

การเมืองแห่งการเจรจาการค้าไทย-ญี่ปุ่น

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์*

1. บทนำ

ประเด็นปัญหาและความสำคัญของปัญหา ความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นในด้านการเมืองเป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันน้อย เนื่องจากความสัมพันธ์ในด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมระหว่างกัน เป็นส่วนที่มีกิจกรรมมากและโดดเด่นกว่า อีกทั้งญี่ปุ่นก็ไม่ได้แสดงบทบาทที่เด่นชัดในด้านการรักษา ระเบียบระหว่างประเทศและสันติภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในทางตรงกันข้ามได้แสดงท่าที ปฏิเสธบทบาทเหล่านี้ โดยพอใจอยู่กับการประกันความมั่นคงของตนเองภายใต้การนำของสหรัฐอเมริกา ตามสนธิสัญญาความมั่นคงที่ทำกับสหรัฐอเมริกาไว้ในปี ค.ศ. 1952 และปรับปรุงแก้ไข ค.ศ. 1960 ผลงานการศึกษาในประเด็นความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นในทางการเมืองจึงมีอยู่น้อย อีกปัญหาหนึ่งคือ ปัญหาการมองว่าอะไรคือ “การเมือง” ถ้าเป็นการเมืองในแง่ของความสัมพันธ์เชิงความมั่นคง หรือ หลักการแห่งนโยบายต่างประเทศรวม ๆ แล้ว ก็เป็นความจริงว่า ไม่มีการกระทบกระทั่งกัน แต่ในแง่ของการเจรจาการค้าระหว่างรัฐแล้ว ญี่ปุ่นกับไทยมีปัญหาระหว่างกันที่รุนแรง มีความพยายามของ ฝ่ายไทยที่จะขอแก้ปัญหานี้ และมีเวทีของการเจรจาระหว่างกันอย่างต่อเนื่องมาถึงสองทศวรรษ การเจรจาการค้าระหว่างรัฐเช่นนี้ ย่อมถือได้ว่าเป็น “การเมือง” อย่างยิ่ง รัฐบาลแต่ละชุด ถือว่ามีปัญหา รัฐกับฝ่ายญี่ปุ่นดำรงอยู่ และพยายามเจรจาต่อรองเพื่อขจัดปัญหา ในกรณีของการเจรจาการค้า ระหว่างญี่ปุ่นกับสหรัฐอเมริกา ความเป็นปัญหาการเมืองปรากฏชัดเจนกว่ากรณีของไทย-ญี่ปุ่น เนื่องจากว่าเกี่ยวพันไปถึงฝ่ายนิติบัญญัติและประชามติในสหรัฐอเมริกาอย่างกว้างขวาง ไม่ใช่ปัญหา ที่มีขอบเขตแคบเฉพาะฝ่ายบริหาร แม้ขอบเขตความเกี่ยวพันจะแคบกว่าก็ตาม การเจรจาการค้าเป็น ประเด็นปัญหาหนึ่งที่เราไม่ควรจะมองข้ามไปเมื่ออภิปรายถึงความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นในด้านการเมือง

ความสำคัญของปัญหานี้มีอยู่ไม่น้อย นิยามพูดกันเสมอว่า ความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่นจะดีขึ้น อย่างมาก ถ้าไม่มีปัญหาการค้าระหว่างกัน ปัญหาดุลการค้าและการเอาเปรียบทางการค้า

* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นในการรณรงค์ต่อต้านญี่ปุ่น โดยขบวนการนักศึกษาหลายต่อหลายครั้ง การรณรงค์ประท้วงญี่ปุ่นโดยนักศึกษาทั้ง 5 ครั้งในปี ค.ศ. 1972, 1974, 1983, 1984 และ 1985 ล้วนชูประเด็นปัญหาเรื่องดุลการค้าและการเอาเปรียบทางการค้าที่ญี่ปุ่นกระทำต่อไทย ในปี ค.ศ. 1985 รัฐบาลไทยได้ดำเนินการเจรจากับญี่ปุ่นโดยจัดทำข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของฝ่ายไทยทั้งหมดประมวลไว้ในเอกสารเล่มหนึ่ง เผยแพร่ต่อสาธารณชนทั่วไป ยื่นให้รัฐบาลญี่ปุ่นล่วงหน้าก่อนวันเจรจา และผนวกเอาปัญหาอื่น ๆ รวมเข้ากับปัญหาดุลการค้าด้วย เช่น ปัญหาการลงทุน การให้ความช่วยเหลือ และปัญหาในด้านบริการอื่น ๆ นับเป็นความพยายามที่จะเชื่อมโยงปัญหาระหว่างสองประเทศ ไปสู่การรับรู้ของสาธารณชนในวงกว้าง และสะท้อนถึงความรุนแรงของปัญหา และความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไทย

ขอบข่ายและวัตถุประสงค์ การศึกษาในที่นี้จะจำกัดอยู่เฉพาะการเจรจาดุลการค้าไทย-ญี่ปุ่นในระดับรัฐต่อรัฐ ไม่ครอบคลุมถึงการเจรจาในระดับเอกชนต่อเอกชน หรือการเจรจาที่ไม่เป็นทางการอื่น การเจรจาระดับรัฐต่อรัฐนี้จำกัดเฉพาะการเจรจาในกรอบคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ญี่ปุ่น ในช่วง ค.ศ. 1968-1984 และการเจรจาในกรอบสมุดปกขาวปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น เมื่อปี ค.ศ. 1985 วัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ เพื่อให้ทราบถึงการเจรจาแต่ละครั้งที่ผ่านมามีการเจรจาดำเนินมาอย่างไร ผลการเจรจาเป็นอย่างไร ท่าทีการเจรจาของแต่ละฝ่ายเป็นอย่างไร และจะได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการเจรจาของฝ่ายญี่ปุ่น และของฝ่ายไทย แนวทางการศึกษาจะเป็นเชิงเอกสาร และเป็นแนวพรรณนาประกอบการตั้งข้อสังเกตและข้อคิดเห็น

2. การเจรจาในกรอบคณะกรรมการร่วมทางการค้า ไทย-ญี่ปุ่น

ปัญหาไทยขาดดุลการค้าต่อญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่องและในระดับสูง เริ่มกลายเป็นปัญหาที่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญและเรียกร้องการแก้ไขจากฝ่ายญี่ปุ่นมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 ปริมาณการขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นต่อการขาดดุลการค้าต่างประเทศทั้งหมดของไทยสูงขึ้นเรื่อยมา จนเกินร้อยละ 50 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968 และในบางปีอัตรานี้สูงถึงร้อยละ 80 ของยอดการขาดดุลทั้งหมด ไม่ว่าจะเกิดจากสาเหตุที่สลับซับซ้อนอย่างไรหรือเกิดขึ้นจากฝ่ายใดก็ตาม ปัญหาดุลการค้าได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของ “การครอบงำ” การเอาเปรียบและความไม่จริงใจของฝ่ายญี่ปุ่น ตามทรรศนะฝ่ายรัฐบาลไทย และประชาชนโดยเฉพาะนักศึกษาซึ่งได้เคลื่อนไหวต่อต้านญี่ปุ่นเป็นช่วง ๆ มาหลายครั้ง¹ ปัญหานี้ถือเป็นปัญหาแห่งชาติที่สำคัญซึ่งถ้าปราศจากปัญหานี้แล้วความเป็นมิตรระหว่างญี่ปุ่นกับไทยจะดีขึ้นอย่างมาก ความพยายามในการแก้ไขปัญหาดุลการค้าของไทยกับญี่ปุ่นมีมาเป็นเวลานาน แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

ในปี ค.ศ. 1967 ขณะที่นายกรัฐมนตรีชาโตะเดินทางมาเยือนประเทศไทย ฝ่ายไทยได้หยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาเจรจเป็นครั้งแรกในฐานะปัญหาสำคัญต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศ ในปีต่อมา

ค.ศ. 1968 นายกรัฐมนตรีพลเอกถนอม กิตติขจร ของไทยเดินทางไปเยือนญี่ปุ่นและได้บรรลุความตกลงร่วมกันกับซาโตะที่จะให้มี “คณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ญี่ปุ่น” (Thailand – Japan Joint Committee on Trade) แลกเปลี่ยนความร่วมมือซาโตะ-ถนอม ครั้งนั้นระบุว่าทั้งสองฝ่ายรับรู้ถึงปัญหาที่ฝ่ายไทยขาดดุลการค้าและจะพยายามยิ่งขึ้นในการแก้ไข โดยจะขยายการค้าสองทางระหว่างกันให้มากขึ้น จึงตกลงให้มี คณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ญี่ปุ่น ซึ่งการประชุมครั้งแรกมีขึ้นในปีนั้นเอง ระหว่างวันที่ 7-11 ตุลาคม 1968 ณ กรุงเทพฯ หัวหน้าคณะเจรจาฝ่ายญี่ปุ่นคือ รัฐมนตรีกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า MITI โดยมีกรมเอเชีย กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นเป็นเลขานุการ และฝ่ายไทยคือรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ การประชุมมีขึ้นปีละครั้ง เป็นส่วนใหญ่โดยสลับกันไปในนครหลวงของ 2 ประเทศ ในบางปีงดไปเพราะสถานการณ์การเมืองในประเทศไทย หรือด้วยบรรยากาศตึงเครียดอื่น ๆ มีการเจรจาทั้งสิ้น 11 ครั้ง ในช่วง ค.ศ. 1968-1984² กล่าวโดยทั่วไปแล้วผลของการเจรจา “คณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ญี่ปุ่น” ระหว่างรัฐบาลสองฝ่าย ที่ผ่านมามีไม่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาดุลการค้าแต่อย่างใด เป็นเวทีของการยื่นข้อเรียกร้องและระบายปัญหาของฝ่ายไทย และเวทีการให้คำตอบอย่างไม่ผูกมัดของฝ่ายญี่ปุ่นว่าจะดำเนินความพยายามต่อไปที่จะให้ความร่วมมือมากขึ้นเท่าที่จะทำได้ รวมทั้งคำตอบที่ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นไม่สามารถบังคับภาคเอกชนในการซื้อขายได้ ดังที่จะได้ชี้ให้เห็นโดยย่อดังต่อไปนี้³

การค้าไทย-ญี่ปุ่น ค.ศ. 1968-1984

(Million Baht)

Year	Thai Export to Japan (a)	Thai Import from Japan (b)	Balance	Ex/Im Ratio (a/b)	Japan's Share in Total Deficits
1968	2,874	8,274	- 5,400	2.88	51.8
1969	3,192	9,515	- 6,323	2.98	56.2
1970	3,770	10,107	- 6,337	2.68	51.8
1971	4,277	10,093	- 5,816	2.36	61.1
1972	4,660	11,401	- 6,741	2.45	80.4
1973	8,410	15,078	- 6,668	1.79	67.0
1974	12,853	20,102	- 8,665	1.56	50.9
1975	12,420	21,085	- 8,665	1.70	39.7
1976	15,686	23,649	- 7,963	1.51	65.9
1977	14,029	30,469	- 16,440	2.17	71.5
1978	16,866	33,461	- 16,595	1.98	64.2
1979	22,901	37,636	- 14,735	1.64	38.8

Year	Thai Export to Japan (a)	Thai Import from Japan (b)	Balance	Ex/Im Ratio (a/b)	Japan's Share in Total Deficits
1980	20,098	39,984	-19,886	1.99	35.8
1981	21,704	52,521	-30,817	2.42	48.3
1982	21,947	46,086	-24,139	2.10	89.8
1983	22,087	64,757	-42,670	2.93	47.3
1984	22,744	66,248	-43,504	2.92	62.0

Source: Adapted from Japanese Chamber of Commerce, *Tai keizai shakai no ayumi to tomoni* (Bangkok : Japanese Chamber of Commerce, 1987), appendix. Quoted from Suco Sudo, "The Politics of Thai-Japanese Trade Relations : A Study of Negotiation Behaviour." **Thai-Japanese Relations in Historical Perspective**, edited by Chaiwat Khamchoo and E. Bruce Reynolds, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1988, p.218.

