

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 1 ตุลาคม 2536

ญี่ปุ่นกับการเปิดตลาดข้าว

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้ Staple Food Control Act ในปี 2486 เป็นต้นมา รัฐบาลญี่ปุ่นได้ปกป้องการเพาะปลูกข้าวภายในประเทศ การปกป้องดังกล่าวนี้อาศัยมาตรการสำคัญ 3 ประเภท คือ

มาตรการที่หนึ่ง ได้แก่ การควบคุมการนำเข้าข้าว โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลญี่ปุ่นห้ามนำเข้าข้าว ทั้งนี้เพื่อมิให้ข้าวญี่ปุ่นต้องแข่งกับข้าวที่นำเข้าจากต่างประเทศ แต่ญี่ปุ่นหาได้ปิดประตูการค้าข้าวโดยสิ้นเชิงไม่ ปีใดที่ผลผลิตภายในประเทศมีไม่พอเพียงแก่การบริโภค ก็มีการนำเข้าปริมาณเล็กน้อยตามแต่สถานการณ์ ในช่วงทศวรรษ 2500 ญี่ปุ่นนำเข้าข้าวเพียงประมาณปีละ 20,000 ตัน คิดเป็นร้อยละ 0.2 ของปริมาณการบริโภคภายในประเทศ การนำเข้าปริมาณมากจะมีในปีที่การทำนาไม่ไ้ผล นอกจากนี้ ยังมีการนำเข้าผลิตภัณฑ์ข้าว เพราะกฎหมายญี่ปุ่นมีบทบัญญัติว่า ผลิตภัณฑ์ข้าวที่มีข้าวเป็นส่วนประกอบไม่ถึง 80% สามารถนำเข้าได้

มาตรการที่สอง ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนแก่ชาวนาเพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการเพาะปลูกข้าว รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนด้วยการให้องค์กรการควบคุมอาหาร (Food Control Agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ รับซื้อข้าวจากสหกรณ์การเกษตรในราคาสูงกว่าราคาตลาด หรือมิฉะนั้นก็จ่ายเงินอุดหนุนแก่สหกรณ์การเกษตรโดยตรง มาตรการเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ทำให้ราคาข้าวในญี่ปุ่นสูงกว่าราคาตลาดโลกถึง 6-10 เท่า และทำให้รายได้ของชาวนาเขยิบขึ้นมาอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประชาชนในเขตเมืองในปัจจุบัน

มาตรการที่สาม ได้แก่ การควบคุมพื้นที่การเพาะปลูกข้าว ผลจากการดำเนินสองมาตรการแรกทำให้ญี่ปุ่นสามารถผลิตข้าวได้พอเพียงแก่การบริโภค และสามารถพึ่งตนเองในเรื่องอาหารได้ในทศวรรษ 2500 ครั้นในทศวรรษ 2510 ญี่ปุ่นเริ่มมีข้าวส่วนเกิน ซึ่งต้องระบายส่งออกนอกประเทศ ในระหว่างปี 2511-2513 รัฐบาลญี่ปุ่นต้องตรึงราคาข้าวที่รับซื้อไว้ในระดับเดิม เพราะเกรงว่า การขึ้นราคาซื้อจะจูงใจให้ชาวนาญี่ปุ่นเพิ่มการผลิต พร้อมกันนี้ ก็มีการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อให้ชาวนาลดพื้นที่การเพาะปลูกข้าว ในช่วงปลายทศวรรษ 2520 นั้นเอง

ประมาณกันว่า พื้นที่การเพาะปลูกข้าวในญี่ปุ่นลดลง 70,000-80,000 เฮกตาร์ หรือประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่การเพาะปลูกข้าวเดิม

