

การเจรจาไทย-ญี่ปุ่น

ในกรอบสมุดปกขาวปรับโครงสร้างความสัมพันธ์
ทางเศรษฐกิจ : ข้อคิดคำนึงบางประการ

ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์*

1. เริ่มต้น

ก่อนวันฉลอง 100 ปี ความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่น วันที่ 26 กันยายน 2530 ไม่นาน มีข่าวว่า ในเร็วๆ นี้จะมีการเจรจาระหว่างคณะผู้แทนรัฐบาลไทยกับของรัฐบาลญี่ปุ่น ในปัญหาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบสมุดปกขาวครั้งที่สอง ณ กรุงเทป โดยหัวหน้าคณะเจรจาฝ่ายไทย คือ ร.ต. ประพาส ลิ้มประพันธ์ รัฐมนตรีช่วยต่างประเทศ การเจรจาครั้งนี้อาจเรียกชื่อได้ว่า “การเจรจาสมุดปกขาวฉลอง 100 ปี ความสัมพันธ์ไทยญี่ปุ่น”¹

นับแต่มีการประกาศใช้สมุดปกขาวเมื่อเดือนมิถุนายน 2528 กาลเวลาก็ผ่านพ้นมากกว่า 2 ปีแล้ว และนับแต่การเจรจาครั้งแรก เมื่อเดือนธันวาคม 2528 ก็เกือบครบ 2 ปี สมควรที่เราจะได้ให้ความสนใจต่อสมุดปกขาว ซึ่งเป็นเอกสารพื้นฐานของการเจรจาและดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ระหว่าง “ราชสีห์” กับ “หนู” แห่งเอเชีย ทั้งสองนี้ บทความนี้ซึ่งเขียนเมื่อปลายปี พ.ศ. 2530 มุ่งจะประเมินในเชิงวิจารณ์การเจรจาไทย-ญี่ปุ่นในกรอบสมุดปกขาวปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจครั้งแรก โดยชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น และประเด็นปัญหาที่ควรปรับปรุงแก้ไข²

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2. ประเมินผล 2 ปีนับแต่การเจรจา สมุดปกขาวครั้งแรก

เพื่อเป็นข้อมูลภูมิหลังประกอบการพิจารณา เราควรจะได้ทบทวน ความคืบหน้า – ไม่คืบหน้า ของการแก้ไขปัญหาคอมพิวเตอร์ทางเศรษฐกิจ ไทย – ญี่ปุ่น ภายใต้กรอบสมุดปกขาวโดยย่อ นับแต่การเจรจาเมื่อประมาณ 2 ปีก่อน

ในด้านการค้าสมุดปกขาวเรียกร้องให้ญี่ปุ่น ช่วยลดการขาดดุลการค้าของไทย โดยวิธีนำเข้า สินค้าไทยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภทอุตสาหกรรม และให้ญี่ปุ่นนำเข้าสินค้าไทย เพิ่มขึ้นทุกปี³ ปรากฏว่าไทยสามารถส่งสินค้า ออกไปญี่ปุ่นได้มากขึ้นจริง แต่ทว่าสาเหตุใหญ่ มิได้เนื่องมาจากการที่ญี่ปุ่นลดอัตราภาษี ปรับปรุง ระบบโควตา ผ่อนคลายมาตรการจำกัดการนำเข้า ฯลฯ ตามที่ระบุไว้ในสมุดปกขาว แต่เนื่อง มาจากการที่ค่าของเงินเยนพุ่งขึ้นสูงเกือบเท่าตัว ต่างหาก ทำให้สินค้าไทยราคาถูกลง สินค้า ญี่ปุ่นแพงขึ้น และบริษัทญี่ปุ่นต่างๆ ต้อง “หนีร้อนมาพึ่งเย็น” มาใช้เมืองไทยเป็นฐานการผลิต เพื่อส่งออกไปญี่ปุ่นเองและประเทศอื่นๆ ความ พยายามของฝ่ายญี่ปุ่น เช่น JICA, JETRO ก็ มีอยู่จริง ๆ แต่ปัจจัยหลักนั้นได้แก่การเพิ่ม ขึ้นของค่าเงินเยน ด้านการลงทุน สมุดปกขาว เรียกร้องค่อนข้างรุนแรงว่า “เพื่อทบทวนเงื่อนไข ในสัญญาการร่วมลงทุน โดยมีเป้าหมายเพื่อ ปรับปรุงเงื่อนไขต่างๆ ในสัญญาการร่วมลงทุนให้

เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการค้าของประเทศทั้งสอง” นอกจากนี้ต้องการให้ มีการปรับปรุงเทคโนโลยีที่ใช้ ให้ลงทุนเพื่อการ ส่งออก ลดการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลาง⁴ ปรากฏว่า จนถึงบัดนี้ยังไม่ได้มีการทบทวน เงื่อนไขสัญญาการร่วมลงทุนแต่ประการใด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าเหลือวิสัยที่รัฐบาลแต่ละฝ่ายจะ ลงไปดูแลในเรื่องของเอกชน และฝ่ายหอการค้า ญี่ปุ่นในประเทศไทย คัดค้านต่อต้านอย่างหนัก⁵ ในเรื่องการลงทุนเพื่อการส่งออกนั้น ก็เช่น เดียวกับเรื่องการค้า คือผลคืบหน้าดีขึ้นเพราะ เนื่องมาจากปัจจัยค่าเงินเยนพุ่งขึ้นสูง ส่วน ปัญหาการลงทุนเพื่อขายเครื่องจักรและนำเข้า วัสดุการผลิตต่างๆ ก็ไม่ได้มีมาตรการสกัดกั้นแต่ อย่างใด และนับวันจะรุนแรงขึ้นในช่วงที่ธุรกิจ ใหญ่และเล็กจากญี่ปุ่นจะแห่กันเข้ามา

ในด้านความช่วยเหลือ สมุดปกขาวเรียก ร้องให้ญี่ปุ่นช่วยเหลือไทย “ให้สอดคล้องและ ประสานกับนโยบายการปรับโครงสร้างด้านการค้า การลงทุน และแผนการปรับโครงสร้าง อุตสาหกรรมของประเทศไทย” นอกจากนี้ก็ให้ กระจายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ไปสู่การพัฒนาและการผลิตภาคเอกชน⁶ ปรากฏ ว่าข้อเรียกร้องในส่วนนี้ประสบความสำเร็จอย่าง ดี กล่าวคือ ในส่วนความช่วยเหลือให้เปล่าและ การส่งผู้เชี่ยวชาญ ญี่ปุ่นไม่ขัดข้องที่ฝ่ายไทยจะ มีนโยบายใช้ความช่วยเหลือให้เปล่า ให้เป็น

ไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น แต่ทว่าเงื่อนไขที่ว่า ต้องออกแบบและก่อสร้างโดยบริษัทญี่ปุ่นเท่านั้น ญี่ปุ่นไม่ได้มีท่าทีใหม่เลย (สมุดปกขาวเองก็ไม่ได้เรียกร้องจุดนี้) นั่นคือข้อเรียกร้องของฝ่ายไทยในสมุดปกขาวค่อนข้างจะอ่อนเกินไป⁷ ส่วนในด้านอื่น ๆ คือด้านเงินกู้ก็ประสบความสำเร็จเล็กน้อย คือญี่ปุ่นยอมให้รัฐบาลไทยกู้ไปเพื่อปล่อยให้ภาคเอกชนของไทยกู้ต่อ ที่เรียกว่า two-step loan

ถ้าจะประเมินผลการเจรจาที่กรุงโตเกียว ภายใต้กรอบสมุดปกขาวเมื่อครั้งก่อน อาจจะยุติธรรมที่จะกล่าวว่า คณะเจรจาฝ่ายไทยประสบความสำเร็จ “ตามธรรมชาติของสมุดปกขาว” ดังที่เอกสารแถลงผลการเจรจาที่เป็นทางการ (มีทั้งหมด 7 ข้อ เนื้อหาเริ่มจากข้อสอง) บอกเราดังต่อไปนี้ “2) ในการประชุม คณะผู้แทนไทยได้ชี้แจงทำความเข้าใจกับญี่ปุ่นว่า ปัญหาการค้าขาดดุลเรื้อรังเป็นปัญหาที่มีสาเหตุจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่นไม่มีความสมดุล (คือ) การส่งออกของไทยไปญี่ปุ่นกว่าร้อยละ 80 เป็นสินค้าเกษตรและสินค้าปฐม, การนำเข้าจากญี่ปุ่นกว่าร้อยละ 80 เป็นสินค้าทุนและวัตถุดิบสำเร็จรูป การลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทยเป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า, บริษัทไทยยังไม่สามารถเข้าร่วมในโครงการเงินกู้จากญี่ปุ่นได้เท่าที่ควร ความร่วมมือทางวิชาการจากญี่ปุ่น ยังไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์

