

คำนำ

เหตุแห่งความเจริญทาง
เศรษฐกิจของญี่ปุ่น :
บทบาทของกระทรวง
MITI

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์
รองศาสตราจารย์ อดิรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ญี่ปุ่นเป็นประเทศเศรษฐกิจ พัฒนาเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว สามารถล้าหน้าประเทศชั้นนำตะวันตกหลายประเทศ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน หรือแม้แต่สหรัฐอเมริกา เทคโนโลยีบางสาขา เช่น อิเล็กทรอนิกส์ ไฟฟ้ารถยนต์ และพลังงานทดแทนรูปต่างๆ ของญี่ปุ่น ได้รับการยกย่องว่าอยู่ในแนวหน้าของโลก การผลิตทางอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นขยายตัวอย่างรวดเร็วในทุกสาขาในระยะตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เศรษฐกิจญี่ปุ่นช่วงทศวรรษ 1960 และต้นทศวรรษ 1970 เติบโตอย่างพุ่งทะยาน จนมีผู้คาดการณ์โดยอาศัยแนวโน้มเป็นเครื่องชี้ว่า เศรษฐกิจญี่ปุ่นจะล้าหน้าสหรัฐอเมริกาเมื่อขึ้นคริสต์ศักราชที่ 21

มีงานศึกษาค้นคว้าอยู่เป็นจำนวนมาก ที่พยายามวิเคราะห์ถึงเหตุแห่งความเจริญดังกล่าว บ้างก็วิเคราะห์ในด้านค่านิยมว่าคนญี่ปุ่นมีอุปนิสัยขยันขันแข็ง มีการทำงานเป็นทีมเวิร์คที่ดี มีความซื่อสัตย์ต่อสังคม มีความรู้สึกชาตินิยมสูง บ้างก็วิเคราะห์ในแง่ปัจจัยภายนอก เช่น สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเอื้ออำนวยให้ ทำให้การค้าของโลกที่ญี่ปุ่นครองสัดส่วนอยู่ในระดับสูง ไม่ถูกกระทบกระเทือน นอกจากนี้ บางคนก็วิเคราะห์ว่าเพราะสามารถประหยัดงบประมาณทางทหาร ไม่มีการเกณฑ์ทหาร จึงสามารถระดมทรัพยากร ไปในการพัฒนาเศรษฐกิจได้เต็มที่ เป็นข้อได้เปรียบประเทศตะวันตก และประเทศคอมมิวนิสต์ทั่วไป

บทบาทของกระทรวงเศรษฐกิจ ที่ควบคุมทั้งอุตสาหกรรมในประเทศและการส่งออกของญี่ปุ่น คือ *กระทรวงมิติ* ซึ่งย่อมาจาก MITI (Ministry of International Trade and Industry) ไม่สู้จะได้รับความสนใจศึกษากันมาเป็นเวลานาน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีความรู้สึกกันว่าระบบราชการเพียงแต่รักษาระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ สร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ หรือถ้าได้รับความสนใจก็จะ เป็นไปอย่างผิวเผิน เช่นกล่าวว่ามีคนจบจากมหาวิทยาลัยชั้นนำเข้ามาทำงาน เช่นจากมหาวิทยาลัยโตเกียว ซึ่งก็ไม่ใช่ของแปลกอะไร เพราะกระทรวงการคลังและหน่วยราชการอื่น ๆ ของญี่ปุ่นก็ได้คุ้นเคยเข้ามาเช่นกัน กล่าวโดยสรุปแล้ว บทบาทของกระทรวงนี้ยังไม่ได้รับการศึกษาอย่างเจาะลึก โดยเฉพาะบทบาทในด้าน "นโยบายอุตสาหกรรม" (industrial policy) เมื่อไม่นานมานี้ ในอเมริกา ก็เริ่มมีการตื่นตัวกันมากกว่าประเทศของตนไม่มี "นโยบายอุตสาหกรรม" และเริ่มมีการตั้งคำถามขึ้นว่า ทำไมญี่ปุ่นถึงมีนโยบายเช่นนั้น หน่วยงานใดเป็นผู้ผลักดัน คำถามดังกล่าวนำไปสู่ความสนใจศึกษาถึงบทบาทของกระทรวงมิติในวงวิชาการอเมริกา

ความรู้ความเข้าใจของเราต่อปัญหาข้างต้นกระจ่างขึ้นอย่างมาก เมื่อมีการตีพิมพ์หนังสือเล่มหนึ่งโดยศาสตราจารย์ชาลเมอร์ จอห์นสัน เมื่อปี ค.ศ. 1982 ซึ่งกล่าวถึงบทบาทกระทรวงมิติและพัฒนาการของนโยบายอุตสาหกรรมญี่ปุ่น ช่วง 50 ปี จาก ค.ศ. 1925 ถึง 1975 หนังสือเล่มนี้คือ MITI and the Japanese Miracle : The Growth of Industrial Policy, 1925-1975, by Chalmers Johnson, Stanford University Press, Stanford, California, 1982

หนังสือนี้เป็นผลงานจากการศึกษาค้นคว้า 8 ปี (ค.ศ. 1972-1980) ได้สัมภาษณ์ผู้นำกระทรวงมิติถึงความคิด

ทัศนคติ และความเห็นต่อเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวางรวมทั้งได้ศึกษาเอกสารสิ่งพิมพ์ของกระทรวงมิติ และของโลกธุรกิจอุตสาหกรรม ตั้งแต่หนังสือพิมพ์ วารสาร ระเบียบคำสั่งราชการต่างๆ และเอกสารราชการจำนวนมาก นับว่าหนังสือนี้อาศัยความสามารถทั้งในทางประวัติศาสตร์และทางรัฐศาสตร์สาขานโยบายสาธารณะ ยากที่ความสามารถเช่นนี้จะอยู่ในตัวคนๆ เดียวได้ ในบทความนี้ จะได้นำข้อสังเกต ข้อสรุปต่างๆ ในหนังสือเล่มนี้มากล่าวพอเป็นสังเขป โดยจะ เน้นถึงวิธีการวิเคราะห์ปัญหาของ ศาสตราจารย์จอห์นสันเป็นสำคัญ และจะกล่าวถึงการสร้างสถาบันต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนกระตุ้นการพัฒนาของมิติ หวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจตามสมควร

-2-

ลักษณะทั่วไป

จอห์นสันยอมรับว่า ความรุ่งเรืองเรื่องทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น นำมาซึ่งปัญหาสังคมหลายประการ อย่างที่ยอมรับกัน และตัวเขาเองก็ยอมรับ แต่การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วก็เป็นปรากฏการณ์ที่น่าทึ่ง จำเป็นต้องได้รับการวิเคราะห์อธิบายอย่างเป็นตัวของมันเองอย่างเต็มรูป จอห์นสันใช้คำว่า "ปาฏิหาริย์" (miracle) เรียกความสำเร็จของญี่ปุ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยหลังสงคราม ขณะเดียวกัน เขาก็เสนอให้มีการพิจารณาลึกลงไปในประวัติศาสตร์ ตั้งแต่ ค.ศ. 1925 ไม่ใช่ศึกษาเฉพาะผลในขั้นปลายของความพยายามแห่งการสร้างรากฐานอันยาวนานต่อเนื่องกันมา กว่าที่โลกจะได้ประจักษ์ผลนั้น ก็เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 1960 มิติแห่งนี้ อาจจะเป็นที่น่าเบื่อหน่ายสำหรับผู้อ่านบางคน แต่ทว่าก็มีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้สนใจการสังคมนโยบายการต่างประเทศต่างๆ ของญี่ปุ่นอย่างมาเนาะกั้น ลองผัดลองถูก และข้อความผิดพลาดด้วยราคาของอนาคต ซึ่งจอห์นสันเห็นว่า สิ่งนี้เอง ที่ประเทศต่างๆ ซึ่งเลียน

แบบอย่างของญี่ปุ่น จัดตั้งกระทรวงทำนองมิติโดยเอากระทรวงทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์มาอยู่ด้วยกัน เช่นเกาหลีใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย หรือสหรัฐอเมริกาที่กำลังศึกษาข้อดีข้อเสียอยู่ตามคำสั่งของประธานาธิบดีเรแกน จะต้องผจญต่อไปอย่างที่ใช้เวลานานหลายชั่วอายุคน องค์การนั้นจัดตั้งเลียนแบบได้ง่าย แต่ผู้นำซึ่งต้องใช้ใช้เวลาและสถานการณ์ในการสร้าง และประสบการณ์ซึ่งเราอาศัยในการมองปัญหาและตัดสินใจนั้น ไม่อาจเลียนแบบหรือถ่ายโอนกันได้ง่ายๆ นี่คือเหตุผลที่เขาใช้คำว่า "การเติบโต" ในชื่อเรื่องของหนังสือของเขาที่ว่า The Growth of Industrial Policy, 1925-1975

กระทรวงมิติก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1949 แต่ก่อนหน้านั้นญี่ปุ่นก็มีกระทรวงพาณิชย์-อุตสาหกรรม (Ministry of Commerce and Industry, MCI) อยู่ในช่วง ค.ศ. 1925-1943 แล้วมาเป็นกระทรวงยุทธโद्यายุภัณฑ์ (Ministry of Munitions, MM) ในช่วงสั้นๆ ระหว่าง ค.ศ. 1943-1945 แล้วจึงกลับไปเป็นกระทรวงพาณิชย์-อุตสาหกรรมในระยะ ค.ศ. 1945-1949 กระทรวงมิติจึงไม่ได้เกิดลอยๆ ขึ้นมาอย่างไม่มี "ราก"

การที่จอห์นสันเลือกเอาระยะ ค.ศ. 1925-1975 มาศึกษา ทั้งๆ ที่ "ปาฏิหาริย์" ของญี่ปุ่นเริ่มต้นจริงๆ ในระยะหลังสงคราม น่าจะตัดช่วง 1925 จนถึงสงครามมหาเอเชียบูรพาออกไปได้ มีเหตุผลอยู่ดังนี้คือ

(ก) ผู้นำกระทรวงมิติตระหนักในภายหลังว่า นโยบายอุตสาหกรรมที่ตนดำเนินอยู่นั้น มีรากฐานมาก่อนหน้าตั้งนาน จริงอยู่ที่มีผลงานทางนโยบายอุตสาหกรรมที่เด่นชัดในช่วงทศวรรษ 1960 และสภาโครงสร้างอุตสาหกรรม (Industrial Structure Council หรือในภาษาญี่ปุ่นว่า Sangyō Shingikai) ก็เพิ่งเกิดในปี ค.ศ. 1964 แต่มีการสะสมรากฐานมาตั้งแต่สมัยก่อนหน้า