สังคมญี่ปุ่นต้องสูญเสียเงินทุนเป็นจำนวนมากในการดำเนินนโยบายข้าวดังกล่าวข้างต้นนี้ ผลการประมาณการให้ตัวเลขแตกต่างกันมากตั้งแต่ 11,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี จนถึง 60,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี กระทรวงเกษตรอเมริกา (USDA) ประมาณการโดยอาศัยข้อมูลในปี 2528-2532 และพบว่าสังคมญี่ปุ่นต้องสูญเสียเงินทุนในการดำเนินนโยบายข้าวปีละ 19,000 ถึง 23,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี ต้นทุนดังกล่าวนี้ครอบคลุมรายจ่ายเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่ชาวนา และรายจ่ายของผู้บริโภคที่ต้องซื้อข้าวแพงกว่าปกติ

รัฐบาลญี่ปุ่นมิได้แทรกแซงเฉพาะแต่การผลิตข้าวเท่านั้น หากยังแทรกแซงการจัดจำหน่ายข้าวอีกด้วย ระบบการจัดจำหน่ายข้าวของทางการมีอยู่ 2 ช่องทาง คือ

ช่องทางแรก องค์การการควบคุมอาหาร (Food Control Agency) รับผิดชอบซื้อข้าวจากชาวนาโดยผ่านสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้รัฐบาลจะประกาศราคาข้าวที่รับซื้อ ซึ่งเป็นราคาที่รวมเงินอุดหนุน ปกติราคาข้าวที่รัฐบาลรับซื้อจะเหยียดสูงขึ้นทุกปี จวบจนกระทั่งในปี 2530 รัฐบาลนายนาคาโซเนะตัดสินใจลดราคาข้าวที่รับซื้อ ราคาที่องค์การการควบคุมอาหารรับซื้อจากสหกรณ์การเกษตรจะมีผลในการกำหนดราคาขายส่งและราคาขายปลีกเป็นทอด ๆ

ช่องทางที่สอง สหกรณ์การเกษตรเมื่อรับซื้อข้าวจากชาวนาแล้ว จะขายต่อให้พ่อค้าขายส่งโดยตรง โดยไม่ผ่านองค์การการควบคุมอาหาร ในกรณีหลังนี้ รัฐบาลก็จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สหกรณ์การเกษตรเช่นเดียวกับกรณีแรก

แม้ว่ากฎหมายจะไม่อนุญาตให้เอกชนขายข้าวโดยตรง แต่การนี้ก็ปรากฏว่าชาวนาจำนวนไม่น้อยต้องการขายข้าวโดยตรงแก่พ่อค้าขายส่ง โดยไม่ผ่านสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่า การขายข้าวโดยตรงจะได้ราคาดีกว่าการขายในตลาดราชการ นอกจากนี้ยังมีพ่อค้าเอกชนที่ประกอบธุรกิจการค้าข้าว ดังเช่น JAI (Japan Agriculture Information) ซึ่งประกอบกิจการมาแล้ว 15 ปี ในการให้สารสนเทศแก่ผู้ผลิตและผู้บริโภคข้าว ธุรกิจการค้าข้าวเอกชนเหล่านี้เสี่ยงต่อการทำผิดกฎหมายอย่างยิ่ง

การบริโภคข้าวในญี่ปุ่นในปีหนึ่งๆตกประมาณ 10 ล้านตัน ในจำนวนนี้ องค์การการควบคุมอาหารรับซื้อข้าวจากชาวนา 2-3 ล้านตัน อีก 5-6 ล้านตัน สหกรณ์การเกษตรรับซื้อจากชาวนา แล้วขายต่อให้พ่อค้าขายส่ง ส่วนที่เหลือเข้าสู่ตลาดมืด และมักจะเป็นข้าวคุณภาพดี

ระบบการควบคุมการผลิตและการจัดจำหน่ายข้าวดังที่กล่าวข้างต้นนี้ทำให้ Zenchu หรือชุมนุมสหกรณ์การเกษตรกลาง (Central Union of Agricultural Cooperatives) ทรงอิทธิพลทางการเมือง ทั้งในสังคมชนบทและในพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย (LDP) ซึ่งเป็น