ประสงค์และลำดับความสำคัญของไทย 3) การแก้ไขปัญหาค่า ขาดดุลเรื้อรัง จะต้องปรับโครงสร้างทั้งหมด ไม่ใช่มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาค่าอย่างเดียว โดยให้มีการปฏิบัติการร่วมกันทั้งในระยะสั้น กลางและยาวตามแนวทางการร่วม ที่ฝ่ายไทยได้ริเริ่มไว้ในสมุดปกขาว 4) มาตรการและแนวทางร่วมที่สำคัญคือ ลดอุปสรรคทางการค้า โดยลดหรือยกเลิกข้อกีดกันที่เป็นภาษีและไม่ใช่อภาษี, ร่วมกันพัฒนาสินค้าออกใหม่ ๆ ไปญี่ปุ่นที่ครบวงจร... ยอมรับแผนชั้นนำเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ซึ่งจะรองรับการพัฒนาการส่งออกและการพัฒนาอุตสาหกรรม 5) ฝ่ายญี่ปุ่นในปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกัน ตามความริเริ่มในสมุดปกขาว จัดประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ญี่ปุ่น ตามวันและเวลาที่กำหนดผ่านช่องทางการทูต เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาค่าระยะสั้น, จัดประชุมกลุ่มทำงานต่างๆ ในเรื่องการพัฒนาสินค้าออก การลงทุน และแผนชั้นนำ 3 ปี 6) ฝ่ายญี่ปุ่นตกลงที่จะใช้กำลังเงินและความพยายามในทุกๆ ด้านเท่าที่จะทำได้ ที่จะสนับสนุนการปรับโครงสร้างให้เป็นผลสำเร็จโดยเร็ว” (ข่าวสารนิเทศ ที่ 193/2528 กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ)⁸

อาจจะไม่ผิดนักถ้าจะกล่าวว่า ฝ่ายญี่ปุ่นได้ตอบสนองสมุดปกขาวตามสมควรแห่งธรรมชาติของสมุดปกขาวแล้ว เนื่องจากว่า สมุดปกขาว

วางหัวใจไว้ที่เรื่อง “ปรับโครงสร้าง” โดยเฉพาะ ข้อที่ 6 ที่ว่า “จะใช้กำลังเงินและความพยายามในทุก ๆ ด้านเท่าที่จะทำได้ ที่จะสนับสนุนการปรับโครงสร้างให้เป็นผลสำเร็จโดยเร็ว” กล่าวคือ รัฐบาลตอบสนองในด้านรวม ๆ แต่ถ้าเป็นรายข้อแล้ว ส่วนใหญ่รัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการความพยายามอย่างจริงจัง สนองข้อเรียกร้องของฝ่ายไทย โดยเฉพาะในเรื่องการลงทุน ซึ่งเรารู้ ๆ กันว่า - สถานการณ์นอกเหนือธรรมชาติ คือ การเพิ่มค่าของเงินเยนต่างหากที่เป็นปัจจัยหลัก ช่วยให้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างสองประเทศดีขึ้น ช่วยลดปัญหาในด้านดุลการค้า นอกจากนี้รัฐบาลยังไม่ยอมยืดหยุ่น ในการปรับเงื่อนไขความช่วยเหลือ ให้ฝ่ายไทยมีส่วนร่วมบ้างในด้านความช่วยเหลือให้เปล่า และมีส่วนร่วมมากขึ้นในด้านเงินกู้ ในประการสุดท้าย ควรตระหนักว่าสถานการณ์ที่ค่าเงินเยนเพิ่มขึ้นนั้น ขณะที่ทำให้ดุลการค้าไทยดีขึ้น แต่ทว่าก็ได้เพิ่มภาระการชำระหนี้ของไทยที่กู้มาจากญี่ปุ่นเดิม เมื่อค่าเงินเยนเพิ่มจาก 100 เยนต่อ 10 บาท เป็น 100 เยนต่อ 17-18 บาท โดยสรุป เราจึงควรจะ “รุก” รัฐบาลในการเจรจาครั้งใหม่ให้หนักแน่น โดยหันมาเน้นการเรียกร้องเป็นรายข้อ อยากรู้ก็ตาม ภายใต้ภาพเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยปัจจัยนอกเหนือการคาดการณ์เช่นนี้ อาจยากแก่การเจรจากับรัฐบาลที่ญี่ปุ่นเลือกวันเจรจาเป็นช่วงนี้ หลังงาน

ฉลองความสัมพันธ์ 100 ปี จึงเป็นเรื่องที่พอจะเข้าใจได้ แต่เราก็ยังมีประเด็นปัญหาที่จะต้องเจรจากับญี่ปุ่นต่อไปอย่างแน่ ๆ เพราะญี่ปุ่นยังไม่ได้ตอบสนองข้อเรียกร้องของฝ่ายเราอย่างจริงจัง ถ้าการเจรจาครั้งที่สองยุติลงในรูปแบบเดิม ก็จะเป็นเรื่องน่าเสียดายยิ่ง

3. สมุดปกขาว : บ๊อดัน บ๊อด้อย และกรรณ:บางประการ

สมุดปกขาว ที่จัดพิมพ์เผยแพร่เมื่อ พ.ศ. 2528 ต้องยอมรับว่า เป็นความพยายามที่ดียิ่ง ได้รับการยกย่องทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นความพยายามที่เป็นแบบอย่าง สำหรับประเทศอื่น ๆ ที่ประสบปัญหาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับญี่ปุ่น ผู้ที่อ่านสมุดปกขาว จะเห็นได้ว่า จุดเด่นของสมุดปกขาว มีอยู่ 2 ประการ ในประการแรกได้แก่หลัก “เสียงเดียวกัน” กล่าวคือเรื่องการค้า การลงทุน และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ถูกนำมาพูดถึงในที่เดียวกัน และยังได้เจรจาดำเนินการกับฝ่ายญี่ปุ่น ครึ่งเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทั้งหมด มาปรึกษาปัญหากันในวงประชุมเดียวกัน อย่างต่อเนื่องประจำ เพื่อร่วมกันพิจารณาประเด็นปัญหาในการเจรจาครั้งต่อไป วิธีการเช่นนี้ ฝ่ายญี่ปุ่นยกย่องและก็พอใจด้วยเพราะสะดวกกว่าสำหรับเขา อีกประการหนึ่งได้แก่การวาง

จุดโฟกัสไว้ที่ปัญหาหนึ่ง คือปัญหาบุคลากร แล้วให้การลงทุนและความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น มาเป็นเครื่องมือช่วยแก้ไข ซึ่งนับเป็นการเข้าถึงต้นตอแห่งสมมุตฐานที่มีพลังอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงขอให้ญี่ปุ่นมาลงทุนเพื่อการส่งออกแทนที่จะนำเข้าและยอมให้เรานำเข้าความช่วยเหลือให้เปล่าและวิชาการมาแก้ไขอุปสรรคการเจาะตลาดญี่ปุ่นเช่นสินค้า ผลไม้ พืชผัก และตัวอื่น ๆ ของไทย กล่าวอีกนัยหนึ่ง เกิดแนวการทำงานใหม่ที่ให้สินค้าแต่ละรายการเป็นหลัก แล้วพิจารณาหาช่องทาง การปรับปรุงคุณภาพและการบรรจุหีบห่อต่าง ๆ โดยอาศัยความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น จนกระทั่งสามารถเจาะตลาดญี่ปุ่นได้ เรียกกันว่าเป็นระบบ “โปรแกรม” หรือ “ครบวงจร” ซึ่งต้องอาศัยเอกภาพการทำงานจากหน่วยงานด้านเกษตร พาณิชยกรรม มาตรฐานอุตสาหกรรมฯลฯของเรา และอาศัยความช่วยเหลือทางวิชาการ ให้เปล่าและเงินกู้จากญี่ปุ่น ส่วนหนึ่งลงมาสู่ภาคเอกชนเพื่อการส่งออกของสินค้าไทย ไปยังตลาดญี่ปุ่น

เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ “เสียงเดียวกัน” และ “แนวทางตามรายสินค้าอย่างครบวงจร” จึงมีการปรับปรุงระบบการทำงานขึ้นใหม่ คือตั้งคณะทำงานชุดหนึ่งขึ้นมาในระดับกระทรวง และอีกชุดหนึ่งในระดับผู้อำนวยการกองซึ่งจะเป็นผู้ทำงานที่แท้จริง พบปะกันเป็นประจำต่อเนื่องตลอดปี แล้วยังจะมีคณะเจรจาชุดหนึ่ง

ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง เจรจากับญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่อง ปีละครั้ง หรือสองปีครั้ง แล้วแต่จะตกลงกัน⁹

ความพยายามและสัมฤทธิ์ผลข้างต้น อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการ “ปฏิวัติทางการบริหาร” ที่เดียว เรื่อง “พูดเป็นเสียงเดียวกัน” เป็นจุดอ่อนของระบบราชการไทยตลอดมา ครั้นนี้เราสามารถแก้ตกไปได้โดยอาศัย “คัมภีร์” เล่มเดียวกัน เรื่องแนวทางแก้ปัญหาอย่างเป็นรายสินค้า “ครบวงจร” ก็เป็นของใหม่เช่นเดียวกัน ดังปรากฏว่าขณะนั้นมะม่วงจากไทย พืชผักผลไม้ และตัวสินค้าอื่น ๆ อีกหลายรายการ กำลังได้รับการดูแลอย่างทั่วถ้วนในทุกด้าน ทั้งเชิงวิชาการ เกษตร การตลาด ฯลฯ จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าผลการเจรจากับญี่ปุ่นแต่ละครั้ง จะไม่ได้ผลหรือได้ผลไม่มากก็ตาม แต่ administrative reorganization ตลอดจน new thinking ดังกล่าว ก็เป็นผลงานที่น่าภาคภูมิใจ ที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ การได้ค้นพบอุปสรรค ข้อเสียเปรียบและลู่ทางแก้ไขต่างๆจากการได้มาปรึกษาหารือในวงประชุมเดียวกัน และตรงนี้เอง คือความหวังและความแจ่มใสในการแก้ไขปัญหา เพราะว่ามีปัญหาต่าง ๆ หลากอย่างภายในของเราเองที่เราทำได้เลย การปรับปรุงภายในของเราในเรื่องใดที่ไม่ต้องขอจากฝ่ายญี่ปุ่นก็เพียงแต่แจ้งให้ทราบและให้เขาเข้าใจเรื่องใดที่ต้อง “ขอ” ก็พยายามเจรจาก่อนล้มไป กล่าวได้ว่า การ

ดำเนินการภายในของเราเองนี้ น่าจะมีความหวังมาก การขออะไรญี่ปุ่นแต่ละอย่าง จะต้องรอคอยนาน 3 ปี 5 ปี 10 ปี และกว่าจะได้มาก็แทบจะหมดกำลังใจเจรจา จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า การปฏิรูประบบการทำงานของไทยครั้งนี้ จะเป็นการเริ่มต้นที่ดียิ่ง ปัญหาคือ คณะทำงานที่ตั้งขึ้นมา มีหน้าที่เจรจากับญี่ปุ่นเท่านั้น ไม่ได้มีภารกิจในการแก้ไขปัญหภายในประเทศของเราเอง ถ้าหากว่าดำเนินการอะไรมากอาจถูกมองว่าล้ำเส้นหรือเป็นคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ไป แต่ถึงกระนั้น ก็สามารถเสนอเรื่องเข้าสู่คณะรัฐมนตรีได้โดยไม่ยากเย็นเลย ถ้ามุ่งมั่นจะแก้ไขปัญหากันจริงจัง¹⁰

จึงเห็นได้ว่า แม้จะประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ชนิดที่เรียกได้ว่าเป็นการ “ปฏิวัติระบบราชการ” ของไทย แต่กาลเวลาที่ผ่านมามีได้ให้ข้อคิดคำนึงบางประการว่า สมุดปกขาวยังมีข้อจำกัด ยังมีช่องทางที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้น ถ้าจะมีเล่มที่สองหรือการเจรจครั้งที่สอง ประเด็นต่อไปนี้ควรได้รับการพิจารณาในโอกาสที่การเจรจาระหว่างไทย-ญี่ปุ่นครั้งที่สองจะมาถึง

- 1) ปัญหาชื่อของเอกสาร
- 2) ปัญหาความเป็นรูปธรรมชัดเจนของข้อเรียกร้อง และการให้เหตุผล
- 3) ปัญหาน้ำหนักความสำคัญของเรื่อง นอกจากดุลการค่า
- 4) ปัญหาปรับระบบภายในของเราเอง และ
- 5) ปัญหาปรัชญาของสมุดปกขาว

1. ชื่อสมุดปกขาว พ.ศ. 2528 ที่ว่า “ปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น” ชวนให้คิดสงสัยว่า น่าจะเป็นการ “ปรับปรุงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ” ระหว่างสองประเทศ มากกว่าจะเป็นการ “ปรับโครงสร้าง” กล่าวคือ ถ้าเป็นเศรษฐกิจภายในของเรา เราจะปรับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจเราอย่างไรก็ย่อมทำได้ เช่น ปรับจากเศรษฐกิจการเกษตร เป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม แต่ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศนั้น น่าจะมีแต่การปรับปรุงความสัมพันธ์ ให้ดีขึ้นในแต่ละด้าน เพื่อลดความเสียหายที่ประสบอยู่ ไม่น่าจะเป็นการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ (restructuring) ซึ่งฟังดูคล้ายกับว่าพยายามจะมองว่าเศรษฐกิจไทยกับญี่ปุ่น เป็นระบบหนึ่งหรือหน่วยหนึ่ง แล้วพยายามจะพิจารณาหาเส้นทางปรับโครงสร้าง ยักย้ายถ่ายเทปรับตำแหน่งแห่งที่ในระบบนี้ ซึ่งแม้ว่าอาจจะคิดได้หรือจินตนาการได้เหมือนกันก็ตาม แต่ก็เป็นอุดมคติเกินไป ขาดพลังการเรียกร้อง และข้อสำคัญคือ เปิดโอกาสให้อีกฝ่ายหลบหนีข้อเรียกร้องเป็นจุด ๆ แล้ววกเข้าสู่การตอบสนองจะร่วมมือในภาพรวม อนึ่งคำว่า “เชิงโครงสร้าง” นี้ ญี่ปุ่นใช้เสมอ ๆ เมื่ออ้างถึงเหตุที่ไทยต้องเสียเปรียบดุลการค้าแก่ญี่ปุ่นคือเพราะความแตกต่างในเชิง “โครงสร้างเศรษฐกิจ” ของแต่ละประเทศ โดยไทยเป็น

ระบบเศรษฐกิจกิจการเกษตรที่กำลังจะเป็นอุตสาหกรรมขณะที่ยูบีเอ็นเป็นชาติอุตสาหกรรม ดังนั้นการใช้คำว่า “ปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ยูบีเอ็น” จึงเป็นศัพท์ที่ทำให้ยูบีเอ็นรู้สึกฉงนที่เดียว

2. ในส่วนปัญหาข้อเรียกร้องที่เป็นรูปธรรมชัดเจนพร้อมเหตุผลที่หนักแน่นนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ง่ายเลย ไม่ว่าจะเป็นการระบุข้อเรียกร้อง หรือการให้เหตุผลสนับสนุน สมุดปกขาว พ.ศ. 2528 ระบุข้อเรียกร้องทั้งระยะสั้นระยะยาวไว้มากพอสมควร แต่ก็เสียหน้ากระดาษไปเกือบครึ่ง ในการพูดถึงความจำเป็นที่จะต้องเจรจากับยูบีเอ็น ความจริงแล้วส่วนนี้ควรจะสั้นกว่านี้ได้ถ้าจะเป็นเอกสารการเจรจา จึงเห็นได้ว่าลักษณะ “ให้อ่านกันได้ทุกฝ่าย” นี้ ทำให้ข้อเรียกร้องต่อยูบีเอ็น ไม่ค่อยหนักแน่นที่ค่อนข้างชัดเจนคือเรื่องดุลการค้า ซึ่งเป็นหัวใจหลักของสมุดปกขาว (ประโยคแรกของสมุดปกขาวเริ่มต้นดังนี้ “ปัญหาการขาดดุลการค้าเป็นปัญหาที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญอันดับสูงในการบริหารงานเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาระหว่างประเทศไทยและประเทศยูบีเอ็น...”)¹¹ ในส่วนของการลงทุนนั้น ปัญหาหลัก ๆ ควรจะได้รับการชี้แจงให้เด่นเป็นข้อ ๆ เพื่อรอการสนองตอบจากยูบีเอ็น และการประเมินผลเมื่อกาลเวลาผ่านไป ปัญหาเหล่านี้ได้แก่การถ่ายเท