อย่างที่ปฏิเสธไม่ได้

(ข) บรรดาผู้นำกระทรวงมิติตระดับสูง เช่น อธิบดีปลัดกระทรวง ล้วนเคยได้ผ่านงานมาในสมัยหนุ่ม จึงเป็นการยากที่จะไม่พิจารณาถึงช่วงก่อนที่เขาจะเป็นอธิบดี หรือปลัดกระทรวง ดังที่ปลัดกระทรวงมิติตูหนึ่งถึงกับกล่าวว่า นโยบายอุตสาหกรรมและการชี้แนะเชิงบริหาร มีรากมาแต่ยุคเศรษฐกิจแบบคทาคุมของทศวรรษ 1930 และเรียกกระทรวงมิติตว่า เป็นกำเนิดใหม่ของกระทรวง MCI และ MM อดีตปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีมิติตอีกผู้หนึ่ง ให้

เครดิตกับประสบการณ์การค้า-อุตสาหกรรมของข้าราชการญี่ปุ่นแมนจูเรียในยุคทศวรรษ 1930 อีกคนหนึ่งกล่าวถึงประสบการณ์ในยุคสงคราม ที่มีการวางแผนระบบเศรษฐกิจว่าเป็นพื้นฐานของ Economic Stabilization Board (Keizai Antei Honbu) ในสมัยหลังสงคราม

(ค) เศรษฐกิจญี่ปุ่น แม้จะเริ่มมีลักษณะของนโยบายอุตสาหกรรมมาแต่สมัยเมจิบ้าง แต่พวกก็มีลักษณะการเข้ามามีอำนาจมากเกินไป และก็มีลักษณะเป็นนโยบายคล้าย laissez-faire อยู่ราว 30 ปี การเลือกช่วงปี ค.ศ. 1925 ซึ่งใกล้เคียงกับสมัยโชวะ (1926-...) มาศึกษาจึงมีความเหมาะสม

ศาสตราจารย์จอห์นสัน เสนอกรอบแนวความคิดเพื่อการวิเคราะห์ โดยเริ่มกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับ "ปาฏิหาริย์" ญี่ปุ่น โดยนิยามว่าเป็นการผลิตทางอุตสาหกรรม (industrial production) ของญี่ปุ่น ซึ่งเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในระยะจากปี ค.ศ. 1962 เป็นต้นมา ซึ่งจนกระทั่งถึงระยะใกล้ปี ค.ศ. 1975 ปรากฏว่า "ญี่ปุ่นครองสัดส่วนถึงร้อยละ 10 ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของโลก ขณะที่พื้นที่ประเทศเป็นเพียงร้อยละ 0.3 ของทั้งหมด และประชากรราวร้อยละ 3 ของประชากรโลก ไม่ว่าเราจะเรียกสมมุติผลนี้ว่า "ปาฏิหาริย์" หรือไม่ก็ตาม

มันก็เป็นพัฒนาการที่สมควรได้รับการสำรวจ” (หน้า 6)

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1937 แล้ว ศาสตราจารย์ Arisawa Hiro-mi ใช้คำว่า “ปาฏิหาริย์ญี่ปุ่น” เพื่ออธิบายถึงผลผลิต

ทางอุตสาหกรรมที่เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 81.5 ในระยะ ค.ศ. 1931-1934 แต่แนวความคิดปาฏิหาริย์นี้ถูกพูดถึงอย่างชัดเจนที่สุดในวารสาร Economist ฉบับวันที่ 1 และ 8 กันยายน ค.ศ. 1962 (ตีพิมพ์ในลอนดอน) โดยตีพิมพ์บทความชื่อ Consider Japan ติดต่อกันสองตอน ซึ่งต่อมาตีพิมพ์เป็นเล่ม และได้รับการแปลเป็นภาษาญี่ปุ่นทันทีภายใต้ชื่อว่า Odorubeki Nihon (ญี่ปุ่นที่น่าทึ่ง)

จากนั้นเป็นต้นมา ก็มีงานศึกษาจำนวนมากที่พยายามอธิบายถึงปรากฏการณ์อันน่าทึ่งนี้ของญี่ปุ่น จอห์นสันแบ่งประเภทของงานเหล่านี้ออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นผลงานของทางประเทศแองโกลอเมริกัน ซึ่งพยายามชี้ว่าญี่ปุ่นสามารถทำได้ดีกว่า ขณะที่ในประเทศตนเองล้มเหลว แต่ก็ไม่ได้วิเคราะห์เหตุแห่งความแตกต่างนี้ไว้ลึกซึ้งแต่ประการใด ตัวอย่างเช่น The Japanese Miracle Men (1967), by Ralph Hewins; Japan Surges Ahead: The Story of an Economic Miracle (1969), by P.B. Stone; The Japanese Challenge (1970), by Robert Guillain; The Emerging Japanese Superstate (1970), by Herman Kahn; Japan's Revenge (1970), by Hakan Hedberg; Japan As Number One : Lessons for Americans (1979), by Ezra Vogel

หนังสือเล่มหลังสุดนับว่ามีลักษณะสุดโต่ง คือชี้ถึงความล้มเหลวในประเทศอเมริกา และความสำเร็จในญี่ปุ่น และถึงกับเสนอว่าญี่ปุ่นเป็นอันดับหนึ่ง อเมริกาควรศึกษาเรียนรู้จากญี่ปุ่นเหมือนกับที่ญี่ปุ่นเคยเรียนรู้จากอเมริกาเมื่อ 100 ปี ก่อน หนังสือซึ่งอาจแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า “ญี่ปุ่นในฐานะเป็นทีหนึ่ง” พยายามจะชี้บทเรียนต่างๆ ให้กับ การปฏิรูปสังคมอเมริกา นับว่าเป็นจุดสุดยอดของหนังสือประเภทแรกนี้

จอห์นสันหันมาพิจารณางานศึกษาอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งพยายามจะอธิบายเหตุแห่งการเกิด “ปาฏิหาริย์” ของญี่ปุ่น

อย่างจริงจัง และได้จัดประเภทงานศึกษาเหล่านี้ออกตามแนววิเคราะห์ 4 แนว คือ

(1) แนววิเคราะห์ทางด้านวัฒนธรรม (national character-basic values-consensus analysis) ย้ำความสำคัญของอุปนิสัยประหยัด ทีมเวิร์ค วินัย ความซื่อสัตย์ ฯลฯ ของคนญี่ปุ่น ซึ่งนำไปสู่แนวความคิดที่กำลังพูดถึงกันบ่อยขณะนี้ เช่น rolling consensus, private collectivism, inbred collectivism, spider-less cobweb, Japan Inc. จอห์นสันเห็นว่าแนววิเคราะห์นี้กล่าวคลุมเครือเกินไป และไม่เอื้อให้มีการทำวิจัยต่อไป อีกทั้งคำนิยามเหล่านี้ อาจมีที่มาจากแรงจูงใจ “ตามสถานการณ์” (situational motivations) คือ ippun เริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมช้ากว่าประเทศตะวันตกและประเทศขาดแคลนทรัพยากร ฯลฯ และประเทศที่กำลังเติบโต เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สหประชาชาติ สิงคโปร์ ก็ไม่ได้มีวัฒนธรรมดังกล่าวแต่อย่างใด เขาเสนอว่า ควรจะพิจารณาลักษณะเหล่านี้ในแง่ของ state policy

(2) แนววิเคราะห์ไม่มีอะไรปาฏิหาริย์ (no-miracle-occured analysis) แนวนี้ไม่ได้ถึงกับวิเคราะห์ว่าไม่มีอะไรเกิดขึ้นในพัฒนาการเศรษฐกิจญี่ปุ่น แต่เสนอว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นไม่ได้เป็นปาฏิหาริย์อะไร แต่เป็นการเติบโตขยายทะลักออกไปของพลังตลาดอย่างเป็นปกติ (normal outgrowth of market forces) นั่นคือมองว่าภาครัฐบาลไม่ได้มีบทบาทพิเศษแต่อย่างใด นอกเหนือไปจากการสร้างสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวย หรือมองว่าญี่ปุ่นกับประเทศประชาธิปไตยตะวันตกก็ไม่ได้มีอะไรแตกต่างกัน แนววิเคราะห์นี้สรุปว่า ที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นเติบโตเพราะมีความพร้อมในด้านทุน แรงงาน ทรัพยากร และด้านตลาด ที่เกื้อหนุนซึ่งกันและกันอย่างดี แนวความคิดต่างๆ ซึ่งเกิดตามมาจากแนววิเคราะห์ในลักษณะ เช่นนี้ก็คือ industrial structure, excessive competition, coordina-

tion of investment, public-private cooperation แน่นนอน จอห์นสันไม่เห็นด้วยกับแนววิเคราะห์ที่ไม่เน้นบทบาทสำคัญของผู้นำในระบบราชการดังกล่าวนี้

(3) แนววิเคราะห์โครงสร้างเฉพาะของญี่ปุ่น (unique-structural-features-analysis) เน้นความสำคัญของสถาบันที่มีลักษณะเฉพาะตัวของญี่ปุ่น เช่น ระดับสูงของการออม การบริหารงานบริษัท ระบบราชการ ระบบสวัสดิการ บริษัทการค้าทั่วไป รวมทั้งสิ่งที่ยืมเรียกกันติดปากว่า "รัศนตรี" อันได้แก่ ระบบจ้างงานตลอดชีพ ระบบค่าจ้างตามอาวุโส และระบบสหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นภายในรัฐวิสาหกิจหนึ่งๆ ยิ่งกว่าตามแนวอาชีพทั่วประเทศ จอห์นสันยอมรับว่าแนววิเคราะห์ที่สำคัญยิ่ง และได้รับการกล่าวถึงมากที่สุดทั้งในญี่ปุ่นเองและในต่างประเทศ แต่จอห์นสันเห็นว่า จะเป็นการเหมาะสมกว่าที่จะมองสถาบันเฉพาะตัวของญี่ปุ่นเหล่านี้ ในแง่ที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการใช้สิทธิพิเศษและในการออกคำสั่งชี้แนะต่าง ๆ ให้ภาคเอกชนปฏิบัติตาม พร้อมกันยกตัวอย่างว่า ในยุคตรึงค่าเพื่อ industrial rationalization ในช่วงทศวรรษ 1930 และในยุคสงครามมหาเอเชียบูรพา มีหลายสถาบันที่กล่าวถึงข้างต้น ถูกรัฐบาลสร้างขึ้นหรือไม่ก็ได้รับการยอมรับโดยทางการ ซึ่งนำไปสู่ความเข้มแข็งขึ้นของรัฐบาล การประหยัคคอคคอมจึงอาจไม่ใช่เพียงนิสัย แต่เป็นผลจากความจงใจของฝ่ายรัฐบาล ในนโยบายถ่วงการประกันสังคม ระบบปลดเกษียณอายุที่เงินเดือนจะลดลงเมื่ออายุใกล้ 60 การเคหะสงเคราะห์ที่ล้ำหลังอย่างยิ่ง และนโยบายอื่นๆ โดยเจตนาของรัฐบาล

