

องค์ประกอบของรัฐเพื่อการพัฒนา

รณพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบองค์ประกอบของแนวคิดรัฐเพื่อการพัฒนา (Developmental State) ซึ่งเป็นหัวข้อการศึกษาที่สำคัญในสาขารัฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์มักให้ความสำคัญกับ 1) มิติเชิงประวัติศาสตร์ในแง่มุมมองของการต่อสู้ในช่วงอาณานิคมและก่อร่างสร้างตัวของรัฐ 2) มิติทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมในแง่มุมมองของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับกลุ่มทางเศรษฐกิจและสังคมและอุดมการณ์ทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการที่กำหนดนโยบาย สถาบันที่ทำหน้าที่เป็นอุปสงค์และอุปทานของห่วงโซ่การผลิตและส่งออกสินค้าและ 3) มิติของกระบวนการการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในแง่มุมมองของนโยบายที่เป็นไปเพื่อการพัฒนาประเทศโดยรวมกับการพัฒนาประเทศเฉพาะกลุ่ม อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์ยังเน้นเฉพาะการศึกษาในระดับโครงสร้างระดับบน นักวิชาการยังไม่เน้นการศึกษาในมิติระดับล่าง เช่น มิติของการเคลื่อนไหวของกลุ่มทางสังคมและการตอบสนองต่อการเคลื่อนไหวของรัฐและผู้นำทางการเมือง ระบบกฎหมายในรัฐเพื่อการพัฒนาพัฒนามาจากการเรียนรู้ที่จะยอมรับสิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของกลุ่มทางสังคม ดังนั้นหากมีงานวิจัยที่ศึกษามิติดังกล่าวมากขึ้น จะช่วยจรรโลงตัวแบบการวิเคราะห์รัฐแห่งการพัฒนาให้มีความเป็นบูรณาการมากขึ้น

คำสำคัญ: รัฐแห่งการพัฒนา ผู้นำทางการเมือง กลุ่มทางสังคม อุดมการณ์ทางการเมือง อาณานิคม กระบวนการนโยบายสาธารณะ

¹คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. e-mail: tlaipraksup@hotmail.com

Components of Developmental State

Thanapan Laiprakobsup²

ABSTRACT

This article was aimed to examine the conceptual components of Developmental State, which becomes one of important topics in political science such as comparative politics, comparative development, political economy, and international political economy. Political scientists usually emphasized their studies on 1) historical perspective (i.e. colonialism and state formation), 2) political and state-society relation perspective (i.e. the relation between political elites and economic and societal groups and political ideology and the relation among bureaucratic agencies, demand-side institutes, and supply-side institutes), and 3) economic policy-making process perspective (i.e. encompassing against distributional development policy). Merely having emphasized upon the perspectives regarding upper structure, scholar rarely put their studies on lower structure such as the movements of grassroots organizations and political elites' responses to such movement. Legal system in the developmental states has been developed from the elites' recognition of the people's rights and freedom to protest and express their opinion. Including this perspective will contribute to the more integrating analytical model of developmental state.

Key words: Developmental state, political elites, societal groups, political ideology, colonialism, policy-making process

²Graduate School of Public Administration. e-mail: tlaiprakobsup@hotmail.com

1. บทนำ

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจแนวคิดการศึกษา “รัฐแห่งการพัฒนา (Developmental State)” ซึ่งเป็นหนึ่งในหัวข้อสำคัญในรัฐศาสตร์ การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมถือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐสมัยใหม่เนื่องจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมนำไปสู่ความมั่งคั่งและรายได้ที่เพิ่มสูงของประชาชนและบทบาทที่เพิ่มสูงขึ้นของประเทศในระบบเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าประเทศที่มีบทบาทหรือมีอิทธิพลต่อในเวทีการค้าระหว่างประเทศขององค์มักจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก หรือประเทศที่มีอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจในระดับสูง นอกจากนี้ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมนำไปสู่เกียรติภูมิของประเทศในเวทีโลก จะเห็นได้ว่าประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมมักจะได้รับยกย่องว่าเป็นตัวแบบที่ดีในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้คนในสังคม ตัวอย่างเช่น ประเทศที่มีระบบการศึกษาที่ดีและสวัสดิการสังคมที่อยู่ในระดับสูงมักจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำและมีระดับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสูง การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมจึงเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาในสาขารัฐศาสตร์ เช่น การเมืองเปรียบเทียบ เศรษฐศาสตร์การเมืองและเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ

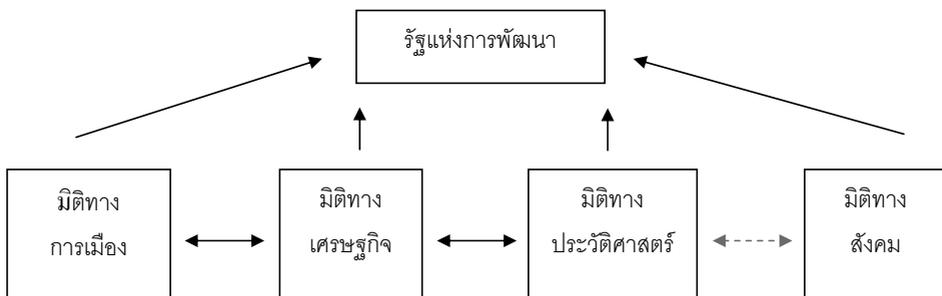
นักรัฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงโครงสร้างและกระบวนการที่มีผลกระทบต่อระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่ต่างกันของรัฐต่างๆ ในโลกสมัยใหม่ นักรัฐศาสตร์เชื่อว่ามิติที่นักรัฐศาสตร์มักให้ความสำคัญได้แก่

มิติทางประวัติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้ (Kohli, 2004) ให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ในช่วงสมัยอาณานิคมของรัฐสมัยใหม่ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของรัฐสมัยใหม่ นักรัฐศาสตร์มิตินี้มองว่าโครงสร้างระบบปกครองที่ประเทศเจ้าอาณานิคมสร้างไว้เป็นรากฐานที่สำคัญต่อโครงสร้างการปกครองและการบริหารที่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของรัฐสมัยใหม่

มิติทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้ (Evans, 1979, 1996; Vu, 2010) ให้ความสำคัญกับผลกระทบของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับกลุ่มทางเศรษฐกิจ (ทั้งภายในและต่างชาติ) และสังคมและอุดมการณ์ทางการเมืองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของรัฐสมัยใหม่ นักรัฐศาสตร์ในมิตินี้มองว่ารัฐควรเป็นอิสระจากการครอบงำของกลุ่มทุนในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แต่รัฐยังคงขอคำปรึกษาจากกลุ่มทุนในการกำหนดนโยบายที่เอกชนพึงประสงค์

มิติทางเศรษฐกิจ นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้ (Doner, Richie, and Slater, 2005; Doner, 2010; Haggard, 1990; Shafer, 1994) ให้ความสำคัญกับผลกระทบการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในลักษณะที่เป็นไปเพื่อการพัฒนาประเทศโดยรวมกับการพัฒนาประเทศเฉพาะกลุ่มนอกจากนี้นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้ยังให้ความสำคัญกับโครงสร้างของความสัมพันธ์ที่เอื้อกันระหว่างระบบราชการ (หรือรัฐ) การที่กำหนดนโยบาย สถาบันที่ทำหน้าที่เป็นอุปสงค์ และสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นอุปทานของห่วงโซ่การผลิตและส่งออกสินค้าซึ่งมีผลกระทบต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

มิติต่างๆในการศึกษารัฐแห่งการพัฒนามีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกัน โครงสร้างการปกครองในสมัยอาณานิคมซึ่งประเทศเจ้าอาณานิคมได้กำหนดและบังคับใช้ปกครองมีความสัมพันธ์ต่อรูปแบบของระบบราชการและกระบวนการการกำหนดนโยบายซึ่งมีผลต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่างกัน ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองกับกลุ่มผู้นำทางเศรษฐกิจและสังคมมีความสัมพันธ์กับกระบวนการการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจว่าเป็นไปเพื่อการนำทรัพยากรสาธารณะไปอุดหนุนกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มหรือกระจายไปยังกลุ่มทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นๆ แผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างมิติของการศึกษารัฐแห่งการพัฒนา มิติทางประวัติศาสตร์มีอิทธิพลต่อมิติทางการเมืองและมิติการทางเศรษฐกิจในแง่มุมมองของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมและโครงสร้างของระบบราชการ(รัฐ)การและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ มิติทางการเมืองโครงสร้างของระบบราชการ(รัฐ)การและกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับกลุ่มอิทธิพลทางธุรกิจและอุตสาหกรรม



แผนภาพที่ 1: ความสัมพันธ์ระหว่างมิติต่างๆ ในการศึกษารัฐแห่งการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์ยังไม่ได้ให้ความสนใจกับอิทธิพลของมิติทางสังคม (กล่องด้านขวาของแผนภาพ) ซึ่งได้แก่ การเคลื่อนไหวของกลุ่มทางสังคมเพื่อกดดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายเพื่อความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ปัจจัยทางสังคมเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐที่ยอมรับในสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Property Rights) สิทธิในการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจอย่างเสรีและเป็นธรรม (Right to Compete Freely and Equally) และกระจายอำนาจให้รัฐบาลระดับท้องถิ่นได้บริหารทรัพยากรสาธารณะ (Decentralization) เป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ

ส่วนที่สองจะเป็นการตรวจสอบประเด็นสำคัญของมิติทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้ใช้แนวคิดสถาบันนิยม (Institutionalism) ในการวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสถาบันที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้มีความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กลุ่มทุนภายในประเทศและกลุ่มทุนข้ามชาติกับการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นสูงและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Clientelism) ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนครอบงำ (Dominant Capital) ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ สุดท้ายจะเป็นการตรวจสอบงานวิจัยของ Vu (2010) ซึ่งเน้นอิทธิพลของการเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านซึ่ง Vu หมายถึงช่วง “การก่อร่างสร้างรัฐ (State Formation)” ต่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อมา Vu ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองระดับชาติกับผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่นโดยดูที่อุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องกันหรือไม่และอย่างไร

