

โลกาภิวัตน์ โครงสร้างอำนาจโลก และรัฐไทย :
สหรัฐอเมริกากับการวางรากฐานองค์ความรู้
รัฐประศาสนศาสตร์ไทย*

Globalization, Pax Americana and Thai State :
The US and the Establishment of Public
Administration in Thailand

จักรี ไชยพิณีจ**

Chakkri Chaipinit

* ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ พิทยา บวรวัฒนา ที่ประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้เขียนในองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เมื่อครั้งที่ท่านยังมีชีวิตอยู่ ตลอดจนรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ สมบูรณ์ ที่ให้มุมมองและโลกทัศน์ในพลวัตและกระบวนการผลิตองค์ความรู้ภายใต้โลกาภิวัตน์ผ่านตัวแสดงต่างๆ หากปราศจากซึ่งคำแนะนำและแรงบันดาลใจจากท่าน บทความชิ้นนี้ย่อมไม่สามารถสำเร็จลุล่วงได้

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ประจำกลุ่มวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Assistant Professor Dr., at Department of International Relations, Faculty of Political Science,
Ramkhamhaeng University

บทคัดย่อ

บทความชิ้นนี้ต้องการวิเคราะห์ภาพของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐไทยกับสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศมหาอำนาจผ่านปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ และระบบทุนนิยมโลกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศศูนย์กลาง เหตุผลในเชิงทุนนิยมโลกส่งผลให้สหรัฐอเมริกาได้กำหนดบทบาทให้รัฐไทยเป็นฐานทรัพยากรและตลาดให้แก่ประเทศญี่ปุ่นในฐานะ “ห้องเครื่องของระบบทุนนิยมโลก” ในช่วงสงครามเย็น ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องเข้ามาพัฒนาโครงสร้างการผลิตและระบบการบริหารราชการของไทย ด้วยการเข้ามาถ่ายทอดองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐไทยให้เป็นชุดเดียวกับสิ่งที่สหรัฐอเมริกาต้องการ หน่วยงานองค์การที่มีบทบาทหลักในภารกิจนี้ ได้แก่ ยูซอม กระบวนการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นควบคู่กับการปรับโครงสร้างการบริหารราชการของไทย การจัดการให้มหาวิทยาลัยชั้นนำในสหรัฐอเมริกา กับหน่วยงานราชการและมหาวิทยาลัยของไทยมาเชื่อมโยงกัน การฝึกฝนอบรมข้าราชการและนักวิชาการ และการจัดหลักสูตรการศึกษา ผลที่ตามมาคือ การผลิตองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐไทยเป็นสิ่งสะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น อันเป็นภาพที่มักถูกละเลยไปจากการถกเถียงในวงวิชาการของไทย

คำสำคัญ: ระบบทุนนิยมโลกที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลาง, สงครามเย็น, ยูซอม, การพัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ไทย

Abstract

This article aims to analyze the power relationship between Thailand and the US as a superpower through Globalization and Pax Americana. A logic of capitalism had enhanced the US to assign a Thai state as natural resources base as well as exported markets for Japan which was set as “Industrial Workshop”. According to this strategy, the US had to develop a production structure and public administration in Thailand identically with what the US desired. To achieve this mission, the main actor in pursuing this project is USOM. Apparently, this unit had had a major role in adjusting Thailand’s public administration, in bridging administration organizations and universities between the US’s and Thailand’s, in practicing civil servants and academics, and in arranging curriculum in Thailand. These missions had prompted a concrete action on crafting public administration in the Thai state. Such phenomenon had reflected the power relationship of American’s foreign policies which were mostly abandoned from an academic community in Thailand.

Keywords: Pax Americana, Cold War, USOM, Development, Thailand’s Public Administration

บทนำ

บทความชิ้นนี้พัฒนามาจากแนวคิดของผู้เขียนในฐานะนักเรียนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ได้ศึกษาวิวัฒนาการ/ พัฒนาการของทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ (รัฐประศาสนศาสตร์) หรือการบริหารรัฐกิจ มาอย่างละเอียด และเห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างพลวัตของระบบระหว่างประเทศกับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์

การพูดถึงการจัดองค์การเกิดขึ้นครั้งแรกอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม* โดยนักเศรษฐศาสตร์ชื่อ ก้องโลกคือ อัดัม สมิธ (Adam Smith) ในบทความที่ชื่อ *“Of the Division of Labour”* (1776) เขาได้ทำการศึกษาโรงงานทำเข็มหมุดแห่งหนึ่งในประเทศอังกฤษ และพบว่า การแบ่งงานกันทำ (division of labor) ตามความสามารถ/ ความถนัดของแรงงาน (specialization) ช่วยให้มีผลผลิตเข็มหมุดเพิ่มขึ้นอย่างมาก จากเดิมที่เคยผลิตได้เพียง 2-3 โหลต่อวัน เป็น 30,000 เล่มต่อวัน (Smith, 1776 Cited in Shafritz and Ott, 2001, pp. 37-41) แนวคิดของสมิธจึงได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายมาตั้งแต่การปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษในฐานะความรู้ที่จะช่วยจัดองค์การให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด* ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้อาจเป็นความสัมพันธ์

* อันที่จริงแล้ว หากพิจารณางานของ เจย์ ชาฟริตซ์ และเจ สตีเฟน ออตต์ (Jay Shafritz and J. Steven Ott) อาจพบว่า องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ได้มีการพูดถึงมาตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณแล้ว ตัวอย่างที่สำคัญเช่น คำพูดของโมเสส (Moses) ที่ได้บันทึกไว้ใน *“The Book of Exodus”* บทที่ 18 บทที่ 25 ว่า “โมเสส ได้เลือกชาวอิสราเอลผู้มีความสามารถขึ้นมาและมอบหมายให้เป็นผู้นำของประชาชนทั้งหมด เป็นผู้ปกครองคนนับพัน เป็นผู้ปกครองคนนับห้าสิบ และเป็นผู้ปกครองคนนับสิบ” ซึ่งนี่สะท้อนให้เห็นถึงการจัดการเพื่อการปกครองในสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี หรืองานของซีโนโฟน (Xenophon) ที่ชื่อ *“Socrates Discovers Generic Management”* (1869) ที่ได้ถ่ายทอดความเชื่อของโสเครตีสที่กล่าวว่า “ผู้นำที่รู้ว่าคนต้องการสิ่งใดและจัดหาสิ่งนั้นมาได้ก็สามารถเป็นประธานาธิบดีได้ไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะเป็นหัวหน้าวงประสานเสียง หัวหน้าครอบครัว เจ้าเมือง หรือแม่ทัพก็ตาม” (โปรดดู Xenophon, 1869 Cited in Shafritz and Ott, 2001, p. 28 และ 35-37)

* นอกจากงานของสมิธยังมีงานของแดเนียล แมคคัลลัม (Daniel McCallum) ในบทความที่ชื่อ *“Superintendent’s Report”* (1856) ซึ่งเขาได้เสนอว่า หลักการทั่วไปในการจัดการที่ต้องมีการแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบ การมีอำนาจที่ได้สัดส่วนกับความรับผิดชอบ และการมีระบบรายงานความเคลื่อนไหวให้แก่หัวหน้าได้รับทราบทันทีที่มีปัญหาผิดพลาดจากการปฏิบัติหน้าที่ (McCallum, 1856 Cited in Shafritz and Ott, 2001, pp. 42-43)

ระหว่างทุนนิยมโลกกับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ระลอกแรกที่มีประเทศอังกฤษอยู่ในฐานะประเทศที่ศูนย์กลาง (Pax Britannica)* (Mead, 2004)

ในที่นี้เราต้องเข้าใจร่วมกันก่อนว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์ถือเป็นวิชาการจัดการบริหาร (ซึ่งอาจมีฐานะเทียบเท่าวิชาชีพ) การพัฒนาองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์จึงมิได้เป็นไปเพื่อการพัฒนาความคิดทางปรัชญาหรือองค์ความรู้ แต่เป็นการพัฒนาเทคนิคการบริหารจัดการให้สามารถรองรับสภาพแวดล้อมใหม่ ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศที่ล้วนอยู่รอบองค์การซึ่งล้วนต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย ตามตรรกะนี้ เมื่อระบบระหว่างประเทศซับซ้อนด้วยพลวัตของทุนนิยมโลก ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์จึงต้องปรับเปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัยและในแต่ละสถานที่ที่มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

อย่างไรก็ตาม การสร้างคำอธิบายเพื่อสนับสนุนแนวคิดในข้างต้นจำเป็นต้องสร้างความเป็นรูปธรรมด้วยการชี้ให้เห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศที่ศูนย์กลางทุนนิยมโลกมีความเชื่อมโยงกับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศต่างๆ บทความขึ้นนี้จึงได้เลือกศึกษาการทำงานของระบบทุนนิยมในช่วงสงครามเย็นมาวิเคราะห์กับกรณีศึกษาขององค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยเพื่อสร้างความชัดเจนได้ว่า มี “ตัวกลาง” (agents) ที่ทำหน้าที่เชื่อมระบบทุนนิยมโลกกับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในไทย ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นความเชื่อมโยงระหว่างพลังผลักดันจากโครงสร้างทุนนิยมโลกที่มีสหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะประเทศที่ศูนย์กลาง (Pax Americana) กับประเทศเล็กๆ อย่างไทยที่มีความสำคัญกับสหรัฐอเมริกาอย่างมากในยุคสงครามเย็น อันเป็นช่วงเดียวกับที่องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มก่อตัวขึ้นในประเทศไทย**

ถึงตรงนี้สำหรับผู้อ่านบางท่าน (attentive readers) อาจมีคำถามเกิดขึ้นว่า โลกาวัดนี้ในบทความขึ้นนี้มีคุณลักษณะอย่างไร เพราะเหตุใดรัฐเล็กๆ อย่างไทยจึงมีความสำคัญกับสหรัฐอเมริกาทิ้งขนาดต้องมาพัฒนาองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ และ

* สำหรับผู้ที่สนใจบทบาทของจักรวรรดินิยมอังกฤษในฐานะศูนย์กลางระบบทุนนิยมโลก (Pax Britannica) ที่มีต่อพัฒนาการของระบบราชการในรัฐไทย โปรดศึกษาจากงานของ Kullada Kesboochoo Mead โดยเฉพาะบทที่ 1 และบทที่ 2 (Mead, 2004, pp. 51-58)

** งานของพิทยา บวรวัฒนาได้ชี้ให้เห็นว่า องค์ความรู้ของรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นระบบเมื่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ตั้งสถาบัน TIDA ขึ้นในปี ค.ศ.1955 (Bowomwathana, 1986, p. 437)

สหรัฐอเมริกา มีบทบาทอย่างไรในการพัฒนาการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย บทความชิ้นนี้จะได้ขยายความประเด็นที่สำคัญทั้ง 3 ประเด็น โดยที่ในเบื้องต้นจะอธิบายพอสังเขปได้ว่า

“โลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการของระบบทุนนิยมโลกที่ขับเคลื่อนไปยังอาณาบริเวณต่างๆ ที่มีสหรัฐอเมริกาอยู่เบื้องหลัง/ เป็นประเทศที่ศูนย์กลาง สำหรับนักวิชาการกระแสหลักแล้ว ประเทศไทยจะมีความสำคัญในฐานะพื้นที่อันตรายที่อาจจะกลายเป็นคอมมิวนิสต์ สหรัฐอเมริกาจึงต้องเข้ามาปกป้องความเป็นประชาธิปไตยในพื้นที่นี้ แต่สำหรับนักวิชาการกระแสทวนแล้ว เหตุผลทางด้านเศรษฐกิจส่งผลให้ประเทศไทยมีความสำคัญในระบบการผลิตของทุนนิยมโลกที่กำหนดบทบาทให้ไทยเป็นฐานทรัพยากรและตลาดให้แก่ประเทศญี่ปุ่น ทั้งหมดนี้ทำให้สหรัฐอเมริกาต้องเข้ามาทำหน้าที่ปรับโครงสร้างการผลิตและการบริหารของไทยด้วยการพัฒนาองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ให้มีความเป็นสากล โดยองค์การที่มีบทบาทหลักในภารกิจนี้ได้แก่ ยูซอม ที่ทำหน้าที่ให้มีการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยของไทยกับมหาวิทยาลัยต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาและผลักดันให้เกิดการถ่ายทอดความรู้สู่มหาวิทยาลัยชั้นนำในไทยและเป็นที่มาของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในไทย” บทความนี้จะได้ขยายความประเด็นทั้งหมดนี้ในส่วนต่อไป