(4) แนววิเคราะห์ที่อาศัยร่มเงาสหรัฐอเมริกา (free-ride analysis) แนวนี้เน้นว่าญี่ปุ่นได้ประโยชน์จากสหรัฐอเมริกาอย่างมาก เช่น สามารถประหยัดงบประมาณ

เข้าถึงตลาดส่งออกได้ง่าย และสั่งซื้อเทคโนโลยีได้ในราคาถูก จอห์นสันไม่พอใจกับแนววิเคราะห์นี้เลย และโต้แย้งว่า การไม่ต้องใช้จ่ายเงินซื้ออาวุธยุทธโปกรณ์อาจมีผลต่อการเติบโตเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ถ้าญี่ปุ่นมีระดับการลงทุนต่ำอย่างเช่นประเทศจีน ในเรื่องตลาดระบายสินค้าต่างประเทศก็เช่นกัน จอห์นสันเห็นด้วยว่ามีส่วนสำคัญ ทั้งนี้เพราะมีสถาบันส่งเสริมเช่น GATT, IMF แต่ทว่าตลาดญี่ปุ่นเองก็เป็นตลาดสินค้าที่ใหญ่มากที่ละเลยไม่ได้ สำหรับเรื่องเทคโนโลยีนั้น จอห์นสันเห็นว่า จริงอยู่ที่ญี่ปุ่นต้องใช้จ่ายเงินสูงกว่าที่จะพัฒนาขึ้นมาเอง แต่เขาก็เห็นว่า เรื่องนี้ควรจะต้องพิจารณาโดยโยงเรื่องมาสู่กระทรวงมิติ เนื่องจากว่าในระยะก่อนทศวรรษ 1960 ที่ญี่ปุ่นยอมให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนโดยเสรี ไม่มีเทคโนโลยีใดจะเข้าประเทศได้ถ้ากระทรวงมิติไม่อนุมัติ ซึ่งก็แสดงว่ามิติเป็นต้นตอสำคัญที่จะต้องศึกษา

(5) แนววิเคราะห์ สุดท้ายซึ่งจอห์นสันเห็นด้วย คือ แนวความคิด "รัฐพัฒนา" (developmental state) แนวศึกษาที่ชื่อว่า "ปาฏิหาริย์" ของญี่ปุ่นเป็นผลสืบเนื่องมาแต่ลักษณะของรัฐแบบญี่ปุ่น ที่ถือว่าการพัฒนาเศรษฐกิจคือภารกิจสำคัญของรัฐ รัฐนั้นไม่ใช่เพียงแต่วางระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ เท่านั้น แต่ลงไปมีส่วนร่วมสร้างงานพัฒนาอย่างใกล้ชิด นับว่าบทบาทเช่นนี้แตกต่างจากในประเทศตะวันตกทั่วไปที่เป็น "รัฐวางระเบียบ" (regulatory state) คนตะวันตกมักจะมอง "รัฐพัฒนา" เช่นญี่ปุ่นด้วยความไม่เข้าใจ ทั้งนี้เพราะว่าเคยชินมากับปรัชญาดั้งเดิมของตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มองว่าการเข้ามาลงมือมีบทบาทของรัฐ เป็นวิธีการของรัฐมาร์กซิสต์ จอห์นสันอธิบายว่า เศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่น สามารถจะจัด

ประเภทใดอย่างชัดเจนในแผนที่ตกทอดมาจาก German Historical School ซึ่งบางครั้งได้รับการขนานนามว่า economic nationalism, Handelspolitik, neomercantilism จอห์นสันเห็นว่าวิธีการและเป้าหมายของการเข้าแทรกแซงของรัฐ เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องศึกษาให้กระจ่าง

แนววิเคราะห์ของจอห์นสันในหนังสือเล่มนี้ จึงได้แก่ การพิจารณาสองขั้วระหว่าง regulatory, market-rational state vs. developmental, plan-rational state โดยแต่ละแบบนำไปสู่รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเอกชนที่แตกต่างกัน สหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างของแบบแรก โดยรัฐจะผูกพันตนอยู่กับรูปแบบและกระบวนการหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ของการแข่งขันทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ผูกพันตนต่อเรื่องราวที่เป็นเนื้อหา ตัวอย่างเช่น สหรัฐมีกฎหมายห้ามผูกขาดที่กำหนดขนาดของกิจการไว้ แต่ไม่ผูกพันตนอยู่กับเรื่องกิจการ (firms) ไทนครจะอยู่ กิจการไหนไม่เป็นที่ต้องการแล้ว ส่วนญี่ปุ่นนั้นจัดเป็นแบบหลัง คือรัฐแห่งการพัฒนาหรือการวางแผน คือจะผูกพันตนอย่างชัดเจนกับเป้าหมายทางสังคม และเศรษฐกิจในเชิงเนื้อหา นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างอีกประการหนึ่งคือในด้านการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ ในรัฐที่มุ่งความสมดุลเชิงวางแผน (plan-rational) เช่นญี่ปุ่น รัฐบาลจะให้ความสำคัญสูงสุดกับนโยบายอุตสาหกรรม อันได้แก่ โครงสร้างของอุตสาหกรรมภายในประเทศ และการส่งเสริมโครงสร้างเพื่อยกระดับความสามารถแข่งขันกับต่างประเทศของสินค้าญี่ปุ่น นั่นคือเมื่อมีนโยบายอุตสาหกรรม ก็หมายความว่ามีความมุ่งทางเศรษฐกิจที่อุดมด้วยยุทธวิธีและเป้าหมาย แต่รัฐที่มุ่งความสมดุลเชิงตลาด (market-rational) ปกติแล้วจะไม่มียุทธวิธีหรืออาจจะไม่ยอมรับการ

มีสิ่งนี้ นโยบายเศรษฐกิจทั้งด้านภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งนโยบายการค้า จะเน้นระเบียบกฎเกณฑ์และการยอมให้ซึ่งกันและกัน (reciprocal concessions) อนึ่ง นโยบายการค้านั้น โดยปกติแล้วจะอยู่ที่นโยบายต่างประเทศทั่วไป และบ่อยครั้งมักจะถูกใช้เพื่อฝึกสัมพันธ์ภาพทางการเมือง ยิ่งกว่าการได้มาซึ่งความได้เปรียบในทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

โดยอาศัยกรอบการพิจารณาดังกล่าว จอห์นสันมองประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นสมัยเมจิเป็นต้นมาว่า มีลักษณะของรัฐพัฒนาและความสมดุลเชิงวางแผน ขณะที่สหรัฐอเมริกาในช่วงเวลาเดียวกัน ยึดถือแนวทางรัฐวางระเบียบและความสมดุลเชิงตลาดในนโยบายต่างประเทศของตน ตลอดประวัติศาสตร์สมัยใหม่ ญี่ปุ่นได้เน้นในเป้าหมายที่คลุมกรอบรวมๆ แห่งชาติ (overarching, nationally supported goal for its economy) สำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ของตน ยิ่งกว่าจะมุ่งวางระเบียบเฉพาะเรื่อง ดังจะสังเกตได้เช่น ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 คำขวัญแห่งชาติคือ "ชาติที่มั่งคั่งกองทัพที่เข้มแข็ง" ในช่วงทศวรรษ 1930 และ 1940 คำขวัญคือ ฟันตัวจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การเตรียมสงคราม การผลิตเพื่อสงคราม และการฟันตัวจากสงคราม ในช่วงต่อมา คือจาก ค.ศ. 1955 โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ. 1960 ที่ประกาศใช้แผนเพิ่มรายได้ประชาชาติเป็นสองเท่า คำขวัญคือ ความเจริญเติบโตในระดับสูง หรือที่บางครั้งใช้สำนวน "ขงยุโรปและอเมริกา" มีผู้เรียงคำขวัญสร้างชาติตลอดระยะเวลาดังกล่าวไว้ดังนี้ : shokusan kogyō (increase industrial production), fukoku-kyōhei (rich Country, strong military), seisanryoku kakujū (expand productive capacity), yushu-

tsu shinkō (promote exports), kanzen koyō (full employment) and kōdo seichō (high-speed growth)

ญี่ปุ่น เริ่มเคลื่อนมาสู่นโยบายต่างประเทศในลักษณะรัฐวางระเบียบเมื่อทศวรรษ 1970 นี้เอง เหมือนๆ กับที่อเมริกาเริ่มแสดงท่าทีของรัฐพัฒนาและพยายามมี "นโยบายอุตสาหกรรม" อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม โดยพื้นฐานแล้ว ญี่ปุ่นและอเมริกายังไม่ได้ห่างออกจากลักษณะธาตุแท้เดิมของตนแต่อย่างใด

และโดยอาศัยกรอบพิจารณาดังกล่าว จอห์นสันมองการตัดสินใจทางเศรษฐกิจและการเมืองของญี่ปุ่นและสหรัฐว่าแตกต่างกันอยู่ 2 ประการดังนี้

(1) ข้าราชการในกระทรวงเศรษฐกิจของญี่ปุ่น คือคลัง มติ เกษตร ก่อสร้าง และขนส่ง รวมทั้งทบวงวางแผนเศรษฐกิจ มีฐานะที่สูงส่ง เป็นบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยที่ดีที่สุดในประเทศ โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง จะมีฐานะที่ทรงเกียรติยิ่งในสังคม บทบาทสำคัญๆ ล้วนอยู่ในมือของพวกเขา เช่น การตัดสินใจส่วนใหญ่ การร่างกฎหมายเกือบทุกฉบับ การควบคุมงบประมาณแห่งชาติ การปรับปรุงนโยบายสำคัญๆ เมื่อปลดเกษียณอายุราว 50-55 แล้ว พวกเขา ก็เคลื่อนไปมีบทบาทสำคัญในธุรกิจเอกชน รัฐวิสาหกิจ ธนาคาร และในโลกการเมือง ในทางตรงข้าม ในสหรัฐอเมริกา นั้น ภาครัฐบาลโดยปกติแล้วไม่สามารถดึงคนที่มีความสามารถสูงสุดเข้ามา การตัดสินใจในปัญหาต่างๆ ถูกครอบงำโดยนักการเมืองอาชีพที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นนักกฎหมาย ชนชั้นนำเคลื่อนตัวจากภาคเอกชนเข้าสู่ภาคการเมืองและมักจะโดยวิธีการแต่งตั้ง กระทรวงในรัฐบาลสหรัฐที่มีลักษณะการวางแผนยุทธวิธีและเน้นเป้าหมายอย่างกระทรวงมิตี คือกระทรวงกลาโหมมิใช่กระทรวงพาณิชย์ (Department of

