa.go.jp>

<http://news.xinhuanet.com>

<http://telecom21.nikkei.co.jp>

<http://www.us.emb-japan.go.jp>

<http://www.yomiuri.co.jp>

รายชื่อผู้ให้ข้อมูล-สัมภาษณ์

ในประเทศญี่ปุ่น

ชื่อ	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
1. Daizo MIYAHARA	Officer	JETRO
2. Fukunari KIMURA	Professor Faculty of Economics	Keio University
3. Koji NISHIMOTO	Researcher	Tokyo University
4. Makio MIYAGAWA	Director (Former Chief FTA officer at Ministry of Foreign Affairs)	Japan Institute of International Affairs
5. Nakajima	President	Fukuoka Nosan (Trader of Agricultural Products)
6. Seneo ZENTA	Officer	METI
7. Shujiro URATA	Professor Faculty of Economics	Waseda University
8. Tadashi SUDA	President	Leeton Trade (Rice Trade)
9. Takeda	Researcher	Nomura Research Institute
10. Takeshi SHINOHARA	Senior Researcher	Nomura Research Institute
11. Yuichi HOSOYA	Lecturer of International Politics	Keio University

ในประเทศไทย

ชื่อ	ตำแหน่ง	หน่วยงาน
12. Atsuo KURODA	President	JETRO Bangkok
13. Hiroshi OH-E	Economic Minister	Embassy of Japan
14. Jiro OKAMOTO	APEC Study Center Economic Cooperation Studies Department	Institute of Developing Economy
15. Toshio HAYASHI	Senior Consultant Foreign Trade & Investment Consulting Cluster Research & Consulting Division	The Japan Research Institute, Limited