

นโยบายอุตสาหกรรมญี่ปุ่นกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจ

ไว จามรมาน*

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และรัสเซีย ได้ปรากฏเป็นผลงานชิ้นเอกแต่ละประเทศ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น ได้สร้างความแปลกใจให้กับประเทศต่าง ๆ เป็นทวีคูณ จนอาจจะกล่าวได้ว่า หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพียง 5 ปีเท่านั้น เศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นเริ่มฟื้นตัวและเติบโตในอัตราเฉลี่ยสูงในช่วงปีค.ศ.1950-1970 ซึ่งจะเห็นได้ว่า สูงกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา เยอรมันตะวันตก และฝรั่งเศสในช่วงเดียวกันถึง 10, 22.2 และ 14 เท่าตามลำดับ ในปี ค.ศ.1950 ขนาดเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นเล็กกว่าประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพอังกฤษ และเยอรมัน 27, 3.5 และ 2.2 เท่าตามลำดับ แต่เมื่อถึงช่วงปีค.ศ. 1977 ขนาดเศรษฐกิจประเทศญี่ปุ่นกลับขยายตัว จนกระทั่งเล็กกว่าขนาดเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาเพียง 3 เท่า และใหญ่กว่าประเทศเยอรมันตะวันตกและสหภาพอังกฤษ 1.3 และ 2.8 เท่าตามลำดับ (ตารางที่ 1 และ 2)

บทความในหนังสือพิมพ์ The Economist ของลอนดอนปีค.ศ. 1962 ได้วิเคราะห์ว่า เศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นเจริญเติบโตเนื่องจากสาเหตุสำคัญ 7 ประการ¹ กล่าวคือ

1. นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงพัฒนา
2. ประชากรมีระดับการศึกษาสูง
3. มีจำนวนแรงงานมาก
4. อัตราการสะสมทุนสูง
5. ระบบการเงินลักษณะพิเศษ
6. ความจงรักภักดีของวิสาหกิจ
7. ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ

* อาจารย์ประจำคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹ หลังจากนั้นมีการวิเคราะห์ญี่ปุ่นในทัศนะต่าง ๆ เช่น Ralph Hewins, The Japanese Miracle Man (1967), P.B. Stone, Japan Surges Ahead : The Story of an Economic Miracle (1969), Robert Guillian, The Japanese Challenge (1970), Herman Kahn, The Emerging Japanese Superstate (1970), Ezra Vogel, Japan as Number One : Lessons for Americans (1979), Morishima Michio, Why has Japan "Success" ? (1982) Chalmers Johnson, MITI and The Japanese Miracle (1982)

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของ 5 ประเทศ

หน่วย : %

ปี \ ประเทศ	ญี่ปุ่น	อเมริกา	เยอรมันตะวันตก	ฝรั่งเศส	อังกฤษ
1950-77	64.80	6.62	22.26	13.95	6.67
1955-70	18.36	3.45	8.11	5.31	3.33
1970-77	3.53	1.92	2.74	2.63	2.00

ที่มา I.M.F., International Financial Statistics. จาก Kinuki Toshio, การวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจญี่ปุ่น , p.35

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงขนาดผลผลิตประชาชาติ

หน่วย : 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ปี \ ประเทศ	ญี่ปุ่น	อเมริกา	เยอรมันตะวันตก	ฝรั่งเศส	อังกฤษ
1950	107	2,851	231	274	370
1955	240	3,993	430	492	540
1960	430	5,060	720	611	721
1965	898	6,881	1,151	992	1,010
1970	1,965	9,824	1,873	1,455	1,232
1975	4,766	15,163	3,997	3,216	2,109
1977	6,940	18,872	5,141	3,821	2,468
ขนาดการผลิตเปรียบเทียบ					
1950	1.00	26.64	2.16	2.56	3.46
1955	1.00	16.63	1.79	2.05	2.25
1960	1.00	11.78	1.67	1.42	1.68
1965	1.00	7.68	1.28	1.10	1.12
1970	1.00	5.00	0.95	0.74	0.63
1975	1.00	3.18	0.83	0.67	0.44
1977	1.00	2.72	0.74	0.55	0.36

ที่มา I.M.F., International Financial Statistics. จาก Kinuki Toshio, การวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจญี่ปุ่น , p.36

ความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจประเทศญี่ปุ่น มาจากพื้นฐานของความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล (Government-business Cooperation) สังคมของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเฉพาะทำให้ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการรับเทคโนโลยีเข้ามาสู่สังคมได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากพื้นฐานการศึกษาในสมัยโตกุวากา และอิทธิพลจากลัทธิขงจื้อ² มีส่วนสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐ และระเบียบของประชาชนในสถาบันทางสังคม สร้างความภักดีและความสำนึกในความรับผิดชอบของหน่วยต่าง ๆ ในสังคม

บทความนี้ตั้งข้อสังเกตต่อบทบาทของรัฐบาลในการวางแผนเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม โดยความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในลักษณะที่ใช้กลไกการวางแผน (Planned Economy)³ หรือเศรษฐกิจใช้ความมีเหตุผลในการวางแผน (Planned Rational Economy) หรือบางครั้งเรียกว่าเศรษฐกิจวางแผนแบบประชาธิปไตย (Democratic Planned Economy) โดยใช้กลไกการวางแผนเป็นตัวตัดสินใจในระบบเศรษฐกิจมากกว่าการใช้กลไกในระบบการตลาด บทบาทรัฐบาลมีเพียงทำหน้าที่ในด้านพัฒนาโครงสร้างทางสังคม (Infrastructure Development Function)⁴ แต่ยังดำเนินบทบาทการวางนโยบายต่อโครงสร้างอุตสาหกรรม การกำหนดประเภทอุตสาหกรรมกลยุทธ์ และการดำเนินนโยบายคุ้มครอง เพื่อให้วิสาหกิจสามารถสร้างความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ รัฐบาลสามารถดำเนินบทบาทเช่นนี้ได้ โดยอาศัยการให้ความช่วยเหลือโดยตรงกับภาคเอกชน และใช้นโยบายการชักนำจากฝ่ายรัฐบาล

² Morishima ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของศาสนาขงจื้อต่อความคิดสังคมญี่ปุ่น วิเคราะห์ในแนวเดียวกับ Max Weber อิทธิพลศาสนาขงจื้อทำให้สร้างความคิดในการยอมรับการควบคุมของรัฐ ต่างจาก Puritanism มุ่งต่ออิสรภาพของปัจเจกชน ลักษณะเศรษฐกิจญี่ปุ่นจึงประสบความสำเร็จภายใต้ Democratic Planned Economy โดยความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน

³ Max Weber ได้แบ่งระบบเศรษฐกิจระหว่าง Market Economy (Verkehrswirtschaft) และ Planned Economy (Planwirtschaft) ต่อมา Dahrendorf แบ่งเป็น Market Rational Economy กับ Plan Rationality ส่วน Dore แบ่งเป็น Market-Oriented System และ Morishima ชี้ว่าระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่นจัดในประเภท Democratic Planned Economy

⁴ ประเทศเริ่มการปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงศตวรรษที่ 19 นั้นเน้นไปในด้านลัทธิปัจเจกบุคคล แต่ละคนรับผิดชอบตนเอง ก่อให้เกิดความคิดแข่งขันเสรี ซึ่งเป็นหัวใจของทุนนิยม รัฐดำเนินบทบาทรักษาระเบียบของสังคมและสร้างโอกาสให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี ในช่วงต่อมา ฝ่ายประเทศพัฒนา รัฐมักดำเนินบทบาทกระตุ้นการสร้างและพัฒนาอุตสาหกรรมโดยการวางแผนส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ เช่น เยอรมัน ใช้การคุ้มครองอุตสาหกรรมและกลไกวางแผนจากส่วนกลางมากกว่ากลไกการตลาด

(Administrative Guidance) ซึ่งทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาวิจารณ์ลักษณะเศรษฐกิจญี่ปุ่นว่า “องค์กรร่วมระหว่างภาครัฐบาลและภาคอุตสาหกรรม” (Bureaucratic-industrial Complex)⁵

แผนเศรษฐกิจและภูมิหลังในการวางนโยบายเศรษฐกิจช่วงปี ค.ศ. 1955-1970

ลักษณะและสภาพการวางแผนเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1970 เหตุการณ์ต่าง ๆ ช่วงนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างในสมัยต่อมา หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะตัวแทนกองทหารฝ่ายสัมพันธมิตร เข้ายึดครองประเทศญี่ปุ่นช่วงนั้นระดับการครองชีพของญี่ปุ่นอยู่ในระดับขั้นต่ำมาก อีกทั้งรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาแสดงทัศนคติอย่างชัดเจนว่า ไม่รับผิดชอบต่อการปรับปรุงระดับการครองชีพในญี่ปุ่น และให้ยกเลิกอุตสาหกรรมทางทหารพร้อมทั้งจำกัดปริมาณการผลิตอุตสาหกรรมหนัก ดังปรากฏในรายงานของ E.W. Pauley⁶ เสนอต่อประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาจากนั้น องค์กรสำคัญในการผลิต กลุ่มทุนผูกขาด (Zaibatsu) ได้ถูกนำขึ้นมาพิจารณาว่าเป็นโครงสร้างที่มีบทบาทสำคัญในการรุกรานในฐานะพ่อค้าสงคราม ศาสตราจารย์ Corwin Edward⁷ ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการยกเลิกกลุ่มทุนผูกขาด (Zaibatsu)⁸ เสนอว่าควรสร้างโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่จากชนชั้นกลางในการพัฒนาเศรษฐกิจให้พ้นจากลัทธิการทหาร ซึ่งต่อมาจะเห็นได้ว่าการยกเลิกกลุ่มทุนดังกล่าวก่อให้เกิดการขาดการรวมตัวในการผลิตของอุตสาหกรรม

ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ทางฝ่ายญี่ปุ่นเริ่มสำรวจปัญหาและแก้ไขการผลิตด้านอุตสาหกรรม โดยตั้งนาย Saburo Okita⁹ หัวหน้าสำรวจสภาพเศรษฐกิจหลังสงคราม นาย Shigeto Tsuru นักเศรษฐศาสตร์จบ

⁵ U.S. Department of Commerce, Japan The Government-Business Relationship, 1972 เสนอรูปแบบของเศรษฐกิจญี่ปุ่นว่ามีลักษณะสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน และรัฐบาลญี่ปุ่นส่งเสริมอุตสาหกรรม 3 แขนงด้วยกัน คือ คอมพิวเตอร์ รถยนต์ และถลุงเหล็ก

⁶ E.W. Pauley, Reports on Japanese Reparations to The President of The United States, Washinton, November 1945

⁷ Prof. Corwin Edwards เป็นศาสตราจารย์ทางด้านเศรษฐศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัย North Western ต่อมาเป็นตัวแทน The Army Department และ The State Department ในการสำรวจปัญหาทุนผูกขาด Zaibatsu

⁸ Zaibatsu ลักษณะทุนผูกขาดซึ่งบริหารแบบ Konzern ซึ่งถือหุ้นโดยตระกูลเดียวกัน Zaibatsu เข้าควบคุมการผลิต การค้า การเงิน เช่นกลุ่ม Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo มีความสัมพันธ์กับระบบทหารในตอนก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังจากถูกยกเลิกโดยอเมริกาต่อมากลับมารวมกันใหม่ในรูป Keiretsu ภายใต้ธนาคารและบริษัทค้าปลีกทั่วไป (Sogoshosha) ของแต่ละกลุ่ม

