

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา และสภาพปัญหา

ลาวเป็นประเทศหนึ่งที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในอนุภูมิภาคุ่มน้ำโขง และเป็นประเทศหนึ่งที่ถูกรุกรานจากต่างชาติเรื่อยมา ภายหลังจากการเสื่อมสลายของอาณาจักรล้านช้าง โดยตกเป็นเมืองสวราชของสยาม จากนั้นก็ตกเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส และตามด้วยการแทรกแซงจากสหรัฐอเมริกาในยุคสงครามเย็น ทำให้ประชาชนลาวตกอยู่ในความทุกข์ยากลำบาก ไม่มีโอกาสได้พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างเสรี เศรษฐกิจของชาติอ่อนแออย่างมาก ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของชาติต้องขึ้นกับความช่วยเหลือของต่างประเทศเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นช่วงก่อนหรือหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศ กล่าว คือ ก่อนปีค.ศ. 1975 ลาวได้พึ่งพาความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างหนักหน่วง ในทำนองเดียวกัน ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในลาว ในปีค.ศ. 1975 ถึงแม้ว่ารัฐบาลลาวได้พยายามพัฒนาพื้นฐานเศรษฐกิจของประเทศเพื่อก้าวเดินไปตามเส้นทางแห่งสังคมนิยม แต่รัฐบาลลาวก็ยังต้องเพิ่มการพึ่งพาความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจจากประเทศในค่ายสังคมนิยมเป็นอย่างมากเช่นกัน โดยเฉพาะความช่วยเหลือจากประเทศสหภาพโซเวียตและประเทศยุโรปตะวันออก

การล่มสลายของสหภาพโซเวียต และระบบสังคมนิยมในยุโรปตะวันออกในช่วงปี ค.ศ. 1989-1991 ทำให้โครงสร้างอำนาจในระบบระหว่างประเทศเปลี่ยนไป จากเดิมระบบโครงสร้างอำนาจโลกได้แบ่งเป็นสองขั้ว (bipolar) อย่างชัดเจน คือ ขั้วทุนนิยมเสรีประชาธิปไตยแบบตะวันตก นำโดยสหรัฐอเมริกา และขั้วสังคมนิยมคอมมิวนิสต์นำโดยสหภาพโซเวียต ซึ่งทั้งสองขั้วนี้มีลักษณะที่แตกต่างกันด้านอุดมการณ์ทางการเมือง และทางด้านการจัดระบบเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ลักษณะเช่นนี้ ได้นำไปสู่การแข่งขันเพื่อการขึ้นมามีอิทธิพล และอำนาจที่จะชี้นำและครอบงำความเป็นไปในทิศทางเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองของโลก¹ หรือ เป็นช่วงแห่งสงครามเย็น (Cold War)

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็น ทำให้โครงสร้างอำนาจของระบบการเมืองระหว่างประเทศเปลี่ยนไป กลายเป็นระบบขั้วเดียว (Unipolar) สหรัฐอเมริกาก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำโลกเพียงผู้เดียว สถานะเช่นนี้ ก็ยังทำให้แนวคิดเรื่องเศรษฐกิจเสรีแบบทุนนิยมแพร่ขยายไปใน

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และกุสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 23 - 26.

ทั่วโลกอย่างไร้ขอบเขต ซึ่งรับรู้กันในนามกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในโลกไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ดำเนินตามระบบเศรษฐกิจทุนนิยม หรือ ตามระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศโลกที่สาม ต้องพิจารณาบทบาทและปรับเปลี่ยนนโยบายของตน เพื่อตอบรับกระแสดังกล่าว โดยประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ได้หันมาให้ความสำคัญทางเศรษฐกิจและปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจเสรีมากขึ้น เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ

ลาวก็เป็นประเทศหนึ่ง ที่จัดอยู่ในประเทศโลกที่สามและนอนอยู่ในโครงสร้างของระบบการเมืองระหว่างประเทศ ภายหลังจากที่ได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1975 จนถึงปี 1986 ลาวได้ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ (Centrally Planned Economy System) ตามระบบสังคมนิยม ทำให้ลาวได้รับการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากประเทศพันธมิตรในค่ายสังคมนิยม โดยเฉพาะจากสหภาพโซเวียต ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในรูปแบบเงินกู้เพื่อซื้อสินค้า อุปกรณ์ต่าง ๆ เฉลี่ยปีละ 41 ล้านดอลลาร์ และเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าเฉลี่ยปีละ 3.2 ล้านดอลลาร์ รวมมูลค่าเงินกู้ทั้งหมดประมาณ 715 ล้านดอลลาร์ และเงินให้เปล่าทั้งหมดประมาณ 48 ล้านดอลลาร์ (ในปี 1991 อัตราแลกเปลี่ยนทางการของโซเวียต 1 รูเบิล มีมูลค่าเท่ากับ 1.85 เหรียญสหรัฐฯ)²

อย่างไรก็ตาม เมื่อโครงสร้างอำนาจของระบบโลกได้เปลี่ยนไป สหภาพโซเวียตไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ลาวอีกต่อไป ทำให้รัฐบาลลาวต้องปรับเปลี่ยนนโยบายด้วยการเปิดประเทศเพื่อรับความช่วยเหลือและการลงทุนจากประเทศตะวันตกมากขึ้น โดยเฉพาะความช่วยเหลือจากธนาคารโลก เพื่อมาทดแทนความช่วยเหลือจากประเทศในค่ายสังคมนิยมที่ขาดหายไป ทั้งนี้ก็เพื่อมาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ และเปิดโอกาสให้เอกชนทั้งภายในและต่างประเทศเข้ามาลงทุนในด้านต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ นำประเทศออกจากบัญชีของประเทศที่ยากจนที่สุดในโลกภายในปี 2020³

การไฟฟ้าพลังน้ำเป็นหนึ่งในแหล่งรายได้ที่สำคัญนำเงินตราเข้าประเทศ รัฐบาลลาวเห็นว่า มีศักยภาพสูง เนื่องจากภูมิประเทศของลาวเหมาะกับการทำเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ เพื่อเป็นสินค้าส่งขายให้ต่างประเทศ และทั้งเก็บไว้เพื่อสนองความต้องการภายในบางส่วนด้วย ในนั้นโครงการสร้าง

² Alexander Yerofeyev, "Foreign Economic Assistance to Lao PDR: Transition from Soviet Aid to Other Bilateral and Multilateral Aid," in Chi Do Pham (ed) *Economic Development in Lao PDR: Horizon 2000* อังใน พาฝัน นิลสวัสดิ์, ความร่วมมือไทย-ลาว ในกรณีการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำในลาว (1993-1997) (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 76.

³ เอกสารเกี่ยวกับ ยุทธศาสตร์เพื่อการเติบโตและลบล้างความยากจนแห่งชาติ: (เวียงจันทน์: โรงพิมพ์แห่งรัฐ, 2004), หน้า 4.

เขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 เป็นโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำที่ใหญ่ที่สุดของลาวในขณะนี้ มีมูลค่าการลงทุนประมาณ 1.2 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ซึ่งมากกว่าครึ่งของรายได้ประชาชาติทั้งหมดของประเทศ (GDP ใน ปี 2003) เนื่องด้วยมูลค่าการลงทุนอันมหาศาลของโครงการดังกล่าว ทำให้รัฐบาลลาวต้องเสนอให้ธนาคารโลก ซึ่งเป็นสถาบันการเงินระดับโลกเข้ามา มีบทบาทสำคัญในการให้เงินกู้และค้ำประกันความเสี่ยงของโครงการ

อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกมีภาพความเป็นตัวแทนของโลกาภิวัตน์ หรืออุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ หรือ อย่างน้อยที่สุดเป็นตัวแสดงสำคัญในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโลก ที่สนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ของโลกตะวันตก ผ่านการให้เงินกู้เพื่อการพัฒนา ดังจะเห็นได้จากงานที่ทำการศึกษายทบาทของธนาคารโลกที่มีต่อประเทศยากจน หรือประเทศที่อยู่ในชายขอบ ส่วนมากมักชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของธนาคารโลกในการกดดันให้ประเทศเหล่านี้ ดำเนินแนวทางการพัฒนาแบบเสรีนิยมใหม่ผ่านเงื่อนไขการให้เงินกู้ที่มาพร้อมกับโครงการขนาดใหญ่แทบทั้งสิ้น

ลาวในฐานะที่เป็นประเทศที่เคยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบวางแผน ตามแบบระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม ในขณะเดียวกันลาวมีฐานะค่อนข้างยากจน จนอาจเรียกได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ชายขอบ (periphery) ของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโลกเมื่อต้องการการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมก็จำเป็นต้องหันไปแสวงหาความช่วยเหลือจากธนาคารโลก เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุนี้ การศึกษายทบาทธนาคารโลกในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลลาวในกรณีเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 จึงเป็นประเด็นสำคัญต่อการชี้ให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการพัฒนาประเทศของลาว

ดังนั้น ในการวิจัยถึงประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนจะได้ใช้กรณีของธนาคารโลกในการให้ความช่วยเหลือในกรณีเขื่อนน้ำเทิน 2 เป็นกรณีศึกษา โดยได้ตั้งประเด็นคำถามของการวิจัยอันประกอบด้วย ประเด็นแรก ทำไมรัฐบาลลาวเปลี่ยนนโยบายไปหาประเทศตะวันตกในยุคหลังสงครามเย็น ประเด็นที่สอง ทำไมรัฐบาลลาวเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยหันไปพึ่งพาธนาคารโลก และ ประเด็นที่สามบทบาทของธนาคารโลกในการช่วยเหลือลาวผ่านโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำเทิน 2 เป็นอย่างไร และมีผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลลาว เช่นไร

กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัย

จากประเด็นคำถามที่ได้กล่าวมา ผู้เขียนจะใช้แนวคิดเรื่อง “โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ” ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการเศรษฐกิจภายในประเทศ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความท้าทาย หรือ

อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่มีต่ออำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจของชาติ อิทธิพลของโลกาภิวัตน์มักแสดงให้เห็นผ่าน“ตัวแสดง”ต่าง ๆ เช่น บรรษัทข้ามชาติ หรือ องค์กรระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อการเสื่อมถอยลงของอำนาจอธิปไตยทางเศรษฐกิจของชาติ จะเห็นได้ชัดเจนในช่วงทศวรรษที่ 1990 ผ่านชุดของนโยบายที่เรียกว่า “ฉันทามติวอชิงตัน (Washington consensus)” ซึ่งมักมาพร้อมกับ “เงื่อนไขที่มากับเงินกู้” ไม่ว่าจะผ่านกองทุนการเงินระหว่างประเทศหรือธนาคารโลก และประเทศที่รับความช่วยเหลือจากองค์กรเหล่านี้ส่วนมากมักจะปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับกฎข้อบังคับของโครงสร้างระดับโลก

ตัวอย่างของแนวคิดที่เชื่อในอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ ที่กระทบต่ออธิปไตยทางเศรษฐกิจของชาติ เช่น งานของ Susan Strange ที่ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเรื่องบทบาททางเศรษฐกิจของชาติไว้ว่า เดิมทีรัฐเป็นตัวแสดงสำคัญในทางเศรษฐกิจและสามารถมีบทบาทเหนือตลาดได้ แต่ในยุคปัจจุบันกลายเป็นตลาดที่มีบทบาทเหนือรัฐ ทั้งนี้ด้วยปัจจัยสำคัญสามประการได้แก่ ปัจจัยเรื่องความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ปัจจัยเรื่องการขยายตัวของ การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ และการผลานกลมกลืนของเศรษฐกิจชาติเข้ากับระบบเศรษฐกิจโลก⁴ หรืองานของ Kenichi Ohmae ที่ชี้ให้เห็นถึง “การสิ้นสุดของชาติ (The End of Nation-State)” อันเป็นผลจากการขยายตัวของตลาดโลก และอิทธิพลของโลกาภิวัตน์⁵

คำอธิบายตามแนวทางของนักคิดในกระแสดังกล่าว เราจะเห็นได้ว่าเป็นคำอธิบายในเชิง “โครงสร้าง” ที่มองว่าโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศจะส่งผลหรือ อิทธิพลต่อ “ตัวแสดง” ซึ่งก็คือรัฐชาติ โดยที่มักจะมีสมมติฐานเบื้องต้นว่าตัวแสดงไม่มีอำนาจในการต่อรองหรือเปลี่ยนแปลงระบบหรือโครงสร้างระหว่างประเทศได้

สำหรับกรอบแนวคิดที่ใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลากับธนาคารโลก ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงความสามารถของ “ตัวแสดง” ที่จะสามารถเจรจาต่อรอง หรือกระทั่งใช้ประโยชน์จาก “โครงสร้าง” นั่นคือกระแสโลกาภิวัตน์ได้ ซึ่งคำอธิบายในลักษณะดังกล่าวปรากฏในงานของนักวิชาการที่อาจเรียกได้ว่า เป็นพวก “ไม่เชื่อในโลกาภิวัตน์ (global skeptics)” หรือกลุ่มที่เชื่อว่า “โลกาภิวัตน์ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในบทบาทของรัฐ”

⁴ Susan Strange. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1996). P. 4-12.

⁵ Kenichi Ohmae. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, (New York: Free Press, 1995), p. 1-5.