พรรครัฐบาล Zenchu ประกอบด้วยสหกรณ์การเกษตร 4,300 แห่ง และมีสมาชิกประมาณ 4.4 ล้านคน กล่าวกันว่า Zenchu มีอิทธิพลมากถึงขั้นที่จะกำหนดราคาข้าวที่รัฐบาลรับซื้อได้ ซึ่งนับสำคัญก็คือ การกำหนดระดับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ชาวนานั่นเอง อิทธิพลของ Zenchu ที่มีต่อพรรคเสรีประชาธิปไตย ทำให้ Zenchu สามารถผลักดันให้รัฐบาลขึ้นราคาข้าวที่รับซื้อทุกปี แม้ว่ารัฐบาลต้องการลดสิ่งจูงใจในการเพาะปลูกข้าว เพื่อลดภาระทางการคลัง และเพื่อมิให้มีข้าวส่วนเกินเหลือจำนวนมาก แต่ด้วยแรงกดดันของ Zenchu ทำให้รัฐบาลนายนาคาอิเนะไม่กล้าหักหาญลดราคาข้าวที่รัฐบาลรับซื้อในปี 2529 เพียงแต่ตรึงไว้ในระดับเดียวกับปีก่อนหน้านั้น แต่แล้วในปี 2530 รัฐบาลนายนาคาอิเนะก็มีอาชวสิทธิ์เลิกการลดราคาข้าวได้

Zenchu พุ่มทรัพย์การจำนวนมากในการรณรงค์ให้รัฐบาลญี่ปุ่นปกป้องการเพาะปลูกข้าวต่อไป แม้แต่ Shodanren ซึ่งเป็นองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ยังแสดงจุดยืนต่อต้านการเปิดตลาดข้าว ทั้งๆที่การเปิดตลาดข้าวทำให้ผู้บริโภคต้องเสียประโยชน์ที่ต้องซื้อข้าวราคาแพงนับตั้งแต่เมื่อสหรัฐอเมริกาคัดค้านให้รัฐบาลญี่ปุ่นเปิดตลาดข้าวในปี 2529 เป็นต้นมา Zenchu ได้เคลื่อนไหวโดยจัดให้มีการชุมนุมและการเดินขบวนของชาวนา การเดินขบวนคัดค้านมีความถี่เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2534-2535 ทั้งนี้มีความพยายามที่จะฉีกกำลังกับขบวนการชาวนาในต่างประเทศ อาทิเช่น ขบวนการชาวนาญี่ปุ่นได้ส่งตัวแทนไปร่วมเดินขบวนกับเกษตรกรฝรั่งเศส ณ นครปารีส เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2535 เพื่อประท้วงข้อตกลงการเจรจาอนุสัญญาที่จะลดการให้เงินอุดหนุนการผลิตทางการเกษตร ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ 2536 ชาวนาจากญี่ปุ่นและไต้หวันได้ร่วมกับชาวนาเกาหลีใต้เดินขบวนในกรุงโซล เพื่อคัดค้านมาตรการการเปิดตลาดข้าว

