



ความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน

การสิ้นสุดของสงครามเย็น ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจากเดิมที่ให้ความสนใจด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ มาเป็นการให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้ส่งผลให้การค้า และการลงทุนระหว่างประเทศมีการขยายตัวในวงกว้าง และครอบคลุมไปทั่วโลก โลกยุคใหม่จึงเป็นโลกของการขยายตัวทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ตลอดจนมีการเชื่อมโยงของระบบเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ ทำให้แต่ละประเทศต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจาก สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศใดประเทศหนึ่งย่อมจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอื่น ๆ โดยรวม จากลักษณะดังกล่าว ทำให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในโลกปัจจุบันเป็นไปในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้นทุกขณะ จนกลายเป็น “การพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อน” ประเทศต่าง ๆ มีช่องทางในการติดต่อทางเศรษฐกิจระหว่างกันหลายช่องทาง มีการไหลเวียนของเงินตรา สินค้า ระหว่างประเทศ ฯลฯ¹ และจากการพึ่งพาอาศัยทางเศรษฐกิจอย่างสลับซับซ้อนนี้ ทำให้การร่วมมือกันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ สามารถนำมาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันได้ ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงกำหนดนโยบายต่างประเทศโดยการคำนึงถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

นับตั้งแต่จีนได้ปฏิรูปเศรษฐกิจและเปิดประเทศในปี ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา เศรษฐกิจของจีนได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงที่สุดในโลก ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้จีนประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ คือ การมีปฏิสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนกับต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในประเทศคู่ค้าที่สำคัญของจีน รวมถึงเป็นประเทศที่สำคัญในการเข้าไปลงทุนในจีน ในทางกลับกัน จีนก็เป็นแหล่งลงทุน แหล่งวัตถุดิบ และตลาดการค้าที่สำคัญและจำเป็นสำหรับสหรัฐอเมริกา ในบทนี้จะกล่าวถึงเศรษฐกิจจีน การค้าต่างประเทศของจีน การลงทุนจากต่างประเทศในจีน ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน การลงทุนของสหรัฐอเมริกาในจีน ตลอดจนการให้จีนมีสถานะชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation-MFN) บทบาทของ

¹ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977), p. 225.

สถานะ MFN ที่มีต่อการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน และความสำคัญของสถานะ MFN ที่มีต่อสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เพื่อศึกษาถึงการพึ่งพาอาศัยทางเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองประเทศ โดยการใช้กรอบความคิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) วิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งกรอบความคิดดังกล่าวอธิบายว่าโลกในยุคปัจจุบันมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้นทุกขณะ โดยที่การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเป็นการมีปฏิสัมพันธ์กันที่มีลักษณะต่างตอบแทน (reciprocal) ไม่ว่าจะเป็น ผลได้ร่วมกัน (mutual benefit) หรือผลเสียร่วมกัน (mutual cost) ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อาจจะเป็นความร่วมมือหรือการแข่งขันกันก็ได้ ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของความสัมพันธ์นี้คือ หากมีการตัดความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายจะเกิดต้นทุนหรือการเสียประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเท่ากันหรือไม่ก็ตาม

3.1 เศรษฐกิจของจีน

การกลับมาใช้อำนาจอีกครั้งของเติ้ง เสี่ยวผิง (Deng Xiaoping) ภายหลังจากถึงแก่อสัญกรรมของประธานพรรคคอมมิวนิสต์เหมา เจ๋อตง (Mao Zedong) ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1978 ทำให้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของจีนได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่ยึดเอาเกษตรกรรมเป็นรากฐานการพัฒนามาเป็นการยึดเอาอุตสาหกรรมเป็นรากฐานการพัฒนา เน้นการใช้แรงจูงใจทางวัตถุและติดต่อแลกเปลี่ยนพึ่งพาต่างชาติตามทฤษฎีการสะสมทุนเบื้องต้นแบบสังคมนิยม ผู้ที่อยู่เบื้องหลังการสนับสนุนการใช้มาตรการนี้ คือ เฉิน หยุน (Chen Yun) และชู มูเกี้ยว (Shu Mugiao) นักเศรษฐกิจอาวุโส ผู้เชี่ยวชาญทั้งสองสนับสนุนให้ใช้ทฤษฎีสังคมนิยมที่อาศัยกลไกตลาด โดยเห็นว่าควรปล่อยให้กฎแห่งมูลค่า เฉพาะอย่างยิ่งคือ กลไกของระบบอุปสงค์ - อุปทาน ได้แสดงบทบาทอย่างแข็งขันและเป็นอิสระในการพัฒนาและควบคุมตลาดในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม แม้จะยอมรับว่ามีความแตกต่างทางคุณภาพระหว่างกฎต่างๆ ที่กำหนดเศรษฐกิจวางแผนและเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งส่งผลให้ระบบทั้งสองขัดแย้งกัน แต่พวกเขาก็ยังคงเชื่อว่าเศรษฐกิจแบบตลาดยังสามารถช่วยแก้ไขข้อบกพร่องบางประการของเศรษฐกิจแบบวางแผน เช่น การรวมศูนย์การตัดสินใจทางเศรษฐกิจไว้มากเกินไป การก้าวเข้าสู่ระบบซึ่งชนชั้นนำมีอำนาจผูกขาดในกลไกวางแผน ความไม่มีประสิทธิภาพในการสร้างความสมดุลทางเศรษฐกิจอย่างทั่วหน้า ตลอดจนการสูญเสียเปล่าของแรงงานและวัตถุดิบอย่างมหาศาลในระบบเศรษฐกิจของจีน²

² นฤมิตร สอดสุข, "พรรคคอมมิวนิสต์จีนกับการต่อสู้สองแนวทาง: ปฏิวัติตลาดหรือสังคมนิยม," เอเชียปริทัศน์ (มิถุนายน-กันยายน 2526): 12-13.

จากข้อบกพร่องบางประการของเศรษฐกิจแบบวางแผน เด็ง เลี้ยวผิง และกลุ่มผู้สนับสนุนจึงมีความเห็นว่าจะต้องเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเน้นที่กำกับการผลิตหรือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และปัจจัยการผลิต เด็งได้ประกาศนโยบาย 4 ทันสมัย (Four Modernizations) คือการพัฒนาจีนให้เป็นประเทศสังคมนิยมที่ทันสมัยใน 4 ด้าน คือ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การป้องกันประเทศ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ภายในปลายทศวรรษที่ 20 ควบคู่ไปกับคำคมของเด็งที่ว่า “แมวดำหรือแมวขาวไม่สำคัญ ขอให้จับหนูได้ก็แล้วกัน” (“black cat, white cat, it doesn't matter as long as they catch mice.”) กล่าวคือ การสร้างความทันสมัยทางเศรษฐกิจโดยไม่จำกัดแนวทาง

นโยบายการปฏิรูปทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของเด็ง เลี้ยวผิง คือ การเปิดประเทศโดยค้าขายกับชาติต่าง ๆ ไม่ว่าจะมึระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน โดยเด็งตระหนักว่าจีนไม่สามารถพัฒนาไปได้โดยลำพัง ดังนั้น จึงต้องมีการนำเข้าวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ทุน และทักษะการจัดการจากต่างประเทศเพื่อที่จะให้ความทันสมัยบรรลุผล อาจกล่าวได้ว่าการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของการค้าระหว่างประเทศหลังปี ค.ศ. 1978 เป็นผลมาจากนโยบายเปิดประเทศที่ได้รับการอนุมัติจากพรรคในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1978³ และเพื่อสนับสนุนนโยบายการเปิดประเทศ จีนได้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ 4 เขต ในปี ค.ศ. 1979 คือ เซินเจิ้น (Shenzhen) ฎู่ไห่ (Chu-hai) ซานโถว (Swato) และเซี่ยเหมิน (Xiamen) ตามด้วยเปิดเมืองท่า 14 เมืองบนชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกจากเหนือจรดใต้ ในปี ค.ศ. 1984 เปิดคอนสามเหลี่ยมของปากแม่น้ำแยงซี แม่น้ำจูเจียง และคอนสามเหลี่ยมคอนใต้ของมณฑลฟูเจี้ยนในปี ค.ศ. 1985 ส่วนในปี ค.ศ. 1988 ประกาศยกฐานะเกาะไหหลำเป็นมณฑล และเปิดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นแห่งที่ห้า นอกจากนั้นยังขยายเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศอีกมากมายเพื่อให้เป็นเขตที่ดำเนินการทางเศรษฐกิจตามระบบเสรีนิยม รวมทั้งได้มีการเตรียมให้ความสะดวกแก่ผู้มาลงทุนจากต่างประเทศ และพยายามเสนอเงื่อนไขที่เป็นสิทธิพิเศษแก่ผู้ที่มาลงทุนเพื่อเป็นแรงจูงใจอีกด้วย

จากการที่จีนได้ทำการปฏิรูปเศรษฐกิจโดยการนำอาระบบทุนนิยมเข้ามาผสมผสานกับระบบสังคมนิยม รวมถึงการมีนโยบายเปิดประเทศในปี ค.ศ. 1978 ซึ่งมีผลให้ภาวะเศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันนั้น ทำให้จีนได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่สำคัญและมีศักยภาพที่เข้มแข็งเพียงพอต่อการก้าวไป

³ Immanuel C.Y. Hsu, *The Rise of Modern China* (Oxford: Oxford University Press, 1995),

เป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจยิ่งใหญ่แห่งหนึ่งของโลกในอนาคตอันใกล้ได้ ทั้งนี้เพราะสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่มีความได้เปรียบกว่าประเทศอื่นๆ เนื่องจากมีปัจจัยพื้นฐานสนับสนุนหลายประการ ได้แก่ การที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลถึง 9.5 ล้านตารางกิโลเมตร จำนวนประชากรที่มีอย่างมากมายถึง 1,200 ล้านคน ซึ่งมาเป็นอันดับหนึ่งของโลก จากลักษณะภูมิประเทศที่มีพื้นที่กว้างใหญ่และมีชายฝั่งทะเลติดต่อกับหลาย ๆ ประเทศจึงเป็นประโยชน์ในด้านติดต่อกับการค้าระหว่างประเทศและการส่งสินค้าออก ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างเหลือเฟือก็คิดจึงสามารถนำไปใช้พัฒนาความเจริญของประเทศ นอกจากนั้น การที่ประเทศจีนมีจำนวนประชากรสูงจึงเป็นปัจจัยแรงงานที่สำคัญในการพัฒนาธุรกิจด้านอุตสาหกรรมได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศจีนได้รับการพัฒนาถึงจุดในปัจจุบันย่อมจะทำให้ประชากรเหล่านี้มีรายได้และศักยภาพด้านกำลังซื้อที่คิดพอสมควร จึงนับว่าประเทศจีนมีตลาดผู้บริโภคภายในประเทศที่มีขนาดใหญ่โตและสามารถใช้เป็นแรงผลักดันต่อการพัฒนาความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศตามกำลังรายได้ที่เพิ่มขึ้นของประชากรและดึงดูดการลงทุนจากบรรดาพ่อค้าและนักลงทุนต่างชาติได้เป็นอย่างดี

ผลจากความพยายามปฏิรูปเศรษฐกิจของทางการจีนทำให้ประชาชนทั่วไปมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น เศรษฐกิจของจีนได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงที่สุดในโลก ในปี ค.ศ. 1995 ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross National Product - GNP) ต่อหัว มีปริมาณเป็นสามเท่าของปี ค.ศ. 1978 และถ้าเทียบตามเกณฑ์เปรียบเทียบอำนาจซื้อที่แท้จริง (Purchasing Power Parity - PPP) GNP เฉลี่ยต่อหัวของจีนในปี ค.ศ. 1991 มีมูลค่ามากกว่า 1,200 เหรียญสหรัฐฯ (เทียบตามราคาในปี ค.ศ. 1991) ซึ่งจะทำให้ GNP ในปี ค.ศ. 1995 (เทียบตามราคาในปี ค.ศ. 1991) มีมูลค่ามากกว่า 1,700 เหรียญสหรัฐฯ หรืออีกนัยหนึ่ง มูลค่ารวม GNP ของจีนในปี ค.ศ. 1995 มีมูลค่า 2,000 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เมื่อเทียบในปี ค.ศ. 1978 GNP ต่อหัวของจีนเมื่อใช้เกณฑ์เปรียบเทียบอำนาจซื้อที่แท้จริงจะมีมูลค่าประมาณ 500 เหรียญสหรัฐฯ และมีมูลค่า GNP รวมเพียง 500 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เท่านั้น⁴ GNP ที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงรายได้ที่แท้จริงของประชากรทั้งจากในเมืองและชนบท กล่าวคือ จากปี ค.ศ. 1978-1994 รายได้ของประชากรในเมืองเพิ่มจาก 316 หยวนเป็น 3,179 หยวนต่อปี ในขณะที่รายได้ของชาวนาในชนบทเพิ่มจาก 134 หยวนเป็น 1,220 หยวนต่อปี มูลค่าการค้าระหว่างประเทศของจีนเพิ่มจาก 2,100 ล้าน

⁴ Dwight H. Perkin, "How China's Economic Transformation Shapes Its Future,"

เหรียญสหรัฐเป็น 234,000 ล้านเหรียญสหรัฐ⁵ การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนของเศรษฐกิจจีนได้ถูกกล่าวขานในรายงานของธนาคารโลกว่า “การประเมินความหมายการขยายตัวของเศรษฐกิจของภูมิภาคเอเชียตะวันออกจะไม่สมบูรณ์หากไม่ได้นำศักยภาพและความสามารถของจีนเข้ามาพิจารณาด้วย”⁶

จากการศึกษาเศรษฐกิจของจีนโดยธนาคารโลกในปี ค.ศ. 1995 ระบุว่าในปี ค.ศ. 2020 จีนจะมีเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดในโลก ตามด้วยสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อินเดีย อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ ไทย ฝรั่งเศส และบราซิล⁷ (ดูแผนภูมิที่ 1) และมูลค่าการผลิตสินค้าของจีนโดยการเปรียบเทียบกับอำนาจซื้อที่แท้จริงจะมีมูลค่าประมาณ 20,004 พันล้านเหรียญสหรัฐ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของจีนโดยเฉลี่ยสูงปีละประมาณร้อยละ 9 และอาจลดลงเหลือร้อยละ 7-8 ได้ในช่วง 10-20 ปีข้างหน้า ถ้าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของจีนอยู่ในระดับร้อยละ 8 ต่อปี เศรษฐกิจของจีนจะมีขนาดใหญ่เป็น 5 เท่าในทุก ๆ 21 ปี ประเด็นที่น่าสนใจประการหนึ่งของการศึกษาของธนาคารโลก คือ นักวิเคราะห์ได้กล่าวไว้ว่าตัวเลขรายได้ประชาชาติต่อหัวของทางการเงินซึ่งระบุว่าในปี ค.ศ. 1994 มีมูลค่า 370 เหรียญสหรัฐต่อปี เป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริงมาก ถ้าเปรียบเทียบอำนาจการซื้อสินค้าของประชาชนที่แท้จริงแล้ว รายได้ประชาชาติต่อหัวของประชาชนจีนควรจะสูงถึง 1,680 - 2,040 เหรียญสหรัฐต่อปี⁸ ดังนั้น ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าที่ระบุโดยตัวเลขของทางการเงินอย่างมาก

จากสภาพโดยรวมทางเศรษฐกิจของจีน จะเห็นได้ว่า การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจของจีน นอกจากเป็นผลมาจากการส่งเสริมนโยบายการปฏิรูปทางเศรษฐกิจภายในประเทศของจีนแล้ว การมีความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนกับต่างประเทศยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้จีนประสบผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนเป็นการเปิดโอกาสให้ต่างประเทศได้ทำการค้าและลงทุนกับจีนอันจะทำให้ทั้งจีนและต่างประเทศได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างกันอีกด้วย

⁵ Joseph Fewsmith, "Jockeying for Position in the Post-Deng Era," *Current History* (September 1995): 252.