ถึงอย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโลกาภิวัตน์และการสูญเสียอำนาจอธิปไตยของชาตินั้น ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่อีกมากมาย ซึ่งเอก ตั้งทรัพย์วัฒนาได้แบ่งเป็น 3 กลุ่มหลัก ๆ ที่มีมุมมองและความเชื่อต่อโลกาภิวัตน์ที่แตกต่างกันไปตามสำนักคิดต่าง ๆ คือ

1. กลุ่มแรกได้แก่ พวกที่มีความเชื่อในโลกาภิวัตน์แบบสุดโต่ง (hyperglobalist)⁷ หรือ พวกโลกานิยม⁸ หรือ พวก radicals⁹ เราสามารถเรียกกลุ่มนี้เป็น“พวกโลกานิยม” พวกนี้เชื่อในโลกาภิวัตน์อย่างสุดโต่ง โดยเห็นว่าโลกาภิวัตน์เกิดขึ้นจริงและมีผลกระทบไปในทุก ๆ ที่ พวกนี้มองว่า “โลกาภิวัตน์เป็นพัฒนาการที่หลีกเลี่ยงไม่ได้และไม่สามารถที่จะต้านทานและแทรกแซงได้จากมนุษย์ โดยเฉพาะจากสถาบันการเมืองแบบเดิม เช่น ชาติ” เนื่องจากว่า เศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ (global economy) ได้ทำให้พรมแดนของชาติจางหายไป ชาติได้สูญเสียอำนาจอธิปไตย จนทำให้การจ้องครของรัฐในแบบเดิมได้ถูกเข้ามาแทนที่จากตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ นอกจากนี้แล้ว ยังทำให้รัฐได้เปลี่ยนจาก “ผู้ทำการตัดสินใจ” มาเป็น “ผู้รับฟังจากการตัดสินใจ”¹⁰ นักคิดในกลุ่มนี้บางคนอ้างไปถึงว่าชาตินั้นได้กลายมาเป็นเพียงแค่ “นิยาย” ประมประเรื่องหนึ่ง¹¹

ภายใต้กรอบความคิดของพวกโลกานิยมนี้ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ยังแบ่งนักคิดกลุ่มนี้ออกเป็นสองกลุ่มย่อยอีก คือ

⁶เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, โลกาภิวัตน์ ปรารถนาค้ำชาติ ปรารถนากิบาล และความรับผิดชอบต่อสังคมของบรรษัท (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 20.

⁷David Held, Global Transformations Politics, Economics and Culture, (Stanford University Press, 1999), p.3.

⁸David Held and Anthony McGrew, The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate, 2nd ed. (Cambridge : Polity Press, 2003), p. 2.

⁹ดูรายละเอียดใน Anthony Giddens, Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics, (Stanford: Stanford University Press, 1994), p. 1-8.

¹⁰David Held, A Globalizing World? Culture, Economics, Politics, (London : Routledge, 2004), p. 3.

¹¹Anthony Giddens, Runaway world : How globalization is reshaping our lives, (London : Profile Books, 1999), p. 8.

- 1.1. พวกโลกานิยมสาย “เสรีนิยมใหม่”¹² (neo-liberals) หรือ พวก ”โลกานิยมด้านบวก”¹³ (positive globalist) โดยพวกนี้ยินดีที่จะต้อนรับโลกาภิวัตน์ เพราะเห็นว่าโลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากโลกาภิวัตน์เป็นสิ่งที่ดีและมีประโยชน์ และยังเชื่ออีกว่า การแข่งขันกันในเศรษฐกิจโลกไม่จำเป็นที่นำไปสู่สภาวะการมีผู้แพ้ หรือ ผู้ชนะแม้จะมีบางส่วนซึ่งได้รับความเสียหายเปรียบ แต่ในสภาพรวมและโดยเทียบเคียงแล้วทุกประเทศจะได้รับประโยชน์มากกว่า
- 1.2. พวกโลกานิยมสาย “มาร์กซิสต์ใหม่”¹⁴ (neo - marxist) หรือ พวกที่มองโลกาภิวัตน์ในแง่ร้าย¹⁵ (pessimistic globalist) พวกนี้แม้จะมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างจากพวกเสรีนิยมใหม่ แต่ก็เชื่อเหมือนกันว่าโลกาภิวัตน์นั้น โดยหลักแล้วเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจในลักษณะที่เกิดบูรณาการในเศรษฐกิจโลก ซึ่งมีผลกระทบต่อรัฐชาติ แต่พวกนี้จะมองผลของโลกาภิวัตน์ในแง่ร้าย โดยเชื่อว่าโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดและเสริมสร้างความไม่เสมอภาคระหว่างรัฐต่าง ๆ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองจะถูกครอบงำโดยประเทศซีกโลกเหนือ เพราะเป็นผู้ที่สามารถต้านทานกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และสามารถสร้างแรงกดดันให้เป็นไปตามวาระ (agenda) ที่ตนเองต้องการ
2. กลุ่มที่สอง ได้แก่พวกที่มีข้อกังขา¹⁶ (skeptical) หรือ พวกที่ไม่เชื่อแบบสุดโต่ง¹⁷ (ultra-skeptical) หรือ พวกที่มีความเชื่อแบบเดิม¹⁸ (traditionalist) หรือ พวกที่ต่อต้านโลกาภิวัตน์¹⁹ (anti-

¹² David Held, *Global Transformations Politics, Economics and Culture*, (Staford University Press, 1999), p.3-4.

¹³ Allan Cochrane and Kathy Pain, *A Globalizing Society?*. In David Held (ed), *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics*, (London : Routledge, 2004), p. 22.

¹⁴ David Held, *Global Transformations Politics, Economics and Culture*, (Staford University Press, 1999), p.3-4.

¹⁵ Allan Cochrane and Kathy Pain, *A Globalizing Society?*. In David Held (ed), *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics*, (London : Routledge, 2004), p. 22.

¹⁶ David Held and Anthony McGrew, *The global transformations reader : An introduction to the globalization debate* (2nd ed), (Cambridge : Polity Press, 2003), p. 2.

¹⁷ Jan Aart Scholte, *Globalization: A Critical Introduction*, (New York, N.Y. : Palgrave, 2000), p. 18.

¹⁸ Allan Cochrane and Kathy Pain, *A Globalizing Society?*. In David Held (ed), *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics*, (London: Routledge, 2004), p. 23.

¹⁹ David Held and Anthony McGrew, *Governing globalization : Power, authority and global governance*, (Cambridge : Polity Press, 2002), p. ix.

globalizer) ซึ่งเราสามารถเรียกนักคิดกลุ่มนี้ว่าเป็นพวก “ที่มีข้อกังขา” กลุ่มนี้จะมีมุมมองที่ตรงกันข้ามกับพวกโลกานิยม และได้โต้แย้งว่า โลกาวัดน์นั้นเปรียบเสมือนแค่ “เหล่าเก่าในขวดใหม่” เพราะไม่มีอะไรแตกต่างไปจากระบบเศรษฐกิจเดิมในประวัติศาสตร์²⁰ พวกนี้ให้ความเห็นว่าโลกาวัดน์ ก็เป็นเพียงคราบเงาของอุดมการณ์ตลาดเสรีที่มุ่งข่มทอนสวัสดิการสังคม²¹ เพราะฉะนั้น โลกาวัดน์จึงเป็นเพียงแค่การสร้างอุดมการณ์เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบตลาดเสรีนิยมใหม่ และจะมีผลทำให้ระบบทุนนิยมตะวันตกมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น ลักษณะเช่นนี้ก็เท่ากับว่าโลกาวัดน์ถูกเชื่อมโยงเข้ากับแนวคิดของจักรวรรดินิยมใหม่²²

