

JWPP

Vol.1 No.3 เมษายน-มิถุนายน 2550

Japan Watch Project

- การประชุมวิชาการระดับชาติเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทย ครั้งที่ 1
- นโยบาย **ODA** ของญี่ปุ่นกับแนวคิดการพัฒนาของธนาคารโลก : กรณีศึกษา “กรอบการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ” และ “เอกสารยุทธศาสตร์การบรรเทาปัญหาความยากจน”
- โครงการชุมชนเข้มแข็ง : กรณีศึกษาชุมชนเข้มแข็งในประเทศญี่ปุ่น





CONTRIBUTORS

ภาคภูมิ กิพคุณ

จบการศึกษาระดับปริญญาโทจาก
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ในปีการศึกษา 2549
ปัจจุบันกำลังศึกษาระดับปริญญาเอก
ที่ Graduate School of International Development,
Nagoya University, Japan
Email: poo1977jp@hotmail.com

เจ้าของ : โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น (สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย)

กองบรรณาธิการ : ศก.ดร. ศิริพร วัชรวัลลภ, เอกสิทธิ์ หนูนันทน์, กมลวรรณ สมดี, ปิยวรรณ ศุภรัตน์

วัตถุประสงค์ : เพื่อเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ผลงานวิจัย บทความและสาระความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับญี่ปุ่นแก่ผู้กำหนด
นโยบาย ข้าราชการ และผู้ที่สนใจทั่วไป

สถานที่ติดต่อ : โครงการสันติไมตรี ไทย-ญี่ปุ่น ห้อง 608 ชั้น 6 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 โทรศัพท์/โทรสาร : 0-2221-2422
E-mail address : japanwatch_2006@yahoo.com

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



สารบัญ

แฉดววงวิจัย

- การประชุมวิชาการระดับชาติเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทย ครั้้งที่ 1

ปิยวรรณ สุรรณณี

1

รายงานการวิจัย

- นโยบาย ODA ของญี่ปุ่นกับแนวคิดการพัฒนาของธนาคารโลก : กรณีศึกษา “กรอบการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ” และ “เอกสารยุทธศาสตร์การบรรเทาปัญหาความยากจน”

ภาควิชา ภูมิ วิทยา

4

30

- โครงการชุมชนเข้มแข็ง : กรณีศึกษาชุมชนเข้มแข็งในประเทศไทย

คณะวิจัยโครงการชุมชนเข้มแข็ง

คั่นความคิด

- “Special Corporations and the Bureaucracy : Why Japan Can’t Reform” เอกสิทธิ์ หนุณนัฏคดี

38

Contributors

The Other Sides of The Sun



การประชุมวิชาการระดับชาติ

เครือข่ายญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทย

ครั้งที่

ปิยวรรณ สุรรณิ*

คณะกรรมการเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษาต้องการริเริ่มและผลักดันให้มีการจัดประชุมวิชาการด้านญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทยเป็นประจำทุกปี เพื่อขยายขอบข่ายองค์ความรู้ด้านญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทย



สืบเนื่องจากการประชุมวิชาการระดับชาติเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทย ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 8-9 พฤษภาคม พ.ศ. 2550 ณ สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต วารสาร Japan Watch Project ฉบับนี้ ขอเสนอบรรยายภาคของการประชุมดังกล่าวสู่ผู้อ่าน เพื่อช่วยสร้างบรรยากาศทางวิชาการด้านญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทยให้คึกคักมากขึ้นต่อไป

การประชุมวิชาการระดับชาติเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทย จัดขึ้นโดยคณะกรรมการเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทยอันประกอบด้วยคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ โดยได้รับการสนับสนุนทั้งทางการเงินและคำแนะนำจาก Japan Foundation, Bangkok (JF) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

วัตถุประสงค์หลักในการจัดประชุมในครั้งนี้ คือ คณะกรรมการเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษาต้องการริเริ่มและผลักดันให้มีการจัดประชุมวิชาการด้านญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทยเป็นประจำทุกปี เพื่อขยายขอบข่ายองค์ความรู้ด้านญี่ปุ่นศึกษาในประเทศไทย รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ด้านญี่ปุ่นศึกษาระหว่างนักวิชาการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเสริมสร้างนักวิจัยและนักวิชาการรุ่นใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ

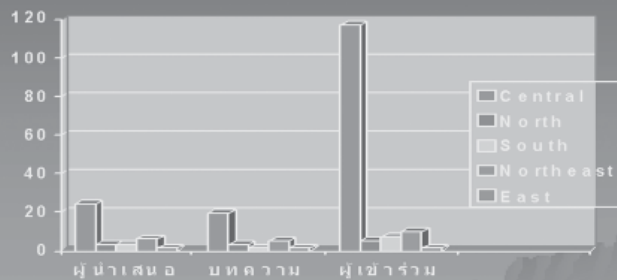
* ผู้ช่วยผู้อำนวยการประจำโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น



ตารางแสดงจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมวิชาการเครือข่ายญี่ปุ่น ศึกษารั้วที่ 1 วันที่ 8-9 พฤษภาคม 2550

ภูมิภาค	จำนวนผู้เสนอ บทความ(คน/%)	จำนวนบทความ (ชิ้น/%)	จำนวนผู้เข้าร่วม ทั้งหมด (คน/%)
ภาคกลาง	24 /64.87%	19/65.52%	117/84%
ภาคเหนือ	3/8.11%	3/10.35%	5/3.58%
ภาคใต้	3/8.11%	1/3.45%	7/5%
ภาคอีสาน	6/16.22%	5/17.25%	10/7.15%
ภาคตะวันออก	1/2.71%	1/3.45%	1/0.72%
รวมทั้งหมด	37/100%	29/100%	140/100%

แผนภูมิแสดงจำนวนผู้เข้าร่วมงานประชุมวิชาการเครือข่าย ญี่ปุ่นศึกษารั้วที่ 1 วันที่ 8-9 พฤษภาคม 2550

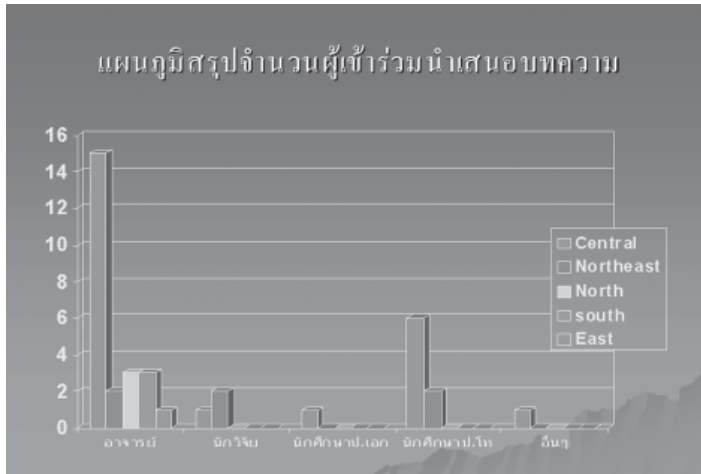


ตารางสรุปจำนวนผู้เข้าร่วมนำเสนอบทความ

ภูมิภาค	อาจารย์	นักวิจัย	นักศึกษาป.เอก	นักศึกษาป.โท	อื่นๆ
Central	15	1	1	6	1
Northeast	2	2	0	2	0
North	3	0	0	0	0
South	3	0	0	0	0
East	1	0	0	0	0

นอกจากนี้การจัดงานครั้งนี้ยังเป็น
ส่วนหนึ่งของการเฉลิมฉลองวาระ
ครบรอบ 120 ปีการสถาปนาความ
สัมพันธ์ทางการทูตระหว่างไทย-ญี่ปุ่น
อีกด้วย

รูปแบบการประชุมประกอบ
ด้วย ภาคพิธีเปิดในช่วงเช้า เป็นการ
แสดงปาฐกถาำนำโดย รศ.สุริชัย หวัน
แก้ว ถัดมาเป็นการอภิปรายในหัวข้อ
Japan in the Chaging World โดย รศ.
ดร.ไชยวัฒน์ คำชู รศ.ผกาทิพย์ สกุล
ครุ ผศ.ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา และ
การบรรยายพิเศษเรื่อง นโยบายญี่ปุ่น
ศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมความสัมพันธ์
“แบบหุ้นส่วน” ระหว่างไทยกับญี่ปุ่น
โดย ดร.กิตติ ลิ้มสกุล ส่วนภาคบ่าย
เป็นการนำเสนอบทความทางวิชา
การทางด้านมนุษยศาสตร์และ
สังคมศาสตร์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 9
หมวดย่อยๆ ได้แก่ ภาษาศาสตร์
ภาษาศาสตร์สังคม วรรณกรรม การ
ศึกษา การศึกษาภาษาญี่ปุ่น สังคม
ญี่ปุ่น วัฒนธรรมญี่ปุ่น การเมืองการ
ปกครอง และความสัมพันธ์ระหว่าง
ประเทศ โดยมีคณาจารย์ นักวิจัย นัก
ศึกษาระดับปริญญาเอก นักศึกษา
ระดับปริญญาโท จากมหาวิทยาลัย
ต่างๆ เข้าร่วมนำเสนอบทความ ส่วน
ในตอนบ่ายของวันที่ 9 พฤษภาคม
หลังจากภาคพิธีปิดการประชุมก็มี



การจัดกิจกรรมทัศนศึกษาหมู่บ้านญี่ปุ่นและพิพิธภัณฑ์ประวัติศาสตร์จังหวัดอยุธยา เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ทางด้านประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นที่มีมายาวนานตั้งแต่สมัยอยุธยา ตลอดจนแสดงให้เห็นถึงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวญี่ปุ่นในประเทศไทยสมัยนั้น ทั้งยังเป็นการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าร่วมประชุมด้วยกัน

จากการเข้าร่วมประชุม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าแม้ว่าการจัดประชุมวิชาการในครั้งนี้จะจัดขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ด้วยความน่าสนใจด้านเนื้อหาและตัวผู้บรรยายในภาคพิธีเปิด รวมทั้งความหลากหลายของบทความที่จะถูกนำเสนอในภาคบ่ายของวันที่ 8 พฤษภาคม และภาคเช้าของวันที่ 9 พฤษภาคม ทำให้มีผู้สนใจเข้าร่วมงานถึง 140 คน และเป็นผู้เข้าร่วมนำเสนอบทความจำนวน 37 คน ส่งบทความฉบับสมบูรณ์รวม 29 บทความจากทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ โดยภูมิภาคที่ส่งบทความและมีผู้เข้าร่วมการประชุมมากที่สุดก็คือ ภาคกลางมี 19 บทความ หรือเท่ากับ 65.52%¹ มีผู้เข้าร่วมประชุม 117 คน รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมี 5 บทความ หรือเท่ากับ 17.25%² มีจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม 10 คน ส่วนภาคเหนือมี 3 บทความหรือเท่ากับ 10.35% มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 5 คน ภาคใต้มี 1 บทความ หรือเท่ากับ 3.45% มีผู้เข้าร่วมประชุม 7 คน และภูมิภาคที่ส่งบทความน้อยที่สุดและมีคนเข้าร่วมประชุมน้อยที่สุด คือ ภาคตะวันออกมี 1 บทความหรือเท่ากับ 3.45% มีผู้เข้าร่วมประชุม 1 คน นอกจากนี้ยังสามารถระบุว่าผู้นำเสนอบทความส่วนใหญ่เป็นอาจารย์และนักศึกษาระดับปริญญาโทจากภาคกลาง

จากข้อมูลข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า จำนวนนักวิชาการด้านญี่ปุ่นศึกษาส่วนใหญ่ยังกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพฯ ประกอบกับงานประชุมวิชาการครั้งนี้เป็นการจัดประชุมครั้งแรกโดยคณะกรรมการเครือข่ายญี่ปุ่นศึกษา ดังนั้น การเตรียมช่องทางเพื่อประชาสัมพันธ์งานอาจจะยังไม่พร้อมทำให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดประชุมถูกเผยแพร่ในวงจำกัด นักวิชาการ นักวิจัย ตลอดจนนักศึกษาและบุคคลทั่วไปไม่สามารถเตรียมตัวเพื่อส่งบทความได้ทันกำหนดเวลา เป็นผลให้กลุ่มผู้นำเสนอบทความและเข้าร่วมการประชุมส่วนใหญ่มาจากจังหวัดกรุงเทพฯ และผู้นำเสนอบทความและผู้เข้าร่วมประชุมส่วนน้อยมาจากจังหวัดในเขตภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม หากการจัดงานประชุมได้รับการสนับสนุนให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการพัฒนารูปแบบการประชุมสัมพันธ์ในวงกว้าง ย่อมทำให้บรรยากาศการแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการด้านญี่ปุ่นศึกษาถูกกระตุ้นให้คึกคักยิ่งขึ้น และนักวิชาการ นักวิจัย นักศึกษาจะมีความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมงานและนำเสนอบทความมากขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาแวดวงวิชาการญี่ปุ่นศึกษาต่อไปในอนาคต



¹18 บทความมาจากจังหวัดกรุงเทพฯ และอีก 1 บทความ มาจากจังหวัดฉะเชิงเทรา

²บทความทั้งหมดมาจากจังหวัดขอนแก่น



นโยบาย

ODA

ของญี่ปุ่นกับแนวคิดการพัฒนาของธนาคารโลก: กรณีศึกษา “กรอบการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ” และ “เอกสารยุทธศาสตร์การบรรเทาปัญหาความยากจน”

ภาคภูมิ ทิพคุณ*

ถ้าจะกล่าวถึงญี่ปุ่นกับการมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการหรือที่เรารู้จักกันในนาม ODA (Official Development Assistance) จะพบว่าญี่ปุ่นได้ให้ความช่วยเหลือดังกล่าวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1954 และเพิ่มบทบาทความช่วยเหลือระหว่างประเทศนี้ขึ้นเรื่อยๆ ตามความเติบโตทางเศรษฐกิจ กระทั่งในปี ค.ศ. 1991 ญี่ปุ่นก็ได้กลายเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ที่สุดในโลก และในปี ค.ศ. 2002 ญี่ปุ่นได้กลายมาเป็นผู้ให้ ODA เป็นอันดับสองรองจากสหรัฐอเมริกาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามการให้ ODA ของญี่ปุ่นก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวเป็นเพียงเพื่อต้องการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเอง โดยไม่ได้คิด

พัฒนาและช่วยเหลือประเทศผู้รับความช่วยเหลืออย่างแท้จริง เป็นเหตุให้ ในปี ค.ศ. 1992 ญี่ปุ่นได้ประกาศใช้ “ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ค.ศ. 1992” (ODA Charter 1992) ซึ่งธรรมนูญนี้ถือเป็นจุดยืนอย่างเป็นทางการของญี่ปุ่นในนโยบาย ODA เป็นครั้งแรก และถูกใช้เป็นกรอบในการให้ความช่วยเหลือมาเป็นเวลา 10 ปี จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2003 มีการเปลี่ยนแปลงหลักการบางอย่างในธรรมนูญ ODA ของญี่ปุ่น คือ ให้ความสำคัญกับการใช้ ODA เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่ประชาคมระหว่างประเทศให้ความสำคัญ เนื่องจากในทศวรรษที่ 1990 มีการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจเกิดขึ้นและส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการให้ ODA ของประเทศผู้ให้ทั่วโลก รวมทั้งญี่ปุ่นด้วย กล่าวคือ ธนาคารโลกได้เสนอแนวคิดด้านการพัฒนาใหม่ภายใต้ชื่อ “เค้าโครงการพัฒนาเบ็ดเสร็จ” (Comprehensive Development Framework: CDF) โดยเน้นเป้าหมายการบรรเทาความยากจน นอกจากนี้ธนาคารโลกยังได้อนุมัติ “เอกสารยุทธศาสตร์เพื่อบรรเทาความยากจน” (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) โดยทั้ง CDF และ PRSP มีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด ขณะที่ CDF เป็นฐานแนวคิดและหลักการในการดำเนินการดำเนินการ PRSP ก็เปรียบเสมือนกลไกในทางปฏิบัติของ CDF และต่อมา PRSP ก็ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการประสาน

* สรุปลความจาก ภาคภูมิ ทิพคุณ. “นโยบาย ODA ของญี่ปุ่นกับแนวคิดการพัฒนาของธนาคารโลก: กรณีศึกษา “กรอบการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ” และ “เอกสารยุทธศาสตร์การบรรเทาปัญหาความยากจน”. วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550. โดย กมลวรรณ สมดี.



แนวทางยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือ ODA อย่างไรก็ตาม ท่าที่การตอบสนองของการให้ ODA ทั่วโลกหลังการเกิดขึ้นของ CDF และ PRSP ก็มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้กำลังสำรวจว่า แท้ที่จริงญี่ปุ่นไม่จำเป็นต้องปรับแนวทางการให้ ODA ของตนไปตามกระแสแนวคิดการพัฒนาระหว่างประเทศ ในที่นี้ คือ CDF และ PRSP เสียทั้งหมด กล่าวอีกนัยหนึ่ง ญี่ปุ่นมีอิสระระดับหนึ่งที่จะกำหนดแนวนโยบายในการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความยากจนที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง โดยผู้ศึกษาได้ตั้งวัตถุประสงค์สำหรับการวิจัยครั้งนี้ออกเป็นสองประการ ประการแรก เพื่อศึกษาถึงปฏิกิริยาและพฤติกรรมของรัฐญี่ปุ่นที่สนองตอบต่อแนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาระหว่างประเทศ CDF และ PRSP ตลอดจนปัจจัยที่กำหนดท่าที่ของญี่ปุ่นในการสนองตอบต่อแนวคิดการพัฒนาดังกล่าว โดยใช้กรอบในการให้ความช่วยเหลือ ODA เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนเป็นกรณีศึกษา ประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงแนวคิดที่เป็นกรอบในการให้ความช่วยเหลือ ODA เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนของญี่ปุ่นรวมถึงลักษณะเด่นของแนวทางดังกล่าวที่แตกต่างไปจาก CDF และ PRSP และเพื่อให้เกิดการบรรลุนิ่วัตถุประสงค์ข้างต้นผู้ศึกษาจึงได้ตั้งคำถามสำหรับการวิจัยขึ้นสองข้อ ดังนี้ ข้อแรกคือ หลังจากการเกิดขึ้นของ CDF และ PRSP ญี่ปุ่นมีจุดยืนและท่าที่ในการตอบสนอง CDF และ PRSP อย่างไร และญี่ปุ่นได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการให้ความช่วยเหลือ ODA เพื่อให้เข้ากับกรอบ CDF และ PRSP หรือไม่ อย่างไร และคำถามข้อสองคือ อะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดท่าที่ของญี่ปุ่นในการสนองตอบต่อแนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สร้างขึ้นใหม่โดยธนาคารโลกและได้รับการสนับสนุนจากประชาคมเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ

ระเบียบวิธีที่ผู้ศึกษาใช้ในการศึกษาเรื่องนี้ คือการวิเคราะห์เอกสาร (documentary analysis) ซึ่งข้อมูลที่ใช้มีสองแหล่ง คือ ข้อมูลเอกสารขั้นต้น ได้แก่ นโยบาย รายงานการประเมินผลโครงการ ODA, การศึกษารายประเทศ และสถิติที่เกี่ยวข้องกับ ODA ที่จัดทำขึ้น และตีพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นทางการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ ODA เช่น กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงการค้า เศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม, องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น และธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น และแหล่งข้อมูลเอกสารชั้นรอง ได้แก่ รายงานวิจัยหรือ

บทความทางวิชาการของนักวิชาการ, นักวิจัย, NGOs ตลอดจนหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินการศึกษาที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้นำเอากรอบแนวคิดเรื่อง “ผลประโยชน์แห่งชาติ” มาวิเคราะห์ท่าที่และปัจจัยกำหนดท่าที่ของญี่ปุ่น โดยจำกัดแนวคิดดังกล่าวอยู่บนแนวคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติของ Holsti (1983) ที่แบ่งค่านิยมซึ่งเป็นพื้นฐานของผลประโยชน์แห่งชาติของรัฐออกเป็นสามลักษณะ ได้แก่ 1) ค่านิยมแกนกลาง (core value) ได้แก่ การธำรงรักษาไว้ซึ่งความอยู่รอดและความมั่นคงของรัฐ 2) เป้าประสงค์ระยะกลาง (middle-range goal) ได้แก่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสวัสดิการทางสังคม และ 3) เป้าประสงค์ระยะยาว (long-range goal) ได้แก่ การเพิ่มพูนเกียรติภูมิของรัฐ การสร้างชื่อเสียงและการยอมรับ การสร้างแนวคิดและอุดมการณ์ในระดับระหว่างประเทศ โดยผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่านโยบาย ODA ของญี่ปุ่น ตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์แห่งชาติในลักษณะที่เป็นค่านิยมร่วมที่ต้องการบรรลุเป้าประสงค์ระยะกลางและระยะยาวในเรื่องความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ การได้มาซึ่งชื่อเสียงเกียรติภูมิ และการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศมากกว่าผลประโยชน์แห่งชาติในเรื่องความอยู่รอดและความมั่นคงของรัฐ (รายละเอียดการวิเคราะห์ส่วนนี้จะกล่าวไว้ในบทตอบคำถามวิจัยหลักข้อที่สอง)

สำหรับเอกสารและงานวิจัยทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการให้ ODA ของญี่ปุ่น สามารถแบ่งงานศึกษาและงานวิชาการดังกล่าวได้เป็นสองประเภท ประเภทแรก คืองานศึกษา ODA ในแง่ของกระ-



บวนการกำหนดนโยบาย และประเภทของ
คืองานศึกษา ODA ในลักษณะที่เป็น
เครื่องมือทางนโยบายเพื่อบรรลุผล
ประโยชน์แห่งชาติ ยกตัวอย่าง งานศึกษา
ประเภทแรก เช่น งานของ Hirata (1998) ที่
ได้วิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการกำหนด
นโยบาย ODA ของญี่ปุ่น ท่ามกลางความ
ท้าทายสองประการ คือความท้าทายที่มา
จากปัญหาด้านการคลังของรัฐบาลญี่ปุ่น
ซึ่งมีความจำเป็นต้องตัดงบประมาณลง
และความท้าทายที่เกิดจากการลด
บทบาทของสหรัฐฯ และพันธมิตร
ตะวันตกในการให้ความช่วยเหลือระหว่าง
ประเทศ เพราะหมดความจำเป็นในการ
ช่วยเหลือเชิงยุทธศาสตร์ที่มาพร้อมกับ
การสิ้นสุดสงครามเย็นและปัญหา
เศรษฐกิจภายใน จนส่งผลให้ญี่ปุ่นต้อง
แสดงบทบาทนำทั้งๆ ที่ตนเองก็ประสบ
ปัญหาเศรษฐกิจและการคลัง และทำให้
การรสนนโยบาย ODA ให้สอดคล้องกัน
ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อ
เผชิญการทำทลายดังกล่าวและเพื่อผล
ประโยชน์ต่อประเทศกำลังพัฒนาและต่อ
โลกโดยรวมก็เป็นไปได้ยาก นอกจากนี้
Hirata ยังได้วิเคราะห์จุดยืนของตัวแสดงที่
มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย
ODA จำนวน 8 ตัวแสดงได้แก่ กระทรวง
การต่างประเทศ, กระทรวงการคลัง,
กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและ
อุตสาหกรรม, กระทรวงวางแผนพัฒนา
เศรษฐกิจ, หน่วยงานความร่วมมือ
ระหว่างประเทศของญี่ปุ่นและกองทุน
ความร่วมมือเศรษฐกิจไต้หวัน, นักการ
เมือง, ภาคเอกชน และ NGOs ซึ่งตัว
แสดงเหล่านี้ต่างมีจุดยืนที่แตกต่างและ
พยายามผลักดันหลักการและนโยบาย

งานของ Fukushima
(2000) สรุปว่านโยบาย ODA
ของญี่ปุ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า
เน้นผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์
มากเกินไป ทำให้ญี่ปุ่นเริ่มเปลี่ยน
เหตุผลของตนเองในการให้ ODA
แก่ประชาคมโลกอย่างต่อเนื่อง
นับตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ
1970 จนถึงปัจจุบัน

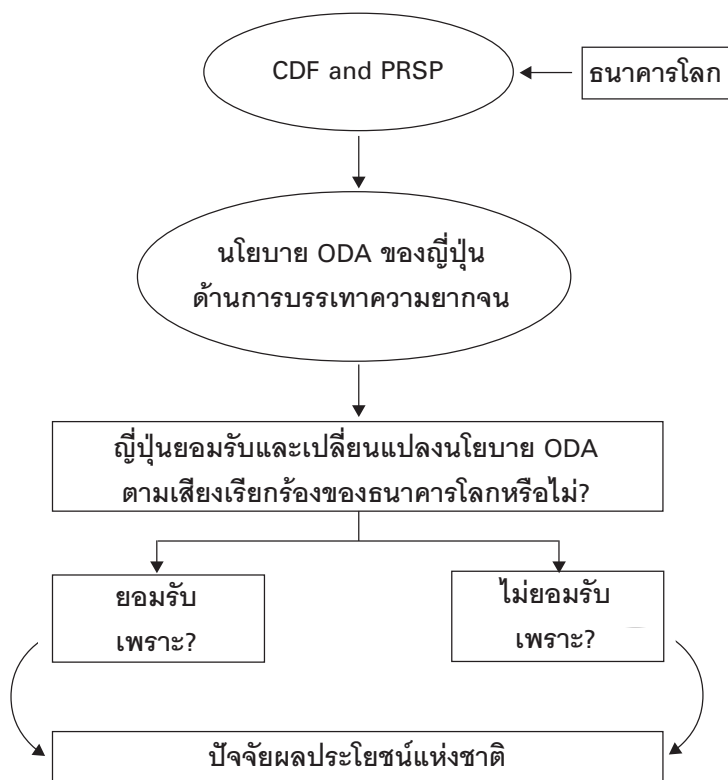
ของตน ทำให้นำมาซึ่งความแตกต่าง, ความขัดแย้งและ
การต่อรองระหว่างกัน ส่วนงานศึกษาประเภทหลัง เช่น
งานของ Fukushima (2000) สรุปว่านโยบาย ODA ของ
ญี่ปุ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเน้นผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์
มากเกินไป ทำให้ญี่ปุ่นเริ่มเปลี่ยนเหตุผลของตนเองใน
การให้ ODA แก่ประชาคมโลกอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ช่วง
กลางทศวรรษ 1970 จนถึงปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงนี้
แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ ODA ทั้ง
ในเชิงปริมาณและคุณภาพ เช่น แผนการเพิ่มปริมาณการ
ให้ ODA, การให้แบบทวีภาคีไม่มีข้อผูกมัด, การเพิ่มความ
ช่วยเหลือโดยผ่านสถาบันระหว่างประเทศแบบพหุภาคีและ
การเพิ่มปริมาณการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศบริเวณ
Sub-Saharan Africa เป็นต้น และนับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามเย็น
เป็นต้นมา ญี่ปุ่นจำกัดความ ODA ของตนเองในฐานะที่
เป็นเครื่องมือเพื่อป้องกันความขัดแย้งระหว่างประเทศ
และสนับสนุนการสร้างสันติภาพ นอกจากนี้ ODA ยัง
เปลี่ยนแปลงจากโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน
ขนาดใหญ่ไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม เช่น
การศึกษา สุขภาพอนามัยและการแพทย์มากขึ้น ใน
ธรรมเนียม ODA ปี ค.ศ. 1992 ซึ่งให้เห็นว่าญี่ปุ่นกำลัง
พยายามที่จะใช้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศของ
ตนเองในเชิงรุกมากขึ้นเพื่อโน้มน้าวให้ประเทศอื่นๆ ตระหนัก

ถึงการละเว้นจากการสะสมกำลังทางทหาร การละเมิดสิทธิมนุษยชนและการทำลายสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้เขายังให้ข้อเสนอว่า การที่ญี่ปุ่นซึ่งมีข้อจำกัดในศักยภาพทางทหารจากผลของรัฐธรรมนูญจะสามารถใช้ ODA ของตนเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในสหัฐวรรษใหม่ได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการที่ญี่ปุ่นสามารถสร้างรูปแบบใหม่ของ ODA ที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในสหัฐวรรษใหม่อย่างมีประสิทธิภาพได้มากน้อยเพียงใด เป็นต้น

ผู้ศึกษาพบว่างานวิชาการส่วนใหญ่มักเน้นงานศึกษา ODA ของญี่ปุ่นไปในประเภทแรกมากกว่า โดยงานศึกษาเหล่านี้จะวิเคราะห์พฤติกรรมและความสามารถระหว่างญี่ปุ่นต่อรัฐใดรัฐหนึ่งบนกรอบการเมืองระหว่างประเทศ ในทางกลับกันงานศึกษาที่มีไม่มากนัก คืองานศึกษาประเภทที่สองที่ศึกษานโยบาย ODA ญี่ปุ่นในกรอบความสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่นๆ เช่น องค์การระหว่างประเทศ ระดับประชาคมระหว่างประเทศโดยรวม หรือในกรอบของการสนองตอบต่อแนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาระหว่างประเทศ และประเด็นนโยบาย ODA ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางเศรษฐกิจการพัฒนา

และความมั่นคงของมนุษย์ เช่น เรื่องการบรรเทาความยากจนที่เพิ่งมีการศึกษามาไม่นาน ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีความพยายามที่จะเพิ่มเติมองค์ความรู้ที่ยังมีอยู่ไม่มากนัก โดยจะพยายามเพิ่มองค์ความรู้ในสองส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ในส่วนแรกเป็นการสนองตอบต่อกระแสแนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ถูกสร้างขึ้นโดยประชาคมระหว่างประเทศ CDF และ PRSP ซึ่งเป็นกรอบที่สร้างขึ้นโดยธนาคารโลกและมีพื้นฐานมาจากแนวคิดการพัฒนา ระหว่างประเทศที่ถูกสนับสนุนโดยประชาคมการพัฒนา ระหว่างประเทศ และในส่วนที่สองเกี่ยวกับประเด็นการพัฒนา ซึ่งเป็นประเด็นระดับโลก (Global Issue) นั่นคือ ประเด็นการบรรเทาปัญหาความยากจน

ดังนั้น คำโครงความคิดในวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้จึงมีจุดเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงกรอบแนวคิดและนโยบายให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศของธนาคารโลกและ IMF ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบต่อแนวทางและโครงการให้ความช่วยเหลือของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือจำเป็นต้องสร้างหรือปรับนโยบายพัฒนาของตนให้สอดคล้องกับกรอบ CDF และ PRSP ซึ่งอาจกระทบต่อโครงการต่างๆ ที่ผู้ให้ความช่วยเหลือรายอื่นๆ กำลังดำเนินการอยู่ระหว่างกำหนดแผนการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ ผลกระทบของ CDF และ PRSP ต่อนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นทั้งในเชิงแนวคิดและภาคปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้



แผนภาพ : กรอบคำโครงความคิด (Conceptual Framework)

แนวคิดการให้ความช่วยเหลือเพื่อ การพัฒนาระหว่างประเทศและรูป แบบการให้ความช่วยเหลือ ODA

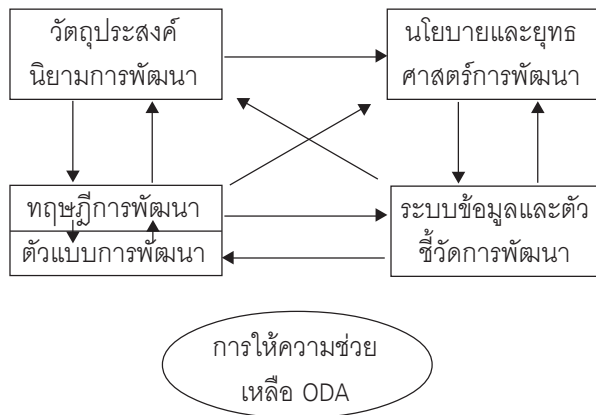
รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ ODA ของประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาได้รับอิทธิพลจากมุมมอง ความเข้าใจ และการตีความ การพัฒนาจากผู้กำหนดนโยบาย ODA ที่มีพื้นฐานจากแนวคิด ทฤษฎี และวัตถุประสงค์ของการพัฒนาในช่วงระยะเวลาต่างๆ ดังนั้น การทำความเข้าใจรูปแบบการให้ ODA ของประชาคมพัฒนาระหว่างประเทศในแต่ละสมัยจึงมีความจำเป็น เพื่อจะได้ทราบถึงเงื่อนไขทางความคิด ทฤษฎี ตัวแบบ และวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ยอมรับกันในหมู่ประเทศและองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือ ODA

Thorbecke (2000) ได้ให้ข้อเสนอว่า การเลือกใช้ยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือ ODA ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ของ 4 ตัวแปร ได้แก่ 1) ทฤษฎีและตัวแบบการพัฒนา 2) วัตถุประสงค์และนิยามของการพัฒนา 3) ระบบข้อมูลและตัวชี้วัดการพัฒนา และ 4) นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาซึ่งทั้ง 4 ปัจจัยมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกันและส่งผลต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือ ODA

แนวคิดและนโยบายการพัฒนา ระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ 1950

ในทศวรรษ 1950 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้กลายมาเป็นวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาโดยประชาคมการพัฒนาระหว่างประเทศมีความเชื่อที่สอดคล้องกันว่า

แผนภาพ : ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ
ODA กับ 4 ปัจจัยหลักในการพัฒนา



ทวิลักษณ์ทางการพัฒนา (development dualism) ที่เป็นผลมาจากความไม่เท่าเทียมทางสังคมและระดับรายได้จะถูกขจัดไปให้หมดได้โดยการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและทำให้ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมมีความเป็นสมัยใหม่ (modernization) ดังนั้น ความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (GNP Growth) จึงถูกมองว่าเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญไปสู่การพัฒนา โดยแนวคิดนี้อยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีและตัวแบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ได้รับการยอมรับในช่วงนั้น อาทิ ทฤษฎี “Big Push”, ทฤษฎี “Balanced Growth”, ทฤษฎี “Take-off into Sustained Growth” และทฤษฎี “Critical Minimum Effect Thesis” เป็นต้น ซึ่งทฤษฎีเหล่านี้มีความคล้ายคลึงกันในเรื่องการมองความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็คือการพัฒนา อย่างไรก็ตามยังมีอีกทฤษฎีหนึ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในทศวรรษนี้ คือ ตัวแบบ Domar-Harrod ที่ให้ความสำคัญกับการลงทุน โดยเชื่อว่าการลงทุนจะเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในฟังก์ชันการผลิต และยังเสนอว่าการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมจะก่อให้เกิดผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากที่สุด ส่งผลให้ตัวแบบนี้ถูกเรียกว่า One-Sector Model

ยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาที่โดดเด่นในช่วงนี้จึงเป็นไปในทางการเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมที่เป็นกลไกหลักทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง มีการทุ่มทรัพยากรไปที่การลงทุนในอุตสาหกรรมการผลิตและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เพราะความเชื่อที่ว่าภาคการผลิตภาคอุตสาหกรรม เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าที่สุดในแง่ความสามารถทางการผลิต (productivity) ต่อการลงทุน กล่าวอีกนัย คือ ในฐานะที่เป็นภาคการผลิตนำ (leading sector) การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมจะเพิ่มการจ้างงานให้มากขึ้น



ในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลทำให้เกิดการกระตุ้นความต้องการด้านอาหารและวัตถุดิบ การกระจายผลผลิตอุตสาหกรรมไปสู่ภาคอื่นๆ จะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวม ปรากฏการณ์นี้เรียกว่า **“ปรากฏการณ์ไหลริน”** (spill-over effect) คือผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมก่อนในที่สุดจะหลั่งรินไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ของประเทศโดยรวมอย่างอัตโนมัติ ด้วยเหตุนี้การลงทุนในภาคเกษตรจึงถูกละเลย หรือถูกมองว่ามีบทบาทเป็นเพียงแหล่งทรัพยากร ทุน และตลาดที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมเท่านั้น ซึ่งการสะสมทุนที่เกิดในภาคเกษตรจะถูกดึงมาสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมในหลายรูปแบบ อาทิ ในหลายประเทศมีนโยบายราคา (Price policy) ที่ถูกนำมาใช้เพื่อจำกัดราคาสินค้าเกษตร (อาหาร) ให้อยู่ในระดับต่ำ เมื่อเทียบกับราคาสินค้าอุตสาหกรรม เป้าหมายสำคัญก็คือการทำให้แรงงานภาคอุตสาหกรรมในเมืองได้มีอาหารเพื่อการบริโภคในราคาถูกเมื่อเทียบกับรายได้ที่พวกเขาได้รับจากการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม ผลที่คาดหวังคือการลงทุนภาคอุตสาหกรรมที่มากขึ้น เนื่องจากค่าจ้างแรงงานจะถูกทำให้ต่ำโดยอัตโนมัติจากการที่ระดับค่าครองชีพถูกลด นักลงทุนมีแรงจูงใจในการลงทุน และแรงงานก็มีแรงจูงใจในการทำงานตราบเท่าที่มีช่องว่างระหว่างรายได้กับรายจ่ายเพื่อการบริโภค ผลที่เกิดคือการกระจายรายได้ที่โน้มเอียงและกระจุกตัวอยู่ที่แรงงานภาคอุตสาหกรรมในเมือง เป็นต้น

จากแนวคิดการพัฒนาที่ถูกครอบงำโดยทฤษฎี แนวคิด และตัวแบบที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้รูปแบบของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศ และองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือเป็นไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เม็ดเงิน ODA ได้ถูกนำไปใช้เพื่อทำให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถระดับการออมของประเทศไว้ในระดับสูงและเพื่อให้เกิดความเพียงพอต่อการลงทุน นอกจากนี้ ODA บางส่วนยังถูกนำไปใช้เพื่อการลงทุนขนาดใหญ่โดยตรง เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการสร้างแรงจูงใจในการลงทุน เป็นต้น กล่าวได้ว่ามีปัจจัยอย่างน้อย 2 ข้อ ที่ทำให้ ODA ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ความเชื่อที่ว่ารัฐบาลสามารถวางแผนพัฒนา

ช่วงทศวรรษที่ 1960
ได้รับอิทธิพลแนวคิดการ
พัฒนาประเทศที่เกี่ยวกับ
“ทวิลักษณ์ทางเศรษฐกิจ”
จากทศวรรษ 1950 มาไม่
น้อย แต่แนวคิดการพัฒนา
ที่รับมานั้นยังขาดความชัดเจน
ในการอธิบายความเชื่อมโยง
ระหว่างสองภาคเศรษฐกิจ

ประเทศในมหภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ
และความสามารถของตัวแบบ Domar-
Harrod ในการคำนวณจำนวนเม็ดเงิน ODA
ที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

แนวคิดและนโยบายการพัฒนา ระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ 1960

ช่วงทศวรรษที่ 1960 ได้รับอิทธิพล
แนวคิดการพัฒนาประเทศที่เกี่ยวกับ
“ทวิลักษณ์ทางเศรษฐกิจ” จากทศวรรษ
1950 มาไม่น้อย แต่แนวคิดการพัฒนา
ที่รับมานั้นยังขาดความชัดเจนในการ
อธิบายความเชื่อมโยงระหว่างสองภาค
เศรษฐกิจ คือภาคเศรษฐกิจล้าหลังอย่าง
ภาคเกษตร/ชนบท และภาคเศรษฐกิจสมัย
ใหม่อย่างภาคอุตสาหกรรม/เมือง รวมทั้ง
ยังขาดเค้าโครงทางทฤษฎีที่นำมาอธิบาย
ลักษณะทวิลักษณ์นี้ด้วย

ตัวแบบการพัฒนาที่ได้รับการ
ยอมรับในช่วงนี้คือ Two-Sector Model เป็น
ตัวแบบที่อธิบายความเชื่อมโยงระหว่าง
สองภาคเศรษฐกิจ โดยตั้งอยู่บนสมมติฐาน
ที่ว่า ข้อจำกัดในการเพิ่มศักยภาพทางการ
ผลิต (productivity) ของภาคเกษตร ทำให้



ภาคเกษตรมีแรงงานล้นเกิน (labour surplus) จำนวนมาก การดึงแรงงานจำนวนมาก เหล่านั้นออกจากภาคเกษตรไม่เพียงแต่จะทำให้ผลผลิตภาคเกษตรลดลง แต่ยัง สามารถเพิ่มแรงงานราคาถูกให้กับ ภาคอุตสาหกรรมได้อีกด้วย ซึ่งตลอด กระบวนการการพัฒนา กลไกในการ เชื่อมโยงสองภาคเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน ควรได้รับการพัฒนาขึ้น เพื่อที่ว่าภาค เกษตรจะสามารถส่งผ่านทรัพยากร ส่วนเกินไปสู่อุตสาหกรรม ส่วนภาค อุตสาหกรรมต้องมีศักยภาพเพียงพอที่จะ ดูดซับทรัพยากรส่วนเกินจากภาคเกษตร

ตลอดทศวรรษนี้มีความเปลี่ยนแปลงทางแนวคิดการพัฒนาจากความคิด ที่ว่า ภาคเกษตรเป็นภาคการผลิตที่ด้อย ศักยภาพและทรัพยากรของชาติควรนำไป ใช้ในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมถูก ปฏิเสธมากขึ้น โดยเฉพาะช่วงกลาง ทศวรรษ 1960 ภาคเกษตรได้รับการ ยอมรับมากขึ้นว่าเป็นภาคที่มีความสำคัญ และรัฐควรจัดสรรทรัพยากรลงไปเพื่อ พัฒนาให้เกิดความทันสมัยในภาคเกษตร มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ภาคการผลิตนี้แสดง บทบาทสำคัญควบคู่ไปกับภาคอุตสาหกรรม ในการส่งผ่านทรัพยากร (supplier of resource) และรองรับผลผลิตอุตสาหกรรมไปพร้อมๆ กัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการไหลเวียนของทรัพยากรจากภาค อุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิตและ ศักยภาพในการผลิตภาคเกษตรเป็นสิ่ง จำเป็นในระยะเริ่มต้นของกระบวนการ พัฒนา หลังจากภาคเกษตรมีความเข้ม แข็งแล้วทรัพยากรจากภาคเกษตรจะไหล เวียนกลับมาสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม

ในด้านนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาที่โดดเด่นในช่วง ทศวรรษนี้ อาจแบ่งออกเป็นสองลักษณะ ได้แก่ 1) นโยบายและ ยุทธศาสตร์ที่มีพื้นฐานมาจากแนวคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ คลาสสิก ที่เสนอให้รัฐจำกัดบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ และ มีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลให้กลไกตลาดทำงานไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากจึงถูกเสนอให้ใช้นโยบายตลาด เป็นตัวนำ (market-led strategies) ในการพัฒนา เช่น การจัดการ บิดเบือนกลไกราคาต่างๆ และกำหนดระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่ เหมาะสม เป็นต้น 2) ชุดของนโยบายที่นำไปใช้เน้นเชิงโครงสร้างทาง เศรษฐกิจมหภาค นั่นคือ การให้ความสำคัญกับความเชื่อมโยงภาค เศรษฐกิจต่างๆ เข้าด้วยกัน การจัดสรรทรัพยากรการลงทุน และการ ใช้จ่ายภาครัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างภาคเศรษฐกิจต่างๆ งบประมาณภาครัฐได้รับการจัดสรรไปสู่ภาคเกษตรมากขึ้น พร้อมๆ กับ การลดหรือขจัดนโยบายที่ก่อให้เกิดการบิดเบือนราคาผลผลิต การเกษตรด้วย

สำหรับการให้ความช่วยเหลือ ODA ในทศวรรษนี้จะมียุทธศาสตร์ ในการลดปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างการออมระหว่างประเทศ โดยที่เงิน ออมที่มีอยู่อย่างมากในประเทศพัฒนาแล้วถูกนำไปเติมเต็มช่องว่าง ระหว่างเงินออม และความต้องการในการลงทุนของประเทศกำลัง พัฒนา นอกจากนี้ความช่วยเหลือ ODA ยังมีบทบาทในการบรรเทา ปัญหาดุลการชำระเงิน โดยเม็ดเงิน ODA ทำหน้าที่เป็นทุนสำรอง เงินตราต่างประเทศเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินของประเทศกำลัง พัฒนา

แนวคิดและนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษ ที่ 1970

ช่วงสิ้นสุดทศวรรษที่ 1960 ได้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจขึ้นโดย ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการเจริญเติบโตของ GNP เริ่มมีปัญหาใน การจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจ ทิศทางในการพัฒนาของทศวรรษ ที่ 1970 จึงมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดย ปัญหาด้านการพัฒนาสำคัญที่ประชาคมระหว่างประเทศเพื่อการ พัฒนาให้ความสนใจในช่วงนี้ ได้แก่

1. ระดับการว่างงานและการว่างงานแฝงที่สูงขึ้นในประเทศ กำลังพัฒนาหลายประเทศ
2. ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมซึ่งเกิดขึ้นทั้งในระดับ ระหว่างประเทศและระดับภายในประเทศ



3. ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายยังมีความยากจนในอัตราที่ค่อนข้างสูง
4. อัตราการอพยพย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่เมืองและอัตราความหนาแน่นของเมืองนับวันจะยิ่งสูงขึ้นเรื่อยๆ และมีปัญหาอื่นๆ ตามมา
5. ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศประสบกับปัญหาการขาดดุลการชำระเงิน หนี้ระหว่างประเทศ และภาระการชำระหนี้เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีเป้าหมายอื่นที่ประชาคมการพัฒนาระหว่างประเทศให้ความสำคัญ นอกจากเรื่องของการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คือ การบรรเทาปัญหาความยากจน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับความยากจนเบ็ดเสร็จโดยมีวิธีการลดปัญหาความยากจนไปที่การมุ่งเน้นการเพิ่มการจ้างงานอย่างเต็มกำลังการผลิตหรือการลดการว่างงานแฝงในภาคการผลิตดั้งเดิม

ในส่วนของงานวิชาการด้านการพัฒนาก็ได้มีประเด็นศึกษาต่างๆ เกิดขึ้นจากเดิมที่ไม่ได้รับความสนใจมาก่อน เช่น การศึกษา “การพัฒนาภาคเกษตรและชนบทอย่างบูรณาการ” (Integrated Rural and Agricultural Development), การศึกษาเกี่ยวกับภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector), การศึกษาด้านประชากรกับการพัฒนา และการศึกษาความด้อยพัฒนาและการพึ่งพิงโดยใช้แนวทางมาร์กซิสม์ใหม่ (Neo-Marxism)

สำหรับยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาในช่วงนี้มีลักษณะเด่นๆ ดังต่อไปนี้

1. เน้นการจ้างงานอย่างเต็มกำลังการผลิต (productive employment) โดยการจ้างงานกลายมาเป็นประเด็นสำคัญในเครื่องชี้วัดการพัฒนาควบคู่ไปกับขนาดของ GNP โดยเฉพาะการจ้างงานภาคเกษตรโดยผ่านโครงการต่างๆ เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครัวเรือนในชนบทซึ่งเป็นแหล่งกระจุกตัวของครัวเรือนยากจน (poverty incidence)

2. การเจริญเติบโตไปพร้อมๆ กับการกระจายผลประโยชน์รอบใหม่ (redistribution with growth) ยุทธศาสตร์การพัฒนานี้เน้นกระบวนการที่ค่อยเป็นค่อยไป โดยอาศัยกลไกที่มีอยู่ในการกระจายทรัพย์สินและปัจจัยการผลิตควบคู่ไปกับการเพิ่มการลงทุนของรัฐในโครงการที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์กับคนจนโดยตรง ซึ่งมีผลทำให้เกิดการโยกย้ายสวัสดิการรวมของสังคม (collective welfare) ไปสู่คนจนมากขึ้น จากความเชื่อที่ว่าผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตที่ผ่านมาไม่ได้ไหลรินไปสู่ส่วนอื่นๆ ของสังคมอย่างเป็นอัตโนมัติ ดังนั้นการ

ลงทุนรอบใหม่จึงเน้นไปที่ส่วนของสังคมที่ยังไม่ได้รับประโยชน์ จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตลอดกระบวนการในการพัฒนาที่ผ่านมา ซึ่งภาคเศรษฐกิจที่อยู่ในความสนใจ คือ ภาคเกษตรและภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ

3. ยุทธศาสตร์ความจำเป็นพื้นฐาน (basic needs strategy) ยุทธศาสตร์นี้ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานที่ว่าความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาในปัจจุบันเป็นผลมาจากความแตกต่างกันของการถือครองทรัพย์สินที่มีอยู่ในตอนแรก (initial ownership of assets) มีผลต่อการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้ในระดับที่ต่างกัน ดังนั้น ยุทธศาสตร์นี้จึงให้ความสำคัญไปที่ปัจจัยจำเป็นพื้นฐานที่มีผลต่อศักยภาพในการสะสมทรัพย์สินของปัจเจกชน

Brown (1990) ชี้ให้เห็นว่ายุทธศาสตร์ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในช่วงนี้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญสองประการ คือ 1) เม็ดเงิน ODA ถูกนำไปใช้ในโครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น โครงการขนส่ง การคมนาคม ฯลฯ น้อยลงและได้นำไปใช้ในโครงการเพื่อการพัฒนาการเกษตรและชนบทและการบริการทางสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ มากขึ้น 2) ODA ได้ถูกนำไปใช้ในโครงการบรรเทาความยากจนโดยตรง, ความจำเป็นพื้นฐาน และความช่วยเหลือทางเทคนิคมากขึ้นโดยผ่านโครงการลงทุนย่อยๆ เช่น โครงการอาหารเพื่อการบริโภคที่ถูกต้องหลักโภชนาการ (food program), โครงการการศึกษาเพื่อการอ่านออกเขียนได้ เป็นต้น

โครงการที่ประเทศและองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือ ODA ให้ความสนใจกัน



มากอีกอย่างหนึ่ง คือโครงการพัฒนาชนบทอย่างเป็นบูรณาการ (Integrated Rural Development Program) ที่มีการผสมผสานโครงการย่อยๆ จำนวนมากทั้งๆ ที่เป็นโครงการประเภทลงทุนและประเภทความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการ

แนวคิดและนโยบายการพัฒนา ระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ 1980

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ได้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจขึ้นทั้งในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้ว ปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับสภาพแวดล้อมการพัฒนา แนวคิดด้านการพัฒนาและการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยปัญหาดังกล่าว คือ

1. การเกิดวิกฤตหนี้ในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศละตินอเมริกา อันเป็นผลของปัญหาการขาดดุลงบประมาณดุลการชำระหนี้หรือการรวมหนี้รวมทั้งการกู้ยืมเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมาก

2. การเกิดปัญหาเงินเฟ้อและความชบเซาทางเศรษฐกิจในประเทศที่พัฒนาแล้วเนื่องจากประเทศเหล่านี้ได้ใช้นโยบายขึ้นอัตราดอกเบี้ย อัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นเป็นการซ้ำเติมวิกฤตการณ์หนี้สินให้รุนแรงขึ้น

จากปัญหาต่างๆ ข้างต้น ส่งผลให้วัตถุประสงค์สำคัญของการพัฒนา
ระหว่างประเทศในช่วงนี้จึงเป็นเรื่องของการฟื้นฟูความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในทศวรรษนี้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกลับมาเป็นวัตถุประสงค์หลักในการบรรเทาปัญหาความยากจนอีกครั้ง

การศึกษาพัฒนาในช่วงนี้มีแนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาที่โดดเด่นอยู่สองทฤษฎี ได้แก่

1. ทฤษฎีการพัฒนาทุนมนุษย์ (human capital development) ที่มีรากฐานจากความเชื่อว่า มนุษย์เป็นปัจจัยการผลิตหรือเป็นทุนชนิดหนึ่ง ดังนั้น สาเหตุหนึ่งของการมีศักยภาพทางการผลิตต่ำจึงถูกเทียบเคียงกับปัญหาการมีปัจจัยพื้นฐานทุนมนุษย์ (human capital endowment) ในระดับต่ำ และทฤษฎีนี้ถูกเชื่อมโยงกับการพัฒนาเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยสำนักคิดการเจริญเติบโตจากปัจจัยภายใน (endogenous growth school) ที่มองว่ามนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการผลิตมากกว่าปัจจัยอื่น เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีใดๆ นั้นถูกสร้างขึ้นโดยมนุษย์ทั้งสิ้น ซึ่งสำนักคิดความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเกิดจากปัจจัยสองประการ ได้แก่ นวัตกรรม (innovation) โดยผ่านการวิจัยและพัฒนา (Research and Development หรือ R&D) และการแพร่กระจายนวัตกรรมโดยผ่านการเรียนรู้เทคนิควิธี (know-how) ในอุตสาหกรรมต่างๆ หรือภาครัฐเป็นผู้เผยแพร่เทคนิควิธีนั้นๆ และทฤษฎีนี้ก็ได้สนับสนุนบทบาทของทั้งภาครัฐและเอกชนในการสร้างและแพร่กระจายนวัตกรรมด้วย

2. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics: NIEs) ที่เน้นการศึกษาพฤติกรรมเชิงยุทธศาสตร์ของปัจเจกชนและองค์กรในบริบทของตลาดที่ไม่สมบูรณ์ (incomplete market) โดยมองว่าในตลาดที่ไม่สมบูรณ์ที่เป็นผลมาจากสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์หรือการมีสารสนเทศไม่เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดต้นทุนการทำธุรกรรมในระบบเศรษฐกิจและสถาบัน (เศรษฐกิจ การเมือง สังคม) จะมีบทบาทเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดต้นทุนการทำธุรกรรม และพฤติกรรมแสวงหาโอกาสต่างๆ (opportunity behavior) สถาบันมีทั้งสิ่งที่มีฐานะเป็นองค์กรมีโครงสร้างแน่นอน (tangible institution) และที่เป็นแนวปฏิบัติหรือที่เรียกว่า “กฎแห่งเกม” (rules of the game) ที่คอยกำกับพฤติกรรมของปัจเจกชนและองค์กรในระบบเศรษฐกิจ

ในส่วนตัวแบบของการพัฒนา ในช่วงนี้ได้มีการพัฒนา “ตัวแบบสมดุลโดยทั่วไปของระบบเศรษฐกิจ” (general equilibrium model) ซึ่งได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการคาดการณ์ผลลัพธ์ของนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้

ยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาในทศวรรษ 1980 ได้ให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจมหภาค (Structural Adjustment Program หรือ SAP) เพื่อสร้างเสถียรภาพทาง



เศรษฐกิจที่ประกอบไปด้วยชุดนโยบายที่ออกแบบมาเพื่อการลดการขาดดุลการชำระเงิน และการขาดดุลประมาณ ซึ่งยุทธศาสตร์นี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. การลดหรือขจัดความไม่สมดุลของอุปสงค์และอุปทานโดยรวมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ
2. การลดการบิดเบือนกลไกราคาและข้อจำกัดเชิงโครงสร้างอื่นๆ ที่อาจส่งผลให้กำลังการผลิตในระบบเศรษฐกิจลดต่ำกว่าศักยภาพที่ควรจะเป็น
3. มาตรการสร้างเสถียรภาพภายในที่จำเป็นอื่นๆ เช่น การลดค่าเงิน การเปิดเสรีทางการค้า การปรับปรุง และเพิ่มศักยภาพของสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมือง
4. มาตรการอันมีผลให้เกิดการสร้างเสถียรภาพภายนอก ได้แก่ การกระตุ้นการส่งออกและการสนับสนุนอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labor-intensive industry)

ในส่วนบทบาทและรูปแบบของ ODA ในช่วงนี้ก็เป็นไปในทางเดียวกับยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาเพื่อการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการบรรเทาปัญหาวิกฤตการณ์หนี้สินเป็นสำคัญ และ ODA ถูกนำไปใช้เพื่อควบคุมให้เกิดการปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยการสร้างชุดของเงื่อนไข (conditionality) ให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือปฏิบัติตาม

ในช่วงทศวรรษนี้ ไม่เพียงบทบาทของรัฐบาลในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจถูกจำกัดลงเท่านั้น แต่ยังมีเสียงเรียกร้องให้ลดบทบาทของความช่วยเหลือ ODA ลง จากกรณีเสียงวิพากษ์วิจารณ์เชิงลบต่อบทบาทของ ODA ที่มาจากรัฐบาลเรแกน ซึ่งเรียกร้องให้เกิดการไหลเวียนของเม็ดเงินภาคเอกชนมีบทบาทแทน ODA อย่างไรก็ตามเสียงเรียกร้องนี้ก็ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติมากนัก เนื่องจากหนี้ของประเทศกำลังพัฒนาเป็นภาระหนักเกินกว่าที่จะมองข้ามบทบาทของ ODA

แนวคิดและนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ 1990

ในช่วงครึ่งแรกของทศวรรษ 1990 การรักษาเสถียรภาพและการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคยังคงเป็นวัตถุประสงค์สำคัญต่อเนื่องมาจากทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะที่

ที่ปัญหาและความท้าทายใหม่ก็เกิดขึ้นในทศวรรษนี้ โดยสภาพแวดล้อมด้านการพัฒนาระหว่างประเทศในช่วงนี้สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ในขณะที่ประเทศส่วนใหญ่ในละตินอเมริกาสามารถพลิกฟื้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ แต่สำหรับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาในแอฟริกาและประเทศยุโรปตะวันออกยังคงอยู่ระหว่างการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ (transitional economics) ที่การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจยังเป็นไปอย่างค่อนข้างช้าและเปราะบางต่อความเสี่ยงอยู่มากทั้งนี้ปัญหาที่สำคัญเป็นเรื่องของสภาพความไม่พร้อมของสถาบันและการขาดระบบธรรมาภิบาล (good governance)

2. ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ ได้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจเอเชียขึ้นที่ส่งผลทำให้เกิดการหยุดชะงักของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและบั่นทอนความคืบหน้าในการบรรเทาปัญหาความยากจนในระยะยาว ในขณะที่เดียวกันสภาพปัญหาเศรษฐกิจในประเทศอดีตสหภาพโซเวียตก็เริ่มรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ

ปัญหาที่เกิดขึ้นข้างต้น นำมาสู่คำถามและการวิพากษ์วิจารณ์ต่อความชอบธรรมของมาตรการปรับโครงสร้างแบบ SAP ซึ่งธนาคารโลก และ IMF ยึดเป็นหลักในการให้ความช่วยเหลือ ด้วยเหตุนี้แนวคิดการพัฒนาระหว่างประเทศ ในช่วงทศวรรษ 1990 นี้จึงเกิดมาจากการวิพากษ์มาตรการปรับโครงสร้าง SAP เป็นสำคัญ อีกทั้งยังเป็นการปรับปรุงแนวคิดการพัฒนาเดิมโดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาข้อบกพร่องในอดีตที่ผ่านมา แนวคิดการพัฒนาในทศวรรษนี้จึงมีลักษณะสำคัญ



ดังนี้ 1) มีการทบทวนบทบาทของรัฐและตลาดในการพัฒนา โดยการหาทางสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางสังคมอย่างยั่งยืน 2) ควรมีการปรับโครงสร้างสถาบันและการบริหารจัดการที่ดี ทั้งในแง่ของความรู้ ความเข้าใจ และหลักฐานการวิจัยเชิงประจักษ์ต่อประเด็นเรื่องบทบาทของสถาบันการพัฒนา เช่น รัฐควรมีบทบาทในการสร้างแรงจูงใจและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจระดับมหภาคและจุลภาคที่เอื้อต่อการทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ, รัฐควรพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางสถาบันที่กระตุ้นให้เกิดการลงทุนระยะยาว และรัฐควรมีบทบาทในการสร้างและกำกับกันสวัสดิการสังคมให้เกิดขึ้นโดยเท่าเทียม เป็นต้น 3) หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ค.ศ. 1997 ทำให้นักวิชาการระหว่างประเทศหันมาตั้งคำถามและทบทวนตัวแบบการสร้าง ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบเอเชียตะวันออก

สำหรับรูปแบบของยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาในช่วงนี้ สามารถแบ่งออกเป็นสองช่วง คือช่วงก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งในช่วงก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ (ค.ศ. 1990-1996) ได้มีการตั้งคำถามถึงยุทธศาสตร์ SAP ว่า โดยตัวมันเองสามารถนำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการบรรเทาปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืนหรือไม่ หรือควรมีนโยบายปฏิรูปอื่นๆ ผสมผสานกับการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีแนวคิดที่ถูกนำเสนอ คือแนวทางที่ยึดหลักการพัฒนาที่ต้องการคงรูปแบบเดิม

ของยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (The Orthodox View) และแนวทางการพัฒนาที่เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (The Heterodox View) ของธนาคารโลกและ IMF นอกจากนี้ยังมียุทธศาสตร์การพัฒนาที่ประชาคมการพัฒนาระหว่างประเทศให้ความสำคัญอย่างมาก คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบมหัศจรรย์แห่งเอเชีย (Asian Miracle) จนมาในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี ค.ศ. 1997 ที่ทำให้ประชาคมพัฒนาระหว่างประเทศต้องทบทวนระบบการค้าและการเงินระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่แน่นอนและความเสี่ยงจากการเปิดเสรีมากเกินไป นอกจากนี้ อัตราความยากจนที่เพิ่มขึ้นหลังวิกฤตก็มีส่วนให้ประชาคมพัฒนาระหว่างประเทศหันมาให้ความสำคัญกับการบรรเทาปัญหาความยากจนและการปรับปรุงสวัสดิการทางเศรษฐกิจและสังคมของประชากรโลกที่มีระดับสวัสดิการและการครองชีพต่ำกว่ามาตรฐาน ทำให้ประชาคมการพัฒนาระหว่างประเทศได้วางเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) ที่จะบรรเทาปัญหาความยากจน นอกจากนี้ธนาคารโลกก็ได้ปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนไปให้ความสำคัญกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความยากจนภายใต้กรอบ “เค้าโครงการพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จ” (Comprehensive Development Framework: CDF) และเอกสารยุทธศาสตร์เพื่อบรรเทาความยากจน (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) แทนสำหรับบทบาทและรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ ODA ในช่วงนี้มีแนวโน้มว่าจะลดการให้ความช่วยเหลือลงอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนความช่วยเหลือ ODA มีแนวโน้มไปสู่การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและบริการสังคม เช่น การศึกษา สุขภาพอนามัย การพัฒนาสถาบันภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้น ในขณะที่การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการลงทุนในภาคการผลิต (productive sector) ก็ได้รับสัดส่วน ODA น้อยลง จากบทเรียนวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้ธนาคารโลกและ IMF ต้องทบทวนบทบาทในการกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา สิ่งนี้เองที่นำไปสู่การให้ความสำคัญกับการปฏิรูปโครงสร้างอย่างเบ็ดเสร็จและการเน้นการบรรเทาปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน นั่นคือ การเกิดขึ้นของแนวคิดและยุทธศาสตร์ CDF และ PRSP

รากฐานทางทฤษฎีและความเป็นมาของ CDF และ PRSP

CDF มีรากฐานมาจากการบูรณาการแนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาของ Joseph Stiglitz และ Amartya Sen และด้วยการบูรณาการ



แนวคิดของทั้งสองคนทำให้เกิดหลักการสำคัญ 4 ประการที่สะท้อนออกมาใน CDF ดังนี้

1. การพัฒนาควรเป็นไปอย่าง “มีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกลซึ่งครอบคลุมรอบด้าน” (long-term holistic vision)
2. ประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะต้องเป็นเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเอง (ownership by the country)
3. เน้นความเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่กว้างขวางซึ่งตั้งอยู่ภายใต้บทบาทนำของรัฐที่เป็นเจ้าของยุทธศาสตร์การพัฒนา นั่นๆ (country-led partnership among internal and external actors)
4. เน้นผลสำเร็จของการพัฒนา (focus on development results) นั่นคือ การบรรเทาความยากจน

ส่วน PRSP ก็เปรียบเสมือนกลไกในการนำแนวคิดและหลักการ CDF ไปสู่การปฏิบัติ เป็นกรอบกว้างๆ ที่ประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือจะต้องแสดงให้เห็นว่าแนวทางยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาของตนมีความสอดคล้องกับกรอบดังกล่าว ซึ่งประเด็นที่ประเทศผู้ขอความช่วยเหลือต้องชี้ให้เห็นเมื่อจัดทำ PRSP แห่งชาติของตน ควรมีองค์ประกอบดังนี้

1. การสร้างความเป็นเจ้าของโดยกระบวนการมีส่วนร่วม (building country ownership through participation)
2. การประเมินและศึกษาความยากจนของประเทศ (poverty diagnosis)
3. เป้าหมาย ตัวชี้วัด และการติดตามผล (targets, indicators and monitoring)
4. การจัดอันดับความสำคัญและแนวทางดำเนินการของรัฐ (priority and public actions)

หลักการและนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นช่วงก่อนและหลัง CDF และ PRSP

จากคำถามวิจัยหลักข้อแรกที่เราได้ตั้งไว้คือการเกิดขึ้นของ CDF และ PRSP มีผลกระทบต่อนโยบายของการให้ความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นหรือไม่อย่างไร หรือญี่ปุ่นได้มีการปรับนโยบาย ODA ของตนทั้งในแง่หลักการและในเชิงปฏิบัติไปตามกรอบของ CDF และ PRSP หรือไม่ ซึ่งการที่จะตอบคำถามวิจัยข้างต้นได้นั้นผู้ศึกษาได้แบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็นสองส่วน โดยส่วนแรกเป็นการอภิปรายเปรียบเทียบ

แนวคิดและหลักการ ODA ของญี่ปุ่น ทั้งก่อนและหลังการเกิดขึ้นของ CDF และ ส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ การดำเนินนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรเทาปัญหาความยากจน ระหว่างช่วงก่อนและหลัง CDF และ PRSP โดยได้แสดงภาพรวมของแนวโน้มการจัดสรร ODA ในระดับระหว่างประเทศว่ามีความสอดคล้องกับจุดเน้นในเรื่องการบรรเทาปัญหาความยากจนว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้ยกกรณีศึกษาประเทศเวียดนามมาประกอบ เพื่อแสดงให้เห็นว่าภายในประเทศผู้รับที่มีการใช้นโยบาย ODA ของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับ PRSP โดยตรงนั้น ญี่ปุ่นมีท่าทีสนองตอบต่อ PRSP อย่างไร

ปรัชญาและหลักการ ODA ของญี่ปุ่น: ก่อนและหลัง CDF

ญี่ปุ่นถือว่าการให้ ODA เป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สำคัญ โดยนโยบาย ODA ถูกมองว่าเป็น “เครื่องมือทางการทูตที่สำคัญในการประกันผลประโยชน์แห่งชาติ” ดังนั้น การศึกษาถึงปรัชญาและหลักการ ODA ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากธรรมเนียม ODA ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งถูกใช้เป็นกรอบให้ความช่วยเหลือ ODA เป็นครั้งแรก ได้ถูกปรับเปลี่ยนเมื่อเข้าสู่สหัสวรรษใหม่ จึงเป็นเรื่องสำคัญและการปรับเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของผลจากการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและนโยบายของประชาคมการพัฒนา ระหว่างประเทศ ซึ่งได้สะท้อนออกมาในองค์ประกอบและเนื้อหาของหลักการในธรรมนูญฉบับปรับปรุงใหม่

นับตั้งแต่ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ความช่วยเหลือ



เหลือระหว่างประเทศครั้งแรกในปี ค.ศ. 1954 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นยังไม่มีกรอบนโยบาย ODA ที่ชัดเจน เพียงแต่ยึดแนวทาง “**ความพยายามในการช่วยเหลือตัวเอง**” (self-help efforts) และหลักการ “**การพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามข้อเรียกร้อง**” (request-based principle) เป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้เมื่อญี่ปุ่นเริ่มก้าวขึ้นมาเป็นมหาอำนาจในการช่วยเหลือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นจึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับแนวทางที่ชัดเจนที่ควรยึดเป็นหลักในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ด้วยเหตุนี้ธรรมนูญ ODA จึงถูกสร้างขึ้นและถูกประกาศใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักพื้นฐาน 4 ประการ ไว้เป็นกรอบแนวทางการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ดังนี้

1. การให้ความสำคัญกับการพัฒนาสิ่งแวดล้อม
2. การใช้ ODA เพื่อเป้าหมายทางการทหารหรือในทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประเทศ ควรได้รับการหลีกเลี่ยง
3. รัฐบาลญี่ปุ่นจะไม่ให้ ODA เพื่อเพิ่มงบประมาณทางการทหารของประเทศผู้รับ รวมถึงการพัฒนาขีปนาวุธและอาวุธทำลายล้างสูง (Weapons of Mass Destruction: WMD) การส่งออกอาวุธ ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ อีกทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นเห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาควรให้ความสำคัญสูงสุดกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

4. รัฐบาลญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญกับความพยายามในการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบตลาด รวมถึงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนพื้นฐานและเสรีภาพในประเทศผู้รับความช่วยเหลือ

ในแง่เนื้อหาธรรมนูญ ODA ฉบับ ค.ศ. 1992 กล่าวได้ว่า ยังไม่ได้เป็นธรรมนูญ ODA เพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง เนื่องจากเนื้อหาสาระขององค์ประกอบแต่ละข้อนั้นแทบไม่มีท่าทีชัดเจนใน “**ประเด็นการพัฒนา**” ในแง่ของการมุ่งการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการยกระดับมาตรฐานการครองชีพ แต่จะมีประเด็นปัจจัยทางการเมืองและความมั่นคงมาผูกโยงกับนโยบาย ODA ในฐานะที่เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ ODA ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงตั้งข้อสังเกตและเรียกธรรมนูญฉบับนี้เป็น “**ธรรมนูญที่เน้นมิติความมั่นคง**” (Security-Oriented ODA) อันมีปัจจัยทางการเมืองและความมั่นคงบางประการเป็นตัวกระตุ้น ที่ประกอบไปด้วย ประการที่หนึ่งสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศหลังสงครามเย็นที่มาพร้อมกับชัยชนะของประเทศประชาธิปไตยตะวันตก และประการที่สอง แนวโน้มการเพิ่มศักยภาพทางการทหารในประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จีนและเกาหลีเหนือ

หลังจากการสิ้นสุดของสงครามเย็น ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างการเมืองระหว่างประเทศครั้งสำคัญ โดยประเทศตะวันตกได้ชูหลักการในเรื่องความเป็นประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และธรรมาภิบาล (good governance) ขึ้นมาเป็น “**ระเบียบวาระโลก**” (global agenda) ทำให้ประเทศตะวันตกและองค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก และ IMF แสดงท่าทีอย่างชัดเจนในการสนับสนุนหลักการดังกล่าว พร้อมทั้งเห็นร่วมกันในการนำประเด็นเหล่านี้มาเป็นแนวทางในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการประกาศของผู้นำ G7 ในเดือน กรกฎาคม ค.ศ. 1989 และการประกาศหลักการ “**การพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาล**” (Participatory Development and Good Governance) ของประเทศสมาชิก OECD ในปี ค.ศ. 1990 ญี่ปุ่นในฐานะที่เป็นสมาชิกหนึ่งในกลุ่มประเทศตะวันตกทั้ง G7 และ OECD จึงจำเป็นต้องสนับสนุนหลักการข้างต้น ซึ่งสิ่งนี้แสดงออกในข้อที่สี่ของธรรมนูญฉบับนี้ ส่วนหลักการของธรรมนูญ ODA ข้อที่สองและสาม ที่เป็นท่าทีตอบสนองต่อประเทศเพื่อนบ้านสองประเทศ คือจีนและเกาหลีเหนือที่ญี่ปุ่นมองว่าการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของทหารของประเทศทั้งสองนี้จะบ่งชี้ถึงภัยคุกคามต่อความมั่นคงของตนและของระเบียบโลกใหม่ที่มีประเทศ



ตะวันตกเป็นผู้นำ

ดังนั้น แนวทางการให้ ODA ที่ญี่ปุ่นนำมาใช้กระตุ้นประเทศผู้รับความช่วยเหลืออาจมีทั้งในแง่การ “ให้แรงจูงใจ” โดยการเพิ่ม ODA ให้หากประเทศผู้รับแสดงให้เห็นว่ามีความพยายามในการส่งเสริมประชาธิปไตย ธรรมชาติบาล การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบตลาด การจำกัดการเพิ่มกำลังทหารและอาวุธและหยุดการสังหารและในแง่ของการ “ลดแรงจูงใจ” โดยการพิจารณาลดหรือตัดงบประมาณ ODA ที่ให้แก่ประเทศที่ดำเนินนโยบายตรงข้ามกับหลักการดังกล่าว

จนกระทั่งในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2003 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการปรับปรุงแก้ไขธรรมนูญว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือ ODA ครั้งแรก ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สองประการ คือ ประการแรก “เพื่อที่จะสร้างกรอบนโยบายใหม่ด้วยการนำเอาความคิด (ideas) และแนวทาง (approaches) การพัฒนาระหว่างประเทศใหม่มาผสมผสานกันเพื่อให้สามารถเผชิญกับความท้าทายที่มาพร้อมการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองโลก” ประการที่สอง “เพื่อสนองตอบต่อเสียงเรียกร้องของประชาชนญี่ปุ่นที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในกรอบนโยบาย ODA มีความชัดเจนเพื่อทำให้การดำเนินนโยบาย ODA มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส”

ธรรมนูญ ODA ฉบับปรับปรุงแก้ไขปี ค.ศ. 2003 ได้วางกรอบนโยบายพื้นฐาน ODA ได้ 5 ประการ ได้แก่

1. ให้การสนับสนุนความพยายามในการช่วยเหลือตนเอง (self-help effort) ของประเทศกำลังพัฒนา
2. ดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของมนุษย์ (human security)
3. ประกาศความยุติธรรมและความเท่าเทียมระหว่างเพศ (fairness and gender equality)
4. ใช้ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของญี่ปุ่น
5. ความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ

ในอีกส่วนหนึ่งซึ่งธรรมนูญฉบับปรับปรุงได้ให้รายละเอียดไว้ค่อนข้างจะเป็นกรอบชัดเจน คือ การกำหนดประเด็นที่นโยบาย ODA ควรให้ความสำคัญก่อน (priority issues) ซึ่งได้แก่

1. การบรรเทาปัญหาความยากจน
2. การเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน
3. ประเด็นระดับโลก (global issues)
4. การสร้างสันติภาพ (peace-building)

เมื่อพิจารณาแนวนโยบายพื้นฐาน 5 ข้อ และประเด็นที่ควรให้ความสำคัญก่อน 4 ข้อข้างต้น ก็จะพบว่านโยบาย ODA มีลักษณะเป็น ODA เพื่อการพัฒนา (Development-Oriented ODA) มากขึ้นกว่ากรอบนโยบาย ODA ที่ปรากฏในธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1992 ซึ่งการที่ธรรมนูญ ODA ของญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านการพัฒนามากขึ้นกว่าเดิมนั้นเนื่องจากปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยระหว่างประเทศบางประการ ได้แก่

ปัจจัยแรก คือการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาการด้านการพัฒนา และ NGOs ในการเสนอแนวนโยบาย ODA กล่าวคือแนวคิดเรื่องการระดมการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม เป็นการตอบสนอง “ความท้าทาย” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความท้าทายที่มาจากภายใน ที่ประกอบด้วย การตัดงบประมาณ ODA ลงอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงทศวรรษที่ 1990 และการสนับสนุน ODA ของสาธารณชนที่ลดน้อยลงด้วยเหตุนี้ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้เริ่มการ “ปฏิรูป” ODA เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการโครงการและงบประมาณ ODA จุดนี้เองที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและโครงการ ODA ต่างๆ กับสถาบันการศึกษาวิจัยระดับสูง อย่างมหาวิทยาลัย ด้วยเหตุนี้ในการแก้ไขปรับปรุงธรรมนูญ ODA ในส่วน NGOs ของญี่ปุ่น ก็เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเช่นกัน โดยบทบาทดังกล่าวเป็นไปภายใต้การสนับสนุนด้านงบประมาณ วิชาการ และความรู้จากรัฐบาลญี่ปุ่น นอกจากนี้



รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้สร้างกลไกความร่วมมือกับ NGOs ขึ้นจำนวนมาก และมีผลสำคัญที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของ NGOs ในนโยบาย ODA เช่น “การประชุมร่วมระหว่าง NGOs และกระทรวงการต่างประเทศ” (NGO-MOFA Regular Meeting) เป็นต้น ทั้งนี้ในช่วงการระดมความคิดเพื่อปรับแก้ธรรมนูญ ODA นักวิชาการ และ NGOs ได้มีบทบาทในการเสนอแนวคิดโดยผ่านกลไกที่เรียกว่า “คณะกรรมการว่าด้วยยุทธศาสตร์ ODA ที่ครอบคลุม” (The Board on Comprehensive ODA Strategy) จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงการต่างประเทศอีกด้วย

ปัจจัยที่สอง คือการเกิดขึ้นของประเด็นและแนวคิดใหม่ในการพัฒนา และการเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาของประชาคม ระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา ซึ่งประเด็นใหม่ส่งผลให้ญี่ปุ่นพิจารณาปรับธรรมนูญ ODA ของตนประกอบไปด้วย ประเด็นแรก เป็นการบรรเทาปัญหาความยากจน กล่าวคือในกลางทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา การให้ความสำคัญกับ “มนุษย์” ในฐานะที่เป็นจุดเน้นการพัฒนาได้กลายเป็นเป้าหมายร่วมของประเทศในประชาคมระหว่างประเทศ โดยเหตุผลเบื้องหลังคือ หลังจากหลายทศวรรษของการพัฒนา อัตราความยากจนในหลายประเทศยังไม่มีที่ท่าว่าจะลดลง ขณะที่ความยากจนกลับเพิ่มสูงขึ้นโดยเฉพาะประเทศแถบ Sub-Saharan Africa นอกจากนั้นนโยบายที่เน้นการปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจมหภาคภายใต้การนำของธนาคารโลกและ IMF ซึ่งให้ความสำคัญกับการเปิดโลกเสรี และใช้

กลไกตลาดนำในการพัฒนา ถูกพิสูจน์ว่าไม่ประสบความสำเร็จในประเทศกำลังพัฒนา ประกอบกับกลุ่มประชากรที่อยู่ในกลุ่มระดับมาตรฐานการครองชีพได้เส้นวัดความยากจนก็เป็นผู้รับผลกระทบมากที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการจัดประชุมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านี้ อาทิ “การประชุมผู้นำโลกว่าด้วยการพัฒนาสังคม” (World Summit for Social Development) ปี ค.ศ. 1995 ที่ประเทศผู้นำโลกทั้งหลายเข้าร่วมการประชุมได้ยอมรับหลักการ “การพัฒนาอันมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง” (Human-Centered Development) และมีการเสนอความคิดเห็นว่าประเทศต่างๆ มีพันธะผูกพันที่จะลดจำนวนคนยากจนในโลกลงครึ่งหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1996 คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee: DAC) ได้รับเอาความคิดดังกล่าวและได้วางเป้าหมายที่เรียกว่า “เป้าหมายการพัฒนาระหว่างประเทศ” (International Development Goals: IDGs) ที่จะลดสัดส่วนของประชากรที่อยู่ใต้เส้นวัดความยากจนลงให้ได้ครึ่งหนึ่งในปี ค.ศ. 2015 “การประชุมผู้นำสูงสุดแห่งสหประชาชาติ” (UN Millennium Summit) ของสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งผู้นำประเทศทั้งหลายประกาศเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Millennium Development Goals: MDGs) ได้ประกาศร่วมกันที่จะบรรเทาปัญหาความยากจนในมิติต่างๆ ลง ซึ่ง MDGs นี้มีนัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ ประการแรก ประชาคมระหว่างประเทศได้ชูประเด็นปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของมนุษย์ คือ เรื่องความยากจนมาเป็นประเด็นสำคัญเหนือประเด็นอื่นๆ ประการที่สอง เรื่องความยากจนถูกมองในมิติต่างๆ ที่หลากหลายมากขึ้น และเป็นครั้งแรกที่ประชาคมระหว่างประเทศได้กำหนดเป้าหมายในการบรรเทาปัญหาความยากจนในแต่ละประเด็นอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากที่สุดเท่าที่เคยมา เป็นต้น ประเด็นที่สอง เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ (human security) ที่ประชาคมระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนามีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่อง “ภัยคุกคาม” ต่อความมั่นคงมนุษย์ว่ามีหลากหลายและซับซ้อนมากขึ้น ทั้งอาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย และปัญหาสิ่งแวดล้อม เพื่อการควบคุมปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องเกิดความร่วมมือเพื่อป้องกันและบรรเทาปัญหานั้น ประเด็นนี้จึงเป็นประเด็นสำคัญในหลักธรรมนูญ ODA ที่ควรให้ความสำคัญก่อน และประเด็นที่สาม เรื่องการสร้างสันติภาพ (peace-building) จากช่วงทศวรรษ 1990 มีความขัดแย้งที่เกิดมาจากรากฐานความแตกต่างทางชาติพันธุ์ และวัฒนธรรมเป็นสำคัญสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดสงครามกลางเมือง ปัญหาผู้อพยพลี้ภัย และเป็นสาเหตุในการบั่นทอนความพยายามในการ



พัฒนาในหลายประเทศ ด้วยเหตุนี้การสร้างสันติภาพจึงถูกบรรจุไว้เป็นหนึ่งในสี่ของธรรมนูญ ODA ที่ให้ความสำคัญเบื้องต้น ทั้งนี้ญี่ปุ่นมองว่าการบรรเทาปัญหาความยากจนจะไม่ประสบความสำเร็จได้ถ้าหากการสร้างสันติภาพไม่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในประเทศที่ความยากจนกับความขัดแย้งมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นเหตุเป็นผลกันอยู่

ปัจจัยที่สาม คือการมีตัวแสดงที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนามากขึ้น และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ/แนวทางการให้ความช่วยเหลือ ทำให้รัฐไม่ได้ผูกขาดการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอีกต่อไป หากแต่หน่วยงาน องค์กร และประชาสังคมอื่นๆ ภายในรัฐ ก้าวเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา อาทิ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น องค์กรและประชาสังคมอื่นๆ โดยเฉพาะ NGOs ต่างประเทศ ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ได้แสดงบทบาทที่กระตือรือร้นมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ความร่วมมือกับตัวแสดงใหม่เหล่านี้จึงจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าลดความซ้ำซ้อนและสร้างความมีประสิทธิภาพของโครงการพัฒนา ดังนั้น “ความเป็นหุ้นส่วนและความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ” จึงถูกบรรจุในธรรมนูญ ODA ค.ศ. 2003

เมื่อพิจารณาจากหลักการของธรรมนูญ ค.ศ. 2003 ที่กล่าวไปแล้วข้างต้น เปรียบเทียบกับหลักการ CDF แล้วผู้ศึกษาเสนอว่า หลักการ CDF มีความสัมพันธ์ในระดับเดียวกันกับกรอบนโยบาย ODA และการเกิดขึ้นของ CDF ได้ก่อให้เกิดความจำเป็นในแง่ของการประสานแต่ไม่ได้เป็น **“เงื่อนไขจำเป็น”** ที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงหลักการขึ้นกับ ODA ของญี่ปุ่นหรือแนวนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น ทั้งนี้เพราะปัจจัยระหว่างประเทศที่ทำให้ธรรมนูญ ODA ของญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงไปดังนั้นเป็นเรื่องของการสนองตอบแนวคิดการพัฒนา **“กระแสหลัก”** ที่ก่อตัวขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1990 มากกว่าในฐานะที่ทั้งหลักการ CDF และธรรมนูญ ODA บางส่วนเป็นผลของการตอบสนองต่อกระแสการพัฒนาระหว่างประเทศ องค์ประกอบและเนื้อหาสาระในบางส่วนของทั้งสองหลักการจึงมีความเกี่ยวข้องและคล้ายคลึงกัน ซึ่งต่อไปนี้จะเป็นการเปรียบเทียบองค์ประกอบ CDF กับนโยบายพื้นฐานและประเด็นที่ถูกจัดลำดับความสำคัญก่อนหน้าของธรรมนูญ ODA ด้วยการนำหลักการ CDF เป็นตัวตั้ง

1. หลักการความเป็นเจ้าของโดยผู้รับความช่วยเหลือ (Ownership by Country-CDF) กับ หลักการความพยายามช่วยเหลือตัวเองของประเทศผู้รับ (Self-Help Effort-แนวนโยบายพื้นฐาน ODA ของญี่ปุ่น)

หลักการในเรื่องการสนับสนุนความพยายามในการช่วยเหลือของตนเองเป็นกรอบหลักของนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นมาหลายทศวรรษซึ่งญี่ปุ่นจะมีการพิจารณาให้ ODA ก็ต่อเมื่อมีการเสนอความต้องการจากประเทศผู้รับมาก่อน (request-based principle) ต่อมาได้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับหลักการดังกล่าวในธรรมนูญ ODA ฉบับใหม่อันเป็นผลมาจากการเกิดขึ้นของแนวคิดธรรมาภิบาล โดยประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือได้ตระหนักว่าประสิทธิภาพในการใช้เม็ดเงินหรือโครงการให้ความช่วยเหลือต่างๆ จะเกิดขึ้นไม่ได้เลยหากประเทศผู้รับยังมีความอ่อนแอในเชิงสถาบันหรือเป็นรัฐที่ล้มเหลว ดังนั้น การให้ประเทศผู้รับช่วยเหลือตนเองเพียงอย่างเดียวอาจทำให้เกิดการใช้เงินอย่างขาดประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ญี่ปุ่นจึงได้ปรับแนวคิดในเรื่องของการช่วยเหลือตนเองและยกเลิกหลักการเสนอความต้องการก่อนหลักการพยายามช่วยเหลือตนเองในธรรมนูญฉบับใหม่จึงอาจเป็นที่มาของการเลือกสรรประเทศที่ถูกมองว่ามีระบบธรรมาภิบาลและเชื่อมโยงกับความเป็นประชาธิปไตย (democratization) ความโปร่งใส (transparency) การตรวจสอบได้ (accountability) และระดับคอร์รัปชันต่ำ ซึ่งทิศทางดังกล่าวของหลักการความพยายามช่วยเหลือตนเองของประเทศผู้รับนับว่ามีความสอดคล้องอย่างมากกับหลักการความเป็นเจ้าของ โดยประเทศผู้รับความช่วยเหลือของ CDF เนื่องจาก CDF ได้จำกัดความ **“ความเป็นเจ้าของ”** ไว้ให้ครอบคลุมเรื่องของการบรรลุน้ำหนัการพัฒนาศาสตร์การพัฒนาประเทศของส่วนต่างๆ ในสังคม ซึ่งเป็นที่มาของความเป็น



เจ้าของแผน/ยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันของคนในชาติและฉันตามติดดังกล่าวจะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากการมีส่วนร่วมของการมีภาคประชาสังคม ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ของรัฐบาลด้วยเช่นกัน

2. ความเป็นหุ้นส่วนโดยประเทศผู้รับเป็นผู้นำ (Country-Led Partnership-CDF) กับ ความเป็นหุ้นส่วนโดยความร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศ (แนวนโยบายพื้นฐาน ODA ของญี่ปุ่น)

ในแง่หลักการทั้งของ CDF และ ธรรมนูญ ODA ได้ยอมรับร่วมกันในความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือและการประสานกับผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และตัวแสดงที่มีบทบาทในการพัฒนาอื่นๆ โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการของการให้ความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ODA อย่างไรก็ดีตามในทางปฏิบัติ ญี่ปุ่นเห็นว่าอาจมีปัญหาบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการจำกัดความเรื่องของ “ความเป็นหุ้นส่วน” และ “ความร่วมมือ” กับประเทศ องค์การผู้ให้ความช่วยเหลืออื่นๆ โดยเฉพาะคำถามที่ว่า การผสมผสานนโยบายให้ความช่วยเหลือควรเป็นไปในระดับใด ควรรวมไปถึงการจัดตั้ง การรวมกองทุน และให้ประเทศผู้รับเป็นผู้นำในการบริหารจัดการหรือไม่ และประเทศผู้รับมีศักยภาพเพียงพอในการเป็นผู้นำการบริหารจัดการโครงการให้ความช่วยเหลือหรือไม่ ซึ่งท่าทีของญี่ปุ่นในเรื่องนี้ยังเต็มไปด้วยคำถามหลายประการ

3. เน้นความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนา (Results Focus-CDF) กับประเด็นการบรรเทาปัญหาความยากจน (หนึ่งในสี่ประเด็นที่ ODA ให้ความสำคัญมากที่สุด)

หลักการ CDF ให้ความสำคัญกับการบรรเทาปัญหาความยากจนในฐานะเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา ซึ่งหลักการที่เน้นความสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนา คือการตั้งเป้าหมายที่ชัดเจน สามารถวัดค่าและติดตามประเมินผลได้อย่างเป็นขั้นตอนการที่จะบรรลุผลของการพัฒนาได้จะต้องสร้างสิ่งที่เรียกว่า “ห่วงโซ่ของผลลัพธ์” (results chain) ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการต่างๆ เป็นขั้นๆ นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งบรรลุเป้าหมายของกระบวนการพัฒนา นั่นคือ การบรรลุเป้าหมายของการบรรเทาปัญหาความยากจน ที่จะต้องดำเนินการตามหลักการอย่างมีขั้นตอน มีเป้าหมาย มาตรการและตัวชี้วัดเพื่อประเมินความก้าวหน้าในเรื่องของการลดลงของอัตราความยากจนได้อย่างเป็นรูปธรรม ในเชิงหลักการญี่ปุ่นให้การสนับสนุนเป้าหมายนี้อย่างเต็มที่ และแท้จริงแล้วญี่ปุ่นเป็นฝ่ายริเริ่มวางมาตรการอันเป็นรูปธรรมในการบรรลุเป้าหมายการลดความยากจนในมิติต่างๆ ลงในที่ประชุม DAC อันเป็นการริเริ่มก่อน ด้วยเหตุนี้หลักการ Results Focus ของ CDF จึงสอดคล้องกับประสบการณ์การบรรเทาปัญหาความยากจนที่มีในธรรมนูญ ODA ค.ศ. 2003

หลังจากที่ได้พิจารณาในระดับหลักการดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ส่วนต่อไปนี้จะเป็นการพิจารณาในทางปฏิบัติของการให้ ODA ของญี่ปุ่นว่าได้ให้ความสำคัญกับการบรรเทาปัญหาความยากจนมากขึ้นตามที่ได้ให้สัญญาไว้กับประชาคมโลกและได้กำหนดไว้เป็นหลักการอย่างชัดเจนในธรรมนูญ ODA ค.ศ. 2003 หรือไม่ และ ญี่ปุ่นได้ดำเนินนโยบาย ODA ในการบรรเทาปัญหาความยากจนไปตามอิทธิพลของ PRSP หรือไม่ ผู้ศึกษาได้ตอบคำถามดังกล่าวโดยการวิเคราะห์ในระดับทั่วไป (ระดับระหว่างประเทศ) และระดับเฉพาะ (กรณีศึกษาประเทศเวียดนาม) ทั้งนี้เนื่องด้วยเหตุผลสองประการ คือ ประการแรก เนื่องจาก CDF เป็นหลักการ และมีความสอดคล้องบางประการกับหลักการในธรรมนูญ ODA ค.ศ. 2003 ของญี่ปุ่น ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์การให้ ODA ของญี่ปุ่นในระดับทั่วไปจะทำให้เห็นว่าญี่ปุ่นได้ให้ ODA เป็นไปตามหลักการที่ประกาศไว้หรือไม่ โดยเลือกพิจารณาจากประเด็นการบรรเทาปัญหาความยากจนซึ่งมีความสอดคล้องกับ CDF โดยตรง ประการที่สอง เนื่องจาก PRSP เป็นกลไกระดับปฏิบัติ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับ ODA ของญี่ปุ่นภายในประเทศผู้รับความช่วยเหลือเท่านั้น ดังนั้น การศึกษาบริบทของปฏิสัมพันธ์ระหว่าง PRSP กับ ODA ของญี่ปุ่นในประเทศผู้รับความช่วยเหลือบางประเทศ จะทำให้เห็นถึงประเด็นความสอดคล้องและข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ในระดับระหว่างประเทศผู้ศึกษาแสดงให้เห็นแนวโน้มของการ

จัดสรร ODA เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจน ภายใต้กรอบคำถามสองประการ ได้แก่ ประการแรก การจัดสรร ODA มีความสัมพันธ์กับการกระจุกตัวของอัตราความยากจนในระดับโลกหรือไม่ โดยพิจารณาในแง่ของการกระจุกตัวตามภูมิภาคระดับรายได้ และการผลิต โดยจากข้อมูลทางสถิติพบว่า

1. ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรร ODA กับการกระจุกตัวของความยากจนในเชิงภูมิภาค นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา สัดส่วนการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นที่ให้กับประเทศแอฟริกาจากไม่ได้เพิ่มขึ้นจากช่วงทศวรรษที่ 1990 แล้ว ยังน้อยลงกว่าเดิม นอกจากนี้หากพิจารณาการกระจุกตัวของ ODA แล้วจะเห็นได้ว่า เอเชียยังเป็นภูมิภาคที่ได้รับ ODA มากที่สุด และในเอเชียเอง การจัดสรร ODA ยังคงมีการกระจุกตัวอยู่ที่เอเชียตะวันออกเป็นส่วนมาก ทั้งๆ ที่ภูมิภาคนี้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ที่น่าสนใจคือแนวโน้มการจัดสรร ODA ที่ให้กับประเทศในตะวันออกกลาง

ตารางแนวโน้มของการจัดสรร ODA (ทวิภาคี) (จำแนกตามภูมิภาค)

ภูมิภาค	ปี (ค.ศ.)					
	1990-94	1995-99	2000	2001	2003	2004
เอเชีย	4913.4 (58.3)	4993.7 (55.9)	5283.8 (54.8)	4220.4 (56.6)	3226.1 (53.6)	2544.5 (42.7)
ตะวันออก-กลาง	829.8 (9.8)	546.2 (6.1)	727.4 (7.5)	287.1 (3.9)	416.4 (6.9)	1030.8 (17.3)
แอฟริกา	934.2 (11.1)	1029.5 (11.5)	968.9 (10.1)	851.5 (11.4)	529.9 (8.8)	646.9 (10.9)
อเมริกากลางและอเมริกาใต้	749.6 (8.8)	842.0 (9.4)	799.5 (8.2)	738.2 (9.9)	463.8 (7.7)	309.3 (5.2)
โอเชียเนีย	131.2 (1.5)	160.4 (1.8)	151.1 (1.5)	101.5 (1.4)	52.1 (0.9)	42.1 (0.7)
ยุโรป	106.8 (1.2)	156.4 (1.7)	117.5 (1.2)	116.1 (1.6)	215.4 (3.6)	140.6 (2.4)
อื่นๆ	763.4 (9.1)	1197.7 (13.4)	1591.6 (16.5)	1137.2 (15.3)	1109.6 (18.5)	1239.5 (20.8)
รวม	8427.6 (100)	8925.9 (100)	9640.1 (100)	7452.0 (100)	6013.6 (100)	5954.1 (100)

ที่มา : รายงาน ODA ค.ศ.1999-2005 (เลือกเฉพาะบางปี)

หมายเหตุ 1. หน่วย = ล้าน USD 2. ตัวเลขในวงเล็บแสดงค่าเปอร์เซ็นต์

ทุกภูมิภาคได้รับ ODA ในสัดส่วนที่ลดลงอย่างต่อเนื่องแต่หลังจากปี ค.ศ. 2001 ODA มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และอีกเป็นประเทศที่มีการกระจุกตัวสูงสุดของ ODA ของญี่ปุ่นมากที่สุดในภูมิภาคนี้

2). ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรร ODA กับการกระจุกตัวของความยากจนในเชิงรายได้ พบว่า การจัดสรร ODA ในทศวรรษที่ 1990 ไม่มีความสอดคล้องกับการกระจุกตัวของความยากจนเท่าไรนัก โดยที่กลุ่มประเทศที่รายได้ระดับกลางต่ำ (LMICs) ได้รับ ODA มากกว่ากลุ่มประเทศที่มีรายได้ต่ำ (LICs) ในบางปี และได้รับ ODA มากกว่ากลุ่มประเทศที่มีระดับการพัฒนาต่ำที่สุด (LLDCs) ในทุกปี

3). ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรร ODA กับการกระจุกตัวของความยากจนในภาคการผลิต พบว่าจากปรากฏการณ์ความยากจนเป็นปรากฏการณ์โดยทั่วไปของภาคการเกษตร ดังนั้น การลดปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพควรพุ่งเป้าไปที่ภาคเกษตรเป็นสำคัญ แต่จากข้อมูลทางสถิติชี้ให้เห็นว่า แนวโน้มการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่น จะให้กับสาขาโครงสร้างพื้นฐานและบริการทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก รองลงมา คือ สาขาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสังคม ส่วนภาคเกษตรนั้นได้รับงบประมาณน้อยลงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา



ตารางแนวโน้มการจัดสรร ODA ให้กับกลุ่มประเทศต่างๆ (แยกตามกลุ่มรายได้)

กลุ่มรายได้	ปี (ค.ศ.)					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
LLDCs	1198.9 (14.9)	1477.6 (15.5)	1603.2 (15.4)	1177.7 (14.3)	987.3 (15.1)	1129.9 (13.2)
LICs	3754.4 (46.7)	4388.4 (45.9)	4223.5 (40.5)	2708.1 (33.0)	2023.8 (30.9)	3291.6 (38.5)
LMICs	1933.4 (24.0)	2194.8 (23.0)	2494.2 (23.9)	3215.0 (39.2)	2418.5 (36.9)	2710.1 (31.7)
UMICs	238.1 (3.0)	251.8 (2.6)	619.3 (5.9)	-85.7	-34.6	353.2 (4.1)
HICs	32.6 (0.4)	28.4 (0.3)	8.0 (0.1)	-121.6	-140.3	-48.8
อื่นๆ	887.9 (11.0)	1339.5 (12.7)	1470.3 (14.1)	1313.8 (16.0)	1297.5 (19.8)	1117.0 (13.1)
รวม	8044.3 (100)	9559.9 (100)	10418.5 (100)	8207.2 (100)	6552.2 (100)	8553.1 (100)

ที่มา : รายงาน ODA ค.ศ.1999-2005 (เลือกเฉพาะบางปี)

- หมายเหตุ
1. LLDCs (Least among Less Developed Countries) คือ ประเทศที่มีระดับการพัฒนาต่ำที่สุด
 2. LICs (Low Income Countries) คือ ประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำ
 3. LMICs (Lower Middle Income Countries) คือ ประเทศที่มีระดับรายได้กลางต่ำ
 4. UMICs (Upper Middle Income Countries) คือ ประเทศที่มีรายได้กลางสูง
 5. HICs (High Income Countries) คือ ประเทศที่มีรายได้สูง
 6. หน่วย = ล้าน USD
 7. ตัวเลขในวงเล็บแสดงค่าเปอร์เซ็นต์

ในส่วนคำถามประการที่สอง คือ การจัดสรร ODA ในรูปแบบของการให้เปล่า (grant aid) มีความสัมพันธ์กับการกระจุกของอัตราความยากจนหรือไม่

เมื่อพิจารณาแนวโน้มสัดส่วนการจัดสรร ODA ในรูปของการให้เปล่าแก่กลุ่มประเทศ LLDCs จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้ได้รับสัดส่วนของการให้เปล่าสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 เป็นต้นมา ODA ที่จัดสรรให้กับกลุ่มประเทศ LLDCs ทั้งหมดเป็นการให้ในรูปของการให้เปล่า ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามี “ความสอดคล้อง” กับแนวทางการพัฒนาที่เน้นการบรรเทาปัญหาความยากจน แต่นโยบายนี้ไม่ได้ถูกกระตุ้นโดยแนวทางการพัฒนาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น CDF, PRSP และ MDGs ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ตารางแนวโน้มการจัดสรร ODA สัดส่วนตามภาค/สาขา (เปอร์เซ็นต์)

สาขา	ปี ค.ศ.					
	1996	1997	2000	2001	2003	2004
1. โครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคม	20.9	22.8	24.8	17.3	18.8	23.8
2. โครงสร้างพื้นฐานและบริการทางเศรษฐกิจ	40.7	44.7	31.7	34.9	21.6	31.1
3. ภาคการผลิต (เกษตร อุตฯ การค้า ท่องเที่ยว)	17.5	15.6	8.4	14.1	6.4	7.0
- เฉพาะภาคการเกษตร	(14.3)*	(11.4)*	(6.2)*	NA	(5.1)*	(4.1)*
4. ความช่วยเหลือในภาคที่คาบเกี่ยวกัน	4.9	3.3	6.0	5.7	2.1	3.0
5. อื่นๆ	16.0	13.7	29.1	27.9	51.1	35.1
รวม	100	100	100	100	100	100

ที่มา : รายงาน ODA ค.ศ.1999-2005 (เลือกเฉพาะบางปี)

หมายเหตุ เครื่องหมาย (*) แสดงสัดส่วนของภาคเกษตรต่อ ODA ทั้งหมด

ตารางแนวโน้มการจัดสรร ODA แบบให้เปล่า (Grant) แก่ประเทศ LLDCs เปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ (ทวิภาคี)

กลุ่มประเทศ	ปี (ค.ศ.)							
	1990	1992	1995	1997	1998	2001	2002	2004
LLDCs	66.2	92.8	99.6	109.2	108.8	109.4	110.1	102.6
อื่นๆ	41.2	38.8	53.3	74.6	49.5	55.0	57.2	78.5

ที่มา : รายงาน ODA ค.ศ.1990-2005 (เลือกเฉพาะบางปี)

- หมายเหตุ
1. ตัวเลขแสดงค่าเปอร์เซ็นต์
 2. การคำนวณการให้เปล่า ทำโดยใช้ Grant Share Calculation Formula
 3. ค่าเปอร์เซ็นต์ที่มากกว่าหนึ่งร้อยเป็นไปได้อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากเงินที่จ่ายคืนมากกว่าเงินกู้ ODA และเครดิตแบบอื่นๆ

จากข้อมูลทางสถิติ ในการตอบคำถามทั้งสองข้อข้างต้น ได้แสดงให้เห็นว่า ความพยายามของญี่ปุ่นในการที่จะบรรลุเป้าหมายการบรรเทาปัญหาความยากจนที่เป็นปัญหาเศรษฐกิจระดับโลกนั้นไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด เนื่องจากการให้ ODA ของญี่ปุ่นไม่ได้สอดคล้องกับการกระจุกตัวของความยากจน เช่น ประเทศแอฟริกาและเอเชียใต้ หรือประเทศ LLDCs ประเทศเหล่านั้นนอกจากจะได้รับการจัดสรร ODA ในระดับที่น้อยกว่าแล้วยังมีแนวโน้มของการได้รับในอัตราที่น้อยลงด้วยซึ่งเป็นแนวโน้มเดียวกับการจัดสรร ODA ให้กับภาคการเกษตรที่มีการกระจุกตัวของอัตราความยากจนถึง 75 เปอร์เซ็นต์ และถึงแม้การจัดสรร ODA ในรูปของการให้เปล่าจะให้กับประเทศ LLDCs เป็นอย่างมากก็ตาม แต่ผลด้านบวกของการให้เปล่าดังกล่าวอาจถูกกลดทอนลงเนื่องจากจำนวน ODA ที่ลดน้อยลงไปด้วย เหตุนี้จึงสามารถกล่าวได้ว่า การให้ ODA ของญี่ปุ่นไม่ได้มีความสอดคล้องกับแนวทางที่ CDF และ PRSP เน้น นั่นคือ การบรรเทาปัญหาความยากจนโดยตรง

ในระดับกรณีศึกษา ผู้ศึกษาได้ศึกษาท่าทีของญี่ปุ่นต่อ PRSP ของเวียดนาม ซึ่งเป็นกรณีที่น่าสนใจ กล่าวคือ เวียดนามถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีข้อผูกพันกับการจัดทำเอกสารยุทธศาสตร์เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจน (PRSP) เพื่อสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของธนาคารโลกและ IMF ที่เป็นแหล่งให้ความช่วยเหลือ ในขณะเดียวกันเวียดนามเองก็มีญี่ปุ่นเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ด้วย สิ่งนี้เองที่ทำให้เห็นถึงการเกิดข้อโต้แย้งเชิงนโยบายระหว่างญี่ปุ่นกับธนาคารโลกที่แสดงแนวคิดของญี่ปุ่นที่มีต่อ PRSP ที่ชัดเจนที่สุด นอกจากนี้การพิจารณาแนวคิดและท่าทีของญี่ปุ่นในการตอบสนองต่อ PRSP ทำให้

เห็นว่าญี่ปุ่นมีแนวคิดอย่างไรต่อแนวทางการบรรเทาปัญหาความจน และเพื่อที่จะให้เห็นถึงท่าทีของญี่ปุ่นต่อ PRSP และแนวคิดที่ญี่ปุ่นมีต่อแนวทางการบรรเทาปัญหาความยากจน ผู้ศึกษาได้แบ่งประเด็นศึกษาออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่

ประเด็นแรก คือการได้เปรียบในด้านนโยบายที่เหมาะสมในการบรรเทาปัญหาความยากจนของเวียดนาม

เวียดนามมีกระบวนการจัดการเอกสารยุทธศาสตร์เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจน (ฉบับชั่วคราว) (Interim PRSP : I-PRSP) ระหว่างปี ค.ศ. 2000-2001 ที่เกิดข้อคิดเห็นไม่ตรงกันในเชิงนโยบายว่า การที่จะบรรลุผลการบรรเทาปัญหาความยากจนนั้น เวียดนามควรดำเนินนโยบายไปในทิศทางใด ซึ่งจุดยืนของเวียดนามกับจุดยืนของธนาคารโลกมีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ จุดยืนของธนาคารโลกอยู่บนแนวนโยบายการใช้งบประมาณแบบสมดุลสองด้าน ด้านหนึ่งเน้นการสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจบนฐานกว้าง โดยจัดสรรงบประมาณไปยังทุกภาคเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดการเจริญเติบโตและสร้างงานให้เกิดขึ้นพร้อมๆ กัน และอีกด้านหนึ่ง เน้นการจัดสรรงบประมาณไปยังโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยตรง ในส่วนจุดยืนของเวียดนามจะอยู่ในเชิงตรงข้ามกับธนาคารโลก เวียดนามมองว่าการที่จะบรรเทาปัญหาความยากจนได้นั้นต้องเริ่มต้นด้วยการมีระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มั่นคงก่อน เนื่องจาก 10 ปีที่ผ่านมา เวียดนามมีงบประมาณเพื่อนำไปใช้จ่ายโครงการต่างๆ มากขึ้น เพราะรัฐบาล



สามารถเก็บภาษีได้มากขึ้น อันเป็นผลโดยตรงจากการที่เวียดนามมีระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงนั่นเอง เวียดนามได้ยื่นกรณในการพัฒนาไปตามแนวทางของแผนพัฒนาสองแผนที่ตนเองกำลังดำเนินการจัดทำอยู่ในขณะนั้น ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมห้าปี ฉบับที่ 7 (ค.ศ. 2001-2005) และยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสิบปี (ค.ศ. 2001-2010) โดยทั้งสองแผนได้ให้ความสำคัญในประเด็นการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค การรักษาสมดุลในการใช้จ่าย และเน้น “การพัฒนาอุตสาหกรรมและการทำให้ทันสมัย” (industrialization and modernization) ซึ่งแผนพัฒนาดังกล่าวมีส่วนทำให้อัตราความยากจนลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยจำนวนประชากรที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (poverty line) มีจำนวนลดลง ด้วยเหตุนี้เวียดนามจึงเห็นว่านโยบายที่ตนเองดำเนินการตลอดสิบกว่าปีเป็นแนวทางที่ถูกต้อง และยุทธศาสตร์ PRSP ควรมีฐานะเป็นเอกสารส่วนเสริมที่อยู่ภายในกรอบของแผนพัฒนาแห่งชาติมากกว่าที่จะเป็นแผนหลักหรือแยกออกมาต่างหากจากแผนพัฒนาแห่งชาติ แต่ในที่สุดกระบวนการต่อรองระหว่างเวียดนามกับประเทศและองค์การผู้ให้ความช่วยเหลือก็ได้นำไปสู่การผสมผสานทั้งสองยุทธศาสตร์ ภายใต้ชื่อ The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (CPRSP) ในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่อยู่ภายใต้กรอบแผนพัฒนาแห่งชาติและเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการใช้งบประมาณความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อบรรลุถึง

การบรรเทาปัญหาความยากจนเพิ่มเติมจากแผนพัฒนาแห่งชาติ

ประเด็นที่สอง คือท่าทีของญี่ปุ่นต่อ PRSP และแนวทางการบรรเทาปัญหาความยากจนของเวียดนาม

ในปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลญี่ปุ่น ได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและเทคนิคแก่รัฐบาลเวียดนามภายใต้กรอบของโครงการ “ศึกษาว่าด้วยนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด” หรือ “โครงการ Ishikawa” โครงการนี้ดำเนินไปในรูปของการศึกษาร่วมระหว่างคณะนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของเวียดนามกับของญี่ปุ่น โดยหลักการหลักๆ ที่เป็นข้อเสนอของโครงการร่วมนี้อยู่ภายใต้กรอบ 1) การสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระดับมหภาค 2) การปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และ 3) การสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาวซึ่งประกอบด้วย การพัฒนาอุตสาหกรรม การสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการบรรเทาปัญหาความยากจนของประเทศ

โครงการ Ishikawa สะท้อนให้เห็นความคิดของนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ของญี่ปุ่นอยู่ในคณะกรรมการร่วมดังกล่าว โดยมีประเด็นสำคัญ คือ

1. ข้อสรุปของธนาคารโลกที่เน้นการบรรเทาปัญหาความยากจนมาก่อนนั้น ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสภาวะการณ์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของเวียดนาม ซึ่งเวียดนามมีความพยายามในการเร่งการพัฒนาของตนเองเข้ากับเครือข่ายการผลิตของเอเชียตะวันออก (East Asian Production Network) สิ่งเหล่านี้ไม่อาจเป็นไปได้หากไม่มีการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดี
2. ญี่ปุ่นมองว่า PRSP ควรเป็นเอกสารเพิ่มเติม (Supplementary Document) มากกว่า เนื่องจากเวียดนามได้มีแผนพัฒนาสองแผนที่ได้ผ่านกระบวนการทางการเมืองและกลั่นกรองจากพรรคคอมมิวนิสต์พร้อมกับผ่านความเห็นชอบของสภาพรรคคอมมิวนิสต์แล้ว ด้วยเหตุนี้แผนพัฒนาทั้งสองจึงควรเป็นเอกสารหลักในการพัฒนาประเทศมากกว่า
3. ในด้านงานวิชาการและงานวิจัยเชิงประจักษ์ ธนาคารโลกยังขาดหลักฐานที่เพียงพอที่จะทำให้เชื่อว่า การจัดสรรงบประมาณไปที่โครงการบรรเทาปัญหาความยากจนโดยตรง (Pro-Poor Targeted Expenditure) จะมีผลในการลดปัญหาความยากจนได้อัตราที่มากกว่าการสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และถึงแม้ว่าการส่งเสริมอุตสาหกรรมได้หายไปจากระเบียบวาระธนาคารโลกแล้ว แต่การ



บริหารจัดการนโยบายอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสมยังมีความจำเป็น
อย่างมากสำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ประเด็นที่สาม คือ การให้ความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นต่อ
เวียดนามในภาพรวม

ญี่ปุ่นได้ให้ ODA แก่เวียดนามในอัตราที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง
นับตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 จนปลายทศวรรษที่ 1990 หลังจากนั้น
ก็ลดลงเรื่อยๆ และรูปแบบของ ODA จะเน้นการให้กู้มากกว่าการ
ให้เปล่า โดยเน้นไปที่การกู้เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
เป็นสำคัญ เนื่องจากมีโอกาสในการจ่ายเงินกู้มากที่สุดและเป็น
ฐานสำคัญที่จะทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยกำหนดท่าทีของญี่ปุ่นในการสนับสนุนต่อ CDF และ PRSP

หลังจากที่ผู้ศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงปรัชญาและหลักการ ODA
ก่อนและหลังการเกิดขึ้นของ CDF และชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มการให้ ODA
เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนของญี่ปุ่น ทำให้เห็นภาพว่า ญี่ปุ่นได้
มีการปรับเปลี่ยนหลักการการให้ความช่วยเหลือ ODA ไปตามกระแส
แนวคิดการพัฒนาระหว่างประเทศและสอดคล้องกับหลักการ CDF

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาลงไปในระดับปฏิบัติก็จะพบว่าแนวทาง
การให้ ODA ของญี่ปุ่นไม่ได้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และ
แนวทางในการบรรเทาปัญหาความยากจนตามกรอบ PRSP มากนัก
โดยพิจารณาจากข้อมูลทางสถิติ การจัดสรร ODA ระดับระหว่าง
ประเทศ และจุดยืนของญี่ปุ่นในยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ
เวียดนาม ซึ่งได้แสดงให้เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างแนวทาง
การให้ ODA ของญี่ปุ่นกับแนวทาง PRSP ของธนาคารโลก

ส่วนต่อไปนี้ ผู้ศึกษาจะพยายามตอบคำถามวิจัยหลักอีกหนึ่ง
ข้อที่ว่า อะไรเป็นปัจจัยที่มีผลต่อท่าทีแบบทวิลักษณ์ (dualism) ของ
ญี่ปุ่นในการตอบสนองต่อ CDF และ PRSP โดยได้นำเอาแนวคิดเรื่อง
“ผลประโยชน์แห่งชาติ” ของ Holsti (1983) ตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้น
มาเป็นกรอบในการอธิบายโดยปัจจัยที่ทำให้เกิดลักษณะทวิลักษณ์
ดังกล่าวมีสองปัจจัยดังนี้

ปัจจัยประการแรก คือการมองนโยบาย ODA ในฐานะเป็น
เครื่องมือดำรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิแห่งชาติและการสนับสนุนจาก
ประชาคมระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาได้แสดงว่า การที่ธรรมเนียม ODA ค.ศ.

