

เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม ?

หากไม่นับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย อันประกอบด้วยเกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกง ไทยนับเป็นประเทศหนึ่งที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอันสูงยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยในอดีตที่ผ่านมามักจะแสดงความภาคภูมิใจในภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ และถือเป็นความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ปฏิกษาแห่งประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคปัจจุบัน

ในทัศนะของศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ การปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันระหว่างปี 2497 – 2503 นับเป็นพื้นฐานสำคัญที่ก่อเกิดต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในทศวรรษต่อมา (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2508 ; Ungphakorn, 1967) การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 5 ประการ คือ

ประการแรก การละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม และหันมาใช้นโยบายที่มีลักษณะเสรีนิยมมากขึ้น นับเป็นการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานที่สำคัญยิ่ง เพราะการนี้ได้ปรากฏอย่างแจ่มชัดว่า ภายหลังจากการรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน 2490 นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมได้กลายเป็นเครื่องมือที่ผู้นำฝ่ายทหารใช้ในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ การนำทรัพย์สินของแผ่นดินไปใช้เพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นไปอย่างแพร่หลาย จนนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจบางคน ดังเช่น Prasartset (1979) และ Piriyarangsan (1980) ติความว่า สังคมเศรษฐกิจไทยในช่วงระหว่างปี 2475-2500 มีลักษณะเป็นระบบทุนนิยมแห่งรัฐ (State Capitalism) และระบบทุนนิยม

* ตีพิมพ์ครั้งแรกใน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสศาสตราจารย์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์มีอายุครบ 72 ปี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2531 บทความนี้เดิมเขียนร่วมกับนิพนธ์ พัวพงศกร ในการตีพิมพ์ครั้งนี้ ตัดทอนพิมพ์เฉพาะส่วนที่เป็นผลงานของผู้เขียน

ขุนนาง (Bureaucratic Capitalism) การตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เพราะกฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงแต่จะมีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนเท่านั้น หากทว่ายังมีเป้าประสงค์ที่จะส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศอีกด้วย เจตนารมณ์ดังกล่าวนี้นับว่าขัดกับปรัชญาพื้นฐานของนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมโดยสิ้นเชิง การละทิ้งแนวนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมปรากฏอย่างเด่นชัดยิ่งขึ้นภายหลังการรัฐประหารปี 2500

ประการที่สอง การละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) และหันมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว (Single Exchange Rate System) ในปี 2498 นับเป็นการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่สำคัญยิ่งของสังคมเศรษฐกิจไทย เพราะไม่เพียงแต่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ(IMF) เท่านั้น หากทว่ายังเกื้อกูลต่อการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

ประการที่สาม การยกเลิกอำนาจผูกขาดในการค้าข้าวของสำนักงานข้าวในปี 2498 นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ประกอบกับการยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา เป็นพลังสำคัญที่ผลักดันให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็วในเวลาต่อมา มิใช่จะต้องกล่าวว่า การยุบสำนักงานข้าวมีผลเสมือนหนึ่งการทุบหม้อข้าวของขุนศึกบางกลุ่มบางเหล่าด้วย

ประการที่สี่ การปฏิรูประบบราชการเพื่อให้เป็นกลไกอันทรงประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนสังคมเศรษฐกิจไทยให้รอดไปข้างหน้า นับเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันที่สำคัญยิ่ง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี 2500-2503 ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณ (2502) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (2502) สภาการศึกษาแห่งชาติ (2502) สภาวิจัยแห่งชาติ (2502) การพลังงานแห่งชาติ(2502) สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (2503) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง(2503) คณะกรรมการส่งเสริมสินค้าออก (2503) เป็นต้น

ประการที่ห้า การสถาปนาวินัยทางการเงินและวินัยทางการคลังนับเป็นพื้นฐานสำคัญที่เกื้อกูลให้มีการดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายการคลังอย่างมีประสิทธิภาพในเวลาต่อมา

ศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ก็ดุจดั่งขุนนางนักวิชาการรุ่นแรกในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองคนอื่นๆ ที่ได้พานพบสภาพการณ์แห่งความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมาด้วยตนเอง ทั้งในคราวที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470 และภาวะข้าวยากหมากแพงเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สองและเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงใหม่ๆ ด้วยเหตุดังนั้น กลุ่มขุนนางนักวิชาการรุ่นแรกดังกล่าวนี้จึงให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพ

ทางเศรษฐกิจอย่างมาก (Stifel, 1976) ประกอบกับแนวความคิดทางเศรษฐกิจแบบอนุรักษนิยมได้ฝังรากลึกในกระทรวงการคลังมาตั้งแต่ครั้งที่เกิดวิกฤติการณ์เงินคังคังในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า และแนวความคิดดังกล่าวนี้แผ่อิทธิพลสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลาต่อมา ยังผลให้การดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายการเงินมีลักษณะอนุรักษนิยมตามไปด้วย (Silcock, 1967) อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ดังที่เป็นอยู่ระหว่างปี 2490-2500 ได้ช่วยตอกย้ำความเชื่อของกลุ่มขุนนางนักวิชาการในการดำเนินนโยบายการคลัง และนโยบายการเงินในแนวอนุรักษนิยมสภาพ การขาดวินัยทางการคลังปรากฏโดยทั่วไป ดังเช่นการเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารแห่งประเทศไทย และการเบิกเงินจากคลังแผ่นดินไปใช้จ่ายโดยอ้างเหตุความจำเป็นเร่งด่วน โดยที่โครงการที่ใช้จ่ายมิได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ใช้จ่ายของรัฐบาลจำนวนไม่น้อยถูกใช้ไปในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของผู้นำฝ่ายทหาร ดังเช่นการนำทรัพยากรของรัฐไปค้ำจุนกิจการของธนาคารกรุงเทพ จำกัด ในปี 2495-2496 และกิจการของบริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ในเวลาต่อมา ผู้นำฝ่ายทหารกลุ่มต่าง ๆ พากันผลักดันให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการอุปถัมภ์ทางการเมือง(Political Patronage) การเติบโตของภาครัฐวิสาหกิจทำให้รัฐบาลได้เข้าไปมีบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ มากขึ้น สินค้าที่ผลิตได้จำกัดเฉพาะสินค้าสาธารณะ (Pure Public Goods) และสินค้ากึ่งสาธารณะ (Semi – Public Goods) เท่านั้น หากยังได้ก้าวล้ำไปผลิตสินค้าเอกชน(Private Goods) อีกด้วย ขณะเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์จำนวนมากได้กลายเป็นฐานเศรษฐกิจของผู้นำทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งใช้ในการรองรับและเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่

กลุ่มขุนนางนักวิชาการรุ่นแรกในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้แสดงความกล้าหาญทางจริยธรรมอย่างสูงส่งในการสถาปนาวินัยทางการคลังและวินัยทางการเงิน ทั้งๆที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีลักษณะเผด็จการอย่างเด่นชัด รายงานประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทยกลายเป็นเวทีที่ใช้ในการวิพากษ์วิจารณ์พฤติกรรมของรัฐบาลและผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายประเด็น ที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมาก ได้แก่ นโยบายงบประมาณขาดดุล ซึ่งมีส่วนสร้างแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อระหว่างปี 2493-2496 และพฤติกรรมของรัฐวิสาหกิจที่กลายเป็นฐานเศรษฐกิจของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองกลุ่มต่างๆ เป็นต้น ความสำเร็จในการสถาปนาวินัยทางการคลังเห็นได้จากการตราพระราชบัญญัติเงินคังคัง พ.ศ.2491 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ส่วนวินัยทางการเงินดูได้จาก พ.ร.บ. เงินตรา พ.ศ. 2501 และ พ.ร.บ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505

ศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์กล่าวถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันระหว่างปี 2497-2503 ว่า

“... บางทีเมื่อเราจะทำงานในราชการให้มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องอาศัยการปฏิรูประบบ การปฏิรูประบบต้องร่วมกันทำโดยมีความพร้อมเพรียงกัน และจะต้องทำให้ผู้ใหญ่เห็นความสำคัญสูงสุดของเรา... การปฏิรูปใด ๆ ย่อมต้องทำให้ได้ประโยชน์เสียประโยชน์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ฉะนั้นย่อมมีความลำบากเป็นพิเศษ และต้องอาศัยความรอบคอบ ความรู้จักประมาณ และความกล้าหาญด้วย แต่ถ้าหากมีความสำคัญสูงสุดเสียอย่าง ก็พอจะทำให้คนที่เสียประโยชน์ แม้จะโกรธเราในบางครั้งก็อดเคืองหน้าบึ้งไม่ได้...”

