
โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมและ
การก่อตัวของรัฐ: บททดลองเสนอ¹
Transport Infrastructure and State Formation:
An Introductory Essay

ตฤณ ไอยะรา
Trin Aiyara

*ลาศึกษาต่อจากตำแหน่งอาจารย์ทดลองงานของหลักสูตรรัฐศาสตร์ สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ปัจจุบันเป็นนักศึกษาปริญญาเอกหลักสูตร State Building and Economic Development ของ National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น

Aiyara, T. (2017). 13 (1): 69-94

DOI:10.14456/jssnu.2017.5

Copyright © 2017 by Journal of Social Sciences, Naresuan University: JSSNU
All rights reserved

บทคัดย่อ

บทนำเสนอขึ้นนี้ต้องการถกเถียงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและรัฐ เนื่องด้วยความสามารถของระบบคมนาคมในการเร่งรัดการกระชับแน่นระหว่างสถานที่และเวลา รัฐจึงใช้ประโยชน์จากโครงสร้างเหล่านี้ในการเติมเต็มสถานะของผู้ผูกขาดการใช้ความรุนแรงเหนืออาณาเขตและประชากรที่แน่นชัด โครงสร้างขั้นพื้นฐานยังเอื้อให้รัฐสามารถแผ่ขยายอำนาจไปยังภูมิภาคที่ห่างไกลจากศูนย์กลางและเพิ่มพูนศักยภาพในการเก็บภาษีและพัฒนาฐานอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเป็นกิจกรรมที่มีต้นทุนสูง รัฐจึงจำเป็นต้องดูดซับทรัพยากรจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐและกลุ่มพลังทางสังคม ความขัดแย้งสามารถก่อรูปชะตากรรมอันหลากหลายของการพัฒนาระบบคมนาคมในเงื่อนไขทางสถานที่และเวลาที่ต่างกัน บทความนี้ทบทวนด้วยการใช้ประเด็นของนโยบายการพัฒนาาระบบคมนาคมในการสนทนาถึงลักษณะขั้นพื้นฐานของรัฐ และการปะทะสังสรรค์ระหว่างรัฐและกลุ่มพลังทางสังคม หรือความเกี่ยวเนื่องที่ร้อยรัดของผลประโยชน์ชาติและผลประโยชน์ทางชนชั้น

คำสำคัญ: โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม รัฐ กลุ่มพลังทางสังคม พื้นที่เวลา

Abstract

This introductory essay aims to make a debate on the relationship between transport infrastructures and state. Since these kinds of infrastructure can intensify the compression of time and space, states intentionally utilize them to fulfill the status of the monopoly of legitimated violence over a certain territory and population. Meanwhile, the infrastructures enable the states to broadcast their power to the remote areas and enhance their potential of taxations and industrial development. However, investment in a network of transport infrastructure seems to be costly, so the states have to extract and appropriate economic resources from non-state actors that lead to the conflict between state and other social forces. Consequently, the conflict shapes a variety of patterns of transportation development in different spatio-temporal conditions. This essay concludes by applying case studies of infrastructure development as an issue of discussions on the fundamental characteristic of the states, interaction of states and other social actors, and the interwoven relations between national and class interests.

Keywords: transport infrastructure, state, social forces, space, time

ท่ามกลางความเปราะบางของคนสิ้นหวังต่อความขัดแย้งทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา สิ่งทีพอส่องประกายแห่งความหวังให้แก่สังคมไทยคงหนีไม่พ้นคำมั่นสัญญาและความตั้งใจของรัฐไทยในการยกระดับโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (infrastructure) ด้านคมนาคมของประเทศ โดยเฉพาะโครงข่ายรถไฟทางคู่และรถไฟความเร็วสูงที่เปรียบเสมือนกระดูกสันหลังที่ร้อยรัศมีภาคต่างๆ ของแผ่นดินไทยเข้าไว้ด้วยกัน และเชื่อมโยงเศรษฐกิจของประเทศไทยเข้ากับเศรษฐกิจเพื่อนบ้าน เนื่องด้วยศักยภาพข้างต้น หลายภาคส่วนของสังคมไทยจึงเกิดความหวังว่าโครงข่ายระบบคมนาคมที่ได้รับการปรับปรุงสามารถกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจอันกระจุกตัวอยู่ในนครหลวงไปยังหัวเมืองตามภูมิภาค และทำหน้าที่เป็นกลจักรสร้างความมั่งคั่งและโอกาสทางเศรษฐกิจใหม่ให้แก่กลุ่มผู้คนในสังคมไทย แต่ในขณะเดียวกัน การก่อสร้างและปรับปรุงโครงสร้างขั้นพื้นฐานขนาดใหญ่สร้างภาระทางการเงินคลังให้แก่รัฐไทยอย่างมหาศาล ถ้ามองอย่างผิวเผินแล้ว รัฐไทยที่ขับเคลื่อนด้วยข้าราชการประจำและนักการเมืองเป็นตัวแสดงที่แบกรับต้นทุนในการสร้างความสะดวกสบายกับความเจริญก้าวหน้าให้แก่คุณภาพชีวิตให้แก่พลเมืองไทย

สถานะอันลึกลับระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนและต้นทุนของรัฐในการพัฒนาระบบคมนาคมไม่ใช่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแก่รัฐไทยเท่านั้น แต่เป็นเรื่องสามัญปกติที่พบได้ทั่วไปในรัฐชาติสมัยใหม่ (modern nation-state) แทบทุกแห่งในโลก บทความชิ้นนี้จึงเริ่มต้นจากคำถามที่ว่าทำไมรัฐจึงยอมแบกรับภาระในการสร้างและพัฒนาระบบคมนาคม ทั้งที่ประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์หลักจากเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นด้วยโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ใช่เจ้าหน้าที่รัฐ (state manager) ซึ่งเสียสละกำลังและเวลาในการเนรมิตโครงการเหล่านี้ ดังนั้นแล้วสมมุติฐานตั้งต้นของความชิ้นนี้คือ รัฐสมัยใหม่ที่อิงอยู่กับความชัดเจนของเขตแดน (territory) ต้องการระบบคมนาคมที่ทันสมัย (modernized transport system) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานของรัฐ หรือนัยหนึ่ง ระบบคมนาคมเป็นสิ่งจำเป็น (imperative) ในการสถาปนารัฐสมัยใหม่ ไม่ใช่เป็นเพียงแค่ทางเลือกเชิงนโยบาย (policy choices) กระนั้นก็ตาม สมมุติฐานข้างต้นได้รับการท้าทายจาก

ข้อเท็จจริงที่ว่า รูปแบบการพัฒนาระบบคมนาคมไม่ได้มีลักษณะเหมือนกันในทุกสถานที่และเวลา ในทางตรงกันข้าม การพัฒนาระบบคมนาคมกลับมีความหลากหลายและผันแปรไปตามเงื่อนไขที่ต่างไปตามกาลเทศะ บทความเริ่มต้นด้วยการเกริ่นถึงนิยามและข้อถกเถียงว่าด้วยโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) โดยเฉพาะระบบคมนาคม อันเป็นเทคนิคประการหนึ่งในการจัดการมิติทางพื้นที่และเวลาของสังคมสมัยใหม่ ในขณะเดียวกัน บทความบรรยายถึงข้อถกเถียงว่าด้วยการก่อตัวของรัฐ (state formation) เพื่อสร้างหรือผลิตซ้ำความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐสมัยใหม่ให้ชัดเจนขึ้น หลังจากการอภิปรายมโนทัศน์ขั้นพื้นฐานว่าด้วยโครงสร้างขั้นพื้นฐานและการก่อตัวของรัฐแล้ว บทความเสนอประเด็นหลักว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบคมนาคมและรัฐชาติสมัยใหม่กับระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่อิงอยู่บนพื้นฐานของความเป็นชาติ (national economy) ผ่านการปริทัศน์งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้างต้นเพื่อฉายภาพว่า ระบบคมนาคมเป็นกลไกสำคัญของ

การสถาปนาพื้นที่การเมืองและเศรษฐกิจของโลกสมัยใหม่ ก่อนเข้าสู่การสรุปวบยอดเนื้อหา บทความชวนดูคิดกับคำถามว่า แท้จริงแล้ว ระบบคมนาคมเป็นเครื่องมือของรัฐสมัยใหม่ในการขยายอิทธิพลและสร้างความปึกแผ่นของอำนาจ หรือเป็นกลไกของชนชั้นผู้ครองอำนาจนา (hegemonic class) ที่ใช้กลไกรัฐในการรวมศูนย์อำนาจและสะสมทุนทางเศรษฐกิจตัวเองให้มากขึ้นไป

โครงสร้างพื้นฐานและระบบคมนาคม

ตามนิยามของพจนานุกรมเคมบริดจ์ (Cambridge Dictionary) โครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) หมายถึง “ระบบและบริการพื้นฐานเช่น ระบบคมนาคมและพลังงานที่ประเทศหรือองค์กรใช้เพื่อทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (the basic systems, such as transport and power supplies, that a country or organization uses in order to work effectively)” จากนั้นข้างต้น โครงสร้างพื้นฐานสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภท ได้แก่โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (hard infrastructure) เช่นทางหลวง เครือข่ายรางรถไฟ ท่าเรือ ท่าอากาศยาน รวมไปถึงระบบลำเลียงพลังงาน และโครงสร้างพื้นฐานด้านมาตรฐาน (soft infrastructure) เช่นระบบกฎหมายและข้อระเบียบต่างๆ หรือระบบสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับเคลื่อนย้ายข้อมูล โครงสร้างพื้นฐานจึงจำเป็นต้องการบรรลุเป้าหมายนโยบายบางประการ เช่นงานวิจัยของกฤษณ์ (2556) ที่ให้ความเห็นว่า การพัฒนาโครงสร้างด้านการขนส่ง โดยเฉพาะระบบรถไฟ และระบบสารสนเทศในขั้นตอนพิธีการทางศุลกากรมีความจำเป็นต่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในบริบทของการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community – AEC) เพราะโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้สามารถลดต้นทุนและเวลาในการขนส่งทางการค้าระหว่างประเทศได้

อย่างไรก็ดี บทความชิ้นนี้จำกัดขอบเขตนิยามของโครงสร้างพื้นฐานไว้เพียงแค่ระบบคมนาคมที่จับต้องได้ในทางกายภาพเท่านั้น โดยพจนานุกรมเคมบริดจ์นิยามการคมนาคม (transport) ว่า “การเคลื่อนไหวของผู้คนหรือสิ่งของจากสถานที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง (the movement of people or goods from one place to another)” หรือ “ระบบของพาหนะเช่น รถยนต์สาธารณะ รถไฟ เครื่องบิน และระบบขนส่งประเภทอื่น ที่ใช้ในการเดินทางจากสถานที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง (a system of vehicles, such as buses, trains, aircraft, etc. for getting from one place to another)” ฉะนั้นแล้ว โครงสร้างพื้นฐานประเภทนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการทำให้การเคลื่อนย้าย (mobility) ของทรัพยากรที่จับต้องได้ (tangible resources) อาทิเช่น แรงงาน สินค้าเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม เป็นไปอย่างรวดเร็วและครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ มากขึ้น

ความสามารถในการเคลื่อนย้ายของระบบคมนาคมยังนำไปสู่การสร้างความเชื่อมโยง (connectivity) ระหว่างพื้นที่ต่างๆ ดังปรากฏในรายงานศึกษาของเอทีบีหรือธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB – Asian Development Bank) ที่เขียนโดย Bhattacharyay (2010) ได้บรรยายว่า โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมจำเป็นต่อประชาคมเอเชีย เพราะโครงสร้างเหล่านี้เอื้อให้การเคลื่อนย้ายสินค้าและบริการทั้งภายในประเทศและข้ามพรมแดนเป็นไปอย่างรวดเร็วและประหยัดต้นทุนขึ้น ซึ่งเป็นการส่งเสริมการเปิดเสรี

ทางการค้าและบริการระหว่างประเทศ อีกทั้ง โครงสร้างพื้นฐานยังช่วยในการบูรณาการทางเศรษฐกิจที่นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น และขยายตลาดของประเทศในเอเชียให้มีขนาดใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างระบบคมนาคมและความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจไม่ใช่สิ่งแปลกใหม่ของสังคมโลกหรือเอเชีย หากแต่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนานแล้ว เช่นกรณีของเส้นทางสายไหม (the Silk Road) ที่เปรียบเสมือนสะพานเชื่อมย่านการค้าในดินแดนเอเชียเข้ากับทะเลเมดิเตอร์เรเนียน

