



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นยุคหลังฟองสบู่แตก
: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง”

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู

ธันวาคม ค.ศ.2006

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นยุคหลังฟองสบู่แตก : ความ
เปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง



รองศาสตราจารย์ ดร. ไชยวัฒน์ คำชู

สังกัด

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชุดโครงการ สันติไมตรีไทย – ญี่ปุ่น

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

รายการแผนภูมิ	i
รายการตาราง	ii
กิตติกรรมประกาศ	iii
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	iv
Executive Summary	vii
บทคัดย่อ	xii
Abstract	xiii
บทนำ	1
บทที่ 1 พัฒนาการทางเศรษฐกิจ และการเมืองญี่ปุ่นหลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตก	5
บทที่ 2 ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นยุคก่อนฟองสบู่แตก	36
บทที่ 3 ทำไมจึงต้องมีการปฏิรูป?	55
บทที่ 4 ปฏิรูปอะไรและอย่างไร?	68
บทที่ 5 Convergence หรือ Nonconvergence	122
บทที่ 6 อุปสรรคต่อการปฏิรูป	133
บทที่ 7 บทสรุปและนโยบายที่มีต่อประเทศไทย	144
บรรณานุกรม	151
ภาคผนวก	156

รายการแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1.1 ผลกำไรของบริษัทญี่ปุ่น	159
แผนภูมิที่ 1.2 พรรคการเมือง	160
แผนภาพที่ 4.1 การปรับปรุงโครงสร้างใหม่ของรัฐบาลกลางใหม่	84
แผนภาพที่ 4.2 โครงสร้างของรัฐบาลใหม่	85
แผนภูมิที่ 6.1 การกระจายรายได้ของประเทศที่พัฒนาแล้ว (ปี ค.ศ. 2000)	
วัดตาม Gini Coefficient	137
แผนภูมิที่ 6.2 การกระจายรายได้ของญี่ปุ่น, Gini Coefficient	139

รายการตาราง

ตารางที่ 1.1 แบบแผนการเติบโตทางเศรษฐกิจ	156
ตารางที่ 1.2 ผลการเลือกตั้งสภาผู้แทนฯ ปี ค.ศ. 2000, 2003, และ 2005	157
ตารางที่ 1.3 ผลการเลือกตั้งสภาสูง	158
ตารางที่ 3.1 กระทรวง/หน่วยงานราชการต่างๆที่เกิดเรื่องอื้อฉาวนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990	65
ตารางที่ 4.1 จำนวนคดีที่คณะกรรมการJFTC นำขึ้นสู่การพิจารณาของศาล	103
ตารางที่ 5.1 ปริมาณสินค้าเข้า-ออกทั้งหมดของญี่ปุ่น ค.ศ. 1995-2004	125
ตารางที่ 5.2 การเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ (ownership) ของบริษัทซึ่งมีหุ้นจดทะเบียน ในตลาดหลักทรัพย์ (listed Company)	127

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ปิยะวัติ บุญ-หลง ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ดร. ขจิต จิตตเสรี อดีตผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายต่างชาติ และความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศิริพร วัชชวัลคุ ผู้ประสานงานโครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น ที่ให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้วิจัยมีโอกาสดำเนินงานชิ้นนี้ และมีส่วนอย่างสำคัญที่ผลักดันให้โครงการวิจัยนี้ดำเนินไปด้วยความราบรื่น และสำเร็จตามวัตถุประสงค์

ขอขอบคุณ คุณทรายแก้ว ทิพากร นักวิจัยประจำสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยวิจัยเป็นอย่างดี คุณวันทนีย์ ตรีแก้วจิตต์ ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นผู้พิมพ์ร่างรายงานวิจัยส่วนหนึ่ง คุณชนิศา เปล่งเสียง ซึ่งเป็นนิสิตผู้ช่วยวิจัย ที่ได้ช่วยพิมพ์ร่างรายงานวิจัย และช่วยพิสูจน์อักษรของร่างรายงานวิจัยด้วยความเอาใจใส่อย่างยิ่ง คุณพัชริณี พิเศษพงศา อดีตผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายต่างชาติ และความสัมพันธ์ข้ามชาติ (ฝ่าย 1) และคุณ เอกสิทธิ์ หนูนภักดี ผู้ช่วยวิจัยประจำโครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น ที่ได้ช่วยทำหน้าที่ประสานงานระหว่างโครงการวิจัยนี้กับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ด้วยความรับผิดชอบอย่างสูง

ไชยวัฒน์ คำชู
ธันวาคม พ.ศ. 2549

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

งานวิจัยเรื่องนี้เริ่มต้นจากข้อเท็จจริงที่ว่า ถึงปลายทศวรรษ 1980 ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นเป็นระบบทุนนิยมที่มีลักษณะแตกต่างไปจากระบบทุนนิยมของประเทศกลุ่มแองโกล-อเมริกัน ในแง่ของสถาบัน (เช่น กฎระเบียบ การจัดองค์กรธุรกิจ บรรทัดฐาน ค่านิยม หรืออุดมการณ์ที่กำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล) บทบาทของรัฐและน้ำหนักของความเป็นชาตินิยมทางเศรษฐกิจ นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองบางคน เรียกกระบวนเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นว่าเป็น '*capitalist developmental state*' หรือ '*state-guided market system*' ในขณะที่เรียกกระบวนเศรษฐกิจการเมืองของสหรัฐอเมริกาว่าเป็น '*capitalist regulatory state*' หรือ '*market-oriented state*' มีความหมายว่ารัฐและบริษัทในญี่ปุ่นเข้ามาแทรกแซง ในตลาดอย่างแข็งขันเพื่อเสริมสวัสดิการของผู้ผลิต และความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบซึ่งอาศัยตลาดเป็นสำคัญ เป็นระบบที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและสวัสดิการสูงสุดสำหรับผู้บริโภค

ลักษณะของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นโดยสังเขปนั้นได้ช่วยทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างงดงามในช่วงสี่ทศวรรษแรกของยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่หลังจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตกเมื่อต้นทศวรรษ 1990 แล้ว ความมั่นใจที่แม้แต่คนญี่ปุ่นเองจำนวนมากเคยมีต่อสถาบันต่างๆ ของทุนนิยมแบบญี่ปุ่นเริ่มเสื่อมถอยลง มีคนญี่ปุ่นจำนวนหนึ่งทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนรวมทั้งนักวิชาการญี่ปุ่นบางคนเริ่มเชื่อว่าหากญี่ปุ่นเปลี่ยนระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่นให้เป็นแบบแองโกลอเมริกันจะทำให้เศรษฐกิจของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันได้ดีขึ้นและรัฐบาลจะมีความรับผิดชอบมากขึ้นต่อประชาชนผู้เสี่ยงเลือกสิ่งที่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาอย่างยาวนานนับกว่า 10 ปี

นอกจากปัจจัยภายในประเทศแล้ว ยังมีปัจจัยภายนอกที่เรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น ทั้งนี้เพราะเห็นว่าสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการหดตัวลงของการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเพราะญี่ปุ่นมองข้ามนัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการทัศน์เศรษฐกิจโลก นับตั้งแต่การสิ้นสุดลงของสงครามเย็น กระบวนการของโลกาภิวัตน์ได้ขยายตัวมากขึ้น ประเทศดัดคอมมิวนิสต์ ได้หันมาใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และ 'การแข่งขันอย่างขนานใหญ่' ได้เริ่มขึ้นแล้ว ลัทธิทุนนิยมได้รับชัยชนะ และกำลังดำเนินต่อไปอย่างแข็งขัน ในสถานการณ์ปัจจุบันที่ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ได้มลายหายไปเกือบหมดสิ้นแล้ว หลักการตลาดเสรี การแข่งขัน การยกเลิกหรือลดกฎระเบียบ และการปรับรัฐบาลให้มีขนาดกะทัดรัดลง อันเป็นความเชื่อของผู้นำประเทศทุนนิยมตะวันตก ได้ครอบงำแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบของทุนนิยม ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์ว่ามีความล่าช้าในการยอมรับว่า ญี่ปุ่นจะต้องปรับตัวเองให้สอดคล้องกับกระบวนการทัศน์เศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนไป

ที่สำคัญคือ นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็นในปลายทศวรรษ 1980 ญี่ปุ่นตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากทั่วโลกให้เปิดตลาดภายในประเทศให้กว้างขึ้น นอกจากนี้วิกฤตการณ์การเงินในเอเชียซึ่งเริ่มจากประเทศไทยในปี ค.ศ. 1997 และได้แพร่อย่างรวดเร็วเกือบทั่วเอเชียเป็นตัวเร่งให้มีการเปลี่ยนแปลงในญี่ปุ่น ช่วยผลักดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มกระบวนการที่สร้างสรรค์ในการแก้ไขภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจที่บีบเคี้ยว

ฉะนั้นท่ามกลางวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น นับตั้งแต่หลังจากฟองสบู่แตก ได้สร้างแรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนถึงปลายทศวรรษ 1990 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินการที่สำคัญดังต่อไปนี้ เพื่อปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น คือ (1) การยกเลิกหรือผ่อนคลายนโยบาย (2) การปฏิรูปและเปิดเสรีด้านการเงิน (3) การปรับโครงสร้างรัฐบาลเสียใหม่ (4) การออกกฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เพื่อสร้างความโปร่งใส (5) การปรับปรุงนโยบายต่อต้านการผูกขาด เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้น และ (6) การปฏิรูปบรรษัทภิบาล

การที่มีความพยายามในการปฏิรูปดังกล่าว ทำให้เกิดการถกเถียงกันว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นกำลังเปลี่ยนแปลงไป ในลักษณะที่เหมือนกับระบบทุนนิยมแบบ แองโกล - อเมริกัน หรือไม่อย่างไร การถกเถียงนี้สามารถแบ่งความเห็นออกเป็น 2 กลุ่มอย่างกว้าง ๆ คือ ทรรศนะของสำนัก "convergence" และทรรศนะของสำนัก "non-convergence"

สำนักแรกมีความเห็นว่า ระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่น กำลังเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เหมือนกับระบบทุนนิยมแบบแองโกล - อเมริกัน การเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดที่สุดในทรรศนะของนักสังเกตการณ์และนักวิเคราะห์เหล่านี้ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการว่าจ้าง

ส่วนทรรศนะของสำนัก non-convergence เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นยังมีลักษณะไม่แตกต่างไปจากเดิมมากนัก มีข้อมูลทางเศรษฐกิจและสิ่งที่บ่งบอกน้อยมากกว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นกำลังเปลี่ยนไปในทางที่ใกล้เคียงกับของประเทศแองโกล - อเมริกัน ภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจในยุคหลังฟองสบู่แตก และแรงกดดันจากภายใน และภายนอกทำให้มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างเก่าแก่ที่จำเป็นสำหรับเศรษฐกิจยุคหลัง 'ไอที' ประเทศตะวันตก แต่ก็มิได้เปลี่ยนสาระสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นในขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นให้มีลักษณะเหมือนกับระบบทุนนิยมแบบแองโกล - อเมริกัน ซึ่งเป็นประชาธิปไตยตั้งอยู่บนพื้นฐานของตลาดเสรี คือ โครงสร้างของความสัมพันธ์ที่แนบแน่นในหมู่นักการเมือง ข้าราชการประจำ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ที่ยังคงต่อต้านการปฏิรูป ประกอบกับชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ ยังไม่ต้องการ

เปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองของคนอย่างขนานใหญ่ เพื่อให้เหมือนกับประเทศตะวันตก แต่ยังเห็นด้วยกับระบบทุนนิยมที่มีการแข่งขัน ภายในกรอบความควบคุมของรัฐ หรือเป็นระบบตลาดที่ถูกจัดการโดยรัฐ มิใช่ปล่อยให้เศรษฐกิจขึ้นอยู่กับกลไกตลาด โดยสิ้นเชิง รัฐและผู้นำธุรกิจญี่ปุ่น ดูเหมือนว่าจะพยายามทำให้ระบบทุนนิยมญี่ปุ่นเป็นแบบ 'พันธุ์ผสม' คือเป็นระบบที่มีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังต้องถูกควบคุมจากรัฐ เป็นระบบที่ยอมให้มีความคิดสร้างสรรค์ การเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานได้มากขึ้น แต่ก็ไม่ต้องการให้มีการแข่งขันมากเกินไป เพื่อลด 'ความสับสนในตลาด' ให้เหลือน้อยที่สุด นอกจากนี้มีชาวญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อยที่เห็นว่าการปฏิรูปที่ทำให้ญี่ปุ่นหันไปใช้วิธีการแบบตลาดเสรีมากขึ้นในสมัยของรัฐบาลโคอิสุมิเป็นต้นเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยกับคนจนมากขึ้นในประเทศญี่ปุ่น

มาตรการปฏิรูปต่าง ๆ ที่รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินการมาแล้วรวมทั้งการปฏิรูปบริษัทกิบาลของภาคเอกชน เป็นการเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเก่าของคนให้ดีขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเสมือนการเปลี่ยนแปลงเพียงเปลือกนอก แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด

กระนั้นก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า นับตั้งแต่หลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตกเมื่อปลายทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรที่สำคัญเลย โดยภาพรวมแล้วระบบเศรษฐกิจการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นเปิดและมีความโปร่งใสมากขึ้นกว่าในอดีต

ในภาคการเมือง การปกครองโดยพรรคเดียวถูกแทนที่โดยการจัดตั้งรัฐบาลผสม แม้ว่าพรรค LDP ยังคงเป็นแกนสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลอยู่ก็ตาม ความอ่อนแอของพรรค LDP ในทศวรรษ 1990 ทำให้พรรคฝ่ายค้านมีบทบาทในการตรวจสอบที่เข้มแข็งมากขึ้น แม้ว่าพรรคฝ่ายค้านจะพ่ายแพ้อย่างยับเยินในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดเมื่อกันยายน ค.ศ. 2005 และการปฏิรูประบบราชการและการบริหารราชการแผ่นดินมีขึ้นเพื่อเปลี่ยนอำนาจการกำหนดคริเริ่มนโยบายมาอยู่ที่นักการเมือง ที่สำคัญคือประชาสังคม (civil society) และองค์กรภาคเอกชน (NGOs) เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การมีการแข่งขันทางการเมืองมากขึ้น การปรับโครงสร้างของระบบราชการ หรือการเสริมสร้างให้ฝ่ายบริหารของรัฐบาลมีความเข้มแข็งขึ้นนั้น ไม่ได้ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นเข้าใจได้ง่ายขึ้นหรือไม่จำเป็นต้องมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

นัยสำคัญประการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองบางส่วนของญี่ปุ่นดังที่กล่าวมานี้ คือ ทำให้ความเข้าใจระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น และการทำนายทิศทางในอนาคตของญี่ปุ่นยากขึ้น ในอดีตคำแถลงของข้าราชการประจำสามารถพอจะถือได้ว่าเป็นคำประกาศที่แสดงถึงทิศทางของนโยบายในอนาคตในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ค่อนข้างมีความแน่นอน แต่ในปัจจุบันมีตัวแสดงอื่น ๆ อีก

มากมาย และในวงการเมืองก็ยังอยู่ในขั้นของวิวัฒนาการที่มีพลวัตรสูง การเจรจาต่อรองในเรื่องนโยบาย มีความสลับซับซ้อนและไม่สามารถคาดการณ์ได้มากขึ้น ในด้านเศรษฐกิจ ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐบาล และพลังของ 'ตลาด' มีน้ำหนักมากขึ้น แม้แต่เรื่องการค้าคนนโยบายต่างประเทศ และนโยบายเศรษฐกิจ นอกประเทศของญี่ปุ่นก็มีการแข่งขันและขึ้นอยู่กับอิทธิพลและการควบคุมทางการเมืองมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลกระทบอย่างลุ่มลึกต่อแนวทางที่รัฐบาลของประเทศอื่นจะต้อง ที่ติดต่อดำเนินการกับญี่ปุ่น ประเทศเหล่านี้ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยจึงต้องติดตามกระบวนการทางการเมืองภายในประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันอย่างใกล้ชิด เพื่อสามารถรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศตน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำหรับประเทศไทยควรให้ความสนใจเป็นพิเศษในประเด็นเกี่ยวกับการเมือง และการกำหนดนโยบายการเกษตรของญี่ปุ่นที่มีผลเกี่ยวข้องกับนโยบายเปิดเสรีสินค้าเกษตร เพราะประเทศไทยมีความต้องการให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าเกษตรมากขึ้น ในบรรดาภาคเศรษฐกิจทั้งหมดของญี่ปุ่น ภาคเกษตรคือว่าเป็นภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศให้น้อยที่สุดภาคหนึ่งและ เป็นภาคที่มีการปิดตลาดมากที่สุด

ในอดีตรบบการปกป้องและสนับสนุนสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นจะเผชิญกับแรงกดดันเพียงแต่กลุ่มธุรกิจที่เป็นตัวแทนผู้ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เท่านั้นซึ่งมีความกังวลว่าอาจจะถูกตอบโต้ทางการค้าจากประเทศคู่ค้าหากญี่ปุ่นยังเปิดตลาดสินค้าเกษตรกรรม แต่ในปัจจุบันมีธุรกิจและอุตสาหกรรมหลายประเภทที่ได้รับผลกระทบจากการตั้งกำแพงภาษีสินค้าเกษตรของรัฐบาล เช่น บริษัทค้าสารพัดอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้ยื่นประท้วงต่อกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง เมื่อกระทรวงเกษตรฯ ได้ตั้งกำแพงภาษีสูงขึ้นสำหรับสินค้าเกษตรเพื่อปกป้องผู้ผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศ

ฉะนั้นประเทศไทยจึงควรรหาโอกาสแสวงหาพันธมิตรภายในประเทศของญี่ปุ่นเพื่อกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าเกษตรจากไทยมากขึ้น

Executive Summary

This research project is premised on the fact that by the end of 1980s, Japan's model of capitalist had been different from that of Anglo-American style of capitalism in terms of institutions (e.g. regulations, business organization, norm, value, or ideology shaping individual's behavior), the role of government, and the weight of nationalism. Some political economist characterized Japan's political economy as "capitalist developmental state" or "state-guided market system" while calling the American political economy "capitalist regulatory state" or "market oriented state." Japanese state and companies actively intervene in the market in order to promote producer welfare and international competitiveness whereas the American system relies mainly on the market which aims at efficiency and the maximization of customer welfare.

Japan's political economy as had been characterized above has contributed to the remarkable economic success in the past four decades following the end of World War II. But after the bursting of the "bubble" in the early 1990s, the confidence many Japanese had had in institutions of their country's capitalism declined, and more Japanese have begun to believe, that a Japan resembling the Anglo-American model would make the economy efficient and competitive and the government more accountable to voters.

International pressure has also played in no small part in calling for reforming Japan's political economy. This external pressure came about because the Japanese governments have allegedly overlooked the implications of global economic paradigm shift for the prolonged stagnant economies. Since the end of the cold war, globalization process has intensified. The former communist countries have turned to adopting the market system. "Mega-competition" has begun. Capitalism has prevailed and proceeded inexorably. Communist threat has virtually gone. The principle of free market, competition, deregulation, and small government in which

many leaders of Western capitalist countries believe, has dominated the concept of capitalism. Japan has been criticized for its tardy recognition that it will have to adapt to the changing world economic paradigm.

More importantly, since the collapse of the cold war in late 1980s Japan has come under strong international pressure to open its market wider. Additionally, the 1997 financial crisis in Asia which started in Thailand and quickly spread throughout the region served as a catalyst for change in Japan's political economy.

Thus, in the midst of economic crisis since the bursting of "bubble", the external and internal factors have exerted pressures on the Japanese governments to reform its political economy. As of the early 2000s, the Japanese governments have undertook the following reforms : (1) deregulation of the economy; (2) financial reform and liberalization; (3) government reorganization; (4) the enactment of information access law for transparency; (5) the revision of antitrust policy in order to promote greater competition; and (6) corporate governance reform.

Japanese governments' attempt to reform has given rise to the ongoing debate over whether or not Japan's political economy is converging with the Anglo-American capitalism. This debate can be broadly divided into two opposing views, namely the convergence and nonconvergence perspectives.

The convergence views hold that Japanese-style of capitalism is changing in conformity with that of the Anglo-American model. The notable changes were the relationships between government and business ties, between business and business, and the employment practice. The nonconvergence views, on the other hand, are of the opinion that Japan's political economy is not fundamentally changing, but is adjusting to the changing internal and external environment.

The main obstacle to change in Japan's political economy in such way as Anglo-American market-based democracy is the collusive structure among politicians, bureaucrats, and vested interest groups who have resisted the reform. Moreover, most Japanese does not want their political economy to change radically to that of the

Western model. They still believe in capitalism in which competition and market are managed by the government and not completely relying on market forces. Apparently, the Japanese governments and its business leaders are trying to “hybridizing” Japanese style capitalism in that there will be more competition, but is still under government’s control, and allowing greater capital and labor mobility, but this must not lead to excessive competition in order to avoid ‘confusion in the market.’

Moreover, many Japanese attribute the growing income disparity between the rich and the poor to Prime Minister Koizumi Junichiro’s structural reforms which result in excessive competition and deregulation.

However, Japanese government and private sectors have in fact undertook substantial reforms. Yet Japan never emulated the Anglo-American model. They selected reforms to modify or reinforce preexisting institutions rather than to abandon them. In a word, it is a cosmetic, not a fundamental, change.

Nonetheless, since the post ‘bubble’ in the late 1980s there have been some important changes. In the political arena, the end to single party rule by the LDP has changed the policymaking environment significantly. The weakness of the LDP in the 1990s and the arrival of LDP-led coalition government inspired the opposition parties to play a stronger and more vigilant watchdog role. Besides, civil society and the NGOs participated more actively in the public policy-making.

However, notwithstanding more open political competition and more transparent policymaking process in Japan, understanding Japan’s political economy and predictions of Japan’s future direction have become more rather than less difficult. In the past, statements by certain bureaucrats could be assumed to be definitive pronouncement of future policy direction. At present there are more actors, and the political game is still evolving. The bargain over policies has become more complex and unpredictable. In the economic sphere the NGOs and the ‘market’ forces carry more weight. Even the formation of foreign policy and external economic policy is becoming more contested, open and subject to broader political influence and control.

These changes profoundly affect the way in which foreign governments, must now relate to domestic political process in their dealing with Japan. Therefore, these countries including Thailand will have to closely follow a changing Japan in order to efficiently and effectively protect and promote their national interest.

Thailand should pay particular attention to the issue of Japan's agricultural polics and policymaking since it is desirous of Japan opening up argriculatural market. Among all Japanese economic sectors, the agricultural sector is one of the least competitive sector and the most closed market. In the past, Japan's agricultural support and protection system has encountered weak countervailing pressure from business group representing Japanese industrial exporters concerned about possible trade retaliation for Japan's closed agricultural markets. But now industries hurt by agricultural tariffs, including general trading companies, food processors, and supermarket and restaurants chains, protest their position to the Ministry of Agriculture Forestry, and Fisheries when it invokes temporary tariff hikes in order to protect domestic producers.

Therefore, Thailand should seek allies in Japan in order to apply stronger pressure on the Japanese government to open up agricultural market.

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้เริ่มต้นจากข้อเท็จจริงที่ว่าถึงปลายทศวรรษ 1980 ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นเป็นระบบทุนนิยมที่มีลักษณะต่างไปจากระบบทุนนิยมเสรีของประเทศกลุ่มแองโกล-อเมริกัน ในแง่ในของสถาบัน (เช่น กฎระเบียบ การจัดการองค์กรธุรกิจ บรรทัดฐาน ค่านิยม หรืออุดมการณ์ ที่กำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล) บทบาทของรัฐและน้ำหนักของความเป็นชาตินิยมทางเศรษฐกิจ

ลักษณะของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นดังที่กล่าวนี้ได้ช่วยทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างงดงามในช่วงสี่ทศวรรษแรกของยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่นับตั้งแต่หลังจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตก เมื่อต้นทศวรรษ 1990 และเกิดภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน แรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกประเทศให้รัฐบาล และภาคธุรกิจเอกชนของญี่ปุ่น ต้องดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจการเมือง จนถึงครั้งแรกของทศวรรษ 2000 รัฐบาลและธุรกิจภาคเอกชนได้ดำเนินการที่สำคัญเพื่อปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมือง คือ (1) การยกเลิกหรือผ่อนคลายกฎระเบียบที่ควบคุมเศรษฐกิจ (2) การเปิดเสรีและการปฏิรูปด้านการเงิน (3) การปรับโครงสร้างรัฐบาลใหม่ (4) การออกกฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความโปร่งใส (5) การปรับปรุงนโยบายต่อต้านการผูกขาดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้น และ (6) การปฏิรูปบรรษัทภิบาล

งานวิจัยนี้จึงมีจุดประสงค์เพื่อประเมินว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นนับตั้งแต่หลังฟองสบู่แตกได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะเหมือนระบบทุนนิยมแบบแองโกล-อเมริกัน ซึ่งสอดคล้องกับ 'ทฤษฎี convergence' หรือไม่ ซึ่งงานวิจัยนี้ได้ค้นพบว่า ญี่ปุ่นได้พยายามปรับระบบเศรษฐกิจการเมืองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและภายนอกประเทศ แต่ก็มิได้ยกเลิกระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่นที่ยึดหลักการตลาดที่มีรัฐควบคุมซึ่งยังคงต่างจากระบบตลาดที่มุ่งสนองตอบผู้บริโภค ดังเช่น ในกรณีของสหรัฐอเมริกา มาตรการปฏิรูปต่างๆที่รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินการมาแล้ว รวมทั้งการปฏิรูปบรรษัทภิบาลของภาคธุรกิจเอกชน เป็นการเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจแบบเก่าของตนให้ดีขึ้น แต่ยังคงให้รัฐบาลมีบทบาทในการจัดระบบการแข่งขัน ขณะที่เปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานและการไหลของเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเสมือนการเปลี่ยนแปลงเพียงเปลือกนอก แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด หรือการเปลี่ยนแปลงไม่ได้เป็นตามคัวแบบของระบบแองโกล-อเมริกัน แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการตามแบบฉบับของญี่ปุ่นเอง

Abstract

This research project is premised on the fact that by the late 1980s Japanese-style capitalism is different from that of Anglo-American model of liberal capitalism in terms of institutions (e.g. regulations, business organization, norm, values or ideology shaping individual's behavior), the role of state, and the weight of economic nationalism. The Japanese model of capitalism has contributed to the remarkable economic success for the past four decades following the end of World War II.

However, since the bursting of economic bubble in the early 1990s and the ensuing prolonged economic stagnation, there have been domestic and external pressures on the Japanese governments and business sector to reform the country's political economy. By the first half of 2000s, both the Japanese governments and the business world have embarked on the following reforms: (1) the deregulation of the economy; (2) the liberalization and reform of financial sector; (3) the government reorganization; (4) the enactment of 'information disclosure' law to promote transparency; (5) the revision of anti-monopoly law to promote greater competition; and (6) the corporate governance reform.

The main objective of this research is thus to assess whether or not Japanese political economy in the post -bubble period has been transformed to make it resemble Anglo-American capitalism in conformity with the 'convergence theory.' The central findings of the research are that: (1) Japan has made an attempt to adjust its political economy to suit the changing domestic and external environment without abandoning its state-led market economy; (2) Japanese political economy remains essentially different from that of the American model of consumer-oriented market economy; (3) all the reform measures undertaken thus far by the government as well as by the business sector were meant to improve the existing political economy while the state has continued to manage the competition by allowing a greater labor mobility and capital inflow; and (4) to the extent that change has occurred, it was cosmetic, not fundamental, one, or change not according to the Anglo-American model, but change in distinctively Japanese ways.

บทนำ

พัฒนาการด้านเศรษฐกิจและการเมืองของญี่ปุ่นหลังจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา ประกอบกับการสิ้นสุดของสงครามเย็น และการขยายตัวของกระแสโลกาภิวัตน์ ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลกระทบที่สำคัญประการหนึ่ง คือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเกือบตลอดทศวรรษ 1990 นั้น ก่อให้เกิดคำถามว่า ตัวแบบของระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่น และระบบการดำเนินธุรกิจของญี่ปุ่น ซึ่งวางอยู่บนความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ และธุรกิจขนาดใหญ่ ตลอดจนบรรษัทภิบาล (corporate governance) และระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีลักษณะเฉพาะตัวเป็นเอกลักษณ์ ซึ่งญี่ปุ่นใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจจนประสบความสำเร็จอย่างสูง นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมานั้น จะยังคงเป็นระบบที่เหมาะสมอยู่หรือไม่และต้องมีการปรับตัวมากน้อยเพียงใดและอย่างไร

ระบบเศรษฐกิจการเมืองทุนนิยมแบบญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงจนมีลักษณะเดียวกัน (converging) กับระบบเศรษฐกิจการเมืองทุนนิยมเสรีแบบอเมริกา (America-style liberal capitalism) หรือไม่ หรือญี่ปุ่นยังคงรักษาลักษณะสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบญี่ปุ่นที่รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและชี้นำโดยใช้นโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมาย (industrial policy) ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนยังจะสามารถรักษา ‘วัฒนธรรมทางธุรกิจ’ (business culture) ที่เป็นเอกลักษณ์ของญี่ปุ่น ให้ดำรงต่อไปได้หรือไม่ โครงสร้างของความสัมพันธ์ที่แนบแน่น (collusive structure) ในหมู่้นักการเมือง ข้าราชการประจำ กลุ่มธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากน้อยเพียงใด หากมีการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงนั้นสามารถสนับสนุนความคิดเห็นของนักวิชาการบางคนอย่างเช่น ฟรานซิส ฟูกูยามา (Francis Fukuyama) ที่ได้ทำนายเอาไว้ในหนังสือเรื่อง *The End of History and The Last Man* ว่า ในยุคหลังสงครามเย็น ทุกประเทศ รวมทั้งญี่ปุ่นจะเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจการเมืองมาสู่ทุนนิยมเสรีแบบอเมริกันได้หรือไม่¹

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจการเมือง และระบบบรรษัทภิบาลของญี่ปุ่นยุคหลังฟองสบู่แตกว่า ได้มีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปมากน้อยเพียงใดและอย่างไร มีอะไรเป็นปัจจัยที่ผลักดันและปัจจัยอะไรที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองและวัฒนธรรมธุรกิจ

¹ ฟูกูยามาได้ทำนายไว้ว่า ‘การสิ้นสุดของประวัติศาสตร์’ (the end of history) คือ การสิ้นสุดของวิวัฒนาการทางอุดมการณ์ของมนุษยชาติ และระบบเสรีประชาธิปไตยแบบตะวันตกจะถูกทำให้เป็นสากลในฐานะรูปแบบสุดท้ายของรัฐบาลของมนุษย์ ดู Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man* (New York: Avon, 1992) ซึ่งเป็นหนังสือที่พัฒนามาจากบทความของเขา เรื่อง “The End of History?” *National Interest* 16 (1989), pp. 3-18.

แบบญี่ปุ่น ทั้งนี้โดยมีสมมติฐานว่าพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองของญี่ปุ่นตั้งแต่หลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตก การสิ้นสุดลงของสงครามเย็น และการขยายตัวของกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ญี่ปุ่นจำเป็นต้องปรับลักษณะพิเศษของระบบเศรษฐกิจการเมืองที่วางอยู่บนความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างรัฐบาล ระบบราชการ และธุรกิจขนาดใหญ่ กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนระบบบรรษัทภิบาล และระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นเอกลักษณ์ของญี่ปุ่นดังที่กล่าวมาข้างต้น

กรอบในการวิเคราะห์

โรเบิร์ต กิลปิน (Robert Gilpin) นักเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศชั้นนำคนหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันอย่างสำคัญในหลายด้าน แต่ความแตกต่างกันในประเด็นต่อไปนี้ควรได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษ คือ (1) เป้าหมายพื้นฐานของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ (2) บทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ และ (3) โครงสร้างของบรรษัทเอกชน และวิธีปฏิบัติของธุรกิจเอกชน (private business practices) แม้ว่าเศรษฐกิจสมัยใหม่ของทุกประเทศจะต้องส่งเสริมสวัสดิการของประชาชนของประเทศตน แต่ประเทศต่าง ๆ จะเน้นเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงต่างกัน เป้าหมายต่าง ๆ ของประเทศซึ่งมีตั้งแต่การส่งเสริมสวัสดิการของผู้บริโภคไปจนถึงการแสวงหาอำนาจของประเทศ (national power) จะมีอิทธิพลและได้รับอิทธิพลอย่างมากจากลักษณะอื่น ๆ ของเศรษฐกิจของประเทศอย่างเช่นบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างของเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ²

งานวิจัยเรื่องนี้จึงเริ่มจากข้อสังเกตดังกล่าวของกิลปิน ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ว่าถึงปลายทศวรรษ 1980 ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นเป็นระบบทุนนิยมที่มีลักษณะแตกต่างไปจากระบบทุนนิยมเสรีของประเทศกลุ่มแองโกล-อเมริกัน ในแง่ของสถาบัน บทบาทของรัฐ และน้ำหนักของความเป็นชาตินิยมทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการส่วนหนึ่งที่สนับสนุน ‘ทฤษฎี convergence’ มีความเห็นว่า ในระยะยาวแล้ว ประเทศที่ก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมทุกประเทศจะมีความโน้มเอียงไปสู่วิถีทางที่เหมือนกันในการผลิตและจัดการกับวิถีทางเศรษฐกิจในแง่ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในประเทศ ทั้งนี้ เพราะการแข่งขัน การลอกเลียนกัน การแพร่กระจายของแบบอย่างที่ดี (diffusion of best practice) เช่น ระบบบรรษัทภิบาล (corporate governance) การขยายตัวทางการค้า และการเคลื่อนย้ายทุน (capital mobility) ในที่สุดแล้ว จะนำไปสู่สภาพการณ์ที่เรียกว่า ‘convergence’ ข้ามชาติ ในด้านโครงสร้างของระบบการผลิต ระบบการบริหารจัดการทางธุรกิจและในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม และเศรษฐกิจ

² Robert Gilpin, *Global political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2001), p. 149.

ภายในประเทศของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคหลังสงครามเย็น และการขยายตัวของกระแสโลกาภิวัตน์³

‘ทฤษฎี convergence’ เชื่อว่าในช่วงแรกของยุคหลังสงครามเย็นเทคโนโลยีจะเป็นตัวกำหนดให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศอุตสาหกรรมมีรูปแบบคล้ายกัน แต่ต่อมาในช่วงหลังของทศวรรษ 1990 ทฤษฎีนี้กลับเห็นว่า พลังของตลาด (market forces) เป็นตัวกำหนด ไม่ใช่ปัจจัยทางเทคโนโลยี ‘convergence’ ที่เกิดจากแรงขับเคลื่อนของตลาดนี้จะดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากการพึ่งพาอาศัยกันและกันทางเศรษฐกิจ (economic interdependence) ที่เพิ่มขึ้น และการเพิ่มขึ้นอย่างมากของข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรป และ องค์การการค้าโลก ซึ่งเชื่อกันว่าจะทำให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกันในการจัดระเบียบทางสังคม และเศรษฐกิจจะถูกหล่อหลอมให้มีรูปแบบเหมือนกัน เพราะการคัดค้าน ‘convergence’ อาจหมายถึงการสูญเสียความสามารถในการแข่งขัน และผลที่ตามมาคือ การเสื่อมถอยของมาตรฐานเป็นอยู่ของประชาชนภายในประเทศ⁴

กล่าวโดยย่อคือ ผู้สนับสนุน ‘ทฤษฎี convergence’ เชื่อว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ซึ่งจะนำไปสู่สังคมที่ปฏิบัติตามตัวแบบ (model) เดียวกันหมด คือตัวแบบประชาธิปไตยเสรีนิยมและตลาดเสรี (free market and liberal democracy) ดังเช่นระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบแองโกล-อเมริกัน⁵

เนื้อหาของงานวิจัยนี้ประกอบด้วยเจ็ดบท นอกจากบทนำแล้ว บทที่หนึ่ง เป็นบทเกี่ยวกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองของญี่ปุ่นในยุคหลังจากฟองสบู่แตก บทที่สอง อธิบายถึงลักษณะสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นในยุคก่อนฟองสบู่แตก บทที่สาม พิจารณาปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ต้องมีการปฏิรูปหรือ ปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น บทที่สี่ สำรวจการดำเนินการของรัฐบาลและภาคธุรกิจญี่ปุ่นในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมือง บทที่ห้า ประเมินว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงอย่างไรหรือไม่หลังจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตก บทที่หก วิเคราะห์ปัญหาและ

³ Suzanne Berger, “Introduction,” ใน Suzanne Berger and Ronald Dore, eds, *Diversity and Global Capitalism* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), pp. 1-25.

⁴ Ibid.; Wolfgang Streeck and Kozo Yamamura, “Introduction: Convergence or Diversity?” ใน Yamamura and Streeck, *The End of Diversity* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2003), p. 4.

⁵ ดู Malcolm Trevor, “Is Japan Changing?” ใน Arne Holzhansen, ed., *Can Japan Globalize?* (Heidelberg: Physica-Verlag, 2001), p. 7. Trevor เองมีความเห็นว่า การตั้งคำถามที่ว่าญี่ปุ่นจะเปลี่ยนแปลงไปจนเหมือนกับระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบแองโกล-อเมริกันหรือไม่นั้น มักจะมาจากชาวตะวันตกซึ่งมีมูลเหตุจูงใจในการถามคำถามนี้ เพราะจะเป็นการสะดวกสำหรับนักธุรกิจและเจ้าหน้าที่ของประเทศเหล่านี้ในการทำการค้าและลงทุนในประเทศญี่ปุ่น หากญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเหมือนอย่างระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบแองโกล-อเมริกัน.

อุปสรรคของการปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น และบทที่เจ็ด เป็นบทสรุปและนัยที่มีต่อประเทศไทย

ผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยนี้จะทำให้เข้าใจถึงลักษณะสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น ในเชิงเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศอื่น และสามารถทำให้ทราบแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น ตลอดจนกลไกและปัจจัยในการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทยในการติดต่อสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น ให้ได้สอดคล้องกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงภายในของญี่ปุ่นเพื่อรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของประเทศไทยในญี่ปุ่น

บทที่ 1

พัฒนาการทางเศรษฐกิจ และการเมืองญี่ปุ่นหลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตก

เพื่อให้เข้าใจชัดเจนขึ้น เกี่ยวกับเรื่องการเปลี่ยนแปลง หรือความต่อเนื่องของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นในยุคหลังฟองสบู่แตก จำเป็นต้องทราบพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และพัฒนาการทางการเมืองนับตั้งแต่ญี่ปุ่นประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เมื่อต้นทศวรรษ 1990 ซึ่งพัฒนาการทั้งสองด้านนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองโดยรวมของญี่ปุ่นไม่มากนัก

นักเศรษฐศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ต่างยอมรับว่า การเมืองมักจะเป็นตัวกำหนดทางเลือกของนโยบายเศรษฐกิจ “ปัญหาเศรษฐกิจหลายอย่างในที่สุดแล้ว คือ ปัญหาการเมือง”¹ พัฒนาการทางเศรษฐกิจและพัฒนาการทางการเมืองจึงมีความเกี่ยวข้องกัน ไม่สามารถพิจารณาแยกออกจากกัน แต่เพื่อให้เห็นพัฒนาการทั้งสองด้านนี้ได้ชัดเจน ในที่นี้จึงขอกล่าวแยกกันในแต่ละด้าน

ด้านเศรษฐกิจ

ก่อนเศรษฐกิจฟองสบู่แตก เมื่อต้นปี ค.ศ. 1990 ญี่ปุ่นมักได้รับการกล่าวขานว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างน่ามหัศจรรย์ (‘miracle economy’) ญี่ปุ่นสามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วจากความหายนะในการทำสงครามรุกรานในสงครามโลกครั้งที่สอง ในช่วงทศวรรษ 1960 เศรษฐกิจญี่ปุ่นมีอัตราการเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี และที่สำคัญยิ่งกว่านั้นการเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ยังมีการกระจายรายได้ที่ค่อนข้างเท่าเทียมกัน (equitable income distribution) จนทำให้ญี่ปุ่นเริ่มได้รับความสนใจในวงวิชาการว่าเป็นตัวแบบการพัฒนา (development model) ตัวแบบหนึ่งสำหรับประเทศอื่นในเอเชีย ในปลายช่วงของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงนี้ นักวิชาการชาวอเมริกาชื่อ เฮอร์

¹ Nikkei Weekly, May 13, 2002 อ้างใน Aurelia George Mulgan, *Japan's Failed Revolution Koizumi and the Politics of Economic Reform* (Canberra: Asia Pacific Press, 2002), p. 9.

แมน คาห์น (Heman Kahn) ได้เขียนหนังสือชื่อ *The Emerging Japanese Superstate* และ
ได้ทำนายไว้ในหนังสือเล่มนี้ว่า ศตวรรษที่ 21 จะเป็นศตวรรษของญี่ปุ่น²

ในทศวรรษ 1970 เศรษฐกิจญี่ปุ่นยังคงพัฒนาได้ดีกว่าบรรดาประเทศอุตสาหกรรม
อื่น ๆ แม้ว่าจะได้รับผลกระทบสะท้อนทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงจากการเพิ่มขึ้นที่เท่าตัว
ของราคาน้ำมันดิบอย่างฉับพลันโดยองค์การของประเทศส่งออกน้ำมัน (Organization of
Petroleum Exporting Countries (OPEC) ซึ่งได้นำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจชะงักงันและมีเงินเฟ้อ
สูง (stagflation) อย่างชัดเจนในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกส่วนใหญ่ แต่ญี่ปุ่นสามารถ
ฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วหลังจากการเติบโตทางเศรษฐกิจชะลอตัวลงประมาณหนึ่งปี ทั้ง ๆ ที่
ญี่ปุ่นต้องพึ่งพา และมีความเปราะบางต่อความไม่แน่นอนของการจัดหา น้ำมัน (oil supply)
มากกว่าประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ ถึงปลายทศวรรษ 1990 เฮสรา ไวเกล (Ezra Vogel)
นักวิชาการชั้นนำด้านญี่ปุ่นศึกษาชาวอเมริกัน แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้เขียนหนังสือ
เรื่อง *Japan As Number One : Lessons for America* โดยชื่นชมความสำเร็จในการพัฒนา
เศรษฐกิจของญี่ปุ่นและเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาเรียนบทเรียนจากความสำเร็จของญี่ปุ่น³

ในทำนองเดียวกับทศวรรษ 1970 ทศวรรษ 1980 เศรษฐกิจญี่ปุ่นสามารถปรับตัวได้
อย่างรวดเร็วต่อสถานการณ์ของค่าเงินเยนที่สูงขึ้นและผู้ส่งออกของญี่ปุ่นกลับมา มี
ความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศได้อีก หลังจากใช้เวลาในการปรับตัวในช่วง
สั้น ๆ รายได้ของชาวญี่ปุ่นที่คิดเป็นเงินเหรียญสหรัฐสามารถเทียบเท่ากับประเทศตะวันตก
ที่เป็นสมาชิกขององค์การการพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Organization of
Economic Co-operation and Development หรือ OECD) ซึ่งเป็นองค์กรที่ถือกันว่าเป็นสโมสร
ของประเทศอุตสาหกรรมสำคัญของโลก จนกระทั่งถึงต้นทศวรรษ 1990 เศรษฐกิจญี่ปุ่นยัง
มีความแข็งแกร่ง จนทำให้นักวิเคราะห์บางคนถึงกับคาดการณ์ว่าญี่ปุ่นอาจแซงหน้า
สหรัฐอเมริกาในฐานะเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับหนึ่งของโลก⁴

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มดังกล่าวนี้เกิดพลิกผันในทศวรรษ 1990 เมื่อเศรษฐกิจของ
ประเทศตะวันตกกลับมาแข็งแกร่งอีก เศรษฐกิจของประเทศตะวันตกนำโดยสหรัฐอเมริกามี
อัตราเติบโตสูงเป็นส่วนใหญ่ และตลาดหุ้นมีความคึกคักฟูฟ่า ในทางตรงกันข้ามญี่ปุ่นกลับ
ต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน จุดหักเหสำหรับญี่ปุ่น คือ การล่มสลายของเศรษฐกิจ

² อ้างใน S. Javed Maswood, *Japan in Crisis* (New York: Palgrave MacMillan, 2006), p. 1; Kunio
Yoshihara, *Globalization and National Identity: The Japanese Alternative to the American Model*
(Selanjor: Falcon Press Bhd, 2001), p. 10.

³ Yoshihara, *Globalization and National Identity*, p. 10.

⁴ Ibid.

ฟองสบู่ นับตั้งแต่เศรษฐกิจฟองสบู่แตกเมื่อต้นปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา เศรษฐกิจญี่ปุ่นชะลอตัวอย่างต่อเนื่องและยาวนานเกือบโดยตลอดทศวรรษ จนกล่าวกันว่าทศวรรษ 1990 เป็น ‘ทศวรรษที่สูญเปล่า’ (The Lost Decade) สำหรับระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น

‘ทศวรรษที่สูญเปล่า’⁵

ในช่วงระหว่าง ปี ค.ศ. 1992 – 2001 เศรษฐกิจญี่ปุ่นมีอัตราเติบโตโดยเฉลี่ยเพียงแค่อัตรา 0.9 ต่อปีเมื่อเทียบกับอัตรา 3.9 ต่อปี ในช่วง 18 ปีก่อนหน้านั้น (ดูตารางที่ 1 ในภาคผนวก) และในปีค.ศ.1998 ต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่ร้ายแรงที่สุด นับตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือ มีอัตราเติบโตติดลบ อัตราที่เคยตกต่ำมากที่สุดก่อนหน้านี้คือ อัตรา 1.2 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี ค.ศ. 1974) ในปี ค.ศ. 2001 การว่างงานมีอัตราสูงกว่า อัตรา 5.0 ซึ่งสูงที่สุดนับตั้งแต่ที่มีการบันทึกอัตราการว่างงานในปี ค.ศ.1953 ราคาอสังหาริมทรัพย์และหุ้นก็ตกลงเกือบจะต่อเนื่อง นับตั้งแต่เศรษฐกิจฟองสบู่แตก ราคาที่ดินในเมืองใหญ่ ๆ ลดลงประมาณหนึ่งในสามของราคาที่เคยสูงสุดในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ และราคาหุ้นในปี ค.ศ. 2001 ลดลงเหลือเพียงหนึ่งในสามเท่าของราคาหุ้นที่พุ่งสูงสุดในปี ค.ศ. 1989 ซึ่งมีมูลค่า 4 ล้านล้านเยนหรือสหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 44 ของตลาดหุ้นทั้งหมดของโลก เมื่อถึงปี ค.ศ. 1995มูลค่าทั้งหมดของราคาหุ้นและที่ดินที่ลดลงคิดเป็นเงินจำนวนมากกว่า 5 ล้านล้านเยนหรือสหรัฐหรือเท่ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ของญี่ปุ่นทั้งปี⁶

การที่ราคาหุ้นตกต่ำลงได้ส่งผลกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงินและความอยู่รอดของธนาคารของญี่ปุ่นทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ถึงปี ค.ศ.2001 สถาบันการเงินของ

⁵ ทศวรรษ 1990 ถูกมองว่าเป็นทศวรรษที่สูญเปล่าในความหมายที่ว่าสถานการณ์ทางการเมืองของญี่ปุ่นขาดเสถียรภาพในขณะที่เกิดสภาพเศรษฐกิจถดถอยตลอดทั้งทศวรรษ ซึ่งต่างจากทศวรรษก่อนหน้านี้ที่มีเสถียรภาพทางการเมืองภายใต้การครอบงำโดยพรรค LDP เพียงพรรคเดียว ประกอบกับเศรษฐกิจที่มีอัตราเติบโตสูง นอกจากนี้ คำนี้ยังมีความหมายว่าในช่วงทศวรรษ 1990 ญี่ปุ่น ได้เสียโอกาสในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างชั้นพื้นฐานทั้งที่ญี่ปุ่นมีความจำเป็นต้องดำเนินการเช่นนั้น ดู Cheol Hee Park, “Political Dynamics of Regime Transformation in Japan in the 1990s,” *Japanese Journal of Political Science* 5(2), 2004, FN 1, p. 311.

⁶ ในยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ ราคาอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดในญี่ปุ่นมีมูลค่ารวมกันมากกว่าห้าเท่าตัวของมูลค่าทั้งหมดของอสังหาริมทรัพย์ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีเนื้อที่ใหญ่มากกว่าเนื้อที่ของประเทศญี่ปุ่นประมาณ 20 เท่า *Time*, April 28, 1997, ดูรายละเอียดการขึ้นลงของราคาอสังหาริมทรัพย์และราคาหุ้นในช่วงก่อนและหลังฟองสบู่แตก ใน Arthur J. Alexander “Asset Prices in Japan: The Bubble and Its Breaking,” *JEI Report*, No. 36 A (September 26, 1997), pp. 2-12.

ญี่ปุ่นมีหนี้เสียรวมกันถึงประมาณระหว่าง 6 แสนล้านเหรียญถึง 2 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ⁸ โดยเปรียบเทียบประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีเศรษฐกิจใหญ่กว่าญี่ปุ่นประมาณสามเท่าตัว ในช่วงทศวรรษ 1980 ที่สถาบันการเงินของสหรัฐอเมริกาเกิดวิกฤตการณ์ธนาคารเงินกู้ และออมทรัพย์สหรัฐ (US Saving and Loan Bank) มีหนี้เสียประมาณ 2.5 แสนล้านเหรียญสหรัฐ⁷

เป็นเวลาช้านานที่ธนาคารเหล่านี้รวมทั้งบริษัทที่อยู่ในสังกัด มีรายได้งามจากการซื้อขาดหุ้น เมื่อราคาหุ้นร่วงลงทำให้ 'สินทรัพย์ที่ซ่อนอยู่' (hidden asset) [ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า 'ฟูกุมิเอะกิ' (fukumieki)] ของธนาคารต้องลดน้อยลงลงตามไปด้วย ขณะเดียวกัน การตกต่ำของราคาที่ดินซึ่งทำให้ฐานะทางการเงินของธนาคารญี่ปุ่นส่วนใหญ่ย่ำแย่ลง เนื่องจากธนาคารเหล่านี้ ได้ให้กู้โดยใช้ที่ดินค้ำประกัน ธนาคารและสถาบันการเงินของญี่ปุ่น จึงมีหนี้เสียมีมูลค่ามหาศาล จำนวนหนี้เสียที่เพิ่มมากขึ้นยังผลให้ธนาคารบางแห่งที่มีเครือข่ายทั่วประเทศ เช่น ธนาคารฮอกไกโด ทากุโชกุ (Hokkaido Takushoku) และบริษัทหลักทรัพย์ ยามาอิชิ (Yamaichi) ซึ่งเป็นบริษัทหลักทรัพย์ที่ใหญ่และเก่าแก่ที่สุดของญี่ปุ่น ต้องล้มละลาย

อัตราการล้มละลายของบริษัทเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว มูลค่ารวมทั้งหมดของการล้มละลายของบริษัทคิดเป็นร้อยละของ GDP อยู่ในระดับที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และสูงมากกว่าที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐในช่วงสูงสุดของเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) และในช่วงสูงสุดของการบังคับจำนองของธนาคาร และสถาบันเงินออม (thrift and bank foreclosure) เมื่อต้นทศวรรษ 1990⁸ นับตั้งแต่การภาวะฟองสบู่แตก ปี ค.ศ. 1990 ถึง ปลายปี ค.ศ. 1997 เฉลี่ยแล้วมีบริษัทธุรกิจล้มละลายเดือนละ 1,600 ราย

ความชะงักงันทางเศรษฐกิจในญี่ปุ่นครั้งนี้ไม่ได้เกิดจากสาเหตุเดียว และไม่มีหนทางเยียวยาที่ง่ายดาย แต่ตลอดทศวรรษ 1990 รัฐบาลยังคงเน้นมาตรการกระตุ้นทางด้านการคลัง (fiscal stimulus packages) แม้ว่าจะมีผู้เสนอแนะให้เริ่มเน้นแก้ไขที่อุปสรรคเชิงโครงสร้าง (structural impediments) ต่อเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่รัฐบาลญี่ปุ่นยังคงอาศัยมาตรการทางด้านการคลัง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจต่อไป รัฐบาลซึ่งก่อนหน้านี้ได้รับการชื่นชมที่แทรกแซงในทางเศรษฐกิจได้อย่างประสบผลสำเร็จ และจากการนำนโยบายอุตสาหกรรม

⁷ Jeff Kingston, *Japan's Quiet Transformation* (London: Routledge Curzon, 2004), p. 9.

⁸ David Asher and Andrew Suithers, *Japan's Key Challenges for the 21st Century: Debt, Deflation, Default, Demography, and Deregulation* (Washington, D.C.: SAIS Policy Forum Series, March 1998), p. ii.

เป้าหมาย (industrial policy) ไปปฏิบัติใช้ได้อย่างสอดคล้องประสาน แต่กลับไม่มีความพร้อมที่จะยอมรับทางเลือกด้านนโยบายที่ยากเพื่อพลิกฟื้นเศรษฐกิจให้คืนสู่ภาวะปกติ⁹

ในท่ามกลางสถานการณ์เศรษฐกิจที่เลื่อมดอกลงนี้ วิกฤตการณ์ทางการเงิน (financial crisis) ในภูมิภาคเอเชียในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเริ่มต้นจากประเทศไทย และแผ่กระจายไปอย่างรวดเร็วเกือบทั้งภูมิภาค ได้กระตุ้นรัฐบาลญี่ปุ่นให้พยายามใช้มาตรการอื่น ๆ เพิ่มขึ้น รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีโอบุชิ เกอิโซ (Obuchi Keizo) ได้ใช้แผนการที่ทะเยอทะยานเพื่อจัดการกับวิกฤตการณ์ของธนาคาร ซึ่งมีผลทำให้ปริมาณสินเชื่อภายในประเทศลดลง

ในขณะที่การปฏิรูปเศรษฐกิจของรัฐบาลได้เริ่มกระบวนการฟื้นฟูภาคการธนาคารและการเงิน ภาคอุตสาหกรรมก็ได้เริ่มปฏิรูปบริษัทมหาชน (corporate reform) เพื่อครอบคลุมความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศที่สูญเสียไป แต่แทนที่จะมีการปรับโครงสร้างใหม่อย่างกว้างขวาง มาตรการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปก็ถูกวิจารณ์ว่าเป็นไปอย่างกระต่อนกระแต่น และไม่พอเพียงในทำนองเดียวกันความพยายามของรัฐบาลที่ปฏิรูปกฎระเบียบที่ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (regulatory reform) เป็นไปอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้ภาวะเศรษฐกิจยังชะงักงันอยู่ส่วนใหญ่พุ่งเป้าไปที่ผู้นำทางการเมือง ซึ่งนอกจากนายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะ ริวทาโร (ค.ศ. 1996-1998) และนายกรัฐมนตรีโอบุชิ (ค.ศ. 1998-2000) แล้ว ต่างประสบความล้มเหลวในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความลุ่มลึกของปัญหาและปล่อยให้เวลาและโชคช่วยคลี่คลายปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีโมริซึ่งนอกจากไม่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาแล้ว ยังถูกวิจารณ์ว่าเป็นผู้หันหลังให้กับมาตรการปฏิรูปของผู้ที่ดำรงตำแหน่งออกหน้าเขา อันเป็นการเพิ่มความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจและการมองเศรษฐกิจของประเทศในแง่ร้าย¹⁰

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เปิดเผยมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจครั้งที่ 13 แต่เนื่องจากฐานะการคลังของรัฐบาลที่มีข้อจำกัด มาตรการดังกล่าวนี้มุ่งไปที่การส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริโภคถอนเงินออม และเพิ่มอุปสงค์การบริโภค (consumption demand) มากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อสร้างงานก่อสร้างสาธารณูปโภคเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อุปสงค์การบริโภคที่ต่ำในช่วงทศวรรษ 1990 นี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความไม่แน่นอนเกี่ยวกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในอนาคต รวมทั้งอนาคตของการว่าจ้างงาน ยิ่งไปกว่านั้นสถานะทางการคลังของรัฐบาลไม่ได้ทำให้ประชาชนมีความมั่นใจได้ว่ารัฐบาลจะยังคงสามารถให้โครงการและบริการที่จำเป็นสำหรับผู้เกษียณแล้ว ผลจาก

⁹ Maswood, *Japan in Crisis*, p. 3.

¹⁰ Ibid., p. 4.

การที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้อัดฉีดงบประมาณจำนวนมหาศาลสำหรับโครงการสร้างงานสาธารณูปโภค เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ แม้ผลที่สุดก็ไม่ได้ช่วยให้สามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจให้เติบโตได้ มีหน้าซ้ำกลับทำให้ฐานะการคลังของรัฐบาลทรุดหนัก ถึงปีค.ศ. 2001 รัฐบาลมีหนี้สาธารณะคิดเป็นประมาณร้อยละ 130 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) จนทำให้นายมิยาซาวา คิอิชิ (Miyazawa Kiichi) รัฐมนตรีกระทรวงการคลังในขณะนั้นได้ยอมรับอย่างตรงไปตรงมาเมื่อต้นเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 ว่า ฐานะการคลังของรัฐบาลกำลังจวนเจียนจะล่มสลาย¹¹

เมื่อโคอิสุมิ จุนอิชิโร (Koizumi Junichiro) ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 เขาได้สัญญาที่จะตัดค่าใช้จ่ายภาครัฐเพื่อทำให้งบประมาณได้ดุลและลดภาระหนี้สินของรัฐบาล พร้อมทั้งได้เสนอโครงการ ‘การปฏิรูปเชิงโครงสร้าง’ (*kozo kaikaku* หรือ structural reform) ทั้งด้านเศรษฐกิจการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน และด้านสังคมและการเมือง ในทหระสนะของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งผลักดันให้เศรษฐกิจไปในทิศทางตลาดเสรี (market-liberal direction) มากขึ้นลดภารกิจของภาครัฐ ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น และสร้างสังคมที่ส่งเสริมสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์และการแสวงหาทางเลือกของปัจเจกบุคคล¹²

เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอย่างมั่นคงและต่อเนื่อง?

แม้ว่าการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมียังต้องเผชิญกับอุปสรรคจากกระแสต่อต้านจากทั้งภายในและภายนอกพรรครัฐบาลซึ่งมีผลประโยชน์โยงใยเกี่ยวข้องกับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจการเมืองเดิม แต่ในช่วงที่โคอิสุมิเป็นผู้นำของญี่ปุ่น เศรษฐกิจญี่ปุ่นเริ่มส่งสัญญาณของการฟื้นตัวอย่างต่อเนื่องและมั่นคงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 หลังจากที่ต้องประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยมายาวนานกว่า 10 ปี ไตรมาสสุดท้ายของปี ค.ศ. 2005 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ขยายตัวถึงร้อยละ 5.5 ทำให้ตลอดปี ค.ศ. 2005 เศรษฐกิจเติบโตร้อยละ 2.8 โดยเฉลี่ยแล้วระหว่างปี ค.ศ. 2002 ถึงปี 2005 GDP เพิ่มขึ้นปีละประมาณร้อยละ 2.0 (ดูตารางที่ 1.1 ในภาคผนวก) และแม้ว่าในสามไตรมาสแรกของปี ค.ศ. 2006 อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 0.5 แต่ถือได้ว่าเป็นช่วงของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ยาวนานที่สุด (4 ปี 10 เดือน ติดต่อกัน) นับตั้งแต่หลัง

¹¹ Ibid., p. 2.

¹² ดูรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิใน Mulgan, *Japan's Failed Revolution*, pp. 2-33.

สงครามโลกครั้งที่สอง¹³ และตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 มีสัญญาณว่าการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจเป็นผลมาจากอุปสงค์ภายในประเทศ (domestic-led recovery) ก่อนหน้านี้ การเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับ อุปสงค์ภายนอกประเทศ (external demand) ญี่ปุ่นกำลังเคลื่อนกลับไปสู่เศรษฐกิจตามภาวะปรกติมากขึ้นซึ่งอุปสงค์ภายในประเทศเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญที่สุด การบริโภคของประชาชนคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งของ GDP ของประเทศ แม้ว่าผู้บริโภคญี่ปุ่นยังคงมีความระมัดระวังในเรื่องการใช้จ่ายใช้สอย เพราะความไม่แน่นอนเกี่ยวกับภาวะการจ้างงานในอนาคต และการขาดระบบสวัสดิการสังคมที่ดีพอ¹⁴

ในขณะเดียวกัน บริษัทญี่ปุ่นมีผลกำไรเติบโตขึ้นเป็นปีที่สี่ติดต่อกัน (ดูแผนภูมิที่ 1.2 ในภาคผนวก) หลังจากที่มีบรรดาบริษัทใหญ่ของญี่ปุ่นคัดค้านการใช้จ่าย และธนาคารได้ขจัดปัญหาหนี้เสียลดลงได้จำนวนมาก หลังจากรัฐบาลอัดฉีดเงินจำนวนล้านล้านเยนเพื่อผ่อนคลายของบคูลที่ตึงตัวของธนาคารและหลังจากการรวมตัวกันของธนาคารยักษ์ใหญ่ (mega mergers) หลายแห่ง เช่น การรวมธนาคารมิตซูบิชิกับกลุ่มการเงินยูเอฟเจ (UFJ Financial Group) ทำให้กลายเป็นธนาคารที่ใหญ่ที่สุดในโลก ดัชนีตลาดหลักทรัพย์นิเคอิของบริษัทชั้นนำของญี่ปุ่นเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 45 นับตั้งแต่ต้นเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005¹⁵

อัตราการว่างงานซึ่งเคยพุ่งสูงถึงร้อยละ 5.4 ในปี ค.ศ. 2002 (เป็นอัตราการว่างงานที่สูงที่สุดในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง) ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 4.0 ในปี ค.ศ. 2006 ปัจจุบันมีจำนวนงานให้ทำมากกว่าจำนวนของผู้สมัครงาน แม้ว่าจะงานทุกงานจะไม่เป็นงานประจำถาวร (permanent jobs) ทั้งหมด แต่เป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2000 ที่งานเต็มเวลา (full time jobs) ที่เปิดรับสมัครกลับมามีจำนวนเพิ่มขึ้นอีกครั้ง¹⁶

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเศรษฐกิจจะเริ่มฟื้นตัวมาได้ยาวนานกว่าสี่ปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 แล้วก็ตาม แต่ชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ต่างมีความกังวลเรื่องความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ และรัฐบาลญี่ปุ่นยังมีหนี้สาธารณะมากกว่าร้อยละ 160 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ซึ่งนับว่ามากเป็นประวัติการณ์ นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่ขยายตัวต่อเนื่องดังกล่าวนี้อาจจะเป็นการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและยั่งยืนแค่ไหนยัง

¹³ Kojima Akira, "Groping Toward a New Growth Pattern," *Japan Echo*, 2 (February 2006), p. 7; *Asahi.com*, November 27, 2006.

¹⁴ *International Herald Tribune*, February 18-19, 2006; *Asahi.com*, November 27, 2006. Ulrike Schaeede, "What Happened to the Japanese Model? *Review of International Economics*, 12 : 2 (2004), p. 290.

¹⁵ *Business Day*, April 24-25, 2006.

¹⁶ *The Economist*, May 6, 2006; *Bangkok Post*, 26 December, 2006.

เป็นประเด็นที่ต้องติดตามกันต่อไป มีนักวิเคราะห์บางคนมองอนาคตเศรษฐกิจญี่ปุ่นในสองถึงสามทศวรรษข้างหน้าว่า ญี่ปุ่นจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่ำหากเทียบกับมาตรฐานของเศรษฐกิจญี่ปุ่นยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักเศรษฐศาสตร์และสถาบันวิจัยส่วนใหญ่ในญี่ปุ่นเชื่อว่า อัตราเติบโตในทศวรรษหน้าจะไม่เกินร้อยละ 3 การมองเศรษฐกิจญี่ปุ่นในแง่ร้ายเช่นนี้ มาจากเหตุผลที่ว่า จำนวนประชากรสูงอายุที่มีเพิ่มมากขึ้นของญี่ปุ่น ซึ่งจะยังลดกำลังแรงงาน (labor force) (ผู้ซึ่งมีอายุ ระหว่าง 15 ปี - 64 ปี) ให้น้อยลงในทศวรรษที่จะมาถึงนี้ ประมาณปี ค.ศ. 2010 คนญี่ปุ่นที่อายุเกิน 65 ปีจะมีมากกว่า ร้อยละ 22 ของประชากรญี่ปุ่นทั้งหมด และบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่จะต้องอาศัยอยู่ด้วยเงินบำนาญ ในขณะที่เดียวกันจำนวนบุตรต่อครอบครัวลดลงในอัตราที่รวดเร็วอย่างผิดปกติ ประชากรที่อยู่ในวัยทำงานจะลดลงอย่างมาก และด้วยเหตุผลที่ว่าผลิตภาพ (productivity) ของญี่ปุ่นจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้าลง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ลดน้อยลงของการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และด้วยเหตุผลที่ว่าบริษัทญี่ปุ่นจะต้องเผชิญกับการแข่งขันที่แข็งแกร่งมากขึ้นจากบริษัทต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทอเมริกัน ซึ่งยังคงเป็นผู้นำในการแข่งขันด้าน “การปฏิวัติสารสนเทศ” (information revolution) และคาดกันว่า บริษัทของเอเชียยังคงเพิ่มความสามารถทางด้านเทคโนโลยีที่จะท้าทายบริษัทญี่ปุ่นในตลาดมากขึ้นเป็นลำดับ¹⁷

อนาคตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นจะเป็นอย่างไรมีปัจจัยหลายอย่างเป็นตัวกำหนด แต่ปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่ง ที่ผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากของญี่ปุ่นต่างเห็นตรงกันคือ ความจำเป็นของการที่จะต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างดังในรายงานเรื่อง ‘Japan’s 21st Century Vision’ ที่สรุปความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ของญี่ปุ่นจำนวน 60 คน และได้ตีพิมพ์เผยแพร่เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2005 ได้ระบุว่าการดำเนินการปฏิรูปเชิงโครงสร้างในช่วงหนึ่งหรือสองปีข้างหน้าจะเป็นตัวกำหนดอนาคตของญี่ปุ่น¹⁸ ซึ่งถือว่าเป็นวาระสำคัญของชาติที่น่าท้าทายความสามารถของนายอาเบะ ชินโซ ผู้นำคนใหม่ของญี่ปุ่น

ด้านการเมือง

ในด้านการเมืองก็เช่นกัน หลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตกมีพัฒนาการที่สำคัญหลายประการที่เกิดขึ้นตามกันมาอย่างรวดเร็ว เรื่องอื้อฉาวคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองของพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party - LDP) ในช่วงต้น ๆ ของทศวรรษ

¹⁷ Koyo Yamamura, “The Japanese Political Economy after the “Bubble”: Plus Ça Change?” *Journal of Japanese Studies*, 23: 2 (Summer 1997), pp. 292 – 293; Nakatani Iwao, “A Design for Transforming the Japanese Economy,” p. 412.

¹⁸ *Japan Brief Quarterly*, April – June 2005, p. 86.

1990 ประกอบกับผลกระทบที่ร้ายแรงทางเศรษฐกิจหลังจากที่เศรษฐกิจฟองสบู่แตก ทำให้การครอบงำทางการเมืองอันยาวนานของพรรค LDP ต้องสิ้นสุดลง พรรค LDP ต้องสูญเสียอำนาจการปกครองเป็นครั้งแรกในรอบ 38 ปี¹⁹

การสูญเสียอำนาจของพรรคเสรีประชาธิปไตย

หลังจากที่รัฐบาลพรรค LDP ภายใต้การนำของนาย มียาซาวา คิอิชิ (Miyazawa Kiichi) ได้ถูกสภาผู้แทนฯลงมติไม่ไว้วางใจเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1993 และนายกรัฐมนตรีมียาซาวาได้ประกาศยุบสภาผู้แทนฯแล้วจึงให้มีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ผลการเลือกตั้งในครั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าพรรค LDP ได้ 223 ที่นั่ง จากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนฯ ทั้งหมด 511 ที่นั่ง ซึ่งทำให้เสียงสนับสนุนมีไม่มากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้อีกต่อไป หลังจากนั้นญี่ปุ่นมีพรรคการเมือง 11 พรรคที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นรัฐบาล และมีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีถึง เจ็ดครั้ง

รัฐบาลผสมภายใต้การนำของโฮโซกาวา (ค.ศ. 1993-1994)

พรรคการเมืองอื่นๆ ที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1993 ยกเว้นพรรคคอมมิวนิสต์ได้รวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลผสม 8 พรรค ซึ่งประกอบด้วยพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party of Japan - SDPJ) หรือพรรคสังคมนิยมเดิม²⁰ พรรคชินเซ (Shinseito)²¹ พรรคโคเม (Komeito) พรรคญี่ปุ่นใหม่ (Japan New Party - JNP) พรรคประชาธิปไตยสังคมนิยม (Democratic Socialist Party - DSP) พรรคชาึกาเกะ

¹⁹ ลักษณะที่โดดเด่นประการหนึ่งของระบบการปกครองแบบรัฐสภาของญี่ปุ่นก็คือ การที่พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party หรือ LDP) สามารถครองอำนาจบริหารประเทศได้อย่างไม่ขาดตอนเป็นเวลาเกือบ 4 ทศวรรษ นับตั้งแต่พรรคนี้อำนาจขึ้น โดยการรวมตัวกันของพรรคฝ่ายอนุรักษ์นิยมของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1955 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1993 พรรค LDP ต้องสูญเสียอำนาจเป็นครั้งแรก การวิเคราะห์อย่างละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน ไชยวัฒน์ คำชู, “ทำไมพรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่นสามารถผูกขาดอำนาจปกครองไว้ได้ตลอด 37 ปี,” *ไทย-ญี่ปุ่นศึกษา*, เมษายน 2535, หน้า 7-32.

