

# กัณฑ์สถาบัน: กลไกทางสถาบันกับการไล่กวดทางเศรษฐกิจ

วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร

Associate Professor of Political Economy

National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), JAPAN

[kanchoochat@grips.ac.jp](mailto:kanchoochat@grips.ac.jp)

**Ha-Joon Chang**

University Reader, Faculty of Economics

University of Cambridge, UK

[hjc1001@cam.ac.uk](mailto:hjc1001@cam.ac.uk)

Preliminary draft: 15 August 2017

บทความสำหรับนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยประจำปี 2560  
“เศรษฐกิจ คิดใหม่” 18–19 กันยายน 2560 ณ โรงแรม เซ็นทาราแกรนด์, กรุงเทพมหานคร

# กับดักสถาบัน: กลไกทางสถาบันกับการไล่กวดทางเศรษฐกิจ<sup>1</sup>

## Institutional Traps: The Role of Institutions in Economic Catch-Up

วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร และ Ha-Joon Chang

มีคำอธิบาย “กับดักรายได้ปานกลาง” (middle-income trap) และนโยบายทางออกอยู่หลายประเด็น อาทิ การศึกษา การส่งออก หรือเทคโนโลยี แต่นโยบายเหล่านี้จะนำไปสู่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ก็ต่อเมื่อ ถูกขับเคลื่อนจากกลไกทางสถาบัน (institutional mechanisms) ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นประเด็นที่ยังไม่ได้ ได้รับความเข้าใจอย่างเพียงพอ บทความนี้จึงมุ่งศึกษาการออกแบบและการทำงานทางสถาบันของประเทศ รายได้สูงจำนวน 10 ประเทศ ในช่วงเวลาที่ประเทศเหล่านี้กำลังไล่กวดทางเศรษฐกิจ

การศึกษาพบว่า แม้กลไกทางสถาบันในประเทศเหล่านี้จะทำหน้าที่เดียวกัน คือ เสริมสร้างความสามารถ ทางการผลิต (productive capacity-building) ของประเทศ แต่จุดเน้นของสถาบันก็จะแตกต่างกันออกไป ตามยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มหลักคือ (1) ประเทศที่ดำเนินยุทธศาสตร์ส่งเสริมบริษัท ขนาดใหญ่ (สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้) (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ (สวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก) (3) ยุทธศาสตร์สนับสนุนธุรกิจขนาดกลางและเล็ก (ไต้หวันและอิตาลี) และ (4) ยุทธศาสตร์ฐานการผลิตระดับโลก (สิงคโปร์และไอร์แลนด์) ตัวอย่างเช่น จุดเน้นของของยุทธศาสตร์ ส่งเสริมบริษัทขนาดใหญ่อยู่ที่ขนาด (scale) สถาบันจึงถูกออกแบบเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการประหยัดต่อ ขนาดและควบคุมการผลิตที่ล้นเกินเป็นหลัก ในขณะที่จุดเน้นของประเทศสแกนดิเนเวียที่มีทรัพยากรอุดม สมบูรณ์อยู่ที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rents) จึงต้องสร้างสถาบันเพื่อปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์และจัดการค่าเช่าไป พร้อมกับรักษามูลค่าเพิ่มในอุตสาหกรรมโลว์เทค

หลังจากเปรียบเทียบการทำงานของสถาบันทั้ง 10 ประเทศแล้ว ในส่วนท้ายของบทความมีการอภิปรายนัย ทางนโยบายต่อประเทศกำลังพัฒนา เช่น การดัดแปลงการออกแบบกลไกทางสถาบันระดับประเทศเพื่อนำมาใช้กับนโยบายระดับสาขาเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> บทความภาษาไทยชิ้นนี้เป็นการปรับและแปลจากร่างบทความภาษาอังกฤษของผู้เขียนซึ่งคาดว่าจะตีพิมพ์ในปี 2018

## Contents

I. แหวนเอกอภิมรงค์แห่งเศรษฐศาสตร์: จากตลาดสู่สถาบัน.....	4
II. วิวัฒนาการสถาบันใหม่: Forms, Functions and Fundamentals .....	7
III. Invented Leviathans: สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้.....	10
3.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีองค์กรขนาดใหญ่.....	11
3.2 สหรัฐอเมริกา .....	13
3.3 ญี่ปุ่น.....	15
3.4 เกาหลีใต้.....	18
IV. Resource Curb: สวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก .....	20
4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ .....	20
4.2 สวีเดน .....	22
4.3 นอร์เวย์.....	24
4.4 เดนมาร์ก .....	26
V. Small Giants: ไต้หวันและอิตาลี .....	29
5.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีธุรกิจขนาดกลางและเล็กเป็นหัวหอก .....	29
5.2 ไต้หวัน.....	31
5.3 อิตาลี .....	33
VI. FDI Hubs: สิงคโปร์และไอร์แลนด์ .....	36
6.1 ยุทธศาสตร์การเป็นฐานการผลิตระดับโลก .....	36
6.2 สิงคโปร์.....	38
6.3 ไอร์แลนด์.....	40
VII. บทสรุปและนัยต่อประเทศกำลังพัฒนา.....	42
References .....	45

# I. แหวนเอกอำนาจแห่งเศรษฐกิจศาสตร์: จากตลาดสู่สถาบัน

One Ring to rule them all,  
One Ring to find them,  
One Ring to bring them all  
And in the darkness bind them.

นักเศรษฐศาสตร์แสวงหาปัจจัยขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมายาวนาน ไม่ต่างจากที่เหล่านักรบค้นหา “แหวนเอกอำนาจ” ในวรรณกรรมคลาสสิกเรื่อง *The Lord of the Rings* กลไกตลาดเคยเป็นแหวนวงนั้น ก่อนที่สถาบันจะก้าวขึ้นมาถืออิทธิพลนับจากปลายทศวรรษ 1990

ข้อถกเถียงเรื่องบทบาทของรัฐและตลาดในการพัฒนาเศรษฐกิจเกิดขึ้นพร้อมกับวิชาเศรษฐศาสตร์ รัฐอาจได้รับการยอมรับให้มีบทบาทในช่วงฟื้นฟูประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่หลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันในทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา งานวิชาการเศรษฐศาสตร์และองค์กรระหว่างประเทศต่างให้ความสำคัญกับตลาด ในฐานะศูนย์กลางการขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่จะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพและนำพาประเทศสู่ความมั่งคั่ง หรือที่อาจสรุปเป็นแนวทางนโยบายแบบกระชับว่า “getting the prices right” แม้แต่การเติบโตของประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงอย่างเกาหลีใต้และไต้หวันในช่วงเวลานี้ ยังถูกตีความว่าเป็นเพราะการทำงานของตลาดและการค้าเสรี (เช่น Balassa 1982; Lal 1983)

ในทศวรรษ 1980 การสนับสนุนให้กลไกตลาดเป็นหัวใจของการปฏิรูปเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในประเทศกำลังพัฒนาผ่านโครงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (structural adjustment programmes: SAPs) แต่ผลลัพธ์ที่ไม่เป็นดังคาดโดยเฉพาะในแอฟริกาและลาตินอเมริกา (ดู Stein 2008: 25–51) ทำให้แวดวงวิชาการและผู้กำหนดนโยบายหันมาสนใจศึกษาองค์ประกอบอื่นๆ ในสังคมที่มีผลต่อการทำงานของตลาด ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการเติบโตของเศรษฐศาสตร์สำนักสถาบันใหม่ (new institutional economics) ดักกลาส นอร์ธ (Douglass North) หนึ่งในผู้พัฒนาสาขานี้ ให้คำนิยามว่า “สถาบัน” คือ กติกาการเล่นเกมที่ (rules of the game) ที่เป็นตัวกำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้คนในสังคม ทั้งกติกาที่เป็นทางการ (เช่น

รัฐธรรมนูญ กฎหมาย) และไม่เป็นทางการ (เช่น ธรรมเนียมปฏิบัติ บรรทัดฐาน) (North 1990: 3–4)<sup>2</sup> เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่มิได้ปฏิเสธตลาด แต่เสนอว่าตลาดจะทำงานได้ดีเพียงใดย่อมขึ้นกับกลไกทางสถาบันในแต่ละประเทศเป็นหลัก

การมองระบบเศรษฐกิจด้วยกรอบวิเคราะห์ที่ไปไกลกว่าตลาดทำให้เศรษฐศาสตร์สถาบันก้าวขึ้นมาเป็นแนวคิดหลักในการศึกษาพัฒนาการทางเศรษฐกิจในสองทศวรรษถัดมา ดังสะท้อนในรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ที่มอบให้กับ Ronald Coase (ปี 1991) Robert Fogel และ Douglass North (ปี 1993) Elinor Ostrom และ Oliver E. Williamson (ปี 2009) รวมถึงข้อเสนอในระยะต่อมาของ Daron Acemoglu และ James Robinson (2012) เรื่อง “สถาบันแบบมีส่วนร่วม” (inclusive institutions) ซึ่งมีอิทธิพลสูงยิ่งต่อแวดวงการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศในปัจจุบัน

แม้จะเห็นด้วยว่าเราควรให้ความสำคัญกับบทบาทของสถาบันไปพร้อมกับการทำงานของตลาด แต่ปัญหาของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่คือ การลดทอนความสำคัญของความสามารถทางการผลิตและภาคอุตสาหกรรมที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากวิวัฒนาการของแต่ละประเทศในช่วงไล่กวด (economic catch-up) เพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งศึกษาการออกแบบและการทำงานทางสถาบันของประเทศรายได้สูงจำนวน 10 ประเทศ ว่าแต่ละประเทศใช้กลไกทางสถาบันอะไรเป็นหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจจนสามารถหลุดพ้นจาก “กับดักรายได้ปานกลาง” (middle-income trap) ได้ และอภิปรายนโยบายจากผลการศึกษานี้ต่อประเทศกำลังพัฒนา

ข้อเสนอของบทความนี้คือ การสร้างสถาบันแบบมีส่วนร่วมมักเกิดขึ้นหลังจากประเทศประสบความสำเร็จในการพัฒนาแล้ว แต่หากพิจารณาเฉพาะในช่วงไล่กวดทางเศรษฐกิจ (จากรายต่ำไปรายได้สูง) บทบาทหลักของสถาบันในช่วงนี้จะอยู่ที่การเสริมสร้างความสามารถทางการผลิตของประเทศเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม แม้กลไกทางสถาบันในประเทศเหล่านี้จะทำหน้าที่หลักเหมือนกัน แต่จุดเน้นก็จะแตกต่างกันออกไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มหลักคือ (1) ประเทศที่ดำเนินยุทธศาสตร์ส่งเสริมบริษัทขนาดใหญ่ (สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้) (2) ประเทศที่ดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยอาศัย

---

<sup>2</sup> ควรย้ำด้วยว่าเศรษฐศาสตร์สถาบันให้ความสำคัญกับกติกาที่มีลักษณะค่อนข้างคงทน (persistent) และเป็นความคาดหวังที่คนในสังคมมีร่วมกัน (shared expectations) ดังนั้น การเปลี่ยนกฎหมายชั่วคราวที่คนส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญ หรือการตั้งองค์กร (organization) ขึ้นมาใหม่โดยไม่มีผลต่อปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ย่อมไม่นับเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันตามนิยามที่เคร่งครัดนี้

ทรัพยากรธรรมชาติ (สวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก) (3) ประเทศที่ดำเนินยุทธศาสตร์สนับสนุนธุรกิจขนาดกลางและเล็ก (ไต้หวันและอิตาลี) และ (4) ประเทศที่ดำเนินยุทธศาสตร์ฐานการผลิตระดับโลก (สิงคโปร์และไอร์แลนด์) ตัวอย่างเช่น จุดเน้นของของยุทธศาสตร์ส่งเสริมบริษัทขนาดใหญ่คือขนาด (scale) สถาบันจึงถูกออกแบบเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการประหยัดต่อขนาดและควบคุมการผลิตที่ล้นเกินเป็นหลัก ในขณะที่จุดเน้นของประเทศสแกนดิเนเวียที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์อยู่ที่ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rents) จึงต้องสร้างสถาบันเพื่อปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์และจัดการค่าเช่าไปพร้อมกับรักษามูลค่าเพิ่มในอุตสาหกรรมโลว์เทค

ในส่วนถัดไปจะเป็นการอภิปรายข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีโดยย่อและอธิบายข้อเสนอของบทความจากนั้นจะนำเสนอกรณีศึกษาแยกตามยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งสี่แบบตามลำดับ ก่อนจะปิดท้ายด้วยการพิจารณานัยเชิงนโยบายของการศึกษาต่อประเทศกำลังพัฒนา<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> ประเด็นที่ควรชี้แจงในเชิงวิวิธวิทยาและการออกแบบการศึกษานี้มี 4 ข้อดังนี้ (1) การเลือกกรณีศึกษา: ผู้เขียนพยายามกระจายภูมิภาคและช่วงเวลาไว้กวัด เพื่อให้เห็นความหลากหลายของเส้นทางการพัฒนาทุนนิยม และการสร้างสถาบันที่อยู่ภายใต้บริบทภายในและระหว่างประเทศที่ต่างกัน โดย *ไม่ได้* เกลมว่าเป็นการศึกษาที่ครอบคลุมเส้นทางทั้งหมดในการหลุดพ้นกับดักรายได้ปานกลาง และ *ไม่ได้* เกลมว่าสถาบันเป็นปัจจัยเดียวที่ทำให้ประเทศร่ำรวย (2) ยุทธศาสตร์การพัฒนา: เป็นการสรุปแนวทางหลักของแต่ละประเทศ ซึ่งเราเห็นว่าสะท้อนเส้นทางการพัฒนาของประเทศนั้นได้ค่อนข้างดี โดยที่แต่ละประเทศอาจใช้ยุทธศาสตร์อื่นร่วมด้วย หากพิจารณาข้ามสาขาการผลิตหรือข้ามระยะเวลา เช่น ไม่เฉพาะแต่ประเทศกลุ่มแรกที่มีตลาดภายในขนาดใหญ่เท่านั้น แต่ประเทศที่หนุน SMEs อย่างไต้หวันและอิตาลีก็มีกลไกสนับสนุนการประหยัดต่อขนาดเช่นกัน หรือการเน้นอภิปรายการจัดการสินค้าโลว์เทคของประเทศสแกนดิเนเวีย ก็ไม่ได้แปลว่าประเทศเหล่านี้ไม่มีการพัฒนาสินค้าไฮเทค นอกจากนี้ บทความยังไม่มีพื้นที่พอจะอภิปรายที่มาที่ไปของการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาในแต่ละประเทศอย่างละเอียด ซึ่งมักเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างหลายปัจจัย ทั้งทรัพยากร ขนาดตลาด ประวัติศาสตร์ และสังคมการเมือง (3) ช่วงเวลาการศึกษา: ผู้เขียนเจาะจงไปที่ *ช่วงเวลาไล่กวดทางเศรษฐกิจ* จากที่มีรายได้ประชากรต่อหัวในระดับต่ำสู่ระดับรายได้สูง เพราะเป็นช่วงที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการอภิปรายเรื่องกับดักรายได้ปานกลาง ทำให้ช่วงเวลาที่เรากล่าวถึงในบทความจะต่างกันไปในแต่ละประเทศ โดยผู้เขียนอาศัยผลการศึกษาของ Felipe et al. (2012) เป็นเกณฑ์ เช่น สวีเดน (1896–1968) อิตาลี (1906–1978) สิงคโปร์ (1950–1988) เกาหลีใต้ (1969–1995) (4) สถาบัน: บทความนี้เน้นเฉพาะการศึกษาคำถาม “which” (สถาบันใดที่มีบทบาทสำคัญ) เป็นหลัก และคำถาม “how” (สถาบันดังกล่าวทำงานอย่างไร) เป็นรอง โดยไม่ได้ตอบคำถามว่า “how come” หรือ “whence” (ทำไมจึงเกิดสถาบันดังกล่าวขึ้นมาได้ สถาบันนั้นๆ วิวัฒนาการไปอย่างไรบ้าง)

## II. วิวาทะสถาบันใหม่: Forms, Functions and Fundamentals

งานศึกษาเศรษฐศาสตร์สถาบันมีวิวัฒนาการจากความสนใจต่อรูปแบบ (form) ของสถาบันในระยะแรก มาสู่หน้าที่ (function) ของสถาบันในระยะต่อมา ซึ่งแม้จะเป็นพัฒนาการที่สอดคล้องกับประวัติศาสตร์ในโลกแห่งความเป็นจริงมากขึ้น แต่ก็ยังละเลยบทบาทของภาคอุตสาหกรรมและความสามารถทางการผลิตซึ่งผู้เขียนบทความเห็นว่าเป็นหัวใจสำคัญของการไล่กวดทางเศรษฐกิจ

ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 จนถึงทศวรรษ 1990 เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่มุ่งค้นหา “รูปแบบ” ของสถาบันที่ทำให้เศรษฐกิจประเทศตะวันตกพัฒนาไปไกลกว่าภูมิภาคอื่นๆ โดยคำอธิบายที่มีอิทธิพลสูงสุดเป็นของนอร์ธที่เสนอว่า “ระบบกรรมสิทธิ์” (property rights) โดยเฉพาะการปกป้องสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดหายไปในประเทศโลกที่สาม (North 1990) อย่างไรก็ตาม ความสนใจแบบแคบนี้นำไปสู่ความพยายามค้นหาสถาบันที่ดีที่สุด (best-practice institutions) ที่ไปกว่าระบบกรรมสิทธิ์ อาทิ ระบบกฎหมาย การจัดการองค์กรธุรกิจ หรือตลาดการเงิน และเชื่อว่าประเทศกำลังพัฒนาจะเติบโตได้ก็ต่อเมื่อนำเข้าสู่สถาบันเหล่านั้นไปใช้ แนวคิดนี้มีปัญหาหลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือการละเลยบริบทที่ต่างกันในแต่ละสังคม อีกทั้งยังละเลยความหลากหลายของสถาบันเหล่านี้ในประเทศตะวันตกเอง (ดูบทวิพากษ์ใน Rodrik 2008; Veerayooth 2015)

เพื่อลดจุดอ่อนข้างต้น งานศึกษาตั้งแต่ทศวรรษ 2000 หันมาให้ความสำคัญกับ “หน้าที่” ของสถาบัน แทน ข้อเสนอจึงลดลักษณะเฉพาะเจาะจงเชิงรูปแบบ และมีลักษณะเป็นนามธรรมมากขึ้น สองแนวคิดที่สำคัญคือ นอร์ธและคณะซึ่งเสนอ “open-access order” (North et al. 2009) และอเซโมกลูและโรบินสันที่เสนอ “inclusive institutions” (Acemoglu and Robinson 2012) อย่างไรก็ตาม ทั้งสองแนวคิดมีความสอดคล้องกัน โดยเห็นว่าสถาบันที่ส่งผลต่อการเติบโตระยะยาวของประเทศคือ กติกาและบรรทัดฐานของสังคมที่เปิดให้ปัจเจกชนทุกคนมีส่วนร่วม ได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม และสามารถแข่งขันในตลาดเสรีที่เปิดกว้าง

สถาบันแบบมีส่วนร่วมมีคุณค่าในตัวเองอย่างไม่ต้องสงสัย ทั้งยังเป็นลักษณะพึงประสงค์ของคนจำนวนมากในสังคม แต่หากเน้นด้านผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว ผู้เขียนเห็นว่ายังมีจุดอ่อนทั้งในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงทฤษฎี หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์ประเทศพัฒนาแล้ว จะพบว่าสถาบันแบบมีส่วนร่วมมักเป็นผลลัพธ์ปลายทางหรือไม่ก็สหสัมพันธ์ของการพัฒนามากกว่าเป็น สาเหตุ ของการพัฒนา เพราะมักเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ค่อยๆ เกิดขึ้นระหว่างประเทศเหล่านั้นเติบโตทางเศรษฐกิจหรือในหลายกรณีก็เกิดเมื่อประเทศเหล่านั้นร่ำรวยแล้วด้วยซ้ำ ตัวอย่างเช่น กว่าที่พลเมืองทุกเพศทุกชาติพันธุ์จะมีสิทธิเท่าเทียมกัน

ในการเลือกตั้ง (universal suffrage) – อันเป็นตัวแสดงถึงสิทธิของปัจเจกชนในการมีส่วนร่วมกับนโยบายรัฐ – ก็เมื่อประเทศจำนวนมากเข้าสู่ระดับรายได้สูงแล้ว (เช่น อังกฤษปี 1928 สหรัฐฯ ปี 1965 แคนาดาปี 1970) ระบบกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ทางปัญญาและกลไกศาลยุติธรรมก็มีวิวัฒนาการในทำนองเดียวกันกับประชาธิปไตย (ดู Chang 2003: Chap 3)

ข้อเสนอสถาบันแบบมีส่วนร่วมยังมีปัญหาในทางทฤษฎีอีกด้วย เนื่องจากเนื้อหาของข้อเสนอนี้ก็ยังมีหัวใจอยู่ที่ตลาดเสรี โดยมีสมมติฐานว่ายิ่งเปิดเสรีการผลิต-การค้า-การลงทุนเท่าไร ยิ่งดีกับการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจและการเติบโตเท่านั้น ซึ่ง Lipsey–Lancaster Second Best Theorem ได้แสดงไว้อย่างเป็นระบบแล้วว่า เราไม่สามารถสรุปเช่นนั้นได้ล่วงหน้า (*a priori*) เว้นเสียแต่ว่าตลาดทุกตลาดได้ *เปิดเสรีทั้งหมด* เท่านั้น (Lipsey and Lancaster 1956) นอกจากนี้ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากร (allocative efficiency) ยังเป็นคนละสิ่งกับการพัฒนาผลผลิตภาพระยะยาว (long-term dynamic efficiency) เพราะงานศึกษาจากเศรษฐศาสตร์สำนักอื่นๆ พบว่ามีจุดอุดมภาพ (optimality) ของความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดเสรีกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ จะมีการควบคุมตลาดในระดับหนึ่งเสมอที่ทำให้ผลลัพธ์ดีกว่าการเปิดเสรีโดยไร้การควบคุม (เช่น Schumpeter 1987; Nelson and Winter 1982; Cimoli et al. 2009)<sup>4</sup>

