

รัฐที่ (ยังคง) ขยับเคื่อนการพัฒนา:
พัฒนาการของคำอธิบายและประเด็นในการศึกษาวิจัย*
The (still) Developmental State:
Development of concept and future research agenda

นิธิ เนื่องจำนงค์**

Nithi Nuangjamnong

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ทบทวนพัฒนาการของแนวคิดรัฐที่ขยับเคื่อนการพัฒนาตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา จากจุดเริ่มต้นที่แนวคิดดังกล่าวได้ก้าวขึ้นมาท้าทายแนวคิดกระแสหลัก จนได้รับการยอมรับและมีสถานะในเชิงกระบวนทัศน์ ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจในประเทศที่เคยได้ชื่อว่าเป็นรัฐที่ขยับเคื่อนการพัฒนามล่สลาย จากกระแสของวิกฤตต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตการณ์ทางการเงินในปีค.ศ. 1997 แนวคิดดังกล่าวกลับถูกวิพากษ์วิจารณ์ จนดูเหมือนว่าแทบสูญสิ้นพลังการอธิบาย จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ผู้เขียนชี้ว่าแนวคิดรัฐที่ขยับเคื่อนการพัฒนายังไม่หายไปจากโลกวิชาการ ในช่วงที่ผ่านมาจะเห็นถึงความสนใจในแวดวงวิชาการที่มีมากขึ้นต่อแนวคิดรัฐที่ขยับเคื่อนการพัฒนาในรูปแบบใหม่ ท่ามกลางกระแสข้อถกเถียงทางวิชาการในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นข้อถกเถียงเรื่องโลกาภิวัตน์-รัฐชาติ หรือข้อถกเถียงเรื่องทิศทางการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจการเมือง ดูเหมือนว่า การกลับมาอีกครั้งของแนวคิดรัฐที่ขยับเคื่อนการพัฒนา จะสามารถสร้างคุณูปการให้กับกระแสข้อถกเถียงดังกล่าวไม่มากนักน้อย โดยการนำเสนอมุมมองที่สดใหม่ และกรณีศึกษาในเชิงประจักษ์ใหม่ๆ

คำสำคัญ : รัฐที่ขยับเคื่อนการพัฒนา รัฐที่ขยับเคื่อนการพัฒนาแบบใหม่ ระบบเศรษฐกิจการเมืองเอเชียตะวันออก

* ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ที่ให้แง่คิดและคำแนะนำที่มีประโยชน์เกี่ยวกับแนวคิดดังกล่าว อย่างไรก็ตามหากมีข้อบกพร่องอันใดในบทความชิ้นนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

** อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

Abstract

This article reviews the development of the Developmental State concept over the last two decades. From its very beginning as the revisionist coming to challenge the neoclassical mainstream, it then achieved something close to paradigmatic status. Until recently, however, it appears to have been buried under the collapsing economies in many so-called East Asian developmental states as results of a series of economic crises, especially the 1997 financial crisis. Against this backdrop, I argue that the concept of the Developmental State was not totally discarded in the academic world. The past few years have seen a resurgence of academic interests in the new forms of developmental state. Amidst the broader contemporary theoretical battles such as the state versus globalization debate and convergence versus divergence of political economy, it seems that the resurgence of the developmental state can more or less contribute to these debates by offering a fresh view and new empirical case studies.

Key words: developmental state, neo-developmental state, East Asian political economy

I. ความนำ

นับตั้งแต่ที่แนวคิดเรื่องรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา (developmental state)¹ ได้ปรากฏตัวขึ้นครั้งแรกในโลกวิชาการจากการนำเสนอของชาร์ลเมอร์ส จอห์นสัน (Chalmers Johnson) นักเศรษฐศาสตร์การเมืองผู้เชี่ยวชาญด้านญี่ปุ่นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980² แนวคิดดังกล่าวได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง อันเกิดจากการก่อตัวของข้อถกเถียงทั้งในหมู่นักประวัติศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา และผู้เชี่ยวชาญด้านเอเชียตะวันออก รวมถึงการประยุกต์แนวคิดดังกล่าวในการศึกษาระบบเศรษฐกิจการเมืองในเอเชียตะวันออกและภูมิภาคอื่นๆ อย่างกว้างขวาง ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ต่อเนื่องมายังต้นทศวรรษที่ 1990 อันเป็นช่วงเวลาที่ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกได้ก้าวเข้าสู่สถานะของการเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือกระทั่งประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า ดูเหมือนว่าแนวคิดดังกล่าวจะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าสามารถอธิบายความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศในเอเชีย

ตะวันออกได้อย่างน่าเชื่อถือ และทำให้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ได้กลายเป็น “ตัวแบบ” การพัฒนาเศรษฐกิจสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม กระแสของความเปลี่ยนแปลงที่ถาโถมเข้ามายังประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออก นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจฟองสบู่แตกและความชะงักงันทางเศรษฐกิจในญี่ปุ่น การเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยทั้งในเกาหลีใต้และไต้หวัน วิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกเฉียดได้ และเกาหลีใต้ อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ และการขยายตัวของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ได้ทำให้ความสามารถในการอธิบายของแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเริ่มถูกสั่นคลอนอย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าสาเหตุสำคัญของวิกฤตเศรษฐกิจเกิดขึ้นมาจากตัวแบบการพัฒนาแบบเอเชียตะวันออกนั่นเอง ดังนั้นวิกฤตเศรษฐกิจจึงถูกมองว่าเป็นสัญญาณของ “การล่มสลายของตัวแบบการพัฒนาแบบเอเชียตะวันออก” และ “ชัยชนะของตัวแบบทุนนิยมแบบตะวันตก” ดังที่อลัน กรีนสแปน (Alan Greenspan) ประธานธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นตั้งข้อสังเกตว่า “วิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกจะเป็นตัวเร่งให้ทั่วโลกมุ่งไปสู่ตัวแบบทุนนิยมตลาดเสรีแบบตะวันตก”³ และ

¹ ผู้เขียนใช้คำแปลที่เสนอโดยไชยวัฒน์ คำชู คูในไชยวัฒน์ คำชู, *ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น: ความเปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่อง* (กรุงเทพฯ: โครงการสันติไมตรีไทย-ญี่ปุ่น, 2550), หน้า 37-38.

² ดู Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese miracle* (Stanford: Stanford University Press, 1982).

³ David Sanger, “Greenspan sees Asian crisis moving world to western capitalism”, *New York*

ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) รวมทั้งประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ได้ผลักดันให้ประเทศต่างๆ ที่ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินให้ดำเนินการปฏิรูปตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ขนานใหญ่

ภายใต้บริบทดังกล่าวแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจะยังคงไว้ซึ่งพลังในการอธิบายระบบเศรษฐกิจการเมืองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น เดิม หรือ จักถูกกลืนโดยทฤษฎี convergence ที่เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศต่างๆ จะโน้มเอียงไปสู่รูปแบบเดียวกัน นั่นคือ รัฐแบบ “เสรีนิยมใหม่” ที่การพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลไกตลาด⁴ ซึ่งนี่เป็นประเด็นคำถามหลักที่บทความชิ้นนี้ต้องการที่จะตอบ ในการนี้ผู้เขียนวางโครงสร้างของบทความออกเป็นสี่ส่วน ในส่วนต่อจากนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงองค์ประกอบสำคัญของแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา รวมทั้งบริบทที่แนวคิดดังกล่าวก่อตัวขึ้น จากนั้นผู้เขียนจะกล่าวถึงข้อถกเถียงต่างๆ ที่มีเกี่ยวกับแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา และพัฒนาการของแนวคิดดังกล่าวท่ามกลางบริบทที่เปลี่ยนแปลง

ไป ในส่วนสุดท้ายจะเป็นการวิเคราะห์ถึงสถานะของแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาท่ามกลางบริบทข้อถกเถียงในปัจจุบัน และประเด็นในการศึกษาวิจัยที่สามารถใช้ประโยชน์จากแนวคิดดังกล่าวได้

ประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนต้องการนำเสนอในบทความนี้คือ ท่ามกลางบริบทของโลกาภิวัตน์แบบเสรีนิยมใหม่ และข้อถกเถียงระหว่างนักทฤษฎี convergence และ divergence เราสามารถนำเอาแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา กลับเข้ามาสู่การถกเถียงอีกครั้งหนึ่ง ในบริบทปัจจุบัน เราสามารถขยายขอบเขตของการศึกษาวิจัยในบทบาทของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาให้ครอบคลุมกรณีศึกษาใหม่ๆ ที่งานดั้งเดิมยังไม่ได้ทำการศึกษา ในทำนองเดียวกัน เราสามารถศึกษาถึง “การปรับตัว” และ “การใช้ประโยชน์” จากกระแสโลกาภิวัตน์ของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ซึ่งจะทำให้เห็นภาพและมุมมองใหม่ๆ ของระบบเศรษฐกิจการเมืองเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอย่างดี ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนายังคงมีคุณูปการสำคัญในการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

Times (13 February 1998), cited in Robert Wade, *Governing the market* (2004 paperback edition), (Princeton: Princeton University Press, 2004), p. xxiii.

⁴ ดูข้อถกเถียงของทฤษฎี convergence ได้ในไชยวัฒน์ คำชู, อ้วนแล้ว, บทนำ.

II. รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา: นิยามและบริบทของการก่อกำเนิด

ในการพิจารณาถึงนิยาม หรือ องค์ประกอบสำคัญของแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อน

การพัฒนา ผู้เขียนจะอาศัยงานสำคัญของนักวิชาการสามท่านได้แก่งานของชาร์ลเมอร์ส จอห์นสัน ในการวิเคราะห์บทบาทของกระทรวงการค้าระหว่างประเทศ และอุตสาหกรรม (Ministry of International Trade and Industry: MITI) ของญี่ปุ่น งานของอลิซ อัมสเดน (Alice Amsden) ที่วิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ และงานของร็อบเบิร์ต เอช. เวด (Robert H. Wade) ที่วิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจของไต้หวัน งานทั้งสามชิ้นนี้ นับได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของงานในกลุ่มแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในยุคแรก และนับเป็นจุดตั้งต้นที่สำคัญของงานในยุคต่อมา

ในงานของจอห์นสัน ซึ่งมองระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นว่าเป็น “ทุนนิยมที่รัฐเข้าขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ” (capitalist developmental state) ภายใต้คำจำกัดความดังกล่าว หากแยกการพิจารณาที่สำคัญทั้งสาม เราจะได้ถึงองค์ประกอบสำคัญสามประการของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ได้แก่ ประการแรก “รัฐ” (state) ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือเป็นระบบการเมืองที่ “นักการเมืองครองอำนาจแต่ข้าราชการปกครอง” (politicians reign and the bureaucrats rules) โดยข้าราชการหรือเทคโนโลยีโนแครต โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่ในหน่วยงานราชการนำ (pilot agency) จะมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ องค์ประกอบที่สองคือ “การพัฒนา” (developmental) โดยจอห์นสันชี้ว่ารัฐเป็นผู้นำ

การขับเคลื่อนอุตสาหกรรม เป็นผู้กำหนดเป้าหมายทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเป็นผู้ที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศว่าอุตสาหกรรมใดเป็นเป้าหมายของการพัฒนา และองค์ประกอบประการที่สามคือ “ทุนนิยม” (capitalist) กล่าวคือแม้ว่ารัฐจะทำการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ แต่ยังคงยึดถือและเคารพในหลักการเรื่องการปกป้องสิทธิในทรัพย์สิน และระบบตลาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการแทรกแซงของรัฐสอดคล้องกับตลาด (market-conforming)⁵

ในงานที่เกิดขึ้นหลังจากงานของจอห์นสัน ไม่ว่าจะเป็นงานของร็อบเบิร์ต เอช. เวด ในการวิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจของไต้หวัน หรืออลิซ อัมสเดน ในการวิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ แม้ว่าจุดมุ่งเน้นจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง หรืออาจมีการใช้คำสำคัญที่แตกต่างกันออกไป แต่จะเห็นได้ว่างานเหล่านี้ค่อนข้างสนับสนุนข้อเสนอของจอห์นสัน และมีความคล้ายคลึงกันในหลายประการในองค์ประกอบสำคัญของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเอเชียตะวันออกยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในงานของอัมสเดน ได้ชี้ชัดอย่างชัดเจนว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจเกาหลีใต้ขยายตัวอย่างรวดเร็วไม่ใช่ “การทำให้ราคาของปัจจัยการผลิตเป็นไปตามกลไกที่ถูกต้อง” (getting prices right) ดังที่งาน

⁵ Johnson, *MITI and the Japanese miracle*, pp. 19 and 305-320.

วิชาการก่อนหน้านั้นในสำนักนีโอคลาสสิกได้ทำการวิเคราะห์ไว้ หากแต่เกิดจากการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงทำให้ “กลไกราคาบิดเบือน” (getting prices wrong) กล่าวคือ รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจแทนตลาดว่าเอกชนควรจะผลิตสินค้าอะไร เมื่อไร และในปริมาณเท่าใดผ่านนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้เงินอุดหนุน (subsidy) กับอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ หรือการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำกว่าอัตราตลาดสำหรับเอกชนที่ลงทุนในอุตสาหกรรมยุทธศาสตร์ เป็นต้น⁶

ในแง่นี้หากพิจารณาจากลักษณะการแทรกแซงของรัฐเข้าไปในระบบเศรษฐกิจจะพบว่า รัฐไม่เพียงแต่แทรกแซงเท่านั้น หากแต่ยัง “กำหนดเงื่อนไข” หรือเกณฑ์ที่เอกชนจะเข้ารับการลงทุนจากรัฐ ในงานของอัมสเดน นอกเหนือจากการชี้ให้เห็นถึงลักษณะการแทรกแซงของรัฐแล้ว ยังชี้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีได้เกิดขึ้นภายใต้บริบทของการเป็น “ประเทศอุตสาหกรรมตามหลัง” (late industrializer) กล่าวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีได้เกิดขึ้นภายหลังการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ “หัวใจสำคัญ” ของการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วของเกาหลีได้คือ “การเรียนรู้” ในวิธีการพัฒนาอุตสาหกรรมจากประเทศที่เคยพัฒนา

มาแล้ว ภายใต้บริบทดังกล่าวทำให้ “การแทรกแซงของรัฐ” เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะการแทรกแซงผ่าน “การอุดหนุน” ซึ่งอัมสเดนชี้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของการพัฒนาตามหลัง (late industrialization)⁷

ในงานของเวด ซึ่งมุ่งศึกษา “นโยบายอุตสาหกรรม” ของไต้หวัน ได้เสนอทฤษฎีที่เรียกว่า “ทฤษฎีการบริหารจัดการตลาด” (governed market theory) ทฤษฎีดังกล่าวชี้ว่า การสั่งสมทุนเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยนโยบายอุตสาหกรรมของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การลงทุนในบางภาคอุตสาหกรรมสำคัญมีมากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมีบทบาทในการ “บริหารจัดการ” กระบวนการจัดสรรทรัพยากรเพื่อถ่ายโอนทรัพยากรจาก “ภาคการผลิตที่ขาดผลิตภาพ” ไปสู่ “ภาคการผลิตที่มีผลิตภาพ” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ ลักษณะการจัดสรรทรัพยากรในรัฐแถบเอเชียตะวันออกซึ่งมีการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจผ่านนโยบายอุตสาหกรรม จึงแตกต่างจากรัฐอื่นๆ ที่กลไกตลาดมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรทรัพยากร⁸ ทั้งนี้รากฐานเชิงสถาบันที่สำคัญที่ทำให้รัฐใน

⁶ Alice Amsden, *Asia's next giant: South Korea and late industrialization* (Oxford: Oxford University Press, 1989), pp. 143-144.

⁷ Amsden, *Asia's next giant*, pp. 143-144.

⁸ Robert Wade, *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization* (Princeton: Princeton University Press, 1990), pp. 27-29.

ได้หันสามารถ “บริหารจัดการตลาด” ได้อย่างมีประสิทธิภาพคือระบบการเมืองแบบภาคีรัฐและสังคม และอำนาจนิยม รวมถึงระบบราชการที่มีความเป็นอิสระในระดับที่สามารถวางแผน และขับเคลื่อนการจัดสรรทรัพยากรของประเทศไปในภาคเศรษฐกิจที่เป็นผลประโยชน์ระยะยาวของประเทศ⁹

หากพิจารณาถึงภาพรวมของงานทั้งสามชิ้น จะพบว่าแม้ว่าจุดมุ่งเน้นจะมีความแตกต่างกันบ้าง แต่จะเห็นได้ว่าข้อเสนอของงานทั้งสามชิ้นค่อนข้างเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือการชี้ให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของรัฐในการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของ การพัฒนาเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วในประเทศแถบเอเชียตะวันออก และความสำเร็จของการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจเกิดขึ้นมาจากความเป็นอิสระของสถาบันรัฐจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งทำให้รัฐสามารถขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ในระยะยาวของประเทศ มากกว่าที่จะเอื้อประโยชน์ระยะสั้นให้กับกลุ่มผลประโยชน์

งานทั้งสามชิ้นนี้เกิดขึ้นภายใต้บริบทของข้อถกเถียงทางวิชาการที่สำคัญสองประการด้วยกัน ได้แก่ข้อถกเถียงเรื่องการพัฒนาประเทศโลกที่สาม และข้อถกเถียงเรื่องบทบาทของรัฐ¹⁰

⁹ Ibid, pp. 27-29.

¹⁰ Richard Stubbs, “What ever happened to the East Asian developmental state? The unfolding

ในข้อถกเถียงแรกเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเริ่มตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักวิชาการในกลุ่มโครงสร้างนิยม (structuralist) มองว่าการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจของรัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อตัดขาดจาก “สายเชื่อมโยงกับยุคอาณานิคม” ซึ่งมักจะผูกไว้กับกลไกตลาด และเพื่อสร้างเงื่อนไขสำหรับการพัฒนา¹¹ จากข้อเสนอดังกล่าวได้พัฒนากลายเป็นนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (import-substitution industrialization: ISI) ในขณะที่แนวการอธิบายของกลุ่มโครงสร้างนิยมในอีกกระแสหนึ่ง ในชื่อของทฤษฎีพึ่งพา (dependency theory) มองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโลกที่สาม ตามแนวทางแบบตะวันตกที่นำระบบเศรษฐกิจของประเทศเข้าไปผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลก จะทำให้เกิด “การพัฒนาของการด้อยพัฒนา” (development of underdevelopment) ในประเทศโลกที่สาม เนื่องจากประเทศเหล่านี้จะต้องพึ่งพาเงินทุนและตลาดในประเทศที่พัฒนาแล้ว¹²

debate”, *The Pacific Review* 22:1 (March 2009), pp. 3-4.

¹¹ Gustav Ranis, “The evolution of development thinking: Theory and policy”, Discussion paper No. 886, Economic Growth Center, Yale University, May 2004, p. 4.

¹² ดู Andre Gunder Frank, “The development of underdevelopment”, *Monthly Review* 1966.

แนวคิดดังกล่าวซึ่งได้รับความนิยมอย่างมากในประเทศกลุ่มละตินอเมริกาได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก โดยเฉพาะจากนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาสายนีโอคลาสสิก นักวิชาการกลุ่มนี้มักยกกรณีตัวอย่างความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในเอเชียตะวันออก ซึ่งได้เปลี่ยนจากการดำเนินนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเป็นการดำเนินนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization: EOI)¹³ ข้อถกเถียงสำคัญของนักวิชาการกลุ่มนี้คือ การเปิดรับเอากระแสการแข่งขันในตลาดโลก และการยกเลิกนโยบายที่เปี่ยมเบนตลาดเป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการพัฒนา¹⁴

¹³ ช่วงเวลาที่ประเทศในกลุ่มเอเชียตะวันออกดำเนินนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้านั้นค่อนข้างสั้นกว่าประเทศในกลุ่มละตินอเมริกา ในขณะที่ประเทศกลุ่มละตินอเมริกาดำเนินนโยบาย ISI มาหลายสิบปี ตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เรื่อยมาถึงช่วงทศวรรษที่ 1970 หรือกระทั่ง 1980 กลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ดำเนินนโยบาย ISI เพียงแค่ไม่ถึงสิบปี (2 ปีในกรณีของสิงคโปร์ 4 ปีในกรณีของไต้หวัน และราว 10 ปีในกรณีของเกาหลีใต้) ดู Mark Thompson, "Late industrialisers, late democratisers: Developmental states in the Asia-Pacific", *Third World Quarterly* 17:4 (1996), p. 631.

¹⁴ ดู Anne O. Krueger, *Foreign trade regimes and economic development: Liberalization attempts and consequences* (New York: National Bureau of Economic Research, 1978); Bela Balassa,

ตัวอย่างสำคัญของงานในกลุ่มนี้คือ การศึกษาร่วมกันของนักวิชาการมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด และสถาบันเพื่อการพัฒนาเกาหลี (Korean Development Institute) จำนวน 9 คน ถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ ซึ่งได้ข้อสรุปร่วมกันว่า ปัจจัยสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้คือการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล จากการปกป้องตลาดไปสู่การเปิดเสรีระบบเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ระหว่างประเทศ หรือการค้าระหว่างประเทศ¹⁵ ในทำนองเดียวกัน แอนน์ โอ ครูเกอร์ (Anne O. Krueger) ได้ชี้ว่าในช่วงแรกที่เกาหลีใต้ใช้มาตรการปกป้องตลาดภายใน การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ และการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้า จนกระทั่งในช่วงทศวรรษที่ 1960 ที่รัฐบาลเริ่มลดการปกป้องตลาดภายใน และการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ รวมถึงเปลี่ยนนโยบายอุตสาหกรรมไปมุ่งเน้นการสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ทำให้

Development strategies in semi-industrializing economies (Baltimore: John Hopkins University Press, 1982).

¹⁵ Edward Mason et al., *The economic and social modernization of the Republic of Korea* (Cambridge, Massachusetts: Council on East Asian Study, Harvard University, 1980), p. 471.

เศรษฐกิจเกาหลีได้ขยายตัวในอัตราที่มากกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ¹⁶

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ต่อเนื่องมาจนถึงต้นทศวรรษที่ 1980 ดูเหมือนว่าแนวคำอธิบายแบบนี้ไคคลาสสิกจะกลายเป็นกระแสหลัก งานของจอห์นสันที่ออกสู่โลกวิชาการในปีค.ศ. 1982 จึงก้าวขึ้นมาท้าทายคำอธิบายแบบนี้ไคคลาสสิกโดยตรง ด้วยเหตุนี้งานในกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจึงได้ชื่อว่าเป็น “ลัทธิแก้” (revisionist) สเตฟาน แฮกการ์ด (Stephan Haggard) ชี้ว่าเป้าประสงค์ของงานของจอห์นสันนั้นชัดเจนว่าเป็นแบบลัทธิแก้ กล่าวคือจอห์นสันต้องการลบล้างข้อเสนองานนักเศรษฐศาสตร์ที่ทำการวิเคราะห์สาเหตุของการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจญี่ปุ่น โดยมุ่งเน้นแต่เพียงปัจจัยทางเศรษฐกิจ และต้องการชี้ให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของรัฐบาลในการแทรกแซงเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ¹⁷ อย่างไรก็ตามงานที่ดูเหมือนจะทำลายแนวคำอธิบายแบบนี้ไคคลาสสิกมากที่สุดดูจะเป็นงานของอัมสเดน ที่ชี้ให้เห็นถึงว่าสาเหตุของการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจเกาหลีได้เกิด

จากการที่รัฐ “ตั้งใจบิดเบือนกลไกราคา” ไม่ใช่ “การทำให้กลไกตลาด หรือปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างถูกต้อง” ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ซึ่งประเทศในเอเชียตะวันออกได้ก้าวเข้าสู่สถานะของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ดูเหมือนว่าแนวคำอธิบายแบบนี้รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจะได้รับความยอมรับในวงกว้างมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการขยายตัวของการประยุกต์แนวคิดแบบรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในการศึกษาประเทศต่างๆ และการที่ธนาคารโลกได้แสดงท่าทีที่ค่อนข้างจะยอมรับบทบาทของรัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น¹⁸ อียานาตุล อิสลาม และอนิส เซาตูรี (Iyanatul Islam and Anis Chowdhury) ตั้งข้อสังเกตว่างานขึ้นดังกล่าวของธนาคารโลกเปรียบเสมือนกับ “ผสมผสานระหว่างรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนากับแนวคิด

¹⁶ Anne O. Krueger, *The developmental role of the foreign sector and aid* (Cambridge, Massachusetts: Council on East Asian Study, Harvard University, 1982), pp. 212-217.

¹⁷ Stephan Haggard and Euysung Kim, “The sources of East Asia’s economic growth”, *Access Asia Review* 1:1 (Summer 1997), p. 66.

¹⁸ ในผลการศึกษาเรื่องมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก ที่รัฐบาลญี่ปุ่นสนับสนุนเงินทุนให้กับธนาคารโลกในการศึกษา รายงานดังกล่าวได้ข้อสรุปถึงปัจจัยของความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งค่อนข้างประนีประนอมระหว่างแนวคิดแบบนี้ไคคลาสสิกและแบบรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาว่า ประการแรก การทำให้ปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างถูกต้อง ประการที่สอง การส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก ประการที่สาม การปล่อยสินเชื่อสำหรับภาคการผลิตเพื่อการส่งออกและการวิจัยและพัฒนา ดู World Bank, *The East Asian miracle: Economic growth and public policy* (Washington D.C.: The World Bank, 1993), p. 5.

แบบนี้โอคลาสสิก" (developmental state and the neo-classical synthesis)¹⁹

บริบทข้อถกเถียงที่สำคัญอีกประการหนึ่งนั้นคือข้อถกเถียงเรื่องบทบาทของรัฐในโลกวิชาการด้านสังคมศาสตร์ในฝั่งตะวันตกยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ดังที่สเตฟีน ดี. คราสเนอร์ (Stephen D. Krasner) ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า "คำว่ารัฐแทบจะหายไปจากโลกวิชาการ" แม้กระทั่งนักรัฐศาสตร์กลับให้ความสำคัญกับการศึกษากลุ่มผลประโยชน์ การพัฒนาทางการเมือง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ ยกเว้น "รัฐ"²⁰ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การศึกษารัฐไม่เป็นที่สนใจในโลกวิชาการในขณะนั้น นอกเหนือจากอิทธิพลของแนวการศึกษาแบบพฤติกรรมศาสตร์แล้ว ก็คือการที่แนวทฤษฎีแบบพหุนิยม และแบบมาร์กซิส ซึ่งเป็นแนวการศึกษาที่ค่อนข้างทรงอิทธิพลมากกว่าแนวอื่นๆ ค่อนข้างลดทอนบทบาทของรัฐ ดังที่ไม่เคิลมานน์ (Michael Mann) ตั้งข้อสังเกตว่า การศึกษารัฐตามแนวทางพหุนิยมมักจะมองว่ารัฐ "ไม่มีอำนาจที่เป็นอิสระ" (no autonomous power) และไม่ได้เป็น "ตัวแสดง" เนื่องจากถูก

ควบคุมโดยพรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์²¹ ในขณะที่การศึกษารัฐตามแนวทางมาร์กซิสมักจะ "ลดทอนรัฐว่าเป็นเพียงความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางเศรษฐกิจ" และมองว่ารัฐถูกกำหนดจากการต่อสู้ทางชนชั้นระหว่างชนชั้นนายทุน และผู้ใช้แรงงาน²²

อย่างไรก็ตามดังที่คราสเนอร์ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ต่อเนื่องมายังต้นทศวรรษที่ 1980 นักสังคมศาสตร์เริ่มให้ความสำคัญกับการศึกษารัฐมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องระดับความเป็นอิสระของรัฐในการผลักดันนโยบายตามความชอบของตน และประเด็นเรื่องปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสิ่งแวดล้อม²³ กระแสความสนใจในการศึกษารัฐจะขึ้นถึงจุดสูงสุดจากงานที่มีชื่อว่า "*Bringing the state back in*"²⁴ ซึ่งริชาร์ด สต๊อบบส์ (Richard Stubbs) ชี้ว่า นักวิชาการหลายคนที่ยอมรับบทความลงในหนังสือเล่มนี้ ดังเช่นปีเตอร์ อีแวนส์ (Peter Evans) และอลิซ อัมสเดน ในภายหลังได้ให้ความสนใจในการศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจ

¹⁹ Iyanatul Islam and Anis Chowdhury, *The political economy of East Asia: Post-crisis debates* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 21.

²⁰ Stephen D. Krasner, "Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics", *Comparative Politics* 16:2 (January 1984), p. 223.

²¹ Michael Mann, *The sources of social power Vol. II.: The rise of classes and nation-states, 1760-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), p. 47.

²² Ibid, pp. 44-45.

²³ Krasner, "Approaches to the state", p. 224.

²⁴ ดู Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the state back in* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

ของเอเชียตะวันออกอย่างมาก²⁵ เนื่องจากงานในกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาชี้ให้เห็นถึงความเป็นอิสระของระบบราชการในการขับเคลื่อนทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาวของประเทศ ด้วยเหตุนี้การเกิดขึ้นของงานของนักวิชาการในกลุ่มนี้ จึงส่งผลทำให้เกิดความตื่นตัวในการศึกษาบทบาทของรัฐมากยิ่งขึ้น

III. วิวาทะรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา

การที่แนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น นอกจากจะดึงดูดให้นักวิชาการประยุกต์แนวคิดดังกล่าวในกรณีศึกษาต่างๆ มากขึ้นแล้ว ยังก่อให้เกิดข้อถกเถียงในวงกว้างในหมู่นักวิชาการสาขาต่างๆ มากขึ้นเช่นกัน นอกเหนือจากการโต้แย้งจากนักเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิกซึ่งเป็นแนวคำอธิบายกระแสหลักแล้ว นักวิชาการในสาขาอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นสังคมวิทยา นักประวัติศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านเอเชียตะวันออก นักรัฐศาสตร์ นักวิชาการกระแสมาร์กซิส นักวิชาการด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ยังเข้าร่วมวิวาทะกับนักวิชาการกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอีกด้วย ในภาพรวมเราสามารถจำแนกวิวาทะหรือข้อถกเถียงสำคัญๆ ที่มีต่อแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาได้เป็นสี่กลุ่มย่อยๆ ได้แก่ 1) ข้อถกเถียงที่ตั้งคำถามต่อที่มาของ “ความเป็นอิสระของรัฐ” และชี้ให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงในภาคสังคม 2) ข้อถกเถียงที่วิพากษ์

งานที่ศึกษาว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาว่าขาดรากฐานทางประวัติศาสตร์ 3) ข้อถกเถียงที่ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลภายนอกประเทศที่มีต่อความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ 4) ข้อถกเถียงที่มุ่งเน้นประเด็นอื่นๆ เช่น การตั้งคำถามต่อบทบาทนำของระบบราชการ การชี้ให้เห็นถึงบทบาทการแทรกแซงของรัฐนอกเหนือจากภาคเศรษฐกิจที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนา หรือการชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลทางวัฒนธรรมที่เป็นเงื่อนไขของการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น

ข้อถกเถียงกลุ่มแรกซึ่งค่อนข้างเห็นได้มากที่สุด มักจะเป็นข้อถกเถียงที่เกิดจากนักสังคมวิทยา และนักรัฐศาสตร์ที่ศึกษาบทบาทของตัวแสดงในสังคม งานซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นที่รู้จักมากที่สุดในกลุ่มนี้คืองานของปีเตอร์ อีแวนส์ นักสังคมวิทยาชาวอเมริกัน อีแวนส์ซึ่งตั้งคำถามต่อที่มาของความเข้มแข็งของรัฐ พบว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา นอกจากจะต้องการ “ความเป็นอิสระโดยเปรียบเทียบ” (relative autonomy) จากตัวแสดงในสังคมแล้ว ยังต้องมีมิติของการเกี่ยวโยง และมีความสัมพันธ์ที่ฝังลึก (embeddedness) กับตัวแสดงในสังคมด้วยเพื่อช่วยให้กับขับเคลื่อนนโยบายเป็นไปอย่างประสบความสำเร็จ²⁶ อย่างไรก็ตามอีแวนส์ชี้เพิ่มเติมว่ารัฐที่ขับเคลื่อนพัฒนานั้นไม่ได้คงอยู่อย่างไม่เปลี่ยนแปลง หากแต่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตเกิดขึ้น

²⁵ Stubbs, “What ever happened to the East Asian developmental state?”, p. 4.

²⁶ ดู Peter Evans, *Embedded autonomy: State and industrial transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

อย่างต่อเนื่อง ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นจากความสำเร็จของการพัฒนานั่นเอง กล่าวคือ การที่ภาครัฐมี “ความเป็นอิสระที่ฝังราก” (embedded autonomy) แม้จะทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ซึ่งทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ยิ่งภาคธุรกิจเอกชนขยายตัวมากขึ้น อันเนื่องมาจากผลของการพัฒนา ภาคเอกชนยิ่งพึ่งพารัฐน้อยลง และส่งผลตามมาทำให้ความเป็นอิสระของรัฐลดน้อยลงตามลำดับ²⁷

นอกจากงานของอีแวนส์แล้วยังมีงานของนักวิชาการคนอื่นๆ เช่นงานของคิมอินมี (Kim Eun Mee) ที่ชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งในตัวเองของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ ซึ่งผลจากการพัฒนาที่นำโดยรัฐ กลับทำให้อิทธิพลและความเป็นอิสระของรัฐลดลง แต่กลับทำให้อิทธิพลของภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้คิมอินมีจึงชี้ให้เห็นถึงพลวัตของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ที่เปลี่ยนแปลงจากรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบครอบคลุม ไปสู่รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบจำกัด²⁸ ในทำนองเดียวกันคาร์ล เจ.

ฟิลด์ส (Karl J. Fields) ที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้และไต้หวันได้ชี้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนในสองประเทศนี้เปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัตจากความสัมพันธ์แบบพึ่งพา กลายเป็นความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือการพึ่งพาซึ่งกัน²⁹

ในงานที่ศึกษาระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นก็เช่นกัน งานในยุคหลังจöhnสันได้วิพากษ์วิจารณ์งานในกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา โดยเฉพาะในประเด็นเรื่อง “ความเป็นอิสระของรัฐ” โดยชี้ให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงอื่นๆ โดยเฉพาะภาคเอกชน รวมถึงให้น้ำหนักกับความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในฐานะตัวแปรสำคัญเบื้องหลังการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจ มูนซุงอิน และราเชมี ปราสาท (Moon Chung-In and Rashemi Prasadi) ได้เรียกงานกลุ่มนี้ว่าเป็น “ลัทธิแก้” (revisionists)³⁰ งานที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่งานของมิจิโอะ มุราตสึ และเอลลิส คราสส์ (Michio Muramatsu and Ellis Krauss) ที่ชี้ว่าโครงสร้างการกำหนดนโยบายของญี่ปุ่นเป็นแบบ “พหุนิยมที่ถูกจัดวางรูปแบบ” (patterned pluralism) ซึ่งความสัมพันธ์

²⁷ Peter Evans, “Predatory, developmental and other apparatuses: A comparative political economy perspective on the Third World state”, *Sociological Forum* 4:4 (December 1989), p. 575.

²⁸ Eun Mee Kim, *Big business, strong state: Collusion and conflict in South Korean economic development, 1960-1990* (Albany: State University of New York Press, 1997), pp. 4-6.

²⁹ Karl J. Fields, *Enterprise and the state in Korea and Taiwan* (Ithaca: Cornell University Press, 1995), p. 102.

³⁰ Chung-In Moon and Rashemi Prasadi, “Beyond the developmental state: Networks, politics and institutions”, *Governance: International Journal of Administration* 7:4 (October 1994), p. 367.

ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ในสายนโยบายอนุรักษนิยม ข้อถกเถียงในกลุ่มที่สองมุ่งเน้นตั้ง หรือโฮชู ฮอนริว (conservative policy line หรือ คำถามต่อ “ที่มา” หรือจุดเริ่มต้นของรัฐที่ขับเคลื่อน hoshu honryu ในภาษาญี่ปุ่น) อันได้แก่พรรค การพัฒนา นักวิชาการในกลุ่มนี้ซึ่งมักเป็นนัก การเมือง ระบบราชการ และกลุ่มผลประโยชน์ ประวัติศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญด้านเอเชีย เป็นไปอย่างมีรูปแบบ และมีสายสัมพันธ์อย่างแนบ ตะวันออกศึกษามักวิจารณ์ว่าคำอธิบายแบบรัฐที่ แน่น³¹ งานของแดเนียล โอคิโมโตะ (Daniel Okimoto) ขับเคลื่อนการพัฒนามักจะขาดมิติทาง ที่ได้ประยุกต์แนวคิดเรื่องเครือข่าย ประวัติศาสตร์ เนื่องจากมักมองประหนึ่งว่า นโยบายในการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่น โดย ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว มองว่านโยบายเศรษฐกิจไม่ได้เกิดจากการ ของประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเป็นเพียง วางแผนล่วงหน้าของระบบราชการ หากแต่เกิด ปรากฏการณ์ในยุคหลังสงครามโลกเท่านั้น จากปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการและ ตัวอย่างของนักวิชาการในกลุ่มนี้อาทิ อตุล โคห์ลี ภาคเอกชน ผ่านทางองค์กรชั้นกลาง (Atul Kohli) ซึ่งชี้ว่ารากฐานความสำเร็จในการ (intermediate organization)³² หรืองานของเคนท์ พัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของเกาหลีใต้ได้รับ คาลเดอร์ (Kent Calder) ที่ชี้ว่าระบบเศรษฐกิจ อิทธิพลอย่างมากจากญี่ปุ่น ที่เคยเข้ามายึดครอง การเมืองญี่ปุ่นเป็นแบบ “ทุนนิยมยุทธศาสตร์” เกาหลีเป็นอาณานิคม (ระหว่างปีค.ศ. 1910- (strategic capitalism) ซึ่งขับเคลื่อนโดยสถาบัน 1945) ไม่ว่าจะเป็นลักษณะโครงสร้างรัฐแบบรวม ภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นธนาคาร และกลุ่ม ศูนย์ รูปแบบการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ และ อุตสาหกรรม โดยมีภาครัฐเป็นตัวสนับสนุน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชน³⁴ ในทำนอง เท่านั้น³³ เป็นต้น

³¹ Michio Muramatsu and Ellis Krauss, “The conservative policy line and the development of patterned pluralism”, in Kozo Yamamura and Yasukichi Yasuba (eds.), *The political economy of Japan, Vol. I.* (Stanford: Stanford University Press, 1987), p. 537-538.

³² Daniel Okimoto, *Between MITI and market: Japanese industrial policy for high technology* (Stanford: Stanford University Press, 1989).

³³ Kent Calder, *Strategic capitalism: Private business and public purpose in Japan's industrial*

finance (Princeton: Princeton University Press, 1993), p. 16.

³⁴ Atul Kohli, “Where do high growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's ‘developmental state’”, in Meredith Woo-Cumings (ed.), *The developmental state* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), p. 133. และบทที่หนึ่งของ Atul Kohli, *State-directed development: Political power and industrialization in the global periphery* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

ประวัติศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญด้านเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษาชาวอเมริกันได้ชี้ว่า ในการศึกษา การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางเศรษฐกิจในประเทศแถบเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ จำเป็นต้องอาศัยมิติทางด้านเวลาที่ยาวนานกว่า การพิจารณาเพียงแค่ช่วงหลังสงคราม และเสนอ ให้พิจารณาช่วงก่อนหน้านั้นนั่นคือช่วงเวลาที่ เกาหลีและไต้หวันตกอยู่ใต้อาณานิคมของญี่ปุ่น พร้อมทั้งชี้ว่าญี่ปุ่นในฐานะเจ้าอาณานิคมได้แสดงให้เห็นถึงตัวแบบการพัฒนาที่นำโดยรัฐ ซึ่งต่อมา ทั้งเกาหลีใต้และไต้หวันได้ดำเนินตามตัวแบบ ดังกล่าว³⁵

ข้อถกเถียงในกลุ่มที่สามมีจุดร่วมที่สำคัญคือการมองว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนานั้น ไม่ได้เกิดขึ้นในสภาวะสุญญากาศ หากแต่เกิดขึ้น จากบริบทหรืออิทธิพลภายนอกประเทศที่เกื้อหนุน ดังเช่นข้อเสนอของสเตฟาน แสกการ์ด ที่ชี้ว่าใน การตัดสินใจของรัฐบาลเกาหลีใต้ที่จะเปลี่ยนจาก การดำเนินนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมเพื่อ ทดแทนการนำเข้าเป็นการสนับสนุนอุตสาหกรรม เพื่อการส่งออกนั้น อิทธิพลของอเมริกันนับเป็น ปัจจัยเกื้อหนุนให้รัฐบาลเกาหลีใต้ตัดสินใจใน ทิศทางดังกล่าว แสกการ์ดได้ขยายความว่าในช่วง ปลายทศวรรษที่ 1950 ต่อเนื่องมายังต้นทศวรรษที่

1960 รัฐบาลอเมริกาที่ต้องการลดเงินช่วยเหลือที่ ให้กับรัฐบาลเกาหลีใต้ พยายามชักจูงให้รัฐบาล เกาหลีใต้เปลี่ยนมาดำเนินนโยบายสนับสนุน อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเพื่อแสวงหาแหล่ง รายได้ที่จะชดเชยกับเงินช่วยเหลือที่ลดลงของ อเมริกา³⁶ ชินวูกฮี (Shin Wookhee) ผู้เชี่ยวชาญ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศชาวเกาหลีใต้ ขยายความถึงความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐกับ เกาหลีใต้ที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่าง รวดเร็วว่า ภายใต้บริบทสงครามเย็น และความ ขัดแย้งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ทำ ให้ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐและเกาหลีใต้เป็น

แบบ “อุปถัมภ์” (patron-client relationship) และการที่รัฐบาลเกาหลีใต้ได้รับการรับรองด้าน ความมั่นคงจากสหรัฐ ทำให้สามารถพัฒนา “ศักยภาพและความเป็นอิสระภายในประเทศ” ซึ่ง เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ³⁷

บรูซ คัมมิงส์มองบทบาทของอเมริกาที่มี ต่อเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือในช่วงหลัง สงครามโลกครั้งที่สองว่าเปรียบเสมือน “มหาอำนาจนำ” (hegemon) และบทบาท

³⁵ Bruce Cumings, “The origins and development of the Northeast Asian political economy: Industrial sectors, product cycles and political consequences”, *International Organization* 38:1 (Winter 1984), p. 2 and 11.

³⁶ Stephen Haggard, *Pathways from the periphery: The politics of growth in the newly industrializing countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), p. 74.

³⁷ Shin Wookhee, *Security, economic growth and the state: Dynamics of patron-client state relations in Northeast Asia*, Ph.D. dissertation, Faculty of the Graduate School, Yale University, 1992.

ดังกล่าวของอเมริกาเกื้อหนุนต่อการเกิดขึ้นของรัฐ ในขณะที่ซุงเอน วู (Jung-En Woo) ที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างมาก ในกรณีของญี่ปุ่น มองว่าบริบทของสงครามเย็นเอื้อต่อการพัฒนา การที่อเมริกาลดอิทธิพลของทหาร และไชบัตสึ อุตสาหกรรมของเกาหลีได้อย่างมาก สิ่งนี้แสดงให้เห็น (zaibatsu) หรือกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ รวมถึง เห็นจากเหตุการณ์สำคัญสองเหตุการณ์ ได้แก่ การ ลดทอนบทบาทของกลุ่มแรงงานและฝ่ายซ้าย แต่ สถานสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างเกาหลีใต้และ ยังคงให้บทบาทกับระบบราชการทำให้ รัฐญี่ปุ่นมี ญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1965 โดยมีสหรัฐเป็นตัวกลาง “ความเป็นอิสระโดยเปรียบเทียบ” (relative (เพื่อต้องการมอบภาระด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจของ autonomy) อย่างมาก หรืออาจกล่าวได้ว่า เกาหลีใต้ให้กับญี่ปุ่น) ซึ่งผลของการสานสัมพันธ์ มากกว่าในช่วงก่อนสงครามโลก ซึ่งทหารและ ดังกล่าวทำให้เกาหลีใต้ได้รับเงินชดเชยจากญี่ปุ่น ไชบัตสึค่อนข้างมีบทบาทเท่าเทียมกับระบบ พร้อมทั้งความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค เช่น การ ราชการ³⁸ ในกรณีของเกาหลีใต้และไต้หวัน สร้างโรงถลุงเหล็กที่โปฮัง (หรือในปัจจุบันคือ นอกเหนือจากอิทธิพลของอเมริกาที่ส่งผลต่อการ POSCO ซึ่งเป็นหนึ่งในบริษัทผลิตเหล็กชั้นนำของ จัดโครงสร้างระบบการเมืองในประเทศแล้ว คัม โลก) เหตุการณ์สำคัญต่อมาคือการที่เกาหลีใต้เข้า มิงส์ยังชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของญี่ปุ่นที่มีต่อการ ร่วมในสงครามเวียดนาม ซึ่งกระตุ้นการขยายตัว พัฒนาเศรษฐกิจอีกด้วย อิทธิพลดังกล่าวของญี่ปุ่น ของแจบออล (chaebol) หรือกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ นอกจากเกิดจากรากฐานของการที่ญี่ปุ่นเคยเป็น ในเกาหลีใต้ เนื่องจากผลพลอยได้จากการจัดซื้อ เจ้าอาณานิคมปกครองเกาหลีและไต้หวันในช่วง จัดจ้างสินค้าของเกาหลีใต้ในสงครามเวียดนาม⁴⁰ ก่อนสงครามโลกแล้ว ยังเกิดจากการที่ญี่ปุ่นให้ ข้อ ถ ก เ ถ ย ก ลุ ม ส ด ทำ ย นั้น ความช่วยเหลือด้านเงินทุนและเทคนิค พร้อมทั้ง วิพากษ์วิจารณ์แนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ย้ายฐานการลงทุนมายังทั้งสองประเทศในช่วงหลัง จากมุมมองต่างๆ ที่สำคัญได้แก่ งานของนัก สงคราม (เนื่องจากราคาปัจจัยการผลิตในญี่ปุ่นที่ รัฐศาสตร์ที่มองว่านักการเมืองหรือผู้นำทาง สูงขึ้น) ด้วยเหตุนี้คัมมิงส์จึงชี้ว่าทั้งไต้หวันและ การเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแค่การครอง เกาหลีใต้ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ “สอง อำนาจเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการ มหาอำนาจนำ” (dual hegemony) แต่ภายใต้ ปกครองอีกด้วย ในกรณีศึกษาประเทศเกาหลีใต้ สภาวะดังกล่าวกลับเป็นรากฐานสำหรับการ ฮาห์มซึงดึก และแอล. คริสโตเฟอร์ พไลน์ (Sung- พัฒนาเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว³⁹ Deuk Hahm and L. Christopher Plein) ได้

³⁸ Cumings, “The origins and development of the Northeast Asian political economy”, p. 21.

³⁹ Ibid, pp. 32-35.

⁴⁰ Jung-En Woo, *Race to the swift: State and finance in Korean industrialization* (New York: Columbia University Press, 1991), p. 85 and 95-96.