⁹ นาย Saburo Okita สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยโตเกียว เป็นหัวหน้าแผนกวิเคราะห์ของคณะกรรมการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ ทำการสำรวจปัญหาพื้นฐานการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ต่อมารับผิดชอบการวางแผน The New Long Term Economic Plan (1957) และ The National Income Double Plan (1960)

จากมหาวิทยาลัย Harvard ซึ่งต่อมาเป็นผู้เขียนแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจฉบับแรกปี ค.ศ. 1947 โดยมีศาสตราจารย์ Hiromi Arisawa¹⁰ เป็นประธานคณะกรรมการฝ่ายเศรษฐกิจ ในการให้คำปรึกษาต่อคณะรัฐบาลนาย Yoshida ในช่วงปีค.ศ. 1946 คณะกรรมการชุดนี้รู้จักในนามคณะกรรมการถ่านหิน (Coal Committee) ได้เสนอนโยบายการสร้างการผลิตแบบชักนำการขยายตัวระหว่างอุตสาหกรรมถ่านหินกับเหล็ก (Priority Production)

ในช่วงนั้นเกิดระบบเงินเฟ้ออย่างรุนแรง และเกิดตลาดมืดเนื่องจากการขาดแคลนสินค้า ดังนั้นช่วงปีค.ศ. 1948 รัฐบาลสหรัฐฯ ต้องประเมินนโยบายเศรษฐกิจของญี่ปุ่นใหม่ ประกอบกับมีการเรียกร้องจากผู้เสียภาษีชาวอเมริกันให้ลดความช่วยเหลือต่อประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ญี่ปุ่นพึ่งตนเอง รัฐบาลสหรัฐฯได้เปลี่ยนความคิดการฟื้นฟูเศรษฐกิจใหม่ เพื่อที่จะให้มีการรักษาคุณภาพทางการเมืองของภูมิภาคนี้ไว้ แต่การพยายามฟื้นฟูเศรษฐกิจอันเนื่องจากประสบภัยพิบัติทางสงครามไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย การสูญเสียอุปกรณ์การผลิต และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ดังเห็นได้ว่าการเรียกร้องจากกลุ่มแรงงาน เช่น ในปี ค.ศ. 1946 ฝ่ายซ้ายกลุ่ม Sanbetsu ได้เรียกร้องให้ขยายกำลังการผลิต เพื่อเพิ่มการจ้างงาน พร้อมทั้งใช้วิธีนัดหยุดงานทั่วประเทศเพื่อเรียกร้องอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำและยกเลิกภาษีรายได้ของคณงาน นับได้ว่าเป็นช่วงแห่งความวุ่นวายทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ช่วงนี้ฝ่ายรัฐบาลมีแนวความคิดที่จะเพิ่มกำลังการผลิตเพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ ฝ่ายคณะกรรมการที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของอเมริกาในเรื่องญี่ปุ่น เริ่มทบทวนนโยบายยกเลิกกลุ่มทุนผูกขาด (Zaibatsu) ซึ่งทำให้ไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อการผลิต ต่อมาเดือนกันยายน ค.ศ. 1949 นาย Dodge นักการธนาคารชาวอเมริกันเดินทางมาเป็นที่ปรึกษาทางการเงินของกองบัญชาการสูงสุดฝ่ายพันธมิตร (The Supreme Commander of The Allies Powers) ในญี่ปุ่นเสนอให้เปลี่ยนนโยบายจากการคลังแบบขาดดุลมาเป็นการรักษาคุณภาพทางการเงินและการคลัง และกำหนดอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลดอลลาร์กับเงินเยนในอัตราที่แน่นอน กำหนดให้ 1 ดอลลาร์อเมริกันเท่ากับ 360 เยน เพื่อส่งเสริมให้มีการนำทุนจากต่างประเทศเข้ามาสู่ญี่ปุ่น รัฐบาลของนายฯ Suzuki ดำเนินตามนโยบายควบคุมเสถียรภาพราคาสินค้า ขณะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่าควรจะสนับสนุนนโยบายการเจริญเติบโตโดยเพิ่มการผลิตเพื่อควบคุม

¹⁰ Prof. Arisawa สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยโตเกียว หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ทำงานในคณะกรรมการเศรษฐกิจของรัฐบาล นายฯ Yoshida เสนอนโยบายการผลิตแบบชักนำการขยายอุตสาหกรรม (Priority Production) ต่อมาศึกษาค้นคว้าเรื่องเศรษฐกิจญี่ปุ่นและอุตสาหกรรม

ภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งกลายเป็นข้อโต้แย้งระหว่างนาย Yonotsuke Goto¹¹ กับ นาย Osamu Shimomura¹² ในประเด็นเกี่ยวกับทฤษฎีการเจริญเติบโต อย่างไรก็ตาม ข้อโต้แย้งเหล่านี้มิได้รับการพิสูจน์ เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงจากอุปสงค์ของสินค้าจากสงครามเกาหลี ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก ทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นเพิ่มการผลิตเพื่อส่งออกไปยังประเทศนั้น

ต่อมาในช่วงปลายสงครามเกาหลี กระทรวงการคลังลดปริมาณเงินตราในตลาด ทำให้เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัว เคียง ครอบนั้นเริ่มมีแนวความคิดหันมาพิจารณาโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ การขยายตัวของผลผลิตช่วงปีค.ศ. 1950-1954 เป็นผลจากวัฏจักรเศรษฐกิจหรือการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจญี่ปุ่น โดยพยายามหาช่องทางสร้างโครงสร้างเศรษฐกิจที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอุปสงค์ภายนอก

ช่วงค.ศ. 1953 นโยบายการเงินมีความสัมพันธ์กับดุลการค้าระหว่างประเทศ เห็นได้จากนโยบายการลดปริมาณเงินเพื่อรักษาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ แม้ว่าในแผนเศรษฐกิจค.ศ. 1952 ไม่เห็นด้วยต่อนโยบายการเงิน แต่นาย Shimomura ได้แสดงทัศนคติสนับสนุนนโยบายการเงินในบทความเรื่อง “นโยบายลดปริมาณเงิน-เพื่อทำความเข้าใจให้กระจ่าง” และเขาคาดว่าเศรษฐกิจประเทศญี่ปุ่น ในปีค.ศ. 1954 จะได้ดุลการค้าประมาณ 3 - 4 พันล้านเยน

ต่อมาในปีค.ศ. 1956 วัฏจักรเศรษฐกิจและกรณีคลองสุเอซ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีการนำเข้าสินค้าเข้ามาปริมาณมาก จึงทำให้เสียดุลการค้า จากเหตุการณ์นี้ทำให้เกิดการโต้แย้งว่า อะไรเป็นสาเหตุความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจประเทศญี่ปุ่นที่แท้จริง ฝ่ายแรกเห็นว่า การเพิ่มขึ้นอย่างกระทันหันของการนำเข้าวัตถุดิบเข้ามา เกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาวัตถุดิบนำเข้าเพื่อการส่งออก และการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นสูญเสียปัจจัยการเจริญเติบโต ฝ่ายหลังเห็นว่า การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศเกิดจากสถานะตลาดต่างประเทศ และคาดว่าเศรษฐกิจจะเจริญเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่อยู่ในเงื่อนไข ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ นาย Shimomura สนับสนุนความคิดฝ่ายหลังว่า การเพิ่มการนำเข้าสินค้า เป็นการสำรองเงินตราต่างประเทศในรูปวัตถุดิบเพื่อการผลิตอีกวิธีหนึ่ง ดังนั้นเศรษฐกิจญี่ปุ่นเจริญเติบโตโดยไม่ขึ้นกับการลดลงของปริมาณเงินสำรองเงินตราต่างประเทศ

ในปีค.ศ. 1957 วัฏจักรเศรษฐกิจ IWATO ได้สิ้นสุดลง เศรษฐกิจญี่ปุ่นเริ่มเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพอเพียงต่อการรักษาดุลการชำระเงินต่างประเทศ ดังเห็นได้จากกรณีวิเคราะห์ของนาย Shimomura โดยใช้

¹¹ Yonotsuke Goto, “Keikidoko to Junkankyomen No Rikai No Tame” (การทำความเข้าใจทิศทางและตำแหน่งของวัฏจักรเศรษฐกิจ) 25 กุมภาพันธ์ 1957

¹² Osamu Shimomura, “Kinju Hikishime Seisaku; Keizai Seijo Jitsugen No Tameni.” (นโยบายดึงเงินกลับเพื่อให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต) ปีค.ศ. 1958

สัมประสิทธิ์การส่งสินค้าออกต่อการลงทุน กล่าวคือ การลงทุนหนึ่งหน่วยก่อให้เกิดผลต่อการเพิ่มกำลังการส่งสินค้าออกเท่าใด เขาเองยังได้เสนอให้รัฐบาลดำเนินนโยบายอุปสงค์สัมฤทธิ์ผล (Effective demand) แนวความคิดของนาย Shimomura เริ่มเปลี่ยนจากการเพิ่มอุปสงค์ภายในขอบเขตของอุปทาน มาเป็นการให้อุปสงค์เพิ่มอุปทาน แต่ฝ่ายนาย Okita ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบแผนเศรษฐกิจช่วงนั้น ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดของนาย Shimomura อย่างไรก็ตาม การโต้แย้งของทั้งสองทำให้เข้าใจลักษณะโครงสร้างเศรษฐกิจ

ในแง่สาเหตุการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจญี่ปุ่นนั้น นักเศรษฐศาสตร์ฝ่าย Marx วิเคราะห์ในแนวความคิดการขูดรีดภายในโครงสร้างอุตสาหกรรมขนาดกลางย่อย¹³ แต่นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่เสนอความเห็นในแง่ผลจากนโยบายการเงินแบบกู้ยืมเงินเกินบัญชี (overloan)¹⁴ และ window operation¹⁵ และการให้กู้เงินโดยตรงผ่านระบบธนาคารของธนาคารเพื่อการพัฒนา และธนาคารในกลุ่มทุนผูกขาด (Zaibatsu) เอง รวมทั้งนโยบายการคลังสนับสนุนการลงทุนในภาครัฐบาล เป็นปัจจัยที่สำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ในช่วงปีค.ศ. 1960 รัฐบาล Ikeda ได้ใช้ “แนวการเพิ่มรายได้ประชาชาติเท่าตัว” ซึ่งกำหนดเป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ถึง 10 % ทำให้วิสาหกิจต่าง ๆ เพิ่มการลงทุนขนาดใหญ่ นาย Shimomura สนับสนุนแผนเศรษฐกิจฉบับนี้ และเห็นว่าเศรษฐกิจญี่ปุ่นยังคงสามารถเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ โดยพิจารณาจากอัตราส่วนอุปสงค์และอุปทานเพิ่มหน่วยสุดท้าย (Ratio of Marginal Supply

