

การปรับนโยบายญี่ปุ่นต่อจีนสถานะใหม่: กรณีการยุติโอดีเอประเภทเงินกู้แก่จีนปี 2005

นางสาวมนทิพย์ วงศ์กุลฤดี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

JAPANESE POLICY ADAPTATION TOWARDS THE NEW STATUS OF CHINA : THE  
CASE OF THE TERMINATION OF ODA YEN LOANS TO CHINA IN 2005

Miss Monthip Wongkulruedee

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การปรับนโยบายญี่ปุ่นต่อจีนสถานะใหม่: กรณีการยุติไอดีเอ ประเภทเงินกู้แก่จีนปี 2005
โดย	นางสาวมนทิพย์ วงศ์กุลฤดี
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	อาจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ พันธพรประสิทธิ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(อาจารย์ ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กิตติ ประเสริฐสุข)

มนตรีพิชญ์ วงศ์กุลฤดี : การปรับนโยบายญี่ปุ่นต่อจีนสถานะใหม่: กรณีการยุติโอดีเอประเภทเงินกู้แก่จีนปี2005. (JAPANESE POLICY ADAPTATION TOWARDS THE NEW STATUS OF CHINA : THE CASE OF THE TERMINATION OF ODA YEN LOANS TO CHINA IN 2005) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู, อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม อ.ดร.ธีวินท์ สุพุทธฤกุล, 118 หน้า.

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการประมวลบทความวิชาการ เอกสาร และข้อมูล เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน โดยให้ความสำคัญกับกรณีที่ญี่ปุ่นได้ยุติการให้ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนเมื่อค.ศ.2005 โดยที่ ODA เป็นเครื่องมือทางการทูตอย่างหนึ่งของญี่ปุ่นที่ใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และได้ใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์กับจีนมาช้านาน ตั้งแต่ค.ศ.1979 ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ ODA แก่จีน เพื่อสร้างความบรรยากาศอันดีในการร่วมมือกันและเป็นการส่งเสริมสนับสนุนธุรกิจของญี่ปุ่นในจีน ซึ่ง ODA ประเภทเงินกู้มีสัดส่วนในปริมาณสูงที่สุดเมื่อเทียบกับความช่วยเหลือประเภทอื่น แต่ในค.ศ. 2005 ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจยกเลิกการให้ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน ด้วยเหตุผลว่าจีนมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เพียงพอแล้ว ทั้งนี้ หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนตั้งแต่ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 แล้ว พบว่าปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้ญี่ปุ่นต้องทบทวนนโยบาย ODA คือปัจจัยมิตติความมั่นคงและการเมืองภายในและปัจจัยสำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนด้วย

ผลการวิจัยพบว่าในช่วงระหว่างค.ศ.1995 – 2005 ก่อนที่ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนไม่ค่อยดีนัก อันเนื่องมาจากจีนได้มีนโยบายในการพัฒนากองทัพ เช่น การทดลองอาวุธนิวเคลียร์ การเพิ่มค่าใช้จ่ายในการพัฒนากองทัพ การขยายกิจกรรมทางทะเลที่ล่วงเข้ามาในน่านน้ำญี่ปุ่น และการเติบโตของกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่นในจีน ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น นำโดยพรรค LDP เรียกร้องให้กระทรวงการต่างประเทศได้ทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน จนนำไปสู่การลด ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนลง และท้ายที่สุดได้ตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนในค.ศ.2005

ภาควิชา...ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ... ลายมือชื่ออนิสิต.....  
 สาขาวิชา...ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ... ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....  
 ปีการศึกษา...2555..... ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

## 5280723824 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORDS : JAPAN / CHINA / ODA / YEN LOANS / TERMINATION

MONTHIP WONGKULRUDEE : JAPANESE POLICY ADAPTATION TOWARDS THE NEW STATUS OF CHINA : THE CASE OF THE TERMINATION OF ODA YEN LOANS TO CHINA IN 2005. ADVISOR : PROF. CHAIWAT KAMCHOO, Ph.D., CO-ADVISOR : TEEWIN SUPUTTIKUN, Ph.D., 118 pp.

This research is Qualitative research through collecting and analyzing articles documents and data for studying the change in Japan's ODA policy to China by focusing on the case of the termination of ODA Yen Loans to China in 2005. The ODA is a one of Japan's diplomatic tools for international relations and relation with China for long time. Since 1979 , Japan had begun giving ODA to China to make good environment for cooperation and to support Japanese business in China , thus Yen Loans are the largest amount of ODA kind comparing with other kinds. But in 2005 , Japan decided to end ODA to China with the reason that China's economy has been developed enough. Nonetheless , if considering the relation between Japan and China in late 1990s , it seems that factor which pushed Japan to revise its ODA policy and caused to stop Yen Loans for China was security and domestic political dimension.

The result of research showed that during 1995 – 2005 , before Japan decided to terminate its ODA Yen loans to China , the bilateral relation between Japan and China was not good. Due to the Chinese Policies in developing its military such as increasing the expense of military , expanding activities in Japanese sea territory and the growth of Anti-Japan in China, these had affected to the process of making Japanese ODA policy. The LDP party raised the issues for urging Ministry of Foreign Affairs to revise the ODA policy to China. This brought to reduce the ODA Yen Loans and , finally , to the termination of Japanese ODA Yen Loans to China.

Department : International Relations..... Student's Signature .....

Field of Study : International Relations..... Advisor's Signature .....

Academic Year : 2012..... Co-advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วย ความกรุณาและความช่วยเหลือเป็นอย่างยิ่ง จาก ศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำปรึกษาและให้การสนับสนุนทั้งแนวคิดและข้อมูลในการศึกษาวิจัยตลอดมา อ.ดร.ธีวินท์ สุพุทธิกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ร่วม ผู้คอยเสนอแนะแนวทางการเขียน การปรับปรุงแก้ไข งานวิจัยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผศ.ดร.ชูเกียรติ พันัสพรประสิทธิ์ ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่องานวิจัย และ ผศ.ดร.กิตติ ประเสริฐสุข อาจารย์กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัยที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการช่วยตรวจสอบงานวิจัยพร้อมทั้งได้ให้ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณบิดามารดา คุณลุงและคุณป้า ที่ได้ให้การสนับสนุนและกำลังใจในการศึกษาและการทำวิจัยจนสำเร็จได้ และขอขอบคุณผู้มีส่วนให้การช่วยเหลือและสนับสนุนในการทำวิทยานิพนธ์จนสมบูรณ์ได้ ดังต่อไปนี้ ผอ.และทุกคนในสำนักยุทธศาสตร์การเตรียมพร้อมและการป้องกันประเทศ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, กิตติศักดิ์ เจริญสิทธิประเสริฐ บรรณาธิการวารสารสหวิทยาการวิจัย: ฉบับบัณฑิตศึกษา สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ,ปณิธาน พิชาลัย รุ่นพี่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เพื่อนทุกคนในคณะรัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, เหล่าพี่น้องและเพื่อนในชุมนุมคาราเต้-โด ธรรมศาสตร์ และเพื่อนๆโรงเรียนราชินีบน

ท้ายสุด ขอขอบคุณเหล่าเพื่อนร่วมรุ่นรัฐศาสตรมหาบัณฑิต เหมือนฝัน แต่งตั้ง, อเนกชัย เรืองรัตนากร, คงกฤษ เสดลาคุณ และ ณัฐพร สิทธิแพทย์ ที่ได้ร่วมเรียนกันมาและคอยช่วยเหลือเกื้อกูลกันจนมีวันนี้ได้ และขอให้ทุกคนมีอนาคตที่ดี และโชคดีทั้งในชีวิตและการทำงานต่อไปหลังจากนี้

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามของการวิจัย.....	4
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.5 วรรณกรรมวิจารณ์.....	4
1.6 คำจำกัดความที่สำคัญ.....	8
1.7 กรอบและทฤษฎี.....	9
1.8 กรอบและขอบเขตของงาน.....	14
1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	14
1.10 วิธีการในการศึกษา.....	14
1.11 ลำดับบท.....	15
บทที่ 2 ความหมาย ความเป็นมา และพัฒนาการ ODA ของญี่ปุ่น.....	16
2.1 ความหมายและความเป็นมาของการให้ODAของประเทศญี่ปุ่น.....	16

2.2 พัฒนาการ ODA ของญี่ปุ่น.....	18
2.3 หลักการ ODA ของนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน.....	33
บทที่ 3 การกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน.....	38
3.1 ตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น.....	39
3.2 กระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นกับการเปลี่ยนแปลง นโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน.....	60
บทที่ 4 ความสัมพันธ์ทาง ODA ระหว่างญี่ปุ่นและจีน และการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน.....	72
4.1 ความสัมพันธ์ทาง ODA ระหว่างญี่ปุ่นและจีนช่วงค.ศ. 1979 -2005.....	74
4.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีนและการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน..	95
บทที่ 5 บทสรุป.....	103
รายการอ้างอิง.....	112
บรรณานุกรม.....	117
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	118



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 ตารางอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ของจีนและญี่ปุ่น ระหว่างค.ศ.1998 – 2005.....	62

## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 ตารางแนวโน้ม ODA ของญี่ปุ่น โดยเปรียบเทียบจากรายได้มวลรวม ประชาชาติ (GNI).....	29
ภาพที่ 3.1 กราฟแสดงความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจของสาธารณชนต่อจีน ระหว่างค.ศ.1978 – 2012.....	54
ภาพที่ 3.2 กราฟแสดงแนวโน้มค่าใช้จ่ายทางทหารของจีน ระหว่าง ค.ศ.1988 – 2010.....	63
ภาพที่ 4.1 กราฟแสดงแนวโน้ม ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน ระหว่าง ค.ศ.1979 – 2005.....	93

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในค.ศ.2005 ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจที่ยกเลิกความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) ประเภทเงินกู้แก่จีนโดยให้เหตุผลว่าจีนมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็วซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ หรือ ODA ประเภทเงินกู้ของญี่ปุ่นอีกต่อไป ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงจะยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนโดยมีกำหนดสิ้นสุดในค.ศ.2008 ที่จีนเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันโอลิมปิก<sup>1</sup>

โดยที่ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ ODA แก่จีนตั้งแต่ค.ศ.1979 ด้วยเหตุผลประการแรกเพื่อเป็นเสมือนค่าปฏิกรรมสงครามชดเชยให้แก่จีน และเป็นเหมือนของขวัญในการสร้างบรรยากาศกระชับมิตรกับจีน อีกทั้งการช่วยพัฒนาเศรษฐกิจจีนจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจญี่ปุ่นด้วย เนื่องจากภาคเอกชนของญี่ปุ่นก็ได้เข้ามาลงทุนในจีนเป็นจำนวนมาก การให้ ODA ซึ่งจะเข้าไปพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของจีนจะอำนวยความสะดวกแก่บริษัทของญี่ปุ่นที่เข้ามาลงทุน และเป็นการสนับสนุนตั้งเสี่ยวผิงที่ต้องการจะปฏิรูปจีนในขณะนั้น<sup>2</sup> โดย ODA ที่ให้แก่จีนประกอบด้วย

1) ความช่วยเหลือประเภทเงินกู้ (Yen Loans) คือเงินกู้ยืมที่ให้ภายใต้เงื่อนไขต่ำ เช่น ดอกเบี้ยต่ำ หรือระยะในการคืนเงินที่ยาวนาน เป็นต้น โดยความช่วยเหลือประเภทเงินกู้ของญี่ปุ่นมักเรียกว่า Yen Loans

2) ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) คือเงินความช่วยเหลือโดยที่ประเทศผู้รับไม่ต้องจ่ายเงินคืน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าไปในทางด้านการพัฒนาการศึกษา ทรัพยากรมนุษย์ สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาระบบสาธารณสุข

3) ความร่วมมือทางด้านเทคนิค (Technical Cooperation) คือการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยี ความรู้ รวมไปถึงผู้เชี่ยวชาญแก่ประเทศผู้รับเพื่อพัฒนาระดับความสามารถ

---

<sup>1</sup> Japan's official development assistance white paper 2005 [Online], 1 March 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/ODA2005/html/honpen/hp202030100.htm>

<sup>2</sup> Zhigang Wu, Research on Japan's ODA to China and its contribution to China's development [Online], 21 February 2010. Source <http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/project/orc/econ-public/china/documents/WUDP28.pdf>

ของประเทศผู้รับ ซึ่งญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือเช่นนี้ไปในการพัฒนาการศึกษา ระบบโครงสร้าง สาธารณสุขพื้นฐานเช่นเดียวกับความช่วยเหลือแบบให้เปล่า<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม จีนได้มีสถานะที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากเมื่อเข้าสู่ช่วงค.ศ.2000 จีนได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว และมีการพัฒนากองทัพให้ทันสมัย รวมถึงมีนโยบายขยายกิจกรรมทางทะเลเพื่อแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติและเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประเทศ ดังนั้น สถานะใหม่ของจีนจึงกลายเป็นประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและมีการพัฒนาที่กำลังทางทหาร การดำเนินนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีนไม่อาจจะดำเนินการได้เช่นเดิมเหมือนเมื่อตอนได้เริ่มให้ ODA กับจีนได้ โดยที่ ODA ที่ญี่ปุ่นให้กับจีนนอกจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว ยังมีความสำคัญในมิติการเมืองและความมั่นคง ซึ่งจะเห็นได้ว่าญี่ปุ่นต้องการให้ ODA เพื่อเปรียบเสมือนการชดเชยค่าปฏิกรรมสงคราม และต้องการเข้าไปเกี่ยวพันมีความสัมพันธ์อันดีกับจีน เพื่อไม่ให้จีนโดดเดี่ยว รวมถึงการช่วยพัฒนาจีน เพื่อช่วยสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของญี่ปุ่น ฉะนั้น การพิจารณาปัจจัยที่มีผลให้ญี่ปุ่นได้ยุติการให้ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน ต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านความมั่นคงด้วย

ทั้งนี้ ตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนไม่ได้ดีนักอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายทางการทหารและการดำเนินกิจกรรมทางทะเลของจีน ส่งผลให้นักการเมืองและประชาชนของญี่ปุ่นไม่พอใจในการให้ ODA แก่จีน จึงเกิดการเรียกร้องให้ทบทวน ODA ขึ้นระหว่างค.ศ.2000 - 2001 โดยกระทรวงการต่างประเทศและพรรคเสรีประชาธิปไตย หรือ LDP (Liberal Democratic Party) ได้จัดทำรายงานแยกออกมาคนละฉบับแต่มีความแตกต่างกัน ซึ่งรายงานของกระทรวงการต่างประเทศได้เสนอว่า ODA ยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะเครื่องมือทางการทูตของญี่ปุ่นที่จะช่วยสนับสนุนสันติภาพของโลกและรวมไปถึงผลประโยชน์ต่างๆของญี่ปุ่นจึงไม่ยากให้มีการลดปริมาณลง แต่ในรายงานของพรรค LDP เสนอว่าควรมีการลดปริมาณเงินกู้ลง พร้อมทั้งควรมีมาตรการพิจารณาและตรวจสอบการให้ ODA กับจีนที่เข้มงวดมากขึ้น<sup>4</sup> หลังจากค.ศ. 2001 ปริมาณ ODA ที่ญี่ปุ่นให้ต่อจีนก็มีจำนวนลดลงรวมทั้งยังเปลี่ยนบริเวณที่ให้ความสำคัญจากบริเวณชายฝั่งตะวันออกที่เป็นเขตเศรษฐกิจมาเป็นการสนับสนุน

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Masayuki Masuda, Japan's changing ODA policy towards China [Online], 6 November 2009.

ทางด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาบริเวณลึกเข้าไปในประเทศจีนโดยเน้นการจัดความยากจน และในที่สุดก็มีการตัดสินใจที่จะยกเลิกความช่วยเหลือประเภทเงินกู้แก่จีนในปี 2005<sup>5</sup>

การยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ในค.ศ. 2005 ได้แสดงให้เห็นว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงในนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน และมีนัยยะการเมืองภายในต่อเรื่องดังกล่าวด้วย เนื่องจากในอดีตผู้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายพยายามหลีกเลี่ยงที่จะแตะต้องความช่วยเหลือประเภทเงินกู้ที่มีปริมาณมากอันอาจจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับจีน นอกจากนี้ในรายงานค.ศ. 2001 ของกระทรวงการต่างประเทศที่เป็นหนึ่งในกระทรวงที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย ODA ก็ได้แสดงถึงความต้องการที่ไม่อยากให้ลดปริมาณ ODA ประเภทเงินกู้ลง อย่างไรก็ตามในช่วงหลังค.ศ. 2001 นโยบาย ODA ต่อจีนกลับเป็นไปตามที่รายงานที่พรรค LDP เสนอมากกว่าซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีนัยยะทางการเมืองภายในที่มีผลการกำหนดนโยบาย ODA ต่อจีนเกิดขึ้น และแนวนโยบายของญี่ปุ่นที่มักจะหลีกเลี่ยงการกระทำใดๆที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเสมอ ซึ่งการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ได้แสดงให้เห็นว่าตอนนี้ญี่ปุ่นได้คำนึงถึงปัจจัยอื่นนอกเหนือไปจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จึงได้ตัดสินใจยกเลิกในที่สุด

นอกจากนี้ แม้ว่าในช่วงหลังจีนจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก แต่เมื่อพิจารณาแล้วภายในประเทศลึกเข้าไปของจีนก็ยังไม่พัฒนาเทียบเท่ากับชายฝั่งตะวันออก ซึ่งในรายงานของกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นในค.ศ. 2001 ก็พยายามชี้ให้เห็นถึงจุดนี้และยังได้ชี้ประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น การยกเลิกในค.ศ. 2005 น่าจะมีเหตุผลไปมากกว่าการที่จีนพัฒนาแล้ว โดยในช่วงหลังทศวรรษ 1990 ที่ผ่านมา จีนได้ดำเนินการทางทหาร เช่น การทดลองนิวเคลียร์ การทดลองขีปนาวุธบริเวณช่องแคบไต้หวัน การพัฒนากองทัพ หรือ การดำเนินกิจกรรมทางน้ำบริเวณที่ยังคงเป็นข้อพิพาทเหล่านี้ ได้ส่งผลกระทบต่อความไม่พอใจแก่ญี่ปุ่นหลายครั้งจนเป็นที่มาของการเรียกร้องให้ลดปริมาณลงและมากไปกว่านั้นคือการยกเลิกการให้ ODA กับจีน<sup>6</sup> โดยในรายงานค.ศ. 2001 ของพรรค LDP ก็ได้มีการกล่าวถึงความกังวลเกี่ยวกับการพัฒนาทางการทหารของจีนและเกรงว่า ODA ที่ญี่ปุ่นให้จะเป็นส่วนหนึ่งใน

<sup>5</sup> Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1 (May 2006): 94-114.

<sup>6</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 439-461.

การพัฒนากองทัพของจีนโดยทางอ้อมซึ่งอาจกลายมาเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของญี่ปุ่นได้ และทัศนคติเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ODA ด้วย จึงเป็นที่น่าสนใจว่า การยกเลิกความช่วยเหลือประเภทเงินกู้ยืม นั้น น่าจะมีเหตุผลที่นอกเหนือไปจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน โดยอาจมีความเกี่ยวข้องกับความกังวลต่อจีนและการเมืองภายในของญี่ปุ่นที่ส่งผลให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อจีน และการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ยืม

## 1.2 คำถามของการวิจัย

การตัดสินใจยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ยืมของญี่ปุ่นเกิดขึ้นเป็นเพราะปัจจัยด้านความมั่นคงและการเมืองหรือไม่

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของญี่ปุ่นในการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อจีน จนนำไปสู่การยกเลิกให้ ODA ประเภทเงินกู้ยืม

## 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ญี่ปุ่นตัดสินใจยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ยืมใน ค.ศ. 2005 เป็นเพราะปัจจัยด้านความมั่นคงและการเมือง โดยญี่ปุ่นมีความกังวลว่า ODA จะเป็นตัวส่งเสริมจีนที่อาจกลายมาเป็นภัยคุกคามในอนาคต

## 1.5 วรรณกรรมวิจารณ์

จากการทบทวนงานศึกษาเกี่ยวกับการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่จีนมีงานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการที่ญี่ปุ่นยกเลิกให้ ODA แก่จีนโดยตรงคืองานของ เรอินฮาร์ด ดริฟท์ (Reinhard Drifte) ซึ่งได้ตั้งคำถามถึงสาเหตุที่ทำให้ญี่ปุ่นถึงเลิกการให้ ODA แก่จีน ซึ่งเรอินฮาร์ดได้ให้คำตอบว่าเป็นเพราะการเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนและการพัฒนากองทัพ การทดลองนิวเคลียร์และการที่เรือสำรวจของจีนรุกล้ำเข้ามาในเขตที่ยังเป็นข้อพิพาทกับญี่ปุ่น ซึ่งการกระทำดังกล่าวนอกจากจะผิดต่อ

กฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นแล้วยังสร้างความกังวลแก่ประชาชนญี่ปุ่นว่าการให้ ODA ต่อจีนนั้นอาจ กลายมาเป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่นได้<sup>7</sup> ดังนั้น สาธารณชนญี่ปุ่นจึงมีความต้องการให้ลดการให้ ODA ประเภทเงินกู้หรือยกเลิกไปเลย แต่กระทรวงการต่างประเทศผู้มีบทบาทหลักในการกำหนด นโยบาย ODA ของญี่ปุ่นกลับไม่คิดเช่นนั้นและเห็นว่า ODA ประเภทเงินกู้ยังมีประโยชน์อยู่ อย่างไรก็ตามในท้ายที่สุดก็ต้องตัดสินใจยกเลิกการให้ ODA ประเภทเงินกู้กับจีนเมื่อค.ศ.2005 โดยมีกำหนดการสิ้นสุดในค.ศ.2008 ที่จีนเป็นเจ้าภาพโอลิมปิก ทั้งนี้ในงานชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นว่า ความเห็นของสาธารณชนญี่ปุ่นกับกระทรวงการต่างประเทศนั้นแตกต่างกันแต่ท้ายที่สุดกระทรวง การต่างประเทศยอมยกเลิก ทั้งนี้ความเห็นของสาธารณชนเพียงอย่างเดียวไม่น่าจะเพียงพอที่จะ กดดันให้กระทรวงการต่างประเทศยอมทำตามได้จึงน่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอะไรบางอย่างใน การกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีนซึ่งในงานเขียนของวีอินฮาร์ทยังไม่ได้แสดง ให้เห็นถึงมิตินี้<sup>8</sup>

ทั้งนี้ก่อนค.ศ.2005 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีนมาก่อน โดยเริ่มจากมี การใช้นโยบาย ODA ในแง่การลงโทษซึ่งเริ่มจากการทดลองนิวเคลียร์ของจีน ในงานศึกษาของ ซา โอริ เอ็น. คาทาดะ (Saori N. Katada) ได้กล่าวถึงความแตกต่างของการระงับ ODA ระหว่างค.ศ. 1989 กับ 1995 ซึ่งในค.ศ.1989 เป็นการระงับเพื่อประท้วงเหตุการณ์เทียนอันเหมินอันเนื่องมาจาก แรงกดดันจากนานาชาติ แต่ในค.ศ.2005 ญี่ปุ่นได้ระงับเพื่อประท้วงโดยตนเองปราศจากแรงกดดัน จากภายนอกเช่นในอดีต<sup>9</sup> เช่นเดียวกับงานศึกษา ซึคาสะ ทาคะมิเนะ (Tsukasa Takamine) ที่ ศึกษาเกี่ยวกับการใช้ ODA ในมิติอื่นนอกจากทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นโดยศึกษาการระงับหรือ เลื่อนการอนุมัติ ODA ต่อจีนหลังเกิดเหตุการณ์สามเหตุการณ์ อันได้แก่ การทดลองนิวเคลียร์ค.ศ. 1995 การทดลองซีปนาวุธบริเวณช่องแคบไต้หวันค.ศ.1996 และการดำเนินกิจกรรมทางทะเลของ จีนที่ล่วงเข้ามาในเขตบริเวณข้อพิพาทและเขตเศรษฐกิจจำเพาะของญี่ปุ่นในช่วงท้ายของทศวรรษ 1990 ซึ่งการระงับหรือเลื่อนการอนุมัตินี้แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นได้ใช้ ODA ในฐานะเครื่องมือลงโทษ

<sup>7</sup> Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA Loan programme to China – all's Well That ends Well?," *Asia – Pacific Review*, 13, 1: 94-114.

<sup>8</sup> Ibid., pp. 94-114.

<sup>9</sup> Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

จากแต่ก่อนที่ไม่เคยทำ<sup>10</sup> อย่างไรก็ตาม ในการระงับหรือเลื่อนทุกครั้งจะเป็นการเสนอของประชาชนและนักการเมือง ในขณะที่กระทรวงการต่างประเทศพยายามคัดค้าน ผลของการต่อรองคือ หากเป็นการระงับจะเป็นการระงับ ODA ประเภทแบบให้เปล่าซึ่งมีปริมาณน้อยกว่าประเภทเงินกู้และไม่ส่งผลกระทบต่อจีนมากนักและการเลื่อนการอนุมัติประเภทเงินกู้ก็จะไม่นานเท่าไร นอกจากการเริ่มใช้ ODA ในแง่การลงโทษแล้วการดำเนินนโยบายของจีนในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 1990 เช่น การทดลองนิวเคลียร์ การพัฒนากองทัพ และเรือสำรวจของจีนที่ลวงล้ำน่านน้ำญี่ปุ่นส่งผลให้ประชาชนญี่ปุ่นไม่ไว้วางใจและคิดว่า ODA จะเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนให้จีนพัฒนาและอาจกลายมาเป็นภัยคุกคามญี่ปุ่นเสียเองรวมทั้งความล้มเหลวในการใช้ ODA สร้างภาพลักษณ์ที่ดีของญี่ปุ่นในสายตาชาวจีนต่างสร้างความไม่พอใจต่อประชาชนญี่ปุ่นและมีความต้องการให้ลดหรือยกเลิกการให้ ODA แก่จีน<sup>11</sup> ซึ่งในงานเขียนของ มารี ซอเดอร์เบิร์ก (Marie Söderberg)<sup>12</sup> มาซาฮิโกะ ซาซะจิมะ (Masahiko Sasajima)<sup>13</sup> ฮิโตชิ ทานากะ (Hitoshi Tanaka)<sup>14</sup> ได้กล่าวถึงความไม่พอใจข้างต้นได้ส่งผลให้มีการทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน ผลคือมีการเปลี่ยนจากที่เคยให้แบบเหมารวมหลายปีเป็นพิจารณาให้แบบปีต่อปีแทนรวมทั้งมีการลดปริมาณ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนและมีการเปลี่ยนจากการเน้นสนับสนุนการสร้างโครงสร้างพื้นฐานบริเวณชายฝั่งตะวันออกของจีนไปเป็นบริเวณลึกเข้าไปในประเทศจีนเพื่อลดช่องว่างความยากจนและรักษาสิ่งแวดล้อมแทน

ในงานเขียนของ ซึคาสะ ทาคะมิเนะ (Tsukasa Takamine) ได้ศึกษาลงลึกไปถึงรายละเอียดว่ามีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นและส่งผลต่อการให้ ODA ต่อจีน โดยในอดีตนั้นผู้มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายได้แก่กระทรวง

<sup>10</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 439-461.

<sup>11</sup> Ibid., pp. 439-461.

<sup>12</sup> Marie Söderberg, *Changes in Japanese foreign aid policy* [Online], 15 September 2010. Source <http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0157.pdf>; Marie Söderberg, *Japan's ODA policy in Northeast Asia* [Online], 17 September 2010. Source <http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0158.pdf>

<sup>13</sup> Masahiko Sasajima, *Japan's domestic politics and China policymaking* [Online], 20 September 2010. Source <http://beta.stimson.org/japan/pdf/Sasajima-e.pdf>

<sup>14</sup> Hitoshi Tanaka, *A Japanese perspective on the China question* [Online], 18 February 2010. Source [www.jcie.org/researchpdfs/EAI/3-2.pdf](http://www.jcie.org/researchpdfs/EAI/3-2.pdf)



การต่างประเทศ กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง และสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency หรือ EPA) แต่ในช่วงหลังนักการเมืองได้เข้ามา มีบทบาทในการตรวจสอบและกำหนดนโยบาย<sup>15</sup> โดยเมื่อเข้าค.ศ.2000 ได้มีกระแสกดดันให้ กระทรวงการต่างประเทศต้องทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีนจึงต้องจัดทำรายงานออกมาในค.ศ. 2001 แต่ทว่านอกจากกระทรวงการต่างประเทศแล้วพรรค LDP ที่ยังเป็นพรรคเสียงข้างมากใน ขณะนั้นก็จัดทำรายงานของตนเองออกมาเช่นกัน โดยในรายงานขอพรรค LDP ได้เสนอให้มีการลดปริมาณ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนและให้มีการตรวจสอบความโปร่งใสที่เข้มงวดขึ้นต่าง จากรายงานของกระทรวงการต่างประเทศที่ไม่ต้องการให้ลด ODA และยังเน้นความสำคัญของ ODA ในฐานะเครื่องมือเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับจีน งานเขียนของชิคาสะซึนนี้ สอดคล้องกับบทบาทของ มาซายุกิ มาสึดะ (Masayuki Masuda) ในค.ศ.2001 ที่ได้กล่าวถึงการ เปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีนซึ่งเป็นผลมาจากการทบทวน ODA ต่อจีนตั้งแต่ค.ศ.2000 ถึง 2001 โดยแยกออกเป็นการทบทวนของกระทรวงการต่างประเทศและพรรค LDP และมีบทสรุปคือ จะมีการลดปริมาณ ODA ประเภทเงินกู้และหันไปเน้นการรักษาสิ่งแวดล้อมและขจัดความยากจน ในจีนตามข้อเสนอของรายงานของพรรค LDP<sup>16</sup> ซึ่งประเด็นที่น่าสนใจที่พรรค LDP ได้ยกมากดดัน กระทรวงการต่างประเทศ คือ การพัฒนากองทัพของจีนที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว และกล่าวว่า ODA นั้นอาจเป็นสิ่งที่จะสนับสนุนการพัฒนาทางการทหารของจีนซึ่งอาจกลายมาเป็นภัยคุกคาม ต่อจีนรวมทั้ง การที่เรือสำรวจของจีนเข้ามาในบริเวณน่านน้ำและเขตเศรษฐกิจของญี่ปุ่นบ่อยครั้ง ซึ่งสร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนและนักการเมืองญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก<sup>17</sup> ทั้งนี้ แม้ว่ากระทรวง การต่างประเทศจะมีความเห็นต่างจากประชาชนและนักการเมืองแต่ในค.ศ.2001 ก็มีการยอมรับ ความเห็นที่ไม่พอใจและรวมเข้าไปในรายงาน ODA ประจำปีค.ศ.2001 ด้วย นอกจากนี้แนวทาง นโยบาย ODA ยังเริ่มเปลี่ยนไปในแนวทางที่รัฐสภาต้องการแล้วโครงการเงินกู้พิเศษดอกเบี้ยต่ำ (Special low interest Yen Loans) ที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอได้รับการอนุมัติเพียงแค่สอง

---

<sup>15</sup> แต่เดิมคือกระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมญี่ปุ่น (Ministry of International Trade and Industry หรือ MITI) ซึ่งได้ถูกเปลี่ยนมาเป็นกระทรวงการเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry หรือ METI) ในปี 2001

<sup>16</sup> Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China : The long-running foreign policy of engagement* (New York: Routledge, 2006), pp. 74-91.

<sup>16</sup> Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

<sup>17</sup> Ibid.

โครงการเท่านั้นส่วนนอกนั้นถูกเลื่อนการอนุมัติไปอย่างไม่มีกำหนด โดยในงานเขียนทั้งสองชิ้นนี้ได้แสดงให้เห็นว่ามีความกังวลต่อการพัฒนากองทัพและการดำเนินนโยบายทางทะเลของจีน รวมทั้งสิ่งที่ทำให้ความกังวลมีผลกระทบต่อนโยบาย คือ การที่นักการเมืองเข้ามามีบทบาทในการนำประเด็นดังกล่าวกดดันกระทรวงการต่างประเทศซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ต่อจีน<sup>18</sup>

จากงานศึกษาหลายงานข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีนมาจากความไม่พอใจของประชาชนอันเกิดจากการดำเนินนโยบายของจีนในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาเป็นหลักโดยมีการกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายอันเกิดจากกฎบัตรที่บังคับใช้ในค.ศ.1992 น้อยมาก ทำให้เห็นว่าเหตุการณ์ในช่วงหลังโดยเฉพาะการพัฒนากองทัพและการดำเนินกิจกรรมทางทะเลของจีนส่งผลให้ประชาชนญี่ปุ่นมองว่าอาจเป็นภัยคุกคามได้และการให้ ODA แก่จีนก็เหมือนเป็นการช่วยเสริมความแข็งแกร่งแก่ศัตรูทางอ้อม อย่างไรก็ตามความไม่พอใจของประชาชนอาจไม่มีผลกระทบมากนักหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ต่อจีน เพราะจากงานศึกษาชี้ให้เห็นว่ากระทรวงการต่างประเทศไม่ได้มีความเห็นตรงตามประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้นในการเปลี่ยนแปลงนโยบายย่อมแสดงให้เห็นว่าต้องมีการเปลี่ยนแปลงของอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ด้วย งานศึกษาชิ้นนี้จึงอยากที่จะพิสูจน์ว่าการที่ญี่ปุ่นยกเลิกการให้ ODA กับจีนเป็นมาจากเหตุผลข้างต้นจริงหรือไม่

## 1.6 คำจำกัดความที่สำคัญ

1.6.1 **ความช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign aid)** คือการส่งผ่านทรัพยากรสาธารณะโดยสมัครใจ จากรัฐบาลรัฐหนึ่งสู่รัฐบาลอีกรัฐหนึ่ง หรือองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (NGOs) หรือองค์กรระหว่างประเทศ และต้องเป็นเงินให้เปล่า (Grant) อย่างน้อย 25% โดยมีจุดประสงค์เพื่อการพัฒนาสถานะมนุษย์ให้ดีขึ้น ซึ่งรวมถึงการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมด้วย ซึ่งประเทศผู้รับต้องเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนา หรือกำลังพัฒนา ซึ่งไม่รวมกรณีที่ประเทศเจ้าอาณานิคมให้แก่ประเทศลูก<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Carol Lancaster, *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics* (Chicago : University of Chicago press, 2007), pp. 9-11.

1.6.2 ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance หรือ ODA) ใช้ตามความหมายที่ Development Co-operation Directorate (DCD-DAC) ได้ให้ไว้ คือ การให้เงินให้เปล่า (Grant) และเงินกู้ (Loan) แก่ประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประกอบไปด้วยลักษณะดังนี้

- 1) ต้องอยู่ภายใต้ส่วนที่เป็นทางการ
- 2) มีจุดประสงค์เพื่อการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสวัสดิการเป็นหลัก
- 3) ควรมีการให้เงินให้เปล่า (Grant) อย่างน้อย 25%<sup>20</sup>

นอกจากลักษณะสามประการข้างต้นแล้ว การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค (Technical Co-operation) จะถือว่ารวมอยู่ในความช่วยเหลือด้วย แต่ไม่นับการให้ความช่วยเหลือใดๆ ที่เป็นการให้แก่การสร้างเสริมกองทัพหรือมีจุดมุ่งหมายเพื่อการทหาร

### 1.6.3 ประเภทของ ODA

- 1) เงินให้เปล่า (Grant aid) เงินความช่วยเหลือโดยที่ประเทศผู้รับไม่ต้องจ่ายเงินคืน
- 2) เงินกู้ (Loan aid) เงินกู้ยืมที่ให้ภายใต้เงื่อนไขต่ำ เช่น ดอกเบี้ยต่ำ หรือระยะในการคืนเงินที่ยาวนาน เป็นต้น
- 3) ความร่วมมือทางด้านเทคนิค (Technical Cooperation) การให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคโนโลยี ความรู้ รวมไปถึงผู้เชี่ยวชาญแก่ประเทศผู้รับเพื่อพัฒนาระดับความสามารถของประเทศผู้รับ<sup>21</sup>

## 1.7 กรอบและทฤษฎี

<sup>20</sup> DAC's glossary [Online], 22 February 2010. Source

<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm#Definition>

<sup>21</sup> Zhigang Wu, Research on Japan's ODA to China and its contribution to China's development [Online], 21 February 2010. Source <http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/project/orc/econ-public/china/documents/WUDP28.pdf>

ทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษาวิจัยงานชิ้นนี้ คือ ความช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign Aid) ซึ่งเป็นการศึกษา ODA ในฐานะเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนี้

กรอบในการศึกษางานวิจัยนี้คือกรอบการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign aid) ซึ่งในหนังสือ *International Politics : A Framework for Analysis* ของ เค.เจ. ฮอลลิสตี (K.J. Holsti) ได้กล่าวถึงความช่วยเหลือต่างประเทศว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วการให้ Foreign aid เช่นนี้ในการนำไปใช้สามารถแบ่งออกได้เป็น 1) เพื่อการให้รางวัล 2) เพื่อลอบโทษ ในการผลักดันให้ประเทศผู้รับนโยบายทำตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้<sup>22</sup> โดย Foreign aid จะเป็นการให้รางวัลเพื่อสร้างแรงจูงใจในการเชิญชวนเพื่อให้กระทำตามเสียมากกว่า ดังนั้นจึงจะเห็นว่าญี่ปุ่นซึ่งถือว่าเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและต้องพึ่งพิงการค้าส่งออกจึงนิยมใช้ Foreign aid เป็นนโยบายต่างประเทศในการเข้าไปผูกสัมพันธ์กับประเทศต่างๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ ทั้งยังสร้างทัศนคติที่ดีต่อญี่ปุ่นและอาจมีส่วนช่วยในทางการเมืองด้วย ซึ่งญี่ปุ่นก็ได้ให้ ODA แก่จีนเพื่อเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดี สร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานที่จะเอื้ออำนวยผลประโยชน์แก่ญี่ปุ่นในจีน รวมถึงมีความต้องการที่จะสร้างทัศนคติที่ดีของญี่ปุ่นในสายตาจีนด้วย แต่ก็จะได้เห็นว่าญี่ปุ่นก็ได้ใช้ ODA ในแง่ลบเพื่อตอบโต้ต่อนโยบายของจีน เช่น การทดลองนิวเคลียร์ หรือการดำเนินกิจกรรมทางน้ำบริเวณรอบน่านน้ำญี่ปุ่นด้วย เป็นต้น ซึ่งการใช้ ODA ในแง่ลบของญี่ปุ่นได้เพิ่งเริ่มในสมัยกลางทศวรรษ 1990 ทั้งที่หลายปีก่อนหน้านั้นญี่ปุ่นมักจะโอนอ่อนให้จีนเสมอโดยเฉพาะในประเด็นที่อาจเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในจีน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องตัดสินใจดำเนินการดังกล่าวและในท้ายที่สุดจึงตัดสินใจที่จะยกเลิก ODA ไป<sup>23</sup>

การที่ญี่ปุ่นได้เริ่มใช้ ODA ในแง่ลบกับจีนในช่วงหลังนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นเพราะความไม่พอใจของสาธารณชน สื่อและนักการเมืองภายในญี่ปุ่นได้กดดันรัฐบาลให้ต้องทำอะไรสักอย่างเพื่อตอบโต้การดำเนินนโยบายของจีน รวมทั้งไม่พอใจที่ยังให้ ODA แก่จีนทั้งที่จีนดำเนินนโยบายที่ผิดต่อหลักการ ODA และการเติบโตทางเศรษฐกิจที่อาจกลายมาเป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่น โดยในส่วนนี้

<sup>22</sup> K.J. Holsti, *International politics : A framework for analysis* (New Jersey: Prentice-Hall, 1967).

<sup>23</sup> Ibid.

ในหนังสือ *Foreign Aid and Foreign Policy* ของ เอ็ดเวิร์ด เอส. เมสัน (Edward S. Mason) ได้กล่าวถึงการกำหนด นโยบาย Foreign Aid ว่ากระบวนการกำหนดนโยบายนั้นมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งทำให้มีจุดประสงค์ของการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวซับซ้อนและมีหลายจุดประสงค์ออกไปและการนำเงินไปให้ยืมก็เท่ากับว่ารัฐต้องมีผู้ช่วยในการแบกภาระ (Sharing Burden) ซึ่งนั่นก็คือการจ่ายภาษีของประชาชน การที่นำภาษีของประชาชนไปใช้ ประชาชนผู้จ่ายภาษีก็ย่อมต้องคาดหวังสิ่งตอบแทนในการช่วยเหลือ ทำให้รัฐต้องนำเงินให้ความช่วยเหลือดังกล่าวนำมาใช้ตอบสนองความต้องการของประชาชนและผลประโยชน์ของรัฐให้ได้มากที่สุด<sup>24</sup> โดยในกรณีนี้เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่แสดงว่าการให้ ODA นั้นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่คาดหวังไว้ก็ย่อมสร้างความไม่พอใจแก่ประชาชนผู้จ่ายภาษี ซึ่งปริมาณ ODA ที่ญี่ปุ่นให้แก่จีนถือว่ามีจำนวนมหาศาล การที่จีนมีการเติบโตทางเศรษฐกิจในขณะที่ญี่ปุ่นกำลังตกต่ำทั้งการเพิ่มขึ้นของกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่นในจีนรวมทั้งการดำเนินนโยบายของจีนที่ญี่ปุ่นไม่สามารถใช้ ODA เป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมได้ ย่อมต้องส่งผลต่อผู้เสียภาษีของญี่ปุ่นว่าเงินที่ตนเสียไปให้แก่รัฐนั้นถูกนำไปใช้ในทางที่ให้ผลประโยชน์แก่พวกตนได้หรือเปล่า ซึ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่สร้างความไม่พอใจต่อจีนขึ้นก็ทำให้ความรู้สึกเช่นนี้กลายมาเป็นแรงกดดันในรัฐบาลควรมีการทบทวน ODA ที่ให้กับจีนว่าเหมาะสมหรือไม่ ทั้งควรมีการปรับเปลี่ยนและมีการลดปริมาณลงหรือยกเลิกไปเลย<sup>25</sup>

ในงานเขียนของ แคโรล แลนแคสเตอร์ (Carol Lancaster) เรื่อง *Foreign Aid : Diplomacy , Development , Domestic Politics* ได้กล่าวเกี่ยวกับความช่วยเหลือต่างประเทศว่าความช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign Aid) เป็นหนึ่งในเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศที่ถูกมาใช้ด้วยวัตถุประสงค์หลายอย่างและแต่ละประเทศก็มีวัตถุประสงค์ในการใช้ต่างกันออกไป โดยมีปัจจัยทั้งปัจจัยภายในประเทศ เช่น การเมืองภายใน ประเพณี วัฒนธรรม เศรษฐกิจ ความเห็นสาธารณชน เป็นต้น และปัจจัยภายนอก เช่น การเมืองระหว่างประเทศ หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างประเทศเหล่านี้เข้ามามีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและผลประโยชน์ก็ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย ดังนั้นจึงอาจเห็นได้ว่าในนโยบายความช่วยเหลือหนึ่งนโยบายอาจประกอบด้วยหลายวัตถุประสงค์ด้วยกัน<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Edward S. Mason, *Foreign aid and foreign policy* (New York: Harper & Row, 1964).