เทคโนโลยีและการบริหาร การใช้วัตถุดิบและปัจจัยการผลิตอื่นในประเทศ การที่ค่าใช้จ่ายในการใช้เทคโนโลยี (royalty) ค่อนข้างสูง การจ้างงาน รายได้ที่รัฐบาลไทยต้องสูญเสียไปและการมาลงทุนเพื่อครองตลาดบริโภคในประเทศ โดยไม่คิดจะส่งออกนอกประเทศ ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ น่าที่จะแจกแจงให้เป็นข้อเรียกร้องรายข้อในเชิงรุกที่หนักแน่นไม่เปิดโอกาสให้ยูบีเอ็นตอบแบบรวม ๆ ว่า “รับทราบและเข้าใจ” และ “ยินดีจะให้ความร่วมมือ”

ในส่วนของความช่วยเหลือนั้น สมุดปกขาวมีข้อเรียกร้องที่จริงจังว่า “เจรจาทบวงเงินโอนขาดเงินกู้เพื่อออกแบบด้านวิศวกรรมให้มีการพิจารณาบริษัทผู้รับเหมาชาวไทยให้มากขึ้น รวมถึงการซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ผลิตได้ในประเทศไทยให้มากขึ้น”¹² สมุดปกขาวยังพูดถึงการจัดทำแผนชี้แนะเพื่อให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นไปตามความประสงค์ของฝ่ายไทยมากขึ้น และขยายขอบเขตลงไปสู่ภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ข้อเรียกร้องก็ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนข้อ ๆ แยกเป็นส่วน ๆ เช่น ความช่วยเหลือให้เปล่า ความช่วยเหลือวิชาการ และความช่วยเหลือเงินกู้ ซึ่งแต่ละส่วนนี้ข้อเรียกร้องก็ไม่ให้เปล่านั้น ไม่ได้หนักแน่นเต็มที่โดยเฉพาะเรื่องความช่วยเหลือพูดถึงปัญหาการออกแบบและการก่อสร้าง น่าจะเสนอไปว่า ให้เปิดประมูลในเมืองไทยโดยให้บริษัทที่ปรึกษาและผู้

รับเหมาไทยมีสิทธิแข่งขันกับของญี่ปุ่น แทนที่จะเปิดประมูลในโตเกียวอย่างที่ทำกันมาตั้งแต่ 20 ปีแล้วโดยไม่เคยยืดหยุ่น ใดๆ ที่ความช่วยเหลือให้เปล่าจากประเทศอื่น เช่น เยอรมัน ออสเตรเลีย ฯลฯ ได้ปรับระเบียบการช่วยเหลือให้ยืดหยุ่นมากขึ้นตามกาลเวลา ในส่วนของความช่วยเหลือทางวิชาการ เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญคนไทยก็มีความสามารถไม่แพ้ผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นเลยจึงน่าจะมีการพิจารณาอะไรบางอย่างได้เหมือนกัน เช่น ใช้ผู้เชี่ยวชาญไทย

การให้เหตุผลที่หนักแน่นเพื่อการโน้มน้าวต่อข้อเรียกร้องแต่ละข้อนั้นก็ เป็น ปัญหาใหญ่ ญี่ปุ่นค่อนข้างประสบความสำเร็จในการอ้างเหตุผล จนเราเห็นใจคล้อยตาม ต่อไปก็คือ ตัวอย่าง : ปัญหาดุลการค้าเป็นเรื่องของภาคเอกชน รัฐบาลไปบอกให้เอกชนซื้อ-ไม่ซื้ออะไรจากไทยไม่ได้, การลงทุนเป็นการตัดสินใจเชิงธุรกิจของเอกชน รัฐบาลไปแทรกแซงไม่ได้, เราปกครองด้วยระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมที่เคารพการริเริ่มของเอกชน, ความช่วยเหลือที่เราให้แก่ท่านมาจากภาษีอากรราษฎร จึงผิดกับความช่วยเหลือแบบมูลนิธิเอกชน, ถ้าเราแก้กฎระเบียบความช่วยเหลือให้แก่ไทยเราต้องแก้ให้ประเทศอื่นทั่วโลกทั้งหมด ซึ่งยุ่งยากลำบากมาก, เราต้องพิจารณาอเมริกา ก่อนเพราะอเมริกาขาดดุลมากกว่าท่าน, ท่านกำลังจะเริ่มเป็นประเทศอุตสาหกรรม จึงยอมต้องเสียดุล

การค้าแก่เราเป็นธรรมดา, ขอให้แก้ไขปัญหาโดยใช้เวลา เนื่องจากเป็นปัญหาในเชิง “โครงสร้าง”, ถ้าคุณไม่ซื้อสินค้าเราคุณก็ต้องซื้อจากฝรั่งซึ่งแพงกว่า, ประเทศเราก็เคยเสียดุลการค้ากับต่างประเทศมาก่อนในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองใหม่ ๆ ฯลฯ¹³ หรือแม้แต่ปัญหาการให้เกียรติและการต้อนรับราชวงศ์ไทย ญี่ปุ่นก็มีเหตุผลของตนว่า เพราะวัฒนธรรมการต้อนรับของญี่ปุ่นกับไทยแตกต่างกัน รวมทั้งวัฒนธรรมการให้ปริญญาเอกกิตติมศักดิ์ของญี่ปุ่นกับไทยก็แตกต่างกัน ผลคือปริญญาเอกกิตติมศักดิ์ที่สมเด็จพระบรมฯ ได้รับนั้นมาจากมหาวิทยาลัยฐานะต่ำกว่า แต่ที่ไทยให้กับนายกรัฐมนตรี นากาโซเนะสูงส่งด้วยความเก่าแก่เป็นอันดับ 1 ของประเทศ¹⁴

การให้เหตุผลที่มีน้ำหนักวิธีหนึ่ง คือการยกตัวอย่างซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่าผู้เจรจาฝ่ายญี่ปุ่นอาจไม่ทราบในบางเรื่อง ปราบกฎเป็นข้อเท็จจริงว่าความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้กับไทยในรูปให้เปล่า นั้น ใช้วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ของญี่ปุ่นโดยขนส่งมาทางเรืออย่างน่าเกลียด ใดๆ ที่หลายรายการสามารถจะซื้อได้ภายในประเทศไทยเองในราคาที่ถูกลงกว่ามาก (แต่เราก็ไปยกเว้นภาษีศุลกากรให้จนราคาต่ำลงมา) หลังคามุงอาคารศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย น่าจะใช้ของไทยเช่น เครื่องซิเมนต์ไทยได้ แทนที่จะขนส่งวัสดุน้ำหนักมากเช่นนี้มาจากญี่ปุ่น โลก-

ส่วนที่ใช้ของที่ส่งมาจากญี่ปุ่น ทั้งที่อาคารศูนย์
กีฬาเยาวชนไทย-ญี่ปุ่น ศูนย์ญี่ปุ่นศึกษา มหา-
วิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอาคารศูนย์วัฒน-
ธรรมแห่งประเทศไทย จนพูดกันว่า เามาจาก
ญี่ปุ่น “ตั้งแต่สวมจรดหลังคา” ขณะที่วิธีการ
ให้ความช่วยเหลือของเยอรมันในด้านให้เปล่า
ยืดหยุ่นกว่ามาก กล่าวคือในด้านการออกแบบ
เยอรมันยอมให้สถาปนิกเยอรมันและไทยทำงาน
ร่วมกันที่เรียกว่า German-Thai Consortium
และการประมูลก่อสร้างก็ยอมให้หน่วยราชการ
ไทยผู้รับโครงการความช่วยเหลือ จัดเปิดประ-
มูลได้ด้วยตนเองในประเทศไทย นอกจาก
เยอรมันแล้ว ออสเตรเลียและชาติตะวันตกอีก
หลายประเทศ ก็ไม่ยื่นกระดาษขาเดียวอย่าง
แข็งกร้าวในเรื่องความช่วยเหลือเช่นรัฐบาล
ญี่ปุ่น เหตุผลที่น้ำจะมีน้ำหนักอีกประการหนึ่ง
คือเรื่องยุคสมัย กล่าวคือ ถ้าเป็นในช่วงหลัง
สงครามโลกครั้งที่สองใหม่ ๆ แนวคิดการช่วย
เหลือแบบ “อัฐยายซื้อขนมยาย” อาจจะไม่ยอม
รับได้ แต่ขณะนี้ เราเปิดประเทศต้อนรับญี่ปุ่น
ตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2501
มาเกือบ 30 ปี ควรจะ “ชำระบัญชี 30 ปี”
ได้แล้ว ในที่สุดแล้ว ญี่ปุ่นจะเสียประโยชน์
อย่างยิ่ง รัฐบาลไทย คำนึงปัญหาทั้งหมด ไปให้
แก่ประชาชนไทยโดยเฉพาะนักศึกษาที่เคลื่อน
ไหวต่อต้านญี่ปุ่นเรื่อยมาเป็นระยะ หรือเหตุผล
ที่ว่า ประชาชนญี่ปุ่นผู้เสียภาษีพอใจหรือที่ผล

