



บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาของปัญหา

ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ซึ่ง เริ่มต้นมาจากการที่ญี่ปุ่นจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ประเทศต่าง ๆ ที่ได้รับความเสียหายจากการยึดครองของญี่ปุ่นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนถึงปัจจุบันได้พัฒนารูปแบบความช่วยเหลือและองค์กรที่เกี่ยวข้องออกไปอย่างกว้างขวาง มูลค่าความช่วยเหลือ เฉพาะความช่วยเหลือของรัฐบาลเพื่อการพัฒนาเพิ่มจาก ๑๐๖.๔ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๑๙๖๑ มาเป็น ๓,๑๖๔.๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ๑๙๘๑^๑ หรือ เพิ่มขึ้นเกือบ ๓๐ เท่าในระยะเวลาเพียง ๒๐ ปี จนทุกวันนี้นอกจากญี่ปุ่นจะถูกเรียกว่ามหาอำนาจทางเศรษฐกิจแล้ว ญี่ปุ่นยังจะถูกเรียกว่ามหาอำนาจทางความช่วยเหลืออีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนั้นก็ปรากฏว่าเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือเพื่อปกป้องและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ให้กับประเทศญี่ปุ่นเองเป็นหลักก็เพิ่มมากขึ้นด้วย เป็นต้นว่า ใจคิดว่าเงินกู้ยืมเครดิต หรือแม้แต่ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความช่วยเหลือทางวิชาการ ก็ยังผูกมัดให้ต้องซื้อหาแต่สินค้าและบริการของญี่ปุ่น เป็นการเปิดตลาดให้กับสินค้าออกจากญี่ปุ่นในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง และมีผลทำให้ประเทศผู้รับความช่วยเหลือต้องขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นมากขึ้นอีก นอกจากนี้ก็ถูกใจคิดว่าญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินกู้หรือสินเชื่อต่าง ๆ มากกว่าจะให้เปล่า ทำให้เกิดปัญหาหนี้สินแก่ประเทศผู้รับ และแม้มูลค่ารวมของความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นจะดูมากแต่ความจริงแล้วสัดส่วนของความช่วยเหลือต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของญี่ปุ่นยังต่ำมาก เมื่อเทียบกับประเทศสมาชิกบางประเทศในคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee - DAC) หรือถูกใจคิดว่าญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนการสร้าง การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานอันจำเป็นต่อการลงทุนโดยตรงในต่างประเทศของญี่ปุ่น

^๑Takeo Tsuchiya, "Japan's Overseas 'Aid' Paves The Way for a 'New Greater East Asia Co-prosperity Sphere' , "AMPO, 15. (nos, 3-4, 1983), p. 28.

๒

ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษ ๑๙๕๐-๑๙๖๐ ถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์การปิดล้อมจีนในระหว่างสงครามเย็นของสหรัฐ ครั้นเมื่อสหรัฐลดบทบาทของตนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ลงในกลางทศวรรษ ๑๙๗๐ ในขณะที่เดียวกับที่พยายามผลักดันให้ญี่ปุ่นเพิ่มความรับผิดชอบต่อภูมิภาคนี้ให้มากขึ้น ญี่ปุ่นก็ได้เน้นให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศพันธมิตรของสหรัฐที่ต่อต้านคอมมิวนิสต์หรือปกครองแบบอำนาจนิยมเพิ่มขึ้น แม้ว่าความช่วยเหลือนั้นจะมิใช่ความช่วยเหลือทางทหารโดยตรงก็ตาม แต่ก็แสดงให้เห็นนัยของการสนับสนุนรัฐบาลที่ทหารมีบทบาทสูงในการปกครองประเทศ

ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากญี่ปุ่นเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะที่ผ่านมา กล่าวคือไทยได้รับความช่วยเหลือของรัฐบาลเพื่อการพัฒนาเพิ่มขึ้นจากที่เคยได้รับโดยเฉลี่ย ๔.๓% ของความช่วยเหลือประเภทนี้ทั้งหมดที่ญี่ปุ่นให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในปี ๑๙๗๐ และปี ๑๙๗๕ มาเป็น ๙.๖% โดยเฉลี่ยในปี ๑๙๘๐-๑๙๘๑ นับเป็นอันดับสามในบรรดาประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือประเภทนี้จากญี่ปุ่น ความช่วยเหลือของรัฐบาลเพื่อการพัฒนาที่ไทยได้รับจากญี่ปุ่นนี้มีอัตราส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของความช่วยเหลือของรัฐบาลเพื่อการพัฒนาทั้งหมดที่ไทยได้รับจากประเทศที่พัฒนาแล้วรวมกัน คือเท่ากับ ๔๘% โดยเฉลี่ยในช่วงปี ๑๙๗๕, ๑๙๘๐, และปี ๑๙๘๑^๒ ฝ่ายไทยเองจึงได้ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการเร่งระดมเงินกู้และความช่วยเหลือในรูปต่าง ๆ จากต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากญี่ปุ่นซึ่งเป็นแหล่งความช่วยเหลือทวิภาคีแหล่งใหญ่ที่สุดของไทย ดังจะเห็นได้จากเป้าหมายการรับเงินกู้และความช่วยเหลือในแผนพัฒนา ฯ เกือบทุกฉบับที่ผ่านมา

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดคำถามที่น่าสนใจขึ้นมาหลายคำถามเป็นต้นว่า ข้อกล่าวหาต่าง ๆ ข้างต้นนั้นมีมูลความจริงหรือไม่ นโยบายความช่วยเหลือของญี่ปุ่นโดยทั่วไปแล้วเป็นอย่างไรและแท้จริงที่ญี่ปุ่นมีเหตุผลเบื้องหลังการให้ความช่วยเหลือแก่ไทยอย่างไร และญี่ปุ่นได้ผลประโยชน์อะไรบ้างจากความช่วยเหลือนั้น ๆ การศึกษาวิเคราะห์ถึงความเป็นมา แรงจูงใจ โครงสร้างและการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นทั้งในส่วนกว้างและส่วนที่เกี่ยวข้องกับไทยย่อมมีความจำเป็นต่อความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนเกี่ยวกับความช่วยเหลือของญี่ปุ่น เพื่อประโยชน์ในการที่ไทยจะกำหนดแนวทางในการรับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างเป็นอิสระบนพื้นฐานของความเท่าเทียมและผลประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง

^๒Tsūsansho, Keizai Kyōryoku no Genjō to Mondai Ten 1982 (Tokyo : Tsūsansho, 1982), p. 47 and p. 383.

เท่าที่ผ่านมาถึงงานศึกษาเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่น่าสนใจอยู่หลายเรื่องที่สำคัญได้แก่ งานของจอห์น ไวท์ (John White) ในปี ๑๙๖๔^๓ ซึ่งเป็นระยะเริ่มต้นของการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น โครงสร้าง องค์กร และกระบวนการต่าง ๆ จึงยังสับสนไม่ลงตัว มีอุปสรรคและข้อบกพร่องมากมาย ทั้งนี้เห็นได้ว่าไวท์ได้มองความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น โดยอาศัยมาตรฐานของประเทศตะวันตกที่เป็นสมาชิกคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นเกณฑ์ ทำให้ข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ ของไวท์ดูมีอคติอยู่บ้างถึงแม้ว่าการศึกษาวិเคราะห์แล้วจะมีเหตุผลน่าเชื่อถือก็ตาม งานของอเล็กซานเดอร์ คาลด์เวล (Alexander Caldwell) ในปี ๑๙๗๒^๔ และงานของสุเกอิโร ฮาเซกะว่า (Sukehiro Hasekawa) ในปี ๑๙๗๕^๕ ศึกษาถึงวิวัฒนาการของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นและนโยบายหลัก ๆ ตลอดจนปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายนั้น ๆ ในแต่ละช่วงเวลา โดยฮาเซกะว่า ยังได้ศึกษาการประเมินค่าของความช่วยเหลือในเชิงเศรษฐศาสตร์ด้วย งานของอลัน ริคซ์ (Alan Rix) ในปี ๑๙๗๙ และ ๑๙๘๐^๖ ศึกษาปัจจัยภายในประเทศที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือ ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างและองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างเจาะลึก และเน้นความสำคัญของระบบราชการในการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือของญี่ปุ่น งานของชินสุเกะ ซาเมจิม่า (Shinsuke Samejima) ในปี ๑๙๘๒ วิเคราะห์แนวความคิด นโยบายและลักษณะของความช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอนของ

^๓ John White, Japanese Aid (London : Overseas Development Institute, 1964).