ในทางประวัติศาสตร์ ปรากฏการณ์ที่แสดงถึงศักยภาพของระบบคมนาคมในการปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์ทางเศรษฐกิจผ่านการถักทอให้พื้นที่ทางเศรษฐกิจเกิดความเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นขึ้นคือโลกาภิวัตน์ภายใต้การกำกับควบคุมของจักรวรรดิอังกฤษที่ครอบคลุมช่วงเวลากลางคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าถึงสงครามโลกครั้งที่หนึ่งในปี ค.ศ. 1914 ((An) globalization)² นักประวัติศาสตร์สายมาร์กซิสต์อย่าง Eric Hobsbawm (1975) เสนอว่า ความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ. 1848 - 1875 เพียดผ่านความเฟื่องฟูของการขนถ่ายสินค้าทั่วผืนพิภพ การขยายตัวของการลงทุนข้ามชาติ และการไหลบ่าของผู้คนจากโลกเก่า (ยุโรป) ไปยังโลกใหม่ (โดยเฉพาะทวีปอเมริกา) ความรุ่งเรืองของกิจกรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศข้างต้นผลมาจากเครือข่ายระบบคมนาคมที่กระจายไปทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นเรือกลไฟเดินสมุทรที่นำพาสินค้าและผู้คนจากท่าเรือของบ้านเกิดหรือแหล่งผลิตไปยังดินแดนอันไกลโพ้น หรือรางรถไฟที่ขนย้ายผลผลิตทางการเกษตรจากเรือสวนไร่ขนาดใหญ่ของพื้นที่ห่างไกลชายฝั่งทะเล (inland) เข้ากับเมืองท่า ระบบคมนาคมเหล่านี้ยังได้รับการหนุนเสริมจากเครือข่ายโทรเลขที่ช่วยให้การส่งต่อข่าวสารเป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้น Hobsbawm ยังได้กล่าวอ้างเพิ่มเติมว่า โครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ไม่ได้เพียงแค่รวบพื้นที่เศรษฐกิจของผืนพิภพเข้าไว้ด้วยกัน แต่ยังก่อรูปสำนึกทางประวัติศาสตร์ว่าด้วยโลกใบเดียวที่เชื่อมร้อยกัน (global history)

นอกจากความสามารถในการเคลื่อนย้ายและสร้างการเชื่อมโยง ระบบคมนาคมของโลกสมัยใหม่เช่น รถไฟหรืออากาศยานมีคุณสมบัติเพิ่มเติมอีกประการคือการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างเวลาและพื้นที่ หรือพูดในศัพท์แสงของนักภูมิศาสตร์สังคมอย่าง David Harvey คือการสร้างและเร่งรัดความกระชับแน่นของกาลเทศะ (time-space compression)³ ระบบคมนาคมทำให้การเคลื่อนย้ายทรัพยากรข้ามสถานที่เกิดขึ้นได้ภายในเวลาที่รวดเร็วมากขึ้น ยังผลให้ความแตกต่างทางเวลาระหว่างเทศะที่ต่างกันลดลงไปมาก รวากับว่าระยะห่างระหว่างสถานที่อยู่ในห้วงเวลาที่บีบแคบลง (Monge, 1998: 144) ความสัมพันธ์ระหว่างเวลาและสถานที่อันเปลี่ยนแปลงไปด้วยระบบคมนาคมเป็นผลมาจากการเพิ่มความเร็วของการเคลื่อนย้าย

กระนั้นก็ตาม ทัศนะของ Harvey กับ Monge ต่างเน้นให้น้ำหนักการวิเคราะห์ไปที่เทคโนโลยีด้านการสื่อสารอย่างระบบโทรเลขหรืออินเทอร์เน็ต เพราะเทคโนโลยีเหล่านี้ทำให้การสื่อสารระหว่างพื้นที่เกิดขึ้นได้อย่างฉับพลันทันที อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการรับรู้ทางสังคม อีกทั้งเทคโนโลยีข้างต้นยังเอื้อต่อการเคลื่อนย้ายเงิน (money) หรือทุน (capital) ซึ่งเป็นทรัพยากรที่สร้างกำไรได้สูงไปยังสถานที่ต่างๆ เพราะเงินหรือทุน

ถูกเครื่องมือสารสนเทศเปลี่ยนเป็นข้อมูล (information) ที่เคลื่อนย้ายถ่ายเทไปยังฐานข้อมูลของสถาบันการเงินในประเทศต่างๆ ได้อย่างสะดวกขึ้น (Graham, 1998) ในทางตรงข้ามกับงานดังกล่าว บทความชิ้นนี้ให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีด้านการคมนาคม เพราะหากขาดโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมทางกายภาพที่ทันสมัยแล้ว การทลายข้อจำกัดด้านเวลาและสถานที่ของทรัพยากรทางกายภาพคงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ และเทคโนโลยีสารสนเทศส่งผลกระทบโดยตรงต่อการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารมากกว่าทรัพยากรที่จับต้องได้ ต่อให้เว็บไซต์อย่าง Amazon เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคเลือกซื้อสินค้าได้จากทุกมุมโลกผ่านระบบออนไลน์ แต่ถ้าหากขาดระบบคมนาคม ผู้ขายหรือผู้ผลิตคงไม่สามารถส่งสินค้าถึงมือผู้ซื้อโดยตรงได้

ถ้านำกรอบทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ (international political economy) ของ Robert Gilpin (1987) ที่วางอยู่บนสมมุติฐานของตรรกะขั้นพื้นฐานที่ขัดแย้งกันของรัฐและตลาดมาใช้ในการวิเคราะห์กรณีข้างต้น ระบบคมนาคมดูราวกับว่าส่งเสริมกิจการผู้ประกอบการเอกชนหรือบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ที่ดำเนินในกลไกตลาดเสียมากกว่ารัฐที่อิงกับอยู่กับการควบคุมเขตแดนที่ตายตัวให้เบ็ดเสร็จ เพราะระบบคมนาคมเอื้อให้ตลาดหรือเอกชนที่อิงกับตรรกะพื้นฐานของการสร้างเครือข่ายทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดนรอดพ้นการควบคุมของรัฐไปได้ อีกนัยหนึ่ง ระบบคมนาคมลดทอนความสามารถของรัฐในการควบคุมพฤติกรรมของเอกชน เพราะฝ่ายหลังสามารถเคลื่อนที่หลุดพ้นจากการควบคุมของฝ่ายแรกได้ง่ายขึ้น และมีความสามารถในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจข้ามพรมแดนสูงขึ้น หากผลลัพธ์ที่มองรัฐและตลาดแยกจากจากกันไปถึงที่สุด รัฐไม่ควรมีความสนใจในการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะระบบคมนาคมข้ามพรมแดน แต่ข้อถกเถียงที่สร้างจากสมมุติฐานข้างต้นไม่สามารถนำไปสู่การสร้างคำอธิบายว่าด้วย ความกระตือรือร้นของรัฐในการลงทุนระบบคมนาคมได้ ทั้งที่ระบบคมนาคมเอื้อประโยชน์ให้เอกชนมากกว่าภาครัฐ ดังนั้นแล้ว ในเนื้อหาส่วนถัดไป บทความจึงขออภิปรายถึงมโนทัศน์ว่าด้วยการก่อตัวของรัฐ (state formation) ก่อนทำการตอบคำถามว่าด้วยรัฐและระบบคมนาคม เพราะมโนทัศน์ดังกล่าวเผยให้เห็นถึงคุณลักษณะและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของรัฐที่เป็นหนึ่งในหัวใจสำคัญในการศึกษาของบทความชิ้นนี้

มโนทัศน์ว่าด้วยการก่อตัวของรัฐ

ก่อนกล่าวถึงกระบวนการก่อตัวของรัฐ บทความชิ้นนี้จำเป็นต้องนิยาม “รัฐ (state)” ให้ชัดเจนเสียก่อน เพื่อระบุตำแหน่งแห่งที่ของข้อถกเถียงในบทความให้ชัดเจนขึ้น งานของ Jessop (2016: 20-25) แสดงถึงความหลากหลายในคำนิยามข้างต้น เพราะในด้านหนึ่ง นักคิดสายมาร์กซิสต์ (Marxian school) เสนอว่า รัฐเป็นได้ทั้งกลไก (apparatus) ที่ชนชั้นที่ครอบงำสังคม (dominant class) ใช้ในการบรรลุนิติและปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นตัวเอง รวมไปถึงสร้างความเป็นปึกแผ่นในสังคมที่เผชิญกับความขัดแย้งทางชนชั้น นักคิดสายมาร์กซิสต์จึงมองรัฐในฐานะเครื่องมือ และในอีกด้านหนึ่ง นักคิดที่ได้รับอิทธิพลจากความคิดของ Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ((Neo)

Weberian school) กลับเห็นว่า รัฐเป็นตัวแสดงที่มีสำนึกและความตั้งใจที่พร้อมรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ของทั้งตัวรัฐเอง (และผู้ปกครองที่กุมอำนาจรัฐ) หรือสังคมและประเทศชาติโดยรวม นักคิดกลุ่มนี้จึงมองรัฐในฐานะผู้กระทำ (agency) ผู้หนึ่งในสังคมการเมือง

เนื่องจากบทความชิ้นนี้มีเป้าประสงค์ในการตอบคำถามว่าทำไมรัฐจึงยอมแบกรับภาระในการสร้างและพัฒนาระบบคมนาคม นิยามแบบ Neo-Weberian จึงมีความเหมาะสมกว่า เพราะช่วยเผยให้เห็นเหตุผลภายในของรัฐในฐานะของผู้กระทำที่ยอมริเริ่มและรับผิดชอบในกิจกรรมการลงทุนที่มีต้นทุนมหาศาล คำตอบที่มีพื้นฐานจากแนวคิดของ Weber ช่วยผลักดันข้อเถียงให้ไกลกว่าข้อเสนotheoretical ที่อิงกับท่าทีของสำนัก Marxist ว่า รัฐลงแรงและลงทุนในก่อสร้างระบบคมนาคมเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มนายทุนนักธุรกิจที่เป็นชนชั้นอันครอบงำระบบการเมืองและเศรษฐกิจ เพราะข้อเสนอนี้ไม่สามารถอธิบายการสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยรัฐในสังคมที่นายทุนยังอ่อนแอหรือไม่มีความสามารถเข้าไปกำหนดทิศทางนโยบายเสียด้วยซ้ำ

Jessop (p. 25) ให้คำจำกัดความแนวคิดว่าด้วยรัฐของสำนัก Neo-Weberian ได้อย่างน่าสนใจ โดยเขาเรียกว่า “วิธีการศึกษาแบบสามองค์ประกอบ (three-element approach)” ของการวิเคราะห์รัฐสมัยใหม่ เพราะ Weber ได้ให้นิยามรัฐสมัยใหม่ว่า “ชุมชนมนุษย์ที่อ้างถึงการเป็นผู้ผูกขาดความรุนแรงทางกายภาพอันชอบธรรมภายใต้อาณาเขตที่ชัดเจนแน่นอนได้สำเร็จ ซึ่งอาณาเขตเป็นลักษณะประการหนึ่งของรัฐ”⁴ และนิยามข้างต้นยังสมมติว่า อาณาเขตถูกครอบครองโดยประชากรที่อยู่ภายใต้การดูแลควบคุมของรัฐ ดังนั้นแล้ว รัฐสมัยใหม่จึงประกอบไปด้วยสามองค์ประกอบอันได้แก่ อำนาจอธิปไตย (sovereignty) ที่กินความหมายถึงกลไกของรัฐที่ใช้ในการแผ่อำนาจของตน ทั้งการปราบปราม บริหาร และดูดซับทรัพยากร ส่วนอีกสององค์ประกอบที่เหลือคือ อาณาเขตอันหมายถึงพื้นที่หรือดินแดนภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ และประชากรที่รัฐเป็นผู้ควบคุมดูแล (Skocpol, 1985: 7; Jessop, 2016: 26)

กระนั้นก็ตาม ในวิธีคิดของนักวิชาการที่สมานแนวคิดของ Weber เช่น Skocpol (1985: 9) รัฐไม่ได้เป็นองค์ประกอบที่โดดเดี่ยวและเป็นเอกเทศไปจากสังคมการเมือง แต่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มพลังทางสังคม ทั้งชนชั้นครอบงำและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รัฐจึงอาจได้รับอิทธิพลจากตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) ที่ดำรงอยู่ในพื้นที่ประชาสังคม (civil society) ฉะนั้นแล้ว ความเป็นอิสระของรัฐ (state autonomy) จากผลประโยชน์ของกลุ่มทางสังคมจึงเป็นเรื่องสำคัญของการศึกษารัฐ เพราะระดับความเป็นอิสระของรัฐเป็นเสมือนเครื่องชี้วัดระดับความสมบูรณ์ของคุณลักษณะความเป็นผู้กระทำการของตัวรัฐเอง ถ้ารัฐขาดเสียซึ่งความเป็นอิสระแล้ว รัฐไม่สามารถปฏิบัติตัวในฐานะของผู้กระทำที่มีเจตจำนงและผลประโยชน์ของตนเองได้

ในขณะเดียวกัน แนวคิดที่ขบขันเน้นรัฐในฐานะผู้กระทำการได้ให้ความสำคัญกับความสามารถ (capacities) ของรัฐในการผลักดันนโยบายเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายภายใต้เงื่อนไขที่ต่างกันออกไปในแต่ละสังคมการเมือง แต่ความสามารถในที่นี้เป็นคำพหุพจน์มิใช่คำเอกพจน์ เพราะรัฐไม่ได้มีความสามารถที่เท่าเทียมกันในทุกมิติ เช่นรัฐแห่งหนึ่งประสบความสำเร็จในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานกายภาพที่ครอบคลุม แต่ไม่อาจแสวงหา

