

คอลัมน์ “เศรษฐศาสตร์หน้าพระจันทร์”

นิตยสาร Corporate Thailand ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2542

Think Tank

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ในสังคมประชาธิปไตย สถาบันวิจัยมักมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจ แม้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาจะมีสำนักวิจัย แต่โดยทั่วไปแล้วมิได้มีบทบาท ในการผลักดันนโยบายมากเท่าสถาบันวิจัยอิสระ ส่วนสำคัญเป็นเพราะมหาวิทยาลัยเน้นส่งเสริม การทำงานวิจัยพื้นฐาน (Basic Research) มากกว่างานวิจัยนโยบาย (Policy Research)

สถาบันวิจัยอิสระมีลักษณะเป็นองค์กรผลิต ‘ความคิด’ (Ideas) หรือที่รู้จักกันใน นาม Think Tank เน้นการทำวิจัยนโยบาย เพื่อให้ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญ หรือกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สถาบันวิจัยอิสระเหล่านี้ทำหน้าที่เสมือน หนึ่ง ‘ผู้ประกอบการนโยบาย’ (Policy Entrepreneur) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นผู้ผลิตนโยบาย และผลักดันให้รัฐบาลและรัฐสภายอมรับนโยบายที่เสนอแนะ

สำนักวิจัยของมหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็น Think Tank ด้วย บางครั้งก็ทำหน้าที่ ผลิตนโยบายเฉกเช่นเดียวกัน ต่างกันแต่เพียงมิได้ออกมาผลักดันนโยบายโดยตรง ในขณะที่ อาจารย์มหาวิทยาลัยบางคนอาจทำหน้าที่เป็น ‘ผู้ประกอบการนโยบาย’ ด้วยการเป็นที่ปรึกษา รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ

องค์กรผลิต ‘ความคิด’ หรือ Think Tank จะก่อเกิดได้หรือไม่ เมื่อก่อเกิดแล้ว จะเจริญเติบโตได้มากน้อยเพียงใด และท้ายที่สุดจะมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย ก็มากน้อย ขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครองเป็นสำคัญ ในระบอบการเมืองแบบเผด็จการ หรือคอมมิวนิสต์ องค์กรผลิตความคิดยากที่จะถือกำเนิดได้ ความเห็นชอบของผู้กุมอำนาจทาง การเมืองเกือบจะเป็นเหตุปัจจัยเพียงประการเดียวที่ดลบันดาลให้องค์กรผลิตความคิดคลอออกมาได้ภายใต้ระบอบการเมืองดังกล่าวนี้ ถึงกระนั้น การแข่งขันกันในการผลิตความคิด หรือการ แข่งขันกันในการเสนอทางเลือกของสังคมจะมีอยู่อย่างจำกัดจำเขี่ย ในกรณีตรงกันข้าม องค์กร ผลิตความคิดจะก่อเกิดได้ง่ายในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากไม่มีการปิดกั้นความคิดและ ไม่มีการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ การเข้าและออกจากตลาดความคิดไม่มีทำนบกีดขวาง (Barriers to Entry and Exit) การแข่งขันกันในการผลิตความคิดค่อนข้างเข้มข้น ในเมื่อความคิด

มีสภาพเสมือนหนึ่ง 'สินค้า' ตลาดความคิดในสังคมประชาธิปไตยจึงมีการแข่งขันกันมากกว่า ภายใต้ระบอบเผด็จการ

แม้ว่าระบอบการปกครองประชาธิปไตยเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นของการก่อเกิดและการเติบโตขององค์กรผลิตความคิด แต่หาใช่เงื่อนไขอันพอเพียงไม่ องค์กรผลิตความคิดจักดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมีทรัพยากรทางการเงินอย่างพอเพียง แม้ว่าองค์กรผลิตความคิดมีรายได้จากการขายหนังสือ เอกสารวิชาการ และสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ รวมทั้งรายได้จากการฝึกอบรมและการประชุมทางวิชาการ แต่รายได้เหล่านี้ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพขององค์กรเหล่านี้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ความคิดถึงจะเป็น 'สินค้า' แต่ก็มีตลาดอันจำกัด ความคิดหรือข้อเสนอแนะทางนโยบายอันดีเลิศบางประการ อาจให้ประโยชน์แก่สังคม (social benefit) มากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล (private benefit) ที่ประชาชนบางกลุ่มได้รับจากการซึมซับความคิดนั้น ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลเกื้อกูลองค์กรผลิตความคิด ในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก องค์กรผลิตความคิดมีรายได้หลักจากเงินบริจาค ทั้งนี้อาจอาศัยวิธีการจัดตั้งมูลนิธิเพื่อรับเงินบริจาคโดยตรง การก่อเกิดและการเติบโตขององค์กรผลิตความคิดจึงขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจและการรับรู้ของประชาสังคม องค์กรผลิตความคิดจะก่อเกิดและเติบโตได้ ก็ต่อเมื่อประชาสังคมเห็นความสำคัญของการผลิตความคิด จนถึงขั้นที่ยินดีบริจาคเงินสำหรับการผลิตความคิดนั้น

ในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก องค์กรผลิตความคิดดงอกงามและหลากหลาย ทั้งในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา เฉพาะในนครวอชิงตัน ดี.ซี. มีองค์กรผลิตความคิดที่ทรงอิทธิพลหลายต่อหลายองค์กร องค์กรที่สำคัญได้แก่ *Brookings Institution* ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม *Brookings Institution* ก่อตั้งในปี 2470 มีบทบาทสำคัญในการผลิตงานวิจัยเพื่อให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมแก่รัฐบาลอเมริกัน ผลงานวิจัยที่สำคัญตีพิมพ์ในวารสาร *Brookings Papers on Economic Activity* ซึ่งออกสู่อบรมพิภพปีละ 2 ฉบับ โดยแยกเศรษฐศาสตร์มหภาคกับเศรษฐศาสตร์จุลภาคคนละฉบับ Brookings อาจเป็น 'แบบจำลอง' ขององค์กรผลิตความคิดอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่มีฐานะการเงินอันมั่นคง มีบุคลากรที่ทรงคุณวุฒิ และพยายามวางตัวเป็นกลางทางการเมือง โดยรักษาระยะห่างกับทั้งพรรครีพับลิกันและพรรคเดโมแครต

องค์กรผลิตความคิดที่พยายามวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ดังเช่น *Brookings Institution* นั้นนับว่ามีน้อย ส่วนใหญ่แล้วมักมีความผูกพันกับพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด โดยเฉพาะ เพราะเป้าประสงค์ขององค์กรผลิตความคิดอยู่ที่การผลักดันนโยบาย *Cato Institute* ซึ่งสนับสนุนแนวนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเพียงข้างพรรครีพับลิกัน คนสำคัญขององค์กรนี้คือ วิลเลียม นิสคาเนน (William Niskanen) เคยเป็นที่ปรึกษาเศรษฐกิจของรัฐบาลโรนัลด์ เรแกน

และมีบทบาทในการผลักดันเศรษฐกิจแบบเรแกน หรือ Reaganomics *The American Enterprise Institute* เป็นองค์กรผลิตความคิดอนุรักษ์นิยม และเคียงข้างพรรครีพับลิกันเช่นเดียวกัน Cato Institute

องค์กรผลิตความคิดในนครวอชิงตัน ดี.ซี. ไม่มีองค์กรใดที่ขงจัดมากไปกว่า *The Heritage Foundation* ผลงานทางวิชาการขององค์กรนี้มีคุณภาพไม่สม่าเสมอ องค์กรผลิตความคิดที่อยู่คนละซั้วกับ *The Heritage Foundation* ก็คือ *Economics Policy Institute* ซึ่งแม้จะมีได้ยิดกุมความคิดสำนักมาร์กซิสม์ แต่เคียงข้างสหภาพแรงงาน ไม่เชื่อถือระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ให้ความสำคัญแก่บทบาทของรัฐในการแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สนับสนุนนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมและนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่มีการจัดการโดยรัฐ (Managed Trade Policy)

