

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในลำดับสูงมาโดยตลอด โดยเฉพาะการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ซึ่งที่ผ่านมา ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศในภูมิภาคนี้ในหลายรูปแบบตามสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิ ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นใช้รูปแบบการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามทั้งในรูปของสินค้าอุปโภคบริโภคและบริการ และเงินให้เปล่า ตามข้อตกลงในสนธิสัญญาสันติภาพ และในสมัยต่อมาญี่ปุ่นจึงเริ่มให้ความสำคัญต่อภูมิภาคนี้ ด้วยการส่งเสริมการค้าและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ หรือดำเนินนโยบายโดยใช้ “การทูตเศรษฐกิจ” (keizai gaiko หรือ economic diplomacy) คือ การให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่า ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance; ODA) นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการก่อตั้งธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank; ADB) ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน¹

จากบทบาทของญี่ปุ่นที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทุกประเทศ ต่างก็เคยได้รับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) จากญี่ปุ่นในรูปแบบใดแบบหนึ่ง และ/หรือหลายรูปแบบรวมกัน ไม่ว่าจะเป็น ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) ความช่วยเหลือ /ความร่วมมือด้านวิชาการ (Technical Cooperation) หรือ ความช่วยเหลือแบบเงินกู้ (Loan Aid) ประเทศลาว ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือดังกล่าวจากญี่ปุ่นเช่นกัน โดยในปี ค.ศ. 2006 ลาวได้รับ ODA จัดอยู่ในลำดับที่ 9 จากประเทศทั้งหมดที่ได้รับ ODA คิดเป็นจำนวนเงินช่วยเหลือรวม 31.95 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็นสัดส่วน 2.12% ของ ODA ทั้งหมด และได้รับความร่วมมือด้านวิชาการ จัดอยู่ในลำดับที่ 12 จากประเทศทั้งหมด คิดเป็นจำนวนเงินรวม 22.99 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือ คิดเป็นสัดส่วน 0.86% ของความช่วยเหลือทางวิชาการทั้งหมด²

อย่างไรก็ดี หากจะพิจารณาบทบาทของญี่ปุ่นที่มีต่อลาว นับตั้งแต่มีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตในปี ค.ศ. 1955 แล้ว จะพบว่า ในช่วงปี ค.ศ. 1955 – 1995 นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและลาวยังคงมิได้มีความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ชัดเจนมากนัก แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 ญี่ปุ่นได้อนุมัติความช่วยเหลือ ODA ให้ลาว ในการสร้างสนามบินนานาชาติวัตเต (Wattay International Airport) และเริ่มมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน

¹ ไชยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น : ความต่อเนื่องและความเปลี่ยนแปลง* (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 291-331.

² Embassy of Japan in the Lao PDR, *Japan's ODA to Laos* [online], 2012, Available from: http://www.la.emb-japan.go.jp/japans_oda_to_laos/ [2012, July 15].

มากขึ้นผ่านองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็น ASEAN+3 Japan-ASEAN Summit Japan-CLV Summit³

ในช่วงปี ค.ศ. 2001 – 2006 ญี่ปุ่นได้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันทั้งสองฝ่ายอย่างต่อเนื่องทุกปี ทั้งในระดับนายกรัฐมนตรีและระดับรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ อาทิ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและการป่าไม้ กระทรวงด้านเศรษฐกิจ ในที่สุดญี่ปุ่นก็ได้จัดทำโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมสำหรับลาวโดยตรง (Country Assistance Program for Lao PDR) ในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2006 โดยนโยบายดังกล่าวมีเป้าหมายคือ มุ่งให้ความช่วยเหลือลาว ในการลดความยากจนและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังสนับสนุนศักยภาพของลาว เพื่อให้สามารถเติบโตทางเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน รวมถึงการสนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะเพื่อลาวให้สามารถพึ่งตนเองได้ ภายใต้การบูรณาการกับเศรษฐกิจทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค โดยมีการจัดลำดับความสำคัญใน 6 ด้าน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น ประกอบด้วย ปรับปรุงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปรับปรุงการบริการสุขภาพ พัฒนาการใช้ทรัพยากรป่าไม้ให้ยั่งยืน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ-สังคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการสร้างสถาบันเพื่อยกระดับ/เสริมภาคเอกชนของลาว และแก้ไขปรับปรุงขีดความสามารถในการด้านการบริหารจัดการและการสร้างสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องการดำเนินงานของภาครัฐและสังคม⁴ แนวนโยบายดังที่กล่าวมาของญี่ปุ่นที่มีต่อลาวข้างต้นยังสอดคล้องกับบทบาทของญี่ปุ่นที่มีต่อภูมิภาคนี้มาโดยตลอด กล่าวคือ ญี่ปุ่นต้องการลดช่องว่างระหว่างประเทศสมาชิกเก่าและประเทศสมาชิกใหม่ของอาเซียน (ASEAN)⁵ เพื่อที่จะสร้างประชาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ตามแผนปฏิบัติการของปฏิญญาโตเกียว ปีค.ศ. 2003 ที่ได้ระบุไว้ว่า ญี่ปุ่นและอาเซียนจะร่วมมือกันแสวงหาการสร้างชุมชนแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยคำนึงถึงความแตกต่างอย่างมากของประเทศในภูมิภาคนี้⁶

สถานการณ์ดังที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและลาวที่มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกันมากขึ้น โดยเฉพาะตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 เป็นต้นมานั้น ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ดังกล่าว คือ นโยบายของรัฐบาลลาวที่ต้องการให้ลาวเป็นอิสระ หรือหลุดพ้นจากการเป็นประเทศในกลุ่มที่พัฒนาน้อยที่สุด (Least-developed country; LDC) ภายในปี ค.ศ. 2020 โดยนโยบายดังกล่าวรัฐบาลลาวถือเป็นเป้าหมายที่สำคัญสูงสุด (the country's most significant goal)⁷ และสะท้อนให้เห็นผ่านนโยบายที่สำคัญของลาวเองได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (ค.ศ. 2001-2005), ยุทธศาสตร์การขจัดความยากจนและเร่งพัฒนาชาติ (National Growth and Poverty Eradication Strategy; NGPES;

³ Embassy of Japan in the Lao PDR, *Relations between Japan and the Lao PDR* [online], (n.d.), Available from: http://www.la.emb-japan.go.jp/japan_laos_relations.html [2012, July 15].

⁴ Government of Japan, *Country Assistance Program for Lao PDR*, [online], (2006), Available from: http://www.mofa.go.jp/Mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/pdfs/e_laos0609.pdf [2010, January 10].

⁵ Siriporn Wajjwalku, *Rethink: Japan in the Mekong Region*, [online], (2006), Available from: <http://www.mssrc.la.ubu.ac.th/2006/page/main.html> [2009, November 24].

⁶ ศิริพร วัชชวัลล, ญี่ปุ่น : ประเทศที่กำลังเปลี่ยนแปลง (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549), หน้า 162-164.

⁷ Government of Japan, *Country Assistance Program for Lao PDR*, [online], (2006), Available from: http://www.mofa.go.jp/Mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/pdfs/e_laos0609.pdf [2010, January 10].

มกราคม ค.ศ. 2004) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (ค.ศ. 2006-2010) นอกจากนี้ ยังรวมถึงความช่วยเหลือที่มาจากองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) องค์การสหประชาชาติ (United Nations) เป็นต้น

ผลจากการพัฒนาประเทศของลาวภายใต้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศดังที่กล่าวมา ทำให้ตัวเลขทางเศรษฐกิจของลาวอยู่ในระดับที่ดีขึ้น เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product; GDP) เติบโตในระดับสูง คือ ปี ค.ศ. 2004 = 7.0% ปี ค.ศ. 2005 = 6.8% ปี ค.ศ. 2006 = 8.3% ปี ค.ศ. 2007 = 7.8% และปี ค.ศ. 2008 = 7.2% และรายได้เฉลี่ยต่อบุคคล (per capita GNI) เพิ่มสูงขึ้น คือ ปี ค.ศ. 2004 = 420 ปี ค.ศ. 2005 = 450 ดอลลาร์สหรัฐ ปี ค.ศ. 2006 = 500 ดอลลาร์สหรัฐ ปี ค.ศ. 2007 = 580 ดอลลาร์สหรัฐ⁸ แม้ว่า จะยังไม่ถึงเป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่ได้ตั้งไว้ คือ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับ 7.8 – 8.0% และรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลอยู่ในช่วง 700 – 750 ดอลลาร์สหรัฐ ก็ตาม

อย่างไรก็ดี แม้ว่าญี่ปุ่นจะเป็นประเทศที่อาจกล่าวได้ว่าให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ลาวในลำดับสูงมาโดยตลอด แต่เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป นั่นคือการผงาดขึ้นมาของจีนในภูมิภาคนี้ ทำให้จีนเริ่มเข้าไปมีบทบาทที่สำคัญเช่นกันในการให้ความช่วยเหลือแก่ลาว โดยรัฐบาลจีนเน้นให้ความช่วยเหลือหลากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการลงทุน เงินบริจาค เงินช่วยเหลือ เงินสนับสนุนแบบให้เปล่า ตลอดจนให้ความช่วยเหลือด้านเทคโนโลยี ความรู้ ความชำนาญต่างๆ เพื่อช่วยพัฒนาประเทศ อาทิ โรงพยาบาลในเมืองใหญ่ได้รับการสนับสนุนทั้งเงินทุนก่อสร้างจากรัฐบาลจีน และยังคงแพทย์ พยาบาลและผู้เชี่ยวชาญมากมายมาช่วยเหลือ ตลอดจนยังส่งคนลาวไปฝึกอบรมที่ประเทศจีนอีกด้วย⁹ ทำให้ญี่ปุ่นต้องดำเนินนโยบายเชิงรุกมากขึ้น โดยจะเห็นได้จาก การที่ รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดให้มีการประชุมผู้นำกลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น ครั้งที่ 1 ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2009 และได้หารือในประเด็นที่สำคัญระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้หลายประเด็น อาทิ เรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เรื่องโรคติดต่อ โรคระบาดใหม่ รวมถึงการหารือในประเด็นความร่วมมือและบทบาทของญี่ปุ่นที่จะเข้ามาช่วยในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง ด้วยการถ่ายทอดเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการ การแลกเปลี่ยนทางการศึกษา วัฒนธรรม และสถานการณ์ในภูมิภาค โดยในการประชุมนี้มีความคืบหน้าที่สำคัญคือ การรับรองปฏิญญาโตเกียวของการประชุมระหว่างหัวหน้ารัฐบาลของญี่ปุ่นกับประเทศกลุ่มน้ำโขงกับญี่ปุ่น ครั้งที่ 1 ซึ่งมีนัยยะการจัดตั้งหุ้นส่วนใหม่เพื่ออนาคตที่รุ่งเรืองต่อไปร่วมกัน¹⁰

⁸ <http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2009/LAO.pdf> [2010, January 10].

⁹ อรัญญา ศิริผล และ สุนันทา แยมทัฬ, *คนจีนอพยพระลอกใหม่ในกลุ่มน้ำโขง*, [online], 2012, Available from: http://pr.trf.or.th/index.php?option=com_content&view=article&id=1027:-asean-insight-&catid=76:asean-insight-&Itemid=100 [2012, July 16].

¹⁰ กรุงเทพธุรกิจ, *ญี่ปุ่นพร้อมเข้ามามีบทบาทในกลุ่มน้ำโขง*, [online], 2010, Available from: <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/politics/20091107/85315/ญี่ปุ่นพร้อมเข้ามามีบทบาทในกลุ่มน้ำโขง.html> [2010, January 10].

หากพิจารณาดังที่กล่าวมาทั้งหมด พบว่า ญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ลาวมาอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น รายงานวิจัยฉบับนี้จึงต้องการศึกษาบทบาทของญี่ปุ่นที่มีต่อด้านเศรษฐกิจในลาว ช่วงปี ค.ศ. 1955 – 2009 มีความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศของลาวหรือไม่ อย่างไร อีกทั้งในขณะที่สถานการณ์ระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไป นั่นคือ การผงาดขึ้นมาของจีนทางด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและโลกนั้น ส่งผลกระทบอย่างไรต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นต่อลาว เพื่อคาดการณ์แนวโน้มนโยบายความร่วมมือของญี่ปุ่นและลาวในอนาคตอันใกล้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นที่มีต่อลาว ระหว่างปี ค.ศ. 1955 – 2009
- 2) เพื่อศึกษาบทบาทของญี่ปุ่นที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในลาว ระหว่างปี ค.ศ. 1955 – 2009 ผ่านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) ของญี่ปุ่น

1.3 สมมติฐานในการศึกษา

- 1) ญี่ปุ่นมีบทบาทด้านการพัฒนาเศรษฐกิจในลาว ระหว่างปี ค.ศ. 1955 – 2009 คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผ่านโครงการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) ของญี่ปุ่นต่อลาว
- 2) การดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นต่อลาว ระหว่างปี ค.ศ. 1955 – 2009 อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดความมั่นคงมนุษย์และการสร้างสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาค ประกอบกับเพื่อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเอง ด้วยการส่งเสริมศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจภายในของลาว

1.4 กรอบคิดในการวิจัย

กรอบคิดในการวิจัยบทบาทของญี่ปุ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในลาวนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1955 จนถึง ปี ค.ศ. 2009 คือ แนวคิดว่าด้วยรัฐที่ปรับตัวแบบเสรีนิยม (Liberal Adaptive State)

แนวคิดว่าด้วยรัฐที่ปรับตัวแบบเสรีนิยม (Liberal Adaptive State)

โทมัส เบร์เกอร์ (Thomas Berger) ได้เสนอตัวแบบใหม่ในการวิเคราะห์นโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น ด้วยการเสนอตัวแบบการวิเคราะห์ที่เรียกว่า “รัฐที่ปรับตัวแบบเสรีนิยม”¹¹ (liberal Adaptive State) ซึ่งเสนอว่า ในปัจจุบันญี่ปุ่นเป็นรัฐที่สามารถปรับตัวได้ดีด้วยแนวนโยบายที่เป็นเสรีนิยมมากขึ้น กล่าวคือ แนวคิดเสรีนิยมได้กลายเป็นเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่น เพื่อส่งเสริมประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและสนับสนุน

¹¹ Thomas U. Berger, “The Pragmatic Liberalism of an Adaptive State,” in Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki and Jitsuo Tsuchiyama (eds.), *Japan in International Politics: the Foreign Policies of an Adaptive State* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 2007), pp. 255-299.

ความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายในประเทศของญี่ปุ่นที่ระบบการเมือง (Japanese political system) มีความเป็นพหุนิยม (pluralist) มากขึ้น ทำให้ภาคประชาสังคม และมติมหาชน รวมถึงองค์การพัฒนาเอกชน (NGO) มีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่างประเทศเพิ่มขึ้น ผลก็คือ ทำให้ประเด็นด้านการลดความยากจน การจัดปัญหาการค้าและอาหาร โครงการทางด้านสาธารณสุขได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญของโครงการความช่วยเหลือต่างประเทศของญี่ปุ่น¹²