1. โลกาภิวัตน์: พลังขับเคลื่อนแห่งระบบทุนนิยมโลก

การให้ความหมาย/ คำอธิบายปรากฏการณ์ “โลกาภิวัตน์” เป็นอุตสาหกรรมทางความรู้ที่มีความแตกต่างหลากหลายขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และมุมมองของแต่ละนักวิชาการ โดยทั่วไปแล้วมักเป็นที่เข้าใจกันว่า เมื่อพูดถึง “โลกาภิวัตน์” ย่อมหมายถึง ยุคแห่งเครื่องมือสื่อสารอันทันสมัยที่เชื่อมโลกส่วนต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน* ในขณะที่บางส่วนจะให้ความหมายว่าเป็นยุคแห่งการปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดกระบวนการผลิตทางอุตสาหกรรมอันเป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบความสัมพันธ์นายทุน และแรงงาน (โปรดดู Marx, 1887 และลองเปรียบเทียบกับงานของ Wallerstein, 1974)

* ตัวอย่างคำอธิบายในลักษณะนี้ได้แก่ งานของ Anthony Giddens (1990) งานของ Thomas Friedman (2006) หรืองานของ Peter Dicken (1992) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บทความชิ้นนี้ขอเสนอใหม่ว่า โลกาภิวัตน์ หมายถึง กระบวนการของระบบทุนนิยมโลกที่แพร่ขยาย/ ขยับเคลื่อนไปยังส่วนต่างๆ ของโลก โดยมีประเทศที่ศูนย์กลางทุนนิยมในแต่ละยุคเป็นผู้ทำหน้าที่นี้ ประเทศอังกฤษอยู่ในฐานะประเทศที่ศูนย์กลางทุนนิยมโลก (Pax Britannica) ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาก้าวขึ้นมาทำหน้าที่นี้แทน (Pax Americana) ตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา (โปรดดู Cox, 1987) โดยมีประเทศญี่ปุ่นมาค้ำในช่วงสั้นๆ ตอนกลางทศวรรษที่ 1980 (Pax Nipponnica) การอธิบายปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ในลักษณะที่ให้ “ระบบทุนนิยมโลก” เป็นตัวตั้งนี้จึงปฏิเสธคำอธิบายที่ว่า โลกาภิวัตน์คือยุคแห่งเครื่องมือสื่อสารอันทันสมัย และไม่ใช่นวัตกรรมแต่อาจจะต้องย้อนกลับไปในช่วงที่มีการค้าระยะไกลโดยใช้เรือสำเภาเป็นสื่อกลางในการค้าขายที่ทำให้ชาวยุโรปรู้จักกับโลกตะวันออกอย่างเป็นรูปธรรม (Braudel, 1984) ในแง่นี้เราจะพบว่า เครื่องมือสื่อสาร/ เทคโนโลยีก้าวล้ำในยุคปัจจุบันก็ไม่ต่างจากเรือกลไฟในอดีตที่สร้างความตื่นตาตื่นใจให้แก่คนในสมัยนั้นในฐานะเครื่องมือที่ทำให้โลกซีกตะวันตกเชื่อมโยงและรู้จักกับอารยธรรมตะวันออกได้ในเวลาเพียงไม่กี่เดือน

ในกรณีของจักรวรรดินิยมอังกฤษ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจที่มีอังกฤษเป็นผู้นำ (Pax Britannica) และผู้นำรัฐไทยซึ่งเห็นประโยชน์จากการมีปฏิสัมพันธ์กับโครงสร้างดังกล่าวภายใต้พลังโลกาภิวัตน์ในศตวรรษที่ 18 ได้กลายมาเป็นพลังขับเคลื่อนทางระบบทุนนิยมโลกที่พัดผ่านเข้ามายังประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่คล้ายคลึงกันในภูมิภาคและสร้างความเป็นภูมิภาคขึ้นมา (Regionalisation) ในแง่นี้เมื่อดูการเกิดขึ้นของกระบวนการชาตินิยมในประเทศต่างๆ ที่เข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงในลักษณะเดียวกันก็จะพบว่า มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน สำหรับรัฐไทยกระบวนการชาตินิยมที่เกิดขึ้นปรากฏในลักษณะของการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองภายในประเทศที่เปิดโอกาสให้พลังสังคมกลุ่มอื่นที่ได้รับการศึกษาจากตะวันตกได้รับโอกาสในความก้าวหน้าในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น (โปรดดู Mead, 2004; กุลลดา เกษบุญชู-มิตต์, 2546ก, หน้า 209-234)

นักวิชาการในกระแสเดียวกันนี้ยังได้แก่ มิทเชล แบร์นาร์ด (Mitchell Bernard) ได้วิเคราะห์ภาพที่ต่อเนื่องจากงานในข้างต้น ถึงการที่สหรัฐอเมริกาามีบทบาทสำคัญในการผลักดันกระแสโลกาภิวัตน์ระดับโลกอันส่งผลต่อการขยายโครงข่ายการผลิตมายังภูมิภาค

เอเชียตะวันออกเฉียงและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในทศวรรษที่ 1980 ทำให้ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และเกิดเป็นความสัมพันธ์ระหว่างพลังสังคมต่างๆ (Social Forces) ที่ควบคุมการผลิตภายในภูมิภาค (Bernard, 1996, pp. 649-665) โดยคำถามที่สำคัญได้แก่ การพิจารณาว่าผู้อยู่เบื้องหลังพลังสังคมต่างๆ ที่เชื่อมโยงความเป็นภูมิภาคต่างๆ เข้าไว้ด้วยกันคือใคร และมีจุดประสงค์ใด เช่น เครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองของรัฐกับนายทุนในระดับภูมิภาคและระดับโลก* เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน นักวิชาการฝ่ายซ้ายคนสำคัญอย่างไมเคิล ฮาร์ด และอันโตนิโอ เนกรี (Micheal Hardt's and Antonio Negri) อาจสร้างคำอธิบายอย่างสุดโต่งภายใต้มโนทัศน์เรื่อง “เจ้าจักรวรรดิ” (Empire) โดยชี้ให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะดังกล่าวนี้และภารกิจที่สำคัญที่สุดคือ การรักษาและผลิตซ้ำสถานะตรงนี้ท่ามกลางกระแสต่อต้าน (Counter-Empire) ไว้ให้ได้ (Hardt and Negri, 2000) ฮาร์ดและเนกรีได้พูดถึงระเบียบโลกใหม่ที่เจ้าจักรวรรดิเป็นผู้สร้างขึ้นมาอันได้แก่ ระบบทุนนิยมโลก (the globalized capitalism) คำว่า “เจ้าจักรวรรดิ” ในที่นี้จึงไม่ได้มีความหมายของการที่ประเทศขนาดใหญ่ใช้กำลังเข้ายึดครองดินแดนของประเทศต่างๆ แบบที่เกิดขึ้นในยุคของการล่าอาณานิคม ระเบียบโลกใหม่มีโซ่กฎของนักล่าอาณานิคม (Imperial rule) แต่เป็นระเบียบของการสร้างกฎระเบียบที่ไร้ขอบเขตในการเปิดพื้นที่ให้เจ้าจักรวรรดิซึ่งในที่นี้หมายถึงสหรัฐอเมริกาสามารถเข้าไปมีบทบาทในพื้นที่ใดก็ได้โดยไม่มีขีดจำกัด พฤติกรรมของเจ้าจักรวรรดิจึงไม่ใช่การใช้กำลังหากเป็นการครอบงำและกดขี่ (domination and subjugation) ผ่านการสร้างสถาบันและระเบียบบางประการ

* ตัวอย่างงานศึกษาของศึกษานักวิชาการไทย ได้แก่ กุลลดา เกษบุญชู ที่ได้เห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันและได้นำเอากรอบวิธีคิดดังกล่าวมาใช้ในการอธิบายภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างเป็นระบบ โดยรวมแล้วกุลลดาได้สร้างการวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงบทบาทของมหาอำนาจสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และการเปลี่ยนแปลงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างเป็นรูปธรรมกล่าวคือ โครงสร้างภูมิภาคที่สำคัญตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ได้แก่ บทบาทของบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่มีความสำคัญกับภูมิภาคในสองกระบวนการได้แก่ (1) การพัฒนาประเทศญี่ปุ่นให้กลายเป็นป้อมปราการของทุนนิยมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีส่วนในการกำหนดบทบาทของเกาหลีใต้ ฮ่องกง และประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มีส่วนในการส่งเสริมการพัฒนาของญี่ปุ่น และ (2) การที่สหรัฐอเมริกามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินการทหารแก่ประเทศในภูมิภาค โดยแลกกับการที่ประเทศเหล่านั้นต้องเปิดระบบเศรษฐกิจที่รับการลงทุนจำนวนมากจากสหรัฐอเมริกาเริ่มจากนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI) และเปลี่ยนมาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก (EOI) ในภายหลัง (กุลลดา เกษบุญชู-มิต, 2546ก, หน้า 209-234)

(constitutionalization and institutionalization)* ในประเทศต่างๆ โดยที่บางประเทศ ผู้ถูกระทำอาจไม่ตระหนักถึง (Hardt and Negri, 2003, pp. 116-120)

ในส่วนของ การสร้างระเบียบระหว่างประเทศ คอกซ์ได้กล่าวว่า เมื่อสิ้นสุดสงครามโลก ครั้งที่สองได้มีความพยายามในการสร้างระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods) ขึ้นมาเพื่อสร้าง สมดุลระหว่างรัฐกับตลาดการค้าเสรีที่องค์กรโลกบาลอย่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก (IBRD/ World Bank) และองค์การการค้าโลก (GATT/ WTO) เป็นผู้เผยแพร่ (Peet, 2005) ในขณะที่บทบาทรัฐลดลงอย่างมาก** โลกาวัดนี้ในยุคทุนนิยมจึงถูกขับเคลื่อนโดยทุน

* ในกรณีของประเทศไทย งานของจิม กลาสแมน ได้ใช้กรอบแนวคิดที่เรียกว่า “the Internationalization of state” มาชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงหรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจภายนอกหรือโครงสร้างอำนาจโลกที่มีต่อโครงสร้างอำนาจภายใน โดยมีตัวกลาง (agents) หรือสถาบันกลางที่ถูกปรับเปลี่ยนให้เชื่อมโยงกับโครงสร้างอำนาจภายนอกเพื่อทำหน้าที่สนองตอบผลประโยชน์ของประเทศที่ศูนย์กลาง กลาสแมนได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของประเทศที่ศูนย์กลางที่จะเข้ามามีอิทธิพลทางทหาร อันหมายถึงการที่สถาบันความมั่นคงทางทหารซึ่งควรจะเป็นสถาบันระดับชาติโดยตัวมันเอง กลับกลายเป็นสถาบันที่ถูกทำให้เป็น “internationalization” ดังนั้นหากเราขยายต่อก็จะพบว่า การนำทหารอเมริกันเข้ามาในไทยก็เป็นส่วนหนึ่งของการทำสถาบันทางการทหารให้เป็น internationalization ซึ่งจะทำให้ประเทศที่ศูนย์กลางสามารถกำหนดบทบาทให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ได้ตลอดเวลา (โปรดดู Glassman, 2004)

** บทบาทของสถาบันเหล่านี้ปรากฏชัดเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ. 1968-1975 สถาบันการเงินและการค้าดังกล่าวก็เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหา รัฐถูกจำกัดบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจโดยการเปิดรับระบบเศรษฐกิจของโลกในการจัดการ และกลายเป็นโครงสร้างของโลกระบบใหม่ที่ผลักดันโดยโครงสร้างอำนาจทุน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในระดับโลก และสภาวะการเป็นหนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง นายทุนเป็นผู้ที่มีบทบาทในการสะสมและเคลื่อนย้ายการลงทุนไปยังภูมิภาคต่างๆ ของโลก รัฐจึงต้องมีบทบาทในการดึงดูดการลงทุนจากนักธุรกิจเหล่านี้โดยการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นแก่นักลงทุน โดยที่ในระดับระหว่างประเทศจะมีรัฐศูนย์กลางเป็นผู้กำหนดกิจกรรมทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้น รัฐรอบนอกจะทำหน้าที่ผลิตชิ้นส่วนต่างๆ ตลอดจนการใช้แรงงานราคาถูก และนายทุนจะเข้ามามีบทบาทในการควบคุมกิจการมากกว่าบทบาทของภาครัฐ ในขณะที่รัฐศูนย์กลางจะทำหน้าที่ทางการเงิน การค้นคว้าวิจัย และผลิตเทคโนโลยีและนวัตกรรมใหม่ๆ ป้อนเข้าสู่ตลาดโลก ทั้งนี้กิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการอาจเป็นการระดมทุนโดยการก่อหนี้ต่างประเทศขึ้น ทำให้รัฐต้องมีภาระต่อการรับผิดชอบเจ้าหนี้มากขึ้น ในกระบวนการนี้องค์กรที่ควบคุมการเงินในระดับโลก เช่น IMF ธนาคารโลก หรือกลุ่มจี-7 จึงมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดฉันทามติของโลก รัฐบาลจะถูกลดบทบาทให้เป็นเพียงตัวกลางที่ทำหน้าที่ปรับสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศให้สอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจโลก (Cox, 1994)

อย่างเต็มตัวโดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องรัฐมาขวางกันอีกต่อไป (ในทางกลับกันยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐที่ศูนย์กลางด้วย) วอลเดน เบลโล ได้ชี้ให้เห็นถึงกลุ่มประเทศจี-7 ว่าเป็นคณะผู้บัญชาการสากล (ตอนหลังได้รวมเอารัสเซียเข้ามาด้วยในปี 1998 กลายเป็นจี-8) ร่วมกับองค์การโลบาลทั้งสามอย่างธนาคารโลก ไอเอ็มเอฟ และองค์การการค้าโลก ที่คอยทำหน้าที่กำหนดทิศทางการเติบโตเศรษฐกิจโลกอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อหลีกเลี่ยงสภาวะทางเศรษฐกิจ (เบลโล, 2545, หน้า 57-58)

บทความชิ้นนี้จึงได้เลือกศึกษาการทำงานของระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์ในช่วงสงครามเย็นตอนต้นมาทำความเข้าใจถึงบทบาทสหรัฐอเมริกาที่องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในไทย ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

II. โครงสร้างอำนาจโลกยุคสงครามเย็นกับความสำคัญของรัฐไทย: วาทกรรมการพัฒนา

โครงสร้างอำนาจโลกในยุคสงครามเย็นอาจทำความเข้าใจได้จากการอธิบายกำเนิดสงครามเย็นของสำนักกระแสทวน (Revisionism) ซึ่งออกมาท้าทายคำอธิบายกำเนิดสงครามเย็นของกระแสหลัก (Orthodox School) ด้วยคำอธิบายในเชิงเศรษฐกิจทุนนิยมโลกมากกว่าที่จะให้ความสำคัญในเรื่องความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองและความมั่นคงเป็นหลัก คำอธิบายในเชิงเศรษฐกิจนี้จะสะท้อนออกมาในรูปแบบของวาทกรรมว่าด้วย “การพัฒนา” ที่ทำให้รัฐไทยเปิดรับต่อบทบาทการพัฒนาทางการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาได้ง่ายมากขึ้น ในส่วนนี้จะทำให้เราเข้าใจว่า เพราะเหตุใดรัฐเล็กๆ อย่างประเทศไทยจึงมีความสำคัญต่อสหรัฐอเมริกาอย่างมากในช่วงสงครามเย็น

2.1 สงครามเย็นกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในฐานะศูนย์กลางระบบทุนนิยมโลก

ในส่วนที่ผ่านมา เราได้ชี้ให้เห็นว่า โลกาภิวัตน์ หมายถึง กระบวนการของทุนนิยมโลกที่เคลื่อนย้ายไปยังอาณาบริเวณต่างๆ ทั่วโลก คำถามที่สำคัญคือ สหรัฐอเมริกาเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างไร และเพราะเหตุใดประเทศเล็กๆ อย่างไทยจึงมีความสำคัญ การศึกษาประเด็นดังกล่าวนี้ผ่านคำอธิบายกำเนิดสงครามเย็น จะช่วยให้เราเข้าใจถึงข้อถกเถียงในบทบาทของสหรัฐอเมริกาได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

คำอธิบายการเกิดสงครามเย็นของ **สำนักดั้งเดิม (Traditionalism/ Orthodox School)** เชื่อว่า โซเวียตเป็นฝ่ายผิดและเป็นตัวจุดชนวนสงครามเย็น โดยสหรัฐอเมริกาเป็นเพียงผู้ตอบสนอง (reaction) ต่อความก้าวร้าวของโซเวียตนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งปัจจัยภายนอกเป็นตัวผลักดันให้สหรัฐต้องเข้าสู่สงครามเย็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พฤติกรรมของสหรัฐอเมริกาทำให้สหรัฐอเมริกาคงต้องออกจากการใช้ “นโยบายโดดเดี่ยว” (isolationism) มาเป็น “นโยบายเข้าร่วมระหว่างประเทศ” (internationalism) ด้วยความลังเลใจ สำนักนี้ปกป้องตนเองว่าสหรัฐอเมริกามีความเมตตาอย่างมากในการเข้ามาปกป้องความเป็นประชาธิปไตย ความมีอิสรภาพ ความมั่งคั่ง การเปิดกว้าง และความยุติธรรมสากล (universal justice) จากความพยายามในการขยายตัวของโซเวียต (expansionist) และการขยายเขตอิทธิพล (spheres of influence) นอกจากนี้ สำนักดั้งเดิมยังโจมตีสตาลินว่าเป็นพวก “โรคจิต” (paranoid) และไม่มีสิ่งใดที่จะทำให้สตาลินได้รับความพึงพอใจได้ (appease) นอกจากการขยายอำนาจของโซเวียต ดังนั้นหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาคือ การสกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์โซเวียตเอาไว้ ในแง่นี้เราจะพบว่า คำอธิบายสงครามเย็นของสำนักดั้งเดิมให้น้ำหนักกับภัยคุกคามของโซเวียตว่ามีพลังอำนาจเทียบเท่ากับพลังของสหรัฐอเมริกา ดังนั้นสงครามเย็นจึงมีสองขั้วอุดมการณ์อย่างเห็นได้ชัด (Jayanama, 2003, pp. 2-3)

คำอธิบายในลักษณะเดียวกันนี้ยังสามารถพบได้จาก **สำนักหลังการทวนกระแส (Post-Revisionism)** ที่เชื่อว่าสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับผลประโยชน์แห่งชาติ ดุลยภาพแห่งอำนาจ (Balance of Power) และความมั่นคงของชาติมากกว่าประเด็นทางด้านเศรษฐกิจ และประเด็นทางด้านเศรษฐกิจจะมีความสำคัญขึ้นมาก็ต่อเมื่อเกี่ยวข้องกับเรื่องของภูมิศาสตร์การเมืองมากกว่าจะเป็นผลจากแรงกดดันภายในประเทศ นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังมีนโยบายต่างประเทศเพียงแค่ว่าต้องการรับมือกับภัยคุกคามจากโซเวียตเท่านั้น และแม้จะยอมรับว่าสหรัฐอเมริกามีความเป็น “เจ้าจักรวรรดิ” (empire) แต่ก็เป็นไปในลักษณะที่ “ถูกเชิญ” จากต่างประเทศเท่านั้น (โปรดดูรายละเอียดและตัวอย่างวรรณกรรมอื่นๆ ใน Jayanama, 2003, pp. 4-5)

คำอธิบายกำเนิดสงครามเย็นที่ต่างออกไปโดยสิ้นเชิง ได้แก่ คำอธิบายของ **สำนักทวนกระแส (Revisionism)** ซึ่งอธิบายว่า สงครามเย็นไม่ใช่จุดเปลี่ยนในนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ดังเช่นที่สำนักดั้งเดิมอธิบาย แต่เป็นความต่อเนื่องและปัจจัยทางด้าน

เศรษฐกิจภายในประเทศที่กำหนดให้รัฐบาลอเมริกันต้องใช้นโยบายขยายตัวออกสู่นานาชาติ ในประเด็นดังกล่าวนี้ วิลเลียม แอปเปิลแมน วิลเลียมส์ (William Appleman Williams) นักวิชาการผู้คร่ำหวอดด้านสงครามเย็น ได้ชี้ให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาต้องการใช้นโยบายเปิดประตู (Open Door policy) เพื่อลดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงหลังสงครามโลกและต้องการทำให้ระบบทุนนิยมกลายเป็นระบบระหว่างประเทศขึ้นมา (Berger, 1992, p. 137 cited in Jayanama, 2003, p. 3)

ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงมีนโยบายขยายตัวออกสู่ภายนอกแม้จะไม่มีภัยคุกคามจากโซเวียตก็ตาม เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจการเมืองในยุคหลังสงครามให้เป็นแบบทุนนิยมเพื่อค้ำประกันอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญ เพื่อสร้างแนวคิดใหม่ที่ลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยทางด้านความมั่นคงและเพื่อต่อต้านกระแสชาตินิยมในประเทศโลกที่สามที่ขัดขวางการแสวงหาผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาในดินแดนแถบนั้น ในแง่นี้เราจะพบว่าโซเวียตไม่ได้เป็นภัยคุกคามที่มีพลังทำลายเทียบเท่าสหรัฐอเมริกา แต่โซเวียตถูกกล่าวเกินจริง (exaggerated) เพื่อให้สหรัฐอเมริกาใช้เป็นข้ออ้างที่ชอบธรรมในการสร้างฐานของจักรวรรดิอเมริกัน (Jayanama, 2003, pp.3-4)

บทความชิ้นนี้เห็นว่า คำอธิบายกำเนิดสงครามเย็นของสำนักทวนกระแสมีความสอดคล้องกับการอธิบายบทบาทของสหรัฐอเมริกาได้อย่างชัดเจนกว่าในหลายๆ กรณี ตัวอย่างที่สำคัญ 3 กรณี เช่น กรณี “Percentage Agreement” ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1944 ที่วินสตัน เชอร์ชิล ผู้นำอังกฤษ และโจเซฟ สตาลิน ผู้นำโซเวียตตกลงกันว่าอังกฤษจะยอมรับถึงการมีเขตอิทธิพลของโซเวียตในยุโรปตะวันออกและในขณะเดียวกันโซเวียตก็จะยอมรับอิทธิพลของอังกฤษในเมดิเตอร์เรเนียนเช่นกันนั้น ตัวอย่างเช่น ในโรมาเนียถือเป็นเรื่องของโซเวียต 90% ของผู้อื่น 10% หรือในบัลแกเรียเป็นเรื่องของโซเวียต 75% ของผู้อื่น 25% แต่ถ้าในกรีซถือเป็นเรื่องของอังกฤษ 90% ของโซเวียต 10% เป็นต้น (Woods, 1976, p. 124) ก็เป็นสิ่งที่สหรัฐอเมริกาทราบเรื่องมาโดยตลอด แต่ก็มิได้แสดงท่าทีขัดขวางแต่อย่างใด ซึ่งสะท้อนว่า หากผลประโยชน์สอดคล้องกันความแตกต่างของอุดมการณ์ทางการเมืองก็ไม่เป็นประเด็น

กรณีต่อมาเป็นกรณีความขัดแย้งในกรณี “ดินแดนเยอรมันและค่าปฏิกรรมสงคราม” ในการประชุมปอตส์ตามกล่าวคือ ประธานาธิบดีเฮนรี ทรูแมน ได้กลับลำข้อตกลงกับโซเวียตจากที่ในการประชุมยัลต้าได้เคยตกลงกันว่า จะให้มีการแบ่งเยอรมันออกเป็นสี่ส่วนภายใต้

การครอบครองของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ โซเวียต และฝรั่งเศส แต่ยังคงอยู่ภายใต้สภาพการร่วมพันธมิตร (The Allied Control Council) และใช้ระบบเศรษฐกิจแบบหนึ่งเดียว (economic unit) (Woods, 1976, p. 126) โดยที่แต่ละประเทศยังมีอำนาจอย่างเต็มที่เหนือดินแดนส่วนที่ตนครอบครองอยู่ อย่างไรก็ตาม พอถึงการประชุมที่ปอตส์ตามในเดือนกรกฎาคม 1945 สหรัฐอเมริกากลับต้องการให้รวมเยอรมันเป็นหนึ่งเดียว แต่การรวมในครั้งนี้แบ่งออกเป็นค่ายตะวันตก อันหมายถึงการรวมดินแดนครอบครองของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศสเข้าด้วยกัน และค่ายตะวันออกซึ่งเป็นของโซเวียตตลอดจนไม่ยอมให้เยอรมันจ่ายค่าปฏิกรรมสงครามแก่โซเวียตตามที่ตกลงไว้ในการประชุมยัลต้า เหตุผลสำคัญได้แก่ การที่สหรัฐอเมริกาเกรงว่าเยอรมันจะไม่สามารถฟื้นตัวขึ้นมาเป็นคู่แข่งในระบบทุนนิยมกับสหรัฐอเมริกาได้ ทั้งหมดนี้คือเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจตามที่สำนักทวนกระแสอธิบายไว้ทั้งสิ้น