²⁰ เดิมใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า Japan Socialist Party (JSP) แต่ได้เปลี่ยนชื่อเป็น SDPJ เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1991 หลังจากการล่มสลายของประเทศสหภาพโซเวียตและรัฐบาลสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ในหลายประเทศในยุโรปตะวันออก แต่ยังใช้ชื่อภาษาญี่ปุ่นเหมือนเดิมคือ ‘Nihon Shakaito.’

²¹ คำ ‘se’ แปลว่าพรรค ฉะนั้นจึงเรียกพรรค Shinseito เป็นภาษาไทยว่าพรรคชินเซ หรือเรียกพรรค Komeito เป็นภาษาไทยว่าพรรคโคเม.

²² ในช่วงการจัดตั้งรัฐบาลผสมดังกล่าว มีพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากเกิดขึ้นจากนักการเมืองที่ลาออกจากพรรคการเมืองที่มีอยู่ในขณะนั้น (ดูแผนภูมิที่ 1.2 ในภาคผนวก).

(Sakigake Party) และพรรคสหสังคมนิยมประชาธิปไตย (United Social Democratic Party - USDP) โดยมีพรรคปฏิรูปประชาธิปไตย (Democratic Reform Party - DRP) ซึ่งมีที่นั่งในสภาสูง 11 ที่นั่ง แต่ไม่มีที่นั่งในสภาผู้แทนฯ ได้ร่วมสนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาลผสมดังกล่าวนี้ด้วย รัฐบาลผสม 8 พรรคที่มีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนฯ ทั้งสิ้น 260 เสียงนี้มีนายโมริฮิโร โฮโซกาวา (Morihiro Hosokawa) หัวหน้าพรรค JNP เป็นนายกรัฐมนตรี นับว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองญี่ปุ่นที่มีรัฐบาลผสมมากถึง 8 พรรค²²

แม้ว่ารัฐบาลผสมแปดพรรคนี้ จะมีแนวนโยบายที่สำคัญบางอย่างที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเศรษฐกิจ และนโยบายด้านความมั่นคงและป้องกันประเทศ แต่สามารถรวมตัวกันได้เพราะมีวัตถุประสงค์ร่วมกันอยู่ประการหนึ่ง คือ ต้องการโค่นล้มการผูกขาดอำนาจปกครองประเทศเป็นเวลานานติดต่อกันร่วม สี่ ทศวรรษของพรรค LDP รัฐบาลผสมนี้ได้ประกาศว่าจะดำเนินนโยบายตามนโยบายของพรรค LDP เป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดความราบรื่นในช่วงที่มีการสับเปลี่ยนรัฐบาลนี้ และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีที่คุมกระทรวงสำคัญๆ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าต่างประเทศ (MITI) กระทรวงเกษตร และกระทรวงการต่างประเทศ ล้วนแต่เป็นคนที่มาจากพรรคชินเซซึ่งเป็นพรรคที่แยกตัวมาจากพรรค LDP อย่างไรก็ดีตาม ในการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนเป็นครั้งแรก หลังจากที่เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายโฮโซกาวาได้กล่าวว่ารัฐบาลของเขาจะให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการเมืองเป็นอันดับแรกโดยเรียกรัฐบาลใหม่ของเขาว่าเป็น ‘รัฐบาลปฏิรูปการเมือง’ (political reform government) และเขาพร้อมที่จะแสดงความรับผิดชอบทางการเมือง (โดยการลาออก) หากเขาไม่ประสบผลสำเร็จในการผลักดันกฎหมายปฏิรูปการเมืองให้ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาก่อนสิ้นปี ค.ศ.1993²³

การปฏิรูปการเมือง

หลังจากที่มีการโต้เถียงกันทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา และทั้งภายในพรรค รัฐบาลผสมและภายในพรรค LDP ในที่สุดพรรครัฐบาลผสมและพรรค LDP สามารถตกลงประนีประนอมจนทำให้ร่างกฎหมายปฏิรูปการเมืองผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาไปได้เมื่อต้นเดือนมีนาคม ค.ศ. 1994 กฎหมายปฏิรูปการเมืองนี้ได้ปฏิรูประบบเลือกตั้งเดิมกล่าวคือ ให้ลดจำนวนที่นั่งของสภาผู้แทนฯ จาก 511 ที่นั่งเหลือ 500 ที่นั่ง ในจำนวน 500 ที่นั่งนี้ 300 ที่นั่งมาจากเขตเลือกตั้ง (single-seat constituencies) 300 เขต โดยให้เขต

²³ Raymond V. Christensen, "The New Japanese Election System," *Pacific Affairs*, 69: 1 (Spring 1996), p. 51.

เลือกตั้ง 1 เขตมีผู้แทนได้ 1 คน ผู้สมัครที่ได้วาระคะแนนสูงสุดของเขตเลือกตั้ง จะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น ระบบเลือกแบบนี้ในประเทศอังกฤษเรียกว่า 'First Past the Post' system และบางทีก็เรียกว่าเป็นระบบ 'แองโกล-อเมริกัน' (Anglo-American system) เนื่องจากระบบนี้ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศที่มีเชื้อสายแองโกล-อเมริกัน²⁴ และอีก 200 ที่นั่งมาจากสัดส่วนของคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับ (proportional representation seats) จำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคได้รับจะขึ้นอยู่กับสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยจะแบ่งประเทศออกเป็น 11 เขตเลือกตั้ง (regional basis) เขตไหนจะมีผู้แทนได้กี่คนขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตนั่นๆ เช่น เขตที่มีประชากรหนาแน่นมากที่สุด คือ เขตคินกิ มีผู้แทนแบบสัดส่วนทั้งหมด 33 คน และเขตที่มีประชากรเบาบางมากที่สุดคือเขต จิโกกุ มีผู้แทนแบบสัดส่วนทั้งหมด 7 คน เป็นต้น

นอกจากจะมีระบบเลือกตั้งใหม่นี้แล้ว รัฐสภายังออกกฎหมายควบคุมการบริจาคเงินทางการเมือง (Political Fund Control Law) ขึ้นมาใหม่ด้วย กฎหมายควบคุมการบริจาคเงินทางการเมืองฉบับใหม่นี้ ห้ามบรรษัทธุรกิจบริจาคเงินให้แก่ทางการเมืองเป็นรายบุคคลโดยตรง แต่สามารถบริจาคโดยผ่านองค์กรหาทุนอย่างเป็นทางการ (official fundraising organization) ของทางการเมืองได้โดยปีหนึ่งห้ามบริจาคเกิน 5 แสนเยน (หรือประมาณ 1 แสนบาท) ต่อหนึ่งราย และห้ามบรรษัทธุรกิจบริจาคเงินให้แก่องค์กรหาทุนของทางการเมือง รวมแล้วปีหนึ่งห้ามเกินระหว่าง 7.5 ล้านเยน (หรือประมาณ 1.5 ล้านบาท) ถึง 100 ล้านเยน (20 ล้านบาท) ขึ้นอยู่กับเงินทุนและขนาดของบริษัท ปังเจกชนได้รับอนุญาตให้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองได้ปีละไม่เกิน 20 ล้านเยน (หรือประมาณ 4 ล้านบาท) และแก่องค์กรหาทุนของทางการเมืองได้ปีละไม่เกิน 1.5 ล้านเยน (หรือประมาณ 3 แสนบาท) และพรรคการเมืองเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้จ่ายเงินโดยตรงแก่ผู้สมัครเลือกตั้ง ข้อบัญญัตินี้ก็เพื่อทำให้เป็นการยากสำหรับองค์กรของกลุ่มการเมือง (factions) ภายในพรรคให้เงินทุนเพื่อรณรงค์หาเสียงแก่สมาชิกของกลุ่มคน และเพื่อความโปร่งใส กฎหมายนี้ได้กำหนดให้ต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง หรือองค์กรหาเงินทุนของพรรคที่บริจาคเงินเกิน 5 หมื่นเยน (หรือประมาณ 1 หมื่นบาท) ต่อปี

ในขณะเดียวกันรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองทั้งหลายปีละ 30,900 ล้านเยน (ประมาณ 6,200 ล้านบาท) หรือประมาณ 250 เยน (ประมาณ 50 บาท) ต่อผู้เสียภาษี 1 คน พรรคการเมืองใดจะได้เงินอุดหนุนจำนวนเท่าไรขึ้นอยู่กับจำนวนผู้แทนของพรรคในรัฐสภา และสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับทั้งหมด แต่เงินอุดหนุนที่จะได้รับนั้นจะต้องไม่เกินสองในสาม ของรายได้ของพรรคในปีที่ผ่านมา (ไม่รวมเงินอุดหนุนที่เคย

²⁴ Ibid., p. 51.

เมื่อนายโฮโซกาวาจัดตั้งรัฐบาลผสม 8 พรรค ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1993 นักวิเคราะห์การเมืองญี่ปุ่นจำนวนมากได้คาดการณ์ไว้ว่า รัฐบาลผสมหลายพรรคของนายโฮโซกาวานี้คงจะมีอายุอยู่ได้ไม่นาน เพราะรัฐบาลผสม 8 พรรคมีแนวนโยบายที่สำคัญบางอย่างที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเศรษฐกิจและนโยบายด้านความมั่นคงและป้องกันประเทศ แต่ที่สามารถรวมตัวกันได้เพราะมีเป้าหมายร่วมกันอยู่ประการเดียวคือ ต้องการโค่นล้มการผูกขาดอำนาจปกครองประเทศเป็นเวลานานติดต่อกันถึงเกือบสี่ทศวรรษของพรรค LDP

การสูญเสียอำนาจของโฮโซกาวา

ขณะที่นายโฮโซกาวาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรียังไม่ถึงครึ่งปี ก็ได้มีปัญหาขัดแย้งกับพรรคร่วมรัฐบาล ในเรื่องการขึ้นภาษีสินค้าอุปโภคบริโภค (consumption tax)

แต่จุดจบในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายโฮโซกาวา อยู่ที่ปัญหาที่เขาไม่สามารถอธิบายได้อย่างเป็นที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับเรื่องเงินจำนวน 100 ล้านเยน (หรือประมาณ 20 ล้านบาท) ที่ได้ขอยืมจากบริษัทโตเกียว ซางาวะ คิวบิน (Tokyo Sagawa Kyubin) ซึ่งเป็นบริษัทขนส่งพัสดุที่มีข่าวอื้อฉาวว่าได้ให้สินบนแก่นักการเมืองคนสำคัญของพรรค LDP นายกรัฐมนตรีโฮโซกาวาปฏิเสธที่จะให้รายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับบริษัทดังกล่าว ในการตอบกระทู้ของพรรคฝ่ายค้าน ทำให้พรรคฝ่ายค้านต่อต้านไม่เข้าร่วมประชุมสภา เป็นผลให้การพิจารณางบประมาณประจำปี ค.ศ. 1994 ต้องล่าช้าออกไปนานกว่า 1 เดือน ซึ่งก่อความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศไม่น้อย ทั้งๆ ที่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นกำลังตกอยู่ในภาวะถดถอยมานานกว่าสามปีเต็ม ในที่สุดนายโฮโซกาวาได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1994 ²⁵

รัฐบาลผสมฮาตะ (ค.ศ. 1994)

ระหว่างที่มีการเลือกผู้ที่จะสืบตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทนนายโฮโซกาวา ได้มีความพยายามที่จะดึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคสังคมนิยมและที่สังกัดพรรค LDP ที่ต้องการจะแยกตัวจากพรรคทั้งสอง เข้ามาร่วมเป็นรัฐบาลผสมชุดใหม่ แต่ผลสุดท้าย

²⁵ หลังจากรัฐบาลโฮโซกาวาล้ม พรรคขนาดเล็กหลายพรรคขนาดเล็กค่อยๆ หายไปจนยุบรวมกับพรรคอื่น ดู Kabashima Ikuo and Gill Steel, "How the LDP Survives," *Japan Echo*, 6 (June 2006), p.11.

รัฐบาลผสมชุดเดิมได้เลือกนายสีโหม ฮาตะ (Tsutomu Hata) หัวหน้าพรรคชินเซ (Shinseito หรือ Renewal Party) เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 เมษายน ค.ศ.1994 แต่ยังไม่ทันข้ามวัน พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SDP) ก็ได้ประกาศถอนตัวออกจากการร่วมเป็นรัฐบาลผสม ทำให้นายฮาตะต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อย (minority government) หลังการถอนตัวของพรรค SDP แล้ว รัฐบาลผสมของนายฮาตะมีเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนฯ เพียง 182 เสียงเท่านั้น ไม่ถึงครึ่งหนึ่ง (256 เสียง) ของจำนวนเสียงทั้งหมด 512 เสียง

รัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยของนายฮาตะบริหารประเทศได้ไม่นาน ก็ถูกพรรค LDP ชูว่าจะลงมติไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนฯ ในขณะที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยยื่นข้อเสนอให้นายฮาตะต้องลาออกก่อน หากต้องการให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยกลับเข้าร่วมรัฐบาลผสมอีก ทันทีหลังจากสภาผู้แทนฯ ผ่านร่างกฎหมายงบประมาณ ปี ค.ศ. 1994 พรรค LDP ได้ยื่นมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร ในวันเดียวกัน (23 มิถุนายน) นั้นเอง ผู้นำพรรค LDP อ้างเหตุผลของการยื่นมติไม่ไว้วางใจว่า รัฐบาลผสมของนายฮาตะไม่สามารถให้ความกระจ่างอย่างเพียงพอ เกี่ยวกับความไม่ชอบมาพากลของอดีตนายกรัฐมนตรีโฮโซ กาวาในเรื่องการกู้เงินจากบริษัทขนส่งอื้อฉาวดังที่กล่าวมาแล้ว นายฮาตะได้ชิงลาออกก่อนที่จะถูกลงมติไม่ไว้วางใจ เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1994

การกลับมาของพรรค LDP

รัฐบาลผสมมูระยามา (ค.ศ. 1994-1996)

หลังจากนายฮาตะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พรรค LDP สามารถดึงเอาพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SDP) เข้ามาเป็นพันธมิตรได้โดยการเสนอให้นายมูระยามา โทมิอิชิ (Murayama Tomichi) หัวหน้าพรรค ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี ของสภาผู้แทนฯ ในวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1994 ปรากฏว่า นายมูระยามา ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาลผสม 3 พรรค ประกอบด้วยพรรค LDP พรรค SDP และพรรค Sakigake²⁶

นายมูระยามา เป็นหัวหน้าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (พรรคสังคมนิยมเดิม) คนแรกของผู้ป่วนในรอบ 47 ปีที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลังจากทีนายคาตายามา เทสึ (Katayama Tetsu) หัวหน้าพรรคสังคมนิยม (ก่อนเปลี่ยนชื่อเป็นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย)

²⁶ Ibid.

ได้เป็นผู้นำรัฐบาลผสมในช่วงระยะเวลาอันสั้นไม่ถึงปี คือระหว่างเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1947 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1948 การที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SDP) หันมาร่วมมือจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรค LDP เช่นนี้ ได้สร้างความประหลาดใจแก่ประชาชนญี่ปุ่น และนักสังเกตการณ์การเมืองญี่ปุ่นจำนวนมาก เนื่องจากทั้งสองพรรคนี้นับว่าเป็นคู่แข่งทางการเมืองกันมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 40 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งทางด้านนโยบายต่างประเทศ และนโยบายการป้องกันประเทศของญี่ปุ่น คือพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยต่อต้านนโยบายสนับสนุนสหรัฐอเมริกาของพรรค LDP โดยต้องการให้ญี่ปุ่นดำเนินนโยบายเป็นกลางโดยไม่ติดอาวุธ และคัดค้านการมีสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมกันระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา (U.S. - Japan Mutual Security Treaty) และการคงไว้ซึ่งกองกำลังป้องกันตนเอง (Self-Defense Forces - SDF) เพราะเห็นว่าเป็นการจัดตั้งรัฐธรรมนูญ แต่หลังจากได้เข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมพรรค SDP ได้ยกเลิกนโยบายดังกล่าว

ขณะเดียวกัน พรรคฝ่ายค้านทั้งหลายที่เคยรวมกันเป็นพันธมิตรจัดตั้งรัฐบาลผสมชุดก่อนหน้านี้ได้ร่วมกันตั้งพรรคใหม่มีชื่อว่า ชินชินโต (Shinshinto - New Frontier Party) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1994 อย่างไรก็ตาม นโยบายที่เป็นรูปธรรมของพรรคชินชินโต มิได้แตกต่างไปจากนโยบายอนุรักษนิยมของรัฐบาลผสมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเลย พรรคฝ่ายค้านใหม่นี้จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้เป็นสิ่งใหม่แต่ประการใด นายวาทารุ คูโบ (Wataru Kubo) เลขาธิการพรรค SDP กล่าวว่า พรรคชินชินโต ก็คือพรรค LDP พรรคที่สองนั่นเอง

มูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ผลักดันให้พรรคฝ่ายค้านทั้งหลาย ยกเว้นพรรคคอมมิวนิสต์ รวมตัวกันจัดตั้งพรรคใหม่ดังกล่าว ก็คือในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร ครั้งต่อไป จะต้องใช้ระบบเลือกตั้งใหม่ตามกฎหมายปฏิรูประบบเลือกตั้งที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1994 ดังที่กล่าวมาแล้ว ระบบเลือกตั้งใหม่นี้ จะทำให้พรรคการเมืองใหญ่ๆ ที่มีเงินทุนหนาเป็นฝ่ายได้เปรียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรค LDP ซึ่งมี ส.ส.ที่ได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่ จากหลายเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่ผ่านมาในอดีต ด้วยเหตุนี้ พรรคฝ่ายค้านทั้งหลายยกเว้นพรรคคอมมิวนิสต์จึงได้ตัดสินใจยุบพรรคเข้าด้วยกัน เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการต่อสู้แข่งขันกับพรรค LDP ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

รัฐบาลผสมฮาชิโมโตะ (ค.ศ. 1996-1997)

หลังจากบริหารประเทศได้ไม่ถึง 8 เดือน นายทสึนึมุระยามา ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งผู้นำของประเทศเมื่อต้นปี ค.ศ. 1996 สาเหตุสำคัญของการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายทสึนึมุระยามานี้ เชื่อกันว่าเป็นเพราะเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางที่ว่า นายทสึนึมุระยามา เป็นผู้นำที่อ่อนแอ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ถดถอยของญี่ปุ่น

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่รัฐบาลผสม 3 พรรค (คือ พรรค LDP พรรค SDP และพรรค Sakigake) ก็ยังคงร่วมมือกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสม 3 พรรคเหมือนเช่นเดิมต่อไป โดยได้ตกลงให้นาย ฮาชิโมโตะ ริวทาโร (Hashimoto Ryutaro) หัวหน้าพรรค LDP เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป นายฮาชิโมโตะ ซึ่งได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าพรรค LDP สืบต่อจากนายโยเฮ โคโน (Yohei Kono) เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ.1995 ถือว่าเป็นนักการเมืองที่ได้รับความนิยมสูงสุดจากประชาชนญี่ปุ่นในยุคนั้น นายฮาชิโมโตะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ประมาณ 7 เดือน ก็ประกาศยุบสภาผู้แทนฯ (ก่อนครบกำหนดวาระในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1997) เมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ.1996 และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ.1996

ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งใหม่ภายใต้ระบบการเลือกตั้งใหม่ นักสังเกตการณ์การเมืองญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อย มองว่ายุคใหม่ของการเมืองญี่ปุ่นได้มาถึงแล้วที่ระบบการเมืองและการกำหนดนโยบาย จะเปิดกว้างมากขึ้น ไม่ใช่ถูกรอบงำโดย ‘สามเหลี่ยมเหล็ก’ (iron triangle) ซึ่งประกอบด้วยนักการเมืองอนุรักษ์นิยม ข้าราชการระดับสูง และกลุ่มธุรกิจใหญ่ โฉมหน้าการเมืองญี่ปุ่นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง แต่ผลการเลือกตั้งในเดือนตุลาคม ค.ศ.1996 ภายใต้ระบบการเลือกตั้งใหม่นี้ แทนที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลง กลับแสดงให้เห็นว่าผู้ออกเสียงญี่ปุ่นยังคงมีความไม่แน่ใจเกี่ยวกับทิศทางทางการเมืองของญี่ปุ่นว่าความต้องการจะให้เดินไปทางไหน ผลการเลือกตั้งแสดงว่าผู้ออกเสียงญี่ปุ่นต้องการความมีเสถียรภาพของรัฐบาลในระดับหนึ่งในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อทางการเมืองที่ยังไม่มีความแน่นอน แต่ก็ไม่ได้ให้พรรค LDP มีเสียงข้างมาก จนถึงขั้นผูกขาดอำนาจอย่างชัดเจนเหมือนดังเช่นในยุคก่อนกลางปี ค.ศ. 1993 แม้ว่าพรรค LDP จะได้ที่นั่งมากที่สุด แต่ยังไม่เกินกึ่งหนึ่งของที่นั่งของสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 500 ที่นั่ง

ลักษณะของความไม่แน่นอนของการเมืองญี่ปุ่นที่สำคัญเกิดจากการขาดพรรคการเมืองที่เข้มแข็งพอที่จะมาแทนที่พรรค LDP

ในฐานะที่ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนฯมากที่สุดจากผลของการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรค LDP พยายามเจรจากับพรรคการเมืองที่เคยร่วมรัฐบาลมาด้วยกันก่อนการยุบสภา คือ พรรค SDP และพรรค Sakigake เพื่อให้มาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลด้วยกันอีก แต่พรรคทั้งสองปฏิเสธที่จะเข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมกับพรรค LDP อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรค SDP ซึ่งประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งครั้งนี้จนเกือบหมดรูป

อย่างไรก็ตาม ทั้งพรรค SDP และพรรค Sakigake ได้ตกลงที่จะสนับสนุนให้พรรค LDP เป็นรัฐบาลบริหารประเทศต่อไป โดยได้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนในการเลือกนายฮาชิโม

โต หัวหน้าพรรค LDP ในการเลือกตั้งตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสภาผู้แทนเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 พรรค LDP จึงได้กลับมาบริหารประเทศอีกครั้ง หลังจากว่างเว้นจากการเป็นรัฐบาลหรือเป็นรัฐบาลโดยพรรคตัวเองเท่านั้นนานกว่าสามปี แม้ว่าครั้งนี้จะเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยก็ตาม

ในระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งครั้งนี้ เกือบทุกพรรคการเมืองได้เสนอนโยบายที่จะปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน หลังจากที่นายฮาชิโมโตะได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เขาได้กล่าวว่า “ข้าพเจ้าคิดว่าญี่ปุ่นจะไม่มีอนาคตหากไม่มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (gyokaku หรือ administrative reform) หากข้าพเจ้าไม่สามารถทำได้ ประชาชนจะไม่เชื่อถือข้าพเจ้าอีก”²⁷ และในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะ ก็ได้ให้คำมั่นว่าจะริเริ่มปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินและระบบเศรษฐกิจและสวัสดิการทางสังคมอย่างกว้างขวาง โดยกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่าเขาพร้อมที่จะ “ถูกเผาให้เป็นเถ้าถ่าน” เพื่อเอาชนะอุปสรรคที่คาดว่าจะต้องเกิดขึ้น²⁸

ในขณะที่ได้ให้สัญญาว่าจะปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะก็กลับแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามแบบประเพณีที่พรรค LDP ได้เคยปฏิบัติมา โดยได้ขอให้หัวหน้ากลุ่มการเมือง (faction leaders) แต่ละกลุ่มภายในพรรคเป็นผู้เสนอผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนี้มักจะถูกเลือกโดยคำนึงถึงความอาวุโสทางการเมือง (จำนวนครั้งที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา) นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะได้ปฏิบัติตามแบบแผนของการตั้งคณะรัฐมนตรีของพรรค LDP ดังกล่าวนี้อย่างเต็มที่ ที่พรรค LDP ได้ประกาศยุบกลุ่มการเมืองภายในพรรคอย่างเป็นทางการแล้ว ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 ภายหลังจากที่พรรคได้พ่ายแพ้การเลือกตั้งในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1993²⁹

รัฐบาลผสมโอบุชิ (ค.ศ. 1997-2000)

อย่างไรก็ตาม หลังจากบริหารประเทศได้ไม่ถึงปี นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะต้องประสบกับปัญหายากลำบากของประเทศหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงครึ่งหลัง

²⁷ *The Nikkei Weekly*, Nov. 11, 1996.

²⁸ *JEI Report*, No. 46B (Dec. 13, 1996), p. 7.

²⁹ *The Nikkei Weekly*, Nov. 11, 1996 ในขณะที่พรรค LDP มีกลุ่มการเมือง (factions) ภายในพรรคสี่กลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ กลุ่มโอบุชิ (ตามชื่อหัวหน้ากลุ่ม Keizo Obuchi) ซึ่งนายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะเป็นสมาชิกของกลุ่มนี้ด้วย กลุ่มมิตสึซูกะ (Hiroshi Mitsuzuka) กลุ่มวาตานาเบ้ (Michio Watanabe) และกลุ่มโคโมโตะ (Toshio Komoto) รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน *JEI Report*, No. 43B (Nov. 15, 1996), pp. 1-4.

ของปี ค.ศ. 1997 มีสถาบันการเงินล้มละลายจำนวนมาก อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นในเอเชียได้ซ้ำเติมเศรษฐกิจที่อัมพาตของญี่ปุ่นอันเป็นผลมาจาก “เศรษฐกิจฟองสบู่แตก” นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 ที่สำคัญคือ การตัดสินใจขึ้นภาษีบริโภค (consumption tax) จากร้อยละ 3 เป็นร้อยละ 5 ของนายกฯ ฮาชิโมโตะ ถูกวิจารณ์ว่าทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นไม่ฟื้นตัว

ท่ามกลางกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักที่บริหารเศรษฐกิจผิดพลาด พรรค LDP ต้องประสบกับความปราชัยในการเลือกตั้งสภาสูงเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 ยิ่งทำให้พรรค LDP ขาดเสียงข้างมากในสภาสูงมากยิ่งขึ้น ทันทียุทธการผลการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีฮาชิโมโตะได้ประกาศลาออก

นายโอบุชิ เคอิโซ (Obuchi Keizo) ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่อจากนายกฯ ฮาชิโมโตะ นายโอบุชิ ได้ตั้งคณะรัฐมนตรีให้เป็น ‘คณะรัฐมนตรีเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ’ (cabinet for economic revival) และได้ดำเนินแนวนโยบายใหม่โดยมีเป้าหมายให้เศรษฐกิจฟื้นตัว และกลับไปสู่เส้นทางของการเติบโตทางเศรษฐกิจก่อนสิ้นปีงบประมาณที่เริ่มจากเดือนเมษายน ค.ศ. 1999³⁰

เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้นในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจซบเซา พรรค LDP ได้ดึงเอาพรรคลิเบอรัล (Liberal Party) ที่แยกตัวมาจากพรรค New Frontier ในปี ค.ศ. 1997 มาเข้าร่วมรัฐบาลด้วย แต่รัฐบาลผสมนี้ก็ยังคงขาดเสียงข้างมากในสภาสูง จึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากพรรค Komeito ในการดำเนินกิจกรรมในรัฐสภา

ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1999 รัฐบาลโอบุชิได้ใช้มาตรการทางการเงินโดยอัดฉีดงบประมาณจำนวน 3 แสนล้านดอลลาร์ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งรวมทั้งการลดภาษี และใช้มาตรการต่างๆ เพื่อเพิ่มการจ้างงาน เมื่อเศรษฐกิจเริ่มแสดงสัญญาณ ฟื้นตัว ความนิยมของประชาชนที่มีต่อคณะรัฐมนตรีได้พุ่งสูงขึ้น จากที่เคยได้รับความนิยมในระดับต่ำเมื่อตอนที่นายโอบุชิได้เข้ารับตำแหน่งใหม่ๆ พรรค Komeito ได้ตัดสินใจเข้าร่วมรัฐบาลอย่างเป็นทางการในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1999 ทำให้รัฐบาลผสม 3 พรรค คือ พรรค LDP พรรค Liberal และพรรค Komeito มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนมากกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด และมีเสียงข้างมากในสภาสูงด้วย

³⁰ เมื่อโอบุชิได้ดำรงตำแหน่งใหม่ ชาวญี่ปุ่นไม่ได้คาดหวังในความเป็นผู้นำของเขามากนัก เพราะมีภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้นำที่อ่อนแอ แต่โอบุชิได้ปฏิบัติหน้าที่ได้เกินความคาดหวังของชาวญี่ปุ่นจำนวนมาก ดู Maswood, *Japan: in Crisis*, pp. 44-45.

อย่างไรก็ตาม พรรค Liberal ได้ถอนตัวจากรัฐบาลผสมในเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 ทันทีที่นายกรัฐมนตรีโอบุชิป่วยด้วยโรคเส้นเลือดในสมองแตกอย่างกะทันหัน มีความแตกแยกภายในพรรค สมาชิกมากกว่าครึ่งของพรรค Liberal ได้แยกตัวไปตั้งพรรคใหม่ชื่อว่าพรรค New Conservative และพรรคที่ดั่งขึ้นใหม่นี้ยังคงอยู่ร่วมเป็นรัฐบาลต่อไป

รัฐบาลผสมโมริ (ค.ศ. 2000-2001)

หลังจากการเสียชีวิตของนายกรัฐมนตรีโอบุชิ นายโยชิโร โมริ (Yoshiro Mori) ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นคนที่ 26 ของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

นายกรัฐมนตรีโมริประกาศที่จะดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากนายโอบุชิ เมื่อได้รับตำแหน่งใหม่ ในตอนต้นนายโมริได้รับความนิยมจากประชาชนในระดับที่สูงพอสมควร คือประมาณร้อยละ 41 จากการสำรวจความนิยมของประชาชนของสื่อมวลชนญี่ปุ่น นายกรัฐมนตรีโมริได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 2000 ซึ่งตรงกับวันคล้ายวันเกิดของอดีตนายกรัฐมนตรีโอบุชิ ทั้งนี้โดยหวังว่าพรรค LDP ของตนจะได้รับความเห็นใจจากผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่อดีตนายกรัฐมนตรีโอบุชิต้องเสียชีวิตในขณะที่กำลังดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะการทำงานอย่างทรากดร้า

อย่างไรก็ตาม หลังจากรับตำแหน่งได้ไม่นาน นายกรัฐมนตรีโมริได้ถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางจากทั้งภายในและภายนอกพรรค LDP ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีโมริกล่าวต่อหน้ากลุ่มสมาชิกสภานิติบัญญัติ พวกชาตินิยมของพรรค LDP ว่า ญี่ปุ่นเป็น 'ประเทศแห่งเทพเจ้าที่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลาง' คำพูดดังกล่าวนี้ ผู้นำญี่ปุ่นในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สองได้เคยใช้เพื่อปลุกเร้าความรู้สึกชาตินิยม จนทำให้ญี่ปุ่นได้ใช้กำลังรุกรานครอบงำประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียและได้นำความหายนะมาสู่ประเทศญี่ปุ่นในที่สุด ถึงแม้ว่าจะได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีโมริก็ไม่ยอมถอนคำว่า 'ประเทศแห่งเทพเจ้า' (divine nation) มีหน้าซ้ำในระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรียังได้กล่าวคำพูดที่ใช้ในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สองอีกว่า ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการปกครองที่มีจักรพรรดิเป็นศูนย์กลาง (kokutai) เพื่อตอบโต้นโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ที่ต้องการให้ยกเลิกกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่น³¹

³¹ ดู Lean-Marie Bouissou, *Japan: The Burden of Success* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2002), p. 300.

ก่อนถึงวันเลือกตั้ง รัฐบาลผสม 3 พรรคที่นำโดยพรรค LDP มีที่นั่งในสภาผู้แทนฯ รวมกันทั้งสิ้น 336 ในจำนวนทั้งหมด 500 ที่นั่ง โดยพรรค LDP มี 267 ที่นั่ง พรรค Komeito มี 48 และพรรค New Conservative Party มี 21 ที่นั่ง ผลการเลือกตั้งวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 2000 ปรากฏว่า พรรครัฐบาลผสม 3 พรรค ได้รับชัยชนะ แม้จะได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรลดน้อยลงไปจากเดิม

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้แสดงว่า แม้ว่าผู้ออกเสียงจะมีศรัทธาในความเป็นผู้นำของพรรค LDP ลดน้อยลง แต่พวกเขาก็ยังไม่พร้อมที่จะให้ความไว้วางใจให้พรรคฝ่ายค้านที่นำโดยพรรค Democratic Party มาเป็นผู้บริหารประเทศ นายโมริ จึงได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรีจากรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 2000

นับตั้งแต่ นายโมริ ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ต้นเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 คณะเนนิยมที่ประชาชนมีต่อตัวนายกรัฐมนตรีและต่อรัฐบาลภายใต้การนำของนายโมริ ลดลงเรื่อยๆ อันเป็นผลมาจากคำพูดที่ไม่ระมัดระวังของนายโมริ ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และข่าวอื้อฉาวที่เกี่ยวพันกับสมาชิกในคณะรัฐมนตรีของโมริที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนทำให้รัฐมนตรีจำนวน 3 คน ต้องลาออก เริ่มตั้งแต่ กุเซะ คิมิทากะ (Kuze Kimitaka) อดีตประธานคณะกรรมการฟื้นฟูการเงิน (Financial Reconstruction Commission) ได้ลาออกในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 หลังจากถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่ารับผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมจากบริษัทมิซูบิชิ ทรัสต์ แอนด์ แบงก์กิง (Mitsubishi Trust and Banking Corp) และบริษัทพัฒนาคอนโคมิเทียบไดอิเกียว (Daikyo)

นายนาางะวา ฮิเดนาโอะ (Nakagawa Hidenao) ต้องลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 หลังจากได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องที่เขาได้ไปพัวพันกับพวกขว้างค์และเรื่องชู้สาว ติดตามมาด้วยการลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีที่ดูแลนโยบายเศรษฐกิจของนาย นูกางะ ฟูกุชิโร (Nukaga Fukushima) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องนโยบายเศรษฐกิจ การเงิน และเทคโนโลยีสารสนเทศ หลังจากมีข่าวนายนูกางะ ได้รับเงินจำนวน 15 ล้านเยน (5.4 ล้านบาท) จากกองทุนเคเอสดี (KSD funds)

ถึงกลางเดือนมกราคม ค.ศ. 2001 มติมหาชนหันมาต่อต้านพรรค LDP และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรในระยะยาวทำให้ฐานเสียงสนับสนุนในการเลือกตั้งของพรรค LDP ลดลง ความสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลโมริไม่ตกต่ำลงอย่างฉาบฉวย ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2001 มีผู้ออกเสียงเลือกตั้งเพียงร้อยละ 14 เท่านั้น

หลังจากการพิจารณางบประมาณประจำปีในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 สมาชิกพรรครัฐบาลมีความกังวลว่า หากนายทากาชิ โมริ ยังคงดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อไป พรรครัฐบาลคงจะต้องประสบกับความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาสูงในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 นี้ อย่างค่อนข้างแน่นอน ปึงจียดังกล่าวนี้ มีส่วนผลักดันให้นายทากาชิ โมริ ต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรค LDP คนใหม่

รัฐบาลผสม โคอิสุมิสมัยที่หนึ่ง (ค.ศ. 2001 - 2003)

ตอนที่นายโมริ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค ได้มีเรื่องวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า เป็นการได้ตำแหน่งจากการประชุมในหมู่ผู้นำพรรคเพียงไม่กี่คน ฉะนั้นพรรค LDP จึงเห็นว่าหัวหน้าพรรคคนใหม่จะต้องได้รับเลือกจากสมาชิกของพรรค และสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรค LDP ตามสายตาของสมาชิกพรรคส่วนใหญ่เห็นว่า ในบรรดาผู้สมัครเป็นหัวหน้าพรรค LDP คนใหม่ โคอิสุมิ จุนอิชิโร (Koizumi Junichiro) ดูเหมือนจะเป็นผู้สมัครที่น่าจะทำให้พรรคสามารถรอดพ้นจากความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งได้ โคอิสุมิเป็นผู้สมัครที่ประกาศรณรงค์เรียกร้องอย่างชัดเจนให้มีการเปลี่ยนแปลงพรรค และความรู้สึกของโคอิสุมิที่เห็นว่าชาวญี่ปุ่นมีวิกฤตการณ์ศรัทธาต่อพรรค LDP นั้น สอดคล้องกับความรู้สึกของสมาชิกของพรรคซึ่งเชื่อว่าหากการเมืองภายในพรรคยังเป็นเหมือนเช่นเคย และเลือกนักการเมืองของพรรคที่ไม่ได้รับความนิยมชาวญี่ปุ่นแล้ว พรรคจะต้องประสบความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งอย่างแน่นอน ผลการเลือกตั้งจึงปรากฏว่า นาย โคอิสุมิ จุนอิชิโร (Koizumi Junichiro) ได้รับชัยชนะเหนือคู่แข่งคนสำคัญ คือ นายฮาชิโมโตะ ออคิด นายกรัฐมนตรี และนาย ทาโร อะโซะ รัฐมนตรีที่กำกับดูแลนโยบายเศรษฐกิจ และการคลัง โดยนายโคอิสุมิ ได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกทั่วไปของพรรคอย่างท่วมท้น เนื่องมาจากความนิยมของประชาชนญี่ปุ่นที่มีต่อนายโคอิสุมิ ที่มีภาพลักษณ์ของการเป็นนักการเมืองหัวปฏิรูป ทั้ง ๆ ที่โคอิสุมิมิแนวนโยบายการปฏิรูปแบบเสรีนิยมใหม่ (neoliberal reform agenda) แต่สมาชิกพรรค LDP ได้ตีจากความจงรักภักดีที่มีต่อกลุ่มของตนเอง (factional allegiances) โดยหันไปให้ความสนับสนุนต่อโคอิสุมิ ด้วยความหวังว่าการเปลี่ยนแปลงพรรคของตนจะสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงญี่ปุ่น และจะเป็นความอยู่รอดของพรรค LDP ในที่สุด³³ นายโคอิสุมิได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภาในเดือน

³² Kabashima and Steel, "How the LDP Survives," p. 12.

³³ Ibid., pp. 12-13.

เมษายน ค.ศ. 2001 นับเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 87 ของญี่ปุ่น และเป็นนายกฯ คนที่ 27 ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ความนิยมส่วนตัวที่ประชาชนมีญี่ปุ่นมีต่อ นายโคอิสุมิทำให้พรรค LDP ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งสภาสูงในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2001 (ดูตารางที่ ในภาคผนวก) และทำให้ประชาชนญี่ปุ่นตั้งความหวังไว้สูงว่านายกรัฐมนตรีโคอิสุมิจะแสดงภาวะของความเป็นผู้นำในการปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น แม้จะมีกระแสต่อต้านจากนักการเมือง และข้าราชการที่ต้องการป้องกันผลประโยชน์ นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้ประกาศว่า จะต้อง “มีการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ (*kozo kaikaku* หรือ structural reform) โดยไม่มีข้อยกเว้น”³⁴ โดยจะทำให้คณะรัฐมนตรีของเขาเป็น ‘คณะรัฐมนตรีปฏิรูปแบบไม่หยุด’ (Ceaseless Reform Cabinet)³⁵ แม้การกระทำเช่นนี้จะเป็นการทำลายพรรคของเขาก็ตาม นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิมีนโยบายที่จะฟื้นฟูฐานะด้านการเงินการคลังของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหานี้สาธารณะของรัฐบาลที่มีจำนวนมากถึงเกือบร้อยละ 140 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยการลดงบประมาณด้านการก่อสร้างงานสาธารณะ และลดออกพันธบัตรของรัฐบาลไม่เกินปีละ 245,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี การแปรรูปวิสาหกิจกิจการออมทรัพย์และการบริการไปรษณีย์ (postal service and saving) การปฏิรูประบบการประกันสุขภาพ ตลอดจนการผ่อนคลายกฎระเบียบที่ควบคุมระบบเศรษฐกิจของประเทศ (deregulation of the economy) แต่หลังจากบริหารประเทศได้ประมาณสองปีครึ่งมาตรการและแผนการปฏิรูปของนายกฯ โคอิสุมิไม่ปรากฏผลสำเร็จมากนัก ทั้งนี้เพราะกระแสต่อต้านการปฏิรูปของเขาจากกลุ่มผลประโยชน์ (กลุ่มเกษตรกรอุตสาหกรรมก่อสร้าง ธนาคาร และพนักงานไปรษณีย์) นักการเมือง และข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มประโยชน์ ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากนโยบายปฏิรูปดังกล่าว ความนิยมที่ประชาชนญี่ปุ่นมีต่อนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิจึงลดลงเรื่อยๆ จากที่เคยมีคะแนนนิยมสูงสุดถึงร้อยละ 87 ในปี ค.ศ. 2001 ลดลง เหลือเพียงร้อยละ 58 ในปี ค.ศ. 2003

อย่างไรก็ตาม ก่อนมีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรค LDP ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2003 คะแนนนิยมของโคอิสุมิเพิ่มสูงขึ้น ส่วนหนึ่งเพราะภาวะเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเริ่มกระเตื้องขึ้น และบุคลิกภาพส่วนตัวของโคอิสุมิเอง ประกอบกับภายในพรรค LDP ส่วนใหญ่ เชื่อว่าเขาสามารถนำพรรคไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งคาดว่าโคอิสุมิจะยุบสภาผู้แทนในประมาณเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2003 ด้วยเหตุนี้ สมาชิกของพรรค LDP ทั้งที่เป็นสมาชิก

³⁴ คุรายะเอเคดะเกี่ยวกับแผนการปฏิรูปของโคอิสุมิใน Mulgan, *Japan's Failed Revolution*, pp. 1-33.

³⁵ อ้างใน Okano Sadahiko, “Progress Toward a New Policy-making Process,” *Japan Echo*, 10 (October 2005), p. 36.

รัฐสภา จำนวน 399 คน และที่เป็นตัวแทนสมาชิกพรรค (1.4 ล้านคน) จำนวน 657 คนใน 47 จังหวัดที่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งหัวหน้าพรรคส่วนใหญ่จึงได้เลือกโคอิสุมิเป็นหัวหน้าพรรคอีกสมัยหนึ่ง โดยโคอิสุมิได้คะแนนเสียงร้อยละ 60 ของผู้ที่ลงคะแนนเสียงขณะคู่ต่อสู้หัวอนุรักษ์นิยมอีกสองคน คือ ฟุจิ ทาคาโอะ (Fujii Takao) และ โคมูระ มาสาคิโกะ (Komura Masahiko) ซึ่งไม่พอใจความตั้งใจของโคอิสุมิที่จะยกเลิกเครื่องฐานสนับสนุนที่มีอิทธิพลต่อพรรคคือ กลุ่มเกษตรกร อุตสาหกรรมก่อสร้าง ธนาคาร และพนักงานไปรษณีย์

แม้โคอิสุมิจะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากคู่แข่งของเขาว่า ไม่ปฏิบัติตามสัญญาเกี่ยวกับการปฏิรูปต่างๆ และขนานนามเขาต่างๆ นานาว่าเป็น ‘อาภรณ์ที่ว่างเปล่า’ (empty suit) และ ‘สมุน’ (lackey) ของสหรัฐอเมริกา แต่ผู้ที่สนับสนุนเขาเห็นว่า โคอิสุมิได้ดำเนินการหลายประการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งสองปีครึ่ง เช่น ผลักดันให้ธนาคารเร่งขจัดปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้และขยายฐานเงินทุนของธนาคาร และดำเนินการโครงการปฏิรูปด้านโครงสร้างอย่างเป็นทางการครั้งแรกของญี่ปุ่น ซึ่งอนุญาตรัฐบาลท้องถิ่นให้จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ขยายเวลาทำธุรกิจบริเวณท่าเรือบนเกาะกิวชู ที่ให้ชาวนาเพียงไม่กี่คนที่อยู่ใกล้ทะเลภายใน (Inland Sea) ของญี่ปุ่นให้บริษัทต่างๆ ได้เช่าที่ประกอบธุรกิจแทนที่จะให้เพียงแก่ชาวนาคนอื่นเท่านั้นเขาที่เป็นต้น อะอิชิ คาซุโอะ (Aichi Kuzuo) อดีตสมาชิกสภาผู้แทนฯ พรรค LDP กล่าวว่า “[โคอิสุมิ] เพิ่งอยู่ในตำแหน่งเพียงแค่สองปีครึ่ง และเขายังคงมีความคงเส้นคงวาในการปฏิรูป ใครจะทำปฏิรูปด้านโครงสร้างได้สำเร็จด้วยระยะเวลาเพียงแค่นี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศนี้”³⁶

ในด้านการต่างประเทศ โคอิสุมิได้ตัดสินใจอันเด็ดเดี่ยวที่จะเดินทางไปประชุมสุดยอดกับคิม จอง อิล ผู้นำของเกาหลีเหนือในเดือนกันยายน ค.ศ. 2003 ในท่ามกลางกระแสความรู้สึกต่อต้านเกาหลีเหนือของคนญี่ปุ่น เพื่อเจรจาขอให้เกาหลีเหนือส่งตัวชาวญี่ปุ่นทั้งหมดที่ถูกเกาหลีเหนือลักพาตัวไปตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 นอกจากนี้ โคอิสุมียังผลักดันให้รัฐสภาออกกฎหมายเพื่อให้ทหารญี่ปุ่นสามารถถูกส่งไปร่วมภารกิจรักษาสันติภาพทั่วโลกเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย และโคอิสุมียังฟื้นฟูกระแสนิยมหาชนญี่ปุ่นที่สนับสนุนสหรัฐอเมริกาในการทำสงครามในอิรัก (ผลการสำรวจความคิดเห็นของหนังสือพิมพ์อาซาฮีชิมบุน (Asahi Shimbun) ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2003 พบว่า ประชาชนญี่ปุ่นร้อยละ 62 คัดค้านการทำสงครามในอิรักของสหรัฐอเมริกา และผลสำรวจในเดือนเดียวกันนี้ของหนังสือพิมพ์ไมนิจิ ชิมบุน (Mainichi Shimbun) ร้อยละ 80 ของประชาชนญี่ปุ่นก็คัดค้านเช่นกัน)³⁷

³⁶ อ้างใน Jim Frederick, “Koizumi’s Second Act,” *Time* (September 22, 2003), pp. 21-25.

³⁷ อ้างใน Masayuki Yamauchi, “Tribulations in the Middle East: The War of Jenkin’s Ear, Iraq,

รัฐบาลผสมโคอิสุสมัยที่สอง (ค.ศ. 2003 - 2006)

หลังจากได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรค LDP สมัยที่สอง ได้ไม่ถึงสองเดือน โคอิสุ มิถิได้ประกาศยุบสภาผู้แทนฯ เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 2003 ตามความคาดหมาย การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ เป็นการต่อสู้เพื่อเป็นรัฐบาลระหว่างพรรครัฐบาลผสม นำโดยพรรค LDP กับพรรคฝ่ายค้านอันดับหนึ่งที่น่าโดยพรรคประชาธิปไตย (Democratic Party of Japan หรือพรรค DPJ) ที่มี คาน นาโอโตะ (Kan Naoto) เป็นหัวหน้าพรรค หลังจากพรรคเสรี (Liberal Party) ที่นำโดย โอซาวา อิชิโร (Ozawa Ichiro) ได้ยุบพรรคมาผนึกกำลังรวมเป็นพรรคเดียวกับพรรค DPJ การรณรงค์หาเสียงระหว่างพรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้านอันดับหนึ่งต่างขับเคลื่อนกันด้วยการเสนอนโยบายที่ชัดเจนเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่เด่นชัดมากกว่าการรณรงค์หาเสียงทุกครั้งที่ผ่านมา

ผู้นำและผู้สนับสนุนพรรค DPJ ได้ตั้งความหวังที่จะได้เป็นรัฐบาล ในระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งหัวหน้าพรรคประชาธิปไตย คานได้เรียกร้องผู้ออกเสียงให้โอกาสพรรคของเขามีโอกาสได้มีประสบการณ์ในการบริหารประเทศบ้าง ฝ่ายพรรครัฐบาลนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้เปลี่ยนกลยุทธ์ที่เคยใช้ในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศสองปีแรก โดยการให้สัญญาว่าเขาจะทำให้พรรค LDP แดก หาก ‘พลังต้านทาน’ (forces of resistance) ภายในพรรคทำลายแผนการปฏิรูปของเขา แม้แต่ผู้สนับสนุนเขาก็ยังให้โคอิสุมิเพียงแค่สอผ่าน สำหรับผลงานการปฏิรูปของเขา แต่เมื่อการรณรงค์หาเสียงเริ่มขึ้น โคอิสุมิได้ประกาศทันทีว่าเขาได้เปลี่ยนพรรค LDP ให้เป็น ‘พรรคแห่งการปฏิรูป’ (a party of reform) เขาอ้างว่าปัจจุบันพรรคสนับสนุนข้อเสนอการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของเขา ซึ่งรวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นวิสาหกิจเอกชน ให้เสร็จทั้งหมดตามโครงการภายในปี ค.ศ. 2007³⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไปรษณีย์ญี่ปุ่น กองทุนเงินฝากและเงินประกันและบริษัททางด่วน การลดการควบคุมระบบเศรษฐกิจ การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น พร้อมทั้งสัญญาจะกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ให้ได้ถึงระดับอัตราร้อยละ 2 ภายในปี ค.ศ. 2007 และสร้างงานให้แก่ชาวญี่ปุ่นสามล้านตำแหน่ง

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรค LDP กับพรรคร่วมรัฐบาลคือพรรคโคเมใหม่ (New

and Japan's Foreign Policy," *Asia-Pacific Review*, 10: 1, 2003, p. 26.

³⁸ San Jameson, "Can Japan Change Governments?" *JPRI* (Japan Policy Research Institute) *Working Paper*, No. 96 (December 2003), p. 3.

Komeito) ก็ยังครองเสียงข้างมากที่มีเสถียรภาพในสภาผู้แทนฯ (ดูตารางที่ 1.2 ในภาคผนวก) และได้ร่วมกันจัดตั้งคณะรัฐบาล โดยมีโคอิสุมิ เป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง²⁸

ตลอดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โคอิสุมิจะต้องทุ่มเทอย่างมากเพื่อรักษาความนิยมของประชาชนที่มีต่อตัวเขา ซึ่งผู้นำที่มาจากการเลือกตั้งในระบบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่ก็ทำนองเดียวกันนี้ แต่ในกรณีของโคอิสุมียังจำเป็นต้องทำเช่นนี้มากเป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะโคอิสุมิขาดฐานสนับสนุนในรัฐสภาจากสมาชิกพรรค LDP ของเขา จึงต้องพึ่งอาศัยแรงสนับสนุนจากประชาชนภายนอกพรรค LDP ของเขา สมาชิกของพรรคในรัฐสภายังไม่ทิ้งผู้นำที่มีความนิยมในหมู่ประชาชน เพราะเสี่ยงต่อฐานะของตนเองในการเลือกตั้ง แต่คะแนนนิยมของโคอิสุมีย่อม ๆ ลดลง และพรรค LDP ภายใต้การนำของเขาต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งสภาสูงเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 (ดูตารางที่ 1.3 ในภาคผนวก) แต่ความนิยมที่ประชาชนมีต่อเขากลับฟื้นขึ้นประมาณต้นปี ค.ศ. 2005³⁹

หลังจากที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ว่า เขาจะผลักดันให้มีการแปรรกิจการไปรษณีย์ให้เป็นของเอกชน (postal privatization) โคอิสุมิได้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อทำตามคำมั่นสัญญานี้ เมื่อร่างกฎหมายเพื่อแปรรกิจการไปรษณีย์เป็นของเอกชนได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนฯ ด้วยมติที่เฉียดฉิว โดยมีสมาชิกจำนวนหนึ่งของพรรครัฐบาลเองลงเสียงคัดค้าน พอร่างกฎหมายนี้ไปถึงสภาสูงปรากฏว่าได้คะแนนเสียงไม่ถึงครึ่ง ทำให้ร่างกฎหมายไม่ผ่านรัฐสภาญี่ปุ่น ซึ่งที่ไม่สามารถมีเสียงข้างมากได้ เนื่องจากสมาชิกพรรค LDP จากทั้งสองสภา รวม 37 คน โหวตไม่รับร่างกฎหมายนี้ ทำให้นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิต้องหันไปให้ประชาชนตัดสินด้วยการยุบสภาผู้แทนราษฎร และให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2005 ส่วนสภาสูงไม่สามารถยุบได้ เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าสภาสูงต้องอยู่ครบหก ปีตามวาระ

คอนแรกที่ประกาศยุบสภาผู้แทนมีการคาดการณ์กันว่าเป็นการฆ่าตัวตายทางการเมือง (political suicide) ของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ เวลานั้นประชาชนเองก็ไม่ได้สนใจในประเด็นการแปรรสภาพกิจการไปรษณีย์ให้เป็นของเอกชนมากนักเนื่องจากญี่ปุ่นกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญ และปัญหาการประกันสังคม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของคนสูงอายุในญี่ปุ่น ส่งผลให้เงินสวัสดิการ เงินค่ารักษา เงินบำนาญ ไม่พอเพียงกับประชากรสูงอายุที่มากขึ้นเรื่อยๆ

หลังจากยุบสภาผู้แทนนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิประกาศว่า ถ้าการเลือกตั้งครั้งนี้ พรรค

³⁹ Kabashima and Steel, "How the LDP Survives," p. 13.

รัฐบาลรวมกับพรรคร่วมรัฐบาลคือพรรคโคเม ไม่ได้เสียงข้างมาก หรือ 241 เสียงจากที่นั่งทั้งหมด 480 ที่นั่ง เขาจะลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค อีกทั้งยังประกาศด้วยว่า จะไม่ให้ผู้คัดค้านร่างกฎหมายแปรรูปการไปรษณีย์ ซึ่งเขาเรียกคนเหล่านี้ว่า ‘กบฏ’ (rebels) ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค พูด่าง ๆ คือ ไหล่ออกจากพรรค และส่งคนที่มีชื่อเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุภาพสตรี ลงไปประกบเพื่อแข่งกับเหล่ากบฏทั้ง 37 คน โดยมีการเรียกผู้สมัครแข่งขันกับกบฏของพรรคว่า ‘มือสังหาร’ (assassins) ที่เรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า ‘ชิกากุ’ (shikaku) สร้างความสนใจให้สื่อมวลชนเป็นอย่างมาก⁴⁰

ขณะเดียวกัน ด้านหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านอันดับหนึ่งของพรรค DPJ คือ นายโอกาคะ คะสึยะ (Okada Kazuya) ซึ่งขึ้นมาดำรงตำแหน่งต่อจากนายคาน นาโอโตะ เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2005 มองว่า การเลือกตั้งครั้งนี้จะเป็นโอกาสทองของพรรคฝ่ายค้านอันดับหนึ่งของเขา ถึงกับประกาศว่า ถ้าเขาไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลก็จะลาออก เพราะฉะนั้นการที่ทั้งหัวหน้ารัฐบาลและหัวหน้าพรรคฝ่ายค้านต่างก็เอาตำแหน่งของตนเองเป็นเดิมพันยิ่งทำให้การเมืองญี่ปุ่นในเวลานั้นเข้มข้นมากขึ้น⁴¹

การแปรรูปกิจการไปรษณีย์เป็นเอกชนมีความสำคัญต่อรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ เนื่องจากไปรษณีย์ของประเทศญี่ปุ่นไม่เพียงให้บริการส่งจดหมายหรือส่งพัสดุเท่านั้น แต่ยังเป็นที่ยอมรับด้วย และเป็นที่ยอมรับที่ใหญ่ที่สุดในโลกด้วย มีเงินออมประมาณ 3 ล้านล้านเยนหรือสหรัฐ ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้นำพรรค LDP ไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย⁴² (ดูตารางที่ 1.2 ในภาคผนวก) จนทำให้มีการคาดการณ์กันว่า เมื่อวาระการดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค LDP ของเขาครั้งที่สองสิ้นสุดในเดือนกันยายน ค.ศ. 2006 สมาชิกของพรรคจะสนับสนุนให้เขารับตำแหน่งผู้นำต่อไปอีกระยะเวลาหนึ่ง แต่โคอิสุมิได้ยืนยันว่าเมื่อถึงเวลาดังกล่าวเขาจะไม่รับตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป

⁴⁰ Ibid., p. 14.

⁴¹ หลังจากพรรค DPJ ต้องพ่ายแพ้อย่างยับเยิน นายโอกาคะก็ได้ลาออกจากการเป็นหัวหน้าพรรคตามที่ได้ประกาศก่อนการเลือกตั้งครั้งนี้ และพรรค DPJ ได้เลือกนายมะเอะฮาระ เซอิจิ (Machara Seiji) แต่หลังมะเอะฮาระดำรงตำแหน่งได้เพียงหกเดือนก็ได้อประกาศลาออกจากหัวหน้าพรรคเพื่อแสดงความรับผิดชอบที่ปล่อยให้ถูกพรรคของเขาได้เอกสารปลอมในการกล่าวหาบุตรชายของเลขาธิการพรรค LDP ว่ามีความเกี่ยวข้องกับบริษัทโลฟเตอร์ ซึ่งมีปัญหานื้อฉาว และพรรค DPJ ได้เลือกนายโอซาวา อิชิโร (Ozawa Ichiro) นักการเมืองรุ่นเก๋ามาดำรงตำแหน่งแทน *The Economist*, April 8, 2006.

⁴² ดูการวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ที่น่าสนใจใน Kabashi Ikuo and Sugawara Taku, “Lessons from the LDP Landslide,” *Japan Echo*, 12 (Dec. 2005), pp. 10-17.

อย่างไรก็ตาม แม้พรรคภายใต้การนำของโคอิสุมิจะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอย่างงดงามก็ตาม แต่รอยร้าวภายในพรรค LDP เริ่มปรากฏให้เห็นในช่วงสุดท้ายของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของโคอิสุมิ ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์นโยบายภายในและต่างประเทศของเขา เรื่องอื้อฉาวหลายเรื่องเกี่ยวกับบริษัทที่ เป็นข่าวดังกระฉ่อนไปทั่วโลก ดังในกรณีการละเมิดกฎหมายการค้ากับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Law) ของบริษัทไลฟ์ดอร์ (Livedoor group) ที่ปั่นหุ้นและตกแต่งบัญชีของบริษัท เหมือนกับกรณีบริษัท ‘เอนรอน’ (Enron) ของสหรัฐอเมริกา⁴³ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ อาจทำให้อารมณ์ความรู้สึกของชาวญี่ปุ่นในการสนับสนุนการปฏิรูปอย่างกว้างขวางลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคฝ่ายค้าน DPJ ได้ฉกฉวยประโยชน์จากเรื่องอื้อฉาวเหล่านี้โดยวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลโคอิสุมิว่าปล่อยให้ความโลภอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดของบริษัท (corporate greed) เกิดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นในที่ประชุมรัฐสภาและในสื่อมวลชนได้มีการหยิบยกประเด็นเรื่องความแตกต่างกันของรายได้ที่กำลังเพิ่มมากขึ้นในสังคม และมีชาวญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อยที่คิดว่าสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะผลพวงส่วนหนึ่งของการปฏิรูปให้เป็นตลาดเสรี (market reforms) ของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ⁴⁴

กระนั้นก็ตาม นักวิเคราะห์จำนวนไม่น้อยมีความเห็นว่า ‘การปฏิวัติของโคอิสุมิ’ มีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศญี่ปุ่น อิทธิพลของโคอิสุมิที่มีต่อการกำหนดนโยบายทำให้การครอบงำการกำหนดนโยบายโดย ‘สามเหลี่ยมเหล็ก’ (นักการเมืองฝ่ายอนุรักษนิยม ข้าราชการประจำระดับสูง และธุรกิจใหญ่) อ่อนแอลง ซึ่งทำให้ระบบการเมืองญี่ปุ่นเปิดกว้างมากขึ้น นอกจากนี้แม้ว่าสมาชิกรัฐสภาของพรรค LDP ที่คัดค้านความคิดริเริ่มของนายกรัฐมนตรีมักจะสัดกัน หรือแก้ไขแฉวนโยบายหรือข้อเสนอที่ริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรีโดยผ่านสภาวิจัยนโยบาย (Policy Research Council) อันทรงอิทธิพลของพรรคก็ตาม แต่ในปัจจุบันอำนาจในการตัดสินใจกระจุกอยู่ในมือของสำนักนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการพรรค LDP (ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยหัวหน้าพรรค LDP) มากขึ้น

โคอิสุมิสามารถพลิกฟื้นความนิยมของพรรค LDP ขึ้นมาใหม่ได้ ซึ่งทำให้มีความเป็นไปได้มากขึ้นว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่อมาจากเขาจะดำเนินตามแบบอย่างของการแสดงความเป็นผู้นำที่เข้มแข็ง และเด็ดเดี่ยว เพราะได้พิสูจน์ให้เห็นว่าความสำเร็จในการทำให้พรรคและตัวผู้นำได้รับความนิยมจากประชาชน และจะเป็นการเสี่ยงเกินไปในการเลือกตั้ง

⁴³ เคนเน็ธ เลย์ อดีตประธานและหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่บริหาร (CEO) ของบริษัท ‘เอนรอน’ อดีตบริษัทพลังงานยักษ์ใหญ่ของโลก ถูกศาลชั้นต้นตัดสินจำคุกจากคดีฉ้อโกง และสมรู้ร่วมคิดเป็นเป็นผลให้เกิดการล้มละลายครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ของบริษัทอเมริกัน

⁴⁴ Kabashima and Steel, “How the LDP Survives,” pp. 14-15.

หากพรรค LDP ละทิ้งการทำให้ระบบการเมืองญี่ปุ่นมีผู้นำเหมือนดังระบบประธานาธิบดี (presidentialization) ซึ่งฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง โดยกลับไปเลือกนักการเมืองรุ่นเก่าที่ต่อต้านการปฏิรูป⁴⁵

ผลการเลือกตั้งทั่วไปในค.ศ. 2005 ได้แสดงให้เห็นว่า ผู้ออกเสียงชาวญี่ปุ่นสามารถถูกระดมให้มุ่งความสนใจไปที่ประเด็นด้านนโยบาย (policy issues) เป็นไปได้ที่ผู้นำสามารถกำหนดมติมหาชน และได้รับความสนับสนุนสำหรับนโยบายซึ่งต้องการความเสถียรในระยะสั้นเพื่อผลประโยชน์ในระยะยาว หากการนำเสนอแนวนโยบายนั้น ๆ สามารถโน้มน้าวผู้ออกเสียงได้ โคอิสุมิได้ทำให้บทบาทของนายกรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งจนอาจกลายลักษณะสำคัญของระบบการเมืองอย่างถาวร

ในขณะเดียวกัน จำนวนเสียงข้างมากอย่างท่วมท้นในสภาผู้แทนฯ (296 ที่นั่งจากจำนวนทั้งหมด 480 ที่นั่ง) ของพรรค LDP อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนฯ ของพรรคเกิดความรู้สึกว่าชัยชนะอย่างท่วมท้นครั้งนี้หมายความว่าพวกเขาสามารถปล่อยให้การเมืองเป็นไปเหมือนอย่างที่เคยเป็น (politics as usual) หากเป็นเช่นนั้นแล้ว พรรคฝ่ายค้าน DPJ อาจกลับมาเป็นคู่แข่งที่สามารถโค่นล้มพรรค LDP ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ออกเสียงเลือกตั้งในเมืองใหญ่ที่มีได้เป็นการยึดติดกับการให้การสนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งตลอดไป (nonaligned urban voters) ซึ่งกำลังมีจำนวนและความสำคัญเพิ่มมากขึ้น จะเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดผลการเลือกตั้งในอนาคต นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิเข้าใจว่าหากไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ออกเสียงในเมืองใหญ่แล้วพรรค LDP จะไม่สามารถอยู่รอดเป็นรัฐบาลต่อไปได้ ผลการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งหลังสุดโคอิสุมิได้เปลี่ยนฐานสนับสนุนพรรค LDP ในขณะที่ก่อนหน้านี้พรรค LDP พึ่งอาศัยคะแนนสนับสนุนในเขตชนบทและจากเขตเมืองใหญ่เกือบพอ ๆ กัน แต่ผู้ออกเสียงที่ ‘ลอยไปลอยมา’ ในเมืองใหญ่ (urban floating voters) ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะให้การสนับสนุนผู้ที่มาดำรงตำแหน่งต่อจากนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ กลุ่มผู้ออกเสียงดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้ออกเสียงที่พิจารณาประเด็นใดประเด็นหนึ่งในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง (‘one-issue voters’) และเมื่อประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูปการไปรษณีย์หมดไปผู้ออกเสียงเหล่านี้อาจหันหลังให้พรรค LDP ก็มีความเป็นไปได้⁴⁶

ในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 2005 ผู้ออกเสียงเหล่านี้เลือกโคอิสุมิผู้ซึ่งมีลักษณะความเป็นผู้นำที่โดดเด่นและได้สัญญาที่จะให้เกิดความเปลี่ยนแปลง แต่หลังจากการเลือกตั้ง

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid., p 15.

ผ่านไปได้ไม่นานมีเรื่องอื้อฉาวเกิดขึ้นหลายเรื่องซึ่งเตือนให้ชาวญี่ปุ่นนึกถึงผลด้านลบที่³²
อาจเกิดขึ้นจากการปฏิรูปของนายกรัฐมนตรี โคอิสุมิ ผู้ออกเสียงสามารถหันกลับไปให้การ
สนับสนุนพรรคฝ่ายค้าน DPJ ได้อย่างง่ายดายหากพรรคฝ่ายค้านสามารถฉกฉวยประโยชน์
จากความรู้สึกกังวลใจที่มีต่อการปฏิรูป⁴⁷

อย่างไรก็ตาม วาระการดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค LDP (สามปี) ของโคอิสุมิใน
สมัยที่สองนี้จะต้องสิ้นสุดในเดือนกันยายน ค.ศ. 2006 แม้ว่าจะมีเสียงเรียกร้องจากสมาชิก
บางส่วนของพรรค LDP ให้นำนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิต่ออายุการเป็นหัวหน้าพรรคอีก
ระยะเวลาหนึ่ง โดยขอให้มีการยกเว้นกฎระเบียบของพรรคที่ห้ามผู้ใดดำรงตำแหน่งหัวหน้า
พรรคได้เกินสองวาระติดต่อกัน แต่โคอิสุมิยืนยันที่จะไม่ขอดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรค
LDP อีกต่อไปอีกหลังจากครบวาระที่สองแล้ว

ฉะนั้นจึงต้องมีการเลือกหัวหน้าพรรค LDP คนใหม่ ก่อนที่วาระการดำรงตำแหน่ง
ของโคอิสุมิจะสิ้นสุดลงก็ได้มีการคาดการณ์อย่างกว้างขวางว่า หัวหน้าพรรค LDP คนใหม่
น่าจะได้แก่นายอาเบะ ชินโซ (Abe Shinzo) ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี และโฆษกรัฐบาล และเป็นผู้ที่นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิให้การสนับสนุน

นายอาเบะอายุ 52 ปี เป็นนักการเมืองที่มาจากตระกูลนักการเมืองที่มีชื่อเสียงโด่งดัง
ปู่ของเขานายกิชิ โนบุสุเกะ (Kishi Nobusuke) เป็นอดีตนายกรัฐมนตรี (ระหว่างปี ค.ศ.
1954-1960) ผู้ซึ่งเคยถูกจำคุกในฐานะที่เป็นอาชญากรสงครามภายหลังการสิ้นสุดลงของ
สงครามโลกครั้งที่สอง และบิดาของเขานายอาเบะ ชินทาโร (Abe Shintaro) เคยเป็น
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งมีโอกาสจะได้เป็นนายกรัฐมนตรีหากไม่
เสียชีวิตด้วยโรคมะเร็งเสียก่อน

นายอาเบะได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ ครั้งแรกเมื่อ 13 ปีที่แล้ว และหลังจาก
เขาได้รับเลือกตั้งเป็น สส. มาโดยตลอดรวมทั้งสิ้นห้าสมัย แต่ได้กลายbecome นักการเมืองที่
ได้รับความนิยมจากชาวญี่ปุ่นอย่างกว้างขวางนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 หลังจากที่เขาได้มี
บทบาทสำคัญในการที่สามารถทำให้ประเทศเกาหลีเหนือตกลงส่งตัวชาวญี่ปุ่นบางคนที่ถูก
เกาหลีเหนือลักพาตัวไปตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 และแสดงจุดยืนที่แข็งกร้าวต่อ
เกาหลีเหนือในประเด็นดังกล่าว และเรื่องการทดลองขีปนาวุธของเกาหลีเหนือ และถือกัน
ว่าเขาเป็นนักการเมืองหัวอนุรักษ์นิยมชาตินิยมจัดทั้งในด้านนโยบายภายในและภายนอก
ประเทศ โดยการให้คำมั่นสัญญาต่อสาธารณชนว่า หากเขาได้ขึ้นมาเป็นผู้นำประเทศคน

⁴⁷ Ibid.