เมื่อนำประวัติศาสตร์การพัฒนาและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สำนักอื่นๆ เข้ามาร่วมพิจารณาแล้ว บทความนี้เสนอว่า *รากฐาน* (fundamentals) ของการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวอยู่ที่การพัฒนาความสามารถทางการผลิต (productive capabilities) ของประเทศ เพราะตลอดประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลก ประเทศประสบความสำเร็จในการไล่กวาดล้างผ่านการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้วยยกระดับผลผลิตภาพภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง<sup>5</sup> การศึกษาบทบาทของสถาบันกับการพัฒนาเศรษฐกิจจึงควรไปไกลกว่ารูปแบบและหลักการแบบนามธรรม เพราะบทบาทหลักของสถาบันคือการเป็นกลไกเสริมสร้างความสามารถทางการผลิตของประเทศ

อย่างไรก็ดี แต่ละประเทศย่อมมียุทธศาสตร์พัฒนาการผลิตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของทรัพยากรและสังคมการเมือง *จุดโฟกัส* (focal point) ของแต่ละยุทธศาสตร์และกลไกสถาบันที่ใช้

---

<sup>4</sup> ประเด็นที่ซับซ้อนกว่านั้นคือ การนิยาม “free market” ซึ่งมีการให้คุณค่าเชิงศีลธรรมหรือการเมืองประกอบด้วย (ดู Chang 2002) นอกจากนี้ ข้อเสนอ “open-access order” ยังมีปัญหาอีกหลายข้อในการนิยามนิติรัฐและการเปลี่ยนผ่านของสังคม (ดู Broadberry and Wallis 2017)

<sup>5</sup> ดูคำอธิบายเชิงทฤษฎีใน Andreoni and Chang (2016); ดูหลักฐานเชิงประจักษ์ใน Szirmai (2012) และ UNIDO (2013)



สนับสนุนย่อมต่างกันตามไปด้วย ซึ่งจากกรณีศึกษา 10 ประเทศในบทความนี้ เราสามารถแยกออกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ (ดูสรุปในตารางที่ 1)

- 1) ประเทศที่ใช้ยุทธศาสตร์สร้างบริษัทขนาดใหญ่ มักเป็นประเทศที่มีความได้เปรียบจากตลาดภายใน จุดเน้นของการพัฒนาการผลิตจึงอยู่ที่ขนาด (scale) กลไกทางสถาบันจะถูกออกแบบมาเพื่อสนับสนุนให้เกิดการผลิตที่สามารถบรรลุการประหยัดต่อขนาดได้และควบคุมการผลิตไม่ให้ล้นเกินไปพร้อมกัน ซึ่งพบในกรณีของสหรัฐฯ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้
- 2) ประเทศที่ใช้ยุทธศาสตร์แปรรูปทรัพยากรธรรมชาติ จุดเน้นของการพัฒนาอยู่ที่การจัดการค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rents) กลไกทางสถาบันจึงถูกออกแบบเพื่อปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์และการจัดสรรค่าเช่าให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ไปพร้อมกับการรักษาและเพิ่มมูลค่าเพิ่มจากผลิตภัณฑ์ซึ่งมักเป็นสินค้า “โลว์เทค” อย่างต่อเนื่อง ดังที่พบในประเทศสแกนดิเนเวียคือ สวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก
- 3) ประเทศที่ใช้ยุทธศาสตร์ส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและเล็ก (SMEs) จุดเน้นของการพัฒนาอยู่ที่การสร้าง ความเชื่อมโยง (linkages) กลไกทางสถาบันจะถูกออกแบบเพื่อสร้างเครือข่ายการถ่ายทอดเทคโนโลยี ให้องค์กรขนาดเล็ก และเพื่อกระตุ้นการลงทุนอุตสาหกรรมต้นน้ำและสาธารณูปโภคที่ใช้ทุนสูง ซึ่งจะ ช่วยลดต้นทุนการผลิตและต้นทุนธุรกรรมสำหรับกิจการขนาดเล็ก ดังที่พบในไต้หวันและอิตาลี
- 4) ประเทศที่ใช้ยุทธศาสตร์ฐานการผลิตระดับโลก ซึ่งต้องการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ จุดเน้นจะ อยู่ที่การจัดการการไหลเวียน (flow) ของทุนที่เข้ามา (ทั้งทุนที่เป็นตัวเงินและทุนมนุษย์) กลไกทาง สถาบันจะถูกออกแบบมาเพื่อคัดสรรและชักจูงให้การลงทุนเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมเป้าหมาย ซึ่งพบใน กรณีของสิงคโปร์และไอร์แลนด์ อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีการค้าการลงทุนยังต้องการกลไกทางสถาบันที่ คอยเฝ้าระวังเศรษฐกิจมหภาคด้วยตัวอย่างของสิงคโปร์ มิฉะนั้นการไหลเข้าออกอย่างรวดเร็วและ การกระจุกตัวของทุนก็อาจนำมาซึ่งวิกฤตการณ์การเงินดังที่ไอร์แลนด์ประสบในปลายทศวรรษ 2000

เราจะอภิปรายการทำงานของกลไกทางสถาบันในแต่ละยุทธศาสตร์ตามลำดับในเนื้อหาที่ส่วนถัดไป

ตารางที่ 1 บทบาทของสถาบันที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาช่วงไล่กวอด

ยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนา	ประเทศ	จุดโฟกัส	บทบาทหลักของสถาบัน
ก. สร้างบรรษัทขนาดใหญ่	สหรัฐฯ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้	Scale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ส่งเสริมการประหยัดต่อขนาด</li> <li>• ควบคุมการผลิตล้นเกิน</li> </ul>
ข. ปรับรูปทรัพยากรธรรมชาติ	สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก	Rents	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ปฏิรูปกรรมสิทธิ์และค่าเช่า</li> <li>○ พัฒนาสินค้าโลว์เทคต่อเนื่อง</li> </ul>
ค. ส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและเล็ก	ไต้หวัน อิตาลี	Linkages	<ul style="list-style-type: none"> <li>• สร้างเครือข่ายการวิจัยเพื่อ SMEs</li> <li>• กระตุ้นการลงทุนต้นน้ำ</li> </ul>
ง. เป็นฐานการผลิตระดับโลก	สิงคโปร์ ไอร์แลนด์	Flow	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ คัดสรรอุตสาหกรรมเป้าหมาย</li> <li>○ ควบคุมการไหลของเงินทุน</li> </ul>

ที่มา: ข้อเสนอของผู้เขียน

### III. Invented Leviathans: สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้

“การแข่งขัน” เป็นหัวใจของเศรษฐกิจทั้งในการวิเคราะห์ของ อัลเฟรด มาร์แชลล์ และ คาร์ล มาร์กซ์ แต่ทั้งสองคาดการณ์ผลลัพธ์แตกต่างกัน มาร์แชลล์เห็นว่าการแข่งขันในตลาดที่มีผู้เล่นรายใหม่เข้ามาเรื่อยๆ จะเป็นตัวจำกัดขนาดขององค์กรไปโดยปริยาย (Marshall 1920: 315–6) ในขณะที่มาร์กซ์เห็นว่า การแข่งขันจะนำไปสู่การสร้างบรรษัทขนาดใหญ่ เพราะองค์กรเผชิญแรงกดดันให้ต้องลดต้นทุนการผลิตเพื่อความอยู่รอด (Marx 1867: 626–7) มาร์กซ์คาดการณ์ได้แม่นยำกว่ามาร์แชลล์ในเรื่องนี้ เพราะหากพิจารณาเส้นทางการพัฒนาของประเทศมหาอำนาจตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงช่วงหลังสงครามโลก จะพบว่าผลผลิตภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มกระจุกอยู่ในบริษัทขนาดใหญ่มากขึ้นเรื่อยๆ เช่นในสหรัฐฯ ผลผลิตของบริษัทขนาดใหญ่ 100 บริษัทแรกมีสัดส่วนเพิ่มจากร้อยละ 22 ของผลผลิตทั้งประเทศในปี 1909 เป็นร้อยละ 26 ในปี 1935 และร้อยละ 33 ในปี 1963 อันเป็นสัดส่วนในระดับเดียวกับของสหราชอาณาจักร (ร้อยละ 16 23 และ 38 ตามลำดับ) และฝรั่งเศส (ร้อยละ 12 16 และ 26 ตามลำดับ) (Schmitz 1993: 35)

### 3.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีองค์กรขนาดใหญ่<sup>6</sup>

งานหลายชิ้นของ อัลเฟรด แซนด์เลอร์ ศึกษาบทบาทขององค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ต่อระบบเศรษฐกิจ โดยชี้ให้เห็นว่า บริษัทยักษ์ใหญ่เป็นหัวหอกของการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งใหม่ที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะเป็นผู้พัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ในอุตสาหกรรมหลายประเภท อาทิ อาหาร เหล็ก เคมีภัณฑ์ ยา รักษาโรค การบิน อิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมเหล่านี้มักมีลักษณะเป็นตลาดผู้ขายน้อยราย (oligopoly) ที่ราคาไม่ใช่ปัจจัยเดียวในการแข่งขันอีกต่อไป เพราะปัจจัยอื่นๆ เช่น ความแตกต่างของผลิตภัณฑ์ ประสิทธิภาพการกระจายสินค้า การจัดหาวัตถุดิบที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภค รวมถึงการตลาดและบริการหลังการขาย ล้วนมีผลต่อความสามารถในการแข่งขันทั้งสิ้น บริษัทยักษ์ใหญ่ในตลาดเหล่านี้จึงต้องปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ไม่เพียงแต่ต้องพัฒนาเทคโนโลยีด้านผลิตภัณฑ์เท่านั้น แต่รวมถึงเทคโนโลยีด้านกระบวนการผลิตและการบริหารจัดการองค์กรด้วย ซึ่งนอกจากจะช่วยยกระดับมาตรฐานการผลิตของประเทศแล้ว การแข่งขันระหว่างยักษ์ใหญ่ในอุตสาหกรรมเหล่านี้ยังส่งผลบวกต่ออุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องอีกจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการขนส่ง การสื่อสาร และบริการการเงิน (ดูเช่น Chandler and Hikino 1997)

ประเทศที่เลือกยุทธศาสตร์พัฒนามักมีตลาดภายในขนาดใหญ่ เช่น สหรัฐฯ และญี่ปุ่น หรือมีเงินก็ต้องชดเชยด้วยการส่งเสริมการส่งออกไปตลาดโลกอย่างเข้มข้น เช่น เกาหลีใต้ บทบาทหลักของสถาบันในการจัดการกับ *ขนาด* ซึ่งเป็นจุดโฝกซ์ของการพัฒนาตามแนวทางนี้มีสองด้าน ได้แก่ การส่งเสริม “การประหยัดต่อขนาด” (economies of scale) และการควบคุม “การผลิตล้นเกิน” (excess capacity)

#### **สถาบันเพื่อการประหยัดต่อขนาด**

ในด้านหนึ่ง การประหยัดต่อขนาดมีนัยสำคัญยิ่งต่อความสามารถในการแข่งขันเชิงต้นทุน (cost competitiveness) มีการศึกษาในหลายอุตสาหกรรมพบว่า การผลิตที่ต่ำกว่าจุดอุดมภาพ (sub-optimal scale of capacity) กระทบต้นทุนการผลิตต่อหน่วยถึงประมาณร้อยละ 30–50 (Chang 2006b: 233)<sup>7</sup> ประเทศที่ใช้ยุทธศาสตร์บริษัทยักษ์ใหญ่นำจึงต้องออกแบบกลไกทางสถาบันเพื่อส่งเสริมให้เกิดการ

<sup>6</sup> หลังจากเป็นประเทศรายได้สูงแล้ว บริษัทขนาดใหญ่อาจนำมาซึ่งปัญหาอื่นๆ เช่น การครอบงำทางธุรกิจ การคอร์รัปชัน ดังที่พบทั้งในสหรัฐฯ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ แต่ในบทความนี้จะอภิปรายบทบาทของบริษัทขนาดใหญ่ในช่วงไล่กวดเป็นหลัก

<sup>7</sup> เราอาจพิจารณาร่วมกับการประมาณการที่ว่า การผูกขาดในอุตสาหกรรม (monopoly) มีผลต่อต้นทุนทางสังคม (social cost) ประมาณร้อยละ 1–2 (แต่ต้องย้ำว่าเราไม่อาจเปรียบเทียบตัวเลขนี้กับต้นทุนการผลิตได้โดยตรง)

ประหยัดต่อขนาดในอุตสาหกรรมหลักให้ได้เร็วที่สุด ในหลายกรณี การประหยัดต่อขนาดยังนำมาซึ่งการประหยัดต่อขอบเขต (economies of scope) ด้วย ซึ่งอาจเกิดจากการที่บริษัทขยายกิจการออกไปผลิตสินค้าหลายประเภทหรืออยู่ในเครือข่ายเดียวกับบริษัทต่างอุตสาหกรรม

ถึงแม้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มกำลังการผลิตเช่นเดียวกัน แต่กลไกทางสถาบันก็มีรูปแบบต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ในสหรัฐฯ ศาลสูงเป็นหน่วยงานสำคัญในการปรับเปลี่ยนกติกาเล่นเกมในสังคมเพื่อลดกำแพงกีดกันการค้าข้ามมลรัฐหลังสิ้นสุดสงครามกลางเมือง ตลาดภายในประเทศจึงเกิดขึ้นอย่างแท้จริงเมื่อปลายศตวรรษที่ 19 และเป็นแรงจูงใจให้บริษัทธุรกิจขยายกำลังการผลิตเพื่อตอบสนองต่อกำลังซื้อระดับประเทศ ส่วนในญี่ปุ่น เครือข่ายบริษัทครอบครัวเป็นกลไกทางสถาบันที่ไม่เป็นทางการที่ส่งเสริมการสร้างกิจการขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นโชบัตสึในช่วงก่อนสงครามหรือไคเรตสึในช่วงหลังสงคราม ในขณะที่เกาหลีใต้ไม่มีตลาดภายในขนาดใหญ่เท่าสหรัฐฯ และญี่ปุ่น รัฐบาลจึงต้องสร้างกติกาการเล่นเกมที่กีดกันให้บริษัทท้องถิ่นส่งสินค้าออกไปแข่งขันในตลาดโลกให้ได้เร็วที่สุด ทั้งยังต้องเข้ามาสนับสนุนการรวมกิจการขนาดกลางเข้าด้วยกันอยู่เป็นระยะ เพื่อให้กำลังการผลิตระดับองค์กรขยายตัวได้ตามเป้าหมาย

### **สถาบันเพื่อควบคุมการผลิตล้นเกิน**

อย่างไรก็ดี การส่งเสริมการประหยัดต่อขนาดของบริษัทขนาดใหญ่ก็มักนำไปสู่การผลิตที่ล้นเกิน (over-capacity) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในระบบทุนนิยมอยู่เป็นระยะทั้งในระดับประเทศและระดับโลก จนนำไปสู่สงครามราคาในตลาด ผลเสียขั้นต้นคือการสูญเสียทรัพยากรโดยไม่จำเป็น ผลเสียที่รุนแรงกว่าคือการล้มละลายของบริษัทหรืออุตสาหกรรม เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกอาจไม่เห็นว่าเป็นปัญหา แต่นักเศรษฐศาสตร์สถาบันเสนอว่า การที่สินทรัพย์ในแต่ละอุตสาหกรรมมีลักษณะเฉพาะตัวสูง (specific assets) ย่อมทำให้การโยกย้ายปัจจัยการผลิตไม่ได้เกิดขึ้นอย่างง่ายดายหลังการล้มละลายของบริษัทหรืออุตสาหกรรม จึงก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมโดยไม่จำเป็น (ดู Williamson 1985)

ประเทศที่เลือกยุทธศาสตร์ส่งเสริมบริษัทขนาดใหญ่จึงต้องมีกลไกทางสถาบันเพื่อจัดการปริมาณการผลิตควบคู่ไปกับมาตรการส่งเสริมการประหยัดต่อขนาด แทนที่จะปล่อยให้เกิด “การแข่งขันที่ไม่จำเป็น” ขึ้น นักเศรษฐศาสตร์เช่น Joseph Schumpeter ตั้งข้อสงสัยต่อสมมติฐานของสำนักนีโอคลาสสิกที่ว่า ยิ่งมีการแข่งขันเสรีเท่าใด ยิ่งดีกับเศรษฐกิจมากเท่านั้น โดยเห็นว่า การแข่งขันที่สูงเกินจุดหนึ่งอาจส่งผลด้านลบต่อการพัฒนาทางเทคโนโลยีและการลงทุนระยะยาว การแข่งขันที่เป็นประโยชน์ที่สุดน่าจะเป็นเรื่องของจุดอู่อุตสาหกรรม ณ เวลาหนึ่งๆ หรือในทางทฤษฎีคือ การยอมแลกความไร้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรระยะสั้น (short-term allocative inefficiency) เพื่อให้ได้มาซึ่งประสิทธิภาพทางการผลิตในระยะยาว (long-term

dynamic efficiency) (ดู Amsden and Singh 1994) มาตรการที่ใช้เพื่อการนี้มีได้หลายแบบ ตั้งแต่การต่อรองกันเองระหว่างผู้ผลิตที่ตั้งอยู่ในสหรัฐฯ จนถึงกลไกความร่วมมือที่เกิดขึ้นก่อนการลงทุน (*ex ante coordination of competing investments*) ดังที่พบในญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

### 3.2 สหรัฐอเมริกา

---

กลไกทางสถาบันที่สำคัญในการกระตุ้นการประหยัดต่อขนาดในสหรัฐฯ คือ การสร้างตลาดภายในที่ศาลสูงมีบทบาทนำ ในขณะที่การจัดการการผลิตล้นเกินเป็นความริเริ่มของกลุ่มอุตสาหกรรมผู้ขายน้อยราย

#### *ศาลสูงกับการสร้างตลาดภายใน*

แม้สหรัฐฯ จะมีอาณาเขตกว้างขวาง (อันดับสี่ของโลก) และประชากรมหาศาล (ระหว่างอันดับสามและสี่ของโลกตั้งแต่ปี 1900 ถึงปัจจุบัน) แต่ก่อนสงครามกลางเมืองจะเกิดขึ้นระหว่างปี 1861–65 แต่ละมลรัฐก็มีกฎระเบียบแตกต่างกันจนกลายเป็นกำแพงขัดขวางการซื้อขายสินค้าข้ามมลรัฐ ตลาดภายในประเทศของสหรัฐฯ เพิ่งจะถูก “สร้าง” ขึ้นก็เมื่อหลังสงครามกลางเมือง

ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐฯ (United States Supreme Court) มีบทบาทสำคัญในการ “สร้าง” ตลาดภายในประเทศนับจากปลายศตวรรษที่ 19 ให้แก่ภาคเอกชนของสหรัฐฯ แม้การขยายตัวของทางรถไฟนับจากปี 1840 อาจทำให้เกิดการขยายตัวของการค้าระหว่างมลรัฐตามมา แต่ก็ยังถูกขัดขวางด้วยกฎระเบียบของแต่ละมลรัฐอยู่ดี จนกระทั่งในทศวรรษ 1870 ซึ่งศาลสูงกำหนดพันธกิจชัดเจนว่าต้องการทำลายกำแพงดังกล่าว เริ่มจากการตีความบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยใช้หลัก “อธิปไตยแบบทวิลักษณ์” (dual sovereignty) เพื่อแบ่งแยกการค้าออกเป็นการค้าภายในมลรัฐและการค้าระหว่างมลรัฐ จากนั้นกำหนดให้รัฐส่วนกลางมีอำนาจสมบูรณ์เหนือการค้าระหว่างมลรัฐ ดังนั้น เมื่อใดที่กระบวนการผลิตหรือการขายมีธุรกรรมข้ามมลรัฐ เมื่อนั้นกฎหมายภายในของมลรัฐก็จะมีอำนาจบังคับใช้อีกต่อไป<sup>8</sup> โดยพบว่าระหว่างปี 1877–1900 ศาลสูงได้ใช้หลักการดังกล่าวออกคำสั่งให้กฎหมายภายในรัฐ (statue) เป็นโมฆะไม่ต่ำกว่าใน 19 มลรัฐ (Bensel 2000: 332) แนวทางการตีความเช่นนี้ทำให้สหรัฐฯ มีตลาดภายในเกิดขึ้นในที่สุด และเปลี่ยนกติกาการเล่นเกมไปโดยสิ้นเชิง เพราะนอกจากจะเป็นกฎเกณฑ์ที่ช่วยขยายตลาดให้กับบริษัทธุรกิจแล้ว (จาก

---

<sup>8</sup> แน่นนอนว่า มีหลายประเด็นที่ซับซ้อนหรือขึ้นกับดุลยพินิจของผู้พิพากษา ว่าธุรกรรมนั้นๆ ควรถูกบังคับด้วยกฎหมายภายในมลรัฐหรือกฎหมายส่วนกลาง (ดู Bensel 2000: Chapter 5)

