

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 24 พฤศจิกายน 2538

ทุนธุรกิจ ทูนอนครบาล กับการเมืองไทย

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผมเลือกใช้คำว่า "ธุรกิจ" และ "นครบาล" ในความหมายเฉพาะ ดุจเดียวกับการบริหารการตำรวจที่มีการแบ่งแยกตำรวจธุรกิจกับตำรวจนครบาล หากได้ใช้ตามนัยแห่งศัพท์ไม่ถูกต้องตามศัพท์แปลว่า ภูเขา หรือพระราชธา ในขณะทีนครบาลแปลว่า ผู้มีหน้าที่บริหารนคร แต่ผมใช้คำว่า "ทุนธุรกิจ" ให้หมายถึง ทุนต่างจังหวัด และใช้คำว่า "ทูนอนครบาล" ในความหมายทุนกรุงเทพฯ

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ทูนอนครบาลเติบโตก่อนทุนธุรกิจ และก้าวล้ำทุนธุรกิจมากกว่าหนึ่งก้าว การเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศภายหลังการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 มีส่วนผลักดันให้ทุนธุรกิจขยายตัว เพราะการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศมีส่วนชักนำให้การค้าภายในประเทศขยายตัวตามไปด้วย หน่อทุนนิยมในส่วนภูมิภาคจึงมีลักษณะเป็นทุนพาณิชย์ (Commercial Capital) โดยพื้นฐาน และใช้เวลาอันยาวนานในการพัฒนาสู่ทุนอุตสาหกรรม (Industrial Capital) แม้จนเวลานี้ทุนธุรกิจที่เป็นทุนอุตสาหกรรมก็ยังมีไม่มากนัก

นายทุนธุรกิจจำนวนไม่น้อยมีภูมิหลังเป็นเจ้าของนายอากรมาก่อน การเติบโตของทุนธุรกิจจึงต้องพึ่งพาระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นปกครอง เมื่อภาคเศรษฐกิจข้าวเติบโตขึ้นมาเป็นภาคเศรษฐกิจนำ (leading sector) ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภาคเศรษฐกิจข้าวก็กลายเป็นแหล่งบ่มเพาะทุนธุรกิจที่สำคัญ นายทุนธุรกิจจำนวนมากเติบโตจากธุรกิจโรงสีและธุรกิจการค้าข้าว และหลายต่อหลายตระกูลเติบโตขึ้นเป็นนายทุนระดับชาติในเวลาต่อมา

หน่อทุนนิยมที่เติบโตในสังคมที่ร้อยรัดด้วยระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ย่อมยากที่จะพัฒนาไปสู่ระบบทุนนิยมเสรีได้ เพราะติดขัดด้วยระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นั่นเอง อันเป็นเหตุให้ระบบทุนนิยมที่เติบโตขึ้นมา มีลักษณะพันทาง และแปรสภาพเป็นระบบทุนนิยมอุปถัมภ์หรือระบบทุนนิยมอภิสิทธิ์ ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจที่ทุนธุรกิจต้องพึ่งพาระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นปกครองในการเติบโตเป็นสำคัญ หากปราศจากความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ย่อมมีอาจได้มาซึ่งอำนาจผูกขาดและอภิสิทธิ์ในการประกอบการ ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ทุนธุรกิจจำนวนมากเติบโตใหญ่จากการเป็นทุนสัมปทาน ไม่ว่าจะ

จะเป็นการประกอบธุรกิจโรงงาน หรือการผลิตและจำหน่ายสุรา โดยที่ในเวลาต่อมาก็มีธุรกิจการจัดจำหน่ายบุหรี่ยี่ห้อและสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย แต่ทุนสัมปทานที่สำคัญเกี่ยวพันกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป่าไม้และแร่

เมื่อก้าวเข้าสู่ยุคของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา แม้ทุนธุรกิจจะยังคงเติบโตใหญ่จากกิจการสัมปทาน แต่ก็มีช่องทางใหม่ในการประกอบธุรกิจ นั่นก็คือ การก้าวเข้าสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับเหมาก่อสร้าง และการขายสินค้าและบริการให้แก่หน่วยราชการ แต่ธุรกิจใหม่เหล่านี้มีอาจหลุดรอดจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ไปได้

นายทุนธุรกิจจำนวนไม่น้อยเติบโตใหญ่จากการประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการค้าของเถื่อน การค้ายาเสพติด การลักลอบผลิตสุรา การลักลอบตัดป่า การลักลอบขุดแร่ และการประกอบธุรกิจหอยใต้ดิน ผู้ที่ประกอบกิจกรรมที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ยังมีความจำเป็นในการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นปกครอง มิฉะนั้นอาจต้องเผชิญกับการปราบปรามที่รุนแรง

แม้ว่านายทุนธุรกิจต้องสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับพนักงานฝ่ายปกครองในส่วนภูมิภาคเป็นปฐม แต่ในที่สุดแล้วก็หนีไม่พ้นที่จะต้องเข้าสู่เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นปกครองในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประกอบกิจการที่ต้องพึ่งอำนาจชนชั้นปกครองในการให้อำนาจผูกขาดและอภิสิทธิ์ ดังเช่นสัมปทานป่าไม้และสัมปทานแร่ นายทุนธุรกิจที่เข้าถึงชนชั้นปกครองในกรุงเทพฯ เหล่านี้สามารถเติบโตเป็นนายทุนระดับชาติในเวลาต่อมาโดยไม่ยากลำบากนัก

ทุนธุรกิจที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงมักจะพัฒนาไปเป็นทุนอุตสาหกรรม โดยอาศัยประโยชน์จากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล ทั้งภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) และยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อการส่งออก (Export-Oriented Industrialization) แต่ทุนธุรกิจที่มีลักษณะเป็นทุนสัมปทานหรือทุนอุปถัมภ์ ยังคงเกาะเกี่ยวหาผลประโยชน์จากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ต่อไป การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาก็คือ ความพยายามของนายทุนธุรกิจในการเปลี่ยนแปลงบทบาทจากผู้รับการอุปถัมภ์มาเป็นผู้อุปถัมภ์

การที่กลุ่มทุนสัมปทานธุรกิจก้าวเข้าไปมีบทบาทในการเมืองท้องถิ่น นับเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ เพราะการยึดกุมอำนาจการเมืองท้องถิ่นก็ถือคู่ต่อการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เพื่อดำรงฐานะทุนสัมปทานหรือทุนอุปถัมภ์ต่อไปได้ กระนั้นก็ตาม ลำพังแต่อำนาจการเมืองท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะขยายฐานเศรษฐกิจ กลุ่มทุนธุรกิจต้องก้าวขึ้นเวทีการเมืองระดับชาติ เมื่อโอกาสเอื้ออำนวยภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 นายทุน

ภูธรจำนวนมากกระโดดลงสู่สนามเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มิเพียงเพื่อขยายเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นปกครองในกรุงเทพฯ เท่านั้น หากยังมุ่งปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้รับการอุปถัมภ์มาเป็นผู้อุปถัมภ์อีกด้วย

นับตั้งแต่การเลือกตั้งเดือนมกราคม 2518 เป็นต้นมา กลุ่มทุนภูธรสามารถยึดกุมพื้นที่ในเวทีการเมืองระดับชาติเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตลอดระยะเวลาที่ล่วงเลยมา กลุ่มทุนภูธรที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้ใช้อำนาจการเมืองในการแสวงหาประโยชน์จากการจัดสรรสัมปทาน การจัดสรรโควตาการนำเข้าและการส่งออก การถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชน (privatization) การจัดจ้างจัดซื้อของหน่วยราชการ การบุกเบิกที่สาธารณประโยชน์และป่าสงวนแห่งชาติ การกำหนดนโยบายที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง รวมถึงลดจนการผันงบประมาณแผ่นดินและทรัพยากรของแผ่นดินในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองและสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของตนเอง

การเติบโตใหญ่ของกลุ่มทุนภูธรในเวทีการเมืองระดับชาติขึ้นถึงจุดสุดยอดเมื่อรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เข้าบริหารราชการแผ่นดินในเดือนกรกฎาคม 2538 รัฐบาลบรรหารนับเป็นรัฐบาลของกลุ่มทุนภูธรชุดแรก รัฐบาลก่อนหน้านี้นี้ หากมิใช่รัฐบาลของกลุ่มพลังอำนาจโดยปริยายก็เป็นรัฐบาลที่กลุ่มทุนนครบาลมีอิทธิพลสูงยิ่ง ดังเช่นรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แม้แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก็ยังต้องถือเป็นรัฐบาลของกลุ่มทุนนครบาล แม้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะเป็น ส.ส. ต่างจังหวัด แต่พรรคประชาธิปไตยที่พึ่งพิงนายทุนนครบาลเป็นฐานสำคัญ ความข้อนี้มิได้มีนัยว่า กลุ่มทุนภูธรมิได้มีส่วนค้ำจุนรัฐบาลชวน

