



กลยุทธ
ในการแก้ปัญหา
ความยากจน
ในประเทศไทย

โดย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์
กอง บก. 'ตราชู' จัดพิมพ์

กลยทอ
ในการแก้ปัญหา
ความยากจน
ในประเทศไทย*

โดย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

กองบรรณาธิการ “ตราฐ” จัดพิมพ์
ครั้งที่ 1 ธันวาคม 2518

* เนื้อหาส่วนใหญ่ของบทความเรื่องนี้เป็นคำอภิปรายของผู้เขียน ในการอภิปราย
เรื่อง “ประเทศไทยกับโลกที่สาม” ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวัน
ที่ 13 ธันวาคม 2516

1. ความเบ่งตน

ความยากจนเป็นสภาพการณ์ทั่วไปในประเทศด้อยพัฒนา เช่นประเทศไทย แม้จะได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมมาตั้งแต่ปี 2504 แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเน้นถึงการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ได้ยังผลให้ความแตกต่างทางด้านฐานะ เศรษฐกิจของประชาชนกลับมีมากขึ้น และปัญหาอันเกิดจากความยากจนของมวลชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว หากรัฐบาลไม่รีบเร่งแก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างถอนรากถอนโคนแล้ว ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นย่อมนำมาซึ่งหายนภัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการศึกษาปัญหาความยากจนในประเทศด้อยพัฒนา มีปัญหาพื้นฐานอย่างน้อย 3 ประการที่เราจะต้องพยายามหาคำตอบ กล่าวคือ ประการแรก อะไรเป็นสาเหตุแห่งความยากจน ประการที่สอง ระบบเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา มีกลไกการทำงานอย่างไร และกลไกเหล่านั้นมีส่วนเพิ่มพูนปัญหาความยากจนหรือไม่ ประการที่สาม ประเทศด้อยพัฒนา ควรจะเลือกใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาอะไรบ้าง ในการแก้ปัญหาความยากจน

2. เศรษฐศาสตร์กับการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในประเทศด้อยพัฒนา

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาประเทศ (Development Economics) เป็นสาขาวิชาที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากมีประเทศอาณานิคมจำนวนมากได้รับการปลดปล่อยให้มีเอกราชทางการเมือง บรรดาประเทศเหล่านี้ล้วนมีปัญหาความด้อยพัฒนาร่วมกันในข้อใหญ่ใจความ แม้ว่าเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาประเทศจะเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่แนวคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็มีข้อจำกัดเป็นอันมาก ไม่เพียงแต่สมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์จะไม่ตรงต่อสภาพที่เป็นจริงในประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้น หากทว่าค่านิยมและวัฒนธรรม ตลอดจนสภาพจิตของนักเศรษฐศาสตร์ผู้เสนอทฤษฎีก็ยังแตกต่างจากคนในประเทศด้อยพัฒนาอีกด้วย ยิ่งการเสนอทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจมักจะทำโดยมิได้มีการศึกษาสภาพและปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาแต่ละประเทศอย่างถึงแก่นด้วยแล้ว เราย่อมหวังมิได้ว่าทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจเหล่านั้น จะใช้ประโยชน์ได้อย่างจริงจังในประเทศด้อยพัฒนา ถึงจะเห็นได้ว่าในขณะที่ปัญหาความยากจนและปัญหาความด้อยพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาแต่ละประเทศมีลักษณะการและสาเหตุที่แตกต่างกัน แต่ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจ

ก็จะมีกระแสยอมรับวิธีแห่งการพัฒนาเสมือนหนึ่งว่าลักษณะสาเหตุของปัญหาความยากจนของประเทศด้อยพัฒนา *ทุกประเทศ* เหมือนกันหมด

ในการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน และแสวงหามาตรการในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ มีข้อที่เราพึงสังวรอย่างยิ่งยวดอยู่หลายประการ คือ

ประการแรก ในการศึกษาปัญหาความด้อยพัฒนา จำเป็นที่จะต้องพิจารณาทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางสังคมวิทยา และมนุษยวิทยา และอื่นๆ ด้วย จะเลือกพิจารณาเฉพาะปัจจัยประเภทหนึ่งประเภทใดมิได้ ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมในสังคม ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม จารีตประเพณี และอื่นๆ ล้วนมีส่วนไม่มากนักน้อยในการสร้างปัญหาความยากจน และในการก่อรูปแบบแห่งปัญหาความยากจน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ด้วยการพิจารณาถึงปัจจัยทั้งปวง แม้ว่าประเทศในโลกที่สาม จะได้ชื่อว่าเป็นประเทศด้อยพัฒนาเหมือนกัน แต่ประเทศเหล่านั้นก็มีสาเหตุและอาการแห่งการด้อยพัฒนาแตกต่างกัน การแก้ปัญหาคือความยากจนจึงต้องอาศัยกลยุทธ์วิธีการและมาตรการ

ต่าง ๆ ที่แตกต่างกันด้วย การแก้ปัญหาความด้อยพัฒนาจากสัมฤทธิ์
ผลได้ เชื่อว่าจะสามารถอาศัยาชูดขนานเดียวกันหมด อาการและ
สาเหตุของโรคที่แตกต่างกัน ย่อมต้องอาศัยการเยียวยาที่แตกต่างกัน
กันนั้นใด อาการและสาเหตุของความด้อยพัฒนาที่แตกต่างกัน ก็
ย่อมต้องอาศัยวิธีการและกลยุทธ์ที่แตกต่างกันนั้นนั้น ดังนั้นการวิ-
เคราะห์ปัญหาความด้อยพัฒนา จึงจำต้องพิจารณาจากภูมิหลังของ
ประเทศด้อยพัฒนาแต่ละประเทศ เราไม่อาจมีข้อสรุปทั่วไปได้

ประการที่สอง การศึกษาปัญหาความยากจนของประเทศ
ด้อยพัฒนา จำต้องแยกแยะให้เห็นโดยกระจ่างชัดระหว่างอาการ
ของความด้อยพัฒนากับสาเหตุของความด้อยพัฒนา ถ้าหากเรายัง
สับสนระหว่างอาการ กับ สาเหตุ ของความด้อยพัฒนาแล้ว เราย่อม
ไม่อาจหาทางแก้ปัญหาความด้อยพัฒนาได้

ประการที่สาม ในการให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการ
แก้ปัญหาความด้อยพัฒนา ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะต้องเป็นข้อสรุป
จากการวิเคราะห์สาเหตุ แห่งความด้อยพัฒนา ในการนี้ไม่ควรใช้
วิธีการวิเคราะห์แบบ *Missing-factor Approach* และแบบ
Single-factor Approach วิธีการวิเคราะห์แบบ *Missing-factor*
Approach เป็นวิธีการเปรียบเทียบปัจจัยและสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่มี

อยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วกับที่มีในประเทศด้อยพัฒนา หากพบว่า มีปัจจัยอะไรบางอย่างที่มีอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่ามีอยู่ในประเทศด้อยพัฒนา ก็พยายามจัดสรรปัจจัยที่ขาดหายไปเหล่านั้น เข้าไปในประเทศด้อยพัฒนา แล้วเชื่อกันว่าประเทศด้อยพัฒนาจะแปรสภาพเป็นประเทศที่เจริญแล้วได้ ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังกล่าวนั้น จำเป็นที่จะต้องยึดถือประเทศที่มั่งคั่งประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นแม่บทแห่งการพัฒนา ซึ่งโดยทั่วไปก็คือสหรัฐอเมริกา เราย่อมเห็นได้โดยกระจ่างชัดว่าข้อเสนอแนะทางนโยบายที่อาศัย การวิเคราะห์ในแนวนั้นเป็นข้อเสนอแนะที่ฉาบฉวยเพียงใด เพราะถ้าหากเรายึดถือวิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวนั้น ก็เท่ากับเราถือว่ากระบวนการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศใด มีมรรควิธีเดียวกันหมด คือ มรรควิธีอันนำส่งคมไปสู่รูปแบบของประเทศที่เป็นแม่บทแห่งการพัฒนา แต่เราก็จะเห็นได้ว่า วิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวนั้นมีอิทธิพลต่อประเทศด้อยพัฒนาเพียงใด ประเทศด้อยพัฒนาเป็นอันมาก หลงผิดคิดว่า ประเทศของตนจะมีได้มีชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนา หากมิได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมจนประเทศเปลี่ยนโฉมเป็นสังคม อุตสาหกรรมดังที่เป็นอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ โดยที่มิได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพการณ์ต่างๆ ในสังคมจะเอื้ออำนวยให้สังคมเปลี่ยนโฉมเป็นสังคม

อุตสาหกรรมได้หรือไม่ ส่วนวิธีการวิเคราะห์แบบ Single-factor Approach เป็นวิธีการวิเคราะห์ที่เน้นถึงความสำคัญของปัจจัยหนึ่งปัจจัยใด เพียงปัจจัยเดียว วิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อนักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อย ก็จะเห็นว่าทฤษฎีพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันมากในทศวรรษ 1950 ต่างเน้นถึงบทบาทของเงินทุนที่มีต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ ในทศวรรษ 1960 ทฤษฎีพัฒนาเศรษฐกิจกลับมาเน้นความสำคัญของทุนมนุษย์ (Human Capital) หรือการศึกษา และในทศวรรษ 1970 นี้ปัจจัยที่ได้รับการกล่าวขวัญอย่างมากว่าเป็นสาเหตุของความยากจน ก็คือ ปัญหาประชากร ดังคำขวัญ “มีลูกมาก จะยากจน” แต่เราก็เห็นได้ว่ากลไกของปัญหาความยากจนนั้นสลับซับซ้อน เกินกว่าที่จะระบุได้ว่าเกิดจากปัจจัยหนึ่งปัจจัยใด เพียงปัจจัยเดียว เท่านั้น

3. สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย

ถ้าหากเราต้องการทราบว่า จำนวนคนจนในประเทศไทยมีมากน้อยเพียงใด เราจำเป็นต้องนิยามระดับรายได้ที่ถือว่ายากจนเสียก่อน ในเรื่องนี้นายเมธี ครองแก้ว และนางสาวจินตนา เชิญศิริ¹ ได้กำหนดระดับความยากจน จากแบบแผนการบริโภค

¹เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ “การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย” วารสารธรรมศาสตร์ (มิถุนายน-กันยายน 2518)

ด้วยการหารระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการบริโภค ซึ่ง
 เป็นระดับรายได้ที่เสมอตัว (Break-Even Income) หลังจากนั้น
 จึงหารระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่าย ในการซื้อสินค้าประเภท
 อาหาร โดยคำนวณจาก Engel Coefficient หรืออัตราส่วน
 ระหว่างค่าใช้จ่ายด้านอาหารกับรายได้ (Food Expenditure-Income
 Ratio) ระดับรายได้ที่พอเพียงเฉพาะแต่การซื้ออาหารดังกล่าวนี้
 ถือเป็นระดับความจนขั้นต่ำ หรืออีกนัยหนึ่ง ระดับรายได้ซึ่งพอ
 ประทังชีวิตเท่านั้น (Subsistence Income) โดยวิธีนี้ เราสามารถ
 หารระดับรายได้ที่ยากจนสำหรับแต่ละท้องถิ่น และแต่ละภูมิภาค
 ได้ ผลปรากฏในตารางที่ 1

ตารางทบทวน

รายได้อัตราของกรอบการวัดอัตราเป็นระดับความยากจนจำแนกตามภูมิภาค

(มกราคม-พฤษภาคม 2517)

ภูมิภาค	ในประเทศ	นอกประเทศ
1. เฉลี่ยทั่วประเทศ		
ระดับรายได้สูง	2,801.49	1,226.22
ระดับรายได้ต่ำ	1,083.63	719.91
2. ภาคเหนือ		
ระดับรายได้สูง	1,911.13	1,273.79
ระดับรายได้ต่ำ	1,021.70	741.35
3. ภาคกลาง		
ระดับรายได้สูง	1,665.14	1,125.36
ระดับรายได้ต่ำ	930.51	628.06

4. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระดับรายได้ชั้นสูง ระดับรายได้ชั้นต่ำ	1,883.17 1,023.13	1,251.17 761.34
5. ภาคใต้ ระดับรายได้ชั้นสูง ระดับรายได้ชั้นต่ำ	2,329.33 1,209.15	1,386.32 806.84
6. กรุงเทพฯ-ธนบุรี ระดับรายได้ชั้นสูง ระดับรายได้ชั้นต่ำ	2,193.52 1,109.92	1,256.52 698.75

ที่มา : เมธี ครองแก้ว และจิตนา เทญศิริ อ้างถึงแล้ว

ตารางที่หนึ่งแสดงให้เห็นถึง แถบความยากจน (Poverty Band) ของประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ทั้งในเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาล รายได้ขั้นต่ำของแถบความยากจน หมายถึงระดับรายได้ขั้นต่ำเพียงพอแก่การประทังชีวิตอยู่รอดเท่านั้น ส่วนรายได้ขั้นสูงของแถบความยากจน หมายถึงระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการบริโภคพอคิ ซึ่งรวมถึงรายจ่ายด้านอาหารและอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้โดยได้ปรับด้วยดัชนีราคาชายปลีกในแต่ละภูมิภาค (กำหนดให้ราคาในปี 2512 คงที่) จากตารางที่หนึ่ง เราจะสามารถหาจำนวนครอบครัวที่ยากจนได้ ดังปรากฏในตารางที่สอง

ตารางที่สอง
จำนวนครอบครัวย้ายจากชน ปี 2511-2512
จำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	จำนวนรวม
1. ทวีปประเทศ	85,032	2,677,259	2,762,291
2. ภาคเหนือ	18,099	632,874	650,973
3. ภาคกลาง	12,408	260,477	272,885
4. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	9,628	1,405,989	1,415,617
5. ภาคใต้	16,257	370,234	386,491
6. กรุงเทพฯ-ธนบุรี	28,640	7,685	36,325

ที่มา : เมธี ครอบแก้ว และจิตนา เชิญศิริ อ้างอิงแล้ว

จากตารางที่สอง เราจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงจำนวนรวมของครอบครัวที่ยากจนแล้ว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีครอบครัวที่ยากจนมากที่สุดถึง 1,415,617 ครอบครัว เทียบกับจำนวนครอบครัวที่ยากจนทั่วประเทศ 2,762,291 ครอบครัวแล้วเท่ากับ 51.2% รองลงไปได้แก่ ภาคเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ ถ้าหากพิจารณาเฉพาะเขตเทศบาล กรุงเทพฯ - ธนบุรี เป็นอาณาบริเวณที่มีครอบครัวยากจนมากที่สุด รองลงไปได้แก่ ภาคเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ ส่วนนอกเขตเทศบาลนั้น จำนวนครอบครัวที่ยากจนมีมากที่สุด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงไปได้แก่ ภาคเหนือและภาคใต้ตามลำดับ อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ในอาณาบริเวณนอกเขตเทศบาล มีครอบครัวยากจนมากกว่าภูมิภาคอื่นใด แต่ภายในเขตเทศบาลกลับมีจำนวนครอบครัวที่ยากจนน้อยที่สุด

ตารางที่สาม

อัตราส่วนจำนวนครอบครัวย้ายถิ่นฐานจากเมืองแอ่งน้ำเทียบกับจำนวนครอบครัวทั่วประเทศ

ปี 2511-2512

รายการ	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
1. จำนวนครอบครัวย้ายถิ่นฐานทั่วประเทศ	5,908.573	762,081	5,146,392
2. จำนวนครอบครัวย้ายถิ่นฐาน	2,762,291	85,032	2,677,259
3. อัตราส่วนจำนวนครอบครัวย้ายถิ่นฐาน เทียบกับจำนวนครอบครัวย้ายถิ่นฐานทั่วประเทศ	46.8%	11.2%	51.9%

ตารางที่สามแสดงให้เห็นถึงอัตราส่วนระหว่างจำนวน
 ครอบครัวที่ยากจนกับจำนวนครอบครัวทั้งประเทศ เราจะเห็นได้
 ว่า ตามสถิติปี 2511-2512 ประเทศไทยมีจำนวนครอบครัวทั้งสิ้น
 5,908,473 ครอบครัว เป็นครอบครัวที่อยู่ในเกณฑ์ยากจน
 2,762,291 ครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 46.8 เมื่อจำแนกเป็นครอบครัว
 ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล ปรากฏว่าในเขตเทศบาล
 มีครอบครัวที่อยู่ในเกณฑ์ยากจนเพียงร้อยละ 11.2 ส่วนนอกเขต
 เทศบาลมีครอบครัวที่ยากจนถึงร้อยละ 51.9 ถ้าเรากำหนดอย่าง
 ง่าย ๆ ว่า อาณาบริเวณในเขตเทศบาล เป็นภาคตัวเมือง (Urban
 Sector) และนอกเขตเทศบาลเป็นภาคชนบท (Rural Sector) เรา
 จะเห็นได้ว่า จำนวนครอบครัวที่ยากจนในภาคชนบทมีสัดส่วน
 สูงกว่าในภาคตัวเมือง เท่าที่เราได้พิจารณามาทั้งหมดนี้ เรา
 พิจารณาเฉพาะจำนวนครอบครัวที่อยู่ในเกณฑ์ยากจน หากเราต้อง
 การทราบจำนวนประชากรที่ยากจน เราก็เพียงแต่นำจำนวนสมาชิก
 เฉลี่ยต่อครัวเรือนคูณกับจำนวนครอบครัวที่ยากจน ในแต่ละ
 ภูมิภาค ดังปรากฏในตารางที่สี่ต่อไปนี้

๔๕
ตารางที่ ๕

จำนวนคนจนปี 2512

ภาค	เขตเทศบาล			นอกเขตเทศบาล		
	จำนวน ครอบครัว ที่ยากจน	จำนวน สมาชิก ครัวเรือน	จำนวน คนจน	จำนวน ครอบครัว ที่ยากจน	จำนวน สมาชิก ครัวเรือน	จำนวน คนจน
ภาคเหนือ	19,099	5.0	90,495	632,847	5.6	3,544,095
ภาคกลาง	12,408	5.5	68,244	260,477	5.6	1,458,671
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	9,628	5.9	56,805	1,405,989	6.0	8,435,934
ภาคใต้	16,257	5.6	91,039	370,235	5.3	1,962,240
กรุงเทพ-ธนบุรี	28,640	1.2	172,468	7,685	6.4	49,180
รวม	85,032	—	484,151	2,677,259	—	15,450,120

ที่มา : 1) จำนวนครอบครัวที่ยากจนได้จาก เมธี ครอบแก้ว และจินตนา ธีญศิริ อ้างถึงแล้ว
 2) จำนวนสมาชิกครัวเรือนได้จาก รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ และสังคม 2511-2512 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

จากตารางที่สี่ เราจะเห็นได้ว่า ในขณะที่จำนวนคนจนในเขตเทศบาลมีเพียง 484,151 คน จำนวนคนจนนอกเขตเทศบาลมีถึง 15,450,120 คน รวมจำนวนคนจนทั่วประเทศ 15,934,271 คน เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรในปี 2512 ซึ่งประมาณการขึ้นสูงไว้ 35.109 ล้านคน จะเห็นได้ว่า ตามคํานิยามของคนจนทั้งที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เมืองไทยมีคนจนถึงร้อยละ 45.4 ของประชากรทั้งประเทศ ถ้าหากอัตราส่วนระหว่างจำนวนคนจนกับประชากรทั้งประเทศยังคงเป็นอัตราดังกล่าวนี้ ในปี 2517 จำนวนประชากรทั้งประเทศตามประมาณการขึ้นสูง 41.023 ล้านคน และเป็นคนจนเสีย 18.624 ล้านคน และในปี 2518 จำนวนประชากรทั้งประเทศ 42.277 ล้านคน จะเป็นคนจนเสีย 19.194 ล้านคน

4. สาเหตุของปัญหาความยากจนในประเทศไทย

ในการค้นหาคำตอบว่า อะไรเป็นสาเหตุแห่งความยากจนในประเทศไทย เราจะจำแนกสาเหตุออกเป็นสองประเภท คือ

- (ก) สาเหตุภายในประเทศ
- (ข) สาเหตุภายนอกประเทศ

4.1 สาเหตุภายในประเทศ

ถ้าหากจะสืบเสาะกันหาว่า อะไรคือสาเหตุภายในประเทศ

ที่มีเหตุก่อปัญหาความยากจน เราก็อาจพบว่า โดยพื้นฐานแล้ว สมภูฐานของปัญหาความยากจนในประเทศไทย เกิดจากการกระจายอำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียมกันประการหนึ่ง และเกิดจากการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันอีกประการหนึ่ง²

อำนาจทางการเมืองย่อมเป็นพาหะอันนำมาซึ่งความมั่งคั่งของบุคคล ระบบการปกครองที่อำนาจทางการเมืองตกแก่ชนชั้นผู้ปกครองเพียงไม่กี่คนย่อมทำให้รายได้ประชาชาติกระจายตกแก่อภิสิทธิชนกลุ่มนี้เป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มชนที่มีอำนาจทางการเมือง ย่อมอยู่ในฐานะที่จะอาศัยอำนาจทางการเมืองนั้นเป็นเครื่องมือในการสะสมโภคทรัพย์ และเป็นเครื่องมือในการกดขี่ขูดรีดมวลชน ในระบบการปกครองดังกล่าวชนชั้นผู้ปกครองย่อมมีอำนาจที่จะตรากฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยให้การฉกประโยชน์ ระหว่างชนชั้นเป็นไปได้โดยสะดวกขึ้น การใช้อำนาจทางการเมืองของชนชั้นผู้ปกครอง จึงมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น และจารีตประเพณีต่างๆ ภายใต้การปกครองดังกล่าวนี้ มวลชนจะหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่ง

²David Gisselquist, *Inequality is the Basic Characteristic of Underdevelopment*, Discussion Paper No. 35 (Faculty of Economics, Thammasat University)

ความยากจนได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับศีลธรรมจรรยาและมนุษยธรรมของชนชั้นผู้ปกครองเป็นสำคัญ ความเป็นมาในอดีตย่อมเป็นประจักษ์พยานของความขัดแย้งได้เป็นอย่างดี และแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ “ประชาธิปไตย” ในปี 2475 แต่โดยเนื้อแท้แล้วรูปแบบของการปกครองก็ยังคงเป็นการปกครองระบอบคณาธิปไตย ซึ่งอำนาจทางการเมืองยังคงตกแก่ชนชั้นผู้ปกครองเพียงไม่กี่คน สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ยังเป็นจริงอยู่ในปัจจุบัน และจะยังคงเป็นจริงสืบต่อไปในอนาคตเท่าที่มองเห็น ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 หากได้มีส่วนเอื้ออำนวยให้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองอย่างทัดเทียมกันไม่ ในเมื่อผู้ที่มีส่วนร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มาจากชนชั้นผู้ปกครอง และ/หรือ มีผลประโยชน์ร่วมกับชนชั้นผู้ปกครอง และในเมื่อความรู้สึกเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของมวลชน มิได้ปรากฏอยู่ในอภิสติทัศนกลุ่มนี้ ตราบเท่าที่อำนาจทางการเมืองยังมิได้กระจายแก่มวลชนโดยทัดเทียมกัน เราย่อมหวังได้ยากว่าการปกครองจะแปรรูปจากระบอบคณาธิปไตย มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และตราบเท่าที่รูปแบบของการปกครองยังมีใช้ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ประชาชนก็จะยังคงมิได้เป็นใหญ่ในแผ่นดินสมกับชื่อ ใน