Cōmmerce) การตัดสินใจทางเศรษฐกิจในสหรัฐนั้น บ่อยครั้งจะทำในสภาองเกรส และองเกรสยังคุมงบประมาณอีกด้วย จุดนี้เป็นเครื่องสะท้อนถึงการเน้นที่กระบวนการ ยิ่งกว่าที่ผลได้ของแนวความคิด ความสมเหตุสมผลเชิงตลาดของสหรัฐได้เป็นอย่างดี

(2) ความแตกต่างอีกประการหนึ่งจะสังเกตได้จากลักษณะการ "ได้อย่างเสียอย่าง" (trade-offs) ของสองระบบในสองประเทศ ซึ่งอาจพิจารณาเป็นข้อๆ คือ

(ก) มาตรฐานในการประเมิน ของแนวความคิดความสมเหตุสมผลเชิงตลาด คือประสิทธิภาพ (efficiency) ขณะที่ของแนวความคิดความสมเหตุสมผลเชิงวางแผนนั้น สิ่งที่สำคัญกว่าคือ ประสิทธิภาพ (effectiveness) คนอเมริกามักจะวิจารณ์ระบบราชการของตนว่าไร้ประสิทธิภาพ ขณะที่คนญี่ปุ่นนั้น จะออกคณาค้นปัญหาไร้ประสิทธิภาพซึ่งมีอยู่อย่างมาก เช่น เรื่องโครงสร้างเกษตรกรรม ฯลฯ ทั้งนี้เพราะเห็นว่ายังมีประสิทธิผลอยู่ ทำให้ไม่ต้องพึ่งพาต่างประเทศในด้านอาหารการกิน

(ข) แนวความคิดความสมเหตุสมผลเชิงวางแผน เช่นของญี่ปุ่น ประสบปัญหามากกว่าแนวความคิดความสมเหตุสมผลเชิงตลาด ในแง่การระมัดระวังเอาใจใส่ต่อผลเสียซึ่งเกิดตามมาที่อยู่นอกเหนือเป้าหมาย เป็นต้นว่าปัญหาสภาพแวดล้อม เข้าทำนองที่ว่า นายพลทหารจะสนใจอยู่กับเรื่องชัยชนะ ยิ่งกว่าว่าวิธีการที่ได้มาจะมีความประหัยัดในเรื่องความรุนแรงหรือไม่ แต่เมื่อญี่ปุ่นหันมาเน้นเป้าหมายต่อสู้กับมลภาวะ ก็จะทำให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ดังปรากฏในการรับมือกับปัญหามลภาวะของญี่ปุ่น และสหรัฐในทศวรรษ 1970

(ค) แนวความคิดความสมเหตุสมผลเชิงวางแผนอาศัยมติร่วมในเรื่องเป้าหมาย ถ้ามติร่วมเริ่มคลอนแคลน เกิดการแตกแยกในความเห็นของฝ่ายต่างๆ ก็จะไม่สามารถ

ยึดกุมปัญหาพื้นฐาน รวมทั้งการกำหนดฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ความสมเหตุสมผลเชิงตลาด จะมีสมรรถภาพสูงกว่าในการรับมือกับปัญหาวิกฤต เนื่องจากการวางกฎระเบียบต่างๆ และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร จะช่วยเร่งให้มีการกระทำ(action) ต่างๆเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

(ง) กระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบาย จะเกิดในลักษณะต่างกัน ในแนวทงความสมเหตุสมผลเชิงวางแผนเช่น ญี่ปุ่นนั้น เนื่องจากว่าองค์กรกำหนดนโยบายอยู่ที่ภาครัฐบาล การเปลี่ยนแปลงจะเกิดจากการโต้เถียง การต่อสู้ภายในระหว่างกลุ่มต่างๆ และความขัดแย้งระหว่างกระทรวง ส่วนในแนวทงความสมเหตุสมผลเชิงตลาดนั้น การเปลี่ยนแปลงจะเกิดจากการแข่งขันเสนอร่างกฎหมายใหม่ หรือผล การเลือกตั้งครั้งใหม่ ตัวอย่างเช่น นโยบายเลิกคุ้มครอง แล้วหันมาปล่อยเสรี (liberalization) ในญี่ปุ่นในช่วงปลายทศวรรษ 1960 และตลอดทศวรรษ 1970 ก็เกิดจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม 2 กลุ่มในกระทรวงมิติ คือ "domestic faction" กับ "international faction" ซึ่งฝ่ายหลังได้ชัยชนะ สามารถเข้าควบคุมตำแหน่งสูงๆ ในกระทรวงได้ นำส่งเกิดว่าคนอเมริกามีแนวโน้มที่จะสับสนเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจของญี่ปุ่น เพราะมักจะไปฟังนักการเมืองมากเกินไป และไม่มีความรู้เกี่ยวกับระบบราชการญี่ปุ่น ขณะที่คนญี่ปุ่นนั้น บางครั้งก็ให้ความสำคัญกับคำพูดของข้าราชการอเมริกันมากเกินไป และไม่ได้ให้ความสนใจต่อสมาชิกรัฐสภา และคณะทีมงานของสมาชิกรัฐสภาอย่างเพียงพอ

อาจจะด้วย ความที่ฝึกฝนมาในทางด้านรัฐศาสตร์ จอห์นสันเห็นว่า ความสมเหตุสมผลเชิงวางแผนนี้มีลักษณะความเป็นการเมืองอยู่มาก ถ้าจะคิดว่าเป็นเรื่องของเศรษฐกิจจะเป็นการผิดพลาดอย่างยิ่ง จอห์นสันให้เหตุผล 2 ประการคือ

(1) ในประการแรก ในรัฐแห่งการพัฒนา ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อยู่ที่วัตถุประสงค์ทางการเมืองอย่างชัดแจ้ง รัฐแห่งพัฒนาเกิดขึ้นในลัทธิชาตินิยมเชิงสถานการณ์ (situational nationalism) ของประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมที่ต่ำกว่าประเทศอื่น เป้าหมายของรัฐพัฒนาเกิดจากการเปรียบเทียบ เศรษฐกิจของประเทศอื่น ๆ อย่างไม่อาจเป็นอื่นไปได้ ดังที่มันักวิชาการบางคนตั้งข้อสังเกตไว้ว่า แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจอย่างเดียวกันไม่เพียงพอสำหรับผลักดันให้ประชาชนผลิมากเกินกว่าความจำเป็น หรือที่นักวิชาการอีกผู้หนึ่งตั้งข้อสังเกตไว้ว่า "ความจำเป็นสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ในประเทศกำลังพัฒนามีที่เกิดจากเศรษฐกิจ (ถ้าจะมี) แต่น้อยมาก สิ่งนี้เกิดขึ้นจาก ความต้องการที่จะมีฐานะมนุษย์อย่างเต็มสมบูรณ์ โดยเข้ามีส่วนร่วมในอารยธรรมอุตสาหกรรม การไม่สามารถเข้ามีส่วนร่วม จะทำให้ประเทศนั้นไร้พลังทหาร ในการรับมือกับประเทศเพื่อนบ้าน ไร้ความสามารถทางการบริหารในการควบคุมผลเมืองของตน และไร้ความสามารถทางวัฒนธรรมในการพูดภาษานานาชาติ" เป็นที่ทราบกันดีว่า กว่าจะได้รับเอกราชทางศุลกากรมา ญี่ปุ่นก็ต้องรอถึง ค.ศ.1911 ซึ่งจนถึงระยะนี้ ญี่ปุ่นไม่สามารถใช้มาตรการคุ้มครองเครื่องมือภาชีศุลกากรและอื่น ๆ

(2) อำนาจในการควบคุมเงินตราต่างประเทศเป็นมาตรการสำคัญที่จะควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในยามที่เศรษฐกิจเติบโตในระดับสูง ตั้งแต่ทศวรรษ 1880 แล้ว ที่หน่วยงานรัฐบาลต่างๆ ถูกสั่งให้เตรียมงบประมาณเงินตราต่างประเทศควบคู่ไปกับงบประมาณเงินเยนธรรมดา และเริ่มนำมาใช้ก็ในปี ค.ศ.1937 จนถึงราว ค.ศ.1964 ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

(3) มิติเป็นกระทรวงเศรษฐกิจก็จริง แต่ไม่ใช่กระทรวงของนักเศรษฐศาสตร์แต่อย่างใด ข้าราชการที่

จบทางด้านกฎหมายสาธาณะและมหาชนมีมากกว่าทางด้าน เศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ถูกนำเข้ามาสู่ กระทรวงนี้ซึ่งจะในระยะ ค.ศ. 1957 ไม่เป็นของแปลก เลย ที่ข้าราชการกระทรวงนี้จะต้องถึงลักษณะพิเศษของ เศรษฐกิจญี่ปุ่นที่แตกต่างจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทั่วไป เช่น เรื่องลัทธิชาตินิยม จอห์นสันจึงสรุปว่า ในรัฐควมสมเหตุ ผลเชิงวางแผน ข้าราชการการเมืองที่มีความรู้ลัทธิชาตินิยม จะครอบงำการตัดสินใจทางเศรษฐกิจ ขณะที่ในรัฐควม สมเหตุผลเชิงตลาด นักเศรษฐศาสตร์จะเป็นฝ่ายครอบงำ ภายในรัฐพัฒนา จะมีการแข่งขันอำนาจระหว่าง หน่วยราชการต่าง ๆ เช่น กระทรวงการคลัง ต่างประเทศ วางแผนเศรษฐกิจ ฯลฯ แต่ที่มีอิทธิพลจริงจังกที่สุด ก็คือ ที่สร้างและปฏิบัตินโยบายอุตสาหกรรม ขอบเขตอำนาจ ของกระทรวงมิตี ครอบคลุมตั้งแต่การแข่งขันจักรยานไปจน ถึงการกำหนดอัตรากระแสไฟฟ้า และที่สำคัญคือค ควบคุม "นโยบายอุตสาหกรรม"

มีผู้ที่มีความหมายของนโยบายอุตสาหกรรมไว้ว่า เป็น คำเรียกโดยเฉพาะของญี่ปุ่น ที่ไม่อาจพบในศัพท์ของ เศรษฐ ศาสตร์ของตะวันตก ซึ่งในความเข้าใจของข้าราชการ กระทรวงมิตีแล้ว คือกลุ่มนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศ การพัฒนาอุตสาหกรรม ยุทธศาสตร์ และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อ ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงภายใน และภายนอกที่คาด การณ์ไว้ ซึ่งกำหนดขึ้นและติดตามโดยกระทรวงมิตี ทั้งนี้ ในจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ" นักวิชาการผู้หนึ่ง ชี้ไว้ว่า นโยบายอุตสาหกรรมเป็นสิ่งสะท้อนถึงชาตินิยมทาง เศรษฐกิจ โดยชาตินิยมถูกเข้าใจว่า คือการให้ลำดับความ สำคัญสูงแก่ผลประโยชน์แห่งชาติ

ศาสตราจารย์จอห์นสันอธิบายความหมายของ นโยบายอุตสาหกรรมว่ามี 2 ส่วนดังนี้

(1) นโยบายทำให้สมเหตุผลทางอุตสาหกรรม (industrial rationalization policy หรือใน ภาษาญี่ปุ่นว่า sangyo gōrika seisaku) เป็นนโยบาย ในลักษณะจุลภาค นโยบายนี้เข้ามาในญี่ปุ่นเป็น เวลานาน ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1920 สมุดปกขาวของกระทรวงมิตี ค.ศ. 1957 ระบุความหมายไว้ คือ

(ก) การทำให้สมเหตุผลด้านวิสาหกิจ ได้แก่รับ เทคนิคการผลิตใหม่มาใช้ การลงทุนในเครื่องมืออุปกรณ์ ใหม่ การควบคุมคุณภาพ การลดต้นทุน การนำเทคนิค การบริหารใหม่มาใช้ และการนำความสมบูรณ์มาสู่การควบคุมด้านการจัดการ

(ข) การทำให้สมเหตุผลด้านสภาพแวดล้อม ของ วิสาหกิจ ซึ่งรวมถึงการขนส่งทางบกและทางน้ำ และตำแหน่งที่ตั้งทางอุตสาหกรรม

(ค) การทำให้สมเหตุผล ของทั้งแขนงอุตสาหกรรม ซึ่งหมายถึง การสร้างกรอบให้แก่วิสาหกิจทั้งหมดในอุตสาหกรรมหนึ่ง ๆ ซึ่งแต่ละวิสาหกิจสามารถจะแข่งขันกันได้ อย่างยุติธรรม หรือร่วมมือกันในรูปช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในลักษณะ cartel

(ง) การทำให้สมเหตุผล ของโครงสร้างอุตสาหกรรม เพื่อสามารถบรรลุมาตรฐานการแข่งขันระหว่าง ประเทศได้ (ตั้งแต่ ค.ศ. 1960 อันเป็นช่วงที่มีมติสร้าง แนวความคิดว่าด้วย "โครงสร้างอุตสาหกรรม" ขึ้นมา นิยามข้อสุดท้ายถูกตัดออกไป)

โดยสรุปแล้ว การทำให้สมเหตุผลทางอุตสาหกรรม ก็คือนโยบายของรัฐในระดับจุลภาค ที่เข้ามาสอดส่องดูแล การดำเนินงานของวิสาหกิจเอกชนเพื่อการปรับปรุง หรือ ในบางครั้งยกเลิกกิจการนั้น ๆ ข้าราชการระดับสูงของ กระทรวงมิตีคนหนึ่ง ให้คำนิยามว่า "คือความพยายาม ของรัฐที่จะค้นพบว่า วิสาหกิจเอกชนกำลังทำอะไรอยู่ เพื่อ

ที่จะให้เกิดผลกำไรสูงสุดและต้นทุนต่ำสุด และโดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นส่วนรวม เพื่อที่จะให้วิสาหกิจทั้งหมดในสาขาอุตสาหกรรมหนึ่ง ยอมรับกระบวนการและเทคนิคที่น่าปรารถนาว่าต่าง ๆ" ความจริงแล้ว ในสหรัฐอเมริกาสมัยแห่งความก้าวหน้า ค.ศ. 1890-1920 และในประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ ก็มีสิ่งนี้ด้วยกันทั้งนั้น แต่ทว่าในญี่ปุ่น ปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางกว่าและยาวนานกว่าในประเทศอื่น ๆ

(2) นโยบายโครงสร้างอุตสาหกรรม (industrial structure policy หรือในภาษาญี่ปุ่นว่า sangyo kōzō seisaku) เป็นนโยบายในลักษณะมหภาคที่เกี่ยวข้องอยู่กับสัดส่วนของการผลิตสาขาต่าง ๆ ในการผลิตแห่งชาติทั้งหมด คือเกษตรกรรม เหมืองแร่ อุตสาหกรรมโรงงาน และบริการต่าง ๆ สำหรับในอุตสาหกรรมโรงงานเอง ก็เกี่ยวข้องอยู่กับสัดส่วนระหว่างอุตสาหกรรมหนัก-เบา และสัดส่วนอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก-ใช้ความรู้มาก ฯลฯ รัฐบาลใช้นโยบายโครงสร้างอุตสาหกรรมก็เพื่อปรับสัดส่วนต่าง ๆ เหล่านี้ ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลเห็นว่าจะจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติ มาตรฐานต่าง ๆ ของนโยบายโครงสร้างอุตสาหกรรมได้แก่ ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ของรายได้ (income elasticity of demand) ต้นทุนการผลิตโดยเปรียบเทียบ อำนาจในการดูดซับแรงงาน ความกังวลต่อปัญหาสภาพแวดล้อม ผลของการลงทุนต่ออุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง และเส้นทางในการส่งออก หัวใจของนโยบายนี้ ได้แก่การเลือกสรรอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาขึ้นมาหรือเปลี่ยนไปเป็นการผลิตด้านอื่น กระทรวงมิติเชื่อว่า พลังตลาด (market forces) แต่เพียงอย่างเดียวจะไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่น่าปรารถนาได้

นโยบายอุตสาหกรรม ซึ่งประกอบด้วย 2 ส่วนดังกล่าวมา ซึ่งญี่ปุ่นได้มาตั้งแต่ราว ค.ศ. 1925 และที่ใช้ในช่วงเติบโตระดับสูงมีมากมาย ที่เป็นในลักษณะคุ้มครองก็ได้แก่ นโยบายภาษีศุลกากรที่เลือกปฏิบัติ ภาษีสินค้าที่ให้สิทธิพิเศษแก่ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ของประเทศ การจำกัดการนำเข้าที่มีรากฐานอยู่กับการได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศและการควบคุมเงินตราต่างประเทศ สำหรับในแง่การพัฒนา (หรือที่ญี่ปุ่นนิยมเรียกว่า "การเพาะบ่ม") ได้แก่ กองทุนดอกเบี้ยต่ำสำหรับอุตสาหกรรม เป้าหมายโดยผ่านองค์กรการเงินของรัฐบาล เงินอุดหนุน ผลประโยชน์จากการคิดค่าเสื่อมราคาพิเศษ (special amortization benefits) งดภาษีนำเข้าสำหรับอุปกรณ์ที่กำหนด การให้อินญูคนำเข้าเทคโนโลยีต่างประเทศ จัดหาส่วนอุตสาหกรรมและอุปกรณ์การขนส่ง สำหรับธุรกิจเอกชนโดยผ่านการลงทุนสาธารณะ และ "การชี้แนะเชิงบริหาร" โดยกระทรวงมิติ ฯลฯ

การใช้เครื่องมือข้างต้น หรือผสมกันในลักษณะต่าง ๆ นั้น เปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย ตามความจำเป็นของเศรษฐกิจ และตามความเปลี่ยนแปลงของฐานะอำนาจของกระทรวงมิติในรัฐบาล ประสิทธิภาพของการใช้เครื่องมือเหล่านี้ก็ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและเอกชน กระทรวงมิติใช้เวลานานมาก ในการแสวงหาความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาล-เอกชน ที่จะทำให้ทั้งบรรลุนโยบายอุตสาหกรรมอย่างแท้จริง และรักษาการแข่งขันตลอดจนระบบวิสาหกิจเอกชนเอาไว้ ชำราชากรระดับสูงผู้หนึ่งของกรมวิสาหกิจของกระทรวงมิติ อันเป็นกรมที่มีอำนาจในด้านนโยบายอุตสาหกรรมมากที่สุด พูดถึงเครื่องมือในการปฏิบัตินโยบายอุตสาหกรรมว่ามีอยู่ 3 คือ การควบคุมตามระเบียบราชการ (หรือในภาษาญี่ปุ่นว่า kanryō tosei) การควบคุมตนเองของภาคเอกชน (jishu

chōsei) และการบริหารโดยผ่านการชักชวน (yūdō gyōsei)

ถ้าชาคนโยบายอุตสาหกรรมจากรัฐบาล อุตสาหกรรมญี่ปุ่นสาขาต่างๆจะไม่สามารถเติบโตและพัฒนาได้หรือคำถามนี้ซึ่งมีเจตนาจะลดความสำคัญของบทบาทรัฐบาลโดยเฉพาะกระทรวงมิติ ได้รับการปฏิเสธจากจอห์นสันว่า นักวิเคราะห์ชาวญี่ปุ่นยอมรับว่า รัฐบาลเป็นแรงคลใจและเป็นต้นเหตุของการเคลื่อนย้ายไปสู่อุตสาหกรรมหนักและเคมีในทศวรรษ 1950 ยังผลให้การผลิตในอุตสาหกรรมเบา เช่น ทอผ้า และของใช้เบ็ดเตล็ดต่างๆ ลดลง และผลผลิตทางเครื่องจักรและโลหะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จอห์นสันอ้างทรรศนะของนักวิชาการคนหนึ่งมาสนับสนุนว่า 3 ประเทศทางยุโรป คือฝรั่งเศส เยอรมัน และอิตาลี ต่างก็มีลักษณะใกล้เคียงกับญี่ปุ่นใน 3 แง่คือ มีอุปทานแรงงานที่ยืดหยุ่น มีบรรยากาศสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เอื้ออำนวย และมีเทคโนโลยีต่างๆ ที่ก้าวหน้า แต่ข้อแตกต่างที่จักรจรคือในด้านนโยบายเศรษฐกิจ รัฐบาลญี่ปุ่นเข้าแทรกแซงและคุ้มครองกว้างขวางกว่าประเทศทางยุโรปตะวันตกอย่างมาก ทำให้ญี่ปุ่นมีลักษณะใกล้เคียงไปทางเศรษฐกิจวางแผนส่วนกลาง นับว่าเป็นคำกล่าวที่ได้ชี้ลักษณะสำคัญไว้ถูกต้อง แม้จะเลยเถิดไปบ้างก็ตาม

-3-

พัฒนาการและบทบาท

เพื่อให้เห็นถึงบทบาทต่าง ๆ ของกระทรวงมิติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมพร้อมด้วยรายละเอียดอย่างเพียงพอ จะได้กล่าวถึงการสร้างสถาบันต่างๆ ของมิติ ซึ่งเป็นฐานสำคัญจนเศรษฐกิจญี่ปุ่นในทศวรรษ 1960 สามารถเจริญเติบโตในระดับสูงอย่างที่เป็นที่ประหลาดใจของชาวโลก กล่าวได้ว่า ถ้าปราศจากสถาบันต่างๆ ที่มาผลักคั่นงานอย่างเป็นกิจลักษณะและอย่างต่อเนื่องกันแล้ว ก็คงจะยากที่จะเก็บเกี่ยวผลอันน่าทึ่งนั้นได้

ตั้งแต่ ค.ศ.1925 เป็นต้นมา กิจการค้าขายและการผลิตอุตสาหกรรมได้รับการพิจารณาว่า เป็นเสมือนค้ำทั้งสองของเหรียญอันเดียวกัน บุคคลที่มีส่วนร่วมในการก่อตั้งกระทรวงสำคัญนี้ในครั้งกระโน้น คือ คิชิ โนบูซุเกะ ซึ่งขณะนั้นยังหนุ่มแน่น เพิ่งจบมหาวิทาลัยโตเกียวมาได้ 4 ปีเท่านั้น ต่อมาจะพุ่งขึ้นสู่ตำแหน่งราชการสูงสุด คือปลัดกระทรวงและเป็นรัฐมนตรีกระทรวงนี้ด้วย จนกระทั่งเป็นนายกรัฐมนตรีในระหว่าง ค.ศ.1958-1960 จอห์นสันพยายามชี้ว่า มีความต่อเนื่องในด้านตัวบุคคล มีการสร้างผู้นำกันมาเป็นรุ่น ๆ และมีการสานตักต่อกันในด้านนโยบายอุตสาหกรรม ประสพการณ์นี้ในยามสงคราม ซึ่งรัฐเข้ามามีบทบาทกิจการทั้งสองนี้ในทุกด้าน ก็กลายมาเป็นบทเรียนของการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศในสมัยหลังสงคราม จอห์นสันได้ยกตัวอย่างว่า ในระยะแรก นโยบายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดเล็ก-กลาง ก็ทำกันอย่างลองผิดลองถูก นโยบายแก้ไขปัญหาคาขาดดุลการค้าโดยวิธีส่งเสริมการส่งออก การใช้ของที่ผลิตขึ้นในประเทศเอง และการหางบประมาณการส่งผู้แทนการค้า ของกระทรวงไปประจำในต่างประเทศ ต่างก็ประสบอุปสรรค โดยเฉพาะประการหลังนี้ กระทรวงต่างประเทศคัดค้านว่าเป็นการละเมิดขอบเขตอำนาจของตน ความพยายามที่จะยกฐานะกองการค้าขึ้นเป็นกรมได้รับการอนุมัติในปี 1927 แต่กระทรวงคลังไม่ให้งบประมาณมาจนกระทั่งปี ค.ศ.1930 จอห์นสันสรุปว่า ประสพการณ์แห่งความยากเข็ญที่กล่าวข้างต้น และการตกเถียงหาทางออกให้แก่อุปสรรคต่างๆ เหล่านี้ เป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับกระทรวงมิติในเวลาต่อมา ตัวอย่างเช่น "สภาโครงสร้างอุตสาหกรรม" (Industrial Structure Council) อันเป็นสภากำหนดนโยบายร่วมระหว่างข้าราชการมิติกับภาคเอกชน ทำนองคณะกรรมการร่วมรัฐบาล-เอกชนของไทยในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม

คิดสุลานท์ ก็เริ่มต้นในปี ค.ศ.1927 ภายใต้ชื่อว่า Deliberation Council ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะที่มีประโยชน์ไว้หลายประการ เช่นการรวบรวมสถิติอุตสาหกรรม การให้เงินกู้ 30 ล้านบาท แก่วิสาทกิจขนาดเล็ก-กลาง การรวมกิจการโรงงานถลุงเหล็กของรัฐ ที่ยาวาตะเข้ากับ โรงงานถลุงเหล็กต่างของเอกชน (ปฏิบัติจริงในปี 1934) การปรับปรุงระบบหาข่าวสารการค้ำ และการส่งเสริม อุตสาหกรรมส่งออก ข้อเสนอที่สำคัญอย่างยิ่งคือ การ นำแนวความคิดการทำให้สมเหตุผลทางอุตสาหกรรม (industrial rationalization) เข้ามาสู่วงการอุตสาหกรรมญี่ปุ่น และเรื่องนี้ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง ในประเทศตั้งแต่ ค.ศ.1927 โดยหมายถึงระบบการจัด การที่เป็นวิทยาศาสตร์ ระบบ production lines และการส่งเสริมให้เกิดการรวมกิจการต่าง ๆ ในรูปทรัสต์ และคาร์เทล เพื่อจะได้ยกระดับประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น ดังที่ คิชิ โนบูซุเก ได้อธิบายถึงแนวความคิดนี้ที่ปฏิบัติ อยู่ในเยอรมันว่า ได้แก่นวัตกรรมทางเทคโนโลยี การใช้ เครื่องจักรอุปกรณ์ที่ทันสมัยที่สุด และการเพิ่มประสิทธิภาพ ทั่วไป ซึ่งก็เหมือนกับในประเทศอื่น ๆ เพียงแต่ในเยอรมัน นั้น แนวความคิดนี้เน้นที่การรวมกิจการเข้าเป็นทรัสต์และ คาร์เทล โดยรัฐเข้าไปแทรกแซงให้เกิดขึ้นเพื่อลดการ แข่งขันกันเองลง แต่สำหรับในประเทศญี่ปุ่นแล้ว ในระยะ หลัง แนวความคิดนี้หมายถึงการร่วมมือกันแทนการแข่งขัน เพื่อลดต้นทุนการผลิต

กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรมค่อยๆพัฒนาบทบาท ของตน มาสู่ด้านการวางแผนในภารกิจแห่งการจัดสรร และการบริหาร ให้แก่การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ คือทำหน้าที่เป็นเสนาธิการ ให้แก่กองทัพเศรษฐกิจของชาติ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงนี้ เรียนรู้การนำเทคนิคการผลิต ใหม่ ๆ เข้ามา พวกเขาค้นพบว่า จำเป็นจะต้องทำงาน

ประสานใกล้ชิดกับบริษัทธุรกิจระดับชาติที่เรียกว่า ไซบัตสึ บทบาทของกระทรวงนี้ในระยะทศวรรษ 1930 จึงแตกต่างจากแนวทางเสรีนิยมในช่วงก่อน ๆ โดยสรุปแล้ว ประ สบการณ์เหล่านี้ จะเป็นประโยชน์ในสมัยฟื้นฟูเศรษฐกิจหลัง สงครามโลกครั้งที่สอง และการผนึกกำลังเศรษฐกิจแห่ง ชาติ แข่งขันกับมหาอำนาจ เศรษฐกิจตะวันตกจนประสบ ความสำเร็จ น่าสังเกตว่า ในช่วงที่ถูกสหรัฐอเมริกาปิด ครองนั้น คณะยึดครองสหรัฐไม่ได้เข้ามารื้อโครงสร้าง ระบบบริหารราชการของกระทรวงนี้เลย เพียงแต่จัดการ กับตัวบุคคลบางคนในกระทรวงที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสงคราม ในรูปการ "ห้ามมีตำแหน่งสาธารณะ" (purge) เพียง ไม่กี่คน

ในปี ค.ศ.1949 กระทรวงมีติดอกำเนิดขึ้น โดย ผนวกเอาสำนักงานการค้า (Board of trade) เข้า มาอยู่ด้วย ผู้ที่เคลื่อนไหวเพื่อการจัดองค์การใหม่ครั้งนี้มี จุดมุ่งหมายคือ ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศและการส่ง ออกเป็นพิเศษ จึงใช้คำว่า "การค้าระหว่างประเทศ" แทนคำเดิมคือ "การพาณิชย์" โดยมีจุดประสงค์ซ่อนเร้น คือ ต้องการจะกีดกันกระทรวงต่างประเทศไม่ให้เข้ามา แทรกแซง จึงใช้คำว่า "การค้าระหว่างประเทศ" อย่าง ชัดเจนในชื่อกระทรวงและในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เมื่อตั้ง กระทรวงได้แล้ว ปลัดกระทรวงคนแรกของกระทรวงใหม่ นี้ประกาศนโยบาย "การค้าระหว่างประเทศต้องมาเป็น อันดับหนึ่ง" (tsusho daiichi-shugi) ซึ่งจะเป็น ไปได้จริงก็ต่อเมื่อระบบการผลิตอุตสาหกรรมได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นด้วยเทคโนโลยีใหม่ ๆ

หลังจากที่ได้เอกราชสมบูรณ์ในปี ค.ศ.1951 แล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นก็ก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ คือยุคของ การร่วมมืออย่างได้สัมฤทธิ์ระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน แตกต่างจากยุครัฐเข้ามาควบคุมอย่างเต็มที่ในสมัยก่อนสง-

ครามและหลังสงครามใหม่ ๆ ความร่วมมือนี้มีลักษณะคล้ายกับว่าภาครัฐและภาคเอกชนเป็นหน่วยเดียวกัน ที่เรียกว่า "corporatism" กระทรวงมิติจะเริ่มสร้างระบบแห่งสถาบัน เพื่อเป็นเสนาธิการของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างอิสระ ไม่ต้องขึ้นอยู่กับฝ่ายทหารหรือคณะยึดครองสหรัฐ เหมือนก่อนอีกต่อไป จนสามารถจะมีบทบาทอย่างมากในยุค "การเติบโตในอัตราความเร็วสูง" ในช่วง ค.ศ. 1955-1961 และมีบทบาทอย่างสำคัญยิ่งในยุค "ทศวรรษทอง" จากปี 1960