ชี้ให้เห็นถึงบทบาทนำของประธานาธิบดีเกาหลีใต้ การแทรกแซงของรัฐไม่ได้จำกัดแค่ “ภาคเศรษฐกิจในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนา โดยเฉพาะ ที่นำการพัฒนา” (developmental sectors) ในช่วงการพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์ หากแต่ยังรวมไปถึง “ภาคเศรษฐกิจที่ไม่ได้นำไปสู่ (Heavy and Chemical Industries: HCI) ที่ การพัฒนาการประเทศ” (non-developmental คณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic sectors) เช่นภาคเกษตรอีกด้วย⁴³ เป็นต้น Planning Board: EPB) ซึ่งเชื่อกันว่าเป็น นอกเหนือจากข้อถกเถียงเหล่านี้ หน่วยงานราชการนำและมีบทบาทเหมือนกับ MITI แนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ยังถูก ในญี่ปุ่น แทบจะไม่มีบทบาทใดๆ ทั้งสิ้น เนื่องจาก วิพากษ์วิจารณ์ในอีกหลายแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นใน อำนาจการตัดสินใจรวมศูนย์อยู่ที่ประธานาธิบดี⁴¹ เชิงคุณค่าที่หลายคนมองว่าแนวคิดรัฐที่

ในกรณีของญี่ปุ่นที่.เจ. เพมเพล (T.J. Pempel) ได้ชี้ให้เห็นถึงพลวัตของระบบเศรษฐกิจ แบบเผด็จการอำนาจนิยม หรือการตั้งข้อสังเกต การเมืองญี่ปุ่น ที่โครงสร้างสามเหลี่ยมเหล็ก (iron triangle) ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของบรรษัท หรือ “ประยุทธ์ใช้” ตัวแบบรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ในประเทศด้อยพัฒนา หรือประเทศที่ ญี่ปุ่น (Japan Inc.) เริ่มคลายตัวออกในช่วง พัฒนาในประเทศด้อยพัฒนา หรือประเทศที่ ทศวรรษที่ 1970 จนกระทั่งในช่วงทศวรรษที่ 1990 กำลังพัฒนาอื่นๆ⁴⁴ เป็นต้น

ระบบเศรษฐกิจการเมืองญี่ปุ่นได้เกิด “การ อย่างไรก็ตามข้อถกเถียงที่ดูจะ เปลี่ยนแปลงในระบอบ (regime shift)⁴² สันคลอนความน่าเชื่อถือของแนวการอธิบาย นอกจากนี้นัยมิ่งงานของออเรเลีย จอร์จ มัลแกน แนวรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่ดีที่สุด มาจาก (Aurelia George Mulgan) ที่ชี้ให้เห็นว่าบทบาท แนวการอธิบายกระแสหลักดั้งเดิม นั่นคือแนวนี

⁴¹ Sung-Deuk Hahm and L. Christopher Plein, “Institution and technological development in Korea: The role of the presidency”, *Comparative Politics*, 28:1 (October 1995), p. 61. and Sung Deuk Hahm and L. Christopher Plein, *After development: Transformation of the Korean presidency and bureaucracy* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 1997).

⁴² T.J. Pempel, *Regime Shift: Comparative Dynamic of Japanese Political Economy* (Ithaca: Cornell University Press, 1999).

โอคลาสสิก การกลับมาของแนวนีโอคลาสสิก ซึ่ง ในครั้งนี้ปรากฏตัวในรูปแบบของเสรีนิยมใหม่นี้ เกิดขึ้นภายหลังจากวิกฤตระลอกต่างๆ ที่เข้ามา

⁴³ ดู Aurelia George Mulgan, “Japan's interventionist state: Bringing agricultural back in”, *Japanese Journal of Political Science* 6:1 (2005): 29-61.

⁴⁴ ดู Ziya Onis, “The logic of the developmental state”, *Comparative Politics* 24:1 (October 1991), pp. 120-123.

กระทบประเทศต่างๆในเอเชียตะวันออก ที่สำคัญได้แก่เศรษฐกิจฟองสบู่แตก และทศวรรษที่สูญเสียเปล่าในญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษที่ 1990 และวิกฤตการณ์ทางการเงินในปีค.ศ. 1997 ในส่วนของวิกฤตเศรษฐกิจในปีค.ศ. 1997 นั้นจะเห็นได้ว่านักวิชาการสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ต่างออกมาชี้ว่ามีสาเหตุมาจากปัญหาของตัวแบบการพัฒนาเอเชียตะวันออกที่รัฐเข้าไปแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ

ในการศึกษา “วาทกรรม” เรื่องสาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจที่น่าเสนอโดยกระทรวงการคลังสหรัฐฯ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งประธานาธิบดีคิมแดจุง (Kim Dae-Jung) แห่งเกาหลีใต้ รอดนีเย่ บรูซ ฮอลล์ (Rodney Bruce Hall) ชี้ว่า ตัวแสดงทั้งสามมีจุดร่วมกันในการวิเคราะห์สาเหตุของวิกฤต กล่าวคือทั้งสามมักจะชี้ว่าตัวแบบการพัฒนาแบบเอเชียเป็นที่มาของการคอร์รัปชัน และการเอื้อพวกพ้อง (cronyism) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤตเศรษฐกิจ⁴⁵ วาทกรรมเรื่องทุนนิยมอุปถัมภ์ และคอร์รัปชันไม่ได้เพียงจำกัดเฉพาะแวดวงผู้กำหนดนโยบาย และวิชาการเท่านั้น หากแต่ยังขยายไปสู่สาธารณชนอีกด้วย คิมซุนฮุก และชินโดฮูล (Kim Sunhyuk and Shin Doh

Chull) ชี้ว่า สาธารณชนเชื่อว่าวิกฤตเศรษฐกิจมาจากปัจจัยภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการคอร์รัปชันที่เกิดจากเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและแอมบอล⁴⁶ รอเบิร์ต เวดชี้ว่าสิ่งที่น่าสนใจในวิกฤตเศรษฐกิจประการหนึ่งก็คือผลของวิกฤตได้ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงจิตวิทยาแบบเกสตัลท์ (gestalt shift) ในหมู่คนทั่วไปจากเดิมที่เคยเชื่อมั่นใน “มหัศจรรย์เศรษฐกิจเอเชีย” (miracle Asia) กลายเป็นมองเส้นทางการพัฒนาที่ผ่านมาว่าเป็น “ระบบอุปถัมภ์แบบเอเชีย” (crony Asia)⁴⁷

ตัวอย่างของงานวิชาการที่เกิดขึ้นในช่วงหลังวิกฤตที่ตีความสาเหตุของ “มหัศจรรย์” และ “วิกฤต” ทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออกใหม่ภายใต้คำอธิบายเรื่อง “การเอื้อพวกพ้องและการคอร์รัปชัน” คืองานของเดวิด กัง (David Kang) ในงานที่มีชื่อว่า *Crony Capitalism* กังชี้ว่ามหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจในเกาหลีใต้ไม่ได้เกิดจากรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา แต่เกิดจาก “ธนาภิการเมือง” (money politics) หรือ “ทุนนิยมอุปถัมภ์” (crony capitalism) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ การเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและ

⁴⁵ Rodney Bruce Hall, “The Discursive Demolition of the Asian Development Model”, *International Studies Quarterly*, 47 (2003), p. 71.

⁴⁶ Sunhyuk Kim and Doh Chull Shin, *Economic Crisis and Dual Transition in Korea: A Case Study in Comparative Perspective* (Seoul: Seoul National University Press, 2004), p. 14 and 58.

⁴⁷ Robert Wade, “From ‘miracle’ to ‘cronyism’: Explaining the great Asian slump”, *Cambridge Journal of Economics* 22 (1998), p. 703.

กันระหว่างรัฐและเอกชน โดยรัฐเชื้อประโยชน์กับเอกชนด้วยนโยบาย ในขณะที่เอกชนให้เงินสนับสนุนทางการเมืองแก่รัฐบาล การเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยได้ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชน ไปในทิศทางที่เอกชนสามารถใช้เงินในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) และส่งอิทธิพลต่อทิศทางนโยบายมากยิ่งขึ้น และนี่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจในค.ศ. 1997⁴⁸

นอกจากนี้นักวิชาการจำนวนมากได้ชี้ให้เห็นถึงการล่มสลายของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา และการเกิดขึ้นของรัฐในรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบแองโกลแซกซอน นั่นคือรัฐแบบเสรีนิยมใหม่ (neoliberal state) หรือรัฐที่กำกับกฎเกณฑ์ (regulatory state) โดยเฉพาะในกรณีของเกาหลีใต้ที่ประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจ และรับเอาแนวทางการปฏิรูปแบบเสรีนิยมใหม่ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ตัวอย่างงานลักษณะดังกล่าว อาทิ อีซูกจอง และฮันแทจุน (Lee Sook-Jong and Han Taejoon) ซึ่งว่าวิกฤตและ

การปฏิรูปทำให้เกิดการล่มสลายของ “บริษัทประเทศเกาหลีใต้” (Korea Inc.) และการเปิดกว้างของระบบเศรษฐกิจการเมืองเกาหลีใต้ต่อทุนต่างชาติ⁴⁹ งานของมูน ชุงอิน และรยูซางยอง (Moon Chung-In and Rhyu Sang-Young) ที่ชี้ว่าวิกฤตเศรษฐกิจสะท้อนถึงจุดจบที่ใกล้เข้ามาถึงของทุนนิยมแบบเอเชียตะวันออก และชัยชนะของทุนนิยมแบบแองโกล-อเมริกัน และชี้ว่าทุนนิยมแบบเอเชียกำลังมีความโน้มเอียงที่จะมีลักษณะเดียว (convergence) กับทุนนิยมแบบตะวันตก⁵⁰ งานของคานิชกา ชัยยาสุริยะ (Kanishka Jayasuriya) ที่ตั้งข้อสังเกตว่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังวิกฤตในเอเชียตะวันออก รวมถึงเกาหลีใต้ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงจากรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาไปสู่รัฐที่กำกับดูแลกฎเกณฑ์ (regulatory state) ในลักษณะที่ว่า บทบาทของรัฐเปลี่ยนแปลงจากการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจโดยตรงเป็นการกำกับดูแลระเบียบ

⁴⁸ ดู David C. Kang, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002); David C. Kang, “Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental State of South Korea”, *International Organization*, 56:1 (Winter 2002): 177-207.

⁴⁹ ดู Sook-Jong Lee and Taejoon Han, “The demise of ‘Korea Inc.’: Paradigm shift in Korea’s developmental state”, *Journal of Contemporary Asia* 36:3 (2006): 305-324.

⁵⁰ Chung-In Moon and Sang-Young Rhyu, “The state, structural rigidity, and the end of Asian capitalism: A Comparative study of Japan and South Korea”, in Richard Robinson, Mark Beeson, Kanishka Jayasuriya and Hyuk-Rae Kim (eds.), *Politics and markets in the wake of the Asian crisis* (London: Routledge, 2000), pp. 97-98.

ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด⁵¹ รวมถึงงานของเจียน พีรี (Iain Pirie) ที่ชี้ว่าวิกฤตเศรษฐกิจได้ทำให้เกิด “รัฐแบบใหม่” ขึ้นในเกาหลีใต้ นั่นคือรัฐเสรีนิยมใหม่⁵²

จากข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว นักวิชาการในกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาได้ออกมาตอบโต้ในหลายประเด็นดังต่อไปนี้ ในประเด็นเรื่องการให้ความสำคัญแต่บทบาทของระบบราชการ และการละเลยบทบาทของตัวแสดงในภาคสังคม โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจเอกชนนั้น ชาร์ลเมอร์ จอห์นสันได้ชี้แจงว่า เขา (จอห์นสัน) ไม่เคยระบุว่ารัฐเป็นองค์ประกอบเดียวที่นำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ⁵³ และนักวิชาการส่วนมากที่วิจารณ์เขาว่าละเลยบทบาทของภาคเอกชนนั้นมักจะอาศัยข้อมูลจากเหตุการณ์ในปัจจุบัน แล้ววิจารณ์งานของจอห์นสันที่วิเคราะห์เหตุการณ์ระหว่างปีค.ศ.

1925-1975⁵⁴ นอกจากนี้จอห์นสันยังชี้ว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนานั้นไม่ได้เป็นสิ่งที่หยุดนิ่งไม่มีการเปลี่ยนแปลง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชนในญี่ปุ่นในช่วงเวลาที่เขาศึกษานั้น (ค.ศ. 1925-1975) เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัตจากช่วงที่ภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตลาดระหว่างปีค.ศ. 1931-1940 ได้เปลี่ยนเป็นช่วงที่ภาครัฐได้เข้ามาควบคุมระหว่างปีค.ศ. 1940-1952 ก่อนที่จะก้าวเข้าสู่ช่วงที่ภาครัฐและภาคเอกชนมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกันภายหลังปีค.ศ. 1952⁵⁵

นอกจากนี้ จอห์นสันยังได้ออกมาได้แย้ง นักวิชาการแนวเสรีนิยมใหม่ที่มองว่าสาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจเกิดจากรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาที่เป็นที่มาของ “ระบบอุปถัมภ์” ว่าคำอธิบายดังกล่าวนั้นกล่าวเกินจริงและไม่เพียงพอที่จะอธิบายถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออก จอห์นสันชี้ว่าในเอเชียตะวันออกนั้นทุกประเทศไม่ได้ใช้ตัวแบบการพัฒนาแบบเดียวกันทั้งหมด และคำอธิบายว่าด้วยระบบอุปถัมภ์นั้นไม่อาจอธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นได้ จอห์นสันชี้ว่าสาเหตุของวิกฤตในประเทศไทย อินโดนีเซีย หรือกระทั่งเกาหลีใต้เกิดจากการขาด “หน่วยงานราชการนำ” ที่ทำหน้าที่กำกับหรือควบคุมการไหลเวียนของเงินตราระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในกรณีของเกาหลีใต้ที่ได้ยุบหน่วยงานราชการนำ นั่นคือคณะกรรมการ

⁵¹ ดู Kanishka Jayasuriya, “Beyond institutional fetishism: From the developmental to the regulatory state”, *New Political Economy* 10:3 (September 2005): 381-387.

⁵² ดู Iain Pirie, “The new Korean state”, *New Political Economy* 10:1 (March 2005): 25-42; Iain Pirie, *Korean developmental state: From dirigisme to neoliberalism* (London: Routledge, 2007).

⁵³ Chalmers Johnson, “The developmental state: Odyssey of a concept”, in Meredith Woo-Cumings (ed.), *The developmental state* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), p. 34.

⁵⁴ Ibid, p. 56.

⁵⁵ Ibid, p. 57.

วางแผนเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะเกิดจากการคอร์รัปชันจากระบบอุปถัมภ์⁵⁶ ในทำนองเดียวกันลินดา ไวส์ (Linda Weiss) ได้ตั้งข้อสังเกตไปในทิศทางเดียวกันว่าในหมู่ประเทศที่เกิดวิกฤตมีเพียงเกาหลีใต้ประเทศเดียวเท่านั้นที่กล่าวได้ว่าเป็นรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา และสาเหตุที่เกาหลีใต้ประสบกับวิกฤตนั้นไม่ได้เกิดจากตัวแบบรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา หากแต่เกิดจากการที่เกาหลีใต้พยายามละทิ้งตัวแบบรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาและรับเอาแนวคิดและการปฏิรูปแบบเสรีนิยมใหม่เข้ามาใช้⁵⁷

สำหรับรอเบิร์ต เวด สาเหตุของวิกฤตเศรษฐกิจไม่ได้มาจากตัวแบบการพัฒนาแบบเอเชียตะวันออก หากแต่เกิดขึ้นจากตลาดทุนระหว่างประเทศ และรัฐบาลของประเทศที่เป็นศูนย์กลางของตลาดทุนระหว่างประเทศ โดยเวดเปรียบเทียบวิกฤตเศรษฐกิจว่าเป็นเหมือนกงล้อขนาดใหญ่ ที่มีล้อขนาดเล็กอยู่ภายใน (wheels within wheels) โดยล้อขนาดใหญ่ที่อยู่นอกนั้นเปรียบเสมือนระบบการเงินระหว่างประเทศ และล้อขนาดเล็กที่อยู่ภายในคือวิกฤต

เศรษฐกิจในเอเชีย วิกฤตที่เกิดขึ้นในเอเชียอยู่ภายใต้พลวัตของระบบการเงินระหว่างประเทศ และเป็นเพียงเหตุการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นแทบจะทั่วภูมิภาคทั่วโลก⁵⁸ อย่างไรก็ตามเวดไม่ได้ปฏิเสธถึงปัจจัยภายในประเทศที่ส่งผลต่อการเกิดขึ้นของวิกฤตเศรษฐกิจ ในบทนำของหนังสือ *Governing the market* ที่เขียนขึ้นใหม่ในฉบับที่ตีพิมพ์ในปีค.ศ. 2003 เวดชี้ว่าสาเหตุหนึ่งของวิกฤตคือความล้มเหลวของรัฐในการกำกับดูแลการเงินของเงินทุนระหว่างประเทศที่เข้ามาภายในประเทศ ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐล้มเหลวในการกำกับคือการเรียกร้องของภาคเอกชนให้รัฐผ่อนคลายกฎระเบียบการกักเงินจากต่างประเทศ⁵⁹

นอกจากนี้เวดยังได้ยกกรณีได้หวั่นขึ้นมาชี้ว่า การที่ได้หวั่นรอดพ้นจากวิกฤตเศรษฐกิจ และบทบาทของรัฐในการผลักดันอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพได้แสดงให้เห็นว่าแม้ว่าบทบาทการแทรกแซงของรัฐจะลดลงมากกว่าในอดีต แต่บทบาทของรัฐในได้หวั่นมีความคล้ายคลึงกับตัวแบบรัฐที่ขับเคลื่อนการ

⁵⁶ Chalmers Johnson, "Economic crisis in East Asia: The clash of capitalisms", *Cambridge Journal of Economic* 22 (1998), pp. 654-655.

⁵⁷ Linda Weiss, *The myth of the powerless state* (Ithaca: Cornell University Press, 1998), pp. xiii-xiv.; Linda Weiss, "State power and the Asian crisis", *New Political Economy* 4:3 (1999), pp. 322-325.

⁵⁸ Robert Wade, "Wheels within wheels: Rethinking the Asian crisis and the Asian model", *Annual Review of Political Science* 3 (2000), p. 87 and 106-107.

⁵⁹ Robert Wade, *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, 2003 edition with new introduction. (Princeton: Princeton University Press, 2003), pp. xxx-xxxi.

พัฒนา มากกว่าตัวแบบรัฐตลาดเสรีนิยมแบบ แองโกล-อเมริกัน (Anglo-American liberal market state)⁶⁰ ในทำนองเดียวกันในการศึกษา การพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีก้าวหน้าใน ไต้หวัน อลิซ อัมสเดน และวันเหวิน ชู (Alice Amsden and Wan-Wen Chu) ชี้ว่ารัฐยังคงมี บทบาทสำคัญในการยกระดับอุตสาหกรรมใน ไต้หวัน โดยรัฐทำหน้าที่คัดสรรอุตสาหกรรม เป้าหมาย และกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อยกระดับ อุตสาหกรรมดังกล่าว ผ่านทางมาตรการต่างๆ เช่น การสนับสนุนการผลิตเพื่อทดแทนการ นำเข้าในสินค้าเทคโนโลยี การสนับสนุนเงินทุน วิจัยและพัฒนา ทั้งการให้โดยตรงและสนับสนุน ภาคเอกชน การเชิญภาคเอกชนเข้าร่วมใน กระบวนการพัฒนาเทคโนโลยี และถ่ายโอน เทคโนโลยี เป็นต้น ในภาพรวมอัมสเดน และชูชี้ ว่าบทบาทดังกล่าวของรัฐไต้หวันอาจเรียกได้ว่าเป็น “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาใหม่” (neo-developmental state)⁶¹

ในกรณีของเกาหลีใต้ ซึ่งดูเหมือนว่า จะเป็นประเทศที่ปรับเปลี่ยนนโยบายตาม แนวทางของเสรีนิยมใหม่มากที่สุด ทั้งในช่วง ก่อนวิกฤตและภายหลังจากวิกฤต อีกทั้งผู้ กำหนดนโยบาย และสาธารณชนภายในประเทศ

ยังมีมุมมองว่าสาเหตุของวิกฤตเกิดจากสาย สัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและธุรกิจ (jeongkyung yuchak) แต่ดูเหมือนว่าในกระบวนการปฏิรูป หลังวิกฤตจะเกิดความขัดแย้งกันในตัวเอง (paradox) ขึ้นมา กล่าวคือในขณะที่การปฏิรูปมี เป้าประสงค์ในการลดอิทธิพลของรัฐในการ แทรกแซงระบบเศรษฐกิจ และให้ระบบเศรษฐกิจ เป็นไปตามกลไกตลาด แต่กระบวนการปฏิรูป กลับทำให้รัฐมีบทบาทเข้มแข็งมากขึ้น และเข้าไป แทรกแซงในระบบตลาดมากขึ้นเพื่อ วัตถุประสงค์ของการปฏิรูป⁶² หรือดังที่ลินดา ไวส์ ตั้งข้อสังเกตไว้คือ วิกฤตเศรษฐกิจกลายเป็นตัว

⁶² See Wongi Choe, “The legacies of developmental state and postcrisis financial reform in Korea”, paper presented at the Seventh Korean-Thai Political Scientists’ Dialogue, October 19, 2007, Phuket; David Hundt, “A legitimate paradox: Neoliberal reform and the return of the state in Korea”, *The Journal of Development Studies*, 41:2 (February 2005): 242-260; Bum-Soo Chon, Erick Duschene, and Sunhyuk Kim, “Transformation of the South Korean state: Structural changes of the state after the 1997 financial crisis”, EPRI Working Paper Series No. 2004-2. (May 2004); Sunhyuk Kim. “Politics of economic recovery in South Korea: A comparative perspective”, *Pacific Focus*, 17:1 (Spring 2002): 29-45; Kap-Young Jeong and Yeon-Ho Lee, “Convergence or divergence?: The South Korean state after the Asian financial crisis, *Global Economic Review* 30:3 (2001), p. 67.

⁶⁰ Ibid, p. xl.

⁶¹ Alice Amsden and Wan-Wen Chu, *Beyond late development: Taiwan’s upgrading policies* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2003), p. 103 and 168-169.

ผลักดันให้ “รัฐกลับเข้ามามีบทบาทสำคัญอีกครั้ง” (bringing state back in) นั่นเอง⁶³

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดดังที่จูดิท เซอร์รี่ (Judith Cherry) ชี้ให้เห็นคือการตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการการเงิน (Financial Supervisory Commission: FSC) ขึ้นมากำกับดูแลการปฏิรูปภาคการเงินและการบริหารงานภาคเอกชน ซึ่งเซอร์รี่ตั้งข้อสังเกตว่าบทบาทของ FSC คล้ายกับบทบาทของคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Board: EPB) ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการนำที่มีบทบาทสำคัญในช่วงสมัยประธานาธิบดีปักจองฮี (Park Chung-Hee) ในการกำกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับมหภาค รวมถึงแทรกแซงในระดับจุลภาค ในแง่ที่ว่า FSC สามารถกดดันให้ธนาคารปล่อยสินเชื่อให้กับบริษัทที่ทำตามนโยบายรัฐ หรือดปล่อยสินเชื่อให้กับบริษัทที่ไม่ทำตามนโยบายรัฐได้⁶⁴

หากพิจารณาในแง่ของนโยบายอุตสาหกรรม จะเห็นว่าบทบาทของรัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง นับเป็น

ปัจจัยสำคัญในการก้าวกระโดดทางอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้เช่นเดียวกับไต้หวัน โดยอาน ฮยอนจู และมา ไจ (Ahn Hyeon-Ju and Mah Jai S.) ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของรัฐในลักษณะต่างๆ ได้แก่ การกำหนดอุตสาหกรรมเทคโนโลยีขั้นสูงเป็นเป้าหมายของการพัฒนา การให้เงินอุดหนุนโดยตรง การช่วยเหลือด้านเงินทุน การให้มาตรการจูงใจทางภาษี การตั้งสถาบันวิจัยของรัฐเพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ และมาตรการอื่นๆ เช่น การยกเว้นการเกณฑ์ทหารสำหรับนักวิจัย เป็นต้น⁶⁵ จากบทบาทในลักษณะดังกล่าวทำให้นักวิชาการให้คุณลักษณะของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ในลักษณะที่แตกต่างกัน ดังเช่นที่ จูยอง โจแอน โช (Juyeong Joanne Cho) ซึ่งศึกษาบทบาทของรัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้ให้คำจำกัดความแก่รัฐเกาหลีใต้ว่าเป็น “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอิเล็กทรอนิกส์” (e-developmental state)⁶⁶ หรือที่จิตเอนดรา อุททัม (Jitendra Uttam) เรียกเกาหลีใต้ว่าเป็นรัฐขับเคลื่อนวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (techno-

⁶³ Linda Weiss, “Guiding globalization in East Asia: New roles for old developmental state”, in Linda Weiss (ed.), *States in the global economy: Bringing domestic institutions back in* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), p. 256.

⁶⁴ Judith Cherry, “Big deal or big disappointment? The continuing evolution of the South Korean developmental state”, *The Pacific Review*, 18:3 (September 2005), p. 341.

⁶⁵ Hyeon-Ju Ahn and Jai S. Mah, “Development of technology-intensive industries in Korea”, *Journal of Contemporary Asia* 37:3 (August 2007), pp. 367-368.

⁶⁶ Juyeong Joanne Cho, “The e-developmental state and the rise of e-commerce in Korea”, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association 2003, Philadelphia, August 28-31 2003.

scientific state)⁶⁷ หรือโจเซฟ หว่อง (Joseph Wong) ซึ่งวิเคราะห์บทบาทของรัฐในการพัฒนาอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพ ได้เรียกเกาหลีใต้ว่าเป็น “รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนายุคหลังอุตสาหกรรม” (postindustrial developmental state)⁶⁸ เป็นต้น

ในภาพรวม งานที่ศึกษาบทบาทของรัฐในการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ยุคหลังวิกฤตเศรษฐกิจเป็นต้นมาเริ่มที่จะยอมรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับบทบาทและการทำงานของรัฐ อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจะถึง “จุดจบ” และระบบเศรษฐกิจการเมืองในเอเชียตะวันออกจะเป็นไปในลักษณะเดียวกับระบบเศรษฐกิจการเมืองในตะวันตก ลักษณะของระบบเศรษฐกิจการเมืองของเอเชียตะวันออกใน

ปัจจุบันสะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีจากข้อสังเกตของคิมยุนแท (Kim Yun Tae) ในงานที่วิเคราะห์รัฐเกาหลีใต้ในช่วงหลังวิกฤตว่า “รัฐเกาหลีใต้ไม่เพียงรัฐเสรีนิยม และรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบเดิม หากแต่เป็นรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาซึ่งมีความยืดหยุ่นมากขึ้น”⁶⁹

IV. รัฐที่ (ยังคง) ขับเคลื่อนการพัฒนา: ความท้าทาย บริบทข้อถกเถียงในปัจจุบัน และประเด็นการวิจัยในอนาคต

ในขณะที่แนวคำอธิบายแบบรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาพยายามพรรณนาเพื่อให้ได้รับการยอมรับในแวดวงวิชาการ ปฏิเสธไม่ได้ว่าพัฒนาการและแนวโน้มทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ได้สร้างความท้าทายอย่างมากให้กับแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา และอาจกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แนวคิดดังกล่าวถูกโจมตีอย่างมาก เราสามารถสรุปแนวโน้มที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก การพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะในประเทศที่เคยเป็นเผด็จการอำนาจนิยมดังเช่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน และการปฏิรูปการเมืองในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยอยู่แล้วดังเช่น ญี่ปุ่น แม้ว่านักวิชาการในกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา

⁶⁷ Jitendra Uttam, “Korea's new techno-scientific state: Mapping a strategic change in the 'developmental state'”, *China Report* 42:3 (2006), p. 267.

⁶⁸ Joseph Wong, “From learning to creating: Biotechnology and the postindustrial developmental state in Korea”, *Journal of East Asian Studies* 4 (2004): 491-517. และดูการวิเคราะห์บทบาทของรัฐไต้หวันในการผลักดันอุตสาหกรรมเทคโนโลยีชีวภาพได้ใน Joseph Wong, “Re-making the developmental state in Taiwan: The challenges of biotechnology”, *International Political Science Review* 26:2 (2006): 169-191.

⁶⁹ Yun Tae Kim, “DJnomics and the transformation of the developmental state”, *Journal of Contemporary Asia* 35:4 (2005), p. 475.

ดังเช่น จอห์นสันจะชี้ว่าเผด็จการอำนาจนิยมไม่จำเป็นต้องมีความเชื่อมโยงกับรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา⁷⁰ นอกจากนี้หากพิจารณาถึงประสบการณ์ในหลากหลายประเทศ โดยเฉพาะในละตินอเมริกาที่เป็นเผด็จการอำนาจนิยมภายใต้ระบบราชการ (bureaucratic authoritarianism) จะพบว่าความเป็นเผด็จการไม่จำเป็นต้องเป็นเงื่อนไขของความสำเร็จของการพัฒนา หรือกระทั่งก่อให้เกิด “ความเป็นอิสระของรัฐ” (state autonomy) ในการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาประเทศในระยะยาวแต่อย่างใด⁷¹ แต่ปฏิเสธไม่ได้เช่นกันว่าเผด็จการอำนาจนิยม โดยเฉพาะในเกาหลีใต้ และได้หวั่นเป็นหนึ่งในปัจจัยที่เกื้อหนุนให้รัฐทำการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทำให้ระบบราชการสามารถเป็นอิสระจากแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งสามารถใช้อำนาจในการควบคุมทรัพยากร และจูงใจเชิงบังคับให้ภาคธุรกิจดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐได้

ในกรณีของญี่ปุ่น แม้ว่าจะมีพื้นฐานโดยดั้งเดิมที่เป็นประชาธิปไตยอยู่แล้ว แต่ในช่วงทศวรรษที่ 1990 เราจะเห็นถึงเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบางประการ ทั้งจากการสิ้นสุดของ “ระบบ 1955” จากการพ่ายแพ้ของพรรคเสรีนิยมประชาธิปไตยในปีค.ศ. 1993 และการปฏิรูปการเมืองที่ตามมา การล่มสลายของระบบ 1955

ได้นำไปสู่การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง และการเกิดขึ้นของระบบ “การเมืองของรัฐบาลผสม (coalition politics)”⁷² ผลของการปฏิรูปในช่วงเวลาดังกล่าวเฮอร์ลด์ แอล. เคอร์ติส (Gerald L. Curtis) ผู้เชี่ยวชาญด้านญี่ปุ่นชาวอเมริกันชี้ว่าทำให้ “ความร่วมมือแบบไม่เป็นทางการ” (informal coordination) ซึ่งเป็นคุณลักษณะสำคัญของระบบ 1955 อ่อนแอลง⁷³ ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าผลของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษที่ 1990 นำจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงตามมาในการความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ภายในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาไม่มากนักน้อย

ในกรณีของไต้หวันและเกาหลีใต้ ผลของการพัฒนาประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 ได้ส่งผลต่อโครงสร้างการทำงานของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างมีนัยสำคัญ ยู-ชาน วู (Yu-Shan Wu) นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยแห่งชาติไต้หวันตั้งข้อสังเกตว่าหลังการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยพรรคฝ่ายค้านมีบทบาทมากขึ้นจากเดิมที่รัฐบาลไต้หวันอยู่ภายใต้การปกครอง

⁷² ดู Aurelia George Mulgan, “The dynamics of coalition politics in Japan”, *Asia-Pacific Review* 7:2 (2000): 66-85.

⁷³ Gerald L. Curtis, “Institutional change and political reform: Back to basics”, APEC Study Center, Columbia Business School discussion paper No. 33. September 2004, p. 2.

⁷⁰ Johnson, “The developmental state”, p. 52.

⁷¹ Onis, “The logic of developmental state”, p. 114.

ของพรรคก๊กมินตั๋ง ในขณะที่หลายครั้งระบบราชการถูกขัดขวางจากสภาหยวน (Legislative Yuan) ทำให้หลายครั้งรัฐบาลอยู่ในสถานะที่เป็นอัมพาตและไม่อาจตัดสินใจได้⁷⁴ ในกรณีของเกาหลีใต้การปฏิรูปการเมืองในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ส่งผลในการจำกัดอำนาจของประธานาธิบดีอย่างมาก ในขณะที่บทบาทของรัฐสภาในการถ่วงดุลการทำงานของรัฐบาลมีมากขึ้นเป็นลำดับ เช่นเดียวกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งองค์กรภาคประชาชน⁷⁵

อย่างไรก็ตามดังที่โจเซฟ หว่องตั้งข้อสังเกตไว้ว่า แม้ว่าประชาธิปไตยจะเป็นหนึ่งในแรงกดดันภายในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในปัจจุบัน แต่ไม่จำเป็นว่าประชาธิปไตยต้องเป็นสิ่งที่เข้ากันไม่ได้กับรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา หากแต่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจำเป็นต้องปรับตัวเข้ากับโครงสร้างเชิงสถาบันใหม่ และความสัมพันธ์

ระหว่างตัวแสดงแบบใหม่⁷⁶ ในทำนองเดียวกัน อีฮยอนโฮ (Lee Yeon-Ho) ชี้ว่าในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบใหม่ (neo-developmental state) สิ่งที่สำคัญเป็นอันดับแรกไม่ใช่การคำนึงถึง “ความเป็นอิสระของรัฐ” หากแต่ต้องคำนึงถึงบทบาทของรัฐในการสร้างทุนนิยมรูปแบบใหม่ และประชาธิปไตย⁷⁷

ประการที่สอง กระแสโลกาภิวัตน์แบบเสรีนิยมใหม่ ซึ่งส่งผลทำให้ “เครื่องมือในเชิงนโยบาย” ในการแทรกแซงเข้าไปในระบบเศรษฐกิจมีข้อจำกัดมากขึ้น จากการที่รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเอเชียตะวันออกส่วนมากมีระดับการพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศค่อนข้างมาก ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ค่อนข้างอ่อนไหวต่อแรงกดดันจากภายนอก นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา แรงกดดันดังกล่าว ทั้งในระดับทวิภาคี โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกา และระดับพหุภาคี จากข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับภาษีศุลกากรและการค้า หรือแกตต์ (General Agreement on Tariff and Trade) ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ได้ทำให้เครื่องมือในเชิงนโยบายหลายตัว ไม่ว่าจะเป็น

⁷⁴ Yu-Shan Wu, “Taiwan’s developmental state: After the economic and political turmoil”, *Asian survey* 47:6 (2007), pp. 983-984.

⁷⁵ ดูการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการทำงานและพลวัตภายในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเกาหลีใต้ได้ในไชยวัฒน์ คำชู และนิธิ เอื้องจำนงค์, “พลวัตความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผลประโยชน์ในรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา: ศึกษากรณีญี่ปุ่นและเกาหลีใต้”, กำลังตีพิมพ์.

⁷⁶ Joseph Wong, “The adaptive developmental state in East Asia”, *Journal of East Asian Studies* 4 (2004), p. 356.

⁷⁷ Yeon-Ho Lee, “Development, capitalism and the state in East Asia”, *Korea Observer* 29:2 (Summer 1998), p. 363.

การปกป้องทางการค้าด้วยกำแพงภาษี และด้วยมาตรการอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภาษี หรือการแทรกแซงที่อาจส่งผลในการบิดเบือนกลไกตลาด ดำเนินการได้อย่างมีข้อจำกัดมากขึ้น

ในภาพรวมเราอาจกล่าวได้ว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในปัจจุบันต้องขับเคลื่อนการพัฒนาภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในยุคที่ฟิลิป แชรนี (Philip Cerny) เรียกว่า “เสรีนิยมใหม่ที่ถูกตรึง” (embedded neoliberalism)⁷⁸ ซึ่งมีคุณลักษณะสำคัญคือ การที่ทางเลือกเชิงนโยบายของรัฐ ที่ต้องการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ถูกจำกัดให้ดำเนินไปในแนวทางเสรีนิยมใหม่ ทั้งการเปิดเสรีทางการค้า การปฏิรูปสถาบันการเงิน

⁷⁸ การให้คุณลักษณะกับระเบียบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในลักษณะดังกล่าวของชรนีสะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงจากเดิมซึ่งจอห์น จี. รัจจีให้คุณลักษณะกับระเบียบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองว่าเป็นแบบ “เสรีนิยมที่ถูกตรึง” ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ แม้ว่ารัฐ (ในโลกเสรีประชาธิปไตย) จะยอมรับแนวคิดเสรีนิยมในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นั่นคือ หลักการเรื่องการค้าเสรี ภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ แต่รัฐเหล่านี้ยังมีพื้นที่เชิงนโยบายในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจภายในประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพทางสังคม ดู John G. Ruggie, “International regimes, transactions and change: Embedded liberalism in the postwar economic order”, *International Organization* 36:2 (Spring 1982): 379-415.