สภาพการณ์เช่นนี้ เราย่อมคาดหมายได้ว่า ชนชั้นผู้ปกครองจะยังคงใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาความมั่งคั่งแห่งตนอีกต่อไป มิใช่จะต้องคำนึงว่ามวลชนจักทกขัยยากลำบากปานใด ข้อที่เราทั้งหลายพึงสังวรก็คือ ความยากจนนั้นเป็นปรากฏการณ์สัมพัทธ์ หากใช้ปรากฏการณ์สัมบูรณ์ไม่ มิได้หมายความว่า หากมวลชนมีรายได้สูงกว่าระดับอันพอประทังชีวิตแล้ว ปัญหาความยากจนจะหมดสิ้นไป แท้ที่จริงแล้ว หากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนมีมากขึ้น กลุ่มชนที่มีฐานะมั่งคั่งขึ้น ย่อมมีการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยมากขึ้น การใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยของกลุ่มชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ย่อมมีส่วนทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ผลก็คือรายได้ที่เคยพอเพียงแก่การประทังชีวิตของมวลชนผู้ยากไร้ ก็จะไม่เพียงพอแก่การครองชีพอีกต่อไป ระดับรายได้ขั้นต่ำที่พอเพียงแก่การประทังชีวิตย่อมสูงขึ้น โดยที่ความยากจนเป็นปรากฏการณ์สัมพัทธ์เช่นนี้ หากอำนาจทางการเมืองยังมิได้มีการกระจายอย่างทัดเทียมกับการใช้อำนาจทางการเมืองของชนชั้นผู้ปกครองประเทศ ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ย่อมทำให้ความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างชนชั้นมีมากขึ้น การกระจายอำนาจทางการเมืองแก่ปวงชนโดยทัดเทียมกัน จึงเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการแก้ปัญหาความยากจนอย่างถาวรภาคอนโคณ

ปัญหาความยากจนมิได้มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันในด้านอำนาจการเมืองของประชาชนเท่านั้น หากทว่ายังเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันอีกด้วย วิวัฒนาการของสังคมตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน มีผลให้ฐานะทางเศรษฐกิจของมนุษย์แตกต่างกัน ความแตกต่างดังกล่าวนี้ โดยพื้นฐานแล้วเป็นความแตกต่างโดยกำเนิดของมนุษย์ ขณะเดียวกัน โครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอาจมีส่วนเสริมสร้างความแตกต่างดังกล่าวมีมากขึ้น อำนาจทางเศรษฐกิจย่อมกำหนดโดยมูลค่าของปัจจัยการผลิตในครอบครอง ผู้ที่มีปัจจัยการผลิตในครอบครองมาก (ไม่ว่าจะเป็นทุน ที่ดินและแรงงาน) ย่อมมีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก ความสำคัญของปัจจัยการผลิตประเภทหนึ่ง ๆ ในสังคมยุคสมัยหนึ่งสมัยใดย่อมขึ้นอยู่กับลำดับขั้นแห่งวิวัฒนาการของสังคม และสภาพของประยุกต์วิทยาที่ใช้ในสังคมยุคนั้น กลุ่มชนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก ย่อมอาศัยอำนาจทางเศรษฐกิจนั่นเองเป็นฐานในการสร้างความมั่งคั่ง แม้ในระบอบการปกครองที่อำนาจทางการเมืองตกอยู่แก่ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจก็ยังสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง เพื่อเป็นเครื่องมือในการพอกพูนโภคทรัพย์อีกทอดหนึ่งได้ แต่ความแตกต่างในด้านฐานะทาง

เศรษฐกิจ ทำให้เกิดขึ้นโดยกำเนิดของมนุษย์แต่ประการเดียวไม่
โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจ ตลอดจนนโยบายแห่งรัฐ
ได้มีส่วนหนุนเนื่องให้ความไม่เป็นธรรมในการกระจายอำนาจทาง
เศรษฐกิจมีมากขึ้น หากพิจารณาจากสภาพการณ์ในปัจจุบัน เรา
อาจกล่าวได้ว่า บัจจุบันนี้ ได้มีส่วนส่งเสริมให้การกระจายอำนาจ
ทางเศรษฐกิจเป็นไปโดยไม่เป็นธรรมมากขึ้น

4.1.1 โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

โดยรูปแบบ ระบบเศรษฐกิจมีโครงสร้างตามระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) กล่าวคือเป็นรูปผสม ระหว่างระบบทุนนิยมกับระบบสังคมนิยม แต่โดยเนื้อแท้ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบทุนนิยม ในระบบเศรษฐกิจไทยประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและมีเสรีภาพในการประกอบการ แต่เสรีภาพดังกล่าวนี้หาใช่เสรีภาพที่แท้จริงไม่ เพราะอิทธิพลทางการเมืองได้มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบการโดยไม่เท่าเทียมกัน ขณะเดียวกันรัฐก็เป็นผู้ประกอบวิสาหกิจบางประเภทเอง แต่รัฐวิสาหกิจในเมืองไทยมิใช่เครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ตรงกันข้ามกลับเป็นเครื่องมือในการแสวงหาทรัพย์สินของชนชั้นผู้นำฝ่ายทหาร

และสมัครพรรคพวก ทำนองเดียวกัน การวางแผนเศรษฐกิจ และสังคมก็เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจยิ่งกว่าการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ดังนั้น แม้รูปแบบของเศรษฐกิจไทยจะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม แต่โดยเนื้อแท้แล้วยังคงเป็นระบบทุนนิยม ทั้งนี้ เนื่องจากความแตกต่างพื้นฐานระหว่างระบบทุนนิยมกับระบบสังคมนิยมนี้เป็นความแตกต่างในค่านิยมเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ระบบทุนนิยมเน้นถึงการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและเสรีภาพในการประกอบการ ระบบสังคมนิยมกลับเน้นถึงความเป็นธรรมในสังคมและการกระจายรายได้ประชาชาติโดยเท่าเทียมกัน แม้ว่าระบบเศรษฐกิจไทยจะเป็นระบบทุนนิยม แต่ก็หาใช่ระบบการประกอบการอย่างเสรีดังที่มีกล่าวอ้างอยู่เนื่องๆ ไม่ เพราะโดยเนื้อแท้แล้วประชาชนหาได้มีเสรีภาพในการประกอบการโดยทักเทียมกันไม่ ทั้งนี้โดยเฉพาะแต่ผู้ที่มีทุนรอนและอำนาจทางเศรษฐกิจน้อยจะมีเสรีภาพในการประกอบการน้อยกว่าผู้ที่มีทุนรอนและอำนาจทางเศรษฐกิจมากเท่านั้น หากทว่าแม้ในหมู่ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจทักเทียมกัน ก็ยังมีได้มีเสรีภาพในการประกอบการเสมอภาคกันอีกด้วย ด้วยมีการแสวงหาอภิสิทธิ์และอิทธิพลทางการเมืองเพื่อหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อภิสิทธิ์และอิทธิพล

ทางการเมือง^๕เองเป็นปัจจัยสำคัญที่ยังผลให้เสรีภาพในการประกอบ
 การของปวงชนมิได้ขัดแย้งกัน ความอยู่รอดและการจำริญ
 เติบโตของวิสาหกิจเอกชนบางประเภทมิได้เกิดจากประสิทธิภาพ
 เป็นสำคัญ หากทว่าเป็นผลของการใช้อิทธิพลและอิทธิพลทางการเมือง
 เมืองดังกล่าว^๕

ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การแบ่งปันความมั่งคั่ง
 ของชาติ ย่อมเป็นไปตามอัตราส่วนของปัจจัยการผลิตที่ประชาชน
 แต่ละคนมีอยู่ ผู้ที่มีอำนาจเศรษฐกิจและมีปัจจัยการผลิตในครอบ
 ครองมากย่อมอยู่ในฐานะที่จะได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ มาก
 กว่าผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและปัจจัยการผลิตในครอบครองน้อย
 ขณะเดียวกัน ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ได้รับนั้นก็^๕เป็นเครื่อง
 มือสำคัญในการแสวงหาอิทธิพล เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจ
 ในระดับที่สูงกว่าเดิม ดังนั้นคนรวยที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก
 กันนั้นแต่ละรายยิ่งขึ้น ส่วนคนจนกันนั้นแต่ละรายจะลดลง การ
 เปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย
 การพัฒนาประเทศ นโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาล ตลอดจน
 นโยบายภาษีอากร ให้หันมาเน้นถึงความเป็นธรรมในการกระจาย
 รายได้ประชาชาติเท่านั้น ที่จะมีส่วนช่วย^๕เกื้อกูลให้ความแตกต่าง
 ด้านฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนลดลงได้ ขณะเดียวกันการ

เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย ให้มีองค์ประกอบของระบบสังคมนิยมมากขึ้น ย่อมเอื้ออำนวยในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ผู้กล่าวอ้างว่า เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมแล้ว ระบบสังคมนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่ดีกว่าระบบทุนนิยม³

4.1.2 นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

เป้าหมายและกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญไม่น้อยในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ถ้าจะพิจารณาถึงระบบเศรษฐกิจไทยแล้วไม่ว่ารัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันจะได้แถลงไว้อย่างไร แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญอันดับหนึ่ง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความหลงเชื่ออย่างผิด ๆ ว่า การจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจในความหมายที่เข้าใจกันในปัจจุบัน เป็นมรรควิถีย่อย ที่จะแก้ปัญหาความยากจนของประเทศจนยอมที่จะสละเป้าหมายอื่นๆ เพื่อให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมา มุ่งที่จะทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น โดยเชื่อว่า ชน

³ Oskar Lange and Fred M. Taylor, *On the Economic Theory of Socialism* (New York : McGraw-Hill, 1956), p. 20.

ชั้นนายทุนเป็นชนชั้นที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ หากกระจายรายได้ประชาชาติให้คนรวยรวยยิ่งขึ้น และคนจนยิ่งจนลง เงินออมของประเทศจะได้น้อยมากขึ้นทั้งนี้เพราะคนรวยอยู่ในฐานะที่จะออมเงินได้มากกว่าคนจน โดยที่เงินออมเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศ เมื่อเงินออมของประเทศมากขึ้น (อันเป็นผลจากการกระจายรายได้ประชาชาติที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้น) ช่องทางแห่งการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมมีมากขึ้น ในระยะแรกเริ่มของกระบวนการพัฒนา ภาระของการพัฒนาตกหนักอยู่แก่ภาคเกษตรกรรมหรือภาคชนบท จึงจะเห็นได้ว่ารายได้จากการเก็บภาษีอากร ซึ่งจะนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ต่อไปนั้น ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งได้จากพืชผลเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมแล้ว ประชาชนในภาคเกษตรกรรมต้องรับภาระภาษีถึงสองในสามของภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บ (ประมาณ 66-67 %) ⁴ แต่รัฐบาลใช้จ่ายเงินในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) เพียง 14.15 % ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง (2510-2514) เพียง 20.23 % และตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามเพียง 13.7 % ของงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ

⁴Dan Usher, *The Economics of Rice Premium* (1967)

กิจเท่าที่ผ่านมานั้นหนักในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมหรือภาคตัวเมือง ยังผลให้ความแตกต่างแห่งรายได้ระหว่างประชาชนในภาคชนบทกับภาคตัวเมืองมีมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาถึงระยะยาวแล้ว การละเลยไม่พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควรย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เพราะความล้าหลังของภาคเกษตรกรรมนั่นเอง ในที่สุดแล้วจะทำให้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจเสื่อมถอย⁵

ครั้นหันมาพิจารณาผลของการพัฒนาประเทศที่มีต่อภูมิภาคต่างๆ เราอาจเห็นได้ว่า เมื่อสิ้นสุดปี 2514 อันเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง รายได้หัวเฉลี่ยของประชาชน (Per Capita Income) ในภูมิภาคต่างๆ ยังแตกต่างกันอยู่มาก ไม่แต่เท่านั้น อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาคก็ยิ่งแตกต่างกันมากอีกด้วย ขอให้พิจารณาจากสถิติในตารางที่ห้า

⁵ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "ปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต" สดกษณ์ ศีวรักษ์ (บรรณาธิการ) ปัญหาชนกับอนาคตของสังคมไทย (สำนักพิมพ์เคล็ดไทย 2517) หน้า 69-74

