

การเปิดเสรีภาคการเงินของญี่ปุ่น : กรณีธุรกิจประกันภัยและกองทุนเพื่อการลงทุน

กิตติ ประเสริฐสุข

ภาคธุรกิจการเงินของญี่ปุ่นมีความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ หลังการผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อเปิดเสรีครั้งใหญ่ที่เรียกว่า Financial Big Bang เมื่อช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1990 ซึ่งหนึ่งในมาตรการดังกล่าวก็คือ การให้สถาบันการเงินต่างประเทศสามารถทำธุรกิจข้ามกันได้ (desegmentation) อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีในธุรกิจการเงินไม่ได้เป็นไปอย่างเท่าเทียมกันในทุกธุรกิจ ในขณะที่บางธุรกิจมีความเสรีมาก บางธุรกิจยังมีความเสรีน้อย ตัวอย่างเช่น การแข่งขันในธุรกิจประกันยังมีอยู่จำกัด การทำธุรกิจข้ามกันระหว่างบริษัทประกันภัยกับบริษัทประกันชีวิตทำธุรกิจก็ยังไม่เป็นไปโดยอิสระ ในขณะเดียวกัน การดำเนินธุรกิจกองทุนรวมเป็นไปอย่างอิสระและมีการแข่งขันเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน

บทความนี้ นำกรณีตัวอย่างการเปิดเสรีธุรกิจประกันภัยกับกองทุนรวม มาวิเคราะห์เปรียบเทียบหาปัจจัยที่ทำให้เกิดความแตกต่างดังกล่าว โดยใช้กรอบแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศว่าด้วยความแตกแยกระหว่างกลุ่มผู้ได้ประโยชน์กับกลุ่มผู้เสียประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้า โดยกลุ่มผู้ได้ประโยชน์ได้แก่ กลุ่มผู้นำเข้าและผู้ส่งออกสินค้า บริษัทใหม่ที่จะเข้าทำธุรกิจนั้น ตลอดจนผู้ใช้สินค้านั้นทั้งที่เป็นบริษัทและผู้บริโภครายบุคคล สำหรับกลุ่มผู้เสียประโยชน์ก็คือ กลุ่มธุรกิจและกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการกีดกันทางการค้า ทำให้การแข่งขันมีจำกัด จนบางกลุ่มธุรกิจอาจมีสถานะกึ่งผูกขาดใน

ธุรกิจนั้นๆ ทั้งนี้ กลุ่มผู้ได้ประโยชน์จะกดดันให้รัฐบาลเปิดเสรีทางการค้าอันจะเป็นประโยชน์แก่ตน (Frieden and Rogowski, 1996) ดังนั้น จึงสามารถอนุมานได้ว่า ระดับความแตกแยกระหว่างกลุ่มผู้ได้ประโยชน์กับกลุ่มผู้เสียประโยชน์จากการเปิดเสรีทางการค้า จะเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดแรงผลักดันภายในประเทศ ซึ่งก็จะส่งผลถึงระดับการเปิดเสรีทางการค้าในธุรกิจนั้นๆ ได้ (ผู้เขียน)

การประกัน (Insurance)

ก่อนการปฏิรูปกฎระเบียบ เดิมที ธุรกิจประกันในญี่ปุ่นมีการแข่งขันจำกัด ทำให้ไม่เกิดผลผลิตภักต์ด้านการประกันที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น กรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์ของแต่ละบริษัทมีความแตกต่างกันน้อยมาก และค่าเบี้ยประกันก็แทบจะเท่าๆ กันทุกบริษัท ไม่มีความแตกต่างตามประสบการณ์การขับขี่ ระยะทางขับต่อปี ตลอดจนจำนวนผู้ขับขี่รถยนต์คันนั้น เรียกได้ว่า เป็น “การแข่งขันแบบเคียงบ่าเคียงไหล่” (side-by-side competition) มากกว่าที่จะเป็นการแข่งขันแบบให้ล้มกันไปข้างหนึ่ง (cut-throat competition) ตามกลไกตลาดเสรี

ตามรายงานของสำนักงานคณะกรรมการเพื่อการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade Commission หรือ FTC) ของญี่ปุ่นเมื่อปี 1989 พบว่า ญี่ปุ่นไม่มีการอนุญาตให้เปิดบริษัทประกันแห่งใหม่ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทญี่ปุ่นหรือบริษัทต่างชาติมาเป็นเวลานานหลายสิบปีแล้ว ในเรื่องของจำนวนบริษัทโดยเปรียบเทียบ ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ขณะที่สหรัฐมีบริษัทประกันภัยและบริษัทประกันชีวิตหลายพันแห่ง ญี่ปุ่นมีบริษัทประกันชีวิตอยู่เพียง 30 แห่ง บริษัทประกันภัยเพียง 59 แห่งเท่านั้น ซึ่งนับว่ามีจำนวนน้อยกว่าที่สหรัฐมาก จากการแข่งขันที่มีอย่าง

จำกัดในตลาดธุรกิจประกันของญี่ปุ่น ทำให้บริษัทส่วนใหญ่ไม่มีแรงจูงใจที่จะคิดค้นประเภทการประกันแบบใหม่ๆ ขึ้นมาและไม่มีการแข่งขันด้านราคาอย่างจริงจัง

การขาดการแข่งขันเป็นผลมาจากกฎระเบียบของกระทรวงการคลังที่มุ่งรักษาให้ทุกบริษัทสามารถดำรงอยู่ได้ มิให้มีบริษัทประกันใดต้องล้มละลายหรือเลิกกิจการไป เพราะเกรงปัญหาคนตกงาน และที่สำคัญที่ญี่ปุ่น จะมีหลักนิยามว่า หากบริษัทล้ม จะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงผู้ออกใบอนุญาตที่ไม่พิจารณาให้ดีพอ¹ ดังนั้น กระทรวงการคลัง จึงต้องควบคุมทั้งการเปิดบริษัทประกันภัยใหม่ๆ การออกแบบประกันชนิดใหม่ๆ ตลอดจนอัตราค่าเบี้ยประกัน เพื่อไม่ให้เป็นการแข่งขันแบบเอาเป็นเอาตาย สำหรับเครื่องมือที่ใช้ควบคุมของกระทรวงการคลังก็คือ อำนาจในการออกใบอนุญาต อำนาจในการอนุญาตให้เปิดบริษัทใหม่ และการยินยอมให้บริษัทเข้าทำธุรกิจใดธุรกิจหนึ่ง ทั้งยังมีการควบคุมที่ไม่ใช่กฎหมายที่เป็นทางการที่เรียกว่า “คำแนะนำจากทางการ” (administrative guidance)² ซึ่งไม่ได้มีกฎหมายรองรับ แต่บริษัทต่างๆ ก็มักจะยอมปฏิบัติตามนั้น เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดีกับกระทรวงการคลัง ทั้งยังทราบดีว่ากระทรวงการคลังพยายามปกป้องพวกตนอยู่

