

ยุทธศาสตร์ Belt and Road Initiative ของจีน และยุทธศาสตร์ Free and Open Indo-Pacific ของญี่ปุ่นกับการปรับแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ

บทคัดย่อ

การแข่งขันระหว่างยุทธศาสตร์ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) ของจีน และยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (Free and Open Indo-Pacific: FOIP) ของญี่ปุ่นนั้น ได้มีการใช้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ซึ่งวรรณกรรมส่วนใหญ่นำเสนอการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์กับหลักการ ODA ในภาพรวม โดยไม่ได้สะท้อนว่าเป็นผลมาจากยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน ยังไม่ครอบคลุมแนวทางการดำเนินงาน ODA พร้อมทั้งยังไม่มีเปรียบเทียบลักษณะ ODA ของจีนและญี่ปุ่นหลังจากการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ บทความนี้ต้องการจะเติมเต็มช่องว่างวรรณกรรมด้วยการศึกษาความแตกต่างของยุทธศาสตร์ BRI ของจีน และยุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่นที่ส่งผลต่อความแตกต่างของลักษณะ ODA โดยพบว่า ถึงแม้ยุทธศาสตร์ BRI ของจีนส่งผลอย่างชัดเจนต่อการเปลี่ยนแปลงในหลักการและโครงสร้างก็ตาม แต่กลับไม่เกิดการปรับเปลี่ยนเมื่อนำไปปฏิบัติ ในขณะที่ยุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่นกลับไม่ส่งผลต่อการปรับหลักการตลอดจนแนวทางการดำเนินการ ODA เท่าใดนัก ทั้งนี้ ผลจากการปรับยุทธศาสตร์ในระดับที่ต่างกันดังกล่าวได้แสดงให้เห็นลักษณะ ODA ที่ยังคงแตกต่างกันระหว่างจีนและญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ระหว่างประเทศผู้ให้และประเทศผู้รับ และการพิจารณาประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของการให้ ODA

คำ

สำคัญ

จีน, ญี่ปุ่น, ข้อริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง, ยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง, ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ

China's Belt and Road Initiative and Japan's Free and Open Indo-Pacific: Their Impacts on The Official Development Assistance

Abstract

The strategic competition between “the Belt and Road Initiative” of China and “the Free and Open Indo-Pacific” of Japan sheds the lights on the role of the Official Development Assistance (ODA) as one of the core driving mechanisms. Despite that, the existing literatures merely offer the study of the changing of such strategies impacting on broad ODA principles. With this regard, the ODA implementation with the comparison of ODA characteristics between China and Japan have not been sufficiently covered. This study aims at fulfilling the literature gap by illustrating the difference between China's BRI and Japan's FOIP affecting on the difference of ODA characteristics. Although BRI has caused the explicit changes on ODA principles and institutional settings, the ODA implementation has not been realized such change. In contrast, FOIP of Japan has not produced any significant change on ODA principles, institutional settings and implementation. With such various degree of changes, the ODA characteristics of China and Japan remain different in terms of the interests of donor-recipient countries and the efficiency-effectiveness.

Key words

China, Japan, Belt and Road Initiative (BRI), Free and Open Indo-Pacific (FOIP), Official Development Assistance (ODA)

บทนำ

บทบาทของญี่ปุ่นและจีนที่ส่งผลต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังอยู่ในช่วงที่มีความท้าทายอีกครั้งหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์และนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากการที่จีนประกาศยุทธศาสตร์หนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) ในปี ค.ศ. 2013 ซึ่งนักวิชาการในกลุ่มสภาพจริงนิยมเชิงโครงสร้าง (Structural Realism) มองว่าเป็นแรงผลักดันสำคัญให้ญี่ปุ่นประกาศยุทธศาสตร์อินโด-แปซิฟิกที่เสรีและเปิดกว้าง (Free and Open Indo-Pacific: FOIP) ในปี ค.ศ. 2016 (Scott, 2019) นอกจากนี้ FOIP แล้ว ยังพบหลายนโยบายที่สอดรับในการสะท้อนฉากทัศน์การแข่งขันกันเพื่อรักษาอำนาจในภูมิภาคนี้ หรือเป็นการแก้มรสเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านการค้าระหว่างประเทศ ผ่านความตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (Comprehensive and Progressive Agreement of Trans-Pacific Partnership: CPTPP) ที่มีญี่ปุ่นเป็นแกน ซึ่งบ่อยครั้งมักถูกจับให้เป็น การแก้มรสกับความตกลงพันธมิตรทางการค้าระดับภูมิภาค (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP) ที่จีนมีบทบาทสำคัญ ในส่วนของด้านการพัฒนานั้น การแข่งขันสามารถสะท้อนผ่านบทบาทของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ที่ญี่ปุ่นมีอิทธิพลสูงและการเกิดขึ้นของธนาคารเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB) ที่ริเริ่มโดยจีน

ทั้งนี้ การคาดการณ์ถึงการเปลี่ยนแปลงเรื่องดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ในภูมิภาคส่งผลให้ญี่ปุ่นปรับนโยบายเพื่อถ่วงดุล/สร้างดุลอำนาจจากภายนอก (External Balancing) ผ่านการขยายขอบข่ายพันธมิตรที่ไม่จำกัดเพียงสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และอินเดีย แต่ยังรวมถึงอาเซียน สหราชอาณาจักร และฝรั่งเศส พร้อมไปกับการถ่วงดุล/สร้างดุลอำนาจจากภายใน (Internal Balancing) ผ่านความพยายามของญี่ปุ่นในการเสริมสร้างอำนาจของตนเอง (Scott, 2019) ความพยายามที่หลากหลายของญี่ปุ่นนำมาสนับสนุนการกล่าวอ้างว่ายุทธศาสตร์ FOIP มีเพื่อเหตุผลทางอำนาจและอิทธิพลในภูมิภาค เช่น (1) การสร้างพันธมิตรระหว่างประเทศที่เรียกว่า กรอบความร่วมมือด้านความมั่นคงของประเทศโลกเสรี (Quadrilateral Security Dialogue: Quad) ที่ประกอบไปด้วยญี่ปุ่น ออสเตรเลีย อินเดีย และสหรัฐอเมริกา ซึ่งถูกมองว่าเป็นการปรับความสมดุลทางอำนาจผ่านการหาพันธมิตรทั้งในและนอกภูมิภาคเอเชีย (Jain, 2019; Satake, 2019) (2) การยึดและเผยแพร่หลักการของ FOIP ที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางของจีน ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความอิสระเสรี และหลักนิติธรรมเพื่อสะท้อนการพัฒนาบทบาทการเป็นผู้สร้างบรรทัดฐาน (Norm Setting) ของญี่ปุ่น (Hosoya, 2019) และ (3) มิติทางด้านเศรษฐกิจนั้น มองว่า FOIP เป็นยุทธศาสตร์ทางภูมิเศรษฐกิจที่จะแข่งขันกับ BRI ของจีน โดยให้ทางเลือกในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ในภูมิภาค (Brewster, 2018; Maslow, 2018)

ในทางปฏิบัติ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (ODA) ถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หลักอย่าง BRI จีน และ FOIP ญี่ปุ่น พร้อมทั้งเป็นอีกหนึ่งภาพสะท้อนการแข่งขันเพื่อถ่วงดุล/สร้างดุลได้เช่นเดียวกัน ถึงแม้จะมีความสำคัญดังกล่าว แต่วรรณกรรมส่วนใหญ่ในปัจจุบันกลับนำเสนอการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์กับหลักการ ODA ในภาพรวม เช่น แนวคิดที่กล่าวว่ายุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่นไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากหลักการดำเนินงานไม่ได้แตกต่างจากในอดีตมากนัก โดยเฉพาะในประเด็น ODA เพื่อการพัฒนาสาธารณสุขโลก ซึ่งยังไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ ODA ที่เป็นการเฉพาะสำหรับ FOIP (Koga, 2019; Palit & Sano, 2018) ในขณะที่ อีกกลุ่มมองว่ายุทธศาสตร์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและสร้างอัตลักษณ์ของตนเอง

โดยนำเสนอว่ายุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่นมีผลให้เกิดการปรับลดกระบวนการยื่นกู้ ลดเงื่อนไขการค้าประกัน และการพัฒนาการให้ทุนเป็นแบบรัฐร่วมเอกชน (Public-Private Partnership) โดยยังสะท้อนรูปแบบความสัมพันธ์แบบประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา (Developed Country to Developing Country) ในขณะที่ยุทธศาสตร์ BRI ของจีน ส่งผลให้มีการปรับแผนการดำเนินงาน การขับเคลื่อนผ่านรัฐวิสาหกิจ พร้อมทั้งบทบาทของธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (AIIB) แต่ยังคงสะท้อนลักษณะการให้ของจีนเหมือนความสัมพันธ์แบบประเทศกำลังพัฒนากับประเทศกำลังพัฒนา (Developing Country to Developing Country) ซึ่งเห็นได้จาก การที่มีความยืดหยุ่นเกี่ยวกับเงื่อนไขต่าง ๆ ในประเทศผู้รับ (Hong, 2018; Law & Yuen, 2018)

อย่างไรก็ตาม วรรณกรรมดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะเห็นรายละเอียดแนวทางการดำเนินงาน ODA ว่าเป็นผลจากการปรับยุทธศาสตร์หรือไม่ และยังไม่สะท้อนการเปรียบเทียบผลของการปรับยุทธศาสตร์ระหว่างจีนและญี่ปุ่น บทความนี้ต้องการแสดงผลการศึกษาความแตกต่างของยุทธศาสตร์ BRI ของจีน และยุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่นที่ส่งผลต่อความแตกต่างของลักษณะ ODA โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ (1) จีน: ยุทธศาสตร์ BRI ที่ส่งผลต่อ ODA (2) ญี่ปุ่น: ยุทธศาสตร์ FOIP ที่ส่งผลต่อ ODA โดยสะท้อนผ่านการเปลี่ยนแปลงหลักการ โครงการ การตัดสินใจ พร้อมทั้งแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งการนำเสนอในช่วงเวลาต่าง ๆ จะสามารถแสดงให้เห็นว่ามีองค์ประกอบใดที่ยึดถือปฏิบัติอย่างต่อเนื่องหรือเปลี่ยนแปลงไป (3) การเปรียบเทียบความแตกต่างของลักษณะ ODA ของจีนและญี่ปุ่น และ (4) สรุป

1. จีน: ยุทธศาสตร์ BRI ที่ส่งผลต่อ ODA

ยุทธศาสตร์ BRI ได้รับการพูดถึงในวงกว้างทั้งในแง่ของยุทธศาสตร์ของประเทศจีนที่ส่งผลต่อภูมิรัฐศาสตร์ และภูมิเศรษฐกิจศาสตร์ ซึ่งมีการนำเสนอครั้งแรกในปี ค.ศ. 2013 เมื่อครั้งที่ประธานาธิบดี Xi Jinping เดินทางเยือนประเทศคาซัคสถาน ซึ่งจีนเน้นย้ำว่าต้องเปิดกว้าง ไม่ปิดกั้น และสันติ โดยสามารถสะท้อนผ่านหลักการดำเนินการสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (1) การเคารพอำนาจอธิปไตยซึ่งกันและกัน (2) การไม่รุกรานซึ่งกันและกัน (3) การไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน (4) ความเสมอภาคและผลประโยชน์ร่วมกัน และ (5) การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ (Peaceful Coexistence) ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ จีนพยายามจะเน้นย้ำเพิ่มเติมว่ายุทธศาสตร์นี้เปิดรับทุกประเทศ โดยไม่กีดกันประเทศใดออกจากความร่วมมือ พร้อมเน้นในเรื่องผลประโยชน์ที่จะเกิดกับทุกฝ่าย (Win-Win Situation) โดยจีนจะไม่เข้าไปก้าวกาล่งในกิจการในประเทศแต่อย่างใด (SCC, 2015) ซึ่งหลักการนี้จะไปสะท้อนอย่างสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายด้านการให้ ODA ต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความร่วมมือที่ BRI ให้ความสำคัญ 5 ด้าน ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) การประสานนโยบาย (Policy Coordination) (2) การเชื่อมต่อโครงสร้างพื้นฐาน (Facilities Connectivity) (3) การค้าอย่างไม่มีอุปสรรค (Unimpeded Trade) (4) การบูรณาการทางการเงิน (Financial Integration) และ (5) สายสัมพันธ์ของประชาชนถึงประชาชน (People-to-People Bond) (SCC, 2015) พบว่าจีนใช้ ODA เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านที่ 2 การเชื่อมต่อโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ BRI ทั้งนี้ มีหลายโอกาสที่ประธานาธิบดี Xi Jinping ได้กล่าวถึงบทบาทของการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ สุนทรพจน์เปิด Belt and Road Forum ครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 2017 ที่กล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของจีนที่จะให้กับประเทศและองค์กรระหว่างประเทศที่ได้เข้าร่วม เพื่อช่วยผลักดัน BRI “In the coming three years, China will provide assistance worth RMB 60 billion to developing countries and international organizations

participating in the Belt and Road Initiative to launch more projects to improve people's well-being.... China will provide relevant international organizations with US\$1 billion to implement cooperation projects that will benefit the countries along the Belt and Road.” (FMPRC, 2017)