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น⁷⁹ จากแรงกดดันในลักษณะดังกล่าวของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ ประกอบกับการที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ออกส่วนมากมีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ค่อนข้างมาก และไม่ได้รับ “ความได้เปรียบจากการเป็นประเทศอุตสาหกรรมตามหลัง” อีกต่อไป ส่งผลโดยตรงต่อ “วิธีการแทรกแซง” ในระบบเศรษฐกิจของรัฐอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนายอมรับเอาในแนวนโยบายแบบเสรีนิยมใหม่ โดยเฉพาะการเปิดเสรีทางการค้า ไม่จำเป็นว่าจะหมายถึง “การหมดบทบาทของรัฐ” แต่อย่างใด ดังที่หลายฝ่ายได้ชี้ให้เห็นแล้วในกรณีของเกาหลีใต้ ซึ่งนับได้ว่าเป็นประเทศที่เปิดรับต่อกระแสเสรีนิยมใหม่มากกว่าประเทศที่ถูกเรียกว่าเป็นรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างน้อยจนกระทั่งมีการตั้งข้อสังเกตว่า เกาหลีใต้ในช่วงกว่าทศวรรษหลังวิกฤตนั้นเปรียบเสมือนกับ “ห้องทดลองสำหรับแนวทางเสรีนิยมใหม่” (laboratory for neoliberalism)⁸⁰ การดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่

⁷⁹ Philip Cerny, “Embedding neoliberalism: The evolution of a hegemonic paradigm”, *The Journal of International Trade and Diplomacy* 2:1 (Spring 2008), p. 2.

⁸⁰ Yong-Chool Ha and Wang-Hwi Lee, “The politics of economic reform in South Korea: Crony capitalism after ten years”, *Asian Survey* 47:6 (2007), p. 913.

ไม่ได้หมายถึงบทบาทของรัฐที่จะลดลงแต่อย่างใด หากแต่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนแปลงมากกว่า งานเหล่านี้เป็นสิ่งที่สนับสนุนได้เป็นอย่างดีถึงการคงอยู่ของรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา

ท่ามกลางความท้าทายข้างต้น การศึกษาระบบเศรษฐกิจการเมืองภายใต้แนวทางรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจึงไม่อาจหยุดนิ่ง และจำเป็นต้องมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ลินดา โลว์ (Linda Low) ได้เสนอว่าในการศึกษารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาแบบใหม่ มีข้อควรคำนึงถึงสามประการ ได้แก่ ประการแรก “การพัฒนาแบบใหม่” ไม่จำเป็นต้องมีขอบเขตเฉพาะประเด็นเรื่องเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว หากแต่รวมถึงประเด็นทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคมด้วยเช่นกัน ดังเช่น การมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือสวัสดิการทางสังคม ประการที่สอง ในปัจจุบันนี้รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาก้าวเข้าสู่ขั้นตอนการพัฒนาที่แตกต่างไปจากเดิมที่อยู่บนพื้นฐานของ “ประเทศอุตสาหกรรมตามหลัง” ปัจจุบันโครงสร้างเศรษฐกิจได้เปลี่ยนไป และมีระดับการพัฒนาที่มากขึ้น ประการที่สาม รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาในปัจจุบันมีบทบาทที่จะต้องตอบสนองในสองลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือในด้านหนึ่งต้องดำเนินตามแนวนโยบายเสรีนิยมใหม่ตามแรงกดดันของระเบียบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ แต่ในอีกด้านหนึ่งยังคงต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อปกป้องภาคเศรษฐกิจต่างๆ

ภายในประเทศ ตามแรงกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ และภาคประชาสังคมภายใน⁸¹

ผู้เขียนเชื่อว่าแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนามีประโยชน์อย่างมากในการศึกษาระบบเศรษฐกิจการเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางบริบทข้อถกเถียงทางวิชาการที่สำคัญในปัจจุบันสองข้อถกเถียงนั้นคือข้อถกเถียงระหว่างคำอธิบายที่เชื่อในอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ว่ามีความเข้มแข็ง และจะทำให้บทบาทของรัฐชาติลดลงจนถึงกับหมดไป (hyper-globalists) กับคำอธิบายที่ไม่เชื่อในอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ และมองว่ารัฐชาติยังคงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ (global skeptics)⁸² และข้อถกเถียงระหว่างทฤษฎี convergence ที่เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจการเมืองของประเทศต่างๆ จะมีรูปแบบที่คล้ายกัน นั่นคือระบบทุนนิยมแบบแองโกล-อเมริกัน และทฤษฎี non-convergence หรือ divergence ที่เชื่อในความหลากหลายของระบบเศรษฐกิจการเมืองใน

⁸¹ Linda Low, “Introduction and Overview”, in Linda Low (ed.), *Developmental states: Relevancy, redundancy, or reconfiguration?* (New York: Nova Science Publishers, 2004), p. 6.

⁸² ดูรายละเอียดของข้อถกเถียงดังกล่าวได้ใน David Held and Anthony McGrew, *Globalization/ anti-globalization* (Cambridge: Polity Press, 2002).

ประเทศต่างๆ ซึ่งมีคุณลักษณะเชิงสถาบัน และ พัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน⁸³

ในส่วนของข้อถกเถียงในประเด็น เรื่องโลกาภิวัตน์และรัฐชาตินั้น เราสามารถใช้ แนวทางการศึกษาแบบรัฐที่ขับเคลื่อนการ พัฒนามาทำการศึกษาอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีต่อ “การปรับตัว” ของรัฐที่ขับเคลื่อน การพัฒนา โดยอาจทดสอบว่า “บทบาทของรัฐ ในด้านใดที่ลดลง และบทบาทของรัฐในด้านใดที่ อาจจะเพิ่มขึ้น และรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนามี แนวทางในการ “รับมือ” หรือ “บริหารจัดการ” กับกระแสโลกาภิวัตน์อย่างไร ในการนี้เราสามารถขยายขอบเขตของการศึกษาให้กว้าง กว่าแนวการศึกษาแบบเดิมที่มุ่งเน้นศึกษาแต่ นโยบายอุตสาหกรรม หรือ “ภาคเศรษฐกิจที่เป็น เป้าหมายของการพัฒนา” (developmental sector) โดยอาจทำการศึกษานโยบายการค้า ซึ่ง จะครอบคลุมทั้งมิติของการปรับตัวทั้งภายใน และภายนอก

ในการศึกษาตามแนวทางดังกล่าว จะสามารถทำให้เห็นมิติที่หลุดพ้นจากตรรกะ “แพ้-ชนะ” (zero-sum logic) ที่มองโลกาภิวัตน์ และรัฐชาติเป็นสิ่งที่ขัดแย้งหรือคู่ตรงข้าม โดย สามารถมองว่าทั้งสองฝ่ายส่งผลซึ่งกันและกัน ซึ่งในแง่นี้จะสอดคล้องกับแนวการอธิบายที่มอง ว่าโลกาภิวัตน์ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบ ของรัฐ (transformationists) ที่แม้ว่าในด้านหนึ่ง

จะยอมรับว่าโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจเป็น กระบวนการที่ซับซ้อน ไม่แน่นอน และเป็นปัจจัย ที่จำกัดทางเลือกเชิงนโยบาย หรือส่งผลให้รัฐ ชาติปรับเปลี่ยนทิศทาง แต่ในอีกด้านหนึ่งยังคง มองว่ารัฐชาติยังมีความสำคัญในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจภายในเขตแดนของตน⁸⁴

ในส่วนของข้อถกเถียงเรื่องทิศทาง ของการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจการเมืองของ ประเทศต่างๆ นั้น แนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการ พัฒนาสามารถช่วยพัฒนาข้อถกเถียงดังกล่าวได้ ไม่มากก็น้อย กล่าวคือ ผลจากการศึกษา บทบาทของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจในบริบท ปัจจุบัน จะทำให้เห็นถึงนัยของความ เปลี่ยนแปลงและความต่อเนื่องของระบบ เศรษฐกิจการเมืองท่ามกลางแรงกดดันในหลาย ระดับ รวมไปถึงลักษณะการปรับตัวของระบบ เศรษฐกิจการเมือง หากพิจารณาโดยผิวเผิน แม้ว่าแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาดูเหมือน จะสอดคล้องกับทฤษฎี non-convergence หรือ แนวคิดที่เชื่อในความหลากหลายของระบบทุน นิยม (varieties of capitalism) แต่การศึกษา การปรับตัวของระบบเศรษฐกิจการเมืองอาจทำ ให้เห็นถึงพลวัตที่ซับซ้อนมากขึ้นภายในประเทศ ของการปะทะสังสรรค์ระหว่างกระแสที่ส่งผลทำ ให้ระบบเศรษฐกิจการเมืองปรับตัวไปในทิศทาง เดียวกัน และกระแสที่ต่อต้านการปรับตัว ซึ่ง การศึกษาเปรียบเทียบในหลากหลายกรณี

⁸³ ดูรายละเอียดของข้อถกเถียงดังกล่าวได้ในไชยวัฒน์ คำชู, อ้วนแล้ว, บทนำ.

⁸⁴ Held and McGrew, *Globalization/anti-globalization*, pp. 126-127.

อาจจะยังทำให้เห็นถึงแนวโน้ม หรือปัจจัยบางประการที่สามารถช่วยพัฒนาคำอธิบายให้หนักแน่นมากขึ้นได้

V. บทสรุป: รัฐที่ (ยังคง) ขับเคลื่อนการพัฒนา

แนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา นับตั้งแต่ปรากฏตัวต่อโลกวิชาการในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 ได้ผ่านวัฏจักรของการเป็นฝ่ายทดสอบ และได้ถูกทดสอบมาอย่างหนัก จากแรกเริ่มที่เป็นเพียง “ลัทธิแก้” ที่ก้าวขึ้นมาเป็นผู้ท้าทายแนวคิดอื่นๆ ที่เป็นกระแสหลักในขณะนั้น จนกระทั่งได้รับการยอมรับในวงกว้างและอาจกล่าวได้ว่ากลายเป็น “กระแสหลัก” ในการศึกษา ระบบเศรษฐกิจการเมืองเอเชียตะวันออก และกลายเป็นฝ่ายถูกท้าทายจาก “ลัทธิแก้” อื่นๆ ดังเช่นทฤษฎีหรือคำอธิบายในทางสังคมศาสตร์อื่นๆ ซึ่งยากที่จะหาทฤษฎีใดที่มีความสมบูรณ์อยู่เหนือกาลและเทศะ ความเปลี่ยนแปลงนานัปการ ทั้งภายในและภายนอกที่เกิดขึ้นกับประเทศที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา ได้ส่งผลทำให้ แนวคิดดังกล่าวถูกท้าทายอย่างหนัก จนกระทั่งมีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่มองว่ารัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาเป็นแนวคิดที่ “ตายแล้ว” และไม่สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบันอีกต่อไป เป็นที่น่าสนใจว่าแนวคิดหรือทฤษฎีที่ท้าทายแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจนเกือบทำให้ไม่มีที่ยืนในแวดวงวิชาการ นั่นคือแนวคิดนีโอคลาสสิก ที่กลับมาปรากฏตัวในรูปแบบของ

เสรีนิยมใหม่ ซึ่งนี่อาจยังเป็นการตอกย้ำ “ลัทธิธรรม” ในโลกวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะถูกโจมตีอย่างหนัก แต่ความสนใจในแนวคิดดังกล่าว ยังคงไม่หมดไป และท่ามกลางกระแสข้อถกเถียงทางวิชาการในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นข้อถกเถียงเรื่องโลกาภิวัตน์-รัฐชาติ หรือข้อถกเถียงเรื่องทิศทางการปรับตัวของระบบเศรษฐกิจการเมือง ดูเหมือนว่า ความสนใจในแนวคิดรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจะทวีมากขึ้น จากบทบาทของรัฐที่ไม่ได้ลดลงในกระบวนการปฏิรูปตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ และจากสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากวิกฤตเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศทุนนิยมตลาดเสรีแบบแองโกล-แซกซอน น่าจะยิ่งทำให้การศึกษาที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจกลับมาเป็นที่สนใจมากขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

ในภาพรวมจึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนาจึงยังเป็นแนวคิดหรือทฤษฎีที่ยังไม่ตาย และพร้อมที่จะกลับมาอีกครั้งในรูปแบบใหม่ หากพิจารณาจากแนวโน้มในปัจจุบัน การศึกษาวิจัยตามแนวทางของรัฐที่ขับเคลื่อนพัฒนาน่าจะสร้างคุณูปการไม่มากนักน้อยต่อโลกวิชาการ ในสาขาการเมืองเปรียบเทียบ การพัฒนา และเอเชียตะวันออกศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการเปิดพรมแดนในการศึกษาด้วยมุมมองใหม่ๆ ซึ่งจะเป็นการช่วยต่อยอดข้อถกเถียงที่มีอยู่ในปัจจุบันดังที่นักวิชาการในกลุ่มรัฐที่ขับเคลื่อนการพัฒนา (เดิม) เคยประสบความสำเร็จมาแล้วในอดีต