

บทที่ 1

บทนำ



## ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การศึกษาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในอดีตนั้น มุ่งเน้นแต่การศึกษาความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐ (state to state) โดยมองว่ารัฐเป็นตัวแสดง (actor) สำคัญที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์แห่งรัฐ โดยนโยบายและการดำเนินการดังกล่าวของรัฐนั้น สามารถก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือความร่วมมือกันในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ แต่ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา นักวิชาการหลายท่านพบว่า นอกจากตัวแสดงรัฐแล้ว ตัวแสดงอื่นที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actor) ก็ได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากนโยบายและพฤติกรรมของตัวแสดงดังกล่าวสามารถมีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายและท่าทีของอีกรัฐหนึ่ง หรือตัวแสดงอื่น ๆ ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ และตัวแสดงหนึ่งที่สำคัญในจำนวนตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐก็คือ องค์การระหว่างประเทศประเภท องค์การระหว่างรัฐบาล<sup>1</sup> (Inter-Governmental Organization - IGO)

---

<sup>1</sup> James N. Rosenau, Kenneth W. Thompson and Garin Boyd, An introduction : world politics (New york : Free Press MacMillan, 1976), pp. 4-6.

บทบาทขององค์การระหว่างรัฐ (IGO) ที่แสดงถึงฐานะความเป็นตัวแสดง (actor) หนึ่งในระบบระหว่างประเทศก็คือ การที่องค์การระหว่างรัฐนั้น สามารถมีบทบาทในการเปลี่ยนแปลง กำหนดและจำกัดพฤติกรรมของรัฐสมาชิก ทำให้รัฐสมาชิกกระทำหรือไม่กระทำตามความต้องการขององค์การได้ ซึ่งการกระทำดังกล่าวของรัฐสมาชิกถึงที่สุดแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพสังคมและประชาชนภายในของแต่ละรัฐ นอกจากนี้ องค์การระหว่างรัฐยังเป็นตัวแสดงที่มีอิสระและความสามารถระดับหนึ่ง ในการที่จะมีอิทธิพลต่อตัวแสดงอื่น รวมทั้งต้านทานอิทธิพลจากพฤติกรรมของตัวแสดงอื่น ๆ ในระบบระหว่างประเทศ<sup>2</sup> ซึ่งบทบาทดังกล่าวทำให้้องค์การระหว่างรัฐมีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพการณ์ระหว่างประเทศได้ และโดยเฉพาะผลต่อสังคมและชุมชนของรัฐสมาชิก รวมทั้งมีความสำคัญต่อการศึกษาในครั้งนี้ โดยผู้ศึกษามีความสนใจที่จะยกเอากรณีขององค์การระหว่างรัฐอย่างธนาคารโลก เป็นหน่วยในการศึกษาและวิเคราะห์ (unit of analysis) ถึงบทบาทขององค์การระหว่างรัฐ ด้วยเหตุแห่งความสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแสดงหนึ่งในระบบระหว่างประเทศดังที่กล่าวมา

สาเหตุที่ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development - IBRD) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าธนาคารโลก (World Bank) มีความสำคัญต่อการศึกษาในครั้งนี้ ก็เนื่องจากธนาคารโลกมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งคือ เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจทุนนิยมโลกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และเร่งรัดพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกในเวลาต่อมา โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาหรือประเทศ

---

<sup>2</sup> Paul F. Diehl, The politics of international organizations : patterns and insights (Chicago : Dorsey Press, 1989), pp. 1-14.

โลกที่สาม<sup>3</sup> ซึ่งจากวัตถุประสงค์ดังกล่าว ธนาคารโลกได้กำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุน เทคโนโลยี และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งวัตถุประสงค์และนโยบายของธนาคารโลกดังกล่าว ทำให้ธนาคารโลกเป็นแหล่งเงินทุนแหล่งใหญ่แก่โครงการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา แต่ด้วยเหตุผลที่ธนาคารโลกสามารถกำหนดเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม (loan conditionality) ในลักษณะของการให้รัฐบาลของประเทศผู้กู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจในลักษณะเปิดเสรีให้แก่กิจการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการสะสมทุนและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ<sup>4</sup> นั้น ได้ส่งผลให้ธนาคารโลกเข้ามามีบทบาทโดยตรง (direct interaction) ในการชี้แนะและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายให้เป็นที่ไปตามแนวทางความต้องการของธนาคารโลก ซึ่ง Raymond F. Mikesell ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลของธนาคารโลกต่อแนวทางการพัฒนาประเทศของประเทศกำลังพัฒนาว่า สิ่งสำคัญที่จะต้องพิจารณาสำหรับประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาทั้งหลาย ก็คืออิทธิพลของธนาคารเพื่อการพัฒนาที่มีต่อนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนของประเทศเหล่านั้น เพราะถึงแม้ทุนจากภายนอกจะเป็นเครื่องช่วยเสริมทรัพยากรภายในประเทศ แต่การมีอิทธิพลของผู้ให้กู้ต่อการแบ่งสรรทรัพยากร การเลือกและออกแบบโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตลอดจนต่อการกำหนดนโยบายของประเทศผู้รับเงินกู้<sup>5</sup> นั้น ยังคงเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องพิจารณา<sup>5</sup> จึงทำให้

---

<sup>3</sup> Marc Williams, International economic organizations and the third world (New York :Harvester Wheatsheaf , 1994), pp. 103-104.

<sup>4</sup> วิฑูรย์ ปัญญากุล, ธนาคารโลก พัฒนาการ อิทธิพลและผลกระทบ (กรุงเทพมหานคร : เอ็ดดิสันเพรสโปรดักส์, 2534), หน้า 64-65.

<sup>5</sup> Raymond F. Mikesell, The economics of foreign aid and self-sustaining development (Chicago : Westview Press, 1993), pp. 45-61.

ธนาคารโลกเป็นตัวแสดงที่สำคัญต่อการศึกษาในครั้งนี้ และต่อการศึกษาวิชาความ  
สัมพันธ์ระหว่างประเทศ

จากวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งธนาคารโลกซึ่งนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่  
ทำให้ธนาคารโลกเป็นตัวแสดงหนึ่งที่สำคัญในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ด้วย  
เหตุที่นโยบายและอำนาจการกำหนดเงื่อนไขเงินกู้ของธนาคารโลกแก่ประเทศสมาชิก  
ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ทำให้ธนาคารโลกสามารถเข้าไปมีบทบาท  
ในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศเหล่านั้น ดังที่ RayMond F. Mikesell  
ได้ให้ข้อสังเกตไว้ข้างต้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาถึงประเด็นนโยบายและบทบาท  
ของธนาคารโลกที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ  
ของไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของธนาคารโลก โดยการยกเอาเงื่อนไขปากมูล  
ซึ่งเป็นหนึ่งในโครงการพัฒนาของไทยที่ธนาคารโลกให้การสนับสนุนด้านนโยบายและ  
เงินกู้ขึ้นเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

