

บทคัดย่อ/บทสรุปของผู้บริหาร

งานวิจัยนี้ได้ตั้งคำถามสำคัญ ในเบื้องต้นว่า ตัวแสดงใดในระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นที่มีบทบาทและอำนาจอย่างแท้จริงในการกำหนดหรือตัดสินใจนโยบายสาธารณะ ศูนย์กลางของอำนาจในการกำหนดหรือตัดสินใจนโยบายอยู่ ณ ที่ใด ระหว่างฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) พรรครัฐบาล และข้าราชการประจำ และสำรวจบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

โดยทั่วไปก็มีความเห็นพ้องต้องกันว่าในช่วงทศวรรษ 1950 และทศวรรษ 1960 ตัวแสดงที่สำคัญที่ครอบงำการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่นประกอบด้วยกลุ่มชนชั้นที่มักเรียกกันว่าเป็น “สามเหลี่ยมเหล็ก” คือ ข้าราชการประจำหรือระบบราชการของรัฐบาลผู้นำทางการเมืองของพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลและกลุ่มธุรกิจใหญ่ (และกลุ่มเกษตรกร)

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่นได้พัฒนาความเป็นพหุนิยม (pluralism) แต่ก็ยังถือว่าเป็นพหุนิยมแบบจำกัด (limited pluralism) แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีกลุ่มผลประโยชน์จำนวนมากทั้งกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและกลุ่มผลประโยชน์ประเภทประชาสังคมและองค์กรภาคเอกชน (NGOs) ทั้งหลาย แต่ก็มีตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์เพียงไม่กี่กลุ่ม เช่น กลุ่มธุรกิจและกลุ่มชาวนาเท่านั้นที่มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายที่สำคัญ เพราะกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับนักการเมืองของพรรค LDP ที่เรียกกันว่า *โซกุอิอิน* (*zokugijin*) และข้าราชการประจำ ขณะเดียวกันแม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์เพียงไม่กี่กลุ่มเหล่านี้สามารถเข้าถึงกลไกที่เป็นศูนย์กลางอำนาจทางเศรษฐกิจ (ข้าราชการประจำและพรรค LDP) และมีโอกาสที่จะได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษจากศูนย์กลางอำนาจ แต่ก็สามารถถูกควบคุมและกำกับโดยศูนย์กลางอำนาจ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายด้านนโยบายของรัฐบาลตามตัวแบบของกระบวนการกำหนดนโยบายที่เรียกว่า “corporatist model” ดังที่ได้ชี้ให้เห็นในกรณีศึกษาการตัดสินใจทำข้อตกลงการค้าเสรีของรัฐบาลญี่ปุ่นกับต่างประเทศ

ไม่ว่ากระบวนการและแบบแผนของการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่นจะเป็นไปตามตัวแบบ pluralism หรือ corporatism ก็ตาม ในยุคที่พรรค LDP ครอบงำการเมืองญี่ปุ่น ศูนย์กลางของอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่แล้วไม่ได้อยู่ที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในฐานะที่ผู้นำฝ่ายบริหารของประเทศซึ่งต่างจากระบบรัฐสภา อย่างเช่นของประเทศอังกฤษ ที่ฝ่ายบริหารที่นำโดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะมีความเข้มแข็งในการริเริ่มและควบคุมการกำหนดหรือตัดสินใจนโยบาย นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นที่เป็นผู้กำหนดวาระ (agenda – setter) อย่างมีประสิทธิภาพและที่เป็นผู้ริเริ่มนโยบายถือว่าเป็นข้อยกเว้นมากกว่าเป็นกฎ ญี่ปุ่นมีคณะรัฐมนตรีที่

อ่อนแอมากซึ่งมักเป็นเพียงที่ประชุมประทับตราลายการตัดสินใจ (rubber-stamped) ที่ผู้ยื่นเสนอมามาก่อนจะถึงยุคของนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ การริเริ่มนโยบายส่วนใหญ่ของนายกรัฐมนตรีจะต้องถูกตรวจสอบหรือกลั่นกรองมาจากระบบคณะกรรมการต่างๆ ที่สลับซับซ้อนของพรรค LDP ซึ่งอยู่ในฐานะที่จะปฏิเสธหรือตัดทอนความริเริ่มของฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นจะต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจนับแต่เศรษฐกิจฟองสบู่แตกเมื่อต้นทศวรรษที่ 1990 และการขยายตัวของโลกาภิวัตน์ทำให้ญี่ปุ่นต้องเปิดตลาดเสรีเพื่อแข่งขันกับต่างประเทศมากขึ้นได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบการกำหนดนโยบายเพื่อให้ฝ่ายบริหารที่เป็นผู้นำรัฐบาลมีความสามารถในการริเริ่มและผลักดันนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ซบเซาอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานานร่วมสองทศวรรษ เช่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ทำเนียบนายกรัฐมนตรี (*Kantei*)