ส่วนที่สามทบทวนงานวิจัยในมิติทางเศรษฐกิจซึ่งเน้นกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นสูงหรือการอุดหนุนกลุ่มอุตสาหกรรมเฉพาะกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองหรือเป็นฐานทางการเมืองให้ผู้นำทางการเมืองในขณะนั้น นอกจากนี้งานวิจัยในมิติทางเศรษฐกิจยังให้ความสำคัญกับความสอดคล้องของสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ในห่วงโซ่กระบวนการผลิตและส่งออกสินค้า ส่วนที่สี่จะเป็นการทบทวนประเด็นสำคัญของมิติประวัติศาสตร์โดยเริ่มต้นที่การทบทวนงานวิจัยของ Kohli (2004) ซึ่งให้ความสำคัญกับอิทธิพลของโครงสร้างการปกครองในสมัยอาณานิคมต่อระดับการพัฒนาของประเทศอุตสาหกรรมใหม่โดยใช้กรณีศึกษาสี่ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ได้แก่ เกาหลีใต้ บราซิล อินเดีย และไนจีเรีย ส่วนที่ห้าเป็นการสรุปบทความ

2. มิติทางการเมือง: สถาบันและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม

นักรัฐศาสตร์ที่เน้นมิติทางการเมืองจะให้ความสำคัญกับสองปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นสูง ปัจจัยแรกคือโครงสร้างทางการเมือง นักรัฐศาสตร์ที่เน้นปัจจัยนี้จะได้รับอิทธิพลจากแนวคิดสถาบันนิยม (Institutionalism) ซึ่งเชื่อว่าโครงสร้างทางการเมืองจะเป็นตัวกำหนดว่ารัฐสมัยใหม่สามารถเปลี่ยนสังคมจากเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมได้มากน้อยแค่ไหน Gerschenkron (1966) เป็นนักรัฐศาสตร์การคนต้นๆ ที่ใช้แนวคิดเชิงสถาบัน (Institutionalism) มาวิเคราะห์ความถดถอยทางเศรษฐกิจ แนวคิดเชิงสถาบันจะเน้นย้ำถึงบทบาทของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองการปกครองซึ่งกำหนดและดำเนินการด้านนโยบายและกฎหมาย ระบบเศรษฐกิจ อันได้แก่ สถาบันที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าและการค้า การออกแบบวิธีการผลิต ระเบียบกติกาส่งขาย การค้าขาย ระบบสังคมซึ่งออกแบบและกำหนดวัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยมทางสังคมที่กำหนดความสัมพันธ์ของปัจเจกบุคคลและองค์กรทางสังคม กฎระเบียบ ประเพณี และค่านิยมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางเศรษฐกิจของปัจเจกบุคคลทั้งสิ้น

ในอดีตนักรัฐศาสตร์มักนิยมนำทฤษฎีมาร์กซิสต์มาวิเคราะห์ปรากฏการณ์การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศโลกที่สาม Marxism เป็นแนวคิดที่นำมาวิเคราะห์ความถดถอยทางเศรษฐกิจในประเทศโลกที่สาม แนวคิดมาร์กซิสต์มองว่าในแต่ละวิธีการผลิต (รวมทั้งกฎหมายและนโยบายที่กำกับอยู่) จะมีความขัดแย้งระหว่างชนชั้นการผลิต เช่น ในวิธีการผลิตแบบทุนนิยม จะมีความขัดแย้งระหว่างชนชั้นกรรมาชีพ (Labor) กับชนชั้นนายทุน (Bourgeoisie) ชนชั้นนายทุนต้องการที่จะสะสมทุน (Accumulation of Capital) ให้ได้มากที่สุด ทำให้ต้องกดค่าจ้างแรงงานให้ต่ำที่สุด ชนชั้นนายทุนสามารถที่จะครอบงำรัฐและกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐได้ การต่อสู้ทางชนชั้นนำไปสู่ความขัดแย้งและความรุนแรงระหว่างชนชั้นซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

Gerschenkron โต้แย้งว่า ในความเป็นจริง ความถดถอยทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนามาจากปัจจัยเชิงสถาบันมากกว่าความขัดแย้งทางชนชั้นทางการผลิต ปัญหาของทฤษฎีมาร์กซิสต์ก็คือการไม่ระบุลงไปชัดเจนว่าเครื่องมือหรือปัจจัยอะไรที่สามารถทำให้ชนชั้นนายทุนสามารถครอบงำระบบการผลิตได้ Gerschenkron มองว่าภาวะความถดถอยของการพัฒนาอุตสาหกรรมในสังคมกำลังพัฒนามาจากปัจจัยเชิงสถาบันมากกว่าการวิเคราะห์ของ Gerschenkron จึงเน้นการวิเคราะห์ที่เป็นบูรณาภาพของสถาบันการผลิต สถาบัน การเงิน การคลังและการค้า และกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ

Gerschenkron เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ภาวะแรงต้าน (Tension) ระหว่างเทคโนโลยีจากต่างชาติกับสถาบันการผลิตในสังคมด้อยพัฒนา ผู้นำทางการเมืองและอุตสาหกรรมคาดหวังว่าการนำเข้าเทคโนโลยีจากต่างชาติจะนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากสถาบันทางการผลิตไม่พร้อมในแง่ของโครงสร้างพื้นฐาน องค์กรความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และการจัดการเทคโนโลยี ทำให้เทคโนโลยีเหล่านั้นเป็นสิ่งแปลกปลอมในสังคม และมักจะเจอแรงต้านจากองค์กรทางสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการการพัฒนาอุตสาหกรรม (Industrialization) ในประเทศกำลังพัฒนาไม่ประสบผลสำเร็จเพราะการนำเข้าเทคโนโลยีโดยไม่มีสถาบันหรือองค์กรในประเทศที่ไม่มีความสามารถในการพัฒนาเทคโนโลยีต่อ หรือความไม่สอดคล้องกันระหว่างระบบการผลิตวัตถุดิบเพื่อป้อนอุตสาหกรรมกับระบบการผลิตอุตสาหกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรมในรัสเซียช่วงศตวรรษที่ 18-19 และจีนในกลางศตวรรษที่ 20 เป็นตัวอย่างที่ดีของความล้มเหลวในการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดโดยไม่มีความพร้อมในสถาบันการผลิตที่ทันสมัย

ความไม่พร้อมของโครงสร้างเชิงสถาบันในทัศนะคติของ Gerschenkron ในประเทศกำลังพัฒนายังหมายรวมถึงการขาดสถาบันการเงิน (Gerschenkron ใช้คำว่า the Banks) ที่ระดมทุนจากสาธารณะเพื่อโครงสร้างพื้นฐาน Gerschenkron ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการผูกขาดทางการเงินการคลังและการค้าระหว่างประเทศส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วมาจากเทคนิคการระดมทุนของสถาบันทางการเงินสมัยใหม่ (Gerschenkron, 1966: 13) การพัฒนาสถาบันการเงินที่ระดมทุนต้องเป็นการเริ่มจากเอกชน Gerschenkron ยกตัวอย่างการระดมทุนของภาคเอกชนในประเทศฝรั่งเศสมีผลต่อการกระตุ้นการเจริญเติบโตของโครงสร้างพื้นฐานและอุตสาหกรรม

Gerschenkron มองว่า บทบาทของรัฐมีส่วนในการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือทำให้อุตสาหกรรมเสื่อมถอย Gerschenkron (1966: 19) มองว่า รัฐควรมีบทบาทในการเป็น facilitator ในการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าการเข้าไปควบคุมธุรกิจ Gerschenkron เชื่อว่า อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมควบคุมโดยรัฐจะนำไปสู่การถดถอยทางเศรษฐกิจ การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพจะส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมในแง่ของการจัดสรร (Effectiveness) เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรม การระดมทุนอย่างมีประสิทธิภาพในแง่นี้หมายถึง การนำเงินออมจากสถาบันการเงินมาลงทุนในอุตสาหกรรมซึ่งต้องการการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

Gerschenkron ยังเน้นการวิเคราะห์บทบาทของปัจจัยเชิงสถาบันที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายของแนวคิดของ Gerschenkron คือ โครงสร้างเชิงสถาบันถูกนำไปสู่ความถดถอยทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา เพราะผู้นำทางการเมืองและอุตสาหกรรมมุ่งทำธุรกิจแบบสะสมทุนผูกขาดและดูดซับทรัพยากรโดยไม่มึนโยบายที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีก้าวไปอีกขั้นเพื่อการเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นสูง ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย ระบบอุตสาหกรรมของประเทศไทยเป็นการผลิตเพื่อการส่งออกสินค้าชิ้นส่วนอุตสาหกรรมมากกว่า การส่งออกสินค้าเทคโนโลยีชั้นสูง เช่น เรือขนส่งสินค้า อวกาศยาน รัฐบาลและภาคอุตสาหกรรมของไทยไม่มีแนวนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมชั้นสูง

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์ของ Gerschenkron มีข้อด้อยในแง่ที่ว่าทำให้ความหวังกับระบบสถาบันการเงินทำให้ Gerschenkron ดูจะมองโลกในแง่ดีเกินไปเกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินซึ่งเป็นต้นเหตุของวิกฤตทางการเงินระดับโลก วิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียปี 1997 หรือ วิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาปี 2008 ซึ่งมาจากการดำเนินธุรกิจที่ผิดพลาดและฉ้อฉลของธุรกิจการเงินซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลโดยเฉพะนโยบายการเงิน วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจสะท้อนให้เห็นว่ารัฐควรจะต้องมีความเป็นอิสระจากการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

Peter Evans (1979; 1996) โต้แย้งว่ารัฐมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมในรัฐอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries: NICs) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในระบบเศรษฐกิจโลกเป็นไปเพื่อการสะสมทุน (Accumulation of Capitals) ของตัวละครหลักสามตัวคือ กลุ่มทุนบริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporations) กลุ่มทุนท้องถิ่น (Local Capitals) และรัฐ (State) การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกึ่งอุตสาหกรรมเป็นตัวอย่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสามตัวละครที่ขับเคลื่อนนโยบายอุตสาหกรรมและมีบทบาทในการขับเคลื่อนรูปแบบของการสะสมทุนในระบบเศรษฐกิจโลก Evans พัฒนาทฤษฎีการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกึ่งอุตสาหกรรม (Industrializing Countries) จากทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory)² ทฤษฎีพึ่งพาเน้นว่าระบบการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นเรื่องของการแบ่งงานกันทำในระดับระหว่างประเทศ (International-Division of Labor) ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยประเทศที่พัฒนาแล้ว (Core) ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา (Semi-Periphery) ซึ่งเน้นการส่งออกสินค้าแปรรูปขั้นต้นและประเทศด้อยพัฒนา (Periphery) ซึ่งเน้นการส่งออกสินค้าเกษตร

²โปรดดูรายละเอียดทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) ใน Amin (1976) และ Cardoso และ Faletto (1976)

จะเห็นได้ว่านักทฤษฎีพึ่งพาเน้นการสะสมทุนของ multinational corporations อย่างมหาศาลในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายได้รับประโยชน์น้อยหรือไม่ได้รับประโยชน์อะไร Evans โต้แย้งว่านักทฤษฎีพึ่งพายังอธิบายกระบวนการการสะสมทุนในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศไม่ครบถ้วน กล่าวคือ นักทฤษฎีพึ่งพาเน้นบทบาทของกลุ่มทุนบริษัทข้ามชาติมากเกินไปแต่กลับไม่เน้นบทบาทของตัวละครท้องถิ่น Evans เชื่อว่าในกระบวนการการพัฒนาอุตสาหกรรม the multinational corporations จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยความร่วมมือจากทุนท้องถิ่น (Local Capitals) และรัฐ (State)

กระบวนการการกำหนดนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกึ่งอุตสาหกรรมมาจากพันธมิตรสามประสาน (Triple Alliance of Industrialization) ได้แก่ 1) Multinationals : กลุ่มทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนในประเทศกำลังพัฒนาโดยการกำหนดนโยบายมาจากผู้บริหารในประเทศแม่ แต่ผู้บริหารองค์กรดำเนินนโยบายและวางกลยุทธ์โดยคำนึงถึงบริบทในประเทศที่มาลงทุน ต้องการทุนท้องถิ่นเพื่อการครองงานนโยบายของรัฐ 2) Local Capitals: ผู้นำทางธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ควบคุมการผลิตวัตถุดิบที่ไม่แปรรูปแต่มีทุนไม่มากพอที่จะนำเข้าเทคโนโลยี จึงต้องพึ่งพาทุนต่างชาติและ 3) State: ผู้นำทางการเมือง ทหารและเทคโนโลยีและผู้กำหนดและดำเนินนโยบายที่อำนวยความสะดวกให้กับทุนต่างชาติและทุนท้องถิ่น

Evans (1996) มองว่ารัฐแห่งการพัฒนา (Developmental State) ซึ่งประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงสังคมจากการพึ่งพาเกษตรกรรมไปสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรม (Industrial-Transformation) มีลักษณะที่มีเอกภาพและอิสระ (Embedded Autonomy) ในกระบวนการการกำหนดและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ เอกภาพ (Embedded) หมายความว่า รัฐมีแนวนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สอดคล้องและประสานกันกับแนวทางของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม รัฐแห่งการพัฒนาไม่ใช่รัฐเผด็จการฟาสซิสต์ที่ผู้นำทางการเมืองมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แต่ผู้นำทางการเมืองและผู้จัดทำนโยบายมีความใกล้ชิดในลักษณะของการรับฟัง ขอคำปรึกษาและชี้แนะจากองค์กรธุรกิจ (Evans, 1996: 32) ในขณะเดียวกันองค์กรธุรกิจเอกชนต้องขอความช่วยเหลือในรูปแบบของการอุดหนุนและปรึกษาทางกฎระเบียบจากรัฐ ลักษณะดังกล่าวจะคล้ายคลึงกับการพัฒนาอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นในช่วงสี่สิบปีที่ผ่านมาซึ่งรัฐขอคำแนะนำจากอุตสาหกรรม และรัฐให้ความช่วยเหลือเอกชนในการทำธุรกิจทั้งในและนอกประเทศผ่านองค์กรของรัฐ เช่น MITI (Ministry of International Trade and Industry) หรือ JICA (Japan International Cooperation Agency) ในขณะที่อิสระ (Autonomy) หมายความว่า แนวนโยบายของรัฐต้องเป็นอิสระจากการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม (Particular Organized Interests) กล่าวคือ กระบวนการการ

กำหนดนโยบายของรัฐต้องเป็นอิสระจากการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์หรือกีดกันบางกลุ่ม Evans ยกตัวอย่างประเทศ Zaire ว่าถ้าเรามองว่านโยบายของรัฐบาล Zaire ไม่ถูกควบคุมโดยกลุ่มผลประโยชน์ก็ถือว่าเป็นรัฐที่มีอิสระในการตัดสินใจเชิงนโยบาย แต่ถ้ามองว่ารัฐบาล Zaire ไม่มีจุดมุ่งหมายที่เพื่อสังคมโดยรวม (Collective Action) แล้ว รัฐ Zaire ก็ถือว่าไม่มีอิสระในการตัดสินใจเชิงนโยบายเพราะนโยบายทำเพื่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม (Evans, 1996: 45) แนวคิดแบบนี้จะคล้ายกับ Olson (1984) ซึ่งมองว่า การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐที่มีความเจริญก้าวหน้าจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดแนวนโยบาย (Encompassing State) มากกว่าการทำหน้าที่เป็นผู้ดูทรัพยากรสาธารณะไปสู่กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม

Evans มองว่านักเศรษฐศาสตร์สายนีโอคลาสสิก (Neo-Classics) ละเลยบทบาทของรัฐที่กระตุ้นเครือข่ายภายในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐเป็นผู้ริเริ่ม (Initiator) การเปลี่ยนแปลงและกำหนดกระบวนการเชิงนโยบาย นอกจากนี้ การดำเนินนโยบายอย่างจริงจังของรัฐต่อนโยบายเศรษฐกิจมีผลต่อการเจริญเติบโตของตลาดทุนด้วย ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ รัฐบาลสหรัฐในสมัยประธานาธิบดีเรแกน และรัฐบาลสหราชอาณาจักรในสมัยนายกรัฐมนตรีแธตเชอร์ เป็นผู้ริเริ่มกำหนดและดำเนินนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และการยกเลิกกฎเกณฑ์ที่กีดกันการขยายตัวของตลาด (Deregulation) (Yergin and Stanislaw, 2002) รัฐบาลสหรัฐยกเลิกหน่วยงานระดับสหพันธรัฐที่ควบคุมกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบินพาณิชย์และการค้า ในขณะที่รัฐบาลอังกฤษแปรรูปหรือให้สัมปทานกิจการแปรรูปถ่านหินแก่ภาคเอกชน การกำหนดและดำเนินนโยบาย Privatization และ Deregulation นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการกำหนดและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในระยะเวลาต่อมา ในประเทศไทย แนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้รับการกล่าวถึงเป็นอย่างมากในช่วงปีทศวรรษ 1990 และได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังหลังปีค.ศ. 1997 เมื่อประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ

Evans ทบทวนแนวคิดสถาบันนิยมโดยเริ่มตั้งแต่แนวคิดของ Polanyi (1957) ซึ่งมองว่าเครือข่ายเชิงสถาบัน (Institutional Network) ซึ่งมีรัฐเป็นแกนหลักในการริเริ่มและหล่อเลี้ยงระบบตลาดที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม (Participatory Market) จากนั้น Evans สำนวจบทบาทของระบบราชการในการกระตุ้นระบบตลาดโดยมีการวิเคราะห์งานของ Max Weber (อ้างใน Ruth and Wittich, 1968) ซึ่งเชื่อว่าองค์กรที่เป็นทางการ (Bureaucratic agency) เป็นจักรกลสำคัญของระบบทุนนิยมเพราะระบบทุนนิยมจะต้องพึ่งพางค์กรราชการที่มีการแบ่งงานกันทำชัดเจน (Division of Labor) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาชัดเจน (Hierarchy) และแนวคิดของ Gerschenkron ซึ่งเน้นบทบาทของรัฐในการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านระบบการ

ระดมทุนและการบริการโครงสร้างพื้นฐาน แต่ปัญหาของนักคิดสายสถาบันนิยมคือการมองว่ารัฐและองค์กรของรัฐเป็นองค์กรที่แข็งและไม่มีเปลี่ยนแปลง รัฐเปลี่ยนไปตามการเจริญเติบโตของตลาด ทั้งที่ในความเป็นจริงรัฐและโครงสร้างของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงมาตลอด รัฐในช่วงอาณานิคมไม่เหมือนกับรัฐเอกราช การกำหนดและดำเนินนโยบายก็แตกต่างกัน แม้แต่นักคิดสายสถาบันนิยมไม่ได้พูดถึงบทบาทของรัฐในการเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีความเปลี่ยนแปลง

ดังนั้น Evans จึงพิจารณาระดับการเกี่ยวพันของรัฐในการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นสังคมอุตสาหกรรมใน 4 แง่มุม (Aspects) คือ 1) Custodian: รัฐดำเนินนโยบายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นทางการ (Regulator) 2) Demiurge: รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะ (Provider) 3) Midwife: รัฐทำหน้าที่กระตุ้นการลงทุน (Motivator) และ 4) Husbandry: รัฐทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน (Facilitator) ข้อดีของทฤษฎี Embedded Autonomy คือเป็นทฤษฎีที่มีแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางวิชาการ Evans พัฒนาทฤษฎี Embedded Autonomy จาก Dependent Development รัฐมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนาเศรษฐกิจ สะท้อนถึงการก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำเศรษฐกิจของรัฐอุตสาหกรรมใหม่ อย่างเช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ซึ่งกระบวนการการผลิตนโยบายเศรษฐกิจมีการควบคุมโดยผู้นำรัฐอย่างใกล้ชิดและความถดถอยของรัฐอุตสาหกรรมเก่าซึ่งรัฐอาจมีบทบาทไม่ชัดเจนในกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้ 4 มุมมองของ Evans สามารถนำไปประยุกต์และวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการเกี่ยวพันของรัฐกับระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม Evans ละเลยบทบาทของรัฐในบางด้านซึ่งอาจนำไปสู่ภาวะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เช่น บทบาท Midwife ซึ่งมีเส้นบางๆ ระหว่างการกระตุ้นธุรกิจอุตสาหกรรมกับการอุดหนุนอย่างไม่สนใจความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลก การอุดหนุนอย่างไม่สนใจในระบบตลาดสามารถนำไปสู่ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่มาจากกรณีไม่มีวินัยทางการคลังของภาครัฐ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงทศวรรษ 1990 และ ยุโรปในห้วงปัจจุบัน นอกจากนี้ Evans ยังไม่ได้อธิบายอีกด้านหนึ่งของเหรียญของการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้แก่ ระบบอุปถัมภ์ก็อกุล

