

กลยุทธ์ในการแก้ปัญหาความยากจนในประเทศไทย

1. ความเบื้องต้น

ความยากจนเป็นสภาพการณ์ทั่วไปในประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศไทย แม้จะได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาตั้งแต่ปี 2504 แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเน้นการเพิ่มรายได้ประชาชาติและการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ยังผลให้ความแตกต่างทางด้านฐานะเศรษฐกิจของประชาชนกลับมีมากขึ้น และปัญหาอันเกิดจากความยากจนของมวลชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว หากรัฐบาลไม่รีบเร่งแก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างถอนรากถอนโคนแล้ว ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นย่อมนำมาซึ่งหายนภัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการศึกษาปัญหาความยากจนในประเทศด้อยพัฒนา มีปัญหาพื้นฐานอย่างน้อย 3 ประการที่เราจะต้องพยายามหาคำตอบ กล่าวคือ *ประการแรก* อะไรเป็นสาเหตุแห่งความยากจน *ประการที่สอง* ระบบเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนามีกลไกการทำงานอย่างไร และกลไกเหล่านั้นมีส่วนเพิ่มพูนปัญหาความยากจนหรือไม่ *ประการที่สาม* ประเทศด้อยพัฒนาควรจะเลือกใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาอะไรบ้าง ในการแก้ปัญหาความยากจน

2. เศรษฐศาสตร์กับการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในประเทศด้อยพัฒนา

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาประเทศ (Development Economics) เป็นสาขาวิชาที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากมีประเทศอาณานิคมจำนวนมากได้รับการปลดปล่อยให้มีเอกราชทางการเมือง บรรดาประเทศเหล่านี้ล้วนมีปัญหาความด้อยพัฒนาร่วมกันในข้อใหญ่ใจความ แม้ว่าเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาประเทศจะเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่แนวคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็มีข้อจำกัดเป็นอันมาก ไม่เพียงแต่สมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์จะไม่ตรงต่อสภาพที่เป็นจริงในประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้นหากทว่าค่านิยม

*บทความนี้ปรับปรุงจากบทอภิปรายของผู้เขียนในการอภิปรายเรื่อง "ประเทศไทยกับโลกที่สาม" ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2516 ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *นิตยสารตรา* ปีที่ 2 ฉบับที่ 7 (มีนาคม 2518) โดยใช้ชื่อบทความ "ปัญหาความยากจนในประเทศไทย" ต่อมากองบรรณาธิการนิตยสาร *ตรา* นำบทความนี้ไปตีพิมพ์เป็นพ็อกเก็ตบุค โดยเปลี่ยนชื่อเป็น *กลยุทธ์ในการแก้ปัญหาความยากจนในประเทศไทย* (กรุงเทพฯการพิมพ์ 2518) ต่อมาตีพิมพ์ซ้ำใน *รังสรรค์ ทัศนะพรวินธุ์* (บรรณาธิการ) *สังคมกับเศรษฐกิจไทย* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519)

และวัฒนธรรมตลอดจนสภาพจิตของนักเศรษฐศาสตร์ผู้เสนอทฤษฎี ก็ยังแตกต่างจากคนในประเทศด้อยพัฒนาอีกด้วย ยิ่งการเสนอทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจมักจะทำโดยมิได้มีการศึกษาสภาพและปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาแต่ละประเทศอย่างถึงแก่นด้วยแล้ว เราย่อมหวังมิได้ว่าทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจเหล่านั้น จะใช้ประโยชน์ได้อย่างจริงจังในประเทศด้อยพัฒนา ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่ปัญหาความยากจนและปัญหาความด้อยพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาแต่ละประเทศมีลักษณะและสาเหตุที่แตกต่างกัน แต่ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจมักจะเสนอแนวคิดแห่งการพัฒนาเสมือนหนึ่งว่า ลักษณะสาเหตุของปัญหาความยากจนของประเทศด้อยพัฒนาทุกประเทศ เหมือนกันหมด

ในการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน และแสวงหามาตรการในการแก้ปัญหา ดังกล่าวนี้ มีข้อที่เราพึงสังวรอย่างยิ่งยวดอยู่หลายประการ คือ

ประการแรก ในการศึกษาปัญหาความด้อยพัฒนา จำเป็นที่จะต้องพิจารณาทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา และอื่นๆด้วย จะเลือกพิจารณาเฉพาะปัจจัยประเภทหนึ่งประเภทใดมิได้ ทั้งนี้ก็เป็นเพราะสภาพแวดล้อมในสังคม ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม จารีตประเพณี และอื่นๆ ล้วนมีส่วนไม่มากก็น้อยในการสร้างปัญหาความยากจน และในการก่อรูปแบบแห่งปัญหาความยากจน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ด้วยการพิจารณาถึงปัจจัยทั้งปวง แม้ว่าประเทศในโลกที่สามจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศด้อยพัฒนาเหมือนกัน แต่ประเทศเหล่านี้มีสาเหตุและอาการแห่งการด้อยพัฒนาแตกต่างกัน การแก้ปัญหาความยากจนจึงต้องอาศัยกลยุทธ์วิธีการและมาตรการต่างๆ ที่แตกต่างกันด้วย การแก้ปัญหาความด้อยพัฒนาจักสัมฤทธิ์ผลได้ ใ้หวังว่าจะสามารถอาศัยยาคูดขนานเดียวกันหมด อาการและสาเหตุของโรคที่แตกต่างกันย่อมต้องอาศัยการเยียวยาที่แตกต่างกันฉันใด อาการและสาเหตุของความด้อยพัฒนาที่แตกต่างกัน ก็ย่อมต้องอาศัยวิธีการและกลยุทธ์ที่แตกต่างกันฉันนั้น ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาความด้อยพัฒนาจึงจำต้องพิจารณาจากภูมิหลังของประเทศด้อยพัฒนาแต่ละประเทศ เราไม่อาจมีข้อสรุปทั่วไปได้

ประการที่สอง การศึกษาปัญหาความยากจนของประเทศด้อยพัฒนาจักต้องแยกแยะให้เห็นโดยกระจ่างชัดระหว่างอาการของความด้อยพัฒนากับสาเหตุของความด้อยพัฒนา ถ้าหากเรายังสับสนระหว่างอาการกับสาเหตุของความด้อยพัฒนาแล้ว เราย่อมไม่อาจหาทางแก้ปัญหาความด้อยพัฒนาได้

ประการที่สาม ในการให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการแก้ปัญหาความด้อยพัฒนา ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะต้องเป็นข้อสรุปจากการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความด้อยพัฒนาในการนี้ ไม่ควรใช้วิธีการวิเคราะห์แบบ Missing-factor Approach และแบบ Single-factor

Approach วิธีการวิเคราะห์แบบ Missing-factor Approach เป็นวิธีการเปรียบเทียบปัจจัยและสภาพการณ์ต่างๆที่มีอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วกับที่มีในประเทศด้อยพัฒนา หากพบว่าปัจจัยอะไรบางอย่างที่มีอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่ามีอยู่ในประเทศด้อยพัฒนาก็พยายามจัดสรรปัจจัยที่ขาดหายไปเหล่านั้นไปในประเทศด้อยพัฒนา แล้วเชื่อกันว่าประเทศด้อยพัฒนาจะแปรสภาพเป็นประเทศที่เจริญแล้วได้ ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบดังกล่าวนี้จำเป็นที่จะต้องยึดถือประเทศที่มั่งคั่งประเทศหนึ่งประเทศใดเป็นแม่บทแห่งการพัฒนา ซึ่งโดยทั่วไปก็คือสหรัฐอเมริกาเราย่อมเห็นได้โดยกระจ่างชัดว่า ข้อเสนอแนะทางนโยบายที่อาศัยการวิเคราะห์ในแนวนี้เป็นข้อเสนอแนะที่ฉาบฉวยเพียงใด เพราะถ้าหากเรายึดถือวิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ ก็เท่ากับเราถือว่าการบวนการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะประเทศใด มีมรรควิถีเดียวกันหมดคือ มรรควิถีอันนำสังคมไปสู่รูปแบบของประเทศที่เป็นแม่บทแห่งการพัฒนา แต่เราก็จะเห็นได้ว่า วิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อประเทศด้อยพัฒนาเพียงใด ประเทศด้อยพัฒนาเป็นอันมากหลงผิดคิดว่าประเทศของตนจะมีได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนา หากมิได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมจนประเทศเปลี่ยนโฉมเป็นสังคมอุตสาหกรรมดังที่เป็นอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ โดยที่มิได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพการณ์ต่างๆในสังคมจะเอื้ออำนวยให้สังคมเปลี่ยนโฉมเป็นสังคมอุตสาหกรรมได้หรือไม่ ส่วนวิธีการวิเคราะห์แบบ Single-factor Approach เป็นวิธีการวิเคราะห์ที่เน้นถึงความสำคัญของปัจจัยหนึ่งปัจจัยใดเพียงปัจจัยเดียว วิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อนักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อย ดังจะเห็นว่า ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันมากในทศวรรษ 1950 ต่างเน้นถึงบทบาทของเงินทุนที่มีต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ ในทศวรรษ 1960 ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจกลับมานั้นความสำคัญของทุนมนุษย์ (Human Capital) หรือการศึกษา และในทศวรรษ 1970 นี้ปัจจัยที่ได้รับการกล่าวขวัญอย่างมากว่าเป็นสาเหตุของความยากจน ก็คือ ปัญหาประชากร ดังคำขวัญ 'มีลูกมาก จะยากนาน' แต่เราก็เห็นได้ว่าเกิดจากปัจจัยหนึ่งปัจจัยใด เพียงปัจจัยเดียว เท่านั้น

3. สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย

ถ้าหากเราต้องการทราบว่า จำนวนคนจนในประเทศไทยมีมากน้อยเพียงใด เราจำเป็นต้องนิยามระดับรายได้ที่ถือว่ายากจนเสียก่อน ในเรื่องนี้ เมธี ครองแก้วและจินตนา เชิญศิริ (2518) ได้กำหนดระดับความยากจนจากแบบแผนการบริโภค ด้วยการหารระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการบริโภค ซึ่งเป็นระดับรายได้ที่เสมอตัว (Break-Even Income) หลังจากนั้นจึงหารระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการซื้อสินค้าประเภทอาหาร โดยคำนวณจาก Engel Coefficient หรืออัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายด้านอาหารกับรายได้ (Food Expenditure-Income Ratio) ระดับรายได้ที่พอเพียงเฉพาะแต่การซื้ออาหารดังกล่าวนี้ถือเป็นระดับความยากจนขั้นต่ำ

หรืออีกนัยหนึ่ง ระดับรายได้ซึ่งพอประทังชีวิตเท่านั้น (Subsistence Income) โดยวิธีนี้ เราสามารถหาระดับรายได้ที่ยากจนสำหรับแต่ละท้องถิ่น และแต่ละภูมิภาคได้ ผลปรากฏในตารางที่ 1