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Carol Lancaster, *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics.*

ความช่วยเหลือนี้มีทั้งอยู่ในรูปแบบของเงิน สิ่งของ การช่วยเหลือด้านหนี้สินซึ่งจะเข้าไปช่วยสนับสนุนกิจกรรมต่างๆภายในประเทศของผู้รับเพื่อการพัฒนา เช่น การปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคม การลงทุน ส่งเสริมการวิจัย การฝึกฝนคน การบรรเทาทุกข์ เป็นต้น ซึ่งความช่วยเหลือสามารถที่จะถูกนำไปใช้ในแง่สร้างแรงจูงใจหรือเงื่อนไขเพื่อที่จะให้ประเทศผู้รับมีพฤติกรรมตามที่ประเทศผู้ให้ต้องการหรือลดความไม่พอใจของประเทศผู้รับต่อประเทศผู้ให้ด้วย ทั้งนี้ แลนแคสเตอร์ (Lancaster) ได้ระบุว่าความช่วยเหลือต้องเป็นการให้และรับระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาลเท่านั้น ไม่รวมถึงการสนับสนุนทางด้านทหาร การแลกเปลี่ยนค้าขายโดยตรง การสนับสนุนการค้า การขายและการติดสินบนต่อรัฐบาลอีกประเทศ<sup>27</sup>

ในทางหนึ่งความช่วยเหลือต่างประเทศยังเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศผู้ให้และผู้รับอีกด้วยโดยสามารถที่จะดูได้จากขึ้นหรือลดลงของปริมาณ ความช่วยเหลือที่ให้ ซึ่งสิ่งแสดงถึงความคิดของประเทศผู้ให้ต่อประเทศผู้รับหรือถูกนำมาใช้ในทางส่งสัญญาณต่อประเทศผู้รับหากมีพฤติกรรมที่ประเทศผู้ให้ไม่ชอบ เนื่องจากความช่วยเหลือต่างประเทศถูกนำไปใช้ด้วยวัตถุประสงค์ที่หลากหลายแต่โดยส่วนใหญ่สามารถแบ่งออกเป็นลักษณะต่างๆได้ดังนี้

- 1) เพื่อการทูต เป็นวัตถุประสงค์เกี่ยวกับความมั่นคงระหว่างประเทศ การเมืองระหว่างประเทศหรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- 2) เพื่อการพัฒนา เป็นการสนับสนุนการปฏิรูปเศรษฐกิจและการเมือง การลดความยากจน โดยวัตถุประสงค์ในแง่นี้มองว่าการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหรือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะช่วยลดความยากจน ดังนั้นรูปแบบความช่วยเหลือจึงมักเป็นการช่วยเหลือทางการเงิน การให้การฝึกฝนคน การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค การศึกษาและการบริการ
- 3) เพื่อการบรรเทาทุกข์ ส่วนใหญ่จะให้ความช่วยเหลือผ่าน NGOs เพื่อเข้าไปช่วยเหลือคนในประเทศที่รัฐบาลตัวเองไม่สามารถที่จะดูแลช่วยเหลือตนเองได้
- 4) เพื่อการค้า เป็นวัตถุประสงค์เพื่อขยายการส่งออกสินค้าและนำเข้าวัตถุดิบ ความช่วยเหลือมักอยู่ในรูปแบบเงินเพื่อสร้างแรงจูงใจในการนำเข้าสินค้าและบริการจากประเทศผู้ให้ หรือให้เงินในโครงการที่ประเทศผู้ให้จะได้ประโยชน์ การสร้างความใกล้ชิดและโอกาสในการลงทุนกับประเทศผู้รับ

<sup>27</sup> Ibid.

5) เพื่อสนับสนุนวัฒนธรรม เช่น การให้การสนับสนุนการเรียนภาษาของประเทศผู้ให้ การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรม เป็นต้น

6) เพื่อสนับสนุนประชาธิปไตย เป็นการสนับสนุนให้มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยหรือการขยายแนวคิดประชาธิปไตยออกไป

7) เพื่อช่วยแก้ปัญหาในระดับโลก เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมโรคระบาด หรือการอพยพหรืออาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น<sup>28</sup>

ทั้งนี้ แลนแคสเตอร์ (Lancaster) กล่าวว่าไม่มีเครื่องวัดที่ตายตัวในการที่จะระบุได้ว่านโยบายของแต่ละประเทศจะมีวัตถุประสงค์อะไรบ้าง เนื่องจากไม่มีรัฐบาลไหนที่จะระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเอาไว้ในนโยบายของตนและการที่จะพิจารณานโยบายความช่วยเหลือของแต่ละประเทศควรที่จะพิจารณาจากบริบทภายในประเทศได้แก่ ความคิด (Idea) ซึ่งเป็นทัศนคติ ความเชื่อต่อนโยบายความช่วยเหลืออันเกิดจากประวัติศาสตร์ ความรู้ วัฒนธรรมประเพณี องค์กร (Institution) หรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ (Interests) ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการผลักดันผลประโยชน์ของกลุ่มให้เข้าไปอยู่ในนโยบายความช่วยเหลือซึ่งรวมถึงผู้คนที่เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งกับผลประโยชน์ในนโยบายด้วยตนเอง และการบริหารจัดการ (Organization) ซึ่งเป็นการจัดการบริหารกระบวนการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือของรัฐบาลที่ประกอบไปด้วยองค์กรและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยนอกจากปัจจัยภายในเหล่านี้แล้วก็ต้องพิจารณาบริบทระหว่างประเทศที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายออกมาด้วย เช่น บรรทัดฐานระหว่างประเทศใน การให้ความช่วยเหลือ การเมืองระหว่างประเทศหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างประเทศอันส่งผลต่อความคิดเห็นของประชาชนภายในประเทศ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้สามารถที่จะเข้าใจนโยบายความช่วยเหลือของแต่ละประเทศมากยิ่งขึ้น<sup>29</sup>

สำหรับญี่ปุ่น ODA เป็นเครื่องมือทางนโยบายการต่างประเทศที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งโดยพื้นฐานแล้ว ญี่ปุ่นได้ใช้ ODA ในการส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้ ODA ของญี่ปุ่นได้มีพัฒนาการไปในหลายวัตถุประสงค์ ตามสถานะของญี่ปุ่น และสถานการณ์ของโลก ทำให้ ODA ถูกนำมาใช้ในมิติอื่นนอกจากด้านเศรษฐกิจด้วย โดยที่ ODA ที่ญี่ปุ่นให้กับจีนมีความสำคัญในหลายประการต่อญี่ปุ่น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และการเมือง ดังนั้น ญี่ปุ่น

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

จึงใช้ ODA เป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์กับจีนตั้งแต่ค.ศ.1979 จนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เมื่อค.ศ.2005 ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน โดยอ้างถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจของจีน ซึ่งยังขาดเหตุผลมิติด้านอื่นที่สำคัญของ ODA ในการประกอบการอธิบาย โดยที่ปัจจัยส่วนใหญ่ที่มีผลต่อการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่จีน คือ ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ทางความมั่นคงและการเมืองระหว่างญี่ปุ่นและจีนระหว่าง ค.ศ.1995 – 2005 ที่ได้มีผลกระทบต่อระงับ และเลื่อนการอนุมัติ ODA และเป็นประเด็นที่ฝ่ายการเมือง คือ พรรค LDP ได้นำมาเรียกร้องให้ทบวงนโยบาย ODA ต่อจีน ซึ่งทำที่สุด รัฐบาลโดยพรรคการเมือง LDP ก็ได้ตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนในค.ศ.2005 ดังนั้น กรอบความช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign Aid) จะนำมาใช้เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ ODA ในฐานะเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับจีน โดยที่ความสัมพันธ์ดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อ ODA ที่ญี่ปุ่นให้กับจีนบ้าง เพื่อที่จะได้หาคำตอบว่าปัจจัยอะไรให้ที่ส่งผลต่อการยุติ ODA ประเภทเงินกู้ของญี่ปุ่นแก่จีน

## 1.8 กรอบและขอบเขตของงาน

ขอบเขตของการศึกษานี้มีเนื้อหาครอบคลุมการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Aid หรือ ODA) ของญี่ปุ่นต่อจีนและความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนตั้งแต่ค.ศ.1979 จนถึงค.ศ.2005

## 1.9 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.9.1 เพื่อเข้าใจถึงการยกเลิกการให้ ODA ประเภทเงินกู้ของญี่ปุ่นแก่จีน
- 1.9.2 เพื่อเข้าใจการใช้ ODA เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของญี่ปุ่นต่อจีน
- 1.9.3 เพื่อเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับจีน

## 1.10 วิธีการในการศึกษา

วิธีการในการศึกษางานวิจัยชิ้นนี้คือการศึกษาและวิจัยผ่านข้อมูลปฐมภูมิได้แก่ รายงาน ODA ประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น บันทึกลง เอกสาร สิ่งพิมพ์ และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตของหน่วยงานราชการของญี่ปุ่นและจีน รวมทั้งข้อมูลทุติยภูมิได้แก่ บทความ



วิชาการ งานวิจัย บทความทางวารสารและหนังสือพิมพ์ รวมทั้งบทความ งานวิจัย และข่าวสารทางอินเทอร์เน็ต

### 1.11 ลำดับบท

**บทที่ 1** บทนำ (ที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษา สมมติฐาน วรรณกรรมวิจารณ์ คำจำกัดความเชิงปฏิบัติการ กรอบและทฤษฎีที่จะใช้ กรอบเวลาและขอบเขตของงาน ประโยชน์ วิธีในการศึกษา)

**บทที่ 2** ความหมาย ความเป็นมา และพัฒนาการ ODA ของญี่ปุ่น

**บทที่ 3** การกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน

**บทที่ 4** ความสัมพันธ์ทาง ODA ระหว่างญี่ปุ่นและจีน และการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน

**บทที่ 5** บทสรุป

## บทที่ 2

### ความหมาย ความเป็นมา และพัฒนาการ ODA ของญี่ปุ่น

#### 2.1 ความหมายและความเป็นมาของการให้ODAของประเทศญี่ปุ่น

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการหรือ ODA (Official Development Assistance : ODA) เป็นความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาจากรัฐบาลประเทศหนึ่งๆหรือหลายประเทศรวมกัน ซึ่งมีทั้งความช่วยเหลือแบบประเภทเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ (Lower interests loans) ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าโดยไม่ต้องจ่ายคืน (Grants) และความช่วยเหลือด้านเทคนิคที่เป็นเรื่องของการอบรมความรู้หรือแลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญ (Technical Cooperation) แต่ทั้งนี้ ODA ตามความหมายขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) จะต้องประกอบด้วยความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grants) อย่างน้อย 25% ของ ODA ทั้งหมดที่ให้แก่ประเทศผู้รับ ซึ่งความช่วยเหลือจากรัฐบาลที่มีลักษณะนอกเหนือไปจากลักษณะของ ODA ข้างต้นจะกลายเป็นการเคลื่อนย้ายทุนอย่างเป็นทางการอื่นๆ (Other Official Flows : OOF)<sup>1</sup>

ในอีกทาง ODA ถูกจัดว่าเป็นเครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศอย่างหนึ่ง กล่าวคือนอกจากมิติของการช่วยเหลือแล้ว ODA ยังถูกใช้ไปในแง่อื่นด้วยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของประเทศผู้ให้ เช่น การวางเงื่อนไขให้ประเทศผู้รับปฏิบัติตามที่ประเทศผู้ให้ต้องการหรือการสร้างบรรยากาศในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และรวมถึงการนำไปใช้ในการโฆษณายกการคว่ำบาตรเพื่อให้ประเทศผู้รับละเว้นพฤติกรรมที่ประเทศผู้ให้ไม่พึงพอใจเหล่านี้ เป็นต้น

---

<sup>1</sup> Fukushima Akiko, "Official development assistance (ODA) as a Japanese foreign policy tool," in *Japanese foreign policy today*, Inoguchi Takashi and Purnendra Jain, editors (New York: Palgrave, 2000), p. 153.; **DAC's glossary** [Online], 22 February 2010. Source <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm#Definition>; **Other official flows (OOFs)** [Online], 6 May 2011. Source <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1954>

โดยวิธีการใช้ ODA ในแง่เครื่องมือทางนโยบายต่างประเทศของแต่ละประเทศต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับเป้าหมายของประเทศผู้ให้นั้นๆ ซึ่งในการกำหนดเป้าหมายที่ว่านี้ก็มีพื้นฐานมาจากผลประโยชน์แห่งชาติของประเทศผู้ให้นั่นเอง<sup>2</sup>

สำหรับญี่ปุ่นแล้ว ODA จัดว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือหลักของนโยบายต่างประเทศมาช้านานและญี่ปุ่นก็ได้ใช้ ODA ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศในหลายๆแง่ โดยเฉพาะการใช้ ODA เป็นเครื่องมือเพื่อส่งเสริมการค้าและเศรษฐกิจของญี่ปุ่นซึ่งทำให้ญี่ปุ่นถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่า ไม่ได้มีความตั้งใจที่จะช่วยเหลืออย่างแท้จริง<sup>3</sup> แต่ในความเป็นจริง การให้เงินช่วยเหลือแก่ประเทศหนึ่งๆก็คือ การนำภาษีของประชาชนมาใช้จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงความคาดหวังสิ่งตอบแทนของประชาชนต่อภาษีที่เสียไปได้ และในการกำหนดนโยบายก็ย่อมต้องมีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทางราชการ เอกชน รวมไปถึงกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ซึ่งทำให้เห็นว่่านโยบายหนึ่งๆหรือนโยบาย ODA เองก็ย่อมประกอบไปด้วยหลายวัตถุประสงค์<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม หลังจากถูกวิจารณ์เป็นอันมากญี่ปุ่นก็ได้พยายามปรับปรุงและปฏิรูบนโยบาย ODA ของตนเพื่อสร้างโปร่งใสและให้มีประสิทธิภาพเป็นไปเพื่อความตั้งใจช่วยเหลือมากขึ้นโดยจะเห็นได้จากการลดลงของความช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไขผูกมัด (Tied Aids)<sup>5</sup> และมีการหันไปเน้นการส่งเสริมด้านสิ่งแวดล้อมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ODA จะให้ผลประโยชน์ในแง่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นแล้วยังให้ผลประโยชน์ทางด้านการเมืองและการทูตด้วยกล่าวคือญี่ปุ่นได้ใช้ ODA ในการเข้าไปสร้างความสัมพันธ์กับประเทศต่างๆในมิติของการเกี่ยวพัน (Engagement) สร้างการพึ่งพาอาศัย (Interdependence) ซึ่งญี่ปุ่นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างสันติภาพและความมั่นคงให้แก่ญี่ปุ่นเนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 9 ของญี่ปุ่นระบุว่าห้ามมีกองทัพเป็นของตนเองและห้ามใช้กำลังทหารในกิจการความขัดแย้ง

<sup>2</sup> Carol Lancaster, *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics* (Chicago: University of Chicago press, 2007), pp. 110-142.

<sup>3</sup> ปรีนาร์ตน์ โลวิสุทธิ์, “นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528).

<sup>4</sup> Carol Lancaster, *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*, pp. 110-142.

<sup>5</sup> ปรีนาร์ตน์ โลวิสุทธิ์, “นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย,” หน้า 152-172.

ระหว่างประเทศด้วย ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือจึงถูกมองว่าเป็นทางเลือกหนึ่งในการลดความขัดแย้งและช่วยสร้างสันติภาพในการเมืองระหว่างประเทศ และในอีกทางหนึ่งนอกจากจะใช้ ODA ในการสร้างแรงจูงใจเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีแล้วญี่ปุ่นยังได้ใช้ในแง่ของการลงโทษต่อพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ด้วย เช่น กรณีการระงับ ODA ประเภทเงินให้เปล่าแก่จีนเพื่อประท้วงการทดลองนิวเคลียร์ในค.ศ.1995<sup>6</sup> เป็นต้น

ทั้งนี้ เนื่องจากญี่ปุ่นได้เริ่มให้ ODA ตั้งแต่ค.ศ.1954 โดยมีจุดกำเนิดมาจากการใช้เสมือนให้เป็นค่าปฏิกรรมสงครามแก่ประเทศที่ถูกญี่ปุ่นรุกรานในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึงปัจจุบันเป้าหมายของ ODA ได้เปลี่ยนไปจากยุคแรกเริ่ม เมื่อสถานการณ์ในแต่ละยุคสมัยเปลี่ยนแปลงยอมทำให้นโยบาย ODA ของญี่ปุ่นก็ต้องเปลี่ยนตามเวลาด้วยทั้งยังมีการปรับปรุงเพื่อตอบสนององกระแสวิจารณ์และผลประโยชน์ของญี่ปุ่น ซึ่งช่วงที่ญี่ปุ่นให้ ODA แก่จีนก็คาบเกี่ยวในช่วงการเวลาที่เปลี่ยนแปลงนี้ด้วย ดังนั้นเพื่อที่จะให้เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย ODA ต่อจีนจำเป็นต้องศึกษาพัฒนาการของ ODA ของญี่ปุ่นเพื่อให้เข้าใจมากยิ่งขึ้น

## 2.2 พัฒนาการ ODA ของญี่ปุ่น

### 2.2.1 ช่วงเริ่มต้นของการให้ ODA ของญี่ปุ่น (ค.ศ.1954-1958)

ในค.ศ.1954 ญี่ปุ่นได้ลงนามในสนธิสัญญาแผนการโคลัมโบเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาทางสังคมในเอเชียและแปซิฟิก (Colombo Plan for Cooperative Economic and Social Development in Asia and the Pacific) และได้เริ่มให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Foreign Aid) เป็นครั้งแรกในรูปแบบของความช่วยเหลือหลายฝ่าย (Multilateral Aid) โดยการให้เงินและความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคภายใต้แผนการโคลัมโบและได้ลงนาม

---

<sup>6</sup> 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>; Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations: Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review* 18, 4 (December 2005): 439-461.

สนธิสัญญาสันติภาพและข้อตกลงการชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามและความช่วยเหลือแก่พม่า (Japan-Burma Peace Treaty and Agreement on Reparations and Economic Cooperation) เป็นประเทศแรก ซึ่งได้เริ่มทยอยให้กับประเทศอื่นๆ ยกเว้น ประเทศจีน ได้วัน เกาหลีเหนือและเวียดนามเหนือ ตามสนธิสัญญาสันติภาพซานฟรานซิสโกที่ลงนามไว้เมื่อค.ศ. 1951 (San Francisco Peace Treaty 1951) โดยในสนธิสัญญาระบุให้ญี่ปุ่นต้องจ่าย ค่าปฏิกรรมสงครามแก่ประเทศที่ตนเคยรุกรานโดยให้เป็นรูปแบบการบริการ ผู้เชี่ยวชาญและช่างเทคนิคชาวญี่ปุ่นเพื่อการผลิต การฟื้นฟูประเทศรวมทั้งรูปแบบของผลิตภัณฑ์ ซึ่งรายละเอียดให้ ญี่ปุ่นไป ตกลงกับประเทศผู้เสียหายเป็นรายประเทศไปอีกที ทั้งนี้ ญี่ปุ่นไม่ต้องการที่จะจ่าย ค่าปฏิกรรมสงครามในรูปแบบผลิตภัณฑ์แต่ประเทศผู้เสียหายต้องการที่จะได้รับการชดใช้ใน ลักษณะดังกล่าว ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงยอมตกลง แต่ต้องมีเงื่อนไขว่าการชดใช้ต้องผูกกับสินค้าและบริการของญี่ปุ่นเท่านั้น ซึ่งการให้ความช่วยเหลือภายใต้แผนการโคลัมโบและการชดใช้ค่าปฏิกรรมสงครามนี้เองได้กลายมาเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ ODA ของญี่ปุ่นในเวลาต่อมา<sup>7</sup>

### 2.2.2 ช่วงการพัฒนาองค์กรและการเปลี่ยนไปสู่การให้ความช่วยเหลือเพื่อการส่งออก (ค.ศ.1958-1969)

เมื่อถึงค.ศ.1957 นายกรัฐมนตรี คิชิ โนบะสุเกะ (Kishi Nobusuke) ได้กล่าวในเรื่องเกี่ยวกับหลักการของความช่วยเหลือระหว่างประเทศของญี่ปุ่นว่าความช่วยเหลือของญี่ปุ่นมีจุดประสงค์ที่จะช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาต่างๆ ในเอเชียซึ่งการช่วยเหลือประเทศเหล่านี้ นี้เองจะช่วยในการรักษาตลาดส่งออกและสร้างเศรษฐกิจให้แก่ญี่ปุ่นอีกด้วย ดังนั้น ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นในช่วงนี้จึงมุ่งเน้นไปเพื่อการให้ความช่วยเหลือที่จะเอื้ออำนวยต่อการส่งออกและเศรษฐกิจของญี่ปุ่นจึงจะเห็นได้ว่าใน ค.ศ.1958 ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ความช่วยเหลือ

<sup>7</sup> ปรีนาร์ตน์ ไควสุทธิ, “นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย,” หน้า 7-35.; 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>; Fukushima Akiko, “Official development assistance (ODA) as a Japanese foreign policy tool,” in *Japanese foreign policy today*, Inoguchi Takashi and Pumendra Jain, editors, p. 152-172.

แบบเงินกู้ครั้งแรกแก่ประเทศอินเดียในรูปแบบของความช่วยเหลือหลายฝ่ายผ่านความร่วมมือกับธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development : IBRD หรือ World Bank)<sup>8</sup>

นอกจากช่วงนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ไปสู่การสนับสนุนการส่งออกเป็นหลักแล้วช่วงนี้เองยังเป็นช่วงที่ญี่ปุ่นมีการพัฒนาองค์กรและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับ ODA อีกด้วยซึ่งในค.ศ.1961 ได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (Overseas Economic Cooperation Fund : OECF) เพื่อเป็นหน่วยงานรับผิดชอบเกี่ยวกับเงินกู้ ทั้งยังเข้าร่วมในคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee : DAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance : ODA) ขององค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization of Economic Co-operation and Development : OECD) โดยในการประชุม DAC ในค.ศ.1961 นี้เองญี่ปุ่นได้ยอมรับข้อเสนอของสหรัฐอเมริกาที่ให้ประเทศสมาชิกควรที่จะมีการบริจาคเป็นจำนวนประมาณ 1% ของ GNP ของประเทศ ทั้งนี้ตอนเข้าร่วม DAC นั้นญี่ปุ่นยังไม่ได้เป็นสมาชิกของ OECD จึงทำให้ถูกมองว่าการที่ญี่ปุ่นเข้าร่วม DAC เป็นผลมาจากการผลักดันของสหรัฐอเมริกาในการช่วยขยายความช่วยเหลือสู่ประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียและในอีกทางหนึ่งเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ญี่ปุ่นได้เป็นสมาชิก OECD เพราะการเป็นสมาชิก OECD จะช่วยส่งเสริมอำนาจและอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองให้แก่ญี่ปุ่นซึ่งในเวลาต่อมาญี่ปุ่นก็ได้กลายเป็นสมาชิก OECD ในที่สุด ต่อมาในค.ศ.1962 ญี่ปุ่นจึงได้จัดตั้งองค์กรความร่วมมือทางด้านเทคนิคโพ้นทะเล (Overseas Technical Cooperation Agency : OTCA) เพื่อสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือประเภทเทคนิคหรือผู้เชี่ยวชาญ โดยองค์กรนี้ต่อมาได้พัฒนาเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (Japan International

<sup>8</sup> 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source

Cooperation Agency : JICA) ในค.ศ.1974 ซึ่งเป็นองค์กรที่ดูแลเกี่ยวกับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคทั้งหมด<sup>9</sup>

ในค.ศ.1965 ญี่ปุ่นได้จัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครญี่ปุ่นช่วยเหลือโพ้นทะเล (Japan Overseas Cooperation Volunteers : JOCV) เพื่อส่งอาสาสมัครชาวญี่ปุ่นไปช่วยพัฒนาประเทศกำลังพัฒนา ทั้งยังได้เริ่มให้เงินกู้สำหรับสินค้าโภคภัณฑ์ (Commodity Aid) แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อจัดซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคขั้นพื้นฐานในค.ศ.1966<sup>10</sup> ซึ่งในปีเดียวกันนั้น ญี่ปุ่นได้ยกระดับสถานะของตนเวทีการเมืองโลกผ่านบทบาทการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาขึ้นอีก โดยการจัดการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อการพัฒนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Ministerial Conference for the Development of Southeast Asia) รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) อีกด้วย ในค.ศ.1968 ญี่ปุ่นได้ขยายโครงการความช่วยเหลือด้านอาหารและต่อมาในค.ศ.1969 ได้เริ่มให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) และมีการเพิ่มประเภทของเงินกู้่อีกสองประเภทได้แก่ เงินกู้สำหรับบริษัทขนาดกลางจนถึงเล็กและเกษตรกร เงินกู้เพื่อการนำเข้า เป็นต้น<sup>11</sup>

### 2.2.3 ช่วงการพัฒนา ODA ไปสู่วัตถุประสงค์อื่น ๆ (ค.ศ.1970-1989)

ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1960 เป็นต้นมาจนถึงช่วงนี้เป็นช่วงที่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นเติบโตอย่างรวดเร็ว ญี่ปุ่นจึงได้ขยายการให้ ODA ออกไปอย่างมา โดยในค.ศ.1964 ปริมาณ ODA ของญี่ปุ่นมีถึง 115.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐและเมื่อถึงค.ศ.1976 เพิ่มขึ้นถึง 1,104.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นโดนวิจารณ์อย่างหนักจากประเทศผู้บริจาคอื่นๆว่า ODA ของญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อเอื้อผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจของญี่ปุ่นมากเกินไปแทนที่จะเน้นการให้

<sup>9</sup> ปรีนาร์ตน์ ไควสุทธิ, “นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย,” หน้า 7-35.; 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>

<sup>10</sup> ปรีนาร์ตน์ ไควสุทธิ, “นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย,” หน้า 16.

<sup>11</sup> 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>

ความช่วยเหลืออย่างแท้จริง ประกอบกับการเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันขึ้น (Oil Crisis) เมื่อค.ศ.1970 กลุ่มผู้ส่งออกน้ำมัน (Organization of Petroleum Exporting Countries : OPEC ) ได้มีมาตรการคว่ำบาตรการส่งออกน้ำมันกับประเทศที่สนับสนุนอิสราเอลซึ่งส่งผลให้ญี่ปุ่นที่เป็นประเทศที่ขาดทรัพยากรน้ำมันอยู่แล้วต้องลำบากเป็นอย่างมาก<sup>12</sup> และการเกิดการประท้วงต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นของประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบภาวะขาดดุลกับประเทศญี่ปุ่นซึ่งรู้สึกว่าคุณญี่ปุ่นเอาัดเอาเปรียบจึงเกิดเป็นความรู้สึกชาตินิยมและประท้วงต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น เช่น ที่ไทยและอินโดนีเซีย<sup>13</sup> รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศแบบกระทันหันของสหรัฐฯที่ประธานาธิบดีนิกสันได้เจริญความสัมพันธ์แบบปกติกับจีนโดยที่ไม่ได้แจ้งญี่ปุ่นล่วงหน้าทำให้ญี่ปุ่นต้องรีบปรับตัวตาม<sup>14</sup> นอกจากนี้ ในค.ศ.1976 ญี่ปุ่นได้สิ้นสุดพันธะการจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามโดยจ่ายให้แก่ฟิลิปปินส์เป็นประเทศสุดท้าย ญี่ปุ่นจึงมีความจำเป็นต้องปรับตัวสู่ประสังคมของ ODA ไปสู่ทิศทางอื่น นอกจากการสนับสนุนเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเพียงอย่างเดียว ดังนั้น การให้ ODA ในช่วงนี้จึงมีวัตถุประสงค์ของการช่วยเหลือเพื่อสร้างความพึ่งพาอาศัย (Interdependence) ในอันที่จะช่วยรักษาแหล่งทรัพยากรนำเข้าและเศรษฐกิจของญี่ปุ่นพร้อมทั้งเป็นเครื่องมือในการรักษาสถานะของญี่ปุ่นในเวทีการเมืองโลกไปพร้อมๆกัน<sup>15</sup>

ในช่วงนี้ได้มีการจัดทำรายงานนำเสนอเกี่ยวกับ ODA ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่กระทรวงการค้าระหว่างชาติและการอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry : MITI) ที่เสนอให้ญี่ปุ่นเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของความช่วยเหลือจากการส่งเสริมเพื่อการส่งออกมาเป็นการใช้ความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการสร้างความพึ่งพาอาศัย (Interdependence) เพื่อรักษาแหล่งทรัพยากรนำเข้าของญี่ปุ่นแทน โดยญี่ปุ่นจะให้

<sup>12</sup> ปรีนาร์ตน์ โลวิสุทธิ, “นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย,” หน้า 7-35.

<sup>13</sup> Carol Lancaster, *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*, p. 116.

<sup>14</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น* (กรุงเทพฯ: เลคแอนฟาร์เท่น ฟันดิง, 2551), หน้า 95-196.; Robert M. Orr, JR., “A donor of consequence Japan as a foreign aid power” in *Japanese’s foreign aid: Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, JR., editors (Colorado : Westview Press, 1993), pp. 1-18.

<sup>15</sup> ปรีนาร์ตน์ โลวิสุทธิ, “นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย,” หน้า 7-35.; Carol Lancaster, *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*, p. 118.



ความช่วยเหลือทั้งทางด้านการเงินกู้และเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาแหล่งทรัพยากรวัตถุดิบและสินค้าที่นำเข้าสู่ญี่ปุ่น<sup>16</sup> และกระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs – MOFA) ที่เสนอว่าหลักการของODA ควรมีฐานอยู่บนความรับผิดชอบต่อสังคมโลกและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และควรใช้ความช่วยเหลือในการช่วยรักษาสันติภาพและเสถียรภาพของโลก พร้อมทั้งช่วยพัฒนาภูมิภาคประเทศด้อยพัฒนาให้พัฒนาตัวเองได้สำเร็จ<sup>17</sup> ทำให้ODA ของญี่ปุ่นในช่วงนี้มีการขยายตัวทั้งปริมาณและโครงการที่ให้ความช่วยเหลือทั้งมีการขยายภูมิภาคในการให้ความช่วยเหลือไปสู่ส่วนอื่นๆของโลกนอกจากเอเชียด้วยโดยเฉพาะบริเวณตะวันออกกลาง นอกจากนี้ในขณะนั้น DAC ได้มีนโยบายที่ต้องการให้ประเทศผู้บริจาคขยายความช่วยเหลือไปสู่การช่วยเหลือพัฒนาทรัพยากรมนุษย์หรือตอบสนองต่อความต้องการมนุษย์ขั้นพื้นฐาน (Basic Human Needs)<sup>18</sup> ODA ของญี่ปุ่นจึงมีความหลากหลายมากกว่าการสนับสนุนด้านเศรษฐกิจด้วย

โดยญี่ปุ่นได้เริ่มให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ภัยพิบัติ (Disaster Relief) ในค.ศ. 1973 ต่อมาในค.ศ. 1974 ได้จัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) และได้ให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางวัฒนธรรมค.ศ. 1975<sup>19</sup> ต่อมาญี่ปุ่นได้เริ่มให้ความช่วยเหลือเพื่อเพิ่มผลผลิตทางอาหารในค.ศ. 1977 และยังเพิ่มความช่วยเหลือเงินกู้โดยร่วมกับธนาคารโลกเพื่อการช่วยเหลือปรับโครงสร้างพื้นฐานให้กับประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย ในค.ศ. 1978 ญี่ปุ่นก็เพิ่มช่วยเหลือด้านความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Human Needs : BHN) ถึง 23% จากที่ไม่เคยให้เกิน 10% ในอดีต รวมถึงความช่วยเหลือด้านการศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัยการบริการสาธารณะ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นอกจากนี้ในปีเดียวกันนั้นญี่ปุ่นยังได้เพิ่มปริมาณการให้ ODA เป็นสองเท่า (Doubling plans) ซึ่งใส่ไว้ในแผน ODA ที่มีเป้าหมายระยะกลาง (Medium-Term Target) ที่ได้ขยายระยะเวลาออกเป็น 5 ปีจากแต่เดิมที่ตั้งไว้แค่ 3 ปีเท่านั้น โดยเมื่อถึงแผน ODA

<sup>16</sup> ปรีนาร์ตน์ ไควสุทธิ, “นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย,” หน้า 7-35.

<sup>17</sup> Carol Lancaster, *Foreign aid : Diplomacy, development, domestic politics*, p. 118.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 118.

<sup>19</sup> 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source

เป้าหมายระยะกลางช่วงที่ 4 ในค.ศ.1989 ได้ทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศที่บริจาค ODA มากที่สุดในโลกซึ่งมีปริมาณถึง 8,968 ล้านดอลลาร์สหรัฐซึ่งญี่ปุ่นครองตำแหน่งนี้นานถึงค.ศ.2000 และญี่ปุ่นยังกลายเป็นผู้บริจาคหลักของธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) จนถูกเรียกว่า “ธนาคารของญี่ปุ่น (Japan Bank)” รวมถึงองค์กรเพื่อการพัฒนาอื่นๆ ด้วย ในแง่ของภูมิภาคญี่ปุ่นได้ให้ ODA แก่ประเทศในภูมิภาคอื่นนอกจากเอเชีย เช่น แอฟริกาและละตินอเมริกา เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 0.8% ในค.ศ.1972 ขึ้นมาถึง 24.7% ในค.ศ.1977 ในขณะที่ปริมาณ ODA ที่ให้ต่อภูมิภาคเอเชียลดลงจาก 98.2% ในค.ศ.1970 ลงมาอยู่ที่ 62.5% ในค.ศ. 1989<sup>20</sup>

นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังได้เพิ่ม ODA เงินกู้แบบไม่มีเงื่อนไขผูกมัดเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทท้องถิ่นในประเทศผู้รับบริจาคสามารถเข้าร่วมประมูลงานได้ ผลจากการยกเลิกข้อผูกมัดนี้ ทำให้สัดส่วนของผู้รับเหมาที่เป็นญี่ปุ่นลดลงเหลือแค่ 20% เมื่อถึงค.ศ.1998 อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นได้ยกเลิกเงื่อนไขผูกมัดกับเฉพาะ ODA ประเภทเงินกู้เท่านั้นแต่ ODA แบบให้เปล่ายังผูกมัดกับสินค้าและบริการของญี่ปุ่นเท่านั้น ครั้นในค.ศ.1989 OECF ได้ออกเค้าโครงของผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาประเทศอื่นเนื่องมาจากการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเป็นสัญญาว่าญี่ปุ่นพร้อมที่จะสนับสนุนความช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มโครงการความช่วยเหลือระดับรากหญ้าหรือระดับท้องถิ่นเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของประเทศผู้รับและเป็น การกระจายความช่วยเหลือไปในทุกระดับอย่างแท้จริง โดยรัฐบาลได้ดำเนินโครงการนี้ผ่านการสนับสนุนและให้เงินช่วยเหลือแก่ NGOs (Non-governmental organizations) เป็นผู้นำไป ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่คนในท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ซึ่งเป็นการเพิ่มบทบาทให้แก่ NGOs ในนโยบายความช่วยเหลือจากแต่ก่อนที่แทบจะไม่มีบทบาทเลย เงินทุนสนับสนุนที่ให้แก่

<sup>20</sup> History of Japan's ODA in brief [Online], 13 May 2011. Source

[http://www.realityofaid.org/userfiles/roareports/roareport\\_b1af02104e.pdf](http://www.realityofaid.org/userfiles/roareports/roareport_b1af02104e.pdf); 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>

NGOs เพิ่มขึ้นจาก 3.7 ล้านเหรียญสหรัฐในค.ศ.1989 ภายหลังจากในค.ศ.1998 ก็เพิ่มขึ้นมาเป็น 10 ล้านเหรียญสหรัฐหลังจากที่ได้เริ่มนโยบายดังกล่าว<sup>21</sup>

## 2.2.4 ช่วงการจัดตั้งกฎบัตร ODA และทิศทางหลังสงครามเย็น (ค.ศ.1990-2002)

ตั้งแต่ช่วงที่แล้วเป็นต้นมา ปริมาณ ODA ของญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นสูงมากและยังมีโครงการความช่วยเหลือที่หลากหลายจนทำให้ญี่ปุ่นมีสถานะเป็นหนึ่งในผู้นำของประเทศผู้บริจาคของโลก แต่ทว่าญี่ปุ่นกลับไม่เคยจัดทำรายงานทางการเกี่ยวกับ ODA เพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์และการดำเนินงานที่ชัดเจนออกมาเลยสักครั้งจึงทำให้ถูกสงสัยว่าอะไรคือหลักการพื้นฐานในการให้ ODA ของญี่ปุ่น นอกจากนี้ ระหว่างค.ศ.1990 - 1991 ได้เกิดสงครามอ่าว (Persian Gulf War) ซึ่งญี่ปุ่นไม่สามารถที่จะส่งกองกำลังป้องกันตนเอง (Self-Defense Forces) เข้าร่วมช่วยเหลือได้ เนื่องจากจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 9 ของญี่ปุ่นที่ห้ามญี่ปุ่นมีกองทัพและห้ามใช้กำลังในการแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้ง ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงได้แต่เพียงส่งเงินช่วยเหลือ 13,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐให้แก่กองกำลังผสมที่ปฏิบัติการบริเวณอ่าวเปอร์เซีย อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นก็ถูกวิจารณ์ว่าช่วยเหลือช้าเกินไปและยังช่วยเหลือน้อย นานาประเทศจึงเรียกร้องให้ญี่ปุ่นเพิ่มความช่วยเหลือเพื่อรักษาสันติภาพและเสถียรภาพมากกว่านี้ หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว นายกรัฐมนตรีไคฟู โตชิกิ (Kaifu Toshiki) ได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับหลักการ ODA ของญี่ปุ่นว่าจะพิจารณาประเทศผู้รับบริจาคจากแนวโน้มด้านการใช้จ่ายทางการทหาร การพัฒนาและผลิตอาวุธที่มีคุณภาพทำลายล้างสูงและการส่งออกอาวุธ แนวโน้มการส่งเสริมประชาธิปไตยและการเปิดตลาดเสรีทางเศรษฐกิจ รวมทั้งแนวโน้มทางด้านสิทธิมนุษยชน ต่อมากระทรวงการต่างประเทศจึงได้ออกรายงานปกขาว (White Paper) ฉบับแรกออกมาในค.ศ.1991 เพื่ออธิบายถึงเหตุและหลักการให้การให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่น โดยกล่าวถึงการคำนึงถึงความสัมพันธ์ที่ตึงเครียดกันและการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมซึ่งความช่วยเหลือจะเน้นไปที่การพัฒนาจนประเทศผู้รับบริจาคสามารถที่จะช่วยเหลือ

<sup>21</sup> 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source

<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>; Carol Lancaster, *Foreign aid : Diplomacy, development, domestic politics*, pp. 121-122.

ตนเองได้ (Self-Help) และในเดือนมิถุนายนค.ศ.1992 ญี่ปุ่นก็ได้ออกกฎบัตร ODA (ODA Charter) โดยมีเงื่อนไขหลักพื้นฐาน 4 ประการในการนำไปใช้ในการพิจารณาการให้ ODA แก่ประเทศต่างๆ ดังนี้

- 1) การพัฒนาและการรักษาสิ่งแวดล้อมควรดำเนินควบคู่กันไป
- 2) ควรหลีกเลี่ยงการให้ ODA เพื่อวัตถุประสงค์ทางทหาร หรือเพื่อเพิ่มความขัดแย้งระหว่างประเทศ
- 3) ควรให้ความสนใจอย่างเต็มที่ต่อแนวโน้มของประเทศที่รับความช่วยเหลือในการใช้จ่ายกำลังทางทหาร การพัฒนา และผลิตขีปนาวุธ และอาวุธที่มีอำนาจทำลายร้ายแรง การส่งออกหรือนำเข้าอาวุธเพื่อรักษาและเสริมสร้างเสถียรภาพและสันติภาพระหว่างประเทศ และจากความคิดเห็นที่ว่าประเทศที่กำลังพัฒนาควรจัดลำดับความสำคัญให้เหมาะสมในการจัดสรรทรัพยากรของตนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของตน
- 4) ควรให้ความสนใจอย่างเต็มที่ต่อความพยายามส่งเสริมในการพัฒนาประชาธิปไตย และการนำเศรษฐกิจแบบตลาดมาใช้ และต่อสถานการณ์ที่เกี่ยวกับการรักษาสหิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และเสรีภาพในประเทศที่รับความช่วยเหลือ

กฎบัตรข้างต้นได้ช่วยเปิดโอกาสให้ญี่ปุ่นเข้าไปให้ความช่วยเหลือประเทศที่เป็นเผด็จการหรือคอมมิวนิสต์หลังสงครามเย็นสิ้นสุดลง เช่น มองโกเลีย เวียดนาม ประเทศอัฟริกา ที่มีนโยบายที่จะเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยหรือมีการเปิดตลาดเสรีรวมทั้งมีนโยบายปรับปรุงภาพลักษณ์ของตนเองให้ดีขึ้นหรือกรณีเข้าไปช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยธรรมและสิ่งแวดล้อมแก่ประเทศที่กำลังประสบภาวะวิกฤติในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ยังเพิ่มมิติใหม่ของ ODA ในฐานะเครื่องมือที่ใช้ลงโทษและประท้วงประเทศที่มีพฤติกรรมขัดต่อกฎบัตร ODA เช่น กรณีการทดลองนิวเคลียร์ของจีนในค.ศ.1995 ญี่ปุ่นได้ประท้วงโดยการระงับความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) หรือกรณีการระงับความช่วยเหลือแก่ปากีสถานและอินเดียเพื่อประท้วงการแข่งขันกันทดลองนิวเคลียร์ เป็นต้น<sup>22</sup>

<sup>22</sup> The ODA charter [Online], 3 March 2011. Source

นอกจากนี้การที่สงครามเย็นสิ้นสุดก็หมายถึงการสิ้นสุดของการต่อสู้ทางอุดมการณ์แต่ก็เป็นการเริ่มต้นปัญหาใหม่ๆที่ทั่วโลกเกิดขึ้นมาหลังจากปัญหาด้านอุดมการณ์การเมืองโดยเฉพาะปัญหาความยากจนซึ่งนำไปสู่สงครามกลางเมืองของหลายๆประเทศและญี่ปุ่นก็ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้เพิ่มบทบาทของ ODA ในฐานะเครื่องมือที่จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาต่างๆประทุขึ้นจนกลายเป็นสงครามการเมือง ด้วยเหตุนี้เองญี่ปุ่นจึงได้จัดการประชุมนานาชาติเพื่อการฟื้นฟูพม่า (the International Conference on Reconstruction of Cambodia : ICORC) การประชุมโตเกียวนานาชาติเพื่อการพัฒนาแอฟริกา (the Tokyo International Conference on African Development : TICAD) การประชุมกลุ่มช่วยเหลือมองโกเลีย (the Mongolia Assistance Mongolia Group Meeting) ในค.ศ.1993 และมีการจัดการประชุมโตเกียวนานาชาติเพื่อการพัฒนาแอฟริกา (TICADII) อีกครั้งในค.ศ.1998 ซึ่งญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าเพื่อพัฒนาสาธารณสุข การประปา การศึกษา การแพทย์และสุขอนามัยเพื่อช่วยให้ประเทศเหล่านี้สามารถที่จะปฏิรูปประชาธิปไตยและสามารถที่จะเปิดตลาดเสรีได้<sup>23</sup>

ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับการออกรายงานของ DAC เรื่อง “การสร้างศตวรรษที่ 21 : ความร่วมมือช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Shaping the 21st Century : The Contribution of Development Cooperation) ซึ่งได้มีแนวทางแก้ไขประเด็นปัญหาระดับโลกที่ยากต่อการแก้ไข เช่น ความยากจน โรคระบาด สิทธิมนุษยชนเหล่านี้ทำให้ญี่ปุ่นในฐานะผู้นำของประเทศผู้บริจาคจึงต้องหันไปให้ความสำคัญการให้ความช่วยเหลือประเด็นที่เป็นปัญหาระดับโลก (Global Issue) และการสร้างสันติภาพ (Peace-Building) ดังนั้นญี่ปุ่นจึงพยายามให้ความสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) และพยายามที่จะสนับสนุนประเด็นดังกล่าวในเวทีโลกต่างๆพร้อมทั้งได้ริเริ่มในการให้ความช่วยเหลือเพื่อต่อสู้กับโรคระบาดต่างๆ เช่น เอดส์

---

development, domestic politics, pp. 164-167.; 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>

<sup>23</sup> Fukushima Akiko, “Official development assistance (ODA) as a Japanese foreign policy tool,” in *Japanese foreign policy today*, Inoguchi Takashi and Purnendra Jain, editors, pp. 164-165.