ในลักษณะเดียวกันกับพวกโลกานิยม เอก ดั่งทรัพย์พัฒนา ก็ได้จัดกลุ่มพวกที่มีข้อกังขาออกเป็นสองพวก เช่นเดียวกัน²³ คือ

- 2.1. พวกที่มีข้อกังขาสายมาร์กซิสต์ พวกนี้ ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดโลกาวัดน์โดยคิดว่าสิ่งที่เรียกว่าโลกาวัดน์เป็นรูปแบบจักรวรรดินิยมตะวันตก ซึ่งขยายตลาดตามตรรกะของทุนนิยมที่ต้องการแพร่ขยายความสัมพันธ์แบบทุนนิยมให้เข้าไปในทุกพื้นที่ของโลก²⁴
- 2.2. พวกที่มีข้อกังขาสายสังคมนิยมแบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กลุ่มนี้มองว่า การทำให้เป็นสากล (internationalization) ทางเศรษฐกิจ หรือความสัมพันธ์ทางสังคมนั้น จะเกิดขึ้นอย่างเป็นเงื่อนไข ซึ่งขึ้นกับอภิมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและทางการทหารที่จะเปิดเสรีในระบอบการระหว่างประเทศ ดังนั้นกระบวนการนี้ก็จะไม่คงอยู่เสมอไป เพราะการต่อสู้ช่วงชิงเพื่อครอบงำระบบโลก ดังนั้น พวกนี้จึงเห็นว่า บทบาทของรัฐบาลมีความจำเป็นต้องคงอยู่ และเราไม่ควรอ้างให้ความสำคัญแก่โลกาวัดน์เกินไป²⁵

²⁰ Paul Hirst and Grahame Thompson, *Globalization in question : The international economy and the possibilities of governance*, 2nd ed. (Cambridge : Polity Press, 1999), p. 2.

²¹ Anthony Giddens, *Runaway world : How globalization is reshaping our lives*, (London : Profile Books, 1999), p. 9.

²² David Held and Anthony McGrew, *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, 2nd ed. (Cambridge : Polity Press, 2003), p. 5.

²³ เอก ดั่งทรัพย์พัฒนา, อ้างแล้ว, หน้า 23.

²⁴ David Held and Anthony McGrew, *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, 2nd ed. (Cambridge : Polity Press, 2003), p. 5.

²⁵ David Held and Anthony McGrew, *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*, 2nd ed. (Cambridge : Polity Press, 2003), p. 5-6.

3. กลุ่มที่สามได้แก่ พวก “เปลี่ยนแปลงนิยม”²⁶ (transformationist) หรือพวกที่นิยมความทันสมัย²⁷ (modernist) พวกนี้มีจุดยืนอยู่ตรงกลางระหว่างพวกโลกานิยม และพวกที่มีข้อกังขา พวกเปลี่ยนแปลงนิยม เชื่อเหมือนพวกโลกานิยมว่า ได้มีปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์เกิดขึ้นจริง มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระเบียบโลกใหม่ แต่พวกนี้คิดว่าทิศทางของการเปลี่ยนแปลงนั้น ยังไม่แน่นอนว่าจะไปในทางใด พวกนี้จะไม่อ้างไปถึงผลของการเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่เกิดจากโลกาภิวัตน์ว่าจะเป็นอย่างไร และจะไม่วิเคราะห์สภาพปัจจุบันโดยใช้ปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเพียงแต่ปัจจัยเดียว แต่จะเน้นความขัดแย้งและความซับซ้อนในปัจจัยต่าง ๆ ของโลกาภิวัตน์ที่เกิดเป็นเหตุการณ์ภายใต้แต่ละบริบท ดังนั้น การวัดสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นโลกาภิวัตน์นั้นควรที่จะมีความซับซ้อนมากกว่าที่พวกโลกานิยม และพวกที่มีข้อกังขาทำกัน

ในประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างโลกาภิวัตน์และรัฐชาตินั้น พวกนี้ถือว่า รัฐชาติ (รวมถึงท้องถิ่น) ยังคงมีบทบาทที่สำคัญ แต่ก็ยอมรับว่ารัฐชาติไม่สามารถใช้อำนาจได้เหมือนเดิม และรัฐชาติไม่สามารถดำรงไว้ซึ่งการปกครองและการเป็นอิสระในตนเองได้เหมือนเดิม กล่าวคือ พวกเปลี่ยนแปลงนิยม ปฏิเสธทั้งพวกโลกานิยม ซึ่งเห็นว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐชาติได้สิ้นสุดลง และก็ยังปฏิเสธพวกที่มีข้อกังขา ซึ่งเห็นว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอะไรเกิดขึ้นกับรัฐชาติ²⁸

อย่างไรก็ตาม Hobson and Ramesh อธิบายว่า ความแตกต่างของจุดยืนเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์ได้ทำให้กลุ่มต่าง ๆ มีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป แต่ก็ไม่สามารถที่จะอธิบายความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างโลกาภิวัตน์และรัฐชาติ ตามมุมมองของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้อย่างเพียว ๆ ซึ่งพวกเขาได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทางออก และยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนของรัฐชาติ เพื่อความอยู่รอด²⁹ คือ

²⁶ Allan Cochrane and Kathy Pain, “A Globalizing Society?”. In David Held (ed), *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics*, (London: Routledge, 2004), p. 23.

²⁷ Jan Aart Scholte, *Globalization: A Critical Introduction*, (New York, N.Y.: Palgrave, 2000), p. 18.

²⁸ David Held, *Global transformations politics, economics and culture*, (Stanford University Press, 1999), p. 9.

²⁹ John M. Hobson and M. Ramesh, *Globalization Makes of States What States Make of It: Between Agency and Structure in the State/Globalization Debate*, (New Political Economy, Vol. 7, No. 1, 2002), p. 11.

1. ยุทธศาสตร์ทางออกของชาติ (exit strategies)

ยุทธศาสตร์ทางออกแรก คือ ชาติเอาตัวเข้าไปในกฎข้อบังคับของระบบโลก (global realm) เพื่อลดผ่อน หรือ เอาชนะกฎข้อบังคับต่าง ๆ ภายในประเทศ

ยุทธศาสตร์ทางออกที่สอง คือ ชาติปรับปรุงกฎข้อบังคับภายในประเทศ (domestic realm) เพื่อลดผ่อน หรือ เอาชนะข้อจำกัดต่าง ๆ ของโครงสร้างระดับโลก (global structural constraints)

ยุทธศาสตร์ทางออกที่สาม คือ ชาติเอาตัวเข้าไปในทั้งกฎข้อบังคับของระบบโลก และระบบระหว่างประเทศ (global and international realms) เพื่อลดผ่อนข้อจำกัดของโครงสร้างระดับโลก

2. ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนของชาติ (adaptive strategies)

ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนแรก คือ ชาติปรับเปลี่ยนกฎข้อบังคับของระบบโลกให้สอดคล้องกับกฎข้อบังคับของโครงสร้างภายในประเทศ

ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนที่สอง คือ ชาติจะต้องปรับปรุงกฎข้อบังคับภายในให้สอดคล้องกับกฎข้อบังคับของโครงสร้างระดับโลก

ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนที่สาม คือ ชาติเอาตัวเข้าไปผูกพันกับกฎข้อบังคับของระบบโลกเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับข้อจำกัดต่าง ๆ ของโครงสร้างระดับโลก

ยุทธศาสตร์เหล่านี้ น่าจะเป็นกรอบการประพจน์ที่ดีที่สุดของชาติในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งรัฐต่าง ๆ อาจจะเลือกใช้ยุทธศาสตร์ใดหนึ่ง หรือ อาจจะใช้แบบผสมผสานก็ได้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายยุทธศาสตร์ของแต่ละประเทศ เช่น รัฐต่าง ๆ จะใช้ยุทธศาสตร์ทางออก เมื่อรัฐแสวงหาช่องทางเพื่อเอาชนะ หรือ เพื่อลดข้อจำกัดต่าง ๆ ของโครงสร้าง โดยรัฐจะปรับเปลี่ยนข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อประโยชน์แก่กันและกัน ซึ่งก็หมายความว่ารัฐมีความสามารถที่จะนำตัวเองออกจากกฎข้อบังคับภายในได้ เมื่อรัฐนั้น ๆ ได้เผชิญกับอุปสรรคใดหนึ่ง นอกจากนี้ รัฐยังมีความสามารถที่จะเอาตัวเข้าไปผูกพันกับกฎข้อบังคับของระบบโลก และระบบระหว่างประเทศเพื่อจะเรียนรู้ หรือเอาชนะข้อจำกัดต่าง ๆ

ในขณะที่เดียวกัน ชาติอาจจะใช้ยุทธศาสตร์ปรับเปลี่ยนเมื่อรัฐมีความพยายามที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับกฎข้อบังคับต่าง ๆ ของโครงสร้างระดับโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐจะเอาตัวเข้าไปผูกพันกับกฎข้อบังคับของระบบโลก และระบบระหว่างประเทศเพื่อต่อสู้กับสิ่งท้าทายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในประเทศ หรือ รัฐอาจจะยึดติดกับกฎข้อบังคับภายในเพื่อเอาชนะ หรือ เพื่อลดผ่อนสิ่งท้าทายจากโลกภายนอก

ดังนั้น เราจะเห็นจากตัวอย่างมากมาย ที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก นำใช้ยุทธศาสตร์ทางออกแรก คือ นำประเทศเข้าไปผูกพันกับข้อตกลงระหว่างประเทศ (international agreements) อย่าง

ใคร่ครองเพื่อยกระดับความสามารถ ทั้งเพื่อที่จะต่อสู้กับปัญหาภายในและผลักดันมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ มิฉะนั้น อาจจะได้รับแรงต่อต้านจากกลุ่มอำนาจภายใน เพราะฉะนั้น การยอมรับสถาบันระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นพวก องค์การการค้าโลก WTO องค์การกองทุนระหว่างประเทศ IMF และธนาคารโลก WB และอื่น ๆ นั้นก็เพื่อทำให้รัฐชาตินอกจากสามารถต้านทานกับข้อเรียกร้องของกลุ่มอุตสาหกรรมเพื่อปกป้องระบบการค้าแล้ว ยังนำประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเสรีอีกมากยิ่งขึ้น

แน่นอนเมื่อรัฐได้นำประเทศเข้าสู่ระบบโลกแล้ว ผลลัพธ์ที่ตามมาคือ รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินนโยบายเงินตราอย่างเป็นอิสระจากระบบโลกได้ เช่น ตัวอย่าง นโยบายอัตราดอกเบี้ย ถึงแม้ว่ารัฐจะทำได้ในบางช่วงเวลา แต่โดยพื้นฐานแล้ว รัฐจะต้องดำเนินนโยบายเงินตราที่ยึดติดกับการเคลื่อนไหวของอัตราดอกเบี้ยของตลาดการเงินโลก (ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนที่สอง) นอกจากนี้แล้ว ยังมีปัญหาการค้า ซึ่งทำให้รัฐต้องเปิดเสรีทางการค้า และการลงทุนเพื่อการส่งออก

ดังนั้น Hobson and Ramesh ได้สรุปว่าเพื่อปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ทางออก และยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยนที่ได้กล่าวมานั้น ได้ชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของรัฐชาติไม่ว่าจะเป็นไปโดยความพึงปรารถนา หรือไม่ก็ตาม แต่รัฐชาติก็ได้ร่วมกันส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐชาติและโลกาภิวัตน์เพื่อทำให้กฎข้อบังคับของโครงสร้างภายใน ระดับภูมิภาค และระดับโลกบูรณาการเข้ากันมากยิ่งขึ้น ลักษณะเช่นนี้ ชี้ให้เห็นว่า รัฐชาติมีบทบาทสำคัญในการที่จะทำให้ หรือ สร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการโลกาภิวัตน์ หมายความว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นความสัมพันธ์ที่เอื้อประโยชน์ต่อกันและกัน³⁰

ในขณะที่ Waltz มองว่าโครงสร้างระหว่างประเทศ (international structure) เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐทั้งหลายและขณะเดียวกันก็วางข้อจำกัดมิให้รัฐต่าง ๆ กระทำการบางอย่าง แต่ขณะเดียวกันก็ได้ผลักดันรัฐต่าง ๆ ให้กระทำการบางอย่าง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “โครงสร้าง” เป็นผู้วางกรอบและวางข้อจำกัดในเรื่องความสัมพันธ์ทางการเมืองของหน่วยประกอบต่าง ๆ (component units) ถึงแม้ว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวอยู่ในสถานะที่เป็นอนาธิปไตย (anarchy) และหน่วยต่าง ๆ ก็ยังคงถือว่ามีอิสระ แต่ความเป็นอิสระนั้นถูกจำกัดโดยโครงสร้างของระบบใหญ่ เช่น โครงสร้างของระบบระหว่างประเทศที่แบ่งโลกออกเป็นสองค่าย คือ ค่ายโลกเสรีกับค่ายสังคมนิยม ลักษณะเช่นนี้ มีผลต่อการวางกรอบและข้อจำกัดของพฤติกรรมของรัฐในแต่ละค่ายและเมื่อโครงสร้างใหญ่เปลี่ยนแปลงไปก็จะมีผลทำให้พฤติกรรมของรัฐเปลี่ยนไป และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง

³⁰ Ibid, p. 12.