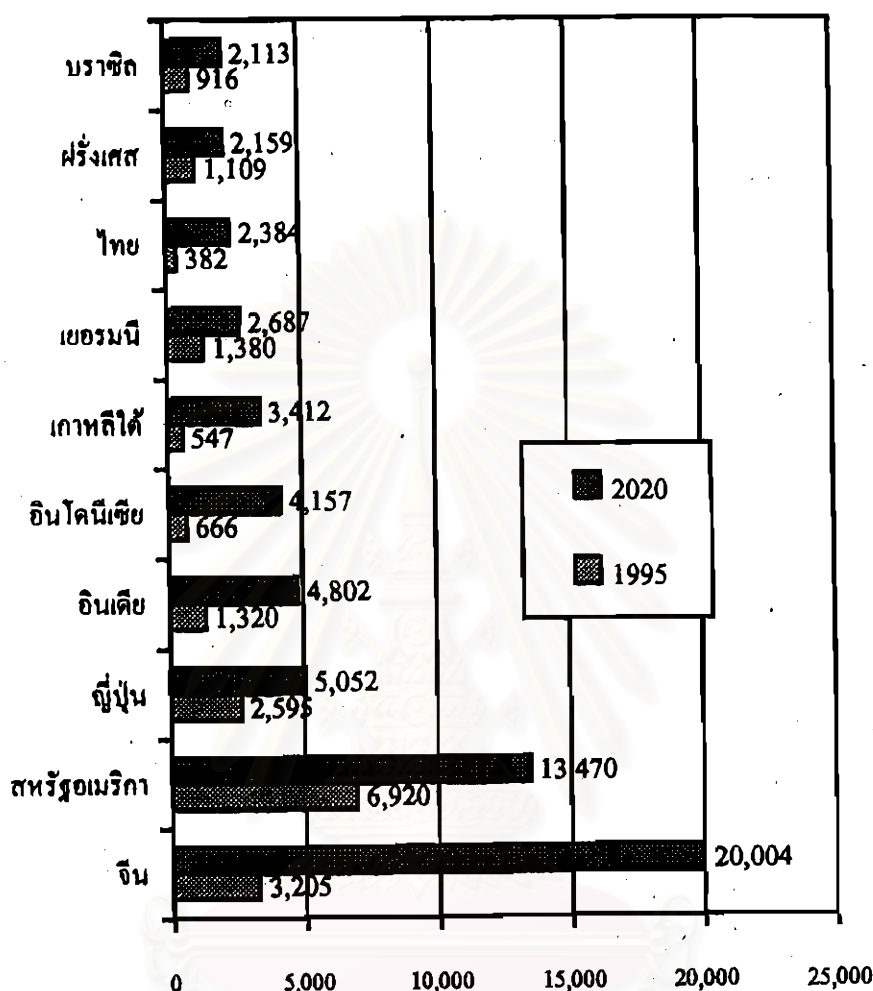
⁶ The World Bank, *The World Bank, 1993* (New York: Oxford University Press, 1993), p. 59.

⁷ Richard Halloran, "The Rising East," *Foreign Policy* No. 102 (Spring 1996): 10-11.

⁸ Nicholas D. Kristof, "The Rise of China," *Foreign Affairs* (November/December 1993): 63.

แผนภูมิที่ 1 ประเทศที่มีเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุด 10 อันดับแรกของโลก (ปี ค.ศ. 1995-2020)

(มูลค่า: 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)



ที่มา : Central Intelligence Agency Factbook 1995, World Bank Growth Estimates อ้างถึงใน Richard Halloran, "The Rising East," Foreign Policy No. 102 (Spring 1996): 11.

3.2 การค้าต่างประเทศของจีน

ก่อนการปฏิรูปเศรษฐกิจภายในประเทศ รัฐบาลจีนจะเป็นผู้ควบคุมการค้าภายในประเทศรวมไปถึงการค้ากับต่างประเทศ โดยเฉพาะการค้ากับต่างประเทศนั้น จีนถือว่าเป็นเพียงส่วนเสริมของระบบเศรษฐกิจเท่านั้น กล่าวคือ ส่งออกส่วนที่ผลิตเหลือ และนำเข้ามาสิ่งที่ขาดและจำเป็น สาเหตุที่สำคัญเนื่องจากส่วนหนึ่งเพราะจีนในยุคนี้ส่วนใหญ่ถูกปิดล้อมในทางเศรษฐกิจโดยโลกเสรี และอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญกว่า คือสาเหตุในด้านอุดมการณ์ จีนในยุคนี้ต้องการสร้างระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง ไม่ต้องการเอาอนาคตของชาวจีนไปผูกพันกับ

ต่างประเทศ เน้นความสำเร็จในทางเศรษฐกิจในด้านความมั่นคงของชีวิตในทางเศรษฐกิจ การเพิ่มของสวัสดิการ การศึกษาของเด็ก เป็นต้น⁹ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1978 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ทำการปฏิรูประบบการค้าระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง และให้ความสำคัญกับการค้าต่างประเทศจนมีผลทำให้การค้ากับต่างประเทศมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

รัฐบาลจีนได้ทำการปฏิรูปการค้ากับต่างประเทศโดยมีสาระสำคัญคือ การกระจายอำนาจโดยให้สิทธิแก่ภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นรัฐบาลท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ และขนาดกลางตลอดจนบริษัทที่สำคัญ สามารถทำการค้าขายกับต่างประเทศได้โดยตรง โดยภาครัฐจะเข้ามาสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภคต่างๆ รวมถึงกฎระเบียบที่สำคัญต่างๆ เช่น กฎระเบียบทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน การให้สินเชื่อ ให้สิทธิขยายขอบเขตการค้ากับต่างประเทศ โดยภาครัฐพยายามทำให้เกิดบรรยากาศทางการแข่งขันในการค้าขาย

เมื่อพิจารณาสถิติทางการค้าของจีนกับต่างประเทศจะพบว่า การค้าโดยรวมขยายตัวเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด (ดูตารางที่ 1) จากปี ค.ศ. 1978 จีนเคยอยู่ในลำดับที่ 32 ของอันดับการค้าโลก แต่ในปี ค.ศ. 1995 การค้าสองทางมีมูลค่า 280.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ ทำให้จีนก้าวขึ้นมาอยู่ในลำดับที่ 11 ของประเทศที่ทำการค้าสูงที่สุดของโลก และในช่วงเวลาเดียวกันคือ ปี ค.ศ. 1978 - 1995 ส่วนแบ่งทางการค้าโลกของจีนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 0.8 เป็นร้อยละ 2.9 นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของส่วนแบ่งทางการค้าโลกของจีนยังแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างสินค้าออก กล่าวคือ ก่อนการปฏิรูปเศรษฐกิจ ร้อยละ 54 ของสินค้าออกของจีนส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าขั้นพื้นฐาน (primary products) และสินค้าเข้าส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าประเภทใช้เทคโนโลยีเพื่อนำมาผลิตต่อ (producer goods) แต่ในปี ค.ศ. 1995 ในขณะที่สินค้าเข้ายังคงเป็นสินค้าที่ใช้ในการผลิต (manufactured products) โดยส่วนใหญ่แล้ว ยังมีสินค้าสำหรับผู้บริโภค (consumer goods) รวมอยู่ด้วย ส่วนร้อยละ 86 ของการส่งออกเป็นสินค้าแปรรูป¹⁰ ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในการส่งสินค้าออกของจีนจากเดิมที่เคยส่งออกเพียงสินค้าขั้นพื้นฐานมาเป็นการส่งออกสินค้าแปรรูปในอัตราส่วนที่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับ การส่งออกทั้งหมด

⁹ เขียน ชีระวิทย์, นโยบายต่างประเทศจีน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 111.

¹⁰ Christopher Findlay and Andrew Watson, "Economic Growth and Trade Dependency in China," in China Rising: Nationalism and Interdependence, eds. David S.G. Goodman and Gerald Segal (London: Routledge, 1997), p. 108.

ตารางที่ 1 การค้าต่างประเทศของจีน

(มูลค่า : 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

	การส่งออก	การนำเข้า	รวม	ดุลการค้า
1988	47.5	55.3	102.8	-7.8
1989	52.5	59.1	111.7	-6.6
1990	62.1	53.3	115.4	8.7
1991	71.9	63.8	135.7	8.4
1992	84.9	80.6	165.5	4.4
1993	91.7	104.0	195.7	-12.2
1994	121.0	115.6	236.6	5.4
1995	148.8	132.1	280.9	16.7
1996	151.1	138.8	289.9	12.2
1997	182.7	142.4	325.1	40.3

ที่มา: The United States-China Business Council, "China's Trade with the World," available from <http://www.uschina.org/bas/trade.html>; INTERNET.

สำหรับการค้าโดยรวมของจีนในปี ค.ศ. 1997 มีมูลค่า 325.1 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 12.1 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1996 การส่งออกมีมูลค่า 182.7 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 20.9 ในขณะที่การนำเข้ามีมูลค่ารวม 142.2 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.6¹¹

เป็นที่น่าสังเกตว่าถึงแม้จีนจะมีการขยายตัวทางด้านการส่งออกเพิ่มขึ้นมากในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา แต่จีนก็มีการนำเข้าในมูลค่าที่สูงเช่นกัน การส่งออกเพิ่มจาก 10 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1978 เป็น 150 พันล้านเหรียญสหรัฐ และการนำเข้าเพิ่มจาก 11 พันล้านเหรียญสหรัฐ เป็น 132 พันล้านเหรียญสหรัฐ สถานการณ์เช่นนี้ทำให้ในปี ค.ศ. 1995 จีนได้เปรียบการค้าโลกโดยประมาณ 17 พันล้านเหรียญสหรัฐ¹²

¹¹ The United States-China Business Council, "China's Foreign Trade," (January 29, 1998). Available from <http://www.uschina.org/press/trade.html>; INTERNET.

¹² Jan S. Prybyla, "China as an Asian Economic Power," *Issue & Studies* 33 (January 1997): 5.

ถ้าพิจารณาคุณค่าที่สำคัญของเงินสำหรับการส่งออกตามสถิติในปี ค.ศ. 1997 จะพบว่าฮ่องกงเป็นคู่ค้าที่สำคัญที่สุดของจีน การส่งออกของจีนไปยังฮ่องกงมีมูลค่า 43,780 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 33 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1996 สำหรับประเทศคู่ค้าที่สำคัญรองลงไปทางด้านการส่งออก ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีมูลค่า 32,690 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 22.5 สำหรับคู่ค้าอันดับที่สามตามด้านการส่งออกของจีน คือ ประเทศญี่ปุ่น โดยมีมูลค่า 31,820 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ส่วนประเทศคู่ค้าอื่น ๆ ที่มีความสำคัญรอง ๆ ลงไป คือ ประเทศเกาหลีใต้ ไต้หวัน เยอรมัน สิงคโปร์ อังกฤษ รัสเซีย และอิตาลี เป็นต้น¹³

สำหรับคู่ค้าที่สำคัญของเงินทางด้านการนำเข้าที่สำคัญที่สุดตามสถิติในปี ค.ศ. 1997 ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น โดยมีมูลค่า 28,990 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ลดลงร้อยละ 0.6 เมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1996 รองลงมาได้แก่ไต้หวัน โดยมีมูลค่า 16,440 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.6 ส่วนสหรัฐอเมริกาเป็นอันดับที่สาม คิดเป็นมูลค่า 16,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.8 ส่วนคู่ค้าทางด้านการนำเข้าที่รอง ๆ ลงไป ได้แก่ เกาหลีใต้ ฮ่องกง เยอรมัน สิงคโปร์ อังกฤษ อินโดนีเซีย และอิตาลี เป็นต้น¹⁴

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตัวเลขคู่ค้าทางด้านการส่งออกและนำเข้าของจีน จะเห็นได้ว่าฮ่องกงมีบทบาททั้งในด้านการส่งออกและนำเข้าของจีน แต่ในความเป็นจริง ฮ่องกงมีพลเมืองเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่ฮ่องกงจะมีความสามารถดูดซับสินค้าของจีนได้ทั้งหมด ยกเว้นในหมวดอุปโภคบริโภคที่จำเป็นสำหรับการบริโภคของประชาชน ดังนั้น สินค้าที่เหลือโดยส่วนใหญ่จึงถูกส่งออกไปสู่ตลาดโลก โดยอาจจะส่งออกโดยตรงหรือแปรรูปบ้าง สำหรับการนำเข้าก็จะมีลักษณะเดียวกัน ดังนั้น ฮ่องกงจึงเปรียบเสมือนสะพานทางการค้าทำให้จีนสามารถค้าขายกับต่างประเทศได้ในฐานะที่เป็นตัวกลางในการอำนวยความสะดวกและเป็นคลังสินค้าในเวลาเดียวกัน

สาเหตุที่ฮ่องกงทำหน้าที่เป็นตัวกลาง โดยการส่งออกต่อ (re-export) สินค้าจีนไปยังประเทศต่าง ๆ ทำให้จีนเกิดปัญหาด้านดุลการค้ากับประเทศต่างๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา เนื่องจากจีนและสหรัฐอเมริกามีการคิดคำนวณมูลค่าการนำเข้าและการส่งออกสินค้า

¹³ MOFTEC, "China's Import and Export with the 15 Biggest Trading Partners, 1997," available from http://www.moftec.gov.cn/moftec/official/html/statistics_data/e'97-01-12 b.htm; INTERNET.

¹⁴ Ibid.

