

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 10 มีนาคม 2538

สาธารณรัฐประชาชนจีน บนเส้นทางสู่มหาอำนาจทางเศรษฐกิจ?

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การเติบโตทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนในช่วงเวลาทศวรรษเศษที่ผ่านมา ทำให้มีการคาดการณ์กันว่า จีนกำลังดำเนินบนเส้นทางสู่มหาอำนาจทางเศรษฐกิจ หนังสือเรื่อง *China : The Next Economic Superpower* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1993) ของ William H. Overholt ให้คำทำนายในแนวทางนี้

แม้ว่ายุคทองทางเศรษฐกิจของจีนจะยังไม่จบสิ้นลง แต่ภาพอันสดใสทางเศรษฐกิจ กำลังเลือนหายไป ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจกำลังผุดขึ้น และนับวันดูเหมือนจะเลวร้ายลงไปเรื่อยๆ สัญญาณเตือนภัยเหล่านี้ทำให้ผู้นำจีนเริ่มออกมาชี้แจงให้ละทิ้งการพัฒนาเกษตรกรรมในช่วง 2-3 เดือนที่ผ่านมา ข้อชี้แจงดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งก็เป็นการยอมรับผลกระทบในทางลบของนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม

แนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมเริ่มต้นในปี 2521 เมื่อตั้งเสี่ยวผิงประกาศนโยบาย 'สี่ทันสมัย' ซึ่งเน้นการปฏิรูปและการเปิดประเทศ แนวทางพื้นฐานที่สำคัญก็คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การปล่อยให้กลไกราคาทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรในการผลิต และการเปิดประเทศ ยิ่งเมื่อจีนกำหนดให้มณฑลทางใต้เป็นเขตเศรษฐกิจเสรีนับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมาด้วยแล้ว เศรษฐกิจจีนก็ยิ่งไปโดดเด่นยิ่งไม่หยุดยั้งไม่อยู่

ในระหว่างปี 2524-2534 เศรษฐกิจจีนเติบโตในอัตราเฉลี่ยปีละ 8.9% เพิ่มเป็น 12.8% และ 13.4% ในปี 2535 และ 2536 ตามลำดับ และเหลือประมาณ 11.8% ในปี 2537 โดยที่คาดว่าจะยังสูงกว่า 10% ในปี 2538 อัตราการเจริญเติบโตในระดับดังกล่าวนี้ อย่าวว่าแต่สูงกว่าสหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตก และญี่ปุ่นเลย หากยังสูงกว่ากลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียอีกด้วย

ด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่กล่าวได้ว่าสูงที่สุดในโลก ประกอบกับความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งเขตเศรษฐกิจจีน (Chinese Economic Area = CEA) ด้วยการผนึกสาธารณรัฐประชาชนจีน ฮองกง และไต้หวัน เข้าด้วยกัน ทำให้มีผู้คาดการณ์ว่า เขตเศรษฐกิจจีน

(CEA) จะกลายเป็นศูนย์กลางที่สี่ในระบบเศรษฐกิจโลกต่อจากสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ความยิ่งใหญ่ทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้รับการประคองจากธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รายงาน *The World Economic Outlook* ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเสนอการวิเคราะห์ว่า หากปรับข้อมูลรายได้ประชาชาติตาม Method of Purchasing - Power Parity รายได้ประชาชาติของสาธารณรัฐประชาชนจีนจะอยู่ในลำดับที่สามของโลก รองจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น มีใช้ลำดับที่ 10 ดังที่เคยคำนวณกันมา ขณะเดียวกัน รายงาน *The Global Economic Prospects and the Developing Countries* ประจำปี 1993 ของธนาคารโลก ก็เสนอบทวิเคราะห์ว่า ในปี 2545 รายได้ประชาชาติของเขตเศรษฐกิจจีน (CEA) จะล้ำหน้าสหรัฐอเมริกา

แต่ความยิ่งใหญ่ทางเศรษฐกิจของจีน ดังที่มีการประคองกันอย่างมากมายนี้ เริ่มมีผู้ตั้งข้อกังขาว่าอาจเป็นเพียงมายาภาพเท่านั้น