ในการเจรจาครั้งแรกที่กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 7-11 ตุลาคม ค.ศ. 1968 รัฐมนตรีกระทรวงเศรษฐกิจของไทย นายพจน์ สารสิน ได้ยื่นข้อเรียกร้อง 3 ข้อ ดังนี้ 1. ให้ลดอัตราภาษีศุลกากร 2. ให้เพิ่มโควตาสำหรับสินค้าไทย 3. ให้ทำข้อตกลงซื้อสินค้าไทยระยะยาว ทางฝ่ายรัฐมนตรี MITI นายเอตจิซาบุโร ชิอิโนะ ได้ให้คำตอบแต่เพียงว่าญี่ปุ่นจะดำเนินการพยายามต่อไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย

ในการเจรจาครั้งที่ 2 ณ กรุงโตเกียว ในปีต่อมาคือ ค.ศ. 1969 รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ของไทยได้ยื่นข้อเรียกร้อง 3 ข้อ คือ 1. ให้กำหนดเป้าหมายตัวเลขการขาดดุลการค้า 2. ให้กำหนดเป้าหมายการส่งออกของสินค้าไทยไปญี่ปุ่นในแต่ละรายการสินค้า 3. ให้ญี่ปุ่นจำกัดการส่งออกไปยังประเทศไทยโดยวิธีการสมัครใจของตนเอง ทางฝ่ายผู้แทนรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้คำตอบว่า ไม่สามารถจะยอมรับเพดานหรือเป้าหมายการได้ดุลการค้าของตนแต่ละปี หรือเป้าหมายการส่งออกของสินค้าไทยไปญี่ปุ่น เพราะเป็นเรื่องการตัดสินใจอิสระของภาคเอกชน

ในการเจรจาครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 28 กันยายน-2 ตุลาคม ค.ศ. 1970 ณ กรุงเทพฯ ฝ่ายไทยได้ยื่นข้อเรียกร้อง 3 ข้อ คือ 1. ให้ทำข้อตกลงรายสินค้า 2. ให้รัฐบาลญี่ปุ่นซื้อข้าวไทยในโครงการความช่วยเหลือประเทศที่สาม และ 3. ให้ญี่ปุ่นนำเข้าสินค้าไทยบางประเภทเพิ่มขึ้น รัฐมนตรี MITI นายคิอิชิ มิยาซาวะ ได้ให้คำตอบว่า การทำข้อตกลงรายสินค้านั้นรัฐบาลไม่อาจทำได้ การซื้อข้าวไทยไม่ใช่เรื่องการค้า แต่เป็นเรื่องของศีลธรรมและญี่ปุ่นไม่อาจนำเข้าสินค้าเกษตรจากไทย เพราะมีปัญหาเกษตรภายในประเทศของตนอยู่แล้ว

การเจรจาครั้งที่ 4 มีขึ้นในปี ค.ศ. 1972 ระหว่างวันที่ 19-25 มกราคม ณ กรุงโตเกียว เนื่องจากในปี ค.ศ. 1971 มีการรัฐประหารในประเทศไทย จึงเลื่อนกำหนดการเจรจาออกไป ฝ่ายไทยได้ขอร้องให้ญี่ปุ่นช่วยซื้อข้าวไทยในโครงการความช่วยเหลือประเทศที่สาม และนำเข้าสินค้าไทย

เพิ่มขึ้นเช่น ฟลูออไรท์ แบริ่งมัน โบช ฯลฯ ซึ่งก็ได้รับคำตอบจากญี่ปุ่น ในลักษณะเดียวกับครั้งก่อน ๆ

ในการเจรจาครั้งที่ 5 มีขึ้นระหว่างวันที่ 22-25 มกราคม ค.ศ. 1973 ณ กรุงเทพฯ ภายหลังจากที่เกิดขบวนการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นขึ้นในปลายปี ค.ศ. 1972 รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ นายประสิทธิ์ กาญจนวัฒน์ พยายามโน้มน้าวว่า บรรยากาศการต่อต้านญี่ปุ่นที่เกิดขึ้นเป็นเครื่องสะท้อนถึงความล้มเหลวในส่วนของญี่ปุ่นที่จะช่วยคลี่คลายปัญหา และได้เสนอให้มีการตรวจสอบดูแลเป้าหมายการค้าไทย-ญี่ปุ่น ปีละ 4 ครั้ง รัฐมนตรี MITI นายยาซุฮิโร นากาโซเนะ ได้ให้คำตอบว่าจะดำเนินนโยบายช่วยลดการขาดดุลการค้าของไทย นากาโซเนะ ได้ช่วยผ่อนคลายนโยบายการตั้งเครดิตในโต๊ะเจรจา โดยยอมที่จะให้มีการประชุมเพื่อตรวจสอบดูแลเป้าหมายการค้าปีละ 2 ครั้ง และยอมรับที่จะรวมเรื่องการซื้อข้าวไปช่วยเหลือประเทศที่สาม เข้าเป็นส่วนหนึ่งของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น รวมทั้งยอมลดเงื่อนไขการให้กู้ของญี่ปุ่นลง

การเจรจาครั้งที่ 6 มีขึ้นในปีเดียวกัน เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1973 ณ กรุงโตเกียว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีทานากะ จะมาเยือนเอเชียอาคเนย์ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1974 ญี่ปุ่นหวังว่าจะใช้การเจรจาครั้งนี้ มาช่วยสร้างบรรยากาศที่ดีก่อนการเยือนของนายกรัฐมนตรีทานากะ รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ของไทย นายชาญชัย ลีถาวร ได้ยื่นข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาดุลการค้าคือ ให้นำเข้าสินค้าไทยเพิ่มขึ้น ให้ขยาย GSP (Generalized System of Preferences) ของญี่ปุ่น และให้ญี่ปุ่นใช้สินค้าไทยในการให้ความช่วยเหลือบูรณะประเทศอินโดจีน ฝ่ายญี่ปุ่นได้ตอบรับในหลักการ รวมทั้งให้กำลังใจแก่ฝ่ายไทยว่า ญี่ปุ่นประสบปัญหาค่าแรงสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และมีปัญหาการปรับตัวของเงินตราต่างประเทศซึ่งจะส่งผลให้การค้าระหว่างญี่ปุ่นกับเอเชียอาคเนย์ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันมากขึ้น

การเจรจาครั้งที่ 7 มีขึ้นระหว่างวันที่ 24-28 เมษายน ค.ศ. 1975 ณ กรุงเทพฯ หลังจากที่เกิดขบวนการต่อต้านญี่ปุ่นต้อนรับการมาเยือนของนายกรัฐมนตรีทานากะ ฝ่ายไทยได้ชี้ถึงอุปสรรคการนำเข้าเชิงโครงสร้างของญี่ปุ่นและเรียกร้องให้รัฐบาลญี่ปุ่นจริงจังในการแก้ไขปัญหาดุลการค้า ไม่ใช่ปล่อยให้กลายเป็นผลจากการค้าระหว่างภาคเอกชนของทั้งสองประเทศ ผู้แทนญี่ปุ่นได้ให้คำตอบอย่างไม่สงวนท่าทีว่า “เป็นข้อเรียกร้องทางเศรษฐกิจที่ไม่มีเหตุผล ซึ่งยึดอยู่กับความคาดหวังที่ไม่เป็นจริง” (irrational economic demands based upon unrealistic expectation) การเจรจาครั้งนี้จบลงด้วยบรรยากาศที่ตึงเครียดกว่า 2 ครั้งก่อนที่ผ่านมา

การเจรจาครั้งที่ 8 มีขึ้นในปี ค.ศ. 1976 ณ กรุงโตเกียว ในขณะที่ไทยขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่น ในปี 1975 ถึง 8.6 พันล้านบาท เมื่อเริ่มเจรจาฝ่ายญี่ปุ่นได้เสนอตัวเลขซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัญหาดุลการค้ากำลังได้รับการแก้ไขเมื่อดูที่สัดส่วนการนำเข้า-ส่งออก ทั้งสองฝ่ายขัดแย้งกันในเรื่องตัวเลขจนทำให้การเจรจาต้องชะงักไประยะหนึ่ง ข้อเรียกร้องที่ฝ่ายไทยยื่นเสนอได้แก่ 1. ให้ญี่ปุ่นนำเข้าสินค้าเกษตรจากไทยเพิ่มขึ้น 2. ให้ซื้อข้าวไทยในโครงการความช่วยเหลือประเทศที่สาม 3. ให้ลดอัตราภาษีศุลกากร 4. ให้ปรับปรุงสิทธิพิเศษที่มีชื่อเรียกย่อ ๆ ว่า GSP และ 5. ให้เพิ่มความช่วยเหลือ

ทางวิชาการ ต่อข้อเรียกร้องเหล่านี้ ฝ่ายญี่ปุ่นได้ตอบเพียงว่าฝ่ายตนได้ดำเนินความพยายามที่จะนำเขาสินค้าจากไทยแล้ว

การเจรจาครั้งที่ 9 มีขึ้นระหว่างวันที่ 29 กันยายน - 1 ตุลาคม ค.ศ. 1977 ณ กรุงเทพฯ ฝ่ายไทยได้กล่าวว่ามีอุปสรรคที่กีดขวางการนำเข้าสินค้าจากไทย ขอให้ญี่ปุ่นปรับเปลี่ยนระบบ GSP เพื่อช่วยให้สินค้าไทยเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นเพิ่มขึ้น ฝ่ายญี่ปุ่นได้ยืนยันความพยายามของตนที่จะนำเข้าสินค้าจากไทยเพิ่มขึ้น แต่ขอให้ไทยปรับปรุงด้านราคาและคุณภาพเพื่อยกระดับอำนาจการแข่งขันในการค้าระหว่างประเทศ

การเจรจาครั้งที่ 10 มีขึ้นระหว่างวันที่ 29-31 สิงหาคม ค.ศ. 1979 ณ กรุงโตเกียว หลังจากที่ได้ออกเลิกกำหนดการเจรจาในปี 1978 ผู้แทนฝ่ายไทย รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ นายอบ วสุรัตน์ ได้เรียกร้องให้ปรับปรุงอัตราภาษีศุลกากรและอุปสรรคที่ไม่ใช่ด้านภาษีศุลกากรต่างๆ รวมทั้งเรื่อง GSP และขอร้องให้ญี่ปุ่นขยายความร่วมมือยิ่งขึ้นในด้านการตลาด ช่วยเหลือคณะผู้แทนเพื่อส่งเสริมการส่งออกสินค้าไทย และส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมของไทยให้ส่งออกได้เพิ่มขึ้น ฝ่ายญี่ปุ่นแสดงความพอใจในท่าทีการเจรจาของไทยที่มีข้อเสนอแนะมาให้

การเจรจาครั้งที่ 11 มีขึ้นเมื่อวันที่ 25-27 กรกฎาคม ค.ศ. 1984 ณ กรุงเทพฯ หลังจากว่างวันไปนานถึง 5 ปี ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวตัวเลขการขาดดุลของไทยต่อญี่ปุ่นได้เพิ่มสูงขึ้นโดยในปี ค.ศ. 1983 สูงถึง 42 พันล้านบาท เพิ่มจากปีก่อนหน้านั้นเกือบ 2 เท่าตัว ฝ่ายไทยโดยรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ นายโกศล ไกรฤกษ์ ได้ชี้ว่าที่ไทยเสียดุลเพิ่มขึ้นมีเหตุมาจากลักษณะปิดของตลาดญี่ปุ่น และเรียกร้องให้ญี่ปุ่น 1. ลดข้อจำกัดการนำเข้าสินค้าแป้งมัน สับปะรดกระป๋อง และอาหารทะเล 2. ลดอัตราภาษีศุลกากรไปถอดกระดุก 3. เปิดการค้าข้าวโพดขึ้นใหม่และนำเข้าแป้งมันอัดเม็ด และ 4. ดำเนินมาตรการพิเศษต่างๆ เพื่อลดการขาดดุลการค้าของไทย รัฐมนตรี MITI นายมาซาโอะ โอโคโนกิ ตอบเพียงว่าพร้อมจะพิจารณาข้อเรียกร้องของไทยโดยไม่ได้ให้คำตอบที่ชัดเจนแต่อย่างใด พร้อมทั้งชี้ว่าสาเหตุของการขาดดุลคือความแตกต่างทางโครงสร้างของเศรษฐกิจสองประเทศ ต้องอาศัยเวลาในการแก้ไขระยะกลางและระยะยาว ซึ่งรวมไปถึงการลงทุนและการท่องเที่ยวด้วย บรรยากาศการเจรจาเป็นไปอย่างตึงเครียด ไม่มีอะไรคืบหน้า หัวหน้าคณะเจรจาฝ่ายไทยแสดงความไม่พอใจต่อคำตอบคลุมเครือของฝ่ายญี่ปุ่น โดยใช้วาจาที่รุนแรง และฝ่ายญี่ปุ่นก็เช่นกันเดินทางกลับไปด้วยความไม่พอใจอย่างยิ่ง

สรุปผลการเจรจาการค้าไทย-ญี่ปุ่นระดับรัฐบาล ค.ศ. 1968-1984

	Thai Demands	Japan's Responses
1st Meeting (Oct.1968)	1. More import of specific items 2. Tariff reduction 3. Long-term agreement	- try to import as much as possible - very difficult - not possible
2nd Meeting (Nov.1969)	1. To reduce the deficit \$50 million annually 2. Export target 3. Technical cooperation	- not accepted - accepted at private level - accepted
3rd meeting (Oct.1970)	1. Commodity agreements 2. Less rice export 3. More import of ten items	- not possible - very difficult - very difficult
4th Meeting (Jan.1972)	1. Less import from PRC 2. Import of rice as aid 3. More import of flourite 4. More import of other items	- consider - no comment - possible - try
5th Meeting (Jan.1973)	1. More import 2. To use Thai commodities for the reconstruction of Indochina 3. Technical cooperation 4. United loans 5. Check Japanese businessmen's behavior	- try - agreed - agreed - accepted - agreed
6th Meeting (Dec.1973)	1. More import 2. Improve GSP 3. Technical cooperation 4. Indochina aid	- agreed - try - agreed - agreed
7th Meeting (Jul.1975)	1. Reduction of tariff and quota 2. More import 3. Improve GSP 4. Technical cooperation 5. Indochina aid	- try - try - try - agreed - agreed
8th Meeting (Jul.1976)	1. More import 2. Rice aid 3. Reduction of tariffs and quotas 4. Improve GSP 5. Technical cooperation	- not possible - try - consider when the domestic conditions allow - no comment - try
9th Meeting (Sep.1977)	1. Improve GSP 2. More import 3. Technical cooperation	- consider - try - agreed

	Thai Demands	Japan's Responses
10th Meeting (Aug.1979)	4. Reduction of tariffs and quotas 1. Reduction of tariffs and quotas 2. Improve GSP 3. More import 4. Technical cooperation	– no comment – consider – consider – try – agreed
11th Meeting (Jul.1984)	1. Reduction of tariffs and quotas 2. Special measures for the imbalance	– agreed – consider

Source : From Suco Sudo, "The Politics of Thai – Japanese Trade Relations : A Study of Negotiation Behaviour." **Thai – Japanese Relations in Historical Perspective**, edited by Chaiwat Khamchoo and E. Bruce Reynolds, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1988, pp. 231 – 232.

รูปแบบการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาดุลการค้ากับญี่ปุ่น จิวัดนาการไปก้าวใหญ่เมื่อรัฐบาลไทยประกาศ "สมุดปกขาวปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น" เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ.1985 โดยรัฐบาลไทยได้ยื่นเอกสารนี้แก่รัฐบาลญี่ปุ่น หลังจากที่ได้เผยแพร่ต่อสาธารณชนทั่วไป และในเดือนธันวาคมปีเดียวกันก็เปิดการเจรจาขึ้น ณ กรุงโตเกียว เรียกกันว่า "การเจรจาภายใต้กรอบสมุดปกขาว" โดยเป็นการย้ายหัวหน้าเจรจามาเป็นกระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่าย อย่างไรก็ตามการเจรจา MITI-พาณิชย์ก็ยังมีอยู่แต่ลดความสำคัญลง⁴

3. การเจรจา ในกรอบสมุดปกขาวปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น

รูปแบบการเจรจาในกรอบสมุดปกขาวนี้มีลักษณะเด่นคือ เป็นการครอบคลุมกว้างขวางเบ็ดเสร็จในเรื่องความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นทุกด้าน ทั้งด้านการค้า การลงทุนและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ เรื่องการขาดดุลการค้ายังเป็นปัญหาใหญ่แต่ก็ระบุถึงปัญหาในด้านการลงทุน ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ และพร้อมที่จะรวมถึงเรื่องอื่น ๆ ในโอกาสต่อ ๆ ไป นอกจากนี้ยังเป็นการเจรจาครั้งเดียวเป็นคณะเจรจาชุดใหญ่ โดยการเจรจาเฉพาะด้านต่าง ๆ นั้น ก็ยังคงดำเนินไปตามปกติ แต่มีลักษณะเป็นเชิงรายละเอียดและเชิงปฏิบัติ แนวทางสำคัญของสมุดปกขาว นอกจากเรียกร่องในแต่ละด้านคือ การค้า การลงทุน และความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแล้ว ยังได้พยายามเชื่อมโยงแต่ละด้านเข้ามาสู่การแก้ไขใหญ่คือ ปัญหาดุลการค้า⁵ เช่น ในด้านการลงทุน ก็ให้ญี่ปุ่นมาลงทุนในด้านที่จะสนับสนุนการส่งออก ในด้านความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจนั้นก็มุ่งที่จะช่วยให้สินค้าเกษตรและสินค้าอื่น ๆ จากไทย สามารถเข้าสู่ตลาดญี่ปุ่นได้เพิ่มขึ้น โดยแก้ไขปัญหาเชื้อโรค ปัญหาการบรรจุกีบห่อ ปัญหาด้านมาตรฐาน ฯลฯ อย่างที่เรียกว่าแก้ไขปัญหาแบบ "ครบวงจร" การเจรจาในกรอบสมุดปกขาวปรับโครงสร้างครั้งแรก มีขึ้นระหว่างวันที่ 19-20 ธันวาคม

ค.ศ. 1985 ยุทธวิธีในการเจรจาไม่ได้อยู่ที่การเรียกร้องที่ละรายการ แม้ว่าสมุดปกขาวจะระบุไว้ แต่มุ่งแสวงหากลไกต่าง ๆ ในอันที่จะแก้ไขปัญหาดุลการค้า และการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย หัวหน้าคณะเจรจาฝ่ายไทยได้ดำเนินการเจรจาในลักษณะที่มุ่งจะอธิบายให้ฝ่ายญี่ปุ่นเข้าใจแนวทางของสมุดปกขาว และให้ความร่วมมือ ดังนั้น บรรยากาศในที่ประชุมจึงดำเนินไปอย่างไม่ตึงเครียด ผิดกับโต๊ะเจรจาระหว่างรัฐมนตรี MITI กับรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์หลาย ๆ ครั้งที่ผ่านมา⁶

ผลการเจรจาในรอบสมุดปกขาวเมื่อวันที่ 19 และ 20 ธันวาคม ค.ศ. 1985 รัฐบาลไม่ได้แจ้งให้สาธารณชนทราบ ภายใต้บรรยากาศการเจรจาที่เป็นมิตรและไม่ตึงเครียด ข้อเรียกร้องของฝ่ายไทยไม่ได้รับการตอบสนองจากญี่ปุ่น ตามที่สมุดปกขาวระบุไว้ เอกสารแถลงผลการเจรจาที่เป็นทางการและเปิดเผยต่อสาธารณชน ปรากฏในรูปของเอกสารข่าวสารนิตเทศ กรมสารนิตเทศ กระทรวงการต่างประเทศ จำนวนสองหน้า เอกสารดังกล่าวแถลงผลการเจรจาไว้รวม 7 ข้อ ซึ่งที่เกี่ยวกับผลการเจรจาได้แก่ข้อ 2-6 ซึ่งระบุไว้อย่างรวบรัดมากดังนี้: “2) ในการประชุมคณะผู้แทนไทยได้ชี้แจงทำความเข้าใจกับญี่ปุ่นว่า ปัญหาการค้าขาดดุลเรื้อรังเป็นปัญหาที่มีสาเหตุจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่นไม่มีความสมดุล (คือ) การส่งออกของไทยไปญี่ปุ่นกว่าร้อยละ 80 เป็นสินค้าเกษตรและสินค้าปศุสัตว์, การนำเข้าจากญี่ปุ่นกว่าร้อยละ 80 เป็นสินค้าทุนและวัตถุดิบสำเร็จรูป การลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศไทย เป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า, บริษัทไทยยังไม่สามารถเข้าร่วมในโครงการเงินกู้จากญี่ปุ่นได้เท่าที่ควร ความร่วมมือทางวิชาการจากญี่ปุ่นยังไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และลำดับความสำคัญของไทย 3) การแก้ไขปัญหาค่าขาดดุลเรื้อรัง จะต้องปรับโครงสร้างทั้งหมด ไม่ใช่มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาค่าแต่อย่างเดียว โดยให้มีการปฏิบัติการร่วมกันทั้งในระยะสั้น กลางและยาวตามแนวทางร่วมที่ฝ่ายไทยได้ริเริ่มไว้ในสมุดปกขาว 4) มาตรการและแนวทางร่วมที่สำคัญคือ ลดอุปสรรคทางการค้า โดยลดหรือยกเลิกข้อกีดกันที่เป็นภาษีและไม่ใช่อภาษี ร่วมกันพัฒนาสินค้าออกใหม่ ๆ ไปญี่ปุ่นที่ครบวงจร ... ยอมรับแผนชี้นำความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ ซึ่งจะรองรับการพัฒนาการส่งออกและการพัฒนาอุตสาหกรรม 5) ฝ่ายญี่ปุ่นในปัญหาและแนวทางแก้ไขร่วมกัน ตามความริเริ่มในสมุดปกขาว จัดประชุมคณะกรรมการร่วมไทย-ญี่ปุ่น ตามวันและเวลาที่กำหนดผ่านช่องทางทวิภาคี เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาค่าระยะสั้น, จัดประชุมกลุ่มทำงานต่าง ๆ ในเรื่องการพัฒนาสินค้าออก การลงทุน และแผนชี้นำ 3 ปี 6) ฝ่ายญี่ปุ่นตกลงที่จะใช้กำลังเงินและความพยายามในทุก ๆ ด้านเท่าที่จะทำได้ ที่จะสนับสนุนการปรับโครงสร้างให้เป็นผลสำเร็จโดยเร็ว”⁷

อาจจะกล่าวได้ว่า ฝ่ายญี่ปุ่นได้ตอบสนองสมุดปกขาวตามสมควรแห่งยุทธศาสตร์การเจรจาของฝ่ายไทยที่ไม่ได้มุ่ง “เจรจา” แต่มุ่งอธิบายให้เข้าใจและขอความร่วมมือจากญี่ปุ่นในระยะยาว โดยเฉพาะข้อที่ 6 ที่ว่า “จะใช้กำลังเงินและความพยายามในทุก ๆ ด้านเท่าที่จะทำได้ที่จะสนับสนุนการปรับโครงสร้างให้เป็นผลสำเร็จโดยเร็ว” กล่าวคือญี่ปุ่นตอบสนองในด้านรวม ๆ แต่ถ้าเป็นรายข้อ

ไม่มีข้อใดเลยที่ญี่ปุ่นได้ดำเนินความพยายามอย่างจริงจังสนองตอบต่อข้อเรียกร้องของฝ่ายไทย ถ้ากล่าวให้เฉพาะเจาะจงลงไป เราทราบผลการเจรจาเพิ่มเติมอีกบางประการดังต่อไปนี้

ในด้านการค้า สมุดปกขาวเรียกร้องให้ญี่ปุ่นช่วยลดปัญหาการขาดดุลการค้าของไทยโดยวิธีนำเข้าสินค้าไทยเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภทอุตสาหกรรมและให้ญี่ปุ่นนำเข้าสินค้าไทยเพิ่มขึ้นทุกปี ญี่ปุ่นไม่ได้สนองตอบต่อข้อเรียกร้องนี้ เพียงแต่กล่าวรวม ๆ ว่าจะพยายามให้ความร่วมมือในเวลาต่อมาไทยสามารถส่งสินค้าออกไปญี่ปุ่นได้มากขึ้นจริง แต่ทว่าสาเหตุใหญ่คงจะไม่ใช่เพราะการสนองตอบจากญี่ปุ่น เช่น ลดอัตราภาษี ปรับปรุงระบบโควต้า ผ่อนคลายมาตรการจำกัดการนำเข้า ฯลฯ ตามที่ระบุไว้ในสมุดปกขาว แต่เนื่องมาจากการที่ค่าของเงินเยนพุ่งขึ้นสูงเกือบเท่าตัวทำให้สินค้าไทยราคาถูกลง สินค้าญี่ปุ่นแพงขึ้นและบริษัทญี่ปุ่นต่าง ๆ ต้อง “หนีร้อนมาพึ่งเย็น” มาใช้เมืองไทยเป็นฐานการผลิตเพื่อส่งออกไปญี่ปุ่นเองและประเทศอื่น ๆ ด้านการลงทุน สมุดปกขาวเรียกร้องค่อนข้างรุนแรงว่า “เพื่อทบทวนเงื่อนไขในสัญญาการร่วมลงทุน โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงเงื่อนไขต่าง ๆ ในสัญญาการร่วมลงทุนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการค้าของประเทศทั้งสอง” นอกจากนี้ต้องการให้มีการปรับปรุงเทคโนโลยีที่ใช้ให้ลงทุนเพื่อการส่งออก ลดการนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าชั้นกลาง ญี่ปุ่นก็ไม่ได้สนองตอบเช่นกันโดยเน้นว่าเป็นเรื่องของภาคเอกชนต่อภาคเอกชนด้วยกันเอง และไม่มีทบทวนเงื่อนไขสัญญาการร่วมลงทุนแต่ประการใด ฝ่ายหอการค้าญี่ปุ่นในประเทศไทยได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านต่อด้านจุดนี้อย่างหนัก ในเรื่องการลงทุนเพื่อการส่งออกนั้นก็เช่นเดียวกับเรื่องการค้า คือผลคืบหน้าดีขึ้น เพราะเนื่องมาจากปัจจัยค่าเงินเยนพุ่งขึ้นสูง ในด้านความช่วยเหลือ สมุดปกขาวเรียกร้องให้ญี่ปุ่นช่วยเหลือไทย “ให้สอดคล้องและประสานกับนโยบายการปรับโครงสร้างด้านการค้า การลงทุน และแผนการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศไทย” นอกจากนี้ก็ให้กระจายความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการไปสู่การพัฒนาและการผลิตภาคเอกชน ปรากฏว่าข้อเรียกร้องนี้ญี่ปุ่นตอบสนองในหลักการ กล่าวคือ ในส่วนความช่วยเหลือให้เปล่าและการส่งผู้เชี่ยวชาญ ญี่ปุ่นไม่ขัดข้องที่ฝ่ายไทยจะมีนโยบายใช้ความช่วยเหลือให้เปล่าให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้นอย่างไรก็ตาม นี่ก็เป็นเพียงการตอบสนองในหลักการกว้าง ๆ เท่านั้น⁸

