



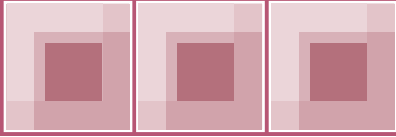
JWP

Japan Watch Project

Vol.3 No.1 มกราคม-มีนาคม 2552

- การเลือกตั้งญี่ปุ่น 2009 : บทสัมภาษณ์พิเศษ ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู และ รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ
- ญี่ปุ่น ณ จุดเปลี่ยน
- การแนะแนว ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำทางปกครองแก่ประชาชนในประเทศญี่ปุ่น (Administrative Guidance in Japan)
- ผลกระทบจากการลงนามความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement : JTEPA) ที่มีต่อการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย





สารบัญ

บทบรรณาธิการ		1
แวดวงวิจัย		
The NEAT Working Group Meeting on East Asian Food Security	เอกสิทธิ์ หนูนุกัณฑ์	2
สรรพแสง		
การเลือกตั้งญี่ปุ่น 2009		5
สัมภาษณ์		
ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู และ รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ เรื่องการเลือกตั้งญี่ปุ่น 2009		6
ญี่ปุ่น ณ จุดเปลี่ยน		
การเมืองญี่ปุ่น ณ จุดเปลี่ยน ตอน 1		15
Current Issues		
การแนะนำ ให้คำปรึกษา และข้อแนะนำทางปกครอง แก่ประชาชนในประเทศญี่ปุ่น (Administrative Guidance in Japan)	ชาญวิทย์ ชัยกันย์	25
รายงานการวิจัย		
ผลกระทบจากการลงนามความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement : JTEPA) ที่มีต่อการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย	วันเพ็ญ สิงห์คำ	37
Japan Anatomy		
ตลาดการเมืองญี่ปุ่นก่อนการเลือกตั้งทั่วไป 30 สิงหาคม 2009	นุตประวีณ์ สมดี	45
ค้นความคิด		
Sustainability and the Civil Commons: Rural Communities in the Age of Globalization By Jennifer Sumner	เอกสิทธิ์ หนูนุกัณฑ์	53
Contributors		
The Other Side of the Sun		

บทบรรณาธิการ

JWP เป็นวารสารในโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่นที่มีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องนับแต่เริ่มโครงการฯ ในปี 2003 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่รายงานการวิจัย บทความ ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับญี่ปุ่น ที่คาดว่าจะมีประโยชน์ต่อสังคมไทยในการทำมาค้าขายและเข้าใจญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศพันธมิตรสำคัญของไทย

ในปี 2009 นี้ โครงการฯ มีความพยายามที่จะพัฒนาการนำเสนอสิ่งต่างๆ ดังข้างต้น ให้มีความน่าสนใจและเผยแพร่ไปในวงกว้างมากขึ้น โดยได้มีการจัดทำเว็บไซต์ www.japanwatch.org (เสร็จสมบูรณ์แล้ว) และ e-magazine (อยู่ในระหว่างการจัดทำ) เพื่อการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในวงกว้างและลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น ของนักวิชาการ ข้าราชการ และสาธารณชนทั่วไป

นอกจากพัฒนาการด้านการเพิ่มช่องทางใหม่ๆ ในการสื่อสารแล้ว วารสาร JWP เองก็ได้มีการปรับปรุงเช่นเดียวกัน โดยมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการปรับลด และการปรับเพิ่ม ในด้านการปรับลดนั้น โครงการฯ มีนโยบายที่จะปรับการนำเสนอรายงานการวิจัยและประเด็นสำคัญต่างๆ ให้สั้นและกระชับมากขึ้น เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการจับประเด็นเบื้องต้นของผู้สนใจ โดยจะมีเนื้อหาสาระฉบับเต็มให้ติดตามอ่านเพิ่มเติมได้ทางเว็บไซต์และ e-magazine ในด้านการปรับเพิ่มนั้น โครงการฯ ได้เพิ่มคอลัมน์ใหม่สามคอลัมน์ คือ “สรรพแสง/Rays of Light” ที่เป็นการรวบรวมความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อประเด็นต่างๆ “ญี่ปุ่น ณ จุดเปลี่ยน/Japan in Transition” ที่เป็นมินิซีรีส์เรื่องราวความเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น และบทสัมภาษณ์บุคคล

กองบรรณาธิการหวังว่าการเปลี่ยนแปลงนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจมากขึ้น และพร้อมรับฟังความคิดเห็นและข้อติชมด้วยความยินดีอย่างยิ่ง





The NEAT Working Group Meeting on East Asian Food Security

เอกสิทธิ์ หนูนุกัถ์ *

The Japan Forum on International Relations (JFIR) เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมคณะทำงานของเครือข่ายคลังสมองเอเชียตะวันออก (The Network of East Asian Think-Tanks-NEAT) ว่าด้วยประเด็นเรื่องความมั่นคงทางอาหารของเอเชียตะวันออก ณ วันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 2009 ที่ญี่ปุ่น โดยมีนักวิชาการ ข้าราชการ จากประเทศ ASEAN+3 เข้าร่วมรวม 22 ท่าน วัตถุประสงค์ของการประชุมนี้เพื่อระดมสมองระบุประเด็นปัญหาและแสวงหาทางออกสำหรับประเด็นเรื่องความมั่นคงทางอาหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออก

กรอบของการประชุมกำหนดกว้างๆ ไว้สามประเด็นหลักคือ ประเด็นที่หนึ่ง วิกฤตอาหารโลกและความมั่นคงทางอาหาร ประเด็นที่สอง ความร่วมมือด้านความมั่นคงทางอาหารของประเทศเอเชียตะวันออก และประเด็นที่สาม ข้อเสนอเพื่อการสร้างความมั่นคงทางอาหารในภูมิภาค โดยที่ ประชุมได้ให้โอกาสแก่ตัวแทนของแต่ละประเทศได้เสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว หลังจากการเสนอแนวคิดจบลง ก็ได้มีการให้

เวลาสำหรับการซักถามหรือถกเถียงในประเด็นต่างๆ ซึ่งการนำเสนอแนวคิดและการซักถามถกเถียงมีขึ้นอย่างเข้มข้น มีทั้งความเห็นที่สอดคล้องและความเห็นที่แตกต่างกัน

ประเทศในกลุ่ม ASEAN+3 นี้มีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สภาพภูมิศาสตร์ และระบอบการเมืองการปกครอง ทำให้มุมมองและประเด็นปัญหาที่มีในเรื่องความมั่นคงทางอาหารแตกต่างกัน การให้ความสำคัญกับปัญหาและการเสนอทางออกจึงแตกต่างกันไปด้วย เป็นต้นว่าประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีศักยภาพในการผลิตอาหารก็จะให้ความสำคัญกับเรื่องการผลิตอาหารให้เพียงพอ ประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพในการผลิตอาหารก็จะให้ความสำคัญกับเรื่องการเข้าถึงอาหาร และการสร้างระบบการค้าที่เอื้ออำนวยต่อการส่งออก ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้นำเข้าสินค้าอาหารก็ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นใจว่าจะสามารถนำเข้าอาหารได้อย่างสม่ำเสมอ ใน

* ผู้ประสานงานโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น



ขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วก็จะให้ความสำคัญกับคุณภาพและความปลอดภัยของอาหาร ผลของความแตกต่างนี้ทำให้ที่ประชุมไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นฉันทามติที่สามารถร่างเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ชัดเจนขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นต่างๆ ที่ได้มีการพูดถึงในที่ประชุมตามกรอบที่ได้วางเอาไว้ก็ยังเป็นประเด็นที่มีประโยชน์และควรจะไปพิจารณาเพื่อทำการศึกษาร่างองค์ความรู้ที่จำเป็นในการรับมือกับปัญหานี้ต่อไป รวมถึงประเด็นเรื่องการสร้างความร่วมมือด้านความมั่นคงทางอาหารใน

ภูมิภาคที่ควรจะได้รับ การสานต่อ เนื่องจากแต่ละประเทศยากที่จะสามารถรับมือกับปัญหานี้ได้โดยลำพัง

นอกเหนือจากประเด็นเรื่องความมั่นคงทางอาหารแล้ว การประชุมนี้เป็นอีกเวทีหนึ่งที่ญี่ปุ่นได้แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นต้องการมีบทบาทในอาเซียน ความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับอาเซียนจึงเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่จีนเริ่มรุกคืบเข้ามาในอาเซียนมากขึ้นอย่างในปัจจุบัน.



หัวข้อการประชุมของ The NEAT Working Group Meeting on East Asian Food Security

Session I: Global Food Crisis and Food Security

- Factors Contributing to the Hike of Food Prices
- Impacts of Biomass Fuel Policy on Food
- Change of Food Supply-Demand Structure
- Lessons Learned from Food Crisis

Session II: East Asian Food Security Cooperation: Reality and Prospect

- Concept of Food Security in East Asia
- East Asia Emergency Rice Reserve (EAERR)
- ASEAN Food Security Information System (AFSIS)
- ASEAN Integrated Food Security (AIFS) Framework and Strategic Plan of Action on Food Security in the ASEAN Region (SPA-FS) (Statement on Food Security in the ASEAN Region)
- Assessment and Future Direction

Session III: Proposal for the Achievement of Food Security in the Region

- Policy Cooperation – Development Assistance and Cooperation
- Common Policy on Trade and Tariff including Food Safety
- Demand and Supply Adjustment and Structural Adjustment
- Consultative Organization in the Region including a Permanent Secretariat

The Network of East Asian Think-tanks (NEAT), established based on a proposal by the East Asian Vision Group (EAVG) and the East Asian Study Group (EASG) under the auspices of the ASEAN+3 summit meeting, is a Track II (unofficial) network of research institutions that complements official government-to-government (Track I) relationships.

The Japan Forum on International Relations, Inc. (JFIR or The Forum) was founded on March 12, 1987 in Tokyo on the private initiative of Dr. OKITA Saburo, former Foreign Minister, Mr. HATTORI Ichiro who contributed the endowment, and 61 other independent citizens from business, academic, political, and media circles of Japan, recognizing that a policy-oriented research institution in the field of international affairs independent from the government was most urgently needed in Japan. The Forum is a private, non-profit, independent, and non-partisan organization dedicated to improved understanding of Japanese foreign policy and international relations.



การเลือกตั้งญี่ปุ่น 2009

ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“ความพ่ายแพ้ของพรรค LDP ครั้งนี้ อาจจะทำให้ได้ว่าเป็นความสำเร็จของอดีตนายกฯ Koizumi ที่เคยประกาศไว้ว่าจะทำลายพรรค LDP เพื่อเปลี่ยนแปลงญี่ปุ่น”

รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

“หลังการเลือกตั้งจะเกิดการเจรจาต่อรองของกลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงสองกลุ่มที่มีจุดยืนและผลประโยชน์อยู่คนละขั้วกัน ซึ่งน่าจะเป็นบทเรียนที่ดีของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้กลุ่มที่มีความแตกต่างกันได้มีพื้นที่ในสังคม”

Jun Okumura, a senior advisor at the think tank Eurasia Group and a former government official

“It’s Hatoyama’s Cabinet, and Ozawa’s party.”

Gerald Curtis, a Japanese-politics expert and professor at Columbia University,

“Hatoyama is dead serious about changing the way Japan is governed,”





การเลือกตั้งญี่ปุ่น 2009

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่นที่เพิ่งทราบผลไปเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2552 ที่ผ่านมา ได้เกิดปรากฏการณ์ครั้งสำคัญคือ การที่พรรครัฐบาลเดิมคือพรรค LDP ที่ครองอำนาจในการบริหารประเทศมาเป็นระยะเวลาต่อเนื่องยาวนาน ประสบความพ่ายแพ้ต่อพรรคฝ่ายค้าน คือ พรรค DPJ

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ ไม่ได้จำกัดเพียงการเปลี่ยนแปลงพรรคที่จะมาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศเท่านั้น แต่จะส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศญี่ปุ่น ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอีกด้วย และจะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับประเทศต่างๆ ด้วย

JWP เห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นนี้ จึงได้ทำการสัมภาษณ์นักวิชาการสองท่านผู้ศึกษาและติดตามการเมือง การต่างประเทศของญี่ปุ่นมาอย่างต่อเนื่อง ดังบทสัมภาษณ์ต่อไปนี้

ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ภาควิชา
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย

ทำไม LDP ถึงแพ้การเลือกตั้ง

การสำรวจคะแนนนิยมของสำนักข่าวจีจีเพรสของญี่ปุ่น ก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงเลือก

ตั้งเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2552 มีผลปรากฏว่าเสียงเลือกตั้งของประชาชนญี่ปุ่นนั้นมีความไม่พอใจรัฐบาลภายใต้แกนนำของพรรค LDP โดยมีตัวเลขแสดงให้เห็นถึงความนิยมของพรรคระหว่าง LDP กับ DPJ ไม่ต่างกันมาก คือ 18% กับ 17% แต่ปรากฏว่ามากกว่า 70% ไม่พอใจพรรค LDP ดังนั้นการที่ประชาชนลงคะแนนให้ DPJ นั้นไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะนิยมชมชอบ DPJ มากเท่ากับการแสดงความไม่พอใจพรรค LDP อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นคือ Negative Vote หรือ Protest Vote ของประชาชนที่ต้องการจะลงโทษ LDP

ปัญหาพื้นฐานที่ทำให้รัฐบาล LDP เสื่อมความนิยมก็คือปัญหาเศรษฐกิจที่สะสมกันมาตั้งแต่วางเศรษฐกิจฟองสบู่แตก เมื่อต้นทศวรรษ 1990 รัฐบาล LDP ได้พยายามแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจซบเซา อดีตนายฯ Koizumi มีความพยายามปฏิรูปเศรษฐกิจญี่ปุ่นโดยใช้มาตรการตลาดเสรี โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ญี่ปุ่นมีการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในยุคโลกาภิวัตน์ การปฏิรูปครั้งนั้นมีมาตรการที่ไปกระทบกับฐานเสียงเดิมของพรรค LDP ในเรื่องของการให้เงินอุดหนุนชาวนา และเรื่องการจัดงบประมาณ เป็นต้น สิ่งที่อดีตนายฯ Koizumi ดำเนินการคือ การลดหนี้สาธารณะ การแก้ไขกฎหมายแรงงานให้บริษัทสามารถจ้างงานชั่วคราวได้ จึงมีผลทำให้ระบบการรับเข้าทำงานของบริษัทเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่นักศึกษาที่เพิ่งจบจากมหาวิทยาลัยก็

ทำงานเต็มเวลาและเป็นการจ้างงานตลอดชีพ แต่กฎหมายใหม่ทำให้บริษัทต่างๆ หันเข้ามาจ้างงานชั่วคราว ส่งผลให้รายได้พนักงานก็ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเมื่อเทียบกับในอดีต เมื่อประชาชนเริ่มรู้สึกไม่มั่นคงต่ออนาคตจึงเกิดความระมัดระวังในการใช้จ่ายไม่จับจ่ายใช้สอยเนื่องจากห่วงอนาคต ส่งผลให้เศรษฐกิจไม่กระเตื้อง และประชาชนยังรู้สึกถึงความไม่มั่นคงในเรื่องสิทธิด้านสวัสดิการ มีผลต่อเรื่องไปยังการตัดสินใจมีครอบครัว ทำให้อัตราการเกิดของคนญี่ปุ่นที่น้อยอยู่แล้วยิ่งน้อยลงไปอีกในขณะที่คนสูงอายุก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ฉะนั้นจึงกลายเป็นปัญหาทางโครงสร้าง ในปัจจุบันคนที่ทำงานรับเงินเดือนแบบชั่วคราว มีประมาณ 33% ของแรงงานทั้งหมด จึงกลายเป็นปัญหาช่องว่างทางรายได้ขึ้น ฉะนั้น คนเหล่านี้จึงไม่พอใจมาตรการต่างๆ ที่เป็นผลพวงจากการปฏิรูปในสมัยของอดีตนายกฯ Koizumi ทั้งๆ ที่พยายามจะปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยหวังว่าเมื่อลดระเบียบการควบคุมทางเศรษฐกิจแล้ว ก็จะทำให้การแข่งขันมีการพัฒนาปรับปรุง การเปิดเสรีอย่างมากนี้เอง มีผลกระทบต่อระบบอุตสาหกรรมและภาคเศรษฐกิจ ส่วนไหนที่ไม่สามารถปรับตัวได้ก็จะได้ผลกระทบมาก ในขณะที่ฐานเสี่ยงเดิมคือกลุ่มเกษตรกรในชนบทก็ได้รับผลกระทบจากการลดเงินอุดหนุนภาคเกษตร ทำให้เกษตรกรที่เป็นฐานเสี่ยงเดิมของพรรคก็ถูกทำลายหมดลงไปด้วย ตอนที่อดีตนายกฯ Koizumi ยังอยู่ในตำแหน่ง บุคลิกภาพส่วนตัวมีส่วนช่วยรักษาความนิยมของพรรค แต่เมื่อ Koizumi ก้าวลงจากอำนาจแล้ว การปฏิรูปที่วางไว้คนที่ก้าวขึ้นมาเป็นนายกฯ ต่อมา 2-3 ก็ไม่ได้ดำเนินการต่อเนื่อง ฉะนั้นเสียทั้งฐานใหม่และฐานเก่า อดีตนายกฯ Koizumi เคยประกาศว่าจะทำลายพรรค LDP เพื่อเปลี่ยนแปลงญี่ปุ่น ฉะนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าในที่สุดท่านก็ทำสำเร็จ เพราะ LDP ก็ถูกทำลายจากการพ่ายแพ้อย่างยับเยินในครั้งนี้

นอกจากนี้ ระบบการเลือกตั้งแบบเขตเดียวมีผู้แทนเพียงคนเดียว ก็มีผลอย่างมากที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างฉับพลันได้ การ

เลือกตั้งที่ถูกปฏิรูปใหม่นี้ เป็นระบบที่หนึ่งเขตมีผู้แทนได้เพียงคนเดียว จากเดิมเป็นระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตสามารถมีผู้แทนได้ประมาณ 3-5 คน การเลือกตั้งในระบบเดิมจะเกิดการเปลี่ยนแปลงตัวผู้แทนได้ยากกว่า เนื่องจากผู้แทนสามารถได้รับเลือกด้วยการรักษาฐานเสียงเพียงประมาณ 20% ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ในขณะที่การเลือกตั้งในระบบใหม่การแพ้ชนะกันเพียงหนึ่งคะแนนเสียงก็จะมีผลทำให้ผู้สมัครได้หรือไม่ได้รับเลือก หากพิจารณาในแง่ของระบบการเลือกตั้งแล้ว ระบบการเลือกตั้งใหม่นี้จะมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นระบบสองพรรคได้ง่ายขึ้นด้วย

ในขณะเดียวกัน พรรคฝ่ายค้านได้เสนอทางเลือกใหม่ คือ “นโยบายประชานิยม” เป็นการให้เงินอุดหนุน ครอบครัวที่มีบุตร คนละ 26,000 เยน การไม่เก็บค่าทางด่วน การลดภาษีน้ำมัน ส่วนภาคชนบทก็จะให้เงินช่วยเหลือชาวนา ประเด็นที่ DPJ เน้นก็คือการเพิ่มความสามารถการจับจ่ายใช้สอยให้แก่ผู้บริโภคโดยพยายามไปลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลแทน โดยหวังว่าเมื่อประชาชนมีรายจ่ายน้อยลงจากมาตรการนโยบายต่างๆ แล้ว คนจะมีเงินเหลือในกระเป๋ามากขึ้นเพื่อไปจับจ่ายใช้สอยก็จะไปกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่ในขณะที่รัฐบาลเดิมคือ LDP ต้องการกระตุ้นภาคเศรษฐกิจโดยการสนับสนุนภาคการผลิต โดยหวังว่าเมื่อผู้ผลิตสามารถมีการเติบโต เศรษฐกิจก็จะขยายตัว ทำให้ประชาชนก็จะมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นด้วย หรืออีกนัยหนึ่งคือ LDP เลือกวิธีแก้ปัญห เศรษฐกิจแบบ “trickle down” ในขณะที่พรรค DPJ เลือกวิธีการแบบ bottom up อย่างไรก็ตาม LDP และประชาชนทั่วไปยังตั้งข้อสงสัยต่อมาตรการต่างๆ ของ DPJ ว่าจะบริหารจัดการงบประมาณอย่างไร เนื่องจากจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก

ความพ่ายแพ้ครั้งนี้แตกต่างอย่างไรกับความพ่ายแพ้เมื่อปี ค.ศ. 1993

ในปี ค.ศ. 1993 พรรค LDP ไม่ได้พ่ายแพ้ในการเลือกตั้ง เพียงแต่ไม่ได้เป็นรัฐบาลเท่านั้น เพราะ

เป็นพรรคที่ได้คะแนนเก้าอี้ในรัฐสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดของรัฐสภา แต่ไม่มากพอที่จะตั้งรัฐบาล ในขณะที่ฝ่ายค้านเดิมได้จับมือกับพรรคอื่นๆ อีกหลายพรรคจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม และไม่สามารถบริหารประเทศได้เป็นระยะเวลายาวนานมากนัก แต่ในครั้งนี้นี้ LDP ฝ่ายแพ้ในการเลือกตั้งอย่างยับเยิน โดยมีจำนวน ส.ส. ลดลงไปถึง 1 ใน 3 ของที่นั่งที่มีอยู่เดิม ฉะนั้นไม่ใช่โอกาสง่ายของ LDP ที่จะกลับมาเหมือนเดิมอย่างในช่วง ค.ศ. 1993-1994 มันยากกว่าครั้งที่แล้ว นอกจากนี้หลังจากที่ประชาชนเลือกตั้งให้พรรค DPJ มาเป็นรัฐบาลแล้วนั้น คาดว่าประชาชนจะให้โอกาสรัฐบาลใหม่ได้ทำงานบริหารประเทศระยะหนึ่งก่อน

ประชาชนชาวญี่ปุ่นคาดหวังสิ่งใดจากรัฐบาลใหม่

แน่นอนว่าประชาชนต้องการให้รัฐบาลใหม่แก้ไขปัญหามีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาด้านเศรษฐกิจ โดยที่ประชาชนอาจจะไม่สนใจประเด็นทางการเมืองอื่นๆ มากนัก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความพยายามดึงอำนาจบริหารจากข้าราชการกลับมาที่นักการเมือง หรือความพยายามเปลี่ยนแปลงระบบวิธีบริหารจัดการงบประมาณ กล่าวคือประชาชนไม่สนใจว่าจะใช้วิธีการอย่างไร แต่สนใจว่าจะแก้ไขปัญหาได้หรือไม่มากกว่า

เนื่องจากประชาชนไม่ได้เลือก DPJ เพราะความนิยมชมชอบพรรคมากเท่ากับความต้องการลงโทษ LDP ฉะนั้นจึงเป็นภาระที่หนักหน่วงของ DPJ มากพอสมควรที่จะพิสูจน์ความสามารถในการบริหารประเทศ ในทางกลับกัน หากมองว่าประชาชนเลือก DPJ เพื่อระบายความไม่พอใจที่มีต่อพรรครัฐบาลเดิม ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อพรรคก็อาจจะไม่ได้สูงมากนัก นโยบายต่างๆ ที่พรรคใช้ในการหาเสียงหากสามารถกระทำได้ ประชาชนก็ยินดี แต่หากไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ประชาชนก็ไม่ได้รู้สึกผิดหวังมากนักเช่นกัน

จะเกิดการเปลี่ยนแปลงใดบ้างกับญี่ปุ่น

จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างน้อยสองประการในญี่ปุ่น ประการแรกคือ การเปลี่ยนแปลงในเรื่องวิธีการบริหารประเทศ การที่พรรคฝ่ายค้านประกาศว่าจะเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารประเทศนั้น อาจจะเปลี่ยนไปในลักษณะที่จะเหมือนระบบอังกฤษหรือระบบ Westminster มากขึ้น โดยเป็นระบบที่รัฐสภามีอำนาจในการบริหารและกำหนดนโยบายมาก พรรค LDP ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดว่าถูกครอบงำโดยข้าราชการประจำและระบบการกำหนดนโยบายของพรรคกับรัฐบาลเป็นไปในทิศทางที่คู่ขนานกัน โดยที่อดีตนายกฯ Koizumi พยายามดึงอำนาจในการตัดสินใจ เรื่องสำคัญจะมาจากที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีสภาที่ตั้งขึ้นมาจากการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน สภานโยบายเศรษฐกิจการเงิน ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นคลังสมองในการกำหนดนโยบาย คล้ายกับเป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสามารถใช้ความเป็นผู้นำได้ไม่ต้องถูก veto จากพรรค เพราะในระบบเดิมของพรรค LDP ถูก veto ด้วยระบบการกำหนดนโยบายโดยพรรค LDP โดยมีหน่วยงานของพรรคที่เรียกว่า PRC (Policy Research Council อดีคือ Policy Affair Research Council) PRC คือ ตัวกำหนดนโยบายที่แท้จริง และเป็นจุดที่ข้าราชการประจำและกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาอิทธิพล ฉะนั้นในระบบเดิมนายกรัฐมนตรีกับคณะรัฐมนตรีจึงเปรียบเสมือนตรายางนโยบายที่ถูกกำหนดโดยหน่วยงานของพรรค ด้วยเหตุนี้พรรคฝ่ายค้าน DPJ อดรนัดหาเสียงเลือกตั้งว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองที่นำโดยข้าราชการประจำมาเป็นการเมืองที่นำโดยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนและมีแผนการที่ตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ เรียกว่า National Strategy Bureau เป็นหน่วยงานที่เกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ของประเทศ โดยดึงอำนาจจากกระทรวงการคลังในการจัดทำงบประมาณ เพราะงบประมาณเป็นเครื่องมือ

ในการบริหารประเทศ ฉะนั้นถ้าหน่วยงานนี้เป็นผู้ดำเนินการเองก็จะได้จัดลำดับความสำคัญตามนโยบายที่รัฐบาลเห็นตามความเหมาะสม โดยสรุปคือ รัฐบาลใหม่พยายามลดบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งในและนอกพรรคในการบริหารประเทศ ด้วยการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจมาอยู่ที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมาก ไม่เช่นนั้นนโยบายของพรรคที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์อาจเป็นอุปสรรคต่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี แม้ว่าในทางปฏิบัติผู้นำจะสามารถทำได้หรือไม่ยังคงเป็นคำถามอยู่ เพราะในสมัย Koizumi ก็เคยทำมาแล้วแต่ก็ยังไม่สำเร็จ เพราะข้าราชการญี่ปุ่นเป็นผู้กำหนดนโยบายมาเป็นเวลาช้านาน มีข้อมูล มีความเชี่ยวชาญ ในขณะที่รัฐบาลใหม่ยังไม่มีประสบการณ์จากการเป็นรัฐบาลมาก่อน รวมทั้งขาดข้อมูลจึงจำเป็นต้องอาศัยระบบข้าราชการเข้ามาช่วย ข้าราชการจึงสามารถมีอิทธิพลทางนโยบายได้ อีกทั้งในทางปฏิบัติข้าราชการก็เป็นผู้เข้ามาปฏิบัติ การกำหนดนโยบายที่ข้าราชการที่เป็นผู้ปฏิบัติไม่สนับสนุนก็จะอ้างว่าไม่สามารถทำได้ เช่น อ้างว่าเงินงบประมาณไม่พอเพียง เป็นต้น และยังมีวิธีที่ข้าราชการประจำก็ยังพยายามที่จะต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจกันอีกมาก จึงต้องติดตามกันต่อไปว่าระบบการบริหารงานใหม่ของพรรค DPJ นั้นจะทำได้ตามคำมั่นสัญญาที่ได้ให้ไว้ในระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้หรือไม่

