

Alfred K.Ho, "Japan's Trade Liberalization and Development",

Intereconomics, No.4,1971

ข้อความทั่วไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต่างมีแนวโน้มที่จะยึดนโยบายป้องกันการก้า (Protectionist trade policy) ทั้งนี้มีเหตุผลว่าประเทศนั้นมีเทคโนโลยีวิทยา (technology) อยู่ในระดับต่ำ ประกอบกับการเคลื่อนย้ายปัจจัยต่าง ๆ (factor mobility) ไม่มีความคล่องตัว ซึ่งเป็นกรยากที่จะปรับตัวได้ทันการ หากประกาศใช้นโยบายการค้าเสรี (Free Trade)

อย่างไรก็ดีการใช้นโยบายการค้าเสรีอาจก่อให้เกิดผลสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนาประเทศได้ถ้าหากประเทศกำลังพัฒนานั้นมีเทคโนโลยีวิทยาที่ได้ปรับปรุงพอควร และการเคลื่อนย้ายปัจจัยต่าง ๆ ก็มีความคล่องตัวด้วย กรณีของญี่ปุ่นเป็นกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจควรศึกษา ญี่ปุ่นได้เริ่มนโยบายการผ่อนคลายการค้าให้เป็นไปโดยเสรี (Trade liberalization)¹ ในปี 1961 ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อให้รับกับแผนพัฒนาเพื่อเพิ่มรายได้ประชาชาติเป็นสองเท่า (Doubling Income Plan, 1961-1970) ผลปรากฏว่า ญี่ปุ่นได้รับความสำเร็จจากการใช้นโยบายนี้อย่างยิ่ง²

ที่ข้าพเจ้าได้นำบทความเรื่องนี้โดย Dr. Alfred K.Ho มาเสนอก็คือเพราะเห็นว่าการใช้นโยบายการค้าเสรีนั้นนี้มีลักษณะน่าสนใจในแง่ที่ว่า ในขณะที่ญี่ปุ่นเริ่มใช้นโยบายนี้ก็จัดว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มักจะยึดนโยบายป้องกันการก้า แต่ญี่ปุ่นก็มีแนวโน้มเข้าประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ เพราะญี่ปุ่นมีความเชื่อมั่นว่า นโยบายนี้จะมีผลดีต่อเศรษฐกิจของเขาอย่างมาก การดำเนินนโยบายนี้ญี่ปุ่นไม่กระทำเพื่อให้การค้าเงินไปเรื่อย

¹ คำว่า trade liberalization มีความหมายครอบคลุมกว้างขวางพอควร กล่าวคือมีความหมายเป็นการผ่อนคลายในด้านต่าง ๆ คือ โกวต่าสินค้าขาเข้า (import quota) การควบคุมเงินตราต่างประเทศ (foreign exchange control) การลดอัตราภาษีขาเข้า (tariff rates) การเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน (foreign investment) มากขึ้น

² ในระยะ 1961-1970 ซึ่งเป็นระยะที่ญี่ปุ่นใช้นโยบาย Trade liberalization ปรากฏว่าอัตราการเจริญทางเศรษฐกิจที่แท้จริงโดยเฉลี่ย...% ต่อปีดุลการชำระเงินเกินดุลเป็นจำนวนมากเกือบทุกปียกเว้นปี 1961, 1964 และ 1967 ที่ขาดดุลบ้างเล็กน้อย ในปี 1968 ญี่ปุ่นมีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล-1000 ดอลลาร์สหรัฐ, Japan Information Service, Japan Report, New York, June 1969, Vol.15, No. 11, P.P.2 and Bureau of Statistics, Office of Prime Minister, Japan, Japan Statistical Year Book, 1970,P.P.96.

เสรีอย่างหวบฮาบทันทีทันใด เขาค่อยทำค่อยไปที่ละขั้นเพื่อให้เศรษฐกิจการค้าปรับตัวได้ ด้วยเหตุนี้แทนที่ข้าพเจ้าจะเรียก "Trade Liberalization" ว่าเป็น "การค้าเสรี" เลยทีเดียวจึงใช้คำว่า "การผ่อนคลายการค้าให้เป็นไปโดยเสรี" ในตอนต่อไปของบทความนี้จะใช้คำว่า "การผ่อนคลายการค้า" เพื่อมิให้เยิ่นเย้อ