4. แนวทางการเจรจาของฝ่ายญี่ปุ่นและฝ่ายไทย

จากที่เราได้พิจารณามาถึงผลการเจรจาการค้าไทย-ญี่ปุ่น ในสองกรอบของการเจรจา เราได้เห็นหลักการเจรจาของแต่ละฝ่ายตามสมควร เราจะอภิปรายปัญหานี้ให้กระจ่างชัดยิ่งขึ้นในลำดับถัดไป

แนวทางการเจรจาของฝ่ายญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นถือว่าโดยหลักแล้วปัญหาดุลการค้าและการลงทุนเป็นเรื่องของภาคเอกชนญี่ปุ่น รัฐบาลไม่สามารถและไม่ควรที่จะก้าวล่วงเข้าไปจัดการหรือบริหารให้เกิดความสมดุลในทางการค้าระหว่างกัน หรือแนะนำภาคเอกชนให้ลงทุนในด้านใด ณ

ประเทศไทย หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการยึดมั่นตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นในกรอบการเจรจาคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ญี่ปุ่น ภายใต้การนำของกระทรวงการต่างประเทศ และอุตสาหกรรม หรือในกรอบการเจรจาสมุดปกขาวภายใต้การนำของกระทรวงต่างประเทศ การเจรจาในรอบแรกที่ผ่านมารวม 11 ครั้งในช่วง ค.ศ. 1968-1984 และการเจรจาในรอบหลังในปี ค.ศ. 1985 ล้วนลงเอยด้วยข้อสรุปเดียวกันคือ รัฐบาลญี่ปุ่นถือว่าการค้าและการลงทุนเป็นความพอใจของภาคเอกชน ส่วนการปรับปรุงในเรื่องพิกัดอัตราภาษีศุลกากรต่าง ๆ ซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงของฝ่ายรัฐบาลก็ต้องดำเนินไปอย่างเป็นระบบใหญ่ ไม่สามารถพิจารณาเป็นรายกรณีสำหรับประเทศไทย และการปรับปรุงเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือที่เอื้ออำนวยเฉพาะแก่ประเทศไทย เป็นสิ่งที่ไม่อาจทำได้ แนวทางการเจรจาของรัฐบาลที่มุ่งรักษานโยบายแห่งชาติ โดยสะท้อนทรรศนะของภาคเอกชนญี่ปุ่นเช่นนี้ ปรากฏชัดในการเจรจาปัญหาทางการค้ากับต่างประเทศ ไม่เฉพาะแต่ในกรณีของประเทศไทย ทรรศนะจากฝ่ายธุรกิจเอกชนมีน้ำหนักอย่างมาก ดังที่จะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดต่อไป

ภาคเอกชนของญี่ปุ่นยืนยันอย่างแข็งกร้าวในหลักการ “การค้าเสรี” เมื่อรัฐบาลไทยจัดทำข้อเรียกร้องเป็นรายชื่อ จัดรวมพิมพ์เป็นเล่ม แล้วยื่นต่อรัฐบาลญี่ปุ่นล่วงหน้าในปี ค.ศ. 1985 ภาคเอกชนญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องโดยตรง คือหอการค้าและอุตสาหกรรมญี่ปุ่นในประเทศไทย ได้จัดประชุมขึ้นให้กรรมการชุดต่าง ๆ ได้แสดงจุดยืนและตอบข้อเรียกร้องของฝ่ายไทยทุกข้อ เอกสารแสดงจุดยืนของหอการค้าและอุตสาหกรรมญี่ปุ่นในประเทศไทย ส่งถึงเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 ก่อนวันเจรจาที่เกี่ยวข้องจนถึงหนึ่งเดือนครึ่ง และนำลงพิมพ์ในวารสารรายสัปดาห์ของหอการค้าฯ ฉบับเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1985⁹

Tai – nichi keizai kozo chosei hakusho ni taisuru kenkai (Our Understanding Concerning the White Paper on the Restructuring of Thai – Japanese Economy) ได้ตอบปฏิเสธข้อเรียกร้องของฝ่ายไทยในสมุดปกขาว ที่กระทบถึงภาคเอกชนญี่ปุ่นในทุกข้อ ในด้านการค้าข้อเรียกร้องให้มีเป้าหมายการค้าที่แน่นอนเอกสารนี้กล่าวว่าธุรกิจเอกชนนั้นต้องการความคล่องตัว ต้องปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทุกวัน มิฉะนั้นก็จะอยู่ไม่ได้ การกำหนดเป้าหมายการค้าที่แน่นอนจะทำให้ธุรกิจถูกรัดตัว การค้ากลับจะหดตัวลง และการส่งออกก็จะถดถอย คุณภาพและราคาต่างหากที่เป็นเครื่องกำหนด ถ้าเกิดปัญหาการส่งมอบเป้าหมายที่กำหนดไว้ก็ไม่มี ความหมาย ข้อเรียกร้องในประเด็นการขอส่วนแบ่งตลาดสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมนั้น เอกสารนี้ตอบว่า ราคา คุณภาพ และการส่งมอบเป็นเครื่องกำหนดสัดส่วนการแบ่งตลาดย่อยเป็นผลที่ตามมา ไม่ใช่เป็นตัวกำหนดแต่อย่างใด ข้อเรียกร้องในประเด็นการค้าแลกเปลี่ยนนั้น เอกสารกล่าวว่าวิธีนี้จะจำกัดการนำเข้ายิ่งกว่าการส่งเสริมการส่งออก นำไปสู่การหดตัวของการค้าร่วมกัน อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการค้าเสรีและการขยายตัวทางการค้า ข้อเรียกร้องในประเด็นการส่งออกไปประเทศที่สามนั้นเอกสารระบุว่าญี่ปุ่นได้ดำเนินการอยู่แล้ว ควรที่ฝ่ายไทยจะซาบซึ้งและตระหนักในคุณูปการที่ดำเนินอยู่ ส่วนในประเด็นการส่งเสริม

การส่งออกสินค้าขึ้นปฐุม เอกสารระบุว่าขอให้ฝ่ายไทยปรับปรุงในด้านคุณภาพมาตรฐาน รวมทั้งมีระบบการตรวจสอบมาตรฐาน¹⁰

สำหรับในด้านการลงทุนนั้น เอกสารท่าทีของหอการค้าและอุตสาหกรรมญี่ปุ่นในประเทศไทย ไม่ยอมรับข้อเรียกร้องของไทยเช่นกัน โดยได้ชี้แจงว่าสภาพที่ดำเนินอยู่เป็นธรรมชาติในตัวของมัน และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลไทยรวมทั้งเป็นที่น่าพอใจแล้ว เป็นต้นว่าเรื่องการลงทุนเพื่อทดแทน การนำเข้าที่ดำเนินมาก็เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลไทย, เงินค่าวิทยากรที่ว่าสูงนั้น ก็เป็นของธรรมดาอยู่เอง และเป็นไปตามข้อตกลงของเอกชนฝ่ายไทยและญี่ปุ่นที่ว่าฝ่ายญี่ปุ่นร่วมมือกันใกล้ชิด เกาะกลุ่มกันในกิจการร่วมทุนนั้น เป็นการแบ่งงานกันทำโดยฝ่ายไทยรับผิดชอบด้านการจัดจำหน่าย และบุคลากร, ที่ว่าต้องสิ่งซื้อวัตถุดิบและเครื่องจักรจากญี่ปุ่นเข้ามา มาก และถูกจำกัดการส่งออกนั้น ธุรกิจเช่นนี้จริง ๆ แล้วมีอยู่น้อย และถ้ามีอยู่ก็มีเหตุผลเฉพาะของมัน ส่วนในประเด็นที่ว่าการลงทุน และการนำเข้าเทคโนโลยีมีเงื่อนไขห้ามส่งออกไปแข่งขันในตลาดบริษัทแม่หรือบริษัทลูกอื่น ๆ นั้น การไม่ตั้งเงื่อนไขเมื่อเข้ามาลงทุนและนำเทคโนโลยีเข้ามาย่อมจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้เลย ในประการสุดท้ายเอกสารนี้ระบุอย่างตรงไปตรงมาและอย่างรุนแรงต่อข้อเรียกร้องของสมุดปกขาว ในประเด็นที่ให้ ทบทวนเงื่อนไขการร่วมทุน โดยแสดงท่าทีแข็งกร้าวว่า “ถ้ามีการแทรกแซงจากรัฐบาลเกี่ยวกับเนื้อหาของเงื่อนไขการร่วมทุนซึ่งตกลงกันไปแล้วหรือที่จะลงนามกันใหม่ เราเกรงว่าจะนำไปสู่การถดถอยของความกระตือรือร้นที่จะลงทุนในประเทศไทย” นอกจากนี้แล้วในเรื่องการถ่ายเทเทคโนโลยี ที่วิจารณ์ว่าญี่ปุ่นไม่ส่งเสริมนั้น เอกสารได้กลับว่าขอให้ฝ่ายไทยตระหนักว่ามีการถ่ายเทเทคโนโลยีอย่างมาก รวมทั้งตระหนักว่าการถ่ายเทเทคโนโลยีย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการพัฒนาด้วย¹¹

ในเรื่องความร่วมมือหรือความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ที่รัฐบาลญี่ปุ่นให้กับรัฐบาลไทย ที่เรียกว่า Office Development Assistance (ODA) นั้น สมุดปกขาวเรียกร้องให้มีการทบทวนและขยาย ขอบเขตความร่วมมือให้สอดคล้องกับนโยบายปรับโครงสร้างด้านการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม ของไทย ให้กระจายความร่วมมือไปสู่การพัฒนาและปรับโครงสร้างการผลิตของภาคเอกชนในประเทศไทย ให้เจรจาทบทวนเงื่อนไขด้านเงินกู้เพื่อออกแบบด้านวิศวกรรม โดยให้ผู้รับเหมาไทยมีส่วนร่วม มากขึ้น และใช้วัสดุอุปกรณ์ที่ผลิตในประเทศไทยมากขึ้น และในประการสุดท้าย สมุดปกขาวเรียกร้อง ให้ญี่ปุ่นพิจารณาให้ความช่วยเหลือลงสู่ภาคเอกชนของไทยด้วย แทนที่จะให้ความร่วมมือต่อภาค รัฐบาลอย่างเดียว คำตอบต่อข้อเรียกร้องเหล่านี้จากหอการค้าและอุตสาหกรรมญี่ปุ่นในประเทศไทย เป็นไปอย่างแข็งกร้าว โดยได้ปฏิเสธและโต้ตอบข้อกล่าวหาของฝ่ายไทยที่อยู่เบื้องหลังการเรียกร้อง ข้างต้นทุกข้อ ดังที่จะแปลสรุปมาดังต่อไปนี้ : ในส่วนของความช่วยเหลือเงินกู้ ที่ว่าเงินกู้ญี่ปุ่นเอื้อ ประโยชน์ต่อธุรกิจญี่ปุ่นนั้น ความจริงแล้วการตั้งเงื่อนไขกำกับอยู่เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ นับเป็น สิ่งปกติธรรมดา ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้วเงินกู้ญี่ปุ่นตั้งเงื่อนไขน้อยกว่า และที่ว่า ธุรกิจญี่ปุ่นชนะประมูลมากนั้นก็เป็นที่ปกติธรรมดา การใช้บริษัทที่ปรึกษาญี่ปุ่นแล้วเอื้อประโยชน์

ต่อธุรกิจญี่ปุ่นนั้น ถือเป็นสิ่งปกติ แต่จะไม่ปกติถ้าใช้บริษัทที่ปรึกษาประเทศที่สามแล้วไปกำหนดมาตรฐานที่ทำให้ธุรกิจญี่ปุ่นเป็นฝ่ายเสียเปรียบสำหรับในส่วนของความช่วยเหลือให้เปล่า ที่ว่าโครงการและการจัดลำดับความสำคัญกระทำโดยฝ่ายญี่ปุ่นอย่างมากนั้น จริง ๆ แล้วฝ่ายไทยบกพร่องในด้านการวางแผนจัดทำแผนขอความช่วยเหลือทั้งในด้านการจัดทำตัวโครงการและการกำหนดลำดับความสำคัญ ดังที่สะท้อนให้เห็นในสมุดปกขาว เอกสารสมุดปกขาวที่จัดทำขึ้น ยอมรับเป็นนัยถึงความไม่ชัดเจนของรัฐบาลไทย ว่าต้องการโครงการใด และเมื่อใด¹²