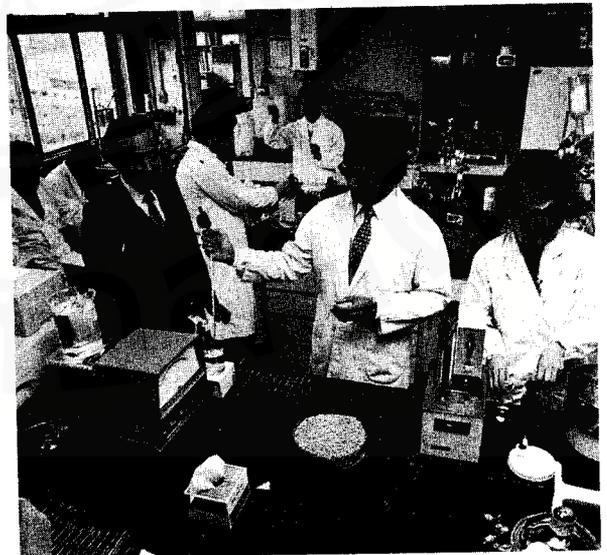
ในปี ค.ศ. 1954 กระทรวงมิติจำเนินการให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ "นโยบายเบ็ดเสร็จเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ" ทำให้กระทรวงนี้มีอำนาจในการกำหนดยุทธศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ และอุตสาหกรรมได้ อย่างเต็มที่ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งสถาบันต่าง ๆ ขึ้นในปลายปี 1954 นี้ นักการเมืองที่ทรงอิทธิพลยิ่งชื่อ อิชิบาชิ ทานชาน ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิติจ และกระทรวงนี้ได้ กลายมาเป็นกระทรวงทรงอำนาจที่สุดในคณะรัฐบาล เคียง คู่กับกระทรวงการคลังและกระทรวงการต่างประเทศ อิชิบาชิได้วางรากฐานบทบาท และนโยบายให้กับมิติจอย่างมาก ด้วยปรัชญาที่ว่า กฎเกณฑ์สำคัญที่นำไปสู่การส่งออกก็คือลดราคาสินค้าลง ซึ่งจะทำให้ได้กำไรโดยขยายการผลิต ซึ่งก็จะ ต้องอาศัยลูกค้ามาก ๆ ทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ โดยอาศัยหลักที่ว่า ถ้าตลาดต่างประเทศก็เร่งผลิตเพื่อส่งออก ถ้าไม่มีก็ผลิตเพื่อตลาดในประเทศ ทั้งนี้โดยหาวิธีเพิ่มกำลังซื้อประชาชนให้สูงขึ้น ปรัชญาดังกล่าวนี้ได้รับการสานต่ออย่างเต็มที่โดยบุคคลสำคัญคืออิกเคะ ฮายาโตะ ซึ่งได้เป็นรัฐมนตรีคลัง และรัฐมนตรีกระทรวงมิติจหลายสมัย ก่อนที่จะขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในระหว่าง ค.ศ. 1960-1964

สถาบันต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นมีอยู่เป็นจำนวนมาก ดังจะขอ

ยกตัวอย่างประกอบ 2 หน่วยงาน คือ

(1) คณะกรรมการการส่งออกสูงสุด ประกอบด้วย กรรมการคือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีมิติจ รัฐมนตรีคลัง รัฐมนตรีเกษตร ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยผู้ประ ธานธนาคารส่งออก-นำเข้า และผู้นำธุรกิจจำนวนหนึ่ง มีหน้าที่สำคัญคือกำหนดเป้าหมายการส่งออกของแต่ละปี และ ประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานระดับสูงของรัฐบาล ตระหนักถึง ความจำเป็นในการส่งเสริมการส่งออกโดยทุกวิถีทาง คณะ กรรมการการส่งออกสูงสุด มอบหมายภารกิจดังกล่าวแก่ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ คือทบวงวางแผนเศรษฐกิจ โดย หน่วยงานนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของมิติจ (ทบวงนี้ต่อมาได้ แยกตัวออกเป็นอิสระ)

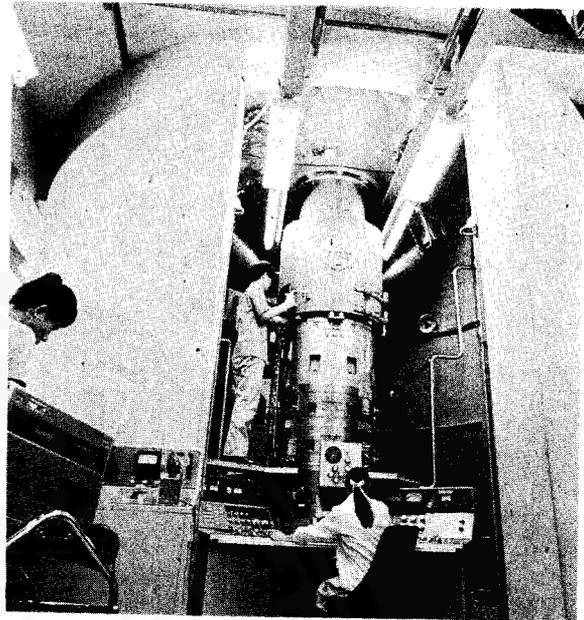
(2) องค์การการค้าภายนอกเจโทร (JETRO) เป็น หน่วยงานให้บริการด้านข่าวกรองการค้า เพื่อไม่ให้เกิด ปัญหา "การค้าแบบคนตาบอด" เหมือนอย่างที่ปรากฏ มาในระยะกลางทศวรรษ 1950 นั่นคือจะมีเจ้าหน้าที่ญี่ปุ่น ประจำอยู่ในต่างประเทศ คอยตรวจสอบความเปลี่ยนแปลง ในอัตราภาษีศุลกากร และข้อกำหนดลักษณะของผลิตภัณฑ์ ตลอดจนช่วยเหลือการประชาสัมพันธ์ และการตลาดให้แก่ ผลิตภัณฑ์สินค้าใหม่ ๆ ของญี่ปุ่น ปรากฏว่าถึงปี ค.ศ. 1975



เจโทรมีศูนย์การค้า 24 แห่ง และสำนักงานรายงานข้อ มูลการค้า 54 แห่ง อยู่ในประเทศต่าง ๆ 55 ประเทศ เจ้าหน้าที่ยของเจโทรในต่างประเทศเกือบทุกคน ส่วนโอน มาจากกระทรวงมิตติ ตั้งแต่ ค.ศ. 1958 เจโทรมีฐานะ เป็นคล้ายรัฐวิสาหกิจ ไม่ใช่องค์กรของกระทรวงโดยตรง อีกต่อไป สำหรับเงินสนับสนุนเจโทรนั้น กระทรวงมิตติมี วิธีการหาเงินแปลก ๆ เช่นในระยยะ ค.ศ. 1954 ที่การ นำเข้ากล้วยหอมทำกำไรสูงมาก ก็จะมีภาษีจากผู้นำเข้า กล้วยหอมมาเป็นงบประมาณของเจโทร มีผลให้เงินทุน เจโทรเพิ่มจาก 3 ล้านเยนใน ค.ศ. 1954 เป็นกว่า 100 ล้านเยน ในปี ค.ศ. 1955 มีข้อมูลว่านโยบายอุตสาหกรรม ของรัฐบาล ไม่ต้องรอกองงบประมาณแผ่นดิน แต่อาศัย วิธีการลดหย่อนภาษีให้แก่ธุรกิจบางอย่าง แล้วนำรายได้นั้น มาสนับสนุนแทน ทั้งนี้ตั้งแต่ ค.ศ. 1951 เป็นต้นมา

มาตรการทางภาษี เพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมที่กำลัง พัฒนาอีกเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญ ที่เด่นชัดก็คือมาตรการ ภาษี hikiatekin และ jumbikin มาตรการแรก นั้นเป็นวิธีการทั่วไป ทำให้ได้ง่ายโดยวิธีการทางบัญชี ซึ่ง ตัวอย่างที่รู้จักกันดีคือ กองทุนสำหรับช่วยเหลือคนงานเมื่อ เกษียณอายุ ส่วนมาตรการหลังนั้นมีวิธีการที่ซับซ้อน แต่ผล ในที่สุดก็คือช่วยให้อุตสาหกรรมเป้าหมายนั้น ๆ ไม่ต้องเสีย ภาษีเลยในช่วงเวลาหนึ่ง ดังที่บริษัทผู้ผลิตโยโนลอนโทเร เคยได้รับในระยะทศวรรษ 1950

ตัวอย่างของมาตรการหลังนี้มีอยู่มากมาย ในระยะ แรกก็ได้แก่ กองทุนเงินสำรองสำหรับความแปรปรวนของ ราคา ค.ศ. 1952 กองทุนเงินสำรองสำหรับภาวะขาด แคลนน้ำ ค.ศ. 1952 กองทุนเงินสำรองสำหรับการผลิต สัตว์น้ำ ค.ศ. 1952 และกองทุนเงินสำรองสำหรับภัยพิบัติที่ ไม่ปกติ ค.ศ. 1953 ถึงช่วงระยะทศวรรษ 1970 กองทุน เงินสำรองนี้ขยายไปอย่างกว้างขวาง ยิ่งครอบคลุมถึงการ



ขาดทุนอันเนื่องมาจากสินค้าถูกส่งกลับ เพราะขายไม่ออก โบนัส การซ่อมแซมพิเศษ การประกันคุณภาพ การพัฒนา ตลาดในต่างประเทศ การขาดทุนอันเนื่องมาจากการลงทุน ในต่างประเทศ การขาดทุนที่เกิดขึ้นในเขตการค้าเสรี โอเอกินาวา การควบคุมมลภาวะ โครงการสร้างทางรถไฟ ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ การก่อสร้างอุปกรณ์ผลิตพลังปรมาณู โครงการปลูกป่า การขาดทุนอันเนื่องมาจากการโอนหุ้น การซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์อิเล็กทรอนิกส์ (สำหรับบริษัท ผลิตและจำหน่ายเครื่องคอมพิวเตอร์) และการประกัน คุณภาพของโปรแกรมคอมพิวเตอร์ (สำหรับผู้ผลิตอุปกรณ์ ซอฟแวร์) มาตรการทางภาษี jumbikin ต่าง ๆ ที่กล่าว มานี้ ส่วนใหญ่แล้วมีระยะเวลาช่วยเหลือตามที่กำหนดไว้ ที่ไม่มีระยะเวลาที่กำหนดก็เช่น ความช่วยเหลือต่อการขาด ทุนอันเนื่องมาจากการส่งออก