นอกจากนั้น ในหมู่บริษัทประกัน ยังมีการควบคุมตนเอง (self regulation) ผ่านทางสมาคมบริษัทประกัน เพื่อมิให้มีการแข่งขันอย่างรุนแรงจนเกินไป จนบางบริษัทต้องล้มละลาย³ ระบบดังกล่าวนี้เรียกกันว่าเป็น “ระบบคอนวอย” (the Convoy System) ที่ทั้งบริษัทประกันขนาดใหญ่และเล็กสามารถดำรงอยู่ร่วมกันและเจริญรุ่งเรืองไปด้วยกัน (co-existing and co-prosperity)

¹ ดู กิตติ (2003), หน้า 75-76.

² ดู Johnson (1982).

³ ดู Schadae (2001).

เนื่องจากการจำกัดการแข่งขัน จำกัดจำนวนผู้เล่นในตลาด และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำกัดการเข้ามาของบริษัทต่างชาติที่อาจจะทำให้ระบบปกป้องที่มีอยู่ไม่ได้ผล

ดังนั้น การผ่อนคลายกฎระเบียบให้บริษัทใหม่ๆ สามารถเข้าทำธุรกิจประกันได้ และให้มีการอนุญาตเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ประกันภัยใหม่ๆ ได้สะดวกขึ้น ก็จะเป็นการเพิ่มการแข่งขันซึ่งผู้บริโภคและบริษัทผู้ใช้บริการ จะได้ประโยชน์จากราคาเบี้ยประกันที่ถูกลง และประเภทแบบประกันที่หลากหลายขึ้น นอกจากนี้ บริษัทใหม่ๆ ก็สามารถเข้าทำธุรกิจประกันได้อีกด้วย

กระบวนการผ่อนคลายกฎระเบียบ

แม้กระทรวงการคลังของญี่ปุ่นจะเริ่มผ่อนคลายกฎระเบียบให้สามารถทำธุรกิจข้ามกันได้ระหว่างสถาบันการเงินต่างประเทศได้ตั้งแต่ปี 1993 แต่ธุรกิจที่อยู่ในข่ายก็ยังมียูจำกัดมาก จุดเปลี่ยนแปลงที่ญี่ปุ่นเปิดเสรีมากขึ้นในธุรกิจประกันก็คือปี 1994 และในปี 1996 โดยสหรัฐมีบทบาทสำคัญในการผลักดันรัฐบาลของประธานาธิบดีคลินตันได้ผลักดันให้บรรจวาระเรื่องการผ่อนคลายกฎระเบียบในธุรกิจประกันเข้าสู่การเจรจากรอบการค้าสหรัฐ-ญี่ปุ่น (U.S.-Japan Framework Talks)

การเจรจาดังกล่าวได้บรรลุผลเป็นข้อตกลงระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐในปี 1994 และข้อตกลงเสริมในปี 1996 ซึ่งทั้งสองข้อตกลงนี้ระบุให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบของกระทรวงการคลัง เพื่อให้บริษัทใหม่ๆ สามารถเข้าสู่ธุรกิจประกันได้ง่ายขึ้น เพื่อให้สามารถสร้างแบบประกันที่หลากหลายทั้งในด้านเนื้อหาและราคา จากเดิมที่กระทรวงการคลัง มักจะดำเนินการอนุมัติล่าช้า ข้อตกลงได้ระบุให้กระทรวงการคลังอนุมัติการขอใบอนุญาตเข้าทำธุรกิจประกันภัยรถยนต์

ภายในเดือนกันยายน ปี 1997 นอกจากนั้น สำหรับธุรกิจประกันหลายๆ ประเภท รัฐบาลญี่ปุ่นยังยินยอมที่จะยกเลิกระบบการขออนุญาต (permission system) โดยเปลี่ยนมาใช้ระบบรายงานให้ทราบ (notification system) แทน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า สหรัฐได้กดดันญี่ปุ่นให้ชะลอการผ่อนคลายนกฏระเบียบเกี่ยวกับการประกันภัยประเภทที่สาม (เช่น การประกันอุบัติเหตุและการบาดเจ็บ) ไว้ก่อน ทั้งนี้ก็เพราะสหรัฐได้เข้าดำเนินธุรกิจนี้แล้วในญี่ปุ่น จึงได้ประโยชน์จากการแข่งขันที่จำกัด

จากข้อตกลงดังกล่าว ในปี 1995 ทำให้มีการแก้ไขกฎหมายการประกันของญี่ปุ่นเป็นครั้งแรกในรอบเกือบ 50 ปี โดยมีการผ่อนคลายนกฏระเบียบของบริษัทที่จะเข้าทำธุรกิจ (เช่น เงินทุนจดทะเบียน และเอกสารต่างๆ) มีการระบุให้ธุรกิจประกันบางประเภทสามารถใช้ระบบแจ้งให้ทราบแทนระบบขออนุญาตจากรัฐ ตลอดจนมีการอนุญาตให้ธุรกิจประกันภัยกับประกันชีวิตทำธุรกิจข้ามกันได้โดยผ่านบริษัทลูก (subsidiaries)

หลังจากนั้น การผ่อนคลายนกฏระเบียบเพื่อเปิดเสรีในธุรกิจประกัน ก็ดำเนินต่อไปภายใต้กรอบการเปิดเสรีของคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการ (Administrative Reform Committee) หรือที่เรียกว่า Gyokakushin ซึ่งเป็นคณะกรรมการภายใต้นายกรัฐมนตรีเรียวกาโระ ฮะชิโมโตะ อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีในธุรกิจประกันเกิดขึ้นน้อยกว่าธุรกิจการเงินอื่นๆ เช่น กองทุนรวม ดังที่จะได้อธิบายต่อไป เหตุใดจึงทำให้เป็นเช่นนั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้กับผู้เสียประโยชน์จากการเปิดเสรี

เหตุผลสำคัญก็คือ ไม่มีความต้องการในสังคมจากกลุ่มผู้ได้ประโยชน์จากการเปิดเสรีอย่างจริงจังที่จะให้เกิดความเสรีในธุรกิจประกันหรือมีการแข่งขัน