เมื่อนายโคอิสุมิ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 2001 เขาได้ใช้กลไกในการกำหนดนโยบายใหม่ของฝ่ายบริหารเปลี่ยนแปลงตัวแบบการกำหนดนโยบายของพรรค LDP เป็นอย่างมาก เขาได้รวมศูนย์การกำหนดนโยบายให้อยู่ที่ฝ่ายบริหารโดยได้ใช้ความเป็นผู้นำของเขามากกว่าที่ผู้นำคนก่อนๆ ได้เคยกระทำในการผลักดัน การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโคอิสุมิจะประสบความสำเร็จในการเพิ่มบทบาทของนายกรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย และสามารถผลักดันนโยบายแปรรูปกิจการประชานิยมและทำข้อตกลงการค้าเสรีกับบางประเทศ ซึ่งรวมทั้งประเทศไทย แต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากโคอิสุมิคนต่อมาของพรรค LDP แม้จะยืนยันการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจญี่ปุ่นให้เป็นตลาดเสรีมากขึ้นก็ตาม แต่ยังคงขาดลักษณะความเป็นผู้นำแบบโคอิสุมิและทำให้ “การเมืองแบบเก่าของพรรค LDP” ได้หวนกลับมาอีกเป็นการเมืองแบบเดิมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปกป้องกลุ่มผลประโยชน์จำเพาะ (vested interest) และนำไปสู่ภาวะชะงักงันของการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจญี่ปุ่นและข้าราชการประจำยังมีอำนาจและบทบาทที่โดดเด่นเหมือนยุคก่อนที่มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบายในช่วงนายกรัฐมนตรีโคอิสุมิ

จนกระทั่งในที่สุดพรรค LDP ต้องประสบความพราชัยอย่างยับเยินในการเลือกตั้งทั่วไปสภาผู้แทนฯ ปลายเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2009 และพรรคประชาธิปไตยญี่ปุ่น DPJ ซึ่งได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้จัดตั้งรัฐบาล โดยมีนายฮาโตยาเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของพรรค DPJ รัฐบาลใหม่ของพรรค DPJ นอกจากต้องการให้ระบบการกำหนดนโยบายรวมศูนย์อยู่ที่ฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) อย่างแท้จริงแล้ว ยังต้องการขจัดอำนาจและบทบาทของข้าราชการประจำในการกำหนดนโยบาย เพื่อนำนโยบายของพรรคตามที่ได้ประกาศไว้

ในระหว่างรณรงค์หาเสียงไปปฏิบัติ การตัดสินใจแบบให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีบทบาทนำนี้เป็นการเลียนแบบวิธีการของระบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) ของอังกฤษ

การเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบายที่รวมศูนย์อำนาจมาอยู่ที่ทำเนียบนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีความเป็นไปได้อย่างมากว่ารัฐบาลจะมองผลประโยชน์แห่งชาติและบทบาทของญี่ปุ่นในเศรษฐกิจโลกในมุมมองที่กว้างขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์จำเพาะ (special interest group) ลดน้อยลง อาจทำให้ญี่ปุ่นดำเนินนโยบายที่ปกป้องตลาดส่งออกและคำนึงถึงผลประโยชน์ผู้บริโภคมากขึ้นกว่าผลประโยชน์ของผู้ผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ผลิตที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขัน โดยเปิดโอกาสให้ต่างประเทศสามารถแข่งขันในตลาดญี่ปุ่นได้มากขึ้น

