การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในญี่ปุ่นและผลกระทบต่อไทย

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์ *

1. คำนำ

ในช่วงที่นายนากาโซเนะก้าวลงจากอำนาจในปลายปี พ.ศ. 2530 มีการเปลี่ยนแปลงในการเมืองญี่ปุ่นหลายอย่าง ซึ่งน่าจะมีผลกระทบต่อการเจรจาระหว่างประเทศเรากับญี่ปุ่น

1. พรรครัฐบาลได้ชัยชนะท่วมท้นชนิดแผ่นดินถล่ม ในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษาพร้อมกันที่เรียกว่า *"การเลือกตั้งคู่"* เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2529 ในปัจจุบันนี้พรรครัฐบาลมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรถึง 304 ที่นั่ง จากทั้งหมด 512 ที่นั่ง และในสภาที่ปรึกษาถึง 142 ที่นั่ง จากทั้งหมด 252 ที่นั่ง ทำให้พรรครัฐบาลมีความมั่นใจในการผ่านร่างกฎหมายในรัฐสภาสูงขึ้น อย่างไม่เคยมีมาก่อน

2. ในด้านผู้นำรัฐบาล เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2530 นายโนโบรุ ทาเคชิตะ เลขาธิการพรรครัฐบาล ได้ก้าวขึ้นมาเป็นประธานพรรค โดยวิธีตกลงกันภายในพรรคที่ให้นายนากาโซเนะ เป็นผู้ชี้ขาดแน่นอนว่า ในเร็ว ๆ นี้ เมื่อรัฐบาลเปิดประชุมเพื่อกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เนื่องจากการลาออกของนายนากาโซเนะ นายทาเคชิตะประธานพรรคจะได้รับเลือกตั้งในรัฐสภาให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป

3. กระบวนการกำหนดนโยบายในญี่ปุ่น มีการเปลี่ยนแปลงในแบบแผน ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ คือ นักการเมืองในพรรครัฐบาลเริ่มมีความรอบรู้ เชี่ยวชาญ และเอาจริงเอาจังทั้งกับงานกำหนดนโยบายและกระบวนการนิติบัญญัติ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นับแต่ต้นทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา องค์กรหนึ่งในพรรครัฐบาลคือสภาวิจัยนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมาธิการประจำ และคณะกรรมาธิการพิเศษจำนวนมากมาย ได้กลายมาเป็นองค์กรที่มีความสำคัญ บัดนี้องค์กรนี้หรือคณะกรรมาธิการภายใต้องค์กร ไม่เพียงแต่พิจารณาร่างกฎหมายที่ฝ่ายข้าราชการเสนอมาเท่านั้น ยังริเริ่มร่างกฎหมายสำคัญ ๆ เองด้วย นักการเมืองในพรรครัฐบาลที่รอบรู้ เชี่ยวชาญกับงานด้านนโยบายดังกล่าวนี้ ได้รับการขนานนาม

*คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ว่า Zoku - giin (แก๊งนักการเมืองผู้เชี่ยวชาญด้านนโยบาย) พวกเขาจับกลุ่มกันทุ่มเทศึกษา ในปัญหานโยบายอย่างจริงจัง

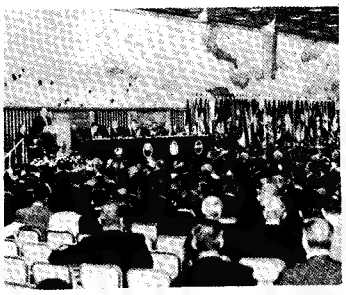
4. ธุรกิจขนาดใหญ่โดยเฉพาะองค์การเคดานเรง ซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองสูงตลอดมา ได้ทวีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นในการเสนอข้อคิดเห็นเชิงนโยบายและมีความมั่นใจในความคิดเห็นของตนเองมากขึ้น การชี้แนะเชิงบริหารต่อภาคเอกชนจากระบบราชการโดยเฉพาะจากกระทรวง MITI ไม่ได้มีความขลังเหมือนแต่ก่อน ธุรกิจเหล่านี้สามารถฟันฝ่าวิกฤตการณ์ที่รัฐบาลปล่อยให้พวกเขาต้องต่อสู้เดียวดายมาหลายครั้ง นับแต่วิกฤตการณ์น้ำมัน ค.ศ. 1973 จนถึงวิกฤตการณ์เงินเยน ค.ศ. 1985 จนถึงปัจจุบัน สิ่งที่น่าสังเกต คือ เคดานเรงได้ออกแถลงการณ์เสนอข้อคิดเห็นต่อรัฐบาลถี่ขึ้น โดยเฉพาะข้อเสนอแนะให้เปิดตลาดสินค้าเกษตร การเลิกระเบียบ (deregulation) ควบคุมการค้าข้าว และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจทั่วไป ท่าทีเป็นปฏิปักษ์ต่อฝ่ายเกษตรกรของเคดานเรงเป็นไปอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา และสอดคล้องกับข้อเรียกร้องจากสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย อย่างเห็นได้ชัด

5. ความสำคัญของฝ่ายเกษตรกรในฐานะเป็นที่พึ่งด้านคะแนนเสียงเลือกตั้งต่อพรรครัฐบาลได้ลดน้อยลง แต่เดิมมาพรรครัฐบาลมีที่นั่งในรัฐสภาเกินครึ่งเพียงเล็กน้อย และมีบางครั้งที่ได้ไม่ถึงครึ่ง (คะแนนเสียงโหวตทั่วประเทศอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 45 เท่านั้น) ในเขตชนบทฝ่ายพรรครัฐบาลชนะเลือกตั้งมากขณะที่ในเขตเมืองฝ่ายค้านมีความเข้มแข็ง แต่ผลการเลือกตั้ง ค.ศ. 1986 รัฐบาลได้รับเลือกตั้งมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในเขตเมือง เมืองใหญ่ ๆ เช่น โตเกียว โอซาก้า เกียวโต โยโกฮามา ฟูคูโอกะ เคลื่อนมาอยู่ใต้อิทธิพลของพรรครัฐบาล ทั้งในการเลือกตั้งส่วนกลางและการเลือกตั้งท้องถิ่น จากนี้ไปทรรศนะความคิดเห็นของผู้บริโภคในเขตเมืองจะมีน้ำหนักทวีสูงขึ้นเมื่อเทียบกับเสียงเกษตรกรในเขตชนบท

6. แรงกดดันจากต่างประเทศ (gai-atsu ในภาพญี่ปุ่น) ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ แม้ภายหลังที่ค่าเงินเยนพุ่งขึ้นสูงจะช่วยลดอัตราเพิ่มของการได้เปรียบดุลการค้าของญี่ปุ่นลงได้บ้าง สหรัฐอเมริกาโดยผู้แทนการค้า นายเคลย์ตัน เยอตเตอร์ ได้เรียกร้อง ให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าเกษตร รวมทั้งตลาดสินค้าอุตสาหกรรมด้วย (ในปี 2529 สหรัฐฯ ขาดดุลการค้าต่อญี่ปุ่นราว 58 พันล้านเหรียญ) สหรัฐฯได้เพิ่มอัตราภาษีศุลกากร 100% กับสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ตอบโต้ที่ญี่ปุ่นส่งสินค้าสารกึ่งตัวนำเข้ามาทุ่มตลาดสหรัฐฯ และบริษัทโตชิบ้าของญี่ปุ่น ก็สร้างความโกรธแค้นให้แก่สมาชิกรัฐสภาสหรัฐฯ เมื่อขายอุปกรณ์อิเล็กทรอนิก์สทางยุทธศาสตร์ให้แก่เรือดำน้ำสหภาพโซเวียต แรงกดดันจากกลุ่มประเทศยุโรปก็เป็นไปอย่างรุนแรงเช่นกัน

7. ตรงกันข้ามกับความร้อนรุ่มจากสหรัฐฯ ประเทศไทยไม่ได้ส่งแรงกดดันต่อญี่ปุ่นเลย ไม่ว่าจะในระดับรัฐบาล หรือการรณรงค์ระดับประชาชน จะเห็นได้ว่า งานฉลอง 100 ปี ความสัมพันธ์ไทย - ญี่ปุ่น ได้สร้างบรรยากาศการเป็นมิตร ขึ้นปกคลุมความรู้สึกต่อต้านญี่ปุ่นรวมทั้งข้อเรียกร้องต่าง ๆ ในสมุดปกขาวโดยสิ้นเชิง ถ้าไม่มีเหตุการณ์กระเทือนความรู้สึกในการเสด็จเยือนญี่ปุ่นของสมเด็จพระบรมฯ และการต่อต้านจากสมาคมสถาปนิกสยามแล้ว งานฉลอง 100 ปี ความสัมพันธ์ไทย - ญี่ปุ่น จะมีผลอย่างมากต่อการประชาสัมพันธ์ *"ภาพพจน์ระหว่างประเทศ"* ของญี่ปุ่น จนเกือบจะทำให้การเจรจาสมุดปกขาวที่จะมาถึงเร็ว ๆ นี้ กลายเป็นส่วนหนึ่งของงานฉลองไปได้เหมือนกัน

