



สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถาบันคลุมสมอง:

กายวิภาคการเมืองของทีดีอาร์ไอ

Think Trap:

A Political Anatomy of TDRi

เอกสิทธิ์ หนูหนักดี



สถาบันคลุมสมอง: กายวิภาคการเมืองของทีดีอาร์ไอ

(Think Trap: A Political Anatomy of TDRI)

เอกสิทธิ์ หนูหนักดี

คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2563

หนังสือเล่มนี้มาจากคณาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2558

เอกสิทธิ์ หนูนุกถ์.

สถาบันคฤมสมมอ: กายวืภาคการเมือของทีดีอาร์ไอ = *Think Trap: A Political Anatomy of TDRI.*

1. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
2. สถาบันวิจัย -- แห่งการเมือ -- ไทย.

H62.5

ISBN 978-616-314-551-2

ISBN (E-BOOK) 978-616-314-556-7

ลืขลืทืของเอกลืทื หนูนุกถ์

สงวนลืขลืทื

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนกุมภาพันธ์ 2563

จำนวน 1,000 เล่ม

ฉบับอิเล็กทรอนิกส์ (e-book) กุมภาพันธ์ 2563

จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ทำพระจันทร์: อาคารธรรมศาสตร์ 60 ปี ชั้น U1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ถนนพระจันทร์ กรุงเทพฯ 10200 โทร. 0-2223-9232

ศูนย์รังสิต: อาคารโคมบริหาร ชั้น 3 ห้อง 317 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 12121

โทร. 0-2564-2859-60 โทรสาร 0-2564-2860

<http://www.thammasatpress.tu.ac.th>, e-mail: unipress@tu.ac.th

จัดจำหน่ายโดยบริษัทซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน)

เลขที่ 1858/87-90 ถนนเพชรตัด แขวงบางนาใต้

เขตบางนา กรุงเทพฯ 10260

โทร. 0-2826-8000 โทรสาร 0-2826-8999

<http://www.se-ed.com>

พิมพ์ที่บริษัทพิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด

นางสุนิสา อินทร์นุรักษ์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

แบบปกโดย ประชา สุวีรานนท์

ราคาเล่มละ **440.-** บาท

สารบัญ

สารบัญตาราง	(8)
สารบัญภาพ	(9)
คำนำ	(11)
บทที่ 1 การเมืองของความไม่เป็นการเมือง	4
การทำงานของทีดีอาร์ไอในการเมืองไทย	4
บทที่ 2 Think TANK	12
รถถังทางปัญญา	12
บทบาทหน้าที่ของคลังสมองในประเทศกำลังพัฒนา	17
ทีดีอาร์ไอในอุตสาหกรรมการวิจัยของไทย	24
ทีดีอาร์ไอในฐานะตัวแสดงทางการเมือง	31
บทที่ 3 อัตลักษณ์ทีดีอาร์ไอ	38
“อะไรคือทีดีอาร์ไอ?”	38
กำเนิดทีดีอาร์ไอ	40
ลักษณะองค์กร	41
ความเป็นอิสระของทีดีอาร์ไอ	45
ตำแหน่งประธานทีดีอาร์ไอ	46
ผู้บริหารทีดีอาร์ไอ	47
สายธารความคิดหลักของทีดีอาร์ไอ	52
บทที่ 4 ทีดีอาร์ไอกับเศรษฐกิจการเมืองไทย	66
ที่ทางของคลังสมอง	66
การเมืองของคลังสมอง	71
ทีดีอาร์ไอกับวิกฤตเศรษฐกิจไทย	75

บทที่ 5	ข้อเสนอของทีดีอาร์ไอ	102
	ข้อเสนอที่ทีดีอาร์ไอ: งานวิจัย	102
	ข้อเสนอที่ทีดีอาร์ไอ: งานสัมมนาวิชาการประจำปี (2527-2557)	108
	ข้อเสนอที่ทีดีอาร์ไอ: วาระที่ทีดีอาร์ไอ (2553-2558)	123
	ข้อเสนอที่ทีดีอาร์ไอ: การแถลงข่าวและงานสัมมนาสาธารณะ (2552-2558)	124
	ข้อเสนอของทีดีอาร์ไอ: สื่อและหนังสือพิมพ์ (2541-2558)	129
	สรุปข้อเสนอของทีดีอาร์ไอ	136
บทที่ 6	คู่สนทนากับของทีดีอาร์ไอ	158
	คลังสมองกับกลุ่มผลประโยชน์	158
	พันธมิตรและผู้ใช้ประโยชน์	159
	คู่ถกเถียงและผู้เสียประโยชน์	174
	กลุ่มเป้าหมาย	196
บทที่ 7	ความตกห่าง (Discrepancies)	
	ของคำประกาศตนของทีดีอาร์ไอกับข้อเท็จจริง	212
	ที่ทีดีอาร์ไอกับหลักฐาน	212
	ข้อถกเถียงว่าด้วยความรู้	215
	ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจกับความรู้	217
	ความตกห่างของ “ความรู้”	219
	ปฏิทรรศน์ของงานวิจัยที่ “สมบูรณ์พร้อม”	234
	ความรู้/ចំណេះដឹង/Knowledge/Wissen/知識	234
	ความรู้กับความเป็นจริง	239
	ความตกห่างของ “ความเป็นกลาง”	240
	ความตกห่างของการปลดการเมือง	245
	ความตกห่างกับสถานะของผู้รู้	253

บทที่ 8	การทำงานของทีดีอาร์ไอ	270
	ภาพของผู้รู้	270
	การตีความหมาย สื่อความหมายและการให้คุณค่า	275
	การทำงานของทีดีอาร์ไอในการเมืองไทย	277
	ผลของการทำงานของทีดีอาร์ไอในการเมืองไทย	291
	นัยของการทำงานของทีดีอาร์ไอในการเมืองไทย	297
บทที่ 9	ผู้พิทักษ์นโยบายเศรษฐกิจมหภาคของไทย	312
	ความต่อเนื่องของนโยบายเศรษฐกิจไทย	312
	“การเมือง” กับนโยบายเศรษฐกิจมหภาค	314
	วาทกรรมเศรษฐกิจไทย	317
	ผู้พิทักษ์นโยบายเศรษฐกิจมหภาคของไทย	318
ภาคผนวก		323
บรรณานุกรม		349