ยุทธศาสตร์ BRI ของจีนส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในหลากหลายส่วนซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นหลักการในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โครงสร้าง และแนวทางการนำไปปฏิบัติ ดังนี้

1.1 การเปลี่ยนแปลงของหลักการ ODA ของจีน

หลักการ ODA ของจีนถูกจัดทำให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ BRI ดังจะเห็นได้ชัดจากรายงานปกขาวฉบับที่ 3 ที่มีชื่อว่า China International Development Cooperation in the New Era ซึ่งเป็นเสมือนธรรมนูญแนวทางการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของจีนนั้น ได้กล่าวไว้ทั้งในส่วนของความจำเป็นของการปรับปรุงรูปแบบการให้ ODA ของจีนเพื่อการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ BRI “China entered a new era after the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC) in 2012. President Xi Jinping has considered China’s responsibilities from a global perspective, and proposed the vision of a global community of shared future and the Belt and Road Initiative.... In response to the call of the times, China has been upgrading its foreign assistance to a model of international development cooperation, taking on new initiatives and achieving greater results in this new era.” นอกจากนั้น ยังกล่าวเน้นย้ำเพิ่มเติมว่า BRI เป็นแพลตฟอร์มสำคัญสำหรับการใช้ ODA พร้อมทั้งยกตัวอย่างการให้ ODA ภายใต้กรอบ BRI ที่ผ่านมามีด้วย “Belt and Road cooperation is a major platform. The Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road are significant public goods China offers to the whole world and a major platform for international development cooperation. China has joined hands with other countries to promote policy, infrastructure, trade, financial and people-to-people connectivity, to build the Belt and Road...” (SCC, 2021)

ทั้งนี้ ในส่วนนี้จะกล่าวถึงพลวัตการปรับ ODA ในช่วงเวลาต่างๆ เพื่อให้เห็นการเปลี่ยนผ่านไปสู่หลักการหลังการประกาศ BRI พร้อมทั้งแสดงให้เห็นความแตกต่างของหลักการ ดังนี้

จากการที่จีนทะยานขึ้นมาเป็นผู้เล่นรายใหญ่ในการให้ ODA ผ่านยุทธศาสตร์ BRI นั้น ส่งผลให้มีนักวิชาการหลายส่วนตั้งคำถามเกี่ยวกับหลักการในการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าจีนไม่ได้เป็นประเทศสมาชิกในคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ภายใต้การอุปถัมภ์ขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Development Assistance Committee- Organization for Economic Co-operation and Development: DAC-OECD) ที่ถือเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดแนวทางและสร้างบรรทัดฐานการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการมาอย่างยาวนาน

แม้จีนไม่ได้เป็นสมาชิกดังกล่าว แต่ไม่ได้หมายความว่าจีนไม่มีหลักการในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแต่อย่างใด โดยเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.1964 นายกรัฐมนตรี Zhou Enlai ได้กล่าวถึงหลักการ 8 ประการสำหรับการให้ความช่วยเหลือในต่างประเทศของจีน (Eight Principles for China’s Foreign Policy) ซึ่งเน้นในประเด็นความเสมอภาค ผลประโยชน์ร่วมกัน และการไม่แทรกแซงกิจการภายในประเทศ (Kobayashi, 2008; Law & Yuen, 2018)

หลักการ 8 ประการดังกล่าวถูกใช้อ้างอิงเป็นหลักการพื้นฐานของจีนมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน (OECD, n.d.) ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนไปบ้าง แต่เนื้อหาสาระสำคัญยังคงเดิมคือ การเน้นย้ำถึงหลักการความเสมอภาค ผลประโยชน์ร่วมกัน และการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Pan, 2015) ดังจะเห็นได้จากรายงานปกขาวเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของจีนฉบับที่ 1 (The 2011 White Paper of China's Foreign Aid) ที่นำเสนอในปี ค.ศ. 2011 เนื่องในวาระโอกาสเฉลิมฉลอง 60 ปีของการให้ความช่วยเหลือของจีน ซึ่งเน้นให้เห็นว่าจีนมีรูปแบบการให้ที่มีลักษณะเฉพาะผ่านความร่วมมือแบบประเทศกำลังพัฒนากับประเทศกำลังพัฒนา (South-South Cooperation) โดยบรรจุ 5 แนวทางหลักไว้ ได้แก่ (1) การช่วยเหลือที่มุ่งเน้นให้ประเทศผู้รับสามารถพัฒนาศักยภาพได้ด้วยตนเอง (2) การไม่กำหนดเงื่อนไขทางการเมือง (3) ยึดหลักความเสมอภาค ผลประโยชน์ร่วมกัน และการพัฒนา ร่วมกัน (4) คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงโดยพยายามหาสิ่งที่ดีที่สุด และ (5) ให้ความใส่ใจกับการปฏิรูปและนวัตกรรม (Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2011)

ต่อมา รายงานปกขาวฉบับที่ 2 ที่ประกาศในปี ค.ศ. 2014 นอกจากจะเป็นการนำเสนอความก้าวหน้าของการดำเนินงานแล้ว ในภาพรวมยังคงเน้นถึงหลักการในการให้ความช่วยเหลือเช่นเดิม ได้แก่ การไม่มีการกำหนดเงื่อนไขทางการเมือง การไม่แทรกแซงกิจการภายใน ความเสมอภาค และผลประโยชน์ร่วมกัน (Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2014)

อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้ได้เพิ่มการเน้นประเด็นที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากรายงานฉบับปีก่อนหน้าคือปี ค.ศ. 2011 โดยรายงานปกขาวปี ค.ศ. 2011 กล่าวอย่างชัดเจนว่าหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักของการให้ความช่วยเหลือมีไว้เพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ “China has been doing its best to provide foreign aid, to help recipient countries to promote their economic growth and social progress.” (Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2011) ในขณะที่ รายงานปกขาวฉบับที่ 2 ในปี ค.ศ. 2014 กลับเน้นความสำคัญในมิติที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งเน้นไปที่การบรรเทาความยากจนและการพัฒนาการดำรงชีพ “It has endeavored to integrate the interests of the Chinese people with people of other countries, providing assistance to the best of its ability to other developing countries within the framework of South-South cooperation to support and help other developing countries, especially the least developed countries (LDCs), to reduce poverty and improve livelihood.” (Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2014; Min, 2020)

สำหรับฉบับล่าสุด รายงานปกขาวฉบับที่ 3 ที่มีชื่อว่า China International Development Cooperation in the New Era ที่นำเสนอในปี ค.ศ. 2021 นั้น ได้เน้นให้เห็นว่าการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ BRI ถึงแม้ในภาพรวมจีนยังคงยึดตามหลักการเดิมที่เคยมีมา แต่สิ่งที่จีนมีการปรับเปลี่ยนหรือเน้นขึ้นมาใหม่คือ การปรับหลักการผลประโยชน์ร่วมกันที่เน้นเรื่องการพัฒนาในประเทศผู้รับ การกล่าวอ้างถึงการมีประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของโครงการ รวมทั้งการเอ่ยถึงเป้าหมายที่สอดคล้องกับประชาคมโลก เช่น การบรรเทาความยากจน การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป็นต้น

ซึ่งถึงแม้ว่าเป้าหมายเหล่านั้นจะเคยบรรจุไว้ก่อนในรายงานปกขาวปี ค.ศ. 2014 แต่เป็นครั้งแรกที่รายงานฉบับนี้นำไปยึดโยงกับเป้าหมายของสหประชาชาติ

โดยหลักการ 8 ข้อในรายงานปกขาวฉบับที่ 3 (SCC, 2021; UNDP, 2021) ได้แก่

1) Respecting each other as equals

เคารพประเทศอื่นอย่างเสมอภาค ซึ่งหลักการนี้ยังคงให้ความสำคัญกับการไม่แทรกแซงกิจการภายใน และการไม่นำความแตกต่างทางการเมืองมาเป็นเงื่อนไข

2) Doing the best we can to help

พยายามช่วยเหลือให้ดีที่สุด ซึ่งเน้นถึงความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศกำลังพัฒนา ที่เป็นมิตรที่ดีต่อกัน

3) Focusing on development and improving people's lives

มุ่งเน้นการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตมนุษย์ โดยให้ความสำคัญกับความต้องการของประเทศผู้รับ เป็นหลัก ซึ่งครอบคลุมมิติที่มากกว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็น การบรรเทาความยากจน การศึกษา การรักษาพยาบาล การเกษตร หรือแม้แต่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

4) Providing the means for independent development

จัดหาวิธีการสำหรับการพัฒนาที่เป็นอิสระ ซึ่งให้ความสำคัญกับการแบ่งปันประสบการณ์และเทคโนโลยี ที่ช่วยให้เกิดการพัฒนาคด้วยตนเอง

5) Conducting effective cooperation in diverse forms

ดำเนินความร่วมมือที่มีประสิทธิผลในรูปแบบที่หลากหลาย

6) Ensuring delivery and sustainability

มุ่งมั่นในการส่งมอบและความยั่งยืน เพื่อช่วยในการรักษาชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือของโครงการที่เงิน ให้ความช่วยเหลือนั้น เงินจะให้ความสำคัญตลอดโครงการ เช่น การพัฒนาทักษะการบริหารโครงการ การให้ปรึกษาเกี่ยวกับการชำระหนี้ เป็นต้น

7) Being open and inclusive to promote exchanges and mutual learning

เปิดกว้างและครอบคลุม เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

8) Advancing with the times and breaking new ground

การรุดหน้าตามกาลเวลาและค้นหาสิ่งใหม่

จากหลักการทั้ง 8 ข้อในรายงานปกขาวฉบับที่ 3 จะแสดงให้เห็นถึงหลักการที่จีนยังคงยึดถือปฏิบัติตั้งแต่เดิมไม่ว่าจะเป็นในส่วนของความเสมอภาค และการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ดังที่ได้ปรากฏในข้อ 1 เคารพซึ่งกันและกันอย่างเท่าเทียม (Respecting each other as equals) นอกจากนี้ มีส่วนที่จีนปรับหลักการเล็กน้อยในประเด็นผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefits) ที่แต่เดิมประเด็นนี้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่าการให้ความช่วยเหลือของจีนนั้นกลับส่งเสริมให้เกิดการขายตัวทางการค้าและการลงทุนของจีนในประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือมากกว่าประโยชน์ที่เกิดกับประเทศผู้รับ ซึ่งประเด็นนี้พบว่า จีนได้ปรับหลักการเป็นเงินจะพยายามอย่างที่สุดในการช่วยเหลือ (Doing the best we can to help) ดังที่ปรากฏอยู่ในข้อ 2 พร้อมทั้งสะท้อนได้ชัดเจนเพิ่มขึ้นอีกครั้งในส่วนของรูปแบบการดำเนินการว่า การให้ความช่วยเหลือของจีนซึ่งเงินจะพยายามให้ดีที่สุดนั้นเป็นไปเพื่อการพัฒนาความร่วมมือกัน (Common Development) โดยไม่ได้เน้นเรื่องผลประโยชน์ตั้งแต่เดิม อย่างไรก็ตาม รูปแบบการให้ดังกล่าวยังคงดำเนินการภายใต้ความสัมพันธ์

ระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศกำลังพัฒนา (South-South Cooperation) ซึ่งแตกต่างจากลักษณะของ ประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา (North-South Cooperation) (SCC, 2021)