แนวคิดรัฐที่ปรับตัวแบบเสรีนิยม (Liberal Adaptive State) เป็นแนวคิดที่มองระบบการเมืองของญี่ปุ่นเป็นประชาธิปไตยเป็นพื้นฐาน แต่มีลักษณะแตกเป็นกลุ่มและมีแนวโน้มทำงานได้เพียงบางส่วน การกำหนดนโยบายมีความยืดหยุ่นมากกว่าในช่วงเวลาที่ผ่านมา และเป็นจุดเริ่มต้นในการปฏิรูปสถาบันแบบค่อยเป็นค่อยไป และเมื่อเวลาผ่านไปก็จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพื้นฐานในมุมมองของชาวญี่ปุ่นต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ซึ่งกระบวนการในการปรับตัวดังที่กล่าวมานี้ เห็นได้ชัดในหลายกรณี โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศ และนโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ

แม้ว่าแนวคิดรัฐที่ปรับตัวแบบเสรีนิยม (Liberal Adaptive State) จะแสดงให้เห็นถึงทิศทางและเป้าหมายปลายประสงค์ของนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นได้อย่างคลุมเครือ แต่แนวคิดนี้มุ่งไปที่ฉันทามติทางการเมืองที่ได้จากทั้งผู้นำญี่ปุ่นและมติมหาชนว่าญี่ปุ่นควรมีพันธกิจ (mission) อะไรในเวทีโลก นอกจากนี้ ในช่วงเวลาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นเริ่มแสดงออกในเวทีการเมืองระหว่างประเทศด้วยทัศนะแบบเสรีนิยมแล้ว ด้วยความเชื่อที่ว่าความก้าวหน้าในกิจการระหว่างประเทศทั้งที่เป็นไปได้และมีความจำเป็น ญี่ปุ่นจะสามารถแบ่งเบาภาระในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าวในลักษณะที่เพิ่มสูงขึ้น โดยการสร้างสถาบันพหุภาคีที่เข้มแข็ง สนับสนุนการค้าระหว่างประเทศ และส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน¹³

¹² John P. Tuman and Jonathan R. Strand, "The Role of Mercantilism, Humanitarianism, and Gaiatsu in Japan's ODA Programmed in Asia," *International relations of the Asia-Pacific* (2006): 65. อ้างใน ศุภวัฒน์ น้อยประศรี, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นกับปัญหาทางการเมืองในพม่า: กรณีศึกษาการกักบริเวณนางองซาน ซูจี* (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต สาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 5-6.

¹³ Thomas U. Berger, "The Pragmatic Liberalism of an Adaptive State," in Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki and Jitsuo Tsuchiyama (eds.), *Japan in International Politics: the Foreign Policies of an Adaptive State*, pp. 267-268.

ตาราง 1.1 แสดงตัวแบบนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นในฐานะรัฐที่ปรับตัว¹⁴

รัฐที่ปรับตัว (Adaptive State)	
ระบบการเมืองญี่ปุ่น	พหุนิยม (pluralist)
การกำหนดนโยบายญี่ปุ่น	มีลักษณะแตกเป็นกลุ่ม (fragmented) และเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (gradualistic)
แนวคิดผลประโยชน์แห่งชาติที่สำคัญ	เป็นเสรีนิยมในระดับต่ำ (low-key; liberalism)
นโยบายเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ	เป็นเสรีนิยมไม่สมบูรณ์ (incomplete liberalism)
การป้องกันและความมั่นคงของชาติ	ให้การช่วยเหลือในระดับระหว่างประเทศภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่มีข้อจำกัด (shifting limits)

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงการดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นตามรูปแบบของ แนวคิดว่าด้วยรัฐที่ปรับตัวแบบเสรีนิยม (Liberal Adaptive State) ดังที่กล่าวมา จึงเป็นกรอบแนวคิดที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์บทบาทของญี่ปุ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในลาว ซึ่งญี่ปุ่นเป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) แก่ลาวแบบทวีภาคีในลำดับสูงสุดตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา

1.5 วิธีที่ใช้ในการศึกษา

การวิจัยเรื่อง “บทบาทของญี่ปุ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในลาว ระหว่าง ค.ศ. 1955 – 2009” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะของการพรรณนา (descriptive) เป็นหลัก โดยเลือกใช้วิธีการศึกษาและเครื่องมือในการเก็บข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร (documentary research) เป็นหลัก โดยแบ่งการศึกษาเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. วิธีการรวบรวมข้อมูล

1) ข้อมูลชั้นปฐมภูมิ (primary sources) หรือ เอกสารชั้นต้น ได้แก่ เอกสารราชการของกระทรวง กรม กอง ถ้อยแถลง แถลงการณ์ต่างๆ รายงานการประชุม รายงานการเจรจา คำให้สัมภาษณ์ สุนทรพจน์ของผู้นำประเทศ รัฐมนตรี การแถลงข่าวของโฆษกกระทรวง ข้อมติและเอกสารทางการขององค์การระหว่างประเทศ บันทึกเหตุการณ์ต่างๆ และการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล จากการลงพื้นที่ภาคสนามในลาว คือ แขวงจำปาสัก

2) ข้อมูลชั้นทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ หนังสือ ตำราวิชาการต่างๆ วิทยานิพนธ์ บทความจากวารสาร บทวิเคราะห์ หนังสือพิมพ์ นิตยสาร รายงานข่าวต่างๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และเอกสารจากอินเทอร์เน็ตต่างๆ

¹⁴ แนวคิด adaptive state ปรับจากราย 12.1 การเปรียบเทียบตัวแบบนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น 3 ตัวแบบ คือ 1) แนวคิด reactive state 2) แนวคิด strategic state และ 3) แนวคิด adaptive state อ้างใน Thomas U. Berger, “The Pragmatic Liberalism of an Adaptive State,” in Thomas U. Berger, Mike M. Mochizuki and Jitsuo Tsuchiyama (eds.), *Japan in International Politics: the Foreign Policies of an Adaptive State*, p. 268.

1.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า งานวิจัยและเอกสาร พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ เป็น การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่น และอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง และงานบางส่วนที่ศึกษาการให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจในภูมิภาค เอเชีย ซึ่งในงานเหล่านี้ จะระบุถึงความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้กับลาวด้วย โดยผู้วิจัยได้ประมวลไว้ และ นำเสนอแยกประเด็นเป็น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองและด้านสังคม ดังนี้

ทางด้านเศรษฐกิจงานของนรุตม์ เจริญศรี (2552) ได้ศึกษาเรื่อง *ทุนญี่ปุ่น: ในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้* ผลการศึกษาพบว่า การศึกษาภูมิภาคนิยมและภูมิภาคานวัตินิยมสามารถใช้คำอธิบาย ของสำนักเสรีนิยมใหม่มาอธิบายกระบวนการเคลื่อนย้ายของทุนญี่ปุ่น อันเกิดจากแรงขับเคลื่อนของ พลังทุนนิยมโลกได้ส่งผลให้เกิดภูมิภาคนิยมและภูมิภาคานวัตินิยมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ และสามารถแสดงให้เห็นพลังที่ผลักดันให้เกิดเป้าหมายและกระบวนการของรัฐได้ดีกว่าคำอธิบายของ สำนักทฤษฎีอื่น กล่าวคือระบบทุนนิยมโลกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลางในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ สอง ได้กลายเป็นแรงผลักดันต่อการตัดสินใจของญี่ปุ่นและของรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เอง ใน การที่ญี่ปุ่นเข้าไปมีบทบาททางด้านเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้ ทั้งการย้ายฐานการผลิต การลงทุนใน ต่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับงานของวรรณภรณ์ สวัสดิ มงคล (2528)¹⁵ ได้ทำการวิจัยเรื่อง *บทบาทของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ศึกษากรณีอาเซียน ปี ค.ศ. 1969 – 1980* ผลการจากการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่านโยบายของญี่ปุ่นต่อเอเชียอาคเนย์ โดยเฉพาะอาเซียนนั้น ประการสำคัญขึ้นอยู่กับพิจารณาของญี่ปุ่นว่า อาเซียนมีความสำคัญต่อ ญี่ปุ่นมากเพียงใด ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1969 ญี่ปุ่นได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในเอเชียอาคเนย์โดยการ สนับสนุนของสหรัฐอเมริกาในช่วงเวลา 10 ปี บทบาทของญี่ปุ่นในภูมิภาคนี้เพิ่มขึ้นตามลำดับ ความสำคัญระหว่างญี่ปุ่นและอาเซียนเป็นไปอย่างใกล้ชิดสนิทสนม ญี่ปุ่นได้แสดงบทบาททาง การเมืองเด่นชัดยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการเสริมบทบาททางเศรษฐกิจของตน และเป็นการแก้ไขภาพพจน์ การแสวงผลประโยชน์ของญี่ปุ่นในเอเชียอาคเนย์ แต่อย่างไรก็ดี ญี่ปุ่นก็พิจารณาว่าบทบาทที่ เหมาะสมกับตนและอำนวยประโยชน์ให้แก่ประเทศสูงสุด คือ การเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และแสดงบทบาททางการเมืองควบคู่กันไปด้วย

