

บทที่ 5 ทฤษฎีรัฐแนวสถาบัน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 ว่า การศึกษาเศรษฐกิจการเมืองแนวสถาบัน (institutional approach) เป็นการศึกษาในเชิงสหวิทยาการ ซึ่งมุ่งอธิบายปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองโดยอาศัยปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม และการเมือง รวมทั้งปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการศึกษาในแง่วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์เป็นหลัก นอกจากการให้ความสำคัญแก่การศึกษาตัวสถาบันทางเศรษฐกิจและการเมืองแล้ว สิ่งที่จะเรียกได้ว่าเป็นลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของการศึกษาแนวสถาบัน ก็คือ การเน้นประเด็นเรื่องอำนาจในการศึกษาด้านเศรษฐกิจการเมือง (ดู Klein, 1980) ประเด็นดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ชัดในกรณีของการศึกษาเชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับรัฐ การพิจารณาและอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันทางเศรษฐกิจในแง่ของอำนาจ อิทธิพล และความขัดแย้ง ดูจะเป็นสิ่งที่นักวิชาการแนวนี้มีอยู่ร่วมกันถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างกันไปในด้านทิศทางและปัจจัยหลักที่ใช้ในการอธิบายมากบ้างน้อยบ้างก็ตาม

ในการศึกษารัฐนั้น อาจจะกล่าวอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า ทฤษฎีแนวสถาบันโดยทั่วไปพิจารณารัฐใน 2 ลักษณะ ลักษณะแรก เป็นการศึกษารัฐ โดยเน้นพิจารณาบทบาทของรัฐบาลซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่กำหนดนโยบายของรัฐ การศึกษาในลักษณะนี้จะเห็นได้ในงานของ Galbraith, และ Lindblom ส่วนลักษณะที่สอง เป็นการศึกษารัฐในแง่ข่มขู่แห่งอำนาจอันชอบธรรม (authority) และอำนาจทั่วไปของส่วนรวม ซึ่งเป็นการศึกษารัฐในมุมมองกว้างที่ครอบคลุมถึงสถาบันทางสังคมอื่น ๆ นอกเหนือไปจากรัฐบาลอีกด้วย การพิจารณารัฐในลักษณะที่สองนี้ อาจจะสังเกตเห็นได้ในงานของนักวิชาการเช่น Best และ Connolly รวมทั้ง Hodgson เป็นต้น

การพิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐของทฤษฎีแนวสถาบันในบทนี้ จะใช้วิธีการศึกษาจากงานของนักวิชาการที่อาจจะนับได้ว่าอยู่ในแนวสถาบันบางคนซึ่งถูกหยิบยกมาเป็นกรณีตัวอย่าง โดยไม่ได้พิจารณาความคิดโดยทั่วไปของการศึกษาแนวนี้ ทั้งนี้เป็นเพราะการศึกษาในแนวสถาบันไม่ได้มีกรอบความคิดที่ค่อนข้างจะเป็นเอกภาพอย่างเช่น กรณีของทฤษฎีแนวมาร์กซิสต์ และนีโอมาร์กซิสต์ หรือทฤษฎีการตัดสินใจเลือกของส่วนรวม งานในแนวสถาบันจึงมีข้อแตกต่างกันในด้านกรอบความคิดทางทฤษฎีค่อนข้างมาก สาเหตุสำคัญก็คือ การศึกษาเศรษฐกิจการเมืองแนวนี้

เป็นการศึกษาที่เน้นแนวทางและวิธีการกว้าง ๆ ในการพิจารณามากกว่าที่จะเน้นหนักในด้านกรอบความคิดทางทฤษฎี นั่นเอง

รัฐกับบรรษัทขนาดใหญ่: ทศนะของ Galbraith

ข้อเขียนของ Galbraith ที่วิเคราะห์ถึงบทบาทของบรรษัทขนาดใหญ่ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม รวมทั้งอิทธิพลและความสัมพันธ์ที่บรรษัทดังกล่าวมีต่อรัฐ โดยทั่วไปปรากฏอยู่ในงานเขียนสองชิ้นคือ The New Industrial State และ Economics and The Public Purposes ตามลำดับ หนังสือทั้งสองเล่มนี้ได้วาดภาพให้เห็นถึงอำนาจและอิทธิพลของบรรษัทที่เจริญเติบโตเต็มที่ (mature corporation) ในเศรษฐกิจการเมืองของสังคมอเมริกันในแง่มุมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องกัน

Galbraith (1973 : 38-39) เห็นว่า วิวัฒนาการในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาด้านเทคโนโลยีและการจัดองค์การในภาคอุตสาหกรรม ได้ทำให้เกิดบรรษัทขนาดใหญ่เพียงไม่กี่ราย ซึ่งค่อนข้างจะมีอำนาจผูกขาด (oligopoly) ทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีและการจัดองค์การดังกล่าว ผลักดันให้เกิดบรรษัทขนาดใหญ่ขึ้นมาได้ เพราะสาเหตุหลายประการเช่น การใช้เทคโนโลยีระดับสูงในการผลิตต้องใช้ทุนจำนวนมาก ต้องมีการแบ่งเวลาในการผลิตออกเป็นช่วง ๆ จากขั้นเริ่มต้นจนถึงขั้นสุดท้าย และจำเป็นต้องมีกำลังคนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้น การผลิตโดยใช้เทคโนโลยีระดับสูงจึงนำไปสู่ความจำเป็นที่ต้องมีการจัดองค์การในการทำงาน และความจำเป็นในการวางแผนในการผลิต (ดู Galbraith, 1971:32-35) ในการผลิตแบบนี้ย่อมจะทำให้เกิดบรรษัทขนาดใหญ่ที่มีทุนมากมายและมีการจัดระเบียบในการทำงานอย่างมีแบบแผนขึ้นมา

อย่างไรก็ดี การเกิดบรรษัทขนาดใหญ่ขึ้นมา ไม่ได้หมายความว่า หน่วยผลิตหรือธุรกิจขนาดเล็กจะถูกทำลายให้หมดไปแต่อย่างใด หน่วยผลิตหรือธุรกิจแบบนั้นยังคงดำรงอยู่ได้ในระดับหนึ่ง สภาพที่มีทั้งหน่วยธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดเล็กและบรรษัทขนาดใหญ่อยู่ร่วมกันเช่นนี้ ทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจขึ้นมา 2 ระบบในสังคมทุนนิยม คือ ระบบตลาด (market system) กับระบบการวางแผน (planning system)

ระบบตลาดประกอบขึ้นด้วยหน่วยธุรกิจและหน่วยผลิตขนาดเล็กจำนวนมากมาย กิจกรรมส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ การผลิตงานด้านศิลปะหรือการผลิตด้านการเกษตรซึ่งดำเนินงานโดยคนไม่กี่คน มีการแข่งขันกันสูงมาก และขาดการจัดองค์การขึ้นเป็นบรรษัทขนาดใหญ่ กิจกรรมการผลิตในระบบตลาดนั้น ไม่สามารถจะรวมตัวกันเป็นองค์การขนาดใหญ่ได้ด้วยเหตุผลสำคัญ 4 ประการ (Galbraith, 1973:41-42) คือ ประการแรก กิจกรรมการผลิตและบริการแบบนี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัว และมีลักษณะกระจายกันอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ลักษณะเช่นนี้

ทำให้ยากแก่การรวมตัวกันเป็นบริษัทขนาดใหญ่และยากแก่การควบคุมดูแลทั้งในแง่ต้นทุนและมาตรฐานในการผลิต รวมทั้งการวางหลักเกณฑ์ในการบริการและการผลิต ประการที่สอง กิจกรรมการผลิตและบริการในระบบตลาด เป็นกิจกรรมที่เน้นการให้บริการโดยตัวบุคคลอย่างมาก ดังนั้น ตัวบุคคลผู้ให้บริการจึงมีความสำคัญมากต่อการอยู่รอดของธุรกิจ ตัวอย่างเช่น งานช่างฝีมือด้านต่าง ๆ หรืองานที่ต้องใช้ศิลปะระดับสูง รวมทั้งความสามารถเฉพาะตัว ประการที่สาม งานในระบบนี้ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศิลปะที่ต้องอาศัยอารมณ์และความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งไม่สามารถจะจัดระเบียบและวางกฎเกณฑ์ในการทำงานได้ และประการสุดท้าย ในบางกรณี หน่วยธุรกิจในระบบตลาดถูกจำกัดตัวให้มีขนาดเล็กโดยตัวบทกฎหมาย จรรยาบรรณหรือหลักการบางอย่างที่ห้ามไม่ให้ขยายตัวเป็นองค์กรขนาดใหญ่ อาทิ สำนักงานทนายความและคลินิกแพทย์ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ หน่วยธุรกิจและหน่วยผลิตในระบบตลาดมีขนาดเล็กและอยู่อย่างกระจัดกระจาย รวมทั้งขาดการสะสมทุนและต้องพึ่งพิงทุนจากภายนอกหน่วยธุรกิจในระบบตลาด เมื่อเทียบกับบริษัทขนาดใหญ่ในระบบการวางแผน จึงไร้อำนาจและอิทธิพลในแทบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นอิทธิพลต่อลูกค้า หรืออิทธิพลต่อรัฐ เกษตรกร หรือช่างฝีมือ ย่อมจะไม่มีอิทธิพลต่อผู้บริโภคหรือต่อรัฐบาลเหมือนกับบริษัทขนาดใหญ่ เป็นธรรมดา (Galbraith, 1973:45)