การผ่อนคลายการค้ากับแผนเพิ่มรายได้ประชาชาติเป็นสองเท่า

ในปี 1960 ญี่ปุ่นมีรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเท่ากับ 436 ดอลลาร์สหรัฐ จัดว่าอยู่ในระดับค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในเอเชีย อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเปรียบเทียบกับประเทศก้าวหน้าทางเศรษฐกิจในโลกตะวันตก ญี่ปุ่นก็ยังจัดว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาในปีนั้น การที่รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจเริ่มใช้นโยบายการผ่อนคลายการค้าในปี 1961 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าใหม่ของนโยบายการค้าต่างประเทศ เพราะว่าก่อนหน้านั้นญี่ปุ่นใช้นโยบายป้องกันทางการค้าอย่างเข้มงวดมาตลอด

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลงจนถึงปี 1955 จัดว่าเป็นระยะฟื้นฟูประเทศของญี่ปุ่น เศรษฐกิจของญี่ปุ่นโดยทั่วไปมีลักษณะที่ดีขึ้นเป็นลำดับ ในระยะตั้งแต่ปี 1956 ถึง 1960 เป็นระยะที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างมาก เทคนิควิทยาก้าวหน้าขึ้นตลอดจนการสะสมทุนก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ญี่ปุ่นเริ่มใช้แผนเพิ่มรายได้ประชาชาติเป็นสองเท่าในปี 1961 แผนนี้เป็นแผนพัฒนาประเทศ 10 ปี (1961-1970) วัตถุประสงค์สำคัญของแผนนี้มีดังนี้:

1. เพื่อให้ทุนประเภทพื้นฐาน (Social overhead capital) มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เช่น ถนน ท่าเรือ ทางรถไฟ การประปา และพลังไฟฟ้า
2. เพื่อให้อุตสาหกรรมขั้นที่สอง (secondary industry) มีอัตราความเจริญสูง
3. เพื่อส่งเสริมการส่งออกให้มีปริมาณสูงกว่าการนำเข้า ซึ่งจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นกว่าระยะก่อน ทั้งนี้เพื่อยังผลให้ดุลการชำระเงินเกินดุลในระดับสูง
4. เพื่อปรับปรุงการลงทุนมนุษย์ทรัพยากร (human resources) รวมทั้งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
5. เพื่อลดช่องว่างของโครงสร้างสองส่วน (dualistic structure) และปรับปรุงการกระจายรายได้ (income distribution)

การดำเนินการของรัฐบาลญี่ปุ่น

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินการผ่อนคลายการค้าฯ โดยลดความเข้มงวดในการควบคุมโควตาการนำสินค้าเข้า การควบคุมด้านเงินตราต่างประเทศ และด้านเงินทุนลงเป็นลำดับทุกปี ในปี 1963 การควบคุมโควตา การนำสินค้าเข้าได้ลดลงเป็นจำนวนมาก ในปี 1964 รัฐบาลเลิกทำการควบคุมธุรกิจด้านเงินตราต่างประเทศ และยินยอมให้บริษัทต่างประเทศที่ลงทุนในญี่ปุ่น 50 บริษัทส่งรายได้ออกนอกประเทศได้โดยเสรี

ในปี 1960 ซึ่งเป็นปีก่อนที่รัฐบาลญี่ปุ่น จะประกาศใช้นโยบายการผ่อนคลายการค้าฯ นั้นพรรคฝ่ายค้านและพรรครัฐบาลได้มีการโต้เถียงกันอย่างหนัก พรรคฝ่ายค้านที่มีเสียงค่อนข้างมากในสภาคือพรรคสังคมนิยมได้คัดค้านนโยบายนี้อย่างรุนแรง โดยอ้างว่านโยบายนี้จะมีผลในทางลบต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ แต่พรรครัฐบาลยืนยันว่านโยบายนี้มีความสอดคล้อง และจะส่งเสริมให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจในอัตราสูง³ เป็นที่น่าสังเกตว่าพรรคฝ่ายค้านได้ใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจศาสตร์เป็นข้อคัดค้าน ไม่ได้คัดค้านหัวข้อเงินฝืด โดยไม่มีเหตุผลอย่างฝ่ายค้านบางประเทศ ข้อโต้แย้งประเด็นสำคัญจะได้เสนอในหัวข้อต่อไป

ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับนโยบายการผ่อนคลายการค้าฯ

ประเด็นสำคัญที่ฝ่ายค้านและรัฐบาลโต้แย้งกันมีดังนี้

1. ฝ่ายค้านเกรงว่านโยบายนี้จะก่อให้เกิดการขาดดุลทางการค้าและจะมีผลทำให้ดุลการชำระเงินขาดดุล ฝ่ายรัฐบาลมีความเชื่อมั่นว่าการขยายตัวของสินค้าออก จะสูงกว่าสินค้าเข้า แม้ว่าสินค้าเข้าจะเพิ่มสูงขึ้นกว่าเดิม
2. ฝ่ายค้านเห็นว่านโยบายนี้จะทำให้การนำสินค้าประเภทบริโภค (consumer goods) เข้าเพิ่มสูงขึ้น ทำให้การบริโภคในประเทศสูงขึ้นและจะลดการออมส่วนบุคคลซึ่งจะมีผลทำให้อัตราความเจริญทางเศรษฐกิจลดลง แต่ฝ่ายรัฐบาลมีความเชื่อมั่นว่าการลงทุนในประเทศ จะมีระดับสูงพอที่จะรักษาอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจไว้สูงได้ นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของทุนจากต่างประเทศจะทำให้การสะสมทุนภายในประเทศเพิ่มขึ้นได้อย่างมาก
3. ฝ่ายค้านเห็นว่านโยบายนี้จะทำให้ระดับการจ้างงานลดลง โดยอ้างเหตุผลว่าส่วนล่าช้า (backward sector) จะไม่สามารถแข่งขันกับผู้ลงทุนต่างชาติได้ ฝ่ายรัฐบาล

³ เกี่ยวกับนโยบายนี้ รัฐบาลต้องเสนอกฎหมายหลายฉบับเข้าสู่สภา ปรากฏว่าพรรครัฐบาลและฝ่ายค้านมีการโต้เถียงในเรื่องนี้หลายครั้งเป็นระยะเวลาถึง 6 ปี นับตั้งแต่ปี 1961 ถึง 1966.

มีความเชื่อมั่นว่าญี่ปุ่นจะได้รับประโยชน์อย่างมากจากการนำวัสดุต่าง ๆ เข้าประเทศโดยเสรี รวมทั้งสินค้าทุนและเทคโนโลยีใหม่ ๆ ซึ่งผลอันนี้จะทำให้ระดับการจ้างงานสูงขึ้นไม่ใช่ลดลงอย่างฝ้ายค้อนเข้าใจ

4. ฝ่ายค้านเชื่อว่านโยบายนี้จะทำให้โครงสร้างสองส่วน (Dualistic Structure) ซึ่งประกอบด้วยส่วนล่าช้า (backward sector) กับส่วนทันสมัย (modern sector) มีช่องว่างห่างกันออกไปอีก โดยให้เหตุผลว่านโยบายการผ่อนคลายการค้า จะมีประโยชน์ต่อส่วนทันสมัยซึ่งมีลักษณะที่สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ แต่ส่วนล่าช้าจะเสียประโยชน์และแย่งลง อย่างไรก็ตามก็ทางฝ่ายรัฐบาลเชื่อว่าในตอนแรกส่วนทันสมัยจะได้รับประโยชน์และปรับปรุงขึ้นเรื่อย ๆ และเกิดการขยายตัวในการผลิตซึ่งจะทำให้ส่วนทันสมัยสามารถรับคนงานจากส่วนล่าช้าเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากผลอันนี้จะทำให้ส่วนล่าช้าฝึกฝนและใช้คนงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในที่สุดระดับค่าจ้างในส่วนล่าช้าจะสูงขึ้น ช่องว่างของค่าจ้าง (wage gap) ของสองส่วนนี้จะแคบเข้า

การวิเคราะห์ผลของการใช้นโยบายการผ่อนคลายการค้า

ในการวิเคราะห์ผลของการใช้นโยบายการผ่อนคลายการค้า ของญี่ปุ่น ผู้เขียนได้คำนวณตัวเลขเปรียบเทียบตัวแปรทางเศรษฐกิจ (economic variables) ในระยะควบคุมการค้า (Trade Control) หรือระยะการใช้นโยบายป้องกันการค้า (1948—1960) กับระยะการใช้นโยบายการผ่อนคลายการค้า (1961—1965) ปรากฏทั้งตารางข้างล่างต่อไปนี้

ตารางอัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี (%)