ท่าทีของหอการค้าและอุตสาหกรรมญี่ปุ่นในประเทศไทย ประมวลขึ้นอย่างเป็นระบบและละเอียดชัดเจน เริ่มจากท่าทีรวมในปัญหาการค้า การลงทุน และสิ่งที่ฝ่ายไทยพึงตระหนักถึง ซึ่งบางส่วนมีลักษณะกลับเป็นฝ่ายรุกและ “ทวงบุญคุณ” แล้วต่อด้วยทรรศนะของกรรมการฝ่ายต่าง ๆ โดยแต่ละชุดก็จะแสดงท่าทีเฉพาะของตนในเรื่องที่เกี่ยวข้องพาดพิงถึงตน (เป็นสิ่งที่ไม่ใช่ง่ายสำหรับองค์การทางธุรกิจของไทย ซึ่งรวมตัวกันไม่ค่อยติดและประมวลความคิดเห็นค่อนข้างยากลำบาก) กรรมการฝ่ายต่าง ๆ ที่ว่านี้มีถึง 11 ชุด ได้แก่ การค้า การวิจัยอุตสาหกรรม รถยนต์ เกษตร สิ่งทอ ขนส่ง เครื่องจักร เคมี ค้าปลีก และก่อสร้าง ท่าทีต่อปัญหาความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่กล่าวสรุปมานี้มาจากคณะกรรมการฝ่ายก่อสร้างซึ่งเป็นที่รวมตัวของบริษัทก่อสร้างญี่ปุ่นในประเทศไทย บริษัทก่อสร้างมีความสัมพันธ์กับบริษัทที่ปรึกษาด้านวิศวกรรม และบริษัทการค้าทั่วไป จึงนับเป็นทรรศนะที่ครอบคลุมกว้างทีเดียว¹³

แนวทางการเจรจาของฝ่ายไทย การเรียกร้องต่อรัฐบาลญี่ปุ่นให้แก่ไขปัญหาการค้ารวมทั้งการวิพากษ์วิจารณ์ญี่ปุ่นอย่างรุนแรงของรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ นายโกศล ไกรฤกษ์ ในการเจรจาในกรอบคณะกรรมการร่วมฯ ครั้งที่ 11 ล้วนไม่ประสบผล สาเหตุหลักนอกจากจะอยู่ที่ท่าทีแข็งกร้าวของรัฐบาลญี่ปุ่น และการมองว่าเป็นปัญหาภาคเอกชนยังอยู่ที่อำนาจการเจรจาต่อรองของฝ่ายไทยที่อ่อนแอ รวมทั้งการไม่ควบคุมให้การนำเข้าจากญี่ปุ่นเป็นไปอย่างได้ส่วนพหุเหมาะกับการปริมาณการส่งออก โดยไม่ให้เป็นปัญหากระทบกระเทือนต่อฐานะทางเศรษฐกิจและการคลังของไทย นอกจากนี้ฝ่ายไทยก็มีปัญหาที่ไม่ได้มองภาพรวมแห่งความเชื่อมโยงของปัญหาการค้ากับเรื่องการลงทุนและด้านอื่น ๆ สมุดปกขาวเป็นการตื่นตัวที่ควรจะมาถึงก่อนหน้านี้อแล้ว

อาจจะโดยตระหนักถึงข้อเท็จจริงนี้ และจากประสบการณ์เจรจาในช่วงปี ค.ศ. 1968-1984 แนวทางใหม่ของรัฐบาลไทยที่ปรากฏในเอกสารสมุดปกขาวปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น จึงมุ่งเจรจาในภาพรวมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจหลาย ๆ ด้านควบคู่กันไป แจ้งให้ฝ่ายญี่ปุ่นทราบถึงความต้องการของฝ่ายไทยล่วงหน้า รวมทั้งได้ประกาศให้สาธารณชนทั่วไปทราบถึงข้อเรียกร้องต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะเจรจากับญี่ปุ่น อันอาจจะมิประโยชน์ในการสร้างความตื่นตัวในหมู่ประชาชน แล้วแปรเปลี่ยนมาเป็นพลังกดดันต่อฝ่ายญี่ปุ่น แนวคิดของสมุดปกขาวที่ถือเป็นของใหม่มีอยู่หลายประการ ทั้งในการรวบรวมจัดทำข้อเรียกร้องที่ควรจะมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด

ระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลไทย ซึ่งมีถึง 20 หน่วยงาน และในยุทธศาสตร์การเจรจา กับฝ่ายญี่ปุ่น ซึ่งคาดว่าจะมีขึ้นทุก 2 ปี สลับกันไประหว่างโตเกียวกับ กรุงเทพฯ

สมุดปกขาวเป็นความพยายามที่อาจเป็นแบบอย่างสำหรับประเทศอื่น ๆ ที่ประสบปัญหาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับญี่ปุ่น ผู้ที่อ่านสมุดปกขาวจะเห็นได้ว่า จุดเด่นของสมุดปกขาวมีอยู่ 3 ประการ ในประการแรกได้แก่ แนวคิดภาพรวมเบ็ดเสร็จ กล่าวคือเรื่องการค้า การลงทุนและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ถูกนำมาพูดถึงในที่เดียวกัน และเจรจาต่อรองกับฝ่ายญี่ปุ่นครั้งเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาปรึกษาปัญหา กัน เพื่อจัดทำข้อเรียกร้องในวงประชุมเดียวกัน อย่างต่อเนื่องประจำ เพื่อร่วมกันพิจารณาประเด็นปัญหา ในการเจรจาครั้งต่อ ๆ ไป อีกประการหนึ่ง ได้แก่การวางจุดเน้นหรือโฟกัสไว้ที่ปัญหาหนึ่ง คือ ปัญหา ดุลการค้าแล้วให้การลงทุนและความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นมาเป็นเครื่องมือช่วยแก้ไข ซึ่งนับเป็นการ เข้าถึงต้นตอแห่งสมุฏฐานที่ถูกต้องอย่างยิ่ง ดังนั้น จึงขอให้ญี่ปุ่นมาลงทุนเพื่อการส่งออกแทนที่ จะนำเข้าและยอมให้เรานำเอาความช่วยเหลือให้เปล่า และวิชาการมาแก้ไขอุปสรรคการเจาะตลาดญี่ปุ่น เช่น สินค้าผลไม้ พืชผัก และตัวอื่น ๆ ในระดับตัวสินค้า เกิดแนวคิดการทำงานใหม่ ที่กำหนดให้สินค้า และรายการเป็นหลัก แล้วพิจารณาหาช่องทางปรับปรุงคุณภาพและการบรรจุหีบห่อต่าง ๆ ของ ตัวสินค้านั้น โดยอาศัยความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น จนกระทั่งสามารถเจาะตลาดญี่ปุ่นได้ เรียกกันว่าเป็น ระบบ “โปรแกรม” ซึ่งต้องอาศัยเอกภาพการทำงานจากหน่วยงานด้านเกษตร พาณิชยกรรม มาตรฐาน อุตสาหกรรม ฯลฯ และอาศัยความช่วยเหลือทางวิชาการ ให้เปล่าและเงินกู้จากญี่ปุ่นส่วนหนึ่งลงมา สู่ภาคเอกชนเพื่อการส่งออกของสินค้าไทยไปยังตลาดญี่ปุ่น ในประการที่สาม คือให้ความสำคัญกับการ แก้ไขปัญหาระยะยาว¹⁴

เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ “เสถียรเดียวกัน” และ “แนวทางตามรายสินค้าอย่างครบวงจร” จึง มีการปรับปรุงระบบการทำงานขึ้นใหม่คือ ตั้งคณะทำงานชุดหนึ่งขึ้นมาในระดับกระทรวง และ อีกชุดหนึ่งในระดับผู้ช่วยการกงซึ่งจะเป็นคณะผู้ทำงานที่แท้จริงพบปะกันเป็นประจำต่อเนื่อง ตลอดปี นอกจากนี้แล้วในระดับการเจรจาก็จะมีคณะเจรจาชุดหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานหลัก ที่เกี่ยวข้อง เจรจากับญี่ปุ่นอย่างต่อเนื่องปีละครั้งหรือสองปีครั้ง หรือสามปีครั้งแล้วแต่จะตกลงกัน

ความพยายามและสัมฤทธิ์ผลข้างต้น อาจจะถูกเรียกว่าเป็นการ “ปฏิวัติทางการบริหาร” ปัญหา “พูดเป็นเสียงเดียวกัน” เป็นจุดอ่อนของระบบราชการไทยตลอดมา ครั้งนี้สามารถแก้ได้โดยอาศัย “คัมภีร์” เล่มเดียวกัน เรื่องแนวทางแก้ปัญหาอย่างเป็นรายสินค้า “ครบวงจร” ก็เป็นของใหม่เช่นเดียวกัน ช่วยให้สินค้าบางตัวเช่น มะม่วงจากไทย พืชผักผลไม้และตัวสินค้าอื่น ๆ อีกหลายรายการได้รับการดูแล อย่างทั่วถ้วนในทุกด้าน ทั้งเชิงวิชาการเกษตร การตลาด ฯลฯ จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าผลการเจรจากับญี่ปุ่นแต่ละครั้งจะไม่ได้ผลหรือได้ผลไม่มากก็ตาม แต่ administrative reorganization ตลอดจน new thinking ดังกล่าวก็เป็นผลงานที่สำคัญ และที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ การได้ค้นพบอุปสรรค ข้อเสียเปรียบ

และลู่ทางแก้ไขต่าง ๆ จากการได้มาปรึกษาหารือในวงประชุมเดียวกัน และตรงนี้เองคือความหวังและความแจ่มใสในการแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ หลายอย่างภายในประเทศที่เราทำได้เลย การปรับปรุงภายในของเรานี้เรื่องใดที่ไม่ต้องขอจากฝ่ายญี่ปุ่นก็เพียงแค่แจ้งให้ทราบและให้เขาเข้าใจเรื่องใดที่ต้อง “ขอ” ก็พยายามเจรจาหว่านล้อมไป จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า การปฏิรูประบบการทำงานของไทยครั้งนี้จะเป็นการเริ่มต้นที่ถือเป็นของใหม่ที่เดียว

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีข้อดีอย่างมากและมีแนวคิดที่ดีเป็นของใหม่ แต่ก็มีประเด็นปัญหาบางประการเกี่ยวกับสมุดปกขาว ที่เราควรพิจารณาถึง ดังต่อไปนี้

1. ขณะที่เน้นปัญหาขาดดุลการค้า สมุดปกขาวได้วางหัวใจของการเจรจาไว้ที่เรื่องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทย ชื่อสมุดปกขาวที่ว่า “ปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น” นั้น ความจริงแล้วน่าจะเป็นการ “ปรับปรุงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ” ระหว่างสองประเทศมากกว่า ถ้าเป็นเศรษฐกิจภายในของเรา เราจะปรับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจเรา อย่่างไรก็ย่อมทำได้ เช่น ปรับจากเศรษฐกิจการเกษตรเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรม แต่ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศนั้น น่าจะมีแต่การปรับปรุงความสัมพันธ์ ให้ดีขึ้นในแต่ละด้าน เพื่อลดความเสียเปรียบที่ประสบอยู่ ไม่น่าจะเป็นการ ปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ (restructuring) ซึ่งฟังดูคล้ายกับว่าพยายามจะมองว่าเศรษฐกิจไทยกับญี่ปุ่น เป็นระบบหนึ่งหรือหน่วยหนึ่ง แล้วพยายามจะพิจารณาหาลู่ทางปรับโครงสร้าง ยักย้ายถ่ายเทปรับตำแหน่งที่ในระบบนี้ ซึ่งแม้ว่าอาจจะขอความร่วมมือได้ก็อาจจะไม่ถูกกละคลุมเครือเกินไป ขาดน้ำหนัก ขาดพลังการเรียกร้อง และข้อสำคัญคือ เปิดโอกาสให้อีกฝ่ายหลบหนีข้อเรียกร้องเป็นจุด ๆ แล้ววกเข้าสู่การสัญญาว่าจะร่วมมือในภาพรวม ๆ¹⁵ อนึ่งคำว่า “เชิงโครงสร้าง” นี้ ญี่ปุ่นใช้เสมอ ๆ เมื่ออ้างถึงเหตุที่ไทยต้องเสียเปรียบดุลการค้าแก่ญี่ปุ่น คือเพราะความแตกต่างในเชิง “โครงสร้างเศรษฐกิจ” ของแต่ละฝ่าย โดยไทยเป็นระบบเศรษฐกิจการเกษตรที่กำลังจะเป็นอุตสาหกรรม ขณะที่ญี่ปุ่นเป็นชาติอุตสาหกรรมแล้ว การใช้คำว่า “ปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น” จึงเป็นศัพท์แสงใหม่สำหรับฝ่ายญี่ปุ่นทีเดียว¹⁶