ระดับมลรัฐเป็นระดับประเทศ) ก็ยังส่งเสริมให้การโยกย้ายแรงงานรับจ้างและการเคลื่อนย้ายทุนเป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น ทำให้สหรัฐ สามารถใช้ขนาดประเทศของตนเองเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างเต็มประสิทธิภาพมากขึ้น และได้เปรียบเหนือประเทศตะวันตกอื่นด้วย เพราะคู่แข่งเช่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร หรือเยอรมนี ต่างก็มีตลาดภายในเล็กกว่าสหรัฐ ทั้งสิ้น

กระบวนการการสร้างตลาดภายในเกิดขึ้นควบคู่ไปกับนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมภายในอย่างเข้มข้น (infant industry protection) โดยเฉพาะในสมัยที่รีพับลิกันเป็นรัฐบาล<sup>9</sup> สหรัฐ เริ่มดำเนินนโยบายนี้มาตั้งแต่ก่อนสงครามกลางเมือง และใช้อยู่จนถึงจนถึงสงครามโลกครั้งที่สอง ในช่วงเกือบหนึ่งร้อยปีนี้ สหรัฐ มีอัตราการสะสมการภาคอุตสาหกรรมเฉลี่ย *สูงที่สุดในโลก* เพราะตั้งกำแพงภาษีเฉลี่ยเกินร้อยละ 40 เกือบทุกปี (ดู Chang 2003)

การเกิดขึ้นของตลาดภายในพร้อมกับกำแพงภาษีกลายเป็นสองปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้สหรัฐ กลายเป็นเศรษฐกิจที่เติบโตเร็วที่สุดในโลกในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงต้นศตวรรษที่ 20 (Bairoch 1993: 51–52)<sup>10</sup> ตลาดภายในขนาดใหญ่ที่ขยายทั้งแหล่งที่มาของวัตถุดิบและปริมาณผู้บริโภค โดยที่ไม่ต้องแข่งขันกับสินค้านำเข้าอย่างเสรี จึงกลายเป็นกติกากการเล่นเกมที่ผลักดันให้บริษัทธุรกิจของสหรัฐ พัฒนา รูปแบบการจัดการองค์กรและการผลิตที่ใหญ่ขึ้นเพื่อแสวงหาประโยชน์จากระบบการผลิตคราวละมากๆ (mass production system) นอกจากตลาดขนาดใหญ่จะกระตุ้นบริษัทผู้ผลิตโดยตรงแล้ว ก็ยังส่งผลกระทบต่อ ล้นไหล (spill-over effects) ไปสู่ตลาดวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางด้วย

### **คาร์เทล ทรัสต์ และบริษัทโฮลดิ้ง**

ถึงแม้ตลาดภายในจะขยายตัวด้วยมาตรการข้างต้น แต่ก็ยังมีความผันผวนและสงครามราคาอยู่เป็นระยะ จึงมีความพยายามของบรรดาบริษัทขนาดใหญ่อยู่เป็นระยะในการสร้าง “ธรรมเนียมปฏิบัติ” เพื่อจัดการการผลิตล้นเกิน ในระยะแรก การตกลงมักเป็นแบบเฉพาะกิจระหว่างผู้ผลิต แต่เนื่องจากไม่มี

---

<sup>9</sup> ในระยะเวลา 64 ปีจาก 1869–1933 ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐ ดำเนินนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมภายในอย่างเข้มข้น พรรครีพับลิกันเป็นรัฐบาลถึง 48 ปี รีพับลิกันชนโยบายนี้เป็นแนวทางหลักในการหาเสียง เพราะนอกจากกำแพงภาษีระดับสูงจะได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มอุตสาหกรรมแล้ว ก็ยังเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่รัฐบาลนำมาจ่ายเงินบำนาญให้กับวีรชนจากสงครามกลางเมืองด้วย ในขณะที่พรรคเดโมแครตซึ่งสนับสนุนการลดกำแพงภาษีไม่ได้รับความนิยมเท่า (Bensel 2000)

<sup>10</sup> แน่นนอนว่ามีปัจจัยอื่นๆ ร่วมด้วย อาทิ บทบาทของรัฐด้านการวิจัยภาคเกษตร ระบบการศึกษา ระบบมาตรฐานทองคำ

กฎระเบียบบิดมาบังคับใช้ จึงมักไม่ค่อยเกิดผลในทางปฏิบัติ ต่อมามีการพัฒนาเป็น “corporate pool” เพื่อควบคุมเฉพาะด้านการผลิต (แบ่งโควตาตามส่วนแบ่งตลาด) โดยไม่ได้กำหนดราคาสินค้าร่วมกัน แต่ในทางปฏิบัติก็ทำได้เฉพาะในอุตสาหกรรมที่มีผู้ผลิตน้อยและผู้ซื้อน้อยราย เช่น อุตสาหกรรมเหล็ก (ปี 1887) ซึ่งมีผู้ผลิตรายใหญ่ไม่กี่รายและมีบริษัทรถไฟเป็นผู้ซื้อรายใหญ่รายเดียว จึงสามารถลงโทษทางการเงินกับผู้ผลิตข้อตกลงได้ ในขณะที่อุตสาหกรรมที่มีผู้เล่นจำนวนมาก เช่น เหมืองแร่ แม้จะมีความพยายามเดียวกัน แต่ก็มักไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าใด (Bensel 2000: 316)

หลังจากนี้ยังมีการพัฒนาต่อมาเป็นทรัสต์ (trust) ซึ่งจะมีตัวกลางที่มีอำนาจเพียงพอในการบังคับข้อตกลง (เช่น ถือหุ้นจำนวนมากพอ) ถึงแม้ว่าการสร้างทรัสต์จะผิดกฎหมายตาม Sherman Antitrust Act (1890) แต่ในทางปฏิบัติ ศาลเองก็มักลังเลที่จะบังคับใช้กฎดังกล่าว ส่วนบรรดาบริษัทธุรกิจเองก็สามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดการไปเป็นการรวมกลุ่มบริษัทที่เกี่ยวข้องเข้ามาอยู่ในร่มเดียวกันอย่างถูกกฎหมาย (holding company) ได้ไม่ยาก (Bensel 2000: 316–18) ในท้ายที่สุด พลวัตของความพยายามจัดการการผลิตล้นเกินในหมู่บริษัทใหญ่ได้ก่อให้เกิดคลื่นแห่งการควบรวมกิจการในช่วงเปลี่ยนศตวรรษ โดยพบว่า ผู้ผลิตน้อยรายใน 70 อุตสาหกรรมกรรมสำคัญ ณ ปี 1890 ได้ควบรวมจนกลายมาเป็นผู้ผูกขาดแทบทั้งหมดในปี 1914 (Nolan 2001: 16)

ประวัติศาสตร์การไล่กวาดของสหรัฐฯ จึงเป็นประวัติศาสตร์การเติบโตของบรรษัทยักษ์ใหญ่ โดยระหว่างทศวรรษที่ 1920 ถึง 1930 พบว่าบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ที่สุดในโลก 50 บริษัทแรกมีสัญชาติอเมริกันอยู่ถึงสองในสาม (Schmitz 1993: 31) ส่วนในแง่ของตลาดภายในประเทศ พบว่าในช่วงทศวรรษ 1960 บรรษัทจำนวน 384 รายที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในสหรัฐฯ เป็นผู้จ่ายค่าจ้างให้แรงงานรวมกันถึงร้อยละ 85 ของค่าจ้างทั้งหมดในตลาดแรงงานของประเทศ นอกจากนี้ บรรษัทขนาดใหญ่เพียง 4 บรรษัทยังลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 22 ของงบวิจัยทั้งหมดในประเทศ (Galbraith 1967: 84)

### 3.3 ญี่ปุ่น

ในกรณีของญี่ปุ่น รัฐสนับสนุนการสร้างบรรษัทขนาดใหญ่ผ่านเครือข่ายไชนับตีสีและไคเร็ตสึ ในขณะที่เดียวกันก็ร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการคาร์เทลและสมาคมธุรกิจเพื่อควบคุมการผลิตล้นเกิน<sup>11</sup>

<sup>11</sup> ควรเน้นด้วยว่า ในอีกขาหนึ่ง ญี่ปุ่นก็มียุทธศาสตร์ส่งเสริม SMEs อย่างเป็นระบบเช่นกัน แต่การอภิปรายในบทความนี้จะเน้นเฉพาะด้านการส่งเสริมบริษัทขนาดใหญ่

## จากไชบัตสึสู่ไคเร็ตสึ

ไชบัตสึ (zaibatsu or “financial clique”) หมายถึง เครือข่ายบรรษัทธุรกิจครอบครัวยุคใหญ่ที่อยู่ภายใต้บริษัทโฮลดิ้งเดียวกัน โดยมีกิจการธนาคารและอุตสาหกรรมเป็นบริษัทลูกอยู่ในเครือ ไชบัตสึเริ่มก่อตัวในยุคเมจิ (1868–1912) และพัฒนาถึงขีดสุดในช่วงสงครามโลก<sup>12</sup> ก่อนจะอ่อนกำลังลงหลังแพ้สงคราม มีกลุ่มไชบัตสึอยู่หลายสิบกลุ่มในยุคนี้ แต่สี่กลุ่มที่ใหญ่ที่สุดคือ Sumitomo, Mitsui, Mitsubishi และ Yasuda แม้สหรัฐฯ จะพยายามสลายเครือข่ายนี้เมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลง แต่ก็ไม่อาจทำได้ทั้งหมดเพราะจำเป็นต้องใช้บรรษัทขนาดใหญ่เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจญี่ปุ่นด้วย (โดยเฉพาะเมื่อเผชิญแรงกดดันจากสงครามเย็น) ในที่สุดไชบัตสึก็กลายรูปมาเป็น “ไคเร็ตสึ” (keiretsu or “grouping of enterprises”) ซึ่งมีความสัมพันธ์ผ่านการถือหุ้นไขว้ (cross-shareholding) ครอบครัวยุคใหญ่ลดบทบาทลงจากในอดีต ทำให้ผู้จัดการมืออาชีพและบริษัทลูกมีอำนาจตัดสินใจมากขึ้น โดยมีทั้งไคเร็ตสึแนวนอน (horizontal keiretsu) ที่เชื่อมโยงกันผ่านธนาคารศูนย์กลาง อาทิ Fuyo, Sanwa, Sumitomo, Mitsubishi, Mitsui และ Mizuho และไคเร็ตสึแนวตั้ง (vertical keiretsu) ที่เชื่อมโยงสายการผลิตจากต้นน้ำถึงปลายน้ำ โดยมีเจ้าของตราสินค้าเป็นศูนย์กลางแทนธนาคาร เช่น Toyota, Honda, Sony และ Hitachi

ทั้งไชบัตสึและไคเร็ตสึต่างให้ความสำคัญกับการประหยัดต่อขนาดและการประหยัดต่อขอบเขตในกระบวนการผลิต ทั้งยังมีการใช้บริษัทการค้าร่วมกัน แต่ระบบไคเร็ตสึมีความยืดหยุ่นมากขึ้น และใช้ประโยชน์จากเครือข่ายเพื่อลงทุนธุรกิจกรรม กระจายความเสี่ยงในการลงทุนอุตสาหกรรมหนัก ร่วมลงขันด้านการวิจัยและพัฒนา แลกเปลี่ยนข้อมูลและสนับสนุนงบประมาณเมื่อมีบริษัทในเครือไปลงทุนในตลาดต่างประเทศ (Hunter 2006: 62) ความสัมพันธ์และธรรมเนียมปฏิบัติของไคเร็ตสึเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจหลังสงคราม จนทำให้ญี่ปุ่นกลับมาเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอีกครั้งในทศวรรษ 1980 ในเวลาดังกล่าว ไคเร็ตสึ 6 เครือข่ายใหญ่มียอดขายรวมกันประมาณครึ่งหนึ่งของรายได้ภาคธุรกิจทั้งหมดในประเทศ และพบว่าบริษัทไม่ต่ำกว่า 140 รายจาก 200 บริษัทที่ใหญ่ของประเทศล้วนอยู่ในไคเร็ตสึเครือข่ายใดเครือข่ายหนึ่ง (Gerlach 1992)

กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมของญี่ปุ่น (Ministry of International Trade and Industry: MITI) ให้น้ำหนักกับ (ก) การประหยัดต่อขนาด (ข) ประสิทธิภาพระยะยาว (ค) การใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า (ง)

<sup>12</sup> ระบบ Just-in-time ก็เกิดขึ้นที่โรงงานของโตโยต้าเมืองโคโรโมะในปี 1938 ด้วยความพยายามแก้ปัญหาความสูญเสียของการผลิตในภาวะสงคราม และสำเร็จได้ด้วยระบบความร่วมมืออันซับซ้อนทั้งโตโยต้าและคู่ค้า (Morris-Suzuki 1994)



ความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ (จ) ความผันผวนของวัฏจักรธุรกิจและเสถียรภาพของราคา (ฉ) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประกอบกันในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Okimoto 1989: 12–13) ทั้งหมดนี้ ทำให้ MITI มักสนับสนุนให้เกิดโครงสร้างผู้ผลิตน้อยรายในอุตสาหกรรมหลัก (แทนที่จะเป็นการผูกขาดหรือ ตลาดเสรี) นอกจากนี้ MITI ยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนไคเรตส์ นับตั้งแต่ความพยายามในการต่อรอง กับสหรัฐฯ เพื่อปรับโครงสร้างไคเรตส์แบบไม่ถอนรากถอนโคน จนถึงนโยบายอุตสาหกรรมที่รู้จักกันดี อาทิ การร่วมประเมินต้นทุนโครงการ ให้เงินอุดหนุนการลงทุนและงบวิจัย สิทธิพิเศษในการเข้าถึงสินค้าทุน หรือ การปกป้องการแข่งขันจากต่างชาติ กติกาทั้งหมดล้วนมีเป้าหมายให้บริษัทท้องถิ่นสามารถเพิ่มขนาดการผลิตให้ได้เร็วที่สุดทั้งสิ้น แต่ก็เป็นการสนับสนุนที่มาพร้อมกับนโยบายกระตุ้นการส่งออก เพราะความช่วยเหลือเหล่านี้มักผูกติดกับผลประกอบการของบริษัทในตลาดโลก (ดูรายละเอียดใน Johnson 1982)

### **คาร์เทลและคณะกรรมการร่วมเพื่อจัดการการผลิต**

ญี่ปุ่นจัดการการผลิตล้นเกินผ่านกลไกของสมาคมธุรกิจ (หรือที่เรียกกันว่า associational order) ซึ่งเริ่มต้นขึ้นเมื่อในช่วงวิกฤตการเงินปี 1927 โดยเริ่มจากการควมรวมกิจการธนาคารเพื่อจำกัดธนาคารขนาดเล็ก จากนั้นในปี 1931 รัฐบาลก็ออก Important Industry Control Law เพื่อสร้างคาร์เทลในอุตสาหกรรมหลักให้เป็นเวทีในการจัดการภาวะอุปทานล้นเกินด้วยการร่วมกันกำหนดราคาขั้นต่ำและจัดสรรโควตาการผลิต หลังจากนั้นมีการออกกฎหมายสำคัญอีกสองฉบับ คือ National Mobilization Law (1938) และ Important Industry Association Ordinance (1941) ซึ่งเพิ่มอำนาจของรัฐบาลในการกำหนดราคาขั้นสูงและกระบวนการผลิตของบริษัท (Gao 2001)

แนวทางการจัดการแบบคาร์เทลยังคงมีอยู่หลังสงครามโลก แต่วิวัฒนาการมาเป็นคณะกรรมการร่วม (deliberation councils) ซึ่งเป็นเวทีทางการที่เปิดให้ผู้กำหนดนโยบาย ตัวแทนภาคอุตสาหกรรม รวมถึง นักข่าวและนักวิชาการ สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและคาดการณ์อนาคต เพื่อต่อรองและออกแบบนโยบายอุตสาหกรรมร่วมกัน นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังอนุญาตให้มีคาร์เทลระดับอุตสาหกรรมได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่น เพื่อป้องกันการลงทุนซ้ำซ้อน เพื่อยกระดับเทคโนโลยี เพื่อหลีกเลี่ยงสงครามราคาในตลาดส่งออก หรือเพื่อจัดการให้อุตสาหกรรมที่อยู่ในภาวะถดถอยทยอยปิดตัวลง (Chang 2006a: 114) ในขณะที่ MITI ก็มีบทบาทสำคัญในการจัดการการผลิตล้นเกินเช่นกัน โดยในช่วงเศรษฐกิจเติบโต MITI จะทำหน้าที่ “ชี้หน้า” บริษัทรายใหญ่แต่ละรายให้ขยายกำลังการผลิตตามสัดส่วนตลาดที่บริษัทครอบครองอยู่ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผลิตล้นเกินจนอาจทำลายเสถียรภาพในตลาดได้ (Amsden and Singh 1994: 946)

### 3.4 เกาหลีใต้

เกาหลีใต้ไม่ได้มีตลาดภายในขนาดใหญ่เท่ากับสหรัฐฯ และญี่ปุ่น แต่เลือกดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งสร้างบริษัทขนาดใหญ่เช่นเดียวกัน จึงต้องใช้มาตรการที่เข้มข้นกว่าเพื่อส่งเสริมให้บริษัทท้องถิ่นสามารถส่งออกสินค้าไปยังตลาดโลกให้ได้เร็วที่สุด

#### *ส่งออกและควมรวมเพื่อขยายการผลิต*

การพัฒนาอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้เริ่มต้นอย่างจริงจังในยุคของนายพลปาร์คจุงฮี (1963–79) ซึ่งประกาศอย่างชัดเจนตั้งแต่ก่อนเป็นประธานาธิบดีว่า “ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของเศรษฐกิจสมัยใหม่คือการรวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลาง อันได้แก่ บริษัทขนาดใหญ่ ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ยกกระดับคุณภาพชีวิต และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม... โจทย์หลักของนโยบายเศรษฐกิจจึงอยู่ที่ว่า จะทำอย่างไรให้รัฐสามารถสร้างความร่วมมือและให้คำแนะนำเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของบริษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้” (อ้างใน Amsden and Singh 1994: 949)

รัฐเกาหลีใต้จึงเน้นการระดมทรัพยากรเพื่อให้เกิดการลงทุนภาคอุตสาหกรรมให้มากที่สุด แม้จะต้องแลกมาด้วยเงินเฟ้อระดับสูงในบางช่วง หรือแม้แต่การห้ามนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย<sup>13</sup> คณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (Economic Planning Board: EPB) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาจะมีตัวเลขชัดเจนว่าต้องการให้บริษัทที่ได้รับการสนับสนุนนั้นมีอัตราการผลิตเท่าใดจึงจะเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งมักเป็นจำนวนที่เกินกว่าตลาดภายในประเทศจะรองรับได้ จึงมีนโยบายกระตุ้นให้บริษัทต้องมุ่งสู่ตลาดส่งออกให้ได้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในกรณีที่บริษัทมีขนาดเล็กเกินกว่าจะผลิตได้ตามเป้าที่รัฐกำหนด EPB ก็จะเข้ามาสนับสนุนให้เกิดการควบรวมกิจการ เช่น การควบรวมผู้ผลิตรถยนต์สองรายในปี 1965 การควบรวมผู้ผลิต PVC ห้ารายในปี 1969 การประหยัดต่อขนาดยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้นเมื่อเกาหลีใต้ขยับแนวทางจากการส่งเสริมอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นมาเป็นอุตสาหกรรมหนัก (heavy and chemical industrialisation: HCI) ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 โดยการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมครั้งใหญ่หลังจากนั้นได้นำไปสู่การควบรวมกิจการในหลายอุตสาหกรรม อาทิ ปูน ภาชนะยนาวิ และการก่อสร้าง (Chang 1993: 140)

<sup>13</sup> เกาหลีใต้ใช้นโยบายจำกัดการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยช่วงไล่กวด โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการนำเงินตราออกนอกประเทศ และเพื่อกระตุ้นให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ (Chang 1993: 133, 139)

เมื่อสิ้นสุดรัฐบาลปักจุงฮี “แชโบล” (chaebol) หรือกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ของเกาหลีใต้กลายเป็นผู้ผลิตสำคัญในตลาดโลก ณ กลางทศวรรษ 1980 แชโบลที่ใหญ่ที่สุด 10 บริษัทมีผลผลิตรวมกันกว่าสองในสามของการผลิตทั้งประเทศ โดยสี่รายใหญ่ คือ Samsung, Daewoo, Sangyong และ Sunkyong ก้าวขึ้นมาติดอันดับ 100 บริษัทยักษ์ใหญ่ของโลก (*Fortune* 100) ด้วยการขยายฐานการผลิตและตลาดอย่างกว้างขวาง (Nolan 2001: 22–23)

### **ปรับโครงสร้างเพื่อควบคุมการผลิตล้นเกิน**

ในเอกสารของ EPB อย่างน้อยตั้งแต่ปี 1968 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ผู้กำหนดนโยบายเกาหลีใต้กังวลว่า “การแข่งขันที่มากเกินไปอาจก่อให้เกิดความสูญเสียทางสังคม” จึงเน้นส่งเสริมให้บริษัทในอุตสาหกรรมดาวรุ่งขยายการผลิตให้เร็วที่สุด พร้อมกับกระตุ้นให้บริษัทในอุตสาหกรรมที่กำลังร่วงโรยลดกำลังการผลิตลง โดย EPB จะมีการประเมินถึงสถานการณ์ของแต่ละอุตสาหกรรมในตลาดโลกอย่างสม่ำเสมอ ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย ผู้ผลิตจะได้รับการสนับสนุนด้านเงินตราต่างประเทศ เงินทุนจากรัฐ ภาษีอัตราพิเศษ และการปกป้องตลาดจากสินค้านำเข้า รวมถึงเครื่องมือที่สำคัญที่สุดคือ “สินเชื่อนโยบาย” (policy loans) ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 57.9 ของปริมาณสินเชื่อธนาคารทั้งหมดที่เกิดขึ้นในช่วงปี 1962–85 อย่างไรก็ดี บริษัทต้องแลกกับการให้รัฐเข้ามาควบคุมรูปแบบการผลิตและเทคโนโลยีที่ใช้ เป้าการผลิต และการตั้งราคา ซึ่งทำให้ EPB สามารถควบคุมการผลิตและการแข่งขันในอุตสาหกรรมหลักๆ ได้ (Chang 1993: 141)

รัฐบาลยังมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการปรับโครงสร้างรายอุตสาหกรรม (Industrial Development Law: IDL) โดยหากบริษัทใดฝ่าฝืน “คำแนะนำ” ด้านการผลิตของ EPB หรือไม่สามารถส่งออกได้ตามเป้าที่วางไว้ ก็อาจถูกยกเลิกใบอนุญาต เสียค่าปรับ หรือแม้แต่ถูกจำคุกในบางกรณี จุดเด่นของกฎหมายนี้คือการคำนึงถึงความแตกต่างรายอุตสาหกรรม เช่น ในอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เงินลงทุนเริ่มต้นจำนวนมากเพื่อสร้างเทคโนโลยีใหม่ๆ (อาทิ ยานยนต์ เครื่องจักรกลขนาดใหญ่) EPB ก็จะมุ่งสร้างสภาพแวดล้อมให้มีเสถียรภาพและให้เงินอุดหนุนด้านการวิจัยและพัฒนา ส่วนในอุตสาหกรรมที่บริษัทเกาหลีใต้มีระดับเทคโนโลยีแข่งขันได้แล้ว แต่เครื่องจักรและโรงงานเริ่มหมดสภาพ (อาทิ สิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม) EPB ก็จะเน้นเงินอุดหนุนเพื่อการซื้อเครื่องจักรรุ่นใหม่และปรับปรุงโรงงาน และหากเป็นอุตสาหกรรมที่เกาหลีใต้พัฒนาเทคโนโลยีไปไกลแล้ว (เช่น การผลิตปุ๋ยหรืออุตสาหกรรมเบา) EPB ก็จะออกกฎระเบียบเพื่อเพิ่มการแข่งขันในตลาด เช่น การเพิ่มใบอนุญาตให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้ามา หรือการลดกำแพงภาษีศุลกากร (Chang 1993: 142–44) กติกาทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการทั้งหมดนี้ล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดการผลิตของแต่ละอุตสาหกรรมให้บรรลุการประหยัดต่อขนาดไปพร้อมๆ กับการหลีกเลี่ยงภาวะการผลิตล้นเกินและการแข่งขันที่ไม่จำเป็น

## IV. Resource Curb: สวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก

ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งในงานวิจัยทางเศรษฐศาสตร์คือ การศึกษาปรากฏการณ์ย้อนแย้งที่ประเทศซึ่งมีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์มักล้มเหลวในการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือที่เรียกกันว่า “resource curse” เพราะรายได้จากการขายทรัพยากรกลับลดทอนแรงจูงใจของผู้นำประเทศในการพัฒนาอุตสาหกรรม อีกทั้งยังก่อให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าและคอร์รัปชันจนส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว โดยมีประเทศจำนวนมากในแอฟริกาและตะวันออกกลางเป็นตัวอย่างสำคัญ (ดูเช่น Ross 1999; Humphreys et al. 2007) ในแง่นี้ การศึกษาเส้นทางการพัฒนาของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย อันได้แก่ สวีเดน นอร์เวย์ เดนมาร์ก จึงมีความสำคัญ เพราะทั้งสามล้วนมีทรัพยากรสมบูรณ์เป็นอันดับต้นๆ ของโลก แต่ก็ยังสามารถพัฒนาประเทศจนกลายเป็นต้นแบบรัฐสวัสดิการที่ร่ำรวยและประชากรมีคุณภาพชีวิตสูง

### 4.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติ<sup>14</sup>

ประเทศสแกนดิเนเวียนับว่าเป็นผู้พัฒนาที่หลัง (latecomers) ในบริบทยุโรป เพราะในต้นศตวรรษที่ 19 ทั้งสวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก ล้วนเป็นเพียงประเทศชายขอบของยุโรป กว่าที่จะมีรายได้ประชากรต่อหัวระดับสูงก็เมื่อเลยกลางศตวรรษไปแล้ว (สวีเดนและเดนมาร์กปี 1968; นอร์เวย์ปี 1975 อ้างจาก Felipe et al. 2012) การเติบโตยุคแรกของประเทศสแกนดิเนเวียได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อนำรายได้มาพัฒนาอุตสาหกรรมอื่นๆ จนมีฐานการผลิตในอุตสาหกรรมที่หลากหลาย ถึงกระนั้นทรัพยากรธรรมชาติก็ยังเป็นแหล่งรายได้และจ้างงานหลักมายาวนานกว่าหนึ่งศตวรรษ เช่นในสวีเดน เมื่อต้นทศวรรษ 2000 อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และโลหะจ้างแรงงานเกือบร้อยละ 20 ของแรงงานทั้งประเทศ และสร้างมูลค่าส่งออกถึงเกือบร้อยละ 25 (Blomström and Kokko 2007: 214) การพัฒนาตามแนวทางนี้มีจุดโฟกัสอยู่ที่การจัดการ *ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ* (natural resource rents) โดยพบว่ายุทธศาสตร์แปรรูปทรัพยากรธรรมชาติของประเทศสแกนดิเนเวียประสบความสำเร็จได้ด้วยกลไกทางสถาบันที่มีเป้าหมายเพื่อ (1) ปฏิรูป

<sup>14</sup> ประเทศสแกนดิเนเวียยังประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมไฮเทคในช่วงหลังจากกลายเป็นประเทศรายได้ระดับสูงแล้ว แต่การอธิบายในบทความนี้จะเน้นเฉพาะช่วงไล่กวดที่ทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานสำคัญการพัฒนา

ระบบกรรมสิทธิ์และค่าเช่าทางเศรษฐกิจเพื่อผลิตภาพและความยั่งยืน และ (2) พัฒนาสินค้าโลว์เทคอย่างต่อเนื่อง (เพื่อรักษาค่าเช่าทางเศรษฐกิจไว้)

### **สถาบันเพื่อปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์และค่าเช่า**

กลไกสำคัญอย่างแรกที่ทั้งสามประเทศมีร่วมกันคือ สถาบันเพื่อปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์และค่าเช่าที่ได้รับการออกแบบและพัฒนาในบริบทที่ต่างกัน ในสวีเดน ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญคือป่าไม้และเหมืองแร่ การปฏิรูปจึงเน้นการจัดกระจายระบบกรรมสิทธิ์เพื่อเพิ่มผลิตภาพในระยะแรก ก่อนจะปรับมาเป็นการควบคุมปริมาณการใช้ทรัพยากรเพื่อความยั่งยืนในระยะต่อมา ในขณะที่นอร์เวย์มีน้ำมันเป็นทรัพยากรหลัก จึงเน้นการจัดการสิทธิบัตรที่เปิดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนขุดเจาะไปพร้อมๆ กับถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับรัฐวิสาหกิจท้องถิ่น ส่วนเดนมาร์กที่มีนมและผลิตภัณฑ์จากนมเป็นทรัพยากรหลักก็เป็นประเทศแรกๆ ที่ให้กำเนิด “สหกรณ์ผู้ผลิต” ในฐานะกลไกทางสถาบันที่ช่วยให้เกษตรกรรายย่อยสามารถร่วมลงขันกันเพื่อเพิ่มความสามารถในการผลิต โดยที่แต่ละเจ้ายังมีอิสระในกรรมสิทธิ์และการดำเนินธุรกิจของตนเอง

### **สถาบันเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม “โลว์เทค” อย่างต่อเนื่อง**

สินค้าโลว์เทคนั้นเป็นแหล่งที่มาของมูลค่าเพิ่มได้ดีไม่แพ้สินค้าไฮเทค แม้กระทั่งในทศวรรษ 1990 ซึ่งสวีเดนกลายเป็นประเทศร่ำรวยไปแล้ว ผลิตภัณฑ์ไม้แปรรูปและกระดาษและเยื่อก็ยังมีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ โดยสร้างมูลค่าเพิ่มถึงร้อยละ 7 และ 8 ของมูลค่าเพิ่มภาคอุตสาหกรรมทั้งประเทศ (Blomström and Kokko 2007: 230) ประเทศสแกนดิเนเวียทั้งสามจึงสร้างสถาบันเพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาสินค้าโลว์เทคอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถรักษาหรือสร้างมูลค่าเพิ่มจากผลิตภัณฑ์ตามอุปสงค์ในตลาดโลกที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย ซึ่งเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึง “low-tech but knowledge-intensive system” เพราะการใช้องค์ความรู้เข้มข้นไม่จำเป็นต้องจำกัดอยู่ในอุตสาหกรรมไฮเทคเท่านั้น ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ เดนมาร์ก ที่จัดเป็นหนึ่งในห้าประเทศที่มีนวัตกรรมสูงสุดในยุโรป แต่นวัตกรรมส่วนใหญ่อยู่ในอุตสาหกรรมโลว์เทค เพราะเป็นการสร้างองค์ความรู้เพื่อพัฒนารูปแบบและกระบวนการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ผ่านการออกแบบผลิตภัณฑ์และการปรับเปลี่ยนแนวทางจัดการองค์การอย่างค่อยเป็นค่อยไป (Lundvall 2013: 117–18)

## 4.2 สวีเดน

### *ปฏิรูปภาคเกษตรและระบบกรรมสิทธิ์*

สวีเดนใช้เวลาราวหนึ่งร้อยปีจาก 1870 ถึง 1970 ในการไล่กวาดจากหนึ่งในประเทศยากจนที่สุดในยุโรปมาเป็นประเทศต้นๆ ในกลุ่มรายได้สูงของโลก อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ซึ่งกลายมาเป็นรายได้สำคัญของสวีเดนจวบจนปัจจุบัน ได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินและระบบกรรมสิทธิ์

ก่อนหน้าศตวรรษที่ 19 ที่ดินในแต่ละหมู่บ้านจะถูกแบ่งออกเป็นแปลงย่อยๆ จำนวนมาก โดยแต่ละครอบครัวจะครอบครองพื้นที่เล็กๆ กระจัดกระจายทั่วป่า จึงมีทั้งส่วนที่ดินมีคุณภาพสูงและคุณภาพต่ำลปะกันไปเพื่อรักษาความ “ยุติธรรม” ในหมู่บ้าน แต่ระบบการแบ่งเช่นนี้ทำให้ประสิทธิภาพผลผลิตต่ำมาก รัฐจึงเข้ามาจัดสรรที่ดินใหม่ โดยให้เกษตรกรแต่ละรายครอบครองพื้นที่ขึ้นเดียวที่ติดต่อกัน ที่ดินแปลงใหญ่ขึ้นทำให้เกษตรกรมีแรงจูงใจที่จะนำวิธีการผลิตแบบใหม่เข้ามาจัดการ การปฏิรูปที่ดินช่วยให้พื้นที่การเกษตรโดยรวมทั้งประเทศขยายตัวไปพร้อมๆ กับผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น ทั้งยังช่วยเกื้อหนุนการเพิ่มประชากรอีกด้วย เมื่อความต้องการผลิตภัณฑ์จากป่าไม้เพิ่มขึ้นราวกลางทศวรรษที่ 19 รัฐบาลสวีเดนก็เข้ามาปฏิรูปอีกครั้งด้วยการทำระบบทะเบียนกรรมสิทธิ์ให้ชัดเจน และจัดสรรพื้นที่ป่าจำนวนมากให้เอกชนได้มีสิทธิครอบครอง นอกจากนี้ ยังนำเข้าเทคนิคการตัดไม้และเครื่องมือใหม่ๆ มาจากนอร์เวย์ (ซึ่งก้าวหน้ากว่า ณ เวลานั้น) การส่งออกไม้แปรรูปจึงขยายตัวอย่างรวดเร็วจาก 200,000 คิวบิกเมตรในทศวรรษ 1830 เป็น 4.8 ล้านคิวบิกเมตรในทศวรรษ 1890 ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 40 ของการส่งออกสวีเดนทั้งหมด ณ เวลานั้น (Blomström and Kokko 2007: 218–22)

นอกจากนี้ รัฐบาลสวีเดนยังมีบทบาทสำคัญทั้งในด้านการควบคุมปริมาณทรัพยากรธรรมชาติและจัดการความขัดแย้งระหว่างอุตสาหกรรม เช่น จวบจนถึงปลายทศวรรษที่ 19 การผลิตเหล็กถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ด้วยความกังวลว่าจะนำไปสู่การทำลายพื้นที่ป่า ส่วนการส่งออกแร่เหล็กและเหล็กดิบ (ที่ยังไม่ได้หลอม) ก็ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลก่อน (Blomström and Kokko 2007: 224) หรือในทศวรรษ 1920 เมื่อธุรกิจไม้แปรรูปกับอุตสาหกรรมกระดาษแย่งชิงทรัพยากรกันจนขัดแย้งอย่างรุนแรง รัฐบาลก็เข้ามาแทรกแซงและออกกฎหมายหลายชุด เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการตัดไม้ขยายตัวเร็วกว่าการเติบโตของไม้ปลูก กล่าวได้ว่า รัฐสวีเดนปรับกติกาที่ใช้จัดการทรัพยากรธรรมชาติอยู่เนืองๆ เพื่อเป้าหมายเชิงประสิทธิภาพและความยั่งยืนระยะยาว

## อภิเการดสึนค้ำโลว์เทคคยอ่งต้อเหือง

การพัฒนาคเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมป่าไม้ของสวีเดนช่วงแรกอาศัยความช่วยเหลือจากบริษัทของนอร์เวย์และการระดมทุนในอังกฤษ ผู้ประกอบการยุคแรกมักเป็นชาวต่างชาติที่เข้ามาก่อตั้งบริษัทในสวีเดน นอกจากไม้แปรรูปแล้ว กระดาษและเยื่อกระดาษก็เป็นอีกกลุ่มผลิตภัณฑ์สำคัญที่มีการส่งออกขยายตัวต่อเนื่อง จนสวีเดนกลายเป็นผู้ส่งออกเยื่อกระดาษรายใหญ่ที่สุดของโลกในปี 1913

นวัตกรรมในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ เช่น กระดาษและเฟอร์นิเจอร์ มักมีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental innovation) และมักเกิดจากการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภคและการแข่งขันระหว่างประเทศ มากกว่าการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิต แม้จะโลว์เทคแต่สินค้าเหล่านี้ก็สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มได้ต่อเนื่องหากผู้ผลิตและรัฐสามารถปรับตัวได้ทันกับกระแสโลก เช่น บริษัทที่ทำธุรกิจป่าไม้ก็ต้องปรับตัวอยู่เป็นระยะ จากการเป็นโรงเลื่อยไม้ สู่อการเป็นผู้ผลิตเฟอร์นิเจอร์ และรับสร้างบ้าน ส่วนผู้ผลิตกระดาษก็สามารถพัฒนากระดาษที่คุณภาพสูงขึ้นเพื่อตอบสนองอุปสงค์ใหม่ๆ (เช่น สิ่งพิมพ์หรือกระดาษชำระที่ต้องการผลิตภัณฑ์ที่มีสุขอนามัยเพิ่มขึ้นในปัจจุบัน) นอกจากนี้ ยังมีตลาดเกิดใหม่ที่เติบโตสูงลับลับเปลี่ยนกันมาสร้างอุปสงค์ในทุกยุคสมัย (เช่น ยุโรปตะวันออกหลังสงครามเย็น หรือจีนนับจากทศวรรษ 1990)

ทั้งภาคเอกชนและรัฐบาลสวีเดนต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาสินค้าโลว์เทคเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง ภาครัฐมุ่งเน้นการลงทุนวิจัยพื้นฐานที่ตอบโจทย์ของทั้งอุตสาหกรรม ในขณะที่บริษัทรายใหญ่ในภาคเอกชนมักจะมีห้องแล็บที่เน้นวิจัยขั้นสูงหรือนำความรู้จากภาครัฐมาต่อยอด โดยพบว่า ผู้ผลิตกระดาษและเยื่อในสวีเดนลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 4 ของมูลค่าเพิ่มของทั้งอุตสาหกรรม (Blomström and Kokko 2007: 230)

ลักษณะที่น่าสนใจอย่างหนึ่งคือ หน่วยงานวิจัยของสวีเดนมักมีการแบ่งหน้าที่ในการเป็น “ผู้สร้างความรู้” กับ “ผู้เผยแพร่ความรู้” ออกจากกันอย่างไม่เป็นทางการ การสร้างองค์ความรู้เกิดจากความร่วมมือระหว่างวิทยาลัยเทคนิค สถาบันเทคโนโลยี โครงการฝึกอบรมวิชาชีพขนาดใหญ่ ทั้งยังมีหลักสูตรการศึกษา ระดับปริญญาโทและปริญญาเอกด้านผลิตภัณฑ์จากป่าไม้และกระดาษโดยเฉพาะ เช่น ในอุตสาหกรรมกระดาษและเยื่อ Swedish Pulp and Paper Research Institute เป็นศูนย์กลางในการประสานเครือข่ายวิจัยและพัฒนาหลักสูตรการศึกษา พร้อมกับทำหน้าที่ “รักษาเสถียรภาพ” ให้กับอุตสาหกรรมด้วยการพร้อมเปิดรับนักวิจัยและวิศวกรเข้าทำงานในช่วงที่ธุรกิจตกต่ำและภาคเอกชนต้องการลดการจ้างงาน นอกจากนี้

ยังมีบทบาทช่วยต่อรองให้มหาวิทยาลัยของรัฐเพิ่มตำแหน่งศาสตราจารย์ด้านเทคโนโลยีกระดาษและเยื่ออยู่เป็นระยะ (Blomström and Kokko 2007: 232–43)

### 4.3 นอร์เวย์

---

#### *การจัดการค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากน้ำมัน*

นับตั้งแต่การค้นพบน้ำมันใน North Sea ในปี 1969 เศรษฐกิจของนอร์เวย์ก็เติบโตอย่างรวดเร็ว ปัจจุบันน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเป็นแหล่งรายได้หลักของประเทศ โดยมีมูลค่าการส่งออกคิดเป็นสัดส่วนถึงเกือบครึ่งหนึ่งของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด ทำให้นอร์เวย์เป็นผู้ส่งออกน้ำมันรายใหญ่ลำดับที่ห้าของโลก (ปี 2013)

นอร์เวย์ค้นพบน้ำมันในช่วงที่ระบอบประชาธิปไตยเริ่มเป็นหลักเป็นฐานแล้ว แนวทางการกำหนดกติกาในการจัดการน้ำมันจึงเกิดจากฉันทมติของกลุ่มหลัก ๆ ในสังคม โดยรัฐบาลนอร์เวย์มีสมมติฐานตั้งต้นในเชิงลบว่าน้ำมันอาจส่งผลร้ายกับเศรษฐกิจและสังคม จึงตั้งใจสร้างสถาบันเพื่อป้องกันปัญหา มากกว่าจะมุ่งแสวงหาน้ำมันให้ได้เร็วและมากที่สุด นโยบายการจัดการจึงออกไปในแนวทาง “ระมัดระวัง” ตั้งแต่แรก<sup>15</sup> โดยออกแบบกลไกทางสถาบันให้ทำหน้าที่สามส่วนที่เป็นอิสระจากกัน คือ ฝ่ายกำหนดนโยบาย (กระทรวงอุตสาหกรรม) ฝ่ายควบคุมกฎและสนับสนุนเชิงเทคนิค (Norwegian Petroleum Directorate) และฝ่ายแสวงหารายได้ (Statoil) – ซึ่งเป็นกลไกที่เรียกกันว่า “นอร์วีเจียนปิโตรเลียมโมเดล” (Thurber and Istad 2010: 21)

ความผันผวนของตลาดน้ำมันโลกกลางทศวรรษ 1980 ทำให้รัฐบาลนอร์เวย์ตัดสินใจจัดตั้งกองทุน Government Petroleum Fund (ต่อมาในปี 2006 เปลี่ยนชื่อเป็น Government Pension Fund – Global) เพื่อรักษาเสถียรภาพและบริหารจัดการรายได้จากน้ำมัน โดยมีธนาคารกลางของนอร์เวย์เป็นผู้บริหารกองทุน และกำหนดให้กองทุนดังกล่าวมีลักษณะเป็น “กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ” (sovereign wealth fund) ที่ต้องออกไปลงทุนในต่างประเทศเท่านั้น ปัจจุบันกองทุนนี้มีสินทรัพย์รวมกว่า 7 แสนล้านดอลลาร์

---

<sup>15</sup> แตกต่างจากสหราชอาณาจักรที่ค้นพบน้ำมันใน North Sea ในเวลาใกล้เคียงกัน แต่ตั้งเป้าหมายให้น้ำมันกลายเป็นแหล่งรายได้ที่จะสร้าง “ปาฏิหาริย์ทางเศรษฐกิจ” รอบใหม่ของประเทศ จึงเน้นการขุดเจาะให้เร็วและมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Thurber and Istad 2010: 18)