อย่างเต็มที่ บริษัทต่างๆ ที่ให้บริการประกันไม่ได้สนับสนุนให้มีการปฏิรูปธุรกิจประกันในญี่ปุ่น เพราะส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับบริษัทประกันรายเก่า ซึ่งได้รับประโยชน์จากการปกป้องตลาด โดยเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะ “เครือข่าย” (keiretsu) หรือไม่ก็การเป็นคู่ค้า พึ่งพาอาศัยกันในการทำธุรกิจ การถือหุ้นไขว้กันระหว่างกัน เป็นต้น จะเห็นได้ว่า เครือบริษัทใหญ่ทั้งหก (กลุ่มมิตซูบิชิ มิตซูบิชิ ซุมิโตโม เป็นต้น) ล้วนมีบริษัทประกันอยู่ในเครือของตน ซึ่งบริษัทในเครือมักจะเลือกใช้บริการทั้งการประกันภัยของสินค้าและการประกันชีวิตให้แก่พนักงานของตน อาทิเช่น บริษัทโตเกียวมารินในเครือมิตซูบิชิ บริษัทมิตซูยามารินในเครือมิตซูบิชิ เป็นต้น⁴

ในจำนวน 7 บริษัทประกันยักษ์ใหญ่ของญี่ปุ่น มีเพียงบริษัท Dai-ichi Mutual Life แห่งเดียวเท่านั้น ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในเครือบริษัท หรือ keiretsu ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 คณะกรรมการป้องกันการผูกขาดทางการค้า หรือ FTC พบว่า บริษัทต่างๆ ถึง 75 เปอร์เซ็นต์จะเลือกใช้บริการประกันจากบริษัทประกัน โดยดูจากความสัมพันธ์กับบริษัทในกลุ่ม หรือความสัมพันธ์ทางการเงินระหว่างกันเป็นหลัก⁵ รายงานจากหอการค้าอเมริกันในญี่ปุ่น (American Chamber of Commerce in Japan หรือ ACCJ) ก็รายงานในลักษณะเดียวกันเมื่อปี 1993 แม้แต่บริษัทที่ไม่ได้เป็นสมาชิกเครือบริษัทใด ก็มักใช้บริการบริษัทประกันเดิมในระยะยาว⁶

บริษัทใหม่ที่จะเข้าสู่ธุรกิจประกัน ก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่น่าจะเป็นผู้กดดันให้มีการเปิดเสรี เพราะตนจะได้เข้าทำธุรกิจได้ บริษัทที่มีศักยภาพที่จะเข้าสู่

⁴ เกี่ยวกับเครือข่ายบริษัท ดู Gerlach (1992).

⁵ Lake II, p. 122.

⁶ อ้างแล้ว.

ธุรกิจประกันมากที่สุดก็คือ บริษัทที่เรียกว่า “บริษัทค้าสารพัด” (general trading firms) ซึ่งทำธุรกิจนำเข้าส่งออกเป็นหลัก ไม่น่าจะเป็นการยากที่บริษัทเหล่านี้จะเพิ่มบริการการประกันให้ลูกค้าในลักษณะ one-stop service ซึ่งจะสะดวกกับลูกค้ามากขึ้นด้วยซ้ำ⁷ แต่บริษัทค้าสารพัดเหล่านี้ ไม่ได้แสดงจุดยืนสนับสนุนให้เปิดเสรีในธุรกิจประกัน เพราะบริษัทเหล่านี้ล้วนเป็นสมาชิกหลักในกลุ่มเครือบริษัททั้งหก จึงต้องพยายามทำตัวเป็นพี่ใหญ่คอยเกื้อกูลสนับสนุนบริษัทในเครือ (ซึ่งก็รวมถึงบริษัทประกัน) มากกว่าที่จะไปทำธุรกิจแข่ง

สำหรับสหพันธ์เศรษฐกิจญี่ปุ่น หรือ เคิดันเร็น (Keidanren) ซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของธุรกิจส่งออกของญี่ปุ่น (เทียบได้กับสภาอุตสาหกรรมของไทย) ก็ไม่ได้ออกข้อเสนอนโยบาย (policy proposal) หรือแสดงจุดยืนสนับสนุนการเปิดเสรีธุรกิจประกันแต่อย่างใด ทั้งนี้ก็เพราะบริษัทประกันต่างๆ ล้วนเป็นสมาชิกของเคิดันเร็น และบริษัทประกันเหล่านี้ต่อต้านการเปิดเสรีธุรกิจประกันอย่างแข็งขันมากกว่าธุรกิจการเงินใดๆ เพราะตนกลัวหลังมากที่สุดในบรรดาธุรกิจการเงินของญี่ปุ่น⁸ อันเป็นผลมาจากการแข่งขันที่มีอย่างจำกัดดังกล่าวข้างต้น ในภาวะที่มีการต่อต้านสูงเช่นนั้น เคิดันเร็นไม่อาจแสดงท่าทีสนับสนุนการเปิดเสรีได้

ในขณะเดียวกัน ผู้บริโภคส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเปิดเสรีอันจะทำให้เบี้ยประกันมีราคาถูกลง โดยเฉพาะหลังจากที่ระบบคอนวอยในภาคการเงินเริ่มพังทลายลง เมื่อธนาคาร บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทประกันหลายแห่งล้มละลาย บริษัทประกันสำคัญที่ล้มละลายก็มีบริษัทใหญ่ๆ อย่าง Nissan Life Insurance รวมอยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม องค์กรผู้บริโภคได้สงวนท่าทีที่จะสนับสนุนการเปิดเสรี ทำให้ไม่เกิดแรงกดดันทางสังคมให้เปิดเสรีเท่าที่ควร

⁷ Ekonomisuto, 7 July 1997, pp. 85-86.

⁸ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เคิดันเร็น, สิงหาคม 2544.

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เป็นเช่นนี้ก็คือ การที่องค์กรผู้บริโภคมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับตัวแทนขายประกันชีวิตที่เป็นแม่บ้าน มีแม่บ้านญี่ปุ่นทำอาชีพเสริมเป็นตัวแทนขายประกันชีวิตถึงประมาณ 300,000 คน และหนึ่งในองค์กรผู้บริโภคหลักของญี่ปุ่นก็คือ สมาคมแม่บ้าน (The Housewives' Federation) นั่นเอง

ประเด็นที่แม่บ้านเหล่านี้คัดค้านเป็นพิเศษก็คือ การผ่อนคลายกฎระเบียบให้บริษัทประกันภัยกับบริษัทประกันชีวิตทำธุรกิจข้ามกันได้ ซึ่งจะทำให้บริษัทประกันภัยสามารถขายประกันชีวิตได้ หากเป็นเช่นนั้น บริษัทประกันภัยจะได้เปรียบ เนื่องจากจะสามารถขายทั้งประกันภัยและประกันชีวิต (พนักงาน) ให้แก่ลูกค้าที่เป็นบริษัทในลักษณะแพ็คเกจ ทั้งองค์กรผู้บริโภคและแม่บ้านจึงต่อต้านการอนุญาตให้ทำธุรกิจข้ามกันได้ดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าพนักงานจะถูกบริษัทตนชักจูงให้ซื้อประกันชีวิตจากบริษัทประกันภัยคู่ค้าของบริษัทไปโดยปริยาย อันจะทำให้พนักงานเหล่านี้สูญเสียเสรีภาพในการเลือก ในฐานะปัจเจกบุคคล⁹

นอกจากนั้น องค์กรผู้บริโภคยังกังวลว่า การแข่งขันด้านราคาที่สูงขึ้น อาจจะเป็นประโยชน์ต่อคนหนุ่มสาวเท่านั้น ในขณะที่ผู้สูงอายุจะเสียเปรียบ เช่น เมื่ออายุมาก ภาวะเสี่ยงทางสุขภาพก็สูงขึ้น ทำให้เบี้ยประกันราคาสูงขึ้นกว่าของคนหนุ่มสาว และยังกังวลด้วยว่า การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อาจทำให้ผู้บริโภคที่ซื้อกรมธรรม์ประกันชีวิตอยู่แล้วประสบความยากลำบาก เนื่องจากการประกันชีวิตมักเป็นกรมธรรม์ระยะยาว อย่างไรก็ตาม กล่าวโดยรวมได้ว่า ผู้บริโภคค่อนข้างสนับสนุนการเปิดเสรีในธุรกิจประกัน แต่ความกังวลหลาย

⁹ สัมภาษณ์เชิงลึกการสัมภาษณ์แม่บ้านญี่ปุ่น Hatsuko Yoshioka, กรกฎาคม 2544.

ประการดังกล่าวข้างต้น ก็ทำให้การผ่อนคลายกฎระเบียบเกี่ยวกับการประกันไม่เข้มข้นเท่าที่ควร

ผลหลังการผ่อนคลายกฎระเบียบ

ในปัจจุบัน ตลาดธุรกิจประกันของญี่ปุ่นมีความเสรีมากกว่าเดิม แต่ระดับความเสรีในการดำเนินธุรกิจ และแนวคิดในการปฏิรูปยังไม่เข้มข้นเท่าใดนัก¹⁰ ตัวอย่างเช่น การทำธุรกิจข้ามกันระหว่างบริษัทประกันภัยกับบริษัทประกันชีวิตก็ยังจำกัดอยู่ในระดับบริษัทลูก (subsidiaries) เท่านั้น มาตรการเปิดเสรีหลังจากนั้น ซึ่งรวมถึงการไ้ระบบแจ้งให้ทราบ (แทนการขออนุญาต) กับธุรกิจประกันมากขึ้น ก็ยังพิจารณาไปอย่างล่าช้า¹¹

ในปี 2000 บริษัทประกันต่างชาติให้คะแนนการเปิดเสรีในธุรกิจประกันไว้เพียง 6.6 จากคะแนนเต็มสิบ¹² อย่างไรก็ตาม ธุรกิจการประกันภัยรถยนต์มีการเปิดเสรีอย่างโดดเด่น มีการแข่งขันที่ทำให้เกิดกรรมธรรม์ประกันภัยที่หลากหลาย และมีอัตราค่าเบี้ยประกันที่แตกต่างกันมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แม้แต่บริษัทผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ชั้นนำอย่าง Sony ยังได้เข้าสู่ธุรกิจประกันด้วย โดยเน้นการประกันภัยรถยนต์เป็นหลัก¹³ นอกจากนั้น ยังมีการขายประกันรถยนต์ทางอินเทอร์เน็ตอีกด้วย

¹⁰ *Asahi Shimbun*, 14 June 1997, p. 23.

¹¹ *Nihon Keizai Shimbun*, 24 March 2000.

¹² ACCJ (2000), pp. 179-80.

¹³ แม้ว่า จะเป็นบริษัทที่เป็นเอกเทศ ไม่ขึ้นอยู่กับเครือบริษัทใด แต่ก็เข้าสู่ธุรกิจประกัน หลังการผ่อนคลายกฎระเบียบเกิดขึ้นแล้ว มากกว่าที่จะผลักดันเพื่อให้เกิดการกฎระเบียบในตอนแรก

แม้ว่าธนาคารทั่วไปจะได้รับอนุญาตให้ขายประกันได้ แต่ก็แทบไม่มีธนาคารใดเข้าสู่ธุรกิจนี้เลย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะธนาคารเหล่านี้เกรงใจบริษัทประกัน ซึ่งเป็นสมาชิกในเครือบริษัทเดียวกัน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะตลาดของธุรกิจประกันได้เข้าสู่ภาวะอิ่มตัวแล้ว บริษัทค้าสารพัดบางแห่ง อย่าง C.Itoh และ Marubeni ได้เริ่มให้บริการประกันภัยเป็นส่วนเสริมในธุรกิจของตนด้วยแล้ว แต่บริษัททั้งสองนับว่ามีความสัมพันธ์ในเครือบริษัทของตนไม่แนบแน่นเท่าใดนัก เมื่อเทียบกับบริษัทค้าสารพัดที่เก่าแก่กว่า อย่าง Mitsui Mitsubishi หรือ Sumitomo ซึ่งยังไม่เข้าทำธุรกิจประกัน เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบบริษัทประกันที่มีอยู่แล้วในเครือบริษัทของตน

กองทุนเพื่อการลงทุน (Investment Trusts)

ตลาดเงินตลาดทุนในญี่ปุ่นยังไม่ได้เข้าสู่ภาวะพัฒนาอย่างแท้จริง เมื่อดูจากเงินออมส่วนใหญ่ในญี่ปุ่นยังเป็นเงินฝากธนาคาร โดยเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 55 ในขณะที่การออมในรูปของกองทุนเพื่อการลงทุน (โดยเฉพาะในตลาดหลักทรัพย์) มีเพียงร้อยละ 2 - 3 เท่านั้น สภาพการณ์เช่นนี้แตกต่างเป็นอย่างมาก เมื่อเทียบกับสหรัฐที่ประมาณครึ่งหนึ่งของเงินออม ถูกนำไปลงทุนเกี่ยวกับหลักทรัพย์ โดยเป็นในรูปของกองทุนเพื่อการลงทุนราวร้อยละ 8.2¹⁴

ตลาดทุนที่เน้นเงินฝากธนาคารของญี่ปุ่น นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรเงินทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันเป็นสาเหตุทำให้เกิดหนี้เสียจำนวนมากมหาศาลจากยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่น

¹⁴ *Ekonomisuto*, 7 July 1997, p. 139; Uchida (1997), p. 38.

สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน¹⁵ ที่เป็นเช่นนี้ ก็เป็นผลมาจากการปกป้องธุรกิจกองทุนของญี่ปุ่น ด้วยการจำกัดจำนวนกองทุน และจำกัดการแข่งขัน ก่อนการผ่อนคลายกฎระเบียบ ธุรกิจกองทุนของญี่ปุ่นจะถูกแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ กองทุนสำหรับลูกค้าทั่วไป กับกองทุนรวมสำหรับลูกค้าสถาบัน¹⁶

ด้วยกฎระเบียบของกระทรวงการคลังที่ห้ามการทำธุรกิจข้ามกันระหว่างสถาบันการเงินต่างประเภท ธุรกิจกองทุนสำหรับลูกค้าทั่วไปเกือบทั้งหมดจึงเป็นบริษัทลูกของบริษัทหลักทรัพย์ ในขณะที่ธนาคาร บริษัทประกัน และบริษัทต่างชาติจะได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจกองทุนรวมสำหรับลูกค้าสถาบันเท่านั้น ทั้งนี้ ธนาคารและบริษัทประกันสามารถทำธุรกิจนี้ได้ผ่านบริษัทลูกของตนเท่านั้น¹⁷ ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจะลงทุนในกองทุนได้ ก็โดยผ่านบริษัทหลักทรัพย์ซึ่งบริษัทแม่ของกองทุนสำหรับลูกค้าทั่วไป กล่าวอีกนัยหนึ่งบริษัทหลักทรัพย์มีสถานะผูกขาดในธุรกิจกองทุนสำหรับลูกค้าทั่วไป ซึ่งเป็นธุรกิจที่มีแนวโน้มการเติบโตสูงในอนาคต เนื่องจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารมีอัตราต่ำมาก ไม่สามารถเป็นทางเลือกในการออมของประชาชนได้

จากการแข่งขันที่จำกัดนี้ ทำให้กองทุนในญี่ปุ่นมักเป็นแบบความเสี่ยงต่ำ / ผลตอบแทนต่ำ แทบไม่แตกต่างจากเงินฝากธนาคาร ธุรกิจกองทุนสำหรับลูกค้าทั่วไปยังพึงรายได้หลักจากค่าคอมมิชชั่นมากกว่าการบริหารเงินทุนให้เกิดดอกผลอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การที่กองทุนสำหรับลูกค้าทั่วไปส่วนใหญ่เป็นบริษัทลูกของตลาดหลักทรัพย์ นำไปสู่การซื้อขายหุ้นมากเกินไป

¹⁵ ดู ชุด สำหรับเศรษฐกิจฟองสบู่ในญี่ปุ่น.

¹⁶ สำหรับความเป็นมา ดู Uchida, p. 39.

¹⁷ กองทุนของธนาคารส่วนใหญ่ได้ก่อตั้งขึ้นช่วงระหว่างปี 1985-86. See *Ekonomisuto*, 7 July 1997, pp. 14-15.

เพื่อสร้างรายได้ค่าธรรมเนียมซื้อขายหุ้นให้แก่บริษัทแม่ของตน¹⁸ และที่สำคัญ การที่หุ้นในตลาดหลักทรัพย์นิคเคิตตกต่ำลงหลังพองสบู่แตกในปี 1990 ทำให้กองทุนเหล่านี้จำต้องลดหรือเลื่อนการจ่ายผลตอบแทนให้ลูกค้า สิ่งเหล่านี้ล้วนทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น ส่งผลให้ธุรกิจกองทุนตกต่ำลงตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา

ดังนั้น การผ่อนคลายกฎระเบียบ จะช่วยให้บริษัทใหม่ๆ เข้าทำธุรกิจกองทุนได้ และสามารถทำธุรกิจอย่างอิสระเสรีมากขึ้น เพิ่มการแข่งขัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งลูกค้าสถาบันและประชาชนทั่วไป ตลาดกองทุนรวมที่ยังขาดการพัฒนาเช่นนี้ นับเป็นโอกาสอันดีสำหรับสถาบันการเงินประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะธนาคารและบริษัทประกันที่จะเข้าสู่ธุรกิจกองทุน ในขณะที่เดียวกัน การส่งเสริมธุรกิจกองทุนก็จะมีผลสำคัญในด้านการช่วยฟื้นฟูตลาดเงินตลาดทุนของญี่ปุ่นที่อยู่ในภาวะอ่อนแรง นอกจากนั้น ในภาวะวิกฤติของสถาบันการเงินหลังพองสบู่แตก และดอกเบี้ยธนาคารมีอัตราต่ำมากจนแทบจะเป็นศูนย์ เช่นนี้ ญี่ปุ่นต้องหาวิธีใหม่ในการบริหารจัดการเงินออมภายในประเทศที่มีจำนวนมากถึง 12 ล้านล้านเยน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมากขึ้นทุกทีๆ ดังนั้น การผ่อนคลายกฎระเบียบในธุรกิจกองทุนย่อมจะเป็นประโยชน์อย่างสูงต่อญี่ปุ่น

¹⁸ ในปี 1989 มีกองทุนสำหรับบุคคลทั่วไปอยู่ 15 แห่ง ส่วนใหญ่เป็นบริษัทในเครือของบริษัทหลักทรัพย์

ดู Goldman Sachs Investment Trust (ed.), p. 195.