¹³ โครงสร้างสองชั้น นาย Hiromi Arizawa เป็นผู้เริ่มใช้ศัพท์คำนี้ โครงสร้างสองชั้นเกิดจากการแยกตัวระหว่างภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ (Modern sector) กับ ภาคอุตสาหกรรมแบบดั้งเดิม (Traditional sector) เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของตลาดแรงงาน เงินตรา และผลผลิต ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างวิสาหกิจขนาดใหญ่ใช้การจ้างงานตลอดชีพและสหภาพแรงงานเฉพาะวิสาหกิจ ทำให้ไม่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานปรากฏความแตกต่างของค่าจ้างในตลาดเงินตรา วิสาหกิจขนาดใหญ่สามารถใช้เงินกู้จากธนาคารกลุ่ม Keiretsu ของตนเอง ในการลงทุนเพิ่มอุปกรณ์การผลิต ทำให้ขยายประสิทธิภาพในการผลิต และพัฒนาเทคโนโลยี ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่าง oligopoly price กับ competitive price ในตลาดผลผลิตในระหว่างวิสาหกิจขนาดใหญ่กับวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง และอ่านเปรียบเทียบได้จาก Miyoei Shinohara “sangyokozo” (โครงสร้างอุตสาหกรรม) 1982

¹⁴ over loan การให้ยืมเงินของธนาคารเกินบัญชีรวมเงินฝากพันธบัตรและทุนธนาคารเอง ทำให้สภาพธนาคารขึ้นกับการกู้ยืมจากธนาคารชาติและ call money นโยบายการคลังได้ดุลภาพของ นาย Dodge ทำให้อาคารชาติใช้วิธีเพิ่มปริมาณเงินโดยการเพิ่มเครดิตให้กับธนาคารพาณิชย์

¹⁵ window operation ธนาคารชาติเพิ่มเครดิตให้กับธนาคารพาณิชย์โดยการแนะแนะและชักจูงให้กู้ เป็นเครื่องมือสำคัญที่ธนาคารชาติใช้ในการดึงเงินกลับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์มีปริมาณเงินในรูป window operation จากธนาคารชาติจำนวนมาก

and Demand) ว่าดุลการค้าระหว่างประเทศจะเคลื่อนไหวอย่างได้เสถียรภาพ แต่นาย Toshihiko Yoshino¹⁶ นักการธนาคารแห่งชาติให้ความเห็นตรงกันข้ามว่า ควรรักษาดุลชำระเงินระหว่างประเทศและควบคุมเสถียรภาพของราคาสินค้ามากกว่า ต่อมาเมื่อเกิดการขาดดุลการค้า ธนาคารชาติจึงดำเนินนโยบายการลดปริมาณเงิน ทำให้วัฏจักร Iwato สิ้นสุดลง

แผนเศรษฐกิจปีค.ศ. 1962 ได้กล่าวถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ผ่านช่วงสูงสุด และให้ความเห็นว่าปัจจัยการเจริญเติบโตได้เข้าสู่จุดสูงสุดและกำลังเคลื่อนตัวลง นาย Miyoei Shinohara¹⁷ เป็นผู้หนึ่งซึ่งให้ทัศนะสำคัญนี้ในบทความเรื่อง เศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่นขึ้นกับวัฏจักรเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลจากการลงทุนด้านอุปกรณ์การผลิต

ในปีต่อมากลุ่มวิเคราะห์แบบเศรษฐกิจโดยนาย Tadao Uchida¹⁸ ได้เริ่มใช้เศรษฐกิจในการพัฒนาโมเดลเศรษฐกิจ เขาสนับสนุนความคิดการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจในปีค.ศ. 1965 เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในการแบ่งปันรายได้ในระหว่างพวกชนาดีชั้น รัฐบาลใช้นโยบายพยุงราคาข้าวทำให้ลดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท และเริ่มลดความแตกต่างของค่าจ้างในโครงสร้างอุตสาหกรรมสองชั้น กล่าวได้ว่าเศรษฐกิจเริ่มได้สมดุลขึ้น แต่เกิดปัญหาใหม่คือระดับราคาสินค้าผู้บริโภคสูงขึ้น และแรงผลักดันจากต่างประเทศทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องเปิดการค้าเสรี ซึ่งทำให้วิสาหกิจทั่วไปไม่มั่นใจในการแข่งขันกับต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศพยายามเลื่อนกำหนดการเปิดการค้าเสรีของอุตสาหกรรม ซึ่งยังไม่มีความสามารถแข่งขันกับวิสาหกิจต่างประเทศ ต่อมาการวางแผนเศรษฐกิจสนับสนุนการค้าต่างประเทศเสรีโดยนาย Hisao Kanemori¹⁹ ผู้รับผิดชอบการวางแผนเศรษฐกิจปีค.ศ. 1964 ได้ตัดสินใจสนับสนุนนโยบายการค้าต่างประเทศเสรี ซึ่งเชื่อว่าจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากภายในประเทศเริ่มขาดแคลนแรงงาน และอุตสาหกรรมเองได้เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้น ทำให้แผนเศรษฐกิจในช่วงนี้สนับสนุนการค้าต่างประเทศเสรี พร้อมทั้งใช้วิธีวิเคราะห์ตามแบบเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ นับว่าเป็นการเริ่มต้นของแผนเศรษฐกิจซึ่งได้ระดับมาตรฐาน

¹⁶ นาย Toshihiko Yoshino เข้าทำงานในธนาคารชาติปีค.ศ. 1945 ในแผนวิเคราะห์เศรษฐกิจ ถือแนวความคิดตรงข้ามกับกลุ่มสนับสนุนทฤษฎีการเติบโต และพยายามรักษาเสถียรภาพของราคา ควบคุมเงินเพื่อเขียนหนังสือสำคัญ เช่น ประวัติการธนาคารญี่ปุ่น ประวัติศาสตร์หลังสงครามของข้าพเจ้า เป็นต้น

¹⁷ อ่านบทความของ นาย Miyoei Shinohara, "Nihonkeizai Wa Tenkeiki Ni Aru Noka" (เศรษฐกิจญี่ปุ่นอยู่ในช่วงการเปลี่ยนหรือ) 1962

¹⁸ นาย Tadao Uchida

¹⁹ อ่านบทความของนาย Hisao Kanemori, "Chikaratsuyoi Taiyo" (พระอาทิตย์กำลังแรง) 1968

เศรษฐกิจญี่ปุ่นได้เจริญเติบโตในอัตราเฉลี่ยสูงกว่า 10 % ในช่วงค.ศ. 1955 - 1970 และสิ้นสุดลงเมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน ทำให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนจากนโยบายส่งเสริมการเจริญเติบโตในระดับสูง มาเป็นการเจริญเติบโตอย่างช้า ๆ และเน้นการกระจายรายได้ในสังคม

ข้อความข้างต้นแสดงให้เห็นภูมิหลังวางแผนทางเศรษฐกิจ และการโต้แย้งในหัวข้อ “เศรษฐกิจญี่ปุ่น” ระหว่างเศรษฐกิจในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องในความรับผิดชอบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจญี่ปุ่น การวางแผนในช่วงแรกใช้วิธีการเดียวกับในช่วงปี ค.ศ. 1930 ซึ่งประสบความสำเร็จจากการเพิ่มการผลิต โดยเน้นด้านการกำหนดการลงทุนอุปกรณ์การผลิตแผนเศรษฐกิจในช่วงนี้ตั้งเป้าหมายของอัตราการเจริญเติบโต กำหนดรูปร่างโครงสร้างเศรษฐกิจในอนาคต ดำเนินการให้ถึงเป้าหมายโดยกำหนดการลงทุนในอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ตอนหลังเมื่อเริ่มใช้โมเดลเศรษฐกิจในการวางแผน ทางกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ ได้พัฒนาตารางปัจจัยการผลิต - ผลผลิต²⁰ เพื่อใช้ในการกำหนดอุตสาหกรรมโครงสร้าง ในการเลือกประเภทอุตสาหกรรมซึ่งทำให้เศรษฐกิจประเทศญี่ปุ่นเจริญเติบโต

นโยบายเศรษฐกิจในช่วงหลังสงครามแบ่งเป็น 4 ระยะ (ตารางที่ 3) ดังนี้คือ

1. ระยะฟื้นฟูหลังสงครามและแก้ไขระดับการครองชีพปีค.ศ. 1945 - 1950

เริ่มจากคณะกรรมการสำรวจเศรษฐกิจของกระทรวงต่างประเทศนำโดยนาย Okita และนาย Sugihara ได้รายงานปัญหาพื้นฐานของการสร้างเศรษฐกิจขึ้นใหม่ เมื่อปีค.ศ. 1946 ต่อมาเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน ได้เสนอรายงาน “ยกระดับการครองชีพและเศรษฐกิจญี่ปุ่น” เป็นโครงร่างในการนำระดับการครองชีพให้กลับสู่สภาพเศรษฐกิจในปีค.ศ. 1930

ต่อมาคณะกรรมการควบคุมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (The Economic Stabilization Board) ได้เริ่มสำรวจแผนการฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ โดยวิธีการเพิ่มปริมาณอุปทานให้ได้คุณภาพกับปริมาณอุปสงค์ และพยายามควบคุมปริมาณการเงินเพื่อลดระดับเงินเฟ้อ พร้อมทั้งหาทางดึงเงินลงทุนจากต่างประเทศเข้ามา แต่แผนการนี้ไม่ได้รับการเห็นด้วยจากคณะรัฐบาล นาย Ikeda ได้เสนอให้มีการควบคุมดุลชำระเงินของการคลังใหม่

²⁰ Input-Output Analysis ของญี่ปุ่น อ่านได้จากบทความศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยการผลิต-ผลผลิต ของ Keisei Kaneko เรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยการผลิต-ผลผลิตของญี่ปุ่น ในหนังสือของ Hiroza Ueno, “Nihon Keizai No Zuiryo Bunzeki” (การวิเคราะห์ทางปริมาณของเศรษฐกิจญี่ปุ่น)

ตารางที่ 3 แผนเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 1952-1977

ชื่อแผนเศรษฐกิจ	แผน 5 ปีของเศรษฐกิจตัวเอง	แผนเศรษฐกิจระยะยาวใหม่	แผนเพิ่มรายได้ประชาชนทั่วหัว	แผนเศรษฐกิจช่วงระยะกลาง	แผนพัฒนาสังคมเศรษฐกิจ	แผนพัฒนาสังคมเศรษฐกิจใหม่	แผนพื้นฐานสังคมเศรษฐกิจ
ปี คนะรัฐบาล ระบอบสภา	1955 HATOYAMA 1955-60	1957 KISHI 1958-62	1960 IKEDA 1961-1970	1965 SATO 1964-68	1967 SATO 1967-71	1970 SATO 1970-75	1973 TANAKA 1973-77
วิธีวิเคราะห์	COLM METHOD	สมมุติฐานการเติบโต	•	ECONOMETRIC MODEL	•	•	BROBAL SYSTEM MODEL
จุดมุ่งหมาย	เศรษฐกิจพึ่งตนเองการจ้างงานเต็มที่	ให้เศรษฐกิจเติบโตมากที่สุด ยกระดับการครองชีพ การจ้างงานเต็มที่	•	สร้างดุลยภาพของสังคมเศรษฐกิจ	พัฒนาสังคมเศรษฐกิจให้สมดุลภาพ	สร้างสังคมก้าวหน้าอยู่โดยการพัฒนาเศรษฐกิจได้ดุลยภาพ	สร้างสังคมสวัสดิการพร้อมทั้งความร่วมมือในระหว่างประเทศ
อัตราดอกเบี้ยของ รายได้ประชาชาติแท้จริง อัตราค่าเงินขึ้นของ อุตสาหกรรมหลัก อัตราค่าเงินขึ้นของ ราคาสินค้าผู้บริโภค	A 5.0% B 9.1% A 7.4% B 15.6% A - B 2%	6.5% 10.1% 8.2% 13.5% - 3.5%	7.2% 10.9% 10.5% 13.8% - 5.7%	8.1% 10.8% 9.9% 13.6% 2.5% 5.0%	8.2% 10.3% 10.2-10.4% 11.0% 3.0% 6.1%	10.6% 5.1% 12.4% 2.2% 4.4% 11.7%	9% 10% 4%
เป้าหมาย	สร้างเศรษฐกิจพึ่งตนเอง และนำสู่การจ้างงานเต็มที่ ภายใต้เศรษฐกิจได้ดุลยภาพ	รักษาสถียรภาพเศรษฐกิจ พร้อมทั้งขยายอัตราการเจริญเติบโตให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดการจ้างงานเต็มที่	ยกระดับการครองชีพและการจ้างงานเต็มที่ขยายการเติบโตในสภาพเสถียร	สร้างการผลิตและสภาพเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับการพัฒนาสังคม	สู่สังคมเศรษฐกิจได้ดุลยภาพและสร้างเงื่อนไขพื้นฐานการครองชีพเหมาะสมและสร้างสถานการณ์เศรษฐกิจอยู่ในเศรษฐกิจโลก	สร้างสังคมก้าวหน้าอยู่โดยการพัฒนาเศรษฐกิจได้ดุลยภาพในระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศ	สร้างสภาพแวดล้อมที่ดี การครองชีพได้เสถียรภาพ ระดับราคาได้เสถียรภาพ สร้างความร่วมมือต่างประเทศ
เนื้อหา	(1) สร้างพื้นฐานอุตสาหกรรม (2) ส่งเสริมการค้า (3) เพิ่มการผลิตภายในประเทศและลดเงินตราออกนอกประเทศ (4) ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ (5) ส่งเสริมเทคโนโลยี (6) สร้างวิสาหกิจกลางเล็ก (7) เพิ่มการจ้างงานและสวัสดิการสังคม (8) รักษานโยบายการคลังได้ดุลยภาพและสภาพการเงินเป็นปกติ (9) เสถียรภาพของราคา (10) เสถียรภาพของการครองชีพและประหยัด	(1) เพิ่มการส่งออก (2) เพิ่มการสะสมทุน (3) ส่งเสริมอุตสาหกรรมพื้นฐานการพัฒนาสังคม (4) สร้างโครงสร้างอุตสาหกรรมในระดับสูง (5) พัฒนาโครงสร้างทางเกษตร (6) แก้ไขการจ้างงานและการครองชีพ	(1) ส่งเสริมทุนสาธารณะ (2) สร้างโครงสร้างอุตสาหกรรมในระดับสูง (3) สร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ (4) พัฒนากำลังคนและเทคโนโลยี (5) ลดช่องว่างโครงสร้างสังคม รักษาความมั่นคงสังคม	(1) ส่งเสริมการค้าและโครงสร้างอุตสาหกรรมระดับสูง (2) พัฒนากำลังคนและเทคโนโลยี (3) พัฒนาระบบผลิตสินค้า (4) ให้สามารถนำใช้แรงงานและเกิดการพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจ การเคลื่อนไหวของตัว (5) ยกคุณภาพการครองชีพ สร้างแวดล้อม ส่งเสริมสวัสดิการป้องกันผลกระทบเป็นพิษ	(1) รักษาเสถียรภาพราคา (2) สร้างประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (3) ส่งเสริมการพัฒนาสังคม (4) สร้างเงื่อนไขการเติบโตระยะยาว (5) ส่งเสริมทุนสาธารณะ	(1) สร้างประสิทธิภาพเศรษฐกิจในระดับนานาชาติ (2) รักษาเสถียรภาพราคา (3) สนับสนุนการพัฒนาสังคม (4) รักษาการเติบโตเหมาะสมและเพิ่มพื้นฐานของสังคม	(1) ป้องกันผลกระทบ (2) ป้องกันการขึ้นราคาสินค้า (3) ส่งเสริมสวัสดิการสังคม (4) ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ (5) เพิ่มทุนสาธารณะ (6) สนับสนุนการแก้ไขความยากจนและการพึ่งตนเองของประเทศกำลัง (7) ส่งเสริมการศึกษาและพัฒนาเทคโนโลยี (8) ดำเนินนโยบายการคลังที่ยืดหยุ่น (9) ป้องกันเงินเฟ้อ

หมายเหตุ : A หมายถึงตัวเลขที่จัดทำเป็นตัวเลขเป้าหมาย, B หมายถึงตัวเลขที่จัดทำเป็นตัวเลขจริง

2. ระยะเวลาสร้างเศรษฐกิจพึ่งตนเอง ค.ศ. 1950 - 1960

ในช่วงนี้สภาพการเงินเพื่อเริ่มฟื้นตัวขึ้น ฝ่ายคณะกรรมการควบคุมเศรษฐกิจเสนอ “เงื่อนไขต่าง ๆ ของการสร้างเศรษฐกิจ” ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1950 แต่เกิดอุปสงค์จากภายนอกทำให้ความสำคัญขอแผนเศรษฐกิจหมดไป หลังจากสงครามเกาหลีปีค.ศ. 1951 คณะกรรมการควบคุมได้ร่าง “แผนสร้างเศรษฐกิจพึ่งตนเองในระยะ 5 ปี” (Five Year Plan for Economic Self-Reliance) จากโครงสร้างความคิดของนาย Okano และบัญชีเศรษฐกิจปีค.ศ. 1957 โครงสร้างเศรษฐกิจพยายามมุ่งการจ้างงานเต็มที่ และการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเนื่องจากปัญหามีการเพิ่มแรงงานจากเด็กเกิดหลังสงครามจำนวนมาก

3. ระยะเวลาเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง ปีค.ศ. 1960 - 1965

ในช่วงนี้ใช้นโยบายการเพิ่มการเจริญเติบโตเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงาน ดังนั้นในแผนเศรษฐกิจระยะยาวจึงพยายามสร้างการเจริญเติบโตในระดับสูง ภายในเงื่อนไขดุลการค้าต่างประเทศและการสะสมทุนซึ่งแผน “การเพิ่มรายได้เท่าตัว” (The National Doubling plan) ก่อให้เกิดการแข่งขันการลงทุนในกลุ่มวิสาหกิจ เป็นการสร้างจังหวะที่สำคัญสำหรับขั้นตอนการเจริญเติบโตในระดับสูง

4. ระยะมุ่งสู่การเจริญเติบโตและการพัฒนาสังคมในปีค.ศ. 1965 - 1970

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงก่อน ทำให้เกิดปัญหาการขยายตัวของเมือง ปัญหาด้านมลภาวะ ปัญหาเงินเฟ้อ เป้าหมายของนโยบายในช่วงนี้ จึงพยายามรักษาระดับการเจริญเติบโต พร้อมทั้งสร้างการกระจายรายได้สมดุลในสังคม ดังปรากฏในแผนเศรษฐกิจในระยะกลางของรัฐบาลนายทสึสึเกะ Sato ทศนะการเจริญเติบโต เปลี่ยนจากเติบโตภายในเงื่อนไขดุลการค้า และเสถียรภาพของราคา มาเป็นการควบคุมการเจริญเติบโต เพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาเป็นเป้าหมายแรก ในขณะที่ให้ประสิทธิภาพของการผลิตและการพัฒนาสังคมเป็นเป้าหมายรอง แต่ในแผนเศรษฐกิจฉบับต่อมา กลับให้การพัฒนาสังคมเป็นเป้าหมายแรก ทั้ง ๆ ที่เป็นเงื่อนไขของการพัฒนาในระยะยาว ในขณะที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจญี่ปุ่นต้องพึ่งพาการค้าต่างประเทศในการนำเอาวัตถุดิบเข้ามาเพื่อผลิตสินค้าส่งออก ทำให้ญี่ปุ่นอยู่ในสภาพจำเป็นจะต้องเปิดการค้าระหว่างประเทศโดยเสรี รัฐบาลจึงเริ่มสำรวจและสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้เศรษฐกิจดำเนินไปโดยราบรื่น

นอกจากกระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยญี่ปุ่นแล้ว คณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจยังทำหน้าที่สำคัญ ในฐานะกลไกในการส่งเสริมการทำความเข้าใจเป้าหมายรวมในระหว่างหน่วยต่าง ๆ ของรัฐบาล กำหนดขอบเขตการเคลื่อนไหวของตัวแปรทางมหภาค ตกลงเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินงานได้ตรงกับจุดมุ่งหมายร่วมกัน กล่าวได้ว่าคณะ

กรรมการวางแผนกำหนดอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ ทำหน้าที่สำคัญในการกำหนดอัตราการเจริญเติบโตของแต่ละอุตสาหกรรม เพื่อให้ได้อัตราตามเป้าหมาย โดยทั่วไปนโยบายเศรษฐกิจกำหนดตัวแปรในทางมหภาค เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทำให้เกิดผลในการขยายตัวของรายได้ประชาชาติ แต่นโยบายเศรษฐกิจญี่ปุ่นในด้านอุตสาหกรรม เป็นการกำหนดโครงสร้างอุตสาหกรรม เพื่อสร้างอุตสาหกรรมใหม่ เช่น อุตสาหกรรมเคมีและอุตสาหกรรมหนักเพื่อขยายรายได้ประชาชาติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า นโยบายอุตสาหกรรมเป็นเครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่ง

ความหมายและประวัติความคิดของนโยบายอุตสาหกรรม

การเริ่มต้นของนโยบายอุตสาหกรรมญี่ปุ่น

นับตั้งแต่นายพลเปอริเดินทางเข้ามาประเทศญี่ปุ่น ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในการเปิดประเทศเพื่อพัฒนาให้ทันประเทศตะวันตก มีการสร้างสังคมให้ทันสมัยโดยใช้นโยบายอุตสาหกรรมโดยรับแนวคิดมาจากประเทศเยอรมัน ประเทศเยอรมันในสมัยนี้พยายามพัฒนาให้ทันประเทศอังกฤษ โดยการสร้างและป้องกันอุตสาหกรรมเข้ามาใช้ในการพัฒนาประเทศให้ทันตะวันตก เริ่มจาก “รัฐสร้างอุตสาหกรรมให้กับภาคเอกชน” (Shokusan Kogyo)²¹ นาย Wagner นักเศรษฐศาสตร์ชาวเยอรมันชี้ให้เห็นว่า ในประเทศตะวันตก แรงงานในภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงพร้อมกับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงสู่การผลิตภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มสูงขึ้น ดังนั้นประเทศญี่ปุ่นจึงปรับปรุงการเกษตรขนาดเล็ก ไปสู่การบริหารการเกษตรขนาดใหญ่พร้อมทั้งทำเครื่องจักรมาใช้เพื่อยกระดับการผลิตให้สูงขึ้น และการพยายามย้ายแรงงานจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรม เพื่อการพัฒนาประเทศ สมัยรัฐบาลเมจิ รัฐเริ่มสร้างและบริหารอุตสาหกรรมสมัยใหม่เอง หลังจากนั้นได้ขายให้กับภาคเอกชนในราคาต่ำ (ซึ่งทำให้กลุ่มทุนผูกขาด (Zaibatsu) เจริญเติบโตขึ้น)

ต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศดำเนินนโยบายตามแนวคิดนี้ เริ่มจากการสร้างโครงสร้างอุตสาหกรรมเบาสู่อุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมี ดำเนินนโยบายป้องกันอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันกับวิสาหกิจต่างประเทศ

²¹ นโยบาย “รัฐสร้างอุตสาหกรรมให้ภาคเอกชน” เริ่มปีเมจิ 14 รัฐบาลได้สร้างอุตสาหกรรมโดย

1. สร้างธนาคารของรัฐเพื่อให้เงินกู้ยืม
2. สร้างการรถไฟ การไปรษณีย์ การสื่อสาร
3. สร้างโรงงานอุตสาหกรรมบริหารโดยข้าราชการ เช่นตั้งเหมืองแร่ ซึ่งต่อมาขายให้ภาคเอกชน
4. ให้ยืมเงินทุนและอุปกรณ์การผลิต ซึ่งจ่ายคืนภายหลัง

และให้สิทธิพิเศษด้านการกู้เงินผ่านธนาคารเพื่อการพัฒนาในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ส่งเสริม การรวมกลุ่มกัน (Cartel) เพื่อควบคุมการแข่งขันกันอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Competition) ซึ่งต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศปีค.ศ. 1970

“ว่านโยบายโครงสร้างอุตสาหกรรมเป็นนโยบายที่สำคัญ ในการทำให้ประเทศญี่ปุ่นซึ่งกำลังพัฒนาให้สามารถไล่ตามประเทศพัฒนาเหล่านั้นได้ทัน โดยยกเอารูปร่างของประเทศพัฒนาต่าง ๆ ในตะวันตกเป็นรูปร่างในอนาคตของประเทศญี่ปุ่น ดังนั้นจึงดำเนินนโยบายการสร้างโครงสร้างอุตสาหกรรมระดับสูง สาระของนโยบายคือ การสร้างอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมีตั้งบนพื้นฐานการตัดสินใจในหลักเกณฑ์ “อัตราเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิต” และหลักเกณฑ์ “อัตราการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์สินค้าเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น”(Ratio of Income Elasticity of Demand)”

ดังจะเห็นได้ว่านโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศแถลงในที่ประชุมอุตสาหกรรมของ OECD ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1970 ว่า

“รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมซึ่งใช้ทุนและเทคโนโลยีสูง ทั้ง ๆ ที่เมื่อมองจากทฤษฎีต้นทุนเปรียบเทียบแล้ว ไม่ได้ให้ผลดีต่อประเทศญี่ปุ่นอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้คือ อุตสาหกรรมเหล็ก เคมี น้ำมัน รถยนต์ เครื่องบิน เครื่องคิดเลขอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งเครื่องมือไฟฟ้าและเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ หากมองในระยะสั้น อุตสาหกรรมดังกล่าวขัดต่อความเหมาะสมตามเหตุผลของทฤษฎีต้นทุนการผลิตเปรียบเทียบก็ตาม แต่ในระยะยาวแล้ว ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อสินค้าของอุตสาหกรรมเหล่านี้จะเพิ่มสูงขึ้น สามารถพัฒนาเทคโนโลยีได้อย่างรวดเร็ว ทำให้มีการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพของการผลิตแรงงานสูง หากประเทศญี่ปุ่นไม่สร้างอุตสาหกรรมประเภทนี้แล้ว การที่จะให้ประชาชนร้อยละล้านคนทำงานในอุตสาหกรรมเบาไม่สามารถยกระดับการครองชีพของญี่ปุ่นให้ทัดเทียมประเทศยุโรปได้”

ซึ่งต่อมาอ้างได้ว่าการตัดสินใจสร้างอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมี ตามความคิดของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ เป็นการตัดสินใจที่สำคัญในการทำให้ประเทศญี่ปุ่นเจริญเติบโตได้ในระดับสูงดังทุกวันนี้

ในขณะเดียวกัน การเพิ่มขนาดการผลิตทำให้สามารถลดต้นทุนและความสำเร็จในการขยายตลาดต่างประเทศพร้อมกับการค้นพบน้ำมันในตะวันออกกลาง ทำให้ญี่ปุ่นสามารถสร้างโครงสร้างอุตสาหกรรมหนัก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเคมีและเคมีน้ำมันได้สำเร็จและนำน้ำมันเข้ามาใช้ในราคาถูก ประกอบกับโครงสร้างอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมี เป็นโครงสร้างซึ่งอุปสงค์ของสินค้ามีความสัมพันธ์ซึ่งกัน

และกันสูง หรือเรียกว่า “การลงทุนสร้างการลงทุนต่อเนื่อง” ความคิดนี้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัย คณะกรรมการถ่านหิน (Coal Committee) ของศาสตราจารย์ Arizawa ในการนำเอาถ่านหินเข้ามาใช้ในการผลิตเหล็ก และนำปริมาณเหล็กเพิ่มขึ้นเข้าไปใช้ในอุตสาหกรรม และการขยายตัวในอุปสงค์ของเหล็กทำให้อุปสงค์ของถ่านหินขยายตัวขึ้น เรียกวิธีการผลิตแบบนี้ว่า การสร้างการผลิตแบบชักนำการขยายตัวของอุตสาหกรรม (priority production) ในแนวคิดแบบเดียวกันนี้ ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศได้ใช้ในการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมกลยุทธ์ ซึ่งจะก่อให้เกิดการชักนำต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจ ได้แก่ อุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมี

หากแบ่งอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมีในรูปของ Trigger Industry 3 กลุ่มแล้ว ²² จะพบความสัมพันธ์ต่อเนื่องในลักษณะเดียวกันกล่าวคือ

1. อุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้า เริ่มตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาพลังงานสำหรับอุตสาหกรรมอื่น ๆ เพื่อลดต้นทุนการผลิตจึงเปลี่ยนจากการใช้พลังงานน้ำมาเป็นพลังงานความร้อนจากน้ำมัน ทำให้สามารถผลิตไฟฟ้าในราคาต้นทุนต่ำ พร้อมกันนั้นกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ ใช้สิทธิตามกฎหมายการแลกเปลี่ยนเงินตรา ในการไม่อนุมัติให้นำเครื่องมือไฟฟ้าเข้าและให้ผลิตใช้เองในประเทศ ทำให้เกิดการพัฒนาการผลิตเครื่องมือไฟฟ้าและเครื่องจักรประเภท Automation ซึ่งเป็นพื้นฐานของอุตสาหกรรมเคมีน้ำมันต่อมา

2. อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน เคมีน้ำมัน ต่อเรือและเหล็ก การเพิ่มการผลิตในอุตสาหกรรมการผลิตไฟฟ้า ทำให้ลดต้นทุนด้านพลังงานสำหรับอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเคมีซึ่งใช้ไฟฟ้ามาก เทคโนโลยีในด้านเครื่องจักรประเภท Automation นำมาใช้ในอุตสาหกรรมเคมีน้ำมันและเหล็ก ต่อมาการขยายตัวของอุตสาหกรรมเหล็ก ก่อให้เกิดผลดีต่ออุตสาหกรรมต่อเรือ ทำให้สามารถผลิตเรือขนาดใหญ่และเพิ่มปริมาณการผลิต มีประโยชน์ในการคมนาคมขนส่ง โดยเฉพาะการนำเอาวัตถุดิบเข้ามาในประเทศได้ในราคาถูก การขยายขนาดการผลิตสามารถลดต้นทุน โดยเฉพาะการเติบโตของอุตสาหกรรมไฟฟ้า และอุตสาหกรรมเครื่องจักรเพื่อการคมนาคมขนส่ง ทำให้ลดต้นทุนทั้งหมดสังคมจากปัจจัยภายนอก (Externalities) อุตสาหกรรมดังกล่าวนี้สามารถพัฒนาเทคโนโลยีในระดับสูงขึ้น

3. อุตสาหกรรมรถยนต์และเครื่องใช้ไฟฟ้า การขยายตัวในอุตสาหกรรมกลุ่มแรกและกลุ่มที่สอง ทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของรายได้ทำให้ตลาดสินค้าผู้บริโภคเติบโตขึ้น วัสดุจากอุตสาหกรรมเหล็กและเคมีนำมาใช้ในการผลิตสินค้ารถยนต์และเครื่องใช้ไฟฟ้าต่าง ๆ การผลิตวัสดุใหม่จากอุตสาหกรรมเหล็กและอุตสาหกรรมเคมี ทำให้สามารถผลิตสินค้าใหม่ออกสู่ตลาดได้ โดยเฉพาะเครื่องใช้ไฟฟ้า รถยนต์

²² Toshio Kinuki, “Nikon Keizai No Kozo” (การวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจญี่ปุ่น) ปีค.ศ. 1977

จะเห็นได้ว่าการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรม ทั้งสามกลุ่มในระดับสูง ทำให้เกิดการสะสมทุนและพัฒนาเทคโนโลยีได้รวดเร็ว ทั้งยังกล่าวได้ว่า จากอัตราการเติบโตของอุตสาหกรรมข้างต้นไม่อยู่ในระดับสูง เช่นนั้นแล้ว เศรษฐกิจไม่สามารถเข้าสู่ระยะฟองทะยานตัวได้ ทั้งอุตสาหกรรมเคมีและอุตสาหกรรมหนัก ก่อให้เกิดการขยายตัวในการลงทุนเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นจากผลการศึกษาของนาย Takafusa Nakamura²³ ใช้ข้อมูลปีค.ศ. 1955 - 1970 ในโมเดลการลงทุนพบว่า สัมประสิทธิ์ของ Capital Stock เป็นบวก โดยที่ทั่วไปควรเป็นลบ แสดงให้เห็นว่ายิ่งลงทุนยิ่งก่อให้เกิดการลงทุนเพิ่ม นอกจากนั้น โครงสร้างแยกกลไกของอุตสาหกรรมทั้งสาม ยังสามารถพิจารณาจากตารางปัจจัยการผลิต-ผลผลิต ทำให้เห็นความสัมพันธ์ภายในระหว่างอุตสาหกรรมทั้งสามกลุ่มได้ชัดเจน แสดงให้เห็นความจำเป็นของการสร้างกลุ่มอุตสาหกรรมซึ่งเกี่ยวเนื่องกันในการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจโดยส่วนรวม

ความหมายของนโยบายอุตสาหกรรม

ในปัจจุบันการอธิบายความหมายของนโยบายอุตสาหกรรมยังไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน²⁴ แต่โดยทั่วไป นโยบายอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่น หมายถึงนโยบายดำเนินโดยกระทรวงอุตสาหกรรม และการค้าระหว่างประเทศ ในลักษณะปกป้องอุตสาหกรรมภายใน เราสามารถจัดประเภทนโยบายอุตสาหกรรมได้ 3 จำพวกด้วยกัน คือ

1. นโยบายระเบียบอุตสาหกรรม เช่น นโยบายป้องกันการผูกขาด นโยบายส่งเสริมการรวมกลุ่ม
2. นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น นโยบายการเงิน นโยบายการคลัง นโยบายรายได้ นโยบายการค้า
3. นโยบายโครงสร้างอุตสาหกรรม เช่น นโยบายส่งเสริมหรือจำกัดประเภทของอุตสาหกรรม