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญประการที่สองคือ พรรคการเมืองญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่จะเป็นระบบ 2 พรรคที่มั่นคงมากขึ้น หากว่าพรรค DPJ สามารถพัฒนาพรรคต่อไป และทำให้ประชาชนมั่นใจว่าสามารถมีการเปลี่ยนรัฐบาลได้หากรัฐบาลเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และมีความมั่นใจว่า DPJ ก็สามารถเป็นพรรครัฐบาลได้ด้วยเช่นกัน นี่คือมุมมองของประชาชนญี่ปุ่น ซึ่งอาจจะเป็นสิ่งที่ดีที่กำลังเข้ามาในญี่ปุ่นได้ เปรียบดั่งบ้านที่ขาดอากาศถ่ายเทถือว่าผิด

สุขภาพขณะที่ดี แต่หากมีอากาศถ่ายเทก็จะเป็นประชาธิปไตยที่มีสุขภาพดีขึ้น เพราะแต่เดิมยังเป็นประชาธิปไตยที่ยังมีการอยู่มีพรรคเดียวครอบงำอำนาจมาตลอดไม่มีการหมุนเวียนเปลี่ยนอำนาจ ส่งผลให้การเมืองญี่ปุ่นขาดชีวิตชีวา

ผลกระทบต่อไทย

เรื่องนโยบายต่างประเทศจะมีความต่อเนื่องมากกว่าความเปลี่ยนแปลง ถึงแม้ว่าพรรค DPJ ในระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ได้ประกาศว่าจะเน้นภูมิภาคเอเชียมากขึ้นและจะยกระดับความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ให้เท่าเทียมมากขึ้นด้วย แต่ก็ไม่ได้พูดไว้ว่ามีความเท่าเทียมกันไว้อย่างไร โดยทั่วไปแล้วก็ไม่ได้มีนโยบายในเรื่องนี้ที่แตกต่างกับรัฐบาลเดิมมากนัก เพราะความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ เป็นเสาหลักในนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น เสมอมา

ในเรื่องของนโยบายโดยรวมมีความเห็นเห็นว่าไม่ว่าใครจะเป็นรัฐบาลไม่ว่าจะไปสัมพันธ์มิตรกับเอเชียหรือสหรัฐอเมริกาเป็นหลัก หรือทั้ง 2 ประเทศ สิ่งที่จะอาจจะเปลี่ยนแปลงไปบ้างก็อาจจะมีความต้องการที่จะกระชับความสัมพันธ์กับเอเชียมากขึ้น เนื่องจากว่าตอนนี้ญี่ปุ่นเริ่มหันมาค้าขายกับจีนเป็นอันดับ 1 แทนที่สหรัฐฯ แต่ในขณะที่เดียวกันก็ไม่สามารถทอดทิ้งพันธมิตรเดิมต้องรักษาเอาไว้ เพราะไม่รู้ว่าจะอนาคตจีนจะเป็นอย่างไร ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับประเทศไทย นายกรัฐมนตรีก็เน้นความสัมพันธ์กับเอเชียมากขึ้น เพราะเป็นผลประโยชน์ของญี่ปุ่นต้องการฐานในการสร้างความ เป็นผู้นำในเอเชียก่อน ก่อนที่จะมาเป็นผู้นำในโลกได้ แรงแหน่งจากเอเชียและจากประเทศไทยเป็นฐานที่สำคัญในญี่ปุ่นในภูมิภาค ในแง่ภูมิศาสตร์และยุทธศาสตร์ถือว่าจะมีความเป็นหุ้นส่วนกันมากขึ้นก็จะต่อเนื่องกันไป นโยบายภายในประเทศอาจมีที่เปลี่ยนแปลงบ้างแต่ในนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นโดยสาระไม่มีเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามในด้านของความรู้สึกที่ดีขึ้นนั้น ผู้นำคนล่าสุดมาจากพรรคที่ไม่

ปัญหาเกี่ยวกับประเทศในเอเชียมาก่อน และยืนยันว่าจะไม่ไปศาลเจ้า-ยาซึคิโน ทำให้ผู้นำจีนและผู้นำเกาหลีออกมาชื่นชมท่าทีที่มีต่อเอเชีย แต่ในภูมิภาคเอเชียก็ไม่ได้มีนโยบายอะไรที่เด่นออกมา ซึ่งก็เป็นที่ยูกันว่านโยบายต่างประเทศนั้นกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดท่าทีให้กับผู้นำ เพราะว่ากระทรวงต่างประเทศเป็นผู้เชี่ยวชาญ

ญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นบทเรียนของการปกครองแบบประชาธิปไตย

ญี่ปุ่นไม่มีความขัดแย้งในสังคม รัฐบาลใหม่ได้รับเลือกโดยไม่ได้มีผลมาจากความขัดแย้งภายในประเทศ และได้รับเลือกมาด้วยเสียงข้างมาก จึงมีความชอบธรรมทางการเมืองสูง ประชาชนชาวญี่ปุ่นไม่ว่าจะให้การสนับสนุนพรรคใดก็ตาม เมื่อทราบผลการเลือกตั้งแล้วก็จะต้องหันมาสนับสนุนรัฐบาลจะชอบหรือไม่ก็ต้องเปิดโอกาสให้รัฐบาลได้เข้ามาบริหารโดยจะไม่มี การเข้ามาอ้างความไม่ชอบธรรมในยุคที่ LDP ครองอำนาจทางการเมืองคนญี่ปุ่นก็ยังรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงในระบบ faction มีการผลัดเปลี่ยนกันขึ้นมาเป็นนายกจึงเกิดการแข่งขันกันภายใน ความรู้สึกเหมือนกับมีการเปลี่ยนพรรค แต่ครั้งนี้ภาพลักษณ์ของ LDP เปลี่ยนแปลงจนไม่มีตัวแทน Aso ลาออกแล้ว ผู้ที่เคยสนับสนุนพรรคก็หมดความหวังไม่รู้ว่าจะควรสนับสนุนใครมาเป็นผู้นำพรรคแทน Koizumi เป็นโอกาสของพรรค LDP ต้องปฏิรูปพรรคเสียใหม่ จะมีการเลือกตั้งหลังฮาชิโระลาออกแล้วหาผู้นำที่มีภาพลักษณ์ที่สดใสขึ้น และทำให้เห็นว่าสามารถที่จะปฏิรูปตนเองและสามารถที่จะมาเป็นทางเลือกต่อไป ก็อาจจะทำให้ภาพลักษณ์ของการเมืองญี่ปุ่นนั้นมีระบบ 2 พรรคที่ถาวรขึ้น

ประเด็นที่น่าสนใจจากปรากฏการณ์ในครั้งนี้

ภายหลังจากเลือกตั้งครั้งนี้มีประเด็นที่น่าสนใจติดตามหลายประเด็นนอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น และการเริ่มต้นของ

การเมืองแบบสองพรรคอย่างแท้จริง ก็คือ การปรับตัวของกลุ่มผลประโยชน์ ยุทธศาสตร์ของพรรค LDP หลังพ่ายแพ้การเลือกตั้ง และประการสุดท้าย การทำงานร่วมกันของพรรคร่วมรัฐบาล

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลเดิม ที่ผ่านมาก็ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับพรรค DPJ มาก่อน เมื่อมีการเปลี่ยนพรรคที่เป็นรัฐบาลจึงคาดว่าน่าจะมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในญี่ปุ่นด้วย ในขณะเดียวกันหลังการพ่ายแพ้ พรรค LDP ก็ไม่ได้นิ่งเฉย แต่นายฮาชิโระได้เข้าไปเยี่ยมเยียนและแสดงความขอบคุณต่อบริษัทยักษ์ใหญ่ และสหกรณ์การเกษตรทันที ความเปลี่ยนแปลงด้านความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ กับพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องน่าสนใจ เพราะกลุ่มผลประโยชน์ได้ยึดติดกับพรรค LDP มาเป็นเวลาช้านานอย่างเหนียวแน่น ทั้งในด้านความสัมพันธ์ส่วนตัว ด้านธุรกิจและการสนับสนุนทางการเมือง ซึ่งแตกต่างจากลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ที่กลุ่มผลประโยชน์มีการสนับสนุนทางการเมืองทั้งสองพรรค นอกจากนี้ ประเด็นการทำงานร่วมกันของพรรคร่วมรัฐบาลก็เป็นประเด็นที่น่าสนใจ เนื่องจากนโยบายบางประการของพรรค DPJ มีทิศทางที่แตกต่างไปจากพรรคร่วมรัฐบาลพรรคอื่นๆ โดยเฉพาะในเรื่องของความมั่นคง และความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ

จากการที่พรรค LDP พ่ายแพ้ เพราะสมัย Koizumi ระบบ faction (กลุ่มการเมืองภายในพรรค) ถูกทำลายลง ในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีไม่ได้คำนึงถึง faction แต่ญี่ปุ่นในอดีตจะคำนึงถึง faction มาโดยตลอด เพื่อพยายามให้ได้ดุลกัน จัดสรรตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีให้สมดุลกันในระหว่างพรรคต่างๆ ให้เป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกพรรค พรรคใดมีจำนวนสมาชิกมากก็จะได้ตำแหน่งรัฐมนตรีมากและตำแหน่งที่สำคัญในพรรคก็จะมากด้วยตามสัดส่วนเช่นกัน ระบบ faction มีข้อดี คือ ทำให้พรรคเป็นเอกภาพได้ง่าย เมื่อมีการประชุมกัน หัวหน้า

faction หาข้อยุติได้ง่าย เมื่อระบบนี้ถูกทำลายลงจึงมีข้อเสีย คือ พรรคขาดความเป็นเอกภาพ ไม่มีทิศทางเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สมาชิกพรรคขาดความร่วมมือที่น่าสนใจ คือ เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ LDP จะเลือกใครมาที่จะเป็นสัญลักษณ์ให้ประชาชนเลือก เพื่อแสดงให้เห็นว่าพรรคนี้กำลังจะปฏิรูปพรรคอีกครั้งหนึ่ง เพื่อจะได้มาต่อกรกับพรรค DPJ อันที่จริงปัญหาต่างๆ ที่พรรค DPJ สัญญาว่าจะแก้ไขก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่าย ถ้ารัฐบาลของพรรค DPJ บริหารงานผิดพลาดขึ้นมา โอกาสของ LDP ที่จะกลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้งก็เป็นไปได้สูง

รศ.ดร.ศิรินทร์ วัชชวัลคุ ภาควิชา ความลับพันธะระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์

ทำไม LDP ถึงแพ้การเลือกตั้ง

จากมุมมองทั่วไป สามารถอธิบายได้สองประการ ประการแรก อาจสรุปได้ว่า เป็นเพราะคนเบื่อ LDP ที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหารากฐานของประเทศ ซึ่งก็คือปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ ปัญหาปากท้องของประชาชน เนื่องจากประชาชนชาวญี่ปุ่นในขณะนี้กำลังประสบปัญหาดังกล่าว แต่ LDP ก็ไม่สามารถนำเสนอนโยบายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้ อย่างเป็นรูปธรรม กลับไปให้น้ำหนักกับการนำเสนอ นโยบายด้านการต่างประเทศ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นจุดแข็งของ LDP เองก็ตาม แต่สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องไกลตัวประชาชนทั่วไป ประการที่สอง พรรค DPJ ที่ได้รับเลือกเป็นพรรคเสียงข้างมากในขณะนี้ชูประเด็นว่า หากไม่มีการเปลี่ยนแปลง หรือหากเลือกพรรค LDP เช่นเดิม จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าเงินเยนที่ญี่ปุ่นกำลังเผชิญอยู่ได้ อีกทั้งพรรค LDP มีแนวทางการบริหารประเทศที่ฟุ้งเฟ้อและมีความสัมพันธ์แนบแน่นกับข้าราชการและกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ จึงมีแนวโน้มนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าประชาชนทั่วไป

จากมุมมองทางวิชาการ การพ่ายแพ้ของ LDP เป็นเรื่องน่าสนใจ เพราะเป็นการสะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจของนักการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มธุรกิจ ตลอดจนความสัมพันธ์ของชนชั้นต่างๆ ในสังคมญี่ปุ่นด้วย การที่ LDP อยู่ในอำนาจมาอย่างยาวนาน ไม่ได้เป็นเพราะสาระนโยบายเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเพราะ LDP เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวด้วย คือ ความสัมพันธ์ต่างตอบแทนระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มธุรกิจ นักวิเคราะห์บางคนเคยกล่าวไว้ว่า สิ่งที่เกิดขึ้นนี้คือผลพวงของ Koizumi นั่นคือ การที่อดีตนายกฯ Koizumi มีนโยบาย “เปิดเสรี” ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ซึ่งการเปิดเสรีก็คือการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน ทั้งในทางธุรกิจและทางการเมือง ผลของการสนับสนุนการแข่งขันนำมาซึ่งการทำลายระบบความสัมพันธ์ต่างตอบแทนเดิมลง ผลที่ตามมาคือ สถานะเสียงของ LDP ที่อยู่บนโครงสร้างดังกล่าวก็ถูกทำลายลงไปด้วย อาจสรุปได้ว่า ความพ่ายแพ้ในครั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่ LDP ไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้

ความพ่ายแพ้ครั้งนี้แตกต่างอย่างไรกับความพ่ายแพ้เมื่อปี ค.ศ. 1993

ความพ่ายแพ้ครั้งนี้ของ LDP เป็นการพ่ายแพ้แบบเบ็ดเสร็จ โดยเป็นความพ่ายแพ้ที่ทำให้จำนวน ส.ส. ของพรรคลดลงจากเดิมที่ได้รับการเลือกตั้งมาด้วยเสียงข้างมาก กลายมาเป็นพรรคที่มีเสียงข้างน้อย ซึ่งเป็นประสบการณ์ที่ LDP ไม่เคยประสบมาก่อน เมื่อเปรียบเทียบกับความพ่ายแพ้ในปี ค.ศ. 1993 แม้ว่า LDP จะพ่ายแพ้ มีคะแนนเสียงไม่พอที่จะเป็นรัฐบาลพรรคเดียว ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ก็ตาม แต่ก็ยังคงสถานะของการเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากอยู่ และหลังจากนั้นเพียงปีเศษ LDP ก็กลับมาเป็นรัฐบาลได้อีกครั้ง ซึ่งใน

ครั้งนี้ยังไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่า LDP จะกลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้งได้เร็วเหมือนในอดีตหรือไม่

สถานะของ LDP ในวันนี้ตกอยู่ในสภาพคับขัน เพราะจำนวน ส.ส. น้อยลงไปจากเดิมมาก การมีจำนวน ส.ส. ที่น้อยลงไปมากนี้ จะส่งผลกระทบต่อ LDP หลายประการ เป็นต้นว่า พรรคจะได้รับเงินสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจากรัฐบาลน้อยลงไป เพราะเงินจำนวนนี้จะสนับสนุนมากหรือน้อยตามจำนวน ส.ส. ของพรรค เมื่อได้รับเงินสนับสนุนน้อย พรรคก็จะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้มากเหมือนแต่ก่อน ในทางกลับกัน พรรคคู่แข่งอย่าง DPJ ก็จะได้รับเงินจำนวนนี้เพิ่มมากขึ้น

ประเด็นที่น่าสนใจจากปรากฏการณ์ครั้งนี้

การพ่ายแพ้ของ LDP ในครั้งนี้ทำให้มีหลายคนพูดกันว่า อาจเป็นจุดเริ่มต้นของการเมืองในระบบสองพรรค ในปี ค.ศ. 1993 แม้ว่า LDP จะพ่ายแพ้แต่ก็ยังได้รับเสียงข้างมากและมีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล เพียงแต่ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ทำให้พรรคที่ได้รับเลือกอันดับรองๆ ลงไปจำนวน 8 พรรครวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมา แต่ในครั้งนี้นี้ DPJ สามารถก้าวขึ้นมาเป็นพรรคที่ได้รับเลือกเข้ามาด้วยเสียงข้างมากได้ ทำให้เกิดภาพของสองพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่แข่งขันกันขึ้นมา

คนญี่ปุ่นคาดหวังอะไรจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้

คนญี่ปุ่นต้องการนโยบายที่ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ต้องการให้รัฐบาลพาประเทศหลุดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจอันยาวนาน แม้ว่าคนญี่ปุ่นจะเข้าใจดีว่า วิกฤตเศรษฐกิจในขณะนี้ เป็นผลมาจากปัจจัยภายนอก แต่ก็ยังต้องการให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้ นโยบายปฏิรูปด้วยการเปิดเสรีของอดีตนายกฯ Koizumi ที่ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพ

ด้วยการแข่งขัน เป็นลักษณะที่ขัดแย้งกับวิถีคิดและวิถีชีวิตของคนญี่ปุ่น เนื่องจากสังคมญี่ปุ่นเป็นสังคมกลุ่มในขณะที่วิถีคิดการเปิดเสรีคือการแข่งขันของบุคคลที่เป็นปัจเจก โดยผู้ที่มีความสามารถและมีศักยภาพก็จะสามารถแข่งขันและพัฒนาตนเองขึ้นไปได้ ในทางกลับกัน สำหรับบุคคล ผู้ที่ขาดโอกาสและความสามารถอยู่แล้วก็มีแนวโน้มที่จะถูกเบียดออกไปจากสังคม หากไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ คนญี่ปุ่นรู้สึกว่าไม่สามารถกลับไปมีวิถีชีวิตแบบเดิมได้อีกแล้ว ดังนั้น สิ่งที่คนญี่ปุ่นต้องการคือกระบวนการเยียวยาและระยะเวลาในการปรับตัวให้เข้ากับระบบใหม่ ในระยะเวลาเปลี่ยนผ่านนี้ เพื่อให้สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตนเองต่อไป กล่าวโดยสรุปคือคนญี่ปุ่นไม่ได้ต่อต้านแนวคิดเรื่องการเปิดเสรี แต่ต้องการเวลาปรับตัว เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และที่ผ่านมากกระบวนการให้ความช่วยเหลือหรือเยียวยาจากรัฐยังไม่ทันทั่วถึงและยังไม่มากพอ

รัฐบาลใหม่ของพรรค DPJ จะสามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้หรือไม่นั้น หากพิจารณาจากประสบการณ์การทำงานแล้วอาจกล่าวได้ว่าคงจะเป็นงานที่ไม่ง่ายนัก เพราะ DPJ ไม่เคยเป็นรัฐบาล อีกทั้งนักการเมืองที่มีประสบการณ์ของพรรคก็มีจำนวนน้อย ยิ่งไปกว่านั้น ส.ส. ที่ได้รับเลือกในครั้งนี้นี้ของพรรคจำนวน 308 คน กว่าหนึ่งในสามเพิ่งได้รับการเลือกเป็นครั้งแรก ดังนั้น จึงมีข้อจำกัดมากในการเลือกบุคลากรของพรรคมาทำหน้าที่ดูแลกระทรวงต่างๆ ที่รับผิดชอบเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

ญี่ปุ่นจะเปลี่ยนแปลงหรือไม่ อย่างไร

ในภาพรวม ญี่ปุ่นจะเปลี่ยนแปลงหลายประการ ประการแรกคือ การเมืองญี่ปุ่นที่จะก้าวไปสู่การเมืองในระบบสองพรรค ไม่ว่าจะระบบนี้จะคงอยู่ถาวรหรือไม่ แต่กระบวนการเปลี่ยนแปลงได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว ประการที่สอง ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ดินจะเปลี่ยนจากการนำโดยข้าราชการ มาเป็นการนำโดยนักการเมืองมากขึ้น โดยนักการเมืองจะเข้ามา มีบทบาทในการชี้้นำหรือกำหนดนโยบายมากขึ้น ทั้งนี้ยังไม่สามารถบอกได้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลดีหรือไม่ เนื่องจากเป็นปรากฏการณ์ใหม่ แต่มีบททดสอบที่สามารถสังเกตได้แล้วคือ การจัดทำงบประมาณของรัฐ ที่โดยปกติจะมีระยะเวลาในการจัดทำงบประมาณประมาณห้าเดือน คือ นับจากเดือนสิงหาคมถึงเดือนธันวาคม แต่ในขณะนี้คือเดือนกันยายนแล้ว เพิ่งมีการจัดตั้งรัฐบาล จึงเหลือเวลาในการจัดทำงบประมาณอีกเพียงสามเดือนเท่านั้น หากไม่สามารถจัดทำงบประมาณได้เสร็จก็ จะส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศมาก เพราะงบประมาณคือเครื่องมือสำคัญในการทำงานของรัฐบาล

ประเด็นที่น่าสนใจ อีกตัวอย่างหนึ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นคือ การประชุม G20 ปลายเดือนกันยายนนี้ และการประชุมในระดับนานาชาติอื่นๆ ที่ญี่ปุ่นต้องเข้าร่วม เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีบทบาทสูง บทบาทของญี่ปุ่นในเวทีระหว่างประเทศนี้จึงมีความสำคัญและได้รับการจับตามอง ซึ่งผู้นำใหม่จะต้องแสดงจุดยืนของตนเอง ข้าราชการที่มีหน้าที่เตรียมงานจึงต้องรอว่าผู้นำต้องการสื่อสารอะไรในเวทีเหล่านั้น

ทั้งหมดนี้ คือตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นว่าการบริหารประเทศนั้น จำเป็นต้องมีการประสานงานที่ดีระหว่างข้าราชการและนักการเมือง เมื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารมาเป็นการนำโดยนักการเมืองแล้ว รัฐบาลจะบริหารจัดการเรื่องนี้อย่างไร ข้าราชการไม่ได้กังวลในเรื่องบทบาทที่จะลดน้อยลงไป แต่จะกังวลใจกับสถานะและบทบาทของประเทศ เพราะมีทั้งกระบวนการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง และประเด็นใหม่ๆ ที่จะต้องดำเนินการ ในอนาคตสำหรับนักการเมืองที่ไม่เคยบริหารประเทศมาก่อนเลยนับเป็นประเด็นท้าทายว่า จะทำอย่างไรให้ช่วงเปลี่ยนผ่านนี้สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมก็จะเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างแน่นอน เพราะผู้ลงคะแนนเสียงให้ DPJ เป็นคนละกลุ่มกับผู้ลงคะแนนเสียงให้ LDP จากเดิมที่เป็นเสียงของกลุ่มข้าราชการ กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มธุรกิจ มาเป็นเสียงของกลุ่มผู้บริโภค กลุ่มแม่บ้าน หรือ NGOs ซึ่งเป็นผู้ลงคะแนนเสียงกลุ่มใหม่ที่กำลังจะก้าวเข้ามา มีบทบาทมากขึ้น ทั้งนี้ระดับและความเร็วของการเปลี่ยนแปลงจะมากหรือน้อยนั้น ยังคงต้องติดตามกันต่อไปว่ากลุ่มใหม่นี้จะมีบทบาทมากหรือน้อยอย่างไรในการเรียกร้องหรือกดดันรัฐบาล ซึ่งทั้งสองกลุ่มต่างอยู่คนละขั้วกัน มีจุดยืนและผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน สิ่งที่เราจะได้เห็นในอนาคตอันใกล้คือ การเจรจาต่อรองกันระหว่างสองกลุ่ม ซึ่งน่าจะเป็นบทเรียนที่ดีของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่เปิดพื้นที่ให้กลุ่มที่มีความแตกต่างกันทั้งจุดยืนและผลประโยชน์ได้มีพื้นที่ในสังคม

ในด้านนโยบายต่างประเทศ เมื่อพิจารณาจากสุนทรพจน์และนโยบายของ DPJ จะพบว่ามีการพูดถึงนโยบายต่างประเทศ และนโยบายด้านความมั่นคงน้อยมาก แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐฯ บ้างว่าจะดำเนินนโยบายให้มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นหุ้นส่วนและไว้วางใจกันมากขึ้น แต่จะปฏิบัติได้จริงหรือไม่ยังคงเป็นคำถาม เนื่องจากไม่มีข้อเสนออย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในแนวนโยบายของพรรค ดังนั้นเสาหลักของนโยบายต่างประเทศคือ ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐฯ น่าจะไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนัก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นปัญหาของญี่ปุ่นมากกว่าเป็นปัญหาของสหรัฐฯ โดยมีประเด็นที่ทดสอบการเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าวได้แก่ เรื่องการเติมน้ำมันของกองเรือสหรัฐฯ ในมหาสมุทรอินเดีย และเรื่องฐานทัพสหรัฐฯ ในญี่ปุ่น ซึ่งต้องติดตามกันต่อไปว่ารัฐบาลใหม่จะมีทำอย่างไร

อย่างไรก็ตามในระยะยาวประเด็นที่อาจจะต้องคำนึงถึงคือ เรื่องการที่ญี่ปุ่นจะกลายเป็น normal

state และผลพวงที่จะตามมา เนื่องจากนาย Ozawa ผู้มีบทบาทมากในพรรค DPJ เป็นผู้สนับสนุนแนวคิดนี้มาโดยตลอด จึงต้องติดตามว่านาย Ozawa จะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดในรัฐบาลใหม่นี้ นอกจากนี้ พรรคร่วมรัฐบาลบางพรรค เช่น พรรค SDPJ ก็มีนโยบายที่ต้องการยุติความสัมพันธ์ที่พึ่งพิงสหรัฐฯ ด้านความมั่นคงอย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจจะสร้างปัญหาได้ ซึ่งก็ต้องรอดูว่า DPJ จะประนีประนอมกับ SDPJ อย่างไร

ผลกระทบต่อไทย

ผลกระทบต่อไทยจากนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นโดยตรงคงจะไม่มี แต่จะมีผลกระทบโดยอ้อมจากการทบทวนข้อตกลงต่างๆ ที่รัฐบาลก่อนหน้านี้อาจทำได้ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมญี่ปุ่น อาจส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-ญี่ปุ่น เช่น การให้ความสำคัญกับผู้บริโภคอาจส่งผลต่อนโยบายการนำเข้าสินค้า เป็นต้น



การเมืองญี่ปุ่น ณ จุดเปลี่ยน (1)

รศ.ดร.ศิริพร วิชชวัลคุ*

ผลการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่นในวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 2009 ที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามที่หลายฝ่ายคาดการณ์ไว้ นั่นคือชัยชนะอย่างถล่มทลายของพรรค DPJ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน และส่งผลให้ LPD ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลมายาวนานกลายเป็นพรรคเสียงข้างน้อยในสภาล่างเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ก่อตั้งพรรคมาในปี ค.ศ. 1955 แต่ผลการเลือกตั้งดังกล่าวนี้มีนัยและผลกระทบต่อวงกว้างแก่สังคมคนญี่ปุ่น ไม่เฉพาะแต่ในด้านการเมืองเท่านั้น หากยังรวมถึงวิธีการในการบริหารประเทศ

การกำหนดนโยบายสำคัญต่างๆ ในอนาคต รวมถึงทิศทางความสัมพันธ์กับต่างประเทศด้วย บทความนี้จะพยายามอธิบายผลของการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายต่างๆ ที่จะตามมาในอนาคตอันใกล้ รวมถึงนัย บทเรียน และผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย

สำหรับ LPD ผลของการเลือกตั้งสะท้อนภาพของ “NO” vote ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ LPD ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ โดยเฉพาะในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและทำให้

ผลการเลือกตั้ง สิงหาคม 2009

	จำนวนที่นั่งที่ได้จากการเลือกตั้ง	จำนวนที่นั่งที่เปลี่ยนแปลงไป	จำนวนที่นั่งที่ได้แบ่งตามระบบเลือกตั้ง		
			Single-seat	Proportion	Total
DPJ	308	+193	221	87	308
LDP	119	-181	64	55	119
Komeito	21	-10	0	21	21
JCP	9	±0	0	9	9
SDPJ	7	±0	3	4	7
Others (PNP, NPN, NPD, etc.)	10	-	6	4	10
Independent	6	-	6	0	6
Total	480				480