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ “เหลียวหลัง แลหน้า” (2519)

ใน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์* (2529 : 163)

อาจจะไม่ผิดนักที่จะสรุปว่า ศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ มีความพึงพอใจผลงานในช่วงระหว่างปี 2497-2503 มากกว่าช่วงเวลาอื่นใด ปฏัจฉาสำหรับนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจจึงมีอยู่ว่า การปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันระหว่างปี 2549-2503 มีฐานะเช่นไรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย และการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีบทบาทอย่างไรต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในทศวรรษต่อมา

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด

สังคมเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปี 2504 โดยการยอมรับยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward-Looking Strategy) ไม่เพียงแต่ประตูการค้าระหว่างประเทศจะเปิดกว้างขึ้นเท่านั้น หากทว่าการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนยังพุ่งเป้าสู่การลงทุนของชาวต่างประเทศเป็นสำคัญอีกด้วย รัฐบาลได้ละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม และหันมาใช้นโยบายเศรษฐกิจที่มีลักษณะเสรีนิยมมากขึ้น ในประการสำคัญรัฐบาลได้ลดบทบาทในฐานะผู้ผลิตสินค้าและบริการต่างๆเองโดยตรง กระบวนการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) ระลอกแรกในช่วงหลังปี 2475 เกิดขึ้นควบคู่กับความพยายามที่จะก่อให้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งเริ่มต้นด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) และปรับเปลี่ยนมาใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-Oriented Industrialization) นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา เส้นทางการพัฒนาดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในระบบเศรษฐกิจไทย ทั้งในด้านโครงสร้างและลักษณะของระบบเศรษฐกิจ

ประการแรก ขนาดของการเปิดประเทศ (Degree of Openness) กว้างขวางขึ้น มูลค่าสินค้าและบริการที่มีการซื้อขายกันระหว่างประเทศในระหว่างปี 2503-2505 คิดเป็นร้อยละ 36.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อัตราส่วนนี้มีค่าประมาณ 53% ในระหว่างปี 2528-2529 ความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในการสร้างผลเชื่อมโยงถอยหลัง (Backward Linkage Effect) ผลักดันให้มีการนำเข้าสินค้าชั้นกลาง วัตถุดิบ และสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมาก สภาการณดังกล่าวนี้ถูกซ้ำเติมด้วยวิกฤติการณ์น้ำมันในปี 2516 และ 2522 สัดส่วนของมูลค่าสินค้าและบริการนำเข้า ซึ่งมีเพียงร้อยละ 18.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในระหว่างปี 2503-2505 เพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับ 25% ในระหว่างปี 2528-2529 พลังที่ผลักดันให้ขนาดของการเปิดประเทศเพิ่มขึ้นมิได้เกิดจากพลังในการนำเข้าเท่านั้น หากยังเป็นผลจากพลังในการส่งออกด้วย นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ดำเนินการส่งเสริมการส่งออกอย่างจริงจัง โดยได้ปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมไปในแนวทางนี้ด้วย ผลที่ตามมาก็คือ มูลค่าสินค้าและบริการส่งออก ซึ่งมีเพียงร้อยละ 17.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในระหว่างปี 2503-2505 เพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับ 27% ในระหว่างปี 2528-2529

ประการที่สอง ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า (Import Dependency) ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองได้ปรากฏอย่างชัดเจนในปัจจุบัน ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) ซึ่งไม่สามารถสร้างผลเชื่อมโยงถอยหลัง เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงสินค้าชั้นกลาง วัตถุดิบ สินค้าประเภททุน พลังงาน และเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

ประการที่สาม ลักษณะการพึ่งพิงการส่งออก (Export Dependency) ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของระบบเศรษฐกิจไทยก่อนปี 2504 ได้ผ่อนคลายลงไปเป็นอันมาก สินค้าออกดั้งเดิมอันประกอบด้วยข้าว ยางพารา ดีบุก และไม้สัก ลดความสำคัญลงอย่างเห็นได้ชัด การกระจายประเภทของสินค้าออก (Export Diversification) ซึ่งเริ่มปรากฏภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองแผ่ขยายอย่างรวดเร็วหลังปี 2515 หากเราถือว่า สินค้าที่มีมูลค่ามากกว่า 1% ของมูลค่าสินค้าออกรวมเป็นสินค้าออกรายการสำคัญ ในปี 2503-2505 ระบบเศรษฐกิจไทยมีสินค้าออกสำคัญเพียง 7 รายการ เพิ่มขึ้นเป็น 16 รายการในช่วงระหว่างปี 2526-2528

ประการที่สี่ ลักษณะการพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ (External Finance dependency) ปรากฏอย่างชัดเจนหลังปี 2519 ในระหว่างปี 2503-2505 อัตราส่วนระหว่างเงินออมจากต่างประเทศ (Foreign Saving) กับการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Investment) มีค่าเพียง 0.1% อัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็น 23.1% และ 24.4% ในช่วงระหว่างปี 2521-2523 และ 2524-2526 ตามลำดับ แต่ลดลงเหลือ 18.3% ในระหว่างปี 2527-2528 ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดจากเหตุปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

(ก) นโยบายการกีดกันอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำ เพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชน มีผลอย่างสำคัญในการทำลายสิ่งจูงใจในการออม จนเป็นเหตุให้การออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุน และทำให้ต้องหยิบยืมเงินออมจากต่างประเทศ

(ข) บริษัทระหว่างประเทศ(Transnational Corporation) ซึ่งเข้ามาลงทุนตามนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลไทย ได้อาศัยตาข่ายงานที่มีอยู่ทั่วโลกในการแสวงหาแหล่งเงินทุนราคาถูก หากอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในประเทศไทย บริษัทระหว่างประเทศย่อมอาศัยเงินทุนจากแหล่งภายนอกประเทศเป็นธรรมดา มิใช่จะต้องกล่าวว่า บริษัทขนาดใหญ่ของไทยก็มีพฤติกรรมทำนองเดียวกันนี้เช่นกัน

ประการที่ห้า ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจไทยกับระบบทุนนิยมโลก แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงศูนย์อำนาจในระบบทุนนิยมโลก ซึ่งเริ่มปรากฏตั้งแต่ทศวรรษ 2470 เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ ปรากฏโฉมอย่างชัดเจนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประชาคมยุโรปกลายเป็นศูนย์อำนาจใหม่ในระบบทุนนิยมโลก ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยก็เปลี่ยนโฉมตามไปด้วย เกือบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับอังกฤษและบริวารได้ผ่อนคลายลง ในขณะที่ความสัมพันธ์กับศูนย์อำนาจใหม่กลับกระชับแน่นแฟ้นขึ้น ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ (HICs) เป็นตลาดที่สำคัญยิ่งของไทย ในระหว่างปี 2503-2505 ประเทศเหล่านี้สามารถรับซื้อสินค้าออกของไทยได้ถึงร้อยละ 44% อัตราส่วนนี้มีค่าสูงกว่า 55% ในปัจจุบัน ในอีกด้านหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งสินค้าเข้าจากประเทศมหาอำนาจประมาณร้อยละ 78 ของสินค้าเข้าทั้งหมดในระหว่างปี 2503-2505 อัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็น 81% ในระหว่างปี 2513-2515 แต่ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมัน อัตราส่วนนี้ก็ลดลงจนอยู่ในระดับประมาณ 55% ในปัจจุบัน

นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา จวบจนกระทั่งถึงปี 2524 เป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ก็คือ การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอยู่น้อย แต่ลักษณะเด่นของการดำเนินนโยบายด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ก็คือ การเน้นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยมีการประสานกันระหว่างนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจอยู่ในระดับอันเหมาะสมกับปริมาณผลผลิตที่ระบบเศรษฐกิจผลิตได้ หลักการดังกล่าวนี้เป็นที่รู้จักกันดีในชื่อ

ที่เรียกกันว่า “ทฤษฎีลูกโป่งสามลูกสูบ” ของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์¹ ด้วยเหตุตั้งนั้น นโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในทศวรรษแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2504-2515 จึงพึ่งพิงการทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizers) เป็นสำคัญ โดยที่รัฐบาลมิได้ใช้อำนาจในการปรับเครื่องมือเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากนัก (Non-discretionary Stabilization Policy)

ในระหว่างปี 2504-2515 ระบบทุนนิยมแห่งโลกสามารถเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศค่อนข้างราบรื่น และปราศจากมรสุมทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจไทยก็พลอยมีเสถียรภาพตามไปด้วย และสามารถเติบโตในอัตราสูงอย่างน่าชื่นชม แม้เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 สังคมเศรษฐกิจไทยก็สามารถฝ่าพายุร้าย โดยได้รับความบอบช้ำไม่มากนัก อัตราการจำเรญเติบโตทางเศรษฐกิจยังอยู่ในเกณฑ์สูง เมื่อเทียบกับกลุ่มประเทศโลกที่สามด้วยกัน (IBRD, 1987) แต่เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สอง ในปี 2522 ระบบทุนนิยมโลกกลับต้องประสบกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างยืดเยื้อยาวนาน เนื่องจากประเทศมหาอำนาจต่างแสดงความเห็นแก่ตัวและมิได้มีการประสานงานกันในการแก้ปัญหาเท่าที่ควร สังคมเศรษฐกิจไทย ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจขนาดเล็กที่มีขนาดของการเปิดประเทศอย่างกว้างขวาง ย่อมได้รับผลกระทบจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยที่ขนาดของผลกระทบผันแปรตามขนาดของการเปิดประเทศ ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อที่รุนแรงระหว่างปี 2522-2524 การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่ปี 2495 กลายเป็นปัญหาร้ายแรงยิ่งขึ้น โดยในปี 2526 ดุลการค้าขาดดุลถึง 89,237 ล้านบาท ขณะเดียวกันการกีดกันต่างประเศจำนวนมากในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) ก่อให้เกิดภาวะในการชำระหนี้เป็นอย่างมาก จนเกือบเข้าขั้นวิกฤติในช่วงปี 2528-2529 นอกจากนี้ ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายการคลังนำมาซึ่งวิกฤติการณ์เงินคลังอย่างร้ายแรงระหว่างปี 2523-2525

นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา (อย่างน้อยจนถึงปี 2530) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลายเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะช่วยบรรเทาปัญหาสภาพคล่องภายในภาครัฐบาลเท่านั้น หากยังช่วยแก้ปัญหาดุลยภาพภายนอกอีกด้วย การปรับเปลี่ยนนโยบายการคลัง จากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายการคลังแบบกระยาจก ประกอบกับการลดค่าเงินบาทในปี 2524 และ 2527

¹ ทฤษฎีลูกโป่งสามลูกสูบปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกใน *ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2512)* ซึ่งต่อมาได้ตีพิมพ์ใน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2519)* และ *ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2528)* ข้อเขียนภาษาอังกฤษเกี่ยวกับเรื่องนี้ปรากฏครั้งแรกใน *Ungphakorn (1972)* ซึ่งต่อมาได้ตีพิมพ์ใน *Ungphakorn (1975)* และ *ป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2523)*

ได้ช่วยให้ฐานะของดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศกระเตื้องขึ้นไม่มากนักน้อย ความระมัดระวังและความเข้มงวดในการกีดกันนี้ต่างประเทศช่วยให้สังคมเศรษฐกิจไทยไม่ร่วงหล่น สูญหุบเหวแห่งหายนภัยทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในช่วงปี 2529-2530 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมมีแนวโน้มลดลงก็ตี การลดลงของอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศก็ดี และการเพิ่มค่าเงินเยนเมื่อเทียบกับเงินสกุลสำคัญอื่นๆ ก็ดี ล้วนแล้วแต่เกื้อกูลต่อการแก้ปัญหาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย ทั้งสิ้น²

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง รัฐบาลได้ดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล(Unbalanced Growth) โดยไม่ตั้งใจ ภารกิจในการส่งมอบข้าวจำนวน 1.5 ล้านตัน โดยเป็นการให้เปล่าแก่ฝ่ายสัมพันธมิตรในฐานะที่ไทยเป็นผู้แพ้สงครามโดยพฤตินัย ทำให้รัฐบาลไทยต้องบังคับซื้อข้าวจากชาวนาในราคาถูก แม้ว่าภารกิจดังกล่าวนี้จะจมนสิ้นลงในปี 2489 แต่สำนักงานข้าวยังคงมีบทบาทในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมต่อมา โดยมีอำนาจผูกขาดในการค้าข้าวระหว่างประเทศ กลไกในการโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกจากภาคเกษตรกรรมได้รับการเสริมพลังงานด้วยระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา ซึ่งกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการส่งออกข้าวต่ำกว่าอัตราตลาดเป็นอันมาก จึงมีผลในการกดราคาข้าวภายในประเทศโดยปริยาย เมื่อรัฐบาลยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราในปี 2498 กลไกที่เข้ามาแทนที่เพื่อมิให้ราคาข้าวภายในประเทศเพิ่มขึ้นอย่างฮวบฮาบ ก็คือ ฟรีเมียมข้าว ศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์เป็นผู้หนึ่งที่เสนอให้ใช้มาตรการดังกล่าวนี้ และได้กล่าวถึงเหตุการณ์ครั้งนั้นในภายหลังว่า “...เราเสนอให้มีการเก็บ ฟรีเมียมข้าวระยะหนึ่ง แล้วค่อย ๆ ลดฟรีเมียมลงจนเลิกไป...” [ป๋วย อึ๊งภากรณ์ “เหลียวหลัง แลหน้า” (2519) ใน *รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์* (2529 : 161)]

นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลโดยจงใจ กลไกที่มีผลในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรม มีลักษณะหลากหลายและแยบยลมากกว่าเดิม ดังที่ *อัมมาร สยามวาลา และสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง* (2531) ชี้ให้เห็น กลไกดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประเภท คือ

- (1) มาตรการการกดราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศ มาตรการประเภทนี้

² ไบรด์ดู วีรพงษ์ รามางกูร และปกรณ์ วิชยานนท์ (2531) และ ภาณุพงศ์ นิธิประภา (2531)

ประกอบด้วย การเก็บภาษีระดับการส่งออก ดังเช่นการเก็บภาษีเมียมข้าว การเก็บอากรขาออกจากสินค้าเกษตรที่ส่งออก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวและยางพารา) และการกำหนดให้พ่อค้าส่งออกเก็บสำรองข้าวเพื่อการส่งออก ตลอดจนการควบคุมการส่งออก ซึ่งครอบคลุมทั้งการห้ามการส่งออก และการกำหนดโควตาการส่งออก มาตรการเหล่านี้ล้วนมีผลในการทำให้ราคาสินค้าเกษตรภายในประเทศต่ำกว่าราคาในตลาดโลก

(2) มาตรการการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ มาตรการดังกล่าวนี้ทำให้อุตสาหกรรมภายในประเทศไม่ต้องเผชิญกับการแข่งขันจากต่างประเทศ อุตสาหกรรมที่ได้รับบัตรส่งเสริมจึงมักจะมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ อันเป็นเหตุให้สินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตได้มีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น หรือมีคุณภาพต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งมีผลกระทบต่อสวัสดิการของเกษตรกรในฐานะผู้บริโภคด้วย นโยบายการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศจึงอาจเป็นตัวการในการโยกย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกจากภาคเกษตรกรรมได้

(3) มาตรการอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ หากเงินบาทมีค่าสูงกว่าธรรมชาติที่เป็นจริง ย่อมทำให้ราคาพืชผลที่ส่งออกเมื่อคิดเป็นเงินบาทมีค่าต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าที่เป็นจริง (Overvaluation) จึงมีผลในการกดราคาพืชผลภายในประเทศด้วย

ผลการศึกษาของ อัมมาร สยามเวลา และสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง(2531) โดยชี้ข้อมูลระหว่างปี 2503-2527 พบว่า ทรัพยากรที่ถูกโยกย้ายออกจากภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มลดลง ยกเว้นในช่วงปี 2516-2518 ซึ่งเป็นยุคทองของสินค้าขั้นปฐม และรัฐบาลได้ใช้มาตรการในการกดราคาพืชผลอย่างรุนแรง อย่างน้อยในช่วงทศวรรษแรก การดูดซับทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่เกิดจากมาตรการในการกดราคาพืชผล รองลงมาได้แก่ มาตรการในการปกป้องอุตสาหกรรม โดยที่นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนมีผลกระทบไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี 2523-2527 นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนกลับกลายเป็นเหตุปัจจัยสำคัญในการโยกย้ายทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่น ทั้งนี้เนื่องจากเงินบาทมีค่าสูงกว่าที่เป็นจริงเป็นอันมาก

การผ่อนคลายมาตรการในการกดราคาพืชผล ซึ่งเริ่มปรากฏในปี 2524 (จนถึงปี 2530 เป็นอย่างน้อย) มิได้เกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะละทิ้งยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล หากแต่เกิดจากภาวะราคาสินค้าขั้นปฐมในตลาดโลกตกต่ำอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2524 ซึ่งสร้างความทุกข์เข็ญแก่เกษตรกรอย่างแสนสาหัส ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนนั้นแล้ว การลดค่าเงินบาทในเดือนพฤศจิกายน 2527 เป็นที่เข้าใจว่าได้ช่วยผ่อนคลายแรงกดดันราคาพืชผลภายในประเทศลงเป็นอันมาก แต่การปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวนี้

เกิดจากเจตนารมณ์ในการแก้ปัญหาดุลยภาพภายนอก(External Balance) เป็นสำคัญ หาได้เห็นแก่ความทุกข์ร้อนของเกษตรกรไม่

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลยังผลให้ภาคเกษตรกรรมลดความสำคัญลงไปเป็นอันมากในโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทย ในระหว่างปี 2503-2505 ภาคเกษตรกรรมก่อให้เกิดผลผลิตประมาณร้อยละ 40.40 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (คำนวณตามราคาปี 2515) ลดลงเหลือร้อยละ 22.91 ในระหว่างปี 2527-2528 ในขณะที่ภาคหัตถอุตสาหกรรมมีขนาดใหญ่ขึ้นจากระดับ 11.93% เป็น 21.09% ในช่วงเวลาเดียวกัน แต่เนื่องจากอุตสาหกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้น (Capital-intensive Industries) ภาคหัตถอุตสาหกรรมจึงไม่สามารถดูดซับแรงงานจากภาคเกษตรกรรมได้มากนัก การจ้างงานในภาคหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้า ในปี 2503 แรงงานในภาคอุตสาหกรรมมีประมาณร้อยละ 3.42 ของกำลังแรงงานทั้งหมด อัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็น 3.97% ในปี 2514 7.94% ในปี 2523 และ 9.54% ในปี 2528 โดยที่แรงงานส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในภาคเกษตรกรรม (62.29% ของกำลังแรงงานในปี 2528)³

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลไม่เพียงแต่จะผลักดันให้ภาคหัตถอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนมีขนาดใกล้เคียงกับภาคเกษตรกรรมเท่านั้น หากการณียังปรากฏอีกด้วยว่า ธุรกิจขนาดใหญ่เป็นกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลยิ่งกว่ากลุ่มธุรกิจอื่นใด แม้จะยังไม่มีการวิจัยที่ชี้ชัดว่า นโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลมีส่วนในการก่อให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม (Industrial Concentration) และสร้างสายใยแห่งการผูกขาดเพิ่มขึ้นหรือไม่เพียงใด แต่ สุวินัย ภรณวลัย (2531) ได้ชี้ให้เห็นโดยชัดเจนว่า วิสาหกิจขนาดใหญ่ในเมืองไทยมีฐานะการครอบงำที่สูงมาก และมีการดำรงอยู่ของกลุ่มธุรกิจในเมืองไทย ดังเช่นที่มีอยู่ในประเทศญี่ปุ่น จะต่างกันก็เฉพาะแต่ขนาดและจำนวนของกลุ่มธุรกิจเท่านั้น

ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลมาประมาณ 4 ทศวรรษ เหตุใดภาคเกษตรกรรมจึงยังไม่ล่มสลาย และสังคมชนบทของไทยยังมีเสถียรภาพมากว่าที่คาด *รังสรรค์ หนะพรพันธุ์* (2531) ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนในชนบทได้พยายามปรับตัวเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล ซึ่งประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง การสนองตอบของเกษตรกรที่มีต่อยุทธศาสตร์พัฒนาดังกล่าวนี้นี้อยู่อย่างน้อย 4 รูปแบบ คือ

³ รายละเอียดโปรดดู ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ (2531)

(1) การปรับตัวด้านการผลิต โดยการกระจายการผลิตทางการเกษตร ซึ่งเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการบุกเบิกทำลายป่าเพื่อการเพาะปลูก จนเป็นเหตุให้พื้นที่ป่าไม้ ซึ่งในปี 2503 มีถึง 54.9% ของจำนวนพื้นที่ทั้งประเทศ ลดลงเหลือ 29.7% ในปี 2527 การขยายตัวของภาคเกษตรกรรมจึงเป็นการขยายตัวอันเกิดจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูก (Extensive Agriculture) สภาพการณ์ที่มีพื้นที่ซึ่งยังมีได้ใช้ทำประโยชน์จำนวนมากได้มีส่วนช่วยบรรเทาทุกข์เชิงัญของเกษตรกร อันเกิดจากการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลของรัฐบาล และมีส่วนช่วยรักษาเสถียรภาพของสังคมชนบทอยู่ไม่น้อย