จากประเด็นที่ต้องการจะศึกษาถึงนโยบายและบทบาทของธนาคารโลก ที่สามารถทำให้รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาเปลี่ยนแปลงและกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศไปตามกรอบหรือแนวทางที่ธนาคารโลกชี้แนะโดยผ่านทาง การกำหนดเงื่อนไขเงินกู้แก่โครงการต่าง ๆ ที่เกิดจากแนวทางและนโยบายซึ่งธนาคารโลกวางกรอบให้ นั่น ผู้ศึกษาเห็นว่ากรอบความคิดที่สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ดังกล่าวของธนาคารโลก และประเทศกำลังพัฒนาได้ชัดเจนที่สุดก็คือ กรอบความคิดเชิงโครงสร้าง ดังที่จะได้อธิบายต่อไปนี้

## กรอบความคิดการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

โครงสร้าง (structure) ในที่นี้หมายถึง แบบฉบับของความสัมพันธ์ทางสังคม (patterns of social relations) หรือรูปแบบของการกระทำต่อกันในทางสังคม (social interactions) แบบฉบับ หรือรูปแบบดังกล่าวปรากฏอยู่ในหลายระดับของสังคม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ การจำแนกเพื่อการวิเคราะห์ ดังนั้น โครงสร้างความสัมพันธ์ในสังคมอาจจะเป็น ความสัมพันธ์ในระดับระหว่างบุคคล กลุ่ม องค์กร หรือระหว่างสังคมก็ได้ ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นโครงสร้างแตกต่างไปจากความสัมพันธ์ทางสังคมโดยทั่วไป ตรงที่สามารถดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนานกว่าความสัมพันธ์ธรรมดา ดังจะเห็นได้จาก โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัว ทั้งนี้ เป็นเพราะความสัมพันธ์แบบนี้สามารถสืบทอดรูปแบบความสัมพันธ์ต่อไปได้เรื่อย ๆ นั่นเอง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างจะเกิดขึ้นไม่ได้ สามารถเกิดขึ้นได้ หากแต่เกิดขึ้นได้ยากและกินเวลามากกว่าการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางสังคม โดยทั่วไป

โครงสร้างจะมีฐานะเป็นองค์ประกอบของระบบใดระบบหนึ่ง โดยโครงสร้างจะทำหน้าที่เชื่อมโยงหน่วยต่าง ๆ ของระบบเข้าด้วยกัน เพราะฉะนั้น หากจะพิจารณากันในแง่นี้ โครงสร้างก็เป็นแบบฉบับหรือแนวทางของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ของระบบใดระบบหนึ่ง ด้วยเหตุที่หน่วยหรือส่วนต่าง ๆ ของระบบยึดเหนี่ยวกันอยู่โดยมีโครงสร้างเป็นตัวเชื่อม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในส่วใดส่วนหนึ่งของระบบ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนั้น จะถูกถ่ายทอดผ่านโครงสร้างไปยังส่วนอื่น ๆ ของระบบ แต่เนื่องจากตำแหน่ง หรือสถานะของแต่ละหน่วยในระบบหนึ่ง ๆ มักจะมีความสำคัญมากน้อยต่างกันไปตามลักษณะตำแหน่งที่ยึดครองอยู่ในโครงสร้าง ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของแต่ละหน่วยที่มีต่อหน่วยอื่น ๆ จึงมีมากน้อยต่างกันตามระดับตำแหน่งของหน่วยนั้น ๆ ในโครงสร้างของระบบ ดังนั้น เมื่อมองจากจุดนี้อาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า โครงสร้างก็เป็นตัวกำหนดตำแหน่งของหน่วยต่าง ๆ ของระบบอีกด้วย นั่นคือความสำคัญของหน่วยต่าง ๆ ในระบบสังคมขึ้นอยู่กับสถานะหรือจุดที่ตั้งในโครงสร้างทางสังคมและผลที่ตามมาจากสภาพเช่นนี้ก็คือ ความสัมพันธ์ในสังคมที่เชื่อมโยงกันขึ้นเป็นโครงสร้าง ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน<sup>6</sup>

ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างหน่วยต่าง ๆ ในสังคมที่มีตำแหน่งสำคัญมากน้อยต่างกันดังกล่าว จะทำให้โครงสร้างทางสังคมที่ดำรงอยู่มีอิทธิพลต่อแต่ละหน่วยสังคมผิดแผกกันไป 2 ด้าน ด้านหนึ่งโครงสร้างทางสังคมจะเป็นกฎเกณฑ์ (rules) แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นทรัพยากร (resources) ไปในเวลาเดียวกัน<sup>7</sup>

<sup>6</sup>อนุสรณ์ ลีมนธิ, ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2534), หน้า 6-8.

<sup>7</sup>Anthony Giddens, Central problem in social theory action : structure and constructure in social analysis (Berkley : University of California Press, 1979), pp. 69-70.

ในด้านที่เป็นกฎเกณฑ์ โครงสร้างทางสังคมจะเป็นตัววางกรอบและชี้แนวทางในการแสดงบทบาทหรือพฤติกรรมด้านต่าง ๆ ให้แก่หน่วยต่าง ๆ ซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือองค์กร โดยนัยนี้ การกระทำของหน่วยต่าง ๆ ในสังคมจึงถูกตีกรอบด้วยข้อจำกัดด้านโครงสร้าง ดังนั้น โครงสร้างของสังคมได้กำหนดทางเลือกที่เป็นไปได้ภายในสังคมนั้นไว้เรียบร้อยแล้ว ด้วยเหตุนี้ การตัดสินใจเลือกกระทำของแต่ละหน่วยในสังคมเพื่อเป้าหมายใด ๆ ก็ตาม มักจะเป็นการตัดสินใจที่มีข้อจำกัด

ในด้านที่เป็นทรัพยากรนั้น โครงสร้างทางสังคมในด้านต่าง ๆ จะมีฐานะเป็นเครื่องมือ หรือช่องทางที่สมาชิกของสังคมนำมาใช้แสวงหาประโยชน์หรือดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนภายในกรอบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างที่มีอยู่ ดังนั้น สำหรับผู้ที่อยู่ในสภาพที่ได้ประโยชน์จากโครงสร้างทางสังคม โครงสร้างก็จะเป็นทรัพยากรที่เอื้ออำนวยให้เขาได้รับผลประโยชน์จากผู้อื่นได้โดยง่าย