ที่มา: Yomiuri Shimbun online, 31 Aug. 2009
Asahi Shimbun online, 31 Aug. 2009

สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขาดีขึ้น ผลการเลือกตั้งซึ่ง LPD สูญเสียที่นั่งไปถึง 181 ที่นั่ง โดยเฉพาะการไม่ได้ที่นั่งเลยจาก 13 จังหวัด (จากจังหวัดทั้งหมด 47 จังหวัด) นับเป็นการพ่ายแพ้ที่สำคัญ และส่งผลให้ LPD ลดสถานะลงกลายเป็นพรรคเสียงข้างน้อยในสภา หหมดโอกาสในการเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล และแม้กระทั่งการผลักดันนโยบายหรือออกกฎหมายใดๆ ก็ทำได้ยาก เพราะจำนวน ส.ส. ในสภาล่างของพรรคห่างจากพรรค DPJ มากถึง 189 เสียง ยิ่งเมื่อ DPJ ร่วมกับ SDPJ และ PNP จัดตั้งรัฐบาลผสม 3 พรรค ยิ่งทำให้เสียงของพรรครัฐบาลมีความเป็นปึกแผ่นมากขึ้น จน LPD ไม่สามารถทำทนายได้

ผลกระทบที่กำลังจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วต่อนักการเมืองและผู้คนที่เกี่ยวข้องกับ LPD คือ การลดลงของจำนวนเงินสนับสนุนต่อพรรคการเมืองซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมายให้เป็นจำนวนตามสัดส่วนของจำนวน ส.ส. ในสภา โดยที่ในแต่ละปีจะจ่ายเงิน 4 ครั้ง เพื่อให้พรรคการเมืองมีแหล่งสนับสนุนทางการเงินและลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงลง ในช่วงเวลาที่ผ่านมามี LPD ได้จัดสรรเงินจำนวนนี้มากที่สุด เพราะมีจำนวน ส.ส. ในสภามาก แต่ผลจากการเลือกตั้งที่ LPD มีจำนวน ส.ส. น้อยลงมากนี้ จะทำให้จำนวนเงินสนับสนุนนี้ลดลงอย่างมากเช่นกัน ซึ่งหมายถึง การต้องหยุดกิจกรรมทางการเมืองหลายประการลง รวมทั้งการเลือกจ้างเลขานุการหรือผู้ช่วย ส.ส. ด้วย และแน่นอนสิ่งนี้จะส่งผลต่อความเข้มแข็งของ LPD และความสามารถในการรักษาฐานเสียงในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม ผลจากการเลือกตั้งในครั้งนี้ไม่ได้หมายถึงการหมดโอกาสอย่างเบ็ดเสร็จของ LPD ในการมีสิทธิหรือโน้มน้าวนโยบาย สิ่งที่เป็นจุดแข็งของ LPD และ DPJ ไม่มีก็คือ ประสบการณ์ในการเป็นรัฐบาลและบริหารประเทศมายาวนาน ดังนั้น สิ่งที่ LPD น่าจะต้องทำเพื่อฟื้นฟูความมั่นใจของประชาชนที่มีต่อพรรคก็คือ การเป็นฝ่ายค้านที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ โดยการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่นำโดยพรรค DPJ โดยการใช

ประสบการณ์การเป็นรัฐบาลที่ยาวนานของตนในการตั้งคำถามต่อรัฐบาล รวมทั้งเสนอทางเลือกเชิงนโยบายในกรณีที่แนวทางของรัฐบาลอาจนำไปสู่ปัญหา หรือการเตรียมพร้อมสำหรับทางออกหรือการแก้ปัญหาในกรณีที่รัฐบาลพรรค DPJ ไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาของประเทศได้ ซึ่ง LPD จะทำเช่นนี้ได้ต้องประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญยิ่งสองประการคือ การมีเป้าหมายและทิศทางของพรรคที่ชัดเจน และการนำไปสู่ผู้นำพรรคที่มีความสามารถ โดยที่พรรคจะเลือกผู้นำใหม่ในปลายเดือนกันยายนนี้ ซึ่งก็เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องติดตามดูกันต่อไปว่าใครจะเป็นผู้นำคนใหม่ของ LPD และจะสามารถตอบสนองต่อความคาดหวังต่างๆ เหล่านี้ได้หรือไม่

ในขณะที่พรรค LPD กำลังเรียนรู้ว่าในระบอบประชาธิปไตยนั้นเสียงของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญมากและไม่อาจจะเลยได้ด้วยคำอธิบายใดๆ ทั้งสิ้น และบทเรียนของการอยู่ในอำนาจอย่างยาวนานจนหลงระเห็จก็มีราคามหาศาล พรรค DPJ ก็กำลังเรียนรู้เช่นเดียวกันถึงพลังของประชาชนที่สนับสนุนพรรค ผลจากการเลือกตั้งในครั้งนี้เป็นการให้โอกาสแก่ DPJ ตามที่ DPJ เรียกร้องขอการเปลี่ยนแปลงมายาวนานและต่อเนื่อง คະแนนเสียงที่ได้มา 308 ที่นั่งส่งผลให้ DPJ กลายเป็นพรรคเสียงข้างมากในสภาล่าง มีโอกาสเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล และผลักดันนโยบายรวมทั้งออกกฎหมายต่างๆ เพื่อนำพาประเทศไปสู่ทิศทางที่ทั้ง DPJ และประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเชื่อว่าดีกว่าสิ่งที่ LPD เสนอมา นอกจากนั้น การที่ DPJ มีเสียงมากถึง 308 ซึ่งเกินกว่าจำนวนกึ่งหนึ่งในสภาล่างคือ 241 (จากที่นั่งทั้งหมด 480) ไปถึง 167 เสียง ทำให้โอกาสของ DPJ ที่จะถูกทำลายจากพรรคฝ่ายค้านมีไม่มากนัก รวมทั้งแนวคิดในการจัดตั้งรัฐบาลผสมร่วมกับ SDPJ และ PNP เพื่อประกันเสียงข้างมากในสภาสูง ยิ่งจะทำให้รัฐบาลที่นำโดย DPJ มีความมั่นคงขึ้นอย่างมากด้วย

เมื่อมองลงไปในรายละเอียดของชัยชนะของ DPJ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ จะเห็นได้ว่าชัยชนะนี้

มาจากปัจจัย 2 ประการคือ นโยบายและระบบการเลือกตั้ง ในด้านของนโยบายนั้น DPJ เสนอนโยบายที่เป็นเรื่องใกล้ตัว หรือเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง ซึ่งโดยส่วนใหญ่ก็คือ ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น ค่าเลี้ยงดูบุตร การศึกษาฟรี การปฏิรูประบบบำนาญ เป็นต้น การที่ DPJ ให้ความสำคัญแก่ปัญหา รายได้ระดับครัวเรือน เป็นสิ่งที่ประชาชนสัมผัสได้ง่ายกว่าการที่ LPD เสนอนโยบายในระดับประเทศที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะประชาชนไม่มั่นใจว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะระดับประเทศจะส่งผลโดยตรงต่อสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของพวกเขาหรือไม่ นอกจากประเด็นทางนโยบายแล้ว ระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างเขตเล็กและ ส.ส. 1 คน (Single-seat) กับระบบสัดส่วน (Proportion) ยังมีผลต่อ DPJ อย่างมาก เพราะระบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองรุ่นใหม่สามารถเข้าสู่การเมืองได้โดยผ่านจากระบบเขตเล็กที่การแข่งขันระหว่างผู้สมัครมีน้อยกว่าในระบบเขตใหญ่ และเป็นการแข่งขันระหว่างพรรคมากกว่าเป็นการแข่งขันของผู้สมัครในพรรคเดียวกันซึ่งนักการเมืองรุ่นใหม่มักถูกตัดโอกาสจากนักการเมืองรุ่นเก่าโดยไม่ส่งชื่อให้เป็นผู้สมัคร รวมทั้งผู้ชนะในระบบเขตเล็กคือ ผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดเพียงคนเดียว ผลจากการเลือกตั้งแสดงให้เห็นว่า ชัยชนะของ DPJ มาจากระบบเขตเล็กนี้ด้วยจำนวน ส.ส. ถึง 221 จาก 308 ที่พรรคได้มา และสะท้อนการพ่ายแพ้ของ LPD ในระบบนี้เช่นกันด้วยการได้ที่นั่งในระบบเขตเล็กเพียง 64 ที่นั่งเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับ DPJ แล้ว ผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของเส้นทางแห่งอำนาจ ซึ่งไม่แน่ว่าจะทอดไกลสำหรับพรรคนี้ในฐานะรัฐบาลหรือไม่ เพราะการจะเดินอยู่บนเส้นทางสายนี้ได้อย่างราบรื่นหรือประสบความสำเร็จ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงที่ได้จากการเลือกตั้งเพียงประการเดียวเท่านั้น หากมีปัจจัยอีกหลายประการเข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งความรุนแรงของการท้าทายต่างๆ ที่เกิดขึ้นตลอดเวลาบนเส้นทางสายนี้อีกด้วย และ

ในบรรดาความท้าทายเหล่านั้น การท้าทายที่รุนแรงที่สุดสำหรับ DPJ ก็คือ ความไม่ไว้วางใจที่ประชาชนจะมีให้ต่อพรรคและรัฐบาลที่นำโดยพรรค แม้ว่าจำนวนคะแนนเสียง 308 เสียงที่ DPJ ได้จากการเลือกตั้งจะสะท้อนความต้องการของประชาชนว่าต้องการ “ความเปลี่ยนแปลง” แต่จำนวนคะแนนเสียงนี้ก็ไม่สามารถถูกตีความโดยง่ายว่า “เห็นด้วย” หรือ “ไว้วางใจ” กับการเป็นผู้นำของ DPJ ที่จริงแล้วนับเป็นเพียงแค่ “โอกาส” สำหรับ DPJ และเป็น “บทเรียน” หรือ “การลงโทษ” ต่อ LPD มากกว่า ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนออกมาจากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนโดยโพลต่างๆ ที่สะท้อนว่าประชาชนไม่ได้มั่นใจทั้งนโยบายและการทำงานของ DPJ มากนัก ด้วยข้อจำกัดต่างๆ ทั้งจาก DPJ เอง และจากแนวนโยบายที่ DPJ เสนอ สำหรับ DPJ ข้อจำกัดที่ใหญ่ที่สุดก็คือ การไม่มีประสบการณ์ของการบริหารประเทศเลย เพราะตั้งแต่ตั้งพรรคมาในทศวรรษที่ 1990 DPJ เป็นพรรคฝ่ายค้านมาโดยตลอด มากกว่านั้น ในจำนวน ส.ส. 308 คนจากการเลือกตั้งมีถึง 143 คนที่เป็น ส.ส. ใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก ซึ่งหมายความว่าพวกเขาขาดประสบการณ์ไม่เพียงเฉพาะการบริหารประเทศ แต่ยังขาดประสบการณ์ในสภาและในกระบวนการออกกฎหมายด้วย ในขณะที่แนวทางของ DPJ ในการบริหารราชการแผ่นดินต้องการให้มีลักษณะที่นักการเมืองมีบทบาทนำข้าราชการในกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งแตกต่างไปจากธรรมเนียมหรือแนวทางปฏิบัติเดิมนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 เป็นต้นมา วิธีการนี้จำเป็นต้องได้นักการเมืองที่มีคุณภาพ และมีความสามารถในการทำงานกับข้าราชการได้ และนี่เป็นคำถามใหญ่สำหรับ DPJ และนักการเมืองใหม่เหล่านี้

ข้อจำกัดประการต่อไปซึ่งสำคัญมากเช่นเดียวกันก็คือ ข้อจำกัดในเรื่องนโยบายทั้งนโยบายภายในและนโยบายต่างประเทศ ถ้าดูจากเฉพาะผลการเลือกตั้งที่ DPJ ได้เสียงจำนวนมากก็อาจจะสรุปได้ระดับหนึ่งว่า ประชาชนเห็นด้วยกับแนวนโยบายของ DPJ แต่เมื่อสำรวจความคิดเห็นลึกกลงไปก็จะพบ

คำถามที่ตามมาหลังจากนั้นก็คือ นโยบายเหล่านี้สมเหตุสมผลหรือไม่ สามารถดำเนินการได้หรือไม่ และมีองค์ประกอบอะไรบ้างสำหรับการดำเนินนโยบายเหล่านั้น ประเด็นปัญหาสำคัญของการดำเนินนโยบายต่างๆ ของ DPJ ไม่ได้อยู่ที่เรื่องงบประมาณหรือการเงินอย่างเช่นที่หลายฝ่ายเป็นห่วงกันเท่านั้น แต่อยู่ที่ความสมเหตุสมผลของกระบวนการดำเนินการที่ต้องมีการปรับตัวอย่างมาก รวมทั้งผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งคาดว่าจะเป็นไปได้ในวงกว้างและมีต่อหลายภาคส่วนในประเทศ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานงบประมาณ การให้เงินสนับสนุนการเลี้ยงดูบุตร การยกเลิกค่าทางด่วน หรือการยุติภารกิจการเติมน้ำมันให้กองเรือพันธมิตรในมหาสมุทรอินเดีย เป็นต้น สิ่งที่ DPJ ต้องคำนึงถึงอยู่เสมอก็คือ นโยบายใดๆ ก็ตามไม่ได้ถูกดำเนินการภายใต้สัญญาภาค ดังนั้น ต่อการดำเนินนโยบายหนึ่งๆ จะมีผู้ได้และผู้เสีย และแน่นอน ย่อมมีผู้สนับสนุนและคัดค้านตามมา ซึ่งระดับความรุนแรงของทั้งการสนับสนุนและคัดค้านเป็นการทำลายที่สำคัญต่อรัฐบาล ข้อจำกัดประการสุดท้ายของ DPJ ในขณะนี้ก็คือ เงื่อนไขของเวลา DPJ ได้รับเลือกตั้งเข้ามาภายใต้บรรยากาศความคาดหวังที่สูงจากประชาชนเพื่อให้สร้างการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการสร้างการเปลี่ยนแปลงไม่สามารถทำได้ในระยะเวลาอันสั้นและในขณะเดียวกัน ฐานะรัฐบาลของประเทศในชุมชนระหว่างประเทศ รัฐบาลต้องดำเนินกิจกรรมหลายประการที่มีกำหนดการชัดเจนและไม่สามารถเคลื่อนได้ พร้อมทั้งต้องตอบสนองต่อข้อเรียกร้องในประเทศในเวลาเดียวกันด้วย ภายในเวลาที่จำกัดเหล่านี้ ประกอบกับการขาดประสบการณ์ ทำให้เกิดคำถามต่อ DPJ ในฐานะผู้นำรัฐบาลว่าจะดำเนินการอย่างไร

นอกเหนือจากความท้าทายและข้อจำกัดต่างๆ แล้ว สิ่งที่ DPJ อาจจะต้องระมัดระวังไปตลอดหนทางของการอยู่ในอำนาจในฐานะพรรครัฐบาลก็คือ ความเป็นเอกภาพทั้งภายในพรรคเองและภายในรัฐบาลผสมด้วย สำหรับภายในพรรคนั้น เนื่องจาก

DPJ ถูกสร้างขึ้นมาจากนักการเมืองหลายกลุ่มที่มีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของคุณภาพและแนวนโยบายทั้งสิ้น การประนีประนอมเพื่อรักษาเอกภาพในพรรคจึงเป็นเรื่องสำคัญ แต่ประเด็นที่น่าเป็นห่วงมากกว่าสำหรับเรื่องนี้ อาจจะต้องอยู่ที่บทบาทของ Hatoyama ในฐานะหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรีกับ Ozawa ซึ่งเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมากที่สุดในพรรคขณะนี้ในฐานะหัวหน้ากลุ่มที่มี ส.ส. ที่เขาสันับสนุนและสนับสนุนเขาจำนวนประมาณ 100 คน (Ozawa's kids) การประสานและสร้างสมดุลระหว่างผู้นำพรรคนับเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการรักษาเอกภาพและภาพพจน์ของพรรคด้วย ในกรณีของรัฐบาลผสมนั้น เนื่องจาก DPJ ต้องการประกันการสนับสนุนในสภาสูงเมื่อผลกักตันนโยบายหรือออกกฎหมาย การเป็นรัฐบาลผสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม การสร้างรัฐบาลผสมจำเป็นต้องวางอยู่บนพื้นฐานของการมีผลประโยชน์หรือแนวนโยบายร่วมกันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล รวมทั้งพรรคที่ร่วมรัฐบาลไม่ควรเปลี่ยนแปลงจุดยืนของตนเองเพียงเพื่อจะได้เป็นรัฐบาลผสม ในกรณีของ DPJ นั้น ต้องการให้พรรค SDPJ และ PNP มาร่วมเป็นรัฐบาลด้วย ซึ่งทั้งสองพรรคมีแนวนโยบายในบางเรื่องที่แตกต่างกัน DPJ โดยเฉพาะในเรื่องนโยบายต่างประเทศ ซึ่ง SDPJ และ DPJ ต้องแสวงหาแนวทางร่วมกันในการดำเนินนโยบายที่สำคัญคือ บทบาทของ SDF นอกประเทศและความสัมพันธ์กับสหรัฐ ในขณะที่ SDPJ ต้องการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้อย่างรวดเร็ว เช่น ยุติหน้าที่ของ MSDF ในการเติมน้ำมันให้แก่กองเรือพันธมิตรในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งจะกระทบต่อสถานะและบทบาทของญี่ปุ่น ในชุมชนระหว่างประเทศ DPJ จะตอบสนองในเรื่องนี้อย่างไร สำหรับ PNP นั้นมีแนวโน้มที่จะไม่เห็นด้วยกับนโยบายของ DPJ ในเรื่องการห้ามการบริจาคทางการเมืองโดยบริษัทและองค์กรต่างๆ ในขณะที่ DPJ ประกาศว่าจะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ซึ่งในที่สุดแล้ว DPJ จะต้องหาทางออกสำหรับเรื่องนี้โดยไม่ทำให้เสียจุดยืนของตนเอง ประเด็นที่น่าสนใจและติดตามดูอีกประเด็น

หนึ่งก็คือ การเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจโดยที่ให้นักการเมืองมีบทบาทนำข้าราชการ และให้คณะรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางของการริเริ่มนโยบาย ทั้ง SDPJ และ PNP เสนอให้มีการจัดตั้งสภาประสานงานเพื่อหารือเกี่ยวกับนโยบายในระหว่างพรรครัฐบาลด้วยกัน ซึ่งทั้งสองพรรคจะได้มีบทบาทในการหารือเรื่องนโยบายต่างๆ แต่คำถามสำคัญคือ บทบาทหน้าที่ของสภานี้จะเป็นอย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับคณะรัฐมนตรีในการริเริ่มและกำหนดนโยบาย นัยที่สำคัญก็คือ เนื่องจากพรรคร่วมทั้งสองจะมีที่นั่งในคณะรัฐมนตรีน้อยมากเมื่อเทียบกับ DPJ ดังนั้น สภาประสานงานเพื่อหารือเกี่ยวกับนโยบายระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลนี้จะ เป็นช่องทางให้ทั้งสองพรรคมีบทบาท แต่คำถามสำคัญก็อยู่ที่ DPJ ว่าจะตัดสินใจเรื่องนี้อย่างไร เพื่อที่จะประนีประนอมกับพรรคร่วมรัฐบาล และขณะเดียวกันสามารถคงอำนาจการตัดสินใจอย่างเด็ดขาดได้

การเบียดขับคู่แข่งการเลือกตั้ง 2009

ผลการเลือกตั้งเมื่อปลายเดือนสิงหาคม 2009 ที่ผ่านมา ไม่เพียงสร้างผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงให้แก่พรรคการเมืองสำคัญ 2 พรรค อย่าง LPD และ DPJ เท่านั้น หากยังนำการเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบบการเลือกตั้งโดยภาพรวมอีกด้วย ผลของการเลือกตั้งทำให้เกิดการเปลี่ยนขั้วอำนาจจากพรรค LPD ที่เคยเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลมาตลอด มาเป็นพรรค DPJ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านมาตลอดเช่นกันนับตั้งแต่ตั้งพรรคมาในทศวรรษที่ 1990 นอกจากนี้ จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้ยังสะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตขึ้นของพรรค DPJ ที่มีแนวโน้มจะกลายเป็นพรรคใหญ่และเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลสลับกับ LPD ซึ่งเป็นพรรคใหญ่อยู่เพียงพรรคเดียวมาแต่เดิม สภาพการณ์นี้ทำให้นักวิชาการและนักวิเคราะห์การเมืองญี่ปุ่นให้ความเห็นว่าการเมืองญี่ปุ่นกำลังพัฒนาไปสู่ระบบสองพรรคแบบ

ประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นสิ่งที่หลายฝ่ายอยากให้เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถเป็นทางเลือกแทนที่ LPD ได้เลยในช่วงระยะเวลา 50 กว่าปีที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า การขึ้นสู่อำนาจของ DPJ ในฐานะพรรครัฐบาลในครั้งนี้ทำให้ระบบ 1955 ลื่นสุดลงอย่างชัดเจน และการเมืองญี่ปุ่นอาจกำลังก้าวไปสู่เส้นทางใหม่ นั่นคือ การเกิดขึ้นของระบบ 2009 ที่ระบบสองพรรคจะเป็นลักษณะเด่นแทนที่ระบบ 1955 ที่เป็นระบบพรรคเด่นพรรคเดียว หรือที่บางคนอาจเรียกว่า ระบบหนึ่งพรรคครึ่ง โดยดูจากจำนวนคะแนนเสียงในสภาที่พรรคฝ่ายค้านมักได้ประมาณครึ่งหนึ่งของที่ LPD ได้เสมอ อย่างไรก็ตาม การสรุปการเปลี่ยนแปลงอะไรจากผลการเลือกตั้งเพียงครั้งเดียวอาจเป็นการสรุปที่เร็วเกินไป ซึ่งทั้ง DPJ และ LPD ต่างต้องการเวลาในการปรับตัวสำหรับบทบาทใหม่ นอกจากนั้น การจะทำให้ระบบสองพรรคเกิดขึ้นและดำรงอยู่นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยเรื่องจำนวนพรรคการเมือง หรือการมีพรรคที่เป็นทางเลือกเพียงประการเดียว หากยังขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญอีกสองประการคือระบบการเลือกตั้งและผู้ลงคะแนนเสียงด้วย

ในกรณีของระบบการเลือกตั้งนั้น ระบบผสมระหว่าง Single-seat และ Proportion ในปัจจุบันมีส่วนอย่างมากสำหรับการเติบโตขึ้นของพรรคใหม่ และให้โอกาสแก่นักการเมืองหน้าใหม่ โดยเฉพาะจากระบบ Single-seat เพราะระบบนี้ทำให้เกิดการแข่งขันของผู้สมัครระหว่างพรรคมากกว่าการแข่งขันของผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน ซึ่งทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงตัดสินใจได้ง่าย และผลการเลือกตั้งสะท้อนความต้องการของผู้ลงคะแนนเสียง เพราะผู้ชนะคือผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเพียงคนเดียว ระบบนี้จึงเอื้อให้การตัดสินใจเลือกนโยบายและพรรคมากกว่าเลือกตัวบุคคล ซึ่งผลของการเลือกตั้งในครั้งนี้สะท้อนภาพดังกล่าวอย่างชัดเจนด้วยการที่ DPJ ได้เสียงถึง 221 เสียงจากทั้งหมด 308 โดยผ่านระบบ Single-seat ในขณะที่ LPD ได้เพียง 64 เสียง แต่ข้อควรระวังสำหรับนักการเมืองและพรรคการเมืองต่อระบบ Single-seat ก็

คือ การที่พรรคและนโยบายได้รับความสำคัญมากกว่าบุคคล หมายความว่านักการเมืองบางคนอาจสูญเสียที่นั่งได้ในกรณีที่พรรคหรือนโยบายของพรรคไม่เป็นที่พอใจของผู้ลงคะแนนเสียง ตัวอย่างของ LPD จากการเลือกตั้งในครั้งนี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนเช่นเดียวกัน นั่นคือ นักการเมืองหน้าใหม่ของ LPD ที่เข้ามาพร้อมการเลือกตั้งในปี 2005 หรือกลุ่มที่เรียกว่า Koizumi's kids นั้น ผ่านการเลือกตั้งในครั้งนี้กลับเข้ามาได้ไม่ถึง 10 คน และนักการเมืองรุ่นลายครามหลายคนของ LPD ก็แพ้ นักการเมืองรุ่นใหม่ของ DPJ ในระบบ Single-seat ด้วย สิ่งที่เป็นข้อถกเถียงอีกประการหนึ่งของระบบการเลือกตั้งแบบผสมของญี่ปุ่นก็คือ การที่ผู้สมัครแต่ละคนสามารถเป็นผู้สมัครทั้งในระบบ Single-seat และ Proportion ในเวลาเดียวกัน (Dual Candidacies) ซึ่งผู้สมัครของ LPD จำนวนมากมีลักษณะนี้ ในขณะที่ DPJ ไม่สนับสนุนให้ผู้สมัครของตนเป็นผู้สมัครในทั้งสองระบบพร้อมกัน ประเด็นสำคัญของเรื่องนี้ก็คือ ความเป็นตัวแทนของผู้ลงคะแนนเสียง เพราะผู้สมัครบางคนแม้ว่าจะแพ้ในระบบ Single-seat แต่อาจจะได้เป็น ส.ส. โดยผ่านระบบ Proportion ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่า นักการเมืองคนนั้นสามารถเป็น ส.ส. ได้โดยขัดกับความต้องการของผู้ลงคะแนนเสียงได้อย่างไร ประเด็นนี้อาจเป็นสิ่งที่ DPJ ต้องทบทวนในอนาคต โดยเฉพาะถ้าต้องการให้ระบบการเมืองแบบสองพรรคยั่งยืน

ในส่วนของผู้ลงคะแนนเสียงนั้น ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ การเปลี่ยนแปลงการลงคะแนนเสียง และกลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงมีการเปลี่ยนแปลงข้ามากอันที่จริงแล้ว มีหลายครั้งในช่วงเวลากว่าห้าทศวรรษที่ผ่านมาที่ LPD อยู่ในภาวะล่อแหลมที่จะแพ้การเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านไม่ว่าจะเป็นพรรคเดิม หรือพรรคใหม่ขึ้นสู่อำนาจ แต่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็มักจะเลือก LPD ในที่สุดเสมอ ทำให้ LPD ไม่เคยเป็นพรรคเสียงข้างน้อยในสภาเลยนับตั้งแต่ 1955 เป็นต้นมา ทั้ๆ ที่ผู้ลงคะแนนเสียงไม่พอใจนโยบายของ LPD ในหลายเรื่อง โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาเกือบ 20 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ 1990

การที่จะทำให้ระบบสองพรรคเกิดขึ้นได้นั้น ผู้ลงคะแนนเสียงต้องกล้าที่จะเปลี่ยนแปลง ซึ่งผลของการเลือกตั้งในครั้งนี้สะท้อนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ด้วยการที่ผู้ลงคะแนนเสียงออกมาใช้สิทธิมากถึงเกือบ 70% (69.13%) และลงคะแนนเสียงให้ DPJ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อการเป็นระบบสองพรรคก็คือ กลุ่มผู้ลงคะแนนเสียงกลุ่มใหม่ที่เพิ่มขึ้นมา ได้แก่ ผู้หญิง คนชรา และเยาวชน ในการเลือกตั้งครั้งนี้ กลุ่มคนเหล่านี้กระตือรือร้นที่จะออกมาใช้สิทธิ เช่น เยาวชนในมหาวิทยาลัยได้จัดตั้งกลุ่มที่เรียกว่า “ivote” ขึ้นเพื่อรณรงค์ให้เยาวชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง การออกมาใช้สิทธิของผู้ลงคะแนนเสียงกลุ่มใหม่เหล่านี้สะท้อนภาพการเปลี่ยนแปลงของฐานเสียงและโครงสร้างทางสังคมและประชากรของประเทศที่ต้องการนโยบายใหม่ที่ สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาของพวกเขาได้ ซึ่งสภาพการณ์นี้เป็นผลต่อการสนับสนุนให้พรรคการเมืองใหม่มีโอกาสขึ้นสู่อำนาจพร้อมกับนโยบายใหม่ และมีผลโดยทางอ้อมต่อการสนับสนุนระบบสองพรรค

สิ่งที่น่าสังเกตอีก 2-3 ประการของการเมืองญี่ปุ่นหลังการเลือกตั้งสิงหาคม 2009 ก็คือ ประการแรก บทบาทของนักการเมืองหญิง ผลจากการเลือกตั้งพอสรุปได้ว่าผู้หญิงญี่ปุ่นมีบทบาทมากขึ้นในทางการเมือง โดยดูจากจำนวน ส.ส. หญิงที่เข้าไปในสภาได้ถึง 54 คน ซึ่งถือเป็นจำนวนที่ใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่มีการเลือกตั้งมา ซึ่งจำนวนนี้ประกอบด้วยนักการเมืองของทั้ง LPD, DPJ และพรรคเล็กอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ถ้าเปรียบเทียบจำนวน ส.ส. หญิงกับจำนวนรัฐมนตรีหญิงของรัฐบาล Hatoyama จะพบว่าตัวเลขห่างกันมาก เพราะไม่มี ส.ส. หญิงที่เป็นรัฐมนตรีเลย รัฐมนตรีหญิงทั้งสองคนในคณะรัฐบาลเป็นสมาชิกสภาสูง ซึ่งสภานี้มีอำนาจน้อยกว่าสภาล่างในการออกกฎหมายและผลักดันนโยบาย ดังนั้น คำถามต่อบทบาทของผู้หญิงญี่ปุ่นในทางการเมืองจึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจ ประการที่สองคือ การเกิดขึ้นของ

ส.ส. กลุ่มที่เรียกว่า “Ozawa’s kids” ซึ่งหมายถึง นักการเมืองรุ่นใหม่ที่ได้รับการสนับสนุนและฝึกฝน โดยนาย Ozawa ซึ่งเป็นอดีตนายกรัฐมนตรี DPJ และยังเป็นผู้ทรงอิทธิพลมากที่สุดคนหนึ่งของพรรคด้วย ส.ส. กลุ่มนี้มีประมาณ 100 คน เป็นกลุ่มคนที่โดยส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นนักการเมืองมาก่อน และได้รับการเลือกโดยนาย Ozawa ให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อแข่งขันกับ ส.ส. ของ LPD ซึ่งเป็น ส.ส. เก่า โดยมีเป้าหมายเพื่อเอาชนะ LPD โดยนโยบายและภาพลักษณ์ของพรรคมากกว่าการเน้นที่ตัวบุคคล ซึ่งยุทธศาสตร์นี้เคยเป็นยุทธศาสตร์ที่นาย Koizumi เคยมาใช้ก่อน (Koizumi’s kids) ในการจัดการกับ ส.ส. ของ LPD ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการปฏิรูปของเขาในการเลือกตั้งปี 2005 และเป็นยุทธศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จด้วย ทั้งในกรณีของ LPD ในปี 2005 และกรณีของ DPJ ในปี 2009 นี้ อย่างไรก็ตาม ผลจากการใช้ยุทธวิธีนี้ก็คือการที่สมาชิกผู้แทนราษฎรได้นักการเมืองหน้าใหม่ที่ไม่ม่มีประสบการณ์ทางการเมืองจำนวนมากเข้าไปในสภา ซึ่งอาจจะมึผลต่อการทำงานของ DPJ เอง และมากกว่านั้น อาจจะมีผลต่อเอกภาพของ DPJ ด้วย ถ้านาย Hatoyama ไม่สามารถรักษาสมดุลของบทบาทของเขาแก่นาย Ozawa ได้ ประการสุดท้ายคือ การลดจำนวนลงของ

ส.ส. ที่เป็น “ทายาท” ของนักการเมืองรุ่นก่อน ผลจากการเลือกตั้งแสดงให้เห็นว่าจำนวน ส.ส. ในกลุ่มนี้ลดลงจาก 133 เหลือ 75 ซึ่งเป็นจำนวนที่ต่ำที่สุดเท่าที่มีการเลือกตั้งมาก โดยจำนวน ส.ส. เหล่านี้มาจากทั้ง LPD และ DPJ แต่ส่วนใหญ่แล้วจำนวน ส.ส. ที่หายไปมักมาจาก LPD ซึ่งสะท้อนภาพความต้องการของผู้ลงคะแนนเสียงที่ต้องการปฏิเสห LPD อย่างจริงจัง

ณ วันนี้ อาจกล่าวได้ว่าการเมืองญี่ปุ่นมาถึงจุดของการเปลี่ยนแปลงอย่างน่าตื่นตาตื่นใจ เป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญสำหรับคนญี่ปุ่นเอง และสำหรับนักวิชาการที่สนใจเรื่องการเมืองญี่ปุ่น สำหรับคนญี่ปุ่นความกล้าหาญในทางการเมืองครั้งนี้นับว่ายิ่งใหญ่และแสดงให้เห็นถึงการเติบโต (Maturity) ของประชาธิปไตยในประเทศนี้ไปอีกขั้นหนึ่ง ในขณะที่สำหรับนักวิชาการแล้ว การเมืองญี่ปุ่นเริ่มมีสีสันมากขึ้น และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงมีมากกว่าที่เห็นเฉพาะผลการเลือกตั้ง ซึ่งหมายความว่ายังมีประเด็นให้ติดตามศึกษาอีกหลายเรื่อง ทั้งในส่วนของระบบการเมืองเอง และระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่ง DPJ ต้องการนำวิธีใหม่ๆ มาทดลองใช้ ซึ่งบทความนี้จะได้เขียนถึงต่อไปในครั้งหน้า

บรรณานุกรม

The Yomiuri Shimbun, *Historic day for Japanese Politics*, Monday, Aug. 31, 2009.

DPJ prepares to lead, Wednesday, Sept. 2, 2009.

Undoing a budgetary tangle, Friday, Sept. 4, 2009.

ELECTION 2009/Personnel picks 1st test for DPJ,

<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090901TDY02308.htm>.

ELECTION 2009/DPJ prepares for government/Top brass discusses cabinet makeup; Hatoyama woos SDP, PNP.,

<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090901TDY01304.htm>.

TRANSFER OF POWER—WHAT LIES AHEAD FOR DPJ/Apprehension grows of Ozawa dominating DPJ,

<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090902TDY01301.htm>.

ELECTION 2009/Little time to celebrate--there's work to do,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090901TDY03305.htm>.

ELECTION 2009--BATTLE FOR POWER/Hatoyama, Aso clash over policies/Fiery exchanges focus on party manifestos,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090813TDY01305.htm>.

ELECTION 2009--BATTLE FOR POWER/Battle starts over child-raising,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090804TDY04302.htm>.

TRANSFER OF POWER/Handouts alone won't raise kids,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090903TDY04302.htm>.

ELECTION 2009-- BATTLE FOR POWER/Summary of parties' pension reform plans,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090805TDY04303.htm>.

ELECTION 2009--BATTLE FOR POWER/Parties clash on pension reform,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090805TDY04302.htm>.

ELECTION 2009--BATTLE FOR POWER/Aso raps DPJ call to oppose preemptive U.S. N-strikes,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090811TDY02304.htm>.

ELECTION 2009--BATTLE FOR POWER/LPD, DPJ split on security issues,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090812TDY04302.htm>.

DPJ to stress importance of relations with China,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090903TDY02312.htm>.

TRANSFER OF POWER/DPJ win 'to boost soft power'/Nye says Japan's image abroad will benefit from opposition win,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090902TDY04302.htm>.

ELECTION 2009--Door opens on a new 'Hatoyama era',
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090901TDY03304.htm>.

ELECTION 2009--Hatoyama family has long, notable political history,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090901TDY03301.htm>.

ELECTION 2009--Record 54 female candidates win seats,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090901TDY03303.htm>.

ELECTION 2009--BATTLE FOR POWER/Voter turnout reaches 69%, highest since '96,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090831TDY02305.htm>.

ELECTION 2009--BATTLE FOR POWER/Nation votes for change/DPJ to take over govt after crushing victory at polls,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090831dy02.htm>.

ELECTION 2009--BATTLE FOR POWER/Voters heed call for change/DPJ tapped disenchantment with LPD, vowed help for struggling,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090831dy01.htm>.

TRANSFER OF POWER/500 LPD politicians' secretaries face ax,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090903TDY02313.htm>.

ELECTION 2009–BATTLE FOR POWER/LPD has long road to travel after catastrophic defeat,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090831TDY02307.htm>.

ELECTION 2009–Koizumi kids' decimated in single-seat districts,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090901TDY02302.htm>.

ELECTION 2009/LPD, Komeito bigwigs given marching orders,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090901TDY02304.htm>.

TRANSFER OF POWER/Cabinet ministers express disappointment over election,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090902TDY02309.htm>.

ELECTION 2009/LPD plummets from political grace,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090901TDY04303.htm>.

DPJ might exhaust proportional representation pool,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090830TDY03105.htm>.

ELECTION 2009–BATTLE FOR POWER/LPD manifesto 'lacks freshness',
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090802TDY02309.htm>.

ELECTION 2009–BATTLE FOR POWER/Youth vote turnout in spotlight ahead of pool,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090804TDY03104.htm>.

ELECTION 2009–BATTLE FOR POWER/Too little, too late for last-minute LPD?,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090829TDY02307.htm>.

ELECTION 2009–BATTLE FOR POWER/Group of 1 governor, 4 mayors to back DPJ,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090812TDY01304.htm>.

ELECTION 2009–BATTLE FOR POWER/DPJ 'eyes number-based bureaucrat evaluation',
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090808TDY01305.htm>.

ELECTION 2009–BATTLE FOR POWER/DPJ eyes national strategy bureau bill,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090807TDY04304.htm>.

TRANSFER OF POWER/DPJ move leaves bureaucrats in quandary,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090903TDY03104.htm>.

ELECTION 2009–BATTLE FOR POWER/Parties face uncharted waters,
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090830TDY02306.htm>.

ELECTION 2009–BATTLE FOR POWER/DPJ would seek talks on 'power transfer',
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090830TDY01303.htm>.

The Asahi Shimbun, *DPJ hands historic loss to LPD, takes over government*, 2009/8/31.

Lower house election rules, 2009/8/31.

Voters turn out in droves to oust LPD, 2009/8/31.

Hatoyama confirms importance of Japan-U.S. alliance with Obama, 2009/9/3.

Takashi Yamazaki. *Lower house gets face-lift: More women, newcomers*, 2009/9/1.

Yakayuki Kozaki, Yuichiro Oka and Shiho Watanabe. *Administration change puts hundreds of aides out of work*, 2009/9/3.

Pool: High hopes, low policy marks for DPJ in power, 2009/9/3.

Bureaucrats brace for the DPJ, 2009/9/4.

EDITORIAL: Forming a coalition, 2009/9/4.



การแนะแนว ให้คำปรึกษา และข้อแนะนำทางปกครอง แก่ประชาชนในประเทศญี่ปุ่น

[Administrative Guidance in Japan]

ชาญวิทย์ ชัยกันย์ *

การดำเนินการที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในกิจการทางปกครองนั้นๆ ทำหน้าที่โดยดำเนินการพิเศษต่างๆ เพื่อแนะนำแนวทางให้คำแนะนำแก่ฝ่ายเอกชนที่จะเข้ามาติดต่อติดต่อบริการกับหน่วยงานของรัฐในด้านต่างๆ เพื่อมุ่งให้เกิดข้อตกลงหรือความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกันในกิจการทางปกครองนั้น ดังนั้น จุดมุ่งหมายหลักของการแนะแนว ให้คำปรึกษาทางปกครองจะเป็นไปเพื่อลดปัญหาข้อพิพาททางปกครองที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตนั่นเอง

ประเทศญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่มีระบบบริหารราชการที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ การที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เน้นภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจเพื่อให้ประเทศพัฒนาได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงมีหน่วยงานเอกชนที่จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัท ห้างร้าน โรงงานอุตสาหกรรมที่ประกอบธุรกิจเป็นจำนวนมาก ซึ่งหลายครั้งพบว่า การติดต่อประสานงานกันระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐในเรื่องกิจการปกครองในเรื่องต่างๆ เกิดปัญหาขึ้น ซึ่งหากความขัดแย้งดังกล่าวเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นได้ ลักษณะพิเศษของญี่ปุ่นนี้ ทำให้เกิดระบบที่เรียกว่า “การแนะแนว ให้คำปรึกษา และข้อแนะนำทางปกครองแก่ประชาชน (Administrative Guidance หรือ ในภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า Gyosei Shido)” อันเป็นระบบที่รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองทำหน้าที่ชี้แนะ ให้คำแนะนำ กำหนดทิศทาง และเป็นที่ปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการแก่ประชาชน เมื่อประชาชนประสงค์ผูกนิติสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐ จุดเด่นของการดำเนินการดังกล่าวทำให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว ลดการเกิดข้อพิพาททางปกครองได้อย่างมาก และก่อให้เกิดความร่วมมือกันทั้งฝ่ายรัฐและเอกชนในประเทศมากขึ้น ในบทความนี้จึงต้องการศึกษาที่มา ความหมาย ความสำคัญ และลักษณะของการแนะแนว ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำทางปกครอง

* พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง (แปลสรุปและเรียบเรียงจาก Yoriaki Narita (translated by Jame L. Anderson), “Administrative Guidance”, Law in Japan : an Annual, Vol 2 (1999) : pp. 45 - 57 และ Hiroshi Oda, “Administrative Guidance in Japan”, State and Law in Eastern Asia, Dartmouth Publishing Company (1996) : pp. 69 - 86)

(ซึ่งต่อไปในบทความนี้จะเรียกว่า “การแนะแนว ให้คำปรึกษาทางปกครอง”) ที่เป็นอยู่ในญี่ปุ่น ปัจจุบัน พร้อมทั้งศึกษาระบบดังกล่าวมีข้อดี ข้อเสียอย่างไร อันสามารถนำมาเปรียบเทียบกับไทย เพื่อพัฒนาระบบยุติธรรมทางเลือกในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในประเทศไทยได้

1. ที่มาและความหมายของ “การแนะแนว ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำทางปกครอง”

ในภาษาญี่ปุ่น การแนะแนว ให้คำปรึกษา และข้อแนะนำทางปกครองนี้ตรงกับภาษาญี่ปุ่นที่ว่า “เกียวเซชิโด (Gyoseishido)” ซึ่งคำดังกล่าวประกอบด้วยคำสองคำที่มาประกอบกัน คือ คำว่า เกียวเซ (行政) ที่แปลว่า การปกครอง การบริหารราชการ และคำว่า ชิโด (指導) ที่แปลว่า การแนะนำ การชี้แนะ ซึ่งระบบดังกล่าวนี้เป็นระบบที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของญี่ปุ่น พ.ศ. 2536 บัญญัติไว้ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เนื่องจากต้องการให้เกิดความร่วมมือกันอย่างจริงจังระหว่างฝ่ายภาครัฐ (ผู้ออกใบอนุญาต และอนุมัติโครงการอุตสาหกรรมต่างๆ) กับฝ่ายเอกชนที่เป็นประชาชนทั่วไป

แนวคิดเรื่องการแนะแนว ให้คำปรึกษาทางปกครองนี้สามารถแบ่งออกเป็นส่วนประกอบย่อยได้ 4 องค์ประกอบ¹ ได้แก่

- (1) หน่วยงานทางปกครองต้องมีความเกี่ยวข้องในทางปกครองเป็นพิเศษ
- (2) มาตรการบังคับทางปกครองและการกระทำทางปกครองจะต้องมีความสัมพันธ์กัน และเป็นไปด้วยความสมัครใจของประชาชน
- (3) การกระทำทางปกครองบางประการไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจที่บัญญัติตามกฎหมาย และ

(4) หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจอยู่เหนือคู่ความฝ่ายต่างๆ ด้วยการแสดงออกซึ่งความคาดหวังและความประสงค์ เพื่อให้เกิดผลดีต่อทั้งเอกชนและสาธารณะ

ทั้งนี้ เมื่อรวมความหมายทั้งหมดแล้ว สรุปได้ว่าเป็นการดำเนินการที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในกิจการทางปกครองนั้นๆ ทำหน้าที่โดยดำเนินการกิจกรรมพิเศษต่างๆ เพื่อชี้แนะแนวทางให้คำแนะนำแก่ฝ่ายเอกชนที่จะเข้ามาติดต่อกับนิติสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐในด้านต่างๆ เพื่อมุ่งให้เกิดข้อตกลงหรือความเข้าใจที่ถูกต้องร่วมกันในกิจการทางปกครองนั้น ดังนั้น จุดมุ่งหมายหลักของการแนะแนว ให้คำปรึกษาทางปกครองจะเป็นไปเพื่อลดข้อพิพาททางปกครองที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตนั่นเอง รูปแบบลักษณะนี้ในความคิดของนักวิชาการชาวต่างชาติแล้ว การแนะแนว ให้คำปรึกษาเป็นเสมือนขั้นตอนหนึ่งของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพียงแต่เป็นขั้นตอนการปรึกษาก่อนการเกิดข้อพิพาททางปกครองที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม การแนะแนว ให้คำปรึกษาทางปกครองนี้ มีความแตกต่างกับการกระทำทางปกครองประเภทอื่นๆ โดยสามารถแยกลักษณะพิเศษของระบบดังกล่าวได้ ดังนี้

1.1 เป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้น โดยไม่ได้เป็นไปในลักษณะการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และมิได้มุ่งผลให้เกิดการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้น สามารถแบ่งแยกประเภทของการแนะแนว ให้คำปรึกษาทางปกครองออกเป็นการดำเนินการหลัก 5 ประการ คือ การให้คำแนะนำให้ปฏิบัติตาม การร้องขอต่อฝ่ายเอกชน การดักเตือน การให้คำแนะนำทั่วไป และการสนับสนุน ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดจะไม่มีผลผูกนิติสัมพันธ์กันระหว่างฝ่ายรัฐและเอกชนแต่อย่างใด ซึ่งแม้ว่าฝ่ายเอกชนจะไม่ปฏิบัติตามก็จะไม่ถูกลงโทษ หรือถูกแทรกแซงจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้คำปรึกษานั้น ๆ อย่างไรก็ตามด้วยลักษณะระบบราชการของญี่ปุ่น

¹ ข้อมูลจาก http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_guidance#Administrative_guidance และ Law in Japan: An Annual และ “Administrative Guidance”, Law in Japan : an Annual, vol 2 (1999) : pp. 46-47.

แบบเก่าที่อำนาจรัฐอยู่เหนือประชาชนอยู่มาก (the Spirit of Government-Over-People) ทำให้บางครั้งประชาชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบให้คำปรึกษาทางปกครองนี้ ยากที่จะปฏิเสธต่อหน่วยงานของรัฐ หากไม่เห็นด้วยต่อคำแนะนำ คำเตือนทางปกครองที่ฝ่ายรัฐให้มา จุดนี้จึงถือเป็นข้อดีของระบบให้คำปรึกษาทางปกครอง เนื่องจากประชาชนไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ในการเลือกที่จะปฏิบัติตามหรือไม่ปฏิบัติตามฝ่ายรัฐที่ดำเนินการผ่านระบบนี้

1.2 เป็นการดำเนินการลักษณะเสมือนกฎหมายคำสั่งแต่ไม่มีผลทางกฎหมาย

1.3 วัตถุประสงค์หลักของการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองนี้ คือ เพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ในทางบวกของหน่วยงานของภาครัฐและส่งเสริมให้การทำงานของรัฐเป็นไปด้วยดี โดยส่วนใหญ่การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองจะเกิดขึ้นในกิจการของรัฐดังนี้ 1) การอนุญาตจากรัฐเพื่อการดำเนินการบางอย่างของเอกชน เช่น การขอใบรับรองกำกับภาษี การขออนุญาตทำกรวิจัยและสืบสวนในลักษณะที่มีผลต่อส่วนรวม 2) การดำเนินการบางอย่างของรัฐที่มีผลต่อกลุ่มบุคคลหนึ่ง เช่น สิทธิการได้รับการดูแลจากรัฐของผู้พิการ 3) การดำเนินการก่อสร้างโดยรัฐวิสาหกิจ 4) การก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ 5) การเตรียมการเกี่ยวกับสถิติ และ 5) กิจการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารสาธารณะและอื่นๆ

1.4 เป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบโดยตรงในระดับปัจเจกบุคคล นิติบุคคล และหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากการบังคับบัญชาของหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สังกัดของตน (เช่น กระทรวง กำกับดูแลการทำงานของกรม เป็นต้น) ซึ่งหน่วยงานชั้นสูงเหล่านี้ต่างได้กำหนดนโยบายเพื่อกำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานและบุคลากรที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตน โดยการแจ้งคำสั่ง หนังสือเวียนให้ทราบ และลักษณะอื่นๆ อีกทั้งยังต้องให้คำแนะนำและความช่วยเหลือให้หน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของตน

ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างแท้จริง

2. ลักษณะทั่วไปและประเภทของการแนะนำ ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำทางปกครอง

จากที่ได้กล่าวข้างต้น ทำให้เข้าใจความหมายของการแนะนำ ให้คำปรึกษา ทางปกครองได้มากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังเป็นที่น่าสนใจต่อไปว่า ระบบดังกล่าวจะทำหน้าที่ของตนให้มีประสิทธิภาพได้อย่างไร เนื่องจากแต่ละหน่วยงานปกครองต่างๆ สามารถกำหนดลักษณะดำเนินการ หรือออกแบบการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองในแบบของตนได้อย่างอิสระ ไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนตายตัว ซึ่งแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะของหน่วยงานทางปกครอง ประกอบกับเป็นการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ อันไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าประชาชนจะปฏิบัติตามหรือไม่ จึงเป็นการยากที่จะระบุได้อย่างชัดเจนว่าการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองนี้ทำหน้าที่ของมันอย่างไร แต่อย่างไรก็ตาม ก็อาจจะมึลักษณะการกระทำทางปกครองบางประการที่อาจจะเหมือนหรือมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นรูปธรรมเพื่อให้เข้าใจได้ชัดเจนมากขึ้น ดังนี้

2.1 วิธีการเกี่ยวกับการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครอง (The Method of Administrative Guidance) โดยทั่วไปแล้ว การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองจะดำเนินการผ่านในรูปแบบของคำสั่ง คำแนะนำ การร้องขอ คำเตือน หรือในรูปแบบอื่นๆ ซึ่งมีลักษณะแยกกันอย่างชัดเจนกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นทางการและประชาชนต้องปฏิบัติตาม ซึ่งเมื่อเป็นรูปแบบอย่างไม่เป็นทางการแล้วจึงสามารถดำเนินการได้หลายลักษณะ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำทางปกครองแก่ประชาชนด้วยวาจา การจัดประชุมหารือร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐและเอกชนที่เป็นนักธุรกิจ และให้คำแนะนำสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้าน

การค้าและเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้อาจดำเนินการในรูปแบบของการหารือร่วมกันเพื่อวางแผนและบริหารจัดการด้านอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสม การวางแผนร่วมกันเพื่อสนับสนุนให้เกิดการลงทุนมากขึ้น การขจัดขั้นตอนในการติดต่อและประสานงานกับราชการที่ยุ่งยากซับซ้อนให้สั้นและรวดเร็วขึ้น การใช้ที่ดินร่วมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งฝ่ายรัฐและเอกชน การดำเนินการต่างๆ เหล่านี้จะทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการค้าได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งต่อมาจะส่งผลให้เกิดแนวทางปฏิบัติซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำในระบบนี้จะดำเนินการเรียกร้องหรือร้องขอให้ฝ่ายเอกชนที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญและปฏิบัติตามผลการประชุม หรือ หรือผลการดำเนินการร่วมกันดังกล่าวข้างต้น

2.2 ประเภทของการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครอง (Types of Administrative Guidance) เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ จึงยากที่จะระบุประเภทให้ชัดเจนลงไป ได้ อย่างไรก็ตามหากใช้เกณฑ์ด้านการใช้อำนาจทางกฎหมายของหน่วยงานรัฐมาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งประเภทแล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะย่อย คือ

(1) การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองต่อเอกชนแบบทั่วไป ซึ่งเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นมากที่สุดเมื่อเทียบกับแบบอื่นๆ ตัวอย่างที่ดำเนินการในลักษณะนี้ได้แก่ การชี้แนะแนวทางการพัฒนาและให้การสนับสนุนเพื่อการปรับปรุงสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม การให้คำแนะนำต่อการดำเนินธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประชาชนหรือกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกัน การให้คำแนะนำเกี่ยวกับราคาขายของเชื้อเพลิง การหารือร่วมกันเพื่อกำหนดแผนการร่วมกันเกี่ยวกับกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน การให้คำแนะนำแก่เอกชนผู้ดำเนินธุรกิจส่งออกเกี่ยวกับจำนวน วิธีการ และราคาสินค้าที่จะส่งออกไปขายยังต่างประเทศ การให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการของกลุ่มสหกรณ์

ทางการเกษตร การเรียกร้องให้เอกชนที่เกี่ยวข้องกับการประมงร่วมมือกันในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล การให้คำแนะนำเกี่ยวกับนายจ้างเพื่อให้ดำเนินการจ้างแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายแรงงาน การเรียกร้องให้ประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้กันเกิดความหวงแหนต่อชุมชนตน โดยร่วมมือกันรักษาความสะอาดและสภาพแวดล้อมที่ดี ซึ่งการทำหน้าที่ข้างต้นก็แตกต่างกันไปตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐต่างๆ ลักษณะการดำเนินการรูปแบบนี้จึงเป็นไปในลักษณะอย่างเป็นทางการ (Formal Administrative Guidance)

(2) การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองต่อเอกชนโดยเป็นไปในลักษณะที่ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่นั้นไว้โดยตรง แต่เป็นความพยายามของหน่วยงานของรัฐในการทำให้เกิดผลตามที่กฎหมายกำหนดให้ได้หรือใกล้เคียงมากที่สุด โดยอาศัยระบบดังกล่าวให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะเป็นการลดภาระและข้อพิพาทที่อาจจะเกิดขึ้นในการติดต่อระหว่างเอกชนและหน่วยงานของรัฐได้ การดำเนินการในลักษณะนี้มักพบในการกระทำทางปกครองประเภท การขออนุญาต การขอออกเอกสารสิทธิ์ต่างๆ ซึ่งกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการผ่านการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองนี้ คือ การให้ความรู้และแนะนำแก่เอกชนเพื่อให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างถูกต้อง ตัวอย่างเช่น การที่หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตก่อสร้างตึกหรืออาคาร ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างอาคาร (the Building Standard Law) ได้ดำเนินกิจกรรมให้ความรู้และข้อแนะนำแก่ประชาชนที่ต้องการขออนุญาตก่อสร้างตึกและอาคาร เพื่อให้สามารถดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้องขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด อันจะช่วยลดภาระทั้งฝ่ายเอกชนเองที่สามารถดำเนินการขออนุญาตได้อย่างรวดเร็วไม่ยุ่งยาก และฝ่ายรัฐเองสามารถลดภาระในการแก้ไขความผิดพลาดที่เอกชนยื่นขออนุญาตมาได้

หรือในกรณีที่กระทรวงสวัสดิการสังคมของญี่ปุ่น (Ministry of Public Welfare) ซึ่งเป็นหน่วยงานควบคุมดูแลการผลิตยาและเวชภัณฑ์ยาต่างๆ ที่บริษัทเอกชนดำเนินการ ซึ่งในกระบวนการผลิตดังกล่าวจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อควบคุมการผลิตยาและเวชภัณฑ์ให้ได้คุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยในการใช้ยาของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตยาแคปซูลเพราะมีความเสี่ยงในการเกิดความผิดพลาดในการผลิตสูง กระทรวงสวัสดิการสังคมของญี่ปุ่นจึงต้องเน้นย้ำให้บริษัทที่ผลิตยาแคปซูลดังกล่าวระมัดระวังเรื่องความปลอดภัยในกระบวนการผลิตให้มากที่สุด สอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายเกี่ยวกับยาและเวชภัณฑ์ (The Pharmaceutical Law) กำหนดเป็นมาตรฐานไว้ ลักษณะเช่นนี้ถือเป็นรูปแบบของการให้คำปรึกษาและข้อแนะนำทางปกครองที่ไม่เข้มงวด เป็นเพียงการวางกรอบให้ปฏิบัติและให้เอกชนเลือกปฏิบัติตามใจสมัคร หน่วยงานทางปกครองเพียงแต่ชี้ว่าหากเอกชนปฏิบัติตามแล้วก็จะเกิดผลดีแก่ตนตามมา ฝ่ายเอกชนก็เกิดความไว้วางใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองมากขึ้น และส่งผลดีต่อการออกคำสั่งหรือดำเนินมาตรการทางปกครองต่อฝ่ายเอกชนนั้นในอนาคตได้โดยง่าย ลักษณะการดำเนินการรูปแบบนี้จึงเป็นไปในลักษณะอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Administrative Guidance)

(3) สำหรับประเภทที่ 3 นี้ เป็นลักษณะของการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองที่จะต้องดำเนินการ เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการได้อย่างชัดเจน (Administrative Guidance which conducted on the sole basis of the general authority provided by law establishing the administrative organization) ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนดให้ถูกต้องและครบถ้วน ส่วนใหญ่ในประเภทนี้จะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อสังคมโดยรวมหรือประโยชน์สาธารณะ

แนวคิดการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครอง

นี้เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของนักวิชาการชาวต่างชาติ เนื่องจากเป็นมาตรการที่มีลักษณะกึ่งกฎหมาย หรือกึ่งอย่างไม่เป็นทางการ (Informal rule) หรือเป็นเสมือนกับการใช้กฎที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้มาบังคับใช้ (Unwritten rules) มาใช้แทนกฎหมายที่ได้บัญญัติเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าถึงแม้ว่าญี่ปุ่นจะรับเอาแนวคิดทางกฎหมายจากสหรัฐอเมริกาและยุโรปมาเป็นต้นแบบของระบบกฎหมายก็ตาม แต่การใช้การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองเป็นการประยุกต์ใช้กฎหมายตามลักษณะวัฒนธรรมดั้งเดิมของญี่ปุ่นเอง ซึ่งแตกต่างจากปรัชญากฎหมายที่ใช้กันอยู่ทั่วไป

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันทุกสังคมต่างประสบปัญหาช่องว่างระหว่างข้อกฎหมายกับความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น ในกฎหมายปกครองสมัยใหม่ได้เข้าไปมีบทบาทหรือเกี่ยวข้องกับกฎหมายประเภทอื่นๆ เนื่องจากการปกครองหรือการบริหารราชการจะต้องเข้าไปมีบทบาทกับทุกหน่วยในสังคม ซึ่งบางครั้งก็พบปัญหาแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากขาดความรู้ทางเทคนิคในการแก้ไขปัญหา ไม่เพียงแต่ญี่ปุ่นเท่านั้นที่ประสบปัญหานี้ หลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร และเยอรมนี ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน

การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองนี้เป็นเสมือนเครื่องมือของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุน ส่งเสริมให้การดำเนินการต่างๆ ของตนเป็นไปตามแผนการที่วางไว้ได้ ในที่นี้ขอสรุปถึงความหมายของการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองโดยรวม ดังนี้

“การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองเป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจที่แท้จริงตามกฎหมายก็ได้ แต่การกระทำนั้นเป็นความตั้งใจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการดำเนินการร่วมกันระหว่างเอกชนและรัฐ ซึ่งจะดำเนินการในลักษณะพิเศษต่างๆ (Actions taken by administrative organs, although without binding force, that are indented to

influence specific actions of other parties (feasance or non-feasance) in order to achieve an objective)”²

3. ตัวอย่างไปการดำเนินการของรัฐโดยีใช้การเบะแวน ใค้คำปรึกษาทางปกครองในญี่ปุ่น

ในข้างต้นได้กล่าวถึงความหมายและแนวคิดที่เป็นที่มาของการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองในญี่ปุ่น เพื่อให้เข้าใจมากยิ่งขึ้น การนำตัวอย่างกรณีที่เกี่ยวข้องมาศึกษาเปรียบเทียบ ก็จะเป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้เห็นภาพของการทำหน้าที่ในการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองนี้ได้มากยิ่งขึ้น จากที่ได้ทำการสำรวจพบว่า มีหลายกรณีที่เกิดขึ้น และมีความน่าสนใจ โดยได้เลือกนำมาอธิบายสรุป ดังนี้

กรณีที่ 1

ในช่วงปี ค.ศ. 1991 ได้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และส่งผลให้ตลาดหุ้นนิเคอิของญี่ปุ่น (Nikkei Stock Market) จากเดิมที่มีการซื้อขายหุ้นประมาณ 40,000 จุด ลดลงเหลือเพียง 15,000 จุด ภายในเวลา 2 ปี ดังนั้น ในระหว่างปี ค.ศ. 1992 ถึง 1993 กระทรวงการคลังของญี่ปุ่นจึงได้ใช้มาตรการทางการคลังที่เรียกว่า “การดำเนินการเพื่อควบคุมราคา (Price Keeping Operation – PKO)” เพื่อควบคุมมิให้ตลาดหุ้นเกิดการผันผวนจนเกินไป ซึ่งทางกระทรวงการคลังได้รายงานว่าการดำเนินมาตรการดังกล่าวจะเป็นการช่วยเหลือสถาบันการเงินต่างๆ มิให้ได้รับผลกระทบจากราคาหุ้นที่ตกต่ำจนเกินไป

โดยปกติแล้ว ราคาหุ้นที่ซื้อขายกันในตลาดหุ้นจะต้องถูกกำหนดราคาโดยกลไกของตลาด แต่บางสถานการณ์แล้วก็อาจมี “มือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand)” เข้ามาชักนำให้ราคาหุ้นผันตาม ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการของกระทรวงการคลัง

ดังกล่าวแล้ว อาจจะถูกปฏิเสธจากสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม มีรายงานจากแหล่งข่าวว่าเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเอกชนหลายรายได้รับคำแนะนำทางโทรศัพท์จากเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลังให้เทขายหุ้นที่ตนถืออยู่ในจำนวนมาก และตัวแทนจากบริษัทประกันภัยรายใหญ่ในญี่ปุ่นถูกเชิญให้เข้าพบเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเพื่อยื่นแสดงรายละเอียดของรายงานเกี่ยวกับการจัดการเงินทุนบริษัท ในเวลาดังกล่าวทางเจ้าหน้าที่กระทรวงได้แจ้งแก่บริษัทเหล่านั้นเป็นนัยว่า ภายหลังจากการประชุมแล้วจะเกิดการลงทุนในตลาดหุ้นจำนวนร้อยล้านเยน

กรณีนี้แม้ว่าไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถเข้าไปแทรกแซงในกิจการของสถาบันการเงินดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตาม สถาบันการเงินเหล่านั้น ต่างเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง กรณีดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างการชี้แนะทางปกครองอย่างชัดเจน ซึ่งการแนะนำของหน่วยงานรัฐจึงไม่จำเป็นต้องเกิดโดยผลของการกำหนดมาตรการเฉพาะ ในที่นี้ก็หมายถึงมาตรการบังคับใช้การควบคุมราคาข้างต้นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงการคลังที่ใช้กรณีนี้เป็นการใช้ตามอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีที่ต้องกำกับดูแลให้กิจการทางการเงินของรัฐเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งก็รวมถึง ธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศต่างๆ ด้วย ซึ่งนอกจากจะกำกับดูแลภายใต้กฎหมายว่าด้วยการธนาคาร (Banking Law) แล้ว กระทรวงการคลังยังสามารถทำหน้าที่ในเชิงรุกได้ กล่าวคือ การจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปยังธนาคารเพื่อสอบถามถึงการดำเนินกิจการและสถานะทางการเงินของธนาคาร รวมถึงการตรวจสอบเอกสารต่างๆ ด้วย ซึ่งนอกจากธนาคารภายในประเทศแล้ว ยังรวมไปถึงหน่วยธุรกิจการประกันภัยอีกด้วย

สรุปแล้ว ในกรณีนี้แม้ว่าการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองจะไม่ได้เกิดจากพื้นฐานทางกฎหมาย แต่เกิดจากการเชื่อมโยงอำนาจของหน่วย

² Hiroshi Oda, “Administrative Guidance in Japan”, State and Law in Eastern Asia Dartmouth Publishing Company (1996) : pp. 71.

งานของรัฐให้มีอำนาจสามารถกระทำการดังกล่าวได้ โดยชอบ

กรณีที่ 2

การประกอบกิจการการเดินรถแท็กซี่ในประเทศไทยญี่ปุ่นนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงคมนาคม ซึ่งการออกไปอนุญาตประกอบการให้บริษัทใดบริษัทหนึ่งหรือการกำหนดอัตราค่าโดยสารจะต้องได้รับการรับรองจากรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมก่อนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการกำหนดอัตราค่าโดยสารเป็นเท่าใดนั้น จะต้องพิจารณาถึงผู้ประกอบการการเดินรถอื่นๆ ด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 3 (Consumption Tax-VAT) ซึ่งบริษัทผู้ประกอบการกิจการรถแท็กซี่ได้ผลกระทบบนการจ่ายภาษีดังกล่าวให้เป็นของประชาชนโดยการขึ้นอัตราค่าโดยสาร แต่มีบริษัทแท็กซี่ในเมืองโอซาก้า (Osaka City) รายหนึ่งไม่เห็นด้วยและปฏิเสธที่จะขึ้นอัตราค่าโดยสารดังกล่าว เจ้าหน้าที่จากกระทรวงคมนาคมได้พยายามทำความเข้าใจให้บริษัทดังกล่าวดำเนินการตามผู้ประกอบการรายอื่นๆ แต่บริษัทแท็กซี่ก็ยืนยันต่อกระทรวงคมนาคมว่าตนจะไม่ขึ้นค่าโดยสารและใช้อัตราค่าโดยสารเดิมเรื่อยมา จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1992 บริษัทดังกล่าวได้ยื่นคำขอเพื่อขอขึ้นอัตราค่าโดยสารต่อกระทรวงคมนาคม แต่เนื่องจากการเพิ่มค่าโดยสารดังกล่าวเกิดขึ้นภายหลังที่หลายบริษัทได้ดำเนินการแล้ว ทางกระทรวงคมนาคมจึงได้พยายามให้ทางบริษัทขึ้นค่าโดยสารมากกว่านั้นแทนที่จะขึ้นเป็นแค่ร้อยละ 3 แต่บริษัทแท็กซี่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นและเป็นการสร้างภาระให้ประชาชนเกินควรจึงไม่ยอมปฏิบัติตาม กระทรวงคมนาคมพยายามแนะนำให้ทางบริษัทปฏิบัติตามทำให้การพิจารณาดังกล่าวใช้เวลาหลายเดือน

รูปแบบของการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครอง เป็นไปในลักษณะอย่างไม่เป็นทางการ มีความหลากหลาย ซึ่งรวมถึงการสั่งการด้วยวาจาจากผู้มีอำนาจ เช่น รัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือระดับผู้

อำนวยการ ดังเช่น กรณีที่หนึ่งเป็นการติดต่อประสานงานกันด้วยวาจา ไม่มีการบันทึกแต่นำมาอธิบายชี้แจงได้ ทั้งนี้ การที่ประชาชนจะเลือกปฏิบัติตามคำแนะนำของฝ่ายปกครองหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของเขาเอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ทางฝ่ายปกครองมักจะอ้างถึงผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นกับเอกชนหากไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าว

กรณีที่ 3

ในประเทศญี่ปุ่น การเปิดร้านขายสินค้าของผู้ประกอบการรายใหญ่จะต้องถูกควบคุมโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบการขายสินค้ารายย่อยในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประกอบการรายใหญ่จะต้องขออนุญาตต่อกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศแห่งประเทศญี่ปุ่นก่อน (Ministry of International Trade and Industry) หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องก่อน โดยขึ้นอยู่กับขนาดของร้านค้าที่จะดำเนินการ อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัตินี้ได้ถูกต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ในความหมายของคำว่า “พื้นที่ควบคุม (Controlled Area)” ที่ทางฝ่ายรัฐได้กำหนดนั้นเป็นเสมือนกับคำสั่งจากฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งอาจจะไปตั้งในพื้นที่อื่นๆ ที่อาจจะเหมาะสมกว่าอันเป็นพื้นที่ที่ได้มีการพิจารณาร่วมกันเบื้องต้นระหว่างตัวแทนภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น สมาคมผู้ประกอบการ สภาหอการค้า ซึ่งการประชุมในลักษณะนี้ถือเป็นแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่ได้ให้การรับรองผลการประชุมดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้กระบวนการที่ฝ่ายเอกชนดำเนินการจึงไม่สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้ ฝ่ายรัฐยังยึดถือกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดพื้นที่ก่อสร้างร้านค้ารายใหญ่ได้ ซึ่งพบว่าในแต่ละโครงการที่ได้ยื่นเพื่อขออนุญาตก่อสร้างต้องใช้ระยะเวลาเก้าปีกว่าที่จะได้รับการอนุญาตจากรัฐ

จากตัวอย่างข้างต้น พบว่าการดำเนินการให้คำแนะนำจากรัฐ บางครั้งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ฝ่ายเอกชนได้ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการ

แนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองนี้มิใช่การกระทำทางปกครองอันจะสามารถฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยกรฟ้องคดีปกครอง ค.ศ. 1962 ได้ ศาลจึงไม่สามารถพิจารณาพิพากษาได้ว่า การให้การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อันจะสั่งให้เพิกถอนภายหลังได้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะฟ้องเป็นคดีปกครองไม่ได้ แต่ผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจเรียกค่าเสียหายจากการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังตัวอย่างในกรณีที่ 2 จากการที่กระทรวงคมนาคมพิจารณาคำร้องขอขึ้นอัตราค่าโดยสารของบริษัทแท็กซี่ล่าช้า ทำให้ได้รับความเสียหาย ทางบริษัทจึงได้ฟ้องเพื่อเรียกค่าเสียหายจากรัฐในกรณีดังกล่าว คดีได้ขึ้นสู่ชั้นศาลฎีกา ซึ่งศาลมีคำพิพากษาว่า บุคคลผู้ได้รับคำแนะนำจากรัฐใดๆ หากสามารถชี้แจงเหตุผลหรือเจตนารมณ์ของตนที่ชัดเจนถูกต้องในการที่จะปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของฝ่ายรัฐนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐซึ่งในที่นี้หมายถึง กระทรวงคมนาคมจะต้องดำเนินการพิจารณาคำร้องขอของบุคคลนั้นต่อ มิใช่ยื่นเรื่องไว้ให้เกิดความล่าช้า ดังนั้น ศาลจึงเห็นว่ากระทรวงคมนาคมจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว

4. ลักษณะพิเศษของการแนะนำให้คำปรึกษาทางปกครองของญี่ปุ่น

การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครอง ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเสมือนเครื่องมือในการบริหารราชการของรัฐ ซึ่งสามารถทำให้หน่วยงานเอกชนอื่นๆ นำไปปฏิบัติตาม และเป็นหนทางหนึ่งที่จะรับมือกับปัญหาต่างๆ ในการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ เมื่อย้อนกลับไปดูประวัติศาสตร์ช่วงคริสต์ทศวรรษ 1960 ของญี่ปุ่นแล้ว จะพบว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นไปอย่างสูง หน่วยงานของรัฐต่างๆ จะต้อง

ใช้อำนาจของตนเป็นบทบาทหลักในกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมถึงการสร้างความร่วมมือในการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วย หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในญี่ปุ่นถูกตั้งฉายาว่าเป็นเสมือนเทพเจ้าในการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรม

ดังนั้น การนำประเทศไปสู่ความทันสมัย (Modernization) ที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่นช่วงปลายศตวรรษที่ 19 นั้น เกิดจากการนำของรัฐบาลเป็นหลัก การดำเนินการของรัฐไม่ว่าการสนับสนุนหรือแทรกแซงเอกชนในบางครั้ง ถือว่ามีใช่เป็นการกระทำที่ผิดเช่นเดียวกับบางประเทศที่ต่อต้านการแทรกแซงจากรัฐจึงสามารถสรุปได้ว่า การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองในญี่ปุ่นที่พัฒนาและเป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เป็นไปอย่างตรงกันข้ามกับหลักทฤษฎีทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม การนำการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองที่นำมาใช้นี้ จะต้องไม่ใช่เป็นการกระทำที่มาจากฝ่ายรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว (a one-way process) โดยต้องมาจากความเห็นพ้องต้องกันของฝ่ายเอกชนส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้น สิ่งที่สำคัญในการดำเนินการตามการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความเรียบร้อย คือ การติดต่อสื่อสารระหว่างภาครัฐและเอกชน และความร่วมมือกันของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ ก็พบว่าบางกรณีก็มีความเป็นไปได้ที่การบังคับตามนโยบายของอุตสาหกรรมจากรัฐไม่ได้เกิดมาจากความร่วมมือดังกล่าว การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองที่มีลักษณะเช่นนี้จึงถือว่าเป็นการกระทำที่มาจากฝ่ายเดียวเท่านั้น

การบัญญัติกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นนั้น มีการดำเนินการค่อนข้างล่าช้า ดังนั้น ในบางกรณีขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายใด ฝ่ายปกครองในญี่ปุ่นจะนำเอาระบบการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองนี้มาอุดช่องว่างดังกล่าว

ตัวอย่างที่เกิดขึ้น เช่น มีความพยายามควบคุมมิให้เกิดการปิดบังหรือซ่อนเร้นของมูลทางการเงินของบุคคล รัฐบาลญี่ปุ่นสมัยนั้นจึงได้ลงนามเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับทางสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1989 ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีการให้สัตยาบันภายหลังปี ค.ศ. 1991 แล้ว ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดความเสียหายก่อนการบังคับใช้ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการสถาบันการเงินในกระทรวงการคลัง จึงแนะนำและสนับสนุนให้ทางธนาคารและสถาบันการเงิน ต่างๆ ดำเนินการตรวจสอบคุณลักษณะของลูกค้าว่าได้มีการใช้ชื่อปลอมหรือใช้ชื่อผู้อื่นแทนของลูกค้า ที่ทำการเปิดบัญชีเงินฝากไว้กับทางสถาบันการเงินนั้นหรือไม่ ซึ่งคำแนะนำดังกล่าว ธนาคารและสถาบันการเงินได้ยึดถือปฏิบัติไปพลางก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

นอกจากนี้ ยังพบกรณีตัวอย่างของหน่วยงานเอกชนที่เห็นว่าการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับหรือการแนะนำจากฝ่ายปกครองก็ได้ ซึ่งฝ่ายเอกชนนั้นจะได้รับคำตักเตือนจากหน่วยงานของรัฐ และภายหลังหากยังไม่ดำเนินการตามอีกก็จะใช้มาตรการที่เป็นทางการตามกฎหมายเท่าที่จำเป็น การดำเนินการนี้จะเป็นการช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการดำเนินการเต็มรูปแบบ รวมทั้งหลีกเลี่ยงการก่อให้เกิดผลเสียแก่สาธารณะด้วยที่ผ่านมา การดำเนินการตามแนวทางนี้ได้ถูกนำมาใช้กับการดำเนินการของคณะกรรมการว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade Commission) ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านผูกขาดทางการค้า (Anti-Monopoly Law) จนถึงปัจจุบันนี้

5. ปัญหาที่เกื้อหนุนเกี่ยวกับการแนะนำให้คำปรึกษาทางปกครองในญี่ปุ่น

การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครอง

สามารถเป็นกระบวนการที่ทำให้ลดการใช้กฎหมายบังคับในการบริหารราชการได้ จากรายงานของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการของญี่ปุ่นที่พิมพ์เผยแพร่ในปี ค.ศ. 1991 ได้สรุปในเรื่องการแนะนำ ให้คำปรึกษา ทางปกครองนี้ไว้ว่า ระบบดังกล่าวจะสามารถประสบความสำเร็จได้หากเป็นการดำเนินการที่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนทันที ไม่ล่าช้า สามารถนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายที่วางไว้ได้โดยง่าย และเป็นกระบวนการที่มีความยืดหยุ่น อย่างไรก็ตาม ในรายงานฉบับเดียวกันได้ชี้ให้เห็นว่าการนำการแนะนำ ให้คำปรึกษา ทางปกครองมาใช้มากเกินไป อาจกระทบต่อหลักนิติรัฐได้

โดยทั่วไปแล้ว การให้คำปรึกษา ทางปกครองไม่ได้เกิดจากบทบัญญัติตามกฎหมาย เพราะคำแนะนำดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นสิทธิพิเศษหรือหน้าที่ที่ต้องกระทำของฝ่ายรัฐ อย่างไรก็ตาม จากตัวอย่างข้างต้น หากมีกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำดังกล่าว ฝ่ายรัฐอาจใช้มาตรการแทรกแซงอื่นเพื่อให้ดำเนินการตามได้ โดยการแทรกแซงนั้นจะต้องมีกฎหมายกำหนดหรือรับรองให้กระทำได้ รวมถึงหลักความเท่าเทียมกันและการไม่เลือกปฏิบัติ จะเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานที่จะต้องนำมาใช้ในการดำเนินการตามการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองนี้ด้วย ตัวอย่างปัญหาเกี่ยวกับการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองที่เกิดขึ้นมีดังนี้

กรณีปัญหาที่ 1

ในปี ค.ศ. 1999 บริษัทประกันภัยของญี่ปุ่นจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกค้ารายใหญ่ในกรณีมีความเสียหายจากการลงทุน ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยและการแลกเปลี่ยน (Securities and Exchange Law) ห้ามมิให้ทำสัญญาประกันความเสียหายดังกล่าว ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1989 เจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลังไม่เห็นด้วยกับบริษัทประกันภัยจากการที่พิจารณาให้ลูกค้าทำสัญญากับตน และแนะนำให้ยกเลิกสัญญาที่ได้ทำไป

แล้วด้วย ภายหลังที่กระทรวงการคลังได้แนะนำให้บริษัทประกันภัยแล้ว ปรากฏว่าได้เกิดเหตุการณ์ที่ราคาหุ้นตกต่ำอย่างมาก จึงเป็นไปได้ที่จะทำการยกเลิกสัญญากับลูกค้าได้ทั้งหมด ดังนั้น เมื่อบริษัทประกันภัยถูกลูกค้าฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหาย บริษัทประกันภัยก็อ้างได้ว่าเป็นการยากที่จะสามารถดำเนินการตามคำแนะนำทางปกครองของกระทรวงการคลังดังกล่าวได้ ในที่สุดแล้วทางกระทรวงการคลังก็ทางออกโดยการให้ทางบริษัทประกันภัยยกเลิกสัญญาในเวลานั้นทันที พร้อมกับให้บริษัทจ่ายเงินชดเชยความเสียหายแก่ลูกค้าด้วย

จากกรณีข้างต้นทำให้เห็นว่าบางครั้งคำแนะนำทางปกครองมีสภาพคลุมเครือ ไม่ชัดเจน ติความได้หลากหลาย และอาจได้รับการปฏิเสธการปฏิบัติตามจากฝ่ายเอกชนได้ แม้ว่าจะไม่สามารถเยียวยาได้เช่นเดียวกับกรณีของคำสั่งทางปกครองอันอาจฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลได้ แต่ก็สามารถเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งได้

กรณีปัญหาที่ 2

ในปี ค.ศ. 1974 คณะกรรมการว่าด้วยการค้าที่เป็นธรรมได้แนะนำให้ดำเนินการยกเลิกรูปแบบการทำข้อตกลงเกี่ยวกับราคาซื้อขายน้ำมันของ 12 บริษัทน้ำมัน โดยผู้บริหารของบริษัทดังกล่าวถูกฟ้องว่าดำเนินการผิดกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาดทางการค้า ผู้บริหารของบริษัทซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีได้โต้แย้งว่าการทำข้อตกลงดังกล่าวมาจากคำแนะนำของกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งถึงแม้ว่าทางกระทรวงจะไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรับรองการขึ้นราคาน้ำมันได้โดยตรง แต่การพิจารณาเกี่ยวกับราคาของสินค้าที่ผลิตมาจากน้ำมันก็ต้องเป็นไปตามคำแนะนำของกระทรวง ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาว่า การดำเนินการของคณะกรรมการว่าด้วยการค้าที่เป็น

ธรรมนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ยกคำร้องเกี่ยวกับที่มาของรูปแบบการทำข้อตกลงที่มีที่มาจากคำแนะนำของหน่วยงานของรัฐนั้น

ดังนั้น ถึงแม้ว่าลักษณะที่สำคัญของการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองในญี่ปุ่นนี้ จะเป็นการไปอย่างเรียบง่าย ยืดหยุ่น และนำไปใช้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพื่อช่วยส่งเสริมให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยก็ตาม แต่ในบางกรณีจะเห็นได้ว่าก็อาจทำให้เกิดผลเสียตามมาอันส่งผลให้เกิดผลในแง่ลบต่อระบบดังกล่าวด้วย

6. การแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของญี่ปุ่น

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของญี่ปุ่น (Administrative Procedure Law, 1993) ได้ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2536 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และช่วยลดข้อพิพาททางปกครองที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งในมาตรา 2 วรรคหก บัญญัติในเรื่องการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองว่า

“การแนะนำ ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะทางปกครอง คือ การดำเนินการใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ เช่น การแนะนำ การให้คำแนะนำ หรือการให้คำปรึกษาที่จะมีผลในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน โดยให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดเพื่อให้บรรลุจุดหมายทางนโยบายของหน่วยงานนั้น ทั้งนี้ จะต้องไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง”³

กฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองในญี่ปุ่น

³ Administrative Procedure Law (1993), Article 2 Section 6, “Acts of agencies such as guidance, recommendation, advice etc. effected within their tasks or competence requiring specific persons to perform or not perform certain actions in order to attain policy goals and which do not qualify as decision”

มากขึ้น ซึ่งจะต้องไม่เป็นการกระทำที่เกินอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เป็นไปด้วยความสมัครใจของฝ่ายเอกชน และไม่เลือกปฏิบัติต่อฝ่ายเอกชนกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐนั้น ดังเช่นในปัจจุบันที่ได้มีการห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธการเข้าถึงและรับข้อมูลข่าวสารของฝ่ายเอกชนที่ไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำทางปกครองนั้น นอกจากนี้ในกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดในกรณีที่ฝ่ายเอกชนไม่เห็นด้วยกับการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครอง โดยหน่วยงานของรัฐจะไม่เข้าไปรบกวนสิทธิของฝ่ายเอกชนที่ไม่เห็นด้วยด้วยวิธีการเน้นย้ำให้ปฏิบัติตามคำแนะนำอีก เมื่อเป็นที่ชัดเจนว่าฝ่ายเอกชนประสงค์ชัดเจนว่าจะไม่ดำเนินการตามที่หน่วยงานของรัฐได้แนะนำแล้ว หน่วยงานของรัฐก็ต้องหยุดการให้การแนะนำ ให้คำปรึกษานั้นทันที และต้องพิจารณาและดำเนินการตามกระบวนการในเรื่องดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป (มาตรา 33) และเพื่อความชัดเจนและโปร่งใสของการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครอง กรณีที่ได้มีการแนะนำ ให้คำปรึกษาด้วยวาจาจากเจ้าหน้าที่ต่อมาภายหลังฝ่ายเอกชนที่ได้รับคำแนะนำนั้นร้องขอให้ทางเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐนั้นจัดทำคำแนะนำเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ก็ต้องดำเนินการตามคำขอดังกล่าว เว้นเสียแต่ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ก็สามารถปฏิเสธคำขอเช่นนั้นเสียก็ได้ (มาตรา 35)

ประการสุดท้าย หากการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐที่ตั้งไว้ แต่ทางหน่วยงานของรัฐได้มีการแนะนำ หรือคำแนะนำหลายประการ แต่คำแนะนำทั้งหมดนั้นก็เกินไปเพื่อจุดประสงค์อย่างเดียวกันแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องตัดสินใจในทางเลือกที่ดีที่สุดและแจ้งให้ฝ่ายเอกชนทราบต่อไป เว้นเสียแต่ว่าจะก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการตามมา (มาตรา 36)

7. unasru

ญี่ปุ่นได้คำนึงอยู่เสมอว่าการดำเนินการของรัฐที่เป็นไปตามกฎหมายอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ดังนั้น การแนะนำ ให้คำปรึกษา และข้อแนะนำทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและเอกชนในด้านต่างๆ มากขึ้น ซึ่งระบบดังกล่าวจะเข้ามาช่วยให้การพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นหลัก ซึ่งการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองในประเทศญี่ปุ่นมีบทบาทอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่น อันเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในญี่ปุ่นอย่างรวดเร็ว และทำให้ญี่ปุ่นก้าวมาเป็นผู้นำเศรษฐกิจโลกในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นได้ผ่านพ้นช่วงทุกข์ยากภายหลังสงครามโลก ซึ่งช่วงเวลาความทุกข์ยากดังกล่าว ทำให้ประชาชนคนญี่ปุ่นมีความมุ่งมั่นที่ช่วยให้ก้าวผ่านความยากลำบากนั้นไปได้ ทำให้การดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของชาติอย่างแท้จริง แต่ปัจจุบันพบว่าเมื่อทุกอย่างเข้าระบบแล้ว การดำเนินการผ่านการแนะนำ ให้คำปรึกษาทางปกครองก็เริ่มเกิดปัญหา มีการตั้งคำถามถึงความคลุมเครือ ความไม่แน่นอน และความไม่โปร่งใสของระบบดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อโลกเปลี่ยน สังคมและคนญี่ปุ่นก็เปลี่ยนเช่นกัน เริ่มมีการเห็นประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวมมากขึ้น เช่นเดียวกับประเทศหลายประเทศที่ประสบปัญหาดังกล่าว

ดังนั้น การประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในญี่ปุ่นจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้ระบบการแนะนำ ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำทางปกครองในประเทศญี่ปุ่นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ผู้เขียนก็ยังเห็นว่า ระบบดังกล่าวจะดำเนินการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น มิใช่อยู่ที่การออก กฎหมายที่ดี หรือมีกฎระเบียบข้อบังคับที่เข้มแข็ง แต่กลับอยู่ที่จิตสำนึกของคน ซึ่งหากคนในชาติเห็น แก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว มีความร่วมมือ ร่วมใจและสามัคคีกัน เพื่อให้ประเทศเจริญ

ก้าวหน้าแล้ว การแนะนำ ให้คำปรึกษา และข้อ แนะนำทางปกครองนี้จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ อย่างแท้จริง ทั้งในด้านการบริหารราชการที่มี ประสิทธิภาพและประโยชน์สุขของประชาชนทุกคน ในประเทศ.



ผลกระทบจากการลงนามความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น

(Japan-Thailand Economic Partnership Agreement : JTEPA) ที่มีต่อการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย

วันเพ็ญ สิงห์คำ

ที่มา

เสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นสินค้าที่สำคัญในกลุ่มสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม โดยอุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปนั้นมีประวัติที่ยาวนานเมื่อเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย เสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นสินค้าที่จัดอยู่ในกลุ่มของสินค้าส่งออกสำคัญที่สร้างรายได้หลักให้กับประเทศไทยต่อเนื่องมากกว่า 10 ปี และนับว่าเป็นสินค้าที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มและการจ้างงานสูงสุดในภาคหัตถกรรมอุตสาหกรรม เนื่องจากในอดีตไทยมีความได้เปรียบด้านต้นทุนการผลิต ประกอบกับการได้รับโควตาส่งออกไปยังตลาดในซีกโลก เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และสหภาพยุโรป อีกทั้งมีอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องที่สนับสนุนการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป เช่น อุตสาหกรรมต้นน้ำและกลางน้ำ (อุตสาหกรรมเส้นใย ทอผ้า และฟอกย้อม เป็นต้น) ส่งผลให้ไทยสามารถผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกได้จำนวนมากในแต่ละปี

การเปิดเสรีทางการค้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มโลกภายใต้กฎเกณฑ์ขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ปี พ.ศ. 2548 ได้ส่ง

ผลให้ระบบโควตาการส่งออกไปยังตลาดหลักดังกล่าวหมดไป ประกอบกับการที่ไทยเริ่มสูญเสียความสามารถในการแข่งขันด้านต้นทุนการผลิต ทำให้อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยต้องเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรง จากการเข้าสู่ตลาดของประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพในการแข่งขันสูง เช่น จีน เวียดนาม และอินเดีย ที่ทำให้อัตรากำไรของการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยเริ่มปรับตัวลดลงทุกขณะ

รัฐบาลจึงเริ่มหันนโยบายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integrations) แบบเขตการค้าเสรี ทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีกับประเทศต่างๆ อันเป็นแนวทางหนึ่งเพื่อรักษาความสามารถทางการแข่งขันของอุตสาหกรรมนี้ไว้ โดยอาศัยสิทธิประโยชน์ต่างๆ จากการรวมกลุ่มเพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันในตลาดหลักเดิมและตลาดใหม่ให้มีศักยภาพ ซึ่งข้อตกลงทางการค้าล่าสุดที่ไทยได้ลงนามเมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2550 คือความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างไทยกับญี่ปุ่น (Japan-Thailand

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “ผลกระทบจากการลงนามความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thailand Economic Partnership Agreement: JTEPA) ที่มีต่อการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย” คณะเศรษฐศาสตร์ (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดย วันเพ็ญ สิงห์คำ สรุปความโดย นุตประวีณ์ สมดี

Economic Partnership Agreement : JTEPA) สำหรับญี่ปุ่นนับว่าเป็นตลาดส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปลำดับ 3 ของไทย ด้วยขนาดตลาดที่ใหญ่และมีแนวโน้มการนำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของญี่ปุ่น ประกอบกับภายใต้ผลจากการลงนามจะทำให้ไทยได้สิทธิประโยชน์จากการลดกำแพงภาษีจากเดิม 5-12.9 % เป็น 0 % ทั้งนี้ภายใต้กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด (Rule of Origin) ซึ่งอาจทำให้สินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยราคาถูกลงในสายตาผู้ซื้อและเป็นที่น่าสนใจว่าภายใต้ข้อตกลงทางการค้าดังกล่าว ไทยจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการค้าอะไรบ้างต่อตลาดสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาผลกระทบจากการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยไปยังตลาดญี่ปุ่นในระยะสั้น (ภายใน 1 ปีหลังจากการลงนาม JTEPA) ที่เกิดจากการยกเลิกกำแพงภาษีระหว่างกันภายใต้เงื่อนไขของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิด (Rule of Origin)

ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษารายการสินค้าตามระบบศุลกากรที่เรียกว่า Harmonize Code System ภายใต้กลุ่มสินค้าเครื่องนุ่งห่ม Chapter 61 และ Chapter 62 โดยพิจารณาเฉพาะรายการสินค้าประเภทเสื้อผ้าสำเร็จรูป (ตั้งแต่ HS 6101-6114 และ HS 6201-6214) ที่ไทยส่งออกไปยังญี่ปุ่นสูงสุด 5 อันดับแรกในปี พ.ศ. 2549 ดังนี้ 1. เสื้อที่เข้ดสำหรับสตรี ถักแบบนิตหรือโครเซต ทำจากฝ้าย 2. เสื้อเข้ดของบุรุษ ที่ไม่ได้ถักแบบนิตหรือแบบโครเซต ทำจากฝ้าย 3. กางเกงในของสตรี ถักแบบนิตหรือแบบโครเซต ทำด้วยฝ้าย 4. แจ็กเก็ตของบุรุษ ถักแบบนิตหรือแบบโครเซต ทำด้วยเส้นใยสังเคราะห์ มีการปัก หรือมีลูกไม้ประกอบ และ 5. เสื้อที่เข้ดสำหรับบุรุษ ถักแบบนิตหรือแบบโครเซต ทำจากเส้นใยสังเคราะห์

2. วิเคราะห์และเปรียบเทียบผลกระทบการส่งออกที่เกิดขึ้นจากการได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีภายหลังจากการลงนาม JTEPA โดยพิจารณาจากข้อมูลในด้านปริมาณและมูลค่าการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยในตลาดญี่ปุ่น

3. ศึกษาข้อมูลตั้งแต่ พ.ศ. 2544-2551 โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 ก่อนลงนาม JTEPA ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2549 เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มการค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยในตลาดญี่ปุ่นก่อนลงนามดังกล่าว

ช่วงที่ 2 ก่อนการลงนาม JTEPA 1 ปี ตั้งแต่ พฤษภาคม 2549-เมษายน 2550 เพื่อทราบถึงสถานการณ์โดยภาพรวมของการค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปและสถานการณ์ของ 5 รายการสินค้าข้างต้นในระยะเวลา 1 ปีก่อนลงนาม

ช่วงที่ 3 หลังการลงนาม JTEPA 1 ปี ตั้งแต่ พฤษภาคม 2550-เมษายน 2551 เพื่อทราบถึงสถานการณ์โดยภาพรวมของการค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปและสถานการณ์ของ 5 รายการสินค้าข้างต้นในระยะเวลา 1 ปี หลังลงนาม

4. ศึกษาข้อมูลในช่วงที่ 2 เปรียบเทียบกับช่วงที่ 3 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อการค้าส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยในระยะสั้นภายหลังจากการลงนาม JTEPA

กรอบการวิเคราะห์และวิธีการศึกษา

ผู้วิจัยวิเคราะห์ผลกระทบต่อการค้าส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยไปยังตลาดญี่ปุ่นจากปริมาณและมูลค่าของการค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูประหว่างไทยและญี่ปุ่นที่เปลี่ยนแปลงไปภายหลังจากการยกเลิกกำแพงภาษีภายใต้ข้อตกลง JTEPA และวิเคราะห์กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดภายใต้การได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีว่ามีผลต่อการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยไปยังตลาดญี่ปุ่นอย่างไร โดยผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนา (Descriptive

ลำดับ	ชื่อรายการสินค้า	รายการสินค้า	ปริมาณ	มูลค่า	% สัดส่วนการส่งออก
1	เส้นที่เข้ตสำหรับสตรี ถักแบบนิตหรือโครเชต์ ทำจากฝ้าย	6109.10-020	1,656,792	18	9.48
2	เส้นที่เข้ตของบุรุษ ที่ไม่ได้ถักแบบนิตหรือแบบโครเชต์ ทำจากฝ้าย	6205.20-000	556,139	17	8.56
3	กางเกงในของสตรี ถักแบบนิตหรือแบบโครเชต์ ทำด้วยฝ้าย	6108.21-000	291,510	10	4.89
4	แจ็กเก็ตของบุรุษ ถักแบบนิตหรือแบบโครเชต์ ทำด้วยเส้นใยสังเคราะห์ มีการปัก หรือมีลูกไม้ประกอบ	6103.43-010	382,071	9	4.85
5	เส้นที่เข้ตสำหรับบุรุษ ถักแบบนิตหรือแบบโครเชต์ ทำจากเส้นใยสังเคราะห์	6109.09-021	325,322	8	4.35

Analysis) และนำทฤษฎีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (The theory of economic integration) เป็นกรอบในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อ การส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยภายหลังจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับญี่ปุ่น

ข้อมูลและแหล่งข้อมูล

ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลทางสถิติต่างๆ เกี่ยวกับการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยไปตลาดญี่ปุ่น จากข้อมูลต่างๆ ในหนังสือ, บทความ, สื่อวิชาการต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น กรมศุลกากร, กรมส่งเสริมการส่งออก, กระทรวงอุตสาหกรรม, สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ตัวแทนผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อขอความคิดเห็นประกอบการศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมด้วย

wanการศึกษา

ผู้วิจัยพบว่าแนวโน้มการนำเข้าสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2549 มีมูลค่าการนำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยมี

อัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 3.4 % ทั้งนี้ญี่ปุ่นได้นำเข้าสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปจากจีน 84.19 % อิตาลี 3.89 % เวียดนาม 2.72 % เกาหลีใต้ 1.24 % สหรัฐอเมริกา 1.04 % ไทย 0.96 % และประเทศอื่นๆ 5.97 % จากข้อมูลดังกล่าวพบว่าญี่ปุ่นนำเข้าสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปจำนวนมากที่สุดจากจีนโดยมีไทยเป็นผู้ส่งออกสำคัญอันดับ 6 ที่มีส่วนแบ่งตลาดน้อยมาก และเมื่อพิจารณาแนวโน้มการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยไปยังตลาดญี่ปุ่นพบว่า มีอัตราการเติบโตของมูลค่าส่งออกโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเพียง 1.8 % ในขณะที่อัตราการเติบโตของปริมาณการส่งออกโดยเฉลี่ยลดลง 1.6 % ในขณะที่ภาพรวมของตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปของญี่ปุ่นมีอัตราการเติบโตของมูลค่านำเข้าโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น 13.3 % และอัตราการเติบโตของปริมาณการนำเข้าโดยเฉลี่ยก็เพิ่มขึ้นถึง 8.5 % แสดงว่าที่ผ่านมามีสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยในตลาดญี่ปุ่นมีการปรับตัวโดยการเริ่มขยับตัวจากการแข่งขันในตลาดระดับล่างขึ้นไปสู่ตลาดระดับกลางและบนที่มุ่งเน้นมูลค่าเพิ่มของสินค้ามากกว่าการมุ่งเน้นปริมาณเหมือนเช่นอดีต

ในส่วนผลการศึกษาเรื่องผลกระทบจากการลงนาม JTEPA หลังลงนาม 1 ปี พบว่า ญี่ปุ่นมีปริมาณการนำเข้าสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปทั้ง 5

รายการที่ศึกษาลดลงจาก 88,779,638 กิโลกรัม เป็น 86,457,795 กิโลกรัม ลดลง 2,321,843 กิโลกรัม แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของมูลค่าการนำเข้าพบว่า มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นจาก 1,426 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็น 1,447 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 21 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แสดงว่าญี่ปุ่นมีการนำเข้าสินค้า เสื้อผ้าสำเร็จรูปที่มีระดับราคาสูงขึ้น และพบว่าการส่งออกสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยในกลุ่มรายการ สินค้าดังกล่าวมีปริมาณการส่งออกลดลงจาก 3,013,362 กิโลกรัม เป็น 2,637,968 กิโลกรัม หรือลดลง 375,394 กิโลกรัม ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการปรับตัวลดลงของมูลค่าการส่งออกที่มีการปรับตัวลดลงจาก 60 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็น 51 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือลดลงประมาณ 9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทำให้การเติบโตของการส่งออกลดลง 15.6 % และส่วนแบ่งตลาดสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยในตลาดญี่ปุ่นลดลง 8.7 % ซึ่งการลดลงดังกล่าวมีสาเหตุมาจากสินค้าส่งออกส่วนใหญ่ของไทยที่ส่งออกไปยังญี่ปุ่นนั้นเป็นสินค้าระดับราคาต่ำหรือสินค้าที่จำหน่ายในตลาดล่างเป็นส่วนมาก และสินค้าเหล่านี้มีคู่แข่งสำคัญคือประเทศจีนที่มีความได้เปรียบด้านต้นทุนมากกว่าไทยทำให้สินค้าส่งออกของไทยในระดับนี้ถูกทดแทนด้วยสินค้าจากจีน ในขณะที่ที่กลุ่มสินค้าที่มีระดับราคาสูงที่จำหน่ายในตลาดระดับกลางถึงตลาดระดับสูงยังไม่ได้รับผลกระทบมากนัก ซึ่งสอดคล้องกับผลสัมฤทธิ์ผู้ประกอบการ กลุ่มผู้นำในตลาดของแต่ละรายการสินค้า พบว่าผู้ประกอบการเหล่านี้ยังมีความสามารถในการแข่งขันทั้งในด้านต้นทุนการผลิต ประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในตลาดญี่ปุ่น คุณภาพของสินค้าที่ยังเป็นที่ยอมรับจากลูกค้าชาวญี่ปุ่น ประกอบกับได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจากข้อตกลง JTEPA ยิ่งทำให้ผู้ประกอบการในกลุ่มผู้นำเหล่านี้ (ยกเว้นในรายการสินค้าเสื้อแจ็กเก็ตของบุรุษ ถักแบบนิตหรือแบบโครเชต์ ทำด้วยเส้นใยสังเคราะห์ มีการปัก หรือมีลูกไม้ประกอบ ในพิกัดศุลกากร 6103.43-010 ที่ส่วนมากใช้ผ้าจากจีน ฮ็องกง และไต้หวัน ซึ่งไม่ผ่าน

เกณฑ์ของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า จึงไม่ได้รับประโยชน์ด้านภาษี) ยังมีการเติบโตของการส่งออกค่อนข้างดี โดยเฉพาะกิจการที่มีผู้ร่วมลงทุนเป็นชาวญี่ปุ่น ในขณะที่ผู้ประกอบการรายย่อยที่ส่งออกสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปในกลุ่มตลาดล่างซึ่งแม้ว่าจะได้ประโยชน์จากอัตราภาษีที่ลดลงจากระดับ 5-12.9 % เป็น 0 % ทันทันแต่อัตราของภาษีดังกล่าวอาจไม่ได้เป็นอัตราที่สูงเพียงพอที่จะทำให้สินค้านำเข้าจากไทยมีความสามารถในการแข่งขันในทุกรายการที่ศึกษาเหนือกว่าคู่แข่ง โดยเฉพาะคู่แข่งสำคัญอย่างจีน ทั้งนี้เนื่องจากญี่ปุ่นเป็นประเทศที่นำเข้าสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปรายใหญ่อยู่แล้วจึงไม่มีการกีดกันทางการค้าโดยการตั้งภาษีนำเข้าไว้ในระดับที่สูง ดังนั้นผลของการยกเลิกภาษีจากข้อตกลง JTEPA ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทำให้กลุ่มผู้ประกอบการเหล่านี้มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นของปริมาณและมูลค่าการส่งออกภายในระยะเวลาอันสั้น อีกทั้งเงื่อนไขของกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่เข้มงวดจนอาจทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถใช้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้การส่งออกดังกล่าวลดลงโดยภาพรวม

ถึงแม้ว่าภาพรวมการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยจะลดลงแต่ผู้วิจัยได้พิจารณาลงไปในแต่ละรายการสินค้าที่ศึกษาแล้วพบว่า

1. เสื้อที่เข้ดสำหรับสตรี ถักแบบนิตหรือโครเชต์ ทำจากผ้าฝ้าย ซึ่งไทยเป็นผู้ส่งออกสำคัญอันดับ 2 รองจากจีน แต่ยังคงสามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้นถึง 14.2 % และสามารถครองส่วนแบ่งตลาดได้เพิ่มขึ้น 0.4 % จากการทดแทนการนำเข้าบางส่วนจากจีน เกาหลีใต้ และสหรัฐอเมริกา โดยปัจจัยหลักที่ทำให้ไทยสามารถแข่งขันและเติบโตได้ในรายการสินค้าเหล่านี้ มีสาเหตุสำคัญคือ การขยายตัวของรายการสินค้านี้เกิดจากการขยายตัวของสินค้าระดับกลางของกลุ่มผู้นำในการส่งออกสินค้ายังญี่ปุ่น ซึ่งไทยมีชื่อเสียงและการยอมรับในตลาดญี่ปุ่นเป็นทุนเดิม อีกทั้งไทยสามารถใช้

สิทธิประโยชน์ทางภาษีทันทีภายหลังจากการ
ทำข้อตกลง JTEPA ภายใต้งบว่าด้วยแหล่ง
กำเนิดสินค้าที่ถูกต้องจากการการใช้ผ้าที่ผลิต
ขึ้นภายในประเทศเกือบทั้งหมดทำให้ความ
สามารถในการแข่งขันด้านราคาของสินค้าไทย
เพิ่มขึ้น

2. *เสื้อเชิ้ตของบุรุษ ที่ไม่ได้ถักแบบนิตหรือแบบ
โครเชต์* ทำจากฝ้าย โดยรายการสินค้านี้ไทย
เริ่มสูญเสียความสามารถในการแข่งขันด้าน
ราคาในกลุ่มสินค้าระดับล่าง ส่งผลให้โดยภาพ
รวมของทั้งปริมาณและมูลค่าการส่งออกลดลง
ซึ่งเป็นไปตามทิศทางโดยภาพรวมของตลาดที่
มีการปรับตัวลดลง ประกอบกับการถูกทดแทน
ด้วยสินค้านำเข้าให้ เวียดนาม จีน และประ-
เทศอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียน สำหรับผลของ
ข้อตกลง JTEPA ในสินค้านี้ พบว่าเอื้อ
ประโยชน์ให้กับบางกลุ่ม เช่น มันได้ส่งผลดี
ต่อผู้ส่งออกสินค้าในระดับกลางถึงสูงที่ได้
สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่มีแหล่งวัตถุดิบที่ใช้
ในการผลิตได้ตามเกณฑ์และมันไม่ได้เอื้อ
ประโยชน์ต่อกลุ่มผู้ส่งออกสินค้าในระดับล่าง
ที่ถึงแม้ว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีแต่
เนื่องจากความสามารถในการแข่งขันด้าน
ราคาระหว่างไทยกับกลุ่มผู้นำในตลาดแตก
ต่างกันมากจึงทำให้ยังมีการหดตัวของการส่ง
ออกในรายการสินค้านี้
3. *กางเกงในของสตรี ถักแบบนิตหรือแบบโครเชต์*
ทำด้วยฝ้าย โดยในรายการสินค้าไทยเป็นผู้ส่ง
ออกสำคัญอันดับที่ 2 ที่สูญเสียความสามารถ
ในการแข่งขันในกลุ่มนี้จากอัตราการเติบโตที่
ลดลงถึง 12.1 % โดยสินค้าจากไทยส่วนมาก
ถูกทดแทนการนำเข้าด้วยสินค้าจากจีนเป็น
หลักซึ่งสินค้ากว่า 90.6 % เป็นสินค้านำเข้า
จากจีน และการเริ่มเข้าสู่ตลาดรายการสินค้า
ระดับล่างของบังกลาเทศ ทั้ง 2 ประเทศดัง
กล่าวมีความสามารถในการแข่งขันด้านราคา
มากกว่าไทย ทำให้ไทยเริ่มสูญเสียความ

สามารถในการแข่งขันด้านราคาในกลุ่มสินค้า
ราคาระดับล่างซึ่งส่งผลให้โดยภาพรวมของ
ตลาดที่มีการปรับตัวลดลง สำหรับผลของข้อ
ตกลง JTEPA สินค้านี้พบว่าเอื้อประโยชน์ให้
กับบางกลุ่ม เช่นเดียวกันกับรายการ เสื้อเชิ้ต
ของบุรุษ ที่ไม่ได้ถักแบบนิตหรือแบบโครเชต์
ทำจากฝ้าย

4. *แจ็กเก็ตของบุรุษ ถักแบบนิตหรือแบบโครเชต์*
ทำด้วยเส้นใยสังเคราะห์ มีการปัก หรือมีลูกไม้
ประกอบ โดยในกลุ่มนี้ไทยมีการส่งออกลดลง
ถึง 58.3 % ซึ่งมีการปรับตัวลดลงมากที่สุดใน
กลุ่มรายการสินค้าที่ทำการศึกษา โดยมีการ
ปรับตัวลดลงทั้งปริมาณการส่งออกและมูลค่า
การส่งออก ทั้งนี้พบว่าถูกคู่แข่งหลักอย่างจีน
และเวียดนามที่มีความสามารถในการแข่งขัน
ด้านราคามากกว่า โดยแย่งส่วนแบ่งตลาดจาก
ไทยไปถึง 5 % ทำให้เกิดการหดตัวของการส่ง
ออกสินค้าในระดับล่างและกลาง แต่ถ้าหาก
พิจารณาโดยภาพรวมของตลาดพบว่าแนวโน้ม
ในการบริโภคสินค้าที่มีระดับกลางเพิ่มขึ้น
จากปริมาณการนำเข้าที่ลดลงแต่มูลค่าการนำ
เข้ากลับสูงขึ้น ซึ่งในการที่จะรักษาความ
สามารถในการแข่งขันในตลาดไว้ได้ ไทยจะ
ต้องพัฒนาระดับคุณภาพสินค้าขึ้นไปและก้าว
เข้าสู่ตลาดระดับกลางถึงระดับบนมากขึ้น
ประกอบกับรายการนี้ไทยยังไม่สามารถใช้สิทธิ
ประโยชน์จาก JTEPA ได้เนื่องจากวัตถุดิบที่ใช้
ในการผลิตส่วนมากนำเข้าเป็นผ้าชนิดพิเศษที่
ไทยนำเข้าจากต่างประเทศ เช่น จีน ฮองกง
และไต้หวัน ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิทางด้าน
ภาษีได้ แต่พบว่าไทยก็ยังรักษาความสามารถ
ในการแข่งขันได้ในตลาดบนบางส่วน จึงทำให้
ผู้ผลิตในตลาดระดับบนได้รับผลกระทบน้อย
กว่าผู้ผลิตในตลาดระดับล่าง
5. *เสื้อที่เชิ้ตสำหรับบุรุษ ถักแบบนิตหรือแบบ
โครเชต์* ทำจากเส้นใยสังเคราะห์ โดยในกลุ่มนี้
การส่งออกของไทยลดลง 41.3 % ทั้งนี้พบว่ามี

สาเหตุมาจากการถูกคู่แข่งหลักอย่างจีนที่มีความสามารถในการแข่งขันด้านราคามากกว่าทุกประเทศ โดยจีนมีส่วนแบ่งตลาดสูงสุด 91.4 % ซึ่งไปทดแทนการนำเข้าสินค้าจากทุกประเทศ ทั้งนี้ในสินค้าประเภทนี้จีนมีความได้เปรียบด้านวัตถุดิบที่ส่วนมากวัตถุดิบที่ใช้ผลิตสินค้าในตลาดระดับล่างที่มีราคาถูกสามารถผลิตได้ในจีนเป็นหลัก ทำให้อัตราการเติบโตเพิ่มสูงขึ้น 9.6 %

สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาข้างต้นผู้วิจัยพบว่าไทยยังมีโอกาสในรายการสินค้าเหลือที่เข็ดสำหรับสตรีตักแบบนิตหรือโครเซต ทำจากฝ้าย และเริ่มสูญเสียความสามารถในการแข่งขันในอีก 4 รายการ และจากที่กล่าวมาก็ยังไม่สามารถสรุปผลการศึกษาได้ว่าข้อตกลง JTEPA ทำให้ไทยส่งออกสินค้าไปในตลาดญี่ปุ่นน้อยลง ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์พบว่า แม้ผลโดยภาพรวมจะมีการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปโดยเฉลี่ยลดลง หากแต่ในแง่ของกลุ่มผู้นำตลาดที่ส่งออกไปยังตลาดญี่ปุ่นกลับได้รับผลกระทบในทางตรงข้าม กล่าวคือ สำหรับผู้ผลิตรายใหญ่ที่อยู่ในตลาดอยู่แล้ว และได้สิทธิพิเศษทางภาษีจากการใช้วัตถุดิบที่ได้เกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยแหล่งกำเนิดตามข้อตกลงมีการเพิ่มขึ้นของยอดสั่งซื้อทั้งสิ้น จึงกล่าวได้ว่าผล

ประโยชน์ของข้อตกลง JTEPA จะเกิดประโยชน์ต่อผู้ผลิตรายใหญ่ในตลาดที่มีความสามารถในการแข่งขันเฉพาะตัว เช่น มีต้นทุนการผลิตตามโครงสร้างต้นทุนที่ต่ำกว่าคู่แข่งหรือมีความได้เปรียบเนื่องจากมีคู่ค้าหรือผู้ลงทุนชาวญี่ปุ่นเป็นหุ้นส่วน เป็นต้น แต่สำหรับผู้ผลิตรายเล็กที่ยังไม่เคยมีประสบการณ์ในตลาดญี่ปุ่นมาก่อน หรือผู้ประกอบการที่มีปัญหาเกี่ยวกับวัตถุดิบที่ไม่ตรงตามข้อกำหนด ก็จะไม่สามารถได้รับประโยชน์นี้ภายในระยะสั้น ซึ่งส่วนมากแล้วการทำการค้ากับตลาดญี่ปุ่นจะต้องผ่านกระบวนการทดสอบค่อนข้างนานกว่าที่จะเริ่มส่งผลิต

การศึกษาเรื่องนี้เป็นการศึกษาในช่วงระยะเวลา 1 ปี ภายหลังจากการลงนามข้อตกลง ซึ่งอาจจะเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปที่จะทำให้ผู้ประกอบการไทยจะตอบสนองกับโอกาสทางด้านภาษีที่ได้รับจากการลงนามข้อตกลง JTEPA โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการรายใหม่ที่ยังไม่เคยส่งออกไปประเทศญี่ปุ่นมาก่อน และถ้าในอนาคตญี่ปุ่นทำ FTA กับเวียดนาม ซึ่งเวียดนามเป็นคู่แข่งหลักในตลาดที่มีความสามารถในการแข่งขันด้านราคาโดยเฉลี่ยมากกว่าไทยอาจจะทำให้การส่งออกไทยลดลงจากการทดแทนการนำเข้าจากเวียดนาม ซึ่งสิ่งที่จะเกิดขึ้นนี้อาจทำให้ผลกระทบจากข้อตกลง JTEPA เปลี่ยนแปลงไป.