ประโยชน์ความช่วยเหลือตกอยู่กับบริษัทก่อสร้างญี่ปุ่น กล่าวโดยสรุป ปัญหาการให้เหตุผล
สำคัญไม่น้อยบางที่เราอาจจะต้องถอดอุปกรณ์
วัสดุที่ญี่ปุ่นขนมาทางเรือ ไปวางแสดงบนโต๊ะ
เจรจาเลย!¹⁵

3. สมุดปกขาว วางจุดโฟกัสไว้ที่ปัญหา
ดุลการค้า ซึ่งก็เป็นการให้ความสำคัญกับปัญหา
นี้อย่างมีน้ำหนักถูกต้อง จนก่อนไปทางจะเป็น
“สมุดปกขาวดุลการค้า” อย่างไรก็ตาม ปัญหา
การลงทุนและการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น
ก็มีลักษณะแห่งปัญหาของตนเอง¹⁶ ที่กว้างไป
กว่าเรื่องดุลการค้า การลงทุนนั้นเกี่ยวข้องกับ
การยกระดับการพัฒนาเทคโนโลยีและการจัด
การของภาคเอกชนไทย, ปัญหาการทำลายธุรกิจ
พื้นเมืองของไทยที่ไม่อาจอยู่รอดได้เมื่อประสบ
การแข่งขันและการส่งเสริมให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ,
การจ้างงาน ซึ่งเป็นปัญหาสังคมอันดับหนึ่งของ
ไทยปัจจุบัน, ปัญหาการเชื่อมโยงสู่การใช้วัตถุ
ดิบภายในประเทศ ตลอดจนการละเมิดกฎหมาย
ด้วยวิธีโอนเงินกลับประเทศในรูปของการตั้ง
ราคาโอนที่รู้จักกันใน (transferred pricing)
 ฯลฯ สิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง น่าจะได้แก่ปัญหาการ
ถ่ายเทเทคโนโลยี ถ้ากระทรวงวิทยาศาสตร์
เทคโนโลยีและการพลังงานของไทย วรรณรงค์ให้
เห็นว่า การพัฒนาประเทศจะเป็นไปได้ก็ด้วย
การพัฒนาเทคโนโลยี ดังนั้น การลงทุนจากต่าง
ชาติ ก็ต้องพิสูจน์ว่ากำลังสนองนโยบายภายใน

เช่นนี้ ความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นก็เช่นกัน เรา
ก็รู้ว่า เกี่ยวข้องกับด้านอื่นนอกเหนือปัญหา
ดุลการค้า เช่น เกี่ยวข้องกับการช่วยให้บริษัท
ที่ปรึกษาและบริษัทก่อสร้างของญี่ปุ่น มาดำเนินงาน
ในต่างประเทศ มีผลให้บริษัทที่ปรึกษาและก่อสร้าง
ของไทย ถูกแย่งงานไป ซ้ำเติมความเสีย
เปรียบที่ประสบอยู่แล้วในทุกด้านไม่ว่าจะด้าน
ทุน เทคโนโลยี และการจัดการ ฯลฯ นำไป
สู่การกระหน่ำอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องในประ-
เทศไทยเรา เช่น วัสดุก่อสร้าง อุปกรณ์เครื่อง
ใช้ในสำนักงาน อิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ กล่าวโดย
สรุปแล้ว ในแต่ละ “แนวรบ” มีปัญหาที่จะ
ต้องเจรจาโดยเอกเทศของมัน ซึ่งสมุดปกขาว
นำที่จะระบุน้ำหนักความสำคัญในแต่ละด้านไว้
มิใช่มุ่งแต่ดุลการค้าดังที่ “คำนำ” ของสมุดปก
ขาวหน้าแรกบ่งบอกไว้

4. ปัญหาการปรับระบบภายในของเราเอง
ที่ทำได้เลย สมุดปกขาวไม่ได้ให้ความสำคัญ
กับการปรับปรุงแก้ไขภายในประเทศของเราเอง
อย่างจริงจัง การแก้ไขปัญหาดุลการค้า “อย่าง
ครบวงจร” นั้น ยังไม่ได้แก้ที่ตัวของเราเอง มี
หลายสิ่งหลายอย่างที่เราสามารถดำเนินการภายใน
ของเราได้เอง ตัวอย่างเช่นการกู้เงินจาก
ญี่ปุ่นนั้น เราก็รู้ว่า ญี่ปุ่นให้เรากู้เพื่อให้บริษัท
ที่ปรึกษาวิศวกรรมและบริษัทก่อสร้างญี่ปุ่น มา
ดำเนินงานทำในเมืองไทย และเราก็รู้้อย่างดีว่า
บริษัทของไทยอ่อนแอ ยากที่จะไปแข่งขันกับ

ของญี่ปุ่นได้ สิ่งที่รัฐบาลไทยน่าจะทำ คือสร้าง
ความเข้มแข็งให้แก่บริษัทที่ปรึกษา และบริษัท
ก่อสร้างของไทย ด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาล
ญี่ปุ่นเองก็ทำอยู่ทั้ง ๆ ที่บริษัทเอกชนของเขาก็
เป็นยักษ์ใหญ่ระดับโลกอยู่แล้ว หรือรัฐบาล
เกาหลีใต้ก็ทำอยู่อย่างจริงจังเช่นเดียวกันโดย
เลียนแบบอย่างของญี่ปุ่น เมื่อเร็ว ๆ นี้ เมื่อวันที่
24 สิงหาคม 2530 คณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
ได้ผ่านข้อเสนอของกระทรวงการคลัง ที่ให้
หน่วยราชการไทยที่กู้เงินจากญี่ปุ่น ควรจะต้อง
ใช้บริษัทที่ปรึกษาไทยเป็นบริษัทนำ (lead firm)
นี่คือตัวอย่างหนึ่งของการ “ปิดกวดบ้าน” ของ
เราเอง และเมื่อถึงเวลาเจรจากับญี่ปุ่น ก็เพียง
แต่ “แจ้งให้ทราบ” หรือขอความร่วมมือเท่านั้น
เอง บางกรณีเราไม่ต้องแจ้งให้ญี่ปุ่นทราบด้วย
ซ้ำ เช่นในการตรวจรับมอบอาคารอุปกรณ์
ความช่วยเหลือญี่ปุ่น รัฐบาลไทยอาจส่งหน่วย
ราชการไทย ซึ่งไม่ชำนาญการตรวจรับ ให้เชิญ
วิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยหรือสถาบัน
AIT มาตรวจขั้นต้นเสียก่อน เป็นต้น อนึ่ง เมื่อ
เทียบกับปรัชญาการแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์
ไทย-ญี่ปุ่น ในทฤษฎีของนักศึกษาที่รณรงค์
ต่อต้านญี่ปุ่นเรื่อยมารวม 4 ครั้ง จะเห็นว่า
แถลงการณ์ของนักศึกษาเน้นหนักให้สำรวจตัว
เราเอง ควบคู่ไปกับการเรียกร้องต่อญี่ปุ่น

ปัญหาดุลการค้าเป็นตัวอย่างที่ดี เราน่า
จะลดการนำเข้าสินค้าจากญี่ปุ่นบางอย่าง เช่น

