

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 13 พฤศจิกายน 2535

## วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยกับระบบราชการ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ระบบราชการสมัยใหม่ถือกำเนิดขึ้นเมื่อร้อยปีที่แล้วในท่ามกลางการครอบงำของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ ซึ่งเกิดจากการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมอำนาจนิยมกับระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และด้วยการครอบงำของวัฒนธรรมดังกล่าวนี้ ข้าราชการจึงมีพฤติกรรมที่จะเป็นนายราษฎรยิ่งกว่าข้าราชการรับใช้ของราษฎร แม้ว่าเวลาจะล่วงเลยมากกว่า 100 ปี แต่วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ยังคงฝังรากลึกในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพและกระทรวงมหาดไทย

เมื่อสังคมไทยจำเป็นต้องสัมพันธ์กับสังคมโลกมากขึ้น อันเป็นผลจากการคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยม วัฒนธรรมประชาธิปไตยก็ถูกนำเข้ามาปะทะกับวัฒนธรรมอำนาจนิยม ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า การนำเข้าวัฒนธรรมประชาธิปไตยดังกล่าวนี้เกิดจากฝีมือของขุนนางข้าราชการที่มีโอกาสไปใช้ชีวิตและศึกษาในต่างประเทศ การเคลื่อนตัวของวัฒนธรรมประชาธิปไตยเข้าสู่สังคมไทยได้มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และจุดประกายให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 แต่กระนั้นก็ตาม วัฒนธรรมประชาธิปไตยมีอาจคัด้างวัฒนธรรมอำนาจนิยมได้ ผู้นำฝ่ายทหารหลายต่อหลายคนที่ยังอยู่ในคณะราษฎรกลับเป็นผู้โค่นล้มระบอบประชาธิปไตย และสถาปนาระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยขึ้นมาแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490

การธำรงระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ตลอดช่วงเวลายาวนานระหว่างปี 2490-2516 นับเป็นอิทธิพลการครอบงำของวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์โดยแท้ แต่ตลอดช่วงเวลายาวนานนี้ พลังเศรษฐกิจทุนนิยมหาได้หยุดยั้งการพัฒนาไม่ หากแต่ได้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง เริ่มด้วยการเติบโตของทุนพาณิชย์ ตามมาด้วยทุนการเงิน และต่อด้วยทุนอุตสาหกรรม ในที่สุดการเติบโตของพาณิชย์กรรม หลังการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีความสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมโลกอย่างแน่นแฟ้นมากขึ้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีมากเป็นพิเศษกับกลุ่มทุนจีนโพ้นทะเล

การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ความสัมพันธ์การผลิตในระบบเศรษฐกิจไทยแปรเปลี่ยนไป ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ค่อยๆ

ถูกแทนที่ด้วยระบบทุนนิยม แต่วัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่ หากแต่ปรับเปลี่ยนรูปแบบไปอย่างช้าๆ การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมในสังคมที่ถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมอำนาจนิยมผสมผสานกับวัฒนธรรมของระบบอุปถัมภ์ ก่อให้เกิด 'ระบบทุนนิยมพันทาง' ที่มีลักษณะเป็น 'ระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์' หรือ 'ระบบทุนนิยมอุปถัมภ์'

วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์สามารถตอบสนองความต้องการของทั้งกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยและกลุ่มนายทุนจีนได้ดี ในขณะที่กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ต้องการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับและขยายฐานอำนาจทางการเมือง ส่วนกลุ่มนายทุนจีนต้องการการอุปถัมภ์ทางการเมือง เพื่อให้สามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเมืองไทยได้โดยสะดวก การประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มนายทุนจีนกับกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยจึงเกิดขึ้น นายทุนจีนที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจพากันเข้าไปสวามิภักดิ์และสังกัดกลุ่มผู้ทรงอำนาจทางการเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหาร) กลุ่มต่างๆ ทั้งนี้เพื่อขอการคุ้มครองปกป้อง ตลอดจนอภิสิทธิ์และอำนาจผูกขาดในการประกอบการ ครั้นมีกำไรจากการผูกขาดก็ส่ง 'ส่วย' ให้แก่ผู้อุปถัมภ์ กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยหยิบยกนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมขึ้นมากดดันให้นายทุนจีนเข้ามาขอรับการอุปถัมภ์ กระบวนการใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจมิได้กระทำด้วยการแจกจ่ายอภิสิทธิ์และอำนาจผูกขาดเท่านั้น หากยังใช้อำนาจรัฐในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากรัฐวิสาหกิจด้วย วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์จึงแผ่ขยายในสังคมไทย เพราะเกื้อกูลผลประโยชน์ทั้งของกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตย ซึ่งยึดกุมอำนาจรัฐ และกลุ่มทุน ซึ่งยึดกุมอำนาจเศรษฐกิจ