ตัวอย่าง

ตารางที่

2.1	จำนวนนักวิจัยของคลังสมองในประเทศไทย	26
2.2	งบประมาณการวิจัยเชิงนโยบายจากหน่วยงานที่ให้ทุนวิจัยโดยตรง ปีงบประมาณ 2551	27
2.3	งบประมาณการวิจัยเชิงนโยบายของภาครัฐจำแนกตามประเภทหน่วยงาน ที่ได้รับการว่าจ้าง	28
2.4	หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณทำวิจัยเชิงนโยบายสูงสุด 10 อันดับแรก	29
3.1	รายชื่อคณะกรรมการสภาสถาบันและคณะกรรมการบริหารสถาบัน (ณ 2557)	51
4.1	เปรียบเทียบบุคลิกลักษณะที่ดีอาร์ไอกับพรรคไทยรักไทย	84
5.1	จำนวนงานวิจัยของที่ดีอาร์ไอแบ่งตามแหล่งทุน	103
5.2	สรุปจำนวนงานวิจัยของที่ดีอาร์ไอตามสาขา	106
5.3	สรุปข้อเสนอด้านทุนจากงานสัมมนาวิชาการประจำปีของที่ดีอาร์ไอ (เฉพาะปีที่มีงานวิจัย)	110
5.4	สรุปข้อเสนอด้านคนงานและสวัสดิการจากงานสัมมนาวิชาการประจำปีของที่ดีอาร์ไอ (เฉพาะปีที่มีงานวิจัย)	112
5.5	สรุปข้อเสนอด้านรัฐและกลไกของรัฐจากงานสัมมนาวิชาการประจำปีที่ดีอาร์ไอ (เฉพาะปีที่มีงานวิจัย)	113
5.6	ประเภทผู้ร่วมงานสัมมนาวิชาการประจำปีของที่ดีอาร์ไอ	120
5.7	หัวข้องานสัมมนาวิชาการประจำปี 2527-2557	122
5.8	ความถี่ในการจัดสัมมนาของที่ดีอาร์ไอในประเด็นต่างๆ	128
5.9	เปรียบเทียบแกนข้อเสนอจากข้อเสนอแบบต่างๆ ของที่ดีอาร์ไอ	134
7.1	เปรียบเทียบมุมมองของนักวิชาการต่างๆ ต่อโครงการนำข่าว ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์	238

ภาพที่

- | | | |
|-----|---|-----|
| 2.1 | ค่าเฉลี่ยต่อปีของจำนวนคลังสมองที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ทั่วโลก | 13 |
| 7.1 | สไลด์ประกอบการบรรยายในหัวข้อ “การปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมทางสังคม: ภาพรวมของการพัฒนา” ของนิพนธ์ พัวพงศกร | 226 |

ตัวอย่าง

คำนำ

อำนาจ การเมืองและวาทกรรม

อำนาจเป็นสิ่งที่อยู่ในทุกอณูของความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์และเป็นเงื่อนไขกำหนดตำแหน่งแห่งที่ของบุคคล

อำนาจเป็นของจริง แต่ไม่จำเป็นต้องถูกสังเกตหรือเห็นได้เพราะอำนาจทำงานทั้งในรูปแบบที่รับรู้ได้และในรูปแบบที่พ้นจากการรับรู้ อำนาจที่ทรงพลังมักเป็นอำนาจที่พ้นจากการรับรู้

ปฏิบัติการของอำนาจที่ไม่ถูกมองว่าเป็นการเมืองหรือพ้นจากการเมืองคืออำนาจที่พ้นจากการรับรู้ อำนาจพ้นจากการรับรู้ได้ด้วยการคลุมโดยสิ่งอื่น สิ่งที่สามารถคลุมอำนาจไม่ให้เป็นที่รับรู้ได้มีหลายสิ่งซึ่งล้วนแต่เป็นของที่อำนาจสร้างขึ้นเพื่อคลุมตัวมันเองเป็นต้นว่า ความดี ความจริง หรือความรู้ สิ่งเหล่านี้มีคุณสมบัติคล้ายคลึงกันแม้จะถูกเรียกต่างกันและจะทำงานสอดประสานกับเครื่องคลุมอำนาจชนิดอื่นๆ โดยไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมจากส่วนกลาง

เครื่องคลุมอำนาจเหล่านี้ทำหน้าที่การจัดประเภทและประเมินคุณค่า การจัดประเภทและประเมินคุณค่าโดยเครื่องคลุมอำนาจทำให้ของบางสิ่ง/คนบางคนอยู่ในสถานะเห็นว่าสิ่งอื่น/คนอื่น สมควรเชื่อถือโดยไม่จำเป็นต้องตั้งคำถามกระทั่งปฏิบัติตามโดยไม่ต้องคิดแม้ว่าสิ่งที่เชื่อและกระทำจะขัดแย้งต่อข้อเท็จจริงทั้งปวงที่ปรากฏ มายาภาพที่กำกับความเป็นจริงนี้รู้จักกันในนามวาทกรรม

วาทกรรมพรางอำนาจให้พ้นจากการถูกจับจ้องและตั้งคำถาม เมื่ออำนาจถูกคลุมด้วยมายาภาพจนพ้นจากการรับรู้ สรรพสิ่งที่ถูกอำนาจกระทำก็จะพ้นจากการรับรู้ไปด้วย โดยเฉพาะการเอารัดเอาเปรียบและการกดขี่มนุษย์ในสังคม อันเกิดจากความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียม

การตั้งคำถามทำให้อำนาจที่พ้นจากการรับรู้กลับมาปรากฏ การตั้งคำถามเป็นการเมืองเพราะทำให้อำนาจเผยตัว ความเท่าเทียมจะปรากฏเป็นจริงได้จึงต้องกระทำการเมืองอันเป็นเครื่องเปิดโปงอำนาจมากกว่ากระทำการผ่านความรู้อันเป็นเครื่องคลุมอำนาจอ โดยเฉพาะความรู้ชนิดที่ประยุกต์ใช้ง่ายให้คำตอบตรงคำถามมักนำอำนาจไปวางไว้ในมือผู้รู้และซ่อนห่างจากประชาชน

ความปรารถนาของหนังสือเล่มนี้คือการมีส่วนที่จะนำอำนาจนั้นคืนสู่เจ้าของเดิม ด้วยความรู้อีกชนิดหนึ่งที่น่าไปสู่การทำให้เห็น ตั้งคำถามและเป็นการเมือง

เอกสิทธิ์ หนูหนักดี

“ปีที่ 58 ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”

ตัวอย่าง

ที่ดีอาร์ไอกับเศรษฐกิจการเมืองไทย

“สภาพแวดล้อมในการกำหนดนโยบายในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้น
การเมืองเป็นประชาธิปไตย มีกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายมากขึ้นกว่าอดีต”¹

อภิเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ที่ทางของคลังสมอง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ปี 2504-2509 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อๆ มาหลังจากนั้นทำให้ประเทศไทยมีการปรับโครงสร้างและเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด แม้จะมีช่วงเวลาที่ชะงักงันหรือถดถอยบ้างแต่ก็ยังมี การเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยในระดับสูง มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการจ้างงานอย่างมาก²

การพัฒนาประเทศด้วยการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอย่างเป็นล่ำเป็นสันในยุค รัฐบาลสุฤษดิ์ทำให้กลุ่มนักธุรกิจต่างจังหวัดสะสมทุนและก้าวเข้ามาเป็นตัวแสดงหลักอีกตัวหนึ่งของการเมืองไทย ผู้แทนราษฎรที่มีอาชีพเป็นนักธุรกิจเพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างก้าวกระโดด จากจำนวน 44 คน ในปี 2500 มาเป็น 100 คนในปี 2512³ และเพิ่มขึ้นอีกมากหลังจากนั้น พร้อมกับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทย

โดยเฉพาะในระยะเวลาระหว่าง 2501-2516 ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วรุนแรงอันเป็นผลมาจาก “แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยมตามยุทธศาสตร์การเติบโตอย่างไม่สมดุลของพวกเทคโนแครต (technocrat)”⁴ “ทำให้เกิดการก่อตัวของชนชั้นใหม่ ๆ ขึ้นในสังคมเมืองและชนบท โดยเฉพาะชนชั้นกระฎุมพีใหม่ ๆ รวมถึงชนชั้นกลางและนายทุนน้อย”⁵ เกษียร เตชะพีระสรุปว่ามี 3 ตัวการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้คือ หนึ่ง จักรวรรดินิยมอเมริกัน สอง ระบอบสฤษดิ์ สาม เทคโนแครต⁶

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงนี้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นกระบวนการที่รวมศูนย์และปิดมากโดยอาศัยการประสานงานอย่างใกล้ชิดจากข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่จากสี่หน่วยงานหลักคือ หนึ่ง สำนักงานประมาณสอง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ/สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สาม สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สี่ ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยไม่มี การต่อรองจากกลุ่มผลประโยชน์อื่นนอกวงการเมืองของชนชั้นนำเพราะไม่มีพรรคการเมือง ไม่มีการเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้น การเคลื่อนไหวหรือขบวนการทางการเมืองที่มีแนวคิดและ แนวนโยบายพัฒนาประเทศที่แตกต่างจากแนวทางของรัฐบาล ถูกจอมพลสฤษดิ์ผู้นำรัฐบาลปราบปรามอย่างเด็ดขาด เช่น มีการปิดสหภาพแรงงาน การจับกุมและประหารชีวิตพลเมืองไทยในข้อหากระทำการเป็นคอมมิวนิสต์⁷

ระหว่างกลางพุทธศตวรรษที่ 2510 จนถึงกลางพุทธศตวรรษที่ 2520 ทหารผู้กุมอำนาจการเมืองก็แตกแยกแบ่งพรรคแบ่งพวก⁸ ประกอบกับนโยบายปกป้องตลาดภายในบางส่วน เช่น ตลาดการค้าข้าวควบคู่ไปกับนโยบายการค้าเสรี นโยบายสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศและการส่งออกทำให้ “กลุ่มทุนเมือง” สะสมทุนมีความเข้มแข็งและเป็นอิสระจากทหารมากขึ้น¹⁰ ในขณะที่เดียวกันการขยายตัวทางเศรษฐกิจออกไปสู่ชนบท การเพิ่มขึ้นของแรงงานมีการศึกษาและชนชั้นกลางก็เป็นโอกาสให้กับการสะสมทุนของกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น จนสามารถสร้างกลุ่มพลังทางการเมืองเข้ามาต่อรองผลประโยชน์ด้วย

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของตัวแสดงทางการเมือง การเสื่อมสลายของระบอบเผด็จการทหาร การหยั่งรากของประชาธิปไตยและระบบรัฐสภาทำให้ การควบคุมและดำเนินนโยบายจากศูนย์กลางอย่างเบ็ดเสร็จไม่สามารถกระทำได้ดังเดิมนักการเมืองที่เข้าถึงอำนาจผ่านการเลือกตั้งเริ่มสามารถเข้ามามีบทบาทกำหนด-กำกับ

นโยบาย อำนาจตัดสินใจโครงการขนาดใหญ่ของรัฐย้ายเข้าไปสู่มือกระทรวงต่างๆ¹¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) ในปัจจุบันอันเป็นหน่วยงานคลังสมองของรัฐก่อตั้งขึ้นด้วยการสนับสนุนของสหรัฐฯ และธนาคารโลกในปี 2493 และมีบทบาทสำคัญในการกำกับการดำเนินนโยบายสาธารณะสำคัญๆ ของไทยตลอดได้ถูกลดบทบาทลงในพุทธทศวรรษที่ 2520 นี้เอง¹²