ประเภทฟุ่มเฟือย พร้อมไปกับเจรจาให้ญี่ปุ่นซื้อ จากเรามากขึ้น จริงอยู่มูลค่าในส่วนนี้น้อยกว่า ส่วนสินค้านำเข้าเครื่องจักรและวัตถุดิบการผลิต ต่าง ๆ อย่างเทียบกันไม่ได้ แต่ก็เชื่อว่าจะไม่จะต้องเสียเลย วิธีเพิ่มภาษีศุลกากร พิสูจน์แล้วว่าไม่สู้จะได้ผล เพราะจะมีผู้ตะเกียกตะกายได้ ตามราคาขึ้นไปซื้อจากสินค้าใน gift shop ไล่ขึ้นไปเรื่อย ๆ ฯลฯ เราควรประหยัด ประเทศของเราอย่างยากจน คุณธรรมในการหมั่นอดออมยังเป็นเพียงคำพูดลอย ๆ ของผู้นำรัฐบาลไทย ปล่อยให้การนำเข้าสินค้าเหล่านี้ ส่งเสริมให้เกิดค่านิยมการรักสวยรักงามในสินค้าญี่ปุ่นและชาติอื่น ๆ พาให้เด็ก ๆ นิยมการบริโภคของนอก จนยากที่ผู้ปกครองของเด็กจะไปทัดทานได้ ลักษณะ “เบ็ดมากเกินไป” ของสังคมไทยนี้แหละ คือสาเหตุใหญ่ของปัญหาขาดดุลการค้าเรื้อรัง และปัญหาการครอบงำเศรษฐกิจโดยต่างชาติ ตลอดจนการ “ขายตัว” ให้แก่บริษัทต่างชาติในรูปของ “หุ้นลม” หรือเพื่อการหลบหลีกกฎหมายอื่น ๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีใด ๆ ของความเป็นคนไทย ฯลฯ สมุดปกขาวจะละเลย ปัญหาในเชิงค่านิยมและความ เป็นชาติตลอดจน “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ” เหล่านี้ได้อย่างไร โดยเฉพาะเมื่อเป็นเอกสาร เพื่อให้คนไทยอ่านด้วยอย่างที่ว่าหน้า 1-10 ของหนังสือ ก็พึงอยู่ การรณรงค์ประหยัดพลังงาน ที่ห้ามออกอากาศโทรทัศน์ในช่วงเวลาตอนหัวค่ำ

เป็นการเตือนใจประชาชนให้สำนึกอยู่ตลอดเวลาถึงปัญหาพลังงานฉับไต การรณรงค์ด้านสินค้าฟุ่มเฟือยในระดับรัฐและประชาชนก็น่าจะมีผลในทำนองเดียวกัน การมีสัญลักษณ์แห่งปัญหาเช่นนี้ เป็นสิ่งขาดเสียมิได้ จึงอาจจะเป็นการเหมาะสม ที่จะมีหนังสือเจรจาปรับปรุงความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นเล่มหนึ่ง และหนังสือปรับปรุงภายในของเราเองอีกเล่มหนึ่ง โดยเราไม่ต้องไปตั้งความหวังมากกับหนังสือเล่มแรก ข้อเสนอแนะตรงนี้คือคำสั่งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ลงนามเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2527 โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ควรจะระบุลงไปในพื้นที่ของคณะกรรมการว่า ให้เสนอแนะท่าทีและแนวทาง ทั้งในส่วนเจรจาเรียกร้องจากญี่ปุ่น และในส่วนการปรับปรุงภายในประเทศของเราเองด้วย กล่าวได้ว่า internal adjustment ของเราเองนี้แหละจะเป็นความหวังอย่างมาก เมื่อคำนึงว่า ญี่ปุ่นมีปัญหามากในระบบ “มัตริ่วม” ของตน¹⁷

5. ปัญหาปรัชญา สมุดปกขาวสะท้อนถึงความไม่มีปรัชญาอุดมคติในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลและผู้นำระดับสูงของไทย จึงยากที่คณะทำงานร่างสมุดปกขาวจะเชื่อมโยงสมุดปกขาวสู่เป้าหมายอุดมคติแห่งการพัฒนา เช่นความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการต่าง ๆ ด้วยมือและสมองของคนไทยเราเอง, ส่งเสริมธุรกิจพื้นเมือง, ความรักชาติในทางเศรษฐกิจ การรณรงค์นิยม

ไทย, ความสำคัญที่ว่าไม่มีชาติใดเป็นห่วงหรือหวังดีต่อชาติของเราอย่างแท้จริง, หลักการพึ่งตนเอง, อิสรภาพแห่งชาติในทางเศรษฐกิจ, ระบบราชการแห่งความมุ่งมั่นในการพัฒนา ฯลฯ ผลก็คือสมุดปกขาว เป็นเอกสารเจรจาที่ขาดเป้าหมายนามธรรมระดับสูง ความจริงแล้วสมัยเร่งปรับปรุงประเทศในสมัยเมจิ (ค.ศ. 1868 - 1912) ญี่ปุ่นยึดหลักข้างต้นทั้งหมดที่กล่าวมา คือการพึ่งตนเอง ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ การไม่ไว้วางใจต่างชาติ การอดทนใช้สินค้าที่ทำขึ้นเองในประเทศ การประหยัดมัธยสถ์ กู้เงินต่างชาติเฉพาะที่จำเป็นจริง ๆ ไม่รับผู้เชี่ยวชาญต่างชาติในรูปความช่วยเหลือ ฟูมฟักธุรกิจพื้นเมืองและเหนือสิ่งอื่นใดต่อสู้การครอบงำของต่างชาติ¹⁸ จุดอ่อนอีกประการหนึ่งก็คือ ผู้นำสูงสุดของไทยเรา ไม่ได้แสดงท่าทีว่าจริงจังต่อปัญหาการปรับปรุงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับญี่ปุ่นเลย การไม่ได้เป็นประธานคณะกรรมการปรับโครงสร้าง อาจจะไม่ใช่อะไรเสียหาย แต่การที่นายกรัฐมนตรีพลเอกเปรม ไม่ได้ให้แนวทาง ไม่ได้ให้แรงดลใจและความเอาใจจริงเอาใจกับสมุดปกขาว สะท้อนถึงการขาดความเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจแห่งชาติของผู้นำไทยในที่สุด ศัพท์แสงแห่งปัญหาความสัมพันธ์ จึงมีแต่คำว่า ความร่วมมือ มิตรภาพ ผลประโยชน์ร่วม และปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ ศัพท์แสงเหล่านี้ครอบคลุมแนวความคิดของระบบราชการ

ไทยซึ่งไปดบังความรู้สึกเสียเปรียบ ต้องพึ่งพาคุณเช่าและโดดเดี่ยวของภาคเอกชน ตลอดจนหนุนนำไปสู่ค่านิยมประชาชนที่ถือว่าการซื้อของนอกเป็นสิ่งที่โก้ จนนักศึกษาที่ต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น ต้องถูกมองว่ากำลังทำอะไรที่แปลกประหลาดอยู่ เป็นพวกผ่นกระแสด

4. สังกาย : ช่างะบักยิ 30 ปี การเปิดเศรษฐกิจากยให้ญี่ปุ่น

ประเทศไทยเปิดประเทศให้ญี่ปุ่นเข้ามาลงทุน ค้าขาย และให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจมาเป็นเวลาเกือบ 30 ปีแล้ว เราเปิดเพื่ออะไร ควรเปิดมากน้อยเพียงใด และนานเท่าใด ปัญหาเหล่านี้เราต้องขบคิดกัน เราคงไม่ได้เปิดเพื่อให้ค่าแรงงานของเราราคาถูก หรือพยายามรักษาไว้ให้อยู่ระดับต่ำ คงไม่ใช่เพื่อให้ชาวมีราคาถูกเพื่อจะได้มีอำนาจแข่งขันสูงกว่าชาวจากประเทศอื่น ๆ จะได้ทำให้ดุลการค้าของเราดีขึ้น การนำเงินงบประมาณที่ควรไปพัฒนาการศึกษา ระดับประถม มาสร้าง infra-structure ให้ต่างชาติมาลงทุนนั้นน่าจะต้องสำรวจความถูกต้อง เราควรทบทวนอย่างยิ่งว่า การที่เราเปิดให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นขยายตัวเข้ามาอย่างต่อเนื่องในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา เราได้อะไร เสียอะไร ส่วนที่ได้เป็นหัวใจหรือเปลือกนอก และส่วนที่เสียไปนั้นสำคัญหรือไม่สำคัญอย่างไร ทั้งสองฝ่ายควรจะได้ร่วมกันคิดคำนึงว่า มิตรภาพนั้น