ตารางที่ ๕

รายได้เฉลี่ยของประชาชน และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ของภูมิภาคต่างๆ 2510-2514

	ทั่วประเทศ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคเหนือ	ภาคใต้	ภาคกลาง
1) รายได้เฉลี่ยของประชาชน (2514)	3,840	1,840	2,620	3,620	6,970
2) อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ย (2510 - 2514)	4.6	2.8	3.3	4.2	6.0
3) อัตราการเพิ่มขึ้นของ GDP ตามราคาคงที่ (ปี 2505=100) (2510 - 2514)	7.2	5.5	6.8	6.7	8.1

ที่มา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สาม

จากสถิติในตารางที่ห้า เราจะเห็นได้ว่า ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่เพียงแต่จะมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าประชาชนในภาคอื่นๆ เท่านั้น หากทว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ยังต่ำกว่าภาคอื่นๆ ด้วย หากแนวโน้มยังคงเป็นอยู่เช่นนี้ ความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับของประชาชนในภาคอื่นๆ ย่อมมีมากขึ้น

4.1.3 นโยบายรายจ่ายของรัฐบาล

ถ้าพิจารณารายจ่ายของรัฐบาล จำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ (Economic Classification) โดยแบ่งเป็นรายจ่ายที่เป็นเงินโอน (Transfer Expenditure) กับรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการต่างๆ (Exhaustive Expenditure) รายจ่ายของรัฐบาลประเภทที่จะมีส่วนช่วยในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ก็คือรายจ่ายที่เป็นเงินโอน ในปีงบประมาณ 2517-2518 รายจ่ายที่เป็นเงินโอนมีเพียงร้อยละ 14 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ตัวเลขในปีอื่นๆ ก็ไม่แตกต่างจากนี้มากนัก แต่อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายที่เป็นเงินโอน กับรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล มิใช่ดัชนีที่ดีที่ใช้พิจารณาว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลมีส่วนก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมากน้อยเพียงใด จำเป็นที่เราจะต้องพิจารณาองค์ประกอบของรายจ่ายที่เป็นเงินโอนด้วย

รายการสำคัญของรายจ่ายประเภทนี้ก็คือ ดอกเบี้ยหนี้สาธารณะ ซึ่งมีมูลค่าถึงร้อยละ ๕๐ - ๖๐ ของรายจ่ายที่เป็นเงินโอน รายการดังกล่าวนี้หาได้มีส่วนในการช่วยกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมไม่ เพราะประชาชนที่มีเงินออมมากพอที่จะให้รัฐบาลกู้ได้นั้น ย่อมมาจากชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ส่วนรายจ่ายที่เป็นเงินโอนชนิดที่จะช่วยลดความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างปวงชน เช่น เงินสวัสดิการสำหรับคนยากจน เงินชดเชยสำหรับกรรมกรที่ว่างงาน (Unemployment Compensation) ฯลฯ ไม่ปรากฏว่ามี ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลหาได้มีส่วนลดความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างปวงชนไม่ ตรงกันข้ามกลับเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ความแตกต่างดังกล่าวมีมากขึ้น

นอกจากรายจ่ายที่เป็นเงินโอนแล้ว การจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลบางประเภท ก็อาจมีส่วนช่วยกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมมากขึ้นไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เช่น บริการการศึกษา การสาธารณสุข การเคหสถาน ฯลฯ แต่เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาล ส่วนใหญ่ได้แก่ ประชาชนในภาคตัวเมือง และประชาชนที่มีฐานะปานกลางและที่มีฐานะดี ในขณะที่รายได้ที่รัฐบาลนำมาใช้จัดสรรบริการสาธารณะเหล่านี้ ส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บภาษี

อากร และโดยที่ภาษีอากรที่เก็บได้ส่วนใหญ่เป็นภาษีโดยอ้อม ซึ่งมิได้เป็นไปตามหลักการเก็บภาษีตามผลประโยชน์ที่ได้จากบริการของรัฐ (Benefit Principle of Taxation) ดังนั้นภาระต้นทุนในการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลจึงตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป ด้วยเหตุฉะนั้น เราจึงเห็นได้ว่าการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลหาได้มีส่วนเกื้อกูลให้การกระจายรายได้ประชาชาติเป็นไปอย่างเป็นธรรมไม่

4.1.4 นโยบายการภาษีอากร

ภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บได้ ประมาณร้อยละ 80-85 เป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งโครงสร้างอัตราภาษีเป็นโครงสร้างแบบถอยหลัง (Tax Regressivity) ส่วนภาษีโดยตรง เช่น ภาษีเงินได้จากบุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯลฯ เก็บได้เพียงร้อยละ 15-20 ของรายได้จากการเก็บภาษีอากร ถ้าหากต้องการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมแล้ว ภาษีที่เรียกเก็บจกต้องมีเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐาน ขณะเดียวกัน โครงสร้างอัตราภาษีก็ต้องมีความก้าวหน้า (Tax Progressivity) แต่เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ภาษีที่มีเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐานที่รัฐบาลเรียกเก็บอยู่นั้นมีอยู่น้อยมาก ทั้งยังมิได้มีการริเริ่มเก็บภาษีบางประเภท ที่มีเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐานอย่างจริงจัง เช่น

ภาษีมรดก ภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (Capital Gains Tax) ภาษีทรัพย์สินที่ได้มาโดยเสน่หา ฯลฯ ขณะเดียวกัน โครงสร้างอัตราภาษีอากรก็ยังเป็นโครงสร้างแบบดอยหลัง ซึ่งรั้งแต่จะทำให้ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมีมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ในระยะหลังๆ นี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรได้มีผลให้ความก้าวหน้าของอัตราภาษีน้อยลงไปอีก⁶ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้ใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม

แม้ในปัจจุบัน ชาวนาจะไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่การเก็บพรีเมียมข้าว ซึ่งภาระส่วนใหญ่ตกแก่ชาวนานั้น เป็นภาระแก่ชาวนาเสียยิ่งกว่าการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเสียอีก⁷ นโยบายการกตราคาข้าวภายในประเทศ ด้วยการเก็บพรีเมียมข้าวนี้เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่ง ที่ทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น เพราะการเก็บพรีเมียมข้าวมีผลให้ราคาข้าวภายในต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ชาวนาจึงได้รับผลตอบแทนจากการผลิตข้าวต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยที่ภาวะของ

6 J.S. Salkin and D. Chalayonwatn, *Changes in Tax Incidence in Thailand from 1963 to 1968* (mimeograph, 1974)

7 Sithiporn Kridakara (H.S.H. Prince), *Some Aspects of Rice Farming in Siam* (Bangkok : Suksit Siam, 1970) pp. 43-45,

ฟรีเมียมนำข้าวตากแก่ชาวนาเป็นส่วนใหญ่ การเก็บฟรีเมียมนำจึงเท่ากับเป็นการดึงเอารายได้ที่พึงได้ของชาวนามาจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้บริโภคนำที่มีได้ผลิตข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในภาคหัวเมือง ดังนั้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า การเก็บฟรีเมียมนำได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติเลวร้ายกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้ปัญหาความยากจนทวีความรุนแรงมากขึ้น

4.1.5 การรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การรวมกลุ่มผลประโยชน์นั้น โดยพื้นฐานแล้วมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้เข้าร่วมกลุ่มและสร้างอำนาจต่อรองของผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ในอดีตที่เป็นมารัฐบาลได้ส่งเสริมไม่ว่าโดยพฤตินัยหรือโดยนิตินัยให้มีการจัดตั้งสมาคมายทุนในรูปแบบต่างๆ แต่ขณะเดียวกันกลับไม่ส่งเสริม และไม่มีความจริงใจที่จะสนับสนุนให้ชนชั้นกรรมาชีพรวมตัวกันเป็นสหภาพกรรมกร แม้จะมีการส่งเสริมให้จัดตั้งกลุ่มชาวนา แต่กลุ่มชาวนาที่รัฐบาลพระราชยส่งเสริมให้มีขึ้นนั้น ก็เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของชนชั้นผู้ปกครอง และแม้ว่ารัฐบาลจะส่งเสริมให้พ่อค้านายทุนรวมกลุ่มกัน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของนโยบาย

สาธารณะ⁸ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ก็เท่ากับเปิดช่องให้สมาคม
พ่อค้านายทุนเหล่านี้ อยู่ในฐานะที่จะสร้างพลังกดดันทางการเมือง
เพื่อให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะบางประการ เพื่อให้
เกื้อกูลผลประโยชน์แก่ชนชั้นนายทุนมากขึ้น รัฐบาลได้อ้างเสมอ
มาว่า การรวมกลุ่มของชนชั้นกรรมาชีพและชาวนาจะเป็นภัย
คุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ แต่เป็นที่น่าประ-
หลาดใจยิ่งนัก ที่รัฐบาลกลับมองไม่เห็นภัยคุกคามทำนองเดียวกันนี้
จากการรวมกลุ่มของพ่อค้านายทุน การณ์ทั้งนี้จะให้เข้าใจเป็นอื่น
ไปไม่ได้ นอกเสียจากว่าชนชั้นผู้ปกครองมีผลประโยชน์ร่วมกับชน
ชั้นนายทุน และนอกเสียจากว่านโยบายของรัฐบาลมุ่งที่จะส่งเสริม
สวัสดิภาพของชนชั้นนายทุนยิ่งกว่าชนชั้นกรรมาชีพ ทั้งนี้ เพราะ
เหตุว่า ในขณะที่พ่อค้านายทุนมีการรวมกลุ่มกัน แต่ชนชั้นกรรมา-
ชีพ และชาวนากลับไม่อาจรวมกลุ่มกันได้โดยสะดวกเช่นนี้ ย่อม
ทำให้อำนาจต่อรองของชนชั้นทั้งสองนี้แตกต่างกันมากยิ่งขึ้น ทั้งๆ
ที่โดยพื้นฐาน อำนาจทางเศรษฐกิจก็แตกต่างกันอยู่แล้ว ผลก็คือ
ช่องโอกาสที่ชนชั้นนายทุนจะขูดรีดชนชั้นกรรมาชีพยังมีมากขึ้น

⁸ มนตรี เจนวิทย์การ “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” วารสาร
ธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2517 หน้า 41-78)

4.1.6 บทบาทของธนาคารพาณิชย์⁹

ธนาคารพาณิชย์ถึงจะเป็นวิสาหกิจเอกชน แต่ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนโดยทั่วไป อย่างน้อย 2 ประการ คือ *ประการแรก* ในขณะที่วิสาหกิจเอกชนประเภทอื่น แสวงหากำไรจากการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการประเภทต่างๆ แต่ธนาคารพาณิชย์แสวงหากำไรจากเงิน และโดยที่เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการต่างๆ เงินจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงมีกิจการที่เกี่ยวพันกับหัวใจของระบบเศรษฐกิจ *ประการที่สอง* แม้ว่าวิสาหกิจเอกชนจะมีอำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียง (Power of Discrimination) กล่าวคือจะเลือกขายสินค้าและบริการแก่ใครก็ได้ และจะไม่ขายให้ใครก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ วิสาหกิจเอกชนประเภทอื่นไม่สู้ได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้ แต่ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจและได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้เป็นเนืองนิจ ธนาคารพาณิชย์เลือกที่จะให้ลูกค้าบางคนกู้เงิน และเลือกที่จะไม่ให้ลูกค้าบางคนกู้เงิน และโดยที่ธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายล้วนมีผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมต่างๆ นายธนาคารพาณิชย์ย่อมอยู่ในฐานะที่จะใช้

⁹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “ธนาคารพาณิชย์ : ปลิงดูดเลือดสังคมไทย” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* (มิถุนายน 2517)

อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียง ในการสร้างอำนาจผูกขาดได้ ด้วยการเลือกที่จะไม่ให้กับคู่แข่งค่าที่คิดจะเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่ตนมีผลประโยชน์ และเลือกให้กับคู่แข่งภาคณาญาติและสมัครพรรคพวกของตน โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ หรือโดยที่อัตราความเสี่ยงสูงกว่าที่ควร ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างสายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งย่อมมีความหมายว่า นายธนาคารพาณิชย์อยู่ในฐานะที่จะได้รับกำไรสูงเกินกว่าที่ควร และราคาสินค้าและบริการบางประเภทจะสูงกว่าที่ควร ธนาคารพาณิชย์ จึงมีส่วนในการทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของปวงชนแตกต่างกันมากขึ้น

4.2 สาเหตุภายนอกประเทศ

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้ระบบนายทุนได้มีส่วนสำคัญในการทำให้ปัญหาความยากจนในประเทศด้อยพัฒนาร้ายแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มีการกระจายอย่างไม่ทัดเทียมกัน การที่ประเทศต่างๆ ในมนุษยโลก มีอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศแตกต่างกันอย่างมากมายเช่นนี้ ย่อมเปิดช่องให้การชู้ตระหว่างประเทศเกิดขึ้นได้โดยง่าย เพราะประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นมหาอำนาจทางการเมืองหรือ

มหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ย่อมจะใช้อำนาจแห่งตนในการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเหล่านี้ ปรากฏในรูปของการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนระหว่างประเทศ และความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งมักจะเชื่อว่า การค้าระหว่างประเทศจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเกื้อหนุนให้ประเทศด้อยพัฒนาหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน ความเจริญของประเทศหนึ่งจะส่งทอดผลแห่งความเจริญไปสู่ประเทศที่ด้อยความเจริญ โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ การค้าระหว่างประเทศจะช่วยให้สวัสดิภาพของประชาชนในประเทศที่มีการค้าขายซึ่งกันและกันเพิ่มขึ้นได้ แต่ความเชื่อดังกล่าวนี้อาจเป็นจริงได้ ก็ต่อเมื่อโครงสร้างตลาดของประเทศที่มีการค้าขายกันนั้นเป็นโครงสร้างที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศก็ต้องเป็นไปโดยสะดวก และปราศจากอุปสรรคใดๆ แต่เราก็จะเห็นได้ว่าตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์นั้นเป็นสิ่งที่หาได้ยากในโลกแห่งความเป็นจริง ทั้งการค้าระหว่างประเทศก็ได้เป็นไปอย่างเสรี ไม่เพียงแต่ประเทศต่างๆ จะมีการควบคุมการส่งสินค้าเข้าและส่งออก ตลอดจนการตั้งกำแพงภาษีเท่านั้น หากทว่ายังได้มีความพยายามในการสร้างฐานอำนาจ

ต่อรองและอำนาจผูกขาดระหว่างประเทศ ด้วยการรวมกลุ่มประเทศผู้ผลิต และประเทศผู้บริโภคสินค้าบางประเภทอีกด้วย แท้ที่จริงการค้าระหว่างประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมดังกล่าวนี้ กลับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วยิ่งรวยขึ้น และประเทศด้อยพัฒนายิ่งจนลง ในการวิเคราะห์เรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงกระแสธารแห่งประวัติศาสตร์ของประเทศด้อยพัฒนาแต่ละประเทศ

ประเทศด้อยพัฒนาทุกวันนี้ ในอดีตส่วนใหญ่เป็นอาณานิคมทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม ในกรณีเช่นนี้ การขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic Surplus) ระหว่างประเทศย่อมเกิดขึ้น เพราะไม่เคยปรากฏเป็นตัวอย่างในประวัติศาสตร์ว่าประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมจะไม่แสวงหาประโยชน์จากดินแดนที่เป็นอาณานิคมของตน ประเทศอาณานิคมจึงเปรียบเสมือนดาวบริวาร ที่ล้อมรอบศูนย์แห่งความเจริญ (ซึ่งก็คือประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม) ประเทศดาวบริวารเป็นเพียงตลาดสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศมหาอำนาจ และเป็นแหล่งวัตถุดิบสำหรับป้อนโรงงานอุตสาหกรรม ในประเทศมหาอำนาจเท่านั้น การขูดรีดระหว่างประเทศจึงเกิดขึ้น เพราะวิสาหกิจในการส่งสินค้าออกในประเทศด้อยพัฒนา ถูกครอบงำโดยนายทุน

ของประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นนายทุนเอกชนหรือนายทุนรัฐ
ตั้งกรณีบริษัทอีสต์อินเดียของประเทศอังกฤษ ซึ่งครอบงำการค้า
ระหว่างประเทศในบูรพาทิศเป็นอาทิ การค้าระหว่างประเทศจึง
เกิดขึ้นบนฐานแห่งอำนาจต่อรองที่แตกต่างกันอย่างมาก

ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศด้อยพัฒนา
เป็นอันมากได้รับเอกราชทางการเมือง และเริ่มต้นพัฒนาประเทศ
อย่างจริงจัง แต่การพัฒนาประเทศก็มักจะเน้นถึงการพัฒนาอุตสาหกรรม
ประเทศด้อยพัฒนาจึงเป็น ผู้มาทีหลัง (The Late-comer)
ในการพัฒนาอุตสาหกรรม การเป็นผู้มาทีหลังดังกล่าวนี้ แม้จะมี
ข้อดีที่ไม่ต้องเสียทรัพยากร และเวลาในการศึกษาค้นประยุกต์วิทยา
ต่างๆ ขึ้นใหม่ เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วในเวลานี้ ในสมัยที่
เริ่มปฏิวัติอุตสาหกรรม ก็ได้ศึกษาค้นไว้แล้ว เพียงแต่ก็ต้องปรับ
ให้เหมาะสมกับสภาพ และองค์ประกอบของปัจจัยการผลิตภายใน
ประเทศเท่านั้น แต่การเป็นผู้มาทีหลังในการพัฒนาอุตสาหกรรมก็มี
ข้อเสียอย่างยิ่ง เพราะการเจริญรอยตามประเทศที่พัฒนาแล้วด้วย
การพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น เมื่อเริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม
ช้ากว่าเขา ตลาดสินค้าอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ก็ถูกครอบ
งำโดยประเทศที่พัฒนาแล้วจนหมดสิ้น อีกทั้งต้นทุนการผลิตของ
ประเทศด้อยพัฒนามักจะสูงกว่าและคุณภาพสินค้าในระยะแรกเริ่ม

ก็มักจะเร็วกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งยังผลให้ฐานะในการแข่งขันระหว่างประเทศแตกต่างกันอย่างมาก กรณีของประเทศไทยก็มิได้แตกต่างไปจากความข้างต้นนี้ ยิ่งไปกว่านั้นหากพิจารณาถึงความ เป็นมาในอดีต เรามักจะถูกมองว่าไทยไม่เคยเสียเอกราชให้แก่ใคร แต่เราจะปฏิเสธได้อย่างไรว่า เราไม่เคยสูญเสียเอกราชทางเศรษฐกิจ ในเมื่อได้มีการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 ซึ่งยังผลให้ต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกราชอาณาจักร การสูญเสียสิทธิสภาพนอกราชอาณาจักรเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เปิดช่องให้ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมขูดรีดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากประเทศไทย ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเก็บภาษีศุลกากร มีผลอย่างสำคัญให้รัฐบาลขาดรายได้อันพึงได้ อันจะนำไปพัฒนาประเทศอีกต่อหนึ่ง การใช้อำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าของประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมในการทำสนธิสัญญาสัมพันธไมตรีนั้น เป็นวิธีการที่ใช้ขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพตลอดมา แม้ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยในฐานะประเทศฝ่ายอักษะผู้แพ้สงครามย่อมตกเป็นเบี้ยรองบ่อนโดยมีพิกัดต้องสงสัย ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมเองก็ไม่ละเลยที่จะใช้ความได้เปรียบทางการเมืองระหว่างประเทศ ในการแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศ-

ไทย ด้วยการกำหนดเงื่อนไขบังคับตามอำเภอใจในการให้บริการ
น้ำมันของประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม กลับเข้ามาประกอบ
การในประเทศไทย

นอกเหนือจากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
ในรูปของการค้าระหว่างประเทศแล้ว การลงทุนระหว่างประเทศ
ก็ยังเป็นกลไกในการขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
อีกด้วย จริงอยู่ แม้ว่าการลงทุนของชาวต่างประเทศในประเทศไทย
จะมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศ
แต่ถ้าไรที่นายทุนต่างประเทศได้รับนั้นมากมายมหาศาลนัก ยิ่งไป
กว่านั้น หากนายทุนต่างประเทศใช้วิธีระดมทุนจากภายในประเทศ-
ไทยเอง ประโยชน์ของการลงทุนระหว่างประเทศในการลดปัญหา
การขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศย่อมน้อยลง ประเทศซึ่งต้อง
พึ่งพาการลงทุนของชาวต่างประเทศเป็นสำคัญย่อมตกอยู่ในวัฏจักร
แห่งหายนภัย เพราะโอกาสที่จะกลายเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจ
ของประเทศเจ้าของทุนย่อมมีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่
นายทุนต่างชาติสุมหัวกันสร้างสายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งมักจะอ้างกันว่า ความสัมพันธ์
ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ รูปของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ

ระหว่างประเทศ มีส่วนช่วยลดความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา แต่แท้จริงแล้ว ความช่วยเหลือระหว่างประเทศมักจะมีได้เกิดขึ้นจากเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม แต่เกิดจากเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยที่มูลเหตุจูงใจของความช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นดังนี้ เราย่อมยากที่จะคาดหวังว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศจะสามารถช่วยให้ประเทศด้อยพัฒนาหลุดพ้น จากวัฏจักรแห่งความยากจนได้ เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของความช่วยเหลือระหว่างประเทศแล้ว เราจะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศในรูปเงินให้เปล่าโดยเสนหา (Grant) มีน้อยมาก ส่วนใหญ่มักจะเป็นความช่วยเหลือในรูปเงินกู้ (Loan) ซึ่งไม่น่าจะเรียกว่า “ความช่วยเหลือ” มีหน้าซ้ำเงินกู้ที่ประเทศที่พัฒนาแล้วให้กู้ แก่ประเทศด้อยพัฒนา ก็มักจะมีข้อผูกพันต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อผูกพันให้ซื้อสินค้า และบริการจากประเทศเจ้าของเงินกู้ (Procurement Tying) และข้อผูกพันในการใช้เงินกู้ในโครงการหนึ่ง โครงการใด โดยเฉพาะ (Project Tying) ข้อผูกพันเหล่านี้ย่อมทำให้เงินกู้ไม่อาจเป็นประโยชน์ต่อประเทศด้อยพัฒนาอย่างแท้จริง และยังผลให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศกลายเป็นกลไกของระบบจักรวรรดินิยมสมัยใหม่

5. ทางเลือกในการแก้ปัญหาความยากจน

ผู้เขียนได้เสนอความเห็นว่ ความยากจนมิใช่ปรากฏการณ์สัมบูรณ์ (Absolute Phenomenon) หากทว่าเป็นปรากฏการณ์สัมพัทธ์ ในการพิจารณากำหนดนโยบาย และมาตรการเพื่อแก้ปัญหาความยากจน จำเป็นจะต้องศึกษาถึง สาเหตุของความยากจนอย่างถ่องแท้ มิฉะนั้นการแก้ปัญหาจะเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความยากจนมีสาเหตุทั้งที่เป็นปัจจัยภายในประเทศ และปัจจัยภายนอกประเทศ กล่าวโดยสรุป ความยากจนเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่ทักเทียมกัน ขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้ระบบทุนนิยม ได้มีส่วนเสริมสร้างปัญหาให้ร้ายแรงยิ่งขึ้น ดังนั้นในการพิจารณาทางเลือกในการแก้ปัญหาความยากจน ปัจจัยที่พึงพิจารณา มีดังต่อไปนี้

- (ก) โครงสร้างและการกระจายอำนาจทางการเมือง
- (ข) เป้าหมายในการพัฒนาประเทศ
- (ค) ใครเกิดมามีน้อย รัฐต้องหยิบยื่นให้มาก
- (ง) ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองระหว่างประเทศ