ปัจจัยที่สองคือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมหรือผู้นำทางการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดัน Kang (2001) มองว่านักทฤษฎีสายสถาบันนิยมยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการอธิบายผลกระทบของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของรัฐกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ (Government-Business Relation) การพัฒนาเศรษฐกิจ Kang แย้งว่าในกระบวนการกำหนดและจัดทำนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐและระบบราชการไม่สามารถ

แยกออกจากอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจได้ หากแต่เป็นเรื่องของการต่อสู้และต่อรองทางธุรกิจระหว่างระบบราชการกับธุรกิจเพื่อการเพิ่มอำนาจทางการเมืองและผลประโยชน์ทางธุรกิจ (ซึ่ง Kang ใช้คำว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Rents) นั้นเอง) ในการศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของรัฐกับภาคธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในเกาหลีใต้กับฟิลิปปินส์ Kang ตั้งสมมติฐานว่าการอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับธุรกิจที่มีโครงสร้างที่แน่นอนและมั่นคงจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศได้เพราะผู้นำทั้งสองส่วนสามารถลดค่าใช้จ่ายทางการเมืองและธุรกิจจากความสัมพันธ์ที่มั่นคงและแน่นอน พุดอย่างสั้น ๆ คือแบบแผนการเกื้อกูลอุปถัมภ์ที่ภาคธุรกิจเอกชนรู้ว่าลักษณะการเกื้อกูลทางการเมืองที่แน่นอนมีส่วนเอื้อการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะเป็นลดค่าใช้จ่ายทางการเมืองและอำนวยความสะดวกทางธุรกิจ (Transaction Costs) กล่าวอีกนัยหนึ่ง รูปแบบของการเกื้อกูลอุปถัมภ์ (และการเอาพวกพ้อง) กำหนดการพัฒนาเศรษฐกิจ ผู้นำทางการเมืองในรัฐแห่งการพัฒนา โดยรูปแบบความสัมพันธ์ที่แน่นอน ได้แก่ ในกระบวนการกำหนดนโยบายรัฐมีบทบาทตรงส่วนนี้ แต่ธุรกิจมีอีกส่วนหนึ่งโดยรัฐขอคำปรึกษาจากเอกชน ผู้นำทางการเมืองอาจขอรับการสนับสนุน (ในรูปของผลประโยชน์ทางการเงินและธุรกิจ) ในจำนวนหนึ่งในระยะเวลาที่อยู่ในอำนาจโดยไม่มีการเพิ่มจำนวนหรือเพิ่มจำนวนแต่เล็กน้อยซึ่งภาคธุรกิจยอมรับได้ Kang ใช้คำว่า Mutual Hostages ซึ่งหมายความว่ารัฐและองค์กรธุรกิจต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแทนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนในรัฐแห่งการพัฒนา

ผู้นำทางการเมืองกับผู้นำทางธุรกิจสามารถตกลงแบ่งผลประโยชน์กันลงตัวและมีพันธะสัญญาแบบสุภาพบุรุษว่าจะไม่มีการบิดพลิ้วกัน การแบ่งผลประโยชน์ที่ลงตัวเช่นนี้ทำให้ผู้นำรัฐบาลสามารถนำผลประโยชน์ไปแบ่งให้กับบริวารและเครือข่ายที่สนับสนุนทางการเมืองของตนเองได้ตราบเท่าที่เครือข่ายทางการเมืองยังพอใจในการแบ่งผลประโยชน์ ดังนั้นผู้จัดทำนโยบาย (เทคโนโลยีแครต) สามารถแยกการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจออกจากการเอื้อผลประโยชน์ให้เครือข่ายและกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเมืองจากนโยบายสาธารณะได้

Kang มองว่าผู้นำทางการเมืองที่สามารถแยกการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจมหภาคจากการเกื้อกูลทางธุรกิจให้กับเครือข่ายจะมีผลบวกต่อการพัฒนา ดังนั้นผู้นำทางการเมืองต้องมีความสามารถในการตกลงผลประโยชน์กับกลุ่มธุรกิจ จัดสรรผลประโยชน์ให้เครือข่ายและบริวารทางการเมืองและอำนาจและอิทธิพลในการควบคุมภาคธุรกิจไม่ให้มีอำนาจเหนือการกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบายมากเกินไปและควบคุมระบบราชการ ดังนั้นการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายต้องศึกษาสภาวะทางการเมือง เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองและธุรกิจและโครงสร้างอำนาจของกลุ่มผู้นำทางการเมืองโดยวิธีการที่ Kang

เรียกว่า การแยกหน่วยงานราชการ (Bifurcation of Bureaucratic Agencies) กล่าวคือ แยกหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการจัดทำนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจากหน่วยงานราชการที่ผู้นำทางการเมืองนำมาใช้เพื่อการถือฤกษ์และแบ่งผลประโยชน์ให้กับเครือข่ายบิรวารทางการเมือง Kang ยกตัวอย่างวิธีการปกครองและบริหารของประธานาธิบดี Park Chung-Hee ว่าเป็นการแยกหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจจากหน่วยงานที่มีสัมปทานซึ่งสามารถถือฤกษ์เครือข่ายทางการเมืองของตนเองได้

ผู้นำของรัฐแห่งการพัฒนาสามารถรวบรวมและควบคุมอำนาจอย่างแน่นแฟ้นด้วยการตรวจสอบระบบการทำงานอย่างเข้มข้น Park Chung-Hee ควบคุมหน่วยงานได้สำเร็จด้วยการเรียกประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการส่งออกทุกเดือน ในขณะที่ Marcos ยอมรับระบบอุปถัมภ์ที่เป็นมรดกตกทอดมาจากระบบเดิม นอกจากนี้ยังปล่อยให้กลุ่มที่สนับสนุนทางการเมืองจากภาคธุรกิจและทหารเข้าไปแทรกแซงการกำหนดนโยบายรัฐ เช่น การอุดหนุนอุตสาหกรรมน้ำตาลขนาดใหญ่ (Hawes, 1987)

แต่รัฐแห่งการพัฒนาเหล่านี้จะได้รับผลกระทบอย่างหนักจากวิกฤตเศรษฐกิจในท้ายที่สุด เพราะรัฐไม่ใส่ใจในการปรับปรุงโครงสร้างการพัฒนาอุตสาหกรรมและการบริการการเงิน ไทยมาเลเซีย อินโดนีเซีย และเกาหลีใต้ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 ในขณะที่สิงคโปร์ซึ่งมีการปรับปรุงโครงสร้างสถาบันทางการเงินอย่างต่อเนื่องได้รับผลกระทบน้อยกว่า

ทฤษฎี Mutual Hostages กับ Bureaucratic Bifurcation ของ Kang สามารถเชื่อมโยงอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะกับการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนเชิงถือฤกษ์กัน ซึ่งไม่จำเป็นเสมอไปว่าการคอร์รัปชันจะเป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หากการอุปถัมภ์ไม่เป็นการครอบงำการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อการผูกขาดให้กับกลุ่มทางสังคมบางกลุ่ม กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐแห่งการพัฒนากำหนดรูปแบบการอุปถัมภ์ที่ลดค่าใช้จ่ายทางธุรกิจ (Transaction Costs) ที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎี Bifurcation of Bureaucratic Agency ยังไม่ได้อธิบายอย่างชัดเจนว่าทำไมระบบอุปถัมภ์ในบางประเทศ เช่น เกาหลีใต้ถึงลดบทบาทลงอย่างมาก ในขณะที่ยังคงเข้มแข็งในอีกหลายประเทศถึงแม้ว่าบริบทแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับกลุ่มทางสังคม

(Societal Groups) Tuong Vu (2010) มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ³ (Intra-Elite) และความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับประชาชน⁴ (Elite-Mass Relationship) กำหนดบทบาทของรัฐในการพัฒนาในการวิเคราะห์ผลกระทบของความสัมพันธ์ในหมู่ผู้นำทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับประชาชน Vu แบ่งมิติดังนี้ 1) Elite Unity หมายถึง กลุ่มผู้นำทางการเมืองมีความเป็นเอกภาพ (Unity) ภายใต้การปกครองของผู้นำคนเดียว และมีการร่วมมือ (Cooperation) ภายในกลุ่มหรือเครือข่าย (Vu, 2010: 16) ลักษณะนี้จะพบในประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำในเอเชียตะวันออก เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และ 2) Elite - Fragmentation หมายถึง กลุ่มผู้นำทางการเมืองมีความแตกแยกภายในสูงแม้ว่าจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายคลึงกัน ความร่วมมือเป็นความร่วมมือในลักษณะหลวมเพื่อรักษาความมั่นคงของระบบโดยรวมและป้องกันการล้มล้างระบอบการปกครองปัจจุบัน (Vu, 2010: 16) ลักษณะนี้จะพบในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และละตินอเมริกา ส่วนมาเลเซียอาจจะจัดอยู่ระหว่างกลุ่มแรกกับกลุ่มที่สอง 3) Elite Compromise หมายถึง กลุ่มผู้นำทางการเมืองไม่มีเอกภาพ รวมตัวกันหลวมมาก เป็นการรวมตัวที่ไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนมากนักต่างจากการรวมตัวของผู้นำในสองกลุ่มแรก ผู้นำทางการเมืองและรัฐบาลไม่บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง กลุ่มผู้นำไม่มีกฎเกณฑ์ในการแสวงหาสมาชิกเข้ากลุ่ม อุดมการณ์ชาตินิยมและประชานิยมมักถูกนำมาใช้บ่อยครั้ง เพื่อหล่อเลี้ยงอุดมการณ์ของกลุ่มตนเอง (Vu, 2010: 16) ลักษณะรัฐแบบนี้จะอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาในเอเชีย เช่น ศรีลังกา บังคลาเทศ หรือในคาบสมุทรอินโดจีน ไทย เช่น กัมพูชา เมียนมาร์ และ 4) Elite Polarization หมายถึง กลุ่มผู้นำมีความขัดแย้งทางการเมืองและอุดมการณ์มากจนไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้ซึ่งนำไปสู่สงครามทางการเมือง กลุ่มผู้นำแต่ละแคมป์มีเอกภาพสูง แต่เป็นเอกภาพทางอุดมการณ์ทางการเมืองไม่ใช่อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ ทำให้ไม่มีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นรูปธรรม ดังนั้น นโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญคือการยึดและโอนทรัพย์สินเข้าไปเป็นกิจการของรัฐ (Nationalization) (Vu, 2010: 16-17) ลักษณะเช่นนี้จะพบในรัฐสังคมนิยม เช่น เวียดนาม คิวบา

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับประชาชน Vu แบ่งเป็น 3 มิติดังนี้ 1) Mass Incorporation หมายถึง ผู้นำทางการเมืองยอมรับบทบาทของผู้นำท้องถิ่นและกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม แต่ไม่สามารถเข้าไปมีอิทธิพลในกลุ่มดังกล่าวได้ ดังนั้นจึงเลือกที่จะเป็นพันธมิตรแทน

³Vu นิยามผู้นำ (Elite) ว่าคือกลุ่มหรือคณะที่มีจำนวนน้อยแต่สามารถมีบทบาททางการเมืองในชุมชนหรือสังคมในระดับชาติ (Vu, 2010: 11)

⁴Vu นิยามผู้นำ (Masses) ว่าคือกลุ่มผู้นำระดับท้องถิ่น กลุ่มผลักดันระดับท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป (Vu, 2010: 11)

(Vu, 2010: 17) 2) Mass Suppression: ผู้นำทางการเมืองควบคุมและมีบทลงโทษอย่างรุนแรงต่อการเคลื่อนไหวของผู้นำท้องถิ่นและกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม (Vu, 2010: 17) และ 4) Controlled Mass Mobilization: ผู้นำทางการเมืองควบคุมการเคลื่อนไหวของกลุ่มทางสังคม ไม่ควบคุมเท่ารัฐในแบบที่สอง ผู้นำพยายามเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองที่ตนเองเชื่อให้กลุ่มทางการเมืองและประชาชนรับไปปฏิบัติ (Vu, 2010: 17-18) ลักษณะนี้จะพบในเกาหลีใต้ช่วงทศวรรษที่ 1960-70 (โครงการแซมมาเอล อุนดง (Saemaul undong))

จากมติดังกล่าว Vu ตั้งสมมติฐานว่าถ้าผู้นำในแต่ละแคมป์มีความแตกแยกมากและผู้นำในแคมป์มีความเป็นหนึ่งเดียวจะนำไปสู่การสร้างรัฐที่มีความเข้มแข็งหรือรัฐแห่งการพัฒนา (Developmental State) ในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้นำในแต่ละค่ายมีการประนีประนอมและผู้นำในแคมป์แตกแยกกันจะนำไปสู่ลักษณะรัฐที่ไม่เข้มแข็ง

ข้อดีของตัวแบบการวิเคราะห์ของ Vu คือ การให้ความสำคัญกับผลกระทบของผู้นำและความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับประชาชนต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งนักวิชาการในสายสถาบันนิยม (ยกเว้น Hall และ Soskice) ซึ่งไม่ให้ความสำคัญการเคลื่อนไหวของประชาชน อุดมการณ์ทางการเมืองและการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มผู้นำ ต้องยอมรับว่าปัจจัยเหล่านี้มีผลกระทบต่อการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ อุดมการณ์ทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดทำนโยบาย กล่าวคือ ในรัฐเข้มแข็งที่โครงสร้างระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ผู้นำทางการเมืองจะให้ความสำคัญกับการกระตุ้นภาคเอกชนหรือทุนภายในประเทศและการปรับเปลี่ยนนโยบายเป็นไปได้ง่ายกว่ารัฐอ่อนแอหรือรัฐสังคมนิยม ในทางตรงกันข้าม นโยบายสาธารณะในรัฐอ่อนแอหรือรัฐสังคมนิยมปรับเปลี่ยนได้ยากเพราะผู้นำทางการเมืองยึดติดกับอุดมการณ์มากเกินไปประกอบกับอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม

โดยสรุป นักรัฐศาสตร์ที่เน้นมิติทางการเมืองให้ความสำคัญกับอิทธิพลของสถาบันและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐและระบบราชการมีผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะ รัฐมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม รัฐมีบทบาทตั้งแต่การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน การปรับเปลี่ยนแนวนโยบาย การกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยเงินงบประมาณอัดฉีดลงไปในตลาดเงินและตลาดทุน และการกอบกู้เศรษฐกิจในช่วงภาวะวิกฤต นักคิดสายสถาบันนิยมเชื่อว่าการวิเคราะห์บทบาทของรัฐและระบบราชการจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยต้องที่เป็นตัวเร่งหรือจุดรั้งบทบาทของรัฐและระบบราชการ Evans มองว่าบทบาทของรัฐในรัฐแห่งการพัฒนาต้องมีความเป็นอิสระจากอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทางสังคม ในขณะที่ Vu มอง

ว่ารัฐแห่งการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลกต้องมียุทธศาสตร์ประกอบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมที่ดีและอุดมการณ์ทางการเมืองของทั้งสองส่วนต้องสอดคล้องกัน

สิ่งที่น่าเสียดายคือ นักคิดสายสถาบันนิยมไม่ค่อยสนใจบทบาทของระบบการเมืองต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ นักคิดสายนี้เชื่อว่าโครงสร้างสถาบันมีผลต่อการกำหนดนโยบายแต่ระบบการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองมีส่วนในการสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย ตัวอย่างของการประท้วงของประชาชนเกาหลีใต้ต่อนโยบายการเปิดเสรีการค้าแสดงให้เห็นว่าการเปิดกว้างทางการเมืองมีผลต่อการกำหนดและแม้กระทั่งการดำเนินนโยบายสาธารณะเช่นกัน ดังนั้นการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับกระบวนการกำหนดนโยบายจึงมีความน่าสนใจอย่างยิ่ง

3. มิติทางเศรษฐกิจ: กระบวนการกำหนดนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศ

นักรัฐศาสตร์ที่เน้นมิติทางเศรษฐกิจให้ความสำคัญกับกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยเฉพาะการส่งเสริมอุตสาหกรรมและการค้าระหว่างประเทศของรัฐบาล นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้เน้นการวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมในการอุดหนุนภาคเศรษฐกิจเฉพาะส่วน คำถามที่สำคัญคือ 1) ทำไมระบบเศรษฐกิจหนึ่งถึงมีการพัฒนามากกว่าอีกระบบหนึ่ง? และ 2) ความไม่เท่าเทียมในการอุดหนุนของรัฐส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไร? นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้วิพากษ์วิจารณ์นโยบายอุดหนุนอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import-Substitution Industrialization) ซึ่งรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนามักดำเนินนโยบายเพื่อปกป้องอุดหนุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่รัฐมองว่าจะนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ แต่นโยบายดังกล่าวนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมในการพัฒนาเศรษฐกิจเพราะรัฐมุ่งเน้นการอุดหนุนเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ (โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่เป็นพันธมิตรทางการเมืองกับผู้นำทางการเมือง) ทำให้รัฐบาลต้องดึงทรัพยากรและงบประมาณจากภาคเศรษฐกิจบางส่วนและไม่ได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ การดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศไม่สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมขั้นสูงเนื่องจากทำให้ภาคเศรษฐกิจหลายส่วน (โดยเฉพาะภาคการเกษตร) ไม่ได้ได้รับความสนใจจากภาครัฐในแง่ของการพัฒนากระบวนการผลิต

Haggard (1990) วิเคราะห์ว่าประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ มักจะมีขั้นตอนการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์จากการแข่งขันเพื่อการนำเข้าไปสู่ยุทธศาสตร์การกระตุ้นการส่งออก (Export-Led Growth Industrialization) ซึ่งเน้นการปรับยุทธศาสตร์จากการส่งออกสินค้าการเกษตรพื้นฐานไปสู่การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมไฮเทค ในขณะที่ประเทศกึ่งอุตสาหกรรมไม่สามารถพัฒนา (Upgrading) อุตสาหกรรมขั้นสูงหรือไฮเทคเพราะยังพึ่งพาการส่งออกสินค้าเกษตรพื้นฐานซึ่งรัฐบาลมองว่าเป็นความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ทำให้รัฐบาลต้องอุดหนุนภาคอุตสาหกรรมและงบประมาณถูกนำไปใช้ในการอุดหนุนภาคอุตสาหกรรมพื้นฐานแปรรูปสินค้าเกษตรและทรัพยากรธรรมชาติแต่ไม่มียุทธศาสตร์การพัฒนาสถาบันและกระบวนการการผลิต Shafer (1994) วิเคราะห์ว่ารัฐกึ่งอุตสาหกรรมเหล่านี้ดำเนินนโยบายการพัฒนาเฉพาะภาคส่วน (Sectoral Development) ซึ่งทำให้รัฐบาลติดหล่มการพึ่งพาความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ ในขณะที่รัฐอุตสาหกรรมชั้นนำมีการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างต่อเนื่องและไม่ติดกับความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ Shafer ยกตัวอย่างของเกาหลีใต้ซึ่งให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมผลิตหลอดไฟ แต่เมื่ออุตสาหกรรมดังกล่าวเริ่มซบเซา รัฐบาลเกาหลีใต้ลดการสนับสนุนอุตสาหกรรมผลิตหลอดไฟและสนับสนุนอุตสาหกรรมใหม่

ประเด็นการพัฒนาสถาบันและกระบวนการผลิตเป็นสิ่งที่นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้ให้ความสำคัญ Doner Richie และ Slater (2006) และ Doner (2010) มองว่า ความสามารถของสถาบันซึ่ง Doner หมายถึง ค่านิยม (Norms) กฎกติกา (Rules) และองค์กร (Organizations) ที่กำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งหมายถึง การผลิตในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมมีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมจากขั้นพื้นฐานไปสู่ขั้นสูง ความสามารถดังกล่าวต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา (Developmental Tasks) ด้วย ความสอดคล้องหมายความว่า สถาบันต่าง ๆ สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่นำไปสู่ความแตกแยกกันระหว่างบริษัทและระหว่างหน่วยงานรัฐ Doner วิเคราะห์การสอดคล้องกันของสถาบันกับยุทธศาสตร์ผ่านสองมิติ ได้แก่

1) The Demand for Institutional Capacity: Doner ดูว่าค่านิยม (Norms) กฎกติกา (Rules) และองค์กร (Organizations) เหล่านี้สามารถแก้ไขความขัดแย้งเชิงธุรกิจเอื้อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูงหรือไม่ โดยดูว่ามีตัวละครที่เกี่ยวข้องกี่ฝ่าย นโยบายต้องการให้นำเทคโนโลยีไปใช้โดยสถาบันการผลิตต่าง ๆ มีความสามารถพอหรือไม่ และมีผู้สูญเสียผลประโยชน์มากน้อยแค่ไหน จากมุมมองดังกล่าวนำมาสู่แนวคิดที่นำไปวิเคราะห์ได้แก่

- 1) Consultation บริษัทเหล่านี้มีการปรึกษาหารือหรือไม่
- 2) Credible Communities มีการสื่อสารพูดคุยกันระหว่างสมาคมธุรกิจ
- 3) monitoring: มีการตรวจสอบระหว่างเอกชน

3) Monitoring มีการตรวจสอบระหว่างกลุ่มธุรกิจหรือไม่ แน่แน่นอนว่ายั่งยืนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมยิ่งสลับซับซ้อนและสูงขึ้นเรื่อย ๆ โครงสร้างเชิงสถาบัน ได้แก่ กระบวนการการกำหนดนโยบายต้องกำหนดบทบาทของอุตสาหกรรมของประเทศให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในลักษณะที่สามารถพูดได้ว่าถ้ากล่าวถึงอุตสาหกรรมด้านนี้ คนต้องกล่าวถึงอุตสาหกรรมของประเทศนี้ เช่น หากกล่าวถึงอุตสาหกรรมการต่อเรือพาณิชย์จะต้องพูดถึง สเปน เกาหลีใต้ อุตสาหกรรมโทรศัพท์มือถือต้องพูดถึง สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ เป็นต้น สถาบันการผลิตของภาคการเกษตรและอุตสาหกรรมต้องมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ผลผลิตทางการเกษตรต้องมีการพัฒนาคุณภาพผลผลิตมากกว่าปริมาณและเป็นไปเพื่อสนับสนุนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม

ดังนั้น Doner จึงมองว่า กระบวนการการกำหนดนโยบายและสถาบันการผลิตในภาคส่วนต่างๆ ต้องมีจุดมุ่งหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยเห็นผลประโยชน์ของกลุ่มหรือภาคส่วนของตนเองเป็นรองรัฐและระบอบราชการต้องกำหนดเป้าหมายที่ตอบสนองผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมและจำกัดบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ (Organized Interests) ที่มีฐานจากผู้นำทางสังคม (Social Elites) Doner อธิบายว่า การก้าวขึ้นมาเป็นรัฐเพื่อการพัฒนา (Developmental- State) ซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลกของประเทศอุตสาหกรรมเกิดใหม่ (Newly Industrialized Countries) ในเอเชียมาจากรัฐและหน่วยงานราชการมีความเป็นปึกแผ่น (Cohesive State) จุดประสงค์ของหน่วยงานรัฐกับภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมตรงกัน

2) *The Supply for Institutional Capacity:* Doner สำรองแรงจูงใจและแนวนโยบายของผู้นำทางการเมืองในประเทศอุตสาหกรรมว่าเป็นในรูปแบบของการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการทำให้ประเทศพ้นจากความยากจนและเสี่ยงต่อการเกิดความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมจนนำไปสู่ความล่มสลาย Doner และพ็องเพ็อน (Doner, 2010; Doner, Ritchie, & Slater, 2005) ใช้ทฤษฎี Systemic Vulnerability (ภาวะล่อแหลมอย่างเป็นระบบ) ในการอธิบายกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเจริญเติบโตในประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำในเอเชีย พวกเขาอธิบายว่า ภัยจากภายนอกประเทศที่คุกคามความมั่นคงทางการเมืองของตนเอง แรงกดดันจากประชาชน (โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย) และทรัพยากรอันจำกัดเป็นแรงผลักดันให้ผู้นำทางการเมืองในประเทศชั้นนำทางอุตสาหกรรมมีแรงจูงใจที่จะพัฒนากระบวนการการกำหนดและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในด้านต่างๆ ให้สอดคล้องกัน ในขณะที่ผู้นำทางการเมืองในประเทศกึ่งอุตสาหกรรมไม่ใส่ใจที่จะพัฒนากระบวนการการกำหนดและดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพราะไม่มีแรงกดดันเท่ากับกับผู้นำทางการเมืองในประเทศชั้นนำทางอุตสาหกรรม

ตัวแบบการวิเคราะห์ของ Doner ทำให้เห็นภาพของสาเหตุว่าทำไมกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายในประเทศกึ่งอุตสาหกรรมอย่างประเทศไทยถึงไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น ผู้นำทางการเมืองไม่มีเป้าหมายที่จะแก้ไขปัญหาความแตกต่างของจุดมุ่งหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและประสานสถาบันการผลิตต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตัวอย่างที่สำคัญคือ นโยบายข้าว รัฐบาลไม่มีแนวนโยบายที่ชัดเจนว่าจะสมดุลการค้าข้าวในตลาดโลกและการพยุงราคาเกษตรกรอย่างไรให้อุตสาหกรรมข้าวไม่ล่มสลาย ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนว่าต้องการให้ประเทศไทยเล่นบทบาทอะไรในตลาดโลก หากรัฐบาลยังคงนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกในลักษณะที่ไม่สนใจความเคลื่อนไหวของราคาข้าวในตลาดโลก นอกจากนี้ ตัวแบบของ Doner ยังมีจุดเด่นตรงที่ยังให้ความสำคัญกับบทบาทของแรงจูงใจของปัจเจกบุคคล ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ผู้นำในองค์กรธุรกิจและอุตสาหกรรมต่อตัวแบบของตนซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดสถาบันนิยมอีกด้วย นับว่าเป็นการสร้างสมดุลระหว่างอิทธิพลของโครงสร้างและระบบ (Structure and system) กับอิทธิพลของบุคคล (หรือผู้เล่น) (Actor) ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ ผู้นำทางการเมือง ผู้นำในองค์กรธุรกิจและอุตสาหกรรมกำหนดนโยบายท่ามกลางข้อจำกัดของโครงสร้างการกำหนดนโยบาย เช่น กระบวนการในชั้นคณะกรรมการ การต่อรองระหว่างกลุ่มธุรกิจ กระบวนการการทำประชาพิจารณ์

อย่างไรก็ตาม ตัวแบบของ Doner และคณะยังมีข้อด้อยตรงที่แรงจูงใจของผู้นำทางการเมืองและธุรกิจในประเทศชั้นนำอุตสาหกรรมอาจไม่ได้มาจากแรงกดดันภายนอกและแรงกดดันจากภายในเสมอไป ผู้นำทางการเมืองของสิงคโปร์อาจจะไม่ได้รับแรงกดดันจากภายนอกและภายในมากเท่ากับผู้นำไทย ในแง่ของแรงกดดันจากภายนอก ผู้นำทางการเมืองของไทยได้รับแรงกดดันจากการแทรกแซงขององค์กรที่ได้รับการสนับสนุนจากต่างประเทศ เช่น ประเทศไทยเคยเผชิญกับการก่อการร้ายจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยซึ่งได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศในช่วงหนึ่ง ในแง่ของแรงกดดันภายใน ผู้นำทางการเมืองของไทยเคยเผชิญกับแรงกดดันจากการก่อการร้ายในบางพื้นที่และการประท้วงของกลุ่มกดดันต่างๆ แต่ทำไมผู้นำสิงคโปร์จึงมีแรงจูงใจในการพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าประเทศไทย ปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนผลักดันให้ผู้นำทางการเมืองและผู้จัดทำนโยบายสาธารณะในรัฐแห่งการพัฒนามีแรงจูงใจในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมคือโครงสร้างทางการเมืองและสถาบันการเมืองที่มีความเข้มแข็งในลักษณะที่สถาบันทางการเมืองและหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความเป็นปึกแผ่นและมีเป้าหมายการพัฒนาที่หลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวกัน

4. มิติทางประวัติศาสตร์: รากฐานโครงสร้างทางการเมืองและระบบ

ราชการ

นักรัฐศาสตร์ที่เน้นมิตินี้จะให้ความสำคัญกับอิทธิพลของสถาบันทางการเมืองในยุคอาณานิคมต่อระดับการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงหลังการได้รับเอกราช นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้ใช้แนวคิด Path Dependence ซึ่งเน้นสร้างชุดการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองและสังคม (ที่สำคัญ (Critical Juncture)) ในอดีตที่มีเหตุมีผลต่อผลทางการเมืองในห้วงต่อมา (Mahoney , 1999) นักรัฐศาสตร์กลุ่มนี้ได้แย้งว่าระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐอุตสาหกรรมใหม่ หากประเทศเจ้าอาณานิคมสร้างสถาบันการปกครองที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ระบบราชการส่วนกลาง (Bureaucratic Centralization) และการสร้างความสอดคล้องของระบบราชการ (Bureaucratic Coordination) ลักษณะทั้งสองประการทำให้รัฐสามารถกำหนดและดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล กล่าวคือ รัฐสามารถดำเนินนโยบายโดยใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดได้คุ้มค่าและตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพราะระบบราชการที่มีความสอดคล้อง

Kohli (2004) มองว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrializing Countries) ได้แก่ การกำเนิดของโครงสร้างรัฐ (State Formation) และการใช้อำนาจรัฐ (State Power) ของผู้นำทางการเมือง Kohli เชื่อว่าเหตุผลทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองเรื่องการจัดระเบียบโครงสร้างรัฐและระบบราชการในช่วงอาณานิคม (Colonial Era) หรือช่วงปฏิวัติหรือปฏิรูปครั้งสำคัญที่มีผลต่อการสร้างและจัดระเบียบการกำหนดและดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ Kohli ยกตัวอย่างญี่ปุ่นเอาไว้ว่าในการศึกษารูปแบบการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยรัฐในเกาหลีใต้ บราซิล อินเดีย และไนจีเรีย Kohli แบ่งรูปแบบของรัฐตามมิติโครงสร้างระบบราชการและการใช้อำนาจทางการเมืองกำหนดและดำเนินนโยบาย โดย Kohli แบ่งเป็น 3 รูปแบบดังนี้