ไซร์คือเป้าหมายอันสูงส่ง แต่คนญี่ปุ่นที่มาอยู่ในเมืองไทย สักก็คนที่มิมิตรแท้คนไทย บรรดาเจ้าหน้าที่ในองค์การให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น เช่น OECF, JICA, Japan Foundation ได้ให้ความสำคัญกับสิ่งเหล่านี้เพียงใด ในการประกอบกิจกรรมปกติประจำของตน ทำอย่างไร ผลการสำรวจประชามติจึงจะไม่ออกมาว่า คนไทยชอบสินค้าญี่ปุ่นแต่ไม่ชอบคนญี่ปุ่น ทำอย่างไรคนญี่ปุ่นจึงจะเข้าใจว่า สังคมไทยมีปัญหาหลายประการในขณะนี้ไม่ควรมาซ้ำเติมอีก ทั้งสองฝ่ายควรร่วมกันคิดด้วยว่า ความผาสุกของประชาชนในสองประเทศต่างหาก คือเป้าหมายอันสูงส่ง ทำอย่างไรการเข้ามาของเศรษฐกิจญี่ปุ่น และการเปิดออกของเศรษฐกิจไทย จึงจะนำความผาสุกมาให้แก่ประชาชนญี่ปุ่นเอง และแก่ประชาชนไทยพร้อมกันไปด้วย ทำอย่างไรการเข้ามาของเศรษฐกิจญี่ปุ่นจึงจะไม่กระหน่ำโครงสร้างแห่งการได้เปรียบ – เสียเปรียบในสังคมไทย ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบท สตรีบ้านนอกมาประกอบอาชีพพิเศษตามกระแสการส่งเสริมการท่องเที่ยว ความอ่อนแอของสภาพแรงงาน ความทรุดโทรมของการรวมตัวของเกษตรกรไทย และระบบการเมืองที่ไม่สะท้อนความรู้สึกของชนส่วนใหญ่ของประเทศ ฯลฯ หรือกล่าวใหม่ว่า ทำอย่างไรการเข้ามาของเศรษฐกิจญี่ปุ่น จึงไม่ไปต่อยอดโครงสร้างแห่ง

ความยากจนและการได้เปรียบ – เสียเปรียบในสังคมไทยที่รุนแรงพออยู่แล้ว ให้ขยายลูกกลมและแน่นหนายิ่งขึ้นไปอีก

ในจังหวะเวลาที่ คนไทยจะรำลึกถึง 30 ปี นับแต่การยึดอำนาจการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ที่มีการเปิดเศรษฐกิจไทยออกสู่ญี่ปุ่น และเปิดพื้นที่ไทยให้สหรัฐเข้ามาตั้งฐานทัพ บัดนี้ สหรัฐอเมริกาก็ถอนทหารออกไปหมดแล้ว บริษัทธุรกิจอเมริกันส่วนใหญ่ก็ถอนตัวออกไปปล่อยให้ธุรกิจญี่ปุ่นเข้ามาแทนที่ บรรดาธุรกิจญี่ปุ่นที่มาลงทุนในประเทศไทยในช่วง 30 ปีมีอยู่หลายกิจการ เช่น โตโยต้าซึ่งกำลังครบ 25 ปี การขับไล่เศรษฐกิจญี่ปุ่นออกไปดังเช่นการขับไล่ฐานทัพสหรัฐ คงจะไม่ถูกต้องและคงไม่เกิด ญี่ปุ่นได้กลายมาเป็นบัจฉยแห่งชีวิต เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของคนไทยในตัวเมืองแล้ว เหลือแต่ในชนบทที่ยังบริสุทธิ์อยู่เพราะการลงทุนของญี่ปุ่นยังไม่ค่อยถึง ในโอกาสครบรอบ 30 ปี แห่งการเปิดเศรษฐกิจไทยให้แก่ญี่ปุ่น น่าจะได้มีการ “ชำระบัญชีครั้งใหญ่” อย่างที่นายกรัฐมนตรีนากาโซเนะ พูดถึง “การชำระบัญชียุคหลังสงครามครั้งใหญ่” (Sengo sokessan) ประชาชนญี่ปุ่นควรจะได้ร่วมกับรัฐบาลของตน พิจารณาว่าสังคมไทยอยู่ในขั้นตอนไหนของการพัฒนา และพยายามเข้าใจถึงปัญหาความเจ็บปวดต่าง ๆ ที่สังคมไทยประสบอยู่

ในขณะที่พยายามจะก้าวหลุดพ้นไปจากสังคม
เกษตรกรรม เพื่อว่าในที่สุด จะได้ช่วยชี้ทาง
เดินที่เหมาะสมให้แก่รัฐบาลของตนในการให้
ความร่วมมือทางเศรษฐกิจแก่ไทย รวมทั้งช่วย
วิพากษ์วิจารณ์ภาคเอกชนของญี่ปุ่น ที่เข้า
มาทำธุรกิจในเมืองไทย ในที่สุดแล้ว ประชาชน
ญี่ปุ่นนั่นเองจะสรรค์สร้างมิตรภาพกับประเทศ
ไทยและเข้าร่วมฉลองในโอกาสเข้าสู่ศตวรรษ
ใหม่แห่งความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่น ซึ่งได้เริ่มไป
เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2530

30 ปี เป็นเวลาที่นานพอ สำหรับญี่ปุ่น
ที่จะปรับเปลี่ยนให้ยืดหยุ่น ลดความเข้มงวด
ในกฎระเบียบและการแข่งขันกันในสนามของ
เมืองไทย เพื่อที่ว่าจิตใจแห่งการสถาปนาความ
สัมพันธ์เมื่อ 100 ปีก่อนที่ว่า “ให้มีสันติภาพ
และมิตรภาพ ที่เป็นนิรันดร” ระหว่างประเทศ
คู่สัญญาและประชาชนสองฝ่าย จะได้เป็นจริง
ขึ้นมาในศตวรรษใหม่แห่งความสัมพันธ์ที่จะเริ่ม
จากนี้ไป

ตุลาคม พ.ศ. 2530

ตำนานหอสมุด

เชิงอรรถ

1. บทความนี้เขียนขึ้นภายหลังการฉลองความสัมพันธ์ไทย - ญี่ปุ่น ครบ 100 ปี วันที่ 26 กันยายน 2530 และส่งต้นฉบับเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2530 ก่อนการเจรจาครั้งที่สองที่ กรุงเทพฯ
2. มีการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับสมุดปกขาวปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น หลายครั้ง เช่นที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โปรดดู บันทึกการสัมมนาสมุดปกขาวฯ ใน ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ (บรรณาธิการ) *การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ปัญหาความสัมพันธ์ ไทย - ญี่ปุ่น : การเจรจาสมุดปกขาว คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2529*, และดูเอกสารบันทึกการสัมมนาในหัวข้อที่กว้างออกไปของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ใน Pasuk Pongpaichit et.al. (editors), *The Lion and the Mouse? Japan, Asia and Thailand*, April, 1986
3. ดู *สมุดปกขาวปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น*, คณะอนุกรรมการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย - ญี่ปุ่น, มิถุนายน 2528 หน้า 11
4. ดู *สมุดปกขาวฯ* อังแล้ว หน้า 17
5. ดู ข้อคิดเห็นต่อสมุดปกขาวฯ ของหอการค้าญี่ปุ่นในประเทศไทย เสนอต่อเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2528 และนำลงพิมพ์ในวารสารของหอการค้าญี่ปุ่น Shoho Report ภายใต้หัวข้อเรื่อง "Tainichi keizai kozo chousei hakusho ni taisurn kenkai," (November 1985)
6. ดู *สมุดปกขาวฯ* หน้า 22
7. สมุดปกขาวฯค่อนข้างจะสะท้อนปัญหาของประเทศโดยส่วนรวม ไม่ได้สะท้อนปัญหาของภาคเอกชนที่รับผลกระทบอย่างเพียงพอ เห็นได้ชัดเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายญี่ปุ่น ที่หอการค้าญี่ปุ่นได้แสดงทรรศนะ และรวบรวมเสนอรัฐบาลญี่ปุ่นอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร
8. ภายหลังเสร็จสิ้นการเจรจาที่โตเกียว เดินทางกลับถึงประเทศไทยคณะเจรจาฝ่ายไทยไม่ได้แถลงผลการเจรจาต่อสื่อมวลชน โดยให้เหตุผลว่าต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบก่อน