มาตรการทางภาษีอื่น ๆ นอกจากสองประการข้างต้น ยังมีอีกมากมาย ถ้าจะยกมากล่าวเพิ่มเติมก็เช่น การยอม ให้หักเงินออกจากกำไรของบริษัทใด โดยไม่ต้องนำมา คำนวณเสียภาษี โดยประโยชน์ลักษณะนี้จะครอบคลุมถึงการ ขายลิขสิทธิ์ในต่างประเทศ (ยกเว้นค่าธรรมเนียมจากการ

แสดงภาพยนตร์) และการชำระเงินสำหรับบริการวางแผนและที่ปรึกษาในโครงการก่อสร้างต่างประเทศ หน่วยงานของมิตที่รับผิดชอบ เรื่องนี้คือกรมวิสาหกิจ ซึ่งจะพยายามหาวิธีการช่วยเหลือผู้ส่งออกเสมอ เช่นในปี ค.ศ. 1964 เมื่อจำเป็นต้องเลิกประโยชน์ด้านภาษีนี้เนื่องจากญี่ปุ่นยอมรับระเบียบใหม่ของ GATT กรมนี้ก็หาทางสนับสนุนผู้ส่งออก โดยยอมให้คำนวณค่าเสื่อมราคา (depreciation) ไว้นิ่ง คั้งที่มีผู้คำนวณไว้ว่า ยอดจำนวนเงินที่รัฐต้องสูญเสียไป เพราะ การให้ประโยชน์ด้านภาษีในทุกประเภท ระหว่าง ค.ศ. 1950-1970 สูงถึงเกือบ 3.1 ล้านเยน หรือส่วนลดภาษีบริษัทถึงร้อยละ 20 (ร้อยละ 30.2 ในระหว่าง ค.ศ. 1955-59)

นโยบายด้านภาษีอีกลักษณะหนึ่ง คือการยกเลิกภาษีสรรพสามิตสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป้าหมายบางอย่าง เพื่อช่วยให้ผู้บริโภคสามารถซื้อได้ในราคาถูก ซึ่งเรื่องนี้เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง บริษัทโซนี่ได้รับประโยชน์จากการนี้อย่างมากในช่วงแรก ๆ ของการดำเนินกิจการ โดยได้รับยกเว้นภาษีสินค้าในช่วง 2 ปีแรกที่วิทยุทรานซิสเตอร์ออกจำหน่ายในท้องตลาด และเครื่องรับโทรทัศน์โซนี่ก็เสียภาษีเป็นระยะ 2 ปีครั้ง โดยภาษีจะสูงขึ้นเมื่อราคาสินค้าต่ำลง นโยบายดังกล่าวนี้นำมาซึ่งผลสำคัญคือ คนญี่ปุ่นทั่วประเทศจะซื้ออะไรเหมือน ๆ กันในช่วงเวลาหนึ่งๆ ตัวอย่างเช่น "รถยนต์ยัย" สามอย่างคือโทรทัศน์ เครื่องซักผ้า และตู้เย็นของยุคต้นทศวรรษ 1960 และ "สาม C" อันได้แก่ รถยนต์ เครื่องทำความเย็น และโทรทัศน์สี (car, cooler, color TV) ของยุคปลายทศวรรษ 1960 กล่าวโดยสรุป การลดภาษีรายได้ประจำปีให้สอดคล้องกับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจบวกกับการยกเลิกภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าบางอย่างนี้ เป็นเชื้อเพลิงให้แก่ "การปฏิวัติผู้บริโภค" (Consumer

revolution)

วิธีการบ่มเพาะ (nurturing หรือในภาษาญี่ปุ่นว่า ikusei) อุตสาหกรรมที่เพิ่งจะเริ่มกิจการใหม่ๆ ของมิตในช่วงปลายทศวรรษ 1950 อาจสรุปเป็นวิธีการต่าง ๆ โดยยกตัวอย่างกรณีอุตสาหกรรมเปโตรเคมีมาประกอบได้ 7 ลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) การสำรวจตรวจสอบ แล้วร่างนโยบายพื้นฐานขึ้น ระบุความจำเป็นในการได้รับความช่วยเหลือและลู่ทางในอนาคตของอุตสาหกรรมนั้นๆ ตัวอย่างคือ Petrochemical Industry Nurturing Policy ในปี 1955
- (2) การจัดหาเงินตราต่างประเทศ จะได้รับอนุมัติจากกระทรวงมิต และเงินทุนจะได้รับความสนับสนุนจาก Development Bank
- (3) การนำเข้าเทคโนโลยีต่างประเทศจะ ได้รับอนุมัติจากมิต (เทคโนโลยีด้านเปโตรเคมีทุกอย่างจะต้องได้รับอนุมัติจากมิตก่อนจึงจะนำเข้าได้)
- (4) อุตสาหกรรม "ทารกแรกเกิด" นั้นจะได้รับการกำหนดให้เป็นอุตสาหกรรม "ยุทธศาสตร์" เพื่อประโยชน์ในการคิดค่าลดหย่อนเสื่อมราคาในการลงทุนครั้งนั้น
- (5) การจัดหาที่ดินเพื่อสร้างโรงงาน และติดตั้งเครื่องอุปกรณ์ในราคาที่ถูกลงหรือไม่ก็ได้เปล่า เช่นในปี ค.ศ. 1955 รัฐมนตรีมิต นายอิชิบะชิ ทานซาน ได้ลงนามอนุมัติการจำหน่ายอุปกรณ์เชื้อเพลิง (fuel facilities) ที่เมือง Yokkaichi, Iwakuni, Tokuyama ให้แก่บริษัทเปโตรเคมีเพิ่งเริ่มกิจการใหม่ๆ 4 บริษัท
- (6) การให้ประโยชน์ด้านภาษี อย่างเช่นอุตสาหกรรมเปโตรเคมี ก็ยกเว้นภาษีมูลค่าการนำเข้า อุปกรณ์เครื่องจักร การคืนเงินให้สำหรับภาษีที่เก็บจากผลิตภัณฑ์เปโตรเคมีที่นำไปใช้เป็นวัตถุดิบ และงดเก็บภาษีน้ำมันจากผู้ใช้อย่างประเภท



(7) การจัดตั้ง administrative guidance cartel เพื่อจัดระเบียบการแข่งขัน และประสานการลงทุนระหว่างบริษัทต่างๆ ตัวอย่างเช่นในกรณีน้ำมัน มีมติได้ก่อตั้ง Petrochemical Cooperation Discussion Group ในปี 1964

-4-
สรุป

การจัดตั้งสถาบันต่างๆ ขึ้นมา เพื่อผลักดันการพัฒนาอุตสาหกรรมของกระทรวงมิตติ ซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม ที่กล่าวมาเป็นประจักษ์พยานที่ชัดเจนของรัฐพัฒนาที่ยึดความสมเหตุสมผลเชิงวางแผน ที่รัฐถือว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่จะต้องลงมาปฏิบัติ เพื่องานพัฒนา มิใช่ปล่อยให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินไปโดยรัฐเพียงแต่วางกฎระเบียบต่างๆ ของหลักตลาดการทำงานของมันไป มีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า เคล็ดลับของ "ปาทหารีย์" ภูมื่นและเอกชนมีข้อ การสร้างและดำเนินการด้านสถาบันนั่นเอง ถ้าปราศจากสิ่งนี้แล้ว เป้าหมายก็จะเป็นแค่ความฝันและการวางแผนก็จะเป็นเพียงกระดาษ

จึงชวนให้คิดอีกครั่งว่า ลำพังการเลียนแบบภูมื่นโดยเอาระทรวงทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์มาอยู่ด้วยกันเป็นกระทรวงเดียวกัน เป็นการเรียนรูบทเรียนจากภูมื่นที่ผิวเผินเสียจริง สิ่งที่สำคัญกว่าคือการมีนโยบายอุตสาหกรรม เพื่อชูปเลี้ยงสนับสนุนและให้แนวทางอุตสาหกรรมบางอย่างให้แข่งขันกับต่างประเทศได้ และเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันภายในประเทศ อันจะนำไปสู่การลดต้นทุนการผลิตและยกระดับประสิทธิภาพการผลิต ทั้งนี้โดยรัฐบาลจะมีมาตรการต่างๆ ร้อยแปดให้เลือกใช้ ตามความเหมาะสมแห่งสถานการณ์ แต่ก่อนที่จะมีมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดออกมา ภาครัฐบาลก็ต้องมีข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับสภาพการณ์อุตสาหกรรม และการค้าระหว่างประเทศอย่างละเอียดและใกล้ชิด ทั้งภายในประเทศเองและของต่างประเทศ (ซึ่งเจโทรปฏิบัติอยู่) หนังสือปกขาวประจำปีของกระทรวงมิตติที่ตีพิมพ์ออกมา ย่อมแสดงให้เห็นถึงความรอบรู้หูกว้างของข้าราชการกระทรวงมิตติ ถ้าประเทศไทยจะศึกษาบทเรียนบทบาของภาครัฐบาลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของภูมื่นแล้ว เรื่องการเก็บและประมวลวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารตัวเลขต่างๆ คงจะต้องมาก่อนเป็นอันดับแรก ซึ่งเราอาจรู้สึกว่าเป็นเรื่องน่าเบื่อหน่าย จากนั้นจึงจะอยู่ในฐานะที่จะเลือกหามาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมไปสู่การทำหน้าที่เสนาธิการ ให้แก่กองทัพอุตสาหกรรมแห่งชาติได้ *

* * *

*ในประเทศไทยเมื่อเร็วๆ นี้ มีการแปลสมุดปกขาวของทบวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของญี่ปุ่น ออกเป็นภาษาไทย จัดพิมพ์โดยสมาคมส่งเสริมเทคโนโลยีไทย-ญี่ปุ่น ถ้าจะยอมรับความสำคัญของบริษัทกระทรวงมิตติ ก็น่าจะมีการแปลสมุดปกขาวมิตติขึ้น เพื่อให้คนไทยได้อ่านกันด้วย จะได้ตระหนักว่าข้อมูลในมือของกระทรวงมิตติมีอยู่ขนาดไหน