Cohesive State: รัฐที่ระบบราชการมีความเข้มแข็งและสอดคล้องประสานกันเพื่อการพัฒนาประเทศ (เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์) จุดประสงค์ของรัฐประเภทนี้คือการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างความมั่นคงของชาติ ผู้นำทางการเมืองมักใจกว้างเผด็จการในการบริหารประเทศโดยเฉพาะการควบคุมสภาพแรงงาน แต่รัฐประเภทนี้ให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือและอุดหนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยการกระตุ้นทุน แรงงาน เทคโนโลยีและความมั่นคงของธุรกิจ รัฐใช้นโยบายหลากหลายในการกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น นโยบายทางการเงินการคลัง การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน รัฐประเภทนี้เริ่มใช้นโยบายอุดหนุนอุตสาหกรรม

เพื่อทดแทนการนำเข้า (Import-Substitution Industrialization) เมื่อนโยบายไม่ได้ผลก็เริ่มเปลี่ยนเป็นนโยบายเพื่อการกระตุ้นการส่งออก (Export Orientation industrialization) อย่างรวดเร็วซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระและมีเอกภาพในการตัดสินใจกำหนดและดำเนินนโยบายของรัฐพอสมควร

Fragmented-Multiclass State: รัฐที่มีระบบราชการที่พยายามกระชับอำนาจแต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ (บราซิล อินเดีย ไทย อินโดนีเซีย) ผู้นำทางการเมืองของรัฐประเภทนี้มีความพยายามที่จะสมดุลงุดมมุ่งหมายทางการเมือง (การรักษาอำนาจ) กับจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ (การพัฒนาอุตสาหกรรม) อย่างไรก็ตามหากเปรียบเทียบระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมกับรัฐที่เข้มแข็งแล้ว ผู้นำทางการเมืองยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเนื่องจากระบบราชการที่แตกแยกและจุดมุ่งหมายของกลุ่มผู้นำทางการเมืองหลายส่วนยังสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำทางสังคมบางกลุ่มเท่านั้น นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจมักไม่มีการปรับเปลี่ยนเพราะกลุ่มอิทธิพลที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายเดิมต้องการรักษาฐานอำนาจของตนเอาไว้เลยไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายแต่มุ่งเน้นนโยบายอุดหนุนระยะสั้น (Short-Term Welfare Provision) เพื่อเรียกความนิยมทางการเมืองจากประชาชน (Kohli, 2004: 14)

Neo-patrimonial State: รัฐที่ระบบราชการไม่เข้มแข็งและอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง (ประเทศในแถบแอฟริกา เอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียใต้) ผู้นำทางการเมืองในรัฐประเภทนี้มาจากกลุ่มชนชั้นนำทางสังคมที่มีจุดมุ่งหมายทางการเมืองเพื่อการรักษาเสถียรภาพของกลุ่มตนเอง ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นไปเพื่อการอุดหนุนกลุ่มทางสังคมที่เป็นฐานสนับสนุนของตนโดยตั้งทรัพยากรที่มีอยู่จากภาคส่วนอื่นมาใช้และหลายครั้งก็เป็นการใช้ทรัพยากรที่ผิดพลาด กลุ่มทุนและธุรกิจมีความอ่อนแอและไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเนื่องจากรัฐพึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศเสียมากกว่า นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง (Kohli, 2004: 15, 394-395)

ปัจจัยเชิงสถาบันจึงมีผลกระทบต่อแรงจูงใจของผู้นำทางการเมืองในการกำหนดนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการพัฒนาประเทศโดยรวมหรือการพัฒนาเฉพาะด้าน ในรัฐเข้มแข็ง (Cohesive State) ผู้นำทางการเมืองมีแรงจูงใจในการกำหนดและดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจเพราะโครงสร้างของระบบราชการที่เข้มแข็งและพร้อมที่จะสนองนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดนโยบายเพื่อทุกภาคส่วนของสังคม ในขณะที่ผู้นำทางการเมืองในรัฐอ่อนแอ (Neo-Patrimonial State) มักไม่มีแรงจูงใจที่จะกำหนดและดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมขั้นสูงเพราะถูกครอบงำด้วยกลุ่มผู้นำทางสังคมและธุรกิจเฉพาะ

งานของ Kohli มีจุดเด่นคือสามารถเชื่อมโยงเหตุผลเชิงประวัติศาสตร์การเมืองกับกระบวนการกำหนดและการดำเนินนโยบายสาธารณะและระดับการพัฒนา ทำให้เห็นรากฐาน (Foundations) การกำหนดนโยบายในประเทศกึ่งอุตสาหกรรม ตัวแบบการวิเคราะห์แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของจุดเชื่อมโยงที่สำคัญ (Critical Juncture) นักศึกษาที่สนใจนโยบายสาธารณะสามารถนำแนวคิดของ Kohli มาใช้ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายได้ควบคู่กับทฤษฎี Punctuated Equilibrium กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงนโยบายอุตสาหกรรมในประเทศอุตสาหกรรมใหม่นั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปแน่นอนว่ากระบวนการการเปลี่ยนแปลงนโยบายต้องมีการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มผลักดันเชิงนโยบายที่ต้องการให้คงนโยบายเดิมเอาไว้ (Status Quo Policy Groups) กับกลุ่มที่ต้องการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลง กระบวนการกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นรัฐเข้มแข็งหรือรัฐอ่อนแอย่อมต้องมีการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มผลักดันเชิงนโยบายเหล่านี้ ขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มใดจะมีบทบาทมากกว่ากันในแต่ละรัฐ

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ของ Kohli ที่เน้นเหตุผลเชิงประวัติศาสตร์อันห่างไกลโดยละเลยการสำรวจความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ระบบราชการ และองค์กรทางสังคมในช่วงประวัติศาสตร์ห่างไกลทำให้ขาดการเชื่อมโยงระหว่างการสร้างรัฐและการพัฒนาโครงสร้างทางการเมืองกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงศตวรรษที่ 20 Vu ได้แย้งว่ากระบวนการการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐอุตสาหกรรมใหม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการสร้างชาติและการเมืองในช่วงการก่อร่างสร้างรัฐ (State Formation) หรือในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่าน ผู้นำทางการเมืองในช่วงการสร้างรัฐมีความสามารถในการสร้างความเป็นเอกภาพ (Unity) กับภาคส่วนต่างๆ ด้วยอุดมการณ์ทางการเมืองที่ชัดเจน ได้แก่ อุดมการณ์การพัฒนา (Development Ideology)ต่อต้านการคุกคามภายนอก เช่น ลัทธิทางการเมืองที่ตรงข้ามกับผู้นำทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองสามารถกล่อมเกลากลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลทางการเมืองและสามารถควบคุมการเคลื่อนไหวทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองระดับท้องถิ่นไม่ให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐในระยะยาว

5. มิติทางสังคม: ความสำคัญที่ถูกกละเลย

อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์ละเลยการวิเคราะห์ปัจจัยทางสังคมที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของรัฐอุตสาหกรรมใหม่ การให้ความสำคัญในลักษณะที่การเคลื่อนไหวของประชาชนอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้นำทางการเมืองและกลุ่มชนชั้นนำทาง

สังคมบางกลุ่มทำให้การวิเคราะห์ของ Vu ละเลยบทบาทการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการกำหนดและการดำเนินนโยบายของรัฐที่อาจจะกระทบต่อการพัฒนาประเทศที่ไม่ยั่งยืน ต้องยอมรับว่าโครงการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมหลายโครงการไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและเมื่อประชาชนออกมาคัดค้าน ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ การออกมาคัดค้านของประชาชนในนโยบายการเปิดเสรีการค้าข้าวของรัฐบาลเกาหลีใต้กับสหรัฐ เมื่อประชาชนออกมาคัดค้านอย่างมหาศาล รัฐบาลเกาหลีใต้จึงต้องล้มเลิกการทำสนธิสัญญาาระบบการเมือง (โดยตัวของระบบเอง) ไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ระบบการเมืองกระตุ้นหรือปิดกั้นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake Holders) เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะเพราะสถาบันเป็นเสมือนกฎของเกม (Rules of Game) หรือข้อจำกัด (Constraints) ซึ่งสมาชิกในสังคมตกลงร่วมเพื่อกำหนดปฏิสัมพันธ์ของบุคคลในสังคม (North 1991, 3) สถาบันทางการเมืองถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้นำทางการเมืองในยุคปัจจุบันที่จะเห็นสังคมวิวัฒนาการไปในทางที่ตนอยากเห็น ตัวอย่างเช่น Putnam (1993) มองว่า สถาบันทางการเมืองที่กระตุ้นให้กลุ่มองค์กรในสังคมมีส่วนร่วมสามารถกระตุ้นให้ผู้จัดทำนโยบายแสวงหาความร่วมมือ (Cooperation) และการมีส่วนร่วม (Participation) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าสถาบันทางการเมืองหนุนให้ผู้จัดทำนโยบายได้มีทางเลือกเชิงนโยบายหลายทาง ความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะตอบสนองและแก้ไขปัญหาให้ประชาชนก็มีสูง

นักเศรษฐศาสตร์การเมือง (Acemoglu and Robinson, 2012) มองว่าโครงสร้างของสถาบันทางเศรษฐกิจที่เปิดกว้างและยอมรับในสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคลที่มีส่วนในกระตุ้นให้ปัจเจกบุคคลลงทุนในตลาดทุนซึ่งเป็นการกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจงานของ Robinson (2006) แสดงให้เห็นถึงข้อถกเถียงที่ยังไม่สิ้นสุดว่าระบอบประชาธิปไตยสามารถนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ Robinson เน้นว่าระบอบประชาธิปไตยจะยั่งยืนได้ขึ้นอยู่กับพันธสัญญาที่น่าเชื่อถือ (Credible Commitment) ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับประชาชนเพราะผู้นำทางการเมืองยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มองค์กรทางสังคม ในขณะที่ประชาชนต้องส่งสัญญาณว่าเมื่อผู้นำทางการเมืองเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมทางในการกำหนดนโยบายแล้วประชาชนจะไม่ทำการปฏิวัติล้มล้างระบบการเมืองอย่างรุนแรงและโหดเหี้ยม หากสถาบันทางการเมืองมี 1) หลักประกันสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล 2) เคารพสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง และ 3) ความเท่าเทียมกันในการแข่งขันทางการเมืองและเศรษฐกิจ การพัฒนาทางการเมืองและเศรษฐกิจก็มีความเป็นไปได้เนื่องจากประชาชน ฝ่ายค้าน และกลุ่มทุนจะหันมาเคารพในกฎระเบียบซึ่งพวกเขาคาดหวังว่าสิทธิทางทรัพย์สินและเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นได้รับ