แต่แล้ววัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์ก็ต้องปะทะกับวัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย เมื่อกลุ่มขุนนางนักวิชาการในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจทางการเมืองในการให้อภิสิทธิ์และอำนาจผูกขาดเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และพบว่า นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมเป็นต้นตอของการใช้อำนาจอันมิชอบดังกล่าวนี้ กลุ่มขุนนางนักวิชาการจึงพยายามผลักดันให้นโยบายเศรษฐกิจเสรีเข้าไปแทนที่นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ซึ่งประสบผลสำเร็จระดับหนึ่งในปี 2498

สำหรับระบบราชการไทยส่วนที่นอกเหนือไปจากกองทัพและกระทรวงมหาดไทย ซึ่งถูกครอบงำด้วยวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์แล้ว ในปริมณฑลทางเศรษฐกิจ มีการต่อสู้ระหว่างวัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์กับวัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยตลอดช่วงเวลา 60 ปีที่ผ่านมา วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยถูกนำเข้าสู่ระบบราชการไทยโดยกลุ่มขุนนางนักวิชาการ 2 รุ่นแรกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ขุนนางนักวิชาการกลุ่มนี้ออกไปศึกษาต่างประเทศแต่เยาว์วัยจึงมีโอกาสซึมซับวัฒนธรรมประชาธิปไตย และสละหลุดจากวัฒนธรรม

อำนาจนิยมซึ่งครอบงำสังคมไทยได้บางส่วน ขณะเดียวกัน อิทธิพลของสำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ก็ทำให้มีการปลูกฝังปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม การปลูกฝังวัฒนธรรมทางภูมิปัญญาดังกล่าวนี้ยังคงมีต่อมาจนถึงปัจจุบันนี้ เนื่องจากข้าราชการไทยที่ไปศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ในต่างประเทศส่วนใหญ่ถูกส่งไปศึกษาในสหรัฐอเมริกา ความแตกต่างอยู่ที่ว่า นับตั้งแต่ขุนนางนักวิชาการรุ่นที่สามเป็นต้นมา คุณภาพทางภูมิปัญญาของขุนนางนักวิชาการไทยเสื่อมทรามลงตามลำดับ นอกจากนี้ สัดส่วนของขุนนางนักวิชาการที่ออกไปศึกษาต่อต่างประเทศแต่เยาว์วัยก็ลดน้อยถอยลง ส่วนใหญ่จะออกไปศึกษาต่อต่างประเทศเมื่อจบการศึกษาระดับปริญญาตรีในประเทศไทยแล้ว โอกาสที่กฎวัฒนธรรมอำนาจนิยมในสังคมไทยครอบงำจึงมีอยู่เป็นอันมาก และนี่อาจเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่อธิบายว่า เหตุใดวัฒนธรรมอำนาจนิยมจึงมีอิทธิพลในระบบราชการสืบต่อมาได้ช้านาน

ในบรรดาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แม้จะมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยไม่แจ่มชัดนัก แต่ก็มีอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน บางหน่วยงานติดยึดอยู่กับอุดมการณ์ทุนนิยมอภิสิทธิ์หรือทุนนิยมอุปถัมภ์ แต่บางหน่วยงานได้รับอิทธิพลจากอุดมการณ์เสรี ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความโน้มเอียงที่จะสนับสนุนระบบทุนนิยมเสรี กระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตร และสหกรณ์กลับเลือกข้างระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดาหน่วยงานที่สนับสนุนระบบทุนนิยมเสรีล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับองค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้มีบทบาทในการพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเงิน เศรษฐศาสตร์การคลัง และเศรษฐศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้ถ่ายทอดสู่ขุนนางนักวิชาการไทยโดยอาศัยสิ่งตีพิมพ์และการพบปะสนทนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวนโยบายเศรษฐกิจเสรี (economic liberalization) ทั้งทางด้านการค้า การเงิน และการลงทุนระหว่างประเทศ รวมถึงลดทั้งแนวนโยบายการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (privatization) ด้วยอิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้ นโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทั้งนโยบายการคลังและนโยบายการเงิน มุ่งสู่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยที่นโยบายการกระจายรายได้และนโยบายการแก้ปัญหาความยากจนถูกละเลย

แม้ว่าธนาคารโลกจะมีสายสัมพันธ์กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่อิทธิพลของธนาคารโลกในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีไม่มากนัก โดยที่กระทรวงเกษตรอเมริกันสามารถมีอิทธิพลทางภูมิปัญญาต่อขุนนางนักวิชาการในกระทรวงนั้นมากกว่า แม้ว่าขุนนาง

นักวิชาการในสาขาวิชาเกษตรศาสตร์และเศรษฐศาสตร์การเกษตรจำนวนมากจะสำเร็จการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา แต่อุดมการณ์นิยมเสรีกลับอ่อนระโหยโรยแรง ทั้งนี้เพราะเหตุว่านโยบายการเกษตรของรัฐบาล อเมริกันมีนโยบายเศรษฐกิจเสรี หากแต่เป็นนโยบายที่เน้นการแทรกแซงของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการให้เงินอุดหนุนการเกษตรและนโยบายการควบคุมการผลิตทางการเกษตร ภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์การเกษตรแบบอเมริกันจึงถูกถ่ายทอดสู่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของไทย ดังนั้น จึงมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจที่ขุนนางนักวิชาการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สนับสนุนนโยบายการพยุงราคาสินค้าเกษตร โดยไม่พิจารณาบริบททางสังคมการเมืองไทย และสนับสนุนนโยบายการกำหนดเขตเศรษฐกิจการเกษตร โดยเชื่อว่า รัฐบาลสามารถควบคุมการผลิตทางการเกษตรได้ การที่อุดมการณ์นิยมเสรีไม่สามารถเติบโตในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ มิใช่เป็นเพราะเหตุว่า ภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์การเกษตรแบบอเมริกันปราศจากอุดมการณ์นิยมเสรีเท่านั้น หากทว่ายังเป็นเพราะเหตุว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีผลประโยชน์เกี่ยวเนื่องกับทรัพยากรธรรมชาติจำนวนมากอีกด้วย จึงมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่สามารถสลัดหลุดจากอุดมการณ์นิยมอภิสิทธิ์ได้

ผลประโยชน์เกือบจะเป็นเหตุผลประการเดียวที่ทำให้อุดมการณ์นิยมอภิสิทธิ์ยังคงครอบงำกระทรวงพาณิชย์ ขุนนางข้าราชการกระทรวงนี้ได้ประโยชน์จากมาตรการการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ มาตรการการพยุงราคาสินค้าเกษตร และมาตรการการควบคุมราคา มาตรการต่างๆ เหล่านี้เกื้อกูลให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจการยกเลิกมาตรการการควบคุมและการผ่อนปรนกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ (deregulation) จึงเป็นไปได้ยากสำหรับกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวนี้กำลังเกิดขึ้นในหน่วยราชการหลายต่อหลายหน่วย

กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงคมนาคมเป็นกรณีชายขอบ แม้อุดมการณ์นิยมอภิสิทธิ์จะครอบงำหน่วยราชการทั้งสอง แต่ก็มีแนวโน้มที่จะปรับนโยบายไปสู่แนวทางเสรีนิยม กระทรวงอุตสาหกรรมได้ค่อยๆ ปลดปล่อยพันธนาการแห่งการผูกขาดในหลายต่อหลายอุตสาหกรรม แต่อุตสาหกรรมที่รัฐบาลใช้มาตรการการแทรกแซงอย่างมาก ดังเช่นอุตสาหกรรมน้ำตาล ยังมีได้ผ่อนปรนการควบคุมแต่น้อย ในทำนองเดียวกัน กระทรวงคมนาคมก็เริ่มปล่อยให้เอกชนเข้าไปมีบทบาทในการผลิตบริการสาธารณูปโภคมากขึ้น ทั้งที่แต่เดิมนั้น กระทรวงคมนาคมมีความเชื่อว่า การผลิตบริการสาธารณูปโภคเป็นหน้าที่ผูกขาดของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้น ทั้งในกระทรวงคมนาคมและกระทรวงอุตสาหกรรม ยังไม่แน่ชัดว่าเป็นแนวโน้มถาวร

กล่าวโดยสรุปก็คือ วัฒนธรรมอำนาจนิยมยังคงครอบงำระบบราชการ และมีอิทธิพลเหนือกว่าวัฒนธรรมประชาธิปไตย แต่ภายในระบบราชการนั่นเอง มีการต่อสู้ระหว่างอุดมการณ์ทุนนิยมอภิสิทธิ์กับอุดมการณ์ทุนนิยมเสรี โดยที่หน่วยราชการที่มีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีความเอนเอียงไปทางด้านอุดมการณ์ทุนนิยมเสรี ในขณะที่ขณะนี้ ก็มีแรงกดดันจากประเทศมหาอำนาจ และผู้ประกอบการสมัยใหม่ภายในประเทศที่จะให้ระบบทุนนิยมเสรีเข้าไปแทนที่ระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์

กว่าที่อุดมการณ์ทุนนิยมเสรีจะผสมผสานจนเป็นเนื้อเดียวกับอุดมการณ์ประชาธิปไตยคงจะกินเวลาอีกหลายต่อหลายทศวรรษ

### ตารางที่ 1

#### รูปแบบวัฒนธรรมในสังคมไทย

ความสัมพันธ์ในการผลิต	วัฒนธรรมอำนาจนิยม	วัฒนธรรมประชาธิปไตย
ระบบอุปถัมภ์	A	B
ระบบทุนนิยม	C	D

- หมายเหตุ
- A = วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์
  - B = วัฒนธรรมประชาธิปไตยอุปถัมภ์
  - C = วัฒนธรรมทุนนิยมอภิสิทธิ์
  - D = วัฒนธรรมทุนนิยมเสรีประชาธิปไตย