

พลวัตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา:
ศึกษากรณีญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

ไชยวัฒน์ คำชู*

ศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นิตี เนื่องจำนงค์**

อาจารย์ ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

บทคัดย่อ

ในบทความชิ้นนี้ทำการสำรวจพลวัตในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นสองประเทศที่เป็นตัวแทนของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา โดยการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายการทำข้อตกลงการค้าเสรี การศึกษาชิ้นนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไประหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ ไปในทิศทางของตัวแบบ “พหุนิยมภายใต้การบริหารจัดการ” หรือ “ภาครัฐและสังคมแบบใหม่” ในตัวแบบดังกล่าว แม้ว่ารัฐจะไม่เป็นอิสระจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์โดยทั้งหมด แต่ยังคงมีบทบาทในการประสานงานการกำหนดและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์แม้จะมีแนวโน้มที่จะล๊อบบี้ต่อภาครัฐตาม “ความต้องการเงินนโยบาย” แต่ช่องทางที่มีส่วนของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะยังอยู่ภายใต้กำหนด หรือจัดการของภาครัฐ

คำสำคัญ: รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา กลุ่มผลประโยชน์ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ข้อตกลงการค้าเสรี ญี่ปุ่น เกาหลีใต้

* ผู้รับผิดชอบบทความ : ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** ผู้รับผิดชอบบทความ : e-mail : nithi42@hotmail.com

**Dynamic relations between state and interest groups in developmental state: Case studies
of Japan and South Korea**

Chaiwat Khamchoo

Nithi Nuangjamnong

Abstract

This article examines the dynamism of the state and interest groups relations in Japan and South Korea of which represent the so-called developmental state. By analyzing the Free Trade Agreement policy-making process of these two states, this study shows the changing relationship between state and interest groups toward the managed pluralism or neo-corporatism model. According to this model, state, though not totally insulated from interest groups pressure, still has a leading role in coordinating the formulation and implementation of policy. While interest groups tend to lobbying government along with their policy preferences, channels of which they can participate in the policy process are still determined or managed by state.

Key words: developmental state, interest groups, policy-making process,

Free Trade Agreement, Japan, Korea

1. ความนำ และประเด็นปัญหา

นับตั้งแต่ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 เราจะเห็นความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลายประการในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการค้าในประเทศแถบเอเชียตะวันออก ซึ่งเคยได้ชื่อว่าเป็น “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา” (developmental states)¹ ความเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญมากระการหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ การเปลี่ยนแนวทางการ

ดำเนินนโยบายการค้า จากเดิมที่ประเทศเหล่านี้ยึดมั่นในการเจรจาการค้าในระดับพหุภาคีภายใต้กรอบข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) มาเป็นการให้ความสำคัญกับการทำข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ในระดับทวิภาคีหรือภูมิภาค² ที.เจ. เพมเพิล และอุราตะ ชูจิโร (T.J. Pempel and Urata Shujiro) ได้ให้ความเห็นว่าเหตุการณ์ดังกล่าวไม่เพียงสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าเท่านั้น แต่ยังแสดงให้เห็นถึงนัยการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองอีกด้วย³

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของสองประเทศที่อาจกล่าวได้ว่าเป็น

¹ แนวคิดเรื่องรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาการหมายรวมถึงตัวแบบการพัฒนาในเอเชียตะวันออกที่การแทรกแซงของรัฐมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งต่างจากระบบเศรษฐกิจการเมืองของสหรัฐที่ตลาดมีบทบาทนำและรัฐมีบทบาทเพื่อสร้างและรักษาการแข่งขันที่ยุติธรรม แนวคิดดังกล่าวนำเสนอโดย Chalmers Johnson และถูกนำไปประยุกต์ในการศึกษาประเทศอื่นๆ เช่นงานของ Alice Amsden ในกรณีของเกาหลีใต้ และงานของ Robert Wade ในกรณีของไต้หวัน งานของ Johnson ดู Chalmers Johnson, *MITI and Japanese Miracle* (Stanford: Stanford University Press, 1982), งานของ Amsden ดู Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (Oxford: Oxford University Press, 1989), งานของ Wade ดู Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1990). สำหรับงานวิชาการภาษาไทยที่กล่าวถึงแนวคิดดังกล่าว ดู ไชยวัฒน์ คำชู, *ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง* (กรุงเทพฯ: โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น, 2550), หน้า 37-38.

² จนถึงปี ค.ศ. 2001 มีประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกเพียง 4 ประเทศจาก 148 ประเทศที่ไม่เคยทำข้อตกลงการค้าเสรีมาก่อน นั่นคือ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และมองโกเลีย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน John Ravenhill, “Trade Politics in East Asia”, in Brian Hocking and Steven McGuire, (eds), *Trade Politics*, 2nd edition (London: Routledge, 2004), p. 58.

³ T.J. Pempel and Shujiro Urata, “Japan: a new move toward bilateral trade agreements”, in Vinod Aggarwal and Shujiro Urata, (eds), *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific: Origins, evolution and implications* (London: Routledge, 2006).

ตัวแทนของ “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา” ในเอเชียตะวันออกนั้นคือ ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ผ่านภาพสะท้อนของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้า ทั้งนี้จุดเน้นที่สำคัญในการศึกษาจะอยู่ที่บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในโครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ในลักษณะของสามเหลี่ยมเหล็ก (iron triangle) ประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนต้องการหาคำตอบในบทความชิ้นนี้คือโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใด และอย่างไร? โครงสร้างการกำหนดนโยบายจะเปลี่ยนแปลงจนมีลักษณะเดียวกันกับโครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบอเมริกัน ที่มีลักษณะ “พหุนิยม (pluralism)” หรือไม่?

ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นว่าในกระบวนการกำหนดนโยบายการทำข้อตกลงการค้าเสรี เราจะเห็นถึง “พลวัต” ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ในสองประเทศ ที่ไม่ได้มีลักษณะตายตัว และคงที่ในลักษณะของ “สามเหลี่ยมเหล็ก” ดังที่แนวการอธิบายแบบรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาชี้ให้เห็น อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นไปในลักษณะพหุนิยมแบบแองโกล-อเมริกัน รัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายการเมืองมีบทบาทสำคัญทั้งในการชักนำการเปลี่ยนแปลง และในการ

แก้ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์จะมีแนวโน้มที่จะล๊อบบี้ต่อภาครัฐตาม “ความต้องการ (preferences)” ที่อยู่บนฐานของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังตัวแบบพหุนิยม แต่ช่องทางการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะยังอยู่ภายใต้กำหนด หรือจัดการของภาครัฐ ด้วยเหตุนี้เราอาจเรียกโครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะในสองประเทศนี้ว่าเป็นแบบ “พหุนิยมภายใต้การจัดการของภาครัฐ” (managed pluralism) หรือ “ภาครัฐและสังคมใหม่ (neo-corporatism)”

ในส่วนถัดไป ผู้เขียนจะทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ โดยมุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ จากนั้นผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงพลวัตความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงดังกล่าวในนโยบายข้อตกลงการค้าเสรีในทั้งสองประเทศ ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการวิเคราะห์และสรุปภาพรวมของบทความ

II. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา

ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ผู้เขียนจะจำแนกออกเป็นสอง

ช่วงเวลา ได้แก่ช่วงแรก คือช่วงการตกผลึกโครงสร้างสามเหลี่ยมเหล็กซึ่งเกิดขึ้นในญี่ปุ่นภายใต้ระบบ ค.ศ. 1955 (1955 system) และในเกาหลีใต้ในช่วงของรัฐบาลเผด็จการปักจงฮี (Park Chung-Hee⁴) ช่วงที่สองคือช่วงที่โครงสร้างที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสามเหลี่ยมเหล็กเริ่มที่จะแตกออกเป็นผลึกย่อยๆ ในญี่ปุ่นจะเริ่มขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 และปรากฏชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ 1990 ขณะที่ในเกาหลีใต้การแตกตัวของโครงสร้างสามเหลี่ยมเหล็กจะเริ่มขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 และชัดเจนมากขึ้นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยในปีค.ศ. 1987 เป็นต้นมาจนถึงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปีค.ศ. 1997 ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ผู้เขียนจะให้ความสำคัญทั้งมิติของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกันเอง

2.1 การตกผลึกของสามเหลี่ยมเหล็ก

โครงสร้างแบบสามเหลี่ยมเหล็กในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ นับเป็นลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของเศรษฐกิจการเมืองของประเทศในเอเชียตะวันออกที่มักจะ

ได้รับการชี้ให้เห็นว่ามีความแตกต่างไปจากในประเทศแถบยุโรปหรืออเมริกา ในขณะที่โครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะในสหรัฐมีลักษณะที่เรียกว่า “พหุนิยม” ที่รัฐจะมีบทบาทเสมือนเป็นกรรมการกลางในเกมที่แวดล้อมไปด้วยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่แข่งขันกัน และนโยบายสาธารณะมักจะสะท้อนถึงผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจต่อรองมากที่สุด โครงสร้างแบบสามเหลี่ยมเหล็กในเอเชียตะวันออกมีลักษณะสำคัญคือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างตัวแสดงสำคัญสามตัวนั่นคือฝ่ายการเมือง ระบบราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ด้วยเป้าหมายที่ต้องการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็ว จากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของภาครัฐและเอกชนนี้เองที่ทำให้มีนักวิชาการเรียกขานแต่ละประเทศในเอเชียตะวันออกว่าเป็น “บริษัทประเทศญี่ปุ่น (Japan Inc.)” หรือ “บริษัทประเทศเกาหลี (Korea Inc.)” เป็นต้น⁵

⁴ ในการสะกดชื่อคนญี่ปุ่น และเกาหลีเป็นภาษาไทยในบทความชิ้นนี้ผู้เขียนจะสะกดตามคำอ่านแบบดั้งเดิม และจะเริ่มจากนามสกุล และตามด้วยชื่อ ซึ่งอาจจะไม่ตรงตามคำอ่านออกเสียง และการเรียกชื่อในภาษาอังกฤษที่จะเริ่มจากชื่อ และตามมาด้วยนามสกุล

⁵ การให้คุณลักษณะของประเทศในเอเชียตะวันออกเป็น “บริษัท” เริ่มต้นจากญี่ปุ่น โดยปรากฏครั้งแรกในงานของ Eugene Kaplan, *Japan—The Government-Business Relationship* (Washington: Department of Commerce, 1972) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน T.J. Pempel, “The Unbundling of ‘Japan Inc.’: The Changing Dynamic of Japanese Policy Formation”, *Journal of Japanese Studies*, 13:2, (Summer 1987), FN 16, p. 279.

จุดเริ่มต้นของการตกผลึกของโครงสร้างสามเหลี่ยมเหล็กในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในแต่ละประเทศ ในญี่ปุ่นภายหลังจากช่วงเวลาของการถกเถียงระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มหัวก้าวหน้า และกลุ่มอนุรักษนิยม รวมถึงภายในกลุ่มอนุรักษนิยมด้วยกันเอง เพื่อแสวงหาฉันทามติสำหรับอนาคตของประเทศยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้เกิดข้อสรุปขึ้นภายในประเทศบนสิ่งที่เรียกว่า “หลักการโยชิดะ (Yoshida doctrine)” หลักการดังกล่าวมีองค์ประกอบที่สำคัญสามประการได้แก่ ประการแรก การยืนอยู่บนฝ่ายสหรัฐในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ และให้สหรัฐเข้ามาตั้งฐานทัพทางทหารในประเทศญี่ปุ่น ประการที่สองการยึดมั่นในการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุด และให้หลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวในความขัดแย้งระหว่างประเทศ⁶

จากฉันทามตินี้เองได้เป็นรากฐานให้เกิด “ระบบค.ศ. 1955” ขึ้นมา เจอร์ลัด แอล. เคอร์ติส (Gerald L. Curtis) แห่งมหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ได้อธิบายลักษณะสำคัญของระบบดังกล่าวไว้สามประการ ได้แก่ ประการแรก เป้าหมายร่วมกันภายในชาติที่จะ “ไล่ตาม (catching-up)” และ “นำหน้า (surpassing)” ประเทศตะวันตก ประการที่สอง กลุ่มผลประโยชน์ และเครือข่ายอุปถัมภ์ กลุ่มต่างๆ

เข้ามาเชื่อมโยงกับพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party: LDP) และประการที่สาม ระบบราชการที่ทำหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาประเทศ⁷ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทั้งสามเป็นไปในลักษณะที่เกื้อประโยชน์ระหว่างกัน⁸ กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง กลุ่มผลประโยชน์แทบทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มธุรกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม กลุ่มเกษตร ต่างได้รับการสนับสนุนหรือการปกป้องในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของเงินอุดหนุน (subsidies) การปกป้องจากการแข่งขันจากต่างชาติ การเข้าถึงแหล่งเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ ฯลฯ ในอีกด้านหนึ่ง กลุ่มผลประโยชน์เป็นฐานคะแนนเสียงที่เหนียวแน่นและเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนทางการเมืองที่มั่นคงให้กับพรรค LDP

ในส่วนของระบบราชการการเป็นพันธมิตรกับภาคธุรกิจและพรรค LDP ในด้านหนึ่งส่งผลทำให้สถานภาพเชิงอำนาจของระบบ

⁶ Bai Gao, “The Search for National Identity and Japanese Industrial Policy, 1950-1969”, *Nations and Nationalism*, 4:2, (1998), p. 231.

⁷ Gerald L. Curtis, *The Logic of Japanese Politics* (New York: Columbia University Press, 1999), p. 10.

⁸ Kozo Yamamura and Wolfgang Streeck, “Introduction: Convergence or Diversity? Stability and Change in German and Japanese Capitalism”, in Kozo Yamamura and Wolfgang Streeck, (eds), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), p. 6.