ของจีนแตกต่างกัน กล่าวคือ กระทรวงพาณิชย์ของสหรัฐอเมริกาได้คำนวณสินค้าของสหรัฐอเมริกาที่ส่งไปยังฮ่องกงและส่งออกต่อไปยังจีน รวมอยู่ในการส่งออกของสหรัฐอเมริกาไปยังจีน และในการคำนวณการนำเข้าของสหรัฐอเมริกาจากจีน กระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกาได้รวมมูลค่าของสินค้าทั้งหมดที่ขนส่งจากจีนโดยผ่านฮ่องกงเข้าไว้ด้วย ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงมูลค่าของสินค้าถูกเพิ่มให้สูงขึ้นเมื่ออยู่ในฮ่องกง ในขณะที่เดียวกันจีนมิได้รวมการส่งออกสินค้าที่ส่งไปยังสหรัฐอเมริกาโดยผ่านฮ่องกง

3.3 การลงทุนจากต่างประเทศ

ในปี ค.ศ. 1978 ภายหลังจากของการโคดเคียวทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของจีนภายใต้การนำของเหมา เจ๋อตุง จีนได้ประกาศนโยบายเปิดประเทศ อนุญาตให้มีการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในจีนได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับก่อนปี ค.ศ. 1978 เศรษฐกิจจีนค่อนข้างปิดจากเศรษฐกิจโลก การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศถูกห้ามโดยเหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์ และอุดมการณ์¹⁵ กล่าวคือ จีนในยุคนั้นมีความเป็นชาตินิยมสูงและเน้นการพึ่งตนเอง (self-sufficiency) ยกเว้นความช่วยเหลือเริ่มแรกที่มาจากสหภาพโซเวียตและประเทศสังคมนิยมอื่น ๆ นอกจากนั้น จีนยังคงเกาะรอยต่อประวัติศาสตร์ในศตวรรษที่ 19 เมื่อประเทศตะวันตกได้แสวงหาผลประโยชน์จากจักรวรรดิจีน ซึ่งมีความอ่อนแอในขณะนั้น โดยได้ปฏิบัติทางการค้าอย่างไม่ยุติธรรมกับจีนและยังแบ่งแยกดินแดนของจีนอีกด้วย¹⁶

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการปฏิรูปเศรษฐกิจและการประกาศนโยบายเปิดประเทศของจีนเงินทุนไหลเข้าในจีนได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตามสถิติของธนาคารโลก ในระหว่างปี ค.ศ. 1992 - 1994 จีนได้รับเงินทุนไหลเข้าเป็นจำนวนกว่า 100,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹⁷ ซึ่งเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 22 ของเงินทุนที่ไหลไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก และในปี ค.ศ. 1995 เงินทุนไหลเข้าจีน อยู่ในระดับ 48,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹⁸ ทำให้จีนกลายเป็นประเทศที่รับเงินทุนต่างประเทศที่ใหญ่เป็นอันดับสองของโลกรองจากสหรัฐอเมริกา ในส่วนของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment - FDI) ก็มีการขยายตัวอย่างกว้างขวางและมีปริมาณโดยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นมาโดยตลอด (ดูตารางที่ 2) กล่าวคือ

¹⁵ Stefan Kaiser, David A. Kirby and Ying Fan, "Foreign Direct Investment in China: An Examination of the Literature," in *Greater China: Political Economy, Inward Investment and Business Culture*, eds. Chris Rowley and Mark Lewis (London: Frank Cass, 1996), p. 44.

¹⁶ Geoffrey Murray, *Doing Business in China: The Last Great Market* (Richmond: China Library Curzon Press, 1994), p. 110.

จากปี ค.ศ. 1979 ถึง ค.ศ. 1995 จีนได้รับเงินสะสมจากการลงทุนโดยตรงเป็นจำนวนถึง 133,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวเป็นจำนวนเงินที่มากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่จีนเคยได้รับในอดีตและเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน¹⁷

แม้ว่าการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในจีนดำเนินมาด้วยดีภายหลังการเปิดประเทศของจีน แต่วิกฤตการณ์เทียนอันเหมินในปี ค.ศ. 1989 ทำให้เป็นอุปสรรคอย่างมากในการดึงดูดการลงทุนจากบริษัทต่างประเทศ โดยเฉพาะบริษัทในประเทศตะวันตก แต่สถานการณ์ก็เริ่มจะคลี่คลายในปลายปี ค.ศ. 1990 และในปี ค.ศ. 1992 เต็ง เสี่ยวผิง ได้เดินทางไปเมืองหางไ้ของจีนซึ่งถือเป็นการเดินทางครั้งประวัติศาสตร์ที่ทำให้การลงทุนในจีนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นกว่า 11,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากเดิมเพียง 4,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ตารางที่ 2 การลงทุนต่างประเทศในจีน (ปี ค.ศ. 1979-1997)

(มูลค่า : ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

	จำนวนโครงการ	มูลค่าสัญญา	มูลค่าปฏิบัติ
1979-1989	21,776	32,360	18,468
1990	7,273	6,596	3,410
1991	12,978	11,980	4,366
1992	48,764	58,162	11,008
1993	83,437	111,436	27,515
1994	47,549	82,680	33,767
1995	37,011	91,282	37,521
1996	24,556	73,276	41,726
1997	21,046	51,780	45,280

ที่มา : The United-States – China Business Council “Foreign and US Direct Investment in China 1979-97,” available from <http://www.uschina.org/bas/invest.html>; INTERNET.

¹⁷ Allen Y. Tso, “Foreign Direct Investment and China’s Economic Development,”

ในปี ค.ศ. 1991 ส่วนในปี ค.ศ. 1993 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีมูลค่าสูงที่สุดในประวัติศาสตร์จีน คือ 27,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งเป็นจำนวนมากกว่าสองเท่าของจำนวนการลงทุนโดยตรงจากประเทศในปี ค.ศ. 1992 และในระหว่างปี ค.ศ. 1991 - 1993 จีนดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนการลงทุนทั้งหมดในประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก ส่วนในปี ค.ศ. 1994 - 1995 จำนวนการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศก็ยังคงเพิ่มขึ้น กล่าวโดยรวมคือ ในระหว่างปี ค.ศ. 1990 - 1995 จีนได้รับยอดเงินสะสมรวมกว่า 117,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากการลงทุนจากต่างประเทศและมีระดับเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 19,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปี¹⁸

สำหรับแหล่งที่มาของการลงทุนโดยตรงในจีน ยังคงเป็นแหล่งทุนที่สำคัญที่สุดของจีน รองลงมาคือไต้หวัน สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น (ดูตารางที่ 3) มุกเหตุจูงใจของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในจีน คือ การผลิตเพื่อการส่งออก โดยส่วนใหญ่จะทำการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive) จนมีผลทำให้การส่งออกของจีนได้รับผลสำเร็จ จากการศึกษาของนักวิชาการด้านจีนศึกษา นิโคลาส อาร์ ลาร์ดี (Nicholas R. Lardy) พบว่า ในปี ค.ศ. 1994 บริษัททุนต่างประเทศในจีนส่งออกสินค้าเป็นจำนวนเกือบร้อยละ 30 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของจีน¹⁹ นอกจากนั้นยังได้ประโยชน์จากการขยายตัวของตลาดภายในประเทศที่มีขนาดมหึมาโดยการขยายตัวการเพิ่มรายได้ของชาวจีน โดยเฉพาะในมณฑลชายฝั่งและในเขตเศรษฐกิจพิเศษหลายพื้นที่ รวมไปถึงในมณฑลของประเทศ ทั้งนี้ ยังรวมถึงการได้ประโยชน์จากทรัพยากรที่จีนมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ เช่น ค่าจ้างแรงงานและทรัพยากรที่เป็นวัตถุดิบบางส่วนซึ่งสามารถจัดหาได้ในประเทศ²⁰ ยิ่งไปกว่านั้น จีนยังได้เปิดเสรีในด้านกฎระเบียบในการลงทุนจากต่างประเทศอย่างมีระบบ เช่น การคิดภาษีในอัตราพิเศษ การให้เช่าที่ดินอย่างเสรีมากขึ้นในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ทั้งนี้เพื่อเป็นแรงดึงดูดใจแก่นักลงทุนจากต่างประเทศ²¹

¹⁸ Ibid., p. 5.

¹⁹ Nicholas R. Lardy, "The Role of Foreign Trade and Investment in China's Economic Transformation," *The China Quarterly* No. 144 (December 1995): 1074-1075.

²⁰ สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์, "จีนกับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจโลก," ใน เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลการวิจัยตามโครงการ "การปฏิรูปจีนกับทศวรรษที่ 3 ของความสัมพันธ์ต่อไทย ศูนย์จีนศึกษา สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (6-7 สิงหาคม 2540): 12-13.

²¹ Nicholas R. Lardy, "The Role of Foreign Trade and Investment in China's Economic Transformation," 144 : 1066.

ตารางที่ 3 แหล่งที่มาของการลงทุนต่างประเทศในจีน

(มูลค่า : 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)

	1992	1993	1994	1995	1979-1995
ฮ่องกง	7.71 (70.03%)	17.86 (64.91%)	20.18 (59.75%)	20.50 (54.64%)	80.55 (60.39%)
ไต้หวัน	1.05 (9.54%)	3.14 (11.41%)	3.39 (10.04%)	3.11 (8.28%)	11.43 (8.57%)
สหรัฐฯ	0.51 (4.64%)	2.06 (7.50%)	2.49 (7.38%)	3.08 (8.22%)	10.85 (8.14%)
ญี่ปุ่น	0.71 (6.45%)	1.32 (4.81%)	2.08 (6.15%)	8.11 (8.28%)	10.51 (7.88%)
สิงคโปร์	0.12 (1.11%)	0.49 (1.78%)	1.18 (3.49%)	1.85 (4.93%)	3.92 (2.94%)
เกาหลีใต้	0.12 (1.09%)	0.37 (1.36%)	0.72 (2.14%)	1.04 (2.78%)	2.26 (1.69%)
อังกฤษ	0.04 (0.35%)	0.22 (0.80%)	0.69 (2.04%)	0.91 (2.42%)	2.21 (1.65%)
เยอรมัน	0.09 (0.81%)	0.06 (0.20%)	0.26 (0.77%)	0.39 (1.04%)	1.19 (0.89%)
ฝรั่งเศส	0.05 (0.41%)	0.14 (0.51%)	0.19 (0.57%)	0.29 (0.77%)	1.08 (0.81%)
อิตาลี	0.02 (0.19%)	0.10 (0.36%)	0.21 (0.61%)	-	-
รวม	11.09	27.51	33.77	37.52	133.11

ที่มา : Allen Y. Tso, "Foreign Direct Investment and China's Economic Development,"
Issues & Studies 34, No. 2 (February 1998): 8.

โดยภาพรวมทั้งทางด้านขนาดของเศรษฐกิจจีน การค้ากับต่างประเทศ และการลงทุนจากต่างประเทศ แสดงให้เห็นถึงศักยภาพทางเศรษฐกิจของจีน กล่าวคือ การศึกษาถึงบทบาทของจีนทางการค้าและการลงทุนกับประเทศต่าง ๆ ของโลกจะทำให้สามารถทราบถึงบทบาททางด้านเศรษฐกิจของจีนกับประเทศต่าง ๆ เนื่องจากขนาดและความสำคัญของจีนมีมากในระดับโลก ทำให้ประเทศต่าง ๆ หลีกไม่พ้นที่จะให้ความสำคัญกับจีนในฐานะมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ นอกเหนือจากมหาอำนาจทางการเมืองที่จีนเป็นอยู่แล้ว การก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของจีนในระบบเศรษฐกิจโลกนี้มีผลต่อประเทศต่าง ๆ ไม่นานก็น้อย เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วที่จีนมีต่อเศรษฐกิจโลกทั้งในความหมายของขนาดและผลกระทบที่จะตามมา ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ จึงต่างหันมาให้ความสนใจจีนเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างสหรัฐอเมริกา ซึ่งนับได้ว่าพยายามสร้างบทบาทและฐานะต่อรองกับจีนที่กำลังเพิ่มบทบาทมากขึ้นทางเศรษฐกิจ

3.4 ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน

สหรัฐอเมริกาได้ประกาศห้ามการค้าทุกประเภทกับจีนแผ่นดินใหญ่ตั้งแต่เกิดสงครามเกาหลีเมื่อปี ค.ศ. 1950 จนกระทั่งถึงกลางปี ค.ศ. 1971 ภายหลังจากระยะเวลาที่ห้ามมีการติดต่อค้าขายระหว่างทั้งสองประเทศ การค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแม้ว่าจะมีความตึงเครียดเป็นช่วง ๆ ในความสัมพันธ์ทวิภาคี

การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างจีนและสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1979 ประกอบกับการปฏิรูปเศรษฐกิจภายในประเทศของจีน และการดำเนินนโยบายเปิดประเทศ (Open - door Policy) ในปี ค.ศ. 1978 ทำให้การค้าของทั้งสองประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก มูลค่าการค้าระหว่างประเทศทั้งสองเพิ่มขึ้นจาก 2,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 1979 เป็นจำนวนมากกว่า 25,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 1991 มูลค่าการค้าที่เพิ่มสูงขึ้นนี้ทำให้ปลายทศวรรษ 1980 สหรัฐอเมริกาได้กลายมาเป็นตลาดส่งออกที่ใหญ่ที่สุดของจีน²² นอกจากนั้นในการดำเนินนโยบายเปิดประเทศ จีนต้องพึ่งพาเทคโนโลยีและการลงทุนทางการเงินของสหรัฐอเมริกาเพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำให้จีนให้ความสำคัญอย่างมากในการส่งเสริมการค้ากับสหรัฐอเมริกา ในการนี้ จีนนำเข้าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเทคโนโลยีที่ทันสมัย เมล็ดพืช วัสดุคืบ และทุนจากสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าจากเดิมร้อยละ 8 ในปี ค.ศ. 1978 มาเป็นร้อยละ 16 ในปี ค.ศ. 1985 และการส่งออกของสหรัฐอเมริกาไปจีนมีมูลค่า 5 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1985 และ 22 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในช่วงปี ค.ศ. 1979 - 1985²³

สำหรับมูลค่าการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปีทั้งในด้านการนำเข้าและส่งออก ตามสถิติของทางการจีน การค้าสหรัฐอเมริกาและจีนจากปี ค.ศ. 1979 มีมูลค่ารวม 2.45 พันล้านเหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นเป็น 42.84 พันล้านเหรียญสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1996 โดยในระยะเวลา 18 ปีที่ผ่านมามูลค่าการค้ารวมมีถึง 260.6 พัน

²² Steven I. Levine, "Sino-American Relations: Testing the Limits of Discord," in *China and the World*, 3rd ed., ed. Samuel S. Kim (Oxford: Westview Press, 1994), p. 85.

²³ Tan Qingshan, *The Making of U.S. China Policy: From Normalization to the Post Cold War Era* (London: Lynne Rienner Publishers, 1992), pp. 62-63.

ล้านเหรียญสหรัฐฯ ทำให้สหรัฐอเมริกากลายเป็นคู่ค้าที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ 3 ของจีนในปี ค.ศ. 1979 และเพิ่มขึ้นเป็นอันดับ 2 ในปี ค.ศ. 1996²⁴

ตามสถิติของสหรัฐอเมริกา การค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนมีจำนวน 2.37 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1979 และเพิ่มสูงถึง 63.5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1996 (ดูตารางที่ 4) มูลค่ารวมทั้งหมด 376 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ใน 18 ปีที่ผ่านมา ในจำนวนคู่ค้าของสหรัฐอเมริกา จีนอยู่ในอันดับที่ 24 ในปี ค.ศ. 1980 และกลายเป็นคู่ค้าสำคัญอันดับ 5 ของคู่ค้าทั้งหมด ตัวเลขทางการค้าของทั้งสองฝ่ายแสดงให้เห็นถึงการเจริญเติบโตทางการค้าระหว่างทั้งสองประเทศโดยเฉลี่ยมากกว่าร้อยละ 18 ต่อปีในระยะ 18 ปีที่ผ่านมา²⁵

ตารางที่ 4 การค้าสหรัฐอเมริกา-จีน : เปรียบเทียบสถิติของทางการสหรัฐอเมริกาและจีน

(มูลค่า : 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

ปี ค.ศ.	สถิติของทางการจีน				สถิติของทางการสหรัฐอเมริกา			
	รวม	นำเข้า ของจีน	ส่งออก ของจีน	ดุลการค้า ของจีน	รวม	ส่งออก ไปจีน	นำเข้า จากจีน	ดุลการค้า ของ สหรัฐฯ
1987	7.86	4.83	3.02	-1.80	10.41	3.50	6.91	-3.41
1988	10.01	6.63	3.38	-3.25	14.31	5.04	9.27	-4.23
1989	12.25	7.86	4.39	-3.48	17.80	5.81	11.99	-6.18
1990	11.77	6.59	5.18	-1.14	20.05	4.81	15.24	-10.43
1991	14.20	8.01	6.19	-1.81	25.25	6.28	18.97	-12.69
1992	17.29	8.90	8.59	-0.31	33.20	7.47	25.73	-18.26
1993	27.66	10.69	16.97	6.28	40.31	8.77	31.54	-22.77
1994	35.43	13.97	21.46	7.49	48.07	9.29	38.78	-29.49
1995	40.83	16.12	24.71	8.59	57.31	11.75	45.56	-33.81
1996	42.85	16.16	26.69	10.53	63.42	11.97	51.49	-39.52

ที่มา: เขียน ชีระวิทย์, นโยบายต่างประเทศจีน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 511.