2003 มีลักษณะเป็น “ธรรมเนียม ODA เพื่อ
การพัฒนา” มีความสอดคล้องกับ CDF ใน
บางประเด็น และการแสดงบทบาททาง
อย่างของญี่ปุ่นเพื่อการบรรเทาปัญหา
ความยากจนนั้น เป็นเพราะญี่ปุ่นมีความ
จำเป็นที่จะต้องรักษาไว้ซึ่งการยอมรับจาก
ประชาคมระหว่างประเทศ พร้อมทั้งดำรง
ไว้ซึ่งเกียรติภูมิแห่งชาติของตน ในฐานะที่
เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและเป็น
ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ของ
โลก สำหรับญี่ปุ่นแล้ว ODA ไม่เพียงแต่
เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุผลประโยชน์ทาง
เศรษฐกิจและการเมืองเท่านั้น แต่ ODA ยัง
ถูกใช้ไปเพื่อการสร้างความไว้วางใจ
และความน่าเชื่อถือจากประชาคมระหว่าง
ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่
ญี่ปุ่นประสบกับวิกฤติศรัทธาอย่างรุนแรง
ในฐานะที่เป็นประเทศผู้รุกรานในช่วง
สงครามโลกครั้งที่สอง ด้วยเหตุนี้จึงถือเป็น
โอกาสอันดีที่ญี่ปุ่นวางสถานะให้
ODA เป็นเครื่องมือที่เชื่อมโยงญี่ปุ่นกับ
ประชาคมโลก เพื่อจะให้ญี่ปุ่นได้กลับเข้า
มาเป็นสมาชิกของสังคมโลกได้อย่าง
สมบูรณ์อีกครั้ง นอกจากนี้ ญี่ปุ่นจำเป็นต้อง
ทำให้หลักการ ODA ของตน มีความ
สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของ
ประชาคมการพัฒนาระหว่างประเทศอีก
ด้วย เช่น ในกรณีคำแถลงการณ์อย่างเป็นทางการใน
ODA White Paper 2003 ที่
กล่าวถึงสาเหตุและความจำเป็นบางอย่าง
ที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องปรับเปลี่ยนหลักการใน
ธรรมเนียมของตนให้เป็นธรรมเนียมเพื่อการ
พัฒนามากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า ด้วย
สถานะความเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ
ญี่ปุ่นถูกคาดหวังจากประชาคมระหว่าง
ประเทศ ให้แสดงบทบาทในการแก้ปัญหา



ด้านการพัฒนาของโลก โดยเฉพาะ ปัญหาความยากจน ความมั่นคงมนุษย์ และปัญหาความรุนแรงต่างๆ และเมื่อ พิจารณาท่าทีของญี่ปุ่น ต่อประชาคมโลก ที่ผ่านมามีแนวโน้มว่า ญี่ปุ่นนั้นค่อนข้างมีความอ่อนไหวต่อเสียงวิจารณ์และแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย ODA อยู่พอสมควร ในฐานะที่เป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ของโลก นโยบายของญี่ปุ่นเป็นที่สนใจ และเป็นที่คาดหวังของประชาคมระหว่างประเทศ การได้รับเสียงวิจารณ์หรือข้อเรียกร้องที่มาจากประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะข้อวิจารณ์ที่มาจากประเทศสมาชิก DAC ซึ่งญี่ปุ่นเป็นสมาชิกอยู่ ที่กล่าวถึงนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นว่า 1) การที่ ODA ของญี่ปุ่นมีความเป็น ODA เพื่อผลประโยชน์ทางด้านการพาณิชย์ และเอื้อผลประโยชน์ให้แก่เอกชนญี่ปุ่น เห็นได้จากการที่ญี่ปุ่นสร้างเงื่อนไขที่ประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะต้องว่าจ้างเอกชนญี่ปุ่นในการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการที่ได้รับเงิน ODA จากญี่ปุ่น หรือเรียกว่า Tied Aid 2) การที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญมากเกินไปกับการจัดสรร ODA เพื่อโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และให้ความสำคัญเพียงน้อยนิดกับโครงการด้านสังคม 3) การที่ ODA ของญี่ปุ่นให้ในรูปแบบเงินกู้มากกว่าการให้เปล่า อันเป็นการสร้างภาระทางงบประมาณให้กับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ 4) การที่ ODA ของญี่ปุ่นขาดหลักการและแนวทางเป็นกรอบในการให้ความช่วยเหลือที่แน่นอน อีกทั้งยังขาดความโปร่งใสในการดำเนินนโยบาย และ 5) การที่ ODA ของญี่ปุ่นมีการกระจุกตัวอย่างสูงใน

ภูมิภาคเอเชียตะวันออก ทั้งๆ ที่ภูมิภาคดังกล่าวมีระดับการพัฒนาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและให้ความสำคัญน้อยเกินไปกับภูมิภาคอื่นๆ เช่น แอฟริกา ซึ่งมีปัญหาทางเศรษฐกิจ และความยากจนมากกว่าเอเชียตะวันออก จากคำวิจารณ์ต่างๆ ข้างต้น ส่งผลให้ญี่ปุ่นมีการปรับปรุงนโยบาย ODA ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เช่น ในเชิงปริมาณ ญี่ปุ่นประกาศเป้าหมาย ODA ระยะกลาง (ODA Medium-Term Target) ในอันที่จะเพิ่มงบประมาณ ODA ขึ้นอีกหนึ่งเท่าตัวทุกๆ ห้าปี แผนดังกล่าวทำให้ญี่ปุ่นกลายมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือรายใหญ่ที่สุดในปี ค.ศ. 1989 และในการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพ ที่มีความสำคัญมากที่สุด คือ การประกาศดำเนินนโยบาย ODA ตามธรรมนูญ ODA ฉบับแรกในปี ค.ศ. 1992

จนกระทั่งในปลายทศวรรษที่ 1990 เมื่อสภาพแวดล้อมของการพัฒนาระหว่างประเทศเริ่มมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเกิดจาก 1) การมีประเด็นและแนวคิดการพัฒนาใหม่เกิดขึ้น ได้แก่ ประเด็นความยากจน ความสำคัญของการสร้างสันติภาพ ประเด็นเรื่องความมั่นคงของมนุษย์ 2) บทบาทที่กระตือรือร้นมากขึ้นของประเทศพัฒนาแล้วในการจัดการปัญหาระดับโลก ด้วยการใช้ ODA เป็นเครื่องมือ 3) การเกิดตัวแสดงใหม่ที่มีบทบาทให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศและ 4) การเกิดแนวทางใหม่ในการช่วยเหลือ (new aid modality) ซึ่งรวมถึง CDF และ PRSP การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องปรับเปลี่ยนธรรมนูญ ODA ในปี ค.ศ. 2003

สำหรับอุปสรรคในเรื่องข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ODA ที่ถูกตัดลดลงอย่างต่อเนื่อง ทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถใช้ ODA เป็นเครื่องมือในการตอบสนองต่อเสียงเรียกร้องของประชาคมการพัฒนา ระหว่างประเทศให้เพิ่มงบประมาณ ODA เพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนระดับโลกได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นพยายามที่จะทำลายอุปสรรคเรื่องข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ โดยพยายามแสดงบทบาทเชิงคุณภาพที่กระตือรือร้นมากขึ้นกว่าเดิมในการจัดการกับปัญหาความยากจนในระดับโลก แทนการเพิ่ม ODA ในเชิงปริมาณ บทบาทเชิงคุณภาพ เห็นได้จากท่าทีของญี่ปุ่นต่อปัญหาการพัฒนาในประเทศกลุ่มแอฟริกา ซึ่งญี่ปุ่นพยายามแสดงให้ประชาคมระหว่างประเทศได้เห็นว่า ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับประเทศในภูมิภาคนี้มากกว่าเดิม เช่น มีการริเริ่มกลไก “การประชุมระหว่างประเทศ ณ นครโตเกียวเพื่อพัฒนาแอฟริกา” (The Tokyo International Conference for Africa Development หรือ TICAD) เป็นต้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรกล่าวถึงคือ บทบาทของญี่ปุ่นในเวทีการพัฒนาระหว่าง



ประเทศในเรื่องการบรรเทาปัญหาความยากจนนั้น นอกจากจะมีความสำคัญต่อผลประโยชน์แห่งชาติที่มีลักษณะเป็นนามธรรม เช่น เกียรติภูมิของชาติ ชื่อเสียง และการยอมรับจากประชาคมระหว่างประเทศแล้ว ในทางกลับกันชื่อเสียงและการยอมรับดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมมากกว่า นั่นคือ การสนับสนุนจากประเทศต่างๆ ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งสิ่งนี้เป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญไม่น้อยไปกว่าสถานะและเกียรติภูมิของชาติ โดยการสนับสนุนจากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายในเวทีระหว่างประเทศต่างๆ นับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญและมีความหมายต่อญี่ปุ่นอย่างมาก และเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นแสวงหาอยู่เสมอมา เช่น การที่ญี่ปุ่นมีความพยายามอย่างยาวนานที่จะเข้าเป็นสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งจุดนี้อาจเป็นวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งของการให้ ODA

ปัจจัยประการที่สอง คือนโยบาย ODA กับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่ ญี่ปุ่นมีการแสดงท่าทีที่ให้ความสำคัญกับการสร้างการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการเน้นการบรรเทาความยากจนโดยตรงตามกรอบ PRSP และ การให้ ODA ของญี่ปุ่นก็กระจุกตัวอยู่ที่เอเชียแทนที่จะถูกจัดสรรให้กับ Sub-Saharan Africa ซึ่งเป็นภูมิภาคที่มีการกระจุกตัวของอัตราความยากจนในระดับสูง ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้สามารถอธิบายได้จากกรณีศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นกับเอเชียตะวันออกเฉียง หรือที่เรียกว่า **“พลวัตแห่งเอเชียตะวันออกเฉียง”** (East Asian Dynamism) ที่แสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์แห่งชาติทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นนั้น ผู้กติดอยู่กับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ซึ่งพลวัตแห่งเอเชียตะวันออกเฉียง เป็นการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคในลักษณะที่เศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกันในรูปแบบของ **“เครือข่ายการผลิตของภูมิภาค”** (Regional Production Network) ที่ถูกสร้างขึ้นโดยบริษัทเอกชน ภายใต้เครือข่ายการผลิตดังกล่าว ระบบการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ (A System of International Division of Labour) พัฒนาขึ้นระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ และถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกันโดยการค้าและการลงทุนภายในภูมิภาคในรูปแบบการแบ่งงานกันทำ

ภายในภูมิภาคนำมาซึ่งการกระตุ้นการพัฒนาด้านอุปสงค์ (Supply-side Development) นั่นคือ หน่วยเศรษฐกิจที่มีบทบาทเป็นผู้ผลิตอุตสาหกรรมป้อนหน่วยเศรษฐกิจที่พัฒนามากกว่านั้น จะเกิดความเชี่ยวชาญ (Supplier's Specialization) ซึ่งเป็นผลของการถ่ายโอนเทคโนโลยี นวัตกรรม ข้อมูลความรู้ ฯลฯ โดยตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการสร้างเครือข่ายการผลิตของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง คือ บริษัทข้ามชาติของประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางอุตสาหกรรมที่สูงกว่าซึ่งได้สร้างเครือข่ายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศที่มีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมในระดับรองๆ ลงไป บริษัทข้ามชาติเหล่านี้มีวิธีการเชื่อมโยงเครือข่ายสองอย่าง คือ การสร้างความสัมพันธ์แบบความเป็นเจ้าของ (ownership relation) กับความสัมพันธ์แบบไม่เป็นเจ้าของ (non-ownership relation)

นอกจากนี้จากกรณีศึกษาายังพบว่าการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงมีความแตกต่างอย่างมากกับรูปแบบการบูรณาการทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ ในขณะที่การบูรณาการทางเศรษฐกิจของอเมริกาเหนือและยุโรปตะวันตกมีความเป็นทางการ (formal integration) โดยการสร้างข้อตกลงเชิงสถาบันที่มีบทบาทในการลดอุปสรรคด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศสมาชิก แต่การบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงมีลักษณะไม่เป็นทางการ (informal integration) ด้วยการสร้างความสัมพันธ์หรือความร่วมมือที่ไม่เป็นทางการระหว่างบริษัทของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค ซึ่งในหลายกรณี



ความสัมพันธ์หรือความร่วมมือดังกล่าว ไม่ได้ทำกันเป็นสัญญาทางธุรกิจที่เป็นทางการ (formal contract) แต่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นตัวแบบ สำหรับภาพรวมการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นให้กับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีความต่อเนื่องและไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงไปมากนัก การให้ ODA มีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคและเครือข่ายการผลิตอันตั้งอยู่บนฐานของเศรษฐกิจแบบตลาด ด้วยเหตุนี้ โครงการ ODA ส่วนใหญ่ของญี่ปุ่นที่ให้กับเอเชียจึงถูกจัดสรรไปยังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความช่วยเหลือทางเทคนิคและถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับการสร้างนโยบายพัฒนาประเทศและการพัฒนาสถาบัน ความสำคัญในนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อเอเชียได้รับการยอมรับจากรัฐบาลญี่ปุ่นและนักวิชาการที่ศึกษาผลกระทบของ ODA ญี่ปุ่นต่อพลวัตเอเชียว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนช่วยสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคและการก่อตัวของพลวัตเอเชีย เนื่องจาก ODA ของญี่ปุ่นมีส่วนช่วยลดอุปสรรคการค้าการลงทุน อีกทั้งมีส่วนช่วยพัฒนาศักยภาพอุตสาหกรรมของประเทศเอเชียอันเป็นปัจจัยสำคัญของการเชื่อมโยงหน่วยเศรษฐกิจให้เข้ากับเครือข่ายการผลิตในเอเชีย นอกจากนี้เม็ดเงิน ODA จะถูกจัดสรรไปในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศผู้รับแล้ว ความร่วมมือทางเทคนิคยังเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้การเชื่อมโยงด้านการค้าการลงทุนในภูมิภาคมี

ความราบรื่นมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงไม่ละเลยที่จะให้ความสำคัญกับกรอบพลวัตแห่งเอเชีย ในฐานะที่เป็นกรอบหลักในความร่วมมือทางเทคนิคกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยิ่งไปกว่านั้น ธรรมนูญ ODA ปี ค.ศ. 2003 ก็เป็นการย้ำว่า เอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นภูมิภาคที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญที่สุด เนื่องจากมีความสำคัญต่อความมั่นคงและความมั่งคั่งของญี่ปุ่นโดยตรง ด้วยเหตุนี้วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น ก็คือ ODA จะถูกใช้เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มระดับการบูรณาการทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยิ่งขึ้น

มิติสำคัญอีกประการหนึ่งของพลวัตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น คือมิติด้านความมั่นคงหรือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับมิติด้านนี้อย่างเห็นได้ชัด และนโยบาย ODA ก็เป็นไปเพื่อตอบสนองกับความจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเป็นสำคัญ หลักฐานที่ชัดเจนที่สุด คือการให้ความช่วยเหลือเงินกู้ ODA แก่ประเทศที่ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในช่วงปลายทศวรรษ 1990

“พลวัตแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้” มีความสำคัญต่อญี่ปุ่นทางด้านเศรษฐกิจทั้งในแง่ของความมั่นคงในด้านการค้า และการลงทุนพลวัตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคซึ่งมีการเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดภายใต้ **“เครือข่ายการผลิตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้”** เป็นพลวัตที่มีผลกระทบต่อภูมิภาคโดยรวมด้วยเหตุนี้ ลักษณะการจัดสรร ODA ของญี่ปุ่นจึงมีความสอดคล้องอย่างมากกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในภูมิภาคนี้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาแนวทางนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะเห็นได้อย่างชัดเจนถึงเหตุผลว่าทำไมญี่ปุ่นจึงไม่เห็นด้วยกับแนวทางการให้ความช่วยเหลือภายใต้กรอบ PRSP ซึ่งประเด็นสำคัญที่ทำให้แนวนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นแตกต่างและขัดแย้งกับแนวทางของ PRSP สรุปได้คร่าวๆ ดังนี้ ประการแรก การที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก่อนในขณะที่ PRSP ให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณ ODA ลงไปที่โครงการแก้ปัญหาความยากจนโดยตรง และให้ความสำคัญกับการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอันดับรอง ญี่ปุ่นอ้างประสบการณ์การพัฒนาประเทศของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่า การพัฒนาที่ผ่านมาของประเทศเหล่านั้นเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญและอัตราความยากจนในประเทศเหล่านั้นลดลงอย่างต่อเนื่องซึ่งแสดงให้เห็น



ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความยากจนลดลง และ ODA ของญี่ปุ่นมีส่วนช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาดังกล่าวโดยการสร้างเงื่อนไขเบื้องต้นที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นั่นคือ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมอันเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้หากประเทศผู้รับมีเป้าหมายในการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประการที่สอง คือ ผลประโยชน์ของญี่ปุ่นที่มาพร้อมกับการพัฒนาทางอุตสาหกรรมและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเป็นปัจจัยสำคัญที่อธิบายว่าเหตุใดญี่ปุ่นจึงยืนยันแนวทาง ODA ของตนและปฏิเสธที่จะยอมรับ PRSP การที่ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงมีบูรณาการทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการภายใต้สิ่งที่เรียกว่า “เครือข่ายการผลิตของเอเชียตะวันออกเฉียง” มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจญี่ปุ่น ทั้งในเชิงการค้าและการลงทุน และญี่ปุ่นมองว่า ODA ควรถูกใช้ไปเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อให้เกิดการมีพลวัตของเครือข่ายการผลิตดังกล่าว นั่นคือเมื่อเงื่อนไขที่จำเป็นของการบูรณาการเข้ากับเครือข่ายการผลิตเอเชียตะวันออกเฉียง คือการยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศที่ยังมีระดับการพัฒนาดูสาหกรรมที่ต่ำกว่า ODA ก็ควรถูกใช้ไปเพื่อทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ก่อให้เกิดการยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ หากมองผ่านปรากฏการณ์ “พลวัตแห่งเอเชีย” ที่กล่าวไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า สิ่งที่ญี่ปุ่นให้ความสำคัญในเบื้องต้นเมื่อพิจารณาการจัดสรร ODA ให้กับประเทศกำลังพัฒนา คือ ทำอย่างไรที่จะสามารถเชื่อมโยง ODA ให้เข้ากับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในระยะยาวได้ ซึ่งการที่แนวทางการช่วยเหลือ PRSP ไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นนี้ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่อธิบายว่าทำไมแนวทางการให้ ODA ของญี่ปุ่นจึงขัดแย้งกับแนวทางของ PRSP อย่างชัดเจน

ท้ายที่สุดผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสงสัยไว้ว่าการที่ญี่ปุ่นไม่เห็นด้วยกับ PRSP ไม่ได้หมายความว่าญี่ปุ่นไม่สนับสนุนการบรรเทาปัญหาความยากจนแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงสองประการด้วยกัน คือ ประการแรก สิ่งที่ญี่ปุ่นไม่ยอมรับคือ “แนวทาง” หรือ “ยุทธศาสตร์” ที่นำไปสู่การบรรเทาปัญหาความยากจนภายใต้กรอบ PRSP โดยญี่ปุ่นได้แย้งว่าการทุ่มเททรัพยากรส่วนใหญ่ไปกับโครงการเพื่อ

บรรเทาปัญหาความยากจนโดยตรงนั้น ไม่ได้มีประสิทธิภาพในการบรรเทาปัญหาความยากจนมากกว่าการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ประการที่สอง หากพิจารณาในแง่ของต้นทุนการดำเนินการทั้งในแง่เม็ดเงิน และในแง่ต้นทุนค่าเสียโอกาส การแสดงบทบาทเชิงคุณภาพนั้นมีต้นทุนสูงกว่าการจัดสรร ODA ในเชิงปริมาณให้แก่ประเทศยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสถานะที่มีข้อจำกัดทางงบประมาณ ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงเลือกที่จะเพิ่มบทบาทในเชิงคุณภาพในการบรรเทาปัญหาความยากจนมากกว่าที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรร ODA ในเชิงปริมาณ เพราะหากญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดสรร ODA โดยทุ่มเม็ดเงิน ODA ส่วนมากไปให้กับประเทศยากจนในแอฟริกาหรือเอเชียใต้ไปพร้อมๆ กับการทุ่มเม็ดเงิน ODA ส่วนมากลงไปในโครงการเพื่อบรรเทาปัญหาความยากจนโดยตรงตามที่ PRSP เสนอแล้ว ญี่ปุ่นอาจจะเสียโอกาสในการดักตวงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการค้าและการลงทุน ในกลุ่มประเทศที่ญี่ปุ่นมีผลประโยชน์มหาศาลอยู่ นั่นคือกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงด้วยเหตุนี้เมื่อญี่ปุ่นต้องการรักษาชื่อเสียงและเกียรติภูมิแห่งชาติของตนไปพร้อมๆ กับการคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้น การเพิ่มบทบาทเชิงคุณภาพไปพร้อมๆ กับการรักษาโครงสร้างการจัดสรร ODA ในเชิงปริมาณแบบเดิมไว้จึงเป็นทางเลือกที่ญี่ปุ่นนำมาใช้ในการสนทนากับ CDF และ PRSP





รายงานการวิจัยโครงการชุมชนเข้มแข็งฯ :

กรณีศึกษาชุมชนเข้มแข็งใน ประเทศญี่ปุ่น

คณะวิจัยโครงการชุมชนเข้มแข็งฯ*

เกริ่นนำ

ในวารสาร JWP ฉบับที่ 1 ได้อธิบายถึงที่มาและความสำคัญของปัญหาสมมุติฐานและนิยามของคำว่าชุมชนเข้มแข็ง อุปสรรค ปัจจัย ตลอดจนเงื่อนไขในการสร้างชุมชนเข้มแข็งที่ได้สรุปจากบทความ หนังสือที่เกี่ยวข้อง และการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ชุมชนในไทยไปแล้ว ในฉบับนี้ หลังจากทีมงานผู้วิจัยได้ทำการเดินทางไปเก็บข้อมูลในประเทศญี่ปุ่นแล้ว จึงจะขอลำถึงชุมชนเข้มแข็งในบริบทของญี่ปุ่นด้วย ภายใต้กรอบและวิธีวิเคราะห์เช่นเดียวกับที่ได้ใช้กับชุมชนในไทย

ชุมชนเข้มแข็งในญี่ปุ่น¹

ปัจจัยพื้นฐาน

ชุมชนที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษาประกอบด้วย Nanayama machi, Oyama machi และ Yufuin ในจังหวัด Saga และ Oita

ตามลำดับนั้น โดยที่ต่างประสบปัญหาคล้ายคลึงกันโดยมีประเด็นปัญหาหลักอยู่ 2 ประการคือ ประการที่หนึ่ง ข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรทั้งทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรบุคคลชุมชนเกษตรเมืองดังกล่าวนี้มีพื้นที่ทำการเกษตรที่จำกัดเนื่องจากตั้งอยู่ในหุบเขาที่มีพื้นที่ราบสำหรับเพาะปลูกได้ที่ไม่ใหญ่มากนัก ทำให้ต้นทุนในการเพาะปลูกสูง ในขณะเดียวกันประชากรในภาคเกษตรของทั้งสองชุมชนก็ลดน้อยลงไปเรื่อยๆ โดยเป็นผลมาจากการที่ภาคเกษตรมีขนาดเล็กลง และเป็นผลมาจากการที่ภาคอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่มากขึ้น จึงดึงทรัพยากรบุคคลในภาคเกษตรที่มีจำนวนน้อยอยู่แล้วออกไป ทำให้เหลือเพียงแรงงานผู้สูงอายุและผู้หญิงเป็นหลัก ปัญหาประการที่สองคือ การเปิดเสรีทางการค้า ที่เป็นแรงกดดันจากภายนอกทำให้ชุมชนเกษตรของญี่ปุ่นต้องได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งจากการที่สินค้าเกษตรจากต่างประเทศเข้าสู่ตลาด

* รศ.ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล ชูชูกิ, รศ.ดร.ศิริพร วัชชวัลคุ, เอกสิทธิ์ หนูหนักดี, นฤมล กล้าทุกวัน, ปณัญญ์ ปิยะศิลป์
¹ชุมชนที่ถูกเลือกมาเป็นกรณีศึกษาคือ Nanayama machi ในจังหวัด Saga และ Oyama machi, Yufuin machi ในจังหวัด Oita



จากสภาพแวดล้อมและต้นทุนที่มีอยู่
ในชุมชน รวมทั้งปัญหาที่ชุมชน
กำลังประสบอยู่ ทำให้ชุมชนเกษตร
ญี่ปุ่นหันมาหาแนวทางการพึ่งตนเอง
นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็น
ช่วงเวลาก่อนหน้าที่จะเผชิญกับการ
ทำลายของกระแสการเปิดเสรี
ทางการค้า

ญี่ปุ่นมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อระดับราคาของ
สินค้าเกษตรที่ผลิตในประเทศโดยตรง และ
จากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นจะถูกแรงกดดัน
ให้ต้องลดการสนับสนุนภาคเกษตรที่
เคยทำมาอย่างยาวนานลงไป

ปัจจัยพื้นฐานในด้านบวกของ
ชุมชนคือ การมีทรัพยากรทางธรรมชาติที่
อุดมสมบูรณ์ ทั้งป่า ภูเขา น้ำพุร้อน ฯลฯ และ
การมีรัฐบาลท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพของ
การกระจายอำนาจมายาวนาน นอกจากนี้
ชุมชนในญี่ปุ่นมีปัจจัยพื้นฐานในการ
สร้างชุมชนเข้มแข็งในด้านความรู้ สามารถ
เข้าถึงทรัพยากร ตลอดจนสามารถต่อรอง
กับรัฐและตลาดได้ดีในระดับหนึ่งผ่าน
กลไกรัฐและเครื่องมือต่างๆ เช่น สหกรณ์
การเกษตร ที่ชุมชนสามารถเลือกมาใช้
แก้ไขปัญหาที่ชุมชนเผชิญอยู่ได้