ตารางที่หนึ่งแสดงให้เห็นถึงแถบความยากจน (Poverty Band) ของประชาชนในภูมิภาคต่างๆ ทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล รายได้ขั้นต่ำของแถบความยากจน หมายถึง ระดับรายได้ขั้นต่ำเพียงพอแก่การประทังชีวิตอยู่รอดเท่านั้น ส่วนรายได้ขั้นสูงของแถบความยากจน หมายถึง ระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการบริโภคพอดี ซึ่งรวมถึงรายจ่ายด้านอาหารและอื่นๆ ด้วย ทั้งนี้โดยปรับด้วยดัชนีราคาขายปลีกในแต่ละภูมิภาค (กำหนดให้ราคาในปี 2512 คงที่) จากตารางที่หนึ่งเราสามารถหาจำนวนครอบครัวที่ยากจนได้ ดังปรากฏในตารางที่สอง

จากตารางที่สอง เราจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงจำนวนรวมของครอบครัวที่ยากจนแล้ว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีครอบครัวยากจนมากที่สุดถึง 1,415,617 ครอบครัว เทียบกับจำนวนครอบครัวยากจนทั่วประเทศ 2,762,291 ครอบครัวแล้ว เท่ากับ 51.2% รองลงไปได้แก่ ภาคเหนือและภาคใต้ตามลำดับ ถ้าหากพิจารณาเฉพาะเขตเทศบาล กรุงเทพฯ-ธนบุรีเป็นอาณานิคมที่มีครอบครัวยากจนมากที่สุด รองลงไปได้แก่ ภาคเหนือและภาคใต้ตามลำดับ ส่วนนอกเขตเทศบาลนั้น จำนวนครอบครัวยากจนมีมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงไปได้แก่ภาคเหนือและภาคใต้ตามลำดับ อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น ในอาณานิคมนอกเขตเทศบาลมีครอบครัวยากจนมากกว่าภูมิภาคอื่นใด แต่ภายในเขตเทศบาลกลับมีจำนวนครอบครัวยากจนน้อยที่สุด

ตารางที่สามแสดงให้เห็นถึงอัตราส่วนระหว่างจำนวนครอบครัวยากจนกับจำนวนครอบครัวทั้งประเทศ เราจะเห็นได้ว่า ตามสถิติปี 2511-2512 ประเทศไทยมีจำนวนครอบครัวทั้งสิ้น 5,908,473 ครอบครัว เป็นครอบครัวที่อยู่ในเกณฑ์ยากจน 2,762,291 ครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 46.8 เมื่อจำแนกเป็นครอบครัวในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล ปรากฏว่าในเขตเทศบาลมีครอบครัวที่อยู่ในเกณฑ์ยากจนเพียงร้อยละ 11.2 ส่วนนอกเขตเทศบาลมีครอบครัวที่ยากจนถึงร้อยละ 51.9 ถ้าเรากำหนดอย่างหยาบๆว่า อาณานิคมในเขตเทศบาลเป็นภาคตัวเมือง (Urban Sector) และนอกเขตเทศบาลเป็นภาคชนบท (Rural Sector) เราจะเห็นได้ว่าจำนวนครอบครัวยากจนในภาคชนบทมีสัดส่วนสูงกว่าในภาคตัวเมือง เท่าที่เราได้พิจารณามาทั้งหมดนี้ เราพิจารณาเฉพาะจำนวนครอบครัวที่อยู่ในเกณฑ์ยากจน หากเราต้องการทราบจำนวนประชากรที่ยากจน เราก็เพียงแต่นำจำนวนสมาชิกถัวเฉลี่ยต่อครัวเรือนคูณกับจำนวนครอบครัวที่ยากจนในแต่ละภูมิภาค ดังปรากฏในตารางที่สี่

จากตารางที่สี่ เราจะเห็นได้ว่า ในขณะที่จำนวนคนจนในเขตเทศบาลมีเพียง 484,151 คน จำนวนคนจนนอกเขตเทศบาลมีถึง 15,450,120 คน รวมจำนวนคนจนทั่วประเทศ 15,934,271 คน เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรในปี 2512 ซึ่งประมาณการขึ้นสูงไว้ 35.109 ล้านคน จะเห็นได้ว่า ตามคำนิยามของคนจนดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เมืองไทยมีคนจนถึงร้อยละ 45.4 ของประชากรทั้งประเทศ ถ้าหากอัตราส่วนระหว่างจำนวนคนจนกับประชากรทั้งประเทศยังคงเป็นอัตราดังกล่าวนี้ ในปี 2517 จำนวนประชากรทั้งประเทศ ตามประมาณการขึ้นสูง 41.023 ล้านคน จะเป็นคนจนเสีย 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

ถ้าหากจะสืบเสาะค้นหาว่า อะไรคือสาเหตุภายในประเทศที่ก่อปัญหาความยากจน เราก็อาจพบว่า โดยพื้นฐานแล้วสมมุติฐานของปัญหาความยากจนในประเทศไทยเกิดจากการกระจายอำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียมกันประการหนึ่ง และเกิดจากการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันอีกประการหนึ่ง (Gisselquist 1973)

อำนาจทางการเมืองย่อมเป็นพาหะอันนำมาซึ่งความมั่งคั่งของบุคคล ระบบการปกครองที่อำนาจทางการเมืองตกแก่ชนชั้นผู้ปกครองเพียงไม่กี่คนย่อมทำให้รายได้ประชาชาติกระจายตกแก่อภิสิทธิ์ชนกลุ่มนี้เป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มชนที่มีอำนาจทางการเมืองย่อมอยู่ในฐานะที่จะอาศัยอำนาจทางการเมืองนั้นเป็นเครื่องมือในการสะสมโภคทรัพย์ และเป็นเครื่องมือในการกดขี่ขูดรีดมวลชน ในระบบการปกครองดังกล่าวนี้ชนชั้นผู้ปกครองย่อมมีอำนาจที่จะตรากฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยให้การฉกประโยชน์ระหว่างชนชั้นเป็นไปได้โดยสะดวกขึ้น การใช้อำนาจทางการเมืองของชนชั้นผู้ปกครองจึงมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น และจารีตประเพณีต่างๆภายใต้การปกครองดังกล่าวนี้ มวลชนจะหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจนได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับศีลธรรมจรรยาและมนุษยธรรมของชนชั้นผู้ปกครองเป็นสำคัญ ความเป็นมาในอดีตย่อมเป็นประจักษ์พยานของความข้อนี้ได้เป็นอย่างดี และแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น

ระบอบ ‘ประชาธิปไตย’ ในปี 2475 แต่โดยเนื้อแท้แล้วรูปแบบของการปกครองก็ยังคงเป็นการปกครองระบอบคณาธิปไตย ซึ่งอำนาจทางการเมืองยังคงตกแก่ชนชั้นผู้ปกครองเพียงไม่กี่คน สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ยังเป็นจริงอยู่ในปัจจุบัน และจะยังคงเป็นจริงสืบต่อไปในอนาคตเท่าที่มองเห็น ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มาจากชนชั้นผู้ปกครอง และ/หรือมีผลประโยชน์ร่วมกับชนชั้นผู้ปกครอง และในเมื่อความรู้สึกเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของมวลชนมิได้ปรากฏอยู่ในอภิสิทธิ์ชนกลุ่มนี้ ตราบเท่าที่อำนาจทางการเมืองยังมิได้กระจายแก่มวลชนโดยทัดเทียมกัน เราย่อมหวังได้ยากว่า การปกครองจะแปรรูปจากรบอบคณาธิปไตยมาเป็นระบอบประชาธิปไตย และตราบเท่าที่รูปแบบของการปกครองยังมีใช้ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ประชาชนก็จะยังคงมิได้เป็นใหญ่ในแผ่นดินสมกับชื่อ ในสภาพการณ์เช่นนี้ เรา่อมคาดหมายได้ว่า ชนชั้นผู้ปกครองจะยังคงใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาความมั่งคั่งแห่งตนอีกต่อไปมิใช่จะต้องคำนึงว่ามวลชนจักทุกข์ยากลำบากปานใด ข้อที่เราทั้งหลายพึงสังวรก็คือ ความยากจนนั้นเป็นปรากฏการณ์สัมพัทธ์ หากใช้ปรากฏการณ์สัมบูรณ์ไม่ มีได้หมายความว่า หากมวลชนมีรายได้สูงกว่าระดับอันพอประทังชีวิตแล้ว ปัญหาความยากจนจะหมดสิ้นไป แท้ที่จริงแล้ว หากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนมีมากขึ้น กลุ่มชนที่มีฐานะมั่งคั่งขึ้นย่อมมีการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยมากขึ้น การใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยของกลุ่มชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ย่อมมีส่วนทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ผลก็คือ รายได้ที่เคยพอเพียงแก่การประทังชีวิตของมวลชนผู้ยากไร้ ก็จะไม่เพียงพอแก่การครองชีพอีกต่อไป ระดับรายได้ขั้นต่ำที่พอเพียงแก่การประทังชีวิตย่อมสูงขึ้น โดยที่ความยากจนเป็นปรากฏการณ์สัมพัทธ์เช่นนี้ หากอำนาจทางการเมืองยังมิได้มีการกระจายอย่างทัดเทียมกัน การใช้อำนาจทางการเมืองของชนชั้นผู้ปกครองประเทศในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจย่อมทำให้ความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างชนชั้นมีมากขึ้น การกระจายอำนาจทางการเมืองแก่ปวงชนโดยทัดเทียมกันจึงเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการแก้ปัญหาความยากจนอย่างถอนรากถอนโคน

ปัญหาความยากจนมิได้มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น หากทว่ายังเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันอีกด้วย วิวัฒนาการของสังคมตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันมีผลให้ฐานะทางเศรษฐกิจของมนุษย์แตกต่างกัน ความแตกต่างดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานแล้วเป็นความแตกต่างโดยกำเนิดของมนุษย์ ขณะเดียวกันโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอาจมีส่วนเสริมส่งให้ความแตกต่างดังกล่าวมีมากขึ้น อำนาจทางเศรษฐกิจย่อมกำหนดโดยมูลค่าของปัจจัยการผลิตในครอบครอง ผู้ที่มีปัจจัยการผลิตในครอบครองมาก (ไม่ว่าจะเป็นทุน ที่ดิน และแรงงาน) ย่อมมีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก ความสำคัญของปัจจัยการผลิตประเภทหนึ่งในสังคมยุคสมัยหนึ่งสมัยใดย่อมขึ้นอยู่กับลำดับขั้นแห่งวิวัฒนาการของสังคม และสภาพของประยุกต์วิทยาที่ใช้ในสังคม

ยุคนั้น กลุ่มชนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก ย่อมอาศัยอำนาจทางเศรษฐกิจนั่นเองเป็นฐานในการสร้างความมั่งคั่ง แม้ในระบอบการปกครองที่อำนาจทางการเมืองตกอยู่กับชนกลุ่มน้อย กลุ่มชนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจก็ยังสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองเพื่อเป็นเครื่องมือในการพอกพูนโภคทรัพย์อีกทอดหนึ่งได้ แต่ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจหาได้เกิดขึ้นโดยกำเนิดของมนุษย์แต่ประการเดียวไม่ โครงสร้างทางการเมืองและสังคม ตลอดจนนโยบายแห่งรัฐได้มีส่วนหนุนเนื่องให้ความไม่เป็นธรรมในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น หากพิจารณาจากสภาพการณ์ในปัจจุบัน เราอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยต่อไปนี้มีส่วนส่งเสริมให้การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นไปโดยไม่เป็นธรรมมากขึ้น

4.1.1 โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

โดยรูปแบบ ระบบเศรษฐกิจมีโครงสร้างตามระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) กล่าวคือ เป็นรูปผสมระหว่างระบบทุนนิยมกับระบบสังคมนิยม แต่โดยเนื้อแท้ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบทุนนิยม ในระบบเศรษฐกิจไทยประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและมีเสรีภาพในการประกอบการ แต่เสรีภาพดังกล่าวนี้หาใช่เสรีภาพที่แท้จริงไม่ เพราะอิทธิพลทางการเมืองได้มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบการโดยไม่เท่าเทียมกัน ขณะเดียวกันรัฐก็เป็นผู้ประกอบวิสาหกิจบางประเภทเอง แต่รัฐวิสาหกิจในเมืองไทยมิใช่เครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ตรงกันข้ามกลับเป็นเครื่องมือในการแสวงหาทรัพย์สินของผู้นำฝ่ายทหารและสมัครพรรคพวก ทำนองเดียวกัน การวางแผนเศรษฐกิจและสังคมก็เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจยิ่งกว่าการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ดังนั้นแม้รูปแบบของเศรษฐกิจไทยจะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม แต่โดยเนื้อแท้แล้วยังคงเป็นระบบทุนนิยม ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างในด้านเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ระบบทุนนิยมเน้นการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและเสรีภาพในการประกอบการ ระบบสังคมนิยมกลับเน้นความเป็นธรรมในสังคมและการกระจายรายได้ประชาชาติโดยเท่าเทียมกัน แม้ว่าจะระบบเศรษฐกิจไทยจะเป็นระบบทุนนิยม แต่ก็หาใช่ระบบการประกอบการอย่างเสรีดังที่มีกล่าวอ้างอยู่เรื่อยๆไม่ เพราะโดยเนื้อแท้แล้วประชาชนหาได้มีเสรีภาพในการประกอบการโดยทัดเทียมกันไม่ ทั้งนี้มิใช่เฉพาะแต่ผู้ที่มีทุนรอนและอำนาจทางเศรษฐกิจน้อยจะมีเสรีภาพในการประกอบการน้อยกว่าผู้ที่มีทุนรอนและอำนาจทางเศรษฐกิจมากเท่านั้น หากทว่าแม้ในหมู่ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจทัดเทียมกัน ก็ยังมีได้มีเสรีภาพในการประกอบการเสมอภาคกันอีกด้วย ด้วยมีการแสวงหาอิทธิพลและอิทธิพลทางการเมืองเพื่อหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อิทธิพลและอิทธิพลทางการเมืองนี้เองเป็นปัจจัยสำคัญที่ยังผลให้เสรีภาพในการประกอบการของปวงชนมิได้ทัดเทียมกัน ความอยู่รอดและการจำเริญเติบโตของวิสาหกิจเอกชน

บางประเภทมิได้เกิดจากประสิทธิภาพเป็นสำคัญ หากทว่าเป็นผลของการใช้อภิสิทธิ์และอิทธิพลทางการเมืองดังกล่าวนี้

ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การแบ่งปันความมั่งคั่งของชาติย่อมเป็นไปตามอัตราส่วนของปัจจัยการผลิตที่ประชาชนแต่ละคนมีอยู่ ผู้ที่มีอำนาจเศรษฐกิจและมีปัจจัยการผลิตในครอบครองมากย่อมอยู่ในฐานะที่จะได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมากกว่าผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและปัจจัยการผลิตในครอบครองน้อย ขณะเดียวกัน ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ได้รับนั้นก็เป็เครื่องมือสำคัญในการแสวงหาอภิสิทธิ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าเดิม ดังนั้น คนรวยที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้นวันแต่จะร่ำรวยยิ่งขึ้น ส่วนคนจนนับวันแต่จะจนลง การเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการพัฒนาประเทศ นโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาล ตลอดจนนโยบายภาษีอากร โดยหันมาเน้นถึงความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเท่ากันที่จะมีส่วนช่วยเกื้อกูลให้ความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนลดลงได้ ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยให้มืองค์ประกอบของระบบสังคมนิยมมากขึ้น ย่อมเอื้ออำนวยในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ดังที่มีผู้กล่าวอ้างว่า เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมแล้ว ระบบสังคมนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่ดีกว่าระบบทุนนิยม (Lange and Taylor 1965:20)

4.1.2 นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

เป้าหมายและกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญไม่น้อยในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ ถ้าจะพิจารณาถึงระบบเศรษฐกิจไทยแล้ว ไม่ว่าจะรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันจะได้แถลงไว้อย่างไร แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญอันดับหนึ่ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความหลงเชื่ออย่างผิดๆว่า การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในความหมายที่เข้าใจกันในปัจจุบันเป็นมรรควิถีเดียวที่จะแก้ปัญหาความยากจนของประเทศ จนยอมที่จะสละเป้าหมายอื่นๆ เพื่อให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมามุ่งที่จะทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น โดยเชื่อว่า ชนชั้นนายทุนเป็นชนชั้นที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ หากกระจายรายได้ประชาชาติให้คนรวยรวยยิ่งขึ้น และคนจนยิ่งจนลง เงินออมของประเทศจะได้มีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะคนรวยอยู่ในฐานะที่จะออมเงินได้มากกว่าคนจน โดยที่เงินออมเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศ เมื่อเงินออมของประเทศมากขึ้น (อันเป็นผลจากการกระจายรายได้ประชาชาติที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้น) ช่องทางแห่งการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมมีมากขึ้น ในระยะแรกเริ่มของกระบวนการพัฒนา ภาระของการพัฒนาตกหนักอยู่แก่ภาคเกษตรกรรมหรือภาคชนบท ดังจะเห็นได้ว่า รายได้จากการเก็บภาษีอากร ซึ่งจะนำไปใช้

จ่ายในโครงการพัฒนาต่างๆต่อไปนั้นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งได้จากพืชผลเกษตรโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมแล้ว ประชาชนในภาคเกษตรกรรมต้องรับภาระภาษีถึงสองในสามของภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บ (ประมาณ 66-67%)(Usher 1967) แต่รัฐบาลใช้จ่ายเงินในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) เพียง 14.15% ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง (2510-2514) เพียง 20.23% และตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามเพียง 13.7% ของงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมานั้นหนักในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมหรือภาคตัวเมือง ยังผลให้ความแตกต่างแห่งรายได้ระหว่างประชาชนในภาคชนบทกับภาคตัวเมืองมีมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาถึงระยะยาวแล้ว การละเลยไม่พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควรย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เพราะความล้มเหลวของภาคเกษตรกรรมนั่นเอง ในที่สุดแล้วจะทำให้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงช้าลง (รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์ 2517) ครั้นหันมาพิจารณาผลของการพัฒนาประเทศที่มีต่อภูมิภาคต่างๆ เราอาจเห็นได้ว่า เมื่อสิ้นสุดปี 2514 อันเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง รายได้ถัวเฉลี่ยของประชาชน (Per Capita Income) ในภูมิภาคต่างๆ ยังแตกต่างกันอยู่มาก ไม่แต่เท่านั้นอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาคก็ยังคงแตกต่างกันมากอีกด้วย ขอให้พิจารณาจากสถิติในตารางที่ห้า

จากสถิติในตารางที่ห้า เราจะเห็นได้ว่า ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่เพียงแต่จะมีรายได้ถัวเฉลี่ยต่ำกว่าประชาชนในภาคอื่นๆเท่านั้น หากทว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ยังต่ำกว่าภาคอื่นๆด้วย หากแนวโน้มยังคงเป็นอยู่เช่นนี้ ความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับประชาชนในภาคอื่นๆ ย่อมมีมากขึ้น

4.1.3 นโยบายรายจ่ายของรัฐบาล

ถ้าพิจารณารายจ่ายรัฐบาล จำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ (Economic Classification) โดยแบ่งเป็นรายจ่ายที่เป็นเงินโอน (Transfer Expenditure) กับรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการต่างๆ (Exhaustive Expenditure) รายจ่ายของรัฐบาลประเภทที่จะมีส่วนช่วยในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ก็คือ รายจ่ายที่เป็นเงินโอน ในปีงบประมาณ 2517-2518 รายจ่ายที่เป็นเงินโอนมีเพียงร้อยละ 14 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ตัวเลขในปีอื่นๆก็ไม่แตกต่างจากนี้มากนัก แต่อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายที่เป็นเงินโอนกับรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล มิใช่ดัชนีที่ดีที่ใช้พิจารณาว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลมีส่วนก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมากน้อยเพียงใด จำเป็นที่เราจักต้องพิจารณาองค์ประกอบของรายจ่ายที่เป็นเงินโอนด้วย รายการสำคัญของรายจ่ายประเภทนี้ก็คือ ดอกเบี้ยหนี้สาธารณะซึ่งมีมูลค่าถึงร้อยละ 50-60 ของรายจ่ายที่เป็นเงินโอน รายการดังกล่าวนี้หาได้มีส่วนในการช่วยกระจายรายได้

ประชาชนให้เป็นธรรมไม่ เพราะประชาชนที่มีเงินออมมากพอที่จะให้รัฐบาลกู้ได้นั้นยอมมาจากชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ส่วนรายจ่ายที่เป็นเงินโอนชนิดที่จะช่วยลดความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจจะหวางปวงชน เช่น เงินสวัสดิการสำหรับคนยากจน เงินชดเชยสำหรับกรรมกรที่ว่างงาน (Unemployment Compensation) ฯลฯ ไม่ปรากฏว่ามี ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลหาได้มีส่วนลดความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างปวงชนไม่ ตรงกันข้ามกลับเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ความแตกต่างดังกล่าวมีมากขึ้น

นอกจากรายจ่ายที่เป็นเงินโอนแล้ว การจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลบางประเภท ก็อาจมีส่วนช่วยกระจายรายได้ประชาชนให้เป็นธรรมมากขึ้นไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เช่น บริการการศึกษา การสาธารณสุข การเคหสถาน ฯลฯ แต่เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาล ส่วนใหญ่ได้แก่ ประชาชนในภาคตัวเมือง และประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดี ในขณะที่รายได้ที่รัฐบาลนำมาใช้จัดสรรบริการสาธารณะเหล่านี้ ส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บภาษีอากร และโดยที่ภาษีอากรที่เก็บได้ส่วนใหญ่เป็นภาษีโดยอ้อม ซึ่งมีได้เป็นไปตามหลักการเก็บภาษีตามผลประโยชน์ที่ได้จากบริการของรัฐ (Benefit Principle of Taxation) ดังนั้น ภาระต้นทุนในการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลจึงตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป ด้วยเหตุฉะนี้ เราจึงเห็นได้ว่าการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลหาได้มีส่วนเกื้อกูลให้การกระจายรายได้ประชาชนเป็นไปอย่างเป็นธรรมไม่

4.1.4 นโยบายการภาษีอากร

ภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บได้ประมาณร้อยละ 80-85 เป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งโครงสร้างอัตราภาษีเป็นโครงสร้างแบบถอยหลัง (Tax Regressivity) ส่วนภาษีโดยตรง เช่น ภาษีเงินได้จากบุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯลฯ เก็บได้เพียงร้อยละ 15-20 ของรายได้จากการเก็บภาษีอากร ถ้าหากต้องการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชนให้เป็นธรรมแล้ว ภาษีที่เรียกเก็บจักต้องมีเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐาน ขณะเดียวกันโครงสร้างอัตราภาษีจักต้องมีความก้าวหน้า (Tax Progressivity) แต่เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ภาษีที่มีเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐานที่รัฐบาลเรียกเก็บอยู่นั้นมีอยู่น้อยมาก ทั้งยังมีได้มีการริเริ่มเก็บภาษีบางประเภทที่มีเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐานอย่างจริงจัง เช่น ภาษีมรดก ภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (Capital Gains Tax) ภาษีทรัพย์สินที่ได้มาโดยเสนาหา ฯลฯ ขณะเดียวกัน โครงสร้างอัตราภาษีอากรก็ยังเป็นโครงสร้างแบบถอยหลัง ซึ่งจริงแต่จะทำให้ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชนมีมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ในระยะหลังๆนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรได้มีผลให้ความก้าวหน้าของอัตราภาษีมินน้อยลงไปอีก (Salkin and Chalayonwatn 1974) แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมิได้ใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชนให้เป็นธรรม

แม้ในปัจจุบัน ชาวนาจะไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่การเก็บพรีเมียมข้าว ซึ่งภาระส่วนใหญ่ตกแก่ชาวนานั้นเป็นภาระแก่ชาวนาเสียยิ่งกว่าการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเสียอีก (Sithiporn Kridakara 1970 : 43-45) นโยบายการกดราคาข้าวภายในประเทศด้วยการเก็บพรีเมียมนั้นเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น เพราะการเก็บพรีเมียมข้าวมีผลให้ราคาข้าวภายในต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ชาวนาจึงได้รับผลตอบแทนจากการผลิตข้าวต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยที่ภาระของพรีเมียมข้าวตกแก่ชาวนาเป็นส่วนใหญ่ การเก็บพรีเมียมข้าวจึงเท่ากับเป็นการดึงเอารายได้ที่พึงได้ของชาวนา มาจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้บริโภคข้าวที่ได้ผลิตข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในภาคตัวเมือง ดังนั้นจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า การเก็บพรีเมียมข้าวมีส่วนสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติเลวร้ายกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้ปัญหาความยากจนทวีความรุนแรงมากขึ้น

4.1.5 การรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การรวมกลุ่มผลประโยชน์นั้น โดยพื้นฐานแล้วมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้เข้าร่วมกลุ่มและสร้างอำนาจต่อรองของผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ในอดีตที่เป็นมา รัฐบาลได้ส่งเสริมไม่ว่าโดยพฤตินัยหรือโดยนิตินัยให้มีการจัดตั้งสมาคมนายทุนในรูปแบบต่างๆ แต่ขณะเดียวกันกลับไม่ส่งเสริมและไม่มีความจริงใจที่จะสนับสนุนให้ชนชั้นกรรมาชีพรวมตัวกันเป็นสหบาลกรรมกร แม้จะมีการส่งเสริมให้จัดตั้งกลุ่มชาวนา แต่กลุ่มชาวนาที่รัฐบาลพระราชย์ส่งเสริมให้มีขึ้นนั้น ก็เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของชนชั้นผู้ปกครอง และแม้ว่ารัฐบาลจะส่งเสริมให้พ่อค่านายทุนรวมกลุ่มกัน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของนโยบายสาธารณะ (มนตรี เจนวิทย์ การ 2517) แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ก็เท่ากับเปิดช่องให้สมาคมพ่อค่านายทุนเหล่านี้อยู่ในฐานะที่จะสร้างพลังกดดันทางการเมืองเพื่อให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะบางประการ เพื่อให้เกื้อกูลผลประโยชน์แก่ชนชั้นนายทุนมากขึ้น รัฐบาลได้อ้างเสมอมาว่า การรวมกลุ่มของชนชั้นกรรมาชีพและชาวนาจะเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศ แต่เป็นที่น่าประหลาดใจยิ่งนักที่รัฐบาลกลับมองไม่เห็นภัยคุกคามทำนองเดียวกันนี้จากการรวมกลุ่มของพ่อค่านายทุน การณ์ทั้งนี้จะให้เข้าใจเป็นอื่นไปไม่ได้ นอกเสียจากว่า นโยบายของรัฐบาลมุ่งที่จะส่งเสริมสวัสดิภาพของชนชั้นนายทุนยิ่งกว่าชนชั้นกรรมาชีพ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในขณะที่พ่อค่านายทุนมีการรวมกลุ่มกัน แต่ชนชั้นกรรมาชีพและชาวนากลับไม่อาจรวมกลุ่มกันได้โดยสะดวก เช่นนี้ ย่อมทำให้อำนาจต่อรองของชนชั้นทั้งสองนี้แตกต่างกันมากยิ่งขึ้น ทั้งๆ ที่โดยพื้นฐาน อำนาจทางเศรษฐกิจก็แตกต่างกันอยู่แล้ว ผลก็คือ ช่องโอกาสที่ชนชั้นนายทุนจะขูดรีดชนชั้นกรรมาชีพยิ่งมีมากขึ้น

4.1.6 บทบาทของธนาคารพาณิชย์¹

ธนาคารพาณิชย์ถึงจะเป็นวิสาหกิจเอกชน แต่ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนโดยทั่วไปอย่างน้อย 2 ประการ คือ *ประการแรก* ในขณะที่วิสาหกิจเอกชนประเภทอื่นแสวงหากำไรจากการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการประเภทต่างๆ แต่ธนาคารพาณิชย์แสวงหากำไรจากเงิน และโดยที่เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการต่างๆ เงินจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงมีกิจการที่เกี่ยวข้องกับหัวใจของระบบเศรษฐกิจ *ประการที่สอง* แม้ว่าวิสาหกิจเอกชนจะมีอำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียง (Power of Discrimination) กล่าวคือ จะเลือกขายสินค้าและบริการแก่ใครก็ได้ และจะเลือกไม่ขายให้ใครก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ วิสาหกิจเอกชนประเภทอื่นไม่ผู้ได้อำนาจดังกล่าวนี้ แต่ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจและได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้เป็นเนืองนิจ ธนาคารพาณิชย์เลือกที่จะให้ลูกค้าบางคนกู้เงิน และเลือกที่จะไม่ให้ลูกค้าบางคนกู้เงิน และโดยที่ธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายล้วนมีผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมต่างๆ นายธนาคารพาณิชย์ย่อมอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียงในการสร้างอำนาจผูกขาดได้ ด้วยการเลือกที่จะไม่ให้คู่แข่งลูกค้าที่คิดจะเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่ตนมีผลประโยชน์ และเลือกให้คู่แข่งภาคณาญาติและสมัครพรรคพวกของตน โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ หรือโดยที่อัตรากาเร่สูงสูงกว่าที่ควร ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์มีส่วนสำคัญในการสร้างสายในแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งย่อมมีความหมายว่า นายธนาคารพาณิชย์อยู่ในฐานะที่จะได้รับกำไรสูงเกินกว่าที่ควร และราคาสินค้าและบริการบางประเภทจะสูงกว่าที่ควร ธนาคารพาณิชย์จึงมีส่วนในการทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของปวงชนแตกต่างกันมากขึ้น

4.2 สาเหตุภายนอกประเทศ

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมมีส่วนสำคัญในการทำให้ปัญหาความยากจนในประเทศด้อยพัฒนาร้ายแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีการกระจายอย่างไม่ทัดเทียมกัน การที่ประเทศต่างๆ ในมนุษยโลกมีอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศแตกต่างกันอย่างมากเช่นนี้ย่อมเปิดช่องให้การขูดรีดระหว่างประเทศเกิดขึ้นได้โดยง่าย เพราะประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นมหาอำนาจทางการเมืองหรือมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ย่อมจะใช้อำนาจแห่งตนในการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเหล่านี้ ปรากฏในรูปของการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนระหว่างประเทศ และความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

¹ รายละเอียดดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2517ข)*

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งมักจะเชื่อว่า การค้าระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการเกื้อหนุนให้ประเทศด้วยพัฒนาหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน ความเจริญของประเทศหนึ่งจะส่งดอกผลแห่งความเจริญไปสู่ประเทศที่ด้อยความเจริญ โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ การค้าระหว่างประเทศจะช่วยให้สวัสดิภาพของประชาชนในประเทศที่มีการค้าขายซึ่งกันและกันเพิ่มขึ้นได้ แต่ความเชื่อดังกล่าวนี้จะเป็นจริงได้ ก็ต่อเมื่อโครงสร้างตลาดของประเทศที่มีการค้าขายกันนั้นเป็นโครงสร้างที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศจึงต้องเป็นไปโดยสะดวกและปราศจากอุปสรรคใดๆ แต่เราจะเห็นได้ว่า ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์นั้นเป็นสิ่งที่หาได้ยากในโลกแห่งความเป็นจริง ทั้งการค้าระหว่างประเทศก็ได้เป็นไปอย่างเสรี ไม่เพียงแต่ประเทศต่างๆจะมีการควบคุมการนำเข้าค่าเช่าและส่งออกสินค้าออก ตลอดจนการตั้งกำแพงภาษีเท่านั้น หากทว่ายังได้มีความพยายามในการสร้างฐานอำนาจต่อรองและอำนาจผูกขาดระหว่างประเทศ ด้วยการรวมกลุ่มประเทศผู้ผลิตและผู้บริโภคสินค้าบางประเภทอีกด้วย แท้ที่จริงการค้าระหว่างประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมดังกล่าวนี้อาจกลับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วยิ่งรวยขึ้น และประเทศด้อยพัฒนายิ่งจนลง ในการวิเคราะห์เรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงกระแสธารแห่งประวัติศาสตร์ของประเทศด้วยพัฒนาแต่ละประเทศ