เมื่อจีนเริ่มดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีในระยะแรกนั้น รัฐบาลยังคงสนใจพัฒนาภาคเกษตรกรรมอยู่ แต่ในไม่ช้า นโยบาย 'สี่ทันสมัย' ก็มีความหมายไม่แตกต่างไปจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรมเริ่มถูกทอดทิ้ง แรงงานจากชนบทเริ่มอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำ แต่ภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถดูดซับแรงงานได้หมด การว่างงานจึงกลายเป็นปัญหาที่ร้ายแรงขึ้นเรื่อยๆ ภาพกองทัพแรงงานจากชนบทที่รอคอยอยู่ตามชานเมืองใหญ่ๆ เพื่อรอหางานทำเริ่มเป็นที่คุ้นตากันมากขึ้น ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า แรงงานส่วนเกินในชนบทอาจมีมากถึง 330 ล้านคน ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในภาคเกษตรกรรมมีส่วนขับเคลื่อนแรงงานจากชนบทเข้าเมือง ซึ่งซ้ำเติมปัญหาการว่างงานในเมือง

กระทรวงแรงงานจีนพยายามแก้ปัญหาการว่างงานในเมือง แต่ในที่สุดก็ค้นพบสังขรณ์ว่า การแก้ปัญหาการว่างงานในเมืองอาจสำเร็จลุล่วงได้ หากไม่สามารถแก้ปัญหาการว่างงานในชนบท เพราะแรงงานจากชนบททะลักเข้าสู่เมืองอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของประชากรยังทำให้กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นถึงปีละ 10 ล้านคนอีกด้วย การว่างงานจึงเป็นปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญยิ่งทั้งในชนบทและในเมือง

การที่นโยบาย 'สี่ทันสมัย' หันเข็มมุ่งสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการเปิดประเทศต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้ภาคเกษตรกรรมมิได้รับการเหลียวแลเท่าที่ควร ความระส่ำระสายในชนบทกำลังทวีความรุนแรงมากขึ้น กรณีการลุกฮือของชาวชนบทในมณฑลสฉวนในปี 2536 นับเป็นอุทาหรณ์อันดีเมื่อเจ้าหน้าที่การปกครองท้องถิ่นต้องการเก็บภาษีจากประชาชนคนละ 5-10 เหรียญอเมริกันเพื่อสร้างทางหลวง ชาวนาพากันลุกฮือทำลายสำนักงานภาษีและโจมตีผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์ท้องถิ่น จนรัฐบาลส่วนกลางต้องเข้าไปรักษาความสงบ

(*South China Morning Post*, June 13, 1993) กรณีความไม่สงบในลักษณะเดียวกันนี้เกิดขึ้นเป็นระยะๆ ซึ่งสร้างความกังวลแก่ผู้นำพรรคคอมมิวนิสต์อย่างมาก

เสถียรภาพของราคาเป็นปัญหาพื้นฐานสำคัญอีกปัญหาหนึ่ง นักเศรษฐศาสตร์บางท่านกล่าวว่า ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีน ก็คือ ปัญหา Double High กล่าวคือ High Growth กับ High Inflation

เงินเฟ้อเป็น 'เชื้อโรค' ทางเศรษฐกิจที่สาธารณรัฐประชาชนจีนเพิ่งจะพบบพบเมื่อดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม ผู้นำจีนเพิ่งจะตระหนักถึงปัญหานี้ในปี 2531 เมื่ออัตราเงินเฟ้อสูงถึง 18.5% ในปี 2532 อัตราเงินเฟ้อยังสูงถึง 17.8% ความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากปัญหาเงินเฟ้อสะสมมาเป็นเวลายาวนาน และมีส่วนทำลายเสถียรภาพทางการเมือง ด้วยการเติบโตของขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตยจนเกิดกรณีการกวาดล้าง ณ จัตุรัสเทียนอันเหมิน ในปี 2532 ส่วนสำคัญเป็นผลจากความไม่พอใจที่มีการใช้อำนาจรัฐบงกชอย่างแพร่หลาย ผนวกกับความเดือดร้อนอันเกิดจากภาวะเงินเฟ้อ ในปี 2537 อัตราเงินเฟ้อยังสูงถึง 24.2%

การควบคุมภาวะเงินเฟ้อเป็นปัญหาใหญ่ของรัฐบาลจีน ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐประชาชนจีนก้าวเข้าสู่ระบบตลาดรวดเร็วเกินกว่าที่จะพัฒนากลไกและเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ทัน การบริหารนโยบายการเงินเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากระบบการธนาคารพาณิชย์ยังล่าช้า และตลาดทุนเพิ่งจะเริ่มต้นพัฒนา การควบคุมปริมาณเงินจึงเป็นเรื่องยากยิ่ง การบริหารนโยบายการคลังก็มีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน การกระจายอำนาจทางการคลังแก่เขตเศรษฐกิจเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมณฑลทางภาคใต้และรัฐวิสาหกิจทำให้รัฐบาลส่วนกลางไม่สามารถกุมบังเหียนทางการคลังอย่างเต็มที่ ดังนั้น แม้รัฐบาลจะพยายามควบคุมภาวะเงินเฟ้อ แต่ความรู้ประสิทธิภาพของกลไกและเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนับเป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

ความยากจนยังคงเป็นปัญหาพื้นฐานของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยที่การกระจายรายได้มีแนวโน้มเสื่อมทรามลง ไม่เพียงแต่จะมีความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองกับชนบท และระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรมเท่านั้น หากยังมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคอีกด้วย ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจกระจุกอยู่เฉพาะมณฑลทางภาคใต้ ลึกเข้าไปในแผ่นดินใหญ่มากเพียงใด ความล่าช้าทางเศรษฐกิจยิ่งปรากฏมากเพียงนั้น การย้ายถิ่นของแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองส่วนหนึ่งเป็นการเคลื่อนย้ายปัญหาความยากจน คนจนในเมืองกำลังกลายเป็นปัญหาร้ายแรงยิ่งขึ้น

หากรัฐบาลจีนไม่สามารถรักษาเสถียรภาพในสังคมชนบท ความไม่สงบในชนบทจะเป็นปัจจัยสำคัญที่บั่นทอนศักยภาพทางเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาชนจีนในขั้น

รากฐาน แต่ความไร้เสถียรภาพในสังคมชนบทส่วนหนึ่งเป็นผลจากยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งขับเคลื่อนแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง โดยที่ภาคอุตสาหกรรมในเมืองไม่สามารถดูดซับแรงงานจากชนบทได้หมด ปัญหาการว่างงานทั้งในเมืองและชนบทจึงเป็นผลจากการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลดังกล่าวนี้ ในขณะที่เดียวกัน การเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจยังผลให้ระบบเศรษฐกิจ ‘เครื่องร้อน’ เกินไป (overheat) จนปรากฏอาการเป็นภาวะเงินเฟ้อในระดับสูง ซึ่งซ้ำเติมปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนยิ่งขึ้นไปอีก

การที่ผู้นำจีนหลายต่อหลายคนเริ่มเรียกร้องให้สนใจพัฒนาภาคเกษตรกรรม โดยพื้นฐานแล้วเป็นเพราะยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลกำลังสร้างปัญหาเสถียรภาพในสังคมชนบท ผู้นำจีนกำลังเกรงปัญหาความระส่ำระสายในสังคมภายหลังมรณกรรมของเติ้งเสี่ยวผิง ซึ่งใกล้จะมาถึง การเร่งปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติอันมิชอบในระยะหลังนี้ ส่วนสำคัญเป็นเพราะความต้องการรักษาเสถียรภาพทางการเมือง การฉ้อราษฎร์บังหลวงของชนชั้นปกครองที่นับวันมีแต่จะเพิ่มขึ้นนับเป็นพื้นที่สุ่มความไม่พอใจรัฐบาลอย่างยิ่ง การปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงเป็นการตัดไฟแต่ต้นลม ซึ่งอาจยังได้ผลอยู่บ้าง

จีนเป็นยักษ์ใหญ่ในสังคมโลก แต่เส้นทางของจีนที่ทอดไปสู่การเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจยังอีกยาวไกลนัก มิใช่ต้องกล่าวถึงการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) ความล้าหลังของระบบกฎหมายทางเศรษฐกิจ รวมถึงลดจนความไม่แน่นอนของนโยบายรัฐบาล ซึ่งเป็นปัญหาแก่นักลงทุนต่างชาติในปัจจุบัน