ทรัพยากรทางการเงินเพื่อใช้ดูแลสวัสดิการด้านสุขภาพของประชากร (Skocpol, 1985: 17) อย่างไรก็ตาม Francis Fukuyama (2004) ชี้ให้เห็นว่า การวิเคราะห์การก่อตัวของรัฐควรแยกขอบเขตการปฏิบัติงานของรัฐ (scope) และความเข้มแข็ง (strength) หรือความสามารถของรัฐออกจากกัน เนื่องจาก Fukuyama ได้ถกเถียงว่า รัฐที่เข้มแข็งไม่จำเป็นต้องมีขอบเขตการทำงานที่กว้างหรือครอบคลุมในหลายปริมาตร เพราะขนาดของรัฐที่ใหญ่โตไม่ได้มีนัยยะถึงความสามารถที่สูงเสมอไป Fukuyama (p. 25-26) เห็นว่าการสร้างรัฐควรมุ่งเน้นไปในการสร้างความสามารถของรัฐให้เข้มแข็งมากกว่าการขยายขอบเขตการทำงานของรัฐให้กว้างขวาง เพราะความสามารถของรัฐคือเงื่อนไขขั้นแรกของการรักษาไว้ซึ่งระเบียบกับกฎหมาย และเป็นพื้นฐานของการยกระดับคุณภาพชีวิตและความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของประชาชน

จากข้อถกเถียงข้างต้น งานของ Fukuyama เสนอนัยยะทางวิชาการว่า การศึกษากระบวนการและรูปแบบการก่อตัวของรัฐควรมุ่งเน้นไปที่วิวัฒนาการของการสั่งสมขีดความสามารถของรัฐเป็นหลัก นัยยะทางวิชาการดังกล่าวมีความชัดเจนขึ้นในงานช่วงหลังของ Fukuyama อย่าง The Origins of Political Order (2011) โดยเขากล่าวว่า เป้าหมายสูงสุดของการสร้างรัฐคือ การสถาปนารัฐราชการ (bureaucratic state) ที่มีการรับสมัครเจ้าหน้าที่รัฐเข้าทำงานบนพื้นฐานของคุณสมบัติ (merit-based recruitment) และสามารถแต่งตั้งข้าราชการไปทำหน้าที่ดูแลปกครองภูมิภาคแต่ละส่วนของอาณาจักร แทนการมอบหมายให้เครือญาติของผู้ปกครองหรือชนชั้นนำในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลความเรียบร้อยในดินแดนที่อยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจ Fukuyama ยังกล่าวเพิ่มเติมอีกว่า รัฐที่มีความสามารถสูงสามารถสร้างความเป็นอิสระจากการแสวงหาผลประโยชน์จากการอิงแอบกับอำนาจรัฐของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมได้ เพราะรัฐแบบนี้มีความเข้มแข็งเพียงพอจนไม่ต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากเครือข่ายอุปถัมภ์ของกลุ่มญาติหรือกลุ่มผลประโยชน์ รัฐจึงมีแนวโน้มที่จะไม่เอื้อประโยชน์หรือมีอคติแก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมเป็นพิเศษ (impersonal)

ถึงแม้ความเข้มแข็งของรัฐสามารถนำไปสู่ความเป็นอิสระของรัฐจากกลุ่มพลังทางสังคมได้ ราวกับว่าคุณสมบัติทั้งสองประการของหลักดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน แต่ทั้งความสามารถและความเป็นกลางของรัฐสามารถเสื่อมถอย (decay) ลงได้ หากรัฐไม่สามารถรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ (Fukuyama, 2011) และในบางครั้ง ความเข้มแข็งของรัฐกลับทำให้ความเป็นอิสระลดลงเสียด้วยซ้ำ โดยเฉพาะรัฐที่ประสบความสำเร็จในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคม ดังที่งานของ Evans, Rueschemeyer, and Skocpol (1985: 354) บรรยายว่า การแทรกแซงของรัฐในปริมาตรทางเศรษฐกิจและสังคมเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์สามารถยึดกุมอำนาจรัฐหรือกลายเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการออกแบบและผลักดันนโยบายสาธารณะ อันนำไปสู่ความเป็นอิสระของรัฐที่ลดลง อย่างไรก็ตาม เนื้อหาในส่วนนี้ให้ความสำคัญกับกระบวนการก่อรูปของรัฐผ่านการถกเถียงในประเด็นของการยกระดับความสามารถของรัฐและขถกเถียงถึงประเด็นความด้วยสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมเฉพาะในช่วงท้ายของบทความเท่านั้น

ในส่วนของการอภิปรายถึงข้อถกเถียงว่าด้วยการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ ผู้เขียนขอหยิบยืมความคิดจากหนังสือวิชาการสองชิ้นของนักวิชาการสองท่าน ได้แก่ Charles Tilly (1992) ที่อธิบายถึงความเกี่ยวข้องของสงครามระหว่างรัฐ (inter-state war) และการก่อตัวของรัฐในทวีปยุโรป ณ ช่วงรุ่งอรุณของยุคสมัยใหม่ และ Charles Maier (2014) ที่เสนอข้อถกเถียงว่าด้วยการปรับตัวของรัฐในกลางคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบ ทั้งในยุโรปและทวีปอื่น ซึ่งเพิ่มเติมเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐ (reconstitution of the state) ที่ผนวกเอาการควบคุมอำนาจและพัฒนาเศรษฐกิจเข้ามาเป็นเป้าหมายของรัฐ Maier เรียกรัฐในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าถึงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบว่า “ผู้ทรงอำนาจอันยิ่งใหญ่รุ่นที่สอง (Leviathan 2.0)” (p. 11) ส่วนรัฐสมัยใหม่นั้นนับตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบหกถึงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบเก้าที่ปรากฏในงานของ Tilly คือ “รัฐรุ่นที่หนึ่ง (Leviathan 1.0)”

จากงานของ Tilly (p. 96) กระบวนการก่อตัวของรัฐประกอบไปด้วยกิจกรรมชั้นพื้นฐานสี่ประการได้แก่ การสร้างรัฐ (statemaking) การทำสงครามกับศัตรูภายนอก (warmaking) การปกป้องดินแดนจากการรุกรานจากข้าศึก (protection) และการดูดซับทรัพยากรจากประชากร (extraction) กิจกรรมทั้งหมดล้วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของชนชั้นปกครองที่กุมอำนาจรัฐและการแสวงหารายได้เข้าสู่รัฐ กระบวนการก่อตัวของรัฐเริ่มต้นด้วยการสร้างรัฐผ่านการควบคุมทรัพยากรที่ใช้การบังคับขู่เข็ญ (coercion) โดยเฉพาะการปลดอาวุธและเครื่องมือที่ส่งเสริมการใช้ความรุนแรง (disarmament) ของกลุ่มพลังทางสังคมที่มีศักยภาพในการเป็นคู่ขัดแย้งกับรัฐ และการทำให้การครอบครองอาวุธและใช้ความรุนแรงของกลุ่มที่ไม่ใช่รัฐเป็นเรื่องผิดกฎหมาย (pp. 68-69) การควบคุมและจำกัดความสามารถในการขู่เข็ญสร้างเงื่อนไขให้รัฐบรรลุถึงการเป็นผู้ผูกขาดการใช้ความรุนแรงอย่างชอบธรรมภายใต้อาณาเขตที่ปกครอง การผูกขาดการขู่เข็ญเป็นกิจกรรมขั้นต้นในกระบวนการก่อตัวของรัฐ เพราะกิจกรรมประเภทนี้ปูทางไปสู่การสถาปนาโครงสร้างรัฐที่มั่นคง ทั้งการเกิดขึ้นของหน่วยงานติดอาวุธ (armed force) ทั้งกองทัพบก (army) ที่รับมือกับศัตรูภายนอก และตำรวจ (police) ที่มีหน้าที่ดูแลความสงบภายในเขตแดน รวมไปถึงการสร้างองค์ภาพอื่นที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหารายได้ (การเก็บภาษี) และบุคลากร (การเกณฑ์ทหาร)

หลังจากที่รัฐสามารถแสวงหารายได้จากประชากรที่อาศัยภายในพรมแดนตัวเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ รัฐจึงมีแรงจูงใจในการก่อสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อขยายอาณาเขตของตนเองพร้อมไปกับป้องกันอาณาเขตของตัวเองจากการรุกรานของรัฐข้างเคียง อีกนัยหนึ่ง สงครามคือการแข่งขันระหว่างรัฐอธิปไตยที่ใช้กองกำลังในการแย่งชิงและครอบครองดินแดนและประชากรภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น สงครามจึงบีบบังคับให้รัฐแต่ละแห่งต้องพัฒนาความสามารถ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการอยู่รอดในการแข่งขันอันโหดร้าย ดังที่ Tilly (1992) สรุปได้อย่างคมคายว่า “สงครามสร้างรัฐและรัฐสร้างสงคราม (War made states, and states made war)”

ดังที่กล่าวไปแล้ว การสร้างรัฐไม่ได้จำกัดแค่การสร้างกองทัพบกหรือตำรวจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการให้กำเนิดกลไกรัฐที่ทำหน้าที่ดูดซับและโยกย้ายทรัพยากรจากประชากรเพื่อ

นำมาเปลี่ยนเป็นยุทธโศปกรณ์ของกองทัพและค่าตอบแทนของกองกำลังทหาร โดยความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของกองทัพและขอบเขตของกลไกรัฐในการจัดหารายได้มักเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน เพราะกองทัพที่มีขนาดใหญ่และมีศักยภาพสูงขึ้นย่อมต้องการปริมาณภาษีและทรัพยากรที่มากขึ้น ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่สิบหกซึ่งสงครามระหว่างรัฐได้เพิ่มความเข้มข้น รัฐในยุโรปเริ่มต้นกระบวนการจัดทำงบประมาณ การเก็บภาษี และการกู้หนี้ยืมสิน ให้มีความเป็นระเบียบแบบแผนมากขึ้น (Tilly, p. 74) ยิ่งกว่านั้น ความจำเป็นในการหารายได้และทรัพยากรการเงินมาจุนเจือกิจกรรมสงครามยังบีบให้รัฐต้องส่งเสริมกระบวนการสะสมทุน (capital accumulation) ของกลุ่มธุรกิจเอกชน เพราะเงินไขช่วงต้นเอื้อให้รัฐสามารถเข้าถึงเงินกู้ (credits) ที่เป็นทุนรอนในการทำสงครามจากชนชั้นนายทุน (capitalists) (pp.85-86) โดยสรุปแล้ว รัฐจำเป็นต้องผูกขาดเครื่องมือที่ใช้ในการขู่เข็ญ (coercion) และส่งเสริมการขายตัวของทุน (capital) เพื่อยกระดับความสามารถในการก่อสงครามของรัฐ

นอกจากการสร้างเงื่อนไขในการช่วยเหลือกระบวนการสะสมทุนของชนชั้นนายทุนแล้ว ความต้องการทรัพยากรในการเข้าร่วมการแข่งขันด้านการรบระหว่างประเทศยังเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนได้อาณัติ โดยเฉพาะในช่วงเวลานับตั้งแต่ศตวรรษที่สิบเก้าเป็นต้นมา เพราะการเรียกร้องทรัพยากร ทั้งการเก็บภาษีและการเกณฑ์ทหารนำไปสู่ความไม่พอใจในกลุ่มประชาชนที่เป็นผู้แบกรับต้นทุนของการก่อสงครามด้วย รัฐจำเป็นต้องเพิ่มเติมหน้าที่ในการสถาปนาระบบสวัสดิการพร้อมกับรักษาความยุติธรรมให้กับประชาชนเพื่อลดทอนความไม่พอใจของประชากร รัฐจึงขยายบทบาทของตนเองจากแต่เดิมที่จำกัดเพียงแค่เครื่องจักรสงครามให้ครอบคลุมหน้าที่ของผู้จัดสรรสวัสดิการ (pp.83, 97) สงครามจึงไม่ได้แค่สร้างรัฐในฐานะผู้ผูกขาดความรุนแรงจากกลุ่มทางสังคมอื่นๆ แต่ยังได้เปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและชนชั้นนายทุนกับประชากรอันเป็นกลุ่มที่ช่วยรัฐแบกรับต้นทุนในการเข้าร่วมการแข่งขันชิงอาณาเขต

ถึงแม้ Tilly (1992) ระบุว่ารัฐในยุโรปได้ปรับเปลี่ยนตัวเองช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าในทำนองคล้ายคลึงกับงานของ Maier (2014) แต่งานของฝ่ายหลังระบุเพิ่มเติมว่า รัฐที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างตัวเองในช่วงเวลานี้ไม่ได้มีเพียงแค่อำนาจรัฐในทวีปยุโรปเท่านั้น ความเปลี่ยนแปลงยังปรากฏขึ้นในพื้นที่อื่นของโลก เช่นสยามและญี่ปุ่น Maier อภิปรายว่า รัฐในกลางคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าจำเป็นต้องรับมือกับความเติบโตของระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่นำไปสู่การล่มสลายของชุมชนและระเบียบทางการเมืองกับสังคมแบบเก่า ความล่มสลายของโลกเก่าให้กำเนิดขบวนการต่อต้านรัฐที่ยึดกุมจิตใจของชนชั้นล่าง โดยเฉพาะลัทธิความเชื่อที่ศรัทธาในการมาถึงของพระผู้มาโปรด (messianic cults) ซึ่งเป็นคู่แข่งทางความคิดของลัทธิชาตินิยม (nationalism) (p. 65) การเผชิญกับการปฏิวัติจากผู้คนระดับล่างทำให้กลุ่มผู้ปกครองรัฐและชนชั้นกลางผู้ได้รับประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจใหม่จำเป็นต้องออกแบบให้รัฐให้มีความทันสมัยใหม่และเปี่ยมประสิทธิภาพมากขึ้น (p. 77)

เนื่องจากความท้าทายจากการฉีกขาดของอำนาจภายในเขตแดน รัฐจึงต้องปรับโครงสร้างเพื่อให้พื้นที่ในอาณัติของตนมีความแนบแน่นและเชื่อมร้อยกันในระดับที่สูงขึ้น พร้อมกับขยายอำนาจของรัฐส่วนกลางให้ปกคลุมเขตการปกครองตามกฎหมายมากขึ้น

หรือกล่าวอย่างรวบรัดได้ว่า การกิจสำคัญประการหนึ่งของรัฐรุ่นที่สองคือการสร้างความ เป็นปึกแผ่น (unity) ของอาณาเขตภายในของตนเอง รัฐกระทำภารกิจดังกล่าวได้ ด้วยความช่วยเหลือจากระบบคมนาคมสมัยใหม่ เช่นระบบรถไฟ หรือทางหลวงที่ใช้ได้ใน ทุกสภาพอากาศ (all-weathered highways) เทคโนโลยีสารสนเทศ (ระบบโทรเลขหรือ เครือข่ายโทรศัพท์) การควบคุมประชากร (สำมะโนครัว และระบบการศึกษาแบบ ครอบคลุมทั้งประเทศ) รวมไปถึงอาวุธสมัยใหม่ ซึ่งล้วนแล้วแต่เพิ่มพูนความสามารถของ รัฐในการควบคุมและปราบปรามความขัดแย้งในกาลเทศะที่ต่างกัน

ด้วยพลังของเทคโนโลยีด้านการขนส่ง สื่อสาร และการปกครอง ขนชั้นปกครองที่กุม อำนาจรัฐ (stateman) และชนชั้นนายทุนจึงประสบความสำเร็จในการ “ปฏิวัติจากเบื้อง บน (revolution from above)” ที่นำไปสู่การออกแบบระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้อต่อ การอุบัติของ “การเปลี่ยนผ่านที่ถูกควบคุม (controlled transformation)” (Maier, 2014: 127) ขนชั้นนายทุนยังสามารถใช้ประโยชน์จากนวัตกรรม เช่นหัวรถจักรไอน้ำ และระบบโทรเลข ในการอำนวยความสะดวกให้แก่การเคลื่อนย้ายทรัพยากรธรรมชาติ สินค้าเกษตร และแรงงานจากพื้นที่ชนบทไกลปืนเที่ยงมายังเมืองท่าเรือสำหรับส่งออกหรือ เมืองใหญ่ที่เป็นสถานที่กระจุกตัวของความมั่งคั่ง พร้อมกับขยายตลาดสินค้าของนายทุนไป ยังพื้นที่ชนบทห่างไกลอีกด้วย ยิ่งกว่านั้น เทคโนโลยี “ใหม่” ไม่เพียงเพิ่มอำนาจรัฐให้ ครอบคลุมปริมณฑลที่กว้างขวางขึ้น แต่ทำให้ความสัมพันธ์ของชนชั้นนำเก่าและกลุ่มชนชั้น นำใหม่ โดยเฉพาะทุนอุตสาหกรรมและทุนการเงินมีความแนบแน่นยิ่งขึ้น ยังผลให้กลุ่มชน ชั้นนำสามารถต่อต้านการปฏิวัติจากเบื้องล่างได้มีประสิทธิภาพขึ้นไปอีก

กระบวนการก่อตัวของรัฐรุ่นที่สองจึงไม่ได้เป็นผลจากสงครามฝ่ายเดียว แต่ยังได้รับ แรงหนุนเสริมจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและระบบการผลิตที่อิงกับฐานอุตสาหกรรม สมัยใหม่ ดังที่ Bismarck มหารัฐบุรุษชาวปรัสเซีย (Prussia) กล่าวถึงความสำคัญของ “เลือดและเหล็กกล้า (iron and blood)” ในการกำหนดชะตากรรมของประเทศ (Maier, 2014: 84) ดังนั้นแล้ว รัฐรุ่นที่สองจำเป็นต้องกระทำการพัฒนาอุตสาหกรรม (industrialization) โดยเฉพาะการผลิตเหล็กกล้า เพื่อใช้เป็นพื้นฐานของการสร้าง เทคโนโลยีและโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การควบคุม อาณาเขตและการขยายอำนาจการปกครองของรัฐ (territorial and governmental consolidation) ถึงแม้เหล็กกล้าหรือพลังอุตสาหกรรมมีผลต่อกระบวนการก่อตัวของรัฐรุ่นที่ สอง สงครามก็ยังอยู่ในฐานะปัจจัยที่สำคัญของการสร้างความสามารถเช่นเดียวกับรัฐรุ่นที่ หนึ่ง แต่ความแตกต่างระหว่างสงครามของรัฐทั้งสองแบบ คือรัฐรุ่นแรกก่อสงครามเพื่อ แย่งชิงดินแดน ขณะที่สงครามของรัฐที่สองเพิ่มมิติของการปรับโครงสร้างภายในรัฐให้ ทันสมัยมากขึ้น

หลังจากฉายภาพกระบวนการก่อตัวของรัฐในฐานะการสร้างความสามารถของรัฐแล้ว บทความชิ้นนี้ขอทำการอภิปรายในประเด็นว่าด้วยระบบคมนาคมและรัฐชาติสมัยใหม่กับ ระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ เพื่อตอบย้ำถึงความเป็นของโครงสร้างพื้นฐานทางการเดินทาง และการเพิ่มพูนความสามารถรัฐ

โครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมกับการกำเนิดและพัฒนาของรัฐสมัยใหม่

ดังที่หนังสือของ Maier (2014) ได้ฉายภาพให้เห็นว่า ระบบคมนาคมอันทันสมัยเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลต่อการแปลงสภาพของรัฐรุ่นที่สองที่กำเนิดขึ้นในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าจนถึงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบ ระบบคมนาคมได้ทำการยกระดับความสามารถของรัฐในการสร้างและรักษาไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่นของอาณาเขต โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของเทคโนโลยีรถไฟหัวจักรไอน้ำและโครงข่ายรางรถไฟที่ช่วยในการแผ่ขยายอำนาจของศูนย์กลางไปยังภูมิภาคพร้อมกับการสร้างความสามารถในการเฝ้าระวังจากศูนย์กลางใน “ส่วนกลาง” (pp. 87- 88) ความสามารถของรถไฟในการเติมเต็มความทะเยอทะยานของรัฐในการขยายอำนาจเป็นผลจากคุณสมบัติพื้นฐานของการเพิ่มความเร็วในการขนส่งกำลังทหารไปยังพื้นที่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจ อีกทั้งระบบรถไฟยังไม่จำเป็นต้องหยุดพักบ่อยเท่าการใช้สัตว์เป็นพาหนะจึงทำให้มีความต่อเนื่องสูงกว่าการใช้ม้า ทำให้ระยะเวลาในการเดินทางของอำนาจรัฐจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคน้อยลงไปอีก

ด้วยคุณสมบัติของการเร่งรัดกระบวนการกระชับแน่นระหว่างสถานที่และเวลากับความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของระบบรถไฟ เทคโนโลยีคมนาคมนี้จึงทำให้รัฐสามารถกระชับพื้นที่ในเขตแดนของตนเองภายในระยะเวลาที่รวดเร็วขึ้น อีกนัยหนึ่ง ระบบคมนาคมอย่างรถไฟและทางหลวงเพิ่มขอบเขตของการขยายอำนาจ (power broadcast) ของรัฐ การแผ่อำนาจที่กว้างใหญ่ขึ้นไม่ได้เพียงแค่เพิ่มความเข้มแข็งแก่รัฐ แต่ยังเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของรัฐ ทั้งความสามารถในการเก็บภาษีในดินแดนที่ไกลจากศูนย์กลางอำนาจ และการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและการพัฒนาฐานอุตสาหกรรม อันล้วนเป็นพื้นฐานในการพัฒนาขีดความสามารถทางการทหารและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้หลุดพ้นจากภาคเกษตรอันล้าหลัง

ดังที่กล่าวไปแล้ว โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมไม่ได้เป็นแค่เครื่องมือของรัฐสมัยใหม่ที่สถาปนามาเป็นเวลานาน แต่ยังเป็นเครื่องมือในการรวมประเทศของชาติเกิดใหม่อีกด้วย เช่นกรณีการรวบรวมรัฐเยอรมัน (German unification) ให้เป็นมหาอำนาจเกิดใหม่อย่างปรัสเซีย และความสำเร็จในการสถาปนารัฐสมบูรณาญาสิทธิของชนชั้นนำญี่ปุ่นและสยามในช่วงระหว่างครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าและครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบ ซึ่งล้วนใช้เครือข่ายรถไฟในการรวมศูนย์กลางจากเจ้าผู้ปกครองเข้าสู่รัฐส่วนกลางงานของวิกัส เลิศรัตนรังษี (2559) แสดงให้เห็นว่ารัฐสยามในช่วงพุทธศตวรรษ 2430 (ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 1890) ริเริ่มโครงการในการก่อสร้างรถไฟเพื่อแก้ปัญหาอำนาจของรัฐที่เจือจางลงไปในพื้นที่อันห่างไกลจากกรุงรัตนโกสินทร์ ด้วยการเพิ่มความเร็วของการเดินทางเชื่อมต่อระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกทั้งรถไฟยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการขนถ่ายกำลังพลเพื่อรับมือกับจักรวรรดิอังกฤษและฝรั่งเศสที่กำลังขยายปีกรุกล้ำเข้าไปในพื้นที่อิทธิพลของสยาม ดังนั้นแล้ว การสร้างรถไฟในสยามในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าเป็นการตอบโต้ภัยทางการเมืองและการรักษาอธิปไตยมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ

นอกจากการขยายอำนาจรัฐผ่านการเคลื่อนย้ายกำลังพลหรือกระชับความสัมพันธ์

ระหว่างศูนย์กลางอำนาจและภูมิภาคอันห่างไกล โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมยังสร้างเงื่อนไขให้รัฐลดการพึ่งพิงตัวแทน (agents) ที่รัฐส่งเข้าไปดูแลพื้นที่ทุรกันดาร ซึ่งทำให้รัฐสามารถเข้าไปกำหนดทิศทางในปริณทณันได้อย่างเบ็ดเสร็จมากขึ้น เพราะตัวแทนอาจไม่ได้มีแรงจูงใจในการทำหน้าที่ตรวจตราและสอดส่องมากเท่ากับการเพิ่มพูนอิทธิพลในภูมิภาคที่ตนเอง “ปกครอง” เพื่อใช้เป็นต้นทุนในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจและการสร้างฐานอำนาจ กรณีที่น่าสนใจคือสิงคโปร์ที่อยู่ภายใต้อำนาจของจักรวรรดิอังกฤษ ซึ่งปรากฏในงานของ Karl Trocki (1990) ที่จักรวรรดิแห่งกรุงลอนดอนไม่ได้ปกครองสิงคโปร์ที่เต็มไปด้วยกลุ่มผู้อพยพชาวจีนโพ้นทะเลโดยตรง แต่กลับแต่งตั้งให้พ่อค้าชาวจีนโพ้นทะเลหรือเถ้าแก่ (taukehs) เป็นผู้ดูแลกลุ่มกสิจिनที่รวมตัวกันเป็นกงสี (kongsis) ในกิจการเพาะปลูกพริกไทยและสีเสียด (gambier) ในไร่ขนาดใหญ่ (plantation) ณ พื้นที่ใจกลางเกาะสิงคโปร์ที่ระบบคมนาคมทางบกยังเข้าไปไม่ถึง เนื่องด้วยการขาดแคลนระบบคมนาคมและกำลังคน

การเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเถ้าแก่และรัฐบาลอาณานิคมอังกฤษในสิงคโปร์สะท้อนถึงพลังของระบบคมนาคมที่มีต่อการเพิ่มพูนขีดความสามารถในการควบคุมของรัฐ ในช่วงแรกเริ่มนั้น รัฐบาลอาณานิคมอังกฤษตอบแทนกลุ่มเถ้าแก่ด้วยการมอบตำแหน่งในระบบราชการให้พร้อมกับยกสิทธิในการผูกขาดกิจการโรงฝิ่นและบ่อนพนันเพื่อจูงใจให้เถ้าแก่คุมกลุ่มสมาคมอั้งยี่ไม่ให้ก่อจลาจลหรือตีรันฟันแทงกันระหว่างกลุ่ม แต่กลุ่มเถ้าแก่กลับใช้การเข้าถึงสมาคมกงสีในการเสริมสร้างอิทธิพลของตนเองจนสามารถก่อตั้งเป็นภาคีผู้ค้าฝิ่นอันใหญ่ (great opium syndicate) ที่สามารถกำหนดทิศทางความเป็นไปของชุมชนชาวจีนซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของสิงคโปร์ได้ อิทธิพลนอกกฎหมายที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มเถ้าแก่ได้สร้างความไม่พอใจแก่รัฐบาลอาณานิคมอังกฤษ แต่ด้วยความสัมพันธ์ที่พึ่งพิง รัฐบาลจึงต้องยอมรับการดำรงอยู่ของภาคีดังกล่าว

จุดเปลี่ยนสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเถ้าแก่ปรากฏในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่สิบซึ่งรัฐบาลอังกฤษสามารถขยายกำลังตำรวจและเครือข่ายถนนเข้าไปในพื้นที่อันห่างจากท่าเรือ ยังผลให้รัฐบาลอาณานิคมสามารถควบคุมดินแดนตอนในได้โดยตรง โดยไม่ต้องพึ่งพิงความช่วยเหลือจากกลุ่มเถ้าแก่ ผู้ปกครองชาวอังกฤษจึงสามารถสับความสัมพันธ์อันจ่ายยอมที่มีต่อกลุ่มเถ้าแก่จีนโพ้นทะเลลงได้พร้อมกับตีตราให้สมาคมกสิจिनเป็นการรวมกลุ่มที่ผิดกฎหมาย ถ้านานิยามว่ารัฐของสำนัก Weberian มาจับปรากฏการณ์การเปลี่ยนผ่านของรัฐอาณานิคมอังกฤษในสิงคโปร์ การเกิดขึ้นของโครงสร้างทางหลวงที่ครอบคลุมได้หนุนเสริมให้รัฐสามารถบรรลุเป้าหมายของการเป็นผู้ผูกขาดความรุนแรงโดยชอบธรรมไป เพราะระบบคมนาคมมอบโอกาสในการรับคืนสิทธิอำนาจที่เคยมอบให้ตัวแทนของรัฐบาลได้

จากเนื้อหาข้างต้น เราคงยากที่จะปฏิเสธว่า ระบบคมนาคมสมัยใหม่ อาทิเช่นระบบรถไฟ หรือทางหลวงที่ใช้ได้ในทุกสภาพอากาศ อันส่งเสริมการเคลื่อนย้ายกำลังพลไปยังพื้นที่ต่างๆ ภายในเวลาที่สั้นลงมีความจำเป็นต่อการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่ เพราะโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมเหล่านี้ช่วยให้รัฐสามารถแผ่ขยายและกระชับอำนาจอธิปไตยที่นำไปสู่การสร้างความเป็นปึกแผ่นของอาณาเขตภายใต้อาณัติของรัฐ พร้อมกับการเข้าไปควบคุมหรือปราบปรามกลุ่มคนหรือขบวนการเคลื่อนไหวที่มีศักยภาพในการก่อความ

ไม่สงบในภูมิภาคที่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจ อันนำไปสู่การจัดระเบียบโครงสร้างภายในรัฐใหม่ที่เอื้อต่อการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของชาติ อีกนัยหนึ่ง ด้วยพลังในการเข้าไปเปลี่ยนแปลงมิติด้านเวลาและสถานที่ในอาณาเขตของรัฐ ประเทศต่างๆ ทั้งกลุ่มมหาอำนาจและประเทศ “เกิดใหม่” จึงลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสร้างระเบียบทางการเมืองให้มีความเข้มแข็งและเป็นปึกแผ่น

ถึงแม้รัฐมหาอำนาจและรัฐเกิดใหม่มีจุดร่วมในการสร้างระบบคมนาคมเพื่อกระชับอำนาจ รัฐทั้งสองประเภทมีความหลากหลายในวัตถุประสงค์และการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานใหม่นี้ต่างกันออกไป ในกรณีของรัฐเกิดใหม่ โดยเฉพาะประเทศที่เผชิญกับภัยคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยม โครงสร้างพื้นฐานไม่ได้ถูกใช้ในการแผ่อำนาจจากศูนย์กลางทางการเมืองและบริการไปยังภูมิภาคเท่านั้น แต่ยังใช้ในการเคลื่อนย้ายกำลังพลไปยังแนวชายแดนเพื่อสกัดกั้นการคืบคลานของจักรวรรดิจากโลกตะวันตก เช่น กรณีของสยามที่ปรากฏในงานของวิกัส (2559) ส่วนกรณีของรัฐมหาอำนาจใช้ระบบคมนาคม โดยเฉพาะเครือข่ายรถไฟข้ามประเทศหรือข้ามทวีป ในการสร้าง “จักรวรรดิไม่เป็นทางการ (informal empire)” ที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกลายเป็นเครื่องมือของรัฐจักรวรรดินิยมในการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดทิศทางนโยบายของรัฐอิสระนอกทวีปยุโรป (Robinson, 1991) ขนชั้นนำที่ปกครองรัฐซึ่งด้อยอำนาจและขาดแคลนทรัพยากรจำเป็นต้องพึ่งพิงรัฐมหาอำนาจที่มีพร้อมทั้งความรู้ในเทคโนโลยีระบบรางและเงินทุนในการก่อสร้าง ดังนั้นแล้ว รัฐจักรวรรดินิยมจึงสามารถมีอิทธิพลในรัฐอิสระเหล่านั้น ทั้งที่ไม่ได้เข้าไปทำการปกครองรัฐเหล่านั้นโดยตรง

โครงสร้างพื้นฐานทางคมนาคมกับการกำเนิดและพัฒนาของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่

รัฐชาติสมัยใหม่ไม่ได้นำมาแค่ความเปลี่ยนแปลงปริมาณผลทางการเมืองที่มีความเป็นปึกแผ่นของอาณาเขตพร้อมกับขีดเส้นพรมแดนของอาณาเขตเพื่อสร้างความชัดเจนให้กับขอบเขตของอำนาจอธิปไตย แต่ยังแปลงสภาพพื้นที่ทางเศรษฐกิจให้ผูกโยงกับเส้นพรมแดนทางการเมืองและความเป็นหนึ่งเดียวกันของชาติมากขึ้น สิ่งที่แสดงถึงความผูกโยงข้างต้นได้อย่างเด่นชัดคือ มโนทัศน์ว่าด้วย “รายได้ประชาชาติ (national income)” หรือ “ผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Products – GDP)” ที่มีนัยยะว่า หน่วยในการวิเคราะห์สถานการณ์ทางเศรษฐกิจคือ พื้นที่ในอาณัติหรือประชากรในสังกัดของรัฐชาติ โดยสรุปแล้ว รัฐชาติสมัยใหม่ก่อให้เกิดระบบเศรษฐกิจระดับชาติ (national economy)

Karl Polanyi (2001: 68-69) ระบุว่าตลาดระดับชาติเป็นผลจากนโยบายของรัฐพาณิชย์นิยม (mercantile states) ที่รวมรวบตลาดท้องถิ่น (local market) ซึ่งทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างเมือง (town) และชนบท (country) เข้าเป็นระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ (internal economy) ผ่านการทำลายสิ่งกีดขวางกิจกรรมการค้าขายระหว่างตลาดท้องถิ่นต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจก่อนรัฐชาติที่มีพรมแดนชัดเจน (pre-territorial state) ตลาดท้องถิ่นอนุญาตการทำธุรกรรมเฉพาะผู้คนในพื้นที่เดียวกันหรือ

ระหว่างพ่อค้าท้องถิ่นและพ่อค้าแดนไกลที่นำสินค้าอันผลิตไม่ได้ในท้องถิ่นนั้นมาจำหน่ายแก่ฝ่ายแรก ลักษณะเช่นนี้บ่งชี้ว่าตลาดท้องถิ่นแต่ละแห่งตัดขาดออกจากกันอย่างสิ้นเชิง การรวมตลาดท้องถิ่นเข้าเป็นเศรษฐกิจระดับชาติเป็นผลจากความต้องการของรัฐในการเพิ่มศักยภาพในการทำสงครามของตนเอง เพราะการขยายตลาดสินค้าภายในเอื้อต่อกระบวนการสะสมทุนของกลุ่มนายทุนภายในประเทศ ความเติบโตของชนชั้นนายทุนทำให้รัฐสามารถเข้าถึงช่องทางในการเข้าถึงแหล่งทุนรอนสำหรับการทำสงครามที่มีขนาดใหญ่ขึ้น แม้ว่า Polanyi ไม่ได้ระบุให้แน่ชัดว่า สิ่งกีดกันในกิจกรรมการค้าขายระหว่างตลาดท้องถิ่นประกอบไปด้วยปัจจัยด้านไหนบ้าง แต่ Polanyi อธิบายว่า หนึ่งในปรากฏการณ์ที่ยืนยันถึงการดำรงอยู่ของเศรษฐกิจระดับชาติที่เกิดจากการรวมเศรษฐกิจในท้องถิ่นแต่ละแห่งเข้าด้วยกัน คือการเคลื่อนย้ายของสินค้าที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันจากท้องถิ่นหนึ่งไปยังอีกท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายสินค้าข้ามพื้นที่ล้วนต้องอาศัยการอำนวยความสะดวกจากระบบคมนาคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ตัวอย่างที่เผยให้เห็นถึงพลังของระบบคมนาคมสมัยใหม่ในการสร้างพื้นที่เศรษฐกิจระดับชาติ คือการพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในยุคของการปฏิรูปเมจิที่ปรากฏในงานของ Teranishi (2005: 80) ซึ่งบรรยายว่ารัฐบาลเมจิได้ทำการพัฒนาระบบสื่อสารและคมนาคมเพื่อทำการผนวกรวมเศรษฐกิจของแต่ละแคว้นเข้าเป็นเศรษฐกิจระดับชาติ ในกรณีของการสร้างชาติสมัยใหม่ของญี่ปุ่นในยุคเมจิ ระบบคมนาคมมีส่วนช่วยในการขยายตัวของเคลื่อนย้ายสินค้าและเงินทุนข้ามภูมิภาคอันเป็นผลจากต้นทุนในการขนส่งที่ลดลง การเคลื่อนย้ายทรัพยากรระหว่างพื้นที่นำไปสู่การปรับราคาสินค้าและดอกเบี้ยของแต่ละพื้นที่ให้อยู่ในระดับเดียวกันทั้งประเทศ (convergence) อีกนัยหนึ่ง โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมในช่วงยุคสมัยเมจิมีส่วนช่วยให้รัฐบาลญี่ปุ่นสามารถค้นพบ “ราคาตลาด (market price)” ของทั้งสินค้าและเงินทุนในประเทศได้ กรณีศึกษาของญี่ปุ่นยุครัฐบาลเมจิทำให้เห็นว่าระบบคมนาคมไม่ได้แค่บูรณาการพื้นที่ทางเศรษฐกิจภายในประเทศเข้าด้วยกัน แต่ยังช่วยให้รัฐตระหนักถึง “ข้อเท็จจริง” ของราคากลางในประเทศ ซึ่งเป็นข้อมูลที่รัฐใช้ประโยชน์ในการจัดการระบบเศรษฐกิจได้

นอกจากการส่งเสริมการทำงานของเศรษฐกิจระดับชาติและการจัดการระบบเศรษฐกิจโดยรัฐ โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม โดยเฉพาะเครือข่ายเส้นทางรถไฟ ยังส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ หัวรถจักรไอน้ำเป็นตัวแทนของระบบคมนาคมไม่เป็นเพียงแค่กระดูกสันหลังในการเคลื่อนย้ายทรัพยากรของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ โครงข่ายทางรถไฟยังเป็นการลงทุนที่กระตุ้นการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมหนัก เพราะการก่อสร้างโครงข่ายรถไฟที่ครอบคลุมหลายพื้นที่ในประเทศมีส่วนในการกระตุ้นอุปสงค์ (demand) ของเหล็กกล้า ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหนักในประเทศมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จสะสมทุนและขยายฐานการผลิตของตนเองออกไปได้อีก กรณีของการทำให้กิจการรถไฟเป็นของรัฐบาลญี่ปุ่น (nationalization) เมื่อปี ค.ศ. 1907 สร้างความเชื่อมั่นให้กลุ่มอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าในประเทศเนื่องจากกลุ่มทุนเหล่านี้เกิดความมั่นใจในด้านอุปสงค์ที่รองรับอุปทานของผลิตภัณฑ์โลหะ (Tang, 2014) ในท้ายที่สุด ระบบคมนาคมช่วยวางรากฐานทางการทหารและเศรษฐกิจ

ของรัฐโดยอ้อม เพราะการขยายตัวของระบบคมนาคมนำไปสู่การกระตุ้นการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะเหล็กและเหล็กกล้าที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการผลิตยุทโธปกรณ์และสินค้าอุปโภคที่จำเป็นต่อรัฐและสังคมสมัยใหม่

ผลสะท้อนของโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไม่ได้จำกัดเพียงแค่การนำสังคมเข้าสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเท่านั้น ในขณะเดียวกัน ระบบคมนาคมสามารถปรับเปลี่ยนพื้นที่ชนบทที่อิงแอบกับวิถีการผลิตแบบพอยังชีพ (subsistence) ไปเป็นพื้นที่ของการดำเนินกิจกรรมการเกษตรเชิงพาณิชย์ได้ (commercialized agriculture) หรือกล่าวอีกแบบได้ว่า ระบบคมนาคมสร้างมูลค่าของพื้นที่ชนบทอันห่างไกลด้วยการส่งเสริมการขยายตัวของพืชเงินสด (cash crops) เพราะระบบรถไฟหรือทางหลวงเป็นตัวเชื่อมพื้นที่เพาะปลูกข้างในประเทศเข้ากับท่าเรือที่ใช้ในการส่งออก โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมทำให้ระบบทุนนิยมและเศรษฐกิจแบบเงินตราสามารถทะลุทะลวงเข้าไปยังพื้นที่ไกลปืนเที่ยงได้ โดยเฉพาะถนนหรือรถไฟที่เชื่อมต่อพื้นที่ท้องถิ่นเข้ากับเมืองที่อยู่ในเครือข่ายของระบบเศรษฐกิจโลก

Laurence D. Stifel (1973: 112, 117) เสนอว่าทางรถไฟสายใต้ฝั่งตะวันตกของไทยที่เชื่อมระหว่างทุ่งสงเมืองชุมทางการคมนาคมของภาคใต้เข้ากับกันดังที่เมืองท่าอันเชื่อมต่อกับปากน้ำปึงได้โหมกระพือการขยายตัวของการเพาะปลูกยางพาราในภาคใต้ ถึงแม้ว่าในช่วงแรกของการสร้างทางรถไฟสายใหม่ (ประมาณคริสต์ทศวรรษที่ 1920) การใช้เงินตรายังไม่แพร่หลายในหมู่ชาวบ้านมากนัก แต่กลุ่มพ่อค้าชาวจีนและอินเดียเริ่มมาจัดตั้งชุมชนการค้าริมทางรถไฟ กระนั้นก็ตาม ด้วยพลังของระบบคมนาคมอันทันสมัยและการขยายตัวของพืชเศรษฐกิจชนิด “ใหม่” พื้นที่ภาคใต้ของสยามได้ก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่แลกเปลี่ยนด้วยเงินตราอย่างเต็มตัว หรืองานของ Phongpaichit and Baker (1995) ที่ฉายภาพการขยายตัวของพืชไร่ เช่นอ้อย มันสำปะหลัง หรือข้าวโพด ในที่ราบสูงในพื้นที่ภาคกลาง อีสาน และเหนือของไทย เนื่องจากการขยายตัวของทางหลวงสมัยใหม่ที่อนุญาตให้เกษตรกรเข้าไปเปิดพื้นที่เพาะปลูกใหม่ และถนนยังสามารถทำให้กลุ่มพ่อค้าคนกลางทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างไร่นากับโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปหรือผู้ซื้อผลิตภัณฑ์ในต่างประเทศ การขยายตัวของพืชไร่ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยในชนบทเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราในระดับที่เข้มข้นขึ้น อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของระบบคมนาคมกับความเฟื่องฟูของพืชเศรษฐกิจในไทยไม่ได้เป็นกรณีที่มีความพิเศษไปจากที่อื่น เนื่องจากปรากฏการณ์คล้ายคลึงกันนี้ยังเกิดในแอฟริกา และลาตินอเมริกา

จากเนื้อหาในส่วนของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมที่เป็นปัจจัยสำคัญในการรวบรวมเศรษฐกิจท้องถิ่นเข้าเป็นเศรษฐกิจระดับชาติ พร้อมไปกับส่งเสริมการพัฒนาทุนนิยม ทั้งการให้กำเนิดภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่และการนำพาสังคมกลืนรวมพอยังชีพเข้าสู่วงจรของการเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ คำถามสำคัญคือระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่อยู่บนฐานของการใช้เงินตราเป็นตัวกลางในการทำธุรกรรมแทนการแลกเปลี่ยนสิ่งของเอื้อประโยชน์ต่อรัฐสมัยใหม่อย่างไร นอกจากการให้กำเนิดภาคอุตสาหกรรมที่รัฐสามารถใช้ต่อยอดในการขยายอำนาจได้

คำตอบของคำถามข้างต้นอยู่ในกรอบการอธิบายเรื่องตัวเลือกของรูปแบบในการเก็บภาษี (alternative forms of taxation) ที่ปรากฏในงานของ Tilly (1992: 87-89) ตัวเลือกมีอยู่ด้วยกันห้าประเภท ได้แก่ บรรณาการ (tribute) ค่าเช่า (rents) การเก็บภาษีจากการเคลื่อนย้ายสินค้า (payments on flow) การเก็บภาษีทางตรงจากการถือครองสินทรัพย์ (payments on stock) และภาษีรายได้ (income taxes) โดยสองประเภทหลังถือว่าเป็นการเก็บภาษีทางตรง (direct taxation) ที่รัฐสามารถเข้าไปเก็บเกี่ยวรายได้ อย่างค่อนข้างเต็มเม็ดเต็มหน่วย รูปแบบของการเก็บภาษีขึ้นอยู่กับระดับความก้าวหน้าของการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราและการพัฒนาระบบทุนนิยม ยิ่งระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าเข้าสู่การแลกเปลี่ยนผ่านเงินตรามากเท่าไร รัฐมีโอกาสในการเก็บภาษีทางตรงมากขึ้นเท่านั้น ยิ่งกว่านั้น โครงสร้างพื้นฐานคมนาคมที่กระชับเวลาและสถานที่เข้าด้วยกันยังหนุนให้รัฐส่วนกลางสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะรัฐใช้ประโยชน์จากการเดินทางที่สะดวกและรวดเร็วขึ้นในการส่งเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการไปทำการรวบรวมทรัพยากรจากภูมิภาคต่างๆ ในทางกลับกัน ถ้าการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ส่วนกลางไม่ครอบคลุมทั้งเขตแดน กลุ่มพลังทางสังคมสามารถเคลื่อนย้ายทรัพยากรพ้นจากเอื้อมมือรัฐได้

ดังนั้นแล้ว ระดับของการพัฒนาเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรา (monetization) ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำสงครามของรัฐ เพราะถ้ารัฐสามารถเก็บภาษีทางตรงได้มากขึ้น กระแสรายรับของรัฐมีความแน่นอนมากขึ้น ในทางตรงข้าม หากรัฐยังพึ่งพาการขูดรีดจากพลเมืองโดยตรง ไม่ว่าในรูปของบรรณาการและค่าเช่า กระแสของรายรับของรัฐไม่แน่นอนเท่าภาษีทางตรง เพราะรัฐควบคุมการรั่วไหลของทรัพยากรได้ยากกว่า ยิ่งกว่านั้น ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราที่อิงอยู่กับกรรมสิทธิ์เอกชนยังเอื้อให้รัฐทำการการเก็บภาษีได้ง่ายขึ้น เพราะรัฐสามารถศึกษาสถานการณ์ของระบบเศรษฐกิจผ่านทางความเปลี่ยนแปลงในระดับราคาและการโอนย้ายถ่ายเทกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน รัฐสมัยใหม่สามารถใช้ประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ในการสร้างกระแสรายรับที่แน่นอนและเข้าถึงผลิตภัณฑ์และยุทธโศปกรณ์สมัยใหม่ ปัจจัยทั้งสองประการล้วนช่วยให้รัฐเสริมสร้างความสามารถในการผูกขาดความรุนแรงยิ่งขึ้น

รัฐสมัยใหม่ที่ไร้โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม

ถึงแม้ระบบคมนาคมสมัยใหม่เพิ่มพูนความสามารถและศักยภาพของรัฐในการแผ่อำนาจภายในเขตแดนและการเข้าถึงกระแสรายรับที่แน่นอนผ่านการเก็บภาษีทางตรง กระนั้นก็ตาม รัฐสมัยใหม่บางแห่ง โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ทั้งรัฐอาณานิคมและรัฐอิสระ ไม่ได้สร้างระบบคมนาคมที่ครอบคลุมทั่วประเทศ หรือระบบคมนาคมสมัยใหม่ไม่ดำรงอยู่ในบางรัฐเสียด้วยซ้ำ เช่น กลุ่มประเทศในทวีปแอฟริกาที่ไม่เคยผ่าน “ยุครถไฟ (railway age)” เพราะมีการลงทุนสร้างรถไฟในปริมาณที่ค่อนข้างน้อย (Hilling, 1996: 5) ดังนั้นแล้ว คำถามจากเนื้อหาข้างต้นคือ ทำไมรัฐบางแห่งถึงไม่ยอมลงทุนในการก่อสร้างเครือข่ายโครงสร้างขั้นพื้นฐานด้านการคมนาคม ทั้งที่โครงสร้างเหล่านี้ทำให้ความสามารถของรัฐเพิ่มพูนขึ้นอย่างมาก

ถ้าตามตรรกะของ Maier (2014) อย่างเคร่งครัด รัฐรุ่นที่สองไม่ได้ทุ่มเทพทรัพยากรไปในการก่อสร้างโครงข่ายระบบคมนาคมเท่านั้น แต่ยังใช้จ่ายงบประมาณไปการเพิ่มพูนกำลังทหารและตำรวจ จัดสรรบริการด้านการศึกษาและสวัสดิการสังคม การเพิ่มพูนความสามารถในการยกระดับเป็นรัฐรุ่นที่สองจึงเรียกร้องการระดมและรวบรวมทรัพยากรอย่างมหาศาล ยิ่งกว่านั้น แม้แต่การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานประการเดียวเป็นกิจกรรมที่เรียกร้องเงินลงทุนจำนวนมหาศาล จึงจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากนักลงทุนเอกชนในการปล่อยเงินกู้ ซึ่งองค์กรธุรกิจเอกชนเหล่านี้หลีกเลี่ยงการปล่อยกู้ในโครงการคมนาคมที่มีความเสี่ยงในการขาดทุน อันนำไปสู่ภาวะขาดแคลนของระบบคมนาคมในบางพื้นที่ (Robinson, 1991: 2-3) อย่างไรก็ตาม ทั้งการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมหรือการแปลงสภาพภายในของรัฐอย่างเบ็ดเสร็จล้วนเรียกร้องให้รัฐต้องเพิ่มระดับการเรียกเก็บภาษีอย่างหนักหน่วงขึ้นไปอีก ถึงแม้รัฐได้รับความช่วยเหลือด้านเงินกู้จากเอกชนหรือรัฐบาลต่างชาติ รัฐยังจำเป็นต้องเรียกเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้ในการจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ย

นักเศรษฐศาสตร์ผู้สมถะแนวคิดสำนักนีโอคลาสสิกมักกล่าวอยู่เสมอว่า การตัดสินใจทุกอย่างมีต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) เสมอ ค่ากล่าวนี้นี้ปรับใช้ได้กับการยกระดับการเก็บภาษีของรัฐได้ด้วย เพราะการเก็บภาษีของรัฐโดยเนื้อแท้แล้วคือการดึงเอาทรัพยากรจากเอกชนหรือกลุ่มทางสังคมไปเป็นทุนรอนของรัฐ กลุ่มพลังทางสังคมจึงมักไม่พอใจอัตราการเรียกเก็บภาษีที่สูงขึ้น เพราะยังอัตราภาษีสูงเท่าไร พวกเราสามารถรักษาทรัพยากรของตนเองได้น้อยลงเท่านั้น ในหลายครั้ง การเรียกเก็บภาษีในอัตราที่สูงหรือไม่สนใจสภาวะเศรษฐกิจนำไปสู่การต่อต้านภาษี (tax resistance) ของกลุ่มพลังทางสังคม

งานของ Roy Bin Wong (1997) แสดงให้เห็นว่า บทเรียนข้างต้นสามารถเห็นได้จากสถานการณ์การแพร่กระจายของขบวนการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐในจักรวรรดิจีน (Chinese empire) ณ ช่วงกลางศตวรรษที่สิบเก้า การถูกคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมบีบให้รัฐบาลของราชวงศ์ชิงจึงริเริ่มกระบวนการสร้างรัฐสมัยใหม่สำหรับรับมือจากการคุกคามของชาติตะวันตกและการปราบกบฏภายในประเทศ ถึงแม้ว่ารัฐของจักรวรรดิจีนใช้ศุลกากรที่เก็บจากการค้าขายทางทะเล (maritime customs) ในการก่อสร้างทางรถไฟ แต่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปเก็บภาษีจากประชาชนโดยตรง เพื่อเอาไปใช้ในการเปลี่ยนโครงสร้างส่วนอื่นของรัฐ การเก็บภาษีนำไปสู่การขยายตัวของการประท้วงในหลายมณฑลยังผลให้เกิดความไร้เสถียรภาพที่บั่นทอนระเบียบทางการเมือง กรณีของจักรวรรดิจีนในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าแสดงให้เห็นว่ารัฐจำเป็นต้องระงับในการรวบรวมทรัพยากรเพื่อเปลี่ยนโครงสร้างตัวเอง เพราะการเก็บภาษีไม่ได้เป็นแค่การรวบรวมทรัพยากรเพื่อปรับปรุงศักยภาพของรัฐ แต่ยังอาจเป็นต้นตอของการบั่นเซาะความสามารถของรัฐในการรักษาเสถียรภาพ

ภาวะของความลังเลในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมยิ่งหนักข้อขึ้นไปอีกในรัฐอาณานิคม ดังที่เกิดขึ้นรัฐอาณานิคมในแอฟริกาที่ปรากฏในงานของ Crawford Young (1994) ที่อธิบายว่า เหล่าผู้ปกครองปกครองให้ความสำคัญในการสร้างขีดความสามารถของรัฐในด้านการกดขี่และซูตริต เช่นกองกำลังรักษาความสงบภายในหรือกลไกกฎหมาย

ของรัฐอาณานิคม มากกว่าการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะการลงทุนในระบบคมนาคมเป็นกิจกรรมที่นำไปสู่การกำหนดตลาดทางคลังอย่างเสี่ยงได้ยาก และเมื่อรัฐอาณานิคมเผชิญกับปัญหาทางการคลัง ผู้บริหารจากศูนย์กลางจักรวรรดิทำการแทรกแซงการจัดการของเหล่าผู้ปกครองในอาณานิคม อันทำให้พวกเขาสูญเสียอิสระในการกำหนดความเป็นไปของรัฐอาณานิคม ยิ่งกว่านั้น ในหลายกรณี รัฐอาณานิคมในแอฟริกาที่จัดหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากภูมิภาคภายในอันห่างไกลเมืองท่า นอกจากการใช้แรงงานชาวพื้นเมืองที่มีค่าแรงต่ำในการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ถั่วลิสง ปาล์ม น้ำมัน ฝ้าย หรือโกโก้ เท่านั้น ด้วยแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่ไม่แยบยรณมาก เหล่าผู้ปกครองอาณานิคมจึงทุ่มทรัพยากรเพียงน้อยนิดในการก่อสร้างโครงสร้างชั้นพื้นฐาน (Young, 1994) และในขณะเดียวกัน การใช้เงินตราในระบบเศรษฐกิจของแอฟริกาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้ายังไม่แพร่หลายนัก รัฐอาณานิคมจึงไม่สามารถทำการเก็บภาษีทางตรงในรูปของเงินสดได้มากนัก⁵ จากเงื่อนไขของระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ รัฐจึงไม่สามารถทำการรวบรวมภาษีในรูปเงินสดมาใช้ในการจัดการโครงสร้างพื้นฐานด้วย

นอกจากปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการระดมทรัพยากรจากกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศแล้ว เงื่อนไขทางการเมืองระหว่างประเทศยังเป็นปัจจัยที่สำคัญของการขาดแคลนหรือหายไปของโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมในรัฐต่างๆ อีกด้วย ทั้ง Tilly (1992) และ Maier (2014) กล่าวว่า สงครามระหว่างรัฐเป็นหนึ่งในสถานการณ์ที่กระตุ้นเร้าให้รัฐต้องพัฒนาตนเอง ข้อเสนอที่ยืนยันได้โดยประสบการณ์ของทวีปแอฟริกาที่ไม่ค่อยประสบพบเจอกับความขัดแย้งทางทหารระหว่างประเทศ Jeffrey Herbst (2000) เสนอว่า ลักษณะร่วมกันของรัฐแอฟริกาทั้งในยุคอาณานิคมและยุคหลังอาณานิคม คือการไร้ความสามารถในการควบรวมอำนาจเหนือระยะทาง (consolidation of power over distance) โดยเฉพาะในดินแดนอันห่างไกลจากนครหลวง ซึ่งมักเป็นเมืองท่าหรือศูนย์กลางทางการค้า (pp. 27-30) แต่รัฐประสบความสำเร็จในการรักษาเส้นเขตแดนที่ขีดไว้ตั้งแต่การตกลงของมหาอำนาจหกชาติในการประชุมใหญ่ ณ กรุงเบอร์ลิน (Congress of Berlin) ในปี ค.ศ. 1878 เนื่องจากรัฐในแอฟริกาไม่ได้ก่อสงครามเพื่อแย่งชิงดินแดนกันอย่างเข้มข้น ถึงแม้ความสงบจากสงครามทำให้รัฐสามารถรักษาเขตแดนของตนเอง แต่ความสงบทางการเมืองทำให้ชนชั้นนำทางการเมืองในแอฟริกาขาดแรงจูงใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในการแผ่อำนาจไปยังภูมิภาคที่ห่างไกลศูนย์กลางทางการบริหาร ปัญหาการขาดแรงจูงใจข้างต้นยังถูกซ้ำเติมจากเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์กายภาพในแอฟริกาที่ทำให้ต้นทุนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานไปยังพื้นที่ห่างไกลมีมูลค่าสูงขึ้นไปอีก (pp. 116-117) ด้วยปัจจัยข้างต้นที่ได้กล่าวไป รัฐในแอฟริกาจึงไม่ได้พัฒนาโครงข่ายระบบคมนาคมที่ดีให้ครอบคลุมทั้งอาณาเขต

กระนั้นก็ตาม ประวัติศาสตร์ของภูมิภาคลาตินอเมริกา (ยุคหลังการปลดแอกจากจักรวรรดิสเปนในช่วงคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้า) แสดงให้เห็นว่า สงครามระหว่างรัฐไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาความสามารถของรัฐเสมอไป เพราะผลกระทบของสงครามที่มีต่อการก่อตัวของรัฐไม่ได้มีลักษณะเป็นสากล Miguel Angel Centeno (2002) ตั้งข้อเสนองว่า สงครามระหว่างรัฐในลาตินอเมริกาไม่ได้ผลักดันให้รัฐต้องพัฒนาศักยภาพในการปกครอง

ดังเห็นได้จากภาวะขาดแคลนระบบคมนาคมหรือกลไกการเก็บภาษีทางตรง เนื่องจากสงครามในภูมิภาคนี้มีลักษณะเป็นจำกัด (limited war) ทั้งระยะเวลาและความรุนแรง ไม่ใช่สงครามแบบเบ็ดเสร็จ (total war) ที่รัฐยุโรปเผชิญในคริสต์ศตวรรษที่สิบหกและสิบเจ็ด (pp. 20-21) อันเป็นมรดกของข้อตกลงด้านเขตแดนในหมู่ชนชั้นนำที่ร่วมกันต่อสู้กับจักรวรรดิสเปน (p. 25) ยิ่งกว่านั้น ผู้กุมอำนาจรัฐในภูมิภาคลาตินอเมริกาอย่างขาดแรงจูงใจในการดำเนินการจัดเก็บภาษีทางตรง อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่บีบให้รัฐต้องสร้างโครงข่ายระบบคมนาคม เพราะรัฐสามารถเข้าถึงการกูดขี่จากแหล่งทุนต่างประเทศได้ การจัดเก็บภาษีทางตรงยังเพิ่มโอกาสให้รัฐเกิดความขัดแย้งกับกลุ่มเจ้าที่ดิน (landlord) และมวลมหาประชาชน (mass) ที่ต่างเป็นกลุ่มอิทธิพลอันมีกำลังและทรัพยากรในการสั่นคลอนสถานภาพและความมั่นคงของรัฐบาลได้ ด้วยเงื่อนไขภายในประเทศและภายนอกประเทศ รัฐในลาตินอเมริกาในช่วงคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าจึงไม่ได้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานพร้อมกับละเลยการปรับปรุงโครงสร้างภายในเพื่อยกระดับศักยภาพของรัฐ

จุดมุ่งหมายหลักของบทความในส่วนนี้คือ การแสดงให้เห็นถึงสาเหตุที่รัฐสมัยใหม่บางแห่งไม่ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ทั้งที่ระบบคมนาคมเหล่านี้สามารถเพิ่มขีดความสามารถให้แก่รัฐในการควบคุมและจัดการอาณาเขตของตนเอง โดยสาเหตุประกอบไปด้วยปัจจัยภายในรัฐและสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ เนื้อหาส่วนถัดไปเป็นการกลับมาตั้งคำถามถึงนิยามของรัฐอีกครั้ง เพราะนิยามที่แตกต่างมีนัยยะต่อการสร้างความเข้าใจต่อโครงสร้างพื้นฐานที่ต่างกันออกไป

บทวิพากษ์ว่าด้วย รัฐ โครงสร้างขั้นพื้นฐาน ผลประโยชน์ชาติ และกลุ่มพลังทางสังคม

ประเด็นว่าด้วยโครงสร้างพื้นฐานและการก่อตัวของรัฐสมัยใหม่และระบบเศรษฐกิจระดับชาติที่บทความชิ้นนี้ได้เสนอล้วนวางอยู่บนสมมุติฐานเรื่องรัฐของสำนักคิดแบบ (Neo-)Weberian ที่จัดวางรัฐในฐานะของผู้กระทำที่มีความเป็นอิสระจากกลุ่มพลังทางสังคมทั้งหลาย และรัฐมีความสามารถในการใช้อำนาจอธิปไตยในการจัดการอาณาเขตและประชากร ด้วยนิยามเช่นนี้ เราจึงเข้าใจได้ว่ารัฐมหาอำนาจและรัฐเกิดใหม่ในช่วงครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าจนกระทั่งถึงครึ่งแรกของคริสต์ศตวรรษที่ยี่สิบต่างลงทุนและพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมที่มีระดับครอบคลุมทั้งพื้นที่ในอาณัติของตน เพราะโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ช่วยให้รัฐเพิ่มพูนขีดความสามารถในการแผ่ขยายอำนาจและพัฒนาระบบเศรษฐกิจกับภาคอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ตาม การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานไม่ใช่สิ่งที่รัฐกระทำได้ตามใจชอบและเป็นเอกเทศจากแรงกดดันของกลุ่มพลังทางสังคมแต่ละกลุ่มอย่างเด็ดขาด เพราะการก่อสร้างระบบคมนาคมเป็นกิจกรรมที่สิ้นเปลืองทรัพยากรและมีความเสี่ยงทางการคลังที่สูง รัฐจำเป็นต้องฟังฟังทรัพยากรจากกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ใช่รัฐ ทั้งการจัดเก็บภาษีหรือการกูดขี่ มันคงยากที่จะปฏิเสธว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มทางสังคมเป็นหนึ่งในปัจจัยกำหนดภาวะการดำรงอยู่และลักษณะของโครงสร้างพื้นฐาน เช่นในกรณีของรัฐใน

ภูมิภาคลาตินอเมริกาที่ไม่สามารถเก็บภาษีมาก่อสร้างระบบคมนาคม เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับกลุ่มอิทธิพลอย่างเจ้าที่ดินซึ่งเป็นหนึ่งในชนชั้นครอบงำและพลังมวลชนระดับล่าง (Centeno, 2002)

ส่วนกรณีของสยามในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าที่ปรากฏในงานของ Suehiro (1996) ซึ่งได้บรรยายว่า รัฐสมบูรณาญาสิทธิได้เริ่มต้นการพัฒนาเส้นทางรถไฟด้วยการสร้างในเส้นทางระหว่างกรุงเทพฯ และโคราช เพื่อรับมือแรงกดดันจากกลุ่มกบฏเงี้ยวและรัฐบาลอาณานิคมฝรั่งเศสในอินโดจีน พร้อมไปกับการก่อตั้งกรมรถไฟหลวง (the Royal Railways Department – RRD) ที่ต่างใช้วิศวกรชาวอังกฤษและเยอรมนีในการกำกับดูแลและดำเนินงานกิจการรถไฟเพื่อถ่วงดุลกลุ่มผลประโยชน์จากอังกฤษที่คอยอิงเอาเปรียบรัฐบาลไทยจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรถไฟ (pp. 12-13) หรือความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานรถไฟที่เกิดขึ้นหลังกบฏบวรเดชในปี พ.ศ. 2476 ซึ่งรัฐบาลคณะราษฎรได้เข้าไปแทรกแซงในกิจการรถไฟด้วยการแต่งตั้งเจ้าที่ทหารเข้าไปกำกับดูแลกิจการรถไฟของรัฐพร้อมกับกีดกันวิศวกรและช่างเทคนิคที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศไปจากกิจการด้านบริหารและพัฒนา นโยบายดังกล่าวทำให้การพัฒนารถไฟในสยามต้องชะงักลงไป เพราะรัฐบาลคณะราษฎรให้ความสำคัญกับการควบคุมระบบรถไฟที่กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการขนส่งยุทธโธปกรณ์ มากกว่าการพัฒนาเทคโนโลยีระบบรางหรือบุคลากรทางรถไฟ (pp. 27-29)

อีกกรณีหนึ่งคือ การขยายเส้นทางรถไฟจากยุโรปสู่ภูมิภาคอื่นของโลกในช่วงคริสต์ศตวรรษที่สิบเก้าที่ไม่ได้เป็นผลงานของจักรวรรดิหรือรัฐมหาอำนาจในโลกตะวันตกเท่ากับการบรรจบกันทางผลประโยชน์ของกลุ่มทุนการเงินและธนาคารในยุโรปที่ต้องการแสวงหากำไรจากดอกเบี้ยเงินกู้กับค่าธรรมเนียมในการบริการทางการเงินและชนชั้นนำที่กุมอำนาจรัฐอิสระนอกทวีปยุโรปที่ต้องการใช้รถไฟในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับอำนาจทางการเมืองกับการพัฒนาสถานะทางเศรษฐกิจของกลุ่มตนเอง (Robinson, 1991) กระนั้นก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างทุนการเงินและรัฐท้องถิ่นไม่ได้อยู่บนฐานที่เท่าเทียมกัน เพราะกลุ่มทุนในยุโรปใช้เงื่อนไขทางการเงินผนวกกับแรงกดดันทางการเมืองจากรัฐต้นสังกัดของตนเองในการกำหนดความเป็นไปของการพัฒนาระบบคมนาคมในรัฐที่เป็นลูกหนี้ของตนเอง โดยสรุปแล้ว กรณีศึกษาที่บทความได้กล่าวถึงในเนื้อหาส่วนนี้แสดงให้เห็นว่า ชะตากรรมของระบบคมนาคมไม่ได้ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์หรือความตั้งใจของผู้กุมอำนาจรัฐเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐอีกด้วย

ถ้าตามตรรกะของทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในตระกูล (realism) นโยบายของรัฐเป็นสิ่งที่แสดงถึงผลประโยชน์ของชาติที่มีลักษณะเป็นเนื้อเดียวกัน (unitary national interests) (Hameiri and Jones, 2016: 75) นโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบคมนาคมจึงเป็นหนึ่งในกลไกในการตอบสนองผลประโยชน์ของชาติ อย่างไรก็ตาม ประสพการณ์ของการพัฒนาและขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานในหลายสถานที่เผยให้เห็นว่า นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบคมนาคมไม่ได้เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพของรัฐเสมอไป อันเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ที่รัฐมีต่อตัวแสดงทาง