ในรายงานปกขาวฉบับที่ 3 ยังสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิมที่ผ่านมา โดยเพิ่มในส่วน ของการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการจากเงินในข้อ 5 ที่กล่าวว่าความร่วมมือจะดำเนินการอย่าง มีประสิทธิผลในรูปแบบที่หลากหลาย (Conducting effective cooperation in diverse forms) และข้อ 6 มุ่ง มั่นในการส่งมอบและความยั่งยืน (Ensuring delivery and sustainability) ที่สะท้อนให้เห็นว่าเงินให้ความสำคัญ กับการส่งมอบโครงการโดยคำนึงถึงประเทศผู้รับด้วย นอกจากนี้ จีนได้ขยายหลักการให้สอดคล้องกับประชาคมโลก ซึ่งเป็นส่วนที่จีนไม่ได้เคยกล่าวถึงอย่างชัดเจนมาในเอกสารก่อนหน้านี้ ดังปรากฏในข้อ 3 เน้นเรื่องการพัฒนาและ ยกระดับคุณภาพชีวิตมนุษย์ (Focusing on development and improving people's lives) ซึ่งในหลักการนี้ได้ กล่าวถึงประเด็นที่ตรงกับสิ่งที่ประชาคมโลกให้ความสนใจอยู่หลายส่วน เช่น การบรรเทาความยากจน การบรรเทา สาธารณภัย การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม

โดยสรุป ยุทธศาสตร์ BRI ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลักการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ จีนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เป็นระยะเวลาเกือบ 50 ปีที่จีนยึดหลักการ 8 ประการของนายกรัฐมนตรี Zhou Enlai ในการให้ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ เมื่อบริบทการแข่งขันด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลง ไปพร้อมกับการประกาศยุทธศาสตร์ BRI ทำให้จีนจำเป็นต้องปรับหลักการดำเนินงานตามไปด้วย

ถึงแม้ยังคงมีหลักการบางประการที่จีนยังยึดมั่นโดยไม่เปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ ความเสมอภาค ผลประโยชน์ ร่วมกัน และการไม่แทรกแซงกิจการภายในประเทศก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของยุทธศาสตร์ FOIP ของ ญี่ปุ่นที่เน้นเรื่องคุณภาพของการพัฒนาสาธารณูปโภค ประกอบกับข้อวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการต่างๆ ถึงความ ช่วยเหลือของจีนที่ไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนในประเทศผู้รับ จึงทำให้หลักการที่ถูกนำเสนอในรายงานปกขาว ฉบับล่าสุดนี้ ปรับเปลี่ยนไปโดยเพิ่มการเน้นย้ำถึงการให้ความสำคัญของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการ จากจีน การปรับหลักการผลประโยชน์ร่วมกันโดยยังคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ความร่วมมือระหว่างประเทศกำลังพัฒนา กับประเทศกำลังพัฒนา พร้อมทั้งเป็นครั้งแรกในสมุดปกขาวที่เอ่ยถึงการขยายหลักการให้สอดคล้องกับประชาคมโลก ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป้าหมายของสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ไว้ด้วย

1.2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการดำเนินงาน ODA ของจีน

ยุทธศาสตร์ BRI นอกจากจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลักการที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพของโครงการ และการเข้าร่วมกับประชาคมโลกแล้ว ยังเป็นแรงผลักดันที่ส่งผลให้เกิดการปรับโครงสร้างการดำเนินงานของ ODA อีกด้วย ซึ่งการปรับเปลี่ยนนี้ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเป็นกลไกสำคัญของ ยุทธศาสตร์ BRI โดยจากเดิมที่กระทรวงพาณิชย์ถือเป็นหน่วยงานหลักในการดูแลการให้ความช่วยเหลือเพื่อ การพัฒนาแบบทวิภาคี ปรับมาสู่การจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านนี้อย่างบูรณาการเรียกว่า สำนักความร่วมมือ ระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาของจีน (China International Development Cooperation Agency: CIDCA) ในปี ค.ศ. 2018 จึงทำให้โครงสร้างการให้ความช่วยเหลือแตกต่างออกไปจากเดิม

1) โครงสร้างการให้ ODA ก่อนยุทธศาสตร์ BRI

ในช่วงทศวรรษ 1990 เมื่อสงครามเย็นสิ้นสุดลง ไปพร้อมกับการทะยานขึ้นของการเติบโตเศรษฐกิจจีนนั้น

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการขยายตลาดการค้าและการลงทุนในต่างประเทศได้อย่างเต็มที่ จากบริบทดังกล่าวส่งผลให้มีการปรับโครงสร้างการดำเนินงาน ODA ของจีน ด้วยการจัดตั้งระบบประสานงานระหว่างกระทรวง (Inter-ministry Coordination System) ขึ้น ซึ่งระบบนี้ประกอบไปด้วยหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา โดยกำหนดให้กระทรวงพาณิชย์เป็นแกนกลางในการเชื่อมประสานดังกล่าว (Cheng, 2019)

กระทรวงพาณิชย์ (Ministry of Commerce)¹ อยู่ในฐานะแกนกลางเชื่อมประสานของระบบนี้ เนื่องจากความสอดคล้องกับหลักการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาที่สนับสนุนให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Benefits) ระหว่างจีนและประเทศผู้รับ หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของจีนไปพร้อมกับการขยายการค้าและการลงทุนในประเทศผู้รับด้วยนั้น จึงทำให้กระทรวงพาณิชย์ที่ดูแลรับผิดชอบในส่วนของการเข้าถึงเป้าหมายหลักในเรื่องนี้ โดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign Aid) กำหนดมาตรการหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดทำงบประมาณ การบริหารจัดการโครงการ ตลอดจนการติดตามดูแลการดำเนินโครงการ (Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2011; Kobayashi, 2008)

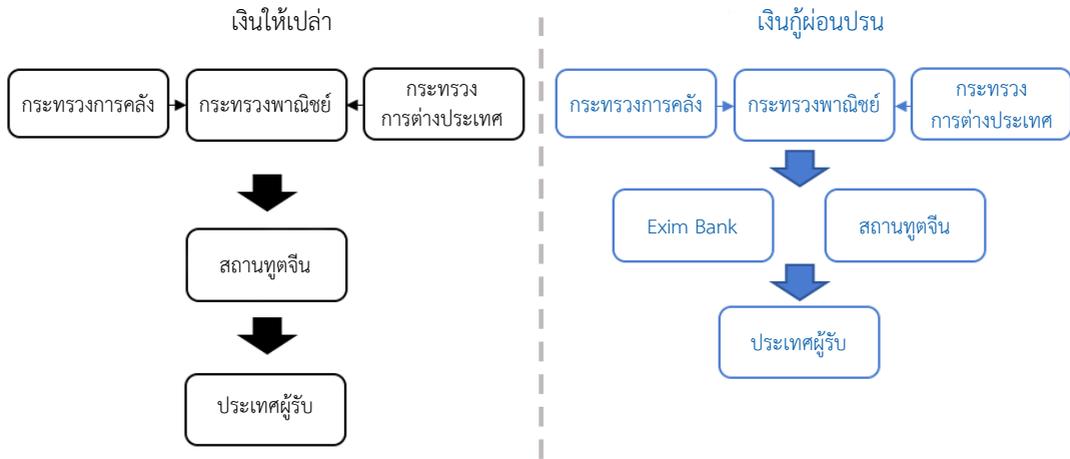
นอกจากกระทรวงพาณิชย์แล้ว ยังมีอีก 2 กระทรวงหลักที่ทำหน้าที่สำคัญในระบบนี้ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs) และกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) โดยกระทรวงการต่างประเทศประสานงานกับกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดนโยบายและการจัดทำงบประมาณ ODA ให้สอดคล้องกับนโยบายการต่างประเทศของจีนในภาพรวม ในขณะที่ กระทรวงการคลังประสานงานกับกระทรวงพาณิชย์ในด้านการจัดทำงบประมาณ โดยรับผิดชอบในส่วนของการจัดสรรงบประมาณให้กับธนาคารที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานระดับพหุภาคีที่ให้ ODA (Rudyak, 2019) สำหรับการประสานงานและการบริหารจัดการในประเทศผู้รับนั้น สถานทูตและสถานกงสุลจีนในต่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานและติดตามการทำงานในพื้นที่ (Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2011)

ในกรณีของการให้เงินกู้แบบผ่อนปรน (Concessional Loan) ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการนั้น จะมีบทบาทของธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งจีน (Export-Import Bank of China: Exim Bank) ที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1994 และขึ้นตรงกับคณะมนตรีรัฐกิจ/สภารัฐกิจจีน (State Council) รับผิดชอบในส่วนนี้โดยประเมินความเป็นได้ของโครงการ การเบิกจ่ายเงินกู้ การบริหารเครดิต พร้อมทั้งการเก็บเงินต้นและดอกเบี้ย (Information Office of the State Council of the People's Republic of China, 2011)

ดังรูปที่ 1 แสดงให้เห็นโครงสร้างการให้ ODA ของจีนก่อนปี ค.ศ. 2018 ที่กระทรวงพาณิชย์เป็นแกนกลาง โดยมีกลไกสถานทูตจีนในต่างประเทศช่วยบริหารในประเทศผู้รับ ในขณะที่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งจีน เข้ามามีบทบาทในกรณีเงินกู้ผ่อนปรน

¹ ในปี ค.ศ. 2003 กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation) ได้ปรับองค์กรและเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นกระทรวงพาณิชย์ (Ministry of Commerce)

รูปที่ 1 โครงสร้างการให้ ODA ของเงินแบบทวิภาคีก่อน ค.ศ. 2018



ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

2) โครงสร้างการให้ ODA หลังยุทธศาสตร์ BRI

ยุทธศาสตร์ BRI ที่ประกาศขึ้นในปี ค.ศ. 2013 ซึ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาสาธารณูปโภคในพื้นที่แถบและเส้นทางที่เงินกำหนดไว้นั้น ส่งผลอย่างชัดเจนกับนโยบาย ODA ของจีน โดยทำให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานที่รับผิดชอบครั้งสำคัญผ่านการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในปี ค.ศ. 2018 ที่มีชื่อว่าสำนักความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนาแห่งจีน (China International Development Cooperation Agency: CIDCA) โดยเข้ามารับผิดชอบภาพรวม ODA ในส่วนของการประสานงานและบริหารงานแทนบทบาทกระทรวงพาณิชย์ซึ่งมีมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์การจัดตั้ง CIDCA นับเป็นอีกการสะท้อนภาพให้เห็นการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงาน ODA ของจีน เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ BRI ดังที่นาย Wang Yi มন্ত্রীแห่งรัฐ (State Councilor) ได้กล่าวไว้ในสุนทรพจน์ที่ตีพิมพ์ CIDCA ในปี ค.ศ. 2018 ว่า ความรับผิดชอบหลักของ CIDCA คือ การตอบสนองต่อวาระทางการทูตและยุทธศาสตร์ BRI โดยมองว่าบทบาท CIDCA จะมีความสำคัญในการนำพา ODA ของจีนสู่เป้าหมายใหม่ในยุคใหม่ของจีน “The CIDCA’s main responsibilities include giving play to the important role of foreign aid in major country diplomacy, and better serving the country’s overall diplomacy agenda and the Belt and Road Initiative. The agency should fully implement the important remarks of President Xi Jinping, also general secretary of the CPC Central Committee, and always uphold the Party’s centralized and unified leadership over foreign aid work... We should never forget why we started, so we will be able to carry forward the fine traditions of China’s foreign aid and usher in new achievements in this field in the new era.” (CIDCA, 2018a)

CIDCA ขึ้นตรงกับหน่วยบริหารที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ คือ คณะมนตรีรัฐกิจ/สภารัฐกิจจีน (State Council) โดยอยู่ในสถานะกระทรวงรอง (Deputy Ministry) ซึ่งไม่เทียบเท่ากับสถานะกระทรวง (Ministry)

มีภารกิจในการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน และนโยบายสำหรับความช่วยเหลือในต่างประเทศ การประสานและให้คำแนะนำสำหรับประเด็นความช่วยเหลือในต่างประเทศ พร้อมทั้งการบริหารและประเมินผลการดำเนินโครงการ (Cheng, 2019; CIDCA, 2018b)

ทั้งนี้ การปรับโครงสร้างโดยการจัดตั้ง CIDCA มีวัตถุประสงค์ 3 ประการหลัก ได้แก่ การแยกวัตถุประสงค์ของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาออกจากวัตถุประสงค์เชิงพาณิชย์ การปรับให้สอดคล้องกับหลักการที่จีนกำลังมุ่งสู่สากลในการให้ ODA พร้อมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการให้ ODA

หนึ่ง การแยกวัตถุประสงค์ของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาออกจากวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์: หลักการ 8 ประการสำหรับการให้ความช่วยเหลือในต่างประเทศของจีน (Eight Principles for China's Foreign Policy) ที่ยังคงถูกใช้อ้างอิงเป็นหลักการพื้นฐานของจีนมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบันนั้น (OECD, n.d.) ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนไปบ้างตามกาลเวลา แต่เนื้อหาสาระสำคัญยังคงเดิมคือ การเน้นย้ำถึงหลักการความเสมอภาค ผลประโยชน์ร่วมกันและการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (Pan, 2015) โดยหลักการดังกล่าวทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ถึงการให้ความช่วยเหลือที่แอบซ่อนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการ “ผลประโยชน์ร่วมกัน” (Mutual Benefits) ที่แม้ในรายงานปกขาวฉบับล่าสุด ปี ค.ศ. 2021 ได้ปรับเปลี่ยนคำเป็นการพัฒนาร่วมกัน (Common Development) หรือความพยายามอย่างดีที่สุดของจีนในการให้ความช่วยเหลือ (Doing the best we can to help) ก็ตาม แต่จีนยังคงชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการให้ก็ยังอยู่ภายใต้กรอบประเทศกำลังพัฒนากับประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งยังมีนัยยะที่แสดงให้เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือของจีนนั้นนอกจากประเทศผู้รับจะได้ประโยชน์แล้ว จีนในฐานะประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้ให้สมควรที่จะมีส่วนในการได้ประโยชน์จากการขยายการค้าและการลงทุนในประเทศผู้รับด้วยเช่นกัน การวิพากษ์วิจารณ์มีมากขึ้นจนถูกมองว่าความช่วยเหลือจากจีนไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันตามที่จีนพยายามกล่าวอ้าง แต่เป็นเงินเพียงฝ่ายเดียวที่ได้ประโยชน์ ในขณะที่ประเทศผู้รับเสียประโยชน์ เนื่องจากตกอยู่วงวนของการทูตแบบกับดักหนี้ (Debt Trap Diplomacy) ที่ประเทศผู้รับไม่สามารถชดเชยคืนหนี้ได้ พร้อมทั้งอาจตกเป็นประเทศในอาณานิคมของจีนตามแนวคิดลัทธิอาณานิคมใหม่ (Neocolonialism) ได้ (Cheng, 2019)

นอกจากนี้ การที่กระทรวงพาณิชย์มีบทบาทเป็นแกนกลางในการบริหารจัดการ ODA ตลอดช่วงที่ผ่านมา ทำให้ภาพความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแยกไม่ออกจากการขยายการค้าและการลงทุน พร้อมทั้งยังทำให้เห็นว่าการได้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจของจีนกลายเป็นตัวหลักในการใช้สานความสัมพันธ์

การตั้ง CIDCA ขึ้นมารับผิดชอบภาพรวม ODA ในทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็น เงินให้เปล่า (Grant) เงินกู้ไม่มีดอกเบี้ย (No-interest Loan) และเงินกู้ผ่อนปรน (Concessional Loan) ในขณะที่ กระทรวงพาณิชย์ยังคงรับผิดชอบการบริหารจัดการที่เป็นความช่วยเหลือด้านการพาณิชย์ในบางรูปแบบ เช่น เครดิตผู้ซื้ออัตราพิเศษ (Preferential Buyer's Credits) หรือ การลงทุนในตราสารทุนเพื่อการพัฒนา (Equity Investment for Development Purpose) ซึ่งการปรับอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทำให้ลดภาพความช่วยเหลือต่างประเทศเพื่อการพาณิชย์ของจีนให้น้อยลง หรือกล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือเป็นความพยายามที่จะแยกภาพความช่วยเหลือที่ให้เพื่อการพัฒนาในประเทศผู้รับ ออกจากเป้าหมายทางการค้าการลงทุนของจีน (Cheng, 2019)

สอง การปรับให้สอดคล้องกับหลักการที่จีนกำลังมุ่งสู่สากลในการให้ ODA: การที่ก่อนหน้านี้จีนเรียกว่าเป็นความช่วยเหลือในต่างประเทศ (Foreign Aid) ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงพาณิชย์ ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมความช่วยเหลือสำหรับต่างประเทศ (Department of Aid to Foreign Countries) ได้สะท้อนให้เห็น

นัยยะที่ก่อให้เกิดการวิพากษ์ว่าเงินไม่ได้มองว่าความช่วยเหลือที่ให้นี้จะต้องก่อให้เกิดการพัฒนาในประเทศผู้รับ (Rudyak, 2019)

การตั้ง CIDCA ปรับชื่อเรียกหน่วยงานนี้อย่างชัดเจนว่าเป็นสำนักความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าเงินได้ปรับทัศนคติการให้ความช่วยเหลือที่มุ่งให้เกิดการพัฒนาในประเทศผู้รับด้วย พร้อมกันนี้ ยังสอดคล้องกับหลักการที่ประกาศในรายงานปกขาวฉบับที่ 3 China International Development Cooperation in the New Era ในปี ค.ศ. 2021 ที่จีนขยายหลักการ ODA ให้สอดคล้องกับประชาคมโลกต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป้าหมายของสหประชาชาติว่าด้วยการพัฒนาที่ยั่งยืนอีกด้วย

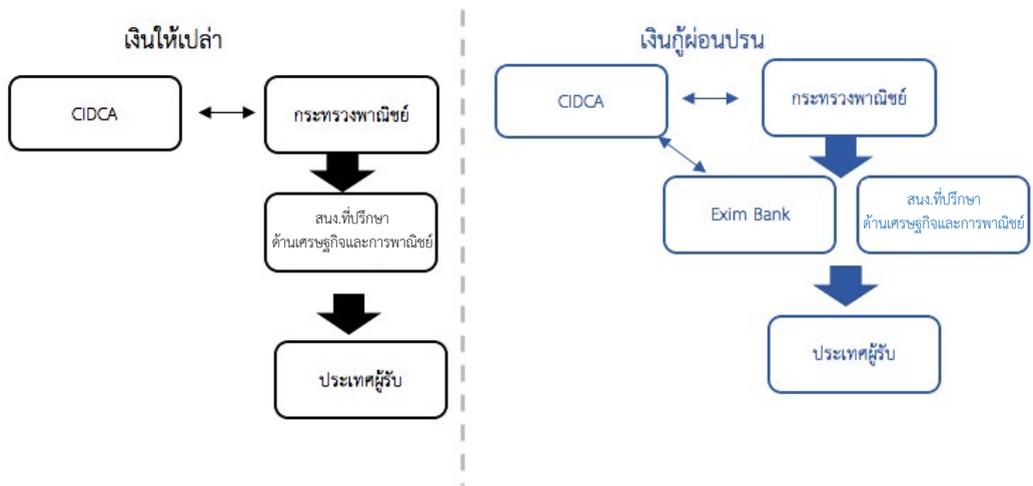
สาม การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการให้ ODA: มูลค่าการให้ ODA ของจีนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนสามารถจัดอยู่ในฐานะประเทศผู้ให้รายใหม่ (Emerging Donor) ได้ก่อนที่จะมีการประกาศยุทธศาสตร์ BRI ต่อมา เมื่อยุทธศาสตร์ BRI ส่งผลให้การพัฒนาสาธารณูปโภคเป็นแนวทางหลัก จึงยังมีการคาดการณ์ว่างบประมาณสำหรับ ODA จะเพิ่มต่อไปในอนาคต

ความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของ ODA อาจไม่สอดคล้องกับการบริหารงานที่มีอยู่เดิม ซึ่งระบบการบริหารจัดการเป็นเพียงการประสานงานระหว่างกระทรวง โดยมีกระทรวงพาณิชย์เป็นแกนกลาง เนื่องจากความแตกต่างของเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จการดำเนินงานของแต่ละกระทรวงไม่เหมือนกันและในบางครั้งอาจขัดแย้งกัน ดังเช่นการแข่งขันที่เกิดระหว่างกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการต่างประเทศในอันที่จะมีบทบาทในการควบคุมการให้ ODA นี้ จึงทำให้เป้าหมายของนโยบาย ODA ไม่ชัดเจน นอกจากนี้ การที่ยุทธศาสตร์ BRI มีการจัดตั้งและประสานงานกับหน่วยงานระดับพหุภาคีใหม่ เช่น ธนาคารเพื่อการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานแห่งเอเชีย (AIIB) และ ธนาคารเพื่อการพัฒนาใหม่ (New Development Bank) จึงทำให้เกิดความท้าทายต่อระบบการประสานงานแบบเดิมที่ยังไม่มีเจ้าภาพรองรับความร่วมมือกับหน่วยงานใหม่เหล่านี้

ในการนี้ บทบาทของ CIDCA เข้ามาช่วยมองภาพรวมอย่างบูรณาการ พร้อมให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐบาล ซึ่งโครงสร้างการประสานงานแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากปัญหาในด้านการขาดการบูรณาการของการเก็บรวบรวมข้อมูล และศักยภาพในการวิจัยที่ต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะในประเด็นการให้ ODA นอกจากนี้ ภารกิจของ CIDCA ในด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงานยังสามารถช่วยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบและลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ด้วย (Cheng, 2019; Rudyak, 2019)

ถึงแม้จะมีการจัดตั้ง CIDCA ขึ้นมาเพื่อบูรณาการการให้ ODA และจัดอุปสรรคต่างๆ ก็ตาม แต่ CIDCA เข้ามาทำหน้าที่ในส่วนของการประสานงานและการบริหารงานเป็นหลัก โดยในส่วนของการดำเนินโครงการยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ต่อไป (Lynch, Andersen, & Zhu, 2020)

รูปที่ 2 โครงสร้างการให้ ODA ของจีนแบบทวิภาคีหลัง ค.ศ. 2018



ที่มา: สรุปรโดยผู้เขียน ปรับปรุงจาก Lynch, Andersen, & Zhu (2020)

รูปที่ 2 แสดงให้เห็นโครงสร้างการให้ ODA ที่เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิด CIDCA โดยในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์และการอนุมัติโครงการนั้น CIDCA จะเป็นผู้รับผิดชอบ เมื่อโครงการได้รับการอนุมัติและนำไปดำเนินการนั้น จะรับผิดชอบโดยกระทรวงพาณิชย์ ต่อมาเมื่อสิ้นสุดโครงการ CIDCA จะเข้ามามีบทบาทอีกครั้งในการประเมินผลโครงการ ทั้งนี้ สำนักงานที่ปรึกษาด้านเศรษฐกิจและการพาณิชย์ที่ประจำในประเทศผู้รับ (Economic and Commercial Counselor’s Office) ซึ่งสังกัดภายใต้กระทรวงพาณิชย์จะดำเนินการประสานงานและบริหารจัดการในประเทศผู้รับ เช่น การรับข้อเสนอโครงการ การเจรจา การดูแลการดำเนินโครงการ และการรายงานผลกลับไปยังกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น ทั้งนี้ กระทรวงพาณิชย์ยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ ในขณะที่สำนักงานที่ปรึกษาฯ เป็นเพียงหน่วยในการจัดการบริหารเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในประเทศผู้รับนั้น สำนักงานที่ปรึกษาฯ ไม่เพียงจะต้องมีความสัมพันธ์กับกระทรวงพาณิชย์เท่านั้น แต่ยังคงมีความสัมพันธ์กับสถานทูตซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศอีกด้วย โดยการนำส่งรายงานต่างๆ ของสำนักงานที่ปรึกษาฯ จำเป็นต้องผ่านสถานทูตก่อนที่จะส่งต่อไปยังกระทรวงพาณิชย์เสมอ สำหรับกรณีของเงินกู้ผ่อนปรนนั้น Exim Bank ของจีนจะเข้าร่วมในการประเมินผลโครงการรวมถึงการเบิกจ่ายเงินกู้ สำหรับบริษัทที่รับดำเนินการโครงการในประเทศผู้รับนั้น ส่วนใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจจีนและบริษัทจีน (Lynch, Andersen, & Zhu, 2020; Zhang & Gutman, 2015)

1.3 แนวทางการดำเนินงาน ODA ของจีน

เมื่อยุทธศาสตร์ BRI ส่งผลให้หลักการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่โครงสร้างการดำเนินงานมีการปรับปรุงด้วยการจัดตั้งหน่วยงานใหม่อย่าง CIDCA ก็ตาม แต่เมื่อมาพิจารณาแนวทางการดำเนินงาน ODA ของจีนที่เกี่ยวข้องกับประเทศผู้รับ กลับยังไม่พบการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญแต่อย่างใด ในทางปฏิบัตินั้น การให้ ODA ของจีนยังคงมีลักษณะเฉพาะตัว ไม่ว่าจะเป็นการเน้นผลประโยชน์ร่วมกันที่จีนยังคงต้องมีส่วนได้รับ ซึ่งสะท้อนผ่านการสร้างความเป็นเจ้าของของประเทศผู้รับที่คลุมเครือ และการพิจารณาประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ยังประสบกับความท้าทาย ดังนี้

1) การดำเนินการในประเทศผู้รับ: การสร้างความเป็นเจ้าของของประเทศผู้รับที่คลุมเครือ

ความเป็นเจ้าของของประเทศผู้รับนั้น เป็นสิ่งที่จีนกล่าวถึงตั้งแต่การออกรายงานสมุดปกขาวฉบับที่ 1 ในปี ค.ศ. 2011 และ ฉบับที่ 2 ในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งมุ่งหวังให้ความช่วยเหลือจากจีนนั้นสามารถช่วยให้ประเทศผู้รับพัฒนาตนเองได้ แนวทางนี้ได้มีการเน้นย้ำภายหลังจากการประกาศ BRI ในรายงานปกขาวฉบับที่ 3 ในปี ค.ศ. 2021 ข้อ 4 ที่กล่าวไว้ว่าจีนจะจัดหาวิธีการเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เป็นอิสระและยั่งยืน (SCC, 2021)

อย่างไรก็ตาม การนำไปปฏิบัติของแนวทางนี้ยังคงเกิดข้อวิพากษ์ในหลายส่วนถึงผลในอันที่จะช่วยให้ประเทศผู้รับสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างอิสระ เนื่องจากการที่ ODA ของจีนยังเป็นในรูปแบบของความช่วยเหลือที่มีพันธผูกพัน (Tied Aid) ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือโดยที่มีการจำกัดให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจากบริษัทของประเทศจีนเท่านั้น ความช่วยเหลือของจีนนั้นยังมีข้อกำหนดในเรื่องของกำลังแรงงานจากจีนที่ใช้ในการดำเนินโครงการ ข้อกำหนดในการใช้เทคโนโลยีจากจีนในส่วนของโครงการออกแบบและการให้บริการให้คำปรึกษาโครงการ การถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ไม่ได้มีการระบุอย่างละเอียดในเอกสารทางการของโครงการ การนำเข้าสินค้าจากจีนที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ไปจนถึงประเด็นการให้ความช่วยเหลือจากจีนกลับก่อให้เกิดกับดักหนี้ (Debt Trap) ซึ่งเกิดจากการที่จีนให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้โดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการชำระหนี้ของประเทศผู้รับ และเมื่อประเทศผู้รับไม่สามารถใช้คืนได้ จะทำให้เกิดการกักหนี้ยกหนี้หรือให้เงินสามารถใช้หนี้ที่เพิ่มพูนขึ้นเป็นข้อต่อรองทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจต่อไป (Ghossein, Hoekman & Shingal, 2018; Law & Yuen, 2018; Lynch, Andersen, & Zhu, 2020)

2) ประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล: การประเมินผลโครงการที่แม้จะไม่ซับซ้อนแต่มีความท้าทายด้านคุณภาพ

จีนให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือในต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่ได้มีการเน้นในรายงานปกขาว 2 ฉบับเดิม (ค.ศ. 2011 และ ค.ศ. 2014) แต่กลับพบการกล่าวถึงอย่างชัดเจนในรายงานปกขาวฉบับล่าสุด (ค.ศ. 2021) ในข้อที่ 5 ว่าดำเนินความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพในรูปแบบที่หลากหลาย (Conducting effective cooperation in diverse forms) นอกจากนี้ บทบาทของ CIDCA ที่จัดตั้งขึ้นมานั้น ได้มีการกล่าวไว้อย่างชัดเจนในภาระหน้าที่ว่าต้องประเมินผลการนำไปปฏิบัติในโครงการต่างๆ ด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าจีนให้ความสำคัญมากขึ้นกับผลการดำเนินงาน (SCC, 2021)

ในการดำเนินโครงการนั้น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความช่วยเหลือจากจีนได้รับการพิจารณาจากนักวิชาการในหลากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องขั้นตอนการอนุมัติและบริหารโครงการที่ไม่ซับซ้อน ความรวดเร็วในการอนุมัติโครงการ มูลค่าการลงทุนที่ได้เปรียบ การตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับ อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ของโครงการยังคงมีความท้าทายในเรื่องของคุณภาพ (Aroonpipat, 2018; Law & Yuen, 2018; Sato, et al., 2011)

ทั้งนี้ จะเห็นว่ายุทธศาสตร์ BRI ของจีนส่งผลอย่างชัดเจนทั้งการปรับหลักการโดยเน้นในเรื่องของผลประโยชน์ของประเทศผู้รับ และประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของการให้ ODA พร้อมทั้งการปรับโครงสร้างการดำเนินงานโดยจัดตั้ง CIDCA ขึ้น อย่างไรก็ตาม การปรับดังกล่าวยังไม่ส่งผลถึงการนำไปปฏิบัติ โดยพบว่าแนวทางการดำเนินงานของจีนยังคงเน้นถึงผลประโยชน์ที่จีนได้รับ พร้อมทั้งยังมีคำถามเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินงานอยู่

2. ญี่ปุ่น: ยุทธศาสตร์ FOIP ที่ส่งผลต่อ ODA

ยุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่น ได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการโดยนายกรัฐมนตรี Shinzo Abe ที่การประชุม

นานาชาติของโตเกียวเรื่องการพัฒนาแอฟริกาครั้งที่ 6 (The Sixth Tokyo International Conference on African Development) ในปี ค.ศ. 2016 โดยเน้นในเรื่องของหลักนิติรัฐ การค้าที่เสรีและเป็นธรรม พร้อมทั้งให้ความสำคัญอย่างชัดเจนกับการเชื่อมโยงผ่านการลงทุนเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพ (MOFA, 2020) ซึ่งการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวของญี่ปุ่นนั้น หลายฝ่ายได้ตั้งข้อสังเกตว่าเป็นความพยายามที่จะสนองตอบต่อยุทธศาสตร์ BRI ของจีนอย่างชัดเจน ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่นส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการให้ ODA หรือไม่ อย่างไร มีรายละเอียดดังนี้

2.1 การเปลี่ยนแปลงของหลักการ ODA ของญี่ปุ่น

ODA สำหรับการพัฒนาสาธารณูปโภคของญี่ปุ่นมีความสำคัญในยุทธศาสตร์ FOIP อย่างชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากการที่ญี่ปุ่นได้นำแนวคิดนี้กลับมาผลักดันอีกครั้งในช่วงการบริหารงานสมัยที่ 2 ของนายกรัฐมนตรี Shinzo Abe ทั้งนี้ ในการบริหารงานสมัยแรกนั้น แนวคิดการไหลไปพร้อมกันของสองทะเล (Confluence of Two Seas) ที่ถึงแม้จะสะท้อนภาพอินโด-แปซิฟิกก็ตาม แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ผลักดันที่สะท้อนโอกาสทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ต่อมาเมื่อมีการบริหารงานในสมัยที่ 2 การประกาศยุทธศาสตร์ FOIP มาพร้อมกับโอกาสทางเศรษฐกิจ โดยเอ่ยถึงการพัฒนาสาธารณูปโภคในต่างประเทศตามแนวพื้นที่ที่ยุทธศาสตร์นี้ครอบคลุมอย่างเปิดเผยและชัดเจน ซึ่งในส่วนนี้เองทำให้เกิดแรงผลักดันและได้รับแรงสนับสนุนจากหลายฝ่ายในเวลาต่อมา และส่งผลให้ ODA เป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ (Pascha, 2020)

การเริ่มต้นและวิวัฒนาการของญี่ปุ่นกับการพัฒนาสาธารณูปโภคในต่างประเทศนั้น อาจกล่าวได้ว่าเชื่อมโยงกับการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งมีตั้งแต่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยหลักการ ODA มีการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาต่างๆ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการปรับเปลี่ยนนั้นเกิดขึ้นก่อนที่ญี่ปุ่นจะประกาศยุทธศาสตร์ FOIP หรืออาจกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ FOIP ไม่ได้มีส่วนในการปรับหลักการ ODA แต่อย่างใด โดยหลักการ ODA ในช่วงเวลาต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงมีเหตุปัจจัย ดังนี้

1) ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ค.ศ. 1992 (1992 ODA Charter)

ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของญี่ปุ่นก่อร่างสร้างตัวตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในรูปแบบของการจ่ายค่าปฏิกรรมสงคราม การขยายตัวของ การให้ ODA ซึ่งรวมถึงการให้เพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคในต่างประเทศ ดำเนินไปจนทำให้ญี่ปุ่นขึ้นแท่นเป็นประเทศผู้ให้อันดับต้นๆ ของโลกในปี ค.ศ. 1989 อย่างไรก็ตาม การเติบโตนี้กลับมากับเสียงวิพากษ์วิจารณ์ที่มีมากขึ้นถึงประโยชน์ที่เกิดจากการให้ที่กลับส่งผลต่อญี่ปุ่นมากกว่าประเทศผู้รับ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากลักษณะของการให้ความช่วยเหลือแบบมีข้อผูกพันกับญี่ปุ่น (Tied Aid) ซึ่งส่งผลต่อการขยายการค้า การลงทุน และอิทธิพลทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเองที่มีมากขึ้น (Furuoka, Lo, & Kato, 2007; Nagase, 2005)

ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ญี่ปุ่นประกาศธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA Charter) ขึ้นเป็นฉบับแรกในปี ค.ศ. 1992 เพื่อสะท้อนบทบาทของญี่ปุ่นในฐานะประเทศผู้ให้ที่มีความรับผิดชอบต่อประชาคมโลกโดยรวม พร้อมทั้งไม่ได้ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของญี่ปุ่นเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า หลักการทั้ง 4 ข้อ ของญี่ปุ่นในการให้ความช่วยเหลือได้เน้นอย่างชัดเจนถึงการชำระไว้ซึ่งหลักการสากลอย่างประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเศรษฐกิจแบบกลไกตลาด ในขณะที่คำนึงถึงมุมมองของประเทศผู้รับเป็นสำคัญ (MOFA, 1992)

2) ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ค.ศ. 2003 (2003 ODA Charter)

เมื่อญี่ปุ่นเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 90 จนทำให้เกิดการชะลอตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลให้เกิดมีการตัดทอนงบประมาณในส่วนของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาออกอย่างมาก ในขณะเดียวกัน ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาโดยให้เน้นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับบริบทที่ปริมาณหรืองบประมาณสนับสนุนในส่วนนี้ลดลง

การปรับเปลี่ยนดังกล่าวสะท้อนในธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือ ค.ศ. 2003 ที่เน้นในวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนว่า การให้ ODA มีไว้เพื่อความมั่นคงและเจริญรุ่งเรืองของญี่ปุ่นเอง ซึ่งแตกต่างไปจากธรรมนูญฉบับก่อนหน้าที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคงและความเจริญของโลก รวมทั้งการพัฒนาตนเองของประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้รับ (Furuoka, Lo, & Kato, 2007; Nagase, 2005)

“The objectives of Japan's ODA are to contribute to the peace and development of the international community, and thereby to help ensure Japan's own security and prosperity.” (MOFA, 2003)