ประเทศสหรัฐอเมริกานิยมใช้กลไกตลาดในการกำหนดทิศทางและประเภทอุตสาหกรรม แต่ในกรณีญี่ปุ่นเนื่องจากความจำเป็นในการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังสงคราม รัฐจึงจำเป็นต้องทำหน้าที่เลือกอุตสาหกรรมซึ่งเจริญเติบโตได้ขยายอย่างรวดเร็ว และมีการขยายตัวของอุปสงค์ต่อสินค้าประเภทนั้นสูงในอนาคต

²³ ในช่วงปีค.ศ. 1956 - 75

$Ip = -163.54 + 0.05457kp + 0.99765 Yc$

$R^2 = 0.98037$

จากการศึกษาของ Takafusa Nakamura, “เศรษฐกิจญี่ปุ่นการเจริญเติบโตและโครงสร้างเศรษฐกิจ” ปีค.ศ. 1978

²⁴ อ่านเปรียบเทียบและดูตารางที่ 1.1 ตารางพื้นฐานความคิดสำคัญของเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม หน้า 11. ของ Kenichi Wiyazama “Sangyo No Keizaigaku” (เศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม) ปีค.ศ. 1980

และให้การสนับสนุนโดยการผ่อนผันจากกฎหมายห้ามการผูกขาด สร้าง การรวมกลุ่มกัน (Cartel) เพื่อลดการแข่งขันซึ่งทำให้กำไรตกต่ำเกินควร

แนวคิดของนโยบายอุตสาหกรรมในการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมที่ต้องการส่งเสริมนั้นจึงขึ้นกับหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

1. อัตราการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิต
2. ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของสินค้าเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น²⁵
3. ความสัมพันธ์ภายในระหว่างอุตสาหกรรม

หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาจาก การวิเคราะห์รูปแบบของพัฒนาการทางอุตสาหกรรม (Patterns of Industrialization) นำไปสู่กฎเกณฑ์ใหม่เรื่อง ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของสินค้าเมื่อรายได้เพิ่มขึ้น (Income Elasticity of Demand)²⁶ และการวิเคราะห์โครงสร้างอุตสาหกรรมจากปัจจัยการผลิต - ผลผลิต (Input-Output Analysis)

การวิเคราะห์ของ Petty-Clark ในแง่ Time Series แสดงให้เห็นว่า รายได้สัมพัทธ์ของอุตสาหกรรมประเภทที่สองเพิ่มขึ้น $(Y_i / Y / L_i / L)$ ²⁷ และการวิเคราะห์ทางตัวเลขระหว่างอัตราส่วนของสินค้าบริโภคต่อสินค้าทุนของนาย G.H. Hoffman แสดงให้เห็นการเพิ่มขึ้นของการผลิตสินค้าทุนในประเทศพัฒนา หากใช้ตัวเลขและการแบ่งประเภทสินค้าของนาย G.H. Hoffman นั้น ควรจะเป็นสินค้าประเภทอุตสาหกรรมหนักกับอุตสาหกรรมเบาจะได้ผลตามที่เขาคาดไว้ ส่วนทิศทางการแบ่งงานหรือการผลิตตามแบบทฤษฎีดั้งทุนการผลิตเปรียบเทียบ จำเป็นต้องพิจารณาในระยะเวลาที่ยาวขึ้น การเลือกประเภทอุตสาหกรรมตามเงื่อนไขของทุนและแรงงานนั้นเป็นผลดีในระยะสั้น หากอุตสาหกรรมประเภทนั้นขาดการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพการผลิต และอุปสงค์ต่อรายได้เพิ่มขึ้นต่ำแล้ว จะก่อให้เกิดการเสียเปรียบในภายหลัง ดังนั้นกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศมีความเห็นว่า ประเทศซึ่งมีแรงงานมากไม่จำเป็นต้องเลือกอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive) แต่จำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขในระยะยาวประกอบด้วย

²⁵ Miyoei Shinohara เสนอแนวความคิดเน้นการผลิตและส่งออกประเภทมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้เพิ่มขึ้นสูง ในบทความโครงสร้างอุตสาหกรรมและการจัดสรรการลงทุน Keizai Kenkyu เดือนตุลาคม 1957 และอ่าน "Sangyokozoron" ปีค.ศ. 1982

²⁶ การวิเคราะห์ทฤษฎีดั้งทุนการผลิตเปรียบเทียบในพัฒนาเศรษฐกิจ คณะกรรมการสำรวจโครงสร้างเศรษฐกิจ ใช้หลักเกณฑ์ความยืดหยุ่นของอุปสงค์สินค้าต่อรายได้ในด้านอุปสงค์รวม และใช้หลักเกณฑ์ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้นในอุตสาหกรรมรวม หลักเกณฑ์ทั้งสองมาจากแนวความคิดของ Shinohara วิจัยต่อทฤษฎีดั้งทุนเปรียบเทียบในแง่ Statics นั้นเอง

²⁷ ดูตารางสรุปแบบแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมในบทความของ Kenichi Mitazaki, "กฎจากประสบการณ์ทั่วไปของโครงสร้างอุตสาหกรรม" ในหนังสือของ Minohara และ Baba, "ทฤษฎีอุตสาหกรรมสมัยใหม่" ปี1973

กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ จึงเลือกเอาหลักเกณฑ์ทั้งสองในการพิจารณาโครงสร้างอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น

ส่วนการวิเคราะห์ปัจจัยการผลิตนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ จึงเลือกเอาทัศนะการเติบโตแบบไม่สมดุล (Unbalanced Growth) ตามแบบนาย A.O. Hirshman²⁸ ที่ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดจากการเพิ่มขึ้นของอุตสาหกรรม ซึ่งส่งอิทธิพลให้อุตสาหกรรมอื่นขยายตัว ความสัมพันธ์นี้พิจารณาจากอิทธิพลต่อเนื่องไปยังด้านต้นน้ำ (Backward Linkage Effect) และอิทธิพลต่อเนื่องไปยังด้านปลายน้ำ (Forward Linkage Effect) หรือสัมประสิทธิ์อุตสาหกรรมซึ่งได้รับอิทธิพลจากอุตสาหกรรมอื่น (Sensitivity of Dispersion) และสัมประสิทธิ์อุตสาหกรรมซึ่งส่งอิทธิพลต่ออุตสาหกรรมอื่น (Power of Dispersion) ต่อมาการศึกษาของ H.B. Chenery และ T. Watanabe²⁹ ยืนยันว่าอุตสาหกรรมเหล็ก เครื่องจักร และเคมี มีความสัมพันธ์ต่อการขยายตัวอุตสาหกรรมประเภทอื่นสูง

กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ เลือกดำเนินการส่งเสริมอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมี จากกฎเกณฑ์ทั้ง 3 ประการ ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมเหล็กมีอัตราการเจริญเติบโตไม่สูงเท่าอุตสาหกรรมเครื่องจักรก็ตาม สามารถส่งวัตถุดิบให้กับอุตสาหกรรมเครื่องจักรและการต่อเรือ ทั้งการขยายการผลิตสามารถลดต้นทุนต่อหน่วยให้ต่ำลงได้ อุตสาหกรรมการต่อเรือสามารถสร้างสายการลำเลียงซึ่งมีราคาถูกลง ทำให้นำวัตถุดิบเข้าประเทศในราคาถูก เป็นการลดต้นทุนจากปัจจัยภายนอก อุตสาหกรรมเคมีมีการเติบโตในระดับปานกลาง และทำให้ต้นทุนต่อหน่วยต่ำลงเรื่อย ๆ แต่ส่งวัตถุดิบซึ่งเป็นวัสดุสารชนิดใหม่ให้กับอุตสาหกรรมอื่น ๆ เห็นได้ว่าอุตสาหกรรมที่เจริญเติบโตรวดเร็วในกลุ่มอุตสาหกรรมหนักคือ อุตสาหกรรมรถยนต์และเครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้าน

โครงสร้างอุตสาหกรรมญี่ปุ่น เป็นลักษณะการนำเอาวัตถุดิบเข้ามาเพื่อผลิตวัสดุให้กับอุตสาหกรรมอื่น ๆ โดยใช้เทคโนโลยีสูงและใช้หลักการขยายขนาดการผลิตเพื่อลดต้นทุน และพยายามปรับปรุงอุตสาหกรรมให้อยู่ในต้นทุนเหมาะสม

บทบาทของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ

ในระหว่างที่นาย Dodge เสนอการควบคุมเงินเพื่อโดยการลดอุปสงค์ควบคุมดุลการชำระเงิน แนะนำให้ตั้งธนาคารส่งเสริมสินค้าออก-เข้าและธนาคารเพื่อการพัฒนา ฝ่ายรัฐบาลปรับปรุงนโยบายรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ 9 ประการ ประการที่สำคัญข้อหนึ่งคือให้รวมกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม

²⁸ A.O. Hirshman, "The Strategy of Economic Development", ปี 1958

²⁹ H.B. Chenery และ T. Watanabe, "International Comparisons of The Structure of Production" Econometrica, October 1958

เข้ากับกรรมการค้ากระทรวงต่างประเทศ เป็นกระทรวงอุตสาหกรรมพาณิชย์และการค้าต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การส่งเสริมการส่งออก และให้กรรมการค้าต่างประเทศอยู่ในการควบคุมของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศแล้วได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการสร้างอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก นโยบายของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ เริ่มเน้นการส่งออกพร้อมทั้งเพิ่มการผลิต ปรับปรุงวิสาหกิจและยกระดับในการผลิต ต่อมาได้้นำการปรับปรุงอุตสาหกรรมโดยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ควบคุมการนำเข้าต่างประเทศ สร้างการรวมกลุ่มกัน (Cartel) กำหนดเขตอุตสาหกรรม การช่วยเหลือทางการเงิน การลดภาษีประเภทต่าง ๆ ทำให้เงินทุนอุตสาหกรรมนำไปสู่การเจริญทางเศรษฐกิจระดับสูง

ในค.ศ. 1949 กองบัญชากลางสูงสุดฝ่ายพันธมิตร (SCAP) ซึ่งเข้ามาควบคุมญี่ปุ่น เสนอให้รัฐบาลควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เพื่อลดควบคุมดุลการชำระเงินต่างประเทศ กฎหมายการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศฉบับนี้เอง ทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศสามารถใช้ควบคุมประเภทสินค้านำเข้า โดยพยายามส่งเสริมการนำวัตถุดิบในการผลิตเข้ามา พร้อมทั้งลดปริมาณการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมหนัก เพื่อส่งเสริมให้ผลิตขึ้นเองในประเทศ

ต่อมาปีค.ศ. 1950 จัดตั้งธนาคารส่งเสริมสินค้าส่งออก เพื่อส่งเสริมเงินทุนให้กับสินค้าส่งออก และให้พ่อค้านำเข้ากู้ยืมเงินทุน ซึ่งการกู้ยืมเงินนี้ต้องผ่านการอนุมัติจากกระทรวงอุตสาหกรรม และการค้าระหว่างประเทศก่อน

หลังจากรัฐบาลยอมรับความคิดของนโยบายการปรับปรุงประสิทธิภาพอุตสาหกรรม (Rationalization of Industry) ทำให้บัญญัติการควบคุมทุนจากต่างประเทศในปี ค.ศ. 1950 กำหนดให้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศยื่นขออนุมัติจากกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศก่อน การนำทุนเข้ามา ซึ่งจะมีการหารือกัน กับกลุ่มวิสาหกิจว่า การลงทุนจากประเทศดังกล่าวทำให้ได้เทคโนโลยีที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือไม่ ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศพยายามให้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศเข้าร่วมทุนกับกลุ่มธุรกิจหลัก เพื่อให้เกิดการรับเทคโนโลยี พร้อมกันนั้นได้ใช้นโยบายการควบคุมปริมาณการผลิตไม่ให้มีการแข่งขันมากเกินไป โดยใช้การเจรจาตกลงระหว่างกันในกลุ่มธุรกิจ (Cooperative Behavior) แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการละเมิดต่อกฎหมายป้องกันการผูกขาดก็ตาม แต่ต่อมามีคณะกรรมการควบคุมการผูกขาดก็ไม่สามารถคัดค้านและทำให้ยอมรับอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งมาตรการในการใช้ควบคุมการผลิตดังกล่าว มักจะดำเนินเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจฝืดเคือง

ต่อมาจึงทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศใช้นโยบายการรวมกลุ่มกัน (Cartel) อีกในอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรมน้ำมัน เหล็ก ทำให้เกิดการรวมกลุ่มของวิสาหกิจภายใต้เงื่อนไขการแข่งขันแบบกึ่งผูกขาด (Oligopoly) สร้างการแข่งขันการลงทุนเพื่อขยายตลาด ทำให้เกิดการแข่งกัน

ระดับมากเกินไป (Excessive Competition)³⁰ ซึ่งรัฐบาลต้องหันมาส่งเสริมการ ผสมกิจการ (merger) ของบริษัทใหญ่ และการสร้างการรวมกลุ่มกันในกรณีเศรษฐกิจตกต่ำ (Recession cartel) ความคิดในการ ส่งเสริมสินค้าออกของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ โดยการลดต้นทุนการผลิตด้วยวิธี การสร้างประสิทธิภาพ (rationalization) การขยายขนาดการผลิตเพื่อขยายตลาดในและนอกประเทศ การ ส่งเสริมการผลิตสินค้าออก ทำให้กระตุ้นการลงทุนภายในประเทศ เป็นการเพิ่มการผลิตอุตสาหกรรมสินค้า ประเภททุน นอกจากนั้นจัดตั้งองค์การการค้าภายนอกประเทศ (Japan External Trade Organization) เพื่อรวบรวม ข่าวสารในตลาดต่างประเทศให้กับวิสาหกิจ เน้นหน่วยงานสำคัญในต่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือดูแล ความเคลื่อนไหวในประเทศต่าง ๆ พร้อมทั้งทำการบุกเบิกตลาดภายนอกให้กับวิสาหกิจญี่ปุ่น (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 นโยบายอุตสาหกรรมในช่วงปี 1945 - 1970

	ช่วงฟื้นฟูประเทศ ปี ค.ศ.1945-1960	ช่วงการเติบโตระดับสูง ปี ค.ศ.1960-1970
เงื่อนไขสภาพแวดล้อม	- นโยบาย Dodge 1949 และสงครามเกาหลี 1951 - รัฐบาลต้องการเป็นแกนนำในการสร้างแบบแผนอุตสาหกรรม	- ปีค.ศ.1964 เข้าเป็นสมาชิก OECD ทำให้ต้องเปิดเสรี - เข้าสู่การแบ่งสรรทรัพยากรโดยกลไกราคา
เป้าหมาย	1. ฟื้นฟูเศรษฐกิจ 2. พัฒนาอุตสาหกรรมกลยุทธ์	1. ปรับปรุงระบบอุตสาหกรรมให้มีประสิทธิภาพ 2. ส่งออก
นโยบายอุตสาหกรรม	1. นโยบายการฟื้นฟูอุตสาหกรรม (ค.ศ.1946-1948) 2. นโยบายผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ (ช่วงต้นปี 1950) 3. นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรม (ช่วงหลังปี 1950)	1. นโยบายการสร้างระเบียบอุตสาหกรรมใหม่ 2. นโยบายการปรับปรุงการลงทุนเครื่องจักร 3. นโยบายการปรับสาขาผลิตเฉพาะด้านให้รวมกลุ่มกัน 4. นโยบายความมั่นคงด้านพลังงาน 5. นโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมเฉพาะประเภท

ลักษณะนโยบายอุตสาหกรรมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ส่วนใหญ่ใช้เครื่องมือดังต่อไปนี้ คือ

การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ใช้ในการจำกัดสินค้านำเข้า ป้องกันสินค้านำเข้าจากต่างประเทศเพื่อส่งเสริมการผลิตภายในประเทศ

³⁰ Miyazaki เสนอเรื่อง การแข่งขันในระดับมากเกินไป สภาพการแข่งขันทำให้กำไรต่ำกว่ากำไรปกติ (Normal Profit) เกิดในระหว่างการลงทุนมากเกินไปของวิสาหกิจ ในช่วงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระดับสูง

การรักษาระเบียบอุตสาหกรรม โดยการใช้นโยบายชักนำจากฝ่ายรัฐบาล (Administrative Guidance) ในการควบคุมการแข่งขันกันระหว่างผู้ผลิต เช่น การส่งเสริม การรวมกลุ่มกัน (cartel) และการผนวกกิจการ (merger) ของวิสาหกิจต่าง ๆ

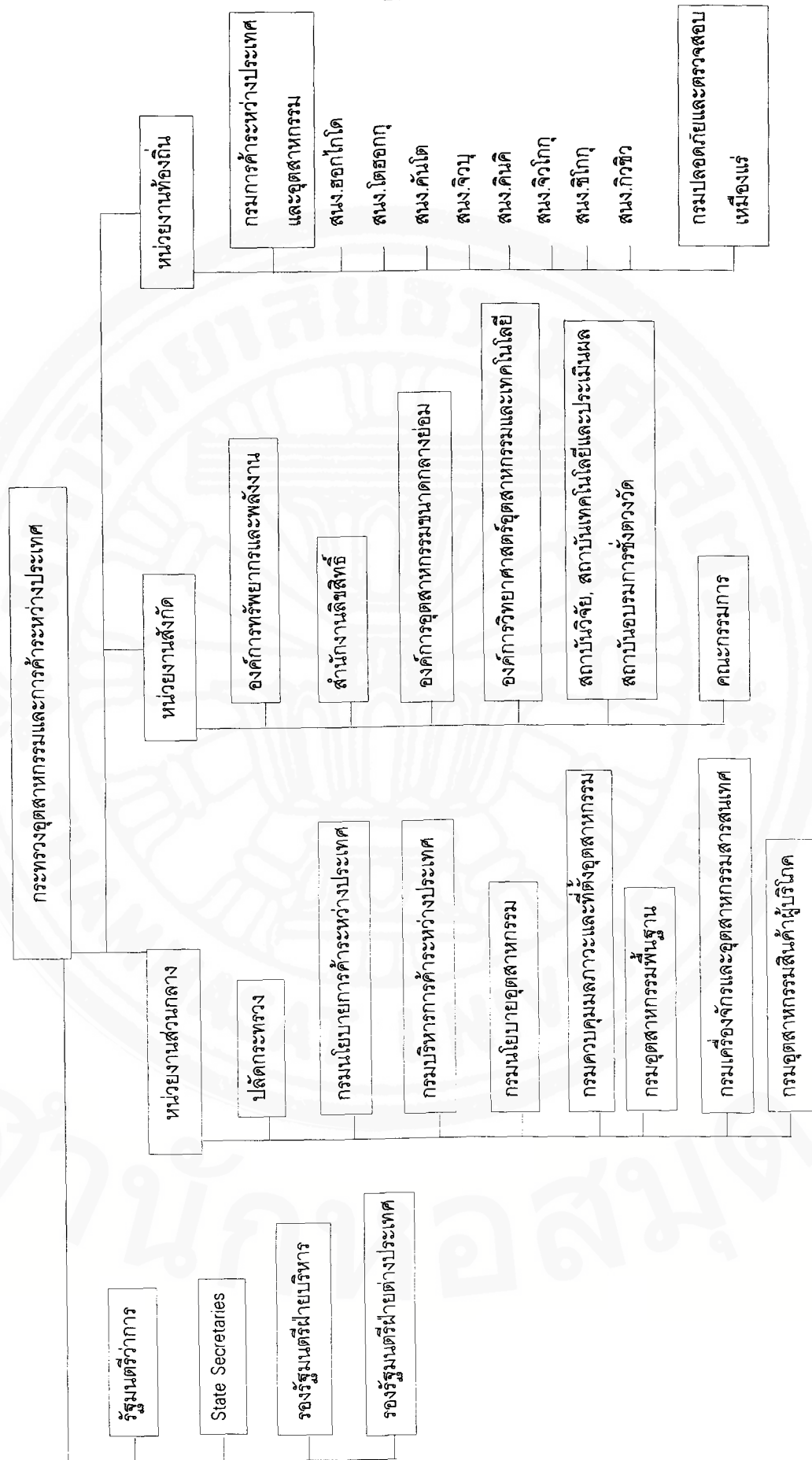
การใช้จ่ายการเงินของรัฐบาล เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนา การลดอัตราภาษีประเภทต่าง ๆ และการกำหนดการส่งเสริมอุตสาหกรรมบางประเภท ผ่านกลไกการเงิน ตามอำนาจจากพระราชบัญญัติพิเศษของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ

หลังจากการยกเลิกกฎหมาย การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศและกฎหมายการควบคุมจากต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศใช้นโยบายการชักนำจากฝ่ายรัฐบาล (Administrative Guidance) ซึ่งเป็นวิธีการแตกต่างจากการบัญญัติกฎหมาย ในการชักนำให้วิสาหกิจปฏิบัติตามคำแนะนำของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ จะใช้แรงกดดันทางอ้อมต่อวิสาหกิจนั้น โดยผ่านอำนาจกฎหมายที่อยู่ในมือของกระทรวงในการออกใบอนุญาตหรือให้สิทธิพิเศษซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่บริษัทจะได้รับตอบแทนต่อการเชื่อฟังคำแนะนำในการดำเนินการของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ในระดับกลางของกระทรวงจะทำการติดต่อประสานงานอย่างใกล้ชิดกับผู้บริหารของกลุ่มอุตสาหกรรมที่สำคัญเพื่อติดตามข่าวสารและความเห็นในด้านธุรกิจเพื่อใช้ในการวางนโยบายและมักจะมีภาระยังเสี่ยงความต้องการของธุรกิจก่อนที่จะกำหนดมาตรการต่าง ๆ พร้อมทั้งพยายามหาทางที่จะชักจูงให้กลุ่มอุตสาหกรรมที่สำคัญดำเนินงานตามโดยการพยายามเอื้อประโยชน์ให้สามารถควบคุมกลุ่มอุตสาหกรรมในการดำเนินงานตามวิสัยทัศน์ระยะยาวของกระทรวง ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่ากระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อกลุ่มอุตสาหกรรมมากเกินไป อย่างไรก็ตาม นโยบายต่าง ๆ ในรูปนโยบายการชักนำจากฝ่ายรัฐบาลประสบความสำเร็จเนื่องจากการให้ความร่วมมือกับรัฐบาล ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยเมจิ นโยบายเศรษฐกิจหรือนโยบายอุตสาหกรรมขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของประชาชนในสังคมนั้น ๆ

กลไกการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรม

พื้นฐานนโยบายของอุตสาหกรรมเป็นการเข้าแทรกแซงของรัฐในการแก้ไขความล้มเหลวของตลาด (Market failure) เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย ซึ่งเป้าหมายในระยะหลังสงคราม คือ การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ และการพึ่งเศรษฐกิจตนเองภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรจำกัด จึงต้องรวมศูนย์การสนับสนุนในการพัฒนาอุตสาหกรรมกลยุทธ์ ต่อมาเร่งการเติบโตโดยการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเข้าสู่อุตสาหกรรมหนักและปิโตรเคมี พร้อมทั้งเตรียมตัวให้ภาคอุตสาหกรรมและการค้าเข้าสู่การเปิดเสรี ซึ่งจำเป็นต้องสร้างสมรรถภาพของภาคอุตสาหกรรมและการค้าให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ

แผนผังที่ 1 โครงสร้างกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ



กรมนโยบายอุตสาหกรรมของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศจะกำหนดเป้าหมายของอุตสาหกรรมกลยุทธ์ และใช้มาตรการในการแทรกแซงเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมให้ขยายตัวโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น ระบบการแบ่งปันการนำเข้า ระบบควบคุมการลงทุนต่างประเทศและเทคโนโลยี ระบบมาตรการพิเศษทางภาษี พร้อมกันนั้น พยายามสร้างบรรยากาศการแข่งขันในระดับที่เหมาะสมระหว่างธุรกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ หรือนัยหนึ่งพยายามป้องกันการแข่งขันที่เกินระดับความเหมาะสม เช่น นโยบายพยายามรวมกลุ่มผู้ผลิตรายอื่นจาก 7 บริษัท ให้อยู่ภายใน 3 บริษัท เนื่องจากตระหนักว่าการแข่งขันรุนแรงจะทำให้บางบริษัทล้มไปจากการแข่งขัน แม้ว่านโยบายดังกล่าวจะไม่ประสบความสำเร็จก็ตาม นอกจากนั้น ต่อมาประเด็นสำคัญของเป้าหมายของนโยบายอุตสาหกรรม คือการพยายามปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมใหม่เพื่อเตรียมพร้อมกับการเปิดการค้าเสรี โดยการกำกับดูแลอุตสาหกรรมรายสาขาให้สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตให้สูงกว่าในยุโรป และอเมริกา ทั้ง ๆ ที่ขนาดของธุรกิจญี่ปุ่นมีขนาดเล็กกว่า

กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายอุตสาหกรรมนั้น เกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ได้แก่ 1. กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ 2. สมาคมอุตสาหกรรม 3. คณะกรรมการพิจารณานโยบาย 4. สมาคมธุรกิจขนาดใหญ่ 5. ธนาคาร โดยที่ภาคีรัฐบาลนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศมี กรม 5 กรม ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงต่ออุตสาหกรรม คือ กรมอุตสาหกรรมหนัก กรมอุตสาหกรรมเคมี กรมผลิตภัณฑ์สิ่งทอ กรมเหมืองแร่ถ่านหิน กรมกิจการสาธารณสุขปโภค ซึ่งในแต่ละกรมยังดูแลรับผิดชอบเฉพาะในอุตสาหกรรมประเภท เช่น อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องจักร รถยนต์ พร้อมกันนั้นมีกรมอีก 4 กรม ที่มีความสัมพันธ์กับอุตสาหกรรมทุกประเภทในแนวดิ่ง ได้แก่ กรมการค้าระหว่างประเทศ กรมส่งเสริมการค้าส่งออกและนำเข้า กรมบริษัท กรมควบคุมมลภาวะและความปลอดภัย กรมรับผิดชอบดังกล่าวจะกำหนดนโยบายในการดูแลพัฒนาอุตสาหกรรมรายประเภท โดยการออกกฎหมายกำหนดนโยบาย ให้การอนุญาต และการจัดสรรเงินกู้ และช่วยเหลือจากสถาบันการเงินในเครือของรัฐ ซึ่งวิธีกำกับดูแลดังกล่าวจะผ่านการเห็นชอบและแก้ไขจากหน่วยงานเกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง

ส่วนภาครัฐเอกชนนั้น เช่น สหพันธ์อุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมรถยนต์ สภาอุตสาหกรรมต่อเรือ จะเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจในลักษณะผู้เกี่ยวข้อง เนื่องจากในระยะแรก กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศจะเป็นผู้นำมากกว่า จนกระทั่งภาคเอกชนเริ่มเข้มแข็งขึ้น บทบาทของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศเปลี่ยนเป็นคนกลาง ทำหน้าที่ประสาน รวบรวม ขจัดความขัดแย้ง ในกิจการร่วมกันระหว่างภาคอุตสาหกรรม และกับต่างประเทศ

กลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ คณะกรรมการพิจารณานโยบายของญี่ปุ่น ซึ่งอาจเรียกชื่อแตกต่างกันบ้างในแต่ละช่วง แต่จะประกอบด้วยบุคคลต่างๆ จากภาคเอกชนเป็นหลักซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจาก

รัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ เช่น ผู้นำธุรกิจ ข้าราชการบำนาญ นักวิชาการ นักหนังสือพิมพ์ ผู้เชี่ยวชาญ กรรมการนโยบายจะร่วมกันพิจารณา เพื่อเสนอความเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจเกี่ยวกับหัวข้อสำคัญของนโยบาย ทำให้เป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการรับฟังความเห็นของภาคเอกชนก่อนดำเนินนโยบาย

นโยบายกำกับอุตสาหกรรมที่สำคัญนั้น จะต้องผ่านเข้ารัฐสภา ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าต่างประเทศ รับผิดชอบในการตอบข้อซักถาม และการผ่านสภาจะทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศสามารถใช้เป็นกฎหมายใช้บังคับได้ ซึ่งปรากฏว่า กรมภายใต้กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศได้จัดทำแผนอุตสาหกรรมเพื่อเสนอให้ปฏิบัติ โดยในช่วงทศวรรษที่ 60 คณะกรรมการสำรวจโครงสร้างอุตสาหกรรมเป็นแกนกลางในการกำหนดนโยบาย ต่อมาหลังปี ค.ศ.1964 คณะกรรมการพิจารณาโครงสร้างอุตสาหกรรม ซึ่งประกอบด้วยคณะอนุกรรมการของอุตสาหกรรมแต่ละประเภท เป็นผู้กำหนดนโยบาย นอกนั้นยังมีคณะกรรมการเฉพาะกิจตามกฎหมายร่วมในการกำหนดนโยบาย คณะกรรมการพิจารณาโครงสร้างจะให้การประชุมในการรวบรวมความเห็นเพื่อการบริหารอุตสาหกรรม และแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนั้นยังแถลงความเห็นต่อข้อซักถามในกรณีเอกชนเข้าร่วมกันร้องเรียนต่อรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม องค์การที่มีบทบาทสำคัญในการเสนอนโยบายอุตสาหกรรม ก็คือกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีจุดยืนที่แน่วแน่ในการจะพัฒนาและส่งเสริมอุตสาหกรรมให้แข่งขันกับต่างประเทศตามที่ได้ตั้งใจไว้ ถึงแม้ว่ากรมภายใต้กระบวนการการตัดสินใจของรัฐบาลในการยอมรับนโยบายอุตสาหกรรมนั้น จะต้องผ่านรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยตัวแทนธุรกิจอาจจะคัดค้านต่อการแทรกแซงของรัฐบาลก็ตาม กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศก็พยายามที่จะไม่ละเมิดกรอบใหญ่ของรัฐสภา แต่ในที่สุดกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ พยายามใช้อำนาจตามกฎหมายและพัฒนาวิธีการในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาลในการกำหนดทิศทางของอุตสาหกรรมญี่ปุ่น และทำการเจรจาต่อรองกับฝ่ายการเมืองให้ยอมรับผลประโยชน์ของนโยบายได้สำเร็จ

บทสรุป

เศรษฐกิจญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในระยะเวลาอันรวดเร็ว ประวัติเศรษฐกิจของประเทศหนึ่ง ๆ เป็นบทเรียนอันมีค่าต่อการวิเคราะห์เชิงนโยบาย บทความนี้ เสนอแนวความคิดที่ญี่ปุ่นพยายามที่จะรักษาคุณค่าของประเทศตน พร้อม ๆ กับการรับเอาความรู้จากตะวันตกเข้ามาพัฒนาประเทศ จะเห็นจากการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมนั้น ญี่ปุ่นได้พิจารณาเงื่อนไขภายในประเทศเห็นว่า ในการสร้างระบบการผลิตที่มีประสิทธิภาพในระยะแรกนั้นจำเป็นต้องอาศัยกลไกการวางแผนจากส่วนกลางในการกำหนดทัศนภาพของโครงสร้างอุตสาหกรรมในระยะยาวที่สอดคล้องกับเงื่อนไขของประเทศญี่ปุ่น หลังจากเมื่อสามารถ

ปรับระบบการผลิตแล้ว จึงพยายามส่งเสริมและกำกับกลไกการตลาดให้ส่งสัญญาณให้ธุรกิจสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น วิทยาการจากตะวันตกจึงเป็นแนวคิดพื้นฐานที่เศรษฐกิจนำมาใช้ในการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจและสร้างนโยบายให้เหมาะสมกับเงื่อนไขของการพัฒนาประเทศ แนวทางในการพัฒนาประเทศญี่ปุ่นมีแนวคิดคล้ายกับประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นประเทศที่ล้าหลังอังกฤษและฝรั่งเศส จึงต้องดำเนินนโยบายการพัฒนาด้วยการให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ เงื่อนไขที่สำคัญของประเทศญี่ปุ่นคือขาดทรัพยากรและมีประชากรจำนวนมาก ทำให้ประเทศญี่ปุ่นหลีกเลี่ยงไม่ได้ในการเปิดการค้าเสรี และพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้สามารถนำเข้าวัตถุดิบเพื่อมาผลิตเป็นสินค้าส่งออกที่มีมูลค่าเพิ่มพอเพียงกับการเลี้ยงประชากรจำนวนมากนโยบายอุตสาหกรรมของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศของญี่ปุ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศได้สำเร็จ บนพื้นฐานความพยายามที่จะนำไปปฏิบัติ ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีความร่วมมือกันดี ความแตกต่างของวัฒนธรรม พฤติกรรมของธุรกิจในสังคมนั้น เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการกำหนดวิธีการในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ดังนั้นการเรียนรู้ระบบหรือกลไกของประเทศตนเอง เป็นสิ่งสำคัญที่กำหนดความสำเร็จต่อการดำเนินนโยบายของประเทศนั้น ๆ

เอกสารอ้างอิง

- 1.Chalmers, Johnson. (1982) MITI and the Japanese Miracle - The Growth of Industrial Policy 1925 - 1975. Stanford University Press.
2. Senshokorodokumiai. (1983) Towareru Tsusansho.(กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ ที่น่าสงสัย) Otsukashobo.
3. Ministry of International Trade and Industry. (1997) MITI Handbook 1997. Japan Trade and Industry Publishing.
4. Komiya, Ryotaro et al.(1984) Nihon no Sangyoseisaku.(นโยบายอุตสาหกรรมญี่ปุ่น) Tokyo daigaku shuppankai.
5. Shinohara, Miyoehei. (1976) Sangyokozorou. (ทฤษฎีว่าด้วยโครงสร้างอุตสาหกรรม) Chikumashobo.
6. _____ (1980) Sangyoseisaku. (นโยบายอุตสาหกรรม) Nihonkeizaishimbunsha.
7. Tsuji, Kiyooki. ed.al. (1984) Public Administration in Japan. University of Tokyo Press.