ต่อไปของญี่ปุ่น เขาจะแก้ไขรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1947 ที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ร่างให้โดยเฉพาะ มาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเขาเชื่อว่ารัฐธรรมนูญมาตรานี้เป็นการจำกัดบทบาทของญี่ปุ่น ในด้านการรักษาความมั่นคงของโลก โดยเขาต้องการให้ญี่ปุ่นมีบทบาทด้านนี้ให้สอดคล้อง กับความเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น อาเบะสนับสนุนการเดินไปเยือนศาลเจ้าฮา ตุกุนิของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิที่ได้สร้างความร้าวฉานในด้านความสัมพันธ์กับประเทศ เพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศจีนและเกาหลี สำหรับนโยบายภายในประเทศเขาจะ ผลักดันโครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจของโคอิสุมิต่อไป⁴⁸

รัฐบาลผสมอาเบะ (กันยายน ค.ศ. 2006 ถึงปัจจุบัน)

ผลการเลือกตั้งหัวหน้าพรรค LDP เมื่อวันที่ 20 กันยายน ค.ศ. 2006 ได้เป็นตาม ความคาดหมาย นายอาเบะ ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นเหนือคู่แข่งของเขาอีกสองคน คือ นายอาโซะ ทาโร (Aso Taro) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ และนายทานิกะกิ ซาดา กะสุ (Tanigaki Sadakazu) รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

หลังจากอาเบะได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าพรรค LDP แล้ว อีกหกวันถัดมาคือวันที่ 26 กันยายน ค.ศ. 2006 เขาได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกรัฐสภา (339 เสียง จาก 475 เสียง ของ สภาผู้แทนฯ และเสียงข้างมากจากสภาสูง) ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากโคอิสุ มิ

อาเบะนับว่าเป็นนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นที่มีอายุน้อยที่สุดในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ สอง และเป็นนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นคนแรกที่เกิดภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

อาเบะได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาญี่ปุ่นในวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2006 ยืนยันที่เร่ง สานต่อนโยบายการปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่ได้ริเริ่มโดยอดีตนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิเมื่อห้าปี ก่อนหน้านี้ โดยจะเน้นความสำคัญของการแข่งขัน (competition) และความมีประสิทธิภาพ (efficiency) และจะเสริมสร้างบทบาทของสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) ให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น และจะแสดงความเป็นผู้นำทางการเมือง เพื่อให้การกำหนด นโยบายสามารถตอบสนองได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องต่อการเปลี่ยนแปลงในโลกยุคโลกาภิ วัตน์⁴⁹ พร้อมทั้งยืนยันที่ดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาภายหลังอาเบะ

⁴⁸ The Nation, September 20, 2006.

⁴⁹ สรุปสาระสำคัญของคำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรีอาเบะใน Japan Information Service Bangkok, Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe to the 165th Session of the Diet, September 29,

ได้สัมภาษณ์สื่อมวลชนต่างประเทศอย่างชัดเจนว่า เขาตั้งใจจะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สำเร็จให้ได้ภายในวาระของการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของเขา ทั้งนี้โดยที่เขาให้เหตุผลของความจำเป็นที่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันญี่ปุ่นได้ถูกเขียนขึ้นก่อนที่ญี่ปุ่นจะได้รับเอกราชหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง และหลังจากเวลาล่วงเลยมา 60 ปีแล้ว บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางบทไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งญี่ปุ่นสละสิทธิที่จะบุหรือใช้กำลังเพื่อตัดสินข้อพิพาทระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีค่านิยมใหม่ ๆ เกิดขึ้นที่ญี่ปุ่นจำเป็นต้องนำมาพิจารณาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ⁵⁰

แม้ว่าอาเบะจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายกรัฐมนตรีในภาวะที่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นได้เริ่มฟื้นตัวแล้ว (ดูภาคผนวก 5) แต่สิ่งที่ท้าทายความสามารถของเขาคือ การแก้ไขปัญหาความแตกต่างของรายได้ของชาวญี่ปุ่นที่กำลังเพิ่มมากขึ้น และอัตราความยากจนของชาวญี่ปุ่นกำลังสูงขึ้น ผู้ที่คัดค้านโครงการปฏิรูปเศรษฐกิจบางคนได้โทษปัญหาดังกล่าวนี้ว่าเป็นเพราะอดีตนายกรัฐมนตรี โคอิสุมิที่หันไปใช้มาตรการที่ใช้กลไกตลาดอย่างเต็มที่ ("market fundamentalism") เพื่อให้เกิดการแข่งขันนั้นทำให้ผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่ไม่สามารถแข่งขันได้จำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีปัญหานี้สาธารณะของรัฐบาลปริมาณมากกว่าร้อยละ 160 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประชาชาติ (GNP) ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนของหนี้สาธารณะของรัฐบาลต่อ GDP ที่สูงที่สุดในหมู่ประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว ดังที่ได้กล่าวมาแล้วอาเบะซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์บริหารประเทศในฐานะเป็นรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกระทรวงใดมาก่อนเลย จะสามารถเผชิญกับประเด็นปัญหาเหล่านี้ได้อย่างประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด เป็นสิ่งที่น่าติดตามกันต่อไป

สรุป

หลังจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตกเมื่อต้นทศวรรษ 1990 ญี่ปุ่นต้องประสบภาวะเศรษฐกิจชะงักงันยาวนานกว่า 10 ปี จนกระทั่งปี ค.ศ. 2003 เศรษฐกิจญี่ปุ่นถึงเริ่มฟื้นตัว ในด้านการเมืองพรรค LDP ต้องสูญเสียอำนาจไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลครั้งแรกในรอบ 38 ปี หลังจากพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1993 แต่ยังไม่ถึงหนึ่งปีพรรค LDP ก็ได้กลับเข้าสู่การบริหารประเทศอีกครั้งจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ในช่วงที่พรรค LDP กลับมาเป็นรัฐบาลใหม่ แม้จะเป็นรัฐบาลผสม แต่พรรค LDP ยังเป็นแกนนำของพรรครัฐบาล พรรค LDP ได้ใช้มาตรการต่างๆ ในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาความชบเซาทาง

เศรษฐกิจที่ซบเซาอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มาตรการปฏิรูปของพรรค LDP มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองโดยรวมของญี่ปุ่นอย่างไรหรือไม่และเพราะอะไร จะเป็นประเด็นที่จะได้วิเคราะห์ในบทต่อ ๆ ไป

บทที่ 2

ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นยุคก่อนฟองสบู่แตก

ก่อนที่จะวิเคราะห์ว่าพัฒนาการด้านเศรษฐกิจ และพัฒนาการทางการเมืองยุคหลังฟองสบู่แตก มีผลกระทบอย่างไรต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น จำเป็นต้องกล่าวถึงลักษณะสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นยุคก่อนฟองสบู่แตก

ดังที่ได้กล่าวในบทนำแล้วว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นเป็นระบบทุนนิยมที่มีลักษณะแตกต่างไปจากระบบทุนนิยมของประเทศกลุ่มแองโกล - อเมริกัน ในแง่ของสถาบัน (institutions เช่น กฎระเบียบ การจัดองค์กรธุรกิจ บรรทัดฐาน ค่านิยม หรือ อุดมการณ์ที่กำหนดพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล) บทบาทของรัฐ และน้ำหนักของความเป็นชาตินิยมทางเศรษฐกิจ (economic nationalism) ชาลเมอร์ส จอห์นสัน (Chalmers Johnson) นักเศรษฐศาสตร์การเมืองชั้นนำด้านญี่ปุ่นคนหนึ่งของสหรัฐอเมริกา เรียกกระบวนเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นว่าเป็น 'รัฐพัฒนาทุนนิยม' (capitalist developmental state) หรือ 'ระบบตลาดที่ชี้นำโดยรัฐ' (state – guided market system) ในขณะที่เรียกกระบวนเศรษฐกิจการเมืองของสหรัฐอเมริกาว่าเป็น 'นิติรัฐทุนนิยม' (capitalist regulatory state) หรือ 'รัฐที่ซัดกลไกตลาดเป็นหลัก' (market – oriented state) ในประเทศสหรัฐอเมริกา การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาล เป็นไปเพื่อสร้างและรักษาการแข่งขันที่ 'ยุติธรรม' เพื่อให้แน่ใจว่า ผู้เล่นทุกคนแข่งขันตามกฎเกณฑ์อันเดียวกัน ในขณะที่ญี่ปุ่นให้ความสนใจกับกฎเกณฑ์ของการแข่งขันน้อยกว่า เป้าหมายพื้นฐานของญี่ปุ่น เพื่อชนะเกมสการแข่งขันทันทีเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จอห์นสัน จึงเรียกรัฐบาลที่สนใจกับ 'การเล่นที่ยุติธรรม' (fair play) ว่าเป็นนิติรัฐ (regulatory state) และเรียกรัฐที่สนใจผลลัพธ์เป็นสำคัญว่าเป็น 'รัฐพัฒนาการ' (developmental states)¹

บทบาทของรัฐในประเทศญี่ปุ่นไม่ใช่ทำให้ผู้บริโภคได้รับสวัสดิการสูงสุด (maximization of consumer welfare) แต่เพื่อมุ่งสู่ความเป็นชาตินิยมทางเศรษฐกิจ โดยส่งเสริมสวัสดิการของผู้ผลิต (producer welfare) เพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ (international competitiveness) ซึ่ง

¹ ดู Chalmers Johnson, *Japan : Who Governs?* (New York : W.W. Norton & Co., 1995) p.12 และ *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford: Stanford University Press, 1982), chapter 2. นักวิชาการด้านญี่ปุ่นของชาวอเมริกันบางคนเรียกกระบวนเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นว่าเป็นระบบ 'ทุนนิยมที่นำโดยรัฐ' (state-led capitalism) ดู T.J. Pempel, *Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism* (Philadelphia: Temple University Press, 1982), p. 89.

ต่างไปจากประเทศทุนนิยมเสรีเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ให้ตลาดเป็นตัวกำหนดกิจกรรมทางธุรกิจและรัฐมีบทบาทเพียงควบคุม ให้การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจของเอกชนบรรลุถึงสวัสดิการสูงสุดของผู้บริโภค คือรัฐทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำหนดกฎเกณฑ์ (rule - maker) และเป็นกรรมการ (umpire) หรือเป็นผู้ส่งเสริมและรักษาตลาดเสรี (free market) ประเด็นจึงอยู่ที่ว่ารัฐแทรกแซงในตลาดอย่างไร และเพื่อวัตถุประสงค์อะไร²

แม้ว่าทั้ง 'รัฐพัฒนา' ในกรณีของญี่ปุ่นและ 'นิติรัฐ' ในกรณีของสหรัฐอเมริกา ต่างพยายามส่งเสริมและขยายตลาด แต่ใช้วิธีการที่ต่างกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ ในกรณีของญี่ปุ่นเห็นว่ารัฐที่เข้มแข็งซึ่งใช้การแทรกแซงตลาดอย่างมีประสิทธิภาพ (เช่นให้การสนับสนุนพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภท และการปกป้องตลาด) สามารถทำให้ตลาดพัฒนา (market development) ได้อย่างรวดเร็วกว่า ในขณะที่ในกรณีของสหรัฐอเมริกาเห็นว่า การพัฒนาและการปฏิบัติการของตลาดอย่างเป็นอิสระสามารถบรรลุได้ต่อเมื่อรัฐหลีกเลี่ยงจากการเข้าไปจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจโดยตรง และจำกัดบทบาทของรัฐให้อยู่ที่การกำหนดกฎเกณฑ์ของตลาด³

การที่รัฐเข้าแทรกแซงตลาดในกรณีของญี่ปุ่นทำให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่ง คือความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจและระหว่างธุรกิจกับธุรกิจด้วยกันเอง ด้วยเหตุนี้ ไมเคิล เจอร์แลค (Michael Gerlack) นักวิชาการชาวอเมริกัน จึงเรียกรูปแบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นว่าเป็น 'ทุนนิยมสัมพันธ์มิตร' (alliance capitalism) ในขณะที่ นาคะทานิ อิวะโอะ (Nakatani Iwao) นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งของญี่ปุ่นว่าเป็น 'ทุนนิยมเครือข่าย' (network capitalism)⁴ อุลริเก เช็คเค (Ulrike Schaede) นักวิชาการชาวอเมริกันเชื้อสายเยอรมนีเรียกว่า 'ทุนนิยมที่ร่วมมือกัน' (cooperative capitalism)⁵ หรือที่มารี อันคอร์ดโดกี (Marie Anchordoguy) ผู้เชี่ยวชาญเรื่องเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นชาวอเมริกัน เรียกว่า 'ทุนนิยมแบบคอมมิวนิสต์'

² Marie Anchordoguy, "Japan at a Technological Crossroads : Does Change Support Convergence Theory ?" *Journal of Japanese Studies* 23: 2 (Summer 1997), pp. 364 – 365.

³ ดู การถกเถียงทางทฤษฎีเกี่ยวกับแนวความคิด 'รัฐพัฒนา' กับ หรือทุนนิยมแบบไม่เสรี (nonliberal capitalism) กับ 'นิติรัฐ' หรือทุนนิยมเสรี (liberal capitalism) ใน Kap-Young Jeong and Yeon-ho Lee, "Convergence or Divergence? : The South Korean State After the Asian Financial Crisis," *Global Economic Review*, 30 : 3, (2001), pp. 52-56; Yamamura and Streeck, eds, *The End of Diversity?*, pp. 2-3; Arthur J. Alexander, *In the Shadow of the Miracle : The Japanese Economy Since the End of High-Speed Growth* (New York Lexington Books, 2002), pp. 297-316.

⁴ อ้างใน Walter Hatch and Kozo Yamamura, *Asia in Japan's Embrace* (Cambridge University Press, 1996).

⁵ Ulrike Schaede, *Cooperative Capitalism* (Oxford : Oxford University Press, 2000).

เรียน' (communitarian capitalism)⁶ หรือที่โคโซ ยามามูระ (Kozo Yamamura) นักวิชาการชาวอเมริกันเชื้อสายญี่ปุ่นเรียกว่า 'ทุนนิยมที่ไม่เสรี' (non-liberal capitalism)⁷

รัฐบาล กับ ธุรกิจ

เราไม่สามารถเข้าใจการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในยุคสมัยใหม่ได้ดี หากไม่พิจารณาถึงบทบาทของรัฐบาลในชีวิตเศรษฐกิจของญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญ ในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสามทศวรรษแรกหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง

จี. ซี. แอลเลน (G. C. Allen) ผู้เชี่ยวชาญประวัติศาสตร์เศรษฐกิจญี่ปุ่นชาวอังกฤษตั้งข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับการจิตวิทยาทางเศรษฐกิจของชาวญี่ปุ่นหลังการสิ้นสุดลงของสงครามโลกครั้งที่สอง เจ้าหน้าที่ยึดครองญี่ปุ่นชาวอเมริกันได้แนะนำให้ญี่ปุ่นปฏิบัติตามทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (theory of comparative advantage) โดยมุ่งเน้นการผลิตสินค้าที่อาศัยการใช้แรงงานมาก (labor-intensive products) ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น แต่ผู้นำทางการเมืองและเศรษฐกิจของญี่ปุ่นไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าเป็นความพยายามของสหรัฐอเมริกาที่จะให้ญี่ปุ่นตกอยู่ในฐานะเป็นเบี้ยล่างทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ (Ministry of International Trade and Industry หรือ MITI) (ในปี ค.ศ. 2001 เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงเศรษฐกิจการค้า อุตสาหกรรม หรือ METI) และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าของประเทศไทยกลับตั้งเป้าหมายที่จะทำให้ญี่ปุ่นซึ่งพ่ายแพ้สงครามอย่างยับเยินกลายเป็นประเทศที่มีความเท่าเทียม หรือเหนือกว่าประเทศตะวันตกทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และเทคโนโลยีแทน⁸

ตามแผนการของญี่ปุ่น เศรษฐกิจจะต้องขึ้นอยู่กับเป้าหมายทางการเมืองและสังคมของประเทศ ดังที่โคมิยา ริวทาโร (Komiya Ryutaro) นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงของญี่ปุ่นได้กล่าวไว้ว่า นับตั้งแต่การปฏิรูปประเทศให้เป็นสมัยใหม่ในยุคจักรพรรดิเมจิ (Meiji Restoration) ในปี ค.ศ. 1868 เป้าหมายหลักของญี่ปุ่นคือ "ทำให้เศรษฐกิจของประเทศพึ่งตนเองได้" และ "ไล่ประเทศตะวันตกให้ทัน" ในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ความทะเยอทะยานของญี่ปุ่นนี้คือ การสร้างกองทัพให้เข้มแข็งและกลายมาเป็นประเทศมหาอำนาจทางอุตสาหกรรม แต่นับตั้งแต่ความพ่ายแพ้สงครามที่นำความหายนะมาสู่

⁶ Marie Anchordoguy, "Whatever Happened to the Japanese Miracle?" *JPRI Working Papers* No. 80, September 2001.

⁷ Wolfgang Streeck and Kozo Yamamura, eds., *The Origins of Nonliberal Capitalism* (Ithaca and London : Cornell University Press, 2001).

⁸ จู Gilpin, *Global Political Economy*, pp. 156-157.

ประเทศ ญี่ปุ่นได้ละทิ้งลัทธิทหารนิยม และหันมามุ่งเน้นสร้างประเทศให้เป็นประเทศมหาอำนาจทางเทคโนโลยีและทางอุตสาหกรรมในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้เกิดความกลมเกลียวทางสังคมภายในหมู่ชาวญี่ปุ่น มีความพยายามร่วมมือกันโดยรัฐเป็นผู้ชี้้นำในการพัฒนาและดำเนินการของเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคมการเมืองดังกล่าว⁹

เป้าหมายทางการเมืองดังกล่าวเป็นผลทำให้ญี่ปุ่นมีนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติที่มีลักษณะของลัทธิพาณิชย์นิยมใหม่ (neomercantilism) ที่รัฐมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือ ควบคุม และปกป้องอุตสาหกรรมเป้าหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ และบรรลุถึงความเป็นมหาอำนาจเศรษฐกิจของโลก¹⁰

รัฐบาลญี่ปุ่นเป็นผู้กำหนดและนำเอานโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมาย (industrial policy) ไปปฏิบัติ โดยมีกระทรวง MITI เป็นผู้ประสานงาน การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลจะเป็นไปในลักษณะที่ 'สอดคล้องกับตลาด' (market - conforming) คือรัฐบาลคาดการณ์ว่า ตลาดอยู่ที่ไหน ก็จะอำนวยความสะดวกและปรับตัวให้เข้ากับตลาด อีกนัยหนึ่ง คือ นโยบายของรัฐบาลมุ่งส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของบริษัทญี่ปุ่นในตลาดโลก และอาศัยการแข่งขันกันในหมู่บริษัทเอกชน ไม่ใช่อาศัยบริษัทของรัฐ นั่นคือรัฐกำหนดนโยบาย ในลักษณะที่ผลักดันการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยยังคงรักษาแรงจูงใจทางตลาด (market incentives) เอาไว้ เพื่อคัดต้นทุน และปรับปรุงคุณภาพและเทคโนโลยี

หน้าที่สำคัญของข้าราชการระดับหัวกะทิของกระทรวง MITI คือการระบุและเลือกอุตสาหกรรมที่รัฐต้องการจะพัฒนา อุตสาหกรรมที่ถือว่าเป็นรากฐานหรือมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจญี่ปุ่น (strategic industries) ในอนาคต เช่น อุตสาหกรรมเหล็กกล้า อุตสาหกรรมต่อเรือ สารกึ่งตัวนำ และอุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น และหาวิธีการที่ดีที่สุดที่จะสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายนั้นๆ ได้อย่างรวดเร็ว และควบคุมการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ได้กำหนดให้แล้ว นั้น เพื่อเป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพ และแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจของตน อุตสาหกรรมดังกล่าวจะถูกฟุ่มเฟือยโดยการผสมผสานการแข่งขันและความร่วมมือระหว่างบริษัท รัฐให้เงินอุดหนุน (subsidies) ขอมให้มีการรวมตัวกันเพื่อผูกขาด (cartels) กีดกันสินค้าเข้า (import barriers) อัดฉีดเทคโนโลยี (technology infusions) และส่งเสริมการส่งออก (export promotions) เครื่องมือสำคัญของนโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมายคือ 'คำชี้แนะของรัฐบาล' (administrative guidance) โดยการกำหนดและเผยแพร่คำชี้แนะของรัฐบาล เมื่อใดรัฐบาลได้ส่งสัญญาณไปยังภาคเอกชน

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

บริษัทเอกชนมักจะปฏิบัติตามสัญญาเหล่านี้ของรัฐบาล หากปรารถนาที่จะได้รับผลประโยชน์ที่รัฐจะหยิบยื่นให้ เช่น ในรูปของเงินอุดหนุน การผ่อนผันด้านภาษี และเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เป็นต้น

แม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะยึดมั่นในหลักการของตลาดและวิสาหกิจเสรี (free enterprise) แต่ผู้วางแผนอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นเชื่อว่า กลไกตลาด (market forces) เพียงอย่างเดียว จะไม่สามารถก่อให้เกิดผลตามที่รัฐบาลต้องการได้ โดยเห็นว่ารัฐจะทำหน้าที่ในการจัดการผลประโยชน์ของชาติได้ดีกว่าตลาดเสรี¹¹

มีความเชื่อในหมู่ผู้กำหนดนโยบายของญี่ปุ่นว่า ความล้มเหลวของตลาด (market failures) เกิดขึ้นบ่อยมากกว่าที่นักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักคาดไว้ และยังมีความกลัวว่า การแข่งขันระหว่างบริษัทภายในประเทศเพื่อส่วนแบ่งของตลาด (market shares) จะนำไปสู่สถานการณ์ของ 'การแข่งขันกันมากเกินไป' (excessive competition) ในลักษณะของการผลิตเกินความต้องการ (surplus capacity) การตั้งราคาต่ำกว่าต้นทุน (predatory price) การแข่งขันกันตัดราคาอาจนำไปสู่การล้มละลาย และทำให้บริษัททั้งหมดในอุตสาหกรรมไม่มีเงินเหลือเพื่อการลงทุน และความสับสนของอุตสาหกรรม (industrial confusion) และความปรารถนาที่จะช่วยอุตสาหกรรมให้สามารถสร้างการประหยัดจากการเพิ่มขนาดการผลิต (economics of scale) ที่ถือว่าสำคัญต่อความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะช่วยเป็นกันชนให้แก่บางบริษัทในระยะสั้น แต่โดยทั่วไปรัฐบาลญี่ปุ่นจะเรียกร้องให้บริษัทสามารถพัฒนาความสามารถในการแข่งขันในระยะยาว หากบริษัทใดออกนอกกลุ่มนอกทาง มีผลงานไม่ดี รัฐบาลจะปล่อยให้การแข่งขันเป็นตัวกำหนดว่าบริษัทนั้นจะอยู่รอดหรือล้มละลาย ญี่ปุ่นไม่ได้ละทิ้งกลไกตลาด แต่จะเลือกเอาประโยชน์จากกลไกตลาดตามความเหมาะสม ญี่ปุ่นเรียกการผสมผสานของการมีส่วนของตลาด (market elements) กับการแทรกแซงของรัฐ (state intervention) ว่าเป็น 'ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่มีการวางแผน' (planned market - economy system) เป็นคำที่มีความหมายทำนองเดียวกับคำในภาษาฝรั่งเศสที่เรียกว่า 'dirigiste state-led economy'¹² บทบาทของรัฐในตลาดคือ การคงรักษาสถานะตลาด (market sustaining) และการขยาย

¹¹ นักเศรษฐศาสตร์และนักธุรกิจอเมริกันส่วนใหญ่มีความเห็นว่า รัฐบาลไม่ควรและในความเป็นจริงก็ไม่สามารถ 'เลือกผู้ชนะ' (pick the winners) ได้ และว่ารัฐบาลไม่มีเหตุผลอันชอบธรรมที่จะสนับสนุนอุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่งเป็นการเฉพาะ ยกเว้นอุตสาหกรรมทหาร Gilpin, "Economic Evolution of National Systems," p. 419.

¹² Marie Anichordoguy, *Computers Inc. : Japan's Challenge to IBM* (Cambridge, Massachusetts: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1989), pp. 7 - 8.

ตลาด (market augmenting) มากกว่าที่จะเป็นการบั่นทอนตลาด (market repressing) เหมือนดังระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบสังคมนิยม¹³

แต่มิได้หมายความว่าทุกบริษัทจะตอบสนอง คำชี้แนะของรัฐบาล มีบางบริษัทประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างดียิ่ง ทั้งๆที่ไม่ได้ปฏิบัติตามคำชี้แนะของรัฐบาล (หรือรัฐบาลไม่ได้เข้ามาแทรกแซง) เช่น รถจักรยานยนต์ (ในทศวรรษ 1960) อุปกรณ์เครื่องเสียง (ในทศวรรษ 1970) และรถยนต์ (ในทศวรรษ 1980) เกมสัฟเวอร์ (ในทศวรรษ 1990) แต่การไม่ปฏิบัติตามคำชี้แนะของรัฐบาลเช่นนี้นี้มักจะเป็นข้อยกเว้น

ในทางปฏิบัติ คำชี้แนะของรัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ (government-business symbiosis) นักธุรกิจและนักอุตสาหกรรมต่างตระหนักดีว่า ข้าราชการระดับมัธยมนองที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจรู้ว่า อะไรเป็นผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจของประเทศ ฉะนั้น เมื่อข้าราชการของรัฐแนะนำหรือมีข้อเสนอแนะว่า บริษัทควรเพิ่มหรือลดการผลิต ควรสร้างหรือไม่สร้างโรงงาน หรือควรรวมกับบริษัทอื่นหรือไม่ ก็มิได้สร้างความรู้สึกไม่พอใจอะไรมากนัก ที่จริงแล้ว คำชี้แนะของรัฐบาลมักจะใช้วิธีการของความเห็นพ้องต้องกัน (consensus approach) ไม่ได้เป็นเสมือน 'คำสั่ง' ที่กำหนดมาจากเบื้องบน แต่เป็นผลมาจากกระบวนการที่ต่อเนื่องของการปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ

กระทรวง MITI ซึ่งควบคุมนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศมีหน่วยงานที่คอยติดต่อประสานงานและปรึกษาหารือกับสมาคมการค้า (trade associations) ในแต่ละอุตสาหกรรมอย่างเป็นทางการ เช่น สหพันธ์เหล็กและเหล็กกล้าญี่ปุ่น (Japan Iron and Steel Federation) สมาคมผู้ประกอบการผลิตรถยนต์ (Japan Automobile Manufacturers Association) และสมาคมผู้ต่อเรือแห่งประเทศญี่ปุ่น (Shipbuilders Association of Japan)¹⁴

ลักษณะอีกประการหนึ่งของความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับภาคอุตสาหกรรม คือการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ หลายชุดอย่างเป็นทางการและดำเนินการอย่างต่อเนื่องที่เรียกกันว่า คณะกรรมการที่ปรึกษา (deliberation councils หรือ *shingikai* ในภาษาญี่ปุ่น) เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลพิจารณาทบทวนนโยบาย รับข้อเสนอแนะและคำวิพากษ์วิจารณ์ ตลอดจนแก้ไขความขัดแย้ง เช่นในปี ค.ศ. 1970 กระทรวง MITI มีคณะกรรมการดังกล่าว 27 ชุด ในจำนวนนี้เป็นคณะกรรมการที่พิจารณาเรื่องนโยบายอุตสาหกรรม 15 ชุด ข้อเสนอของคณะกรรมการที่ปรึกษาเหล่านี้

¹³ Jeong and Lee, "Convergence or Divergence?" p. 55.

¹⁴ Aurelia George Mulgan, "Japan's Interventionist State: Bring Agriculture Back In," *Japanese Journal of Political Science* 6 (1), p. 36.

มักจะถูกนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการกำหนดนโยบาย รัฐบาลมักจะใช้รายงานที่เป็นผลสรุปจากการศึกษาของคณะกรรมการเหล่านี้เป็นการแสดงถึงเป้าหมาย และแนวนโยบายในรูปของ 'วิสัยทัศน์ในอนาคต' (future oriented vision) ของรัฐบาล เช่น ในปี ค.ศ. 1964 กระทรวง MITI ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาที่เรียกว่า คณะกรรมการโครงสร้างอุตสาหกรรม (Industrial Structure Council หรือ *Sangyo Kozo Shingikai*) เพื่อเสนอ 'วิสัยทัศน์' ต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1970 คณะกรรมการที่ปรึกษาโครงสร้างอุตสาหกรรมของกระทรวง MITI ได้ออกรายงานเรื่อง นโยบายของกระทรวง MITI ในทศวรรษ 1970 หรือที่รู้จักกันว่า เป็นวิสัยทัศน์สำหรับทศวรรษ 1970 ต่อมาอีก 5 ปี ได้ปรับปรุงวิสัยทัศน์ระยะยาวสำหรับโครงสร้างอุตสาหกรรมตามด้วยวิสัยทัศน์สำหรับทศวรรษ 1980 วิสัยทัศน์เหล่านี้ได้วางโครงสร้างเป้าหมายพื้นฐาน และทิศทางสำหรับอนาคตของนโยบายอุตสาหกรรมของประเทศ เป็นต้น¹⁵

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับภาคธุรกิจยังมีในรูปของปรากฏการณ์ที่เรียกในประเทศญี่ปุ่นว่า 'การลงมาจากสวรรค์' (อามะกุดารี-*amakudari* - descent from heaven) ของข้าราชการประจำ ที่ข้าราชการประจำซึ่งเกษียณแล้วจากกระทรวงต่างๆ โดยเฉพาะกระทรวงด้านเศรษฐกิจไปทำงานในตำแหน่งผู้จัดการอาวุโสในบริษัทเอกชน ยิ่งช่วยกระชับสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ อามะกุดารี ช่วยเป็นพื้นฐานในการสร้างเครือข่ายนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ (informal policy networks) โดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ และเป็นช่องทางสำหรับการแก้ไขความขัดแย้ง และการสร้างฉันทามติในเรื่องนโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมาย¹⁶

ส่วนวิธีการต่าง ๆ ในการแทรกแซงของเศรษฐกิจของรัฐบาลในลักษณะที่ให้ 'สอดคล้องกับตลาด' (market-conforming methods) นั้นวิธีหนึ่ง คือการกำหนดให้สมาคมของเอกชนหรือกึ่งเอกชนทำหน้าที่บางอย่างของรัฐบาล ในภาคอุตสาหกรรมจะมีสมาคมขององค์กรธุรกิจใหญ่ (Federation of Economic Organization) หรือเรียกอยู่ในภาษาญี่ปุ่นว่า เคดันเรน (*Keidanren*) ซึ่งเป็นองค์กรธุรกิจที่ใหญ่และทรงอิทธิพล ที่สุดในญี่ปุ่นที่คอยช่วยรัฐบาลคาดการณ์ และอำนวยความสะดวกในการปรับตัวให้เข้ากับตลาดของนโยบายอุตสาหกรรมของรัฐบาล¹⁷ และมีองค์กรการค้าภายนอกประเทศญี่ปุ่น

¹⁵ ดู *ibid.*, 44-45 ; Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, p. 32.

¹⁶ ดูรายละเอียดเรื่องนี้ใน Chikako Usui and Richard A. Colignon, "Government Elites and Amakudari in Japan, 1963 – 1992," *Asian Survey*, 35 : 7 (July 1995), pp. 682 – 698; Johnson, *Japan : "Who Governs ?"* pp. 141 – 156 ; Michael E. Porter and Hirotaka Takeuchi, "Fixing What Really Ails Japan," *Foreign Affairs*, 78 : 3 (May / June 1999), pp. 66 – 81 ผลงานชิ้นหลังเห็นว่า การแทรกแซงของรัฐบาลญี่ปุ่นเป็นสาเหตุของความล้มเหลวมากกว่าความสำเร็จของอุตสาหกรรม.

¹⁷ เคดันเรน เปลี่ยนชื่อมาเป็นนิปปอน เคดันเรน (*Nippon Keidanren*) ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 หลังจากรวมกับสมาคมสหพันธ์นายจ้าง *Nikkeiren*) ปัจจุบันมีสมาชิกเป็นบริษัทชั้นนำ 1,300 บริษัท และสมาคมอุตสาหกรรม 130

(Japan External Trade Organization หรือ JETRO) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งรัฐบาลกึ่งเอกชนที่สังกัดกระทรวง MITI ทำหน้าที่ส่งเสริมนโยบายการค้าของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐไม่ได้จำกัดเฉพาะในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมายเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในลักษณะเดียวกันในการพัฒนาภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขันอีกด้วย การที่รัฐเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางเกือบทุกส่วนของเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่ได้ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกแก่เฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีการเติบโต (growth industries) เท่านั้น แต่ยังให้ความช่วยเหลือและปกป้องอุตสาหกรรมที่มีความอ่อนแอเพื่อเป้าหมายทางสังคมด้วย จึงทำให้มีนักวิชาการบางคนอย่างเช่น ออเรเลีย จอร์จ มัลแกน (Aurelia George Mulgan) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านญี่ปุ่นชาวออสเตรเลีย เรียกกระบวนการเมืองของญี่ปุ่นว่า 'รัฐแทรกแซงทุนนิยม' (capitalist interventionist state) แทนที่จะเรียกว่า 'รัฐพัฒนาทุนนิยม' เหมือนอย่าง ซาลเมอร์ส จอห์นสัน ทั้งนี้เพราะในขณะที่รัฐบาลช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมบางประเภทเติบโต รัฐบาลก็ทำให้ภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้รับผลพวงของการเติบโตด้วย รัฐญี่ปุ่นได้ปฏิบัติในรูปแบบของทุนนิยมที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมจนมีนักวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นว่าเป็นประเทศที่เป็นทุนนิยมที่คำนึงถึงสังคมส่วนรวมมากกว่าปัจเจกชน (communitarian capitalism) หรือเป็น 'สังคมนิยมอนุรักษ์นิยม' (conservative socialism) หรือเป็นระบบทุนนิยมที่ 'อนุรักษ์สังคมนิยม' (socialist conservatism) หรือเป็นระบบทุนนิยมที่สร้าง 'ความเท่าเทียมกันตามอุดมการณ์ของสังคมนิยม' (socialist egalitarianism) หรือเป็น 'ระบบคอมมิวนิสต์ที่มีการแข่งขัน' (competitive communism) หรือเป็น 'ระบบทุนนิยมเพื่อส่วนรวม' (collective capitalism) หมายความว่ารัฐบาลญี่ปุ่น มีบทบาททำให้เศรษฐกิจของญี่ปุ่นเติบโตโดยมีการกระจายรายได้อย่างเท่าเทียมกัน (growth with equity) ในขณะที่เศรษฐกิจมีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว รัฐก็ได้กระจายผลพวงของการเติบโตทางเศรษฐกิจไปยังภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ภาคเกษตรกรรม ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินทั้งโดยตรงและทางอ้อม¹⁸

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐบาลไม่ได้เข้าแทรกแซงเฉพาะแต่ภาคเศรษฐกิจที่มีการเติบโต เท่านั้น แต่ยังเข้าแทรกแซงในภาคเศรษฐกิจที่ไม่มีการเติบโต อุตสาหกรรมหลายประเภทที่ไม่มีศักยภาพในการส่งออกก็ได้รับความช่วยเหลือด้วยเหตุผลต่าง ๆ กัน เช่น อาจจะเป็นเพราะเห็นว่าประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วมีอุตสาหกรรมบางอย่างซึ่งญี่ปุ่นก็ต้องการมีอุตสาหกรรมเช่นนั้นด้วยเหมือนกัน หรือเป็น

สมาคม วัตถุประสงค์สำคัญ คือ ส่งเสริมผลประโยชน์ของธุรกิจใหญ่ในประเทศหลายเรื่องทั้งด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม สังคม และแรงงาน Hidetaka Yoshimatsu, "Japan's Keidanren and Free Trade Agreements," *Asian Survey* 45:2, FN1, p. 259.

¹⁸ Mulgan, "Japan's Interventionist State," pp. 55-56.; Gilpin, *Global Political Economy*, p.158.

เพราะเห็นว่าอุตสาหกรรมนั้นจะช่วยให้ญี่ปุ่นสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้นหรือเป็นเพราะว่า อุตสาหกรรมนั้นให้การสนับสนุนทางการเมืองอย่างดี หรือเป็นเพราะว่า กลัวว่าจะเกิดความไม่สงบทาง สังคมในภาคอุตสาหกรรมที่กำลังเสื่อมถอย¹⁹

แม้ว่าจะเห็นความจำเป็นของการแข่งขัน แต่ญี่ปุ่นมักจะให้การดำเนินการเพื่อประสิทธิภาพของ เศรษฐกิจ (economic efficiency) เป็นเรื่องรองจากความเท่าเทียมทางสังคม (social equity) และความ สมานฉันท์ภายในประเทศ (domestic harmony) ในทุกภาคเศรษฐกิจของประเทศ การมี 'กฎระเบียบ ควบคุมที่มากเกินไป' (over-regulation) สำหรับเศรษฐกิจญี่ปุ่นส่วนหนึ่งมีมูลเหตุจูงใจจากความ ปราปรณที่จะปกป้องผู้ที่อ่อนแอ หรือผู้ที่ไม่สามารถปกป้องตนเองได้ ตัวอย่างเช่น ร้านขายปลีกที่มี พนักงานมากเกินไป ความจำเป็น เป็นเพราะความพยายามที่จะจ้างพนักงานส่วนเกินเหล่านี้เพื่อไม่ให้ เป็น คนตกงาน และเกิดความไม่พอใจ สถานการณ์ดังกล่าวนี้ยังเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ภาคที่ไม่ใช่เป็น อุตสาหกรรมการผลิต (nonmanufacturing sectors) มีผลิตภาพอยู่ในระดับต่ำ และเป็นเหตุผลส่วน หนึ่งที่มีแรงดันทางการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติโดยบริษัทต่างชาติที่มีประสิทธิภาพมากกว่าของ ญี่ปุ่น²⁰

ระดับของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐแตกต่างกันไปแต่ละภาคอุตสาหกรรม แต่ นักวิชาการญี่ปุ่นบางคนเช่น โนกูชิ ยูกิโอะ (Nuguchi Yukio) เห็นว่า เป้าหมายสำคัญของการแทรกแซง ของรัฐบาลอยู่ที่ภาคอุตสาหกรรมที่มีผลิตภาพต่ำ โดยมีภาคเกษตรกรรม ภาคบริการ และภาคการจัด จำหน่าย และภาคผู้ผลิตขนาดย่อมเป็นตัวอย่างของภาคอุตสาหกรรมที่มีความอ่อนแอ รัฐบาลจะปกป้อง ภาคอุตสาหกรรมเหล่านี้จากแรงกดดันที่มาจากการแข่งขันโดยการจำกัดการนำเข้า จำกัดการเข้าถึงตลาด และการควบคุมราคา และการโอนรายได้จากภาคอุตสาหกรรมที่มีความเติบโตและสามารถแข่งขัน ได้มาสู่ภาคอุตสาหกรรมที่อ่อนแอและไม่สามารถแข่งขันได้โดยการให้เงินอุดหนุน (subsidies) รวมทั้งนโยบายภาษี และนโยบายการเงินที่เอื้อประโยชน์ภาคอุตสาหกรรมดังกล่าว²¹

แม้จะไร้ประสิทธิภาพ แต่เกษตรกร และธุรกิจขนาดย่อมจะได้รับการปกป้องโดยการกำหนด ข้อจำกัดต่าง ๆ จากสินค้าเข้าและการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ นอกจากนี้การได้รับเงินอุดหนุน ของเกษตรกรทำให้สินค้าเกษตรมีราคาสูง เปิดโอกาสให้แม้แต่การทำฟาร์มที่ไร้ประสิทธิภาพก็ยังได้ กำไร กฎหมายร้านค้าขนาดใหญ่ (Larges – Scale Store Law) ของญี่ปุ่นทำให้ร้านค้าและบริษัทขนาด เล็กของญี่ปุ่นสามารถป้องกันมิให้มีการแข่งขันในตลาดภายในประเทศ และโดยรัฐบาลให้เงินอุดหนุน

¹⁹ Ibid.

²⁰ Gilpin, *Global Political Economy*, p. 158.

²¹ Mulgan, "Japan's Interventionist State," pp. 56-57.

ตำแหน่งธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยใช้งบประมาณจากโครงการเงินกู้และการลงทุนทางการเงิน (Fiscal Investment and Law Program หรือ FILP) ซึ่งเป็นเสมือนงบประมาณที่สองของรัฐบาล²²

กระทรวง MITI มีหน่วยงานที่เรียกว่า สำนักวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise Agency) ซึ่งส่งเสริมผลประโยชน์ของธุรกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม ด้วยความเชื่อที่ว่า ธุรกิจเหล่านี้มีความจำเป็นต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดตั้งบริษัทมหาชน (public corporation) ที่สำคัญได้แก่ บริษัทธุรกิจขนาดย่อมญี่ปุ่น (Japan Small Business Corporation) เพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค และด้านการจัดการ บริษัทการเงินญี่ปุ่นสำหรับธุรกิจขนาดย่อม (Japan Finance Corporation for Small Business) บริษัทการเงินของประชาชน (People's Finance Corporation) บริษัทประกันสินเชื่อธุรกิจขนาดเล็ก (Small Business Credit Insurance Corporation) และธนาคารโชโกะ ชุกิน (Shoko Chukin Bank) ซึ่งบริษัทเหล่านี้จะให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และเมื่อไม่กี่ปีมานี้ รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนพิเศษสำหรับธุรกิจขนาดย่อม ซึ่งกำลังประสบความสำเร็จอย่างมากที่ต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจซบเซา และรัฐบาลยังได้กดดันให้ธนาคารพาณิชย์ออกเงินลงทุนส่วนหนึ่งสำหรับธุรกิจขนาดย่อม²³

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงบทบาทของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ควรจะต้องกล่าวด้วยว่า แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ตาม แต่ญี่ปุ่นได้ชื่อว่ามีระบบเศรษฐกิจการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ข้าราชการประจำ จนถึงกับมีผู้กล่าวว่า นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่เสมือนกับเป็นประมุขของประเทศ แต่ผู้ปกครองประเทศญี่ปุ่นอย่างแท้จริง คือ 'ข้าราชการประจำ' ข้าราชการประจำเป็นผู้ร่างกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และใบอนุญาตที่ควบคุมสังคมเศรษฐกิจเกือบทั้งหมด ญี่ปุ่นยังคงเป็นประเทศที่ปกครองโดยข้าราชการประจำ (bureaucracy - led governance) ที่ครอบงำการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านนโยบายเศรษฐกิจ จึงถือได้ว่าข้าราชการประจำของญี่ปุ่นเป็นหัวหอกในการพัฒนาเศรษฐกิจ จนญี่ปุ่นได้กลายเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับสองของโลก โดยใช้เวลาไม่ถึงชั่วอายุคน ข้าราชการประจำญี่ปุ่นจึงมีเกียรติภูมิสูงมาก และได้รับการยกย่องนับถือจากประชาชนในฐานะที่เป็นผู้นำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศ

แต่ในระยะหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่เกิดสภาวะ 'เศรษฐกิจฟองสบู่' เมื่อประมาณกลางทศวรรษ 1980 จนกระทั่งเศรษฐกิจฟองสบู่แตกตอนปลายทศวรรษ 1980 ติดตามมาด้วยภาวะเศรษฐกิจซบเซาที่เลวร้ายที่สุดในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สภาการณดังกล่าวกระทบกระเทือน

²² Ethan Scheiner, *Democracy Without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State* (Cambridge : Cambridge University Press, 2006), p. 158.

²³ Yoshihara, *Globalization and National Identity*, pp. 44-45.

ชื่อเสียงของข้าราชการประจำอย่างยิ่งโดยเฉพาะข้าราชการกระทรวงการคลัง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการที่ควบคุมดูแลนโยบายการเงินและการคลังของประเทศ ซึ่งนอกจากจะดำเนินนโยบายที่ผิดพลาด โดยส่งเสริมให้เกิดเศรษฐกิจฟองสบู่อันเกิดจากการเก็งกำไร (speculative bubble economy) แล้ว ยังปล่อยปละละเลยเกี่ยวกับการกำกับดูแลการกู้ยืม และการปฏิบัติที่ไม่ชอบมาพากลของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่าง 'ผู้ควบคุม' (กระทรวงการคลัง) กับ 'ผู้ถูกควบคุม' (สถาบันการเงิน) ซึ่งมีข่าวอื้อฉาวด้านการเงินอยู่เป็นระยะ ๆ ในขณะเดียวกันนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลพรรค LDP ซึ่งเป็นพรรคที่ได้ปกครองประเทศเกือบตลอดยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก็มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับข้าราชการกระทรวงการคลัง และมักปล่อยให้ข้าราชการของกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดและบริหารนโยบายอย่างแท้จริง โดยที่ข้าราชการเหล่านี้ไม่ได้ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้เลือกนักการเมืองให้เป็นผู้บริหารประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงมีเสียงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นในด้านต่าง ๆ ²⁴

นอกจากนี้ การแทรกแซงของข้าราชการที่มีอย่างกว้างขวางในภาคเศรษฐกิจที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเช่น ภาคเกษตรกรรม ถูกมองว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้ภาคเศรษฐกิจดังกล่าวมีผลิตภาพต่ำ และมีส่วนสร้างปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในวงกว้างในทศวรรษ 1990²⁵

ธุรกิจ กับ ธุรกิจ

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นคือความร่วมมือระหว่างบริษัทโดยการรวมกลุ่มเป็นบริษัทในเครือ ('corporate groups') ที่เรียกกันในภาษาญี่ปุ่นว่า *เคอิเรสึ* (*keiretsu*) บริษัทที่เป็นสมาชิกอยู่ในบริษัทในเครือ มีฐานะเป็นอิสระตามกฎหมาย แต่มีประวัติของการผูกพันกันมายาวนาน และมักจะรวมตัวกันอย่างหลวมๆ โดยมีธนาคารหลัก (main bank) เป็นศูนย์กลางบริษัทที่อยู่ในเครือของกลุ่มมักจะมีอุตสาหกรรมที่แตกต่างกัน จึงไม่ได้แข่งขันกันเองโดยตรงภายในแต่ละกลุ่มบริษัทจะประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์ และบริษัทค้าสารพัด (*sogo shosha* หรือ

²⁴ Yoshihara Kunio นักเศรษฐศาสตร์ญี่ปุ่นได้ วิเคราะห์และเสนอความเห็นเกี่ยวกับวิกฤตการณ์เศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ก็ได้วิจารณ์ข้าราชการประจำ และนักการเมืองของพรรครัฐบาลของญี่ปุ่นด้วยว่าสนใจที่จะทำให้นักการได้รับกำไรมากกว่าสวัสดิการของประชาชน 'ข้าราชการและนักการเมืองชอบระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะสามารถทำให้พวกตนได้ใช้อำนาจและอิทธิพลซึ่งมักเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของการคอร์รัปชัน ข้าราชการต้องการให้ผู้ฝากเงินติดพันกับธนาคารและทำให้นักการได้กำไร เพราะข้าราชการเหล่านี้ต้องการไปทำงานธนาคารเมื่อตนเกษียณแล้ว นักการเมืองต้องการได้เงินบริจาคจากสมาคมธนาคาร (banking association) ดูหนังสือของเขา *Building a Prosperous Southeast Asia : From Ersatz to Echt Capitalism* (Richmond: Curzon Press, 1999), pp. 92 – 93.

²⁵ Mulgan, "Japan's Interventionist State," p. 60.

trading company) เป็นแกน และมีบริษัทอื่นๆที่ประกอบธุรกิจในด้านต่างๆ เช่น ด้านเงินทุน (บริษัททรัสต์) ประกันภัย เหมืองแร่ ปิโตรเคมี เหล็กกล้า เคมีภัณฑ์ แก๊ส และออปติคัล อิเล็กทริก (optical electric) เป็นต้น

โครงสร้างของแต่ละกลุ่ม *keiretsu* จะมีลักษณะร่วมกันคือ มีสภาประธานบริษัท (presidential councils) หรือชมรมประธานบริษัท (presidents clubs) สำหรับเป็นที่ประชุมประจำเดือนเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจ้างงาน เรื่องการผลิต และเรื่องการตลาด มีการถือหุ้นข้ามบริษัทระหว่างกัน (cross-shareholding) มีการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในคณะกรรมการอำนวยการของกันและกัน (interlocking directorates) มีการค้าระหว่างบริษัทที่ยังเป็นสมาชิกในเครือของกลุ่ม (intra - group trade) รวมทั้งมีการถ่ายโอนเงินทุน เทคโนโลยี และบุคลากรระหว่างกัน

Keiretsu แต่ละกลุ่มจะเป็นเสมือนสมาคมบริษัทที่รวมกันอย่างหลวมๆ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หน้าที่สำคัญของกลุ่มบริษัทในเครือก็คือ นอกจากจะช่วยเหลือกันในยามที่เผชิญกับปัญหายากลำบากแล้ว ยังทำให้เกิดความมั่นคง โดยเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการถูกเข้ายึดกิจการ (hostile takeover) ซึ่งเอื้อต่อการวางแผนระยะยาว ความร่วมมือกันในระหว่างกลุ่มบริษัทในเครือธุรกิจทุกด้าน ช่วยลดความเสี่ยง และลดต้นทุนอย่างมาก เป็นการลดสิ่งที่นักเศรษฐศาสตร์สำนัก neoclassical เรียกว่า 'ต้นทุนทางธุรกรรม' (transaction costs) และต้นทุนอื่นๆ อีกด้วย²⁶

Keiretsu ที่ใหญ่และรู้จักกันดีที่สุดมีหกกลุ่ม ('Big Six') ด้วยกันคือ กลุ่มมิตซูบิชิ (Mitsui Group) กลุ่มมิตซูบิชิ (Mitsubishi Group) กลุ่มซุมิโตโม (Sumitomo Group) กลุ่มฟูโย (Fuyo Group) กลุ่มซังวะ (Sanwa Group) และกลุ่มไดอิชิ คังเกียว (Dai-ichi Kangyo Group) หรือเรียกย่อๆ ว่า DKB ตามชื่อเต็มของธนาคาร Dai-ichi Kangyo Bank สาม *keiretsu* แรกมีต้นกำเนิดมาจากไซบัตสึ (*zaibatsu*) ในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง บริษัทส่วนใหญ่ที่ถูกอ้างอิงในตลาดหุ้นของญี่ปุ่น (Tokyo Stock Exchange) มักจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกลุ่มบริษัทหกกลุ่มนี้ไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง²⁷

²⁶ Gilpin, "Economic Evolution of National Systems", p. 425; Hatch and Yamamura, *Asia in Japan's Embrace*, 69.

²⁷ *Keiretsu* ต่างจาก *zaibatsu* คือ จนกระทั่งเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา *keiretsu* ไม่มีบริษัทถือครอง (holding company) ที่เป็นการการกระทำของสมาชิกแต่ละบริษัทในกลุ่ม แต่ละบริษัทในกลุ่ม *keiretsu* เป็นหน่วยการตัดสินใจที่เป็นอิสระซึ่งร่วมมือกับบริษัทอื่นๆในกลุ่มตน ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน Kenichi Miyashita and David Russel, *Keiretsu : Inside the Hidden Japanese Conglomerates* (New York: Mc Graw - Hill, 1996),

นอกจากจะมีกลุ่มบริษัทในเครือที่รวมตัวกันและมีความสัมพันธ์กันในลักษณะแนวนราบ (horizontal *keiretsu*) คือมีสถานะเท่าเทียมกันแล้ว ยังมี *keiretsu* ที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะแนวตั้ง (vertical *keiretsu*) คือ เป็น *keiretsu* ระหว่างบริษัทผู้ผลิตอุตสาหกรรมรายใหญ่กับบริษัทรับเหมาช่วง (small subcontracting firms) ที่ผลิตชิ้นส่วนรายเล็ก บริษัทผู้ผลิตอุตสาหกรรมรายใหญ่อย่างเช่น บริษัท โตโยต้า ฮิตาชิ มิตสึบิชิ จะมีบริษัทจำนวนหนึ่ง ที่คอยผลิตชิ้นส่วนส่ง (part suppliers) ความสัมพันธ์แนวตั้งระหว่างผู้ผลิตรายใหญ่กับ suppliers จะเป็นความสัมพันธ์ทางธุรกิจในระยะยาว และมักจะมีการถือหุ้นข้ามบริษัทระหว่างกัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ จะช่วยส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพ โดยที่บริษัทแม่ (parent firms) จะช่วยให้เงินทุนและเทคโนโลยีแก่บริษัทลูก (suppliers) ที่ไว้วางใจได้ และจะร่วมมือกันพัฒนาการผลิตให้ขยายออกไปอย่างราบรื่นยิ่งขึ้น

ในการจัดจำหน่าย ก็ยังมีความร่วมมือกันระหว่างผู้ผลิตกับผู้ขายส่งและผู้ขายปลีก (distribution *keiretsu*) เครือข่ายในการจัดจำหน่ายนี้ มีความร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นมากกว่าในกรณีของประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ ตัวอย่างเช่น อุตสาหกรรมเหล็กกล้า ผู้ผลิตมักจะขายผลผลิตของตนโดยผ่านร้านค้าที่ซื้อขายผูกขาด (exclusive outlets) ที่มีความสัมพันธ์กันมาเป็นเวลานานหลายปี ในอุตสาหกรรมอื่นๆ เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ รถยนต์ เครื่องสำอาง และยาเป็นต้น ก็มี distribution *keiretsu* เช่นเดียวกัน เฉพาะอุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าเพียงอย่างเดียว มีผู้ขายส่งและผู้ขายปลีกถึง 70,000 รายที่ผูกพันกับผู้ผลิตรายเดียวเท่านั้น²⁸

ความร่วมมือ และการประสานกันระหว่างกลุ่มบริษัทในเครือ *keiretsu* ทั้งในลักษณะแนวนราบ และแนวตั้ง ตลอดจน *keiretsu* ที่จัดจำหน่าย มีส่วนช่วยไม่น้อยต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และต่อความสำเร็จในการส่งออกของญี่ปุ่น แต่ลักษณะที่ปิดหรือกีดกัน (exclusive) และความร่วมมือกันของ *keiretsu* สร้างความได้เปรียบหลายอย่างให้แก่บริษัทที่อยู่ในกลุ่ม รวมทั้งช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการแข่งขันอย่างมาก แต่ใน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง pp. 19 – 42, Philippe Lasaerre and Hellmut Schiitte, *Strategies for Asia Pacific: Meeting New Challenges*, 3rd ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2006), p. 109. เมื่อปลายเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999 ผู้บริหารของธนาคารฟูจิ (Fuji Bank) และธนาคารอุตสาหกรรมญี่ปุ่น (Industrial Bank of Japan) ตกลงกันที่จะรวมกันเป็นธนาคารเดียวกันกับธนาคาร DKB ซึ่งจะมีผลทำให้เป็นธนาคารขนาดใหญ่ที่สุดในโลกในแง่ทรัพย์สินของธนาคาร JEI Report, No. 33 (August 27, 1999), p. 1.

²⁸ Hatch and Yamamura, *Asia in Japan's Embrace*, p 71.

ขณะเดียวกัน ก็มักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศคู่ค้าของญี่ปุ่นว่า *keiretsu* เป็นเสมือนเครื่องกีดกันการลงทุน และการมีส่วนร่วมของต่างประเทศ ในตลาดภายในของญี่ปุ่น²⁹

ระบบบรรษัทภิบาล (Corporate Governance system)

ลักษณะของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นอีกประการหนึ่งที่มีความแตกต่างจากของระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศแองโกลแซกซอน อย่างเช่นสหรัฐอเมริกา และอังกฤษ คือระบบ 'บรรษัทภิบาล' และวิธีปฏิบัติของธุรกิจเอกชน (private business practice)

'บรรษัทภิบาล' เป็นคำอธิบายศัพท์ทางธุรกิจซึ่งหมายถึงระบบการส่งเสริมความยุติธรรม (fairness) ความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบ (accountability) ในพฤติกรรมและหลักการของบรรษัทเอกชน³⁰

ระบบบรรษัทภิบาลประกอบด้วยวิธีการปฏิบัติ (practices) และสถาบัน (institutions) ต่าง ๆ ตั้งแต่มาตรฐานด้านการบัญชี (accounting standards) และกฎหมายที่เกี่ยวกับการเปิดเผยสถานะทางการเงิน (financial disclosure) ไปจนถึงค่าตอบแทนของผู้บริหาร (executive compensation) ขนาดและองค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการของบริษัท (corporate boards) ระบบบรรษัทภิบาลจะกำหนดใครเป็นเจ้าของบริษัท และควบคุมกฎ ซึ่งผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่จะจัดสรรให้แก่บรรดาผู้ถือหุ้น (shareholders) พนักงานบริษัท (employers) ผู้จัดการ (managers)

²⁹ ตรงกันข้ามกับบริษัทของสหรัฐอเมริกาที่มักจะไม่มีความร่วมมือกัน สาเหตุสำคัญเป็นเพราะประเพณีต่อต้านการผูกขาด (antitrust tradition) ดู Gilpin, "Economic Evolution of National Systems," pp. 419 – 420. แต่ในขณะเดียวกันไม่ใช่ว่าบริษัทใหญ่ที่ประสบความสำเร็จทั้งหมดของญี่ปุ่นเป็นบริษัทที่อยู่ในกลุ่มบริษัทในเครือ *keiretsu* บริษัทอย่างเช่น โซนี่ (Sony) ฮอนด้า (Honda) คาโอ (Kao) และ เคียวเซรา (Kyocera) ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่ง *keiretsu* ในลักษณะแนวราบ แม้ว่าด้วยเหตุที่บริษัทมีขนาดใหญ่ บริษัทเหล่านี้อาจเริ่มสร้างกลุ่มบริษัทในลักษณะแนวตั้งของตนเองด้วย นอกจากนี้ กลุ่มบริษัทที่อยู่ในเครือด้วยกันก็อาจมีการแข่งขันกันด้วย ดู Lasserre and Hellmut, *Strategies for Asia Pacific*, p. 112.

³⁰ 'Corporate governance' ที่มักมีผู้แปลเป็นภาษาไทยว่า 'บรรษัทภิบาล' หรือ 'การกำกับดูแลกิจการ' เพิ่งมีการใช้อย่างกว้างขวางในประเทศไทย หลังจากเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ดู Sakulrat Montreevat, ed, *Corporate Governance in Thailand* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2006), p. XVI; ในทำนองเดียวกัน 'Corporate governance' เป็นคำที่เพิ่งใช้ในประเศญี่ปุ่นเมื่อกลางทศวรรษที่ 1990 นี้เอง และเริ่มใช้มากในสื่อสิ่งพิมพ์ภาษาญี่ปุ่นนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1997 และ ไม่มีปรากฏให้เห็นเลยก่อนปี ค.ศ. 1991 ก่อนปี ค.ศ. 1997 บทความทั้งหมดในหนังสือพิมพ์ญี่ปุ่นที่ระบุคำ 'corporate governance' จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับประเทศหรือบริษัทที่อยู่ภายนอกประเทศญี่ปุ่น Simon Learmount, *Corporate Governances: What Can Be Learned From Japan?* (New York: Oxford University Press, 2002), p. 18.

และผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) อื่น ๆ ในแง่นี้ ระบบบรรษัทภิบาลของประเทศจะมีนัยยะอย่างลึกซึ้งต่อการจัดตั้งองค์กรของบริษัท (firm organization) ระบบการว่าจ้างงาน (employment systems) ความสัมพันธ์ทางการค้า (trading relationships) และตลาดเงินทุน (capital markets)³¹

ญี่ปุ่นมีแนวคิดเกี่ยวกับระบบบรรษัทภิบาลที่แตกต่างจากประเทศแองโกล-อเมริกันที่สำคัญคือ บริษัทขนาดใหญ่ของญี่ปุ่นที่เรียกกันในภาษาญี่ปุ่นว่า 'ไคชะ' (Kaisha) ฝ่ายจัดการ (management) จะถูกควบคุมจากทั้งผู้ถือหุ้น (stockholders) และพนักงานบริษัท ฝ่ายจัดการจะทำหน้าที่เป็นคนกลาง (arbiter) คอยระงับรักษาผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่ายให้ได้ดุล ต่างจากระบบบริหารจัดการของบริษัทของสหรัฐอเมริกา และอังกฤษที่ฝ่ายจัดการจะทำให้ราคาหุ้นเพิ่มมากที่สุดในระยะสั้นสำหรับผู้ถือหุ้น แต่ฝ่ายบริหารในบริษัทญี่ปุ่นจะมุ่งไปที่ยุทธศาสตร์สร้างส่วนแบ่งของตลาดให้มากที่สุดในระยะยาว³² กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้จัดการบริษัทญี่ปุ่นเน้นส่วนแบ่งตลาด (กำไรในระยะยาว) มากกว่าการทำการระยะสั้น โดยที่ผู้จัดการบริษัทของญี่ปุ่นไม่ต้องกังวลว่า จะถูกกดดันจากผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นของบริษัทญี่ปุ่นมักจะถูกมองว่าไม่มีบทบาทที่แข็งขันในการกำกับดูแลกิจการของบริษัท³³ แต่ในกรณีของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษจะถือว่าผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของบริษัท ในขณะที่ผู้จัดการของบริษัทในประเทศญี่ปุ่นจะมีธรรมชาติที่ต่างจากของสหรัฐอเมริกาที่ไม่ได้ถือว่าผู้ถือหุ้นเป็นเจ้าของบริษัท ในท้ายที่สุด ดังที่ประธานเจ้าหน้าที่ผู้บริหาร (CEO) ของบริษัทโซนี่ได้กล่าวว่า ในอเมริกาเขากล่าวกันว่า บริษัทเป็นของผู้ถือหุ้น และการสร้างมูลค่าหุ้นให้แก่ผู้ถือหุ้น (shareholder value) ควรมาก่อนสิ่งอื่นใดทั้งสิ้น³⁴ แต่บริษัทญี่ปุ่นพยายามรักษาผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียอย่างได้ดุลยภาพในหมู่เจ้าหน้าที่พนักงานบริษัท ผู้จัดการ และหุ้นส่วนทางธุรกิจ ระบบบรรษัทภิบาลของญี่ปุ่นมีกลไกหลายอย่าง que เมื่อประกอบเข้าด้วยกันแล้วจะเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในการปกป้องและส่งเสริมผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้³⁵

วิธีปฏิบัติการว่าจ้างงาน (employment practices) และแรงงานสัมพันธ์ (industrial relations) เป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของระบบบรรษัทภิบาลของญี่ปุ่น

³¹ ดู Christina L. Ahmadjian, "Changing Japanese Corporate Governance," ใน Ulrike Schaeede and William Grimes, eds., *Japan's Managed Globalization : Adapting to the Twenty-first Century* (New York : M. E. Sharpe, 2003), pp. 215-216.

³² Hatch and Yamamura, *Asia in Japan's Embrace*, p 73

³³ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทของผู้ถือหุ้นในบริษัทญี่ปุ่นใน Learmount, *Corporate Governance*, pp. 20-26, 48-70.

³⁴ Ronald Dore, *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism: Japan and Germany versus the Angle - Saxons* 2000, p. 117. (Oxford : Oxford University Press 200) 200, p. 117.

³⁵ Ahmadjian, "Changing Japanese Corporate Governance," p. 218.

บริษัทขนาดใหญ่ของญี่ปุ่นจะมีระบบการจ้างงานแบบ'ตลอดชีพ' (lifetime – employment) เรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า "ชูชิน คะโย" (shushin kayo) และระบบการขึ้นเงินเดือน และเลื่อนขั้นลำดับตามอาวุโส หรือตามอายุการทำงาน (seniority – based system) เรียกในภาษาญี่ปุ่นว่า เน็นโก โจเรตสึ (nenko joretsu) เพื่อสร้างความรู้สึกรักภักดีต่อบริษัท ระบบจ้างและระบบขึ้นเงินเดือนดังกล่าวนี้ ทำให้บริษัททุ่มเทเวลาและเงินเพื่อฝึกฝนพนักงานอยู่ตลอดเวลา โดยไม่ต้องกังวลว่า การลงทุนในการสร้างทรัพยากรมนุษย์อาจจะสูญเปล่าเพราะพนักงานลาออกก่อน ยิ่งกว่านั้นสภาพแวดล้อมในบริษัทญี่ปุ่นเอื้อต่อการนำเอานวัตกรรมทางเทคโนโลยีมาใช้ เนื่องจากพนักงานไม่ต้องเกรงว่า การนำเอาเครื่องจักรมาใช้แทนคน (automation) จะทำให้พวกเขาต้องถูกปลดออกจากงาน นอกจากนี้ความมั่นคงในอาชีพ (job security) จะช่วยเสริมสร้างสภาพ 'ความเป็นชุมชน' (community) ภายในบริษัท คือพนักงานยินดีที่จะทำงานหนัก เพื่อเพิ่มพูนผลิตภาพ (productivity) เพราะพวกเขามีส่วนได้เสียในอนาคตของบริษัท³⁶ บริษัทญี่ปุ่นมีความเป็นชุมชนมากกว่าเป็นเพียงกลไกของการผลิต (production mechanism)³⁷

จึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าแปลกใจของพนักงานที่สหภาพแรงงานของญี่ปุ่นจึงเป็นสหภาพแรงงานภายในบริษัทของแต่ละบริษัท (enterprise unions) มิใช่เป็นสหภาพแรงงานอุตสาหกรรมตามแบบประเทศตะวันตก ที่สหภาพแรงงานเป็นตัวแทนของคนงาน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือมีอาชีพอย่างเดียวกัน เช่นคนงานโรงงานรถยนต์ คนงานเหมืองแร่ เลขานุการ ฯลฯ ซึ่งมารวมตัวกันเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานโดยไม่คำนึงว่าทำงานอยู่บริษัทใด ดังนั้นในประเทศญี่ปุ่น จึงมีการนัดหยุดงานและก่อความไม่สงบของผู้ใช้แรงงานน้อยกว่าประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ³⁸

อุชิโอะ จิโร (Ushio Jiro) ผู้ก่อตั้งและประธานบริษัทอิเล็กทรอนิกส์อุชิโอะ และประธานสมาคมผู้บริหารบริษัทของญี่ปุ่น (Japan Association of Corporate Executives หรือ Keizai Doyukai) ผู้ซึ่งเห็นว่าควรมีการปฏิรูประบบการบริหารแบบญี่ปุ่น ได้สรุปลักษณะเด่นของ ระบบการบริหารธุรกิจแบบญี่ปุ่นไว้ 3 ประการคือ

³⁶ Hatch and Yamamura, *Asia in Japan's Embrace*, p.73; Ellis S Krauss, "Political Economy : Policy Making and Industrial Policy in Japan," *PS : Political Science & Politics* , March 1992, p. 45.

³⁷ สัมภาษณ์ ดร.ยามาโมโตะ ชูซุมุ (Yamamoto Susumu) แห่งบริษัทโซนี่ 10 พฤศจิกายน ค.ศ.2005 และศาสตราจารย์ คาวามุระ ทากายา (Kawamura Takaya) แห่งมหาวิทยาลัยนคร โอซากา (Osaka City University) 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005.

³⁸ ไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายแรงงาน กับฝ่ายจัดการของสหรัฐอเมริกา ที่มักมีความสัมพันธ์ในเชิงที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน บริษัทอเมริกันลงทุนไม่พอเพียงในการฝึกฝนพนักงาน และพนักงานมักจะต่อต้านนวัตกรรมทางเทคโนโลยี กล่าวโดยย่อคือ ฝ่ายแรงงานกับฝ่ายจัดการในสหรัฐอเมริกา ไม่ค่อยจะร่วมมือกันเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ Gilpin, "Economic Evolution' of National Systems," p. 421.

ประการแรก การบริหารบุคคลจะยึดหลักการจ้างตลอดชีพ การจ่ายค่าตอบแทนโดยอิงหลักอาวุโส และการให้สวัสดิการของพนักงานบริษัท **ประการที่สอง** บริษัทที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน จะทำงานร่วมมือกันในลักษณะที่ไม่สามารถทำได้ภายใต้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดของประเทศสหรัฐอเมริกา คือบริษัทจะประสานกิจกรรมระหว่างกัน ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของอุตสาหกรรม และหลีกเลี่ยงการลงทุนที่ซ้ำซ้อนกัน อันเกิดจากการแข่งขันกันมากเกินไป ตัวแทนของอุตสาหกรรมจะดูแลกิจกรรมทั้งหมด และรักษาช่องทางติดต่อกับข้าราชการประจำที่มีหน้าที่ควบคุม และ**ประการที่สาม** คือมีระบบการถือหุ้นข้ามระหว่างบริษัทเพื่อป้องกันมิให้เกิดการถูกยึดกิจการ³⁹

อย่างไรก็ตาม มีลักษณะประการหนึ่งของระบบบริษัทกิบาลของญี่ปุ่นที่มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ คือ คณะกรรมการอำนวยการของบริษัท (Boards of Directors) ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้ว เมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการอำนวยการบริษัทของสหรัฐอเมริกามักจะมีจำนวนกรรมการมาก แต่แทบจะไม่ได้แสดงบทบาทในการเป็นผู้ควบคุมกำกับ (supervisory role) หรือคอยถ่วงรั้งทีมผู้บริหารของบริษัทแม้ว่าประมวลกฎหมายพาณิชย์ของญี่ปุ่นได้กำหนดให้คณะกรรมการอำนวยการบริษัทเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้น และเป็นผู้ให้การเห็นชอบของการตัดสินใจในหลายเรื่องเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้น แต่การประชุมของคณะกรรมการอำนวยการบริษัทมักจะเป็นเรื่องของพิธีการเสียมากกว่าเหตุผลส่วนหนึ่งเป็นเพราะคณะกรรมการอำนวยการบริษัทมีขนาดใหญ่ เฉลี่ยแล้วประมาณ 30.6 คน แต่ที่สำคัญคือ คณะกรรมการอำนวยการบริษัทส่วนใหญ่มาจากบุคคลที่มีความอาวุโสภายในบริษัท (inside directors) บุคคลภายนอกจะมาจากบริษัทที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันจากธนาคารที่มีความเป็นมิตรข้าราชการที่เกษียณแล้ว นายธนาคาร หรือ ผู้จัดการ จากหุ้นส่วนการค้าที่สำคัญ หรือ บริษัทแม่ จึงเชื่อกันว่า บุคคลเหล่านี้จะไม่ได้สามารถใช้วิจารณ์อย่างที่เป็นอิสระ หรือเป็นตัวแทนของผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น จึงขาดความรับผิดชอบ ซึ่งแตกต่างจากของคณะกรรมการอำนวยการบริษัทของสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่วนใหญ่ของคณะกรรมการอำนวยการบริษัทเป็นอิสระ เพราะกรรมการอำนวยการเป็นบุคคลที่มาจากภายนอกบริษัท (outside directors)⁴⁰

ยิ่งกว่านั้นสมาชิกของคณะกรรมการอำนวยการทั้งที่มาจากภายในและภายนอกบริษัท มักจะมาทำหน้าที่รับผิดชอบในด้านการปฏิบัติการ (operating responsibilities)

คณะกรรมการอำนวยการ (board of directors) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของบริษัทกิบาล โดยทั่วไป คณะกรรมการอำนวยการเป็นตัวแทนของเจ้าของบริษัท และเป็นผู้ตรวจสอบ

³⁹ Ushio Jiro, Ronald Dore, "Constancy and Change in Japanese Management," *Japan Echo*, April 1999, p. 26.