5.1 โครงสร้างและการกระจายอำนาจทางการเมือง

เงื่อนไขที่จำเป็นที่จะช่วยให้การแก้ปัญหาใดๆ ภายในระบบเศรษฐกิจสำเร็จลุล่วงได้ก็คือ รัฐบาลและชนชั้นปกครอง จำต้องมี ^๕ความตั้งใจจริง และเจตนาอันบริสุทธิ์ในการแก้ปัญหาพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ถ้าหากรัฐบาลและชนชั้นปกครองขาด ^๕ความตั้งใจจริงและเจตนาบริสุทธิ์ ทั้งนี้อาจเป็นด้วยมรรควิธีในการ ^๕แก้ปัญหาความยากจน มีผลกระทบกระเทือนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มชนที่มีอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมืองจำต้องมีกลไกที่จะบีบบังคับให้ชนชั้น ^๕ผู้ปกครองหันมาแก้ปัญหาเศรษฐกิจพื้นฐานของมวลชนอย่างจริงจัง หรือไม่จำต้องมีกลไกในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เพื่อให้ได้มาซึ่ง ^๕รัฐบาลของมวลชน โดยมวลชน และเพื่อมวลชน อย่างแท้จริง โครงสร้างทางการเมืองที่มีรากฐานอยู่บนระบอบประชาธิปไตย ^๕ชานานแท้เท่านั้นที่จักเอื้ออำนวยให้การกำหนดนโยบายแห่งชาติเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทวยราษฎร์ แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญอันเป็นแม่บทแห่งกติกาของสังคมจำต้องร่างโดยมวลชนหรือได้รับความเห็นชอบจากมวลชน รัฐธรรมนูญที่ร่างโดยชนชั้นผู้ปกครอง เจก ^๕เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่ง ^๕มิได้รับมติเห็นชอบจากมวลชน ย่อมยากที่จะเอื้อประโยชน์ต่อ

มวลชนได้ ในเมื่อกลไกเลือกตั้งของชนชั้นผู้ปกครองทำให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ แต่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเห็นแก่ประโยชน์ของมวลชน เพราะกลุ่มชนที่รัฐบาลประชาธิปไตยพึงเอาใจมีเฉพาะแต่กลุ่มชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายการใช้จ่ายไปในทางที่จะทำให้ได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การใช้จ่ายของรัฐบาลจึงดำเนินไปจนกระทั่งคะแนนเสียงที่เพิ่มขึ้นหน่วยสุดท้าย (Marginal Vote Gain) เท่ากับ หรือพอกับเสียงสนับสนุนหน่วยสุดท้ายที่ต้องเสียไป (Marginal Vote Loss) อันเป็นผลจากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น เพื่อนำมาใช้จ่ายตามนโยบายที่กำหนดไว้¹⁰ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มชนที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยพึงเอาใจมิใช่ มวลชน แต่เป็นเพียง กลุ่มชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เท่านั้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม หากกลุ่มชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงประกอบด้วยคนยากไร้เป็นส่วนใหญ่ และหากรัฐบาลมิได้มุ่งแก้ปัญหาความยากจนเป็นปฐม ระบอบประชาธิปไตยก็ยังมีกลไกที่ช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยสันติ เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐบาลเพื่อมวลชน แม้

10. เมธี กรองแก้ว “นักเศรษฐศาสตร์มองกระบวนการประชาธิปไตยอย่างไร”

วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 3 (พฤษภาคม 2517) หน้า 203-221

กระบวนการดังกล่าวนี้จะกินเวลานานเพียงใดก็ตาม ข้อสรุปนี้จะถูกต้องก็ต่อเมื่อกลุ่มชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอันต่ำต้อยมิได้นอนหลับทับสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่เราจะหวังได้อย่างไรว่า กลุ่มชนที่ต้องการหาเช้ากินค่ำจะมีเวลาพอที่จะหันมาสนใจการเมือง และจะมีเงินทองมากพอที่จะหาข้อมูลเกี่ยวกับการเมือง หากพิจารณาในแง่ดี ความบีบคั้นทางเศรษฐกิจอาจทำให้ประชาชนที่ยากจนหันมาสนใจการเมือง และใช้สิทธิทางการเมืองอย่างเต็มที่ หากพิจารณาในแง่ร้าย เราย่อมหวังไม่ได้ว่า ประชาชนที่ยากเข็ญจะมีเวลาและทรัพยากรมากพอที่จะหันมาสนใจการเมือง ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของชนชั้นนำ (Elites) ที่จะต้องปลุกประชาชนให้มีสำนึกทางการเมือง และให้รัฐซึ่งถึงประโยชน์อันพึงได้ที่เกิดจากการใช้สิทธิทางการเมืองแห่งตน

ถ้าหากการกระจายอำนาจทางการเมืองที่ไม่ทัดเทียมกันเป็นสาเหตุปฐมฐานของปัญหาความยากจน การกระจายอำนาจทางการเมืองอย่างทัดเทียมกันย่อมเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการแก้ปัญหาความยากจน แต่ไม่ว่าการปกครองจะเป็นรูปแบบใด หากได้มีกลไกที่จะช่วยให้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองอย่างทัดเทียมกันโดยอัตโนมัติไม่ อำนาจทางการเมืองย่อมมีการกระจายอย่างไม่เท่าเทียมกันในทันทีทันใดที่ปวงชนมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ชน

ชั้นผู้ปกครอง เพื่อวางกติกาและข้อเปแห่งสังคม แต่ชนชั้นผู้ปกครองเมื่อได้รับมอบอำนาจอธิปไตยตามสัญญาประชาคมหาได้มีหน้าที่เพียงแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น หากทว่ายังมีหน้าที่ในการช่วยให้ปวงชนมีชีวิตอยู่รอดได้ด้วยสันติสุข โดยทักเทียมกันอีกด้วย หากชนชั้นผู้ปกครองละเลยหน้าที่ดังกล่าวนี้ ปวงชนย่อมมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะเลิกล้มสัญญาประชาคม และเพิกถอนอำนาจอธิปไตยกลับคืนมา ในสังคมที่ชนชั้นผู้ปกครองไม่มุ่งแก้ปัญหาความยากจนของทวยราษฎร์ ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นย่อมทวีความรุนแรงขึ้น ไม่ว่าชนชั้นผู้ปกครองจะกำหนดเป้าหมายของสังคมไว้อย่างไร ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นย่อมเป็นอุปสรรคพื้นฐาน ซึ่งทำให้ไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ในสังคมที่ชนชั้นผู้ปกครองมุ่งแสพสุขจากความทุกข์ยากของปวงชนในที่สุดแล้ว การขุครีระหว่างชนชั้นนั้นเองย่อมนำหายนภัยมาสู่ชนชั้นผู้ปกครองอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

5.2 เป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

นับตั้งแต่ได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ไม่ว่ารัฐบาลจะได้แถลงไว้อย่างไร เป้าหมายที่แท้จริงในการพัฒนาประเทศอยู่ที่การเพิ่มรายได้ประชาชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แม้ว่าในแผนพัฒนาฉบับใดจะได้ระบุเป้า

หมายการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมไว้ด้วย แต่โดยข้อเท็จจริงหาได้ดำเนินการตามแผนไม่ ทั้งนี้เนื่องจากกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศที่เลือกใช้มุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม โดยให้ภาระในการพัฒนาทหหนักแก่ภาคเกษตรกรรมเป็นสำคัญ เป้าหมายและกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศจึงมีส่วนทำให้ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาร้ายแรงยิ่งขึ้น

ข้อที่เราพึงพิจารณาก็คือ เป้าหมายและกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศ **ควรจะเป็นอะไร** คำตอบของปัญหาทั้งสองนี้ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจส่วนบุคคลได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับเป้าหมายของการพัฒนา ข้อที่เราทั้งหลายอาจยอมรับร่วมกันได้ก็คือ จุดมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศ **ควรจะเป็น** อยู่ที่การทำให้มวลชนมี **ชีวิตที่ดี** ส่วน **“ชีวิตที่ดี”** คือชีวิตเช่นใดนั้น เป็นปัญหาที่จะต้องถกเถียงกันต่อไป ถ้าหากเราถือว่า **ชีวิตที่ดี** คือชีวิตที่มวลชนมีสันติสุขโดยทั่วกัน ข้อที่เราพึงพิจารณาก็คือ การเพิ่มรายได้ประชาชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้นั้น ไม่จำเป็นจะต้องทำให้สวัสดิภาพของสังคม (Social Welfare) มีค่าสูงสุดเสมอไป หากมีการผลิตรยนต์เพิ่มขึ้นหนึ่งกัน มูลค่าของรยนต์ที่ผลิตได้ย่อมนำไปรวมไว้ในรายได้ประชาชาติ ในกรณีนี้ แม้รายได้ประชาชาติจะเพิ่มขึ้น แต่สังคมไม่จำเป็นต้องมีสวัสดิภาพดีขึ้น

ทั้งนี้เนื่องจากความเสียที่เกิดจากรถยนต์ และปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตของโรงงานมิได้ปรากฏอยู่ในสถิติรายได้ประชาชาติ การที่รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น จึงไม่จำเป็นที่จะทำให้มวลชนมีสวัสดิภาพดีขึ้นเสมอไป แต่ทำไมนักเศรษฐศาสตร์จึงกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาประเทศโดยอาศัยสถิติรายได้ประชาชาติและอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นดัชนี เหตุผลมีอยู่แต่เพียงว่า นักเศรษฐศาสตร์พยายามประเมินสิ่งต่างๆ ออกเป็นตัวเลข สมมติฐานพื้นฐานข้อหนึ่งของวิชาเศรษฐศาสตร์ก็คือ มนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Economic Man) กล่าวคือ เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ความมีเหตุมีผล (Rationality) ของมนุษย์อยู่ที่ว่ามนุษย์จักพยายามดำเนินการใด ๆ เพื่อให้มีความสุขหรืออรรถประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (Utility Maximization) แต่นักเศรษฐศาสตร์ก็มีความสามารถในการประเมินความสุขของมนุษย์เฉพาะแต่ความสุขอันเกิดแต่วัตถุ (Material Welfare) เท่านั้น นักเศรษฐศาสตร์ยังหาสามารถประเมินความสุขทางใจ (Mental Welfare) เป็นตัวเลขได้ไม่ ดังนั้น นักเศรษฐศาสตร์จึงประเมินความสุขของมนุษย์จากมาตรฐานการครองชีพ และมาตรฐานการครองชีพก็หาใช่อะไรอื่น แต่ก็คือระดับการบริโภคของมนุษย์นั่นเอง ด้วยเหตุฉะนั้นนักเศรษฐศาสตร์จึงถือว่า หากไม่มีข้อจำกัด

เกี่ยวกับเงื่อนไขเวลา เมื่อมนุษย์มีการบริโภคมากขึ้น มนุษย์จะมี
 ความสุขมากขึ้น การเพิ่มรายได้ประชาชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมาก
 ได้ ย่อมเอื้ออำนวยให้มนุษย์มีโอกาสได้บริโภคมากที่สุดเท่าที่จะ
 มากได้ ดังนั้น การพัฒนาประเทศด้วยการเพิ่มรายได้ประชาชาติ
 ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ย่อมเอื้ออำนวยให้มนุษย์มีความสุขมาก
 ที่สุด ลำดับแห่งเหตุผลของนักเศรษฐศาสตร์ที่ยึดถือรายได้ประ
 ชาติเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศจึงเป็นเช่นนี้ แต่ข้อ
 ขบพร่องของลำดับเหตุผลดังกล่าวนี้อยู่ที่ว่า นักเศรษฐศาสตร์มิได้
 คำนึงถึงความสุขอันเกิดแต่ทางใจ ถ้าหากเรากำหนดถึงความสุขทาง
 ใจด้วย เราจะสรุปโดยปราศจากข้อกังขาได้อย่างไรว่า การเพิ่ม
 การบริโภคและการผลิตให้มากที่สุด จักทำให้มนุษย์มีความสุขมาก
 ที่สุด และถึงแม้เราจะยอมรับข้อสรุปที่ว่า ความสุขผันแปรตาม
 ระดับการบริโภคของมนุษย์ก็ตาม แต่ปัญหาที่เราควรจะถามต่อไป
 ก็คือ ใครเป็นผู้ได้บริโภค การกระจายความสุข (การบริโภค)
 และการกระจายความมั่งคั่งมิใช่สิ่งที่เราต้องคำนึงถึงหรือ ถ้า
 หากเราต้องการให้มวลชนมีชีวิตที่ดี โดยทัดเทียมกัน เมื่อ
 พิจารณาปัญหาพื้นฐานดังกล่าวนี้ เราย่อมเห็นได้ว่ามีความแตกต่าง
 อย่างสำคัญเกี่ยวกับเป้าหมายของการพัฒนาประเทศระหว่างเศรษฐ-

ศาสตร์สมัยใหม่ของตะวันตกกับเศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธ¹¹ ใน
 ขณะที่เศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ของตะวันตกเน้นถึง **การอยู่ดีกินดี**
 โดยแสวงหามรรควิถีที่จักทำให้มนุษย์ได้บริโภคมามากที่สุดเท่าที่จะ
 มากได้ เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธกลับเน้นถึง **การอยู่พอดี**
กินพอดี โดยแสวงหามรรควิถีที่จักทำให้มนุษย์ได้รับความสุขมาก
 ที่สุด ด้วยการใช้บริโภคน้อยที่สุด ความแตกต่างพื้นฐานดังกล่าวนี้
 เป็นสิ่งที่เราพึงพิจารณาอย่างยิ่ง ในสังคมพุทธศาสนิกชนทุกดั่ง
 สังคมไทยเราได้ประยุกต์พุทธปรัชญาในการพัฒนาประเทศเพียงใด
 ความเป็นสิ่งที่เราไม่สู้สนใจกันมากนัก ถ้าหากเรายอมรับร่วมกันว่า
 ชีวิตที่อยู่พอดีกินพอดีเป็นชีวิตที่อุดมด้วยสันติสุข เราจักต้องจำกัด
 ความต้องการทางตัณหาให้อยู่ในขั้นต่ำขุ่นหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจ
 จักต้องเป็นระบบที่ไม่ใช้สิ่งจูงใจทางวัตถุเป็นเครื่องมือชักนำให้เกิด
 กิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเราจักต้องเลิกยึดถือรายได้ประชาชาติ
 เป็นดัชนีวัดระดับการพัฒนา

ไม่เพียงแต่จะต้องกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาเสียใหม่
 โดยเน้นถึงความเป็นธรรมของสังคมเป็นปฐมเท่านั้น หากทว่ายัง

11. วังสรศักดิ์ วนะพรพันธุ์ (แปล) เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธ (มูลนิธิโกมล
 คีมทอง 2517) ต้นฉบับภาษาอังกฤษ E.F. Schumacher, *Small Is
 Beautiful : Economics As If People Mattered* (New York :
 Harper and Row, 1973).

จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ในการพัฒนาอีกด้วย อย่าได้กล่าวอ้างต่อไปอีกเลยว่า การมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมหรือภาคตัวเมือง จะส่งทอดผลแห่งความเจริญไปสู่ภาคเกษตรกรรมหรือภาคชนบทได้ในภายหลัง เพราะจากประสบการณ์ที่เราได้รับอยู่นี้ไม่ปรากฏว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดผลเชื่อมโยง (Linkage Effects) ในการกระตุ้นให้ภาคเกษตรกรรมเจริญตามในเมื่อนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เลือกใช้ มุ่งผลิตสินค้าเพื่อสนองความต้องการในการบริโภคภายในประเทศ (Inward Looking Policy) ด้วยการผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (Import Substitution) เป็นสำคัญ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ อุตสาหกรรมที่รัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปลงทุน ล้วนเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรกลในการผลิตมาก ๆ และใช้แรงงานแต่น้อย (Capital-Intensive Techniques) ประการหนึ่ง และเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตจากต่างประเทศ อีกประการหนึ่ง ผลก็คือการจ้างงานเพิ่มขึ้นได้ไม่มากเท่าที่ควร และเมื่อผลเชื่อมโยงถอยหลัง (Backward Linkage Effects) ไม่เกิดขึ้น การพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยการมุ่งผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า แทนที่จะทำให้การสั่งซื้อสินค้าเข้าลดน้อยลง กลับกระตุ้นให้มีความต้องการสินค้าเข้าประเภทใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้า

เข้าประเภทวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิต¹² กรณีดังกล่าวนี้เป็นจริงอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของสินค้าเข้าที่ไทยสั่งซื้อจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเดิมเป็นสินค้าอุตสาหกรรมหัตถกรรมเป็นส่วนใหญ่ แต่ในปัจจุบันสินค้าเข้าที่สำคัญกลับเป็นวัตถุดิบ อุปกรณ์การผลิต และสินค้าประเภททุน¹³ ยิ่งไปกว่านั้น การที่รัฐบาลให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรกลมาก ๆ และแรงงานน้อย ๆ นั้น ยังผลให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมจำกัดเฉพาะเขตนครหลวงเท่านั้น ทั้งนี้ไม่เพียงแต่การตั้งโรงงานใกล้กรุงเทพมหานครจะช่วยประหยัดต้นทุนในการผลิต เนื่องจากต้นทุนการขนส่งวัตถุดิบ อุปกรณ์การผลิตจากท่าเรือไปยังโรงงาน และต้นทุนการขนส่งสินค้าไปตลาด (ซึ่งส่วนสำคัญคือภาคตัวเมือง) จะไม่สูงเท่านั้น หากทว่าสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านสาธารณูปโภคก็ยังมีโดยพร้อมมูล ทั้งการว่าจ้าง

-
12. Prachoom Chomchai, "Thailand's Industrial Development: Rationale, Strategy and Prospects" in Robert Ho and E.C. Chapman (eds.), *Studies of Contemporary Thailand* (Canberra: Australian National University Press, 1973), pp. 67-88.
 13. Seiji Naya and Narongchai Akrasanee, *Thai-Japanese Economic Relations: Trade and Investment* (Bangkok: ECOCEN, 1974).

แรงงานที่มีทักษะก็ยังสะดวกกว่าการตั้งโรงงานนอกเขตนครหลวง อีกด้วย¹⁴ ดังนั้น กลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เลือกใช้จึงไม่ช่วยให้มีการกระจายความเจริญจากเขตนครหลวงไปสู่ภูมิภาคอื่น แม้ในระยะหลังๆ นี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจะพยายามกำหนด มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคอื่น ๆ แต่ดูเหมือนเกือบจะสายเกินการณ์เสียแล้ว

การพัฒนาประเทศเท่าที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี 2504 เป็นการ พัฒนาเพื่อประโยชน์สุขของคนกลุ่มน้อยเท่านั้น ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในภาคเกษตรกรรมเช่นนี้ การละเลยไม่พัฒนา ภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควรย่อมเป็นอาชญากรรมอย่างร้ายแรง เพราะไม่ว่าจะพิจารณาจากโครงสร้างของทรัพยากร ประยุกต์วิทยา และความสามารถในการประกอบการของประชาชนภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม โดยไม่ก่อความทุกข์ยากแก่ชนส่วนใหญ่ย่อมยากที่จะเป็นไปได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความหลงผิดที่ว่าประเทศ ด้อยพัฒนาจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วมิได้ หากไม่มีการเปลี่ยน

14. T.H. Silcock, "Promotion of Industry and Planning Process" in T.H. Silcock (ed.), *Thailand: Social and Economic Studies in Development* (Conberra: Australian National University Press, 1967), pp. 258-288.

แปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจจากประเทศสังคมนิยมไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม ยังคงปรากฏอยู่ในหมู่ข้าราชการระดับบริหาร¹⁵ ซึ่งเป็นเรื่องน่าเศร้าอย่างยิ่ง เราจะกล่าวอย่างเต็มปากเต็มคำได้อย่างไรว่า เมื่อสังคมไทยแปรสภาพจากสังคมสังคมนิยมเป็นสังคมอุตสาหกรรมแล้ว **มวลชน** จะมีชีวิตที่ดี การที่เลือกกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สุขของชนกลุ่มน้อยนั้น จะให้เข้าใจเป็นอย่างอื่นมิได้ นอกเสียจากว่า ชนชั้นผู้ปกครองมีผลประโยชน์เกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุน เราย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมการลงทุน ฯ ไม่ได้ผลประโยชน์ส่วนตัวจากการเลือกนโยบายส่งเสริมการลงทุนของเอกชนเท่าที่เป็นอยู่¹⁶

หากต้องการให้มวลชนมีชีวิตที่ดี การพัฒนาเกษตรกรรมอย่างถึงขนาดย่อมเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการนี้

5.3 ใครเกิดมามีน้อย รัฐต้องหยิบยื่นให้มาก

หากต้องการให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มวลชนมีสันติสุขโดยทั่วไพบ้างกัน การกำหนดนโยบายและการดำเนินมาตรการใด ๆ

15. วิจิตรวงศ์ ณ บ่อมเพชร เศรษฐกิจอุตสาหกรรม (โรงพิมพ์บริษัทประชาชน จำกัด 2513) หน้า 147-8.

16. Silcock, *op. cit.*

ของรัฐบาล จักต้องยึดถือหลักการที่ว่า “ใครเกิดมามีน้อย รัฐต้องหยิบยื่นให้มาก”

ในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล นโยบายการใช้จ่ายควรจะมุ่งให้ประโยชน์แก่คนจนเป็นสำคัญ ไม่เฉพาะแต่เพียงการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ หากทว่ารวมตลอดถึงการใช้จ่ายเพื่อจัดสรรบริการสาธารณะต่างๆ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากจะถามว่า รัฐบาลจัดสรรบริการสาธารณะ **เพื่อใคร** คำตอบก็คงอยู่ที่ว่า บริการสาธารณะที่รัฐบาลจัดสรรขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การสาธารณสุข หรือการเคหสถาน ตลอดจนสาธารณูปโภคต่างๆ ล้วนมุ่งให้ประโยชน์แก่ประชาชนในภาคตัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มิฐานะทางเศรษฐกิจดีและปานกลางเป็นสำคัญ และถ้าจะถามต่อไปว่า ใครเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาล คำตอบก็คงอยู่ที่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากการเก็บภาษีอากรตามผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการของรัฐ (The Benefit Principle of Taxation) มีอยู่น้อยมาก ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บได้ประมาณร้อยละ 80-85 เป็นภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) ซึ่งภาระตกหนักแก่ผู้มีรายได้น้อย ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาล จึงมิได้มีส่วนรับภาระรายจ่ายของรัฐบาลตามสมควร ดังนั้น หากต้องการ

ให้มวลชนมีสันติสุขโดยทั่วถึงกัน รัฐบาลจึงต้องมุ่งจัดสรร
 บริการสาธารณะเพื่อคนยากจน สำหรับผู้ที่มีฐานะในระดับพอ
 ประทั้งชีวิต บริการสาธารณะที่จัดสรรให้ก็ต้องเป็นชนิดให้เปล่า
 ในการนี้จำเป็นต้องเปลี่ยนสังคมไทยเป็น รัฐสวัสดิการ (Welfare
 State) และรัฐบาลจำเป็นต้องมีรายได้มากขึ้น ด้วยเหตุฉะนั้น ไม่
 เพียงแต่จะต้องให้ผู้มีฐานะปานกลางและผู้มีฐานะดี ซึ่งได้รับ
 ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐบาลจัดสรร รับการระดมราย
 เป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง
 โครงสร้างภาษีอากรให้มีความก้าวหน้าของอัตราภาษี (Tax Pro-
 gressivity) มากขึ้น การเก็บภาษีอากรก็ต้องยึดถือเงินได้และ
 ทรัพย์สินเป็นฐาน ทั้งโครงสร้างอัตราภาษีก็ต้องมีความก้าวหน้า
 อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจาย
 รายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ภาษีอากรที่มีเงินได้และทรัพย์สิน
 เป็นฐานบางประเภทที่ยังไม่เคยจัดเก็บ จะต้องริเริ่มจัดเก็บ เช่น
 ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สินที่ได้มาโดยเสน่หา (Gifts Tax) ภาษี
 มูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (Capital Gains Tax) ฯลฯ ภาษีที่กำลัง
 จัดเก็บ หากภาระตกแก่ชนชั้นผู้ยากไร้อย่างไม่เป็นธรรม จะต้อง
 เลิกเก็บ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรีเอมียมข้าว