กล่าวโดยสรุป รัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของพรรคDPJโดยภาพรวมแล้วมีกระบวนการกำหนดนโยบายที่เปิดและมีความโปร่งใสมากขึ้นกว่าในยุคที่พรรคLDPครอบงำการเมืองญี่ปุ่น รวมทั้งความต้องการให้นักการเมืองมิใช่ข้าราชการประจำเป็นผู้กำหนดนโยบายอย่างแท้จริง แม้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ยังคงล่องลอยในช่วงของการปรับตัวในการเข้าถึงกลไกกำหนดนโยบายของรัฐบาลและพรรครัฐบาลใหม่เพื่อรักษาและเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนเองก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของญี่ปุ่นดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อแนวทางที่รัฐบาลของประเทศอื่นที่จะต้องติดต่อสัมพันธ์กับประเทศญี่ปุ่น สำหรับประเทศไทยเนื่องจากมีความต้องการให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดสินค้าเกษตรมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่กระทรวงพาณิชย์ของไทยกำลังเรียกร้องให้ญี่ปุ่นเพิ่มโควตาการนำเข้าข้าวจากประเทศไทยขึ้นอีกสามถึงสี่เท่าตัว ซึ่งเป็นแผนการของกระทรวงพาณิชย์ที่ส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรในฤดูเก็บเกี่ยวใหม่ โดยผ่านการทำสัญญาระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล (government to government contracts) ปัจจุบันข้าวไทยที่ญี่ปุ่นนำเข้าส่วนใหญ่เป็นข้าวที่มีคุณภาพต่ำเพื่อใช้ในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องการข้าวประเภทนี้

ไทยจึงควรให้ความสนใจประเด็นเกี่ยวกับการเมืองและการกำหนดนโยบายการเกษตรของญี่ปุ่นที่มีผลเกี่ยวข้องกับนโยบายเปิดเสรีสินค้าเกษตร ทั้งนี้เพราะในบรรดาภาคเศรษฐกิจทั้งหมดของญี่ปุ่นภาคการเกษตรถือว่าเป็นภาคที่มีความสามารถในการแข่งขันกับประเทศต่างๆ ได้น้อยที่สุดภาคหนึ่ง และเป็นภาคที่มีการปิดตลาดมากที่สุดของญี่ปุ่น

ในอดีตระบบการป้องกันและสนับสนุนสินค้าเกษตรของญี่ปุ่นจะเผชิญกับแรงกดดันเพียงแค่อุตสาหกรรมที่เป็นตัวแทนผู้ส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเท่านั้นซึ่งมีความกังวลว่าอาจจะถูกตอบโต้ทางการค้าจากประเทศคู่ค้าหากญี่ปุ่นยังปิดตลาดสินค้าเกษตร แต่ในปัจจุบันมีธุรกิจและอุตสาหกรรมหลายประเภทที่ได้รับผลกระทบจากการตั้งกำแพงภาษีสินค้าเกษตรของรัฐบาล เช่น บริษัทค้าสารพัด (general trading company) อุตสาหกรรมแปรรูป และซูเปอร์มาร์เก็ต และ

ภาคการที่มีหลายสาขาธุรกิจอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้ยื่นประท้วงต่อกระทรวงเกษตร ป่าไม้ และ ประมง (MAFF) เมื่อกระทรวง MAFF ได้ตั้งกำแพงภาษีสูงขึ้นสำหรับสินค้าเกษตรเพื่อปกป้อง ผู้ผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศ

ฉะนั้นฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของไทยควรร่วมมือกันหาโอกาสแสวงหาพันธมิตรกับ กลุ่มธุรกิจภายในประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวที่ได้รับผลกระทบจากการตั้งกำแพงภาษีสินค้าเกษตร รวมทั้งกลุ่มชนวนรายใหญ่ (เช่น ที่อยู่ในจังหวัดนินจาตะ) ที่ต้องการส่งออกข้าวและกำลังตีตัวออก ห่างจากสหกรณ์การเกษตรของญี่ปุ่นซึ่งยังต่อต้านการเปิดตลาดข้าวญี่ปุ่นอย่างแข็งขัน ทั้งนี้เพื่อ ช่วยกันกดดันรัฐบาลญี่ปุ่นให้เปิดตลาดสินค้าเกษตรจากไทยมากขึ้นและเนื่องจากรัฐบาลภายใต้ การนำของพรรคDPJ ต้องการให้นักการเมืองมีบทบาทนำในการกำหนดนโยบาย ฝ่ายบริหาร รวมทั้งสมาชิกรัฐสภาและผู้ส่งออกของไทยจึงควรสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับสมาชิกรัฐสภา ของพรรคDPJ โดยเฉพาะสมาชิกรัฐสภาที่รู้จักและคุ้นเคยกับประเทศไทยเป็นอย่างดีที่เรียกว่า เป็น “Friends of Thailand” เพื่อให้ช่วยล็อบบี้ผู้นำรัฐบาลญี่ปุ่น