และในกรณีสุดท้าย กรณี “การใช้ระเบิดปรมาณูในญี่ปุ่น” ของสหรัฐอเมริกาเพื่อยุติสงครามในเอเชีย ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาทำเพื่อผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในการประชุมที่ยัลต้าได้มีข้อตกลงที่จะให้โซเวียตเข้าร่วมในสงครามญี่ปุ่น (Woods, 1976, p. 128) และโซเวียตจะได้สิ่งตอบแทน คือ ดินแดนที่เพิ่มขึ้นในภาคใต้ของเกาะซาคาลิน และหมู่เกาะคูริลมาครอบครอง ได้สัญญาเช่าพอร์ต อาเธอร์ เพื่อเป็นฐานทัพเรือของตน และมีสิทธิใช้ท่าเรือสากล คือ ท่าเรือไต้เร็น รวมทั้งมีส่วนเข้าควบคุมเส้นทางรถไฟสายแมนจูเรียและเข้าร่วมกับพันธมิตรทำสัญญามิตรภาพกับจีน (ธนู แก้วโอภาส, 2544, หน้า 357) ซึ่งทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นเมื่อโซเวียตเข้าร่วมสงครามญี่ปุ่นเท่านั้น แต่สิ่งที่เกิดขึ้น คือ หลังจากที่ทรูแมนก้าวขึ้นมาเป็นอำนาจเขาได้ใช้นโยบายที่แข็งกร้าวต่อโซเวียต ซึ่งนั่นรวมถึงการใช้ “การทูตปรมาณู” (atomic diplomacy) ด้วยเพื่อหวังที่จะขจัดอิทธิพลของโซเวียตให้หมดไปจากยุโรป (Potichnyj and Shapiro, 1976, p. 28) ดังนั้น ในการยุติสงครามโลกในเอเชียสหรัฐอเมริกาได้ทิ้งระเบิดปรมาณูที่ฮิโรชิมาและนางาซากิตามลำดับ อันทำให้ญี่ปุ่นภายใต้การนำของสมเด็จพระจักรพรรดิจำต้องประกาศยอมแพ้ในเวลาต่อมา ซึ่งนอกจากจะทำให้โซเวียตได้เห็นถึงศักยภาพในการใช้ระเบิดปรมาณูแล้ว ยังทำให้สหรัฐอเมริกาอยู่ในฐานะที่เป็นเพียงผู้เดียวในการยุติสงคราม ซึ่งนั่นหมายความว่าผลประโยชน์ต่างๆ ที่รัสเซียควรจะได้รับจากการเข้าร่วมในสงครามกับญี่ปุ่นก็สลายไปด้วย เป้าหมายสำคัญได้แก่ การที่สหรัฐอเมริกาต้องการให้ดินแดนญี่ปุ่นเป็นคู่แข่งที่สองของตนรองจากประเทศเยอรมัน

คำอธิบายในข้างต้นช่วยให้เราเห็นว่า สหรัฐอเมริกาดำเนินนโยบายต่างประเทศที่สะท้อนการรักษาระบบทุนนิยม เมื่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกาที่สำคัญ ได้แก่ การรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบทุนนิยมเพื่อความเป็น “เจ้าจักรวรรดิอเมริกัน” (the American empire) อย่างสมบูรณ์แบบ ดังนั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศจึงเป็นไปเพื่อสนองต่อความต้องการในการรักษาผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจทั้งสิ้น หนึ่งในภูมิภาคที่สำคัญที่สุด ได้แก่ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในกรณีของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐอเมริกาต้องการมีคู่ค้าที่สำคัญภายใต้ระบบทุนนิยม เพื่อให้ระบบทุนนิยมสามารถดำเนินต่อไปได้ ประเทศญี่ปุ่นได้รับบทบาทที่สำคัญดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น สหรัฐอเมริกาได้ใช้นโยบาย “การทูตปรมาณู” (atomic diplomacy) เพื่อสกัดกั้นโซเวียตออกจากการมีส่วนร่วมในการครอบครองประเทศญี่ปุ่น การที่สหรัฐอเมริกาวางระเบิดญี่ปุ่นทั้งสองครั้งทำให้รัฐบาลอเมริกันสามารถอ้างสิทธิแต่เพียงผู้เดียวเหนือดินแดนญี่ปุ่นได้ โดยที่ในเวลาต่อมาประเทศญี่ปุ่นได้ถูกกำหนดบทบาทให้มีสถานะเป็น “ห้องเครื่องของระบบทุนนิยม” (industrial workshop) แห่งที่สอง (กุลลดา เกษบุญชู-มัต, 2546ข, หน้า 10-12) หลังจากที่เยอรมันเคยเป็นห้องเครื่องของระบบทุนนิยมแห่งที่หนึ่งภายใต้แผนการให้ความช่วยเหลือมาร์แชล (Marshall Plan) ดังที่ได้กล่าวไปในข้างต้น (Jayanama, 2003, p. 23) และญี่ปุ่นก็ได้กลายเป็นพันธมิตรทางการค้าที่สำคัญที่สุดอันดับสองรองจากทวีปยุโรปในเวลาต่อมา

เช่นเดียวกันในกรณีของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สหรัฐอเมริกาได้กำหนดบทบาทให้ภูมิภาคนี้เป็นฐานทรัพยากรและแหล่งตลาดระบายสินค้าที่สำคัญให้แก่ญี่ปุ่น กล่าวคืองานของวิลเลียม บอร์ดเดน (William Borden) ได้ชี้ให้เห็นว่าในช่วงสงครามเย็นสหรัฐอเมริกา กำลังประสบกับปัญหาการขาดแคลนเงินดอลลาร์ (Dollar Gap) อย่างรุนแรงและถือเป็นเหตุผลสำคัญที่ต้องฟื้นฟูเศรษฐกิจของยุโรปและญี่ปุ่น (Borden, 1984) ในกรณีของเยอรมัน สหรัฐอเมริกาได้มีนโยบายสร้างตลาดร่วมแห่งยุโรปและการทุ่มเงินช่วยเหลือประเทศเหล่านี้ให้ฟื้นตัวจากสภาพสงครามตามแผนการมาร์แชล เพื่อให้เป็นฐานเศรษฐกิจมารองรับการฟื้นตัวของเยอรมัน ในกรณีของญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พัฒนาขึ้นตาม “หลักการข้อสี่” ของทรูแมนในสุนทรพจน์ของเขาวันเข้ารับตำแหน่งเมื่อปี ค.ศ. 1947 ที่เน้นการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศด้อยพัฒนา (Rist, 1999, p. 115)

ในขณะที่กุลดา เกษบุญชู ได้ชี้ให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกาไม่ได้ต้องการพัฒนาอุตสาหกรรมของภูมิภาคนี้ เพียงแต่ต้องการให้เกิดการเพิ่มผลผลิตภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อนำมาตอบสนองความต้องการทางวัตถุดิบจากประเทศศูนย์กลางญี่ปุ่นอย่างพอเพียง และทำให้ประเทศในบริเวณนี้สามารถซื้อสินค้าอุตสาหกรรมได้ อันเป็นที่มาของนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import-Substitute Industry: ISI) ในยุคจอมพลป. พิบูลสงคราม (กุลดา เกษบุญชู-มีต, 2546ข, หน้า 10-12; Mead, 2003, pp. 47-49) ส่วนบริเวณอื่นที่ยังมีความไม่มั่นคงทางการเมืองและการทหาร เช่น ประเทศเวียดนามก็จะต้องพึ่งเศรษฐกิจให้ได้อย่างการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองก่อน นี่คือสาเหตุของการเข้าสู่สงครามเวียดนามที่มากกว่ามิติของการปกป้องประชาธิปไตยตามที่นักวิชาการในสำนักดั้งเดิมได้ให้คำอธิบายไว้ ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ย่อมได้รับผลกระทบเชิงนโยบายเช่นเดียวกัน และได้สะท้อนออกมาในนโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างไทย-สหรัฐอเมริกา ในยุคสงครามเย็น

2.2 วาทกรรมการพัฒนากับความสำคัญของรัฐไทย

การเกิดขึ้นของวาทกรรม “การพัฒนา” ที่แพร่หลายมาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมทั้งประเทศไทย ได้กลายมาเป็นโจทย์ที่สำคัญให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ไทย ในทศวรรษที่ 1960 ว่าจะมีการสร้างระบบราชการเพื่อมารองรับ/ ให้ไปถึงจุดหมายปลายทางของการพัฒนาที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบได้อย่างไร*

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อประเทศต่างๆ ได้รับการปลดปล่อยเอกราชจากเจ้าอาณานิคม แนวคิดเรื่องการพัฒนาทางเศรษฐกิจในประเทศด้อยพัฒนา (Less-Developed Countries) ซึ่งในเวลานั้นจะหมายถึงสิ่งเดียวกับการทำประเทศให้เป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) ได้กลายมาเป็นปรากฏการณ์ที่แพร่หลายในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

* สหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่าประเทศที่เดินตามแบบอย่างของคอมมิวนิสต์ ประโยคดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่สำคัญ 2 ประการที่สหรัฐต้องการเผยแพร่ไปให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศโลกที่สามได้รับรู้ นั่นคือ ประการแรก ประเทศโลกที่สามใดๆ ก็ตามที่ต้องการพัฒนาและมีความเจริญก้าวหน้าแบบที่สหรัฐอเมริกาเป็นอยู่นั้น จะต้องยึดถือแนวทางของความเป็นประชาธิปไตยและปฏิเสธแนวคิดของลัทธิคอมมิวนิสต์ ประการที่สอง สหรัฐอเมริกาถือเป็นแบบอย่างหรือแม่แบบที่สำคัญที่จะให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศโลกที่สามได้ยึดถือเป็นแบบอย่างและเดินตาม (Latham, 2003, pp. 4-5).

แนวคิดดังกล่าวนี้ต้องการที่จะสร้างความทันสมัย (Modernization) ตลอดจนการผลักดันการเปิดเสรีทางการค้า (Trade liberalization) ให้แก่ประเทศที่เพิ่งได้รับเอกราชในแถบแอฟริกา ลาตินอเมริกา และเอเชีย ซึ่งถือเป็นเขตอิทธิพลของชาวตะวันตก (Tipps, 1973, pp. 199-226; Reinert, 2008, pp. 165-170 และ Glenn, 2007, pp. 103-104)

ในทศวรรษที่ 1960 เราจะเห็นบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการเรียกร้องให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายเปิดประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนกับความช่วยเหลือทางด้านการเงิน (Gowan, 1999, p. 81) ทั้งนี้ เราต้องย้อนกลับไปพิจารณาที่เหตุการณ์ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1950 ได้แก่ การที่ธนาคารโลกได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวภายใต้แผนที่เรียกว่า “การพัฒนา” โดยนำหลักการที่สำคัญอันหนึ่งในยุคปลายทศวรรษที่ 1940 มาใช้นั่นคือหลักการ “Point Four” ที่ประธานาธิบดีทรูแมนได้ประกาศในวันเข้ารับตำแหน่งเมื่อปี 1947 มาเป็นกรอบที่สำคัญในการดำเนินนโยบายการพัฒนา นโยบายดังกล่าวนี้ถือกำเนิดขึ้นจากคำแนะนำของนายราอูล 프리บิช ที่มีต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจประจำสหประชาชาติ (the United Nations Economic Commission: UNEC) ซึ่งมีการไปปรับใช้ในภูมิภาคลาตินอเมริกา ฟรีบิชได้เสนอว่าประเทศด้อยพัฒนาก็สามารถมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นได้ หากนำยุทธศาสตร์แบบอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการนำเข้าไปปรับใช้ (Import Substitution Industry: ISI) (Rist, 1999, p. 115) นี่คือนโยบายสำคัญที่ธนาคารโลกได้นำแนวคิดเรื่องการพัฒนาไปปรับใช้ในทางปฏิบัติและเป็นภารกิจสำคัญในช่วงกลางทศวรรษที่ 1950 นโยบายของยุทธศาสตร์นี้ก็คือ การผลักดันให้ประเทศด้อยพัฒนา โดยเฉพาะประเทศที่กำลังประสบกับปัญหาความยากจนเปิดรับทุนอเมริกัน ให้รัฐยุติบทบาททางเศรษฐกิจแต่เป็นผู้จัดหาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่การลงทุนทางเศรษฐกิจของเอกชน สิ่งที่ต้องกล่าวไว้ ณ ที่นี้คือ ยุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้นนี้ไปสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มอุตสาหกรรมอเมริกันอย่างลงตัว แนวคิดเรื่องพัฒนาดังกล่าวนี้ยังได้รับการตอกย้ำให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จากการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Right to Development) โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly) ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 (Berger, 2004, p. 18)

ในกรณีของประเทศไทย แนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นโยบายของไทยได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์ไทย - สหรัฐอเมริกา เมื่อครั้งที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เดินทางไปรักษาตัวยังโรงพยาบาลวอเตอร์ รีดในฐานะแขกส่วนตัวของประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ และนำแนวคิดที่ว่าด้วย “การพัฒนา” กลับมายังประเทศ และได้กำหนดขึ้นเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก (พ.ศ. 2504-2509) ขึ้นในประเทศไทย Mead, 2003, p. 59) ในมุมมองของนักวิชาการกระแสหลัก บทบาทของสหรัฐอเมริกาอาจสร้างความฉงนให้เกิดขึ้นได้ว่า เพราะเหตุใดรัฐบาลอเมริกันถึงมีปฏิสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลเผด็จการทหารอย่างต่อเนื่อง ทั้งที่ยึดหลักการเสรีนิยมประชาธิปไตย แต่สำหรับนักวิชาการกระแสทวนพฤติกรรมของรัฐบาลอเมริกันถือเป็นเรื่องที่น่าสนใจได้เมื่อรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้นำเอาหลักการว่าด้วยการพัฒนาที่สหรัฐอเมริกาต้องการเผยแพร่เข้ามาใช้ภายในประเทศ* ความชอบธรรมอันเกิดจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่เข้าใจได้

ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการนำเอานโยบาย “การพัฒนา” ของรัฐบาลอเมริกันมาแปลเป็นภาคปฏิบัติ ได้แก่ “ยูซอม” (United States Operations Mission: USOM) ยูซอมเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาที่มีบทบาทสำคัญในการประสานงานด้านเศรษฐกิจกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงการมีบทบาทในปฏิบัติการทางทหารของวอชิงตัน อาทิ ปฏิบัติการลับในประเทศลาว (Leary, 2007, Online) ในแง่นี้ บทบาทของยูซอมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการประสานงานกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของไทย ตลอดจนหน่วยงานเศรษฐกิจมหภาคของไทย ตลอดจนการพัฒนาทางการศึกษาและองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยต่อไป

* ในช่วงที่สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาทในไทย หนึ่งในบุคลากรคนสำคัญที่ขับเคลื่อนโครงการพัฒนาในประเทศไทย ได้แก่ ศ.ดร.ติน ปรัชญพฤทธิ์ ท่านเป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทในการพิจารณาการก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่าในยุคเริ่มต้น (ปัจจุบันคือ สนามบินสุวรรณภูมิ) โดยเฉพาะการเปรียบเทียบข้อเสนอโครงการจากบริษัทต่างๆ ที่มาเสนอโครงการ การประสานงานกับธนาคารโลกในการพัฒนาเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ (ปิยากร หวังมหาพร, 2555, หน้า 53 และ 58)

III. พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ในไทยกับบทบาทของสหรัฐอเมริกา: ที่มาของ รัฐประศาสนศาสตร์ไทย

ในช่วงต้นของหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐอเมริกาได้เน้นที่การพัฒนาคุณภาพ การศึกษาของไทยของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในไทย แต่เมื่อพบว่าความพยายาม ดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ จึงหันมาให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างองค์การใหม่ขึ้นเพื่อให้ รองรับ/ ควบคู่ไปกับการพัฒนาอาจารย์ จึงเป็นที่มาขององค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ ในประเทศไทยในฐานะเครื่องมือที่จะมาทำหน้าที่จัดโครงสร้างระบบราชการไทยให้มีลักษณะที่ เป็นสากลมากยิ่งขึ้น โดยมีสหรัฐอเมริกา (แหล่งกำเนิดขององค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์) ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์

3.1 สหรัฐอเมริกากับบทบาทในการให้ความช่วยเหลือทางการศึกษาของไทย

ก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือได้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา เนื้อหา/ หลักสูตรการศึกษาไทยอย่างมาก ในเบื้องต้น ยูซอมได้สร้างโครงการย่อยๆ ขึ้นมาหลาย โครงการ เช่น การให้เงินช่วยเหลือฝึกอบรมผู้ที่เข้าร่วมโครงการจ้างเจ้าหน้าที่ทางวิชาการจาก สหรัฐอเมริกา การจัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ให้กับโรงเรียนสาธิต การช่วยปรับปรุงหลักสูตร การปรับปรุงหลักสูตรเพื่อการศึกษา การฝึกอบรมครู โดยทั้งหมดนี้ยูซอมได้อาศัยองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) เป็นแนวทางปฏิบัติ (มัสแคต, 2536, หน้า 141-142) จะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือทางด้านการศึกษาในช่วงแรกนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับ โครงสร้างการบริหารรัฐกิจ/ ระบบราชการโดยตรง ซึ่งยูซอมจะหันไปให้ความสำคัญในภายหลัง

ในระดับอุดมศึกษา สหรัฐอเมริกามีโครงการขนาดใหญ่ 4 โครงการในไทย (มัสแคต, 2536, หน้า 142) ดังต่อไปนี้

- (1) **โครงการแรก** เป็นการให้ความช่วยเหลือของมหาวิทยาลัยเท็กซัสที่ช่วยปรับปรุง การศึกษาในระดับปริญญาตรีของคณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- (2) **โครงการที่สอง** เริ่มขึ้นในปี 1952 ยูซอมได้จัดหาอุปกรณ์ต่างๆ ให้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ในการปรับปรุงการเรียนการสอน ต่อมาในปี 1955 ได้มีการขยายโครงการนี้โดยการทำสัญญากับมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอเรกอน จัดส่ง คณาจารย์ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จำนวน 60 คน ไปรับการศึกษาระดับ

ณ สหรัฐอเมริกา ในขณะที่เดียวกันคณาจารย์จากสหรัฐอเมริกาก็เข้ามาทำวิจัยและพัฒนาหลักสูตรต่างๆ ในไทย

- (3) **โครงการที่สาม** เริ่มต้นขึ้นกลางทศวรรษที่ 1950 โดยที่ยูซอมสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการทำสัญญาจ้างมหาวิทยาลัยอินเดียมาเพื่อช่วยพัฒนาวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตรที่กรุงเทพฯ ให้เป็นสถาบันชั้นเลิศในการฝึกอบรมครู โครงการดังกล่าวนี้ได้ดำเนินไปเป็นเวลา 8 ปี โดยค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการนี้ทั้งหมด รวมทั้งจำนวนเงินที่ทางกระทรวงศึกษาธิการจ่ายไปเป็นค่าก่อสร้างและสิ่งอื่นๆ รวมเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 13.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ในจำนวนนี้ยูซอมได้ให้เงินช่วยเหลือจำนวน 1 ใน 4 (มัสแคต, 2536, หน้า 144-145)
- (4) **โครงการที่สี่** เกิดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกันคือ ในปี 1956 เป็นการตอบสนองข้อเสนองของรัฐบาลไทยในการจัดตั้งบัณฑิตวิทยาลัยวิศวกรรมศาสตร์ส่วนภูมิภาคของซีโต้ ด้วยความช่วยเหลือทางการเงินจากสหรัฐอเมริกาเป็นส่วนใหญ่ สถาบันแห่งนี้ได้จัดตั้งขึ้นมาด้วยความช่วยเหลือด้านบุคลากรและทางวิชาการจากมหาวิทยาลัยโคโรลาโด ในครั้งแรกสถาบันแห่งนี้ได้สถาปนาขึ้นมาโดยเป็นส่วนหนึ่งของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต่อมาในปี 1958 สถาบันแห่งนี้ได้กลายเป็นสถาบันอิสระคือ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียหรือเอไอที (Asian Institute of Technology -- AIT) และได้พัฒนาเป็นสถาบันชั้นสูงระดับนานาชาติ อาจกล่าวได้ว่า โครงการขนาดใหญ่ทางการศึกษาในไทยที่ได้พัฒนาเป็นสถาบันชั้นนำในปัจจุบันล้วนได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น ซึ่งผลลัพธ์สำคัญได้แก่ การที่ระบบการศึกษาไทยถูกจัดให้มีระบบคิดเดียวกับสหรัฐอเมริกา*

* ผลจากความช่วยเหลือของยูซอมร่วมกับมหาวิทยาลัยต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาก็ทำให้เกิดสิ่งต่างๆ ขึ้นเป็น “อันดับแรก” ในวงการศึกษาของไทย เริ่มตั้งแต่การเกิดขึ้นของหลักสูตรปริญญาตรี 4 ปีเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยมุ่งผลิตครูและผู้นำทางการศึกษา เป็นโครงการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศโครงการแรกที่ระบุว่า ผู้ที่เข้าร่วมโครงการจะต้องได้รับการฝึกอบรมก่อนที่จะไปศึกษาต่อต่างประเทศ ทำให้เกิดระบบอาจารย์ที่ปรึกษาเป็นครั้งแรก โดยผู้ให้คำปรึกษาเป็นผู้เชี่ยวชาญโดยตรงจากมหาวิทยาลัยอินเดียมา มีการสอนภาคฤดูร้อนเป็นครั้งแรก มีโครงการศึกษาต่ออย่างเป็นระบบ และมีห้องสมุดติดเครื่องปรับอากาศเป็นแห่งแรกในประเทศไทยที่วิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตร (มัสแคต, 2536, หน้า 145-146)

นอกจากนี้เรายังจะได้เห็นบทบาทของสหรัฐอเมริกาในการปฏิรูปการศึกษาในระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ระดับเทคนิค และระดับอาชีวะอีกด้วย (มีสแคต, 2536, หน้า 143) ในระดับประถมศึกษา สหรัฐอเมริกาได้คัดเลือกจังหวัดฉะเชิงเทราซึ่งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางสำหรับพัฒนาและสาธิตวิธีการสอนแนวใหม่ในระดับประถมศึกษา ศึกษาวิเคราะห์และครูจากส่วนต่างๆ ของประเทศเข้ามาอบรมที่ศูนย์แห่งนี้ ในระดับมัธยมศึกษา ได้มีการคัดเลือกโรงเรียนในกรุงเทพฯ 4 แห่งเพื่อพัฒนาเป็นศูนย์สำหรับการสาธิต โดยมีครูเป็นจำนวนมากมาเข้ารับการอบรม ส่วนการศึกษาทางด้านเทคนิคนั้น ได้มีการทำสัญญาจ้างมหาวิทยาลัยเวย์นเป็นเวลา 7 ปี เพื่อให้ความช่วยเหลือกระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งวิทยาลัยเทคนิคแห่งแรกขึ้นในกรุงเทพฯ และยังมีสาขาอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา และสงขลา และสุดท้ายได้มีโครงการให้ความช่วยเหลือโรงเรียนอาชีวะทางด้านเกษตรกรรม 16 แห่ง โดยเน้นโรงเรียนที่แม่โจ้และจังหวัดสุรินทร์เป็นโรงเรียนเพื่อการสาธิต และในเวลาต่อมายังมีการทำสัญญาจ้างมหาวิทยาลัยฮาวายเพื่อให้ความช่วยเหลือกรมอาชีวศึกษาในการปรับปรุงโรงเรียนพาณิชย์การระหว่างปี 1959-1965 ทั้งหมดนี้ได้สะท้อนว่า การศึกษาของไทยตั้งแต่ระดับประถมศึกษาไปจนถึงระดับอุดมศึกษา รวมทั้งสายอาชีพ ล้วนได้รับความช่วยเหลือจากมหาวิทยาลัยจากประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น โดยมีชุมชนทำหน้าที่เชื่อมโยงทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม รายงานของธนาคารโลกระบุว่า สหรัฐอเมริกาประเมินถึงความช่วยเหลือในส่วนนี้ทั้งหมดและพบว่า พวกเขาประทับใจกับความล้มเหลว* (ยกเว้นโครงการที่วิทยาลัย

* ในรายงานซึ่งเขียนในปี 1959 โดยธนาคารโลกได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากสหรัฐอเมริกาจะทำให้ไทยได้รับผลสำเร็จอย่างมากในด้านการทำวิจัยในมหาวิทยาลัย การสอนทางด้านการเกษตร การขยายจำนวนนักศึกษาและหลักสูตร แต่ทว่ามีความคิดเห็นในแง่ไม่ดีทางด้านคุณภาพคือ มาตรฐานการศึกษา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) ไม่เป็นที่ประทับใจและความสำคัญของหลักสูตรก็เน้นหนักไปในทางที่ผิด บุคลากรที่มีคุณภาพดีในสาขาวิชาของตนโดยเฉพาะมีจำนวนน้อย และการจ้างอาจารย์พิเศษมาสอนเพื่อชดเชยการขาดแคลนอาจารย์เป็นสิ่งที่ไม่น่าพอใจ อาจกล่าวได้ว่า สิ่งที่ขาดแคลนมากที่สุดก็คือ การขาดแคลนความรู้และประสบการณ์ที่จะนำเอาความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ให้เหมาะสมกับสถานะของการประกอบเกษตรกรรมในประเทศ แทบไม่มีอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่มีประสบการณ์ทางภาคสนาม ไม่มีแปลงทดลองที่ใช้สำหรับฝึกอบรมเพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือใกล้กับมหาวิทยาลัย นอกจากนี้การปรึกษาหารือเกี่ยวกับภาคสนามกับข้าราชการกระทรวงเกษตรที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มักจะผิดหวังอยู่เสมอ (มีสแคต, 2536, หน้า 148)

ประธานมิตร) จึงได้ย้อนกลับมาสู่การพัฒนาโครงสร้างใหญ่ของระบบราชการทั้งหมดซึ่งจะครอบคลุมไปถึงองค์การในระดับเศรษฐกิจมหภาคและภาคสาธารณะอื่นๆ รวมทั้งภาคการศึกษาของไทยด้วย โดยโครงสร้างบางส่วนที่เกิดขึ้นในช่วงแรกจะได้เป็นพื้นฐานของการพัฒนาทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ต่อไป

3.2 สหรัฐอเมริกากับกำเนิดและพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ในไทย

การบริหารรัฐกิจในประเทศไทยเกิดขึ้นหลังจากที่สหรัฐอเมริกาเห็นถึงความล้มเหลวในการพัฒนาหลักสูตรทางวิชาการไทยในช่วงก่อนหน้านี้อย่างยิ่งหันมาทุ่มเทความช่วยเหลือให้แก่ประเทศไทยในด้านนี้ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1950 เพื่อมุ่งแก้ไขจุดอ่อนในการวางแผนการบริหารซึ่งปรากฏอยู่ในทุกหน่วยงานของรัฐบาลและโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลไทยในเวลานั้น (มัสแคต, 2536, หน้า 155) แนวทาง/ องค์ความรู้ของการบริหารรัฐกิจถูกนำมาปรับใช้กับการที่สหรัฐอเมริกาภายใต้การทำงานของ “ยูซอม” (United States Operations Mission: USOM) ต้องติดต่อและทำงานร่วมกับหน่วยงานที่มีความสำคัญของไทย ได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานการวางแผนเพื่อการพัฒนา และสำนักงานกิจการพลเรือน ที่ล้วนเกี่ยวข้องกับพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการทั้งสิ้น (มัสแคต, 2536, หน้า 155)

การที่ยูซอมเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มต้นมาจากการวิจัยสองเรื่องในตอนต้นทศวรรษที่ 1950 โดยมีสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุน เรื่องแรกเป็นการสนับสนุนของฟูลไบรท์ให้นักวิชาการไทยร่วมกับนักวิชาการอเมริกันร่วมกันวิเคราะห์การบริการสาธารณะในไทย ซึ่งจัดทำโดย ดร.เกษม อุทยานินท์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในเวลานั้น ร่วมกับนายรูฟัส บี. สมิธ อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก ส่วนเรื่องที่สอง ยูซอมได้ว่าจ้างให้หน่วยงานให้บริการด้านการบริหารรัฐกิจแห่งชิคาโก (the Public

* ในประเด็นดังกล่าวนี้ พิทยา บวรวัฒนา ตีความว่า นักวิชาการไทยให้ความสำคัญกับการบริหารรัฐกิจทางด้านการศึกษาในไทยมากกว่าการพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านบริหารรัฐกิจเนื่องจาก “ตัวตั้ง” ที่เขาใช้ศึกษาคือ ทฤษฎีและผลงานทางวิชาการของนักรัฐประศาสนศาสตร์ แต่หากเราพิจารณาจากลำดับนโยบายและความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ก็จะเข้าใจว่า ยูซอมมุ่งหมายที่จะพัฒนาศักยภาพทางด้านหลักสูตรก่อน แต่เมื่อไม่สำเร็จจึงหันมาพัฒนาการบริการรัฐกิจแทนเพื่อตั้งโครงสร้างของระบบราชการใหม่ (Bowornwathana, 1986, p. 438)

Administration Service of Chicago: PAS) ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจในประเทศไทย (มัสแคต, 2536, หน้า 155)

ผลงานงานวิจัยเหล่านี้ทำให้สหรัฐอเมริกาในด้านหนึ่งอ้างได้ว่า การบริหารงานของไทยยังขาดประสิทธิภาพ ในขณะที่อีกด้านหนึ่งขอเสนอว่า เป็นความพยายามของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการปรับโครงสร้างการบริหารรัฐกิจของไทยให้สอดคล้องกับของสหรัฐอเมริกา ผลที่เกิดขึ้นก็คือ สหรัฐอเมริกาได้เสนอให้รัฐบาลไทยปรับปรุงอุปกรณ์ที่ใช้ในการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนใหม่ทั้งหมด (มัสแคต, 2536, หน้า 155) ผลผลิตของข้าราชการไทยที่ได้ไปอบรมในต่างประเทศได้นำเอาแบบแผนฝึกอบรมกลับมาปรับใช้ในประเทศไทยโดยมีสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง พวก “นักเรียนเก่า” (Old Boy)** อันหมายถึง นักเรียนนอกจากต่างประเทศที่กลับมายังประเทศไทยทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างหน่วยงานรัฐหรือมหาวิทยาลัยกับชุมชนอย่างต่อเนื่อง ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ความรู้ที่ได้จากตะวันตกทำให้การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในไทยในช่วงต้น หรือในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ปลายทศวรรษที่ 1950) จนกระทั่งถึงก่อนการเข้ามาของกระแสเสรีนิยมใหม่ในช่วงทศวรรษที่ 1980 สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ยุคที่สำคัญ ได้แก่ (1) ยุคตัวแบบการบริหารงานบุคคล (the Personnel Administration model) (2) ยุคตัวแบบการพัฒนาระบบราชการ (the Bureaucratic Development model) และ (3) ยุคอำมาตยาธิปไตย (the Bureaucratic Polity model) (Bowornwathana, 1986, pp. 438-441) โดยที่แต่ละยุคมีเนื้อหาที่แตกต่างกันออกไปแต่มีจุดร่วมที่สำคัญ ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลง (modification) อันเกิดจากบทบาทของสหรัฐอเมริกาที่เข้ามาแนะนำในแต่ละช่วง

** คำศัพท์ของยอดธง ทับทิวไม้ ใช้เรียกพวกเทคโนโลยีที่ได้อเมริกันไปเรียนในต่างประเทศและกลับมาทำหน้าที่หน่วยงานเศรษฐกิจมหภาค ตลอดจนภาคการศึกษาของไทย บุคคลกลุ่มนี้ทางฝ่ายไอเอ็มเอฟจะเรียกว่าพวก “OLD BOY” อันหมายถึงนักเรียนนักศึกษาในระดับสูงที่ได้รับโอกาสไปศึกษาในบรรดาประเทศทุนนิยมต่างๆ และกลับมาอยู่ในโครงสร้างของประเทศนั้น ซึ่งจะเป็นพวกที่พูดจา “ภาษาเดียวกัน” และทำให้การพัฒนาของชาติเป็น “สูตรสำเร็จ” ของบรรดา “OLD BOY” ในประเทศไทย (ยอดธง ทับทิวไม้, 2541, หน้า 128-129)

ยุคแรก ยุคตัวแบบการบริหารงานบุคคล (the Personnel Administration model) องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงแรกนี้เกิดขึ้นในตอนปลายทศวรรษที่ 1950 โดยได้รับคำแนะนำอย่างใกล้ชิดจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหารรัฐกิจชาวอเมริกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เชี่ยวชาญจากมหาวิทยาลัยอินเดียนนาที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาหลักในการตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือสถาบันที่มีชื่อว่า “the Thai Institute of Public Administration” (TIPA) ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1955 (Bowornwathana, 1986, p. 438)

ในช่วงแรกนี้รัฐบาลไทยตอบรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างดีเนื่องจากเชื่อว่า ความรู้จากศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์จะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ในระบบราชการไทยได้ ปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ระบบการถือหาง (a spoil system) การเกื้อกูลญาติมิตร (nepotism) ระบบอุปถัมภ์ (patronage) และพฤติกรรมการโกงกิน (corrupt practices) ซึ่งแฝงอยู่ในทุกๆ หน่วยงานในประเทศไทย (ปิยากร หวังมหาพร, 2555, หน้า 56-57) โดยที่นักบริหารรัฐกิจชาวอเมริกันเห็นว่า ในช่วงแรกนี้ ระบบราชการไทยขาดความมีประสิทธิภาพซึ่งมีสาเหตุมาจากวัฒนธรรมแบบไทยที่ฝังรากลึกจนกลายเป็นวิถีปฏิบัติแบบไทยไปแล้ว (Bowornwathana, 1986, p. 438) ในช่วงแรกนี้จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารงานบุคคลโดยใช้หลักคุณธรรมความสามารถ (merit system) มากกว่าที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์แบบในอดีต* โดยสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลและจัดการภารกิจทั้งหมด

วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบราชการของสังคมไทยสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการผลักดันแนวคิดว่าด้วยการบริหารแยกออกจากการเมือง ข้อเสนอที่สำคัญของนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในระดับโลก คือ การเมืองเป็นเรื่องของการออกกฎหมายกำหนดนโยบาย ในขณะที่การบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติ การบริหารจะมีประสิทธิภาพ หากไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลการเมืองและการแบ่งผลประโยชน์ ในขณะเดียวกัน

* หลักคุณธรรมความสามารถ (merit system) จะเกิดขึ้นได้โดยการมีกฎระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจนซึ่งครอบคลุมทุกส่วนของการทำงานในองค์การราชการ ตลอดจนต้องมีการทบทวนกฎระเบียบที่มีอยู่ว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงไร องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์จะช่วยให้เจ้าหน้าที่/ ข้าราชการไทยเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมในการทำงานที่ดีขึ้นได้ ทั้งนี้ต้องอาศัยโครงสร้างการทำงานที่มีระเบียบและมีการสอดส่องดูแลที่ชัดเจนจากเบื้องบนจึงจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ (Bowornwathana, 1986, p. 439)

การเมืองก็ไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหาร ซึ่งเป็นการปิดเปิดประสิทธิภาพในการบริหาร (Wilson, 1887; Goodnow, 1990; White, 1926)

ยุคของการบริหารงานบุคคลยังสานต่อบทบาทของสหรัฐอเมริกาในก่อนหน้านี้ นั่นคือสหรัฐอเมริกาเห็นถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีสถาบันภายในประเทศที่สามารถดำเนินการฝึกอบรมและให้การศึกษาในระดับสูงทางทักษะด้านการบริหาร ในปี ค.ศ. 1952 ยูซอมได้เริ่มโครงการจัดส่งข้าราชการพลเรือนที่ผ่านการอบรมในประเทศไปศึกษาอบรมต่อที่สหรัฐอเมริกาในเรื่องสำคัญ ได้แก่ การบริหารภาษีอากร การศุลกากร การบริหารทั่วไป และ เศรษฐศาสตร์ พอถึงปี ค.ศ.1955 รัฐบาลไทยได้ขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาให้ช่วยจัดตั้งโครงสร้างที่จะช่วยอบรมคนอย่างยั่งยืนได้ สัญญาฉบับแรกที่ทั้งสองประเทศได้ทำร่วมกันคือ มหาวิทยาลัยอินเดียนาจะช่วยเหลือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นคณะใหม่ขึ้นมา (มัสแคต, 2536, หน้า 155-156)

โครงสร้างของ TIPA และพีเอเอสที่เกิดขึ้นนี้ เมื่อผนวกกับข้าราชการที่ไปอบรมยังสหรัฐอเมริกากลับมาประจำการในประเทศไทย ทำให้พลังทั้งสองส่วนร่วมกันทำหน้าที่ตาม กระบวนวิชาของการบริหารรัฐกิจได้อย่างลงตัว เริ่มตั้งแต่การจัดทำระบบภาษีอากร การให้ความช่วยเหลือทางด้านสถิติของรัฐบาล* อันนำไปสู่ระบบการทำงานงบประมาณและการเงินที่ดีเยี่ยม และยังเอื้อให้นักเศรษฐศาสตร์และนักบริหารชั้นผู้น้อยได้มีประสบการณ์ในการทำงานเป็นครั้งแรก (มัสแคต, 2536, หน้า 156)

พีเอเอสในฐานะหน่วยงานที่ ยูซอมได้จ้างเข้ามาทำหน้าที่ปรับปรุงการบริหารรัฐกิจของไทยมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการปฏิรูประบบงบประมาณของไทย ในระหว่างปี 1956-1964 พีเอเอสได้ทำงานร่วมกับกรมบัญชีกลางและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน การจัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นเป็นหน่วยงานเอกเทศสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีก็เป็นไปตามคำแนะนำของ

* นับตั้งแต่ปี 1957 ยูซอมได้ให้เงินช่วยเหลือในการฝึกอบรมข้าราชการจากสำนักงานสถิติแห่งชาติจำนวน 120 คน และจ้างที่ปรึกษาทางวิชาการผู้มีชื่อเสียงจากสำนักงานสำรวจสำมะโนประชากรของสหรัฐอเมริกา (U.S. Bureau of the Census) มาให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติยังได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือทางวิชาการในปีต่อๆ มาจากสำนักงานสถิติแห่งสหประชาชาติ (UN Statistical Office) การช่วยเหลือสำนักงานสถิติแห่งชาติคิดเป็นมูลค่า 1.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา และการช่วยเหลือสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรพัฒนาช่วยพัฒนาสมรรถภาพทางด้านสถิติเป็นเวลายาวนานจนทำให้ข้อมูลทางสถิติของไทยมีความเข้มแข็งจนกระทั่งปัจจุบันนี้ (มัสแคต, 2536, หน้า 169-170)

พีเอเอส จนทำให้หน่วยงานนี้มีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเทียบกับสถานภาพก่อนหน้านั้นในฐานะที่เป็นเพียงกองหนึ่งในกรมบัญชีกลางเท่านั้น ข้อเสนอดังกล่าวนี้สอดคล้องกับงานของแดเนียล แมคคัลลัม (Daniel McCallum) ในประเด็นที่ว่า หลักการทั่วไปในการจัดองค์การต้องสร้างความสมดุลระหว่างสัดส่วนของอำนาจ (authority) กับความรับผิดชอบ (responsibility) ที่ได้เสนอไปก่อนหน้านี้ (McCallum, 1856 Cited in Shafritz and Ott, 2001, pp. 42-43)