สหรัฐฯ รัฐบาลสามารถนำเงินจากกองทุนไปใช้จ่ายได้ไม่เกินผลตอบแทนที่คำนวณไว้ในระยะยาว ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ที่ร้อยละ 4 ต่อปี (van Ingen 2014: 377–78) Thurber and Istad (2010: 22) สรุปว่า จุดแข็งที่สำคัญที่สุดของนอร์เวย์ในการจัดการน้ำมันคือ “การผสมผสานระหว่างแผนแม่บทที่ผ่านการคิดอย่างรอบคอบและรอบด้าน กับกระบวนการกำหนดนโยบายที่ยืดหยุ่นภายใต้ระบบการเมืองที่มีพลวัต”

### **รัฐวิสาหกิจเพื่อประสิทธิภาพ: กรณีศึกษา Statoil<sup>16</sup>**

นอร์เวย์เป็นประเทศหนึ่งที่ใช้รัฐวิสาหกิจเป็นหัวหอกในการลงทุนอุตสาหกรรมสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นปิโตรเลียม (Statoil และ Aker Solutions) ไฮโดรอิเล็กทริกส์ (Statkraft) อลูมิเนียม (Norsk Hydro) โทรคมนาคม (Telenor) และธนาคาร (DnB NOR) จนทำให้รัฐบาลนอร์เวย์เป็นเจ้าของสินทรัพย์มูลค่ารวมกันถึงหนึ่งในสามของตลาดหลักทรัพย์แห่งกรูอสโล (van Ingen 2014: 375) บทบาทของ Statoil เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจของการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

น้ำมันที่นอร์เวย์ค้นพบในปี 1969 (ถูกค้นพบโดยบริษัทเอกชนต่างชาติ) เป็นน้ำมันที่อยู่ในทะเลลึกต่างจากในตะวันออกกลางที่น้ำมันอยู่ใต้ทะเลทราย จึงต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูงในการขุดเจาะตั้งแต่แรก หลังทำการศึกษาราวสามปี รัฐบาลนอร์เวย์ก็จัดตั้ง Statoil (ชื่อเต็มคือ Den Norske Stats Oljeselskap AS) ขึ้นในปี 1972 เพื่อเป็นรัฐวิสาหกิจจัดการน้ำมัน Arve Johnsen ประธานบริหารคนแรกของบริษัทก็เป็นนักการเมืองจากพรรคแรงงานผู้เคยดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีมาก่อน

งานศึกษาของ Thurber and Istad (2010) พบว่า ในช่วงแรกรัฐบาลให้การสนับสนุน Statoil อย่างเข้มข้น แม้จะมีการออกแบบให้ Statoil ต้องแข่งขันกับ Norsk Hydro รัฐวิสาหกิจอีกแห่งด้วย แต่ Statoil ก็ได้รับสิทธิบัตรการขุดเจาะและครอบครองน้ำมันเป็นกรณีพิเศษกว่าบริษัทเอกชนอื่นๆ เช่น ได้รับสิทธิเหนือ Gullfaks field ซึ่งเป็นแหล่งอุดมสมบูรณ์ในปี 1981 และได้รับสิทธิเข้าครอบครองฐานการผลิต Statfjord field ต่อจาก ExxonMobil ในปี 1987 ซึ่งเป็นฐานที่ทำให้ Statoil ก้าวขึ้นมาเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ที่สุดเหนือพื้นที่ทะเลทั้งหมดของนอร์เวย์

ตลอดทศวรรษ 1970 รัฐบาลมีบทบาทจับคู่ให้บริษัทน้ำมันต่างชาติแทบทุกรายที่เข้ามาลงทุนในนอร์เวย์เป็นหุ้นส่วนกับ Statoil และกำหนดเงื่อนไขให้บริษัทที่ได้รับสัมปทานต้องถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่ Statoil มิฉะนั้นก็จะเสี่ยงต่อการไม่ได้ต่ออายุสัมปทาน นอกจากนี้ รัฐยังสนับสนุนให้ Statoil เองกล้าลงทุนใน

---

<sup>16</sup> เนื้อหาส่วนนี้ นำมาจาก Thurber and Istad (2010) เป็นหลัก

กิจกรรมที่มีความเสี่ยงหรือต้องลงทุนสูง เช่น การพัฒนาท่อส่งน้ำมันใต้ทะเล จนทำให้บริษัทเรียนรู้เทคโนโลยีใหม่ๆ อย่างก้าวกระโดด แม้ว่าจะต้องเผชิญภาวะขาดทุนในบางปีก็ตาม ลักษณะอีกประการที่สำคัญคือ แนวทางการลงทุนด้านวิจัยและพัฒนาที่เน้นประโยชน์ระยะยาวของ Statoil อันต่างจากบริษัทน้ำมันเอกชนข้ามชาติทั่วไปที่มักเน้นการวิจัยเพื่อผลลัพธ์ทางการค้าระยะสั้น (ด้วยแรงกดดันจากตลาดทุน) แนวทางนี้ทำให้ Statoil สามารถสร้างเทคโนโลยีหลายอย่างเป็นของตนเองได้ในที่สุดเมื่อถึงกลางทศวรรษต่อมา (เช่น improved oil recovery และ subsea installations)

อย่างไรก็ดี การเติบโตอย่างรวดเร็วของ Statoil สร้างความกังวลแก่หลายฝ่ายว่าจะกลายเป็น “รัฐซ้อนรัฐ” จนนำไปสู่การปฏิรูปครั้งใหญ่ในปี 1985 ที่ทำการถ่ายโอนผลประโยชน์กว่าครึ่งหนึ่งของบริษัทไปเป็นของ State's Direct Financial Interest (SDFI) หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ ทั้งยังลดอำนาจตัดสินใจบางส่วนของบริษัทที่มีต่อการขุดเจาะน้ำมัน และสิทธิพิเศษต่อสัมปทานในอนาคต Harald Norvik ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานบริหารในช่วงนี้ตัดสินใจปรับทิศทางบริษัทให้มุ่งหาตลาดต่างประเทศมากขึ้น ด้วยการเป็นพาร์ตเนอร์กับ BP บริษัทน้ำมันข้ามชาติ (ระหว่างปี 1990–99) เพื่อขยายการผลิตไปยังเอเชียและแอฟริกา จากนั้นในปี 2001 จึงมีการแปรรูปให้เอกชนเข้ามาถือหุ้น Statoil บางส่วน (partial privatisation) อย่างไรก็ตาม แต่ถึงแม้สัดส่วนการถือหุ้นจะลดลง รัฐบาลก็ยังมีอิทธิพลสำคัญในการกำหนดเป้าหมายของ Statoil เช่น การตัดสินใจควมรวมกิจการกับคู่แข่งสำคัญอย่าง Norsk Hydro ในปี 2007 กล่าวได้ว่า รัฐบาลนอร์เวย์ใช้กติกาทิ้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการล้นหลามนำมาใช้เพื่อพัฒนาศักยภาพของ Statoil โดยเฉพาะในช่วงไล่กวดทางเศรษฐกิจของประเทศ (1961–75) ก่อนที่จะมีการแปรรูปและปรับตัวอย่างใหญ่ในฐานะกิจการระดับโลก

#### 4.4 เดนมาร์ก

##### *แก้ปัญหาเงินทุนและผลิตภาพด้วยระบบสหกรณ์*

ภาคเกษตรกรรมมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจเดนมาร์กมายาวนานนับจากทศวรรษ 1880 จนถึงปัจจุบัน แม้จะมีประชากรเพียง 5.7 ล้านคน แต่เดนมาร์กก็เป็นผู้ส่งออกอาหารและเครื่องดื่มสูงสุดอันดับแปดของโลก ลักษณะสำคัญของภาคเกษตรกรรมเดนมาร์กคือ การมีระบบสหกรณ์ (co-operative) เป็นกลไกสำคัญในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ผลิต ระบบสหกรณ์นับเป็น “นวัตกรรมทางสถาบัน” ที่มีรูปแบบการจัดการต่างจากทั้งรัฐและองค์กรธุรกิจ และกลายเป็นหัวใจหลักในการขับเคลื่อนภาคเกษตรกรรมของเดนมาร์ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการผลิตนมและผลิตภัณฑ์จากนม (dairy products)

ความต้องการเนยที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในสหราชอาณาจักรช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เป็นแรงจูงใจสำคัญให้ฟาร์มโคนมในเดนมาร์กขยายตัวตามไปด้วย จนการส่งออกเนยไปยังสหราชอาณาจักรมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 40 ของมูลค่าการส่งออกของเดนมาร์กทั้งหมดในปี 1900 อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกนั้น ฟาร์มโคนมในเดนมาร์กเป็นฟาร์มขนาดเล็กที่กระจุกกระจายกันอยู่ทั่วประเทศ ผลผลิตก็มักมีคุณภาพต่ำ เพราะไม่มีทักษะในการเก็บรักษาและแปรรูปนม ในปี 1882 กลุ่มเกษตรกรรายย่อยในเมือง Hjedding จึงตัดสินใจแก้ปัญหาโดยให้เกษตรกรแต่ละรายลงขันด้วยจำนวนเงินที่เท่ากันและมีสิทธิในการเป็นเจ้าของเท่าๆ กัน – ระบบสหกรณ์ผู้ผลิตจึงเกิดขึ้น *ครั้งแรกในโลก* ที่เมืองนี้<sup>17</sup> ระบบสหกรณ์เป็นกลไกที่ออกแบบได้สอดคล้องกับลักษณะฟาร์มโคนมเดนมาร์กซึ่งมีขนาดเล็กและกระจายตัวสูงเป็นอย่างดี เพราะสมาชิกของสหกรณ์จะได้รับสิทธิในการนำนมโคของฟาร์มเข้ามาผ่านกระบวนการผลิตที่ส่วนกลางด้วยต้นทุนที่ลดลง (กว่าการทำเองหรือไปพึ่งรายใหญ่) ทั้งยังช่วยแก้ปัญหาเรื่องเงินทุนและเสริมสร้างเครือข่ายระดับท้องถิ่นให้มีอำนาจต่อรองมากขึ้น (Mordhorst 2008: 338–39)

ความสำเร็จที่เมือง Hjedding ทำให้ระบบสหกรณ์แพร่กระจายไปทั่วเดนมาร์กอย่างรวดเร็ว และเพิ่มจำนวนขึ้นเป็นกว่า 1,100 แห่งในปี 1910 ในหลากหลายรูปแบบ อาทิ สหกรณ์โรงฆ่าสัตว์ สหกรณ์เมล็ดพันธุ์ สหกรณ์ไข่ไก่ สหกรณ์ปุ๋ย ซึ่งนอกจากจะลงขันด้านการผลิตและจัดจำหน่ายแล้ว สหกรณ์หลายแห่งยังมีโรงเรียนวิชาชีพเป็นของตนเองอีกด้วย ระบบสหกรณ์กลายเป็นกระดูกสันหลังของเกษตรกรรมในเดนมาร์ก เพราะไม่เพียงแต่ช่วยสร้าง “การประหยัดต่อขนาด” แต่ยังส่งเสริม “การประหยัดต่อขอบเขต” ด้วยเครือข่ายที่เชื่อมโยงกันระหว่างสหกรณ์หลากหลายประเภท (การผลิต บรรจุภัณฑ์ การตลาด) ความสามารถทางการผลิตของเกษตรกรเดนมาร์กจึงเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดแม้ว่าจะเป็นผู้ประกอบการรายย่อยก็ตาม นอกจากนี้ การขยายตัวของภาคเกษตรยังส่งผลบวกต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะสร้างอุปสงค์ต่อเนื่อง อาทิ เครื่องจักรกลการเกษตร เหล็ก มอเตอร์ไฟฟ้า ดังที่หลายคนเรียกการพัฒนาอุตสาหกรรมของเดนมาร์กว่าเป็น “agriculture-based industrialisation” (Trampusch and Spies 2014: 929)

### **การลงทุนวิจัยและการอภิบาลเพื่อสินค้าแปรรูป**

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ระบบสหกรณ์จะช่วยแก้ปัญหาเรื่องเงินทุนและอำนาจต่อรองของเกษตรกรรายย่อยได้ แต่ปัญหาเชิงเทคนิคก็ยังคงอยู่ รัฐบาลเดนมาร์กจึงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา

---

<sup>17</sup> แม้ก่อนหน้านั้นจะมีสหกรณ์เกิดขึ้นในเมืองแมนเชสเตอร์ แต่ก็ยังเป็นสหกรณ์ผู้บริโภคนิยม (Co-operative Wholesale Society)

สหกรณ์โคนมผ่านการจัดตั้งศูนย์วิจัยและการปรับเปลี่ยนนวัตกาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาและการขายผลิตภัณฑ์แปรรูปจากภาคเกษตร

ในปี 1883 รัฐบาลเดนมาร์กตั้ง Agricultural Research Laboratory ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางการลงทุนวิจัยและพัฒนาให้กับเกษตรกรรายย่อย นอกจากนี้ ยังจัดตั้งหน่วยให้คำปรึกษา (การส่งเสริมการเกษตร) และโรงเรียนเฉพาะทางสำหรับผลิตภัณฑ์นม เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่องค์ความรู้ให้เกษตรกรรายย่อย เทคโนโลยีหลายอย่าง อาทิ เครื่องวัดปริมาณไขมัน วิธีเลี้ยงวัวเพื่อเพิ่มปริมาณนม และกระบวนการพาสเจอร์ไรส์ (pasteurisation) ล้วนเป็นองค์ความรู้ที่ศูนย์นี้สร้างและเผยแพร่สู่สังคม (Mordhorst 2008: 342–44)

นอกจากบทบาทด้านการวิจัยแล้ว รัฐบาลเดนมาร์กยังมีบทบาทช่วยทำการตลาดและสร้างแบรนด์ให้กับผลิตภัณฑ์ของประเทศตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ด้วยการจัดตั้งสำนักงาน Danish Agricultural Commissioner ขึ้นที่กรุงลอนดอน เนื่องจากอังกฤษเป็นตลาดหลักของเดนมาร์ก สำนักงานนี้มีหน้าที่ส่งเสริมและปกป้องชื่อเสียงผลิตภัณฑ์จากเดนมาร์กโดยเฉพาะนม เมื่อเริ่มเผชิญการแข่งขันมากขึ้นจากประเทศอื่น สำนักงานนี้เสนอให้รัฐบาลสร้างความแตกต่างให้กับผลิตภัณฑ์ จนนำไปสู่การจัดตั้ง Danish Dairies Buttermark Association ขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดการแปะป้ายเนยจากเดนมาร์กด้วยยี่ห้อ Lurbrand (ต่อมาเปลี่ยนเป็น Lurpak) โดยในปี 1901 ฟาร์มโคนมจำนวน 1,155 ฟาร์มจากทั่วประเทศตกลงเข้าร่วมโครงการนี้ (Mordhorst 2008: 345–48) นับเป็นการสร้างแบรนด์สินค้าโภคภัณฑ์อย่างแรกๆ ของโลก ทั้งยังเป็นแบรนด์ของประเทศไม่ใช่รายบริษัท

ความผันผวนและความขัดแย้งระหว่างประเทศในช่วงสงครามโลกทำให้รัฐเข้ามามีบทบาทมากขึ้นกว่าเดิม โดยในปี 1932 ผลิตภัณฑ์การเกษตรส่งออกทุกชิ้นของเดนมาร์กถูกจัดการผ่านคณะกรรมการส่งออกของรัฐ การปฏิรูปครั้งใหญ่เกิดขึ้นอีกครั้งในปี 1961 ภายหลังจากการแข่งขันในตลาดนมทั้งในและต่างประเทศทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ผ่านสงครามการค้า การต่อรองระหว่างรัฐบาลและกลุ่มเกษตรกรนำไปสู่การออกกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับเพื่อ (1) รวมอำนาจการจัดการสินค้าเกษตรส่งออกไว้ที่เดียวกันเพื่อป้องกันการตัดราคากันเองระหว่างผู้ผลิตในเดนมาร์ก และ (2) ควบคุมตลาดภายในประเทศด้วยการกำหนดราคาขายขั้นต่ำ (ซึ่งสูงกว่าตลาดส่งออก เพื่อชดเชยปัญหาความผันผวนในตลาดส่งออก) ทั้งสองมาตรการนี้ทำให้ Danish Dairy Board กลายมาเป็นผู้คุมกฎที่สำคัญในการผลิตนมและผลิตภัณฑ์จากนมของ

เดนมาร์ก<sup>18</sup> ความสำเร็จของภาคเกษตร โดยเฉพาะฟาร์มโคนมของเดนมาร์กในช่วงไถ่กวาดทางเศรษฐกิจจึงเป็นผลจากการจัดตั้งระบบสหกรณ์และบทบาทการแทรกแซงของรัฐเป็นระยะเพื่อแก้ปัญหา

อย่างไรก็ดี ต้องเน้นว่าการที่รัฐเข้ามามีบทบาทแข็งขันในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยได้รับความร่วมมือค่อนข้างดีนั้น สาเหตุสำคัญเป็นเพราะเกษตรกรของเดนมาร์กมีจำนวนมากและสามารถรวมตัวกันสร้างพรรคการเมือง Liberal Party (Venstre) ขึ้นมาได้ตั้งแต่ปี 1870 และเป็นพรรคที่มีนายกรัฐมนตรีมาแล้วถึง 12 คน (รวมถึงคนปัจจุบันคือ Lars Løkke Rasmussen) ด้วยเจตนาเริ่มต้นแต่แรกว่าต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการระดับรัฐ เพื่อปกป้องผลประโยชน์เกษตรกรที่ต่างจากเจ้าที่ดินและภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการใช้ที่ดิน แรงงาน และนโยบายการค้า (Trampusch and Spies 2014: 929–30)

## V. Small Giants: ไต้หวันและอิตาลี

### 5.1 ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีธุรกิจขนาดกลางและเล็กเป็นหัวหอก

ประเทศอีกกลุ่มหนึ่งเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีธุรกิจขนาดกลางและเล็กเป็นตัวนำ ซึ่งย่อมมีความเสียเปรียบในการแข่งขันกับทั้งบริษัทขนาดใหญ่ (เช่นจากสหรัฐฯ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้) และบริษัทที่มีทรัพยากรธรรมชาติภายใน (เช่นประเทศสแกนดิเนเวีย) แต่ไต้หวันและอิตาลีได้แสดงให้เห็นว่ายุทธศาสตร์นี้ก็เป็นไปได้เช่นกัน โดยรัฐและสถาบันต้องมีบทบาทที่ต่างออกไปจากสองยุทธศาสตร์แรก ณ จุดที่ไต้หวันไถ่กวาดสำเร็จจนกลายเป็นประเทศรายได้สูงในกลางทศวรรษ 1990 นั้น SMEs มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 96 ของบริษัททั้งหมดในประเทศ จ้างแรงงานร้อยละ 69 ของแรงงานทั่วประเทศ และส่งออกรวมเป็นมูลค่ากว่าร้อยละ 55 ของการส่งออกทั้งหมด (Ernst 1998: 14) จนกล่าวได้ว่าไต้หวันไถ่กวาดสำเร็จด้วยการมีบริษัทขนาดกลางและเล็กเป็นหัวหอก ในขณะที่อิตาลีก็ขึ้นชื่อเรื่อง “ย่านอุตสาหกรรม” (industrial districts) ที่เกิดจาก

<sup>18</sup> Danish Dairy Board ยังมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งบริษัท Arla ผู้ผลิตนมและผลิตภัณฑ์จากนมของเดนมาร์ก ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในสแกนดิเนเวียและใหญ่เป็นลำดับสี่ของโลก (หากวัดจากปริมาณนม) โดย Arla ก็ยังดำเนินงานในรูปแบบสหกรณ์ผู้ผลิตที่มีเกษตรกรประมาณ 12,500 รายเป็นสมาชิก (ดู Mordhorst 2008)

การกระจุกตัวและดำเนินธุรกิจเชื่อมโยงกันของผู้ประกอบการอิสระในคลัสเตอร์หลากหลายประเภท โดยเฉพาะ แคว้น Emilia-Romagna ทางตอนเหนือ

จุดเน้นของการพัฒนาตามยุทธศาสตร์นี้อยู่ที่การสร้าง *ความเชื่อมโยง* (linkages) โดยกลไกทางสถาบันจะถูกออกแบบเพื่อ (ก) สร้างและถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับองค์กรขนาดเล็กที่ไม่สามารถลงทุนด้วยตนเองได้ และ (ข) เพื่อกระตุ้นให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมต้นน้ำหรือสาธารณูปโภคที่ใช้ทุนสูง ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการผลิตและต้นทุนธุรกรรมให้แก่ SMEs แม้เป้าหมายหลังอาจบรรลุได้หลายวิธี แต่ได้หันกับ อิตาลีเลือกใช้รัฐวิสาหกิจในการทำหน้าที่ดังกล่าว

### **สถาบันและเครือข่ายการวิจัยเพื่อ SMEs**

การสนับสนุนบริษัทขนาดกลางและเล็กที่มีทรัพยากรจำกัดต้องใช้บทบาทของรัฐและกลไกทางสถาบันอย่างแข็งขัน เพื่อสนับสนุนเครือข่ายที่จะช่วยสร้างและถ่ายทอดองค์ความรู้ และที่สำคัญคือเพื่อช่วยลดต้นทุนคงที่ (fixed capital costs) ของบริษัท การมีสถาบันส่วนกลาง เช่น ITRI ในไต้หวันและ ERVET ใน อิตาลี ช่วยให้บริษัทขนาดเล็กหันไปมุ่งเน้นเฉพาะการผลิตหรือประกอบสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น จนก่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะทางไปพร้อมๆ กับการมีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนรายละเอียดของสินค้าตามความต้องการของผู้ซื้อ จนทำให้บริษัทขนาดเล็กเหล่านี้มี “ความชำนาญที่ยืดหยุ่น” (flexible specialisation) เป็นความสามารถเฉพาะตัวในการแข่งขันที่ต่างออกไปจากบริษัทยักษ์ใหญ่