(2) การปรับตัวด้านการเลือกใช้เวลา (Reallocation of Time) ผลการวิจัยจำนวนไม่น้อยพบว่า เกษตรกรต้องใช้เวลาในการทำงานหารายได้นอกไร่นามากขึ้น จนเป็นเหตุให้รายได้จากการเกษตรกลายเป็นแหล่งรายได้สำคัญในองค์ประกอบรายได้ของครัวเรือนเกษตรกร ครัวเรือนเกษตรกรที่มีฐานะยากจนมีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงรายได้จากการเกษตรมากกว่าครัวเรือนที่มีฐานะดี และรายได้จากการเกษตรมีส่วนช่วยรักษาเสถียรภาพรายได้ของเกษตรกรเป็นอันมาก⁴

(3) การย้ายถิ่นภายในประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้มีการย้ายถิ่นภายในประเทศมากขึ้น การย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นจากเขตชนบทหนึ่งไปสู่เขตชนบทอีกเขตหนึ่ง ในช่วงสองทศวรรษแรกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การย้ายถิ่นส่วนใหญ่เป็นการย้ายถิ่นออกจากเขตการเพาะปลูกข้าวไปสู่เขตการเพาะปลูกพืชไร่ แต่พอมาถึงทศวรรษ 2520 การเพาะปลูกพืชไร่ใกล้จืดจ่อมตัวและการขยายพื้นที่การเพาะปลูกมีอาจเป็นไปได้โดยง่ายดังที่เป็นอยู่ในช่วงสองทศวรรษก่อนหน้านั้น ด้วยเหตุนี้เอง การย้ายถิ่นระหว่างเขตชนบทด้วยกันจึงได้ลดลง (ยกเว้นการย้ายถิ่นสู่เขตการเพาะปลูกอ้อย) และการย้ายถิ่นจากชนบทสู่นครมีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล (Watanabe, 1987) ความต้องการงานทำและความต้องการเปลี่ยนงานนับเป็นเหตุผลสำคัญที่ผลักดันให้มีการย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานคร ผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาตั้งเดิมอยู่ในภาคกลาง โดยที่ผู้ย้ายถิ่นจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา (Goldstein and Goldstein, 1986) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กระแสการย้ายถิ่นในสองทศวรรษแรกหลังสงครามโลกครั้งที่สองเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับกระบวนการกระจายการผลิตในภาคเกษตรกรรม เพราะช่องโอกาสในการเพาะปลูกพืชไร่ยังมีอยู่มาก ต่อเมื่อการขยายตัวดังกล่าวเริ่มมีขีดจำกัดทั้งในด้านพื้นที่การเพาะปลูกและด้านการตลาด กระแสการย้ายถิ่นจึงปรับเปลี่ยนสู่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อหางานทำในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ กระแสการย้ายถิ่นเข้าสู่

⁴ ไปรอดู อรรถชัย อัครเศรณี และคณะ (2526) ; เมธี ครองแก้ว และ ปราณี ทินกร (2528) อัมมาร สยามวาลา และสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง (2531) ; Onchan and Chalamwong (1980) ; IBRD (1983)

เขตนาครได้ก่อให้เกิดชุมชนแออัดในเมืองใหญ่ ๆ จำนวนมาก เฉพาะกรุงเทพมหานครมีชุมชนแออัดจำนวน 1,020 แห่ง (ประชากร 1,011,483 คน) ในปี 2528 (โสภณ พรโชคชัย 2528) การขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดวงจรอุบาทว์ในการจัดสรรงบประมาณ (Vicious Circle of Budget Allocation) เพราะยิ่งกรุงเทพมหานครขยายตัวมากเพียงใด กรุงเทพฯ จะยิ่งดูดซับงบประมาณมากเพียงนั้น งบประมาณส่วนเหลือสำหรับการพัฒนาชนบทจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

(4) การย้ายถิ่นออกนอกประเทศ ภายหลังจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 ประเทศต่าง ๆ ในตะวันออกกลางเมื่อมีรายได้จากการขายผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเพิ่มขึ้น ก็เริ่มทุ่มเทการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศขนาดใหญ่ การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศทำให้มีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ แรงงานจากชนบทไทยเข้าสู่ขบวนการขุดทองในตะวันออกกลางด้วย และนับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา กระแสการย้ายถิ่นสู่ประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปรากฏอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิงคโปร์ บรูไน และมาเลเซีย การย้ายถิ่นเหล่านี้เกิดจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการหารายได้เป็นสำคัญ (นิพนธ์ พัวพงศกร 2526) จำนวนเงินส่งกลับของแรงงานไทยในต่างประเทศโดยโอนผ่านธนาคารเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 485.1 ล้านบาทในปี 2519 เป็น 23,795.8 ล้านบาทในปี 2528 แต่ลดลงเหลือ 20,899.7 ล้านบาทในปี 2529 กระแสการย้ายถิ่นสู่ตะวันออกกลางได้ชะลอตัวลงหลังปี 2525 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าการก่อสร้างภายใต้โครงการต่างๆ เสร็จเกือบหมดแล้ว อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สาม อันเกิดจากการตกต่ำของราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ซึ่งกระทบกระเทือนต่อฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในตะวันออกกลาง จำนวนเงินส่งกลับจากตะวันออกกลางมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ช่องทางที่เกษตรกรจะปรับตัวเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลกำลังค่อยๆ ปิดตัวลง ช่องทางในการขยายพื้นที่การเพาะปลูกกำลังจะหมดไป การอพยพสู่เขตนาคร โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑลกำลังพบจุดอับ เพราะภาคอุตสาหกรรมสามารถดูดซับแรงงานได้จำกัด เนื่องจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรเข้มข้น การหางานทำในต่างประเทศจะมีโอกาสน้อยลงในอนาคต ไม่ว่าจะเป็นตะวันออกกลางหรือสิงคโปร์ การเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก (Heavy Industrialization) ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจะมีผลเร่งรัดการล่มสลายของภาคเกษตรกรรมให้เร็วขึ้น หากไม่มีช่องทางอื่นมาทดแทนในการระบายแรงกดดันของยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล ความระส่ำระสายและความไร้เสถียรภาพของสังคมชนบทจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ในอนาคต

ดอกผลของการพัฒนา

การใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา สามารถผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราสูงยิ่ง ปัญหาความยากจนสัมบูรณ์ได้ผ่อนคลายเป็นสัดส่วนจำนวนครัวเรือนที่ยากจนมีแนวโน้มลดลงตามลำดับ (Meesook, 1979; IBRD, 1980 ; เมธีครองแก้ว และปราณี ทินกร 2528) แต่สถานะทางด้านการกระจายรายได้ยังไม่กระเตื้องขึ้น มีหน้าซีกกลับมีแนวโน้มเลวลง (เมธี ครองแก้ว และปราณี ทินกร 2528 ; นิยม ปุระคำ 2530) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างกรุงเทพมหานครกับส่วนภูมิภาค ระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคเศรษฐกิจอื่น และระหว่างเขตนาครกับเขตชนบท ดอกผลของการพัฒนาไม่สามารถไปรยปรายอย่างทั่วถึง(เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม 2531 ; เมธีครองแก้ว และภาวดี ทองอุไทย 2531) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจึงมีมากขึ้นในสังคมเศรษฐกิจไทย ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ยอมรับอย่างหน้าชื่นตาบานว่า

“...ผมเสียดายที่รู้สึกว่าได้บกพร่องไปในการพิจารณาเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ คือ ดูแต่ความเจริญเติบโตของส่วนรวมเป็นใหญ่ ไม่ได้เฉลียวถึงความยุติธรรมในสังคม...”