ถึงแม้วัตถุประสงค์จะมีการเปลี่ยนแปลงไปก็ตาม แต่หลักการการพิจารณาให้ ODA ในโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคญี่ปุ่นยังคงหลักการไว้คงเดิมทั้ง 4 หลักการ ได้แก่ (1) การรักษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อม (2) การไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการทหารหรือเพิ่มความขัดแย้งระหว่างประเทศ (3) การติดตามประเทศผู้รับที่นำไปใช้เกี่ยวกับการทหาร และ (4) การสนับสนุนประชาธิปไตย เศรษฐกิจแบบกลไกตลาด สิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ การดำเนินงานยังคงยึดรูปแบบเดิมที่มีการหารือกับประเทศผู้รับ (Policy Dialogue) ในการริเริ่มและดำเนินโครงการ

3) ธรรมนูญการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ค.ศ. 2015 (Development Cooperation Charter 2015)

ญี่ปุ่นได้มีการปรับธรรมนูญที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลืออีกครั้งในปี ค.ศ.2015 เนื่องจากแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ของญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 2011 ที่ส่งผลต่อข้อจำกัดทางงบประมาณที่มีมากขึ้นไปจากเดิม นอกจากนี้ ยังมีกระแสทางเศรษฐกิจใหม่เกิดขึ้นในญี่ปุ่นตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 2010 โดยผู้ประกอบการในภาคการผลิตขนาดเล็กและขนาดกลาง (Small and Medium Enterprise) แสดงความสนใจในการออกไปแสวงหาโอกาสและตลาดใหม่ในต่างประเทศ โดยผู้ประกอบการเหล่านี้ยินดีที่จะรับความเสี่ยงและประสงค์ที่จะเริ่มการผลิตในต่างประเทศ โดยปราศจากการสนับสนุนจากกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ (Conglomerate) ด้วย ซึ่งการออกไปในลักษณะนี้แทบจะไม่เคยเกิดขึ้นเลยในอดีตที่ผ่านมา กระแสนี้เองเปิดโอกาสให้รัฐบาลญี่ปุ่นมองเห็นความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยง ODA พร้อมกับการสนับสนุนผู้ประกอบการเหล่านี้ให้มีโอกาสขยายธุรกิจในต่างประเทศ ทั้งนี้ ในช่วงการบริหารงานของนายกรัฐมนตรี Shinzo Abe จึงได้เห็นความสำคัญของ ODA และการพัฒนาสาธารณูปโภคทั้งในนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบอาเบะโนมิกส์ และยุทธศาสตร์ FOIP (Furuoka, Lo, & Kato, 2007; Law & Yuen, 2018)

ถึงแม้บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปจะส่งผลให้มีการปรับหลักการ ODA ของญี่ปุ่นบางส่วนก็ตาม แต่ยังมีวัตถุประสงค์และหลักการบางส่วนที่ญี่ปุ่นยังคงยึดถือปฏิบัติตามเดิมไม่แตกต่างจากธรรมนูญก่อนหน้า ได้แก่ วัตถุประสงค์ของการให้ ODA เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของญี่ปุ่นและประชาคมโลก “a peaceful, stable and prosperous international community is increasingly intertwined with the national interests of Japan.” นอกจากนี้ หลักการ 4 ประการยังคงถูกเอ่ยถึงเช่นเดิม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ (1) การรักษาและพัฒนาสิ่งแวดล้อม (2) หลีกเลี่ยงการใช้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการทหารหรือเพิ่มความขัดแย้งระหว่างประเทศ (3) การติดตามประเทศผู้รับที่นำไปใช้เกี่ยวกับการทหาร และ (4) การสนับสนุนประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน

ในส่วนที่ธรรมนูญมีการปรับเปลี่ยนจากฉบับก่อนหน้าอย่างชัดเจนใน 2 ประเด็น ได้แก่ (1) การกล่าวเน้นถึงหลักความมั่นคงของมนุษย์ (Human Security) ซึ่งสะท้อนให้เห็นความพยายามของญี่ปุ่นในอันที่จะดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามหลักการสากลที่ประชาคมโลกอย่างองค์กรสหประชาชาติให้ความสำคัญ โดยความมั่นคงของมนุษย์นี้ขยายขอบเขตจากภาพกว้างที่เน้นความมั่นคงอันเกิดจากการพัฒนาผ่านโครงการสาธารณสุขไปสู่มั่นคงของชุมชนและท้องถิ่นด้วย (JCN, 2008) และ (2) การเน้นในเรื่องของคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างมีรายละเอียดมากขึ้น (Jain, 2019) ซึ่งในส่วนนี้เองสะท้อนให้เห็นภาพที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ FOIP ที่ถูกนำเสนอในเวลาต่อมาหลังจากการประกาศใช้ธรรมนูญปี ค.ศ. 2015 โดยเฉพาะในประเด็นการพัฒนาสาธารณสุขที่มีคุณภาพเป็นอย่างดี ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการให้ความสำคัญกับการเติบโตที่มีคุณภาพในประเทศผู้รับ (Quality of Growth) ซึ่งถูกจัดลำดับอยู่เป็นอันดับแรกของการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของความร่วมมือเพื่อการพัฒนาถูกยกระดับมาเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินงาน (Principles for Effective and Efficient Development Cooperation) โดยญี่ปุ่นให้ความสำคัญในทุกกระบวนการดำเนินงานตลอดจนการติดตามผลงาน

โดยสรุป ถึงแม้หลักการ ODA จะมีการปรับเปลี่ยนไปก็ตาม แต่การเปลี่ยนนั้นไม่ได้เกิดจากยุทธศาสตร์ FOIP แต่อย่างใด แต่กลับเกิดจากเหตุและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมของญี่ปุ่นในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งธรรมนูญฉบับล่าสุดในปี ค.ศ. 2015 ที่เน้นประสิทธิภาพ ODA และการพัฒนาในประเทศผู้รับนั้น เป็นผลจากความต้องการในการใช้ ODA ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของญี่ปุ่นและความพร้อมของ SMEs ในการออกสู่ต่างประเทศเป็นหลัก ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าจุดเด่นและความพร้อมของ ODA ญี่ปุ่นถูกดึงไปใช้ในการออกแบบยุทธศาสตร์ FOIP มากกว่าการที่ยุทธศาสตร์ FOIP จะส่งผลต่อการปรับหลักการ ODA

2.2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการดำเนินงาน ODA ของญี่ปุ่น

ยุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่นนั้น แม้ว่าจะไม่ได้ส่งผลให้เกิดการปรับโครงสร้างการให้ ODA ครั้งใหญ่ก็ตาม แต่ทำให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการที่น่าสนใจบางส่วนมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสาธารณสุข (Public-Private Partnership: PPP) ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหาร ODA นั้นได้รับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญไปเมื่อปี ค.ศ. 2008 โดยเป็นการรวมอำนาจหน้าที่บางส่วนของ JICA (Japan International Cooperation Agency) เข้ากับ JBIC (Japan Bank for International Cooperation) จึงทำให้เมื่อมีการประกาศยุทธศาสตร์ FOIP ได้ใช้โครงสร้างการบริหารดังกล่าว และส่งผลให้เกิดการปรับกระบวนการให้ ODA ที่อาศัยความร่วมมือกับเอกชน โดยแต่ละช่วงเวลามีโครงสร้าง ดังนี้

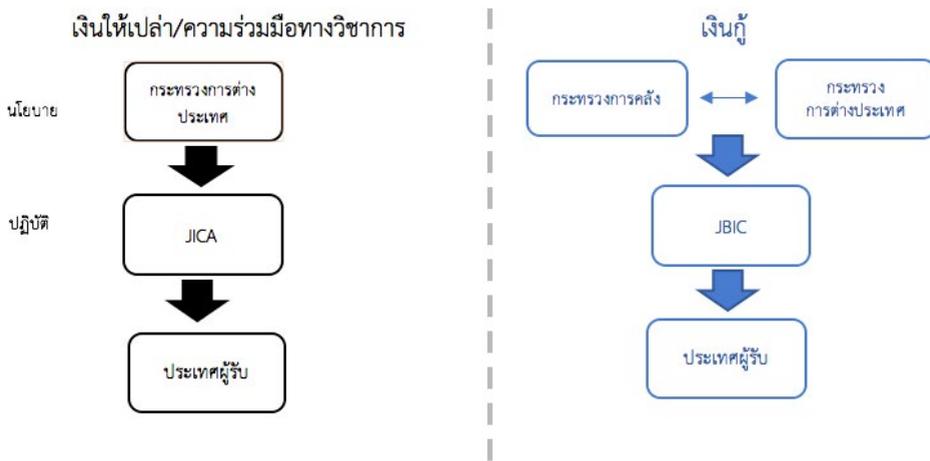
1) โครงสร้างการให้ ODA ก่อนปี ค.ศ. 2008

ODA ของญี่ปุ่นที่ดำเนินมาตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1954 นั้น ได้มีการก่อร่างความเป็นสถาบันอย่างชัดเจนเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งญี่ปุ่น หรือ JICA ขึ้นในปี ค.ศ. 1974 ซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงการต่างประเทศ ต่อมา JICA ได้ออกมาเป็นองค์กรอิสระ โดยยังอยู่ในการกำกับและติดตามของกระทรวงการต่างประเทศ ในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการบริหารราชการของญี่ปุ่น เพื่อหวังจะเพิ่มประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นของการบริหารงานให้มากขึ้น (JICA, 2003)

ดังรูปที่ 3 ในระดับนโยบายนั้น กระทรวงการต่างประเทศเป็นแกนกลางในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ ODA โดยประสานงานกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่ง JICA เป็นหน่วยปฏิบัติงานการให้ ODA ในรูปแบบของ

เงินให้เปล่า (Grant) และความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Cooperation) สำหรับกรณีของเงินกู้ (Loan) นั้น จะมีกระทรวงการคลังเข้ามาดูแลงบประมาณในระดับนโยบาย ในขณะที่ JBIC ทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ (Nagase, 2005)

รูปที่ 3 โครงสร้างการให้ ODA ของญี่ปุ่นแบบทวิภาคีก่อน ค.ศ. 2008



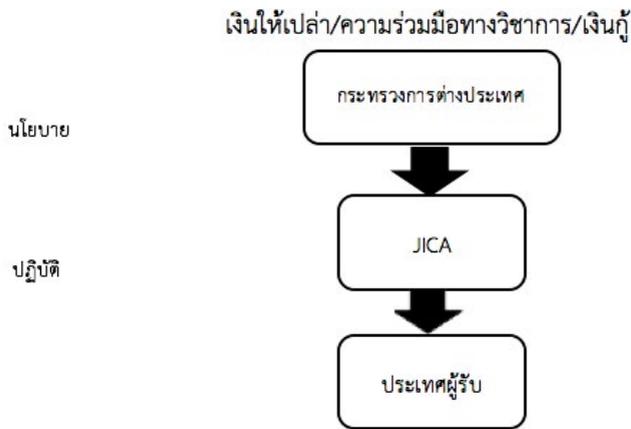
ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

2) โครงสร้างการให้ ODA หลังปี ค.ศ. 2008

โครงสร้างการบริหารการให้ ODA ของญี่ปุ่นเกิดขึ้นก่อนจะมีการประกาศยุทธศาสตร์ FOIP โดยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี ค.ศ. 2008 เนื่องจากการดำเนินงานที่มีหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะบทบาทของ JICA และ JBIC ที่แม้จะมีการแบ่งบทบาทหน้าที่จากรูปแบบการให้ทุนที่แตกต่างกันก็ตาม แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาการขาดการบูรณาการและกระจัดกระจายของทิศทางและการดำเนินงาน จึงทำให้มีการควมรวมส่วนที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือแบบเงินกู้ (Loan) ของ JBIC เข้ามาอยู่ภายใต้ JICA ในปี ค.ศ. 2008 ทั้งนี้ทำให้ JICA รับผิดชอบทั้ง 3 รูปแบบหลักของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ได้แก่ เงินให้เปล่า เงินกู้ และความร่วมมือทางวิชาการ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างบูรณาการได้มากขึ้น เช่น การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าหรือเงินกู้เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานสามารถดำเนินการต่อเนื่องได้ด้วยการให้ความร่วมมือทางวิชาการในระยะถัดไปอย่างเป็นระบบ (Furuoka, Lo, & Kato, 2007; JICA, 2008)