### **สถาบันเพื่อกระตุ้นการลงทุนต้นน้ำ**

อย่างไรก็ตาม บริษัทขนาดเล็กจำเป็นต้องใช้วัตถุดิบหรือสินค้าขั้นต้น รวมถึงการขนส่งและพลังงานที่มีคุณภาพและต้นทุนต่ำ จึงจำเป็นต้องมีกลไกทางสถาบันที่เข้ามาทำหน้าที่จัดการการลงทุนต้นน้ำด้วย ซึ่งในทางทฤษฎี สามารถเป็นได้ทั้งการลงทุนจากภาครัฐและเอกชนหรือแม้แต่บริษัทข้ามชาติ แต่ในบริบทของการไล่กวาดหลังสงครามโลกครั้งที่สอง พบว่ารัฐวิสาหกิจ (state-owned enterprises) กลายมาเป็นผู้ทำหน้าที่หลักในทั้งสองประเทศด้วยสาเหตุที่ต่างกันออกไป โดยไต้หวันให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางการเมือง และต้องการจำกัดการขยายตัวของบริษัทท้องถิ่นขนาดใหญ่ ส่วนอิตาลีอยู่ในช่วงฟื้นฟูจากภาวะสงครามที่ภาคเอกชนยังไม่มีกำลังทุนและแรงจูงใจเพียงพอ ในทั้งสองประเทศ รัฐวิสาหกิจจึงเข้ามาแบกรับความเสี่ยง (socialisation of risk) โดยการทำหน้าที่ลงทุนอุตสาหกรรมต้นน้ำที่ต้องใช้ทุนสูงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนความสามารถในการแข่งขันของบริษัทขนาดกลางและเล็ก

## 5.2 ไต้หวัน

ไต้หวันเป็นประเทศที่มีแนวทางสนับสนุน SMEs อย่างจริงจัง แต่เป็นยุทธศาสตร์การไล่กวาดที่มีเหตุผลทางการเมืองเป็นหลัก เนื่องจากพรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang) ซึ่งปกครองไต้หวันตั้งแต่ปี 1949 จนถึงปี 2000 เป็นพรรค “คนนอก” ที่มาจากจีนแผ่นดินใหญ่ จึงไม่ต้องการเสริมกำลังให้กับบริษัทท้องถิ่นขนาดใหญ่ (ซึ่งมีอยู่แล้วในท้องถิ่น) ที่อาจก้าวขึ้นมาเป็นคู่แข่งทางการเมือง แต่ด้วยความจำเป็นที่ต้องมีอุตสาหกรรมต้นน้ำ จึงให้รัฐวิสาหกิจทำหน้าที่ส่วนนั้นแทน เศรษฐกิจของไต้หวันจึงเสมือนถูกแบ่งออกเป็นสามส่วน ได้แก่ (ก) การผลิตต้นน้ำที่นำโดยรัฐวิสาหกิจ (ข) การผลิตปลายน้ำที่นำโดย SMEs และ (ค) การผลิตกลางน้ำที่เปิดพื้นที่ให้กับบริษัทท้องถิ่นขนาดใหญ่ (Wu 2004: 105)

### *เครือข่ายเพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้ SMEs*

เพื่อสนับสนุน SMEs ที่ไม่สามารถลงทุนด้านเทคโนโลยีได้เองในช่วงแรก รัฐบาลไต้หวันต้องใช้งบประมาณวิจัยในปริมาณสูงกว่าประเทศที่ใช้ยุทธศาสตร์บริษัทยักษ์ใหญ่ นำ โดยพบว่างบประมาณวิจัยและพัฒนาของไต้หวันมาจากภาครัฐถึงร้อยละ 60 เทียบกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ที่มาจากรัฐเพียงไม่เกินร้อยละ 20 (Chang 2006a: 117)

ศูนย์กลางด้านการวิจัยและพัฒนาที่โด่งดังมากที่สุดในกรณีไต้หวันคือ Industrial Technology Research Institute (ITRI) ซึ่งรัฐบาลสร้างให้เป็นผู้ถ่ายทอดองค์ความรู้และสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากบริษัทข้ามชาติสู่บริษัทท้องถิ่น ในการผลิตคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลและเซมิคอนดักเตอร์ นอกจากนี้ ITRI ยังกระตุ้นให้ SMEs พัฒนาทักษะทางการผลิตตามลำดับขั้น “reverse value chain” กล่าวคือ เริ่มจากการรับจ้างผลิต (OEM) → รับจ้างออกแบบ (ODM) → ผลิตในตราสินค้าของตนเอง (OBM)<sup>19</sup> ความสามารถเชิงกระบวนการผลิตจึงเป็นทักษะพื้นฐานที่ช่วยให้บริษัทสามารถพัฒนาการออกแบบและการสร้างแบรนด์ได้ในเวลาต่อมา บริษัทไต้หวันที่ประสบความสำเร็จในปัจจุบันมักมีพัฒนาการมาตามลำดับขั้นนี้ (Wong 1999: 17–18)

อย่างไรก็ตาม จุดแข็งที่สำคัญของ ITRI และเครือข่ายการวิจัยของไต้หวันคือ การปรับกติกาและเป้าหมายตามวิวัฒนาการของบริษัทท้องถิ่น เพราะเมื่อ SMEs ค่อยๆ พัฒนาไปที่ละขั้นตามแนวทางข้างต้น

---

<sup>19</sup> OEM (Original Equipment Manufacturing); Original Design Manufacturers (ODM); OBM (Own Brand Manufacturing).

เทคโนโลยีย่อมทวีความซับซ้อนขึ้น ทรัพยากรบุคคลและความช่วยเหลือที่บริษัทต้องการย่อมเปลี่ยนแปลงไป เช่น จากการซื้อตัวนักวิจัยที่มีทักษะเฉพาะตัวหรือนำเทคโนโลยีต่างชาติมาถ่ายทอด ก็กลายเป็นการสนับสนุนให้เกิดการร่วมทุนกับบริษัทต่างชาติและการสร้างเขตอุตสาหกรรมเฉพาะทาง (เช่น Hsinchu Science-Based Industrial Park) ในเวลาต่อมา (Ernst 1998: 16–20)

นอกจากนี้ แม้แต่ประเทศที่เลือกยุทธศาสตร์ SMEs เช่น ไต้หวันก็ยังต้องให้ความสำคัญกับการประหยัดขนาดและการลดการแข่งขันด้านราคา (โดยเฉพาะในระยะกลางของการไล่กวาด) มีการตั้ง Center-Satellite Program (CS) ขึ้นในปี 1984 เพื่อเป็นเวทีสร้างความร่วมมือระหว่างบริษัทศูนย์กลางและซัพพลายเออร์ในแต่ละผลิตภัณฑ์ โดยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนร่วมกัน การเชื่อมโยงไปด้านหน้าและด้านหลัง และการเจรจาเพื่อหลีกเลี่ยงการตัดราคาในตลาด – ในทำนองเดียวกับที่ญี่ปุ่นมีเวทีร่วมภาครัฐ-เอกชน (Ernst 1998: 22–24)

เครือข่ายการวิจัยที่นำโดยรัฐเช่น ITRI และ CS ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการสร้าง SMEs จากประเทศที่แทบไม่มีทรัพยากรหรือองค์ความรู้ด้านคอมพิวเตอร์เมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อมาถึงจุดที่ไต้หวันไล่กวาดสำเร็จจนกลายเป็นประเทศรายได้สูงในกลางทศวรรษ 1990 นั้น เกือบร้อยละ 60 ของคอมพิวเตอร์ตั้งโต๊ะในโลกถูกผลิตในไต้หวันหรือไม่ก็มีเมนบอร์ดที่ผลิตโดยบริษัทไต้หวันทั้งสิ้น (Ernst 1998: 11)

### **บทบาทของรัฐวิสาหกิจในอุตสาหกรรมต้นน้ำ**

ญี่ปุ่นได้สร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นกลุ่มหนึ่งในช่วงที่ปกครองไต้หวัน (1895–1945) เมื่อพรรคก๊กมินตั๋งเข้าปกครองต่อได้ตัดสินใจเพิ่มบทบาทรัฐวิสาหกิจเหล่านี้<sup>20</sup> ให้เป็นแกนหลักในการลงทุนอุตสาหกรรมต้นน้ำ เช่น ปิโตรเคมี พลาสติก อลูมิเนียม เหล็ก เครื่องจักรกล รวมถึงธนาคารและประกันภัย จนทำให้ไต้หวันเป็นหนึ่งในประเทศที่มีขนาดรัฐวิสาหกิจใหญ่เป็นอันดับต้นๆ ของโลก

รัฐวิสาหกิจมีบทบาทต่อการไล่กวาดของไต้หวัน 4 ด้าน *ด้านแรก* ในช่วงแรกไต้หวันใช้รัฐวิสาหกิจร่วมทุนกับบริษัทข้ามชาติเพื่อรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมเหล่านี้ ก่อนจะนำไปถ่ายทอดต่อให้กับกิจการขนาดเล็ก (Wade 1990: 175–82) *ด้านที่สอง* การลงทุนในอุตสาหกรรมต้นน้ำทำให้รัฐวิสาหกิจมี

---

<sup>20</sup> หากกล่าวแบบเคร่งครัด วิสาหกิจเหล่านี้เป็นของพรรคก๊กมินตั๋ง (party-owned enterprises) ไม่ใช่ของรัฐโดยตรง เพราะอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่พรรคไม่ใช่รัฐบาล



บทบาททางอ้อมในการตัวกำหนดราคาวัตถุดิบที่สำคัญของอุตสาหกรรมอื่นๆ ไปในตัวด้วย ในช่วงที่ราคาวัตถุดิบในตลาดโลกผันผวน รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงสามารถช่วยรักษาเสถียรภาพของราคาวัตถุดิบ ซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของสำหรับบริษัทท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ (Wade 1990: 175–82) *ด้านที่สาม* การที่รัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของธนาคารด้วย (ในปี 1964 สินเชื่อร้อยละ 94 มาจากธนาคารของรัฐ) ทำให้รัฐมีบทบาทในการจัดสรรสินเชื่อเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจเอง และเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายในแต่ละช่วงเวลา (Minns 2006: 183–84) *ด้านที่สี่* รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ยังมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมทางวิชาชีพ (vocational training institutes) ด้านต่างๆ โดยในช่วงกลางของการไล่กวดที่ต้องการทักษะใหม่ๆ (Lauridsen 2014)

รัฐวิสาหกิจที่บทบาทเพิ่มขึ้นตลอดการไล่กวด ในช่วงทศวรรษ 1980 รัฐวิสาหกิจของไต้หวันมีส่วนการสะสมทุนถาวรภาคอุตสาหกรรม (industrial fixed capital formation) อยู่ราวร้อยละ 52–59 ของทั้งประเทศ (Wade 1990: 176) โดยรัฐวิสาหกิจที่ใหญ่ที่สุด 6 รายแรกมีรายได้เท่ากับบริษัทเอกชน 50 รายที่ใหญ่ที่สุดรวมกัน (Minns 2006: 191) กว่าไต้หวันจะเข้าสู่กระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจริงจังก็เมื่อประเทศมีรายได้ระดับสูงในกลางทศวรรษ 1990 แล้ว กล่าวได้ว่า กลไกทางสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการข้างต้นถูกออกแบบเพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่าง SMEs กับส่วนอื่นๆ ในสังคมอย่างแนบแน่นเพื่อประโยชน์ทั้งเชิงต้นทุนการผลิต ต้นทุนธุรกรรม การถ่ายทอดองค์ความรู้ รวมถึงการรักษาเสถียรภาพของราคาในช่วงเศรษฐกิจผันผวน

### 5.3 อิตาลี

แม้บริษัทขนาดใหญ่ของอิตาลีจะมีอยู่ไม่น้อย แต่รัฐบาลอิตาลี โดยเฉพาะรัฐบาลระดับท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา SMEs จนกลายเป็นกิจการระดับโลกได้ในหลายพื้นที่ โดยบริษัทขนาดเล็ก (แรงงานน้อยกว่า 100 คน) เป็นแหล่งจ้างงานกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งประเทศในช่วงไล่กวด (ระหว่างปี 1906–78) (Bianchi 1993: 172–73) ในอีกด้านหนึ่ง เพื่อฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจหลังสงครามโลกและการขาดแคลนเงินทุนของภาคเอกชน อิตาลีก็ใช้รัฐวิสาหกิจเป็นหัวหอกในการลงทุนอุตสาหกรรมต้นน้ำเช่นเดียวกับไต้หวัน

#### *สถาบันท้องถิ่นกับการพัฒนาย่านอุตสาหกรรม: กรณีศึกษา Emilia-Romagna*

นโยบายเศรษฐกิจช่วงไล่กวดของอิตาลีมักมีเป้าหมายเชิงพื้นที่ อันได้แก่การสนับสนุนภูมิภาคที่ยากจนและการสร้าง “ย่านอุตสาหกรรม” ในกรณีของแคว้น Emilia-Romagna พบว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่าง

สถาบันต่างๆ อันได้แก่ การศึกษา การเมือง และศูนย์วิจัย เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้าง SMEs ท้องถิ่นให้กลายเป็นธุรกิจระดับโลก

Emilia-Romagna เป็นแคว้นหนึ่งใน 20 แคว้นของอิตาลี มีประชากร 4.4 ล้านคน มีโบโลญญาเป็นเมืองหลวง และมีหัตถอุตสาหกรรมเป็นฐานหลักทางเศรษฐกิจของแคว้น โดยนับเป็นภูมิภาคที่มีรายได้ประชากรต่อหัวสูงเป็นอันดับต้นๆ ทั้งในอิตาลีและยุโรป บริษัทขนาดเล็ก (จ้างงานไม่เกิน 100 คน) เป็นกำลังหลักทางเศรษฐกิจของแคว้นมาโดยตลอด ในตอนที่อิตาลีก้าวขึ้นมาเป็นประเทศรายได้ระดับสูง พบว่าบริษัทประมาณร้อยละ 84 ของแคว้นเป็นบริษัทขนาดเล็ก และร้อยละ 41 เป็นบริษัทที่เจ้าของเป็นดำเนินงานเอง (owner-run firms) และอยู่ในเครือข่ายสหกรณ์จำนวน 7,400 แห่ง (Amin 1999: 391)

การศึกษากับการเมืองมีบทบาทสำคัญต่อวิวัฒนาการของ Emilia-Romagna มหาวิทยาลัยโบโลญญา ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของโลก (ก่อตั้งปี 1088) ก็ตั้งอยู่ในแคว้นนี้และเป็นศูนย์กลางทางภูมิปัญญามายาวนาน วิทยาลัยเทคนิคที่ชำนาญด้านเครื่องจักรกลอีกหลายแห่งก็ยังคงก่อตั้งขึ้นตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 อย่างไรก็ตาม ที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าสถาบันการศึกษาคือ “ค่านิยมฝ่ายซ้าย” ซึ่งมีนัยสำคัญต่อวิวัฒนาการของแคว้น Emilia-Romagna มาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 20 โดยผลสำรวจในปี 1909 พบว่าประชาชนกว่าร้อยละ 40 สนับสนุนแนวทางสังคมนิยม (Capecchi 1990: 23)

ความโน้มเอียงไปในทางสังคมนิยมส่งผลสำคัญต่อแคว้นสามประการ (Capecchi 1990) *ประการแรก* ในหมู่ประชากรเองจะมีการรวมตัวอย่างเข้มข้นในรูปแบบต่างๆ อาทิ สมาคมช่างฝีมือ สมาคมธุรกิจ สหกรณ์ และสหภาพแรงงาน – ซึ่งกลายเป็นรากฐานสำคัญที่ส่งผลดีต่อการสร้าง “ความสัมพันธ์ระหว่างบริษัท” (inter-firm relations) ในระยะต่อมา *ประการที่สอง* ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย<sup>21</sup> มีแนวทางส่งเสริม SMEs ให้เป็นแกนหลักทางเศรษฐกิจ ทั้งยังกระตุ้นให้แรงงานรับจ้างออกมาตั้งกิจการของตนเอง และมีแนวทางต่อต้านบริษัทขนาดใหญ่อย่างชัดเจน เพราะเห็นว่าเป็นมรดกตกทอดของยุคฟาสซิสต์ *ประการสุดท้าย* พรรคฝ่ายซ้ายยังให้ความสำคัญกับนโยบายสวัสดิการ เช่น การขนส่งสาธารณะ บ้านพักราคาถูก หรือสถานรับเลี้ยงเด็ก ซึ่งนอกจากจะช่วยลดภาระส่วนบุคคลและ

---

<sup>21</sup> พรรคที่ชนะเลือกตั้งเป็นรัฐบาลท้องถิ่นของ Emilia-Romagna มักเป็นฝ่ายซ้ายมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นพรรคคอมมิวนิสต์แห่งอิตาลี (Italian Communist Party) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นพรรคประชาธิปไตยฝ่ายซ้าย (Democratic Party of the Left) หรือพรรคสังคมนิยม (Italian Socialist Party)

ต้นทุนธุรกรรมของผู้ประกอบการรายย่อยแล้ว ยังแบ่งเบาภาระของสตรีทำให้สตรีสามารถทำงานในบริษัท หรือทำธุรกิจครอบครัวได้สะดวกขึ้น

ในปี 1974 รัฐบาลท้องถิ่นตั้ง ERVET<sup>22</sup> เพื่อเป็นศูนย์กลางองค์ความรู้ของแคว้น โดยมีแผนกย่อย ต่างๆ อยู่ได้รวมเดียวกัน ประกอบด้วย ศูนย์อุตสาหกรรมรายสาขา (สิ่งทอ รองเท้า เซรามิก เครื่องจักรสำหรับการขนส่ง เครื่องจักรสำหรับโลหะ และยานยนต์) ซึ่งจะตั้งอยู่ในเมืองที่มีคลัสเตอร์ด้านนั้น ศูนย์เหล่านี้เป็นการถือหุ้นร่วมกันระหว่างรัฐและสมาคมธุรกิจในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังมีศูนย์บริการเฉพาะทางแยกตาม ประเภท (ด้านการเงิน การตลาด ไอที) เพื่อให้ความรู้พื้นฐานที่ผู้ประกอบการทุกธุรกิจต้องการ เช่น ข้อมูลของตลาดต่างประเทศ หรือวิธีการจดสิทธิบัตร (Capecchi 1990: 32) และนับจากทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา รัฐบาลท้องถิ่นยังให้ความสำคัญกับการอบรมวิชาชีพ (professional training) ด้วยการสนับสนุนจาก National Artisans' Federation ประชากรของแคว้นจึงสามารถลงมือผลิตและปรับเปลี่ยนวิชาชีพได้ในช่วงต่างๆ ของชีวิต (Brusco 1982: 183)

ด้วยความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นและความถนัดเฉพาะทางของบรรดาบริษัทขนาดเล็ก หลายคนจึงขนานนามระบบเศรษฐกิจของแคว้น Emilia-Romagna ว่าเป็นระบบที่แยกส่วนทางการผลิต แต่เชื่อมโยงกันทางสังคม (productive disintegration and social integration) จนทำให้สามารถสร้างความชำนาญที่ยืดหยุ่นได้ในหลายอุตสาหกรรม

### **การแบ่งงานกันทำระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชน**

อย่างไรก็ตาม คู่ขนานไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมในแคว้นต่างๆ ก็คือ บทบาทของการจัดการสถาบันส่วนกลางเพื่อการลงทุนในอุตสาหกรรมต้นน้ำและสาธารณูปโภค โดยรัฐวิสาหกิจเป็นตัวแสดงสำคัญ เช่นกันในกรณีของอิตาลี

การเข้าซื้อกิจการมาเป็นของรัฐครั้งสำคัญเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 1905 ในธุรกิจรถไฟ แต่รัฐกลายมาเป็นเจ้าของธุรกิจอย่างกว้างขวางก็เมื่อเกิดวิกฤตการเงินในช่วงทศวรรษ 1930 โดยรัฐบาลสร้างรัฐวิสาหกิจ Istituto di Ricostruzione Industriale (IRI) ขึ้นมาเป็นบริษัทโฮลดิ้งในปี 1933 เพื่ออุ้มซื้อทั้งธนาคารและบริษัทขนาดใหญ่ที่ธนาคารเหล่านี้เคยเป็นเจ้าของ แม้จะมีแรงกดดันให้ขายรัฐวิสาหกิจเหล่านี้หลัง

---

<sup>22</sup> Emilia Romagna Valorizzazione Economica del Territorio (Regional Agency for the Economic Evaluation of the Territory).