โดยผลการวิจัยของของวรรณภรณ์ สวัสดิมงคล ใช้กรอบการวิเคราะห์ ภายใต้กรอบ ทฤษฎีสัจนิยม (Realist Theory) ซึ่งถือว่าอำนาจและผลประโยชน์แห่งชาติเป็นตัวกำหนดที่สำคัญ ในการดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ การที่ญี่ปุ่นเข้ามามีบทบาทในเอเชียอาคเนย์ ก็เพราะ ตระหนักดีว่าเอเชียอาคเนย์เป็นดินแดนที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของญี่ปุ่น คือ มี ทรัพยากรธรรมชาติ วัตถุดิบสำหรับป้อนโรงงานอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น เป็นแหล่งลงทุนและตลาด ระบายสินค้าขนาดใหญ่ ตลอดจนเป็นที่ตั้งของช่องแคบมะละกาซึ่งเป็นทางน้ำสำคัญ เสมือนเส้น ชีวิตของญี่ปุ่น คือ เป็นเส้นทางลำเลียงน้ำมันของญี่ปุ่น และมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์และความ มั่นคงปลอดภัยของญี่ปุ่น

¹⁵วรรณภรณ์ สวัสดิมงคล, *บทบาทของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ศึกษากรณีอาเซียน ปี ค.ศ. 1969 – 1980* (สาร นิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, สาขาสาขาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528).

ด้านการเมือง สมใจ ตะเกาพงษ์ (2540)¹⁶ ได้ทำการวิจัยเรื่อง *ญี่ปุ่นกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การขยายบทบาททางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางความมั่นคงในทศวรรษ 1970 - 1990* ผลการวิจัยพบว่า ภายใต้กรอบการวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีการเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics Theory) และแนวความคิดผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ในการวิเคราะห์พัฒนาการและการเพิ่มบทบาทของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1970 - 1990 การวิเคราะห์ตามกรอบดังกล่าว ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยที่น่าจะมีอิทธิพลต่อการเพิ่มบทบาททางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ด้านความมั่นคงของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นับตั้งแต่การพ่ายแพ้ของญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ปัจจัยภายนอกที่สำคัญ คือ บทบาทของสหรัฐอเมริกา และการเปลี่ยนแปลงบทบาทของสหรัฐอเมริกาในเอเชีย ซึ่งมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายญี่ปุ่นมากที่สุด ในขณะที่ปัจจัยภายใน คือ ความพยายามของญี่ปุ่นในการดำเนินบทบาททางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ความเป็นมาอำนาจทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น และนอกจากนี้ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจก็ถือได้ว่า เป็นปัจจัยสนับสนุนการเพิ่มบทบาททางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงของญี่ปุ่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในแต่ละทศวรรษเช่นกัน