ประเทศด้อยพัฒนาทุกวันนี้ ในอดีตส่วนใหญ่เป็นอาณานิคมทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม ในกรณีเช่นนี้ การขาดดุลส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic Surplus) ระหว่างประเทศย่อมเกิดขึ้น เพราะไม่เคยปรากฏเป็นตัวอย่งในประวัติศาสตร์ว่าประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมจะไม่แสวงหาประโยชน์จากดินแดนที่เป็นอาณานิคมของตน ประเทศอาณานิคมจึงเปรียบเสมือนดาวบริวารที่ล้อมรอบศูนย์แห่งความเจริญ (ซึ่งก็คือประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม) ประเทศดาวบริวารเป็นเพียงตลาดสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศมหาอำนาจ และเป็นแหล่งวัตถุดิบสำหรับป้อนโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศมหาอำนาจเท่านั้น การขาดดุลระหว่างประเทศจึงเกิดขึ้น เพราะวิสาหกิจที่ประกอบกิจการส่งออกสินค้าออกในประเทศด้อยพัฒนาถูกรวบงาโดยนายทุนของประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะป็นนายทุนเอกชนหรือนายทุนรัฐ ดังกรณีบริษัทอีสต์อินเดียของประเทศอังกฤษ ซึ่งรวบรวมการค้าระหว่างประเทศในบูรพาทิศ เป็นอาทิ การค้าระหว่างประเทศจึงเกิดขึ้นบนฐานแห่งอำนาจต่อรองที่แตกต่างกันอย่างมาก

ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศด้อยพัฒนาเป็นอันมากได้รับเอกราชทางการเมือง และเริ่มต้นพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง แต่การพัฒนาประเทศมักจะเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม ประเทศด้อยพัฒนาจึงเป็น ผู้มาทีหลัง (The Late-comer) ในการพัฒนาอุตสาหกรรม การเป็นผู้มาทีหลังดังกล่าวนี้อาจจะมีข้อดีที่ไม่ต้องเสียทรัพยากรและเวลาในการคิดค้นประยุกต์วิทยาต่างๆขึ้นใหม่ เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วในเวลานี้ ในสมัยที่เริ่มปฏิวัติ

อุตสาหกรรม ก็ได้คิดค้นไว้แล้ว เพียงแต่จำเป็นต้องปรับให้เหมาะสมกับสภาพและองค์ประกอบของปัจจัยการผลิตภายในประเทศเท่านั้น แต่การเป็นผู้มาทีหลังในการพัฒนาอุตสาหกรรมมีข้อเสียอย่างยิ่ง เพราะการเจริญรอยตามประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น เมื่อเริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมช้ากว่าเขา ตลาดสินค้าอุตสาหกรรมประเภทต่างๆก็ถูกรอบงำโดยประเทศที่พัฒนาแล้วจนหมดสิ้น อีกทั้งต้นทุนการผลิตของประเทศด้อยพัฒนามักจะสูงกว่าและคุณภาพสินค้าในระยะแรกเริ่มมักจะต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งยังผลให้ฐานะการแข่งขันระหว่างประเทศแตกต่างกันอย่างมาก กรณีของประเทศไทยมิได้แตกต่างไปจากความข้างต้นนี้ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาถึงความเป็นมาในอดีต เรามักจะถูกมองเสมอว่า ไทยไม่เคยเสียเอกราชให้แก่ใคร แต่เราจะปฏิเสธได้อย่างไรว่า เราไม่เคยสูญเสียเอกราชทางเศรษฐกิจ ในเมื่อได้มีการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 ซึ่งยังผลให้ต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาจักร การสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาจักรเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เปิดช่องให้ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมขูดรีดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากประเทศไทย ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเก็บภาษีศุลกากรมีผลอย่างสำคัญให้รัฐบาลขาดรายได้อันพึงได้ อันจะนำไปพัฒนาประเทศอีกต่อหนึ่ง การใช้อำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าของประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมในการทำสนธิสัญญาสัมพันธไมตรีนั้นเป็นวิธีการที่ใช้ขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพตลอดมา แม้ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยในฐานะประเทศฝ่ายอักษะผู้แพ้สงครามยอมตกเป็นเบี้ยรองบ่อนโดยมีพิกัดต้องสงสัย ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมเองก็ไม่ละเลยที่จะใช้ความได้เปรียบทางการเมืองระหว่างประเทศในการแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศไทย ด้วยการกำหนดเงื่อนไขบังคับตามอำเภอใจในการให้บริษัทน้ำมันของประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมกลับเข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทย

นอกเหนือจากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในรูปของการค้าระหว่างประเทศแล้ว การลงทุนระหว่างประเทศเป็นกลไกในการขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอีกด้วย จริงอยู่ แม้ว่าการลงทุนของชาวต่างประเทศในประเทศไทยจะมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศ แต่กำไรที่นายทุนต่างประเทศได้รับนั้นมากมายมหาศาลนัก ยิ่งไปกว่านั้น หากนายทุนต่างประเทศใช้วิธีระดมทุนจากภายในประเทศไทยเอง ประโยชน์ของการลงทุนระหว่างประเทศในการลดปัญหาการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศย่อมน้อยลง ประเทศซึ่งต้องพึ่งพาการลงทุนของชาวต่างประเทศเป็นสำคัญย่อมตกอยู่ในวัฏจักรแห่งความยาก เพราะโอกาสที่จะกลายเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจของประเทศเจ้าของทุนย่อมมีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นายทุนต่างชาติหลุมหัวกันสร้างสายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งมักจะอ้างกันว่า ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในรูปของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มีส่วนช่วยลดความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา แต่แท้จริงแล้ว ความช่วยเหลือระหว่างประเทศมักจะมีได้เกิดขึ้นจากเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม แต่เกิดจากเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยที่มูลเหตุจูงใจของความช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นดังนี้ เราย่อมยากที่จะคาดหวังว่า ความช่วยเหลือระหว่างประเทศจะสามารถช่วยให้ประเทศด้อยพัฒนาหลุดพ้น จากวัฏจักรแห่งความยากจนได้ เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของความช่วยเหลือระหว่างประเทศแล้ว เราจะเห็นได้ว่า ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในรูปเงินให้เปล่าโดยเสนาหา (Grant) มีน้อยมาก ส่วนใหญ่มักจะเป็นความช่วยเหลือในรูปเงินให้กู้ (Loan) ซึ่งไม่น่าจะเรียกว่า 'ความช่วยเหลือ' มีหน้าซ้ำเงินกู้ที่ประเทศที่พัฒนาแล้วให้กู้แก่ประเทศด้อยพัฒนามักจะมีข้อผูกพันต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อผูกพันให้ซื้อสินค้าและบริการจากประเทศเจ้าของเงินกู้ (Procurement Tying) และข้อผูกพันในการใช้เงินกู้ในโครงการหนึ่งโครงการใดโดยเฉพาะ (Project Tying) ข้อผูกพันเหล่านี้ย่อมทำให้เงินกู้ไม่อาจเป็นประโยชน์ต่อประเทศด้อยพัฒนาอย่างแท้จริง และยิ่งผลให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศกลายเป็นกลไกของระบบจักรวรรดินิยมสมัยใหม่

5. ทางเลือกในการแก้ปัญหาความยากจน

ผู้เขียนได้เสนอความเห็นไว้ว่า ความยากจนมิใช่ปรากฏการณ์สัมบูรณ์ (Absolute Phenomenon) หากทว่าเป็นปรากฏการณ์สัมพัทธ์ ในการพิจารณากำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อแก้ปัญหาความยากจน จำเป็นจะต้องศึกษาถึงสาเหตุของความยากจนอย่างถ่องแท้ มิฉะนั้น การแก้ปัญหาจะเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความยากจนมีสาเหตุทั้งที่เป็นปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศ กล่าวโดยสรุป ความยากจนเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่ทัดเทียมกัน ขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมมีส่วนเสริมสร้างปัญหาให้ร้ายแรงยิ่งขึ้น ดังนั้น ในการพิจารณาทางเลือกในการแก้ปัญหาความยากจน ปัจจัยที่พึงพิจารณา มีดังต่อไปนี้

- (ก) โครงสร้างและการกระจายอำนาจทางการเมือง
- (ข) เป้าหมายในการพัฒนาประเทศ
- (ค) ใครเกิดมามีน้อย รัฐต้องหยิบยื่นให้มาก
- (ง) ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ

5.1 โครงสร้างและการกระจายอำนาจทางการเมือง

เงื่อนไขอันจำเป็นที่จะช่วยให้การแก้ปัญหาใดๆภายในระบบเศรษฐกิจสำเร็จลุล่วงได้ก็คือ รัฐบาลและชนชั้นปกครองจักต้องมีความตั้งใจจริงและเจตนาอันบริสุทธิ์ในการแก้ปัญหาพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ถ้าหากรัฐบาลและชนชั้นปกครองขาดความตั้งใจจริงและเจตนาบริสุทธิ์ ทั้งนี้อาจเป็นด้วยมรรควิถีในการแก้ปัญหาความยากจนมีผลกระทบกระเทือนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มชนที่มีอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมืองจักต้องมีกลไกที่จะบีบบังคับให้ชนชั้นผู้ปกครองหันมาแก้ปัญหาเศรษฐกิจพื้นฐานของมวลชนอย่างจริงจัง หรือไม่ก็ต้องมีกลไกในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐบาลของมวลชน โดยมวลชน และเพื่อมวลชนอย่างแท้จริง โครงสร้างทางการเมืองที่มีรากฐานอยู่บนระบอบประชาธิปไตยขนานแท้เท่านั้นที่จักเอื้ออำนวยให้การกำหนดนโยบายแห่งชาติเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทวยราษฎร์ แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญอันเป็นแม่บทแห่งกติกาสังคมจักต้องร่างโดยมวลชนหรือได้รับความเห็นชอบจากมวลชน รัฐธรรมนูญที่ร่างโดยชนชั้นผู้ปกครอง เฉกเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งมีได้รับมติเห็นชอบจากมวลชน ย่อมยากที่จะเอื้อประโยชน์ต่อมวลชนได้ ในเมื่อกลไกเสถียรภาพของชนชั้นผู้ปกครองทำให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ แต่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเห็นแก่ประโยชน์ของมวลชน เพราะกลุ่มชนที่รัฐบาลประชาธิปไตยพึงเอาใจมีเฉพาะแต่กลุ่มชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายการใช้จ่ายไปในทางที่จะทำให้ได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การใช้จ่ายของรัฐบาลจึงดำเนินไปจนกระทั่งคะแนนเสียงที่เพิ่มขึ้นหน่วยสุดท้าย (Marginal Vote Gain) เท่ากับหรือพอดีกับเสียงสนับสนุนหน่วยสุดท้ายที่ต้องเสียไป (Marginal Vote Loss) อันเป็นผลจากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น เพื่อนำมาใช้จ่ายตามนโยบายที่กำหนดไว้ (เมธี ครองแก้ว 2517) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มชนที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยพึงเอาใจมิใช่ มวลชน แต่เป็นเพียงกลุ่มชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ถึงกระนั้นก็ตามหากกลุ่มชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงประกอบด้วยคนยากไร้เป็นส่วนใหญ่ และหากรัฐบาลมิได้มุ่งแก้ปัญหาความยากจนเป็นปฐม ระบอบประชาธิปไตยก็ยังมีกลไกที่ช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยสันติ เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐบาลเพื่อมวลชน แม้กระบวนการดังกล่าวนี้จะกินเวลาช้านานเพียงใดก็ตาม ข้อสรุปนี้จะถูกต้องก็ต่อเมื่อกลุ่มชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอันต่ำต้อยมิได้นอนหลับทับสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่เราจะหวังได้อย่างไรว่า กลุ่มชนที่ต้องการเข้ากินค่าจะมีเวลาพอที่จะหันมาสนใจการเมือง และจะมีเงินทองมากพอที่จะหาข้อมูลเกี่ยวกับการเมือง หากพิจารณาในแง่ดี ความบีบคั้นทางเศรษฐกิจอาจทำให้ประชาชนที่ยากจนหันมาสนใจการเมือง และใช้สิทธิทางการเมืองอย่างเต็มที่ หากพิจารณาในแง่ร้าย เราย่อมหวังไม่ได้ว่า ประชาชนที่ยากเข็ญจะมีเวลาและทรัพยากรมากพอที่จะหันมาสนใจการเมือง ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของชนชั้นนำ (Elites)

ที่จะต้องปลูกประชาชนให้มีสำนึกทางการเมือง และให้รู้ซึ่งถึงประโยชน์อันพึงได้ที่เกิดจากการใช้สิทธิทางการเมืองแห่งตน

ถ้าหากการกระจายอำนาจทางการเมืองที่ไม่ตัดเทียมกันเป็นสาเหตุปฐมฐานของปัญหาความยากจน การกระจายอำนาจทางการเมืองอย่างตัดเทียมกันย่อมเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการแก้ปัญหาความยากจน แต่ไม่ว่าการปกครองจะเป็นรูปแบบใด หากได้มีกลไกที่จะช่วยให้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองอย่างตัดเทียมกันโดยอัตโนมัติไม่ อำนาจทางการเมืองย่อมมีการกระจายอย่างไม่เท่าเทียมกันในทันทีทันใดที่ปวงชนมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่ชนชั้นผู้ปกครองเพื่อวางกติกาและข้อแม้แห่งสังคม แต่ชนชั้นผู้ปกครองเมื่อได้รับมอบอำนาจอธิปไตยตามสัญญาประชาคมหาได้มีหน้าที่เพียงแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น หากทว่ายังมีหน้าที่ในการช่วยให้ปวงชนมีชีวิตอยู่รอดได้ด้วยสันติสุขโดยตัดเทียมกันอีกด้วย หากชนชั้นผู้ปกครองละเลยหน้าที่ดังกล่าวนี้ ปวงชนย่อมมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะเลิกล้มสัญญาประชาคมและเพิกถอนอำนาจอธิปไตยกลับคืนมา ในสังคมที่ชนชั้นผู้ปกครองไม่มุ่งแก้ปัญหาความยากจนของทวยราษฎร์ ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นย่อมทวีความรุนแรงขึ้น ไม่ว่าชนชั้นผู้ปกครองจะกำหนดเป้าหมายของสังคมไว้อย่างไร ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นย่อมเป็นอุปสรรคพื้นฐาน ซึ่งทำให้ไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ในสังคมที่ชนชั้นผู้ปกครองมุ่งเสพสุขจากความทุกข์ยากของปวงชนในที่สุดแล้ว การขูดรีดระหว่างชนชั้นนั่นเองย่อมนำหายนภัยมาสู่ชนชั้นผู้ปกครองอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

5.2 เป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

นับตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2504 เป็นต้นมาไม่ว่ารัฐบาลจะได้แถลงไว้อย่างไร เป้าหมายที่แท้จริงในการพัฒนาประเทศอยู่ที่การเพิ่มรายได้ประชาชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แม้ว่าในแผนพัฒนาฯ บางฉบับจะได้ระบุเป้าหมายการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมไว้ด้วย แต่โดยข้อเท็จจริงหาได้ดำเนินการตามแผนไม่ ทั้งนี้เนื่องจากกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศที่เลือกใช้มุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม โดยให้ภาระในการพัฒนาตึกหนักแก่ภาคเกษตรกรรมเป็นสำคัญ เป้าหมายและกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศจึงมีส่วนทำให้ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาร้ายแรงยิ่งขึ้น

ข้อที่เราพึงพิจารณาก็คือ เป้าหมายและกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศควรจะเป็นอะไร คำตอบของปัญหาทั้งสองนี้ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับเป้าหมายของการพัฒนา ข้อที่เราทั้งหลายอาจยอมรับร่วมกันได้ก็คือ จุดมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศควรจะเป็นอยู่กับการทำให้มวลชนมีชีวิตที่ดี ส่วน 'ชีวิตที่ดี' คือชีวิตเช่นใดนั้น เป็นปัญหาที่จะต้องถกเถียงกันต่อไป ถ้าหากเราถือว่า ชีวิตที่ดีคือชีวิตที่มวลชนมีสันติสุขโดยตัดเทียมกัน

ข้อที่เราพึงพิจารณาก็คือ การเพิ่มรายได้ประชาชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้นั้น ไม่จำเป็นจะต้องทำให้สวัสดิภาพของสังคม (Social Welfare) มีค่าสูงสุดเสมอไป หากมีการผลิตรยนต์เพิ่มขึ้นหนึ่งคัน มูลค่าของรยนต์ที่ผลิตได้ย่อมนำไปรวมไว้ในรายได้ประชาชาติ ในกรณีนี้ แม้รายได้ประชาชาติจะเพิ่มขึ้น แต่สังคมไม่จำเป็นต้องมีสวัสดิภาพดีขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความเสียหายที่เกิดจากรยนต์และปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตของโรงงานมิได้ปรากฏอยู่ในสถิติรายได้ประชาชาติ การที่รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นจึงไม่จำเป็นที่จะทำให้มวลชนมีสวัสดิภาพดีขึ้นเสมอไป แต่ทำไมนักเศรษฐศาสตร์จึงกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาประเทศโดยอาศัยสถิติรายได้ประชาชาติและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นดัชนี เหตุผลมีอยู่แต่เพียงว่า นักเศรษฐศาสตร์พยายามประเมินสิ่งต่างๆ ออกเป็นตัวเลข สมมติฐานข้อหนึ่งของวิชาเศรษฐศาสตร์ก็คือ มนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Economic Man) กล่าวคือ เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ความมีเหตุผล (Rationality) ของมนุษย์อยู่ที่ว่ามนุษย์จักพยายามดำเนินการใดๆ เพื่อให้มีความสุขหรืออรรถประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (Utility Maximization) แต่นักเศรษฐศาสตร์มีความสามารถในการประเมินความสุขของมนุษย์เฉพาะแต่ความสุขอันเกิดแต่วัตถุ (Material Welfare) เท่านั้น นักเศรษฐศาสตร์ยังหาสามารถประเมินความสุขทางใจ (Mental Welfare) เป็นตัวเลขได้ไม่ดังนั้น นักเศรษฐศาสตร์จึงประเมินความสุขของมนุษย์จากมาตรฐานการครองชีพ และมาตรฐานการครองชีพก็หาใช่อะไรอื่น แต่ก็คือระดับการบริโภคของมนุษย์นั่นเอง ด้วยเหตุฉะนั้น นักเศรษฐศาสตร์จึงถือว่า หากไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเงื่อนไขเวลา เมื่อมนุษย์มีการบริโภคมากขึ้น มนุษย์จะมีความสุขมากขึ้น การเพิ่มรายได้ประชาชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ย่อมเอื้ออำนวยให้มนุษย์มีโอกาสได้บริโภคมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ดังนั้น การพัฒนาประเทศด้วยการเพิ่มรายได้ประชาชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ย่อมเอื้ออำนวยให้มนุษย์มีความสุขมากที่สุด ลำดับแห่งเหตุผลของนักเศรษฐศาสตร์ที่ยึดถือรายได้ประชาชาติเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศจึงเป็นเช่นนี้ แต่ข้อบกพร่องของลำดับเหตุผลดังกล่าวนี้อยู่ที่ว่า นักเศรษฐศาสตร์มิได้คำนึงถึงสุขอันเกิดแต่ทางใจ ถ้าหากเราคำนึงถึงความสุขทางใจด้วย เราจะสรุปโดยปราศจากข้อกังขาได้อย่างไรว่าการเพิ่มการบริโภคและการผลิตให้มากที่สุด จะทำให้มนุษย์มีความสุขมากที่สุด และถึงแม้เราจะยอมรับข้อสรุปที่ว่า ความสุขผันแปรตามระดับการบริโภคของมนุษย์ก็ตาม แต่ปัญหาที่เราควรจะถามต่อไปก็คือ ใครเป็นผู้ได้บริโภค การกระจายความสุข (การบริโภค) และการกระจายความมั่งคั่งมิใช่สิ่งที่เราต้องคำนึงถึงหรือ ถ้าหากเราต้องการให้มวลชนมีชีวิตที่ดีโดยทัดเทียมกันเมื่อพิจารณาปัญหาพื้นฐานดังกล่าวนี้ เราย่อมเห็นได้ว่า มีความแตกต่างอย่างสำคัญเกี่ยวกับเป้าหมายของการพัฒนาประเทศระหว่างเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ของตะวันตกกับเศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2517ค) ในขณะที่เศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ของตะวันตกเน้นการอยู่ดีกินดี โดยแสวงหามรรควิธีที่จักทำให้มนุษย์ได้บริโภคมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เศรษฐศาสตร์

