

บทบาทของรัฐกับการสนองตอบของประชาชน ในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจไทย

1. ความนำ

บทความนี้ต้องการศึกษาการสนองตอบของประชาชนที่มีต่อการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาล เนื้อหาของบทความจำแนกออกเป็น 5 ตอน ตอนที่หนึ่งเป็นความนำ ตอนที่สองกล่าวถึงพัฒนาการของบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ตอนที่สามกล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและการสนองตอบของประชาชน ตอนที่สี่กล่าวถึงการสนองตอบของประชาชนที่มีต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล ตอนที่ห้าเป็นบทสรุป

2. พัฒนาการของบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐบาล

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจได้ครอบงำพฤติกรรมกรรมการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล คณะราษฎรได้ประกาศนโยบาย "หลักเอกราชทางเศรษฐกิจ" แต่การนำแนวนโยบายดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติไม่สู้ปรากฏมากนัก ในช่วงระหว่างปี 2475-2480 ทั้งนี้เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับสถาบันพระมหากษัตริย์ และความขัดแย้งภายในคณะราษฎรเอง ความขัดแย้งเหล่านี้ได้ปะทุออกมาเป็นกรณีกบฏบวรเดชในเดือนตุลาคม 2476 และการกวาดล้างซึ่งกันและกันภายในคณะราษฎร ซึ่งจบลงด้วยความพ่ายแพ้ของฝ่ายพระยาทรงสุรเดช โดยที่ฝ่ายหลวงพิบูลสงครามสามารถยึดกุมอำนาจรัฐได้ รัฐบาลหลวงพิบูลสงครามเริ่มดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมอย่างจริงจังในปี 2481 (ผาณิต รวมนศิลป์ 2521) ทั้งนี้โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากหลวงวิจิตรวาทการ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา 2522) นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมซึ่งเป็นนโยบายหลักเกือบตลอดเวลา ระหว่างปี 2475-2500 โดยพื้นฐานแล้วเป็นนโยบายต่อต้านชาวจีนในประเทศไทย (ภูวดล ทรงประเสริฐ 2521) แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏด้วยว่า การต่อต้านดังกล่าวนี้จำกัดเฉพาะชาวจีนระดับล่าง มากกว่าชาวจีนที่เป็นพ่อค่านายทุนระดับชาติ ทั้งปรากฏว่า ผู้นำคณะราษฎรหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 และผู้นำฝ่ายทหารหลังการรัฐประหารปี 2490 ล้วนแล้วแต่ได้สมคบกับพ่อค่านายทุนจีนระดับชาติในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน พัฒนาการของนโยบายเศรษฐกิจหลังการรัฐประหารปี 2490 ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า นโยบายเศรษฐกิจ

บทความเสนอต่อศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "รัฐกับการสนองตอบของประชาชนในกระบวนการพัฒนาสังคมไทย" ระหว่างวันที่ 30-31 มกราคม 2531

ชาตินิยมเป็นเพียงนโยบายบังหน้าที่ใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างและขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองใหม่ แม้ว่าอำนาจรัฐจะตกแก่คณะราษฎรหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 และตกแก่ผู้นำฝ่ายทหารหลังการรัฐประหารปี 2490 แต่ชนชั้นปกครองใหม่เหล่านี้หาได้มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่มั่นคงไม่ ซึ่งต่างจากสถาบันพระมหากษัตริย์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 การขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจย่อมทำให้ไม่มีทรัพยากรที่จะหล่อเลี้ยงและธำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ มิใช่ที่จะต้องกล่าวถึงการขยายฐานอำนาจทางการเมืองซึ่งยากจะเป็นไปได้อีกด้วย ดังนั้น การสร้างและขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่ชนชั้นปกครองใหม่จำเป็นต้องเลือกกระทำอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และยุทธวิธีในการนี้ก็ปรากฏชัดว่ามีอยู่อย่างน้อย 3 วิธี อันได้แก่

- (1) การยึดธนาคารพาณิชย์เป็นฐาน
- (2) การใช้อำนาจทางการเมืองในการสร้างอำนาจผูกขาดแก่บริษัทบริวาร
- (3) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

ด้วยการใช้ลำดับแห่งเหตุผลที่ว่า สังคมเศรษฐกิจไทยถูกครอบงำโดยชาวต่างชาติ ในการจัดหรือบั่นทอนอิทธิพลการครอบงำทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติ รัฐบาลจะต้องเข้าไปแทรกแซงโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อคานอำนาจทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติ เนื่องจากเอกชนคนไทยแต่โดยลำพังไม่สามารถแข่งขันกับวิสาหกิจของชาวต่างชาติได้ เพราะด้อยกว่าทั้งทางด้านเงินทุนและเทคโนโลยี จำนวนรัฐวิสาหกิจจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2490-2500 ซึ่งนับเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย รัฐวิสาหกิจกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่กลุ่มการเมืองต่างๆ ใช้ในการธำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมือง ความพยายามที่จะใช้ความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ (Patron-client Relationship) เป็นเครื่องมือในการขยายฐานอำนาจทางการเมือง นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ภาครัฐวิสาหกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีชื่อเสียงน่าประหลาดใจที่ทรัพยากรของภาครัฐวิสาหกิจถูกดึงไปใช้เพื่อการอุปถัมภ์ทางการเมือง (Political Patronage) ประวัติศาสตร์ของรัฐวิสาหกิจไทยจึงเป็นประวัติศาสตร์แห่งความขัดแย้งมาตั้งแต่ต้น (Jacobs, 1971:180-181; Silcock, 1967: 262-263)

การเติบโตของภาครัฐวิสาหกิจในระหว่างปี 2490-2500 ทำให้รัฐบาลได้เข้าไปมีบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ มากขึ้น สินค้าที่ผลิตมิได้จำกัดเฉพาะสินค้าสาธารณะ (Pure Public Goods) และ สินค้ากึ่งสาธารณะ (Semi-public Goods) เท่านั้น หากยังได้ล่วงล้ำไปผลิตสินค้าเอกชน (Private Goods) อีกด้วย นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมจึงก่อให้เกิดกระบวนการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาครัฐบาล (Publicization) ขณะเดียวกัน นโยบายการคลังของรัฐบาลก็เปลี่ยนโฉมไปอย่างมาก นับตั้งแต่ปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา แนวความคิดว่าด้วยงบประมาณสมดุล (Balanced Budget Doctrine) มีอิทธิพลครอบงำ

การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ใช้จ่ายเงินเกินตัว จนมีผลกระทบต่อฐานะแห่งเงินคลังอย่างร้ายแรง ที่ปรึกษากระทรวงการคลังซึ่งเป็นชาวอังกฤษจึงพยายามผลักดันให้รัฐตัดทอนรายจ่าย เพื่อให้งบประมาณอยู่ในภาวะสมดุล (พรเพ็ญ ฮันตระกูล 2518; Batson, 1984: chapter 7) มรดกของนโยบายงบประมาณสมดุลได้ตกทอดต่อมาจนถึงยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี 2484-2488 แม้ว่ารัฐบาลมิได้ละทิ้งหลักการงบประมาณสมดุล แต่ภาวะเศรษฐกิจและสงครามทำให้รัฐบาลมีอาเจียนหยุดในการใช้หลักการดังกล่าวนี้ต่อไปได้ ในด้านหนึ่ง สงครามทำให้รัฐบาลมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลไทยประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร และยินยอมให้ญี่ปุ่นเข้ามาตั้งฐานทัพในเมืองไทย ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้นแล้ว รายได้ของรัฐบาลต้องตกต่ำลง เนื่องจากสงครามทำให้การค้าระหว่างประเทศอยู่ในภาวะชะงักงัน ภาษีศุลกากรซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญ จักเก็บได้น้อยลง ด้วยเหตุนี้เอง ตลอดช่วงเวลาที่เกิดสงครามโลกครั้งที่สอง งบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลไทยอยู่ในภาวะขาดดุลโดยตลอด ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลไทยได้ละทิ้งหลักการงบประมาณสมดุลโดยจงใจ และหันมาใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเป็นสำคัญ (Ayal, 1961: 23-24) ปัญหา รายได้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายมีอยู่ตลอดเวลา (สมศักดิ์ นิลนพคุณ 2527: บทที่ 3) ส่วนขาดดุลงบประมาณในระหว่างปี 2494-2497 มีมากกว่าร้อยละ 3 ของรายได้ประชาชาติ การใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) อย่างมาก (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2505: 662) สภาพการขาดวินัยทางการคลังปรากฏโดยทั่วไป ดังเช่นการเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารแห่งประเทศไทย และการเบิกเงินจากคลังแผ่นดินไปใช้จ่ายโดยอ้างเหตุความจำเป็นเร่งด่วน โดยที่โครงการที่ใช้จ่ายมิได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา รายจ่ายของรัฐบาลจำนวนไม่น้อยถูกใช้ไปในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของผู้นำฝ่ายทหาร ดังเช่นการนำทรัพยากรของรัฐไปค้ำจุนกิจการของธนาคารกรุงเทพ จำกัด ในปี 2495-2496 และกิจการของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ในเวลาต่อมา

สภาพการณ์ที่รัฐก้าวล้ำเข้าไปทำการผลิตสินค้าและบริการต่างๆอย่างกว้างขวาง ในช่วงเวลาระหว่างปี 2475-2500 ทำให้นักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจบางท่านเสนอข้อคิดเห็นว่า สังคมเศรษฐกิจไทยในช่วงเวลาดังกล่าวมีลักษณะเป็นระบบทุนนิยมแห่งรัฐ (State Capitalism) (Prasartset, 1979) การเติบโตของระบบทุนนิยมแห่งรัฐ โดยที่ขุนนางนำเอาทรัพยากรของรัฐไปใช้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลนี้ ในที่สุดก็แปรสภาพเป็นระบบทุนนิยมขุนนาง (Bureaucratic Capitalism) (Piriyarangsana, 1980)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมในระหว่างปี 2475-2500 ได้สร้างความไม่พึงพอใจอย่างมากแก่บรรดาประเทศมหาอำนาจทั้งปวง เพราะนโยบายเศรษฐกิจ

ชาตินิยมไม่เกื้อกูลต่อการเติบโตของระบบทุนนิยมแห่งโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรยากาศทางเศรษฐกิจภายหลังการรัฐประหารปี 2490 เติบโตด้วยการใช้สิทธิและอิทธิพลทางการเมืองความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจเอกชนมิได้ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการผลิตและประสิทธิภาพการตลาด หากแต่ขึ้นอยู่กับการอุปถัมภ์ทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจผูกขาดและอภิสิทธิ์บางประการ การให้หุ้นลมปรากฏอยู่ทั่วไป บรรยากาศดังที่เป็นอยู่นั้นไม่เกื้อกูลต่อการลงทุนของชาวต่างประเทศ ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่ประเทศมหาอำนาจพากันกดดันให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบาย ผลักผลักดันดังกล่าวนี้เริ่มปรากฏในช่วงในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองและปรากฏอย่างเด่นชัดในระหว่างปี 2497-2503 รัฐบาลประเทศมหาอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา และองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศพยายามกดดันให้รัฐบาลเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward-looking Strategy) ซึ่งเกื้อกูลต่อการขยายตัวของระบบทุนนิยมแห่งโลก ขณะเดียวกันกลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยได้วิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาล การนำทรัพยากรของแผ่นดินไปหาประโยชน์ส่วนบุคคล และการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการอุปถัมภ์ทางการเมือง (Stifel, 1976) ผลงานสำคัญของกลุ่มขุนนางนักวิชาการในยุคดังกล่าวอยู่ที่ความพยายามที่จะสถาปนาวินัยทางการคลังและวินัยทางการเงิน ซึ่งประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง ความสำเร็จในการสถาปนาวินัยทางการคลังเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และพ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ส่วนวินัยทางการเงินดูได้จาก พ.ร.บ.เงินตรา พ.ศ.2501 และ พ.ร.บ.การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 กลุ่มขุนนางนักวิชาการมิได้ผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนพฤติกรรมอย่างโดดเดี่ยว หากแต่ได้อาศัยพลังจากต่างประเทศร่วมด้วย โดยที่รัฐบาลประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศก็พยายามหาพันธมิตรภายในประเทศไทยเช่นกัน ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างกลุ่มขุนนางวิชาการกับเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศทำให้ผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจเข้มแข็งขึ้น จนในที่สุดรัฐบาลต้องเลิกผูกขาดการค้าระหว่างประเทศ โดยหันไปใช้นโยบายการค้าเสรีในปี 2498 ตลอดจนเลิกดัมระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) โดยหันไปใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว (Single Exchange Rate System) แทนในปีเดียวกัน (Yang, 1957) รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามจำต้องโอนอ่อนและปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจทางการเมืองได้หลุดลอยไปสู่กลุ่มชอวยราชครูและกลุ่มสี่เสาเทเวศร์เป็นลำดับ การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 ซึ่งส่งเสริมการลงทุนของเอกชนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ นับเป็นสัญญาณแห่งการละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องการความยอมรับจากชุมชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะ

อย่างยั้งรัฐบาลประเทศมหาอำนาจ เพื่อค้ำจุนอำนาจทางการเมืองของตน ขณะเดียวกัน อำนาจทางการเมืองที่กำลังหลุดลอบไปทำให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม จำต้องเข้าหาฐานมวลชน ด้วยการให้เสรีภาพทางการเมือง และเสรีภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น การผลักดันมาตรการนโยบายรัฐสวัสดิการ ดังเช่นการตรา พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ.2497 พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 พ.ร.บ.สงเคราะห์ผู้มีบุญตรมา พ.ศ.2499 และ พ.ร.บ.สงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ.2499 เกิดจากเหตุผลทำนองเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะยึดอายุรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ด้วยวิธีการนานับประการไม่ประสบความสำเร็จ ความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงขึ้นระหว่างกลุ่มชอกราชครูกับกลุ่มสี่เสาเทเวศร์มาถึงจุดแตกหัก และจบลงด้วยการรัฐประหารเดือนกันยายน 2500 ช่วงเวลาระหว่างปี 2500-2503 เป็นช่วงเวลาแห่งการตระเตรียมตัวเพื่อก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้เกื้อกูลต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการผลักดันของรัฐบาลอเมริกันและธนาคารโลก องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ที่สำคัญได้แก่ สำนักงานประมาณ (2502) สำนักงานส่งเสริมการลงทุน (2502) การพลังงานแห่งชาติ (2502) สภาการศึกษาแห่งชาติ (2502) สภาวิจัยแห่งชาติ (2502) สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (2503) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2503) คณะกรรมการส่งเสริมสินค้าออก (2503) เป็นต้น กล่าวโดยสรุป การปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี 2497-2503 นับเป็นพื้นฐานสำคัญที่เกื้อกูลต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในเวลาต่อมา (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2508; Ungphakorn, 1967)

บทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐบาลนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมาได้แปรเปลี่ยนไปจากเดิมอย่างสำคัญ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 6 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก หากพิจารณาเป้าหมายของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ เราจะเห็นได้โดยชัดเจนว่า ตลอดระยะเวลาสองทศวรรษแรกระหว่างปี 2504-2524 เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญมากกว่าเป้าหมายใด แม้ว่าแผนพัฒนานับตั้งแต่ฉบับที่ 3 (2515-2519) เป็นต้นมา จะให้ความสำคัญแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม และแม้ว่ารัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะได้ประกาศนโยบาย “ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท” ในปี 2524 แต่การดำเนินนโยบายที่แท้จริง (Real Policy) กลับมิได้เป็นไปตามนโยบายที่ประกาศไว้ (Stated Policy) ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ว่ารัฐบาลมิได้ทุ่มเทพยายามไปในการแก้ไขปัญหาความยากจนและการพัฒนาชนบทตลอดจนมิได้ประกาศใช้มาตรการที่มีประสิทธิผลต่อการแก้ปัญหาการกระจายรายได้เท่านั้น หากทว่าในปีเดียวกับที่มีการประกาศนโยบายทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบทนั้นเอง รัฐบาลก็ได้

ประกาศใช้แผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งต่อมาได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2525-2529) โดยที่แผนดังกล่าวนี้เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก (Heavy Industrialization) ซึ่งต้องใช้เงินกว่า 100,000 ล้านบาท หากแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นไปตามเป้าหมาย ย่อมมีนัยสำคัญว่า ทรัพยากรส่วนที่เหลือสำหรับการพัฒนาชนบทและภาคเกษตรกรรมจะมีเพียงน้อยนิด การณ์ได้ปรากฏอยู่ตลอดเวลา นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมาว่า หากเกิดความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับเป้าหมายการกระจายรายได้ รัฐบาลจะเลือกเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจก่อนเสมอ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและยาวนาน ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับมรสุมทางเศรษฐกิจอย่างไม่เคยประสบมาก่อน การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังได้ทวีความร้ายแรงเป็นประวัติการณ์ในปี 2526 นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มประกอบด้วยภาวะถดถอยแห่งรายได้รัฐบาล ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังระหว่างปี 2523-2525 การพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศทำให้ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นจนถึงระดับวิกฤติในระหว่างปี 2527-2528 ปัญหาต่าง ๆ นี้ทำให้รัฐบาลจำต้องให้ความสำคัญแก่เป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนระหว่างปี 2525-2530 นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มแปรเปลี่ยนเป็นนโยบายการคลังแบบกระยาจก (รั้งสรรค ฐานะพระพันธุ 2528: บทที่ 6) มีการควบคุมการขยายสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์ให้เพิ่มขึ้นเกินกว่า 18% ในปี 2527 มีการลดค่าเงินบาทในปี 2524 และ 2527 ตลอดจนควบคุมการก่อกวนต่างประเทศของภาครัฐบาลอย่างเข้มงวด การสลับความสำคัญของเป้าหมายโดยให้เป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีความสำคัญเหนือกว่าเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพ่อค้านายทุนอย่างมาก เพราะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้เคยชินกับการได้รับประโยชน์จากบทบาทการอัดฉีดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมาเป็นเวลาช้านาน

ประการที่สอง นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา บทบาทของรัฐบาลในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆเองโดยตรงได้ลดลงอย่างมาก ในระหว่างปี 2504-2530 มีรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ไม่น้อยกว่า 33 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการจ้องค์การรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้ว 11 แห่ง ดังนั้น จำนวนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยสุทธิจึงมีเพียง 22 แห่ง (ดูตารางที่ 1) ในจำนวนนี้เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีกิจการด้านสาธารณูปโภค 7 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ 6 แห่ง ส่วนที่เหลืออีก 9 แห่ง แม้จะจัดตั้งขึ้นตามนโยบายรัฐบาล แต่ทำหน้าที่ผลิตสินค้าเอกชน ซึ่งเอกชนสามารถทำการผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม จำนวนรัฐวิสาหกิจที่ล้มเลิกไปมีมากกว่าจำนวนที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ผลสุทธิก็คือ จำนวนรัฐวิสาหกิจ

รวมมีแนวโน้มลดลง จาก 141 แห่งในปี 2500 (Riggs, 1966: 304-310) เหลือ 76 แห่งในปี 2522 (นุกูล ประจวบเหมาะ 2523) 70 แห่งในปี 2526 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2526) และ 66 แห่งในปี 2529 (พนัส สิมะเสถียร 2529) ในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมา กระแสการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) เกิดขึ้นรวม 2 ครั้ง ครั้งแรกเกิดจากพลังกดดันให้รัฐบาลละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมทั้งจากรัฐบาลประเทศมหาอำนาจ องค์การระหว่างประเทศดังเช่น ธนาคารโลก (U.N., IBRD, 1959) และกลุ่มขุนนางวิชาการภายในประเทศ กระแสดังกล่าวนี้เกิดขึ้นหลังการรัฐประหารปี 2500 และสืบต่อถึงรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ครั้งที่สองเกิดขึ้นภายหลังวิกฤติการณ์เงินคังคัง พ.ศ.2523-2525 ชิดจำกัดทางด้านราคาล้างทำให้รัฐบาลจำต้องส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาททดแทนรัฐบาล แม้จะมีกระแสการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนถึงสองครั้งสองครา แต่ลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจยังมีอาจจัดได้ว่าเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez-faire Policy) ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลยังคงดำเนินการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาด้วยวิธีการต่างๆ ดังเช่น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งกำหนดทิศทางการพัฒนาการของสังคมเศรษฐกิจไทย การควบคุมราคา การควบคุมและการส่งเสริมการผลิตสินค้าและบริการบางประเภท ตลอดจนการควบคุมและการส่งเสริมการบริโภคสินค้าและบริการบางประเภท ฯลฯ

ประการที่สาม ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลเลือกใช้เป็นยุทธศาสตร์การจำเจริญเติบโตที่ไม่สมดุล (Unbalanced Growth) โดยมุ่งพัฒนาภาคหัตถอุตสาหกรรม และมีได้ให้ความสนใจในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร (ดูรายละเอียดในหัวข้อที่ 4)

ประการที่สี่ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะแรกมีลักษณะเป็นนโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Policy) จวบจนกระทั่งปี 2515 เป็นต้นมา จึงเริ่มหันมาส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก (Export Expansion Policy) อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour-intensive Industry) อุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตจากภาคการเกษตรภายในประเทศเป็นวัตถุดิบ (Agro Industry) ตลอดจนส่งเสริมให้มีการกระจายการลงทุนไปสู่ส่วนภูมิภาค (Regional Policy) การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวนี้ก็เนื่องจากพบว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้ามาเป็นเวลาทศวรรษเศษ นโยบายดังกล่าวไม่เพียงแต่จะไม่สามารถช่วยบรรเทาปัญหาการขาดดุลการค้าอันเรื้อรังเท่านั้น หากทว่ายังกลับทำให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลไม่สามารถสร้างผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะผลเชื่อมโยงถอยหลัง (Backward Linkage Effect) นอกจากนี้ การเติบโตของภาคหัตถอุตสาหกรรมไม่เพียงแต่จะไม่สามารถนำมาให้ภาคเกษตรกรรมเจริญเติบโตตามไปด้วยเท่านั้น หากยังไม่สามารถดูดซับแรงงานส่วนเกิน

จากภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควรอีกด้วย เนื่องจากอุตสาหกรรมที่รัฐบาลให้ความสำคัญอันดับสูงมักจะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้น (Capital-intensive Industry) อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในปี 2515 ประสบความสำเร็จเฉพาะในด้านการส่งเสริมการส่งออกเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่า ความสำคัญของสินค้าหัตถอุตสาหกรรมในโครงสร้างสินค้าออกเพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่วนผลเชื่อมโยงอันเกิดจากการขยายตัวของภาคหัตถอุตสาหกรรมที่มีต่อการเติบโตของภาคเกษตรกรรมยังอยู่ในขอบเขตจำกัด และท้ายที่สุด ความพยายามที่จะกระจายการลงทุนไปสู่ส่วนภูมิภาคล้มเหลวโดยสิ้นเชิง นับแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เป็นต้นมา ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) ได้รับการเน้นให้เป็นยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาประเทศอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก (Heavy Industry) อันเกี่ยวกับทรัพยากรปิโตรเลียมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจระดับสูงของรัฐบาลตั้งความหวังไว้ในใจว่า เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ในปี 2529 ไทยจะยกฐานะเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทั้งๆที่แผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกสามารถเปลี่ยนโฉมของสังคมเศรษฐกิจไทย แต่หาได้มีการศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากแผนพัฒนาดังกล่าวนี้อย่างลึกซึ้งและจริงจัง หากมิใช่ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ วิกฤติการณ์เงินคงคลัง และวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศที่ทำให้โครงการขนาดใหญ่เหล่านี้หลายต่อหลายโครงการต้องเลื่อนกำหนดออกไปแล้ว สังคมเศรษฐกิจไทยก็คงเดินลงสู่หุบเหวด้วยชะตากรรมเดียวกับประเทศด้อยพัฒนาที่รุ่มรวยด้วยทรัพยากรปิโตรเลียมซึ่งเลือกเส้นทางเดียวกัน

ประการที่ห้า นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา รัฐบาลมักจะให้ความสำคัญแก่การลงทุนของชาวต่างประเทศมากกว่าผู้ประกอบการภายในประเทศ โดยทั่วไปนั้น สิ่งที่ประเทศด้อยพัฒนาคาดหวังว่าจะได้ประโยชน์จากการลงทุนของชาวต่างประเทศมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ การนำเข้าซึ่งเงินทุนเพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนทุนภายในประเทศประการหนึ่ง และการถ่ายทอดประยุกตวิทยาาระหว่างประเทศอีกประการหนึ่ง ประเด็นที่ว่า สังคมเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดแคลนทุนจริงหรือไม่ เป็นเรื่องที่สามารถถกเถียงกันโดยที่หาข้อยุติมิได้ แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า ชาวต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในเมืองไทยมักจะมีได้นำเงินทุนเข้ามาด้วย หากแต่ใช้วิธีเข้ามาระดมทุนภายในประเทศ ดังนั้น ประโยชน์ในการช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศจึงมีไม่สู้มากนัก ในประเด็นเกี่ยวกับการถ่ายทอดประยุกตวิทยา หากเราจำแนกประยุกตวิทยาออกเป็นประยุกตวิทยาด้านการบริหารจัดการกับประยุกตวิทยาด้านการผลิต ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การถ่ายทอดประยุกตวิทยาด้านการบริหารจัดการได้เกิดขึ้นจริง ในขณะที่งานวิจัยจำนวนมากพบว่า การถ่ายทอดประยุกตวิทยาด้านการผลิตยังอยู่ในขอบเขตจำกัด (*สมบูรณ์ ศิริประชัย 2528*) ข้อที่น่าสังเกตก็คือ เพียงชั่วระยะเวลาทศวรรษเศษของการส่ง

เสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ กระแสความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจก็ก่อตัวขึ้นอีกครั้งหนึ่งในช่วงปี 2514-2515 โดยศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้รณรงค์ให้ประชาชนใช้สินค้าไทย และต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น ในปี 2515 นั้นเอง รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 เพื่อจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชาวต่างประเทศ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ซึ่งมีบทบัญญัติสำคัญว่า ชาวต่างด้าวที่ทำงานในเมืองไทยจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมแรงงาน กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้สร้างความไม่พอใจแก่รัฐบาลประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก กระแสความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจได้รับการปลุกเร้ามากขึ้นระหว่างปี 2516-2519 เมื่อมีการเปิดโปงถึงการเอาเปรียบของนายทุนต่างชาติ อย่างไรก็ตาม ภายหลังการรัฐประหารเดือนตุลาคม 2519 รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความสำคัญลำดับสูงแก่นโยบายการส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ ความพยายามในการพึ่งพิงทุนต่างชาติทำให้มองข้ามความสำคัญของนายทุนท้องถิ่น และขาดการพัฒนาทักษะของผู้ประกอบการชาวไทย โดยเฉพาะตั้งแต่ระดับกลางลงไป การให้ความสำคัญแก่นายทุนท้องถิ่นเพิ่งจะปรากฏเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (ก.ร.อ.) ในปี 2524 แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเมื่อรัฐบาลมีปัญหาคารคลั่ง และจำเป็นต้องดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชาติบ้านเมือง

ประการที่หก นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายอัตราดอกเบี้ยราคาถูก โดยกดอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินในระบบให้ต่ำกว่าตลาดการเงินนอกระบบอย่างมาก การดำเนินนโยบายลักษณะดังกล่าวนี้มีผลเกื้อกูลต่อการลงทุน แต่มีผลเสียต่อการออม

ภายใต้กรอบการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งหกประการดังกล่าวข้างต้นนี้ แม้ว่ารัฐบาลจะได้ลดบทบาทในฐานะผู้ผลิตสินค้าและบริการต่างๆ แต่การขยายบทบาทในด้านอื่นทำให้การใช้จ่ายของภาครัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างมาก ข้อมูลจากบัญชีรายได้ประชาชาติปรากฏว่ารายจ่ายของภาครัฐบาลซึ่งมีมูลค่าเพียงร้อยละ 12.41 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศคำนวณตามราคาประจำปี (GDP at Current Prices) ในช่วงปี 2493-2495 เพิ่มขึ้นเป็น 14.20% ในช่วงปี 2503-2505 และเป็น 21.63% ในช่วงปี 2526-2528 (ดูตารางที่ 2) แม้จะเป็นที่เข้าใจกันดีว่า ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายที่เป็นเงินนอกงบประมาณทำให้การประมาณการรายจ่ายภาครัฐบาลต่ำกว่าความเป็นจริง แต่กระนั้นก็ตาม ผลการประมาณการดังกล่าวนี้ก็ได้บ่งชี้ให้เห็นว่า ภาครัฐบาลของไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง *สุชาติ ธาดาธำรงเวช (2529)* พบว่า ภาครัฐบาลในปัจจุบันมีขนาดใหญ่เกินกว่าขนาดอันเหมาะสมที่จะเกื้อกูลต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจระดับสูงสุด (Growth Maximization) นอกจากนี้ งานวิจัยจำนวนไม่น้อยได้พบข้อเท็จจริงว่า การใช้จ่ายในการลงทุนของภาครัฐบาลมีจำนวนเกินกว่าการออมในภาครัฐบาล (Public Saving) มากนัก และเป็นเหตุปัจจัยสำคัญของ

การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (Current Account Deficit) นโยบายงบประมาณขาดดุลจึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่สร้างปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (Vongpradhip, 1983; TDRI, 1986; Krongkaew, et al., 1987) อย่างไรก็ตาม Ganjarende (n.d.) พบว่า การใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลมีผลในการดูดซับทรัพยากรจากภาคเอกชน (Crowding-out Effect) แต่เพียงเล็กน้อย เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า เงินออมจากต่างประเทศที่ระบบเศรษฐกิจไทยหยิบยืมมาลงทุน ซึ่งมีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับทั้งในเชิงสัมบูรณ์และเชิงสัมพัทธ์นั้น ได้ช่วยผ่อนคลายนสภาพการแย่งใช้ทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนอย่างมาก หากปราศจากเงินกู้จากต่างประเทศ การแย่งทรัพยากรระหว่างภาคเศรษฐกิจทั้งสองจะมีมากกว่าที่ได้เกิดขึ้น

3. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกับการสนองตอบของประชาชน

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่ถูกครอบงำโดยขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) จนนักรัฐศาสตร์บางท่านกล่าวว่า ระบอบการเมืองการปกครองของไทยเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) (Riggs, 1966) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐไทยเป็นรัฐของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ (อัมมาร สยามวาลา 2530 : 121) กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นกระบวนการที่อำนาจประโยชน์สุขแก่มวลชนหรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเจตคติและความสำนึกต่อส่วนรวมของกลุ่มขุนนางนักวิชาการเป็นสำคัญ แต่ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ได้บ่งชี้ให้เห็นโดยชัดเจนว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจดังที่เป็นมาหาได้เกื้อกูลต่อการสร้างสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) แต่ประการใดไม่ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2523) ประเด็นที่พึงพิจารณาในเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 5 ประการ คือ

ประการแรก นโยบายเศรษฐกิจเป็น 'สินค้า' ที่มีการซื้อขายกันในตลาด โดยผ่านกระบวนการทางการเมือง ดังนั้น จึงมีอุปทานในการเสนอขายนโยบายเศรษฐกิจ (Supply) และขณะเดียวกัน ก็มีอุปสงค์ในการเสนอซื้อนโยบายเศรษฐกิจ (Demand) นโยบายเศรษฐกิจนโยบายหนึ่งนโยบายใดที่กำหนดขึ้นย่อมเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานดังกล่าวนี้ หากประชาชนมีสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) กระบวนการทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจะช่วยเกื้อกูลให้นโยบายเศรษฐกิจเป็นประโยชน์ต่อทวยราษฎร์ได้ อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่ระบอบการเมืองการปกครองของไทยในช่วงเวลาส่วนใหญ่ นับแต่ปี 2475 เป็นต้นมา เป็นระบอบเผด็จการและคณาธิปไตย กระบวนการทางการเมืองภายใต้ระบอบการปกครองดังกล่าวนี้ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

พลังในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นพลังด้านอุปทานมากกว่าด้านอุปสงค์ (Supply-determined Process) และพลังด้านอุปทานดังกล่าวนี้เกิดจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการเป็นสำคัญ

ประการที่สอง โดยเหตุที่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจถูกครอบงำโดยกลุ่มขุนนางนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่ และขุนนางนักวิชาการไทยก็เป็นปुरुชนที่มีกิเลสตัณหาและความเห็นแก่ตัว ดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจที่จะพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่มีความโน้มเอียงที่จะเกื้อประโยชน์แก่ประชาชนในเขตนครมากกว่าเขตชนบท (Urban Bias) และให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายการกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคม ตราบเท่าที่ระบอบการเมืองการปกครองไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ความโน้มเอียงในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้จะยังคงดำรงอยู่ ทั้งข้อเท็จจริงได้ปรากฏด้วยว่า หากประชาชนสามารถเรียกร้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ พลังด้านอุปสงค์จะช่วยบรรเทาความโน้มเอียงดังกล่าวนี้ได้บ้าง ดังกรณีสมาคมชาวไร่อ้อยเป็นอาทิ (อัมมาร สยามวาลา 2530 : 130-131)

ประการที่สาม พรรคการเมืองและรัฐสภาเกือบจะไม่มีบทบาทในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจเลย หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว การที่พรรคการเมืองและรัฐสภาจะมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ ตราบเท่าที่กลุ่มผู้นำทางทหารยังคงครอบงำโครงสร้างอำนาจทางการเมืองอยู่ พรรคการเมืองและรัฐสภาก็ยากที่จะมีบทบาทนี้ได้ ประวัติศาสตร์การเมืองไทยได้ชี้ให้เห็นโดยชัดเจนว่า พรรคการเมืองและรัฐสภาจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้บ้างก็เฉพาะแต่ในช่วงที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น พัฒนาการทางการเมืองของไทยยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองตกอยู่ภายใต้ระบอบคณาธิปไตยเป็นเวลายาวนาน (2490-2516) การทดลองใช้ระบอบประชาธิปไตยทั้งในช่วงปี 2512-2514 และ 2516-2519 ไม่เป็นที่สบอารมณ์ของฝ่ายทหาร จึงมีความพยายามที่จะหันเหพัฒนาการทางการเมืองไปสู่ระบอบเผด็จการทั้งในการรัฐประหารปี 2514 และ 2519 แต่ความพยายามทั้งสองครั้งไม่ประสบผลสำเร็จ โดยความพยายามครั้งแรกจบลงด้วยการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 ส่วนความพยายามครั้งหลังก็ก่อให้เกิดความระส่ำระสายในสังคมโดยทั่วไป จนเป็นที่แน่ชัดว่า การแข่งขันต่อพลังประชาธิปไตยมีโอกาสเป็นไปได้อีกต่อไป ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2521-2531) จึงเป็นผลพวงจากการทดลองทางการเมืองดังกล่าว ในยุคที่มีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง (2516-2519) และ ในยุคที่พรรคการเมืองยังมีอำนาจต่อรองในการจัดตั้งรัฐบาล (ดังเช่นรัฐบาลเปรม 1 พ.ศ.2523-2524) พรรคการเมืองจะมีโอกาสผลักดันนโยบายหลักในลักษณะที่เป็นนโยบายส่วนเพิ่ม

เท่านั้น (Marginal Policy) ดังกรณีโครงการเงินผันในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (2518-2519) และโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่หนึ่ง (2523-2524) โดยที่นโยบายเศรษฐกิจส่วนใหญ่ยังคงถูกกำหนดโดยกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ช่วงเวลาที่มีระบอบประชาธิปไตยนั้นสั้นเกินกว่าที่พรรคการเมืองจะพัฒนาขึ้นมามีบทบาทนี้ได้ แม้โอกาสในการพัฒนาจะมีมากขึ้นในระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบเมื่อเทียบกับระบอบเผด็จการ แต่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 พรรคการเมืองและรัฐสภาเกือบจะไม่สามารถมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเลย (ดังจะกล่าวถึงต่อไป) นอกจากนี้ พรรคการเมืองไทยยังมิได้พัฒนาขุมกำลังทางปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวบรวมและสะสมสารสนเทศ ตลอดจนการศึกษาปัญหาเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ อย่างลึกซึ้ง ความด้อยพัฒนาทางด้านขุมกำลังทางปัญญาทำให้พรรคการเมืองไทยไม่สามารถนำเสนอนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุดังนั้น นโยบายที่แถลงในฤดูการเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ จึงมีลักษณะเหวี่ยงแห คลุมเครือ และขาดการจัดลำดับความสำคัญ โดยที่สาระสำคัญไม่แตกต่างกันมากนัก การที่นโยบายเศรษฐกิจของพรรคการเมืองต่างๆ ไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญเช่นนี้ ก่อให้เกิดผลเสียอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งทำให้เกิดการนอนหลับทับสิทธิ์ และอีกด้านหนึ่งทำให้ประชาชนนิยมเลือกบุคคลมากกว่าเลือกพรรค เพราะพรรคการเมืองแต่ละพรรคมิได้นำเสนอ 'ผลผลิต' ที่แตกต่างกัน ความด้อยพัฒนาของพรรคการเมืองไทยเป็นกระจกสะท้อนให้เห็นรูปลักษณ์ของรัฐสภาด้วย

ประการที่สี่ การขาดส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) นับเป็นลักษณะเด่นของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิอาจทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บทบัญญัติตามมาตรา 125 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สังกัดมีมติให้เสนอ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองเดียวกันไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง ดังนั้น พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 20 คน จึงมิอาจมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้ ตามมาตราเดียวกันนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิอาจนำเสนอ "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน" ได้ เว้นแต่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี โดยที่ "ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน" นั้นครอบคลุมทั้งกฎหมายการคลังและกฎหมายการเงิน ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ฝ่ายค้านจึงถูกจำกัดบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในปัจจุบัน (2531) แม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลเองก็ยังไม่อยากที่จะมีบทบาทในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเงินได้ เพราะต้องขอความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อน โดยที่นายกรัฐมนตรีภายใต้โครงสร้างนี้เป็นตัวแทนของกลุ่มขุนนางผู้นำทั้งฝ่าย

ทหารและฝ่ายพลเรือน บรรดากฎหมายสำคัญอันเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหลายล้วนแต่ให้อำนาจแก่กลุ่มขุนนางผู้นำในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย โดยที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนไม่เพียงแต่ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเท่านั้น หากทว่าในบางกรณีเกือบจะไม่มีสิทธิรับรู้อีกด้วย การเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศซึ่งมีความสำคัญในการกำหนดชะตากรรมของสังคมเศรษฐกิจไทย เป็นเรื่องที่ตัดสินใจกันภายในกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ประชาชนและองค์กรตัวแทนของประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจแม้แต่น้อย กรณีแผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกนับเป็นอุทาหรณ์อันดี ความขัดแย้งเกี่ยวกับแผนพัฒนาดังกล่าวเป็นความขัดแย้งภายในกลุ่มขุนนางนักวิชาการด้วยกันเอง ในเมื่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่สามารถมีส่วนร่วมทั้งโดยตรงหรือโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร และกระบวนการทางประชาธิปไตย การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงมีอาจเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับมวลชน การที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนี้ ก่อให้เกิดการสนองตอบอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งเมื่อเกิดปัญหาอันก่อความทุกข์เข็ญยากแค้น ประชาชนจะพากันวิ่งเข้าหากรุงเทพฯ ซึ่งเป็นศูนย์แห่งอำนาจ เพื่อขอให้ผู้มีอำนาจช่วยบรรเทาภาวะทุกข์เข็ญดังกล่าว ไม่ว่าจะผู้มีอำนาจนั้นจะเป็น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือผู้บัญชาการทหารบก หากกระบวนการกำหนดนโยบายมีกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้สื่อปัญหาและความต้องการ เพื่อให้ผู้ปกครองแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาพเช่นนี้ย่อมจะไม่เกิดขึ้น อีกด้านหนึ่ง เมื่อประชาชนไม่มีโอกาสผลักดันให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ตนเผชิญอยู่ และไม่สามารถหวังพึ่งรัฐบาลต่อไปได้ ประชาชนก็จำต้องพึ่งพิงตนเองในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยอาศัยภูมิธรรมปัญญาท้องถิ่น กระบวนการและแนวความคิดว่าด้วยการพึ่งพิงตนเองได้ปรากฏขึ้นอย่างแจ่มชัดในชนบทไทย ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา (วิบูลย์ เข็มเฉลิม 2529; วิบูลย์ เข็มเฉลิม 2530; เศรษฐสยาม 2529) ประวัติศาสตร์ไทยได้บ่งชี้ให้เห็นว่า การปิดช่องทางของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นระยะยาวนานระหว่างปี 2490-2516 ได้ก่อให้เกิดความคับแค้นใจแก่ประชาชนอย่างมาก ความคับแค้นใจดังกล่าวนี้เป็นพลังส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 ปัญหาสังคมและเศรษฐกิจซึ่งถูกเก็บกดไว้เป็นเวลานานก็ระเบิดออกมาในรูปแบบต่างๆ หากผู้ปกครองยินยอมรับฟังความเห็นของมวลชนเบื้องล่าง ผู้ปกครองย่อมจะได้ประโยชน์ในด้านข้อมูลและความคิดเห็นในการบริหารประเทศ ดังกรณีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2517 (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2528)

ประการที่ห้า การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหาได้ไม่มีเสียเลยทีเดียว เพียงแต่ว่ามิได้ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน หากแต่เป็นเรื่องที่ชนชั้นผู้ปกครองจะหยิบยื่นให้ ด้วยเหตุดังนั้น สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ

การกำหนดนโยบายจึงมีอยู่อย่างไม่เสมอภาค และไร้สมมาตร โดยที่พ่อค่านายทุนมีโอกาสมากกว่ากรรมกรและชาวนา การตราพ.ร.บ.สมาคมการค้า พ.ศ.2509 และ พ.ร.บ.หอการค้า พ.ศ.2509 ได้เปิดโอกาสให้พ่อค่านายทุนสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และการณ์ก็ปรากฏต่อมาว่า กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นสภาหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย สมาคมธนาคารไทย และอื่นๆ ล้วนแต่มีบทบาทในการผลักดันนโยบายของรัฐบาลบางนโยบาย (ณรงค์ เพชรประเสริฐ 2518; มন্ত্রী เจนวิทย์การ 2517, 2528; *Chenvidyakarn, 1979*) ในขณะที่รัฐบาลยอมรับบทบาทของพ่อค่านายทุน การยอมรับบทบาทของกรรมกรและชาวนากลับเป็นไปอย่างเชื่องช้า แม้ว่าสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสิทธิในการนัดหยุดงานจะปรากฏใน พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ.2499 แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยกเลิกไปภายหลังการรัฐประหารเดือนกันยายน 2500 สิทธิดังกล่าวนี้ถูกลิดรอนไปเป็นเวลาถึง 15 ปี จึงมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ (ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515) ซึ่งได้ให้สิทธิในขอบเขตจำกัดแก่ลูกจ้างในการรวมกันจัดตั้งเป็นสมาคมลูกจ้าง ในปีเดียวกันนั้นเอง ทางการกึ่งยินยอมให้มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ทั้งนี้ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 และ 141 พ.ศ. 2515 แต่การเติบโตของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งสองกลุ่มนี้อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับของหน่วยราชการต่างๆอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เนื่องจากเกรงกลัวการแทรกซึมจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ด้วยเหตุดังนั้น กรรมกรและเกษตรกรจึงมิใช่กลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทอันทรงประสิทธิภาพในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ยกเว้นในช่วงที่มีประชาธิปไตยระหว่างปี 2516-2519 ที่กลุ่มผลประโยชน์ทั้งสองสามารถมีบทบาทมากกว่ายุคสมัยใด บทบาทของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยจบสิ้นลงพร้อมกับการรัฐประหารเดือนตุลาคม 2519 (*กนกศักดิ์ แก้วเทพ 2530*) ความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรของเกษตรกรซึ่งอยู่นอกการกำกับของราชการ ถือเป็นการกระทำอันเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ ประกอบกับความยากลำบากในการรวมตัวของเกษตรกรอันเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์ (*เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง 2529*) ทำให้การก่อเกิดขององค์กรเกษตรกรนอกการกำกับของราชการมิอาจเป็นไปได้ ภายหลังจากปี 2519 แม้ว่าสหภาพแรงงานจะมีบทบาทอยู่บ้าง แต่บทบาทนั้นก็จำกัดอยู่เฉพาะภาครัฐวิสาหกิจเป็นสำคัญ ความแตกแยกภายในหมู่ผู้นำกรรมกร ประกอบกับปฏิบัติการของฝ่ายความมั่นคงในการสลายพลังของกรรมกร ทำให้สหภาพแรงงานไม่สามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพที่เกิดแก่กรรมกรและชาวนาทำให้เกิดแก่พ่อค่านายทุนแต่ประการใดไม่ ยิ่งสังคมเศรษฐกิจไทยพัฒนาจนมีลักษณะซับซ้อนมากขึ้นเพียงใด พ่อค่านายทุนก็ยังมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้นเพียงนั้น บทบาทที่มีมากขึ้นนี้เกิดจากแรงดึงและแรงดันภายในระบบเศรษฐกิจเอง ในด้านหนึ่งนั้น ความสลับซับซ้อนของกลไกทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มขุนนางนักวิชาการมีความความสัมพันธ์กับบรรดาพ่อค่านายทุนมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้เพื่อเรียนรู้กลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจอันจะมีประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ พ่อค่านายทุนบางรายจึงถูกดึงเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในอีกด้านหนึ่ง การเติบโตของกลุ่มพ่อค่านายทุนทำให้ต้องผลักดันตนเองเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อการเติบโตสืบต่อไป การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองบางพรรคหรือนักการเมืองบางคนเป็นปรากฏการณ์ที่ชัดเจน ยามใดก็ตามที่รัฐบาลดำริที่จะมีนโยบายอันขัดผลประโยชน์ของกลุ่มพ่อค่านายทุน พรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่ได้รับเงินอุดหนุนจะทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงในการคัดค้าน กลุ่มธุรกิจการค้าได้พัฒนาไปถึงขั้นที่มีการส่งบุคคลในสังกัดลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของตนในรัฐสภา (วิสุทธิ ธรรมวิริยะวงศ์ 2524; ประกาศศักดิ์ ธานีพงศ์ 2528) การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (ก.ร.อ.) ในปี 2524 ช่วยตอกย้ำให้เห็นรูปลักษณะของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะ 'เอกชน' ที่รัฐบาลดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติประกอบด้วยกลุ่มพ่อค่านายทุนเป็นสำคัญ ก.ร.อ. จึงกลายเป็นองค์กรที่กลุ่มพ่อค่านายทุนใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์และขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตน พัฒนาการดังกล่าวนี้จึงทำให้ความโน้มเอียงในการกำหนดนโยบายเพื่อเกื้อกูลประชาชนในเขตนครมากกว่าเขตชนบท (Urban Bias) และ ความโน้มเอียงในการเห็นแก่เป้าหมายการจำเรฐเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายการกระจายรายได้มีมากยิ่งขึ้นไปอีก

ดังนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในปัจจุบันจึงเป็นกระบวนการที่ไม่มีมีส่วนร่วมของประชาชน หากแต่เป็นกระบวนการที่เสนอสนองกันระหว่างกลุ่มขุนนางนักวิชาการกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพ่อค่านายทุน กลุ่มเกษตรกรที่สามารถผลักดันนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพจำกัดเฉพาะแต่กลุ่มชาวไร่อ้อยเท่านั้น หากกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจยังคงไม่มีกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนโดยทั่วไปมีส่วนร่วมดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอีกจำนวนมากจะถูกปล่อยให้ทับถมกันต่อไป เพียงแต่จะรอวันระเบิดขึ้นเท่านั้น ความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อรัฐและองค์กรของรัฐจะเสื่อมทรมาลง เพราะประชาชนจำต้องหันไปพึ่งตนเองมากยิ่งขึ้น โดยที่มีอาจพึงรัฐและองค์กรของรัฐได้มากนัก

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลกับการสนองตอบของประชาชน

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลเป็นยุทธศาสตร์หลักที่รัฐบาลเลือกใช้ในการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจไทยนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา จากการศึกษาเอกสารชิ้นต้น *อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (2528)* พบว่า การเลือกใช้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากทฤษฎี

การพัฒนาแบบทวิลักษณ์ (Dualistic Development) ของอาร์เธอร์ หลุยส์ (W.A. Lewis) เหตุผลพื้นฐานของการเลือกใช้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจในปี 2504 นั้น ภาคอุตสาหกรรมยังมีขนาดเล็ก โดยก่อให้เกิดผลผลิตที่มีมูลค่าเพียงประมาณ 12% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศคำนวณตามราคาปี 2515 (GDP at 1972 Prices) ในขณะที่ผลผลิตของชาติที่ผลิตโดยภาคเกษตรกรรมมีถึง 40% (ตัวเลขถัวเฉลี่ยระหว่างปี 2503-2505) ดังนั้นจึงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic Surplus) มากกว่าภาคการผลิตอื่นๆ ยุทธวิธีในการพัฒนาจึงเน้นการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมมาหล่อเลี้ยงการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ทั้งนี้โดยหวังว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมจะสามารถสร้างผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ (Linkage Effects) ชักนำให้ภาคเกษตรกรรมเจริญเติบโตตามในภายหลัง

ประการที่สอง การพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ยุทธวิธีก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจะเป็นประโยชน์ต่อการสะสมทุนภายในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากคนรวยมีความสามารถในการออมมากกว่าคนจน การพัฒนาโดยการสร้างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในเบื้องต้นจะช่วยให้การออมมวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการสะสมทุนภายในประเทศ

ประจักษ์พยานของการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลเห็นได้จากข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ คือ

(1) แผนพัฒนาฯทุกฉบับนับตั้งแต่ฉบับแรกเป็นต้นมาล้วนแล้วแต่กำหนดเป้าหมายอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรกรรมไว้ต่ำกว่าภาคอุตสาหกรรมด้วยกันทั้งสิ้น

(2) รัฐบาลได้เลือกให้ภาคเกษตรกรรมเป็นผู้รับภาระรายจ่ายของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในด้านภาษีอากร รัฐบาลได้ดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมด้วยการเก็บภาษีอากรและมาตรการอื่นๆ แต่ขณะเดียวกัน กลับให้สิ่งจูงใจทางด้านภาษีอากรด้วยการยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากรประเภทต่างๆแก่การประกอบการในภาคอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม จากการศึกษาของ *ดาว มงคลสมัย สมศักดิ์ แต่่มบุญเลิศชัย และสุพจน์ จุนอนันตธรรม (2528)* โดยใช้ข้อมูลในปี 2523 พบว่า รายได้ที่รัฐบาลต้องสูญเสียไปในการยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า และอากรขาเข้า มีจำนวนมากกว่ารายได้ที่รัฐบาลได้เพิ่มขึ้นจากการส่งเสริมการลงทุน ต้นทุนสุทธิทางการคลัง (Net Fiscal Cost) ตกประมาณปีละ 2,617 ล้านบาท ทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่า บริษัทที่ได้รับบัตริส่งเสริมเป็นจำนวนมาก ถึงจะมีได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลก็สามารถได้กำไรอยู่แล้ว

การส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลในหลายต่อหลายกรณีจึงเกินความจำเป็น และอัตราการส่งเสริมการลงทุนที่เกินความจำเป็นนี้ (Redundancy Rate) สูงถึง 70%

(3) ในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล ใช้จ่ายตามงบประมาณพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีไม่ถึงร้อยละ 20 ที่เป็นประโยชน์ต่อภาคเกษตรกรรมโดยตรง การใช้จ่ายจำนวนมากในช่วงแผนพัฒนาฯ สองฉบับแรก มุ่งไปในการสร้างทุนพื้นฐานของสังคม (Infrastructure) เพื่อรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ใช้จ่ายที่ใช้ไปในการผลิตบริการสาธารณะต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการการศึกษา บริการสาธารณสุข บริการการเคหะ บริการการขนส่งมวลชน ตลอดจนการจัดสรรสาธารณูปโภคต่างๆ ดังเช่นการไฟฟ้า การประปา และบริการโทรศัพท์ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเขตนครมากกว่าเขตชนบท

(4) การปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ นับเป็นมาตรการสำคัญที่มีผลต่อการเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้กลับทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงการนำเข้า (Import Dependency) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพิงสินค้าชั้นกลาง วัตถุดิบ และสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการปกป้องการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคสูงกว่าสินค้าชั้นกลางและสินค้าประเภททุน (สิริลักษณ์ ชูติกุล 2528; สุกฤตา สัจจมารักษ์ 2530) นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมจึงไม่สามารถสร้างผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลเชื่อมโยงถอยหลัง (Backward Linkage Effect) ผลที่ตามมาคือ ยิ่งภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตมากเพียงใด ดุลการค้าระหว่างประเทศจะยิ่งขาดดุลมากเพียงนั้น ทั้งข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่า รัฐบาลมุ่งปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้าเป็นสำคัญ โดยที่มีได้ปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกเท่าใดนัก นอกจากนี้ อุตสาหกรรมที่ได้รับการปกป้องเมื่อไม่ต้องเผชิญกับการแข่งขันจากสินค้านำเข้า ย่อมไม่มีสิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ผลงานวิจัยจำนวนมากบ่งชี้ให้เห็นว่า กิจกรรมที่ได้รับบัตรส่งเสริมมักจะมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำกว่ากิจกรรมที่ได้รับบัตรส่งเสริม ผลที่ตามมาคือ ผู้บริโภคภายในประเทศต้องซื้อสินค้าเหล่านี้ในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น และ/หรือได้รับสินค้าที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่ควรจะเป็น นโยบายการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศจึงทำให้สังคมต้องสูญเสียสวัสดิการ (Welfare Loss) ไปเป็นอันมาก ในขณะที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลทำให้เกษตรกรขายผลผลิตได้ในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น นโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศทำให้เกษตรกรต้องซื้อสินค้าในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น

(5) ในขณะที่รัฐบาลนโยบายคุ้มครองปกป้องอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ แต่การณกลับปรากฏว่า ทั้งอัตราการปกป้องในนาม (Nominal Rate of Protection) และอัตราการปกป้องที่มีประสิทธิผล (Effective Rate of Protection) ซึ่งการเพาะปลูกข้าว ล้วนมีค่าติดลบ

(Akrasanee and Wattananukit, 1976; Limskul, 1979; Pongpojkasem, 1979; Bertrand, 1980) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลไม่เพียงแต่จะมีได้ดำเนินการให้สิ่งจูงใจในการเพาะปลูกข้าว ด้วยการปกป้องการเพาะปลูกข้าวเท่านั้น หากทว่ายังลงโทษผู้ผลิตข้าวด้วยการใช้มาตรการทั้งปวง ในการกวดราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลกอีกด้วย (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2530:139-147) ทั้งๆที่สังคมเศรษฐกิจไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการเพาะปลูกข้าว แต่รัฐบาลกลับใช้มาตรการที่มีผลในการบั่นทอนสิ่งจูงใจในการเพาะปลูก จากการประมาณการผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินในการเพาะปลูกข้าวของ Bertrand (1980:71-80) ปรากฏว่า อัตราผลตอบแทนดังกล่าวนี้ตกประมาณ 100-300 บาทต่อไร่ ซึ่งไม่เพียงแต่จะต่ำกว่าที่ควรจะได้ถึง 50-75% เท่านั้น หากทว่ายังต่ำกว่าอัตราผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินในการเพาะปลูกพืชผลอื่นๆด้วย ในอีกด้านหนึ่งนั้น มาตรการการกวดราคาข้าวภายในประเทศยังผลให้ค่าครองชีพในเขตนาครต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ภาคหัตถอุตสาหกรรมสามารถว่าจ้างแรงงานในอัตราค่าจ้างที่ไม่สูงนัก ซึ่งเพียงพอต่อการจูงใจให้แรงงานอพยพจากเขตชนบทเข้ามาสู่เขตนาคร นโยบายการกวดราคาข้าวภายในประเทศจึงมีผลเกื้อกูลต่อการเติบโตของภาคหัตถอุตสาหกรรม

(6) ในยามที่เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างการจำเรณูเติบโตของภาคหัตถอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม รัฐบาลมักจะตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบายที่ให้ประโยชน์แก่ภาคหัตถอุตสาหกรรมเสมอ ดังเช่นการขึ้นค่าธรรมเนียมพิเศษที่เรียกเก็บจากนุ้ยผสมที่นำเข้ามาจากต่างประเทศในปี 2521 เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมนุ้ยผสมภายในประเทศ โดยไม่คำนึงแม้แต่น้อยว่า มาตรการดังกล่าวนี้จะสร้างความเดือดร้อนแก่เกษตรกรมากน้อยเพียงใด การห้ามส่งละหุ่งออกไปขายต่างประเทศตั้งแต่ปี 2523 เพียงเพื่อให้โรงงานน้ำมันละหุ่งภายในประเทศสามารถซื้อละหุ่งในราคาถูกและเพียงพอ การห้ามส่งปอออกไปขายต่างประเทศในปี 2527 เพียงเพื่อให้โรงงานผลิตกระดาษภายในประเทศสามารถซื้อวัตถุดิบได้ในราคาถูก เป็นต้น

การดูซ้ำทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นเป็นประเด็นสำคัญที่มีการศึกษาวิจัยกันไม่น้อย Sanguanruang (1971) พบว่า ปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นจริงทั้งในปี 2496 และ 2506 Usher (1966) ก็พบข้อค้นพบเดียวกันจากการศึกษาข้อมูลในปี 2507 อย่างไรก็ตาม Siamwalla and Setboonsarng (1987) ได้ชี้ให้เห็นว่า มาตรการที่มีผลต่อการโยกย้ายทรัพยากรระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ อาจจำแนกออกเป็น 3 กลุ่มคือ

กลุ่มแรก ได้แก่ นโยบายราคาสินค้าเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นมาตรการในการกวดราคาพืชผลภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวและยางพารา

กลุ่มที่สอง ได้แก่ นโยบายการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งยังผลให้เกษตรกรต้องซื้อสินค้าในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น

กลุ่มที่สาม ได้แก่ นโยบายเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งประกอบด้วยนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน

ผลการศึกษาของ *Siamwalla and Setboonsarng (1987)* โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี 2503-2527 พบว่า ทรัพยากรที่ถูกโยกย้ายออกจากภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มลดลง ยกเว้นในช่วงปี 2516-2518 ซึ่งเป็นยุคทองของสินค้าขั้นปฐม และรัฐบาลได้ใช้มาตรการในการกตราคาพืชผล อย่างรุนแรง อย่างน้อยในช่วงสิบปีแรก การดูดซับทรัพยากรออกจากภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่เกิดจากมาตรการในการกตราคาพืชผล รองลงไปได้แก่ มาตรการในการปกป้องอุตสาหกรรม โดยที่นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนมีผลกระทบไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2523 จนถึงปี 2527 นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนกลับกลายเป็นเหตุปัจจัยสำคัญในการโยกย้ายทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าที่เป็นจริง อันเป็นเหตุให้ราคาส่งออกของพืชผลต่างๆ เมื่อคิดเป็นเงินบาทต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าที่เป็นจริงจึงมีผลในการกตราคาพืชผลภายในประเทศโดยทางอ้อม และเป็นเหตุให้ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ได้ประโยชน์จากการบริโภคพืชผลราคาถูกลงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการโยกย้ายทรัพยากรออกจากภาคเกษตรกรรม

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบไม่สมดุลได้ทำให้ภาคเกษตรกรรมลดความสำคัญลงไปเป็นอันมากในโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทย ในระหว่างปี 2503-2505 ภาคเกษตรกรรมก่อให้เกิดผลผลิตประมาณร้อยละ 40.40 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (คำนวณตามราคาปี 2515) ลดลงเหลือร้อยละ 23.39 ในระหว่างปี 2526-2528 ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้นจากระดับ 11.93% เป็น 20.99% ในช่วงเวลาเดียวกันภายใต้สภาวะการณ์ดังกล่าวนี้ เกษตรกรได้ปรับตัวอย่างไรบ้าง การสนองตอบของเกษตรกรที่มีต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบไม่สมดุลอาจจำแนกได้ 4 รูปแบบ คือ

- (1) การปรับตัวด้านการผลิต
- (2) การปรับตัวด้านการเลือกใช้เวลา
- (3) การย้ายถิ่นภายในประเทศ
- (4) การย้ายถิ่นออกนอกประเทศ

4.1 การปรับตัวด้านการผลิต

มาตรการในการกตราคาข้าวภายในประเทศ อันประกอบด้วยการเก็บพรีเมียมข้าว อากรข้าวส่งออก การกำหนดโควตาการส่งออก และการบังคับให้พ่อค้าส่งออกต้องเก็บสำรองข้าวเพื่อการส่งออก สามารถก่อให้เกิดการกระจายการผลิตทางการเกษตร (Agricultural Diversification) โดยผ่านกลไกอย่างน้อย 2 ด้าน ในด้านหนึ่งนั้น มาตรการเหล่านี้ย่อมทำให้การ

ผลิตข้าวมีน้อยกว่าที่ควร เนื่องจากผลตอบแทนจากการเพาะปลูกข้าวมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น จึงสร้างแรงผลักดันให้เกษตรกรหันไปเพาะปลูกพืชผลอื่น หรือประกอบกิจกรรมอื่น แต่ในอีกด้านหนึ่ง มาตรการในการกวดราคาข้าวภายในประเทศกลับก่อให้เกิดแรงดึงดูดในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ นอกเหนือจากการเพาะปลูกข้าว มาตรการเหล่านี้ช่วยให้อัตราค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรจะเป็น สิ่งจูงใจในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องใช้แรงงานทั้งหลายย่อมมีมากขึ้น

ในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายการผลิตในภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคการเพาะปลูกเป็นปรากฏการณ์ที่แจ่มชัด (ดูตารางที่ 4) แต่ไม่เป็นที่ทราบแน่ชัดว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากมาตรการในการกวดราคาข้าวภายในประเทศมากน้อยเพียงใด (รัฐสวัสดิการ ๓๓๖๖: ๒๒๖-๒๓๓) เพราะการกระจายการผลิตได้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงด้านอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการขยายตัวของระบบทางหลวงและถนนเข้าสู่เขตชนบท อย่างไรก็ตาม การที่ที่ดินยังเหลืออยู่จำนวนมากได้มีส่วนบรรเทาผลกระทบอันเกิดจากมาตรการในการกวดราคาพืชผลภายในประเทศอย่างมาก เกษตรกรสามารถแสวงหารายได้เพิ่มขึ้นด้วยการขยายพื้นที่การเพาะปลูก พื้นที่ถือครองเพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรม ซึ่งมีเพียง 62.62 ล้านไร่ในปี 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 125.31 ล้านไร่ในปี 2527 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงเวลาประมาณ 25 ปี พื้นที่ถือครองเพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรมได้เพิ่มขึ้นประมาณสองเท่า ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ พื้นที่การเพาะปลูกข้าวได้เพิ่มขึ้นเกือบสองเท่า จาก 38.80 ล้านไร่ในปี 2503 เป็น 73.91 ล้านไร่ในปี 2527 (ดูตารางที่ 5) การขยายตัวของภาคเกษตรกรรมในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมา จึงเป็นการขยายตัวที่เกิดจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูก (Extensive Agriculture) แต่ก็มีข้อสงสัยว่า อัตราการขยายตัวดังกล่าวนี้ได้ชะลอตัวลงมากในระยะหลังๆ นี้ (ดูตารางที่ 6) การหดตัวของพื้นที่ป่าไม้ได้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการขยายพื้นที่การเพาะปลูก ในปี 2503 พื้นที่ป่าไม้มีถึง 176.46 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 54.9 ของพื้นที่ทั้งประเทศ ลดลงเหลือ 94.70 ล้านไร่ในปี 2527 คิดเป็นร้อยละ 29.7 ของพื้นที่ทั้งประเทศ (ดูตารางที่ 5) แสดงให้เห็นว่า พื้นที่ป่าไม้ในปี 2527 มีเพียงประมาณร้อยละ 46 ของพื้นที่ป่าไม้ในปี 2503 จากผลการศึกษาภาพถ่ายทางดาวเทียมในปี 2516 พื้นที่ป่าไม้มีอยู่ถึง 221,707 ตารางกิโลเมตร ลดลงเหลือ 149,053 ตารางกิโลเมตรในปี 2528 (ดูตารางที่ 7) อัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ตกประมาณปีละ 3.25% ภูมิภาคที่มีอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้สูงสุดได้แก่ ภาคกลาง (6.96% ต่อปี) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (5.96% ต่อปี) และภาคตะวันออก (5.13% ต่อปี) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 8 แม้ว่าเหตุปัจจัยที่ทำให้มีการทำลายป่าไม้จะมีอยู่นานัปการ แต่มาตรการในการกวดราคาพืชผลภายในประเทศซึ่งมีส่วนอย่างมากในการผลักดัน

ให้เกษตรกรขยายพื้นที่การเพาะปลูก ต้องนับว่ามีส่วนไม่มากนักน้อยในการผลักดันให้มีการทำลายป่า

ดังนั้น ในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมา สภาพการณ์ที่มีพื้นที่ซึ่งยังมิได้ใช้ทำประโยชน์จำนวนมากได้มีบทบาทในการช่วยบรรเทาความทุกข์เข็ญของเกษตรกร อันเกิดจากการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลของรัฐบาล และมีส่วนช่วยรักษาเสถียรภาพของสังคมชนบทอยู่ไม่น้อย แต่สภาพการณ์เช่นนี้ หาได้มีอยู่ในปัจจุบัน จำนวนที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ได้ร่อยหรอลงไปเป็นอันมาก การแสวงหารายได้ด้วยการขยายพื้นที่การเพาะปลูกมิใช่บรรทัดวิธีที่จะใช้ได้อีกต่อไป (อัมมาร สยามวาลา 2530ก) จำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนา ตลอดจนหาทางเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร

4.2 การปรับตัวด้านการเลือกใช้เวลา

มาตรการในการลดราคาพืชผลภายในประเทศไม่เพียงแต่ทำให้เกษตรกรต้องปรับเปลี่ยนแบบแผนในการผลิตเท่านั้น หากยังมีผลกระทบต่อการจัดสรรการใช้เวลา (Allocation of Time) ของเกษตรกรอีกด้วย แม้จะยังไม่มีการศึกษาวิจัยเพื่อพิสูจน์ว่า มาตรการเหล่านี้ทำให้เวลาที่ใช้ในการพักผ่อนหย่อนใจลดน้อยลงหรือไม่ แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า เกษตรกรได้ดิ้นรนขวนขวายหารายได้ด้วยวิธีการนานัปการ การใช้เวลาเพื่อหารายได้นอกการเกษตร (Off-farm Income) มีมากขึ้น ข้อมูลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์บ่งชี้ว่า สัดส่วนของรายได้นอการเกษตรในโครงสร้างรายได้เงินสดของครัวเรือนเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา ในปี 2513 รายได้นอการเกษตรมีมูลค่าประมาณร้อยละ 34.87 ของรายได้เงินสดทั้งหมดของครัวเรือนเกษตรทั่วประเทศ อัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็น 41.82% ในปี 2525 (ดูตารางที่ 9) ข้อมูลจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมปี 2518/2519 ปรากฏว่า ครัวเรือนเกษตรในเขตเทศบาลพึงพึงรายได้นอการเกษตร (70.46%) มากกว่าเขตสุขภาพบาล (49.53%) และเขตหมู่บ้าน (38.47%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 10 (U.N., IBRD, 1983) ผลการศึกษาของโครงการวิจัยเรื่อง Rural Off-Farm Employment Assessment (ณรงค์ชัย อัครเศรณี และคณะ 2526) ซึ่งอาศัยข้อมูลจากการสำรวจภาคสนามในปี 2523-2524 ก็ให้ข้อสรุปที่คล้ายคลึงกันว่า รายได้นอการเกษตรเป็นแหล่งรายได้สำคัญในองค์ประกอบรายได้ของครัวเรือนเกษตร (ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ 2526; จำลอง อติกุล 2526) แสดงให้เห็นว่า ถ้าพึ่งแต่รายได้จากการเกษตรไม่เพียงพอแก่การครองชีพ เกษตรกรจึงจำต้องดิ้นรนขวนขวายแสวงหารายได้นอการเกษตร ผลการศึกษาของ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2526: 17-24) พบว่า รายได้นอการเกษตรมีส่วนช่วยรักษาเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกรเป็นอันมาก ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า รายได้จากกิจกรรมทางด้านการเกษตรมีความผันผวนไม่แน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับ

สภาพดินฟ้าอากาศ และสภาพการณ์ในตลาด แต่ความแปรปรวนของรายได้จากการเกษตร มีน้อยกว่ารายได้จากการเกษตร จึงมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกร

ครัวเรือนเกษตรที่มีฐานะยากจนมีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงรายได้จากการเกษตรมากกว่า ครัวเรือนที่มีฐานะดี (Onchan and Chalamwong, 1980) จากการศึกษาโดยอาศัยข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2526: 40-41) พบว่า เกษตรกรในหมู่บ้านยากจนใช้เวลาในการหารายได้จากการเกษตรมากกว่าเกษตรกรในหมู่บ้านที่มีฐานะปานกลางและฐานะดี (ดูตารางที่ 11) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงจำนวนชั่วโมงการทำงานปรากฏว่า เกษตรกรในหมู่บ้านยากจนใช้เวลาทำงานมากกว่าเกษตรกรในหมู่บ้านที่มีฐานะปานกลางและฐานะดี (ดูตารางที่ 11) ความข้อนี้ย่อมเป็นประจักษ์พยานอย่างดีว่า เกษตรกรที่ยากจนนั้นมีค่าใช้จ่ายเป็นเพราะความเกียจคร้าน ตรงกันข้ามคนเหล่านี้ทั้งๆที่ทำงานมากกว่าคนอื่น แต่กลับมีรายได้น้อยกว่า

ภาวะเศรษฐกิจที่รัดตัว ทำให้สภาพของสังคมชนบทในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาเปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ประเพณีการลงแขกได้มลายหายไปกับกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล สิ่งที่เกิดขึ้นมากแทนก็คือ การรับจ้างทำงาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลได้กดดันให้เกษตรกรต้องปรับเปลี่ยนแบบแผนการใช้เวลาเกษตรกรที่ยากจนต้องทำงานหนักขึ้น ส่วนใหญ่ต้องแสวงหารายได้จากการประกอบกิจกรรมที่มีใช้การเกษตรทั้งภายใน และภายนอกไร่นา หากปราศจากรายได้จากการเกษตรเหล่านี้ ความระส่ำระสายในสังคมชนบทจะต้องมีมากกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยมีปัจจัยต้องสงสัย

4.3 การย้ายถิ่นภายในประเทศ

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่เร่งเร้ากระแสการย้ายถิ่นภายในประเทศ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ทำให้รายได้จากการเกษตรไม่เพียงพอแก่การครองชีพของครัวเรือนในชนบท การแสวงหารายได้จากการเกษตรด้วยการย้ายถิ่นจึงเป็นทางออกทางหนึ่ง การทำงานนอกถิ่นภูมิลำเนาส่วนใหญ่เป็นการทำงานในภาคเกษตรกรรมด้วยกัน ดังจะเห็นได้ว่า การย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นจากเขตชนบทหนึ่งไปสู่เขตชนบทอีกเขตหนึ่ง ผลการศึกษาจากสำมะโนประชากรพบว่า การย้ายถิ่นในลักษณะนี้มีถึง 62.6% ของจำนวนผู้ย้ายถิ่นทั้งหมดในปี 2508-2513 แต่ลดลงเหลือ 52.0% ในช่วงปี 2518-2523 (ดูตารางที่ 13) อีกทั้งจำนวนผู้ย้ายถิ่นสัมบูรณ์ระหว่างชนบทกับชนบทก็ลดลงด้วย จาก 2.09 ล้านคนในปี 2508-2513 เหลือเพียง 1.53 ล้านคนในปี 2518-2523 (Goldstein and Goldstein, 1986: 38) การที่กระแสการย้ายถิ่นระหว่างชนบทกับชนบทลดลงเช่นนี้ เกิดจากสาเหตุสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ดังที่ *Watanabe (1987: 9-12)* ชี้ให้เห็น การย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2503-2512 เป็นการย้ายถิ่นออกจากเขตการเพาะปลูกข้าวไปสู่เขตการเพาะปลูกพืชไร่ จังหวัดที่มีการย้ายถิ่นออกสุทธิ (Net Out-migration) มาก ได้แก่ อัญญาในภาคกลาง มหาสารคามและร้อยเอ็ดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นครศรีธรรมราชในภาคใต้ และพิจิตรในภาคเหนือ ส่วนจังหวัดที่มีการย้ายถิ่นเข้าสุทธิ (Net In-migration) มาก ได้แก่ ลพบุรี ระยอง และประจวบคีรีขันธ์ ในภาคกลาง นครราชสีมา หนองคาย และอุดรธานีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กำแพงเพชร เชียงราย และเพชรบูรณ์ในภาคเหนือ และยะลาในภาคใต้ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี 2513-2522 การเพาะปลูกพืชไร่ใกล้ถึงจุดอิ่มตัว และการขยายพื้นที่การเพาะปลูกมีอาจเป็นไปได้โดยง่าย ดังที่เป็นอยู่ในทศวรรษก่อนหน้านั้น ด้วยเหตุนี้เอง การย้ายถิ่นระหว่างเขตชนบทด้วยกันในช่วงปี 2518-2523 จึงลดลง

ประการที่สอง ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 แรงงานไทยมีช่องทางใหม่ในการแสวงหารายได้จากตะวันออกกลาง การอพยพแรงงานระหว่างประเทศจึงช่วยผ่อนคลายกระแสการย้ายถิ่นของแรงงานภายในประเทศ (*Goldstein and Goldstein, 1986: 40*)

การย้ายถิ่นจากเขตชนบทเข้าสู่เขตนาครมีมากเป็นอันดับสอง โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10.5 ในช่วงปี 2508-2523 (ดูตารางที่ 13) จำนวนผู้ย้ายถิ่นตามแบบแผนนี้เพิ่มจาก 348,000 คน เป็น 420,600 คนในช่วงเวลาเดียวกัน แม้จำนวนสัมบูรณ์จะดูไม่มากนัก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรในเขตนาครแล้ว ต้องนับว่าไม่น้อย การที่กระแสการย้ายถิ่นจากเขตชนบทสู่เขตนาครมีมากขึ้นนี้ ส่วนสำคัญเป็นเพราะเหตุว่าช่องโอกาสในการหารายได้ในชนบทได้ลดลงไปเป็นอันมาก การย้ายถิ่นจึงเปลี่ยนกระแสเข้าสู่กรุงเทพฯ เพื่อทำงานในภาคหัตถอุตสาหกรรมและภาคบริการ และบางส่วนอาจรอคอยโอกาสเพื่อออกไปทำงานต่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่า จังหวัดที่มีผู้ย้ายถิ่นเข้าสุทธิสูงสุดในระหว่างปี 2518-2523 ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี (ดูตารางที่ 14)

การลดกระแสการย้ายถิ่นระหว่างเขตชนบทกับเขตชนบท นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อัตราการย้ายถิ่นโดยส่วนรวมลดลงในระยะหลังๆ นี้ ในระหว่างปี 2498-2503 อัตราการย้ายถิ่นถัวเฉลี่ยทั้งประเทศเท่ากับ 35.8 ต่อประชากร (อายุตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป) 1,000 คน เพิ่มขึ้นเป็น 61.5 ในช่วงปี 2508-2513 แต่กลับลดลงเหลือ 45.1 ในช่วงปี 2518-2523 (ดูตารางที่ 12)

จากการวิเคราะห์ข้อมูลสำมะโนประชากร พบว่า เหตุผลทางเศรษฐกิจนับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการหางานทำและความต้องการเปลี่ยนงาน เหตุผลประเภทนี้มีน้ำหนักสูงมากสำหรับการย้ายถิ่นจากเขตชนบทสู่เขตนาครโดยเฉพาะ (*Goldstein and Goldstein, 1986: 41-43*) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการ

ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานคร ผู้ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในภาคกลาง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กระแสการย้ายถิ่นจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2498-2503 จำนวนผู้ย้ายถิ่นจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอยู่เพียงร้อยละ 20.4 ของจำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานคร แต่เพิ่มเป็นร้อยละ 35.1 ในช่วงปี 2518-2523 (ดูตารางที่ 15) ผลการวิจัยส่วนใหญ่พบว่า ผู้ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครมีเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ส่วนใหญ่อยู่ในวัยหนุ่มสาว (15-19 ปี) และมีพื้นเพมาจากครอบครัวเกษตรกร (สมบุญธรรม ศิริประชัย 2528 ก: 531-540)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลมีส่วนผลักดันให้กระแสการย้ายถิ่นมีมากขึ้น ผู้คนจำนวนมากจำเป็นต้องจากครอบครัวและภูมิลำเนาเพื่อทำงานแสวงหารายได้เพิ่มเติม หากอาชีพเกษตรกรรวมให้รายได้เพียงพอแก่การยังชีพ กระแสการย้ายถิ่นจะมีได้มีมากเท่าที่เกิเกิดขึ้นจริง ชาวชนบทจำนวนมากต้อง ‘ขาย’ ลูกแลกกับเงิน แรงแงานเด็กในเขตนาครมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สตรีจากชนบทจำนวนมากหากมิได้ทำงานเป็นลูกจ้าง ก็ขายบริการทางเพศสภาพการณ์ดังที่เกิเกิดขึ้นนี้ไม่ต้องสงสัยเลยว่าจะไม่สิ้นคลอนเสถียรภาพของสถาบันครอบครัวในชนบท อย่างไรก็ตาม การย้ายถิ่นเพื่อแสวงหารายได้เป็นทางออกที่ช่วยบรรเทาภาวะทุกข์เข็ญของประชาชนในชนบทได้มาก ทั้งยังช่วยผ่อนคลายภาวะความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเขตชนบทกับเขตนาครได้บ้าง โดยมีได้กระทบกระเทือนต่อผลผลิตและประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรกรรม (Adulavidhaya and Onchan, 1985) เราได้เห็นแล้วว่า กระแสการย้ายถิ่นในสองทศวรรษแรก หลังสงครามโลกครั้งที่สองเกิดขึ้นพร้อมๆกับกระบวนการกระจายการผลิตในภาคเกษตรกรรม เพราะช่องโอกาสในการขยายพื้นที่การเพาะปลูกพืชไร่ยังมีอยู่มาก ต่อเมื่อการขยายตัวดังกล่าวนี้เริ่มมีขีดจำกัดทั้งในด้านพื้นที่การเพาะปลูกและด้านการตลาด กระแสการย้ายถิ่นจึงปรับเปลี่ยนสู่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาคหัตถอุตสาหกรรมได้มีส่วนช่วยดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรกรรม แต่ศักยภาพในการดูดซับแรงงานของภาคหัตถอุตสาหกรรมมีขีดจำกัดอย่างมาก เนื่องจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐบาลให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้น (Capital-intensive Industry) แม้ว่าผลผลิตของภาคหัตถอุตสาหกรรมจะเพิ่มจาก 11.93% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในช่วงปี 2503/2505 เป็น 20.99% ในช่วงปี 2526/2528 (ดูตารางที่ 3) แต่การจ้างงานในภาคหัตถอุตสาหกรรมกลับเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้า ในปี 2503 แรงงานในภาคหัตถอุตสาหกรรมมีประมาณร้อยละ 3.42 ของกำลังแรงงานทั้งหมด อัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็น 3.97% ในปี 2514 7.94% ในปี 2523 และ 9.54% ในปี 2528 ดังนั้น หากไม่มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม ภาคหัตถอุตสาหกรรมจะไม่สามารถดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นได้

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า แบบแผนการย้ายถิ่นจากเขตชนบทสู่เขตนครกำลังทวีความสำคัญมากขึ้น การย้ายถิ่นลักษณะนี้ย่อมสร้างปัญหาความแออัดในเขตนคร สลัมหรือชุมชนแออัดผุดขึ้นตามเมืองใหญ่โดยทั่วไป แต่ปัญหานี้มีมากเป็นพิเศษในกรุงเทพมหานคร เพราะยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลให้ความสำคัญแก่กรุงเทพมหานครมากกว่าภูมิภาคอื่นๆ กรุงเทพมหานครจึงเป็นจุดหมายปลายทางหลักของการย้ายถิ่น ชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ซึ่งในปี 2503 มีอยู่เพียง 361 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 1,020 แห่งในปี 2528 ในขณะที่จำนวนประชากรในชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นจาก 357,986 คน เป็น 1,011,483 คนในช่วงเวลาเดียวกัน (ดูตารางที่ 16) การขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานครทำให้รัฐบาลต้องทุ่มเทการใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ไม่ว่าจะเป็นการตัดถนน การสร้างระบบทางด่วน บริการการขนส่งมวลชน ไฟฟ้า ประปา การเคหะ การศึกษา และการสาธารณสุข การขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานครจึงก่อให้เกิดวงจรอุบาทว์ในการจัดสรรงบประมาณ (Vicious Circle of Budget Allocation) เพราะยิ่งกรุงเทพมหานครขยายตัวมากเพียงใด กรุงเทพมหานครก็ยิ่งดูดซับงบประมาณมากเพียงนั้น งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับการพัฒนาชนบทจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ผลที่ตามมาก็คือ การย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครจะยิ่งมีมากขึ้น เพราะความยากจนในชนบทเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่น (Push Factor) ในขณะที่ความเจริญเติบโตของกรุงเทพเป็นปัจจัยดึงดูด (Pull Factor) และยังมีผู้ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครมาก กรุงเทพมหานครก็จะได้ส่วนแบ่งของงบประมาณมาก หากวงจรอุบาทว์นี้มีได้ถูกทำลายไป การพัฒนาชนบทย่อมยากที่จะสำเร็จได้

4.4 การย้ายถิ่นออกนอกประเทศ

การขาดแคลนแรงงานในต่างประเทศกลายเป็นช่องทางที่ชาวชนบทไทยใช้แสวงหารายได้ ช่องทางดังกล่าวนี้เปิดกว้างขึ้นภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 ประเทศต่างๆ ในตะวันออกกลางเมื่อมีรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเพิ่มขึ้น ก็เริ่มทุ่มเทการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศอย่างขนานใหญ่ การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศทำให้มีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ ขบวนการขุดทองในตะวันออกกลางจึงเริ่มขึ้น แรงงานจากประเทศต่างๆ ในเอเชีย รวมทั้งไทย พากันหลั่งไหลสู่ตะวันออกกลาง¹ อย่างไรก็ตาม ตะวันออกกลางมิใช่ภูมิภาคเดียวที่แรงงานไทยอพยพไปหางานทำ กระแสการย้ายถิ่นไปสู่ประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เริ่มปรากฏอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิงคโปร์ (วัชรวิยา

¹ การศึกษาในเรื่องนี้มีมากพอสมควร ดูอาทิเช่น กาทย์ ธงภักดิ์ (2522) สุกิตติ กระจ่างเผ่า (2525) สุรศักดิ์ บุญประกอบ (2527) Arnold and Shah (1984; 1986), Demery (1986), Singhanetra – Renard (1983), Stahl (1985) เป็นต้น

โตสงวน 2525) บรูไน และมาเลเซีย (ดูตารางที่ 17) จำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ โดยผ่านกรมแรงงานในปี 2518 มีอยู่เพียง 984 คน เพิ่มขึ้นเป็น 108,519 คนในปี 2525 และหลังจากนั้นมีแนวโน้มลดลงจนเหลือ 85,662 คนในปี 2529 แนวโน้มที่ลดลงนี้เกิดจากกระแสการย้ายถิ่นไปตะวันออกกลางที่ลดลงอย่างชัดเจน (ดูตารางที่ 17) อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นที่ทราบแน่ชัดว่าจำนวนแรงงานไทยในประเทศต่างๆ ในขณะหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด *พีรเทพ รุ่งชีวิน และสุชาย ปิยภักดิ์ (2525)* ประมาณการว่ามีอยู่ 96,000 คนในปี 2523 เพิ่มขึ้นเป็น 159,000 คนในปี 2524 กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย เสนอการประมาณการว่ามีอยู่ 239,150 คนในปี 2527 ลดลงเหลือ 234,450 คนในปี 2528 แต่กลับเพิ่มขึ้นเป็น 314,550 คนในปี 2529 (ดูตารางที่ 19) จำนวนแรงงานดังกล่าวนี้ นับว่าไม่น้อย เมื่อเทียบกับกำลังแรงงานทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจไทย

ผลการศึกษาล้วนใหญ่พบว่า แรงงานไทยที่ออกไปทำงานต่างประเทศส่วนใหญ่มาจากครอบครัวชนบท การย้ายถิ่นดังกล่าวนี้เกิดจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการหารายได้เป็นสำคัญ (*นิพนธ์ พัวพงศกร 2526*) จำนวนเงินส่งกลับของแรงงานไทยในต่างประเทศโดยโอนผ่านธนาคารเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จาก 485.1 ล้านบาทในปี 2519 เป็น 23,795.8 ล้านบาทในปี 2528 แต่ลดลงเหลือ 20,899.7 ล้านบาทในปี 2529 (ดูตารางที่ 19) อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจกันว่า จำนวนเงินส่งกลับซึ่งมิได้โอนผ่านธนาคารยังคงมีอีกมาก แต่ไม่ทราบจำนวนแน่ชัด จำนวนเงินส่งกลับซึ่งโอนผ่านธนาคารนี้ไม่เพียงแต่จะมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยเพิ่มขึ้นในเชิงสัมบูรณ์เท่านั้น หากทว่าความสำคัญในเชิงสัมพัทธ์ก็เพิ่มขึ้นด้วย ไม่ว่าจะเปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติทั้งหมด หรือเปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติเฉพาะที่เกิดจากภาคเกษตรกรรม หรือเปรียบเทียบกับมูลค่าสินค้าออก (ดูตารางที่ 20) รายได้ของแรงงานไทยในต่างประเทศไม่เพียงแต่จะช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนในชนบทเท่านั้น หากทว่ายังมีส่วนสำคัญในการผ่อนคลายปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอีกด้วย อย่างไรก็ตาม สังคมเศรษฐกิจไทยจะได้ประโยชน์มากขึ้น หากรัฐบาลไทยมีนโยบายที่รัดกุมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (*นิพนธ์ พัวพงศกร 2526; Quibria, 1986; Stahl and Arnold, 1986; U.N., ESCAP, 1983; 1985*)

รายได้จากการทำงานในต่างประเทศส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ และเพิ่มมาตรฐานการครองชีพ การใช้จ่ายในการบริโภคอย่างฟุ่มเฟือยและการใช้จ่ายในการปรับปรุงบ้านและที่ดินปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด การใช้จ่ายในการสะสมทุนมีอยู่แต่เพียงส่วนน้อย ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้พบทั้งในกรณีแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (*พีรเทพ รุ่งชีวิน และสุชาย ปิยภักดิ์ 2525; สุมาลี ปิตยานนท์ และวัฒนา จันเจริญ 2526; Roongshivin, 1985*) และกรณีแรงงานจากภาคเหนือ (*Singhanetra – Renard, 1983*)

กระแสการย้ายถิ่นสู่ตะวันออกกลางได้ชะลอตัวลงหลังปี 2525 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเหตุว่า การก่อสร้างภายใต้โครงการต่างๆเสร็จเกือบหมดแล้ว อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สาม อันเกิดจากการตกต่ำของราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ซึ่งกระทบกระเทือนต่อฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในตะวันออกกลาง (Stahl and Arnold, 1986) นอกจากนี้ ประเทศเหล่านี้ยังมีนโยบายที่จะไม่พึ่งแรงงานต่างประเทศมากเกินไป ทั้งยังนิยมว่าจ้างแรงงานจากตะวันออกกลางด้วยกันเองอีกด้วย (Scerageldin and Socknat, 1980) การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะทำให้อุปสงค์ในการว่าจ้างแรงงานต่างประเทศลดลงเท่านั้น หากยังมีผลให้แบบแผนของอุปสงค์แรงงานเปลี่ยนแปลงไปด้วย การที่อุตสาหกรรมก่อสร้างในตะวันออกกลางใกล้จะถึงจุดอิ่มตัว ย่อมทำให้เกิดความต้องการแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานกึ่งฝีมือลดลง ในขณะที่การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงต่อไป จะทำให้มีความต้องการแรงงานที่มีฝีมือและช่างเทคนิคต่างๆเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในอนาคตอันใกล้นี้ ตะวันออกกลางจะมีชื่อ 'แผ่นดินทอง' ของแรงงานจากชนบทไทยอีกต่อไป สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ ก็กำลังเกิดขึ้นในสิงคโปร์เช่นเดียวกัน

5. บทสรุป

บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า บทบาทของภาครัฐบาลในระหว่างปี 2475-2503 แตกต่างจากช่วงระหว่างปี 2504-2530 ในแง่ที่ว่า ในช่วงก่อนปี 2504 รัฐบาลได้มีบทบาททางเศรษฐกิจโดยตรงในฐานะที่เป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการประเภทต่างๆจำนวนมาก โดยที่สินค้าที่ผลิตมีทั้งสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชน แต่ในช่วงนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ลดบทบาทในฐานะผู้ผลิตสินค้าและบริการเอง โดยหันไปส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทแทน กระแสการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (privatization) ถูกเร่งรื้อมากขึ้นเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 และวิกฤติการณ์ทางการคลังระหว่างปี 2523-2525 แม้บทบาทในฐานะผู้ผลิตของรัฐบาลจะลดลง แต่บทบาทในด้านอื่นๆกลับทำให้รายจ่ายรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สัดส่วนของรายจ่ายรัฐบาลในโครงสร้างอุปสงค์มวลรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา จนเป็นที่เข้าใจกันว่า ภาครัฐบาลมีขนาดใหญ่เกินกว่าขนาดอันเหมาะสม

นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล ซึ่งเน้นการพัฒนาภาคหัตถอุตสาหกรรมโดยให้ภาคเกษตรกรรมแบกรับภาระรายจ่ายของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้จะไม่ทำให้ภาคเกษตรกรรมมีขนาดเล็กลงตามลำดับ โดยที่ภาคหัตถอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้น และก่อผลกระทบกระเทือนต่อฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรอย่างมหาศาล เกษตรกรจำต้อง

ปรับตัวสนองตอบต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้ ด้วยการปรับเปลี่ยนแบบแผนการผลิต โดยการบุกเบิกและขยายพื้นที่การเพาะปลูกพืชผลที่ให้รายได้ กระบวนการกระจายการผลิต ในภาคเกษตรกรรมเกิดขึ้นพร้อมๆกับการขยายตัวของพื้นที่การผลิตทางการเกษตร ขณะเดียวกัน เกษตรกรก็ต้องปรับเปลี่ยนแบบแผนการใช้เวลาด้วย โดยใช้เวลาในการหารายได้นอกการเกษตร มากขึ้น แรงกดดันจากยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลยังเร่งรัดให้มีการย้ายถิ่นมากขึ้นอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการย้ายถิ่นภายในประเทศ และการย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศ หากปราศจาก ช่องทางต่างๆเหล่านี้ ความทุกข์เข็ญของเกษตรกร ตลอดจนความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่าง ชนบทกับนคร จะต้องมีความกว้างขวางที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งความระส่ำระสายในสังคมชนบท ก็จะมีมากขึ้นด้วย อนึ่ง ผลกระทบทางยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลที่มีต่อเกษตรกรกลุ่ม ต่างๆ มิไม่เท่าเทียมกัน เกษตรกรบางกลุ่มเท่านั้นที่สามารถหาช่องทางในการปรับตัวได้ แต่ยังมี กลุ่มเกษตรกรที่ยากจนมาก ซึ่งไม่สามารถดิ้นหลุดจากกับดักของความยากจน โดยที่รัฐบาลมิได้ ให้ความช่วยเหลือเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ช่องทางในการระบายแรงกดดันของยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบ ไม่สมดุลในปัจจุบันกำลังค่อยๆปิดตัวลง ที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งเคยมีอยู่อย่างเหลือเฟือ เมื่อสามทศวรรษที่แล้วได้ร่อยหรอลงไปเป็นอันมาก ช่องทางในการขยายพื้นที่การเพาะปลูกกำลัง จะหมดไป การหางานทำในเขตนาครโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มิได้มี โอกาสที่สดใสสัก เพราะภาคอุตสาหกรรมมีขีดจำกัดในการดูดซับแรงงานเนื่องจากนโยบาย การพัฒนาอุตสาหกรรมให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้น มิหนำซ้ำยังมี แนวโน้มที่จะมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่ง ทะเลตะวันออก ซึ่งจำเป็นต้องใช้แรงงานฝีมือและช่างเทคนิคมากกว่าแรงงานไร้ฝีมือ การหางาน ทำในต่างประเทศจะมีโอกาสน้อยลงในอนาคต ไม่ว่าจะเป็วันออกกลางหรือสิงคโปร์ ดังนั้น หากไม่มีช่องทางอื่นมาทดแทนในการระบายแรงกดดันของยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล ความระส่ำระสายและความไร้เสถียรภาพของสังคมชนบทจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ในอนาคต รัฐบาลเองดูเหมือนจะตระหนักถึงปัญหานี้ดี แต่มีข้อน่าสังเกตว่า ความตื่นตัวของรัฐบาลเพิ่งจะมี ในช่วงการปกครองระบอบประชาธิปไตย (2516-2519) โดยเริ่มมีการประกันและพยุงราคาพืชผล ต่างๆ และการเร่งรัดการจัดสรรเงินเพื่อการเกษตรนับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา แต่การประกันและ พยุงราคาพืชผลไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากความจำกัดของงบประมาณ จึงกลายเป็น เครื่องมือในการหาผลประโยชน์ทางการเมือง มิหนำซ้ำเงินอุดหนุนที่นำมาใช้ก็มาจากกองทุน สงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่มาจากพรีเมียมข้าว ส่วนการจัดสรรเงินเพื่อการเกษตร ทั้งโดยผ่านธนาคารพาณิชย์และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ก็มุ่งให้แก่ เกษตรกรที่มีฐานะดีและฐานะปานกลางเป็นสำคัญ

ปัญหาของเกษตรกรจะไม่สามารถจัดให้หมดไป หรือบรรเทาลงอย่างถึงขนาด หากยังไม่มี การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตของเกษตรกรเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ในเมื่อกระบวนการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงแต่จะเป็นกระบวนการที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเท่านั้น หากทว่ายังเป็นกระบวนการที่ตอบสนองซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มขุนนาง วิชาการกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพ่อค้านายทุนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ผลผลิตของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญแก่การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าการกระจายรายได้และการแก้ปัญหาความ ยากจน (Growth Bias) และมีแนวโน้มที่จะก่ออุปสรรคของประชาชนในเขตนาครมากกว่าเขต ชนบท (Urban Bias) หากไม่มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ประชาชน มีส่วนร่วม การปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาย่อมมีโอกาสเป็นไปได้ แต่การปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะมีโอกาสเป็นไปได้ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบัน

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

- กนกศักดิ์ แก้วเทพ เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนาร่วมสมัย : บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนา
ชาวไร่แห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530.
- กาพย์ ธงภักดิ์ “แรงงานไทยในตะวันออกกลาง” เอกสารวิจัยการปฏิบัติงานของนักศึกษาโรงเรียน
การปกครองระดับสูง รุ่นที่ 10 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2522.
- จำลอง อติกุล “การพัฒนาของเศรษฐกิจชนบท” ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และคณะ การจ้างงาน
ของกิจกรรมนอกฟาร์มในชนบทไทย (บริษัท จัดการอุตสาหกรรม จำกัด 2528)
หน้า 145-176.
- จิตติมา ดุริยะประพันธ์ ฤชกร สิริโยธิน และธีรพล รัตนาลังการ “แซร์ธุรกิจ” รายงานการศึกษา
ตลาดเงินนอกระบบ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย เอกสารโรเนียว 2528.
- เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง “เกษตรกรกับการผลักดันนโยบายแห่งรัฐ” ใน บัณฑิต ธรรมตรีรัตน์ และคณะ
(บรรณธิการ) *สังคมนิยม* (สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยและองค์การ
นักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529) หน้า 61-70.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา “การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย”
วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2522).
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (รวบรวม) *เสียงจากเจ้าของประเทศ* สมคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
2528.
- ณรงค์ เพชรประเสริฐ “สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2518.
- ณรงค์ชัย อัครเศรณี และคณะ *การจ้างงานของกิจกรรมนอกฟาร์มในชนบทไทย* กรุงเทพฯ บริษัท
จัดการอุตสาหกรรม จำกัด 2526.
- ณัฐ ตาปสนันท์ “แซร์ส่วนบุคคล” รายงานการศึกษาตลาดเงินนอกระบบ ฝ่ายวิชาการ
ธนาคารแห่งประเทศไทย เอกสารโรเนียว 2528.
- ดวงมณี วงศ์ประทีป “ตลาดเงินนอกระบบ” ใน นภาพร เรืองสกุล และคณะ *แต่อาจารย์ป่วย :*
การเงินการธนาคารและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ
(สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530) หน้า 217-236.
- ดวงมณี วงศ์ประทีป และ สุชาดา กิระกุล “ตลาดเงินนอกระบบในระดับมหภาค” รายงาน
เศรษฐกิจรายเดือน ปีที่ 27 เล่มที่ 1 (มกราคม 2530) หน้า 41-64.

- ดาว มงคลสมัย สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย และสุพจน์ จุนอนันตธรรม “ประสิทธิผลและผลกระทบ ต่อรายได้รัฐบาลของการใช้มาตรการทางการคลังในการส่งเสริมการลงทุน” *วารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 ฉบับที่ 1 (มีนาคม 2528) หน้า 39-80.
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ “การสร้างงานนอกการเกษตรเพื่อพัฒนาชนบท : ความสำคัญ โอกาส และ นโยบาย” *วารสารเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ* ปีที่ 9 เล่มที่ 1 (พฤษภาคม- กรกฎาคม 2524) หน้า 28-60.
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ “รายได้และการจ้างงานในชนบท” ใน *ณรงค์ชัย อัครเศรณี และคณะ การจ้างงานของกิจกรรมนอกฟาร์มในชนบทไทย* (บริษัท จัดการ อุตสาหกรรม จำกัด 2526) หน้า 11-65.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย *หนังสือที่ระลึกครบรอบ 20 ปี* กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดคิวพร 2505.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย *นโยบายการเงินการคลัง 2498-2502 : พื้นฐานความเจริญทาง เศรษฐกิจในปัจจุบัน* หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายเกษม ศรีพิทักษ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 24 พฤศจิกายน 2508 พระนคร ห้างหุ้นส่วนจำกัดคิวพร 2508.
- นิพนธ์ พัวพงศกร “คนงานไทยในต่างประเทศ : สาเหตุ ผลกระทบ ปัญหา และนโยบาย” *วารสาร เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2526) หน้า 113-169.
- นุกูล ประจวบเหมาะ “สภาวะ ปัญหา และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ” *รัฐสารวิรัช* เล่มที่ 22 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2523) หน้า 11-90.
- ประกาศศักดิ์ ธานีพงษ์ “นักธุรกิจกับการเมือง : การศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทาง การเมือง” *วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย* 2528.
- ประสาร ไตรรัตน์วรกุล “ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับอัตราผลตอบแทนในตลาดเงินนอกระบบ” *รายงานเศรษฐกิจรายเดือน* ปีที่ 26 เล่มที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2529) หน้า 39-60.
- ประสาร ไตรรัตน์วรกุล และณัฐ ตาปสนันท์ “แชร์ขม้อย แชร์ลูกโซ่ แชร์ขอนแก่น แชร์ลำปาง แชร์ พัทลุง เหล่านี้คืออะไร” *รายงานการศึกษาตลาดเงินนอกระบบ ฝ่ายวิชาการ ธนาคาร แห่งประเทศไทย เอกสารโรเนียว* 2528.
- ผาณิต รวมศิลป์ “นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ.2481 ถึง พ.ศ.2487” *วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 2521.
- พนัส สิมะเสถียร “บทบาทของกระทรวงการคลังในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” *วารสารกรมบัญชี กลาง* ปีที่ 27 เล่มที่ 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2529) หน้า 9-27.

- พรเพ็ญ อ้นตระกูล “การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2453-2468)” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2518.
- พีรเทพ รุ่งชีวัน และชาย ปิยภัณฑ “การขุดทองในทะเลทรายของแรงงานไทย” บทความเสนอต่อการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “แรงงานไทยในต่างประเทศ” จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ ร่วมกับสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 27 เมษายน 2525 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภูวดล ทรงประเสริฐ “นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อชาวจีนในประเทศ พ.ศ.2475-2500” วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521.
- มนตรี เจนวิทย์การ “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2517) หน้า 41-78.
- มนตรี เจนวิทย์การ “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ” เอกสารวิชาการหมายเลข 23 ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ “กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกับสวัสดิภาพสังคม” สรรพากรศาสตร์ ปีที่ 27 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2523) หน้า 22-36.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ *เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย* สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ *เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยฟรีเมีย่มข้าว* สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2530.
- วัชรียา โตสงวน “การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ : ศึกษาในกรณีของแรงงานไทยในสิงคโปร์” บทความเสนอต่อการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “แรงงานไทยในต่างประเทศ” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ร่วมกับสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 27 เมษายน 2525.
- วิบูลย์ เข็มเฉลิม *สายพานชีวิต* ปาฐกถามูลนิธิโกมล คีมทอง ประจำปี 2529 มูลนิธิโกมล คีมทอง 2529.
- วิบูลย์ เข็มเฉลิม *ชีวิตเปลี่ยน* ศูนย์เอกสารเพื่องานพัฒนาชนบท 2530.
- วิสุทธิ์ ธรรมวิริยะวงศ์ “ชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้ามาบีบบังคับทางการเมืองโดยตรง” สารนิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524.

ศิริ การเจริญดี และคณะ “แนวนโยบายอัตราดอกเบี้ยในประเทศกำลังพัฒนา” รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ปีที่ 20 เล่มที่ 9 (กันยายน 2523) หน้า 125-136.

เศรษฐกิจสยาม หมายเหตุจากพินม่วง : วิถีแห่งสังคมพึ่งตนเอง สำนักพิมพ์สมพันธ์ จำกัด 2529.
สมบุญ สิริประชัย “การถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทย” เอกสารวิชาการ หมายเลข 55 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528.

สมบุญ สิริประชัย (2528ก) “ผู้ย้ายถิ่นจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร : การสำรวจสถานะแห่งความมั่งคั่ง” รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528.

สมศักดิ์ นิลนพคุณ “ปัญหาเศรษฐกิจของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สองและการแก้ไขของรัฐบาลระหว่าง พ.ศ.2488-2498” วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มหาวิทยาลัยศิลปากร 2527.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “สรุปฐานะการเงินและการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ 60 แห่ง ในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2526)” เอกสารโรเนียว (31 ตุลาคม 2526).

สิริลักษณ์ ชูติกุล “การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางภาษีศุลกากรในปี 2528 : บทวิเคราะห์และวิจารณ์” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2528) หน้า 149-1666.

สุกฤตา สัจจมาตร์ “การคุ้มครองอุตสาหกรรมในประเทศไทย” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2530) หน้า 4-62.

สุกิตติ กระจ่างเย่า ไปตะวันออกกลาง ส่วนวารสารเศรษฐกิจ ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจและการตลาด ธนาคารกรุงเทพ จำกัด, 2525.

สุชาดา กิระกุล และดวงมณี วงศ์ประทีป “การประมาณขนาดตลาดเงินนอกระบบของประเทศไทย” รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ปีที่ 27 เล่มที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2530) หน้า 49-60.

สุชาติ ธานีราษฎร์ “ขนาดทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมของภาครัฐบาล” บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “การวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2530” จัดโดยคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2529.

สุมาลี มิตยานนท์ และวัฒนา จันเจริญ “แรงงานไทยในตะวันออกกลาง : ผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อครัวเรือนและชุมชนชนบท.” วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2526) หน้า 89-111.

สุรศักดิ์ บุญประกอบ ขุมทรัพย์ตะวันออกกลาง จุลสารธนาคารกรุงเทพ ฉบับที่ 3 ส่วนวารสารเศรษฐกิจ สำนักวิจัยธนาคารกรุงเทพ จำกัด, 2527.

- โสภณ พรโชคชัย 1020 กรุงเทพฯ ศูนย์อาสาสมัครญี่ปุ่นในประเทศไทย 2528.
- อัมมาร์ สยามวาลา “เกษตรกรกับรัฐ” *ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่หนึ่ง* จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530.
- อัมมาร์ สยามวาลา (2530ก) “อนาคตของเกษตรกรรมในประเทศไทย : จะตั้งใจอยู่ที่ไหนอย่างไร” ในไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ (บรรณาธิการ) *ความรู้ันักเศรษฐศาสตร์ไทยปี 2529* (สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย 2530) หน้า 1-44.
- อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ “อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา” ในรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบุญธรรม ศิริประชัย (บรรณาธิการ) *ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528) หน้า 229-312.

ข. ภาษาอังกฤษ

- Abella, M.I. “Labor Migration from South and South-East Asia : Some Policy Issue”, *International Labour Review*, Vol.123 No.4 (July-August 1984), pp.491-506.
- Adulavidhaya, Kamphol, and Tongroj Onchan, “Migration and Agricultural Development of Thailand : Past and Future” in Hauser, Suits and Ogawa (eds.), *Urbanization and Migration in Asian Development* (Tokyo : National Institute for Research Advancement, 1985, pp.427-454.
- Akrasanee, N., and Atchana Wattananukit, “Comparative Advantage in Rice Production in Thailand,” *Food Research Institute Studies*, Vol.15, No.2 (1976), pp.177-212.
- Arnold, F. and N.M. Shah “Asia Labor Migration to the Middle East” *International Migration Review*, Vol,18, No.2 (Summer 1984) pp.294-318
- Arnold, F. and N.M. Shah (eds.), *Asian Labor Migration : Pipeline to the Middle East*. Boulder, Colorado : Westview Press, 1986.
- Ayal, Eliezer B. “Public Policies in Thailand Under the Constitutional Regime : A Case Study of An Underdeveloped Country.” Ph.D. Thesis, Cornell University, 1961.
- Balassa, Bela. *Change and Challenge in the World Economy*. New York : St. Martins Press, 1985.

- Batson, Benjamin A. *The End of the Absolute Monarchy in Siam*. Singapore : Oxford University Press, 1984.
- Bertrand, Trent J. "Thailand : Case Study of Agricultural Input and Out Pricing." World Bank Staff Working Paper No.385 The World Bank, Washington, D.C, (April 1980).
- Chandavarkar, A.G. "Some Aspects of Interest Rates Policies In Less Developed Economies : The Experience of Selected Asian countries," *IMF Staff Papers*, Vol.18, No.1 (March 1971), pp.48-112.
- Demery, I. "Asian LABOR Migration : An Empirical Assessment," in Fred Arnold and Nasra M. Shah (eds.), *Asian Labor Migration : Pipeline to the Middle East*. (Boulder, Co. : Westview Press, 1986).
- Ganjarende, Siri. "Competing Uses of Resources between the Public and Private Sector in Thailand." Discussion Paper, Department of Economic Research, Bank of Thailand (not dated).
- Goldstein, Sidney, and Alice Goldstein, "Migration in Thailand : A Twenty-five-year Review." Paper No.100, The East-West Population Institute, Honolulu, Hawaii, 1986.
- Jacobs, Norman. *Modernization Without Development : Thailand As An Asian Case Study*. New York : Praeger Publishers, 1971.
- Krongkaew, Medhi, *et.al.* "Financing Public Sector Development Expenditure in Thailand." Thai Kahdei Research Institute, Thammasat University, and Asian Development Bank (May 1987)
- Limskul, Kitti "Comparative Advantage of the Agricultural Sector in Thailand : A Study of Domestic Resource Cost for Rice, Maize, Cassava, and Sugar." M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1979.
- Onchan, Tongroj, and Yongyuth Chalamwong, "Structure of Income of Poor Farmers : Significance of Farm versus Off-Farm Income." Discussion Paper No.3, ROFEAP, Center for Applied Economics Research, Kasetsart University, April 1980.
- Piriyarangsarn, Sunghsidh. "Thai Bureaucratic Capitalism, 1932-1960." M.A.Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1980.

- Pongpojkasem, Jittima. "The Effectiveness of Agricultural Incentives in Thailand : A Case Study of Rice, Maize, Cassava and Sugar." M.A. thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1979.
- Prasartset, Suthy. *State Capitalism in the Development Process : Thailand, 1932-1959*. Tokyo, Institute of Developing Economies, 1979.
- Quibria, M.G. "Migrant Workers and Remittances : Issues for Asian Developing Countries," *Asian Development Review*, Vol.4, No.1 (1986), pp.78-99
- Riggs, F.W. *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu : East-West Center Press, 1966.
- Roongshivin, Peerathep. "Some Socio-economic Consequences of Thailand's Labour Migration to the Middle East," in *International Migration in the Pacific, Sri Lanka and Thailand* (Bangkok : ESCAP, 1985), pp.67-88.
- Sanguanruang, Saeng. "Net Resource Flow between Agriculture and Non-agriculture in Thailand in 1953 and 1963." Ph.D. Dissertation, Indiana University, 1971.
- Serageldin, Ismail; and James Socknat, "Migration and Manpower Needs in the Middle East and North Africa, 1975-85," *Finance and Development*, Vol.17, No.4 (December 1980), pp.32-36.
- Siamwalla, Ammar, and Suthad Setboonsarng, "Agricultural Pricing Policies in Thailand, 1960-1985." Research report submitted to the World Bank, Thailand Development Research Institute, October 1987.
- Silcock, T.H. "Promotion of Industry and the Planning Process," in T.H. Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in Development* (Canberra : Australian National University Press, 1967), pp.258-288.
- Singhanetra-Renard, A. "Going Abroad : Thai Labor Movement to the Middle East from the Village Standpoint." Paper Presented at the Conference on Asian Labor Migration to the Middle East, September 19-23 1983, East-West Population Institute, Honolulu, Hawaii.
- Stahl, C.W. *International Labor Migration : A Study of the ASEAN Countries*. New York : Center for Migration Studies, 1985.

- Stahl, Charles W. and Fred Arnold, "Overseas Workers Remittances in Asian Development," *International Migration Review*, Vol.20, No.4 (Winter 1986), pp.899-925.
- Stifel, Laurence D. "Technocrats and Modernization in Thailand," *Asian Survey*, Vol.16, No.12 (December 1976), pp.1184-1196.
- Thailand Development Research Institute (TDRI), "Financial Resources Management." Paper Presented at the 1986 Year-end Conference on Resources Management, Pattaya, December 13-14, 1986.
- U.N., IBRD, *A Public Development Program for Thailand*. Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1959.
- Ungphakorn, Puey. "Thailand," in Cranley Onslow (ed.), *Asian Economic Development* (New York : Frederick A. Praeger, 1967), pp151-176.
- U.N., ESCAP, "Remittances from International Labour Migration : A Summary for Findings and Issues for Labour-Exporting Developing Countries of the ESCAP Region," *Economic Bulletin for Asia and the Pacific*, Vol.34, No.2 (December 1983), pp.1-14.
- U.N., ESCAP, *Report of the Policy Workshop on International Migration in Asia and the Pacific*. New York : United Nations, 1985.
- U.N., ESCAP, *Thailand : Rural Growth and Employment*. Washington, D.C., The World Bank, 1983.
- U.N., IMF, *Interest Rate Policies in Developing Countries*. Washington, D.C. : International Monetary Fund, 1983.
- Usher, Dan. "The Economics of Rice Premium." Mimeograph (1966); reprinted in Discussion Paper Series No.60, Faculty of Economics, Thammasat University (January 1980).
- Vongpradhip, Duangmanee. "Macro-Management of Government Spendings." Paper Presented at the Conference on "The SIAM Project on Macro-economic Management of the Thai Economy." Held by NESDB, Pattaya City, Thailand, June 24-25, 1983.
- Vongpradhip, Duangmanee "Urban Unorganized Money Markets in Thailand," *Bank of Thailand Quarterly Bulletin*, Vol.26, No.2 (June 1986) pp.27-45.

Watanabe, Machiko. "Economic Development and Internal Migration in Thailand." IDCJ Working Paper Series No.36, International Development Center of Japan, Tokyo, March 1987.

Yang, S.C. *A Multiple Exchange Rate System : An Appraisal of Thailand's Experience, 1946-1955*. Madison : University of Wisconsin Press, 1957

ตารางที่ 1

จำนวนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นระหว่างปี 2504-2530

| ประเภทของรัฐวิสาหกิจ | จำนวน | รายชื่อ |
|--|-------|--|
| 1. รัฐวิสาหกิจที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์การรัฐวิสาหกิจ | 11 | <p>องค์การสุรา (2506)</p> <p>โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม (2509)</p> <p>ธนาคารกรุงไทย จำกัด (2509)</p> <p>โรงงานกระดาษบางปะอิน (2511)</p> <p>การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2511)</p> <p>องค์การเหมืองแร่ (2520)</p> <p>องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (2520)</p> <p>การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (2522)</p> <p>การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (2522)</p> <p>โรงแรมเขาใหญ่ (2522)</p> <p>การกีฬาแห่งประเทศไทย (2528)</p> |
| 2. รัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับกิจการสาธารณูปโภค | 7 | <p>การประปานครหลวง (2510)</p> <p>การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (2515)</p> <p>การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (2515)</p> <p>องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (2519)</p> <p>การสื่อสารแห่งประเทศไทย (2520)</p> <p>การประปาส่วนภูมิภาค (2522)</p> <p>การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (2522)</p> |
| 3. รัฐวิสาหกิจที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ | 6 | <p>องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย (2507)</p> <p>ธนาคารเพื่อการเกษตร และ สหกรณ์การเกษตร (2509)</p> <p>องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (2514)</p> <p>การเคหะแห่งชาติ (2516)</p> <p>องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (2517)</p> <p>สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2522)</p> |

| ประเภทของรัฐวิสาหกิจ | จำนวน | รายชื่อ |
|--------------------------------------|-------|---|
| 4. รัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้า เอกชน | 9 | โรงแรมบางแสน (2507) สนามกอล์ฟบางพระ (2507) โรงแรมและสนามกอล์ฟเขาใหญ่ (2507) องค์การเภสัชกรรม (2509) บริษัทปุ๋ยเคมี จำกัด (2509) องค์การเหมืองแร่ในทะเล (2518) องค์การก๊าซธรรมชาติแห่งประเทศไทย (2520) บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (2528) บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (2528) |
| รวมทั้งสิ้น | 33 | |

ที่มา รวบรวมจาก เอกสารงบประมาณว่าด้วยรายงานการคลัง ฉบับปีต่างๆ

ตารางที่ 2

รายจ่ายของภาครัฐบาลเทียบเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
คำนวณตามราคาประจำปี 2493/95 – 2526/28

| ช่วงเวลา | รายจ่ายภาครัฐบาล เทียบเป็นร้อยละของ GDP at Current Prices |
|-------------|---|
| 2493 – 2495 | 12.41 |
| 2498 – 2500 | 13.16 |
| 2503 – 2505 | 14.20 |
| 2508 – 2510 | 16.46 |
| 2513 – 2515 | 18.61 |
| 2518 – 2520 | 17.29 |
| 2523 – 2525 | 20.98 |
| 2526 – 2528 | 21.63 |

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายได้ประชาชาติ ฉบับต่างๆ

ตารางที่ 3

โครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทย

คำนวณจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ตามราคาคงที่ (ราคาปี 2515 =100)

จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ

ปี 2503/2505 – 2526/2528

(%ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)

| ประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ | 2503/2505 | 2513/2515 | 2523/2525 | 2526/2528 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1. อุตสาหกรรมขั้นปฐม | 41.73 | 33.29 | 26.16 | 24.86 |
| 1.1 การเกษตร | 40.40 | 31.54 | 24.68 | 23.39 |
| 1.2 เหมืองแร่และย่อยหิน | 1.33 | 1.76 | 1.49 | 1.47 |
| 2. อุตสาหกรรมขั้นที่สอง | 16.75 | 21.18 | 25.81 | 25.75 |
| 2.1 หัตถกรรม | 11.93 | 16.19 | 20.73 | 20.99 |
| 2.2 การก่อสร้าง | 4.81 | 4.99 | 5.08 | 4.76 |
| 3. อุตสาหกรรมขั้นที่สาม | 41.52 | 45.52 | 48.03 | 49.39 |
| 3.1 การไฟฟ้า-ประปา | 0.33 | 1.22 | 2.01 | 2.26 |
| 3.2 การคมนาคม-ขนส่ง | 6.82 | 6.16 | 6.54 | 6.83 |
| 3.3 การค้าขายส่ง-ปลีก | 15.70 | 17.72 | 16.39 | 15.90 |
| 3.4 การธนาคาร-ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ | 2.09 | 4.09 | 6.25 | 7.34 |
| 3.5 ที่อยู่อาศัย | 2.82 | 1.97 | 1.53 | 1.50 |
| 3.6 การบริหารราชการ-การ ป้องกันประเทศ | 4.43 | 4.38 | 4.25 | 4.03 |
| 3.7 บริการอื่นๆ | 9.34 | 9.98 | 11.06 | 11.54 |
| 4. ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 4

โครงสร้างการผลิตของภาคการเพาะปลูก

คำนวณจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศอันเกิดจากการเพาะปลูกพืชผลตามราคาปี 2515

จำแนกตามประเภทของพืชผล

| ประเภทของพืชผล | 2503/2505 | 2513/2515 | 2523/2525 | 2526/2528 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1. ข้าวเปลือก | 55.90 | 46.38 | 38.02 | 39.04 |
| 2. ยางพารา | 3.32 | 3.93 | 4.14 | 4.80 |
| 3. มะพร้าว | 1.38 | 0.93 | 0.68 | 0.68 |
| 4. อ้อย | 2.55 | 3.30 | 7.79 | 7.87 |
| 5. ข้าวโพดและข้าวฟ่าง | 2.44 | 5.18 | 5.45 | 6.67 |
| 6. ถั่วลิสง | 1.44 | 1.34 | 0.61 | 0.57 |
| 7. ถั่วเขียว | 0.57 | 1.72 | 1.20 | 1.11 |
| 8. ละหุ่ง | 0.45 | 0.34 | 0.14 | 0.11 |
| 9. ถั่วเหลือง | 0.27 | 0.86 | 0.48 | 0.75 |
| 10. มันสำปะหลัง | 2.55 | 3.44 | 10.79 | 10.89 |
| 11. ยาสูบ | 1.92 | 2.16 | 3.32 | 2.35 |
| 12. ฝ้าย | 0.78 | 1.04 | 1.35 | 0.76 |
| 13. ปอ | 2.22 | 2.97 | 0.97 | 0.89 |
| 14. นุ่น | 0.83 | 0.57 | 0.29 | 0.30 |
| 15. งา | 0.36 | 0.33 | 0.26 | 0.14 |
| 16. กระเทียม หัวหอม ต้นหอม และพริก | 50.6 | 7.35 | 4.39 | 3.96 |
| 17. ผัก | 2.02 | 3.55 | 3.25 | 3.27 |
| 18. ผลไม้ | 15.16 | 14.03 | 16.18 | 15.04 |
| 19. พืชผลอื่นๆ | 0.79 | 0.56 | 0.71 | 0.77 |
| 20. พืชผลรวม | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 5
ลักษณะการใช้ที่ดินในประเทศไทย พ.ศ.2503-2527

(ล้านไร่)

| การใช้ที่ดิน | 2503 | | 2509 | | 2514 | | 2519 | | 2524 | | 2527 | |
|-------------------------------------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
| | พื้นที่ | % | พื้นที่ | % | พื้นที่ | % | พื้นที่ | % | พื้นที่ | % | พื้นที่ | % |
| 1. พื้นที่ป่าไม้ | 176.46 | 54.9 | 160.51 | 50.0 | 142.12 | 44.2 | 134.49 | 41.9 | 100.58 | 31.3 | 94.7 | 29.5 |
| 2. พื้นที่ถือครองเพื่อใช้ในการเกษตร | 62.62 | 19.5 | 82.15 | 25.6 | 99.39 | 30.9 | 112.59 | 35.0 | 121.29 | 37.8 | 125.31 | 39.1 |
| 2.1 ที่อยู่อาศัย | - | - | - | - | 2.64 | 0.8 | 2.59 | 0.8 | 2.49 | 0.8 | 2.77 | 0.9 |
| 2.2 ที่นา | 38.80 | 12.1 | 43.84 | 13.6 | 63.80 | 19.9 | 70.08 | 21.8 | 73.52 | 22.9 | 73.91 | 23.0 |
| 2.3 พืชไร่ สวนผัก ไม้ดอก | 6.96 | 2.2 | 12.68 | 3.9 | 14.68 | 4.6 | 22.03 | 6.9 | 27.68 | 8.6 | 30.44 | 9.5 |
| 2.4 ไม้ยืนต้น | 5.85 | 1.8 | 9.73 | 3.0 | 9.13 | 2.8 | 9.77 | 3.0 | 11.41 | 3.6 | 12.06 | 3.8 |
| 2.5 ที่รกร้างว่างเปล่า | 5.26 | 1.6 | 4.62 | 1.4 | 4.08 | 1.3 | 3.06 | 1.0 | 3.37 | 1.0 | 3.65 | 1.1 |
| 2.6 พุ่หญ้าสัตว์เลี้ยง | - | - | - | - | - | - | - | - | 0.76 | 0.0 | 0.75 | 0.2 |
| 2.7 พื้นที่อื่นๆ | 5.74 | 1.8 | 11.28 | 3.5 | 5.05 | 1.6 | 5.05 | 1.6 | 2.05 | 0.6 | 1.72 | 0.5 |
| 3. พื้นที่มิได้จำแนก | 82.17 | 25.6 | 78.59 | 24.5 | 79.74 | 24.8 | 74.18 | 23.1 | 98.82 | 30.8 | 100.69 | 31.3 |
| 4. พื้นที่ทั้งหมด | 321.25 | 100 | 321.25 | 100 | 321.25 | 100 | 321.25 | 100 | 320.70 | 100 | 320.70 | 100 |

ที่มา 1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การใช้ที่ดินของประเทศไทยปี พ.ศ.2493/94-2520/21 เอกสารเศรษฐกิจการเกษตรหมายเลขที่ 10 (พฤษภาคม 2522)

2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีการเพาะปลูก 2528/29 เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 328 (2528)

หมายเหตุ (ก) สถิติที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยของครัวเรือนภาคเกษตรกรรมเพิ่งปรากฏในปี 2514 เป็นต้นมา ก่อนหน้านั้นรวมอยู่ในรายการ "พื้นที่อื่นๆ"

(ข) รายการ "พู่หญ้าเลี้ยงสัตว์" เพิ่งปรากฏตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา ก่อนหน้านั้น รวมอยู่ในรายการ "พื้นที่อื่นๆ"

ตารางที่ 6
อัตราการขยายตัวของการใช้ที่ดินลักษณะต่างๆ
2504/2509-2525/2527

(%ต่อปี)

| การใช้ที่ดิน | 2504-09 | 2510-14 | 2515-19 | 2520-24 | 2525-27 |
|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1. พื้นที่ป่าไม้ | -1.57 | -2.40 | -1.10 | -5.64 | -1.99 |
| 2. พื้นที่ถือครองเพื่อใช้ในการเกษตร | 4.63 | 3.88 | 2.52 | 1.50 | 1.09 |
| 2.1 ที่อยู่อาศัย | - | - | -0.38 | -0.80 | 3.63 |
| 2.2 ที่นา | 2.06 | 7.79 | 1.89 | 0.96 | 0.18 |
| 2.3 พืชไร่ สวนผัก ไม้ดอก | 10.50 | 2.97 | 8.46 | 4.68 | 3.22 |
| 2.4 ไม้ยืนต้น | 8.84 | -1.27 | 1.38 | 3.15 | 1.86 |
| 2.5 ที่รกร้างว่างเปล่า | -2.12 | -2.45 | -5.60 | 1.95 | 2.70 |
| 2.6 พุ่มหญ้าสัตว์เลี้ยง | - | - | - | - | -0.38 |
| 2.7 พื้นที่อื่นๆ | 11.92 | -14.84 | -0.02 | -16.50 | -5.59 |
| 3. พื้นที่มิได้จำแนก | -0.74 | 0.29 | -1.44 | 5.91 | 0.63 |
| 4. พื้นที่ทั้งหมด | - | - | - | - | - |

ที่มา คำนวณจากตารางที่ 5

ตารางที่ 7
พื้นที่ป่าไม้จากการแปรสภาพดาวเทียม จำแนกตามภูมิภาค
พ.ศ.2516-2528

(ตารางกิโลเมตร)

| ภูมิภาค | 2516 | | 2519 | | 2521 | | 2525 | | 2528 | |
|-----------------------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
| | พื้นที่ | % | พื้นที่ | % | พื้นที่ | % | พื้นที่ | % | พื้นที่ | % |
| ภาคกลาง | 903 | 0.4 | 614 | 0.3 | 450 | 0.3 | 399 | 0.3 | 380 | 0.2 |
| ภาคตะวันตก | 23,067 | 10.4 | 21,212 | 10.7 | 19,976 | 11.4 | 18,117 | 11.6 | 16,848 | 11.3 |
| ภาคตะวันออก | 15,036 | 6.8 | 12,631 | 6.4 | 11,037 | 6.3 | 8,000 | 5.1 | 7,990 | 5.4 |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 50,671 | 22.9 | 41,494 | 20.9 | 31,221 | 17.8 | 25,886 | 16.5 | 24,224 | 16.3 |
| ภาคเหนือ | 113,595 | 51.2 | 102,327 | 51.6 | 94,937 | 54.2 | 87,756 | 56.0 | 84,126 | 56.4 |
| ภาคใต้ | 18,435 | 8.3 | 20,139 | 10.1 | 17,603 | 10.0 | 16,442 | 10.5 | 15,485 | 10.4 |
| ทั่วประเทศ | 221,707 | 100 | 198,417 | 100 | 175,224 | 100 | 156,600 | 100 | 149,053 | 100 |

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ สมุดสถิติรายปีประเทศไทย ฉบับต่างๆ

ตารางที่ 8
อัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ จำแนกตามภูมิภาค
พ.ศ.2517-2518

(%ต่อปี)

| ภูมิภาค | อัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ |
|-----------------------|------------------------------|
| ภาคกลาง | 6.96 |
| ภาคตะวันตก | 2.58 |
| ภาคตะวันออก | 5.13 |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 5.96 |
| ภาคเหนือ | 2.47 |
| ภาคใต้ | 1.44 |
| ทั่วราชอาณาจักร | 3.25 |

ที่มา จำนวนจากตารางที่ 7

ตารางที่ 9
อัตราส่วนรายได้จากการเกษตรในโครงสร้างรายได้เงินสดของครัวเรือนเกษตร
พ.ศ.2513-2525

(%)

| ภูมิภาค | 2513 | 2518 | 2523 | 2525 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 33.75 | 45.34 | 38.98 | 52.15 |
| ภาคเหนือ | 27.01 | 32.83 | 30.35 | 35.84 |
| ภาคกลาง | 36.86 | 26.45 | 25.14 | 41.08 |
| ภาคใต้ | 39.75 | 44.59 | 43.22 | 55.38 |
| เฉลี่ยทั่วประเทศ | 34.87 | 35.28 | 38.60 | 41.82 |

ที่มา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สถิติการเกษตรของประเทศไทย ฉบับต่างๆ

ตารางที่ 10

องค์ประกอบรายได้ของครัวเรือนในชนบทปี 2518/2519 (% ของรายได้รวม)

| | รายได้จาก การเกษตร | รายได้นอกการเกษตร | | | รายได้รวม |
|------------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------------------|--|-----------|
| | | รวม | รายได้จาก การเกษตร นอกฟาร์ม | รายได้จากกิจ กรรมที่มีใช้ การเกษตร | |
| 1. เขตเทศบาล | 3.04 | 96.96 | 2.11 | 94.85 | 100.00 |
| 1.1 ครัวเรือนเกษตร | 29.54 | 70.46 | 2.33 | 68.13 | 100.00 |
| 1.2 ครัวเรือนอื่น | 1.73 | 98.27 | 2.09 | 96.18 | 100.00 |
| 2. เขตสุขาภิบาล | 26.01 | 73.99 | 6.17 | 67.83 | 100.00 |
| 2.1 ครัวเรือนเกษตร | 50.47 | 49.53 | 8.12 | 41.41 | 100.00 |
| 2.2 ครัวเรือนอื่น | 3.36 | 96.64 | 4.36 | 92.28 | 100.00 |
| 3. เขตหมู่บ้าน | 51.48 | 48.52 | 9.54 | 38.97 | 100.00 |
| 3.1 ครัวเรือนเกษตร | 61.53 | 38.47 | 9.06 | 29.41 | 100.00 |
| 3.2 ครัวเรือนอื่น | 8.31 | 91.69 | 11.63 | 80.07 | 100.00 |

ที่มา U.N., IBRD (1983 : 26) คำนวณจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ.2518/2519 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 11

จำนวนชั่วโมงการทำงานถัวเฉลี่ยของแรงงานในชนบท จำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจ
ปี พ.ศ.2523/2524