เงื่อนไข

เป้าหมายของชุมชนที่เป็นกรณี
ศึกษา คือความอยู่รอดของชุมชนเกษตร
โดยการประยุกต์ใช้ความคิดเรื่องการพึ่ง

พึ่งตนเอง ซึ่งประกอบด้วยแนวทางหลักคือ การเพิ่ม
ประสิทธิภาพในการผลิต การแสวงหาช่องทางใหม่ๆ ใน
การจำหน่ายสินค้าเกษตร และการรักษาวิถีชีวิตดั้งเดิม
แบบชุมชนเกษตรเอาไว้ให้ได้ในสภาพแวดล้อมที่จำกัด
ซึ่งทุกชุมชนมีแก่นของวิธีการแก้ไขปัญหาที่คล้ายคลึงกัน
นั่นคือ สามารถเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหาทั้ง 2 ระดับ
ทั้งการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง เท่าที่ชุมชน องค์กรท้องถิ่น
และรัฐบาลท้องถิ่นมีความสามารถที่จะกระทำได้ และ
ด้วยการใช้กลไกของรัฐ/การสนับสนุนจากรัฐบาลโดยผ่าน
MAFF และสหกรณ์การเกษตรในระดับชาติทั้งทางตรง
และทางอ้อม

ปัจจัยและเงื่อนไขที่ชุมชนมีอยู่ดังกล่าวข้างต้นนี้
ทำให้ชุมชนมีศักยภาพในการสร้างชุมชนที่เข้มแข็ง โดย
เฉพาะการที่ชุมชนในญี่ปุ่นมีการกระจายอำนาจรัฐไปยัง
รัฐบาลท้องถิ่นค่อนข้างมาก ยาวนานและต่อเนื่อง ซึ่ง
กระบวนการกระจายอำนาจนี้จะมีช่วยในการสร้าง
ความเข้มแข็งของชุมชนหรือไม่/อย่างไร จะเป็นประเด็น
หนึ่งที่งานวิจัยชิ้นนี้ทำการศึกษา โดยจะพิจารณาใน
ประเด็นต่างๆ ดังนี้คือ ประการแรก มีโครงสร้างของการ
กระจายอำนาจหรือไม่ ประการที่สอง โครงสร้างดัง
กล่าวทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และ
ประการสุดท้าย โครงสร้างดังกล่าวถูกใช้โดยชุมชนหรือไม่

กรณีศึกษา : Nanayama machi และ Oyama machi

จากสภาพแวดล้อมและต้นทุนที่มีอยู่ในชุมชนรวม
ทั้งปัญหาที่ชุมชนกำลังประสบอยู่ ทำให้ชุมชนเกษตร
ญี่ปุ่นหันมาหาแนวทางการพึ่งตนเอง นับตั้งแต่ทศวรรษที่
1980 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนหน้าที่จะเผชิญกับการทำลาย
ของกระแสการเปิดเสรีทางการค้าสำหรับชุมชนนานา-
ยามะ ภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่และจำนวนประชากร



ชุมชนได้เลือกทำการเกษตรทางเลือก (alternative agriculture) ซึ่งได้แก่ เกษตรอินทรีย์ โดยในระยะแรกเป็นการผลิตเพื่อบริโภค และขายส่วนที่เหลือเพื่อเป็นรายได้เสริม แต่ต่อมาความต้องการสินค้ามีมากขึ้น โดยเฉพาะจากลูกค้าที่มีชีวิตในชุมชน เกษตรกรจึงพยายามขยายการผลิตขึ้น แต่ก็ยังมีใช้การผลิตขนาดใหญ่ที่จะเป็นรายได้หลักของครัวเรือน การทำการเกษตรทางเลือกในรูปแบบของเกษตรอินทรีย์เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางสังคมและคุณภาพชีวิตมากกว่าเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจ เพราะรายได้หลักของครัวเรือนเกษตรในชุมชนนี้มาจากนอกภาคเกษตร การทำการเกษตรด้วยเกษตรกรครึ่งเวลาที่เป็นคนชราและผู้หญิงนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการอาหารที่ดี, เพื่อการรักษาวิถีชีวิตชุมชน และการทำหน้าที่หลากหลายของภาคเกษตรในชุมชน โดยเฉพาะการรักษาต้นน้ำและป่าไม้ ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญในชุมชน นอกเหนือจากการทำการเกษตรทางเลือกและตลาดชุมชนแล้วเพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้มากที่สุดโดยเฉพาะในทางการเงิน ธนาคารชุมชนก็ได้ถูกริเริ่มขึ้นด้วยเพื่อเป็นแหล่งทุนและแหล่งสะสมเงินออมของครัวเรือนและชุมชน

แนวทางการพึ่งตนเองของชุมชนได้รับการยอมรับว่าเป็นรูปแบบการทำเกษตรและตลาดที่ประสบความสำเร็จ รวมทั้งสามารถรักษาชีวิตของชุมชนไว้ได้ โดยเฉพาะเมื่อก้าวเข้าสู่ทศวรรษที่ 1990 เมื่อกระแสการเปิดเสรีทางการค้าได้ทำลายภาคเกษตรอย่างรุนแรงขึ้นพร้อมกับการเกิดขึ้นของปัญหาสังคมคนชราที่กระจายตัวไปทั่วประเทศ นอกจากเกษตรทางเลือกและการขายตรงแล้วยังมีกิจกรรมที่ครอบคลุมเรื่องอื่นๆ เพิ่มขึ้นโดยอาศัยต้นทุนธรรมชาติที่มีอยู่ในชุมชน ได้แก่ การทำสวน

เกษตรและการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (Oidena-saien และ Nanayama No Yu ในนินายามะ) เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ แม้ว่ามีได้เป็นการสร้างรายได้หลักให้แก่ครัวเรือนในชุมชน แต่ก็เป็นการใช้ชีวิตที่คนในชุมชนโดยเฉพาะคนชราและผู้หญิงที่ยังอยู่ในชุมชนเลือกที่จะทำด้วยความพึงพอใจ นอกจากนั้นในขณะนี้ ยังพบว่ามีคนจำนวนหนึ่งซึ่งเปื้อนนายวิถีชีวิตที่เร่งรีบในเขตเมือง และได้หันกลับมาสู่วิถีชีวิตชนบท เพื่อสร้างสมดุลให้แก่ชีวิตตนเอง ซึ่งสภาพการณ์นี้ทำให้ชุมชนกลายเป็นชุมชนที่เป็นที่รองรับและพักพิงของทั้งคนชราและผู้ที่ต้องการเปลี่ยนวิถีชีวิตตนเองใหม่

โอยามะ เป็นหมู่บ้านในเมือง ฮิตะ ในจังหวัด โอ-อิตะ บนเกาะ Kyushu ซึ่งโดยลักษณะทางภูมิศาสตร์แล้วโอยามะ เป็นพื้นที่ในเขตภูเขาเช่นเดียวกับ นินายามะ ทำให้พื้นที่ไม่เหมาะกับการทำการเกษตรขนาดใหญ่เช่นกัน การปลูกข้าวหรือทำการปลูกพืชชนิดเดียวเพื่อการค้าจึงเป็นการทำการเกษตรที่ต้นทุนสูง และไม่ทำรายได้ให้แก่เกษตรกรอย่างเพียงพอ จากข้อจำกัดดังกล่าวนี้ เกษตรกรใน โอยามะ จึงริเริ่มที่จะปลูกพืชที่แตกต่างจากที่อื่น รวมทั้งคิดวิธีแปรรูปสินค้าเกษตรเพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้า และทำตลาดด้วยตัวเองเพื่อลดต้นทุนในการจัดส่งและขายด้วย บัวยและเห็ดกลายเป็นสินค้าหลักของ โอยามะ ที่มีชื่อเสียงทั้งในระดับชาติและนานาชาติแทนที่ข้าว นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 และในปัจจุบัน ผลิตภัณฑ์แปรรูปจากบัวยและมะนาว Kabosu ก็ได้รับการพัฒนาขึ้นมาเป็นผลผลิตที่มีลักษณะเฉพาะและมีชื่อเสียงเช่นเดียวกัน ในด้านทุนมนุษย์ โอยามะมีปัญหาเช่นเดียวกับ นินายามะ ก็คือ ความเสื่อมถอยของภาคเกษตรและวิถีชีวิตชุมชน ซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศที่ทำให้แรงงานไหลออกจากภาคเกษตรไปสู่เมืองใหญ่ ทำให้เกษตรกรที่อยู่ในชุมชนเป็นเพียงเกษตรกรครึ่งเวลา และแรงงานหลักในภาคเกษตรที่เหลืออยู่เป็นแรงงานของคนชราและผู้หญิง รวมทั้งไม่มีผู้สืบทอดอาชีพการเกษตรด้วย ปัญหาของ โอยามะ ค่อนข้างรุนแรงเพราะไม่สามารถก้าวได้



ทันกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในปลายทศวรรษที่ 1970 ซึ่งสภาพดังกล่าวนี้ประกอบกับข้อจำกัดในด้านทุนธรรมชาติทำให้ผู้คนใน โอยามะ ต้องดิ้นรนหาทางแก้ปัญหาซึ่งในเวลานั้น Dr. Hiramatsu ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัด โออิตะ ได้เสนอแนวทาง One Village One Product (OVOP) ขึ้น และชักชวนให้ประชาชนลงมือทำ ซึ่ง โอยามะ เป็นหมู่บ้านแรกที่ได้ทดลองใช้แนวทางนี้และประสบความสำเร็จอย่างมากมาจนถึงปัจจุบัน

สิ่งที่เป็ “แก่น” ของ OVOP ของ โอยามะ ก็คือแนวทางการพึ่งตนเองเช่นเดียวกับที่เกษตรกรใน นานา-ยามะ นำมาประยุกต์ใช้ นั่นคือ ความสามารถในการผลิตและจัดการการตลาดได้ด้วยตนเอง และพึ่งพิงการปกป้องสนับสนุนของรัฐและสหกรณ์การเกษตรให้น้อยที่สุด ในทางปฏิบัติประเด็นหลักที่ได้รับการให้ความสำคัญและดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง คือ การผลิตสินค้าที่มีลักษณะพิเศษ (product specialization) ทั้งในด้านชนิดและคุณภาพ เพราะสิ่งนี้จะทำให้ตัวสินค้ามีความดึงดูดใจลูกค้าและเพิ่มพูนมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าด้วย ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการเดียวกับที่เกษตรกรใน นานา-ยามะ ใช้อยู่ นอกจากนั้น เพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าเกษตรกรใน โอยามะ ยังคิดวิธีแปรรูปสินค้าอีกด้วย เช่น การทำ Umebochi และเหล้าจากบ๊วย เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน เพื่อให้การพึ่งตนเองบรรลุเป้าหมายสูงสุด การทำตลาดเองก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่เกษตรกรใน โอยามะ ดำเนินการ โดยการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรของตนเองขึ้นมา ชื่อว่า Oita-Oyama Agricultural Cooperative Association ซึ่ง สหกรณ์การเกษตรของ โอยามะ นี้เป็นสหกรณ์การเกษตรที่ดำเนินการโดยเกษตรกรใน โอยามะ เองทั้งหมด และมีความเป็นอิสระจากสหพันธ์สหกรณ์การเกษตรในระดับชาติ (JA Zenchu) ค่อนข้างมาก² ซึ่งลักษณะนี้แตกต่างจากการดำเนินการของเกษตรกรใน นานา-ยามะ ซึ่งพึ่งพิงเครือข่ายของสหกรณ์การเกษตรที่เชื่อมโยงกับ JA Zenchu ค่อนข้างมาก

เนื่องจากข้อจำกัดในด้านทุนมนุษย์และความเสื่อมถอยของภาคเกษตร ทำให้แรงงานหลักในกิจกรรม OVOP เป็นคนชราและผู้หญิง รวมทั้งเป็นเกษตรกรครึ่งเวลาเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น OVOP ของ โอยามะ จึงไม่ใช่ภาคการผลิตหลักของชุมชน แต่เป็นแหล่งที่มาของรายได้เสริมมากกว่า โอยามะ ก็เช่นเดียวกับ นานา-ยามะ และชุมชนเกษตรอื่นๆ ที่รายได้จากนอกภาคเกษตรเป็นรายได้หลักของครัวเรือนเกษตรกรในชุมชนในขณะที่รายได้จากภาคเกษตรเป็นเพียงรายได้เสริม และผู้คนในชุมชนยังคงทำการเกษตรอยู่ด้วยเหตุผลทางสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต เป็นหลักมากกว่าจะทำการเพื่อหาเลี้ยงชีวิต หรือเป้าหมายทางเศรษฐกิจ และเมื่อภาคเกษตรของญี่ปุ่นเผชิญกับการท้าทายอย่างรุนแรงจากกระแสการเปิดเสรีทางการค้าและสังคมคนชรา แนวทาง OVOP ก็เป็นทางเลือกหรือทางออกทางหนึ่งสำหรับภาคเกษตรของญี่ปุ่นที่เกษตรกรครึ่งเวลาจะอยู่รอดไปได้โดยปราศจากการสนับสนุนและปกป้องจากรัฐ รวมทั้งเป็นแหล่งพักพิงสำหรับผู้เกษียณอายุจากภาคอุตสาหกรรมในเมือง หรือผู้ที่เปลี่ยนวิถีชีวิต (U-turn) เพราะเป็อน่ายสภาพชีวิตที่เร่ร่อนในเมืองและต้องการแสวงหาวิถีชีวิตชุมชนชนบทที่ซึ่งทำให้ชีวิตสมดุลกับธรรมชาติจากแง่มุมนี้ แนวทาง OVOP ของ โอยามะ ก็ไม่แตกต่างจากวิถีการพึ่งตนเองของเกษตรกรใน นานา-ยามะ มากนัก และประสบการณ์ของทั้งสองหมู่บ้านนี้มีลักษณะใกล้เคียงกันคือเป็นไปในทางบวก ซึ่งหมายถึงวิถีชีวิตชุมชนได้รับการฟื้นฟู และเกษตรกรสามารถมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างสงบสุขและสมดุลกับธรรมชาติ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชน

เมื่อมองย้อนกลับไปสำรวจจุดสาเหตุหรือปัจจัย/เงื่อนไขที่ทำให้แนวคิดการพึ่งตนเองและกิจกรรมของชุมชนทั้งสองแห่งประสบความสำเร็จ จะพบว่า “การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นประเด็นสำคัญในกรณีของนานา-ยามะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

² สัมภาษณ์ Mr.Yahata Kinji, Chairman of Oita-Oyama Agricultural Cooperative Association เมื่อเดือนธันวาคม 2006



ถิ่นนับตั้งแต่ระดับหมู่บ้านขึ้นไปจนถึงระดับจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนเกษตร เพราะการเริ่มต้นคิดเรื่องการทำเกษตรทางเลือกนี้ แม้ว่าจะถูกริเริ่มโดยชาวบ้านในชุมชน แต่ผู้ที่นำไปสานต่อจนกลายเป็นโครงการที่ทำร่วมกันในชุมชนคือ คณะกรรมการหมู่บ้าน (village administrative office) เพราะการทำเกษตรอินทรีย์เป็นกิจกรรมที่ต้องทำร่วมกันทั้งชุมชน ไม่สามารถทำเพียงครัวเรือนใดครัวเรือนหนึ่งได้ ดังนั้น หากปราศจากความร่วมมือและประสานงานของคณะกรรมการหมู่บ้านแล้ว การทำเกษตรทางเลือกนี้ย่อมยากที่จะประสบความสำเร็จ ตัวอย่างของบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีส่วนในการสนับสนุนหรือสร้างความสำเร็จให้แก่กิจกรรมของชุมชนที่ชัดเจนอีกเรื่องหนึ่งก็คือ บทบาทของจังหวัด (prefecture) ในการสนับสนุนร้านค้าชุมชน ทั้งด้านนโยบายการเงิน และกิจกรรม เนื่องจากชุมชนเผชิญปัญหาความเสื่อมถอยและการไหลออกของประชากรไปสู่เมืองที่ใหญ่กว่าและมีระดับการพัฒนามากกว่า ในเวลาเดียวกันรัฐบาลท้องถิ่นก็สนับสนุนแนวทางการทำเกษตรทางเลือกนี้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลกลางด้วย เนื่องจากรัฐบาลกลางนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาได้มีนโยบายการเกษตรในลักษณะที่ต้องการให้เกษตรกรผลิตสินค้าเกษตรที่หลากหลายไม่ใช่ผลิตแต่ข้าวเป็นหลักเช่นเดิม ซึ่งรัฐบาลกลางได้ดำเนินนโยบายนี้โดยการลดการอุดหนุนแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวลงเพื่อให้น้ำมันและ/หรือบังคับให้เกษตรกรไปปลูกพืชอื่น ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นของจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางและต้องทำงานตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องมีนโยบายและกิจกรรมที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับรัฐบาลกลางด้วย ในด้านการเงิน รัฐบาลท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัด เมือง และหมู่บ้าน ให้การสนับสนุนการสร้างตลาดชุมชนหรือจุดขายสินค้า โดยเฉพาะในการสร้างสิ่งปลูกสร้างเป็นครั้งแรกนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในระดับจังหวัดได้เป็นผู้ลงทุนในการก่อสร้าง เป็นต้น

ในกรณีของโอโยยามะ บทบาทขององค์กรการ

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อ OVOP นี้เห็นได้ชัดเจนมาก เพราะผู้ริเริ่ม OVOP คือ Dr.Hiramatsu ซึ่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดโออิตะในเวลานั้น เขาไม่เพียงริเริ่มแต่ยังให้การสนับสนุนกิจกรรม OVOP ในทุกวิถีทางโดยผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งในด้านนโยบายและการเงิน ซึ่งถ้าปราศจากช่องทางนี้แล้ว กิจกรรม OVOP ก็อาจจะไม่ประสบความสำเร็จมากเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

นอกจากปัจจัยจากภาครัฐในเรื่องการกระจายอำนาจแล้ว ปัจจัยจากภาคประชาสังคม คือ ตัวเกษตรกรที่ไม่ได้นิ่งเฉยรอรับการช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ดิ้นรนและคิดมาตรการต่างๆ เพื่อจัดการกับปัญหาของตนเองและสหกรณ์การเกษตรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรอย่างแท้จริงล้วนเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาด้วยตนเองได้มากขึ้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ บทบาทของสหกรณ์การเกษตรของโอโยยามะเอง เมื่อเปรียบเทียบกับนานายามะแล้ว จะพบว่าสหกรณ์การเกษตรของ โอโยยามะแตกต่างจากสหกรณ์การเกษตรของ นานายามะ กล่าวคือ สหกรณ์การเกษตรของโอโยยามะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรในโอโยยามะและทำหน้าที่เพื่อเกษตรกรในโอโยยามะอย่างแท้จริง อีกทั้งบทบาทของสหกรณ์การเกษตรของโอโยยามะ ในการทำกิจกรรม OVOP ก็สูงมาก ทั้งในด้านการผลิตและการตลาด และเพราะบทบาทของสหกรณ์การเกษตรของ โอโยยามะ นี้เองที่ทำให้กิจกรรมของ โอโยยามะมีความได้เปรียบและสามารถคงความได้เปรียบนี้ไว้ได้ แม้ว่านโยบาย OVOP จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากที่ Dr.Hiramatsu มิได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม

โดยสรุปจากประสบการณ์ของชุมชนตัวอย่างในญี่ปุ่นจะสังเกตเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับรัฐดำเนินไปได้ค่อนข้างดี แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนเกษตรในระยะหลังอันเป็นผลมาจากการเปิดเสรีทางการค้าที่ทำให้รัฐดูแลภาคเกษตรได้น้อยลงแต่ก็ไม่ทำให้ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐและชุมชนเกษตรต้องถูกทำลายลงไป ซึ่งคาดว่าเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ไม่เกิดสภาพการณ์ดังกล่าวคือ การที่



รัฐบาลกลางมีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นตามลำดับตั้งแต่สมัยเมจิและหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ชุมชนมีประสบการณ์ของการตัดสินใจเลือกและใช้สิทธิอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในการจัดการกับปัญหาต่างๆ ร่วมกันกับรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรืออีกนัยหนึ่ง อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจมีส่วนทำให้ชุมชนมีเครื่องมือและช่องทางที่สามารถใช้จัดการปัญหาของตนเองหลากหลายมากขึ้น เป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและชุมชนมีความยืดหยุ่นไม่แข็งตัวและเปราะบางต่อการตัดสินใจที่จะกระทบต่อประโยชน์ทั้งของรัฐและชุมชน กล่าวคือ ในอดีตชุมชนเกษตรได้รับการช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐเป็นอย่างมาก ในปัจจุบันการที่รัฐถูกแรงกดดันให้ลด/เลิกการช่วยเหลือดังกล่าว ไม่ได้ทำให้ชุมชนเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อรัฐ³ และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้ยุบนิ่งเฉยรอความช่วยเหลือจากรัฐเพียงอย่างเดียว แต่ชุมชนเหล่านี้จะใช้กลไกของรัฐเท่าที่เอื้ออำนวยให้เป็นประโยชน์กับตนเองมากที่สุดร่วมกันกับรัฐบาลท้องถิ่นและสหกรณ์การเกษตรทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ ในขณะที่เดียวกันรัฐเองก็ไม่สามารถปล่อยให้เกษตรกรต้องแบกรับปัญหาแต่เพียงลำพัง สิ่งที่รัฐกระทำพร้อมกับการลด/ยกเลิกการอุดหนุนในภาคเกษตร คือการเตรียมมาตรการรองรับเพื่อลดผลกระทบทางลบที่จะเกิดขึ้นอย่างฉับพลันเพื่อให้เกษตรกรได้มีเวลาปรับตัว และถึงที่สุดแล้วรัฐก็ยังคงแสวงหามาตรการที่จะอุดหนุนในภาคเกษตรมากเท่าที่จะมากได้ภายใต้กติกาสากลกระบวนการต่างๆ เหล่านี้ ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ หากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและชุมชนมีลักษณะต่างคนต่างอยู่ แต่จะเกิดขึ้นเมื่อรัฐและชุมชนตระหนักว่าต่างฝ่ายต่างต้องทำงานร่วมกันเพื่อให้สามารถแก้ไข/จัดการปัญหาของกันและกันได้โดยสันติและยั่งยืน

ความสามารถในการบริหารจัดการ/จัดสรรทรัพยากรของชุมชน

ชุมชนเกษตรตัวอย่างที่ทำการศึกษามาไม่ได้มีปัญหาในการเข้าถึงและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่มีปัญหาในเรื่องจะสามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างไรมากกว่า ทั้งในด้านทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรบุคคล

ทรัพยากรธรรมชาติของญี่ปุ่นมีอยู่อย่างจำกัดเนื่องจากในทางภูมิศาสตร์แล้ว ชุมชนมีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่เป็นอย่างมากหากไม่มีระบบการบริหารจัดการที่ดีแล้วย่อมจะทำให้เกิดการกระทบกระทั่งกันเองในชุมชนได้ง่าย จากการลงพื้นที่ทำการวิจัยได้ข้อสรุปในเบื้องต้นว่า ชุมชนญี่ปุ่นมีการบริหารจัดการ/จัดสรรทรัพยากรของชุมชนใน 3 รูปแบบคือ รูปแบบที่หนึ่ง การบริหารจัดการตามกฎหมาย เช่น การถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์จากที่ดิน รูปแบบที่สอง การบริหารจัดการโดยกลุ่มหรือชุมชน เช่น การมีคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อบริหารจัดการกิจการของชุมชน การทำประชาพิจารณ์ในชุมชนก่อนจะดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน (ริสอร์ทสวนเกษตร Oiden-saien) เป็นต้น รูปแบบที่สาม การบริหารจัดการโดยการใช้ทรัพยากรให้หลากหลาย หลีกเลียงการใช้ฐานทรัพยากรเดียวกัน เช่น โครงการ OVOP ของโอยามะในจังหวัดโออิตะที่สนับสนุนให้ชุมชนใช้ทรัพยากรที่เป็นจุดเด่นของชุมชนแทนที่จะมุ่งผลิตสินค้าที่มีลักษณะเหมือนกันกับแหล่งอื่นๆ เป็นต้น

ทรัพยากรบุคคลในภาคเกษตรกำลังลดลงไปเรื่อยๆ ชุมชนเกษตรจัดการปัญหาดังกล่าวใน 2 วิธี วิธีแรกคือ การใช้ทรัพยากรบุคคลในชุมชนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด นั่นคือ การดำเนินกิจการโดยใช้ผู้สูงอายุและแรงงานสตรี อันเป็นแรงงานที่เหลืออยู่ใน

³จากการสัมภาษณ์เกษตรกรเต็มเวลาและครึ่งเวลาในเขตเกษตรที่สำคัญของญี่ปุ่นในฮอกไกโด และนิงาตะ และสัมภาษณ์เกษตรกรครึ่งเวลาในเขตเกษตรของจังหวัดซากะ และโออิตะ เกษตรกรเหล่านี้ไม่ได้รู้สึกว่าเป็นความผิดของรัฐบาลที่จะลด/ยกเลิกการอุดหนุนในภาคเกษตร ในทางกลับกัน เกษตรกรรู้สึกว่าการที่รัฐบาลมีความจำเป็นที่ต้องทำ และไม่ได้รู้สึกหวาดกลัวต่อการลด/ยกเลิกการสนับสนุนนี้มากนัก เพียงแต่ต้องการทราบนโยบายที่ชัดเจนเพื่อที่พวกเขาจะได้เตรียมรับมือกับปัญหาต่อไป



ชุมชนเป็นหลักในการดำเนินธุรกิจหรือกิจกรรมในชุมชน วิธีที่สองคือ การจูงใจบุคลากรนอกชุมชนให้เข้ามาในชุมชน ทั้งการจูงใจให้เข้ามาเพียงชั่วคราว (โดยการท่องเที่ยว หรือโดยการมาทดลองใช้ชีวิตแบบชุมชนเกษตร) และการจูงใจให้เข้ามาในภาคเกษตรอย่างถาวร (สนับสนุนบุคคลภายนอกให้มาเป็นเกษตรกร) สำหรับประเด็นนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่ชุมชนจูงใจให้บุคคลภายนอกเข้ามาในชุมชนนั้น ชุมชนไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการดึงเอาทรัพยากรบุคคลวัยทำงานของชุมชนที่ไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการนอกชุมชนกลับเข้ามาในชุมชนมากนัก ซึ่งเป็นประเด็นที่เข้าใจได้ เนื่องจากแรงงานเหล่านั้นเป็นแหล่งรายได้หลักที่มั่นคงของคนในชุมชน และชุมชนเองก็ไม่ได้ถือว่าการทำเกษตรเป็นอาชีพหลัก ในขณะที่ชุมชนเกษตรของไทยไม่ว่าจะเป็นชุมชนแม่ทา ชุมชนศิวั่ง หรือชุมชนไม้เรียง ต่างประกอบอาชีพเกษตรเป็นอาชีพหลัก และจะไม่สามารถดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนดั้งเดิมได้หากไม่ได้ทำการเกษตร เป็นผลให้วิถีคิดและบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนเกษตรไทยแตกต่างกับชุมชนเกษตรญี่ปุ่นอย่างชัดเจน

ข้อสังเกตจากกรณีศึกษา

แม้ว่าชุมชนเกษตรญี่ปุ่นจะมีความแตกต่างในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ และสภาพภูมิศาสตร์ แต่กลับมีลักษณะของปัญหาและกระบวนการแก้ไข/จัดการปัญหาที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจจะตีความได้ว่า ชุมชนญี่ปุ่นมีมาตรฐานการใช้ชีวิตไม่แตกต่างกันมากนัก และน่าจะมีกลไกและเครื่องมือในการแก้ไข/จัดการปัญหาที่มีรูปแบบแน่นอนเป็นมาตรฐานเช่นเดียวกัน ลักษณะเช่นนี้ทำให้ชุมชนไม่มีปัญหากับภาครัฐมากนัก เพราะปัญหาที่ชุมชนกำลังประสบอยู่ หรืออาจจะประสบในอนาคต เป็นปัญหาที่ชุมชนสามารถรู้ได้ว่าจะใช้วิธีการใด/ช่องทางใดในการแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ เนื่องจากกระบวนการกระจายอำนาจในญี่ปุ่น ทำให้ชุมชนยังมีเครื่องมือในการแก้ไข/จัดการปัญหาที่หลากหลายมากขึ้น ดังนั้น เมื่อชุมชนประสบปัญหา หาก

ไม่ติดขัดด้วยกฎหมายหรือปัจจัยภายนอกที่เกินความสามารถของชุมชนแล้ว ชุมชนก็จะสามารถใช้เครื่องมือต่างๆ ที่มีอยู่แก้ไขปัญหา/สามารถปรับตัวได้รวดเร็วกว่าปกติ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับชุมชนที่ไม่ได้มีช่องทางในการแก้ไข/จัดการปัญหา เมื่อประสบกับปัญหา ก็จะต้องเริ่มกระบวนการแก้ไขปัญหาใหม่ตั้งแต่ต้น ซึ่งจะทำได้ต้องใช้เวลานานและอาจมีความขัดแย้งมากกว่า

สำหรับประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจ ประการแรก มีโครงสร้างของการกระจายอำนาจหรือไม่ ประการที่สอง โครงสร้างดังกล่าวทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และประการสุดท้าย โครงสร้างดังกล่าวถูกใช้โดยชุมชนหรือไม่ จากข้อสรุปที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด แสดงให้เห็นได้ชัดว่าชุมชนญี่ปุ่นมีโครงสร้างการกระจายอำนาจ และโครงสร้างดังกล่าวได้ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง อย่างน้อยที่สุดก็ได้ช่วยให้ชุมชนได้ใช้โครงสร้างการกระจายอำนาจ เช่น รัฐบาลท้องถิ่น แก้ไขปัญหาและสนับสนุนกิจกรรมของชุมชนได้เป็นอย่างดี และไม่เป็นที่ยึดติดว่า ชุมชนญี่ปุ่นมีการใช้โครงสร้างดังกล่าวนี้ในการแก้ไขปัญหาของชุมชน นอกจากนี้ ชุมชนไม่เพียงแต่จะใช้โครงสร้างในการกระจายอำนาจ แต่ชุมชนยังได้ตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ และศักยภาพของตนเองที่จะเลือกกระทำ/ไม่กระทำ และริเริ่มสิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนเองได้อีกด้วย

สรุป

จากการศึกษาชุมชนตัวอย่างที่ได้ชื่อว่าเป็นชุมชนเข้มแข็งทั้งในญี่ปุ่นและในประเทศไทย พบว่าชุมชนเหล่านี้มีลักษณะร่วมกันบางประการ กล่าวคือ ประการแรก ชุมชนชนบทไม่ว่าในประเทศไทยหรือในญี่ปุ่นเป็นฐานทางวัฒนธรรม แต่ในขณะเดียวกันก็ถูกกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจภายนอก ทำให้ชุมชนต้องเปลี่ยนแปลงหรือปรับตัว ประการที่สอง เกิดการไหลออกของคนหนุ่มสาวจากชุมชนชนบทไปสู่ภาคเมือง ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในญี่ปุ่นและในประเทศไทย แต่ปัจจัยที่ทำให้เกิดขึ้นอาจจะแตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีของญี่ปุ่น การไหลออกของคนหนุ่ม



สาวไปสู่ภาคเมืองเกิดจากปัจจัยดึงดูด (pull factor) นั่นคือ ภาคเมืองที่พัฒนามากกว่าดึงให้คนไหลออกจากชนบทไป ในขณะที่ในกรณีของไทย การไหลออกของแรงงานหนุ่มสาวไปสู่ภาคเมือง เกิดขึ้นโดยมีทั้งปัจจัยผลักดัน (push factor) และปัจจัยดึงดูด (pull factor) นั่นคือ ภาคชนบทเสื่อมถอยลงไปจนไม่สามารถดึงดูดคนเอาไว้ได้ ในขณะที่ภาคเมืองพัฒนาไปมากกว่าและสามารถดึงดูดคนให้เข้ามาอยู่ในภาคเมืองได้มากกว่า ประการที่สาม ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากประการที่สอง คือ การเล็กลงของภาคเกษตร ซึ่งเป็นลักษณะปกติของการพัฒนาประเทศไปเป็นประเทศอุตสาหกรรม สิ่งที่มาพร้อมกับ การเล็กลงของภาคเกษตรคือ การที่ชุมชนในชนบทได้รับความสำคัญหรือได้รับการดูแลน้อยลงถ้ารัฐไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการดูแลภาคเกษตร และประการสุดท้ายคือ เรื่องของเครือข่าย การมีกระบวนการเครือข่ายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างอำนาจต่อรองกับรัฐได้ โดยที่ในญี่ปุ่นสหกรณ์การเกษตรก็เป็นรูปแบบหนึ่งของเครือข่าย ในขณะที่ของไทย เครือข่ายอาจจะมีในรูปของความสัมพันธ์กับชุมชนอื่นหรือกับ NGOs เป็นต้น

ในขณะที่ชุมชนเข้มแข็งของไทยและของญี่ปุ่นมีลักษณะร่วมกันบางประการตามที่กล่าวมานี้แล้ว แต่เนื่องจากชุมชนเข้มแข็งของทั้งสองประเทศเกิดและพัฒนาขึ้นมาภายใต้เงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ดังนั้น ความต่างของชุมชนเข้มแข็งของทั้งสองประเทศจึงมีให้เห็นอยู่ เช่น ประการแรกคือ เรื่องของการกระจายอำนาจ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นที่มีความแตกต่างกันมากที่สุด เพราะในขณะที่ญี่ปุ่นมีโครงสร้างของการกระจายอำนาจที่ชัดเจนและประชาชนมีประสบการณ์ของการได้รับประโยชน์จากกระบวนการกระจายอำนาจ ในเรื่องของการริเริ่มดำเนินการสร้างสรรค์สิ่งทีชุมชนเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อชุมชนโดยไม่จำเป็นต้องรอรับการตัดสินใจจากรัฐเสมอไป ในขณะที่ชุมชนไทยเพิ่งจะอยู่ในระยะแรกของการได้รับ

การกระจายอำนาจในเรื่องการดำเนินงานพื้นฐานทั่วไปมากกว่าจะเป็นอำนาจในการบริหารจัดการและตัดสินใจ ประสพการณ์ร่วมคิด ร่วมทำ ริเริ่ม ดำเนินการ และต่อ รองกับรัฐผ่านโครงสร้างรองรับเหล่านี้ของชุมชนญี่ปุ่น ช่วยสร้างภาคประชาสังคมที่ชุมชนทำงานร่วมกันกับรัฐ และองค์กรอื่นๆ (เป็นต้นว่า สหกรณ์การเกษตร) เพื่อ ประโยชน์ของชุมชนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว การขาดการกระจายอำนาจในไทยนี้ส่งผลให้ เกิดความแตกต่างประการที่สอง คือ ความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับชุมชน ในกรณีของญี่ปุ่น รัฐกับชุมชน เกษตรในชนบทมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐให้การ ดูแลและสนับสนุนภาคเกษตรมาก โดยผ่านเครื่องมือ ต่างๆ เช่น นโยบายการเกษตร การส่งเสริมความเข้ม แข็งของสหกรณ์การเกษตร ฯลฯ เป็นต้น เพราะชุมชนมี กลไกที่จะต่อรองกับรัฐได้ ซึ่งการสนับสนุนนี้อาจจะมาก เกินไปด้วยซ้ำในระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้ชุมชนเกษตร มีความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็พึ่งพิงรัฐ มาก ซึ่งสถานการณ์นี้กำลังถูกปรับเปลี่ยนเมื่อประเทศ เชิญกับการเปิดเสรีทางการค้า ในขณะที่กรณีของไทย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนอยู่ในลักษณะที่รัฐไม่ เพียงไม่ให้การดูแลและสนับสนุนภาคเกษตร แต่การ ผูกขาดอำนาจรัฐในการบริหารจัดการบางเรื่องในภาค เกษตรยังไม่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนเกษตรอีกด้วย เช่น เรื่องน้ำและที่ดิน ซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตหลักของภาค เกษตร ทำให้ความสัมพันธ์มีลักษณะขัดแย้งมากกว่า การให้ความร่วมมือ และผลักดันให้ชุมชนเกษตรไทย บางแห่งมองข้ามวิธีการแก้ไขปัญหาโดยใช้กลไกของรัฐไป ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าเสียดาย เพราะหากสามารถแก้ไข ปัญหาได้โดยกลไกที่มีอยู่แล้วก็จะสามารถจัดการกับ ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากขึ้น อีกทั้ง ยังสามารถใช้เป็นมาตรฐานสำหรับจัดการกับปัญหาที่มี ลักษณะเดียวกันในชุมชนอื่นๆ ได้อีกด้วย





“Special Corporations and the Bureaucracy: Why Japan Can’t Reform”

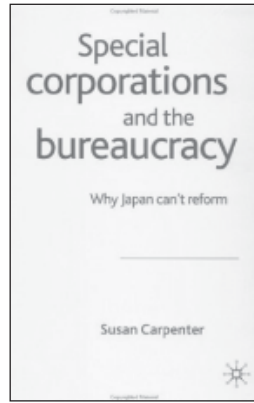
by Susan Carpenter

เอกสิทธิ์ หนูหนักดี *

ในขณะที่ญี่ปุ่นมีความพยายามในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจการเมืองของตนเอง นักวิชาการด้านญี่ปุ่นหลายท่านได้ให้ทัศนะว่าการปฏิรูปดังกล่าวไม่อาจจะประสบผลสำเร็จได้ โดยง่ายนักนักวิชาการอย่างน้อย 2 ท่าน คือ George Mulgan และ Susan Carpenter เห็นว่า สาเหตุประการหนึ่งอยู่ที่ระบบราชการของญี่ปุ่นเอง เนื่องจากภาคราชการไม่ต้องการที่จะปฏิรูปอย่างจริงจัง แต่จะดำเนินการเพื่อรักษาสถิติประโยชน์ของกระทรวงของตนเท่านั้น Mulgan ชี้ให้เห็นว่ากระทรวงเกษตรฯ ของญี่ปุ่นดำเนินนโยบายในลักษณะที่ขยายผลประโยชน์สูงสุดของกระทรวงเป็นหลัก ในหนังสือเล่มนี้ Susan ได้แสดงอีกวิธีการหนึ่งของกระทรวงต่างๆ ในการแสวงหาประโยชน์ของกระทรวง นั่นคือ การใช้ special corporations เพื่อเพิ่มอำนาจของภาคราชการเหนือภาคอุตสาหกรรมและรัฐบาลท้องถิ่น และเพื่อรักษาสถิติประโยชน์ของข้าราชการชั้นสูงในการไปดำรงตำแหน่งในภาคเอกชนหลังเกษียณ นอกจากนี้ Susan ยังคาดการณ์ถึงผลลัพธ์ของนโยบายปฏิรูปของอดีตนายกรัฐมนตรี Koizumi ไว้อีกด้วย

Special corporations ก็คือ public corporations ขนาดใหญ่ที่สนับสนุนโดย public funding จากหน่วยงาน ระบบ หรืองบประมาณที่มาจากภาครัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ผ่านระบบธนาคารของรัฐ หรือโครงการ Fiscal Investment Loan Programme (FILP) เป็นต้น special corporations เหล่านี้ ถูกก่อตั้งขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อสนับสนุนการสร้างระบบสาธารณูปโภคขึ้นมาใหม่ และเพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม แต่หลังจากที่ญี่ปุ่นสามารถฟื้นฟูเศรษฐกิจของตนเองจนกลายเป็นชาติที่มีเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งในระดับแถวหน้าของโลกแล้ว จึงเกิดคำถามต่อ special corporations เหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อญี่ปุ่นมีนโยบายปฏิรูป special corporations เหล่านี้ถูกมองว่า ประการแรก ไม่มีความจำเป็น และให้ประโยชน์น้อย ในปัจจุบันนี้เมืองคังโระนั้นเป็นจำนวนมากในญี่ปุ่น ทำให้สังคมญี่ปุ่น

*นักวิจัยประจำโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น



เริ่มไม่พึงพอใจกับงบประมาณจำนวนมากที่ต้องถูกนำไปใช้ในองค์กรเหล่านี้ ทำให้รัฐบาลมีหนี้สาธารณะจำนวนมาก โดยที่ไม่เห็นผลลัพธ์อย่างเป็นรูปธรรม ประการที่สอง คำถามในเรื่องของความโปร่งใสในการบริหารจัดการองค์กร special corporations ถูกจับตามองในฐานะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับวงวนของความไม่โปร่งใสในวงการเมืองญี่ปุ่น เนื่องจากองค์กรเหล่านี้เป็นที่รองรับข้าราชการชั้นนำหลังเกษียณ ที่มีเครือข่ายสนิทสนมใกล้ชิดกับนักธุรกิจและนักการเมือง ดังนั้น special corporations จึงถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปด้วย เป็นผลให้ special corporations เหล่านี้คือเป้าหมายหนึ่งที่รัฐบาลต้องดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม การจัดการกับ special corporations ไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เนื่องจากสายสัมพันธ์และเครือข่ายผลประโยชน์ที่พัวพันกันอย่างซับซ้อนและยาวนาน ผู้เขียนได้ยกตัวอย่าง JETRO ซึ่งเป็น special corporations ของกระทรวง METI เป็นตัวอย่างว่า เป็นองค์กรที่ไม่มี ความจำเป็น ให้ประโยชน์น้อย และขัดขวางกระบวนการปฏิรูปของญี่ปุ่น แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่า JETRO จะถูกลบบทบาทลงไปได้ ตราบใดที่กระทรวง

METI ยังสนับสนุนการทำงานของ JETRO อยู่ เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ถือเป็นแหล่งอำนาจและผลประโยชน์ของกระทรวงเช่นกัน

รัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรี Koizumi ริเริ่มนโยบายปฏิรูปใน 3 ด้าน คือ 1. fiscal reform 2. state sector reform และ 3. NPL reform เพื่อจัดการกับปัญหาหนี้สาธารณะจำนวนมากมหาศาล จึงต้องจัดการลดขนาด FILP ระบบธนาคารที่ดำเนินการโดยรัฐ เช่น ไปรษณีย์ รวมถึงความพยายามที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ของข้าราชการที่จะไปทำงานใน special corporations หรือบริษัทเอกชนขึ้นมาใหม่ เท่ากับว่าจะเป็นการลดทุนและทรัพยากร ตลอดจนจัดการโครงสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องใน special corporations ใหม่ อันจะทำให้โครงสร้างดังกล่าวอ่อนแอลงจนรัฐบาลจะสามารถปฏิรูปองค์กรนี้ได้ ในเบื้องต้น Koizumi ได้ทำการปฏิรูป special corporations ด้วยความพยายามผลักดันให้ special corporations ไปเป็น Independently Administrative Institutions (IAI) ทำให้องค์กรเหล่านี้ไม่ต้องพึ่งพิงเงินภาษีจากรัฐ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาในเรื่องงบประมาณและหนี้สาธารณะได้ แต่ก็ยังไม่ได้มีหลักฐานใดจะประกันว่าแผนงานนี้จะประสบความสำเร็จ เนื่องจากยังมีข้อท้วงติงถึงความเหมาะสมที่จะนำองค์กรของรัฐบางองค์กรแยกเป็นอิสระและถึงแม้จะกระทำได้ ผู้เขียนก็เชื่อว่าจะต้องใช้ระยะเวลาหลายปีกว่า จะดำเนินการสำเร็จ

การปฏิรูปดังกล่าวนี้ ทำให้สำเร็จได้ยากเพราะมีอุปสรรคมากมาย นักวิชาการวิพากษ์วิจารณ์ว่า การปฏิรูปของญี่ปุ่นนั้น “น้อยเกินไปและสายเกินไป” ทำให้เศรษฐกิจของญี่ปุ่นชะงักงันและซบเซาต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน ซึ่งสะท้อนความไร้ประสิทธิภาพในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาลด้วย และการจะปฏิรูประบบที่ไร้ประสิทธิภาพนี้ได้ ระบบสังคมการเมืองของญี่ปุ่นต้องปรับตัวและปฏิรูปตัวเองก่อน การจัดการกับ special corporations ได้หรือไม่จะเป็นดัชนีหนึ่งที่ช่วยชี้วัดความสำเร็จในการปฏิรูปของญี่ปุ่นได้ เนื่องจากการคงอยู่ของ special corporations เกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับระบบที่ญี่ปุ่นต้องการจะปฏิรูป





โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น

เปิดรับ พิจารณาทความ

เนื่องด้วยโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น ได้ทำการปรับปรุงและเปลี่ยนรูปแบบจากจดหมายข่าวของโครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น นับตั้งแต่ปี 2004 เป็นต้นมา เป็นวารสารกึ่งวิชาการเพื่อให้สามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ได้ดียิ่งขึ้น ภายใต้ชื่อว่า “Japan Watch Project” และเพื่อเป็นการเพิ่มængุมที่หลากหลาย โครงการฯ จึงมีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้เปิดเวทีให้คณาจารย์ นักวิชาการ นักเรียน นิสิต นักศึกษาและบุคคลทั่วไป ได้มีพื้นที่ในการนำเสนอผลงานสู่สาธารณชน

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและเสนอบทความ

1. ผลงานที่ถูเสนอต้องเป็นชิ้นงานที่เขียนขึ้นเองและไม่มีปัญหาเรื่องลิขสิทธิ์
2. ผลงานที่ถูเสนอต้องมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับประเทศญี่ปุ่น และหากมีเนื้อหาสะท้อนนัยต่อประเทศไทยจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ
3. ผู้ที่สนใจกรุณาส่งผลงานพร้อมด้วยระบุชื่อ นามสกุล และเบอร์โทรศัพท์/E-mail ที่สามารถติดต่อได้สะดวก และสำเนาบัตรประชาชน (เพื่อเป็นหลักฐานในการชำระค่าตอบแทน)
4. การส่งผลงาน อาจทำได้ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้
 - ทางไปรษณีย์ โดยระบุที่นุบซองว่า “เสนอบทความ Japan Watch Project”
 - ทางโทรสาร โดยระบุที่หัวกระดาษว่า “เสนอบทความ Japan Watch Project”
 - ทาง E-mail โดยระบุที่หัวเรื่องว่า “เสนอบทความ Japan Watch Project”(ดูรายละเอียดสถานที่ติดต่อได้ที่ปกหลัง)

The Other Sides of the Sun



The Japanese and Iraqi soccer team in front of the water tank with captain Tsubasa logo :
Samawah (www.us.emb-japan.go.jp/jicc/EJN_no.8.htm)