⁴⁰ Learmount, *Corporate Governance*, pp. 35-36.

ประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (CEO) หรือผู้จัดการของบริษัท เพื่อให้แน่ใจว่า CEO ของบริษัทและที่: ฝ่ายบริหารของ CEO ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของเจ้าของ ในกรณีที่ผลประโยชน์ของเจ้าของ และผู้จัดการบริษัทขัดกัน คณะกรรมการอำนวยการสามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีความเป็นอิสระ ฉะนั้นความสามารถในการตรวจสอบของคณะกรรมการอำนวยการจะลดน้อยลง หากคณะกรรมการนี้ประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากภายในบริษัททั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

ในปี ค.ศ. 1990 บริษัทของสหรัฐอเมริกาโดยเฉลี่ยแล้วมีกรรมการอำนวยการมาจากบุคคลภายนอก 9 คน จากภายใน 3 คน แม้ว่ากฎหมายไม่ได้ระบุให้บริษัทต้องมีกรรมการอำนวยการที่มาจากภายนอกบริษัท แต่ตลาดหุ้นนิวยอร์ก (New York Stock Exchange) ต้องการให้บริษัทมีคณะกรรมการอำนวยการซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (audit committee) ที่ประกอบด้วยกรรมการอำนวยการที่เป็นอิสระและมีความรู้ทางการเงิน (financially literate) อย่างน้อย 3 คน

ในทางตรงกันข้าม คณะกรรมการอำนวยการของญี่ปุ่น ผู้บริหารระดับสูงด้านปฏิบัติการ และหัวหน้าของหน่วยงานที่สำคัญมักมีที่นั่งในคณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการอำนวยการ ของญี่ปุ่นจึงไม่ได้ตรวจสอบ ฝ่ายจัดการ เพราะบุคคลเหล่านี้ตัวเขาเองก็เป็นฝ่ายบริหารระดับสูงของบริษัท

แม้ว่าคณะกรรมการอำนวยการของญี่ปุ่นจะไม่มีบทบาทในการตรวจสอบผลการดำเนินงานของบริษัท (monitoring role) เหมือนอย่างในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่คณะกรรมการอำนวยการ เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ผลในฐานะที่เคยเป็นพนักงานของบริษัทมาก่อน ซึ่งค่อย ๆ ได้เลื่อนสู่ตำแหน่งสูงขึ้นในระบบเลื่อนขั้นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของจำนวนปีที่ทำงานซึ่งบริษัทส่วนมากได้นำมาใช้ ฉะนั้นการเป็นสมาชิกของคณะกรรมการอำนวยการจึงเป็นแรงจูงใจที่สำคัญ แม้ว่าไม่ใช่พนักงานทุกคนสามารถไต่ขั้นที่จะได้เป็นประธานของบริษัทได้ก็ตาม แต่เนื่องจากคณะกรรมการอำนวยการของญี่ปุ่นมีขนาดใหญ่ทำให้การเป็นสมาชิกของบอร์ดเป็นเป้าหมายที่สมเหตุสมผล⁴¹

กล่าวโดยสรุปโดยทั่วไป ระบบบรรษัทภิบาลตัวแบบของแองโกล-อเมริกันจะถูกควบคุมโดยกลุ่มบุคคลภายนอก (external forces) บริษัท ซึ่งได้แก่ผู้ถือหุ้น (shareholders) และคณะกรรมการอำนวยการมาจากภายนอกบริษัท (external directors) ในขณะที่โดยเปรียบเทียบระบบบรรษัทภิบาลของญี่ปุ่นจะถูกควบคุมโดยการถือหุ้นระหว่างกันของบริษัทในเครือ (mutual holdings) ธนาคารหลัก (main banks) และคณะกรรมการอำนวยการบริษัทที่ได้รับการเลื่อนฐานมาจากภายในบริษัท

⁴¹ Ibid., pp. 145-160; Ahmadgian, "Changing Japanese Corporate Governance," 255 – 266.

(internally promoted directors) แม้ว่าในโลกความเป็นจริงแล้ว ภายในแต่ละระบบก็มีความแตกต่างกันทั้งนั้นในระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่น และระบบทุนนิยมแบบอเมริกัน⁴²

แต่โดยรวมแล้วก่อนที่จะเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากเห็นว่า ระบบบริษัทของญี่ปุ่นมีความเหนือกว่าระบบบริษัทของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เพราะ ระบบของญี่ปุ่นส่งเสริมการลงทุนที่มีความอดทน (patient capital) และการแบ่งปันข้อมูลสารสนเทศอย่างใกล้ชิดระหว่างบริษัท และผู้ถือหุ้นของบริษัท ซึ่งได้ช่วยส่งเสริมนวัตกรรม เสถียรภาพของการว่าจ้างงาน และความร่วมมือระหว่างบริษัท ในทางกลับกัน ระบบของสหรัฐอเมริกา ซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ระยะสั้นของผู้ถือหุ้น มีการเทคโอเวอร์อย่างไม่เป็นมิตร (hostile takeovers) และความละโมภของฝ่ายบริหาร (greedy executives) เป็นตัวเร่งความเติบโต และนวัตกรรมของบริษัท⁴³

⁴² แม้ว่าในโลกความเป็นจริงแล้ว ภายในแต่ละระบบก็มีความแตกต่างกันทั้งนั้นในระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่น และทุนนิยมแบบอเมริกัน ดู Hasegawa Harukiyo, "The political Economy of Japanese 'Corporate Governance': A Metaphor for Capitalist rationalization," in Glenn D. Hook, ed, *Contested Governance in Japan* (London and New York: Routledge Curzon, 2005), FN 2 p. 230.

⁴³ Franklin Allen and Douglas Gale, "A Comparative Theory of Corporate Governance," unpublished paper, December 22, 2002.

บทที่ 3

ทำไมจึงต้องมีการปฏิรูป?

ลักษณะของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นดังที่ได้กล่าวมาในบทที่แล้ว ได้ช่วยทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างงดงามในช่วงสี่ทศวรรษแรกของยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่หลังจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ความมั่นใจที่คนญี่ปุ่นจำนวนมากเคยมีในสถาบันต่างๆ ของทุนนิยมแบบญี่ปุ่นเริ่มเสื่อมถอยลง มีคนญี่ปุ่นจำนวนหนึ่งทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งนักวิชาการญี่ปุ่นบางคนเริ่มเชื่อว่า หากญี่ปุ่นเปลี่ยนระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่นให้เป็นแบบแองโกลอเมริกัน จะทำให้เศรษฐกิจของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพ และสามารถแข่งขันได้ดีขึ้น และรัฐบาลจะมีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงมากขึ้น

ผู้ที่เสนอให้มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่น มักจะมีความเห็นตรงกันว่า การแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์หลังฟองสบู่แตกแบบค่อยเป็นค่อยไป (gradualist approach) หรือแก้ไขแบบทำไปทีละน้อย (piecemeal) เช่นการประกันสถาบันการเงิน การลดภาษีอุปโภคบริโภค และการแจกจ่ายแลกสินค้าฟรี นั้นจะไม่ได้ผลที่ยั่งยืน หรือโดยการใช้นโยบายการคลังแบบเคนส์ (Keynesian fiscal policy) ที่อัดฉีดงบประมาณสำหรับงานก่อสร้างสาธารณะของรัฐบาล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือโดยการใช้เทคนิคการบริหารจัดการแบบญี่ปุ่นที่ใช้มาตั้งแต่ยุคที่เศรษฐกิจเติบโตสูง เพราะภาวะชนเขาทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในทศวรรษ 1990 นี้ ไม่ได้เกิดขึ้นตามวัฏจักรขึ้นลงของเศรษฐกิจ (cyclical phenomenon) เหมือนดังที่ญี่ปุ่นเคยประสบในอดีต¹ แต่เป็นเพราะญี่ปุ่นมิได้ปฏิบัติตามหลักการของแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก (neo-classical) ที่ยึดถือในตลาดเสรีที่ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ และเน้นที่อธิปไตยของผู้บริโภค (consumer sovereignty)

¹ ดู Eisuke Sakakibara, *Structural Reform in Japan: Breaking the Iron Triangle* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 2003), pp.155-156.

รายงานเรื่อง "Creativity Builds a New Japan" ของคณะกรรมการชุดหนึ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาการปฏิรูปภาครัฐ ที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1996 ได้สรุปแนวความคิดหลักของพวกที่ต้องการปฏิรูปไว้ประการหนึ่งว่า :

หลักการขั้นมูลฐานประการแรกคือ อธิปไตยของผู้ซื้อ (consumer sovereignty) จะผลิตอะไร และอย่างไร ไม่ควรตัดสินใจโดยผู้ผลิต สมาคมผู้ผลิต และข้าราชการประจำ แต่จะต้องตัดสินใจโดยการเลือกของประชาชนในตลาด และการตอบสนองของผู้ประกอบการที่มีความคิดสร้างสรรค์ ต่อการเลือกของประชาชนดังกล่าว ระบบของเราที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ผิด ที่ว่าผลประโยชน์ของประชาชนจะได้รับการตอบสนองได้ดีที่สุด หากข้าราชการประจำเป็นผู้ควบคุม และที่ว่าข้าราชการประจำควรเป็นผู้นำในการสร้างดุลยภาพระหว่างอุปสงค์และอุปทาน เพื่อปกป้องและตรวจตราผู้ผลิตที่มั่นคงแล้วและทำให้แน่ใจได้ว่า ตลาดต้องมีเสถียรภาพและ เป็นระเบียบ สมมุติฐานดังกล่าวนี้ผิด เป้าหมายควรจะเป็นเพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่สมบูรณ์ โดยมีกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมและโปร่งใส เช่น มีกฎหมายความรับผิดชอบต่อผลิตภัณฑ์ (product liability) ที่กำหนดจากมุมมองของผู้บริโภคเพื่อ หลีกเลี่ยงการปกป้องผู้ผลิตที่ไร้ประสิทธิภาพที่มีอยู่เดิม และส่งเสริมผู้ผลิตรายใหม่ที่มีความแข็งแกร่ง....[ระบบที่เป็นอยู่นี้] จำกัดการเลือกของประชาชนอย่างไม่เป็นธรรม

ระวังพวกที่พูดว่าการผ่อนคลายกฎระเบียบ (deregulation) จะนำไปสู่กฎหมายป่า (Jakuniku kyoshoku หรือ law of the jungle แปลตรงตัว คือ ผู้ที่แข็งแรงกินเนื้อของผู้ที่อ่อนแอ) ประการแรกเราต้องถามว่า ใครคือผู้ที่อ่อนแอ เพราะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม [ที่กำลังเสื่อมถอย] ไม่ได้เป็นเหตุผลที่จะถือได้ว่าเป็นผู้อ่อนแอ[ที่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้ เสมือนเป็นผู้ไร้ความสามารถ ผู้เป็นหม้าย และเด็กกำพร้า] และสมควรได้รับการปกป้อง สิ่งที่มีการแข่งขันก่อให้เกิดขึ้นไม่ใช่ 'ผู้อ่อนแอ' แต่เป็นผู้แพ้ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทใหญ่

หรือเล็ก ผู้ที่ไม่สามารถปรับให้เข้ากับความต้องการของตลาด คือ ผู้แพ้
ผลประโยชน์ของผู้บริโภคควรจะมาก่อนเป็นอันดับแรก²

แต่ในขณะเดียวกันในรายงานดังกล่าวยังได้วิงวอนอย่างแข็งขันให้คนญี่ปุ่นมี
ความรู้สึกร่วม (collectivist sentiments) ที่ว่า ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
ญี่ปุ่นมีความสำคัญอย่างหลง โดยได้กล่าวว่า

“เราอยู่ในยุคใหม่ของโลกที่มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้น เนื่องมาจาก
การผงาดขึ้นของเอเชีย และการมาถึงของยุคหลังสงครามเย็น หากญี่ปุ่นไม่
สามารถปฏิรูปโครงสร้างที่มีต้นทุนสูง และสร้างระบบเศรษฐกิจใหม่ที่เปิดกว้าง
และมีความโปร่งใส เราจะไม่สามารถแข่งขันได้เลย”³

ปัญญาชนชั้นนำของญี่ปุ่นบางคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่มีการติดต่อสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ
สหรัฐอเมริกา หรือผู้ที่ได้รับการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา เช่น นากะทานิ อิวาโอ (Nakatani
Iwao) นักเศรษฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงของญี่ปุ่น ซึ่งได้รับปริญญาด้านเศรษฐศาสตร์จาก
มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดเห็นว่า ญี่ปุ่นควรทำลายระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบญี่ปุ่น แล้วเปลี่ยนเป็น
ระบบที่ยึดตลาดเป็นพื้นฐาน (market - based system) ศาสตราจารย์นากะทานิเชื่อว่า สาเหตุ
สำคัญที่ญี่ปุ่นต้องประสบปัญหาเศรษฐกิจซบเซาที่ต่อเนื่องในทศวรรษ 1990 เป็นเพราะความอ่อน
ล้าของ ‘สถาบัน’ (institutional fatigue) ทางเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่น โดยเห็นว่า
ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างรัฐบาล กับอุตสาหกรรมที่เคยช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจของ
ญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามโลก จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในขั้นมูลฐาน เนื่องจากเศรษฐกิจญี่ปุ่นได้
พัฒนาเต็มที่แล้ว และกิจกรรมทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นได้กลายเป็นกิจกรรมระดับโลกอย่างแท้จริง
การเปลี่ยนแปลงในขั้นมูลฐานในบทบาทของรัฐบาล (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการประจำ) เป็น
สิ่งจำเป็น เพราะผลเสียทางสังคมของอุตสาหกรรมที่แสวงกำไรเกินปกติ (rent - seeking)
ความไม่โปร่งใสของการกำหนดนโยบาย การมีกฎระเบียบมากเกินไป (over-regulation) และ
ผลเสียทางอื่นๆ ที่เกิดจาก ‘ความสัมพันธ์สามเส้า’ คือมีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่าง

² อ้างใน Ronald Dore, “Japan’s Reform Debate: Patriotic Concern or Class Interest? Or Both?” *Journal of Japanese Studies*, 25:1 (Winter 1999), p.75; และในหนังสือของเขา *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism: Japan and Germany versus the Anglo-Saxons* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp.160-161.

³ Ibid., p.161.

นักการเมือง (พรรครัฐบาล LDP) นักธุรกิจ และข้าราชการประจำ ปรากฏการณ์เช่นนี้ ในประเทศญี่ปุ่นว่า "สามเหลี่ยมเหล็ก" (*sei-zai-kan* - Iron - Triangle)⁴

ดร.นากะทานิมีความเห็นว่า หากประชาธิปไตยและกลไกตลาด จะทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จะต้องเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ ปัญหาทั่วไปของสังคมญี่ปุ่นคือการปิดบังข้อมูลข่าวสารซึ่งแพร่ระบาดไปทั่ว เหมือนการค้ำน้ำชา ในอดีตจนกระทั่งเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกับบริษัทเอกชนมีประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการเงิน และนโยบายอุตสาหกรรม แต่กาลเวลาได้เปลี่ยนไป ญี่ปุ่นได้ถูกบูรณาการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ญี่ปุ่นจึงจะต้องละทิ้ง 'การกระทำการลึกลับ' (*secretism*) ที่ขัดต่อ 'ประชาธิปไตย' และ 'เศรษฐกิจแบบตลาด' โดยขั้นมูลฐาน ญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องสร้างระบบที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเต็มที่

ศาสตราจารย์นากะทานิมีความเห็นอีกว่า รัฐบาลที่มีกฎระเบียบจำนวนมาก เท่ากับเป็นการสร้างองค์กรทางเศรษฐกิจที่เป็นแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบบการเงินที่ได้รับการปกป้อง และมีกฎระเบียบควบคุมมากเกินไปของญี่ปุ่น ที่เรียกกันว่า 'ระบบคุ้มกัน' (*convoy system*) ที่ควบคุมและชี้นำโดยกระทรวงการคลัง ธนาคารจะต้องคอยใส่ใจต่อการประเมินโดยกระทรวงการคลัง แทนที่จะดำเนินการตามกลไกตลาด เพราะกระทรวงการคลังมิใช่ตลาด ที่จะเป็นผู้กำหนดว่า ธนาคารจะมีสำนักงานสาขาที่จะเปิดได้ที่แห่ง ความต้องการทางเศรษฐกิจ ของการเปิดสาขาใหม่ควรถูกกำหนดโดยตลาด แต่กระทรวงการคลังตัดสินใจโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของเป้าหมายทางด้านนโยบายภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ จึงคาดได้ว่าธนาคารจะไม่สร้างผลผลิตทางการเงินใหม่ และนี่เป็นที่มาของความอ่อนแอของความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศของธนาคารญี่ปุ่น

การอาศัยกฎระเบียบเพื่อปกป้องภาคธุรกิจที่อ่อนแอไร้ประสิทธิภาพ มักจะเป็นเพราะการแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง เป็นการขัดต่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ สังคมญี่ปุ่นถูกควบคุมโดยกฎระเบียบโดยวิธีปฏิบัติ และโดยสถาบันทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นหลายอย่าง นอกจากนี้เขายังเห็นว่า ญี่ปุ่นต้องยุบเครือข่าย *keiretsu* ที่ 'ปิด' และจะต้องพัฒนาระบบการบริหาร

⁴ Nakatani Iwao, "A Design for Transforming the Japanese Economy," *Journal of Japanese Studies*, 23 : 2 (Summer 1997), pp. 400 - 409.

จัดการที่มีความเป็นสากล หากญี่ปุ่นยังไม่มี การปฏิรูปอย่างจริงจังแล้ว เขาเชื่อว่า เศรษฐกิจของญี่ปุ่นจะต้องจมปลักอยู่ในภาวะชะงักงันอย่างต่อเนื่องยาวนานอีกต่อไป⁵

ปัจจัยภายนอกมักเป็นส่วนสำคัญที่ผู้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปนำมาอ้างเช่น วากาสึกิ มิกิโอะ (Wakatsuki Mikio) นักวิชาการชั้นนำอีกคนหนึ่งของญี่ปุ่น เห็นว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการหดตัวของ การเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นเพราะญี่ปุ่นมองข้ามนโยบายของการเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์เศรษฐกิจโลก(global economic paradigm) โดยศาสตราจารย์วากาสึกิมองว่า นับตั้งแต่การสิ้นสุดลงของสงครามเย็น กระบวนการของ โลกาภิวัตน์ได้ขยายตัวมากขึ้น ประเทศอดีตคอมมิวนิสต์ ได้หันมาใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และ 'การแข่งขันอย่างขนานใหญ่' (mega – competition) ได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว ทัศนคตินิยมได้รับชัยชนะ และกำลังดำเนินต่อไปอย่างแข็งขันในสถานการณ์ปัจจุบัน ที่ภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ ได้มลายหายไปเกือบหมดสิ้นแล้ว หลักการตลาดเสรี การแข่งขัน การยกเลิกกฎระเบียบ และการปรับรัฐบาลให้ขนาดกะทัดรัดลง (small government) อันเป็นความเชื่อของผู้นำประเทศทุนนิยมตะวันตกอย่าง อดีตประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ของสหรัฐอเมริกา และมาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) ของ อังกฤษ ได้ครอบงำเศรษฐกิจโลก ญี่ปุ่นมีความล่าช้าในการยอมรับว่า ญี่ปุ่นจะต้องปรับตัวเองให้สอดคล้องกับกระบวนทัศน์เศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนไป⁶

ศาสตราจารย์วากาสึกิ เห็นว่า กระแส โลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลให้เกิดการแข่งขันกันในระดับโลก ที่เข้มข้นมากขึ้น ทำให้เป็นการยากมากที่จะรักษาความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่าง นักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการประจำเหมือนแต่ก่อน ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วในเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) ได้นำไปสู่การบูรณาการทางเศรษฐกิจโลกมากขึ้น และได้สร้างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีพลวัต นับตั้งแต่การสิ้นสุดของสงครามเย็น ทัศนคติแบบแองโกล - แซกซอน ได้กลายมาเป็นมาตรฐานโลก (global standard) ในความเป็นจริง ไม่ว่าญี่ปุ่นจะชอบหรือไม่ก็ตาม ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นจะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับหลักการทุนนิยมแบบแองโกล - แซกซอนในหลายด้าน แนวความคิด เช่น เกี่ยวกับบรรษัทภิบาลที่ดี (good corporate governance) และความสำคัญของผู้ถือหุ้น (shareholder value) ได้กลายมาเป็นหลักการชั้นนำที่สำคัญสำหรับบริษัทญี่ปุ่นในยุค

⁵ Ibid.

⁶ Mokio Wakatsuki, "The Japanese Economy on the Mend," *Asia - Pacific Review*, 6 : 1 (May 1999), pp. 133, 136.

ของโลกาภิวัตน์ ระบบของญี่ปุ่นที่ผสมผสานกฎระเบียบ และการปกป้องตลาด ได้กลายมาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มีความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น การยกเลิกหรือลดกฎระเบียบ (deregulation) ได้กลายมาเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในปัจจุบัน⁷

ในทำนองเดียวกันกับศาสตราจารย์ วากาสึกิ ดร.นากะทานิ เห็นว่าภาวะโลกาภิวัตน์ของกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นเหตุผลสำคัญที่สุด ที่สถาบันเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น ซึ่งเคยทำงานได้ดีในอดีต แต่ในปัจจุบันได้สูญเสียความมีประสิทธิภาพอย่างรวดเร็ว และดร.นากะทานิ มีความเชื่อว่าญี่ปุ่นไม่สามารถหวังได้ว่า จะเข้ากันได้กับประชาคมโลก โดยอาศัยวิธีคิดและมองแง่เฉพาะเรื่องภายในของตนเอง (inward – looking) และมีพฤติกรรมที่ได้รับการยอมรับภายในประเทศ แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากภายนอกประเทศได้อีกต่อไปแล้ว⁸

ความเห็นของนักวิชาการญี่ปุ่นสองท่านดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับความเห็นของภาคธุรกิจใหญ่ของญี่ปุ่นกับสถาบันวิจัยของบริษัทมิตซูบิชิ (Mitsubishi Research Institute) เสนอความเห็นว่

เราต้องยอมรับว่าโดยมาตรฐานสากลแล้วเท่าที่ผ่านมา ‘กรอบ (framework) ของเศรษฐกิจญี่ปุ่นยังห่างจากหลักการเศรษฐกิจแบบตลาด (market economic principles) ซึ่งไม่เพียงแต่สร้างความขัดแย้งกับประเทศอื่นแล้ว แต่ยังจะเป็นอุปสรรคต่อการเติบโต [ทางเศรษฐกิจ] ของญี่ปุ่นในศตวรรษที่ 21’⁹

ที่สำคัญคือ ดังที่นาย จิโร อุชิโอะ นักธุรกิจชั้นนำคนหนึ่งของญี่ปุ่นได้ตั้งข้อสังเกตไว่ว่านับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็นในปลายทศวรรษ 1980 ญี่ปุ่นตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากทั่วโลกให้เปิดตลาดภายในประเทศให้กว้างขึ้น ในช่วงที่ยังมีการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายโลกเสรีกับโลกคอมมิวนิสต์ ประเทศตะวันตกไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ประเทศญี่ปุ่นมากเกินไป แต่หลังสงครามเย็น ประเทศตะวันตกได้เริ่มมุ่งความสนใจมาที่ญี่ปุ่น ในฐานะที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจแล้ว และมุ่งมาที่ความแตกต่างระหว่างระบบญี่ปุ่นกับระบบของตน ชาวอเมริกันและยุโรป เริ่มเรียกร้องให้ญี่ปุ่นปฏิบัติตามอย่างวิธีการของตน บริษัทของประเทศตะวันตก เรียกร้องให้ญี่ปุ่นรับพวกตนเข้าสู่วงการอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น ชาวตะวันตกที่มีความสามารถ ได้เข้ามาทำงานใน

⁷ Ibid.

⁸ Nakatani Iwao, “A Design for Transforming the Japanese Economy,” p. 401.

⁹ อ้างใน Maswood, *Japan in Crisis*, p 13.

บริษัทญี่ปุ่น แต่ระบบการจ้างงานแบบตลอดชีพ และการจ่ายค่าตอบแทนโดยยึดหลักอาวุโส (seniority pay) เป็นอุปสรรคต่อการจ้างมืออาชีพวัยกลางคน (mid-career) ทำให้ยากต่อการจ้างชาวตะวันตกที่มีประสบการณ์ในเงื่อนไขที่พอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย และเป็นการยากสำหรับบริษัทต่างชาติที่จะได้รับการยอมรับให้เข้าสู่วงการอุตสาหกรรมญี่ปุ่น ซึ่งมีการรวมกลุ่มที่มีความผูกพันกันอย่างเหนียวแน่น ที่ผ่านร้อนผ่านหนาวมาด้วยกัน และเน้นระเบียบมากกว่าการแข่งขัน¹⁰ จึงมีแรงกดดันจากภายนอกประเทศ ที่ต้องการให้ญี่ปุ่นส่งเสริมให้มีการยกเลิกหรือลดกฎระเบียบให้มากขึ้น และเปลี่ยนระบบการบริหารธุรกิจแบบญี่ปุ่นที่ไม่มีการกีดกันชาวต่างชาติ

ภายในประเทศญี่ปุ่นเอง ก็มีแรงกดดันในระดับหนึ่ง ที่ให้มีการยกเลิกหรือผ่อนคลายนโยบายให้มากขึ้น อุตสาหกรรมการผลิตจึงต้องเผชิญกับการแข่งขันจากทั้งสองด้าน ด้านหนึ่ง จากประเทศสหรัฐอเมริกาที่ภาคอุตสาหกรรมได้ฟื้นตัวขึ้นมาใหม่พร้อมกับค่าเงินดอลลาร์สหรัฐที่ลดลงเมื่อเทียบกับเงินเยน ซึ่งจะทำให้ราคาสินค้าของสหรัฐอเมริกาถูกลงในตลาดญี่ปุ่น และราคาสินค้าของญี่ปุ่นในตลาดสหรัฐอเมริกาแพงขึ้น อีกด้านหนึ่งจากการตลาดของสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศในเอเชียอื่น ๆ ที่ได้รับการสนับสนุนจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขัน ผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นรายที่มีศักยภาพในการแข่งขันสูงเรียกร้องให้มีการผ่อนคลายนโยบาย และให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพ ในภาคเศรษฐกิจอื่นที่มีกฎระเบียบควบคุมอย่างหนัก เช่น ภาคเกษตรกรรม ภาคการขนส่ง และภาคการเงิน ในบริบทของการแข่งขันระหว่างประเทศ กฎระเบียบดังกล่าวเป็นภาระของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและนักธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจที่เน้นการส่งออก เพราะอาจถูกตอบโต้จากประเทศคู่ค้าที่เห็นว่า ญี่ปุ่นยังมีการปิดตลาดสินค้าจากต่างประเทศ¹¹

องค์กรธุรกิจที่ใหญ่และทรงอิทธิพลมากที่สุดของญี่ปุ่นที่เรียกกันว่า 'เคดันเรน' (Keidanren หรือ Federation of Economic Organization) ยอมรับว่า ญี่ปุ่นได้ประสบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรงที่สุดในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และได้แสดงทรรศนะไว้ว่า ในช่วงเวลาที่โลกกำลังเคลื่อนเข้าสู่ยุคของการแข่งขันกันอย่างขนานใหญ่ (mega-competition) ซึ่งต้องการวิธีการดำเนินธุรกิจแบบนวัตกรรม ตลอดจนกำลังใจและความพยายามที่กล้าหาญ แต่ญี่ปุ่นยังถูกล้อมกรอบไปด้วยกฎระเบียบ และธรรมเนียมปฏิบัติหลายอย่างที่หล่อหลอมสังคมที่มีความตายตัว และมีความเป็นระเบียบเดียวกันอย่างเด่นชัด ดังนั้น เพื่อจะเอาชนะสถานการณ์

¹⁰ Ushio Jiro, "Constancy and Change in Japanese Management," p. 27.

¹¹ Wakatsuki, "The Japanese Economy on The Mend," pp. 136.

ที่ถึงทางตันเช่นนี้ การปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง และการขจัดอุปสรรคที่เป็นกฎระเบียบก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง¹²

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เคดันเรน เห็นว่า แม้ว่ากฎระเบียบได้มีคุณูปการต่อการเติบโตทางอุตสาหกรรมและเสถียรภาพของประเทศ แต่ผลของมันในปัจจุบัน เป็นสาเหตุของความไม่ยืดหยุ่น (rigidity) ในระบบเศรษฐกิจและสังคม เพราะฉะนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมีการจัดหรือผ่อนคลายกฎระเบียบ และแก้ไขสถานการณ์เพื่อการเติบโตของวิสาหกิจใหม่ ๆ อันจะนำไปสู่การจ้างงานที่เพิ่มมากขึ้น มีสินค้าและบริการที่หลากหลาย ให้แก่ ผู้บริโภค และในขณะเดียวกัน ความแตกต่างด้านราคาระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศอื่น ๆ ลดลง การผ่อนคลายกฎระเบียบจะทำให้เศรษฐกิจและสังคมญี่ปุ่นโปร่งใสมากขึ้น และเพิ่มพูนสถานภาพระหว่างประเทศของญี่ปุ่นในสายตาของชาวโลก

นับตั้งแต่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นมีปัญหาหนักขึ้นในปลายทศวรรษ 1990 มุมมองที่ต้องการให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นมีความเป็นมาตรฐานสากล (global standard) ได้รับการสนับสนุนอย่างสำคัญในกลุ่มธุรกิจใหญ่และวงการเมือง อย่างน้อยก็ในรูปของคำพูดในปี ค.ศ. 1998 การประชุมโต๊ะกลมขององค์กรธุรกิจ เคไอ โคยูไค (Keizai Doyukai หรือ Japan Association of Corporate Executives) ซึ่งเป็นสมาคมของผู้บริหารบริษัท ได้ออก 'คำประกาศอุดมการณ์ตลาด' (Declaration of Market Ideology) และสถาบัน เคดันเรน ศตวรรษที่ 21 (Keidanren's 21st Century Institute) ได้เสนอต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ (Economic Strategy Council) ของรัฐบาลว่า "ชุมชนธุรกิจต้องยอมรับจุดยืนในทางบวกต่อการปฏิรูปทางโครงสร้างที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการนำอุดมคติเศรษฐกิจตลาดเสรีไปปฏิบัติใช้อย่างเต็มที่ และยอมรับหลักการความรับผิดชอบตัวเอง (principle of self-responsibility) อย่างสิ้นเชิง"¹³

สถาบันเคดันเรนยังกล่าวต่อไปด้วยว่า การทำให้ญี่ปุ่นมีมาตรฐานสากลใหม่ (new globalism) นี้ จะต้องเป็นตัวกำหนดบทบาทของญี่ปุ่นในปัจจุบัน ในฐานะที่เป็นหัวขบวนของฝูงห่านบินของตลาดเสรี (free-market flying goose) ในเอเชีย โดยเห็นว่า "หากเราในประเทศญี่ปุ่นจะต้องเรียกร้องให้ประเทศอื่นเคลื่อนไปสู่การเปิดตลาดเสรี เราจึงจะต้องทำตัวเป็นตัวอย่างโดยการ

¹² Keidanren, "For the Promotion of Deregulation Aimed At Economic Revival and the Establishment of a Transparent System of Governmental Management," October 20, 1998. ดูได้ที่ <http://www.Keidanren.or.jp/english/policy/pol1091.html>.

¹³ อ้างใน Michael J. Green, *Japan's Reluctant Realism* (New York : Palgrave Macmillian, 2003) pp. 30-31.

ปล่อยเสรีในภาคเศรษฐกิจของเราซึ่งการเปิดตลาดเสรียังล่าช้าอยู่"¹⁴ อุดมการณ์ตลาดเสรีอย่างเดียวกันนี้ก็ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองทั้งฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายซึ่งทำทนายสถานภาพเดิม คาน นาโอะโตะ (Kan Naoto) อดีตหัวหน้าพรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น (DPJ) ได้เขียนในนิตยสารรายสัปดาห์ บุนเง ชุนจู (*Bungei Shunju*) ในปี ค.ศ. 1998 ว่า "แทนที่จะมีปฏิริยาต่อต้านมาตรฐานสากล (global standard) ญี่ปุ่นควรเรียนจากสหรัฐอเมริกา" นักการเมืองฝ่ายขวา โอซาว่า อิชิโร (Ozawa Ichiro) หัวหน้าพรรคคิเบรร์ต ซึ่งพรรคนี้ได้ยุบไปรวมกับพรรค DPJ และปัจจุบันมีโอซาว่า เป็นหัวหน้าพรรคนี้ก็เขียนหนังสือเรื่อง *Blue Print for a New Japan* เผยแพร่ในปี ค.ศ. 1993 เรียกร้องให้มีการปฏิรูป คากิยามา เซอิโรกุ (Kajiyama Seiroku) นักการเมืองอนุรักษ์นิยมของพรรค LDP ก็เริ่มมีความเห็นว่า ญี่ปุ่นจะต้องมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจใหม่ โดยปล่อยให้ธนาคารที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขันล้มไป นักการเมืองเหล่านี้ไม่ได้ปลอดจากเศรษฐกิจเก่า คานได้รับการสนับสนุนจากสหภาพแรงงาน และโอซาว่าได้รับการสนับสนุนจากบริษัทก่อสร้าง แต่นักการเมืองดังกล่าวได้ตามกระแสที่เขาเชื่อว่าจะเป็นตัวกำหนดอนาคตญี่ปุ่น¹⁵

เสียงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปไม่เฉพาะแต่การปฏิรูปในภาครัฐเท่านั้น แต่รวมไปถึงภาคธุรกิจด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน บริษัทกิบาลและระบบการบริหารธุรกิจที่เป็นแบบญี่ปุ่น บริษัทกิบาลและระบบการบริหารแบบญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญในการคำนวณการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นมานานกว่าสี่ทศวรรษ นับตั้งแต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองและเคยได้รับการชื่นชมอย่างกว้างขวางจากทั่วโลกว่ามีประสิทธิภาพและสมควรเป็นแบบอย่าง แต่ในปัจจุบันถูกมองว่าอาจจะไม่เหมาะสมกับภาวะการณ์ขณะนี้

ในรายงานหัวข้อเรื่อง "ระบบบริษัทที่นวัตกรรมและสร้างสรรค์" (Creative and Innovative Corporate System) ที่จัดทำโดยกรมนโยบายอุตสาหกรรมของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ (MITI) เมื่อไม่นานมานี้ นายสิจิมุระ โคทาโร (Tsujimura Kotaro) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ดังนี้ :

การบริหารแบบญี่ปุ่นซึ่งหมายถึงการสร้างบริษัทในเครือ (*keiretsu*) การถือ
หุ้นข้ามระหว่างบริษัท (*cross - shareholding*)¹⁶ การมีระบบธนาคาร

¹⁴ อ้างใน *ibid.*, p. 31.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ เมื่อไม่นานนี้ องค์กรธุรกิจที่ใหญ่และทรงอิทธิพลมากที่สุดในญี่ปุ่น คือ เคดันเรน (Keidanren) ได้เสนอให้จัดการถือหุ้นข้ามระหว่างบรรดาบริษัทของญี่ปุ่น เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการผลักดันบริษัทญี่ปุ่นให้มีความ

หลัก (main – bank system)¹⁷ การจ้างงานตลอดชีพ (life – time employment) และระบบเงินเดือนที่จ่ายตามอาวุโสของระยะเวลาทำงาน (seniority – based system) อาจถูกมองว่า สิ่งเหล่านี้ได้สร้างขึ้นโดยการมีนโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมาย (industrial policy) ที่มุ่งให้ประเทศญี่ปุ่นได้ตามประเทศตะวันตกได้ทัน.... ซึ่งในบริบทนี้ การบริหารแบบญี่ปุ่นได้แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพอย่างยิ่ง แต่ระบบบริหารแบบนี้ ได้สูญเสียวัตถุประสงค์ดั้งเดิมไปเสียแล้ว [เมื่อขบวนการไล่ให้ทัน (catch up process)] ได้สำเร็จสมบูรณ์แล้วตั้งแต่มี ‘ข้อตกลง พลาซ่า’ (Plaza Accord) ปี ค.ศ. 1985]¹⁸

ปัจจัยอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนให้เกิดขบวนการปฏิรูป คือ ความรู้สึกไม่พอใจอย่างสังคมที่มีต่อข้าราชการประจำ มีเรื่องอื้อฉาวอยู่เป็นระยะๆเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจไปในทางที่มีขอบของข้าราชการในกระทรวงและหน่วยงานต่างๆของรัฐบาล โดยเฉพาะเรื่องคอร์รัปชัน (ดูตารางที่ 3.1) อันเป็นผลมาจากความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างข้าราชการกับภาคธุรกิจ

สนใจต่อผู้ถือหุ้นของตนเองมากขึ้น แต่ยังคงเกรงกันว่า หากปราศจากการถือหุ้นข้ามระหว่างบริษัทแล้ว บริษัทในญี่ปุ่นอาจกลายเป็นเป้าที่ถูกยึดกิจการ (hostile takeover) ได้ ดู Ushio, Dore, “Constancy and Change in Japanese Management,” p. 36.

¹⁷ ระบบธนาคารหลักหมายถึง การปฏิบัติของกลุ่มบริษัทในเครือ *keiretsu* ที่ยืมเงินทุนส่วนใหญ่ หรือเงินทุนจำนวนมากจากธนาคารใหญ่ และสถาบันการเงินในเครือ *keiretsu* เดียวกัน และผู้ให้กู้ตรวจสอบติดตามพฤติกรรมและผลการดำเนินงานของผู้ยืม Yamamura, “The Japanese Political Economy After the ‘Bubble’,” ในเชิงอรอด 31.

¹⁸ อ้างใน Ushio, Dore, “Constancy and Change in Japanese Management,” p. 26. ดูรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นที่มีเสนอให้มีการปฏิรูปบรรษัทธรรมภิบาลในประเทศญี่ปุ่น Dore, *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism*, pp. 73-132.

ตารางที่ 3.1 กระทรวง/หน่วยงานราชการต่างๆที่เกิดเรื่องอื้อฉาวนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990

กระทรวง/หน่วยราชการ	เรื่องอื้อฉาว
MHW	อนุญาตให้มีการนำเข้าเลือดที่ติดเชื้อโรค ทั้งๆที่รู้ว่าอันตราย จนทำให้มีผู้ติดเชื้อ HIV นับร้อยราย
MOF	ข้าราชการรับเลี้ยงดูปู่เสื่อมมากเกินควร รับสินบนและเปิดเผยข้อมูลลับของทางราชการ
MOC	รัฐมนตรีรับสินบน ปลอมให้มีการฮ้างงานประมุก
MAFF	รับการเลี้ยงดูปู่เสื่อมมากเกินควรแลกกับการให้ประโยชน์
JDA	สมรู้ร่วมคิดกับผู้รับเหมาขายอาวุธ รัฐบาลต้องจ่ายงบประมาณสูงกว่าที่ควร เป็นการสูญเสียเงินของประชาชนผู้เสียภาษี
BOJ	รับสินบน เปิดเผยข้อมูลลับของทางราชการ
NPA	ปกปิดการใช้ยาเสพติดของเจ้าหน้าที่ตำรวจ
MOFA	ใช้งบประมาณผิดประเภท และขักขอกเงินหลวง
MOL	รัฐมนตรีรับสินบนจากบริษัทกึ่งมหาชน KSD
SDF	เจ้าหน้าที่ระดับสูงส่งเอกสารลับให้แก่ผู้ช่วยทูตทหารของรัสเซีย
PA	ข้าราชการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างผิดกฎหมายเพื่อช่วยเจ้านาย/เพื่อนร่วมงานเก่า

หมายเหตุ: MHW (กระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการ MOF (กระทรวงการคลัง) MOC (กระทรวงก่อสร้าง MAFF (กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง) JDA (ทบวงป้องกันประเทศ) BOJ (ธนาคารแห่งประเทศไทย) NPA (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) MOFA (กระทรวงต่างประเทศ) MOL (กระทรวงแรงงาน) SDF (กองกำลังป้องกันตนเอง) PA (กรมไปรษณีย์)

ที่มา: Jenifer Amyx and Peter Drysdale, "Background," in Jenifer Amyx and Peter Drysdale, *Japanese Governance: Beyond Japan Inc.* (London: Routledge Curzon, 2003), p. 4.

คำขวัญของการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (administrative reform) เช่น 'รัฐบาลขนาดเล็กกระทัดรัด' (small government) "จากการพัฒนาที่นำโดยข้าราชการมาสู่การพัฒนาที่นำโดยภาคเอกชน" (from bureaucrat-led development to private – sector – led development)

มีที่มาจากแรงกระตุ้นเป็นพิเศษจากการเปิดเผยในสื่อมวลชนเกือบเป็นประจำวันที่แสดงหลักฐานคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐบาล¹⁹

นอกจากนี้แล้ววิกฤตการณ์การเงิน (financial crisis) ในเอเชียซึ่งเริ่มจากประเทศไทยในปี ค.ศ. 1997 และได้แพร่อย่างรวดเร็วเกือบทั่วเอเชีย เป็นตัวเร่ง (catalyst) ให้มีการเปลี่ยนแปลงในญี่ปุ่น ช่วยผลักดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นเริ่มกระบวนการที่สร้างสรรค์ในการแก้ไขภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจที่ขี้ดื้อ เป็นโอกาสที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อการปฏิรูปกฎระเบียบ (regulatory reform) ที่ควบคุมเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลัดต่อต้านที่สำคัญภายในระบบราชการ พวกที่ต่อต้านการปฏิรูปเกรงว่าการปฏิรูปจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางสังคม (social stability) ความสมานฉันท์ (harmony) และที่สำคัญคือ ความสำเร็จที่ผ่านมาในเรื่องความเท่าเทียมและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (equity and equalitarianism) ดังที่กล่าวมาแล้ว ความสำเร็จที่โดดเด่นของความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น คือ การที่สามารถบรรลุถึงอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กันกับการกระจายรายได้ที่ค่อนข้างเท่าเทียมกัน แต่วิกฤตการณ์การเงินในเอเชียดังกล่าวได้นำไปสู่ความจำเป็นมากยิ่งขึ้นที่จะต้องมีการปฏิรูปเชิงโครงสร้างภายในประเทศ ซึ่งที่สำคัญได้แก่

- (1) การปฏิรูปกฎระเบียบที่ควบคุมเศรษฐกิจและการปฏิรูปบรรษัทภิบาลเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (corporate rationalization) ทั้งนี้เพื่อเผชิญกับแรงกดดันของตลาดโลก (global market pressure) เพื่อสร้างตลาดใหม่และฟื้นฟูความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ (international competitionness)
- (2) การปฏิรูประบบการเงิน (financial system reform) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากหนี้เสีย (NPL) จำนวนมหาศาลของสถาบันการเงิน และเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันหลังจากปฏิรูปแล้ว
- (3) การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (administrative reform) เพื่อปรับโครงสร้างของระบบราชการให้เล็กลง และมีความกระฉับกระเฉงขึ้น เพื่อเพิ่มอิทธิพลของนักการเมืองที่เป็นตัวแทนจากประชาชนในการกำหนดนโยบาย

¹⁹ Dore, "Japan's Reform Debate," p.67. นักวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นบางคนเห็นว่า กระแสโลกาภิวัตน์และสถานะเศรษฐกิจที่พัฒนาเต็มที่แล้ว (economic maturation) ของญี่ปุ่นจะเป็นแรงกดดันที่ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลง และปฏิรูปประเทศญี่ปุ่น ตัวอย่างเช่น Milton Ezrati, *Kawari* (Change) (London : Aurum Press, 1999).

และเพื่อให้ระบบราชการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายการเมืองที่จะต้อง
รับผิดชอบต่อประชาชน²⁰

กล่าวโดยสรุป คือ ปัจจัยที่ผลักดันให้การปฏิรูปในด้านต่างๆ มาจากมูลเหตุจูงใจที่สำคัญ
สามประการ ได้แก่ (1) เพื่อทำให้เกิดความแน่ใจว่าประเทศญี่ปุ่นจะต้องอยู่รอดในท่ามกลางกระแส
โลกาภิวัตน์ (2) เพื่อเป็นการตอบสนองแรงกดดันจากต่างประเทศ และ (3) เพื่อส่งเสริม
ความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศของภาคเศรษฐกิจที่สำคัญทั้งหลาย

²⁰ Maswood, *Japan in Crisis*, pp. 12-14.

บทที่ 4

ปฏิรูปอะไรและอย่างไร?

วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่หลังจากฟองสบู่แตก ได้สร้างแรงกดดันจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ ให้รัฐบาลญี่ปุ่นและภาคธุรกิจเอกชนต้องปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนถึงกลางทศวรรษ 2000 รัฐบาลญี่ปุ่นและภาคธุรกิจเอกชนได้ดำเนินการที่สำคัญดังต่อไปนี้ เพื่อปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น คือ (1) การยกเลิกหรือผ่อนคลายนกฏระเบียบ (deregulation) (2) การเปิดเสรีและการปฏิรูปด้านการเงิน (financial liberalization and reforms) (3) การปรับโครงสร้างรัฐบาลใหม่ (government reorganization) (4) ออกกฎหมายข้อมูลข่าวสาร (Information Access Law) และ (5) ปรับปรุงนโยบายต่อต้านการผูกขาด (antitrust policy) และ (6) การปฏิรูปบรรษัทภิบาล (corporate governance reform)

(1) การผ่อนคลายนกฏระเบียบ (Deregulation)

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นซบเซาในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นเพราะรัฐบาลเข้าไปแทรกแซงในการทำงานของตลาดมากเกินไป หรือเข้าไปควบคุมเศรษฐกิจของประเทศมากเกินไป (over-regulate) เป็นการจำกัดการแข่งขันและการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงเศรษฐกิจโดยตรง ทำให้การแข่งขันอ่อนแอ¹ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้จึงมีความพยายามผ่อนคลายนกฏระเบียบที่ควบคุมเศรษฐกิจของประเทศ

'Deregulation' ในภาษาญี่ปุ่นคือ 'คิเซอิ คังวะ' (*kisei kanwa*) มีความหมายตรงตัวว่า 'การผ่อนคลายนกฏหรือการลดลงของกฎระเบียบ' (relaxation of regulations) ในประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา 'deregulation' หมายถึง 'การขจัดกฎระเบียบ' (elimination of regulations)² รวมถึงมาตรการทั้งหลายที่ลดการแทรกแซงของรัฐบาลในตลาด ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการแข่งขัน ฉะนั้น คำว่า 'deregulation' จึงไม่ได้มีความหมายเพียงเป็นการขจัด หักลดกฎระเบียบเท่านั้น แต่ยังหมายถึง การแปรรัฐวิสาหกิจของรัฐให้เป็นของเอกชนด้วย

¹ Yoshihara, *Globalization and National Identity*, pp. 41-45; Maswood, *Japan in Crisis*, pp. 87-91.

² Gilpin, *Global Political Economy*, p. 191.

(privatization) ตลอดจนหมายรวมถึงการนำเอากฎระเบียบใหม่มาใช้ด้วยเพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันทางตลาด (market competition) เช่น การทำให้กฎหมายการแข่งขัน (competition law) ที่มีอยู่แล้วมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น การทำดังกล่าวอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นการ 'ปฏิรูปกฎระเบียบ' (regulatory reform)³

ในประเทศญี่ปุ่น แนวความคิดเกี่ยวกับ deregulation หรือ regulatory reform ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้นในยุคหลังฟองสบู่แตกในทศวรรษ 1990 แต่เป็นสิ่งที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้กล่าวถึงตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นากาโซเน ยาสูฮิโระ (Nakasone Yasuhiro) ได้ตั้งคณะกรรมการการศึกษาการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน มีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า 'Provisional Administration Research Group' หรือเรียกย่อ ๆ ในภาษาญี่ปุ่นว่า รินโช (Rincho) และรัฐบาลญี่ปุ่นชุดต่อ ๆ มาก็ได้พยายามส่งเสริมให้มีการ deregulation อย่างไรก็ตาม deregulation ได้กลายมาเป็นระเบียบวาระสำคัญของรัฐบาลญี่ปุ่นตั้งแต่ช่วงที่ญี่ปุ่นประสบกับผลกระทบของเศรษฐกิจฟองสบู่แตกตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990⁴

หลังจากที่พรรครัฐบาล LDP พ่ายแพ้การเลือกตั้ง และต้องสูญเสียอำนาจครั้งแรกในรอบ 38 ปี เมื่อกลางปี ค.ศ. 1993 รัฐบาลผสมที่จัดตั้งขึ้น ภายใต้การนำของนาย โฮโซกาวา โมริฮิโระ (Hosokawa Morihiro) ผู้ได้ชื่อว่า เป็นนักการเมืองหัวปฏิรูป ได้ประกาศในที่ประชุมสมัยพิเศษของรัฐสภา (Diet) เมื่อวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1993 ว่า :

เราต้องผ่อนคลายกฎระเบียบของรัฐบาลและปรับปรุงระบบ และการปฏิบัติแบบเก่า ๆ ที่ขัดขวางการแข่งขัน และไม่เหมาะสมกับยุคใหม่ของเรามากแล้ว เราควรพยายามยืดยาราคาที่แตกต่างกันระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศอื่น ๆ เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ให้แก่ผู้บริโภค เพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่เปิดต่อทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ มาตรการที่

³ Nakagawa Junji, "Deregulation and The Japanese Economy Introduction," *Social Science Japan Journal*, 2 : 1 (April 1999), p.1.

⁴ ดูรายละเอียดภูมิหลังของแรงผลักดันที่ให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบ (deregulation) ใน Dore, *Stock Market Capitalism: Welfare Capital* pp. 156-167.

กำหนดในเวลานี้เพื่อส่งเสริม deregulation สิ่งสำคัญอย่างยิ่งก็คือเรา
จะต้องผลักดันกระบวนการของ deregulation ต่อไป⁵

แม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ก็ตาม ผู้นำญี่ปุ่นคนต่อ ๆ มาก็ยังเข้าใจถึงความสำคัญของ
deregulation เช่น ในที่ประชุมคณะมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม 1995 นายกรัฐมนตรี มุระยามะ
โทมิอิชิ (Murayama Tomiichi) ได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับ deregulation ว่า :

รัฐบาลมุ่งมั่นที่จะกำหนดแผนการเพื่อ deregulation ก่อนสิ้นสุดปีงบประมาณ
(ค.ศ. 1995) ข้าพเจ้าใคร่ขอร้องคณะรัฐมนตรีให้ช่วยเหลือกันต่อไป เพื่อเรา
สามารถตอบสนองคำแนะนำและคำขอร้องจากทั้งภายในและภายนอกญี่ปุ่นได้ดี
ขึ้น ประการแรก เราจะดำเนินการอย่างแข็งขันและจะนำเอามาตรการ
deregulation ที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว ไปปฏิบัติอย่างรวดเร็ว และจะศึกษาอย่า
มาตรการใหม่ ๆ โดย จะให้มี deregulation ในเรื่องที่น่าสังเกตการณ์ทั้งภายใน
และต่างประเทศมักจะเรียกร้องอยู่บ่อย ๆ ให้มีมาตรการ deregulation เป็น
อันดับต้น ๆ ประการที่สอง แต่ละกระทรวงจะต้องออกรายงานขึ้นต้น
เกี่ยวกับความก้าวหน้าในการปรับปรุงกฎระเบียบภายใต้อำนาจของตน ก่อนถึง
สิ้นปีทุกปี ประการที่สาม ในการกำหนดแผนการส่งเสริม deregulation
ควรอธิบายเหตุผลว่าทำไมการดำเนินการหรือสถาบันที่เป็นอยู่บางอย่างจะต้อง
รักษาเอาไว้ ซึ่งขัดกันข้อเสนอนั้น และข้อเรียกร้องจากทั้งภายในและภายนอก
ญี่ปุ่น....⁶

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1995 รัฐบาลญี่ปุ่นได้รับรองแผนการส่งเสริม deregulation สามปี
(Three Year Deregulation Promotion Plan) แผนการนี้ได้รับการปรับปรุงครั้งแรกในเดือน
มีนาคม ค.ศ. 1996 และอีกครั้งหนึ่งในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1997 ซึ่งมีมากถึง 2,823 รายการที่
จะต้อง deregulations ใน 12 สาขา รวมทั้งสาขาโทรคมนาคม การขนส่ง การศึกษา และ
การเงิน⁷

⁵ อ้างใน Kusano Atsushi, "Deregulation in Japan and the Role of *Naiatsu* (Domestic Pressure)," *Social Science Japan Journal* 2 : 1 (April 1999), p.75.

⁶ อ้างใน *ibid.*, p.70.

⁷ คู่มือการทางการของญี่ปุ่น "Deregulation : Social and Economic Structural Reform," *Japan Insight* ดู
ได้ที่ <http://jin.jcic.or.jp/insight/html>. ในเอกสารดังกล่าวนี้ ได้ยกตัวอย่างว่า ผู้บริโภคญี่ปุ่นต้องซื้อข้าวที่ส่ง

รัฐบาลญี่ปุ่นได้อธิบายจุดประสงค์หรือเป้าหมายสำคัญของการ deregulation ของญี่ปุ่นว่า มี 4 ประการคือ :

- 1) ทำให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของคนญี่ปุ่นมีความมั่นคงและสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น เป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้ โดยลดช่องว่างความแตกต่างของราคาสินค้าและบริการที่สูงกว่าในประเทศญี่ปุ่น และราคาสินค้าและบริการของสินค้าอย่างเดียวกันที่มีราคาถูกกว่าในประเทศอื่น และโดยขยายจำนวนและการเลือกของสินค้าและบริการให้มีในตลาดมากขึ้น
- 2) เพื่อปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยการกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และโดยการส่งเสริมการเติบโตของธุรกิจใหม่
- 3) เพื่อจัดตั้งการบริการด้านการบริหารของรัฐบาล ซึ่งจะอำนวยความสะดวกในการเปลี่ยนแปลงในสังคมและเศรษฐกิจ และเพื่อผลักดันให้มีการปฏิรูปหน่วยงานของรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวประสานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของรัฐบาล
- และ 4) เพื่อให้เกิดความกลมกลืนกับประชาคมนานาชาติ เพื่อช่วยให้เศรษฐกิจโลกเปิดและโปร่งใสมากขึ้น และเพื่อกระตุ้นการแข่งขันเสรี

แม้ว่าจะได้มีการตั้งจำนวนและเป้าหมายของการ deregulation ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็มีความเสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสื่อมวลชนญี่ปุ่น ซึ่งสนับสนุนอย่างแข็งขันให้มีการ deregulation ตั้งแต่ต้น ว่าโดยรวมแล้ว การ deregulation ยังไม่พอเพียงที่จะเยียวยาโครงสร้างเศรษฐกิจญี่ปุ่นที่มีราคาสูงนี้ได้เลย และญี่ปุ่นอาจจะล้ำหลังท่ามกลางการแข่งขันอย่างใหญ่หลวงในเศรษฐกิจโลก จากการสำรวจความเห็นขององค์กรและวิสาหกิจ 264 แห่ง โดยองค์กรธุรกิจใหญ่ *เคดันเรน* ของญี่ปุ่นเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1998 พบว่า อุปสรรคของกฎระเบียบยังคงปรากฏอยู่อย่างเห็นได้ชัด⁸

เข้ามาจากประเทศไทยก็โลกรัมละ 200 เยน จากผู้ขายส่ง ทั้งๆที่สั่งซื้อมาด้วยราคาเพียงก็โลกรัมละ 50 เยน ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานอาหาร (Food Agency) ของญี่ปุ่นได้กำหนดราคาให้เพิ่มสูงขึ้น.

สำนักงานอาหารเป็นผู้ควบคุมการผลิตและการจัดจำหน่ายข้าว จะเป็นผู้ซื้อข้าวเกือบทั้งหมดจากชาวนาในราคาที่ตนได้ตั้งไว้ และจัดจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภคโดยพ่อค้าที่ได้รับมอบอำนาจ ดู Yoshihara, *Globalization and National Identity*, p. 42.

⁸ Keidanren, "For the Promotion of Deregulation."

อย่างไรก็ตาม 'deregulation' และการปฏิรูปกฎระเบียบ (regulatory reform) ได้กลายเป็นคำสำคัญในประเทศญี่ปุ่นในทศวรรษ 1990 และได้มีความก้าวหน้าที่สำคัญอยู่บ้าง เช่น มีการแปรรกิจการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชนของการรถไฟแห่งชาติญี่ปุ่น (Japan National Railway หรือ JNR) บริษัทโทรคมนาคมยักษ์ใหญ่ NTT และบริษัทผูกขาดยาสูบและเกลือ (Tobacco and Salt Monopoly Corporation) ตลอดจนการผ่อนคลายกฎระเบียบควบคุมอุตสาหกรรมหลายแขนง⁹

รัฐบาลญี่ปุ่นเองก็ยอมรับความสำคัญของการปฏิรูปกฎระเบียบ เห็นได้จากมรการตั้งคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาการผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation Committee) ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1998 แทนที่คณะอนุกรรมการเพื่อการพัฒนาการผ่อนคลายกฎระเบียบ (Deregulation Subcommittee) ที่ตั้งขึ้นอยู่ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative Reform Commission) เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1995 แต่คณะกรรมการ Deregulation Committee ได้ถูกเปลี่ยนชื่อมาเป็น คณะกรรมการปฏิรูประเบียบ (Regulatory Reform Committee) เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1999 การเปลี่ยนชื่อนี้มีนัยสำคัญที่ว่า วัตถุประสงค์ของรัฐบาลญี่ปุ่นไม่ได้ต้องการเจริญรอยตามการยกเลิกกฎระเบียบตามแบบฉบับของรัฐบาลในประเทศตะวันตก และหน่วยราชการญี่ปุ่นยังรักษาดำรงอำนาจในการควบคุม (regulatory authority)¹⁰ อยู่ แม้อำนาจนี้จะลดลงไปบ้าง ดังที่ จี.พี. แม็คแอลลิน (G.P. McAllin) กล่าวไว้ว่า “ความแตกต่างนี้แสดงให้เห็นว่ามีช่องว่างอย่างลึกซึ้งที่แยกประชาชนในประเทศตะวันตกจากชาวญี่ปุ่นในเรื่องวิสัยทัศน์ที่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจที่เป็นอุดมคติควรจะเป็นเช่นใด”¹¹ รัฐบาลญี่ปุ่นยังคงไม่เชื่อในความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้เพราะเกรงว่าการผ่อนคลายกฎระเบียบอาจจะนำไปสู่ความเสื่อมถอยทางศีลธรรมของ

⁹ Maswood, *Japan in Crisis*, p. 91.

¹⁰ Ibid., p. 94. นักวิชาการบางท่าน เช่น Kohno Masaru มีความเห็นว่า กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (METI) ได้สูญเสียอำนาจในการควบคุมกฎระเบียบ (regulatory power) ไปจากเดิมมาก อันเป็นผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ประกอบกับข้าราชการรุ่นใหม่ของกระทรวงที่ได้รับการศึกษาระดับบัณฑิตจากประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของกระทรวง เมื่ออำนาจในการควบคุมกฎระเบียบอ่อนแอลง กระทรวง MITI จึงหันไปสนับสนุนเรียกร้องให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่จะถูกคัดค้านจากกระทรวงอื่นๆ ดู Kohno Masaru, “A Changing Ministry of International Trade and Industry,” in Jennifer Amyx and Peter Drysdale, eds, *Japanese Governance: Beyond Japan Inc.* (London and New York: Routledge Curzon, 2003), pp. 96-112.

¹¹ อ้างใน ibid., p. 94.

สังคม (social morals) ความเป็นหนึ่งเดียวของชนในชาติ (national cohesiveness) ความยุติธรรม (fairness) และความเท่าเทียมกัน (equity)

อำนาจการควบคุมกฎระเบียบของรัฐบาลเป็นเครื่องมือสำคัญของนโยบายต่อต้านการเปิดตลาดเสรีของพรรค LDP พรรค LDP สามารถใช้นโยบายต่างๆ เพื่อปกป้องกลุ่มผลประโยชน์สำคัญในภาคการเงิน ภาคเกษตรกรรม และธุรกิจขนาดย่อมเพื่อแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงและเงินบริจาคทางการเมือง จึงไม่เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจที่สมาชิกของพรรค LDP จำนวนมากต่อต้านการจัดการควบคุมกฎระเบียบดังกล่าวอย่างรวดเร็ว ในปี ค.ศ. 1996 นิตยสาร บุนเงอิ ชุนจู (*Bungei Shunju*) ได้เปิดเผยผลสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการผ่อนคลายกฎระเบียบของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งพบว่าสมาชิกรัฐสภาของพรรค LDP โดยเฉลี่ยแล้วต้องการให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบอย่างช้าๆ¹² ความพยายามใดๆ ที่จะลดกฎระเบียบเพื่อเปิดตลาดเสรีในภาคธุรกิจที่จะกระทบกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนพรรครัฐบาลจะได้รับการคัดค้านอย่างแข็งขัน

ความคืบหน้าในการผ่อนคลายหรือลดกฎระเบียบจึงดำเนินไปอย่างเชื่องช้า ถึงปลายทศวรรษ 1990 นายมิยาอุชิ โยชิฮิโกะ (Miyuchi Yoshihiko) ประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎระเบียบได้ให้ข้อมูลว่า ประมาณร้อยละ 42.3 ของภาคธุรกิจทั้งหมดของญี่ปุ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง แต่ในขณะที่ขบวนการศึกษาของรัฐบาลหลายชิ้นได้ชื่นชมความก้าวหน้าของการปฏิรูปกฎระเบียบและการผ่อนคลายกฎระเบียบ เช่น สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency หรือ EPA) ได้ประเมินว่าในปีงบประมาณ 1998 ผู้บริโภคได้รับผลพวงของการผ่อนคลายกฎระเบียบในภาคธุรกิจต่างๆ เช่น ในภาคโทรคมนาคม และการขนส่งทางอากาศ คิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 8.6 ล้านล้านเยน หรือร้อยละ 2.3 ของรายได้ประชาชาติ แม้ว่าจะมีการประเมินด้วยความชื่นชมดังกล่าว แต่นักวิเคราะห์ส่วนมากเห็นตรงกันว่าความก้าวหน้าในการผ่อนคลายกฎระเบียบยังอยู่ในระดับปานกลางเป็นอย่างมาก หากคำนึงถึงกฎระเบียบในการควบคุมเศรษฐกิจยังมีอยู่อีกมาก ทั้งนี้เป็นเพราะการคัดค้านจากหน่วยงานราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในประเทศญี่ปุ่น และแม้แต่กระทั่งเป็นเพราะความกังวลของผู้บริโภคที่เห็นว่า การลดกฎระเบียบอาจมีผลทำให้มาตรฐานความปลอดภัยและสุขอนามัยของสินค้าลดลง โดยเฉพาะสินค้าเกษตรจากต่างประเทศ เช่น ข้าว ซึ่งอาจมีความเสี่ยงต่อสุขภาพที่มากจากการใช้ยาฆ่าแมลงและเคมีภัณฑ์อื่นๆ¹³

¹² ดู Scheiner, *Democracy Without Competition in Japan*, pp. 164-167.

¹³ Ibid.

อย่างไรก็ตาม เมื่อนายโคอิสุมิ จุนอิชิโร ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 2001 ได้ผลักดันให้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบมากขึ้นในฐานะเป็นส่วนสำคัญของระเบียบวาระการปฏิรูปของเขา ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2004 นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปกฎระเบียบ (Council for Promotion Regulatory Reform) ประกอบด้วยกรรมการ 13 คน ที่มาจากผู้นำทางธุรกิจและนักวิชาการที่สนับสนุนการผ่อนคลายกฎระเบียบ เพื่อให้คำปรึกษาแก่เขาในเรื่องการปฏิรูปกฎระเบียบ โดยมี โยชิฮิโกะ มียาอุชิ ประธานบริษัทโอริส (Orix Corp) เป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้ และอีกหนึ่งเดือนต่อมา ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2004 รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดตั้งศูนย์บัญชาการเพื่อส่งเสริมการปฏิรูปกฎระเบียบ (Headquarters for Promotion of Regulatory Reform) โดยมีคณะรัฐมนตรีทั้งชุดเป็นกรรมการ แต่หลังจากการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ไม่นานก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่คณะกรรมการฯ เสนอต่อรัฐบาลไม่ค่อยได้ผลมากนัก ทั้งนี้เพราะมักได้รับการต่อต้านจากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล เช่น ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ที่ให้ทดลองใช้ระบบการประมูลสำหรับงานบริการด้านการบริหารของหน่วยราชการ (administration services) ในปีงบประมาณ 2005 โดยบังคับให้องค์กรของรัฐบาลต้องแข่งขันกับบริษัทของเอกชน ในการจะเป็นผู้ได้รับสัญญาดังกล่าวนั้นถูกคัดค้านจากข้าราชการหลายกระทรวง โดยที่นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิเองก็ได้ให้การสนับสนุนข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ¹⁴

ถึงแม้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นจะได้ประกาศโครงการการผ่อนคลายกฎระเบียบอยู่เป็นระยะๆ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 จนถึงปัจจุบัน แต่ยังไม่เป็นผลให้คู่แข่งใหม่จากต่างประเทศได้เข้าถึงตลาดญี่ปุ่นได้ตามที่คาดหวังกัน ทั้งนี้เพราะการกำหนดกฎเกณฑ์ของการค้าในการปกป้องจากการแข่งขันได้ถูกนำมาใช้แทนที่กฎระเบียบที่รัฐบาลได้ผ่อนคลายหรือยกเลิกไป โดยที่กฎหมายต่อต้านการผูกขาด (antitrust law) ของญี่ปุ่นยังไม่มีประสิทธิภาพพอในการสกัดกั้นการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นกันเองเพื่อปกป้องตลาดของสมาคมการค้า กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากรัฐบาลได้ประกาศผ่อนคลายกฎระเบียบเพื่อให้เกิดการแข่งขันแล้ว อุตสาหกรรมไหนที่ยังมาสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ สมาคมการค้าของอุตสาหกรรมประเภทนั้นจะร่วมมือกันในการกำหนดกฎเกณฑ์ของตัวเองเพื่อรักษาตลาด¹⁵

¹⁴ Daily Yomouri On-Line, December 15, 2004.

¹⁵ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน Ulrike Schaege, "Industry Rules: From Deregulation to Self-Regulation," in Ulrike Schaege and William Grimes, eds. *Japan's Managed Globalization: Adapting to the Twenty-first Century* (New York: M.E. Sharpe, 2003), pp. 191-193; Ulrike Schaege, *Cooperative Capitalism: Self-*

(2) การเปิดเสรีและการปฏิรูปด้านการเงิน (Financial Liberalization and Reforms)

นับตั้งแต่การล่มสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ ในปี ค.ศ. 1990 อุตสาหกรรมภาคการเงินของญี่ปุ่น ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า มีสถาบันการเงินที่ปฏิบัติที่ผิดกฎหมาย และมีปัญหาหนี้เสียจำนวนมากมหาศาล แม้ว่าการทบทวนวิฤตการณ์ทางเศรษฐกิจยุคหลังฟองสบู่แตก ได้มีการผ่อนคลายกฎระเบียบ และเปิดเสรีด้านการเงินไปบ้างแล้ว แต่จนกระทั่งถึงกลางทศวรรษ 1990 ภาคการเงินของญี่ปุ่นยังคงมีกฎระเบียบ หลากอย่าง ที่จำกัดการแข่งขัน นโยบายผ่อนคลายกฎระเบียบ และการเปิดเสรีด้านการเงิน ได้ดำเนินไปอย่างเชื่องช้า เพื่อหลีกเลี่ยงในการที่จะขจัดระบบ 'convoy – guard' ที่กระทรวงการคลังคอยให้ความคุ้มครองป้องกันมิให้ธนาคารล้ม นโยบายของรัฐบาล (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลัง) ต้องการปฏิรูปภาคการเงินอย่างค่อยเป็นค่อยไป (gradualism) เพื่อรักษาสถานภาพเดิมของระบบการเงินให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ กระทรวงการคลังมีความเชื่อว่าการปฏิรูปอย่างค่อยเป็นค่อยไปมีความจำเป็นเพื่อป้องกันการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการแข่งขันซึ่งอาจทำลายสถาบันการเงินทั้งหลายของญี่ปุ่น ที่มีการบริหารจัดการที่ไร้ประสิทธิภาพขาดความสามารถในการแข่งขัน

ปัญหาของสถาบันการเงินของญี่ปุ่นที่เผชิญในการแข่งขันระหว่างประเทศไม่ได้เพียงเป็นผลมาจากการเก็งกำไรในการซื้อขายหุ้นและอสังหาริมทรัพย์และการลงทุนของภาคเอกชนที่มากเกินไป (excesses) ที่เกิดขึ้นช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่เท่านั้น แต่ยังเป็นผลจากการไม่เปิดโอกาสของสถาบันการเงินเหล่านี้ว่า 'วิธีการปฏิบัติที่แบบอย่างที่ดี' (best practice) มาใช้ในตลาดภายในประเทศ การเปิดเสรีเพื่อให้บริษัทญี่ปุ่นแข่งขันกับต่างประเทศได้เป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมภาคธุรกิจที่สำคัญภาคหนึ่งของประเทศ ดังที่ ซากะกิบาระ เอฮิสุเกะ (Sakakibara Eisuke) ได้กล่าวไว้ในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Bureau) กระทรวงการคลังว่า " บางครั้งเพื่อรักษาสິงที่ดีสำหรับประเทศ เราต้องดำเนินการปฏิรูปอย่างถอนรากถอนโคน"¹⁶

Regulation, Trade Association and the Antimonopoly Law in Japan (Oxford: Oxford University Press, 2000), passim.

¹⁶ อ้างใน Derek Hall, "Japanese Spirit Western Economics : The Continuing Salience of Economic Nationalism in Japan," in Eric Helleiner and Andreas Pickel, eds, *Economic Nationalism in Globalizing World* (Ithaca: Cornell University Press, 2005), p. 127.

เมื่อมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ จากทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพิ่มมากยิ่งขึ้น รัฐบาลญี่ปุ่นภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีฮาจิโมโตะ ได้ประกาศในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1996 ให้มีการปฏิรูปภาคการเงินที่เรียกว่า 'การปฏิรูป บิ๊กแบง' ('big-bang reform') ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการเปิดเสรีตลาดการเงินของอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1986¹⁷

จุดมุ่งหมาย ของ 'Big Bang' ของญี่ปุ่น เพื่อผลักดันให้ญี่ปุ่นสามารถไล่ทันการปฏิรูปการเงินในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ที่ดำเนินมาก่อนหน้านี้เป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว ภายใต้แผน Big Bang ที่ประกาศโดยนายกรัฐมนตรี ฮาจิโมโตะนั้น ภายในห้าปี นับตั้งแต่ ค.ศ. 1996 เป็นต้นไป ตลาดการเงินของญี่ปุ่นจะต้อง 'เสรี' (free) มี 'ความโปร่งใส' (transparent) 'ยุติธรรม' (fair) และมี 'ความเป็นสากล' (global) กฎระเบียบและการปฏิบัติจะต้องเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานระหว่างประเทศและมีความน่าเชื่อถือ (reliable rules)¹⁸ โดยมีเป้าหมายที่จะทำให้ระบบการเงินของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพและสามารถแข่งขันระหว่างประเทศได้

การปฏิรูปแบบทีละเรื่อง (piecemeal reforms) ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่การเปิดเสรีด้านการเงินเริ่มเกิดขึ้นทั่วโลก ในโลกที่ตลาดการเงินทุนเชื่อมโยงกัน การผ่อนคลายกฎระเบียบจึงกลายเป็นเรื่องที่ทำกันอย่างแพร่หลาย รวมทั้งในประเทศญี่ปุ่นด้วย โครงการปฏิรูปด้านการเงินของรัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1980 โดยการแก้ไขกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Foreign Exchange Control Law) ในปี ค.ศ. 1979 เพื่อผ่อนคลายกฎระเบียบตลาดการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ระบบการเงินในหลายด้านซึ่งถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ไม่ว่าโดยกฎหมายหรือโดยคำชี้แนะของฝ่ายบริหาร (administrative guidance) ได้ค่อยๆลดน้อยลง การค่อยๆเปิดเสรีจึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่นักวิเคราะห์มองว่า 'Big Bang' เป็นการต่อยอดที่จะเป็นการเริ่มต้นของการผ่อนคลายกฎระเบียบทางการเงินของญี่ปุ่น¹⁹

อย่างไรก็ตาม มีความไม่ต่อเนื่องที่สำคัญบางประการในแผนการปฏิรูป Big Bang ส่วนสำคัญที่สุด ได้แก่ การควบคุมของกระทรวงการคลังที่มีต่อโครงการปฏิรูปลดน้อยลง เมื่อแผนการ

¹⁷ คุวิวัฒนาการของกระบวนการของการเปิดเสรี และผ่อนคลายกฎระเบียบภาคการเงินใน Chie Kashiwabara, "Financial Liberation, Deregulation and Monitoring Japan", in Mitsuhiro Kagami and Masatsugu Tsuji, eds., *Privatization, Deregulation and institutional Framework* (Tokyo : Institute of Developing Economies, 1999), pp. 50 – 70.

¹⁸ Horiuchi Akiyoshi, "The Big Bang Financial System Reforms: Implications for Corporate Governance," in Amyx and Deysdale, eds., *Japanese Governance*, pp. 76-78.

¹⁹ Ibid.

Big Bang ได้ถูกนำมาใช้ การสูญเสียอำนาจของกระทรวงการคลังสะท้อนถึงความล้มเหลวของกระทรวงการคลังที่ไม่สามารถแก้ไขวิกฤตการณ์ทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁰

มาตรการสำคัญในแผน 'big bang' คือ อนุญาตให้ ธนาคาร บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัท ประกัน สามารถเข้าทำธุรกิจข้ามสาขาระหว่างกันได้ (mutual entry) และอนุญาตให้ธนาคารและสถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินธุรกิจด้วยการใช้เครื่องมือการเงินที่กว้างขวางขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของลูกค้า มีการทบทวนกฎหมายควบคุมการค้าต่างประเทศ และการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งช่วยให้เอกชน และสถาบันต่างๆ มีอิสระในการทำธุรกิจในประเทศ โดยผ่อนคลايกฎระเบียบในการโอนเงินทุน และโดยเปิดกว้าง ให้บริษัทต่างๆ ทำการซื้อขายเงินตราต่างประเทศได้

นอกจากนี้ รัฐบาลยังจะพิจารณาการใช้เงินออม จากผู้ฝากเงินรายย่อยอย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบัน เงินออมประเภทนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก สำหรับการสร้างความโปร่งใสในตลาดการเงินนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นกำหนดให้สถาบันการเงิน เปิดเผยข้อมูลแก่นักลงทุนและผู้ฝากเงิน และกำหนดกฎระเบียบรวมถึงการลงโทษที่รุนแรงต่อผู้ละเมิด ส่วนการยกระดับตลาดการเงินให้เป็นมาตรฐานสากลมากขึ้นนั้น รัฐบาลได้ยกเลิกข้อห้ามเกี่ยวกับการออกพันธบัตรเงินกู้ (debenture bound) โดยธนาคารนครหลวง (city bank) เปิดเสรีอัตราฟรีแลนซ์ในภาคประกันภัย และค่าธรรมเนียมหน้าซื้อขายสำหรับการค้าขายหุ้น และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับระบบภาษีและระบบบัญชีให้สอดคล้องกับระบบของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ

การปฏิรูป Big Bang ได้เปิดเสรีภาคอุตสาหกรรมการเงิน ซึ่งเป็นการยุติธุรกิจภาคการเงินที่มีการดำเนินงานแยกส่วนจากกัน เช่น ระหว่างธุรกิจด้านธนาคาร (banking) ด้านประกันภัย (insurance) และด้านหลักทรัพย์ (securities) ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1997 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติร่างกฎหมายเพื่อให้มีการจัดตั้งสำนักดูแลควบคุมด้านการเงิน (Financial Supervisory Agency หรือ FSA) โดยให้สังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี และรัฐสภาได้อนุมัติร่างกฎหมายนี้ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1997 หน้าที่สำคัญของ FSA ได้แก่ การอนุมัติใบอนุญาต การตรวจสอบและควบคุมดูแลสถาบันการเงินแทนที่กระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังจึงเหลือหน้าที่เพียงเรื่องการจัดเก็บภาษีและการทำงบประมาณ²¹

²⁰ Ibid.; Jennifer Amyx, "The Ministry of Finance and the Bank of Japan at the Crossroads," ใน Amyx and Drysdale, eds, *Japanese Governance*, pp. 55-57.

²¹ Maswood, *Japan in Crisis*, pp. 55-56.

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1998 รัฐสภาได้อนุมัติร่างกฎหมายปฏิรูปการเงิน (Law for Financial System Reformation) เพื่อนำส่วนสำคัญของแผน Big Bang ไปปฏิบัติ กฎหมายเหล่านี้ได้แก้ไขกฎหมายธนาคาร (Banking Law หรือ *Ginko ho*) กฎหมายการซื้อขายแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ (Securities Exchange Law หรือ *Shoken toriliki ho*) และกฎหมายสำหรับอุตสาหกรรมประกันภัย (Law for the Insurance Industry หรือ *Hokengyo ho*) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขันของตลาด (market competition) และปกป้องผู้บริโภค (โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักลงทุนรายบุคคล) จากการเสี่ยงที่เกินควร

แม้ว่าการแก้ไขกฎหมายเหล่านี้จะอาศัยรายงานของคณะที่ปรึกษาของกระทรวงการคลังที่เสนอเมื่อหนึ่งปีก่อนหน้านี้นี้เป็นหลักในการพิจารณา และดูเหมือนว่า Big Bang ได้ดำเนินรอยตามแบบแผนของกระทรวงการคลังตามปรกติ จนทำให้กระทรวงการคลังอ้างได้ว่า การแทรกแซงทางการบริหารของคนได้ทำให้ระบบการเงินของญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วการปฏิรูป Big Bang ได้เริ่มนอกกรอบของกระทรวงการคลังและเป็นการสนองตอบโดยตรงต่อเสียงวิพากษ์วิจารณ์การปฏิรูปด้านการเงินของรัฐบาลและกระทรวงการคลัง²²

การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลสถาบันการเงินต่าง ๆ FSA ได้ใช้คำขวัญว่า 'การควบคุมดูแลโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์' (rule-based supervision หรือ *horitsu ni shittagatte kantoku suru*) ต่างไปจากการควบคุมดูแลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ควบคุม (กระทรวงการคลัง) กับผู้ถูกควบคุม (สถาบันการเงินต่าง ๆ) (relation-based supervision) ซึ่งผลลัพธ์ของการควบคุมถูกกำหนดโดยกระบวนการเจรจา มากกว่าโดยการใช้กฎเกณฑ์อื่นเป็นการดำเนินการแบบไม่โปร่งใส ในอดีตกระทรวงการคลังถูกกล่าวหาว่าปล่อยให้ข้าราชการของกระทรวงได้รับการเลี้ยงดูอุปถัมภ์จากผู้ทำหน้าที่ติดต่อกับกระทรวงการคลัง (MOF-handlers หรือ MOF-tan) ของธนาคารและบริษัทหลักทรัพย์แต่ละแห่ง การจับกุมข้าราชการกระทรวงการคลังเมื่อต้นปี ค.ศ. 1998 ด้วยข้อหารับสินบนยิ่งทำลายความน่าเชื่อถือของผู้ควบคุมดูแลด้านการเงินของญี่ปุ่นในสายตาของนักลงทุนในตลาด (market players) และประชาชนโดยทั่วไป ปัจจุบันตำแหน่งของ 'ผู้ที่ทำหน้าที่ติดต่อกับกระทรวงการคลัง' ไม่มีอยู่ในสถาบันการเงินภาคเอกชนอีกต่อไปแล้ว และไม่มีตำแหน่ง 'ผู้ที่ทำหน้าที่ติดต่อกับสำนักควบคุมดูแลสถาบันการเงิน' (FSA-handler) เกิดขึ้น แม้ว่าเอกัตบุคคัลที่ทำงานในธนาคารยังคงได้รับมอบหมายให้รักษาการติดต่อสัมพันธ์กับกระทรวงการคลังและสำนักควบคุมดูแลสถาบันการเงิน แต่เอกัตบุคคัลที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์

²² Akiyoshi, "The Big Bang Financial System Reform," p.81.

ภาคเอกชนดังกล่าว ไม่ได้ผูกพันความสัมพันธ์กับเอกัตบุคคลใดบุคคลหนึ่งในหน่วยงาน เหล่านี้ของรัฐบาล²³

ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ยุบ FSA รวมกับกรมวางแผนระบบการเงิน (Financial System Planning Bureau) ของกระทรวงการคลัง แล้วตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ที่มีชื่อเรียกว่า สำนักบริการด้านการเงิน (Financial Services Agency) หน่วยงานใหม่นี้มีอำนาจมากขึ้นในการควบคุมดูแลสถาบันการเงิน รวมทั้งการเปิดเผยสถานการณ์ทางการเงินที่สำคัญให้สาธารณชนได้ทราบ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะการปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ธนาคารยังได้ยอมรับวิธีการปฏิบัติทางบัญชีที่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ และมีความโปร่งใสมากขึ้นในการเปิดเผยรายละเอียดทางการเงินเพื่อให้ตลาดสามารถควบคุมนโยบายการกู้ยืมของธนาคารได้มากขึ้น²⁴

ด้วยการปฏิรูปเหล่านี้ รัฐบาลญี่ปุ่นตั้งใจที่จะยกเลิกระบบ 'convoy guard' เพื่อเชยวบาสถาบันการเงิน และเพื่อตรวจสอบหลักการตลาดที่ส่งเสริมการเปิดตลาดเสรี และการแข่งขัน ในบรรดาผู้มีส่วนร่วมโดยลดการควบคุม และทำให้ระบบการเงินมีความทันสมัยทั้งนี้โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องสถานะของญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นศูนย์กลางทางการเงินระหว่างประเทศที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก²⁵

(3) การปรับโครงสร้างรัฐบาลใหม่ (Government Reorganization)

ข้อเสนอให้มีการปรับโครงสร้างรัฐบาล หรือให้มีการปฏิรูปภาครัฐ ไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้นในยุคหลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ก่อนทศวรรษ 1990 ได้มีแรงกดดันที่สำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูป ๆ คือ เพื่อต้องการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล และความพยายามดังกล่าวนี้ เป็นผลของนโยบายของกระทรวงการคลังที่ต้องการลดการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล การปฏิรูปโครงสร้างของระบบของราชการในช่วงแรกซึ่งเกิดขึ้นในทศวรรษ 1960 มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำหนดขนาดของรัฐบาลกลาง ในปีค.ศ. 1964จึงออกกฎหมายให้ทุกกระทรวงยุบกรมหนึ่งกรมและห้ามตั้งกรมขึ้นมาใหม่ แต่ถ้าหากกระทรวงใดต้องการตั้งกรมขึ้นมาใหม่อีกต้องยุบกรมที่เทียบเคียงกันได้ก่อน ตามหลักการที่เรียกกันว่า 'ยุบและสร้าง' (scrap and build) ผลของการนี้ทำให้จำนวนข้าราชการ

²³ Amyx, "The Ministry of Finance and the Bank of Japan at the Crossroads," pp. 61-66.

²⁴ Maswood, *Japan in Crisis*, p. 56.

²⁵ รายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูป 'big bang' ใน *ibid.*, Jon Choy, "Japan's Securities Industry : From Big Bang to E-Boom", *JEI Report*, No.22 (June 11, 1999); Ariyoshi Akira, "The Big Bang Blueprint," *Look Japan*, 44 : 508 (July 1998), p.14.

ประจําลดลงจาก 899,333 คน ในปี ค.ศ.1967 เหลือ 887,022 คน ในปี ค.ศ.1983²⁶ การตอบสนองของฝ่ายข้าราชการประจำเพียงแคลดจำนวนหน่วยงานสองสามหน่วย และตัดการว่าจ้าง หรือ สับเปลี่ยนบุคลากรของหน่วยงานรัฐเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ก็พอเพียงที่จะสร้างความพอใจให้แก่ฝ่ายการเมืองและประชาชน ที่มีต่อการปฏิรูปได้ระดับหนึ่ง

การปฏิรูปภาครัฐบาล และการลดกฎระเบียบที่ควบคุมการประกอบธุรกิจ ได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญในทศวรรษที่1980 เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นถูกกดดันจากต่างประเทศ ให้หาหนทางจัดการแก้ไขปัญหาที่ญี่ปุ่นได้เปรียบดุลการค้าและดุลบัญชีเงินสะพัดอย่างต่อเนื่อง ะยะหลังสุดนี้ การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน มีความหมายมากไปกว่าเฉพาะเพียงแค่เพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเท่านั้น โดยที่ประชาชนญี่ปุ่นจำนวนมากถึงกับเรียกร้องให้โยกการปรับโครงสร้างของรัฐบาลในชั้นมูลฐาน เข้ากับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นในการกำหนดและตรวจสอบนโยบาย และการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยราชการ หลังจากที่ญี่ปุ่นต้องประสบปัญหาเศรษฐกิจชะงักงันที่เลวร้ายที่สุดในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองครั้งที่กล่าวมาแล้ว จึงยังมีแรงกดดันให้มีการปรับโครงสร้างของรัฐบาลมากขึ้น

ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1996 เกือบทุกพรรคการเมืองได้ขู่นโยบายว่า จะปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ในคำแถลงต่อสื่อมวลชนครั้งแรกของ นายฮาชิโมโตะ ริวทาโร หลังจากเขาได้นำพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ไปสู่ชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งนี้ เขาได้ยืนยันคำสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนว่า "เราต้องเปลี่ยนอำนาจจากฝ่ายราชการให้มาอยู่ที่ภาคเอกชน" หลังจากที่ นายฮาชิโมโตะได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง เขาได้กล่าวว่า "ข้าพเจ้าคิดว่าญี่ปุ่นจะไม่มีอนาคตหากไม่มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน และหากข้าพเจ้าไม่สามารถทำได้สำเร็จ ประชาชนจะไม่เชื่อถือข้าพเจ้าอีก"²⁷

นายฮาชิโมโตะใช้เวลานานหลายเดือน โดยอาศัยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (Administrative Reform Council) ซึ่งนายฮาชิโมโตะเองเป็นประธาน ชักชวนให้ข้าราชการประจำและพรรครัฐบาลเห็นถึงความสำคัญที่ญี่ปุ่นต้องมีการเปลี่ยนแปลง

²⁶ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับภูมิหลังการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน (administrative reform) ใน Ian Neary, *The State and Politics in Japan* (Cambridge: Polity Press), pp.121-124; Richard J. Samuels, "Leadership and Political Change in Japan: The Core of the Second Rincho," *Journal of Japanese Studies* 29:1(2003), pp.1-31.

²⁷ *The Nikkei Weekly*, November 11, 1996 อ้างใน ไชยวัฒน์ คำชู "การปฏิรูปภาครัฐ (Public Sector Reform) ของญี่ปุ่น," ใน ทรายแก้ว ทิพากร บก., *ญี่ปุ่นศึกษา* (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2542) หน้า

เพื่อให้สอดคล้องกับอุปสงค์และสภาพความเป็นจริง ที่เปลี่ยนแปลงไปของระดับพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของญี่ปุ่น ตลอดจนความรับผิดชอบต่อประชาคมโลก

การปฏิรูปภาครัฐบาลในช่วงที่สองเริ่มต้นเมื่อต้นทศวรรษ 1980 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการรื้อฟื้นความสนใจในลัทธิเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) เมื่อโรนัลด์ เรแกน ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาและมาร์ก เร็ด แพทเซอร์ เป็นนายกรัฐมนตรีอังกฤษ สมมติฐานเบื้องหลังของการปฏิรูประบบราชการก็คือ รัฐบาลญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกันควรจะต้องมีเป้าหมายลดบทบาททางเศรษฐกิจให้น้อยลง ในระยะสั้น งบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลไม่ควรเพิ่มขึ้นหรือตัดทอนลง ในระยะกลาง รัฐวิสาหกิจควรถูกแปรสภาพให้เป็นของเอกชน เพื่อมิให้เป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐบาล และในระยะยาวโครงการลดกฎระเบียบที่ควบคุมการประกอบธุรกิจควรนำมาใช้เพื่อกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นการช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลโดยมิต้องเก็บภาษีเพิ่มจากประชาชน

นาคาโซเน ฮาสุชิโร ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ ค.ศ. 1984 ถึง ค.ศ. 1987 ได้พยายามปรับโครงสร้างของรัฐบาลใหม่โดยนำแนวทางดังกล่าวข้างต้นไปปฏิบัติ การตั้งเพดานงบประมาณของรัฐบาลโดยรวมมิให้เติบโตในทศวรรษ 1980 มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (NTT) และกิจการยาสูบ (Japan Tobacco) ในปี ค.ศ. 1985 และกิจการรถไฟแห่งชาติ (Japan National Railway หรือ JNR) ในปี ค.ศ. 1987

หลักการพื้นฐานของรายงานที่เป็นข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปบริหารราชการแผ่นดินที่เสนอต่อรัฐบาลในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1997 คือ รัฐบาลในประเทศญี่ปุ่นได้เติบโต 'ใหญ่และขาดความยืดหยุ่นเกินไป' และได้เสนอแนวทาง 'เพื่อให้ได้รัฐบาลที่มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส' ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญของรัฐบาลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ รายงานนี้ได้เน้นข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบราชการในสามประเด็นด้วยกัน

ประการแรก คือ ข้อเสนอให้มีการปฏิรูปหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และเพิ่มบทบาทการเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีใช้ประโยชน์จากการตั้งคณะกรรมการ (cabinet committee) เพื่อจัดการดูแลเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ลดจำนวนรัฐมนตรีให้เหลือเพียง 15-17 คน และการให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งตำแหน่งอาวุโสสูงสุดในกระทรวงและกรมต่างๆ ควรมีการแก้ไขหรือตีความใหม่กฎหมายเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีเพื่อทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถริเริ่มนโยบายได้ ควรยกเลิกระบบที่มีความซับซ้อนและสับสนระหว่างเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Secretariat) กับเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี และมีเจ้าหน้าที่ได้รับแต่งตั้งทางการเมืองให้มีอำนาจวางแผนและร่าง 'นโยบายพื้นฐาน' ซึ่งรวมไปถึงเรื่องกิจการภายนอกประเทศ

และความมั่นคงของประเทศ การจัดการวิกฤตการณ์ (crisis management) นโยบายเศรษฐกิจและการกำหนดงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีควรผนวกหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีกับของสำนักงานแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency หรือ EPA) และของสำนักพัฒนาโอกินาวา (Okinawa Development Agency) เข้าด้วยกัน ควรตั้งสำนักป้องกันประเทศ (Defense Agency) ให้มีสถานภาพเทียบเท่ากับกระทรวงและการตั้งกระทรวงกิจการทั่วไป (Ministry of General Affairs) เพื่อหน้าที่แทนบทบาทของสำนักการจัดการและการประสานงาน (Management and Coordination Agency หรือ MCA) กระทรวงการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Posts and and Telecommunication หรือ MPT) และกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Home Affairs หรือ MHA)

ประเด็นที่สอง หน้าที่อื่นๆของรัฐบาลควรปรับโครงสร้างใหม่ให้เหลือเพียงเก้ากระทรวง การเปลี่ยนชื่อกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) จาก *Okurasho* (*Okura* หมายถึง ที่เก็บของของราชสำนัก (imperial storehouse) และมีความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลมานานกว่า 1,000 ปี) มาเป็น *Zaimusho* (Ministry of Treasure) ต้องเผชิญกับเสียงต่อต้านอยู่บ้าง ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น คือ ข้อเสนอให้ถ่ายโอนอำนาจด้านงบประมาณบางประการมาอยู่ที่คณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) และตัดอำนาจหน้าที่ในการจัดการวิกฤตการณ์ของกระทรวงการคลัง คณะกรรมการที่ปรึกษา (*Shingikai*) ประจำแต่ละกระทรวงให้เหลือน้อยที่สุด และทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษานี้มีความโปร่งใสมากขึ้น

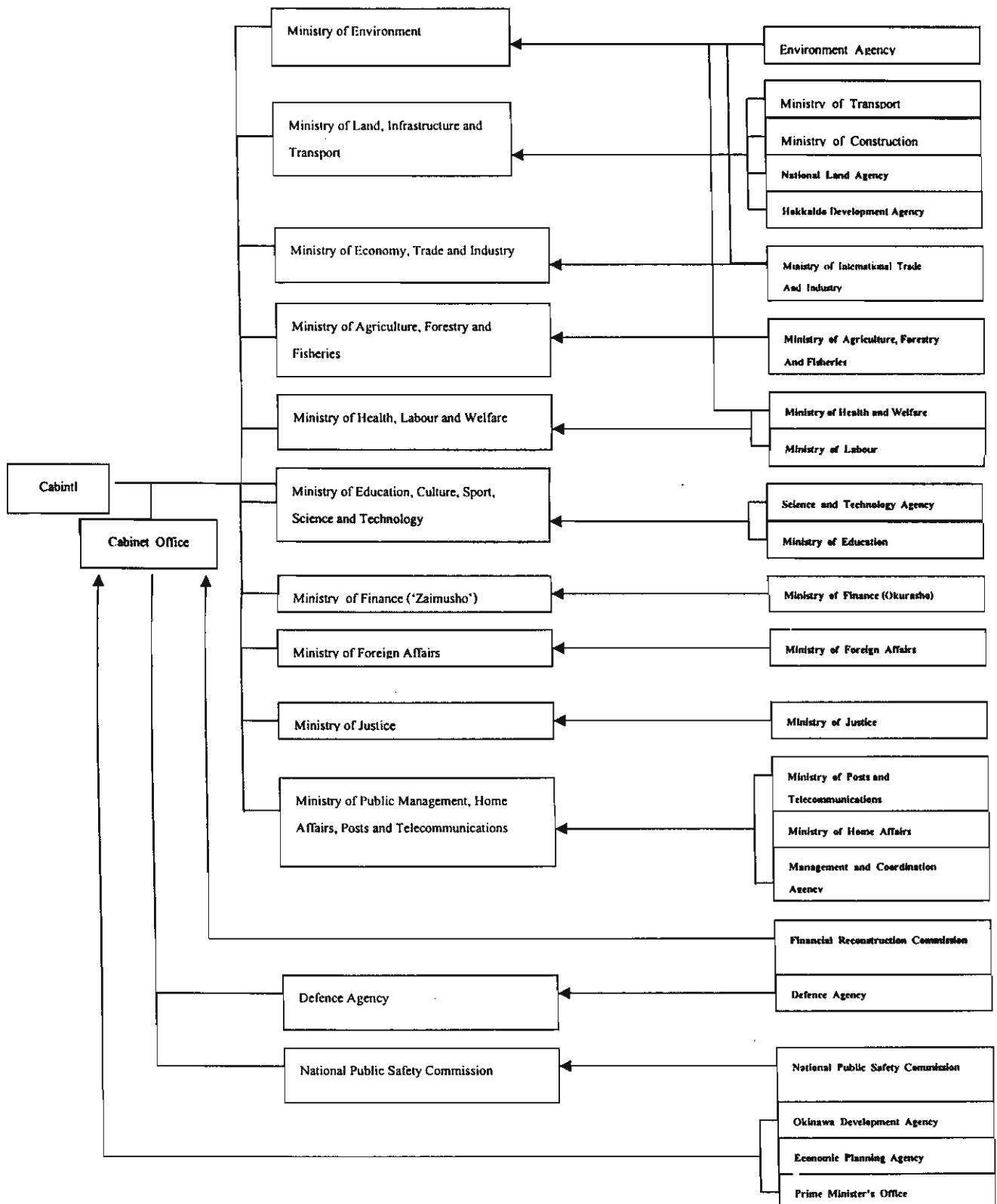
ประการที่สาม รัฐบาลควรลดทอนกิจกรรมของตนลงและเลิกการแทรกแซงที่มากเกินไป (excessive) ในภาคเอกชนและรัฐบาลท้องถิ่น และให้บทบาทการใช้กฎระเบียบและเงินอุดหนุนเสียใหม่ รายงานนี้ยังได้เสนอให้มีการลดข้าราชการประจำขนาดใหญ่ และให้ประชาชนมีสิทธิทางกฎหมายที่จะได้รับข้อมูลจากรัฐบาลและเห็นด้วยกับแนวความคิดให้การดำเนินการอย่างรวดเร็วในการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น

หลังจากมีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง และการต้านทานจากข้าราชการประจำต่อรายงานข้อเสนอดังกล่าวของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในที่สุดรัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายปรับโครงสร้างของรัฐบาลและก็ได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนฯ เมื่อในที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1998 และได้รับการเห็นชอบจากสภาสูงเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 1999

กฎหมายปฏิรูปฯ ที่ได้ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วนี้ จะมีการปรับโครงสร้างของระบบการบริหารราชการส่วนกลางใหม่ทั้งหมด โดยมีกำหนดเป้าหมายให้แล้วเสร็จในเดือนมกราคม ค.ศ. 2001 จำนวนกระทรวงและทบวง ซึ่งเดิมมีทั้งหมด 23 กระทรวง จะถูกยุบให้เหลือ

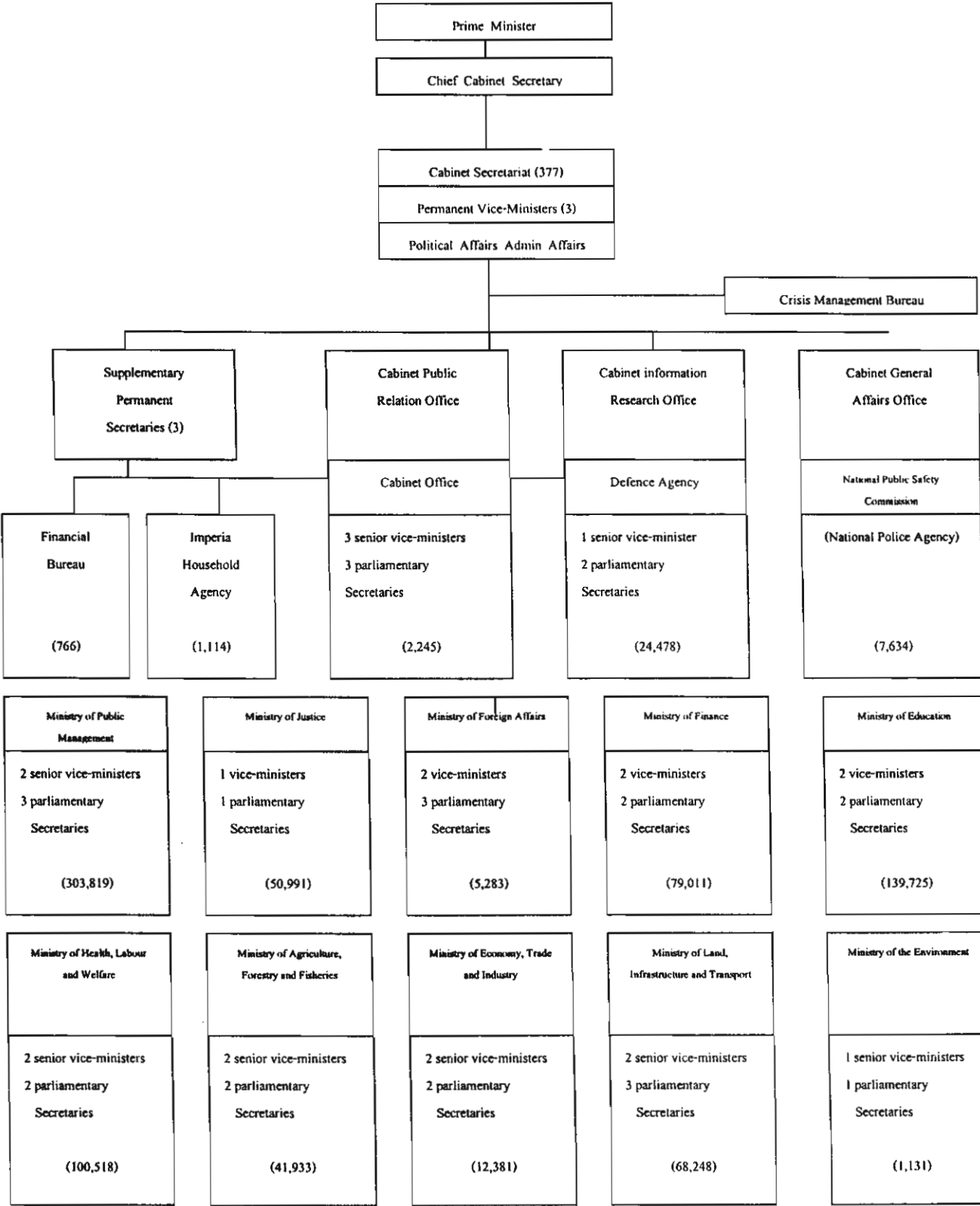
เพียง 12 กระทรวง และสำนักคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) สำนักคณะรัฐมนตรีนี้จะช่วยเสริมอำนาจในการกำหนดนโยบายของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีให้มีความเข้มแข็งขึ้น ลดหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง ให้ดูแลแค่เพียงเรื่องการคลังเป็นสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำงบประมาณ และเปลี่ยนชื่อกระทรวงใหม่จากในชื่อภาษาญี่ปุ่นว่า โอคุระโช (Okurasho) มาเป็น ไซมุโช (Zaimusho) ส่วนเรื่องการควบคุมดูแลตลาดเงินให้สำนักบริการด้านการเงิน (Financial Service Agency) เป็นผู้รับผิดชอบ องค์กรนี้ ได้ถูกจัดตั้งแล้วตั้งแต่เดือน มิถุนายน ค.ศ. 1998 สำหรับ ธนาคารชาติญี่ปุ่น (Bank of Japan) ได้รับอิสระมากขึ้นจากการควบคุมของกระทรวงการคลัง ตั้งแต่เมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 1998) สถาบันที่รัฐเป็นเจ้าของและดำเนินการอีกจำนวนประมาณ 90 แห่ง เช่น โรงพยาบาล และศูนย์วิจัยต่างๆถูกเปลี่ยนให้เป็นองค์กรที่มีสถานะกึ่งราชการ (quasi - governmental corporation) คล้ายกับระบบ Agency ของอังกฤษ นอกจากนี้ จำนวนข้าราชการประจำที่ ปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น ประมาณ 575,000 คน จะต้องถูกคัดลงอย่างน้อยร้อยละ 25 ภายในช่วงเวลา 10 ปี หลังจากการปรับโครงสร้างรัฐบาลใหม่เสร็จเรียบร้อยแล้ว (ดูแผนภูมิที่ 4.1 และ 4.2)

แผนภาพที่ 4.1 การปรับปรุงโครงสร้างรัฐบาลกลางใหม่



ที่มา: Jan Neary, *The State and Politics in Japan* (Cambridge: Polity Press, 2002), p. 125.

แผนภาพที่ 4.2 โครงสร้างของรัฐบาลใหม่



ที่มา: Ibid., p. 126.

การปฏิรูปโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรมและการเสริมสร้างบทบาทของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีให้มีความแข็งแกร่งขึ้นอาจมีผลเปลี่ยนดุลอำนาจระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน²⁸ ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยได้ถึงห้าคน ก่อนหน้านี้นักการถกแถลงของคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะจำกัดอยู่ในเรื่องเกี่ยวกับประเด็นด้านนโยบายที่ได้มีการอนุมัติล่วงหน้าแล้วจากที่ประชุมของปลัดกระทรวงต่างๆ ที่จัดขึ้นหนึ่งวันก่อนประชุมของคณะรัฐมนตรี แต่กฎหมายเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีที่ได้มีการแก้ไขแล้ว ให้อำนาจเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาแผนนโยบายที่เป็นรูปธรรมภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และหากจำเป็นไม่ต้องมีกระทรวงที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมพิจารณาด้วยก็ได้ นอกจากนี้นายกรัฐมนตรียังได้รับมอบอำนาจให้ตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายบริหาร เช่น คณะกรรมการนโยบายด้านการเงินและเศรษฐกิจ (Council on Economic Fiscal Policy) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและคณะกรรมการปฏิรูปกฎระเบียบ (Council for Regulatory Reform) เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายที่ต้องการให้สำนักคณะรัฐมนตรีประสานนโยบายในระดับสูง โดยอาศัยข้อเสนอของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถริเริ่มกระบวนการด้านงบประมาณ โดยเสนอขนาดของงบประมาณทั้งหมดและจัดลำดับความสำคัญของรายการใช้จ่ายที่สำคัญ ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนหน้าที่สำคัญการกำหนดงบประมาณจากกระทรวงการคลังมาที่สำนักคณะรัฐมนตรี

ถึงปลายปี ค.ศ. 2003 สำนักคณะรัฐมนตรีมีเจ้าหน้าที่จำนวน 100 คน ซึ่งสรรหามาจากผู้ที่ไม่ได้อยู่ในวงราชการ ทั้งนี้เพื่อให้ได้เจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพสูงและมีความจงรักภักดีต่อสำนักคณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ผนวกกับสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักวางแผนเศรษฐกิจ (EPA) และสำนักพัฒนาโอกินาวาเข้าด้วยกันตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้กล่าวมาแล้ว และสำนักคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกคำสั่งให้กระทรวงทั้งหลายให้ข้อมูลแก่นายกรัฐมนตรี ซึ่งจะทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถแสดงความคิดเห็นของตนต่อกระทรวงต่างๆ ได้โดยตรงและยังเป็นการขจัดมิให้พรรคได้ทำทนายการริเริ่มด้านนโยบาย

²⁸ ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น คือ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง มีการโต้เถียงกันระหว่างนักวิชาการฝ่ายที่มีความเห็นว่า นักการเมืองมีทางเลือกน้อยมาก นอกจากมอบหน้าที่ส่วนใหญ่ให้ข้าราชการประจำ กับฝ่ายนักวิชาการที่เห็นแย้งว่า นักการเมืองมีบทบาทที่แข็งแกร่งเป็นอย่างมากในการกำหนดนโยบาย การทบทวนเกี่ยวกับประเด็นการโต้เถียงดังกล่าวนี้ใน Christopher Titus North, "Technocracy to Aristocracy: The Changing Career Paths of Japanese Politicians," *Journal of East Asian Studies* 5(2005), pp.241-247.

ของนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้ใช้อิทธิพลที่เป็นอิสระจากพรรคในการกำหนดนโยบายได้²⁹

ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีจึงมีกลไกสำหรับกำหนดนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ (strategic policymaking) ซึ่งครอบคลุมทุกส่วนของรัฐบาล โครงสร้างใหม่ของฝ่ายบริหารได้รับอำนาจให้กำหนดนโยบายและข้อเสนอแนะในทุกด้าน การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นการท้าทายกระบวนการกำหนดนโยบายที่พรรครัฐบาล LDP เคยเข้ามาแทรกแซงโดยตรง จึงเป็นการกำหนดนโยบายที่มาจากผู้นำ (top-down) มิใช่มาจากกระด้นล่างจากพรรค (bottom-up) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ ดังเช่นที่ข้าราชการของกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมงผู้หนึ่งได้กล่าวว่า “ในอดีตเราต้องไปสำนักงานใหญ่ของพรรค LDP และที่อาคารที่พักของสมาชิกรัฐสภาเรามีความตระหนักน้อยมากถึงความจำเป็นที่ต้องให้ความสนใจไปที่ทำเนียบนายกรัฐมนตรี แต่ปัจจุบันเราต้องพูดโดยตรงกับผู้นำฝ่ายบริหารของประเทศ”³⁰

แม้ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิรูปคณะรัฐมนตรีแต่มีเจตนารมณ์อย่างเดียวกันในการเสริมสร้างบทบาทของนายกรัฐมนตรีให้มีความเข้มแข็ง คือ การตั้งคณะกรรมการนโยบายพื้นฐานของชาติ (National Basic Policy Committee) ขึ้นในปี ค.ศ.2000 ทั้งที่สภาผู้แทนฯและสภาสูง คณะกรรมการชุดนี้จะประชุมกันทุกสัปดาห์ในระหว่างที่รัฐสภามีสมัยประชุม นายกรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อให้มีการถกเถียงกันเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันเป็นเวลา 40 นาทีระหว่างนายกรัฐมนตรีกับผู้นำพรรคฝ่ายค้านทั้งหลาย โดยมีการจัดสรรเวลาให้แต่ละคนตามสัดส่วนของจำนวนที่นั่งของแต่ละพรรคในสภาเป็นรูปแบบในทำนอง ‘เวลาซักถาม’ (question time) ในสภาผู้แทนฯของอังกฤษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้มีการประกาศนโยบายที่สำคัญและมีการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มความโปร่งใสของรัฐบาล และทำให้สามารถแสดงความเป็นผู้นำได้มากขึ้น รูปแบบการประชุมดังกล่าวนี้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2000³¹

มาตรการที่สำคัญประการหนึ่งที่ต้องการลดบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย คือ นับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ.1999 ห้ามข้าราชการประจำเป็นผู้ตอบกระทู้ในรัฐสภาแทนรัฐบาล ต่อมาภายหลังได้มีการตัดสินใจให้มีการแต่งตั้งผู้ช่วยรัฐมนตรีอาวุโส (senior vice-

²⁹ Neary, *The State and Politics in Japan*, p. 127.

³⁰ อ้างใน Aurelia George Mulgan, “Where Tradition Meets Change: Japan’s Agricultural Politics in Transition,” *Journal of Japanese Studies* 31: 2 (2005), p. 274.

³¹ Neary, *The State and Politics in Japan*, p.127.

ministries) จำนวน 22 คน และเลขานุการรัฐมนตรีฝ่ายรัฐสภา 26 คน (parliamentary secretaries) โดยให้กระจายอยู่ในแต่ละกระทรวงตั้งแต่ 1 ถึง 3 คน ดังที่ระบุในรูปภาพที่ ผู้ช่วยรัฐมนตรีอาวุโสสามารถปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐมนตรีในระหว่างที่รัฐมนตรีไม่อยู่หรือสามารถตอบกระทู้ในรัฐสภาแทนรัฐมนตรีได้ บางคนก็ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษภายในกระทรวงของตนได้ การเพิ่มจำนวนนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งอีกหนึ่งเท่าตัวให้ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงต่าง ๆ เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ต้องการให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาควบคุมการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่ข้าราชการประจำยังสามารถคัดค้านข้อเรียกร้องที่จะให้ยกเลิกการประชุมของปลัดกระทรวงต่าง ๆ ร่วมกันก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีหนึ่งวันได้สำเร็จแสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายที่จะลดอำนาจของข้าราชการประจำ³²

โดยสรุป การปฏิรูปโครงสร้างรัฐบาลใหม่นี้ มีเป้าหมายให้รัฐบาลกลางปรับตัวให้สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจในปัจจุบันและอนาคต โดยการลดขนาดของระบบราชการ สร้างการทำงานของกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลให้โปร่งใสขึ้น ทำให้รัฐบาลลดการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้น้อยลง และให้ฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการควบคุมข้าราชการประจำ และการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้นเพราะนักการเมืองต้องแสดงความรับผิดชอบต่อความคิดเห็นของคนต่อประชาชนที่ออกเสียงเลือกตั้ง

(4) กฎหมายข้อมูลข่าวสาร (Information Disclosure Law)

การที่จะมีการแข่งขันอย่างเสรี จำเป็นต้องให้ประชาชนทั้งในประเทศและภายนอกประเทศ ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลอย่างโปร่งใส เพื่อมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบในการเข้าร่วมการแข่งขัน

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ได้มีความพยายามอย่างต่อเนื่องของกลุ่มพลเมืองญี่ปุ่นจำนวนหนึ่งที่เรียกร้องให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลให้มากขึ้นทั้งในระดับรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง

ในทศวรรษ 1970 เสี่ยงสนับสนุนให้มีนโยบายเกี่ยวกับเสรีภาพ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลเริ่มขยายวงกว้างหลังจากเกิดเรื่องอื้อฉาว กรณีการรับสินบนจากบริษัท Lockheed ของนายกรัฐมนตรีทานากะ คาสุเอกิ ในปี ค.ศ. 1976 เป็นเพราะข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณชนในสหรัฐอเมริกาทำให้เรื่องอื้อฉาวดังกล่าวนี้ได้รับทราบในญี่ปุ่น และชี้ให้ชาวญี่ปุ่นเห็นถึงคุณค่าและประโยชน์ของความโปร่งใสมากขึ้น และในปี ค.ศ. 1976 นี้เองที่ความสนใจที่เพิ่มขึ้นในเรื่องการ

³² Ibid., pp.127-128.

เปิดเผยข้อมูลนี้ได้นำไปสู่การเรียกร้องให้มีกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพของการเข้าถึงข้อมูลของสหพันธ์ผู้บริโภคนญี่ปุ่น ตามมาด้วยข้อเสนอจากสภาพเสรีภาพของพลเมืองญี่ปุ่น (Japan Civil Liberties Union หรือ *Jiyu Jinken Kyokai*) ในปี ค.ศ.1979 ที่ให้มีการกำหนดแนวทางสำหรับการมีกฎหมายเปิดเผยข้อมูลแห่งชาติ และในปี ค.ศ.1981 ขบวนการประชาชน (Citizen Movement) ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรสิทธิของผู้บริโภค ได้มีคำประกาศว่าด้วยสิทธิให้มีการเปิดเผยข้อมูล (Declaration of Rights to Information Disclosure)³³

ตลอดทศวรรษ 1980 ได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับความจำเป็นของความโปร่งใสจากการเปิดเผยข้อมูล (*joho kokai* หรือ *information disclosure*) และหลักการของสิทธิที่จะต้องได้รับรู้ (*shiru kenri* หรือ *the right to know*) ในขณะเดียวกัน หลายประเทศในโลกเสรีภาพของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้กลายเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับรัฐบาลที่ปกครองแบบประชาธิปไตย ประเทศประชาธิปไตยประมาณ 55 ประเทศทั่วโลกที่มีกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร³⁴ เสียงเรียกร้องให้มีกฎหมายดังกล่าวในประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในระดับรัฐบาลท้องถิ่นก่อน เพราะการรณรงค์อย่างแข็งขันในระดับรากหญ้า ถึงปี ค.ศ.1996 รัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัดทั้ง 47 จังหวัดของญี่ปุ่น ต่างมีกฎหมายเปิดเผยข้อมูล ในช่วง 15 ปี ระหว่างปี ค.ศ. 1982 ถึงปี ค.ศ. 1997 ของการมีกฎหมายเปิดเผยข้อมูลในระดับรัฐบาลท้องถิ่นได้ก่อกระแสเรียกร้องจากประชาชนให้มีระบบเปิดเผยข้อมูลในระดับชาติ³⁵

หลังจากที่มีการถกเถียงกันเป็นเวลาหลายปี ทั้งภายในและภายนอกรัฐสภาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการ รัฐสภาญี่ปุ่นได้ลงมติเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1999 ผ่านกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลกลางญี่ปุ่นมีพันธะในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางการให้แก่สาธารณชนทราบได้ ในกรณีที่มีการเรียกร้องจากประชาชน แม้จะมีข้อยกเว้นว่า บางเรื่องรัฐบาลยังสามารถสงวนสิทธิ์ที่จะไม่เปิดเผยให้สาธารณชนทราบได้ อันหน้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ประเพณีของการเก็บเป็นความลับ เป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการประจำของญี่ปุ่น มีอำนาจมากกว่าข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีรัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพของข้อมูล (Freedom of Information Act) นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 รัฐบัญญัตินี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ค.ศ. 1974 หลังจากคดีอีจาววอเตอร์เกส ข้าราชการญี่ปุ่นไม่มีข้อบังคับให้ต้องเปิดเผยข้อถกเถียงภายในหน่วยงานของตน ไม่จำเป็นต้องอธิบายเหตุผลสำหรับ

³³ ดูรายละเอียดพัฒนาการที่นำไปสู่การมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารใน Kingston, *Japan's Quiet Transformation*, pp. 42-54.

³⁴ Ibid., p. 43.

³⁵ Ibid., p. 52.

การตัดสินใจด้านนโยบาย และให้เหตุผลของการมีกฎระเบียบใดๆ ความคลุมเครือของกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับของญี่ปุ่น ยังเปิดโอกาสอย่างมากให้แก่ข้าราชการประจำของญี่ปุ่นในการตีความและนำไปปฏิบัติ ซึ่งไปกว่านั้น ประเพณีของการให้ความเคารพนับถือต่อผู้มีอำนาจในญี่ปุ่น ยังเป็นโล่ปกป้องกิจกรรมของข้าราชการจากการตรวจสอบของสาธารณชน ข้าราชการไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แต่หลังจากมีข่าวอื้อฉาวเรื่องคอร์รัปชัน และเรื่องการค้าเงินการ ที่ผิดพลาดของข้าราชการเป็นระยะๆ ในช่วงนับตั้งแต่ฟองสบู่แตก ทำให้เป็นปัจจัยผลักดันให้มีกฎหมายที่ให้ปัจเจกบุคคลและบริษัทเอกชน ไม่ว่าจะเป็นคนญี่ปุ่นหรือคนต่างชาติ มีสิทธิที่จะสอบถามข้อมูลข่าวสารที่รัฐบาลครอบครองอยู่³⁶

กฎหมายข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภานี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2001 แม้ว่ากฎหมายนี้จะสร้างความยินดีให้แก่ชาวญี่ปุ่นและชาวต่างชาติที่ต้องการเห็นความโปร่งใสของการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำญี่ปุ่น แต่กฎหมายนี้ยังถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังมีจุดอ่อนอยู่หลายประการที่สำคัญคือข้อยกเว้นต่างๆ เช่น

- ข้อมูลที่ระบุตัวบุคคลเฉพาะเจาะจง
- ข้อมูลที่อาจมีผลกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของประเทศ หรือนโยบายต่างประเทศ
- ข้อมูลเกี่ยวกับการสืบสวน สอบสวนอาชญากรรม
- บันทึก หรือรายงานการประชุมเกี่ยวกับการถกแถลง หรือ การถกเถียงภายในรัฐบาล หากเปิดเผยแล้วอาจเป็นอุปสรรคต่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และการตัดสินใจได้อย่างตรงไปตรงมา
- ข้อมูลที่เปิดเผยแล้ว อาจมีผลกระทบต่อการปฏิบัติกิจการสาธารณะ ได้อย่างเหมาะสม
- ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เปิดเผยแล้วอาจลดกำไรที่ชอบธรรม ของบริษัทหรือขององค์กร

ข้อยกเว้นดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้ใช้คำพูดที่คลุมเครือ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีอำนาจพอที่จะกำหนดว่า ข้อมูลใดที่ยังคงถือเป็นเรื่องความลับอยู่ นอกจากนี้ยังมีจุดอ่อนอื่นๆ อีกเช่น

³⁶ ดูรายละเอียดใน Jon Choy, "New Law Provides Ax to Fell Bureaucracy's Bamboo Veil," *JEI Report*, No. 20 (May 21, 1999), pp. 1 – 6.

- กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐบาล ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามการตัดสินใจของ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้น (ภายในสำนักนายกรัฐมนตรี) เพื่อรับคำร้องเรียนในกรณีที่ หน่วยงานของรัฐบาลปฏิเสธไม่ให้ข้อมูล
- หน่วยงานกึ่งรัฐบาล (quasi – governmental agencies) ยังคงไม่ต้องรับผิดชอบ
- ค่าธรรมเนียมพื้นฐาน สำหรับคำร้องขอข้อมูล จะถูกกำหนดโดยกฎระเบียบแต่ กระทรวงและหน่วยงานแต่ละแห่งอาจตั้งค่าอัตราในอัตราที่สูงลิ่วก็ได้

ยังมีคำถามว่า หากข้าราชการที่รับผิดชอบตีความ และนำเอากฎหมายนี้ไปปฏิบัติ เพื่อ จำกัดขอบเขตให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผู้ต้องการได้ข้อมูลนั้น จะมีหนทางอื่นใดในการช่วยตนเอง ระบบศาลมีความพร้อมแล้วหรือยังที่จะจัดการกับกรณีการเข้าถึงข้อมูลนี้ หากข้อพิพาทจะต้องไป ถึงชั้นศาล ในประเทศญี่ปุ่นตามประเพณีที่เป็นมา ผู้พิพากษามักจะมีความเห็นคล้อยตามผู้มี อำนาจ และเคารพสิทธิพิเศษของรัฐ จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า ผู้พิพากษาจะทำให้สิทธิของปัจเจก บุคคลในการที่รู้ข้อมูลของรัฐ มีฐานะเท่าเทียมกับคำยืนยันกรณของรัฐที่ว่า ความลับเป็นสิ่งจำเป็น ต่อการปฏิบัติงานให้ราบรื่น และมีประสิทธิภาพของรัฐบาล³⁷

แม้ว่าจะมีกฎหมายข้อมูลข่าวสารแล้วก็ตาม แต่ข้าราชการประจำยังคงพยายามรักษา สถานภาพเดิมและกลไกของรัฐบาลที่มีอยู่เพื่อสนับสนุนความโปร่งใสยังมีความอ่อนแออยู่ ในช่วง เก้าเดือนแรก (เดือนเมษายนถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2001) หลังจากได้ประกาศใช้กฎหมายนี้ สามใน สี่ของผูุ้ธรณ์จำนวนกว่า 1,000 รายที่ถูกรัฐบาลกลางปฏิเสธให้เปิดเผยข้อมูลตามที่ผู้ร้องขอ ไม่ สามารถดำเนินการอุทธรณ์ได้ตามบทบัญญัติการขออุทธรณ์ของกฎหมายนี้ ผู้ร้องขอต้องเริ่มดำเนิน เรื่องร้อง ขอข้อมูลก่อนและหากถูกปฏิเสธก็สามารถอุทธรณ์ต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการ พิจารณาใหม่ หากกระทรวงที่เกี่ยวข้องนี้ปฏิเสธที่จะกลับคำตัดสินใจก็จะต้องส่งเรื่องไปให้ คณะกรรมการพิจารณาข้อเรียกร้อง (review panel) ที่ตั้งอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้ง คำอธิบายว่าเหตุใดจึงปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูล ผู้ร้องขอมิสิทธิที่จะอธิบายเหตุผลของตนต่อ คณะกรรมการพิจารณาข้อเรียกร้องและเสนอความคิดเห็นของตน นอกจากนี้ ผู้ร้องขอยังมีสิทธิที่จะ พ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาบังคับให้มีการเปิดเผยข้อมูล แต่เป็นทางเลือกที่มีค่าใช้จ่ายสูง³⁸

ความสำเร็จของการเปิดเผยข้อมูลในญี่ปุ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกันหลายปัจจัย เช่น บุคคล และองค์กรต่างๆ จะต้องเต็มใจที่จะยื่นคำร้องและอดทนต่ออุปสรรคที่จะใช้เวลาและ

³⁷ Jon Choy, "Information Access Law," *JEI Report*, No. 21 (May 28, 1999), pp. 1-2.

³⁸ Kingston, *Japan's Quiet Transformation*, p. 56.

พลังงานอย่างมาก เพื่อให้สามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาล นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องมีองค์กรที่มีความเป็นอิสระปลอดจากแรงกดดันจากรัฐบาลที่รู้ว่าจะใช้ข้อมูลที่ร้องขอได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร เพื่อตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ผู้ออกเสียงเลือกตั้งก็จำเป็นต้องเลือกนักการเมืองที่จะสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาล การแทรกแซงของนักการเมืองก็แสดงให้เห็นว่ามีความสำคัญในหลายกรณี ซึ่งชี้ให้เห็นความสำคัญของผู้นำทางการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งที่จะเป็นผู้กำหนดและตีความกฎหมายที่จะเอื้อต่อความโปร่งใสได้หรือไม่³⁹

(5) ปรับปรุงกฎหมายและนโยบายต่อต้านการผูกขาด (Antitrust Law and Policy)

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ได้กระตุ้นให้มีการประเมินกฎหมายและนโยบายการต่อต้านการผูกขาดขึ้นใหม่ หลังจากที่ได้ใช้มาร่วมครึ่งศตวรรษแล้ว หลักการสำคัญของนโยบายต่อต้านการผูกขาด หรือนโยบายการแข่งขัน (competition policy) อยู่ที่พระราชบัญญัติ ปี ค.ศ. 1947 ที่ว่าด้วยข้อห้ามการผูกขาดของเอกชนและการรักษาการค้าที่ยุติธรรม (Prohibition of Private Monopolisation and Maintenance of Fair Trade) ซึ่งรู้จักในนามของพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาด (Antimonopoly Act) วัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเลียนแบบมาจากกฎหมายต่อต้านการผูกขาดของสหรัฐอเมริกา (US antitrust statutes) ในช่วงที่สหรัฐอเมริกายังยึดครองญี่ปุ่นอยู่ (ค.ศ. 1945-1951) คือ (1) เพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เสรีและยุติธรรม (2) เพื่อกระตุ้นการริเริ่มที่สร้างสรรค์ของผู้ประกอบการ (3) เพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางธุรกิจของวิสาหกิจ (4) เพื่อยกระดับการว่าจ้างงานและรายได้ที่แท้จริงของประชาชน และ(5) ด้วยเหตุนี้จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันผลประโยชน์ของผู้บริโภคโดยทั่วไป (มาตรา 1)⁴⁰

พระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดมีหลักการสำคัญสามประการ คือ ประการแรก ห้ามข้อจำกัดการค้าที่ไม่สมเหตุสมผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมที่สมรู้ร่วมคิดกัน (collusive activities) ซึ่งเป็นการจำกัดการค้า ประการที่สอง ห้ามสร้างการผูกขาดโดยการควบรวมกิจการ

³⁹ Ibid., p.67.

⁴⁰ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับพัฒนาการและนโยบายต่อต้านการผูกขาดของญี่ปุ่นใน Ping Lin, "The Evolution of Competition Law in East Asia," in Erlinda M. Medalla, ed., *Competition Policy in East Asia* (London: Routledge, 2005), pp. 19-21.

(mergers) การถือหุ้นไขว้ระหว่างกัน (cross –shareholdings) และการเป็นกรรมการผู้อำนวยการข้ามบริษัทระหว่างกัน (interlocking directorships) ประการที่สาม พระราชบัญญัตินี้ห้ามการปฏิบัติทางธุรกิจที่ไม่ยุติธรรม (unfair business practices) ซึ่งรวมทั้งพฤติกรรมซึ่งสกักคู่แข่งไม่ให้ออกไปจากตลาด หรือการมีกฎระเบียบที่กีดกันบริษัทอื่น การปฏิบัติหกประการ ที่ถือว่าเป็นการปฏิบัติทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรมเป็นการเฉพาะ ได้แก่

- 1) การกีดกันบริษัทอื่นที่ไม่เป็นธรรม
- 2) การตกลงราคาที่ไม่เป็นธรรม
- 3) การล่อลวงหรือบังคับลูกค้าให้หันไปจากคู่แข่งอย่างไม่เป็นธรรม
- 4) การตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่งบนเงื่อนไขที่มีข้อจำกัด
- 5) การใช้อำนาจต่อรองที่ไม่สมเหตุสมผลเมื่อตกลงกับอีกฝ่ายหนึ่ง และ
- 6) การเข้าไปแทรกแซงคู่แข่งในการทำธุรกรรมกับฝ่ายที่สามโดยไม่เป็นธรรม หรือเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในของคู่แข่ง

คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมของญี่ปุ่น (Japan Fair Trade Commission หรือ JFTC) จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการต่อต้านการผูกขาดเพื่อนำกฎหมายการแข่งขันไปปฏิบัติใช้ และมีฐานะพิเศษสังกัดกระทรวงบริหารจัดการสาธารณะ (Ministry of Public Management) กระทรวงมหาดไทย (Home Ministry) และกระทรวงการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Post and Telecommunication) (คณะกรรมการ JFTC นี้ ปัจจุบันสังกัดอยู่ในสำนักคณะรัฐมนตรี หรือ Cabinet Office) แม้ว่าคณะกรรมการ JFTC จะเลียนแบบมาจากคณะกรรมการการค้ารัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา (US Federal Trade Commission) ก็ตาม แต่คณะกรรมการ JFTC ซึ่งประกอบด้วย กรรมการห้าคนนี้ไม่ได้มีความเป็นอิสระ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการนี้มาจากข้าราชการประจำที่เกษียณแล้ว โดยการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี มีวาระของการดำรงตำแหน่งห้าปี และสามารถได้รับตำแหน่งต่อไปได้อีกหลังจากหมดวาระแล้ว ประธานของคณะกรรมการ JFTC มักจะเป็นบุคคลที่มาจากกระทรวงการคลัง ส่วนกรรมการอีกสี่คนจะแบ่งกันไปตามกระทรวงที่สำคัญๆ เช่น จากกระทรวง MITI (หรือกระทรวง METI ในปัจจุบัน) และกระทรวงยุติธรรม กระทรวงละหนึ่งคน อีกสองคนมาจากกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ หรือข้าราชการประจำ JFTC เอง การที่คณะกรรมการ JFTC มาจากกระทรวงต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกัน (conflict of interest) ได้เพราะกรรมการแต่ละคนอาจคำนึงถึง

ผลประโยชน์ของแต่ละกระทรวงที่ตนได้เคยสังกัดอยู่ มีความเชื่ออย่างกว้างขวางว่า การนำกฎหมายต่อต้านการผูกขาดไปใช้ในภาคการธนาคารและภาคหลักทรัพย์อย่างไม่เข้มงวดนั้นเป็นผลสะท้อนมาจากการครอบงำของกระทรวงการคลังในคณะกรรมการ JFTC

คณะกรรมการ JFTC สามารถดำเนินการกับกิจกรรมทางธุรกิจที่ต่อต้านการแข่งขันได้สี่วิธี คือ (1) โดยการปรึกษาหารือเพื่อป้องกันการต่อต้านการแข่งขัน (2) โดยมาตรการที่ไม่เป็นทางการ เช่น การกล่าวตักเตือน (3) โดยการให้ข้อเสนอแนะและการร้องเรียน (complaints) อย่างเป็นทางการ และ (4) การดำเนินการทางคดีอาญา แม้ว่าคณะกรรมการ JFTC สามารถริเริ่มในการสอบสวนได้เอง แต่การสอบสวนส่วนมากจะกระทำเมื่อได้รับการร้องเรียน ในจำนวน 1,007 เรื่องที่คณะกรรมการ JFTC ได้พิจารณาในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1947 ถึงปี ค.ศ. 1996 ร้อยละ 78 เป็นเรื่องที่ลงเอยโดยคณะกรรมการ JFTC เสนอข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไข และข้อเสนอเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้รับการตอบสนองจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ที่มีการแก้ไขอย่างมากเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1953 , ค.ศ. 1977 และในทศวรรษ 1990 การแก้ไขในปี ค.ศ. 1953 ผ่อนคลายข้อจำกัดบางประการในขณะที่การแก้ไขครั้งต่อมาโดยทั่วไปเป็นการทำให้พระราชบัญญัตินี้มีความเข้มข้นขึ้น

การแก้ไขครั้งใหญ่ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1953 ได้ยกเลิกข้อห้ามเรื่องการรวมตัวกันผูกขาด (cartels) และอนุญาตให้มีการ cartels ได้ใน 2 ประเภท คือ การ cartels ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (depression cartels) และการ cartels เพื่อให้มีการปฏิรูป (rationalization cartels) ซึ่ง cartels ทั้งสองประเภทนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการ JFTC Depression cartels เป็นการดำเนินการแบบชั่วคราวเพื่อบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์กับอุปทาน ส่วน rationalization cartels ถือว่าเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับก่อให้เกิดผลการพัฒนาเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า การปรับปรุงสินค้า การลดต้นทุน การเพิ่มประสิทธิภาพ หรือปฏิรูปวิสาหกิจด้านอื่นๆ การรวมตัวกันผูกขาดที่ไม่ได้เกิดจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยของญี่ปุ่นมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการนำสินค้าต่างประเทศเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่น⁴¹

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดในปี ค.ศ. 1953 ได้เริ่มแยกแยะระหว่าง cartels 'ที่ดี' (ถูกกฎหมาย) และ cartels 'ที่ไม่ดี' (ผิดกฎหมาย) ในประเทศสหรัฐอเมริกา กิจกรรมที่เป็น cartels หรือการ collusion ใดๆ ถือว่าเป็นเรื่องผิดกฎหมายในตัว

⁴¹ Ibid; Mark Tilton, "Japanese Cartels Still Block Imports," *JPRI Critique*, 1: 2(October 1994).

ของมันเอง' (per se illegal) ซึ่งหมายความว่า เป็นกิจกรรมที่ถือว่าละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาด ไม่ว่าผลกระทบที่มีต่อสถานการณ์การแข่งขันของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องจะมีผลอย่างไรก็ตาม ในขณะที่ในประเทศญี่ปุ่นมี cartels ที่ถือว่าถูกกฎหมายอยู่สองประเภทอย่างกว้างๆ ประเภทแรก ประกอบด้วย cartels ที่เป็นผลมาจากนโยบาย (policy-induced cartels) นั่นคือ cartels ที่กำหนดและสนับสนุนโดยกระทรวงที่เกี่ยวข้อง Cartels ดังกล่าวนี้นี้ได้รับการยกเว้นจากกฎหมายต่อต้านการผูกขาดเพราะถือว่าเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ ประเภทที่สอง ประกอบด้วย cartels ซึ่งไม่ได้ระบุให้เป็นการเฉพาะให้ได้รับการยกเว้นจากกฎหมายต่อต้านการผูกขาด แต่อาจถูกกฎหมายหากถือว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ตามมาตรา 2 (6) ของพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาด การสมรู้ร่วมคิดในหมู่นักธุรกิจเพื่อจำกัดตลาดนั้นเป็น 'การจำกัดการค้าที่ไม่สมเหตุสมผล' (unreasonable of trade) (นั่นคือการ cartels) หากเป็นไปโดยขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน⁴² ซึ่งหมายความว่า cartels อาจถูกกฎหมายหากไม่เป็นการจำกัดการแข่งขันอย่างมากหรือเป็นไปโดยที่ไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชน ภาษาที่กำกวมเช่นนี้มีความซับซ้อนขึ้นเพราะคำว่า 'ผลประโยชน์ของประชาชน' (public interest) ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้อย่างชัดเจนในการโต้เถียงกันหลายครั้งระหว่างกระทรวง MITI กับคณะกรรมการ JFTC คำว่า 'ผลประโยชน์ของประชาชน' มีความหมายรวมถึง ผลประโยชน์ของผู้บริโภค ผู้ผลิต และรัฐบาลเหมือนกันหมด ความกำกวมเช่นนี้เปิดโอกาสให้รัฐบาลได้ใช้วิธีการที่รัฐบาลถือว่าเป็น 'ผลประโยชน์ของประชาชน' ในการนำกฎหมายต่อต้านการผูกขาดไปบังคับใช้ตลอดยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสูงและรวดเร็ว ในทศวรรษ 1950 และ 1960 รัฐบาลก็จะพยายามสนับสนุนการมี cartels เพื่อเร่งรัดกระบวนการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม หากบริษัทใดๆ ร่วมมือกันในลักษณะที่เป็นการขัดขวางเป้าหมายทางนโยบายของรัฐบาลที่เฉพาะเจาะจง หรือหากการ cartels กระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมที่รัฐบาลถือว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่นนี้อาจถือว่าขัดต่อผลประโยชน์ของประชาชน และบริษัทนั้นๆ อาจถูกทำโทษ ในสภาพแวดล้อมของญี่ปุ่นซึ่งมี 'การใช้กฎเกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับ

⁴² ข้อความมาตรา 2(6) ระบุไว้ดังนี้: "คำว่า 'การจำกัดการค้าอย่างไม่สมเหตุสมผล' ดังที่ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง กิจกรรมทางธุรกิจ ซึ่งผู้ประกอบการคนใด โดยการทำสัญญาข้อตกลง หรือการกระทำร่วมกันอื่นใดก็ตาม โดยไม่ว่าจะใช้ชื่อเรียกอย่างไรกับผู้ประกอบการคนอื่น จำกัดหรือดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจระหว่างกัน ในลักษณะ เช่น กำหนด รักษา หรือเพิ่มราคา หรือเพื่อจำกัดการผลิต เทคโนโลยี ผลผลิต facility หรือลูกค้า หรือ suppliers ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก่อให้เกิดการจำกัดการแข่งขันอย่างมากในสาขาหนึ่งสาขาใดของการค้าโดยเฉพาะ" อ้างใน Schaefer, *Competitive Capitalism*, FN 10, p. 15.

สถานการณ์' (situational regulation) นั้น นโยบายต่อต้านการผูกขาดมีบทบาทอย่างสำคัญในการสนับสนุนนโยบายการพัฒนาประเทศ⁴³

การเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดในปี ค.ศ. 1977 เป็นการสร้างความเข้มแข็งของกฎหมายการต่อต้านการผูกขาดเป็นอย่างมาก ประการแรก คณะกรรมการ JFTC ได้รับอนุญาตให้เก็บค่าธรรมเนียมลงโทษ (administrative surcharge) เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.5 ของปริมาณยอดขายเพิ่มทั้งหมด ช่วงระยะเวลาของการ cartels ระบบ surcharge ถูกนำมาใช้หลังจากวิกฤตการณ์ครั้งแรกเพื่อเป็นการสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของผู้บริโภคที่มีการ cartel กันเป็นจำนวนมาก ประการที่สอง คณะกรรมการ JFTC สามารถบังคับให้มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างเพื่อแก้ไขสถานการณ์การผูกขาด และการควบคุมความไม่สมดุลของอำนาจทางธุรกิจที่มากเกินไป ประการที่สาม ระบบการรายงานราคา (price reporting system) ได้ถูกนำมาใช้เพื่อป้องกันการสมรู้ร่วมคิดกันของหมุนักธุรกิจที่พร้อมกันขึ้นราคา⁴⁴

ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์ว่ามีการบังคับใช้กฎหมายการต่อต้านการผูกขาดที่หย่อนยานมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนทศวรรษ 1980 ดังเช่น *The Economist* นิตยสารรายสัปดาห์ชั้นนำของอังกฤษได้วิจารณ์ว่า "ตัวกฎหมายต่อต้านการผูกขาดเองมีเขี้ยวเล็บมาก แต่ปัญหาคือ หน่วยงานที่ถูกกำหนดให้นำกฎหมายไปปฏิบัติใช้ ถูกฝึกฝนไม่ให้กั๊ก" การขาดการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดนี้มักจะถูกอ้างว่าเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง⁴⁵

นโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมาย (industry policy) มีบทบาทอย่างสำคัญในการทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างน่ามหัศจรรย์ในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นขาดความสนใจที่จะบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาด ทั้งนี้เพื่อเพิ่มพูนความสามารถในการแข่งขันของบริษัทญี่ปุ่นในตลาดต่างประเทศ กระทรวงต่างๆ ของญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวง MITI สนับสนุนให้มีการใช้มาตรการที่ขัดแย้งกับหลักการของการแข่งขัน ดังที่มีผู้วิจารณ์ดังข้อสังเกตไว้ว่า:

⁴³ Ulrike Schaefer, *Competitive Capitalism: Self-Regulation, Trade, Association, and the Antimonopoly Law in Japan*, pp. 14-15.

⁴⁴ Lin, "The Evolution of Competition Law in East Asia," p. 21.

⁴⁵ Ibid., pp. 21-22.

เป้าหมายของกระทรวง MITI เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาในแง่ของจุดเน้นและองค์ประกอบ แต่เป้าหมายบางประการปรากฏอย่างสม่ำเสมอ นับตั้งแต่กระทรวงตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1949 เป้าหมายหนึ่ง คือ ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายทรัพยากรไปที่อุตสาหกรรมบางอุตสาหกรรมที่กระทรวงต้องการส่งเสริม...เป้าหมายอีกประการหนึ่ง คือ ส่งเสริมการปฏิบัติการที่ใหญ่ขึ้น เพราะความเชื่อมั่นในหลักการการประหยัดจากขนาด (*economics of scale*) และบริษัทที่ใหญ่ขึ้นบนความเชื่อที่ว่า ...บริษัทญี่ปุ่นควรมีขนาดใหญ่กว่าคู่แข่งอเมริกันเพื่อแข่งขันกับบริษัทอเมริกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป้าหมายนี้ในบางโอกาสได้ทำให้เกิดความกระตือรือร้นอย่างมากที่รวบรวมกิจการและจำกัดการเข้ามาใหม่ในอุตสาหกรรมที่อยู่ในความสนใจของกระทรวง MITI⁴⁶

การดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมายนี้มีผลกระทบต่อเนื้อหาและการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดของญี่ปุ่น การนำ depression และ rationalization cartels มาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของนโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมายในช่วงทศวรรษ 1960 และ 1970 ระหว่างปี ค.ศ. 1953 ถึงปี ค.ศ. 1994 มี cartels มากถึง 1,379 ราย การขยายบทบัญญัติที่ควบคุม 'วิธีการแข่งขันอย่างไม่เป็นธรรม' เพื่อให้ครอบคลุม 'วิธีปฏิบัติทางธุรกิจที่ไม่เป็นธรรม' ในการแก้ไขกฎหมายต่อต้านการผูกขาดในปี ค.ศ. 1953 มีเป้าหมายส่วนใหญ่เพื่อปกป้อง suppliers ขนาดเล็ก กล่าวโดยย่อ รัฐบาลญี่ปุ่นให้น้ำหนักที่นโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมายมากกว่านโยบายการแข่งขัน แม้ว่าคณะกรรมการ JFTC กระทรวง MITI จะได้เจรจากันเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างนโยบายสองประการนี้ แต่มีตัวอย่างไม่มากนักที่สามารถอ้างได้ว่า คณะกรรมการ JFTC สั่งให้กระทรวง MITI เปลี่ยนแปลงนโยบายอุตสาหกรรมเป้าหมายอย่างสำคัญเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายต่อต้านการผูกขาด⁴⁷

ระบบการต่อต้านการผูกขาดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 โดยมีการทำให้พระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น และเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการ JFTC มากขึ้น มีปัจจัยสองประการที่ผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ ข้อพิพาททางการค้าระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา และแรงกดดันให้มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจโดยการผ่อนคลายกฎระเบียบและการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นในตลาดภายในประเทศ

ในระหว่างการเจรจาการค้าช่วงกลางทศวรรษ 1980 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้เริ่มหยิบยกข้อกล่าวหาการปฏิบัติที่ต่อต้านการแข่งขันของบริษัทและสมาคมการค้าของญี่ปุ่น การเจรจาริเริ่ม

⁴⁶ อ้างใน *ibid*, p. 22.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 22.

ขจัดอุปสรรคเชิงโครงสร้าง (Structural Impediments Initiatives) ในปี ค.ศ. 1989 ยังผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นมีพันธะต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและนโยบายการแข่งขันในหลายด้าน เช่น

- เพิ่มอำนาจผู้สอบสวนของคณะกรรมการ JFTC และงบประมาณของคณะกรรมการ JFTC
- ให้คณะกรรมการ JFTC ดำเนินการอย่างเป็นทางการต่อการรวมตัวกันผูกขาด กำหนดราคา (price –fixing cartels) และการฮั้วการประมูล (bid rigging)
- ให้คณะกรรมการ JFTC เพิ่มความโปร่งใสโดยการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคดีต่างๆของคณะกรรมการ JFTC
- เพิ่มค่าปรับสำหรับผู้ละเมิดกฎหมายการต่อต้านการผูกขาด และ
- ให้คณะกรรมการ JFTC พิมพ์เผยแพร่แนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติการค้าและการจัดจำหน่ายที่ต้องห้าม

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1990 คณะกรรมการ JFTC ได้ประกาศว่าจะดำเนินการฟ้องร้องทางอาญาต่อการรวมตัวผูกขาดการฮั้วประมูล การบอยคอต และการละเมิดอื่นๆที่ร้ายแรงจนอาจมีอิทธิพลอย่างกว้างขวางต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ คณะกรรมการ JFTC ยังได้ลงโทษสำหรับผู้ที่ละเมิดกฎหมายนี้ซ้ำ และบริษัทหรืออุตสาหกรรมที่ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรการที่จะจัดการละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาด บุคคลที่มีส่วนร่วมในการรวมตัวกันผูกขาดอย่างผิดกฎหมาย (illegal cartels) หรือการกระทำการผูกขาดอาจถูกกำหนดให้จำคุกสามปีหรือถูกปรับถึงเงินจำนวนห้าล้านเยน

ในปี ค.ศ. 1991 ค่าปรับ (surcharge) การรวมตัวกันผูกขาดได้ถูกปรับเพิ่มขึ้นสี่เท่าเป็นร้อยละ 6 สำหรับอุตสาหกรรมที่นอกเหนือจากธุรกิจค้าปลีกและค้าส่ง นอกจากนี้ รัฐบาลได้ตัดขอบเขตของการรวมตัวกันผูกขาดที่อนุญาตให้ทำได้ภายใต้พระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดและกฎหมายอื่นๆ ซึ่งมีผลทำให้จำนวน cartels ลดลงหรือเพียงแค่ 15 คดี ภายใต้กฎหมายสืบับถึงปลายเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 จากที่เคยสูงสุด จำนวน 1,079 คดี เมื่อปลายมีนาคม ค.ศ. 1966⁴⁸

⁴⁸ Ibid., pp. 22-23.

นักวิเคราะห์บางท่านเห็นว่ากลางทศวรรษ 1990 เป็นจุดหันเหในการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันในญี่ปุ่น⁴⁹ ถึงเดือนมีนาคม ค.ศ. 1996 คณะกรรมการ JFTC ได้ดำเนินการกับข้อร้องเรียนที่มีต่อบริษัทต่างๆ เป็นจำนวนมากที่สุดนับตั้งแต่การจัดตั้งคณะกรรมการ JFTC และได้ออกคำสั่งปรับคดีที่มีผู้ละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาดในจำนวนคดีที่มากที่สุดในขณะนั้น จำนวนตัวเลขเหล่านี้ได้เพิ่มขึ้นในเวลาต่อมาหรือจากการมีการแก้ไขกฎหมายต่อต้านการผูกขาดในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1996 คณะกรรมการ JFTC เองได้มีการปรับโครงสร้างและเพิ่มขีดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายของตน การเปลี่ยนแปลงนี้ได้รวมถึงการแต่งตั้งอดีตอัยการเป็นผู้อำนวยการของคณะกรรมการ JFTC (แทนที่จะเป็นข้าราชการที่ขี้นิ้วมาจากกระทรวงการคลัง) และมีการตั้งสำนักงานด้านบริหาร (Administrative Transaction Office) เพื่อประสานหน้าที่ด้านการบริหารของคณะกรรมการ JFTC นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสำนักงานธุรกรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Transaction Office) กองธุรกรรม (Transaction Division) สำนักงานสืบสวน (Office of Investigation) ขึ้นมาใหม่⁵⁰ จำนวนเจ้าหน้าที่ของ JFTC เพิ่มขึ้นจาก 484 คน เป็น 564 คน ในปี ค.ศ. 2000 (ไม่ถึง 1 ใน 3 ของจำนวน JFTC ของสหรัฐอเมริกา)⁵¹

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 เป็นต้นมา คณะกรรมการ JFTC ได้ระบุกิจกรรมที่ให้ลำดับความสำคัญเป็นลำดับแรกในสองเรื่องด้วยกัน คือ (1) การสอบสวนอย่างกว้างขวางในคดีที่ตั้งใจทำผิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาด เช่น price cartels การฮั้วประมูล และระบบการนำเข้า และ (2) การใช้กลไกตลาดโดยตรงเพื่อเพิ่มการผ่อนคลายกฎระเบียบ ความสำคัญในลำดับแรกในเรื่องที่สองนี้จะทบทวนข้อบกพร่อง และข้อที่ไม่ปรากฏในกฎหมายต่อต้านการผูกขาด เพื่อส่งเสริมการเปิดและความโปร่งใสของตลาด และเพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานของรัฐบาลใช้คำชี้แนะของฝ่ายบริหาร (administrative guidance) ที่มีผลเป็นการจำกัดการแข่งขัน⁵²

การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ JFTC มักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีความไม่เอียงที่จะใช้กระบวนการด้านบริหาร (administrative processes) มากกว่าการลงโทษทางอาญา (criminal prosecution) ต่อผู้ละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาด โดยพยายามหาทางให้ธุรกิจญี่ปุ่นปฏิบัติตามกฎหมาย 'อย่างสมัครใจ' ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้รูปแบบ

⁴⁹ ดูตัวอย่าง เช่น Veronica Taylor, "Re-regulating Japanese Transactions: the Competition Law Dimension," in Amyx and Drysdale, eds, *Japanese Governance: Beyond Japan Inc*, p. 141.

⁵⁰ Ibid., p. 141.

⁵¹ Ibid., p. 140; Lin, "The Evolution of Competition Law in East Asia," p. 24.

⁵² Ibid.

เชิงตุลาการ 'juridical model' ในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาด (คือ บังคับใช้กฎหมาย การแข่งขันเหมือนเช่นบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ⁵³

การที่รัฐบาลญี่ปุ่นไม่บังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดอย่างเข้มงวด ทำให้มีคำวิจารณ์ว่า ภาครัฐกิจของญี่ปุ่นจึงหาทางตั้งข้อกีดกันทางการค้าอย่างไม่เป็นทางการ โดยมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า คณะกรรมการ JFTC มีความเข้มข้นในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดน้อยกว่าของกระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการ JFTC ของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่ในช่วงระหว่างทศวรรษ 1950 ถึงตลอดทศวรรษ 1990 กระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการ JFTC ของสหรัฐอเมริกาตัดสินคดี การละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาด เป็นคดีทางอาญาจำนวนร้อยละ 50 ของคดีที่มีการละเมิด กฎหมาย แต่คณะกรรมการ JFTC ของญี่ปุ่นลงโทษให้เป็นคดีอาญาเพียงร้อยละ 11 เท่านั้น จากช่วง ปี ค.ศ. 1947-1997⁵⁴

สิ่งที่เราเห็นในการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดของคณะกรรมการ JFTC ในญี่ปุ่น ในช่วงทศวรรษ 1990 ไม่ใช้การลดลงของการใช้รูปแบบกระบวนการบริหาร (administrative model of enforcement) แต่เป็นการเพิ่มขึ้นของกาศสนับสนุนศาลสำหรับการสอบสวนของ คณะกรรมการ JFTC และการลงโทษบุคคลในภาคเอกชนและผู้สมรู้ร่วมคิดในภาครัฐ ตัวอย่างที่ดี ของคดีทำนองนี้ ได้แก่ คำตัดสินของศาลสูงสุดกรุงโตเกียว (Tokyo High Court) เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 ที่ยื่นผลสอบสวนของคณะกรรมการ JFTC ว่าผู้รับเหมาบริษัทอิเล็กทรอนิกส์ราย ใหญ่ได้ร่วมกันฉ้อในการประมูลสำหรับสัญญารับเหมาของรัฐบาล ที่ญี่ปุ่นเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า *dango* คดีนี้เป็นข่าวใหญ่ในหน้าหนังสือพิมพ์ของญี่ปุ่น บรรดาผู้จัดการอาวุโสของบริษัท อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์รายใหญ่ ซึ่งรวมทั้งบริษัทฮิตาชิ โตชิบา และมิตซูบิชิพบว่ามีความผิดฐาน ละเมิดกฎหมายต่อต้านการผูกขาดและได้รับการลงโทษทางอาญา ผู้จัดการที่รับผิดชอบในเรื่อง ดังกล่าวนี้นั่งโทษจำคุก 10 เดือน โดยการรอลงอาญาและบริษัทดังกล่าวนี้ถูกปรับบริษัทละ 400,000 ถึง 600,000 เหยียสหรัฐ โดยศาลได้ระบุว่า “การกระทำเช่นนี้เป็นพฤติกรรมทางอาญากรรมที่ ร้ายแรงโดยผู้ผลิตอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ชั้นนำของประเทศเรา และเป็นการร่วมมือทางอาญากรรม โดยรัฐวิสาหกรรรมแห่งหนึ่ง...ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชน”⁵⁵

⁵³ Ibid., pp. 141-142.

⁵⁴ Schaeede, “Industry Rules: From Deregulation to Self-Regulation,” in Schaeede and Grimmers, eds, *Japan's Managed Globalization*, pp. 208-209.

⁵⁵ Taylor, “Re-regulating Japanese Transactions,” pp. 141-142.

คำกล่าวนี้เป็นภาษาที่รุนแรงสำหรับผู้พิพากษาชาวญี่ปุ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าคำสนับสนุนโดยตุลาการในทำนองนี้จะช่วยเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่คณะกรรมการ JFTC

ผู้วิจารณ์การเมืองและธุรกิจญี่ปุ่นจำนวนมากยังคงมีความเห็นญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ไม่ยึดการใช้กฎหมาย' (non-legalistic country) แต่ข้อวิจารณ์ทำนองนี้ทำให้ผู้นำญี่ปุ่นต้องแก้ไขภาพลักษณ์ในเชิงลบนี้ ดัชนีหนึ่งที่แสดงว่ามีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงบรรยากาศในระดับนโยบายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย คือ คำประกาศของนายกรัฐมนตรี โอบุชิ เเคอิโซ (Obuchi Keizo) ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 ซึ่งได้สัญญาที่จะยกเลิกโครงสร้างของกฎหมายญี่ปุ่น โดยกล่าวว่า

เราควรจะดำเนินการปฏิรูประบบ (กฎหมาย) อย่างสิ้นเชิง เพื่อให้เป็นการจำเป็นสำหรับประชาชนที่จะใช้กฎหมาย และทำให้แน่ใจได้ว่าระบบกฎหมายทำหน้าที่ที่เป็นพื้นฐานสำหรับชีวิตที่มั่นคงสำหรับประชาชนและสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน⁵⁶

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากโอบุชิ ได้ดำเนินการต่อไปในการปฏิรูประบบกฎหมายของญี่ปุ่น

ในบางกรณี บริษัทเอกชนประสบความสำเร็จ ในการชี้ให้เห็นว่า กฎหมายการต่อต้านการผูกขาดเป็นอุปสรรคต่อความสามารถของบริษัทที่จะปรับปรุงบริษัทให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม ในบางกรณี รัฐบาลญี่ปุ่นได้เพิ่มความเข้มงวด ในบางมาตรการของบทบัญญัติของกฎหมายต่อต้านการผูกขาด เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความเอาใจจริงเอาใจกับหลักการของการแข่งขันที่บรรจุอยู่ในกฎหมาย ในขณะเดียวกัน มิติด้านต่างประเทศของนโยบายต่อต้านการผูกขาด ก็ได้รับการยอมรับ โดยการตัดสินใจของคณะกรรมการ JFTC ที่เกี่ยวกับการรวมกิจการระหว่างประเทศ (international mergers) รวมทั้งโดยการมีข้อตกลงร่วมมือกันระหว่างสหรัฐอเมริกา กับญี่ปุ่นเพื่อต่อต้านการผูกขาด⁵⁷

บริษัทญี่ปุ่นมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งภายในและภายนอกประเทศว่า ยึดติดอยู่กับโครงสร้างขององค์กรบริษัทที่ล้าหลัง และล้มเหลวที่จะเผชิญกับปัญหาด้านการเงินของตน แต่บริษัทญี่ปุ่นก็ตอบได้ว่า ที่เป็นเช่นนี้เพราะความไม่สามารถ ที่จะใช้วิธีการหนึ่งของบริษัทของอเมริกัน มักจะนิยมใช้ในการปรับโครงสร้างบัญชีงบดุล(balance sheets) คือการ ชี้ 'วิธีแลกหนี้ให้เป็นหุ้น' (debt – for – equity swaps) ซึ่งบริษัทที่มีปัญหาด้านการเงิน สามารถเปลี่ยนเงินกู้จำนวนหนึ่งให้เป็นหุ้น ซึ่งจะช่วยลดพันธะด้านเงินสดที่ได้ทำสัญญากัน แต่วิธีการนี้ถูกจำกัด

⁵⁶ อ้างใน ibid., p. 136.

⁵⁷ Douglas Ostrom, "Tokyo Recalibrates Antitrust Policy," *JEI Report*, No. 25 (July 2, 1999), p. 1.

อย่างมาก โดยเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมายการต่อต้านการผูกขาด บทบัญญัติดังกล่าวจำกัดไม่ให้นายทุนสามารถถือหุ้นได้เกินร้อยละ 5 ของหุ้นของบริษัทในหลายกรณีการถือหุ้นในบริษัทของธนาคารใกล้เคียงระดับข้อจำกัดนี้ไปแล้ว ตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ บริษัทไม่สามารถแลกหนี้ให้เป็นทุนได้อย่างง่ายดาย

ในวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1999 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ประกาศมาตรการผ่อนคลายนโยบายกึ่งร้อยละ 5 ดังกล่าว และเร่งรัดการตัดสินใจของคณะกรรมการ JFTC เกี่ยวกับการควบกิจการ และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ (mergers and acquisitions) มาตรการเหล่านี้ ในบางกรณีกระบวนการกลั่นกรองก่อนสำหรับควบกิจการเดิมที่ต้องใช้เวลานาน ถึงสามเดือนหรือมากกว่านั้น แต่ปัจจุบัน จะได้รับการเร่งรัดให้เหลือเพียงประมาณ หนึ่งหรือสองเดือนเท่านั้น

ในขณะที่คณะกรรมการ JFTC แสดงเจตจำนงที่จะตีความกฎหมายต่อต้านการผูกขาดอย่างหลวมๆ มากขึ้น ในกรณีของการแลกหนี้ให้เป็นหุ้นคณะกรรมการ JFTC ได้ดำเนินการเพื่อเพิ่มความเข้มงวดมากขึ้น ในด้านอื่น ในเดือนมิถุนายน 1999 รัฐสภาญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมายซึ่งจะปิดช่องโหว่ที่อนุญาตให้มีการร่วมมือกันทางธุรกิจในการผูกขาด ในภาวะที่มีความถดถอยทางเศรษฐกิจ (recession cartels) วัตถุประสงค์พื้นฐานของนโยบายต่อต้านการผูกขาดของญี่ปุ่นก็คือ เพื่อป้องกันมิให้บริษัทรวมตัวกัน เพื่อเพิ่มราคาสูงกว่าระดับการแข่งขันกัน แต่เป็นเวลาหลายทศวรรษที่รัฐบาลปล่อยให้บริษัทต่างๆ รวมกันเป็น cartels เพื่อเป็นวิธีการรักษากำไรและการจ้างงานระหว่างที่มีเศรษฐกิจซบเซา และการกระทำความผิดเหล่านี้ จะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการ JFTC ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ผู้วิจารณ์ต่างชาติได้โต้แย้งว่า รัฐบาลญี่ปุ่นได้ส่งเสริมสนับสนุน ให้บริษัทสมัครขอให้มี recession cartels การกระทำเช่นนี้เท่ากับเป็นการทำลายเป้าหมายพื้นฐานของกฎหมายต่อต้านการผูกขาด กฎหมายที่ให้ขกเลิกการให้มี recession cartels นี้จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1999⁵⁸

ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2000 มีการแก้ไขกฎหมายต่อต้านการผูกขาดที่สำคัญอีกสองประเด็นด้วยกัน ประเด็นแรก เป็นการยกเลิกการผูกขาดโดยธรรมชาติอย่างเป็นทางการที่ให้แก่อุตสาหกรรมบางประการ เช่น อุตสาหกรรมไฟฟ้า และแก๊ส ประเด็นที่สอง เป็นบทบัญญัติให้มีการเยียวยามากขึ้นสำหรับผู้บริโภคและบริษัท ซึ่งได้รับความเสียหายจากพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่ขัดกับมาตรา 8(1) 5 หรือ มาตรา 19 ของกฎหมายต่อต้านการผูกขาด ความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในประการหลังนี้เป็นการนำมาตรการบรรเทาความเสียหาย (injunctive relief) มาใช้เป็นครั้งแรกในญี่ปุ่น ก่อนที่จะมีการแก้ไขในครั้งนี้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากพฤติกรรมที่ต่อต้าน

⁵⁸Ibid., p. 2.

การผูกขาดจะต้องรื้อถอนขึ้นข้อสรุปของคณะกรรมการ JFTC ที่มีต่อบริษัทที่ผู้ต้องหาถอนแล้วถึง
นำความเสียหายภายใต้มาตรา 25 ของกฎหมายต่อต้านการผูกขาดมาใช้⁵⁹

ตารางที่ 4.1 เป็นข้อมูลโดยสรุปเกี่ยวกับประเภทของคดีที่คณะกรรมการ JFTC ดำเนินการ
ระหว่างปี ค.ศ. 1995 ถึง ค.ศ. 2000 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า จุดความสนใจที่สำคัญของคณะกรรมการ
JFTC อยู่เกี่ยวกับการฮั้วการประมูล (bid rigging)

ตารางที่ 4.1 จำนวนคดีที่คณะกรรมการ JFTC นำขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

ประเภทของการละเมิด	1995	1996	1997	1998	1999	2000
การผูกขาดของเอกชน	0	1	1	3	0	1
การฮั้วการประมูล	14	15	13	15	22	9
การผูกขาดกำหนดราคา	5	7	4	3	3	2
การปฏิบัติการค้าที่ไม่เป็นธรรม	4	2	9	5	5	5
อื่นๆ	2	8	0	1	2	1
รวมทั้งสิ้น	25	33	27	27	32	18

ที่มา: *JFTC Annual Reports, 1995-2000* อ้างใน Lin, "The Evolution of Competition Law in
East Asia," p. 24.

โดยสรุป ก่อนทศวรรษ 1990 การบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการผูกขาดในญี่ปุ่นไม่มี
ประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญคือ คณะกรรมการ JFTC มีอำนาจน้อย ซึ่งหมายความว่า นโยบายการ
แข่งขันถูกกำหนดให้มีความสำคัญอยู่ในลำดับหลังนโยบายที่สำคัญของประเทศ เช่น นโยบาย
อุตสาหกรรมเป้าหมาย ปัจจุบันมีปัจจัยที่สำคัญสองประการที่เป็นข้อจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ
JFTC และพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาด ปัจจัยแรก คือ การขาดความตื่นตัวของประชาชนที่มี
ต่อหลักการการต่อต้านการผูกขาด และไม่ทราบว่าพระราชบัญญัติต่อต้านการผูกขาดอนุญาต
หรือไม่อนุญาตให้ทำอะไรบ้าง ซึ่งหมายความว่ามีการกระตุ้นน้อยมากที่จะมีการบังคับใช้กฎหมาย
ต่อต้านการผูกขาดอย่างเข้มงวด ประการที่สอง การฟ้องร้องการต่อต้านของเอกชนแทบจะไม่ค่อย
เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งต่างกันอย่างมากระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่โอกาสของ
บริษัทเอกชนจะต้องจ่ายค่าเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก จนทำให้เป็นการป้องปรามที่สำคัญที่มีให้
ละเมิดการผูกขาด ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1945 ถึง ค.ศ. 1988 ในประเทศสหรัฐอเมริกามีคดีฟ้องร้อง

⁵⁹ Taylor, "Re-regulating Japanese Transactions," p. 148.

การผูกขาดของเอกชนเป็นจำนวนมากขึ้น 31,745 ราย ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ในประเทศญี่ปุ่นมีเพียงแค่ 18 ราย ที่มีการฟ้องร้องการผูกขาดของเอกชน ความแตกต่างกันนี้สามารถอธิบายได้จากค่าใช้จ่ายสูง แต่โอกาสความสำเร็จในการฟ้องคดีเช่นนี้มีน้อยในประเทศญี่ปุ่น ประสิทธิภาพของนโยบายการแข่งขันของญี่ปุ่นจะเพิ่มมากขึ้น หากเอกชนของญี่ปุ่นมีแรงจูงใจมากขึ้นที่จะรายงานการละเมิดการผูกขาด⁶⁰

แต่ถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายการต่อต้านการผูกขาด และมีการบังคับใช้กฎหมายนี้อย่างจริงจังมากขึ้นก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่ดูแลเรื่องการต่อต้านการผูกขาดญี่ปุ่นยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะจัดการกับสมาคมการค้า (trade association) ของแต่ละอุตสาหกรรมที่สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเอง (self-regulation) เพื่อปกป้องหรือปิดตลาดอุตสาหกรรมของตน⁶¹

นอกจากนี้ แม้ว่าคณะกรรมการ JFTC จะได้พยายามปรับปรุงเงื่อนไขของการแข่งขัน (competitive conditions) ให้ดีขึ้นก็ตาม แต่รัฐบาลและบริษัทของสหรัฐอเมริกาก็ยังเห็นว่า คณะกรรมการ JFTC ซึ่งเป็นหน่วยงานที่คอยคุมการต่อต้านการผูกขาด (antitrust watchdog) ของญี่ปุ่นยังมิได้ดำเนินการที่เข้มข้นมากขึ้นในการส่งเสริมการแข่งขันในประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันจากบริษัทต่างประเทศ เห็นได้จากรัฐบาลญี่ปุ่นยังไม่ได้จัดสรรบุคลากรและทรัพยากรอื่นๆ ได้แก่ คณะกรรมการ JFTC อย่างพอเพียงเพื่อให้แน่ใจได้ว่าการแข่งขันอย่างเข้มข้นในตลาดญี่ปุ่น และรัฐบาลและบริษัทของสหรัฐอเมริกา ยังต้องการให้คณะกรรมการ JFTC มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เพื่อสลายการรวมตัวกันผูกขาดภายในประเทศญี่ปุ่น⁶²

(6) การปฏิรูปบรรษัทภิบาล (Corporate Governance Reform)

นอกจากการปฏิรูปภาครัฐของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วทางด้านภาครัฐกิจ ก็มีเสียงเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ สื่อมวลชนไทย

⁶⁰ Lin, "The Evolution of Competition Law in East Asia," p. 25.

⁶¹ ดู Schaefer, "Industry Rules," p. 193; ดู นักวิเคราะห์ที่เห็นว่า นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 ญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่อต้านการผูกขาดและการบังคับใช้กฎหมายนี้มากขึ้นใน Michael L. Beeman, *Public Policy and Economic Competition in Japan: Change and Continuing in Antimonopoly Policy, 1973-1995* (London: Routledge, 2002), pp. 2-12.

⁶² Ostrom, "Tokyo Recalibrates Antitrust Policy," p. 3.

พฤติกรรมที่ละเลยธรรมาภิบาลของบริษัทญี่ปุ่นซึ่งขาดความโปร่งใสและความรับผิดชอบ⁶³ และยังโทษภาวะเศรษฐกิจซบเซาไปที่การขาดความใส่ใจต่อผู้ถือหุ้น ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างบริษัทกับธนาคารที่มีการถือหุ้นข้ามระหว่างกัน คณะกรรมการผู้อำนวยการซึ่งดูเหมือนกับเป็นสโมสรของศิษย์เก่ามากกว่าเป็นผู้คอยตรวจสอบที่มีความรับผิดชอบและคำตอบแทนโดยรวมของผู้บริหารบริษัทซึ่งให้แรงจูงใจแก่ประชาชนเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของบริษัท (CEO) น้อยมากเพื่อปรับปรุงสิ่งที่สำคัญที่สุดที่เป็นหัวใจของบริษัท ผู้ลงทุนที่เป็นสถาบัน (institutional investor) ชาวต่างชาติเช่น กองทุนบำนาญของพนักงานมลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State Employee Pension Fund หรือ CalPERS) เรียกร้องให้ฝ่ายบริหารของบริษัทเน้นประโยชน์สูงสุดของผู้ถือหุ้น ให้มีคณะกรรมการผู้อำนวยการ (boards of directors) ที่เข้มแข็งและเป็นอิสระมากขึ้น และให้คำตอบแทนผู้จัดการบริษัทอย่างเหมาะสมเพื่อเป็นหนทางหนึ่งในการส่งเสริมผลประโยชน์ของตน ได้เดินทางมาญี่ปุ่นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการปฏิรูปบรรษัทภิบาล ผู้จัดการบางคนของบริษัทข้ามชาติของญี่ปุ่นวิจารณ์ว่า บรรษัทภิบาลที่เคยปฏิบัติกันอยู่เป็นอุปสรรคต่อความพยายามที่จะแข่งขันในระดับโลก⁶⁴

ในช่วงทศวรรษ 1990 คำว่า 'โคโปเรโต กาบะนันสุ' (*koporeto gabanansu*) หรือ 'กิเงียวโตชิ' (*kigyo tochi*) ซึ่งก่อนหน้านี้แทบจะไม่เป็นที่รู้จักยกเว้นในแวดวงเล็กๆของผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ได้กลายเป็นคำศัพท์สามัญในหมู่ผู้จัดการและสื่อธุรกิจจำนวนมาก คณะกรรมการของผู้บริหาร นักลงทุน นักวิชาการ และข้าราชการประจำ ได้พิมพ์รายงานข้อเสนอและการสำรวจออกมาจำนวนมากเพื่อชี้ให้เห็นถึงวิกฤตการณ์บรรษัทภิบาลของญี่ปุ่นและเสนอวิธีการแก้ไข

⁶³ บริษัทที่มีชื่อเสียงหลายบริษัทมีเรื่องอื้อฉาวอยู่เป็นระยะๆ เช่น การปกปิดการขาดทุนอย่างมหาศาลในการซื้อขายหุ้นของธนาคาร ไดวะ (Daiwa Bank) การขายนมเสียของบริษัท Snow Brand Products การปิดบังการเรียกรถยนต์ที่มีข้อบกพร่องคืนของบริษัท Mitsubishi Motors Corp การปิดบังปัญหาในโรงงานในพลังงานนิวเคลียร์เป็นเวลานานปีโดยปลอมแปลงข้อมูลการตรวจสอบของบริษัท Tokyo Electric Power Co. (TEPCO) ดู Ibid., pp. 220-221. Julian Roche, *Corporate Governance in Asia* (New York: Routledge, 2005), p. 63.

⁶⁴ ดู Ahmadjian, "Changing Japanese Corporate Governance," ใน Schaefer and Grimes, eds, *Japan's Managed Globalization*, pp. 215, 219-220.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 1990 ดังตัวอย่างที่ระบุข้างล่างนี้⁶⁵

- 8 กันยายน ค.ศ. 1997: 'ร่างแผนแก้ไขกฎหมายพาณิชย์เกี่ยวกับ 'บริษัทภิบาล' (Draft plan for a revision of the Commercial Law concerning 'corporate governance') เสนอโดยคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับกฎหมายพาณิชย์ คณะกรรมการนิติบัญญัติของพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP)
- 10 กันยายน ค.ศ. 1997: 'ข้อเสนอเร่งด่วนเกี่ยวกับวิธีการของ 'บริษัทภิบาล' (Urgent Proposal on methods of 'corporate governance') เสนอโดย คณะกรรมการพิเศษเกี่ยวกับ 'บริษัทภิบาล' ของเคดันเรน (Keidanren)
- 30 ตุลาคม ค.ศ. 1997: 'หลักการของบริษัทภิบาล: เพื่อพิจารณาบริษัทภิบาล รูปแบบใหม่ของญี่ปุ่น' (Principles of corporate governance: to consider new Japanese-style corporate governance) โดยกลุ่มศึกษา 'บริษัทภิบาล' ของญี่ปุ่น (Corporate Governance Forum of Japan หรือ CGFJ) ของ คณะกรรมการเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ (Japan Committee for Economic Development)
- กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998: 'รายงานจากคณะกรรมการระบบบริษัทในศตวรรษที่ 21' (Report from the Committee on Corporate Systems in the 21st century) โดยกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ (MITI)

เนื้อหาของรายงานดังกล่าว มีความแตกต่างกันในจุดเน้นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของแต่ละสถาบันที่เสนอรายงาน รายงานแต่ละฉบับได้แสดงบทบาทและจุดยืนของตนเอง เช่น เคดันเรน (Keidanren) ซึ่งเป็นองค์กรทางธุรกิจที่ใหญ่และทรงอิทธิพลมากที่สุดในญี่ปุ่น และพรรค LDP เน้นที่หน้าที่ของผู้ตรวจบัญชี (auditors) และกระบวนการทางกฎหมายในการที่จะฟ้องร้อง กรรมการอำนวยการ (directors) ในขณะที่กระทรวง MITI (ตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เปลี่ยนชื่อเป็น METI ซึ่งย่อมาจาก Ministry of Economy, Trade and Industry) เน้นในเรื่องการใช้กรรมการอำนวยการ ที่มาจากบุคคลภายนอกบริษัท (เพื่อความโปร่งใสและการดำเนินธุรกิจที่ดี) ความมีอิสระมากขึ้น

⁶⁵ Ibid., pp. 218-219.

ของผู้ตรวจสอบบัญชีจากบุคคลภายนอกและการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ที่เพียงพอสำหรับการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพของตลาด⁶⁶

ลักษณะเด่นที่สุดของการปฏิรูปบรรษัทภิบาลในประเทศญี่ปุ่นในช่วงศตวรรษที่ 1990 คือ การยอมรับอย่างกว้างขวางอย่างน้อยในรูปของคำพูดว่า บริษัทญี่ปุ่นจำเป็นต้องรับหลักบรรษัทภิบาลที่เป็นมาตรฐานโลก (global standard) เช่น คณะกรรมการบรรษัทภิบาลของญี่ปุ่น ที่มีชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า 'Corporate Governance Forum' of Japan หรือ CGFJ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลที่มาจากผู้บริหารธุรกิจ นักวิชาการ นักลงทุน และนักหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นกลุ่มที่สนับสนุนให้มีการปฏิรูปบรรษัทภิบาล ได้เริ่มต้นคำแถลงของ 'หลักการของบรรษัทภิบาล' (Corporate Governance Principle) ของตน ด้วยการเน้นที่ความสอดคล้องกันของบรรษัทภิบาลในระดับสากลโดยกล่าวว่า:

โลกาภิวัตน์ของตลาดนำไปสู่ยุคสมัยที่คุณภาพของบรรษัทภิบาลได้กลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความอยู่รอดของบริษัท การปฏิบัติบรรษัทภิบาลให้สอดคล้องกับบริบทระหว่างประเทศยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จของบริษัท การปฏิบัติบรรษัทภิบาลที่ดี (good corporate governance) เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับบริษัทในการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพในตลาดภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์⁶⁷

คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า แนวความคิดเกี่ยวกับบรรษัทภิบาลเป็นเรื่องที่เน้นพันธกิจของบริษัทที่มีต่อผู้ถือหุ้นของบริษัท ดังกล่าวไว้ว่า:

ความชอบธรรมของประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (shacho หรือ CEO) ได้รับการยอมรับและมาจากความรู้สึกรักชาติตนและมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและตัวแทนของผู้แทนหุ้น คณะกรรมการอำนวยการ (board of directors) โดยการดำเนินการเพื่อประโยชน์สูงสุดของบริษัท⁶⁸

ในทำนองเดียวกัน ในร่างกฎหมายของรัฐบาลพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อปฏิรูปบรรษัทภิบาลของญี่ปุ่นก็ใช้คำพูดในลักษณะเดียวกันกับของคณะกรรมการ CGFJ

⁶⁶ Hasegawa, "The Political Economy of 'Corporate Governance,'" pp. 215-216.

⁶⁷ อ้างใน Ahmadjian, "Changing Japanese Corporate Governance," p. 221.

⁶⁸ อ้างใน ibid.

ดังนั้น: “ถึงเวลาแล้วที่จะนำมาตรฐานสากลของบริษัทภิบาลมาใช้ โดยมองดูที่รูปแบบของบริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกา ในการเสริมสร้างการทำหน้าที่ให้เข้มแข็งของคณะกรรมการอำนวยการที่มาจากภายนอกบริษัท และเพื่อปรับปรุงการมุ่งเน้นที่ผู้ถือหุ้น”⁶⁹

คำกล่าวของพรรค LDP เกี่ยวกับบริษัทภิบาลเห็นได้ชัดว่า คำพูดส่วนใหญ่ที่พูดถึงมาตรฐานสากล หมายถึง วิธีการปฏิบัติตามมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา การถกแถลงเกี่ยวกับการปฏิรูปบริษัทภิบาลไม่ว่าในสื่อมวลชน หรือในรายงานของรัฐบาล นักวิชาการ หรือกลุ่มอื่นๆ ในญี่ปุ่นมักจะกล่าวถึงรูปแบบของบริษัทภิบาลของสหรัฐอเมริกา

ถ้าเพียงแต่พิจารณาจากคำพูดเท่านั้น เราอาจคาดได้ว่าในไม่ช้าวิธปฏิบัติบริษัทภิบาลของญี่ปุ่นจะเบนเข้าหา (converge) มาตรฐานสากล ตามความเป็นจริง ตลอดทศวรรษ 1990 การปฏิรูปทั้งหลายมีความตั้งใจที่จะให้แรงจูงใจของผู้ถือหุ้นและของฝ่ายบริหารบริษัทมีความสอดคล้องกัน หรือปรับปรุงการตรวจสอบ (monitoring) และความมีวินัยของผู้บริหารระดับสูง การให้ผู้บริหารระดับสูงมีสิทธิในการซื้อหุ้นได้ (stock options) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 เพื่อเป็นการให้รางวัลจูงใจให้ผู้บริหารมีความภักดีต่อบริษัท บริษัทหลายแห่งได้เริ่มลดจำนวนคณะกรรมการอำนวยการให้เหลือน้อยลง และหลายบริษัทได้นำระบบ 'เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของบริษัท' (corporate executive officer หรือที่เรียกว่า ชิกโก ยาคุอิน (shikko yakuin) อันเป็นความพยายามอย่างหนึ่งเพื่อแบ่งแยกหน้าที่การควบคุมตรวจสอบ (supervisory function) ของคณะกรรมการอำนวยการออกจากความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน (operating responsibilities) ของทีมผู้บริหารระดับสูง นอกจากนี้หลายบริษัทยังประกาศแต่งตั้งกรรมการอำนวยการที่มาจากบุคคลภายนอกบริษัทที่มีความเป็นอิสระ⁷⁰

หลักการสำคัญของระบบบริษัทภิบาล คือ การมีกลไกที่จะทำให้แรงจูงใจของผู้จัดการบริษัทกับผู้ถือหุ้นสอดคล้องกัน การให้สิทธิผู้บริหารระดับสูงของบริษัทซื้อหุ้นจำนวนหนึ่งในราคาที่ต่ำกว่าตลาดภายในกำหนดเวลาหนึ่ง เป็นหนทางหนึ่งที่ช่วยให้ผู้จัดการบริษัทและผู้ถือหุ้นมีแรงจูงใจที่สอดคล้องกัน ที่ต่างต้องการเพิ่มมูลค่าของหุ้นของบริษัท ซึ่งเท่ากับว่าค่าตอบแทนผู้จัดการจะโยงอยู่กับการเพิ่มราคาหุ้นของบริษัทด้วย

⁶⁹ อ้างใน *ibid.*, p. 222.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 222.

ในปี ค.ศ. 1996 บริษัท โซนี่เป็นบริษัทญี่ปุ่นบริษัทแรกที่น่า stock options มาใช้ โดยวิธีทางอ้อม เพราะในขณะนั้นยังมีกฎหมายห้ามอยู่ แต่ในปีถัดมา มีการแก้ไขกฎหมายพาณิชย์ (Commercial Code) ยกเลิกการห้ามมี stock options และมาถึงปี ค.ศ. 2000 มีบริษัทญี่ปุ่นมากกว่า 800 บริษัท ที่หันมาใช้ stock options แต่บริษัทส่วนใหญ่ยังให้ stock options จำกัดเฉพาะผู้ที่เป็นการกรรมการบริหารบริษัท (board of directors) ทั้งนี้เพราะกรรมการบริหารบริษัทของประเทศญี่ปุ่นมักจะเป็นผู้จัดการฝ่ายปฏิบัติการ (operating managers) ด้วย ซึ่งก็คือเป็นทีมฝ่ายบริหารระดับอาวุโสของบริษัท

การแก้ไขกฎหมายพาณิชย์เพื่อให้มี stock options ได้นี้ ทำให้ดูเหมือนว่าญี่ปุ่นได้หันไปใช้วิธีปฏิบัติในเรื่อง stock options อย่างเดียวกันกับระบบบรรษัทภิบาลของสหรัฐอเมริกา⁷¹ แต่หากพิจารณาในรายละเอียดของการปฏิรูปในเรื่องดังกล่าวแล้วมิได้เป็นเช่นนั้น แม้ว่า stock options เป็นเรื่องที่ทำได้โดยถูกกฎหมายแล้วก็ตาม แต่ยังมีทบทวนหลายบทที่ยังเป็นข้อจำกัด เช่น กฎหมายพาณิชย์ยังให้ stock options จำกัดอยู่ที่ไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดของบริษัท และบริษัทจะต้องขึ้นรายชื่อผู้ที่จะได้รับ stock options เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่ของผู้ถือหุ้นอนุมัติก่อน นอกจากนี้ ภาษีที่ต้องจ่ายจากรายได้ที่มาจาก stock options ก็ไม่เป็นที่ดึงดูดใจ

ยิ่งไปกว่านั้น การนำ stock options มาใช้ ไม่ได้ตามมาด้วยการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในเรื่องการกำหนดค่าตอบแทนของฝ่ายบริหารของบริษัท (executive compensation) ค่าตอบแทนของฝ่ายบริหารยังคงถูกกำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงที่มีความอาวุโสมาก และบริษัทจะไม่ค่อยเปิดเผยรายละเอียดให้ผู้ถือหุ้นทราบ กระบวนการกำหนดค่าตอบแทนฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมทั้งประธานบริษัทของบริษัทส่วนมากยังเป็นเรื่องความลับอย่างยิ่ง แม้ว่าบริษัทจะต้องรายงานเงินเดือนทั้งหมดของฝ่ายบริหารบริษัท (ประธานและทีมผู้บริหารระดับสูงของบริษัท) แต่มีบริษัทน้อยรายที่แยกแยะตัวเลขเงินเดือนของผู้บริหารแต่ละราย⁷²

จากการสัมภาษณ์ของนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านบรรษัทภิบาลญี่ปุ่นพบว่า ผู้จัดการบริษัทหลายบริษัทมีความเห็นว่า การเปิดเผยค่าตอบแทน และการมีคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นอิสระ (independent compensation committee) ไม่น่าสนใจและเป็นเพียงปรารภใน

⁷¹ กระบวนการแก้ไขกฎหมายพาณิชย์ในเรื่องดังกล่าวนี้ได้กระทำอย่างรวดเร็ว ซึ่งต่างจากกระบวนการแก้ไขกฎหมายในเรื่องอื่นๆ จนถูกวิจารณ์ว่าเป็นกระบวนการที่ “ไม่โปร่งใสและกระทำอย่างลับๆ” ดู *ibid.*, p. 223.

⁷² *Ibid.*, p. 224.

บริษัทญี่ปุ่น ผู้จัดการบริษัทเหล่านี้เห็นว่า บริษัทญี่ปุ่นมิได้มีปัญหาที่ผู้บริหารบริษัทได้รับค่าตอบแทนที่สูงมากเกินไปเหมือนอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ฉะนั้นจึงไม่มีความจำเป็นใดๆที่ต้องเป็นห่วงในประเด็นนี้ แต่ความเห็นเช่นนี้ในทัศนะของนักวิชาการผู้นี้เป็นความเห็นที่เข้าใจผิดอย่างสิ้นเชิงเกี่ยวกับความเชื่อมโยงพื้นฐานระหว่างค่าตอบแทนกับบรรษัทภิบาล วัตถุประสงค์ของการเปิดเผยค่าตอบแทนของผู้บริหารไม่ใช่เพื่อให้คนภายนอกประเมินว่า ฝ่ายบริหารได้ค่าตอบแทนมากหรือน้อยเกินไป แต่เพื่อเปิดเผยให้ผู้ถือหุ้นทราบว่า ค่าตอบแทนผู้บริหารมีความผูกพันกับผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นในระดับไหน⁷³

กล่าวโดยย่อคือ แม้ว่าจะมีการปฏิรูปกฎหมายพาณิชย์เพื่อเปิดโอกาสให้นำ stock options มาใช้เป็นส่วนหนึ่งที่สร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้บริหารบริษัท และบริษัทหลายแห่งก็นำ stock options มาใช้ แต่การให้ stock options ยังคงเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อย และเหมือนเช่นค่าตอบแทนผู้บริหารบริษัทในรูปอื่นๆ บุคคลภายในบริษัทเป็นผู้กำหนดจำนวนและการจัดสรรหุ้น โดยปราศจากตัวแทนของผู้ถือหุ้น (เช่น คณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทนที่ประกอบด้วยกรรมการอำนวยการที่เป็นบุคคลภายนอกและมีความเป็นอิสระ) บริษัทส่วนใหญ่ที่นำ stock options มาใช้ก็ไม่ได้กระทำโดยเปิดเผยและมีความโปร่งใสติดตามมาด้วย⁷⁴

คณะกรรมการอำนวยการ (board of directors) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งของบรรษัทภิบาล ซึ่งญี่ปุ่นมักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะกรรมการอำนวยการไม่ได้มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารของบริษัทได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีกรรมการอำนวยการจำนวนมากเกินไป และส่วนใหญ่มาจากบุคคลภายในบริษัทซึ่งขาดความเป็นอิสระและไม่ได้เป็นการทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างแท้จริง จึงมีเสียงเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลง เช่น กองทุนบำนาญของพนักงาน มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (CalPER) และกลุ่มศึกษา 'บรรษัทภิบาลของญี่ปุ่น (CGFJ) สนับสนุนให้มีการลดขนาด และเพิ่มความเป็นอิสระของคณะกรรมการอำนวยการ

บริษัทญี่ปุ่นซึ่งต้องการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้ตอบสนองเสียงวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว โดยการลดขนาดของคณะกรรมการอำนวยการ แยกหน้าที่การตรวจสอบ (monitoring function) ออกจากหน้าที่การดำเนินงาน (operating function) และเพิ่มจำนวนกรรมการอำนวยการที่เป็นอิสระมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1997 บริษัทโซนี่ได้ประกาศอย่างครึกโครมลดขนาดของคณะกรรมการอำนวยการจาก 38 คน เหลือเพียง 10 คน และเปลี่ยนชื่อกรรมการอำนวยการที่ย้าย

⁷³ Ibid., p. 224.

⁷⁴ Ibid.

ออกจากคณะกรรมการอำนาจการว่าเป็น *shikko yakuin* ซึ่งแปลคำนี้ตรงตัวเป็นภาษาอังกฤษว่า 'corporate executive officer' หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของบริษัท โดยได้ระบุวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงนี้ว่า เพื่อแยกการตัดสินใจทางธุรกิจ (strategic decision-making) ออกจากการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ ภายใต้ระบบ *shikko yakuin* คณะกรรมการอำนาจการ (board) เป็นฝ่ายกำหนดกลยุทธ์ทางธุรกิจ และ *shikko yakuin* เป็นฝ่ายปฏิบัติให้เป็นไปตามกลยุทธ์⁷⁵

ระบบใหม่นี้ได้แพร่หลายไปยังบรรดาของบริษัทใหญ่ในญี่ปุ่นอย่างรวดเร็ว ในการสำรวจของตลาดหลักทรัพย์โตเกียว (Tokyo Stock Exchange) ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2000 พบว่าร้อยละ 35.5 ของบริษัทที่ถูกสอบถามตอบว่า ได้นำระบบนี้มาใช้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 32 ในการสำรวจในปี ค.ศ. 1998⁷⁶

เจ้าหน้าที่บริษัทโซนี่ได้กล่าวว่า การตัดสินใจที่จะเปลี่ยนสถานะสภาพของกรรมการอำนาจการ 28 คน ให้เป็น *shikko yakuin* เป็นการตัดสินใจที่ลำบากใจ ตำแหน่งกรรมการอำนาจการเป็นความใฝ่ฝันของพนักงานบริษัทจำนวนมาก ฉะนั้นการถูกเปลี่ยนสถานะจากกรรมการอำนาจการมาเป็น *shikko yakuin* ย่อมถูกมองว่าเป็นการถูกลดตำแหน่ง กรรมการอำนาจการบางคนที่มีประสบการณ์ของการถูกลดตำแหน่ง (demoted) เป็น *shikko yakuin* มีความรู้สึกปวดร้าวใจจนทำให้ประธานบริษัทโซนี่ต้องเขียนจดหมายถึงภรรยาของบุคคลเหล่านี้ โดยอธิบายว่า การตัดสินใจของบริษัทเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการลดตำแหน่ง

บริษัทโซนี่และผู้สังเกตการณ์จำนวนไม่น้อยมองว่าระบบ *shikko yakuin* (และการนำระบบ stock options มาใช้ในขณะเดียวกัน) เป็นหลักฐานที่แสดงว่าบริษัทภิบาลในญี่ปุ่นกำลังเบนเข้าหาระบบบริษัทภิบาลแบบฉบับของสหรัฐอเมริกา แต่จากการศึกษาการทำหน้าที่ในทางปฏิบัติจริงของระบบ *shikko yakuin* อย่างใกล้ชิด ยังพบความแตกต่างกันอยู่ระหว่างระบบญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะระบบ *shikko yakuin* ฝ่ายกรรมการอำนาจการกับฝ่ายบริหารเป็นกลุ่มบุคคลที่มาจากภายในบริษัทเช่นเดียวกัน ทำให้สถานะภาพของทั้งสองฝ่ายไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางปฏิบัติ ประธานบริษัท (ซึ่งมักจะเป็นประธานหรือผู้บริหารระดับสูงที่เลือกมาแล้วจากบริษัทแม่) ยังคงเป็นผู้เลือกผู้ที่สืบทอดตำแหน่งประธานบริษัท

⁷⁵ Ibid., pp. 225-227; Roche, *Corporate Governance in Asia*, pp. 76-77.

⁷⁶ Ibid.

นอกจากนี้ยังมีกระแสต่อต้านกรรมการอำนวยการที่เป็นอิสระมาจากภายนอกบริษัท แม้ตอนปลายทศวรรษ 1990 จะมีข่าวการแต่งตั้งกรรมการอำนวยการเกิดขึ้นบ่อยๆ แต่ในความเป็นจริงแล้วยังคงมีอยู่น้อยมาก ฝ่ายบริหารของบริษัทไม่ต้องการให้มีบุคคลภายนอกบริษัทมาเป็นกรรมการบอร์ดของตน เช่น ผลการสำรวจบริษัทที่มีชื่ออยู่ในตลาดหุ้นโตเกียว จำนวน 1,310 บริษัท ในปี ค.ศ. 2000 พบว่ามีเพียงร้อยละ 19 ของบริษัทในจำนวนนี้ที่มีกรรมการบอร์ดมาจากบุคคลภายนอกบริษัท ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากผลสำรวจในปี ค.ศ. 1900 แม้กระทั่งบริษัทโซนี่ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นบริษัทที่สนับสนุนให้มีการปฏิรูปบรรษัทภิบาลอย่างแข็งขันที่สุดก็ยังมีกรรมการบอร์ดที่มาจากบุคคลภายนอกเพียงสามคนเท่านั้น⁷⁷ อย่างไรก็ตาม เมื่อกลางปี ค.ศ. 2005 บริษัทโซนี่ได้จ้าง Sir Howard Stringer นักธุรกิจชาวอเมริกันเชื้อชาติ Welsh มาเป็นประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (CEO) ของบริษัท เพื่อทำการปฏิรูปบริษัทเพื่อแก้ไขกับปัญหาที่บริษัทต้องประสบกับบริษัทคู่แข่งในยุคดิจิทัล เช่น ไมโครซอฟท์ แอปเปิล ชาร์ป โนเกีย แคนนอน และเคล ซึ่ง Stringer ต้องเผชิญกับวัฒนธรรมและค่านิยมของโซนี่ในเรื่อง เช่น ระบบอาวุโส และเน้นเรื่องความสามัคคี (harmony) มากกว่ากำไร การประชุมกรรมการบอร์ดจึงไม่ได้เน้นในเรื่องมูลค่าหุ้นของบริษัท (shareholder value) ดังที่เขาได้กล่าวว่า “ในห้าหรือหกปีที่ผ่านมา เราอาจเสร็จการประชุมบอร์ดโยมิได้มีการถกแถลงเรื่องราคาหุ้นเลย”⁷⁸

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารบริษัทญี่ปุ่นโดยผู้เชี่ยวชาญบรรษัทภิบาลญี่ปุ่นท่านหนึ่ง ทำให้ได้ข้อสรุปประการหนึ่งว่า ความรู้สึกและกระแสด้านกรรมการบอร์ดที่เป็นอิสระนั้นยังฝังรากลึกในประเทศญี่ปุ่น ความเห็นที่ว่า “คนญี่ปุ่นไม่รับบุคคลภายนอก” เป็นคำตอบที่มักจะได้ยินจากผู้จัดการบริษัทจำนวนมาก⁷⁹

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจเมื่อมีข้อเสนอในเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 ให้มีการแก้ไขบางมาตราของประมวลกฎหมายพาณิชย์ (Interior Plan for the Outline of Purposed Laws for Partial Revision of the Commercial Code) เพื่อให้มีการเลือกตั้งกรรมการบอร์ดอย่างน้อยหนึ่งคนที่มีความเป็นอิสระ สำหรับบริษัทใหญ่ทุกบริษัทจึงได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงโดยผู้วิจารณ์เหล่านี้อ้างว่าบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เป็นกรรมการบอร์ดที่มีความเป็นอิสระและเป็นการขาดความเป็นอิสระของบริษัท หากมีกรรมการบอร์ดมาจากบุคคลภายนอกบริษัทที่มีความเป็น

⁷⁷ Ibid., p. 228.

⁷⁸ *Fortune*, June 19, 2006.

⁷⁹ อ้างใน Ahmadjian, “Changing Japanese Corporate Governance,” 228.

อิสระ ในที่สุดร่างกฎหมายแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งที่เสนอต่อรัฐสภา ไม่มีมาตราใดที่กำหนดให้มีการเลือกกรรมการบอร์ดที่มีความเป็นอิสระ⁸⁰

ในช่วงปลายศตวรรษ 1990 และต้นศตวรรษที่ 21 จุดเน้นที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการปฏิรูปบรรษัทภิบาล คือ เรื่องระบบผู้สอบบัญชีของบริษัท (corporate auditors หรือที่ญี่ปุ่นเรียกว่า *kansayaku*) ประมวลกฎหมายพาณิชย์กำหนดให้บริษัทต้องแต่งตั้งผู้สอบบัญชีของบริษัทเพื่อตรวจสอบกรรมการบอร์ดของบริษัทในนามของผู้ถือหุ้นและเพื่อให้แน่ใจได้ว่ากรรมการบริษัทปฏิบัติตามกฎหมาย บทบาทและความเกี่ยวข้องของ *kansayaku* เป็นจุดสำคัญของการปฏิรูปประมวลกฎหมายพาณิชย์ครั้งสำคัญ ซึ่งได้รับอนุมัติจากรัฐสภาในปี ค.ศ. 2002 ก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายพาณิชย์ดังกล่าวนี้ ระบบ *kansayaku* เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างร้อนแรงระหว่างกระทรวง METI (กระทรวง MITI เดิม) และองค์กรธุรกิจใหญ่เคดันเรน (Keidanren) และระหว่างบริษัทข้ามชาติญี่ปุ่นที่มีการค้าขายทั่วโลกกับบริษัทญี่ปุ่นที่ค้าขายภายในประเทศ

ประมวลกฎหมายพาณิชย์กำหนดให้บริษัทขนาดใหญ่ต้องมีผู้สอบบัญชีบริษัทอย่างน้อยสามคน และในสามคนนี้นักหนึ่งคนต้องมาจากภายนอกบริษัท แต่คำจำกัดความ 'บุคคลภายนอก' ไม่ค่อยเข้มงวดมากนัก หมายความว่า ผู้ใดซึ่งไม่ได้ทำงานให้แก่บริษัทในห้าปีที่ผ่านมา ฉะนั้น ผู้สอบบัญชี (*kansayaku*) ที่มาจากภายนอกบริษัทมักจะเป็นพนักงานบริษัทที่เกษียณแล้วหรือผู้จัดการจากธนาคารที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบริษัทหรือสาขาของบริษัทหรือบริษัทแม่

ในทางทฤษฎี *kansayaku* ตรวจสอบกรรมการบอร์ดเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และประเมินรายงานการเงินที่ผู้สอบบัญชีภายนอกของบริษัทเป็นผู้มอบให้ แต่มีปัญหาหลายประการที่ทำให้ยากต่อการที่ *kansayaku* จะเป็นผู้ตรวจสอบได้อย่างอิสระอย่างแท้จริง ประการแรก แม้ว่ากฎหมายกำหนดว่า ที่ประชุมถือหุ้นต้องอนุมัติการแต่งตั้ง *kansayaku* แต่ในความเป็นจริงผู้ถือหุ้นแทบจะไม่เคยปฏิเสธผู้ที่ได้รับการเสนอจากประธานบริษัทเลย

นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยหรือทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีบริษัท จากการสำรวจบริษัทที่มีรายชื่ออยู่ในสมาคมผู้สอบบัญชีบริษัทของญี่ปุ่น (Japan Corporate Auditors Association หรือ JCAA) จำนวน 1,641 บริษัท พบว่ามีเพียงร้อยละ 41 ของจำนวนบริษัทเหล่านี้

⁸⁰ Roche, *Corporate Governance in Asia*, p. 91.

เท่านั้นที่มีผู้ตรวจสอบบัญชีพอจะมีเจ้าหน้าที่ช่วยบ้าง และในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 50 เท่านั้นที่มีเจ้าหน้าที่ช่วยมากกว่าหนึ่งคน ที่สำคัญกว่านั้นผู้ตอบคำถามจำนวนมากยังได้ตั้งข้อสังเกตอีกด้วยว่า เจ้าหน้าที่ *kansayaku* มักจะไม่ค่อยกระตือรือร้นที่จะค้นหาข้อผิดพลาดของบริษัทตน เจ้าหน้าที่เหล่านี้มักจะเป็นพนักงานของบริษัทซึ่งถูกผลักดันให้มาทำงานในสำนักงานของ *kansayaku* ชั่วคราว และพนักงานเหล่านี้มีต้องการให้ตนเองต้องได้รับผลกระทบในการทำงานต่อไปในอนาคตในบริษัท และการทำงานในหน้าที่นี้ยังได้รับสถานภาพและการเคารพนับถือต่ำ ตำแหน่ง *kansayaku* มักจะถูกมองว่าเป็นตำแหน่งปลอมใจสำหรับผู้ที่พลาดโอกาสที่จะได้เลื่อนตำแหน่งเป็นกรรมการบริษัท⁸¹

บทบาทของ *kansayaku* เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมาในทศวรรษ 1990 ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1997 ฝ่ายกฎหมายของพรรค LDP ของคณะกรรมการประมวลกฎหมายพาณิชย์เสนอร่างกฎหมายให้มีการแก้ไขบทบัญญัติประมวลกฎหมายพาณิชย์ในหลายมาตรา หลายวันต่อมาองค์กรธุรกิจใหญ่เคดันเรนออกข้อเสนอที่เกือบจะเหมือนข้อเสนอของพรรค LDP ข้อเสนอของพรรค LDP/ เคดันเรนมีส่วนสำคัญสองประการ ประการแรก จำกัดความรับผิดชอบของกรรมการบอร์ดสำหรับการฟ้องร้องที่มาจากผู้ถือหุ้น ประการที่สอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเสริมสร้างหน้าที่ของ *kansayaku* ให้เข้มแข็ง ข้อเสนอของพรรค LDP/เคดันเรนจะทำให้ระบบ *kansayaku* สามารถมีบทบาทได้เช่นเดียวกับกรรมการบอร์ดที่มีความเป็นอิสระ

ในปี ค.ศ. 2000 กระทรวง METI ได้มีข้อเสนอของตนเองให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายพาณิชย์ กระทรวง METI เน้นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัทมหาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงความสามารถในการแข่งขันของญี่ปุ่น ข้าราชการกระทรวง METI เห็นว่า ญี่ปุ่นไม่มีทางเลือกนอกจากจะต้องนำบรรษัทภิบาลรูปแบบของสหรัฐอเมริกา (U.S.-style governance) มาใช้มากขึ้น เพื่อเผชิญกับการแข่งขันระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ตลาดการเงินที่อยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และความก้าวหน้าในเทคโนโลยีสารสนเทศ⁸²

แต่ในที่สุดกระทรวง METI เสนอให้มีสองทางเลือก ทางเลือกหนึ่ง บริษัทสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการผู้สอบบัญชี (auditing committee) ที่ครอบงำโดยกรรมการบอร์ดที่เป็นอิสระ และไม่จำเป็นต้องมี *kansayaku* หรือทางเลือกที่สอง บริษัทยังคงรักษาระบบ *kansayaku* ดังที่เป็นอยู่

⁸¹ Ahmadjian, pp. 229-230.

⁸² Ibid., pp. 230-231.

ในปัจจุบัน ทั้งนี้กระทรวง METI ให้เหตุผลว่า ตลาดจะเป็นตัวกำหนดเองในที่สุดว่าบรรษัทภิบาลแบบไหนจะมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน ข้อเสนอที่ให้บริษัทมีทางเลือกสองทางนี้เป็นการประนีประนอมภายใต้แรงกดดันจากองค์กรธุรกิจใหญ่เคเอ็นเอ็น ในขณะที่เดียวกันองค์กรธุรกิจเคเอ็นเอ็นก็ถูกแรงกดดันจากภายในองค์กรของตนเองทั้งจากบริษัทที่ทำธุรกิจระหว่างประเทศเป็นหลัก (global firms) ซึ่งต้องการเปลี่ยนกรรมการบอร์ดของตนให้เหมือนกับการปฏิบัติของสหรัฐอเมริกา และจากบริษัทที่ทำธุรกิจภายในประเทศเป็นหลักที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ในที่สุดการแก้ไขประมวลกฎหมายพาณิชย์ได้ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาในปี ค.ศ. 2002 และปี ค.ศ. 2003 ตามประมวลกฎหมายพาณิชย์ที่มีการแก้ไขใหม่นี้ บริษัทสามารถเลือกระหว่างระบบ *kansayaku* ตามที่เป็นอยู่อย่างเดิม หรือจะเลือกระบบที่โครงสร้างของกรรมการบอร์ดที่คล้ายกับของบริษัทสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการกำหนดค่าจ้าง คณะกรรมการกำหนดกรรมการบอร์ด และคณะกรรมการผู้สอบบัญชีก็ได้ ทั้งนี้เปิดโอกาส ให้บริษัทที่เน้นค้าขายกับต่างประเทศจะได้เพิ่มความเป็นอิสระของกรรมการบอร์ด และนำคณะกรรมการกำหนดค่าตอบแทน คณะกรรมการกำหนดกรรมการบอร์ด และคณะกรรมการผู้สอบบัญชีมาใช้ ในขณะที่บริษัทที่เน้นทำธุรกิจภายในประเทศยังคงรักษาระบบ *kansayaku* แบบเดิม และสามารถรักษาความเป็นอิสระของฝ่ายบริหารบริษัท โดยไม่ถูกกดดันจากการเรียกร้องของผู้ถือหุ้น⁸³

บริษัทที่จัดลำดับความน่าเชื่อถือ แสตนดาร์ด แอนด์ พัวร์ (Standard & Poor's) ระบุว่าระบบผู้สอบบัญชี (*kansayaku*) ของญี่ปุ่นมีปัญหาเนื่องจากผู้สอบบัญชี (corporate auditors) จำนวนหนึ่งเป็นอดีตพนักงานบริษัทจึงมาสามารถถือได้ว่ามีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง⁸⁴

นอกจากการปฏิรูปบรรษัทภิบาลเพื่อให้มีรูปแบบที่ใกล้เคียงกับการปฏิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกาในลักษณะที่ทำให้แรงจูงใจของฝ่ายบริหารระดับสูงของบริษัทกับของผู้ถือหุ้นสอดคล้องกัน และทำให้กรรมการบอร์ดมีความเป็นอิสระขึ้น เพื่อส่งเสริมการตรวจสอบและมีวินัยที่ดีขึ้นของบริษัทแล้ว ยังมีการปฏิรูปมาตรฐานการทำบัญชี (accounting standards) เป็นระยะๆ ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 และต้นทศวรรษ 2000 เพื่อให้การกำกับดูแลการทำบัญชีบริษัทญี่ปุ่นให้

⁸³ Roche, *Corporate governance in Asia*, p. 95 บางบริษัทได้เริ่มนำระบบการตั้งคณะกรรมการ (company with committees) เพื่อปรับปรุงความโปร่งใสของฝ่ายบริหารจัดการ (management transparency) เช่น บริษัทฮอนด้า บริษัทโตชิบา บริษัทโอริส (Orix) บริษัทโซนี่ เป็นต้น ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน *ibid.*, pp. 96-98.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 125.

ได้มาตรฐานสากล การเปิดเผยบัญชีจะช่วยทำให้ผู้ถือหุ้นตรวจสอบผู้จัดการได้ดีขึ้น แต่มาตรฐานการทำบัญชีขึ้นอยู่กับการศึกษาจากกรรมการบอร์ดที่เป็นอิสระ เพื่อเรียกร้องให้มีการตรวจสอบบัญชีอย่างละเอียดถี่ถ้วน ประกอบกับอาชีพการตรวจสอบบัญชีที่ได้รับการรับรองจากรัฐ (certified public accountants) มีน้อยมากเมื่อเทียบกับของประเทศสหรัฐอเมริกา การปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานใหม่ในการทำบัญชีจึงยังเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากความแน่นอน⁸⁵

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วที่ถูกวิจารณ์ว่า ไม่ตั้งใจที่จะให้มาตรฐานการทำบัญชีของญี่ปุ่นสอดคล้องกับมาตรฐานรายงานการเงินสากล (International Financial Reporting Standards หรือ IFRS)⁸⁶

เรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการตกแต่งบัญชีของบริษัทไลฟ์ดอร์ (Livedoor) บริษัทคาเนโบ (Kanebo) และบริษัทรถไฟเซอิบุ (Seibu Railway Co.) ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2005 ยังทำให้คำวิจารณ์คู่มือนี้หนักขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2006 ญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายบริษัท (Corporate Law) ใหม่ เพื่อรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของบริษัทที่บรรจุอยู่ในประมวลกฎหมายพาณิชย์และกฎหมายบริษัท จำกัด (Limited Company Law) เข้าด้วยกันเพื่อแก้ไขปัญหาคำกั๊กดูแลของบริษัทภายใต้กฎหมายใหม่นี้ ผู้จัดการบริษัทจะต้องใช้ความพยายามสร้างปรัชญาบริษัทภิบาลของบริษัทตน แม้ว่ากฎหมายนี้จะให้ฝ่ายบริหารบริษัทมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการตัดสินใจและการดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและยืดหยุ่นได้เหมือนเช่นบริษัทในสหรัฐอเมริกาและในยุโรป เช่น ฝ่ายบริหารของบริษัทสามารถตัดสินใจได้เลยว่า บริษัทควรจะจ่ายเงินปันผลกี่ครั้งก็ได้ในหนึ่งปี กรรมการบอร์ดไม่ต้องขออนุมัติจากผู้ถือหุ้นเหมือนแต่ก่อน หากบริษัทต้องการซื้อบริษัทอื่นที่เล็กกว่าบริษัทของตน และกรรมการบอร์ดสามารถตัดสินใจได้เลยว่า จะใช้ผลกำไรไปทำอะไร โดยการใช้มติของกรรมการบอร์ด โดยไม่ต้องขออนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นเหมือนเช่นแต่ก่อน เป็นต้น แต่ขณะเดียวกันก็เพิ่มสิทธิของผู้ถือหุ้น เช่น มีบทบัญญัติใหม่ให้อำนาจผู้ถือหุ้นที่จะไต่ถามกรรมการบอร์ดด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาในการประชุมทั่วไปของผู้ถือหุ้น แทนที่จะต้องใช้

⁸⁵ Ibid., p. 236.

⁸⁶ ญี่ปุ่นได้ตั้งบอร์ดมาตรฐานการทำบัญชี (Accounting Standards Board of Japan) ของมูลนิธิมาตรฐานการทำบัญชีการเงิน (Financial Accounting Standards Foundation) เพื่อกำหนดมาตรฐานการทำบัญชี ดู ibid., p. 135.

เสียงข้างมากถึงสองในสามตามกฎหมายเดิม บริษัทจะต้องมีหน้าที่ให้ความสนใจอย่างพอเพียงต่อผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น และจะต้องผลักดันในเรื่องเปิดเผยข้อมูลของบริษัท⁸⁷

นอกจากนี้ กฎหมายใหม่นี้ยังกำหนดให้บริษัทใหญ่ทุกบริษัทจะต้องเพิ่มการควบคุมภายในให้เข้มงวดยิ่งขึ้นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเรื่องอื้อฉาวของบริษัท ผู้บริหารของบริษัทจะต้องยึดมั่นในเจตนารมณ์ของกฎหมายใหม่นี้ที่เรียกร้องให้จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ซึ่งหมายความว่าผู้บริหารของบริษัทจะต้องรับผิดชอบต่อมากขึ้นเพื่อแลกกับความมีอิสระมากขึ้นในการดำเนินธุรกิจ⁸⁸ ต้องคอยดูกันต่อไปว่าการบังคับใช้กฎหมายใหม่นี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในวิธีการปฏิบัติทางธุรกิจและวัฒนธรรมบริษัท (corporate culture) หรือไม่

ในด้านการจ้างงาน ผู้บริหารธุรกิจญี่ปุ่นบางคนเช่นนาย อุชิโอะ จิโร (Ushio Jiro) ประธานสมาคมผู้บริหารบริษัทของญี่ปุ่น (Keizai Doyukai - Japan Association of Corporate Executives) เห็นว่าการจ้างงานที่ปฏิบัติแบบเดิมนั้นดำเนินไปด้วยดี ต่อเมื่อโครงสร้างด้านอายุของประชากรญี่ปุ่นมีรูปคล้ายกับปิรามิด ซึ่งมีคนหนุ่มสาวเป็นจำนวนมาก และมีคนสูงอายุจำนวนน้อย แต่ในปัจจุบัน เมื่อโครงสร้างด้านประชากรเปลี่ยนเป็นรูปปิรามิดกลับหัว อันเป็นผลมาจากการมีอายุยาวเพิ่มขึ้น และอัตราการเกิดที่น้อยลง ระบบการจ้างงานแบบเดิมได้กลายเป็นภาระทางการเงินแก่บริษัทที่เพิ่มสูงขึ้นมาก

นายอุชิโอะยังมีความเห็นอีกว่า รายจ่ายเงินเดือนโดยอิงอายุการทำงานของพนักงานดำเนินไปด้วยดีสำหรับการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งคุณค่าของการทำงานของพนักงานจะเพิ่มขึ้น โดยสอดคล้องกับประสบการณ์ของงาน แต่ประสบการณ์เช่นนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นผลดีสำหรับธุรกิจภาคบริการที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วเสมอไป และสังคมญี่ปุ่นเองก็หันมาต่อต้านระบบที่ยึดอาวุโสมากขึ้น⁸⁹

จนกระทั่งต้นศตวรรษ 1990 การจ้างงานตลอดชีพ การฝึกในช่วงทำงาน (on-the-job training) และระบบเงินเดือนที่จ่ายตามอาวุโสของระยะเวลาทำงาน เป็นลักษณะสำคัญของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (human resource management หรือ HRM) ของบริษัทญี่ปุ่น แต่หลังจากนั้นด้วยความจำเป็นที่จะต้องมีการลดทอนค่าใช้จ่าย การลดจำนวนบุคลากร (downsizing)

⁸⁷ ดู Mitsuo Miura, "Corporate Law Changes Playing Field," *Daily Yomiuri* (May 10, 2006), p. 4.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ushio, Dore, "Constancy and Changes in Japanese Management," pp. 27, 29.

จึงได้กลายเป็นวิธีการที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ อย่างไรก็ตาม แรงกดดันในเชิงสถาบันและสังคมเป็นตัวกำหนดความเร็วและกระบวนการลดจำนวนบุคลากร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาด อายุ และชื่อเสียงของบริษัท บริษัทที่มีขนาดใหญ่ มีชื่อเสียงและประวัติยาวนานจะเลือกใช้วิธีดังกล่าวเป็นหนทางสุดท้าย การปลดพนักงานขนาดใหญ่จึงไม่ค่อยเกิดขึ้นมากนักแต่บริษัทเหล่านี้จะอาศัยการจ้างพนักงานชั่วคราว และทำงานไม่เต็มเวลา (part-time and temporary employees) แทนที่จะจ้างให้เป็นพนักงานทำงานเต็มเวลาและตลอดชีพ (full-time and permanent employees) อย่างไรก็ตาม เป็นที่รู้กันอย่างเป็นทางการว่าพนักงานที่อยู่ในตำแหน่งสำคัญในบริษัทส่วนมากเหล่านั้นจะมีหลักประกันการจ้างงานตลอดชีพ ผลสำรวจหลายชิ้นแสดงว่าการจ้างเงินเดือนตามหลักอาวุโสและการเลือกให้ถือหุ้น (stock option) กำลังถูกนำมาใช้มากขึ้นในหลาย ๆ บริษัท⁹⁰

ในขณะที่ผู้ที่เพิ่งสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยชั้นนำของญี่ปุ่นยังคงเลือกที่จะเข้าทำงานในบริษัทชั้นนำของประเทศ เช่น โซนี่ สอนด้า และโตโยต้า ซึ่งถือว่าเป็นบริษัทที่มีความมั่นคงและมีชื่อเสียงดี แต่ผู้ที่มีความสามารถ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรี) ในจำนวนที่มากขึ้นกำลังหันไปทำงานในบริษัทต่างชาติ เช่น IBM ซึ่งถือว่ามีความยืดหยุ่นและก้าวหน้าได้เร็วกว่าและไม่เหมือนแต่ก่อน บริษัทญี่ปุ่นมุ่งหาผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง (specialized skill) มากขึ้น แทนที่จะอาศัยแค่เพียงการฝึกฝนในช่วงทำงานเป็นหลัก ความเชี่ยวชาญที่ได้รับการฝึกฝนจากภายนอกบริษัทถูกดึงเข้ามาใช้เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ภายในของบริษัท นอกจากนี้ยังมีการเรียกร้องให้บรรดาผู้นำบริษัทมีบทบาทที่แข็งขันมากขึ้น (proactive) เพื่อดึงดูด และบูรณาการความสามารถของชาวต่างประเทศเข้ามาทำงานในบริษัทญี่ปุ่น ในประเทศญี่ปุ่น⁹¹

ฝ่ายบริหารจัดการของบริษัทญี่ปุ่นยังคงต้องต่อสู้กับความรู้สึกระหว่างความเห็นอกเห็นใจต่อพนักงานกับเหตุผลทางเศรษฐกิจที่จำเป็นต้องลดจำนวนบุคลากรลง ตัวอย่างเช่น บริษัท Mitsubishi Heavy Industries ได้ประกาศเมื่อต้นปี ค.ศ. 2003 ว่า บริษัทตนจะไม่ย้ายฐานการผลิตไปประเทศอื่นเพื่อปกป้องการจ้างงานในประเทศญี่ปุ่นไม่เหมือนกับบริษัทอื่นๆ จำนวนมากของญี่ปุ่นที่ย้ายฐานการผลิตไปที่ประเทศอื่นที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า อย่างเช่นที่ประเทศจีน อัตราการว่างงานในประเทศญี่ปุ่นอยู่ในระดับร้อยละ 5 ซึ่งไม่ถือว่าอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ แต่อยู่ในระดับสูงอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประเทศญี่ปุ่น

⁹⁰ Philippe Lasserre and Hellmut Schutte, *Strategies for Asia Pacific: Meeting New Challenge*, 3 rd ed. (New York: Palgrave, 2006), p. 115.

⁹¹ Ibid.

นอกจากในเรื่องการว่าจ้างงานแล้วยังได้มีการปรับปรุงใหม่ในด้านรูปแบบการตัดสินใจของบริษัท ระบบ 'ริงกิ' ('Ringi' system) ซึ่งเป็นวิธีการตัดสินใจแบบญี่ปุ่นที่มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องในบริษัทในลักษณะจากข้างล่างสู่ข้างบน (bottom-up) ก่อนที่จะมีข้อเสนอใดๆให้รับเป็นนโยบายของบริษัท ยังคงใช้กันอยู่เป็นส่วนใหญ่เพราะมีผลในทางเชิงบวกอย่างไรก็ตาม เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจดำเนินไปด้วยความรวดเร็วขึ้น จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างเกิดขึ้นในบริษัทญี่ปุ่นเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ เช่น มาตรการการลดขั้นตอนการตัดสินใจตามโครงสร้างแนวดิ่ง และการแตกตัวของบริษัทให้เป็นบริษัทที่สามารถมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ บริษัท เช่น โตชิบา และมัตสึชิตา กำลังเป็นผู้นำในการปรับโครงสร้างขององค์กรบริษัทเช่นว่านี้⁹²

จนกระทั่งไม่นานมานี้ ผู้ผลิตอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นมักจะจัดซื้อชิ้นส่วนและวัตถุดิบจากกลุ่มบริษัทในเครือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมรถยนต์ซึ่งมีระบบกลุ่มบริษัทในเครือในแนวดิ่ง (vertical *keiretsu's* system) ที่เข้มแข็งที่สุด แต่ในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ไม่ผิดปกติที่ผู้ผลิตอุตสาหกรรมและผู้จัดจำหน่ายขนาดกลางและขนาดย่อมจะติดต่อดำเนินค้าขายกับบริษัทที่อยู่นอกกลุ่มบริษัทในเครือ บริษัทนิสสัน หลังจากที่เป็นพันธมิตรกับบริษัทรถยนต์เรโนลต์ (Renault) ของฝรั่งเศส ยกเลิกการถือหุ้นใน suppliers และผู้จัดจำหน่ายของตนเกือบทุกเจ้าและหันมาเลือกใช้บริการจากบริษัทที่ความสามารถในการแข่งขันมากที่สุดจากทั่วโลก⁹³

การปรับโครงสร้างใหม่ของบรรษัทภิบาลของญี่ปุ่นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ แนวโน้มไปสู่การรวมกิจการ (consolidation) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงให้มากขึ้นในแต่ละอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในญี่ปุ่นมีความสามารถในการแข่งขันมาก แต่ขณะเดียวกันมีการแตกย่อยออกไป (fragmented) เพราะโครงสร้างการถือหุ้นที่มั่นคงซึ่งทำให้การซื้อควบกิจการ (M&As) เกือบจะเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ในอดีต และได้นำไปสู่การผลิตที่มากเกินไป (over capacity) และไร้ประสิทธิภาพในหลายอุตสาหกรรม ในขณะที่ระบบธนาคารหลักกำลังอยู่ในภาวะเสื่อมถอย ธนาคารหันมามีบทบาทที่แข่งขันขึ้นในความพยายามแก้ไขปัญหานี้เสียของบริษัท เพื่อธนาคารจะได้เห็นคืบส่วนหนึ่ง เป็นผลจากการดำเนินการดังกล่าว ทำให้การซื้อควบรวมกิจการ (M&As) ในประเทศญี่ปุ่นเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปลายศตวรรษ 1990

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid., p. 116.

บริษัทที่มีการดำเนินการค่อนข้างดีแต่ยังขาดความเป็นสากลเพียงพอที่กำลังแสวงหาบริษัทในต่างประเทศ (ส่วนใหญ่ในยุโรปและสหรัฐอเมริกา) บางบริษัทก็เป็นหุ้นส่วนกับอดีตบริษัทคู่แข่งในญี่ปุ่น เพื่อให้มีขนาดใหญ่และมีประสิทธิภาพในการแข่งขันในสภาพแวดล้อมใหม่ที่มีการแข่งขันสูงขึ้น บริษัทที่มีการดำเนินงานต่ำกว่าเป้าหมายบริษัทซึ่งธุรกิจหลัก (core business) ของบริษัทมีพื้นฐานที่ดี จะจัดทรัพย์สินที่ไม่ได้เป็นธุรกิจหลัก โดยการขายทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่บริษัทอื่น หรือโดยวิธีการซื้อบริษัทโดยฝ่ายจัดการ (management buyout หรือ MBO) ทรัพย์สินดังกล่าวนี้ชาวต่างชาติซึ่งแต่ก่อนยากจะเข้าถึงตลาดญี่ปุ่นได้ ปัจจุบันมีโอกาสมากขึ้นในการจะได้มาซึ่งบริษัทในอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมค้าปลีก อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และ อุตสาหกรรมเคมี เป็นต้น รัฐบาลญี่ปุ่นเองปัจจุบันก็มีความพยายามอย่างแข็งที่จะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งที่ผ่านมามีการลงทุนจากต่างประเทศในญี่ปุ่นในปริมาณที่น้อยมาก⁹⁴

ในประเทศญี่ปุ่นการซื้อควบกิจการ (M&As) มักจะถูกมองว่าเป็นผลพวงของความล้มเหลวในทางธุรกิจ บริษัทญี่ปุ่นที่ต้องการร่วมกิจการกับนักลงทุนต่างชาติ (strategic investors) มักจะไม่ได้คำนึงถึงเรื่องการเงินอย่างเดียวแต่ต้องการความเชี่ยวชาญในการดำเนินธุรกิจ ความสำเร็จของบริษัทนิสสันที่เข้าร่วมกิจการกับบริษัท Renault ของฝรั่งเศสได้สร้างความมั่นใจให้แก่บริษัทญี่ปุ่นที่ต้องการรวบกิจการกับนักลงทุนต่างชาติมากขึ้น ฉะนั้นการซื้อควบกิจการจึงยังคงเป็นกิจกรรมที่เติบโต แม้ว่ากิจกรรมดังกล่าวจะลดน้อยลงในระดับโลกในช่วงหลังเกิดเหตุการณ์การก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา⁹⁵

นอกจากนี้ การซื้อควบกิจการยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกลุ่มบริษัทในเครือ (keiretsu group) หกกลุ่ม เพราะการควบกิจการระหว่างธนาคารหลักของกลุ่มในเครือสุมิโตโมกับกลุ่มบริษัทในเครือมิสซุได้ควบรวมกิจการของทั้งสองธนาคารเข้าด้วยกันเป็นธนาคารสุมิโตโม-มิสซุ (Sumitomo-Mitsui Bank) ในทำนองเดียวกัน ธนาคารหลักในเครือไดอิ-อิชิ คันเกียว (Dai-ichi Kangyo) และของบริษัทในเครือฟูโย (Fuyo) ควบรวมกับธนาคารอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ญี่ปุ่น (Industrial Bank of Japan) เป็นธนาคาร มิซุโฮ (Mizuho) ซึ่งกลายเป็นธนาคารที่ใหญ่ที่สุดในโลก บริษัทค้าสารพัด (sogo shosha) ก็มีความโน้มเอียงที่จะควบรวมข้ามกันระหว่างกลุ่มบริษัทในเครือต่างๆ การที่การถือหุ้นข้ามระหว่างกันของบริษัทในเครือลดน้อยลง และตัวเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างธนาคารหลัก และบริษัทค้าสารพัดกับกลุ่มบริษัทในเครือคลายความเหนียวแน่นลง อาจทำให้คิดกันไปว่าระบบกลุ่มบริษัทในเครือกำลังสั่นสลายลง อย่างไรก็ตาม นักวิชาการจำนวน

⁹⁴ Ibid., pp. 116-117.

⁹⁵ Ibid., p. 117.

มากกลับมีความเห็นว่า การควมรวมธนาคารระหว่างกลุ่มบริษัทในเครือดังกล่าวเพียงแค่แสดงให้เห็นว่า จำนวนกลุ่มบริษัทในเครือที่รวมกลุ่มในลักษณะแนวนอน (*horizontal keiretsu*) ทั้งหมด หกกลุ่มจะลดลงเหลือสี่กลุ่ม⁹⁶

⁹⁶ Ibid., p. 117.

บทที่ 5

Convergence หรือ Nonconvergence

ผลกระทบของเศรษฐกิจฟองสบู่แตก และผลกระทบจากมาตรการปฏิรูปต่างๆ ของรัฐบาลและของภาคธุรกิจ ทั้งก่อนและหลังฟองสบู่แตก ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นดังที่กล่าวมาในบทที่แล้ว ทำให้เกิดการถกเถียงกันว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นกำลังเปลี่ยนแปลงไป ในลักษณะที่เหมือนกับระบบทุนนิยมแบบ แองโกล-อเมริกัน หรือไม่ อย่างไร

ทรรศนะของสำนัก 'Convergence'

นักสังเกตการณ์และนักวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นบางคนมีความเห็นว่า ระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่น กำลังเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เหมือนกับระบบทุนนิยมแบบแองโกล – อเมริกัน ในทรรศนะของสำนักงาน Convergence มาตรการปฏิรูปต่างๆ ของรัฐบาลและของภาคธุรกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ยุคหลังฟองสบู่แตก การเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดที่สุดในทรรศนะของนักสังเกตการณ์และนักวิเคราะห์เหล่านี้ คือ วิถีปฏิบัติเกี่ยวกับการว่าจ้าง (employment practice) ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ ตลอดจนบรรษัทภิบาล (corporeity governance) และการปรับโครงสร้างใหม่ของบริษัทในด้านต่างๆ¹

แม้ในบรรดาผู้ที่มีความเห็นว่า ญี่ปุ่นควรดำเนินตามระบบทุนนิยมแบบของสหรัฐอเมริกาซึ่งยึดตลาดเป็นหลักพื้นฐาน (market fundamentalism) เช่น ฟูกุชิมะ คิโยฮิโกะ (Fukushima Kiyohiko) แห่งสถาบันวิจัยโนมูระ (Nomura Research Institute) ยอมรับว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมาได้ บรรษัทภิบาลแบบญี่ปุ่นกำลังเคลื่อนไปสู่ในทิศทางเดียวกับแบบของสหรัฐอเมริกา²

¹ สำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเห็นและข้อมูลระหว่างสำนัก 'convergence' กับสำนัก 'non – convergence' ซึ่งทรรศนะของฝ่ายหลังจะได้กล่าวในลำดับต่อไป ดู Yamamura, "Japanese Political Economy after the 'Bubble'," pp. 304 – 321; Yamamura and Streeck, eds, *The End of Diversity*, pp. 1 – 50.

² ฟูกุชิมะ ได้เตือนว่า การที่สหรัฐอเมริกาควบคุมการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ (strategic decision – making) ในองค์การเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่สำคัญทำให้เกิดการยึดตลาดเป็นหลักการพื้นฐานและการทำให้ทุนนิยมแบบแองโกล – อเมริกาเป็นอุดมคติที่ควรเอาเยี่ยงอย่างนั้นถือว่า "เป็นเรื่องอันตรายและเกิดผลในทางตรงกันข้ามกับสิ่งที่เราปรารถนา" อ้างใน Green, *Japan Reluctant Realism*, p. 30.

การที่ญี่ปุ่นต้องเผชิญกับการท้าทายของกระแสโลกาภิวัตน์ และการแข่งขันที่เข้มข้นมากขึ้น ทำให้ นักวิจารณ์จำนวนมากเห็นว่า ญี่ปุ่นกำลังย่างก้าวไปในทิศทางที่สอดคล้องกับบรรทัดฐานของตะวันตกในการ ปรับเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจการเมืองของตน³

ในด้านวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการว่าจ้างงาน มีหลักฐานแสดงว่าวิธีปฏิบัติที่เคยกระทำในยุคเศรษฐกิจ เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว กำลังมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อทำให้บริษัทมีความคล่องตัวและประหยัดมากขึ้น การ ว่าจ้างงานแบบญี่ปุ่น (คือการจ้างตลอดชีพและระบบค่าจ้างตามหลักอาวุโส) กำลังมีลักษณะเหมือนกับวิธีการ ว่าจ้างงานของสหรัฐอเมริกาที่ไม่มีการจ้างแบบตลอดชีพ และค่าจ้างถูกกำหนดโดยผลิตภาพ (productivity) เป็น สำคัญ มิใช่กำหนดโดยใช้หลักอาวุโส อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลง และการแข่งขันระดับโลก ที่เพิ่มขึ้น ไม่สามารถทำให้บริษัทญี่ปุ่นแบกรับค่าใช้จ่ายด้านแรงงานที่คงที่ และมีจำนวนมากเช่นนี้ได้ อีก ต่อไป นอกจากนี่ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการว่าจ้างงานกำลังได้รับการแก้ไข เพื่อให้บริษัทญี่ปุ่น สามารถแข่งขันได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในตลาดโลกที่มีการแข่งขันเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และบางบริษัทได้เริ่มมี การประเมินระบบการรับสมัครคนเข้าทำงานปีละครั้งและระบบคุณธรรมกำลังเข้ามาแทนที่ระบบอาวุโสในการ เป็นตัวกำหนดค่าตอบแทนของพนักงาน

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดเจนเนื่องจากการแข่งขัน และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น แต่มิได้หมายความว่ากลุ่มบริษัทในเครือ (*keiretsu*) ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็น *keiretsu* แนวราบ หรือแนวตั้ง หรือการจัดจำหน่าย กำลังสลายตัวโดยสิ้นเชิง แต่ รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทกำลังเปลี่ยนมามีลักษณะผสมกันมากขึ้นกับรูปแบบของความสัมพันธ์ ระหว่างบริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ นั่นคือ บริษัทญี่ปุ่นกำลังทำให้กลุ่มบริษัทใน เครือ (*keiretsu*) ของตน 'เปิด' กว้างขึ้น คือ ไม่กีดกันบริษัทนอกกลุ่ม (*nonexclusionary*) เพื่อตอบสนองต่อ กลไกตลาดได้ดีขึ้น ในขณะที่บริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกาและในประเทศอังกฤษก็กำลังนำเอารูปแบบ *keiretsu* ของญี่ปุ่นที่ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทมีความสัมพันธ์กันในระยะยาวและมีความสัมพันธ์กันหลาย ด้านมากขึ้น เพื่อเหตุผลของความมีประสิทธิภาพ

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ กลุ่มเครือบริษัทในประเทศญี่ปุ่นก็ยังคงได้ประโยชน์จากการร่วมวิจัย การร่วม ลงทุน และการร่วมจัดหาตลาดระหว่างบริษัทในเครือ และทั้งบริษัทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และผู้จัดจำหน่าย และผู้รับเหมาช่วงของตนก็ยังรักษาความสัมพันธ์ในระยะยาวด้วยเหตุผลของความมีประสิทธิภาพแต่ใน ขณะเดียวกันเมื่อเผชิญกับตลาดโลกที่มีการแข่งขันกันเพิ่มมากขึ้น *keiretsu* ของญี่ปุ่นจำเป็นต้อง 'เปิด' กว้าง ยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้รับประโยชน์ทั้งที่จะได้จากบริษัทนอกกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทต่างประเทศ และทั้งเป็น การลดค่าใช้จ่ายของ *keiretsu* ของกลุ่มคนที่ 'ปิด' อยู่ (*'closed' keiretsu*)⁴

³ *The Economist* 1996 อ้างใน David W. Edgington, ed., *Japan at the Millennium* (Vancouver: UBC Press, 2003), p.11.

⁴ Yamamura, "Japanese Political Economy After the 'Bubble,' pp. 304-321.

ข้อมูลและรายงานในสื่อมวลชนจำนวนมากขึ้นข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันจำนวนลงทุนร่วมระหว่างประเทศสำหรับการเสี่ยงร่วมกัน (ในการลงทุนและการวิจัยและการพัฒนา R&D) ในด้านการผลิตและ/หรือด้านการตลาดระหว่างบริษัทใหญ่ของญี่ปุ่นกับบริษัทต่างประเทศ มีมากกว่าเมื่อสองสามทศวรรษที่ผ่านมา มีบริษัทจำนวนมากขึ้นที่มีความสัมพันธ์ในการรับเหมาช่วงและการจัดจำหน่ายกับบริษัทที่ใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่นที่มีกิจการทั่วโลก และวิธีการปฏิบัติทุกประเภทที่มักจะจำกัดการแข่งขัน และการเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นของบริษัทต่างประเทศกำลังจะถูกยกเลิก กล่าวโดยย่อ ปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทในประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะที่ผสมผสานรูปแบบของญี่ปุ่น และของประเทศเอง โกล-อเมริกัน กำลังเข้ามาแทนที่ความสัมพันธ์ของ *keiretsu* ที่ 'ปิด' ซึ่งเคยมีบทบาทสำคัญต่อการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของญี่ปุ่นในทศวรรษที่ผ่านมา

การผสมผสานกัน (convergence) ระหว่างรูปแบบของญี่ปุ่นและของประเทศเอง โกล-อเมริกัน ในลักษณะ 'ผสมพันธุ์' กันนี้ เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงที่กำลังดำเนินอยู่ในโครงสร้างของการจัดการของบริษัท (corporate governance) นั่นคือ ลักษณะเด่นที่ลดลงของ ระบบ 'ธนาคารหลัก' และอำนาจของผู้ถือหุ้นที่เพิ่มขึ้น พัฒนาการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากการลดลงอย่างฮวบฮาบของการพึ่งพาเงินกู้จากธนาคารของบริษัท อันเนื่องมาจากสาเหตุเช่น กระแสโลกาภิวัตน์ของตลาดเงินทุนซึ่งทำให้หาเงินทุนได้จากภายในประเทศและต่างประเทศได้มากขึ้น หรือเป็นเพราะอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดลงทำให้เพิ่มขึ้นของอุปสงค์สำหรับเงินทุนลดน้อยลงตามไปด้วย และหรือเป็นเพราะการเรียกร้องที่เพิ่มขึ้นของผู้ถือหุ้น ซึ่งปัจจุบันมีคนต่างชาติที่มีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ที่ต้องการได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนของตน⁵

ในทฤษฎีของสำนัก 'convergence' พัฒนาการอย่างรวดเร็วของการผสมผสานกันระหว่างระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่นกับแบบเอง โกล-อเมริกัน ยังเป็นผลมาจากมาตรการยกเลิกหรือผ่อนคลายนกฎระเบียบ (deregulation) ของรัฐบาล ซึ่งจะให้อำนาจของข้าราชการประจำที่จะควบคุมการดำเนินธุรกิจของบริษัทเอกชนลดลง ซึ่งจะทำให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นตอบสนองต่อกลไกตลาดและการเรียกร้องของประชาชน กล่าวโดยย่อ สำนัก 'convergence' เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นกำลังเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เหมือนกับระบบเศรษฐกิจของประเทศเอง โกล-อเมริกัน เพื่อทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น และรัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น

ทฤษฎีของสำนัก 'non-convergence'

ผู้ที่เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นยังมีลักษณะไม่แตกต่างไปจากเดิมมากนักอ้างว่า ข้อมูลทางเศรษฐกิจเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีสิ่งที่บ่งบอกน้อยไปกว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นกำลังเปลี่ยนไปในทางที่ใกล้เคียงกับของประเทศเอง โกล-อเมริกัน เพียงแค่แสดงให้เห็นว่า ภาวะซบเซาทางเศรษฐกิจในยุคหลังฟองสบู่แตก และการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างที่จำเป็นในยุคหลังเศรษฐกิจ 'ไล่ทัน'

⁵ Ibid.; Nakatani, "A Design for Transforming the Japanese Economy," p. 416.

ประเทศตะวันตกกำลังมีผลกระทบระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น โดยมีได้เปลี่ยนสาระสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นในขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด

ตัวเลขทางการค้าที่แสดงว่า ปริมาณการนำสินค้าเข้าญี่ปุ่นมีเพิ่มมากขึ้น เกือบตลอดทศวรรษ 1990 ซึ่งอาจจะดูเหมือนว่ามีการเปิดตลาดให้สินค้าต่างประเทศแข่งขันในตลาดภายในญี่ปุ่นมากกว่าเดิม แต่ปริมาณสินค้านำเข้าที่สูงมากกว่าเดิมอย่างรวดเร็วนี้ ส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุตสาหกรรมที่นำเข้าจากประเทศในเอเชียซึ่งสัดส่วนของสินค้าเหล่านี้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ เป็นสินค้าที่ผลิตโดยบริษัทข้ามชาติของญี่ปุ่น และบริษัทญี่ปุ่นที่ให้บริษัทของประเทศท้องถิ่นรับเหมาช่วงคือ นั่นคือ ข้อมูลของสินค้านำเข้า แสดงว่า ญี่ปุ่นกำลังนำสินค้าเข้ามาเพิ่มขึ้น แต่เป็นสินค้าจากบริษัทในกลุ่ม *keiretsu* ของตนเอง⁶ ซึ่งปัจจุบันตั้งอยู่ในประเทศเอเชีย และญี่ปุ่นยังคงมีดุลการค้าเกินดุลสูงอยู่เช่นเดิม ในปี ค.ศ. 2004 ญี่ปุ่นได้เปรียบดุลการค้าถึง 11.95 ล้านล้านเยน (ดูตารางที่ 5.1) ซึ่งในจำนวนนี้ 54.5 พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือร้อยละ 48 เป็นการได้เปรียบดุลการค้าต่อประเทศสหรัฐอเมริกา

ตารางที่ 5.1 ปริมาณสินค้าเข้า-ออกทั้งหมดของญี่ปุ่น ค.ศ. 1995-2004

ปี	สินค้าออก		สินค้าเข้า		ดุลการค้า (พันล้านเยน)
	มูลค่า (พันล้านเยน)	อัตราเติบโต ต่อปี (ร้อยละ)	มูลค่า (พันล้านเยน)	อัตราเติบโต ต่อปี (ร้อยละ)	
1995	41,531	2.6	31,549	12.3	9,982
1996	44,731	7.7	37,993	20.4	6,738
1997	50,938	13.9	40,956	7.8	9,982
1998	50,645	-0.6	36,654	-10.5	13,991
1999	47,654	-6.1	35,268	-3.8	12,280
2000	51,654	8.6	40,938	16.1	10,716
2001	48,979	-5.2	42,416	3.6	6,564
2001	52,109	6.4	42,228	-0.4	9,881
2003	54,548	4.7	44,362	5.1	10,186
2004	61,170	12.1	49,217	10.9	11,953

ที่มา: Ministry of Finance, อ้างใน Foreign Press Center, Japan, *Fact and Figures of Japan 2005* (Tokyo: Foreign Press Center, 2005), p. 102.

⁶ Ibid.

ในการปฏิรูปบริษัทในช่วงทศวรรษ 1990 และต้นทศวรรษ 2000 หากพิจารณาอย่างผิวเผิน ดูเหมือนว่ามีแนวโน้มไปสู่การเปิดและยอมรับมาตรฐานโลกตามรูปแบบของแองโกล-อเมริกัน มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจริงในหลายด้านเพื่อเป็นการสนองตอบต่อแรงกดดันจากกระแสโลกาภิวัตน์ของตลาดสินค้าและตลาดการเงินที่เพิ่มขึ้น บริษัทได้รับทราบวิธีการปฏิบัติซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบบริษัทของสหรัฐอเมริกาเข้ามา เช่น การมีคณะกรรมการอำนวยการขนาดเล็ก และการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย เพื่อให้สิทธิฝ่ายบริหารของบริษัทซื้อหุ้นของบริษัทได้ (stock option) และการแก้ไขประมวลกฎหมายพาณิชย์ที่สำคัญเพื่อปรับปรุงบริษัท ผู้จัดการบริษัท ข้าราชการประจำ และสื่อมวลชนเกือบทั้งหมดต่างเห็นว่า บริษัทจะต้องรับบริษัทภิบาลตามมาตรฐานโลก เพื่อเป็นหลักประกันว่า บริษัทญี่ปุ่นยังคงมีความสามารถในการแข่งขันในเศรษฐกิจโลก

แต่การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลในทางปฏิบัติน้อยกว่าที่ให้มีการปาฐกถา การให้สิทธิแก่ฝ่ายบริหารของบริษัทในการซื้อหุ้นของบริษัทยังมีเป็นส่วนน้อย และขนาดของกรรมการบอร์ด แม้จะมีขนาดเล็กลง แต่บุคคลภายในบริษัทยังคงครอบงำการตัดสินใจของบริษัทในช่วงระยะเวลาดังกล่าว บริษัทญี่ปุ่นยังคงไม่ใส่ใจอย่างเห็นได้ชัดที่จะเปลี่ยนแปลงอันจะนำไปสู่การเพิ่มอิทธิพลของบุคคลภายนอกในกรรมการบอร์ด และกรรมการบอร์ดที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงยังคงมีน้อยมากในบริษัทต่างๆ ส่วนใหญ่ของญี่ปุ่น นอกจากนี้บริษัทยังไม่เต็มใจที่จะเปลี่ยนแปลงใด ๆ ซึ่งจะทำลายอำนาจของประธานบริษัทในการแต่งตั้งหรือไล่ออกกรรมการบอร์ด หรือในการอนุมัติระบบค่าตอบแทนของตนเองหรือในการเลือกผู้สืบทอดตำแหน่งต่อจากตน ฉะนั้น แม้ว่าจะมีคำปาฐกถาในเรื่องมาตรฐานสากลอย่างแพร่หลาย แต่บริษัทส่วนมากยังคงปกป้องตลาดและความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นก็ยังน้อยอยู่⁷ ผลก็คือ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ยังมีผลเพียงเล็กน้อยที่จะบรรลุดูวัตถุประสงค์พื้นฐานของบริษัทภิบาล ในเรื่องแรงจูงใจของผู้จัดการบริษัทกับของผู้ถือหุ้นที่สอดคล้องกัน และการเพิ่มการตรวจสอบฝ่ายผู้บริหารของบริษัทโดยผู้ถือหุ้น หรือตัวแทนของผู้ถือหุ้น⁸ บทเรียนของบริษัท 'ไพลดอร์' ที่มีการปันหุ้นและตกแต่งบัญชี แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบและบริษัทภิบาลอย่างขนานใหญ่⁹

มีเพียงประมาณ 100-150 บริษัทในบรรดาบริษัทซึ่งมีหุ้นจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (listed company) ที่ดำเนินการปรับโครงสร้างใหม่อย่างขนานใหญ่ พิจารณาในแง่แล้ว ไม่สามารถจะกล่าวได้ว่าการปฏิรูป 'บริษัทภิบาล' บรรลุผลสำเร็จทั้งในด้านขอบเขตและความลุ่มลึกในหมู่บริษัททั้งหมดของญี่ปุ่น ดังที่ฮาเซกาวา ฮารุกิโย (Hasegawa Harukiyo) นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการให้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่ามีข้อเสนอและรายงานจำนวนมากดังที่ได้กล่าวมา และตัวแบบบริษัทภิบาลของสหรัฐอเมริกาอาจจะถือกันว่าเป็นตัวแบบที่มีความเป็นสากล (universal model) สำหรับ 'บริษัทภิบาล' แต่ในความเป็นจริงมันเป็นการเปรียบเทียบสำหรับการปรับโครงสร้างขนานใหญ่ เพื่อจัดการกับตลาดโลกที่มีการแข่งขัน ซึ่งอาจแสดงว่าการ

⁷ Ahmadjian, "Changing Japanese Corporate Governance," pp. 216-217.

⁸ Ibid., pp. 234-235.

⁹ *The Economist*, Feb 4, 2006.

ปรับโครงสร้างใหม่ของบริษัท สำหรับบริษัทระดับโลกอย่างบริษัทโซนี่ ได้สร้างระบบบริหารจัดการใกล้เคียงกับตัวแบบของแองโกลอเมริกัน แต่แม้กระทั่ง บริษัทโซนี่ก็ยังคงมีลักษณะตัวแบบของญี่ปุ่นอยู่หลายประการ เหมือนดังเช่นในกรณีของบริษัทมัตสึชิตะ ฮอนด้า และบริษัทอื่นๆ การปรับโครงสร้างบริษัทใหม่ของบริษัทเหล่านี้สามารถมองได้ว่าเป็นเพียงการให้คำจำกัดความใหม่ (redefined) ของตัวแบบบรรษัทภิบาลของญี่ปุ่น¹⁰

หากพิจารณาหลักการที่ว่าผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (major shareholders) จะมีสิทธิ ‘ออกเสียง’ (voice) หรือมีบทบาท ‘ตรวจสอบ’ (monitoring) แล้ว ในประเทศสหรัฐอเมริกา นักลงทุนสถาบันการเงินภายนอก (external institutional investors) จะเป็นผู้มีบทบาทในการตรวจสอบแต่ในประเทศญี่ปุ่นเจ้าของหุ้นบริษัทในเครือภายใน (internal keiretsu shareowner) จะเป็นผู้ที่มีบทบาทดังกล่าว ลักษณะดังกล่าวนี้ยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก แม้ว่าอาจจะมีผู้กล่าวได้ว่า การเพิ่มสัดส่วนของผู้ถือหุ้นชาวต่างประเทศอาจทำให้มีบทบาทตรวจสอบจาก ‘ภายนอก’ เพิ่มขึ้น (ดูตารางที่ 5.2) ในระดับหนึ่งอาจเป็นจริงดังในกรณีของบริษัทโซนี่ และบริษัทอื่นๆ บางบริษัท แต่บริษัทเหล่านี้ก็ยังมีลักษณะหรือตัวแบบที่ห่างไกลจากตัวแบบของแองโกล-อเมริกัน¹¹

ตารางที่ 5.2 การเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ (ownership) ของบริษัทซึ่งมีหุ้นจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ (listed Company)

	2000	1990
สถาบันการเงิน	36.8	42.7
ธนาคารที่รับเงินฝาก	(11.8)	(14.8)
บริษัทประกันชีวิต	(7.7)	(9.3)
บริษัทที่ไม่ประกันชีวิต	(2.7)	(3.8)
กองทุนบำนาญบำนาญ	(7.2)	(3.7)
กองทุนการลงทุน	(3.0)	(1.7)
ผู้ซื้อขายตัวเงิน/นายหน้าซื้อขาย	0.8	1.7
บริษัทที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน	22.2	30.0
ปัจเจกบุคคล	19.9	20.8
ต่างชาติ	18.5	4.8
รัฐบาล	2.4	1.6

ที่มา : อ้างใน Hasegawa, “The Political Economy of Japanese ‘Corporate Governance,’ p. 220.

¹⁰ Lasserre and Schiitte, *Strategies for Asia Pacific*, p.118.
¹¹ Hasegawa, “The Political Economy of Japanese” ‘corporate Governance,” p. 220.

กล่าวโดยย่อ คือ เนื้อหาที่แท้จริงของ ‘บรรษัทภิบาล’ ของญี่ปุ่นไม่ใช่เป็นเรื่องของการลอกเลียนตัวแบบแอ่งโกล-อเมริกัน มากเท่ากับเป็น ‘การให้คำจำกัดความใหม่’ (re-definition) และเป็น ‘การดัดแปลง’ (modification) ของระบบบรรษัทภิบาลที่เป็นอยู่¹²

จากปี ค.ศ. 1991 ถึงปี ค.ศ.2003 ญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนตัวนายกรัฐมนตรีถึง 10 คน ซึ่งกระทบเศรษฐกิจ อัตราความเร็วและทิศทางของการปฏิรูปเศรษฐกิจเชิงโครงสร้าง (structural economic reform) ในขณะที่การเมืองญี่ปุ่นกำลังเปลี่ยนแปลง บริษัทญี่ปุ่นก็กำลังเปลี่ยนแปลงเช่นกัน แต่ไม่ควรเข้าใจผิดว่าความรวดเร็วของการเปลี่ยนแปลงอย่างฉิวเฉียดนี้ เป็นการตัดขาดจากอดีต หรือกำลังเคลื่อนไปสู่ตัวแบบของบริษัทแอ่งโกล-อเมริกัน เป็นเพียงแต่ตัวแบบของบริษัทญี่ปุ่นกำลังมีการปรับปรุงและปรับตัว แต่ไม่ใช่เป็นการละทิ้งลักษณะพิเศษของบรรษัทภิบาลแบบญี่ปุ่น

พฤติกรรมของบริษัทญี่ปุ่นและของปัจเจกบุคคลมิได้เปลี่ยนแปลงในขั้นมูลฐานเลย วิธีการปฏิบัติด้านการว่างจ้างงาน ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจซึ่งสะท้อนลักษณะที่เป็นสาระสำคัญของทุนนิยมญี่ปุ่นได้เปลี่ยนไปบ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ในทศวรรษ 1990 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นบ้างเกี่ยวกับค่าจ้าง และการว่างงานตามที่ปรากฏในรูปของข้อมูลหรือเกร็ดจำนวนมากที่ปรากฏในสื่อมวลชนในไม่กี่ปีที่ผ่านมา ยังไม่สามารถสรุปได้ว่า ‘การจ้างแบบตลอดชีพ’ และ ‘ระบบการจ่ายค่าจ้างตามหลักอาวุโส’ ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่น กำลังผุ่ร่อนอย่างถึงราก ระบบการว่างแบบ ‘ตลอดชีพ’ ยังคงดำรงอยู่ แม้ว่าจากการสำรวจในไม่กี่ปีที่ผ่านมาจะพบว่า มีบรรดาบริษัทที่ใหญ่บางบริษัทเริ่มหันมาใช้ระบบค่าจ้างที่เน้นเรื่อง ‘ผลิตภาพ’ (productivity) มากขึ้นก็ตาม แต่การศึกษาเชิงปริมาณของโครงสร้างค่าแรงโดยแยกกลุ่มอายุ แสดงว่าระบบค่าจ้างตามหลักอาวุโสยังคงมั่นคงในบริษัทส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารบริษัทใหญ่ๆ ของญี่ปุ่นยังยึดประเพณีของการจ้างแบบตลอดชีพอย่างเหนียวแน่น ตัวอย่างเช่น นายมิโนรุ มากิฮาร่า (Minoru Marinara) ประธานบริษัทมิตซูบิชิ (Mitsubishi Corp) ซึ่งเป็นบริษัทที่แข่งขันกับบริษัท มิตซูบิ (Mitsui & Co.Ltd) สำหรับตำแหน่งการเป็นบริษัทค้าสารพัด (trading company) ที่ใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่นได้ให้สัมภาษณ์เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1999 ว่า “แม้จะมีการปรับโครงสร้างของบริษัท แต่ร้อยละ 80 ถึง 90 ของพนักงานทั้งหมดของบริษัทของผมนั้นยังคงเป็นพนักงานตลอดชีพของบริษัท”¹³

แม้ว่าสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ชะงักงันในยุคหลังฟองสบู่แตก อัตราการว่างงานของญี่ปุ่นยังคงอยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดในบรรดาประเทศอุตสาหกรรม มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน (labor mobility) ที่ต่ำ (สำหรับกลุ่มอายุหลายกลุ่ม) เมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ และบริษัทญี่ปุ่นยังคงลงทุนในด้านพัฒนาพนักงาน (human capital) ของตนมากที่สุดในประเทศอุตสาหกรรมด้วยกัน ผู้ที่ไม่เห็นว่าบรรษัทภิบาลแบบญี่ปุ่นกำลัง

¹² Ibid., p.230.

¹³ อ้างใน JEI Report, No. 26 (July 9, 1999).

ผู้กร่อน ได้ดำเนินการประโคมข่าวของสื่อมวลชนที่กล่าวเกินความจริงเกี่ยวกับขอบเขตของการเปลี่ยนแปลง¹⁴ และได้ชี้ให้เห็นว่าวิธีการปลดหรือลอบแพพนักงานอย่างขนานใหญ่เหมือนอย่างที่ทำกันในสหรัฐอเมริกาจะไม่ได้เป็นบรรทัดฐานในญี่ปุ่นและอาจจะไม่มีวันเป็นเช่นนั้น¹⁵

อย่างไรก็ตาม ไม่มีใครสามารถปฏิเสธได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทในกลุ่ม *keiretsu* กำลังมีการ ‘ผสมผสาน’ (*‘hybridizing’*) กันแบบอย่างของประเทศแองโกล-อเมริกัน หรือกำลัง ‘เปิด’ มากขึ้นกว่าเมื่อทศวรรษที่แล้ว แต่สิ่งนี้เกิดขึ้นเพียงแต่ขอบนอก (*margin*) โดยมิได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของ *keiretsu* อย่างที่เป็นที่รู้จักกันภายในเศรษฐกิจญี่ปุ่น ในระยะหลัง บริษัทที่ใหญ่ที่สุดในกลุ่มบริษัทในเครือได้เข้าร่วมลงทุนในกิจการหลายประเภทกับบริษัทต่างประเทศในอัตราเพิ่มที่สูงขึ้น แต่มีข้อเท็จจริงสองประการที่ต้องตั้งข้อเท็จจริงสองประการที่ต้องตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการพัฒนาการดังกล่าวนี้ คือการเข้าร่วมลงทุนบางประเภทกับบริษัทต่างชาติเป็นผลมาจากความต้องการของบริษัทญี่ปุ่นที่ต้องการลดความขัดแย้งทางการค้ากับประเทศสหรัฐอเมริกา หรือเพื่อเข้าถึงตลาดของสหรัฐอเมริกา เช่น ชิ้นส่วนรถยนต์ของสหรัฐอเมริกา หรือเพื่อเข้าถึงเทคโนโลยีระดับสูงของสหรัฐอเมริกา และบริษัทญี่ปุ่นที่ใหญ่ที่สุดในกลุ่มบริษัทในเครือ *keiretsu* ยังคงเข้าร่วมทุนกับบริษัทญี่ปุ่นอื่น ๆ ทั้งในประเทศญี่ปุ่นและในต่างประเทศ มากกว่าที่จะทำกับบริษัทต่างประเทศ¹⁶

มักจะมีการกล่าวกันว่า การถือหุ้นข้ามระหว่างบริษัท (*cross – shareholding system*) ที่เป็นสมาชิกภายในกลุ่มบริษัทในเครือ *keiretsu* กำลังเสื่อมถอยลง แต่ความเสื่อมถอยนี้เกิดขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้นในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา¹⁷ และหากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจดีขึ้นในอนาคต ซึ่งจะลดความจำเป็นที่จะต้องขายหุ้นของบริษัทภายในกลุ่มบริษัทในเครือที่มีผลประกอบการไม่ดี อัตราการถือหุ้นข้ามระหว่างบริษัทในเครือ ก็อาจจะสูงขึ้นมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และยังไม่มีการยุบชมรมประธานบริษัท (*shachokai* หรือ *presidents’ Clubs*) ของกลุ่มบริษัทในเครือ *keiretsu* เลย

ข้อสังเกตในทำนองเดียวกันนี้ เกิดเช่นเดียวกันกับกรณีของ *keiretsu* ที่มีความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง *vertical keiretsu* ระหว่างบริษัทใหญ่และบริษัทเล็กที่รับเหมาช่วงและบริษัทที่จัดจำหน่าย *keiretsu* ประเภทนี้ก็เช่นเดียวกันมีลักษณะที่เปิดมากขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นเฉพาะขอบนอกเท่านั้น จำนวนบริษัทต่างประเทศที่เข้ามามีความสัมพันธ์กับ *keiretsu* ดังกล่าว ยังคงมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนบริษัทญี่ปุ่น จึงไม่สามารถสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของบริษัทใน *keiretsu* แบบแนวดิ่งจะนำมาสู่ยุค

¹⁴ Dore, *Stock Market Capitalism: Welfare and Capitalism*, p. ix.

¹⁵ Edgington “Joining the Past and Present in Japan,” p.21.

¹⁶ สัมภาษณ์ Professor Hayashi Takashi แห่ง Nanzan University, 8 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005 และ Professor Tanahashi Keisei แห่งมหาวิทยาลัย Tokyo Keizai University, 12 พฤศจิกายน ค.ศ. 2005.

¹⁷ Dore, “Will global Capitalism Be Anglo – Saxon Capitalism?” p.114.

ใหม่ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทในเครือ จะห่างเหินกันเหมือนดังที่เป็นลักษณะเด่นของความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทในสหรัฐอเมริกา¹⁸

ขอบเขตและจำนวนของการลดกฎระเบียบ (deregulation) ที่ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ ยังไม่มีมากพอที่จะทำสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจกำลังมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ เศรษฐกิจญี่ปุ่นยังคงถูกควบคุมอย่างหนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมอื่นๆ และจะยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไปในทศวรรษนี้ จำนวนมาตรการการลดกฎระเบียบที่ได้ประกาศไปแล้วยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนกฎระเบียบที่ยังเหลืออยู่อีกมากกว่า 10,000 ฉบับ (เกี่ยวกับใบอนุญาต และ ข้อจำกัดอื่นๆ) ที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้โดยข้าราชการประจำ¹⁹

ศาสตราจารย์ นากะทานิ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า deregulation จำนวนมากที่นำไปปฏิบัติ เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเพียงแต่เปลือกนอกหรือฉาบหน้า (cosmetic) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องต่อการส่งเสริมการแข่งขันน้อยมาก²⁰ ความพยายามของรัฐบาลญี่ปุ่นที่จะลดขนาดของรัฐบาล โดยการปฏิรูปโครงสร้างของรัฐบาลใหม่ อาจทำให้มีการคาดกันว่า จะนำไปสู่กระบวนการ deregulation ที่ดีขึ้น แต่รัฐบาลที่มีขนาดเล็กลง ไม่จำเป็นที่จะทำให้ deregulation มีประสิทธิภาพมากขึ้นเสมอไป รัฐบาลขนาดเล็กก็สามารถเข้ามาควบคุมการดำเนินธุรกิจได้ไม่ยิ่งหย่อนกว่ารัฐบาลขนาดใหญ่²¹

นอกจากนี้ยังมี ‘คำชี้แนะของฝ่ายบริหาร’ และกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว มิได้ช่วยลดอำนาจของข้าราชการประจำลงมากนัก แม้ว่าปัจจุบัน ‘คำชี้แนะของฝ่ายบริหาร’ จะต้องสื่อออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร ตามที่กำหนดไว้ใน กฎหมาย และกฎหมายนี้ยอมให้มีการท้าทาย ‘คำชี้แนะของฝ่ายบริหาร’ ได้ แต่คงเป็นไปได้ยากที่จะป้องกันมิให้ข้าราชการชี้นำด้วยวาจา และ ‘อย่างไม่เป็นทางการ’ จนถึงปัจจุบันนี้ มีนักธุรกิจน้อยมากที่ท้าทายคำชี้แนะที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่เป็นเช่นนี้อาจจะเป็นเพราะด้วยความกลัวว่าจะสร้างความไม่พอใจให้แก่ข้าราชการประจำที่ยังทรงอิทธิพลอยู่ โดยนักธุรกิจรู้ดีว่าการปฏิบัติตาม ‘คำแนะนำของหน่วยราชการอาจจะได้ผลตอบแทนในภายหลังในขณะที่การปฏิเสธกับปฏิบัติตามอาจ

¹⁸ Yamamura, "Japanese Political Economy after the Bubble," pp.315–315.; Streeck and Yamamura, "Introduction: Convergence or Diversity?" p.11.

¹⁹ ดูทรรศนะของผู้ที่เห็นว่า ข้าราชการประจำญี่ปุ่น มีความโน้มเอียงที่จะไม่ปล่อยอำนาจในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างง่าย ๆ เพราะยังไม่ไว้วางใจตลาด และยังคงต้องการเข้ามาแทรกแซงในเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญของประเทศ ('strategic' industries) ใน Lony E. Carlile and Mark C. Tilton, eds., *Is Japan Really Changing Its Ways? – Regulatory Reform and the Japanese Economy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998) reviewed by J. Mark Ramseyer in *Japanese Quarterly*, April–June 1999, pp. 102–104.

²⁰ Nakatani, "A Design for Transforming the Japanese Economy," p. 407.

²¹ รายงานขององค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (OECD) อ้างอิงใน Douglas Ostrom, "OECD Report Calls for Regulatory Reform in Japan," *JEI Report*, No. 16B (April 23, 1999), pp. 2–3.

ทำให้หน่วยราชการที่ออก คำชี้แนะของฝ่ายบริหาร' นั้นสร้างอุปสรรคต่อโอกาสในการทำธุรกิจในอนาคต หรือไม่ก็เพราะอาจไม่เต็มใจ ที่จะดำเนินการขัดต่อบรรทัดฐานของพฤติกรรมที่ได้ปฏิบัติมาเป็นเวลานาน²²

ที่สำคัญคือ กฎหมายข้อมูลข่าวสารเพื่อความโปร่งใสในการบริหารงานของข้าราชการประจำของญี่ปุ่น ยังห่างไกลจากมาตรฐานกฎหมายข้อมูลข่าวสารของสหรัฐอเมริกา ผู้ที่คุ้นเคยต่อความสำเร็จในอดีตของความสามารถของข้าราชการประจำที่ปฏิเสธหรือจำกัดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล ย่อมตระหนักดีว่า ข้อความในกฎหมายนี้จะเปิดโอกาสให้ข้าราชการสามารถใช้ข้อจำกัดทางด้านขั้นตอนที่ระบุไว้ในกฎหมาย ซึ่งจะมีผลให้เจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายถูกลบล้างไปได้อย่างมากทีเดียว

แม้ว่าจะมีสัญญาณให้เห็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลโดยการออกกฎหมายเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ แต่ร่องรอยของการใช้วิธีการแบบเก่ายังปรากฏให้เห็น และที่อาจเป็นเรื่องที่น่าตกใจมากที่สุดก็คือ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่ทบวงป้องกันประเทศ (Defense Agency) ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นเวลาที่ยังไม่ถึงหนึ่งปีหลังจากที่มีกฎหมายเสรีภาพข้อมูลข่าวสาร(Freedom for Information Law) ได้มีผลบังคับใช้ ทบวงป้องกันประเทศถูกจับได้ว่าได้ตีความกฎหมายนี้เป็นข้ออ้างในการรวบรวมข้อมูลส่วนตัวของผู้ที่ต้องการของข้อมูลจากหน่วยงานของตนจำนวน 142 ราย หนังสือพิมพ์ อาซาฮีได้วิพากษ์วิจารณ์เรื่องนี้ไว้ว่า “มีบางอย่างที่ลึกลับอันเป็นलगไม่ดีเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ ทบวงป้องกันประเทศใช้ระบบกฎหมายเปิดเผยข้อมูลที่มุ่งหวังเพื่อส่งเสริมให้มีการเปิดเผยการบริหารราชการ (administrative openness) ไปในทางที่ผิด” ลอเรนซ์ รีพีต้า (Lawrence Repeta) อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยเทมเพิล (Temple University) ที่ประเทศญี่ปุ่นได้กล่าววิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้เพิ่มเติมว่า “กฎหมายเสรีภาพข้อมูลข่าวสารมีเจตนาที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับรัฐบาลไม่ใช่ให้รัฐบาลมีความถูกต้องต่อประชาชน”²³

กล่าวโดยย่อ คือ ในทฤษฎีของสำนัก 'non-convergence' เห็นว่าผู้นำทางการเมือง และผู้นำทางธุรกิจพยายามที่ปรับระบบเศรษฐกิจการเมืองของตนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก แต่การปรับตัวดังกล่าวนี้จะกระทำในลักษณะที่ปรับปรุงจุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจการเมืองเพื่อให้สามารถรักษาความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศมากกว่าที่จะทำลายสถาบันทางเศรษฐกิจการเมืองของตนที่ได้เคยทำความสำเร็จอย่างสูงมาสู่ประเทศญี่ปุ่น²⁴ ดังที่ เดวิด ดับเบิลยู เอ็ดจิงตัน (David W. Edgington) แห่งมหาวิทยาลัยบริติชโคลัมเบีย หลังจากสำรวจการเปลี่ยนแปลงและความ ต่อเนื่องของเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตได้ข้อสรุปว่า ลักษณะหลายประการของชีวิตทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมญี่ปุ่นยังไม่ได้

²² Schaefer, *Cooperating Capitalism*, p.11.

²³ อ้างใน Kingston, *Japan's Quiet Transformation*, p.57.

²⁴ ดู Steven K. Vogel, “The Re-Organization of Organized Capitalism: How The German and Japanese Models Are Shaping Their Own Transformations,” in Yamamura and Streeck, eds, *The End of Diversity?* pp. 306 – 333; ทฤษฎีของ Vogel สอดคล้องกับทฤษฎีของนักวิชาการญี่ปุ่นทั้งด้านรัฐศาสตร์ และด้านเศรษฐศาสตร์ที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ในระหว่างที่ผู้วิจัยทำวิจัยภาคสนามที่ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 8-12 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 และระหว่างวันที่ 23-29 ตุลาคม ค.ศ. 2005 ดูรายชื่อนักวิชาการญี่ปุ่นดังกล่าวในบรรณานุกรมท้ายเล่มของงานวิจัยนี้.

เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ไม่ว่าจะเป็นสิ่งที่ดีหรือไม่ดีก็ตาม และฉะนั้นเราควรระมัดระวังเกี่ยวกับการทำนายถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แนวทางของญี่ปุ่นต่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างแตกต่างและจะแตกต่างไปจากประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศตะวันตกอื่นส่วนใหญ่ และฉะนั้นญี่ปุ่นจะต้องหาหนทางของตนเองในการปรับตัวในท่ามกลางกระแสการแข่งและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในโลก (global competition and global interdependence) ในทศวรรษที่ 21²⁵

²⁵ Edgington, "Joining the Past and Present in Japan," p.15.

บทที่ 6

อุปสรรคต่อการปฏิรูป

มีปัจจัยหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นให้มีลักษณะเหมือนกับระบบทุนนิยมแบบแองโกล – อเมริกัน ซึ่งเป็นประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของตลาดเสรี (market – based democracy) แต่ปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่ง คือ โครงสร้างของความสัมพันธ์ที่แนบแน่น (collusive structure) ในหมุนักการเมือง ข้าราชการประจำ กลุ่มธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ที่เรียกกันว่า ‘สามเหลี่ยมเหล็ก’ (iron triangle) ที่ยังคงต่อต้านการปฏิรูป และการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจเพื่อให้แข่งขันกันอย่างเสรีเต็มที่ เนื่องจากกฎระเบียบที่รัฐบาลต้องเร่งผ่อนคลายนั้น จะกระทบไปถึงผลประโยชน์ของนักการเมืองภายใต้การบริหารของพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) แม้กระทั่งในยุคของนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิซึ่งถือกันว่าเป็นผู้ที่ต้องการผลักดันการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง (structural reform) อย่างจริงจังและกว้างขวางมากที่สุดยังต้องเผชิญกับอุปสรรคจากการต่อต้านของ ‘สามเหลี่ยมเหล็ก’ ทั้งนี้ การยกเลิกหรือลดกฎระเบียบ ทำให้ธุรกิจในประเทศ และผลประโยชน์ของนักการเมืองส่วนหนึ่งที่พึ่งได้จากธุรกิจเหล่านี้เสียไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักการเมืองที่เป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งมีความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับอุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่ง และกับกระทรวงหรือหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ควบคุมอุตสาหกรรม นักการเมืองเหล่านี้ ในภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า ‘โซกุ – กิอิน’ (zoku – giin) แปลตรงตัวว่า ‘เผ่า’ ผลประโยชน์พิเศษของนักการเมืองเหล่านี้คือ พยายามจะขัดขวางการผ่อนคลายกฎระเบียบ และการเปิดตลาด

ตัวอย่างเช่นนักการเมือง ‘เผ่า’ อุตสาหกรรมก่อสร้างซึ่งเป็นพวกที่รวยที่สุดในบรรดา ‘โซกุ – กิ อิน’ (zoku – giin) ด้วยกัน จะคอยปกป้องอุตสาหกรรมก่อสร้างของญี่ปุ่นจากการแข่งขันของต่างชาติ พวก ‘โซกุ – กิอิน’ เหล่านี้ จะทำทุกอย่างที่จะปกป้องอุตสาหกรรมที่พวกตนคุ้มครองอยู่ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิด ‘ความสับสน’ ในตลาด ‘ความสับสน’ ในที่นี้หมายถึง กระบวนการที่ผู้ผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพถูกขจัดออกไป และถูกแทนที่โดยผู้ผลิตที่มีประสิทธิภาพมากกว่า อันจะนำมาซึ่งการแข่งขันด้านราคา ประชาชน

¹ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ข้อจำกัดภายในประเทศของความพยายามในการปฏิรูปของนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ และผู้นำญี่ปุ่นก่อนหน้านี้ ใน Sakakibara, *Structural Reform in Japan: Breaking the Iron Triangle*; Edward Lincoln, *Arthritic Japan : The Pace of Economic Reform* (Washington D.C.: Brookings Institution , 2001.); Mulgan, *Japan's Failed Revolution: Koizumi and the Politics of Economic Reforms* และบทความของ Mulgan, “Where Tradition Meets Change : Japan's Agricultural Politics in Transition, pp.261 – 298.

และผู้บริโภคก็จะได้รับประโยชน์ เพราะจะได้สินค้าที่คุณภาพดีขึ้น และราคาถูกลง ฉะนั้น ประชาชน จึงน่าจะเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งต่อการเปลี่ยนแปลง ให้เกิดมีตลาดที่มีการแข่งขันอย่างเต็มที่²

กฎระเบียบอะไรก็ตาม หากประชาชนมีความปรารถนาอย่างแท้จริง ให้มีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง นักการเมือง หรือกระทรวง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจะต้องตอบสนอง แต่ดังที่ ศาสตราจารย์นากะทานิได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในปัจจุบัน คนญี่ปุ่นจำนวนมากต้องการให้มีการลดกฎระเบียบ ในหลักการ แต่ในทางปฏิบัติต่อการลดกฎระเบียบ หากการกระทำเช่นนั้น มีผลกระทบกระเทือนต่อ ผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งมักจะคาบเกี่ยวกับผลประโยชน์ของอุตสาหกรรม³

ผู้ที่สนับสนุนให้มีการปฏิรูปบางคนเช่นศาสตราจารย์นากะทานิ และนิชิยามา ชิเกกิ (Nishiyama Chiaki) นักวิชาการอาวุโสซึ่งได้รับปริญญาเอกทางเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดและจาก มหาวิทยาลัยชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกาตามลำดับ เห็นว่าการที่ deregulation ไม่ได้ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมากว่านี้ เนื่องจากการขาดความเป็นผู้นำของนักการเมือง นักการเมืองญี่ปุ่นส่วนใหญ่หลีกเลี่ยงที่จะแสดงหรือไม่มีความสามารถที่จะแสดงจุดยืนที่ชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาระดับชาติ เช่นเรื่อง deregulation และเรื่องการส่งเสริมระบบวิสาหกิจเสรี (free – enterprise system) ตามรูปแบบของ แองโกล-อเมริกัน แต่ถึงแม้ว่าจะมีนักการเมืองที่มีความเป็นผู้นำ การปฏิรูปก็คงเกิดไม่ได้อย่างที่ หากการปฏิรูปนี้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเต็มที่ ความเป็นผู้นำทางการเมืองเป็นสิ่งจำเป็น แต่เป็นเงื่อนไขที่ไม่พอเพียงต่อการปฏิรูปญี่ปุ่นในปัจจุบันขาดทั้งเสียงเรียกร้องจากประชาชนที่มากพอ และทั้งความเป็นผู้นำทางการเมือง คือ ไม่มีเงื่อนไขที่จำเป็นและพอเพียงต่อการเปลี่ยนแปลงในขั้นมูลฐาน⁴ นายโตโย เกียวเต็น (Toyo Gyohten) อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง และอดีตรัฐมนตรีว่าการเงินระหว่างประเทศ (Institute for International Monetary Affairs) ยอมรับว่า การยกเลิกหรือลดกฎระเบียบควบคุม ตลาดญี่ปุ่นด้านการค้าและบริการทั้งภายในและระหว่างประเทศดำเนินไปอย่างอืดอาดล่าช้า ทั้งนี้เพราะ ได้รับการต่อต้านจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน⁵

ข้าราชการประจำ และกลุ่มผลประโยชน์อื่นที่เกี่ยวข้องพยายามชะลอหรือเบี่ยงเบนกระบวนการปฏิรูป เป็นการยากที่จะคาดหวังให้ข้าราชการประจำสนับสนุนและนำนโยบายการลดกฎระเบียบไปปฏิบัติ ซึ่งในที่สุดแล้วจะเป็นการลดเขตอิทธิพลของตน ดังที่แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมศาสตร์ชื่อ

² Kusano, "Deregulation in Japan," p. 69; Christopher Titus North, "From Technocracy to Aristocracy : The Changing Career Paths of Japanese Politicians," *Journal of East Asian Studies*, 5 (2005), pp. 244 – 247; Nariai Osamu, "A Long Term Vision for Fiscal and Economic Health," *Japan Echo* 12 (December 2005), p.42.

³ Nakatani, "A Design for Transforming the Japanese Economy," p. 408.

⁴ Ibid; Nishiyama Chiaki, "An Emergency Declaration for Japan," *Japan Echo*, February 1999, p. 18.

⁵ Toyoo Gyohten, "Circumstances , Not Management Models Should Determine Corporate Strategy," *Daily Yomiuri*, August 30, 1999, p. 5.

ก้องโลกได้ตั้งข้อสังเกตมาเป็นเวลานานแล้วว่า โดยธรรมชาติแล้วระบบราชการเป็นสถาบันที่ยึดมั่นอยู่กับความมีเสถียรภาพมากกว่าการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอน ระบบราชการของญี่ปุ่นก็มิได้เป็นข้อยกเว้นจากข้อสังเกตของเวเบอร์ดังกล่าวนี้ ซึ่งปรับตัวเองได้ดีในการจัดการกับประเด็นปัญหาที่เป็นไปตามแบบแผนที่วางเอาไว้ ดังที่เรียกกันว่าเป็นกระบวนการปฏิบัติตามมาตรฐาน (standard operating procedures หรือ SOP) แต่มักจะขาดความกระตือรือร้นในการสนองตอบต่อประเด็นปัญหาใหม่ การที่จะผลักดันให้เกิดการปฏิรูปอย่างแท้จริง ภาระความรับผิดชอบจะต้องตกอยู่ที่ผู้นำทางการเมือง แต่ข้าราชการประจำของญี่ปุ่นก็ยังคงมีอิทธิพลอย่างมากในกระบวนการกำหนดนโยบาย และมีความโน้มเอียงที่จะคัดค้านการลดกฎระเบียบ อย่างขนานใหญ่โดยอ้างว่าการทำเช่นนั้นจะเป็นการดำเนินรอยตามแบบอย่างของสหรัฐอเมริกาซึ่ง จะทำให้เกิดปัญหาทางสังคม และความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจดังที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ซากากิบาระ เอะฮิสุเกะ (Sakakibara Eisuke) อดีตข้าราชการประจำของกระทรวงการคลังผู้มีชื่อเสียงซึ่งมักจะรู้จักกันในนามของ 'มิตเตอร์เซน' (Mr. Yen) เพราะถือกันว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการเคลื่อนไหวอัตราการแลกเปลี่ยนเงินได้แสดงความเห็นไว้ว่า ปัญหาทางสังคมญี่ปุ่นปัจจุบันเป็นผลมาจากเศรษฐกิจฟองสบู่เมื่อตอนปลายทศวรรษ 1980 ในความเห็นของเขา เศรษฐกิจฟองสบู่ให้ก่อให้เกิดเสรีภาพที่มากเกินไปเป็นอุดมการณ์ 'ลัทธิตัวเองมาก่อน' (me-ism) และความเสื่อมถอยทางศีลธรรมทั้งในระดับส่วนบุคคลและระดับบริษัทธุรกิจนำไปสู่ปัญหาคอร์รัปชัน เช่น กรณีเรื่องอื้อฉาว ริ ครุท และ ซากาวะ คิวบิน (Recruit and Sagawa - Kyubin scandals) ในทศวรรษ-1990 ซากากิบาระเห็นว่า ปัญหานี้จะมีมากยิ่งขึ้นหากญี่ปุ่นดำเนินรอยตามสหรัฐอเมริกา⁶

ที่สำคัญคือ คนญี่ปุ่นส่วนใหญ่ ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองของตนอย่างขนานใหญ่ เพื่อให้เหมือนกับประเทศตะวันตก แต่ยังเห็นด้วยกับระบบทุนนิยมที่มีการแข่งขัน โดยที่รัฐมีบทบาทเข้ามาควบคุม (managed competition) หรือเป็นระบบตลาดที่ถูกจัดการโดยรัฐ (managed market) มิใช่ปล่อยให้เศรษฐกิจขึ้นอยู่กับการกลไกตลาด (market forces) โดยสิ้นเชิง รัฐและผู้นำธุรกิจญี่ปุ่นดูเหมือนว่าจะพยายามทำให้ระบบทุนนิยมญี่ปุ่นเป็นแบบ 'พันธุ์ผสม' (hybrid system) คือเป็นระบบที่มีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังต้องถูกควบคุมจากรัฐ เป็นระบบที่ยอมให้มีความคิดสร้างสรรค์ การเคลื่อนย้ายทุนและแรงงานได้มากขึ้น แต่ก็ไม่ต้องการให้มีการแข่งขันมากเกินไป (excessive competition) เพื่อลด 'ความสับสนในตลาด' ให้เหลือน้อยที่สุด ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้ญี่ปุ่น เปลี่ยนไปเป็นระบบที่ถือตลาดเป็นที่ตั้ง (market - based system) เหมือนเช่นของสหรัฐ โดยเห็นว่าปัญหาในสหรัฐอเมริกาหลายปัญหา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาคนไร้ที่อยู่อาศัย ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการหย่าร้าง ตลอดจน

⁶ อ้างใน Maswood, *Japan in Crisis*, pp.96 - 97.

จนถึงปัญหาอาชญากรรม และปัญหาสุขภาพจิต เหล่านี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการลด หรือผ่อนคลายกฎระเบียบมากเกินไป (excessive deregulation)⁷

ผู้นำทางความคิดด้านเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่นจำนวนมาก เห็นว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่น มีความคิดเห็นกว่าระบบของประเทศเอง โกล - อเมริกัน อ้างว่า ญี่ปุ่นได้วิวัฒนาการรูปแบบทุนนิยมที่มีความแตกต่างในด้านที่ดีกว่าทุนนิยมแบบอเมริกัน คือ เป็นรูปแบบที่มีลักษณะของความเท่าเทียมและความเป็นปึกแผ่นทางสังคม ซึ่งเป็นรูปแบบที่ญี่ปุ่นไม่ควรละทิ้ง⁸ และอ้างว่าบริษัทส่วนใหญ่ของญี่ปุ่น เชื่อว่าการบริหารแบบญี่ปุ่นนั้นดีที่สุด ภายใต้อาณัติทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมของญี่ปุ่น⁹ ดังที่นูกาซาวา คาซุโอะ (Nukazawa Kazuo) อดีตกรรมการอำนวยการเคตันเรน และต่อมาได้ดำรงตำแหน่งประธานของสมาชิกละฝ่ายญี่ปุ่นของคณะกรรมการกำกับควบคุมศูนย์ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับสหภาพยุโรป (EU-Japan Center's supervisory board) ได้กล่าวว่า " เราญี่ปุ่นรู้สึกที่เราประสบความสำเร็จอย่างค่อนข้างดี ทำไมเราจะต้องเปลี่ยนแปลงด้วย ประเทศอื่นซึ่งกำลังย้ำแย้งว่าเราควรจะเปลี่ยนแปลงไม่ใช่เรา"¹⁰ ซึ่งคำกล่าวเช่นนี้เป็นทัศนคติที่สะท้อนออกมาอย่างกว้างขวางในประเทศญี่ปุ่น¹¹

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คนญี่ปุ่นไม่คิดว่าควรนำเอาระบบทุนนิยมของอเมริกันมาใช้แทนที่ระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่น เพราะสังคม วัฒนธรรมและปรัชญาการพัฒนาประเทศของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมาก ในทำนองเดียวกับทรรศนะของนายนาเกทานิ เกอิโซ (Nagatani Keizo) นักวิชาการอาวุโสด้านเศรษฐกิจชาวญี่ปุ่น เห็นว่าทุนนิยมแบบญี่ปุ่นมีความเหนือกว่าของสหรัฐอเมริกา เพราะของญี่ปุ่นมีความได้ดุลระหว่างมีความเท่าเทียมกัน (equity) กับความมีประสิทธิภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และมี 'หลักการการอยู่ร่วมกัน' (coexistence principle) ที่เด่นชัด ซึ่งตามหลักการนี้ ผู้ชนะในการแข่งขันทางเศรษฐกิจต้องช่วยทดแทนผู้แพ้ในสังคม อันเป็นหลักการที่ได้กำหนดมาตั้งแต่สมัยเมจิ และตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมทางวัฒนธรรมของญี่ปุ่น ซึ่งปัจจุบันแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและหลักการดังกล่าวนี้ได้เป็นอุปสรรคต่อการที่จะปฏิรูปเศรษฐกิจตามแบบเอง โกล - อเมริกัน ศาสตราจารย์ นาเกทานิ ได้ยกตัวอย่างให้เห็นว่า การที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญต่อความมีประสิทธิภาพ

⁷ Wakatsuki, "The Japanese Economy on the Mend," p. 140, Anchordoguy, "Japan at a Technological Crossroads," p. 373.

⁸ อ้างใน Dore, "Japan's Reform Debate: Patriotic Concern or Class Conflict? Dr Both?" *Journal of Japanese Studies* 25 : 1 (Winter 1959) in footnote 13.

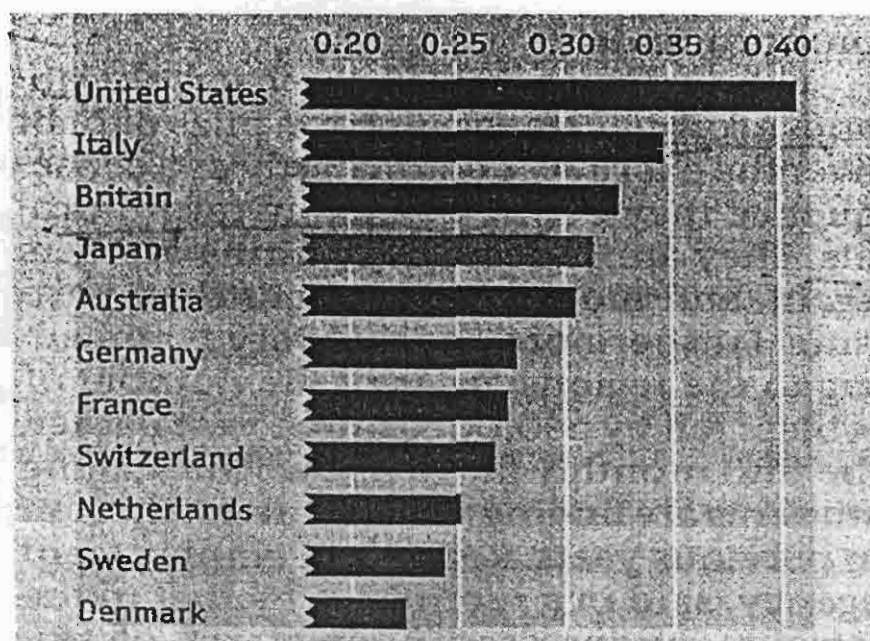
⁹ Gyohten, "Circumstances, Not Management Models, Should Determine Corporate Strategy," p. 6.

¹⁰ อ้างใน Trevor, "Is Japan Changing?" p.13. ตัวอย่างของนักวิเคราะห์ชาวญี่ปุ่นที่มีความเห็นในทำนองเดียวกันนี้ คือ นาย Fukushima Kiyohiko ซึ่งเป็นนักวิเคราะห์เศรษฐกิจของสถาบันวิจัยโนมูระ คุรายละเอียดในหนังสือของเขาที่มีชื่อว่า *Europpla gata shihon shugi America shijo genri shugi to no ketsubetsu* (การแยกตัวแบบทุนนิยมยุโรปออกจากลัทธิหลักการตลาดของอเมริกา) (Tokyo: Kodansha,, 2002).

¹¹ Ibid.

ที่เกิดจาก การแข่งขันกันอย่างเสรีเต็มที่ มากกว่าความเท่าเทียมกัน (ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน) นั้น ทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ (ตามวิธีการวัดแบบ Gini coefficient) มากที่สุดในบรรดาประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว (OECD) (ดูแผนภาพที่ 6.1)

แผนภูมิที่ 6.1 การกระจายรายได้ของประเทศที่พัฒนาแล้ว (ปี ค.ศ. 2000) วัดตาม Gini coefficient



หมายเหตุ: 0 = ความเท่าเทียมกันของรายได้ที่มากที่สุด, 1 = ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้มากที่สุด

ที่มา: *The Economist*, June 17, 2006, p.31.

ในขณะที่ญี่ปุ่นในหลายๆด้านยังมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดี ญี่ปุ่นยังมีความสามารถในการเจริญเติบโตหรือพัฒนา (vitality) ได้อย่างค่อนข้างดี ดังจะเห็นได้จากมีอัตราการลงทุนร้อยละ 25 ตลอดช่วงที่เศรษฐกิจซบเซา (recession) อันยาวนานในทศวรรษ 1990 เมื่อเทียบกับอัตราการลงทุนเพียงร้อยละ 12 สำหรับเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศของญี่ปุ่นก็ไม่ได้เสื่อมถอยลง ดังจะเห็นได้จากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นยังมีความแข็งแกร่ง¹²

¹² Keizo Nagatani, "Japanese Economics: An Interpretative Essay," in Edgington, ed., *Japan at the Millennium*, pp.29–33. นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากถือว่าความมีประสิทธิภาพ (efficiency) และความเท่าเทียมกัน (equity) เป็นเป้าหมายสูงสุดของเศรษฐกิจ ซึ่งสหรัฐอเมริกาดำเนินความเท่าเทียมกันว่าเป็นความเท่าเทียมกันในโอกาส (equality of opportunity) โดยปล่อยให้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ของประชาชนที่เกิดขึ้นหลังจากที่ให้อิทธิพลเท่าเทียมกันแล้ว เป็นเรื่องของความรับผิดชอบส่วนตัวของแต่ละบุคคล ชาวอเมริกันเชื่อว่าช่องว่างของผลตอบแทนระหว่างผู้ชนะกับผู้แพ้ยังห่างกันมากเท่าไรยิ่งทำให้การแข่งขันมีความเข้มข้นมากขึ้นเท่านั้น และยังจะทำให้ผลลัพธ์ของสังคมยิ่งดีขึ้น ด้วยความเชื่อเช่นนี้

สาเหตุที่ญี่ปุ่นประสบภาวะเศรษฐกิจที่ซบเซาในช่วงทศวรรษ 1990 นั้น ศาสตราจารย์นางะทานิ เห็นว่าเป็นเพราะความคลั่งในเรื่องการเก็งกำไรของประเทศ (national speculative mania) และการบริหารจัดการที่ผิดพลาด (mismanagement) ในช่วงทศวรรษ 1980 ไม่ใช่เป็นเพราะ 'ความเป็นญี่ปุ่น' (Japaneseness) ของระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่น เขาจึงไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูปตามแนวทางของระบบทุนนิยมแบบอเมริกัน และยังได้วิจารณ์ความพยายามของสหรัฐอเมริกาที่จะรณรงค์ผลักดันให้ทุกประเทศมีระบบทุนนิยมตามแบบฉบับของอเมริกัน¹³

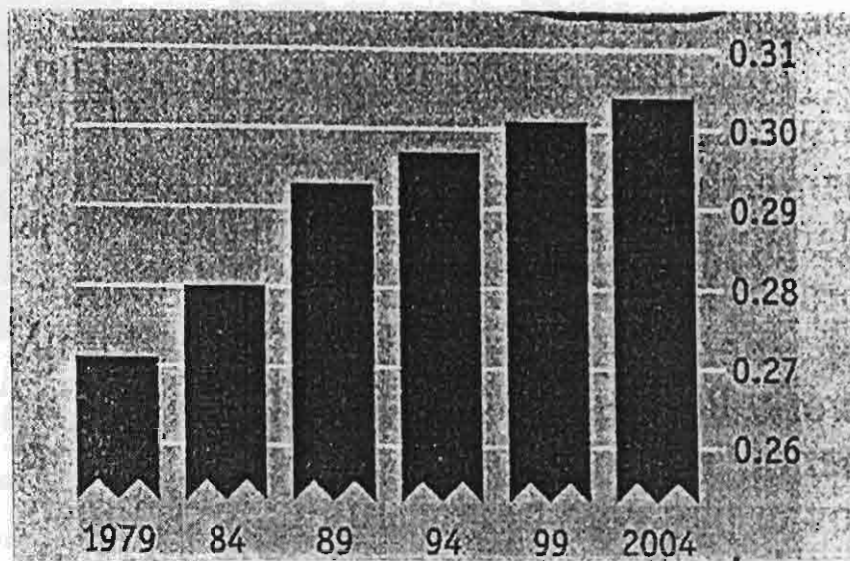
ดังที่กล่าวมาแล้วในบทนำ ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบญี่ปุ่นยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีส่วนทำให้ญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยมีน้อยจนชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ถือว่าตนเองเป็นชนชั้นกลาง แต่นับตั้งแต่ยุคหลังเศรษฐกิจฟองสบู่แตกเมื่อต้นทศวรรษ 1990 ได้มีความพยายามปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองใหญ่โดยใช้มาตรการต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาในบทที่แล้ว แต่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นยังประสบความซบเซาอย่างยืดเยื้อ จนกระทั่งเมื่อสองสามปีที่ผ่านมาที่ตัวเลขอัตราเติบโตทางเศรษฐกิจแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นกำลังฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย กระนั้นก็ตาม ได้มีกระแสที่ต่อต้านการปฏิรูปที่เรียกกันว่า 'พลังต่อต้าน' (forces of resistance หรือ *teiko seiryoku*) ทั้งภายในพรรคและภายนอกพรรค ทั้งฝ่ายอนุรักษ์และฝ่ายซ้าย พลังของฝ่ายต่อต้านการปฏิรูปได้โต้แย้งว่านโยบายการปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง (structural reforms) และการลดกฎเกณฑ์การควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล (deregulation) ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิมีส่วนทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนกว้างมากขึ้น¹⁴ แม้ว่าแนวโน้มของช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนที่ห่างมากขึ้นนั้นเกิดขึ้นมาตั้งแต่ยุคหลังฟองสบู่แตกก่อนที่โคอิสุมิจะได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2001 ดูแผนภูมิที่ 6.2)

ทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นสังคมที่ 'ผู้ชนะได้หมด' (winner – take – all) ในขณะที่ญี่ปุ่นมองว่าการแข่งขันกันอย่างไม่มีการจำกัดจะมีส่วนทำให้เกิดสภาพที่เรียกกันว่า zero sum game เกมการแข่งขันซึ่งถ้ามีผู้ชนะก็ต้องมีผู้แพ้ ในช่วงที่สหรัฐอเมริกาประสบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างยืดเยื้อในช่วงทศวรรษ 1990 สหรัฐอเมริกาแก้ไขปัญหานี้โดยให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น คำที่ผู้กำหนดนโยบายมักจะใช้กัน คือ 'การลดกฎระเบียบ' (deregulation) และการสร้าง 'level field' เพื่อว่าปัจเจกบุคคลสามารถแสดงผลกำไรได้อย่างเป็นธรรมและเสรีมากขึ้น การแข่งขันที่เสรีขึ้นทำให้บุคคลที่กระตือรือร้นหรือชอบเสี่ยงมีโอกาสที่จะสร้างความร่ำรวยให้แก่ตนเอง แต่ขณะเดียวกันจะเป็นการขยายช่องว่างระหว่างผู้ที่ประสบความสำเร็จกับผู้ที่ไม่ประสบความสำเร็จ, *ibid.*

¹³ ดูรายละเอียดความคิดเห็นของเขาใน *ibid.*, pp. 25-43.

¹⁴ ชาวญี่ปุ่นมักจะเห็นว่า การลดกฎระเบียบการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล (deregulation) ที่นำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกัน ดู *The Economist*, June 17, 2006.

แผนภูมิที่ 6.2 การกระจายรายได้ของญี่ปุ่น, Gini coefficient



หมายเหตุ: 0 = ความเท่าเทียมกันของรายได้ที่มากที่สุด, 1 = ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้มากที่สุด

ที่มา: *The Economist*, June 17, 2006, p.31.

ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนหรือระหว่าง ‘ผู้ชนะ’ กับ ‘ผู้แพ้’ กำลังทำลายความเชื่อที่เคยมีมาในหมู่ชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ว่า ประเทศนี้มีชนชั้นกลางและมีการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันเป็นส่วนใหญ่¹⁵ ตามรายงานความร่ำรวยของโลกประจำปี (Annual World Wealth Report) ของบริษัทเมอร์ริล ลินช์ (Merrill Lynch) พบว่า ในหมู่คนรวยชาวญี่ปุ่นที่เป็นเศรษฐีเงินล้าน (millionaires) ได้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็น 1.34 ล้านคน หรือร้อยละ 10 จากปี ค.ศ. 2001 ถึงปี ค.ศ. 2004 ในขณะที่ตามสถิติของตัวเลขล่าสุดขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization of Economics Co-operation and Development หรือ OECD) พบว่าในกลุ่มคนจนชาวญี่ปุ่นอัตราความยากจน (poverty rate) หรือสัดส่วนของประชาชนที่อยู่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของรายได้โดยเฉลี่ยของคนทั้งประเทศ (national median income) เพิ่มขึ้นเกือบหนึ่งเท่าตัวจากร้อยละ 8.1 ในปี ค.ศ. 2000 เป็นร้อยละ 15.3 ในปี ค.ศ. 2005 จำนวนร้อยละของครัวเรือนที่ไม่มีเงินออมซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นประเทศที่มีอัตราการออมสูง มีถึงร้อยละ 22.8 ในปี ค.ศ. 2005 นับว่าเป็นจำนวนที่สูงสุดตั้งแต่มีการสำรวจทั่วประเทศเมื่อปี ค.ศ. 1953 ตามสถิติตัวเลขจากกระทรวงสาธารณสุขชาวญี่ปุ่นที่ประจักษ์ชัดโดยอาศัยสวัสดิการของรัฐได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 0.7 ในปี ค.ศ. 1995 เป็นร้อยละ 1.11 ในปี ค.ศ. 2004 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 60 ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จำนวน

¹⁵ Chisaki Watanabe, “Winners and Losers,” *The Nation*, April 24, 2006, p. 8; Gin Frederick, “A Deepening Divide,” *Time*, July 18, 2005, p. 36.

ครัวเรือนที่ได้รับสวัสดิการของรัฐมีถึงหนึ่งล้านครัวเรือนนับตั้งแต่เริ่มมีโครงการสวัสดิการทางสังคมในปี ค.ศ. 1951¹⁶

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นได้สร้างความตกตะลึงในหมู่ชาวญี่ปุ่น ซึ่งนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีความภาคภูมิใจตนเองเกี่ยวกับความสามารถของตนในการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างน่าทึ่ง โดยปราศจากผลร้ายทางสังคม เช่น คนไม่มีที่อยู่อาศัยอย่างค้ำคั้น ความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีให้เห็นโดยทั่วไปในประเทศตะวันตก โอตะ ฮาจิเมะ (Ota Hajime) อาจารย์ทางเศรษฐศาสตร์ประจำมหาวิทยาลัยโดชิชะ (Doshisha) ในเมืองเกียวโตถึงกับกล่าวว่า “ไม่เคยที่สังคมของเราตระหนักถึงช่องว่าง [ระหว่างคนรวยกับคนจน] มากเช่นนี้มาก่อน”¹⁷

ญี่ปุ่นกำลังถูกแบ่งออกเป็นสองส่วนตามเส้นของภูมิศาสตร์และสังคมระหว่างส่วนของผู้ชนะถาวร (permanent winners) และส่วนของผู้แพ้ตลอดกาล (perpetual losers) ส่วนแรกเป็นแกนของพนักงานชั้นนำที่รับการฝึกฝนและการศึกษาสูง และผู้ประกอบการที่ทำงานให้บริษัทที่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ อีกส่วนหนึ่งเป็นภาคของสังคมที่อยู่นอกขอบ ซึ่งกำลังมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ประกอบด้วยคนชราที่ยากจนในชนบท และคนหนุ่มสาวในเมืองที่มีความรู้สึกสิ้นหวัง ซาโต โทชิกิ (Sato Toshiki) นักสังคมวิทยาที่ประจำมหาวิทยาลัยโตเกียวได้กล่าวว่า “ในอดีตคนญี่ปุ่นเชื่อว่าประเทศโดยรวมรวยขึ้น และคนรวยเป็นเพียงแค่คนที่รวยเร็วกว่า แต่นั่นกำลังเปลี่ยนแปลงไป คนญี่ปุ่นกำลังรู้สึกตระหนักมากขึ้นถึงเรื่องชนชั้น”¹⁸ ความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดที่เพิ่มขึ้นระหว่างคนรวยกับคนจนนั้นมีความชัดเจนในความสำนึกของคนในชาติมากจนได้ชื่อว่าเป็นสังคมแห่งความแตกต่าง (kakusa shakai หรือ a society of despair)¹⁹ เมื่อทศวรรษก่อนหน้านี้นักญี่ปุ่นมากกว่าร้อยละ 60 ถือว่าตนเองเป็นชนชั้นกลาง แต่จากการสำรวจของมหาวิทยาลัยโตเกียว ในปี ค.ศ. 2004 พบว่าปัจจุบันชาวญี่ปุ่นถึงร้อยละ 60 ที่มีความรู้สึกว่าสถานภาพทางเศรษฐกิจของตนเองอยู่ ‘ต่ำกว่าชนชั้นกลาง’ (below middle class)²⁰

สาเหตุของช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนที่ห่างกันมากขึ้นมีหลายปัจจัยด้วยกันที่สำคัญ เช่น ประชากรญี่ปุ่นที่มีจำนวนคนชราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมีความโน้มเอียงมากขึ้นต่อการเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและความผูกพันของระบบว่าจ้างงานตลอดชีพ ได้นำไปสู่การปลดพนักงานและไร้เสถียรภาพของแรงงาน

¹⁶ อ้างใน ibid.

¹⁷ อ้างใน Watanabe, “Winners and Losers,” p. 8.

¹⁸ อ้างใน Frederick, “A Deepening Divide,” p. 36.

¹⁹ Ibid., pp. 36-37.

²⁰ Ibid., p. 38.

การตัดทอนงบประมาณของรัฐบาลทำให้เป็นการตัดงบประมาณสำหรับโครงการงานก่อสร้างสาธารณะ ซึ่งครั้งหนึ่งเคยช่วยให้ผู้ใช้แรงงานที่ไร้ฝีมือจำนวนมากได้มีงานทำ²¹

นอกจากนี้ ค่านิยมบางประการก็กำลังเปลี่ยนไป บริษัทซึ่งครั้งหนึ่งเคยมีความเต็มใจที่จะรักษาพนักงานที่มีอายุหรือพนักงานที่ไร้ประสิทธิภาพเพื่อเห็นแก่ความกลมกลืนทางสังคม (social harmony) ก็มักจะปลดพนักงานเหล่านี้ออกจากงานมากขึ้น ประกอบกับบริษัทจำนวนมากเริ่มหันไปจ้างพนักงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (part-time workers) เพิ่มขึ้น (ปัจจุบันคิดเป็นร้อยละ 30 ของกำลังแรงงานทั้งหมด) ซึ่งพนักงานเหล่านี้ได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์น้อยกว่าพนักงานเต็มเวลา ยามาคุชิ จิโร (Yamaguchi Jiro) นักรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยฮ็อกไกโดได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “สิ่งที่เคยเป็นกระดูกสันหลังของเสถียรภาพทางสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่จำนวนพนักงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา และพนักงานชั่วคราวเพิ่มมากขึ้น”²²

โอยามา โนริฮิโร (Oyama Norihiro) หัวหน้ากลุ่มที่ให้การสนับสนุนผู้ที่อาศัยสวัสดิการของรัฐที่อยู่บริเวณชานเมืองนครโตเกียว และที่วิจารณ์รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี โคอิสุมิซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้เชื่อว่าเป็นผู้ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน โดยการตัดงบประมาณใช้จ่ายของรัฐบาล และโดยการลดกฎระเบียบซึ่งทำให้บริษัทต้องมีการแข่งขันมากขึ้น และต้องเลิกระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามหลักอาวุโส (seniority-based compensation systems) อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้กล่าวในรัฐสภาเมื่อไม่นานมานี้ว่า การมีระบบผู้ชนะและผู้แพ้เป็นระบบที่มีประโยชน์โดยได้กล่าวว่า “ข้าพเจ้าไม่ได้คิดมีความไม่เท่าเทียมกันเป็นสิ่งที่ไม่ดีเสมอไป” เราต้องการสังคมผู้ที่ทำงานหนักจะได้รับผลรางวัล”²³ มีชาวญี่ปุ่นส่วนหนึ่งดูเหมือนจะเห็นด้วยกับคำกล่าวเช่นนี้ของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ เช่น ฟุจิโมโตะ ชินสุเกะ ผู้ก่อตั้งและประธานเจ้าหน้าที่ผู้บริหาร (CEO) ของบริษัท Digital Hollywood ของญี่ปุ่น ได้กล่าวว่า “ระบบทุนนิยมแบบสังคมนิยม (socialistic capitalism) แบบเก่าของญี่ปุ่นไม่สามารถที่จะนำมาใช้ได้ในเศรษฐกิจของโลกปัจจุบัน”²⁴

แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีชาวญี่ปุ่นจำนวนไม่น้อยที่เห็นต่างไปจากความเห็นดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิและของนายฟุจิโมโตะ ฟุจิواره มาซะฮิโกะ (Fujiwara Masahiko) นักคณิตศาสตร์ผู้แต่งหนังสือเรื่อง *Dignity of State* ก็เป็นชาวญี่ปุ่นผู้หนึ่งที่ได้วิจารณ์ตลาดเสรีแบบตะวันตกว่าเป็นสาเหตุของปัญหาทั้งหลายของญี่ปุ่นและของโลก ฟุจิوارهเห็นว่าเศรษฐกิจแบบตลาดเป็น “ระบบซึ่งแบ่งสังคมออกเป็นผู้ชนะที่เป็นคนส่วนน้อย และผู้แพ้ที่เป็นคนส่วนใหญ่” หนังสือของฟุจิوارهเล่มนี้เป็นหนังสือที่ขายดีที่สุดเป็นอันดับสองของญี่ปุ่น ประจำปี ค.ศ. 2006 มียอดจำนวนสองล้านเล่ม หลังจากหนังสือนี้ออกจำหน่ายเมื่อ

²¹ ดูสรุปประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการถกเถียงในเรื่องของสาเหตุที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนในประเทศญี่ปุ่น ใน Ontake Fumio, “Strait Thinking About the Income Gap,” *Japan Echo*, 6 (June 2006), pp. 28-31.

²² อ้างใน Frederick, “A Deepening Divide,” p. 38.

²³ อ้างใน *ibid.*

²⁴ อ้างใน *ibid.*, p. 39.

เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2005 ได้กระตุ้นความรู้สึกของญี่ปุ่นจำนวนมากว่า การปฏิรูปทางเศรษฐกิจกำลังทำลายความเท่าเทียมกัน (equalitarianism) ของชาวญี่ปุ่น คนภายในชาติเป็นพวกมั่งมีกับพวกยากจน²⁵

ท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวต่อเนื่องนานที่สุดหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และบริษัทต่าง ๆ ล้วนมีกำไรมากเป็นประวัติการณ์ แต่ผลสำรวจเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2006 กลับพบว่า ชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 8.1 ต่างมีความกังวลเรื่องความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ในขณะที่ญี่ปุ่นซึ่งมีค่าดัชนีในยุคลหลังสงครามโลกครั้งที่สองว่า “100 ล้านคน ชนชั้นกลางทั้งหมด” (100 million people, all middle class) กำลังถูกชาวญี่ปุ่นจำนวนมากวิจารณ์ว่าหันไปใช้ทุนนิยมตลาดเสรีแบบตะวันตก (Western-style free-market capitalism) ผู้นำญี่ปุ่นคนปัจจุบัน นายฮาเบะ ชินโซ หลังจากได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจาก นายโคอิสุมิได้ไม่ถึงสามเดือนก็ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว ในคำกล่าวสุนทรพจน์ประจำปีต่อที่ประชุมนักธุรกิจชั้นนำในญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 2006 เขาได้วิงวอนบรรดาผู้บริหารบริษัทที่มีกำไรดีกระจายความมั่งคั่งไปยังประชาชนและภาคครัวเรือน เพราะเศรษฐกิจของญี่ปุ่นกำลังขยายตัวก็จริง แต่ดูเหมือนว่าประชาชนทั่วไปไม่ได้มีส่วนร่วมในการเติบโตนี้ โดยนายฮาเบะได้กล่าวว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่จะสร้างเศรษฐกิจที่ทุกคนสามารถได้รับประโยชน์ร่วมกัน²⁶

อย่างไรก็ตาม นายฮาเบะยังยืนยันที่สานต่อการปฏิรูปเศรษฐกิจเชิงโครงสร้าง (structural economic reform) ตามแนวทางที่อดีตนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิเคยทำมา ซึ่งเน้นในหลักตลาดเสรีเพื่อให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น แต่ดังที่โรเบิร์ต กิลปิน (Robert Gilpin) ผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจการเมืองเปรียบเทียบชาวอเมริกัน ได้ตั้งข้อสังเกต ชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ปฏิเสธการที่จะทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นเป็นเศรษฐกิจตามรูปแบบของแองโกล-อเมริกัน เพราะการทำเช่นนั้นจะเป็นการคุกคามต่อความสงบของสังคม (social peace) ชาวญี่ปุ่นกลัวว่าสังคมญี่ปุ่นจะแตกแยก โดยความโหดร้ายของระบบเศรษฐกิจแบบอเมริกันซึ่งข่มขู่ต่อความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับสูง และต้องมีผู้แพ้จำนวนมาก ด้วยเหตุผลเหล่านี้ ชาวญี่ปุ่นจึงต่อต้านอย่างแข็งขัน การเปลี่ยนแปลงให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นเป็นไปตามตัวแบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น การเปลี่ยนแปลงญี่ปุ่นให้เป็นเศรษฐกิจตามแบบของประเทศตะวันตก จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในขั้นรากฐานในความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับสังคม เพราะจะทำให้มีการเน้นในเรื่องความเป็นปัจเจกบุคคล (individualism) มากขึ้น และความผูกพันทางสังคมอันแน่นแฟ้นซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของสังคมญี่ปุ่นจะต้องเสื่อมคลายลง

กล่าวโดยย่อ คือ ชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ยังมีความเชื่อในคุณค่าของระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นดังที่เป็นอยู่ประกอบกับการมีกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการรักษาสถานภาพเดิม (status quo) จะเป็นอุปสรรคที่

²⁵ *Time*, June 26, 2006.

²⁶ *Bangkok Post*, December 26, 2006.

ขวางกันมิให้ทุนนิยมแบบญี่ปุ่นถูกเปลี่ยนเป็นเศรษฐกิจที่ยึดหลักตลาดเสรีแบบอเมริกัน (American-type market economy)²⁷

ความเห็นดังกล่าวของผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจการเมืองเปรียบเทียบชาวอเมริกันท่านนี้สอดคล้องกับความเห็นของซาคากิบาระ เอะอิสุเกะ (Sakakibara Eisuke) อดีตข้าราชการประจำกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่เคยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่มีความเห็นว่า ถึงแม้ว่าการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของญี่ปุ่นจะประสบผลสำเร็จในอนาคตก็ไม่ได้หมายความว่า จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรม หรือประเพณีดั้งเดิมของญี่ปุ่น หรือจะนำไปสู่การนำมาตรฐานของสหรัฐอเมริกามาใช้ทั้งด้าน แต่เป็นความพยายามที่จะปรับทุนนิยมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ ระบบอะไรก็ตามที่จะเกิดตามมาจากการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเป็นการปรับตัวให้สอดคล้องกับโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ในขณะที่ญี่ปุ่นยังคงรักษาลักษณะเด่นของระบบเศรษฐกิจการเมืองของตน²⁸

ญี่ปุ่นอาจจะต้องมีการปฏิรูปต่อไป เพื่อสามารถแข่งขันกับต่างประเทศและสามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้ญี่ปุ่นสามารถกลับมาเป็นญี่ปุ่นซึ่งเคยประสบความสำเร็จที่มีความมั่นคง และชาวญี่ปุ่นได้รับผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเกือบทั่วหน้ากัน แต่ญี่ปุ่นจะปฏิรูปอย่างไร และเมื่อปฏิรูปแล้วจะมีระบบเศรษฐกิจเหมือนที่มีลักษณะรูปแบบอย่างเดียวกันของแองโกล-อเมริกันในอนาคตหรือไม่ เป็นประเด็นที่น่าสนใจที่จะต้องติดตามต่อไป

²⁷ Gilpin, *Global Political Economy*, pp. 191-192.

²⁸ Sakakibara, *Structural Reform in Japan*, p. 41.

บทที่ 7

บทสรุปและนัยที่มีต่อประเทศไทย

ในทศวรรษ 1980 เมื่อเศรษฐกิจญี่ปุ่นยังมีความแข็งแกร่งอยู่ มีการกล่าวกันแบบที่เล่นทีจริงว่า ในโลกนี้มีการกระทำอยู่ 3 วิธีคือ วิธีที่ถูกต้อง (the right way) วิธีที่ผิด (the wrong way) และวิธีญี่ปุ่น (the Japanese way) แต่เกือบตลอดทศวรรษ 1990 หลังจากเศรษฐกิจฟองสบู่แตก ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 การสิ้นสุดของสงครามเย็นและการขยายตัวของกระแสโลกาภิวัตน์ เศรษฐกิจญี่ปุ่นต้องเสียศูนย์ ญี่ปุ่นจึงถูกกระแนะกระเหน่ว่า บัดนี้ มีการกระทำอยู่เพียง 2 วิธีเท่านั้น คือ วิธีอเมริกัน (the American Way) และวิธีที่ผิด (the wrong way)

ภายใต้กระแสกดดันจากภายนอก และจากภายในประเทศบางส่วน ญี่ปุ่นได้ปรับปรุงระบบเศรษฐกิจการเมืองของตนในบางด้าน เช่น การลดหรือผ่อนคลายนกฏเกณฑ์การควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาล (deregulation) การปฏิรูปภาคการเงิน การปรับโครงสร้างของรัฐบาลให้กะทัดรัดลง การออกกฎหมายข้อมูลข่าวสาร เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และการปรับปรุงกฎหมายการผูกขาดทางการค้า เพื่อให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้น และองค์ประกอบอื่นที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองของญี่ปุ่น เช่น ระบบว่าจ้างงานตลอดชีวิต (lifetime employment) ของบริษัทและกลุ่มบริษัทในเครือ (keiretsu) มีความผ่อนคลายลง มีการเน้นในเรื่องการทำกำไร (profitability) ไม่ใช่เน้นส่วนแบ่งของตลาด (market share) มากขึ้น แนวความคิดเกี่ยวกับการให้คุณค่ามากขึ้นแก่ผู้ถือหุ้น และการบริหารจัดการที่ดีของระบบบรรษัทภิบาล (good corporate governance) นั้น สิ่งเหล่านี้ตามความเห็นของนักวิเคราะห์ชาวญี่ปุ่นบางคนว่าเป็นส่วนหนึ่งของ 'วิธีอเมริกัน' ทั้งสิ้น¹

ญี่ปุ่นยอมรับว่าญี่ปุ่นจำเป็นต้องปรับตนเองให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในและภายนอกประเทศ² แต่ก็มิได้ยกเลิกระบบทุนนิยมแบบญี่ปุ่นที่ยึด

¹ Wakatsuki, "The Japanese Economy on The Mend," pp. 139 - 140.

² นักวิเคราะห์บางคน เช่น เจฟ คิงสตัน (Jeff Kingston) มีความเห็นว่า มาตรการการปฏิรูปทั้งหลายและพลวัตรของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา สามารถเทียบได้กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และสังคมที่เกิดขึ้นในสมัยเมจิ (Meiji Restoration, 1868) และในช่วงที่ญี่ปุ่นตกอยู่

หลักการตลาดที่มีรัฐควบคุม (managed market) ยังคงต่างจากระบบตลาดที่มุ่งสนองตอบผู้บริโภค (consumer – oriented system) เช่นของสหรัฐอเมริกา มาตรการปฏิรูปที่รัฐบาลญี่ปุ่นดำเนินการมาแล้วเป็นการเสริมระบบเศรษฐกิจแบบเก่าของตนให้ดีขึ้น โดยพยายามผสมผสานแนวคิดแบบใหม่ แต่ยังคงให้รัฐมีบทบาทในการจัดระบบการแข่งขัน ขณะที่เปิดโอกาสให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน และเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเสมือนการเปลี่ยนแปลงเพียงเปลือกนอก แต่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานแต่อย่างใด ตัวอย่างเช่นการปฏิรูปและแก้ไขกฎระเบียบภาคการเงินก็เพื่อต้องการจัดระเบียบอุตสาหกรรมภาคการเงินใหม่ เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับสถาบันการเงินต่างๆของญี่ปุ่น หาใช่เพื่อจุดมุ่งหมายของการสร้างตลาดเสรีเป็นสำคัญไม่

การที่จะเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นอย่างขนานใหญ่ ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น ซึ่งรวมเอาองค์ประกอบของระบบตลาดเสรี และการชี้นำของรัฐบาล (government guidance) เคยได้รับความสำเร็จอย่างสูง ทำให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นเจริญเติบโตและมี ความมั่งคั่งในช่วงสี่ทศวรรษที่ผ่านมา ในแง่หนึ่งญี่ปุ่นจึงตกอยู่ในกับดักของความสำเร็จในอดีตของตน แรงต้านทานการเปลี่ยนแปลงจากภายในประเทศยังเหนียวแน่น หากที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ตามแรงกดดันภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศสหรัฐอเมริกา การสิ้นสุดลงของสงครามเย็นและกระแสโลกาภิวัตน์ ไม่จำเป็นต้องทำให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศต่าง ๆ เปลี่ยนมาเหมือนกับระบบทุนนิยมแบบอเมริกันตามความคิดเห็นของพวกสนับสนุน 'ทฤษฎี convergence' ดังเช่นความเห็นของนักวิชาการอเมริกันบางคน ความจริงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์อาจจะยิ่งทำให้รัฐมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เพราะรัฐเป็นวิถีทาง (means) สำหรับประเทศต่างๆที่จะต้านทานและกำหนดรูปแบบแรงกดดัน อันเกิดจากภาวะโลกาภิวัตน์ ในแง่นี้การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของรัฐเหมือนอย่างญี่ปุ่นกำลังปรับปรุงสมรรถภาพของรัฐในปัจจุบันนี้อาจเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดสำหรับประเทศที่จะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์สูงสุดจากตลาดโลกก็เป็นได้

แม้ว่าเศรษฐกิจญี่ปุ่นจะต้องเผชิญกับภาวะโลกาภิวัตน์ทั้งด้านการค้า การเงิน และระบบการผลิตที่มุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น แต่การดำเนินการเพื่อการนี้ญี่ปุ่นไม่มีความจำเป็นต้องรับระบบทุนนิยมแบบอเมริกัน-แองโกลแซกซอนมาใช้ หลายประเทศอย่างเช่น สวีเดน

ภายใต้การยึดครองของสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1945-1952) แต่การเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง และรวดเร็วครั้ง หลังสุดนี้เรียกว่าเป็น "การเปลี่ยนแปลงแบบเงียบ ๆ" (quiet transformations) จนดูเหมือนว่าไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก ดูหนังสือของเขา, *Japan's Quiet Transformation*.

อิตาลี เนเธอร์แลนด์ หรือแม้กระทั่งประเทศเกาหลีใต้ เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาก็สามารถปฏิรูปเศรษฐกิจของตนได้โดยที่มีระบบเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างไปจากสหรัฐอเมริกา

กระนั้นก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า นับตั้งแต่เกิดเศรษฐกิจฟองสบู่เมื่อปลายทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรที่สำคัญเลย โดยภาพรวมแล้วระบบเศรษฐกิจการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นเปิดและมีความโปร่งใสมากขึ้นกว่าในอดีต

นอกจากการปรับตัวของทั้งภาคธุรกิจเอกชนและภาครัฐในด้านต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในภาคธุรกิจระดับการลงทุนจากต่างประเทศมีปริมาณเพิ่มขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน มีการรวมและควบกิจการ และการให้ชาวต่างชาติเข้ามาเทคโอเวอร์ (takeover) บริษัทญี่ปุ่น หรือเข้ามาถือหุ้นในสัดส่วนที่สูง เช่น ในภาคอุตสาหกรรมรถยนต์ บริษัทเรโนลต์ (Renault) ของประเทศฝรั่งเศส เข้าถือหุ้นจำนวนร้อยละ 36.8 ของบริษัทนิสสัน บริษัทฟอร์ดของสหรัฐอเมริกาเข้าถือหุ้นร้อยละ 33.4 ของบริษัทมาสด้า และบริษัทเคมเลอร์ ไครส์เลอร์ (Daimler Chrysler) เข้าถือหุ้นร้อยละ 34 ของบริษัทมิซูบิชิมอเตอร์³

ในภาคการเมือง การปกครองโดยพรรคเดียวถูกแทนที่โดยการจัดตั้งรัฐบาลผสม แม้ว่าพรรค LDP ยังคงเป็นแกนสำคัญในการจัดตั้งรัฐบาลอยู่ก็ตาม และการที่โคอิสุมิสามารถขึ้นเป็นหัวหน้าพรรค LDP และนายกรัฐมนตรีโดยได้รับแรงสนับสนุนจากการเมืองรากหญ้า โดยไม่ต้องผ่านฉันทมติจากหัวหน้ากลุ่มการเมืองต่าง ๆ ภายในพรรค LDP ก็เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนเช่นกัน นอกจากนี้ความอ่อนแอของพรรค LDP ในทศวรรษ 1990 ทำให้พรรคฝ่ายค้านมีบทบาทในการตรวจสอบที่เข้มแข็งมากขึ้น แม้ว่าพรรคฝ่ายค้านจะพ่ายแพ้อย่างยับเยินในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดเมื่อกันยายน ค.ศ. 2005 และการปฏิรูประบอบราชการและการบริหารราชการแผ่นดินมีขึ้นเพื่อเปลี่ยนอำนาจการกำหนดครีเริ่มนโยบายมาอยู่ที่นักการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมากขึ้น ที่สำคัญคือประชาสังคม (civil society) และองค์กรภาคเอกชน (NGOs) เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น⁴

³ Trevor, "Is Japan Changing?" pp. 7-8.

⁴ คู การมีส่วนขององค์กรเอกชน และประชาสังคมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่นใน Kingston, *Japan's Quiet Transformatuon*; Robert Pekkanen, "Japan's New Politics? The Case of the NPO Law," *Journal of Japanese Studies*, 26 : 1 (Winter 2000), 111-48; F. Schwartz and Pharr, eds, *The State of Civil Society in Japan* (Cambridge : Cambridge University Press, 2003).

น้อยลง (จำนวนผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีอาชีพเกษตรกรรมลดลงจาก 20.3 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 41.3 ของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดเหลือเพียง 9.2 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 9.5 ของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในปี ค.ศ. 1996 และเหลือเพียง 7.9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 7.7 ของผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในปี ค.ศ. 2003) (2) การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง (electoral reform) ในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งได้ปรับสัดส่วนของส.ส.ที่มาจากเขตชนบทให้ใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น เพื่อไม่ให้มีผู้แทนที่มาจากเขตชนบทมากเกินไป (overrepresent) อันทำให้ฐานเสียงที่สนับสนุนพรรครัฐบาล LDP ลดน้อยลง นักการเมืองของพรรค LDP ที่เคยพึ่งคะแนนเสียงจากเกษตรกรเป็นสำคัญจึงต้องแสวงหาเสียงสนับสนุนจากนักธุรกิจและผู้บริโภคมากขึ้น และ (3) แรงกดดันจากต่างประเทศ (*gaiatsu*) ให้มีการลดกฎระเบียบ (deregulation) ที่ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรัฐ และการให้เปิดเสรีการค้า (trade liberalization) มากขึ้น พัฒนาการของปัจจัยดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายการเกษตรของญี่ปุ่นที่ครอบงำโดยพันธมิตรสามฝ่ายดังกล่าวไม่มากนัก

ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้นายกรัฐมนตรี โคอิสุมิได้ประกาศต่อที่ประชุมความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (APEC) ที่กรุงเทพฯ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2003 ว่า ญี่ปุ่น “ไม่สามารถรอคอยให้มีการปฏิรูปโครงสร้างของเกษตรกรรม” และกล่าวต่อมาภายหลังในที่ประชุมที่ศูนย์บัญชาการการส่งเสริมนโยบายด้านอาหาร เกษตรกรรม และพื้นที่ชนบท หนึ่งเดือนก่อนที่ญี่ปุ่นประสบปัญหาเรื่องการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) กับประเทศเม็กซิโกเกี่ยวกับประเด็นการนำเข้าสินค้าเกษตร ว่า “ญี่ปุ่นจะต้องไม่กลายเป็นประเทศที่ปิดตลาดสินค้าเกษตร” และประกาศอย่างหนักแน่นให้มีการ “ปฏิรูปเกษตรกรรมญี่ปุ่นอย่างขนานใหญ่”⁶

ถึงปลายปี ค.ศ. 2003 ทำเนียบนายกรัฐมนตรีได้ประกาศแผนการให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดส่งเสริมการเจรจา FTA กับประเทศอื่น ๆ และต่อมาปลายปี ค.ศ. 2004 รัฐบาลโคอิสุมิได้สั่งให้ “ทุกกระทรวงและหน่วยงานทั้งหมดใช้ความพยายามร่วมกันอย่างเต็มที่เพื่อให้บรรลุความสำเร็จโดยเร็ว ... ในการเจรจาทำข้อตกลงความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจ (economic partnership agreements – EPAs) และข้อตกลงการค้าเสรี (FTA) กับประเทศไทย มาเลเซีย และ เกาหลีใต้”⁷

เนื่องจากการผลักดันให้มีการเจรจา EPA และ FTA มาจากความเป็นผู้นำทางด้านนโยบายของนายกรัฐมนตรี ประเด็นการค้าจึงได้กลายเป็นแหล่งที่มาอย่างสำคัญของแรงกดดันจากภายในประเทศ (*naiatsu*) เพื่อให้เปิดตลาดสินค้าเกษตรกรรมของญี่ปุ่น แม้ว่าแรงกดดันให้เปิด

⁶ อ้างใน Ibid., p. 276.

⁷ Ibid, p. 277.

การค้าเสรีสินค้าเกษตรกรรมเดิมที่มาจากภายนอกประเทศญี่ปุ่น และแม้ว่าแรงกดดันจากภายนอกประเทศ (*gaiatsu*) ยังคงดำเนินอยู่โดยผ่านช่องทางขององค์การค้าโลก (WTO) แต่แรงกดดันจากแหล่งที่มาหลายแหล่งภายในประเทศญี่ปุ่นที่คงให้มีการลงนามข้อตกลงการค้าเสรีได้เปลี่ยนดุลของแรงกดดัน (*balance of pressure*) ที่มาจากภายในประเทศมากกว่าจากภายนอกประเทศ แนวความคิดแบบเดิมที่อาศัยแรงกดดันจากภายนอกกดดันความเชื่อถือลงในการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่น วิธีที่พวกเขาสนับสนุนการปฏิรูปในวงรัฐบาลญี่ปุ่นใช้แรงกดดันจากภายนอก (*gaiatsu*) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสหรัฐอเมริกาเพื่อเป็นเหตุผลหรือข้อเท็จจริงต่อสู้กับพวกที่ต่อต้านการปฏิรูปในปัจจุบันที่ดีว่ามีน้ำหนักที่อ่อนเพราะทำให้ดูเหมือนว่า “รัฐบาลขาดทั้งความตั้งใจและทั้งวิธีการที่จะปฏิรูปตนเอง” นายกรัฐมนตรีโคอิสุมิได้กล่าวว่า “เราจะพยายามที่เปลี่ยนแปลงด้วยตนเอง และให้ถือเรื่องแรงกดดันจากภายนอกประเทศเป็นเพียงแค่คำแนะนำ”⁸

ในอดีตรบบการปกป้องและสนับสนุนสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นจะเผชิญกับแรงกดดันเพียงแค่กลุ่มธุรกิจที่เป็นตัวแทนผู้ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเท่านั้นซึ่งมีความกังวลว่าอาจจะถูกตอบโต้ทางการค้าจากประเทศคู่ค้าหากญี่ปุ่นยังปิดตลาดสินค้าเกษตรกรรม แต่ในปัจจุบันมีธุรกิจและอุตสาหกรรมหลายประเภทที่ได้รับผลกระทบจากการตั้งกำแพงภาษีสินค้าเกษตรของรัฐบาล เช่น บริษัทค้าสารพัด (*general trading companies*) อุตสาหกรรมอาหารแปรรูป และซูเปอร์มาร์เก็ต และภัตตาคารที่มีหลายสาขา ธุรกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้ขึ้นประท้วงต่อกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (MAFF) เมื่อกระทรวง MAFF ได้ตั้งกำแพงภาษีสูงขึ้นสำหรับสินค้าเกษตรเพื่อปกป้องผู้ผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศ

นอกจากนี้ผลจากการคำนวณผลประโยชน์และความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นกับธุรกิจของญี่ปุ่นหากไม่มีการทำข้อตกลง FTA พบว่าอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของญี่ปุ่นจะได้ประโยชน์มากกว่าเป็นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นกับสินค้าเกษตร เช่นการลงนามข้อตกลง FTA กับประเทศเม็กซิโก ทำให้การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นสามารถแข่งขันกับสินค้าอุตสาหกรรมที่มาจากสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป (EU) ได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพราะเม็กซิโกได้ทำข้อตกลง FTA กับ EU และกับประเทศสมาชิกของข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) แล้ว⁹

ฉะนั้นประเทศไทยจึงควรรหาโอกาสแสวงหาพันธมิตรภายในประเทศของญี่ปุ่นเพื่อกดดันให้รัฐบาลญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าเกษตรจากไทยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในที่สุด อาจจะประสบ

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

ความสำเร็จที่ทำให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าเกษตรกว้างขึ้น แต่ในขณะเดียวกันญี่ปุ่นก็ยังมีมาตรการที่ปกป้องตลาดสินค้าเกษตรที่มีใช้เป็นการตั้งกำแพงภาษี แต่เป็นรูปของการออกมาตรการในเชิงประชานิยมที่หวังจะให้ชาวญี่ปุ่นเห็นถึงผลประโยชน์ที่เป็นอันหนึ่งเดียวกันของเกษตรกร ผู้บริโภคและประชาชนทั่วไป เกี่ยวกับเรื่องของการพึ่งตนเองและความมั่นคงด้านอาหาร (food self-sufficiency and food security) คุณภาพทางด้านนิเวศวิทยาของเกษตรกรรม ความปลอดภัยของอาหาร 'ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน' (symbiosis) ระหว่างคนกับธรรมชาติ และการอยู่ร่วมกันระหว่างประชาคมในเมืองและชนบท ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งในเมืองกับผู้ออกเสียงเลือกตั้งในชนบทเกิดความรู้สึกว่าผลประโยชน์ขัดแย้งกัน แต่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันในการช่วยส่งเสริมให้ประเทศชาติมีความมั่นคงทางอาหารและความอยู่รอดของเกษตรกรญี่ปุ่นที่จะต้องเผชิญกับการแข่งขันจากการเปิดเสรีสินค้าเกษตรที่เพิ่มมากขึ้น

มาตรการปกป้องตลาดสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นดังกล่าว เป็นผลมาจากการออกกฎหมาย 'Food, Agricultural and Rural Areas Basic Law' หรือเรียกย่อ ๆ ว่า New Basic Law (Shokuryo Nogyo Noson Kihonko) ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาอย่างท่วมท้นในปี ค.ศ. 1999 กฎหมายนี้ซึ่งมาแทนที่กฎหมาย 'Agricultural Basic Law' ปี ค.ศ. 1961 ถือเป็นแนวทางสำหรับนโยบายการเกษตรของญี่ปุ่นสำหรับศตวรรษที่ 21 กฎหมายนี้แสดงให้เห็นถึงยุทธศาสตร์แห่งชาติของญี่ปุ่นที่ต้องการสร้างความเห็นพ้องต้องกันของคนญี่ปุ่นทั้งประเทศในการสนับสนุนภาคเกษตรกรรมของญี่ปุ่น แม้กฎหมายนี้จะมีได้พูดถึงเกษตรกรญี่ปุ่นโดยเฉพาะเจาะจง แต่ก็ได้ระบุถึง อาหาร สินค้าเกษตร และพื้นที่ชนบทของญี่ปุ่นว่าเป็นวิถีชีวิตของคนญี่ปุ่น และสนับสนุนแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงทางอาหาร โดยโยงเข้ากับการรักษาผลประโยชน์ทางภาคเกษตรกรรมของญี่ปุ่น¹⁰

ที่ได้ยกประเด็นเรื่องมาตรการปกป้องตลาดสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นมากล่าวในบทสรุปนี้ เพื่อเป็นตัวอย่างหนึ่งสำหรับประเทศไทยใช้พิจารณาหามาตรการช่วยเหลือภาคเศรษฐกิจของไทยที่จะต้องได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเปิดการค้าเสรี

¹⁰ รายงานวิจัยของ ศิริพร วัชรวัลลภ, การเปิดเสรีทางการค้ากับการปรับตัวของเกษตรกรญี่ปุ่นและบทบาทของรัฐ (กรุงเทพฯ: โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548).

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความภาษาอังกฤษ

Akira, Kojima. "Groping Toward a New Growth Pattern." *Japan Echo*, 2 February, 2006.

Alexander, Arthur J. "Asset Prices in Japan: The Bubble and Its Breaking." *JEI Report*, No. 36 A, September 26, 1997.

_____. *In the Shadow of the Miracle : The Japanese Economy Since the End of High-Speed Growth*. New York : Lexington Books, 2002.

Amyx, Jenifer and Peter Drysdale. "Background." in Jenifer Amyx and Peter Drysdale. *Japanese Governance: Beyond Japan Inc.* London: Routledge Curzon, 2003.

Anchordoguy, Marie. *Computers Inc. : Japan's Challenge to IBM*. Cambridge, Massachusetts: Council on East Asian Studies, Harvard University, 1989.

_____. "Japan at a Technological Crossroads : Does Change Support Convergence Theory ?" *Journal of Japanese Studies* 23: 2 Summer 1997.

Asher, David and Andrew Suithers, *Japan's Key Challenges for the 21st Century: Debt, Deflation, Default, Demography, and Deregulation*. Washington, D.C.: SAIS Policy Forum Series, March 1998.

Atsushi, Kusano. "Deregulation in Japan and the Role of *Naiatsu* (Domestic Pressure)." *Social Science Japan Journal* 2 : 1 April, 1999.

Beeman, Michael L. *Public Policy and Economic Competition in Japan: Change and Continuing in Antimonopoly Policy, 1973-1995*. London: Routledge, 2002.

Bouissou, Lean-Marie. *Japan: The Burden of Success*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2002.

Carlile, Lony E. and Mark C. Tilton, eds.. *Is Japan Really Changing Its Ways ? – Regulatory Reform and the Japanese Economy* . Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 1998.

Choy, Jon. "New Law Provides Ax to Fell Bureaucracy's Bamboo Veil." *JEI Report*. No. 20 May 21, 1999 .

Christensen, Raymond V. "The New Japanese Election System. *Pacific Affairs*, 69: 1 Spring 1996.

Dore, Ronald. *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism: Japan and Germany versus the Anglo - Saxons* 2000. Oxford : Oxford University Press 2000.

- _____. "Japan's Reform Debate: Patriotic Concern or Class Interest ? Or Both?" *Journal of Japanese Studies*, 25:1 'Winter 1999.
- Edgington, David W., ed., *Japan at the Millennium*. Vancouver: UBC Press, 2003.
- Gilpin, Robert. "Economic Evolution of National Systems." *International Studies Quarterly*, 1996.
- _____. *Global Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Green, Michael J. *Japan's Reluctant Realism*. New York : Palgrave Macmillian, 2003.
- Hall, Derek. "Japanese Spirit Western Economics : The Continuing Salience of Economic Nationalism in Japan." in Eric Helleiner and Andreas Pickel, eds, *Economic Nationalism in Globalizing World* . Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- Hatch, Walter and Kozo Yamamura. *Asia in Japan's Embrace*. Cambridge University Press, 1996.
- Ikuo, Kabashi and Sugawara Taku. "Lessons from the LDP Landslide." *Japan Echo*. 12 Dec. 2005.
- Ikuo, Kabashima and Gill Steel. "How the LDP Survives." *Japan Echo*, 6 June 2006.
- Iwao, Nakatani. "A Design for Transforming the Japanese Economy." *Journal of Japanese Studies*, 23 : 2 , Summer 1997.
- Jameson, San. "Can Japan Change Governments?" *JPRI* (Japan Policy Research Institute) *Working Paper*, No. 96, December 2003.
- Jeong, Kap-Young and Yeon-ho Lee. "Convergence or Divergence? : The South Korean State After the Asian Financial Crisis." *Global Economic Review* .30 : 3, 2001.
- Jiro, Ushio and Ronald Dore. "Constancy and Change in Japanese Management." *Japan Echo*, April 1999.
- Johnson, Chalmers. *Japan: Who Governs?* New York : W.W. Norton & Co., 1995.
- _____. *MITI and the Japanese Miracle*. Standford: Standford University Press, 1982.
- Junji, Nakagawa. "Deregulation and The Japanese Economy Introduction." *Social Science Japan Journal*, 2 : 1, April 1999.
- Kashiwabara, Chie . "Financial Liberation, Deregulation and Monitoring Japan," in Mitsuhiro Kagami and Masatsugu Tsuji, eds., *Privatization, Deregulation and Institutional Framework* . Tokyo : Institute of Developing Economies, 1999.
- Kingston, Jeff. *Japan's Quiet Transformation*. London: Routledge curzon, 2004.
- Lasaerre, Philippe and Hellmut Schiitte. *Strategies for Asia Pacific : Meeting New Challenges*, 3rd, ed. New York : Palgrave Macmillan, 2006.
- Lin, Ping. "The Evolution of Competition Law in East Asia." in Erlinda M. Medalla, ed.,

Competition Policy in East Asia, London: Routledge, 2005.

Masaru, Kohno. "A Changing Ministry of International Trade and Industry." in Jennifer Amyx and Peter Drysdale, eds, *Japanese Governance: Beyond Japan Inc.* London and New York: Routledge Curzon, 2003.

Maswood, S. Javed. *Japan in Crisis*. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

Miura, Mitsuo. "Corporate Law Changes Playing Field." *Daily Yomiuri*, May 10, 2006.

Miyashita, Kenichi and David Russel. *Keiretsu : Inside the Hidden Japanese Conglomerates*. New York : Mc Graw - Hill, 1996.

Mulgan, Aurelia George. "Japan's Interventionist State: Bring Agriculture Back In." *Japanese Journal of Political Science* 6 (1).

_____. *Japan's Failed Revolution Koizumi and the Politics of Economic Reform*. Canberra: Asia Pacific Press, 2002.

_____. "Where Tradition Meets Change: Japan's Agricultural Politics in Transition." *Journal of Japanese Studies* 31: 2, 2005.

Neary, Ian. *The State and Politics in Japan*. Cambridge: Polity Press.

_____. *The State and Politics in Japan*. Cambridge: Polity Press, 2002.

North, Christopher Titus. "Technocracy to Aristocracy: The Changing Career Paths of Japanese Politicians." *Journal of East Asian Studies* 5, 2005.

Ostrom, Douglas. "OECD Report Calls for Regulatory Reform in Japan." *JEI Report*, No. 16B , April 23, 1999

_____. "Tokyo Recalibrates Antitrust Policy." *JEI Report*, No. 25 ,July 2, 1999.

Par, Cheol Hee. "Political Dynamics of Regime Transformation in Japan in the 1990s." *Japanese Journal of Political Science* 5(2), 2004.

Pempel, T.J. *Policy and Politics in Japan : Creative Conservatism*. Philadelphia : Temple University Press, 1982.

Porter, Michael E. and Hirotaka Takeuchi. "Fixing What Really Ails Japan." *Foreign Affairs*, 78 : 3 , May / June 1999.

Sadahiko, Okano. "Progress Toward a New Policy-making Process." *Japan Echo*, 10, October 2005.

Sakakibara, Eisuke. *Structural Reform in Japan: Breaking the Iron Triangle*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 2003.

Samuels, Richard J. "Leadership and Political Change in Japan: The Core of the Second Rincho." *Journal of Japanese Studies* 29:1, 2003.

Schaede, Ulrike and Willam Grimes, eds. *Japan's Managed Globalization : Adapting to the*

Twenty-first Century. New York : M. E. Sharpe, 2003.

Schaele, Ulrike. *Cooperative Capitalism: Self-Regulation, Trade Association and the Antimonopoly Law in Japan*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. "Industry Rules: From Deregulation to Self-Regulation." in Ulrike Schaele and William Grimes, eds. *Japan's Managed Globalization: Adapting to the Twenty-first Century*. New York: M.E. Sharpe, 2003.

_____. "What Happened to the Japanese Model?" *Review of International Economics* 12 : 2, 2004.

Scheiner, Ethan. *Democracy Without Competition in Japan: Opposition Failure in a One-Party Dominant State*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006.

Tilton, Mark. "Japanese Cartels Still Block Imports," *JPRI Critique*, 1: 2 October 1994.

Usui, Chikako and Richard A. Colignon. "Government Elites and Amakudari in Japan, 1963 – 1992." *Asian Survey*, 35 : 7 (July 1995).

Wakatsuki, Mokio. "The Japanese Economy on the Mend." *Asia - Pacific Review*, 6: 1, May 1999.

Yamamura, Koyo. "The Japanese Political Economy after the "Bubble": Plus Ça Change?" *Journal of Japanese Studies*, 23: 2 Summer, 1997.

Yamauchi, Masayuki. "Tribulations in the Middle East: The War of Jenkin's Ear, Iraq, and Japan's Foreign Policy." *Asia-Pacific Review*, 10: 1, 2003.

Yoshimatsu, Hidetaka. "Japan's Keidanren and Free Trade Agreements," *Asian Survey* 45:2, Mar/Apr 2005.

Yoshihara, Kunio. *Globalization and National Identity: The Japanese Alternative to the American Model*. Selanjor : Falcon Press Bhd, 2001.

หนังสือพิมพ์และนิตยสารภาษาอังกฤษ

Bangkok Post

Business Day.

Daily Yomiuri.

International Herald Tribune.

Japan Brief Quarterly.

Japan Times.

The Economist.

The Nation.

The Nikkei Weekly.

หนังสือภาษาญี่ปุ่น

Fukushima kiyohiko. *Europpla gata shihon shugi America shijo genri to no Ketsubetsu* (การแยกตัวแบบทุนนิยมยุโรปออกจากลัทธิการค้าของสหรัฐอเมริกา). Tokyo: Kodonsha, 2002.

หนังสือและบทความภาษาไทย

ไชยวัฒน์ คำชู. “ทำไมพรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่นสามารถผูกขาดอำนาจปกครองไว้ได้ตลอด 37 ปี.” *ไทย-ญี่ปุ่นศึกษา*, เมษายน 2535.

ทรายแก้ว ทิพากร, บก. *ญี่ปุ่นศึกษา*. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, 2542.

ศิริพร วัชชวลฤ. *การเปิดเสรีทางการค้ากับการปรับตัวของเกษตรกรญี่ปุ่นและบทบาทของรัฐ*. กรุงเทพฯ: โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548.

สัมภาษณ์

Professor Inoguchi Takashi แห่งมหาวิทยาลัยโตเกียว (11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547)

Professor Tanaka Akihiko แห่งมหาวิทยาลัยโตเกียว (11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547)

Professor Tanahashi Keisei แห่งมหาวิทยาลัยโตเกียวเคไซ (12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547)

Professor Suehiro Akira แห่งมหาวิทยาลัยโตเกียว (13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547)

Professor Hayashi Takashi และ Professor Sueo Sudo แห่งมหาวิทยาลัยนันชาน (Nanzan University) (8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548)

Professor Kawamura Takaya แห่งมหาวิทยาลัยนครโอซากา (Osaka City University) (9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548)

Dr. Yamamoto Susumu แห่งบริษัท โซนี่ (10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548)

Internet

<http://www.asahi.com/english/english.html>

<http://www.Yomiuri.co.jp/index-e.htm>

<http://www.japantimes.co.jp/>

ภาคผนวก

ตารางที่ 1.1 แบบแผนการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ระยะเวลา	เฉลี่ยร้อยละของการเติบโต ของ GDP	แบบแผนของการเติบโต
1956-1973 (18 ปี)	9.2	การเติบโตสูง
1974-1991 (18 ปี)	3.9 (-5.3)	การเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ
1992-2001 (10 ปี)	0.9 (-3.0)	การเติบโตอย่างชะงักงัน
2002 – 2006 (4 ปี)	2.0 (+1.1)	ฟื้นตัวอย่างยั่งยืน?

ที่มา : ปรับปรุงจาก GDP growth rates from National Accounts and Economic Planning Agency อ้างใน Hasegawa Harukiyo, “The Political Economy of Japanese ‘Corporate Governance’ in Glenn D. Hook, ed, *Contested Governance in Japan* (London and New York: Routledge Curzon, 2005), p. 216; *The Nation*, Feb. 18, 2006; Bangkok Post, December 26, 2006.

ภาคผนวก 3

ตารางที่ 1.2 ผลการเลือกตั้งสภาผู้แทนฯ ปี ค.ศ. 2000, 2003, และ 2005

	Single-seat districts			Proportional-representation segment						Total		
	2000	2003	2005	2000		2003		2005		2000	2003	2005
				Seats won	Vote share	Seats won	Vote share	Seats won	Vote share			
Liberal Democratic Party	177	168	219	56	28.3%	69	35.0%	77	38.2%	233	237	296
New Kōmeitō	7	9	8	24	13.0%	25	14.8%	23	13.3%	31	34	31
Democratic Party of Japan	80	105	52	47	25.2%	72	37.4%	61	31.0%	127	177	113
Japanese Communist Party	0	0	0	20	11.2%	9	7.8%	9	7.3%	20	9	9
Social Democratic Party	4	1	1	15	9.4%	5	5.1%	6	5.5%	19	6	7
People's New Party	—	—	2	—	—	—	—	2	1.7%	—	—	4
New Party Nippon	—	—	0	—	—	—	—	1	2.4%	—	—	1
New Party Daichi	—	—	0	—	—	—	—	1	0.6%	—	—	1
Independent	—	—	13	—	—	—	—	—	—	—	—	13
Liberal Party	4	—	—	18	11.0%	—	—	—	—	22	—	—
Conservative Party	7	4	—	0	0.4%	—	—	—	—	7	4	—
Other	21	13	5	0	1.5%	—	—	—	—	21	13	5
Total	300	300	300	180	100%	180	100%	180	100%	480	480	480

ที่มา : Kabashima Ikuo and Sugawana Taku, "Lessons from the LDP Landslide," *Japan Echo* 12 (December 2005), p. 11.

ภาคผนวก 4

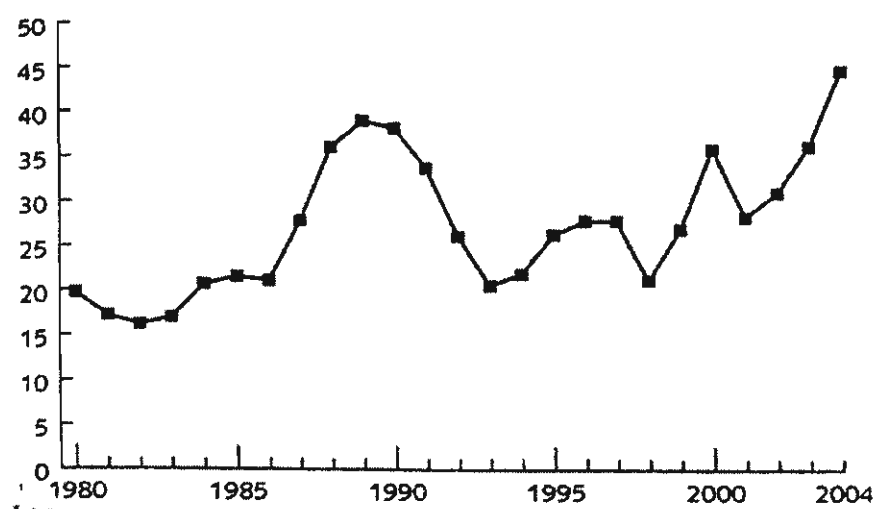
ตารางที่ 1.3 ผลการเลือกตั้งสภาสูง

	LDP	Komeito	DSP	JNP	SDP	JCP	Sakigake	DRP	Others parties	Independents	Total
1980	69	12	5	-	22	7	-	-	3	8	126
1983	68	14	6	-	22	7	-	-	8	1	126
1996	72	10	5	-	20	9	-	-	4	6	126
1989	36	10	3	-	46	5	-	11	5	10	126
1992	68	14	4	4	22	6	-	0	4	5	127
		NEP									
1995	49	40			16	8	3	2	2	6	126
		DPJ	LP	New Komeito							
1998	45	27	6	9	5	15	0	-	0	19	126
2001	64	26	6	13	3	5	-	-	1	3	121
2004	49	50	-	11	2	4	-	-	0	5	121

ที่มา: อ้างใน Foreign Press Center, Japan, *Facts and Figures of Japan 2006*
(Tokyo: Foreign Press Center, 2006), p. 43.

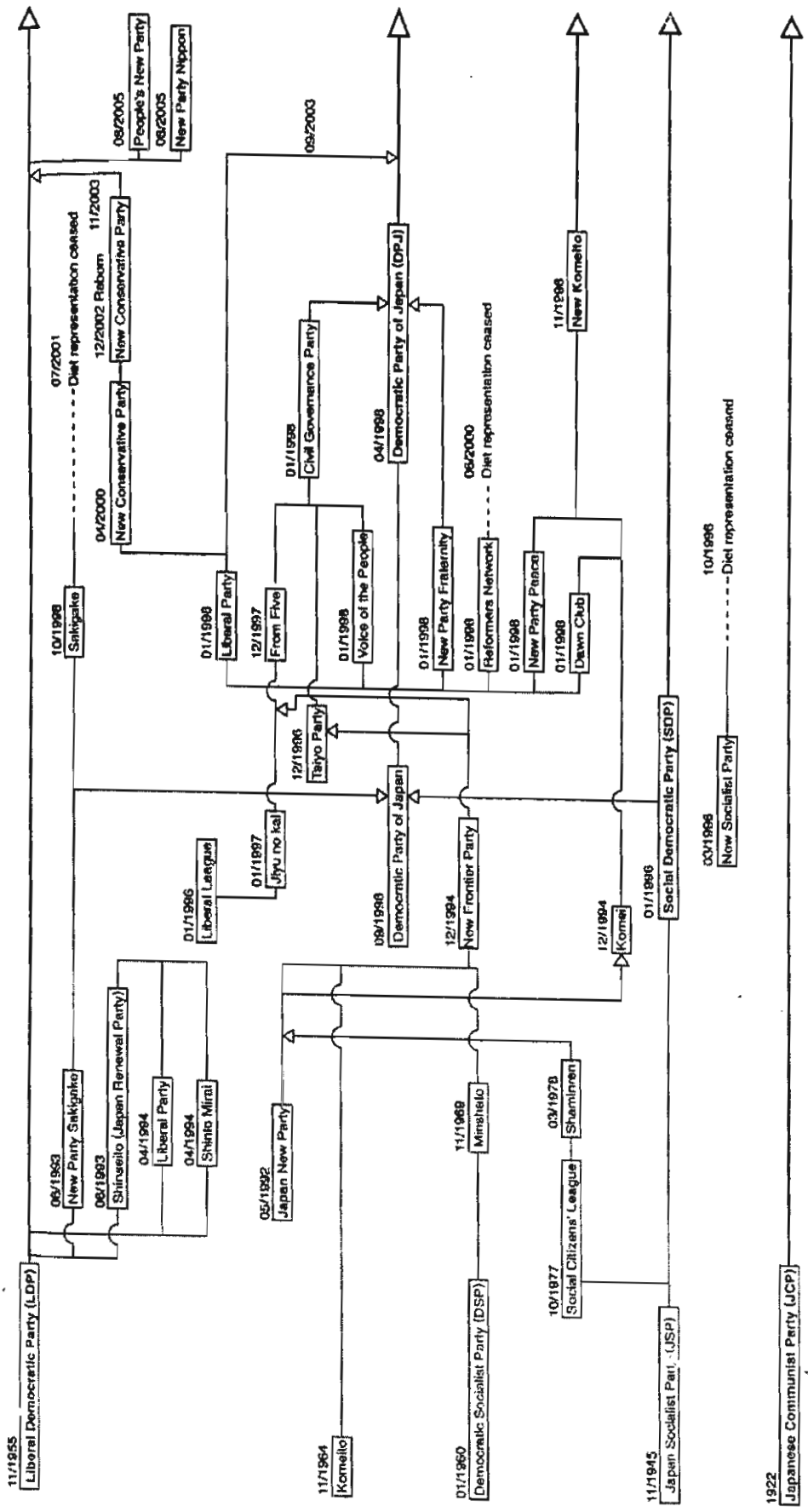
แผนภูมิที่ 1.1 ผลกำไรของบริษัทญี่ปุ่น

(ล้านล้านเยน)



ที่มา: Bank of Japan, "The Improvement in Corporate in Earning and Its Implications for the Japanese Economy," November 10, 2005, p. 34. อ้างอิงใน Kojima Akira, "Groping Toward a New Growth Pattern," *Japan Echo* 2 (February 2006), p. 9.

แผนภูมิที่ 1.2 พรรคการเมือง



ที่มา : Foreign Press Center, Japan, *Facts and Figures of Japan 2006* (Tokyo: Foreign Press Center, 2006), p. 45.