ข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยกับข้อตกลง JTEPA จากหน่วยงานต่างๆ

1. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย¹ ได้คาดการณ์ประโยชน์ที่อุตสาหกรรมและเครื่องนุ่งห่มของไทยจะได้รับจากข้อตกลง JTEPA ดังนี้

- สร้างโอกาสในการส่งออก ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทยส่วนใหญ่ มองว่าข้อตกลงนี้จะเอื้อต่อการส่งออก เปิดโอกาสในการขยายตลาดมากขึ้น โดยเฉพาะในสินค้าระดับ

¹ สรุปความจากบทความเรื่อง “สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม...ประโยชน์จาก JTEPA”

กลาง โดยผู้อำนวยการสถาบันอุตสาหกรรมสิ่งทอ คาดว่า ตลอดปี 2550 มูลค่าการส่งออกสิ่งทอของไทยไปญี่ปุ่นจะขยายตัวราว 10 % จากปี 2549 และยังคงคาดการณ์ว่าภายหลังการลงนาม JTEPA มีผลบังคับใช้ 1 ปี มูลค่าการส่งออกสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทยไปญี่ปุ่นจะขยายตัวมากกว่า 35 % และส่งผลให้การเกิดการจ้างงานในอุตสาหกรรมนี้เพิ่มขึ้นตามมา

- นักลงทุนญี่ปุ่นจะเข้ามาลงทุนในไทยมากขึ้น กล่าวคือ ภายหลังลงนามข้อตกลงดังกล่าวได้มี นักลงทุนญี่ปุ่นแสดงความสนใจที่จะเข้ามาลงทุนในธุรกิจสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มในไทยมากขึ้น เนื่องจากต้องการใช้ไทยเป็นฐานการผลิตและส่งออกไปยังญี่ปุ่นซึ่งจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษี

- ผู้ประกอบการไทยจะร่วมมือกันเองมากขึ้น โดยคาดว่า ผู้ประกอบการธุรกิจเครื่องนุ่งห่มมีแนวโน้มจะหันมาซื้อวัตถุดิบภายในประเทศมากขึ้น เพื่อได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีภายใต้กฎของแหล่งกำเนิดโดยผู้ผลิตวัตถุดิบภายในประเทศ จะได้รับประโยชน์จากข้อตกลงในทางอ้อมมากกว่าทางตรงในการส่งออกวัตถุดิบไปญี่ปุ่นเพราะปัจจุบัน ผู้ประกอบการธุรกิจเครื่องนุ่งห่มชาวญี่ปุ่นส่วนมากได้ ย้ายฐานการผลิตไปประเทศต้นทุนต่ำทำให้การนำเข้าวัตถุดิบเพื่อนำมาผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของญี่ปุ่นมีมูลค่าไม่สูงนัก

- ผู้ประกอบการไทยและญี่ปุ่นจะร่วมมือกันมากขึ้น เช่น การร่วมมือระหว่างภาคเอกชนไทยและญี่ปุ่นภายใต้ข้อตกลง JTEPA ที่มีการจัดทำ **“โครงการความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (Textile and Apparels Cooperation)”** โดยทางญี่ปุ่นจะสนับสนุนข้อมูลเชิงตลาดและแนวโน้มแฟชั่นญี่ปุ่น, การสร้างเครือข่ายการจำหน่ายสินค้าในตลาดญี่ปุ่น, การเสริมสร้างขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทยและญี่ปุ่น เป็นต้น โดยคาดว่าไทย

จะเกิดการปรับตัวพร้อมรับกับการแข่งขันได้ดีในระยะยาว

อย่างไรก็ตามการคาดการณ์นี้อาจใช้ได้เพียง 1-2 ปี หลังข้อตกลงมีผลบังคับใช้ เพราะญี่ปุ่นเองก็ได้ทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคอาเซียนเช่นกัน ซึ่งส่งผลให้ไทยมีประเทศคู่แข่งในการส่งออกมากขึ้น.

2. กลุ่มงานวิเคราะห์สารสนเทศ ศูนย์สารสนเทศการค้าระหว่างประเทศ กรมส่งเสริมการค้าส่งออก² ได้สรุปภาวะการค้าระหว่างประเทศไทย - ญี่ปุ่น ปี 2551 (มกราคม-กันยายน) ในส่วนสถานการณ์การค้าไทยกับญี่ปุ่นภายใต้กรอบข้อตกลง JTEPA ครอบคลุม 1 ปีที่ความตกลงมีผลบังคับใช้ (เริ่ม 1 พฤศจิกายน 2550) ว่า ภาพรวมช่วง 10 เดือนแรกที่มีความตกลงมีผลบังคับใช้ (พฤศจิกายน 2550-สิงหาคม 2551) มีผู้ประกอบการมาขอใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า (ฟอร์ม JTEPA) เพื่อนำไปใช้สิทธิลดภาษีนำเข้ารวมทั้งสิ้น 83,547 ฉบับ คิดเป็นมูลค่าสินค้า 3,924.26 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 133,425 ล้านบาท โดยสินค้าที่ใช้สิทธิมาก เช่น เนื้อไก่ปรุงแต่ง เนื้อปลาสดแช่เย็นแช่แข็ง กุ้งปรุงแต่ง โพลีเอซิทิล และโม่ดีไฟรตัสตาร์ช เป็นต้น โดยการค้าโดยทั่วไประหว่างไทยกับญี่ปุ่นช่วง 9 เดือนแรกปี 2551 มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันของปีก่อน 13 % ส่วนหนึ่งเป็นผลจาก JTEPA แต่ก็ไม่ใช่เสียทั้งหมด เพราะบางรายการสินค้ามีภาษีนำเข้าของญี่ปุ่นต่ำอยู่แล้ว ผู้ส่งออกจึงไม่ได้มาขอใช้สิทธิ JTEPA ส่งออก ขณะที่ช่วง 9 เดือนแรกปรากฏว่าไทยเป็นฝ่ายขาดดุลการค้าญี่ปุ่นเพิ่มขึ้น สำหรับในส่วนกลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอยังต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 1 แสนคน เนื่องจากแรงงานฝีมือหายาก กล่าวคือ วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อยอดคำสั่งซื้อปรับตัวลดลง แต่ไม่ถึงขั้นต้องปรับลดคนงานออก ซึ่งถ้ามีโรงงานปิดกิจการลง ก็ยังมีโรงงานอื่นต้องการ

² สรุปความจากบทความเรื่อง “สรุปภาวะการค้าระหว่างประเทศไทย - ญี่ปุ่น ปี 2551 (ม.ค. - ก.ย.)” www.depthai.go.th/DEP/DOC/51/51016321.doc

รับคนงานต่อ โดยบางโรงงานใช้วิธีลดเวลาทำงาน หรือให้คนงานเองงานกลับไปทำที่บ้านแทน และสถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอยังได้ร่วมกับ กระทรวงแรงงาน ในการหาแรงงานเพิ่มอีก 1 แสน คน จากปัจจุบันมี 1.06 ล้านคน เฉพาะกลุ่มเครื่องนุ่งห่มที่ต้องการ 2-3 หมื่นคน โดยจะมีการฝึกอบรม ชีวามาเพื่อทำงานช่วงนอกฤดูกาลเก็บเกี่ยว พร้อมกับเปิดโอกาสให้คนตกงานมาฝึกอบรมเข้า อุตสาหกรรมสิ่งทอแทน และได้มีการประเมินว่าในปี 2552 สิ่งทอไทยจะส่งออกได้สูงถึง 1.2 หมื่นล้าน เหรียญสหรัฐ เพราะไทยได้รับผลดีจากการที่สินค้า จีนไม่ได้รับการไว้วางใจ ทำให้คำสั่งซื้อสินค้าขยายมาที่ ไทยแทน ประกอบกับไทยยังสามารถใช้ประโยชน์ จากข้อตกลง JTEPA นอกจากนี้ นักลงทุนใน อุตสาหกรรมสิ่งทอจากหลายประเทศ เช่น ยุโรป สหรัฐ ญี่ปุ่น เกาหลี และสิงคโปร์ ที่ลงทุนอยู่ในจีน และบังกลาเทศ เตรียมย้ายฐานการผลิตมาไทย เพราะต้นทุนการผลิตและค่าแรงงานอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน ซึ่งคาดว่าภายใน 5 ปีนี้ จะทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอขยายตัวมากขึ้น.

3. สถาบันอุตสาหกรรมสิ่งทอ³ ได้เสนอ ข้อมูลว่า หลังจากที่เกิดภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวส่ง ผลให้อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของไทยที่ ส่งออกเครื่องนุ่งห่มไปยังสหรัฐอเมริกาน้อยลง จึง เป็นสิ่งจำเป็นที่จะหาตลาดใหม่ๆ เช่น กลุ่มรัสเซีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (UAE) ที่มีกำลังซื้อสูง และประเทศญี่ปุ่น เพราะมีทั้งกำลังซื้อสูงและมีการ

บริโภคเสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่มที่เปลี่ยนแปลงไป ตามแฟชั่นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดความร่วมมือ กันระหว่างสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม (สสว.) และสถาบันพัฒนา อุตสาหกรรมสิ่งทอ โดยการสนับสนุนของกระทรวง การต่างประเทศที่ได้ดำเนินโครงการสำรวจตลาดสิ่ง ทอญี่ปุ่นเชิงลึก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาตลาด สิ่งทอ เครื่องนุ่งห่ม แนวโน้มแฟชั่น ช่องทางการจัด จำหน่าย ตลอดจนข้อกฎหมายและกฎระเบียบที่ เกี่ยวข้อง รวมถึงพฤติกรรมผู้บริโภคในประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ผู้ประกอบการ SMEs ไทยมีความรู้ความ เข้าใจที่ถูกต้องและสามารถพัฒนาการตลาดหรือ ช่องทางการตลาดสิ่งทอในการเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นได้ เป็นผลสำเร็จ โดยผลการศึกษา พบว่า ปัจจุบัน ตลาดนำเข้าสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มของญี่ปุ่นเป็น ตลาดใหญ่อันดับ 4 ของโลก มีมูลค่าการนำเข้า 29,350 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในจำนวนนี้เป็นมูลค่า การนำเข้าเครื่องนุ่งห่มถึง 22,595 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และหลังจากที่ประเทศไทยได้ทำข้อตกลง JTEPA ไปเมื่อ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2550 พบว่าส่งผลดีต่อ อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มไทยเป็นอย่างมากจากการได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษด้านภาษีนำเข้า เป็นผลให้การส่งออกไปยังตลาดญี่ปุ่นในช่วง เดือนมกราคม-กันยายน 2551 มีมูลค่า 363.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเป็นการขยายตัวถึง 30 % เมื่อ เทียบกับช่วงเวลาเดียวกันของปี 2550.



³ สรุปความจากบทความเรื่อง “กระทรวงอุตสาหกรรมเผย JTEPA ช่วยสิ่งทอไทยโต 30%”. (25/12/2551)

http://www.ttistextiledigest.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1230&Itemid=72

ตลาดการเมืองญี่ปุ่น

ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป 30 สิงหาคม 2009

นุตประวีณ์ สมดี*

ตลาดการเมืองของญี่ปุ่นที่มีพรรคการเมืองอย่างพรรค DPJ เป็นคู่แข่งอย่างเบียดเบียนนโยบายประชานิยมผู้เสียภาษีเลือกตั้งเป็นผู้เสนอชื่อ ซึ่งตอนนี้ก็มีแนวโน้มที่จะซัดนโยบายจากพรรค DPJ ค่อนข้างสูง โดยหวังว่าจะได้รับบริการความสงบจากนโยบายดังกล่าว

ถ้าจะตรวจจับอุณหภูมิทางการเมืองของญี่ปุ่นในช่วงนี้คงไม่มีเรื่องไหนที่ร้อนแรงไปกว่าเรื่องที่พรรคฝ่ายค้านอย่างพรรค DPJ (The Democratic Party of Japan) ที่มีคะแนนนิยมทางการเมืองดีวันดีคืน จนเป็นที่คาดการณ์ของคอการเมืองหลายๆ กลุ่มว่า พรรค DPJ จะสามารถพลิกชะตากรรมทางการเมืองได้เป็นผู้นำพรรครัฐบาลแทนพรรค LDP (The Liberal Democratic Party) ที่ครองตำแหน่งพรรครัฐบาลมาอย่างยาวนานตั้งแต่ปี 1955 (โดยพรรค DPJ เคยเป็นพรรครัฐบาลอยู่ในช่วงสั้นๆ เพียง 11 เดือน ในปี 1993-1994 เท่านั้น) จึงเป็นที่น่าสนใจว่าปัจจัยใดที่ส่งผลให้พรรค DPJ มีคะแนนความนิยมสูงกว่าพรรค LDP และมีแนวโน้มว่าจะได้เป็นพรรคจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนาย Yukio Hatoyama เป็นนายกรัฐมนตรีของคนญี่ปุ่นต่อไป

การเสื่อมความนิยมของพรรค LDP จุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้พรรค LDP เริ่มเสื่อมความนิยม คือ นับตั้งแต่การชนะการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2005 ภายใต้การนำของนาย Junichiro Koizumi โดยมีพรรค Komeito มาจับมือเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งตัวของนาย Koizumi เอง ก็ได้รับความนิยมอย่างมากด้วยลักษณะโดดเด่นเฉพาะตัวและการดำเนินนโยบายในเชิงรุกหลายด้าน เช่น การปฏิรูปเศรษฐกิจขนาดใหญ่มาก, การดำเนินนโยบายต่างประเทศที่มีการอนุมัติการส่งกองกำลังป้องกันตัวเอง (Self Defense Force) เข้าร่วมการปฏิบัติการกิจของ

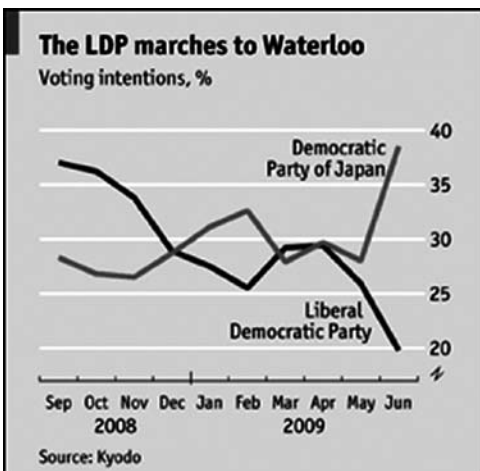
* ผู้ช่วยผู้ประสานงานโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

หมายเหตุ : บทความนี้เขียนขึ้นก่อนวันลงคะแนนเสียงการเลือกตั้งทั่วไปของญี่ปุ่นในวันที่ 30 ส.ค. 2009

กองกำลังสหประชาชาติในอิรัก ฯลฯ อย่างไรก็ตาม นาย Koizumi ก็ได้ออกจากตำแหน่งหลังจากที่บริหารประเทศได้เพียง 1 ปี (หลังปี 2005) โดยมีนาย Shinzo Abe มารับตำแหน่งแทน ซึ่งโดยภาพรวมแล้ว นาย Abe ได้ให้ความสนใจกับการปฏิรูประบบเศรษฐกิจค่อนข้างน้อยถ้าเทียบกับความต้องการแก้รัฐธรรมนูญให้ญี่ปุ่นเป็น “Normal Country” ซึ่งประเด็นนี้ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากคนญี่ปุ่นเท่าไรนัก ต่อมา นาย Abe ก็ได้เผชิญกับปัญหาการจัดการวิกฤตเงินบำนาญบำนาญ (pension crisis) เมื่อปี 2007 ตามด้วยการพ่ายแพ้การเลือกตั้งสภาสูงต่อพรรค DPJ ส่งผลให้นาย Abe ได้ลาออกจากตำแหน่ง และ นาย Yasuo Fukuda ก็เข้ามาแทน แต่เพียงระยะเวลาอันสั้นเขาก็ได้ประกาศลาออกเนื่องจากได้พยายามปฏิรูปเศรษฐกิจหลายครั้งแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเพราะร่างงบประมาณที่เสนอต่อรัฐสภาไม่ผ่านสภาสูง และนาย Taro Aso ก็เข้ามาอยู่ในตำแหน่งหัวหน้าพรรค LDP จนถึงปัจจุบัน

จากเส้นทางการเมืองของพรรค LDP ข้างต้น จะเห็นว่ารัฐบาลภายใต้การนำของพรรค LDP เปลี่ยนนายกรัฐมนตรีถึง 3 คน ในเวลา 4 ปีหลังจากนาย Koizumi ออกจากตำแหน่ง ซึ่งเป็น 4 ปีที่เต็มไปด้วยเรื่องอื้อฉาวต่างๆ เช่น การแก้ปัญหาเศรษฐกิจ, การคอร์รัปชันติดสินบน, พฤติกรรมไม่เหมาะสมของรัฐมนตรี เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ผลสำรวจความนิยมก่อนการเลือกตั้งทั่วไปที่กำลังจะถึงนี้เทไปยังพรรค DPJ เช่น ผลสำรวจในช่วงเดือน ก.ค. 2009 ของหนังสือพิมพ์ Yomiuri ที่ตั้งคำถามว่า ใครที่เหมาะสมจะเป็นนายกรัฐมนตรีมากกว่ากันระหว่าง นาย Aso และ นาย Hatoyama ผลสำรวจ คือ ประชาชนที่ให้การสำรวจร้อยละ 46 ชอบนาย Hatoyama ส่วนร้อยละ 21 ชอบนาย Aso, หรือจากสำนักข่าว Kyodo ที่ได้แสดงกราฟความนิยมของพรรค LDP ที่ดิ่งลงอยู่ในระดับร้อยละ 20 ในส่วนพรรค DPJ ก็พุ่งขึ้นไปเกือบแตะร้อยละ 40 แล้ว ในเดือน มิ.ย. 2009

Prime Minister of Japan	In office
Junichiro Koizumi	26 April 2001–26 September 2006
Shinzo Abe	26 September 2006–26 September 2007
Yasuo Fukuda	26 September 2007–24 September 2008
Taro Aso	24 September 2008 - incumbent



ที่มา : <http://en.wikipedia.org/wiki> (เมื่อวันที่ 25/08/2009)

ที่มา : http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story_id=14130699

¹ กรณี นาย Shoichi Nakagawa ที่ถูกกดดันให้ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หลังจากการที่เขาให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนด้วยอาการคล้ายคนเมาในช่วงการประชุม G7 ที่ฝรั่งเศส

นโยบายของพรรค DPJ การที่พรรค LDP ครองตำแหน่งผู้นำพรรครัฐบาลมาอย่างยาวนาน และต้องเผชิญกับการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจที่รุนแรงกว่าเดิม สิ่งเหล่านี้ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คนญี่ปุ่นเกิดความเบื่อหน่ายกับการดำเนินงานบริหารประเทศในรูปแบบเดิมๆ ผ่านนโยบายที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนญี่ปุ่นได้โดยเฉพาะการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ จะเห็นได้จากตัวเลขเศรษฐกิจในช่วง 3 เดือนแรกของปี 2009 ที่ตัวเลข GDP ลดลงร้อยละ 3.5 และตัวเลขคนว่างงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.2 ในเดือน พ.ค. 2009 ในทางกลับกันพรรค DPJ ก็พยายามนำเสนอนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้ความสำคัญต่อนโยบายที่ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตในแต่ละวันของประชาชน (people's day-to-day lives) ซึ่งนโยบายหลัก 5 นโยบายมีดังนี้ 1. กำจัดการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ 2. ให้ความสำคัญในการเลี้ยงดูเด็ก และให้การศึกษา 3. ให้การดูแลทางด้านสุขภาพ และบำเหน็จบำนาญ 4. ให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น และ 5. ให้ความสำคัญกับการจ้างงานและระบบเศรษฐกิจ นอกจากนี้นโยบายดังกล่าวแล้ว พรรค DPJ ยังได้ออกแถลงการณ์ประกาศว่าจะมีการบริหารการทำงานใหม่ภายใต้การนำของนาย Hatoyama โดยมี 5 หลักสำคัญ ดังนี้ 1. ให้นักการเมืองเป็นผู้นำทางการเมืองมากกว่าข้าราชการ 2. ให้คณะรัฐมนตรีมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย 3. ให้มีการตรวจสอบการบริหารงานผ่านสำนักงานนายกรัฐมนตรี แทนการปล่อยให้รัฐมนตรีแต่ละคนหรือนักการเมืองควบคุมเฉพาะพวกเขาเอง 4. สร้างสังคมที่ให้ความสำคัญกับจิตวิญญาณของชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ 5. ให้ความสำคัญอิสระแก่รัฐบาลท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง จากการแถลงการณ์ข้างต้นทำให้เห็นว่า พรรค DPJ ให้ความสำคัญกับการลดอำนาจของระบบราชการอย่างมาก โดย พรรค DPJ ได้เล็งเห็นถึงปัญหาที่ระบบราชการที่มีอิทธิพลมากในการกำหนดนโยบายทางการเมืองในช่วงที่พรรค LDP เป็นพรรครัฐบาล

และจากปัญหาเดิมที่มีคือ ช่องว่างระหว่างพรรค รัฐบาล กับ คณะรัฐมนตรี ที่กระบวนการกำหนดนโยบายที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้ถูกกำหนดโดยนักการเมืองของ พรรค LDP ที่สามารถยับยั้งนโยบายที่ไม่เห็นชอบได้ ประกอบกันกับระบบราชการเองก็มีอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้นสิ่งที่พรรค DPJ ต้องการป้องกันคือ ให้ ส.ส. ไม่เดินออกนอกแถวไปทำงานในการกำหนดนโยบาย ร่วมกับข้าราชการ และ ปฏิเสธนักการเมืองที่มีอิทธิพลนอกสภาดังกล่าว โดยพรรค DPJ ต้องการให้อำนาจการกำหนดนโยบายในปกครองอยู่ที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งสามารถส่งการลงไปที่ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติตามการตัดสินใจของนักการเมือง เพื่อผลักดันระบบการเมืองให้เป็นระบบ “Parliamentary cabinet system” มากกว่า “Bureaucratic cabinet system” ซึ่งการดำเนินเส้นทางดังกล่าวก็ตรงกับผลสำรวจจากหนังสือพิมพ์ Yomiuri Shimbun เดือน มี.ค. 2009 ที่ว่าประชาชนที่ให้การสำรวจร้อยละ 74 ไม่เชื่อใจข้าราชการในเกียโต จุดนี้จึงถือว่าเป็นจุดเรียกคะแนนของพรรค DPJ เช่นกัน และแม้ว่า พรรค DPJ จะมีโอกาสสูงที่จะได้เป็นผู้นำพรรครัฐบาลต่อจากพรรค LDP แต่เส้นทางนี้ได้รับเสียงสนับสนุนจากคนญี่ปุ่นก็เชื่อว่าระบือนักการเมืองมีบางช่วงเวลาที่พรรค DPJ มีคะแนนความนิยมตกลงไป และช่วงนี้เองที่ทำให้ความนิยมของพรรค LDP พลิกฟื้นกลับขึ้นมา

ภาพลักษณ์ของอดีตหัวหน้าพรรค นาย Ichiro Ozawa คะแนนนิยมของพรรค DPJ เริ่มสูงขึ้นนับตั้งแต่ต้นปี 2009 และได้ตกลงมาเมื่อช่วงมี.ค. - พ.ค. ซึ่งสาเหตุที่ทำให้คะแนนตกลงไป คือ เมื่อวันที่ 11 พ.ค. 2009 หัวหน้าพรรค DPJ ในตอนนั้นคือ นาย Ichiro Ozawa ได้แถลงข่าวว่าตนจะลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคในวันที่ 13 พ.ค. 2009 เพื่อแสดงความรับผิดชอบในกรณีที่เลขาฯ ของเขาถูกดำเนินคดีการรับสินบนจากบริษัทก่อสร้าง Nishimatsu ซึ่งเรื่องอื้อฉาวนี้เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นเดือนมี.ค. 2009 โดยเหตุผลที่นาย Ozawa ได้ให้ในวันแถลง

ข่าวคือเขาต้องการให้การลาออกของเขาส่งผลให้เกิดความมั่นคงและคงความเป็นปีกแผ่นต่อพรรค DPJ ในอนาคต และจากกรณีนี้เองที่ทำให้เกิดวิกฤตศรัทธาต่อพรรค DPJ โดยผลสำรวจจากหนังสือพิมพ์อย่าง Mainichi Shimbun ที่สำรวจในเดือน เม.ย. 2009 พบว่าประชาชนที่ให้การสำรวจร้อยละ 72 เห็นว่า นาย Ozawa ควรลาออก หรือ หนังสือพิมพ์ Yomiuri Shimbun ที่สำรวจความเห็นของประชาชนพบว่า นาย Ozawa ควรลาออก ร้อยละ 71 และแน่นอนว่า จากกรณีดังกล่าวก็ส่งผลให้ความนิยมต่อ นาย Aso เพิ่มขึ้นมาอีกครั้ง

ภาพลักษณ์ของหัวหน้าพรรคคนใหม่ Yukio Hatoyama หลังจากที่ นาย Ozawa ลงจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค DPJ ก็ได้มีการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคคนใหม่ในวันที่ 16 พ.ค. 2009 โดยมีการกำหนดให้ผู้ที่มิสทธิออกเสียงเลือกหัวหน้าพรรคคือ สมาชิกพรรคที่อยู่ในสภา ซึ่งผู้ที่ถูกเสนอชื่อมี 2 คน คือ นาย Yukio Hatoyama และ นาย Katsuya Okada ผลปรากฏว่า นาย Hatoyama ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียง 124 ต่อ 95 จาก 221 คน ซึ่งดูเหมือนจะสวนทางกับความเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนที่อยากให้นาย Okada เป็นหัวหน้าพรรค DPJ มากกว่า โดยผลสำรวจจากหนังสือพิมพ์ Mainichi Shimbun พบว่า ผู้ให้การสำรวจกว่าร้อยละ 25 อยากให้ Okada เป็นหัวหน้าพรรคคนใหม่ ขณะที่ร้อยละ 13 อยากให้นาย Hatoyama เป็นหัวหน้าพรรค และเมื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะของผู้ลงแข่งขันทั้งสองแล้วพบว่า นาย Okada มีลักษณะที่มีความเป็นตัวของตัวเองสูง ซึ่งหลายต่อหลายครั้งที่เขาได้วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของ นาย Ozawa อย่างตรงไปตรงมา นาย Okada ไม่มี “กลุ่ม” ในพรรค DPJ อย่างชัดเจน มีภาพลักษณ์เป็นนักการเมืองมือสะอาด “clean image” และเป็นตัวแทนของคนรุ่นใหม่ ส่วนนาย Hatoyama นั้นถูกมองว่าเป็นผู้สืบทอดอำนาจและเป็นหุ่นเชิดของ นาย Ozawa เขามีลักษณะเป็นคนประนีประนอมมากกว่า นาย Okada และก็มีกลุ่มในพรรค DPJ สนับสนุนเขาอยู่ รวมถึงกลุ่มของ นาย Ozawa ด้วย

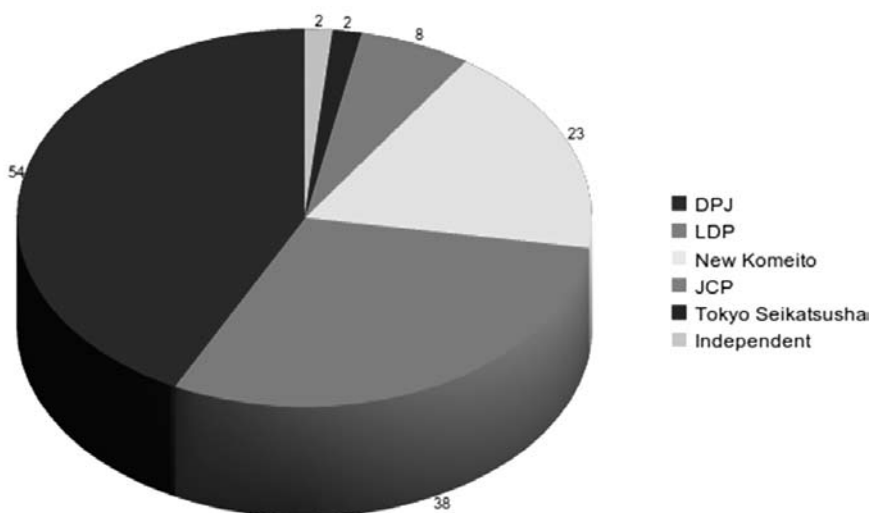
นอกจากนี้ เขายังถูกมองว่ามีปัญหาเรื่องบารมี “Charisma bypass” ตรงจุดนี้เองที่ทำให้พรรค LDP ในตอนนั้นเห็นด้วยที่เขาได้ถูกเลือกเป็นหัวหน้าพรรค DPJ ที่ในอนาคตจะมาเป็นคู่ต่อสู้ในศึกการเลือกตั้งทั่วไป ในส่วนความนิยมของประชาชนที่มีต่อ นาย Hatoyama หลังได้รับตำแหน่งหัวหน้าพรรค พบว่าประชาชนไม่พอใจในการให้เหตุผลที่ไม่ชัดเจนต่อกรณีการรับเงินสินบนอันนี้ออวกที่ส่งผลให้นาย Ozawa ลาออก นอกจากนี้เขายังแสดงท่าทีว่าสามารถทำงานร่วมกับทุกคนและพร้อมให้ตำแหน่งสำคัญๆ ไม่จะเป็น นาย Okada หรือ นาย Ozawa ซึ่งจุดนี้เองที่สร้างกระแสวิพากษ์วิจารณ์ต่อประชาชนอยู่ไม่น้อย

เมื่อวันที่ 30 มิ.ย. 2009 หลังจาก นาย Hatoyama เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้นำพรรค DPJ ไม่นาน เขาก็ได้แถลงข่าวยอมรับความผิดและขอโทษประชาชนกรณีองค์การจัดการเงินทุนทางการเมืองของตนที่มีชื่อว่า Yuai Seikei Konwa-kai (Fraternity Association of Politics and Economics) ปลอมรายงานเงินทุนทางการเมืองระหว่างปี 2005-2009 จำนวนประมาณ 22 ล้านเยน โดยอ้างชื่อผู้บริจาคเงินซึ่งเป็นผู้ที่เสียชีวิตแล้ว กล่าวคือ ไม่ได้บริจาคเงินให้กับองค์กรจริง เขายังได้ชี้แจงว่าเลขานุการของตนที่รับผิดชอบด้านบัญชีเป็นผู้ดำเนินการโดยตนไม่มีส่วนรู้เห็นด้วย โดยเลขานุการคนดังกล่าวได้นำเงินของ นาย Hatoyama ใส่เข้าไปในบัญชีและปลอมแปลงรายชื่อผู้บริจาค เนื่องจากเกรงว่าจะไม่สามารถระดมเงินบริจาคได้ตามเป้าหมาย ซึ่งเขาก็ได้ไล่เลขานุการคนนี้ออกรวมทั้งแก้ไขรายงานแล้ว ในขณะที่พรรค LDP ก็ได้ตั้งทีมงานขึ้นในการตรวจสอบเรื่องนี้เพื่อนำมาโจมตี นาย Hatoyama แต่ถึงจะมีเรื่องเสียหายออกมาก่อนการเลือกตั้งทั่วไปข้างต้น นาย Hatoyama ก็ปฏิเสธที่จะออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค

ต่อมาในเดือนช่วงกลางเดือน ก.ค. 2009 ก็ได้มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นสนามสำคัญขึ้น โดยเป็นการเลือกตั้งสภาเทศบาลกรุงโตเกียว ผลการ

เลือกตั้งปรากฏว่า พรรค DPJ ครองที่นั่ง 54 ที่นั่ง ส่วน LDP ได้ 38 ที่นั่ง จากที่นั่งทั้งหมด 127 ที่นั่ง โดยสัดส่วนดังกล่าวแสดงนัยสำคัญทางการเมืองว่า ภาพลักษณ์ด้านลบของนาย Hatoyama คงไม่เป็นอุปสรรคต่อคะแนนความนิยมต่อพรรคเท่าไรนัก (ตามที่พรรค LDP คาดหวัง) และผลการเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าวก็เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้นาย Aso ยุบสภาวันที่ 21 ก.ค. 2009 และกำหนดการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 30 ส.ค. 2009

ออกการ์ตูนความยาว 40 นาที ล้อเลียนพรรค DPJ ว่าเป็นพวกที่ไม่มีประสิทธิภาพ และมีข้อความปิดท้ายการ์ตูนนี้ว่า “เลือกพรรค LDP เรามีประสิทธิภาพ” เป็นต้น โดยก่อนหน้านี้ได้มีเสียงเรียกร้องภายในพรรค LDP ว่าต้องการให้นาย Aso ออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรคเพื่อเรียกคะแนนกลับคืนมา แต่การพยายามดังกล่าวก็ไม่เป็นผล นาย Aso ยังยืนยันว่าจะสู้ศึกครั้งนี้ต่อไปท่ามกลางผลสำรวจความนิยมที่ตกต่ำแม้จะมีกลยุทธ์หาเสียงต่างๆ ตามที่กล่าวไปแล้ว



ที่มา: <http://www.siamintelligence.com/>

จากผลการเลือกตั้งท้องถิ่นและการสำรวจความนิยมทางการเมืองต่างๆ ข้างต้น ทำให้พรรค LDP เองก็พยายามปรับตัวเข้ากับการแข่งขันกับการสู้ศึกเลือกตั้งที่หนักหน่วงครั้งนี้ โดยเฉพาะการเพิ่มกลยุทธ์ในการรณรงค์หาเสียงต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการหาเสียงแบบเคาะประตูบ้านแต่ละบ้าน (door-to-door campaign) หรือการออกไปปลิวโจมตีนโยบายและคำแถลงการณ์ของพรรค DPJ เช่น โบปลิทที่มีข้อความว่า “การเมืองไม่ใช่เรื่องการเสียดัง เราไม่สามารถจะไว้วางใจกับการทดลองบริหารงานประเทศของพรรค DPJ” หรือในกรณีที่พรรค LDP ได้

จากปัจจัยที่ส่งผลต่อคะแนนเสียงของพรรค DPJ และอุปสรรคต่อคะแนนเสียงข้างต้น ก็คงเป็นที่ประจักษ์ว่า อุปสรรคที่พรรค DPJ เจอนั้นไม่ได้หนักหนาสาหัสมากพอที่จะทำให้คะแนนนิยมที่มีอยู่ลดลงแต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่า หลังวันที่ 30 ส.ค. นี้ คงมีปรากฏการณ์ “Change” เกิดขึ้นที่ญี่ปุ่นอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามคำถามที่ว่าคนญี่ปุ่นจะได้อะไรจากการเลือกตั้งครั้งนี้ก็เป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นผู้เขียนจึงได้ลองนำแนวคิดเรื่อง ตลาดการเมือง (Political Market) มาลองเทียบกับการเลือกตั้งทั่วไปของญี่ปุ่นครั้งนี้ว่าคนญี่ปุ่นจะได้อะไรบ้างถ้าพรรค DPJ เป็นผู้นำพรรค

² http://www.youtube.com/watch?v=kZpSfahQ-0&url=http%3A%2F%2Fwww%2Eprachatai%2Ecom%2Fjournal%2F2009%2F08%2F25290&feature=player_embedded

รัฐบาล จากแนวคิดดังกล่าวได้มองว่าตลาดการเมือง เป็นที่ ซึ่งมีการซื้อขายแลกเปลี่ยน “บริการ การเมือง” (political service) อันเป็นบริการที่ผลิต ความสุข ซึ่งในที่นี้คือ นโยบายของพรรคการเมือง โดย พรรคการเมืองหรือนักการเมืองจะเป็นผู้เสนอขายเมนู นโยบาย (Political Menu) และใช้เมนูนโยบายในการ โฆษณาและการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้ง โดยมี ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอซื้อเมนูนโยบาย (รังสรรค์ : 2546) จากแนวคิดนี้ พบว่าตลาดการเมือง ของญี่ปุ่น ที่มีพรรคการเมืองอย่างพรรค DPJ เป็น ผู้เสนอขายเมนูนโยบาย มีประชาชนญี่ปุ่นผู้มีสิทธิ เลือกตั้งเป็นผู้เสนอซื้อ ซึ่งตอนนั้นก็มีความโน้มที่จะซื้อ นโยบายจากพรรค DPJ ค่อนข้างสูง โดยหวังว่าจะได้ รับบริการความสุขจากเมนูนโยบายดังกล่าว (เมนู นโยบายของพรรค DPJ กำลังครองสัดส่วนตลาดเป็น อันดับหนึ่งอยู่) โดยการเสนอซื้อทำได้โดยการหย่อน บัตรเลือกตั้งลงหีบบัตร ในวันที่ 30 ส.ค. 2009

ในส่วนข้อเสียของตลาดการเมืองนั้นมัน เป็นตลาดที่ทำการซื้อขายแลกเปลี่ยนล่วงหน้า กล่าวคือ ผู้ซื้อต้องจ่ายก่อนแล้วค่อยได้รับบริการใน ภายหลังและด้วยการซื้อขายดังกล่าวเป็นการทำ สัญญาซื้อขายที่ไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ใช่ สัญญาโดยแจ้งชัด (Explicit Contract) แต่เป็นการทำ สัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ในทางตลาด การเมืองไม่มีกฎหมายหรือบทบัญญัติใดที่จะบังคับ หรือลงโทษคู่สัญญาที่ผิดสัญญา ดังนั้น ผู้ซื้อต้อง อยู่บนสถานะไม่แน่นอน 3 ระดับ ระดับแรก คือ พรรค- การเมืองหรือนักการเมืองที่ตนเลือกไม่ได้รับการเลือก ตั้ง ผู้ซื้อยอมหมดโอกาสได้รับบริการทางการเมือง, ระดับสอง คือ พรรคการเมืองหรือนักการเมืองของตน ชนะการเลือกตั้งไม่ได้เป็นพรรคจัดตั้งรัฐบาล ผู้ซื้อก็ หมดโอกาสได้รับบริการการเมืองเช่นกัน และระดับ สาม พรรคการเมืองหรือนักการเมืองการเมืองได้รับเลือก ตั้งและได้เป็นพรรคจัดตั้งรัฐบาล แต่ไม่ปฏิบัติตาม สัญญา ผู้ซื้อก็ไม่ได้รับบริการการเมืองเช่นกันกับสอง ระดับแรก (รังสรรค์ : 2546) ในกรณีนี้ ถ้าวัดจากผล

สำรวจข้างต้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งของญี่ปุ่นส่วนหนึ่งคง อยู่ในสถานะที่ไม่แน่นอนอันดับสอง ถ้าผู้ซื้อเลือกซื้อ นโยบายพรรค LDP และผู้ซื้อส่วนใหญ่คงอยู่ใน สถานะความไม่แน่นอนระดับที่สามถ้าผู้ซื้อเลือกซื้อ นโยบายที่ผลิตโดยพรรค DPJ และเนื่องด้วยลักษณะ ของสัญญาดังกล่าว อาจทำให้ผู้ขายเบี่ยงผู้ซื้อได้ง่าย เนื่องจากไม่มีบทลงโทษผู้ที่ทำผิดสัญญาอย่าง เคร่งครัด แต่อย่างไรก็ดี กลไกหนึ่งที่ยังบังคับให้ พรรคการเมืองส่งมอบบริการการเมืองคือ ผลกระทบ ต่อชื่อเสียง (Reputation Effect) ซึ่งผู้ขายอย่างพรรค DPJ คงไม่ต้องการให้พรรคตนอยู่ในตำแหน่งในระยะ สั้นๆ ดังนั้นพรรค DPJ เอง ก็คงจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธะสัญญาที่ให้ไว้ในนโยบายและแถลงการณ์ ต่างๆ ไม่เช่นนั้นแล้ว คงอยู่ได้ไม่นานและไม่ถูกซื้อ นโยบายในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งตัวอย่างที่ไม่ ยอมส่งมอบบริการการเมืองตามสัญญาก็มีให้เห็นอยู่ อย่างชัดเจนนั่นคือ พรรค LDP ในช่วง 4 ปี ดังกล่าว ตรงจุดนี้เองที่ผู้เขียนเห็นว่าในช่วงแรกที่พรรค DPJ ได้รับเลือกเข้ามาอยู่ในตำแหน่งพรรครัฐบาลคงไม่ ทำให้คนญี่ปุ่นอยู่ในสถานะความไม่แน่นอนอันดับ สาม เพราะถ้าอยากเป็นพรรครัฐบาลยาวๆ ก็ต้องส่ง มอบบริการการเมือง ที่ผลิตความสุขให้คนญี่ปุ่น ไม่ เช่นนั้นผลกระทบต่อชื่อเสียงก็คงทำให้คนญี่ปุ่นจดจำ และอาจหันกลับไปเลือกซื้อเมนูนโยบายของพรรค LDP ก็ได้ (ซึ่งตอนนั้นคงเปลี่ยนเมนูใหม่แล้ว)

อย่างไรก็ดี พรรค DPJ ที่จะ เป็นพรรค รัฐบาลในอนาคตนี้จะเลือกว่าตอบสนองคนซื้อหรือ คนไม่ซื้อ, คนมีสิทธิเลือกตั้งหรือคนไม่มีสิทธิเลือกตั้ง, คนส่วนใหญ่หรือคนส่วนน้อยไม่ได้ เพราะในอุดม- การณ์ทางการเมืองที่แท้จริง “รัฐบาล” เป็นผู้แทนที่ต้อง รักษาผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่ ตอบสนองเพียงแค่ส่วนใดส่วนหนึ่ง เช่นเดียวกับ รัฐบาลภายใต้การนำของพรรค DPJ และมีนายกรัฐมนตรีคือ นาย Yukio Hatoyama ก็มีหน้าที่ต้อง รักษาผลประโยชน์ของประชาชนญี่ปุ่นทั้งประเทศไม่ เฉพาะเพียงแต่ผู้เลือกพรรค DPJ หรือ LDP เท่านั้น.

หนังสือ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ : มติชน , 2546.

เว็บไซต์

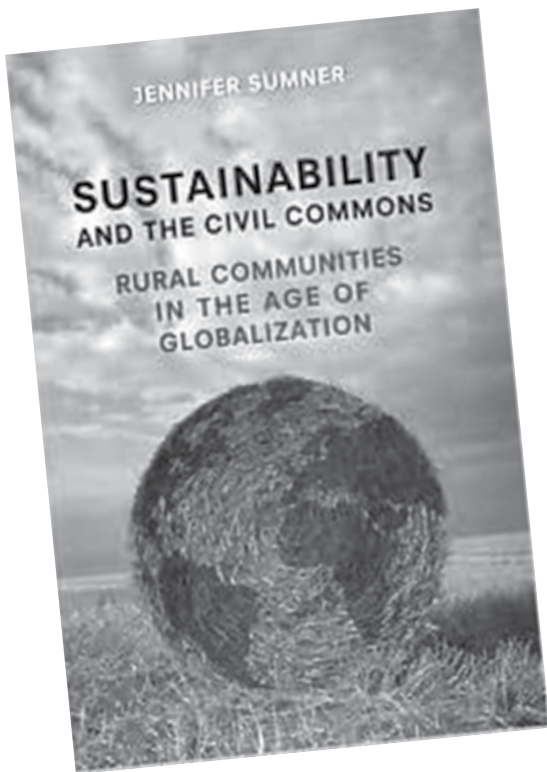
- <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7960630.stm>
- <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20090517a2.html>
- <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20090522a6.html>
- <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20090616a1.html>
- <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20090707a1.html>
- <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20090717a1.html>
- <http://www.asahi.com/english/Herald.../TKY200907020079.html>
- <http://www.eastasiaforum.org/.../the-ozawa-regime-and-the-future-of-the-dpj/>
- http://www.economist.com/world/asia/displaystory.cfm?story_id=14130699
- <http://www.feer.com/essays/2009/july/can-the-dpj-bring-democracy-to-japan>
- <http://www.japantoday.com/category/features/view/public-still-need-convincing-of-both-ldp-dpj-policies>
- <http://www.observingjapan.com/2009/.../now-ozawa-era-is-over.html>
- <http://www.prachatai.com/journal/2009/08/25290>
- <http://www.siamintelligence.com/japanese-pm-to-dissolve-lower-house-after-big-defeat-in-tokyo-election/>
- http://www.thaiceotokyo.jp/th/index.php?option=com_content&view=article&id=359:30-6-52&catid=42:2008-12-11-00-52-48&Itemid=29
- <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1884678,00.html>
- <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1885041,00.html>
- <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1897252,00.html>
- <http://www.yomiuri.co.jp/dy/editorial/20090714TDY04303.htm>
- <http://www.yomiuri.co.jp/dy/editorial/20090728TDY04306.htm>
- <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090710TDY01306.htm>
- <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090711TDY04302.htm>
- <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090713TDY01304.htm>
- <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090714TDY02309.htm>
- <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090715TDY01304.htm>
- <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090717TDY01305.htm>
- <http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090722TDY01301.htm>

<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090724TDY01302.htm>
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090725TDY03305.htm>
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090726TDY01301.htm>
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090726TDY01302.htm>
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090726TDY02308.htm>
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090727TDY01302.htm>
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090727TDY01304.htm>
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090727TDY02303.htm>
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090728TDY03102.htm>
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090729TDY03102.htm>
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090729TDY04302.htm>
<http://www.yomiuri.co.jp/dy/national/20090813TDY01305.htm>



Sustainability and the Civil Commons: Rural Communities in the Age of Globalization “Jennifer Sumner”

เอกสิทธิ์ หนูนุกัด *



โลกาภิวัตน์คือปรากฏการณ์ที่กำลังจะกลายเป็น “คำสามัญ” เนื่องจากกระบวนการและผลของโลกาภิวัตน์ได้ปรากฏโดยทั่วไปและใกล้ชิดบุคคลมากขึ้น โลกาภิวัตน์ในปัจจุบันจึงไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่อีกต่อไป แต่ผลกระทบของโลกาภิวัตน์ยังเป็นประเด็นที่มีผู้ทำการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดขึ้นกับชุมชน ซึ่งถือกันว่าเป็นกลุ่มที่น่าจะได้รับผลกระทบในด้านลบจากโลกาภิวัตน์มากที่สุด

Sumner ได้เขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นในปี ค.ศ. 2005 และได้รับการตีพิมพ์ซ้ำในปี ค.ศ. 2007 สะท้อนว่าประเด็นดังกล่าวได้รับความสนใจพอสมควร โดย Sumner มีความเห็นว่าโลกาภิวัตน์จะส่งผลอย่างมากต่อชุมชน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความยั่งยืน จึงควรที่จะทำการศึกษาในประเด็นนี้เพื่อหาทางออกของปัญหา

ในปัจจุบัน ชุมชนกำลังเผชิญหน้ากับปัญหาในชุมชนเองอยู่แล้ว เช่น การลดลงของประชากร การขาดความหลากหลาย ความยากจน ฯลฯ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทำให้ชุมชนขาดความยั่งยืน ไม่มีเสถียรภาพ เมื่อพื้นที่ คือ

ชุมชน ถูกบริบทภายนอก คือโลกาภิวัตน์พาดผ่าน คำถามที่ตามมาก็คือ ชุมชนที่อ่อนแอเป็นทุนเดิมอยู่แล้วจะมีสภาพอย่างไร?

* ผู้ประสานงานโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

Sumner ตั้งคำถามว่า โลกาวัดน์จะสามารถพาชุมชนไปสู่สภาพชีวิตที่ดีกว่าได้หรือไม่ เนื่องจากโลกาวัดน์เป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับผลกำไร มากกว่าการเพิ่มศักยภาพให้กับมนุษย์ Sumner จึงจะพยายามแสดงให้เห็นว่าชุมชนมีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อสังคม ดังนั้น เราจึงควรจจะรักษาชุมชนเอาไว้ให้ได้

ชุมชนมีความสำคัญต่อชุมชน เพราะชุมชนเป็นพื้นที่ที่เชื่อมต่อระหว่างอดีตและปัจจุบัน ชุมชนจึงมีการสะสมวัฒนธรรมและความรู้ นอกจากนี้ ชุมชนยังเป็นเสมือนสัญญาณเตือนภัยให้กับสังคม เมื่อชุมชนประสบปัญหา สังคมก็จะประสบปัญหา หากชุมชนมีความยั่งยืน ก็จะสะท้อนความยั่งยืนของสังคมโดยรวมด้วย ชุมชนจึงเป็นทั้งพื้นที่ที่ประสบปัญหา และเป็นพื้นที่ที่เป็นทางออกของปัญหา Sumner จึงตั้งคำถามอีกว่า หากความยั่งยืนคือความเป็นอยู่ที่ดีของชุมชนซึ่งจากข้อมูลจนถึงปัจจุบัน เป็นสิ่งที่โลกาวัดน์ยังไม่สามารถสร้างให้ได้ ควรหรือไม่ที่จะพัฒนาชุมชนให้ปรับตัวเข้าหาโลกาวัดน์ หรือควรที่จะพัฒนาชุมชนไปในทิศทางตรงกันข้าม ด้วยการค้นหากระบวนการทัศน์ใหม่ๆ เกี่ยวกับเรื่องความยั่งยืน การสร้างผลประโยชน์ร่วมของพลเมือง การให้ความสำคัญกับสวัสดิการและนโยบายสาธารณะ เช่น สาธารณะศึกษา การดูแลสุขภาพอย่างครอบคลุม เป็นต้น

ประเด็นที่น่าสนใจมากในหนังสือเล่มนี้คือการพูดถึงบทบาทสำคัญของรัฐในฐานะที่เป็นเครื่อง

มือที่จะทำให้สามารถบรรลุถึงเป้าหมายของชุมชนที่ยั่งยืน Sumner เสนอว่าทั้งสองฝ่ายควรจะทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพื่อที่จะรับมือกับผลกระทบจากโลกาวัดน์

อย่างไรก็ตามในการศึกษานี้ของ Sumner ใช้กลุ่มตัวอย่างจากชุมชนในแคนาดา ซึ่งน่าจะมีบริบทและปัญหาแตกต่างจากชุมชนอื่นๆ นอกจากนี้ในยุคโลกาวัดน์ นิยามของสิ่งต่างๆ เลื่อนไหลและเปลี่ยนแปลงไปมาก เป็นต้นว่า นิยามของคำว่าชุมชน ที่แต่เดิมมักจะมีความหมายเดิมเกี่ยวกับพื้นที่ค่อนข้างมาก แต่ในปัจจุบัน ชุมชนจำนวนมากไม่ได้ถูกจำกัดด้วยพื้นที่ บุคคลในชุมชนชนบทอาจเป็นสมาชิกของชุมชนอื่นๆ ที่ไม่ได้จำเป็นต้องมีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่อาศัยอยู่ก็ได้ จึงทำให้บางทีการพิจารณาปัญหาของพื้นที่ชุมชนชนบท กับปัญหาของสมาชิกของชุมชนชนบทอาจจะต้องใช้วิธีคิดและมาตรการที่แตกต่างกันก็เป็นได้

สิ่งที่ Sumner ตั้งคำถามและเสนอทางออกดูเหมือนว่าจะไม่แตกต่างกับการสร้างเมืองในอุดมคติ หรือยูโทเปียขึ้นมาท่ามกลางกระแสโลกาวัดน์ หลายประการดูเหมือนยากและเป็นไปไม่ได้ในสถานการณ์จริง แต่การไฝ่ฝันถึงดินแดนในอุดมคติที่ซึ่งทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและยั่งยืน ก็อาจจะเป็นเข็มทิศที่ทำให้มีความหวังและเชื่อมั่นได้ว่าทิศทางในอนาคตที่สังคมกำลังจะมุ่งไปนั้น คือทิศทางที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน และไม่ได้ไปผิดทาง.



■ นายวิทย์ รัชกันย์

พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครอง
Master of Art in Area Studies (Japanese Studies)
Tsukuba University, Japan
E-mail : snooker@rocketmail.com

■ วันเพ็ญ สิงห์คำ

Productivity Consultant
มูลนิธิพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย
ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
E-mail : wanpen_s13@hotmail.com

เจ้าของ : โครงการสันติโมตรี ไทย-ญี่ปุ่น (สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)

กองบรรณาธิการ : รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ, เอกสิทธิ์ หนูนักดี, นุตประวิทย์ สมดี, เบนจอร์จอน จรัสรุ่งเกียรติ

วัตถุประสงค์ : เพื่อเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ผลงานวิจัย บทความและสารความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับญี่ปุ่นแก่ผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการ และผู้ที่สนใจทั่วไป

สถานที่ติดต่อ : โครงการสันติโมตรี ไทย-ญี่ปุ่น ห้อง 608 ชั้น 6 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 โทรศัพท์/โทรสาร : 0-2221-2422
E-mail address : japanwatchproject@gmail.com

website : www.japanwatch.org

ออกแบบ : บริษัท สร้างสื่อ จำกัด 17/118 ซอยประดิพัทธ์ 1 สามเสนใน พญาไท กรุงเทพฯ 10400

The Other Side of the Sun



“โฆษณาสื่อคือในญี่ปุ่น”

Source : <http://www.flickr.com/photos/33863170@N00/3192179>