²⁴ State Council Information Office, "On Sino-US Trade Balance (March 1997)," *Beijing Review* (April 7-13, 1997): 20.

²⁵ Ibid.

จากสถิติทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน จะเห็นได้ว่าตัวเลขการค้าของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมาก จนทำให้เกิดปัญหาเรื่องดุลการค้าระหว่างกัน ตามสถิติของกระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกา การขาดดุลการค้าของสหรัฐอเมริกากับจีนเพิ่มขึ้นเป็น 4 เท่าจากประมาณ 10 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1990 เป็นเกือบ 40 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1996 (ดูตารางที่ 5) ปัญหาการขาดดุลการค้านี้ทำให้บางคนสรุปว่าเศรษฐกิจของจีนเป็นเศรษฐกิจที่ค่อนข้างปิดและจีนจะเข้ามาแทนที่ญี่ปุ่นในอนาคต ในฐานะคู่ค้าที่มีปัญหามากที่สุดกับสหรัฐอเมริกา

ตารางที่ 5 การขาดดุลการค้าของสหรัฐอเมริกาคู่จีน ปี ค.ศ. 1990-1996

(มูลค่า : 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

	การส่งออกของสหรัฐฯไปจีน			การนำเข้าของสหรัฐฯจากจีน			การขาดดุลการค้า	
	ตัวเลขการค้า	บวกการขายผ่านฮ่องกง	การส่งออกจริง	ตัวเลขการค้า	ลบมูลค่าเพิ่มของฮ่องกง	การนำเข้าจริง	ตัวเลขการค้าขาดดุล	การขาดดุลจริง
1990	4.8	1.2	6.0	15.2	1.8	13.4	10.4	7.4
1991	6.3	1.6	7.8	19.0	2.7	16.2	12.7	8.4
1992	7.5	2.1	9.6	25.7	4.1	21.5	18.2	11.9
1993	8.8	2.9	11.7	31.5	5.7	25.9	22.8	14.2
1994	9.3	3.5	12.8	38.8	6.3	32.5	29.5	19.7
1995	11.7	4.7	16.5	45.6	6.8	38.7	33.8	22.3
1996	12.0	5.5	17.5	51.5	7.2	44.3	39.5	26.8

ที่มา : Nicholas R. Lardy, "Normalizing Economic Relations with China," *Analysis* 8 (July 1997) : 16.

อย่างไรก็ตาม ตัวเลขการค้าทวิภาคีกับจีนของกระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกามีความคลาดเคลื่อนมาก เนื่องจากคำนวณการขายสินค้าของบริษัทสหรัฐอเมริกาในจีนน้อยกว่าความเป็นจริงและคำนวณการขายสินค้าของบริษัทจีนให้แก่สหรัฐอเมริกามากกว่าความเป็นจริง เช่น ในปี ค.ศ. 1996 บริษัทสหรัฐอเมริกามีรายได้ 5.5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ จากการขายสินค้าในฮ่องกง ซึ่งสินค้าเหล่านั้นในภายหลังได้ถูกส่งต่อไปยังจีน ตัวเลขการขายสินค้าเหล่านี้มิได้ถูกรวมอยู่ในสถิติการส่งออกสินค้าสหรัฐอเมริกาไปจีนของกระทรวงพาณิชย์

สหรัฐอเมริกา ส่วนตัวเลขมูลค่าการนำเข้าสินค้าจากจีนของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1996 กระทรวงพาณิชย์ได้รวมเอาค่าไ้ที่บริษัทฮ่องกงได้เป็นมูลค่า 7 พันล้านเหรียญสหรัฐ จากการส่งออกสินค้าจากจีนไปสู่สหรัฐอเมริกาเข้าไว้ในตัวเลขการนำเข้าสินค้าจากจีนด้วย ตัวเลขของสหรัฐอเมริกาที่ขาดดุลการค้ากับจีนมากกว่าความเป็นจริงนั้นเนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ได้รวมมูลค่าสินค้าทั้งหมด (มูลค่าเริ่มต้นและมูลค่าเพิ่มจากฮ่องกง) ให้กับจีน ในขณะที่ประมาณร้อยละ 25 ของมูลค่าเริ่มต้นนั้นถูกเพิ่มในฮ่องกงโดยบริษัทซึ่งรับผิดชอบในด้านการออกแบบ การตลาดและการเงินของสินค้าเหล่านั้น²⁶ จากผลการศึกษาร่วมระหว่างกระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกาและกระทรวงการค้าต่างประเทศและความร่วมมือทางเศรษฐกิจของจีนพบว่า สาเหตุหลักของความขัดแย้งระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในเรื่องสถิติทางการค้า คือ การค้าที่จะต้องผ่านประเทศที่ออกกลางนั่นเอง²⁷

ส่วนสาเหตุอื่น ที่สหรัฐอเมริกาขาดดุลการค้ากับจีนเพิ่มมากขึ้นทุกปี เนื่องมาจาก การย้ายฐานการผลิตของบริษัทฮ่องกง ได้หัน และประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไปสู่ จีน ยกตัวอย่างเช่น ได้หวัน แนวโน้มทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและได้หวันสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจและความเกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้นของได้หวันที่มีกับจีน การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินและแรงงานในได้หวันได้ทำให้บริษัทได้หวันหลายบริษัท ย้ายการปฏิบัติการที่ต้องอาศัยแรงงานผลิตเพื่อการส่งออกจากได้หวันไปยังจีน ดังนั้น สินค้าที่ต้องอาศัยแรงงานในการผลิตซึ่งจากเดิมที่เคยถูกส่งออกจากได้หวันไปยังสหรัฐอเมริกาได้ เปลี่ยนมาเป็นถูกส่งออกจากจีนแผ่นดินใหญ่ไปยังสหรัฐอเมริกา เช่น การนำเข้ารองเท้า ถุงเท้า จากจีนและได้หวันของสหรัฐอเมริกา แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนการนำเข้าสินค้าของสหรัฐอเมริกาจากได้หวันเป็นจีน บริษัทผู้ผลิตรองเท้าของได้หวันเป็นจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งได้ เคลื่อนย้ายโรงงานไปยังจีนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 ผู้ผลิตเหล่านี้มีโรงงานมากกว่า 300 โรงและใช้คนงานจำนวน 100,000 คน เพื่อผลิตสินค้าชื่อดัง เช่น ไนกี้ (Nike) และรีบอค (Reebok) เพื่อส่งออกไปสหรัฐอเมริกาและที่อื่น ๆ การส่งออกรองเท้าของชาวได้หวันลดลงจาก 800

ตัวเลขการส่งออกของสหรัฐอเมริกาจะถูกบันทึกบนพื้นฐานของประเทศปลายทางเมื่อสินค้าถูกส่งออกจากสหรัฐอเมริกา มิใช่ประเทศสุดท้ายที่สินค้าไปถึง และเนื่องจาก 1 ใน 3 ของสินค้าออกของบริษัทของสหรัฐอเมริกาที่ไปยังจีนจะต้องผ่านฮ่องกง จึงทำให้มีความคลาดเคลื่อนในตัวเลขการส่งสินค้าออกของสหรัฐอเมริกาไปยังจีน

²⁶ Nicholas R. Lardy, "Normalizing Economic Relations with China," *Analysis* 8 (July 1997): 15-16.

²⁷ Jiawen Yang, "Some Current Issues in U.S.-China Trade Relations," *Issue & Studies* 34 (July 1998): 65.

ล้านคู่ ในปี ค.ศ. 1987 เป็น 370 ล้านคู่ ในปี ค.ศ. 1991 ในขณะที่การส่งออกชิ้นส่วนรอง
เข้าไปยังจีนเพิ่มสูงขึ้นเกือบร้อยละ 60 ในปี ค.ศ. 1991 ในปี ค.ศ. 1991 ร้อยละ 40 ของรอง
เท้าที่ผลิตในจีน 500 ล้านคู่ซึ่งขายในสหรัฐอเมริกาเป็นสินค้าที่ทำในโรงงานของชาวไต้หวัน
ในจีน²⁸

นอกจากนั้น ผู้ผลิตชาวไต้หวันจำนวนมากในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ก็ได้ขยายฐาน
การผลิตไปยังจีนแผ่นดินใหญ่เช่นกัน จนถึงปี ค.ศ. 1995 ผู้ผลิตสินค้าเซรามิกมากกว่าร้อยละ
80 ของไต้หวัน 1 ใน 3 ของอุตสาหกรรมพลาสติก และร้อยละ 25 ของโรงงานผลิตสินค้า
เครื่องหนังและของเล่น ไต้หวันได้ขยายฐานการผลิตไปยังแผ่นดินใหญ่ สินค้าของชาวไต้หวัน
ซึ่งผลิตในแผ่นดินใหญ่โดยส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 70 จะถูกส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกาและที่
อื่นๆ ร้อยละ 20 ถูกขายในตลาดแผ่นดินใหญ่ และร้อยละ 10 ถูกส่งกลับไปขายยังไต้หวัน ตาม
สถิติทางการค้าในไต้หวัน สัดส่วนในการส่งออกของไต้หวันในสินค้าจำพวกรองเท้า เสื้อผ้า
และเซรามิกเปลี่ยนจากร้อยละ 7.80, 9.51 และ 1.04 ในปี ค.ศ. 1986 มาเป็นร้อยละ 1.86, 2.73
และ 0.41 ในปี ค.ศ. 1994 ตามลำดับ²⁹ จากรูปแบบทางการค้าดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึง
ความสำคัญของจีนต่อไต้หวันทั้งในฐานะแหล่งแรงงาน ตลาด และแหล่งส่งออกสินค้าไปสู่
สหรัฐอเมริกา ดังนั้น ถ้าสหรัฐอเมริกามีความขัดแย้งกันในการค้ากับจีน ก็จะส่งผล
กระทบกับไต้หวันในด้านการส่งออกสินค้าจากจีนไปยังสหรัฐอเมริกาด้วย สาเหตุอื่น ๆ ซึ่งทำ
ให้สหรัฐอเมริกาขาดดุลการค้ากับจีน คือ ความต้องการที่เพิ่มสูงขึ้นของผู้บริโภคสหรัฐ
อเมริกาซึ่งต้องการสินค้านำเข้าจากจีน เช่น สินค้าอิเล็กทรอนิกส์ เสื้อผ้าเครื่องแต่งกาย รอง
เท้า ของเล่น และเครื่องหนัง ท้ายที่สุดคือ การเปิดประเทศเพื่อต้อนรับการลงทุนจากต่าง
ประเทศของจีนนำไปสู่การผลิตสินค้าที่เน้นการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น ทำให้จีนมีส่วนแบ่ง
ตลาดส่งออกของโลกในสินค้าเสื้อผ้า ของเล่น เครื่องกีฬา และรองเท้าเพิ่มจากร้อยละ 14 ใน
ปี ค.ศ. 1984 เป็นร้อยละ 39 ในปี ค.ศ. 1994³⁰

อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาและจีนสามารถเป็นส่วนเสริมซึ่ง
กันและกันได้ กล่าวคือ ทั้งสองประเทศต่างมีความแตกต่างกันในด้านทรัพยากร โครงสร้าง
ทางเศรษฐกิจ ประเภทอุตสาหกรรมและระดับการบริโภค จีนเป็นประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีค่า
จ้างแรงงานต่ำ แต่ขาดแคลนเงินทุนและการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในขณะที่
สหรัฐอเมริกาคือประเทศพัฒนาแล้ว พร้อมทั้งมีเงินทุนมหาศาลและเทคโนโลยีที่เจริญก้าวหน้า

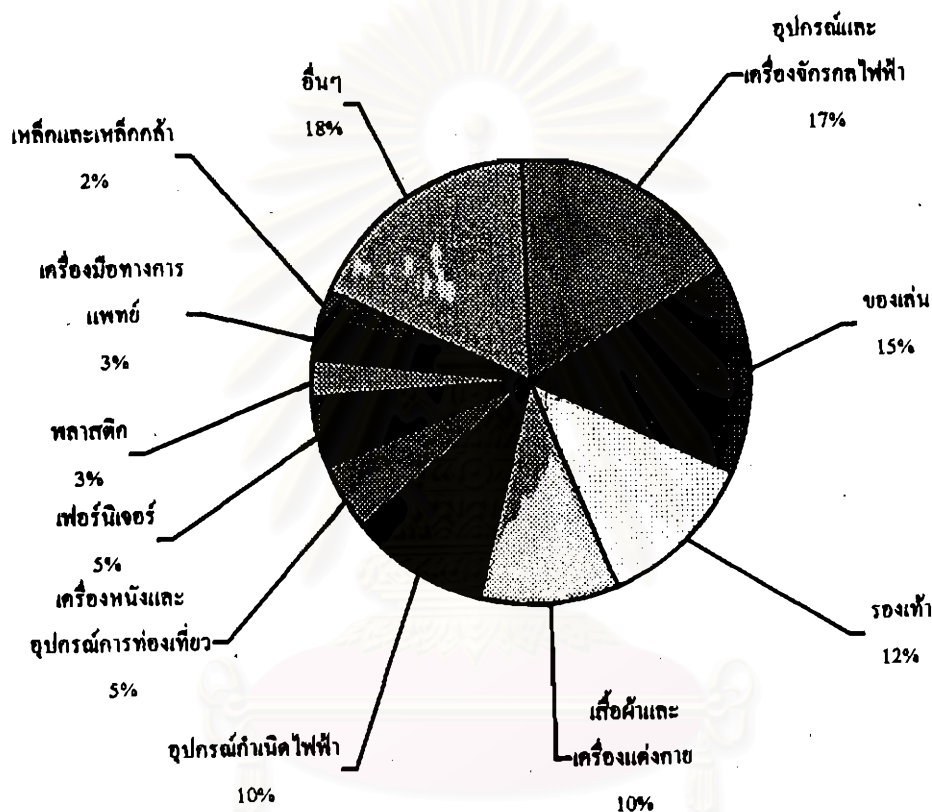
²⁸ Ibid., pp. 65-67.

²⁹ Ibid., p. 67.

³⁰ Nicholas R. Lardy, "Normalizing Economic Relations with China," : 17.