(จำนวนชั่วโมงต่อปี)

| หมู่บ้าน | งานการเกษตร | | งานนอกการเกษตร | | รวม | |
|------------------------|-------------|------|----------------|------|----------|-----|
| | จำนวน | % | จำนวน | % | จำนวน | % |
| 1. หมู่บ้านยากจน | | | | | | |
| ชาย | 650.13 | 34.8 | 1,181.64 | 65.2 | 1,811.77 | 100 |
| หญิง | 565.05 | 32.2 | 1,189.89 | 67.8 | 1,754.94 | 100 |
| 2. หมู่บ้านฐานะปานกลาง | | | | | | |
| ชาย | 941.24 | 56.6 | 715.34 | 43.4 | 1,661.58 | 100 |
| หญิง | 729.55 | 49.5 | 744.78 | 50.5 | 1,474.33 | 100 |
| 3. หมู่บ้านฐานะดี | | | | | | |
| ชาย | 769.93 | 49.7 | 778.04 | 50.3 | 1,547.97 | 100 |
| หญิง | 640.14 | 41.0 | 919.69 | 59.0 | 1,559.83 | 100 |

ที่มา ทองโรจน์ ชอนจันทร์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2526 : 40)

ตารางที่ 12

อัตราการย้ายถิ่น จำแนกตามกลุ่มอายุ
ปี พ.ศ.2498/2503-2518/2523

(จำนวนต่อประชากร 1,000 คน)

| กลุ่มอายุ | 2498-2503 | 2508-2513 | 2518-2523 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 5-9 | 27.7 | 45.8 | 29.9 |
| 10-19 | 32.7 | 61.0 | 41.3 |
| 20-29 | 57.8 | 104.1 | 86.0 |
| 30-39 | 38.3 | 66.3 | 46.6 |
| 40-49 | 28.1 | 46.4 | 28.0 |
| 50-59 | 21.9 | 36.3 | 20.2 |
| 60- | 17.7 | 28.3 | 15.2 |
| ถัวเฉลี่ย | 38.5 | 61.5 | 45.1 |

ที่มา Watanabe (1987 : 3)

ตารางที่ 13

การแจกแจงจำนวนผู้ย้ายถิ่นระหว่างเขตนาครกับเขตชนบท
ปี พ.ศ.2508/2513-2518/2523

| การย้ายถิ่น (ต้นทาง-ปลายทาง) | 2508-2513 | | 2518-2523 | |
|---------------------------------|-----------|-------|-----------|------|
| | จำนวน | % | จำนวน | % |
| ชนบท-ชนบท | 2,086,700 | 62.6 | 1,532,900 | 52.0 |
| ชนบท-นาคร | 348,000 | 10.5 | 420,600 | 14.3 |
| นาคร-ชนบท | 180,400 | 5.4 | 278,300 | 9.4 |
| นาคร-นาคร | 297,000 | 8.9 | 506,000 | 17.2 |
| ไม่ระบุ | 419,000 | 12.6 | 209,900 | 7.1 |
| รวม | 3,331,100 | 100.0 | 2,947,700 | 100 |

ที่มา Goldstein and Goldstein (1986 : 38)

ตารางที่ 14

จังหวัดที่มีผู้ย้ายถิ่นเข้าสู่ที่สุดสูงสุด 10 อันดับแรก
ปี พ.ศ.2498/2503-2518/2523

(จำนวนคน)

| ลำดับที่ | 2498-2503 | | 2508-2513 | | 2518-2523 | |
|----------|-----------------|--------|-----------------|---------|-------------|---------|
| | จังหวัด | จำนวน | จังหวัด | จำนวน | จังหวัด | จำนวน |
| 1 | พระนครศรีอยุธยา | 68,479 | กรุงเทพฯ | 168,919 | กรุงเทพฯ | 170,400 |
| 2 | อุดรธานี | 33,485 | หนองคาย | 40,182 | สมุทรปราการ | 42,759 |
| 3 | เพชรบูรณ์ | 19,826 | กำแพงเพชร | 39,521 | นนทบุรี | 31,897 |
| 4 | ลพบุรี | 17,833 | เพชรบูรณ์ | 29,134 | กำแพงเพชร | 21,076 |
| 5 | กำแพงเพชร | 15,317 | ชลบุรี | 24,085 | ปทุมธานี | 19,824 |
| 6 | หนองคาย | 13,855 | อุดรธานี | 24,080 | ชลบุรี | 16,020 |
| 7 | เชียงราย | 13,012 | สมุทรปราการ | 21,258 | จันทบุรี | 9,723 |
| 8 | ชัยภูมิ | 12,223 | ระยอง | 20,376 | กาญจนบุรี | 8,132 |
| 9 | ประจวบคีรีขันธ์ | 8,803 | เชียงราย | 17,507 | สงขลา | 7,351 |
| 10 | ยะลา | 8,707 | ประจวบคีรีขันธ์ | 15,383 | ยะลา | 6,816 |

ที่มา Watanabe (1987 : 13)

ตารางที่ 15

จำนวนผู้ย้ายถิ่น เข้าสู่กรุงเทพมหานคร

ปี พ.ศ. 2498/2503-2518/2523

| ภูมิภาคเดิม | 2498-2503 | | 2508-2513 | | 2518-2523 | |
|-----------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | จำนวน | % | จำนวน | % | จำนวน | % |
| ภาคกลาง | 81,214 | 61.8 | 166,181 | 55.6 | 144,397 | 42.4 |
| ภาคเหนือ | 13,947 | 10.6 | 36,555 | 12.2 | 43,178 | 12.7 |
| ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ | 26,745 | 20.4 | 66,813 | 22.3 | 119,661 | 35.1 |
| ภาคใต้ | 9,464 | 7.2 | 29,242 | 9.7 | 33,556 | 9.8 |
| รวม | 131,370 | 100 | 298,791 | 100 | 340,792 | 100 |

ที่มา Goldstein and Goldstein (1986 : 29)

ตารางที่ 16

จำนวนสลัมและประชากรในสลัมในกรุงเทพมหานคร

พ.ศ.2483-2528

| ปี | จำนวนสลัม | จำนวนประชากร |
|------|-----------|--------------|
| 2483 | 86 | 85,282 |
| 2488 | 108 | 107,098 |
| 2493 | 183 | 181,472 |
| 2498 | 232 | 230,063 |
| 2503 | 361 | 357,986 |
| 2508 | 461 | 457,151 |
| 2513 | 678 | 672,339 |
| 2518 | 881 | 873,644 |
| 2523 | 1,000 | 991,650 |
| 2528 | 1,020 | 1,011,483 |

ที่มา โสภณ พรโชคชัย (2528)

ตารางที่ 17

จำนวนคนไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศโดยผ่านกรมแรงงาน

พ.ศ. 2518-2519

(จำนวนคน)

| ภูมิภาค | 2518 | 2519 | 2520 | 2521 |
|---------------------------------------|------|-------|-------|--------|
| 1. เอเชีย (ไม่รวมตะวันออกกลาง) | - | - | - | 250 |
| 1.1 สิงคโปร์ | - | - | - | 250 |
| 1.2 บรูไน | - | - | - | - |
| 1.3 มาเลเซีย | - | - | - | - |
| 1.4 ญี่ปุ่น | - | - | - | - |
| 1.5 อื่นๆ | - | - | - | - |
| 2. เอเชียตะวันออกกลาง | 984 | 1,287 | 4,070 | 14,215 |
| 2.1 ซาอุดีอาระเบีย | 16 | 327 | 2,855 | 8,502 |
| 2.2 คูเวต | - | - | - | 2,176 |
| 2.3 อีรัก | - | - | - | - |
| 2.4 สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ | - | - | - | 262 |
| 2.5 กาตาร์ | - | - | - | 76 |
| 2.6 บาห์เรน | 968 | 960 | 976 | - |
| 2.7 อื่นๆ | - | - | 239 | 3,199 |
| 3. แอฟริกา | - | - | - | - |
| 3.1 ลิเบีย | - | - | - | - |
| 3.2 อื่นๆ | - | - | - | - |
| 4. ประเทศอื่นๆ | - | - | - | - |
| 5. รวมทั้งสิ้น | 984 | 1,287 | 4,070 | 14,465 |

ที่มา กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 17 (ต่อ)

| ภูมิภาค | 2522 | 2523 | 2524 | 2525 |
|---------------------------------------|--------------|---------------|---------------|----------------|
| 1. เอเชีย (ไม่รวมตะวันออกกลาง) | 794 | 191 | 2,098 | 3,206 |
| 1.1 สิงคโปร์ | 660 | 191 | 1,594 | 1,975 |
| 1.2 บรูไน | - | - | 261 | 960 |
| 1.3 มาเลเซีย | - | - | 73 | 199 |
| 1.4 ญี่ปุ่น | - | - | 150 | 41 |
| 1.5 อื่นๆ | 134 | - | 20 | 31 |
| 2. เอเชียตะวันออกกลาง | 8,335 | 14,193 | 14,454 | 96,129 |
| 2.1 ซาอุดีอาระเบีย | 7,645 | 9,948 | 9,862 | 88,271 |
| 2.2 คูเวต | 188 | 958 | 631 | 611 |
| 2.3 อิรัก | - | 959 | 1,979 | 3,140 |
| 2.4 สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ | 146 | 757 | 59 | 310 |
| 2.5 กาตาร์ | 165 | 1,017 | 1,538 | 2,825 |
| 2.6 บาห์เรน | 75 | 306 | 380 | 10 |
| 2.7 อื่นๆ | 116 | 248 | 5 | 962 |
| 3. แอฟริกา | - | 6,497 | 10,189 | 9,184 |
| 3.1 ลิเบีย | - | 6,497 | 10,189 | 9,034 |
| 3.2 อื่นๆ | - | - | - | 150 |
| 4. ประเทศอื่นๆ | - | - | 4 | - |
| 5. รวมทั้งสิ้น | 9,129 | 20,881 | 26,745 | 108,519 |

ตารางที่ 17 (ต่อ)

| ภูมิภาค | 2526 | 2527 | 2528 | 2529 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| 1. เอเชีย (ไม่รวมตะวันออกกลาง) | 3,8141 | 6,008 | 7,936 | 10,319 |
| 1.1 สิงคโปร์ | 1,437 | 2,921 | 3,387 | 3,871 |
| 1.2 บรูไน | 240 | 494 | 2,160 | 3,569 |
| 1.3 มาเลเซีย | 1,971 | 2,214 | 1,861 | 1,271 |
| 1.4 ญีปุ่น | 152 | 325 | 359 | 493 |
| 1.5 อื่นๆ | 14 | 54 | 169 | 1,115 |
| 2. เอเชียตะวันออกกลาง | 59,321 | 60,215 | 54,258 | 66,379 |
| 2.1 ซาอุดีอาระเบีย | 51,955 | 48,395 | 42,664 | 50,728 |
| 2.2 คูเวต | 2,573 | 2,617 | 1,200 | 4,485 |
| 2.3 อิรัก | 1,472 | 5,900 | 6,101 | 6,699 |
| 2.4 สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ | 161 | 540 | 839 | 1,449 |
| 2.5 กาตาร์ | 1,020 | 821 | 746 | 1,243 |
| 2.6 บาห์เรน | 198 | 970 | 928 | 1,029 |
| 2.7 อื่นๆ | 1,941 | 972 | 1,780 | 746 |
| 3. แอฟริกา | 5,347 | 8,270 | 7,476 | 7,761 |
| 3.1 ลิเบีย | 5,084 | 7,215 | 7,401 | 7,667 |
| 3.2 อื่นๆ | 263 | 1,055 | 75 | 94 |
| 4. ประเทศอื่นๆ | - | 528 | 5 | - |
| 5. รวมทั้งสิ้น | 68,482 | 75,021 | 69,675 | 85,662 |

ตารางที่ 18
ประมาณการจำนวนคนงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศ
ปี พ.ศ.2523-2529

| ภูมิภาค | 2523 | 2524 | 2527 | 2528 | 2529 |
|----------------------|--------|---------|---------|---------|---------|
| 1. เอเชีย | 86,000 | 139,000 | 207,750 | 204,450 | 283,150 |
| 1.1 ตะวันออกกลาง | 86,000 | 139,000 | 207,750 | 164,450 | 213,150 |
| 1.2 ตะวันออกเฉียงใต้ | - | - | - | 40,000 | 60,000 |
| 1.3 อื่นๆ | - | - | - | - | 10,000 |
| 2. อัฟริกา | 10,000 | 20,000 | 31,400 | 30,000 | 31,400 |
| 3. รวมทั้งสิ้น | 96,000 | 159,000 | 239,150 | 234,450 | 314,550 |

- ที่มา**
1. ประมาณการปี 2523-2524 จาก *พีรเทพ รุ่งชีวิน และสุชาย ปิยภัณฑ (2525)*
 2. ประมาณการปี 2527-2529 จาก กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย *รายงานเรื่องแรงงานไทยในต่างประเทศ ฉบับต่างๆ*

ตารางที่ 19

จำนวนเงินส่งกลับของคนไทยที่ทำงานในต่างประเทศที่โอนผ่านธนาคาร

พ.ศ.2519-2529

(ล้านบาท)

| ภูมิภาค | 2519 | 2520 | 2521 | 2522 | 2523 |
|---------------------------------------|-------|-------|---------|---------|---------|
| 1. เอเชีย (ไม่รวมตะวันออกกลาง) | 8.1 | 12.1 | 25.0 | 37.5 | 107.3 |
| 1.1 สิงคโปร์ | 8.1 | 12.1 | 25.0 | 37.5 | 107.3 |
| 1.2 บรูไน | - | - | - | - | - |
| 1.3 มาเลเซีย | - | - | - | - | - |
| 1.4 อื่นๆ | - | - | - | - | - |
| 2. เอเชียตะวันออกกลาง | 15.0 | 87.7 | 511.4 | 1,293.7 | 4,123.9 |
| 2.1 ซาอุดีอาระเบีย | 11.6 | 76.0 | 468.4 | 1,212.2 | 3,784.4 |
| 2.2 คูเวต | - | 0.2 | 2.7 | 10.8 | 29.6 |
| 2.3 อีรัก | - | - | 0.2 | 11.6 | 47.2 |
| 2.4 สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ | 0.1 | 2.2 | 16.5 | 5.4 | 14.6 |
| 2.5 กาตาร์ | - | - | 5.8 | 7.1 | 22.2 |
| 2.6 บาห์เรน | - | - | - | 0.4 | 0.1 |
| 2.7 อื่นๆ | 3.3 | 9.3 | 17.8 | 46.2 | 225.8 |
| 3. อัฟริกา | - | - | 0.3 | 2.3 | 25.0 |
| 3.1 ลิเบีย | - | - | 0.1 | - | 21.2 |
| 3.2 อื่นๆ | - | - | 0.2 | 2.3 | 3.8 |
| 4. ประเทศอื่นๆ | 367.4 | 591.5 | 1,189.0 | 1,842.4 | 2,164.9 |
| 5. รวมทั้งสิ้น | 485.1 | 911.6 | 2,111.6 | 3,818.3 | 7,617.9 |

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 19 (ต่อ)

| ภูมิภาค | 2524 | 2525 | 2526 | 2527 | 2528 | 2529 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 1. เอเชีย (ไม่รวม ตะวันออกกลาง) | 117.7 | 211.6 | 405.5 | 639.6 | 837.5 | 546.7 |
| 1.1 สิงคโปร์ | 117.7 | 211.6 | 380.9 | 553.9 | 609.0 | 370.6 |
| 1.2 บรูไน | - | - | 24.6 | 9.9 | 56.8 | 40.9 |
| 1.3 มาเลเซีย | - | - | - | 53.4 | 145.5 | 107.9 |
| 1.4 อื่นๆ | - | - | - | 22.4 | 26.2 | 27.3 |
| 2. เอเชียตะวันออก กลาง | 6,512.3 | 10,033.0 | 15,276.8 | 16,211.0 | 12,665.1 | 10,433.0 |
| 2.1 ซาอุดีอาระเบีย | 5,814.4 | 9,243.3 | 14,665.5 | 15,311.5 | 11,697.5 | 9,712.2 |
| 2.2 คูเวต | 57.2 | 177.2 | 280.66 | 642.8 | 707.5 | 565.8 |
| 2.3 อิรัก | 190.5 | 443.6 | 175.6 | 121.5 | 62.0 | 48.8 |
| 2.4 สหรัฐอาหรับเอมิ เรตส์ | 10.6 | 20.2 | 26.9 | 37.1 | 56.1 | 37.8 |
| 2.5 กาตาร์ | 39.9 | 39.5 | 29.7 | 21.2 | 52.0 | 16.4 |
| 2.6 บาห์เรน | - | 17.5 | 28.1 | 25.0 | 58.7 | 27.8 |
| 2.7 อื่นๆ | 399.7 | 91.7 | 69.4 | 51.9 | 31.3 | 24.3 |
| 3. แอฟริกา | 241.2 | 294.1 | 270.3 | 262.4 | 266.5 | 87.9 |
| 3.1 ลิเบีย | 231.3 | 286.3 | 264.6 | 253.3 | 263.6 | 87.3 |
| 3.2 อื่นๆ | 9.9 | 7.8 | 5.7 | 9.1 | 2.9 | 0.6 |
| 4. ประเทศอื่นๆ | 2,358.5 | 2,206.7 | 2,077.7 | 2,444.6 | 7,472.0 | 6,807.5 |
| 5. รวมทั้งสิ้น | 10,434.2 | 14,222.0 | 19,320.6 | 21,117.6 | 23,795.8 | 20,899.7 |

ตารางที่ 20

ความสำคัญของเงินส่งกลับของแรงงานไทยในต่างประเทศ

ปี พ.ศ.2519-2529

(%)

| ปี | เงินส่งกลับของแรงงาน ไทยในต่างประเทศ (ล้านบาท) | ความสำคัญของเงินส่งกลับ | | |
|------|--|---|--|---|
| | | เทียบเป็นร้อยละ ของ GDP at current prices | เทียบเป็นร้อยละของ GDP ที่เกิดจากภาค เกษตรกรรม | เทียบเป็นร้อยละ ของมูลค่าสินค้า ออก |
| 2519 | 485.10 | 0.14 | 0.46 | 0.80 |
| 2520 | 911.60 | 0.23 | 0.82 | 1.28 |
| 2521 | 2,111.60 | 0.45 | 1.64 | 2.54 |
| 2522 | 3,818.30 | 0.69 | 2.60 | 3.53 |
| 2523 | 7,617.90 | 1.11 | 4.38 | 5.72 |
| 2524 | 10,434.20 | 1.33 | 5.55 | 6.82 |
| 2525 | 14,222.00 | 1.68 | 7.54 | 8.90 |
| 2526 | 19,320.62 | 2.09 | 9.45 | 13.19 |
| 2527 | 21,117.63 | 2.14 | 11.04 | 12.05 |
| 2528 | 23,795.84 | 2.29 | 13.33 | 12.31 |
| 2529 | 20,899.70 | 1.90 | 11.42 | 9.04 |

ที่มา

1. ข้อมูลเงินส่งกลับของแรงงานไทยในต่างประเทศ และมูลค่าสินค้าออกจากธนาคารแห่งประเทศไทย
2. ข้อมูลรายได้ประชาชาติจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