สงครามโลกครั้งที่สอง แต่เงินทุนในประเทศก็ไม่มีเงินมากพอ รัฐวิสาหกิจจึงยังดำเนินงานต่อไปและกลายมาเป็นหัวหอกในอุตสาหกรรมหลักๆ เช่น พลังงาน (ENI) เหล็ก (ILVA) ไฟฟ้า (ENEL) เครื่องจักรกล (EFIM) และการขนส่ง (FS) โดย IRI ทำหน้าที่กระตุ้นการลงทุน ถ่ายทอดเทคโนโลยี พัฒนาระบบการจัดองค์กรให้ทันสมัย รวมถึงรับซื้อวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางจากบริษัทขนาดเล็กในประเทศ หลังกำเนิดขึ้นในปี 1933 จนถึงต้นทศวรรษ 1960 รัฐบาลค่อนข้างให้อิสระกับผู้จัดการมืออาชีพของแต่ละรัฐวิสาหกิจในการบริหารจัดการองค์กร และมีการแบ่งแยกความเป็นเจ้าของกับการตัดสินใจทางธุรกิจได้ค่อนข้างดี ในขณะเดียวกัน รัฐบาลสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นหัวหอกในอุตสาหกรรมปลายน้ำ โดยเฉพาะ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม เคมีภัณฑ์ ซึ่งมีมูลค่าส่งออกรวมกันกว่าครึ่งหนึ่งของการส่งออกทั้งประเทศ (Coltorti 1993: 58–67)

Bianchi and Labory (2006: 9–10) เห็นว่า กติกาแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งอาจเรียกว่าระบบการ “แบ่งงานกันทำ” ให้รัฐลงทุนอุตสาหกรรมต้นน้ำและเอกชนลงทุนอุตสาหกรรมปลายน้ำเช่นนี้ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจอิตาลีในช่วงไล่กวด โดยเฉพาะช่วง “ปาฏิหาริย์ทางเศรษฐกิจ” ระหว่างปี 1950–63 และดำรงอยู่จนกระทั่งอิตาลีกลายเป็นประเทศรายได้ระดับสูงในทศวรรษ 1980<sup>23</sup>

## VI. FDI Hubs: สิงคโปร์และไอร์แลนด์

### 6.1 ยุทธศาสตร์การเป็นฐานการผลิตระดับโลก

ประเทศที่มีตลาดภายในเล็กและไม่ร่ำรวยทรัพยากร แต่มีทำเลที่ตั้งของประเทศเป็นจุดแข็งอาจเลือกดำเนินยุทธศาสตร์การเป็นฐานการผลิตระดับโลก โดยตั้งเป้าหมายไปที่การดึงดูดเม็ดเงินลงทุนจากต่างประเทศ (foreign direct investment: FDI) ให้มากที่สุด จุดเน้นของยุทธศาสตร์นี้จึงอยู่ที่การจัดการ *การไหลเวียน* (flow) ของเงินทุน กลไกทางสถาบันจะถูกออกแบบมาเพื่อคัดสรรและชักจูงให้การลงทุนเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมเป้าหมาย ซึ่งพบในกรณีของสิงคโปร์และไอร์แลนด์ อย่างไรก็ตาม การเปิดเสรีการค้าการลงทุนยังต้องการกลไกทางสถาบันที่คอยเฝ้าระวังเศรษฐกิจมหภาคด้วยตัวอย่างของสิงคโปร์ มิฉะนั้นการไหลเข้า

<sup>23</sup> จุดเปลี่ยนการจัดการรัฐวิสาหกิจในอิตาลีเกิดขึ้นในปี 1963 เมื่อเศรษฐกิจถดถอยและรัฐบาลปรับบทบาทรัฐวิสาหกิจไปเน้นเชิงสวัสดิการสังคมแทน โดยเฉพาะการจ้างงานและกระจายรายได้ ประสิทธิภาพโดยรวมของรัฐวิสาหกิจจึงเริ่มลดลงและนำไปสู่การแปรรูปรัฐครั้งใหญ่ในทศวรรษ 1990 ส่วน IRI เองก็ถูกยุบไปในปี 2000 (ดูเช่น Conte and Piluso 2011)

ออกอย่างรวดเร็วของทุน หรือการกระจุกตัวของเงินทุนนอกภาคการผลิต (เช่น การเก็งกำไรสินทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์) ก็อาจนำมาซึ่งวิกฤตการณ์การเงินดังที่ไอร์แลนด์ประสบเมื่อปลายทศวรรษ 2000

### **สถาบันเพื่อสนับสนุนการลงทุนแบบคัดสรร**

ทั้งสิงคโปร์และไอร์แลนด์ต่างกำหนดกติกาทั้งที่เป็นทางการ (เช่น ภาษี เงินอุดหนุนการวิจัย) และไม่เป็นที่ทางการ (เช่น การเปิดให้บริษัทข้ามชาติต่อรองเป็นกรณี) ในการสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเข้ามาลงทุนของกิจการระหว่างประเทศ หากพิจารณาจากดัชนีตัวหนึ่งของระดับความเสรีทางเศรษฐกิจ (economic openness) พบว่า สิงคโปร์มีมูลค่าเฉลี่ยการส่งออกและนำเข้าต่อจีดีพีอยู่ประมาณร้อยละ 126–174 สูงกว่าไอร์แลนด์ที่มีค่าอยู่ระหว่าง 43–81 (ข้อมูลปี 1974–2000 จาก Ruane and Ugur: Table 4) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะดูเหมือนว่าเปิดเสรีมากกว่า แต่กลไกที่สิงคโปร์ใช้ส่งเสริมการลงทุนนั้นมีลักษณะ “คัดสรร” (selective) อยู่เสมอ เห็นได้จากการกระตุ้นให้บริษัทข้ามชาติร่วมทุนกับบริษัทท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ หรือการปรับเป้าหมายอุตสาหกรรมที่ต้องการส่งเสริมไปในแต่ละช่วงเวลา ในขณะที่ไอร์แลนด์สนับสนุนการลงทุนจากต่างชาติแบบไม่ค่อยเฉพาะเจาะจงเท่าใดนัก เพราะต้องการเพิ่มเม็ดเงินลงทุนและการจ้างงานโดยรวมเป็นหลัก

### **สถาบันจัดการการไหลของเงินลงทุน**

สิงคโปร์และไอร์แลนด์มีช่วงเวลาที่ไล่กวัด โดยเฉพาะจากรายได้ระดับกลางบนไปสู่ระดับสูงในเวลาไล่เลี่ยกัน (สิงคโปร์ 1978–88; ไอร์แลนด์ 1975–90) สัดส่วนเงินลงทุนโดยตรงจากต่างชาติในสิงคโปร์เพิ่มขึ้นตลอดช่วงการไล่กวัด จากร้อยละ 6 ต่อจีดีพีในทศวรรษ 1970 เป็นร้อยละ 10 ในทศวรรษ 1980 และร้อยละ 12 ในทศวรรษ 1990 (Prime 2012: 145) ในขณะที่ปริมาณเงินลงทุนจากต่างประเทศที่ไหลเข้าสู่ไอร์แลนด์ขยายตัวจากเพียงร้อยละ 2.2 ต่อจีดีพีในปี 1990 เป็นร้อยละ 49.2 ต่อจีดีพีในปี 2000 นอกจากนี้ ตลอดทศวรรษ 1990 ผลผลิตภาคอุตสาหกรรมถึงสองในสามของไอร์แลนด์เกิดจากบริษัทข้ามชาติ (Teague and Currie 2013: 174) อย่างไรก็ตาม กรณีของสิงคโปร์แสดงให้เห็นว่าการเปิดเสรีการค้าการลงทุนไม่ได้เป็นเส้นทางสู่วิกฤตการณ์เงินเสมอไป แต่ต้องมีกลไกทางสถาบันที่ใช้จัดการเศรษฐกิจมหภาคอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการใช้เงินจากรัฐวิสาหกิจและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนร่วมจากภาคเอกชน (crowding-in effect) ในอุตสาหกรรมเป้าหมาย ไม่ปล่อยให้สินเชื่อและเงินลงทุนเคลื่อนไหวอย่างเสรี จนอาจนำไปสู่การเก็งกำไรและภาวะฟองสบู่ดังกรณีของไอร์แลนด์

## 6.2 สิงคโปร์

แม้สิงคโปร์จะเปิดเสรีการค้าการลงทุน แต่เป็นการเปิดเสรีแบบมีเป้าหมาย การเป็นประเทศขนาดเล็กที่ต้องพึ่งพาเงินทุนต่างชาติทำให้สิงคโปร์ไม่อาจใช้มาตรการจำกัด FDI เหมือนที่สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ใช้ในช่วงไล่กวด แต่สิงคโปร์ใช้ “ไม้นวม” เพื่อชักจูงให้เกิดการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมาย และกระตุ้นให้บริษัทข้ามชาติยกระดับการผลิตอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม ในอีกทางหนึ่ง สิงคโปร์ก็พร้อมใช้ “ไม้แข็ง” ในการจัดการเศรษฐกิจมหภาคเพื่อควบคุมเงินลงทุนทั้งภายในและระหว่างประเทศ

### *สร้างบรรยากาศการลงทุนที่เสรีและยืดหยุ่น*

แนวทางของสิงคโปร์ในการสนับสนุน SMEs ท้องถิ่นนั้นต่างจากไต้หวันอย่างชัดเจน เพื่อเป็นฐานการลงทุนสำหรับบริษัทข้ามชาติ สิงคโปร์สนับสนุนธุรกิจท้องถิ่นให้เน้นเฉพาะการรับช่วงผลิต (subcontracting) เพื่อสร้างความชำนาญเชิงกระบวนการในอุตสาหกรรมสนับสนุน จนสามารถเป็น “process specialist” (ต่างจากไต้หวันที่กระตุ้นให้บริษัทท้องถิ่นมีการพัฒนาตามลำดับ OEM-ODM-OBM) อีกทั้งศูนย์วิจัยแกนกลาง เช่น Singapore Institute for Standards and Industrial Research (SISIR) ก็เน้นสนับสนุนเทคโนโลยีด้านการผลิต มากกว่าการพัฒนาด้านผลิตภัณฑ์ (ต่างจาก ITRI ของไต้หวันที่เน้นด้านผลิตภัณฑ์ด้วย) (Wong 1999: 20-22) เพื่อสนับสนุนแนวทางนี้ กติกาการส่งเสริมเทคโนโลยีของสิงคโปร์จึงต้องเน้นไปที่การถ่ายทอดภายในจากบริษัทขนาดใหญ่สู่ซัพพลายเออร์ท้องถิ่น เช่น การตั้ง Local Industry Upgrading Scheme (LIUP) ขึ้นมาเพื่อให้เงินสนับสนุนโดยตรงกับบริษัทข้ามชาติที่ส่งผู้จัดการด้านเทคนิคอย่างน้อยหนึ่งคน มาทำงานแบบเต็มเวลาเพื่อช่วยซัพพลายเออร์ท้องถิ่นในการพัฒนาความสามารถทางการผลิต รวมถึงการกระตุ้นให้คนที่ทำงานกับบริษัทข้ามชาติออกมาเปิดกิจการรับช่วงผลิตเองในสิงคโปร์ (Wong 1999: 21-22)

มาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องล้วนมีความยืดหยุ่นสูงและสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมในแต่ละช่วงเวลา เช่น ด้านแรงงานข้ามชาติ เมื่อบริษัทข้ามชาติต้องการแรงงานที่มีทักษะใหม่ รัฐบาลก็พร้อมเปิดรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทันที ในขณะที่การเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาก็อาศัยร่วมมือกับสมาคมธุรกิจชาติต่างๆ (เช่น French Electrical/Electronic Industry Federation หรือ German Agency for Technical Cooperation) เพื่อออกแบบและปรับหลักสูตรให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานอยู่เสมอ การพัฒนาแรงงานที่มีอยู่แล้วในตลาดก็เป็นสิ่งสำคัญ เช่นในช่วงทศวรรษ 1980 ซึ่งสิงคโปร์ต้องการขยับจากอุตสาหกรรมแรงงานเข้มข้นไปยังอุตสาหกรรมไฮเทค รัฐบาลก็มีโครงการต่อเนื่องในการพัฒนาทักษะแรงงาน (อาทิ Basic Education for Skills Training, Modular Skills Training, Core Skills for

Effectiveness and Change) เพื่อโยกย้ายคนเข้าสู่อุตสาหกรรมใหม่ๆ อาทิ คอมพิวเตอร์ อิเล็กทรอนิกส์ เวชภัณฑ์ (Prime 2012: 149–50) ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นกลไกทางสถาบันที่ยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพกว่าที่พบในประเทศกำลังพัฒนาแทบทั้งหมด

### **ควบคุมเงินลงทุนด้วยเครื่องมือหลากหลาย**

การเปิดเสรีการค้าการลงทุนเป็นดาบสองคมดังที่พบในกรณีของไอร์แลนด์ ความแตกต่างที่สำคัญก็คือ สิงคโปร์ใช้กลไกทางสถาบันในการจัดการเศรษฐกิจมหภาคอย่างแปลกใหม่และระมัดระวัง โดยเฉพาะบทบาทของรัฐวิสาหกิจและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในการจัดการการไหลเวียนของเงินลงทุน

งานศึกษาจำนวนมากเสนอว่า เราไม่อาจพิจารณาการจัดการเศรษฐกิจมหภาคของสิงคโปร์ผ่านตัวเลข เช่น การเกินดุล/ขาดดุลงบประมาณ หรือเงินทุนสำรองระหว่างประเทศเท่านั้น เพราะรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นหลักในกิจการจำนวนมาก (หรือที่เรียกว่า government linked companies: GLCs) อาทิ สายการบิน ธนาคาร โทรคมนาคม พลังงาน การขนส่ง พาณิชยนาวิ เซมิคอนดักเตอร์ GLCs เหล่านี้มีบทบาทสำคัญยิ่งในเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดช่วงไล่กวดตั้งแต่ทศวรรษ 1960 จนถึงกลางทศวรรษ 1990 รัฐบาลจะใช้รายได้จาก GLCs เพื่อสนับสนุนการลงทุน เพิ่มการจ้างงาน และเพื่ออุดหนุนนโยบายสังคม (เช่น ที่อยู่อาศัย การศึกษา) เมื่อเผชิญภาวะถดถอยรัฐบาลจะใช้ GLCs เป็นเครื่องมือกระตุ้นอุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจ (Chowdhury 2008) จนทำให้สัดส่วนการสะสมทุนถาวรสิงคโปร์เกิดจากภาครัฐถึงร้อยละ 35.6 (ทศวรรษ 1960) 26.7 (ทศวรรษ 1970) 30.3 (ทศวรรษ 1980) (Shin 2005)

ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลก็สามารถ “กักเก็บ” เงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund: CPF) ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่สมัยเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรในปี 1955 กองทุนนี้บังคับการออมเงินจากลูกจ้างทุกคน และมีส่วนช่วยให้เงินออมทั้งหมดของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากเพียงร้อยละ 12 ต่อจีดีพีในปี 1965 เป็นร้อยละ 45 ต่อจีดีพีในปี 2004

ทั้ง GLCs และ CPF เป็นกลไกที่ถูกออกแบบและปรับเปลี่ยนเพื่อกระตุ้นให้เกิดการลงทุนจากภาคเอกชนควบคู่กันไป โดยมีการศึกษาพบว่า ทุกการลงทุนเพื่อการสะสมทุนถาวร 1 เหรียญของรัฐบาล สิงคโปร์ ได้ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของการลงทุนภาคเอกชนในทศวรรษต่อมาประมาณ 3 เหรียญ (ทศวรรษ 1970) และ 2.8 เหรียญ (ทศวรรษ 1980) ตามลำดับ (Huff 1994: 338) นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังมีมาตรการควบคุมเงินทุนระยะสั้นที่เคร่งครัดกว่าเงินลงทุนระยะยาวอย่างชัดเจน เช่น การเก็บภาษีหัก ณ ที่จ่ายสำหรับรายได้ของบุคคลต่างชาติ การป้องกันไม่ให้ธนาคารปล่อยสินเชื่อดอลลาร์สิงคโปร์เพื่อการใช้นอกประเทศ (Chowdhury 2008: 13)

## 6.3 ไอร์แลนด์

ไอร์แลนด์เติบโตแบบก้าวกระโดดตั้งแต่ทศวรรษ 1990 โดยทะยานจากที่เคยมีรายได้ประชากรต่อหัวลำดับที่ยี่สิบกว่าของโลกขึ้นมาเป็นลำดับที่ 9 ในปี 1999 จนได้รับการขนานนามเป็น “เสือเคลติก” (Celtic tiger) เพื่อเทียบเคียงกับปาฏิหาริย์ทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจไอร์แลนด์เริ่มมีปัญหาในทศวรรษ 2000 และปะทุเป็นวิกฤตในปี 2008

### *รัฐพัฒนาแบบยืดหยุ่น อัตราภาษี และหุ้นส่วนทางสังคม*

ความสำเร็จของไอร์แลนด์ในทศวรรษ 1990 ตั้งอยู่บนสามกลไกหลักคือ รัฐพัฒนาที่ยืดหยุ่น นโยบายภาษีที่เป็นมิตร และระบบหุ้นส่วนทางสังคม

กลไกแรกคือลักษณะของรัฐ โดยรัฐบาลไอร์แลนด์ทำหน้าที่ไปไกลกว่าการเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูลข่าวสารและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่เข้ามาสร้างความเชื่อมโยงระหว่างบริษัทข้ามชาติกับซัพพลายเออร์ท้องถิ่น โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์ อิเล็กทรอนิกส์ และบริการทางการเงิน แม้รัฐบาลจะตั้ง Industrial Development Authority (IDA) ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศตั้งแต่ปี 1950 แต่กว่าที่เงินทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมไฮเทคและการเงินจากสหรัฐฯ จะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญก็เป็นช่วงทศวรรษ 1990 ซึ่งเป็นช่วงที่ IDA ได้รับอิสระในการออกนโยบายจูงใจมากขึ้น ทั้งยังกลายเป็น one-stop service สำหรับบริษัทข้ามชาติ ทำให้ O' Riain (2000) สรุปว่ารัฐไอร์แลนด์มีลักษณะเป็น รัฐพัฒนาที่ยืดหยุ่น (flexible developmental state) อันแตกต่างจากรัฐพัฒนาที่มีราชการนำในเอเชียตะวันออก

กลไกที่สอง คือ นโยบายภาษีที่เป็นมิตรต่อบริษัทข้ามชาติ การเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล (corporate income tax) ในระดับต่ำไม่เกินร้อยละ 10–12.5 มาโดยตลอด (เทียบกับร้อยละ 34.5 ในเนเธอร์แลนด์ หรือร้อยละ 30 ในเดนมาร์กและสหราชอาณาจักร ณ ปี 2002) นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บริษัทรายใหญ่จากสหรัฐฯ ตัดสินใจเลือกไอร์แลนด์เป็นฐานการลงทุนสำหรับการประกอบธุรกิจในตลาดยุโรป โดย ณ ปี 2006 หากนับตามสัญชาติของบริษัทแม้จะพบว่ามีบริษัทสหรัฐฯ ลงทุนอยู่ในไอร์แลนด์มากที่สุด เป็นจำนวน 470 บริษัท และจ้างงานรวมกันถึง 95,515 อัตรา (Teague 2009: Table 1)

กลไกที่สาม คือ ระบบหุ้นส่วนทางสังคม (social partnership) ซึ่งหมายถึงการมีหน่วยงานและเวทีที่เป็นทางการสำหรับการตกลงร่วมกันระหว่างตัวแทนจากรัฐ เอกชน สหภาพแรงงาน และกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมีการประชุมอยู่เป็นกิจวัตรนับจากปี 1987 ทั้งในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น (เช่น National Economic and



Social Council) เพื่อเจรจาประเด็นสำคัญๆ ทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นค่าแรงหรือสวัสดิการสังคม กลไกนี้ยังช่วยผลักดันนโยบายการศึกษาที่ช่วยเพิ่มทักษะแรงงานให้ไอร์แลนด์ในทศวรรษ 1990 (Kirby 2010)

### **กระบวนการธนาวิวัตร์กับการล่มสลายของเสื่อเคลติก**

ไอร์แลนด์น่าจะเป็นกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงเส้นทางการเติบโตและล่มสลายที่คู่ขนานไปกับกระบวนการ “ธนาวิวัตร์” (financialisation) โดยในช่วงกลางทศวรรษ 2000 มูลค่ารวมของสินทรัพย์และหนี้สินทางการเงินในไอร์แลนด์คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 1,700 ต่อจีดีพี (ใหญ่กว่าจีดีพี 17 เท่า) ในขณะที่ประเทศอุตสาหกรรมมีค่าเฉลี่ยของสัดส่วนดังกล่าวเพียงร้อยละ 330 เท่านั้น (Adshead and Robinson 2009: 10)

การเปลี่ยนแปลงของแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจมีนัยสำคัญยิ่ง เพราะในทศวรรษ 1990 เศรษฐกิจไอร์แลนด์เติบโตด้วยแรงขับเคลื่อนจาก FDI ในอุตสาหกรรมต่างๆ แต่การเติบโตในทศวรรษ 2000 กลับเป็นผลจากการขยายตัวของภาคการเงินและอสังหาริมทรัพย์เป็นหลัก โดยข้างหน้าและลดทอนการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับภาคการผลิต มีการศึกษาพบว่าในช่วงปี 2000–08 การลงทุนในอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นร้อยละ 156 ในขณะที่ด้านการผลิตเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 66 โดยที่เกือบครึ่งหนึ่งของปริมาณการลงทุนด้านการผลิตก็เป็นค่าใช้จ่ายโครงสร้างพื้นฐาน (ไม่ได้ลงทุนด้านการผลิตโดยตรง) ส่งผลให้ความสามารถทางการผลิตตลอดทศวรรษ 2000 ของไอร์แลนด์ถดถอยอย่างต่อเนื่อง (O’ Riain 2014: 74)

แนวทางการพัฒนาที่เปลี่ยนไปเห็นได้ชัดในภาคการเงิน ซึ่งการแข่งขันโดยไร้การควบคุมที่เหมาะสมทำให้สินเชื่อสุทธิ (net lending) ในประเทศขยายตัวแบบก้าวกระโดดจากร้อยละ 10 ต่อจีดีพีในปี 2003 เป็นร้อยละ 41 ต่อจีดีพีในปี 2005 แต่ที่อันตรายกว่านั้นคือ สินเชื่อกว่าร้อยละ 60 ของทั้งหมดกลับไหลไปสู่สินทรัพย์และการเก็งกำไรแทนที่จะเป็นการลงทุนภาคการผลิต จนทำให้เงินลงทุนในที่อยู่อาศัยมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 43 ต่อการสะสมทุนถาวรเบื้องต้นในปี 2002 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดในบรรดาประเทศสหภาพยุโรป (Adshead and Robinson 2009: 14)

ในอีกทางหนึ่ง รายได้ทางการคลังของภาครัฐก็พึ่งพาภาษีที่เก็บจากสินทรัพย์ (การซื้อขายหลักทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์) เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากไอร์แลนด์เก็บภาษีนิติบุคคลระดับต่ำเพื่อดึงดูดการลงทุน ยิ่งไปกว่านั้น แม้ภาษีนิติบุคคลจะต่ำอยู่แล้ว เมื่อเผชิญการแข่งขันมากขึ้นในปลายทศวรรษ 1990 รัฐบาลยังเพิ่มสิทธิพิเศษในการลดหรือยกเว้นภาษีกับบรรษัทข้ามชาติมากขึ้นอีก ทำให้การคลังของประเทศวิฤกษ์

พึงพารายได้จากทางอื่น โดยเฉพาะภาคอสังหาริมทรัพย์และการซื้อขายหลักทรัพย์ (capital gains or acquisition taxes) หรือที่ O' Riain (2014: 1999) เรียกว่า “ภาษีฟองสบู่” (bubble taxes)<sup>24</sup>

เมื่อเปรียบเทียบสิงคโปร์จึงเห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน เพราะถึงแม้ทั้งสองประเทศต่างประสบความสำเร็จในการสร้างสถาบันที่เอื้อต่อการลงทุนของบรรษัทข้ามชาติ แต่สิงคโปร์ยังมีกลไกที่ใช้จัดการการไหลเวียนของเงินทุนไปพร้อมกันด้วย เพื่อกระตุ้นและควบคุมให้การลงทุนเกิดขึ้นในทางที่เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตอย่างต่อเนื่อง อันเป็นกลไกทางสถาบันที่ขาดหายไปในกรณีของไอร์แลนด์

## VII. บทสรุปและนัยต่อประเทศกำลังพัฒนา

History is the only laboratory available for social science,  
even if its limitations in such a role are fully recognised.