2. ข้อเรียกร้องของไทยแต่ละข้อ ควรจะมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ระบุระดับความต้องการให้มากที่สุด แต่สิ่งนี้ก็ปัญหายุ่งยากสำหรับการแสดงออก การประมวลและประสานงาน ในส่วนของการลงทุนนั้น ปัญหาหลัก ๆ ควรจะได้ชี้ขึ้นให้เด่นเป็นข้อ ๆ พร้อมความต้องการที่เป็นรูปธรรมให้ชัดเจนที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อการประเมินผลเมื่อกาลเวลาผ่านไป ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ การถ่ายเทเทคโนโลยีและการบริหาร การใช้วัตถุดิบและปัจจัยการผลิตขึ้นในประเทศ ปัญหาค่า royalty ค่อนข้างสูง ปัญหาจ้างงานรายได้ที่ประเทศชาติต้องสูญเสียไป และการมาลงทุนเพื่อครองตลาดบริโภคในประเทศโดยไม่มีการส่งออกนอกประเทศ ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ น่าจะแจ่มแจ้งให้เป็นข้อเรียกร้องรายข้อในเชิงรุก คือไม่ควรเลยที่เราจะเปิดโอกาสให้ญี่ปุ่นตอบแบบรวม ๆ ว่า “รับทราบและเข้าใจ” และ “ยินดีจะให้ความร่วมมือ” แล้วก็ปล่อยผ่านไป ในส่วนของความช่วยเหลือนั้น สมุดปกขาว

มีข้อเรียกร้องที่จริงจังว่า “เจรจาบททอนเงื่อนไขด้านเงินกู้เพื่อออกแบบด้านวิศวกรรม ให้มีการพิจารณาบริษัทผู้รับเหมาชาวไทยให้มากขึ้น รวมถึงการซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่ผลิตได้ในประเทศไทยให้มากขึ้น” สมุดปกขาวยังพูดถึงการจัดทำแผนชี้แนะเพื่อให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ เป็นไปตามความประสงค์ของฝ่ายไทยมากขึ้น และขยายขอบเขตลงไปสู่ภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ข้อเรียกร้องก็ไม่ได้ระบุให้ชัดเป็นข้อ ๆ แยกเป็นส่วน ๆ เช่น ความช่วยเหลือให้เปล่า ความช่วยเหลือวิชาการ และความช่วยเหลือเงินกู้ ซึ่งแต่ละส่วนนี้ ข้อเรียกร้องก็ไม่หนักแน่นเต็มที่ โดยเฉพาะเรื่องความช่วยเหลือให้เปล่า ไม่ได้พูดถึงปัญหาการออกแบบและการก่อสร้าง ไม่มีข้อเสนอให้ญี่ปุ่นพิจารณาเป็นต้นว่า ให้เปิดประมูลในเมืองไทยเพื่อให้บริษัทที่ปรึกษาและผู้รับเหมาไทยมีสิทธิเข้าแข่งขันกับของญี่ปุ่น แทนที่จะเปิดประมูลในโตเกียว

3. การให้เหตุผลที่หนักแน่นเพื่อการโน้มน้าวต่อข้อเรียกร้องแต่ละข้อนั้นก็ปัญหาใหญ่ สมุดปกขาวอ่อนในจุดนี้อย่างเห็นได้ชัด ญี่ปุ่นค่อนข้างประสบความสำเร็จในการอ้างเหตุผลทำให้เราเห็นใจคล้อยตาม ต่อไปนี้คือตัวอย่าง : ปัญหาตุลการค่าเป็นเรื่องของภาคเอกชน รัฐบาลไปบอกให้เอกชนซื้อหรือไม่ซื้ออะไรจากไทยไม่ได้ การลงทุนเป็นการตัดสินใจเชิงธุรกิจของเอกชน รัฐบาลไปแทรกแซงไม่ได้ เราปกครองด้วยระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมที่เคารพการริเริ่มของเอกชน ความช่วยเหลือที่เราให้มาจากภาษีอากรราษฎร จึงผิดกับความช่วยเหลือแบบมูลนิธิเอกชนถ้าเราแก้กฎระเบียบความช่วยเหลือให้แก่ไทยเราต้องแก้ไขประเทศอื่นทั่วโลกทั้งหมด ซึ่งยุ่งยากลำบาก เราต้องพิจารณาอเมริกาก่อนเพราะอเมริกาขาดดุลมากกว่า ไทยกำลังจะเริ่มเป็นประเทศอุตสาหกรรมจึงย่อมต้องเสียดุลการค้าแก่เราเป็นธรรมดา ขอให้แก้ไขปัญหาโดยใช้เวลานี้เนื่องจากเป็นปัญหาในเชิง “โครงสร้าง” ถ้าคุณไม่ซื้อสินค้าเราคุณก็ต้องซื้อจากฝรั่งซึ่งแพงกว่า ประเทศเราก็เคยเสียดุลการค้ากับต่างประเทศมาก่อนในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฯลฯ

การให้เหตุผลที่มีน้ำหนักคือ การจัดทำภาคผนวกข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งในบางเรื่องรัฐบาลญี่ปุ่นอาจไม่ทราบ ตัวอย่างเช่น ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงว่าความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้กับไทยในรูปให้เปล่า นั้นใช้วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ของญี่ปุ่นโดยขนส่งมาทางเรืออย่างกว้างขวาง ความช่วยเหลือให้เปล่าของบางประเทศเช่น เยอรมัน ยืดหยุ่นกว่ามาก เป็นต้นว่าในด้านการออกแบบเยอรมันยอมให้สถาปนิกเยอรมันและไทยทำงานร่วมกันที่เรียกว่า German-Thai Consortium และการประมูลก่อสร้างก็ยอมให้หน่วยราชการไทยผู้รับโครงการความช่วยเหลือ จัดเปิดประมูลได้ด้วยตนเองในประเทศไทย นอกจากเยอรมันแล้ว ยังมีออสเตรเลียและชาติตะวันตกอีกหลายประเทศ¹⁷

4. สมุดปกขาว วางจุดเน้นหรือไฟกัลไว้ที่ปัญหาตุลการค่า ซึ่งก็เป็นการให้ความสำคัญกับปัญหานี้อย่างมีน้ำหนักถูกต้อง อย่างไรก็ตาม ปัญหาการลงทุนและการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นก็มีลักษณะแห่งปัญหาของมันเอง ที่กว้างไปกว่าเรื่องตุลการค่า การลงทุนนั้นก็เกี่ยวข้องกับการยกระดับการพัฒนาเทคโนโลยีและการจัดการของภาคเอกชนไทย การล่มสลายของธุรกิจพื้นเมืองของไทยที่ไม่

อาจอยู่รอดได้เมื่อประสบการแข่งขัน และการส่งเสริมให้ดำรงอยู่รอดได้ การจ้างงานซึ่งเป็นปัญหาสังคมอันดับหนึ่งของไทยปัจจุบัน ปัญหาการเชื่อมโยงสู่การใช้วัตถุดิบภายในประเทศตลอดจนการละเมิดกฎหมายด้วยวิธีโอนเงินกลับประเทศในรูปของการตั้งราคาโอนที่รู้กันภายใน (transferred pricing) สิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง น่าจะได้แก่ ปัญหาการถ่ายทอดเทคโนโลยีถ้ากระทรวงวิทยาศาสตร์ การพลังงาน และเทคโนโลยีของไทยรณรงค์ให้เห็นว่า การพัฒนาประเทศจะเป็นไปได้ก็ด้วยการพัฒนาเทคโนโลยี การลงทุนจากต่างชาติ ก็ต้องพิสูจน์ว่ากำลังสนองนโยบายภายในประเทศ ความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นก็เช่นกัน เรารู้ว่า เกี่ยวข้องกับด้านอื่นนอกเหนือปัญหาตุลการค่า เช่น เกี่ยวข้องกับการช่วยให้บริษัทออกแบบและบริษัทก่อสร้างของญี่ปุ่นไปดำเนินงานในต่างประเทศ มีผลให้บริษัทออกแบบและก่อสร้างของไทยถูกแย่งงานไป ช้ำเติมความเสียหายเปรียบที่ประสบอยู่แล้วในทุกด้านไม่ว่าจะด้านทุน เทคโนโลยี และการจัดการ ฯลฯ นำไปสู่การกระหน่ำอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยเรา เช่น วัสดุก่อสร้าง อุปกรณ์เครื่องใช้ในสำนักงานอิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ กล่าวโดยสรุปแล้ว ในแต่ละ “แนวรบ” มีปัญหาที่จะต้องเจรจาโดยเอกเทศของมัน ซึ่งสมุดปกขาวน่าจะระบุน้ำหนักความสำคัญในแต่ละด้านไว้อย่างเต็มที่ ไม่มองว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการขาดตุลการค่า

5. ปัญหาการปรับระบบภายในของเราเองที่ทำได้เลยเป็นผลพลอยได้ที่สำคัญยิ่ง การแก้ไขปัญหาตุลการค่า “อย่างครบวงจร” นั้น ยังไม่ได้แก้ที่ตัวของเราเอง มีหลายสิ่งหลายอย่างที่เราสามารถดำเนินการภายในของเราได้เอง ตัวอย่างเช่นการกู้เงินจากญี่ปุ่นนั้น เรารู้ว่า ญี่ปุ่นให้เรากู้เพื่อให้บริษัทที่ปรึกษาวิศวกรรมและบริษัทก่อสร้างญี่ปุ่น มาดำเนินงานทำในเมืองไทยและเรารู้ก็อยู่อย่างดีว่า บริษัทของไทยอ่อนแอ ยากที่จะไปแข่งขันกับของญี่ปุ่นได้ สิ่งที่รัฐบาลไทยน่าจะทำคือ สร้างความเข้มแข็งให้แก่บริษัทที่ปรึกษา และบริษัทก่อสร้างไทยด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นเองก็ทำอยู่ ทั้ง ๆ ที่บริษัทเอกชนของเขาเป็นยักษ์ใหญ่ระดับโลกอยู่แล้ว หรือรัฐบาลเกาหลีได้ก็ทำอยู่อย่างจริงจัง เช่นเดียวกันโดยเลียนแบบอย่างจากญี่ปุ่น ปัญหาตุลการค่าเป็นตัวอย่างที่ดี เราน่าจะลดการนำเข้าสินค้าจากญี่ปุ่นบางอย่าง เช่น ประเภทฟุ่มเฟือย พร้อมไปกับเจรจาให้ญี่ปุ่นซื้อจากเรามากขึ้นจริงอยู่มูลค่าในส่วนนี้น้อยกว่าส่วนสินค้านำเข้าเครื่องจักรวัตถุดิบการผลิตต่าง ๆ อย่างเทียบกันไม่ได้ แต่ก็ใช่ว่าจะไม่แตะต้องเสียเลย สมุดปกขาวไม่ได้ให้ความสนใจกับแนวทางควบคุมตัวเราเองเลย ขาดทั้งสัญลักษณ์และเนื้อหา¹⁸

กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว สมุดปกขาวสะท้อนถึงความไม่มีปรัชญาอุดมคติในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลและผู้นำระดับสูงของไทย จึงยากที่คณะทำงานร่างสมุดปกขาวจะเชื่อมโยงสมุดปกขาวสู่เป้าหมายอุดมคติแห่งการพัฒนา เป็นต้นว่า ความมุ่งมั่นที่จะดำเนินการต่าง ๆ ด้วยมือและสมองของคนไทยเราเอง ส่งเสริมธุรกิจพื้นเมือง ความรักชาติในทางเศรษฐกิจการรณรงค์นิยมไทยความสำนึกที่ว่าไม่มีชาติใดเป็นห่วงหรือหวังดีต่อชาติของเราอย่างแท้จริง หลักการพึ่งตนเองอิสระภาพแห่งชาติในทางเศรษฐกิจ ระบบราชการแห่งความมุ่งมั่นในการพัฒนา ฯลฯ ผลก็คือสมุดปกขาว เป็นเอกสาร

เจรจาที่ขาดเป้าหมายนามธรรมระดับสูง ความจริงแล้วในสมัยเร่งปรับปรุงประเทศในสมัยเมจิ (ค.ศ. 1868-1912) ญี่ปุ่นยึดปรัชญาชั้นสูงทั้งหมดที่กล่าวมา คือ การพึ่งตนเอง ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ การใช้สินค้าที่ทำขึ้นเองในประเทศ การประหยัดมัธยัสถ์ไม่รับผู้เชี่ยวชาญต่างชาติในรูปความช่วยเหลือ มีวินัยสูงในการกู้เงินต่างชาติ พุ่มพืกรุทริกในประเทศ ฯลฯ