หน้าระดับสูง แต่ต้องเผชิญกับค่าจ้างแรงงานที่สูง ดังนั้น สินค้าส่วนใหญ่ที่จีนขายให้แก่สหรัฐอเมริกา คือ สินค้าที่เน้นการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น (labour-intensive) เช่น ผ้า เสื้อผ้า รองเท้า ของเล่น เครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้านและกระเป๋าเดินทาง (ดูแผนภูมิที่ 2)

แผนภูมิที่ 2 ประเภทสินค้านำเข้าจากจีน 10 อันดับแรกของสหรัฐอเมริกา คิดเป็นร้อยละของประเภทสินค้านำเข้าทั้งหมดจากจีนของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1997

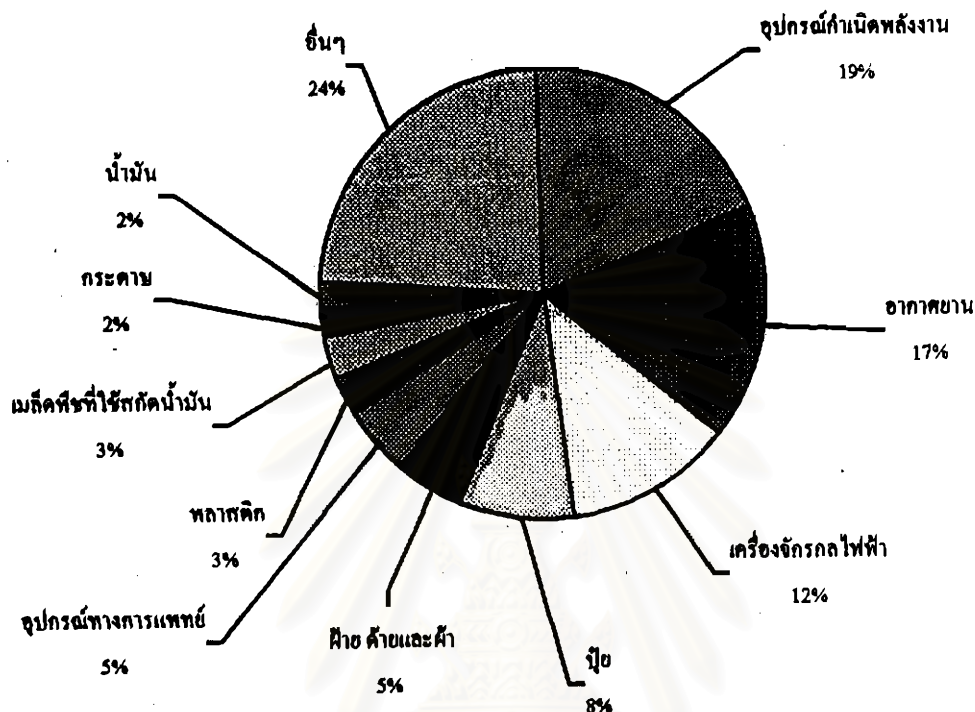


ที่มา : US Department of Commerce อ้างถึงใน "Top 10 US Imports from China as a % of Total US Imports from China 1997," available from <http://www.uschina.org/bas/trade.html>; INTERNET.

ส่วนสินค้าที่สหรัฐอเมริกาขายให้จีนโดยส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่เน้นการใช้เทคโนโลยีและเงินทุน (capital and technology-intensive) เช่น เครื่องบิน อุปกรณ์กำเนิดพลังงาน เครื่องจักรกล เครื่องใช้ไฟฟ้า อุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคมและเครื่องจักรที่ใช้ผลิต

ขา นอกจากนี้ ยังมีสินค้าเกษตรกรรมเช่นข้าวและฝ้ายอีกด้วย³¹ (ดูแผนภูมิที่ 3)

แผนภูมิที่ 3 ประเภทสินค้าส่งออกไปจีน 10 อันดับแรกของสหรัฐอเมริกา คิดเป็นร้อยละของประเภทสินค้าส่งออกทั้งหมดไปจีนของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1997



ที่มา : US Department of Commerce อ้างถึงใน "Top 10 US Exports to China as a % of Total US Exports to China 1997," available from <http://www.uschina.org/bas/trade.html>; INTERNET.

ในระหว่างปี ค.ศ. 1979-1996 จีนได้ซื้อข้าวสาลีจากสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวน 69.476 ล้านตัน มูลค่า 11.62 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ทำให้จีนเป็นผู้ตั้งซื้อข้าวสาลีรายใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา และในระยะเวลาเดียวกัน จีนได้ซื้อปุ๋ยเคมีจากสหรัฐอเมริกาจำนวน 46.243 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่า 9.56 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และซื้อเครื่องบิน 308 ลำ มูลค่ารวม 8.72 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ จากสหรัฐอเมริกา³² การซื้อขายดังกล่าวทำให้จีนกลายมา

³¹ State Council Information Office, "On Sino-US Trade Balance (March 1997)," : 20-21.

³² Ibid., p. 26.

เป็นตลาดต่างประเทศที่เติบโตอย่างรวดเร็วสำหรับการส่งออกของสหรัฐอเมริกาและเป็นคู่ค้าที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาในระยะเวลาเดียวกัน

นอกจากสถิติที่เพิ่มขึ้นจากการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนแล้ว การลงทุนของสหรัฐอเมริกาในจีนยังสามารถทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นระหว่างกัน กล่าวคือ สหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่มีบทบาทที่สำคัญทางการค้ากับจีนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการลงทุนของสหรัฐอเมริกามีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปีอีกด้วย

3.5 การลงทุนของสหรัฐอเมริกาในจีน

นักลงทุนชาวอเมริกันยังไม่มีความสนใจในด้านการลงทุนในจีนจนกระทั่งมีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนในปี ค.ศ. 1979 ในระหว่างปี ค.ศ. 1979 - 1985 เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศมีจำนวน 2,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในจำนวนนั้น ชาวอเมริกันลงทุนเพียง 18 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 0.67 ยกเว้นในปี ค.ศ. 1985 เมื่อบริษัท Armand Hammer's Occidental Petroleum ของสหรัฐอเมริกาดำเนินโครงการเป็นจำนวนเงิน 700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อพัฒนาเหมืองถ่านหินในมณฑลชานซี (Shaanxi) ทำให้สัญญาประจำปีในการลงทุนของชาวอเมริกันในจีนอยู่ในช่วงระหว่าง 250 - 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนโดยตรงจากประเทศอื่น ๆ ในจีน อย่างไรก็ตาม การเกิดเหตุการณ์การสังหารหมู่ที่จัตุรัสเทียนอันเหมินเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1989 ทำให้สหรัฐอเมริกาลดจำนวนการลงทุนลงเพื่อเป็นการประท้วงการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลจีน หลังจากนั้นสัญญาการลงทุนของสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในระหว่างปี ค.ศ. 1992 - 1994 และสูงที่สุดในปี ค.ศ. 1993 เป็นจำนวนเงิน 3,100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ³² ด้วยการลงทุนของสหรัฐอเมริกาในจีนที่เพิ่มขึ้นในระดับที่รวดเร็ว จวบจนกระทั่งปี ค.ศ. 1995 มีบริษัทสหรัฐอเมริกามากกว่า 10,000 บริษัทเปิดทำการในจีน รวมทั้งเจเนอรัล มอเตอร์ (General Motor) เจเนอรัล อิเล็กทริก (General Electric) เอที แอนท์ ที (AT & T) และไอบีเอ็ม (IBM) ที่ได้มีหุ้นส่วนหรือเป็นเจ้าของบริษัทในจีน บริษัทเหล่านี้ยังเป็นบริษัทหลักในด้านการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน เนื่องจากการลงทุนของบริษัทเหล่านี้มักจะเกี่ยว

³² Jan S. Prybyla, "All that Glitters? The Foreign Investment Boom," *Current History*

ข้อทั้งในการขนส่งสินค้าที่ใช้ในการลงทุนจากสหรัฐอเมริกาไปจีนและขนส่งสินค้าที่ประกอบสำเร็จจากจีนไปยังสหรัฐอเมริกา³³

มูลค่าของสัญญาการลงทุนและเงินทุนที่ใช้ในการลงทุนของสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (ดูตารางที่ 6) แม้ว่าปริมาณของสัญญาการลงทุนลดลงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 โดยในปี ค.ศ. 1996 สหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นผู้ลงทุนภายนอกที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับสองโดยมูลค่าของสัญญาการลงทุนใหม่ และโดยเงินที่ใช้ในการลงทุน ลักษณะหลักอีกอย่างหนึ่งของการลงทุนโดยตรงของสหรัฐอเมริกาในจีน คือ ขนาดโดยเฉลี่ยของสัญญาการลงทุนใหม่ในปี ค.ศ. 1996 มีขนาดเล็กกว่าขนาดของผู้ลงทุนอื่น ๆ ยกเว้นจากไต้หวัน มาเก๊า และเกาหลีใต้ มีผู้กล่าวว่าในจำนวนปัจจัยอื่น ๆ นั้น อุปสรรคหลักขวางในการเข้าไปลงทุนของสหรัฐอเมริกาในจีนมีผลกระทบโดยตรงต่อขนาดของการลงทุน กล่าวคือ การลงทุนโดยผ่านเครือข่ายชนชาติเดียวกันหรือมีภูมิหลังด้านวัฒนธรรมร่วมกันทำให้การลงทุนขนาดเล็กสามารถเข้าไปลงทุนได้อย่างง่ายดาย ซึ่งลักษณะการลงทุนเช่นนี้จะช่วยอธิบายถึงขนาดการลงทุนโดยส่วนตัวขนาดเล็ก

ตารางที่ 6 การลงทุนของสหรัฐอเมริกาในจีน (ปี ค.ศ. 1979-1997)

(มูลค่า : 100 ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

	จำนวนโครงการ	มูลค่าสัญญา	มูลค่าปฏิบัติ
1979-1989	959	3,948	1,729
1990	357	358	456
1991	694	548	323
1992	3,265	3,121	511
1993	6,750	6,813	2,063
1994	4,223	6,010	2,491
1995	3,474	7,471	3,082
1996	2,517	6,920	3,440
1997	2,188	4,940	3,240

ที่มา : The United States – China Business Council, “Foreign and US Direct Investment in China 1979-97,” available from <http://www.uschina.org/bas/invest.html>; INTERNET.

³³ Jiawen Yang, “Some Current Issues in U.S.-China Trade Relations,” 34 : 70.

ที่มีพื้นฐานด้านเงินมีสัดส่วนที่เด่นชัดในการลงทุนทั้งหมดของสหรัฐอเมริกาในจีน นอกจากนี้ การลงทุนขนาดเล็กโดยส่วนตัวของบริษัทสหรัฐอเมริกาที่กำลังเพิ่มขึ้นขณะนี้ คือ บริษัทด้านการให้บริการ ซึ่งการจัดตั้งไม่ต้องอาศัยเงินทุนขนาดใหญ่ในการเริ่มต้นการลงทุน³⁴

ลักษณะอีกประการหนึ่งของบริษัทอเมริกันที่เข้ามาลงทุนในจีน คือ การผลิตสินค้าเพื่อขายให้แก่ตลาดในประเทศจีน โดยมีสัดส่วนที่ต่ำในการผลิตเพื่อการส่งออก (export-oriented) สินค้าประมาณร้อยละ 70 ที่ผลิตโดยบริษัทอเมริกันถูกขายโดยตรงในประเทศจีน (ดูตารางที่ 7) ด้วยจำนวนประชากรกว่า 1,200 ล้านคน และจำนวนแรงงานทั้งหมดในปี ค.ศ. 1994 กว่า 615 ล้านคน ผู้มีรายได้ต่อหัวอาจจะสูงถึง 6,000 เหรียญสหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 2000 แสดงให้เห็นถึงขนาดการบริโภคสินค้าของจีน การสำรวจความคิดเห็นของชาวจีน สรุปได้ว่าชาวจีน 1,000 ล้านคนอาจจะรวมและซื้อโทรทัศน์ เครื่องซักผ้า ตู้เย็น และเครื่องเล่นเทป ความต้องการในการบริโภคสินค้าตะวันตกของชาวจีนเช่น แมคโดนัลด์ (McDonald's) โคคา โคลา (Coca-Cola) มาร์ลโบโร (Marlboro) และแชมพูพรอคเตอร์ แอนด์แกมเบิล (Proctor and Gamble) ก็มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก³⁵ ซึ่งลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของตลาดภายในประเทศจีนเป็นแรงจูงใจหลักสำหรับการลงทุนของสหรัฐอเมริกาในจีนเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่เข้ามาลงทุนในจีน

ตารางที่ 7 ตลาดรองรับสินค้าของประเทศต่าง ๆ ที่เข้ามาลงทุนในจีน

(หน่วย : ร้อยละ)

ตลาด	รวม	ฮ่องกง	ไต้หวัน	สิงคโปร์	เกาหลี	สหรัฐฯ	ญี่ปุ่น	อื่นๆ
ส่งออกต่างประเทศ	52.51	64.57	40.39	44.77	85.00	30.47	70.19	23.24
ขายในประเทศจีน	47.49	35.43	59.61	55.23	15.00	69.53	29.81	76.76

ที่มา : Allen Y. Tso, "Foreign Direct Investment and China's Economic Development," *Issues & Studies* 34 (February 1998) : 24.

³⁴ Ibid., pp. 70-71.

³⁵ Julia Chang Bloch, "Commercial Diplomacy," in *Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century*, ed. Ezra F. Vogel (New York: W.W. Norton & Company, 1997), p. 187.

สำหรับการลงทุนในโครงการใหญ่ ๆ ของสหรัฐอเมริกาในจีน ประกอบด้วยอุตสาหกรรมเครื่องยนต์ เคมี คอมพิวเตอร์ การพัฒนาน้ำมัน และอุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคม ส่วนโครงการส่วนใหญ่ที่สหรัฐอเมริกานิยมไปลงทุนในจีน คือ อุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม วัสดุก่อสร้าง เคมี และผลิตภัณฑ์เหล็ก³⁶ เป็นต้น จากแรงจูงใจในด้านทรัพยากร แรงงานราคาถูกที่สำคัญ คือ การที่จีนเป็นตลาดใหญ่และมีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูง ทำให้บริษัทอเมริกันที่เข้ามาลงทุนในจีนประสบความสำเร็จสูง เช่น บริษัทแมคโดนัลด์ ได้รับความนิยมนอย่างสูงในมณฑลกวางตุ้ง (Guangdong) ด้วยปริมาณลูกค้ากว่า 14,000 คน ภายในวันเดียวที่เข้ามาใช้บริการ และเมื่อร้านเซเว่น อีเลฟเว่น (7 - Eleven) เปิดทำการในปี ค.ศ. 1992 ทางการเงินต้องเรียกตำรวจปราบจลาจลเพื่อเข้าควบคุมกลุ่มลูกค้าซึ่งมีจำนวนมหาศาล ส่วนบริษัทโคคา โคล่า ก็ได้รับความนิยมนเช่นกัน โดยบริษัทสามารถขายเครื่องดื่มได้จำนวน 2.4 พันล้านกระป๋องต่อปี และเป็นเจ้าของส่วนแบ่งตลาดน้ำอัดลมในจีนกว่าร้อยละ 15 เมื่อถึงความสำเร็จของบริษัทโคคา โคล่า คือ การใช้วัตถุดิบภายในประเทศและสิ่งอำนวยความสะดวกในประเทศเข้ามาใช้ในการผลิต³⁷

จากข้อมูลของกระทรวงการค้าและความร่วมมือทางเศรษฐกิจต่างประเทศของจีน (China's Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation - MOFTEC) ในปี ค.ศ. 1998 ระบุว่าจำนวนโครงการการลงทุนของสหรัฐอเมริกามีจำนวนมากกว่าประเทศอื่น แม้ว่าจีนจะประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินภายในภูมิภาค นักลงทุนอเมริกันตัดสินใจเพื่อลงทุนเพิ่มในจีน เช่น บริษัทโมโตโรลา (Motorola) ตัดสินใจว่าจะลงทุนเพิ่มขึ้นอีก 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ภายในปี ค.ศ. 2000 จากจำนวนเงินลงทุนเดิม 1,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ บริษัทโคดัก (Kodak) จะลงทุนอีก 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อจัดตั้งบริษัทร่วมทุน 2 บริษัท และบริษัทเจเนอรัล มอเตอร์ (General Motors) กำลังระดมเงินทุนเพื่อลงทุนในโครงการรถจักรยานในเซี่ยงไฮ้เป็นจำนวนเงินกว่า 1,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมีแผนเปิดดำเนินการในฤดูใบไม้ผลิปี ค.ศ. 1999³⁸ การลงทุนของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว ทำให้ตัวเลขการลงทุนของสหรัฐอเมริกาในจีนมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทุกปีนับตั้งแต่มีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกัน

³⁶ Allen Y. Tso, "Foreign Direct Investment and China's Economic Development," 34 : 23.

³⁷ Murray Weidenbaum and Samuel Hughes, *The Bamboo Network: How Expatriate Chinese Entrepreneurs are Creating a New Economic Superpower in Asia* (New York: The Free Press, 1996), pp. 159-160.

³⁸ "US, Europe to Invest in China," *Beijing Review* (July 6-12, 1998): 4.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความสัมพันธ์ทางการค้าและการลงทุนระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนจะมีมูลค่าและปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี แต่ทั้งสองประเทศก็ยังคงมีความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างกันในหลายประการ กล่าวคือ นอกจากปัญหาการขาดดุลการค้าแล้ว ยังมีปัญหาการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา การส่งออกสินค้าโดยใช้แรงงานนักโทษผลิต และปัญหาสถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งของจีน เป็นต้น

3.6 การให้จีนมีสถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation - MFN)

จากการที่ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนขยายตัวอย่างรวดเร็ว นั้น สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศได้ลงนามในข้อตกลงความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างกัน และตกลงที่จะมอบสถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง หรือสถานะ MFN แก่กันและกัน แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงบทบาทของ MFN ควรจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า สถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจบทบาทและความสำคัญของสถานะดังกล่าวต่อไป

3.6.1 ความหมายของสถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง

นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามของสถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งหรือ MFN ไว้หลายทัศนะ ดังนี้

เอศ. บาสเดวองท์ (S. Basdevant) ได้ให้ความหมายไว้ว่า สถานะ MFN หมายถึง บทบัญญัติที่บรรจุอยู่ในข้อตกลง (agreement) ระหว่างรัฐต่างๆ โดยรัฐภาคีตกลงจะให้ผลประโยชน์ (advantages) แก่กันและกัน เช่นที่เคยได้ให้หรือจะให้นิภายหลังแก่รัฐที่ 3 โดยไม่ต้องทำข้อตกลงขึ้นใหม่³⁹

จี. เซลล์ (G. Scelle) ได้ให้ความหมายไว้ว่า สถานะ MFN คือ บทบัญญัติโดยรัฐ 2 รัฐ กำหนดการเข้าร่วมแบบ 2 ฝ่าย (mutual participation) เพื่อให้ประโยชน์ซึ่งใด ๆ ซึ่งรัฐเหล่านั้นได้ก่อตั้งไว้แล้ว หรือจะก่อตั้งขึ้นภายหลังในข้อตกลงกับรัฐอื่น ๆ⁴⁰

³⁹ "Most-Favoured-Nation Clause" *Yearbook of the International Law Commission* U.N. Document A/CN.4/257 and Add. 1 Vol.II (New York: United Nations Publications, 1972), p. 163.

⁴⁰ Ibid.

เอ็ม. บาร์ทอส (M. Bartos) ได้ให้ความหมายไว้ว่า สถานะ MFN เป็นบทบัญญัติที่ได้ตกลงไว้ภายใต้เงื่อนไขว่าชาติหนึ่งได้ประกันตนเองที่จะให้สิทธิ (rights) และเอกสิทธิ์ (privileges) แก่ชาติอื่น ๆ อย่างเช่นชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ตามที่ชาตินั้นประกันแก่ชาติอื่นภายใต้ข้อตกลงที่แตกต่างกัน⁴¹

เค. สตรูปป์ (K. Strupp) ได้ให้ความหมายว่า สถานะ MFN คือ พันธกรณี (obligation) ซึ่งก่อรูปขึ้นในสนธิสัญญา 2 ฝ่ายหรือหลายฝ่าย ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่จะให้การปฏิบัติที่เป็นการอนุเคราะห์ซึ่งแก่ประเทศภาคีอื่น⁴²

องเดร อุตเตอร์ (Endre Uster) ได้ให้ความหมายว่า สถานะ MFN คือบทบัญญัติของสนธิสัญญาซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า รัฐฝ่ายหนึ่งซึ่งเรียกว่า “รัฐผู้ให้” (granting state) ขอมอบพันธกรณีต่อรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า “รัฐผู้รับ” (beneficiary state) ในการที่จะให้การปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ซึ่ง (MFN treatment) แก่บุคคลหรือสิ่งต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับรัฐนั้น ในขอบเขตแห่งความสัมพันธ์ที่ได้ตกลงกันไว้และการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ซึ่ง ในที่นี้หมายถึง การปฏิบัติเป็นการให้ความอนุเคราะห์ไม่น้อยไปกว่าการอนุเคราะห์ที่รัฐผู้ให้ได้ขยายให้แก่รัฐที่ 3 หรือแก่บุคคล หรือสิ่งต่าง ๆ ในความสัมพันธ์อย่างเดียวกันกับรัฐที่ 3 นั้น⁴³

ที. ฟลอรี (T. Flory) ได้ให้ความหมายไว้ว่า สถานะ MFN คือ บทบัญญัติในสนธิสัญญา โดยประเทศภาคี 2 ประเทศตกลงว่าถ้าประเทศภาคีฝ่ายหนึ่ง ทำสนธิสัญญาทางการค้ากับประเทศที่ 3 โดยให้ประโยชน์ทางการค้าเป็นพิเศษแก่ประเทศที่ 3 ผลประโยชน์ทั้งหมดเหล่านั้นจะต้องถูกนำมาให้แก่ประเทศภาคีคู่สัญญาโดยนัยเดียวกัน⁴⁴

ซี. ไฮด์ (C. Hyde) ได้ให้ความหมายไว้ว่า สถานะ MFN คือหลักประกันการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ต่อภาคีการค้าอื่น ๆ หรือหลักประกันที่ทำให้รัฐอื่นได้ประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันกับรัฐที่ 3⁴⁵

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid, p. 162.

⁴⁴ Ibid, p.163.

⁴⁵ Ibid.

จากคำนิยามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างในรายละเอียด แต่มีจุดร่วมซึ่งสอดคล้องกัน อาจสรุปได้คือ สถานะ MFN หรือหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง เป็นหลักการที่อยู่ในข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีเนื้อหาคือ ประเทศคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติต่อกันเยี่ยงที่ได้ปฏิบัติต่อประเทศที่ตนได้ให้ความอนุเคราะห์มากที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักการ สถานะ MFN เป็นหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ประเทศคู่สัญญาทุกประเทศจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน เช่น หากสหรัฐอเมริกาปฏิบัติต่อเกาหลีใต้เยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง เมื่อสหรัฐอเมริกากลางนามในสนธิสัญญาที่ทำกับไทย โดยยอมรับหลักการ MFN สหรัฐอเมริกาจะต้องปฏิบัติต่อไทยเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อเกาหลีใต้ หากสินค้าจากเกาหลีใต้ที่ส่งไปขายให้แก่สหรัฐอเมริกาต้องเสียภาษีขาเข้าในอัตราร้อยละ 5 ของราคา รัฐบาลอเมริกันจะเก็บภาษีขาเข้าจากสินค้าไทยเกินกว่าร้อยละ 5 ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาหรือข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศส่วนใหญ่ มักจะยึดถือหลักการ MFN เป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นภาคีสมาชิกข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade - GATT) ซึ่งภายหลังพัฒนามาเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization - WTO) ในปี ค.ศ. 1995 นั้น ยิ่งจำเป็นต้องยึดถือหลักการดังกล่าว เนื่องจากหลักการ MFN ปรากฏอย่างชัดเจนในกฎข้อบังคับของ GATT ตามมาตราที่ 1⁴⁶ โดยมีสาระสำคัญคือ เมื่อประเทศภาคีคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ให้สิทธิประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งแก่ประเทศใด ๆ สิทธิประโยชน์นั้นก็จะตกแก่ประเทศภาคีคู่สัญญาทั้งหมดของแกตต์ โดยทันทีและปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น หลักการ MFN จึงเปรียบเสมือนเป็นเสาหลักของ GATT ที่จะทำให้ประเทศภาคีคู่สัญญาทั้งหลายมีความเท่าเทียมกัน โดยเป็นหลักประกันว่าประเทศที่ลงนามเข้าเป็นภาคีสมาชิก GATT จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันและอย่างดีที่สุดจากประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกแกตต์ร่วมกัน

สำหรับสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น ด้วยเหตุที่มีได้เป็นภาคีสมาชิก GATT จึงมิได้รับการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งจากรัฐซึ่งเป็นภาคีสมาชิก ซึ่งรวมถึงสหรัฐอเมริกา ดังนั้นหลักการ MFN ที่สหรัฐอเมริกาและจีนปฏิบัติระหว่างกันจึงเป็นไปในลักษณะ MFN แบบสองฝ่าย โดย MFN จะวางอยู่บนหลักการต่างตอบแทน (principle of

⁴⁶ World Trade Organization, Guide to GATT Law and Practice Vol. 1 article I-XXI (Geneva, 1995), pp. 24-25.

reciprocity) ของประเทศคู่ภาคี กล่าวคือ ทั้งสหรัฐอเมริกาและจีนมีพันธกรณีที่จะต้องให้สิทธิประโยชน์แก่กันและกันเสมอ นั่นคือ แต่ละประเทศจะเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับในขณะเดียวกัน

3.6.2 ภูมิหลังการให้สถานะชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง

โดยทั่วไป ประเทศที่ทำการค้ากับสหรัฐอเมริกาจะถูกจัดแบ่งเป็น 4 ประเภท ดังนี้⁴⁷

1. ประเทศซึ่งมีข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreements) กับสหรัฐอเมริกา ประเทศเหล่านี้จะได้รับสิทธิพิเศษที่สุด เนื่องจากสินค้าทั้งหมดจากประเทศเหล่านี้จะถูกนำเข้าสหรัฐอเมริกาโดยไม่เสียภาษี

2. ประเทศซึ่งได้รับสิทธิพิเศษทางการค้าและภาษีศุลกากร (Generalized System of Preference - GSP) ภายใต้ GSP ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนหนึ่งจะได้รับภาษีขั้นต่ำที่สุดสำหรับสินค้าที่จะนำเข้าสหรัฐอเมริกา

3. ประเทศซึ่งได้รับสถานะชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation-MFN) สถานะนี้เป็นความสัมพันธ์ทางการค้าที่ปกติและเป็นมาตรฐาน ซึ่งสหรัฐอเมริกาทำกับประเทศโดยส่วนใหญ่ สถานะ MFN มีได้หมายถึงสิทธิพิเศษที่ประเทศหนึ่งให้กับอีกประเทศหนึ่ง ในความเป็นจริง สถานะ MFN มีความหมายในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ เป็นสถานะที่ไม่มีการแบ่งแยกความแตกต่างในอัตราภาษีระหว่างประเทศต่าง ๆ

4. ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจที่มีขีดจำกัด (non - market economy) ซึ่งถูกปฏิเสธสถานะ MFN จากสหรัฐอเมริกา ประเทศเหล่านี้อยู่ในสถานะต่ำที่สุดในทางการค้ากับสหรัฐอเมริกา และจะต้องจ่ายภาษีในระดับอัตราที่สูงที่สุด คือ ประมาณกว่าร้อยละ 50 บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม แจ็คสัน - แวนิก (Jackson - Vanik Amendment) ของกฎหมายการค้าในปี ค.ศ. 1974 (Trade Act of 1974) ได้สร้างเงื่อนไขการให้สถานะ MFN แก่ประเทศที่มีเศรษฐกิจแบบมีขีดจำกัด โดยประเทศเหล่านั้นจะต้องอนุญาตให้ประชาชนของตนอพยพออกนอกประเทศได้โดยเสรี ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาปฏิเสธสถานะ MFN ต่อประเทศเพียง 6 ประเทศเท่านั้น ซึ่งก็คือเวียดนาม กิวบา เกาหลีเหนือ เซอร์เบีย ลาว และอัฟกานิสถาน

⁴⁷ Jiawen Yang, "Some Current Issues in U.S.-China Trade Relations," 34 : 72-73.

สำหรับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีนนั้น สหรัฐอเมริกาได้เสนอให้ใช้สถานะ MFN ในความสัมพันธ์ระหว่างกันในศตวรรษที่ 19 เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันให้กับผลประโยชน์ทางการค้าของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย กล่าวคือ ภายหลังจากสงครามฝิ่นที่เกิดขึ้นในกลางศตวรรษที่ 19 ประเทศมหาอำนาจหลายประเทศได้ชัยชนะในสงครามและพยายามสร้างเขตอิทธิพลของตนตามชายฝั่งของจีน ผู้นำของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นจึงตระหนักว่าการกระทำของประเทศมหาอำนาจอื่นๆ เช่นนี้จะเป็นการคุกคามต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในการเข้าถึงตลาดของประเทศต่างๆ ในเอเชีย และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้อังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น หรือจีน ทำการโค่นล้มสหรัฐอเมริกาจากตลาดของจีน สหรัฐอเมริกาจึงชักชวนให้จีนตกลงที่จะระบุข้อกำหนดสถานะ MFN ในสนธิสัญญาที่ทำกับสหรัฐอเมริกา ข้อกำหนดนี้วางเงื่อนไขว่าการยินยอมใด ๆ ก็ตามในอนาคตที่รัฐบาลจีนให้กับประเทศที่ 3 การยินยอมนั้นจะถูกขยายให้แก่สหรัฐอเมริกาโดยอัตโนมัติในระยะเวลาเดียวกัน ดังนั้น MFN จึงเป็นวิธีหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาใช้เพื่อเป็นหลักประกันในการเข้าถึงตลาดของจีนอย่างเท่าเทียมกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ

สหรัฐอเมริกาได้ขยายสถานะ MFN แก่คู่ค้าของตนทั้งหมดเนื่องจากเป็นนโยบาย ซึ่งกำหนดไว้ในปี ค.ศ. 1934 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความรุนแรงของสงครามเย็น ทำให้ขอบเขตของนโยบายนี้แคบลง กล่าวคือ มาตรา 5 ของกฎหมายเพิ่มเติมข้อตกลงทางการค้าปี ค.ศ. 1951 ระบุให้ประธานาธิบดีทูลแมนยกเลิกสถานะ MFN ที่ให้แก่สหภาพโซเวียต และประเทศซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของคอมมิวนิสต์สากลทั้งหมด ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ทำให้ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกายกเลิกสถานะ MFN ของจีนในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1951 ประมาณ 2 ปีหลังจากการจัดตั้งสาธารณรัฐประชาชนจีน⁴⁸

จีนมิได้รับสถานะ MFN จากสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งประธานาธิบดีคาร์เตอร์ได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการค้าอย่างเป็นทางการกับจีน และลงนามในข้อตกลงทางการค้า (Sino - U.S. Trade Agreement) ในวันที่ 7 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างตกลงให้สถานะ MFN แก่กันและกันบนพื้นฐานการต่างตอบแทน และสหรัฐอเมริกาได้ให้สถานะ MFN แก่จีนอีกครั้งในปี ค.ศ. 1980 อย่างไรก็ตาม กฎหมายการค้าปี ค.ศ. 1974 ได้วาง

⁴⁸ จีนได้ให้สถานะ MFN แก่สหรัฐอเมริกาในสนธิสัญญาฉบับแรกที่ทั้ง 2 ประเทศทำระหว่างกัน สนธิสัญญาดังกล่าวคือสนธิสัญญาหวังไห่ (Treaty of Wanghai) หรือสนธิสัญญาคูซิง (Cushing Treaty) ซึ่งลงนามในวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ. 1844

⁴⁹ Stephen J. Yates, "Why Renewing MFN for China Serve U.S. Interests," *Backgrounder*, No. 141 (June 25, 1996): 3.

เงื่อนไขในการให้ สถานะ MFN แก่ประเทศที่มีเศรษฐกิจที่มีขีดจำกัด ซึ่งรวมถึงจีนว่า
ประธานาธิบดีจะต้องพอใจกับเงื่อนไข 2 ประการก่อนที่จะให้สถานะ MFN กล่าวคือ⁴⁹

เงื่อนไขที่ 1 การให้สถานะ MFN ของจีนแก่สหรัฐอเมริกา

ภายใต้มาตรา 405 ในหัวข้อที่ 4 ของกฎหมายการค้าปี ค.ศ. 1974 ระบุว่า
ในการบรรลุข้อตกลงทางการค้ากับจีน ประธานาธิบดีจะต้องวางนโยบายว่าเงินจะต้องลด
อุปสรรคทางการค้าให้กับสหรัฐอเมริกาเท่ากับการที่สหรัฐอเมริกาคัดให้กับจีน หรือกล่าวอีก
นัยหนึ่ง ถ้าสหรัฐอเมริกานำเข้าสินค้าจากจีนในอัตราภาษีที่ต่ำ จีนก็จะต้องลดภาษีให้กับสินค้า
ออกของสหรัฐอเมริกาที่ส่งไปยังจีนเช่นกัน

เงื่อนไขที่ 2 เสรีภาพในการอพยพออกนอกประเทศ

มาตรา 402 ของกฎหมายการค้าปี ค.ศ. 1974 ซึ่งรู้จักกันในนามบทบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติม แจ็คสัน - แวนนิค บทบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เริ่มแรกในการกดดันสหภาพโซ
เวียตเพื่อให้สหภาพโซเวียตอนุญาตให้ชาวยิวสามารถอพยพออกนอกประเทศได้ ต่อมา บท
บัญญัตินี้ได้กลายมาเป็นประเด็นที่ถูกถกเถียงในปัจจุบันในเรื่องการต่ออายุสถานะ MFN ให้
กับจีน เนื่องจากบทบัญญัติฉบับนี้ระบุให้ประธานาธิบดีปฏิเสธสถานะ MFN แก่ประเทศที่มี
เศรษฐกิจแบบไม่ขีดจำกัด ซึ่งประธานาธิบดีของประเทศนั้น ๆ ปฏิเสธ จำกัด หรือสร้างภาระ
ให้แก่สิทธิของพลเมืองในการอพยพออกนอกประเทศ อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขในเรื่องเสรีภาพ
ในการอพยพออกนอกประเทศนี้สามารถระงับได้ปีต่อปี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การให้สถานะ
MFN แก่จีนจะต้องได้รับการพิจารณาปีต่อปีในการต่ออายุเพื่อให้สถานะดังกล่าวคงอยู่ต่อไป

3.6.3 บทบาทของสถานะ MFN ที่มีต่อการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน

การที่สหรัฐอเมริกาให้สถานะ MFN แก่จีนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ทำ
ให้จีนสามารถส่งสินค้าเข้าสหรัฐอเมริกาได้โดยเสียภาษีนำเข้าในอัตราที่ต่ำเท่ากับประเทศ
สมาชิกองค์การการค้าโลกอื่น ๆ ซึ่งมีผลทำให้จีนสามารถส่งออกสินค้าไปยังสหรัฐอเมริกาเพิ่ม
มากขึ้นและกลายมาเป็นคู่ค้าที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา บทบาทของ MFN คือทำให้จีน
สามารถลดภาระด้านการชำระภาษีนำเข้าที่มีมูลค่าสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราภาษีที่ได้รับ
สถานะ MFN ยกตัวอย่างเช่น จีนจะต้องเสียภาษีนำเข้าเสื้อขนสัตว์ในอัตราร้อยละ 6 ของ
ราคา เมื่อได้รับสถานะ MFN จากสหรัฐอเมริกา ในขณะที่เดียวกัน ถ้าปราศจากสถานะ MFN

⁴⁹ Ibid, pp. 3-4.

บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม แจ็คสัน-แวนนิคของกฎหมายการค้าปี ค.ศ. 1974 ถูกตั้งตามชื่อของวุฒิสมาชิกเฮนรี เอ็ม แจ็คสัน (Henry M. Jackson) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชาร์ล เอ แวนนิค (Charles A. Vanik)

จีนจะต้องเสียภาษีนำเข้าถึงร้อยละ 60 ของราคาเสื้อขนสัตว์ (ดูตารางที่ 8) ภายใต้สถานะ MFN สหรัฐอเมริกาเก็บภาษีศุลกากรสินค้าเข้าในราคาต่ำโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 6 ของราคาสินค้า และหากมีการยกเลิกการให้สถานะ MFN แก่จีน อัตราภาษีสินค้านำเข้าจากจีนจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเป็นร้อยละ 44³⁰ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ การส่งออกของจีนมาก เนื่องจากอัตราภาษีสินค้านำเข้าจากจีนแทบทุกชนิดจะเพิ่มขึ้น (ดูตารางที่ 8) และสถานการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของสินค้าจีนในตลาดสหรัฐอเมริกาโดยตรง

ตารางที่ 8 ผลกระทบของสถานะ MFN ที่มีต่ออัตราภาษีสินค้านำเข้าจากจีนของสหรัฐอเมริกา

ประเภทสินค้า	อัตราภาษีที่ได้รับ MFN	อัตราภาษีที่มีได้รับ MFN
รองเท้า	6%	35%
เสื้อขนสัตว์ เสื้อเชิ้ต เสื้อกั๊ก	6%	60%
ของเล่น	6.8%	70%
ต้นไม้ ดอกไม้และผลไม้ ประติมากรรม	9%	71.5%
โทรศัพท์มือถือไร้สาย	6%	35%
ส่วนประกอบและเครื่อง ประดับสำหรับเครื่อง ประมวลผลข้อมูล	ไม่ต้องเสียภาษี	35%
ควงไฟประดับต้นคริสต์มาส	8%	50%

ที่มา : U.S.-China Business Council อ้างถึงใน Mary H. Cooper, "U.S.-China Trade" CQ Researcher 4 (April 15, 1994): 321.

การสูญเสียสถานะ MFN ของจีนตามการคาดการณ์ของธนาคารโลก จะทำให้การส่งออกของจีนไปยังสหรัฐอเมริกาดลดลงอย่างน้อยร้อยละ 42 และอาจจะมากถึงร้อยละ

³⁰ Charlene Barshefsky, "Revoking MFN Would Jeopardize U.S. Exports and U.S. Jobs," Statement before Senate Finance Committee on China MFN, Senate Finance Committee, Hearing Renewal of MFN Status for China, (June 10, 1997). Available from <http://www.usia.gov/regional/ea/uschina/barsh610.htm> ; INTERNET.

96⁵¹ ซึ่งจะทำให้สินค้าส่งออกของจีนได้รับความสนใจลดน้อยลงในสหรัฐอเมริกา แต่การส่งออกที่ลดน้อยลงจะส่งผลกระทบต่ออย่างจำกัดต่อจีนเนื่องจากเหตุผล 2 ประการคือ ประการแรก จีนเป็นประเทศซึ่งมีเศรษฐกิจขนาดใหญ่มาก ทำให้การส่งออกสินค้าของจีนไปยังสหรัฐอเมริกา มีสัดส่วนน้อยประมาณร้อยละ 2-3 ของมูลค่าการผลิตสินค้าของจีนเท่านั้น ประการที่สอง การส่งออกของจีนไปยังสหรัฐอเมริกามักจะเป็นสินค้าประกอบสำเร็จรูปซึ่งมีมูลค่าสูงในการส่งออก นิโคลาส การ์ดี แสดงให้เห็นว่าร้อยละ 70-80 ของมูลค่าการส่งออกของจีนไปสหรัฐอเมริกาแสดงถึงมูลค่าสินค้าซึ่งจีนนำเข้าจากสหรัฐอเมริกาและประเทศอื่น ๆ เพื่อนำไปดำเนินการและส่งออกต่อไป⁵² ดังนั้น การจำกัดมูลค่าการส่งออกของจีนไปยังตลาดเหล่านี้จะส่งผลต่อการลดมูลค่าการนำเข้าของจีนจากประเทศอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม สถานะ MFN ยังส่งผลต่อการลงทุนของสหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ ที่มาลงทุนในจีนอีกด้วย กล่าวคือ เพื่อเป็นการตอบโต้สหรัฐอเมริกาจากการยกเลิก MFN เจ้าหน้าที่จีนอาจจะไม่อนุมัติให้แก่โครงการร่วมทุนของสหรัฐอเมริกา และอาจทำให้บริษัทของสหรัฐอเมริกาซึ่งมีธุรกิจสื่อสาร โทรคมนาคม อิเล็กทรอนิกส์ การบิน และธุรกิจเทคโนโลยีอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อความทันสมัยของจีนตัดสินใจว่าการลงทุนในจีนไม่คุ้มค่า และมีความเสี่ยง และย้ายการลงทุนไปในตลาดเอเชียซึ่งเกิดใหม่อื่น ๆ เช่นอินโดนีเซีย และอินเดีย แทน

ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าจีนมิได้รับสถานะ MFN จากสหรัฐอเมริกาจะทำให้จีนได้รับผลกระทบต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากการไหลเข้าของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศในจีนเพื่อผลิตสินค้าและบริการเพื่อส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกามีจำนวนลดลง นอกจากนั้น การลดลงของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศยังเป็นการกีดขวางการไหลเข้าของความรู้ทางด้านการจัดการและเทคโนโลยี ซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจจีนโดยตรง และท้ายที่สุด การลดลงของการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศยังส่งผลกระทบต่อคนงานจีนซึ่งทำในส่วนของ การส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกามีจำนวนมาก

⁵¹ Julia Chang Bloch, "Commercial Diplomacy," *Living with China: U.S.-China Relations in the Twenty-first Century*, p. 210.

⁵² Laura D'Andrea Tyson, "Are economic sanctions an effective tool for realizing U.S. interests in China?," *Analysis* 8 (July 1997): 41.

3.6.4 ความสำคัญของสถานะ MFN ที่มีต่อสหรัฐอเมริกา

สถานะ MFN ซึ่งสหรัฐอเมริกาให้แก่จีนมีผลดีโดยตรงต่อจีนในด้านการนำเข้าสินค้าโดยเสียอัตราภาษีต่ำ แต่ในทางกลับกัน ประชาชนชาวอเมริกันก็จะได้รับวิภคสินค้าราคาถูกจากจีนเช่นเดียวกัน เช่น รองเท้า ของเล่น เครื่องใช้ไฟฟ้า สิ่งทอ เป็นต้น หากสหรัฐอเมริกายกเลิกสถานะ MFN ที่ให้แก่จีน สินค้าจากจีนก็จะมีราคาสูงขึ้นและอาจจะถึงขั้นขาดแคลนในสินค้าบางจำพวก เช่น ของเล่นและเสื้อผ้า ซึ่งจีนเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าที่มีราคาต่ำที่สุดไปยังสหรัฐอเมริกา และแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะหาประเทศอื่นเพื่อนำเข้าสินค้า ซึ่งจะต้องใช้เวลา ผู้บริโภคชาวอเมริกันก็จะอยู่ในสภาพถูกบังคับให้ซื้อสินค้าในราคาที่สูงขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว⁵³ ผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกาประเมินว่าผู้บริโภคของสหรัฐอเมริกาจะต้องเสียเงินเพิ่มขึ้นประมาณกว่า 590 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵⁴ ทุกปี จากการเก็บภาษีสินค้านำเข้าจากจีนที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 44⁵⁴ การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้านี้จะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่มีรายได้น้อย

นอกจากนั้น ผู้นำเข้าของสหรัฐอเมริกาก็จะได้รับผลกระทบจากการยกเลิกสถานะ MFN เช่นกัน ในระยะสั้น ผู้นำเข้าสินค้าจากจีนจะต้องสูญเสียการขายสินค้าซึ่งได้ตกลงทำสัญญาราคาที่แน่นอนไว้แล้วแต่ยังไม่ถึงกำหนดส่งสินค้า กล่าวคือ ถ้ามีการขึ้นอัตราภาษีผู้นำเข้าก็จะต้องแบกรับภาษีที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ภาษีที่เพิ่มขึ้นจะทำให้ผู้นำเข้าขาดกำไรที่จะได้จากการขายสินค้า ส่วนในระยะยาว ความสูญเสียจากการส่งสินค้าล่าช้า การเสียเวลา และการขาดแคลนแหล่งนำเข้าอื่น จะทำให้ธุรกิจของสหรัฐอเมริกาเกิดความเสียหายมากกว่าอัตราภาษีที่เพิ่มขึ้น และสินค้าซึ่งนำเข้าจากจีนเป็นสินค้าที่หาไม่ได้ในสหรัฐอเมริกาและถ้านำเข้าจากแหล่งอื่นก็จะมีราคาแพงกว่าและคุณภาพต่ำกว่าการนำเข้าจากจีน ถ้าสภาวะดังกล่าวดำเนินต่อไปในระยะยาว บริษัทบางบริษัทต้องสูญเสียการขายสินค้าไปตลอดทั้งฤดูกาลหรือแม้แต่ตลอด

⁵³ "China Most-Favored-Status," Statement of the American Association of Exporters and Importers, Hearings before the Committee on Finance, United States Senate, (June 19 and 20, 1991). (Washington: U.S. Government Printing Office, 1992): 170.