ในส่วนที่เกี่ยวกับรายจ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ไม่เพียงแต่จะต้องทุ่มพัฒนาภาคเกษตรกรรมอย่างถึงขนาดเท่านั้น นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมควรจะมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมที่อาศัยพืชผลภายในประเทศเป็นวัตถุดิบเป็นสำคัญอีกด้วย ส่วนเทคนิคการผลิตที่เลือกใช้ ควรจะให้ความสำคัญแก่เทคนิคที่อาศัยแรงงานมาก ๆ และเครื่องน้อย ๆ (Labour-Intensive Techniques) เป็นปฐม เพราะเทคนิคการผลิตประเภทนี้เท่านั้นที่จะช่วยให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แม้จะช่วยให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นได้น้อยกว่าการใช้เทคนิคที่อาศัยเครื่องจักรมาก ๆ และแรงงานน้อย ๆ (Capital-Intensive Technique) ก็ตาม

นอกเหนือจากนโยบายการใช้จ่ายและการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล การทำลายสายใยแห่งการผูกขาดก็เป็นนโยบายอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการอย่างจริงจัง กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลในอดีตส่งเสริมให้ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสาธารณะ กลับกลายเป็นศูนย์แห่งการผูกขาด ดังนั้น จึงจำเป็นที่จกต้องทบทวนนโยบายเรื่องนี้เสียใหม่ และไม่เพียงแต่จกต้องออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Anti-Trust Law) เท่านั้น หากทว่าโครงสร้างของกฎหมายจะต้องให้หลักประกันมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำแก่ชนชั้นผู้ยากไร้อีกด้วย

5.4 ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ

การรวมตัวกันระหว่างประเทศในกลุ่มโลกที่สาม เป็นทางเลือกทางหนึ่งที่จะทำให้อำนาจต่อรองทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศดีขึ้น ที่ประชุมสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติในระยะไม่กี่ปีมานี้ ได้แสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ แต่เป็นที่น่าเสียใจอย่างยิ่ง ที่ไทยไม่เพียงแต่ไม่สนใจและถูกประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น หากทว่ายังพยายามตัดเยื่อใยกับประเทศในกลุ่มโลกที่สามอีกด้วย ตราบเท่าที่นโยบายต่างประเทศของไทยยังคงแสดงความเป็นสมุนจักรวรรดินิยมอเมริกาอยู่เช่นนี้ ช่องทางในการจัดการขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศย่อมมีน้อยลง ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การใช้นโยบาย “ปิดประเทศ” ย่อมจะเป็นไปได้ยากในสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากการเลียนแบบการบริโภคระหว่างประเทศได้ก่อผลมหาศาล ทางออกที่เป็นไปได้ก็คือ การจำกัดการสั่งซื้อสินค้าเข้าในส่วนที่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย ตามรูปแบบของการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน สินค้าออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าขั้นปฐม (Primary Products) ในขณะที่สินค้าเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าอุตสาหกรรม รูปแบบดังกล่าวนี้จึงเป็นเสมือน

หนึ่งรูปแบบการค้าระหว่างประเทศเมืองแม่กับอาณานิคมทางการเมือง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนระหว่างประเทศ ข้อที่เราพึงพิจารณาอย่างยิ่งก็คือ การลงทุนของชาวต่างประเทศจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยเพียงใด ประโยชน์ที่มักจะถูกกล่าวอ้างกันเสมอก็คือ ประโยชน์ในการลดปัญหาการขาดแคลนเงินทุน แต่สำหรับประเทศไทยประโยชน์ในข้อนี้มีไม่มากนัก เนื่องจากการขาดแคลนเงินทุนมิใช่ปัญหาสำคัญ ปัญหาสำคัญอยู่ที่การขาดแคลนความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศ แม้ว่าการลงทุนของชาวต่างประเทศจะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศได้ แต่ในระยะยาวเราจำเป็นต้องคำนึงถึงผลเสียอันเกิดจากทุนรั่วไหลออกนอกประเทศในรูปของกำไรและเงินปันผลส่งออกไปตามสถิติระหว่างปี 2511-2516 เราต้องเสียเงินตราต่างประเทศในรูปนี้เฉลี่ยปีละ 536.9 ล้านบาท¹⁷ ประโยชน์อีกประเภทหนึ่งที่ได้จากการลงทุนของชาวต่างประเทศก็คือ ประโยชน์อันได้จากประยุกต์วิทยาสมัยใหม่ แต่ทั้งนี้ประยุกต์วิทยาที่ได้จาก

17. "กำไรและเงินปันผลส่งออกไปของบริษัต่างประเทศไทย" รายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย (พฤศจิกายน 2517) หน้า 42-55.

การลงทุนของชาวต่างประเทศก็ต้องเหมาะสมกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยด้วย จึงจะเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง

การลงทุนของชาวต่างประเทศไม่เพียงแต่เป็นมรรควิธีในการขุดรื้อส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเท่านั้น หากทว่ายังเป็นมรรควิธีในการแผ่ขยายระบบจักรวรรดินิยมสมัยใหม่อีกด้วย กรณีวิสาหกิจต่างก้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทนานาชาติ (Multi-national Firm) เข้าแทรกแซงการเมืองภายในประเทศต่าง ๆ มีปรากฏเป็นตัวอย่างทุก ๆ ทศวรรษที่ผ่านมานับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง การหวังประโยชน์จากการลงทุนของชาวต่างชาติโดยที่สังคมไม่ต้องสูญเสียประโยชน์นั้น ดูจะเป็นความหวังอันสูงสุด ซึ่งตามกระแสธารแห่งประวัติศาสตร์ยังไม่เคยปรากฏว่าสมหวัง ดังนั้น จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนของชาวต่างประเทศเสียใหม่ มิใช่ปล่อยให้ชาวต่างชาติเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ภายในประเทศได้อย่างค่อนข้างเสรี ดังที่เป็นมาตั้งแต่ยุคจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ข้อเสนอของบทความนี้ก็คือนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนของชาวต่างชาติควรจะเป็นไปในรูปของ Turn-Key Plant Arrangement กล่าวคือ หากต้องการให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในวิสาหกิจประเภทใด ควรจะให้เข้ามาช่วยสร้างโรงงาน พร้อมทั้งนำเงินทุนและประยุกต์วิทยาสมัยใหม่

เข้ามาด้วย เมื่อสร้างโรงงานเสร็จแล้วให้ส่งมอบโรงงานให้แก่
 รัฐบาล รัฐบาลจะชำระเงินทุนคืนในรูปของผลผลิตที่จะผลิตได้
 ในอนาคต ตามสัดส่วนและระยะเวลาที่لاءแต่จะตกลงกัน ใน
 กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนกำลังคนและความสามารถในการ
 ประกอบการภายในประเทศ อาจอนุญาตให้ชาวต่างชาติบริหาร
 วิสาหกิจนั้นเป็นระยะเวลาขั้นสูงขั้นหนึ่ง โดยวิธีนี้เท่านั้น ที่ประเทศ
 ค่อยพัฒนาอย่างประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการลงทุนของ
 ชาวต่างชาติอย่างค่อนข้างเต็มที่ และโดยวิธีนี้เท่านั้นที่จะช่วยจำกัด
 การขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้เหลือน้อยที่สุด
 เท่าที่จะน้อยได้.

๒๔
ผู้เขียน
รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

นอกจากอาชีพอาจารย์เศรษฐศาสตร์ซึ่งมักมีนักศึกษาเข้าฟัง
คำบรรยายล้นห้องอยู่เป็นอาจिनแล้ว รังสรรค์ยังเป็น *บรรณาธิการ*
'วารสารธรรมศาสตร์' และมีส่วนในการทำหนังสืออื่น ๆ อยู่หลาย
ฉบับ แต่งานเหล่านี้ดูเหมือนจะไม่ได้แย่งเวลาของการเป็นนักเขียน
บทความทางวิชาการและการเป็นนักพูดหลักแหลมมีเหตุผลของเรา
เลยแม้แต่น้อย ที่สำคัญคือบทบาททางการเมืองของรังสรรค์ โดยเฉพาะในช่วงที่เขาเป็น *เลขาธิการ* ของ 'สภาอาจารย์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์' นั้น องค์การดังกล่าวได้เคลื่อนไหวต่อสู้เผด็จการ
ทั้งในและนอกสถาบันอย่างอาจหาญ

ปัจจุบันรังสรรค์คงอ่าน สอน และเขียนหนังสืออยู่เหมือน
เดิม แต่น่าสังเกตว่าเขาออกเวทีอภิปรายน้อยลง พร้อม ๆ กับ
กิจกรรมทางการเมืองที่เคยคลุกคลีเข้มข้นก็จางหายไป หลายคน
วิจารณ์ว่า เขาเป็นปัญญาชนนายทุนน้อยที่ยังติดอยู่กับวัตถุนิยม
กลไก และทฤษฎีวิชาการตะวันตก บางคนแสดงความไม่พอใจที่

คนมีความสามารถอย่างเขาไม่ออกมาประสานกับมวลชนในการปฏิบัติสังคมที่กำลังดำเนินอยู่ วรรณคดีต่าง ๆ เหล่านี้ อาจจะเป็นการมองข้ามเกี่ยวจนละเลยเงื่อนไขและเหตุผลเฉพาะตัวของเขาก็ได้ ถ้าไม่ใช่มาตรฐานตามใจตนมาวัดและตัดสินคนแล้ว ก็น่าพิจารณาว่า บทบาทของเขา ที่เป็นอยู่ มีประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่ ถ้ามี แม้จะไม่เท่าที่คาดหวังหรือควรเป็น ก็ต้องให้ความเป็นธรรมในการวิพากษ์วิจารณ์พอสมควร

อย่างไรก็ตาม จากกฎธรรมชาติที่ว่า 'สรรพสิ่งย่อมเปลี่ยนแปลง' ภายใต้ภาวะที่ขบวนการประชาชนกำลังเคลื่อนไหวผลักดันสังคมไทยให้พัฒนาทางคุณภาพจากต่ำไปสูงเช่นนี้ เราก็ย่อมหวังได้ว่า สักวันหนึ่งในอนาคตอันใกล้นี้ เราเมื่อ 'จัดการ' กับ ปัญหา ต่าง ๆ ลุล่วงไปแล้ว รั้งสรรค์ก็คงพร้อมที่จะก้าวเดินเคียงข้างประชาชนอยู่ในแถวหน้าของสายธารแห่งประวัติศาสตร์ อย่างเด็ดเดี่ยว และรวดเร็ว . . .

แนะนำโดย เรือง ณ คอน



ในสังคมที่ชนชั้นผู้ปกครองไม่มุ่งแก้ปัญหา
ความยากจนของทวยราษฎร์ ความขัดแย้ง
ระหว่างชนชั้นย่อมทวีความรุนแรงขึ้น ไม่ว่า
ชนชั้นผู้ปกครองจะกำหนดเป้าหมายของสัง-
คมไว้อย่างไร ความขัดแย้งระหว่างชนชั้น
ย่อมเป็นอุปสรรคพื้นฐานซึ่งทำให้ไม่อาจ
บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ในสังคมที่ชน-
ชั้นผู้ปกครองมุ่งเสพสุขจากความทุกข์ยาก
ของปวงชนในที่สุดแล้ว การขูดรีดระหว่าง
ชนชั้นนั้นเองย่อมนำหายนภัยมาสู่ชนชั้นผู้
ปกครองอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์