ป๋วย อึ๊งภากรณ์ “เหลียวหลัง แลหน้า” (2519)

ในรัฐธรรม ฐานะพรพันธุ์ (2529 : 182)

แม้ว่าประชาชนในภาคชนบทจะสามารถปรับตัวเพื่อการอยู่รอดภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล แต่สถาบันครอบครัวในชนบทต้องกระทบกระเทือนอย่างยิ่ง การพรากจากครอบครัวของพ่อบ้านเพื่อทำงานในเขตนาคร หรือเพื่อทำงานในต่างประเทศก็ดี ภาวะจ่ายอมที่จะต้อง ‘ขาย’ ลูก เพื่อหารายได้จากการใช้แรงงานก็ดี ตลอดจนความจำเป็นที่จะต้องให้ลูกหลานผู้หญิงขายบริการทางเพศก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่บ่งชี้ให้เห็นโดยชัดแจ้งว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุลเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ปราศจากมนุษยธรรมเป็นที่ตั้ง การใช้แรงงานเด็กปรากฏอย่างแพร่หลาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา แม้จะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก แต่รัฐบาลก็หาได้บังคับใช้กฎหมายนี้อย่างเสมอภาคไม่ การใช้แรงงานสตรีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่แรงงานสตรีได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกันแรงงานชาย อัตราค่าจ้างในภาคหัตถอุตสาหกรรมถูกกดให้อยู่ในระดับต่ำตามนโยบายของรัฐบาล อัตราค่าจ้างที่แท้จริง (Real Wage Rate) ในภาคเอกชนเพิ่งจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเพียงเล็กน้อยหลังปี 2525 สวัสดิการของผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไปยังอยู่ในระดับต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์อยู่ในระดับสูง ว่าจำเพาะอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก จำนวนชั่วโมงทำงานถัวเฉลี่ยสูงกว่า 60 ชั่วโมง

ต่อสัปดาห์ ซึ่งนับว่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับมาเลเซีย (51-62 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) เกาหลีใต้ (52-56 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) และสิงคโปร์ (46.5 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) ดังนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถกระจายดอกผลของการพัฒนาให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงเท่านั้น หากทว่ายังสร้างความทุกข์เชิงแก่ประชากรชากร และก่อให้เกิดความผูกพันของสถาบันครอบครัวในชนบทอีกด้วย

เส้นทางแห่งสันติประชาธรรม

การที่สังคมเศรษฐกิจไทยจะก้าวสู่เส้นทางแห่งสันติประชาธรรมได้นั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เลือกใช้จำเป็นต้องเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบอหิงสธรรม ซึ่งยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนา ทั้งนี้จำเป็นต้องเป็นการพัฒนาของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน แนวทางการพัฒนาของสังคมเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมาเป็นแนวทางที่มีได้เป็นไปตามหลักอหิงสธรรม ในขณะที่ประชาชนในชนบทจำนวนมากเป็นโรคขาดอาหาร อันเป็นผลจากสภาวะความยากจนแล้งเหี้ยม ชนชั้นปกครองกลับใช้งบประมาณจำนวนมากในการขูดถนนและกลบถนน ในกรุงเทพมหานครซ้ำแล้วซ้ำเล่า บาทวิถีในนครหลวง ซึ่งยังสามารถใช้การได้ดี ต้องถูกทุบทำลายเพื่อปูกระเบื้องใหม่เพียงเพื่อให้ธุรกิจวัสดุก่อสร้างของชนชั้นปกครองได้รับประโยชน์ การพัฒนาในรูปลักษณะดังกล่าวนี้จึงเป็นการพัฒนาบนรากฐานแห่งการใช้ความรุนแรงที่ล้าลึก ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำล้วนแล้วแต่เป็นยุทธศาสตร์ที่มีรากฐานจากการใช้ความรุนแรง การพัฒนาที่ฉกฉวยทรัพยากรจากกลุ่มชนผู้เสียเปรียบในสังคมไปให้กลุ่มชนผู้ได้เปรียบในสังคม นับเป็นแนวทางการพัฒนาที่มีรากฐานจากการใช้ความรุนแรงเป็นทวีตรีคุณ การพัฒนาของสังคมเศรษฐกิจไทยตลอดระยะเวลา 4 ทศวรรษในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ล้วนแล้วแต่เป็นการพัฒนาในแนวทางที่ขัดแย้งกับหลักอหิงสธรรมโดยสิ้นเชิง

ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบอหิงสธรรมจะต้องมีเป้าหมายในการแก้ปัญหาความยากจน ปัญหาการกระจายรายได้ และปัญหาการว่างงาน การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเป้าหมายหลัก จากเดิมที่เคยให้ความสำคัญอันดับสูงแก่เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมาให้ความสำคัญแก่เป้าหมายความยากจน การกระจายรายได้ และการว่างงานแทน บทบาทของภาครัฐบาลจำเป็นต้องแปรเปลี่ยนไปด้วย ดังที่ *ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์* (2531) ชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบัน ภาครัฐบาลได้เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้นไป การแทรกแซงหลายต่อหลายกรณีมีพื้นฐานเป็นหน้าที่ของรัฐบาล แต่ยังมีกรณีอีกเป็นอันมากที่รัฐบาลควรจะมีบทบาท แต่หาได้มีบทบาทไม่ การปฏิรูประบบราชการเป็นงานเร่งด่วนที่ต้องทำ ระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งถือกำเนิดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และมีการปฏิรูปครั้งสำคัญในทศวรรษ 2500 เมื่อเริ่มใช้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม บัดนี้ผู้กร่อน เรือว่า และไร้ประสิทธิภาพ บทบาทของสำนักงบประมาณในการกำหนดนโยบายงบประมาณนับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้ (ไกรยุทธ ธีรตยา คีรินทร์ 2531)

การสลัดแอกจากยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล นับเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการก้าวสู่เส้นทางแห่งสันติประชาธรรม แต่แอกดังกล่าวนี้จะสลัดออกไปได้ก็ต่อเมื่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (People Participation) ในบันทึกเรื่อง “ปฏิทินแห่งความหวัง-จากครรภ์ถึงเชิงตะกอน” (2516) ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

“...ผมจำเป็นต้องมีโอกาสได้ร่วมงานของชุมชนที่ผมอาศัยอยู่ และสามารถมีปากมีเสียงในการกำหนดชะตาของบ้านเมืองในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในประเทศของผม...”

แต่การที่ประชาชนจะมีปากมีเสียงในการกำหนดชะตาของบ้านเมืองได้นั้น ระบอบการเมืองการปกครองจะต้องมีลักษณะประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ อีกทั้งจะต้องมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ทั้งในด้านการบริหารการปกครองและการคลัง

ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้เสนอความเห็นในบทความเรื่อง “แตกเนื้อหนุ่มเมื่อ 2475” (2515) ว่า

“...บ้านเมืองอันพึงปรารถนาของเรานั้น ควรจะมีลักษณะประการใดบ้าง ผมมีความเห็นว่า ควรจะมีลักษณะ 4 ประการ คือ (1) มีสมรรถภาพ (2) มีเสรีภาพ (3) มีความยุติธรรม และ (4) แผ่เมตตากรุณา...”

(รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์ 2529 : 103)

ในการก้าวสู่เส้นทางแห่งสันติประชาธรรม แนวทางการพัฒนาจึงต้องเป็นแนวทางที่เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน ดังที่ศาสตราจารย์ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้กล่าวไว้ว่า

“...ในการพัฒนาประชาชาติ ข้อที่ควรคำนึงก็คือ ประชาชาติประกอบด้วยประชาชนที่เป็นมนุษย์ และมนุษย์แตกต่างกับสัตว์เดรัจฉานหรือตุ๊กตาของเล่นอยู่ที่มนุษย์สามารถใช้สมองใช้ความคิด สามารถช่วยตัวเองได้ ฉะนั้น วิธีพัฒนาหมู่บ้านด้วยการลงทุนน้อยและได้ผลมากก็คือ วิธีที่จะช่วยให้มนุษย์และประชาชนนั้นสามารถช่วยตัวเองได้อย่างดี กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในส่วนกลาง คือ รัฐบาล จำเป็นจะต้องเคารพในความเป็นมนุษย์ของเอกชน เคารพในศักดิ์และสิทธิ์แห่งเอกชน ที่จะริเริ่มดำเนินการได้ด้วยตนเอง ที่จะดำเนินกิจการของเขาไป

ได้โดยปราศจากข้อกีดขวางในทำนองถูกเบียดเบียนแย้งชิงหรือห้ามปรามด้วย
เอกสิทธิ์อันไม่ชอบธรรม...”

(บ๊วย อึ้งภากรณ์ 2511 : 139)

การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน จะต้องผนวกด้วยความเอื้ออาทรต่อกลุ่มชน
ผู้เสียเปรียบในสังคม

“...ในการเพิ่มรายได้ขึ้น ไม่ควรที่จะให้คนมี มีเงินเกินไปนัก และไม่จำเป็น
ที่จะต้องให้คนจน จนลงไปมาก...สุภาสิตของแมกไซไซที่ว่า ถ้าใครเกิดมามีน้อย
บ้านเมืองพึงให้มากๆ เป็นสุภาสิตซึ่งควรจะมีประจำไว้...”

(บ๊วย อึ้งภากรณ์ 2511 :260-261)

ในปาฐกถาเรื่อง “พระพุทธศาสนากับการพัฒนาชาติ” (2514) ศาสตราจารย์ ดร.บ๊วย อึ้งภากรณ์
ได้กล่าวเสริมอีกว่า

“...ผู้ที่อ่อนแอกว่าย่อมพึงมีสิทธิเรียกร้อง ไม่ใช่คอยรับทานจากผู้ที่แข็งแรงกว่า
และผู้แข็งแรงกว่า ฉลาดกว่า จะต้องรู้จักยับยั้งไม่กอบโกยด้วยความโลภ
เปิดโอกาสให้มีความยุติธรรมทางสังคม...”

(บ๊วย อึ้งภากรณ์ 2523 :228)

ในความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์บางท่าน อับลักษณะบางประการของสังคม
เศรษฐกิจไทยจะต้องหาทางขจัดหรือบรรเทาให้อยู่ในระดับอันเหมาะสม อับลักษณะเหล่านี้ ได้แก่
ขนาดของการเปิดประเทศที่มีมากเกินไป การพึ่งพาการนำเข้าและการพึ่งพิงเงินออมจาก
ต่างประเทศมากเกินไป การผูกขาดและการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดจากนโยบายของ
รัฐบาล เป็นต้น ในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์เหล่านี้ สังคมเศรษฐกิจไทยยังมีได้ก้าวอย่างสู่เส้นทาง
แห่งสันติประชาธรรมแม้แต่น้อย ระบบการเมืองการปกครองหลังปี 2475 มีลักษณะเป็นระบบ
เผด็จการเป็นส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มีลักษณะคณาธิปไตย
อย่างสูง ประชาชนโดยทั่วไปไม่สามารถมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ราษฎร
ในชนบทไม่เพียงแต่จะไม่สามารถมีปากมีเสียงในการกำหนดชะตากรรมของบ้านเมืองเท่านั้น
หากยังต้องเป็นผู้รับผลกระทบจากการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองอีกด้วย
การพัฒนาตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการใช้ความรุนแรง ยังคง
ดำเนินต่อไป การละเมิดหลักอหิงสธรรมดูจะมีมากขึ้น เมื่อรัฐบาลเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนา
อุตสาหกรรมหนักตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

ในอีกชุดโต่งหนึ่ง นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มมีความเห็นว่า สังคมเศรษฐกิจไทย ควรจะก้าวรุดหน้าตามยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เพื่อจะได้แปรสภาพ เป็นสมาชิกกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) โดยตั้งความหวังว่า การเติบโตของภาค ผลิตอุตสาหกรรมจะสามารถสร้างผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ปัญหาความ ยากจน ปัญหาการกระจายรายได้ และปัญหาการว่างงานเป็นปัญหาชั่วคราวที่จำต้องทนรับสภาพ แต่จะมลายไปในระยะยาว

ไม่ว่าความเห็นของฝ่ายใดเป็นฝ่ายถูก ข้อที่ต้องยอมรับก็คือ การศึกษาวิจัย เพื่อแสวงหาทางเลือกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในบริบทของสังคมเศรษฐกิจไทยยังคง เป็นไปอย่างจำกัดมาก การส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวจึงเป็นกิจกรรมที่พึงสนับสนุน นักเศรษฐศาสตร์จะต้องทำการบ้านมากกว่าที่เป็นมา และต้องเปิดใจกว้างที่จะรับฟังความเห็น ของกันและกัน ข้อเสนอของ อภิเชย พันธเสน (2531) จึงเป็นข้อเสนอที่สมควรมีการถกอภิปรายกัน ต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ้งภากรณ์ มีบทบาทอย่างสำคัญในการสร้างความเจริญ ก้าวหน้าแก่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ในประเทศไทย ทั้งในด้านการจัดการศึกษาและการศึกษา วิจัย ในช่วงเวลาสองทศวรรษเศษที่ผ่านมา ความรู้ความเข้าใจของเราเกี่ยวกับสังคมเศรษฐกิจไทย เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก บรรดาบทความที่ตีพิมพ์ใน *รัฐสวัสดิ์ ธนะพรพันธ์ พัวพงศกร(2531ก ; 2531ข)* ส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นความก้าวหน้าทางวิชาการด้านนี้ หากเราต้องสืบทอดเจตนารมณ์ของ ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ้งภากรณ์ บรรดานักเศรษฐศาสตร์ทั้งปวงไม่ว่าจะสังกัดสำนักความคิดใด จำเป็นต้องสำรวจอย่างมีนัยสัการว่า กรอบทฤษฎีและเครื่องมือการวิเคราะห์ของตนมีจุดแข็ง ประการใดบ้าง เพื่อที่จะได้หาทางปรับปรุงให้ดีขึ้น มิฉะนั้นความบกพร่องของกรอบทฤษฎีและ เครื่องมือการวิเคราะห์อาจก่อให้เกิดกำแพงแห่งวิชา อันเป็นเหตุให้การทำบาปและก่ออาชญา กรรมของนักเศรษฐศาสตร์ยังคงมีต่อไป ทั้งโดยตั้งใจและมีได้ตั้งใจ มิฉฉาที่ฐิฐิและการยึดมั่นถือมั่น ในกรอบทฤษฎีและเครื่องมือการวิเคราะห์ของตน โดยไม่พิจารณาพัฒนาการทางความคิดของ สำนักความคิดอื่น ไม่เพียงแต่จะสามารถสร้างมันตภัยได้เท่านั้น หากยังทำให้ความก้าวหน้า ทางวิชาการมีไม่มากเท่าที่ควรอีกด้วย การสำรวจประสิทธิภาพและพลานุภาพของอาวุธในการ สลายวิชาที่ตนมีอยู่จึงเป็นภารกิจที่นักเศรษฐศาสตร์พึงปฏิบัติอยู่เสมอ การนำอาวุธทางวิชาการ ที่ตนมีอยู่ในการค้นหาสิ่งจะเกี่ยวกับสังคมเศรษฐกิจไทยจักต้องกระทำอย่างมีจิตสำนึกในการ แก้ปัญหาของบ้านเมือง ความก้าวหน้าทางวิชาการควรจะเป็นไปในทิศทางที่เกื้อกูลต่อการ แก้ปัญหาของมนุษย์และสังคม

ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ้งภากรณ์ มีความฝันที่จะเห็นสังคมไทยมีการ เปลี่ยนแปลงอย่างสันติ ไปสู่สังคมที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น และไปสู่สังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพ

อย่างสมบูรณ์ ความฝันของท่านจักเป็นจริงก็ต่อเมื่อระบบการเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย และยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นไปตามหลักอหิงสธรรมและดำเนินตามแนวทางมนุษยนิยม บทบาทของนักเศรษฐศาสตร์จึงมิได้จำกัดเฉพาะแต่การค้นหาแนวทางพัฒนาดังกล่าวนี้นี้เท่านั้น หากยังต้องมีจิตสำนึกในการผลักดันแนวทางประชาธิปไตย ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบอหิงสธรรมและมนุษยนิยมให้เป็นจริงอีกด้วย

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม “ทำไมตอบผลการพัฒนาเศรษฐกิจไทยจึงไม่ถึงมือประชากร” ใน *รัฐวิวัฒน์ ทัศนะพรพินธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2531 ข)*

ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ “สำนักงบประมาณกับกระบวนการกำหนดนโยบายงบประมาณ” ใน *รัฐวิวัฒน์ ทัศนะพรพินธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2531 ข)*

ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และยงยุทธ แฉล้มวงษ์ “ประเด็นและปัญหาความต้องการแรงงานในประเทศไทย” ใน *รัฐวิวัฒน์ ทัศนะพรพินธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2531 ข)*

ณรงค์ชัย อัครเศรณี และคณะ *การจ้างงานของกิจการนอกฟาร์มในชนบทไทย* บริษัทจัดการอุตสาหกรรม จำกัด 2526

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ “ข้อคิดเห็นของเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยบทบาทของรัฐบาลและระบบราชการ” ใน *รัฐวิวัฒน์ ทัศนะพรพินธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2531 ข)*

ธนาคารแห่งประเทศไทย *นโยบายการเงินการคลัง 2498-2502 : พื้นฐานความเจริญทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน* หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายเกษม ศรีพิชัย ฌ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2508 พระนคร ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวพร 2508

นิพนธ์ พัวพงศกร “คนงานไทยในต่างประเทศ : สาเหตุ ผลกระทบ ปัญหา และ นโยบาย” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2526) หน้า 113-169

นิยม ปุระคำ “ผลการสำรวจสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี พ.ศ.2529” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “นโยบายการบริหารเงินเดือนในราชการไทย” จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ณ โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2530

ปวย อึ้งภากรณ์ *คำพูดและข้อเขียน* สำนักพิมพ์รวมสาส์น 2511

————— “ธนาคารกลาง” เอกสารการบรรยาย ณ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2512

————— “ข้อคิดจากสหรัฐอเมริกา” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* (มีนาคม-พฤษภาคม 2514)

————— *เศรษฐกิจทศวรรษของปวย อึ้งภากรณ์* สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2523

ภาณุพงศ์ นิธิประภา “นโยบายการเงินกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” ใน *รัฐวิวัฒน์ ทัศนะพรพินธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2531 ข)*

เมธี ครองแก้ว และปราณี ทินกร “สภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย ปี 2518/2519 และ 2524” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2528) หน้า 54-99

เมธี ครองแก้ว และภาวดี ทองอุไทย “ความไม่สมดุลระหว่างการพัฒนาเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม และผลกระทบต่อสวัสดิการสังคม” ใน *รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2531 ข)*

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *สังคมกับเศรษฐกิจ* โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519
————— (บรรณาธิการ) ป่วย อังภาภรณ์ : ชีวิต งาน และความหลัง สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529

————— “บทบาทของรัฐกับการสนองตอบของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจไทย” บทความเสนอต่อศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “รัฐกับการสนองตอบของประชาชนในกระบวนการพัฒนาสังคมไทย” เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2531

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2531 ก) *เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่มที่หนึ่ง* คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อังภาภรณ์ มีอายุครบ 72 ปี เมื่อ วันที่ 9 มีนาคม 2531

————— (2531 ข) *เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่มที่สอง* คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อังภาภรณ์ มีอายุครบ 72 ปี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2531

วิวัฒน์ชัย อัดถาวร “การวิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมไทย : แนวการพัฒนาเศรษฐกิจ” ใน *รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2531 ข)*

สุวินัย ภรณวลัย “ทฤษฎีนโยบายอุตสาหกรรมกับองค์กรอุตสาหกรรมในประเทศไทย” ใน *รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2531 ข)*

โสภณ พรโชคชัย 1020 กรุงเทพฯ ศูนย์อาสาสมัครญี่ปุ่นในประเทศไทย 2528

อภิชัย พันธเสน “การพัฒนาแนวมนุษยนิยม : วิเคราะห์จากขั้นพื้นฐานของสังคมโดยการศึกษาครบวงจร” ใน *รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2532 ข)*

อัมมาร สยามเวลา และสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง “ผลกระทบของการแทรกแซงของรัฐที่มีต่อดุลการชำระเงิน การโอนทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรม และการกระจายรายได้ พ.ศ.2503-2527” ใน *รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2531 ก)*

ข.ภาษาอังกฤษ

- Goldstein, Sidney, and Alice Goldstein. "Migration in Thailand : A Twenty-five-year Review." Paper No. 100, The East-West Population Institute, Honolulu, Hawaii, 1986.
- IBRD. *Income, Growth and Poverty Alleviation*. World Bank Country Study, June 1980.
- IBRD. *World Development Report 1987*, Oxford University Press, 1987.
- Meesook, Oey Astra. "Income, Consumption and Poverty in Thailand, 1962/63 to 1975/76". World Bank Staff Working Paper No.364, November 1979.
- Onchan, Tongroj, and Yongyuth Chalamwong. "Structure of Income of Poor Farmer : Significance of Farm versus Off-farm Income." Discussion Paper No.3, ROFEAP, Center for Applied Economic Research, Kasetsart University, April 1980.
- Piriyarangsarn, Sungsidh. "Thai Bureaucratic Capitalism, 1932-1960." M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1980.
- Prasartset, Sutlhy. *Stat Capitalism in the Development Process : Thailand, 1932-1959*. Tokyo : Institute of Developing Economies, 1979.
- Silcock, T.H. "Money and Banking" in T.H. Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in Development* (Canberra : Australian National University Press, 1967), pp. 1184-1196.
- Stifel, Laurence D. "Technocrats and Modernization in Thailand", *Asian Survey*, Vol. 16, No.12 (December 1976) , pp. 170-205.
- Ungphakorn, Puey. "Thailand", in Cranley Onslow (ed.), *Asian Economic Development* (New York : Frederick A. Praeger.1967), pp.151-176.
- "Co- ordination of Monetary Policy, Fiscal Policy and Debt Management." A lecture given in the 9th SEANZA Central Banking Course, Kuala Lumpur, June 30, 1972.
- *Best Wishes for Asia*. Bangkok : Klett Thai, 1975.
- Watanabe, Machiko. "Economic Development and Internal Migration in Thailand." IDCJ Working Paper Series No. 36, International Development Center of Japan, March 1987.