ราชการมีอยู่ค่อนข้างสูง ในขณะที่เดียวกันเป็นการเชื่อมต่อการใช้อำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยทำให้มีการต่อต้านน้อยที่สุดในแง่ที่เป็นทางการ ระบบราชการจะได้รับประโยชน์จากการที่ร่างกฎหมายที่เสนอไปยังสภาไดเอต (Diet) จะสามารถผ่านสภาได้อย่างราบรื่น ในแง่ของอำนาจที่ไม่เป็นทางการ ความเชื่อมโยงกับภาคธุรกิจทำให้สามารถใช้อำนาจผ่าน “คำชี้แนะของฝ่ายบริหาร” (administrative guidance) ได้อย่างเต็มที่

ตัวแสดงทั้งสามมีความเชื่อมโยงระหว่างกันในหลายระดับทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในลักษณะที่เป็นทางการนั้น รัฐบาลจะมีช่องทางที่หลากหลายในการประสานความร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์ เช่น ช่องทางผ่านสมาคมการค้าเฉพาะด้าน อาทิ สหพันธ์เหล็ก และเหล็กกล้าแห่งญี่ปุ่น (Japan Iron and Steel Federation) หรือสมาคมผู้ประกอบการผลิตรถยนต์แห่งญี่ปุ่น (Japan Automobile Manufacturers Association) เป็นต้น หรืออาจจะผ่านกลไกที่เรียกว่า คณะกรรมการที่ปรึกษา (deliberation councils หรือ *shingikai*)⁹ นอกจากนี้ยังมีความเชื่อมโยง

แบบไม่เป็นทางการผ่านการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างกัน และเครือข่ายมหาวิทยาลัยอีกด้วย ตัวแสดงในสามเหลี่ยมเหล็กมักจะมีการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง โดยข้าราชการที่เกษียณอายุมักจะถูกดึงตัวเข้าไปทำงานในบริษัทเอกชน หรือที่เรียกในญี่ปุ่นว่า “อามะกุดาริ (*amakudari*)” ที่แปลตรงตัวว่าการลงมาจากสวรรค์” นอกจากนี้ข้าราชการเกษียณอายุอาจถูกดึงตัวเข้าไปทำงานในองค์การมหาชน พรรคการเมือง หรือสมาคมการค้า ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่าเครือข่ายนโยบายที่ไม่เป็นทางการ (informal policy network) นอกจากความเชื่อมโยงในลักษณะดังกล่าวเป็นที่น่าสนใจว่า เหล่าชนชั้นนำในญี่ปุ่นมักมีพื้นเพทางการศึกษาร่วมกัน นั่นคือการจบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยโตเกียว¹⁰

ในกรณีของเกาหลีใต้ การตกผลึกของโครงสร้างการกำหนดนโยบายแบบสามเหลี่ยมเหล็กเริ่มขึ้นในสมัยรัฐบาลเผด็จการปักจงฮี ที่ก้าวขึ้นสู่อำนาจในช่วงต้นทศวรรษที่ 1960 ในขณะที่โครงสร้างสามเหลี่ยมเหล็กของญี่ปุ่นอยู่บนฐานของประชาธิปไตย ในเกาหลีใต้

⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในไชยวัฒน์ คำชู, *ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น*, หน้า 43-44. และ Frank J. Schwartz, *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), Chapter 2.

¹⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Ulrike Schaeede, “The ‘Old Boy’ Network and Government-Business Relationships in Japan”, *Journal of Japanese Studies*, 21:2, (Summer 1995), pp. 297-298, Chikako Usui and Richard Colignon, “Government Elites and Amakudari in Japan, 1963-1992”, *Asian Survey*, 35:7, (July 1995).

โครงสร้างดังกล่าววางอยู่บนรากฐานของเผด็จการอำนาจนิยม สิ่งแรกที่คณะปฏิวัติที่นำโดยปักจองฮีดำเนินการภายหลังจากการขึ้นสู่อำนาจคือการออกกฎหมายว่าด้วยการจัดการกับทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ (Law for Dealing with Illicit Wealth Accumulation) โดยได้จับกุมข้าราชการ และนักธุรกิจขนาดใหญ่จำนวนมาก ก่อนที่จะปล่อยตัวภายหลังหากผู้ที่ถูกจับกุมยอมร่วมมือกับรัฐบาลไม่ว่าจะโดยการบริจาคเงินโดยสมัครใจหรือยอมทำตามนโยบายรัฐบาล คาร์ล เจ. ฟิลด์ส (Karl J. Fields) ชี้ว่าการดำเนินการดังกล่าวของปักจองฮีได้จัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ และภาคธุรกิจเอกชนใหม่ โดยที่รัฐบาลเผด็จการได้ตอกย้ำสถานะที่เหนือกว่า พร้อมทั้งยังสามารถบังคับให้กลุ่มธุรกิจพร้อมทั้งข้าราชการให้ร่วมมือกับรัฐบาล¹¹

ในขณะเดียวกันปักจองฮีได้สถาปนาหน่วยงานสำคัญทางเศรษฐกิจในระดับ “อภิกระทรวง (superministry)” ขึ้นมานั้นคือ คณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Board) โดยหน่วยงานดังกล่าวอยู่เหนือสุดบนลำดับชั้นบังคับบัญชาระหว่างหน่วยงานราชการด้านเศรษฐกิจ มีบทบาททั้งการวางแผนระดับมหภาค การวางแผนและ

ตรวจสอบการใช้งบประมาณ (ซึ่งมีอำนาจในการใช้สิทธิยับยั้ง (veto) แผนงบประมาณที่เสนอมาโดยกระทรวงต่างๆ) รวมถึงทบทวนนโยบายเศรษฐกิจของกระทรวงต่างๆ¹²

เช่นเดียวกับโครงสร้างสามเหลี่ยมเหล็กในญี่ปุ่น ตัวแสดงทั้งสามมีความเชื่อมโยงระหว่างกันในหลายช่องทาง กลไกแรกที่รัฐบาลใช้แสวงหาความเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์คือผ่านทางองค์กร หรือสมาคมที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ คิมอียยอง (Kim Euiyoung) แห่งมหาวิทยาลัยคยองฮี (Kyunghee University) ที่ได้ศึกษาสมาคมธุรกิจ ได้ชี้ว่าองค์กรหรือสมาคมการค้าในเกาหลีใต้ส่วนมากถูกตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะหรือโดยการริเริ่มของรัฐบาล¹³ องค์กรบางส่วนที่ถูกตั้งขึ้นมา เช่น สมาคมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise Association) และสมาคมสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ

¹¹ Karl J. Fields, *Enterprise and the State in Korea and Taiwan* (Ithaca: Cornell University Press, 1995), pp. 51-52.

¹² Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp. 52-53., Stephan Haggard and Chung-In Moon, “Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study”, *World Politics*, 42:2, (January 1990), p. 221.

¹³ Kim Euiyoung, *The Role of Business Interest Association in the Political Economy of South Korea: A Focus on the Textile Industry*, Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Michigan, 1997.

(National Agricultural Cooperative Federation: NACF) ซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ภาคเกษตรที่ใหญ่ที่สุดในเกาหลี มีสถานะเป็นองค์กรกึ่งรัฐ (semi-official organization) ทั้งนี้องค์กรทุกประเภทจะอยู่ภายใต้การควบคุม และแทรกแซงของรัฐบาล โดยเฉพาะในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร และประธานขององค์กรซึ่งในหลายกรณีรัฐบาลมักแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนหรือทหารที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วให้เข้าไปบริหารองค์กร¹⁴

รูปแบบหลายประการในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ในเกาหลีใต้ พบว่ามีความคล้ายคลึงกับในญี่ปุ่น โดยเฉพาะการตั้งข้าราชการในกระทรวงเศรษฐกิจที่สำคัญ เข้ามารับตำแหน่งบริหารในแชebol (chaebol) หรือกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ เช่นเดียวกับการตั้งข้าราชการเข้ามารับตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะรัฐมนตรีในด้านเศรษฐกิจ สำหรับความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐบาลทหารนั้น พบว่ามีความสัมพันธ์ในลักษณะต่างตอบแทน กล่าวคือกลุ่มธุรกิจจะเอื้อประโยชน์ต่อรัฐบาลทหารผ่านการบริจาค

ทางการเมือง ในขณะที่กลุ่มเกษตรกรนับเป็นฐานเสียงสำคัญของรัฐบาล โดยรัฐบาลจะตอบแทนกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ผ่านทาง การเกื้อหนุนเชิงนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นการปกป้องจากการแข่งขัน หรือการช่วยเหลือด้านเงินทุน และการส่งออก

นอกจากความสัมพันธ์ที่เป็นทางการแล้ว ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนับได้ว่ามีความสำคัญอย่างมากในเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ สายสัมพันธ์เหล่านี้มีที่มาจากหลายส่วนด้วยกัน ที่สำคัญคือ ภูมิภาค โดยครึ่งหนึ่งของผู้ก่อตั้งแชebol รัฐมนตรี และผู้บริหารระดับสูงนับตั้งแต่สมัยปักจองฮึจนถึงคิมยงซัมมาจากเขตคยองซาง (Kyongsang-do) มหาวิทยาลัย ที่สำคัญได้แก่มหาวิทยาลัยแห่งชาติโซล (Seoul National University) มหาวิทยาลัยยอนเซ (Yonsei University) และมหาวิทยาลัยโคเรีย (Korea University) และสายสัมพันธ์ประการสุดท้ายนั่นคือการแต่งงาน ซึ่งพบว่าใน 22 ตระกูลผู้ก่อตั้งแชebolล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวดองกันผ่านการแต่งงาน¹⁵

ในภาพรวมการตกผลึกของโครงสร้างสามเหลี่ยมเหล็กทั้งในกรณีประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ส่งผลทำให้ทิศทางการ

¹⁴ Yun Tae Kim, *Capitalist Development, the State and Big Business in Korea: A Sociological Study of the Korean Chaebol*, Ph.D. Dissertation, London School of Economics and Political Science, 1998. p. 59.

¹⁵ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Yun Tae Kim, "Korean Elites: Social Networks and Power", *Journal of Contemporary Asia*, 37:1, (February 2007). pp. 30-32.

ขับเคลื่อนนโยบายมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อีกทั้งความขัดแย้งในแง่ของ “ความต้องการ” ของกลุ่มผลประโยชน์ยังคงไม่เกิดขึ้น เนื่องจากรัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายที่เกื้อหนุนกับทุกกลุ่มผลประโยชน์ได้อย่างไม่มีข้อจำกัด ทั้งนี้ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลของทั้งสองประเทศสามารถดำเนินการดังกล่าวได้คือ บริบทภายนอกประเทศที่เอื้ออำนวย ท่ามกลางการแข่งขันระหว่างโลกเสรีประชาธิปไตยและโลกสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำโลกเสรีประชาธิปไตยเล็งเห็นผลประโยชน์ทางการเมืองและความมั่นคงมาเป็นอันดับแรกจึงยินยอมให้ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ซึ่งเป็นพันธมิตรที่สำคัญของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออก ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ขัดกับหลักเสรีนิยม

2.2 การแตกตัวของสามเหลี่ยมหลัก

แม้ว่าสามเหลี่ยมหลักจะสื่อให้เห็นถึงภาพของความแข็งแกร่ง คงทน และยากที่จะเปลี่ยนแปลง แต่ในความเป็นจริงโครงสร้างดังกล่าวไม่ได้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืน ที.เจ. เพมเพลได้ชี้ว่าความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ “บรรษัทประเทศญี่ปุ่น” ภายใต้ “ระบบ 1955” ได้เริ่มคลายตัวและแยกเป็นเสี่ยงๆ นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970¹⁶ จนเมื่อทศวรรษที่ 1990 เพมเพลได้ชี้ว่าเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นได้ก้าวเข้าสู่

“การเปลี่ยนแปลงในระบอบ (regime shift)”¹⁷ ตลอดช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลง มีปัจจัยหลายประการทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลทำให้โครงสร้างแบบสามเหลี่ยมหลักผุพังร่อน ในส่วนของปัจจัยภายนอก แรงกดดันจากภายนอก (gaiatsu) โดยเฉพาะจากสหรัฐฯ เพื่อให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดภายในช่วงทศวรรษที่ 1980 ส่งผลทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นไม่สามารถดำเนินนโยบายปกป้องตลาดภายในประเทศจากภายนอก และการสนับสนุนธุรกิจภายในประเทศให้เข้าสู่ตลาดต่างประเทศได้อย่างอิสระดังเดิม

แรงกดดันจากภายนอก นอกจากจะส่งผลกระทบต่อทางเลือกเชิงนโยบายที่ลดลงของภาครัฐ ยังส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในญี่ปุ่นอีกด้วย กล่าวคือ ความแตกต่างใน “ความต้องการ” ระหว่างกลุ่มธุรกิจระหว่างประเทศที่ต้องเผชิญกับการตอบโต้ทางการค้าจากต่างประเทศ และภาคเศรษฐกิจที่ขาดความสามารถในการแข่งขันและต้องการการปกป้องจากรัฐบาลเริ่มมีความเด่นชัดมากขึ้น¹⁸ กระนั้นก็ดีกลุ่มผลประโยชน์ยังคงสงวนท่าทีที่จะล๊อบบี้ตามความต้องการของกลุ่มตนเนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวอาจนำมาซึ่ง

¹⁶ Pempel, “The Unbundling of ‘Japan Inc.’”, p. 279.

¹⁷ T.J. Pempel, *Regime Shift: Comparative Dynamic of Japanese Political Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 1999).

¹⁸ Ibid, p. 213.

การต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ และประชาชน ดังเช่นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปีค.ศ. 1990 เมื่อคณะอนุกรรมการว่าด้วยการเกษตรของเคดันเรน (*Keidanren subcommittee on agriculture*) เสนอว่าควรเปิดเสรีทางการค้าอย่างครอบคลุม รวมทั้งในสินค้าเกษตร กลุ่มสหกรณ์การเกษตรแห่งฮอกไกโด (*Hokkaido Agricultural Cooperative*) ได้ออกมาตอบโต้โดยเรียกร้องให้เคดันเรนออกมาขอโทษ พร้อมทั้งบอยคอตสินค้าของบริษัทที่เป็นสมาชิกเคดันเรนหลายรายการเช่น อายิโนะโมะโต๊ะ และโซนี่ เป็นต้น¹⁹

ผลของความแตกต่างในความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ได้ส่งผลต่อเนื่องมาถึงความแตกแยกในโครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่น โครงสร้างสามเหลี่ยมหลักที่เป็นหนึ่งเดียวได้แตกออกเป็นโครงสร้างสามเหลี่ยมหลักย่อยๆ ตามประเด็นนโยบายดังเช่นในประเด็นด้านการเกษตรจะเกิด “บริษัทญี่ปุ่นในภาคเกษตร (*Japan Inc. in the agricultural sector*)” ที่ประกอบไปด้วยข้าราชการในกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง นักการเมืองเผ่าด้านเกษตร ‘โนริน โซกุ’ (*norin zoku*)

และสหกรณ์ชาวนา ‘โนเกียว’ (*nokyo*)²⁰ จากลักษณะดังกล่าวทำให้ในบางประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง เช่นนโยบายการค้า ความแตกต่างระหว่างสามเหลี่ยมหลักจึงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ดังที่มิกานากิ ยูมิโกะ (*Mikanagi Yumiko*) แสดงให้เห็นในกรณีของการเจรจาการค้าระหว่างสหรัฐฯและญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษที่ 1980 ว่า ในเบื้องต้นแต่ละกระทรวงฯ ต้องเจรจากันเองก่อน เช่นเดียวกับในพรรค LDP ที่แต่ละกลุ่มต้องมาเจรจากันเอง²¹

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองที่พรรค LDP เริ่มที่จะมีบทบาทในเชิงนโยบายมากขึ้นผ่านตัวแสดงหลักก็คือ นักการเมืองเผ่า หรือโซกุ ในภาษาญี่ปุ่น (*zoku*) โซกุเป็นนักการเมืองที่มีความสนใจและความเชี่ยวชาญเฉพาะประเด็นนโยบาย และมีเครือข่ายที่แน่นแฟ้นกับข้าราชการและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง นักการเมืองเหล่านี้มักมีอิทธิพลอย่างมากต่อข้าราชการในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และมักจะได้รับการสนับสนุนไม่ว่าจะทางการเมือง หรือ

¹⁹ Daniel Okimoto, “Political Inclusivity: The Domestic Structure of Trade”, in Takashi Inoguchi and Daniel Okimoto, (eds), *The Political Economy of Japan Vol. II: The Changing International Context*. (Stanford: Stanford University Press, 1988), p. 335.

²⁰ Aurelia George Mulgan, “Japan Inc. in the Agricultural Sector: Reform or Regression?”, *Pacific Economic Papers*, No. 314, (April 2001). pp. 2-3.

²¹ Yumiko Mikanagi, *Japan's Trade Policy: Action or Reaction?* (London: Routledge, 1996).

ฐานเสียงในการเลือกตั้งจากกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อแลกกับความช่วยเหลือในเชิงนโยบาย²²

เมื่อญี่ปุ่นก้าวเข้าสู่ทศวรรษที่ 1990 หรือที่เรียกกันว่า “ทศวรรษที่สูญเปล่า (the lost decade)”²³ ความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ได้เกิดขึ้น นั่นคือความพ่ายแพ้ของพรรค LDP การเกิดขึ้นของรัฐบาลผสม และการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านี้ยิ่งทำให้ความแตกเป็นเสี่ยงๆ ในส่วนต่างๆ ของโครงสร้างการกำหนดนโยบายยิ่งเด่นชัดเจนนมากยิ่งขึ้น ทั้งในส่วนของพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และระบบราชการ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และภาครัฐ ยังเปลี่ยนไปจากเดิมที่เป็นความสัมพันธ์

แบบจำเป็นและต่อเนื่อง เป็นลักษณะที่เพิ่มพลเรียกว่า “เป็นอัตโนมัติ และคาดการณ์ได้น้อยกว่าเดิม (less automatic and predictable)” สิ่งนี้เห็นได้จากการที่เขตนโยบายการเงินสนับสนุนทางการเมืองแบบอัตโนมัติแก่พรรค LDP ในปีค.ศ. 1993 จากเดิมที่เคยให้อย่างต่อเนื่องเป็นประจำ²⁴

ในกรณีของเกาหลีใต้ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสามประการนับตั้งแต่การล่มสลายของประธานาธิบดีปักจองฮี นำไปสู่การสั่นคลอนและแตกออกเป็นเสี่ยงๆ ของโครงสร้างสามเหลี่ยมเหล็ก ความเปลี่ยนแปลงประการแรกคือการขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดีชอนดู ฮวาน (Chun Doo-Hwan) ที่นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในนโยบายเศรษฐกิจไปสู่เสรีนิยมและการเปิดตลาดนำเข้า ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นเองได้เกิดความเปลี่ยนแปลงประการที่สองขึ้น นั่นคือสหรัฐเริ่มกดดันเกาหลีใต้ให้เปิดตลาดมากขึ้น ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้ความสัมพันธ์แบบ “อุปถัมภ์” ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์เริ่มคลายตัวออก²⁵ ที่เห็นได้ชัดคือกลุ่มเกษตรกรที่เป็นฐานเสียงที่เหนียวแน่นของรัฐบาลมาโดย

²² ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Albrecht Rothacher, “After the Banquet: Japan's Power Elite Revisited”, *Asia Europe Journal*, 4:3, (September 2006), p. 405.

²³ ที่เรียกเช่นนี้เพราะในช่วงทศวรรษดังกล่าวสถานการณ์ทางการเมืองของญี่ปุ่นขาดเสถียรภาพในขณะที่เกิดสภาพเศรษฐกิจถดถอยตลอดทั้งทศวรรษ ซึ่งต่างจากทศวรรษก่อนหน้านี้อันที่มีเสถียรภาพทางการเมืองภายใต้การครอบงำโดยพรรค LDP เพียงพรรคเดียว ประกอบกับเศรษฐกิจที่มีอัตราเติบโตสูง นอกจากนี้ คำนี้ยังมีความหมายว่าในทศวรรษที่ 1990 ญี่ปุ่นได้เสียโอกาสในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่ญี่ปุ่นมีความจำเป็นต้องดำเนินการเช่นนั้น ดู Cheol Hee Park, “Political Dynamics of Regime Transformation in Japan in the 1990s”, *Japanese Journal of Political Science*, 5:2, (2004), FN1, p. 311.

²⁴ Pempel, *Regime Shift*, p. 159.

²⁵ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Nithi Nuangjamnong, *Managed Trade Liberalization and Adaptation of Developmental State: A Case Study of South Korean Trade Policy*, Unpublished research monograph, Korea Foundation, 2008.

ตลอดเริ่มแสดงความไม่พอใจรัฐบาล (ที่ลดการสนับสนุน) และกลายเป็นกลุ่มแกนนำในการเรียกร้องประชาธิปไตย และต่อต้านรัฐบาลทหาร

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มธุรกิจ ผลจากมาตรการปฏิรูปแบบเสรีนิยมทำให้แจบอิลทวีความเข้มแข็ง และเป็นอิสระจากการพึ่งพารัฐมากขึ้น²⁶ และในช่วงเวลานี้เองที่สภาอุตสาหกรรมแห่งชาติ (Federation of Korean Industries: FKI) ซึ่งเป็นสมาคมธุรกิจที่เป็นตัวแทนของแจบอิลเริ่มที่จะออกมาวิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐบาลมากขึ้น ดังเช่นที่ซุงจูยอง (Chung Joo-Young) ประธาน FKI และผู้ก่อตั้งบริษัทฮยอนแด (Hyundai) ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายต่อต้านการผูกขาดในสมัยประธานาธิบดีชอน²⁷

ความเปลี่ยนแปลงประการที่สามคือการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยในปีค.ศ. 1987 ดังที่ชินโดฮู และปาร์คชานวุก (Shin Doh Chull and Park Chan Wook) ชี้ให้เห็นว่าภายหลังการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยของคาพยพต่างๆ ของภาครัฐไม่อาจที่จะทำงานร่วมกันเป็นหนึ่งเดียวได้ หน่วยงานราชการต่างๆ

มีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะด้านที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อพื้นที่ในเชิงนโยบายที่เปิดมากขึ้นทำให้กลุ่มผลประโยชน์และภาคประชาชนสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายมากขึ้น ในท้ายที่สุดได้ส่งผลทำให้หน่วยงานราชการแยกออกเป็นส่วนๆ (fragmentation) มากขึ้น²⁸ คิมซองมิน (Kim Song-Min) ชี้ว่าการเคลื่อนไหวของกลุ่มเกษตรกรต่อต้านการเปิดตลาดข้าวระหว่างการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยทำให้ทั้งคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (EPB) และกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Trade and Industry) ที่เคยมีบทบาทนำด้านการค้า ต้องถูกท้าทายโดยกระทรวงเกษตร และป่าไม้ ที่ได้รับแรงหนุนจากกลุ่มเกษตรกร²⁹

ในช่วงนี้เองที่กลุ่มผลประโยชน์ได้แยกตัวเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลมากขึ้น และใช้ประโยชน์จากพื้นที่เชิงนโยบายที่เปิดกว้างมากขึ้นในการลobbiesรัฐบาลตามความชอบของกลุ่มตน ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ภาค

²⁶ Chung-In Moon, "Changing Patterns of Business-Government Relations in South Korea", in Choi Sang-Yong, (ed), *Democracy in Korea* (Seoul: Korean Political Science Association, 1997), p. 458.

²⁷ Ibid, p. 460.

²⁸ Doh Chull Shin and Park Chan Wook, *Democratization, Economic Policymaking, and Parliamentary Accountability in the Republic of Korea*, Research monograph, UNRISD Project on Economic Policymaking and Parliamentary Accountability, 2002.

²⁹ Song-Min Kim, "The Political Economy of Rice Market Liberalization in Korea", *Pacific Focus*, 11:1, (Spring 1996), p. 113.

เกษตรที่ใหญ่ที่สุดสองกลุ่มนั้นคือ สมาคมสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ (National Agricultural Cooperative Federation: NACF) สมาคมสหกรณ์การปศุสัตว์แห่งชาติ (National Livestock Cooperative Federation: NLCF) ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารครั้งใหญ่ โดยในปีค.ศ. 1989 NACF ได้จัดการเลือกตั้งประธานองค์กรเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่มีการก่อตั้งในปีถัดมา NLCF ได้จัดให้มีการเลือกตั้งประธานครั้งแรก และประธานจากการเลือกตั้งคนแรกได้ประกาศเป้าหมายสำคัญในการบริหารประการหนึ่งว่า “จะสกัดกั้นการเปิดเสรีการนำเข้าสินค้าปศุสัตว์” ในแง่ David Steinberg นักวิชาการด้านเกาหลีศึกษาชาวอเมริกันชี้ว่าเป้าหมายของ NLCF ขัดแย้งกับนโยบายการค้าของรัฐบาลเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ก่อตั้งองค์กรในปีค.ศ. 1981³⁰ ซึ่งนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มของการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและภาคเกษตรจากแบบอุปถัมภ์เป็น “เผชิญหน้า”³¹

ในช่วงนี้สมาคมธุรกิจเริ่มที่จะมีบทบาทมากขึ้น และใช้ “เงินบริจาคทางการ

เมือง” เพื่อเป็นเงื่อนไขในการชักจูงให้รัฐบาลดำเนินนโยบายตามความต้องการของตน เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงนี้คือการที่ประธาน FKI ได้ประกาศงดให้เงินบริจาคแก่รัฐบาลโนแทอู (Roh Tae-Woo) เพื่อประท้วงนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล และอีกเหตุการณ์หนึ่งคือการรณรงค์ชิงชัยในตำแหน่งประธานาธิบดีของชุงจูยอง ผู้ก่อตั้งบริษัทฮยอนแดในปีค.ศ. 1992 ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวชินกวางยอง (Shin Kwang-Yeong) แห่งมหาวิทยาลัยชุงอัง (Chung-Ang University) ได้ชี้ว่าเปรียบเสมือนการที่กลุ่มนายทุนในเกาหลีก่อกบฏต่อรัฐ และภายหลังที่นายชุงฟายแพ่ต่อประธานาธิบดีคิมยองซัม (Kim Young-Sam) รัฐบาลได้ตอบโต้ด้วยการจับกุมผู้บริหารบริษัทฮยอนแดจำนวน 109 คน พร้อมทั้งดำเนินการกับชุงจูยองข้อหาใช้เงินในการเลือกตั้งอย่างผิดกฎหมาย³²

แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์จะอิสระต่อรัฐมากขึ้น แต่กลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่ต้องการให้รัฐบาลเปิดเสรีทางการค้า ยังคงค่อนข้างสงวนท่าทีที่จะลอบบี้ตามความต้องการของกลุ่มตน เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวอาจนำมาซึ่งการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ รวมทั้งภาคประชาชน ดังเช่นเมื่อเซจองฮย

³⁰ David Steinberg, “The Political Economy in Microcosm: The Korean National Livestock Cooperative Federation”, *Korean Studies*, 18, (1994). pp. 165-166.

³¹ นิธิ เอ็งกำรงค์, “การเมืองว่าด้วยเรื่องของ (เนื้อ) วัวในเกาหลีใต้: โลกาภิวัตน์และชาตินิยม”, *วารสารสังคมศาสตร์*, 39:1 (มกราคม-มิถุนายน 2551).

³² Kwang-Yeong Shin, “Democratization and the Capitalist Class in South Korea”, *Korean Journal of Political Economy*, 1:1, (2003). pp. 147-148.

ยอน (Chey Jong-Hyon) ประธาน FKI ในขณะนั้นได้พูดต่อสาธารณะในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1993 ว่าการเปิดเสรีตลาดข้าวเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ องค์กรชวาวนา ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ประธานเซ อย่างรุนแรง ขณะที่คณะกรรมการการเกษตรแห่งรัฐสภาได้ออกมาชี้แจงจะสอบสวนประธานเซ ในวันถัดมารองประธาน FKI ต้องออกมาแถลงอย่างเป็นทางการว่า FKI ต่อต้านการเปิดตลาดข้าว³³

ในภาพรวม เราจะเห็นถึงพัฒนาการในโครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ จากโครงสร้างสามเหลี่ยมหลักที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไปสู่โครงสร้างที่แตกแยกออกเป็นชั้นๆ สภาพดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากในประเด็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง ดังเช่นนโยบายการค้า การเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญในเชิงนโยบายเช่นนี้จึงเป็นไปได้ยาก เนื่องจากจำเป็นต้องได้รับฉันทามติจากโครงสร้างสามเหลี่ยมหลักในแต่ละนโยบายที่มีเป้าประสงค์เชิงนโยบายที่อาจจะไม่สอดคล้องกัน

III. การเมืองว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ในนโยบายข้อตกลงการค้าเสรี

จากลักษณะโครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะของทั้งสองประเทศที่มีลักษณะแยกส่วนตามประเด็นนโยบาย ทำให้การเปลี่ยนแปลงที่มีนัยสำคัญในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นย่อยๆ หลายเรื่อง ดังเช่นนโยบายการค้าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก หากมีการปรับเปลี่ยนเกิดขึ้นมักจะเป็นในเชิงรับ เพื่อสนองตอบต่อสถานการณ์เฉพาะหน้าเท่านั้น ใน การเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าไปสู่ข้อตกลงการค้าเสรีของทั้งสองประเทศในช่วงแรก ดูเหมือนว่าอุปสรรคภายในโครงสร้างการกำหนดนโยบายจะยังคงส่งผลทำให้กระบวนการเจรจาดำเนินไปอย่างเชื่องช้า เช่นเดียวกับระดับการเปิดเสรีที่ค่อนข้างจำกัด

อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่เผชิญอุปสรรคในช่วงแรก ทั้งสองประเทศดูจะสามารถขับเคลื่อนนโยบายข้อตกลงการค้าเสรีได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้นในช่วงเวลาต่อมา ในกรณีของเกาหลีใต้ภายหลังจากใช้เวลากว่าสี่ปีในการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศชิลี และใช้ความพยายามถึงสี่ครั้งกว่าที่รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบ ในช่วงเวลาสามปีถัดจากนี้ เกาหลีใต้ได้ข้อสรุปในข้อตกลงการค้าเสรีรวมสี่ความตกลง และกำลังเจรจากับประเทศต่างๆ รวม 41 ประเทศ และกำลังศึกษาความเป็นไปได้กับอีก 11 ประเทศ³⁴ ในกรณีของญี่ปุ่น

³³ Song Min Kim, *The Politics of the Two-Level Game: US-Korea Agricultural Trade Negotiation* (Seoul: Yonsei University Press, 1999), p. 175.

³⁴ Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT), *2008 Diplomatic White Paper* (Seoul: Ministry of

ภายหลังจากข้อตกลงการค้าเสรีกับสิงคโปร์มีผลบังคับใช้ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2002 และใช้เวลากว่าสองปีครึ่งนับตั้งแต่เจรจาจนถึงบังคับใช้ข้อตกลงกับเม็กซิโก (เริ่มเจรจาพฤศจิกายน ค.ศ. 2002 มีผลบังคับใช้เมษายน ค.ศ. 2005) หลังจากนั้นสามปีญี่ปุ่นได้ลงนามในข้อตกลงกับอีกเจ็ดประเทศ/กลุ่มประเทศ รวมทั้งกำลังเจรจากับอีกเจ็ดประเทศ/กลุ่มประเทศ³⁵ ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงการเมืองว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์เบื้องหลังความเปลี่ยนแปลงในการดำเนินนโยบาย รวมทั้งพลวัตในโครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะของทั้งสองประเทศ

3.1 การเมืองว่าด้วยกลุ่มผลประโยชน์ในข้อตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจในญี่ปุ่น

การริเริ่มที่จะเปลี่ยนทิศทางการดำเนินนโยบายการค้าของญี่ปุ่นเกิดขึ้นภายในหน่วยงานราชการ ตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงก็คือกระทรวงการค้าต่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry: MITI ที่ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงเศรษฐกิจการค้า

และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry: METI) และกระทรวงการต่างประเทศ นอกจากหน่วยงานราชการแล้ว อีกหนึ่งตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในช่วงแรกก็คือภาคเอกชน มาร์ก แมนเกอร์ (Mark Manger) แห่งมหาวิทยาลัยแม็กกิลล์ ซึ่งได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กระทรวง MITI ขึ้นในปีค.ศ. 1998 กระทรวง MITI ได้เริ่มที่จะให้ความสนใจในเอฟทีเอหลังจากการรับฟังความคิดเห็นของนักลงทุนญี่ปุ่นในเม็กซิโก ที่ได้รับผลกระทบจากการเบี่ยงเบนการค้า (trade diversion) จากข้อตกลงเขตการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Area: NAFTA) โดยในเบื้องต้นข้าราชการสองคนที่มีบทบาทในการริเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงคือ ทานากะ ฮิโตชิ (Tanaka Hitoshi) อธิบดีกรมกิจการเศรษฐกิจแห่งกระทรวงการต่างประเทศ และฮาตาเกะยามา โนโบรุ (Hatakeyama Noboru) ผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวง MITI³⁶

แม้ว่าข้าราชการส่วนหนึ่งจะเริ่มให้ความสนใจ แต่จุดยืนที่เป็นทางการของกระทรวง MITI ดังที่ปรากฏในหนังสือปกขาวของกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมเรื่องการค้าระหว่างประเทศปีค.ศ. 1998 (MITI

Foreign Affairs and Trade, Republic of Korea, 2008), p. 166.

³⁵ Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), 2008 Report on Compliance by Major Trading Partner with Trade Agreements—WTO, FTA/EPA, BIT (Tokyo: Ministry of Economy, Trade and Industry, 2008).

³⁶ Mark Manger, "Competition and Bilateralism in Trade Policy: the Case of Japan's Free Trade Agreements", *Review of International Political Economy*, 12:5, (December 2005), pp. 814-815.

White Paper on International Trade 1998) ยังคงมีมุมมองต่อข้อตกลงการค้าเสรีในเชิงลบ นั่นคือมองว่าอาจส่งผลร้ายต่อการเจรจาการค้าระดับพหุภาคี และการเพิ่มขึ้นของการกีดกันทางการค้า³⁷ ประเด็นเรื่องข้อตกลงการค้าเสรีได้รับความสนใจมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงปลายปีค.ศ. 1998 ภายหลังการเยือนของประธานาธิบดีคลินตันแห่งเกาหลีใต้ซึ่งในครั้งนั้นทั้งสองประเทศตกลงที่จะกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกัน และประเด็นเรื่องข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในหัวข้อที่มีการถกเถียงกัน และนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อทำการศึกษาคูความเป็นไปได้ ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนี้ประธานาธิบดีเออร์เนสโต เซดิลโย (Ernesto Zedillo) แห่งเม็กซิโกได้เยือนญี่ปุ่นพร้อมทั้งเสนอที่จะทำข้อตกลงการค้าเสรี ซึ่งในเบื้องต้นทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการศึกษาคูความเป็นไปได้ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1999

ในระหว่างที่ภาครัฐของญี่ปุ่นและเม็กซิโกได้ทำการศึกษาคูความเป็นไปได้ เคดันเรน (Keidanren หรือ Federation of Economic Organization) ซึ่งเป็นสมาพันธ์ขององค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ที่ทรงอิทธิพลที่สุดในญี่ปุ่นได้จัดตั้งคณะเพื่อทำการศึกษาคูความเป็นไปได้ของ

ข้อตกลงการค้าเสรีญี่ปุ่น-เม็กซิโก และเมื่อวันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 1999 ได้เสนอรายงานที่มีชื่อว่า รายงานเรื่องผลกระทบที่เป็นไปได้ของข้อตกลงการค้าเสรีญี่ปุ่น-เม็กซิโกต่ออุตสาหกรรมของญี่ปุ่น (*Report on the Possible Effects of a Japan-Mexico Free Trade Agreement on Japanese Industry*) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์อันจากการที่อุตสาหกรรมญี่ปุ่นจะได้รับจากการทำข้อตกลง ทั้งยังคาดหวังว่าทั้งสองประเทศจะทำบรรลุข้อตกลงโดยเร็วที่สุด³⁸ และได้เสนอต่อรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งในเอกสารนโยบายเรื่อง ความท้าทายในการเจรจาองค์การการค้าโลกที่กำลังจะมีขึ้นและวาระเชิงนโยบายสำหรับนโยบายการค้าของญี่ปุ่นในอนาคต (*Challenges for the Upcoming WTO Negotiations and Agendas for Future Japanese Trade Policy*)³⁹

³⁸ Keidanren, *Report on the Possible Effects of a Japan-Mexico Free Trade Agreement on Japanese Industry*, Available at <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/pol099.html>

³⁹ Keidanren, *Challenges for the Upcoming WTO Negotiations and Agendas for Future Japanese Trade Policy*, Available at <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/pol102/index.html>

³⁷ Ministry of International Trade and Industry (MITI), *MITI White Paper on International Trade* 1998 (Tokyo: MITI, 1998), p. 142.

ความคืบหน้าในนโยบายข้อตกลงการค้าเสรีของญี่ปุ่นเกิดขึ้นอีกครั้งจากข้อเสนอของสิงคโปร์ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1999 ภายหลังการเยือนของนายกรัฐมนตรีโกะ จกตง (Goh Chok Tong) ก่อนที่จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมทวิภาคีเพื่อทำการศึกษาความเป็นไปได้ ซึ่งภายหลังการเยือนเคดันเรนยังคงออกแถลงการณ์สนับสนุนให้ทั้งสองประเทศทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างกัน และต่อมาในวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 2000 เคดันเรนได้ออกเอกสารทำที่ที่มีชื่อว่า *การเรียกร้องอย่างเร่งด่วนให้ดำเนินนโยบายสนับสนุนข้อตกลงการค้าเสรีอย่างจริงจัง: ไปสู่มุมมองใหม่ในนโยบายการค้า (Urgent Call for Active Promotion of Free Trade Agreement: Toward a New Dimension in Trade Policy)* โดยในรายงานได้เสนอกรอบการเปิดเสรีทางการประเทศที่ควรจะทำข้อตกลงด้วย พร้อมกระตุ้นให้รัฐบาลมีบทบาทนำในการผลักดันการเจรจา⁴⁰

เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจที่จะเริ่มการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีกับสิงคโปร์ กลุ่มสามเหลี่ยมหลักด้านการเกษตรเริ่มที่จะแสดงบทบาท แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วสิงคโปร์ไม่ได้เป็นประเทศที่ส่งออกสินค้าเกษตรเป็นหลัก แต่

กระทรวงเกษตรฯยังคงยืนยันกรานให้ตัดสินค้าเกษตรออกจากรายการเจรจา⁴¹ ขณะเดียวกันคณะกรรมการวิจัยด้านการค้าสินค้าเกษตรของพรรคLDP (LDP's Research Commission on Trade in Agriculture, Forestry and Fishing Products) ซึ่งได้ประชุมวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 2001 ได้กำหนดจุดยืนสามประการว่า ประการแรกการเจรจาจะต้องไม่ส่งผลในทางลบต่อภาคเกษตร ประการที่สอง ภาชีนำเข้าสินค้าเกษตรจะต้องไม่ลดลงจากเดิม เนื่องจากการการลดภาชีนำเข้าสินค้าเกษตรต้องเจรจาที่องค์การการค้าโลกเท่านั้น ประการที่สามการเจรจาในอนาคตกับประเทศอื่นๆให้ยึดหลักการดังกล่าวข้างต้น⁴² อย่างไรก็ตามรัฐบาลซึ่งเกรงว่าหากตัดสินค้าเกษตรออกจากกรเจรจาอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนานาประเทศจึงได้ต่อรองโดยจะนำเข้าสินค้าเกษตรบางรายการที่ภาชีสุกการเป็นศูนย์อยู่แล้ว ให้มาอยู่ในรายการลดภาชีเหลือร้อยละศูนย์ ในท้ายที่สุด

⁴⁰ Keidanren, *Urgent Call for Active Promotion of Free Trade Agreements: Toward a New Dimension in Trade Policy*, Available at <http://www.keidanren.or.jp/english/policy/2000/033/proposal.html>

⁴¹ Hidetaka Yoshimatsu, "Japan's Quest for Free Trade Agreements: Constraints from Bureaucratic and Interest Group Politics", in Mari Pangestu and Ligang Song, (eds), *Japan's Future in East Asia and the Pacific* (Canberra: Asia Pacific Press, 2007), pp. 87-88.

⁴² Michael Sutton, "Japan Trade Policy and 'Economic Partnership Agreements': A New Conventional Wisdom", *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, 4, (2005), p. 126.

คณะกรรมการวิจัยของพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยได้ยอมรับในวิธีการดังกล่าว⁴³ ผลของการเจรจาในลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าโครงข่ายสามเหลี่ยมหลักในนโยบายเกษตรยังคงมีอำนาจและอิทธิพลค่อนข้างมาก

การขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของโคอิซุมิ จุนอิชิโร (Koizumi Junichiro) เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการกำหนดนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ รัฐบาลโคอิซุมิ ซึ่งมองว่าการดำเนินนโยบายหุ้นส่วนเศรษฐกิจ (Economic Partnership Agreement: EPA)⁴⁴ เป็นภารกิจด้านการปฏิรูปที่มีความสำคัญในระดับแรก ('A'

list reform)⁴⁵ ได้พยายามที่จะปรับโครงสร้างการกำหนดนโยบาย ด้วยการแก้ปัญหาการประสานงานในนโยบายระหว่างกระทรวง และการลดอิทธิพลของเครือข่ายนโยบายเกษตร ความพยายามประการแรกๆ ที่จะบรรลู่แก้ปัญหาดังกล่าวคือการตั้งคณะกรรมการการค้าข้อตกลงการค้าเสรี (FTA Tokumei linkai) ขึ้นในพรรค LDP และได้แต่งตั้งนูกะ ฟูกุชิโร (Nugaka Fukushima) ซึ่งเป็นโซกูในด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ให้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ พันทึกซ์ของคณะกรรมการดังกล่าวคือการทำงานร่วมกับกระทรวง METI เพื่อวางพื้นฐานนโยบายข้อตกลงการค้าเสรีของพรรคฯ

ทั้งนี้ การเกิดขึ้นของคณะกรรมการพิเศษว่าด้วยเอฟทีเอในพรรค LDP นอกจากเป็นผลมาจากความพยายามในการปฏิรูปของนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิแล้ว ส่วนหนึ่งยังเกิดขึ้นมาจากบทบาทในการลอบบี้ของเคดันเรนอีกด้วย โยชิมัตสึ ฮิเดทาเกะ (Yoshimatsu Hidetaka) แห่งมหาวิทยาลัยยิริตสึเมคัง เอเซียแปซิฟิก (Ritsumeikan Asia

⁴³ *Nihon Nogyo Shimbun*, September 4, 2001. อ้างใน Yoshimatsu, "Japan's Quest for Free Trade Agreements", p. 88.

⁴⁴ ข้อตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (Economic Partnership Agreements: EPAs) เป็นคำที่ใช้แทนข้อข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreements: FTAs) เนื่องจาก METI มองว่าคำว่าข้อตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจอาจสร้างปฏิกิริยาในเชิงลบจากฝ่ายต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้าภายในประเทศน้อยกว่าคำว่าข้อตกลงการค้าเสรี แต่ในทางปฏิบัติแล้วข้าราชการกระทรวง METI ถือว่าคำสองคำนี้แทบไม่แตกต่างกัน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Evgeny Kovrigin and Denis Suslov, "Japanese FTA Policy in Asia-Pacific: Current Situation and Perspectives", *The Seinan Law Review*, 39:3, (2006), p. 20.

⁴⁵ ภารกิจอื่นๆ ที่รัฐบาลโคอิซุมิต้องการปฏิรูปเป็นอันดับแรกๆ รวมถึงการปฏิรูปการคลัง การลดกฎระเบียบ การลดค่าใช้จ่ายในงานสาธารณะ (public works) ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Aurelia George Mulgan, "Agriculture and Political Reform in Japan: The Koizumi Legacy", *Pacific Economic Papers*, No. 360, (2006), p. 5.

Pacific University) ชี้ว่าในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2003 เคดันเรนตัดสินใจที่จะรื้อฟื้นการให้เงินบริจาคทางการเมืองภายหลังจากการยุติการให้ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1993 ในการลอบบี้พรรค LDP เพื่อให้ช่วยผลักดันนโยบายข้อตกลงการค้าเสรี และการประกาศตั้งคณะกรรมการการพิเศษว่าด้วยเรื่องเอฟทีเอในพรรค LDP เกิดขึ้นภายหลังจากการเข้าพบของผู้บริหารเคดันเรน⁴⁶

อย่างไรก็ตาม การตั้งคณะกรรมการการพิเศษในพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่ายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เห็นได้จากการที่โครงสร้างสามเหลี่ยมหลักด้านการเกษตรสามารถสะกดกันการเจรจาสินค้าเกษตรในข้อตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นและเม็กซิโก⁴⁷ หลังจากความล้มเหลวดังกล่าว นายกรัฐมนตรี โคอิสุมิได้ประกาศว่า “ผมไม่สามารถปล่อยให้

เป็นเรื่องของกระทรวงเกษตรฯ และโนรินโชอีกต่อไป”⁴⁸ หลังจากนั้นเราจะเห็นถึงการแทรกแซงของสำนักนายกรัฐมนตรี (Kantei) ในการเจรจาการค้า เริ่มจากในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2003 นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้ส่งโชทาโร ยาชิ (Shotaro Yachi) ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไปยังกรุงเม็กซิโก ซิตี้เพื่อหาข้อยุติในการเจรจา ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003 นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้สั่งให้ริเริ่มการประชุมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเอฟทีเอ จากนั้น ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2004 รัฐบาลโคอิสุมิจึงได้ตั้งสภารัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (Keizai Renkei Sokushin Kankei Kakuryo Kaigi) โดยที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน วัตถุประสงค์หลักของการตั้งสภารัฐมนตรีดังกล่าวคือการวางโครงสร้างการตัดสินใจที่ “ข้ามผ่าน (bypass)” โครงสร้างสามเหลี่ยมหลักด้านการเกษตร⁴⁹

จากการประชุมของสภารัฐมนตรีนี้เองที่ทำให้ญี่ปุ่นสามารถกำหนดแนวทางพื้นฐานร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งหมดเกี่ยวกับการสนับสนุนข้อตกลงเอฟทีเอได้สำเร็จ

⁴⁶ Hidetaka Yoshimatsu, “Japan’s Keidanren and Free Trade Agreements: Societal Interests and Trade Policy”, *Asian Survey*, 45:2, (March/April 2005), p. 271.

⁴⁷ รัฐบาลญี่ปุ่นคาดหมายว่าจะได้ข้อสรุปในข้อตกลงกับรัฐบาลเม็กซิโกในโอกาสการเยือนญี่ปุ่นของประธานาธิบดีปีเซนเต้ ฟอกซ์ (Vicente Fox) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2546 โดยก่อนหน้าการเยือนหนึ่งเดือน นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้กำชับกับคณะเจรจาว่า “จะต้องหาข้อยุติให้จบได้ (get it done)” ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Aurelia George Mulgan, “Where Tradition Meets Change: Japan’s Agricultural Politics in Transition”, *Journal of Japanese Studies*, 31:2, (2005), p. 276.

⁴⁸ ‘Za Sankuchuari: Jiminto ‘Norin Zoku’, (The Sanctuary: LDP ‘Agriculture and Forestry Tribe). *Sentakū*, 30:2, (February 2004), p. 58. อ้างใน Mulgan, “Agriculture and Political Reform”, p. 9.

⁴⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Mulgan, “Agriculture and Political Reform”, p. 9. และ Yoshimatsu. “Japan’s Quest for Free Trade Agreements”, p. 91.

จากที่ผ่านมาแม้กระทั่งระหว่างกระทรวงที่มีจุดยืนสนับสนุนการเปิดเสรี นั่นคือกระทรวงการต่างประเทศ และ METI (Ministry of Economy, Trade and Industry แต่เดิมคือ MITI) ยังคงมีจุดยืนที่แตกต่างกัน เป็นต้นว่ากระทรวงการต่างประเทศมองว่ารัฐบาลควรแยกแยะจากกับแต่ละประเทศสมาชิกของอาเซียน แต่ METI เห็นว่าควรเจรจากับอาเซียนทั้งภูมิภาค⁵⁰ โดยในการประชุมสภารัฐมนตรีครั้งที่สามในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2004 ได้มีการประกาศแนวนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับการสนับสนุนอีพีเอ ซึ่งทุกกระทรวงได้ยอมรับร่วมกันถึงความสำคัญของอีพีเอต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ และต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งยังได้ระบุประเทศและภูมิภาคเป้าหมายที่จะทำการเจรจาอีกด้วย⁵¹ และรัฐบาลโคอิสุมิได้สั่งให้ “ทุกกระทรวงและหน่วยงานทั้งหมดใช้ความพยายามร่วมกันอย่างเต็มที่เพื่อให้บรรลุความสำเร็จโดยเร็ว...ในการเจรจาทำข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจและข้อตกลงการค้าเสรีกับไทย มาเลเซียและเกาหลีใต้”⁵²

นอกจากการรวมศูนย์โครงสร้างการตัดสินใจแล้ว นายกรัฐมนตรีโคอิสุมียังสามารถ

ปรับเปลี่ยนท่าทีของกระทรวงเกษตรฯ จากเดิมที่มุ่งเน้นนโยบายเชิงรับในการปกป้องตลาด เป็นการส่งเสริมนโยบายเชิงรุก (*seme no nose*) ในการขยายตลาดสินค้าเกษตรญี่ปุ่นไปยังต่างประเทศอีกด้วย⁵³ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2004 กระทรวงเกษตรฯ ได้ประกาศยุทธศาสตร์หกประการที่จะสนับสนุนข้อตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในด้านเกษตรกับประเทศในเอเชีย ได้แก่ ประการแรก รักษาสมดุลและของการนำเข้าอาหารในญี่ปุ่น ประการที่สอง เน้นหลักการอาหารปลอดภัยสำหรับการนำเข้าสินค้าอาหาร ประการที่สาม สนับสนุนการส่งออกสินค้าอาหารญี่ปุ่น ประการที่สี่ พัฒนาสภาพแวดล้อมทางธุรกิจสำหรับอุตสาหกรรมอาหาร ประการที่ห้า แก้ไขปัญหาความยากจนในพื้นที่ชนบท ประการสุดท้าย อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโลกและใช้ทรัพยากรอย่างพอเพียง⁵⁴

การแทรกแซงของนายกรัฐมนตรีและสำนักนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะสามารถผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ในระดับหนึ่ง แต่หากพิจารณาจากผลลัพธ์ของการเจรจาจะเห็นได้ว่ากลุ่มโครงสร้างสามเหลี่ยมหลักในด้านเกษตรยังคงมีอิทธิพลอยู่ค่อนข้างมาก เห็นได้จากการที่ข้อตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจทั้งหมดที่มีผลบังคับใช้แล้วล้วนแต่ “กั้น (exclude)” ข้าว

⁵⁰ Yoshimatsu. “Japan’s Quest for Free Trade Agreements”, p. 85.

⁵¹ Yoshimatsu, “Japan’s Quest for Free Trade Agreements”, pp. 91-92.

⁵² *Nikkei Weekly*, Dec 27, 2004 and Jan 3, 2005, อ้างใน Mulgan. “Where Tradition Meets”. p. 277.

⁵³ Mulgan. “Agriculture and Political Reform”, p. 9.

⁵⁴ Yoshimatsu. “Japan’s Quest for Free Trade Agreements”, p. 92.

ข้าวสาลี น้ำตาล และผลิตภัณฑ์นมออกจาก
รายการลดภาษี นอกจากนี้ยังจำกัดโควตาการ
นำเข้าสำหรับเนื้อวัว เนื้อไก่ เนื้อหมู และส้ม⁵⁵
ทั้งนี้เบื้องหลังของความเข้มแข็งในโครงสร้าง
สามเหลี่ยมหลักด้านการเกษตรก็คือบทบาท
ของกลุ่มเกษตรกร นับตั้งแต่ที่ประเด็นเรื่องสินค้า
เกษตรเริ่มจะเป็นที่ถกเถียง เราจะเห็นถึงบทบาท
ที่มากขึ้นของกลุ่มเกษตรกรที่นำโดยสมาคม
สหกรณ์ญี่ปุ่น หรือ เซ็นชู (Japanese
Association of Agricultural Cooperative:
Zenchu) มิเรยา โซริส (Mireya Solis)
ผู้เชี่ยวชาญด้านญี่ปุ่นแห่งมหาวิทยาลัยอเมริกัน
ชี้ว่าเซ็นชูได้ใช้กลวิธีต่างๆ ในการสกัดกั้นการ
เปิดเสรีสินค้าเกษตร ตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสาร
การล็อบบี้พรรคการเมืองและข้าราชการ การ
เดินทางไปลobbypingต่างประเทศ และการระดม
มวลชน ตัวอย่างการเคลื่อนไหวที่น่าสนใจของ
เซ็นชู อาทิ การส่งตัวแทนเดินทางไปยังประเทศ
ไทยและเม็กซิโกเพื่อทำการล็อบบี้ การนำรถ
แทรกเตอร์ออกมาเดินขบวนร่วมกับชาวนากว่า
3,000 คนในใจกลางกรุงโตเกียวเมื่อวันที่ 12-13
มิถุนายน ค.ศ. 2004 เพื่อประท้วงการเจรจา

ข้อตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับออสเตรเลีย
เป็นต้น⁵⁶

3.2 การเมืองว่าด้วยกลุ่ม ผลประโยชน์ในข้อตกลงการค้าเสรีใน เกาหลีใต้

การริเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบาย
การค้าในเกาหลีใต้เกิดขึ้นโดยข้าราชการ
ภายหลังจากการตั้งสำนักรัฐมนตรีการค้า
(Office of the Minister for Trade: OMT) ซึ่ง
เป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ
และการค้า (Ministry of Foreign Affairs and
Trade: MOFAT) หน่วยงานดังกล่าวซึ่งเต็มไปด้วย
ข้าราชการที่สนับสนุนนโยบายเปิดเสรีได้ตั้ง
ภารกิจด้านการค้ามาจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่
ว่าจะเป็นกระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และ
การพลังงาน (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวง
เศรษฐกิจความรู้ หรือ Ministry of Knowledge
Economy) หรือกระทรวงการคลังและเศรษฐกิจ
(Ministry of Finance and Economy) อีซึงจู
(Lee Seungjoo) แห่งคณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยซุงอังชี้ว่า การตั้งภารกิจด้านการค้า
ที่แต่เดิมอยู่กับกระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม
และการพลังงาน ซึ่งเป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับ
กลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มภายในประเทศ
รวมทั้งกลุ่มที่สนับสนุนการปกป้องตลาด มาอยู่
กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการ
ต่างประเทศ ทั้งยังค่อนข้างปลอดภัย (insulated)

⁵⁵ Mireya Solis, *The Domestic Roots of Japan Regionalism: Societal Preferences and the FTA Policy Formulation Process*, Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, California, March 26-29, 2008, p. 20.

⁵⁶ Ibid, pp. 20-21.

จากแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ภายใน เป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้อต่อการเกิดขึ้นของนโยบายข้อตกลงการค้าเสรี⁵⁷

กระบวนการกำหนดนโยบายในช่วงแรกนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าค่อนข้างเป็นกระบวนการที่จำกัดภายในระบบราชการ และขาดการรู้เห็นหรือมีส่วนร่วมจากกลุ่มผลประโยชน์ คิมแท-นยอน (Kim Tae-Nyen) ผู้อำนวยการด้านความร่วมมือกับต่างประเทศของสมาคมผู้ผลิตรถยนต์แห่งเกาหลี (Korea Automobile Manufacturers Association) ได้ให้ทัศนะว่าก่อนหน้านี้ที่รัฐบาลจะทำการเจรจากับซิติ ภาคเอกชนแทบจะไม่รู้เลยว่ารัฐบาลจะทำการเจรจา⁵⁸ กลุ่มผลประโยชน์เริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการเมื่อประเด็นเรื่องสินค้าเกษตรเริ่มเป็นที่ถกเถียง โดยในการเจรจาการค้ารอบที่สี่ ที่การเปิดตลาดสินค้าเกษตรถูกหยิบยกขึ้นมาเจรจา กลุ่มเกษตรกรนำโดยสภาองุ่นแห่งชาติ (National Grape Council) และสภาแอปเปิลแห่งชาติ (National Apple Council) สองตัวแทนกลุ่มที่มีแนวโน้มว่าจะเสียประโยชน์จากข้อตกลงได้เริ่มการเคลื่อนไหว โดยได้นำรายชื่อเกษตรกรหนึ่งแสนรายยื่นต่อรัฐบาลเพื่อให้ตัดองุ่นและแอปเปิลจากรายการลดภาษี

นำเข้า⁵⁹ หลังจากนั้นกระทรวงเกษตรฯ และสมาคมสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ ได้ออกมาแถลงในทิศทางเดียวกันคือ “เสนอให้เลื่อนการเจรจาในรายการสินค้าเกษตรกับซิติจนกว่าจะบรรลุข้อตกลงกับองค์การการค้าโลกในการเจรจาการค้ารอบโดฮา”⁶⁰

หลังจากการที่กลุ่มต่อต้านเริ่มต้นเคลื่อนไหว กลุ่มสนับสนุนนำโดยสถาบันนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (Korea Institute for International Economic Policy) ซึ่งเป็นเสมือนกับม้านธมของ OMT ได้ร่วมกับสมาคมการค้าหลักสามแห่งของเกาหลีได้นั้นคือ FKI สมาคมการค้าระหว่างประเทศแห่งเกาหลี (Korea International Trade Association: KITA) และหอการค้าและอุตสาหกรรมแห่งเกาหลี (Korea Chamber of Commerce and Industry: KCCI) ออกมาแถลงร่วมกันว่า “เกาหลีจะกลายเป็นประเทศชั้นสามภายในห้าถึงสิบปีหากไม่เพิ่มความพยายามในการทำเอฟ

⁵⁷ สัมภาษณ์วันที่ 3 กรกฎาคม 2008.

⁵⁸ สัมภาษณ์วันที่ 28 สิงหาคม 2008.

⁵⁹ Se Young Ahn, “Dealing with Domestic Conflicts in FTA Negotiations: Lessons from Korea-Chile FTA and NAFTA”, in Korea National Committee for Pacific Economic Cooperation (KOPEC), *Broadening the Horizon for Pacific Economic Cooperation: Korean Perspective* (Seoul: KOPEC, 2007), p. 54.

⁶⁰ Yoo Cheong-Mo, “Free Trade accord with Chile likely shelved until 2005”, *The Korea Herald*, February 2, 2002.

ที่เอเป็นสองเท่า”⁶¹ การออกรายงานดังกล่าวนับได้ว่าเป็นการเคลื่อนไหวและแสดงจุดยืนครั้งแรกๆ ของภาคธุรกิจเกาหลีใต้ อย่างไรก็ตามในภาพรวมอาณานิคมของ (Ahn Se-Young) แห่งมหาวิทยาลัยโซกัง (Sogang University) ชี้ว่าภาคธุรกิจยังคงค่อนข้างสงวนท่าที และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะแสดงการสนับสนุนอย่างเปิดเผยสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากประเด็นดังกล่าวได้ถูก “ทำให้เป็นประเด็นที่อ่อนไหวทางการเมืองมากเกินไป” โดยกลุ่มเกษตรกร ซึ่งได้โจมตีข้อตกลงดังกล่าวว่าเป็นการ “บุชายัญเกษตรกรเพื่อประโยชน์ของธุรกิจ”⁶² ด้วยเหตุนี้ทำให้กลุ่มธุรกิจที่ยังคงมีภาพลักษณ์ในทางลบภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจพยายามหลีกเลี่ยงการกระทำอันอาจตกเป็นเป้าหมายของการโจมตี

ความขัดแย้งที่ดำรงอยู่ระหว่างสองฝ่าย ทำให้การเจรจาไม่อาจเดินหน้าได้และต้องหยุดชะงักลงกว่าหนึ่งปี ภายใต้สภาวะการณ์ดังกล่าวของวาเด (Cheongwadae) หรือทำเนียบประธานาธิบดี ได้เริ่มออกมาแทรกแซงเพื่อหาข้อยุติ โดยในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2002 ประธานาธิบดีคิมแดจุง (Kim Dae-Jung) ได้ส่งทูตพิเศษไปยังเพื่อแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจจริงของเกาหลีใต้ที่จะหาข้อสรุปให้กับการเจรจา

หลังจากนั้นไม่นานทั้งสองฝ่ายได้เริ่มเจรจารอบที่ห้า (สิงหาคม ค.ศ. 2002) และบรรลุข้อสรุปในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2002 ประธานาธิบดีคิมได้ลงจากตำแหน่งในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2002 ทั้งภาระให้กับประธานาธิบดีคนถัดไปนั่นคือโนมูฮยอน (Roh Moo-Hyun) ในการผ่านข้อตกลงดังกล่าวให้กับรัฐสภาเพื่อให้สัตยาบัน

ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการให้สัตยาบันข้อตกลงในรัฐสภา (ระหว่างเดือนมกราคมถึงมิถุนายน ค.ศ. 2003) กลุ่มต่อต้านซึ่งได้รวมตัวเป็นสมาพันธ์เกษตรกรแห่งชาติ (Korean Nationwide Farmers' Association หรือ *Junnong*) ได้เริ่มล๊อบบี้ในเชิงบังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะที่มาจากเขตชนบท วิธีการที่กลุ่มนี้ล๊อบบี้คือการขู่ส.ว่าหากพวกเขาเห็นชอบกับร่างข้อตกลงฯ พวกเขาจะถูกลงบัญชีดำ (blacklist) ที่กลุ่มเกษตรกรและองค์กรประชาสังคมจะทำการรณรงค์เพื่อให้ประชาชนไม่เลือกพวกเขาในการเลือกตั้งเดือนเมษายน ค.ศ. 2004 ในที่สุดส.จำนวน 140 คนได้ร่วมลงนามในคำคัดค้านการให้สัตยาบันกับข้อตกลงและทำให้ร่างข้อตกลงถูกชะลอการพิจารณาออกไป⁶³

⁶¹ “Isolation from Free Trade accords seen reducing Korea's export”, *The Korea Herald*, March 2, 2002.

⁶² Ahn, “Dealing with Domestic Conflicts”. p. 53.

⁶³ In-sung Lee and Tae-Jeong Lee, *The Collision of Local Interests and Globalization: The Case of Korean Rice Market*, Paper presented at the Annual Conference of the American Political Science Association, Philadelphia, August 31-September 3, 2006.

การเคลื่อนไหวครั้งนี้ของกลุ่มเกษตรกรได้ทำให้กลุ่มธุรกิจที่เริ่มตระหนักในความสำคัญของการทำเอฟทีเอได้เริ่มออกมาเคลื่อนไหวเพื่อตอบโต้ โดยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2003 หัสมาคมธุรกิจหลักของเกาหลีใต้ได้ยื่นจดหมายเปิดผนึกไปยังรัฐบาลเพื่อเรียกร้องให้รีบให้สัตยาบันกับข้อตกลง และภายหลังจากนั้นสมาคมธุรกิจต่างเริ่มลือในปีส.ศ. เป็นรายบุคคล⁶⁴ และเมื่อรัฐบาลประสบกับความล้มเหลวที่จะให้สัตยาบันหลายต่อหลายครั้ง (สามครั้ง) หัสมาคมธุรกิจได้รวมกันออกแถลงการณ์วิจารณ์ส.ศ. ขณะที่ FKI ได้ออกมาประกาศว่าจะจัดทำรายชื่อของส.ศ.ที่ต่อต้านร่างข้อตกลงและจะส่งเป็นหนังสือเวียนไปยังสมาชิกของตน (ซึ่งอาจส่งผลต่อการพิจารณาให้เงินสนับสนุนทางการเมือง)⁶⁵ ในท้ายที่สุดรัฐบาลเกาหลีใต้ได้ให้สัตยาบันต่อข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-จีนในความพยายามครั้งที่สี่ แม้จะดูเหมือนว่าฝ่ายคัดค้านจะประสบกับความล้มเหลวในการหยุดยั้งข้อตกลง แต่ผลของการเคลื่อนไหวที่ผ่านมาทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงิน

กว่า 1.3 ล้านล้านวอนเพื่อชดเชยให้กับกลุ่มเกษตรกรที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อตกลง

ภายหลังจากความวุ่นวายในการผ่านร่างข้อตกลงในรัฐสภา รัฐบาลในเริ่มวางแผนนโยบายเอฟทีเอที่เป็นระบบมากขึ้น โดยได้จัดทำแผนการทำเอฟทีเอ (*FTA Chujin Roadmap maryon*) ยุทธศาสตร์สำคัญของแผนดังกล่าวสะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีจากคำกล่าวของจองมุนซู (Jeong Mun-Su) ที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจของประธานาธิบดีโนว่า “เกาหลีได้มุ่งเน้นที่จะทำข้อตกลงให้ได้มากที่สุด และเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้กับประเทศที่พร้อมที่จะทำข้อตกลงกับเกาหลีใต้”⁶⁶ ทั้งนี้สำหรับประธานาธิบดีโน และผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาล เอฟทีเอไม่ได้เป็นเพียง “ทางเลือกเชิงนโยบาย” หากแต่เป็น “แนวโน้มที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้”⁶⁷ ทั้งยังเป็นตัวแบบใหม่ของการพัฒนาที่จะนำเกาหลีใต้ไปสู่สถานะของประเทศ

⁶⁴ Seo Jee-Yeon, “Korea-Chile FTA Must Be Approved”, *The Korea Times*, Nov 29, 2003.

⁶⁵ Byung-Il Choi and Kang-Jin Lee, “A Long and Winding Road: Ratification of Korea's First FTA”, In Byung-Il Choi, (ed), *Korea and International Conflicts: Case Studies Vol. I.* (Seoul: Institute for International Trade and Cooperation, Ewha Womans University, 2005), p. 35.

⁶⁶ Jeong Mun-Su, “Korea-US FTA: Unavoidable Choice in the Age of Globalization”, July 18, 2006. http://16c wd.pa.go.kr/cwd/en/archive/archive_view.php?meta_id=en_infocus&category=159&navi=infocus&id=82ac1239ca6e6b32045dee75

⁶⁷ Seo-Soo Min, “FTA Inevitable: President tells Farmers”, *The Korea Times*, November 11, 2003.

ที่พัฒนาแล้วขึ้นแนวหน้า นำหน้าญี่ปุ่นและทั้ง
จีนให้อยู่ข้างหลัง⁶⁸

เพื่อขับเคลื่อนนโยบายข้อตกลง
การค้าเสรี ประธานาธิบดีโนได้แต่งตั้งเทคโนโลยี
แครตผู้สนับสนุนแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี
นิยมในตำแหน่งสำคัญ นั่นคือ ฮันดุกซู (Han
Duck-Soo Han) ในตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและ
เศรษฐกิจ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ดูแลด้านการ
ประสานงานระหว่างกระทรวงเศรษฐกิจ และคิม
ฮยอนจง (Kim Hyun-Chong) ในตำแหน่ง
รัฐมนตรีการค้า ขณะเดียวกันเพื่อแก้ปัญหาด้าน
การประสานงานระหว่างกระทรวง
ประธานาธิบดีโนได้ออกคำสั่งประธานาธิบดี
ฉบับที่ 21 เรื่องขั้นตอนการจัดทำข้อตกลงการค้า
เสรี (*Daetongyong Hunyong et
Jayumuyokhyomjong Chekyol Joncha
Kyujong*) ทั้งยังได้ตั้งคณะกรรมการสนับสนุน
การ ทำ ข้อ ต ก ล ง ก า ร ค้ า เ ส รี
(*Jayumuyokhyomjong Chujinwiwonwei*) ซึ่ง
คณะกรรมการดังกล่าวได้เปิดช่องทางให้การ
มีส่วนร่วมของตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์
โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจด้วย

แม้ว่าจะมีการกำหนดขั้นตอนที่ดู
เหมือนจะเปิดกว้างกับการมีส่วนร่วม แต่ใน
ภาพรวมโครงสร้างการกำหนดนโยบายเอฟทีเอมี
ลักษณะที่รวมศูนย์ การตัดสินใจครั้งสำคัญไม่ว่า
จะเป็น การเปิดเจรจา กับสหรัฐ หรือการกำหนด
แผนการทำข้อตกลงการค้าเสรี ล้วนแล้วแต่มี
ที่มาจากของวาเด ภายใต้กลไกของ
คณะกรรมการว่าด้วยนโยบายการค้า
ต่างประเทศ ที่ตั้งโดยประธานาธิบดี
(*Presidential International Economic Policy
Committee*)⁶⁹ ช่องทางการมีส่วนร่วมจากกลุ่ม
ผลประโยชน์แม้จะค่อนข้างเปิดกว้างมากขึ้น
กว่าเดิม แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับจากรัฐบาล
บักแทโฮ (Bark Tae-Ho) คณบดีบัณฑิต
วิทยาลัยการต่างประเทศ มหาวิทยาลัยแห่งชาติ
โซลตั้งข้อสังเกตว่า กลไกต่างๆ ที่ตั้งขึ้นมาไม่ว่า
จะเป็นคณะกรรมการสนับสนุนการทำข้อตกลง

⁶⁸ Roh Moo-hyun, "Address on the 61st Anniversary
of National Liberation, Aug 15, 2006", in Office of
the President, *Participatory Government: Selected
Speeches of President Roh Moo-Hyun. Vol. II.*
(Seoul: Office of the President, ROK, 2008), p. 188.

⁶⁹ คณะกรรมการดังกล่าวตั้งขึ้นในเดือนสิงหาคม ค.ศ.
2004 โดยมีประธานาธิบดีโนเป็นประธาน วัตถุประสงค์
ของการจัดตั้งคือเพื่อเป็นเวทีถกเถียงและให้คำปรึกษา
กับประธานาธิบดีเรื่องยุทธศาสตร์นโยบายเศรษฐกิจ
ระหว่างประเทศ คณะกรรมการจะประกอบไปด้วย
รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และตัวแทนจากภาค
ธุรกิจ ก่อนที่ประธานาธิบดีโนจะประกาศการเจรจากับ
สหรัฐ ได้มีการถกเถียงในเรื่องดังกล่าวในคณะกรรมการ
แห่งนี้ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Lee Hye-Min,
"Ungrounded opinions disrupting national opinion
will only disadvantage us in the negotiation",
Gukjeong Buriping, (Government Briefing), July
18, 2006.

การค้าเสรี ค่อนข้างมีบทบาทน้อย เนื่องจากวาระเชิงนโยบายย่นแล้วแต่ถูกกำหนดมาจากของวาเด⁷⁰

นอกจากความพยายามในการแก้ปัญหาความร่วมมือระหว่างกระทรวงแล้ว รัฐบาลโนยังพยายามที่จะ “ระดม” การสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจมากขึ้นอีกด้วยอีกด้วย โดยพบว่า MOFAT มีความเกี่ยวข้องโยงกับการตั้งคณะกรรมการวางแผนนโยบายเอฟทีเอ (FTA Countermeasure Committee) ในภาคเอกชนอีกด้วย โดยการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวในภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนนโยบายเอฟทีเอของรัฐบาลนี้ เป็นหนึ่งในข้อตกลงที่ปรากฏในบันทึกความตกลงเพื่อแลกเปลี่ยนความร่วมมือระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและการค้ากับสมาคมธุรกิจหลัก⁷¹ อนึ่ง ความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและกลุ่มธุรกิจยังเห็นได้จากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ อี ฮีบอม (Lee Hee-Beom) ซึ่งดำรงตำแหน่งระหว่างเดือนธันวาคม ค.ศ. 2003 ถึงเดือนกุมภาพันธ์

2006 ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นประธาน KITA⁷² และหลังจากนั้นจะพบว่า KITA กลายเป็นผู้นำในสมาคมธุรกิจในการสนับสนุนนโยบายข้อตกลงการค้าเสรีของรัฐบาล รวมถึงบทบาทของการเป็นองค์กรที่ประสานความร่วมมือจากองค์กรและสมาคมจำนวน 42 แห่งในการก่อตั้ง “พันธมิตรอุตสาหกรรมสนับสนุนเอฟทีเอ (FTAminkantaechakwewonhwei)”⁷³

บทบาทการเคลื่อนไหวของกลุ่มพันธมิตรอุตสาหกรรมฯ นับได้ว่าค่อนข้างสนับสนุน และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐในการประชาสัมพันธ์ผลดีของการทำเอฟทีเอผ่านสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างชุมชนเอฟทีเอไซเบอร์ (cyber FTA community) การผลิตการ์ตูนเอฟทีเอ การรณรงค์ตามท้องถนน การผลิตสื่อโฆษณาโต้แย้งกับกลุ่มพันธมิตรต่อต้านเอฟทีเอ การสนับสนุนให้นักวิชาการร่วมผลิตงานเกี่ยวกับเอฟทีเอ การผลิตรายการโทรทัศน์ที่เกี่ยวกับเอฟทีเอ การร่วมลوبيบีส.ส. การลوبيบีส.ส. ในประเทศสหรัฐ นอกจากนี้ยังร่วมกับรัฐบาลในการพัฒนา

⁷⁰ Bark Taeho, *Jeyokjueui kyeongchechilsohwa hankuk-a Jayumuyokhopjong (FTA) jongchak* (ภูมิภาคนิยม และนโยบายข้อตกลงการค้าเสรีของเกาหลี), Paper presented at the *Hankuk kukje kyeongje Hakhwei*. (Korean International Economy Academic Meeting), June 11, 2007, p. 14.

⁷¹ *FKI Newsletter*, 12, (April 10, 2004).

⁷² Yoo Soh-Jung, “Former Commerce Minister Lee to Head Trade Association”, *The Korea Herald*. Feb 23, 2006.

⁷³ สัมภาษณ์ของ แจฮวา (Jae-Hwa, Jeong) ผู้อำนวยการแผนกองกิจการค้าโลกและเอฟทีเอ ของสมาคมการค้าระหว่างประเทศแห่งเกาหลี (WTO&FTA Department, Korea International Trade Association) วันที่ 22 ตุลาคม 2008

“ตัวแบบการทำธุรกิจภายใต้เอฟทีเอ (FTA Business Model)” การจับคู่การทำธุรกิจเพื่อขยายตลาดในประเทศภาคีเอฟทีเอ เป็นต้น⁷⁴

การเข้าแทรกแซงและการรวมศูนย์ การตัดสินใจของชองวาเด ในสมัยประธานาธิบดีโน ส่งผลทำให้แรงต่อต้านภายในระบบราชการ โดยเฉพาะจากกระทรวงเกษตรฯ และสมาคมสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด โดยท่าทีของกระทรวงเกษตรฯ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากจากเดิมที่ยืนกรานว่าการเจรจาเปิดเสรีสินค้าเกษตรต้องรอข้อสรุปจากการเจรจาการค้ารอบโดฮา เป็นการยอมรับว่าการเปิดเสรีภาคเกษตรผ่านเอฟทีเอเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และจุดยืนเชิงนโยบายได้เปลี่ยนเป็นการผลักดันให้มีมาตรการรองรับผลกระทบและการปรับโครงสร้างภาคเกษตร⁷⁵

⁷⁴ FTA Industry Alliance Booklet, www.yestfta.or.kr และสัมภาษณ์อีโงเบ็ก (Dong-Bok, Lee) ผู้จัดการทั่วไปแผนกองค์การการค้าโลกและเอฟทีเอของ KITA และผู้ประสานงานของเครือข่ายพันธมิตรอุตสาหกรรมสนับสนุนเอฟทีเอ 8 กันยายน 2008

⁷⁵ กรณีตัวอย่างที่เด่นชัดคือท่าทีของคิมยงจิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ คนแรกในรัฐบาลโน ที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้สนับสนุนการปิดตลาดเกษตรในประเทศ และเคยโกนหัวประท้วงรัฐบาลคิมยงซัมเมื่อครั้งที่รัฐบาลเปิดตลาดสินค้าเกษตรในการเจรจารอบอุรุกวัยได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐสภาผ่านข้อตกลงการค้าเสรีกับซิติคูรายละเอียดยเพิ่มเติมใน Lee Chang-Sup, “Contrasting approaches toward market opening”, *The Korea Times*, June 18, 2003.

ในขณะที่บทบาทของสมาคมสหกรณ์การเกษตรที่แต่เดิมเป็นแกนนำการต่อต้านการเปิดเสรีในการเจรจากับซิติ กลับกลายเป็นหนึ่งในสมาชิกผู้ก่อตั้งกลุ่มพันธมิตรอุตสาหกรรมสนับสนุนเอฟทีเอ อีกทั้งประธานของสมาคมสหกรณ์ฯ ยังดำรงตำแหน่งเป็นประธานร่วมของกลุ่มพันธมิตรฯ อีกด้วย⁷⁶

แม้ว่ารัฐบาลโนจะค่อนข้างประสบความสำเร็จในการลดกระแสการต่อต้านภายในระบบราชการ แต่ยังไม่สามารถลดการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์และภาคประชาสังคมได้ หลังจากทีรัฐบาลประกาศที่จะเจรจากับสหรัฐกลุ่มต่อต้านได้ขยายตัวมากขึ้น โดยกลุ่มเกษตรกร พรรคการเมือง เอ็นจีโอ นักวิชาการ ฯลฯ จำนวน 282 องค์กรได้รวมตัวกันเป็น “พันธมิตรประชาชนเกาหลีต่อต้านข้อตกลงการค้าเสรีเกาหลีใต้-สหรัฐ (Korean Alliance Against Korea-US FTA: KoA)” การรวมตัวดังกล่าวดังที่คิมอีวา (Kim Aewha) หนึ่งในสมาชิกของ KoA และผู้อำนวยการแผนกวิเทศสัมพันธ์ของเครือข่ายพันธมิตรขบวนการหัวก้าวหน้า (Korean Alliance of Progressive Movement) ได้ให้ทัศนะ นับเป็นการรวมตัวของภาคประชาชนครั้งใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 ที่ประชาชนเรียกร้องประชาธิปไตย⁷⁷ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ยูโซจง (Yoo Soh-Jung)

⁷⁶ FTA Industry Alliance Booklet.

⁷⁷ สัมภาษณ์ วันที่ 13 สิงหาคม 2008.

นักข่าวอาวุโสแห่งโคเรียเฮรัลด์ (Korea Herald) ตั้งข้อสังเกตไว้คือ “ปัจจัยอเมริกัน (American factor)” มากกว่าที่จะเป็นตัวขัดขวางการค้าเสรี⁷⁸ ซึ่งนี้สอดคล้องกับมุมมองของชวี วองกี (Choe Wongji) แห่งสถาบันการต่างประเทศและความมั่นคงแห่งชาติ (Institute of Foreign Affairs and National Security) ที่มองว่าการต่อต้านเป็นเรื่องของอุดมการณ์มากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากหลายกลุ่มที่ต่อต้านดังเช่นกลุ่มสหภาพแรงงานเป็นกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากข้อตกลง⁷⁹

แม้ว่าในท้ายที่สุด KoA จะไม่สามารถสกัดกั้นการเจรจาเอฟทีเอกับสหรัฐได้ แต่ผลของแรงกดดันได้ทำให้รัฐบาลต้องยอมตามข้อเสนอในหลายประการ⁸⁰ ไม่ว่าจะเป็นการ “กัน” ข้าวออกจากรายการลดภาษี และยืดระยะเวลาการลดภาษีในสินค้าสำคัญไม่ว่าจะเป็นเนื้อหมู (10 ปี) เนื้อวัว (15 ปี) เนื้อไก่ (10 ปี) แอปเปิ้ล (20 ปี) การตั้งกองทุนชดเชยจำนวน 1.2 ล้านล้านวอนเพื่อจ่ายเงินชดเชยโดยตรงให้กับเกษตรกร และการออกกฎหมายช่วยเหลือการปรับตัวทางด้านการค้าในภาคอุตสาหกรรม การผลิตและบริการ (Act on Trade

Adjustment Assistance for Manufacturing and Related Service Industries) ซึ่งยูน ฮอ (Yoon Heo) แห่งมหาวิทยาลัยโซกัง ชีว่า เปรียบเสมือนการรื้อฟื้น “นโยบายอุตสาหกรรม” ขึ้นมาอีกครั้ง⁸¹

IV. บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด เราจะสามารถเห็นถึงพลวัตในความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และภาครัฐในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจากโครงสร้างสามเหลี่ยมหลักที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไปสู่การแตกกระจายของโครงสร้างใหญ่เป็นโครงสร้างสามเหลี่ยมเล็กย่อยๆ ตามประเด็นนโยบาย และล่าสุดในกรณีของการเปลี่ยนนโยบายการค้าไปสู่การทำเอฟทีเอ เราจะเห็นถึงความพยายามของรัฐบาลทั้งสองประเทศที่จะสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในโครงสร้างการกำหนดนโยบายขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง จากพลวัตดังกล่าว เราสามารถเห็นได้ทั้งความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องในโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของเกาหลีใต้และญี่ปุ่นดังต่อไปนี้

⁷⁸ สัมภาษณ์ วันที่ 31 กรกฎาคม 2008.

⁷⁹ สัมภาษณ์ วันที่ 23 ตุลาคม 2008.

⁸⁰ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Address to the Nation by Deputy Prime Minister Kwon Okyu on “Domestic Compensation Measures in Light of the Conclusion of KORUS FTA”, April 2, 2007.

⁸¹ Heo Yoon, “Trade Adjustment Assistance in Korea: Theory and Practice”, in MoonJoong Tcha, (ed), *The Korean Economy in the Era of Globalization: Issues and Policy Implications* (Seoul: Korea Development Institute, 2007), p. 144.

ในแง่ของความเปลี่ยนแปลง เราจะ
สามารถเห็นได้ทั้งความเปลี่ยนแปลงใน
ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับ
ภาครัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม
ผลประโยชน์ด้วยกันเอง ความเปลี่ยนแปลง
ประการแรกที่สามารถสังเกตได้อย่างเด่นชัดนั้น
คือบทบาทที่มีมากขึ้นของผู้นำฝ่ายรัฐบาลของ
ทั้งสองประเทศในลักษณะของผู้ประสาน
นโยบาย (policy coordinator) ในกรณีของ
ญี่ปุ่นนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้ดำเนินการใน
หลายด้านเพื่อแก้ปัญหาด้านการประสานงาน
ระหว่างกระทรวง ไม่ว่าจะเป็นการผลักดันให้เกิด
คณะกรรมการพิเศษด้านเอฟทีเอในพรรค
LDP การส่งตัวแทนไปเม็กซิโกเพื่อเร่งหาข้อยุติ
ในการเจรจา การจัดตั้งสภารัฐมนตรีเพื่อส่งเสริม
นโยบายอีพีเอ หรือกระทั่งความพยายามในการ
ปรับท่าทีของกระทรวงเกษตร การดำเนิน
บทบาทในฐานะผู้ประสานนโยบายของผู้นำ
ฝ่ายรัฐบาลของทั้งสองประเทศสามารถกล่าวได้
ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การ
เปลี่ยนแปลงในนโยบายการค้าสามารถดำเนิน
ไปได้ แม้อาจจะไม่ราบรื่น แต่ทำให้อุปสรรคที่จะ
มาขวางกั้นลดลงไม่มากนัก บทบาทดังกล่าว
ของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิต่างแตกต่างจาก
นายกรัฐมนตรีที่ผ่านมาของญี่ปุ่น ที่ไม่สามารถ
แสดงบทบาทนำในทางนโยบายได้มากนัก ดังที่
ออเรเลีย จอร์จ มัลแกน (Aurelia George
Mulgan) ผู้เชี่ยวชาญด้านญี่ปุ่นชาวออสเตรเลีย
เคยตั้งข้อสังเกตว่า การเมืองญี่ปุ่นนั้นประสบกับ

ปัญหา “การขาดภาวะผู้นำทางการเมือง
(political leadership deficit)”⁸²

ในกรณีของเกาหลีใต้ก็เช่นเดียวกัน
เราจะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่าง
OMT และกระทรวงเกษตรในการเจรจากับชิลี
จนทำให้การเจรจาต้องยุติในรอบที่สี่
ประธานาธิบดีคิมแดจุงได้ออกมาแทรกแซงโดย
ส่งตัวแทนไปยังชิลีเพื่อแสดงถึงเจตจำนงทาง
การเมือง และส่งผลทำให้ทั้งสองประเทศ
สามารถกลับสู่การเจรจาและได้ข้อยุติอย่าง
รวดเร็ว ในทำนองเดียวกัน เราจะเห็นถึงบทบาท
ของประธานาธิบดีโนมุฮยอนทั้งในการผลักดัน
แผนการทำเอฟทีเอ การวางกรอบแนวทางการ
ประสานงานระหว่างกระทรวง การแต่งตั้งบุคคล
ที่ทำให้การผลักดันนโยบายเป็นไปอย่างราบรื่น
มากขึ้น และการลดกระแสต่อต้านจากกระทรวง
เกษตรฯ

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญประการ
ต่อมา นั่นคือที่มาของการเปลี่ยนแปลงใน
นโยบาย กล่าวคือที่ผ่านมาการเปลี่ยนแปลงใน
นโยบายการค้าทั้งในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้มักมี
ที่มาจากแรงกดดันจากภายนอก โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งบทบาทของสหรัฐอเมริกา แต่ในการ
เปลี่ยนนโยบายไปสู่ข้อตกลงการค้าเสรีในครั้งนี้
จะพบว่าปัจจัยภายในประเทศมีส่วนสำคัญ

⁸² Aurelia George Mulgan, “Japan's Political Leadership Deficit”, *Australian Journal of Political Science*, 35:2, (2000).

มากกว่า ในญี่ปุ่นบทบาทของเคตันเรนนั้นค่อนข้างโดดเด่นในการชักจูงให้ทั้ง MITI และกระทรวงการต่างประเทศคล้อยตาม รวมถึงความพยายามลอบบีฝ่ายต่างๆ เช่นเดียวกับบทบาทของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิในการผลักดันการเปลี่ยนแปลง ขณะที่ในกรณีของเกาหลีใต้จุดเริ่มของการเปลี่ยนแปลงมีที่มาจากหน่วยงานราชการนั่นคือ OMT และต่อมาตัวแสดงสำคัญที่ผลักดันการเปลี่ยนแปลงก็คือของวาคะ

ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่สังเกตได้ชัดคือ การที่กลุ่มธุรกิจกล้าที่จะลอบบีตามความต้องการของกลุ่มตนมากขึ้น ในอดีตที่ผ่านมาดังที่สตีเฟน เค. โวเกลแห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียวิทยาเขตเบอร์กลี ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมและกลุ่มผู้บริโภคที่ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีและกลุ่มเกษตรกรในญี่ปุ่น รวมทั้งธุรกิจรายย่อยที่เสียประโยชน์จากการเปิดเสรี ได้ตั้งข้อสังเกตว่ากลุ่มที่ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีไม่ได้เรียกร้องตาม “ความต้องการ” นั่นคือการลอบบีให้รัฐบาลเปิดเสรีทางการค้า เนื่องจากมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับกลุ่มผู้เสียประโยชน์⁸³ กรณีดังกล่าว

นอกจากเกิดขึ้นในญี่ปุ่นแล้วยังเห็นได้ในเกาหลีใต้ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในส่วนที่สอง แต่จากกรณีนโยบายข้อตกลงการค้าเสรีจะเห็นได้ว่ากลุ่มธุรกิจกล้าที่จะแสดงออกซึ่งจุดยืนของกลุ่มตนอย่างเปิดเผย ทั้งยังมีบทบาทในการรณรงค์เพื่อชักจูงให้ประชาชนคล้อยตามอีกด้วย ในแง่นี้อาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในเกาหลีใต้และญี่ปุ่นมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับแบบ “พหุนิยม” มากขึ้น

ในมิติของความต่อเนื่อง แรงต่อต้านที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะจากโครงสร้างสามเหลี่ยมเหล็กในด้านการเกษตร และผลลัพธ์เชิงนโยบายที่สินค้าเกษตรยังคงได้รับการปกป้องอยู่ค่อนข้างมาก แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งในโครงสร้างดั้งเดิม ออเรเลีย จอร์จ มัลแกน ซึ่งได้ศึกษาการปฏิรูปภาคเกษตรในญี่ปุ่นชี้ว่า แม้ว่า จะเผชิญหน้ากับกระแสการเปิดเสรีแต่ “ระบบเก่า” ยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเพียงพอที่จะนำไปสู่การปฏิรูปอย่างเต็มที่⁸⁴ เช่นเดียวกับในเกาหลีใต้ที่ยูฮยอนซอก (Yu Hyun-Seok) แห่งมหาวิทยาลัยคยองฮี ชี้ว่า แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรอาจจะไม่สามารถเข้าถึงช่องทางที่เป็นทางการที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเอฟทีเอ แต่กลุ่มเกษตรกรยังคง

⁸³ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Steven K. Vogel, “Can Japan Disengage? Winners and Losers in Japan’s Political Economy, and the Ties that Bind Them”, *Social Science Japan Journal*, 2:1, (1999). และ Steven K. Vogel, “When Interests Are Not Preferences: The Cautionary Tale of Japanese

Consumers”, *Comparative Politics*, 31:2, (January 1999).

⁸⁴ Mulgan. “Where Tradition Meets Change”, p. 297.

เป็นตัวแสดงวีโต้ (veto player) ที่สามารถใช้ช่องทางที่ไม่เป็นทางการผ่านการชุมนุมประท้วง⁸⁵ ข้อสังเกตที่น่าสนใจในกรณีของเกาหลีใต้ ซึ่งแตกต่างจากญี่ปุ่นคือ บทบาทขององค์กรในภาคประชาสังคมในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในกรณีของเกาหลีใต้ บทบาทขององค์กรเหล่านี้ค่อนข้างจะเด่นชัดในการเคลื่อนไหวร่วมกับกลุ่มเกษตรกรในการต่อต้านเอฟทีเอ ในขณะที่บทบาทขององค์กรในภาคประชาสังคมในญี่ปุ่นมักจะจำกัดอยู่เพียงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่น เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม การบริโภค การศึกษา หรือคุณภาพชีวิต เป็นต้น⁸⁶

ความต่อเนื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งทำให้ลักษณะเศรษฐกิจการเมืองในเกาหลีใต้และญี่ปุ่นแตกต่างไปจากกลุ่มประเทศแองโกล-อเมริกันคือ รัฐมีบทบาทมากกว่าเป็นเพียงแค่กรรมการกลางที่จะดำเนินนโยบายตามความต้องการของกลุ่ม

ผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในทางกลับกัน รัฐเป็นตัวแสดงสำคัญที่มีความต้องการของตนเองนั่นคือการพัฒนาอย่างต่อเนื่องของประเทศ ภายใต้อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งรัฐบาลเกาหลีใต้และญี่ปุ่นตระหนักดีว่าการปกป้องตลาดอย่างเข้มข้นไม่ใช่ทางเลือกเชิงนโยบายที่เหมาะสมและเป็นไปได้ การที่รัฐบาลของทั้งสองประเทศเลือกที่จะเผชิญหน้ากับกระแสการเปิดเสรีโดยตรงด้วยการดำเนินนโยบายข้อตกลงการค้าเสรีก็ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะไขว่คว้าโอกาสที่มากับความท้าทายเพื่อรักษาก้าวอย่างของการพัฒนาประเทศ ในแง่การเปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าไปสู่ข้อตกลงการค้าเสรีอาจเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าทั้งสองประเทศกำลังพยายามที่จะ “จัดการกับกระแสโลกาภิวัตน์ (managed globalization)”⁸⁷ ด้วยนโยบายเชิงรุกที่เปิดเสรีทางการค้าสำหรับโอกาสในการพัฒนา โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมหลักของประเทศ ขณะเดียวกันยังคงปกป้องหรือเข้าไปแทรกแซงในบางภาคการผลิตที่อาจจะได้รับกระทบในทางลบจากการเปิดเสรี

ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองในเกาหลีใต้และญี่ปุ่นยังคงมีความแตกต่างจากระบบพหุนิยมอยู่

⁸⁵ Hyun-Seok Yu, “Domestic Politics of Korea-Chile Free Trade Agreement Negotiation: Institutions and the Strategy of Interest Groups”, *Korean Political Science Review*, 37:4, (2003), p. 354.

⁸⁶ การเปรียบเทียบบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในเกาหลีใต้และญี่ปุ่นได้ใน Sook-Jong Lee and Celeste Arrington, “The Politics of NGOs and Democratic Governance in South Korea and Japan”, *Pacific Focus*, 23:1, (April 2008).

⁸⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Ulrike Schaeede and William Grimes, (eds), *Japan's Managed Globalization: Adapting to the Twenty-first Century* (Armonk: M.E. Sharpe, 2003).

ค่อนข้างมาก แม้ว่าในความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์จะเริ่มมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับระบบพหุนิยมก็ตาม แต่ในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลประโยชน์ยังคงมีลักษณะบางประการที่แตกต่างจากระบบพหุนิยม กล่าวคือรัฐในสองประเทศแม้ว่าอาจจะไม่ “ปลอด” จากอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์โดยทั้งหมด แต่ยังคงสามารถผลักดันนโยบายตามความต้องการของตน ในขณะที่พยายามประนีประนอมกับความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ ในกรณีของเกาหลีใต้ บทบาทของรัฐบาลนั้นลงลึกไปถึงการเข้าไปบริหารจัดการช่องทางการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งระดมเสียงสนับสนุนจากบางกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อผลักดันนโยบายอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เราอาจเรียกโครงสร้างการกำหนดนโยบายสาธารณะในสองประเทศนี้ว่าเป็นแบบ “พหุนิยมภายใต้การจัดการของภาครัฐ” (managed pluralism) หรือ “ภา คี ร ัฐ แ ล ะ ส ัง ค ม แ บ บ ไ ม ่ ” (neo-corporatism)⁸⁸

⁸⁸ แนวคิดเรื่องภาคิรัฐและสังคม (corporatism) สืบให้เห็นถึงนายของรัฐบาลที่เข้มแข็งและมีบทบาทนำในกระบวนการกำหนดนโยบาย ตรงกันข้ามกับแนวคิดพหุนิยม (pluralism) ที่กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทสำคัญ ในกรณีของญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ แนวคิดดังกล่าวถูกนำมาประยุกต์ใช้เช่นเดียวกัน โดยกรณีของญี่ปุ่นที่ เจ. เพมเพลและทสึเนกาวา เคอิชิ (T.J. Pempel and Tsunekawa Keiichi) ชี้ว่าเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นมีลักษณะ “ภาคิรัฐและสังคมที่ไม่รวมกลุ่มแรงงาน”

(corporatism without labor) ดู T.J. Pempel and Tsunekawa Keiichi, “Corporatism without Labor? The Japanese Anomaly”, in Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, (eds), *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Beverly Hills: Sage, 1979). ในกรณีของเกาหลีใต้ งานของเดนนิส แม็กนามารา (Dennis McNamara) ได้รวมบทความของนักวิชาการหลายคนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องภาคิรัฐและสังคมในด้านต่างๆ (sectoral corporatism) เช่น ภาคอุตสาหกรรม เกษตร ฯลฯ ของรัฐเกาหลีใต้ ดู Dennis McNamara, (ed), *Corporatism and Korean Capitalism* (London: Routledge, 1999). อนึ่งการใช้คำว่า “ภาคิรัฐและสังคมใหม่” (neo-corporatism) ในที่นี้เพื่อให้ความแตกต่างจากการใช้แนวคิดดังกล่าวของฟาสซิสต์ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20