	1948—1960	1961—1965
สินค้าออก	21.9	15.7
สินค้าเข้า	10.2	12.2
ผลิตภัณฑ์รวมประชาชาติ	9.3	9.2
ผลผลิตของอุตสาหกรรมขั้นที่ 1 (Primary Industry)	3.5	6.6
ผลผลิตของอุตสาหกรรมขั้นที่ 2 (Secondary Industry)	12.3	12.5
ผลผลิตของอุตสาหกรรมขั้นที่ 3 (Tertiary Industry)	11.0	7.9
ประชากร	1.3	1.0
กำลังแรงงาน	2.3	0.8
กำลังแรงงานในอุตสาหกรรมขั้นที่ 1	-2.5	-6.1
กำลังแรงงานในอุตสาหกรรมขั้นที่ 2	3.7	5.4
กำลังแรงงานในอุตสาหกรรมขั้นที่ 3	8.1	1.8
ผลผลิตต่อคนในอุตสาหกรรมขั้นที่ 1	6.0	12.6
ผลผลิตต่อคนในอุตสาหกรรมขั้นที่ 2	8.6	7.0
ผลผลิตต่อคนในอุตสาหกรรมขั้นที่ 3	2.8	6.2
เงินทุน	8.3	10.0
การออมส่วนบุคคล (Personal Savings)	11.8	6.7

จากตารางข้างบนเป็นเครื่องยืนยันได้อย่างที่ว่ารัฐบาลญี่ปุ่น ได้ประสบความสำเร็จในการใช้นโยบายการผ่อนคลายการค้าและพิสูจน์ได้ว่าข้อโจมตีของฝ่ายค้านไม่เป็นความจริง ข้อสังเกตที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. ในระยะ 1961—1965 สินค้าออกเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยต่อปีสูงกว่าอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยของสินค้าเข้าในปี 1965 การชำระเงินเกินดุลเป็นจำนวนมาก สูงถึง 404 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

2. ไม่มีนัยสำคัญแห่งการลด (significant decline) ของการออมส่วนบุคคลในระยะเวลาผ่อนคลายการค้า เมื่อเปรียบเทียบกับระยะก่อนหน้านั้น
3. การสะสมทุนโดยเฉลี่ยต่อปีได้เพิ่มขึ้นเป็น 10.0% ในระยะ 1961-1965 ส่วนในระยะ 1948-1960 มีเพียง 8.3%
4. ในระยะควบคุมการค้า (1948-1960) ระดับการจ้างงานเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของประชากร ในระยะ 1961-1965 อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงเหลือเพียง 1% และเพราะธุรกิจขยายตัวมาก คนทำงานจึงเพิ่มขึ้นโดยลดการว่างงานและการทำงานไม่เต็มที่
5. ในระยะ 1961-1965 อุตสาหกรรมชั้นที่ 1 สูญเสียกำลังแรงงานในอัตราเฉลี่ยต่อปีโดยเพิ่มขึ้นเป็น 6.1% การที่กำลังแรงงานในอุตสาหกรรมชั้นที่ 1 สูญเสียกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นก็เพราะเคลื่อนย้ายไปเพิ่มในอุตสาหกรรมชั้นที่ 2 และที่ 3 ผลอันนี้ทำให้อุตสาหกรรมชั้นที่ 1 พยายามปรับปรุงกำลังแรงงานของคนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ดูการเปรียบเทียบผลผลิตต่อคนในอุตสาหกรรมทั้งสามชั้นประกอบ)

ผลของนโยบายการผ่อนคลายการค้า

จากตัวเลขที่แสดงไว้ข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ญี่ปุ่นได้ประสบผลสำเร็จจากการใช้นโยบายนี้ อย่างไรก็ดี การผ่อนคลายการค้า ช่วยส่งเสริมเทคนิควิทยาในประเทศซึ่งมีผลให้ผลิตภาพ (productivity) ของอุตสาหกรรมทุกชั้นดีขึ้น การผลิตขยายตัวอย่างมากทำให้ผลิตภัณฑ์รวมประชาชาติเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราสูงนอกจากนี้สินค้าออกก็มีอัตราการเพิ่มสูง พอที่จะไม่ก่อปัญหาการขาดดุลทางการค้า

นโยบายนี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมชั้นที่ 2 ขยายตัวอย่างรวดเร็วเพราะมีกำลังแรงงานที่เคลื่อนย้ายมาจากอุตสาหกรรมชั้นที่ 1 ผลนี้ก่อให้เกิดการขาดแคลนกำลังแรงงานในอุตสาหกรรมชั้นที่ 1 ซึ่งมีส่วนสำคัญทำให้อุตสาหกรรมชั้นที่ 1 ใช้กำลังแรงงานที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โครงสร้างสองส่วนก็มีช่องว่างแคบเข้า นับว่านโยบายการผ่อนคลายทางการค้าให้เป็นไปโดยเสรีมีผลทำให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจสิบปีของญี่ปุ่น ได้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ด้วยดี

วิวัฒน์ชัย อัทธการ