บรรยากาศทั่วไปทั้ง 7 ประการข้างต้น คือสถานการณ์การเมืองในญี่ปุ่นปัจจุบัน นั่นคือ อำนาจการเมืองอยู่ที่พรรครัฐบาลเหนียวแน่นยิ่งขึ้น วิธีการเลือกผู้นำประเทศคนใหม่ไม่ใช่การต่อสู้ทางนโยบายแต่อย่างใดดังที่ผ่าน ๆ มา สภาวิจัยนโยบายในพรรครัฐบาลมีความสำคัญขึ้น เป็นช่องทางที่อาจจะเริ่มมี dialogue กันได้ผลประโยชน์ของโลกธุรกิจในญี่ปุ่นไปด้วยกันได้ยิ่งขึ้น กับผลประโยชน์ของฝ่ายไทยในเรื่องนโยบายเปิดตลาดสินค้าเกษตร ฝ่ายเกษตรกรได้ลดความสำคัญโดยเปรียบเทียบลง แรงกดดันจากอเมริกาโดยเฉพาะรัฐสภาสหรัฐ ช่วยสร้างความรู้สึกว่าผู้บริโภคญี่ปุ่นจะได้ประโยชน์ ถ้ารัฐบาลลดนโยบายคุ้มครองเกษตร และบรรยากาศงานฉลอง 100 ปี ไทย-ญี่ปุ่น นำไปสู่กระแส *"อนุรักษ์นิยม"* ในประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัด ในประการสุดท้าย สุนทรพจน์ของนายนากาโซเนะ ณ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 26 กันยายน 2530 ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญอะไรต่อไทย เมื่อพูดว่า *"ญี่ปุ่นจะแสวงหาทางแก้ไข ซึ่งสะท้อนผลประโยชน์ของเอเชีย"* นากาโซเนะหมายถึงว่า *"เมื่อเจรจากับประเทศต่าง ๆ นอกเอเชีย"*



2. ท่าทีของผู้นำคนใหม่

กล่าวได้ว่า โดยทั่วไปแล้วการเปลี่ยนแปลงผู้นำของประเทศญี่ปุ่น มักไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในนโยบาย ระบบสร้างมติร่วมภายในพรรคและระหว่างพรรครัฐบาลกับฝ่ายราชการและโลกธุรกิจ ยังเป็นหัวใจสำคัญอยู่ ยากที่ผู้นำประเทศจะไปชี้นำได้ระบบแตกเป็นกลุ่มในพรรครัฐบาล ได้ทอนการริเริ่มใด ๆ ของผู้นำ นอกจากนี้ วิธีการที่ผู้นำก้าวขึ้นมาสู่ตำแหน่งก็เป็นไปตามหลักต่อรองผลประโยชน์ทางตำแหน่งระหว่างกลุ่ม ไม่ใช่การแสดงตนต่อประชาชนในแนวความคิดของตนแต่อย่างใด กรณียกเว้นมีอยู่บ้างคือทานากะและนากาโซเนะ บุคคลหลังนี้ได้นำระบบผู้นำแผน *"ประธานาธิบดี"* มาใช้ นากาโซเนะทำอะไรข้ามฝ่ายราชการโดยวิธีตั้งคณะที่ปรึกษาให้เสนอนโยบายทางเลือกแล้วเขาก็ผลักดันเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเลย *"รายงานมาเอกาวา"* เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน นากาโซเนะก็ไม่ยอมเสียเวลาให้กับกระบวนการกำหนดนโยบายในพรรคที่ยืดยาด เขาได้พยายามจะปิดยุคของ *"การเมืองข้าราชการ"* ลง ช่วง 5 ปี ในอำนาจระหว่าง พ.ศ. 2525-2530 บุคคลผู้นี้ได้ผลักดันนโยบายต่าง ๆ ออกมาด้วยความเด็ดเดี่ยว

แต่ในกรณีของผู้นำคนใหม่เชื่อว่าจะกลับไปใกล้เคียงกับสมัยผู้นำคนก่อน ๆ เช่น โอฮิร่าและซูซูกิ ทาเกชิตะเป็นนักการเมืองที่ไม่มีอะไรชัดเจนในเรื่องนโยบายทราบกันแต่ว่า เขาเก่งในทางประสานความขัดแย้ง เป็นนักหาเงิน เป็นผู้ที่อดทนในการเจรจารอให้มติร่วมสุดตัวขึ้นมาก่อนจะตัดสินใจ สนใจเรื่องภายในประเทศ ขาดความรอบรู้ในกิจการต่างประเทศ เป็นนักอนุรักษ์นิยมแบบเก่า เมื่อพูดถึงปัญหาดุลการค้าที่ญี่ปุ่นได้เปรียบทั่วโลก เขากล่าวว่า ต้องแก้ไขอย่างที่ไม่ให้เกิดแรงกระเทือน *"เหมือนอย่างเครื่องบินร่อนลงสู่ลานบิน"* ในเรื่องแรงกดดันให้เปิดตลาดสินค้าเกษตร เขาตอบเลี่ยง ๆ ว่า *"ข้าพเจ้ายังจดจำยุคความหิวโหยภายหลังที่สงครามยุติลงได้ดี"* สิ่งที่เป็นไปได้คือ ทาเกชิตะอาจตกอยู่ใต้อิทธิพลของผู้ที่บริจาคเงินทางการเมืองให้แก่ตน โดยสรุปแล้วผู้นำญี่ปุ่นคนใหม่ เป็นนักอนุรักษ์ไม่ให้ความสำคัญต่อเอเชียอาค-