^๔ Alexander Caldwell, "The Evolution of Japanese Economic Cooperation, 1950-1970," in Pacific Basin Development : The American Interest, Harold B. Malmgren ed. (Lexington : D.C. Heath, 1972).

^๕ Sukehiro Hasekawa, Japanese Foreign Aid ; Policy and Practice (New York : Praeger, 1975).

^๖ Alan Rix, "Japanese Foreign Aid Policy : Domestic Constraints and Recent Changes, "paper presented to the Australian Committee of the Australian - Japan Economic Relations Research Project, Australian National University, April 1979. (mimeographed) และ Alan Rix, Japan's Economic Aid (New York : St. Martin's Press, 1980).

พัฒนาการ องค์การที่เกี่ยวข้องตลอดจนความขัดแย้งระหว่างองค์การ โดยเปรียบเทียบกับประเทศผู้ให้ ประเทศอื่นพร้อม ๆ กับยกกรณีศึกษาขึ้นมาเป็นตัวอย่าง งานของเขายังชี้ให้เห็นใน ๗ ปีที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นนโยบาย การทหารกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นสำคัญ^{๑๕} นอกจากนี้ก็มีงานของทาเคโอะ ทสึจิยา^{๑๖} (Takeo Tsuchiya) งานของชิเงอิชิ มัทสึโมโตะ^{๑๗} (Shigeichi Matsumoto) ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมีแนวการวิเคราะห์ที่คล้ายคลึงกัน ในส่วนของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น ที่เกี่ยวกับไทยโดยเฉพาะนั้น มีงานของ ชิเงรุ สุกิตานิ^{๑๘} (Shigeru Sugitani) และ วิลเลียม ซอมเมอร์ส^{๑๙} (William Sommers) ซึ่งศึกษาถึงความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้แก่ไทยในช่วงของการ จ่ายค่าปฏิกรรมสงครามและช่วงทศวรรษ ๑๙๖๐ ซึ่งเป็นช่วงที่ไทยยังไม่ได้รับความช่วยเหลือจาก ญี่ปุ่นมากนัก นอกจากนี้ก็มีงานของ จุน นิชิคาวา^{๒๐} (Jun Nishikawa) งานของขุนทอง อินทรไทย^{๒๑} ซึ่งเน้นวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ญี่ปุ่นได้รับจากการให้ความช่วยเหลือแก่ไทยและผลกระทบต่อไทยเป็นสำคัญ และมิงานที่เกิดจากการวิจัยภาคสนามของ เซียน ชิระวิทย์^{๒๒} และการ

^{๑๕}Shinsuke Samejima, Nihon no Taigai Enjo Seisaku (Tokyo : Tokyo Henshū Kyoku Kikaku Hōdō Shitsu) , (1982). และ

^{๑๖}Shinsuke Samejima, "Can Japan Steer Its Foreign Aid Policy Clear of Militarism?" Japan Quarterly, 29 (Jan. - Mar. 1982), pp.30-80.

^{๑๗}Takeo Tsuchiya, "Japan's Overseas 'Aid' Paves the Way for a 'New Greater East Asia Co-prosperity Sphere'," pp.25-45.

^{๑๘}Shigeichi Matsumoto, "Nihon no Tōnam Ajia Keizai Enjo to sono Seiji Rikikaku," Kokusai Keizai no Seijikaku, (October 1978), pp.111-31.

^{๑๙}Shigeru Sugitani, "Japan's Economic Assistance to Thailand," Bangkok : Economic Cooperation Centre for The Asian and Pacific Region, Study no.12, 1975.

^{๒๐}William Sommers, "Japanese Assistance to Thailand 1954-1968," paper presented to Fletcher School for Law and Diplomacy, Tuft University, Dec. 20, 1969.

^{๒๑}จุน นิชิคาวา, "ช่วยเหลือหรือช่วยเหือ : ปัญหาความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นให้กับ ประเทศไทย", ปาล วารณวัฒน์ แปล และเรียบเรียงใน เศรษฐกิจไทย : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง, พิมพ์ครั้งที่ ๓ ตีพิมพ์โดย บรมนาถการ (กรุงเทพฯ : ดอกหญ้า, ๒๕๒๕) หน้า ๒๕๔-๓๒๗.