การเคารพ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่เคารพในหลักการเหล่านี้ โอกาสที่จะเกิดสภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมืองมีสูงและการพัฒนาเศรษฐกิจชะงัก ตัวอย่าง เช่น ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจของชิลีในช่วงปี ค.ศ. 1970-1973 มาจากการที่รัฐบาลพรรคสังคมนิยมดำเนินนโยบายยึดกิจการเอกชนและผูกขาดทางการค้าจนทำให้ ผู้นำทางธุรกิจและบริษัทข้ามชาติไม่พอใจการดำเนินนโยบายของภาครัฐ

ระบบกฎหมายและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในรัฐอุตสาหกรรมชั้นนำให้ความเป็นธรรมกับการพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐที่ยอมรับในสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Property Rights) สิทธิในการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจอย่างเสรีและเป็นธรรม (Right to Compete Freely and Equally) และกระจายอำนาจให้รัฐบาลระดับท้องถิ่นได้บริหารทรัพยากรสาธารณะ (Decentralization) เป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายและระบบกฎหมายของรัฐอุตสาหกรรมชั้นนำมีลักษณะของการ “ครอบคลุมและมีส่วนร่วม (Inclusive and Participatory Policy)” คือ นโยบายสาธารณะและกฎหมายมีความเท่าเทียมกันและเป็นธรรมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการแข่งขันในสังคม

ตัวอย่างที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายสาธารณะที่กระตุ้นการมีส่วนร่วมและมีส่วนร่วมกับการพัฒนาเศรษฐกิจในรัฐแห่งการพัฒนา คือ การพัฒนาระบบการศึกษาในประเทศไต้หวัน (McGuire, 2010) รัฐบาลไต้หวันใส่ใจกับการพัฒนาระบบการศึกษา ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง มาตราที่ 160 ของรัฐธรรมนูญไต้หวันระบุว่ารัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้กับการศึกษาขั้นพื้นฐานและต้องจัดสรรหนังสือเรียนฟรีให้กับนักเรียน นอกจากนี้ รัฐบาลไต้หวันยังเปิดโอกาสให้องค์กรธุรกิจและอุตสาหกรรมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษาด้วย กล่าวคือ รัฐบาลไต้หวันขอให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษาด้วย กล่าวคือ รัฐบาลไต้หวันขอให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษาด้วย

นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายการศึกษาของไต้หวันยังมีลักษณะที่เน้นความเท่าเทียมในการกระจายทรัพยากรสาธารณะ รัฐบาลไต้หวันให้การอุดหนุนมหาวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชน แม้ว่านักศึกษาที่เข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาของภาคเอกชนยังคงมีค่าใช้จ่ายการศึกษาที่มากกว่านักศึกษาในสถาบันการศึกษาภาครัฐ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลไต้หวันกำหนดนโยบายสาธารณะด้านการศึกษาที่อยู่บนหลักของการครอบคลุม (Inclusiveness) ได้แก่ การ

สนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนทุกระดับตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและการอุดหนุนสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน และหลักของการมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดและนํานโยบายไปปฏิบัติ

6. สรุป

บทความชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ตรวจสอบมิติต่างๆ ที่เป็นองค์ประกอบในการกำเนิกรัฐแห่งการพัฒนาหรือรัฐที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม นักรัฐศาสตร์ให้ความสำคัญกับมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และประวัติศาสตร์ ในมิติทางการเมือง ในมิติทางการเมือง นักรัฐศาสตร์โต้แย้งว่าโครงสร้างทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในรัฐอุตสาหกรรมใหม่ชั้นนำมีลักษณะที่มีความเป็นเอกภาพ (Unity) สูง กระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายมีความสอดคล้อง (Coordination of Policy-Making Process) หน่วยงานราช (รัฐ) การและธุรกิจที่เกี่ยวข้องมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกัน ความเป็นเอกภาพยังหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับกลุ่มทางสังคมที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองและอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกันและควบคุมการเคลื่อนไหวทางสังคมที่อาจจะนำไปสู่ความแตกแยกทางอุดมการณ์ นอกจากนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) จากการครอบงำของกลุ่มอิทธิพลเฉพาะที่ต้องการให้รัฐดำเนินนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของตน

ในมิติทางเศรษฐกิจ นักรัฐศาสตร์โต้แย้งว่ากระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมและการค้าต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม ผู้จัดทำนโยบายสามารถแยกกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจากการช่วยเหลือและอุดหนุนอุตสาหกรรมภายในประเทศหรือการช่วยเหลืออุตสาหกรรมภายในประเทศต้องมีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยภาพรวมน้อยที่สุด นอกจากนี้กระบวนการจัดทำนโยบายเศรษฐกิจต้องไม่ติดขัดกับการอุดหนุนภาคเศรษฐกิจอื่นใดอันหนึ่งจนทำให้ฐานะทางการคลังของประเทศเสียหาย ดังนั้นยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของรัฐอุตสาหกรรมชั้นนำใหม่จึงมีพลวัตสูงโดยมีการเปลี่ยนยุทธศาสตร์จาก “การแข่งขันเพื่อการค้าเข้า” และ “การพึ่งพาความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ” สู่อุตสาหกรรม “การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก” เพื่อการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ในมิติทางประวัติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์เน้นการวิเคราะห์อิทธิพลของโครงสร้างทางการเมืองที่มีความเป็นเอกภาพในยุคอาณานิคมที่ประเทศเจ้าอาณานิคมวางรากฐานไว้ และผู้นำ

ทางการเมืองหลังได้รับเอกราชนำมาใช้ในการกำหนดและดำเนินนโยบาย ระบบราชการ (รัฐ) การเหล่านี้เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่ดีในการกำหนดนโยบายที่มีความเป็นเอกภาพและให้ความเป็นธรรมในการแข่งขันของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม

บทความชิ้นนี้ยังชี้ให้เห็นว่า มิติทางสังคมเป็นอีกหนึ่งมิติที่มีความสำคัญในการวิเคราะห์รัฐแห่งการพัฒนา การเคลื่อนไหวทางสังคมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้รัฐบาลพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการนโยบายสาธารณะที่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรมในการแข่งขันและความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการบริการของรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐกึ่งอุตสาหกรรม รัฐอุตสาหกรรมใหม่ชั้นนำมีระบบกฎหมายและนโยบายสาธารณะที่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรมในการแข่งขันและความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการบริการของรัฐมากกว่า รัฐกึ่งอุตสาหกรรมกับรัฐอุตสาหกรรมใหม่มักมีประสบการณ์ที่เหมือนกันคือ ความขัดแย้งระหว่างผู้นำทางการเมืองที่มีความเป็นเผด็จการสูงกับประชาชนที่ต้องการจะให้รัฐบาลคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่สิ่งที่ต่างกันคือในขณะที่กระบวนการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายของรัฐกึ่งอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างล่าช้าหรือไม่เกิดขึ้น รัฐอุตสาหกรรมชั้นนำใหม่มีการพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการกำหนดนโยบายที่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรมในการแข่งขันและความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการบริการของรัฐซึ่งผู้นำรัฐเรียนรู้ที่จากประสบการณ์ในอดีต รัฐอุตสาหกรรมชั้นนำใหม่ในเอเชียตะวันออก เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ต่างก็ผ่านประสบการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างผู้นำทางการเมืองกับกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคม เช่น สหภาพแรงงานและนักศึกษา และการปราบปรามการประท้วงของประชาชนอย่างเหี้ยมโหดและประสบการณ์เลวร้ายเหล่านั้นทำให้รัฐบาลในยุคต่อมาเรียนรู้ที่จะยอมรับความคิดเห็นของประชาชนมากขึ้น

การวิเคราะห์มิติทางสังคมยังทำให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างมิติต่างๆ ของรัฐแห่งการพัฒนา การพัฒนาปรับปรุงระบบกฎหมายและนโยบายสาธารณะที่คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรมในการแข่งขันและความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการบริการของรัฐ ทำให้รัฐอุตสาหกรรมชั้นนำใหม่มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจที่สูงขึ้นเพราะกลุ่มทุนเอกชนทั้งในและต่างประเทศมีความมั่นใจว่าสามารถแข่งขันในระบบตลาดภายใต้กฎระเบียบที่เป็นธรรม กลุ่มทุนยังมีความมั่นใจว่าการลงทุนจะคุ้มค่าและลดค่าใช้จ่าย (Transaction Costs) ได้เพราะรัฐบาลพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน

บรรณานุกรม

- Acemoglu, D., & J. Robinson. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Profile Books.
- Amin S. (1976). *Unequal Development: An Essay on the Social Formations of Peripheral Capitalism*. New York: Monthly Review Press.
- Cardoso, F. H., and E. Faletto. (1979). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley, C.A.: University of California Press.
- Doner, R. (2010). *The Politics of Uneven Development: Thailand's Economic Growth in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press
- Doner, R., B. Ritchie, & D. Slater. (2005). "Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Perspectives." *International Organization*. 59(2): 327-362.
- Evans, P. (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. (1995). *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gerschenkron, A. (1966). *Economic Backwardness in Historical Perspectives*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Hawes, G. (1987). *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Haggard, S. (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kang, D. (2002). *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. New York: Cambridge University Press.
- Kohli, A. (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. New York: Cambridge University Press.
- Mahoney, J. (1999). *The legacies of liberalism: Path dependence and political regimes in Central America*. Baltimore, Maryland: the Johns Hopkins University Press.

-
- McGuire, J. (2010). *Wealth, health, and democracy in East Asia and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- North, D. (1991). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation*. Boston, M.A.: Beacon Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Engagement in Modern Democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Robinson, J. A. (2006). *Economic Development and Democracy*. *Annual Review of Political Science*, 9, 503-527.
- Roth, G., and C. Wittich. (1968). *Economy and Society*. New York: Bedminster Press.
- Shafer, D. M. (1994). *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Vu, T. (2010). *Path to Development in Asia: South Korea, Vietnam, China, and Indonesia*. New York: Cambridge University Press.
- Yergin, D., & J. Stanislaw. (2002). *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy*, New York: Simon & Schuster.