ของชาวพุทธกลับเน้นการอยู่พอดีกินพอดี โดยแสวงหามรรควิถีที่จักทำให้มนุษย์ได้รับความสุขมากที่สุด ด้วยการบริโภคน้อยที่สุด ความแตกต่างพื้นฐานดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่เราพึงพิจารณาอย่างยิ่ง ในสังคมพุทธศาสนิกชนดั่งสังคมไทย เราได้ประยุกต์พุทธปรัชญาในการพัฒนาประเทศเพียงใดดูเป็นสิ่งที่เราไม่สู้สนใจกันมากนัก ถ้าหากเรายอมรับร่วมกันว่า ชีวิตที่อยู่พอดีกินพอดีเป็นชีวิตที่อุดมด้วยสันติสุข เราจักต้องจำกัดความต้องการทางตัณหาให้อยู่ในขั้นต่ำขั้นหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจจำเป็นต้องเป็นระบบที่ไม่ใช้สิ่งจูงใจทางวัตถุเป็นเครื่องมือชักนำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเราจักต้องเลิกยึดถือรายได้ประชาชาติเป็นดัชนีวัดระดับการพัฒนา

ไม่เพียงแต่จะต้องกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาเสียใหม่โดยเน้นความเป็นธรรมชาติของสังคมเป็นปฐมเท่านั้น หากทว่ายังจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ในการพัฒนาอีกด้วย อย่างไรก็ตามกล่าวอ้างต่อไปอีกเลยว่า การมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมหรือภาคตัวเมืองจะส่งต่อผลกระทบความเจริญไปสู่ภาคเกษตรกรรมหรือภาคชนบทได้ในภายหลัง เพราะจากประสบการณ์ที่เราได้รับอยู่ที่นี่ไม่ปรากฏว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดผลเชื่อมโยง (Linkage Effects) ในการกระตุ้นให้ภาคเกษตรกรรมเจริญตาม ในเมื่อนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เลือกใช้มุ่งผลิตสินค้าเพื่อสนองความต้องการในการบริโภคภายในประเทศ (Inward Looking Policy) ด้วยการผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (Import Substitution) เป็นสำคัญ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ อุตสาหกรรมที่รัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปลงทุนล้วนเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรกลในการผลิตมากๆ และใช้แรงงานแต่น้อย (Capital-Intensive Techniques) ประการหนึ่งและเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตจากต่างประเทศอีกประการหนึ่ง ผลก็คือการจ้างงานเพิ่มขึ้นได้ไม่มากเท่าที่ควร และเมื่อผลเชื่อมโยงถอยหลัง (Backward Linkage Effects) ไม่เกิดขึ้น การพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยการมุ่งผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า แทนที่จะทำให้การสั่งซื้อสินค้าเข้าลดน้อยลง กลับกระตุ้นให้มีความต้องการสินค้าเข้าประเภทใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเข้าประเภทวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิต (Prachoom Chomchai 1973) กรณีดังกล่าวนี้เป็นจริงอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของสินค้าเข้าที่ไทยสั่งซื้อจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเดิมเป็นสินค้าहतอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ แต่ในปัจจุบันสินค้าเข้าที่สำคัญกลับเป็นวัตถุดิบอุปกรณ์การผลิต และสินค้าประเภททุน (Naya and Akrasanee 1974) ยิ่งไปกว่านั้น การที่รัฐบาลให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรกลมากๆ และแรงงานน้อยๆ นั้น ยังผลให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมจำกัดเฉพาะเขตนครหลวงเท่านั้น ทั้งนี้ไม่เพียงแต่การตั้งโรงงานใกล้กรุงเทพมหานครจะช่วยประหยัดต้นทุนในการผลิต เนื่องจากต้นทุนการขนส่งวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตจากท่าเรือไปยังโรงงาน และต้นทุนการขนส่งสินค้าไปตลาด (ซึ่งส่วนสำคัญคือภาคตัวเมือง) จะไม่สูงเท่านั้น หากทว่าสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านสาธารณูปโภคก็ยังมีโดยพร้อมมูล ทั้งการว่าจ้างแรงงานที่มีทักษะก็ยิ่งสะดวกกว่าการตั้งโรงงาน

นอกเขตนครหลวงอีกด้วย (Silcock 1967) ดังนั้น กลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เลือกใช้จึงไม่ช่วยให้มีการกระจายความเจริญจากเขตนครหลวงไปสู่ภูมิภาคอื่น แม้ในระยะหลังๆนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจะพยายามกำหนดมาตรการต่างๆเพื่อให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคอื่นๆ แต่ดูเหมือนเกือบจะสายเกินการณ์เสียแล้ว

การพัฒนาประเทศเท่าที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี 2504 เป็นการพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขของคนกลุ่มน้อยเท่านั้น ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในภาคเกษตรกรรมเช่นนี้ การละเลยไม่พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควรย่อมเป็นอาชญากรรมอย่างร้ายแรง เพราะไม่ว่าจะพิจารณาจากโครงสร้างของทรัพยากร ประยุกต์วิทยา และความสามารถในการประกอบการของประชาชนภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม โดยไม่ก่อความทุกข์ยากแก่ชนส่วนใหญ่ย่อมยากที่จะเป็นไปได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความหลงผิดที่ว่า ประเทศด้วยพัฒนาจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วมิได้ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจจากประเทศกสิกรรมไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม ยังคงปรากฏอยู่ในหมู่ข้าราชการระดับบริหาร (วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ 2513 : 147-148) ซึ่งเป็นเรื่องน่าเศร้าอย่างยิ่ง เราจะกล่าวอย่างเต็มปากเต็มคำได้อย่างไรว่า เมื่อสังคมไทยแปรสภาพจากสังคมกสิกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมแล้ว มวลชนจะมีชีวิตที่ดี การที่เลือกกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สุขของชนกลุ่มน้อยนั้นจะทำให้เข้าใจเป็นอย่างอื่นมิได้ นอกเสียจากว่าชนชั้นผู้ปกครองมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุน ทั้งยังมีอาจปฏิเสธได้ว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมการลงทุน ฯ ไม่ได้ผลประโยชน์ส่วนตัวจากการเลือกนโยบายส่งเสริมการลงทุนของเอกชนเท่าที่เป็นอยู่ (Silcock 1967)

หากต้องการให้มวลชนมีชีวิตที่ดี การพัฒนาภาคเกษตรกรรมอย่างถึงขนาดย่อมเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการนี้

5.3 ใครเกิดมามีน้อย รัฐต้องหยิบยื่นให้มาก

หากต้องการให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มวลชนมีสันติสุขโดยทัดเทียมกัน การกำหนดนโยบายและการดำเนินมาตรการใดๆของรัฐบาล จักต้องยึดถือหลักการที่ว่า 'ใครเกิดมามีน้อย รัฐต้องหยิบยื่นให้มาก'

ในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล นโยบายการใช้จ่ายควรจะมุ่งให้ประโยชน์แก่คนจนเป็นสำคัญ ไม่เฉพาะแต่เพียงการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ หากทว่ารวมตลอดถึงการใช้จ่ายเพื่อจัดสรรบริการสาธารณะต่างๆ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากจะถามว่า รัฐบาลจัดสรรบริการสาธารณะเพื่อใคร คำตอบก็คงอยู่ที่ว่าบริการสาธารณะที่รัฐบาลจัดสรรขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การสาธารณสุข หรือการเคหสถาน ตลอดจนสาธารณูปโภคต่างๆล้วนมุ่งให้ประโยชน์แก่ประชาชน

ในภาคตัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและปานกลางเป็นสำคัญ และถ้าจะถามต่อไปว่า ใครเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาล คำตอบก็คงอยู่ที่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากการเก็บภาษีอากรตามผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการของรัฐ (The Benefit Principle of Taxation) มีอยู่น้อยมาก ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บได้ประมาณร้อยละ 80-85 เป็นภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) ซึ่งภาระตกหนักแก่ผู้มีรายได้น้อย ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลจึงมิได้มีส่วนรับภาระรายจ่ายของรัฐบาลตามสมควร ดังนั้น หากต้องการให้มวลชนมีสันติสุขโดยทัดเทียมกัน รัฐบาลจักต้องมุ่งจัดสรรบริการสาธารณะเพื่อคนยากจน สำหรับผู้มีฐานะในระดับพอประทังชีวิต บริการสาธารณะที่จัดสรรให้จักต้องเป็นชนิดให้เปล่า ในการนี้จำเป็นต้องเปลี่ยนสังคมไทยเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) และรัฐบาลจำเป็นต้องมีรายได้มากขึ้น ด้วยเหตุฉะฉิน นี้ไม่เพียงแต่จะต้องให้ผู้มีฐานะปานกลางและผู้มีฐานะดี ซึ่งได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐบาลจัดสรรรับภาระรายจ่ายเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรให้มีความก้าวหน้าของอัตราภาษี (Tax Progressivity) มากขึ้น การเก็บภาษีอากรจักต้องยึดถือเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐาน ทั้งโครงสร้างอัตราภาษีจักต้องมีความก้าวหน้าอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้มีการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ภาษีอากรที่มีเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐานบางประเภทที่ยังไม่เคยจัดเก็บ จะต้องริเริ่มจัดเก็บ เช่น ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สินที่ได้มาโดยเสน่หา (Gifts Tax) ภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (Capital Gains Tax) ฯลฯ ภาษีที่กำลังจัดเก็บ หากภาระตกแก่ชนชั้นผู้ยากไร้อย่างไม่เป็นธรรม จะต้องเลิกเก็บ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรีเอมิยมข้าว

ในส่วนที่เกี่ยวกับรายจ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่เพียงแต่จะต้องทุ่มพัฒนาภาคเกษตรกรรมอย่างถึงขนาดเท่านั้น นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมควรจะมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมที่อาศัยพืชผลภายในประเทศเป็นวัตถุดิบเป็นสำคัญอีกด้วย ส่วนเทคนิคการผลิตที่เลือกใช้ควรจะทำให้ความสำคัญแก่เทคนิคที่อาศัยแรงงานมากๆ และเครื่องจักรน้อยๆ (Labour-intensive Techniques) เป็นปฐม เพราะเทคนิคการผลิตประเภทนี้เท่านั้นที่จะช่วยให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แม้จะช่วยให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นได้น้อยกว่าการใช้เทคนิคที่อาศัยเครื่องจักรมากๆ และแรงงานน้อยๆ (Capital-Intensive Technique) ก็ตาม

นอกเหนือจากนโยบายการใช้จ่ายและการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล การทำลายสายใยแห่งการผูกขาดก็เป็นนโยบายอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการอย่างจริงจัง กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่รัฐบาลในอดีตส่งเสริมให้ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสาธารณะ กลับกลายเป็นศูนย์แห่งการผูกขาด ดังนั้น จึงจำเป็นที่จักต้องทบทวนนโยบายเรื่องนี้เสียใหม่ และไม่เพียงแต่จักต้องออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Anti-Trust Law)

เท่านั้น หากทว่าโครงสร้างของกฎหมายจะต้องให้หลักประกันมาตรฐานครองชีพขั้นต่ำแก่ชนชั้นผู้ยากไร้อีกด้วย

5.4 ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองระหว่างประเทศ

การรวมตัวกันระหว่างประเทศในกลุ่มโลกที่สามเป็นทางเลือกทางหนึ่งที่จะทำให้อำนาจต่อรองทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมืองระหว่างประเทศดีขึ้น ที่ประชุมสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติในระยะไม่กี่ปีมานี้แสดงให้เห็นการเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ แต่เป็นที่น่าเสียใจอย่างยิ่งที่ไทยไม่เพียงแต่ไม่สนใจและดูถูกประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น หากทว่ายังพยายามตัดเยื่อใยกับประเทศในกลุ่มโลกที่สามอีกด้วย トラบเท่าที่นโยบายต่างประเทศของไทยยังคงแสดงความเป็นสมุนจักรวรรดินิยมอเมริกันอยู่เช่นนี้ ช่องทางในการขจัดการขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศย่อมมีน้อยลง ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การใช้นโยบาย'ปิดประเทศ' ย่อมจะเป็นไปได้ยากในสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากการเลียนแบบการบริโภคระหว่างประเทศได้ก่อผลมหาศาล ทางออกที่เป็นไปได้ก็คือ การจำกัดการสั่งซื้อสินค้าเข้าในส่วนที่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย ตามรูปแบบของการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน สินค้าออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าขั้นปฐม (Primary Products) ในขณะที่สินค้าเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลาง รูปแบบดังกล่าวนี้จึงเป็นเสมือนหนึ่งรูปแบบการค้าระหว่างประเทศเมืองแม่กับอาณานิคมทางการเมือง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนระหว่างประเทศ ข้อที่เราพึงพิจารณาอย่างยิ่งก็คือ การลงทุนของชาวต่างประเทศจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยเพียงใด ประโยชน์ที่มักจะถูกกล่าวอ้างกันเสมอก็คือ ประโยชน์ในการลดปัญหาการขาดแคลนเงินทุน แต่สำหรับประเทศไทยประโยชน์ในข้อนี้มีไม่ผู้มากนัก เนื่องจากการขาดแคลนเงินทุนมิใช่ปัญหาสำคัญ ปัญหาสำคัญอยู่ที่การขาดแคลนความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศ แม้ว่าการลงทุนของชาวต่างประเทศจะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศได้ แต่ในระยะยาวเราจำเป็นต้องคำนึงถึงผลเสียอันเกิดจากทุนรั่วไหลออกนอกประเทศในรูปของกำไรและเงินปันผลส่งออก ตามสถิติระหว่างปี 2511-2516 เราต้องเสียเงินตราต่างประเทศในรูปนี้เฉลี่ยปีละ 536.9 ล้านบาท (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2517) ประโยชน์อีกประเภทหนึ่งที่ได้จากการลงทุนของชาวต่างประเทศก็คือ ประโยชน์อันได้จากประยุกต์วิทยาสมัยใหม่ แต่ทั้งนี้ประยุกต์วิทยาที่ได้จากการลงทุนของชาวต่างประเทศจักต้องเหมาะสมกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยด้วย จึงจะเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง

การลงทุนของชาวต่างประเทศไม่เพียงแต่เป็นมรรควิธีในการขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเท่านั้น หากทว่ายังเป็นมรรควิธีในการแผ่ขยายระบบจักรวรรดินิยมสมัยใหม่อีกด้วย กรณีวิสาหกิจต่างด้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทนานาชาติ (Multinational Firm)

เข้าแทรกแซงการเมืองภายในประเทศต่างๆมีปรากฏเป็นตัวอย่างทุกๆทศวรรษที่ผ่านมากับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง การหวังประโยชน์จากการลงทุนของชาวต่างชาติโดยที่สังคมไม่ต้องสูญเสียประโยชน์นั้น ดูจะเป็นความหวังอันสูงสุด ซึ่งตามกระแสธารแห่งประวัติศาสตร์ยังไม่เคยปรากฏว่าสมหวัง ดังนั้น จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนของชาวต่างประเทศเสียใหม่ มิใช่ปล่อยให้ชาวต่างชาติเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ภายในประเทศได้อย่างค่อนข้างเสรี ดังที่เป็นมาตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ข้อเสนอของบทความนี้ก็คือนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนของชาวต่างชาติควรจะเป็นไปในรูปของ Turn-Key Plant Arrangement กล่าวคือ หากต้องการให้ชาวต่างด้าวเข้ามาลงทุนในวิสาหกิจประเภทใด ควรจะให้เข้ามาช่วยสร้างโรงงาน พร้อมทั้งนำเงินทุนและประยุกต์วิทยาสัมัยใหม่เข้ามาด้วย เมื่อสร้างโรงงานเสร็จแล้วให้ส่งมอบโรงงานให้แก่รัฐบาล รัฐบาลจะชำระเงินทุนคืนในรูปของผลผลิตที่จะผลิตได้ในอนาคต ตามสัดส่วนและระยะเวลาที่แล้วแต่จะตกลงกัน ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนกำลังคนและความสามารถในการประกอบกิจการภายในประเทศ อาจอนุญาตให้ชาวต่างชาติบริหารวิสาหกิจนั้นเป็นระยะเวลาขั้นสูงขั้นหนึ่ง โดยวิธีนี้เท่านั้น ที่ประเทศด้อยพัฒนาอย่างประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการลงทุนของชาวต่างชาติอย่างค่อนข้างเต็มที่ และโดยวิธีนี้เท่านั้นที่จะช่วยจำกัดการขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้

ตารางที่ 1

รายได้ต่อเดือนของครอบครัวที่ถือเป็นระดับความยากจนจำแนกตามภูมิภาค
(มกราคม-พฤษภาคม 2517)

ภูมิภาค	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
1. ถิ่นเฉลี่ยทั่วประเทศ		
ระดับรายได้ชั้นสูง	2,801.49	1,226.22
ระดับรายได้ชั้นต่ำ	1,083.63	719.91
2. ภาคเหนือ		
ระดับรายได้ชั้นสูง	1,911.13	1,273.79
ระดับรายได้ชั้นต่ำ	1,021.70	741.35
3. ภาคกลาง		
ระดับรายได้ชั้นสูง	1,665.14	1,125.36
ระดับรายได้ชั้นต่ำ	930.51	628.06
4. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		
ระดับรายได้ชั้นสูง	1,883.17	1,251.17
ระดับรายได้ชั้นต่ำ	1,023.13	761.34
5. ภาคใต้		
ระดับรายได้ชั้นสูง	2,329.33	1,386.32
ระดับรายได้ชั้นต่ำ	1,209.15	806.84
6. กรุงเทพฯ-ธนบุรี		
ระดับรายได้ชั้นสูง	2,193.52	1,256.52
ระดับรายได้ชั้นต่ำ	1,109.92	698.75

ที่มา : เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ (2518)

ตารางที่ 2
จำนวนครอบครัวที่ยากจน ปี 2511-2512
จำแนกตามภูมิภาค

ภูมิภาค	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	จำนวนรวม
1. ทั่วประเทศ	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 ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ (2518)

ตารางที่ 3
อัตราส่วนจำนวนครอบครัวที่ยากจนเมื่อเทียบกับจำนวนครอบครัวทั้งประเทศ
ปี 2511-2512

รายการ	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
1. จำนวนครอบครัวทั่วประเทศ	5,908,573	762,081	5,146,392
2. จำนวนครอบครัวที่ยากจน	2,762,291	85,032	2,677,259
3. อัตราส่วนจำนวนครอบครัวที่ยากจน เทียบกับจำนวนครอบครัวทั้งประเทศ	46.8%	11.2%	51.9%

ที่มา : จากตารางที่ 2

ตารางที่ 4
จำนวนคนจนปี 2512

ภาค	เขตเทศบาล			นอกเขตเทศบาล		
	จำนวนครอบครัวที่ยากจน	จำนวนสมาชิกถั่วเฉลี่ยต่อครัวเรือน	จำนวนคนจน	จำนวนครอบครัวที่ยากจน	จำนวนสมาชิกถั่วเฉลี่ยต่อครัวเรือน	จำนวนคนจน
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 เขียวศิริ (2518)
(2) จำนวนสมาชิกถั่วเฉลี่ยต่อครัวเรือนได้จาก รายงานสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม 2511-2512 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

ตารางที่ 5
รายได้ถั่วเฉลี่ยของประชาชน และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
ของภูมิภาคต่างๆ 2510-2514

	ทั่วประเทศ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคเหนือ	ภาคใต้	ภาคกลาง
1. รายได้ถั่วเฉลี่ยของประชาชน (2514)	3,840	1,840	2,620	3,620	6,970
2. อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ถั่วเฉลี่ย (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

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย

“กำไรและเงินปันผลส่งออกทางบริษัทต่างประเทศในไทย”

รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (พฤศจิกายน 2517) หน้า 42-55

มนตรี เจนวิทย์การ

“กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย”

วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2517) หน้า 41-78

เมธี ครองแก้ว

“นักเศรษฐศาสตร์มองกระบวนการประชาธิปไตยอย่างไร?”

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

เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ

“การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย”

วารสารธรรมศาสตร์ (มิถุนายน – กันยายน 2518)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2517ก)

“ปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต”

ในสุลักษณ์ ศิวรักษ์ (บรรณาธิการ) ปัญญาชนกับอนาคตของสังคมไทย
(สำนักพิมพ์เคล็ดไทย 2517) หน้า 69-74

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2517ข)

“ธนาคารพาณิชย์ : ปลิงดูดเลือดสังคมไทย?”

สังคมศาสตร์ปริทัศน์ (มิถุนายน 2517)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (แปล) (2517ค)

เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธ

มูลนิธิโกมล คีมทอง 2517

วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร

เศรษฐกิจอุตสาหกรรม

โรงพิมพ์บริษัทประชาชน จำกัด 2513

๗. ภาษาอังกฤษ

Gisselquist, David

“Inequality Is the Basic Characteristic of Underdevelopment”.

Discussion Paper No.35, Faculty of Economics,

Thammasat University. 1973.

Lange, Oskar, and Fred M. Taylor,

On the Economic Theory of Socialism.

New York : McGraw – Hill, 1956.

Naya, Seiji, and Narongchai Akrasanee.

Thai – Japanese Economic Relations : Trade and Investment.

Bangkok : ECOGEN, 1974

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.

Salkin.J.S., and D. Chalayonwatn.

“Changes in Tax Incidence in Thailand from 1963 to 1968”.

Faculty of Economics, Thammasat University, 1974.

Silcock, T.H.

“Promotion of Industry and Planning Process”.

in T.H. Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in*

Development (Canberra : Australian National University, 1967),

pp. 258 - 288

Silhiporn Kridakara, H.S.H. Prince

Some Aspects of Rice Farming in Siam.

Bangkok : Suksit Siam, 1970.

Usher, Dan

“The Economics of Rice Premium”. Mimeograph. 1967.