ทางด้านสังคม ไมตรี อินทร์ประสิทธิ์¹⁷ ได้ทำการวิจัยเรื่อง *บทบาทใหม่ของญี่ปุ่นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในเขตอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง* ผลการศึกษาพบว่า ก่อนเข้าสู่ทศวรรษที่ 21 บทบาทของญี่ปุ่นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง โดยเฉพาะในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและสาธารณรัฐประชาชนกัมพูชา เน้นการให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมีลักษณะของการให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือเป็นแบบผู้ให้ (Donor) และผู้รับ (Recipient) โดย ผู้ให้เป็นผู้กำหนดรูปแบบและสภาพของการให้ความช่วยเหลือในด้านของบทบาทใหม่ของญี่ปุ่นที่พบบจากโครงการต่างๆ ที่เลือกศึกษาพบว่า มีการให้ความสำคัญกับโครงการทางการศึกษาในระยะยาว โครงการบูรณาการทางการศึกษากับด้านอื่น เช่น โครงการทางการศึกษากับสุขภาพ และโครงการทางการศึกษากับวัฒนธรรม มีการสำรวจความต้องการของผู้รับความช่วยเหลือ มีการกำหนดโครงการตามความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่น และมีการกำหนดโครงการและการให้ผู้รับความช่วยเหลือมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการในโครงการต่างๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการให้ความสำคัญกับความต้องการของผู้รับความช่วยเหลือจะนับเป็นการยกระดับความเท่าเทียมกันของผู้ให้และผู้รับในเชิงทฤษฎีของการพัฒนาการให้ความช่วยเหลือ แต่การศึกษาครั้งนี้พบว่า การให้ความสำคัญกับความต้องการของผู้รับความช่วยเหลือในขณะที่วัฒนธรรมในการทำงานยังไม่เท่าเทียมกันก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเชิงวัฒนธรรมการทำงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อ

¹⁶ สมใจ ตะเกาพงษ์, *ญี่ปุ่นกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : การขยายบทบาททางการเมืองเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางความมั่นคงในทศวรรษ 1970 - 1990* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการระหว่างประเทศและการทูต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540).

¹⁷ ไมตรี อินทร์ประสิทธิ์, *รายงานเบื้องต้นโครงการบทบาทใหม่ของญี่ปุ่นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในเขตอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง* (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548).

อย่างมากต่อการดำเนินการในโครงการต่างๆ ข้อเสนอแนะจากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือถ้าประเทศไทยสามารถทำหน้าที่เป็น Cultural Mediator ในโครงการต่างๆ ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในเขตอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงได้ จะทำให้ประเทศไทย สามารถเป็นผู้กำหนด Agenda ในเขตอนุภูมิภาคได้อย่างชัดเจน

1.7 วิธีการนำเสนอ

งานวิจัยฉบับนี้ จะนำเสนอโดยแบ่งออกเป็น 6 บท ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา วิธีที่ใช้ในการศึกษา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิธีการนำเสนอ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ 2 การดำเนินนโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นต่อลาว ระหว่างปี ค.ศ. 1955 - 2009

บทที่ 3 นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance; ODA) ต่อลาว

บทที่ 4 บทวิเคราะห์การดำเนินนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นต่อลาว ภายใต้กรอบแนวคิดรัฐที่ปรับตัวแบบเสรีนิยม (Liberal Adaptive State)

บทที่ 5 สรุป

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) การศึกษาจะทำให้ทราบถึงนโยบายต่างประเทศญี่ปุ่นที่มีต่อลาว ระหว่างปี ค.ศ. 1955 - 2009
- 2) การศึกษาจะทำให้เข้าใจถึงบทบาทของญี่ปุ่นที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจในลาว ระหว่างปี ค.ศ. 1955 - 2009 ผ่านการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) ของญี่ปุ่น