5. บทสรุป

งานศึกษานี้ได้เสนอมติหนึ่งของปัญหาการเมืองในความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่น โดยเน้นเรื่องการเจรจาทางการค้า ความตึงเครียดในความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่น ในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เกี่ยวข้องอยู่กับเรื่องปัญหาการเจรจาการค้าอยู่ไม่น้อยเลย ขบวนการต่อต้านญี่ปุ่นก็ตีการรณรงค์ไม่ซื้อสินค้าญี่ปุ่นก็ดี รวมทั้งความรู้สึกในปัญหาการครอบงำทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นก็ดี ล้วนแล้วแต่เชื่อมโยงอยู่กับปัญหาทางการค้า และปัญหาที่เรียกกรวม ๆ กันว่า “การเอาตัวเอาเปรียบทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย” รัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามปรับปรุงภาพพจน์ของตนให้ดีขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม การให้ทุนการศึกษา การให้ความช่วยเหลือเพิ่มขึ้น และการติดต่อใกล้ชิดในระดับราชวงศ์ ผู้นำรัฐบาล ปัญญาชน และประชาชนทั่วไปรวมทั้งกลุ่มเยาวชน แต่อาจกล่าวได้ว่าปัญหาการค้าได้รับการแก้ไขแต่ไม่มากนัก จนกระทั่งเมื่อโจมตีหน้าความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เนื่องมาแต่การที่เงินเยนเพิ่มค่าขึ้นอย่างรวดเร็ว นับแต่ปลายปี ค.ศ. 1985 เป็นต้นมา ซึ่งผลทำให้ญี่ปุ่นมาลงทุนในประเทศไทย เพื่อการส่งออกกระดุกใหญ่ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา¹⁰ แต่การมาลงทุนเพื่อการส่งออกนี้ก็นำมาซึ่งปัญหาการขาดดุลการค้าของไทยด้วย ซึ่งรุนแรงขึ้นในเวลาต่อมา

ประเทศไทยขอเปิดเจรจาปัญหาการค้ากับญี่ปุ่นมาแต่แรก ๆ ประมาณหนึ่งทศวรรษภายหลังจากการเปิดระบบเศรษฐกิจไทยต่อการลงทุนต่างชาติในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ความพยายามในการเจรจาไม่บรรลุผล ไม่ว่าจะในกรอบของคณะกรรมการร่วมทางการค้าไทย-ญี่ปุ่นหรือในกรอบของสมุคปกขาว ท่าทีของคณะเจรจากรัฐบาลญี่ปุ่นมีความแข็งกร้าวไม่เปลี่ยนแปลงแนวทางการเจรจายึดหลักว่า ปัญหาการค้า การลงทุนเป็นเรื่องของภาคเอกชน และเอกชนญี่ปุ่นปฏิเสธการค้าในรูปแบบใด ๆ ก็ตามที่ไม่ใช่การค้าตามหลักของราคา คุณภาพ และการส่งมอบเช่นการค้าที่กำหนดเป้าหมาย กำหนดส่วนแบ่งตลาด การค้าแลกเปลี่ยน ฯลฯ และยืนยันการลงทุนที่เป็นความพอใจของผู้ลงทุนญี่ปุ่น หรือความพอใจของผู้ร่วมทุนไทยและญี่ปุ่น ไม่ต้องการเห็นรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงก้าวก่ายใด ๆ ทั้งสิ้น

ภายใต้สภาพความไม่เท่าเทียมกันในด้านอำนาจต่อรอง และภายใต้รูปแบบการเจรจาที่ได้กล่าวมา เราได้พบข้อเท็จจริงที่ว่า การเจรจานั้นตกอยู่ภายใต้การดำเนินงานและความรับผิดชอบของข้าราชการ และรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง นักศึกษา ประชาชนทั่วไป แทบจะไม่ได้มีส่วนร่วมด้วยเลย ภาคเอกชนของไทยก็ไม่สามารถผนึกกำลังกันให้เข้มแข็ง ร่วม

กีดกันโดยผ่านรัฐบาล ทั้งนี้อาจเพราะธุรกิจขนาดใหญ่ติดต่อทางการค้าหรือร่วมลงทุนกับญี่ปุ่น อยู่ ไม่ได้มีอิสระที่จะเคลื่อนไหวแสดงความต้องการออกมาอย่างเปิดเผยได้ เจ้าหน้าที่รัฐบาลไทย จำนวนมากก็มีผลประโยชน์อยู่กับธุรกิจญี่ปุ่น

การส่งเสริมหรือการเปิดโอกาสให้ฝ่ายนอกภาครัฐ เข้ามามีส่วนร่วมเป็นพลังอยู่เบื้องหลัง การเจรจาทุกครั้ง จะทำได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการจัดทำข้อเรียกร้องและกระบวนการเจรจาเป็นไปอย่างเปิดเผย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน ในกรณีของสมุดปกขาวนั้น เราทราบว่าหน่วยราชการประมาณ 20 หน่วยงานเข้ามีส่วนร่วม และมีการรับฟังทรงคนะ จากฝ่ายเอกชนอย่างกว้างขวางกว่าครั้งใด ๆ ที่ผ่านมา แต่ก็แทบจะไม่ได้ขยายวงออกไปกว้างกว่านั้น การเจรจาที่โตเกียว นั้น สาธารณชนไม่มีโอกาสได้ทราบผลการประชุมเลย บันทึกผลการประชุมเจรจาล้วนเป็นเอกสารปกปิด และเอกสารแนวเจรจาในครั้งต่อ ๆ มาก็คือเป็นเอกสารปกปิด สมุดปกขาวเดือน มิถุนายน ค.ศ. 1985 จึงเป็นเอกสารแรกและเอกสารสุดท้ายที่เปิดเผยต่อสาธารณชน ผลการเจรจาที่โตเกียว 7 ข้อที่นำมาอ้างอิงในงานศึกษานี้ ก็มีเพียงย่อ ๆ เพียงสองหน้า และก็เผยแพร่ภายหลัง การเจรจาเป็นเวลานานถึง 2-3 เดือน อาจเพราะกระทรวงต่างประเทศเป็นผู้รับผิดชอบการเจรจาระเบียบการปฏิบัติต่อเอกสารราชการ จึงดำเนินไปภายใต้ระเบียบทางการทูต แต่แม้จะเป็นหน่วยราชการอื่น ประเพณีการถือว่าเอกสารราชการคือเอกสารลับ ก็เป็นวัฒนธรรมของระบบราชการไทย นับเป็นการปิดบังตัวเองอย่างน่าเสียดาย²⁰

เมื่อพิจารณาทางฝ่ายญี่ปุ่น จากการเจรจาที่ผ่านมา โดยเฉพาะการเจรจาในกรอบสมุดปกขาว ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น เราได้พบว่า ลักษณะเด่นของการเจรจาปัญหาการค้ากับต่างประเทศ ของรัฐบาลญี่ปุ่น คือมีปัจจัยนำเข้าสู่การกำหนดท่าที จากภาคธุรกิจเอกชน ในระดับที่สูง ขณะที่เสียงฝ่ายผู้บริโภคในประเทศ ไม่ได้รับการสะท้อนอย่างเพียงพอ ธุรกิจเอกชนของญี่ปุ่นรวมตัวกัน เหนียวแน่น มีองค์การจัดตั้งที่เข้มแข็ง และมีพลังกดดันทางการเมืองอย่างแข็งแกร่ง เนื่องจากพรรคการเมืองที่ตนให้การสนับสนุนนั้น ได้จัดตั้งรัฐบาลตลอดมาคือพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party) กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรของญี่ปุ่น ทำหน้าที่สะท้อนความต้องการขององค์การธุรกิจ และสหกรณ์การเกษตรอย่างเข้มแข็งตลอดมา²¹ แม้กระทรวงต่างประเทศจะก้าวมาเป็นหัวหน้าคณะเจรจาในกรอบสมุดปกขาว แต่คณะเจรจาก็ประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงทั้งสองนี้ และหน่วยราชการอื่น ๆ อย่างครบถ้วน กระทรวงต่างประเทศไม่มีกลุ่มผลประโยชน์คอยค้ำหนุนคือไม่ได้มี "เขตเลือกตั้ง" ของตนเป็นที่รองรับ อาจจะไม่อ่อนไหวต่อความสัมพันธ์อันดีกับต่างชาติอยู่บ้าง แต่ก็ไม่พร้อมจะนำผลประโยชน์แห่งชาติไปแลกกับสิ่งนี้

นอกจากปัจจัยนำเข้าจากธุรกิจเอกชนแล้ว กระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นจะเน้นหลักความเห็นพ้องในกระบวนการตัดสินใจซึ่งกินเวลายาวนาน แต่ละชาติเมื่อจะกำหนดท่าทีของรัฐบาลต่างก็ประสบปัญหาการสร้างมติร่วม แต่กรณีของญี่ปุ่นมีลักษณะเด่นชัดมากที่ต้องการมติร่วม

ที่เป็นเอกภาพ และชัดเจนรวมทั้งครอบคลุมฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางภายใต้สภาพที่มีการแข่งขันและความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มธุรกิจและหน่วยราชการอย่างค่อนข้างรุนแรง ระบบการเมืองที่เป็นทุนนิยม ตลอดจนความล้าสมัยของระบบ เศรษฐกิจที่ขยายใหญ่โต เป็นความเป็นจริงอยู่มากกว่า ณ ใต้เงาเงา ผู้แทนรัฐบาลญี่ปุ่นพร้อมที่จะแถลงท่าทีให้อีกฝ่ายทราบ แต่ไม่พร้อมจะเจรจาต่อรอง ความเข้มข้นของกระบวนการเจรจาต่อรองจะอยู่ที่ช่วงก่อนวันเจรจา เมื่อกำหนดท่าทีแล้ว ยากที่จะเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้เพราะประเพณีอย่างหนึ่งและเพราะความยุ่งยากในการกลับไปแสวงหามติร่วมใหม่อีกอย่างหนึ่ง ผู้มีประสบการณ์การเจรจาต่างประเทศมากที่สุดคนหนึ่งของสหรัฐอเมริกา นายเฮนรี คิสซิงเจอร์ จึงกล่าวว่า การจะตีค่ายญี่ปุ่นให้แตกจะต้องตีก่อนที่ค่ายจะก่อสร้างสำเร็จ และการเรียกร้องที่เปิดทางให้ฝ่ายญี่ปุ่นมีช่องทางไปเจรจากันเองภายในระหว่างองค์กรสถาบันต่าง ๆ ย่อมดีกว่าการเรียกร้องที่เฉพาะเจาะจงต้องการเอาให้ได้ในเรื่องนั้น ๆ²²

แต่แม้จะมีความเข้มแข็งและความมั่นคงในท่าทีการเจรจาแต่ละครั้ง ญี่ปุ่นก็มีจุดอ่อนเป็นเรื่องน่าแปลกที่ว่า ขณะที่มีความแข็งแกร่งในการเจรจากับต่างประเทศ แต่แรงกดดันจากต่างประเทศก็เป็นปัจจัยนำเข้าที่มีความสำคัญอย่างมาก ในการโน้มน้าวเปลี่ยนแปลงท่าทีของฝ่ายญี่ปุ่น แรงกดดันจากต่างประเทศที่พุ่งสู่กลุ่ม องค์กร หรือสถาบันที่อ่อนไหว กระตุ้นให้เกิดการประคองข่าวอย่างกว้างขวาง และต่อเนื่อง โดยสื่อมวลชน และที่มาจากแหล่งกดดันที่ทรงอิทธิพลเช่น สหรัฐอเมริกา และองค์กรความร่วมมือต่าง ๆ เช่น OECD จะมีผลอย่างมากในการสร้างคลื่นประทุมติ ไปกดดันท่าทีของรัฐบาลหรือกลุ่มผลประโยชน์ใกล้ชิดรัฐบาล สาเหตุที่ทฤษฎีแรงกดดันต่างชาติ (gaiatsu) ได้รับการกล่าวถึงมากในระยะหลังอาจเป็นเพราะญี่ปุ่นขาดฐานะอำนาจด้านการทหารที่เข้มแข็ง ต้องพึ่งสหรัฐอเมริกาในการป้องกันประเทศและรักษาระเบียบระหว่างประเทศในบริเวณรอบ ๆ ประเทศของตน ความเปราะบางทางการเมืองของญี่ปุ่นจึงมีอยู่อย่างมาก เมื่อเสริมด้วยฝ่ายค้านนอกสภาที่เข้มแข็ง และสื่อมวลชนที่มีประเพณีวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศที่เปราะบางต่อแรงกดดันต่างประเทศมากที่สุดประเทศหนึ่งแม้จะมีเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง²³

เท่าที่กล่าวมา เราได้เห็นความอ่อนแอของการเจรจาของฝ่ายไทย ซึ่งมีศักยภาพที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ และเราได้เห็นความเข้มแข็งของการเจรจาของฝ่ายญี่ปุ่น ซึ่งมีจุดเปราะบางอยู่ การเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการเจรจาในอนาคต อยู่นอกเหนืองานศึกษาในที่นี้ แต่การศึกษาถึงอดีตร่วมสมัยที่ผ่านมา ก็ได้ให้ข้อคิดบางประการไว้ สำหรับการศึกและการดำเนินนโยบายการเจรจาการค้าไทย-ญี่ปุ่น ในอนาคต

เชิงอรรถ

1. See Prasert Chittiwatanapong, "Anti-Japanese Movement in Thailand," **Proceeding of the Joint Symposium on Thai-Japanese Relations : Development and Future Prospect**, organized by Thammasat University and Kyoto University's Center for Southeast-Asian Studies, at Thammasat University, Rangsit Campus, January 15-16, 1987 pp. 35-45.

2. Suco Sudo, "The Politics of Thai-Japanese Trade Relations : A Study of Negotiation Behaviour," **Thai-Japanese Relations in Historical Perspective**, edited by Chaiwat Khamchoo and E. Bruce Reynolds, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University 1988, p.216.

3. *Ibid.*, pp. 217 - 228.

4. ดู คณะอนุกรรมการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น สมุดปกขาวปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-ญี่ปุ่น, มิถุนายน 2528.

5. เป้าหมายของเอกสารสมุดปกขาวก็คือ การแก้ไขปัญหาดุลการค้า ไม่ใช่การปรับปรุงความสัมพันธ์ในแต่ละด้าน ซึ่งอาจมีปัญหาต่าง ๆ เฉพาะของมันเองอย่างกว้างขวางกว่าเรื่องดุลการค้า คำนำของสมุดปกขาวได้กล่าวถึงภาระหน้าที่ของคณะอนุกรรมการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและญี่ปุ่น เสนอแนะทำที่แนวทางการแก้ไขปัญหาและการจัดทำแผนงานปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ โดยมุ่งที่จะลดดุลการค้า ทั้งระยะสั้นและระยะยาว" ดู เพิ่งอ้าง น.ค่านำ

6. ยุทธศาสตร์การเจรจา กับญี่ปุ่น ของคณะผู้แทนฝ่ายไทยภายใต้การนำของรัฐมนตรีช่วยประพาส ลิมประพันธ์ เป็นเรื่องที่ไม่เปิดเผย แนวทางในลักษณะ "ต่างฝ่ายต่างแก้ไขข้อบกพร่องของตน" คือ ยุทธวิธีการเจรจาของไทย ได้รับการเปิดเผยจาก รองนายกรัฐมนตรีพิชัย รัตตกุล ในการบรรยายที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดู ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ (บรรณาธิการ) **บันทึกการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ปัญหาความสัมพันธ์ไทย-ญี่ปุ่น : การเจรจาสมุดปกขาว** จัดโดย คณะรัฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์ ณ ตึกเขนกประสงค์ ม.ธรรมศาสตร์, วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2529 น.38.

7. **ข่าวสารสนเทศ** กรมสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพฯ ฉบับที่ 193/2528.

8. ตัวอย่างหนึ่งซึ่งแสดงถึงลักษณะตบสนองในหลักการ แต่มีปัญหาในด้านปฏิบัติจริงของฝ่ายญี่ปุ่นก็คือ โครงการความช่วยเหลือให้เปล่า เพื่อจัดแมลงวันในมะม่วงที่รัฐบาลไทยเสนอไปในเวลาต่อมา ปรากฏว่าญี่ปุ่นไม่ได้ให้ความช่วยเหลือแต่อย่างใด ในที่สุดรัฐบาลไทยต้องใช้เงินงบประมาณจัดซื้อเครื่องบินไอน้ำฆ่าแมลงวันเอง ญี่ปุ่นเพียงแต่ส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำเท่านั้น

9. "Tai-nich keizai kozo chousei hakusho ni taisuru kenkai" (Our Understanding Concerning the White Paper on the Restructuring of Thai-Japanese Economy), **Japan Chamber of Commerce and Industry in Thailand, Shoho Report**, November 1985, The full text was later published as Document No. 164, September 1986, Japan Chamber of Commerce and Industry in Thailand.

10. *Ibid*

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*

14. รองนายกรัฐมนตรี พิชัย รัตตกุล ประธานคณะอนุกรรมการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ในระยะแรก ซึ่งได้เดินทางไปเยือนญี่ปุ่น-ก่อนการจัดทำสมุดปกขาว เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1984 ได้อธิบายถึงแนวทางการเจรจากับญี่ปุ่นใหม่ว่า “ในอดีตที่ผ่านมาในการเจรจาเพื่อแก้ไขดุลการค้ากับญี่ปุ่นนั้น จะเจรจาเฉพาะด้านการค้าอย่างเดียวในลักษณะที่เราบังคับเขาอย่างเดียว..... พอเขาไม่ยอมหรือเขาซื้อไม่ได้ เนื่องจากมีเหตุผลทางการเมืองอื่นด้วย เราในอดีตก็หุบโต๊ะป้างป้างกับเขา กลับมาก็ไม่ได้ประโยชน์อะไรขึ้นมา การแก้ไขดุลการค้าก็ไม่ประสบความสำเร็จ วิธี **approach** ของผมไม่เป็นอย่างนั้นเมื่อผมไปแล้วให้เขาฟังว่า การแก้ไขปัญหาดุลการค้าไทย-ญี่ปุ่น ต้องแก้ทุกอย่างใน **concept** ของคณะอนุกรรมการนี้แล้ว นายกฯ นากาโซเนะ ยอมรับในโอเคเดียว เขาดีใจมาก” ดู ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ (บรรณาธิการ) (อ้างแล้ว) น. 36

15. โปรดสังเกต คำกล่าวของนาย Shigeru Masuda ประธานหอการค้าญี่ปุ่นในประเทศไทย ที่ว่า ปัญหาขาดดุลการค้าเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขในระยะยาว เนื่องจากว่าต้องปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมและจะต้องพัฒนาอุตสาหกรรมสนับสนุน ไม่มีวิธีแก้ไขทันทีที่เป็นไปได้ (there is no immediate remedy for it) ดู ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ (บรรณาธิการ) อ้างแล้ว น.30

16. ผู้ที่มีส่วนในการรกร้างสมุดปกขาวท่านหนึ่ง ดร.อนุชา จินตกานนท์ อธิบายว่า “ความยุติธรรม” (fairness) เป็นแนวคิดหนึ่งที่พิจารณากันในระยะแรก แต่ก็ผ่านไปเนื่องจากเป็นนามธรรมเกินไป ดู ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ (บรรณาธิการ) อ้างแล้ว น.97

17. การอ้างถึงความเป็นรัฐด้านหน้า และความเป็นกฏเกณฑ์สำคัญในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งปัญหาความตึงเครียดในกัมพูชา ซึ่งเป็นประโยคแรกสุดของสมุดปกขาว อาจจะไม่มีความหมายพอ การเจรจาทางการค้ากับญี่ปุ่น น่าจะต้องมีการยืนยันด้วยข้อมูลทางเศรษฐกิจ เลขานุการบริหารสภาหอการค้าไทย นายสุภานา บุนนาค ซึ่งมีประสบการณ์เจรจากับญี่ปุ่นในระดับภาคเอกชนมาเป็นเวลาช้านาน ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “ญี่ปุ่นไม่ยอมที่จะทำการใด ๆ หรือให้ความร่วมมือแก่ใคร ถ้าหากว่าการร่วมมือนั้นจะทำให้ญี่ปุ่นต้องเสียประโยชน์ไป แม้จะเป็นเพียงแต่เล็กน้อยก็ตาม นอกจากนี้ ยังปรากฏอยู่เสมอว่า ญี่ปุ่นจะต้องให้ความสำคัญและความเชื่อใจแก่ประเทศใหญ่ที่พัฒนาแล้ว มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยเรา” นายสุภานา ได้ชี้ให้เห็นว่า ในปี ค.ศ. 1985 สหรัฐอเมริกาขาดดุลกับญี่ปุ่นสูงถึง 42.7 พันล้านเหรียญ จีนขาดดุลกับญี่ปุ่น 2.9 พันล้านเหรียญ ในขณะที่ไทยขาดดุลกับญี่ปุ่นน้อยกว่าคือ 1.51 พันล้านเหรียญ หรือประมาณ 40,000 ล้านบาท ผลที่ตามมาคือ ประเทศไทยอยู่ในลำดับความสำคัญที่ต่ำกว่าที่ญี่ปุ่นจะให้ความร่วมมือ ดู ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ (บรรณาธิการ) อ้างแล้ว น.53.

18. ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงเวลานั้น นายอุทัย พิมพ์ใจชน มองว่าสาเหตุของการขาดดุลการค้าอยู่ที่ฝ่ายไทยด้วย ซึ่งมี 4 ประการคือ ระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่มีการผูกขาด ผู้นำรัฐบาลที่ปล่อยให้กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้เจรจาโดยนายกรัฐมนตรี ไม่ได้ลงมาดูแลจนขาดการประสานงานที่ดี กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ของรัฐบาลไทยที่บั่นทอนกำลังใจของผู้ส่งออกและเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐหาประโยชน์จากผู้ส่งออก และประการสุดท้ายคือขาดการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากภาคเอกชนอย่างจริงจัง ดู ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์ (บรรณาธิการ) อ้างแล้ว น.2-4

19. ปัญหาขาดดุลการค้าของไทยต่อญี่ปุ่นดีขึ้นในปี ค.ศ. 1986 คือ ลดลงจากประมาณ 43,000 ล้านบาท เป็นประมาณ 41,000 ล้านบาท รองนายกรัฐมนตรีพิชัย รัตตกุล โยงเรื่องนี้กับความสำเร็จของการเจรจาสมุดปกขาว

แต่ที่ว่าจริง ๆ แล้ว น่าจะกล่าวได้ว่า เนื่องมาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป มากกว่าจะเป็นเพราะความสำเร็จในการเจรจา ประเด็นการเลือกจังหวะเจรจาของญี่ปุ่นที่ฉลาดเฉลียวมากนี้ จึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เราควรตั้งข้อสังเกตไว้ด้วย ดู ประเสริฐ จิตติวิวัฒน์พงศ์ (บรรณาธิการ) อ้างแล้ว น.42, 44

20. เลขาธิการบริหาร สภาหอการค้าไทย นายสุภาพ นวนาค ได้ตั้งข้อสังเกตในประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า “ญี่ปุ่นจะไม่ยอมที่จะให้มีการรับปากรับคำหรือให้คำมั่นสัญญาใด ๆ โดยเฉพาะในการหารือกันในระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสของรัฐบาลนั้น” ดังนั้นการไปโตเกียวครั้งนี้ของคณะผู้แทนรัฐบาลไทยจึงเป็น “การปรึกษาหารือกันเท่านั้น มิใช่การประชุม จึงไม่ให้มีการจัดบันทึกรายงานการประชุม หรือมีการจัดทำแถลงการณ์ร่วมมือกันทั้งสิ้น จึงไม่มีเอกสารใดที่คณะมนจะนำมากล่าวอ้างอิงได้” ดู ประเสริฐ จิตติวิวัฒน์พงศ์ อ้างแล้ว น.51-52

21. เจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการ ในกรมสารนิเทศและวิเคราะห์ของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นท่านหนึ่ง แสดงความเห็นในการให้สัมภาษณ์ว่า เมื่อเศรษฐกิจญี่ปุ่นเป็นเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากขึ้น หลักการแข่งขันจะถูกนำมาใช้มากขึ้น บทบาทของกระทรวงต่าง ๆ ที่คอยพิทักษ์คุ้มครองธุรกิจภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงตนน่าจะค่อย ๆ หดไป ในปัจจุบันก็เหลือแต่บทบาทของกระทรวงเกษตร และกระทรวงก่อสร้างเท่านั้น สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 1987 ณ สำนักงานกระทรวงการต่างประเทศ โตเกียว

22. Henry Kissinger, “Protectionism and US. – Japan Relations,” *Bangkok Post*, October 6, 1985, p.5

23. ศาสตราจารย์ Takashi Inoguchi ให้สัมภาษณ์ว่า ไม่มีประโยชน์ที่จะไปเจรจา ณ โตเกียว สิ่งที่ดีควรทำคือ ร้องเรียนปัญหาต่อสาธารณชนญี่ปุ่นโดยผ่านผู้นำทางความคิดเห็น และสื่อมวลชน และควรใช้ช่องทางเจรจาที่ไม่เป็นทางการ สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน ค.ศ. 1987 ณ สำนักงานมหาวิทยาลัยโตเกียว นักวิชาการอีกท่านหนึ่งได้ให้สัมภาษณ์ว่า เรื่องต่างประเทศ โดยเฉพาะเอเชียอาคเนย์นั้น คนญี่ปุ่นไม่ค่อยให้ความสนใจ คิดว่าให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแล้ว ก็เป็นอันจบสิ้น แต่มาเริ่มเปลี่ยนแปลงบ้างนับแต่การต่อต้านอดีตนายกรัฐมนตรีทานากะในปี ค.ศ. 1974 ในอินโดนีเซีย และในประเทศไทย ดังนั้นจึงต้องร้องเรียนอย่างหนักผ่านสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่อง และยาวนาน เช่น 1 ปี สัมภาษณ์ศาสตราจารย์ Yoshiyuki Hagiwara, Dokkyo University เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน ค.ศ. 1987 โตเกียว