รัฐก็เปลี่ยนไปด้วย³¹ หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในระบบการเมืองระหว่างประเทศมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไข โอกาส ข้อจำกัด และทั้งเป็นแรงผลักดันที่สำคัญให้ประเทศต่างๆ ต้องปรับปรุงนโยบายทางเศรษฐกิจแห่งชาติให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ

แน่นอนว่าเมื่อโครงสร้างอำนาจของระบบโลกแบบเดิมได้เปลี่ยนไป ภายหลังจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียต และบับคาประเทศยุโรปตะวันออก ได้ทำให้ระบบเศรษฐกิจของโลกที่มีอยู่สองระบบที่ถูกนำใช้อย่างแพร่หลายที่สุดในประวัติศาสตร์โลก คือ ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีทุนนิยม หรือ ระบบเศรษฐกิจตลาดเปิด (Open-market Economic System) ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาและบรรดาประเทศมหาอำนาจตะวันตกเป็นผู้ขับเคลื่อน และระบบเศรษฐกิจแผนการรวมศูนย์ ที่ถูกใช้อย่างกว้างขวางในประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ โดยมีสหภาพโซเวียตเป็นผู้ขับเคลื่อนเช่นกัน³² ถึงอย่างไรก็ตาม เมื่อโครงสร้างใหญ่ของโลกได้เปลี่ยนไปทำให้ระบบเศรษฐกิจแผนการรวมศูนย์ตามแนวทางสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ที่สหภาพโซเวียตเป็นผู้ขับเคลื่อน ก็สูญเสียความอาจสามารถที่จะดำรงอยู่ต่อไปได้โดยปริยาย เมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจเสรี ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในโลก โดยเฉพาะประเทศในค่ายสังคมนิยม ต้องพิจารณา ทบทวนนโยบายทางเศรษฐกิจ และนำเอาระบบเศรษฐกิจเสรีประยุกต์ใช้เข้ากับระบบการปกครองของตนอย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่น ตัวอย่าง บันคาประเทศในยุโรปตะวันออก หรือแม้กระทั่ง จีน เวียดนาม และลาว เป็นต้น ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ได้พยายามปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจของตน ให้บูรณาการเข้ากับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยผ่าน “ตัวแสดง” ต่างๆ เช่น บริษัทข้ามชาติ หรือ องค์กรระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก

แนวความคิดการพัฒนาของธนาคารโลก

ในระบบโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศประกอบด้วยตัวแสดงต่าง ๆ มีทั้งตัวแสดงที่เป็นรัฐและไม่ใช่อรัฐ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกระแสโลกาภิวัตน์ด้านเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เราจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งธนาคารโลกขึ้นมา³³ ในช่วงแรกก็เพื่อให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ฟื้นฟู

³¹ สมพงษ์ ชูมาก, ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน: ทศวรรษ 1990 สู่ทศวรรษแรกแห่งศตวรรษที่ 21, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 37.

³² Imran Arshad, *Economic Theory, Transition and Alternatives: Applications to Lao PDR*, (Vientiane: National Economic Research Institute, 2003), p. 101.

³³ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและการพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development-IBRD) หรือ ธนาคารโลก (World Bank) ถูกสร้างตั้งขึ้น ในปี 1944 ที่เมืองเรตตันวูดส์

สภาพเศรษฐกิจระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกในลักษณะของการพยายามร่วมกันของประเทศที่พัฒนาแล้ว ในการให้เงินกู้เพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจแก่ประเทศยุโรปตะวันตก ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกาดำเนินแผนการมาร์แชลในปี ค.ศ. 1948³⁴ ทำให้สภาพเศรษฐกิจของประเทศยุโรปตะวันตกฟื้นตัวขึ้น และเงินทุนของธนาคารโลกเพิ่มมากขึ้น ธนาคารโลกจึงเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการให้เงินกู้ จากเพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจเป็นเพื่อ “การพัฒนาเศรษฐกิจ” แก่ประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา หรือ ประเทศโลกที่สาม โดยที่ธนาคารโลกมองว่าประเทศเหล่านั้น ยังไม่สามารถพัฒนาฐานะทางเศรษฐกิจของตนให้ดีขึ้นได้ ด้วยสาเหตุที่ขาดปัจจัยทางด้านเงินทุนที่จะก่อให้เกิดโครงการพัฒนาต่าง ๆ ขึ้นได้ ฉะนั้น การที่ธนาคารโลกได้เปลี่ยนมาให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้แก่โครงการเพื่อ “การพัฒนาประเทศ” ของประเทศโลกที่สามนั้น จะสามารถช่วยให้ประเทศดังกล่าวพัฒนาฐานะทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้แก่โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนั้น ธนาคารโลกได้เสนอข้อแนะนำและกำหนดเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม (loan conditionality) ในลักษณะที่เกื้อหนุนการพัฒนาาระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีในกลุ่มประเทศดังกล่าว ตามเจตนารมณ์แห่งการตั้งองค์การธนาคารโลกขึ้นมา เพื่อสร้างเงื่อนไขและสภาพการณ์ในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ที่จะเอื้ออำนวยให้กลไกตลาดเสรีสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล เพราะตามแนวความคิดดังกล่าวเชื่อว่ากลไกตลาดคือตัวจักรสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจโลกอยู่ในภาวะสมดุล³⁵

จากแนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมดังกล่าว ทำให้เห็นนโยบายในการพัฒนาของธนาคารโลก มีแนวโน้มที่มักผูกติดกับการผ่อนคลายการควบคุมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ว่าเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้น

สหรัฐอเมริกา โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาผู้นำค่ายโลกเสรี และประเทศในยุโรปตะวันตกเป็นตัวการสำคัญในการเข้าร่วมประชุม

³⁴โลกเริ่มเข้าสู่ยุคสงครามเย็น ซึ่งเป็นการแข่งขันกันระหว่างสองขั้วอำนาจโดยสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำค่ายเสรีได้กำหนดแผนการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาเพื่อป้องกันการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์มายังค่ายของตน ดังนั้น การต่อต้านองค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกขึ้นมา ก็เท่ากับว่าเป็นเรื่องมีอยู่อย่างหนึ่งของการดำเนินนโยบายด้านความมั่นคงของสหรัฐอเมริกา

³⁵ วิจารณ์ ปัญญากุล. ธนาคารโลก พัฒนาการ อิทธิพล และผลกระทบ. (กรุงเทพมหานคร: เอ็ดดิสันเพรส โปรดักส์, 2534), หน้า 14.

ได้³⁶ ดังนั้น เงื่อนไขการให้เงินกู้ของธนาคารโลกจึงมุ่งไปที่การทำให้รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา กำหนดนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี เปิดเสรีทางเศรษฐกิจภายในประเทศ เปิดประเทศเพื่อติดต่อกับภายนอกและสนับสนุนทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนภายในประเทศ แนวความคิดเหล่านี้เป็นเงื่อนไข หรือ ข้อเสนอแนะพื้นฐานของธนาคารโลกแก่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาที่ได้รับเงินกู้จากธนาคารโลก รวมทั้งการกำหนดนโยบายลดการควบคุมราคาสินค้า ให้ความสำคัญแก่การลงทุนของกิจการต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการลดอัตราภาษีการลงทุน ลดอัตราภาษีการนำเข้าและส่งออกสินค้า และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบการคมนาคมขนส่งพลังงาน และอื่น ๆ ที่จะเอื้อต่อการลงทุน โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศ

หลักการสำคัญ อันเป็นเป้าหมายของแนวความคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมของธนาคารโลกก็คือ หลักการเพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ³⁷ เมื่อพิจารณาตามแนวทางและตรรกะของความคิดดังกล่าวแล้ว สาเหตุแห่งการด้อยพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาทั้งหลายก็คือ การขาดการออม ขาดการระดมทรัพยากรที่มีอยู่มาใช้ในการพัฒนาประเทศ และขาดการลงทุน เมื่อขาดสภาพตั้งที่กล่าวมาโดยเฉพาะการลงทุนก็ทำให้เกิดการไหลเวียนของทุนหยุดชะงัก ทำให้เกิดภาวะการขยายตัวทางเศรษฐกิจหยุดชะงักไปด้วย ดังนั้น วิธีที่จะแก้ไขปัญหาคือการด้อยพัฒนา ดังกล่าวก็คือการเพิ่มการลงทุนให้กับประเทศโลกที่สาม โดยผ่านการให้เงินกู้ของธนาคารโลกพร้อมกับการกำหนดเงื่อนไขแห่งเงินกู้ของธนาคาร ให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของประเทศโลกที่สามให้เป็นไปแบบเสรี และให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดการสะสมทุนและการขยายตัวของการลงทุน โดยเฉพาะการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญที่จะนำไปสู่การเจริญเติบโต โดยที่ผลแห่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของตัวเลขรายได้ประชาชาติ (GDP) ซึ่งในที่สุดจะส่งผลให้รายได้ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นได้ในความคิด และตรรกะการพัฒนาของธนาคารโลก

บทบาทในการพิจารณาการให้เงินกู้และการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ของธนาคารโลก นอกจากนโยบายและแนวความคิดการพัฒนาของธนาคารโลกแล้ว ธนาคารโลกยังมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาให้เงินกู้และให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่ประเทศผู้กู้ ธนาคารโลกจะใช้เงินกู้เป็นเครื่องมือในการส่งผ่านความคิดและแนวทางในการปฏิบัติของตนไปสู่ประเทศผู้กู้ โดย

³⁶ Marc Williams, *International Economic Organizations and The Third World*, (New York: Harvester Wheatsheaf 1994), p. 110.

³⁷ World Development Report, 1990, pp. 3-10.

การกำหนดเป็นสภาพเงื่อนไขไปพร้อมกับเงินที่ให้อีก นอกจากบทบาทในการให้เงินกู้แล้ว ธนาคารโลกยังมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิค การวิจัย การสำรวจ การสนองอุปกรณที่ใช้ในการก่อสร้างโครงการ และให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาต่าง ๆ แก่โครงการพัฒนาของประเทศผู้กู้ ส่วนมากเป็นประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา ซึ่งขาดความรู้ความชำนาญในเรื่องดังกล่าว³⁸ จากสภาพที่กล่าวมานั้น จึงมักจะปรากฏผลของอิทธิพลและอำนาจในการตัดสินใจของธนาคารโลกในการกำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ในการดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนาของประเทศโลกที่สาม

อย่างไรก็ตาม การเข้าไปมีบทบาทสำคัญของธนาคารโลกในการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศโลกที่สาม กล่าวได้ว่าธนาคารโลกได้เข้าไปมีอิทธิพลในการตัดสินใจในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับทางการเมือง อาจจะโดยทางอ้อมผ่านเงื่อนไข และกระบวนการต่าง ๆ ของการดำเนินการพิจารณาโครงการ เช่นตัวอย่างโครงการพัฒนาเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทินสองของลาว ความจริงโครงการดังกล่าว ได้มีแนวคิดริเริ่มและสำรวจความเป็นไปได้ตั้งแต่ระยะต้นทศวรรษ 1970 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในลาว แต่พอเมื่อลาวได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ในกลางทศวรรษ คือในปี ค. ศ. 1975 รัฐบาลใหม่ของลาว ได้ดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศไปตามรูปแบบเศรษฐกิจของสังคมนิยมโดยผ่านข้ามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีทุนนิยม ทำให้โครงการช่วยเหลือและโครงการลงทุนขนาดใหญ่ อย่างเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2 หยุดชะงักไปด้วยเหตุผลทางด้านการเมือง

เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของลาวตามรูปแบบสังคมนิยมไม่ประสบผลสำเร็จ อันเนื่องมาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ปัจจัยภายในที่สำคัญ เนื่องจากว่าลาวได้รับผลกระทบจากสงครามมาช้านาน เป็นประเทศยากจน ขาดแคลนทุน และขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ ส่วนปัจจัยภายนอกนั้น เนื่องด้วยโครงสร้างอำนาจของโลกได้เปลี่ยนไปภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น สหภาพโซเวียต และประเทศซอว์ปตะวันออกที่เคยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศลาวได้หยุดชะงักลง ทำให้ลาวต้องปรับเปลี่ยนนโยบายเปิดประเทศ ตามนโยบาย “จีนตนาการใหม่” ในปี 1986 และลาวได้สืบต่อดำเนินนโยบายเปิดประเทศอย่างเต็มรูปแบบในปี 1991 ภายหลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต ทำให้โครงการน้ำเทิน 2 ถูกลบขี้นมาพิจารณาคืนใหม่ และในที่สุด โครงการก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวก็ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารโลกในปี 2005

³⁸ สถาบันวิจัยจิตพัฒนาบริหารศาสตร์, องค์การระหว่างประเทศอื่นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยจิตพัฒนาบริหารศาสตร์, 2510), หน้า 37.

สภาวะเช่นนี้ ได้แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศโลกที่สาม นั้นต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของธนาคารโลก คือต้องยอมรับแนวทางการพัฒนาของธนาคารโลก และยอมรับระเบียบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเป็นแนวทางการกำหนดนโยบาย และดำเนินการของตนอย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ก็เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การลงทุนจากต่างประเทศซึ่งได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

เพราะฉะนั้น เชื่อว่า แนวความคิดเกี่ยวกับโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ แนวความคิดเชิงโครงสร้าง และแนวความคิดการพัฒนาของธนาคารโลกที่ได้เสนอมาทิ้งหมดข้างต้นนี้ จะเป็นกรอบที่จะสามารถอธิบาย ผลกระทบของโลกาภิวัตน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจลาว รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลลาวและธนาคารโลกที่มีความสอดคล้องกันทางแนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบกลไกตลาดเสรี จึงนำไปสู่การตกลงก่อสร้างโครงการเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2

การสำรวจวรรณกรรม

จากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า ประเด็น ธนาคารโลกกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ศักยภาพของธนาคารโลกในกรณีเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 ในลาวนี้ ยังไม่มีผู้ใดทำการศึกษามาก่อน ข้าพเจ้าจึงเห็นว่ามีสำคัญอย่างยิ่ง เพื่อที่จะศึกษาถึงบทบาทของธนาคารต่อโครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำดังกล่าว

สมมติฐานเบื้องต้น

การที่ลาวหันไปพึ่งพาความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากประเทศตะวันตก โดยผ่านธนาคารโลกมากขึ้น เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในระบบระหว่างประเทศและกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลให้ลาวต้องปรับกระบวนการพัฒนาประเทศใหม่

ขอบเขตที่ใช้ในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะได้แบ่งออกเป็นสามช่วงเวลาในการศึกษาคือ ช่วงแรกเริ่มตั้งแต่การสำรวจโครงการสร้างเขื่อนน้ำเทิน 2 ใน ปี 1970 ก่อนการสถาปนาประเทศในปี 1975 และช่วงที่สองนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 จนถึง ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งเป็นช่วงที่ลาวดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศไปตามเส้นทางสังคมนิยม และช่วงที่สาม เริ่มตั้งแต่การปฏิรูปเศรษฐกิจตามแนวทางจินตนาการใหม่ โดยเฉพาะภายหลังการสิ้นสุดสงครามเย็น ในปี ค.ศ. 1991 เป็นช่วงที่รัฐบาลลาวต้องปรับนโยบายหันไปพึ่งพาความช่วยเหลือและการลงทุนจากประเทศตะวันตกมากขึ้นจนถึงปี ค.ศ. 2005 ซึ่งธนาคารโลกตกลงให้เงินกู้และค้ำประกันความเสี่ยงแก่โครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2

วิธีการศึกษา

งานวิจัยฉบับนี้มีลักษณะเป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยจะเป็นการศึกษาจากเอกสาร ทั้งข้อมูลปฐมภูมิ และ ข้อมูลทุติยภูมิ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องอาศัยการวิเคราะห์ในเชิงพรรณนาเป็นหลัก (descriptive analytical) ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (primary sources) ได้แก่คำอภิปราย คำแถลงการณ์หรือสุนทรพจน์ของผู้นำ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการศึกษาโดยตรง ฯลฯ
2. ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ วารสาร บทความ หนังสือวิชาการ วิทยานิพนธ์ และหนังสือพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนเอกสารจากหน่วยงานราชการ รวมถึงข้อมูลที่อยู่ในรูปสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น อินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ในการวิเคราะห์นั้น จะนำข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ ข้อมูลที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐ พิมพ์เผยแพร่ จากแหล่งข่าว ของรัฐการ และองค์กรเกี่ยวข้องต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังจะใช้ข้อมูลจากแหล่งทางวิชาการซึ่งสามารถค้นหาได้จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ ห้องสมุดกลางของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์เอกสารแห่งประเทศไทย สถาบันเอเชียศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนยังใช้แหล่งข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ของลาว เช่น แหล่งข้อมูลจากกระทรวงการต่างประเทศ คณะกรรมการแผนการและการลงทุน กระทรวงพลังงาน และสำนักงานธนาคารโลกประจำลาว ห้องสมุดแห่งชาติลาว ห้องสมุดมหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว เป็นต้น ซึ่งข้อมูลทั้งหมดนั้น มีทั้งเป็นภาษาไทย ภาษาอังกฤษ และภาษาลาวด้วย เพื่อทำการวิเคราะห์โดยนำเสนอรูปแบบการวิเคราะห์เชิงพรรณนาภายใต้กรอบความคิดที่ได้กล่าวไว้แล้วท้ายที่สุดจะนำไปสู่ความเป็นเหตุเป็นผลอันที่จะทำให้เกิดองค์ความรู้และการยอมรับร่วมกันได้

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในระบบระหว่างประเทศและกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ทำให้รัฐบาลลาวต้องปรับเปลี่ยนนโยบายไปหาประเทศตะวันตกมากขึ้นในยุคหลังสงครามเย็น โดยหันไปพึ่งพาธนาคารโลกเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้เกิดการสร้างเขื่อนน้ำเทิน 2
2. เพื่อทราบถึงบทบาทของธนาคารโลกในการช่วยเหลือลาวเป็นอย่างไร และมีผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลลาว เช่นไร โดยเฉพาะในกรณีโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะช่วยให้เข้าใจแรงผลักดันและความสัมพันธ์ของกระบวนการทางเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศที่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลลาวในการเปิดประเทศให้ชัดเจนยิ่งขึ้น
2. ช่วยให้เห็นบทบาทของธนาคารโลกต่อโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2

การนำเสนอ

- บทที่ 1** เป็นบทนำ โดยกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา สมมติฐาน กรอบความคิดในการศึกษา การสำรวจวรรณกรรม วิธีที่ใช้ในการศึกษา ขอบเขตการศึกษา วัตถุประสงค์ในการศึกษาประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา และการนำเสนอ
- บทที่ 2** กล่าวถึงสภาพเศรษฐกิจการเมืองลาว ก่อนปี ค.ศ. 1975 โดยจะเริ่มจากโครงสร้างและอำนาจการตัดสินใจของธนาคารโลก ตามด้วยพัฒนาการของโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำน้ำเทิน 2 โดยให้ความสำคัญต่อสภาพการณ์ทางการเมืองของลาวเริ่มตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยเฉพาะความช่วยเหลือและการแทรกแซงของสหรัฐอเมริกาในช่วงระหว่างปีค.ศ. 1954-1975 และการยึดอำนาจของขบวนการปะเทดลาว
- บทที่ 3** จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองตามแนวทางสังคมนิยม (ค.ศ. 1975 - 1985) โดยจะยกให้เห็นสภาพปัญหา ทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของลาว ทำให้โครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ต้องพึ่งความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากประเทศตะวันตกหยุดชะงักไป
- บทที่ 4** ว่าด้วยโครงการสร้างเขื่อนไฟฟ้าน้ำเทิน 2 ภายได้แนวทาง “จินตนาการใหม่” จะกล่าวถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับภายในประเทศ คือ ในระดับโลกการสิ้นสุดสงครามเย็น สหภาพโซเวียตล่มสลาย ในระดับภูมิภาคอาเซียนได้ยุติข้อขัดแย้ง ในระดับภายในประเทศก็ได้มีการดำเนินแนวทางจินตนาการใหม่ ซึ่งทั้งหมดนี้ ทำให้ธนาคารโลกเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือลาว และโครงการพัฒนาเขื่อนน้ำเทิน 2 ถูกฟื้นฟูขึ้นมาใหม่ นำไปสู่การการตกลงให้เงินกู้จากธนาคารโลกในที่สุด

บทที่ 5 เป็นบทสรุป

เพื่อแสดงให้เห็นว่า การที่ลาวหันไปพึ่งพาความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากประเทศตะวันตกโดยผ่านธนาคารโลกมากขึ้น เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในระบบระหว่างประเทศและกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งส่งผลให้ลาวต้องปรับกระบวนการทัศน์ในการพัฒนาประเทศใหม่ และนำไปสู่การตกลงให้เงินกู้จากธนาคารโลกในที่สุด