ในกรณีของระบบการวางแผนนั้น หน่วยธุรกิจ และหน่วยผลิตก็คือ บริษัท (corporation) ทั้งหลายโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทขนาดใหญ่ บริษัทเหล่านี้จะมีการจัดองค์การอย่างเป็นระเบียบแบบแผน ยิ่งบริษัทเติบโตมากขึ้นเท่าใด การจัดองค์การจะซับซ้อนมากขึ้นเท่านั้น ผลที่ตามมาก็คือ อำนาจจะไปตกอยู่ที่ตัวองค์การมากขึ้นทุกที (Galbraith, 1973:79) ในกระบวนการผลิตและบริการ บริษัทเหล่านี้จะใช้เทคโนโลยีในระดับสูง มีการลงทุนสูง และอาศัยระบบการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้านมาก สภาพดังกล่าวทำให้บริษัททั้งหลายจำเป็นต้องมีการทำงานโดยอาศัยการวางแผนในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านทุน บุคลากร วัตถุดิบ การผลิตหรือการตลาด อย่างไรก็ดี ปัจจัยหลักที่ผลักดันให้เกิดระบบการวางแผนขึ้นมาก็คือปัญหาความไม่แน่นอนของกลไกตลาดนั่นเอง ลักษณะของอุปสงค์ หรืออุปทานที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาในระบบที่มีการแข่งขันกันอย่างสมบูรณ์นั้น ทำให้บริษัทต่าง ๆ ไม่อาจจะคาดคะเนผลทุกด้านในระยะยาวได้ และต้องเสี่ยงต่อความล้มเหลวอย่างมากทีเดียว ดังนั้น บริษัททั้งหลายจึงนำเอากลไกของระบบการวางแผนเข้ามาแทนที่กลไกของระบบตลาด เพื่อให้สามารถควบคุมสภาพแวดล้อมและผลที่จะเกิดขึ้นได้ (ดู Galbraith, 1971:40-43) เพราะฉะนั้น ระบบกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจของบริษัททั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริษัทขนาดใหญ่ จึงค่อนข้างจะปลอดจากปัญหาความผันผวนของกลไกตลาด การวางแผนของบริษัทขนาดใหญ่ รวมทั้งลักษณะการจัดองค์การอย่างซับซ้อน การควบคุมเทคโนโลยี

ระดับสูงและการมีทุนจำนวนมากอยู่ในมือ ทำให้บรรษัทเหล่านี้มีอำนาจในการควบคุมสังคมสูงมาก ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการที่บรรษัทขนาดใหญ่ทั้งหลาย สามารถควบคุมราคาสินค้าและต้นทุนในการผลิต เพราะบรรษัทเหล่านี้ผูกขาดการผลิตและการซื้อปัจจัยในการผลิตสินค้าส่วนใหญ่อยู่แล้ว หรือจากการครอบงำรูปแบบการบริโภคของประชาชนโดยผ่านกระบวนการโฆษณาสินค้าและการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง หรือจากการที่บรรษัทเหล่านี้สามารถระดมเงินออมและทุนมาใช้ในกิจการของตน รวมทั้งการใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ ในการควบคุมการเคลื่อนไหวของกรรมกร เป็นต้น แต่อำนาจที่สำคัญอย่างยิ่งของบรรดาบรรษัทขนาดใหญ่เหล่านี้ น่าจะได้แก่การมีอิทธิพลเหนือความคิดและทัศนคติของผู้คนในชุมชน และการมีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ นั่นเอง (ดู Galbraith, 1973:86-87)

อย่างไรก็ตาม อำนาจของบรรษัทขนาดใหญ่แต่ละแห่งนั้น หากได้ตกอยู่กับบุคคลแต่ละคนที่ เป็นเจ้าของหรือประธานบรรษัทไม่ หากแต่อยู่กับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่ง Galbraith เรียกว่า โครงสร้างทางเทคนิค (technostructure) กลุ่มคนที่เป็นโครงสร้างทางเทคนิคของบรรษัท โดยทั่วไปจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเช่น นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร ช่างเทคนิค ผู้รู้ทางด้านการขาย การโฆษณาสินค้าและการตลาด ผู้สันักตกรณิด้านประชาสัมพันธ์ นักกฎหมาย ผู้จัดการ ผู้บริหาร ฯลฯ คนเหล่านี้จะเป็นผู้กำหนดแนวทางด้านต่าง ๆ ของบรรษัท กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ เป็นมันสมองของหน่วยธุรกิจแบบนี้ นั่นเอง (Galbraith, 1973:78) ธรรมชาติของบรรษัทเองเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อำนาจของบรรษัทตกอยู่กับโครงสร้างทางเทคนิค ทั้งนี้เพราะ สภาพของบรรษัทที่มีการจัดองค์การอย่างซับซ้อนและเป็นหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ มีการใช้และพัฒนาเทคโนโลยีในระดับสูง มีการใช้อิทธิพลเหนือชุมชนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้บรรษัทขนาดใหญ่ จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านทั้งหลาย อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และคนเหล่านี้จะเป็นผู้ตัดสินใจร่วมกันว่าบรรษัทเหล่านั้นควรจะเดินไปในทิศทางใด อย่างไร ปัจเจกชนที่มีอำนาจตามกฎหมายในบรรษัทแต่ละแห่งอาทิ เจ้าของบรรษัท ประธานและหุ้นใหญ่ เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เป็นโครงสร้างทางเทคนิคก็ตาม แต่อำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายของบรรษัทถูกจำกัดด้วยการที่ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ คนเหล่านี้จึงมักจะทำตามข้อเสนอที่ตัดสินใจโดยโครงสร้างทางเทคนิค ด้วยเหตุนี้เอง Galbraith จึงถือว่า อำนาจในการบังคับควบคุมบรรษัท (commanding power) นั้น แท้ที่จริงแล้วอยู่ที่โครงสร้างทางเทคนิค

เมื่อหันมาพิจารณาสภาพของรัฐในภาวะแวดล้อมที่ระบบเศรษฐกิจถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของบรรษัทขนาดใหญ่ในระบบการวางแผน หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าระบบอุตสาหกรรม

(industrial system) ก็ได้พบว่า รัฐมีความเกี่ยวข้องกับระบบดังกล่าวอย่างแยกไม่ออก ในบางเรื่องที่มีความเกี่ยวพันกันอย่างเด่นชัด บรรษัทขนาดใหญ่จะเป็นเหมือนแขนขาข้างหนึ่งของรัฐ และในเรื่องสำคัญบางเรื่อง รัฐก็เป็นเหมือนเครื่องมืออย่างหนึ่งของระบบอุตสาหกรรมดังกล่าวไปเลยทีเดียว (Galbraith, 1971:289) อย่างไรก็ตามก็ดี ความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดระหว่างบรรษัทขนาดใหญ่กับรัฐ ในปัจจุบัน มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างบรรษัทกับรัฐในอดีต

ในอดีตนั้น รัฐไม่ได้มีบทบาทด้านเศรษฐกิจโดยตรงมีหน้าที่เพียงให้การคุ้มครองและกำกับประกันเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ กรรมสิทธิในทรัพย์สิน และความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตให้แก่เอกชน ส่วนบรรษัทนั้นก็มีลักษณะเป็นหน่วยธุรกิจหรือหน่วยผลิตขนาดใหญ่ นักและมีเจ้าของควบคุมโดยตรง ความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายจะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับเงินทองซึ่งเห็นได้ชัด ขณะเดียวกันฝ่ายบรรษัทก็พยายามแสวงหาประโยชน์จากรัฐในรูปแบบของการหาทางให้รัฐลดภาษี หรือให้ออกกฎหมายภาษีเข้ากีดกันคู่แข่งจากต่างประเทศ การแสวงหาผลประโยชน์จากอีกฝ่ายให้มากที่สุด และสูญเสียไปให้น้อยที่สุด รัฐกับบรรษัทจึงอยู่ในสภาพที่คอยคุมเชิงกันอยู่ และไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยที่ฝ่ายรัฐกลัวว่าฝ่ายบรรษัทจะใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเข้ามาควบคุมนโยบายของตนโดยการซื้อตัวนักการเมือง ขณะที่ฝ่ายบรรษัทก็กลัวว่ารัฐจะเข้ามาควบคุมเศรษฐกิจเสียเอง โดยอาศัยอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่

แต่ในกรณีของระบบทุนนิยมที่พัฒนาแล้วในปัจจุบัน รัฐกับบรรษัทขนาดใหญ่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ด้วยเหตุที่มีเป้าหมายร่วมกัน รัฐนั้นมักจะทุ่มเทความสนใจไปในด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การขยายตัวด้านการศึกษาและความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งกลายเป็นเป้าหมายหลักของชาติในเวลาเดียวกัน สิ่งเหล่านี้ก็เป็นความต้องการและเป้าหมายของกลุ่มบุคคลที่เป็นโครงสร้างทางเทคนิคของบรรษัทขนาดใหญ่เหมือนกัน (Galbraith, 1971:301) ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนำไปสู่ความก้าวหน้า ความมั่งคั่ง และเกียรติภูมิของทั้งตัวบุคคลและตัวบรรษัท การขยายตัวของการศึกษาทำให้บรรษัทได้รับแรงงานที่มีฝีมือมากขึ้นและดีขึ้น การส่งเสริมด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยรัฐ ก็ทำให้บรรษัทได้ประโยชน์จากผลการวิจัยโดยไม่ต้องลงทุนค้นคว้าเอง ขณะเดียวกัน บรรษัทขนาดใหญ่ทั้งหลายก็มีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สภาพเช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นเพราะบรรษัทขนาดใหญ่ปรับเป้าหมายตัวเองให้เข้ากับเป้าหมายของรัฐหรืออาจจะเกิดขึ้นรัฐผลักดันเป้าหมายของชาติให้สอดคล้องกับเป้าหมายของบรรษัทขนาดใหญ่ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยโครงสร้างทางเทคนิคของบรรษัทเหล่านั้นก็เป็นได้ ผลที่ตามมาก็คือหน่วยงานของรัฐกับ

บรรษัทเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดมาก จนในบางกรณีไม่อาจจะแยกออกได้ว่าโครงการบางอย่าง เป็นของรัฐหรือของบรรษัทกันแน่ ลักษณะอย่างนี้ ทำให้แทบจะไม่เห็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่าง รัฐกับบรรษัท ในกรณีของสหรัฐ จะเห็นได้ชัดจากความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับ บรรษัทผลิตอาวุธและอากาศยานทั้งหลาย ถึงจุดนี้ แต่ละฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือบรรษัทขนาดใหญ่ ต่างก็พึ่งพาซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์แบบนี้ ทำให้บรรษัทขนาดใหญ่สามารถเข้าถึงตัวเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างง่ายดาย ทั้งยังเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายบาง อย่างของรัฐอีกด้วย อิทธิพลของบรรษัทขนาดใหญ่ที่มีต่อรัฐส่วนใหญ่จะเกิดจากสภาพความสัมพันธ์ เช่นนี้ ดังนั้น บรรษัทเหล่านี้จึงไม่จำเป็นต้องแสดงบทบาททางการเมืองอย่างแข็งขัน ส่วนใหญ่ มักจะวางแผนเสียมากกว่า (Galbraith, 1971:307) เพราะถึงอย่างไรก็ตาม สิ่งที่บรรษัททั้งหลายต้อง การหรือวางแผนเป้าหมายไว้ ก็มักจะเป็นสิ่งที่รัฐปรารถนาหรือมีวัตถุประสงค์อยู่แล้ว

นอกจากความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดที่บรรษัทมีอยู่กับหน่วยงานของรัฐแล้ว อิทธิพลของ บรรษัทที่มีต่อรัฐ ยังอาจจะเกิดจากปัจจัยอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจูงใจโดยผ่านการโฆษณา และการประชาสัมพันธ์ให้คนส่วนใหญ่เชื่อว่าสิ่งที่บรรษัททำอยู่นั้น เป็นประโยชน์ต่อคนทั้งสังคม ความเชื่อของคนในสังคมที่มีต่อบรรษัทจะทำให้รัฐต้องรับฟังความต้องการของบรรษัทอย่างเอา ใจใส่ นอกจากนี้ อิทธิพลของบรรษัท ก็อาจจะมาจากการสนับสนุนของกรรมกรในสหภาพแรงงาน ด้วยเหตุที่บรรษัทขนาดใหญ่สามารถตอบสนองความต้องการด้านค่าจ้างและด้านสวัสดิการได้อย่าง เต็มที่ สหภาพแรงงานจึงมักจะสนับสนุนนโยบายและข้อเรียกร้องของบรรษัทที่ตนสังกัดอยู่ ดังนั้น ข้อเรียกร้องด้านต่าง ๆ ของบรรษัทขนาดใหญ่ จึงมักจะได้รับความสนใจจากรัฐมาก (ดู Galbraith, 1973:155-158)

จากทัศนะของ Galbraith ที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐกับบรรษัทขนาดใหญ่มีความ สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าทั้งสองฝ่ายมีเป้าหมาย อย่างเดียวกัน และการบรรลุเป้าหมายเหล่านั้นได้ต่างก็ต้องอาศัยพึ่งพิงซึ่งกันและกัน บทบาทและ อิทธิพลของบรรษัทขนาดใหญ่นั้น เป็นผลโดยตรงมาจากวิวัฒนาการของระบบทุนนิยมใน ด้านเทคโนโลยีและด้านการจัดองค์กร ซึ่งทำให้บรรษัทในระบบการวางแผนพัฒนาล้ำหน้าหน่วย ธุรกิจในระบบตลาด จนกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการดังกล่าวของบรรษัทขนาดใหญ่ได้ก่อให้เกิดโดยสร้างอำนาจใหม่ขึ้นมาในบรรษัทแทนที่ เจ้าของหรือผู้ถือหุ้น นั่นคือ กลุ่มบุคคลผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เรียกว่า โครงสร้างทางเทคนิค ซึ่ง Galbraith เห็นว่า เป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงานของบรรษัทอย่าง แท้จริง

รัฐกับนักธุรกิจในระบบตลาด : ทศนะของ Lindblom

ถึงแม้ว่างานเขียนทางด้านเศรษฐกิจการเมืองของ Lindblom จะเริ่มปรากฏตั้งแต่ทศวรรษ 1๙50 โดยเฉพาะในงานชื่อ Politics, Economics and Welfare ซึ่งเขาเขียนร่วมกับ Dahl แต่งงานขึ้นนี้มุ่งพัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการเศรษฐกิจการเมืองโดยอาศัยแนวความคิดของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเป็นสำคัญ ไม่ได้เสนอแนววิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม Lindblom ได้เสนอผลงานในประเด็นดังกล่าวไว้อย่างเป็นระบบในงานเขียนชื่อ Politics and Markets (1977) กล่าวโดยทั่วไปงานของ Lindblom ขึ้นนี้ นอกจากจะเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับระบบตลาดยังมุ่งศึกษาเปรียบเทียบด้านเศรษฐกิจการเมืองระหว่างระบบตลาดกับระบบเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะระบบคอมมิวนิสต์อีกด้วย

ในทศนะของ Lindblom นั้น รัฐบาลกับนักธุรกิจใหญ่มีความสัมพันธ์และพึ่งพิงกันอย่างใกล้ชิด แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวหาได้อยู่บนฐานที่เท่าเทียมกันไม่ ส่วนใหญ่ฝ่ายนักธุรกิจมักจะมีอิทธิพลครอบงำนโยบายของรัฐบาล และมีอำนาจต่อรองในประเด็นต่าง ๆ สูงกว่ารัฐบาล สาเหตุหลักที่ทำให้นักธุรกิจมีอำนาจครอบงำรัฐบาลได้ ก็คือตัวสถานะของนักธุรกิจเองซึ่งอยู่ในตำแหน่งที่มีอภิสิทธิ์ (privileged position) ในสังคมตะวันตกที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Lindblom เรียกว่า การปกครองโดยคนหมู่มาก (polyarchy) ขณะเดียวกันก็มีเศรษฐกิจเป็นระบบตลาด

ประเด็นสำคัญที่น่าจะพิจารณาในที่นี้ คือ ทำไมนักธุรกิจในสังคมประชาธิปไตยทุนนิยมจึงอยู่ในฐานะของอภิสิทธิ์ชน และนักธุรกิจเหล่านั้นมีอภิสิทธิ์ในแง่ใดหรือแสดงอภิสิทธิ์ของตนออกมาอย่างไรบ้าง ในประเด็นแรกนั้น Lindblom (1977:170-175) ชี้ให้เห็นว่า บรรดานักธุรกิจและผู้บริหารบริษัทขนาดใหญ่ อยู่ในฐานะที่มีอภิสิทธิ์ในสังคมได้ ก็เพราะหน้าที่ส่วนรวมซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล อาทิ การมีงานทำของประชาชน เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความเจริญเติบโตของรายได้ของประชาชน เป็นต้น จะบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยแค่ไหนนั้นอยู่ใต้การควบคุมของธุรกิจเอกชนเป็นส่วนใหญ่ โดยทั่วไปรัฐบาลเองไม่อยู่ในฐานะที่ทำอะไรได้มากนัก ทั้งนี้เพราะในระบบตลาดหรือระบบทุนนิยมนั้น ผู้บริหารบริษัทขนาดใหญ่ทั้งหลายเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดแนวทางในประเด็นต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในสังคม เช่น เทคโนโลยีในด้านอุตสาหกรรม รูปแบบการจัดระเบียบในการทำงาน แหล่งที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม โครงสร้างของตลาด ระดับของการลงทุนและการจ้างงาน ฯลฯ การตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้มีผลทำให้ผลงานทางด้านเศรษฐกิจ (economic performances) ของรัฐบาลดีขึ้นหรือเลวลงก็ได้ ซึ่งจะมีผลต่อความชอบธรรมและเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลโดยตรง ในเมื่อความสำเร็จ

หรือล้มเหลวของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างงาน การรักษาระดับราคา การจัดหาสินค้าอุปโภคบริโภคให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน หรือความเติบโตทางเศรษฐกิจ ถูกกำหนดโดยนักธุรกิจใหญ่ ๆ เสียแล้ว จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่รัฐบาลต้องเกรงใจและคอยเอาอกเอาใจบรรดาผู้บริหารของบรรษัทขนาดใหญ่ทั้งหลายอยู่เสมอ เพราะความมั่งคั่งรุดหน้าของเมืองของรัฐบาล ส่วนหนึ่งอยู่ในเงื้อมมือของบุคคลเหล่านั้น ผลที่ตามมาก็คือ รัฐบาลจะพยายามคอยดูแลช่วยเหลือกิจการต่าง ๆ ของธุรกิจเอกชนให้ดำเนินไปด้วยดี และพร้อมเสมอที่จะตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของนักธุรกิจหากอยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ เช่นการจัดหาและให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน การลดหรือยกเว้นภาษีอากรบางอย่าง การให้หลักประกันคุ้มครองผลประโยชน์ ฯลฯ เพราะฉะนั้นในสายตาของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจใหญ่ ๆ ทั้งหลายจึงเป็นบุคคลสำคัญและควรมีอภิสิทธิ์ในการติดต่อกับรัฐเหนือบุคคลหรือสถาบันอื่น ๆ โดยทั่วไป นอกเหนือไปจากการได้รับการเอาใจใส่ และตอบสนองความต้องการจากรัฐบาลเป็นอย่างดีแล้ว ในหลายกรณี นักธุรกิจใหญ่ ๆ มักจะมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐอีกด้วย ทั้งนี้ ก็โดยการได้รับเชิญให้เข้าร่วมเป็นกรรมการในหน่วยงานบางอย่างของรัฐนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ ระหว่างรัฐบาลกับนักธุรกิจไม่จำเป็นจะต้องดำเนินไปอย่างราบรื่นเสมอไป ในหลายกรณีได้เกิดการขัดแย้งกันขึ้นระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจเอกชน แต่ก็เป็นความขัดแย้งที่อยู่ภายในขอบเขต ไม่ได้มุ่งทำลายล้างซึ่งกันและกัน เพราะต่างก็รู้ถึงความจำเป็นที่ต้องทำงานร่วมกันและต่างก็แสดงบทบาทของผู้นำในสังคมเคียงบ่าเคียงไหล่กันอยู่ (Lindblom, 1977:179)