การเมืองอื่นทั้งในและนอกประเทศ ดังนั้นแล้ว นักวิชาการบางสำนัก โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับอิทธิพลจากลัทธิมาร์กซิสต์ใหม่หรือมาร์กซิสต์ตะวันตก (Neo-Marxism or Western Marxism) วิเคราะห์รัฐในฐานะสนามประลองกำลัง (arena) ของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นโยบายจึงเป็นผลลัพธ์ของการแข่งขัน (contestation) ของการแย่งชิงผลประโยชน์ของกลุ่มพลังทางสังคม ตัวอย่างของการวิเคราะห์เช่นนี้คือ งานของ Rodan, Hewison, and Robison (2006) ที่ศึกษาความเปลี่ยนแปลงในนโยบายเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงก่อนและหลังการอุบัติของวิกฤติการณ์ทางการเงินของเอเชียตะวันออกในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) โดยงานชิ้นนี้ได้เสนอข้อถกเถียงว่า นโยบายเศรษฐกิจของประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนเป็นสำคัญ เพราะชนชั้นนายทุนอยู่ในสถานะชนชั้นครอบงำของการแข่งขันทางการเมือง พวกเขาจึงสามารถเข้าไปกำหนดและกำกับทิศทางการกำหนดนโยบายสาธารณะได้

ถึงแม้รัฐมีแนวโน้มที่อยากลงทุนก่อสร้างระบบคมนาคม เพราะเป็นเครื่องมือที่มอบอำนาจให้รัฐสามารถจัดการกับเงื่อนไขด้านกาลและเทศะได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น กลุ่มผลประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่รัฐสามารถทั้งได้รับและเสียประโยชน์จากการดำรงอยู่และลงทุนในระบบคมนาคมโดยรัฐเช่นกัน กลุ่มพลังทางสังคมเหล่านี้จึงมีอิทธิพลในการกำหนดความเป็นไปหรือคุณลักษณะของโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมไม่มากนักน้อย ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลาและพื้นที่ ดังนั้นแล้ว บทความจึงขอลองท้าทายประเด็นทั้งหมดที่ได้เล่ามาด้วยการเสนอว่า การวิเคราะห์ผลประโยชน์ของรัฐเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจสภาวะการณ์ของระบบคมนาคมอย่างรอบด้าน เพราะการดำรงอยู่หรือปราศจากโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ร้อยรัดกันระหว่างผลประโยชน์ของชาติและผลประโยชน์ของชนชั้นหรือกลุ่มพลังต่างๆ ดังที่ Robinson (1991: 4) ได้บรรยายอย่างสวยงามว่า

“สัญญาารถไฟทั้งหลายอาจไม่เท่าเทียมกันแต่พวกมันก็ไม่ได้ไม่เท่าเทียมกันเสียทีเดียว เพราะสัญญาเหล่านี้มอบการอุปถัมภ์แก่นักการเมือง มอบตลาดแก่ชาวนา มอบกำไรแก่นักธุรกิจที่ดิน มอบค่าธรรมเนียมแก่นักกฎหมาย มอบการจ้างงานแต่คนงานในเมือง และมอบการเดินทางอย่างสะดวกแก่สาธารณชน ด้วยเหตุผลทั้งหมดทั้งหมดบ่งชี้ว่าการเมืองในประเทศต่างๆ (ที่ริเริ่มการลงทุนในรถไฟ – ผู้เขียน) ล้วนกลายเป็น “การเมืองของรถไฟ” นักการเมืองที่สัญญาว่าจะมอบเส้นทางรถไฟให้แก่ประชาชนกลุ่มใหญ่ที่สุดมักได้รับเสียงสนับสนุนอย่างท่วมท้น ถึงแม้ พวกเขาจะสูญเสียมันหลังจากที่กระแสของทุนในกิจการรถไฟเหือดแห้ง”⁶

คำบรรยายข้างต้นของ Robinson แสดงให้เห็นว่า กิจการรถไฟไม่ได้เป็นแค่นโยบายหรือการใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อและเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของกลุ่มทางสังคมที่หลากหลาย นับตั้งแต่ชาวนาและกรรมกร ไปจนถึงนักการเมืองและนักธุรกิจถึงกำไรราคาที่ดิน

บทสรุป

จุดมุ่งหมายหลักของบทความชิ้นนี้คือการอภิปรายว่า การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมของรัฐไม่ได้เป็นปรากฏการณ์ที่แปลกแยกไปจากตรรกะชั้นพื้นฐานของรัฐเลย เพราะระบบคมนาคมทำให้รัฐสามารถเพิ่มพูนความสามารถในฐานะผู้ผูกขาดความรุนแรงอันชอบธรรมเหนือพื้นที่และประชากรในอาณาเขตของตนเอง รัฐจึงสามารถใช้ประโยชน์จากคุณสมบัติการเร่งเร้าการกระชับแน่นระหว่างสถานที่และเวลาของเทคโนโลยีด้านการคมนาคมในการยกระดับความสามารถในการควบคุมและสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับอาณาเขตภายใน หรือส่งเจ้าหน้าที่รัฐไปดูแลภูมิภาคอันห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจ หรือเคลื่อนย้ายกำลังพลไปยังเขตพรมแดนเพื่อทำสงครามขยายดินแดนหรือป้องกันการรุกรานจากข้าศึกภายนอก หรือรวบรวมเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นเข้าเป็นระบบเศรษฐกิจระดับชาติ หรือส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมไปถึงขยายขอบเขตของการเก็บภาษีทางตรง ทั้งจากการเร่งเร้ากระบวนการเปลี่ยนผ่านสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรา และการเข้าถึงแหล่งรายได้ภาษีโดยตรง อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จหรือล้มเหลวของความทะเยอทะยานในการก่อสร้างโครงข่ายคมนาคมอันครอบคลุมของรัฐขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มพลังทางสังคมที่รัฐจำเป็นต้องพึ่งพิงทรัพยากรของพวกเขา อีกทั้งกลุ่มผลประโยชน์ยังสามารถกำหนดลักษณะและคุณสมบัติของโครงการด้านคมนาคมได้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานนำไปสู่คำถามปิดท้ายในประเด็นของความเกี่ยวพันระหว่างรัฐ ผลประโยชน์ชาติ และผลประโยชน์ของกลุ่มพลังทางสังคม

เชิงอรรถ

¹ ดัดแปลงมาจากการบรรยายสาธารณะในหัวข้อเดียวกัน ณ มหาวิทยาลัยนเรศวร ในวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2560

² นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองอย่าง Ha-Joon Chang ได้แย้งว่า ถึงแม้โลกาภิวัตน์ยุคแรกที่เกิดขึ้นในยุคเรืองอำนาจของจักรวรรดิอังกฤษเกิดขึ้น กระนั้นก็ตาม เงื่อนไขข้างต้นไม่ได้เป็นผลจากนโยบายแบบปล่อยให้เป็นไป (laissez-faire) ของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ เพราะในความเป็นจริงแล้วประเทศทุนนิยมที่ก้าวหน้า ล้วนใช้นโยบายที่เน้นการแทรกแซงของรัฐและใช้กำแพงภาษีปกป้องเศรษฐกิจภายในของตนเอง แต่กลับบีบบังคับให้ประเทศนอกโลกตะวันตกทำการเปิดเสรีทางการค้า โดยเฉพาะพื้นที่อาณานิคมของตนเอง (Chang, 2560: 75-76, 79)

³ รายละเอียดของมโนทัศน์ความกระชับแน่นของกาลเทศะสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ในหนังสือ The Condition of Postmodernity ของ David Harvey (1989)

⁴ ถอดความจาก “human community which (successfully) lays claim to the monopoly of legitimate physical violence within a certain territory, this ‘territory’ being another of the characteristics of the state” (Weber, 1994: 310-11, อ้างใน Jessop, 2016: 25).

⁵ รัฐอาณานิคมในแอฟริกาพาผู้คนพื้นเมืองเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราและการเกษตรเชิงพาณิชย์ด้วยการบังคับให้ชาวบ้านต้องจ่ายภาษีที่เป็นก้อน (head tax) ในรูปของเงินสด คนในทวีปแอฟริกาจึงจำใจต้องเข้าไปเป็นแรงงานรับจ้างในไร่ขนาดใหญ่ เพื่อแสวงหาเงินสดมาจ่ายภาษีให้แก่ผู้ปกครองผิวขาว (Young, 1994)

⁶ ถอดความจาก “Railway contracts may have been unequal but they were not that unequal; they offered patronage to politicians, markets for farmers, profits for land speculators, fees for lawyers, employment for town workers, and convenient travel for the general public. And for this reason the politics of these countries to a greater or lesser

extent became "railway politics." The politicians who promised to bring lines through most constituencies tended to win most popular support, though they lost it again when the flow of railway capital dried up. (Robinson, 1991: 4).

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาไทย

- กฤษณ์ ปัทมะโรจน์. (2556). โครงสร้างพื้นฐานด้านโลจิสติกส์ของไทยในบริบทประชาคมอาเซียน. *วารสารธรรมศาสตร์*, 32 (2): 36-54.
- ช่าง, ฮาจุ. (2560). *เศรษฐศาสตร์ [ฉบับทางเลือก]*. แปลโดย วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร. กรุงเทพฯ: โอเพนเวิร์ด.
- วิภัส เลิศรัตนรังษี. (2559). รัฐกับความเร็ว: การคมนาคมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์สยาม. *ศิลปวัฒนธรรม*. 37 (10): 128-145.

เอกสารภาษาอังกฤษ

- Bhattacharyay, B. N. (2010). *Institutions for Asian Connectivity* (ADB Working Paper 220). Tokyo: Asian Development Bank Institute. Retrieved 18 April 2017 from <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156075/adbi-wp220.pdf> [Accessed]
- Bin Wong, R. (1997). *China Transformed: Historical Change and the Limits of European Experience*. Ithaca, New York.: Cornell University Press.
- Centeno, M.A. (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Penn State University Press.
- Evans, P.B., Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. (1985). On the road toward a more adequate understanding of the state. In Evans, P., Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. (eds). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. London: Profile Books.
-(2011). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. London: Profile Books.
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Graham, S. (1998). The End of Geography or the Explosion of Place? Conceptualizing Space, Place and Information Technology. *Progress in Human Geography*, 22 (2): 165-185.
- Hameiri, S. and Jones, L. (2016). Rising Powers and State Transformation: The Case of China. *European Journal of International Relations*. 22 (1): 72-98.

- Harvey, D. (1989). *The Condition of the Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Cambridge, M.A.: Blackwell.
- Herbst, J. (2000). *State and Power in Africa*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hilling, D. (1996). *Transport and Developing Countries*. London and New York.: Routledge.
- Hobsbawm, E. (1975). *The Age of Capital: 1848 – 1875*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity.
- Maier, C.S. (2014). *Leviathan 2.0: Inventing Modern Statehood*. Cambridge, MA.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Monge, P. (1998). Communication Structures and Processes in Globalization. *Journal of Communication*, 48 (4): 142-153.
- Phongpaichit, Pasuk and Baker, C. (1995). *Thailand: Economy and Politics*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time with a New Introduction by Fred Block*. Boston, MA.: Beacon Press.
- Robinson, R.E. (1991). Introduction: Railway Imperialism. In Davis, C.B., Wilburn, K.E. and Robinson R.E. (eds). *Railway Imperialism*. Westpoint, C.T.: Praeger.
- Rodan, G. Hewison, K. and Robison, R. (2006). Theorising markets in South-East Asia: power and contestation. In Rodan, G., Hewison, K. and Robison, R. (eds). *The Political Economy of South-East Asia: Markets, Power and Contestation 3rd Edition*. Melbourne: Oxford University Press.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In Evans, P., Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. (eds). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stifel, L.D. (1973). The Growth of Rubber Economy of Southern Thailand. *Journal of Southeast Asian Studies*. 4 (1): 107-132.
- Suehiro, A. (1996, October 18-22). *Technology Formation in a Late Industrializer: The Case of the Railway Industry in Thailand (1880-1914)*. Paper presented at the International Symposium Southeast Asia: Global Area Studies for the 21st Century, Kyoto, Japan.

- Tang, J.P. (2014). Railroad Expansion and Industrialization: Evidence from Meiji Japan. *The Journal of Economic History*. 74 (3): 863-886.
- Teranishi, J. (2005). *Evolution of the Economic System in Japan*. Cheltenham: Edward and Elgar Publishing Limited.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, Capital, and European States: AD 990-1992*. Oxford and Cambridge, MA: Blackwell.
- Trocki, C.A. (1990). *Opium and Empire: Chinese Society in Colonial Singapore, 1800 – 1910*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Young, C. (1994). *The African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven, C.T.: Yale University Press.

Translated Thai References

- Chang, H-J. (2017). *Economics: The User's Guide*. Translated by Veerayotth Kanchoochat. Bangkok: Openworld.
- Lertrattananungsri, Wipat . (2016). *State and Velocity: Transport in the Absolutist Siam*. *Art and Culture*, 37 (10): 128-145.
- Pattamaroj, Krit . (2013). Logistics Infrastructure of Thailand in the Context of the ASEAN Community. *Thammasat Journal*, 32 (2): 36-54.