(HIV/AIDS) มาลาเรียและโปลิโอ เป็นต้น ในด้านปัญหาสิ่งแวดล้อมญี่ปุ่นได้ประกาศความริเริ่มเกียวโต (Kyoto Initiative) ในค.ศ.1997 และความริเริ่มการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Environmental Conservation Initiative for Sustainable Development : EcolSD) ในค.ศ.2002 ซึ่งญี่ปุ่นจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเพื่อที่จะต่อสู้กับปัญหาโลกร้อน (Global Warming) ที่เกิดขึ้น<sup>24</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะมีความพยายามขยายความช่วยเหลือไปสู่ด้านอื่นขึ้น แต่เนื่องจากญี่ปุ่นประสบปัญหาสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเพราะวิกฤติฟองสบู่แตกเมื่อค.ศ.1990 ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องพยายามที่จะลดค่าใช้จ่ายต่างๆซึ่งก็ส่งผลกระทบต่องบประมาณ ODA ด้วยเช่นกันโดยในค.ศ.1996 งบประมาณโดยรวมของ ODA ทั้งหมดลดลง 1 ใน 3 ของงบประมาณปีก่อนหน้าและส่งผลให้ญี่ปุ่นยกเลิกการเพิ่มปริมาณ ODA สองเท่า (Doubling plans) ในนโยบายเป้าหมายระยะกลาง (Medium-Term Target ODA) ลงในแผนที่ 5 (ค.ศ.1993-1997)<sup>25</sup> รวมทั้งได้ลดงบประมาณ ODA ลง 30% ภายใน 7 ปีโดยเริ่มตั้งแต่ว่าค.ศ.1997 ซึ่งทำให้ญี่ปุ่นหลุดจากตำแหน่งผู้บริจาครายใหญ่ที่สุดในโลกไปในปีค.ศ.2001<sup>26</sup> ทั้งนี้ ญี่ปุ่นได้พยายามเพิ่ม ODA อีกครั้งในค.ศ.1998 เพื่อช่วยชาติต่างๆในเอเชียที่กำลังเผชิญวิกฤติทางเศรษฐกิจจากค.ศ.1997 และลดลงอีกครั้งในช่วงค.ศ.2000-2003 ซึ่งในตารางข้างล่างจะเป็นตารางแสดงปริมาณ ODA ของญี่ปุ่นว่ามีแนวโน้มที่จะลดลงแต่ก็มีพุ่งขึ้นตอนค.ศ.1997 เนื่องจากเป็นปีที่เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจและญี่ปุ่นได้เพิ่มความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นแต่ก็ลดลงไปอีกรอบหลังจากนั้น<sup>27</sup>

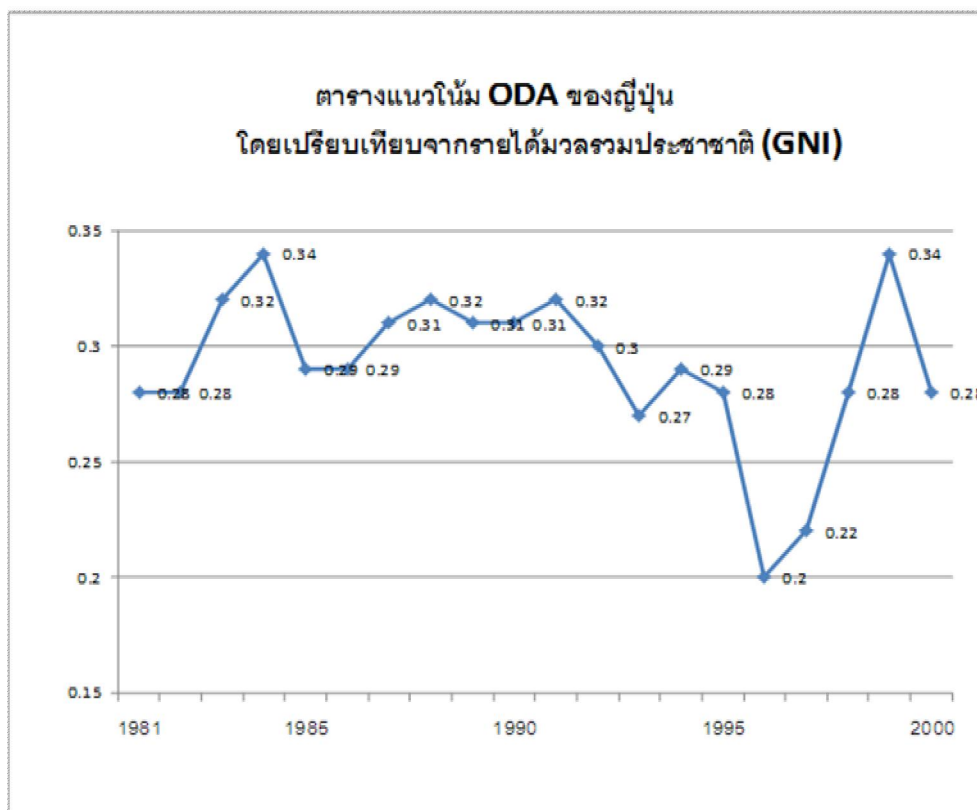
<sup>24</sup> Carol Lancaster, *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*, p. 126; *50 years of Japan's ODA* [Online], 10 May 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>

<sup>25</sup> Fukushima Akiko, "Official development assistance (ODA) as a Japanese foreign policy tool," in *Japanese foreign policy today*, Inoguchi Takashi and Purnendra Jain, editors, pp. 167-170.

<sup>26</sup> *50 years of Japan's ODA* [Online], 10 May 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>

<sup>27</sup> Marie Söderberg, *Changes in Japanese foreign aid policy* [Online], 15 September 2010. Source <http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0157.pdf>; *50 years of Japan's ODA* [Online], 10 May 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>

ภาพที่ 2.1



ที่มา: Japan's Official Development Assistance White Paper 2001 [Online], 1 March 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2001/contents.pdf>

นอกจากประสบปัญหาเรื่องงบประมาณแล้วนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นยังประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ทับซ้อนและไม่โปร่งใสที่กระทรวงที่เกี่ยวข้องในนโยบายอันได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการค้าระหว่างชาติและการอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry : MITI) กระทรวงคลัง และสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency : EPA) มักจะขัดแย้งกันเองและไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้ ด้านการนำกฎบัตรไปใช้ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรเพราะญี่ปุ่นก็ยังให้การช่วยเหลือแก่หลายประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากองทัพและส่งออกอาวุธทั้งยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น อินโดนีเซียและจีนซึ่งถือว่าเป็นผู้รับบริจาคของญี่ปุ่นในอันดับต้นๆ นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังถูกวิจารณ์

ว่าเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าที่จะเป็นการสนับสนุนด้านความรู้ความสามารถ ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้เกิดประเด็นเรื่องการปฏิรูป ODA ขึ้นและมีการตั้งกลุ่มศึกษาขึ้นมาหลายในช่วงครึ่งหลังทศวรรษ 1990 นี้ เช่น กระทรวงการต่างประเทศตั้งสภาปฏิรูป ODA สำหรับศตวรรษที่ 21 (Council on ODA Reforms for Twenty-first Century) ซึ่งได้ออกรายงานความเห็นฉุกเฉินเกี่ยวกับการฟื้นฟูงบประมาณ (Emergency paper on Fiscal Restructuring) ในค.ศ.1997 และค.ศ.1998 ส่วน MITI ได้ตั้งคณะทำงานด้านความร่วมมือทางเศรษฐกิจภายใต้สภาปรึกษาโครงสร้างอุตสาหกรรม (MITI's Industrial Structural Council's Economic Cooperation Working Group) ซึ่งออกรายงานศึกษาในค.ศ.1996 และเคดันเรน (Keidanren) ซึ่งเป็นกลุ่มทุนธุรกิจเอกชนเสนอรายงานเกี่ยวกับการปฏิรูป ODA ในค.ศ.1997 เป็นต้น จากงานศึกษาของหลายๆกลุ่มต่างเรียกร้องให้มีการปฏิรูป ODA ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องปริมาณมากเหมือนแต่ก่อนซึ่งจะต้องสนับสนุนในประเด็นเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นหลักและกิจกรรมที่สนับสนุนจะต้องมีความเป็นไปได้ในความเป็นจริง ดังนั้น ในค.ศ.1999 รัฐบาลจึงได้ตั้งนโยบาย ODA ระยะกลาง (Medium-Term Policy on ODA) เพื่อเป็นกรอบในการดำเนินนโยบาย ODA ในระยะหลายปี ซึ่งจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของมนุษย์อันได้แก่การลดความยากจนการช่วยเหลือด้านการศึกษาความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการรักษาสีเขียวโดยมีเป้าหมายสูงสุดคือการให้ประเทศกำลังพัฒนาสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ (Self-Help) ในการดำเนินนโยบายตามนี้รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการนำ ODA ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าจะเน้นการให้ปริมาณแบบแต่ก่อนในการนี้รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ตั้ง “โครงการความช่วยเหลือประเทศ (Country Assistance Programs)” ที่ญี่ปุ่นจะเป็นฝ่ายกำหนดกิจกรรมความช่วยเหลือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์โดยร่วมมือกับประเทศผู้บริจาครายอื่นและภาคเอกชน โดยต่างจากแต่ก่อนที่ญี่ปุ่นจะให้การอนุมัติความช่วยเหลือตามที่ประเทศผู้รับร้องขอ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการควบคุมเงินให้ถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ<sup>28</sup> จนกระทั่งถึงค.ศ.2002 กลุ่มศึกษากลุ่มใหม่ที่ตั้งภายใต้กระทรวงการ

<sup>28</sup> Marie Söderberg, Changes in Japanese foreign aid policy [Online], 15 September 2010. Source <http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0157.pdf>; 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>



ต่างประเทศก็ได้สรุปเป็นรายงานสุดท้ายออกมาว่าการปฏิรูป ODA ต้องประกอบด้วยสามอย่างด้วยกันคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใสและประสิทธิภาพ หลังจากนั้นในเดือนมิถุนายนกระทรวงการต่างประเทศก็ได้ประกาศเกี่ยวกับมาตรการการปฏิรูป ODA ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิรูปกฎบัตรใหม่ (New ODA Charter) ในค.ศ.2003<sup>29</sup>

## 2.5 ช่วงการปฏิรูปกฎบัตรจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ.2003-ปัจจุบัน)

ในค.ศ.2003 มีการทบทวนกฎบัตร ODA เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกหลังจากที่มีการตั้งกฎบัตรขึ้นเมื่อค.ศ.1992 และผ่านมาแล้ว 11 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องกับสถานะการเมืองและเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในปัจจุบัน หลังจากทบทวนแล้วจึงมีการออกกฎบัตรใหม่ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

1) กฎบัตร ODA ฉบับใหม่จะให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาความขัดแย้ง ความรุนแรง อาชญากรรมและโรคระบาดซึ่งถือเป็นปัญหาที่เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแบบใหม่

2) การให้ ODA จะต้องมีประโยชน์ต่อการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์แต่ละปัจเจกบุคคล ในขณะเดียวกันก็จะส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ นอกจากนี้ยังส่งเสริมสนับสนุนความเท่าเทียมเสมอภาคทางเพศ โดยใช้ประสบการณ์และความรู้ความเชี่ยวชาญของญี่ปุ่นในการร่วมมือกับประชาคมนานาชาติในการให้การพัฒนา

3) ญี่ปุ่นจะยังคงให้ความสำคัญกับภูมิภาคเอเชียเป็นภูมิภาคแรกเพราะเป็นภูมิภาคที่มีบทบาทสำคัญต่อความมั่นคงและผลประโยชน์ของญี่ปุ่น ภูมิภาคต่อมาคือแอฟริกาที่ยังคงเป็นภูมิภาคที่มีการพัฒนาน้อยและเต็มไปด้วยปัญหาความขัดแย้ง ภูมิภาคตะวันออกกลางที่เต็มไปด้วยแหล่งทรัพยากรเชื้อเพลิงและภูมิภาคละตินอเมริกาที่กำลังพัฒนา

4) กฎบัตร ODA ฉบับใหม่จะให้ความสำคัญต่อความต้องการของประเทศผู้ขอรับบริจาค สถานการณ์สังคมและเศรษฐกิจ และความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับญี่ปุ่น

<sup>29</sup> 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source

ซึ่งประเทศผู้รับบริจาคจะต้องมีการพัฒนาที่สมดุลระหว่างเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ญี่ปุ่นจะยังคงกฎการห้ามนำ ODA ไปใช้ในทางทหารและประเทศผู้รับจะต้องถูกตรวจสอบในเรื่องการพัฒนาอาวุธที่มีอำนาจร้ายแรง (weapons of mass destruction : WMD) การเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการทหาร การส่งออกและนำเข้ายุทธโศปกรณ์ นอกจากนี้ประเทศผู้รับต้องมีการส่งเสริมประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชนและการเปิดตลาดเสรี

5) ญี่ปุ่นจะเสริมประสิทธิภาพในการนำ ODA ไปใช้โดยร่วมมือกับ NGOs และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ<sup>30</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปฏิรูปกฎบัตร ODA ในค.ศ.2003 แล้วก็ตามแต่กระบวนการทบทวนและปฏิรูป ODA ยังคงมีการดำเนินการอยู่จนถึงปัจจุบันเพื่อเป็นการปรับ ODA ให้ทันต่อสมัยและเหตุการณ์ที่เปลี่ยนไปในปัจจุบัน ซึ่งในค.ศ.2006 มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการฟื้นฟูหนี้ตามที่ได้ญี่ปุ่นได้สัญญาไว้ในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประเทศที่ยากจนและเป็นหนี้อย่างหนัก (Heavily Indebted Poor Countries) ซึ่งญี่ปุ่นจะเปลี่ยนจากที่เคยให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าสำหรับฟื้นฟูหนี้แก่ประเทศผู้รับที่ต้องจ่ายหนี้ ODA ให้กับตนมาเป็นการยกเลิกหนี้ ODA ที่มีธนาคารญี่ปุ่นเพื่อความร่วมมือนานาชาติ (Japan Bank for International Cooperation : JBIC) แทน นอกจากนี้ ยังคัดเลือกคณะกรรมการดูแลการนำความช่วยเหลือให้เปล่าไปใช้อย่างเหมาะสม (The Committee for Proper Implementation of Grant Aid) ที่ตั้งขึ้นเมื่อค.ศ.2002 ภายใต้การดูแลของอธิบดีกรมความร่วมมือทางเศรษฐกิจของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่างๆ เช่น การเงิน เศรษฐกิจ กฎหมาย การบัญชีรวมถึง NGOs เป็นต้น เพื่อที่จะให้คณะกรรมการนี้ทำการตรวจสอบ การนำ ODA ประเภทความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aids) ไปใช้อย่างเหมาะสมและสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติ โดยคณะกรรมการจะทำการประชุมประเด็นหัวข้อต่างๆเกี่ยวกับความช่วยเหลือแบบให้

<sup>30</sup> 50 years of Japan's ODA [Online], 10 May 2011. Source

<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>; Japan's official development assistance Charter [Online], 17 May 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>

เปล่าซึ่งจะเน้นที่การนำความช่วยเหลือไปใช้อย่างสมควรและถูกต้อง<sup>31</sup> ในค.ศ.2010 กระทรวงการต่างประเทศได้ออกรายงานการทบทวน ODA อีกครั้ง แต่ก็ไม่ต่างจากของปีก่อนหน้านี้เท่าไรนักซึ่งประเด็นที่ให้ความสำคัญยังคงเป็นการลดความยากจน การส่งเสริมสันติภาพและการพัฒนาอย่างมั่นคงซึ่งจะทำผ่านความร่วมมือกับภาคเอกชนและผ่านทาง NGOs มากขึ้น<sup>32</sup>

## 2.3 หลักการ ODA ของนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน

ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ ODA แก่จีนในค.ศ. 1979 ซึ่งเป็นช่วงเวลาญี่ปุ่นมีแนวทางการให้ ODA ที่ขยายวัตถุประสงค์ไปสู่มิติอื่นๆ นอกจากมิติทางด้านเศรษฐกิจ ที่เน้นการให้ ODA เพื่อการพึ่งพาอาศัยกันมากกว่าเป็นการมุ่งเน้นส่งออกของญี่ปุ่น ในอันจะช่วยรักษาเสถียรภาพของประเทศผู้รับ ซึ่งจะเป็นการรักษาผลประโยชน์ของญี่ปุ่นในระยะยาว<sup>33</sup> โดยนัยยะและเหตุผลสำคัญนอกเหนือไปจากการเอื้อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในจีนแล้ว ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจให้ ODA แก่จีน ประกอบด้วยหลายประการ ดังนี้

ประการแรก คือ การเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับจีน โดยที่ในห้วงทศวรรษ 1970 สหรัฐฯ ได้มีอิทธิพลต่อนโยบายการต่างประเทศของญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก เมื่อประธานาธิบดีนิกสัน (Richard Nixon) ได้เดินทางเยือนจีนในค.ศ.1971 เพื่อเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐฯ กับจีน อันเป็นนัยยะถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสหรัฐฯ ต่อจีน ทำให้ญี่ปุ่นต้องปรับนโยบายเพื่อเชื่อมสัมพันธ์กับจีนด้วย ประกอบกับแรงกดดันจากการเมืองภายใน เนื่องจากในความเป็นจริงแล้ว แมื่อก่อนหน้านี้ญี่ปุ่นจะไม่เคยมีความสัมพันธ์กับจีนอย่างเป็นทางการ แต่ภาคบริษัทเอกชนของญี่ปุ่นได้เข้าไปทำธุรกิจและมีการค้าขายกับจีน ซึ่งไม่อาจทำข้อตกลงการค้าระยะยาวกับจีนได้ เพราะญี่ปุ่นกับจีนยังไม่เคยมีสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างเป็นทางการ

<sup>31</sup> ODA reform: Implementation of three measures [Online], 20. August 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/measure0212.html>

<sup>32</sup> ODA review summary of the final report [Online]. 21. August 2011. Source [http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006\\_summary.pdf](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_summary.pdf)

<sup>33</sup> ไชยวัฒน์ คำชู. นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น, หน้า 455-456.

ทางการ และยังไม่ได้ทำสนธิสัญญาสันติภาพระหว่างกันด้วย การเปิดความสัมพันธ์กับจีนจะช่วยให้ทำธุรกิจได้อย่างมีหลักประกันและขยายการลงทุนได้อย่างเปิดเผย ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงได้เร่งรัดเปิดความสัมพันธ์กับจีนอย่างเป็นทางการในค.ศ.1972 แต่ไม่อาจทำสนธิสัญญาสันติภาพระหว่างกันได้จนกระทั่งถึงค.ศ.1978 เนื่องจากญี่ปุ่นไม่ยอมเป็นปฏิปักษ์กับโซเวียตที่มีความขัดแย้งกับจีนอย่างในขณะนั้น<sup>34</sup> โดยเมื่อมีการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพในค.ศ.1978 แล้ว ญี่ปุ่นจึงได้เริ่มให้ ODA ในค.ศ.1979 ทันทที เพื่อเป็นการส่งเสริมความสัมพันธ์กับจีนให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น โดยที่หลังจากมีการเปิดความสัมพันธ์แล้ว แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นกับจีนจะเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ความสัมพันธ์ทางการเมืองนั้นยังมีความตึงเครียดอยู่บ่อยครั้ง โดย ODA ก็ได้ถูกใช้ในเป็นเครื่องมือลดความตึงเครียดระหว่างกัน เช่น ในช่วงค.ศ.1982 – 1986 ปัญหาความตึงเครียดจากกรณีพิพาทเรียนในหนังสือญี่ปุ่น การเยือนศาลเจ้ายาสุคุนิ (Yasukuni Shrine) ของนายกรัฐมนตรีนาคาฮาชิเน เหล่านี้ทำให้ความสัมพันธ์ทั้งสองประเทศตึงเครียด แต่หลังจากการเยือนของนายกรัฐมนตรีนาคาฮาชิเน (Nakasone Yasuhiro) ญี่ปุ่นก็ได้ให้สัญญาว่าจะเพิ่ม ODA ให้กับจีน และกรณีที่เกิดการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นในค.ศ.1988 นายกรัฐมนตรีทาเกชิตะ โนโบรุ (Takeshita Noboru) ก็ได้ประกาศจะเพิ่ม ODA ให้กับจีนเช่นกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้ช่วยลดความตึงเครียดลงไปได้<sup>35</sup>

ประการที่สอง คือ การเข้าไปเกี่ยวพันกับจีนเชิงสร้างสรรค์ ด้วยห้วงเวลานั้นเป็นช่วงที่ยังไม่สิ้นสุดสงครามเย็น และจีนได้เริ่มเปิดประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของจีนยังไม่แข็งแกร่งมากนัก หากจีนขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอาจทำให้จีนกลับไปปิดประเทศ พร้อมกับมีผลกระทบต่อญี่ปุ่น เช่น การไหลมาของผู้อพยพผิดกฎหมาย หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในจีน

<sup>34</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 95-196.

<sup>35</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น, หน้า 198.; Kamiyama Mataka, "Japanese foreign policy toward Northeast Asia," in *Japanese foreign policy today: A reader*, Takashi Inoguchi and Pumendra Jain, editors (New York: PALFRAVE, 2000), pp. 232-233.; Zhao Quansheng, "Japan's Aid Diplomacy with China," in *Japan's foreign aid: Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, editors (San Francisco: Westview Press, 1993), pp. 167-168.; Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

โดยที่การใช้ ODA เข้าไปเกี่ยวพันพร้อมส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะช่วยให้จีนมีเสถียรภาพ ซึ่งในบทความของ มาซาฮิโกะ ซาซะจิมะ (Masahiko Sasajima) เรื่อง *Japan's Domestic Politics and China Policymaking* ได้กล่าวถึงในญี่ปุ่นได้ดำเนินนโยบายเกี่ยวกับจีนไว้ว่า ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจให้ ODA แก่จีนเพื่อสนับสนุนนโยบายปฏิรูปของเติ้งเสี่ยวผิง (Deng Xiaoping) ใน ค.ศ. 1979 โดยจุดประสงค์ของนโยบายเกี่ยวพันนี้เป็นไปเพื่อสนับสนุน การพัฒนาของจีน นโยบายปฏิรูป สร้างความเป็นเสรี สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและดึงจีนเข้าสู่ประชาคมโลก<sup>36</sup> และในหนังสือ เรื่อง *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น* ของอาจารย์ไชยวัฒน์ คำชู ก็ได้ยกตัวอย่างที่แสดงให้ ความเสี่ยงของการที่จีนไม่เสถียรภาพที่ส่งผลกระทบต่อญี่ปุ่น โดยในห้วงเวลาทศวรรษ 1980 ที่จีน ประสบภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ ทำให้จีนยกเลิกสัญญาฉบับกับบริษัทญี่ปุ่นโดยเฉียบพลัน พร้อมกับ การเกิดขึ้นของลัทธิชาตินิยมที่ต่อต้านญี่ปุ่น ซึ่งส่งผลให้ญี่ปุ่นเพิ่มปริมาณที่ให้กับจีนมากขึ้น<sup>37</sup>

ประการที่สาม คือ การชดเชยเสมือนค่าปฏิกรรมสงคราม เนื่องจากญี่ปุ่นไม่เคย ได้จ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้กับจีน โดยที่ มาริ โซเดอร์เบิร์ก (Marie Söderberg) ได้กล่าวถึงเรื่อง ค่าปฏิกรรมสงครามไว้ว่า หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ทั้งจีนและไต้หวันต่างเรียกร้อง ค่าปฏิกรรมสงครามจากญี่ปุ่น ซึ่งญี่ปุ่นไม่ได้ทำสนธิสัญญาสันติภาพกับจีนใน ค.ศ. 1951 แต่กลับ ทำสนธิสัญญากับไต้หวันตามแนวทางของสหรัฐฯ และได้ขยายความช่วยเหลือให้ไต้หวัน เมื่อถึง ค.ศ. 1972 ญี่ปุ่นได้สถาปนาความสัมพันธ์กับจีนแทนไต้หวัน ก็ไม่ได้มีการชดเชยค่า ปฏิกรรมสงครามแต่อย่างใด เหตุผลนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้นำญี่ปุ่นในช่วงแรกเห็นใจจีนและ พยายามชดเชยโดยการเพิ่ม ODA ให้กับจีน อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดความสัมพันธ์ไม่ดีระหว่างญี่ปุ่น กับจีนขึ้น จีนก็จะยกข้ออ้างนี้ขึ้นมาเรียกร้องญี่ปุ่นด้วยเช่นกัน และทำให้ญี่ปุ่นต้องเพิ่มปริมาณ ODA ที่ให้กับจีนอยู่เสมอก่อนช่วงที่จะเกิดการทบทวนนโยบาย ODA ใน ค.ศ. 2000<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Masahiko Sasajima, *Japan's domestic politics and China policymaking* [Online], 20 September 2010. Source <http://beta.stimson.org/japan/pdf/Sasajima-e.pdf>

<sup>37</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น*, หน้า 197-200.

<sup>38</sup> Marie Söderberg, "The role of ODA in the relationship," in *Chinese-Japanese relations in the twenty-first century: Complementarity and conflict*, Marie Söderberg, editors (Cornwall: MPG Books Ltd, 2002), pp. 103-129.

ทั้งนี้ ในค.ศ. 1992 ญี่ปุ่นได้ออกกฎบัตร ODA เพื่อหลักการมาตรฐานในการควบคุมการให้ ODA เพื่อแสดงให้เห็นเจตนาธรรมณ์ว่าญี่ปุ่นมีความตั้งใจที่จะมีส่วนช่วยเหลือประชาคมโลกมากกว่าเป็นไปเพื่อการค้าและการเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม การตั้งกฎบัตรขึ้นมานั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อ ODA ที่ให้กับจีนมากนัก ซึ่งเป็นปัญหาและความท้าทายต่อ ODA ของญี่ปุ่น โดยเฉพาะเมื่อจีนมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มาพร้อมกับการพัฒนาทางทหาร และการขยายกิจกรรมทางทะเล ซึ่ง รีอินฮาร์ด ดริฟท์ (Reinhard Drifte) ได้กล่าวถึงเรื่องความท้าทายนี้ในบทความ *Engagement Japanese Style*<sup>39</sup> ว่าญี่ปุ่นได้เข้าไปเกี่ยวพันกับจีนเพื่อให้เกิดสันติภาพและเสถียรภาพ โดยการให้ความช่วยเหลือด้วยเครื่องมือนโยบายทางเศรษฐกิจ อาทิ การค้า การลงทุน การเคลื่อนย้ายเทคโนโลยี และ ODA แต่ทว่า การเข้าไปเกี่ยวพันของญี่ปุ่นต่อจีนนี้ได้ประสบกับความท้าทายใหม่ โดยที่จีนมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และได้เพิ่มค่าใช้จ่ายในการพัฒนากองทัพ ทั้งยังมีการทดลองนิวเคลียร์ การส่งเรือเข้ามาสำรวจในเขตที่มีข้อพิพาท กรณีข้อพิพาทในช่องแคบไต้หวัน และปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อม และปัญหาสิทธิมนุษยชน เหล่านี้ เป็นปัญหาที่ทำลายหลักการของญี่ปุ่นที่ตั้งขึ้นในค.ศ. 1992 และแสดงให้เห็นว่า ODA ที่ให้กับจีนนั้นไม่สามารถใช้ได้ไปตามเป้าหมายที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>40</sup> โดยเฉพาะกรณีการทดลองนิวเคลียร์ของจีนในค.ศ. 1995 ที่ละเมิดหลักการข้อที่ 3 ของกฎบัตร ODA ญี่ปุ่นอย่างชัดเจน แต่ญี่ปุ่นเพียงระงับความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aids) ในระยะชั่วคราว เนื่องจากแรงกดดันจากภายในญี่ปุ่นเอง โดยที่เมื่อเทียบปริมาณสัดส่วนระหว่างความช่วยเหลือแบบให้เปล่ากับความช่วยเหลือประเภทเงินกู้ (Yen Loans) แล้ว มีปริมาณน้อยมากจนแทบไม่ส่งผลกระทบต่อจีนเท่าไรนัก และเมื่อจีนลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์

---

<sup>39</sup> Reinhard Drifte, "Engagement Japanese Style," in *Chinese-Japanese relations in the twenty-first century: Complementarity and conflict*, Marie Söderberg, editor (Cornwall : MPG Books Ltd, 2002), pp. 52-68.

<sup>40</sup> Ibid., pp. 52-68.

(Comprehensive Test-Ban Treaty : CTBT) ในค.ศ.1997 ญี่ปุ่นก็กลับมาให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aids) อีกครั้งหนึ่ง<sup>41</sup>

ด้วยปัญหาที่เกิดขึ้นเช่นนี้เอง เมื่อเข้าสู่ช่วงค.ศ.2000 ญี่ปุ่นจึงเริ่มทบทวนนโยบาย ODA รวมไปถึงนโยบาย ODA ต่อจีนด้วย ซึ่งทำให้เปลี่ยนวิธีการร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศผู้รับไปเป็นญี่ปุ่นเป็นกำหนด “โครงการความช่วยเหลือประเทศ (Country Assistance Programs)” ตามรายประเทศแล้วจัดทำบัญชีโครงการเพื่อคัดกรองตามลำดับความสำคัญที่จะให้ โดยที่นโยบาย ODA ต่อจีนในช่วงหลังการทบทวนนี้จะเน้นไปที่การพัฒนาเข้าไปในแผ่นดินตอนในของจีน (Main land) การพัฒนาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรมนุษย์ แทนการเน้นสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจบริเวณชายฝั่งตะวันออกเหมือนแต่ก่อน อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดแล้วญี่ปุ่นก็ได้ตัดสินใจยกเลิกโครงการ ODA ประเภทเงินกู้ในค.ศ.2005 โดยยังคงเหลือไว้เฉพาะความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aids) และความช่วยเหลือทางเทคนิคเพียงเท่านั้น

ทั้งนี้ แม้ว่าหลักการ ODA ที่ได้กำหนดขึ้นนั้นไม่ค่อยได้ส่งผลส่วนใหญ่ต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีนเท่าไรนัก แต่เป็นปัจจัยส่วนหนึ่งที่ฝ่ายการเมืองได้นำมาเป็นเงื่อนไขในการเรียกร้องให้กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายต้องทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน ดังนั้น ในส่วนต่อจึงเป็นการศึกษาถึงกระบวนการภายในเพื่อดูว่าตัวแสดงใดในกระบวนการกำหนดนโยบายที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน และตัวแสดงนั้นได้ยกประเด็นใดขึ้นมาเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย และประเด็นนั้นจะเป็น การชี้ให้เห็นว่าอะไรเป็นสาเหตุที่จะนำไปสู่การยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน

---

<sup>41</sup> Marie Söderberg, “The role of ODA in the relationship,” in *Chinese-Japanese relations in the twenty-first century: Complementarity and conflict*, Marie Söderberg, editors, p. 121.

### บทที่ 3

#### การกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน

การศึกษาการยกเลิกการให้ ODA ประเภทเงินกู้ของญี่ปุ่นต่อจีน นั้น ส่วนหนึ่งนอกจาก การศึกษาพัฒนาการและกรอบแนวความคิด ODA ของญี่ปุ่นแล้ว สิ่งที่สำคัญ คือ การศึกษาถึง กระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นด้วย โดยกระบวนการกำหนดนโยบายภายในนี้เอง จะแสดงให้เห็นถึงการตอบสนองต่อเหตุการณ์ของตัวแสดงภายในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ที่นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน ซึ่งเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน

ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น ประเทศผู้รับความช่วยเหลือจะร้องขอ ผ่านมาทางกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น เพื่อเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบและอนุมัติเพื่อ เสนอโครงการ โดยที่รัฐสภาจะเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการและงบประมาณตามที่ข้าราชการ เสนอ ทั้งนี้ หากเกิดประเด็นที่ไม่ดีเกี่ยวกับ ODA เกิดขึ้นที่ทำให้สาธารณชนให้ความสนใจ นักการเมืองจะเข้ามาให้ความสนใจตรวจสอบเหตุการณ์ตามประเด็นที่เกิดขึ้น นอกจากตัวแสดง ข้างต้น ยังมีอิทธิพลภายนอก (*Gaiatsu*) ที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น ด้วย ซึ่งตัวแสดงเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีนช่วง ระหว่างค.ศ.1979 – 2005 ด้วย

อย่างไรก็ตาม ช่วงระหว่างค.ศ.2000 – 2001 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบาย ODA ของ ญี่ปุ่นต่อจีน โดยพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party : LDP) ได้เข้ามามีบทบาท สำคัญในการเรียกร้องให้กระทรวงการต่างประเทศทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน ซึ่งได้อ้างถึงการที่ จีนได้พัฒนากองทัพเพิ่มตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การขยายกิจกรรมทางทะเลของจีน ที่มีการ ล้ำเข้ามาของเรือสำรวจและเรือรบจีนในบริเวณที่พิพาทและในน่านน้ำของญี่ปุ่น รวมถึงการที่จีน ไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของ ODA ที่ญี่ปุ่นให้กับจีน ทำให้ ODA ที่ให้กับจีนถูกมองว่าไม่มี ประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นประเด็นที่สาธารณชนญี่ปุ่นได้ให้ความสนใจและเป็นปัจจัยดึงดูดให้พรรค



LDP เข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามีตัวแสดงหลายตัวที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังนั้น จึงควรศึกษาตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยรวม และศึกษาว่าตัวแสดงใดที่มีบทบาทสำคัญในการมีผลต่อการยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน โดยที่จะเน้นการพิจารณาช่วงระหว่างค.ศ.2000-2001 เป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการทบทวนนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน

### 3.1 ตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น

#### 3.1.1 ข้าราชการ (Bureaucrats)

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ผู้ที่รับผิดชอบหลักในการกำหนดนโยบาย คือ ข้าราชการ ซึ่งต่างจากประเทศอื่นๆ ที่เป็น รัฐบาล หรือ ฝ่ายการเมือง เป็นผู้กำหนดนโยบาย<sup>1</sup> ทั้งนี้ ข้าราชการของญี่ปุ่นเป็นหน่วยงานที่มีอิทธิพลและเป็นผู้กำหนดนโยบายที่รัฐบาลจะต้องรับฟังและนำไปดำเนินการมาโดยตลอด และนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นก็เป็นหนึ่งในนั้นเช่นกัน ซึ่งในปัจจุบัน องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (Japan International Cooperation Agency : JICA) ได้ควบรวม ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation : JBIC)<sup>2</sup> ในค.ศ.2008 และได้กลายเป็นหน่วยงานปฏิบัติที่ดูแลรับผิดชอบความช่วยเหลือต่างประเทศทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็น ODA เงินกู้ (Yen Loans) ความช่วยเหลือให้เปล่า (Grants) และ ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค (Technical Assistance) มีกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ดูแลควบคุมกำกับนโยบาย และมีคณะกรรมการความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> ทราญแก้ว ทิพากร และ วีระพล เกียรติพันธ์ุ, "บทบาทของสถาบันในกระบวนการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ: กรณีศึกษาบทบาทของ JICA ในกระบวนการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศกำลังพัฒนาในช่วงหลังสงครามเย็น," รายงานวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2553, หน้า 26.

<sup>2</sup> ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation : JBIC) เกิดจากการรวมตัวกันของ กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งญี่ปุ่น (Overseas Economic Cooperation Fund : OECF) และ ธนาคารเพื่อการนำเข้า-ส่งออกของญี่ปุ่น (Export-Import Bank of Japan : JEXIM) ในค.ศ.1999

โอแพนทะเล (Oversea Economic Cooperation Council : OECC) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน เลขานุการคณะรัฐมนตรีเป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (METI) เป็นผู้พิจารณาประเด็นสำคัญในนโยบาย ODA<sup>2</sup>

แต่ทั้งนี้ ขอบเขตในการศึกษาวิจัยคือค.ศ.2005 ซึ่งเป็นปีที่ญี่ปุ่นมีนโยบายยกเลิก ODA เงินกู้แก่จีน ในกรณีนี้จึงต้องศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายในห้วงเวลาก่อนจนถึงค.ศ. 2005 โดยในห้วงเวลาดังกล่าว กระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น จะเริ่มจากร้องขอความช่วยเหลือจากประเทศผู้รับมาที่กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่ง ODA ประเภทเงินกู้จะต้องผ่านความเห็นชอบจาก 4 หน่วยงานได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry : METI) กระทรวงการคลัง และสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency : EPA)<sup>3</sup> ทั้งนี้ หากแต่ละกระทรวงไม่สามารถตกลงกันได้ จะใช้แรงกดดันจากภายนอก (Gaiatsu) เข้ามากดดันจนคลี่คลายไปได้ โดยเมื่อผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากหน่วยงานข้างต้นแล้ว จึงนำเสนอรัฐสภาและฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดการอนุมัติโครงการและงบประมาณ และนำไปสู่การจัดทำข้อตกลงต่อไป<sup>4</sup> โดยมีหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ JBIC ที่ดูแลรับผิดชอบเงินกู้ (Yen Loans) และมี JICA เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) และ ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค

<sup>2</sup> ทรายแก้ว ทิพากร และ วีระพล เกียรติพันธุ์, "บทบาทของสถาบันในกระบวนการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ: กรณีศึกษาบทบาทของ JICA ในกระบวนการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศกำลังพัฒนาในช่วงหลังสงครามเย็น," รายงานวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), หน้า 17-25.

<sup>3</sup> ปรีณารัตน์ โลวิสุทธิ, "นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 52.

<sup>4</sup> Robert M. Orr, JR, The Emergence of Japan's foreign aid power (New York: Columbia Universal Press, 1990), pp. 1-9; Wang Chuanyang, Policy issue, stages, and policymaking : Analysis on policymaking process of Japan's first yen loan to China [Online], 13 December 2012. Source <http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/handle/2065/28351?mode=full>

(Technical Assistance)<sup>5</sup> ดังนั้น หน่วยงานราชการที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นมีดังนี้

**กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs : MOFA)** มีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น เนื่องจากมีหน้าที่รับคำร้องขอความช่วยเหลือ ODA จากประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา และมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลภาพรวมของนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศทั้งหมด โดยมีกรมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Cooperation Bureau) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดูแลนโยบายความช่วยเหลือ ซึ่งภายใต้กรมจะแบ่งเป็นแผนกดูแลความช่วยเหลือประเภทต่างๆ เช่น แผนกนโยบายความช่วยเหลือ (Aid Policy Division) จะทำหน้าที่เป็นผู้วางแผนนโยบายทั้งหมดและนโยบายในระยะยาว แผนกความช่วยเหลือแบบเงินกู้ (Loan Aid Division) ดูแลเงินกู้ แผนกความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid Division) ดูแลเรื่องความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและโครงการฝึกอบรม ดูแลด้านความช่วยเหลือทางเทคนิคและแผนกความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Cooperation Development Division) เป็นต้น<sup>6</sup> ดังนั้น JICA ที่รับผิดชอบดูแลเรื่องความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความช่วยเหลือทางเทคนิคก็อยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศเช่นกัน โดยที่กระทรวงการต่างประเทศมอง ODA ในมุมมองทางการทูตเป็นสำคัญ จึงใช้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ (Economic Assistance) ในบริบทของนโยบายทางการทูตและการต่างประเทศ ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศมีความอ่อนไหวต่อแรงกดดันจากภายนอก<sup>7</sup> โดยกระทรวงการต่างประเทศจะพยายามสร้างความมั่นใจให้กับภายนอกว่านโยบายความช่วยเหลืออยู่ในกรอบที่สหรัฐฯ และประเทศตะวันตก

<sup>5</sup> Robert M. Orr, JR, *The emerge of Japan's foreign aid power*, p. 45.

<sup>6</sup> Ibid., pp. 39-44.

<sup>7</sup> Robert M. Orr, JR, *The emerge of Japan's foreign aid power*, pp. 39-44.; Wang Chuanyang, *Policy issue, stages, and policymaking : Analysis on policymaking process of Japan's first yen loan to China* [Online], 13 December 2012. Source <http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/handle/2065/28351?mode=full>

คาดหวัง โดยเฉพาะในเรื่องภูมิภาคที่จะให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ<sup>8</sup> ฉะนั้น กระทรวงการต่างประเทศ จึงถือเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดใน 4 หน่วยงาน ในการตั้งกรอบแนวทางของนโยบายความช่วยเหลือทั้ง ODA เงินกู้ ความช่วยเหลือทางเทคนิคและความช่วยเหลือแบบให้เปล่า และเป็นผู้บริหารครึ่งหนึ่งของบัญชีงบประมาณทั่วไปของ ODA<sup>9</sup>

**กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ (Ministry of International Trade and Industry : MITI) / กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry : METI)**<sup>\*</sup> มีหน้าที่ดูแลเรื่องการค้าและการลงทุนของญี่ปุ่นในต่างประเทศ รวมถึงการแสวงหาทรัพยากรสำคัญให้กับญี่ปุ่น ในมิติบทบาทที่เกี่ยวกับ ODA กระทรวง METI เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่บริษัทเอกชนในต่างประเทศที่ต้องการร้องขอ ODA และสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือใดๆที่จะส่งเสริมการค้าและการลงทุนของญี่ปุ่นในต่างประเทศ และการนำมาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญได้ ดังนั้น เอกชนจึงมาติดต่อกับ METI ก่อนที่จะส่งคำร้องขอไปให้กับกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งกระทรวงก็จะทำหน้าที่ให้คำแนะนำกับโครงการใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม<sup>10</sup> ด้วยเหตุนี้ กระทรวง MITI/METI จึงมองความช่วยเหลือเป็นเครื่องมือในการช่วยผลประโยชน์ของญี่ปุ่นในต่างประเทศและไม่ให้ความสนใจด้านความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับความต้องการพื้นฐานของมนุษย์เท่าไรนัก ซึ่งถ้าอุตสาหกรรมใหญ่ หรือ

<sup>8</sup> Wang Chuanyang, Policy issue, stages, and policymaking : Analysis on policymaking process of Japan's first yen loan to China [Online], 13 December 2012. Source <http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/handle/2065/28351?mode=full>

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>\*</sup> กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและอุตสาหกรรม (METI) เกิดขึ้นในค.ศ.2001 โดยการรวมระหว่างกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ (MITI) กับหน่วยงานด้านเศรษฐกิจของกระทรวงอื่นเข้าไว้ด้วยกัน รวมถึง สำนักวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency)

<sup>10</sup> ทราญแก้ว ทิพากร และ ชีระพล เกียรติพันธ์ุ, "บทบาทของสถาบันในกระบวนการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศ: กรณีศึกษาบทบาทของ JICA ในกระบวนการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่ประเทศกำลังพัฒนาในช่วงหลังสงครามเย็น," รายงานวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), หน้า 20-21.; Robert M. Orr, JR, The emerge of Japan's foreign aid power, pp. 36-39.; Wang Chuanyang, Policy issue, stages, and policymaking : Analysis on policymaking process of Japan's first yen loan to China [Online], 13 December 2012. Source <http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/handle/2065/28351?mode=full>

บริษัทพาณิชย์ของญี่ปุ่น ให้ความสนใจ หรือ เกี่ยวข้องในโครงการความช่วยเหลือใหญ่ๆ METI จะเข้ามาสนับสนุนความช่วยเหลือนั้นอย่างกระตือรือร้นในกระบวนการตัดสินใจ และต่อต้านการยกเลิกความช่วยเหลือแบบผูกมัดเพราะจะเป็นการลดโอกาสทางการค้าของญี่ปุ่น<sup>11</sup> ทั้งนี้ METI ให้ความสำคัญในแง่การเมืองน้อยมาก จึงไม่เคยคัดค้านการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีระบอบการปกครองคอมมิวนิสต์ โดยสำหรับ METI แล้วต้องการที่จะสร้างบรรยากาศที่จะส่งเสริมธุรกิจให้เป็นไปอย่างรวดเร็วมากกว่าจะให้ความสำคัญกับประเด็นทางการเมือง ซึ่ง METI มีผลประโยชน์ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศในหลายๆประเด็น เนื่องจาก METI สนับสนุนความช่วยเหลือที่ช่วยเหลืออำนวยความสะดวก ดังนั้นกระทรวงจึงสนับสนุนให้มีการเพิ่ม ODA ด้วย บ่อยครั้งจึงเป็นพันธมิตรกับกระทรวงการต่างประเทศในการกดดันกระทรวงการคลัง ทั้งที่ทั้งสองกระทรวงมองความช่วยเหลือในแง่ภูมิที่ต่างกันมาก กล่าวคือ METI มองในมุมมองการพาณิชย์ ส่วนกระทรวงการต่างประเทศมองในแง่การทูต แต่ทั้งสองกระทรวงก็ต่างสนับสนุนให้มีการเพิ่มความช่วยเหลือเช่นกัน ผลคือ MITI/METI มักจะร่วมมือกับกระทรวงการต่างประเทศในการกดดันกระทรวงการคลังเพื่ออนุมัติการเพิ่ม ODA แต่ในขณะเดียวกันก็ขัดแย้งกันในเรื่องประเทศผู้รับที่ญี่ปุ่นจะต้องให้ความช่วยเหลือและการให้ความช่วยเหลือแบบไม่ผูกมัด หรือความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมที่ไม่ช่วยส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเอกชนญี่ปุ่น<sup>12</sup> ฉะนั้น กระทรวง MITI/METI จึงสนับสนุนการให้ ODA แก่จีนเพื่อผูกมัดในระยะยาว<sup>13</sup>

**กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance : MOF)** กระทรวงการคลังมีหน้าในการดูแลและจัดสรรงบประมาณของประเทศ ดังนั้น บทบาทของกระทรวงการคลังในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA คือ การอนุมัติการให้เพิ่ม หรือลดงบประมาณ ODA โดยที่

<sup>11</sup> Robert M. Orr, JR, The emerge of Japan's foreign aid power, pp. 36-39.; Wang Chuanyang, Policy issue, stages, and policymaking : Analysis on policymaking process of Japan's first yen loan to China [Online], 13 December 2012. Source <http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/handle/2065/28351?mode=full>

<sup>12</sup> Robert M. Orr, JR, The emerge of Japan's foreign aid power, pp. 36-39.; Wang Chuanyang, Policy issue, stages, and policymaking : Analysis on policymaking process of Japan's first yen loan to China [Online], 13 December 2012. Source <http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/handle/2065/28351?mode=full>

<sup>13</sup> Robert M. Orr, JR, The Emerge of Japan's Foreign Aid power, pp. 36-39.

กระทรวงการคลังมักไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มปริมาณ ODA ตามที่กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวง METI ร้องขอเท่าไรนัก รวมถึงการคำนึงถึงประสิทธิภาพของการให้ ODA ว่าเป็นไปตามเป้าประสงค์ที่ให้ไปหรือไม่ เนื่องด้วยในการพิจารณางบประมาณ (ตั้งแต่เดือนกันยายนสำหรับงบประมาณรอบ 1 เมษายนของปีถัดไป) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจะอยู่บนพื้นฐานของคำแนะนำของกระทรวงการคลังในการจัดสรรงบประมาณให้กับกระทรวงต่างๆ เมื่อคำขอเป็นที่ถูกยอมรับแล้ว กระทรวงการคลังจะเป็นประธานในการเจรจาระหว่างกระทรวง เพื่อตั้งงบประมาณให้เหลือในระดับที่ยอมรับได้ ในขั้นตอนสุดท้ายกระทรวงก็จะเปิดเผยจำนวนงบที่เหลือและกระทรวงต่างๆ ก็จะแข่งกันเพื่อบงในส่วนนั้น และหลังจากนั้นกระทรวงการคลังจะร่างงบประมาณขั้นสุดท้ายในสิ้นเดือนธันวาคมและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ ซึ่งตรงช่วงนี้จะเป็นช่วงตัดสินใจทางการเมืองและมีโอกาสที่จะขอเพิ่มงบประมาณได้ หลังจากได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วร่างงบประมาณจะถูกส่งต่อให้รัฐสภาอนุมัติผ่านอีกทอดหนึ่ง<sup>14</sup> รวมทั้งภายใต้กระทรวงการคลังยังมีสำนักงบประมาณที่รับผิดชอบในการรวบรวมโครงการเงินลงทุนและเงินกู้ (Fiscal Investment and Loan Program : FILP) ซึ่งเป็นงบประมาณเสริมงบประมาณแห่งชาติหรือในทางที่รู้จักกันก็คืองบประมาณที่สองด้วย ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงเป็นตัวแสดงสำคัญที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการเพิ่มหรือลด ODA เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ต้องคุมงบประมาณเช่นนี้จึงทำให้กระทรวงการคลังมองว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นหนึ่งในประเด็นที่สำคัญและจะให้ความสำคัญกับประสิทธิผลของโครงการว่าคุ้มหรือไม่ซึ่งทำให้กระทรวงการคลังมองว่า ODA นั้นฟุ่มเฟือยเกินไป ซึ่งกระทรวงจะมองว่าการขอความช่วยเหลือเป็นปัญหาต่องบประมาณและจะเตือนเมื่อมีการขยายความช่วยเหลือทำให้ประเทศผู้รับมีการปรับปรุงตามเงื่อนไขเสียก่อนเมื่อเกิดปัญหาที่กระทรวงการคลังไม่ยอมอนุมัติกระทรวงอื่นๆก็จะใช้ช่องทางอื่นในการช่วยเหลือ เช่น ฝ่ายการแทรกแซงจากนายกรัฐมนตรีหรือการใช้แรงกดดันจากต่างชาติมาช่วยในการผลักดัน

---

<sup>14</sup> Ibid., pp. 31-34.

ให้นโยบายผ่านไปได้<sup>15</sup> ดังนั้น ในกระบวนการกำหนดนโยบาย กระทรวงการคลังที่มีหน้าที่ควบคุมการอนุมัติงบประมาณ จึงให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>16</sup>

**สำนักวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Agency)** เป็นหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบนโยบายความช่วยเหลือ และย้งดูแล กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเลแห่งญี่ปุ่น (Overseas Economic Cooperation Fund : OECF)<sup>\*</sup> ที่รับผิดชอบ ODA ประเภทเงินกู้ ทั้งนี้ อำนาจของ EPA ในกระบวนการกำหนดนโยบายเมื่อเทียบกับ 3 กระทรวงข้างต้นแล้ว ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทและอิทธิพลน้อยที่สุดทั้งที่เป็นผู้ดูแล OECF ซึ่งบทบาทของ EPA จึงเป็นเพียงผู้ประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเท่านั้น<sup>17</sup> โดยในค.ศ.2001 EPA ได้ถูกยุบรวมกับกระทรวง MITI ที่เปลี่ยนไปเป็นกระทรวง METI แทน ดังนั้น EPA จึงไม่มีอิทธิพลมากนักในนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน

สำหรับบทบาทของฝ่ายข้าราชการในการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน กระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญที่เด่นชัดที่สุดในการสนับสนุนการให้ ODA แก่จีนและคัดค้านการกระทำใดๆที่จะลดปริมาณ ODA ลง เนื่องจากมีความกังวลในเรื่องความสัมพันธ์กับจีน เช่น กรณีการคว่ำบาตรเหตุการณ์เทียนอันเหมิน แม้ความเห็นภายในของญี่ปุ่นจะเป็นไปในแนวทางเดียวกันว่าไม่ต้องการคว่ำบาตรจีน แต่เมื่อต้องทำตามแรงกดดันจากภายนอกแล้ว

<sup>15</sup> Ibid., pp. 31-34.

<sup>16</sup> Wang Chuanyang, *Policy issue, stages, and policymaking : Analysis on policymaking process of Japan's first yen loan to China* [Online], 13 December 2012. Source <http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/handle/2065/28351?mode=full>

<sup>\*</sup> กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเลแห่งญี่ปุ่น (Overseas Economic Cooperation Fund : OECF) ต่อมาได้รวมเข้ากับธนาคารเพื่อการนำเข้า-ส่งออกของญี่ปุ่น (Export-Import Bank of Japan : JEXIM) เป็น ธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation : JBIC)

<sup>17</sup> Robert M. Orr, JR, *The emerge of Japan's foreign aid power*, pp. 44-45.; Wang Chuanyang, *Policy issue, stages, and policymaking : Analysis on policymaking process of Japan's first yen loan to China* [Online], 13 December 2012. Source <http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/handle/2065/28351?mode=full>

กระทรวงการคลัง หรือแม้แต่กระทรวง MITI ในขณะนั้นก็ยังมีความกังวลอยู่มากที่จะกลับไปให้ความช่วยเหลือจีนอีกครั้ง ซึ่งเป็นกระทรวงการต่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทผลักดันให้กลับไปให้ความช่วยเหลืออีกครั้ง โดยอ้างถึงการผ่อนปรนจากทางสหรัฐฯ และกลุ่มประเทศ G7 เข้ามาผ่อนคลายความกังวล<sup>18</sup> และกรณีการทดลองนิวเคลียร์ของจีนในค.ศ.1995 ที่มีกระแสเรียกร้องจากภายในประเทศให้มีการลงโทษโดยการคว่ำบาตรความช่วยเหลือแก่จีน ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศมีความกังวลว่าการคว่ำบาตร ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนจะสร้างความไม่พอใจแก่จีน ดังนั้น จึงเลือกคว่ำบาตรความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) ที่มีสัดส่วนน้อยจนไม่น่ามีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทั้งสองประเทศ<sup>19</sup> เป็นต้น

ดังนั้น ในช่วงระหว่างค.ศ.2000-2001 ที่มีกระแสความไม่พอใจของประชาชนและฝ่ายการเมืองต่อนโยบาย ODA ที่ให้กับจีนสูงมากและเป็นช่วงทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน แต่กระทรวงการต่างประเทศได้เสนอโครงการเงินกู้พิเศษดอกเบี้ยต่ำ (Special low interest yen loans) ที่จะให้กับจีนด้วยกันสองโครงการ อีกทั้งในรายงานที่กระทรวงการต่างประเทศได้จัดทำออกมาในช่วงนั้น ก็ได้ให้ข้อเสนอว่า ODA ของญี่ปุ่นยังมีความสำคัญต่อจีน โดยที่จะช่วยเข้าไปพัฒนาพื้นที่ภายในของประเทศจีน ซึ่ง ODA ดังกล่าว ควรที่จะเน้นไปเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประชาธิปไตย และการรักษาสันติภาพ นอกจากนี้ การที่จีนได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่น กระทรวงการต่างประเทศก็มองว่าในอดีตเมื่อครั้งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เศรษฐกิจก็ไม่ได้ดีนัก ทั้งยังรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเช่นกัน ในขณะที่ญี่ปุ่นก็ได้ให้ความช่วยเหลือต่างประเทศแก่ประเทศอื่นไปด้วย และการที่จีนได้ให้ความช่วยเหลือจะเป็นการส่งเสริม

<sup>18</sup> Akitoshi Miyashita, "Consensus or compliance? Gaiatsu, interests, and Japan's foreign aid," in *Japanese foreign policy in Asia and the Pacific*, Akitoshi Miyashita and Yochiro Sato, editors (New York : Palgrave, 2001), pp. 41-48.

<sup>19</sup> Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssji.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>; Marie Söderberg, "The role of ODA in the relationship," in *Chinese-Japanese relations in the twenty-first century : Complementarity and conflict*, Marie Söderberg, editors (Cornwall: MPG Books Ltd, 2002), p. 121.



การช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาด้วยเช่นกัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามุมมองต่อ ODA ที่ให้แก่เงินของกระทรวงการต่างประเทศยังคงมีความสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีน<sup>20</sup>

### 3.1.2 รัฐสภาและฝ่ายการเมือง

รัฐสภามีอำนาจตามกฎหมายในการอนุมัตินโยบาย รวมถึงอนุมัติงบประมาณ ODA ทั้งนี้ ในกระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่น ฝ่ายข้าราชการเป็นผู้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากกว่ารัฐสภา โดยที่รัฐสภามักจะให้การอนุมัติตามที่ฝ่ายข้าราชการเสนอ ยกเว้นในกรณีที่ประชาชนให้ความสนใจเป็นจำนวนมาก รัฐสภาจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องและตรวจสอบ โดยโรเบิร์ต เอ็ม. ออร์ จูเนียร์ (Robert M. Orr, JR.) ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐสภา (Diet) และรัฐมนตรีไว้ว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นโดยพฤตินัยแล้วฝ่ายข้าราชการจะเป็นตัวแสดงสำคัญในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น ข้าราชการจึงเป็นผู้มีอิทธิพลหลักต่อการกำหนดนโยบายการต่างประเทศและความช่วยเหลือต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐสภามีหน้าที่ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือต่างประเทศสามประการด้วยกัน คือ 1) อนุมัติร่างงบประมาณสำหรับความช่วยเหลือ 2) อนุมัติการแก้ไขการคว่ำบาตรความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีการพัฒนาทางทหารหรือที่กำลังมีปัญหาความขัดแย้งบานปลาย ซึ่งฝ่ายข้าราชการมีความเห็นที่ไม่ควรที่จะสนับสนุนอีกต่อไป 3) รัฐสภายังมีอำนาจในการขยายกองทุนที่ไม่ต้องชำระคืนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณด้วย แต่นั่นก็เป็นส่วนหนึ่งในแผนงบประมาณที่ส่งมาอยู่แล้ว<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม พรรค LDP ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลและครองเสียงข้างมากในรัฐสภาสมัยนั้น ได้เพิ่มความสนใจต่อนโยบาย ODA ที่มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นในงบประมาณ ซึ่งเห็นได้จากการจัดการประชุมความร่วมมือระหว่างกระทรวงทางด้านเศรษฐกิจเกี่ยวกับการขยายบทบาทของพรรคในกระบวนการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยุติความขัดแย้งระหว่างกระทรวงและการขยายอิทธิพลพรรค LDP ส่วนนโยบายความช่วยเหลือ อีกทั้ง พรรค LDP ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการวิจัยนโยบายและ

<sup>20</sup> Masayuki Masuda, Japan's changing ODA policy towards China [Online], 6 November 2009.

Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

<sup>21</sup> Robert M. Orr, JR, *The emerge of Japan's foreign aid power*, pp. 22-25.

คณะกรรมการวิสามัญด้านความช่วยเหลือเศรษฐกิจนอกประเทศขึ้น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาท ต่อนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศอย่างมาก แต่ก็ยังไม่มีอำนาจเท่าฝ่ายข้าราชการเท่าไรนัก<sup>22</sup> สำหรับพรรคอื่นๆ หรือพรรคฝ่ายค้านภายในสภาส่วนใหญ่ก็มักจะสนับสนุนนโยบายความช่วยเหลือ แม้ว่าพรรคเหล่านี้จะตั้งข้อสงสัยในวัตถุประสงค์ของความช่วยเหลืออยู่บ่อยครั้ง เช่น การมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเพื่อช่วยผลประโยชน์ของสหรัฐฯมากเกินไป เป็นต้น อย่างไรก็ตาม รัฐสภาพอมีหนทางในการเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายความช่วยเหลืออยู่บ้างโดยผ่านทางอดีตข้าราชการที่ผันตัวมาเป็นสมาชิกรัฐสภาและใช้เส้นสายจากอิทธิพลในอดีตมาช่วยในการล็อบบี้ เพื่องบประมาณสำหรับความช่วยเหลือในแต่ละโครงการ หรือในอีกทางหนึ่งคือความสัมพันธ์พิเศษของรัฐบาลระหว่างประเทศ ซึ่งบางครั้งรัฐบาลก็จะขอเพิ่มงบประมาณความช่วยเหลือโดยตรงแก่ประเทศที่มีความสัมพันธ์พิเศษด้วย<sup>23</sup>

นอกจากบทบาทของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรียังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่มีผลต่อนโยบายความช่วยเหลือระหว่างประเทศด้วยกล่าวคือนายกรัฐมนตรีมีอิทธิพลสำคัญต่อประเทศที่จะให้ ODA โดยการเลือกประเทศที่จะไปเยือนซึ่งระหว่างเยือนประเทศเหล่านั้น นายกรัฐมนตรีก็จะสัญญาว่าจะให้ ODA แก่ประเทศที่ตนเยือนอยู่เปรียบเสมือนเป็นของขวัญทางนโยบายต่างประเทศ โดยกระบวนการเหล่านี้เรียกว่า “*Omiyage Gaiko*” เช่น กรณีที่นายกรัฐมนตรีทาเคฮิตะ โนโบรุ (Takehita Noboru) ได้เดินทางเยือนจีนในค.ศ. 1988 และเสนอจะเพิ่มเงินกู้ในโครงการแพ็คเก็ตที่ 3 เพื่อลดความไม่พอใจของจีนต่อการเสียดุลการค้ากับญี่ปุ่นในเวลานั้น<sup>24</sup> แต่ประเทศถูกเสนอชื่อให้นายกรัฐมนตรีไปเยือนมักจะเป็นประเทศที่กระทรวงการต่างประเทศให้ความสำคัญอยู่แล้ว<sup>25</sup> ซึ่ง โรเบิร์ต เอ็ม. ออร์ จูเนียร์ (Robert M. Orr, JR.) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าโดยนิตินัย รัฐสภามีหน้าที่อนุมัติงบประมาณความช่วยเหลือ แต่งบประมาณดังกล่าวจะถูกร่างโดยหน่วยงานที่เป็นฝ่ายปฏิบัติมาแล้ว ทั้งนี้ รัฐสภาจะมีอำนาจเหนืองบประมาณความช่วยเหลือตอน

<sup>22</sup> Ibid., pp. 22-25.

<sup>23</sup> Ibid., pp. 22-25.

<sup>24</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น (กรุงเทพฯ: เลคแอนพาร์เท่น ฟันดิง, 2551), หน้า 200.

<sup>25</sup> Robert M. Orr, JR, *The emerge of Japan's foreign aid power*, pp. 22-25.

ช่วงก่อนที่จะมีการพบปะอย่างเป็นทางการ โดยผ่านการพบปะแบบเป็นการส่วนตัวส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่รัฐบาล นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งสามารถที่จะเพิ่มงบประมาณความช่วยเหลือได้หากแสดงถึงเจตนารมณ์จะเพิ่มอย่างแข็งขันว่าเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ เช่นกรณีแผนความช่วยเหลือสองเท่า (Doubling Plan)<sup>26</sup> โดยทั้งกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวง MITI จะยินดีที่จะให้รัฐสภาแทรกแซงได้หากจะช่วยให้ร่างงบประมาณผ่านไปได้ นอกจากนี้ รัฐสภาจะให้ความมั่นใจนโยบายความช่วยเหลือเมื่อมีเหตุการณ์ข้อขัดแย้งเกิดขึ้น เช่นการคอร์รัปชันในประเทศฟิลิปปินส์ภายใต้รัฐบาลของ นายเฟอร์ดินานด์ มาร์กอส (Ferdinand Marcos) รัฐสภาได้ตอบสนองต่อเหตุการณ์ดังกล่าวโดยการตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสมาชิกรัฐสภาได้เสนอให้มีการตรวจสอบสัญญาที่จะใช้ความช่วยเหลือญี่ปุ่นในอนาคตทั้งหมด แต่ข้อเสนอเหล่านี้ก็ได้ถูกกระทรวงการต่างประเทศปฏิเสธ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วสมาชิกรัฐสภาจะไม่ใส่ใจเท่าไรนักกว่าประเทศผู้รับจะใช้ความช่วยเหลืออย่างไรทราบเท่าที่ไม่มีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น<sup>27</sup>

โดย ซึคาสะ ทาคะมิเนะ (Tsukasa Takamine) ได้อธิบายบทบาทพรรค LDP ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ในงานศึกษา *Japan's development aid to China: the long-running foreign policy of engagement* ไว้ว่า โดยปกติแล้วรัฐสภามีอำนาจในการอนุมัตินโยบาย และพรรค LDP ก็ได้ครองที่นั่งส่วนใหญ่ในรัฐสภาตั้งแต่ค.ศ.1955 – 1993 ถึงกระนั้นพรรค LDP ก็ไม่ได้มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบาย แต่กลับกระทรวงต่างๆที่มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายแทน เนื่องจากในช่วงเวลานี้ นักการเมือง LDP ส่วนใหญ่ยังไม่เป็นผลประโยชน์ที่ได้จากนโยบายต่างประเทศในการจะส่งต่อการเลือกตั้ง ซึ่งต่างจากนโยบายภายในประเทศที่ส่งผลต่อการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งระบบการเลือกตั้งยังเป็นระบบที่สมาชิกพรรคเดียวกันสามารถลงแข่งในพื้นที่เดียวกันได้ พรรคจึงไม่มีความจำเป็นต้องหาความแตกต่างในนโยบาย รวมทั้งเมื่อข้าราชการระดับสูงของกระทรวงการต่างประเทศเกษียณแล้ว ก็ได้เข้ามาเล่นการเมืองและกลายเป็นหัวหน้ากลุ่มต่างๆภายในพรรค LDP ทำให้กระทรวงการต่างประเทศสามารถเข้ามามีอิทธิพลใน

<sup>26</sup> Ibid., pp. 22-25.

<sup>27</sup> Ibid., pp. 22-25.

กระบวนการตัดสินใจของพรรค LDP ได้ง่ายดายตาย<sup>28</sup> แต่ครั้งเมื่อถึงค.ศ.1994 ได้เปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งจากหนึ่งเขตมีตัวแทนจากพรรคเดียวได้หลายคนมาเป็นหนึ่งเขตสามารถมีตัวแทนจากแต่ละพรรคได้คนเดียวเท่านั้นและอีกส่วนหนึ่งเป็นการเลือกโดยสัดส่วน ผลคือพรรค LDP ต้องแข่งกับพรรคอื่นในเขตเดียวกันแทนที่จะเป็นการแข่งกันเองของสมาชิกเหมือนแต่ก่อน การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้พรรค LDP ต้องสร้างเอกลักษณ์และจุดเด่นในนโยบายของตนเอง และนักการเมืองพรรค LDP ได้เริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงนโยบาย ODA ต่อจีนด้วยเช่นกัน<sup>29</sup>

ความต้องการที่จะมีอิทธิพลในนโยบาย ซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งในค.ศ.1994 ที่ทำให้พรรค LDP ต้องสร้างเอกลักษณ์และจุดเด่นในนโยบายของตนเอง และทำให้พรรค LDP มีความอ่อนไหวต่อความเห็นของสาธารณชนเพิ่มขึ้นด้วย<sup>30</sup> และความไม่พอใจของสาธารณชนต่อนโยบาย ODA ที่ให้แก่งเงินที่เพิ่มขึ้น ก็กลายเป็นสิ่งดึงดูดให้นักการเมือง LDP เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งได้พัฒนาองค์ความรู้ผ่านการทำงานของสภาวิจัยนโยบายของพรรค (LDP Policy Research Council) นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบาย ODA ที่ให้แก่งเงินมากขึ้นด้วย เช่น คณะกรรมาธิการวิสามัญเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจไต้หวัน (Special Committee on Oversea Economic Cooperation) และแผนกการต่างประเทศ (Division of Foreign Affairs) อีกทั้งนักการเมือง LDP ที่ได้เป็นรัฐมนตรีและรองรัฐมนตรีของกระทรวงการต่างประเทศได้สร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวกับข้าราชการและใช้ช่องทางนี้ในการหาข้อมูลทางการทูตที่สำคัญอีกด้วย<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China : The long-running foreign policy of engagement* (New York: Routledge, 2006), pp. 74-91.

<sup>29</sup> Ibid., pp. 74-90.

<sup>30</sup> Ibid., pp. 74-90.

<sup>31</sup> Ibid., pp. 74-90.

เมื่อเข้าสู่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 จนถึงต้นทศวรรษ 2000 ซึ่งเป็นช่วงที่ นักการเมืองพรรค LDP ได้ครองตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แก่ โมริ โยชิโร (Mori Yoshiro) และ โคอิซุมิ จุนอิชิโร (Koizumi Junichiro) และความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนมีแนวโน้มที่แยกลง เนื่องจากการดำเนินนโยบายของจีน เช่น การพัฒนากองทัพ การขยายกิจกรรมทางทะเลที่เข้ามา ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของญี่ปุ่นและเกาะเซ็นกะกุ (Senkaku Island) ความไม่ตระหนักถึง ODA ที่ญี่ปุ่นได้ให้แก่จีน และจีนได้ให้ความช่วยเหลือต่างประเทศแก่ประเทศด้อยพัฒนา ได้สร้างความ ไม่พอใจต่อสาธารณชนญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก พรรค LDP จึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการนำ ความไม่พอใจเหล่านี้เรียกร้องให้มีการทบทวนนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน และได้คัดค้าน โครงการเงินกู้พิเศษที่จะให้แก่จีนที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ และจัดทำรายงานเพื่อเสนอแนว ทิศทางการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA แก่จีนของพรรคออกมา ซึ่งได้เสนอให้มีการลดปริมาณ ODA ประเภทเงินกู้ที่จะให้กับจีน และส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในด้านอื่นแทนการให้ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน ซึ่งผลจากการเรียกร้องให้มีการทบทวน ODA แก่จีนนี้ได้ทำให้ปริมาณ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนลดลงในค.ศ.2001<sup>32</sup> ดังนั้น ฝ่ายการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญต่อการ เปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน และเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการยุติ ODA ประเภทเงินกู้ แก่จีนด้วย

### 3.1.3 ความเห็นสาธารณะ (Public Opinions) กลุ่มผลประโยชน์ และ NGOs

**ความเห็นของสาธารณชน (Public Opinions)** ของญี่ปุ่น มักจะเป็นไปใน ทิศทางเดียวกัน คือ ให้การสนับสนุนความช่วยเหลือ โดยเป็นส่วนน้อยที่จะให้ความเห็นในเชิง ตรงกันข้าม อย่างไรก็ตาม สาธารณชนจะให้ความสนใจเป็นพิเศษหากเกิดข่าวไม่ดีเกี่ยวกับความ ช่วยเหลือเกิดขึ้น โดยที่สื่อจะเป็นปัจจัยสำคัญในการยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมา และทำให้ สาธารณชนวิจารณ์ในประเด็นดังกล่าว ซึ่งส่งผลต่อความสนใจของนักการเมืองให้เข้ามามีส่วน

<sup>32</sup> Tsukasa Takamine, Japan's development aid to China: The long-running foreign policy of engagement, pp. 74-90.; Masayuki Masuda, Japan's changing ODA policy towards china [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย โดยที่ อลัน ริคซ์ (Alan Rix) ได้กล่าวถึงความเห็นสาธารณะ (Public Opinion) ของญี่ปุ่นไว้ว่า ความเห็นสาธารณะของญี่ปุ่นเป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างเป็นเอกฉันท์ในการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างชาติ ซึ่งมีน้อยมากที่จะให้ลดความช่วยเหลือลง โดยเหตุผลส่วนใหญ่ที่ให้การสนับสนุนนั้น คือการเชื่อว่าความช่วยเหลือจะมีส่วนช่วยสร้างเสถียรภาพและสันติภาพให้กับโลก รวมถึงการช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่ญี่ปุ่นเป็นผู้ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจที่จะช่วยเหลือผู้อื่น ซึ่งความเชื่อนี้เองกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ของนโยบายการต่างประเทศ โดยที่สันติภาพและสันติภาพเป็นเป้าหมายสำคัญลำดับหนึ่ง สิทธิมนุษยชนเป็นเป้าหมายลำดับถัดมา และสุดท้ายคือความมั่นคงของญี่ปุ่นในการเมืองระหว่างประเทศ ที่ทำให้การรักษาไว้ซึ่งแหล่งทรัพยากรในต่างประเทศของญี่ปุ่นกลายมาเป็นเหตุผลสำคัญที่สาธารณชนให้การสนับสนุนความช่วยเหลือ ทั้งนี้ สาธารณชนจะให้ความสนใจกับความช่วยเหลือเป็นพิเศษ หากเกิดกรณีมีข่าวไม่ดีเกี่ยวกับความช่วยเหลือขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นสื่อมวลชนที่เป็นผู้ยกประเด็นขึ้นมาตีแผ่ เช่น กรณีหนังสือพิมพ์โยมิอูริ (*Yomiuri*) และ ไมนิชิชิมบุน (*Mainichi Shimbun*) ได้เสนอข่าวเกี่ยวกับปัญหาของความล้มเหลวและความไม่โปร่งใสของโครงการความช่วยเหลือในเวียดนามและฟิลิปปินส์ เป็นต้น โดยข่าวเช่นนี้จะทำให้ประชาชนเริ่มให้ความสนใจและวิพากษ์วิจารณ์ถึงความช่วยเหลือ และดึงความสนใจของนักการเมืองให้เข้ามาพยายามมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย<sup>33</sup> สอดคล้องกับ โรเบิร์ต เอ็ม. ออร์ จูเนียร์ (Robert M. Orr, JR.) ว่า ความเห็นสาธารณะในญี่ปุ่นโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะสนับสนุนนโยบายความช่วยเหลือ แม้ว่าในช่วงหลังจะมีการเปลี่ยนแปลงลดลงบ้างในช่วงหลังมานี้แต่ก็ไม่ส่งผลกระทบมากนัก อย่างไรก็ตาม หากเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเห็นของประชาชนโดยส่วนใหญ่แล้ว รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถเพิกเฉยได้ เนื่องจากโดยปกติแล้วหน่วยงานรัฐบาลจะแข่งกันเพื่อได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน ทั้งนี้ การเพิ่มปริมาณความช่วยเหลือมักจะไม่โดนต่อต้านอย่างรุนแรงจากสาธารณชน ยกเว้นจะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการนำไปใช้ในการพัฒนาทางทหารซึ่งแสดงให้เห็นว่า

<sup>33</sup> Alan Rix, *Japan's foreign aid challenge : Policy reform and aid leadership* (London : Routledge, 1993), pp. 47-64.

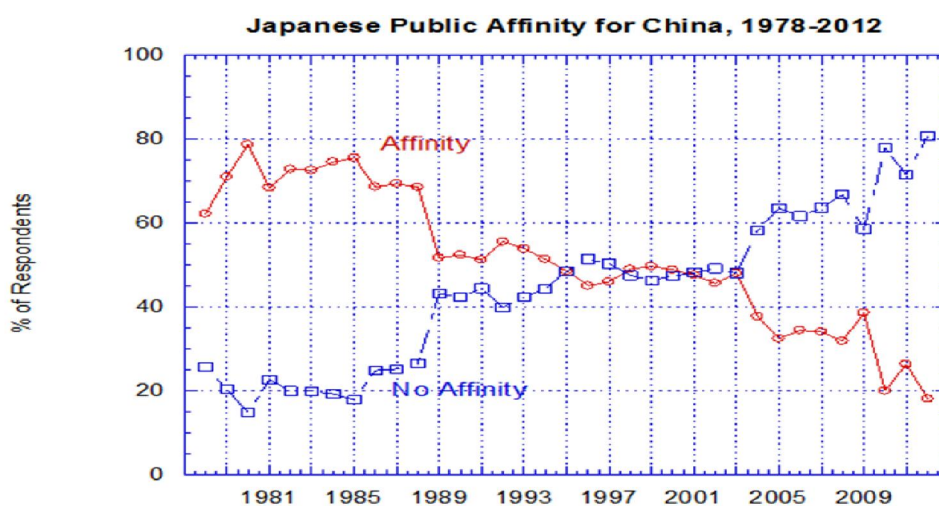
สาธารณชนยอมรับความคิดเห็นเกี่ยวกับความช่วยเหลือตามกระทรวงการต่างประเทศที่ว่าความช่วยเหลือเป็นสิ่งญี่ปุ่นต้องจ่ายเพื่อให้ความสัมพันธ์ในการระหว่างประเทศนั้นราบรื่น<sup>34</sup>

โดยความเห็นสาธารณชนเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการทบทวน ODA ของญี่ปุ่นต่อจีนในต้นทศวรรษ 2000 เนื่องจากความไม่พอใจของสาธารณชนต่อนโยบาย ODA ที่ให้กับจีนได้เป็นปัจจัยที่ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาสนใจและพยายามแทรกแซงในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ต่อจีน ซึ่ง ซึคาสะ ทาคะมิเนะ (Tsukasa Takamine) ได้ได้อธิบายว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว สาธารณชนญี่ปุ่นมีความไม่พอใจต่อจีนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากจีนได้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น กรณีเหตุการณ์เทียนอันเหมิน ค.ศ.1989 การทดลองนิวเคลียร์ของจีน ค.ศ.1995 ความตึงเครียดช่องแคบไต้หวัน ค.ศ.1996 และการที่จีนรุกรานเขตเศรษฐกิจจำเพาะญี่ปุ่นระหว่าง ค.ศ.1998 - 2004 อีกทั้งรัฐบาลจีนไม่ค่อยแจ้งเรื่อง ODA จากญี่ปุ่นแก่ประชาชนของตัวเองเท่าไรนัก ทำให้ประชาชนญี่ปุ่นไม่เข้าใจว่าทำไมรัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับจีน ในขณะที่ญี่ปุ่นกำลังประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นอกจากนี้จีนเองก็ยังให้ ODA ให้แก่ประเทศอื่นด้วย<sup>35</sup> โดยจากผลการสำรวจความเห็นสาธารณชนญี่ปุ่นต่อจีนพบว่าตั้งแต่ ค.ศ.1995 – 2005 สาธารณชนญี่ปุ่นมีแนวโน้มไม่พอใจต่อจีนสูงขึ้น ดังเห็นได้จากกราฟแนวโน้มความไม่พอใจข้างล่าง

<sup>34</sup> Robert M. Orr, JR, *The emerge of Japan's foreign aid power*, pp.25-26.

<sup>35</sup> Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China: The long-running foreign policy of engagement*, pp. 74-90.

ภาพที่ 3.1  
 กราฟแสดงความพึงพอใจและความไม่พึงพอใจของสาธารณชนต่อจีน  
 ระหว่างค.ศ.1978 – 2012



ที่มา: Unfriending: Japanese public opinion on China [Online]. 5 May 2013. Source <http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/01/22/Unfriending-Japanese-public-opinion-on-China.aspx>

โดยความไม่พอใจดังกล่าวของสาธารณชนต่อจีนที่เพิ่มขึ้นเช่นนี้กลายเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้นักการเมือง LDP เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง และเรียกร้องให้มีการทบทวน ODA เพื่อลดปริมาณ ODA ประเภทเงินกู้ที่จะให้กับจีนช่วงค.ศ.2000 - 2001 รวมไปถึงการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ในค.ศ.2005<sup>36</sup> ซึ่งจากผลสำรวจความเห็นสาธารณชนต่อนโยบายการต่างประเทศโดยสำนักงานคณะรัฐมนตรีของญี่ปุ่น (Cabinet Office of Japan) พบว่าค.ศ.2004 สาธารณชนญี่ปุ่นมีความไม่พอใจ 35.5% ในขณะที่มีความพึงพอใจต่อจีน 29.4% และมองว่าความสัมพันธ์

<sup>36</sup> Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China: The long-running foreign policy of engagement*, pp. 74-90.; Masayuki Masuda, *Japan's Changing ODA Policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>



ระหว่างจีนและญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์ที่ไม่ดีเป็นอย่างมากถึง 42% และดีบ้าง 25.3%<sup>37</sup> และผลสำรวจค.ศ.2005 ได้จัดทำขึ้นเป็นพิเศษเพื่อสำรวจความเห็นของสาธารณชนญี่ปุ่นต่อจีนโดยหนังสือพิมพ์อาซาฮี (*Asahi Shimbun*) และสถาบันการศึกษาสังคมศาสตร์ของจีน Chinese Academy of Social Sciences (CASS).พบว่าความเห็นของสาธารณชนต่อจีนโดยรวมมองว่าพอใจ 9.9% ไม่พอใจ 27.6% และทั้งสองอย่าง 59.8% ทศนคติในการมองว่าจีนเป็นภัยคุกคาม 13.4% ซึ่งเป็นอันดับสองรองจากเกาหลีเหนือ ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีน ส่วนใหญ่มองว่าไม่ดี 60.8% ในขณะที่มองว่าเป็นไปได้ด้วยดี 22.9% ซึ่งประเด็นที่สาธารณชนญี่ปุ่นให้ความสนใจเกี่ยวกับจีนเป็นอันดับแรกคือ เรื่องการเมืองและการทูต 32% และอันดับต่อมาคือด้านเศรษฐกิจ 27.9% โดยสาธารณชนมีมุมมองต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนว่าจะมีผลดีต่อญี่ปุ่น 45.6% และส่งผลกระทบต่อญี่ปุ่น 31.7% ซึ่งมีความกังวลต่อจีนในเรื่องการแข่งขันทรัพยากร 17.7% รองมาคือการเสริมสร้างกองทัพของจีน 17.7% โดยที่ยังมองว่าจีนมีความสำคัญที่ญี่ปุ่นควรเป็นมิตรด้วย 24.4% เป็นอันดับสองรองจากสหรัฐฯ แต่สนับสนุนให้ลดความช่วยเหลือกับจีนในฐานะที่จีนมีการเติบโตทางเศรษฐกิจ 62.6% ซึ่งมีความเห็นคัดค้าน 21.5%<sup>38</sup>

**กลุ่มผลประโยชน์** เป็นตัวแสดงที่นอกเหนือไปจากรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายมากที่สุด เนื่องจากเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรงหากบริเวณที่ธุรกิจของตนอยู่ในโครงการความช่วยเหลือ จึงทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เข้าไปล็อบบี้ให้โครงการความช่วยเหลือที่จะเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจ ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์จะสนับสนุนการขยายความช่วยเหลือและเข้าไปล็อบบี้เพื่อให้ได้สัมปทาน ซึ่งโดยพื้นฐานแล้ว นโยบายความช่วยเหลือของญี่ปุ่นก็เอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ จนถูกวิจารณ์ว่าเป็นธุรกิจความช่วยเหลือ (Aid Business)<sup>39</sup> โดยในช่วงแรกที่

<sup>37</sup> Public opinion survey on diplomacy by the cabinet office of Japan (abridged) [Online]. 5 May 2013. Source <http://www.mansfieldfdn.org/backup/polls/2005/poll-05-6.htm>

<sup>38</sup> Dong-A Ilbo opinion poll: Special research on Japanese attitudes toward China and other nations [Online]. 5 May 2013. Source <http://www.mansfieldfdn.org/backup/polls/2005/poll-05-4.htm>

<sup>39</sup> Robert M. Orr, JR, *The emerge of Japan's foreign aid power*, pp.25-26.; Alan Rix, *Japan's foreign aid challenge : Policy reform and aid leadership*, pp. 53-54.

ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ ODA แก่จีน เอกชนมีบทบาทในการสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากเป็น การส่งเสริมการค้าและการลงทุนของเอกชนในจีน ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่ให้กับจีนจึงเน้นไปที่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบริเวณชายฝั่งตะวันออกของจีนที่เป็นแหล่งการลงทุนของ บริษัทเอกชนของญี่ปุ่น และเมื่อรัฐสภาได้มีมติเลื่อนการอนุมัติโครงการเงินกู้พิเศษที่กระทรวงการ ต่างประเทศเสนอเพื่อให้กับจีนในค.ศ.2000 กลุ่มธุรกิจเอกชนเคดังเรน (*Keidanren*) ได้เข้าช่วย เจรจากับหน่วยงานด้านการต่างประเทศของ LDP ว่าการให้เงินกู้พิเศษ จะช่วยให้ผลประโยชน์แก่ ญี่ปุ่น<sup>40</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ภาคเอกชนจะเข้ามามีบทบาทลึบขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของบริษัท แต่ ในช่วงที่มีการทบทวน ODA ต่อจีนในช่วงค.ศ.2000 - 2001 ก็ไม่ได้มีภาคเอกชนที่เข้ามาคัดค้าน การลดปริมาณ ODA ต่อจีนลงและการย้ายความช่วยเหลือจากพื้นที่ชายฝั่งตะวันออกที่เป็นพื้นที่ ทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนญี่ปุ่นอย่างเด่นชัด

NGOs (Non-Governmental Organizations : NGOs) ของญี่ปุ่นโดยส่วนใหญ่ แล้วไม่มีบทบาทมากนักที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและยังคงเป็นแรงกดดัน ภายในที่อ่อนแอ โดยที่ NGOs ในระบบความช่วยเหลือของญี่ปุ่น ส่วนหนึ่งจะได้รับการสนับสนุน จากรัฐบาล เนื่องจากในอดีต NGOs เหล่านี้ได้ถูกใช้เป็นช่องทางในการส่งความช่วยเหลือไปให้ เหลือจากสาธารณภัยในต่างประเทศ และอีกส่วนหนึ่ง NGOs ก็เป็นกลุ่มผลประโยชน์ เช่น บริษัทที่ บริการด้านการค้า อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้พยายามเพิ่มบทบาทของ NGOs มากขึ้น โดยเฉพาะ ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยชน ดังนั้น NGOs ของญี่ปุ่นจึงมองบทบาทของตนเองในฐานะที่ เป็นกลาง ความช่วยเหลือเพื่อสิทธิมนุษยชน และความร่วมมือระดับรากหญ้ากับสังคมของ ประเทศผู้รับ<sup>41</sup> ดังนั้น NGOs ไม่ได้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของ ญี่ปุ่นต่อจีนและการผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีนตามบทบาทแต่อย่างใด

<sup>40</sup> Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009.

Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

<sup>41</sup> Alan Rix, *Japan's foreign aid challenge : Policy reform and aid leadership*, pp. 64-70.

### 3.1.4 ปัจจัยภายนอก (External Factors)

ปัจจัยภายนอก (External Factors) เป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่น โดยที่แรงผลักดันจากภายนอกนี้ญี่ปุ่นเรียกว่า *Gaiatsu* โดยแรงกดดันดังกล่าวมักมาจากอิทธิพลของสหรัฐฯ และแรงกดดันจากกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศผู้บริจาคอื่นๆ โดยเฉพาะกลุ่มคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (Development Assistance Committee : DAC) และ G7 ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษ 1970 - 1980 ญี่ปุ่นได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เติบโตสูง จึงเป็นที่คาดหวังให้ญี่ปุ่นต้องมีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งในการแบกรับภาระการช่วยเหลือประชาคมโลก ซึ่งในช่วงทศวรรษ 1970 สหรัฐฯ ได้เล็งเห็นว่าญี่ปุ่นมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจที่พอจะช่วยแบ่งเบาภาระของสหรัฐฯ ในการสร้างความมั่นคงในเอเชีย ดังนั้น ความช่วยเหลือส่วนใหญ่ญี่ปุ่นจึงเน้นไปที่ประเทศในเอเชียเป็นส่วนมาก นอกจากนี้ ในช่วงแรกเริ่มที่ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ ODA ลักษณะของความช่วยเหลือของญี่ปุ่นจะเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ผูกมัดต่อสินค้าญี่ปุ่น และเห็นได้ชัดว่าเน้นที่การให้เพื่อความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งกลุ่มประเทศใน DAC ได้วิจารณ์นโยบาย ODA ของญี่ปุ่นในลักษณะดังกล่าวเป็นอันมาก ดังนั้นเมื่อเริ่มเข้าสู่ช่วงทศวรรษ 1980 ญี่ปุ่นจึงลดความช่วยเหลือแบบผูกมัด (Tied Aid) และได้เพิ่มปริมาณ ODA แบบไม่ผูกมัดแทน<sup>42</sup>

โดย อาคิโทชิ มียาซึตะ (Akitoshi Miyashita) ได้วิเคราะห์ *Gaiatsu* ในบทความ *Consensus or Compliance? Gaiatsu, Interests, and Japan's Foreign Aid* ไว้ว่าแรงกดดันจากภายนอก (*Gaiatsu*) เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นด้วย โดยเฉพาะอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศของญี่ปุ่น อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์อันแนบแน่นของทั้งสองประเทศ และนอกจากสหรัฐฯ แล้วยังมีแรงกดดันที่รวมถึงกระแสจากนานาประเทศและกลุ่มประเทศผู้บริจาคอื่นๆ ทั้งนี้ อาคิโทชิ

<sup>42</sup> Robert M. Orr, JR., "A donor of consequence Japan as a foreign aid power" in Japanese's foreign aid : Power and policy in a new era, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, JR., editors (Colorado : Westview Press, Inc., 1993), pp. 1-18.