นอกจากนี้ พีเอเอสยังมีบทบาทในการจัดตั้งหน่วยพัฒนาระบบงานและวิธีการเป็นหน่วยงานแรกในสำนักงบประมาณ และช่วยจัดรูปแบบการบริหารองค์การใหม่ให้แก่กระทรวงเกษตร กระทรวงศึกษาธิการ และกรมทางหลวง โดยข้าราชการไทยที่เคยทำงานร่วมกับพีเอเอสมีทั้งผู้ที่ในภายหลังได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้ากรม กอง และหน่วยงานต่างๆ ในกรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ ธนาคารออมสิน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) บริษัทไทยออยล์ จำกัด และระดับรัฐมนตรีในกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม และกระทรวงการคลัง (มัสแคต, 2536, หน้า 156-157)

โดยสรุปแล้ว ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่สหรัฐอเมริกาได้ชี้ให้รัฐไทยได้รู้จักกับองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์และได้ส่งหน่วยงานมาให้ความช่วยเหลือเพื่อแสดงให้เห็นว่าการบริหารรัฐกิจที่ถูกต้องจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้างโดยมีมหาวิทยาลัยอินเดียนา ยูซอม และพีเอเอสเป็นพันธมิตรในการทำภารกิจนี้ อย่างไรก็ตาม การทำงานในช่วงแรกยังคงมีปัญหามากมาย จากการประเมินผลการทำงานของศาสตราจารย์วิลเลียม ชิฟฟิน ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะทำงานที่มหาวิทยาลัยอินเดียนา พบว่า การบริหารงานของไทยยังมีปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองอย่างมาก อันเป็นปรากฏการณ์ที่สวนทางกับระบบคุณธรรมที่ควรจะเป็น อันที่จริงแล้วสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอาจสะท้อนถึง ความหละหลวมในคำอธิบายเชิงวิชาการซึ่งยากที่จะขึ้นจริงในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นว่าด้วยการเมืองแยกออกจากการบริหาร (Hughes, 2012, pp. 60-61) รวมไปถึงปัญหาที่ผู้เข้าอบรมกลับจากสหรัฐอเมริกาไม่ได้รับการจ้างต่อเนื่องจากปัญหาด้านเงินทุน ทำให้ต้องมีการปรับปรุงต่อในยุคต่อไป (มัสแคต, 2536, หน้า 157)

ยุคที่สอง ยุคตัวแบบการพัฒนากระบวนราชการ (the Bureaucratic Development model) องค์ความรู้ในช่วงต่อมาสอดคล้องกับการเกิดขึ้นของวาทกรรม “การพัฒนา” ดังที่ได้กล่าวมาในส่วนที่สาม การเปลี่ยนแปลงในช่วงของการพัฒนากระบวนราชการนี้เกิดขึ้นใน 3 ลักษณะ ได้แก่

- (1) การเปลี่ยนแปลงจากสถาบัน TIPA ไปสู่สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์หรือนิด้า (the National Institute for Development Administration: NIDA) ในวันที่ 1 เมษายน 1966 โดยความร่วมมือจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ในเวลานั้น) กรมวิเทศสหการ (สมัยนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ แต่ในปัจจุบันคือ กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ) สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ มูลนิธิฟอร์ด (Ford Foundation) และมหาวิทยาลัยมิตเวสต์สำหรับกิจการระหว่างประเทศ (Midwest University Consortium for International Affairs: MUCIA) (สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, ม.ป.ป.(ก), ออนไลน์)*
- (2) การเริ่มต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในประเทศไทยเป็นเวลา 6 ปี (พ.ศ. 2504-2509) ในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์
- (3) การเกิดขึ้นของวารสารบริหารรัฐกิจพัฒนาในประเทศไทย (the Thai Journal of Development Administration) ซึ่งกลายมาเป็นเวทีที่สำคัญสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนราชการไทยและการพัฒนาของประเทศในเวลานั้น ปัจจัยที่สามส่วนนี้ส่งผลให้นักวิชาการไทยมีความตื่นตัวอย่างมากในการสอนและทำวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาบริหารรัฐกิจ (Bowornwathana, 1986, p. 439)

* ในปัจจุบัน สถาบันนิด้ากลายเป็นสถาบันการศึกษาระดับสูงชั้นนำของไทย ประกอบด้วยคณะบริหารธุรกิจ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจและคณะสถิติ นอกเหนือไปจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีอยู่แต่เดิม สำหรับพันธกิจหลักของสถาบัน ได้แก่ การผลิตบัณฑิตระดับบัณฑิตศึกษา การพัฒนาองค์ความรู้ การสร้างงานวิจัย การให้บริการวิชาการ และการพัฒนาบุคลากรทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ให้แก่ประเทศ (สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, ม.ป.ป.(ข), ออนไลน์)

ประเด็นที่สำคัญที่สุดในเวลานั้น ได้แก่ การถกเถียงอย่างกว้างขวางว่า ประเทศไทยจะมีการพัฒนา/ สร้างระบบราชการที่ตอบสนอง/ รองรับเป้าหมาย “การพัฒนา” ของประเทศอย่างไร (Bowornwathana, 1986, p. 439) วาทกรรมการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาปรากฏชัดเจนอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ 1960 นี้ นักวิชาการไม่สามารถมองหลุดจากกรอบการพัฒนาได้ สิ่งที่เราคาดตระหนักในเวลานั้นมีเพียงประเด็นเดียว นั่นคือ การวิจารณ์ระบบราชการของไทยว่าขาดประสิทธิภาพเพียงพอที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม* พิทยาได้ชี้ให้เราเห็นว่า องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ที่สหรัฐอเมริกาหยิบยืมให้ในเวลานั้นเป็นวิธีการแก้ปัญหาแบบเบ็ดเสร็จที่กำหนดไว้แล้ว (ready-made solutions) โดยที่รัฐบาลไทยมีหน้าที่เพียงรับไปและปฏิบัติตามเท่านั้น (nuts and bolts)** โดยวิทยาลัยวิชาการศึกษาระหว่างประเทศเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในการผลิตบุคลากรและเปิดประเด็นในเรื่องการพัฒนาจนเป็นที่ตระหนักในวงกว้าง (มัสแคต, 2536, หน้า 157-158)

และยุคที่สาม ยุคอำมาตยาธิปไตย (the Bureaucratic Polity model) องค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงที่สามเกิดขึ้นมาในเวลาไล่เลี่ยกับช่วงที่สอง โดยบริบทแวดล้อมองค์การที่สำคัญ ได้แก่ ความพยายามในการขยายอำนาจของสหรัฐอเมริกาในประเทศต่างๆ จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาระบบราชการในประเทศต่างๆ ศาสตร์ของการเมืองเปรียบเทียบถูกนำมาปรับใช้เข้ากับรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ ตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา เราจะได้เห็นปรากฏการณ์ที่นักวิชาการอเมริกันจำนวนมากที่เขียนบทความ/ ทำวิจัยเกี่ยวกับการเมือง/ ระบบราชการไทย โดยนักวิชาการที่โดดเด่น ได้แก่ เฟรด ริกส์ (Fred W. Riggs) วิลเลียม ซิฟฟิน (William J. Siffin) เดวิด วิลสัน (David Wilson) หรือฟาร์เรล ฮีดี (Ferrel Heady) เป็นต้น (Riggs, 1966; Siffin, 1966; Wilson, 1962; Heady, 1966, pp. 73-97)

* ความบกพร่องในระบบราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนามี 5 ประการดังนี้ (1) การขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบ (2) การรวมศูนย์มากเกินไป (3) การมีส่วนร่วมจากประชาชนในระดับต่ำ (4) การขาดการประสานงานภายในองค์กร และ (5) การไม่มีข้อมูลอย่างเพียงพอในการตัดสินใจ (Bowornwathana, 1986, p. 440)

** ตัวอย่างองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์สำเร็จที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้แนะนำ เช่น PERT (Program Evaluation and Research Techniques), OD (Organization Development), ZBB (Zero-Based Budgeting), หรือ Cost-Benefit analysis เป็นต้น

ข้อสรุปร่วมกันของนักวิชาการกลุ่มนี้ คือ ระบอบอำมาตยาธิปไตยไทยเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยปฏิวัติ 2475 ที่ทำให้ผู้นำในระบอบราชการมีอำนาจขึ้นมา แต่เมื่อคนกลุ่มนี้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างดี เป้าหมายในการพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมกับตะวันตกจึงห่างไกลจากความเป็นจริงมาก ดังนั้น ระบอบราชการไทยต้องมีการปฏิรูป โดยมีสถาบันประชาธิปไตยตามแบบตะวันตกเป็นต้นแบบที่สำคัญ เช่น ระบบรัฐสภา ระบบการเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง และการจัดกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น และหากปฏิบัติตามนี้แล้ว สังคมไทยจะพัฒนาไปในทิศทางเดียวกับประเทศประชาธิปไตยในตะวันตก (Bowornwathana, 1986, pp. 440-441)

นักวิชาการไทยคนสำคัญที่เห็นด้วยกับข้อสรุปในข้างต้น ได้แก่ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ได้พูดถึงระบบราชการของไทยว่า เป็นระบบที่มีการตัดสินใจในระดับสูงเท่านั้น มีการแตกแยกเป็นก๊กเป็นเหล่า และมีการใช้อภิสิทธิ์ในการทำงาน (มัสแคต, 2536, หน้า 168) ข้อสังเกตนี้ตรงกับงานศึกษาของเฟรด ริคส์ ที่เข้ามาทำวิจัยในประเทศไทยในปี 1966 และพบว่า ระบบราชการไทยมีลักษณะที่เรียกว่า “Prismatic-Sala Model” อันเป็นสภาพพิเศษที่ประเทศไทยมีสถาบันที่เข้มแข็งแบบตะวันตก แต่บุคลากรในองค์การกลับยึดหลักความสะดวกสบายและวัฒนธรรมตามที่ชัยอนันต์ได้เสนอในข้างต้น (พิทยา บวรวัฒนา, 2527, หน้า 148-150) จึงควรนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงให้พัฒนามากยิ่งขึ้น

บทบาทของสหรัฐอเมริกาที่สร้างความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในไทยช่วงนี้ ได้แก่ โครงการพัฒนาข้าราชการพลเรือนระหว่างปี 1965-1971 เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานข้าราชการพลเรือนให้ทันสมัย โครงการนี้ดำเนินงานโดยคณะกรรมการฝ่ายบุคคลของรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State Personnel Board) โดยผลงานที่สำคัญของโครงการนี้คือระบบจำแนกตำแหน่งใหม่ซึ่งครอบคลุมตำแหน่งข้าราชการถึง 60,000 ตำแหน่ง การร่างกฎหมายและกฎข้อบังคับใหม่ เพื่อรองรับการใช้ระบบการจำแนกตำแหน่งงานใหม่ ตลอดจนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.) ซึ่งอยู่ในตำแหน่งต่างๆ ของงานบริหารบุคคล (มัสแคต, 2536, หน้า 170) ทั้งหมดนี้คือบทบาทของยูซอม ในฐานะองค์การที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐบาลอเมริกันที่มีบทบาทอย่างมากทั้งในการสร้างองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ในไทย และเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางด้านการบริหารรัฐกิจควบคู่กันไปภายใต้บริบทสงครามเย็นตอนต้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ: อนาคตของรัฐประศาสนศาสตร์ไทยและประเทศอื่นๆ ทั่วโลก

บทความชิ้นนี้ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญต่อกำเนิดของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับโครงสร้างการบริการจัดการองค์การโดยเฉพาะองค์การภาคสาธารณะ/ ระบบราชการให้สอดคล้องกับสหรัฐอเมริกา การเข้ามาพัฒนาด้านการศึกษาของสหรัฐอเมริกาในไทยเป็นช่วงเดียวกับยุคที่ไทยถูกกำหนดบทบาทให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตของระบบทุนนิยมโลกช่วงต้นสงครามเย็น ประเทศไทยมีหน้าที่สำคัญในการเป็นฐานเศรษฐกิจให้แก่ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นห้องเครื่องของระบบทุนนิยมโลก (Industrial Workshop) ให้แก่สหรัฐอเมริกา การจัดการองค์การให้สอดคล้องกับการเข้ามาของสหรัฐอเมริกาในลักษณะของการ “พูดภาษาเดียวกัน” จึงมีความจำเป็นอย่างมากผ่านการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และการให้ความช่วยเหลือทางด้านบริหารรัฐกิจ

สำหรับแนวโน้มในอนาคต รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะวิชาการบริหารจัดการจะตอบสนองกระแสโลกาภิวัตน์ระลอกใหม่อันได้แก่ กระแสเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่หลังทุนนิยมขับเคลื่อนไปได้อย่างเต็มตัวมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายของทุนปริมาณมหาศาล เราได้เห็นแล้วว่า กระแสของการศึกษา “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ได้กลายมาเป็นกระแสหลักของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ทั่วโลก กล่าวได้ว่า กระแสธรรมาภิบาลได้เป็นแนวคิดหลักของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์โดยเน้นที่การลดขนาดระบบราชการ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือการลดการควบคุมจากภาครัฐ เป็นต้น ตามที่กล่าวมานี้ การบริหารจัดการสาธารณะจำเป็นต้องมีการปรับตัวภายใต้บริบทระบอบโลกใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป กระแสธรรมาภิบาลจึงเข้ามามีผลต่อการบริหารจัดการแบบธุรกิจภาคเอกชนเข้ากับการบริหารงานภาครัฐ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2549, หน้า 215-216)