⁵⁴ Charlene Barshefsky, "China MFN Renewal Would Protect U.S. Interests," Testimony of Ambassador Charlene Barshefsky, U.S. Trade Representative, Senate Committee on Finance, (July 9, 1998). Available from: <http://www.usia.gov/regional/ea/uschina/barsh709.htm> ; INTERNET.

ทั้งปี และบริษัทดังกล่าวอาจถูกบังคับให้ขึ้นราคาสินค้าซึ่งเป็นเสมือนกับการผลักภาระภาษีให้กับผู้บริโภคต่อไป⁵⁵

ส่วนผู้ผลิตชาวอเมริกันก็จะประสบกับภาวะการลดลงของความสามารถในการแข่งขันของสินค้าตน ทั้งในตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ เนื่องจากสินค้าที่ผลิตจะต้องอาศัยส่วนประกอบซึ่งนำเข้าจากจีน สินค้าที่สหรัฐอเมริกานำเข้าจากจีนส่วนมากประกอบด้วยสินค้าจำพวกสิ่งทอ สินค้าเครื่องจักรและอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงของเล่นเด็ก สินค้าเหล่านี้เมื่อผ่านการเก็บภาษีศุลกากรในอัตราปกติจะสามารถแข่งขันในตลาดได้สูง เนื่องจากสินค้าจากจีนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบสูง (comparative advantage) สินค้าที่มีต้นทุนต่ำเหล่านี้ทำให้ผู้นำเข้าสหรัฐอเมริกาได้เปรียบคู่แข่งทางการค้าเมื่อนำสินค้าไปขาย แต่ถ้าสินค้าที่นำเข้าจากจีนจะต้องผ่านการเรียกเก็บภาษีศุลกากรในอัตราสูง ซึ่งทำให้สินค้าเหล่านั้นมีราคาสูงขึ้นจนกระทั่งไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ หากผู้นำเข้าของสหรัฐอเมริกาสงวนความได้เปรียบด้านราคาค้นทุน ก็ย่อมประสบปัญหาและอาจมีผลกระทบต่อผลการประกอบการของบริษัทรวมถึงการจ้างงานในประเทศในที่สุด

แม้ว่าการยกเลิกสถานะ MFN ของจีนจะมุ่งไปที่การส่งออกของจีนไปยังสหรัฐอเมริกา แต่การส่งออกของสหรัฐอเมริกาไปยังจีนก็จะได้รับผลกระทบในหลายด้านด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก จีนได้แสดงให้เห็นถึงเจตนาและความสามารถที่จะตอบโต้การส่งออกของสหรัฐอเมริกามายังจีนเพื่อเป็นการตอบสนองต่อแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกา โดยสินค้าส่งออกส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกาคือเครื่องบิน อุปกรณ์กำเนิดพลังงาน เมล็ดพืช คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคม และอุปกรณ์ไฟฟ้าต่าง ๆ สินค้าเหล่านี้โดยส่วนใหญ่จะถูกซื้อโดยตรงจากรัฐบาลจีนหรือรัฐวิสาหกิจในจีน ดังนั้นการตอบโต้ของจีนจะทำได้อย่างรวดเร็วและก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจกับสหรัฐอเมริกาอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น สินค้าทั้งหลายเหล่านั้นยังมีผู้เสนอขายสินค้าต่างชาติรายอื่น ซึ่งจะได้รับผลกำไรจากการเข้ามาแทนที่สหรัฐอเมริกาในการขายสินค้าให้กับจีน ดังเช่น ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีกี เล็ง ของจีนงดการสั่งซื้อเครื่องบินโบอิงจากสหรัฐอเมริกาอย่างกะทันหันเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1996

⁵⁵ The American Association of Exporters and Importers, "United States-China Trade Relations," Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives, (June 8, 1993). (Washington: U.S. Government Printing Office, 1993): 137.

แต่กลับมาซื้อเครื่องบินไอพ่นจากบริษัทแอร์บัส อินดัสทรี (Airbus Industry) ของกลุ่มสหภาพยุโรป จำนวน 30 ลำ คิดเป็นมูลค่าประมาณ 1.5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ แทน⁵⁶

ประการที่สอง จีนยังสามารถตอบโต้โดยการปิดกั้นบริษัทของสหรัฐอเมริกา ในโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของจีนอีกด้วย ตามสถิติของธนาคารโลก ความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานของจีนภายในทศวรรษหน้าจะมีมูลค่าทั้งหมด 750 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และในการนี้ จีนจะต้องสั่งซื้อเครื่องบิน อุปกรณ์กำเนิดพลังงาน อุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคม คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์ก่อสร้าง การบริการทางวิศวกรรม และเทคโนโลยีที่ต้องอาศัยทักษะ และค่าจ้างแรงงานที่สูงซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ จีนจะต้องสั่งซื้อจากผู้ผลิตชาวอเมริกันหรือคู่แข่งซึ่งมีสำนักงานใหญ่ในยุโรปหรือญี่ปุ่น ดังเช่นในอดีตซึ่งจีนเคยปิดกั้นบริษัท เอที แอนด์ ที (A.T.&T.) จากการทำงานกับรัฐบาลจีนในการติดตั้งอุปกรณ์โทรศัพท์ โดยรัฐบาลจีนได้ทำข้อตกลงอย่างลับๆ กับบริษัทเยอรมัน ฝรั่งเศส และญี่ปุ่นให้บริษัทเหล่านี้ผูกขาดการติดตั้งอุปกรณ์โทรศัพท์ในจีน⁵⁷ ดังนั้น การสูญเสียส่วนแบ่งทางการตลาดจีนในสินค้าเหล่านี้จะทำให้สหรัฐอเมริกาสูญเสียโอกาสงานซึ่งมีค่าจ้างแรงงานสูงในสหรัฐอเมริกาเอง

ประการสุดท้าย การยกเลิกสถานะ MFN ของจีน ทำให้การส่งออกของสหรัฐอเมริกาลดน้อยลง โดยจะเสริมการรับรู้ที่เพิ่มขึ้นว่าผู้ขายสินค้าชาวอเมริกันไม่สามารถไว้วางใจได้เนื่องจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาชอบแซงชั้นทางเศรษฐกิจฝ่ายเดียว (unilateral economic sanctions) สำหรับสินค้าเทคโนโลยี เช่น เครื่องบิน อุปกรณ์สื่อสารโทรคมนาคม และเครื่องกำเนิดพลังงานนั้น การสูญเสียตลาดส่งออกจะเป็นไปในระยะยาวและสำคัญเพราะการเลือกซื้อจากผู้ผลิตครั้งแรกจะเป็นสิ่งที่ช่วยตัดสินใจในการซื้อครั้งต่อไปหรือในการเลือกรับบริการ ซื้อชิ้นส่วน และการซื้ออุปกรณ์ที่จะเป็นอื่น ๆ ต่อไปภายหลังการซื้อครั้งแรก⁵⁸

นอกจากสถานะ MFN จะส่งผลกระทบต่อผู้ส่งออกของสหรัฐอเมริกาแล้ว การยกเลิกสถานะ MFN ของจีนยังจะส่งผลกระทบต่อบริษัทของสหรัฐอเมริกาที่เข้าไปลงทุน

⁵⁶ อังฉวรา วรศิริสุนทร, "สหรัฐฯ MFN และจีน: ความขัดแย้งบนเส้นทางผลประโยชน์ร่วมกัน," *วารสารเศรษฐกิจ* (กรกฎาคม 2540): 24.

⁵⁷ The American Association of Exporters and Importers, "United States-China Trade Relations," *Hearings before the Subcommittee on Trade of the Committee on Ways and Means, House of Representatives*, (June 8, 1993). (Washington: U.S. Government Printing Office, 1993): 136.

⁵⁸ Laura D'Andrea Tyson, "Are Economic Sanctions An Effective Tool for Realizing U.S. Interests in China?" 8 : 41.

ในจีนซึ่งมีมูลค่าหลายพันล้านเหรียญสหรัฐอีกด้วย กล่าวคือ ถ้าสหรัฐอเมริกายกเลิกสถานะ MFN ของจีน จีนก็จะตอบโต้ด้วยการตั้งอุปสรรคทางการค้าและการลงทุนต่อบริษัทของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความสามารถในการแข่งขันของบริษัทสหรัฐอเมริกาในตลาดของจีน ดังที่จีนได้ดำเนินนโยบายกีดกันแก่ถึงภาคเอกชนของสหรัฐอเมริกาด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อตอบโต้สหรัฐอเมริกา เช่น การชะลอการอนุมัติโครงการลงทุนต่างๆ และการปรับขึ้นอัตราภาษีศุลกากร ดังเช่นบริษัทเจเนอรัล มอเตอร์ (General Motors) และบริษัทเอที แอนด์ ที ที่ได้ประสบปัญหาในปี ค.ศ. 1996” นอกจากนี้ บริษัทสหรัฐอเมริกาที่เข้าไปลงทุนในจีนยังคงต้องอาศัยสถานะ MFN เพื่อการขายสินค้าของตนที่ผลิตในจีนกลับไปยังสหรัฐอเมริกา และยังเป็นการยากที่จะนำเข้าส่วนประกอบของสินค้าจากสหรัฐอเมริกาเมื่อจีนตอบโต้การยกเลิกสถานะ MFN⁶⁰

อย่างไรก็ตาม การยกเลิกสถานะ MFN ของจีนยังส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในฮ่องกงอีกด้วย กล่าวคือ จะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของบริษัทอเมริกันในฮ่องกงจากรายงานฉบับหนึ่งของสถานกงสุลอเมริกันระบุว่าบริษัทสหรัฐอเมริกาได้เข้าไปลงทุนในฮ่องกงเป็นจำนวนกว่า 7.1 พันล้านเหรียญสหรัฐ และบริษัทที่เข้าไปลงทุนโดยส่วนใหญ่จะเป็นการผลิตเพื่อส่งออกไปยังจีน และถ้ามีการยกเลิกสถานะ MFN ของจีน บริษัทเหล่านี้จะสูญเสียรายได้มหาศาล ดังที่ผลการสำรวจความคิดเห็นโดยหอการค้าอเมริกันในฮ่องกง (American Chamber of Commerce in Hong Kong- AmCham Hong Kong) ในปี ค.ศ. 1990 ระบุว่าร้อยละ 70 ของบริษัทสหรัฐอเมริกาจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการยกเลิกสถานะ MFN เกือบร้อยละ 50 เห็นว่าจะลดจำนวนเจ้าหน้าที่ในฮ่องกงและลดค่าใช้จ่ายในการผลิตลง ส่วนผลการสำรวจของ AmCham Hong Kong อีกฉบับหนึ่งในปี ค.ศ. 1993 ระบุว่าบริษัทสหรัฐอเมริกาคงสูญเสียเงินหลายสิบล้านเหรียญสหรัฐ และบางกรณีอาจมากกว่า 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ถ้าจีนสูญเสียสถานะ MFN บริษัทบางบริษัทจำเป็นต้องปิดกิจการในสหรัฐอเมริกา จีนและฮ่องกงและบางบริษัทจะถูกบังคับให้ยกเลิกการจ้างงานทั่วทั้งสหรัฐอเมริกา⁶¹

⁵⁹ ทวีวัฒนา ทุนคุ้มทอง, “ปัญหาการค้าจีน-สหรัฐฯ ความขัดแย้งที่ทั้งสองฝ่ายล้วนสูญเสีย,” เนชั่นสุดสัปดาห์ (24 พฤษภาคม 2539): 75.

⁶⁰ Jerome A. Cohen and Matthew D. Bersani, “Leveling the Playing Field for U.S. Firms in China,” in Beyond MFN: Trade with China and American Interests, eds. James R. Lilley and Wendell L. Willkie II (Washington D.C.: The AEI Press, 1994), p. 109.

⁶¹ “China Most-Favored-Status,” Statement of the American Association of Exporters and Importers, Hearings before the Committee on Finance, United States Senate, (June 19 and 20, 1991). (Washington: U.S. Government Printing Office, 1992): 170.

จากผลกระทบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการยกเลิกสถานะ MFN มิใช่จะส่งผลกระทบต่อจีนเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อประเทศและก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค ผู้นำเข้าและผู้ส่งออกชาวอเมริกัน และแรงงานชาวอเมริกันที่มีส่วนร่วมในการค้าและการลงทุนระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน ตลอดจนยังส่งผลกระทบต่อบริษัทของสหรัฐอเมริกาที่เข้าไปลงทุนในจีนและฮ่องกงซึ่งจะสูญเสียความได้เปรียบในการแข่งขัน นอกจากนี้ การยกเลิกสถานะ MFN ยังเป็นการทำลายบรรยากาศความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจโดยรวมระหว่างสหรัฐอเมริกาและจีน อีกด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว จีนเป็นประเทศที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจอย่างมาก ไม่ว่าจะโดยขนาดของเศรษฐกิจ การค้ากับต่างประเทศ และการลงทุนจากต่างประเทศ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาก็มีความผูกพันทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิดกับจีนตลอดมา ทั้งในด้านการค้าและการลงทุน โดยทั้งสองฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยกันและอำนวยความสะดวกซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในด้านการค้า ทั้งจีนและสหรัฐอเมริกาดังเป็นคู่ค้าที่สำคัญระหว่างกันทั้งในด้านการนำเข้าและส่งออก ส่วนด้านการลงทุน สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่อยู่ในลำดับต้น ๆ ของประเทศทั้งหมดที่เข้าไปลงทุนในจีน ทั้งนี้ ทั้งสหรัฐและอเมริกาดังก็เอื้ออำนวยความสะดวกทางการลงทุนซึ่งกันและกัน โดยจีนเป็นแหล่งลงทุน แหล่งวัตถุดิบ ตลอดจนตลาดการค้าที่มีผู้บริโภคกว่า 1,200 ล้านคนสำหรับสินค้าของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่การลงทุนของบรรษัทข้ามชาติของสหรัฐอเมริกาก็จะเอื้ออำนวยความสะดวกการเรียนรู้ เทคโนโลยี การบริหาร การจัดการ ความเชี่ยวชาญในธุรกิจสาขาต่าง ๆ รวมถึงการจ้างงานในประเทศแก่จีน เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหรัฐอเมริกามีนโยบายส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และมีนโยบายตอบโต้จีนที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่การตอบโต้จีนนั้นก็เพียงระยะเวลาสั้น ๆ และไม่ส่งผลกระทบต่อการค้าและการลงทุนโดยรวม เนื่องจากสถิติทั้งทางด้านการค้าและการลงทุนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี แม้ว่าตัวเลขการลงทุนจะลดลงบ้างหลังจากเหตุการณ์เทียนอันเหมินในปี ค.ศ. 1989 ก็ตาม ปრაกฏการณ์ดังกล่าว สามารถอธิบายได้ว่าภาคธุรกิจของสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นผู้นำเข้าส่งออก ตลอดจนบรรษัทข้ามชาติที่มีสาขาในจีน ต่างต้องการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน และไม่ต้องการให้นโยบายสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลสหรัฐอเมริกามาทำลายผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สถานะ MFN เพื่อกดดันจีนด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็การทำลายบรรยากาศทางเศรษฐกิจระหว่างทั้งสองประเทศ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อผู้บริโภค ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก และแรงงานชาวอเมริกัน ตลอดจนบรรษัทข้ามชาติของสหรัฐอเมริกาโดยรวม