(Akitoshi Miyashita) ได้ให้ข้อสังเกตโดยยกงานศึกษาของ โรเบิร์ต เอ็ม. ออร์ จูเนียร์ (Robert M. Orr, JR.) ว่า แรงกดดันดังกล่าวนี้ได้ถูกกระทรวงการต่างประเทศนำไปใช้ในการผลักดันการอนุมัติโครงการความช่วยเหลือกับกระทรวงการต่างประเทศ<sup>43</sup> และการที่ญี่ปุ่นจะดำเนินการตามแรงกดดันจากนานาชาติที่ขัดต่อผลประโยชน์ของตนเองนั้น ก็ต่อเมื่อที่ญี่ปุ่นได้รู้สึกว่าการกดดันนั้นเป็นสิ่งที่น่ากังวลจริงๆ และในสำหรับกรณีสหรัฐคือญี่ปุ่นมองว่าการณีที่ถูกกดดันดังกล่าวไม่คุ้มค่าต่อการที่จะต่อต้านสหรัฐ<sup>44</sup>

สำหรับนโยบาย ODA ต่อจีน *Gaiatsu* ได้เข้ามามีผลต่อการกำหนดนโยบายด้วย โดยในช่วงทศวรรษ 1970 ที่สหรัฐฯ ได้มีอิทธิพลต่อญี่ปุ่นในการแบ่งเบาภาระในการสร้างความมั่นคงในภูมิภาคเอเชีย ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายกะทันหันของสหรัฐฯ ที่ประธานาธิบดี นิกสัน (Richard Nixon) ได้ไปเจริญความสัมพันธ์กับจีนอย่างรวดเร็ว กลายเป็นแรงกดดันให้ญี่ปุ่นต้องเร่งเจริญความสัมพันธ์กับจีนตามสหรัฐฯ และ ODA ก็เป็นเป็นเครื่องมือในการเจริญความสัมพันธ์กับจีน<sup>45</sup> นอกจากนี้ เหตุการณ์เทียนอันเหมินก็เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าด้วยผลประโยชน์ที่จีนมีต่อญี่ปุ่นทำให้ญี่ปุ่นตัดสินใจไม่คว่ำบาตรทางเศรษฐกิจเหมือนประเทศบริจาคอื่นๆ ในเบื้องต้น แต่ด้วยแรงกดดันจากสหรัฐฯ และประเทศผู้บริจาคอื่นๆ ทำให้ญี่ปุ่นต้องตัดสินใจคว่ำบาตรความช่วยเหลือที่ให้กับจีน แม้ว่าความเห็นภายในประเทศ อาทิ กระทรวงการต่างประเทศ ภาคเอกชน และฝ่ายการเมือง เหล่านี้จะไม่เห็นด้วยกับการคว่ำบาตร ดังที่ นายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี อุโนะ โซสุเกะ (Uno Sosuke) และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ไทโซ วาตะนะเบะ (Taizo Watanabe) ได้ออกมากล่าวว่าไม่เต็มใจที่จะคว่ำบาตร

<sup>43</sup> Akitoshi Miyashita, "Consensus or compliance? *Gaiatsu*, interests, and Japan's foreign aid," in *Japanese foreign policy in Asia and the Pacific*, Akitoshi Miyashita and Yochiro Sato, editors, pp. 37-53.

<sup>44</sup> Ibid., pp. 37-53.

<sup>45</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น*, หน้า 95-196.; Robert M. Orr, JR., "A donor of consequence Japan as a foreign aid Power " in *Japanese's foreign aid : Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, JR., editors, pp. 1-18.

จีน<sup>46</sup> ซึ่งญี่ปุ่นได้รอกจนกระทั่งบรรยากาศคลายลงและสหรัฐฯรวมถึงประเทศในกลุ่ม G7 มีท่าที่ยินยอมที่จะให้ญี่ปุ่นกลับไปให้ความช่วยเหลืออีกครั้ง โดย อากิโทชิ (Akitoshi Miyashita) ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า *Gaiatsu* เป็นได้ทั้งปัจจัยที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องคว่ำบาตรความช่วยเหลือและเป็นปัจจัยที่กระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นใช้อ้างเพื่อกลับไปให้ความช่วยเหลือแก่จีนอีกครั้งได้<sup>47</sup>

อย่างไรก็ตาม ในช่วงตั้งแต่ค.ศ.1995 จนถึงปัจจุบันเป็นต้นมา พบว่าแรงผลักดันจากภายนอกลดน้อยลงมาก โดยที่ส่วนใหญ่การที่ญี่ปุ่นตัดสินใจคว่ำบาตรช่วยเหลือแก่จีน การเลื่อนความช่วยเหลือ หรือลดปริมาณความช่วยเหลือนั้น มาจากแรงกดดันภายในเป็นสำคัญ โดยในกรณีที่จีนทดลองนิวเคลียร์ในค.ศ.1995 ซึ่งทำให้ญี่ปุ่นคว่ำบาตร ODA แบบให้เปล่าจนถึงค.ศ.1997 นั้น ไม่ปรากฏว่ามีประเทศไหนกดดันในญี่ปุ่นตัดสินใจคว่ำบาตร แต่เป็นแรงกดดันจากภายในที่กดดันผู้กำหนดนโยบายต้องตัดสินใจมีมาตรการลงโทษ เนื่องจากเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎบัตร ODA อย่างชัดเจน แต่ด้วยฝ่ายผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศ ไม่ต้องการให้มีการลงโทษใดๆที่เกี่ยวข้องกับ ODA ประเภทเงินกู้ จึงได้เลือกคว่ำบาตรความช่วยเหลือแบบให้เปล่าที่มีสัดส่วนน้อยแทน<sup>48</sup> และในการทบทวน ODA ช่วงค.ศ. 2000-2001 ก็เป็นการเรียกร้องจากฝ่ายการเมืองญี่ปุ่น<sup>49</sup> มากกว่าจะมีแรงกดดันจากสหรัฐฯ หรือกลุ่มประเทศผู้

---

<sup>46</sup> Akitoshi Miyashita, "Consensus or compliance? *Gaiatsu*, interests, and Japan's foreign aid," in *Japanese foreign policy in Asia and the Pacific*, Akitoshi Miyashita and Yochiro Sato, editors, pp. 37-53.; Zhao Quansheng, "Japan's aid diplomacy with China," in *Japan's foreign aid : Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, editors (San Francisco : Westview Press, 1993), p. 172.; ไชยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น*, หน้า 201.

<sup>47</sup> Akitoshi Miyashita, "Consensus or compliance? *Gaiatsu*, interests, and Japan's foreign aid," in *Japanese foreign policy in Asia and the Pacific*, Akitoshi Miyashita and Yochiro Sato, editors, pp. 41-48

<sup>48</sup> Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

<sup>49</sup> Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>.; Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China: The long-running foreign policy of engagement*, pp. 74-90.

บริจาคอื่นเข้ามาภาคตัน ดังนั้น *Gaiatsu* จึงไม่ได้เป็นปัจจัยที่ทำให้ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน

### 3.2 กระบวนการกำหนดนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นกับการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน

ในค.ศ.2005 ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน โดยระบุในสมุดปกขาว (White Paper) ODA ไว้ว่า ODA ของญี่ปุ่นแก่จีนได้ช่วยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบริเวณชายฝั่งตะวันออก การพัฒนาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งช่วยให้จีนมีการพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ โดยที่ ODA ถือว่ามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ รวมถึงความสัมพันธ์ทางในมิติอื่นๆ ในขณะที่เศรษฐกิจชายฝั่งตะวันออกของจีนมีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว แต่ภายในประเทศก็เผชิญกับปัญหาความยากจน และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม มากไปกว่านั้น เพื่อการพัฒนาความสัมพันธ์อันดีระหว่างญี่ปุ่นกับจีน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแลกเปลี่ยนความร่วมมือในพื้นที่ ด้วยเหตุนี้ ญี่ปุ่นมีเจตนารมณ์ที่จะให้ความช่วยเหลืออย่างกระตือรือร้นในรูปแบบอื่น มากไปกว่า ODA เงินกู้ เช่น ความร่วมมือทางเทคนิค การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในระดับรากหญ้า และความช่วยเหลือด้านวัฒนธรรม ผ่านโครงการความช่วยเหลือที่ได้ผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การขจัดความยากจน การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และโครงการที่จะทำให้ประชาชนจีนเข้าใจญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเศรษฐกิจจีนได้เติบโตมาในช่วงหลายปี ซึ่งทำให้ความต้องการ ODA ลดลง ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงตัดสินใจยุติการให้ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น มะจิมุระ โนบุทากะ (Machimura Nobutaka) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีน ลี จ้าวผิง (Li Zhaoxing) ได้พูดคุยผ่านโทรศัพท์ในเรื่องนี้แล้วเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.2005 โดยมีแนวทางที่จะสิ้นสุดการขยายเงินกู้ทั้งหมดในค.ศ.2008 ที่จีนได้เป็นเจ้าภาพโอลิมปิก ซึ่งการตกลงนี้ได้ยืนยันอีกครั้งในการพบปะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่น – จีน ณ กรุงปักกิ่ง ในเดือน

เมษายน ค.ศ.2005 ผลการหารือทำให้ญี่ปุ่นและจีนสามารถสิ้นสุด ODA เงินกู้ได้อย่างราบรื่นและเป็นที่พอใจทั้งสองฝ่าย<sup>50</sup>

ทั้งนี้ ตามที่ได้กล่าวถึงบทบาทของตัวแสดงในตอนต้นไว้ว่าตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายมาตลอดคือข้าราชการ โดยเฉพาะกระทรวงการต่างประเทศที่ไม่ต้องการให้มีผลกระทบใดๆต่อความช่วยเหลือ ODA ประเภทเงินกู้ซึ่งมีส่วนที่สำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศญี่ปุ่นและจีน อย่างไรก็ตาม ในรายงานสมุดปกขาว ODA ค.ศ.2005 ได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ ODA จะมีความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีน แต่ท้ายที่สุดแล้ว ก็ได้มีการตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้ โดยฝ่ายบริหารทั้งสองประเทศเป็นผู้เจรจาการยุติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น มะจิมุระ โนบุทากะ (Machimura Nobutaka) เป็นนักการเมืองสังกัดพรรค LDP ซึ่งแสดงให้เห็นว่าตัวแสดงบทบาทสำคัญในการตัดสินใจยุติ ODA เงินกู้คือฝ่ายการเมือง

โดยที่ช่วงค.ศ.2000 – 2001 เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทชัดเจนในการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว จีนมีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูง ในขณะที่ญี่ปุ่นมีการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่ต่ำลง ตามตารางอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ข้างล่าง

---

<sup>50</sup> Japan's official development assistance white paper 2005 [Online], 1 March 2011. Source

**ตารางที่ 3.1**  
**ตารางอัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ**  
**(Gross Domestic Product : GDP) ของจีนและญี่ปุ่นระหว่างค.ศ.1998 - 2005**

ปี (ค.ศ.)	จีน			ญี่ปุ่น		
	GDP (in billion US\$)	GDP growth (annual%)	GDP per capita (in US\$)	GDP (in billion US\$)	GDP growth (annual%)	GDP per capita (in US\$)
1998	1,019.4	7.8	821	3,914.5	-2.0	30,967
1999	1,083.2	7.6	865	4,432.5	-0.2	34,999
2000	1,198.4	8.4	949	4,731.1	2.3	37,292
2001	1,324.8	8.3	1,042	4,159.8	0.4	32,716
2002	1,453.8	9.1	1,135	3,980.8	0.3	31,236
2003	1,640.9	10.0	1,274	4,302.9	1.7	33,691
2004	1,931.6	10.1	1,490	4,655.8	2.4	36,442
2005	2,256.9	11.3	1,731	4,571.8	1.3	35,781

ที่มา: The world bank [Online]. 7 May 2013. Source <http://data.worldbank.org>

ทั้งนี้ จีนไม่ได้มีแค่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว แต่มีการพัฒนากองทัพที่เพิ่มขึ้น ด้วย จีนได้เพิ่มอัตราค่าใช้จ่ายในการพัฒนากองทัพตามอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น<sup>51</sup> โดยค.ศ.2000 ตัวเลขค่าใช้จ่ายทางทหารของจีนโดยประมาณ 14,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

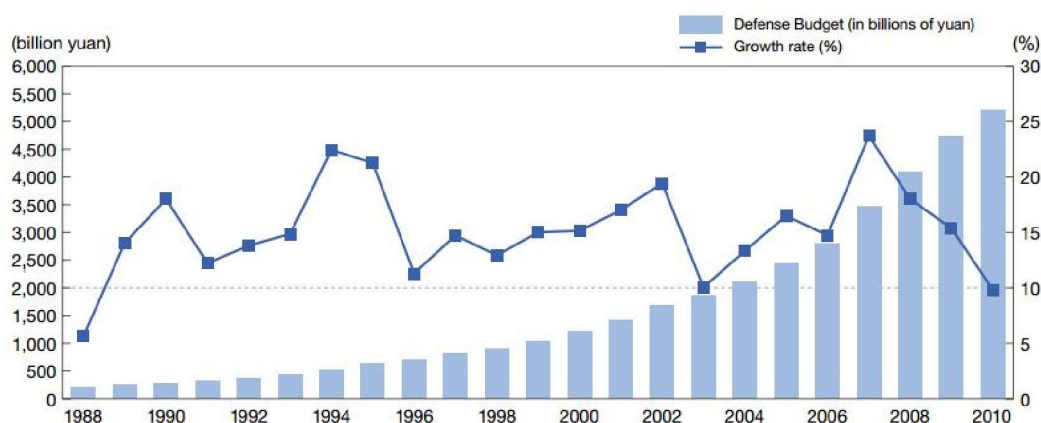
<sup>51</sup> Defense expenditure [Online]. 7 May 2013. Source [http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2004-09/07/content\\_4005651.htm](http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2004-09/07/content_4005651.htm)



(\$14.6 billion) หรือ 121,000 ล้านหยวน (121 billion yuan) และเพิ่มขึ้นในค.ศ.2001 มากกว่า 17,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเพิ่มขึ้นอีก 17.6% ในค.ศ.2002 ซึ่งคิดเป็นเงิน 20,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (\$20 billion) และเพิ่มขึ้นอีกในค.ศ.2003 – 2005 โดยในค.ศ.2005 งบประมาณกองทัพจีนเพิ่มขึ้น 12.6% หรือเป็นเงิน 247,700 ล้านหยวน (247.7 billion yuan) ซึ่งคิดได้เป็นเงิน 29,900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (\$29.9 billion) ซึ่งงบประมาณดังกล่าวจะประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายบุคลากร การดำเนินการกิจกรรมของทัพ และยุทธโศปกรณ์ ในอัตราส่วนเท่าๆกัน<sup>52</sup>

### ภาพที่ 3.2

กราฟแสดงแนวโน้มค่าใช้จ่ายทางทหารของจีน ระหว่าง ค.ศ.1988 - 2010



Source: Prepared from *Defense of Japan 2010*

ที่มา: NIDS China security report [Online]. 7 May 2013. Source

[http://www.nids.go.jp/english/publication/chinareport/pdf/china\\_report\\_EN\\_4C\\_A01.pdf](http://www.nids.go.jp/english/publication/chinareport/pdf/china_report_EN_4C_A01.pdf)

<sup>52</sup> China's defense budget [Online]. 7 May 2013. Source <http://www.globalsecurity.org/military/world/china/budget.htm>

การเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการทหารนี้เอง ได้กลายเป็นประเด็นที่พรรค LDP ได้นำมาเป็นประเด็นหลักในการเรียกร้องให้มีทบทวนนโยบายระหว่าง ค.ศ.2000-2001 นอกจากนี้ในช่วงระหว่างกลางทศวรรษ 1990 จนถึงต้นทศวรรษ 2000 ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนในมิติทางการเมืองไม่ค่อยดีนัก โดยที่จีนได้ดำเนินนโยบายการต่างประเทศที่มีนัยยะทั้ง การละเมิดกฎบัตร ODA และคุกคามความมั่นคงของญี่ปุ่น เช่น การทดลองนิวเคลียร์ค.ศ.1995 การซ้อมรบบริเวณช่องแคบไต้หวันค.ศ.1996 การส่งเรือสำรวจจีนในพื้นที่ที่เป็นข้อพิพาทกับญี่ปุ่น และเรือรบ รวมถึงเรือดำน้ำจีนได้ล้ำเข้ามาในน่านน้ำญี่ปุ่นหลายครั้ง เป็นต้น รวมถึงประชาชนจีนไม่ได้ตระหนักถึงความช่วยเหลือ ODA ของญี่ปุ่นเท่าไรนัก โดยรัฐบาลจีนได้นำประเด็นทางประวัติศาสตร์มาเรียกร้องญี่ปุ่นอยู่บ่อยครั้ง และรัฐบาลจีนก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนา กลายมาเป็นประเด็นที่ทำให้สาธารณชนญี่ปุ่นที่ไม่พอใจและตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพและความเหมาะสมของ ODA ที่ให้กับจีน ซึ่งกลายเป็นสิ่งดึงดูดใจให้นักการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและเรียกร้องให้มีการตรวจสอบและทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน<sup>53</sup>

โดย ซึคาสะ ทาคะมิเนะ (Tsukasa Takamine) ได้อธิบายว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว สาธารณชนญี่ปุ่นมีความไม่พอใจต่อจีนเพิ่มมากขึ้น โดยมีความความต้องการให้รัฐบาลญี่ปุ่นลดหรือยกเลิกการให้ ODA แก่จีน ด้วยเหตุผล ดังนี้

1) ประชาชนไม่ต้องการที่จะให้เงินของตัวเองต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเทศที่มีพฤติกรรมที่ไม่ดี โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น กรณีเหตุการณ์เทียนอันเหมิน และนอกจากเหตุการณ์เทียนอันเหมินแล้ว เหตุการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นในช่วงตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 – 2000 เช่น การทดลองนิวเคลียร์ของจีน ความตึงเครียดช่องแคบไต้หวัน และ

---

<sup>53</sup> Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China: The long-running foreign policy of engagement*, pp. 74-90.; Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review* 18, 4 (December 2005): 439-461.; Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1 (May 2006): 94-114.

การที่จีนรุกล้ำเขตเศรษฐกิจจำเพาะญี่ปุ่นเหล่านี้ต่างส่งผลให้ชาวญี่ปุ่นไม่พอใจและมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อจีนเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

- 2) จีนได้เพิ่มค่าใช้จ่ายทางการทหารอย่างรวดเร็วทั้งยังมีการพัฒนาอาวุธและนิวเคลียร์
- 3) รัฐบาลจีนไม่ค่อยแจ้งเรื่อง ODA จากญี่ปุ่นแก่ประชาชนของตนเองเท่าไรนัก
- 4) ประชาชนญี่ปุ่นไม่เข้าใจว่าทำไมรัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับประเทศที่มีเศรษฐกิจเติบโตเป็นอันดับที่หกของโลกในขณะที่ญี่ปุ่นกำลังประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วง 10 ปีที่ผ่านมารวมทั้งยังขาดดุลงบประมาณอีกด้วย นอกจากนี้จีนเองก็มีแผน ODA ให้แก่ประเทศอื่นด้วย<sup>54</sup>

ความไม่พอใจของสาธารณชนต่อนโยบาย ODA ที่ให้แก่จีนดังกล่าว เป็นปัจจัยที่ทำให้พรรค LDP ต้องการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย ODA และได้พัฒนาหน่วยงานภายในพรรคเพื่อจัดทำข้อเสนอแนวทางในการให้ ODA แก่จีน เช่น สภาวิจัยนโยบายของพรรค (LDP Policy Research Council) คณะกรรมาธิการวิสามัญเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (Special Committee on Oversea Economic Cooperation) และ แผนกการต่างประเทศ (Division of Foreign Affair) เป็นต้น<sup>55</sup> ดังนั้น เมื่อเริ่มเข้าสู่ศ.ศ. 2000 ด้วยแรงกดดันจากสาธารณชนและนักการเมือง ทำให้มีการทบทวนนโยบายขึ้น โดยทั้งฝ่ายข้าราชการคือกระทรวงการต่างประเทศ และฝ่ายการเมืองคือ พรรค LDP ต่างทำการศึกษาและเสนอรายงานของตนในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน

ในบทความ เรื่อง *Japan's Changing ODA Policy towards China* ของ มาซะยุกิ มาสุตะ (Masayuki Masuda) ได้อธิบายถึงการแข่งขันกันจัดทำรายงานระหว่างกระทรวงการต่างประเทศและพรรค LDP ในช่วงทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีนไว้ว่า กระทรวงการต่างประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งคณะที่ปรึกษาความร่วมมือกับจีนในศตวรรษที่ 21 (Advisory Group on Japan's Economic Co-

<sup>54</sup> Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China: The long-running foreign policy of engagement*, pp. 74-90.

<sup>55</sup> Ibid., pp. 74-90.

operation to China in Twenty-First Century) และได้มีการสรุปโครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นสำหรับจีน (Japan's Economic Co-operation Programme for China) ออกมาโดยมีพื้นฐานอยู่บนการคำนึงอย่างยั่งยืนและความเห็นที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในท่ามกลางประชาชนญี่ปุ่น ในขณะที่พรรค LDP ได้เริ่มให้มีการทบทวน ODA และเขียนออกมาเป็นรายงานหลักเกณฑ์ทั่วไปและแนวทางในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและความร่วมมือกับจีน (Generalisation and Guidelines of Economic Aid to and Co-operation with China) ในปลายค.ศ.2000<sup>56</sup>

โดยที่ประเด็นที่สร้างความไม่พอใจให้แก่สาธารณชนมากที่สุด คือ การสร้างเสริมกองทัพของจีน และ ODA ของญี่ปุ่นอาจมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทหารของจีน ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (Special Committee on Oversea Economic Cooperation) ของพรรค LDP ได้ใช้ประเด็นดังกล่าวในการกดดันกระทรวงการต่างประเทศให้มีการทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีนด้วย อย่างไรก็ตาม กลุ่มคณะที่ปรึกษา (Advisory Group) โดยกระทรวงการต่างประเทศ ได้ตัดสินใจเสนอเงินกู้พิเศษดอกเบี้ยต่ำ (Special low interest yen loans) แก่จีนด้วยกันสองโครงการ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้อธิบายว่าการขยาดเงินกู้พิเศษนี้ต่อคณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเล (Special Committee on Oversea Economic Cooperation) ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2000 ว่าจะไม่ขัดกับการทบทวน ODA เนื่องจากเป็นเงินกู้ที่เกิดขึ้นในกรอบนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในเอเชียที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจในค.ศ.1997 และโครงการจะเน้นความช่วยเหลือด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาภายในประเทศ ทำให้สมาชิกพรรค LDP ได้วิจารณ์การเสนอเงินกู้พิเศษดังกล่าวเป็นจำนวนมาก แต่ยูทากะ อิมูระ (Yutaka Imura) ผู้อำนวยการของกรมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Director-General of Economic-Co-operation Bureau) ของกระทรวงการต่างประเทศได้ชี้แจงว่า ODA เป็นเหมือนเครื่องเชื่อมที่สำคัญในความ

<sup>56</sup> Masayuki Masuda, Japan's changing ODA policy towards China [Online], 6 November 2009.

ร่วมมือระหว่างจีนและญี่ปุ่น ถึงกระนั้น พรรค LDP ก็ไม่ให้การอนุมัติแก่แผนเงินกู้พิเศษและได้อ้างถึงการขยายกิจกรรมทางน้ำของจีนเป็นเป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยของญี่ปุ่น โดยต้องการให้กระทรวงการต่างประเทศทบทวนแผนการให้เงินกู้พิเศษ ซึ่งพรรค LDP จะเลื่อนการอนุมัติเงินกู้พิเศษออกไป<sup>57</sup>

ด้านกระทรวงการต่างประเทศได้ตอบสนองต่อการวิพากษ์วิจารณ์ของพรรค LDP ในครั้งนี้ว่า ทางกระทรวงเองก็ได้กังวลต่อเรื่องดังกล่าว แต่ก็ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงในแผนการเงินกู้ ทั้งนี้ในการเยือนจีนของรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่นได้นำประเด็นดังกล่าวหารือกับจีน โดยต้องการให้จีนสร้างความโปร่งใสในการให้ความช่วยเหลือของตนเองต่อประเทศอื่น และประเด็นเรื่องเรือของจีนที่เข้ามาในอาณาเขตญี่ปุ่นก็ต้องมีการแจ้งเตือนกันล่วงหน้า ประกอบกับกลุ่มธุรกิจเอกชนเคดังเร็น (*Keidanren*) ได้เข้าช่วยเจรจากับหน่วยงานด้านการต่างประเทศของพรรค LDP ว่าการให้เงินกู้พิเศษ จะช่วยให้ผลประโยชน์แก่ญี่ปุ่น และพรรค LDP ได้ลดกระแสวิจารณ์ลงหลังจากที่ได้มีการไปเยือนจีนและได้สัญญาว่าจะให้เงินกู้พิเศษแก่จีน และจีนจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายสนับสนุนในงานฉลองครบรอบ 20 ปีความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นและจีน จึงได้อนุมัติโครงการเงินกู้พิเศษเพียง 2 โครงการ ส่วนโครงการอื่นจะไม่ให้การอนุมัติ<sup>58</sup>

เมื่อกระแสความไม่พอใจใน ODA ต่อจีนลดลงในระดับหนึ่ง กระทรวงการต่างประเทศและพรรค LDP ต่างก็ได้ทำรายงาน โดยในช่วงปลายกันยายนค.ศ.2000 โดยกลุ่มที่ปรึกษาก็ได้มีการได้มีการถกเถียงกันเรื่องลำดับความสำคัญของ ODA ต่อจีนและสถานะความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในปัจจุบันรวมไปถึงอนาคต ผลคือรายงานออกมาว่า ODA ที่จะให้แก่จีนจะถูกลดลง 10-20% แต่ทั้งนี้กระทรวงการต่างประเทศไม่ยอมให้มีการเผยแพร่ถึงการลดลงนี้มากนัก เนื่องจากเกรงว่าจีนจะไม่พอใจในเรื่องดังกล่าว และกระทรวงการต่างประเทศก็ได้พยายามเน้นย้ำถึงความสำคัญของ ODA ในฐานะเครื่องมือทางการทูตของญี่ปุ่นที่จะช่วยสนับสนุนสันติภาพของ

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibid.

โลกและรวมไปถึงผลประโยชน์ต่างๆของญี่ปุ่น ในขณะที่ช่วงปลายเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน ที่ประชุมสภาวิจัยนโยบายของพรรค LDP (Policy Affairs Research Council of the LDP) ได้เสนอให้ลดงบประมาณ ODA ลง 30% และการกำหนด ODA ควรที่จะคำนึงถึงความเห็นของประชาชน สถานการณ์เศรษฐกิจและงบประมาณของประเทศด้วย<sup>59</sup> ต่อมากลุ่มที่ปรึกษาและกระทรวงการต่างประเทศได้ประชุมร่วมกับฝ่ายกิจการต่างประเทศของพรรค LDP ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศได้สัญญาว่า การตรวจสอบโครงการต่างๆเข้มงวดมากขึ้น และจะมีการจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ที่จะให้ความช่วยเหลือใหม่ รวมทั้งจัดการประเด็นปัญหาต่างๆให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและงบประมาณที่ญี่ปุ่นกำลังเผชิญอยู่<sup>60</sup>

ในเดือนธันวาคมค.ศ.2000 พรรค LDP ได้สรุปออกมาเป็นรายงานเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับจีน ซึ่งได้เสนอการลดงบประมาณ ODA และควรมีการทบทวนนโยบายความร่วมมืออื่นๆที่ไม่ใช่ ODA ด้วย เช่น เงินกู้แบบไม่ผูกมัดที่อยู่ภายใต้การดูแลของธนาคารเพื่อการส่งออกของญี่ปุ่น (Export-Import Bank of Japan) หรือเงินสาธารณะสนับสนุนด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ความช่วยเหลือและเงินทุนเหล่านี้จะช่วยพัฒนาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างจีนและญี่ปุ่น โดยเน้นไปที่ภาคส่วนเอกชน นอกจากนี้ยังมีความต้องการให้ ODA เป็นส่วนหนึ่งของแผนนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงด้วย ในทางตรงกันข้าม รายงานของกลุ่มที่ปรึกษาและกระทรวงการต่างประเทศ ได้เสนอว่าญี่ปุ่นควรที่ยังคงการขยายการให้ ODA ต่อจีนออกไปโดยควรมีการประสานความร่วมมือในรูปแบบอื่นของเงินทุนสาธารณะ รวมถึงเงินทุนของภาคเอกชนด้วย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายของความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นและจีน ซึ่งจุดประสงค์ของความร่วมมือนี้ยังคงยึดจุดประสงค์เดิมที่มีมาตั้งแต่ในทศวรรษ 1970 กล่าวคือ สนับสนุนจีนให้เปิดกว้างและปฏิรูปนโยบายที่จะช่วยส่งเสริมเสถียรภาพและความเจริญ ซึ่งไม่ใช่แค่ของญี่ปุ่นรวมไปถึงในระดับภูมิภาคเอเชียและโลก โดยเน้นที่จะกระตุ้นให้จีนเข้ามามีส่วนร่วมในประชาคมโลกและช่วยให้มีสังคมที่เปิดกว้างผ่านความช่วยเหลืออย่าง ODA แต่ก็ไม่ได้มีการระบุ

---

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

ว่ามีการตั้งเป้าความสำเร็จไว้ในระดับใด และได้กล่าวถึงกรณีที่จีนมีนโยบายความช่วยเหลือแก่ประเทศโลกที่สาม เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือกันหลายฝ่ายในระดับภูมิภาคด้วย<sup>61</sup>

หลังจากที่ได้มีข้อเสนอของทั้งสองฝ่ายออกมาข้างต้น รัฐบาลญี่ปุ่นโดยกระทรวงการต่างประเทศ ได้จัดทำ “แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจสำหรับจีน (Economic Cooperation Program for China)” ออกมาในค.ศ.2001 เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดความช่วยเหลือแก่จีน ในอนาคตตามโครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Country Assistance Programs) ระบุถึงความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ของ ODA ญี่ปุ่นต่อจีน อันได้แก่ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน การพัฒนากองทัพ ปัญหาการขาดการรับรู้ถึง ODA ของญี่ปุ่นในจีนและปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจีนจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในขณะที่ญี่ปุ่นประสบสภาวะทางเศรษฐกิจและงบประมาณ แต่จีนยังมีปัญหาด้านการพัฒนาในพื้นที่ลึกเข้าไปในประเทศซึ่งทำให้เกิดปัญหาความยากจนและช่องว่างระหว่างรายได้ระหว่างพื้นที่ภายในกับบริเวณชายฝั่งที่เป็นเขตเศรษฐกิจ ปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประเทศญี่ปุ่นและปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งญี่ปุ่นเล็งเห็นว่าการให้ ODA แก่จีนจะยังมีประโยชน์ในการช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้<sup>62</sup> จึงมีการเปลี่ยนแปลงในแนวทางการให้ ODA แก่จีนเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น อาทิ จากการพิจารณาให้ ODA รวมหลายปีเปลี่ยนเป็นการพิจารณาปีต่อไป การเปลี่ยนพื้นที่ที่ให้ความสำคัญของจีนในการพัฒนา และสร้างมาตรการในการอนุมัติโครงการที่ตรวจสอบได้อย่างโปร่งใสมากขึ้น เป็นต้น จึงทำให้ในค.ศ.2001 ODA ที่ญี่ปุ่นให้แก่จีนลดลงถึง 25% และโครงการที่อนุมัติส่วนใหญ่จะเป็นโครงการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาพื้นที่ภายในประเทศจีน<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Economic cooperation program for China [Online], 5 February 2010. Source

[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e\\_asia/china-2.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-2.html)

<sup>63</sup> Ibid.

โดยช่วงเวลา ค.ศ. 2003 - 2005 ความสัมพันธ์ระหว่างจีนญี่ปุ่นตกต่ำลงอย่างมาก เนื่องจากการเกิดกรณีที่สร้างความไม่พอใจระหว่างกัน เช่น การเยือนศาลเจ้ายาสุคุนิ (Yasukuni Shrine) เหตุการณ์จลาจลโดยกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่นในการแข่งขันเอเชียน คัพ (Asian cup) และการล่าเข้ามาในน่านน้ำญี่ปุ่นของเรือดำน้ำจีน<sup>64</sup> และเป็นช่วงก่อนมีการประกาศยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนอย่างเป็นทางการใน ค.ศ. 2005 ซึ่งช่วงเวลาดังกล่าว นักการเมืองพรรค LDP ที่ได้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลได้ออกมาแสดงท่าทีที่ญี่ปุ่นตัดสินใจยุติ ODA เงินกู้หลายครั้ง อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น มะจิมุระ โนบุทาเกะ (Machimura Nobutaka) ได้ให้ความเห็นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2004 ว่าจีนจะยุติการรับ ODA ของญี่ปุ่นในเวลาอันใกล้ เช่นเดียวกับ นายกรัฐมนตรี โคอิซุมิ (Koizumi) ที่ส่งสัญญาณไปในแนวทางเดียวกันว่าถึงเวลาที่จีนอาจต้องยุติการรับ ODA ต้น ค.ศ. 2005 รองรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ยาจิ โชทาโร่ (Yachi Shotaro) ได้ร้องขอให้มีการยุติ ODA ที่ให้กับจีน ประกอบกับหนังสือพิมพ์ได้รายงานว่ รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจที่จะเสนอการยุติ ODA เงินกู้แก่จีน ซึ่งเดือนมีนาคม ค.ศ. 2005 คณะกรรมการการต่างประเทศ (Foreign Affairs Committee) ของพรรค LDP ได้ออกมายืนยันความตั้งใจของพรรคที่จะสิ้นสุด ODA เงินกู้ภายใน ค.ศ. 2008 ในเดือนเดียวกันนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ มะจิมุระ (Machimura) ได้ประกาศอย่างเป็นทางการว่า ได้มีการโทรศัพท์หารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของจีน ลี จ้าวผิง (Li Zhaoxing) แล้วว่าญี่ปุ่นจะยุติการให้ ODA เงินกู้กับจีน โดยจะสิ้นสุดทั้งหมดใน ค.ศ. 2008 ที่จีนเป็นเจ้าภาพโอลิมปิก<sup>65</sup>

จากรายละเอียดข้างต้นจะเห็นได้ว่าตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน คือ พรรค LDP ที่เป็นฝ่ายการเมืองที่ได้เป็นรัฐบาลและครองเสียงข้างมาก ในรัฐสภาระหว่าง ค.ศ. 2000 - 2005 ได้เข้ามามีบทบาทในการเรียกร้องและกดดันให้กระทรวงการต่างประเทศทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน และในฐานะรัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนใน ค.ศ. 2005

<sup>64</sup> Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1: 109.

<sup>65</sup> Ibid. pp.109-112.



ทั้งนี้ จากประเด็นที่พรรค LDP ได้นำมาใช้เรียกร้องให้มีการทบทวนนโยบาย ซึ่งเป็นประเด็นที่สาธารณชนญี่ปุ่นไม่พอใจต่อจีน เป็นประเด็นทางด้านความมั่นคงและการเมืองเป็นหลัก และรายงานสมุดปกขาว ODA ค.ศ.2005 ของญี่ปุ่นได้กล่าวถึงความสำคัญของ ODA ในความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนที่ประกอบด้วยหลายมิตินอกจากด้านเศรษฐกิจ ซึ่งการยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนโดยอ้างถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียวไม่สมเหตุผลนัก ประกอบกับจากผลสำรวจความเห็นสาธารณชนญี่ปุ่นต่อจีนระหว่างค.ศ.2004 – 2005 ได้แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการสนับสนุนให้ลด ODA ที่ให้กับจีนในฐานะที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูง แต่ประเด็นส่วนใหญ่ที่สาธารณชนให้ความสนใจต่อจีนคือการที่จีนอาจกลายมาเป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่น และประเด็นการเสริมสร้างกองทัพของจีน ดังนั้น จึงต้องศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีน เพื่อหาว่ามีประเด็นใดบ้างที่มีผลกระทบต่อการใช้ ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน ซึ่งประเด็นเหล่านี้จะเป็นคำตอบถึงปัจจัยที่ส่งผลให้ญี่ปุ่นยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน

## บทที่ 4

### ความสัมพันธ์ทาง ODA ระหว่างญี่ปุ่นและจีน และการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน

ODA มีบทบาทสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ตั้งแต่ ค.ศ.1979 จนกระทั่งถึงปัจจุบันที่แม้มีการยุติ ODA ประเภทเงินกู้ทั้งหมดไปแล้วเมื่อ ค.ศ.2008 แต่ ญี่ปุ่นยังคงให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) และความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค (Technical Assistance) แก่จีนอยู่ ซึ่งในรายงานสมุดปกขาว (White Paper) ODA ค.ศ.2005 ที่ได้ระบุการยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน ก็ยังเน้นย้ำถึงความสำคัญของ ODA ในความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีน ซึ่งมีหลายด้าน นอกจากด้านเศรษฐกิจที่เป็นผลประโยชน์พื้นฐานของ ODA<sup>1</sup>

โดยที่ ODA ของญี่ปุ่นที่ให้แก่จีนมีลักษณะพิเศษต่างจากประเทศอื่น เนื่องจากมรดกทางประวัติศาสตร์ที่ญี่ปุ่นได้เคยรุกรานจีนในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำมิติในด้านหนึ่งของ ODA ที่ญี่ปุ่นให้กับจีน เพื่อเป็นการชดเชยค่าปฏิกรรมสงครามและชดเชยสิ่งที่ญี่ปุ่นได้กระทำต่อจีนไว้ในอดีต และนอกจากประเด็นการชดเชยแล้ว จีนมีความสำคัญต่อญี่ปุ่นในแง่ของยุทธศาสตร์ความมั่นคงของญี่ปุ่น ซึ่งทำให้ญี่ปุ่นมองว่า ODA ดังกล่าวจะเป็นการเข้าไปเกี่ยวพันกับจีนและสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน โดยการช่วยพัฒนาจีนให้มีเสถียรภาพ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมความมั่นคงให้กับญี่ปุ่นด้วย ดังนั้น ODA ที่ให้กับจีนจึงมีความสำคัญต่อญี่ปุ่นในแง่การเมืองและความมั่นคงด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อเข้าสู่ช่วงค.ศ.2000 ที่จีนได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว และมีการพัฒนากองทัพให้ทันสมัย รวมถึงมีนโยบายขยายกิจกรรมทางทะเลเพื่อแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติและเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประเทศ โดยเฉพาะประเด็นการพัฒนากองทัพของจีน และการขยายกิจกรรมทางทะเลได้กลายเป็นประเด็นท้าทายต่อการให้ ODA ของญี่ปุ่นต่อจีนเป็นอย่างมาก เนื่องจากจีนมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของญี่ปุ่น ประกอบกับการที่ ODA ของญี่ปุ่นไม่อาจชดเชยประวัติศาสตร์ที่กระทำต่อจีนได้ ซึ่งทำให้ ODA ของญี่ปุ่นดูไร้ประสิทธิภาพ ทำให้ญี่ปุ่นต้องเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Japan's official development assistance white paper 2005 [Online], 1 March 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/ODA2005/html/honpen/hp202030100.htm>

<sup>2</sup> Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1 (May 2006): 94-114.; Reinhard Drifte, "Engagement Japanese style," in *Chinese-Japanese relations in the twenty-first century : Complementarity and conflict*, Marie Söderberg, editor (Cornwall : MPG Books Ltd, 2002), pp. 52-68.; Marie Söderberg, "The role of ODA in the relationship," in *Chinese-Japanese relations in the*

สภาพความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนในช่วงค.ศ.1995 – 2005 เป็นปัจจัยที่สำคัญเป็นอย่างมากที่ส่งผลต่อนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นแก่จีน โดยจากบทที่แล้ว จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อตัวแสดงในกระบวนการกำหนดนโยบายและการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีนตลอดช่วงตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงค.ศ.2005 คือ ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนในแต่ละห้วง อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนในช่วงที่มีความตึงเครียดในช่วงทศวรรษ 1980 ที่ส่งผลให้ญี่ปุ่นได้เพิ่มปริมาณ ODA แก่จีนอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เมื่อเข้าสู่ช่วงกลางทศวรรษ 1990 จนถึงต้นทศวรรษ 2000 ปรากฏว่าจีนมีการเจริญทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นกำลังตกต่ำ อีกทั้งจีนได้ดำเนินนโยบายที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนตึงเครียด อาทิ การพัฒนากองทัพ การขยายกิจกรรมทางทะเลในเขตพื้นที่พิพาท การเติบโตของกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่นในจีน เป็นต้น ได้ส่งผลให้ญี่ปุ่นต้องทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน และได้ลดปริมาณ ODA ลง และในค.ศ.2005 ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนในที่สุด

ในช่วงค.ศ.2000 – 2001 ที่มีการทบทวนODA ต่อจีน พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party : LDP) ได้อ้างถึงการพัฒนากองทัพของจีนการขยายกิจกรรมทางทะเล ความไม่มีประสิทธิภาพของ ODA ที่ให้กับจีน และการให้ความช่วยเหลือของจีน เช่นเดียวกับรายงาน ODA ประจำค.ศ.2001 ได้ระบุเรื่องความเห็นที่ไม่พอใจ ของสาธารณชน (Harsh View) ในนโยบายความช่วยเหลือต่อจีน ประกอบด้วย 1) ODA สามารถที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยจีนเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางกองทัพ ซึ่งจะขัดต่อหลักในกฎบัตรของ ODA ของญี่ปุ่น 2) จีนไม่ค่อยเห็นคุณค่าของ ODA ของญี่ปุ่นเท่าไรนัก และ3) จีนมีนโยบายที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่น<sup>3</sup> สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ในช่วงนั้นได้ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่น ซึ่งมีปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นตัวกดดันให้การนำ ODA ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงต้องการมีทบทวนปรับปรุงแนวทางนโยบาย ODA ต่อจีนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ช่วงค.ศ.2003 – 2004 ที่ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนเสื่อมลงอย่างมาก เช่น การประท้วงการเยือนศาลเจ้า Yasukuni ของนายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ (Koizumi) การประท้วงของกลุ่ม

---

twenty-first century: Complementarity and conflict, Marie Söderberg, editors (Cornwall: MPG Books Ltd, 2002), pp. 103-129.

<sup>3</sup> Masayuki Masuda, Japan's changing ODA policy towards China [Online], 6 November 2009.

Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

ต่อต้านญี่ปุ่นในเอเชีย ค.ศ.2004 (Asia Football Cup 2004) ฯลฯ เหล่านี้ เป็นการตอกย้ำให้เห็นว่า ODA ไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะใช้ในการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนดีขึ้น อีกทั้งในค.ศ.2004 เค้าโครงการป้องกันประเทศ (National Defense Program Outline : NDPO) ได้ระบุถึงจีนว่าเป็นภัยคุกคาม โดยการมองการดำเนินนโยบายของจีนตั้งแต่ในช่วงกลางทศวรรษ 1990 เช่น การทดลองนิวเคลียร์ การล่องละเมิดน่านน้ำญี่ปุ่นของเรือดำน้ำจีน และบทบาทจีนในช่องแคบไต้หวัน เป็นสิ่งที่เป็นภัยคุกคามความมั่นคงของญี่ปุ่น ทำยสุดแล้วค.ศ.2005 ญี่ปุ่นได้ยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน ซึ่งเป็นสัดส่วนปริมาณมากที่สุดและเป็น ODA ที่ญี่ปุ่นเห็นว่ามี ความสำคัญที่สุด โดยให้เหตุผลว่าจีนมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพียงพอและไม่ต้องการความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นอีกต่อไป<sup>4</sup>

#### 4.1 ความสัมพันธ์ทาง ODA ระหว่างญี่ปุ่นและจีนช่วงค.ศ.1979-2005

ตามที่กล่าวในข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลให้มีการทบทวนและลด ODA ลง เป็นปัจจัยทางด้านความมั่นคงเป็นหลัก ซึ่งนอกเหนือไปจากเหตุผลทางเศรษฐกิจที่หยิบยกในค.ศ. 2005 เพื่อยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน ในการนี้ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนที่ส่งผลต่อ ODA ที่ญี่ปุ่นให้จีน จึงมีความสำคัญเพื่อให้ได้ทราบถึงปัจจัยทางความสัมพันธ์แต่ละ ห้วงเวลาส่งผลต่อการให้ ODA อย่างไร และมีความแตกต่างในแต่ละช่วงอย่างไร โดยที่มี ความสัมพันธ์ทางการเมืองและความมั่นคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อ ODA โดยที่การแบ่ง ช่วงความสัมพันธ์ที่ส่งผลต่อ ODA ดังกล่าว จะแบ่งช่วงตามกรอบที่ Zhigang Wu ได้แบ่งช่วงเวลา ของนโยบาย ODA ญี่ปุ่นต่อจีนในงานศึกษา เรื่อง *Research on Japan's ODA to China and its Contribution to China's Development*<sup>5</sup> เพื่อให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ทาง ODA ระหว่าง ญี่ปุ่นและจีนในแต่ละช่วง ดังนี้

##### 4.1.1 ช่วงพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีน (ค.ศ.1979 - 1989)

<sup>4</sup> Japan's official development assistance white paper 2005 [Online], 1 March 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/ODA2005/html/honpen/index.htm>

<sup>5</sup> Zhigang Wu, *Research on Japan's ODA to China and its contribution to China's development* [Online], 21 February 2010. Source <http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/project/orc/econ-public/china/documents/WUDP28.pdf>

ช่วงระหว่าง 1979 – 1989 เป็นช่วงที่ญี่ปุ่นและจีนได้เริ่มต้นความสัมพันธ์ ดังนั้น การให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่จีนในช่วงนี้ จึงเป็นไปเพื่อปรับปรุงความสัมพันธ์ให้ดีขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมความเป็นมิตรและนโยบายพัฒนาและเปิดกว้างของจีน เพื่อช่วยให้จีนปฏิรูปอย่างสร้างสรรค์ ดังนั้น ความช่วยเหลือและร่วมมือในช่วงนี้ จึงเห็นความช่วยเหลือที่มีสัญลักษณ์แห่งมิตรภาพระหว่างญี่ปุ่นกับจีนได้ชัดเจน เช่น ศูนย์แลกเปลี่ยนเยาวชนจีนและญี่ปุ่น (Chinese and Japanese Youth Exchange Center) และโรงพยาบาลมิตรภาพจีน-ญี่ปุ่น (China-Japan Friendly Hospital) เป็นต้น<sup>6</sup> โดยแม้ว่าช่วงค.ศ. 1981 – 1989 ที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองไม่ดีขึ้นเนื่องจากจากความขัดแย้ง เช่น การแก้ไขบทเรียนประวัติศาสตร์ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ของญี่ปุ่นที่ทำให้จีนไม่พอใจ การเยือนศาลเจ้าที่เป็นที่เก็บอัฐิของทหารที่จีนถือว่าเป็นอาชญากรรมสงครามโดยผู้นำญี่ปุ่น และการต่อต้านสินค้าญี่ปุ่นในจีน เหล่านี้ก็ไม่ได้ทำให้การให้ ODA ของญี่ปุ่นลดน้อยลง แต่กลับเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการลดความตึงเครียดของทั้งสองประเทศ รวมถึงเหตุการณ์ปราบจลาจลที่จัตุรัสเทียนอันเหมิน ญี่ปุ่นก็ไม่ได้เต็มใจที่จะคว่ำบาตรความช่วยเหลือที่ให้แก่จีน<sup>7</sup>

โดยหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง การเมืองระหว่างประเทศก็เข้าสู่สงครามเย็น ทำให้ญี่ปุ่นที่อยู่ฝ่ายโลกเสรีไม่อาจที่จะทำสนธิสัญญาสันติภาพและจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามแก่จีนได้เหมือนประเทศที่ญี่ปุ่นรุกรานอื่นๆ ในช่วงทศวรรษ 1950 แต่ทั้งนี้ ในค.ศ. 1971 สหรัฐฯ โดยประธานาธิบดีนิกสัน (Richard Nixon) ได้เปิดความสัมพันธ์กับจีนโดยไม่ได้แจ้งญี่ปุ่นล่วงหน้า ทำให้ญี่ปุ่นที่ดำเนินนโยบายตามสหรัฐฯ ต้องรีบเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตแบบปกติกับจีนใน ค.ศ. 1972 ทั้งนี้ ทั้งสองประเทศยังไม่สามารถที่จะทำข้อตกลงสนธิสัญญาสันติภาพระหว่างกันได้ จนกระทั่งถึงค.ศ. 1978 ญี่ปุ่นและจีนได้ตกลงทำสนธิสัญญาสันติภาพและมิตรภาพระหว่างญี่ปุ่นและจีน (Japan-China Peace and Friendship Treaty) สำเร็จ ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1979

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น (กรุงเทพฯ: เลคแอนฟาร์เท่น ฟันดิง, 2551), หน้า 198.; Kamiyama Mataka, "Japanese foreign policy toward Northeast Asia," in Japanese foreign policy today : A reader, Takashi Inoguchi and Purnendra Jain, editors (New York: Palgrave, 2000), pp. 232-233.; Zhao Quansheng, "Japan's aid diplomacy with China," in Japan's foreign aid : Power and policy in a new era, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, editors (San Francisco: Westview Press, 1993), pp. 167-168 .; Saori N. Katada, Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction [Online], 20 February 2010. Source <http://ssjj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น โอฮิระ มาซาโยชิ (Ohira Masayoshi) ได้ให้ประกาศจะให้ ODA แก่จีนในระหว่างการเยือนจีน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ ODA ของญี่ปุ่นแก่จีน<sup>8</sup>

ญี่ปุ่นสัญญาจะให้ ODA แก่จีนเป็นแบบแพ็คเกจระยะ 5 ปี โดยแรกเริ่มญี่ปุ่นได้ให้เป็น ODA ประเภทเงินกู้ในค.ศ.1980 และให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aid) ในค.ศ. 1981 โดยแพ็คเกจ ODA เงินกู้ครั้งแรก (ช่วงระหว่างค.ศ.1979-1983) มีจำนวน 330,000 ล้านเยน (330 billion yen) หรือประมาณ 1,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (\$1.4 billion)<sup>9</sup> โดยจะให้ในการสนับสนุนโครงการพัฒนาของจีนด้วยกัน 6 โครงการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการพัฒนาทางรถไฟและท่าเรือ นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในการก่อสร้างโรงพยาบาลในปักกิ่ง รวมทั้งเงินกู้เพื่อความช่วยเหลือในการสำรวจน้ำมันและถ่านหินและเงินกู้จากธนาคารที่มีเอกชนญี่ปุ่นเป็นหุ้นส่วน<sup>10</sup>

ตั้งแต่ค.ศ.1979 เป็นต้นมา ODA ก็เปรียบเสมือนเครื่องมือทางการทูตที่ญี่ปุ่นใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์กับประเทศจีน โดยเหตุผลที่เริ่มให้ในระยะแรกนั้น ประกอบด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

ประการแรก คือ เปรียบเสมือนการชดเชยค่าปฏิกรรมสงครามอันเนื่องมาจากญี่ปุ่นไม่เคยได้จ่ายค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่จีนเลย เนื่องจากเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง จีนกลายเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ ในขณะที่ญี่ปุ่นก็ดำเนินนโยบายตาม

<sup>8</sup> ไชยวัฒน์ ไชยวัฒน์ คำฐ, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น, หน้า 95-196.; Robert M. Orr, JR., "A donor of consequence Japan as a foreign aid power" in *Japanese's foreign aid : Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, JR., editors (Colorado : Westview Press, Inc., 1993), pp. 1-18.

<sup>9</sup> Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

<sup>10</sup> โครงการนี้ประกอบด้วยโครงการพัฒนาท่าเรือ Shijiusuo และ Qinhuangdao โครงการพัฒนาทางรถไฟ Yanzhou-Shijiusuo , Beijing-Qinhuangdao และ Hengyang-Gangzhou โครงการพัฒนาโรงไฟฟ้า Wuqiangxi

<sup>10</sup> Suh Seung-won, *More carrots than sticks? economic assistance and economic sanction in Japan-China relation, 1979-1997* [Online], 20 May 2011. Source <http://isanet.ccit.arizona.edu/archive/Suh%20Seungwon.doc>

สหรัฐอเมริกาและได้ให้ค่าปฏิกรรมสงครามแก่ไต้หวันแทน ดังนั้น การให้ ODA จึงเปรียบเสมือนเป็นการชดเชยค่าปฏิกรรมสงครามในทางหนึ่ง<sup>11</sup>

ประการต่อมา คือ การช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับจีน เพราะญี่ปุ่นและจีนได้ขาดการติดต่ออย่างเป็นทางการมานานจนกระทั่งถึงค.ศ.1972 ที่ญี่ปุ่นต้องเปิดความสัมพันธ์แบบปกติกับจีนอย่างกะทันหัน ทำให้การใช้ ODA เป็นเสมือนเครื่องเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และแม้ว่าญี่ปุ่นจะไม่ได้ติดต่อกับจีนในระดับรัฐบาล แต่ในระดับเอกชนมีการติดต่อกันมานานแล้ว ทำให้มีธุรกิจของญี่ปุ่นในจีนก่อนที่จะเปิดความสัมพันธ์แบบปกติ โดย ODA ที่ให้แก่จีนจะเข้าไปช่วยพัฒนาธุรกิจและเชื้อเพลิงประโยชน์ของญี่ปุ่นในจีนด้วย อีกทั้งเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของ ODA ในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งผลประโยชน์นี้สะท้อนอยู่ในโครงการต่างๆที่ญี่ปุ่นให้การสนับสนุน เช่น ในแพ็คเกจแรกช่วงค.ศ.1979-1983 ต่างสนับสนุนโครงการที่เชื่อมต่อท่าเรือและแหล่งถ่านหินซึ่งจะถูกส่งออกไปยังญี่ปุ่น เป็นต้น<sup>12</sup>

ประการสุดท้าย คือ การให้ ODA จะช่วยส่งเสริมยุทธศาสตร์และความสัมพันธ์มิติทางการเมือง กล่าวคือ การให้ความช่วยเหลือแก่จีนเป็นส่วนหนึ่งของการเข้าไปเกี่ยวพันกับจีน โดยไม่ปล่อยให้จีนโดดเดี่ยว ซึ่งจะเป็นการช่วยรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของญี่ปุ่นด้วย เพราะหากจีนขาดเสถียรภาพ ประเทศแรกที่จะได้รับผลกระทบก็คือญี่ปุ่น<sup>13</sup> ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงให้ ODA เป็นแบบแพ็คเกจ 5 ปี เพื่อที่จะให้สอดคล้องกับนโยบาย 5 ปีของจีน (Chinese five-year plans)\* และนโยบายการปฏิรูปและเปิดประเทศของประธานาธิบดีเติ้ง เสี่ยวผิง (Deng

<sup>11</sup> Zhigang Wu, *Research on Japan's ODA to China and its contribution to China's development* [Online], 21 February 2010. Source <http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/project/orc/econ-public/china/documents/WUDP28.pdf>; Masahiko Sasajima, *Japan's domestic politics and China policymaking* [Online], 20 September 2010. Source <http://beta.stimson.org/japan/pdf/Sasajima-e.pdf>; Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1: 94-114.

<sup>12</sup> Zhao Quansheng, "Japan's aid diplomacy with China," in *Japan's foreign aid : Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, editors (San Francisco : Westview Press, 1993), pp. 163-182.

<sup>13</sup> Suh Seung-won, *More carrots than sticks? economic assistance and economic sanction in Japan-China relation, 1979-1997* [Online], 20 May 2011. Source <http://isanet.ccit.arizona.edu/archive/Suh%20Seungwon.doc>

\* นโยบาย 5 ปีของจีน (Chinese five-year plans) คือนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศภายในระยะเวลา 5 ปีซึ่งเมื่อครบทุก 5 ปีแล้วจะมีการประชุมเพื่อวางแผนนโยบายในระยะเวลา 5 ปีต่อไป

Xiaoping)<sup>14</sup> เพราะการสนับสนุนการปฏิรูปประเทศของจีนให้ทันสมัยและเปิดเสรีมากขึ้น จะเป็นช่องทางที่ทำให้จีนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก<sup>15</sup>

ปริมาณ ODA ที่ญี่ปุ่นให้กับจีนเพิ่มขึ้นจนกล่าวได้ว่าจีนเป็นประเทศผู้รับ ODA ของญี่ปุ่นรายใหญ่รายหนึ่งของญี่ปุ่น และญี่ปุ่นก็เป็นประเทศผู้บริจาครายใหญ่สุดของจีนเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆที่เข้ามาให้ ODA แก่จีน ดังนั้น ODA จึงมีบทบาทเด่นในความสัมพันธ์ของญี่ปุ่นและจีนมาตลอด ลักษณะ ODA ที่ญี่ปุ่นให้จีนโดยส่วนใหญ่จะเน้นการให้ ODA ประเภทเงินกู้แก่โครงการที่สร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) บริเวณชายฝั่งตะวันออก การคมนาคม และการขนส่งทรัพยากรเชื้อเพลิง ทำให้ปริมาณ ODA ประเภทเงินกู้มีจำนวนมากและรัฐบาลญี่ปุ่นมักจะหลบเลี่ยงไม่ให้เกิดข้อต่อ ODA เงินกู้มากนัก ส่วน ODA ประเภทให้เปล่าจะให้การสนับสนุนในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษา สิทธิมนุษยชนและการให้ความช่วยเหลือแบบเทคนิคจะเป็นการส่งผู้เชี่ยวชาญของญี่ปุ่นมาช่วยทำงานหรือให้ความรู้

เมื่อถึงช่วงระหว่างค.ศ.1982 - 1989 ปริมาณ ODA ที่ญี่ปุ่นให้แก่จีนเพิ่มขึ้นจนทำให้จีนกลายเป็นผู้รับรายใหญ่ที่สุดของญี่ปุ่น<sup>16</sup> เนื่องจากเมื่อเริ่มเข้าค.ศ.1981 จีนได้ประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างหนัก ทำให้ญี่ปุ่นวิตกกังวลว่าจีนจะขาดเสถียรภาพและอาจส่งผลกระทบต่อมาถึงญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงตัดสินใจให้ความช่วยเหลือโดยการขยายความช่วยเหลือทางการเงินให้กับจีน อย่างไรก็ตาม ประเด็นหลักๆส่วนใหญ่ที่ทำให้ปริมาณ ODA ที่ให้กับจีนในช่วงนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างญี่ปุ่นและจีนไม่ค่อยจะดีนัก อันเนื่องมาจากเหตุการณ์การถ่มความขัดแย้งในกรณีหนังสือเรียนประวัติศาสตร์ของญี่ปุ่นที่ญี่ปุ่นได้เปลี่ยนจากคำว่า “การรุกราน (Aggression)” จีนเป็น “การรุกเข้าไป (Advancement)” ในค.ศ.

<sup>14</sup> Zhao Quansheng, “Japan’s Aid Diplomacy with China,” in *Japan’s foreign aid : Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, editors, p. 178.; Zhigang Wu, *Research on Japan’s ODA to China and its contribution to China’s development* [Online], 21 February 2010. Source <http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/project/orc/econ-public/china/documents/WUDP28.pdf>

<sup>15</sup> Masahiko Sasajima, *Japan’s domestic politics and China policymaking* [Online], 20 September 2010. Source <http://beta.stimson.org/japan/pdf/Sasajima-e.pdf>

<sup>16</sup> Marie Söderberg, *Changes in Japanese foreign aid policy* [Online], 15 September 2010. Source <http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0157.pdf>



1982 และ 1986<sup>17</sup> ต่อมาในค.ศ.1985 นายกรัฐมนตรี นากาฮาชิเน ยาสึฮิโร (Nakasone Yasuhiro) ได้เยือนศาลเจ้ายาสุคุนิ (Yasukuni Shrine) ซึ่งเป็นศาลเจ้าที่รวมชื่อและอัฐิของทหารที่เสียชีวิตไปในสงครามโลกครั้งที่สองรวมถึงบุคคลที่ถูกตัดสินว่าเป็นอาชญากรสงคราม นอกจากนี้ ยังมีประเด็นข้อพิพาทเกาะเซ็นกะกุหรือ เกาะต้ายู (Senkaku/Diaoyu island) รวมถึงกรณีการแย่งสิทธิความเป็นเจ้าของของหอพักนักศึกษาในเกียวโตระหว่างจีนและไต้หวันในค.ศ.1987 เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้จีนไม่พอใจเป็นอย่างมาก ประกอบกับการที่เศรษฐกิจของจีนย่ำแย่และขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่น จึงทำให้เกิดขบวนการชาตินิยมต่อต้านญี่ปุ่นขยายเป็นวงกว้างและก่อการประท้วงญี่ปุ่น ดังนั้น ในการเยือนจีนของนายกรัฐมนตรีนากาฮาชิเน (Nakasone Yasuhiro) ในค.ศ.1984 จึงสัญญาว่าจะให้แพ็คเกจ ODA เงินกู้ที่ 2 (ช่วงระหว่างค.ศ.1984-1989) เพิ่มขึ้นเป็น 470,000 ล้านเยน (470 billion yen) เช่นเดียวกับกับกรณีแพ็คเกจเงินกู้ที่ 3 (ช่วงระหว่างค.ศ.1990-1995) ที่เพิ่มขึ้นถึง 810,000 ล้านเยน (810 billion yen) ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการเยือนของนายกรัฐมนตรี ทาเกชิตะ โนโบรุ (Takeshita Noboru) ที่ได้ประกาศเพิ่มความช่วยเหลือเมื่อเยือนจีนในค.ศ.1988 ซึ่งเป็นช่วงหลังจากเกิดเหตุการณ์สมัยนายกรัฐมนตรีนากาฮาชิเน<sup>18</sup>

นอกจากจะเพิ่มเงินกู้ให้แล้ว ญี่ปุ่นยังได้เพิ่มทั้งความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant Aids) และความช่วยเหลือด้านเทคนิคให้ด้วย เช่น โครงการก่อสร้างโรงพยาบาลภายใต้ความร่วมมือจีน-ญี่ปุ่นในปักกิ่ง ญี่ปุ่นได้ออกเงินให้ถึง 16,400 ล้านเยน ในช่วงระหว่างค.ศ.1980-1985 หรือในการเยือนของนายกรัฐมนตรีโนโบรุในค.ศ.1988 ก็ได้สัญญาจะให้ความช่วยเหลือถึง 1,000 ล้านเยนในการทำอุโมงค์มาเก๊า โดยเมื่อเทียบอัตราส่วนผู้เชี่ยวชาญต่างชาติในจีนแล้วมีผู้เชี่ยวชาญเป็นชาวญี่ปุ่นถึง 40% ของจำนวนทั้งหมด<sup>19</sup> ความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศในช่วงนี้ แม้ว่าจะไม่ดีนักแต่เป็นเหตุให้ญี่ปุ่นเพิ่ม ODA แก่จีนเพิ่มขึ้นเพราะสำหรับญี่ปุ่นแล้ว จีนนั้นสำคัญ

<sup>17</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น, หน้า 198.

<sup>18</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น, หน้า 198.; Kamiyama Mataka, "Japanese foreign policy toward Northeast Asia," in *Japanese foreign policy today : A reader*, Takashi Inoguchi and Purnendra Jain, editors, pp. 232-233.; Zhao Quansheng, "Japan's Aid Diplomacy with China," in *Japan's foreign aid : Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, editors, pp. 167-168 .; Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid Sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

<sup>19</sup> Zhao Quansheng, "Japan's aid diplomacy with China," in *Japan's foreign aid : Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, editors, p. 168.

ทั้งในแง่เศรษฐกิจและความมั่นคง ดังนั้น ODA จึงถูกนำมาใช้ในการลดความตึงเครียดระหว่างสองประเทศลงในอันที่จะส่งความสัมพันธ์อันดีโดยเฉพาะด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและยังช่วยรักษาผลประโยชน์ของญี่ปุ่นในจีนอีกด้วย

หลังค.ศ.1988 ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศเริ่มดูเหมือนจะดีขึ้น เนื่องมาจากการเยือนของผู้นำทั้งสองประเทศและการเพิ่มความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่ให้แก่จีน แต่ก็กลับสะดุดลงเนื่องจากเกิดเหตุการณ์เทียนอันเหมินขึ้นในค.ศ.1989 ซึ่งรัฐบาลจีนได้ใช้กำลังเข้าปราบปรามกลุ่มนักศึกษาที่ก่อการประท้วงบริเวณจัตุรัสเทียนอันเหมินอย่างหนัก ส่งผลให้สหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศตะวันตกตัดสินใจคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อจีน โดยหลังเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวไม่นาน ญี่ปุ่นได้ปฏิเสธที่จะคว่ำบาตรจีนตามชาติตะวันตก โดยญี่ปุ่นเองก็ได้บอกว่าตระหนักถึงเหตุการณ์การใช้กำลังและเป็นกังวลแต่ไม่ต้องการที่จะคว่ำบาตรจีน ซึ่งนายกรัฐมนตรี อุโนะ โซสุเกะ (Uno Sosuke) แถลงหลังเกิดเหตุการณ์ว่าความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนนั้นแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างชาติตะวันตกกับจีน เพราะจีนเป็นทั้งผู้เสียหายจากการรุกรานของญี่ปุ่นในสงครามโลกครั้งที่สองและยังเป็นเพื่อนบ้านของญี่ปุ่นด้วย ดังนั้น ในเหตุการณ์ครั้งนี้ตนจึงไม่มีความตั้งใจที่จะคว่ำบาตรจีน<sup>20</sup> เช่นเดียวกันกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ วาตะนะเบะ ไทโซ (Watanabe Taizo) ที่ให้ความเห็นทำนองเดียวกัน<sup>21</sup> อย่างไรก็ตาม ญี่ปุ่นได้ถูกตะวันตกกดดันอย่างหนักโดยวิจารณ์ว่าเห็นแก่ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจมากกว่าเรื่องสิทธิมนุษยชนในที่สุด ญี่ปุ่นก็ไม่อาจทนกระแสกดดันจากนานาชาติได้จึงต้องคว่ำบาตรจีนโดยการระงับแพ็คเกจ ODA เงินกู้เป็นจำนวนเงิน 810,000 ล้านเยน (810 billion yen) หรือ 5,400 ล้านดอลลาร์ (\$5.4 billion) และยังยุติการติดต่อระหว่างรัฐบาลในระดับสูงรวมถึงการติดต่อพบปะความร่วมมือด้านอื่นๆด้วย<sup>22</sup>

<sup>20</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น, หน้า 201.

<sup>21</sup> Zhao Quansheng, "Japan's aid diplomacy with China," in *Japan's foreign aid : Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, editors, p. 172.

<sup>22</sup> Zhao Quansheng, "Japan's aid diplomacy with China," in *Japan's foreign aid : Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, editors, p. 170.; Akitoshi Miyashita, "Consensus or compliance? Gaiatsu, interests, and Japan's foreign aid," in *Japanese foreign policy in Asia and the Pacific*, Akitoshi Miyashita and Yochiro Sato, editors (New York : Palgrave, 2001), pp. 37-53.; Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

สำหรับญี่ปุ่นไม่ต้องการที่คว่ำบาตรจีนเพราะไม่ต้องการที่จะโดดเดี่ยวจีน ซึ่งจะ  
ทำให้จีนที่กำลังประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจในขณะนั้นขาดเสถียรภาพภายในประเทศ ซึ่งอาจ  
ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเศรษฐกิจของญี่ปุ่นได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่อยากขัดแย้งกับชาติ  
ตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นจึงรอกจนกระทั่งบรรยากาศความตึงเครียดระหว่างจีนกับ  
ชาติตะวันตกบรรเทาลงจึงเริ่มเคลื่อนไหวในการที่จะเข้าไปสานสัมพันธ์อีกครั้ง โดยหลังจาก  
การเยือนจีนของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐฯสองคนประกอบกับเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจีน  
ซึ่งธนาคารโลก (World Bank) ได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่จีนอีกครั้ง ญี่ปุ่นจึง  
ถือโอกาสนี้ให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่จีนเป็นจำนวนเงิน 35 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (\$ 35  
millions) ในการพัฒนาสถานีโทรทัศน์ปักกิ่ง (Beijing Television Broadcasting Station) และ  
โรงพยาบาลเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Hospital)<sup>23</sup> โดยต่อมาญี่ปุ่นได้ประกาศจะกลับไปให้ ODA เงินกู้  
แก่จีนอีกครั้งในการประชุม G7 ที่เมืองฮุสตัน (Houston) ประเทศสหรัฐอเมริกาในเดือนกรกฎาคม  
ค.ศ.1990 ทั้งยังชักชวนเหล่าประเทศ G7 ให้ยกเลิกการคว่ำบาตรจีนโดยให้เหตุผลว่าการคว่ำ  
บาตรจะเป็นการโดดเดี่ยวจีน ซึ่งอาจทำให้จีนมีความเสี่ยงต่อการเกิดจลาจลภายในประเทศและ  
ทำให้ขาดเสถียรภาพภายในจีน หลังจากการประชุมในปีเดียวกันญี่ปุ่นก็กลับมาให้ ODA เงินกู้  
อีกครั้งซึ่งถือว่าเป็นแพ็คเกจเงินกู้ครั้งที่ 3 เป็นจำนวนเงิน 810,000 ล้านดอลลาร์ (810 billion yen) หรือ  
5,400 ล้านดอลลาร์ (\$5.4 billion) ที่ถูกระงับไปก่อนหน้านี้ และนายกรัฐมนตรี ไคฟู โตชิกิ  
(Kaifu Toshiki) ได้เยือนจีนในค.ศ.1991 ซึ่งนับว่าเป็นผู้นำชาติแรกของกลุ่ม G7 ที่มาเยือนจีน  
หลังจากเกิดเหตุการณ์เทียนอันเหมิน<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Zhao Quansheng, "Japan's aid Diplomacy with China," in *Japan's foreign aid : Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, editors, p. 173.; Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>.; ไซยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น*, หน้า 202-203.; Kamiyama Mataka, "Japanese foreign policy toward Northeast Asia," in *Japanese foreign policy today : A reader*, Takashi Inoguchi and Purnendra Jain, editors, pp. 232-233.

<sup>24</sup> Zhao Quansheng, "Japan's aid diplomacy with China," in *Japan's foreign aid : Power and policy in a new era*, Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, editors, pp. 173-174.; Akitoshi Miyashita, "Consensus or compliance? Gaiatsu, interests, and Japan's foreign aid," in *Japanese foreign policy in Asia and the Pacific*, Akitoshi Miyashita and Yochiro Sato, editors, p. 46.; Kamiyama Mataka, "Japanese foreign policy toward Northeast Asia," in *Japanese foreign policy today : A reader*, Takashi Inoguchi and Purnendra Jain, editors, pp. 234-235.

#### 4.1.2 ช่วงเปลี่ยนแปลงการใช้ ODA ในการตอบสนองต่อความสัมพันธ์กับจีน (ค.ศ.1990 - 1999)

ช่วงระหว่างค.ศ.1990 – 1999 เป็นช่วงที่มีการปรับแผนการให้กู้ยืมเงิน Yen Loans ซึ่งลดเวลาจากการปล่อยกู้ช่วงเวลาที่ยาวๆ อย่างเช่นแผน Eighth Five-year Plan หรือ Ninth Five-year Plan เป็นแผนปล่อยกู้ 3 ปีและอาจขยายเวลาให้อีก 2 ปี ซึ่งเรียกว่า “three years plus two years” โดยจะเน้นที่การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น การคมนาคม ไฟฟ้า และเพิ่มการให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเข้าไปทาง ตะวันตกของจีนลงไปด้วย อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ในช่วงนี้ไม่ได้ราบรื่นเช่นเดียวกับในยุคก่อนหน้านี้เนื่องด้วยปัญหาทางการเมืองและการทหาร ทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้ในระยะยาว<sup>25</sup> :ซึ่งในช่วงนี้เศรษฐกิจของญี่ปุ่นได้ตกต่ำลงเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจฟองสบู่แตกเมื่อ ค.ศ.1990<sup>26</sup> ทำให้สาธารณชนญี่ปุ่นเริ่มให้ความสนใจในเรื่องประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณ ODA ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่กระทบต่อความสัมพันธ์โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของญี่ปุ่นและขัดต่อหลักการ ODA ที่ตั้งขึ้นในค.ศ.1992 อย่างชัดเจน จึงเกิดการเรียกร้องให้มโนนโยบายตอบโต้จีน ซึ่งเป็นสิ่งที่แตกต่างจากความสัมพันธ์ในยุคที่แล้ว กล่าวคือคือ ญี่ปุ่นได้ตอบโต้ต่อเหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างญี่ปุ่นและจีน โดย ญี่ปุ่นได้เริ่มมีการใช้ลงโทษจีนด้วยการระงับความช่วยเหลือ หรือ บางครั้งก็เลื่อนโครงการ ODA เงินกู้ อย่างไรก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายอย่างกระทรวงการต่างประเทศ จะตอบโต้ต่อความไม่พอใจของสาธารณชนและรัฐสภาตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในบางช่วงเท่านั้น และไม่ได้เป็นการตอบโต้ที่รุนแรงจนถึงขนาดยกเลิก ODA เลย<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Zhigang Wu, Research on Japan's ODA to China and its contribution to China's development [Online], 21 February 2010. Source <http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/project/orc/econ-public/china/documents/WUDP28.pdf>

<sup>26</sup> อนุสรณ์ ธรรมใจ, ฟองสบู่และการเก็งกำไร [Online], 25 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา: <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2003q4/article2003nov19p1.htm>

<sup>27</sup> Tsukasa Takamine, “ A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid,” *The Pacific Review* 18, 4 (December 2005): 439-461; Saori N. Katada, Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว ความสัมพันธ์ญี่ปุ่นและจีนก็เริ่มที่จะดีขึ้นอีกครั้ง แม้ว่าในค.ศ.1992 ญี่ปุ่นจะได้ออกกฎบัตร ODA ออกมา แต่ก็ไม่ได้บังคับใช้กับจีนมากนัก จนกลายเป็นสาเหตุที่ทำให้ญี่ปุ่นถูกวิจารณ์ว่า ODA ของญี่ปุ่นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ทดลองนิวเคลียร์ของจีนในค.ศ.1995 ที่แสดงให้เห็นว่ามีความเปลี่ยนแปลงในนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น ซึ่งในครั้งนี้นี้ ญี่ปุ่นได้ประท้วงจีนโดยการระงับความช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant aid) จนกระทั่งถึงค.ศ.1997 โดยในการระงับความช่วยเหลือครั้งนี้เป็นการกระทำของญี่ปุ่นเพียงประเทศเดียว ซึ่งต่างจากค.ศ.1989 ที่โดนกระแสดัดดันจากนานาชาติให้ต้องคว่ำบาตรจีนและเป็นการแสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นได้เริ่มใช้ ODA ไปในทางลบ (Negative) โดยการให้ ODA ในการลงโทษต่อพฤติกรรมที่เกิดขึ้นของจีน นอกเหนือไปจากที่แต่ก่อนใช้ไปในทางบวก (Positive) ซึ่งเป็นการให้และเพิ่มปริมาณ ODA เพื่อชักจูงให้จีนมีพฤติกรรมที่ต้องการเช่นในช่วงที่แล้ว<sup>28</sup>

ก่อนหน้าที่ญี่ปุ่นจะระงับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในค.ศ.1995 นี้ ญี่ปุ่นได้ส่งสัญญาณเตือนจีนให้หยุดทดลองนิวเคลียร์ตั้งแต่ค.ศ.1994 แล้ว แต่จีนก็ยังคงทดลองนิวเคลียร์ต่อโดยไม่ใส่ใจต่อคำเตือนดังกล่าว ซึ่งการทดลองนิวเคลียร์ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนและนักการเมืองญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก เพราะเห็นว่าไม่ถูกต้องตามกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นที่ออกมาในค.ศ.1992 และมีความต้องการให้ญี่ปุ่นประท้วงด้วยท่าทีที่เข้มแข็งกว่านี้ โดยนักการเมืองต้องการให้ญี่ปุ่นลดหรือระงับการให้ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนเสีย แต่กระทรวงการต่างประเทศกลับเห็นต่าง เพราะกังวลว่าการระงับ ODA ประเภทเงินกู้จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของญี่ปุ่นในประเทศจีน ดังนั้น จึงมีแผนการที่จะลดความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในทีแรก<sup>29</sup> จนกระทั่งเมื่อจีนได้ทดลองนิวเคลียร์อีกครั้งในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1995 ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นตัดสินใจระงับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าทันทีในเดือนเดียวกันนั่นเอง (ยกเว้นกรณีความช่วยเหลือมนุษยธรรม) ซึ่งจะระงับไปจนกว่าจีนจะยุติการทดลองนิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม การระงับความช่วยเหลือแบบให้เปล่า

<sup>28</sup> Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

<sup>29</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review* 18, 4: 439-461.; Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

ถือว่ามีปริมาณน้อยเมื่อเทียบกับประเภทเงินกู้จึงไม่ส่งผลกระทบต่อให้จีนนั้นกังวลจนต้องยุติการทดลองนิวเคลียร์ได้ ในทางกลับกัน ยังสร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชนจีนแทน เนื่องจากจีนมองว่า ODA เป็นสิ่งเสมือนการชดเชยค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ตนที่ไม่ได้รับมาตั้งแต่ในอดีต การให้ ODA จึงเป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นต้องทำ ไม่ใช่เพราะเป็นเพียงความต้องการของญี่ปุ่นเอง<sup>30</sup> ทั้งนี้ แม้การระงับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าดังกล่าวของญี่ปุ่นจะไม่ส่งผลกระทบโดยตรงมากนัก แต่ก็เป็นการส่งสัญญาณเตือนถึงผู้นำจีนให้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการดำเนินนโยบาย ODA ของญี่ปุ่น เพราะการระงับครั้งนี้ เป็นการดำเนินของญี่ปุ่นเพียงฝ่ายเดียวปราศจากอิทธิพลจากนานาชาติเช่นในค.ศ.1989 โดยถึงแม้ว่าอเมริกาจะออกมาประณามการกระทำของจีนแต่ไม่ได้ร่วมกับนานาชาติกดดันจีน หรือกดดันญี่ปุ่นให้ต้องระงับความช่วยเหลือแก่จีน ญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศเดียวที่ระงับความช่วยเหลือเพื่อประท้วงจีนในกรณีการทดลองนิวเคลียร์<sup>31</sup>

ทั้งนี้ แม้ว่าจีนจะไม่ยอมยุติการทดลองนิวเคลียร์หลังจากที่ญี่ปุ่นประท้วงโดยการระงับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแต่ทางการจีนเองก็แสดงท่าทีที่ต้องการจะประนีประนอมกับญี่ปุ่น โดยการแจ้งเตือนการทดลองนิวเคลียร์ล่วงหน้าให้ญี่ปุ่นรับทราบในเดือนมิถุนายนและเดือนกรกฎาคม ค.ศ.1996 ไม่นานก่อนที่จะลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการห้ามทดลองอาวุธนิวเคลียร์โดยสมบูรณ์ (Comprehensive Test-Ban Treaty: CTBT)<sup>32</sup> หลังจากยุติการทดลองนิวเคลียร์แล้ว ญี่ปุ่นก็ได้ยกเลิกการระงับและกลับมาให้ความช่วยเหลือแบบให้อีกครั้งหลังจากการเยือนจีนของรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของญี่ปุ่น อิเคดะ ยูคิฮิโกะ (Ikeda Yukihiko) ในเดือนมีนาคม

<sup>30</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review* 18, 4: 439-461.; Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

<sup>31</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review* 18, 4: 439-461.; Kamiyama Mataka, "Japanese foreign policy toward Northeast Asia," in *Japanese foreign policy today : A reader*, Takashi Inoguchi and Purnendra Jain, editors, pp. 235-236.; Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

<sup>32</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 448.

ค.ศ.1997<sup>33</sup> การที่ญี่ปุ่นได้กลับมาให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าอย่างรวดเร็วเช่นนี้ได้แสดงให้เห็นว่าผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งก็คือกระทรวงการต่างประเทศไม่มีความต้องการที่จะระงับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแต่ต้น แต่ทั้งนี้ การกระทรวงการต่างประเทศได้ตัดสินใจลงโทษจีนด้วยการระงับความช่วยเหลือ เป็นไปเพื่อต้องการลดกระแสความไม่พอใจของแรงกดดันจากภายในประเทศ<sup>34</sup>

นอกจากเหตุการณ์ทดลองนิวเคลียร์ของจีนจะส่งผลกระทบต่อ ODA ที่ญี่ปุ่นให้จีนแล้ว ยังมีเหตุการณ์ความตึงเครียดที่จีนซ้อมรบแถวช่องแคบไต้หวันก็มีส่วนส่งผลกระทบด้วย โดยในบทความของ ซึคาสะ ทะคะมิเนะ (Tsukasa Takamine) ได้รวมเอาเหตุการณ์ที่จีนซ้อมรบและทดลองอาวุธบริเวณช่องแคบไต้หวันจนทำให้เกิดวิกฤติการณ์ตึงเครียดในค.ศ.1996 เป็นหนึ่งในเหตุการณ์ที่ญี่ปุ่นต้องใช้มาตรการลงโทษทาง ODA ด้วย เหตุการณ์สืบเนื่องมาจากค.ศ.1995 ที่ประธานาธิบดี ลี เต็งฮุย (Lee Teng-Hui) เดินทางไปสหรัฐอเมริกาและทำให้ความตึงเครียดบริเวณช่องแคบไต้หวันประทุขึ้น หลังจากนั้นจีนก็เริ่มซ้อมรบใกล้บริเวณช่องแคบไต้หวันเพื่อแสดงศักยภาพทางการทหารและข่มขวัญว่าจีนพร้อมจะเอาจริงในประเด็นไต้หวัน นอกจากนี้ การซ้อมรบดังกล่าวยังมีเป้าหมายเพื่อกดดันประชาชนไม่ให้เลือกผู้นำที่มีความต้องการแยกตัวเป็นอิสระจากจีนในช่วงการเลือกตั้งในไต้หวัน ณ ขณะนั้น โดยเฉพาะประธานาธิบดี ลี เต็งฮุย (Lee Teng-Hui) ที่เป็นผู้สมัครเลือกตั้งจากพรรค National Party และนายเฉิน สู่เปียน (Chen Shui-bian) ผู้สมัครจากพรรค Democratic Progress Party<sup>35</sup>

จนกระทั่งถึงมีนาคมค.ศ.1996 จีนได้ทดลองยิงขีปนาวุธบ่อยครั้งใกล้บริเวณท่าเรือส่งออกไต้หวันและหนึ่งในการขีปนาวุธที่ถูกยิงนั้นมาตกลงใกล้กับเกาะของญี่ปุ่น นอกจากนี้ การทดลองขีปนาวุธยังส่งผลโดยตรงต่อการคมนาคมทางเรือและทางอากาศรวมถึงเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่อยู่ในบริเวณนั้น ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงทำการเตือนจีนแต่ก็ไม่ได้รับการตอบรับเนื่องจากจีนมองว่าประเด็นไต้หวันเป็นเรื่องภายในของจีนส่งผลให้เกิดกระแสเรียกร้องให้ระงับการให้ ODA เงินกู้แก่จีนจากทั้งนักการเมืองรวมถึงผู้กำหนดนโยบายบางคน รัฐบาลญี่ปุ่นจึงตัดสินใจเลื่อนการให้แพ็คเกจเงินกู้ที่ 4 (ค.ศ.1996-2000) ซึ่งเป็นจำนวนเงิน 580,000 ล้านเยน (580 billion yen) หรือ

<sup>33</sup> Saori N. Katada, Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 450.

ประมาณ 5,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (\$ 5.3 billion) \* เนื่องจากในครั้งนี้นำกำหนดนโยบายต้องการให้เป็นสัญญาณเดือนจีนว่าญี่ปุ่นไม่เห็นด้วยกับการใช้กำลังในปัญหาไต้หวัน ซึ่งหากเกิดสงครามขึ้นจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของญี่ปุ่น รวมถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในภูมิภาค จนกระทั่งถึงเดือนธันวาคมในปีเดียวกันนั่นเองที่ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศลดความตึงเครียดลง ญี่ปุ่นจึงได้เริ่มให้แพ็คเกจเงินกู้ที่ 4 ตามที่ได้ตกลงกันไว้<sup>36</sup> เนื่องจากการประท้วงดังกล่าวไม่ได้มีผลกระทบต่อนโยบายต่อปัญหาไต้หวันของจีน แต่เป็นการส่งสัญญาณถึงผู้นำจีนก็ได้ตระหนักถึงท่าทีของญี่ปุ่นต่อเหตุการณ์ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อความตึงเครียดลดลงในบริเวณช่องแคบไต้หวันลดลง ญี่ปุ่นจึงได้อนุมัติแพ็คเกจเงินกู้ที่ 4 (ค.ศ.1996-2000) ให้แก่จีน<sup>37</sup>

#### 4.1.3 ช่วงการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน (ค.ศ.2000 – 2005)

ช่วงค.ศ.2000 – 2005 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจภายในญี่ปุ่นกำลังยังย่ำแย่และไม่สามารถฟื้นฟูกลับมาได้อย่างสมบูรณ์อันเนื่องจากสาเหตุวิกฤติฟองสบู่แตกในช่วงที่แล้ว (ค.ศ. 1990) ทำให้ญี่ปุ่นต้องตัดงบประมาณบางประการ ซึ่งส่งผลต่อการให้ ODA ของญี่ปุ่นด้วย ประกอบกับความไม่พอใจของประชาชนญี่ปุ่นต่อการให้ ODA แก่จีน เพราะการดำเนินนโยบายของจีนในช่วงค.ศ.1995 -1999 ที่มีลักษณะเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของญี่ปุ่นเป็นปัจจัยที่ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบาย และเรียกร้องให้มีการทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน เพื่อปรับลดปริมาณ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนลง ซึ่งหลังจากการทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีนในค.ศ.2001แล้ว ได้มีการปรับวิธีการให้เงินกู้โดยการพิจารณาโครงการเงินกู้แบบปีต่อปีแทนการให้รวมหลายปีแบบเป็นแพ็คเกจ<sup>38</sup> ซึ่งในท้ายที่สุดก็ได้มีประกาศจะยกเลิกการให้ ODA ประเภทเงินกู้กับจีนในค.ศ.2005 โดยจะสิ้นสุดโครงการเงินกู้ทั้งหมดในค.ศ.2008 ของจีนได้เป็น

---

\* จำนวนเงินดังกล่าวเป็นของช่วงปีระหว่างค.ศ.1996 - 1998 เนื่องจากในแพ็คเกจเงินกู้ที่ 4 นี้มีระบบการให้ต่างจากที่เคยให้มาโดยจะเป็นลักษณะสามบวกสอง (Three plus two system) กล่าวคือญี่ปุ่นจะให้เงินในช่วงสามปีแรกคือ ค.ศ.1996 -1998 ไปก่อนเป็นจำนวนเงิน 580 พันล้านเยน (580 billion yen) หลังจากนั้นค.ศ.1999 - 2000 ที่เหลือจะพิจารณาให้ทีหลัง

<sup>36</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 450-453.

<sup>37</sup> Ibid., pp. 450-453.

<sup>38</sup> Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>; Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1: 94-114.



เจ้าภาพจัดงานโอลิมปิก ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ว่าจีนมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว และไม่มีคามจำเป็นที่จะต้องพึ่งความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ หรือ ODA ประเภทเงินกู้ของญี่ปุ่นอีกต่อไป<sup>39</sup>

โดยที่ ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 1990 ได้เริ่ม ย่ำแย่ลงและยังส่งผลต่อนโยบาย ODA ในช่วงตั้งแต่ค.ศ. 2000 เป็นต้นไปด้วย ซึ่งนอกจาก เหตุการณ์ทตลงนิวเคลียร์และความตึงเครียดบริเวณช่องแคบไต้หวันข้างต้นแล้ว ประเด็น การพัฒนากองทัพของจีนที่รัฐบาลจีนได้เพิ่มค่าใช้จ่ายทางทหารขึ้นอย่างมากเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2000 และในช่วงปลายทศวรรษ 1990 จนถึงค.ศ. 2000 จีนได้เริ่มสำรวจทรัพยากรทางธรรมชาติ บริเวณเกาะเซ็นกะกุ หรือ ต้าหยู (Senkaku/Diaoyu island) และบ่อยครั้งได้ล้ำเข้าไปในเขต เศรษฐกิจของญี่ปุ่น ได้มีผลต่อทัศนคติของคนญี่ปุ่นที่มองว่าจีนกำลังจะกลายมาเป็นภัยคุกคามต่อ ญี่ปุ่น ดังนั้น สาธารณชนญี่ปุ่นจึงเริ่มสงสัยว่าการให้ความช่วยเหลือต่อจีนจึงเป็นสิ่งที่สมควรทำ แล้วหรือไม่

ในค.ศ.2000 กองทัพปลดแอกประชาชนจีน (People's Liberation Army: PLA) มีกองกำลังโดยรวมทั้งหมดประมาณ 2.5 ล้านคน ซึ่งเป็นทหารประจำการภาคพื้นสนาม 1.8 ล้าน คน รถถัง 10,000 คัน เครื่องบิน 4,350 ลำ รวมถึงเรือรบและเรือดำน้ำมีเป็นจำนวนมาก โดยที่จีนมี แนวโน้มใช้จ่ายการทหารที่สูงขึ้นทุกปี ซึ่งการเพิ่มค่าใช้จ่ายนี้ได้เพิ่มตามการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ของจีน<sup>40</sup> ค่าใช้จ่ายทางทหารของจีนในค.ศ.2001 เพิ่มขึ้น 17.7% และเพิ่มขึ้นอีก 17.6% ในค.ศ. 2002 โดยในค.ศ.2005 งบประมาณกองทัพจีนเพิ่มขึ้น 12.6% หรือเป็นเงิน 247,700 ล้านหยวน (247.7 billion yuan) ซึ่งคิดได้เป็นเงิน 29,900 ล้านเหรียญสหรัฐ (\$29.9 billion)<sup>41</sup> ทำให้พรรค

<sup>39</sup> Zhigang Wu, *Research on Japan's ODA to China and its contribution to China's development* [Online], 21 February 2010. Source <http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/project/orc/econ-public/china/documents/WUDP28.pdf>; *Japan's official development assistance white paper 2005* [Online], 1 March 2011. Source <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/ODA2005/html/honpen/index.htm>

<sup>40</sup> Frank W. Moore, *China's military capabilities* [Online], 7 May 2013. Source <http://www.comw.org/cmp/fulltext/iddschina.html>

<sup>41</sup> *China's defense budget* [Online]. 7 May 2013. Source <http://www.globalsecurity.org/military/world/china/budget.htm>

LDP ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ODA ที่ญี่ปุ่นให้กับจีนอาจเป็นส่งเสริมการพัฒนากองทัพของจีนในทางอ้อม โดยที่จีนนำเงินของญี่ปุ่นไปใช้ในการพัฒนาประเทศด้านอื่น และเก็บเงินงบประมาณของประเทศจีนไว้พัฒนากองทัพของจีน<sup>42</sup>

นอกจากนี้ สถิติที่เรือสำรวจรุกล้ำเข้ามาในเขตเศรษฐกิจของญี่ปุ่นจากค.ศ.1997 ที่มีจำนวนแค่ 4 ครั้งเพิ่มขึ้นเป็น 30 ครั้งในค.ศ.1999 และรายงานเกี่ยวกับเรือรบของจีนได้ล้ำเข้ามาในบริเวณน่านน้ำญี่ปุ่นด้วย เช่น ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2000 เรือ *Haibing-723* ของจีนได้แล่นผ่านช่องแคบซึคิชิมะ (*Tsukishima*) ที่เป็นช่องแคบระหว่างญี่ปุ่นกับเกาหลีและช่องแคบซึการุ (*Tsugaru*) ที่อยู่ระหว่างเกาะฮอนชูกับเกาะฮอกไกโดของญี่ปุ่น นอกจากนี้ยังตรวจพบเรือ *dongdiao-232* ปฏิบัติการอยู่บริเวณแหลมอิราโกะ (*Irako*) และคาบสมุทรคิอิ (*Kii*) ทางตอนใต้ในเดือนก.ค.2000<sup>43</sup> โดยเหตุการณ์เรือสำรวจและเรือรบของจีนเข้ามาในเขตน่านน้ำของญี่ปุ่นดังกล่าว ได้ทำให้รัฐสภาตัดสินใจไม่อนุมัติโครงการเงินกู้พิเศษ (Special yen loans) ที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอขึ้นเพื่อให้แก่จีนด้วยกันสองโครงการซึ่งเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 17,200 ล้านเยน (17.2 billion yen) หรือประมาณ 156 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (\$156 million) ในเดือนสิงหาคม ค.ศ.2000 แต่รัฐสภาก็ได้อนุมัติข้อเสนอโครงการเงินกู้พิเศษนี้ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2000 หลังจากที่รัฐบาลจีนตกลงตามข้อเสนอของญี่ปุ่นที่จะแจ้งล่วงหน้าหากเรือของจีนได้เข้ามามีกิจกรรมและสำรวจใน บริเวณที่เป็นผลประโยชน์ของญี่ปุ่น<sup>44</sup> ซึ่งการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมทางน้ำของจีนอย่างรวดเร็วเช่นนี้ยิ่งกลายเป็นสิ่งเน้นย้ำทัศนคติที่ของญี่ปุ่นมองว่าจีนเป็นภัยคุกคามในสายตาของสาธารณชนญี่ปุ่นและนักการเมือง และนำไปสู่การเรียกร้องให้กระทรวงการต่างประเทศมีการทบทวนนโยบาย ODA ที่ให้กับจีนเสียใหม่ ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศจึงได้เริ่มจัดทำรายงานขึ้นเพื่อทบทวนเกี่ยวกับนโยบาย ODA ขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2000 ในขณะที่พรรค LDP เอง

<sup>42</sup> Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009.

Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

<sup>43</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 453-455.; Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

<sup>44</sup> Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

ก็ได้จัดทำรายงานของตนเองเพื่อเสนอนโยบายในการเปลี่ยนแปลง ODA โดยเริ่มเดือนกันยายนปีเดียวกัน<sup>45</sup>

ในการทบทวน ODA นี้ มาซาฮิโกะ มาสุดะ (Masayuki Masuda) ได้กล่าวไว้ในบทความ *Japan's Changing ODA Policy towards China* ว่า กระทรวงการต่างประเทศได้ตั้งคณะที่ปรึกษาความร่วมมือกับจีนในศตวรรษที่ 21 (Advisory Group on Japan's Economic Cooperation to China in Twenty-First Century) ซึ่งจัดทำรายงานชื่อ โครงการความร่วมมือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นสำหรับจีน (Country Assistance Programme to China) ซึ่งเสร็จสิ้นในเดือนมีนาคม 2001 ส่วนพรรค LDP ได้จัดทำรายงานออกมาชื่อ รายงานหลักเกณฑ์ทั่วไปและแนวทางในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและความร่วมมือกับจีน (Generalisation and Guidelines of Economic Aid to and Co-operation with China) ในปลายค.ศ.2000<sup>46</sup> โดยทั้งสองรายงานจัดทำขึ้นโดยคำนึงถึงประเด็นต่างๆที่สาธารณชนไม่พอใจดังนี้

ประการแรก คือ การเสริมสร้างกองทัพและการเพิ่มค่าใช้จ่ายของเงินซึ่ง ODA สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการช่วยสนับสนุนการใช้จ่ายทางทหารได้ในทางอ้อมและหากจีนยังคงพัฒนาอาวุธร้ายแรงของตน อย่างเช่น กรณีนิวเคลียร์ ก็จะเป็นการผิดต่อกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นที่ตั้งไว้รวมทั้งยังส่งผลต่อความมั่นคงของญี่ปุ่นอีกด้วย

ประการที่สอง คือ ความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นได้ให้แก่จีนเป็นที่รับรู้ค่อนข้างมากในสาธารณชนจีนซึ่งส่งผลให้ ODA ของญี่ปุ่นล้มเหลวในการช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อชาวจีนและไม่ได้ช่วยลดกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่นในจีนเท่าไรนัก

ประการที่สาม คือ จีนได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศโลกที่สาม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจีนมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจจนถึงขนาดให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่นแทน

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

ได้ ในขณะที่ญี่ปุ่นเองกำลังประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งยังไม่ได้ฟื้นคืนเท่าไรนัก ดังนั้น จีนยังมีความจำเป็นที่จะต้องรับความช่วยเหลือจากญี่ปุ่นต่อไปอีกหรือไม่<sup>47</sup>

หลังจากการประชุมกันหลายครั้งในช่วงค.ศ.2000 กระทรวงการต่างประเทศและพรรค LDP ต่างได้ออกรายงานของตนออกมาซึ่งมีความเห็นแตกต่างกัน โดยในรายงานของกระทรวงการต่างประเทศได้เสนอว่าญี่ปุ่นยังควรขยายการให้ ODA ต่อจีนออกไปในขณะเดียวกันก็ควรมีการประสานความร่วมมือในรูปแบบอื่นของเงินทุนสาธารณะรวมถึงเงินทุนของภาคเอกชนด้วยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบรรลุเป้าหมายของความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นและจีน ซึ่งจุดประสงค์ของความร่วมมือนี้ยังคงยึดจุดประสงค์เดิมที่มีมาตั้งแต่ในทศวรรษ 1970 คือสนับสนุนจีนให้เปิดกว้างและปฏิรูปนโยบายที่จะช่วยส่งเสริมเสถียรภาพและความเจริญซึ่งไม่ใช่แค่ของญี่ปุ่นรวมไปถึงในระดับภูมิภาคเอเชียและโลก โดยเน้นที่จะกระตุ้นให้จีนเข้ามามีส่วนร่วมในประชาคมโลกและช่วยให้มีสังคมที่เปิดกว้างผ่านความช่วยเหลืออย่าง ODA แต่ก็ไม่ได้มีการระบุว่ามีการตั้งเป้าความสำเร็จไว้ในระดับใด ในงานเสนอนี้ยังได้กล่าวถึงกรณีที่จีนมีนโยบายความช่วยเหลือแก่ประเทศโลกที่สามว่าเป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือกันหลายฝ่ายในระดับภูมิภาคอีกด้วย<sup>48</sup>

ทางด้านรายงานของพรรค LDP ได้เสนอถึงปัญหาของ ODA ที่ให้กับจีนอันได้แก่การขาดความโปร่งใสในการนำ ODA ไปใช้จ่ายของจีนซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการทหารในอันที่จะขัดต่อหลักกฏบัตร ODA และเป็นภัยต่อความมั่นคงของญี่ปุ่นเอง การที่รัฐบาลจีนไม่ค่อยได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับ ODA ของญี่ปุ่นแก่ประชาชนจีน ทำให้ประชาชนจีนไม่ค่อยเห็นถึงความสำคัญของ ODA ของญี่ปุ่น และการที่รัฐบาลจีนได้มีแผนให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ประเทศอื่นทั้งที่จีนเองก็เป็นผู้รับรายใหญ่ของญี่ปุ่น ดังนั้น รายงานจึงเสนอให้มีการตัดทอน ODA ที่ให้กับจีนและมีความต้องการให้รวม Exim loans (เงินกู้แบบไม่ผูกมัด) รวมเข้าไปผสมกับเงินช่วยเหลือที่ให้แก่จีนด้วย ซึ่งเงินกู้ประเภทนี้จะอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง (MOF) การที่รวมเข้าในเงินช่วยเหลือจะช่วยเพิ่มอำนาจของกระทรวงการคลังในการควบคุมกิจกรรม ODA ของ

<sup>47</sup> Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009.

Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>; Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China: The long-running foreign policy of engagement*. (New York: Routledge, 2006), pp. 74-91.

<sup>48</sup> Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009.

Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

กระทรวงการต่างประเทศได้ นอกจากนี้ ควรมีการสนับสนุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่าง ญี่ปุ่นและจีนผ่านทางเอกชนแทนการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาล และควรที่จะรวมเอา ODA เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายด้านความมั่นคงด้วยนอกจากจะเป็นแค่นโยบายการต่างประเทศเพียง อย่างเดียว<sup>49</sup> โดยแม้ทั้ง 2 รายงานจะมีความแตกต่างกัน แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้โดยว่าสถานะของ จีนต่างไปจากในอดีตที่เศรษฐกิจของจีนได้เติบโตขึ้น แต่เศรษฐกิจของญี่ปุ่นตกต่ำลง และสภาวะ แวดล้อมความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนที่ทำให้ทัศนคติของญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะ การพัฒนากองทัพของจีน การขยายกิจกรรมทางทะเล ได้ทำให้ญี่ปุ่นมองจีนเป็นภัยคุกคามต่อ ความมั่นคงของญี่ปุ่นที่ได้เริ่มพัฒนาทัศนคติดังกล่าวมาตั้งแต่ช่วง 1995 – 1999 ซึ่งแตกต่างจาก ในช่วงค.ศ. 1981 – 1990 ที่ญี่ปุ่นยังไม่ได้มองว่าจีนเป็นภัยคุกคาม รวมถึงการให้ ODA ไม่ได้ทำให้ จีนได้รู้สึกถึงการชดเชยการรุกรานของญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกได้เลย ดังนั้น จึงต้องมีการปรับ นโยบาย ODA ต่อจีน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น<sup>50</sup>

โดยท่ามกลางข้อโต้แย้งและข้อเสนอมากมาย รัฐบาลญี่ปุ่นโดยกระทรวง การต่างประเทศ ได้จัดทำ “แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจสำหรับจีน (Economic Cooperation Program for China)” ออกมาเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดความช่วยเหลือแก่จีน ในอนาคตตามโครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Country Assistance Programs) ที่ตั้ง ขึ้นภายใต้กรอบนโยบาย ODA ระยะกลาง (Medium-term policy on ODA) ที่ตั้งไว้ในค.ศ. 1999\* โดยในแผนงานฉบับนี้ได้ระบุถึงความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ของ ODA ญี่ปุ่นต่อจีนอันได้แก่ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจีน การพัฒนากองทัพ ปัญหาการขาดการรับรู้ถึง ODA ของ ญี่ปุ่นในจีนและปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตามแม้ว่าจีนจะมีการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจในขณะญี่ปุ่นประสบสภาวะทางเศรษฐกิจและงบประมาณ แต่จีนยังมีปัญหาด้ว การพัฒนาในพื้นที่ลึกเข้าไปในประเทศซึ่งทำให้เกิดปัญหาความยากจนและช่องว่างระหว่างรายได้

<sup>49</sup> Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China: The long-running foreign policy of engagement*, pp. 74-91.; Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

<sup>50</sup> Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China: The long-running foreign policy of engagement*, pp. 74-91.; Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

\* ภายใต้กรอบนโยบายนี้ญี่ปุ่นตั้งโครงการความช่วยเหลือประเทศ (Country Assistance Programs) โดยที่ ญี่ปุ่นจะเป็นฝ่ายกำหนดว่าประเทศไหนต้องการความช่วยเหลืออะไรแยกกันไปแต่ละประเทศ

ระหว่างพื้นที่ภายในกับบริเวณชายฝั่งที่เป็นเขตเศรษฐกิจ ปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ มาสู่ประเทศญี่ปุ่นและปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งญี่ปุ่นเล็งเห็นว่าการให้ ODA แก่จีนจะยังมีประโยชน์ในการช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ แต่ทั้งนี้เนื่องจากสถานะของจีนที่มีการพัฒนากองทัพ การขยายกิจกรรมทางทะเล และการประชาชนจีนไม่ตระหนักถึง ODA ที่ญี่ปุ่น โดยได้มีผลต่อทัศนคติของญี่ปุ่นที่มองจีนภัยคุกคามต่างจากช่วงที่ได้เริ่มให้ ODA ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงมีการเปลี่ยนแปลงในแนวทางการให้ ODA แก่จีนเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ดังนี้

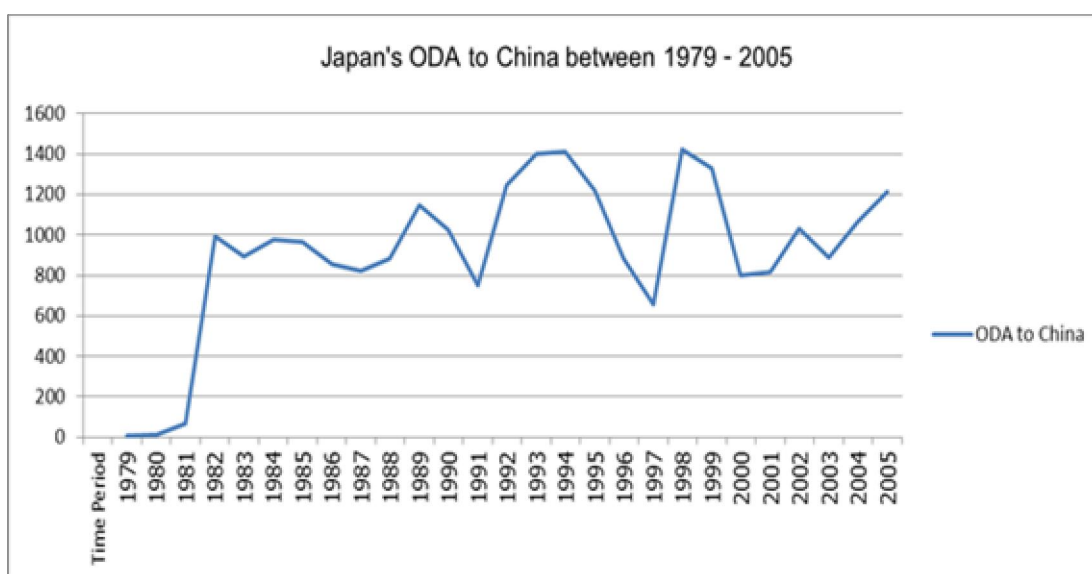
- 1) การเปลี่ยนจากการพิจารณาให้ ODA รวมแบบหลายปีมาเป็นพิจารณาให้ปีต่อปี
- 2) การสร้างความมั่นใจว่า ODA เป็นที่เข้าใจและได้รับการสนับสนุนจากทุกคนในชาติและมีการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดในแต่ละโครงการที่คัดสรรมาโดยขึ้นอยู่กับผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก (โดยเฉพาะลำดับประเด็นที่สำคัญดังนี้ การรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม ปัญหาระดับโลก การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจระบบตลาด การส่งเสริมความเข้าใจร่วมกัน การพัฒนาสังคมและสวัสดิการในพื้นที่ข้างในประเทศจีนเพื่อกิจกรรมของเอกชน)
- 3) การสนับสนุนให้จีนมีบทบาทในการพัฒนาบริเวณชายฝั่งตะวันออกด้วยตนเอง
- 4) การให้ความช่วยเหลือจะขึ้นอยู่กับโครงการที่ได้รับคัดเลือกอย่างรอบคอบตามระดับของงบประมาณ ODA ที่ได้รับในแต่ละปีโดยใช้กระบวนการพิจารณาที่เรียกว่า project-accumulation formula ซึ่งจะไม่มีการนำส่วนของก่อนหน้ามาพิจารณาและจะมีการสร้างบัญชีรายชื่อของผู้สมัคร (long-list) เพื่อสร้างความโปร่งใสและถูกเสนอสำหรับการให้เงินกู้ในอนาคต
- 5) การสร้างความพยายามทุกวิถีทางในการสร้างหลักประกันว่าเงินจะเข้าใจในหลักกฏบัตร ODA อย่างลึกซึ้งในทุกโอกาส
- 6) การประเมินในระยะเวลาที่เหมาะสมและสะท้อนผลลัพธ์ของความช่วยเหลือในอนาคตได้อย่างรวดเร็ว<sup>51</sup>

ดังนั้น ในค.ศ.2001 จำนวน ODA ที่ให้แก่อินทั้งหมดเท่ากับ 161,400 ล้านเยน (161.4 billion yen) ซึ่งลดจากปีก่อน 25% และโครงการที่อนุมัติจะเป็นโครงการเกี่ยวกับ

<sup>51</sup> Economic cooperation program for China [Online], 5 February 2010. Source [http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e\\_asia/china-2.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-2.html)

สิ่งแวดล้อมและการพัฒนาพื้นที่ภายในประเทศจีนอันเป็นผลมาจากการทบทวน ODA และสถานการณ์เศรษฐกิจของญี่ปุ่นเอง<sup>52</sup> หลังจากค.ศ.2001 แล้วปริมาณ ODA ที่ญี่ปุ่นให้กับจีนก็มีแนวโน้มลดลงและไม่อาจเพิ่มขึ้นมาได้เท่าแบบแต่ก่อน

ภาพที่ 4.1  
กราฟแสดงแนวโน้ม ODA ของญี่ปุ่นต่อจีน ระหว่าง ค.ศ.1979 – 2005



ที่มา: Query wizard for international development statistics [Online]. 11 February 2010. Source <http://stats.oecd.org/qwids/>

เมื่อถึงช่วงค.ศ.2003-2005 ความสัมพันธ์ทางการเมืองของทั้งสองประเทศย่ำแย่ลงเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์ที่กระทบต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย โดยใน ค.ศ.2003 นายกรัฐมนตรี โคอิซุมิ จุนอิชิโร (Koizumi Junichiro) ได้เดินทางไปเยือนศาลเจ้า ยาสุคุนิ ทำให้จีนได้ออกมาเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีโคอิซุมิ (Koizumi Junichiro) ขอโทษต่อประเด็นดังกล่าวเชกเช่นกับคราวที่เหตุการณ์คราวที่อดีตนายกรัฐมนตรีนาคาโซเน (Nakasone Yasuhiro)<sup>53</sup> เคยไปเยือนศาลเจ้าเมื่อค.ศ.1985 ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า ODA ไม่สามารถชดเชย

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1: 94-114.

มรดกทางประวัติศาสตร์ได้เลย เมื่อถึงค.ศ.2004 กลุ่มต่อต้านญี่ปุ่นในจีนได้เติบโตขึ้นอย่างมาก จากการกรณีการเยือนศาลเจ้ายาสุคุนิของผู้นำประเทศ ประกอบกับการที่ญี่ปุ่นไม่ยอมแก้ไขตำราเรียนที่จีนได้เรียกร้องให้แก้ไขมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1980 และได้ก่อจลาจลต่อต้านญี่ปุ่นในช่วงการแข่งขันฟุตบอลเอเชียน คัพ ค.ศ.2004 (Asian cup 2004)<sup>54</sup> และในปีเดียวกันนี้ ได้มีข่าวการละเมิดน่านน้ำของเรือดำน้ำจีนอีกครั้ง ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับญี่ปุ่นเป็นอย่างมากและเป็นการแสดงให้เห็นว่าการเจรจาเรื่องการล่าเข้ามาในน่านน้ำข้อพิพาทและน่านน้ำของญี่ปุ่นก่อนหน้านี้จะไม่ได้ช่วยลดกิจกรรมทางน้ำของจีน อีกทั้งยังเพิ่มขึ้น เนื่องจากจีนมองว่าได้มีการแจ้งกล่าวล่วงหน้าแล้ว ซึ่งการที่ญี่ปุ่นเคยเลื่อนการอนุมัติเงินกู้ในเหตุการณ์ก่อนหน้านี้ไม่ได้ช่วยให้จีนสำนึกอย่างแท้จริงแต่อย่างใด<sup>55</sup> ซึ่งได้ทำให้ทัศนคติของญี่ปุ่นที่มองจีนเป็นภัยคุกคามมากขึ้นตามที่เค้าโครงการป้องกันประเทศ (National Defense Program Outline : NDPO) ค.ศ.2004 ได้ระบุว่าจีนเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของญี่ปุ่น โดยที่ปัญหาและความตึงเครียดในความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีน มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น<sup>56</sup>

ในช่วงนี้ผู้นำของญี่ปุ่นได้ออกมาแสดงสัญญาณว่าอาจมีการตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้ โดยในบทความของ เรอินฮาร์ด ดริฟท์ (Reinhard Drifte) ได้กล่าวถึงท่าทีของผู้นำทั้งสองฝ่ายก่อนที่จะมีการตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้ในค.ศ.2005 เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ มะจิมุระ โนบุทากะ (Machimura Nobutaka) ได้กล่าวว่า จีนอาจสำเร็จจาก ODA ของญี่ปุ่นในวันหนึ่ง แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่ญี่ปุ่นจะต้องช่วยพัฒนาประชาชนที่อยู่ลึกเข้าไปในจีน ในเดือนพ.ย. 2004 มิจิจูระ ก็ได้ออกมาอีกครั้งว่าจีนจะยุติการรับ ODA จากญี่ปุ่นในอนาคตอันใกล้ และในเดือนเดียวกันนั้น รายงาน ODA ของสภาผู้แทนราษฎรญี่ปุ่น ได้กล่าวถึง ODA ที่ให้กับจีนว่าจะสิ้นสุดลง โดยชี้ถึงความสำเร็จทางเศรษฐกิจของจีน ปัญหาเศรษฐกิจของญี่ปุ่น การเพิ่มค่าใช้จ่ายทางทหารของจีน และการเผยแพร่แนวคิดต่อต้านญี่ปุ่น เป็นต้น<sup>57</sup> โดยใน

<sup>54</sup> Ibid., pp. 94-114.

<sup>55</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 453-455.

<sup>56</sup> Michael Heazie, "Consensus nationalism, security, and prosperity : The three dimensions of Sino-Japan relations," in *China-Japan relations in the twenty-first century : Creating a future past?*, Michael Heazie and Nick Knight, editors (Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007), pp. 175-203.

<sup>57</sup> Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1: 94-114.



เดือนมีนาคม รัฐบาลได้เปิดเผยว่า รัฐบาลได้แจ้งจีนเกี่ยวกับแผนที่จะเริ่มตัดเงินกู้ตั้งแต่ปีงบประมาณนี้<sup>58</sup> โดยรัฐบาลให้เหตุผลว่าจีนมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็วซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ หรือ ODA ประเภทเงินกู้ของญี่ปุ่นอีกต่อไป ดังนั้น ญี่ปุ่นจึงจะยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนโดยมีกำหนดสิ้นสุดใน ค.ศ.2008 ที่จีนเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันโอลิมปิก<sup>59</sup>

#### 4.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีนและการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน

ใน ค.ศ.2005 ที่ญี่ปุ่นได้ประกาศจะยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน ซึ่งจะเสร็จสิ้นทั้งหมดภายใน ค.ศ.2008 โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้เหตุผลว่าจีนมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งความช่วยเหลือ ODA ประเภทเงินกู้ของญี่ปุ่นอีกต่อไป และได้เลือก ค.ศ.2008 ซึ่งเป็นปีที่จีนเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันโอลิมปิกอันเป็นสัญลักษณ์ถึงการพัฒนาของจีน ทั้งนี้ หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นได้อ้างถึงเหตุผลทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวซึ่งไม่ครอบคลุมพอที่จะเป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ โดยถ้าพิจารณาเฉพาะด้านความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกัน และเป็นส่วนน้อยที่จะมีความขัดแย้งทางเศรษฐกิจ โดยที่โครงการ ODA ตั้งแต่ในอดีตมีส่วนช่วยเข้าไปสร้างโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณชายฝั่งตะวันออกที่มีธุรกิจและผลประโยชน์ของญี่ปุ่นอยู่สูง และการให้ ODA ของญี่ปุ่นมีนัยยะของการสร้างบรรยากาศที่จะช่วยเชื่อมต่อกันทางเศรษฐกิจด้วย อย่างไรก็ตาม การที่เศรษฐกิจของจีนมีอัตราการเติบโตที่รวดเร็ว โดยเฉพาะช่วงต้นทศวรรษ 2000 ในขณะที่เศรษฐกิจญี่ปุ่นตกต่ำจากวิกฤติฟองสบู่แตกมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1990 ได้ทำให้สื่อและสาธารณชนบางส่วนได้ทวงถามถึงความเหมาะสมในการให้ความช่วยเหลือเช่นกัน

การที่จีนมีเศรษฐกิจที่พัฒนาไม่ได้แปลว่าจะมีการพัฒนาทั่วประเทศ โดยที่บริเวณภายในประเทศของจีนยังเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้รับการพัฒนาและประชาชนมีความยากจน ซึ่งหากมีการพัฒนาที่ก้าวกระโดดจนเกิดความแตกต่างกันไปมีความเสี่ยงที่เศรษฐกิจอาจล้มและส่งผลต่อญี่ปุ่นได้ โดยเหตุการณ์ในห้วงเวลาทศวรรษ 1980 ที่จีนประสบภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ ทำให้

<sup>58</sup> Ibid., pp. 94-114.

<sup>59</sup> Japan's official development assistance white paper 2005 [Online], 1 March 2011. Source

จีนยกเลิกสัญญาฉบับบริษัทญี่ปุ่นโดยเฉียบพลัน พร้อมกับการเกิดขึ้นของลัทธิชาตินิยมที่ต่อต้านญี่ปุ่น เป็นเหตุการณ์ที่ทำให้ญี่ปุ่นได้คำนึงถึงเสถียรภาพของจีนมาตลอด ประกอบกับผลกระทบจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะมลพิษทางอากาศจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของมีส่วนส่งผลกระทบต่อญี่ปุ่นด้วย เช่น มลพิษทางอากาศจากบริเวณอุตสาหกรรมของจีนได้รวมตัวกับเมฆและพัดเข้ากลายเป็นฝนกรดในญี่ปุ่น<sup>61</sup> โดยเป็นข้ออ้างที่กระทรวงการต่างประเทศได้อ้างอิงในการคัดค้านการปรับลด ODA รวมถึงใน “แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจสำหรับจีน (Economic Cooperation Program for China)” ค.ศ.2001 ก็ได้ระบุถึงประเด็นนี้ โดยที่ค.ศ.2001 หลังมีการทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีนแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวทางโครงการความช่วยเหลือเป็นไปเพื่อการพัฒนาพื้นที่ตอนในของจีนและโครงการรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก<sup>62</sup> นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของ ODA ญี่ปุ่นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นอยู่แล้ว โดยในหนังสือ เรื่อง *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น* ของอาจารย์ไชยวัฒน์ คำชู ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของ ODA ต่อจีนว่าถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองญี่ปุ่น ประกอบด้วย การขยายความสัมพันธ์ทางการค้าและความร่วมมือของทั้งสองประเทศ จีนเป็นทั้งแหล่งส่งพลังงานและตลาดส่งออกที่สำคัญของญี่ปุ่น และการหลีกเลี่ยงการโดดเดี่ยวจีนเพื่อรักษาสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคเอเชียตะวันออก<sup>63</sup> ประกอบกับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างญี่ปุ่นและจีนเป็นไปอย่างดี โดยที่ในช่วงกลางทศวรรษ 1990 จีนกลายเป็นแหล่งลงทุนของญี่ปุ่นลำดับสองรองจากสหรัฐฯ<sup>64</sup> ซึ่งตรงข้ามกันกับความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ไม่ค่อยดีนัก จนเป็นลักษณะพิเศษของความสัมพันธ์ทั้งสองประเทศที่เรียกว่า Cold politics and Hot economics กล่าวคือ มีความเย็นชาต่อกันทางการเมือง และมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เพียงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ จึงไม่น่ามีแนวทางที่นำไปสู่การยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ได้อย่างมีน้ำหนัก โดยที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจของจีนนั้น ยังไม่เป็นเหตุผลที่เพียงพอที่จะทำให้ญี่ปุ่นตัดสินใจยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนเพียงพอ

<sup>61</sup> Jeffrey Hays, Chinese air pollution goes abroad : Ozone, Sulfates and Mercury reach the U.S.

[Online], 5 February 2011. Source <http://factsanddetails.com/china.php?itemid=1731&catid=10&subcatid=66>

<sup>62</sup> Economic cooperation program for China [Online], 5 February 2010. Source

[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e\\_asia/china-2.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-2.html)

<sup>63</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, *นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น*, หน้า 216.

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 215.

โดยจากการพิจารณาความสัมพันธ์ทาง ODA ของญี่ปุ่นและจีนในช่วงข้างต้น จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ที่มีผลต่อการให้ ODA ในเชิงลบ และประเด็นที่สาธารณชนได้ให้ความสนใจและถูกพรรค LDP นำมาใช้อ้างเพื่อให้มีการทบทวนและนำสู่การลดปริมาณ ODA จนถึงขั้นตัดสินใจยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน คือ ความสัมพันธ์ทางการเมือง โดยเฉพาะประเด็นการดำเนินนโยบายของจีนที่ส่งผลต่อความมั่นคงของญี่ปุ่นเป็นสำคัญ ซึ่งสามารถแบ่งประเด็นทางการเมืองที่มีผลต่อการนำไปสู่การทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีนในทางที่จะต้องปรับเปลี่ยนลดลง และเป็นปัจจัยที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องให้ ODA ในเชิงมาตรการลงโทษได้ ดังนี้

ประการแรก คือ การพัฒนากองทัพของจีน ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่ถูกนำมาเรียกร้องให้มี การทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีนมากที่สุด เนื่องจากการขัดต่อกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่นที่ได้ตั้งขึ้น อีกทั้งเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของญี่ปุ่น โดยที่ในช่วงที่มีการทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน พรรค LDP ได้ใช้ประเด็นนี้โจมตีนโยบาย ODA ต่อจีนว่า ODA ที่ให้กับจีนจะเข้าไปช่วยพัฒนากองทัพจีนในทางอ้อม กล่าวคือ จีนได้เพิ่มค่าใช้จ่ายทางทหารเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ในช่วงค.ศ. 2000 โดยแทนที่จีนจะนำงบประมาณเหล่านั้นไปใช้ในการพัฒนาประเทศ แต่กลับนำไปใช้จ่ายทางทหารแทน ซึ่งจีนได้ใช้ ODA ญี่ปุ่นในการพัฒนาทางบที่ถูกนำไปใช้พัฒนากองทัพ ดังที่ มาซายูกิ มาสุตะ (Masayuki Masuda) ได้กล่าวถึงความไม่พอใจของสาธารณชนประกอบด้วย การพัฒนากองทัพของจีน การรับรู้ ODA ของชาวจีนน้อย และจีนได้มีการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่นด้วย<sup>65</sup> เช่นเดียวกับงานศึกษาของเรอินฮาร์ด ดริฟท์ (Reinhard Drifte) ได้กล่าวถึงการเสริมสร้างกองทัพของจีน และการดำเนินนโยบายทางการทหารของจีน อาทิ การทดลองนิวเคลียร์ของจีน การฝึกรบของจีนในช่องแคบไต้หวัน เหล่านี้ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนนอกเหนือไปจากการพัฒนาเศรษฐกิจของจีน<sup>66</sup> โดยก่อนช่วงค.ศ.2000 จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายทางการทหารของจีนได้ส่งผลต่อ ODA อย่างชัดเจน โดยเริ่มจากค.ศ.1995 ที่จีนได้มีการทดลอง และญี่ปุ่นได้มีมาตรการคว่ำบาตร ODA แบบให้เปล่าแก่จีน ซึ่งต่างจากการคว่ำบาตร ODA ประเภทเงินกู้จีนในค.ศ.1989 ที่เกิดเหตุการณ์เทียนอันเหมิน โดยกรณีค.ศ.1989 เป็นการคว่ำบาตรโดยแรงกดดันจากนานาชาติทั้งที่ญี่ปุ่นไม่เต็มใจ แต่กรณีค.ศ.1995 เป็นการดำเนินการ

<sup>65</sup> Masayuki Masuda, Japan's changing ODA policy towards China [Online], 6 November 2009.

Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

<sup>66</sup> Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1: 94-114.

ของญี่ปุ่นโดยฝ่ายเดียว ถึงแม้จะเป็นเพียงการระงับความช่วยเหลือแบบให้เปล่า แต่ก็ครั้งแรกที่ญี่ปุ่นได้ใช้ ODA เป็นมาตรการลงโทษจีนอย่างจริงจังต่อการตอบสนองพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ของจีน<sup>67</sup> อีกทั้งการทดลองยิงขีปนาวุธในบริเวณช่องแคบไต้หวัน ค.ศ.1996 ได้ส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องตัดสินใจเลื่อนการเจรจาเกี่ยวกับ ODA แพ็คเกตที่ 4 ออกไป โดยจากเหตุการณ์กรณีนี้ ได้ส่งผลให้การเรียกร้องยกเลิก ODA แก่จีนมีเพิ่มขึ้น<sup>68</sup> สอดคล้องกับงานศึกษาของเรอินฮาร์ด ดริฟท์ (Reinhard Drifte) ที่ว่าความเป็นจริงสาธารณชนได้เรียกร้องให้ญี่ปุ่นยุติ ODA เงินกู้แก่จีนตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 แล้ว ซึ่งใน ค.ศ.1995 เวทีการประชุมญี่ปุ่นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Japan Forum on International Relations) ได้มีเอกสารเรียกร้องให้มีการทบทวน ODA ที่ให้กับจีน และตั้งคำถามว่าญี่ปุ่นยังควรให้เงินกู้แก่จีนหรือไม่ โดยมีความต้องการให้มีการใช้หลักการ ODA 4 ประการอย่างเข้มงวด รวมทั้งกังวลในเรื่องพัฒนากองทัพของจีน และใน ค.ศ.1997 รายงานของพรรค LDP เรื่อง ยุทธศาสตร์ญี่ปุ่นต่อภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Japan's Strategy towards the Asia – Pacific Region) ให้ข้อสังเกตว่าความช่วยเหลือที่ให้กับจีนใกล้สิ้นสุดลงแล้ว<sup>69</sup>

ประการที่สอง คือ การขยายกิจกรรมทางทะเลของจีนในพื้นที่พิพาทและการล่วงละเมิดน่านน้ำญี่ปุ่น ด้วยจีนที่ต้องการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติในท้องทะเล เพื่อนำมาสนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตของจีน ทำให้จีนมีการขยายกิจกรรมทางทะเลตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 โดยการส่งเรือสำรวจเข้าในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของญี่ปุ่นและบริเวณที่เป็นข้อพิพาทอย่างเกาะเซ็นกะกุ หรือ เกาะต้ายู (Senkaku/Diaoyu island) รวมถึงเรือรบและเรือดำน้ำจีนได้ล้ำบริเวณน่านน้ำญี่ปุ่นด้วยใน ค.ศ.2000 ซึ่งส่งผลให้ รัฐสภาตัดสินใจไม่อนุมัติโครงการเงินกู้พิเศษ (Special yen loans) ที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอขึ้นเพื่อให้แก่จีน ด้วยกันสองโครงการจนกระทั่งที่รัฐบาลจีนตกลงตามข้อเสนอของญี่ปุ่นที่จะแจ้งล่วงหน้า หากเรือ

<sup>67</sup> Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>; Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 439-461.

<sup>68</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 439-461.

<sup>69</sup> Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1: 94-114.

ของจีนได้เข้ามามีกิจกรรมและสำรวจในบริเวณที่เป็นผลประโยชน์ของญี่ปุ่น<sup>70</sup> ซึ่งการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมทางน้ำของจีนเช่นนี้เป็นปัจจัยที่เร่งรัดให้มีการทบทวนนโยบาย ODA โดยที่พรรค LDP ได้สรุปว่ากิจกรรมทางน้ำของจีนนั้นเป็นภัยคุกคามต่ออธิปไตยของญี่ปุ่นและต้องการให้กระทรวงการต่างประเทศทบทวนแผนการให้เงินกู้พิเศษ ซึ่งในการประชุมในวันถัดมาสมาชิกหลายคนได้แสดงความไม่พอใจต่อรัฐบาลที่จะขยายเงินกู้พิเศษแก่จีนในขณะที่บางคนก็สนับสนุนการให้เงินกู้พิเศษท้ายสุดแล้ว LDP ได้ตัดสินใจว่าการดำเนินกิจกรรมทางน้ำของจีนเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของญี่ปุ่นและจะเลื่อนการอนุมัติเงินกู้พิเศษออกไป จนกระทั่งจีนยินยอมแจ้งเตือนล่วงหน้าเมื่อเข้ามาในอาณาเขตญี่ปุ่นประกอบกับจีนได้เสนอจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายสนับสนุนในงานฉลองครบรอบ 20 ปี ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างญี่ปุ่นและจีนเอง ผลคือ LDP ได้อนุมัติเงินกู้พิเศษ 2 โครงการ ส่วนโครงการอื่นๆจะไม่ให้การอนุมัติ และหลังจากนั้นพรรค LDP ก็ได้ตัดสินใจทบทวนนโยบายต่อจีนซึ่งรวมถึงนโยบาย ODA ต่อจีนด้วย<sup>71</sup> อย่างไรก็ตาม การเลื่อนอนุมัติ ODA ดังกล่าว ไม่ได้มีผลต่อการดำเนินกิจกรรมทางทะเลมากนัก ในทางกลับกันกิจกรรมทางทะเลของจีนได้เพิ่มขึ้น โดยที่จีนเข้าใจว่าการที่ญี่ปุ่นให้แจ้งเตือนล่วงหน้าเป็นการอนุญาตให้จีนเข้ามาดำเนินกิจกรรมทางทะเลในบริเวณนั้นได้<sup>72</sup> และในค.ศ.2004 ได้มีข่าวพบเห็นเรือดำน้ำเข้ามาในน่านน้ำญี่ปุ่นอีกครั้ง ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าการใช้ ODA เป็นเครื่องลงโทษจีนไม่ได้ผลและมีผลต่อทัศนคติของญี่ปุ่น โดยเฉพาะสาธารณชนและนักการเมืองมองการพัฒนากองทัพของจีนตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 จนถึงต้นทศวรรษ 2000 ประกอบกับการดำเนินกิจกรรมของจีนในทะเลเป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่น และได้ถูกระบุไว้ในเค้าโครงการป้องกันประเทศ (National Defense Program Outline : NDPO) ค.ศ.2004 ด้วย<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 453-455.; Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

<sup>71</sup> Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

<sup>72</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 439-461.