หลักการในการบริหารงานสาธารณะดังกล่าว ได้กลายมาเป็นเสาหลักของการจัดการปกครองที่เป็นรูปธรรม ตัวอย่างที่สำคัญเมื่อประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน และนายกรัฐมนตรีมาคาเรต แทตเชอร์ ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่ง ทั้งสองได้นำหลักการดังกล่าวไปปรับใช้กับการจัดการภาคสาธารณะในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษตามลำดับด้วย (Shafritz, Hyde and Parkes, 2004, pp. 370-371) ปรากฏการณ์ของการปรับตัวภาครัฐในลักษณะนี้ยังปรากฏให้เห็นในกรณีของประเทศญี่ปุ่น ประเทศนิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศสวีเดน (พิทยา บวรวัฒนา, 2544) ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ แนวโน้มเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในยุคของ

เรแกน-แทตเชอร์ มีความคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การลดจำนวนข้าราชการให้น้อยลง การสร้างหน่วยประสิทธิภาพ (Efficiency Unit) เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในภาคราชการโดยเน้นประเด็นที่สำคัญว่า ใครจะมีความสามารถในการทำงานได้คุ้มค่าเงินมากกว่ากันหรือการจัดระบบข้อมูลข่าวสารให้แก่รัฐมนตรีเพื่อทราบถึงรายละเอียดการทำงานของข้าราชการแต่ละคน ซึ่งโครงการเหล่านี้ได้นำมาสู่กระแสต่อต้านอย่างรุนแรงมากในอังกฤษ (พิทยา บวรวัฒนา, 2544, หน้า 119-149 และ 225-227) แนวคิดที่เกิดขึ้นนี้สอดคล้องกับการปรับตัวของการบริหารรัฐกิจแบบใหม่ ในการส่งเสริมให้ผู้บริหารประเทศต้องลดบทบาทของระบบราชการ (downsizing) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) การจ้างเหมาภาคเอกชน (contracting out) และการกระจายงานให้ผู้เชี่ยวชาญทำ (outsourcing) (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2549, หน้า 216)

สำหรับประเทศไทยในทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่กระแสเสรีนิยมใหม่กำลังขยายตัว หน่วยงานพีเอเอสได้กลับมามีบทบาทอีกครั้งในการเสนอแนะเทคนิคด้านการบริหารจัดการรูปแบบใหม่ๆ จากต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายที่การปรับปรุงการวางแผนการทำงานประมาณ และการประเมินผลของรัฐบาลใหม่ (มัสแคต, 2536, หน้า 160) ดังนั้นในปัจจุบัน นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ไทยเป็นจำนวนมากกำลังอยู่ใน “ภวังค์” ของกระแสเสรีนิยมใหม่โดยที่มองไม่เห็นถึงโครงสร้างการทำงานของพลังทุนนิยมที่สนับสนุนให้ทั่วโลกใช้แนวคิดเดียวกัน ผลผลิตที่ชัดเจนที่สุดของหลักการธรรมาภิบาล ได้แก่ ระบบพิมพ์เขียวในการเปลี่ยนแปลง นวัตกรรมจัดการ ระบบประกันคุณภาพ ระบบประเมินผลการทำงานเป็นตัวเลข หรือระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น (Pathranarakul, 2011, pp. 308-309) เครื่องมือเหล่านี้ถูกนำมาปรับใช้ในระบบราชการอย่างเต็มตัวโดยเหตุผลที่ว่า การจัดโครงสร้างองค์การในแบบใหม่จะสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพสูงสุดในยุคโลกาภิวัตน์* กล่าวโดยสรุป แนวโน้มของพัฒนาการในรัฐประศาสนศาสตร์ไทยยังคงดำรงอยู่ต่อไปในทิศทางของระบบทุนนิยมโลกจากยุคเสรีนิยมสู่ยุคเสรีนิยมใหม่ ทั้งหมดเป็นการตอบโจทย์การรองรับระเบียบโลกระลอกปัจจุบันอย่างเป็นทางการ

* ตัวอย่างที่สำคัญของงานวิชาการประเภทนี้ในประเทศไทย ได้แก่ จรัส สุวรรณมาลา (2545), ชัยสิทธิ์ เถลิณีประเสริฐ (2545), เมธาวุฒิ พิรพรวิฑูร (2545) หรือณปภา จิรมงคลเลิศ และจักรี ไชยพินิจ (2558) เป็นต้น

รายการอ้างอิง

- กุลลดา เกษบุญชู-มีต์. (2546ก). เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับการแสวงหาแนวทางการวิเคราะห์. *วารสารสังคมศาสตร์*, 34, 209-234.
- กุลลดา เกษบุญชู-มีต์. (2546ข). เอเชีย ที่มาที่ไป และทำไมถึงต้องขนาดนี้. *สยามรัฐ: สัปดาห์วิจารณ์*, 21, 10-12.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2545). หลักการกับประสบการณ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังไปด้วยกันมากน้อยเพียงใด?. *วารสารสังคมศาสตร์*, 33(2), 43-58.
- ชัยสิทธิ์ เฉลิมมีประเสริฐ. (2545). สถานการณ์ล่าสุดของการจัดทำงบประมาณระบบใหม่. *วารสารสังคมศาสตร์*, 33(2), 83-144.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2549). *รัฐ-ชาติกับ [ความไร้] ระเบียบโลกชุดใหม่*. กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ณปภา จิรมงคลเลิศ และจักษิ์ ไชยพินิจ. (2558). การวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางการปฏิบัติเพื่อจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานคณบดี คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 7(1), 117-151.
- ธนู แก้วโอภาส. (2544). *เหตุการณ์สำคัญที่สุดของโลกในศตวรรษที่ 20: ศตวรรษแห่งสงคราม*. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- เบลโล, วอลเดน. (2545). *ปิดม่านโลกาภิวัตน์: เปิดแนวคิดใหม่เพื่อจัดการเศรษฐกิจโลก*. ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์. ผู้แปล. กรุงเทพฯ: สอนเงินมีมา.
- ปิยากร หวังมหาพร. (2555). *ดิน ปรัชญาพุทธ: จากอีสานสู่ตำนานนักรัฐประศาสนศาสตร์ไทย*. กรุงเทพฯ: อินทภาษ.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2527). *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ. 1970)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2538). *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ.1970-ค.ศ. 1980)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2544). *การปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ*. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, สำนักงานก.พ.: สหมิตรพรินติ้ง.

- มัสแคต, โรเบิร์ต. (2536). *สหรัฐอเมริกากับการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคงในประเทศไทย*.
กุสุมาลย์ รัชตะนันท์, และคณะ. ผู้แปล. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เมธาวุฒิ พีรพรวิฑูร. (2545). ขอบข่ายของการพัฒนาการเรียนรู้และการปฏิบัติงาน. *วารสาร
สังคมศาสตร์*, 33(2), 12-42.
- ยอดธง ทับทิวไม้. (2541). *ความพินาศของเศรษฐกิจไทย: ใครทำ?*. กรุงเทพฯ: ทันดา.
สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์. (ม.ป.ป.(ก)). *ประวัติ สพบ*. วันที่ค้นข้อมูล 5 กุมภาพันธ์ 2561, จาก
<http://www.nida.ac.th/th/index.php/nida-about/nida-about-1>
- สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์. (ม.ป.ป.(ข)). *ปณิธาน วิสัยทัศน์ และพันธกิจ*. วันที่ค้นข้อมูล 5
กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://www.nida.ac.th/th/index.php/nida-about/nida-about-2>
- Berger, H. W. (Ed.). (1992). *A William Appleman Williams Reader*. Chicago:
Ivan R. Dee.
- Berger, M. (2004). *The Battle for Asia: From Decolonization to Globalization*.
New York: Routledge Curzon.
- Bernard, M. (1996). States, Social Forces, and Regions in Historical Time: Toward
a Critical Political Economy of Eastern Asia. *Third World Quarterly*, 17(4),
649-665.
- Borden, W. S. (1984). *The Pacific Alliance: United States Foreign Economic Policy
and Japanese Trade Recovery, 1947-1955*. London: University of
Wisconsin Press.
- Bowornwathana, B. (1986). Three Decades of Public Administration in Thailand.
Thai Journal of Development Administration, 26(3), 437-446.
- Braudel, F. (1984). *The Prospective of the World*. Sian Reynolds. Trans. London:
Collins.
- Cox, R. (1987). *Production, Power, and World Order: Social Force in the Making of
History*. New York: Columbia University Press.

- Cox, R. (1994). *Global Restructuring: The Making Sense of the Changing International Political Economy*. In Richard Stubbs and Geoffrey Underhill. (Eds.). *Political Economy and the Changing World Order*. New York: St. Martin Press.
- Dicken, P. (1992). *Global Shift: The Internationalization of Economic Activity* (2nded.). London: Paul Chapman.
- Friedman, T. (2006). *The World is Flat: The Globalized World in the Twenty-First Century*. London: Penguin Books.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Glassman, J. (2004). *Thailand at the Margins: Internationalization of the State and the Transformation of Labour*. Oxford: Oxford University Press.
- Glenn, J. (2007). *Globalization: North-South Perspectives*. New York: Routledge.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan.
- Gowan, P. (1999). *The Global Gamble*. London: Verso.
- Hardt, M. & Negri, A. (2000). *Empire*. London: Harvard University Press.
- Hardt, M. & Negri, A. (2003). Globalization as Empire. In David Held, and Anthony McGrew. (Eds.). *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate* (2nded.). Oxford: Blackwell Publishing.
- Heady, F. (1966). *Public Administration: A Comparative Perspective*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Hughes, O. E. (2012). *Public Management and Administration: An Introduction* (4thed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Jayanama, S. (2003). Rethinking the Cold War and the American Empire. *Asian Review*, 16, 1-43.

- Latham, M. (2003). Introduction: Modernization, International History, and the Cold War World. In David C. Engerman. Et. Al. *Staging Growth: Modernization, Development and the Global Cold War*. Amherst and Boston, University of Massachusetts Press.
- Leary, W. M. (2007). *CIA Air Operations in Laos, 1955-1974: Supporting the Secret War*. Retrieved February 6, 2018, from <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csistudies/studies/winter99-00/art7.html>
- Marx, K. (1887). *Capital Vol.I*. Samuel Moore, and Edward Aveling. Trans. Frederick Engels. (Ed.). Moscow: Progress Publishers.
- McCallum, D. (1856). Superintendent's Report. In Jay M. Shafritz, and J. Steven Ott. (Eds.). *Classic of Organization Theory* (5thed.). San Diego, California: Harcourt College Publishers.
- Mead, K. K. (2003). A Revisionist History of Thai-US Relations. *Asian Review*, 16, 45-68.
- Mead, K. K. (2004). *The Rise and Decline of Thai Absolutism*. London: Routledge Curzon.
- Pathranarakul, P. (2011). Public Sector Reform and Governance in Thailand. In Pan Suk Kim. (Ed.). *Public Sector Reform in ASEAN Member Countries and Korea*. Seoul: Daeyoung Moonhwasa Publishing Company.
- Peet, R. (2005). *Unholy Trinity: the IMF, World Bank and WTO*. London: Zed Books.
- Potichnyj, P. J. & Jane, P. S. (1976). *From the Cold War to Détente*. New York: Praeger Publishers.

CHAPTER 1

- Reinert, E. (2008). *How Some Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. London: Constable.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Rist, G. (1999). *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. London: Zed Books.
- Shafritz, J. M. & Steven, J. O. (Eds.). (2001). *Classic of Organization Theory* (5thed.). Harcourt College Publishers.
- Shafritz, J. M., Albert C. H. & Sandra J. P. (Eds.). (2004). *Classics of Public Administration* (5thed.). Belmont: Thomson Wadsworth.
- Smith, A. (1776). Of the Division of Labour. In Jay M. Shafritz, and J. Steven Ott. (Eds.). *Classic of Organization Theory* (5thed.). San Diego, California: Harcourt College Publishers.
- Siffin, W. J. (1966). *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*. Honolulu: East-West Center Press.
- Tipps, D. (1973). Modernization Theory and the Comparative Study of Societies: A Critical Perspective. *Comparative Studies in Society and History*, 15(2), 199-226.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World System*. New York: Academic Press.
- White, L. D. (1926). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: The Macmillan Company.
- Wilson, D. A. (1962). *Politics in Thailand*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

- Woods, R. B. (1976). World War II and the Diplomacy of the Grand Alliance.
In Howard Jones. (Ed.). *Safeguarding The Republic: Essays and Documents
in American Foreign Relations 1890-1991*. New York: McGraw-Hill.
- Xenophon. (1869). Socrates Discovers Generic Management. In Jay M. Shafritz,
and J. Steven Ott. (Eds). *Classic of Organization Theory* (5thed.). San
Diego, California: Harcourt College Publishers.
-