จดหมายข่าวจากกรมสารนิเทศ กระทรวงต่างประเทศ เป็นเอกสารทางการที่แจ้งผลการเจรจาต่อสาธารณชนเพียงฉบับเดียว แต่ก็ออกมาล่าช้า ภายหลังจากการเจรจาประมาณ 2 เดือน

9. ในช่วงการเจรจากับญี่ปุ่นครั้งแรก ประธานคณะกรรมการปรับโครงสร้างฯ คือ รองนายกรัฐมนตรี พิชัย รัตตกุล ประธานคณะทำงานระดับผู้อำนวยการกอง คือ รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจ กระทรวงต่างประเทศ นายกษิต ภิรมย์ และประธานคณะเจรจากับญี่ปุ่นฝ่ายไทย คือ รัฐมนตรีช่วยต่างประเทศ ร.ต.ประพาส ลิมปะพันธ์ ภายหลังจากเลือกตั้ง พ.ศ. 2529 มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล พล.อ.สิทธิ เสวตศิลา ได้แทนตำแหน่ง นายพิชัย รัตตกุล และรองอธิบดีกรมการเมือง ดร.สารสิน วีระผล ได้แทนตำแหน่ง นายกษิต ภิรมย์ ส่วนประธานคณะเจรกายังเป็น ร.ต.ประพาส ลิมปะพันธ์ เป็นผลให้พรรคกิจสังคมได้ควบคุมงานการเจรจากับญี่ปุ่นแน่นหนายิ่งขึ้น

10. ดู หน้าที่ของคณะกรรมการปรับโครงสร้าง 8 ข้อ ใน *สมุดปกขาว* หน้า 30-31

11. ดู คำนำ ใน *สมุดปกขาว* หน้าแรกสุด

12. *สมุดปกขาว* หน้า 22 และดู ปราณี ทินกร, "เงินกู้ภาครัฐบาลของไทยจากประเทศญี่ปุ่น" ใน *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ความช่วยเหลือที่ไทยได้รับจากญี่ปุ่น* โครงการญี่ปุ่นศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (25 มกราคม 2531) หน้า 7-14

13. ดู สไตล์การเจรจาต่อรองแบบของญี่ปุ่นใน Michael Blaker, *Japanese International Negotiating Style*, Columbia University Press, 1977, chapter 3, pp. 146-206; Michael Blaker, "Probe, Push, and Panic : The Japanese Tactical Style in International Negotiations," *The Foreign Policy of Modern Japan*, ed. by Robert A. Scalapino, University of California Press, 1977, pp. 55-101; Kawaguchi Hiroyuki, "The Japanese Method of Settling Disputes," *Japan Echo*, Vol. X, No.1. 1983, pp. 26-32; Michael Minor, "Decision Models and Japanese Foreign Policy Decision Making," *Asian Survey* (Dec. 1985), pp. 1229-1241

14. สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีมติอนุมัติปริญญาเอกดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์แก่นายกรัฐมนตรีนาคาโซเนะ ก่อนหน้าที่จะไปรับจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นเวลานาน การกระทำในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความโกรธเคืองในหมู่อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อย่างมาก ว่าเป็นการไม่ให้เกียรติกับมหาวิทยาลัยและไม่ให้เกียรติกับประเทศไทยโดยส่วนรวม ดูรายละเอียดพิธีรับปริญญา และกล่าวสุนทรพจน์ที่สื่อมวลชนเรียกว่า “ลัทธินาคาโซเนะ” (Nakasone Doctrine) ใน *Japan Times* (September 27, 1987) p.1

15. การเจรจาของฝ่ายไทยกับญี่ปุ่นนั้น จำเป็นจะต้องมีความหนักแน่นขณะที่ไม่ก้าวร้าว ในสภาพที่ “ฝ่ายไทยมีอำนาจการต่อรองไม่มากนัก” อย่างที่สมุดปกขาวระบุไว้ (หน้า 5) ดูเพิ่มเติมใน Suco Sudo, “The Politics of Thai – Japanese Trade Relations : A Study of Negotiation Behavior,” *Thai – Japanese Relations in Historical Perspective*, edited by Chaiwat Khamchoo and E. Bruce Reynolds, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, 1988

16. ดู บทวิเคราะห์วิจารณ์ว่าด้วยปัญหาการส่งเสริมการลงทุน เช่นในพิศิษฐ์ สมานิติ และคณะ “การส่งเสริมการลงทุน” รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย พฤศจิกายน 2523, บทบรรณาธิการ “เหลียวมองบีไอไอ : หนทางข้างหน้าจะก้าวอย่างไร” รวม *ประชาชาติ* 18 ก.ค. 2530 หน้า 3

17. คิสซิงเจอร์ มองว่า การเจรจากับญี่ปุ่น จะต้องเจรจาก่อนที่มิตรร่วมจะเกิดขึ้น เพราะถ้าญี่ปุ่นบรรลุมิตรร่วมแล้ว ยากที่จะไปเจรจาหว่านล้อมญี่ปุ่น เพราะต้องกลับไปแสวงหามิตรร่วมใหม่ ซึ่งญี่ปุ่นใช้เวลายาวนานมากในกระบวนการนี้ ดู Henry Kissinger, “Protectionism and U.S. – Japan Relations,” *Bangkok Post* (Oct. 6, 1985) p.5

18. ดูลักษณะชาตินิยมทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในการอภิปรายถึงนโยบายต่างประเทศ ญี่ปุ่นด้านเศรษฐกิจใน Masataka Kosaka, “The International Economic Policy of Japan,” *The Foreign Policy of Modern Japan*, edited by Robert Scalapino, *op. cit.*, pp 210–14

Appendix

Declaration of Amity and Commerce Between Japan and Siam

Signed at Tokio, in English, September 26, 1887 (20th year of Meiji).

Ratified January 20, 1888 (21st year of Meiji).

Ratifications exchanged at Tokio, January 23, 1888.

Promulgated January 28, 1888.

His Majesty the Emperor of Japan
on the one part, and
His Majesty the King of Siam
on the other part,

being desirous to re-establish the friendly relations and the close intimacy which in former days existed between the two Powers, and for the purpose of arriving at an understanding as to the basis upon which future negotiations may be conducted, have appointed as Their Plenipotentiaries, that is to say :

His Majesty the Emperor of Japan, His Excellency Viscount Jusammi Siuzo Aoki, Vice Minister of for Foreign Affairs, 2nd Class of Order of the Rising Sun, 1st Class of Royal Prussian Order of the Crown, Grand Cross of Royal Dutch Order of the Lion & c., & c., & c. His Majesty the King of Siam, His Royal Highness Prince Devawongse Varoprakar, Minister for Foreign Affairs, Knight of the Most Sacred and Ancient Order of the Nine Gems, Knight of the Most Illustrious Order of the House of Chakri, Grand Cross of the Most Noble Order of Chula Chom Klao, Grand Cross of the Most Exalted Order of the White Elephant, Grand Cross of the Most Honorable Order of the Crown of Siam.

Who, after having communicated to each other their respective full powers and found them to be in due and proper form, have agreed upon the following declaration :

Declaration

From the day of ratification of this declaration, there shall be perpetual peace and friendship between the High Contracting Powers and their respective subjects.

The Contracting Powers recognize reciprocally the right of appointing Diplomatic Representatives at their respective Courts and Consuls-General, Consuls or Consular Agents at the ports and towns of their respective States, where said Agents of most favored nations are permitted to reside.

The High Contracting Parties further engage themselves to endeavor to facilitate and encourage as far as possible the Commerce and Navigation between their subjects, and their respective dominions.

When in the meanwhile, before the complete Convention is entered into, the subjects of one of the High Contracting Powers should come into the dominions of the other in so far as they are opened to the subjects of most favored nations, either for commercial or for other lawful purposes, they shall enjoy full security of person and property, and shall in all respects be treated in fair and equitable manner.

The further details concerning these matters shall be left to be regulated by future agreement between the two Powers.

The present declaration shall be ratified and the ratifications exchanged at Tokio as soon as possible and at the latest within four months from the date of signature.

In witness where of the respective Plenipotentiaries have signed the same and affixed there to their respective seals.

Done at Tokio this 26th day of the 9th month of the 20th year of Meiji or the 9th waxing moon of the month Asayujamas of the year Kun 9th decade 1249 of the Siamese Astronomical Era corresponding to 26th September 1887 year of Christ.

(Sgd.) SIUZO AOKI. (L.S.)

(Sgd.) DEVAWONGSE. (L.S.)