บริบทเศรษฐกิจสังคมการเมืองไทยในปี 2527 อันเป็นช่วงเวลาที่ที่ตืออาร์โวก่อตั้งขึ้นนั้น เศรษฐกิจไทยขาดเสถียรภาพ ยากลำบากและต้องปรับตัว¹³ ในขณะเดียวกันก็เป็นช่วงที่มีการเติบโตของประชาธิปไตยในประเทศไทยด้วย หมายความว่ารัฐไทยต้องเผชิญหน้ากับความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเมือง ในจังหวะเวลาซึ่งอำนาจเผด็จการที่เคยใช้กำกับควบคุมสังคมก่อน 2520 นั้นได้เสื่อมคลายลงไปมากแล้ว สภาพัฒน์ฯ ไม่สามารถเป็นพื้นที่ให้เทคโนโลยีแทรกซึมบทบาทผลักดันนโยบายของประเทศได้เหมือนที่เคยเป็น เสนาะ อุณาภูลเลขาริการสภาพัฒน์ฯ จึงคิดที่จะตั้งองค์กรคลังสมองขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการทำงานของสภาพัฒน์ฯ โดยมีเหตุผลหนึ่งคือ กิจกรรมขององค์กรประเภทนี้ “ไม่สามารถทำได้ในหน่วยงานรัฐ”¹⁴

เมื่อเปรม ติณสูลานนท์เป็นผู้นำรัฐบาลระหว่างปี 2523-2531 การเมืองไทยเป็นการเมืองแบบรัฐสภา แม้ว่าทหารจะยังมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองแต่ก็ลดน้อยลงและไม่ได้มีเอกภาพมากเท่ากับในช่วงทศวรรษก่อนหน้านั้น¹⁵ การเมืองแบบรัฐสภาเริ่มกลายมาเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของระบบการเมืองไทย เหล่านายพลที่เข้าสู่แวดวงการเมืองต้องตั้งพรรคการเมืองเพื่อเข้าสู่อำนาจบริหาร ดัชนีแสดงว่าการเมืองในระบบรัฐสภาเริ่มหยั่งรากลงในการเมืองไทย คือการที่นายทหารระดับสูงที่ต้องการเข้าสู่อำนาจการเมืองจะต้องลาออกหรือเกษียณอายุราชการแล้วมาลงสมัครรับเลือกตั้งและตั้งพรรคการเมือง ได้แก่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ตั้งพรรคการเมืองชื่อ-พรรคชาติประชาธิปไตย (2522) พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก-พรรคปวงชนชาวไทย (2529) พลตรีจำลอง ศรีเมือง-พรรคพลังธรรม (2531) พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ-พรรคความหวังใหม่ (2532) แม้แต่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) หลังการปฏิวัติรัฐบาลพลเอกชาติชายก็ต้องตั้งพรรคการเมืองเพื่อสืบทอดอำนาจ (พรรคสามัคคีธรรม 2534)

สามทศวรรษหลังการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก การเมืองไทยขยายวงและมีคนกลุ่มใหม่เข้ามามีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ และผู้คนเหล่านี้ล้วนแสวงหาพื้นที่ทางการเมืองของตนเองสะท้อนผ่านเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ที่มีการรวมตัวกันของประชาชนหลากหลายกลุ่มที่ส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษา รายได้ดี ทำงานในสำนักงานหน่วยงานราชการหรือบริษัทเพื่อคัดค้านนายกรัฐมนตรีที่ไม่ได้มาจากกระบวนการการเลือกตั้ง ชงชัย วินิจจะกูลสรุปว่าเหตุการณ์นี้แสดงถึงจุดสิ้นสุดของระบอบเผด็จการทหาร¹⁶

เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ทำให้สองตัวแสดงสำคัญในการเมืองไทย คือ ทหารและนักการเมืองสูญเสียความน่าเชื่อถือจากประชาชน ตัวแสดงที่ก้าวเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นคือข้าราชการ นักธุรกิจการเงินและเทคโนโลยีคนแคระเอกชน และประเทศไทยได้เดินหน้าสู่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกาภิวัตน์มากขึ้นในกลางพุทธทศวรรษที่ 2530 นี้เอง

ในทางเศรษฐกิจ มีการปฏิรูประบบเศรษฐกิจด้วยการลดภาษีรายได้ธุรกิจ รายได้ทั่วไป ลดภาษีสินค้านำเข้า ลดภาษีสินค้าประเภททุน จัดตั้งคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ โดยนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศและประธานกรรมการบริษัท สหยูเนี่ยน ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสองครั้งคือ หลังรัฐประหาร 2534 และหลังพฤษภาทมิฬ 2535 ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งและเมื่อนายชวน หลีกภัยได้ขึ้นมาเป็นนายกฯ ในเดือนกันยายน 2535 ก็ได้แต่งตั้งนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ อดีตกรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารไทยพาณิชย์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีผลงานการเปิดเสรีภาคการเงินหรือรู้จักในชื่อกิจการวิเทศธนกิจแห่งกรุงเทพฯ (Bangkok International Banking Facility: BIBF)¹⁷

ในทางการเมือง ชนชั้นนำทางการเมืองของไทยมีฉันทามติร่วมกันในเรื่องการปฏิรูปการเมือง พรรคชาติไทยของนายบรรหาร ศิลปอาชา ชู “ปฏิรูปการเมือง” เป็นนโยบายหาเสียงหลักของพรรคและชนะเลือกตั้งได้เสียงข้างมากเข้ามาเป็นแกนนำรัฐบาล นายบรรหารมีบทบาทผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้สามารถจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กระบวนการดังกล่าวเสร็จสิ้นใน 2539 สมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธและนำไปสู่ “การปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระบอบเลือกตั้งธิปไตยไปเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งปิดทุจริต เปิดประสิทธิภาพและสร้างเสริมภาวะผู้นำของฝ่ายบริหารเพื่อรับมือการทำทลายจากโลกาภิวัตน์”¹⁸

การเปิดรับระเบียบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ การรับรู้และยอมรับว่าโลกาภิวัตน์เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ การปฏิรูปการเมืองเพื่อรับมือกับเสรีนิยมใหม่โลกาภิวัตน์ ปัจจัยเหล่านี้เชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจ-สังคมไทยเข้ากับทุน-สังคมโลกมากขึ้น ภายใต้ระบอบการเมืองที่อยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านจากระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม (2523-2531) ไปสู่ระบอบ “เลือกตั้งธิปไตย” สมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย (2531-2534) รัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (23 กุมภาพันธ์ 2534) ไปสู่ชัยชนะของกระบวนการ “การปฏิวัติประชาธิปไตยกระฎุมพี”¹⁹ ที่ไร้มิติของการปฏิวัติสังคมในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535

แนวโน้มเศรษฐกิจสังคมและการเมืองไทยในพุทธทศวรรษนี้มีแนวโน้มนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ในสังคมโลกาภิวัตน์และระบบการเมืองประชาธิปไตยเพื่อทุนทั้งหมดนี้เป็นแรงขับเคลื่อนประเทศไทยเข้าหาตลาดทุนโลก เศรษฐกิจไทยในทศวรรษนี้มีการเจริญเติบโตสูง มีการเพิ่มของ GDP ในระดับใกล้เคียงเลขสองหลัก ระหว่างปี 2530-2538 อัตราการเจริญเติบโตของ GDP ไทยอยู่ที่ระหว่างร้อยละ 8.1 จนถึงร้อยละ 13.3 ต่อปี ก่อนจะเริ่มตกลงอย่างรวดเร็วเนื่องจากเป็นการเติบโตบนฐานของการเก็งกำไรมากกว่าการลงทุนในภาคการผลิตที่แท้จริง เมื่อฟองสบู่ของการเก็งกำไรใกล้แตกจึงมีการหดตัวของ GDP เหลือเพียงร้อยละ 5.9 ในปี 2539 และร้อยละ 1.4 ในปี 2540²⁰ ที่เป็นจุดเริ่มต้นของวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง

วิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งใน 2540 ทำให้เทคโนโลยีสารสนเทศในหน่วยงานราชการที่มีบทบาทลดน้อยลงอยู่แล้ว กลับต้องสูญเสียความน่าเชื่อถือทั้งในแง่ของความสามารถทางวิชาการการบริหารงานและในแง่ของความซื่อสัตย์ “ภาพของขุนนางวิชาการที่มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต และเห็นแก่ประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว มลายหายไปจนเกือบหมดสิ้น”²¹

การเปลี่ยนแปลงสำคัญทางโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไทยในทศวรรษนี้ได้วางรากฐานความคิดใหม่ เปิดพื้นที่ทางการเมืองใหม่แก่ชนชั้นนำกลุ่มใหม่ของไทย ผลงานระหว่างการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของนายอานันท์ โดยเฉพาะในด้านการวิพากษ์วิจารณ์นักการเมือง ทำให้เขากลายเป็นบุคคลต้นแบบของภาคเอกชนและชนชั้นกลางในเมือง คือ มีความอิสระ ความซื่อสัตย์ และความเชี่ยวชาญ²² ความล้มเหลวของธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดการเศรษฐกิจมหภาคในปี 2540 ทำให้ภาพของเทคโนโลยีสารสนเทศใน

หน่วยงานดังกล่าวซึ่งเคยเป็นแหล่งชุมนุมมันสมองที่ดีที่สุดของประเทศกลายเป็นภาพของความเชื่องช้า ไร้ประสิทธิภาพ ตกอยู่ใต้อำนาจนักการเมือง ส่งผลให้ *ความรู้* จากภายนอกหน่วยงานราชการมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในสังคม

แม้ว่าที่ตึอาร์ไอก่อตั้งขึ้นสนับสนุนการทำงานของสภาพัฒน์ แต่พัฒนาการของเศรษฐกิจการเมืองไทยและอัตลักษณ์ของที่ตึอาร์ไอเองผลักดันให้ที่ตึอาร์ไอเลือกกระทำการเป็นอิสระจากสภาพัฒน์ ในบริบทสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทยที่เปลี่ยนผ่านคือ เศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างที่สำคัญจากระบบทุนนิยมเกษตรกรรมไปสู่ทุนนิยมอุตสาหกรรม จากเดิมที่สินค้าส่งออกหลักของไทยในปี 2521 คือสินค้าเกษตรได้แก่ มันสำปะหลัง ข้าว ยางพารา ดีบุก ฯลฯ รวมมูลค่าสินค้าส่งออก 5 อันดับแรกประมาณ 4.3 หมื่นล้านบาท เปลี่ยนมาเป็นชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ เสื้อผ้าและรถยนต์ ฯลฯ ในปี 2544 รวมมูลค่าสินค้าส่งออก 5 อันดับแรกประมาณ 8.8 แสนล้านบาท²³ สังคมมีการก่อตัวของภาคประชาสังคมจากการขยายตัวของชนชั้นกลาง การเมืองเปลี่ยนแปลงจากระบบเผด็จการทหารและระบอบประชาธิปไตยครั้งไปไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่เสรีมากขึ้น ทางการเมืองระดับโลกอยู่ในช่วงเวลาที่อุดมการณ์คอมมิวนิสต์พ่ายแพ้อุดมการณ์ทุนนิยม การสิ้นสุดสงครามเย็นและการเผยแพร่ประชาธิปไตย

การเมืองของคลังสมอง

จากการจัดอันดับของ The Global Go To Think Tanks Report 2011 เมื่อเทียบกับประเทศในเอเชียด้วยกันแล้วประเทศไทยมีคลังสมองไม่ถึงสิบแห่ง ซึ่งน้อยกว่าอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซียและกัมพูชา เป็นต้น²⁴ คลังสมองเศรษฐกิจที่โดดเด่นของไทยคือที่ตึอาร์ไอนั้น เจมส์ แมคแกนนักวิชาการด้านคลังสมองของโลกประเมินว่าที่ตึอาร์ไอมีบทบาทด้านการปฏิรูปตลาดแต่ไม่ปรากฏโครงการที่ส่งผลต่อกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย²⁵