พรรคชาติไทยเมื่อแรกจัดตั้งมีลักษณะเป็นพรรคข้าราชการ โดยอาศัยกลุ่มทุนนครบาลเป็นฐาน ตลอดช่วงเวลาอันยาวนานที่กลุ่มชอยราชครูสืบอำนาจทางการเมือง (2500-2517) ผู้นำกลุ่มชอยราชครูได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นผู้นำกลุ่มทุนนครบาล แต่พรรคชาติไทยก็มีแนวโน้มในการดูดีกับกลุ่มทุนภูธรด้วย เมื่อกลุ่มชอยราชครูสืบอำนาจในพรรคชาติไทยในปี 2535 พรรคชาติไทยก็แปรสภาพเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มทุนภูธร ลักษณะดังกล่าวนี้ยิ่งเด่นชัดขึ้นเมื่อกลุ่มเทิดไท้ผนวกเข้ากับพรรคชาติไทย บรรดาผู้นำของพรรคชาติไทยล้วนแล้วแต่มีภูมิหลังมาจากกลุ่มทุนภูธรทั้งสิ้น รัฐบาลบรรหารจึงนับเป็นรัฐบาลชุดแรกของกลุ่มทุนภูธร แต่ความข้อนี้มิได้มีนัยว่า รัฐบาลชุดนี้ไม่มีกลุ่มทุนนครบาลเป็นพันธมิตรเสียเลย

การสืบคลานเข้ายึดกุมอำนาจรัฐของกลุ่มทุนภูธรก่อให้เกิดความขัดแย้งกับกลุ่มทุนนครบาลอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความต้องการแย่งอำนาจในการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจ กลุ่มทุนนครบาลเริ่มรู้สึกถึงการสูญเสียอำนาจ บทบาท และอิทธิพล เพราะนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2516 เป็นต้นมา

กลุ่มทุนนครบาลมีอำนาจและอิทธิพลเพิ่มขึ้นตามลำดับ บัดนี้อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มทุนนครบาลกำลังถูกลิดรอนโดยกลุ่มทุนธุรกิจ ความขัดแย้งในการแย่งชิงอำนาจจึงมีอาจหลีกเลี่ยงได้

แต่ความขัดแย้งอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากความแตกต่างในด้านวัฒนธรรม ทุนนครบาลนับเป็นทุนครบเครื่อง เพราะมีทั้งทุนพาณิชย์ ทุนอุตสาหกรรม ทุนบริการ และทุนการเงิน ในขณะที่ทุนธุรกิจประกอบด้วยทุนพาณิชย์เป็นด้านหลัก และทุนอุตสาหกรรมเป็นด้านรอง โดยปราศจากฐานในทุนการเงินเลย ในขณะที่ระบบความสัมพันธ์ในการผลิตของทุนนครบาลกำลังพัฒนาไปสู่ระบบความสัมพันธ์ภายใต้ระบบทุนนิยม ซึ่งมีกฎเกณฑ์และกติกาการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ชัดเจน แต่ทุนธุรกิจยังคงยึดกุมระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างเหนียวแน่น มีหน้าซ้ำยังเป็นระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยุคบุกเบิกด้วย ณ บัดนี้หากกลุ่มทุนนครบาลต้องการอำนาจผูกขาดและอภิสิทธิ์ในการประกอบการ จักต้องเป็นฝ่ายเข้าไปสวามิภักดิ์ต่อกลุ่มทุนธุรกิจที่ยึดกุมอำนาจรัฐ ซึ่งอาจเป็นเรื่องเสียศักดิ์ศรีสำหรับกลุ่มทุนบางกลุ่ม

ในขณะที่รัฐบาลอานันท์เป็น Grand-Dinner Cabinet และรัฐบาลชวนเป็น Buffet Cabinet รัฐบาลบรรหารถูกกล่าวหาว่าเป็น Fast-Food Cabinet ความแตกต่างระหว่างรัฐบาลเหล่านี้มีได้อยู่ที่ว่า ใคร 'กิน' หรือใคร 'ไม่กิน' หากแต่อยู่ที่ว่า 'กิน' อย่างไร นั่ง 'โต๊ะ' กินอย่างผู้ดีโดยมีบริกรคอยประเคนอาหารให้กิน หรือเข้าคิวและยืน 'กิน' อย่างเป็นระเบียบ หรือแย่งกัน 'กิน' อย่างมูมมาม แม้อาหารเลอะปากก็ไม่สนใจเช็ด

สังคมนครบาลได้ 'พัฒนา' มาถึงจุดที่มีการกำหนดมาตรฐานในการ 'กิน' แต่รัฐบาลบรรหารยังคง 'กิน' อย่างมูมมาม ไม่ต้องตามมาตรฐานนครบาล มีหน้าซ้ำยังไม่ใส่ใจว่าจะมีผู้คนเห็นความมูมมามนั้นหรือไม่

การรุกคืบของกลุ่มทุนธุรกิจในการยึดกุมอำนาจรัฐให้ภาพไม่แตกต่างจากภาพ 'คนเถื่อน' บุกเข้ายึดกรุงโรม !