ดังรูปที่ 4 ในระดับนโยบายนั้นกระทรวงการต่างประเทศยังคงเป็นแกนกลางในการพิจารณาภาพรวมการให้ ODA ของญี่ปุ่น ซึ่งแน่นอนว่ากระทรวงการต่างประเทศต้องประสานกับกระทรวงการคลังในเรื่องการจัดการงบประมาณ และกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (METI) ในเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจด้วย สำหรับในทางปฏิบัติ JICA เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทั้ง 3 รูปแบบ (JICA, 2008)

รูปที่ 4 โครงสร้างการให้ ODA ของญี่ปุ่นแบบทวิภาคีหลัง ค.ศ. 2018



ที่มา: สรุปโดยผู้เขียน

นอกจากโครงสร้างการบริหารการให้ ODA จะเปลี่ยนแปลงแล้ว รูปแบบการดำเนินการมีการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญอีกด้วย โดยเฉพาะความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคในต่างประเทศ (Public-Private Partnership: PPP) ซึ่งสะท้อนได้จากกรณีที่ JICA จัดตั้งสำนักงานสำหรับความร่วมมือกับภาคเอกชน (Office for Private Sector Partnership) ในปี ค.ศ. 2008 ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการให้ความช่วยเหลือกับภาคเอกชนโดยตรงเพื่อสนับสนุนกิจกรรมในต่างประเทศนี้ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้เลยเมื่อพิจารณาจากอดีตการดำเนินงานที่ผ่านมาของ JICA แต่เนื่องจากศักยภาพ SMEs ของญี่ปุ่นที่พร้อมขยายสู่ตลาดต่างประเทศ พร้อมทั้งพบว่ามูลค่าการลงทุนของญี่ปุ่นในประเทศกำลังพัฒนาจากภาคเอกชนกว่าร้อยละ 70 จึงทำให้ญี่ปุ่นเห็นโอกาสขยายการให้ ODA ในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากการให้ความช่วยเหลือระหว่างรัฐกับรัฐ (ประเทศผู้ให้-ประเทศผู้รับ) ตามที่เคยเป็นมาในอดีต (JICA, n.d.; Law & Yuen, 2018)

ในปี ค.ศ. 2012 สำนักงานดังกล่าวได้ยกระดับเป็นกองความร่วมมือและการเงินกับภาคเอกชน (Private Sector Partnership and Finance Department) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สอดคล้องกับรัฐบาลญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนการดำเนินธุรกิจ SMEs ในต่างประเทศ พร้อมทั้งแนวทางการพัฒนาสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพ ซึ่งการนำเสนออย่างชัดเจนไว้ในนโยบายอาเบะโนมิกส์ และกล่าวถึงในยุทธศาสตร์ FOIP ในเวลาต่อมา (Kikuchi & Unzaki, 2019)

2.3 แนวทางการดำเนินงาน ODA ของญี่ปุ่น

จากช่วงเวลาที่ญี่ปุ่นมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ FOIP ในปี ค.ศ. 2016 นั้น สะท้อนให้เห็นว่าการปรับหลักการและการปรับโครงสร้างที่เกี่ยวกับ ODA ได้มีการปรับมาก่อนการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ FOIP แล้ว ซึ่งในส่วนนี้ที่แสดงแนวทางการดำเนินงาน ODA ได้สะท้อนให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ยุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่นกลับไม่ส่งผลต่อการปรับหลักการและแนวทางการดำเนินการ ODA แต่อย่างใด ดังนั้นลักษณะ ODA ของญี่ปุ่นจึงยังคงเอกลักษณ์ได้ไม่ว่าจะเป็น

การเน้นให้ประเทศผู้รับพึ่งพาตนเองได้ และประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของ ODA ที่พัฒนาอย่างเป็นระบบมาต่อเนื่อง ในการนี้ อาจกล่าวได้ว่าแนวทางการดำเนินงาน ODA ที่เน้นประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลนี้ส่งผลต่อการออกแบบยุทธศาสตร์ FOIP ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพมากกว่าการที่ยุทธศาสตร์ FOIP ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง ODA

1) การดำเนินการในประเทศผู้รับ: การพึ่งพาตนเองของประเทศผู้รับที่ยังไม่ได้รับการพิสูจน์

การพึ่งพาตนเองของประเทศผู้รับ (Self-reliance/Self-help) เป็นแนวทางการให้ ODA ที่ญี่ปุ่นยึดถือมาโดยตลอด ทั้งนี้ นอกจากจะได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนในธรรมนูญการให้ ODA ค.ศ. 2015 แล้ว ยังสะท้อนผ่านการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินกู้ที่ญี่ปุ่นเชื่อว่าสามารถสร้างแรงกระตุ้นให้ประเทศผู้รับช่วยเหลือและพึ่งพาตนเองได้มากกว่าการให้ในรูปแบบเงินให้เปล่า จากสถิติพบว่าสัดส่วนการให้ในรูปแบบเงินให้เปล่าของญี่ปุ่นต่ำกว่าประเทศผู้ให้อื่นในกลุ่ม OECD โดยช่วงปี ค.ศ.1990-2000 ญี่ปุ่นมีสัดส่วนการให้เงินให้เปล่าที่เฉลี่ยร้อยละ 40 ในขณะที่เยอรมนีร้อยละ 70 และฝรั่งเศสร้อยละ 80 (Furuoka, Lo, & Kato, 2007; Law & Yuen, 2018)

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การให้เงินกู้เพื่อหวังให้เกิดการพึ่งพาตนเองหรือบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจในประเทศผู้รับนั้น กลับยังไม่ได้มีรายงานการศึกษาที่มายืนยันถึงความสัมพันธ์ดังกล่าวได้อย่างชัดเจน ในขณะเดียวกัน สัดส่วนการให้เงินให้เปล่าจากประเทศผู้ให้รายใหม่อย่างจีนกลับมีมากขึ้นภายใต้ยุทธศาสตร์ BRI จึงยิ่งส่งผลให้เกิดความท้าทายและการแข่งขันในรูปแบบการให้ของญี่ปุ่นต่อไป (Woods, 2008)

2) ประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล: การประเมินผลโครงการกับภาระที่เพิ่มขึ้น

ญี่ปุ่นในฐานะสมาชิก DAC-OECD จึงมีแนวทางในการประเมินผลการดำเนินโครงการที่เป็นระบบ หรือการพิจารณาประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ (Aid Effectiveness) ที่เน้นการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ที่สะท้อนการพัฒนาในประเทศผู้รับอย่างแท้จริง โดยประกอบไปด้วย 5 ประการ ได้แก่ (1) Ownership-ความเป็นเจ้าของของประเทศผู้รับ (2) Alignment- การประสานนโยบายและการดำเนินงานระหว่างประเทศผู้ให้และผู้รับ (3) Harmonization การกลมกลืนระหว่างประเทศผู้ให้และผู้รับ (4) Managing for Results-การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ และ (5) MutualAccountability-การตรวจสอบร่วมกัน (MOFA, 2010) ซึ่งการดำเนินงานนี้สะท้อนการสอดคล้องกับการพัฒนาสาธารณูปโภคที่มีคุณภาพ ภายใต้ยุทธศาสตร์ FOIP

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ระบบนี้อาจก่อให้เกิดภาวะกับประเทศผู้รับ ซึ่งมาพร้อมกับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการที่เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ เนื่องจากเงื่อนไขและตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดขึ้นให้ประเทศผู้รับต้องดำเนินการตามพร้อมทั้งกระบวนการที่เน้นการหารือและการมีส่วนร่วมที่มากขึ้นเพื่อให้ประเทศผู้ให้สามารถติดตามการดำเนินงานให้บรรลุประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือนั้น กลับส่งผลให้เกิดขั้นตอน ค่าใช้จ่าย และภาระที่มากขึ้นจนทำให้ความช่วยเหลือจากประเทศผู้ให้รายใหม่นำมาซึ่งต้นทุนที่สูงกว่าของญี่ปุ่น (Woods, 2008)

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่นไม่ได้มีผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนหลักการ โครงสร้างการบริหารงาน และแนวทางการดำเนินงาน ODA เท่าใดนัก โดยพบว่าการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญที่เกี่ยวข้องนั้นกลับเกิดก่อนที่จะมีการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ FOIP ในทางตรงข้าม จุดเด่นของ ODA ญี่ปุ่นกลับมีส่วนที่ทำให้รัฐบาลออกแบบยุทธศาสตร์ FOIP โดยดึงจุดเด่นดังกล่าวไปใช้ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นการเน้นให้ประเทศผู้รับพึ่งพาตนเอง และการเน้น ODA ที่มีประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล ซึ่งสอดคล้องอย่างชัดเจนกับแนวทางการส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคอย่างมีคุณภาพ ภายใต้ยุทธศาสตร์ FOIP

3. การเปรียบเทียบความแตกต่างของลักษณะ ODA ของจีนและญี่ปุ่น

จากผลการศึกษาข้างต้นถึงยุทธศาสตร์ BRI ของจีน และยุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่น นั้นพบว่าการปรับยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ส่งผลต่อเนื่องแตกต่างกัน โดยยุทธศาสตร์ BRI ของจีนส่งผลอย่างชัดเจนต่อการเปลี่ยนแปลงหลักการและโครงสร้างการบริหาร ODA แต่ในแนวทางการดำเนินงานกลับยังไม่เห็นผลการเปลี่ยนแปลงชัดเจนนัก ในขณะที่ ยุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่นกลับไม่ส่งผลต่อการปรับหลักการไปจนถึงแนวทางการดำเนินการ ODA เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในส่วนของหลักการ โครงสร้าง และแนวทางการให้ ODA ที่มีคุณภาพนั้น เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการประกาศยุทธศาสตร์ FOIP

ทั้งนี้ จึงส่งผลให้ลักษณะ ODA ยังคงความเฉพาะตัวที่สะท้อนความแตกต่างกันระหว่างจีนและญี่ปุ่น โดยเฉพาะมุมมองการดำเนินการในประเทศผู้รับที่จีนยังคงเน้นผลประโยชน์ร่วมกัน ในขณะที่ญี่ปุ่นยังคงให้ความสำคัญกับการพึ่งพิงตนเองของผู้รับ นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จีนมีความยืดหยุ่นในการพิจารณา ในขณะที่ญี่ปุ่นมีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ยุทธศาสตร์ BRI และ FOIP กับการเปลี่ยนแปลง ODA

| ประเด็น | BRI จีน | FOIP ญี่ปุ่น |
|----------------------------|--|--|
| หลักการ | - ในส่วนหลักการที่เปลี่ยนไปนั้น มีเพิ่มเรื่องความสอดคล้องกับหลักการของประชาคมโลก และประเด็นประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้ความช่วยเหลือ | - ในส่วนหลักการที่เปลี่ยนไปนั้นเกิดก่อนการประกาศยุทธศาสตร์ FOIP โดยเน้นในเรื่องคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการให้ความช่วยเหลือ |
| โครงสร้าง | - การจัดตั้ง CIDCA เพื่อเป็นศูนย์รวมในการบริหารจัดการการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา | - การปรับโครงสร้างนั้น เกิดก่อนการประกาศยุทธศาสตร์ FOIP ได้แก่ การปรับ JICA เพื่อบูรณาการการให้ความช่วยเหลือในทุกรูปแบบและการจัดตั้งกองความร่วมมือและการเงินกับภาคเอกชน เพื่อให้การสนับสนุนภาคเอกชนในการพัฒนาสาธารณูปโภคในต่างประเทศ |
| การดำเนินการในประเทศผู้รับ | - มีความพยายามในการสร้างเป็นเจ้าของให้กับประเทศผู้รับ - แต่ยังคงมีคลุมเครือในการปฏิบัติที่ยังไม่ได้มีการกำหนดถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีและการมีส่วนร่วมของประเทศผู้รับอย่างชัดเจน | - มุ่งให้ประเทศผู้รับสามารถพึ่งพาตนเองได้ (Self-help) - อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องนี้ยังไม่ได้มีการพิสูจน์หาความสัมพันธ์อย่างกว้างขวางว่าก่อให้เกิดผลดังกล่าวได้มากนักน้อยเพียงใด |
| ประสิทธิภาพ-ประสิทธิผล | - การประเมินผลโครงการที่ไม่ซับซ้อนและรวดเร็ว - แต่ยังคงมีข้อวิพากษ์ในเรื่องคุณภาพการให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาด้านสาธารณูปโภค | - การประเมินผลโครงการที่เป็นระบบและรอบด้านโดยยึดหลักสากล - แต่ยังมีข้อวิพากษ์ในเรื่องภาระของประเทศผู้รับที่เพิ่มขึ้น |