สำหรับอภิสิทธิ์ที่นักธุรกิจได้รับจากรัฐนั้น Lindblom (1977:180-188) ได้แจกแจงให้เห็นว่า นักธุรกิจใหญ่ในสังคมทุนนิยมประชาธิปไตย มีอภิสิทธิ์ทางการเมืองหลายประการ แต่ที่สำคัญก็คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลมักจะปรับนโยบายของรัฐให้เข้ากับความต้องการของธุรกิจเอกชน และการที่รัฐบาลมักจะมอบอำนาจหน้าที่ของรัฐบางอย่างให้แก่ธุรกิจ (ดู Lindblom, 1977:180-185) ในแง่แรก จะเห็นได้ชัดว่า รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศทุนนิยมโดยทั่วไป ยินดีและพร้อมที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายและระเบียบปฏิบัติของรัฐให้เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจเอกชน หรือผ่อนผันและยกเว้นกฎเกณฑ์บางอย่างให้แก่ธุรกิจใหญ่ เช่น ในสหรัฐอเมริกา ศาลเคยปฏิเสธที่จะตัดสินให้บริษัทผลิตยาที่ยื่นรายงานเท็จต่อองค์การอาหารและยาจ่ายค่าเสียหาย โดยให้เหตุผลว่า จะเป็นการทำลายธุรกิจที่เคยทำประโยชน์มานาน ยิ่งในกรณีของญี่ปุ่น ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ระหว่างนักธุรกิจ ข้าราชการและสมาชิกรัฐสภาจะเห็นได้ชัดเจนเรียกได้ว่า เหมือนกับสิ่งมีชีวิตที่ดำรงชีพอยู่โดยการอาศัยซึ่งกันและกัน (Symbiosis) ที่เดียว แต่ทั้งนั้น

ก็ไม่ได้หมายความว่า นักธุรกิจจะได้รับทุกสิ่งทุกอย่างที่ตนเรียกร้องต้องการจากรัฐเสมอไป โดยทั่วไปรัฐบาลจะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของธุรกิจเอกชน ในลักษณะที่เห็นว่าพอที่จะจูงใจให้นักธุรกิจดำเนินกิจการไปได้อย่างดี ไม่ใช่ยินดีจะทำทุกสิ่งที่คนเหล่านั้นปรารถนา ในแง่ที่สองนั้น ในหลายประเทศจะพบว่ารัฐบาลได้แต่งตั้งให้นักธุรกิจมีตำแหน่งอยู่ในหน่วยงานบางอย่างของรัฐ ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในกรณีของสหรัฐ บทบาทของนักธุรกิจในลักษณะนี้ จะเห็นได้ชัดกว่าที่อื่นใด เช่น แต่งตั้งนักธุรกิจเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐในเรื่องนโยบายทั่ว ๆ ไป และบางกรณีก็มอบอำนาจให้มีฐานะเป็นเหมือนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้รับเงินเดือนจากรัฐบาล ในกรณีของฝรั่งเศสก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน คณะกรรมการธุรกิจเอกชนมีบทบาทร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ ในการกำหนดและดำเนินนโยบายด้านอุตสาหกรรม สภาพการณ์อย่างนี้ยังอาจจะพบได้ในประเทศตะวันตกอื่น ๆ เช่น อังกฤษ เยอรมันตะวันตก ฯลฯ อีกด้วย บทบาทของนักธุรกิจในแง่นี้มักจะเป็นอภิสิทธิ์ที่รัฐมอบให้แก่ธุรกิจโดยเฉพาะเท่านั้น ผู้นำเอกชนอื่น ๆ มักจะไม่ได้รับสิทธินี้ไม่ว่าจะเป็นผู้นำกรรมกร ชาวนา หรืออาชีพอื่น ๆ Lindblom (1977:187) ได้ย้าถึงอภิสิทธิ์และอำนาจต่อรองของนักธุรกิจไว้ว่า นักธุรกิจไม่ได้ทุกสิ่งทุกอย่างที่ต้องการก็จริง แต่คนพวกนี้ได้รับเสียมากมายและเมื่อใดที่พวกเขาไม่ได้มากพอ ก็จะทำให้เกิดภาวะถดถอยและการชงกั้นด้านเศรษฐกิจเป็นผลติดตามมา

อำนาจต่อรองและฐานะอภิสิทธิ์ของนักธุรกิจใหญ่ดังกล่าว ได้สร้างผลกระทบและปัญหาประการหนึ่งให้แก่สังคมประชาธิปไตย กล่าวคือ สังคมไม่สามารถควบคุมนักธุรกิจได้อย่างจริงจัง ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนควบคุมได้เฉพาะรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาศัยกระบวนการประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้ง การลงประชามติ ฯลฯ แต่นักธุรกิจอยู่นอกเหนือการควบคุมของกลไกทางการเมืองดังกล่าว (Lindblom, 1977:189) ฝ่ายรัฐบาลเองก็ต้องพึ่งพาและเกรงใจนักธุรกิจ ตนไม่อยู่ในสภาพที่จะควบคุมพฤติกรรมของคนกลุ่มนี้ได้อย่างแท้จริง นักธุรกิจใหญ่ทั้งหลาย จึงสามารถท้าทายอำนาจตามกระบวนการประชาธิปไตยได้ ทั้งยังสามารถขัดขวางการปกครองแบบนี้ได้อย่างไม่ยากลำบากนัก จะเห็นได้ว่า นโยบายของรัฐหลายด้านที่ออกมาตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ตามกระบวนการประชาธิปไตย แต่ขัดกับผลประโยชน์ของธุรกิจขนาดใหญ่ มักจะไม่มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษที่เกิดจากอุตสาหกรรม กฎหมายป้องกันการค้ากำไรเกินควร และกฎหมายกำจัดการผูกขาด เป็นต้น ทั้งนี้เพราะเกิดจากการไม่ยอมรับและปฏิบัติตามของบรรดานักธุรกิจทั้งหลายนั่นเอง ในกรณีเช่นนี้ กระบวนการประชาธิปไตยไม่อาจจะใช้ปฏิบัติได้ผลในด้านที่นักธุรกิจทั่วไปควบคุมอยู่และไม่ต้องการให้กระบวนการทางการเมืองยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ทั้งนี้ ก็ไม่ได้หมายความว่านักธุรกิจ

จะต่อต้านอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยอย่างโจ่งแจ้ง ในหลายกรณี คนเหล่านี้อาจจะใช้วิธี ผลักดันให้กระบวนการประชาธิปไตยปรับตัวให้เข้ากับความต้องการของตน อันเป็นการทำให้ตน สามารถควบคุมหรือมีอิทธิพลเหนือกระบวนการแบบประชาธิปไตย

นอกเหนือไปจากการใช้อิทธิธรรมที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ในการผลักดันนโยบายของรัฐแล้ว Lindblom (1977:193) ยังชี้ให้เห็นต่อไปอีกว่า นักธุรกิจทั้งหลายยังสามารถเข้าไปควบคุมนโยบาย ของรัฐให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ได้โดยวิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอีกด้วย ทั้งนี้ ก็โดยอาศัยวิธีต่าง ๆ ที่ทราบกันอยู่ เช่น การบริจาคเงินอุดหนุนพรรคการเมือง การลอบบี ฯลฯ อันเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะกลุ่มผลประโยชน์อย่างหนึ่ง แต่กลุ่มนักธุรกิจจะแตกต่างกัน ไป จากกลุ่มผลประโยชน์ทั่วไป เมื่อมองในแง่ความสัมฤทธิ์ผลของการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง นักธุรกิจจะทำงานได้ผลมากกว่าทุกกลุ่มในด้านการผลักดันและเรียกร้องให้รัฐบาลและ เจ้าหน้าที่ของรัฐตอบสนองผลประโยชน์ของตน ทั้งนี้เป็นเพราะนักธุรกิจมีข้อได้เปรียบเหนือกลุ่ม อื่น ๆ อยู่ 3 ประการ คือ 1) มีแหล่งเงินทุนจำนวนมากมหาศาล 2) มีการจัดองค์การในการทำงาน อยู่แล้ว และ 3) สามารถเข้าถึงตัวรัฐบาลได้เป็นกรณีพิเศษ (ดู Lindblom, 1977:194, 195-198) ในประการแรก จะเห็นได้ว่า นักธุรกิจและบรรษัทใหญ่ ๆ ทั้งหลายมีเงินทุนมากมายสำหรับใช้ในการรณรงค์ทางการเมืองในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการอุดหนุนพรรคการเมืองหรือโฆษณาชวน เชื่อในสื่อมวลชน หรือจัดเลี้ยงนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในวาระต่าง ๆ ขณะที่กลุ่มอื่น ๆ ไม่มีเงินทุนมากพอที่จะแข่งขันกับนักธุรกิจได้ ในแง่ของการบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ในกรณีของสหรัฐอเมริกาในปี 1964 นักธุรกิจบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองถึง 13.5 ล้านดอลลาร์ ขณะที่สหภาพแรงงานบริจาคให้ไม่ถึง 4 ล้านดอลลาร์ ทั้งที่จำนวนสมาชิกมากกว่าจำนวนนักธุรกิจ หลายเท่าตัว ข้อได้เปรียบของนักธุรกิจในประการที่สอง อยู่ที่การจัดองค์การในการรณรงค์ทาง การเมืองของนักธุรกิจดีกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่นในการเรียกร้องและแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมือง การทำงานในรูปขององค์กรจะทำให้ประสบผลสำเร็จได้ง่ายกว่าการทำงานเพียงคนเดียว ประชาชนทั่ว ๆ ไปอาจจะมีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรขึ้นมาเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลโดยผู้เข้าร่วม จะต้องสละเงินทอง เวลา และร่างกายในการรณรงค์ดังกล่าว แต่สำหรับนักธุรกิจนั้นไม่จำเป็นต้องเสียเวลาทำอย่างนั้น เพราะบรรษัทที่มีอยู่เป็นองค์กรอยู่แล้ว มีทั้งเครื่องมือ และตัวบุคคลที่สามารถระดมมาใช้ประโยชน์ในทางการเมืองได้ทันที ในประการสุดท้าย นักธุรกิจได้เปรียบกลุ่ม ผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มวิชาชีพทั้งหลายในแง่ที่คนพวกนี้ สามารถเข้าถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองได้ง่ายกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะฐานะ อิทธิพลชนของนักธุรกิจดังได้กล่าวมาแล้ว นักธุรกิจใหญ่ ๆ มักจะรู้จักมักคุ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