สำหรับหน่วยสังคมหรือสมาชิกของสังคมซึ่งมีตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อย หรือมีอำนาจน้อย โครงสร้างทางสังคมมักจะเป็นกฎเกณฑ์ที่วางกรอบจำกัดในการแสดงบทบาทมากกว่าที่จะเป็นทรัพยากรที่เปิดโอกาสให้แสวงหาประโยชน์ ในด้านกลับกัน สำหรับหน่วยสังคมที่อยู่ในตำแหน่งสูงหรือมีฐานะอำนาจมาก โครงสร้างดังกล่าวมักจะเป็นทรัพยากรมากกว่าที่จะเป็นกฎเกณฑ์ ด้วยเหตุนี้ ในแต่ละสังคมมักจะเกิดสภาพความสัมพันธ์ในลักษณะที่สมาชิกที่มีสถานะอำนาจสูงใช้โครงสร้างที่มีอยู่วางเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากสมาชิกที่อยู่ในสถานะอำนาจต่ำกว่า และรักษาตำแหน่งที่ได้เปรียบของตนเอาไว้

ในฐานะที่รัฐเป็นองค์กรทางการเมืองที่เป็นหน่วยหนึ่งของระบบสังคม รัฐจึงหนีไม่พ้นจากอิทธิพลและผลกระทบของโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองที่เชื่อมโยงแต่ละรัฐเข้ากับส่วนประกอบอื่น ๆ ของสังคมทั้งในระดับโลก และระดับประเทศ ในทำนองเดียวกัน โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งในสังคมปัจจุบันมีวิธีการผลิตแบบทุนนิยมและรูปแบบการปกครองโดยรัฐชาติครอบงำอยู่ รัฐสมัยใหม่โดยทั่วไปถูกยึดเหนี่ยวโดยโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมือง 2 ระดับ คือโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองระดับโลกกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศ<sup>8</sup>

### โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองระดับโลก

ลักษณะความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจไม่เท่าเทียมกันนั้น ก่อให้เกิดโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองที่ไม่เสมอภาคขึ้นในระดับโลก โครงสร้างดังกล่าวนี้ แสดงออกให้เห็นในรูปของความแตกต่างกันในตำแหน่ง หรือสถานะทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างแต่ละประเทศ ประเทศที่ครอบครองตำแหน่ง หรือสถานะสูงในทางเศรษฐกิจการเมืองโลก ซึ่งรู้จักกันในนามของประเทศศูนย์กลาง (core) มักจะมีเสถียรภาพทางการเมืองสูงและความก้าวหน้าอย่างมากในด้านการผลิต และเทคโนโลยี สำหรับประเทศที่มีตำแหน่งอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองในระดับต่ำ หรือประเทศรอบนอก (periphery) นั้น มักจะไม่มี ความมั่นคงทางการเมืองและล่าช้าในด้านการผลิตและเทคโนโลยี ส่วนประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจการเมืองที่ก้ำกึ่งอยู่ระหว่างประเทศศูนย์กลางกับประเทศรอบนอก คือประเทศกึ่งรอบนอก

---

<sup>8</sup> Johan Galtung, The true worlds : transnational perspective (New York : The Free Press, 1980), pp. 81-103.



(semi-periphery) ซึ่งโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันเช่นนี้ เปิดโอกาสให้ประเทศศูนย์กลางเข้าครอบงำ และแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองจากประเทศที่เสียเปรียบได้ อาจจะเป็นโดยการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองเข้าข่มขู่โดยตรง หรือวางระเบียบกฎเกณฑ์และการจัดตั้งองค์กระระหว่างประเทศที่ฝ่ายตนควบคุมอยู่ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อผลักดันให้ประเทศรอบนอกและกึ่งรอบนอกกำหนดนโยบาย และดำเนินการตามแนวทางของตน เพราะฉะนั้น บรรดาประเทศรอบนอกทั้งหลายจึงตกอยู่ใต้อำนาจด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองระดับโลก และไม่มีเสรีภาพและทางเลือกในการกำหนดนโยบายมากนัก<sup>9</sup> ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว โลกยุคปัจจุบันไม่มีประเทศใดที่ตัดขาดจากระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกได้อย่างสิ้นเชิง ดังนั้น จึงไม่มีประเทศใดปลอดจากแรงยึดเหนี่ยวของโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองระดับโลกได้อย่างเต็มที่ ในทางตรงกันข้าม โลกยุคปัจจุบันกลับแคบเข้าเพราะการเชื่อมโยงเข้าด้วยกันในทางเศรษฐกิจการเมืองเพิ่มมากขึ้น

โครงสร้างสำคัญที่เชื่อมโยงหน่วยต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศเข้าด้วยกัน คือโครงสร้างการผลิตและการสะสมทุนแบบทุนนิยม กับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ โครงสร้างแรกเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ส่วนโครงสร้างหลังเป็นโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งแม้จะจำแนกโครงสร้างระดับโลกทั้ง 2 ด้านออกมาพิจารณาเป็นเอกเทศได้ แต่ในความเป็นจริงโครงสร้างอำนาจทั้งสองนี้ ผูกพันกันอย่างใกล้ชิด

---

<sup>9</sup>Christopher Chase-Dunn, Global formation : structures of the world-economy (Cambridge : Basic Blackwell, 1989), pp. 20-21.

โครงสร้างทางเศรษฐกิจระดับโลกเชื่อมโยงประเทศต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยผ่านความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างประเทศและด้านอื่น ๆ แต่ด้วยความแตกต่างด้านอำนาจ ดังนั้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจระดับโลกที่ดำรงอยู่ไม่เพียงแต่จะอำนวยความสะดวกแก่ประเทศศูนย์กลางในการแสวงหากำไรจากการค้าการลงทุนระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังเป็นช่องทางให้ประเทศเหล่านั้น กำหนดเงื่อนไขในด้านการค้าระหว่างประเทศ และความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ให้ประเทศรอบนอกปฏิบัติตามอีกด้วย ทั้งนี้ การใช้แรงบีบบังคับด้านโครงสร้างดังกล่าว อาจจะอาศัยอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าโดยตรง หรือจะกระทำผ่านสถาบันเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ฝ่ายประเทศศูนย์กลางครอบงำอยู่ก็ได้

สำหรับโครงสร้างทางการเมืองระดับโลกนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในโลกนั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่มีอำนาจไม่เท่ากัน และแต่ละรัฐต่างก็แข่งขันกันแสวงหาและรักษาผลประโยชน์ของตน และต่างพยายามหาทางครอบงำรัฐอื่นเพื่อผลประโยชน์ของตนด้วย ซึ่งแต่ละรัฐจะมีอำนาจมากน้อยแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยแห่งอำนาจไม่ว่าจะเป็นความสามารถทางเศรษฐกิจและทางการทหาร

โดยสภาพโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระดับโลกที่ไม่เสมอภาคกัน ประเทศศูนย์กลาง จึงสามารถใช้ความได้เปรียบที่มีอยู่จัดวางระเบียบกฎเกณฑ์และสิทธิระหว่างประเทศเป็นแนวทางให้ประเทศรอบนอกถือปฏิบัติ และอาศัยอำนาจที่เหนือกว่าบีบบังคับให้ประเทศเหล่านี้ปฏิบัติตาม ส่วนรัฐศูนย์กลางจะทำตามกฎเกณฑ์มากน้อยแค่ไหนก็อยู่ที่ว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวจะเอื้อประโยชน์แก่ตนเท่าใด

นอกจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองระดับโลกดังที่กล่าวมาแล้วนั้น โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองภายในของแต่ละประเทศก็มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพิจารณาฐานะและตำแหน่งของประเทศในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างระหว่างประเทศและภายในประเทศนั้น เป็นปัจจัยสำคัญในการพิจารณาถึงผลของการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐที่ส่งผลมาจากการมีปฏิสัมพันธ์กับตัวแสดงอื่น ๆ ในระบบระหว่างประเทศ

### โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศ

โครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศมีลักษณะเช่นเดียวกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ โครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศที่ถูกต้องเข้าสู่ระบบทุนนิยมโลกก็มีลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม รัฐจะทำหน้าที่ของการให้หลักประกันแก่ผลประโยชน์ระยะยาวของชนชั้นนายทุนโดยรวม โดยการออกเป็นนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันก็พยายามดำเนินการแปรเปลี่ยนการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะชนชั้นแรงงานให้กลายเป็นการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์อันคับแคบทางเศรษฐกิจ<sup>10</sup> สาเหตุแห่งการที่รัฐให้หลักประกันแก่ผลประโยชน์ระยะยาวของชนชั้นนายทุนโดยรวม โดยไม่ได้ใช้อำนาจของตนในการกำหนด และจำกัดการดำเนินการของกลุ่มทุนทั้งภายในประเทศและจากภายนอกประเทศนั้น ก็เนื่องจากรัฐและกลไกของรัฐดำเนินถึงผลประโยชน์

---

<sup>10</sup>Nicos Poulantzas, Political power and social classes (London : New Left Book., 1974), pp. 55-80.

ของตัวเอง และการดำรงอยู่ในสถานภาพแห่งอำนาจของตน<sup>11</sup> เพราะระดับความชอบธรรมของรัฐนั้น ขึ้นอยู่กับผลงานด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ<sup>12</sup> ดังนั้น นโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจมักจะสนับสนุนกลุ่มทุนต่าง ๆ อันเป็นกลไกของการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ซึ่งหมายรวมไปถึงการดำรงสถานภาพอำนาจของรัฐต่อไป และผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของกลุ่มทุน ที่คอยเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน และด้วยสาเหตุแห่งการที่รัฐคอยให้การสนับสนุนแก่กลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะในภาคธุรกิจอุตสาหกรรมนั้น ทำให้รัฐมักละเลยคนส่วนล่างของสังคมที่ยังยากจนได้รับผลกระทบในวิถีชีวิตและความเป็นอยู่จากการดำเนินการ และโครงการที่เรียกว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ

สำหรับประเทศที่มีฐานะเป็นประเทศกำลังพัฒนานั้น นอกจากรัฐจะทำหน้าที่คอยสนับสนุนและให้หลักประกันแก่บทบาทของกลุ่มทุนแล้วรัฐยังต้องดำเนินการต่าง ๆ ตามโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองในระดับโลก ตามฐานะและอำนาจของตนที่มีน้อยกว่าประเทศตะวันตกและประเทศที่ร่ำรวยที่มักจะใช้อำนาจดังกล่าวของตนแสวงหาผลประโยชน์จากความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจ การลงทุน และการค้า โดยประเทศตะวันตกมักจะใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ การเมืองของตนที่มีมากกว่ากำหนดกฎเกณฑ์ แนวทางในความสัมพันธ์ทางการค้า และการลงทุนที่จะส่งผลให้ประเทศตนได้รับประโยชน์โดยผ่านทางรัฐ กลไกของรัฐ และกลุ่มทุนในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลายที่มักจะมีผลประโยชน์ร่วมกัน

<sup>11</sup>Theodore H. Moran, "The theory of international exploitation" in Large natural resource investments in testing theories of economic imperialism ed. Steven J. Rosen and James R. Kurth (New York : D.C. Hearth and Company, 1974), p. 163.

<sup>12</sup>อนุสรณ์ ลิมมณี, หน้า 16.

ซึ่งโครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดความด้อยพัฒนาและผลเสียหายให้เกิดขึ้นแก่ส่วนต่าง ๆ ของสังคมโดยเฉพาะประชาชนที่ยากจน<sup>13</sup>

ด้วยโครงสร้างของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ไม่เท่าเทียมกันในระดับโลกนั้น ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีฐานะอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองด้อยกว่าประเทศศูนย์กลางหรือประเทศที่ร่ำรวยทางเศรษฐกิจและมีอำนาจทางการเมืองจำต้องยอมตามกฎเกณฑ์และระเบียบเศรษฐกิจทุนนิยมโลกที่ประเทศกำลังพัฒนาถูกดึงให้เข้าไปเป็นหน่วยหนึ่ง ตลอดจนยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ตัวแสดงซึ่งมีทรัพยากรแห่งอำนาจมากกว่ากำหนดให้ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรทุนในการพัฒนาประเทศ

สำหรับกรณีของธนาคารโลก ซึ่งเป็นตัวแสดงที่จัดอยู่ในฐานะตำแหน่งที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาโดยเปรียบเทียบ ด้วยเหตุผลคือธนาคารโลกมีทรัพยากรแห่งอำนาจทางเศรษฐกิจคือ เงินกู้ ที่เสนอให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยกำหนดเงื่อนไขเงินกู้ซึ่งเป็นอำนาจต่อรองที่เหนือกว่าของธนาคารโลก เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือธนาคารโลกนั้น ถือได้ว่าเป็นองค์การระหว่างรัฐที่เป็นตัวแทนของประเทศศูนย์กลางที่มีอำนาจมากทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง เนื่องจากเมื่อพิจารณาการจัดโครงสร้างขององค์การแล้วนั้น ประเทศร่ำรวยที่ถือหุนมากในธนาคารโลกเป็นประเทศที่มีสิทธิและเสียงมากนั่นเอง<sup>14</sup> อีกทั้งการริเริ่มก่อตั้งธนาคารโลกก็เกิดจากประเทศตะวันตก ที่สำคัญคือประเทศสหรัฐอเมริกาและฝ่ายเสรีนิยม เพื่อเผยแพร่อุดมการณ์และระเบียบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมไปสู่ประเทศกำลัง-

<sup>13</sup>Ronald H. Chilcote, Theories of development and underdevelopment (Boulder : Westview Press, 1984), pp. 29-30.

<sup>14</sup>อภิญา รตนมงคลมาส, “การประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ : ข้อสังเกต,” ก้าวไกล 8 (พฤศจิกายน 2534) : 75.

พัฒนาและค่อยพัฒนาทั้งหลาย ดังนั้น ธนาคารโลกจึงถือเป็นตัวแสดงที่มีอำนาจมาก และมีทรัพยากรแห่งอำนาจ คือเงินกู้พร้อมเงื่อนไขเป็นเครื่องมือที่ส่งผลให้ธนาคารโลกเข้าไปมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งบทบาทดังกล่าวของธนาคารโลกมักจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและกำหนดนโยบายการพัฒนาในประเทศดังกล่าว ตามกรอบและแนวทางที่ธนาคารโลกต้องการและกำหนดให้ได้

จากกรอบความคิดเชิงโครงสร้างอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าวมานั้น สามารถนำไปสู่ประเด็นการศึกษาเรื่องอำนาจและอิทธิพล ในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกกับประเทศกำลังพัฒนาในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าประเด็นการศึกษาเรื่องอิทธิพลกับการตัดสินใจทางนโยบายมีความสอดคล้องกับเรื่องที่ต้องการศึกษา ดังที่จะได้อธิบายต่อไปนี้

### ความสำคัญระหว่างอิทธิพลกับการตัดสินใจดำเนินแนวทางการพัฒนา

ในการศึกษาประเด็นเรื่องอำนาจและอิทธิพลของตัวแสดง (actor) ในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น แนวทางศึกษาเชิงโครงสร้างได้อธิบายไว้เป็นที่เข้าใจว่า โครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศหรือในระดับโลกนั้น เป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวที่ดำรงอยู่ไม่เพียงแต่จะอำนวยความสะดวกแก่ประเทศศูนย์กลาง (centre) ที่มีอำนาจและทรัพยากรแห่งอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งมักจะหมายถึงการมีอำนาจทางการเมืองด้วย ในการแสวงหากำไรจากการค้า การลงทุนระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังเป็นช่องทางให้ประเทศ หรือตัวแสดงที่มีอำนาจดังกล่าวอาศัยอำนาจที่มีมากกว่า กำหนดเงื่อนไขในด้านการเมือง และเศรษฐกิจการค้าให้ประเทศรอบนอก (periphery) หรือประเทศที่มีทรัพยากรแห่งอำนาจทางเศรษฐกิจ

ดีกว่าซึ่งขาดประสิทธิภาพและเสถียรภาพทางการเมืองปฏิบัติตาม หรือใช้อำนาจที่เหนือกว่าของตนต่อรอง และกำหนดเงื่อนไขของการให้ความช่วยเหลือให้ประเทศที่มีอำนาจและทรัพยากรแห่งอำนาจน้อยกว่ากำหนดนโยบายหรือปฏิบัติตามแนวทางที่ตนต้องการ ดังนั้น อำนาจที่มีมากกว่าทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองนั้น มักจะทำให้ตัวแสดงดังกล่าวเข้าไปมีบทบาท ตลอดจนอิทธิพลอย่างต่อเนื่องในกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนาของประเทศ หรือตัวแสดงที่มีอำนาจน้อยกว่า

จากกรอบการอธิบายเชิงโครงสร้างอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศดังกล่าว ทำให้เป็นที่ทราบในตัวแสดงที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองมากกว่านั้น มักจะเป็นผู้ที่แสดงบทบาท กำหนดกฎเกณฑ์ให้ตัวแสดงอื่นที่มีอำนาจน้อยกว่าปฏิบัติตาม หรือกล่าวได้ว่ามักเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อตัวแสดงอื่นที่มีอำนาจน้อยกว่านั่นเอง ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าการศึกษาในครั้งนี้ ประเด็นเรื่องอิทธิพลซึ่งมีผลมาจากการอธิบายของกรอบความคิดในเชิงโครงสร้างนั้น สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกกับประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ในลักษณะที่นโยบายและบทบาทของธนาคารโลกมีผลต่อการตัดสินใจดำเนินแนวทางการพัฒนาของประเทศดังกล่าว โดยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและกำหนดนโยบายตามกรอบและแนวทางที่ธนาคารโลกชี้แนะและกำหนดให้ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงนิยามและลักษณะของการมีอิทธิพล เพื่อที่จะดูและศึกษาต่อไปว่า ความสัมพันธ์เช่นใดบ้างที่แสดงถึงการมีอิทธิพล อย่างไรและด้านใดได้บ้าง

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ความหมายของ “อิทธิพล”

การศึกษาหรือการอธิบายถึงการมีอิทธิพล (influence) นั้น มักจะกล่าวถึงอำนาจ (power) ด้วยเสมอ เพราะเมื่อกล่าวถึงอิทธิพลหรือการใช้อิทธิพล หมายถึงการที่ผู้ใช้อิทธิพลมักจะมีอำนาจมากกว่า กล่าวได้ว่าอิทธิพลเป็นรูปหนึ่งของอำนาจหรือแสดงให้เห็นถึงการมีอำนาจเหนือกว่าของผู้ใช้อิทธิพลนั่นเอง

อิทธิพล หมายถึง การที่ตัวแสดงหนึ่งสามารถทำให้บุคคลหรือตัวแสดงอื่น กระทำหรือปฏิบัติในหนทางที่ต้องการได้ นั้นหมายถึง การที่ตัวแสดงแรกมีอิทธิพลต่อตัวแสดงหลังได้<sup>15</sup> และ นั่นก็แสดงให้เห็นถึงการมีอำนาจมากกว่าของตัวแสดง แรกนั่นเอง ยกตัวอย่างเช่น เมื่อตัวแสดง A ต้องการ ให้ตัวแสดง B กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่ตนต้องการ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การให้ข้อเสนอที่เป็นเงื่อนไข การชักจูง การเสนอข้อแลกเปลี่ยนที่เป็น ผลประโยชน์แก่ตัวแสดง B การขู่ว่าจะลงโทษ หรือ แม้แต่การใช้กำลังบังคับ ซึ่งในที่สุดตัวแสดง B ก็ กระทำตามที่ตัวแสดง A ต้องการ นั่นแสดงให้เห็นถึง อิทธิพลของตัวแสดง A ที่มีต่อตัวแสดง B<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Bruce Russett and Harvey Starr, World politics : the menu for choice (Sanfrancisco : W.H. Freeman, 1981), p. 4.

<sup>16</sup> K.J. Holsti, “The concept of power in the study of international relations”, Journal of the international studies association 4 (February 1964) : 183.



J. David Singer ยังชี้ให้เห็นว่า การใช้อิทธิพลนั้น แสดงให้เห็นมากกว่าการที่ตัวแสดง A สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตัวแสดง B เพราะอิทธิพลยังอาจแสดงให้เห็นถึงความพยายามของตัวแสดง A ที่จะให้ตัวแสดง B ตัดสินใจดำเนินการตามนโยบาย หรือกระทำการตามที่ตัวแสดง A ต้องการต่อไปได้ในระยะยาว ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์แก่ตัวแสดง A เป็นสำคัญ<sup>17</sup> ดังนั้น การใช้อิทธิพลของตัวแสดง A นั้น ไม่ได้หยุดลงหลังจากที่ตัวแสดง B ได้ปฏิบัติตามสิ่งที่ตัวแสดง A ต้องการเท่านั้น แต่มักจะเป็นกระบวนการต่อเนื่องของพฤติกรรมของตัวแสดง B ตามแนวทางที่ตัวแสดง A ต้องการด้วย

### คุณสมบัติของ “อิทธิพล”<sup>18</sup>

1. อิทธิพลเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ
2. การแสดงออกถึงการมีอิทธิพลนั้น อยู่บนฐานของการมีขีดความสามารถ (capabilities) ที่จะใช้ในการแสดงอิทธิพล ซึ่งขีดความสามารถก็คือ ความสามารถทางกายภาพ เช่น ทรัพยากร เงิน อาวุธ ตำแหน่ง พลังทางจิตใจ ฯลฯ หรือความมีคุณภาพที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการชักจูงและก่อให้เกิดการปฏิบัติตาม
3. การกระทำที่มีอิทธิพลของตัวแสดง A ต่อตัวแสดง B นั้น แสดงให้เห็นเป็นกระบวนการ ถ้าความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลระหว่างตัวแสดงดังกล่าวนั้นครอบคลุมระยะเวลา หรือช่วงเวลายาวนานต่อเนื่อง

<sup>17</sup> Ibid, pp. 184-185.

<sup>18</sup> Ibid, pp. 183-184.

4. อำนาจ เป็นคำที่แสดงความสัมพันธ์ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างตัวแสดงที่สัมพันธ์กัน กล่าวคือ ถ้าตัวแสดง A สามารถทำให้ตัวแสดง B กระทำบางสิ่งที่ตนต้องการได้ นั่นคือ A มีอิทธิพลต่อ B แต่ในด้านกลับตัวแสดง B ไม่สามารถทำให้ตัวแสดง A ทำอย่างเดียวกันได้ นั่นหมายความว่าตัวแสดง A มีอำนาจมากกว่าตัวแสดง B นั่นเอง ดังนั้นอำนาจจึงมีคุณสมบัติเชิงปริมาณด้วย คือถ้าตัวแสดงใดมีอำนาจมากกว่าก็สามารถใช้หรือแสดงอิทธิพลต่อตัวแสดงอื่นได้

K.J. Holsti ได้แจกแจงรูปแบบหรือแนวทางของการใช้อิทธิพลเป็นลำดับชั้น ดังนี้คือ<sup>19</sup>

1. การใช้กำลังบังคับ (use of force)
2. การลงโทษแบบไม่ใช้ความรุนแรง (infliction of nonviolent)
3. การขู่ว่าจะลงโทษ (threat of punishment)
4. การให้รางวัล (granting of rewards)
5. การเสนอผลได้เป็นข้อแลกเปลี่ยน (offer of rewards)
6. การชักจูง (persuasion) เป็นวิธีการที่ใช้เพื่อให้ตัวแสดงอื่นประพฤติ หรือปฏิบัติ ตามความปรารถนาโดยปราศจากการใช้การข่มขู่คุกคาม หรือสัญญาข้อแลกเปลี่ยน แต่จะอยู่บนฐานของความสามารถที่จะแสดงให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ของตนในการที่จะทำตามความต้องการของผู้ชักจูงหรือผู้ใช้อิทธิพล

---

<sup>19</sup> Bruce Russett and Harvey Starr, World politics : the menu for choice, pp. 5-6.

นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องอิทธิพล Russett & Starr ได้กล่าวถึงการต่อรอง (bargaining) ว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งกว่า เพื่อที่จะให้เกิดผลสำเร็จของการใช้อิทธิพล การต่อรองเป็นกระบวนการที่มักจะใช้การชักจูงใจ การโน้มน้าว เป็นวิธีทางเพื่อจะนำมาซึ่งความสำเร็จ นอกจากนี้ วิธีการอื่นก็สามารถนำมาใช้ในกระบวนการต่อรองได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้รางวัล การเสนอข้อแลกเปลี่ยนในลักษณะของการทำสัญญา การขู่ว่าจะลงโทษ ตลอดจนการลงโทษ

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ แม้จะไม่ได้มุ่งศึกษาถึงผลของการดำเนินแนวทางการพัฒนาประเทศของรัฐบาลตามแนวทางกระแสหลักของตะวันตกซึ่งมีธนาคารโลกเป็นตัวแสดงสำคัญ แต่เนื่องจากนโยบายและบทบาทของธนาคารโลกซึ่งก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาของหลายประเทศกำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย โดยที่การดำเนินนโยบายตามแนวทางดังกล่าวนั้น ได้ส่งผลต่าง ๆ ขึ้นแก่สภาพเศรษฐกิจสังคมภายในประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยและอีกหลายประเทศ ผู้ศึกษาจึงต้องการแสดงให้เห็นกรอบความคิดเรื่อง “การพัฒนา” ไว้ด้วย เพื่อเป็นแนวทางการศึกษาต่อไป และเป็นข้อสังเกตถึงผลของการพัฒนาตามกรอบการพัฒนาของธนาคารโลกประกอบการศึกษาในครั้งนี้ด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ข้อเสนอเรื่องแนวคิด “การพัฒนา”

“การพัฒนา” เป็นคำที่มีความหมายไม่ตายตัวและมีคุณสมบัติเชิงสัมพัทธ์ โดยมีค่านิยม (value) ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องในการให้คำจำกัดความของคำว่า “การพัฒนา” อย่างไรก็ตาม เราสามารถที่จะใช้ความหมายและค่านิยมของแต่ละบุคคล แต่ละกลุ่มบุคคลมาใช้เป็นตัววัดร่วมกัน และเป็นกรอบในการมองว่าผลที่เกิดจากการดำเนินการพัฒนาดังที่เป็นมานั้น แสดงถึง “การพัฒนา” ในความหมายที่แท้จริงหรือไม่

Abbas Pourgerami กล่าวว่า เป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจมี 2 อย่างคือ ปรับปรุงและสร้างความเป็นอยู่ที่ดีแก่ประชาชนส่วนที่ยากจน และขจัดอุปสรรคของการปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการให้การศึกษา สุขภาพอนามัย การมีงานทำ สถานภาพทางสังคม ความมั่นคงในชีวิต และอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและต่อรอง<sup>20</sup>

Gunnar Myrdal ชี้ว่า “การพัฒนา” นั้นเป็นกระบวนการของการเจริญเติบโตของรายได้ต่อหัวที่แท้จริงในระยะยาว ประกอบกับการแก้ไขปรับปรุงระบบสังคมให้มีความยั่งยืน ซึ่งกระบวนการพัฒนาดังกล่าว จำต้องมีการปฏิรูปเชิงสถาบันต่าง ๆ ในสังคม ให้มีความสามารถที่จะปรับปรุงหลักการและกฎเกณฑ์ในสังคม และการมี

---

<sup>20</sup>Abbas Pourgerami, “Development and democracy in the third world (Boulder : Westview Press, 1991), pp. 1-3.

ส่วนร่วมของมวลชนในกระบวนการตัดสินใจเพื่อการขจัดความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันในสังคมอย่างแท้จริง<sup>21</sup>

Dudley Seers กล่าวว่า “การพัฒนา” เป็นเรื่องของ การเติมเต็มสภาพความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ ในประเทศที่ยากจนนั้น รายได้ขั้นต่ำสุดจะต้องเพียงพอแก่ความต้องการและจำเป็นของมนุษย์ การมีโอกาสนในการมีงานทำและบรรเทาความไม่เท่าเทียมกันในสังคมการพัฒนานั้น เป้าหมายของการพัฒนาไม่ใช่เพียงแต่ลดความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน และการว่างงานของประชาชนเท่านั้น แต่จะต้องหมายถึง การที่จะต้องสามารถพึ่งตนเองได้ และให้การสนับสนุนเสรีภาพส่วนบุคคลด้วย<sup>22</sup>

L.J. Lebret กล่าวว่า “การพัฒนาที่แท้จริง” คือการเพิ่มมาตรฐานการครองชีพ และมาตรฐานชีวิตของมนุษย์ทุกคนในสังคมอย่างทั่วถึงกัน Lebret มองว่าความเจริญเติบโต (growth) นั้น แสดงให้เห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของตัวเลขรายได้ต่อหัว ซึ่งสามารถจะบิดเบือนกลายเป็นการเพิ่มขึ้นของรายได้ของคนรวย และด้านกลับเป็นการลดลงของรายได้ของคนยากจนได้ ซึ่งถ้าเป็นในลักษณะดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะเกิดการพัฒนานั้นได้<sup>23</sup>

<sup>21</sup>Gunnar Myrdal, The challenge of world poverty : a world anti-poverty program in outline (New York : Pantheon Books, 1970). pp. 5-30.

<sup>22</sup>Dudley Seers, “What are we trying to measure?” The journal of development studies 8 : 3 (April 1972), p. 22.

<sup>23</sup>L.J. Lebret, The last revolution : the destiny of over and under-development nations (New York : Sheed and Ward Inc, 1965), p. 90.

Lynton Keith Caldwell กล่าวว่า “การพัฒนา” นั้น ประเด็นเรื่องสภาพนิเวศวิทยาทางธรรมชาติเป็นส่วนประกอบสำคัญของการพัฒนาโดย Caldwell เน้นว่าสภาพนิเวศวิทยานั้น เป็นคุณสมบัติในตัวเองของกระบวนการพัฒนา โดยที่สภาพแวดล้อมทางนิเวศวิทยาดังกล่าวเป็นสภาพที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับมนุษย์ ซึ่งในปัจจุบันและอนาคตนั้น งานสำคัญของเราในการดำเนินการพัฒนาประเทศ ก็คือต้องคำนึงถึงตัวชี้วัดทางสภาพนิเวศวิทยา และสภาพแวดล้อมที่ต้องรวมเข้ากับตัวชี้วัดของการพัฒนาตัวอื่น ๆ ด้วย<sup>24</sup>

Assar Lindbeck นิยาม “การพัฒนา” ว่ามีความหมายมากกว่าการมีรายได้ต่อหัวเพิ่มสูงขึ้น และการมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการผลิตสินค้า Lindbeck ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิต และพยายามที่จะรวมเอาคุณภาพทางสิ่งแวดล้อมเป็นตัวชี้วัดของการพัฒนาด้วย โดยได้พัฒนาตัวชี้วัดการพัฒนาหรือไม่พัฒนา ดังนี้<sup>25</sup>

1. การคงอยู่ของความไม่เท่าเทียมกันของประชาชนในประเทศ ในลักษณะที่ประชาชนที่ยากจนมีจำนวนมาก และมีการศึกษาต่ำ ทำให้ประเทศมีลักษณะของทวีลักษณะ
2. การไม่ได้สัดส่วนของอำนาจทางการเมืองที่อภิสิทธิ์ชน ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยของสังคมนั้นเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการหาผล-

<sup>24</sup>Lynton Keith Caldwell, “An ecological approach to international development problems of policy and administration” in The careless technology : ecology and international development ed. M. Taghi Farvarland and John P. Milton (New York : National History Press, 1972), pp. 929-930.

<sup>25</sup>Fukashi Utsunomiya, Politics of development and environment : towards a new civilization (Tokyo : Tokai University Press, 1980), p. 63.

ประโยชน์ให้แก่ตนไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มอำนาจทางการเมืองของตนหรืออำนาจทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเกิดการแบ่งแยกในสังคม

3. การขาดความมั่นคง ทั้งความมั่นคงในชีวิตส่วนบุคคลและความมั่นคงของสังคมโดยรวม

4. ข้อบกพร่องในคุณภาพของการบริการสาธารณะ

5. การขาดประสิทธิภาพในการจัดการแก้ไขปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมทั่วไป

6. การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยเพื่อโครงการที่สนับสนุนชื่อเสียงของชาติมากกว่าที่จะใช้เพื่อแก้ไขปรับปรุงสภาพการครองชีพของประชาชน

ฉลาดชาย รมิตานนท์ กล่าวว่า "การพัฒนาไม่ว่าจะกล่าวโดยรวม หรือกล่าวโดยเฉพาะการพัฒนาชนบท แท้จริงแล้วมีนัยที่สำคัญร่วมกันอยู่ กล่าวคือหมายถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผน โดยมุ่งหวังที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้ชีวิตของมนุษย์ดีขึ้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนาในที่นี้มีความหมายในเชิงภาพรวม หรือ องค์รวม ของชีวิตมนุษย์ มิได้แยกแยะว่าชีวิตของมนุษย์ประกอบด้วยกิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง นอกจากนี้จะให้คำนิยามการพัฒนาแล้วฉลาดชาย ยังได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาหลักของการพัฒนากระแสหลัก ดังนี้<sup>26</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>26</sup>ฉลาดชาย รมิตานนท์, “วัฒนธรรมกับความหลากหลายทางชีวภาพ” ใน ความหลากหลายทางชีวภาพกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน วิวัฒน์ คติธรรมวิทย์ บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536), หน้า 99-112.

1. การให้ความหมายของ “การพัฒนา” ว่าเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น เป็นการละเลยวิถีชีวิตด้านอื่น ๆ แม้การพัฒนาเศรษฐกิจหรือเรื่องปากเรื่องท้อง เป็นเรื่องสำคัญที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ แต่การแก้ไขปัญหารื่องดังกล่าวจะต้องทำอย่างมีขอบเขตที่สมควร และต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาอื่น ๆ พร้อมกันไปด้วย

2. การใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย เป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน ซึ่งผลของการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตนั้น ทำให้เกิดการระดมใช้ทรัพยากรจำนวนมากอย่างรวดเร็ว จึงก่อให้เกิดการหมดไปของทรัพยากร และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรในที่สุด ก่อให้เกิดความไม่สมดุลของระบบนิเวศทางธรรมชาติ

3. การใช้ทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม กลุ่มที่มีอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองเป็นกลุ่มที่มีโอกาสใช้ทรัพยากรได้มากกว่าประชาชนที่ยากจนและเกษตรกรในชนบท ซึ่งรูปธรรมของการใช้ทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรมไม่ปรากฏให้เห็นในตัวเลขแสดงอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ และตัวเลขแสดงผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ-เบื้องต้น (GNP) ก็ไม่ได้สะท้อนภาพที่แท้จริงแต่ประการใด

4. ปัญหาอุปสรรคในการจัดการทรัพยากรของประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาสูญหายไป โดยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เงื่อนไขของการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไป การครอบงำเพื่อใช้ทรัพยากรของประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาดำเนินต่อไป ภายใต้คำขวัญของ "การค้าเสรี" หรือระบบเศรษฐกิจแบบเสรีแต่ภายใต้คตึกาที่ดูราวกับเสรีนี้ ผู้ที่มีทุนสูงเทคโนโลยีสูงมีระบบข้อมูลข่าวสารที่ดีกว่า มีอิทธิพลต่อกลไกขององค์กรระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางการเมืองและกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ หรือองค์กรทางการเงิน เช่น ธนาคาร



โลก (World Bank) และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นเครื่องมือสร้างและชำระไว้ซึ่งความได้เปรียบในเชิงการใช้ทรัพยากรของโลกหรือของประเทศต่าง ๆ

#### 5. การละทิ้งภูมิปัญญาและเทคโนโลยีดั้งเดิม

6. ชุมชนชนบทซึ่งเป็นรากฐานของสังคมทุก ๆ สังคม กำลังประสบกับภาวะวิกฤตโดยเป็นผลของการพัฒนาของโลก และของประเทศที่ได้ทำลายชุมชนชนบทลงไปทุกด้าน โดยมีแนวคิดที่ ชนบทคือพัฒนาตามแนวคิดของตะวันตก ฉะนั้นต้องพัฒนาชนบท คือเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม หรือระบบคิดของชนบทให้เป็นระบบคิดแบบ “ทุนนิยม” ชุมชนชนบทจึงล่มสลายทั้งทางกายภาพ สูญเสียที่ดินทำกินและขาดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

จากกรอบความคิด และคำนิยาม “การพัฒนา” ของนักคิดและนักทฤษฎีต่าง ๆ ที่ได้อ้างถึงมาดังกล่าวนี้สามารถสรุปนิยาม “การพัฒนา” ได้ ดังนี้

“การพัฒนา” คือ 1. กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผน โดยมุ่งหวังที่จะทำให้ชีวิตมนุษย์มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2. การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นนั้น หมายถึงชีวิตความเป็นอยู่ทุกด้านในภาพรวม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย และมีความสัมพันธ์อย่างสมดุลของระบบนิเวศกับมนุษย์

3. กระบวนการที่ไม่ใช่แค่การเพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ได้จากตัวเลขรายได้ประชาชาติ (GNP) เท่านั้น แต่จะต้องมีการกระจายรายได้และผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรให้แก่ประชาชนในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะประชาชนในชนบทที่ยังยากจนที่จะต้องให้โอกาส และอำนาจที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในผลประโยชน์ที่ตนควรได้และสามารถพึ่งตนเองได้

4. การดำเนินการที่คำนึงถึงผลกระทบทางสภาพนิเวศวิทยา และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ อันเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของระบบนิเวศที่จะต้องพัฒนาไปพร้อมกันอย่างสมดุล



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สมมติฐานในการศึกษา

จากกรอบความคิดในเชิงโครงสร้าง ภายใต้สภาพความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง อำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองระดับโลกที่ไม่เท่าเทียมกัน ผู้ศึกษาขอตั้งสมมติฐานคือ

1. ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีอำนาจน้อยในโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับธนาคารโลก ดังนั้น แนวทางการพัฒนาของประเทศจะผันแปรไปตามการชี้นำของธนาคารโลก ภายใต้เครื่องมือทางเศรษฐกิจที่ธนาคารโลกใช้ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน

2. โครงการพัฒนาเขื่อนปากมูลเป็นโครงการที่เป็นผลจากแนวทางการพัฒนาประเทศของไทยที่กำหนดตามกรอบการพัฒนาของธนาคารโลก

3. การใช้อิทธิพลชี้นำแนวทางการพัฒนาประเทศโดยธนาคารโลกนั้น จะผันแปรไปตามสภาวะแวดล้อมภายในและภายนอกประเทศไทย

## ขอบเขตที่ใช้ในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นการศึกษาถึงนโยบายเพื่อการพัฒนาของธนาคารโลก และบทบาทของธนาคารโลกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของไทย โดยเฉพาะการสร้างเขื่อน ซึ่งใช้เฉพาะกรณีการสร้างเขื่อนปากมูลเท่านั้นเป็นกรณีศึกษา

## วิธีการศึกษา

สำหรับวิธีการศึกษาที่ใช้จะเป็นการศึกษาจากเอกสาร (documentary research) และใช้วิธีวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis)

เอกสารที่จะใช้เพื่อการวิเคราะห์ประกอบด้วย

1. นโยบายของธนาคารโลกว่าด้วยการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างเขื่อนเพื่อเป็นกลไกช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ
2. เอกสารด้านนโยบายของธนาคารโลกในการสร้างเขื่อนปากมูล
3. ข้อเสนอของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตต่อคณะรัฐมนตรี ในกรณีการสร้างเขื่อนปากมูล
4. ข้อตกลงการกู้ยืมของไทยที่ทำกับธนาคารโลก
5. มติคณะรัฐมนตรี
6. ข้อมูลการติดต่อระหว่างธนาคารโลก กับหน่วยงานของรัฐไทย

## วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงนโยบายและบทบาทของธนาคารโลกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่มีผลให้เกิดการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า
2. เพื่อทราบถึงความสัมพันธ์ของการสร้างเขื่อน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกในฐานะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย

## ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะช่วยให้เข้าใจแรงผลักดันและความสัมพันธ์ของกระบวนการทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐไทยให้ชัดเจนยิ่งขึ้น
2. ช่วยให้เข้าใจถึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ และบทบาทของธนาคารโลกต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐไทย

## การนำเสนอ

- บทที่ 1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา
- บทที่ 2 พัฒนาการของแนวความคิดเรื่องการพัฒนาของธนาคารโลก
- บทที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกกับการพัฒนาเศรษฐกิจของไทย
- บทที่ 4 อิทธิพลของธนาคารโลกต่อการตัดสินใจกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศไทยซึ่งมีผลสืบเนื่องให้เกิดการก่อสร้างโครงการเขื่อนปากมูล
- บทที่ 5 บทสรุป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย