

บทบาทของภาครัฐในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจญี่ปุ่น

นพดล ชาติประเสริฐ*

บทบาทของภาครัฐในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น เป็นประเด็นสำคัญที่มีความเห็นแตกต่างกันมาเป็นเวลานานในวงการวิชาการ รวมทั้งในวงการการเมืองและราชการ ในขณะที่หลายคนเชื่อว่าภาครัฐควรเข้าไปเกี่ยวข้องให้น้อยที่สุดและให้การพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไกการตลาด อีกหลายคนก็เชื่อว่าในบางกรณีภาครัฐควรเข้าไปมีบทบาทอย่างเข้มข้นในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งกรณีการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สองแสดงให้เห็นได้อย่างเด่นชัด ถึงแนวคิดที่เชื่อว่าภาครัฐควรเข้าไปมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ

การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของญี่ปุ่นภายหลังจากที่ได้รับคามเสียหายเป็นอย่างมากจากสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น มีปัจจัยหลายประการเป็นส่วนประกอบของความสำเร็จดังกล่าว แต่มีอยู่ปัจจัยหนึ่งซึ่งได้รับการกล่าวถึงกันอยู่เสมออีกคือ การมีบทบาทของรัฐบาลและระบบราชการญี่ปุ่น ซึ่งเป็นปัจจัยทางบวกที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมา

ระบบราชการญี่ปุ่นในปัจจุบันนั้นได้ถูกก่อตั้งมานานนับร้อยปี กล่าวคือ ในทศวรรษที่ 1890 กระทรวงหลายกระทรวงได้ถูกก่อตั้งขึ้นตามรูปแบบการบริหารแบบใหม่ ได้แก่ กระทรวงทหารเรือ กระทรวงทหารบก กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร กระทรวงกิจการภายใน และกระทรวงยุติธรรม การก่อตั้งกระทรวงเหล่านี้นับเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มศักยภาพของญี่ปุ่นในการพัฒนาประเทศให้ทันประเทศตะวันตก การที่รัฐบาลญี่ปุ่นในขณะนั้นจำเป็นต้องใช้ระบบราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในการเร่งรัดพัฒนาประเทศนั้น เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมที่เริ่มต้น

* อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ช้ากว่าประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกเป็นเวลาหลายสิบปี¹ ญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่มีพลังและเอกภาพในการผลักดันแนวทางการพัฒนาดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงโดยเร็วที่สุด

ในเวลาต่อมาเมื่อญี่ปุ่นเริ่มขยายอำนาจทางทหาร ระบบราชการก็ยิ่งมีอำนาจมากขึ้น เพื่อรองรับการขยายอำนาจดังกล่าว² กฎหมายจำนวนมากได้ถูกประกาศออกมาเพื่อควบคุมบทบาทของภาคเอกชนซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับระบบราชการไปในขณะเดียวกัน

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์กรใหญ่ 2 องค์กรซึ่งมีบทบาทสำคัญในญี่ปุ่นก่อนสงคราม ได้แก่ กองทัพและกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (Zaibatsu) ถูกสหรัฐอเมริกาลดบทบาทลงไปเป็นอย่างมาก แต่ระบบราชการอันแข็งแกร่งของญี่ปุ่นไม่ได้รับความกระทบกระเทือนมากนัก เนื่องจากสหรัฐอเมริกาซึ่งยึดครองญี่ปุ่นอยู่ในขณะนั้นต้องการให้ระบบราชการเป็นแกนกลางสำคัญในการฟื้นฟูประเทศญี่ปุ่น³ และเมื่อสหรัฐอเมริกาถอนตัวออกไปจากญี่ปุ่นก็มีแต่ระบบราชการเท่านั้นที่เข้มแข็งพอที่จะเข้ารับภาระหน้าที่ในการพัฒนาประเทศได้ ทั้งนี้เนื่องจากภาคเอกชนและพรรคการเมืองในขณะนั้นยังอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ

ต่อมาเมื่อการเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้น รัฐบาลญี่ปุ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยผ่านระบบราชการ ญี่ปุ่นมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรอบคอบและเป็นระบบ ระยะแรก ๆ การวางแผนทางเศรษฐกิจประสบผลสำเร็จเป็นอย่างมาก ในช่วง ค.ศ. 1950 - 1960 ญี่ปุ่นมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 10.9 ต่อปี⁴ และในทศวรรษที่ 1960 รัฐบาลชุดนายฮายาโตะ อิเคดะ (Hayato Ikeda) ได้พยายามผลักดัน

¹ การพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นเริ่มขึ้นภายหลังการปฏิรูปเมจิ (Meiji Reformation) ในปี ค.ศ. 1868 ซึ่งช้ากว่าประเทศตะวันตก เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส เป็นเวลาเกือบร้อยปี

² ญี่ปุ่นมีการขยายอำนาจทางทหารอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่สงครามจีน - ญี่ปุ่น (ค.ศ. 1894 - 1895) สงครามรัสเซีย - ญี่ปุ่น (ค.ศ. 1904 - 1905) การผนวกเกาหลี (ค.ศ. 1910) สงครามโลกครั้งที่ 1 (ค.ศ. 1914 - 1918) สงครามจีน - ญี่ปุ่น (ทศวรรษที่ 1930) และสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1939 - 1945)

³ กระทรวงที่ถูกยกเลิกและเปลี่ยนแปลง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งถูกแบ่งออกเป็น 4 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการก่อสร้าง กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงสวัสดิการสังคม รวมทั้งองค์กรอิสระอีก 2 หน่วย ได้แก่ กองกำลังป้องกันตนเอง และตำรวจ

⁴ K. Bieda, The Structure and Operation of the Japanese Economy (Sydney : John Wiley and Sons Australasia Pty. Ltd., 1970), p. 12.

ให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นเติบโตในอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง โดยใช้นโยบายเพิ่มรายได้เป็นสองเท่าภายในระยะเวลา 10 ปี ซึ่งได้ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี⁵ ในเรื่องเกี่ยวกับระบบภาษีนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามใช้นโยบายภาษีช่วยส่งเสริมการสะสมทุน ดังนั้น จึงไม่มีการเรียกเก็บภาษีเงินได้จากกำไรในการซื้อขายหุ้น รวมทั้งรายได้จากดอกเบี้ยและเงินปันผลก็ถูกเรียกเก็บภาษีในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งมาตรการเหล่านี้มีผลเป็นอย่างมากต่อการออมทรัพย์และการลงทุนทำให้ญี่ปุ่นไม่ขาดแคลนเงินทุนในประเทศ

หน่วยราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจมีหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ แต่ที่มีบทบาทโดยตรงและสำคัญเป็นอย่างมากได้แก่ กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry) หรือที่มักจะเรียกว่า MITI กระทรวงดังกล่าวนี้ทำหน้าที่ในการปกป้องและส่งเสริมการค้าของชาติ ตลอดจนพยายามสนับสนุนให้บริษัทเล็ก ๆ รวมตัวกันเพื่อให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าต่ำ เพื่อสร้างศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลก นอกจากนี้ MITI ยังทำหน้าที่กีดกันสินค้าเข้าและเงินทุนจากต่างประเทศ โดยกำหนดให้สินค้าเข้าหลายประเภทต้องพบกับอัตรากำแพงภาษีที่สูงมาก และเงินทุนจากต่างประเทศที่จะเข้าไปลงทุนในญี่ปุ่นจะต้องมีบริษัทญี่ปุ่นร่วมทุนด้วย⁶

ในบางเวลาที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นประสบกับภาวะชะงักงัน เช่น ในระหว่างปี ค.ศ. 1964 - 1965 ซึ่งตลาดหุ้นโตเกียวได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนัก รัฐบาลได้เข้าช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว โดยเข้าร่วมกับบริษัทต่าง ๆ ซื้อหุ้นและร่วมตั้งเป็นบริษัทเพื่อพยุงราคาหุ้นมิให้ตกต่ำลง และเมื่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจดีขึ้น รัฐบาลก็จะขายหุ้นดังกล่าวให้แก่ประชาชนทั่วไป และยุบบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อรับซื้อหุ้นนั้นเสีย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลญี่ปุ่นได้เข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนในระดับที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการค้าเสรีในโลกตะวันตก

⁵ Kyoko Sheridan, Governing the Japanese Economy (Cambridge : Polity Press, 1993), pp. 146-148.

⁶ Ibid., pp. 150-151.

การที่ญี่ปุ่นสามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ และภาคเอกชนได้ในลักษณะเช่นนั้น น่าจะเป็นผลมาจากโครงสร้างทางสังคมวัฒนธรรมของญี่ปุ่นซึ่งเอื้ออำนวยต่อความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว

อิทธิพลของลัทธิขงจื้อซึ่งเน้นการให้ความเคารพในผู้มีอำนาจและผู้ใหญ่ตามหลักความสัมพันธ์ทั้ง 5 ของขงจื้อสอดคล้องกับสภาพสังคมดั้งเดิมของญี่ปุ่น ซึ่งเน้นความร่วมมือของกลุ่มและอำนาจบังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้เป็นอย่างดี และเมื่อนำรูปแบบทางสังคมวัฒนธรรมมาประยุกต์ใช้กับสังคมสมัยใหม่ได้ก่อให้เกิดศักยภาพในการพัฒนาเป็นอย่างมาก

แนวทางที่เน้นบทบาทของภาครัฐในการพัฒนา ทำให้ญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นรัฐซึ่งเน้นการวางแผนทางเศรษฐกิจจากระบบราชการ (Plan Rational State) ซึ่งต่างจากประเทศเสรีนิยมตะวันตกทั่วไปซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐในระบบการตลาด (Market Rational State) เมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม รัฐที่เป็นอุตสาหกรรมในช่วงต้น ๆ จะมีบทบาทในการวางระเบียบ (Regulatory Function) แต่รัฐที่เป็นอุตสาหกรรมช้ากว่า ภาครัฐมักจะมีหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจ (Developmental Function) ไปด้วย Regulatory หรือ Market Rational State จะผูกพันตนกับรูปแบบและกระบวนการ หรือกฎเกณฑ์ของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ แต่จะไม่ผูกพันกับสิ่งที่เป็นเนื้อหา ในขณะที่ Plan Rational State จะเป็นผู้วางเป้าหมายทางสังคมและเศรษฐกิจในส่วนตัวเนื้อหา

ใน Plan Rational State นั้น รัฐบาลจะให้ความสำคัญอย่างมากต่อนโยบายอุตสาหกรรม (นโยบายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างอุตสาหกรรมภายในประเทศ และการส่งเสริมโครงสร้างเพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันกับต่างประเทศ)

ส่วนใน **Market Rational State** นั้นจะไม่มีนโยบายอุตสาหกรรม นโยบายเศรษฐกิจทั้งภายในและต่างประเทศ รวมทั้งนโยบายการค้า จะเน้นที่กฎเกณฑ์ ส่วนนโยบายการค้าระหว่างประเทศจะอยู่ใต้นโยบายต่างประเทศ⁷

ญี่ปุ่นเป็น **Plan Rational State** ตั้งแต่สมัยเมจิ โดยญี่ปุ่นจะเน้นที่เป้าหมายทางเศรษฐกิจแห่งชาติของตนมากกว่าเน้นการวางระเบียบเฉพาะเรื่อง เพื่อควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

นโยบายทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นจะถูกไตร่ตรองโดยข้าราชการฝ่ายเศรษฐกิจ (**Economic Bureaucrats**) ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการกระทรวงการคลัง, กระทรวง MITI, กระทรวงเกษตรและป่าไม้, กระทรวงการก่อสร้างและขนส่ง และทบวงวางแผน (**Economic Planning Agency**) ข้าราชการชั้นนำของญี่ปุ่นมักจะเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ และเมื่อปลดเกษียณก็จะไปครองตำแหน่งที่มีอำนาจในธุรกิจเอกชน ธนาคาร และทางการเมือง แต่ในสหรัฐอเมริกาการตัดสินใจอยู่กับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

ความแตกต่างของ **Plan Rational State** และ **Market Rational State** อีกประการคือ การพิจารณาการเน้นความสำคัญของทั้งสองระบบซึ่งพิจารณาได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. มาตรฐานของ **Market Rational State** คือ ประสิทธิภาพ (**Efficiency**) แต่ของ **Plan Rational State** คือ ประสิทธิภาพ (**Effectiveness**)

⁷ สภาพเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นมีลักษณะที่เรียกว่า “**Plan Rationality**” ซึ่งรัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดระเบียบ ทิศทาง และเป้าหมายทางเศรษฐกิจ โดยเอกชนจะเป็นผู้ปฏิบัติตาม ซึ่งต่างจากสภาพเศรษฐกิจการเมืองแบบตะวันตกที่มักจะเป็นแบบ “**Market Ideological**” ซึ่งเชื่อในกลไกการตลาด และรัฐจะทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรและควบคุมความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น เช่น ระบบในสหรัฐอเมริกา หรือแบบ “**Market Rationality**” ซึ่งรัฐจะเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมบนรากฐานของระบบทุนนิยมซึ่งยังคงเชื่อมั่นในกลไกการตลาด เช่น ระบบในเยอรมัน ซึ่งมีการกล่าวถึงรายละเอียดดังกล่าวใน Jeffrey Henderson and Richard P. Appelbaum “**Situating the State in the East Asian Development Process**” in **States and Development in the Asian Pacific Rim**, Edited by Richard P. Appelbaum and Jeffrey Henderson (London : Sage Publications, Inc., 1992), pp. 18-23.

2. ระบบของ **Plan Rational State** จะยุ่งยากมากกว่า **Market Rational State** ในเรื่องการรับผิดชอบต่อผลกระทบภายนอกที่อยู่นอกเหนือเป้าหมายแห่งชาติ
3. ระบบของ **Plan Rational State** จะขึ้นอยู่กับกลไกการตกลงร่วมกันในการตั้งเป้าหมายของสังคม ระบบนี้จะมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาประจำวัน แต่ **Market Rational State** จะมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาที่เป็นวิกฤติการณ์ได้ดีกว่า
4. กระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบายของ **Plan Rational State** จะกระทำโดยการโต้เถียงในกลุ่มข้าราชการ แต่ใน **Market Rational State** จะกระทำโดยการแข่งขันกันเสนอร่างกฎหมายใหม่ในรัฐสภา และโดยการเลือกตั้งครั้งใหญ่

ระบบของ **Plan Rational State** จะมีฐานทางการเมืองไม่ใช่ฐานทางเศรษฐกิจ เพราะในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะอยู่ใต้เป้าหมายทางการเมือง MITI เองก็ไม่ใช่กระทรวงของนักเศรษฐศาสตร์ ข้าราชการใน MITI มักจะด้านกฎหมายสาธารณะและกฎหมายการบริหาร นักเศรษฐศาสตร์มักจะครอบงำนโยบายทางเศรษฐกิจใน **Market Rational State** และข้าราชการการเมืองชาตินิยมมักจะครอบงำใน **Plan Rational State**

นโยบายอุตสาหกรรมมักมีลักษณะเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายใน พัฒนาอุตสาหกรรมทางอุตสาหกรรม และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก ซึ่งถูกบัญญัติโดย MITI นโยบายอุตสาหกรรมเป็นผลสะท้อนของชาตินิยมทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นการให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์แห่งชาติ⁸

อย่างไรก็ตาม บทบาทของระบบราชการญี่ปุ่นเริ่มถูกตั้งคำถามมากขึ้น เมื่อสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป เสี่ยงเรียกร้องให้มีการปรับปรุงและลดบทบาทของระบบราชการลงซึ่งมีมากขึ้นในช่วง 2 - 3 ปีที่ผ่านมาเริ่มมีผู้

⁸ นักวิชาการบางท่านเรียกรูปแบบการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นว่าเป็น **Nationalist - Paternalist Capitalist State** ซึ่งมีรากฐานมาตั้งแต่ภายหลังการปฏิรูปเมจิ และพัฒนาต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในรายละเอียดก็ตาม เช่น ทศนะของ Haruhiro Fukui “The Japanese State and Economic Development : A Profile of a Nationalist - Paternalist Capitalist State” in States and Development in the Asian Pacific Rim, Edited by Richard P. Appelbaum and Jeffrey Henderson, pp. 199-213.

สนับสนุนมากขึ้น เมื่อสังคมต้องประสบกับปัญหาใหญ่ ๆ ต่อเนื่องกัน ไม่ว่าจะเป็นความตกต่ำทางเศรษฐกิจ การแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศ ตลอดจนคดีความต่าง ๆ มากมายที่แสดงให้เห็นถึงการแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมืองโดยร่วมกับข้าราชการและองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่

ปัญหาของระบบราชการในสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของญี่ปุ่นมีหลายประการ ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้คือ

1. ปัญหาการกีดกันทางการค้ามากเกินไป กระทรวงที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มักจะพยายามปกป้องธุรกิจอุตสาหกรรมที่ยังไม่เข้มแข็งโดยใช้กฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเป็นการสกัดกั้นการเข้ามาแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่ สภาพเช่นนี้ทำให้เกิดการแข่งขันในตลาด และทำให้ราคาสินค้าสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น ในการนี้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยราชการซึ่งมีความใกล้ชิดกับธุรกิจเหล่านี้มักได้รับผลตอบแทนในรูปของตำแหน่งสำคัญในบริษัทต่าง ๆ ภายหลังเกษียณอายุราชการแล้ว
2. อำนาจบริหารที่กระจุกกระจาย การจัดระบบหน่วยราชการของญี่ปุ่นออกเป็นส่วน ๆ ในแนวนอน ทำให้การดำเนินงานของหน่วยราชการเหล่านี้ขาดเอกภาพ โดยเฉพาะในด้านนโยบายต่างประเทศ กระทรวงที่เกี่ยวข้องมักจะมีความเห็นแตกต่างกันอยู่เสมอในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะไม่ใช่ว่าปัญหาที่สำคัญมากนัก เมื่อญี่ปุ่นยังมีบทบาทที่จำกัดในเวทีการเมืองโลก แต่ในสภาพปัจจุบันที่ญี่ปุ่นกำลังจะก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำที่สำคัญในเวทีการเมืองโลก สภาพการตัดสินใจที่ล่าช้าดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข เช่น ในการเจรจาทางการค้านั้นกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวง MITI ควรที่จะมีจุดยืนที่แน่วแน่ร่วมกันเพื่อให้การเจรจาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในทิศทางที่เป็นประโยชน์กับระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่น และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไปพร้อม ๆ กัน
3. การฉ้อราษฎร์บังหลวง การที่ระบบราชการมีการรวมศูนย์มากเกินไป ทำให้ขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ มีหลายขั้นตอนและใช้เวลานาน สภาพเช่นนี้เปิดโอกาสให้ข้าราชการบางส่วนหาผลประโยชน์จากการเร่งรัดขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ เมื่อธุรกิจเอกชนต้องการความรวดเร็วในการดำเนินการ นอกจากนั้นระบบการประมูลงานต่าง ๆ ที่มีกฎระเบียบมากมายแทนที่จะสร้างประสิทธิภาพในการประมูลงานของรัฐ กลับ

เป็นช่องทางให้ข้าราชการเรียกร้องผลประโยชน์จากการประมุข ทำให้มีปัญหาร้องเรียนกัน อยู่เสมอ

4. การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป (Over-concentration) ทำให้การตัดสินใจเรื่อง เล็กน้อยต่าง ๆ เข้ามาสู่ส่วนกลางจำนวนมาก นอกจากนั้นผู้บริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ก็ไม่ ค่อยจะพอใจกับอำนาจดังกล่าวของระบบราชการที่ส่วนกลาง ทั้งนี้เนื่องจากสภาพดังกล่าว ทำให้การปกครองท้องถิ่น ซึ่งแม้จะเป็นอิสระในทางนิติบัญญัติ แต่ก็ขาดอิสระในการปฏิบัติ⁹ นอกจากนั้นหน่วยงานราชการในส่วนกลางยังดึงดูดให้บุคลากรที่มีคุณภาพให้ย้ายงานจาก ส่วนท้องถิ่นเข้ามาทำงานให้กับกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งมีผลทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นขาด แคลนบุคลากรระดับคุณภาพเป็นอย่างมาก

แม้ว่าแนวโน้มในการปฏิรูปบทบาทของระบบราชการในญี่ปุ่นจะมีมากขึ้น แต่ความไร้ เสถียรภาพทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปใน ค.ศ. 1993 ซึ่งพรรคเสรีประชาธิปไตยไม่ ได้เสียงข้างมากในรัฐสภา ทำให้การปฏิรูปดังกล่าวไม่คืบหน้าเท่าที่ควรเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้งในช่วงระยะเวลาเพียง 2 ปี ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการให้มีการ กระจายอำนาจมากขึ้น มีขั้นตอนการดำเนินงานที่น้อยลง ตลอดจนเข้าแทรกแซงในการดำเนิน งานของธุรกิจเอกชนน้อยลง จึงเป็นสิ่งท้าทายสำหรับญี่ปุ่นในการดำรงสถานะประเทศชั้นนำ ทางเศรษฐกิจและการเมืองในสังคมโลกเมื่อศตวรรษที่ 21 มาถึง

⁹ ในช่วงที่สหรัฐอเมริกายึดครองญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูปการปกครองให้ท้องถิ่นมีการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก แต่ต่อมารัฐบาลญี่ปุ่นได้ปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ส่วนกลางมีอำนาจมากขึ้น

บรรณานุกรม

- Appelbaum, Richard P. and Herderson, Jeffrey. State and Development in the Asian Pacific Rim. London : Sage, 1992.
- Bieda, K. The Structure and Operation of the Japanese Economy. Sydney : John Wiley and Sons Australasia Pty. Ltd., 1970.
- Herman, Kahn. The Emerging Japanese Superstate, Challenge and Response. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1970.
- Johnson, Chalmers and others, editors. Politics and Productivity : the Real Story of Why Japan Works. New York : Harper Bussiness, 1989.
- Kishimoto, Koichi. Politics in Modern Japan : Development and Organization. Tokyo : Japan Echo Inc., 1977.
- Pempel. T.J. Policy and Politics in Japan : Creative Conservatism. Philadelphia : Temple University Press, 1982.
- Pyle, Kenneth B. The Making of Modern Japan. Lexington, Massachusetts : D.C. Heath & Co., 1978.
- Schirokauer, Conrad. Modern China and Japan : A Brief History. New York : Harcourt Brace Jovannovich, Inc., 1981.
- Sheridan, Kyoko. Governing the Japanese Economy. Cambridge : Polity Press, 1993.