Institute for International Economics ซึ่งก่อตั้งในปี 2525 เป็นองค์กรผลิตความคิดที่ทรงอิทธิพลอีกองค์กรหนึ่งในนครวอชิงตัน ดี.ซี. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศและนโยบายการเงินระหว่างประเทศ เฟรด เบิร์กสเทน (Fred Bergsten) ผู้อำนวยการสถาบันนี้ได้รับการยอมรับทั้งจากวงวิชาการและแวดวงการเมืองอเมริกัน งานวิชาการของสถาบันนี้มีคุณภาพน่าเชื่อถือ

นอกนครวอชิงตัน ดี.ซี. ออกไป มีองค์กรผลิตความคิดที่ทรงอิทธิพลดังเช่น *Hoover Institution on War, Revolution and Peace* ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ดในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย นับเป็นปรการสำคัญของนักวิชาการฝ่ายขวา

ในสหราชอาณาจักร *Fabian Society* เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ความคิดสังคมนิยมแบบเฟเบียน (Fabian Socialism) โดยที่บทบาทและอิทธิพลลดน้อยลงตามกาลเวลา ในช่วงตรงกันข้าม *Institute of Economic Affairs* เป็นหัวหอกในการสนับสนุนระบบทุนนิยมแบบอนุรักษ์ (Conservative Capitalism) และเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายในยุครัฐบาลนางมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ ในระยะหลังมีความขัดแย้งภายในสถาบันในประเด็นที่ว่า องค์กรผลิตความคิดสมควรวางตัวเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มีองค์กรผลิตความคิดสำคัญสองฝากฝั่ง กลุ่มสมุทรแอตแลนติก ในสหรัฐอเมริกา มี *The Council on Foreign Relations* (นครนิวยอร์ก) ในขณะที่สหราชอาณาจักรมี *Royal Institute of International Affairs* หรือที่เรียกกันว่า Chatham House องค์กรผลิตความคิดทั้งสองนี้เป็นผลผลิตของกลุ่มคนที่มีโอกาสร่วมการประชุมแวร์ซายส์ (Versailles Conference) ในปี 2462 โดยในชั้นแรกตั้งใจที่จะมีเพียงสถาบันเดียว

The Council on Foreign Relations มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาลอเมริกัน จนเป็นที่กล่าวขวัญกันว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการต่างประเทศไม่ว่าในรัฐบาลสังกัดพรรคการเมืองใด จักต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรแห่งนี้ บางครั้งถึงกับกดดันให้รัฐบาลใหม่แต่งตั้งบุคคลที่ตนสนับสนุนดำรงตำแหน่งที่ต้องการ ฝ่ายซ้ายมักจะโจมตีว่า *The Council on Foreign Relations* เป็นที่ชุมนุมของกลุ่มทุนการเงินแห่ง Wall Street และผู้ทรงอำนาจทางการเมืองแห่งนครวอชิงตัน ดี.ซี. เพื่อหาทางชูครีดีโลกที่สาม หาทางต่อต้านระบบสังคมนิยม และหาทางจัดระเบียบโลกในทางที่เกื้อประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา วารสาร *Foreign Affairs* นำเสนอความเห็นของชนชั้นนำทางอำนาจเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา

Royal Institute of International Affairs ต่างจาก *The Council on Foreign Relations* ในข้อที่มิได้มีความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนการเงินใน The City of London อย่างแน่นอน นอกจากนี้ อิทธิพลที่มีต่อการกำหนดนโยบายการต่างประเทศของรัฐบาลอังกฤษก็ไม่ชัดเจนเท่ากับอิทธิพลของ *The Council on Foreign Relations* ที่มีต่อรัฐบาลอเมริกัน Chatham House ผลิตงานวิจัยเกี่ยวกับการเงินระหว่างประเทศและระบบทุนนิยมโลกด้วย ครั้งหนึ่งอาจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์เคยเตรียมการไปเป็นนักวิจัยขององค์กรแห่งนี้เมื่อเผชิญภัยคุกคามจากผู้นำกลุ่มชอຍราชครุในช่วงปลายทศวรรษ 2490 เดชะบุญ พระบริภัณฑ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ถูกไล่ออกให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาการคลังของเอกอัครราชทูตไทยประจำประเทศอังกฤษ จึงมีต้องลาออกจากราชการ