ที่มา: สรุปรโดยผู้เขียน

4. สรุป

การประกาศยุทธศาสตร์ BRI ของจีน ในปี ค.ศ. 2013 ส่งผลให้เกิดฉกัทัศน์การแข่งขันจากญี่ปุ่นเพื่อสร้างและรักษาดุลแห่งอำนาจในภูมิภาค โดยสะท้อนอย่างชัดเจนผ่านการประกาศยุทธศาสตร์ FOIP ในปี ค.ศ.2016 ความพยายามในเรื่องดุลแห่งอำนาจดังกล่าวดำเนินการผ่านหลายรูปแบบทั้งจากนโยบายเพื่อถ่วงดุลจากภายในและภายนอก ที่ดำเนินการในหลากหลายมิติไม่ว่าจะเป็นความมั่นคง การสร้างบรรทัดฐานทางความคิด และเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา (ODA) นับเป็นอีกเครื่องมือหนึ่งในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เพื่อถ่วงดุลอำนาจในภูมิภาค โดยทางเลือกในการให้ ODA ที่มีลักษณะแตกต่างกันของจีนและญี่ปุ่นสะท้อนถึงรูปแบบการดึงดูดประเทศผู้รับเพื่อสร้างพันธมิตรในภูมิภาคที่แตกต่างกันออกไป

การศึกษานี้พบว่า ถึงแม้จีนมีการปรับหลักการและโครงสร้างการบริหาร ODA ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ BRI ก็ตาม แต่ยุทธศาสตร์กลับไม่ได้ส่งผลมากนักในการปรับการนำไปปฏิบัติ ในขณะที่ ยุทธศาสตร์ FOIP ของญี่ปุ่น ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งหลักการ โครงสร้างการบริหาร ODA และการนำไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด ทั้งนี้ ระดับของการปรับ ODA ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าจีนและญี่ปุ่นยังมีรูปแบบการให้ ODA ที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นในประเด็นความพยายามที่ให้ประเทศผู้รับพึ่งพาตนเอง และระบบการประเมินประสิทธิภาพ-ประสิทธิผลของการให้ ODA ซึ่งส่งผลต่อแรงดึงดูดในการสร้างพันธมิตรกับประเทศผู้รับที่มีทางเลือกในการรับ ODA จากจีนและญี่ปุ่นต่อไป

อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้เน้นการนำเสนอรูปแบบและกระบวนการ ODA ที่ถูกปรับ เพื่อสะท้อนความพยายามในการดำเนินงานของจีนและญี่ปุ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ประเทศเพื่อสร้างดุลแห่งอำนาจเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงยังต้องอาศัยการศึกษาวิจัยต่อยอดเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาถึงผลกระทบของการปรับรูปแบบ ODA ที่มีต่อการสร้างและรักษาดุลแห่งอำนาจระหว่างจีนและญี่ปุ่นผ่านมุมมองของประเทศผู้รับในอนาคต



เอกสารอ้างอิง (References)

- Aroonpipat, S. (2018). Governing Aid from China through Embedded Informality: Institutional Response to Chinese Development Aid in Laos. *China Information*, 32(1), 46-68. doi: 10.1177/0920203x17730330
- Brewster, D. (2018). A “Free and Open Indo-Pacific” and What It Means for Australia. Retrieved from <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/free-and-open-indo-pacific-and-what-it-means-australia>
- Cheng, C. (2019). The Logic Behind China’s Foreign Aid Agency. Carnegie Endowment for International Peace. Retrieved from <https://carnegieendowment.org/2019/05/21/logic-behind-china-s-foreign-aid-agency-pub-79154>
- CIDCA(China International Development Cooperation Agency). (2018a). *Speech Delivered by State Councilor Wang Yi at the Inauguration Ceremony of China International Development Cooperation Agency*. Retrieved from http://en.cidca.gov.cn/2018-05/11/c_269441.htm
- CIDCA (China International Development Cooperation Agency). (2018b). *What We Do*. Retrieved from http://en.cidca.gov.cn/2018-08/01/c_259525.htm
- FMPRC (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China). (2017). *Full Text of President Xi’s Speech at Opening of Belt and Road Forum*. Retrieved from https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/201705/t20170527_678618.html
- Furuoka, F., Lo , M., & Kato, I. (2007). Japan's Foreign Aid Policy towards Malaysia: Case Studies of the New Miyazawa Initiative and the Kelau Dam Construction. *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*. Retrieved from <http://www.japanesestudies.org.uk/articles/2007/FuruokaLoKato.html>
- Ghossein, T., Hoekman, B. & Shingal, A. (2018). Public Procurement in the Belt and Road Initiative. Retrieved from <https://blogs.worldbank.org/trade/public-procurement-belt-and-road-initiative>
- Hong, Z. (2018). Chinese and Japanese Infrastructure Investment in Southeast Asia: From Rivalry to Cooperation?. *IDE Discussion Paper No. 689* (pp. 1-31). doi:10.20561/00050160
- Hosoya, Y. (2019). FOIP 2.0: The Evolution of Japan’s Free and Open Indo-Pacific Strategy. *Asia-Pacific Review*, 26(1), 18-28. doi:10.1080/13439006.2019.162286
- Information Office of the State Council of the People’s Republic of China. (2011). *China's Foreign Aid 2011*. Retrieved from http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm
- Information Office of the State Council of the People’s Republic of China. (2014). *China’s Foreign Aid 2014*. Retrieved from http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/08/23/content_281474982986592.htm
- Jain, P. (2019). Japan's Foreign Aid and Quality Infrastructure Projects: The Case of Bullet Train in India. *JICA - RI Working Paper, No. 184*. Retrieved from https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/wp_184.html
- JCN.(2008). *New JICA is Born. The Challenges Ahead for Japan's Development Assistance*. Retrieved from <https://www.thefreelibrary.com/New+JICA+is+Born.+The+Challenges+Ahead+for+Japan%27s+Development...-a0186347690>
- JICA (Japan International Cooperation Agency). (n.d.). *Public-Private Partnerships*. Retrieved from [https://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/partnership/index.html#:~:text=JICA's%20efforts%20that%20promote%20public,Public%2DPrivate%20Partnership\)%20in%20which](https://www.jica.go.jp/english/our_work/types_of_assistance/partnership/index.html#:~:text=JICA's%20efforts%20that%20promote%20public,Public%2DPrivate%20Partnership)%20in%20which)

- JICA (Japan International Cooperation Agency). (2003). *Overview of the JICA Annual Report 2003*. Retrieved from <https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2003/summary.htm>
- JICA (Japan International Cooperation Agency). (2008). *Japan's Official Development Assistance White Paper 2008*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2008/html/ODA2008/html/box/bx03004.htm#:~:text=On%20October%201%2C%202008%2C%20Japan,promotion%20of%20grant%20aid%20disbursement>
- Kikuchi, T., & Unzaki, S. (2019). Japan's Strategy of Overseas Infrastructure Investment. In *Japanese Infrastructure Investment in Southeast Asia* (pp. 6–10). S. Rajaratnam School of International Studies. <http://www.jstor.org/stable/resrep20020.6>
- Kobayashi, T. (2008). Evolution of China's Aid Policy. *JBICI Working Paper*, 27. JBIC Institute. Retrieved from https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/english/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp27_e.pdf
- Koga, K. (2019). Japan's "Free and Open Indo-Pacific" Strategy: Tokyo's Tactical Hedging and the Implications for ASEAN. *Contemporary Southeast Asia*, 41(2), 286-313.
- Law, C., & Yuen, D. (2018). A Comparison of Investment Strategies of China and Japan in Infrastructure Projects in ASEAN. In *Regional Connection under the Belt and Road Initiative*, 81-111. doi:10.4324/9780429467172-4
- Lynch, L., Andersen, S., & Zhu, T. (2020). China's Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers. Center for Global Development (CGD). Retrieved from <https://www.cgdev.org/publication/chinas-foreign-aid-primer-recipient-countries-donors-and-aid-providers>
- Maslow, S. (2018). Japan's "Pivot to Asia": Tokyo Discovers the Indo-Pacific. Retrieved from <https://www.policyforum.net/japans-pivot-asia>
- Min, H. (2020). *Decoding Foreign Aid with Chinese Characteristics: Path Dependence of China's Foreign Aid Policy* (Master's Degree Thesis). Republic of Korea: Seoul National University. Retrieved from <https://dcollection.snu.ac.kr/common/orgView/00000016069>
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs). (1992). *ODA Charter 1992*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1997/09.htm>
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs). (2003). *ODA Charter 2003*. Retrieved from <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs). (2010). *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Case Study of Japan*. Retrieved from https://www.mofa.go.jp/policy/oda/evaluation/FY2010/text-pdf/paris_declaration.pdf
- MOFA (Ministry of Foreign Affairs). (2020). *Diplomatic Bluebook 2020*. Retrieved from https://www.mofa.go.jp/fp/pp/page22e_000932.html
- Nagase, R. (2005). Basic Information on Japan's ODA for the Last 50 years. Retrieved from https://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2013/02/ROA_Asia_2005_Full_sml1.pdf
- OECD. (n.d.). *Development Co-operation of the People's Republic of China*. Retrieved from <https://www.oecd.org/china/chinas-development-co-operation.htm>
- Palit, A., & Sano, S. (2018). The Free and Open Indo-Pacific Strategy and Uncertainties for India & Japan. Retrieved from https://scholarspace.manoa.hawaii.edu/bitstream/10125/59174/1/apb%20no.442_0.pdf

- Pan, Y. (2015). China's Foreign Assistance and Its Implications for the International Aid Architecture. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 01(02), 283-304. doi:10.1142/s2377740015500141
- Pascha, W. (2020). Belts, Roads, and Regions: The Dynamics of Chinese and Japanese Infrastructure Connectivity Initiatives and Europe's Responses. *ADB Working Paper Series, No. 1114*. Retrieved from <https://www.adb.org/publications/belts-roads-regions-dynamics-infrastructure-connectivity-initiatives>
- Rudyak, M. (2019). The Ins and Outs of China's International Development Agency. Retrieved from <https://carnegieendowment.org/2019/09/02/ins-and-outs-of-china-s-international-development-agency-pub-79739>
- Satake, T. (2019). Japan's "Free and Open Indo - Pacific Strategy" and Its Implication to ASEAN. *Southeast Asian Affairs 2019*, 69-82. Retrieved from <https://muse.jhu.edu/article/72267>
- Sato, J., Shika, H., Kobayashi, T., & Kondoh, H. (2011). "Emerging Donors" from a Recipient Perspective: An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia. *World Development*, 39(12), 2091-2104. doi:<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.04.014>
- SCC (State Council of the People's Republic of China). (2015). *Action Plan on the Belt and Road Initiative*. Retrieved from http://english.www.gov.cn/archive/publications/2015/03/30_content_281475080249035.htm
- SCC (State Council of the People's Republic of China). (2021). *China's International Development Cooperation in the New Era*. Retrieved from http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html
- Scott, D. (2019). The Geoeconomics and Geopolitics of Japan's Indo-Pacific Strategy. *Journal of Asian Security and International Affairs*, 6(2), 136-161.
- UNDP. (2021). *Issue Brief - Brief on White Paper on China's International Development Cooperation in the New Era*. Retrieved from <https://www.cn.undp.org/content/china/en/home/library/south-south-cooperation/issue-brief---brief-on-white-paper-on-china-s-international-deve.html>
- Woods, N. (2008). Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance. *International Affairs*, 84(6), 1205-1221. doi:10.1111/j.1468 2346.2008.00765.x
- Zhang, C., & Gutman, J. (2015). Aid Procurement and the Development of Local Industry: A Question for Africa. Retrieved from <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/aid-procurement-africa-zhang-gutman.pdf>

หน่วยงานผู้แต่ง: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Affiliation: Faculty of Political Science, Thammasat University
Corresponding email: sunida0102@gmail.com
Received: 2021/12/22
Revised: 2022/03/09
Accepted: 2022/03/23