James Buchanan (1993: 67)

“สถาบัน” อันได้แก่กติกาทั้งที่เป็นตัวบทกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติมีบทบาทสำคัญในการกำหนดปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงในสังคม สถาบันอาจเป็นแวนคักต์สิทธิ์วิงใหม่ของเศรษฐศาสตร์ในฐานะปัจจัยหลักที่ทำให้เส้นทางการพัฒนาในบางประเทศประสบความสำเร็จกว่าประเทศอื่นๆ แต่แวนวงนี้ควรถูกมองในฐานะวงแหวนที่ถูกรวมเข้าในงานอุตสาหกรรมร่วมกับองค์ประกอบอื่นๆ (รวมถึงกลไกตลาด) เพื่อเพิ่มความสามารถทางการผลิต มากกว่าที่จะเป็นแวนเอกซามรงค์ซึ่งมีพลังวิเศษในตัวเอง ดังที่เราแสดงให้เห็นจากกรณีศึกษาทั้ง 10 ประเทศในบทความนี้ โดยอาจสรุปนัยเชิงนโยบายต่อประเทศกำลังพัฒนาได้ดังนี้

ประการแรก สถาบันเป็นคำที่มีความหมายกว้างและสามารถตีความได้แตกต่างกัน การนำ “ยุทธศาสตร์การพัฒนา” เข้ามาประกอบเป็นภาพใหญ่ จะช่วยให้เราพิจารณาบทบาทของสถาบันในระบบเศรษฐกิจได้ชัดเจนขึ้น เพราะกลไกทางสถาบันย่อมทำหน้าที่แตกต่างกันไปตามแนวทางการพัฒนาของแต่ละประเทศ บทความนี้ได้เสนอแนวทางการพัฒนา 4 แบบที่มีจุดโฟกัสของสถาบันต่างกันไป โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มีบรรษัทขนาดใหญ่นำมีจุดเน้นในการออกแบบสถาบันหลักอยู่ที่ขนาด ส่วนยุทธศาสตร์แปรรูป

<sup>24</sup> นโยบายลดภาษีการซื้อขายหลักทรัพย์จากร้อยละ 40 เป็นร้อยละ 20 ตั้งแต่ปี 1998 ยิ่งกระตุ้นธุรกรรมนี้

ทรัพยากรธรรมชาติมีจุดเน้นอยู่ที่การจัดการค่าเช่า ในขณะที่ยุทธศาสตร์ส่งเสริม SMEs มีจุดเน้นอยู่ที่ความเชื่อมโยง และยุทธศาสตร์ฐานการผลิตระดับโลกมีจุดเน้นอยู่ที่การไหลเวียนของเงินทุน

ประการที่สอง “นวัตกรรมทางสถาบัน” (institutional innovation) มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่านวัตกรรมทางเทคโนโลยี เพราะการสร้าง ถ่ายทอด หรือใช้เทคโนโลยีล้วนต้องอาศัยการจัดการเชิงสถาบันที่มีประสิทธิภาพรองรับทั้งสิ้น แต่ที่มาของนวัตกรรมทางสถาบันนั้นมิได้หลากหลาย ในบางกรณีการสร้างกติกาใหม่อาจเป็นเรื่องของการทำลายกำแพงเก่าที่มีอยู่ (เช่น การที่ศาลสูงสหรัฐฯ ตีความกฎหมายใหม่เพื่อสร้างตลาดภายใน) ในบางกรณีก็เป็นการคิดค้นวิธีใหม่ๆ ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้อง เพื่อตอบสนองต่อบริบทที่เปลี่ยนไป (เช่น การสร้างระบบสหกรณ์ในหมู่เกษตรกรเดนมาร์กเพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นจากตลาดอังกฤษ) ในอีกหลายกรณีก็เป็นการดัดแปลงจากสถาบันที่ประเทศอื่นเคยใช้แล้วประสบความสำเร็จ (เช่น การที่เกาหลีใต้เรียนรู้แนวทางส่งเสริมกิจการขนาดใหญ่จากญี่ปุ่น) นอกจากความหลากหลายทั้งหมดนี้จะช่วยลดมายาคติเรื่อง best-practice institutions แล้ว ก็ยังสะท้อนให้เห็นว่าพัฒนาการของสถาบันที่ประสบความสำเร็จนั้นเต็มไปด้วยการลองผิดลองถูกและการเรียนรู้จากการปฏิบัติ

ประการที่สาม การพัฒนาไม่ควรมุ่งเน้นเฉพาะการส่งเสริมอุตสาหกรรมไฮเทคและภาคบริการ ซึ่งถูกทำให้มีความสำคัญเกินความจริง (media hype) ในปัจจุบัน ประเทศสแกนดิเนเวียที่กลายมาเป็นต้นแบบของรัฐสวัสดิการก็อาศัยการแปรรูปทรัพยากรธรรมชาติเป็นรากฐานในการไล่กวาด และยังคงมีนัยสำคัญทางเศรษฐกิจจวบจนทุกวันนี้ แทนที่สำคัญกว่าการแบ่ง “ไฮเทค-โลว์เทค” คือ ระดับการใช้องค์ความรู้ในการผลิต เพราะการปรับปรุงกระบวนการผลิตและพัฒนาผลิตภัณฑ์อย่างต่อเนื่องต่างหากที่จะช่วยรักษาและเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้าเกษตรหรือผลิตภัณฑ์โลว์เทค ไม่ว่าจะเป็นการผลิตกระดาษของสวีเดน การขุดเจาะและส่งน้ำมันของนอร์เวย์ หรือการพัฒนาผลิตภัณฑ์จากนมของเดนมาร์ก ทั้งหมดล้วนใช้องค์ความรู้และการศึกษาวิจัยอย่างเข้มข้นเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับพลวัตในตลาดโลก

ประการที่สี่ เครื่องมือที่ดูเหมือน “ล้าสมัย” ในการพัฒนาเศรษฐกิจสามารถมีบทบาทสำคัญได้ด้วยการออกแบบที่เหมาะสมและปรับปรุงต่อเนื่อง ตัวอย่างหนึ่งที่ชัดเจนคือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของนอร์เวย์ ใต้หวัน และสิงคโปร์ ตั้งแต่ช่วงไล่กวาดจนถึงปัจจุบัน การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการผลิตสามารถทำได้หลายวิธี ตั้งแต่การออกแบบให้มีการแข่งขันในโครงสร้างผู้ผลิตน้อยรายตั้งแต่ต้น (แทนที่จะผูกขาด) การกำหนดเป้าหมายปริมาณการผลิตและราคาที่ชัดเจน (แทนที่จะปล่อยให้ขาดทุนเท่าไรก็ได้หรือทำกำไรสูงสุด) การส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจไปแข่งขันในระดับภูมิภาคหรือระดับโลก (แทนที่จะดำเนินธุรกิจเฉพาะตลาดท้องถิ่น) นอกจากนี้ การประเมินผลงานยังควรรวมบทบาทของรัฐวิสาหกิจที่มีต่อเศรษฐกิจส่วนอื่นๆ ของประเทศเข้าไปด้วย (เช่น การรักษาเสถียรภาพด้านราคาและ

ผลผลิต) นอกจากรัฐวิสาหกิจแล้ว เครื่องมือและสถาบันอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วในประเทศกำลังพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์การเกษตร สมาคมธุรกิจ ศูนย์วิจัยรายสาขา กฎระเบียบระหว่างจังหวัด กฎหมายควบคุมรวมกิจการ ยานอุตสาหกรรม หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ก็ควรได้รับการปฏิรูปรูปภายใต้กรอบแนวคิดที่กว้างขึ้น โดยตระหนักว่ามีหลายวิธีการในการพัฒนาเพื่อเป้าหมายปลายทางคือการเสริมสร้างความสามารถทางการผลิตของประเทศ

ประการที่ห้า เราสามารถดัดแปลงบทเรียนระดับประเทศ (national lessons) มาใช้ในระดับอุตสาหกรรมรายสาขาได้ (sectoral application) โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะและศักยภาพของแต่ละสาขา แทนที่จะออกแบบนโยบายรายสาขาแบบเหมารวม นโยบายรายสาขาก็ควรมีกลไกทางสถาบันที่มีจุดโฟกัสต่างกันออกไป เช่น ในอุตสาหกรรมที่ประเทศมีศักยภาพในการพัฒนา SMEs ตามเส้นทาง OEM → ODM → OBM ก็ควรออกแบบสถาบันเพื่อส่งเสริม “ความเชื่อมโยง” ทั้งต้นน้ำและปลายน้ำและปรับบทบาทเครือข่ายการวิจัยไปตามลำดับขั้น แต่หากอุตสาหกรรมใดไม่มีศักยภาพในการสร้างตราสินค้า ก็ควรเน้นการพัฒนาเพื่อเป็น process specialist เป็นหลัก และส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากบริษัทข้ามชาติแบบคัดสรร โดยไม่ต้องส่งเสริมการสร้างแบรนด์ที่อาจสูญเปล่า ส่วนในอุตสาหกรรมที่แปรรูปทรัพยากรจากธรรมชาติ ก็ควรมีการประเมิน “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ให้ชัดเจนว่ามีปริมาณเท่าใดและกระจายตัวอย่างใดในห่วงโซ่การผลิต เพื่อให้สามารถปรับโครงสร้างสิ่งจูงใจให้เกิดการนำค่าเช่าดังกล่าวไปสู่การลงทุนมากกว่าการบริโภคหรือเก็งกำไร

ท้ายที่สุด การสร้างสถาบัน “แบบมีส่วนร่วม” เพื่อปลดปล่อยศักยภาพของปัจเจกและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมนั้นมีความสำคัญอย่างไม่ต้องสงสัย ทั้งยังเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ควรริบดำเนิการ แต่สิ่งที่บทความนี้ต้องการเสนอคือ นอกจากสถาบันแบบมีส่วนร่วมแล้ว เรายังจำเป็นต้องสร้างกลไกทางสถาบันเพื่อเสริมสร้าง “ความสามารถทางการผลิต” ของประเทศไปพร้อมกันด้วย เพราะความสามารถทางการผลิตเป็นรากฐานที่จะนำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะยาว ดังอาจเปรียบได้กับการปลูกและบำรุงต้นไม้ใหญ่ให้เติบโตแข็งแรง ในขณะที่สถาบันแบบมีส่วนร่วมจะช่วยการันตีว่าทุกคนในสังคมจะได้รับดอกผลอย่างเสมอหน้ากัน.

## References

- Acemoglu, D., and Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown.
- Adshead, M., and Robinson, N. (2009). "Late development and state developmentalism—never the twain? Towards a political economy of post-Celtic tiger Ireland." Paper presented at the Political Studies Association Annual Conference, 7–9 April.
- Amatori, F., and Toninelli, P. A. (2011). *Does a Model of Italian State-Owned Enterprise Really Exist?* London: Routledge.
- Amsden, A. H., and Singh, A. (1994). "The optimal degree of competition and dynamic efficiency in Japan and Korea." *European Economic Review*, 38(3): 941–951.
- Andreoni, A., and Chang, H.-J. (2016). "Bringing production and employment back into development: Alice Amsden's legacy for a new developmentalist agenda." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10(1): 173–187.
- Amin, A. (1999). "The Emilian model: Institutional challenges." *European Planning Studies*, 7(4): 389–405,
- Bairoch, P. (1993). *Economics and World History: Myths and Paradoxes*. Brighton: Wheatsheaf.
- Balassa, B. (1982). "Development strategies and economic performance." In B. Balassa et al. (eds) *Development strategies in semi-industrial economies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bensel, R. F. (2000). *The political economy of American industrialization, 1877-1900*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bianchi, B. (1993). "Industrial policies for small and medium firms and the new direction of European Community policies" In M. Baldassarri (ed) *Industrial policy in Italy, 1945-90*. London: Macmillan.
- Bianchi, P., and Labory, S. (2006). "From 'old' industrial policy to 'new' industrial development policies." In P. Bianchi (ed) *International handbook on industrial policy*. London: Edward Elgar.

- Blomström, M., and Kokko A. (2007). "The evolution of industrial competitiveness in Sweden and Finland." In D. Lederman and W. Maloney (eds) *Natural resources: Neither curse nor destiny*. Washinton DC: World Bank.
- Broadberry, S., and Wallis, J. J. (2017). "Growing, shrinking, and long run economic performance: Historical perspectives on economic development." National Bureau of Economic Research Working Paper No. 23343.
- Brusco, S. (1992). "The Emilian model: production decentralization and social integration." *Cambridge Journal of Economics*, 6: 167–184.
- Buchanan, J. (1993). "Public choice after socialism", *Public Choice*, 77(1): 67–74.
- Capecchi, V. (1990). "A history of flexible specialization and industrial districts in Emilia-Romagna" In F. Pyke et al (eds) *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Chandler, A., and Hikino, T. (1997) *Big business and the wealth of nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chang, H.-J. (1993). "The political economy of industrial policy in Korea." *Cambridge Journal of Economics*, 17(2): 131–157.
- Chang, H.-J. (2002). "Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the state." *Cambridge Journal of Economics*, 26(5): 539–559.
- Chang, H.-J. (2003). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, H.-J. (2006a). "Industrial policy in East Asia: Lessons for Europe." *EIB Papers*, 11(2): 106–132.
- Chang, H.-J. (2006b). *The East Asian development experience: The miracle, the crisis and the future*. London: Zed Books.
- Chowdhury, A. (2008). "Growth-oriented macroeconomic policies for small islands economies: Lessons from Singapore". Research Paper No. 2008/47, UNUWIDER, Helsinki.

- Cimoli, M., Dosi, G., and Stiglitz, J. (eds) (2009). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Coltorti, F. (1993). "Phases of Italian industrial development and the relationship between the public and private sectors" In M. Baldassarri (ed) *Industrial policy in Italy, 1945-90*. London: Macmillian.
- Ernst, D. (1998). "What permits small firms to compete in high-tech industries? Inter-Organizational knowledge creation in the Taiwanese computer industry." Paper presented at the Department of Industrial Economics and Strategy, Copenhagen Business School.
- Felipe, J., Abdon, A., and Kumar, U. (2012). "Tracking the middle-income trap: What is it, who is in it, and why?" Working Paper No. 715, Levy Economics Institute of Bard College.
- Galbraith, J. K. (1967). *The New Industrial State*. Harmondsworth: Penguin.
- Gao, B. (2001). "The state and the associational order of the economy: The institutionalization of cartels and trade associations in Japan 1931–45." *Sociological Forum* 16(3): 409–443.
- Gerlach, M. L. (1992). *Alliance capitalism: The social organization of Japanese business*. Berkeley: University of California Press.
- Huff, W. G. (1994). *The economic growth of Singapore: Trade and development in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Humphreys, M., Sachs, J., and Stiglitz, J. E. (eds) (2007). *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press.
- Hunter, J. (2006). "Institutional change in Meiji Japan: Image and reality" In M. and S. La Croix (eds) *Institutional change in Japan*. London: Routledge.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press
- Kirby, P. (2010). *Celtic Tiger in collapse: Explaining the weaknesses of the Irish model*. London: Springer.
- Lal, D. (1983). *The poverty of development economics*. London: Institute of Economic Affairs.
- Lauridsen, L. S. (2014). "Governance and economic transformation in Taiwan: The role of politics." *Development Policy Review*, 32(4): 427–448.

- Lipsey, R. G., and Lancaster, K. (1956). "The general theory of second best." *The review of economic studies*, 24(1): 11–32.
- Lundvall, B.-A. (2012). "The Danish model and the globalizing learning economy: Lessons for developing countries." In Fosu, A. K. (ed). *Development success: historical accounts from more advanced countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, A. (1920). *Principles of Economics*. London: Macmillan (1st edn, 1890).
- Marx, K. (1867). *Capital*, 1. New York: International Publishers (1967 edn).
- Mordhorst, M. (2008). "Arla: From a decentralized co-operation to an MNE." In S. Fellman et al (eds). *Creating Nordic capitalism: Business history of a competitive periphery*. London: Palgrave Macmillan.
- Morris-Suzuki, T. (1994). *The technological transformation of Japan: From the seventeenth to the twenty-first century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, R., and Winter, S. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nolan, P. (2001). *China and the global economy*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge university press.
- North, D. C., Wallis, J. J., and Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge: Cambridge university press.
- O Riain, S. (2000). "The flexible developmental state: globalization, information technology and the Celtic Tiger." *Politics and Society*, 28(2): 157–193.
- Okimoto, D. I. (1989). *Between MITI and the market: Japanese industrial policy for high technology*. Stanford: Stanford University Press.
- Prime, P. B. (2012). "Utilizing FDI to stay ahead: The case of Singapore." *Studies in Comparative International Development*, 47(2): 139–160.
- Riain, S. Ó. (2014). *The rise and fall of Ireland's Celtic tiger: Liberalism, boom and bust*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Rodrik, D. (2008). "Second-best institutions." National Bureau of Economic Research Paper No. 14050.
- Ross, M. L. (1999). "The political economy of the resource curse." *World politics*, 51(2): 297–322.
- Ruane, F., and Ugur, A. (2004). "Export platform FDI and dualistic development." IIS Discussion Paper No. 28.
- Schmitz, C. J. (1993) *The growth of big business in the United States and Western Europe, 1850–1939*. London: Macmillan.
- Schumpeter, J. A. (1987). *Capitalism, socialism and democracy*. Bottomore: Unwin Paperbacks.
- Shin, J.S. (2005). "Globalization and challenges to the developmental state: A comparison between South Korea and Singapore." *Global Economic Review*, 34(4): 379–395.
- Stein, H. (2008). *Beyond the World Bank agenda: An institutional approach to development*. Chicago IL: University of Chicago Press.
- Szirmai, A. (2012). "Industrialisation as an engine of growth in developing countries, 1950-2005." *Structural Change and Economic Dynamics*, 23(4): 406–420.
- Teague, P. (2009). "Developing Ireland: Committing to economic openness and building domestic institutional capabilities" Research Paper No. 2009/24, UNUWIDER, Helsinki.
- Teague, P., and Currie, D. (2012). "Committing to economic openness in Ireland." In Fosu, A. K. (ed). *Development success: historical accounts from more advanced countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Thurber, M. C., and Istad, B. T. (2010). "Norway's evolving champion: Statoil and the politics of state enterprise." Program on Energy and Sustainable Development Working Paper No. 92.
- Trampusch, C., and Spies, D. C. (2014). "Agricultural interests and the origins of capitalism: a parallel comparative history of Germany, Denmark, New Zealand, and the USA." *New Political Economy*, 19(6): 918–942.
- UNIDO (2013). *Competitive industrial performance report, 2012-2013*. Vienna: United Nations.

- Van Ingen, C., Wait, R., and Kleynhans, E. (2014). "Fiscal policy and revenue management in resource-rich African countries: A comparative study of Norway and Nigeria." *South African Journal of International Affairs*, 21(3): 367–390.
- Veerayooth, K. (2015). "The middle-income trap and East Asian miracle lessons." In A. Calcagno et al (eds). *Rethinking development strategies after the global financial crisis?* New York and Geneva: United Nations.
- Wade, R. (1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Williamson, O. (1985). *The economic institutions of capitalism*. New York: The Free Press.
- Wong, P.K. (1999). "National innovation systems for rapid technological catch-up: An analytical framework and a comparative analysis of Korea, Taiwan and Singapore." Paper presented at the DRUID Summer Conference, Rebuild, Denmark.
- Wu, Y. (2004). "Rethinking the Taiwanese developmental state." *The China Quarterly*, 177: 91–114.