เนย์ มีแนวคิด domestic-oriented ถือว่าปัญหาของคนจะต้องรับผิดชอบแก้เอง ซึ่งหมายความว่าภาษาพูดของเขา จะดึงมาจากที่ใช้ ๆ กันอยู่แล้ว ดังนั้นกระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นภายใต้ผู้นำคนใหม่ จะวนอยู่ในกระแสเดิม ๆ เว้นแต่ว่า จะมีแรงกดดันอย่างหนักจากทิศทางใด ก็จะตอบสนองในทิศทางนั้นเป็นคราว ๆ ไป สมุดปกขาวหรือการเจรจาสมุดปกขาว จึงจะดำเนินไปอย่างโดดเดี่ยว ไร้แรงหนุนจากสื่อมวลชน สาธารณชนกลุ่มผลประโยชน์ของไทย นักศึกษา ไม่ได้เลย ทาเกชิตะใกล้เคียงกับทานากะในแง่ของ domestic-oriented อาจจะขาดความชำนาญในทางการทูต และอาจประสบความล้มเหลวในด้านการต่างประเทศ เป็นไปได้ว่าเขาจะอยู่ในอำนาจไม่ได้นาน ในเมื่อจุดอ่อนของเขาคือจุดแข็งของผู้นำคนก่อน และคู่แข่งอีก 2 คน ที่พลาดตำแหน่งในครั้งนี้ ทั้งอาเบะและมิยาซาว่า เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศมาก่อน

3. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจตามข้อเสนอแนะใน MAEKAWA REPORT

ไม่มีเอกสารนโยบายด้านเศรษฐกิจใด ที่จะบ่ายเบนทิศทางเท่ากับข้อเสนอแนะในรายงานมาเอกาวา กล่าวโดยสั้น นี่คือรายงานที่เสนอให้มีการประสานกลมกลืน (harmonization) ระหว่างเศรษฐกิจญี่ปุ่นกับต่างประเทศ โดยการขยายอุปสงค์ภายใน ให้ค่าเงินเยนมีความเข้มแข็งตามค่าของมัน และโดยการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในประเทศ รวมทั้งให้ญี่ปุ่นมีบทบาทระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น เช่นในด้านวัฒนธรรมและวิชาการ รายงานฉบับดังกล่าว ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2529 ยังสนับสนุนให้รัฐบาลเร่งปฏิบัตินโยบายในทิศทางนี้ที่ดำเนินมาแล้วโดยเฉพาะอย่างยิ่ง Action Program ซึ่งประกาศตั้งแต่วันที่ 10 กรกฎาคม 2528 (ก่อนการเจรจาสมุดปกขาวครั้งแรก ณ กรุงโตเกียวเล็กน้อย) และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2529 โดยเป็นแผนมีระยะเวลา 3 ปี Action Program มีผลด้านลดภาษีนำเข้าต่อสินค้ารวมถึง 1849 ชนิด ผลด้านมาตรฐานสินค้า 56 รายการ จากทั้งหมด 88 รายการ รายงานมาเอกาวาเสนอให้ปฏิบัติตามนี้ทั้งหมดโดยเร็ว

เป็นที่คาดกันว่า นายนากาโซเนะ ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาภายใต้นายมาเอกาวา จะยังมีอิทธิพลอยู่ในพรรครัฐบาล และต่อนายกรัฐมนตรีทาเกชิตะในกิจการต่างประเทศด้วย ดังนั้น เอกสารนโยบายที่สำคัญยิ่งนี้ คงจะได้รับการปฏิบัติใช้ต่อไปค่อนข้างแน่นอน โลกธุรกิจก็มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ในข้อเสนอต่อรัฐบาลโดยองค์การธุรกิจทั้ง ๔ ซึ่งเปิดเผยเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๓๐ ได้ยืนยันถึงข้อเสนอแนะที่ได้เสนอไปเมื่อก่อนหน้านั้นที่ให้ดำเนินการปฏิบัติตาม Action Program โดยเร็วและโดยสมบูรณ์ ให้ขจัดข้อจำกัดการนำเข้า เพิ่มการนำเข้าให้มากขึ้น (สินค้าที่มีข้อจำกัดการนำเข้าอยู่มี 23 รายการ ในจำนวนนี้เป็นสินค้าเกษตร 22 รายการ) ข้อคิดเห็นเชิงนโยบายในที่นี้คือ ดูเหมือนว่า การมี dialogue ระหว่างคณะเจรจาสมุดปกขาวของไทย กับองค์การเศรษฐกิจของญี่ปุ่นทั้ง 4 จะมีประโยชน์ทั้งในเรื่องการเปิดตลาดสินค้าเกษตร และในการคืนดุลการค้าที่ได้เปรียบ กลับมาในรูปของความช่วยเหลือดังจะได้นำมากล่าวต่อไป

4. ประเด็นปัญหาเรื่องเปิดตลาดสินค้าเกษตร

นโยบายคุ้มครองเกษตรกรรมที่รัฐบาลยึดถือตลอดมา ได้ถูกแรงกระแทกจากภายในประเทศเอง และจากต่างประเทศ จนประตู

ปิดกั้นเริ่มสั่นสะเทือนเล็กน้อย เมื่อปรากฏว่า ในปี พ.ศ. 2530 รัฐบาลได้ตัดสินใจลดราคาข้าวลงเฉลี่ยร้อยละ 3.37 เหลือ กระสอบ (60 กิโลกรัม) ละ 18,677 เยน หรือ 132.45 เหรียญสหรัฐ และลดราคารับซื้อข้าวจากชาวนาลงร้อยละ 7-8 นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ครั้งแรกในรอบ 31 ปี ต่อการตัดสินใจนี้ สหกรณ์เกษตรญี่ปุ่นได้ออกแถลงการณ์เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2530 ว่าไม่คัดค้าน แต่ทว่าได้ยืนยันว่าระบบควบคุมอาหารที่ใช้มาโดยตลอด โดยเฉพาะระเบียบห้ามนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ จะต้องเป็นนโยบายต่อไป รวมทั้งยืนยันว่าไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกข้อห้ามการนำเข้า ส้ม เนื้อ และสินค้าเกษตรหลักอื่น ๆ

ความสั่นสะเทือนของประตูปิดกั้นนี้ เป็นผลมาจากการกดดันของไทยอยู่บ้าง แต่ไม่หนักแน่นจริงจัง แรงกระแทกหลักมาจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งเสียดุลการค้ากับญี่ปุ่นอย่างหนักถึงเกือบ 60 พันล้านเหรียญในปี พ.ศ. 2529 และในปีเดียวกันนี้ สหรัฐเป็นลูกค้าของสินค้าออกญี่ปุ่นทั้งหมดถึงร้อยละ 39 สุนทรพจน์ของผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา นายเคลย์ตัน เยอตเตอร์ ณ Shimoda Conference เดือนเมษายน 2530 ได้เรียกร้องให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดในด้านเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรมควบคู่กันไป อย่างมีความรับผิดชอบตามฐานะทางเศรษฐกิจของตน



ในประเทศญี่ปุ่นเอง ทรรศนะคัดค้านนโยบายคุ้มครองเกษตรมาจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะเคดานเรน Agricultural Policy Council อันเป็นคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีนากาโซเนะ ก็เรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนนโยบายนี้เสีย ผู้บริโภคในประเทศโกรธแค้นที่การขึ้นค่าเงินเยนไม่ได้คืนประโยชน์ที่พึงได้จากการนำเข้าที่ราคาต่ำลง มาสู่พวกตนเลย ผิดกับในกรณีของเยอรมันตะวันตก เคดานเรนได้ออกแถลงการณ์ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2529 เสนอให้ลดการคุ้มครองสินค้าเกษตร ให้เป็นไปตามกลไกตลาดให้เพิ่มขนาดของฟาร์มเพื่อเพิ่มผลิตภาพ ให้การจัดจำหน่ายเป็นไปโดยอิสระ ต่อมาผู้นำองค์การเศรษฐกิจทั้ง 4 คือ Keidanren, Doyukai, Nikkeiren, Nissho ได้แถลงออกมาเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2530 ทันทีภายหลังการพบปะสังสรรค์วันปีใหม่ ประมาณนโยบายการคุ้มครองเกษตรกรรม นายอิชิฮารา ประธาน Doyukai กล่าวว่า "เราไม่สามารถอดทนต่อไปอีก ต่อความผิดปกติต้องยอมรับราคาของข้าว ข้าวสาลี น้ำตาล และเนื้อ ที่สูงกว่าในสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยถึง 5-6 เท่า" เคดานเรน ได้ออกรายงานฉบับหนึ่งเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2530 ชื่อ Report on Current Status of Food Industry ระบุว่านโยบายคุ้มครองเกษตรกรรม มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่ออุปทานของผลผลิตเกษตรและปศุสัตว์ ในข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลตีพิมพ์เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2530 เคดานเรนได้เรียกร้องให้ลดภาษีนำเข้า และลดความยุ่งยากในกระบวนการนำเข้าสินค้า ในบทสนทนาระหว่างบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ในปัญหานี้ นาย Kojima, Chairman of the Subcommittee on the Rice Problem, Keidanren ได้แสดงความคิดเห็นไว้ดังนี้

- กลไกตลาดควรจะนำมาใช้ในสินค้าข้าวและสินค้าเกษตรอื่น ๆ

- สินค้าเกษตรที่ยังอยู่ใต้นโยบายคุ้มครองด้วยมาตรการโควต้า รวม 22 รายการ เป็นจำนวนมากเกินไป ควรจะลดลงเสียครึ่งหนึ่ง และการนำเข้าข้าวในปริมาณไม่มาก น่าจะเป็นสิ่งที่ยอมรับได้

- ถ้ารัฐบาลยอมผ่อนคลายการควบคุมการออกใบอนุญาต และสาย

ส่งการจัดจำหน่ายลงเสียบ้าง เพื่อเปิดโอกาสแก่ผู้อื่นที่จะมาเป็นเวทีให้กว้างขึ้น ราคาข้าวจะสะท้อนสถานการณ์ตลาดมากขึ้น และวิธีนี้จะช่วยให้ราคาข้าวลดต่ำลง และอุปสงค์ข้าวเพิ่มขึ้น

- เกษตรกรเข้าสู่วัยชรายิ่งขึ้น และลูกหลานก็ไม่สนใจที่จะสืบทอดอาชีพของบิดามารดาต่อไป

ต่อไปนี้คือทรรศนะของนาย Yamaguchi, Senior Executive Director of the Central Union of Agricultural Cooperatives ในวงสนทนาเดียวกัน

- เขตชนบทกระทบกระเทือนอย่างหนักจากการที่เงินเยนเพิ่มค่าขึ้นสูง อาชีพเกษตรเป็นตัวดูดซับแรงงานวัยชรา

- ต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรยากที่จะลดลงมาอีก

- สินค้าเกษตรยุทธศาสตร์ที่ต้องคุ้มครอง จะครอบคลุมถึงข้าว วัวเนื้อ และปศุสัตว์

- ไม่สามารถที่จะยอมรับความคิดเรื่องให้นำเข้าข้าวจากต่างประเทศ เมื่อเกษตรกรถูกรัฐบาลสั่งให้ลดปริมาณการผลิต และพื้นที่เพาะปลูก 770,000 เฮกเตอร์ ถูกปล่อยทิ้งไว้เดียวดายในปัจจุบัน

การให้เหตุผลสนับสนุนทรรศนะของเคคานเรง มาจากศาสตราจารย์ Hayami, Aoyama Gakuin University ในวงประชุมเดียวกัน ดังนี้.-

- ระบบควบคุมอาหาร เคยมีความหมาย แต่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ชั่วร้าย ผู้บริโภคต้องซื้อข้าวราคาแพง เป็นภาระแก่การคลังของรัฐบาล ขัดขวางความก้าวหน้าในการเกษตร เกษตรกรพลาดโอกาส การประกอบธุรกิจ ไม่สามารถติดต่อกับผู้บริโภคได้โดยตรง เกษตรกรที่มีอำนาจการแข่งขันสูง ควรจะมีอิสระในการปลูกและจำหน่ายข้าว เช่นเดียวกับในการปลูกและจำหน่ายผัก ระบบแข่งขันควรนำมาใช้เพื่อให้ประโยชน์ตกแก่เกษตรกรที่มีอำนาจการแข่งขันสูงกว่า

จากที่ได้กล่าวมา จะเห็นได้ว่านโยบายคุ้มครองเกษตรกรรมในญี่ปุ่นเผชิญกับการสั่นคลอนประตูอย่างไรก็ตามเมื่อวันนั้นมาถึง ประเทศไทยอาจไม่ได้ประโยชน์ ถ้าไม่มีการเตรียมพร้อม ควบคู่ไปกับการเป็นเจ้าของเครดิตการสั่นคลอนประตู สหรัฐอเมริกาจะได้ประโยชน์ไป มีข่าวเปิดเผยเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2530 ว่า สหรัฐอเมริกาได้กดดันให้ญี่ปุ่นซื้อผลผลิตเกษตร เช่น ข้าวโพด ข้าวสาลี จากสหรัฐ ในช่วง 4 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2531 โดยให้ซื้อปีละ 2.5 ล้านตัน รวม 4 ปี เป็นจำนวน 10 ล้านตัน คิดเป็นมูลค่าประมาณ



1,330 ล้านเหรียญ โดยสหรัฐเสนอให้ซื้อผลผลิตเหล่านี้ ไปช่วยเหลือประเทศที่ขาดแคลนอาหารเช่นในอัฟริกา จึงเป็นไปได้มากกว่าการตอบสนองจากญี่ปุ่น ซึ่งจะเป็นไปอย่างกะปริดกะปรอย จะตกไปอยู่กับสหรัฐอเมริกาทั้งหมด ในเมื่อสหรัฐฯ ได้จัดทำข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมชัดเจนเช่นนี้และรอคอยคำตอบอยู่หน้าประตูบ้านเช่นนี้ มีข้อมูลว่า ความช่วยเหลือลักษณะนี้ต่อไทย ในปี 2530 จะเป็นมูลค่าเพียง 2,500 ล้านเยน เปรียบเทียบกับ 3,200 ล้านเยน ในปี 2523

ไม่มีเวทีการประชุมเจรจาใดที่จะมีน้ำหนักด้านประชาสัมพันธ์และแจกแจงความต้องการของไทยเรา เท่ากับที่ประชุมภายใต้กรอบสมุดปกขาว โดยผ่านที่ประชุมนี้เราสามารถส่งลูกไปยังฝ่ายต่าง ๆ ใน



ญี่ปุ่น ที่มีทรรศนะสอดคล้องกับความต้องการของเรา เป็นสิ่งน่ายินดีที่ชื่อประเทศไทยได้รับการพูดถึงคู่กันไปกับสหรัฐอเมริกา Mr. Ishihara ประธาน Doyukai เมื่อพูดถึงราคาข้าวในญี่ปุ่น เขาได้ชี้ว่าแพงกว่าในสหรัฐและไทย 5-6 เท่า

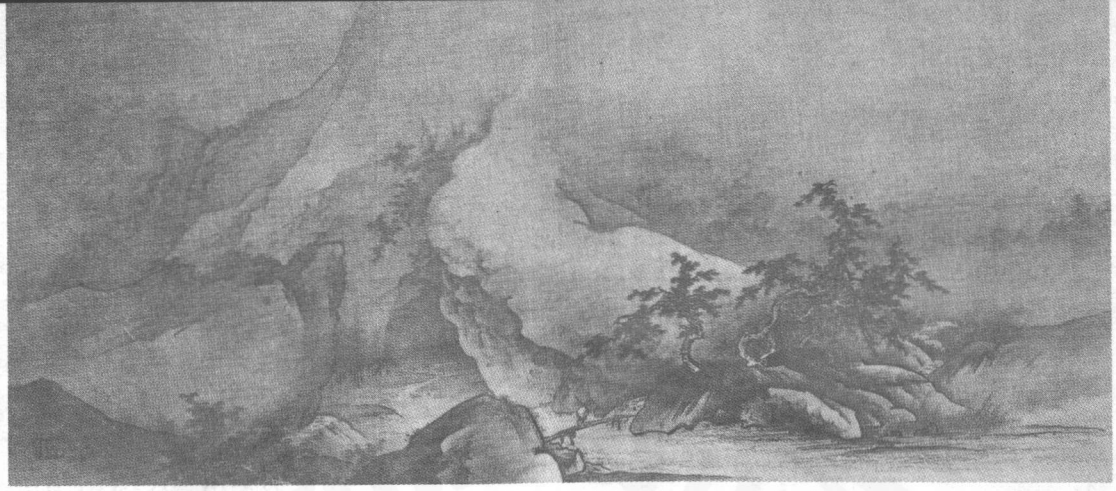
5. ประเด็นปัญหาด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ

เช่นเดียวกับในด้านสินค้าเกษตร จุดยืนขององค์การทางเศรษฐกิจในญี่ปุ่นบอกไปในทิศทางว่าสอดคล้องกับผลประโยชน์ของฝ่ายไทย

ความคิดที่ว่า ญี่ปุ่นควรระบายเงินที่เกินดุลการค้า ไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาในรูปความช่วยเหลือมีผู้เห็นด้วยหลายฝ่ายทีเดียว เคดานเรงได้ออกแถลงการณ์เมื่อเดือนเมษายน 2528 เรื่อง Needed : More Active Economic Cooperation เสนอต่อรัฐบาล แต่ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร จึงออกแถลงการณ์ย้ำอีกครั้ง เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2530 ภายใต้ชื่อว่า A Blueprint for Upgrading Foreign Aid สาระสำคัญคือ 1) ญี่ปุ่นควรส่งคืน (recycle) เงินเกินดุลการค้า ไปยังประเทศกำลังพัฒนาโดยผ่านองค์การความช่วยเหลือระหว่างประเทศ และควรจะจัดตั้งกองทุนพิเศษเพื่อความช่วยเหลือการพัฒนา 2) ความช่วยเหลือให้เปล่าจะต้องเป็นองค์ประกอบหลักของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา 3) ลดภาระการชำระหนี้อันเนื่องมาจากการขึ้นค่าเงินเยน โดยลดอัตราดอกเบี้ยลงอย่างไม่รอช้า และบริการด้านวิศวกรรม สำหรับโครงการความช่วยเหลือ ควรจะเป็นความช่วยเหลือในรูปให้เปล่า

มีข้อมูลยืนยันได้ว่า ญี่ปุ่นยังไม่ได้ให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ สมกับฐานะทางเศรษฐกิจ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ (ญี่ปุ่นเป็นเจ้าของทรัพย์สินการธนาคารระหว่างประเทศของโลกถึงร้อยละ 25 โดยในสหรัฐเป็นร้อยละ 18) กล่าวคือ อัตราส่วนของ ODA ต่อ GNP ยังต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของสมาชิกในกลุ่มประเทศ DAC และ grant element ก็ยังไม่ถึงระดับเฉลี่ยของ DAC คือเป็นเพียงร้อยละ 74 เมื่อเทียบกับอัตราเฉลี่ยของร้อยละ 90 ของ DAC ในปี 2524 ซึ่งต่ำที่สุดในบรรดาสมาชิก DAC 17 ประเทศ ประเด็นดังกล่าวนี้ นาย Arita, JICA President ก็เคยกล่าวว่า ญี่ปุ่นลำบากใจเสนอเมื่อถูกวิจารณ์ในโต๊ะประชุมระหว่างประเทศ

ในบรรยากาศที่ปัญหาขาดดุลการค้าไทย - ญี่ปุ่น ได้คลี่คลายลง เนื่องจากการขึ้นค่าของเงินเยน ปัญหา untied aid กลายเป็นเรื่องที่พูดถึงกันมาก ในการประชุม Japan-Thai Conference ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 19 - 20 มิถุนายน 2530 ณ กรุงเทพ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้แสดงความคิดเห็นที่ชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นปัญหานี้ และชี้ว่า จะเป็นปัญหาการเจรจาในอนาคตต่อไปอย่างแน่นอน ในช่วงงานฉลอง 100 ปี ความสัมพันธ์ไทย - ญี่ปุ่น สมาคมสถาปนิกสยามได้แสดงให้ญี่ปุ่นตระหนักว่า ความช่วยเหลือในรูป *"อัฐยายซื้อขนมยาย"* ไม่ใช่ความช่วยเหลือในวัฒนธรรมไทยและความรู้สึกของคนไทย ความเข้มงวดในการใช้



ระเบียบการให้ความช่วยเหลือ ในโครงการก่อสร้างที่เกี่ยวกับ *"วัฒนธรรมแห่งชาติ"* หรือ *"ประวัติศาสตร์แห่งชาติ"* ญี่ปุ่นจะสูญเสีย popularity ไปอย่างไม่คุ้มกับที่ได้ นับว่าสมาคมสถาปนิกสยามได้เปิดประเด็นไว้อย่างสำคัญ

ข้อคิดเห็นเชิงนโยบายในที่นี้ คือ ยังมี "ที่ว่าง" แห่งการเจรจาอีกมากในประเด็นความช่วยเหลือต่างประเทศของญี่ปุ่น ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ และการยืดหยุ่นในระเบียบกฎเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือ และนี่เป็นอีกพรมแดนหนึ่งที่ฝ่ายไทยน่าจะได้แสดงออกถึงความรู้สึก ความต้องการส่งลูกไปให้ฝ่ายต่าง ๆ ในญี่ปุ่นได้โต้เถียงเป็นข้ออ้างอิงและเป็นแรงกดดันในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น

6. ข้อคิดเห็นส่งท้าย

ในการเจรจาครั้งก่อนเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2528 เป้าหมายการเจรจามุ่งที่จะชี้แจงอธิบายแนวทางของสมุดปกขาว มิได้มุ่งเรียกร้องเป็นรายข้อ แต่ในการเจรจาครั้งนี้ หัวหน้าคณะเจรจาน่าที่จะเปิดนำการเจรจาในเชิงเรียกร้อง เพื่อแสดงความจริงจังของที่ประชุมสมุดปกขาว ว่าไม่ใช่เป็นการปรึกษาหารือ ไม่ใช่การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ไม่ใช่การรับฟังแล้วก็จบลงด้วยประโยคจากญี่ปุ่นที่ว่า *"เราเข้าใจและขอชมเชยแนวทางของสมุดปกขาว และจะพยายามให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในกรอบที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะทำได้"* การเจรจานี้ญี่ปุ่นพึงให้ความสำคัญทั้งในฐานะที่ไทยเป็นประเทศมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ และในโอกาสการฉลองความสัมพันธ์ไทย - ญี่ปุ่น ครบ 100 ปีด้วย ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า การตอบสนองจากญี่ปุ่นเป็นที่เฝ้าดูจับตาเป็นพิเศษ จากประชาชน นักศึกษา วงการปัญญาชนไทย เมื่อการเจรจานี้กระทำในกรุงเทพ ถ้าการตอบสนองจากญี่ปุ่นเป็นไปอย่างไม่จริงจัง สื่อมวลชนอาจโหมการวิพากษ์วิจารณ์ญี่ปุ่นได้ รูปแบบการเจรจาอาจเป็นในลักษณะที่ว่า เมื่อหัวหน้าคณะเจรจาเปิดนำเช่นนี้แล้ว ต่อไปจะเป็นการเสนอข้อเรียกร้องต่าง ๆ จากฝ่ายการค้า การลงทุน ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ และข้อเรียกร้องใหม่ ๆ เช่น การมาแย่งงานในประเทศไทยของผู้รับเหมาญี่ปุ่น ฯลฯ เป็นฉาก ๆ ไป

"การเมือง" ในนิยามของญี่ปุ่น คือการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กลุ่ม ลักษณะ *"กลุ่ม"* (shudan ในภาษาญี่ปุ่น) เป็นหัวใจของพฤติกรรมในทางการเมืองของญี่ปุ่น และ *"มติร่วม"* คือหัวใจของการกำหนดนโยบาย ทำอย่างไรเราจึงจะเอาประโยชน์บางอย่าง ไปแลกกับประโยชน์บางอย่างจาก *"กลุ่ม"* ต่าง ๆ ที่ยึดกุมอำนาจอยู่ และทำอย่างไร เราจึงจะเจรจาเสียก่อนที่ *"มติร่วม"* จะก่อตัวแน่นหนาขึ้น คือปัญหาที่จะต้องขบคิด อนึ่ง ถ้าเจรจากับผู้ที่ไม่มีอำนาจจริงและเจรจาภายหลังจากที่มติร่วมแข็งตัวแล้วประโยชน์ย่อมมีไม่มาก

Advance Mission ย่อมมีความสำคัญ และกระบวนการก่อนหน้านั้นก็มีความสำคัญด้วย