ที่ตึอาร์ไอสะท้อนพัฒนาการของนักวิชาการและเทคโนโลยีไทยที่เริ่มกำเนิด มีตัวตนและบทบาทพร้อมกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ปี 2504 พัฒนาการดังกล่าวคือ ในระยะแรกเป็นข้าราชการวิชาการผู้เชี่ยวชาญทำงานใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจ เช่น บทบาทการทำงานของป๋วยกับรัฐบาลสฤษดิ์และรัฐบาลถนอม ในระยะที่สองเป็น

ข้าราชการเทคโนโลยีสารสนเทศทำงานในองค์กรผลิตนโยบายของรัฐ เช่น บทบาทการทำงานของ เสนาะกับรัฐบาลเปรม และในระยะที่สามเป็นเทคโนโลยีสารสนเทศทำงานในองค์กรอิสระ เช่น บทบาทการทำงานของประธานที่ตีอาร์ไอกับรัฐบาลชุดต่างๆ

กำเนิดและพฤติกรรมของที่ตีอาร์ไอยึดโยงกับการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจสังคมไทย เกษียร เตชะพีระกล่าวว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองไทยในระยะใกล้เกิดขึ้นจาก กระบวนการเลิกเป็นขานาของชนบทเริ่มตั้งแต่ 2530 กระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นแบบประชาธิปไตยตั้งแต่ 2516 หรือ 2535 และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ การเกิดขึ้นของพระราชอำนาจนำทำให้พลังทหารพรรคคอมมิวนิสต์ ชนชั้นกลางที่เคยหรืออาจเป็นภัยต่อสถาบันกษัตริย์กลับมาจรรักภักดี²⁶

กระบวนการเลิกเป็นขานาของชนบทที่เริ่มต้นตั้งแต่ปี 2530 ทำให้เกิดลูกค้ำในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งนักการเมืองในฐานะพ่อค้าประชาธิปไตยพยายามขายสินค้าคือ “เมนูนโยบาย”²⁷ เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งและเข้าไปมีอำนาจบริหารประเทศ ในขณะที่ผู้แพ้ในเกมประชาธิปไตยนี้บางครั้ง “อ้างความชอบธรรมจากแหล่งความชอบธรรมอื่น เช่น สถาบันกษัตริย์”²⁸ ในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง

การเมืองมีฐาน *การยอมรับ/ปฏิบัติตาม/เชื่อฟังอำนาจทางการเมือง* (political obedience) ทั้งในด้าน *ความชอบธรรม* (legitimacy) อันประกอบด้วย ความชอบธรรมทางประเพณี บารมี และหลักกฎหมาย-เหตุผล และในด้านประสิทธิภาพของรัฐ โดยเฉพาะในด้านการดูแลทุกข์สุขของประชาชน

ประสิทธิภาพในการบริหารเศรษฐกิจเป็นประเด็นชี้ขาดความชอบธรรมในการปกครองของรัฐมาแต่โบราณ ปัญหาข้าวยากหามากแพงมักถูกยกเป็นหนึ่งเหตุผลในการโค่นล้มอำนาจรัฐและลักษณะเช่นนี้สืบทอดมาในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคเศรษฐกิจทุนนิยมโลกาภิวัตน์ที่ผันผวนและส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมากในระยะเวลาอันรวดเร็ว ฐานความชอบธรรมในการยอมรับอำนาจทางการเมืองยิ่งให้น้ำหนักกับประสิทธิภาพในการบริหารเศรษฐกิจด้วยผู้เชี่ยวชาญหรือหลักวิชามากขึ้น ส่งผลให้เงื่อนไขหลักที่วางระเบียบ (govern) ชีวิตประจำวันของสมาชิกในสังคมให้น้ำหนักกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจมากขึ้นด้วย เมื่อมาผนวกกับความคิดเรื่อง *ผลประโยชน์แห่งชาติ* แล้วความสามารถในการสร้างวาทกรรมทางเศรษฐกิจและการยอมรับวาทกรรมทางเศรษฐกิจมีผลในการดำรงชีวิต-อำนาจต่อรองของคนในสังคม

การยอมรับสิ่งหนึ่งในฐานะ “ความจริง” เข้าไปในสำนึกและนำมาควบคุมตนเองนี้ มิเชล ฟูโกต์ (Michel Foucault) เรียกว่า governmentality หรือ “การปกครองชีวญาณ” อานันท์ กาญจนพันธุ์อธิบายไว้ว่า “การปกครองชีวญาณถือเป็นพลังที่เกิดจากอำนาจในการยอมรับระบอบความจริงบางอย่างเกี่ยวกับอัตบุคคลของเราแล้วเราก็เอาอำนาจที่เกิดจากการยอมรับความจริงนั้นในสำนึกและจิตใจตนเองมาควบคุมตัวเราเอง...(อำนาจชีวญาณสมัยใหม่) อาจจะปรากฏอยู่ทั้งในกลไกรัฐและองค์กรต่างๆ ในภาคส่วนอื่นๆ ที่ทำงานเพื่อเป้าหมายดังกล่าวเช่นเดียวกัน จนกลายเป็นส่วนหนึ่งของวาทกรรมของอำนาจในรัฐสมัยใหม่”²⁹ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐทุนนิยมจึงมีสถาบันอื่นๆ ในสังคมเช่น องค์กรคลังสมองรับอุดมการณ์ไปเผยแพร่ดำเนินการและปัจเจกชนก็รับความคิดนี้ไว้ในสำนึกที่มีอำนาจควบคุมพฤติกรรมของตน

เทคนิควิธีการของอำนาจในรูปแบบ governmentality นี้จึงทำให้เป้าหมายของรัฐถูกนำไปเผยแพร่ขยายผลต่อโดยภาคส่วนอื่นของสังคมที่ไม่ใช่กลไกของรัฐได้โดยประชาชนไม่รู้รู้สึกสูญเสียความเป็นปัจเจกชนอันเป็นสำนึกสำคัญของรัฐสมัยใหม่และทุนนิยม องค์กรที่ดูเหมือนว่าสังกัดภาคประชาสังคมจำนวนหนึ่ง แท้จริงแล้วจึงทำหน้าที่เป็นส่วนขยายของรัฐที่เข้าไปจัดการพื้นที่ส่วนบุคคลของประชาชนในรัฐมากกว่าที่จะทำหน้าที่คัดค้านอำนาจรัฐมิให้เข้ามาในพื้นที่ส่วนบุคคล

ฉะนั้นไม่ว่าจะมีเจตนาหรือไม่ก็ตาม องค์กรคลังสมองทางเศรษฐกิจจึงไม่ได้ดำรงอยู่ในสังคมในฐานะสภาวะทางเศรษฐกิจ (economic being) เท่านั้น แต่ยังดำรงอยู่ในฐานะสภาวะทางการเมือง (political being) อีกด้วย

นักวิชาการบางคนนิยามคลังสมองเป็น*ประชาสังคม* ที่แนนซี บาราซา (Nancy Baraza) สรุปว่าเป็น “พื้นที่ซึ่งไม่ได้เป็นรัฐบาลหรือธุรกิจแต่ครอบครองโดยพลเมืองผู้กระทำการตอบสนองต่อความจำเป็นของตน”³⁰ คลังสมองโดยทั่วไปจึงอยู่ในฐานะที่พูดแทนสังคมโดยอ้างความอิสระไม่ขึ้นอยู่กับภาครัฐหรือภาคธุรกิจ ในหลายครั้งที่ดีอาร์ไอจึงอ้างหรือถูกใช้เป็น*เสียง*ของประชาชนในสังคม อย่างไรก็ตามนิยามของ*ประชาสังคม* ในเรื่องนี้ยังเป็นข้อถกเถียงเพราะในทางวิชาการ *ประชาสังคม* หมายถึงถึงภาคธุรกิจด้วย³¹

ในขณะที่ที่ดีอาร์ไอวางตำแหน่งองค์กรของตนเองไว้ในฐานะองค์กรที่ผลิตองค์ความรู้ตามหลักวิชาการ แต่สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ประชาชนที่ดีอาร์ไอคอนปัจจุบันให้

ความเห็นเกี่ยวกับคลังสมองไว้ว่าคลังสมองไม่เพียงจะเป็น “องค์กรด้านการวิเคราะห์และวิจัยนโยบายสาธารณะ หรือสถาบันวิจัยนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับกรวิเคราะห์และวิจัยนโยบายทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้กำหนดนโยบายหรือเผยแพร่ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการอภิปรายสาธารณะในประเด็นเชิงนโยบาย” เท่านั้น แต่ “รวมถึงการคำนึงถึงกระแสสังคมและทิศทางการเมืองในขณะนั้นๆ ด้วย”³² (เน้นคำโดยผู้เขียน) นอกจากนี้เขายังมีความเห็นว่าการมีกลไกเชื่อมโยงกับระดับนโยบายของภาครัฐและความเข้าใจกระบวนการทำงานของฝ่ายการเมืองและการสื่อสารกับฝ่ายการเมืองมีส่วนช่วยในการผลักดันนโยบายสาธารณะมาก และตัวนักวิจัยควรได้รับความเชื่อถือและการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้อง มีความรู้จริงและไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง พร้อมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเน้นการสร้างภาคีพันธมิตร (เช่น ฝ่ายวิชาการ นักวิชาชีพ ชุมชน ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่รัฐ) และการสื่อสารกับสังคมอย่างสม่ำเสมอเพื่อก่อให้เกิดแรงสนับสนุนที่มีพลัง³³

ตามตรรกะของสมมติฐานนี้ การเมืองไม่เพียงแต่เป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแต่ยังเป็นกระบวนการสำคัญในการผลักดันนโยบายสาธารณะด้วย ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของคลังสมองจึงไม่ได้มาจากสิ่งที่เรียกว่าความรู้เพียงประการเดียว

ดังนั้น การเสนอแนะและผลักดันนโยบายของคลังสมองจึงเป็นเรื่องของการแสวงหาช่องทางของอำนาจที่จะนำนโยบายไปดำเนินการพร้อมกันกับการรณรงค์หาเสียงสนับสนุนจากเครือข่ายแนวร่วมทางนโยบาย ซึ่งที่ตีอาร์ไอไม่เพียงแต่หาแนวร่วมจากสังคมแต่มีความร่วมมือและการทำงานร่วมกันกับข้าราชการในระยะยาวด้วย³⁴ การทำงานของที่ตีอาร์ไอในฐานะคลังสมองจึงมิได้เป็นเพียงการผลิตผลงานวิชาการ เท่านั้นแต่ยังทำงานการเมืองอีกแบบหนึ่งที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการเมืองของผู้เชี่ยวชาญที่ “ผู้เชี่ยวชาญมักจะถูกคิดว่าเป็นกลางน่าเชื่อถือและอยู่เหนือการต่อสู้ที่ดิบเถื่อนและตลบตะแลงของการกำหนดนโยบาย”³⁵

กีดอาร์ไอกับวิกฤตเศรษฐกิจไทย

ปี 2540: วิกฤตเศรษฐกิจ

หมุดหมายสำคัญของวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 คือการประกาศลอยตัวค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ส่งผลให้ค่าเงินบาทและดัชนีตลาดหุ้นตกลงจากมูลค่าเดิมเกินครึ่ง ประเทศไทยอยู่ในภาวะพร้อมที่จะล้มละลายเนื่องจากมีภาระหนี้ต่างประเทศระยะสั้นที่ต้องใช้คืนจำนวนมากแต่เงินทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอไม่พอเพียง บริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระหว่างประเทศลดระดับความน่าเชื่อถือของพันธบัตรรัฐบาลไทยจาก AA++ เป็น DD-³⁶ มีประกาศปิดธนาคารและสถาบันการเงินอย่างถาวรรวมทั้งสิ้น 56 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 91 แห่ง ความเสียหายที่เกิดขึ้นคาดว่าจะมีมูลค่าประมาณ 5 ล้านล้านบาท³⁷ ส่งผลให้รัฐบาลไทยต้องร้องขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศอื่นๆ ได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชียและธนาคารกลางของรัฐบาลประเทศที่ใกล้ชิดกับไทย

อภิชาติ สถิตินรามัยอาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เขียนหนังสือ *รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540* ที่ปรับปรุงจากวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกในปี 2545 และงานวิจัยชื่อ “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการปฏิรูปเศรษฐกิจของไทย: การศึกษาเปรียบเทียบ พ.ศ. 2495-2506” สรุปว่าวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 ของไทยนั้นเป็นผลมาจากการเปิดเสรีทางการเงินโดยไม่ดำเนินมาตรการอื่นที่จำเป็นควบคู่กันไปด้วย คือระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราแบบยืดหยุ่นจนถึงระบบอัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว อภิชาติชี้ให้เห็นว่ามีหลักฐานยืนยันการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยรู้ถึงปัญหาจากการเปิดเสรีทางการเงิน กระทั่งมีนักวิชาการภายในธนาคารแห่งประเทศไทยเองคือนายศิริชัย สาครรัตนกุลเขียนบทความชี้ให้เห็นประเด็นดังกล่าวและเสนอแนะให้ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนในรูปแบบลอยตัวตั้งแต่ปี 2534 แต่ความเห็นและบทความของเขาไม่ได้รับการตอบสนองในระดับนโยบาย

การศึกษาของอภิชาติชี้ว่าเหตุที่เป็นเช่นนั้นมิได้เกิดขึ้นเพราะการขาดความรู้แต่เกิดจากเหตุผล 3 ประการคือ ประการที่ 1 ข้อจำกัดของความชำนาญเฉพาะด้านทำให้เกิด

การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาต่างกัน โดยเขาเห็นว่านายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยปี 2538 (ต่อมาดำรงตำแหน่งรักษาการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังช่วงสั้นๆ ในปี 2539 และดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ ระหว่าง 31 กรกฎาคม 2540-24 พฤศจิกายน 2541) ซึ่งเป็นผู้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเชื่อถือและความเห็นของเขามีน้ำหนักมากกว่าผู้บริหารคนอื่น ๆ นั้นมิใช่ นักเศรษฐศาสตร์การเงินแต่เป็นนักเศรษฐศาสตร์การค้าระหว่างประเทศ จึงให้ความสำคัญกับการอำนวยความสะดวกในการค้าขายระหว่างประเทศมากกว่า สาเหตุประการที่ 2 คือ ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างเทคโนโลยีของธนาคารแห่งประเทศไทยกับนักการเมืองในพรรครัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง อภิชาติเห็นว่าผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้นคือนายวิจิตร สุพินิจขึ้นสู่อำนาจได้ เพราะ “ความช่วยเหลือทางการเมืองจากกลุ่มที่ปรึกษาส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีชาติชาย (ทีมบ้านพิษณุโลก)” ทำให้ “พยายามเอาใจเจ้านายทางการเมือง”³⁸ และสาเหตุประการที่ 3 คือ การขาดเอกภาพขององค์กรเศรษฐกิจมหภาค 4 องค์กรของไทยซึ่งเคยทำงานอย่างมีเอกภาพมาก่อนหน้านั้นคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานปรมาณูและสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในขณะที่นักวิชาการตะวันตกจำนวนหนึ่งชี้ให้เห็นว่าวิกฤตเศรษฐกิจนั้นเป็นปัญหาที่ฝังในตัวของระบบทุนนิยม เช่น ว็อล์ฟกัง สตรีคค์ (Wolfgang Streeck) ฉายภาพวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลกในช่วงเวลาต่างๆ กันว่าเป็นเรื่องปกติมิใช่วิกฤตอันเกิดจากความขัดแย้งที่ฝังตัวอยู่เนื้อในและดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่องของระบบทุนนิยม³⁹ ในขณะที่ความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์จากทีดีอาร์ไอให้น้ำหนักสาเหตุของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจว่าเป็นเรื่องของความหละหลวม ความไม่โปร่งใสและความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมบริหารการเงินประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาล

ช่วงแรกของวิกฤตเศรษฐกิจ ประเทศไทยอยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลชวลิต ยงใจยุทธ (อยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่าง 25 พฤศจิกายน 2539-8 พฤศจิกายน 2540) ผู้ซึ่งทีดีอาร์ไอไม่ให้ความเชื่อถือว่าจะสามารถบริหารจัดการในภาวะวิกฤตนี้ได้ แม้แต่ภายหลังไทยได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศแล้ว ฉลองภพ สุธงศาฤกษ์ประธานทีดีอาร์ไอในขณะนั้นยังเสนอให้เจ้าหน้าที่ของกองทุนฯ เข้ามาประจำที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อคอยติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล⁴⁰ รวมถึงเสนอให้

สิทธิอำนาจของความรู้ในนามผู้เชี่ยวชาญ
เป็นพลังสำคัญเอื้ออำนวยให้ทีดีอาร์ไอทำงานการเมือง
ในฐานะผู้พิทักษ์นโยบายเศรษฐกิจมหภาค
ที่กำหนดไว้เมื่อ 6 ทศวรรษก่อน
ให้พ้นจาก “การเมือง” ของประชาชน
ในระบอบประชาธิปไตย

ในขณะที่ความรู้ชนิดเดียวกัน
เคยถูกใช้เพื่อป้องกันและต่อสู้กับอำนาจการเมือง
ของเผด็จการในระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

เอกสิทธิ์ หนูนุกัคดี

ISBN 978-616-314-551-2



9 786163 145512

ราคา 440 บาท

หมวดการเมือง

<http://www.thammasatpress.tu.ac.th>