

การพัฒนาเศรษฐกิจกับเป้าหมายสูงสุด (Economic Development and Its Ultimate Goals)³

ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี⁴

บทคัดย่อ

การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) เป็นหนึ่งในภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลทุกประเทศ เพื่อสร้างความอยู่ดีกินดี การมีงานทำ และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนซึ่งเป็นประเด็นในเชิงเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนา บทความนี้ ทบทวนความเป็นมาของการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนา การพัฒนาเศรษฐกิจ และการทำให้ทันสมัย ในยุคที่ผ่านมา โดยพบว่าคุณค่าร่วมของการพัฒนา (Core Values of Development) ซึ่งอาจกลายมาเป็นเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาเศรษฐกิจมี 3 ประการ ได้แก่ (1) การทำให้ทุกคนสามารถพึ่งพาตนเองได้ และมีความสามารถในการเข้าถึงปัจจัยความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต (Sustenance: The Ability to Meet Basic Needs) (2) การทำให้ทุกคนมีความนับถือตนเอง คือ มีสภาวะของความเป็นบุคคลที่สมบูรณ์ที่ได้รับการเคารพและยอมรับ การเห็นถึงคุณค่าของตนเอง (Self-Esteem: To Be a Person) และ (3) การทำให้ทุกคนมีอิสรภาพ ไม่ตกเป็นทาสผู้ใด สามารถตัดสินใจเลือก หรือกำหนดอนาคตของตนเองได้ (Freedom from Servitude: To Be Able to Choose)

คำสำคัญ: การพัฒนาเศรษฐกิจ การทำให้ทันสมัย การพึ่งพาตนเองได้ การเคารพและเห็นคุณค่าตนเอง การมีอิสรภาพ

³ บทความนี้ปรับปรุงจาก ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี “Approaches to the Study of Economic Development and Its Ultimate Goal” ในรวมบทความวิชาการ ๑๐๐ ปี รัฐประศาสนศาสตร์ไทย พ.ศ.๒๕๔๒ - ๒๕๕๓ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ รองศาสตราจารย์ ดร., ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ และเลขาธิการสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย (2562-ปัจจุบัน) Email: sirapatsorn@gmail.com Tel: 081-867-8940; Line id: sirapatsornwong

Abstract

Economic Development is one of the important missions of many country government agenda. Economic Development is to ensure the living conditions, employment, and quality of life for the people in their country. This article reviews the background of development, economic development and modernization during the past periods. There are three findings showing that the Core Values of Development, which might become the main goal of economic development, are as follows: (1) Sustenance: The Ability to Meet Basic Needs or To help everyone be self-reliable and able to access the basic needs in life; (2) Self-Esteem: To Be a Person or To help people feel and reach the state of being a human who is respected and accepted, and appreciate themselves; (3) Freedom from Servitude: To Be Able to Choose or To help people have freedom, be independent and can make own decision or can decide own future.

Keywords: Economic Development, Modernization, Sustenance, Self-reliable, Self-dependence, Self-respect, Self-Esteem, Freedom from Servitude

บทนำ

ไบรแอนท์ กับไวท์ (Bryant and White, 1982:3) กล่าวถึงความสำคัญของคำว่า การพัฒนา (Development) ไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ.1982 ในปี ค.ศ.2019 ผ่านมาถึง 37 ปีแล้ว โดยที่คำกล่าวนี้อย่างคงมีพลังมากที่สุด เนื่องจากคำนี้กระตุ้นทุกประเทศให้แสวงหาสังคมที่ดี (Good Society) โดยมุ่งเน้นไปที่เนื้อหาสาระและทิศทางที่ชัดเจนของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมๆกัน (Society's content and direction)

มหาบุรุษนามอุโฆษคนหนึ่งของโลก นามว่า มหาตมะ คานธี (Mohandas Gandhi, 1968) ให้ความหมาย “การพัฒนา” (Development) ไว้ว่า คือ “การทำให้ผู้คนตระหนักได้ถึงพลังและศักยภาพของตนเองอย่างแท้จริง (a realization of the human potential)” ทั้งนี้ การศึกษาเกี่ยวกับ “การพัฒนา (Development)” เริ่มอย่างจริงจังในยุคที่ผู้คนเต็มไปด้วยความหวังและมองโลกในเชิงบวก เลย์แมน (Leymann, 1979: 1-2 กล่าวไว้ว่า “การพัฒนา” จะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการในการแก้ไขและเยียวยาความทุกข์ยากของมวลมนุษย์ “การพัฒนา” จะเกิดจากความต้องการของผู้คนที่ต้องการขับเคลื่อนสังคมประเทศให้ก้าวหน้ารุ่งเรือง ไม่ต้องการให้สังคมติดอยู่ในกับดักของวิวัฒนาการหรือวังวนเดิมๆที่เน้นในเฉพาะเรื่องของความมั่นคงเพียงประการเดียวดังเช่นแต่ก่อน

ไบรแอนท์ กับไวท์ (Bryant and White, 1982) กล่าวว่า “การพัฒนา” ได้รับความสนใจอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 และสืบเนื่องมา โดยเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 (World War II: WW II) ปรากฏการณ์ของ “การพัฒนา” ได้เกิดขึ้นในทุกประเทศ ซึ่งต่างล้วนแล้วแต่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจให้ก้าวหน้าไปด้วยกัน “การพัฒนา” ได้กลายมาเป็นประเด็นสาธารณะที่ยังคงได้รับความสนใจอยู่ในอันดับต้นๆ

การศึกษาในสายสังคมศาสตร์ แนวคิดเกี่ยวกับ “การพัฒนา” เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจและถูกยกระดับมาเป็นกระแสหลักของการศึกษาในสายนี้ โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาทั้งในแง่ของที่มาธรรมชาติของแนวคิดทฤษฎีในสำนักต่างๆ และผลที่เกิดสืบต่อมา

การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) นับเป็นความท้าทายและยังได้รับความนิยมในสาขาเศรษฐศาสตร์ (Economics) รวมถึงเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) โดยที่เป้าหมายหลักของ “การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development)” เสมือนว่าจะจะไปเพื่อขจัดความยากจน (to eradicate poverty) แต่แท้ที่จริงแล้ว “การพัฒนาเศรษฐกิจ” มิได้มีนัยยะเพียงแต่ต้องการ “ขจัดความยากจน” เท่านั้น ได้มีการยอมรับกันในวงกว้างว่า “การพัฒนา” โดยตัวของมันเองแล้ว มิได้เป็นเงื่อนไขที่สมบูรณ์แบบ (an absolute condition) และก็ได้เป็นเครื่องกำหนดจุดหมายที่แสดงถึงการก้าวผ่านมิติหรือระดับของ “ผู้คน (people)” “ภูมิภาค (regions)” หรือ “ประเทศต่างๆ (countries)” เพื่อให้ก้าวผ่านจากสถานะที่เรียกว่า “ความด้อยพัฒนา (underdevelopment)” ไปสู่ “สถานะที่พัฒนาแล้ว (a state of development)” แต่ยังคงสนใจค้นหาคำตอบไปถึงเป้าหมายสูงสุดของมัน (Its Ultimate Goals) อีกด้วย

บทความทางวิชาการนี้ ตั้งใจสื่อสารถึงประเด็นและวิธีการพัฒนาเศรษฐกิจสำคัญๆ ซึ่งเคยนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งพบเห็นกันทั่วไป โดยเสนอข้อสังเกต ข้อวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อจุดประกายความคิด และนำเสนอวิธีการซึ่งอาจจะเกิดประโยชน์นำไปสู่เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา เพื่อตอบสนองมวลมนุษยชาติซึ่งเป็นหัวใจของการศึกษาและการพัฒนาในทุกๆด้านอย่างแท้จริง แม้อู่อเมริกาหนทางจะยังอีกยาวไกลก็ตาม

ความหมายของคำว่า “การพัฒนา” (The Meaning of Development)

“การพัฒนา (Development)” ตามที่ไบรแอนท์ กับไวท์ (Bryant and White, 1982: 14-15) ได้ให้ไว้ เป็นทัศนะที่ให้ความสำคัญกับมวลมนุษย (Humanistic View) หมายถึง “การทำให้เกิดการเพิ่มพูนความ

รัก ความเชื่อมั่น และศักยภาพในตัวตน และพร้อมที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตของตนเองได้ (Enhancing self-esteem and a sense of efficacy or ability to make choices about the future)”

หลักการพื้นฐานของ “การพัฒนา” หากมองในมุมมองทางเศรษฐกิจ (Economic Development) “การพัฒนา” จะหมายถึง “การทำให้เกิดหรือกลายมาเป็นอุตสาหกรรมและมีความสามารถในการสร้างผลิตภาพ (Industrialization and productivity)” ไม่ว่าจะเป็นที่เน้นความเป็นมนุษย์ หรือ ที่เน้นทางด้านเศรษฐกิจ “การพัฒนา” จะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่กับคำสำคัญ (Key words) สองคำ ได้แก่ คำว่า “Being” กับ “Doing” คำแรก หมายถึง “สถานะหรือสิ่งที่กำลังดำรงอยู่ (Being)” ส่วนคำที่สอง หมายถึง “การลงมือทำหรือกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Doing)” ซึ่งไม่ว่าจะเป็นสถานะ “Being” หรือ “Doing” เมื่อใดก็ตามที่ได้มีการกล่าวถึง **ความด้อยพัฒนา (Underdevelopment)** จะขยายความหมายไปเกี่ยวข้องกับคำสำคัญอีกหลายคำ ดังต่อไปนี้ เช่น คำว่า “Deprivation (การถูกพรากเอาไป)” “Degradation (การลดศักดิ์ศรีหรือลดชั้นความเป็นมนุษย์)” และ คำว่า “Poverty (ความยากจน)”

เนื่องจากมีมนุษย์มีความเชื่อที่ว่า “**ความยากจน (Poverty)**” หมายถึง “สถานะของการด้อยในคุณค่าและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์” อีกทั้ง “ความยากจน” ยังเป็นการทำลายซึ่งจิตวิญญาณและความสามารถทั้งหลายของมนุษย์อีกด้วย ดังนั้น “ผลที่เกิดจากการพัฒนา” จะต้องช่วยกู้คืนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ให้กลับมา ต้องช่วยกู้คืนจิตวิญญาณและความสามารถให้กับคนทุกคนกลับคืนมาจากการถูกพรากไป อีกทั้งการพัฒนาจะต้องสามารถสร้างหลักประกันในอนาคตให้กับผู้คนและสังคม “การพัฒนา” จึงเปรียบเสมือนการเปลี่ยนแปลงที่ต้องมีการวางแผน (planned change) ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับศักยภาพของผู้คน โดย “การพัฒนา” โดยตัวของมันเองจะต้องไม่ไปละเมิดความเป็นตัวตนของมนุษย์เสียเอง (Abdul Said and Brady Tyson, 1981)

ความหมายของคำว่า “**การพัฒนา (Development)**” มีความแตกต่างไปจากความหมายของคำว่า “**การทำให้ทันสมัย (Modernization)**” และ “**การเจริญเติบโต (Growth)**” โดยที่ “**การทำให้ทันสมัย (Modernization)**” มักจะพบในบริบทของการพัฒนาซึ่งเน้นเป็นการเฉาะเจาะจงในด้านใดด้านหนึ่ง เช่น การพัฒนาที่เน้นทางด้านโครงสร้าง (Structures) เน้นทางด้านสถาบันต่างๆ (Institutions) ซึ่งการทำให้ทันสมัยอาจจะทำโดยนำเอาสัญลักษณ์ (Symbols) รูปแบบ (Styles) และเทคโนโลยีที่ใหม่ๆ ที่เชื่อกันว่ามีความทันสมัย (Modern technologies) โดยอาจจะนำเอามาจากประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าพัฒนาแล้วมาปรับใช้ ส่วนคำว่า “**การเจริญเติบโต (Growth)**” โดยนัยยะของคำๆ นี้ ไม่ได้สะท้อนการบรรลุในทุกๆ มิติหรือระดับของสังคมและผู้คน จึงยังไม่ครอบคลุมเพียงพอที่จะนำมาใช้แทนคำว่า “**การพัฒนา (Development)**” ได้อย่างเต็มตัว

สำหรับไมเคิล โทดาโร (Michael Todaro, 2000: 3-25) ได้กล่าวถึง “เศรษฐกิจ สถาบัน และการพัฒนา” ในภาพกว้างหรือในระดับสากล (Economics, Institutions, and Development: A Global Perspective) โดยกล่าวไว้ในหนังสือ “Economic Development” ประเด็นที่น่าสนใจ มีดังนี้

ประเด็นที่ 1: เศรษฐศาสตร์และการศึกษาว่าด้วยการพัฒนา (Economics and Development Studies)

ไมเคิล โทดาโร (Michael Todaro, 2000: 7) กล่าวถึง อาดัม สมิธ (Adam Smith, 1776) ว่าเป็นนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาคนแรกๆ โดยอ้างอิงงานเขียนของอาดัม สมิธ เรื่อง “The Wealth of Nations” ซึ่งตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1776 ว่าเป็นคัมภีร์เล่มแรกๆทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวคิดและผลงานของนักวิชาการในสาขานี้ในเวลาต่อมา

ธรรมชาติของเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาในยุคดั้งเดิม (Traditional Economics) จะให้ความสำคัญเรื่องของประสิทธิภาพ การลดต้นทุนในการกระจายและจัดสรรทรัพยากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด และการเติบโตและใช้ประโยชน์สูงสุดจากสินค้าและบริการอย่างไม่มีที่สิ้นสุด สำหรับเศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) ขยายขอบเขตออกไปไกลกว่าเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม โดยเน้นไปยังการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของอำนาจในการตัดสินใจที่มีผลในเชิงเศรษฐกิจ (Michael Todaro, 2000: 8)

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนา ไม่สามารถโดดเดี่ยวหรือแยกตัวออกจากค่านิยม (Values) ไม่ว่าจะศึกษาถึง ความยากจน ความเป็นธรรมในสังคม หรือ การจัดการศึกษาให้เป็นมาตรฐานสากล ล้วนมีประเด็นค่านิยม หรือ คุณค่าซึ่งติดมาแต่เดิม (Value premises) ของผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย การเมือง และเศรษฐศาสตร์จะไม่เหมือนฟิสิกส์และเคมี (Physics and Chemistry) ซึ่งมีกฎเกณฑ์ตายตัว ไม่มีค่านิยมเข้ามาเกี่ยวข้อง (Value-free)

ประเด็นที่ 2: เศรษฐกิจในฐานะเป็นระบบสังคม: ความจำเป็นที่ต้องมองไปให้ไกลกว่าเศรษฐศาสตร์ (Economies as Social Systems: The Need to Go Beyond Simple Economics)

ในประเทศโลกที่สาม (Third World) ซึ่งยังไม่ได้รับการพัฒนาเศรษฐกิจถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มนี้ ถูกนำมาวิเคราะห์ผ่านระบบของสังคมในประเทศนั้นๆ (overall social system) ซึ่งในระบบสังคมองค์รวมประกอบไปด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับทางเศรษฐกิจ (economic and noneconomic variables) โดยที่ตัวแปรที่มีใช้ปัจจัยเชิงเศรษฐกิจ จะครอบคลุมไปถึงประเด็นเกี่ยวกับทัศนคติของผู้คนที่ต่อประเด็นต่างๆ ได้แก่ ชีวิต (life) งาน (work) อำนาจ (authority) ระบบการบริหารงานของภาครัฐและเอกชน (public and private bureaucratic) กฎหมาย (legal) โครงสร้างการบริหารงาน (administrative structures) แบบแผนความเป็นเครือญาติและศาสนา (patterns of kinship and religion) ขนบประเพณีวัฒนธรรม (cultural traditions) ระบบและการถือครองที่ดิน (systems of land tenure) อำนาจหน้าที่และความมีคุณธรรมของหน่วยงานภาครัฐ (the authority and

integrity of government agencies) ระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมและการตัดสินใจเพื่อการพัฒนาในลักษณะต่างๆ (the degree of popular participation in development decisions and activities) รวมถึงประเด็นความยืดหยุ่น หรือความเคร่งครัดของชนชั้นทางสังคมและเศรษฐกิจ (flexibility or rigidity of economic and social classes) (Michael Todaro, 2000: 12-13) อีกด้วย

ประเด็นที่ 3: ทำไมการให้ความหมายของการพัฒนาจึงมีความสำคัญ (Why Do We Mean by Development?)

ในประเด็นคำถามที่ว่า ทำไมการกำหนดนิยามของคำว่าพัฒนา “Development” ในแต่ละหน่วยย่อยหรือในแต่ละบริบทของสังคมจึงมีความสำคัญ เหตุผลอาจเนื่องมาจากการให้ความหมายของการพัฒนา มีอย่างหลากหลาย ทำให้เกิดการตีความแตกต่างกัน ดังนั้น การกำหนดนิยามและหลักการพื้นฐานที่ทำให้เกิดความเข้าใจร่วมกันของสังคมหรือประเทศนั้นๆ ให้ตรงกันหรือเป็นไปในแนวทางเดียวกันจึงมีความจำเป็น เพื่อร่วมกันสร้างความเข้าใจให้ไปในแนวทางเดียวกันของผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาให้ได้เป็นเบื้องต้นเสียก่อน นั่นเอง

ไมเคิล โทดาโร (Michael Todaro, 2000: 16) กล่าวถึง “การพัฒนา” ในหนังสือ “Economic Development” (2000: 16) ว่าเป็นกระบวนการที่มีลักษณะหลากหลายในเชิงมิติ (multidimensional processes) และมีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเชิงโครงสร้างของสังคม เกี่ยวข้องกับค่านิยม กระแสหลักและสถาบันที่สำคัญของสังคมและประเทศ รวมถึงเกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การลดความเหลื่อมล้ำ และการขจัดความยากจน โดยไมเคิล โทดาโร ได้เสนอคุณค่าร่วมของการพัฒนา (Core Values of Development) เอาไว้ 3 ประการ คือ

1. การพึ่งพาตนเองได้ (Sustenance: The Ability to Meet Basic Needs)
2. ความนับถือตนเอง (Self-Esteem: To Be a Person)
3. การมีอิสรภาพ (Freedom from Servitude: To Be Able to Choose)

คุณค่าตัวที่ 1: การพึ่งพาตนเองได้ คือ ความสามารถในการเข้าถึงปัจจัยความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

คุณค่าตัวที่ 2: ความนับถือตนเอง คือ การมีสถานะของความเป็นบุคคลที่สมบูรณ์ที่ได้รับการเคารพและยอมรับ การเห็นถึงคุณค่า

คุณค่าตัวที่ 3: การมีอิสรภาพ คือ ความเป็นอิสระไม่ตกเป็นทาสผู้ใด สามารถตัดสินใจเลือก หรือกำหนดอนาคตของตนเองได้

กล่าวโดยรวม “การพัฒนา” จึงเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์หลัก 3 ข้อ อันจะนำไปสู่การสร้างคุณค่าร่วมทั้ง 3 ประการ ได้แก่

1. การพัฒนาต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มความเป็นไปได้และความสามารถในการกระจายความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตออกไปยังผู้คนในสังคมให้ทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็น อาหาร ที่อยู่อาศัย สุขภาพ และการได้รับการดูแลปกป้องคุ้มครองจากรัฐ

2. เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำเนินชีวิตที่มีคุณภาพ เช่น ยกระดับรายได้ การมีงานทำ มีการศึกษาที่ดี มีครอบครัว สังคมและวัฒนธรรมที่ดี

3. เพื่อขยายและเปิดโอกาสให้คนในสังคมได้มีทางเลือก และขยับฐานะทางชนชั้นของตนเอง ให้ทัดเทียมกับผู้อื่นได้อย่างเท่าเทียม เสมอภาค ไม่มีใครตกเป็นทาสผู้ใด

สำหรับนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาชาวอินเดียอีกท่านหนึ่ง คือ อมาตยา เซน (Amartya Sen, 1996: 3) ได้กล่าวเป็นอุทาหรณ์หรือเครื่องเตือนใจว่า “สิ่งดีๆทั้งหลาย มักจะไม่เกิดขึ้นพร้อมๆกัน” (All good things do not go together) หมายถึงว่า การเติบโตอย่างรวดเร็ว (rapid growth) กับการพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) บางครั้งมักจะไม่ไปด้วยกัน “การเติบโต” อาจจะนำไปสู่ปัญหาและข้อขัดแย้งรุนแรงในทางการเมือง (severe political problems) เช่น การเกิดขึ้นของรัฐบาลอำนาจนิยม (authoritarian governments) อาจจะทำให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจหรือการทำให้ประเทศมีความทันสมัยในทางวัตถุอาจจะกระทำได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยอาจไปปริดรอนหรือกระทบกับคนจำนวนหนึ่ง เมื่อมีการต่อต้านจากประชาชน รัฐบาลอำนาจนิยมอาจจะทำการโต้ตอบอย่างโหดร้ายต่อผู้ที่ลุกขึ้นต่อต้านผู้มีอำนาจในขณะนั้น จนอาจจะกลายมาเป็นวิกฤติทางการเมืองได้ (Amartya Sen, 1996: 3) ในทัศนะของอมาตยา เซน การพัฒนาจะต้องทำให้ประชาชนเป็นอิสระจากความกลัว (Freedom from fear) จึงจะถือว่าประสบความสำเร็จ

สำหรับคำว่า “พัฒนาแล้ว (Developed)” “ไม่พัฒนา (Undeveloped)” “กำลังพัฒนา (Developing)” “ด้อยพัฒนา (Underdeveloped)” และ “พัฒนาน้อยกว่า (Less developed)” คำเหล่านี้ มักถูกนำมาใช้บ่อยครั้ง เมื่อต้องการระบุถึงสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของผู้คนในเมืองใดเมืองหนึ่ง หรือ ภูมิภาคแห่งใดแห่งหนึ่ง (Gant, 1979: 6) ประเทศหรือสังคมใดที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างคุ้มค่า โดยมักจะถูกเรียกว่ามีการพัฒนามากกว่าสังคมหรือประเทศที่มีได้มีเงื่อนไขซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกัน

ทฤษฎีการพัฒนา: การวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ (Theories of Development: A Comparative Analysis)

ใน “Economic Development” ของไมเคิล โทดาโร (2000: 13-15) กล่าวถึง 2 แนวทางในการศึกษาเรื่องการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แนวทางที่หนึ่ง เป็นการศึกษาถึงการวัดประเมินเศรษฐกิจตามแนวทางแบบดั้งเดิม (Traditional Economic Measures) โดยใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติทั้งภายในและภายนอกประเทศรวมกัน (Gross National Product: GNP) และวัดเฉพาะผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) มาเป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หากมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดี GDP ควรจะมีอัตราเติบโตไม่ต่ำกว่า 5% -7% การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอดีต วัดจากความสามารถในการวางแผนในการจัดให้มีการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ความสามารถในการผลิต การจ้างงาน ซึ่งในเวลาต่อมาได้เพิ่มมิติเชิงสังคม

ไชยวัฒน์ คำชู กล่าวถึง “ตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21: จากฉันทามติวอชิงตัน สู่อันต้ามติปักกิ่งหรือทุนนิยมที่หลากหลาย?” (www.Chapter6_edit-PDF-23.10.18%20ดร%20ไชยวัฒน์%20คำชู.pdf สืบค้นวันที่ 21 ธันวาคม 2562) โดยที่บทความนี้คัดมาจากหนังสือ การเมืองเปรียบเทียบ: ทฤษฎี

แนวคิด และกรณีศึกษา แต่งโดย ไชยวัฒน์ คำชู และ นิธิ เนื่องจำนงค์ (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า437-508.) โดยกล่าวถึง พัฒนาการของข้อโต้แย้งเกี่ยวกับตัวแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจ เริ่มจากแนวคิดการทำให้ทันสมัย (modernization theory) และกลุ่มนักวิชาการซึ่งเสนอแนวนโยบาย ที่มุ่งเน้นการวางแผนอุตสาหกรรม ทฤษฎีการพึ่งพา และระบบโลก (dependency theory and world systems theory) แนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก (neoclassical economics) และแนวคิดของรัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนา(developmental state) และข้อถกเถียงเกี่ยวกับ “ ฉันทามติปักกิ่ง ” กับ “ ฉันทามติวอชิงตัน ” (โปรดอ่านเพิ่มเติมจาก <https://opac.psu.ac.th/BibDetail.aspx?bibno=393709>)

ในบทความดังกล่าว ไชยวัฒน์ คำชู (2559) ระบุถึงการเกิดขึ้นของเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนา (Development Economics) ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ว่ามีเป้าหมายสำคัญในการศึกษาว่าเหตุใดบางประเทศจึงไม่สามารถหลุดพ้นจากความยากจน และอย่างไรจึงจะทำให้ประเทศเหล่านั้นหลุดพ้นจากความยากจนได้ ซึ่งเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ รวมถึงประเทศด้อยพัฒนาอื่นๆ คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จากสังคมแบบดั้งเดิม (Tradition) ไปสู่สังคมที่ทันสมัย (Modern) ซึ่งกระบวนการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้ ถูกเรียกว่า “ กระบวนการทำให้ทันสมัย (Modernization)”

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น จึงก่อให้เกิดกระแสความคิดและแนวนโยบายที่ว่าด้วยข้อถกเถียงเกี่ยวกับ “การพัฒนา” ไว้ถึง 5 ระลอก ได้แก่

ระลอกที่ 1: เศรษฐศาสตร์การพัฒนาว่าด้วยการทำให้ทันสมัย (Modernization Theory)

จากผลงานของวอลต์ วิทท์แมน รอสเทอว์ (Walt Whitman Rostow, 1990) ชื่อ “Stages of Economic Growth” ซึ่งให้เห็นถึงลำดับขั้นของการพัฒนา 5 ขั้น ได้แก่ **ขั้นแรก** สังคมแบบดั้งเดิม เป็นสังคมเกษตร โครงสร้างและกำลังแรงงานกว่าร้อยละ 75 อยู่ในภาคการเกษตร โครงสร้างทางสังคมมีลำดับขั้นสูงต่ำ อำนาจทางการเมืองอยู่กับเจ้าของที่ดิน **ขั้นที่สอง** เป็นขั้นเตรียมการพัฒนา (Preconditions for take-off) มีการประยุกต์องค์ความรู้แบบวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เข้ากับระบบการผลิตทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม การลงทุนและการพาณิชย์เริ่มขยายตัวมากขึ้น มิติในทางการเมืองสามารถพบเงื่อนไขสำคัญสำหรับเตรียมการพัฒนา ได้แก่ การเกิดขึ้นของรัฐชาติ ซึ่งรวมศูนย์อำนาจรัฐอยู่ที่ส่วนกลาง **ขั้นที่สาม** ขั้นเกิดการพัฒนา (Take-off) เป็นช่วงเวลาที่ถูกสรรคของการพัฒนาจากโครงสร้างแบบเดิมถูกขจัดออกไป มีการเติบโตทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ดัชนีชี้วัดการก้าวขึ้นสู่ขั้นที่สาม คือ อัตราส่วนการลงทุนและการออมต่อรายได้ประชาชาติที่ขยายตัวจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 10 หรือมากกว่านั้น **ขั้นที่สี่** คือขั้นที่มุ่งสู่การพัฒนาอย่างรวดเร็ว (Drive to maturity) ในขั้นนี้ รอสเทอว์ ระบุว่าต้องใช้เวลาประมาณ 60 ปี หลังจากเริ่มขั้นที่สาม ตัวชี้วัดนอกจากเรื่องของเวลาแล้วยังมีมิติของความต่อเนื่องและการขยายตัวของการลงทุน โดยการลงทุนจะอยู่ที่ร้อยละ 10-20 ของรายได้ประชาชาติ เทคโนโลยีและทักษะจะพัฒนาขึ้นอย่างมากในขั้นตอนนี้ ซึ่งนำไปสู่**ขั้นที่ห้า** คือยุคที่มีการบริโภคกันอย่างกว้างขวาง (Age of high mass-consumption) ซึ่งผลจากการพัฒนาทำให้รายได้ต่อหัวของพลเมืองสูงขึ้น โครงสร้างการจ้างงานเปลี่ยนแปลงโดยสัดส่วนของคนงานคอปกขาว (Blue collar) หรือพนักงานในสำนักงานมีสัดส่วนมากขึ้น ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดความต้องการการบริโภคสินค้าที่เกินกว่าปัจจัยสี่มากขึ้นตามไปด้วย

เป้าหมายปลายทางของการทำให้ทันสมัย ดูเสมือนว่าจะไปสิ้นสุดที่การทำให้สังคมมีความใกล้เคียงกับสังคมตะวันตกซึ่งเป็นต้นแบบของคำว่า “ทันสมัย” ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่มีต่อแนวคิดการทำให้ทันสมัย มีหลายประการ โดยไชยวัฒน์ คำชู (2559) ได้นำเสนอตัวอย่าง เช่น การละเลยต่อการวิเคราะห์สถาบันในสังคมในแบบดั้งเดิม ทั้งในแง่ความหลากหลายและความสำคัญทางการเมืองของสถาบันต่างๆเหล่านั้น ซึ่งล้วนส่งผลต่อพลวัตการพัฒนา แม้กระทั่งปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันแบบดั้งเดิมกับสภาวะความเป็นสมัยใหม่ ซึ่งในหลายกรณีนำไปสู่การปรับตัว หรือ การเสริมแรง มากกว่าจะเข้าไปแทนที่สถาบันแบบดั้งเดิม

ระลอกที่ 2: ทฤษฎีการพึ่งพา (Dependency Theory)

ฐานคติของนักวิชาการในกลุ่มทฤษฎีการพึ่งพา คือ ความยากจนในประเทศด้อยพัฒนา และความไม่เท่าเทียมในระดับการพัฒนาของประเทศต่างๆ สามารถอธิบายได้จากโครงสร้างระบบทุนนิยมโลก (ไชยวัฒน์ คำชู, 2559) โดยโครงสร้างระบบทุนนิยมโลกจะกำหนดสถานภาพของความสัมพันธ์ในระบบการผลิตที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มประเทศด้อยพัฒนากับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว นักวิชาการในกลุ่มทฤษฎีการพึ่งพา จะอธิบายความสัมพันธ์ในลักษณะของ “ศูนย์กลาง” (core) หรือมหานคร (metropolis) ของระบบทุนนิยมโลก ว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และ “ชายขอบ” (periphery) หรือบริวาร (satellite) ของระบบทุนนิยมโลก ว่าเป็นประเทศด้อยพัฒนา

นักคิดในกลุ่มนี้ยังถูกแยกย่อยออกเป็นสองกลุ่ม แม้ว่าทั้งคู่ต่างก็ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ กลุ่มแรก คือกลุ่มแนวคิด “การพัฒนาของการด้อยพัฒนา” (Development of Underdevelopment) นักคิดคนสำคัญ คือ อังเดร กุนเดอร์ แฟรงค์ (Andre Gunder Frank) ในบทความ “The Development of Underdevelopment” ที่พิมพ์ใน Sing Chew and Pat Lauderdale, eds., Theory and Methodology of World Development: The Writings of Andre Gunder Frank (New York: Palgrave Macmillan, 2010, pp.7-17.) โดยแฟรงค์เชื่อว่าความด้อยพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาในชายขอบเกิดจากโครงสร้างระบบทุนนิยมโลก ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศมหานครที่ศูนย์กลางและประเทศบริวารในชายขอบ โดยความมั่งคั่งส่วนเกินจากชายขอบจะถูกดูดเข้าไปที่ศูนย์กลาง แฟรงค์เชื่อว่า วิธีการเดียวที่จะทำให้ประเทศด้อยพัฒนาสามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้ คือ การแยกออกจากโครงสร้างที่ไม่เท่าเทียม กลุ่มที่สอง คือ งานของนักวิชาการในกลุ่มทฤษฎีระบบโลก (World-systems Theory) ที่นำเสนอโดย อิมมานูเอล วอลเลอร์สไตน์ (Immanuel Wallerstein) นักวิชาการกลุ่มนี้ให้ความสำคัญกับ “ระบบโลก” ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกเช่นเดียวกับกลุ่มแรกมาเป็นหน่วยวิเคราะห์ แต่ก็ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยภายใน เช่น บทบาทของรัฐในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจว่าสามารถส่งผลอย่างเป็นพลวัตต่อการพัฒนาด้วย จุดอ่อนหรือความท้าทายของการใช้ทฤษฎีการพึ่งพาในการอธิบายการพัฒนาของประเทศในกลุ่มต่างๆไม่ว่าจะอยู่ในศูนย์กลาง ชายขอบ หรือ บริวาร ตลอดจนในระบบโลกก็ตาม ความสลับซับซ้อนและการเกิดขึ้นของตัวแสดงหรือองค์กรใหม่ๆในระดับต่างๆ ที่เป็นอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลก เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้การอาศัยทฤษฎีการพึ่งพาอธิบายเรื่องการพัฒนาเป็นประเด็นที่ท้าทายมากขึ้น และเป็นยุคเสื่อมถอยของทฤษฎีว่าด้วยการพึ่งพา

ระลอกที่ 3: แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo Liberalism)

ไชยวัฒน์ คำชู ชี้ให้เห็นว่า ในราวทศวรรษที่ 1970 ซึ่งเป็นยุคเสื่อมถอยของทฤษฎีว่าด้วยการพึ่งพา ซึ่งประกอบกับเกิดการถดถอยทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศในละตินอเมริกาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของแนวคิดทฤษฎี

ว่าด้วยการพึ่งพา ก็ได้มีการก่อตัวของแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ในการศึกษาเศรษฐศาสตร์การพัฒนา นักคิดคนสำคัญคือ ดีพัค ลาล (Deepak Lal) จุดเริ่มต้นเกิดจากการวิพากษ์วิจารณ์การศึกษาเศรษฐศาสตร์การพัฒนาในช่วงแรก ซึ่งให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจที่มักแสดงออกในลักษณะเชิงนโยบายการสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ตัวอย่างความล้มเหลวที่ดีพัค ลาล ยกมาเป็นกรณีศึกษาของความล้มเหลวของนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ได้แก่ ความล้มเหลวของอุตสาหกรรมสิ่งทอของอินเดีย ซึ่งรัฐบาลอินเดียได้ออกมาตรการปกป้องและจำกัดการนำเข้ามาตั้งแต่ยุคก่อนที่อินเดียจะได้รับเอกราชซึ่งมาตรการดังกล่าวยังคงดำรงอยู่มาถึงยุคหลังจากการได้รับเอกราชแล้ว แนวคิดและนโยบายดังกล่าวมีอิทธิพลต่อเนื่องมายาวนาน โดย ดีพัค ลาลได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าอินเดียจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศแรกๆ ที่พัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ ทั้งยังมีแรงงานราคาถูกอยู่เป็นจำนวนมากและตลาดภายในประเทศก็มีขนาดใหญ่ แต่จากการปกป้องของรัฐบาลทำให้ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต ส่งผลให้สินค้าสิ่งทอของอินเดียไม่สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก

นักวิชาการกลุ่มนี้จึงเห็นว่า นโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศทำให้เกิดการเบี่ยงเบนทรัพยากรจากอุตสาหกรรมที่ไม่ได้รับการปกป้องไปยังอุตสาหกรรมที่ได้รับการปกป้อง อีกทั้งยังทำให้นายทุนแข่งขันในการแสวงหาการปกป้องจากรัฐมากกว่าแข่งขันด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ส่งผลให้เกิดการเบี่ยงเบนทรัพยากรในมิติด้านการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย ปัญหาความล้มเหลวในการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้เกิดจากการดำรงอยู่ของสถาบันทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม ดังที่นักวิชาการกลุ่มทฤษฎีทำให้ทันสมัยพยายามชี้ให้เห็น แต่เกิดจากปัญหาการแทรกแซงหรือการทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลแทนกลไกตลาดที่ขาดความสมบูรณ์ ดังที่ ดีพัค ลาล แสดงทัศนะว่าการมีตลาดที่ไม่สมบูรณ์ยังดีเสียกว่าการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาดที่ยังไม่สมบูรณ์ (Deepak Lal, *The Poverty of Development Economics* ในชัยวัฒน์ คำชู, 2559) เพื่อให้ “กลไกราคาดำเนินไปอย่างถูกต้อง” (getting the prices right) และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายมามุ่งเน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization: EOI) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเกิดใหม่ในเอเชีย (newly industrializing countries)

แนวคิดและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลทำให้เกิดการแข่งขันด้านประสิทธิภาพ เนื่องจากต้องการให้เกิดการขยายตลาดที่กว้างขวางมากขึ้นไปถึงตลาดโลก ทำให้สามารถผลิตสินค้าได้ในปริมาณมากจึงทำให้เกิดประสิทธิภาพจากขนาด (economies of scale) ซึ่งต่างจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าเดิมซึ่งจำกัดเพียงตลาดภายในประเทศ

แอนน์ ครูเกอร์ (Anne Krueger, 1995 อ้างในชัยวัฒน์ คำชู, 2559:12) นักวิชาการคนสำคัญอีกคนหนึ่งในกลุ่มแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ที่ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในธนาคารโลก (World Bank) ได้ตั้งข้อสังเกตถึงบทบาทในการดำเนินนโยบายของรัฐในการสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกว่า ในด้านการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่สะท้อนความเป็นจริงเช่นเดียวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ย เพื่อส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้า รวมถึงการเคลื่อนย้ายเงินทุน พบว่าในส่วนของงบประมาณมีการขาดดุลงบประมาณในอัตราต่ำ และยังพบว่ารัฐบาลยังให้ความสำคัญและทุ่มงบประมาณลงไปในการสร้างโครงสร้าง

พื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น โครงสร้างการคมนาคม การติดต่อสื่อสาร หรือสาธารณูปโภคพื้นฐาน

นักวิชาการที่อยู่ในกระแสแนวคิดเสรีนิยมใหม่มักจะมีความเชื่อมโยงกับองค์ระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ทำให้มีข้อเสนอเชิงนโยบายของนักวิชาการกลุ่มนี้ถูกพัฒนามาเป็นแนวทางซึ่งองค์ระหว่างประเทศนำมาสนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนานำมาเป็นแนวทางในการดำเนินการ ได้แก่ โครงการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง (Structural adjustment programs: SAP) ของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่สนับสนุนให้ประเทศกำลังพัฒนายึดมั่นในวินัยการเงินการคลัง การปฏิรูประบบเศรษฐกิจแบบตลาด และการเปิดเสรีทางการค้าและการเงินที่เสนอโดย จอห์น วิลเลียมสัน (John Williamson, 2008: 16-17 อ้างในไชยวัฒน์ คำชู, 2559:12) ภายใต้นโยบายที่ชื่อว่า “ฉันทามติวอชิงตัน” (Washington Consensus) นักเศรษฐศาสตร์ที่เคยทำงานให้กับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ซึ่ง “ฉันทามติวอชิงตัน” เป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย 10 ประการ ได้แก่ [(John Williamson, “A Short History of the Washington Consensus,” in Narcis Serra and Joseph Stiglitz, eds., The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance (Oxford: Oxford University Press, 2008: 16-17)]

1. วินัยทางการคลัง
2. การจัดเรียงลำดับความสำคัญของการใช้งบประมาณเสียใหม่เพื่อลดขนาดของภาครัฐ
3. การปฏิรูประบบภาษีเพื่อขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น
4. การเปิดเสรีอัตราดอกเบี้ย
5. การเปิดเสรีอัตราแลกเปลี่ยน
6. การเปิดเสรีทางการค้า
7. การเปิดเสรีสำหรับการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ
8. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
9. การลดทอนกฎระเบียบทางเศรษฐกิจ
10. การขยายการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินให้ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ

ระลอกที่ 4: แนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา (Developmental State Concept)

ในขณะที่กลุ่มนักวิชาการในระลอกที่สาม ซึ่งยึดมั่นในแนวคิดเสรีนิยมใหม่พยายามชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยในการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเปิดเสรีทางการค้า และการลดบทบาทของภาครัฐในการปกป้องอุตสาหกรรม นักวิชาการในกลุ่มระลอกที่สี่ที่เชื่อมั่นในแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนามองว่า ความสำเร็จของการพัฒนาเกิดมาจากการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรัฐ ดังที่ รอเบิร์ต เวด (Robert Wade, 2004 อ้างในไชยวัฒน์ คำชู, 2559:13) เรียกว่าบทบาทของรัฐในการ “กำกับตลาด” (Governing the market) โดยในภาพรวมนักวิชาการในกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนามีความเห็นร่วมกันว่า องค์ประกอบสำคัญในความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจมีอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. การให้ความสำคัญกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นอันดับแรกของชนชั้นนำและการทุ่มเทพยายามของประเทศไปในการทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว เช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน

2. ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนเป้าหมายของประเทศ คือ ระบบราชการที่คัดสรรบุคคลที่มีความสามารถและได้รับการปกป้อง (insulated) จากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กระทรวงการค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรมของประเทศญี่ปุ่น (Ministry of International Trade and Industry: MITI)

3. การมีช่องทางเชิงสถาบันสำหรับความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจ (Institutionalization of Government-business cooperation) โดยอาจเป็นช่องทางที่เป็นทางการ เช่น การประชุมคณะกรรมการส่งเสริมการส่งออกรายเดือนของเกาหลีใต้ที่เป็นช่องทางประสานความร่วมมือระหว่างฝ่ายการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหา

อย่างไรก็ดี หลังจากเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจในเอเชีย ปี ค.ศ. 1997 แนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ได้รับการโจมตีอย่างหนัก และชี้ให้เห็นถึงจุดจบของทุนนิยมแบบเอเชีย หรือการแปลงสภาพของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาไปสู่รัฐรูปแบบอื่นๆ เช่น รัฐที่กำกับดูแลกฎเกณฑ์ (Regulatory state) หรือ รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาใหม่ (Neo-developmental state) ซึ่งขับเคลื่อนอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูง เช่น ในไต้หวัน โดยรัฐจะมีบทบาทสำคัญในสามด้าน ได้แก่

1. ด้านการแข่งขัน โดยรัฐจะมีบทบาทในการส่งเสริมอำนาจในตลาดให้กับบริษัทเอกชนไม่ว่าจะผ่านการควบรวมกิจการกับต่างชาติหรือการส่งเสริมการลงทุนในต่างประเทศ

2. การวิจัยและพัฒนาการพัฒนาและศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยรัฐจะส่งเสริมทั้งทางตรงและทางอ้อมให้เอกชนทำการวิจัยและพัฒนาให้เกิดอุตสาหกรรมก้าวหน้า

3. การจ้างงานโดยรัฐจะออกนโยบายเพื่อสร้างเสถียรภาพให้การจ้างงานในอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธศาสตร์ หรือ งานที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของ “รัฐที่ขับเคลื่อนเครือข่ายการพัฒนา” (Developmental network state) เช่น ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจของไอร์แลนด์ ซึ่งรัฐบาลไอร์แลนด์ได้เข้าไปมีบทบาทในการสร้างเครือข่ายความเชื่อมโยงทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับระหว่างประเทศ มากกว่าการเข้าไปแทรกแซงโดยตรง

ในยุคเศรษฐกิจฐานความรู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง บทบาทของรัฐในการส่งเสริมสนับสนุนภาคส่วนต่างๆจะยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยลินดา ไวส์ (Linda Weiss, 2010 อ้างในไชยวัฒน์ คำชู, 2559:15) เรียกรัฐที่มีลักษณะนี้ว่า “รัฐที่ตื่นตัวทางเทคโนโลยี” (Activist technology state) โดยไวส์ชี้ให้เห็นว่าแม้กระเปาะระหว่างประเทศจะสร้างข้อจำกัดในการแทรกแซงของรัฐเชิงนโยบายในอุตสาหกรรมแบบเดิม แต่ก็ยังมีช่องว่างที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงในอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงได้ ซึ่งจะเป็นแนวโน้มของตัวแบบรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในศตวรรษที่ 21 ต่อไปว่าควรเป็นรัฐที่มุ่งเน้นการสร้างเสริมศักยภาพ (Capacity enhancing state) โดยเน้นการเสริมสร้างศักยภาพของภาคพลเมืองให้มากยิ่งขึ้นกว่าการเน้นที่ตัวเครื่องจักร

ระลอกที่ 5: การหันไปหาสถาบัน?

จากการปะทะทางความคิดและข้อถกเถียงในระลอกที่สามและระลอกที่สี่ ผลที่เกิดขึ้นซึ่งเห็นได้ชัดประการหนึ่ง คือ ความพยายามในการผสมผสานแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเข้ากับแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ โดยความพยายามดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลมาจากแนวการศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน และแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ ความพยายามในการผสมผสานแนวคิดทั้งสองเข้าด้วยกันพบเห็นได้จากผลการศึกษาของธนาคารโลก โดยศึกษาความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก ธนาคารโลกชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบของนโยบายที่เอื้อต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว นั่นคือ การผสมผสานระหว่างนโยบายที่วางพื้นฐานให้กับเศรษฐกิจ เช่น การเปิดกว้างในการรับเทคโนโลยีจากต่างชาติเข้ากับบทบาทของรัฐที่เข้มแข็งในการแทรกแซงอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการส่งออกผ่านทางมาตรการต่างๆ โดยธนาคารโลกแสดงการยอมรับว่า เบื้องหลังความสำเร็จของการดำเนินนโยบายที่ผสมผสานระหว่างกลไกตลาดและการแทรกแซงของรัฐ คือ การออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันซึ่งในแง่หนึ่งให้ความเป็นอิสระกับระบบราชการในการขับเคลื่อนนโยบาย และอีกแง่หนึ่งก็สร้างความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการดำเนินนโยบาย (ไชยวัฒน์ คำชู, 2559:17)

ความสนใจใน “สถาบัน” ในการศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจเห็นได้ชัดจากงานของคาร์ลา ฮอฟฟ์ (Karla Hoff and Joseph Stiglitz, 2001 อ้างในไชยวัฒน์ คำชู, 2559:17) ที่มองว่า “การพัฒนาไม่ได้ถูกมองว่าเป็นกระบวนการสั่งสมทุนอีกต่อไป หากแต่เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงในเชิงองค์การ” จากความเปลี่ยนแปลงในมุมมองดังกล่าวและกระแสความนิยมในการศึกษาสถาบันที่มีมากขึ้นในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ การพัฒนา จึงมีนักวิชาการชื่อปีเตอร์ อีแวนส์ (Peter Evans, 2008 อ้างในไชยวัฒน์ คำชู, 2559:17) ตั้งข้อสังเกตว่านั่นคือการ “หันไปหาสถาบัน (Institutional turn) ในการศึกษาเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ

จากการเกิดข้อโต้แย้งถกเถียงกันระลอกแล้วระลอกเล่า ไชยวัฒน์ คำชู (2559: 19) กล่าวว่าแม้ว่าองค์ความรู้ หรือ การศึกษาด้านการพัฒนาเศรษฐกิจจะเต็มไปด้วยการปะทะแข่งขันกันในระดับแนวคิดด้านตลาด รัฐ และระบบโลก ซึ่งดูเหมือนว่ายังมีจุดที่เป็นความเห็นร่วมกันระหว่างนักวิชาการแต่ละสำนัก คือ การทำงานของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมมีการผสมผสานระหว่างกลไกตลาด และการแทรกแซงของรัฐ ผ่านทางสถาบันต่างๆทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีการยอมรับว่าการแลกเปลี่ยนในระบบตลาดจะเป็นกลไกที่ไม่สามารถทดแทนได้ โดยการวางแผนจากรัฐบาลส่วนกลางทั้งหมด ซึ่งกลไกการตลาดเพียงประการเดียวไม่สามารถส่งผลต่อความสำเร็จ หรือ ความล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องศึกษาควบคู่ไปกับมิติทางประวัติศาสตร์ ควบคู่ไปกับการทำงานของสถาบันต่างๆทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจ การเมืองและสถาบันทางสังคม

บทสรุป

ถ้าเป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาทางการเมืองของทุกประเทศ คือ การพัฒนาระบบการเมือง การบริหารประเทศ การจัดสรรทรัพยากรในสังคมอย่างเป็นธรรม มีเสถียรภาพได้รับการยอมรับทั้งจากภายในและต่างประเทศ อย่างยั่งยืน สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว เป้าหมายสูงสุด น่าจะหมายถึง มีการเติบโตของสังคมในทุกภูมิภาคอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม มีการพัฒนาทั้งในเชิงคุณภาพและในเชิงปริมาณ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาที่ยึดตามแนวทางของสำนักคิดใดก็ตาม กระบวนการเปลี่ยนแปลงและผลลัพธ์ที่ทุกคนคาดหวังต่อ

การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่าน ๆ มาในแต่ละระลอก สามารถเป็นเครื่องยืนยันว่า “การพัฒนา” ยังไม่เป็นเงื่อนไขที่สัมบูรณ์ในตัวเอง (absolute condition) และยังไม่สามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาให้กับปัจเจกบุคคล ให้กับภูมิภาค หรือให้กับประเทศต่างๆ ด้วยวิธีการในรูปแบบเดียวกัน แต่เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยังคงใช้อธิบายร่วมกันได้ คือ การพัฒนาในทุกรูปแบบจะมีการข้องเกี่ยวกับประชาชนที่หลากหลาย ทั้งผู้ที่ได้รับผลจากการพัฒนาทั้งทางตรงและทางอ้อม และผู้ที่ทำการขับเคลื่อนการพัฒนานั้นๆ โดยที่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ก็ยังคงไม่มีสูตรตายตัวสำหรับสังคมใด สังคมหนึ่ง ณ ห้วงเวลาและสถานการณ์ใด สถานการณ์หนึ่งอย่างสมบูรณ์ การศึกษาและเรียนรู้จากกรณีศึกษาและประสบการณ์จากแหล่งความรู้และบทเรียนของรัฐบาลองค์กร และประเทศต่างๆ ยังคงเปิดกว้างให้มีการสร้างข้อสรุปและบทเรียนให้กับผู้เรียนและนักพัฒนาได้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ไชยวัฒน์ คำชู. (2559). ตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21: จากฉันทามติวอชิงตันสู่ฉันทามติปักกิ่ง หรือทฤษฎีที่หลากหลาย? <https://opac.psu.ac.th/BibDetail.aspx?bibno=393709> สืบค้นวันที่ 21 ธันวาคม 2562).
- ไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เนื่องจำนงค์. (2559). การเมืองเปรียบเทียบ: ทฤษฎี แนวคิดและกรณีศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศรีสอางค์ วงศ์ทองดี. (2543). “Economic Development and Its Ultimate Goals”. รวมบทความ ๑๐๐ ปีรัฐประศาสนศาสตร์ไทย พ.ศ.๒๕๔๒ - ๒๕๕๓. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Abdul Said and Brady Tyson. (1981). “Education and Development: The Emerging Dialogue,”. Harvard Business Review. Brighton, Massachusetts: *Harvard Business Publishing*.
- Amartya Sen. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Bryant and White, (1982) *Managing Development in the Third World*. New York: New York: Routledge.
- Goulet. (1971). *The Cruel Choice: A New Concept in the Development Theory*. New York: Atheneum.
- Todaro Michael. (2000). *Economic Development*. Harlow Essex: Pearson Education Limited.