<sup>73</sup> Michael Heazie, "Consensus nationalism, security, and prosperity : The three dimensions of Sino-Japan relations," in *China-Japan relations in the twenty-first century : Creating a future past?*, Michael Heazie and Nick Knight, editors, pp. 175-203.

ประการที่สาม คือ การที่จีนไม่ได้ตระหนักถึงความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้และการเติบโตของกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่นในจีน ประเด็นหนึ่งที่ ODA ต่อจีนได้มีการถูกโจมตีในระหว่างช่วงการทบทวน ODA ค.ศ.2000 - 2001 คือ การที่ ODA ไม่มีประสิทธิภาพในการสร้างความรู้สึกรับรู้ที่ดีของประชาชนจีนต่อ ODA ของญี่ปุ่น ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วการให้ ODA จะถูกคาดหวังว่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยสร้างความรู้สึกรับรู้ที่ดีต่อประเทศผู้ให้ และสร้างภาพลักษณ์ของประเทศผู้ช่วยเหลือให้ดีขึ้นด้วย โดยที่เมื่อแรกเริ่มญี่ปุ่นได้มองว่าการให้ ODA แก่จีนนี้เปรียบเสมือนการชดใช้ค่าปฏิกรรมสงคราม รวมทั้งประชาชนได้ให้การคาดหวังว่าการช่วยจีนพัฒนาจะทำให้ภาพลักษณ์ของญี่ปุ่นในสายตาประชาชนจีนดีขึ้น แต่ปรากฏว่าทุกครั้งที่ญี่ปุ่นได้คว่ำบาตรความช่วยเหลือ หรือการลด ODA ลง จีนได้ใช้ประเด็นทางประวัติศาสตร์ที่ญี่ปุ่นได้รุกรานจีนเป็นข้อเรียกร้องว่าการให้ ODA เป็นสิ่งที่ญี่ปุ่นต้องชดใช้เงินอยู่แล้ว จึงไม่มีความรู้สึกซาบซึ้งต่อความช่วยเหลือแต่อย่างใด นอกจากนี้ ประชาชนจีนไม่ได้ตระหนักถึงความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นให้เท่าไรนัก เนื่องจากรัฐบาลจีนไม่ได้แจ้งประชาชนเกี่ยวกับความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่ได้เข้ามาพัฒนาในจีนเท่าไรนัก โดยในงานศึกษาของมาซายูกิ มาสุดา (Masayuki Masuda) ได้กล่าวถึงประเด็นที่สาธารณชนไม่พอใจ โดยมีประเด็นการที่จีนมีความรู้สึกตอบสนองต่อความช่วยเหลือของญี่ปุ่นน้อยเกินไปเอาไว้ด้วย<sup>74</sup> ซึ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์กระทบต่อความสัมพันธ์ อาทิ บทเรียนของญี่ปุ่นที่ไม่ได้ระบุงการรุกรานเข้าจีน หรือการเยือนศาลเจ้ายาสุคุนิ ฯลฯ ประเด็นเหล่านี้กลายเป็นการสร้างความไม่พอใจต่อประชาชนจีน และกลายเป็นฐานของกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่น โดยการแพร่ขยายของกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่นช่วงต้นทศวรรษ 2000 และการจลาจลต่อต้านญี่ปุ่นช่วงการแข่งขันฟุตบอลเอเชียน คัพ ค.ศ.2004 เป็นหลักฐานความล้มเหลวของ ODA ในการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของญี่ปุ่นในสายตาประชาชนจีน และ ODA ที่ญี่ปุ่นให้กับจีนไม่เคยแก้ไขปัญหาของมรดกประวัติศาสตร์ได้อย่างที่คาดหวังเมื่อครั้งได้เริ่มให้ ODA ที่ต้องการให้ ODA เพื่อเปรียบเสมือนการชดใช้ค่าปฏิกรรมสงคราม และเมื่อประชาชนจีนไม่เห็นถึงคุณค่าของความช่วยเหลือของญี่ปุ่น จึงไม่มีความจำเป็นที่ญี่ปุ่นควรจะให้ความช่วยเหลือแก่จีน ซึ่งแนวคิดนี้ได้ปรากฏในความเห็นของรองรัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ ยาจิ โชทาโร่ (Yachi Shotaro) ได้เรียกร้องให้ตัดสินใจว่าเมื่อไรที่จะยุติ ODA โดยที่บอกว่า ไม่มีความจำเป็นต้องให้ ODA แก่ประเทศที่ไม่ต้องการรับมันอีกต่อไป<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Masayuki Masuda, Japan's changing ODA policy towards China [Online], 6 November 2009.

Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

<sup>75</sup> Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1: 94-114.

จากสามประเด็นข้างต้น ได้ทำให้เห็นว่าประเด็นที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีนจนนำไปสู่การยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ยืม มีประเด็นทางการเมืองและความมั่นคงเป็นปัจจัยหลัก ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของทัศนคติของญี่ปุ่นที่มองว่าจีนเป็นภัยคุกคามที่เกิดจากการดำเนินนโยบายของจีนในช่วงค.ศ.1995 - 2005 เช่น การพัฒนากองทัพ โดยการเพิ่มค่าใช้จ่ายทางการทหาร และการทดลองนิวเคลียร์ค.ศ.1995 รวมถึงการดำเนินกิจกรรมทางทะเลของจีนในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของญี่ปุ่น บริเวณเขตพิพาท และเลยมาจนถึงน่านน้ำของญี่ปุ่น ได้กลายเป็นประเด็นที่ส่งผลต่อทัศนคติของญี่ปุ่น โดยทำให้มองว่าจีนเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของญี่ปุ่น เป็นปัจจัยผลักดันให้ญี่ปุ่นต้องทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน ซึ่ง ซึคาสะ ทะคะมิเนะ (Tsukasa Takamine) ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติของญี่ปุ่นต่อการพัฒนากองทัพของจีนไว้ว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นเลือกที่จะใช้ ODA ตอบโต้นโยบายดังกล่าวของจีน โดยที่จีนได้เพิ่มค่าใช้จ่ายทางการทหารขึ้นเป็นอย่างมากในช่วงทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ได้ส่งผลต่อทัศนคติในทางลบแก่ญี่ปุ่นมากขึ้น โดยประเด็นการพัฒนากองทัพของจีนดังกล่าวกลายมาเป็นพื้นฐานของความกลัวที่ว่าจีนจะกลายมาเป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่นมากกว่าการคำนึงถึงขีดความสามารถที่แท้จริงของจีน ความกลัวดังกล่าวเป็นการตอบสนองต่อปรากฏการณ์การเติบโตของกองทัพจีนที่รวดเร็วของมันเอง<sup>76</sup>

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะจีนจะเป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่นจริงหรือไม่ แต่ความคิดที่ว่าความช่วยเหลือ (Foreign Aid) ของญี่ปุ่นได้มีส่วนในนโยบายการพัฒนากองทัพของจีนทางอ้อมได้แพร่กระจายออกไปในสังคมญี่ปุ่น โดยเฉพาะสื่อและสาธารณชนของญี่ปุ่น มากไปกว่านั้น ผู้กำหนดนโยบายและผู้เชี่ยวชาญเองก็เห็นว่าในอนาคตระยะยาวจีนก็สามารถมีขีดจำกัดความสามารถทางทหารที่สูงขึ้นได้ ความคิดเหล่านี้ได้กลายมาเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ผู้กำหนดนโยบายต้องทำอะไรบางอย่างเพื่อป้องกันจีนที่อาจกลายเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของญี่ปุ่น ส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินนโยบายลงโทษ (Sanction) ความช่วยเหลือกับจีนตั้งแต่งกลางทศวรรษ 1990<sup>77</sup> ซึ่งต่างจากช่วงเริ่มแรกที่ญี่ปุ่นได้ให้ ODA กับจีน (ค.ศ.1979-1990) โดยแม้ว่าจะมีความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกัน เช่น การขัดแย้งเรื่องบทเรียนของญี่ปุ่น การเยือนศาลเจ้ายาสุคุนิของผู้นำประเทศ การเกิดกลุ่มต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น และการเกิดเหตุการณ์เทียนอันเหมิน ไม่ได้ทำให้

<sup>76</sup> Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review*, 18, 4: 439-461.

<sup>77</sup> *Ibid.*, pp. 439-461.

ญี่ปุ่นลด ODA ลง แต่กลับเพิ่มเพื่อลดความตึงเครียดของทั้งสองประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งแสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นไม่ได้มองจีนเป็นภัยคุกคามในขณะนั้น เพราะญี่ปุ่นมองว่าเสถียรภาพของจีนและการไม่โดดเดี่ยวจีนจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของญี่ปุ่นมากกว่ามองว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่นโดยตรง แต่เมื่อจีนมีการเติบโตทางเศรษฐกิจและได้ดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของญี่ปุ่นโดยตรง ได้ทำให้ญี่ปุ่นต้องกลับมาทบทวนความเหมาะสมในการให้ ODA แก่จีนประกอบกับแรงกดดันจากปัญหาทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นที่ทำให้ต้องมีการนำ ODA ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเมื่อสาธารณชนพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินนโยบายของจีนเป็นภัยคุกคามต่อญี่ปุ่น อีกทั้ง การดำเนินการดังกล่าวได้ขัดต่อหลักการของ ODA ของญี่ปุ่น ที่จะไม่สนับสนุนความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีแนวโน้มการพัฒนาทางทหารและผลิตอาวุธที่มีการทำลายล้างสูง และการให้ ODA ต่อจีนยังล้มเหลวในการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองที่ดีระหว่างญี่ปุ่นและจีน จึงเป็นเหตุผลให้ท้ายที่สุดแล้ว ญี่ปุ่นได้ตัดสินใจเห็นว่าควรจะปรับนโยบาย ODA ต่อจีน โดยการลดความช่วยเหลือประเภทเงินกู้ลงจนถึงการยกเลิก เพื่อให้ไม่เป็นการสนับสนุนภัยคุกคามต่อญี่ปุ่น และหันไปเน้นความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความช่วยเหลือทางเทคนิคที่จะช่วยพัฒนาพื้นที่ตอนในของจีนที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นปัญหาเรื่องเสถียรภาพของจีน และการพัฒนารักษาสิ่งแวดล้อมที่จะมีส่วนช่วยลดผลกระทบต่อญี่ปุ่น ดังที่เรอินฮาร์ด ดริฟท์ (Reinhard Drifte) ได้สรุปการยกเลิก ODA ต่อจีนไว้ว่า การพัฒนาไปสู่การตัดสินใจของรัฐบาลในค.ศ.2005 ที่จะสิ้นสุด ODA เงินกู้ในค.ศ.2008 ชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุผลทางการเมือง โดยพิจารณาถึงกระแสวิจารณ์นโยบายของจีน ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนที่ย่ำแย่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วของจีน และความเอือมของสาธารณชนต่อเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำและปัญหาทางงบประมาณ ลักษณะการตัดสินใจทางการเมืองจึงเป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลได้ไม่ได้แนวทางโดยปกติเพื่อสิ้นสุด ODA หรืออธิบายมาตรฐานว่าพิจารณาเงินอย่างไรว่า ได้สำเร็จหรือกลายเป็นประเทศกำลังพัฒนาแล้ว<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Reinhard Drifte, "The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1: 94-114.



## บทที่ 5

### บทสรุป

การศึกษาการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้เป็นกรณีศึกษาที่ตีกรณีหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายของญี่ปุ่นต่อจีนที่มีสถานะเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ครอบคลุมทั้งมิติทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงต่อกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเมื่อปี 2005 ที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ตัดสินใจยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน โดยให้เหตุผลว่าจีนได้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เพียงพอที่จะสิ้นสุดการรับ ODA จากญี่ปุ่น ทั้งนี้ จากงานศึกษาพบว่า การให้เหตุผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจของจีนที่พัฒนาแล้ว ไม่เพียงพอที่จะอธิบายการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ ซึ่งเป็นความช่วยเหลือประเภทที่มีปริมาณมากที่สุด และเป็นประเภทที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามหลีกเลี่ยงการดำเนินการใดๆที่จะกระทบต่อความช่วยเหลือประเภทดังกล่าว ด้วยความเกรงว่าอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศได้

โดยที่เมื่อแรกเริ่มที่ญี่ปุ่นได้ให้ ODA แก่จีน ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่เป็นไปในแนวทางการรักษาผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของญี่ปุ่น รวมถึงมีความต้องการที่จะชดเชยแก่จีนจากสิ่งที่ตนได้เคยกระทำไว้ ดังนั้น เมื่อ ODA ที่ญี่ปุ่นให้กับจีนประกอบด้วยวัตถุประสงค์สองด้าน การให้เหตุผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจของจีนเพียงประการเดียว จึงไม่เพียงพอที่จะพิจารณาการยกเลิก ODA ต่อจีน หากไม่พิจารณาประเด็นทางการเมืองและความมั่นคงประกอบกัน นอกจากนี้ จาก “แผนงานความร่วมมือทางเศรษฐกิจสำหรับจีน (Economic Cooperation Program for China)” ที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกมาเป็นแนวทางในการกำหนดความช่วยเหลือแก่จีนในอนาคตตามโครงการความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Country Assistance Programs) ได้ระบุถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจของจีน แต่จีนยังมีปัญหาด้านการพัฒนาในพื้นที่ลึกเข้าไปในประเทศซึ่งทำให้เกิดปัญหาความยากจนและช่องว่างระหว่างรายได้ระหว่างพื้นที่ภายในกับบริเวณชายฝั่งที่เป็นเขตเศรษฐกิจ ปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประเทศญี่ปุ่น และปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนกับการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งญี่ปุ่นเล็งเห็นว่าการให้ ODA แก่จีนจะยังมีประโยชน์ใน

การช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้<sup>1</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าถึงแม้จีนจะมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่รวดเร็ว แต่จีนยังมีความเสี่ยงต่อการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง และมีปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เลวร้ายซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อญี่ปุ่นได้ จึงมีความต้องการความช่วยเหลือในการพัฒนาอย่างมีเสถียรภาพ ดังนั้น ควรมีการพิจารณาประเด็นอื่นๆ ที่แสดงให้เห็นถึงการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน จนนำไปสู่การยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ได้อย่างชัดเจนด้วย

โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้มุ่งศึกษาผ่านตัวแปรที่คาดว่าจะมีผลต่อการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ของญี่ปุ่นแก่จีนเป็นสำคัญ ซึ่งประกอบด้วย 3 ประการ ได้แก่ หลักการ ODA ต่อการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน กระบวนการกำหนดนโยบายภายในของญี่ปุ่นที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน และความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนที่มีผลต่อนโยบาย ODA โดยมีผลสรุปดังต่อไปนี้

ในประการแรก คือ หลักการ ODA ของญี่ปุ่นที่ได้มีพัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องระหว่างผลประโยชน์ของญี่ปุ่น และบรรทัดฐานความช่วยเหลือของนานาประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงแรกที่ญี่ปุ่นได้เริ่มให้ ODA แก่ประเทศต่างๆ เพื่อเป็นการชดเชยค่าปฏิกรรมสงครามแก่ประเทศที่ญี่ปุ่นได้รุกราน แต่ต่อมาวัตถุประสงค์ของ ODA ของญี่ปุ่นได้แปรเปลี่ยนไปเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และพัฒนาไปสู่ผลประโยชน์ด้านอื่นๆ ของญี่ปุ่น แต่นานาประเทศก็ได้พิจารณาถึงความช่วยเหลือของญี่ปุ่นที่มองว่าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของญี่ปุ่นมากกว่าความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ความช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign Aid) เป็นเครื่องมือทางนโยบายที่ประกอบด้วยหลายวัตถุประสงค์ ตั้งแต่เพื่อผลประโยชน์ของประเทศ ไปจนถึงเพื่อการพัฒนา แต่ท้ายที่สุดแล้วการพัฒนานั้นย่อมตอบสนองต่อ

---

<sup>1</sup> Economic Cooperation Program for China [Online], 5 February 2010. Source [http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e\\_asia/china-2.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-2.html)

ผลประโยชน์ของประเทศผู้ให้อยู่ดี ซึ่งเป็นตามที่ เค.เจ. ฮอลสติ (K.J. Holsti)<sup>2</sup> เอ็ดเวิร์ด เอส. เมสัน (Edward S. Mason)<sup>3</sup> และ แคโรล แลนแคสเตอร์ (Carol Lancaster)<sup>4</sup> ได้อธิบายถึงบทบาทความช่วยเหลือต่างประเทศในฐานะเครื่องมือทางนโยบายการต่างประเทศมากกว่าการนำไปช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ประเทศผู้รับอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม นานาชาติได้พยายามสร้างหลักเกณฑ์และบรรทัดฐานของความช่วยเหลือขึ้น เพื่อให้ไปเพื่อความช่วยเหลือและการพัฒนา ซึ่งบรรทัดฐานนี้ได้ถูกนำมาใช้กับญี่ปุ่น ทำให้ญี่ปุ่นต้องสร้างหลักการให้กับ ODA ของตนเพื่อให้สอดคล้องกับบรรทัดฐานสากลเช่นกัน ดังนั้น ในค.ศ.1992 ญี่ปุ่นจึงได้จัดทำกฎบัตร ODA เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาการให้ความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าญี่ปุ่นจะได้ตั้งหลักการขึ้น แต่ก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัติอย่างเข้มงวด โดยจีนเป็นตัวอย่างที่สำคัญในการประการณ์นี้ เนื่องจากจีนได้เริ่มพัฒนากองทัพมาตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 แล้ว และการทดลองนิวเคลียร์ของจีนก็เป็นการละเมิดหลักการของ ODA อย่างชัดเจน เป็นต้น แต่ในญี่ปุ่นทำเพียงการคว่ำบาตรความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ซึ่งไม่มีผลต่อการตัดสินใจของจีนเท่าไรนัก รวมทั้งการเลื่อนการอนุมัติเงินกู้เป็นไปตามเหตุการณ์ที่เป็นประเด็นในแต่ละครั้งเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าหลักการ ODA ไม่ใช่ประเด็นหลักที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน ทั้งนี้ หลักการ ODA เป็นประเด็นหนึ่งที่ได้ถูกกล่าวถึงเพื่อนำไปสู่การทบทวน ODA ต่อจีน และช่วยเสริมให้เห็นว่าญี่ปุ่นควรมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางสอดคล้องต่อหลักการที่ญี่ปุ่นได้ตั้งขึ้นด้วย

ประการที่สอง คือ กระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่น ซึ่งมีส่วนอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน เนื่องจากนโยบายเป็นผลจากกระบวนการต่อรองของตัวแสดงและกำหนดออกมาเป็นนโยบาย โดยพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party :

<sup>2</sup> K.J. Holsti, *International Politics : A Framework for Analysis* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1967).

<sup>3</sup> Edward S. Mason, *Foreign Aid and Foreign Policy* (New York: Harper & Row, Publishers, 1964).

<sup>4</sup> Carol Lancaster, *Foreign aid : Diplomacy, Development, Domestic Politics* (Chicago: University of Chicago press, 2007).

LDP) เป็นตัวแสดงที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน ซึ่งรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมือง LDP ได้เป็นผู้ตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน ทั้งนี้ ในการกระบวนกำหนดนโยบาย ตัวแสดงที่มีอิทธิพลและเป็นผู้กำหนดนโยบาย ODA มาตลอด คือ ฝ่ายข้าราชการ โดยมีกระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานสำคัญที่มีบทบาทในการดูแลรับผิดชอบ ODA ในขณะที่ตัวแสดงบางตัว อาทิ แรงกดดันจากประเทศภายนอก ความเห็นสาธารณชน และฝ่ายการเมือง ได้เข้ามามีบทบาทบางช่วงเวลาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงกลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา การดำเนินนโยบายของจีนได้ส่งผลกระทบต่อความเห็นของสาธารณชน ซึ่งมีความไม่พอใจจีนเพิ่มขึ้นเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ไม่ค่อยดีของญี่ปุ่นที่ทำให้ประชาชนต้องใส่ใจในการนำภาษีของตนไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่จีนกลับดำเนินนโยบายที่มีความเสี่ยงต่อความมั่นคงของญี่ปุ่น ทั้งยังขัดต่อหลักการ ODA ที่ตั้งไว้ เช่น การทดลองนิวเคลียร์ การเพิ่มค่าใช้จ่ายในการพัฒนากองทัพ และการที่เรือจีนล่องเข้ามาในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของญี่ปุ่น หรือเขตที่มีข้อพิพาททางทะเล ประเด็นเหล่านี้ถูกนำเสนอโดยสื่อ และทำให้กลายเป็นกระแสความไม่พอใจของประชาชนในที่สุด โดยเมื่อเกิดประเด็นที่สาธารณชนให้ความสนใจ นักการเมืองจึงได้เริ่มเข้ามาบทบาทมากขึ้นด้วย เพราะประเด็นปัญหาเหล่านี้อาจมีผลต่อคะแนนเสียงเลือกตั้งของนักการเมืองด้วย โดยที่ในช่วงต้นค.ศ. 2000 พรรค LDP ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องให้กระทรวงการต่างประเทศต้องเลือกที่จะทบทวน ODA ต่อจีน โดยให้เหตุผล 3 ประการหลัก ดังนี้

- 1) การเสริมสร้างกองทัพและการเพิ่มค่าใช้จ่ายของจีนซึ่ง ODA สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการช่วยสนับสนุนการใช้จ่ายทางทหารได้ในทางอ้อมเป็นการผิดต่อกฎบัตร ODA ของญี่ปุ่น
- 2) ความช่วยเหลือที่ญี่ปุ่นได้ให้แก่จีนเป็นที่รับรู้ค่อนข้างมากในสาธารณชนจีนซึ่งส่งผลให้ ODA ของญี่ปุ่นล้มเหลวในการช่วยสร้างภาพลักษณ์ที่ดีต่อชาวจีนและไม่ได้ช่วยลดกลุ่มต่อต้านญี่ปุ่นในจีน

3) จีนได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศโลกที่สามประเทศซึ่งแสดงให้เห็นว่าจีนมีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจจนถึงขนาดให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศอื่นแทนได้<sup>5</sup>

โดยท้ายที่สุดแล้ว กระทรวงการต่างประเทศต้องยอมรับในความเห็นไม่พอใจดังกล่าวและจัดทำรายงานออกมา พร้อมกับพรรค LDP ได้จัดทำรายงานของตนเช่นกัน ซึ่งในรายงานของกระทรวงการต่างประเทศยังแสดงให้เห็นถึงมุมมองของกระทรวงการต่างประเทศว่าการให้ ODA แก่จีนยังคงไม่มีความสำคัญเหมือนเดิม และไม่ยากให้มีการยกเลิก แต่ในรายงานของพรรค LDP ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง ODA ต่อจีน โดยควรยกเลิก ODA และหันไปใช้แนวทางอื่นในการเชื่อมความสัมพันธ์กับจีนแทน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานะของจีนที่เปลี่ยนแปลงไป ผลของการทบทวน ODA คือ การลดลงของ ODA เงินกู้ที่ให้กับจีน และการเปลี่ยนพื้นที่ที่ให้ความสำคัญจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไปเป็นความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาพื้นที่ตอนในของจีนโดยการเน้นพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการพัฒนาเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม และท้ายที่สุด รัฐบาลโดยพรรค LDP ได้ตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนในค.ศ.2005 ดังนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นตัวแปรสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ตามที่ปรากฏในงานศึกษาของ มาริซอเดอร์เบิร์ก (Marie Söderberg)<sup>6</sup> มาซาฮิโกะ ซาซะจิมะ (Masahiko Sasajima)<sup>7</sup> ฮิโตชิ ทานากะ (Hitoshi Tanaka)<sup>8</sup> และ มาซายุกิ มาสุดะ (Masayuki Masuda)<sup>9</sup> โดยที่มีความสัมพันธ์ระหว่าง

<sup>5</sup> Masayuki Masuda, *Japan's Changing ODA Policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>; Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China: the long-running foreign policy of engagement* (New York : Routledge, 2006), pp. 74-91.

<sup>6</sup> Marie Söderberg, *Changes in Japanese Foreign Aid Policy* [Online], 15 September 2010. Source <http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0157.pdf>; Marie Söderberg, *Japan's ODA Policy in Northeast Asia* [Online], 17 September 2010. Source <http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0158.pdf>

<sup>7</sup> Masahiko Sasajima, *Japan's Domestic Politics and China Policymaking* [Online], 20 September 2010. Source <http://beta.stimson.org/japan/pdf/Sasajima-e.pdf>

<sup>8</sup> Hitoshi Tanaka, *A Japanese Perspective on the China Question* [Online], 18 February 2010. Source [www.jcie.org/researchpdfs/EAI/3-2.pdf](http://www.jcie.org/researchpdfs/EAI/3-2.pdf)

<sup>9</sup> Masayuki Masuda, *Japan's Changing ODA Policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

ญี่ปุ่นและจีนในห้วงเวลาดังแต่กลางทศวรรษ 1990 จนถึงต้นทศวรรษ 2000 เป็นตัวแปรที่มีผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบาย ODA ต่อจีน และยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนในที่สุด

ประการสุดท้าย คือ ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีน ตั้งแต่ช่วงปี 1995 จนถึงปี 2005 ที่มีผลต่อการนำไปสู่การตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้แก่จีน โดยสามารถวิเคราะห์ได้จากบทบาทของ ODA ในความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว เนื่องจาก ODA สามารถใช้เป็นเครื่องได้ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ โดยที่การใช้ ODA ใช้เชิงบวกคือการเป็นแรงจูงใจสร้างความร่วมมือกัน แต่การใช้ ODA ในเชิงลบเป็นการใช้ ODA เพื่อลงโทษต่อพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ของประเทศผู้รับ เช่น การระงับความช่วยเหลือ หรือการลดทอนความช่วยเหลือ เป็นต้น ซึ่งการใช้ ODA ในทางลบจะชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่นำไปสู่การตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้ได้

โดยที่ญี่ปุ่นได้เริ่มใช้ ODA ในเชิงลบต่อจีนเมื่อค.ศ.2005 ที่จีนได้ทดลองนิวเคลียร์ 1995 และญี่ปุ่นได้ตัดสินใจระงับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าชั่วคราว การล้อมรอบของจีนในบริเวณช่องแคบไต้หวัน ปี 1996 ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นเลื่อนอนุมัติโครงการเงินกู้ และการขยายกิจกรรมทางทะเลของจีนทำให้ญี่ปุ่นเร่งกระบวนการทบทวน ODA และได้เลื่อนการอนุมัติโครงการเงินกู้พิเศษออกไป<sup>10</sup> โดยพรรค LDP ได้นำประเด็นการพัฒนากองทัพของจีน มาประกอบกับเหตุการณ์ข้างต้น และประเด็นที่ ODA ไม่สามารถช่วยชดเชยภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ต่อจีนได้ มาเป็นปัจจัยกดดัน

<sup>10</sup> Saori N. Katada, *Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction* [Online], 20 February 2010. Source <http://ssj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39>; Tsukasa Takamine, "A new dynamism in Sino-Japanese security relations : Japan's strategic use of foreign aid," *The Pacific Review* 18, 4 (December 2005): 439-461

ให้กระทรวงการต่างประเทศทบทวนนโยบาย ODA ต่อจีน และเสนอให้มีการลด ODA ประเภทเงินกู้กับจีน<sup>11</sup>

ทั้งนี้ ช่วงระหว่างค.ศ.1981 – 1989 ที่เป็นช่วงที่ความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นด้านการเมืองไม่ดีเช่นกัน แต่ญี่ปุ่นกลับเพิ่มงบประมาณ ODA ให้กับจีน เพื่อลดความตึงเครียดระหว่างทั้งสองประเทศ อีกทั้งการเกิดเหตุการณ์เทียนอันเหมินก็ได้แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นไม่มีความต้องการที่จะรับความช่วยเหลือจากจีน แต่ไม่อาจที่จะตัดทอนแรงกดดันจากนานาประเทศได้ ซึ่งแตกต่างจากเหตุการณ์ระหว่างค.ศ.1995 – 2005 ที่ญี่ปุ่นได้เป็นผู้ตัดสินใจในการใช้ ODA ลงโทษต่อพฤติกรรมจีนเอง ซึ่งประเด็นนี้ได้แสดงให้เห็นว่าญี่ปุ่นได้มีทัศนคติต่อจีนเปลี่ยนไป โดยที่มองว่าจีนอาจกลายเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของญี่ปุ่นได้ในอนาคต และ ODA ที่ให้อาจเป็นส่วนช่วยในการสนับสนุนการพัฒนาภัยคุกคามนั้น ดังนั้น จึงควรยุติ ODA ประเภทเงินกู้ที่มีปริมาณมาก และหันไปเน้นการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการพัฒนาเพื่อลดความยากจน อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรมนุษย์ให้กับจีน

ดังนั้น ปัจจัยของมิติตามความสัมพันธ์ทางความมั่นคงและการเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการตัดสินใจยุติ ODA ประเภทเงินกู้ในค.ศ.2005 ในขณะที่การเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนไม่ได้แสดงถึงความขัดแย้งที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อจีนโดยตรงอย่างเด่นชัด ในกรณีนี้ จึงสรุปได้ว่า แท้จริงแล้วปัจจัยความสัมพันธ์ทางด้านการเมืองและความมั่นคงน่าจะเป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้แก่จีนมากกว่าเหตุผลด้วยการพัฒนาทางเศรษฐกิจของจีน ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ เรอินฮาร์ด ดริฟท์ (Reinhard Drifte) ได้สรุปการยกเลิก ODA ต่อจีนไว้ว่า การพัฒนาไปสู่การตัดสินใจของรัฐบาลในปี 2005 ที่จะสิ้นสุด ODA เงินกู้ในปี 2008 ชัดเจนว่าเป็นเพราะเหตุผลทางการเมือง โดยเป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลได้ไม่ได้แนวทางโดยปกติ

<sup>11</sup> Tsukasa Takamine, *Japan's development aid to China : The long-running foreign policy of engagement* (New York: Routledge, 2006), pp. 74-91.; Masayuki Masuda, *Japan's changing ODA policy towards China* [Online], 6 November 2009. Source <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html>

เพื่อสิ้นสุด ODA หรืออธิบายมาตรฐานว่าพิจารณาจีนอย่างไรว่าได้สำเร็จหรือกลายเป็นประเทศกำลังพัฒนาแล้ว<sup>12</sup>

การยุติ ODA ประเภทเงินกู้ของญี่ปุ่นต่อจีน ได้แสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสถานะใหม่ของจีนที่ได้กลายเป็นประเทศที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและมีการพัฒนาของกำลังทางทหาร ได้มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางด้านความมั่นคงและการเมืองระหว่างญี่ปุ่นและจีน ซึ่งทำให้ญี่ปุ่นไม่สามารถที่จะดำเนินนโยบายบางประการได้เหมือนแรกเริ่มที่ได้มีการสานความสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งนโยบาย ODA ของญี่ปุ่นต่อจีนก็เป็นหนึ่งในนโยบายที่ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าวของจีน

ทั้งนี้ ODA ถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของนโยบายการต่างประเทศของญี่ปุ่น และญี่ปุ่นได้ใช้ ODA เป็นเสมือนเครื่องมือในการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างญี่ปุ่นและจีนมาช้านาน แต่เมื่อได้มีการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ และหันไปให้ความสำคัญกับความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความช่วยเหลือทางเทคนิคที่มีสัดส่วนน้อยและไม่ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ทั้งสองประเทศแทนนั้น ได้ทำให้เครื่องมือที่สำคัญในการใช้เชื่อมความสัมพันธ์กับจีนประการหนึ่งได้หายไป ซึ่งจากงานศึกษาทำให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศมีแนวโน้มเผชิญหน้ากันมากขึ้นโดยเฉพาะการพิพาททางทะเล โดยที่ ODA ประเภทเงินกู้ได้ถูกใช้เป็นทางออกในการลดความตึงเครียดและใช้เป็นช่องทางในการส่งสัญญาณท่าทีของญี่ปุ่นต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งการยกเลิก ODA ประเภทเงินกู้ทำให้สิ่งชั้นกลางการเผชิญหน้ากันได้หายไป ประกอบกับจีนที่มีความชัดเจนในนโยบายทางทะเลที่จะขยายการสำรวจทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งพลังงานเพื่อรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และจีนจะไม่ยินยอมกรณีใดๆในเขตแดนทางทะเลที่จีนมองว่าเป็นของจีน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในช่วงหลายปีหลังมานี้ มีแนวโน้มความตึงเครียดและการเผชิญหน้ากันเพิ่มขึ้นในความขัดแย้งบริเวณข้อพิพาททางทะเล ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจด้วย เช่น กรณีที่ญี่ปุ่นได้จับตัวกุมกัปตันเรือประมงจีนในบริเวณใกล้เกาะเซ็นกะกุ/ด้ายหู ทำให้รัฐบาล

<sup>12</sup> Reinhard Drifte, "The Ending of Japan's ODA Loan Programme to China – All's well that ends well?," *Asia – Pacific Review* 13, 1 (May 2006): 94-114.



จีนประท้วงโดยการระงับการติดต่อและการประชุมในระดับรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูง เพื่อประท้วงญี่ปุ่นปี 2010 หรือล่าสุดที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้ซื้อเกาะเซ็นกากูจากเอกชนญี่ปุ่น ซึ่งทำให้กลุ่มชาตินิยมในจีนคว่ำบาตรสินค้าญี่ปุ่นและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่ญี่ปุ่นด้วย ในขณะที่จีนได้เร่งเสริมศักยภาพกำลังรบทางทะเล เช่น การปรับปรุงเรือรบที่ใช้บรรทุกเครื่องบินจากสหภาพโซเวียต เพื่อให้ประจำการเป็นเรือรบบรรทุกเครื่องบินลำแรกของจีน พร้อมทั้งเพิ่มการส่งเรือรบจีนลาดตระเวนใกล้เขตข้อพิพาทเพิ่มขึ้น และญี่ปุ่นได้มีความพยายามที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 9 เพื่อสร้างกองทัพที่สามารถรบได้ตามปกติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ด้วยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งระหว่างสองประเทศและภูมิภาคจะเป็นตัวช่วยไม่ให้ความขัดแย้งรุนแรงไปมากนัก

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

ไชยวัฒน์ คำชู. นโยบายต่างประเทศญี่ปุ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: เลคแอนฟาร์เท่น  
พินดิง, 2551.

ทรายแก้ว ทิพากร และ ธีระพล เกரியงพันธ์. บทบาทของสถาบันในกระบวนการให้ความช่วยเหลือ  
ต่างประเทศ: กรณีศึกษาบทบาทของ JICA ในกระบวนการให้ความช่วยเหลือของญี่ปุ่นแก่  
ประเทศกำลังพัฒนาในช่วงหลังสงครามเย็น. รายงานวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุน  
การวิจัย (สกว.), 2553.

ปรีนารัตน์ ไฉหวงศ์. นโยบายความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นต่อไทย. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

อนุสรณ์ ธรรมใจ. ฟองสบู่และการเก็งกำไร [Online]. 25 กุมภาพันธ์ 2553. แหล่งที่มา:  
<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2003q4/article2003nov19p1.htm>

### ภาษาอังกฤษ

50 years of Japan's ODA [Online]. (n.d.). Available from :

<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/cooperation/anniv50/pamphlet/progress1.html>  
[2011, May 10]

Bringas, C. The role of Japanese ODA and international cooperation in current  
economic crisis [Online]. 2012. Available from:

<http://www.japanfpo.org/2012/06/guest-post-role-of-japanese-oda-and.html>  
[2012, December 20]

China's defense budget [Online]. (n.d.). Available from:

<http://www.globalsecurity.org/military/world/china/budget.htm> [2013, May 7]

Chuanyang, W. Policy issue, stages, and policymaking: Analysis on policymaking  
process of Japan's first yen loan to China[Online]. (n.d.). Available from:

<http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/handle/2065/28351?mode=full> [2012, May 20]

DAC's glossary [Online]. (n.d.). Available from :

[http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en\\_2649\\_33721\\_1965693\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html)

#1965586 [2010, February 22]

Dong-A Ilbo opinion poll: Special research on Japanese attitudes toward China and other nations [Online]. 2005. Available from :

<http://www.mansfieldfdn.org/backup/polls/2005/poll-05-4.htm> [2013, May 5]

Drifte, R. The ending of Japan's ODA loan programme to China – all's well that ends well?. Asia – Pacific Review 13, 1 (May 2006): 94-114.

Drifte, R. Engagement Japanese style. In M. Söderberg (ed.), Chinese-Japanese relations in the twenty-first century: Complementarity and conflict, pp. 52-68.

Cornwall: MPG Books Ltd, 2002.

Economic cooperation program for China [Online]. 2001. Available from :

[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e\\_asia/china-2.html](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-2.html) [2010, February 5]

Fukushima, A. Official development assistance (ODA) as a Japanese foreign policy tool. In T. Inoguchi, and J. Purnendra (eds.), Japanese foreign policy today: A reader, pp. 152-176. New York: Palgrave, 2000.

Hays, J. Chinese air pollution goes abroad: Ozone, Sulfates and Mercury reach the U.S. [Online]. 2011. Available from:

<http://factsanddetails.com/china.php?itemid=1731&catid=10&subcatid=66>  
[2013, March 1]

Heazie, M. Consensus nationalism, security, and prosperity : The three dimensions of Sino-Japan relations. In M. Heazie, and N. Knight (eds.), China-Japan relations in the twenty-first century: Creating a future past?, pp. 175-203. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007.

History of Japan's ODA in brief [Online]. (n.d.). Available from :

[http://www.realityofaid.org/userfiles/roareports/roareport\\_b1af02104e.pdf](http://www.realityofaid.org/userfiles/roareports/roareport_b1af02104e.pdf)  
[2011, May 13]

Holsti, K. J. International politics: A framework for analysis. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1967.

Japan's official development assistance white paper 2001 [Online]. 2001. Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2001/contents.pdf>

[2011, March 1]

- Japan's official development assistance white paper 2005 [Online]. 2005. Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/ODA2005/html/honpen/hp202030100.htm> [2011, March 1]
- Katada, S. N. Why did Japan suspend foreign aid to China? Japan's foreign aid decision-making and sources of aid sanction [Online]. 2005. Available from: <http://ssjj.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/4/1/39> [2010, February 20]
- Lancaster, C. Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics. Chicago: University of Chicago press, 2007.
- Mason, E. S. Foreign aid and foreign policy. New York: Harper & Row, 1964.
- Masuda, M. Japan's changing ODA policy towards China [Online]. 2003. Available from: <http://chinaperspectives.revues.org/document358.html> [2009, November 6]
- Matake, K. Japanese foreign policy toward Northeast Asia. In T. Inoguchi, and J. Purnendra (eds.), Japanese foreign policy today: A reader, pp. 226-250. New York: PALFRAVE, 2000.
- Miyashita, A. Consensus or compliance? Gaiatsu, interests, and Japan's foreign aid. In Miyashita, A., and Sato, Y. (eds.), Japanese Foreign Policy in Asia and the Pacific, pp. 37-53. New York: Palgrave, 2001.
- Moore, F. W. China's military capabilities [Online], June 2000. Available from: <http://www.comw.org/cmp/fulltext/iddschina.html> [2013, May 7]
- NIDS China security report [Online]. March 2011. Available from: [http://www.nids.go.jp/english/publication/chinareport/pdf/china\\_report\\_EN\\_4C\\_A01.pdf](http://www.nids.go.jp/english/publication/chinareport/pdf/china_report_EN_4C_A01.pdf) [2013, May 7]
- ODA reform: Implementation of three measures [Online]. 2006. Available from : <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/measure0212.html> [2011, August 20]
- Other official flows (OOFs)[Online]. (n.d.), Available from : <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1954>[2011, May 6]
- ODA review summary of the final report [Online]. 2010. Available from :

[http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006\\_summary.pdf](http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/pdfs/review1006_summary.pdf)  
[2011, August 21]

Orr, R. M. JR. A donor of consequence Japan as a foreign aid power. In B. M. Koppel, and R. M. Orr, JR.(eds.), Japanese's foreign aid: Power and policy in a new era, pp. 1-18. Colorado: Westview Press, Inc., 1993.

Orr, R. M. JR. The Emerge of Japan's foreign aid power. New York: Columbia Universal Press, 1990.

Public opinion survey on diplomacy by the cabinet office of Japan (abridged) [Online]. 2005. Available from :

<http://www.mansfieldfdn.org/backup/polls/2005/poll-05-6.htm> [2013, May 5]

Query wizard for international development statistics [Online]. 2010. Available from: <http://stats.oecd.org/qwids/> [2010, February 11]

Quansheng, Z. Japan's aid diplomacy with China. In B. M. Koppel, and R. M. Orr (eds.), Japan's foreign aid: Power and policy in a new era, pp. 163-181. San Francisco: Westview Press, 1993.

Rix, A. Japan's foreign aid challenge: Policy reform and aid leadership. London: Routledge, 1993.

Sasajima, M. Japan's domestic politics and China policymaking [Online]. (n.d.). Available from: <http://beta.stimson.org/japan/pdf/Sasajima-e.pdf>  
[2010, September 20]

Söderberg, M. Changes In Japanese foreign aid Policy [Online]. 2002. Available from: <http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0157.pdf>  
[2010, September 15]

Söderberg, M. Japan's ODA policy In Northeast Asia [Online]. 2002. Available from: <http://swopec.hhs.se/eijswp/papers/eijswp0158.pdf>  
[2010, September 17]

Söderberg, M. The role of ODA in the relationship. In M. Söderberg (ed.), Chinese-Japanese relations in the twenty-first century: Complementarity and conflict, pp. 103-129. Cornwall: MPG Books Ltd, 2002.

- Suh Seung-won. More carrots than sticks? economic assistance and economic sanction in Japan-China Relation, 1979-1997 [Online]. Available from : <http://isanet.ccit.arizona.edu/archive/Suh%20Seungwon.doc> [2011, May 20]
- Takamine, T. A new dynamism in Sino-Japanese security relations: Japan's strategic use of foreign aid. The Pacific Review 18, 4 (December 2005): 439-461.
- Takamine, T. Japan's development aid to China: The long-running foreign policy of engagement. New York: Routledge, 2006.
- Tanaka, H. A Japanese perspective on the China question [Online]. 2008. Available from: [www.jcie.org/researchpdfs/EAI/3-2.pdf](http://www.jcie.org/researchpdfs/EAI/3-2.pdf) [2010, February 18]
- The ODA charter [Online]. 1998. Available from: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1998/12.html> [2011, March 3]
- The world bank [Online]. 2005. Available from: <http://data.worldbank.org> [2013, May 7]
- Wu, Z. Research on Japan's ODA to China and its contribution to China's Development [Online]. 2008. Available from: <http://www.cc.kyoto-su.ac.jp/project/orc/econ-public/china/documents/WUDP28.pdf> [2010, February 21]

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ไชยวัฒน์ คำชู. จีน - ญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ openbooks, 2548.

### ภาษาอังกฤษ

Ashitate, H. Foreign Aid (ODA) as a public policy [Online]. 2007.

Available from: <http://ci.nii.ac.jp/naid/110006280648/en> [2009, January 20]

Japan's official development assistance charter [Online]. 2003. Available from :

<http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf> [2010, February 22].

Hisane, M. Japan's ODA at a crossroads [Online]. (n.d.).

Available from: <http://www.jfir.or.jp/e/commentary/041209-1.pdf>

[2010, September 19]

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

**ชื่อ-นามสกุล:** นางสาวมนทิพย์ วงศ์กุลฤดี

**วัน เดือน ปี และสถานที่เกิด:** วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2529 กรุงเทพมหานคร

**วุฒิการศึกษา:** สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี คณะรัฐศาสตร์ สาขาการระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2552

**ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน และสถานที่ทำงาน:** นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ปฏิบัติการ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