กระบวนการผ่อนคลายกฎระเบียบ

ในปี 1995 ญี่ปุ่นได้ผ่อนคลายกฎระเบียบอย่างขนานใหญ่ในเฟสที่หนึ่ง อันเป็นผลมาจากการผลักดันของทั้งสหรัฐอเมริกา และความต้องการภายในประเทศญี่ปุ่นเอง ในกรณีนี้ แตกต่างจากธุรกิจประกัน เพราะสหรัฐมีบทบาทไม่มากเท่าภาคธุรกิจภายในประเทศญี่ปุ่นเอง โดยเฉพาะธนาคารซึ่งหลังจากนั้นก็ยังคงผลักดันการปฏิรูปธุรกิจกองทุนเพื่อการลงทุนอย่างต่อเนื่อง แม้แต่หอการค้าสหรัฐในญี่ปุ่นก็ยังให้เครดิตในการผลักดันปฏิรูปกฎระเบียบให้กับ “ความจำเป็นในการปฏิรูปตลาดภายในประเทศญี่ปุ่นเอง และความตั้งใจของภาคธุรกิจญี่ปุ่นที่จะร่วมกับสหรัฐในการผลักดันประเด็นการปฏิรูปกฎระเบียบ”¹⁹

ด้วยข้อตกลงญี่ปุ่น-สหรัฐว่าด้วยบริการทางการเงิน ที่ลงนามในเดือนกุมภาพันธ์ 1995 ทำให้การเข้าสู่และการดำเนินธุรกิจกองทุนเพื่อการลงทุนเป็นไปได้โดยสะดวกขึ้น การผ่อนคลายกฎระเบียบสำคัญๆ ก็มี อาทิ การอนุญาตให้กองทุนสำหรับลูกค้าสถาบันสามารถเข้าทำธุรกิจ หรือควบบกิจการกับกองทุนสำหรับลูกค้าทั่วไปได้ การขยายขอบเขตของการบริหารกองทุนเงินบำนาญ (pension funds) รวมทั้งการเพิ่มพีดานในการบริหารจัดการกองทุน เป็นต้น

อันที่จริง ก่อนหน้าการลงนามในข้อตกลงดังกล่าวไม่นานนัก กระทรวงการคลังได้ผ่อนคลายกฎระเบียบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การลดเงื่อนไขในการตั้งบริษัทกองทุนสำหรับลูกค้าทั่วไป โดยลดเงินทุนจดทะเบียนลง 5 เท่า จาก 30,000 ล้านเยน เหลือ 5,000 ล้านเยน นอกจากนั้น ยังมีการยกเลิก

¹⁹ ACCJ, p. 167.

ข้อจำกัดของกองทุนในการลงทุนในต่างประเทศ ที่เคยกำหนดไว้เพียง 37 ประเทศเท่านั้น²⁰

การผ่อนคลายกฎระเบียบที่สำคัญอีกรอบหนึ่งเกิดขึ้นในปี 1998 ซึ่งในครั้งนี้ มีการผ่อนคลายกฎระเบียบเกี่ยวกับการขายหน่วยลงทุนของกองทุนด้วย ทั้งธนาคารและบริษัทประกันสามารถขายหน่วยลงทุนที่เคาน์เตอร์ของตนได้เลย และที่สำคัญ กระทรวงการคลังยังอนุญาตให้สามารถตั้งกองทุนขึ้นเป็นบริษัทในลักษณะเดียวกับ mutual funds ของสหรัฐ ก่อนหน้านั้น กองทุนจะเป็นรูปแบบสัญญาระหว่างกองทุนกับผู้บริโภค ซึ่งการทำในรูปแบบบริษัทนี้ จะมีผลดีในแง่ความโปร่งใสในความเป็นบริษัทภิบาล ทั้งยังมีความยืดหยุ่นในการลงทุนมากกว่าอีกด้วย

นอกจากนั้น ยังมีการผ่อนคลายกฎระเบียบในการบริหารกองทุนทั้งในด้านขอบข่ายและเพดาน กองทุนยังสามารถว่าจ้างให้บริษัทบริหารกองทุนอื่นรับช่วงต่อไปบริหารได้ อันจะทำให้บริษัทกองทุนต่างชาติสามารถใช้ประโยชน์จากเครือข่ายบริษัทของตนทั่วโลกได้

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้กับผู้เสียประโยชน์จากการเปิดเสรี

ธนาคารขนาดใหญ่มีความต้องการอย่างแรงกล้าที่จะเข้าสู่ธุรกิจกองทุนทั้งในด้านการขายหน่วยลงทุน และการบริหารกองทุน ทั้งนี้ เนื่องจากธนาคารต้องการรายได้จากค่าธรรมเนียม เพื่อมาช่วยค้ำจุนธุรกิจของตน หลังวิกฤติธนาคารหลังพองสบู่แตก ภาวะอัตราดอกเบี้ยต่ำ ทั้งบริษัทในญี่ปุ่นยังมีการระดม

²⁰ Sugisaki (1996), pp. 33-34; *Asahi Shimbun*, 13 December 1994, p. 10.

ทุนด้วยการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (securitization) มากขึ้นกว่าแต่ก่อนที่เน้นกู้เงินจากธนาคาร²¹ อันที่จริง ธนาคารประสงค์จะเข้าสู่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับหลักทรัพย์ก่อนหน้านั้นแล้ว แต่กระทรวงการคลังอนุญาตให้ทำได้เพียงจำกัดในปี 1993 โดยผ่านบริษัทลูกเท่านั้น²²

นอกจากนั้น ทั้งธนาคารขนาดกลางและเล็ก ตลอดจนบริษัทประกันต่างหวังจะขายหน่วยลงทุน ด้วยเหตุผลเดียวกับธนาคารขนาดใหญ่เช่นเดียวกัน คือเพื่อหารายได้จากค่าธรรมเนียม²³ กล่าวได้ว่า ความต้องการให้ผ่อนคลายกฎระเบียบที่มีสูงในกรณีกองทุนเพื่อการลงทุนนี้ เป็นผลมาจากการที่ทั้งธนาคารและบริษัทประกันมีความเป็นเอกเทศจากบริษัทหลักทรัพย์ ต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารกับบริษัทประกันที่มักมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน อย่างไรก็ตาม บริษัทประกันไม่ได้ผลักดันการผ่อนคลายกฎระเบียบเกี่ยวกับกองทุนเท่าใดนัก เพราะตนก็ตกที่นั่งเดียวกัน ที่ต้องพยายามรักษากฎระเบียบที่ช่วยปกป้องธุรกิจของตนเช่นกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง บริษัทประกันไม่กล้าไปโจมตีธุรกิจอื่นที่ได้รับผลประโยชน์จากกฎระเบียบข้อบังคับในลักษณะเดียวกัน

ในความเป็นจริง แม้แต่ในหมู่บริษัทหลักทรัพย์และกองทุนเอง ยังมีความเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับการผ่อนคลายกฎระเบียบนี้ ในขณะที่กองทุนขนาดเล็กไม่เห็นด้วย กองทุนขนาดใหญ่ได้หันมาสนับสนุนการผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างเสรีมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการปกป้องด้วยกฎระเบียบไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์สักเท่าไร เพราะธุรกิจกองทุนได้เสื่อมความนิยมในหมู่ผู้บริโภคเป็นอย่างมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง แม้แต่บริษัทหลักทรัพย์และกองทุนขนาดใหญ่ก็ยังเห็นว่าการปฏิรูปกฎระเบียบเกี่ยวกับกองทุนเป็นเรื่องจำเป็น ดังจะเห็นได้จากการที่ประธานสมาคมกองทุนเพื่อการ

²¹ Goldman Sachs Investment Trust (ed.), pp. 205-07.

²² ดู Vogel (1996), chapter 8.

²³ Goldman Sachs Investment Trust (ed.), pp. 207-08.

ลงทุนสำหรับลูกค้าทั่วไป ซึ่งมาจากบริษัท Nomura Asset Management²⁴ ได้แสดงทัศนคติสนับสนุนการเพิ่มช่องทางการขายหน่วยลงทุนผ่านธนาคาร ซึ่งจะ เป็นหนทางที่เป็นประโยชน์ ในการที่จะระดมเงินออมจากครัวเรือนเข้าสู่ตลาด กองทุนเพื่อการลงทุนมากขึ้น ทั้งนี้ การขายหน่วยลงทุนผ่านธนาคารถูกมองว่า เป็นวิธีที่จะพลิกฟื้นภาพลักษณ์ของกองทุนเพื่อการลงทุนกลับคืนมา²⁵

สำหรับเคตันเรน ตัวแทนบริษัทขนาดใหญ่ทั่วญี่ปุ่น ก็สนับสนุนการปฏิรูปกองทุนเพื่อการลงทุน เพื่อตลาดเงินตลาดทุนของญี่ปุ่น ซึ่งเข้าสู่ภาวะหดตัวลง (hollowing out) หลังมีการทำธุรกรรมด้านการเงินข้ามชาติ (financial internationalization) มากขึ้น ตลาดหลักทรัพย์นิคเคอิในกรุงโตเกียวที่เคยอยู่ในระดับเดียวกับตลาดหุ้นในนิวยอร์กและลอนดอนในยุคทศวรรษ 1980 หลังพองสบู่แตก ได้กลายเป็นตลาดหุ้นที่มีขนาดตลาดเล็กกว่าฮ่องกงและสิงคโปร์เสียอีก²⁶ จึงหวังกันว่า การส่งเสริมกองทุนเพื่อการลงทุน จะไม่เพียงแต่ช่วยพลิกฟื้นตลาดหลักทรัพย์ของญี่ปุ่นเท่านั้น แต่ยังจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารเงินออมของญี่ปุ่น และยังจะช่วยให้ธนาคารมีฐานรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อจัดการกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (non-performing loans) ที่ยังคงอยู่ในระบบเป็นจำนวนมหาศาลอีกด้วย²⁷

องค์กรผู้บริโภคมักก็สนับสนุนการปฏิรูปกองทุนเช่นเดียวกัน เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารที่ต่ำมากเป็นประวัติการณ์ และไม่พอใจระบบคอนวอยของกระทรวงการคลังที่มุ่งคุ้มครองสถาบันการเงินจนไม่เกิดการแข่งขันที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค และยังไม่พอใจต่อกระทรวงการคลังที่เกิดกรณีอื้อฉาว

²⁴ เป็นบริษัทลูกของ Nomura Securities.

²⁵ *Shukan Toyokezai*, 25 November 1998, p. 46; *Shukan Toyokezai*, 18 April 1998, pp. 14-15.

²⁶ Yoshino (1997), p. 8.

²⁷ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เคตันเรน, สิงหาคม 2544.

คอร์รัปชันหลายกรณีในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เป็นที่น่าสังเกตว่า กลุ่มผู้บริหารโรคไม่มีพันธมิตรที่จะเสียประโยชน์จากการผ่อนคลายกฎระเบียบ ต่างจากกรณีการประกัน ที่แม่บ้านตัวแทนขายประกันชีวิตจะอยู่ในสภาพเสียเปรียบ อย่างไรก็ตาม องค์การผู้บริหารโรคได้แสดงความห่วงใยเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารต่อผู้บริหารโรค เพราะการซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนจะมีความเสี่ยงในการคืนเงินต้น ยิ่งเป็นการขายตามเคาน์เตอร์ธนาคาร ก็อาจสร้างความสับสนให้กับผู้บริหารโรคได้ เพราะผู้บริหารโรคอาจเข้าใจผิดว่ารับรองการคืนเงินต้นแบบเงินฝากธนาคารได้ องค์การผู้บริหารโรคจึงเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดกฎระเบียบที่เข้มงวดเกี่ยวกับการเปิดเผยและชี้แจงข้อมูลให้แก่ผู้บริหารโรคอย่างเพียงพอ²⁸ แต่การเรียกร้องดังกล่าว นับว่าไม่ได้มีผลทำให้การผ่อนคลายกฎระเบียบล่าช้า เพราะเกือบทุกฝ่าย แม้แต่บริษัทหลักทรัพย์และกองทุนขนาดใหญ่เอง เห็นพ้องที่จะให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อให้ธุรกิจกองทุนเป็นไปโดยเสรีมากขึ้น

ผลหลังการผ่อนคลายกฎระเบียบ

หลังการผ่อนคลายกฎระเบียบ นับว่ามีการเปิดตลาดธุรกิจกองทุนอย่างขนานใหญ่ทีเดียว โดยเฉพาะในกองทุนรวม mutual funds ในปลายปี 1999 มีกองทุนอยู่ 68 แห่ง โดยประมาณครึ่งหนึ่งเป็นบริษัทกองทุนต่างชาติ อีก 10 แห่งเป็นบริษัทกองทุนในเครือของธนาคาร และมีอีกหลายกองทุนที่อยู่ในเครือบริษัทประกัน²⁹ ทั้งยังมีบริษัทร่วมทุนระหว่างบริษัทญี่ปุ่นกับบริษัทบริหารกองทุนต่างชาติหลายแห่งด้วยกัน บริษัทร่วมทุนเหล่านี้ มีประสบการณ์และโน하우เป็นอย่างดีในการบริหารจัดการกองทุน เช่น การแยกลงทุนเพื่อกระจายความเสี่ยง

²⁸ สัมภาษณ์เลขาธิการสมาคมแม่บ้านญี่ปุ่น Hatsuko Yoshioka, กรกฎาคม 2544.

²⁹ Shukan Toyokeizai, 24 November 1999, p. 39.

เป็นต้น กองทุนสามารถมีอิสระในการประกอบธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ที่จะซื้อหลักทรัพย์จากทั้งแหล่งในและนอกประเทศ ผลที่ได้ก็คือ มีการแข่งขันกันอย่างคึกคัก ทำให้ผู้บริโภครู้สึกทั้งที่เป็นประชาชนทั่วไปและสถาบันมีทางเลือกมากขึ้นจากกองทุนที่หลากหลาย

จากการสำรวจของหอการค้าอเมริกันแห่งประเทศไทย พบว่า บริษัทการเงินต่างชาติให้คะแนนมาตรการเปิดเสรีนี้ไว้ 8.3 จากคะแนนเต็มสิบ โดยกล่าวว่า บริษัทตนสามารถขยายตลาดและทำกำไรได้มากขึ้น³⁰ สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ บริษัทต่างชาติได้รับการประกันจากรัฐบาลญี่ปุ่นว่า จะได้สิทธิเทียบเท่ากับบริษัทญี่ปุ่น และจะได้สิทธิในการเป็นสมาชิกและเป็นผู้บริหารสมาคมธุรกิจกองทุนเท่าเทียมกับบริษัทญี่ปุ่นด้วย การเข้ามาของบริษัทต่างชาติทำให้การควบคุมหรือการสมยอมกันเอง (โดยเฉพาะอัตราเงินตอบแทน) ในหมู่บริษัทญี่ปุ่นเป็นไปได้ยากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคญี่ปุ่นส่วนใหญ่ยังคงไม่ชอบความเสี่ยงในการลงทุน จึงยังมักออมเงินในรูปของเงินฝากธนาคารและกรมธรรม์ประกันเป็นจำนวนมากอยู่ แต่ก็เริ่มมีสัญญาณบ่งชี้ว่า ผู้บริโภควัยหนุ่มสาวได้เพิ่มความสนใจในการลงทุนในกองทุนเพิ่มขึ้น³¹

³⁰ ACCJ, p. 167.

³¹ Ministry of Finance, "Changes in Household Saving Rate and Financial Asset Selection Behavior and Their Impacts on the Flow of Funds in Japan," 2000, <http://www.mof.go.jp/english/tosin/henkaku/hk004.htm>.

สรุป

จากกรณีของการประกันและกองทุนรวมเพื่อการลงทุนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้กับผู้เสียประโยชน์จากการเปิดเสรี จะมีส่วนสำคัญที่จะกำหนดแรงผลักดันภายในประเทศให้มีการเปิดเสรีหรือผ่อนคลายกฎระเบียบ หากกลุ่มผู้ได้ประโยชน์กับกลุ่มผู้เสียประโยชน์มีความสัมพันธ์กันแน่นแฟ้น ก็จะไม่เกิดแรงผลักดันภายในประเทศเท่าใดนัก แต่หากกลุ่มผู้ได้ประโยชน์กับกลุ่มผู้เสียประโยชน์ไม่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ก็จะทำให้เกิดแรงผลักดันการเปิดเสรีมากขึ้น

ความสัมพันธ์ในเชิง “เครือข่าย” ระหว่างธนาคารกับบริษัทประกัน ทำให้ไม่เกิดแรงผลักดันในการเปิดเสรีธุรกิจประกันเท่าที่ควร การปฏิรูปธุรกิจประกันเกิดขึ้นได้ หลังการเจรจาอย่างเข้มข้นระหว่างรัฐบาลสหรัฐกับรัฐบาลญี่ปุ่น หากไม่มีแรงกดดันจากสหรัฐ การผ่อนคลายกฎระเบียบคงจะล่าช้าและครอบคลุมน้อยกว่าที่เกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกัน สายสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้บริโภครับตัวแทนขายประกันที่เป็นแม่บ้าน ส่งผลให้องค์กรผู้บริโภคลังเลใจเกี่ยวกับการเปิดเสรีในธุรกิจประกัน

ส่วนในกรณีของกองทุนเพื่อการลงทุนนั้น การที่ธนาคารกับบริษัทหลักทรัพย์ (ซึ่งเป็นบริษัทแม่ของกองทุน) ไม่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิด ทำให้เกิดแรงผลักดันภายในประเทศอย่างต่อเนื่องจากบรรดาธนาคารที่ต้องการทำธุรกิจกองทุนไม่ว่าจะเป็นการขายหน่วยลงทุนหรือการบริหารกองทุนก็ดี ซึ่งช่วยเร่งกระบวนการผ่อนคลายกฎระเบียบของธุรกิจกองทุนให้เร็วและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

กิตติ ประเสริฐสุข, "การปฏิรูปเศรษฐกิจในญี่ปุ่น: ภาพรวมของการผ่อนคลายกฎระเบียบ", ญี่ปุ่นศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ฉบับ 2/2546 หน้า 65-94.

ฮูด, คริสโตเฟอร์ (2542). ซามูไรสิ้นลาย: บทเรียนเศรษฐกิจฟองสบู่ญี่ปุ่น แปลจาก The Bubble Economy: The Japanese Economic Collapse โดย อภัสสร ฤทธิ์แรงกล้า. กรุงเทพฯ: วัฏจักร.

ACCJ (The American Chamber of Commerce in Japan). 2000. *Making Trade Talks Work 2000*. Tokyo: ACCJ.

Gerlach, Michael. 1992. *Alliance Capitalism*. Berkeley: University of California Press.

Goldman Sachs Investment Trust (ed.). 1998. *Toshi-shintaku kakumei* (The Revolution of Investment Trusts). Tokyo: Nihon keizai shimbun sha.

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-75*. Stanford: Stanford University Press.

Schaede, Ulrike. 2000. *Cooperative Capitalism: Self Regulation, Trade Association, and Anti-Monopoly Law in Japan*. New York and London: Oxford University Press.

Sugisaki, Hiroshi. 1996. *Toshishintaku no shikumi to kaikaku* [The Structure of Investment Trusts and its Reforms]. Tokyo: Toyokeizai shimpsha.

Vogel, Steven. 1996. *Freer Markets, More Rules*. Ithaca: Cornell University Press.

Yoshino, Naoyuki. July 1997. "Toshishintaku no kakudai to kinyo biggu ban" [The Expansion of Investment Trusts and the Financial Big Bang]. *Toshishintaku* (Report on Investment Trusts), pp. 8-11.

Newspapers and Megazines:

Asahi Shimbun

Ekonomisuto

Nihon Keizai Shimbun

Shukan Toyokeizai