องค์กรผลิตความคิดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในสหรัฐอเมริกา นอกจาก *The Council on Foreign Relations* แล้ว ยังมี *Center for Strategic and International Studies (CSIS)* (วอชิงตัน ดี.ซี.) ในขณะที่อังกฤษมี *International Institute for Strategic Studies (IISS)* (ลอนดอน) ยุทธศาสตร์ศึกษา (Strategic Studies) เป็นสาขาวิชาที่เฟื่องฟูในยุคสงครามเย็น ทั้ง CSIS และ IISS ต่างมีบทบาทในยุคสงครามเย็น เมื่อสงครามเย็นยุติลง องค์กรทั้งสองต่างมีปัญหาในการปรับบทบาท

Think Tank เป็นสถาบันที่ก่อเกิดและเติบโตในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากกว่าระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย และงอกงามในประเทศที่หนุนทุนนิยมเติบโตใหญ่มากกว่าประเทศด้อยพัฒนา ความคิดในการจัดตั้ง Think Tank มีกระบวนการโลกาวัตร โดยขยายจากประเทศศูนย์กลางของระบบทุนนิยมโลกไปสู่ประเทศดาวบริวาร

ด้วยคำแนะนำของธนาคารโลก เกาหลีใต้ได้จัดตั้ง *Korea Development Institute (KDI)* เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศตั้งแต่ปี 2513 ความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้ ส่วนหนึ่งต้องนับเนื่องเป็นผลงานของ KDI แต่ KDI แตกต่างจาก Think Tank ในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เพราะเหตุที่มีได้ก่อเกิด

จากการริเริ่มของเอกชน หากแต่ถือกำเนิดจากการจัดตั้งของรัฐบาล โดยการผลักดันขององค์กร
 โลกบาล การแยกตัวออกจากระบบราชการ ทำให้ KDI ไม่ต้องติดขัดด้วยระเบียบราชการและ
 สามารถกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและผลตอบแทนชนิดที่ดึงดูดนักวิชาการที่มีความ
 สามารถสูงส่ง ด้วยเหตุที่ KDI มีความสัมพันธ์กับธนาคารโลกอย่างแนบแน่น KDI จึงได้รับ
 อิทธิพลด้านนโยบายจากธนาคารโลกด้วย ในขณะที่ KDI มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ
 เกาหลีใต้ จนในยุคสมัยหนึ่งถึงกับเข้าไปร่างกฎหมายเศรษฐกิจ แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจ
 ของเกาหลีได้กลับกั้ดก่อนและสร้างความอ่อนแอแก่ KDI เมื่อบริษัทยักษ์ใหญ่ หรือ Chaebols
 รุ่งเรือง กำลังคนที่ทรงความรู้ความสามารถพากันตบเท้าเข้าทำงานให้ Chaebols เนื่องจาก
 โครงสร้างเงินเดือนและผลตอบแทนมีสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจมากกว่า

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research
 Institute = TDRI) เอาแบบอย่างมาจาก *Korea Development Institute* โดยที่ได้รับการผลักดัน
 จากธนาคารโลกเหมือนกัน แต่การผลักดันมีลักษณะมัดมือชก โดยที่ขุนนางข้าราชการไทย
 อาจมีส่วนร่วมในการมัดมือด้วย เมื่อรัฐบาลไทยขอเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้าง (Structural
 Adjustment Loan) จากธนาคารโลกในปี 2525 เงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy
 Conditionalities) ข้อหนึ่ง ก็คือ การจัดตั้งองค์กรวิจัยนโยบายคู่เดียวกับ KDI TDRI ค่อนข้าง
 มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และรัฐบาลนาย
 อานันท์ ปันยารชุน แต่มีบทบาทน้อยและเกือบไม่มีบทบาทเลยในรัฐบาลนักเลือกตั้ง ทุกวันนี้
 TDRI เป็นเพียง ‘มือปืนรับจ้าง’ ในการทำแผนพัฒนาให้แก่หน่วยราชการต่างๆ ไม่มีเวลาแม้แต่
 จะติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการ ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีจำต้องกล่าวถึงบทบาทในฐานะ
 ‘องค์กรผลิตความคิด’ ความสำเร็จของ TDRI มีอาจเทียบเท่ากับ KDI ได้