และนักการเมืองในระดับสูงอยู่แล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็พร้อมที่จะรับฟังข้อเรียกร้องของนักธุรกิจอยู่เสมอ โดยมีที่จะเปิดโอกาสให้นักธุรกิจเข้าพบปะเจรจาได้อย่างง่ายดาย ข้อได้เปรียบทั้งสามประการที่นักธุรกิจมีอยู่นี้ทำให้นักธุรกิจประสบผลสำเร็จในการผลักดันและใช้อิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ อย่างมาก นักธุรกิจจึงสามารถเข้าไปควบคุมนโยบายของรัฐให้เป็นประโยชน์แก่ตนได้โดยไม่ยากลำบากแต่อย่างใด

นักธุรกิจใหญ่ ๆ ไม่เพียงแต่จะหาทางควบคุมและใช้อิทธิพลต่อนโยบายของรัฐในทางตรงโดยอาศัยฐานะอภิสิทธิ์และการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังใช้วิธีการในทางอ้อมโดยการครอบงำปลูกฝังความคิดแก่ประชาชนให้ต้องการในสิ่งที่นักธุรกิจต้องการ เมื่อความต้องการของประชาชนกับความต้องการของนักธุรกิจตรงกัน การเรียกร้องให้รัฐกำหนดนโยบายตอบสนองต่อผลประโยชน์ของนักธุรกิจจึงทำได้ง่าย โดยอาศัยสื่อมวลชนและวิธีการอื่น ๆ นักธุรกิจสามารถใช้วิธีการโฆษณาจูงใจให้ประชาชนยอมรับว่าความคิดและการกระทำของธุรกิจเอกชนในระบบตลาดเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ซึ่งเป็นผลให้นักธุรกิจสามารถควบคุมเจตน์จำนงของประชาชนส่วนใหญ่ได้ (Lindblom, 1971:202) การหล่อหลอมเจตน์จำนงของประชาชนให้เป็นประโยชน์แก่นักธุรกิจจะประสบผลสำเร็จมากใน 2 เรื่อง คือ การทำให้ประชาชนยอมรับว่าฐานะอภิสิทธิ์ของธุรกิจเอกชนเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม และการกำจัดประเด็นหลัก (grand issues) ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของนักธุรกิจออกจากการตัดสินใจทางการเมือง (ดู Lindblom, 1971:203-206) ในกรณีแรก นักธุรกิจทั้งหลายจะพยายามโฆษณาชวนเชื่อเพื่อจูงใจให้ประชาชนยอมรับหรือมองข้ามฐานะอันมีอิทธิพลของธุรกิจเอกชนในสังคมประชาธิปไตย ทั้งนี้ อาจจะใช้วิธีการเชื่อมโยงให้ประชาชนเชื่อว่าธุรกิจเอกชนกับประชาธิปไตยนั้นเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ หรือเชื่อมโยงระหว่างการเติบโตของธุรกิจเอกชนเข้ากับความอยู่ดีกินดีของคนในสังคม นอกจากนั้น อาจจะใช้วิธีการอื่น ๆ เพื่อสร้างภาพธุรกิจเอกชนและนักธุรกิจในด้านที่ดีงาม เช่น การบริจาคเงินช่วยเหลือกิจการสาธารณะ การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน ฯลฯ ผลที่ตามมาก็คือ ผลประโยชน์และการกระทำของนักธุรกิจ กลายเป็นสิ่งที่ยอมรับว่าถูกต้องชอบธรรมและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ในกรณีที่สอง นักธุรกิจใหญ่ทั้งหลายจะใช้อิทธิพลที่ตนมีอยู่สร้างมติมหาชนขึ้นมาให้ไม่ยอมรับการนำเอาประเด็นที่กระทบต่อผลประโยชน์ของธุรกิจเอกชนมาเป็นเรื่องถกเถียงกันในทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจการเมือง อาทิ ประเด็นเกี่ยวกับวิสาหกิจเอกชน ความเป็นอิสระของบริษัทในการดำเนินงาน เสรีภาพในการประกอบกิจการ ปัญหาการกระจายรายได้ และความมั่นคง และปัญหากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน เป็นต้น กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ธุรกิจเอกชนจะใช้วิธีการต่าง ๆ ชักจูงให้คนส่วนใหญ่ยอมรับว่า การจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ

การเมืองที่เป็นอยู่ในระบบตลาดนั้นคืออยู่แล้วไม่ควรจะตั้งข้อสงสัยหรือหาทางเปลี่ยนแปลง เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับในสถานภาพเดิมอย่างนี้ การจะนำประเด็นปัญหาอย่างนี้เข้ามาพิจารณาในทางการเมืองย่อมจะเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งเท่ากับว่า นักธุรกิจสามารถกำจัดประเด็นเหล่านี้ออกไปจากการพิจารณาในทางการเมืองได้นั่นเอง ด้วยวิธีการดังกล่าวมานี้ นักธุรกิจและบริษัทใหญ่ ๆ สามารถควบคุมเจตน์จำนงของประชาชนส่วนใหญ่ อันเป็นผลให้สามารถควบคุมนโยบายของรัฐบาลในสังคมประชาธิปไตยได้ตามลำดับ

จากทัศนะของ Lindblom ที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด จะเห็นได้ว่า รัฐประชาธิปไตยที่มีเศรษฐกิจแบบระบบตลาดหรือทุนนิยมนั้นตกอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของนักธุรกิจและบริษัททั้งหลายอย่างดินไม่หลุด ทั้งนี้สภาพดังกล่าวเกิดจากความจำเป็นของรัฐเองที่ต้องพึ่งพิงนักธุรกิจในการสร้างผลงานและแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งจากอำนาจทางเศรษฐกิจของธุรกิจเอกชนที่ถูกนำมาใช้ครอบงำนโยบายของรัฐและประชาชนอย่างได้ผล อย่างไรก็ดี สภาพเช่นนี้ อาจจะไม่เกิดขึ้นได้ง่ายดายนัก ถ้าหากกระบวนการทำงานของนักธุรกิจและบริษัทต่าง ๆ ในระบบตลาดอยู่ภายใต้การควบคุมของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนสามารถสอดส่องดูแลและเปลี่ยนแปลงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญได้เป็นระยะ ๆ ดังนั้น การที่ระบบตลาดอยู่นอกเหนือการควบคุมดูแลของกระบวนการประชาธิปไตย และไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง จึงทำให้นักธุรกิจและบริษัททั้งหลายสามารถขยายอำนาจของตนออกไปจนครอบงำสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมตะวันตกได้อย่างไม่ยากลำบาก

รัฐสวัสดิการกับทุนนิยมแบบบริษัท : ทัศนะของ Best และ Connolly

ในงานเขียนชื่อ *The Politicized Economy* ซึ่ง Best และ Connolly เขียนร่วมกัน นักวิชาการทั้งสองได้พิจารณารัฐในลักษณะที่แตกต่างจากรัฐบาล โดยชี้ให้เห็นว่า รัฐนั้นมีขอบเขตอำนาจที่กว้างขวางไปกว่ารัฐบาล ตัวรัฐนั้นครอบคลุมไม่เพียงแต่รัฐบาลเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงสถาบันและวิถีปฏิบัติทั้งหลาย ที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของมหาชนอีกด้วย เช่น ในบางประเทศสถาบันทางศาสนาหรือสถาบันทางเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ด้วยเหตุที่ขอบข่ายกิจกรรมของรัฐนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของส่วนรวม ดังนั้น รัฐทั้งหลายจึงมีข้อแตกต่างกันไปตามลักษณะอำนาจควบคุมว่ามีมากน้อยแค่ไหนและอาศัยวิธีการอย่างไร ในแง่บทบาทของรัฐในการควบคุมด้านเศรษฐกิจ Best และ Connolly (1982:200) ได้แบ่งรัฐออกเป็น 3 ประเภท คือ รัฐที่ปล่อยให้ประกอบการโดยเสรี (*laissez-faire state*), รัฐสวัสดิการ (*Welfare state*) และรัฐสังคมนิยม (*socialist state*) สำหรับรัฐที่ปล่อยให้ประกอบการโดยเสรีนั้น รัฐจะเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยปล่อยให้กิจกรรมด้านนี้เป็นงานของเอกชนไปให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ทั้งนี้รัฐจะมี

หน้าที่เฉพาะบังคับใช้กฎหมาย จับกุมและลงโทษอาชญากร ควบคุมการใช้กำลังทางทหารและ ตำรวจ รวมทั้งค้าประกันและคุ้มครองเสรีภาพของพลเรือนบางอย่างเท่านั้น ส่วนรัฐสวัสดิการ รัฐจะเข้าไปมีบทบาทด้านเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเข้าไปรับผิดชอบในการส่งเสริมให้ดำเนินการเพื่อ บรรลุเป้าหมายกว้าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ อาทิ การจ้างงานเต็มที่และเงินเฟ้อในอัตราต่ำ ในการ สนับสนุนการผลิตของนายทุน โดยการใช้จ่ายเงินของรัฐในด้านถนนหนทาง การทหาร ทำอวกาศ- ยาน การวิจัย และการให้การศึกษาก่อร่างเทคนิค เป็นต้น ในการพยายามที่จะตอบสนองความ ต้องการของสังคมที่ระบบการผลิตโดยเอกชนไม่ตอบสนองให้ โดยดำเนินการผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น การประกันสุขภาพ การเคหะสงเคราะห์ การฝึกอาชีพ การประกันสังคม การช่วยเหลือผู้ ว่างงาน และการจ่ายเงินช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และในบางกรณีรัฐจะเข้าไปดำเนินกิจการทาง ด้านเศรษฐกิจบางอย่าง เป็นต้น ว่าการรถไฟหรือสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อระบบ เศรษฐกิจแต่เอกชนไม่อยากจะทำเพราะไม่เห็นผลกำไร แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐสวัสดิการนั้น เอกชนก็ยังมีกรรมสิทธิ์เหนือหน่วยผลิตหรือวิสาหกิจทั้งหลายอยู่เช่นเดิม ในกรณีของรัฐสังคมนิยม รัฐจะเป็นเจ้าของหน่วยผลิตที่สำคัญทั้งหลายเสียเอง และรัฐจะเน้นหนักการลดความไม่เสมอภาค ทางเศรษฐกิจในหมู่ประชาชน รวมทั้งจะส่งเสริมการผลิตและบริการเพื่อส่วนรวม อาทิ ระบบ ขนส่งมวลชน การจัดการศึกษาโดยรัฐและการสาธารณสุข เป็นต้น มากกว่าการผลิตเพื่อสนอง ความต้องการของปัจเจกชน

อย่างไรก็ดี การศึกษาวิเคราะห์ของ Best และ Connolly ในงานชิ้นนี้ ชุมชนความสนใจต่อ เรื่องของรัฐสวัสดิการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีของสหรัฐอเมริกา มากกว่าที่จะพิจารณาบทบาท ของรัฐในสังคมทุนนิยมโดยทั่วไป ถึงกระนั้นก็ตามงานชิ้นนี้ก็สะท้อนให้เห็นปัญหาของรัฐทุนนิยมใน ตะวันตกได้ไม่น้อยทีเดียว ทั้งนี้ เพราะรัฐเหล่านั้นได้แสดงบทบาทด้านรัฐสวัสดิการอยู่ไม่มากนัก น้อยนั่นเอง

ในทัศนะของนักวิชาการทั้งสอง การที่จะเข้าใจถึงปัญหาของรัฐสวัสดิการได้นั้น ต้อง พิจารณาในสภาพที่เป็นอยู่ของระบบทุนนิยมแบบบริษัท (corporate capitalism) ด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะ ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่รัฐสวัสดิการเป็นปัญหาที่ระบบทุนนิยมแบบบริษัทสร้างขึ้นมา แต่คนทั่วไปตีความอย่างผิด ๆ ว่า เกิดจากข้อบกพร่องของรัฐสวัสดิการเอง ดังนั้น จึงเป็นการมองปัญหาอย่าง ไม่ตรงจุด ทำให้ไม่อาจจะเข้าใจสาเหตุที่แท้จริงได้ ปัญหาทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจ อาทิปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาการว่างงาน หรือปัญหาสังคม เช่น ปัญหาความเสื่อมโทรมของเมือง ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสภาพแวดล้อม ฯลฯ มักจะถูกมองว่ามีสาเหตุมาจากความผิดพลาดและ ความล้มเหลวของนโยบายรัฐสวัสดิการที่รัฐเข้าไปมีบทบาทส่งเสริม และสนับสนุนกิจกรรมที่ กระทบต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวม รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่ประชาชนใน

รูปโครงการต่าง ๆ ปัญหาเหล่านี้นำไปสู่ความไม่พอใจต่อรัฐและการตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องชอบธรรมของนโยบายรัฐสวัสดิการขึ้นมาในหมู่ประชาชน ทั้งนี้ก็เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่กระทบต่อส่วนรวมในขณะที่รัฐเองนั้นมีทรัพยากรที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อยู่อย่างจำกัดอย่างมาก รัฐจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในเวลาเดียวกัน พวกเจ้าของบรรษัทขนาดใหญ่ทั้งหลายซึ่งดำเนินการด้านต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบต่อชีวิตคนส่วนใหญ่ นั้น กลับไม่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่วิกฤตการณ์เหล่านั้นมีที่มาจากปัญหาของระบบทุนนิยมแบบบรรษัทก็ตาม (Best and Connolly, 1982 : 201)

ในระบบทุนนิยมโดยทั่วไป การผลิตและการเก็บเกี่ยวผลกำไรจะกระจุกตัวอยู่ในมือของเอกชน ในขณะที่ความรับผิดชอบและการแก้ไขปัญหาของส่วนรวมตกเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาได้ภายในขอบเขตที่จำกัด ในช่วงที่เศรษฐกิจดี รัฐจะหาทางลดแรงบีบบังคับจากปัญหาส่วนรวมทั้งหลายด้วยวิธีการเสนอโครงการต่าง ๆ ที่เพิ่มแรงจูงใจให้มีการลงทุนสูงขึ้น และในเวลาเดียวกันก็ให้สวัสดิการบางอย่าง เช่น การประกันสังคมหรือการช่วยเหลือผู้ว่างงานแก่คนจนที่ไม่ได้รับประโยชน์จากเศรษฐกิจที่กำลังขยายตัว แต่ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำ รัฐก็จะแก้ปัญหาโดยอาศัยการปราบปรามประชาชนผู้ประสบปัญหา ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มการใช้จ่ายเงินของรัฐในด้านตำรวจทหาร และการคุมขังนักโทษ นอกจากนี้ รัฐจำเป็นต้องตัดทอนหรือไม่ขยายโครงการสวัสดิการสังคม เพื่อแก้ปัญหาด้านการคลัง วิธีการที่เป็นทางออกของรัฐทั้งสองนี้ โดยตัวมันเองจะทำให้การใช้จ่ายเงินของรัฐในทางที่ไม่เกิดประโยชน์เพิ่มสูงขึ้น ทั้งยังจะปิดทางออกของรัฐในอนาคต หากมีปัญหามิบบังเกิดขึ้นมาอีก ดังนั้น รัฐสวัสดิการในลักษณะนี้ จึงนำไปสู่การสูญเสียความชอบธรรมของรัฐเอง (ดู Best and Connolly, 1982:202)

สภาพของระบบทุนนิยมแบบบรรษัทนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นแรงบีบบังคับด้านโครงสร้าง (structural constraints) ขึ้นแก่ระบบเศรษฐกิจ และในบางกรณีปัญหานี้อาจจะรุนแรงจนถึงขั้นที่นำไปสู่ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง ปัญหาทั้งสองระดับนี้อยู่นอกเหนือการควบคุมของประชาชน แต่เป็นพันธุนาการที่คนส่วนใหญ่จะพยายามหาทางออก ซึ่งโดยทั่วไปก็มักจะลงเอยด้วยการหันมาตั้งข้อสงสัยต่อผลงาน และความชอบธรรมของรัฐสวัสดิการทุกที เพราะฉะนั้นปัญหาเหล่านี้จึงเป็นตัวที่ทำให้เกิดวิกฤตการณ์แก่รัฐสวัสดิการ ในกรณีของสังคมอเมริกันนั้น Best และ Connolly (1982: 203-207) ได้ชี้ให้เห็นว่ามีปัญหาที่เป็นแรงบีบบังคับด้านโครงสร้างของระบบทุนนิยมโดยบรรษัทอยู่หลายประการ อาทิ ปัญหาวัฏจักรธุรกิจ (business cycle) ซึ่งแต่เดิมจะก่อให้เกิดเงินเฟ้อหรือการว่างงานสูงอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้พัฒนาไปสู่การเกิดทั้งเงินเฟ้อและการว่างงานสูงขึ้นในเวลาเดียวกัน

ปัญหาเกี่ยวกับการขนส่งของเอกชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการผลิตของบริษัทในด้านรถยนต์ น้ำมัน การสร้างถนนหนทาง อุตสาหกรรมเหล็ก ยาง และกระจก ในช่วงหลังได้เกิดปัญหาตามมาในแง่ของตลาดรถยนต์ขยายไม่ออก ปัญหาการใช้พลังงานอย่างไม่ประหยัด ปัญหาอากาศเสีย แต่อุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องลงทุนสูง จึงไม่อาจจะเปลี่ยนรูปไปผลิตด้านอื่นได้ ปัญหาความไม่เสมอภาคด้านเศรษฐกิจที่ระบบทุนนิยมโดยบริษัทสร้างขึ้นมา เพราะระบบนี้จำเป็นต้องมีคนรวยเพื่อหาเงินออกมาใช้ในการสะสมทุน ขณะเดียวกัน ระบบทุนนิยมก็จำเป็นต้องมีภาวะว่างงานเพื่อบีบให้กรรมกรยอมทำงานระดับต่ำแลกค่าจ้างถูก ๆ และต้องตั้งเงินเดือนสูง ๆ ให้แก่ผู้ทำงานรับผิดชอบระดับสูงเพื่อเป็นแรงจูงใจ ดังนั้น ในระบบนี้ปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ จึงเป็นสิ่งที่แก้ไขไม่ได้โดยสิ้นเชิง ในสังคมอเมริกันเอง ปัญหาซึ่งเป็นแรงบีบคั้นด้านโครงสร้างของระบบทุนนิยมแบบบริษัทที่กล่าวมานี้ เป็นปัญหาที่กระทบต่อส่วนรวมทั้งสังคม ซึ่งประชาชนคาดหวังว่ารัฐต้องรับผิดชอบ เมื่อรัฐไม่อาจจะกำจัดปัญหาดังกล่าวได้ทันทั่วถึง ก็เป็นผลให้นโยบายด้านรัฐสวัสดิการสูญเสียความชอบธรรมในสายตาของประชาชนไป

ถึงแม้ว่าตัวรัฐสวัสดิการเองจะมีข้อจำกัดในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม และสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ก็ยังมีความลำเอียงอยู่ในที่ แทนที่รัฐสวัสดิการจะเน้นเป้าหมายการยกระดับสวัสดิการของกรรมกรและคนชั้นต่ำ โดยการกระจายรายได้จากคนรวยสู่คนจน รัฐกลับทำในสิ่งตรงกันข้าม ซึ่งจะเห็นได้จากการจัดลำดับความสำคัญของรัฐสวัสดิการดังนี้ 1) การสนับสนุนการผลิตของบริษัท โดยการให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ในด้านการลงทุนและการให้เงินอุดหนุนด้านต่าง ๆ 2) การเข้าไปแก้ปัญหาผลกระทบข้างเคียง (side effects) จากการผลิตของบริษัททั้งหลาย 3) การให้เงินอุดหนุนและปกป้องบริษัทในภาคการผลิตแบบตลาด ที่เสียเปรียบและไม่อาจจะแข่งขันกับบริษัทในภาคการผลิตแบบบริษัทได้ 4) การให้ความช่วยเหลือแก่กรรมกรในภาคการผลิตแบบบริษัท ลูกจ้างในภาคการผลิตแบบตลาดและคนชั้นต่ำอื่นที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม (ดู Best and Connolly 1982:208) จากการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายรัฐสวัสดิการดังกล่าว ย่อมจะเห็นได้ชัดเจนว่า รัฐให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์และความอยู่รอดแก่บริษัทขนาดใหญ่เป็นลำดับแรก รองลงมาคือความอยู่รอดของบริษัทขนาดเล็กในระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและลำดับสุดท้ายได้แก่สวัสดิการของกรรมกรและคนยากจนในสังคม

จากข้อจำกัดในด้านทรัพยากร ขอบข่ายปัญหาที่ใหญ่โตเกินความสามารถ และความลำเอียงในการดำเนินนโยบาย ทำให้รัฐสวัสดิการในสังคมตะวันตกปัจจุบันได้ตกเป็นเป้าหมายของการต่อต้านและความไม่พอใจของคนทุกระดับในแง่การดำเนินงานที่ใหญ่โตเกินจำเป็น ไร้ประสิทธิภาพ และฟุ่มเฟือย ปรากฏการณ์อย่างนี้เป็นเรื่องธรรมดาสำหรับสังคมประชาธิปไตยแบบทุนนิยม

ซึ่งรัฐต้องรับผิดชอบต่อส่วนรวมโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ขณะที่บริษัททั้งหลายไม่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาส่วนรวมและมีหน้าที่แสวงหากำไรเพียงอย่างเดียว ในสภาพที่สวัสดิการปฏิบัติงานอยู่ภายใต้แรงบีบคั้นด้านโครงสร้างที่เกิดจากระบบทุนนิยมแบบบริษัทเช่นนี้ รัฐไม่อาจจะหลีกเลี่ยงปัญหาวิกฤตการณ์ด้านผลงานและด้านความชอบธรรมของตนได้

รัฐกับระบบทุนนิยม : ทักษะของ Hodgson

ในงานเขียนของเขาที่ตีพิมพ์ในปี 1984 คือ *The Democratic Economy* ในบางส่วน Hodgson ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการพิจารณารัฐในสังคมทุนนิยมไว้อย่างน่าสนใจ ในทัศนะดังกล่าว มีประเด็นเกี่ยวกับรัฐที่สำคัญอยู่ 2 ประเด็น ประเด็นแรกก็คือ หลักการในการอธิบายบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ส่วนประเด็นที่สองได้แก่ ความสำคัญของรัฐที่มีต่อการพัฒนาของระบบทุนนิยม

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับหลักการในการอธิบายบทบาทของรัฐในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนั้น Hodgson (1984:220-222) เริ่มต้นด้วยการวิพากษ์วิจารณ์ทฤษฎีรัฐแนวมาร์กซิสต์ เช่น แนวความคิดแบบเลนินที่อธิบายรัฐในแง่ของชนชั้นและแนวการอธิบายรัฐในแง่ของทุน เขาเห็นว่า การอธิบายแบบนี้เป็นลักษณะของการพิจารณาอย่างคับแคบและมีข้อจำกัด ทั้งนี้เพราะไปให้ความสำคัญแก่ตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งมากเกินไป ไม่ว่าจะเป็นการอธิบายในแง่การต่อสู้ทางชนชั้น หรือในแง่ของความจำเป็นในการสะสมทุนก็ตาม แทนที่จะพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อบทบาทของรัฐในระบบทุนนิยมอย่างรอบด้าน Hodgson (ดู 1984:224) และ 85, 104-105) เห็นว่า ในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมกับลักษณะและบทบาทของรัฐหรือกลไกของรัฐนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ 1) หลักที่ว่าไม่มีสังคมใดที่ถูกกำหนดโดยโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบใดแบบหนึ่งแต่เพียงอย่างเดียวโดยสิ้นเชิง (principle of impurity) และ 2) หลักที่ว่าในทุกสังคมจะมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบใดแบบหนึ่งที่มีอิทธิพลครอบงำอยู่ (principle of dominance) หลักการแรกนั้นมุ่งชี้ให้เห็นว่าลักษณะและบทบาทของรัฐไม่ได้ถูกกำหนดโดยโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังถูกกำหนดโดยปัจจัยอื่น ๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทุนนิยมกับโครงสร้างทางสังคมทั้งหลายอีกด้วย นั่นก็คือ ปัจจัยด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม อาจจะเป็นในการอธิบายแต่ไม่เพียงพอที่จะอธิบายบทบาทของรัฐได้อย่างดี สำหรับหลักการที่สอง เนื่องจากตามหลักการนี้ ในทุกสังคมจะมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจบางอย่างครอบงำอยู่ ในกรณีของสังคมทุนนิยมนั้น มีโครงสร้างแบบทุนนิยมมีอำนาจครอบงำเหนือสังคม ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมจะมีบทบาทครอบงำ และมีอิทธิพลเหนือลักษณะบางอย่างของรัฐอยู่ แต่ทั้งนี้ ก็ไม่

จำเป็นต้องเป็นอย่างนั้นเสมอไป การที่จะอธิบายลักษณะและบทบาทของรัฐในสังคมทุนนิยมได้อย่างสมเหตุสมผลนั้น จะต้องพิจารณาโดยยึดหลักการทั้ง 2 ประการ

ในทัศนะของ Hodgson (1984:227) ลักษณะของรัฐจะถูกกำหนดโดยระบบเศรษฐกิจ-สังคม (socio-economic system) ทั้งระบบ นั่นคือ ถูกกำหนดโดยโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ครอบงำอยู่ โดยปัจจัยอื่นที่ปะปนอยู่เป็นบางส่วน และโดยความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่รัฐนั้นมีต่อรัฐอื่น ๆ ในแง่อิทธิพลของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจครอบงำรัฐนั้น ถึงแม้ว่า ในบางส่วน รัฐจะถูกครอบงำโดยโครงสร้างดังกล่าวและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า การครอบงำจะเป็นไปได้เต็มที่ในทุกกรณีหรือจะครอบงำได้ตลอดไป ในหลายกรณี ความขัดแย้งภายในรัฐก็ดี และการที่รัฐเข้าไปมีอำนาจแทนที่ผลประโยชน์ของชนชั้นได้เป็นบางส่วน ได้ทำให้อำนาจของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เหนือรัฐโยกคลอนไปได้เหมือนกัน ดังนั้นรัฐจึงไม่จำเป็นต้องรับใช้ผลประโยชน์ของโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลครอบงำอยู่เสมอไป แท้ที่จริงแล้ว รัฐมีทั้งความคิดของตนเองและอิสระในตัวเอง ไม่ได้ถูกครอบงำโดยโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นการถือว่ารัฐในสังคมทุนนิยมเป็นรัฐทุนนิยมจึงเป็นข้อสรุปที่อันตราย (ดู Hodgson, 1984:225) สำหรับกรณีของปัจจัยอื่นที่ปะปนมาที่มีอิทธิพลต่อลักษณะและบทบาทของรัฐนั้น Hodgson ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคมในประเทศ (domestic structure) อันเป็นลักษณะของแต่ละสังคมมีส่วนในการกำหนดบทบาทของรัฐเหมือนกัน และในบางกรณีก็ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของโครงสร้างแบบทุนนิยมที่ครอบงำรัฐอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของนโยบายรัฐสวัสดิการ ซึ่งขัดกับหลักการของทุนนิยมอย่างชัดเจน (1978:223) ส่วนอิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่มีต่อตัวรัฐนั้น Hodgson (1978:224) มีความเห็นว่า ทฤษฎีรัฐโดยทั่วไป มักจะละเลยอิทธิพลด้านนี้ไป ทั้งที่ในความเป็นจริงพัฒนาการและความเจริญเติบโตของรัฐเป็นผลมาจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและที่อาจจะเกิดขึ้นได้ระหว่างรัฐ ค่อนข้างมากทีเดียว นั่นคือ การเปลี่ยนแปลงในด้านความสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ ระหว่างรัฐ เป็นตัวแปรสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้รัฐต้องเปลี่ยนแปลงลักษณะและบทบาทของตนไป ปัจจัยด้านอื่นที่จริงก็มีอิทธิพลไม่น้อยกว่าปัจจัยด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุที่ Hodgson ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือไปจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ในแง่ที่เป็นตัวกำหนดลักษณะและบทบาทของรัฐ รัฐในทัศนะของเขาจึงมีความเป็นอิสระในตัวเอง (autonomy) จากอำนาจครอบงำของโครงสร้างทุนนิยมมากพอสมควร ดังนั้น รัฐจึงมีฐานะที่อยู่เหนืออำนาจของชนชั้นทางสังคม แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐแยกตัวออกมาจากชนชั้นต่าง ๆ อันที่จริงรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับผู้คนในสังคม และผู้คนในสังคมก็เกี่ยวข้องกับรัฐอย่าง

ใกล้ชิด รัฐนั้นเป็นทั้งลักษณะความสัมพันธ์ทางสังคมแบบหนึ่ง และสิ่งที่สะท้อนถึงความแตกต่าง และความขัดแย้งที่ซับซ้อนในสังคม แต่รัฐไม่ใช่ “สิ่งของ” ที่ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งหรือคนกลุ่มหนึ่ง นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ตน โดยสภาพของมันรัฐไม่ได้วางตัวเป็นกลาง รัฐอาจจะยอมรับการครอบงำหรือแสดงอำนาจครอบงำเองก็ได้ รวมทั้งอาจจะเอนเอียงไปทางโครงสร้างเศรษฐกิจแบบหนึ่งมากกว่าอีกแบบหนึ่ง (Hodgson, 1984:226) สภาพของรัฐที่อยู่เหนือชนชั้นในแง่หนึ่ง เกิดจากการที่รัฐไม่ได้ตกเป็นเครื่องมือของชนชั้น ในทางตรงกันข้ามรัฐกลับมีหน้าที่เป็นโครงสร้างระดับสุดยอด (supra structure) ที่คอยควบคุมโครงสร้างทางเศรษฐกิจ รวมทั้งเชื่อมโยงและสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างโครงสร้างทางเศรษฐกิจกับส่วนอื่นในสังคม (ดู Hodgson 1984:222-223, 226-227)

ในประเด็นเกี่ยวกับความสำคัญของรัฐที่มีต่อการพัฒนาของระบบทุนนิยม Hodgson (1984:81) ชี้ให้เห็นว่าการแทรกแซงของรัฐนั้นเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาของระบบทุนนิยมในทุกขั้นตอน แม้กระทั่งในขั้นตอนแรก ๆ ที่เรียกว่า ทุนนิยมแบบปล่อยให้ดำเนินการโดยเสรี (laissez-faire capitalism) หน่วยธุรกิจแบบทุนนิยมก็ไม่ได้ปลอดจากการแทรกแซงของรัฐ ดังที่ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลักวาดภาพไว้ อันที่จริง อาจจะกล่าวได้ด้วยซ้ำว่า ระบบการปล่อยให้ดำเนินการโดยเสรี (laissez faire) เป็นสิ่งที่รัฐเองสร้างขึ้นมา (1984:77) พัฒนาการของระบบทุนนิยมในประเทศพัฒนาแล้วไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ สหรัฐหรือเยอรมัน รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องทั้งสิ้น ยิ่งในกรณีของญี่ปุ่นและฝรั่งเศสแล้ว บทบาทของรัฐในการผลักดันและช่วยเหลือในการพัฒนาระบบอุตสาหกรรมแบบทุนนิยม จะเห็นได้ชัดเจนนมาก แม้ในยุคทุนนิยมที่ปล่อยให้ดำเนินการโดยเสรี ระบบทุนนิยมเองต้องการให้มีการสถาปนาสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน และระบบกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาขึ้นมา นั่นก็หมายความว่า ระบบดังกล่าวต้องการมีกลไกด้านกฎหมายสำหรับออกกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งจำเป็นต้องมีกระบวนการนิติบัญญัติที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาผิดปกติบางอย่าง และเพื่อช่วยให้ระบบทุนนิยมสามารถปรับตัวให้ทันกับความเป็นจริงทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอยู่เรื่อย ๆ กล่าวอีกอย่างหนึ่งระบบทุนนิยมเองก็ต้องการรัฐนั่นเอง ตัวอย่างที่ดีในกรณีอย่างนี้เห็นจะได้แก่กรณีของระบบการเงินของอังกฤษ ก่อนปี 1844 ระบบการเงินของอังกฤษเป็นแบบตลาดเสรีจริง ๆ รัฐแทบจะไม่มีส่วนยุ่งเกี่ยวเลย ระบบการเงินในช่วงนั้นไร้เสถียรภาพอย่างมาก ซึ่งทำให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านการค้าและความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ภายหลังรัฐต้องยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องโดยออกพระราชบัญญัติการธนาคารในปี 1844 เพื่อควบคุมสินเชื่อและมอบอำนาจการออกธนบัตรให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยอังกฤษ ผลของการแทรกแซงของรัฐทำให้ระบบการเงินมีเสถียรภาพและระบบทุนนิยมพัฒนาไปอย่างรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้

รัฐของอังกฤษในยุคนั้น ยังใช้อำนาจทางการทหารของตนจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศให้เป็นประโยชน์ต่อนายทุนในประเทศอีกด้วย (ดู Hodgson, 1984:79) สาเหตุสำคัญที่รัฐต้องยื่นมือเข้าไปแทรกแซงระบบทุนนิยม ก็คือ ระบบเศรษฐกิจแบบนี้ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้ และนายทุนแต่ละคนก็ไม่รู้ว่าอะไรคือผลประโยชน์ร่วมของระบบทุนนิยม ดังนั้น นายทุนจึงไม่สามารถจะปฏิรูประบบเศรษฐกิจของตน และไม่รู้ว่าจะส่งเสริมผลประโยชน์ของทุนได้อย่างไร รัฐจึงจำเป็นต้องยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้อง (Hodgson, 1984:83) ดังนั้น การเข้ามาแทรกแซงของรัฐจึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อระบบทุนนิยมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงวิกฤต ยิ่งในปัจจุบัน ซึ่งปัญหาของระบบทุนนิยมมีความซับซ้อนมากขึ้น มีขอบเขตกว้างขวางขึ้นและผลกระทบรุนแรงยิ่งขึ้น การแทรกแซงของรัฐเพื่อช่วยเหลือในการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ก็ยิ่งจำเป็นมากขึ้นเป็นเงาตามตัวไปด้วย

จากตัวอย่างทฤษฎีรัฐแนวสถาบันที่กล่าวไปแล้วทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ทศนะและคำอธิบายเกี่ยวกับรัฐของนักวิชาการแนวนี้ มีความแตกต่างกันในหลายประเด็น แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อคล้ายคลึงกันในบางประเด็น สำหรับความแตกต่างกันนั้น จะเห็นได้ชัดในประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการศึกษารัฐ Galbraith ศึกษา รัฐโดยเน้นถึงอิทธิพลและความสัมพันธ์ของบรรษัทขนาดใหญ่ที่มีต่อรัฐ ส่วน Lindblom นั้น มุ่งประเด็นไปสู่เรื่องบทบาทและอำนาจของนักธุรกิจในสังคมทุนนิยมประชาธิปไตยโดยชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของนักธุรกิจที่มีต่อนโยบายและการดำเนินงานของรัฐ ขณะที่ Best และ Connolly ให้ความสำคัญแก่การวิเคราะห์ปัญหาของรัฐสวัสดิการ ซึ่งมีรากเหง้ามาจากระบบทุนนิยมแบบบรรษัท ฝ่าย Hodgson นั้น มุ่งพิจารณาเฉพาะแนวทางในการอธิบายรัฐกับบทบาทของรัฐที่มีต่อการพัฒนาระบบทุนนิยม สิ่งที่น่าสนใจก็คือ การศึกษารัฐของ Galbraith และ Lindblom นั้น มุ่งอธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรัฐมากกว่าบทบาทของรัฐเอง ในทางตรงกันข้าม งานของ Best และ Connolly กับงานของ Hodgson เน้นการอธิบายบทบาทของรัฐโดยตรง แม้ว่าจะนำเอาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรัฐเข้ามาร่วมพิจารณาด้วยก็ตาม ประเด็นที่เป็นข้อแตกต่างประการต่อมาก็คือทัศนะเกี่ยวกับความเป็นอิสระในตัวเองของรัฐ รัฐในกรณีของ Galbraith ดูเหมือนว่าจะมีอิสระจากอำนาจของบรรษัทขนาดใหญ่พอสมควร ถึงแม้ว่า บรรษัทเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างมาก แต่อิทธิพลดังกล่าวเกิดจากความสัมพันธ์ในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยต่อกันและการมีเป้าหมายร่วมกันมากกว่าที่จะเป็นการใช้อิทธิพลบีบบังคับรัฐโดยตรง รัฐในทัศนะของ Galbraith จึงมีอิสระในตัวเองค่อนข้างสูง แต่ในกรณีของรัฐตามทัศนะของ Lindblom กับ Best และ Connolly นั้น รัฐมีอิสระในตัวเองค่อนข้างต่ำ เพราะถูกบีบบังคับจากพลังผลักดันทางเศรษฐกิจซึ่งได้แก่ อิทธิพลของนักธุรกิจในกรณีของ Lindblom และแรงบีบบังคับด้านโครงสร้างจากระบบทุนนิยมแบบบรรษัทในกรณีของ Best และ Connolly รัฐในทัศนะนี้จึงค่อนข้าง

จะมีข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายของตน สำหรับกรณีของ Hodgson รัฐในทัศนะของเขา รัฐมีอิสระในตัวเองค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิสระจากอำนาจของระบบเศรษฐกิจที่ครอบงำสังคมอยู่ ถึงแม้ว่าบทบาทของรัฐจะถูกกำหนดโดยโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจดังกล่าวอยู่มากทีเดียว ทั้งนี้เป็นเพราะว่า รัฐมีสภาพเป็นโครงสร้างระดับสุดยอดที่คอยควบคุมโครงสร้างทางเศรษฐกิจอยู่หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือรัฐมีฐานะอยู่เหนืออำนาจของชนชั้นนั่นเอง