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังๆนี้ Zenchu เริ่มต้องเผชิญกับการต่อต้านจากกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ มากขึ้น ในขณะที่ Zenchu ต้องการปกป้องตลาดข้าวภายในประเทศ Keidanren ซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มผลประโยชน์นอกภาคเกษตรกรรม สนับสนุนนโยบายการเปิดตลาดข้าว เพราะการเปิดตลาดข้าวจะทำให้ราคาข้าวในญี่ปุ่นถูกลง ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการเพิ่มอำนาจซื้อให้แก่ลูกจ้าง ในรัฐสภา เริ่มมีนักการเมืองที่สนับสนุนการดำเนินนโยบายข้าวในแนวทางเสรีนิยม ความข้อนี้ครอบคลุมถึง ส.ส. ในสังกัดพรรคเสรีประชาธิปไตยด้วย ในระบบราชการมีแต่กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง (MAFF) ที่ยังคงสนับสนุนนโยบายการปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าวอย่างแข็งขัน ในขณะที่กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม (MITI) และกระทรวงการต่างประเทศสนับสนุนนโยบายข้าวเสรี ซึ่งเป็นเรื่องที่เขาใจได้โดยง่าย เพราะกระทรวงทั้งสองนี้ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากต่างประเทศโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีสัตย์ญาณที่บ่งบอกว่า ทศนคติของชาวญี่ปุ่นที่มีต่อนโยบายข้าวกำลังแปรเปลี่ยนไป ชาวญี่ปุ่นเริ่มไม่แน่ใจว่าตนได้ประโยชน์จากนโยบายการเปิดตลาดข้าว ในขณะเดียวกันนี้ สมาคมโรงสีอเมริกัน (American

Rice Millers' Association) กำลังรณรงค์ให้ชาวญี่ปุ่นรู้จักข้าวอเมริกัน การรณรงค์นี้มีมาแต่ปี 2532 แล้ว

สภาพภูมิอากาศอันเลวร้าย ซึ่งทำให้ผลผลิตข้าวตกต่ำกว่าปกติ ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นจำต้องนำเข้าข้าวในปี 2536 หนังสือพิมพ์ *Asahi Shimbun* (ฉบับวันที่ 27 กันยายน 2536) รายงานข่าวว่า รัฐบาลญี่ปุ่นอาจต้องนำเข้าข้าวปริมาณ 150,000 ตัน ขณะเดียวกัน นายมอริฮิโร โฮโซคาวา (Morihiro Hosokawa) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนอเมริกันเมื่อวันศุกร์ที่ 24 กันยายน 2536 และกล่าวเป็นนัยๆว่า ญี่ปุ่นอาจต้องยอมเปิดตลาดข้าวเพื่อให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยบรรลุผลภายในวันที่ 15 ธันวาคม 2536 อันเป็นเส้นตายที่กำหนดโดยสำนักเลขาธิการ GATT ญี่ปุ่นไม่ต้องการได้ชื่อว่าเป็นผู้ทำให้การเจรจาอุรุกวัยล้มเหลว

นับตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลอเมริกันเริ่มกดดันให้ญี่ปุ่นเปิดตลาดข้าว ญี่ปุ่นพยายามแข็งข้อต่อแรงกดดันดังกล่าวนี้ อากาการแข็งข้อเริ่มอ่อนตัวลงในยุครัฐบาลนายมิยาซาวะ และอาจหมดสิ้นไปในยุครัฐบาลนายโฮโซคาวานี้ อย่างไรก็ตาม บทสัมภาษณ์ของนายโฮโซคาวาดังกล่าวข้างต้นนี้อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับพรรคร่วมรัฐบาล เพราะนายโฮโซคาวาให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยที่ยังมิได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรี ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีหลายต่อหลายนายมีความเห็นต่อต้านการเปิดตลาดข้าว ในขณะที่นายโฮโซคาวาได้แสดงจุดยืนสนับสนุนการเปิดตลาดข้าวบางส่วนมาตั้งแต่การหาเสียงเลือกตั้งในฤดูกาลเลือกตั้งที่ผ่านมา

แรงกดดันจากชุมชนสังคมโลก ประกอบกับการเห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระยะยาว ในที่สุดแล้วจะทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นจำต้องเปิดตลาดข้าวอย่างมีอาชหลักเลียงต่อไปได้ ปัญหาสำคัญมีแต่เพียงว่า รัฐบาลญี่ปุ่นจะปรับโครงสร้างการผลิตของภาคเศรษฐกิจข้าวอย่างไร และจะใช้มรรควิธีอะไรบ้างในการลดทอนแรงต่อต้านทางการเมือง