^{๒๒}ขุนทอง อินทรไทย, "ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นต่อ ประเทศไทย," วารสารธรรมศาสตร์, ๒ (มิถุนายน ๒๕๒๖), หน้า ๗๔-๘.

^{๒๓}เซียน ชิระวิทย์, รายงานผลการวิจัย เรื่องความร่วมมือของเดนมาร์ก เยอรมนีและ ญี่ปุ่นในการพัฒนาการเกษตรของไทย (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, ๒๕๒๗).

สรุปรวบรวมความคิดเห็นจากประสบการณ์การปฏิบัติงานของศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์^๑ อีก ๒ เรื่อง งานเหล่านี้เน้นศึกษาเฉพาะความช่วยเหลือทางวิชาการ ที่ญี่ปุ่นให้แก่สาขาการเกษตรของไทย โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่างานศึกษาความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทยนั้นยังมีค่อนข้างน้อย

จุดมุ่งหมายในการศึกษา

๑. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวความคิด โครงสร้าง องค์กรและปัจจัยที่กำหนดนโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นโดยทั่วไป และในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับไทย
๒. เพื่อวิเคราะห์ถึงผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ญี่ปุ่นได้รับจากนโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่ให้ต่อไทย

สมมติฐานในการศึกษา

นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น มุ่งที่จะสร้างหลักประกันในการขยายตลาด แหล่งการลงทุน และสร้างความมั่นคงให้กับญี่ปุ่นเป็นสำคัญ และสาเหตุสำคัญที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือแก่ไทยจำนวนมากนั้น ก็เนื่องมาจากไทยให้การร่วมมือในการสนองนโยบายดังกล่าวของญี่ปุ่น

ขอบเขตในการศึกษา

ขอบเขตของการศึกษาคั้งนี้จะมีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลงใหม่ ๆ จนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลาประมาณ ๓๐ ปีที่ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนา โดยมีวิวัฒนาการต่อเนื่องกันมาตลอดมิได้ขาด ทั้งนี้เพื่อจะได้เห็นภาพทั้งหมดของ

^๑ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์, "ปัญหาความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้ต่อไทย : ประเด็นเพื่อการวิจัย," ในเอกสารสัมมนาวิชาการเรื่องประเด็นที่การวิจัยในไทย-ญี่ปุ่นศึกษาปัจจุบัน, ๓๐-๓๑ มีนาคม ๒๕๒๗, หน้า (๑-๑)-(๑-๒๔) และ

ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์, "ความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่ให้แก่สาขาเกษตร," เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ ๑ เรื่อง "ความช่วยเหลือด้านการเกษตรจากเดนมาร์ก เยอรมนี และญี่ปุ่น," สถาบันเอเชีย, ๒๓-๒๔ มกราคม ๒๕๒๔.

ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น เช่นเดียวกับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับไทย ก็จะได้ศึกษาดังแต่ญี่ปุ่น
จ่ายค่ากึ่งปฏิกรรมสงครามให้แก่ไทย เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

วิธีการศึกษาและการนำเสนอ

วิธีการศึกษาที่ใช้ในที่นี้คือการวิจัยเอกสาร (documentary research) เป็นหลัก
และนำเสนอแบบพรรณาคความควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ โดยมีตาราง กราฟ และภาพประกอบ
เพื่อให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น

ข้อมูลและ เอกสารที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลเอกสารที่ใช้ประกอบการค้นคว้าวิจัยแบ่งเป็น ๒ ประเภทคือ

๑. ข้อมูลปฐมภูมิ (primary sources) ได้แก่ บันทึก รายงานการประชุม ราย-
ชื่อและรายละเอียดของโครงการความช่วยเหลือ สิ่งตีพิมพ์ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายญี่ปุ่น
และฝ่ายไทย
๒. ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ เอกสารสัมภาษณ์ หนังสืองานวิจัย
บทความจากวารสาร บทความจากหนังสือพิมพ์ทั้งภาษาไทย อังกฤษ และญี่ปุ่น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย