

# สังคมกับเศรษฐกิจ

วิสรรค์ ธน:พรพินธุ์  
บรรณาธิการ





พิมพ์ครั้งที่หนึ่ง พ.ศ. ๒๕๑๕

จำนวนพิมพ์ ๒,๐๐๐ เล่ม

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

น.ส. อรุณี อินทรสุขศรี ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

ลิขสิทธิ์เป็นของผู้เขียนบทความแต่ละท่าน

ปก: กมล ฉายาวัดนะ

# สังคมกับเศรษฐกิจ

หนังสืออ่านประกอบการศึกษา

วิชา “สังคมกับเศรษฐกิจ” (ม.ธ. ๑๒๔)

รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์

บรรณาธิการ



# สารบัญ

หน้า

## ภาคที่หนึ่ง

วิธีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์

✓ บทนำ : วิธีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์

๑  
๓  
๑๖

✓ สองปรัชญาเบื้องหลังการทำงานของนักเศรษฐศาสตร์

อัมมาร สยามวาลา

## ภาคที่สอง

โครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ

ในระบบเศรษฐกิจไทย

๕๕ \*  
๖๑ \*

✓ บทนำ : โครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วย

เศรษฐกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจไทย

✓ เสถียรภาพ การจำแนกเคี้ยวโตทางเศรษฐกิจ และการ

กระจายรายได้ในประเทศไทย

อัมมาร สยามวาลา

๗๒ \*

✗ บทวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยความแตกต่างระหว่าง

ชนบทกับเมืองในสังคมไทย

ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์

๑๒๑

ความขัดแย้งและการกระจายผลประโยชน์ในสังคม

เทวีกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม

๑๓๑

วิเคราะห์ลักษณะชนชั้นในสังคมไทย

พัฒนา รมยสุด

๑๔๑

นักเศรษฐศาสตร์มองกระบวนการประชาธิปไตยอย่างไร

เมธี ทรงแก้ว

๑๕๑

กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย

มนตรี เจนวิทย์การ

๑๗๓

✓ ธนาคารกลาง

ป๋วย อึ๊งภากรณ์

๒๑๖

ธนาคารพาณิชย์ : ปริมาณเลือดสังคมไทย ?

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

๒๓๗

## ภาคที่สาม

วิวัฒนาการของสังคมและระบบเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ

๒๖๗

✓ บทนำ : ปรัชญาประวัติศาสตร์และการศึกษาวิวัฒนาการของสังคม

๒๖๘

ตัวกำหนดความคืบหน้าของประเทศไทย

ปีเตอร์ เอฟ. เบลล์

๒๘๓ \*

✓ นโยบายการเงินการคลังของไทยยุคหลังสงคราม

โจเซฟ ฮาร์ริงและลาร์รี่

เวสต์ฟีล

๒๘๘ \*

(๕)

## ภาคที่สี่

ปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต		๓๐๓
บทนำ : ปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต		๓๐๕
กลยุทธ์ในการแก้ปัญหาความยากจนในประเทศไทย	รังสรรค์ ธนะพัญญ์	๓๓๓
ประสิทธิภาพการผลิตและการถือครองที่ดิน	นิพนธ์ พัวพงศ	๓๖๖
ปฏิรูปที่ดิน : ปัญหาและทางออกของชาวนาไทย	เกริกเกียรติ พิพนส์เสรีธรรม	๓๘๒
แนวทางการแก้ปัญหาการก่อกวนของชาวนา	เกริกเกียรติ พิพนส์เสรีธรรม	๔๐๑
การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรม	ที. เอช. ซิลคอส	๔๘๖
การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย	ประชุม โฉมฉาย	๔๕๓
วิเคราะห์แนวคิดในการแก้ปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากร	ชนินทร์ เจริญกุล	๕๐๐
น้ำมันในอ่าวไทย : เรื่องจริงหรืออิงนิยาย	รังสรรค์ ธนะพัญญ์	๕๑๕

# คำนำ

หนังสือเล่มนี้ จัดทำขึ้นสำหรับอ่านประกอบการศึกษาวิชา “สังคมกับเศรษฐกิจ” (มธ. ๑๒๔) ในหลักสูตรพื้นฐานทั่วไปของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนื้อหาสาระของวิชานี้กำหนดไว้ในหลักสูตร ดังนี้

“ศึกษาเกี่ยวกับการผลิต การบริโภค การแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้า และการกระจายรายได้ของระบบเศรษฐกิจ โดยเน้นให้เห็นถึงอิทธิพลของพฤติกรรมและค่านิยมทางสังคม การเมือง ขนบธรรมเนียมประเพณี และ โครงสร้างชนชั้นในสังคมที่มีต่อระบบและสถาบันทางเศรษฐกิจ ตลอดจนศึกษาถึงแนวทางการเปลี่ยนแปลงของสถาบันเศรษฐกิจอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการของระบบสังคม ทั้งนี้โดยเน้นถึงวิวัฒนาการและความสัมพันธ์ในการผลิตของระบบสังคมและเศรษฐกิจไทย”

เจตนารมณ์ของหลักสูตรพื้นฐานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อยู่ที่การจัดการศึกษาในรูปสหสาขาวิชา (inter-disciplinary) เพื่อปูพื้นฐานให้นักศึกษาได้เข้าใจสังคมและมนุษย์จากแง่มุมต่าง ๆ โดยมีใช้การศึกษาในแง่มุมหนึ่งแง่มุมใดเพียงแง่มุมเดียวเท่านั้น การจัดการศึกษาในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เพราะในโลกซึ่งมุ่งผลิตผู้ชำนาญพิเศษเช่นทุกวันนี้ คงเป็นการยากยิ่งที่จะแสวงหานักวิชาการที่รอบรู้ในหลายๆ ด้าน เพื่อมาสอนวิชาที่มีลักษณะเช่นนี้ ส่วนการเขียนตำราที่มิมีเนื้อหาสาระทำนองนี้ย่อมยากลำบากยิ่งขึ้นเป็นทวีคูณโดยมีพิกัดต้องสงสัย

โดยคำนึงถึงข้อจำกัดแห่งความรู้ดังกล่าวข้างต้น คณะอาจารย์ผู้สอนอันมีนายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นผู้ประสานงาน จึงตกลงกันจัดทำเค้าโครงการบรรยาย โดยให้เป็นไปตามหลักสูตรให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ พร้อมทั้งมอบหมายให้บรรณาธิการผู้รวบรวมหนังสือเล่มนี้ เป็น



ผู้คัดเลือกบทความและข้อเขียน เพื่อตีพิมพ์เป็น หนังสือสำหรับให้นักศึกษาอ่านประกอบการศึกษา

หนังสือเล่มนี้จำแนกเป็น ๔ ภาคตามเค้าโครงการบรรยายดังต่อไปนี้ คือ

ภาคที่หนึ่ง ว่าด้วยวิธีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์

ภาคที่สอง ว่าด้วยโครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจไทย

ภาคที่สาม ว่าด้วยวิวัฒนาการของสังคมไทยและระบบเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ

ภาคที่สี่ ว่าด้วยปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต

โดยที่คณะอาจารย์ผู้สอนมีความเชื่อว่า ในการศึกษาสังคมและเศรษฐกิจ เรามิอาจวิเคราะห์และศึกษาปัญหา พฤติกรรม และปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยพิจารณาเฉพาะแต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (economic factors) โดด ๆ เพียงอย่างเดียว จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (non-economic factors) ด้วย ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างอำนาจทางการเมือง โครงสร้างชนชั้นในสังคม ค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนปัจจัยทางสังคมวิทยา มนุษยวิทยา จิตวิทยา และอื่น ๆ การเลือกบทความสำหรับตีพิมพ์จึงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากยิ่ง

ข้อจำกัดมิได้มีเพียงลักษณะและจำนวนของบทความที่มีให้เลือก หากทว่ายังมีปัญหาความยากง่ายและศัพท์แสงที่ใช้ในบทความต่าง ๆ ด้วย เพราะเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้ที่จะใช้หนังสือเล่มนี้เป็นเพียงผู้ที่เพิ่งก้าวสู่ประตูรั้วมหาวิทยาลัย บทความที่จะใช้ในการอ่านประกอบการศึกษา ไม่ควรยากจนเกินไปนัก ทั้งในแง่ของเนื้อหาทางวิชาการและศัพท์ทางวิชาการที่ใช้ แต่โดยที่อาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นอาชีพเสือนอนกินมาเป็นเวลานาน ฉันทะทางวิชาการและความสนใจในการขีดเขียนของผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยยังมีอยู่น้อย โอกาสในการคัดเลือกบทความต่าง ๆ เพื่อจัดทำหนังสือเล่มนี้จึงพลอยน้อยไปด้วย เพราะฉะนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจนักที่จะพบว่า บทความหลายต่อหลายเรื่องที่น่ามารวมพิมพ์ไว้ในหนังสือเล่มนี้ อาจจะถูกยกออกไปสำหรับนักศึกษาชั้นปีหนึ่ง

บรรณาธิการผู้รวบรวมแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ ด้วยการเขียนบทนำสำหรับเนื้อหาภาคต่าง ๆ ทั้ง ๔ ภาค พร้อมกันนั้นก็จัดทำคำอธิบายศัพท์ทางวิชาการเฉพาะสาขาเท่าที่เห็นสมควร แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ความจำกัดของเวลาทำให้การจัดทำหนังสือเล่มนี้ยังมีข้อบกพร่องอยู่เป็นอันมาก ซึ่งจะได้พิจารณาแก้ไขในการพิมพ์ครั้งต่อไป

บทความที่นำมารวมพิมพ์ไว้ในหนังสือเล่มนี้ ส่วนใหญ่เคยตีพิมพ์มาก่อนแล้ว มีเพียงบางเรื่องเท่านั้นที่เพิ่งตีพิมพ์เป็นครั้งแรก นางสาวนิตยา มาพึ่งพงศ์ อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กรุณาสละเวลาแปลบทความเรื่อง "เสถียรภาพการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ในประเทศไทย" จากต้นฉบับภาษาอังกฤษของนายอัมมาร สยามวาลา อาจารย์แห่งสถาบันเดียวกัน โดยผู้เขียนได้กรุณาตรวจทาน ตัดตอน และแต่งเติมให้เหมาะสำหรับการตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ พร้อมทั้งให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์สำหรับเนื้อหาของบทนำภาคที่หนึ่ง นายชเนศ อภรณ์สุวรรณ อาจารย์คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้แนะนำบทความบางเรื่องสำหรับการพิจารณาคัดเลือกและให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์สำหรับเนื้อหาของบทนำภาคที่สาม จึงขอขอบคุณมา ณ ที่นี้ และพร้อมกันนี้ ต้องขอขอบคุณนายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม และนายปรีชา เบียมพงศ์สานต์ ที่มีส่วนจัดทำเค้าโครงการบรรยายวิชา "สังคมกับเศรษฐกิจ" อันเป็นหลักสำหรับการจัดทำหนังสือเล่มนี้ และท้ายที่สุดนี้ ขอขอบคุณนายกมล ฉายาวัดนะ อาจารย์แผนกอิสระวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ช่วยจัดทำรูปเล่มตลอดจนออกแบบปก

**รังสรรค์ ณะพรพันธุ์**

ฤดูร้อนปี ๒๕๑๙

# เค้าโครงการบรรยายวิชาสังคมกับเศรษฐกิจ

## ภาคที่หนึ่ง วิธีการวิเคราะห์ทางสังคมศาสตร์

๑. ขอบเขตและความหมายของสังคมศาสตร์
  - ๑.๑ สังคมศาสตร์คืออะไร
  - ๑.๒ ความเกี่ยวพันระหว่างสาขาวิชาต่าง ๆ ของสังคมศาสตร์
๒. วิธีการวิเคราะห์ทางสังคมศาสตร์
  - ๒.๑ ความแตกต่างระหว่าง Positive Science กับ Normative Science
  - ๒.๒ วิธีการวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์
  - ๒.๓ ข้อจำกัดของสังคมศาสตร์ในการใช้วิธีการวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์
๓. วิธีการวิเคราะห์ปัญหาความด้อยพัฒนา
๔. การวิเคราะห์โดยอาศัยภาษาวีธี

## ภาคที่สอง โครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจไทย

๑. วงจรของระบบเศรษฐกิจ
  - ๑.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล
  - ๑.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยผลิตกับผู้บริโภค
  - ๑.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม
    - ๑.๓.๑ ลักษณะของสังคมเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์
    - ๑.๓.๒ บทบาทของภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมที่มีต่อการเจริญเติบโตของสังคมทวิลักษณ์
๒. คนกลางกับบทบาททางเศรษฐกิจ
๓. กลุ่มอิทธิพลกับบทบาททางเศรษฐกิจ
๔. สถาบันทางการเงินกับบทบาททางเศรษฐกิจ

๕. บทบาทของภาครัฐบาล
๖. โครงสร้างอำนาจทางการเมืองกับพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ
๗. ความสำคัญของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
๘. โครงสร้างชนชั้นในสังคมกับพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ
๙. สถาบันทางวัฒนธรรมและศาสนากับพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ

### ภาคที่สาม วิวัฒนาการของสังคมและระบบเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ

๑. รูปแบบในการผลิตกับวิวัฒนาการของสังคม
๒. วิวัฒนาการของระบบทุนนิยม
  - ๒.๑ เศรษฐกิจระบบศักดินา
  - ๒.๒ การขยายตัวของการค้าและความแพร่หลายของการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนกับการเปลี่ยนแปลงสังคมศักดินามาสู่สังคมทุนนิยม
  - ๒.๓ ระบบทุนนิยมผูกขาด
  - ๒.๔ ระบบจักรพรรดินิยมสมัยใหม่
๓. ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม
  - ๓.๑ แบบจำลองโซเวียต
  - ๓.๒ เศรษฐกิจในระบบประชาธิปไตยแผนใหม่
๔. เปรียบเทียบระบบทุนนิยมกับระบบสังคมนิยม

### ภาคที่สี่ ปัญหาเศรษฐกิจปัจจุบันและอนาคต

๑. ปัญหาสำคัญในภาคเกษตรกรรม
  - ๑.๑ ปัญหาหนี้สินของชาวนา
  - ๑.๒ ปัญหาการถือครองที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน
  - ๑.๓ ปัญหาการค้าข้าว

๒. ปัญหาสำคัญในภาคอุตสาหกรรม
  - ๒.๑ ปัญหาการรวบอำนาจผูกขาดในอุตสาหกรรมต่าง ๆ
  - ๒.๒ นโยบายการส่งเสริมการลงทุนเอกชนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ
  - ๒.๓ ปัญหาแรงงาน
๓. ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ
๔. การพัฒนาเศรษฐกิจและผลที่เกิดจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

# ภาคที่หนึ่ง

## วิธีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์

บทนำของภาคนี้ กล่าวถึงคำนิยามของวิชาเศรษฐศาสตร์ วิธีการวิเคราะห์ในสาขาวิชานี้ ตลอดจนข้อบกพร่อง และความจำกัดของการประยุกต์เศรษฐศาสตร์ ตะวันตกในการอธิบายปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศด้อยพัฒนา เช่น ประเทศไทย บทความของอัมมาร์ สยามวาลา ชี้ให้เห็นถึงปรัชญาพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์สองสำนัก

# บทนำ

## วิธีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์

บทนำนี้ จำแนกออกเป็น ๓ ตอนใหญ่ ๆ ในตอนที่หนึ่งจะกล่าวถึงคำนิยามของวิชาเศรษฐศาสตร์ ตอนที่สองว่าด้วยวิธีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ และตอนที่สามกล่าวถึงประโยชน์อันจำกัดของเศรษฐศาสตร์ทุกวันตก 3 to 15.

### ๑. คำนิยามของวิชาเศรษฐศาสตร์

เมื่อนายอาดัม สมิท เขียนหนังสือเรื่อง *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nation* ซึ่งถือเป็นหนังสือเศรษฐศาสตร์เล่มแรกในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ สมิทกล่าวถึงวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นวิชาว่าด้วยศาสตร์ของรัฐบาลหรือนักนิติบัญญัติ<sup>๑</sup> ในเวลานี้ ดูเหมือนว่าจะไม่มีนักเศรษฐศาสตร์คนใดที่เห็นชอบกับคำนิยามดังกล่าวนี้ และถ้าจะว่ากันไปแล้ว ก็คงไม่มีคำนิยามใดที่นักเศรษฐศาสตร์ทั้งหลายจะยอมรับร่วมกัน

จุดมุ่งหมายของคนที่กำหนดนิยามวิชาเศรษฐศาสตร์หนึ่งสาขาใด มีอยู่อย่างน้อย๒ประการ คือ ประการแรก เพื่อกำหนดขอบเขตของวิชาการแขนงนั้น และในประการที่สอง เพื่อกำหนดเนื้อหาสาระของสาขาวิชาดังกล่าว ด้วยเหตุดังนั้น ในระยะแรกเริ่มที่สาขาวิชานั้น ๆ ยังไม่เจริญ จึงเป็นการยากลำบากที่จะให้คำนิยาม ต่อเมื่อวิชาได้เจริญก้าวหน้าจนถึงระดับหนึ่ง การให้คำนิยามเพื่อกำหนดขอบเขตและเนื้อหาสาระของวิชา จึงจะอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้<sup>๒</sup> เพราะฉะนั้น เราจะเห็นได้ว่า แม้จนบัดนี้ นักวิชาการแขนงต่าง ๆ ยังมีได้มีมติลงร่องรอยเดียวกันเกี่ยวกับคำนิยามของวิชาแขนงนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิชาในสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

๑. "Political economy is a branch of the science of a statesman or legislator." ศุ Adam Smith, *Wealth of the Nations*, Book 4.

๒. Lionel Robbins, *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, chapter 1.

คำนิยามของวิชาเศรษฐศาสตร์อาจจำแนกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ<sup>๓</sup> คือ คำนิยามที่เน้นถึงสวัสดิการทางเศรษฐกิจของมนุษย์ประเภทหนึ่ง และคำนิยามที่เน้นถึงความหมายได้ยากของทรัพยากรคือประเภทหนึ่ง

### ๑.๑ คำนิยามที่เน้นถึงสวัสดิการทางเศรษฐกิจของมนุษย์

#### *Materialistic Definition of Economics*

คำนิยามประเภทนี้ จะชี้ให้เห็นถึงขอบเขตและเนื้อหาสาระของวิชาเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นศาสตร์ที่ศึกษาถึงการอยู่ดีกินดีของมนุษย์ และการอยู่ดีกินดีในที่นี้ ก็เน้นเฉพาะการอยู่ดีกินดีทางวัตถุเท่านั้น ตัวอย่างของคำนิยามประเภทนี้ จะเห็นได้จากผลงานของนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญๆ ยุคก่อนคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ และแม้แต่นักเศรษฐศาสตร์บางคนในศตวรรษนี้ ก็ยังให้คำนิยามในแนวนี้ อาทิเช่น<sup>๔</sup>

(ก) เอ็ดวิน แคนนัน (Edwin Cannan) ในหนังสือเรื่อง *Elementary Political Economy* กล่าวถึงเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นวิชาที่ “ศึกษาถึงสิ่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอยู่ดีกินดีทางวัตถุของมนุษย์”<sup>๕</sup>

(ค) เอ.ซี. พิกกู (A.C. Pigou) ในหนังสือเรื่อง *The Economics of Welfare* กล่าวถึงเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นศาสตร์ที่ “ศึกษาถึงสวัสดิการทางเศรษฐกิจ”<sup>๖</sup> ขณะเดียวกันก็ให้คำนิยามของคำว่า “สวัสดิการทางเศรษฐกิจ” ว่า หมายถึง “ส่วนของความสุขหรือสวัสดิการ ซึ่งสามารถวัดในรูปตัวเงินได้โดยตรงหรือโดยอ้อม”<sup>๗</sup>

(ค) อัลเฟรด มาร์แชลล์ ให้คำนิยามว่า “เศรษฐศาสตร์เป็นศาสตร์ว่าด้วยการดำรงชีวิตตามปกติของมนุษย์ โดยศึกษาถึงการกระทำของสังคมและปัจเจกชนเฉพาะ

๓. *Ibid*

๔. *Ibid.*

๕. “a study of the things having to do with man's material welfare”

๖. “the study of economic welfare”

๗. “that part of welfare which can be brought directly or indirectly into relation with the measuring rod of money”



ส่วนที่มีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นที่สุดกับการบรรลุความอยู่ดีกินดี และการใช้วัสดุ  
ปัจจัยเพื่อการอยู่ดีกินดี”<sup>๘</sup>

## ๑.๒ คำนิยามที่เน้นถึงความหายากได้ยากของทรัพยากร

### *Scarcity Definition of Economics*

คำนิยามประเภทนี้ มักจะเน้นให้เห็นถึงความจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ในมนุษย-  
โลก และด้วยเหตุดังนั้น จึงจำเป็นที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่า  
ที่จะเป็นไปได้ คำนิยามในแนวนี้ มักจะเน้นถึงความสัมพันธ์ระหว่างมรรควิธีต่าง ๆ กับ  
เป้าหมาย เป้าหมายที่พูดถึงในที่นี้มักจะหมายถึง การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ  
(efficient allocation of resources) ในเวลาที่นักเศรษฐศาสตร์กล่าวถึงการใช้ทรัพยากร  
อย่างมีประสิทธิภาพ นักเศรษฐศาสตร์มักจะหมายถึงการใช้ทรัพยากรไปในทางที่ทำให้  
สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุด ทรัพยากรแต่ละอย่างแต่ละชนิดที่มีอยู่นั้น ย่อมนำไปใช้เพื่อการ  
ต่าง ๆ ได้ ความจำกัดของทรัพยากรทำให้เราต้องตัดสินใจเลือกใช้ทรัพยากรเพื่อการหนึ่ง  
การใดโดยเฉพาะ และประเด็นนี้เองที่นักเศรษฐศาสตร์บางคนถือว่าเป็นหัวใจของการศึกษา  
วิชาเศรษฐศาสตร์ จึงได้นำมากำหนดเป็นคำนิยาม ลอร์ด รอมบีนส์ ดูเหมือนจะเป็น  
นักเศรษฐศาสตร์คนแรก ๆ ที่ให้คำนิยามของวิชาเศรษฐศาสตร์ในแนวนี้ โดยกล่าวว่า  
เศรษฐศาสตร์ คือ ศาสตร์ที่ศึกษาถึงพฤติกรรมของมนุษย์ในด้วความสัมพันธ์ระหว่างผล  
กับมรรคอันหายากได้ยาก ซึ่งมีทางเลือกใช้เพื่อการต่าง ๆ กัน<sup>๙</sup> และก็ดูเหมือนอีกเช่นเดียว  
กันว่า การให้คำนิยามวิชาเศรษฐศาสตร์ในแนวนี้ มีอิทธิพลต่อการศึกษาศาสตร์  
ตะวันตกในปัจจุบันนี้ ดังจะเห็นได้ว่า ตำราเศรษฐศาสตร์ตะวันตกเป็นอันมาก มักจะให้คำ  
นิยามวิชาเศรษฐศาสตร์ในแนวนี้ อาทิเช่น นายพอล แซมมวลสัน นักเศรษฐศาสตร์ชาว

๘. Alfred Marshall, *Principles of Economics*, p. 1. "Political Economy or Economics is a study of mankind in the ordinary business of life; it examines that part of individual and social action which is most closely connected with the attainment and with the use of the material requisites of wellbeing."

๙. Robbins, *op. cit.*, "Economics is the science which studies human behaviour as a relationship between ends and scarce mean which have alternative uses."

อเมริกัน ซึ่งเคยได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ ได้ให้คำนิยามวิชาเศรษฐศาสตร์ไว้ว่า “เศรษฐศาสตร์ คือ การศึกษาวิธีการที่มนุษย์และสังคมตัดสินใจเลือกใช้ทรัพยากรการผลิตอันหามาได้ยาก ซึ่งอาจใช้เพื่อการต่างๆ กันได้ ไปผลิตสินค้าและบริการต่างๆ และแจกแจงสินค้าและบริการเหล่านั้นเพื่อการบริโภค ไม่ว่าในปัจจุบันหรือในอนาคต ระหว่างประชาชนและกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะต้องใช้เงินหรือไม่ก็ตาม”<sup>๑๐</sup>

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า เนื้อหาสาระของวิชาเศรษฐศาสตร์ ตามคำนิยามสองแนวนี้แตกต่างกันอย่างมาก เพราะถ้าหากเรายึดถือคำนิยามที่เน้นถึงสวัสดิการทางเศรษฐกิจของมนุษย์ เนื้อหาสาระของวิชาเศรษฐศาสตร์จะเน้นหนักไปในด้าน การเพิ่มพูนความมั่งคั่ง ความสมบูรณ์พูนสุขทางวัตถุของมนุษย์ แต่ถ้าหากเรายึดถือคำนิยามที่เน้นถึงความหาได้ยากของทรัพยากร เนื้อหาสาระของวิชาเศรษฐศาสตร์จะเน้นหนักไปในด้าน การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถึงกระนั้น คำนิยามทั้งสองแนวนี้ต่างก็มีข้อที่เหมือนกันอยู่ข้อหนึ่ง คือ การยอมรับว่าเศรษฐศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับมนุษย์และสังคม

คำนิยามทั้งสองแนวนี้ ต่างก็มีข้อบกพร่องด้วยกันทั้งสิ้น และดูเหมือนจะเป็นกรณีปกติธรรมดาของการให้คำนิยามวิชาแขนงต่าง ๆ เพราะในขณะที่ความก้าวหน้าทางวิชาการยังคงมีอยู่เรื่อย ๆ การเขียนถ้อยคำเพียงไม่กี่บรรทัดเพื่อบรรยายขอบเขตและเนื้อหาสาระของวิชาย่อมเป็นสิ่งทีกระทำได้ยาก บางทีเราอาจบอกได้โดยง่ายว่า สัตว์ประเภทใดเป็นช้างหรือเป็นม้า แต่เราก็มีปัญหายุ่งยากอย่างยิ่งที่จะให้คำนิยามว่า ช้างคืออะไร และม้าคืออะไร

คำนิยามที่เน้นถึงสวัสดิการทางเศรษฐกิจของมนุษย์ มีข้อบกพร่องที่อาจชักนำให้เข้าใจผิด ในลักษณะและเนื้อหาสาระของวิชาได้ เพราะเศรษฐศาสตร์มิได้ศึกษาเฉพาะแต่สวัสดิการทางเศรษฐกิจของมนุษย์เท่านั้น และที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ ความสุขความพอใจของมนุษย์หาได้เกิดจากวัตถุแต่เพียงอย่างเดียวไม่

๑๐. Paul A. Samuelson, *Economics* ; “Economics is the study of how men and society end up choosing, with or without the use of money, to employ scarce productive resources which could have alternative uses, to produce various commodities and distribute them for consumption, now or in the future among various people and groups in society.”

ส่วนข้อบกพร่องของค่านิยมที่เน้นถึงความหามาได้ยากของทรัพยากร ก็อยู่ที่ว่า ค่านิยมในแนวนี้นั้น เน้นถึงเป้าหมายสำคัญของระบบเศรษฐกิจเพียงเป้าหมายเดียว คือ การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีได้ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายอื่น ๆ เพราะตามปกติแล้ว ระบบเศรษฐกิจหาได้มีแต่เป้าหมายการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพียงเป้าหมายเดียว หากทว่ายังมีเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ เป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และอื่น ๆ

## ๒. วิธีการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์

เศรษฐศาสตร์ก็เหมือนกับศาสตร์แขนงอื่น ๆ ที่อาจจำแนกเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งศึกษาถึงสิ่งที่เคยเป็นมาในอดีต (what was) สิ่งที่กำลังเป็นอยู่ (what is) และสิ่งที่กำลังจะเป็น (what will be) เศรษฐศาสตร์ส่วนนี้ เราเรียกว่า **Positive Economics** และวิชาที่จัดเป็นเศรษฐศาสตร์ประเภทนี้คือทฤษฎีและหลักเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ เศรษฐศาสตร์อีกส่วนหนึ่งศึกษาถึงสิ่งที่ควรจะเป็น (what ought to be) เราเรียกเศรษฐศาสตร์ส่วนนี้ว่า **Normative Economics** ความแตกต่างระหว่างสองส่วนนี้ อยู่ที่ว่า **Positive Economics** นั้นสามารถพิสูจน์ความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องได้ด้วยการหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริง ส่วน **Normative Economics** นั้น เราไม่สามารถพิสูจน์ความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องด้วยการหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริง กล่าวอีกนัยหนึ่ง **Positive Economics** มิได้มีการใช้ค่านิยมส่วนบุคคล (value judgment) ส่วน **Normative Economics** มีการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคล

แต่เดิมนั้น ชื่อวิชาเศรษฐศาสตร์ในภาษาอังกฤษคือ **Political Economy** แต่ต่อมาได้กลายมาเป็น **Economics** การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นในราวต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ และนับตั้งแต่หลังสงครามโลกที่สองเป็นต้นมา ก็เกือบจะไม่มีใครใช้คำว่า **Political Economy** อีกเลย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีข้อที่พึงสังเกตอยู่สองประการคือ ประการแรก การที่วิชาเศรษฐศาสตร์ใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า **Economics** ซึ่งลงท้ายว่า -ics นั้น แสดงให้เห็นว่าวิชานี้พยายามที่จะใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์ โดยหลีกเลี่ยง

การใช้วิจารณ์ส่วนบุคคล ประการที่สอง การละทิ้งคำว่า political ออกจากชื่อวิชาในภาษาอังกฤษ แสดงให้เห็นว่า การศึกษาเศรษฐศาสตร์จะเน้นเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจ โดยไม่ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (non-economic factors) โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า เศรษฐศาสตร์ตะวันตกในปัจจุบันพยายามที่จะใช้วิธีการวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์ วิธีการทางวิทยาศาสตร์ (scientific method) เป็นวิธีการศึกษาที่พยายามตอบคำถามโดยอาศัยประจักษ์พยาน (evidence) ดังนั้น เพื่อที่จะให้เข้าใจวิธีการศึกษาเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบัน เราจำต้องศึกษาและทำความเข้าใจกับวิธีการศึกษาทางวิทยาศาสตร์ โดยจะจำแนกกล่าวถึงลักษณะของทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์ และองค์ประกอบของทฤษฎี

## ๒.๑ ทฤษฎี คืออะไร

ทฤษฎี คือ ข้อเสนอ (proposition) ที่พยายามให้อธิบายแก่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ทฤษฎีแตกต่างจากข้อสังเกตการณ์ (observations) เพราะข้อสังเกตการณ์มุ่งแต่จะเสนอข้อมูล และลำดับของเหตุการณ์ แต่ทฤษฎีพยายามอธิบายว่า เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามลำดับนั้นมีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร ตัวอย่างเช่น

- (ก) ประเทศกลุ่มโอเปกขึ้นราคาน้ำมัน
- (ข) ราคาสินค้าในเมืองไทยแพงมากขึ้น

เหตุการณ์ (ก) และ (ข) เป็นเพียงข้อสังเกตการณ์ ยังมีใช้ทฤษฎี เพราะมิได้อธิบายความเกี่ยวข้องระหว่างปรากฏการณ์ทั้งสองนี้ ในกรณีนี้ สิ่งที่เราเรียกว่าทฤษฎี ก็คือ คำอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างเหตุการณ์(ก) กับเหตุการณ์(ข) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คำอธิบายที่ว่า ทำไมเมื่อประเทศกลุ่มโอเปกขึ้นราคาน้ำมันแล้ว ราคาสินค้าในเมืองไทยจึงแพงมากขึ้น

ความไม่เข้าใจว่า ทฤษฎีคืออะไร ยังผลให้มีการกล่าวกันว่า “เป็นจริงตามทฤษฎีแต่ใช้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ” เพราะทฤษฎีในตัวของมันเองมิใช่ข้อปฏิบัติ แต่ทฤษฎีเป็น

เพียงคำอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเท่านั้น สิ่งที่จะเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติคือนัยทางนโยบายของทฤษฎี (implications) มิใช่ตัวทฤษฎีเอง ทฤษฎีที่เป็นประโยชน์จึงต้องเป็นทฤษฎีที่สามารถให้คำทำนายเกี่ยวกับผลของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ข้อที่ควรกล่าวถึงก็คือ ทฤษฎีมิใช่สัจธรรม (truth) เสมอไป เพราะทฤษฎีเกิดจากความพยายามของนักวิชาการแขนงต่าง ๆ ที่จะเสนอคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวนั้นจะเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ หรือปรากฏการณ์เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์และสังคม ทฤษฎีจึงอาจผิดได้และโดยข้อเท็จจริงนักวิชาการแขนงต่าง ๆ ก็มักจะนำเสนอทฤษฎีใหม่ ๆ เพื่อหักล้างทฤษฎีเก่า ๆ อยู่เนือง ๆ

## ๒.๒ องค์ประกอบของทฤษฎี

ทฤษฎีประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วน คือ

- (ก) คำนิยามและสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมต่าง ๆ (definitions and assumptions)
- (ข) คำทำนาย (predictions)

ศัพท์แสงที่ใช้ในวิชาการสาขาต่าง ๆ มักจะมีความหมายไม่เหมือนกัน ในบางกรณีความหมายของศัพท์ที่ใช้อาจคล้ายคลึงกัน แต่ขอบเขตของความหมายแตกต่างกัน ดังนั้นในการนำเสนอทฤษฎี หากมีการใช้ศัพท์ทางวิชาการในความหมายที่แตกต่างไปจากความเข้าใจโดยทั่วไป นักเศรษฐศาสตร์หรือนักวิชาการแขนงอื่น ๆ มักจะเริ่มต้นด้วยการให้คำนิยามศัพท์สำคัญ ๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์ หลังจากนั้น จึงแถลงสมมติฐาน (assumptions) ที่ใช้ในการนำเสนอทฤษฎี สมมติฐานเป็นส่วนสำคัญของทฤษฎี แต่อย่างไรก็ตาม คำว่า "สมมติฐาน" มีความหมายได้อย่างน้อย ๓ ประการ คือ

- (๑) สมมติฐานที่สมมติว่า พฤติกรรมในมนุษย์โลกเป็นไปตามที่สมมติ เช่น สมมติว่า มนุษย์เป็นสัตว์ที่เห็นแก่ตัว มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ฯลฯ
- (๒) สิ่งที่สมมติขึ้น ผู้ที่สมมติตราบดีว่าขัดกับความจริง แต่สมมติไปเพื่อสะดวกแก่การวิเคราะห์ ในการสมมติดังกล่าว ผู้สมมติจะต้องมีศรัทธาว่า สิ่งที่ตนสมมติขึ้น ไม่

มีผลที่จะทำให้ผลของการวิเคราะห์คลาดเคลื่อนไปมากนัก เช่น ในทฤษฎีที่ว่าด้วยอัตราค่าจ้าง ผู้สมมติอาจสมมติไปก่อนว่าลูกจ้างทุกคนมีความสามารถเท่าเทียมกัน

(๓) สมมติฐานที่ใช้ในการนำเสนอทฤษฎี มีความสำคัญอย่างมาก และทฤษฎีที่เสนอจักใช้ได้ก็ต่อเมื่อปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในโลกแห่งความเป็นจริงเป็นไปตามที่สมมติฐานนั้น

ดังนั้น การวิพากษ์วิจารณ์ทฤษฎีหนึ่งทฤษฎีใด โดยอ้างว่า สมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์ไม่สมจริง (unrealistic) นั้น จึงควรทำอย่างระมัดระวัง เพราะสมมติฐานที่ใช้อาจไม่มีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ ดังที่กล่าวในข้อ (๒) ข้างต้นนี้ นอกจากนี้ในบางกรณี พฤติกรรมในมนุษย์โลกมีอยู่มากมาย จนนักวิชาการจำเป็นต้องหยิบยกปรากฏการณ์บางอย่าง มากำหนดเป็นสมมติฐานเท่านั้น อาทิเช่น สมมติฐานเกี่ยวกับเป้าหมายของบริษัท บางบริษัทอาจต้องการกำไรสูงสุด (profit maximization) บางบริษัทอาจต้องการขายสินค้าให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (sales-revenue maximization) บางบริษัทผู้จัดการอาจต้องการประโยชน์สุขส่วนตนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (managerial utility maximization) ฯลฯ เพราะฉะนั้น การวิเคราะห์พฤติกรรมของหน่วยผลิตจึงต้องอาศัยสมมติฐานเกี่ยวกับเป้าหมายของหน่วยผลิตที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้ทฤษฎีที่นำเสนออาจใช้ได้ ในบางกรณี และใช้ไม่ได้ในบางกรณี

เมื่อได้ให้คำนิยามและสมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์แล้ว นักเศรษฐศาสตร์ก็จะอาศัยกระบวนการทางตรรกวิทยาในการวิเคราะห์ และได้ข้อสรุปออกมา ข้อสรุปที่ได้มักจะมีลักษณะเป็นคำทำนาย (predictions) คำทำนายจะมีลักษณะเป็นประโยคที่แสดงเงื่อนไข (conditional statement) เช่น “ถ้างบประมาณของรัฐบาลขาดดุลมากขึ้น การจ้างงานจะเพิ่มขึ้น” ฯลฯ

ในการทดสอบทฤษฎีหนึ่งทฤษฎีใดว่าจะใช้ได้หรือไม่นั้น เราสามารถทดสอบได้อย่างน้อย ๒ ทางคือ ทางที่หนึ่ง ได้แก่ การทดสอบสมมติฐานที่ใช้ในการนำเสนอทฤษฎี และทางที่สองได้แก่การทดสอบคำทำนายของทฤษฎีที่เสนอนี้

หากสมมติฐานที่ใช้มีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ ข้อทดสอบความใช้ได้หรือใช้ไม่ได้ของทฤษฎีข้อแรกก็คือ ความสมจริงของสมมติฐานที่ใช้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การ

ทดสอบว่า สมมติฐานที่ใช้ตรงต่อสภาพที่เป็นจริงในสังคมหรือไม่ แต่ดังได้กล่าวแล้วว่า การทดสอบในข้อนี้ก็ต้องทำด้วยความระมัดระวัง เพราะในบางครั้งสมมติฐานที่ใช้ อาจไม่มีความสำคัญต่อผลการวิเคราะห์ประการหนึ่ง และสมมติฐานที่ใช้ อาจเป็นจริงเพียงบางส่วน มิได้เป็นจริงทั้งหมดอีกประการหนึ่ง

ข้อทดสอบความใช้ได้หรือใช้ไม่ได้ของทฤษฎีข้อที่สองก็คือ การทดสอบว่า คำทำนายของทฤษฎีตรงต่อสภาพที่เป็นจริงหรือไม่ เช่น ทฤษฎีอุปสงค์ (Theory of Demand) กล่าวว่า "ถ้าหากกำหนดให้สิ่งอื่น ๆ คงที่ (ceteris paribus) เมื่ออุปสงค์ที่มีต่อเนื้อหมูมีมากขึ้น ราคาหมูจะแพงขึ้น" การทดสอบคำทำนายของทฤษฎีนี้ ก็ด้วยการสังเกตการณ์ว่า เมื่อสิ่งอื่น ๆ คงที่และอุปสงค์ที่มีต่อเนื้อหมูมีมากขึ้น ราคาเนื้อหมูจะแพงขึ้นจริงหรือไม่

นอกเหนือจากการทดสอบ สมมติฐานและคำทำนายของทฤษฎีแล้ว สิ่งที่จะทดสอบได้อีกข้อหนึ่งก็คือ ความถูกต้องของการใช้ลำดับแห่งเหตุผล แต่ตามปกติแล้ว ความผิดพลาดในเรื่องนี้ปรากฏไม่สู้มากนัก ความสนใจในการทดสอบความใช้ได้หรือใช้ไม่ได้ของทฤษฎีจึงเน้นเฉพาะการทดสอบสมมติฐานและคำทำนายของทฤษฎี อย่างไรก็ตาม ความถูกต้องของการใช้ลำดับแห่งเหตุผลเป็นสิ่งที่ไม่ควรมองข้ามไป ตัวอย่างของการใช้ลำดับแห่งเหตุผลที่ผิดพลาด เช่น

นายแดงสูงกว่านายดำ

นายดำสูงกว่านายขาว

ดังนั้น นายขาวสูงกว่านายแดง

นอกจากนี้ ข้อผิดพลาดที่มักปรากฏอยู่เนืองๆ ก็คือ การให้ข้อสรุปในรูปของสิ่งที่ควรจะเป็น (what ought to be) จากสมมติฐานที่ให้ข้อเท็จจริง (positive assumptions) เพราะโดยหลักตรรกวิทยาแล้ว เราไม่อาจที่จะให้ข้อสรุปในรูปของสิ่งที่ควรจะเป็น (normative statement) จากสมมติฐานที่ให้ข้อเท็จจริงได้ ตัวอย่างเช่น

(ก) ร้านตัดเสื้อของนายแดงคิดค่าตัดในราคาถูก

(ข) ร้านตัดเสื้อที่ประชาชนนิยมคิดค่าตัดแพงกว่าร้านนายแดง

(ค) ดังนั้น นายแดงควรที่จะเพิ่มค่าตัดเสื้อ

ประโยค (ก) และ (ข) ตามตัวอย่างข้างต้นนี้ เป็น positive assumptions ส่วนประโยค (ค) ซึ่งเป็นข้อสรุปนั้น กลับเป็น normative statement

ถ้าหากทฤษฎีที่นำเสนอใช้ไม่ได้ ซึ่งอาจเป็นเพราะสมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์ไม่ตรงต่อสภาพที่เป็นจริง หรือคำทำนายไม่เป็นจริง หรือมีข้อผิดพลาดในการใช้ลำดับแห่งเหตุผล นักวิชาการย่อมมีทางเลือกอยู่สองทางคือ ทางที่หนึ่ง ละทิ้งทฤษฎีที่มีผู้เสนอนั้น แล้วแสวงหาทฤษฎีใหม่ที่สามารถอธิบายพฤติกรรมของมนุษย์และสังคมได้ดีกว่า ทางที่สอง อาจจะยังไม่ละทิ้งทฤษฎีดังกล่าว แต่พยายามปรับปรุงให้ดีขึ้น หากความบกพร่องเกิดจากการใช้ลำดับแห่งเหตุผลที่ผิด ก็พยายามแก้ไขในส่วนนี้ หากความบกพร่องเกิดจากความไม่สมจริงของสมมติฐานและคำทำนายของทฤษฎี ก็พยายามปรับปรุงทฤษฎี โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ค้นพบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้วยการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมสมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์ให้ตรงต่อสภาพที่เป็นจริงมากขึ้น

ถ้าหากทฤษฎีที่นำเสนอใช้ได้ ทั้งในแง่ของสมมติฐานที่ใช้ คำทำนายที่ให้ และการใช้ลำดับแห่งเหตุผล สิ่งที่ยังทำต่อไปก็คือ คอยหมั่นทดสอบความใช้ได้ของทฤษฎีนี้ต่อไป ขอให้ดูกระบวนการนำเสนอทฤษฎีจากแผนภาพที่ ๑

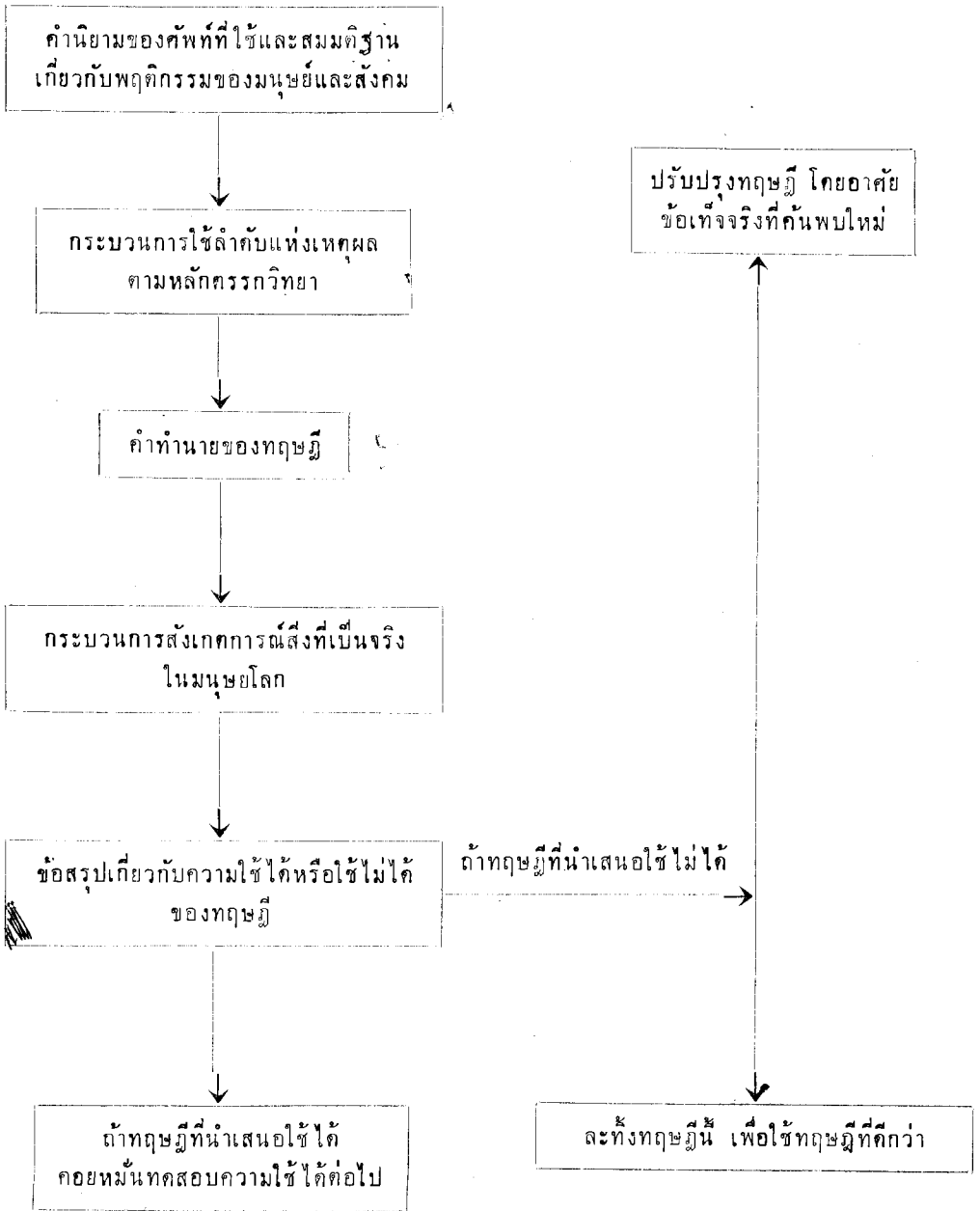
### ๓. เศรษฐศาสตร์ตะวันตกกับประโยชน์ที่มีต่อประเทศไทย

ในปัจจุบัน นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญๆ ของโลกต่างตระหนักรู้กันดีถึงประโยชน์อันจำกัดของเศรษฐศาสตร์ตะวันตก และได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เพื่อหาหนทางแก้ไข บทนำนี้ไม่อาจกล่าวถึงเรื่องนี้ได้ครบทุกถ้อยกระบวนความ ดังนั้น จึงจะกล่าวเพียงสั้น ๆ เท่านั้น โดยทั่วไป เราอาจกล่าวได้ว่า การที่เศรษฐศาสตร์ตะวันตกไม่สู้มีประโยชน์มากนัก เป็นผลจากลักษณะของวิชาเศรษฐศาสตร์และวิวัฒนาการของวิชาเศรษฐศาสตร์เอง

(ก) ประโยชน์อันจำกัดของเศรษฐศาสตร์อันเกิดจากลักษณะของวิชา เศรษฐศาสตร์เป็นแขนงวิชาของสังคมศาสตร์ โดยมุ่งศึกษาพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของมนุษย์และกลุ่มชน ถึงแม้ว่าเศรษฐศาสตร์จะพยายามใช้วิธีการวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ แต่เศรษฐ-



แผนภาพที่ ๑ กระบวนการนำเสนอทฤษฎี



ศาสตร์ก็แตกต่างจากวิทยาศาสตร์โดยทั่วไป เพราะในขณะที่แขนงวิชาของวิทยาศาสตร์บางแขนงสามารถทดลองปฏิบัติการได้ แต่เศรษฐศาสตร์ไม่สามารถใช้มนุษย์โลกเป็นห้องทดลองได้ นอกจากนี้ เศรษฐศาสตร์ยังศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์และสังคม โดยที่พฤติกรรมของมนุษย์เป็นสิ่งที่ยากจะคาดคะเนได้เพราะแตกต่างกันไปตามปัจเจกชน และแตกต่างกันไปตามกาลเวลา อย่างไรก็ตาม แม้พฤติกรรมของมนุษย์ในฐานะปัจเจกชนจะทำนายทายทักได้ยาก แต่ก็ทำได้ หมายความว่า จะอาศัยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์ไม่ได้ ทั้งนี้ก็เพราะเมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นกลุ่ม เราก็พอจะคาดคะเนพฤติกรรมของกลุ่มชนได้ โดยอาศัยกฎทางสถิติที่เรียกกันว่า *The Law of Large Numbers* กฎดังกล่าวนี้มีความสำคัญว่า พฤติกรรมที่ปราศจากเป้าหมายหรือที่แปลกประหลาดของมนุษย์แต่ละคน (random movement) มีแนวโน้มที่จะหักกลบลบกัน ดังนั้น การคาดคะเนพฤติกรรมของมนุษย์โดยส่วนรวมจึงอยู่ในวิสัยที่จะเป็นไปได้ อาทิเช่น "หากอากาศยิ่งร้อนเพียงใด เครื่องดื่มก็จะยิ่งขายดีเพียงนั้น" ฯลฯ ถึงแม้คนบางคนจะไม่ดื่มเครื่องดื่ม บางคนอาจจะดื่มในปริมาณเท่าเดิมไม่ว่าภูมิอากาศจะเป็นอย่างไร แต่บางคนจะดื่มมากขึ้นเมื่ออากาศร้อนขึ้น และคนที่ไม่เคยดื่ม อาจจะเริ่มดื่มเมื่ออากาศร้อนขึ้น เพราะฉะนั้น จึงอาจเป็นไปได้ที่เมื่ออากาศร้อนขึ้น โดยส่วนรวมคนจะดื่มเครื่องดื่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่า *Law of Large Numbers* จะเป็นกฎสากล แต่การนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ของฝรั่งซึ่งได้จากการศึกษาพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของฝรั่งและปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจในสังคมฝรั่งมาใช้ในเมืองไทยนั้นย่อมมีข้อจำกัด เพราะรูปแบบของพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของคนไทย และปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจในสังคมไทยอาจแตกต่างจากฝรั่ง คำทำนายของทฤษฎีจึงอาจแตกต่างกันด้วย

(จ) ประโยชน์อันจำกัดของเศรษฐศาสตร์อันเกิดจากวิวัฒนาการของวิชา การที่เศรษฐศาสตร์มีวิวัฒนาการจาก political economy มาเป็น economics นั้น ยังผลให้นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจเฉพาะแต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจในการวิเคราะห์และนำเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมทางเศรษฐกิจโดยไม่สนใจปัจจัยทางการเมือง โครงสร้างชนชั้นในสังคม ขนบธรรมเนียมจารีตประเพณี ฯลฯ แต่ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ

หาได้เกิดขึ้นโดยโดดเดี่ยวต่างหากจากปรากฏการณ์ทางสังคมและการเมืองอื่น ๆ แต่ประการ  
ใดไม่ ดังนั้น การให้ความสนใจเฉพาะแต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจในการวิเคราะห์พฤติกรรม  
ทางเศรษฐกิจเป็นเหตุให้คำอธิบายหรือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ไม่สู้เป็นประโยชน์เท่าที่ควร

เมื่อพิจารณากรณีของประเทศด้อยพัฒนาอุตสาหกรรมประเทศไทย ประโยชน์ของวิชา  
เศรษฐศาสตร์ยังมีน้อยลงไปอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สมมติฐาน  
ที่ใช้ในการวิเคราะห์ซึ่งอาจเป็นจริงในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่มักจะไม่เป็นจริงในประเทศ  
ด้อยพัฒนา ทำให้ทฤษฎีที่นำเสนอไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยเท่าที่ควร ความไม่  
สมจริงของสมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์ดูเหมือนจะไม่ร้ายแรงเท่ากับจิตสำนึกของนัก  
วิชาการผู้เสนอทฤษฎี โดยเหตุที่นักเศรษฐศาสตร์ผู้เสนอทฤษฎีส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีเชื้อ  
สายแองโกลแซกซัน ซึ่งเติบโตขึ้นมาในสภาพแวดล้อม ขนบธรรมเนียมประเพณี โครง  
สร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจ ที่แตกต่างไปจากสังคมไทย จึงเป็นการยากที่ทฤษฎีที่นำ  
เสนอเหล่านี้ จะเหมาะสมกับสังคมไทย นอกจากนี้ การที่ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ตะวันตกใน  
ปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่ให้ความสำคัญแก่โครงสร้างอำนาจทางการเมือง โครงสร้างชนชั้นใน  
สังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี และค่านิยมของสังคม ในการวิเคราะห์พฤติกรรมทาง  
เศรษฐกิจ ยังผลให้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เป็นจำนวนมาก ไม่เป็นประโยชน์ที่จะนำมา  
ประยุกต์ใช้กับเศรษฐกิจไทย

# สองปรัชญา

## เบื้องหลังการทำงานของนักเศรษฐศาสตร์\*

อัมมาร์ สยามวาลา

ในวงการเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบัน ทั้งในและนอกประเทศ ได้มีผู้ถกเถียงกันอย่างมากมายเกี่ยวกับวิชาเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิชาเศรษฐศาสตร์แบบที่พร่ำสอนอย่างแพร่หลายในห้องเรียนของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในโลก “เสรี” บางคนก็โจมตีวิชาเศรษฐศาสตร์แบบนี้ ว่าเป็นการที่แก้ตัวแทนระบบนายทุน บ้างก็ว่าวิชานี้ล้าหลังไม่ทันกับวิวัฒนาการของระบบนายทุนที่กล่าวถึงอยู่ บ้างก็ว่าวิชานี้เป็นวิชาลม ๆ แล้ง ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับความเป็นจริงของระบบนายทุนหรือระบบอื่นใดทั้งสิ้น

การถกเถียงเท่าที่มีกันอยู่เป็นการถกเถียงในสองระดับ ระดับหนึ่งเป็นการถกเถียงที่เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของวิชาเศรษฐศาสตร์โดยตรง เช่นถกเถียงกันว่า ทฤษฎีของหน่วยธุรกิจ ในสภาพแข่งขันสมบูรณ์ สามารถนำมาประยุกต์กับสถานการณ์เมืองไทยได้หรือไม่ เป็นทฤษฎีที่ถูกหรือที่ผิด หรือถกเถียงกันว่าทฤษฎีของเคนส์กับของนีโอกลาสสิคั้นนั้นต่างกันอย่างไร หรือถกเถียงกันว่าวัฏจักรทางธุรกิจในระบบนายทุนนั้นจะทวีความรุนแรงขึ้นอยู่เรื่อย ๆ หรือไม่ เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ก็เป็นเรื่องที่มีอาชีพเป็นนักเศรษฐศาสตร์ได้ขีดได้เขียนไว้ในวารสารต่าง ๆ อย่างมากมาย แต่การถกเถียงในอีกระดับหนึ่งนั้นเป็นการถกเถียงในเรื่องวิธีการทำงาน (methodology) ที่ถูกต้องที่นักเศรษฐศาสตร์พึงกระทำ คำว่า “วิธีการทำงาน” ที่จะใช้ในบทความนี้กรุณาอย่าเข้าใจไปในความหมายที่แคบ เฉพาะเรื่อง

\* ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์ทวี หมั่นนิกร อาจารย์นิตยา มาพึ่งพงษ์ และอาจารย์นิพนธ์ พัวพงศกร ที่ช่วยทบทวนอ่านร่างบทความนี้และชี้แนวทางแก้ไขชัดเจนต่าง ๆ ความบกพร่องต่าง ๆ ที่ยังมีเหลืออยู่ส่วนใหญ่คงสืบเนื่องมาจากความคัดค้านของผู้เขียนเอง บทความนี้ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ ๑๔ เล่ม ๓-๔ (เมษายน-พฤษภาคม ๒๕๑๙)

ที่เกี่ยวกับเทคนิคการวิจัย (สถิติ เศรษฐมิติ ฯลฯ) แต่เป็นเรื่องที่กว้างกว่านั้น กล่าวคือ ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับที่มาของความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ นั่นก็คือ หากนักเศรษฐศาสตร์สองคนเถียงกัน (ในระดับเนื้อหาสาระ) เกี่ยวกับต้นเหตุหรือผลของปรากฏการณ์ทางเศรษฐศาสตร์อะไรบางอย่าง เราอาจรู้ว่าทั้งสองคนนั้นจะมีทางตกลงกันได้หรือไม่ว่า คำตอบที่ “ถูก” หรือ “ผิด” นั้นเป็นอย่างไร ถ้าทั้งสองคนยึดถือ “วิธีการทำงาน” แบบเดียวกัน ทั้งสองก็อาจจะเห็นทางที่จะยุติการถกเถียงนั้นได้ ถึงแม้ว่าขณะที่ถกเถียงกันอาจจะเถียงกันถึงขั้นหน้าดำหน้าแดงกันเลย มองจากแง่นี้ “วิธีการทำงาน” ก็คล้ายกับกติกาที่เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ด้วยกัน

แต่ถ้าหากนักเศรษฐศาสตร์สองฝ่ายไม่เห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับ “วิธีการทำงาน” นี้แล้ว จะเป็นอย่างไร ถ้าเป็นเสียเช่นนี้ การขัดแย้งทางด้านเนื้อหาสาระแม้กระทั่งเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็จะถกเถียงกันอย่างไม่มีที่สิ้นสุด จะหาข้อยุติอะไรไม่ได้ เปรียบเสมือนคนที่สนทนากันโดยใช้สองภาษาที่ต่างฝ่ายต่างไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน และหากทั้งสองอดทนฟังอีกฝ่ายหนึ่งจนพอจะเข้าใจแล้ว ในที่สุดก็จะเกิดเถียงปัญหาเนื้อหาสาระเหล่านั้น หนักมากเถียงกันในเรื่องวิธีการทำงานหรือกติกาที่จะใช้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการถกเถียงกันในเรื่องเกี่ยวกับวิธีการทำงานนั้นเป็นเรื่องที่ลึกซึ้งกว่าในแง่ที่ว่า หากนักเศรษฐศาสตร์ไม่มีข้อตกลงในเรื่องนี้แล้ว การถกเถียงในระดับเนื้อหาสาระก็จะไม่มีข้อยุติได้ ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่เราควรจะศึกษาดูว่า ข้อถกเถียงในเรื่องนี้มีอะไรบ้าง ในความเห็นของผู้เขียน ขณะนี้กติกาที่ใช้กันในวงการเศรษฐศาสตร์ขึ้นอยู่กับสำนักปรัชญาสองสำนักด้วยกัน

สำนักแรกคือ ปรัชญาที่จะเรียกว่าประสบการณ์นิยม ที่มีต้นตอมาจากปรัชญาอังกฤษ เริ่มแต่เบคอน ล็อค ฮิวม์ และในศตวรรษนี้ก็มิเบอร์ทรานด์ รัสเซล เป็นตัวแทนสำคัญ วิธีการทำงานที่ถอดมาจากปรัชญานี้ได้นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้เพราะนักเศรษฐศาสตร์ที่เป็นผู้ปูพื้นฐานวิชาเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ก็เป็นชาวอังกฤษ และในหลายกรณีก็มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับนักปรัชญาที่กล่าวนามมาแล้ว อย่างเช่น สมิทก็เป็นเพื่อนของฮิวม์ เคนส์ก็เป็นเพื่อนกับรัสเซล เป็นต้น

สำนักที่สองนั้นเริ่มต้นจากปรัชญาของเฮเกิล แต่คนที่สำคัญที่สุดในกลุ่มนี้คือ คาร์ล มาร์กซ์

วิธีการทำงานของผู้ที่ยึดมั่นในปรัชญาของแต่ละสำนักในสองสำนักนี้จะแตกต่างกันไป และเมื่อข้ออ้างของนักเศรษฐศาสตร์จากกลุ่มหนึ่งถูกนำมาพิจารณาในอีกกลุ่มหนึ่ง ผลมักจะมียุ่ว่าจะไม่เป็นที่ยอมรับ และในบางกรณีจะได้รับการยับยั้งก็มี ซึ่งแสดงว่าต่างฝ่ายไม่เข้าใจปัญหาของอีกฝ่ายหนึ่ง และบางครั้งก็ไม่สนใจปัญหาของอีกฝ่ายหนึ่ง เพราะเข้าใจแล้วและเห็นว่าไม่สำคัญหรือไม่ไ้ความ

บทความนี้ เขียนขึ้นด้วยจุดประสงค์ที่จะบรรยายวิธีการทำงานของนักเศรษฐศาสตร์ทั้งสองฝ่ายนี้ เพื่อชี้ให้เห็นว่า ทางเดินของทั้งสองนั้นเดินคู่กันไปแค่นั้น และแยกกันเมื่อไร เพื่อช่วยในการแจ้งปัญหาว่า ส่วนใดเป็นเรื่องที่พอจะถกเถียงกันรู้เรื่อง ส่วนใดเป็น “ปัญหาโลกแตก” ที่ไม่มีวันวินิจฉัยชี้ขาดระหว่างนักเศรษฐศาสตร์ทั้งสองฝ่ายนี้ได้ ก่อนที่ลงมือบรรยาย ผู้เขียนขอยืนยันเสียแต่บัดนี้เลยว่า ผู้เขียนมีความลำเอียงในฐานะที่ผู้เขียนยังยึดในปรัชญาแบบประสบการณ์นิยมอยู่ ในการเสนอความเห็นของเฮเกิล และ มาร์กซ์ ผู้เขียนได้พยายามอย่างเต็มที่ที่จะเสนอความเห็นของปราชญ์ทั้งสองโดยปราศจากการบิดเบือน แต่ผู้เขียนจะไม่หลอกตัวเองและผู้อ่านว่า ข้อความส่วนนั้นยังไม่มีคว้นหลงจากความลำเอียงดังกล่าวติดเหลืออยู่บ้าง โดยเฉพาะในการใช้ถ้อยคำและภาษาบางตอน จึงขอความกรุณาจากผู้อ่านให้ระมัดระวังไว้ด้วย

บทที่ ๑ ต่อไปนี้เป็นส่วนที่อธิบายวิธีการของปรัชญาประสบการณ์นิยม บทที่ ๒ เป็นส่วนที่บรรยายถึงปรัชญาของเฮเกิล ส่วนนี้มีความสำคัญอยู่ที่เพียงแต่เป็นการปูพื้นฐานให้แก่บทที่ ๓ ซึ่งจะกล่าวถึงปรัชญาของมาร์กซ์

ในสามบทนี้ จะเป็นเรื่องของกรถกเถียงและข้อเสนอของผู้ที่ยึดถือปรัชญาต่าง ๆ ซึ่งล้วนเป็นฝรั่งทั้งนั้น ยังไม่ได้กล่าวถึงสภาพของวิชาเศรษฐศาสตร์ในประเทศไทยแต่อย่างใด เรื่องนี้เป็นเรื่องที่จะกล่าวถึงในบทที่ ๔

## บทที่ ๑

นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ที่มี ได้ยึดปรัชญามาร์กซิสม์ มักจะเชื่อในปรัชญาที่ว่า รากฐานของวิชาความรู้ทุกชนิดตั้งอยู่บนโลกแห่งความเป็นจริง หรืออีกนัยหนึ่งบนประสบการณ์ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นความรู้ทางด้านฟิสิกส์ หรือทางด้านเศรษฐศาสตร์ ปรัชญาดังกล่าวนี้ เป็นปรัชญาที่นิยมกันมากในอังกฤษและในสหรัฐ ฯ เชื่โรคดังกล่าวได้ถูกนำมาแพร่หลายในประเทศไทย โดยมีพวกที่จับปริญญาจากสองประเทศนี้เป็นสื่อ

การที่เราจะกล่าวว่า รากฐานของความรู้ นั้นตั้งอยู่บนข้อเท็จจริง (facts) หรือบนประสบการณ์ มิได้หมายความว่า การทำงานของเราจะต้องเริ่มต้นด้วยการไปนั่งเก็บข้อมูลต่าง ๆ นานาก่อนแล้วมารวบรวมเป็นสารานุกรม เราอาจจะเริ่มต้นด้วยการ สร้างสรรค์ทฤษฎี ขึ้นมาก่อน และใช้ทฤษฎีนั้นเป็นเครื่องมือที่จะชี้ให้เราไปรวบรวมตัวเลขเพื่อที่จะนำมาทดสอบ เช่น เราอาจจะมีความคิดทางทฤษฎีอะไรบางอย่างเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปริมาณของเงินกับรายได้ประชาชาติ ทฤษฎีนี้อาจจะเป็นเรื่องที่เราๆ ขึ้นมาในห้องทำงานของเราเอง หรืออาจจะได้มาจากตำราฝรั่ง หรืออาจจะได้มาจากการเสาะแสวงหาความจริงจากข้อมูล ในขั้นนี้วิธีที่เราได้ทฤษฎีมา ยังไม่มีความสำคัญแต่ประการใด

เมื่อเราสามารถได้ทฤษฎีมาด้วยวิธีการอันเลื่อนลอยเช่นนี้ การที่เราจะได้ทฤษฎีที่พุ่งชาน หรือทฤษฎีหลาย ๆ ทฤษฎี จากนักคิดหลาย ๆ คนที่ซัดกันเอง ก็ย่อมเป็นไปได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ เราจะต้องมีอะไรที่จะช่วยให้เราตัดสินใจได้ว่า ทฤษฎีนี้ใช้ได้ ทฤษฎีนั้นเหลวไหลโยนทิ้งได้ พวกที่ยึดมั่นในปรัชญานี้ก็จะตอบว่า ศาลฎีกาที่จะตัดสินข้อพิพาท ระหว่างทฤษฎีต่าง ๆ นั้นก็คือ โลกแห่งความเป็นจริงหรือประสบการณ์ ถ้าหากเรามีทฤษฎีหลาย ๆ ทฤษฎี ที่กล่าวถึงพฤติกรรมของบริษัทยักษ์ใหญ่ วิธีเดียวที่เราจะตัดสินใจได้ก็คือ นำเอาสิ่งที่ทฤษฎีนั้นกล่าวถึงไปเปรียบเทียบกับพฤติกรรมจริง ๆ ของบริษัทยักษ์ใหญ่จริง ๆ

งานหัวใจของนักวิชาการตามหลักปรัชญานี้คือ การนำเอาทฤษฎีไปทดสอบ

กับความเป็นจริง

หลังจากที่ได้นำไปทดสอบกับความเป็นจริงแล้ว หรือหลังจากขึ้นศาลแล้ว ทฤษฎีนั้นก็จะอาจจะ “ชนะความ” หรือ “แพ้ความ” ถ้า “ชนะความ” ก็อาจจะพอเชื่อถือได้ และพอจะนำไปประยุกต์ได้<sup>๑</sup> จนกว่าจะมีผู้ประดิษฐ์คิดค้นทฤษฎีใหม่ๆ ที่สามารถจะชนะความเหนือทฤษฎีเดิมในศาลของความเป็นจริงได้ ฉะนั้น ในวงการวิชาการไม่ว่าในสาขาใดๆ จะต้องมีการชิงดีชิงเด่นกันอยู่ตลอดเวลา ระหว่างทฤษฎีเก่าๆ ที่อาจจะพอใช้ได้กับสถานการณ์ความเป็นจริง กับทฤษฎีใหม่ๆ ที่อาจจะเหนือกว่า เพราะใกล้ความเป็นจริงมากกว่า ฉะนั้น สำหรับผู้ที่เชื่อในหลักปรัชญาดังกล่าว ก็จะเชื่อด้วยว่า การเสาะแสวงหาความรู้ชั้นไม่มีที่สิ้นสุด และทฤษฎีต่างๆ ที่พร่ำสอนกันนั้นเชื่อว่าจะเป็นทฤษฎีที่จะต้องถือว่าเป็นคำสอนของพระศาสดาที่ศักดิ์สิทธิ์ จะละทิ้งหรือคัดค้านไม่ได้ ในที่สุดทฤษฎีต่างๆ เหล่านี้จะถูกทดแทนด้วยทฤษฎีใหม่ๆ ที่มีคุณค่าเหนือกว่า เพราะใกล้กับความจริงกว่า

ผู้เขียนได้ใช้คำว่า “ศาล” ว่า ความเป็นจริงจะเป็นสิ่งที่ตัดสินว่าทฤษฎีใดใช้ได้ ทฤษฎีใดใช้ไม่ได้ แต่ความจริงนั้นไม่เหมือนศาล เพราะไม่มีตัวมีตน เป็นแต่ความจริงที่กระเส็นกระสายในทั่วทุกมุมโลก ความจริงเหล่านั้นจะรับมาพิจารณาหรือไม่นั้นเป็นการกระทำของบุคคลต่าง ๆ ที่กำลังทดสอบ การกระทำของบุคคลเหล่านั้นเป็นตัววินิจฉัยชี้ขาดว่าทฤษฎีใช้ได้หรือไม่

ก็เมื่อความจริงของทฤษฎีขึ้นอยู่กับการกระทำของบุคคลแล้ว จะไม่ทำให้การตัดสินต่าง ๆ เหล่านี้ผันผวนไปตามอารมณ์ หรือความนึกคิดของผู้ทดสอบแต่ละคน หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้านาย ก. คิดทฤษฎีใหม่ขึ้นมา และพยายามที่จะใช้ผู้คนเชื่อถือทฤษฎีของตนเอง ก็จะไปควานหาตัวเลขข้อมูลแต่เฉพาะที่จะเสริมทฤษฎีของตนเอง และจะพยายามละเลยความเป็นจริงที่ขัดกับทฤษฎีนั้น ๆ จะไม่มีใครปฏิเสธได้ว่านักเศรษฐศาสตร์

---

๑. ทั้งนี้ได้หมายความว่า เมื่อทฤษฎีได้ชนะความไปแล้ว เรื่องจะจบลงเพียงแค่นั้น การทดสอบทฤษฎีนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำอยู่เสมอ ไม่หยก แต่ครั้งการทดสอบนั้นจำต้องเข้มงวดขึ้นเพื่อจะได้แน่ใจอยู่ตลอดเวลาว่า ทฤษฎีนั้นมีได้ผ่านการทดสอบโดยบังเอิญ จะไม่มีทฤษฎีใดเลยที่เราจะกล่าวได้ว่าได้ผ่านการทดสอบมาโดยบริบูรณ์แล้ว ถือว่าถูก ไม่จำเป็นต้องทดสอบอีก เราจะมีอยู่กับแค่ทฤษฎีที่พอจะเชื่อถือได้เท่านั้น ทฤษฎีที่ดีอกันว่าอยู่เหนือการวิจารณ์หรือดีอกันว่าไม่ต้องการทดสอบกันอีกแล้ว ผู้เขียนจะเรียก ทฤษฎีศักดิ์สิทธิ์ (dogma)



หลายคนมิได้ปฏิบัติตนเช่นนั้น แต่ก็จะต้องไม่ลืมอีกด้วยว่าเรามีนักเศรษฐศาสตร์อยู่มากมาย (อาจจะมากเกินไปสักก็ได้) เมื่อคนหนึ่งสามารถหาตัวเลขมาสนับสนุนทฤษฎีได้ ก็จะมีอีกกลุ่มหนึ่งที่จะพยายามหาข้อมูลมาเพื่อพิสูจน์ว่าทฤษฎีนั้นผิดพลาด คือไม่ตรงกับความเป็นจริง

ฉะนั้น เมื่อนักเศรษฐศาสตร์สองคนเถียงกัน ก็จะมาเถียงกันได้ในประเด็นดังต่อไปนี้

(ก) ในประเด็นแรก เป็นการเถียงกันในระดับทฤษฎี ว่าทฤษฎีของฝ่ายตรงข้ามมีข้อสมมติที่ขัดกันเอง การถกเถียงนี้เป็นการถกเถียงที่ปกติมักจะมีข้อยุติกันได้ เพราะสามารถใช้หลักตรรกวิทยาหรือคณิตศาสตร์มาช่วยในการตัดสินใจได้ การถกเถียงเหล่านี้จึงมักจะไม่ค่อยเยิ่นเย้อ แต่ในบางกรณีก็เยิ่นเย้อน่าดูทีเดียว ทั้งนี้เป็นเพราะในบางกรณีนักเศรษฐศาสตร์อาจจะตั้งปัญหาไม่ดี และไม่มีความคิดที่กระจ่างชัด

(ข) ในประเด็นหลัง การถกเถียงอาจจะเป็นการถกเถียงในเรื่องข้อเท็จจริง วิชาเศรษฐศาสตร์เป็นวิชาแขนงหนึ่งในสาขาสังคมศาสตร์ ข้อมูลต่างๆ ที่ใช้ในการทดสอบทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ต่างจากข้อมูลที่ใช้ในวิชาวิทยาศาสตร์ ซึ่งได้มาจากการทดลอง ข้อมูลในเศรษฐศาสตร์ล้วนแต่เป็นข้อมูลที่ได้มาโดยมิได้ควบคุมสภาวะแวดล้อมอย่างดี เหมือนในห้องทดลองวิทยาศาสตร์ ข้อมูลต่าง ๆ มักจะถูกเปลี่ยนแปลงและบางทีก็บิดเบือนก่อนที่จะถึงมือนักเศรษฐศาสตร์ และบางทีอาจจะถูกบิดเบือนโดยนักเศรษฐศาสตร์เอง ฉะนั้นงานส่วนใหญ่ของนักเศรษฐศาสตร์เมื่อพิจารณาข้อมูลเหล่านี้ก็คือ พยายามตีความหมายของข้อมูลให้ถูกต้อง ถ้าหากพบว่าการรวบรวมข้อมูลมีการบิดเบือนประการใด ก็จำเป็นต้องพยายามขจัดมันออกไป

ในงานแบบนี้ การที่นักเศรษฐศาสตร์สองคน จะมีความเห็นผิดแผกแตกต่างไป เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ง่าย การถกเถียงกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ในประเด็นหลังนี้จึงเป็นการถกเถียงที่เยิ่นเย้อ บางทีไม่มีที่สิ้นสุด แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ก็ยังเป็นการถกเถียงที่อยู่ในกรอบของปรัชญาเดียวกัน กล่าวคือ ปรัชญาที่ว่า ข้อยุติของการถกเถียงนี้อยู่ในโลกของความเป็นจริง แต่เพราะโลกของความเป็นจริงนั้นมันเลื่อนลาง เปรียบเสมือนมีหมอกอยู่หนา

การถกเถียงกันจึงเกิดขึ้นได้ แต่หากผู้ใดสามารถที่จะเข้าใจความจริงได้มากขึ้นด้วยวิธีการที่แบบคายกว่า การถกเถียงก็ควรจะยุติลงได้

มาตรฐานและจรรยาบรรณของการทำวิจัยในวิชาเศรษฐศาสตร์ หรือการวิจารณ์ผลงานวิจัยของคนอื่น ก็เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากปรัชญาที่ ผู้ใดจะทำกรวิจัยในวิชาหนึ่งต้องอธิบายทฤษฎีของตนให้แจ่มแจ้ง และถ้าจะทดสอบทฤษฎีดังกล่าว ก็ต้องอธิบายแหล่งข้อมูลให้แน่นอน ต้องอธิบายวิธีการคำนวณ วิธีการตีความหมายข้อมูลต่าง ๆ เช่น ทำไมตัวเลขนี้จึงพอจะเชื่อถือได้ ทำไมถึงต้องปรับปรุงแก้ไขตัวเลขนั้น และปรับปรุงแก้ไขอย่างไร จะต้องไม่มีการใช้เล่ห์กลกับข้อเท็จจริง โดยมีกรแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยไม่บอกกล่าว เหล่านี้เป็นต้น ฝ่ายที่วิจารณ์คัดค้านก็มีสิทธิ์วิจารณ์คัดค้านการทำงานต่าง ๆ ดังกล่าวเหล่านี้ของฝ่ายเสนอ เช่นกล่าวว่า การตีความหมายของฝ่ายเสนอไม่ถูกต้อง เทคนิควิธีการหาข้อมูล หรือการปรับปรุงตัวเลขที่มีอยู่เป็นการปรับปรุงที่ลำเอียง ไม่เหมาะสม เป็นต้น การวิจารณ์ต้องเป็นการวิจารณ์เรื่องราวต่าง ๆ ที่ฝ่ายเสนอเสนอเอาไว้ จะพาดพิงไปถึงตัวบุคคลของฝ่ายเสนอหรือเจตนาธรรมของผู้เขียนไม่ได้ เพราะไม่ถือว่าเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับงานทางด้านวิชาการของฝ่ายเสนอ เช่น บางคนอาจจะกล่าวว่าทฤษฎีนายฟรีดแมนเกี่ยวกับความสำคัญปริมาณการเงินนั้นไม่ควรเชื่อถือ เพราะนายฟรีดแมนมีประวัติที่แสดงความลำเอียงทางด้านการเมือง ในด้านการสนับสนุนระบบที่จะให้ลดบทบาทของรัฐในการบริหารงานทางเศรษฐกิจ การวิจารณ์นายฟรีดแมนแบบนี้เป็นการวิจารณ์ที่ไม่ควรทำ เพราะถึงแม้ตัวนายฟรีดแมนเองจะเป็นคนเลวระยำต่ำช้าอย่างไร ในความเห็นของผู้วิจารณ์ ก็เป็นการพูดผิดประเด็น สิ่งที่จะต้องวิจารณ์คือ ผลงานของนายฟรีดแมนซึ่งอาจจะเป็นผลงานที่เลอเลิศก็ได้ จริงอยู่ หากนายฟรีดแมนได้พยายามใช้เล่ห์กลเปลี่ยนแปลงตัวเลข โดยไม่บอกกล่าว หรือบอกเพียงเฟิ่น ๆ และมีพฤติกรรมที่สื่อให้เห็นว่าเขากำลังพยายามตบตาคนอื่นอยู่ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่วิจารณ์ได้ และควรที่จะวิจารณ์อย่างยิ่ง แต่การวิจารณ์จะต้องเริ่มต้นจากผลงานของนายฟรีดแมน และจะต้องใช้ผลงานนั้นเท่านั้นเป็นหลักฐานในการวิจารณ์ ไม่ใช่กล่าวอ้างว่า นายฟรีดแมนไปมั่วสุมกับฝ่ายขวามากเกินไป หรือประพฤติตนในทางเสื่อมเสีย ซึ่งถึงแม้ว่าจริง ก็ไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของเขา และถ้าเกี่ยวก็น่าจะจับได้โดยการพิจารณาแต่ผลงานของเขาแต่อย่างเดียว

นอกจากนั้น ตามปรัชญานี้ ผลงานวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์จะมีประโยชน์ต่อสังคมหรือไม่อย่างไรนั้น ไม่ควรจะนำมาเป็นข้อวิจารณ์ ประโยชน์นี้เขียนให้รุนแรงด้วยความตั้งใจ ฉะนั้น จึงต้องสาธยายให้ชัดแจ้ง เพราะเป็นเรื่องที่คัดค้านกันได้ง่าย

ตามปรัชญาสำนักนี้ การทำงานทางด้านวิชาการ มีจุดมุ่งหมายแต่ประการเดียวเท่านั้น ถ้าเป็นนักเศรษฐศาสตร์ ก็จะต้องพยายามขยายความรู้ความเข้าใจทางเศรษฐกิจเท่านั้น และถ้าหากอยากจะขยายความรู้ความเข้าใจทางการเมืองหรือทางด้านสังคมวิทยาด้วยก็ทำได้ แต่นักเศรษฐศาสตร์ หรือนักวิชาการไม่ว่าในสาขาใด ๆ ไม่มีสิทธิ์ที่จะมานั่งประเมินคุณค่าผลงานของตัวเอง หรือของคนอื่นว่างานชิ้นนี้มีประโยชน์ต่อสังคม หรือมีโทษต่อสังคมอย่างไร สิทธิที่เป็นของนักวิชาการมีอยู่แต่เพียงวินิจฉัยว่า ทฤษฎีของตนหรือของคนอื่นผิดหรือถูก (คือสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่) ถ้าหากผิด ก็ต้องช่วยกันคิดค้นแนวความคิดที่ถูกต้อง ถ้าถูก ก็เป็นการขยายวงความรู้ออกไป และก็เป็นเหตุที่จะกระตุ้นให้นักวิชาการอื่น ๆ ขยายความรู้ออกไปอีก

ผู้เขียนจะขออ้างตัวอย่างมาสองเรื่อง เพื่อช่วยในการชี้ประเด็นให้เด่นชัดยิ่งขึ้น ตัวอย่างแรกมาจากวิชาฟิสิกส์ นายไอน์สไตน์ได้คิดค้นทฤษฎีสัมพัทธภาพ ซึ่งมีผลมหาศาลที่เปลี่ยนโฉมวิชาฟิสิกส์ แต่ผลอีกประการหนึ่งที่ทฤษฎีของเขามีต่อมนุษยโลก ก็คือ เป็นการชี้แนวทางให้เห็นถึงวิธีการผลิตพลังงานจำนวนมหาศาลได้อย่างรวดเร็ว ทางดังกล่าวในที่สุดก็นำไปสู่การผลิตระเบิดปรมาณู แน่นอนผลดีทางวิชาการของทฤษฎีของไอน์สไตน์นั้นมีอยู่มาก แต่ผลเสียต่อสังคมก็มีอยู่อย่างมหันต์เช่นกัน เราจะกล่าวได้หรือไม่ว่า ทฤษฎีของไอน์สไตน์เป็นทฤษฎีที่มีโทษ ไม่ควรจะปล่อยให้เผยแพร่ออกไปอีกได้ คำตอบของผู้ที่ยึดในปรัชญาที่ผู้เขียนจะขอเรียกว่า “ประสบการณ์นิยม” (empiricist) ก็จะมีว่า การกล่าวหาดังกล่าวนี้นั้น เป็นการกล่าวหาที่ผิด ไอน์สไตน์ได้ขยายวงความรู้ทางด้านวิชาการให้กว้างขึ้นไปโดยการคิดค้นทฤษฎีสัมพัทธภาพ ในการกระทำดังกล่าวนี้ไอน์สไตน์เป็นผู้ที่ให้ความสว่าง ไม่แต่แก่นักวิชาการเท่านั้น แต่ให้แก่มวลมนุษย์อีกด้วย การที่มีบุคคลต่อมาตัดสินใจเอาวิชาความรู้ที่ได้มาใช้ผลิตเครื่องมือประหารกันนั้น หาใช่เป็นความผิดของทฤษฎี

สัมพัทธ์ภาพไม่ แต่เป็นความผิดของผู้ที่ตัดสินใจใช้วิชาความรู้ในทางที่ผิดต่างหาก<sup>๒</sup> และอาจจะรวมไปถึงนักวิทยาศาสตร์ วิศวกร นายช่าง ที่มีส่วนพัวพันในการใช้วิชาการในทางที่ผิดอีกด้วย

อาจจะมีผู้วิจารณ์ได้ว่า ตัวอย่างที่กล่าวข้างบนนี้เป็นตัวอย่างจากวิชาฟิสิกส์ ความพัวพันของนักวิชาการกับผลที่มีต่อสังคมอาจจะมีน้อย หรือถ้ามีก็สามารถแยกได้อย่างเด่นชัด หากเราหันมาดูทางวิชาเศรษฐศาสตร์ เราสามารถเอาผลงานของเคนส์มาพิจารณาเป็นตัวอย่างได้ เป็นที่ทราบกันดีว่า ระยะเวลาที่เคนส์ผลิตผลงานชิ้นเอกของเขาคือ *General Theory of Employment, Interest and Money* เป็นระยะที่ระบบนายทุนกำลังประสบกับวิกฤตการณ์ที่แรงที่สุด ผลของวิกฤตการณ์ดังกล่าวก็มีอยู่ว่า คนจำนวนมากเป็นสิบล้านในประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ต้องประสบภาวะการว่างงาน และต้องประสบความทุกข์ยากอย่างมาก โดยที่นักเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ ในระยะนั้นไม่สามารถแก้ไข หรือแม้กระทั่งเข้าใจปัญหาได้อย่างถ่องแท้ ผลงานของเคนส์เป็นกุญแจที่สามารถไขปัญหานั้นได้ และถึงแม้ว่าทฤษฎีของเคนส์ไม่ได้มีบทบาทสำคัญเท่าใดนักในการแก้ปัญหาคารว่างงานในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แต่เพราะว่าทฤษฎีของเคนส์เป็นทฤษฎีที่ช่วยให้นักวิชาการเข้าใจปัญหาเศรษฐกิจดีขึ้น และทำให้การบริหารงานเศรษฐกิจในระยะหลังสงครามในประเทศอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพดีขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ ความผันผวนในภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งก่อให้เกิดการว่างงานเป็นจำนวนมากก็ลดความรุนแรงลง อย่างน้อยก็จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. ๑๙๗๓

เรื่องที่กล่าวมานั้น เป็นเรื่องของข้อเท็จจริง เกี่ยวกับทฤษฎีของเคนส์ และผลที่เคนส์มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกทั้งหลายในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จะมีผู้ปฏิเสธน้อยมาก ครั้นเราจะมาประเมินคุณหรือโทษที่เคนส์มีต่อสังคมนั้นก็เห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่ประเมินได้ยาก ถ้ามองจากแง่หนึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า แนวความคิดของเคนส์มิได้ช่วยแต่เพียงนักเศรษฐศาสตร์ทางด้านวิชาการเท่านั้น แต่เป็นการทำคุณประโยชน์แก่สังคมด้วย เพราะช่วยผู้ที่ต้องประสบภาวะการว่าง

---

๒. จริงอยู่ ในการตัดสินใจที่จะริเริ่มค้นคว้าเรื่องวิธีการผลิตระเบิดปรมาณูนั้น นายไอน์สไตน์ ได้มีส่วนในการรบเร้าให้ประธานาธิบดีโรสเวลท์ให้คำเนิการ ในการนี้ถ้าหากจะมีผู้ที่จะกล่าวหานายไอน์สไตน์ว่ามีความรับผิดชอบด้วยเหมือนกัน ก็ย่อมกล่าวหาได้ แต่เป็นความรับผิดชอบอันสืบเนื่องมาจากการกระทำครั้งนั้น ไม่ใช่เพราะไปค้นพบทฤษฎีสัมพัทธ์ภาพ

งานให้พ้นจากความทุกข์ยากดังกล่าวได้ ถ้ามองจากอีกแง่หนึ่ง อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าระบบนายทุนที่ใกล้จุดวสานต์ในระยะศตวรรษ ๑๙๓๐ นั้น ได้รับการคืนชีพเพราะทฤษฎีต่าง ๆ ของเคนส์ และสามารถประทังชีวิตไปได้อีกอย่างน้อยหลายสิบปี สำหรับผู้ที่มีความเห็นว่า ระบบนายทุนเป็นระบบที่มีแต่การขูดรีดและเป็นระบบที่เลวร้าย สมควรที่จะขจัดออกไป การที่ทฤษฎีของเคนส์ได้ช่วยให้ระบบนั้นสามารถดำรงตัวเองอีกต่อไปได้ ก็ย่อมเป็นโทษแก่สังคมมนุษย์อย่างมหันต์ทีเดียว ถ้ามองจากอีกแง่หนึ่ง อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าเคนส์ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจนั้นถ้าปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรมย่อมจะขาดเสถียรภาพ จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงบ้างแล้ว งานของเคนส์ก็มีผลที่ทำให้รัฐมีบทบาทเพิ่มขึ้นมากในระบบเศรษฐกิจแบบนายทุน ซึ่งจะว่าเป็นผลดีก็ได้ ผลเสียก็ได้ แล้วแต่จะพิจารณา

จะเห็นได้ว่า การที่เราจะประเมินผลงานของนักวิชาการโดยดูประเด็นอื่น นอกเหนือไปจากประเด็นที่เกี่ยวกับความถูกต้องของงานชิ้นนั้น (ถูกหรือผิดในที่นี้หมายความว่า สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่) เช่น โดยการดูคุณค่าของผลงานต่าง ๆ เหล่านี้ เราจะประเมินได้ ก็ต้องประเมินจากจุดยืนที่แตกต่างกันไป แต่ในวงการวิชาการ อย่างน้อยก็ส่วนที่ยึดถือปรัชญาแบบ “ประสพการณ์นิยม” จะถือว่าการประเมินคุณค่าของผลงานดังที่เรายกตัวอย่างให้ดูนั้นเป็นเรื่องนอกประเด็น ถ้าหากผู้ศึกษาประสงค์จะประเมินผลงานของนักเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ และจะตัดสินใจ ชอบ หรือ ไม่ชอบนักเศรษฐศาสตร์เหล่านี้ ก็ย่อมทำได้ แต่จะเป็นเรื่องรสนิยมส่วนตัว แต่ถ้าหากจะให้บัญญัติว่า ต่อไปนี้จะอนุญาตให้มีการตีพิมพ์เผยแพร่เฉพาะแต่ผลงานทางเศรษฐศาสตร์ที่ “เป็นประโยชน์ต่อสังคม” หรือที่ “ช่วยเหลือประชาชน” และจะขจัดผลงานที่เสริมสร้างสิ่งที่ตนเห็นว่าเลวหรือเป็นภัยเช่นระบบนายทุน หรือจักรพรรดินิยม ฯลฯ นักวิชาการเหล่านี้ก็จะคัดค้านโดยจะให้เหตุผลดังต่อไปนี้

(๑) เราต้องยอมรับว่า ทุกคนที่อยู่ในโลกนี้ มีจุดยืนจุดมุ่งหมายแตกต่างกันไป การที่เราจะประเมินคุณค่าของผลงานต่าง ๆ เราก็ต้องมีจุดยืนจุดมุ่งหมายอย่างหนึ่ง และถ้าให้นักวิชาการด้วยกันเองเป็นผู้ประเมิน นักวิชาการผู้ประเมินก็ย่อมมีจุดยืนจุดมุ่งหมายของตนเอง นักวิชาการที่ยึดถือปรัชญา “ประสพการณ์นิยม” ก็จะเถียงว่า ใครเป็นคนให้สิทธิ์ผู้ประเมินว่าจุดยืนของผู้ประเมินเป็นจุดยืนหรือจุดมุ่งหมายที่ถูกต้องเหนือจุดยืนของคนอื่น ๆ

(๒) ถึงแม้ทุกคนจะมีจุดยืนที่เหมือนกันหมดทุกคน และมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน การที่เราจะประเมินผลของความคิดความอ่านของนักวิชาการแต่ละคนที่มีต่อสังคมโดยรวม บางสิ่งบางอย่างที่นักเศรษฐศาสตร์เสนอให้นักการเมืองทำ นักการเมืองอาจจะนำไปบิดเบือน เพื่อสร้างฐานอำนาจของตนเอง เช่น เคนส์เคยกล่าวว่า วิธีการกำจัดการว่างงานย่อมทำได้ โดยการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล แต่นักการเมืองที่ต้องการจะเสริมกำลังทางทหารอาจจะเอาข้ออ้างของเคนส์ไปเป็นเหตุผลในการเพิ่มกำลังอาวุธก็ได้ ถ้าเช่นนี้ก็กล่าวได้ว่า ทฤษฎีของเคนส์เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนให้มีสงคราม แต่ก็อาจจะมึนนักการเมืองอีกคนหนึ่งนำเอาเงินดังกล่าวนั้นไปตั้งตัวเองเป็นพระศรีอาริย์ แจกจ่ายให้แก่ชาวไร่ชาวนาที่ยากจน (ไม่ใช่ให้แก่สภาตำบล) และการกระทำเช่นนี้อาจเป็นการลดการว่างงาน และอาจช่วยให้ชาวนาที่ยากจนมีฐานะดีขึ้นก็ได้ การกระทำทั้งในสองกรณีนี้เป็นกรกระทำที่มีผลในทางตรงกันข้ามกัน เราจะประเมินผลได้หรือไม่ว่า ผลงานของเคนส์เป็นประโยชน์หรือโทษต่อสังคม ถ้าหากเราจะเป็นผู้เซ็นเซอร์ที่จะต้องตัดสัญญาณของเคนส์ตั้งแต่ก่อนที่มันจะถูกตีพิมพ์ออกมา งานชิ้นนี้จะเป็นคุณประโยชน์อย่างมากก็ได้ หรือจะเป็นโทษอย่างมหันต์ก็ได้ ความรับผิดชอบอยู่ที่นักการเมืองที่จะเอาวิชาการเหล่านี้ไปใช้ มิได้อยู่ที่นักวิชาการ

จะเห็นได้จากเหตุผลหลังนี้ว่า ผู้ที่ยึดปรัชญาดังกล่าวได้แยกแยะระหว่างวิชาความรู้กับการใช้วิชาความรู้นั้น วิชาความรู้ใด ๆ ก็ตาม หากเป็นวิชาความรู้ที่ถูกต้อง (คือสอดคล้องกับความเป็นจริง) ก็ถือว่าเป็นสิ่งที่ควรใฝ่หาทั้งนั้น ไม่ควรจะมีผู้ใดมากีดกันการใฝ่หาวิชาความรู้ใด ๆ ทั้งสิ้น<sup>๓</sup> ส่วนการใช้วิชาการต่าง ๆ เหล่านี้เพื่อเป็นประโยชน์ (หรือเป็นโทษต่อสังคม) นั้น ถือว่าเป็นความรับผิดชอบอีกส่วนหนึ่งที่แยกออกจากส่วนแรกได้

การแยกความรับผิดชอบนี้ เป็นการแยกความรับผิดชอบในหลักการ แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ในผลงานของนักวิชาการหลายคน (รวมทั้งของผู้เขียนเอง) ก็จะมี

๓. ถ้าจะกีดกัน ก็จะต้องกีดกันจากเหตุผลที่ว่าในการเสาะแสวงหาความรู้ดังกล่าว นักวิจัยอาจจะต้องใช้วิธีการทดลองที่จะเป็นภัยต่อมนุษย์ (หรือในบางกรณีสัตว์) ที่กำลังถูกทดลอง เมื่อไม่นานมานี้ มีนักชีววิทยาในอังกฤษที่ทดลองที่จะไม่ทำการทดลองบางอย่าง ที่อาจจะแพร่พันธุ์เชื้อโรคบางอย่าง และอาจจะทำให้เชื้อโรคเหล่านั้นสามารถต้านยาได้ ซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งแก่มนุษย์ ในวิชาเศรษฐศาสตร์สังคมไม่ค่อยจะอนุญาตให้เศรษฐกิจของประเทศเป็นห้องทดลองของนักเศรษฐศาสตร์ก็ด้วยเหตุผลคล้ายคลึงกัน คือเกรงว่านักเศรษฐศาสตร์จะทำอะไรที่เป็นภัยต่อสังคม

ทั้งการเสนอวิชาความรู้ในแง่ของทฤษฎี ข้อเท็จจริง ฯลฯ ควบคู่กันไปกับข้อเสนอให้ใช้วิชาความรู้เหล่านั้น เพื่อเป็นประโยชน์แก่สังคม หรือแก่คนบางกลุ่ม บางเหล่า ผู้วิจารณ์ที่ดีจะต้องแยกสองประเด็นนี้ออกจากกัน วิชาความรู้ที่ได้เสนอขึ้นมาอาจจะเป็นวิชาความรู้ที่สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่ก็ได้ กฎเกณฑ์ที่จะใช้ในการตัดสินว่า สอดคล้องจริงหรือไม่นั้นก็เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้กันในวงการวิชาการและที่ได้สาธยายมาข้างต้น แต่แม้ว่าทฤษฎีหรือข้อมูลที่ได้อานั้นเป็นจริงก็ตาม ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ตามมา อาจจะเป็นข้อเสนอแนะที่เป็นโทษต่อสังคมส่วนรวม และเป็นสิ่งที่ผู้วิจารณ์อาจจะไม่เห็นชอบด้วยอย่างแรกก็ได้ ผู้วิจารณ์ก็ต้องสามารถแยกประเด็นเรื่องความเป็นจริงหรือไม่จริงของวิชาความรู้ ออกจากคุณหรือโทษของการใช้ วิชาความรู้ที่ได้มา<sup>๔</sup>

---

๔. ผู้เขียนขอขอบคุณ อาจารย์นิพนธ์ พัวพงศกร ที่กรุณาชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของประเด็นที่เกี่ยวกับคุณหรือโทษของวิชาความรู้ที่ได้มา และที่ได้กระตุ้นให้ผู้เขียนได้คิดถึงเรื่องนี้กว้างขวางขึ้น เศรษฐบุญ ความเห็นของเราทั้งสองก็ยังไม่ลงรอยกันทีเดียว ผู้เขียนจึงพอจะอ้างได้ว่า ความเห็นข้างต้นนี้ เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่ผู้เดียว ข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่มีอยู่จึงเป็นความผิดพลาดของผู้เขียนเท่านั้น

## บทที่ ๒

คติประจำใจของผู้ที่ยึดถืออยู่ในปรัชญาแบบประสบการณ์นิยม ก็เห็นจะเป็นคำกล่าวของเบอร์ทรานด์ รัสเซลล์ ใจความว่า “It is advantageous to have beliefs that are in accordance with the facts” “การที่จะมีความเชื่อที่สอดคล้องกับความเป็นจริงนั้นจะช่วยให้เราได้เปรียบ” ความคิดแบบนี้ดูๆ ก็เป็นความคิดธรรมดาๆ ไม่น่าจะมีผู้เถียงได้ แต่ก็มีรายที่จะมีผู้คัดค้านความเห็นดังกล่าว ที่จะยกมากล่าวในบทนี้ก็คือเฮเกิ้ล

เฮเกิ้ลอ้างว่า หากมนุษย์ยังมัวลุ่มหลงกับประสบการณ์ กับความเป็นจริงที่มีอยู่ในปัจจุบัน ก็จะมีสามารสลัดตัวเองออกจากประสบการณ์เหล่านั้นได้ จะต้องตกเป็นทาสของมันในที่สุด มนุษย์จะเป็นอิสระได้ก็โดยการปฏิเสธความเป็นอยู่ในปัจจุบัน ตามค่านิยมของเฮเกิ้ล “แท้ที่จริงการคิดก็คือการปฏิเสธสิ่งที่อยู่ข้างหน้าเรา” สมมุติเราเห็นนกตัวหนึ่งบินอยู่ในอากาศ ถ้าเราไม่คิดอะไรอีกต่อไป มันก็จบบนแค่นั้น แต่การที่เราจะคิดโดยการตั้งคำถามต่อไปว่าทำไมนกถึงบินได้ หรือทำไมคนถึงบินไม่ได้ หรืออะไรก็แล้วแต่ เราจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์ที่ตรงกันข้ามกับสิ่งที่แลเห็นกันอยู่ เช่น การที่เราตั้งคำถามว่าทำไมนกถึงบินได้ เราก็มักจะคิดถึงสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจทำให้นกบินไม่ได้ (เช่น หากนกไม่มีปีก) ซึ่งการคิดนี้เป็นการคิดที่ขัดแย้งกับโลกของความเป็นจริง ทำนองเดียวกัน หากเราถามว่าทำไมคนถึงบินไม่ได้ เราก็ต้องคิดถึงสถานการณ์ว่า หากต้องการให้คนบินได้แล้ว เราจะต้องทำอะไร จะเห็นได้ว่า ถ้าเราจะเริ่มคิดอะไรแล้ว เราก็จะต้องเริ่มต้นด้วยการไม่ยอมรับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ นี่คือเอกลักษณ์ของมนุษย์ ทุกสิ่งทุกอย่างในโลกนี้ ยกเว้นมนุษย์ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของประสบการณ์ต่างๆ ทั้งสิ้น เก้าอี้ตัวที่ผู้เขียนนั่งอยู่ก็ต้องยอมรับน้ำหนักของผู้เขียน ถ้าผู้เขียนจะเลื่อนไปไว้นอกบ้าน ให้มันกรำแดดกรำฝนก็เป็นชะตาของมัน มันจะทำอะไรไม่ได้ สิ่งที่มีชีวิตต่างๆ อยู่ในสภาพที่เหนือกว่าสิ่งไม่มีชีวิต ตรงที่ว่าสิ่งที่มีชีวิตสามารถดึงเอาสภาพแวดล้อมมาเป็นปัจจัยในการกระตุ้นความเจริญเติบโตของตัวเองได้ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม สิ่งที่มีชีวิตเหล่านี้ (ยกเว้นมนุษย์) ก็ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมนั้นอยู่ตลอดเวลา มนุษย์และมนุษย์เท่านั้นที่มีความสามารถใน



การคิด และดังที่กล่าวมาแล้ว การคิดก็คือการปฏิเสธสิ่งที่อยู่รอบตัวเรา ต่อเมื่อเราสามารถปฏิเสธมันได้เท่านั้น เราถึงจะมีอิทธิพลอยู่เหนือมัน หากมนุษย์ไม่ใช้ความคิด หากมนุษย์ไม่สามารถปฏิเสธประสบการณ์ได้ มนุษย์ก็จะไม่แตกต่างไปจากสัตว์เดรัจฉานอื่น ๆ

ปัญหาที่ตามมาก็คือ เราจะต้องคิดอย่างไร การที่เราจะปฏิเสธโลกของประสบการณ์ตามคำแนะนำของเฮเกิลมีอยู่วิธีเดียวหรือทางเดียวเท่านั้นหรือ ถ้าไม่มีอยู่ทางเดียวหรือวิธีเดียว จะทำอย่างไรหากมีคนสองคนใช้วิธีการของเฮเกิล แต่ได้คำตอบต่างกัน จะต้องวินิจฉัยอย่างไร สำหรับคำถามเหล่านี้ เฮเกิลได้ชี้แนวทางไว้ แต่ในความเห็นของผู้เขียน แนวทางเหล่านี้ไม่ค่อยจะสมบูรณ์เท่าใดนัก และไม่สามารถตอบคำถามได้ทั้งหมด

เราจะเริ่มต้นจากข้อสังเกตที่ว่า ในศาสตร์ต่างๆ เราใช้ "ศัพท์" (concepts)<sup>๕</sup> กันอย่างแพร่หลาย ศัพท์ต่างๆ เหล่านี้มีขึ้นมาในศาสตร์ต่างๆ และถ้าพิจารณาดูให้ดีแล้ว ในหลายกรณีก็เป็นศัพท์ที่หารากฐานในประสบการณ์ยาก แม้กระทั่งศัพท์ต่างๆ ที่เราเรียกว่าสามัญนาม คือ เป็นศัพท์ที่ใช้กันทั่วไป ไม่ได้จำเพาะเจาะจงถึงวัตถุใดวัตถุหนึ่ง เช่น "บ้าน" "ช้าง" "เก้าอี้" ฯลฯ ก็จะกล่าวได้ว่าเป็นศัพท์ที่มนุษย์ผลิตขึ้นมาใช้เองทั้งสิ้น ถ้าเรามองออกไปนอกหน้าต่าง เราจะเห็นอะไรเป็นไม้ขวางหน้าเราอยู่ ซึ่งเราเรียกกันว่า "บ้าน" เราอาจจะหันหน้าไปอีกทิศหนึ่ง อาจจะเห็นอะไรที่เป็นสีอิฐ ที่เราก็มักเรียกว่า "บ้าน" เหมือนกัน ทำไมเราถึงให้ชื่อเดียวกันกับของสองสิ่งนั้น เป็นเรื่องที่ต้องวิเคราะห์กันให้ละเอียด

คนกลุ่มหนึ่งก็จะกล่าวว่า การที่เราจะใช้ชื่อเสียงเรียงนามแก่วัตถุต่างๆ นั้นเป็นเรื่องของความสะดวกในการสื่อสาร หรือในการวิเคราะห์ เช่น สิ่งที่เราเรียกว่า "บ้าน" นั้นคือสิ่งที่มีโครงสร้างที่จะปกป้องคนที่อยู่ในสิ่งนั้น จากฝนและแสงแดดได้ (การที่จะมีคนอยู่ในนั้นได้ก็หมายความว่า สิ่งนั้นจะต้องมีขนาดใหญ่กว่าคน) การที่เราจะใช้คำว่า "บ้าน" คำเดียวสำหรับบรรยายสิ่งก่อสร้างสองแห่งนั้น เป็นเรื่องของความสะดวก แต่ควรจะจำกัด

๕. ผู้เขียนขอยอมรับว่า การใช้คำว่า "ศัพท์" แปลคำภาษาอังกฤษที่ว่า Concept นั้นอาจไม่เหมาะสมนัก แต่เป็นคำง่าย ๆ ที่ดีที่สุดที่พอจะนำมาใช้ได้ พจนานุกรมก็ได้ให้คำแปลว่าเป็น "แนวความคิด" ซึ่งผู้เขียนคิดว่าจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้ง่าย อาจารย์ทวี หมั่นนิกร แนะนำให้ผู้เขียนใช้คำว่า "พินิจ" แต่ผู้เขียนคิดว่า คำนี้ยังมีคนใช้กันอยู่น้อยไป อาจจะก่อปัญหาขึ้นมาได้

ความกันตามความเหมาะสมทางด้านภาษา จากแก่นศัพท์ต่าง ๆ ที่ใช้นั้นก็เป็นเรื่องของการตั้งชื่อให้กับสิ่งต่าง ๆ เท่านั้น แน่แน่นอนความรับผิดชอบของผู้ตั้งชื่อก็มีอยู่ตรงที่ว่า จะต้องอธิบายความหมายและคำจำกัดความของศัพท์ต่าง ๆ ที่ตนใช้ให้แจ่มชัด เพื่อว่าหากผู้อ่านสงสัยรายงานของผู้ตั้งชื่อ จะได้มีเส้นทางไปสำรวจค้นคว้าหรือตรวจตราดูว่า สิ่งที่ตั้งชื่อกล่าวถึงมีลักษณะอย่างไรที่ได้วิเคราะห์ไว้หรือเปล่า

ความเห็นดังที่ได้สาธยายมานั้น ผู้เขียนจะให้ชื่อไปก่อนว่า เป็นความเห็นแบบ “นามนิยม” (nominalist) เป็นความเห็นที่ตรงกันข้ามกับความเห็นที่ผู้เขียนเรียกว่า “ธาตุนิยม” (essentialist) ความเห็นประเภทหลังนี้มีรากฐานมาจากเพลโตและอริสโตเติล และเป็นความเห็นที่เสถียรติดอยู่ ความเห็นแบบหลังนี้อ้างว่า การที่เราให้ชื่อเดียวกัน คือ “บ้าน” กับสิ่งก่อสร้างสองแห่งนั้น เป็นเพราะสิ่งก่อสร้างทั้งสองและสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่เราให้ชื่อว่า “บ้าน” ทั้งหมดนั้นจะต้องมีธาตุแท้ร่วมกัน เราจึงให้ชื่อเดียวกันได้ ธาตุแท้ันั้นไม่ใช่เป็นของที่เราจะค้นพบจากประสบการณ์ได้ ตรงกันข้าม ถ้าเรามัวแต่มองดูบ้านต่าง ๆ ที่เห็นอยู่ เราก็มองเห็นว่า มีเรือนไม้ มีตึก มีบังกาโล ฯลฯ เราจะกล่าวว่า บ้านนี้เป็นตึก บ้านนี้เป็นเรือนไม้ ฯลฯ ซึ่งแต่ละประโยคก็กล่าวว่า บ้านนี้เป็นอะไรอย่างอื่นที่ไม่ใช่บ้าน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการปฏิเสธความเป็นบ้านที่แท้จริง ฉะนั้น ถ้าเราจะยังลึกลงไปถึงธาตุแท้ของ “บ้าน” เราก็คงปฏิเสธประสบการณ์ที่ได้จากการมองดูบ้านแต่ละหลัง

เมื่อเราไม่สามารถฟังประสบการณ์หรือฟังสิ่งที่เราเห็นกับตาได้ เราจะเข้าใจลึกลงไปถึงธาตุแท้ของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างไร ในการไขปัญหานี้ เฮเกิลได้หยิบยืมแนวความคิดจากอริสโตเติลมา เขากล่าวว่า ธาตุแท้ของสิ่งใดก็ตาม ก็คือศักยภาพ (potentiality) ของสิ่งนั้น และสิ่ง ๆ นั้นจะค่อย ๆ วิวัฒนาการหรือคลี่คลายเพื่อบรรลุถึงศักยภาพของมัน ฉะนั้น เราจะเข้าใจถึงธาตุแท้ของสิ่งใดก็ตาม เราก็คงศึกษาถึงประวัติของวิวัฒนาการนั้น ๆ ทั้งนี้ก็เพราะประวัตินี้จะชี้ให้เห็นว่า ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เห็นอยู่นั้น มันขัดแย้งกับธาตุแท้ของสิ่งต่าง ๆ หรือศักยภาพของสิ่งเหล่านั้นอย่างไร การขัดแย้งต่าง ๆ เหล่านี้แหละจะเป็นแรงผลักดันให้มีการคลี่คลายเพื่อให้สิ่งต่าง ๆ บรรลุถึงศักยภาพของมันอย่างบริบูรณ์ ทั้งนี้เพราะการขัดแย้งระหว่างปรากฏการณ์กับธาตุแท้ของสิ่งใดนั้น มันไม่เพียงแต่จะเป็นการขัด

แย่งกันแค่นั้น เพราะถ้าเป็นแค่นั้น เราก็จะไม่สามารถแลเห็นได้ เนื่องจากธาตุแท้เป็นสิ่งที่แลเห็นไม่ได้ จะเป็นการขัดแย้งกัน แต่การขัดแย้งระหว่างปรากฏการณ์กับธาตุแท้จะมีผลทำให้เกิดการขัดแย้งกันเอง ในรูปของปรากฏการณ์ ให้เป็นที่ประจักษ์แก่ผู้ที่ประสงค์จะศึกษาปัญหาแบบนี้

การมองโลกวิธินี้ มีผลบางอย่างที่โน้มน้าวนักวิชาการให้คิดปัญหาต่างๆ แตกต่างไปจากการมองโลกของผู้ที่ยึดมั่นในวิธีการแบบประสบการณ์นิยม วิธีการของคนประเภทหลังนั้น ส่วนใหญ่เป็นวิธีการวิเคราะห์ คำว่าวิเคราะห์นั้น พจนานุกรม (ฉบับราชบัณฑิตยสถาน) ได้ให้คำแปลไว้ว่า “แยกออกเป็นส่วนๆ” ฉะนั้นนักวิชาการเหล่านี้เมื่อพิจารณาปัญหาใดก็ตาม ก็จะพยายามวิเคราะห์ปัญหานั้น และหาทางแก้ไขปัญหาเป็นขั้นๆ ไป ศัพท์แสงที่ใช้และปัญหาที่วิเคราะห์ก็จะสะท้อนถึงความลำเอียงในข้อนี้ ถ้าเราจะถามพวกนักประสบการณ์นิยมเกี่ยวกับปัญหาว่างๆ ของระบบทุนนิยมหรือระบบสังคมนิยม เขาก็จะอ้อมแอ้มตอบหรือไม่ตอบเอาเสียเลย ซ้ำยังจะตำหนิผู้ถามอีกเลยว่าการใช้ศัพท์แสงที่ไร้ความหมาย ส่วนวิธีการของเฮกเกิลนั้น ชวนให้ผู้ศึกษาศึกษาสิ่งที่มีอยู่อย่างเป็น “ระบบ” เพราะอะไรที่มีระบบ ก็จะต้องมีความสัมพันธ์กันระหว่างองค์ประกอบต่างๆ และความสัมพันธ์ชนิดหนึ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ความสัมพันธ์ในรูปของการขัดแย้งกัน เฮกเกิลได้ยืนยันไว้ว่า การพิจารณาเฉพาะองค์ประกอบต่างๆ ของระบบโดยเอกเทศ โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ต่อส่วนอื่น ๆ นั้น เป็นวิธีการที่ผิดพลาด ตัวอย่างเช่น หากเราจะศึกษาถึงกรรมสิทธิในที่ดิน หรือสวัสดิภาพของแรงงาน หรืออัตราค่าจ้าง หรืออะไรก็ตาม เราจะศึกษาสิ่งเหล่านี้โดยไม่พูดถึง “ระบบ” โดยส่วนรวมไม่ได้ ตัวอย่างทั้งหมดนี้บังเอิญมาจากเรื่องทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งเป็นเรื่องที่เขาเกลียดให้ความสนใจน้อย แต่สามารถจะตีขยายออกไปถึงปัญหาสังคมด้านอื่น ๆ ได้

แท้ที่จริงแล้ว ถ้าจะยึดวิธีการทำงานแบบนี้เป็นหลักแล้ว เราต้องยอมรับต่อไปว่าเราจะเข้าใจปัญหาใดก็ตาม เราจำต้องรู้ว่าปัญหานั้นมีความสัมพันธ์อย่างใดต่อส่วนรวม แต่จะเข้าใจข้อนี้ได้ก็ต้องเข้าใจระบบส่วนรวม ซึ่งก็หมายความว่า เราต้องเข้าใจประวัติ ของระบบส่วนรวมนั้น ๆ ให้ถ่องแท้เสียก่อน เพราะเราจะเข้าใจระบบใดได้ก็ต้องเข้าใจถึงธาตุแท้

ของมัน ในเมื่อธาตุแท้จะไม่ปรากฏออกมาแต่ในช่วงระยะใดระยะหนึ่ง ตรงกันข้ามจะขัดกับปรากฏการณ์ที่เราสัมผัสอยู่เสมอ แต่ธาตุแท้เป็นสิ่งที่เราพอจะหยั่งถึงได้โดยการดูประวัติของการขัดแย้งกันในการปรากฏการณ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลสะท้อนของการขัดแย้งระหว่างธาตุแท้กับปรากฏการณ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในการมองปัญหา แบบนี้ ไม่มีอะไรเป็นเอกเทศ ไม่มีอะไรเป็นอิสระ ที่สำคัญที่สุดสำหรับเรื่องที่เราพิจารณาอยู่ที่คือ ตัวนักวิเคราะห์หรือนักวิชาการเองไม่ใช่ผู้ที่มองหาปัญหาโดยเอกเทศ หรือโดยอิสระ แต่เป็นตัวแทนของระบบส่วนรวม ฉะนั้น นักวิชาการสองคนอาจจะมองปัญหาเดียวกันในทางตรงกันข้ามกันเลยก็ได้ เพราะเขาเป็นตัวแทนของระบบส่วนรวมแต่ละยุค ฉะนั้นมองจากแง่นี้ ถ้าเราจะวิจารณ์ผลงานของใครก็ตาม เราจะไม่สนใจว่าเขาผิดหรือเขาถูก แต่เขาเป็นตัวแทนของระบบใดยุคใด เป็นนักวิชาการที่ก้าวหน้า หรือเป็นพวกปฏิกิริยา โดยทั่วไปแล้ว จะถือว่าความของพวกที่ก้าวหน้าคือพวกที่เป็นตัวแทนประวัติศาสตร์ยุคใหม่ จะมีทางใกล้ชิดความจริงมากกว่าผู้ที่เป็นตัวแทนประวัติศาสตร์ยุคเก่า ๆ

ประเด็นอีกประเด็นหนึ่งที่พัวพันกับประเด็นก่อนหน้าก็คือ พวกประสบการณ์นิยมจะแยกวิเคราะห์ปัญหาทางวิชาการในสองระดับ กล่าวคือ ระดับวิธีการทำงาน กับระดับเนื้อหาสาระ บทความนี้เขียนด้วยความเชื่อว่า การแยกวิเคราะห์แบบนี้จะช่วยให้การเข้าใจปัญหาดีขึ้น พวกที่มีความเห็นแบบนี้ จะมีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องของวิธีการทำงานเสียส่วนใหญ่<sup>๖</sup> ฉะนั้นการถกเถียงกันจึงมักจะเป็นการถกเถียงกันในเรื่องเนื้อหาสาระ พวกที่เป็นศิษย์ของเฮเกิลจะค้านว่าการแยกวิธีการวิเคราะห์ออกจากเนื้อหาสาระนั้น (ดังที่แยกไว้ในคำนำ) เป็นเรื่องที่ไม่พึงกระทำเพราะในเมื่อนักวิชาการก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคม การทำงานของเขาก็เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับกาลสมัยของระบบสังคมที่ครอบงำนักวิชาการนั้น ๆ อยู่ แต่การเข้าใจระบบสังคมนั้นตามความเห็นของทุกฝ่ายเป็นส่วนที่อยู่ในเนื้อหาสาระของเรื่องที่นักวิชาการพูดถึง เรื่องทั้งสองจึงเกี่ยวโยงเป็นงูพันทางกันอย่าง

๖. การขัดแย้งกันในเรื่องนี้มีอยู่บ้าง เช่น เกี่ยวกับข้ออ้างของนายฟรีดแมนที่ว่าเราไม่ต้องทดสอบข้อสมมุติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในวิชาเศรษฐศาสตร์ เราเพียงแต่ต้องทดสอบข้อสรุปหรือผลของทฤษฎีเท่านั้น แต่ผู้เขียนถือว่าข้อขัดแย้งเหล่านี้เป็นเรื่องปลีกย่อย เมื่อเทียบกับข้อขัดแย้งระหว่างพวกประสบการณ์นิยมกับพวกเฮเกเลียนและพวกมาร์กซิสต์

แยกไม่ออก มีหน้าซ้ำพวกเฮเกเลียนยังอ้างต่อไปอีกว่า วิธีการของพวกประสพการณ์นิยม นั้นเป็นวิธีการที่ชวนให้นักวิชาการกลายเป็นผู้สรรเสริญเยินยอหรือแก้ตัวแทนระบบ สังคมที่ครอบงำตัวเอง เหตุผลที่ใช้ในข้ออ้างนี้เป็นเหตุผลที่น่าสนใจและน่าคิดมาก จึง ขอบยายความในประเด็นนี้สักเล็กน้อย

ในการวิเคราะห์ปัญหาใด ๆ ก็ตาม นักวิชาการก็ต้องใช้เหตุผลในการวิเคราะห์ โดยเชื่อว่าสิ่งต่าง ๆ ที่ประสพอยู่ต้องมีสาเหตุที่พอจะเข้าใจได้ ฉะนั้น หากนักวิชาการ ประสพความสำเร็จในการวิเคราะห์ส่วนใดส่วนหนึ่งของสังคมปัจจุบันโดยใช้เหตุผล ทั้งหมด นี้ก็จะเป็นการใช้เหตุผลนี้ค้ำจุนโลกที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ถ้าเรายอมรับปรัชญาของ เฮเกิลแล้ว ก็จะกล่าวได้ว่า โลกที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้เป็นโลกที่อยู่ห่างไกลจากศักยภาพของ มันมากนัก เพราะฉะนั้นจึงเป็นโลกที่เลวร้ายการใช้อำนาจเหตุผลเพื่อค้ำจุนโลกที่เลวร้าย จึงเป็นการใช้อำนาจเหตุผลในทางที่ผิด ทางที่ถูกจักต้องเป็นการแสดงให้เห็นถึงศักยภาพ ของมวลมนุษย์ โดยใช้อำนาจทางเหตุผลทำลายปรากฏการณ์ที่เห็นอยู่ การใช้เหตุผลไป ในการทำลายปรากฏการณ์แบบนี้ คือ การใช้เหตุผลเพื่อนำความก้าวหน้ามาสู่มนุษย์

ประโยคสุดท้ายก่อนหน้านี จะเป็นกุญแจไขปรัชญาทางประวัติศาสตร์ของเฮเกิล ท่านผู้อ่านที่อ่านข้อความที่เขียนมาภายใต้บทที่ ๒ นี้จะเห็นว่าบทบาทของการคิดหรือการใช้ เหตุผลนั้นยังเป็นเรื่องคลุมเครืออยู่ บางแห่งเราก็กล่าวไว้ว่า การคิดและการใช้เหตุผลเป็น เครื่องมือ หรือจักต้องเป็นเครื่องมือที่จะต้องปลดปล่อยมนุษย์จากโลกปัจจุบันที่ยังอยู่ไกล จากศักยภาพของมัน แต่บางแห่งเราก็กล่าวไว้ว่า การทำงานของนักวิชาการหรือผู้ใช้ความ- คัดหรือผู้ใช้เหตุผลนั้นเป็นการทำงานที่อยู่ภายใต้ความครอบงำของโลกที่เป็นอยู่ คำตอบที่ ถูกอยู่ที่ตรงไหน

เฮเกิลเองเชื่อในการใช้เหตุผลเป็นเครื่องมือปลดปล่อยมนุษย์อย่างมาก ปรัชญา ทางประวัติศาสตร์ของเขาก็ยืนยันว่า วิธีที่โลกมนุษย์วิวัฒนาการมาเรื่อยๆ และได้เจริญเติบโต มาตามลำดับขั้นต่างๆ ก็เพราะในแต่ละขั้น มนุษย์ได้ใช้เหตุผลสลัดตัวเองในด้านความ คัดออกจากระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การสลัดตัวเองทางด้านความคิดนี้แหละเป็นแนวทาง ที่ชี้ถึงศักยภาพของมวลมนุษย์ซึ่งกำลังถูกปฏิเสธในสถานการณ์ปัจจุบัน เมื่อมนุษย์แลเห็น

ความจริงดังนั้นแล้ว ก็จะต้องมีคนที่เปลี่ยนสถานการณ์นั้น ๆ จนสำเร็จ และเมื่อเปลี่ยนสำเร็จแล้ว ประวัติศาสตร์ของมนุษย์ก็จะก้าวไปสู่ยุคใหม่ ในยุคใหม่นี้แนวความคิดและเหตุผลต่าง ๆ ที่เคยใช้เพื่อให้หลุดพ้นจากยุคเก่า ก็จะถูกสถาปนาให้เป็นระบบการคิดการใช้เหตุผลที่ถูกต้องของยุคใหม่ และจะถูกใช้เป็นเครื่องมือของคนที่ได้ประโยชน์จากการผันแปรนี้ เพื่อผดุงไว้ซึ่งผลประโยชน์นั้น ๆ สังคมจะก้าวหน้าต่อไปได้ต้องอาศัยความคิดและการใช้เหตุผลเพื่อต่อต้านความจริงที่เป็นอยู่ในยุคใหม่ เช่นนี้เรื่อยไปจนกว่าเราจะสามารถบรรลุถึงศักยภาพของสังคมมนุษย์โดยบริบูรณ์ เฮเกิ้ลเองได้ลำดับประวัติศาสตร์ของโลก โดยใช้วิธีแบบนี้ในการลำดับประวัติศาสตร์นี้ เฮเกิ้ลยึดหลักที่ว่า ความคิดโดยเฉพาะปรัชญา ซึ่งเป็นความคิดในระดับสุดยอดเป็นจ้าว คือ เป็นตัวกำหนดที่สำคัญที่สุดของประวัติศาสตร์มนุษย์ คำพูดของเฮเกิ้ลที่ถูกอ้างบ่อย ๆ ก็คือ “ปรัชญาของประวัติศาสตร์ คือประวัติศาสตร์ของปรัชญา” นี้แหละคือ หัวใจของความคิดแบบจิตนิยม (idealism)<sup>๗</sup>

จะสังเกตเห็นว่า ตามแนวของเฮเกิ้ลนี้ ขั้นตอนต่าง ๆ ในด้านการใช้เหตุผล จะมีผลประจักษ์ออกมาทางด้านประวัติศาสตร์ การศึกษาขั้นตอนทางประวัติศาสตร์ก็จะมีผลให้เราเข้าถึงขั้นตอนทางด้านความคิด เรื่องของการใช้ความคิดกับปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์จึงเป็นเรื่องที่พัวพันกันอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ก็เพราะดังที่ได้อธิบายมาแล้ว

๗. ความหลงของการคิดแบบนี้ ยังมีผลมาถึงนายจอห์น เมย์นาร์ค เคนส์ซึ่งเป็นเรื่องแปลกประหลาด เพราะเคนส์ก็เป็นคนอังกฤษที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของปรัชญาประสบการณ์นิยมอย่างเต็มที่ เคนส์เคยกล่าวไว้ในตอนท้ายของหนังสือ *General Theory* ว่า “ความเห็นนักเศรษฐศาสตร์กับนักปรัชญาทางการเมือง ทั้งที่ถดและที่ผิดมีพลังมากกว่าที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ความจริงแล้ว เกือบจะไม่มีอะไรอย่างอื่นที่มีอิทธิพลเท่านี้ พวกที่ดีว่าตนเป็นนักปฏิบัติที่เชื่อว่าตนเองปลอดภัยจากอิทธิพลทางด้านความคิด ก็มักจะเป็นทาสของนักเศรษฐศาสตร์ที่ล้ำสมัยไปแล้ว พวกคนบ้า ๆ บอ ๆ ที่มีอำนาจอยู่ ที่คิดว่าตนเองกำลังได้ไถ่ถอนจากพระเจ้ามักจะถูกเค้าเรื่องราวมาจากนักเขียนนักเขียนทางวิชาการเก่า ๆ ข้าพเจ้าแน่ใจว่า เรามักจะให้ความสำคัญแก่พลังผลักดันของผลประโยชน์มากเกินไป เมื่อเปรียบเทียบกับพลังที่มาจากการเผยแพร่ความคิด แน่แน่นอนผลที่ได้มาจากความคิดจะไม่เกิดขึ้นทันที แต่จะเกิดขึ้นหลังจากช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพราะในค่านิยมเศรษฐศาสตร์และด้านปรัชญาทางการเมืองนั้น ทฤษฎีใหม่ ๆ จะไม่ค่อยมีอิทธิพลเท่าใดจนหลังยี่สิบห้าสามสิบปีไปแล้ว ฉะนั้น ความคิดของพวกข้าราชการหรือนักการเมือง หรือแม้กระทั่งของพวกนักปลกระคมที่ประจักษ์กับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงมักจะไม่ใช้ความคิดที่ล้ำที่สุด ที่ใหม่ที่สด แต่ในที่สุดแล้ว ไม่ช้าก็เร็วความคิดค้างหากหาใช้ผลประโยชน์ ที่จะเป็นอันตราย ทั้งในทางที่ดีและในทางที่เลว—” (ดูข้อความภาษาอังกฤษ ในภาคผนวก ท้ายบทความนี้)

นักวิชาการหรือผู้อื่นใดที่เป็นผู้ใช้ความคิดนั้น ๆ ก็เป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์ที่ตนกำลังศึกษาอยู่ การที่นักวิชาการอ้างว่า ตนสามารถตีตนออกห่างจากสิ่งที่ตนศึกษาอยู่ นอกจากจะเป็นการอ้างที่หลอกตัวเองและหลอกคนอื่นแล้ว ยังแสดงถึงการแปลกแยก (alienation) ของเหล่านักวิชาการเหล่านี้ จากมวลมนุษย์ที่ตนกำลังศึกษาอยู่ ในที่สุดแล้วก็เป็นการรักษาความเป็นมนุษย์ของตนเอง โดยปฏิเสธความเป็นมนุษย์ของผู้ที่กำลังถูกศึกษา<sup>๘</sup>

---

๘. สำหรับคำวิจารณ์ที่ใกล้เคียงกับที่สาธยายไว้นี้ ดู ไตรรงค์ สวรรณศิริ “จิตสำนึกกับวิชาสังคมศาสตร์” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๑ (ม.ค.—มี.ค. ๒๕๑๘)

## บทที่ ๓

ข้อความสุดท้ายของบทก่อนหน้านี้นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี ที่จะช่วยให้เราเข้าใจปรัชญาของคาร์ล มาร์กซ์ คำขวัญประโยคหนึ่งของมาร์กซ์ที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไป และในปัจจุบันก็ยังจารึกอยู่บนศิลาเหนือหลุมฝังศพของคาร์ลมาร์กซ์ ก็คือ “นักปราชญ์ได้เพียงแต่ตีความหมายของโลกเราไปคนละทิศคนละทางเท่านั้น แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือจะต้องเปลี่ยนโลกนั้นเสีย” (“The philosophers have only interpreted the world in various ways; the point however is to change it”)

คาร์ล มาร์กซ์ เป็นลูกศิษย์คนสำคัญที่สุดของเฮเกิล แท้ที่จริงที่ผู้เขียนได้บรรยายความเห็นของเฮเกิลเสียยืดยาว ก็เพราะต้องการจะเสนอพื้นเพของปรัชญาที่เราเรียกกันว่า *มาร์กซิสม์* ในปัจจุบัน มาร์กซ์เชื่อมั่นในวิธีการคิดตามแบบของเฮเกิลมาก แต่อะไรที่ทำให้มาร์กซ์ต้องค้านเฮเกิลเป็นเรื่องที่มีความเห็นขัดแย้งกัน

ความเห็นของนักปรัชญาส่วนใหญ่มีว่า<sup>๙</sup> ปรัชญาของเฮเกิลนั้นตั้งอยู่บนความคิดเท่านั้น ไม่มีอะไรยึดเหนี่ยวไว้ ฉะนั้นจึงเป็นทฤษฎีที่ฟุ้งซ่าน ความฟุ้งซ่านของเฮเกิลและที่เป็นผลสืบเนื่องจากวิธีการของเฮเกิลนั้นอาจไม่ปรากฏอยู่ในผลงานของเขาเอง แต่จะประจักษ์ชัดในการถกเถียงของบรรดาศาสนิกษ์ของเฮเกิลที่เรียกว่า พวกเฮเกเลียนหนุ่ม ซึ่งเต็มไปด้วยถ้อยคำที่วุ่นและเลื่อนลอย แต่จะหาเนื้อหาสาระอะไรที่แน่นอนเป็นอันนั้นลำบากเหลือเกิน<sup>๑๐</sup> ฉะนั้น งานของมาร์กซ์ที่สำคัญที่สุดก็คือ การขจัดความเลื่อนลอยของปรัชญาเฮเกิลเสีย คงจะจำได้ว่า ในปรัชญาประวัติศาสตร์ของเฮเกิล เฮเกิลได้กล่าวไว้ว่าแรงผลักดันประวัติศาสตร์ก็คือกำลังความคิดของมนุษย์ เรื่องดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่จะนำมาพิสูจน์กันได้ลำบาก แนวโน้มที่ทฤษฎีแบบนี้จะเป็นทฤษฎีเลื่อนลอยและฟุ้งซ่านจึงเกิดขึ้น

๙. ความเห็นที่จะกล่าวถึงนี้บรรยายอยู่ใน Isaiah Berlin, *Karl Marx: His Life and Environment* (Oxford: Oxford University Press, 1964), chapters 4–5.

๑๐. มาร์กซ์ได้วิจารณ์การถกเถียงนี้ใน “Critique of the Hegelian Dialectic and Philosophy as a Whole”, in K. Marx, *The Economic and Philosophic Manuscripts of 1844*, (New York: International Publishers, 1964), p. 171.



ได้ง่าย ทฤษฎีประวัติศาสตร์ตามรูปวัตถุนิยมที่มาร์กซ์คิดขึ้นมาเป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงสิ่งที่จะ  
พิสูจน์กันได้ง่ายกว่า จึงเปรียบเทียบเหมือนสมมติที่ยึดเหนี่ยวความคิดไม่ให้เลื่อนลอยฟุ้งชาน

แต่ก็มีอยู่อีกฝ่ายหนึ่งที่กล่าวว่า ประเด็นที่มาร์กซ์ขัดแย้งกับเฮเกิลมีอยู่ว่า ในผลงาน  
ท้าย ๆ ของเฮเกิล เฮเกิลได้พูดเป็นทำนองว่า วิวัฒนาการของสังคมได้บรรลุถึงขั้นสุดท้าย  
คือขั้นสมบูรณ์แล้ว และประจักษ์เห็นได้ในประเทศปรัสเซีย ที่บังเอิญเป็นที่ที่เฮเกิลพำนัก  
อยู่และเป็นประเทศที่ก่อเกิดเฮเกิล จนกระทั่งเฮเกิลได้เป็นศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย  
เบอร์ลิน เฮเกิลได้พูดเป็นนัยว่า ในประเทศนี้สังคมมนุษย์ได้บรรลุถึงศักยภาพอันสูงสุด  
แล้ว และจะไม่วิวัฒนาการต่อไปอีก มาร์กซ์ปฏิเสธเหตุผลของเฮเกิลในเรื่องนี้ โดยชี้ว่า  
ในสังคมนี้ยังมีบุคคลกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่ง ที่อยู่ในชนชั้นกรรมาชีพ อยู่ในฐานะที่ต่ำกว่า  
ศักยภาพของมนุษย์อยู่มาก เพราะไม่มีทรัพย์สินอะไรที่เป็นของตนเอง ถูกบังคับให้ต้อง  
ประทังชีวิตของตนโดยการขายแรงงานของตนในอัตราค่าจ้างที่ต่ำ ตราบใดที่สังคมยังมีชน  
ชั้นนี้อยู่ จะอ้างไม่ได้ว่าสังคมนั้นบรรลุถึงศักยภาพที่บริบูรณ์แล้ว เพราะคนส่วนใหญ่ยัง  
ขาดเสรีภาพที่แท้จริง ซึ่งเป็นเสรีภาพที่ได้มาจากความรู้ โดยคนเหล่านั้นล้วนไม่มีโอกาส  
ที่จะแสวงหา เพราะถูกบีบบังคับโดยสภาพเศรษฐกิจของตน<sup>๑๑</sup> ตามการตีความหมายแบบนี้  
ก็หมายความว่าเฮเกิลเป็นทาสของสังคมที่ครอบงำเขาอยู่ และไม่สามารถสลัดตัวเองออกจาก  
สังคมนั้น ๆ ได้ มาร์กซ์เป็นผู้ที่ชี้แนวทางขั้นตอนต่อไปจากเฮเกิลเท่านั้นเอง

เราจะเชื่อความเห็นใดเกี่ยวกับข้อแตกต่างระหว่างเฮเกิลกับมาร์กซ์นั้น ในที่สุดจะ  
มีความสำคัญในด้านการประเมินวิธีการทำงานแบบต่างๆ แต่ในขณะนี้เราจะข้ามปัญหา  
ไปก่อน และจะกล่าวถึงทฤษฎีประวัติศาสตร์ตามรูปวัตถุนิยม ซึ่งเป็นมรดกที่คาร์ล มาร์กซ์  
ทิ้งไว้ให้เรา ทฤษฎีนี้มาร์กซ์ไม่เคยสาธยายไว้เป็นขั้นเป็นอัน ที่เขียนไว้ก็มีแต่ร่างต่างๆ ที่  
มาร์กซ์เขียนไว้ก่อนที่เขาจะพิมพ์หนังสือ *Capital* ออกเผยแพร่ แต่มีอยู่ตอนหนึ่งที่มาร์กซ์  
เขียนเอาไว้ที่แสดงความเห็นของเขาเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างชัดเจนทีเดียว เป็นข้อความทั้งหมด

๑๑. การอธิบายความขัดแย้งระหว่างเฮเกิลกับมาร์กซ์ เป็นความเห็นที่บรรยายใน Herbert Marcuse, *Reason and Revolution*, (Boston: Beacon Press, 1960) ถึงแม้ได้กล่าวในปัจฉิมบท บทความนี้  
ได้ใช้หนังสือเล่มนี้ในการอธิบายปรัชญาของเฮเกิลมาก

ประมาณหน้ากว่าเท่านั้น (ในภาษาอังกฤษ) จึงขอยกมาแปลเสีย เพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาส  
รู้ความเห็นของมาร์กซ์เองเลย (ข้อความนี้เป็นภาษาอังกฤษ มีเสนอไว้ในภาคผนวก)

“ในการผลิตของสังคมเพื่อยังชีพนั้น มนุษย์จะสร้างความสัมพันธ์ที่แน่ชัดต่อกันอย่างหลีกเลี่ยงมิพ้น ความสัมพันธ์นั้นจะเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ คือ เป็นความสัมพันธ์ของการผลิตที่เหมาะสมกับขั้นตอนของการพัฒนาการผลิตทางวัตถุ ความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในสังคมทั้งหมดนี้จะ  
เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานที่แท้จริงอันก่อให้เกิดโครงสร้างส่วนบนซึ่งประกอบด้วยระบบกฎหมายและการเมือง และเกี่ยวข้องกับรูปแบบที่แน่ชัดของความสำนึกทางสังคม รูปแบบพฤติกรรมของชีวิตปัจจุบันเอง เป็นตัวกำหนดกระบวนการทั่วไปของชีวิตทางด้านสังคม ทางด้านการเมือง และทางด้านวิชาการ ความสำนึกต่าง ๆ ของมนุษย์หาได้กำหนดความเป็นอยู่ของเขาไม่ ความเป็นอยู่ของมนุษย์ในสังคมต่างหากที่เป็นตัวกำหนดความสำนึกของเขา ในบางขั้นตอนของการพัฒนาของสังคมนั้น  
การผลิตทางวัตถุก็จะเริ่มชัดกับความสัมพันธ์ทางการผลิต หรือถ้าจะใช้ภาษากฎหมายก็ต้องกล่าวว่า ผลิตการผลิตนี้จะเริ่มชัดกับความสัมพันธ์ทางด้านการถือครองทรัพย์สินภายในโครงสร้างที่เป็นมาก่อน ความสัมพันธ์ในการผลิตนี้ เดิมก็เคยเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาระบบการผลิต ครั้นเมื่อมีการขัดแย้ง ก็กลายเป็นตัวถ่วงความเจริญไปเสีย และแล้วยุคแห่งการปฏิวัติสังคมก็เริ่มต้นขึ้น การเปลี่ยนแปลงพื้นฐานทางเศรษฐกิจนี้เอง จักนำไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนอันมหาศาลของสังคมเดิมในไม่ช้า ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงแบบนี้ จำเป็นเสมอที่จักต้องแยกพิจารณาระหว่าง (๑) การเปลี่ยนแปลงด้านวัตถุของภววิสัยทางเศรษฐกิจของการผลิต ซึ่งเป็นเรื่องที่สามารถกำหนดได้อย่างเที่ยงตรงเยี่ยงวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ กับ (๒) รูปแบบต่าง ๆ ทางด้านกฎหมาย การเมือง ศาสนา ศิลปหรือปรัชญา ซึ่งรวมกันแล้วก็คือรูปแบบทางด้านอุดมการณ์ ที่กระตุ้นให้มนุษย์สำนึกถึงความขัดแย้งนี้ และ

กระตุ้นให้เขาต่อสู้กัน เรามิได้ประเมินปัจเจกชนคนหนึ่ง ๆ จากสิ่งทีคน ๆ นั้น คิดเกี่ยวกับตัวของตัวเองฉันใด เราจักไม่สามารถประเมินยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงจากความสำนึกที่มีอยู่ในยุคนั้นได้ฉันนั้น ตรงกันข้าม เราจักต้องอธิบายความสำนึกนั้นจากความขัดแย้งทางด้านวัตถุนิยม หรืออีกนัยหนึ่งจากความขัดแย้งระหว่างพลังการผลิตกับความสัมพันธ์ทางการผลิต ระเบียบแห่งสังคมแต่ละระบบจะไม่ถูกทำลายไป จนกว่าพลังการผลิตทั้งหมดอันเพียงพอแก่การคำนวณระบบสังคมนั้นจะได้พัฒนาจนถึงที่สุดแล้ว และความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ใหม่กว่าและเหนือกว่าจะไม่มาแทนที่ความสัมพันธ์เดิม จนกว่าวัตถุนิยมที่เกื้อหนุนการคงอยู่ของความสัมพันธ์ทางการผลิตเดิม จะได้เติบโตภายใต้ระบบเดิมจนถึงขนาดแล้ว จะเห็นได้ว่า มนุษยชาติหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะกำหนดภาวะให้กับตัวเองเท่าที่ตนพอที่จะรับได้เท่านั้น เพราะเมื่อพิจารณาอย่างใกล้ชิดแล้ว ก็ จะเห็นว่า ปัญหาจักเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อวัตถุนิยมในการแก้ปัญหา<sup>๑๒</sup>นั้นได้เกิดขึ้นแล้ว หรืออย่างน้อยก็กำลังเกิดขึ้นอยู่ กล่าวอย่างกว้าง ๆ รูปแบบผลิตกรรมแบบเอเชีย แบบโบราณกาล แบบศักดินา และแบบระบอบฟิสิกส์ใหม่ อาจใช้เป็นเกณฑ์กำหนดยุคต่าง ๆ ซึ่งแสดงถึงความก้าวหน้าในด้านวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจของสังคม รูปแบบผลิตกรรมแบบระบอบฟิสิกส์เป็นรูปแบบสุดท้ายที่มีความขัดแย้งอันเป็นปฏิปักษ์ต่อกันของกระบวนการผลิตของสังคม ความขัดแย้งในที่นี้มิได้หมายความว่าความขัดแย้งระหว่างปัจเจกชน หากแต่เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้น จากเงื่อนไขความเป็นอยู่ในสังคมของปัจเจกชนนั้น ๆ แต่พลังการผลิตต่าง ๆ ที่กำลังผุดขึ้นมาในสังคมระบอบฟิสิกส์นี้เอง จะสร้างวัตถุนิยมในการแก้ปัญหาความขัดแย้งนี้ด้วย ทำนองเดียวกันยุคก่อนประวัติศาสตร์ของสังคมมนุษย์ก็จะจบลงด้วยการก่อรูปสังคมระบบนี้ ...”<sup>๑๒</sup>

๑๒. คำนำใน K. Marx, *A Contribution to the Critique of Political Economy* (New York: International Publishers, 1970) pp., 20–22, มาร์กซเขียนหนังสือเล่มนี้ ในปี ค.ศ. ๑๘๕๙ ซึ่งเป็นหนังสือที่ “เกริ่น” ถึงหนังสือเรื่อง *Capital* ที่โด่งดังกว่า คำไทยบางคำที่ใช้ข้างต้นนี้ ผู้เขียนหยิบยืมจาก สุภา ศิริมานนท์ *แคปิตัลลิสต์* (สำนักพิมพ์เคเอสทีไทย ๒๕๑๗) ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์ทวีหมั่นนิกร ที่กรุณาคัดแปลงถ้อยคำสำนวนที่ใช้ให้อ่านรื่นหูขึ้น

นี่คือคำอธิบายทฤษฎีประวัติศาสตร์ตามปรัชญาวัตถุนิยมที่รัดกุมที่สุดที่ผู้เขียนจะ  
หามาได้ จะเห็นได้จากข้อความนี้ว่า มาร์กซ์ได้เสนอวิธีตีความประวัติศาสตร์และวิธีเข้าใจ  
สังคมมนุษย์ที่ลึกซึ้งมาก ลึกซึ้งยิ่งกว่าผลงานของนักสังคมศาสตร์หรือนักประวัติศาสตร์อื่น  
ใดก่อนหน้าและหลังจากนั้น นอกจากนี้แล้ว ถ้าอ่านดูแบบผิวเผิน ทฤษฎีของมาร์กซ์ก็ไม่  
จะเป็นทฤษฎีที่พวกประสพการณ์นิยมจะคัดค้านได้ เพราะมาร์กซ์เสนอทฤษฎีหนึ่งโดยที่ตั้ง  
อยู่บนรากฐานของโลกแห่งความเป็นจริง มิหนำซ้ำมาร์กซ์ยังพูดอย่างทำทนายไว้ว่า ในการ  
ศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางสังคมตัวที่เป็นตัวสำคัญคือ ภาววิสัยทางเศรษฐกิจของการผลิต ซึ่ง  
“เป็นสิ่งที่สามารถกำหนดได้อย่างเที่ยงตรง-เที่ยงวิทยาศาสตร์” ฉะนั้น ข้ออ้างต่างๆ เหล่านี้  
ของมาร์กซ์ จึงเปรียบเสมือนป้ายชี้ทางให้นักวิชาการในระยะ ๑๐๐ กว่าปีต่อมา ได้ศึกษา  
สภาวะสังคมต่างๆ ได้อย่างถ่องแท้ ยิ่งขึ้น

แต่ผู้อ่านบางคน อาจจะค้านว่า มาร์กซ์ไม่ได้ติดป้ายชี้ทางให้นักวิชาการหรือ  
อาจารย์มหาวิทยาลัยต่างๆ ได้มานั่งสัมมนาถกเถียงปัญหาสังคมกันเล่น ๆ แต่อย่างเดียว  
ตลอดชีวิตของเขามาร์กซ์ได้พยายามใช้พลังทางด้านวิชาความรู้ ชี้ทางให้ชนชั้นกรรมาชีพ  
ได้มีแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมในการต่อสู้เพื่อโค่นระบบนายทุนที่มาร์กซ์เกลียดชังอย่างแรง  
ถ้าเรากลับไปถึงคำขวัญของมาร์กซ์ที่กล่าวไว้ในตอนต้น “นักปราชญ์เพียงแต่ตีความหมาย  
ของโลกเราไปคนละทิศคนละทางเท่านั้น แต่ที่สำคัญก็คือจะต้องเปลี่ยนโลกนั้นเสีย” การที่  
เราจะมาประเมินผลงานของมาร์กซ์ โดยแยกระหว่างผลงานทางวิชาการ ออกจากผลงาน  
ทางด้านการศึกษา ก็จะเป็นการขัดกับจุดมุ่งหมายของมาร์กซ์เอง

ปัญหาแรกที่เราจะต้องไขก็เป็นปัญหาง่าย ๆ ก็คือเพราะเหตุใดมาร์กซ์จึงต้องการ  
โค่นระบบนายทุน ถึงกับขนาดที่ยอมอุทิศชีวิตของเขาเพื่อการต่อสู้บรรลุเป้าหมายนี้ให้จงได้  
คำตอบที่ง่าย ๆ ก็คือเพราะระบบนายทุนเป็นระบบที่ทำให้คนส่วนใหญ่ที่ต้องเป็นกรรมกรใน  
ระบบนั้น ต้องตกอยู่ในสภาพแร้นแค้น ในขณะที่มีคนอยู่ไม่กี่คนที่มั่งคั่งมหาศาล พูดมา  
แค่นี้ก็จะเห็นได้ว่า เรากำลังใช้ความคิดเกี่ยวกับเรื่องความเป็นธรรม<sup>๑๓</sup> ทางสังคม มาเป็น

๑๓. ผู้เขียนได้ยืมคำจากพุทธศาสนาอธิบายเหตุการณ์และความรู้สึกในประเทศตะวันตก การที่เรา  
จะยกเอาคำจากระบบปรัชญาหนึ่งไปใช้กับอีกระบบหนึ่งเป็นเรื่องที่อันตรายมาก แต่ผู้เขียนได้  
ค้นหฺวังใช้ไปเพื่อความสะดวกแก่การเข้าใจ

มาตรในการวัดความดีความเลวของสังคม แต่คำตอบในรูปนี้มิใช่เป็นคำตอบของมาร์กซ์  
จริงอยู่ใครก็ตามที่อ่าน *Communist Manifesto* หรือ *Capital* จะได้อ่านถ้อยคำประณาม  
ของมาร์กซ์ที่ว่า ระบบนายทุนเป็นระบบที่ชั่วร้าย ที่ทารุณโหดร้าย ต่อชนชั้นกรรมา  
ชีพ ฯลฯ ซึ่งการประณามดังกล่าวนี้ ก็อ้างถึงมาตรความเป็นธรรมทางสังคมโดยปริยาย แต่  
มาร์กซ์ไม่อยากจะชวนให้คนมาร่วมต่อสู้ระบบนายทุนกับเขา เพราะเหตุว่าระบบนั้นเป็น  
ระบบที่ไม่เป็นธรรม หากนี่เป็นเหตุผลของมาร์กซ์แล้วไซ้ มาร์กซ์ไม่จำเป็นต้องมานั่ง  
วิเคราะห์ที่มาและรากเง่าของระบบนายทุนให้เสียเวลาเปล่า ๆ มาร์กซ์เพียงแค่ชวนให้  
เพื่อนร่วมงานของเขาไปดูสภาพที่แท้จริงของกรรมกรว่า ระบบนายทุนได้ทำลายชีวิตของ  
คนเหล่านี้อย่างไร สำหรับเพื่อนร่วมงานของเขาที่มาจากชนชั้นกรรมาชีพเอง ความจำเป็น  
ที่จะต้องสาธยายสภาพที่แท้จริงของชนชั้นนั้นก็ยังไม่มี

ทำไมมาร์กซ์ถึงไม่ประสงค์ที่จะให้คนอื่นร่วมมือกับเขาโค่นระบบนายทุน โดย  
ใช้เหตุผลเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมของระบบนั้นเล่า? สิ่งที่มาร์กซ์รำคาญเหนือสิ่งอื่นใด  
ก็คือ พฤติการณ์ชนิดที่เราเรียกกันว่า “มือถือสากรปากถือศีล” ที่มีอยู่แพร่หลายในสังคม  
อังกฤษในสมัยนั้น นักเขียนในสมัยนั้นที่ยกย่องระบบนายทุน มักจะกล่าวถึงการเสียสละ  
ของคนที่เป็่นนายทุน ที่เคยอุทิศทรัพย์กระเหม็ดกระแหม่เก็บหอมอมริบจนกระทั่งร่ำรวยขึ้น  
มาเพื่อใช้เป็นเหตุผลค้ำจุนความฟุ้งเฟ้อของเขาในปัจจุบัน บางคนก็จะกล่าวถึงความเกียจ  
คร้านไม่เอาถ่านของบรรดาคนจนทั้งหลาย มาร์กซ์พยายามชี้ให้ว่า ข้ออ้างต่าง ๆ เหล่านี้  
เหลวไหลทั้งเพ มาร์กซ์ไม่ยอมใช้เหตุผลทางด้านจริยธรรมมาอ้างเพื่อที่จะดึงดูดคนให้ร่วม  
กระบวนกรของเขา มาร์กซ์ต้องการให้คนร่วมขบวนการของเขาเพราะขบวนการนั้นตั้งอยู่  
บนรากฐานที่ถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์

มาร์กซ์ไม่ยอมอ้างเหตุผลทางด้านจริยธรรมมาทำลายระบบนายทุน เพราะถ้าเขา  
ทำเช่นนั้นเขาก็จะขัดกับเหตุผลที่เขาเองเคยให้ไว้ ในความเห็นของมาร์กซ์ ความเห็น ของ  
มนุษย์เกี่ยวกับจริยธรรมจะเป็นเรื่องเที่ยงแท้ถาวรดุจดังจารึกบนแผ่นศิลาก็หาไม่ แต่เป็น  
ส่วนหนึ่งของโครงสร้างส่วนบนของสังคมที่ผันแปรไปได้ตามขั้นตอนในวิวัฒนาการของ  
สังคมมนุษย์ ฉะนั้น การอ้างจริยธรรมก็จะเป็นการยึดฐานที่เลื่อนลอยไม่แน่นอนแท้ มาร์กซ์

ต้องการที่จะให้คนร่วมขบวนการของเขา เพราะเชื่อว่าสังคมนายทุนเป็นสังคมที่ “ชะตาขาด” ไม่มีอนาคต และขณะเดียวกัน เขาต้องการให้คนเชื่ออีกว่า เมื่อสังคมนายทุนพินาศไปแล้ว สังคมใหม่ที่จะเข้ามาแทนที่ คือสังคมที่จะเป็นสังคมแบบคอมมิวนิสต์ เพื่อที่จะให้คนเชื่อเช่นนั้น มาร์กซ์จะต้องพิสูจน์ สิ่งที่เขาต้องการให้คนเชื่อ ทฤษฎีประวัติศาสตร์ตามปรัชญาวัตถุนิยมเป็นเครื่องมือที่มาร์กซ์ใช้ในการพิสูจน์สิ่งเหล่านี้

เพราะเหตุผลดังกล่าวนี้เอง มาร์กซ์จึงใช้ชีวิตของเขาส่วนใหญ่ในการศึกษาสังคมนายทุน ทั้ง ๆ ที่ทฤษฎีประวัติศาสตร์ของเขาคลุมสังคมนุชย์ตั้งแต่แรกเริ่มไปจนถึงอนาคต สิ่งที่น่าอนงที่สุดในทฤษฎีของมาร์กซ์ก็คือ การเปลี่ยนแปลงจากสังคมศักดินามาเป็นสังคมนายทุน (เพราะมาร์กซ์สนใจจากเงาของระบบนายทุน) และความขัดแย้งกันในระบบนายทุน ที่จะป็นชนวนทำลายระบบนี้ให้พินาศลง ประเด็นหลังนี้เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดจากแง่ของมาร์กซ์ เขาจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าสังคมนายทุนมีการขัดแย้งกัน จะต้องขัดแย้งกันอย่างไม่มีทางประสานร่องรอยได้ และความขัดแย้งกันนี้จะทวีความรุนแรงขึ้นตลอดเวลา จนในที่สุดสังคมนั้นก็ต้องพินาศลง นอกจากนี้ มาร์กซ์จะต้องพิสูจน์ต่อไปอีกด้วยว่า ในการขัดแย้งกันนี้ชนชั้นกรรมาชีพจะมีพลังเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา จนในที่สุดเมื่อสังคมนายทุนพินาศลงโดยสิ้นเชิงแล้ว ชนชั้นเหล่านี้ก็พร้อมที่จะเข้ามาปกครองตนเองได้ มาร์กซ์ได้ท่อมเทชีวิตของตนไปอย่างไม้อืน เพื่อพิสูจน์สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ผลงานต่าง ๆ ซึ่งมาร์กซ์ผลิตออกมาเพื่อเป็นการพิสูจน์ จึงเป็นมรดกตกให้แก่ชนรุ่นหลังได้ขบคิด และถกเถียงกันตราบจนทุกวันนี้

โปรดสังเกตว่า มาร์กซ์ได้ศึกษาสังคมอื่น ๆ เช่นสังคมโบราณเพื่อเป็นการประกอบทฤษฎีประวัติศาสตร์ของเขา แต่ผลงานทางด้านนี้มีน้อยมาก และค่อนข้างจะขัดกัน ทฤษฎีว่าด้วยวิวัฒนาการของสังคม ๕ ชั้น ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในหนังสือทางด้านมาร์กซิสต์ที่พิมพ์ในประเทศไทยในปัจจุบันนี้ เป็นเรื่องที่มาร์กซ์เองไม่ค่อยมีความมั่นใจเท่าใดนัก จะเห็นได้จากส่วนที่ผู้เขียนนำมาอ้างไว้ข้างต้นนี้ว่า การลำดับชั้นนี้แตกต่างไปจากที่ทำกันอยู่ในประเทศไทย มาร์กซ์พยายามควานหาวิธีการลำดับชั้นที่ถูกต้อง แต่ไม่เคยระบุ

คำตอบที่แน่นอน<sup>๑๔</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาร์กซ์ไม่เคยตีพิมพ์อะไรทางด้านนี้เป็นชั้นเป็นอัน  
ความคิดของมาร์กซ์ในเรื่องนี้มีอยู่แต่ในสมุดบันทึกต่างๆ และในจดหมายบางฉบับของเขา  
นอกจากนี้ก็พอจะเดา ๆ เอาได้จากบทความเกี่ยวกับอินเดีย จีน และเปอร์เซีย ที่เขาเขียนให้  
กับหนังสือพิมพ์ *New York Tribune* ผู้เขียนเชื่อว่า เหตุผลที่มาร์กซ์ไม่ได้ขีดเขียนอะไร  
มากในเรื่องนี้ ก็เพราะมีความรู้สึกว่าคุณภาพของเขในเรื่องนี้ยังมีอยู่ไม่เพียงพอที่จะเผยแพร่  
เรื่องราวเหล่านี้ ในเรื่องนี้มาร์กซ์เป็นคนพิถีพิถันมาก มาตรฐานทางวิธีการของเขาสูงมาก  
และหากเขาไม่มีความมั่นใจว่าทุกสิ่งทุกอย่างที่เขาถ่าวนั้น มีข้อมูลและเหตุผลหนุนหลังอยู่  
อย่างแข็งแกร่ง เขาก็จะไม่เสนอให้ตีพิมพ์เป็นอันขาด ความพิถีพิถันในเรื่องนี้ ของมาร์กซ์  
น่าจะเป็นบทเรียนให้แก่ชนรุ่นหลังเช่นเรา เพราะเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม  
ที่สูงมาก

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสังเกตก็คือ ในผลงานต่างๆ ของมาร์กซ์ จะมีส่วนน้อยมาก  
ที่กล่าวถึงองค์กรและระบบเศรษฐกิจของสังคมคอมมิวนิสต์ ที่เป็นเป้าหมายปลายทางของ  
มนุษย์ในสายตาของเขา ทั้งนี้ก็เพราะมาร์กซ์ไม่ต้องการให้คนมองเขาเป็นนักเพ้อฝัน ถ้า  
เขาพูดถึงสังคมคอมมิวนิสต์ เขาก็จะพูดถึงสังคมที่ยังไม่มีตัวตนในตอนนั้น เป็นการพูด  
แบบเลื่อนลอยและฟุ้งซ่าน เขาจึงสำรวจตัวมากเมื่อกกล่าวถึงเรื่องนี้

ทีนี้ ถ้าเรากลับมาพิจารณาคำพยากรณ์ของเขาเกี่ยวกับสังคมนายทุน เราจะเห็นว่า  
หากเราจะนำเอาคำพยากรณ์ดังกล่าวนี้หนุนหลังการต่อสู้ทางการเมืองของเรา เราก็จะยอม  
รับไม่ได้ว่าคำพยากรณ์ดังกล่าวนี้มาจากทฤษฎีซึ่งอาจจะผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปได้ เพราะ  
หากชะตาของขบวนการการเมืองไปผูกพันอยู่กับชะตาของทฤษฎีแล้ว ถ้าส่วนหนึ่งอ่อนแอ  
ลง อีกส่วนหนึ่งก็จะอ่อนแอตามไปด้วย เพื่อความอยู่รอดของขบวนการการเมือง ทฤษฎี  
และคำพยากรณ์ต่างๆ จึงต้องอยู่เหนือคำวิจารณ์ใด ๆ มาร์กซิสม์จึงมีแนวโน้มที่จะเป็น  
ขบวนการที่มีการผูกขาดทางวิชาการ การผูกขาดในทางวิชาการในที่นี้จะหมายความว่า ข้อ  
อ้างต่างๆ ในทฤษฎีที่ได้รับสิทธิผูกขาดจะเป็นข้ออ้างที่มีความศักดิ์สิทธิ์ (dogma) ไม่มีผู้ใด  
จะมาละเมิดหรือวิพากษ์วิจารณ์ได้

๑๔. ใน *Capital* บทที่ ๑ ภาคที่ ๔ มีการกล่าวถึงรูปแบบกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ และขั้นตอนในวิวัฒนาการ  
ของรูปแบบเหล่านี้

เราไม่ทราบว่ามีมาร์กซ์เองประสงค์ที่จะให้ทฤษฎีของเขามีสิทธิผูกขาดถึงขั้นนี้หรือไม่ เพราะคำพยากรณ์ต่าง ๆ ของมาร์กซ์ก็ไม่ห่างไกลไปจากความจริงในโลกนายทุนสมัยนั้นนัก มาร์กซ์สามารถโต้ตอบผู้คัดค้านได้อย่างสบาย จริงอยู่ ฐานะการครองชีพของกรรมกรในประเทศอุตสาหกรรม ( โดยเฉพาะอังกฤษและสวิตเซอร์แลนด์ ) กำลังกระตือรือร้น แต่ถึงกระนั้นก็ยังต่ำอยู่มาก อีกทั้งระบบนายทุนกำลังผันแปรไปโดยมีบริษัทใหญ่ ๆ กำลังขยายอำนาจผูกขาดมากขึ้น ซึ่งก็ตรงตามคำพยากรณ์ของมาร์กซ์ นอกจากนี้ มาร์กซิสม์ก็เป็นลัทธิหนึ่งในหลาย ๆ ลัทธิที่เผยแพร่อยู่ในสังคมเสรีนิยมสมัยนั้น ถึงแม้มาร์กซ์ประสงค์ที่จะมีสิทธิผูกขาดทางวิชาการ มาร์กซ์ก็คงไม่มีเส้นทางที่จะทำเช่นนั้นได้

แต่ในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ การณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป คำพยากรณ์หลายอย่างของมาร์กซ์เกี่ยวกับวิวัฒนาการของสังคมนายทุน เริ่มคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ฐานะการครองชีพของกรรมกรในประเทศตะวันตกได้สูงขึ้นไปเรื่อย ๆ<sup>๑๕</sup> แต่ขณะเดียวกันลัทธิมาร์กซิสม์ได้กลายเป็นลัทธิของรัฐที่ปกครองด้วยระบบสังคมนิยม และในสังคมเหล่านี้ลัทธิมาร์กซ์กลายเป็นลัทธิที่ศักดิ์สิทธิ์ และอยู่เหนือคำวิพากษ์วิจารณ์ใด ๆ<sup>๑๖</sup> หงส์

แต่สิ่งหนึ่งที่ทำให้มาร์กซิสม์มีแนวโน้มที่จะเป็นลัทธิศักดิ์สิทธิ์ (dogma) ในความเห็นของนักปรัชญาหลายคนก็คือ ข้ออ้างของมาร์กซ์ที่ว่า ความสำคัญของมนุษย์ (ซึ่งคลุมไปถึงวิชาการทุกสาขาโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิชาการทางสังคมศาสตร์) ล้วนแต่เป็นความสำคัญที่ผันแปรไปไปตามวิวัฒนาการของสังคม นอกจากนี้แล้วมาตรฐานในการวินิจฉัยความถูกต้องของทฤษฎีต่าง ๆ ที่เราจะยึดเป็นหลักนั้น ก็จะไม่ มี หรือถ้ามีก็จะเป็นหลักที่เคลื่อนย้ายไปตามกระแสของประวัติศาสตร์ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว หลักการที่จะใช้ในการวินิจฉัยทฤษฎีต่าง ๆ รวมทั้งของมาร์กซ์เองด้วยก็คือ ถามว่า ลัทธิหรือทฤษฎีของเขาคือตัวแทนของชน

๑๕. หลายคนอ้างว่า จริงอยู่ ฐานะการครองชีพของชนพวกนี้สูงขึ้นจริง แต่นายทุนของประเทศเหล่านี้ไปซื้อครีเอทอร์พยากรจากประเทศอาณานิคม เพื่อมาบ่อนให้ชนชั้นกรรมาชีพของคนเอง เพื่อปกป้องสังคมของตนเองจากการปฏิวัติ ถ้าความจริงเป็นเช่นนั้น คำถามที่เราน่าจะถามต่อไปก็คือ ถ้าเช่นนั้น เราจะทำอย่างไรเกี่ยวกับข้ออ้างของมาร์กซ์ที่ว่า ขบวนการของชนชั้นกรรมาชีพเป็นขบวนการสากล



กลุ่มใด นี่เป็นเรื่องหนึ่งที่พวกประสพการณ์นิยมจะยอมรับไม่ได้ พวกประสพการณ์นิยมที่  
ใจกว้างหน่อยก็จะยอมรับว่า มาร์กซิสม์เป็นทฤษฎีหนึ่งเท่านั้นที่ชี้ทางให้เห็นถึงวิวัฒนาการ  
ของสังคมมนุษย์ เป็นทฤษฎีที่พอจะนำไปทดสอบกับความเป็นจริง ซึ่งการทดสอบดังกล่าวนี้  
มาร์กซ์เองก็ได้ดำเนินการและเสนอผลงานต่าง ๆ ไปบ้างแล้ว แต่จะถือว่าองค์ประกอบส่วน  
ต่าง ๆ ของมาร์กซิสม์ได้รับการพิสูจน์อย่างสมบูรณ์แบบมิได้ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึง  
วิวัฒนาการในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ถ้าเรามองดูสภาพของโลกนายทุน และแม้กระทั่งมอง  
ดูชัยชนะของฝ่ายสังคมนิยม ซึ่งเป็นชัยชนะในประเทศที่ระบบนายทุนยังกระท่อนกระแท่น  
อยู่ในตอนนั้น ต่างกับข้ออ้างของมาร์กซ์ที่ว่า สังคมนิยมนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ในสังคมที่ระบบ  
นายทุนได้วิวัฒนาการไปจนถึงจุดยอดของมันแล้ว แต่มาร์กซิสต์หลายคนจะอ้างว่า ความ  
สำเร็จของมาร์กซิสม์ในประเทศเหล่านั้นนี้แหละ เป็นตัวพิสูจน์ความถูกต้องของลัทธิของเขา  
แต่นักคือ การเอาความสำเร็จทางการเมืองมาหนุนหลังความสำเร็จทางวิชาการ วิธีการ  
แบบนี้ฝ่ายประสพการณ์นิยมจะยอมรับไม่ได้

สรุปแล้ว ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายมาร์กซิสต์กับฝ่ายประสพการณ์นิยม มีใน  
ประเด็นต่าง ๆ กัน ซึ่งพัวพันกันไปหมด แต่พอจะสรุปประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้<sup>๑๖</sup>

ความเห็นของฝ่ายประสพการณ์จะมีอยู่ว่า เราจักต้องแยกเรื่องที่เป็นข้อเท็จจริง  
ออกจากมาตรฐานที่ใช้ในการวินิจฉัยว่า ทฤษฎี (ที่อ้างถึงข้อเท็จจริงเหล่านั้น) อันใดถูก  
ทฤษฎีอันใดผิด นี่คือการแยกเรื่องเนื้อหาสาระออกจากวิธีการดังที่เราแยกไว้ตอนต้น

ฝ่ายมาร์กซิสต์จะปฏิเสธไม่ยอมรับการแยกปัญหาดังกล่าวนี้ โดยจะให้เหตุผลเป็น  
ชั้น ๆ ดังนี้

- (๑) การที่เราจะยอมรับทฤษฎีใดหรือไม่นั้น ก็เป็นข้อเท็จจริงทางสังคมอย่าง  
หนึ่ง การยอมรับทฤษฎีหรือไม่นั้น หมายความว่า เรามีวิธีวินิจฉัย  
ที่แน่นอน

---

๑๖. ข้อความต่อไปนี้เป็นผู้เขียนเรียบเรียงจาก Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies*, Vol. 2  
(London: Routledge and Regan Paul, 1962) หน้า ๓๖๘-๓๗๖ โดยเฉพาะหน้า ๓๗๒-๓

- (๒) ถ้าวิธีการที่ใช้ในข้อ (๑) มีผู้คนที่คัดค้านไม่ยอมรับ การคัดค้านนี้ก็เพื่อเป็นข้อเท็จจริงอีกข้อหนึ่ง
- (๓) หากการคัดค้านนี้เป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการทางการเมือง นี่ก็เป็นข้อเท็จจริงอีกเหมือนกัน
- (๔) หากขบวนการทางการเมืองนี้ประสบความสำเร็จทางการเมือง และถ้าวิธีการที่พัวพันกับขบวนการการเมืองนี้ประสบความสำเร็จ นี่ก็เป็นข้อเท็จจริงอีกเช่นกัน
- (๕) ฉะนั้น เราไม่จำเป็นต้องพูดถึงวิธีการแต่ประการใด เพราะวิธีการต่าง ๆ ล้วนก็เป็นส่วนหนึ่งของข้อเท็จจริงทั้งสิ้น หากเราถือว่าวิธีการเป็นอย่างนี้แล้ว เราเพียงแต่พิจารณาข้อเท็จจริงแต่อย่างเดียว ซึ่งก็จะคลุ้มไปถึงวิธีการและมาตรฐานในการวินิจฉัยทฤษฎีโดยอัตโนมัติ

จากข้อ (๕) นี้ ก็จะกล่าวได้ว่า ความเชื่อถือต่างๆ แบบที่เราเรียกว่าความเชื่อแบบประสบการณ์นิยม และที่เราสาธยายไว้ในบทที่ ๑ ข้างต้นนี้ เป็นส่วนหนึ่งของความเชื่อถือที่แพร่หลายในระยะหนึ่งของสังคมนายทุน และเป็นส่วนหนึ่งของอุดมการณ์ในสังคมนั้น ซึ่งสนับสนุนเสรีภาพในด้านการคิด ในด้านการพูด เป็นองค์ประกอบสำคัญของควมเห็นแบบเสรีนิยม ที่เป็นที่ยึดถือของผู้ได้ผลประโยชน์จากสังคมนายทุน การชิงดีชิงเด่นกันเสนอทฤษฎีใหม่ๆ ความคิดใหม่ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของงานของนักวิชาการ ก็เปรียบเสมือนภาพในกระจกเงาที่สะท้อนการชิงดีชิงเด่นกันในระบบเศรษฐกิจ เพื่อความก้าวหน้าของระบบนายทุน ในการแก่งแย่งการชิงดีชิงเด่นกันนี้ คุณและโทษที่ตกแก่สังคมส่วนใหญ่ว่าเป็นเรื่องที่ “ไม่เกี่ยวข้อง”

จะเห็นได้จากข้างต้นนี้ทั้งหมดว่า การขัดแย้งระหว่างปรัชญาประสบการณ์นิยมกับปรัชญามาร์กซิสม์ เป็นการขัดแย้งขั้นพื้นฐานทีเดียว เป็นการขัดแย้งกันระหว่างความเชื่อมั่นสองอย่าง อย่างแรกคือ ความเชื่อว่า มนุษย์ยังมีทางผิดพลาดอยู่ และจะมีทางผิดพลาดอยู่ได้เรื่อยๆ ฉะนั้น วิธีการที่มนุษย์จะก้าวหน้าไปได้ทั้งทางด้านความรู้และทางด้านวัตถุ จึงต้องเริ่มต้นด้วยการยอมรับจุดอ่อนนี้ และวางระบบทางวิชาการที่จะสนับสนุนให้มี

การแข่งขันกันขยายความรู้ไปให้มากที่สุด ขณะเดียวกันก็ต้องกำจัดการยกเอกสิทธิ์ในวิชา  
ความรู้ให้แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ลัทธิใดลัทธิหนึ่ง นี่เป็นศรัทธาของฝ่ายประสบการณ์นิยม

ฝ่ายมาร์กซิสต์ก็มีศรัทธาว่า ตนเองได้มาแล้วซึ่งกุญแจที่จะไขปัญหาของสังคม  
มนุษย์ และกุญแจนี้คือทฤษฎีประวัติศาสตร์ตามปรัชญาวัตถุนิยมของมาร์กซ์ ซึ่งไม่ใช่เป็น  
เพียงทฤษฎีหนึ่งที่น่าสนใจ แบบที่นักประสบการณ์นิยมเขาเข้าใจกัน แต่เป็นทฤษฎีเดี่ยว  
เท่านั้น และทฤษฎีอื่น ๆ ก็เป็นแต่สิ่งกีดขวางการก้าวหน้าของสังคมมนุษย์

เมื่อสาธยายเป็นवादเช่นนี้ ก็ย่อมจะเห็นว่าไม่ค่อยมีช่องทางที่ทั้งสองฝ่ายจะพูด  
กันรู้เรื่องซึ่งกันและกันได้ สิ่งที่เป็นก้างขวางคอก็คือ 'มาร์กซิสต์จะเป็นเพียงทฤษฎีหนึ่ง  
หรือจะเป็นทฤษฎีเดี่ยว ปัญหาจะเห็นได้เด่นชัดยิ่ง ถ้าเราวิเคราะห์ปัญหาของการศึกษา  
เศรษฐกิจประเทศไทย

## บทที่ ๔

ที่เขียนมาในบทที่ ๑, ๒ และ ๓ นั้น ล้วนแต่เป็นการเสนอข้อคิดของฝรั่ง และในบางกรณีก็เป็นความคิดของฝรั่งที่ตายไปแล้วเกือบร้อยปี ท่านผู้อ่านที่อุตสาหะอ่านมาถึงตอนนี้ก็อาจจะตั้งคำถามขึ้นมาได้ว่า แล้วความเห็นของฝรั่งเหล่านั้นมันเกี่ยวข้องกับเมืองไทยของเขาเล่า เหตุผลที่ผู้เขียนได้ยกเอาเรื่องราวฝรั่งมาเล่า เพราะผู้เขียนคิดว่าเรื่องราวเหล่านั้นมีบทเรียนอะไรหลายอย่างแอบแฝงอยู่ ที่เป็นเรื่องน่าคิด บทความนี้เขียนขึ้นเพื่อกระตุ้นให้ท่านผู้อ่านคิดถึงปัญหาเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อ่านที่เป็นอาจารย์ และนักศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

วิชาเศรษฐศาสตร์ที่เราพร่ำสอนกันอยู่ในขณะนี้ ล้วนแต่เป็นวิชาเศรษฐศาสตร์ที่เรานิยมยืมมาจากฝรั่งแทบทั้งสิ้น การหยิบยืมแบบเหมาหมดเช่นนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่าเป็นการสอนที่ไม่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพราะ (๑) เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของเรา และ (๒) เป็นการมอมเมานักศึกษาให้หลงเชื่อระบบนายทุน เพราะวิชาเศรษฐศาสตร์ที่สอนอยู่มีบางตอนที่เริ่มต้นจากสมมติฐานที่เลื่อนลอยต่าง ๆ ใช้วิธีการที่สลับซับซ้อน ลงเอยด้วยการพิสูจน์ว่ากลไกราคาซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของระบบนายทุน เป็นสิ่งที่เลอเลิศ ควรแก่การสรรเสริญ ฝ่ายหนึ่งจากบรรดาพวกที่คัดค้านการสอนแบบนี้ได้เสนอให้มีการสอน วิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งเมื่อพินิจพิจารณาให้ดีแล้ว ก็คือการสอนทฤษฎีประวัติศาสตร์ตามปรัชญาวัตถุนิยมของมาร์กซ์นั่นเอง ถ้าทำตามข้อเสนอนี้แล้ว ข้อวิจารณ์ข้อที่ ๒ ว่าเป็นการมอมเมานักศึกษาให้หลงเชื่อระบบนายทุนก็จะไม่เกิดขึ้น ส่วนข้อวิจารณ์ที่ ๑ นั้น ผู้เสนอมักจะให้ข้อคิดว่า ทฤษฎีของมาร์กซ์นั้นเหมาะสมกว่าในสังคมที่ด้อยพัฒนาที่กำลังเริ่มขยายตัวทางอุตสาหกรรมเช่นสังคมไทยปัจจุบัน

ทั้งผู้สอนวิชาเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบัน และผู้ที่คัดค้านต่างก็ถกเถียงกันในเรื่องเนื้อหาสาระของวิชาที่จะสอนกัน รวบรวมว่าความเห็นของฝรั่งนั้นเป็นเรื่องที่น่าเอามาใช้ได้ ในประเทศไทยโดยสมบูรณ์ โปรดสังเกตว่าในที่สุดทั้งสองฝ่ายก็อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝรั่ง เพียงแต่เป็นฝรั่งคนละยี่ห้อ

ผู้เขียนไม่ได้มีทรรศนะทางการเมืองแบบชาตินิยม และไม่เคยสะทกสะท้านต่อ การที่เราจะอยู่ภายใต้อิทธิพลของใครก็ตาม จะเป็นจีนหรือแขกหรือฝรั่ง แต่การที่เรา จะอยู่ภายใต้อิทธิพลของใครขอให้เป็นการเลือกของเรา และเป็นทางเลือกโดยเปิดหูเปิดตา และด้วยความบริสุทธิ์ใจ และต้องพยายามผจญไว้ซึ่งอิสรภาพในการเลือกนี้อยู่ตลอดเวลา ฉะนั้น อาจจะมีผู้ประสงค์ให้เราดำเนินรอยตามฝรั่งไม่ว่าจะยี่ห้อใด โดยอาจจะอ้างว่า ฝรั่ง ยี่ห้อนั้นประสบความสำเร็จในเรื่องการวิเคราะห์สังคมของเขา และได้ประยุกต์ไปใช้กับ สังคมอื่น ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐ ฯ หรือสหภาพโซเวียต หรือสาธารณรัฐประชาชนจีน จน กระทั่งประสบความสำเร็จ นำที่ เราจะเอาทฤษฎีเหล่านั้นมาใช้กับเรา เหตุผลดังกล่าวนี้ เป็นเหตุผลที่ควรฟัง และนำมาพิจารณา

เหตุผลนี้ฟังขึ้นก็ต่อเมื่อวิชาเศรษฐศาสตร์ได้ก้าวหน้าไปถึงขั้นที่เป็นที่ยอมรับว่า ข้ออ้างในทฤษฎีต่าง ๆ ได้ผ่านการทดสอบอย่างเข้มงวดกวัดขันมาแล้ว ภายใต้สภาวะต่าง ๆ กันในสังคมต่าง ๆ กัน และถึงแม้ยังไม่เคยถูกนำมาใช้ทดสอบภายในสภาวะการณ์ของเมือง ไทย แต่เพราะการทดสอบในประเทศอื่น ๆ นั้นเป็นการทดสอบที่เข้มงวดมาก และคลุ้มไป ถึงสังคมหลายประเภท รวมทั้งสังคมที่มีลักษณะใกล้เคียงกับสังคมไทยด้วย เราจึงพอจะเชื่อ ได้ว่า น่าจะนำมาใช้ในเมืองไทยได้<sup>๑๗</sup> แต่มีใครกล้ายืนยันได้หรือไม่ว่า ทฤษฎีนี้โอคาสลิดิค (ซึ่งเป็นเรื่องที่สอนกันอยู่) หรือทฤษฎีมาร์กซิสม์ (ซึ่งเป็นเรื่องที่เสนอให้มีการสอน) ได้ ผ่านการทดสอบที่เข้มงวดกวัดขันเช่นนี้มาแล้ว มีใครกล้ายืนยันได้เหมือน จิตร ภูมิศักดิ์ เมื่อเขากล่าวไว้ หลังจากพรรณนาถึงลักษณะสังคมศักดินาในยุโรปว่า

“นั่นคือสภาพในยุโรป”

“ทางเอเชียแล้ว สภาพของพวกทาสกสิกรก็เช่นเดียวกันไม่ผิดเพี้ยน ทั้งนี้เพราะ

---

๑๗. เราไม่มีทางรู้ได้ว่าจะสามารถนำมาใช้ในเมืองไทยได้ ถึงแม้ว่าทฤษฎีนั้นทดสอบกับสภาพใน ประเทศไทยแล้ว แต่ก็จะมีคนเถียงได้เสมอว่า ที่ทดสอบกับประเทศไทยในอดีต แต่ในอนาคต สภาพการณ์อาจจะเปลี่ยนไปก็ได้ ข้ออ้างนี้ก็เช่นเดียวกันกับข้ออ้างของซิมม์ที่ว่า ถึงแม้ว่าเรา เคยสังเกตมาว่าทุก ๆ เข้าที่ผ่านมาเราเห็นตะวันขึ้นฟ้า แต่เราไม่มีทางรู้ว่าพรุ่งนี้มันก็จะยังขึ้นอยู่

มันเป็น สภาพสากลของระบบศักดินา”๑๘

หรือที่เขากล่าวไว้ว่า

“ระบบศักดินาจำเป็นต้องเกิดขึ้น โดยผ่านพัฒนาการของสังคมทาสตามกฎทาง  
ภววิสัยของการผลิต”๑๙

ถ้าอาจารย์และนักศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์มีความมั่นใจอย่างพร้อมเพรียงกันว่า  
ความจริงอยู่ที่ไหน ก็ดำเนินการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงหลักสูตรให้ใกล้เคียงกับความ  
จริงเช่นนั้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเร็วได้

แต่ถ้าทุกฝ่ายไม่หลอกตัวเองแล้ว ก็ต้องยอมรับว่า ความรู้เกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจ  
ของประเทศไทยในประเทศไทยยังมีอยู่น้อยมาก ผลงานของนักเศรษฐศาสตร์ทั้งไทยและ  
เทศที่ยึดในทฤษฎีนีโอคลาสสิก ก็ยังมีอยู่น้อย ความรู้ของเราเกี่ยวกับเรื่องสำคัญต่าง ๆ ทาง  
เศรษฐกิจ เช่น แรงงานค่าจ้าง เกี่ยวกับอุตสาหกรรมสำคัญ ๆ เช่น โรงสี เกี่ยวกับการ  
ร่วมมือกันตั้งราคาระหว่างพ่อค้าหรือนักอุตสาหกรรม ยังบกพร่องอยู่มาก สำหรับผู้ยึด  
ทฤษฎีของมาร์กซ์เล่า ผลงานที่ศึกษาสังคมไทยอย่างลึกซึ้งโดยยึดเอาทฤษฎีมาร์กซ์เป็นหลัก  
เท่า *โฉมหน้าศักดินาไทย* ก็เห็นจะไม่มี สรุปแล้วจะเป็นนีโอคลาสสิก หรือจะเป็นมาร์ก  
ซิสต์ เรายังมีงานที่จะต้องทำอีกนาน ก่อนที่เราจะวินิจฉัยชี้ขาดได้ว่า เศรษฐกิจและสังคม

๑๘. สมสมัย ศรีศุทรพรรณ (นามปากกา) *โฉมหน้าศักดินาไทย* (กรุงเทพฯ ชมรมหนังสือแสงตะวัน  
พ.ศ. ๒๕๑๗) หน้า ๑๐๑ ทัวเน้นโดยผู้เขียนเอง

๑๙. *เล่มเดียวกัน*, หน้า ๑๐๕ ทัวเน้นโดยผู้เขียนเอง เพื่อป้องกันการเข้าใจผิด ที่ผู้เขียนยกมาอ้าง  
ก็เพราะต้องการให้ท่านผู้อ่านเห็นความมั่นใจของ จิตร ภูมิศักดิ์ ความมั่นใจที่เขามีเป็นความ  
มั่นใจที่สมเหตุสมผล เพราะเป็นความมั่นใจที่ได้มาจากการศึกษาประวัติศาสตร์สังคมไทยอย่างละเอียด  
ละออ ความเห็นของ จิตร ภูมิศักดิ์ เกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เราจะละเลยไม่ได้ แต่เราจะ  
มั่นใจตามเขาไปหรือไม่ เราก็ต้องศึกษาว่า จิตร ภูมิศักดิ์ ได้ศึกษาปัญหาเหล่านี้ด้วยวิธีการที่  
ถูกต้องหรือไม่ การตีความหมายหลักฐานข้อมูลต่างๆ นั้นสมเหตุสมผลจริงหรือไม่ เหล่านี้ต่างก็  
เป็นเรื่องที่จะต้องพิสูจนกันต่อไป ในอดีต ประวัติศาสตร์ไทยได้เคยถูกรอบงำโดยผลงานของ  
สมเด็จพระยามะยาคำรงราชานุภาพ จิตร ภูมิศักดิ์ได้เบ็ดเตล็ดเปิดตาเราให้เห็นอะไรใหม่ๆ และ  
หลุดพ้นจากอิทธิพลของสมเด็จพระยามะยาคำรงฯ ได้ แต่ก็ไม่ควรจะหมายความว่า คำตอบ  
ของ จิตร ภูมิศักดิ์ เป็นคำตอบขั้นสุดท้ายที่จะเข้ามาครอบงำงานทางประวัติศาสตร์แทนสมเด็จพระ  
ยามะยาคำรงฯ

ไทยมีลักษณะหน้าตาอย่างไร และที่สำคัญพอ ๆ กัน (โดยเฉพาะถ้าเป็นมาร์กซิสต์) มีพื้นฐานรากเง่ามาอย่างไร

ในที่สุดแล้วการถกเถียงเหล่านี้ยังเป็นการถกเถียงเกี่ยวกับการดำเนินการภายในสถาบันศึกษาที่มีอยู่ ระบบการศึกษาไทยนั้นมีข้อเสียอยู่หลายอย่าง แต่ในความเห็นของผู้เขียน ข้อเสียที่ใหญ่หลวงมากที่สุดคือการล้างสมองผู้ที่ถูกสอนให้หลงเชื่อว่า คำถามทุกคำถามต้องมีคำตอบ แค้นนี้ก็ยังพอทำเนา เรายังล้างสมองลูกศิษย์ต่อไปอีกว่า คำตอบขึ้นอยู่กับอาจารย์หรือผู้ที่มีสมญาว่า “นักวิชาการ” เพื่อให้คำตอบอะไรก็ได้ของบุคคลเหล่านี้เป็นที่ยอมรับโดยคนทั่วไปโดยง่ายตายเช่นนี้แล้ว ความจำเป็นที่เขาจะต้องเฝ้าหาคำตอบที่ดีที่สุดก็ไม่เกิดขึ้น ความจริงแล้ว อาชีพของนักวิชาการหรืออาจารย์ก็คือเป็นคนกลางที่เอาของคนอื่นมาขายต่อ ของบางอย่างที่นำมาขายก็เป็นของใช้แล้วที่มีสภาพเสื่อมโทรมจนใช้การอะไรไม่ได้ แต่นักวิชาการเหล่านี้มักจะไม่ค่อยสนใจผลิตผลงานใหม่ ๆ ไม่สนใจผลิตคำตอบใหม่สำหรับคำถามใหม่ (บางครั้งคำถามเก่า ก็อาจต้องการคำตอบใหม่) ภาระหนักที่สุดสำหรับอาจารย์ที่สอนเศรษฐศาสตร์ให้นักศึกษาก็คือ การแนะนำผลงานวิจัยเกี่ยวกับประเทศไทยดี ๆ ให้นักศึกษาได้อ่าน เพื่อเป็นแนวทางชี้ให้เห็นว่านักเศรษฐศาสตร์แต่ละคนปล้ำกับปัญหาอย่างไรมีอุปสรรคอะไรบ้างในการตอบปัญหา และในที่สุดแก้ปัญหานั้นอย่างไร และเมื่อผลงานต่าง ๆ มีน้อยเช่นนี้การขัดแย้งกันทางความคิดของนักเศรษฐศาสตร์จึงไม่ปรากฏ นักวิชาการทุกคนจึงดูเป็นผู้วิเศษที่รู้คำตอบทุกอย่างไปหมด

ในเมื่อภาระสำคัญที่สุดของนักเศรษฐศาสตร์ไทยทุกคนอยู่ที่การทำงานเพื่อขยายความเข้าใจสังคมไทยในปัจจุบันแล้ว เราจึงจำเป็นต้องศึกษาถึงวิธีการทำงานที่ถูกต้องปรัชญาทั้งสองที่ให้ไว้ในบทที่ ๒ และ ๔ นั้นให้คำตอบไปคนละอย่าง เราจะเลือกใช้วิธีไหนดี จะเห็นจากการเลือกตั้งคำถามแบบนี้ว่า ผู้เขียนยังมีความเชื่อแบบประสบการณ์นิยม อยู่ ฉะนั้น คำถามนี้จึงมีคำตอบอยู่ทางเดียวเท่านั้น นั่นก็คือ เราจะต้องพยายามให้มีการศึกษาระบบสังคมและเศรษฐกิจไทยอย่างใกล้ชิด อาจเป็นไปได้ว่า หลังจากการศึกษาแล้ว ทฤษฎีประวัติศาสตร์ตามปรัชญาวัตถุนิยมจะเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะช่วยให้เราเข้าใจเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย แต่เราควรจะแยกพิจารณาทฤษฎีดังกล่าวนี้ออกจาก

ขบวนการทางการเมืองที่ยึดถือมาร์กซิสม์เป็นหลัก ซึ่งก็หมายความว่า ผู้เขียนยังประสงค์ที่จะให้วิชาการกับการเมืองนั้นเป็นอิสระต่อกันอยู่

อาจมีผู้ขัดแย้งว่า ถ้าเช่นนั้นก็หมายความว่า นักวิชาการมิต้องกลายเป็นชนที่ทางการเมืองไปหรือ และในขณะที่สังคมกำลังประสบปัญหาต่าง ๆ อย่างหนักหน่วง การที่นักวิชาการ “ลาออก” จากสังคม จะมีเป็นการขาดความรับผิดชอบอย่างแรงหรือ มิได้เลย นักวิชาการแต่ละคนต่างก็มีอุดมการณ์ทางการเมืองทั้งสิ้น และจะต้องพยายามต่อสู้เพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น แต่นักวิชาการไม่ใช่เป็นผู้วิเศษที่รอบรู้เรื่องราวต่าง ๆ พอที่จะชี้แนวทางการต่อสู้ทางการเมืองโดยลำพังได้ ความรับผิดชอบของเขาในฐานะนักวิชาการก็ยังคงเป็นการเฝ้าหาสัจจะ และกำจัดความลุ่มหลงเชื่อสิ่งที่ผิดไปจากความเป็นจริงต่าง ๆ ไม่ว่าผู้ที่ลุ่มหลงมกายนั้นเป็นรัฐบาล เป็นฝ่ายค้าน หรือเป็นผู้ร่วมงานกับตน มาตรฐานและวิธีการต่าง ๆ ที่นักวิชาการเหล่านี้จะใช้ ควรจะเป็นมาตรฐานและวิธีการที่ไม่เกี่ยวข้องกับขบวนการทางการเมือง และวิธีการที่จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายนั้นได้ ก็เห็นจะเป็นวิธีการที่สาธยายไว้ในบทที่ ๑ เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะนักวิชาการแต่ละคนล้วนแล้วแต่มีความลำเอียงทั้งสิ้น การที่เราจะศึกษาและใช้ผลงานของนักวิชาการเป็นประโยชน์ได้นั้น มาตรฐานและจรรยาบรรณที่กล่าวไว้เป็นสิ่งที่เราจักต้องถนอมไว้ (หากไม่มีก็ต้องเป็นสิ่งที่สร้างสรรค์ขึ้นมา) เรายังมีผู้ที่ตั้งสมญาตัวเองว่าเป็นนักวิชาการอยู่อีกมากที่ยังพยายามเสนอผลงานทางวิชาการที่ต่ำกว่ามาตรฐาน เริ่มต้นตั้งแต่การเสนอข้ออ้างต่าง ๆ โดยไม่มีการศึกษาคู่มือให้แน่นแนเสียก่อน ไล่ไปจนถึงการเสนอตัวเลขโดยไม่ได้แจ้งแหล่งที่มา เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่จะติดตามเช้คผลงานนั้น ๆ นอกจากนี้การอ้างการวิจารณ์ผลงานของคนอื่น ๆ ก็ทำอย่างลวก ๆ ที่ร้ายที่สุด บางทีก็ยกเค้าผลงานของคนอื่นเอามาต่อ ๆ โดยไม่มีการบอกเล่ากำสับกันเสียเลย ทั้งหมดนี้ดูเป็นเรื่องจุกจิกแต่เป็นเรื่องธรรมดา ๆ ง่าย ๆ แทบทั้งสิ้น เมื่อในเรื่องง่าย ๆ แบบนี้เราก็ก็น้อยอมน้ำขมวดกันแล้วเราจะไปหวังอะไรให้มากเกี่ยวกับเรื่องที่ใหญ่กว่าสำคัญกว่าได้เล่า เราจะป้องกันความกระล่อนของนักวิชาการที่พยายามจะโอนอ่อนตามกระแสการเมืองได้อย่างไร ในที่สุดนักวิชาการต่าง ๆ ก็ตกอยู่ในสภาพเดียวกันกับนักการเมือง กล่าวคือ เป็นที่ดูหมิ่นเหยียดหยามจากคนทั่วไป เป็นคน



สับปลับทดลอง ความหวังที่เราจะมีทางเข้าใจและรู้ถึงสภาพที่แท้จริงของสังคมและเศรษฐกิจของเรา ก็จะหมดสิ้นไป และถึงแม้ว่าจะมีใครคนหนึ่งบังเอิญไปนั่งค้นคว้าอย่างจริงจังและพบความจริงเหล่านี้ก็จะไม่มีความหมาย เพราะจะไม่มีคนเชื่อ ต่างก็จะกล่าวกันว่านั่นคือผลงานของนักวิชาการที่ไว้ใจไม่ได้ ฉะนั้นการที่เขาไม่ค่อยได้ให้ความสนใจแก่มาตรฐานและวิธีการทำงานของนักวิชาการอย่างจริงจัง ประเทศทั่วประเทศจึงต้องตกอยู่ในยุคมืด นักการเมืองหรือรัฐบาลจะดำเนินนโยบายอะไรก็ไม่รู้ผลของนโยบายนั้น ๆ กลุ่มต่าง ๆ ที่เสนอให้ดำเนินนโยบายนั้นนโยบายนั้นก็ไม่มีใครรู้เช่นกัน ขณะเดียวกัน นักวิชาการต่าง ๆ ก็วิ่งเข้าวิ่งออกกับฝ่ายต่าง ๆ แทนที่จะก้มหน้าก้มตาใฝ่หาสิ่งที่จะเสียก่อนที่จะด่วนตัดสินใจอะไรลงไป ในที่สุด การถกเถียงปัญหาต่าง ๆ ซึ่งในบางกรณีน่าที่จะตัดสินใจได้ หากเรารู้สภาพที่แท้จริง เศรษฐกิจและสังคมก็จะถูกแปรสภาพเป็นการถกเถียงทางการเมือง เช่นนโยบายดังกล่าวนี้เป็นของฝ่าย ก. ฉะนั้นฝ่าย ข. ต้องคัดค้าน เมื่อสถานการณ์เป็นเสียเช่นนี้ เราจะต้องพัฒนาทางด้านวิชาการ พร้อม ๆ กับการพัฒนาทางการเมือง

เหตุผลอื่น ๆ ที่ทำให้วงการวิชาการเศรษฐศาสตร์ในประเทศไทยนั้น ยังไม่บรรลุถึงจุดที่ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในผลงานมีอยู่มากมายหลายประการด้วยกัน ประการแรก นักเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ ก็ยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบราชการอยู่ อคติซึ่งคนส่วนใหญ่มีต่อระบบราชการเลยทำให้วงการพลอยเปราะระบือนไปด้วย ส่วนนักวิชาการที่พยายามสลัดตัวเองออกจากระบบราชการจะทำงานการวิจัยได้ก็โดยอาศัยเงินจากต่างประเทศ ซึ่งก็เป็นเพียงการโยกย้ายแหล่งของโคลนที่จะถูกสาดมาหาตัวเท่านั้น ประการที่สอง นักวิจัยเศรษฐกิจต้องอาศัยวัตถุดิบในรูปของตัวเลขจากหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการ ตัวเลขต่าง ๆ เหล่านี้ในสายตาของคนหลายคนถือเป็นเรื่องตลก ในเมื่อพื้นฐานทางข้อมูลต่าง ๆ ที่จะใช้คลอนแคลนเช่นนั้น ผลงานทางเศรษฐศาสตร์ที่จะนำมาใช้เสริมความรู้ของเราได้จึงมีน้อยมาก และเรายังต้องกระเสือกกระสนไปอีกนาน

ทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นข้อบกพร่องของวงการเศรษฐศาสตร์ที่เราจำต้องแก้ไขทั้งนั้น หากเราประสงค์ที่จะเข้าใจสังคมและเศรษฐกิจของเราเองให้ดียิ่งขึ้น งานที่เราจะต้องทำยังมีอยู่อีกมาก ผู้ที่หวังจะนำความก้าวหน้ามาสู่วงการเศรษฐศาสตร์ของเรา แต่พยายาม

หลักเลี้ยงงานเหล่านี้ โดยการโยนสูตรสำเร็จรูปของฝรั่งชุดหนึ่ง (นีโอคลาสสิก) ทั้ง และพยายามนำเอาสูตรสำเร็จรูปของฝรั่งอีกชนิดหนึ่ง (มาร์กซิสม์) เข้ามา อาจจะดึงดูดความสนใจได้สักหนึ่ง จากความใหม่ ความแปลกของสิ่งที่เอามาใหม่ แต่ในที่สุดความแห้งแล้งขาดชีวิตชีวาของสูตรใหม่ที่ไม่ได้มีการประยุกต์อย่างจริงจังกับเมืองไทย ก็จะก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้นมา พอ ๆ กับความเกลียดชังเรื่องแห้ง ๆ แล้ง ๆ ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบที่สอนกันอยู่ในปัจจุบัน

แทนที่เราจะเลียนแบบฝรั่งโดยการเอาสูตรเขามาใช้ เราเลียนวิธีการทำงานของเขาจะมีดีกว่าหรือไม่ว่าวิธีการนั้นจะเป็นวิธีการแบบประสบการณ์นิยม หรือเป็นวิธีการแบบมาร์กซิสต์

## บทที่ ๕

### ปัจจัยมบทและบรรณานุกรม

ในการเขียนบทความนี้ โดยเฉพาะในบทที่ ๑, ๒ และ ๓ ผู้เขียนมีจุดมุ่งหมายที่จะเผยแพร่ความคิดเห็นของฝรั่ง ฉะนั้นจึงได้ใช้หนังสือของฝรั่งหลายเล่มเป็นจุดเริ่มต้น แต่ในการเขียนนั้น ผู้เขียนมิได้ยกเอาข้อความจากหนังสือเหล่านั้นมาแปลเป็นตอน ๆ (ยกเว้นในส่วนที่อ้างเอาไว้) ในส่วนอื่น ๆ ได้พยายามประสานความเห็นจากนักปรัชญาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

สำหรับปรัชญาฝ่ายประสบการณ์นิยม ผู้เขียนได้ใช้ความคิดใน Karl Popper, *The Poverty of Historicism*, (London: Routledge & Kegan Paul, 1961) และในหนังสือจากปากกาเดียวกันที่อ้างไว้ เซิงอรรถ ๑๕ อย่างกว้างขวาง สำหรับปรัชญาเฮเกิ้ล ผู้เขียนควรที่จะยกเอาความเห็นของเขาจากต้นฉบับมาเลย แต่ขอสารภาพว่า อ่านแล้วไม่เข้าใจ ในที่สุดจึงต้องไปคว้าเอา Herbert Marcuse, *Reason and Revolution: Hegel and the Rise of Social Theory* (Boston: Beacon Press, 1960) มาเป็นมัลคฤเทศก์นำทางให้ ส่วนปรัชญาของมาร์กซ์นั้น ผู้เขียนได้รวบรวมมาจากการอ่านหนังสือต่าง ๆ ของมาร์กซ์เองและจากการสนทนาจากผู้ที่เป็นมาร์กซิสต์ด้วย

## ภาคผนวก

ข้อความภาษาอังกฤษที่เสนอข้างล่างนี้ คือ ข้อความของเคนส์ ที่แปลเป็นภาษาไทยไว้ในเชิงอรรถที่ ๗ ของบทความนี้

"...The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years ago. I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas. Not indeed, immediately, but after a certain interval ; for in the field of economic and political philosophy there are not many who are influenced by new theories after they are twenty-five or thirty years of age, so that the ideas which civil servants and politicians and even agitators apply to current events are not likely to be the newest. But, soon or late, it is ideas, not vested interests, which are dangerous for good or evil."

ข้อความภาษาอังกฤษข้างล่างนี้ เป็นข้อเขียนของคาร์ล มาร์กซ ซึ่งแปลไว้ในบทความนี้ตามที่อยู่ถึงในเชิงอรรถที่ ๑๒

In the social production of their existence, men inevitably enter into definite relations, which are independent of their will, namely relations of production appropriate to a given stage in the development of their material forces of production. The totality of these relations of production constitutes the economic structure of society, the real foundation, on which arises a legal and political superstructure and to which correspond definite forms of social consciousness. The mode of production of material life conditions the general process of social, political and intellectual life. It is not the consciousness of men that determines their existence, but their social existence that determines their consciousness. At a certain stage of development, the material productive forces of society come into conflict with the existing relations of production or--this merely expresses the same thing in legal terms--with the property relations within the framework of which they have operated hitherto. From forms of development of the productive forces these relations turn into their

fetters. Then begins an era of social revolution. The changes in the economic foundation lead sooner or later to the transformation of the whole immense superstructure. In studying such transformations it is always necessary to distinguish between the material transformation of the economic conditions of production, which can be determined with the precision of natural science, and the legal, political, religious, artistic or philosophic—in short, ideological forms in which men become conscious of this conflict and fight it out. Just as one does not judge an individual by what he thinks about himself, so one cannot judge such a period of transformation by its consciousness, but, on the contrary, this consciousness must be explained from the contradictions of material life, from the conflict existing between the social forces of production and the relations of production. No social order is ever destroyed before all the productive forces for which it is sufficient have been developed, and new superior relations of production never replace older ones before the material conditions for their existence have matured within the framework of the old society. Mankind thus inevitably sets itself only such tasks as it is able to solve, since closer examination will always show that the problem itself arises only when the material conditions for its solution are already present or at least in the course of formation. In broad outline, the Asiatic, ancient, feudal and modern bourgeois modes of production may be designated as epochs marking progress in the economic development of society. The bourgeois mode of production is the last antagonistic form of the social process of production—antagonistic not in the sense of individuals' social conditions of existence—but the productive forces developing within bourgeois society create also the material conditions for a solution of this antagonism. The prehistory of human society accordingly closes with this social formation

## ภาคที่สอง

# โครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่างๆในระบบเศรษฐกิจไทย

บทความในภาคนี้ชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างและกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจไทยโดยสังเขป โดยเน้นถึงความสำคัญไม่เฉพาะแต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากว่ายังครอบคลุมถึงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง โครงสร้างชนชั้นในสังคม ตลอดจนอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่มีต่อพฤติกรรมและปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ

# บทนำ

## โครงสร้าง กลไก และความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจไทย

สังคมไทยเป็นสังคมเกษตร เมื่อเราจำแนกระบบเศรษฐกิจไทยออกเป็น ๒ ภาค คือ ภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม เราจะเห็นได้ว่า ความสำคัญของภาคเกษตรกรรมที่มีต่อระบบเศรษฐกิจมีอยู่เป็นอันมาก ไม่เพียงแต่ประชากรประมาณร้อยละ ๗๐-๘๐ ของประเทศ จะอาศัยอยู่ในภาคนี้เท่านั้น ภาคเกษตรกรรมยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งผลิตสินค้าออกที่สำคัญ แหล่งสำคัญในการระดมทุนเพื่อนำไปพัฒนาประเทศ และตลาดของสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตภายในประเทศ นอกเหนือจากการเป็นแหล่งบ่อนแรงงานให้แก่ภาคอุตสาหกรรม

นักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจบางท่านเชื่อว่า การที่ไทยทำสนธิสัญญาบาวริงกับสหราชอาณาจักรในปี ๒๓๙๘ นับเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ ที่ทำให้มีการขยายการผลิตด้านการเกษตร จากการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเอง มาเป็นการผลิตเพื่อการค้า การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว และการเริ่มใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้า ได้มีผลทำให้การค้าภายในประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว กระบวนการจำเรียดิบโตทางเศรษฐกิจเหล่านี้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยกลายเป็นระบบเศรษฐกิจทวิลักษณ์ (dualistic economy) กล่าวคือ เป็นระบบเศรษฐกิจที่สามารถแยกออกเป็นภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม โดยที่ภาคเศรษฐกิจทั้งสองต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เริ่มเด่นชัดมากขึ้นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ และการค้าภายในประเทศ ทั้งระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม และภายในภาคเศรษฐกิจเดียวกัน ได้ยังผลให้เกิดกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งทำหน้าที่เป็น “คนกลาง” ภายในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเรียกกันว่า “พ่อค้าคนกลาง” (middleman) ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ตะวันตก ถือกันว่า พ่อค้าคนกลาง

มีส่วนสำคัญในการผลิต เพราะมีหน้าที่เชื่อมต่อบรรยากาศระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภค หรือระหว่างผู้ขายกับผู้ซื้อ คำว่า “การผลิต” ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ตะวันตก หมายถึง การสร้างอรรถประโยชน์ (utility) “อรรถประโยชน์” หมายถึง พลังหรือความสามารถในการสนองความต้องการของมนุษย์ ดังนั้น คำว่า “การผลิต” ตามทฤษฎีตะวันตก จึงมีความหมายกว้างขวางกว่าที่ชาวบ้านเข้าใจ ทั้งนี้เนื่องจากอรรถประโยชน์มีอยู่หลายประเภทด้วยกัน อาทิเช่นอรรถประโยชน์อันเกิดจากสถานที่ (place utility) อรรถประโยชน์อันเกิดจากเวลา (time utility) อรรถประโยชน์อันเกิดจากรูปแบบของสินค้าหรือบริการ (form utility) อรรถประโยชน์อันเกิดจากการครอบครอง (possession utility) การทำหน้าที่ของพ่อค้าคนกลาง ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ตะวันตก จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิต เพราะพ่อค้าคนกลางสามารถสร้างอรรถประโยชน์อันเกิดจากสถานที่ กล่าวคือ เคลื่อนย้ายสินค้าจากที่หนึ่งไปอยู่ที่ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคมากกว่า ทั้งยังสามารถสร้างอรรถประโยชน์อันเกิดจากเวลา กล่าวคือ เก็บสินค้าในยามที่มีเหลือเพื่อไว้ขายในยามที่ขาดแคลน ฯลฯ แต่บทบาทหน้าที่ของพ่อค้าคนกลางหาได้ก่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่สังคมเสมอไป เพราะพ่อค้าคนกลางอาจเก็บกักตุนสินค้าเพื่อการเก็งกำไร โดยไม่คำนึงว่า ในขณะที่นั้นสินค้าที่ตนค้าขายอยู่นั้นเป็นสินค้าที่จำเป็นและกำลังขาดแคลนในตลาดเพียงใด ไม่เพียงแต่เท่านั้น ในหลายต่อหลายกรณี พ่อค้าคนกลางที่มีอำนาจผูกขาดในการซื้อสินค้า มักจะกดราคาซื้อจากผู้ผลิตหรือผู้ขาย และพ่อค้าที่มีอำนาจผูกขาดในการขาย มักจะโก่งราคาขายแก่ผู้บริโภค พฤติกรรมอันไม่พึงปรารถนาในแง่ของสังคมโดยส่วนรวมของพ่อค้าคนกลางเหล่านี้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ นานา ในบางกรณี ถึงกับมีผู้เสนอให้ล้มล้างระบบพ่อค้าคนกลาง และให้รัฐบาลทำหน้าที่เป็นคนกลางเสียเอง<sup>๑</sup> แต่ในสังคมกึ่งศักดินาถึงเมืองขึ้นเช่นสังคมไทย<sup>๒</sup> ถึงจะพยายามขจัดพ่อค้าคนกลางเอกชน และให้รัฐบาลทำหน้าที่

๑. ผู้ที่สนใจศึกษาพฤติกรรมของพ่อค้าคนกลาง โปรดอ่าน อัมมาร สยามวาลา “เกษตรกรกับคนกลาง” ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และวังสรรค์ ธนะพรพันธ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทยเล่มสอง* (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๙) หน้า ๑-๓๔
๒. เกี่ยวกับวิวัฒนาการของสังคมไทย โปรดอ่านบทหนึ่งของภาคที่สามในหนังสือเล่มนี้ และหนังสืออ้างอิงในบทหน้านั้น



แทน ก็คงไม่ทำให้สภาพการณ์ดีขึ้นเท่าใดนัก ในเมื่อชนชั้นปกครองมีผลประโยชน์ร่วมกับชนชั้นนายทุนอย่างแนบแน่น และในเมื่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้มีกลไกที่จะทำให้รัฐบาลดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของมวลชนแต่ประการใดไม่<sup>๓</sup>

ในการศึกษาพฤติกรรมและปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจ สิ่งที่น่าพิจารณามีได้มีเฉพาะแต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (economic factors) เท่านั้น หากทว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยทางการเมืองและทางสังคมอื่น ๆ ประกอบด้วย ในประเทศซึ่งอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจมีการกระจายอย่างไม่ทัดเทียมกัน และความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในสังคมเป็นความสัมพันธ์ในเชิงผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ (patron-client relationship)<sup>๔</sup> ดุจดั่งประเทศไทยเรานี้ เราย่อมไม่อาจเข้าใจพฤติกรรมและปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจได้อย่างถูกต้องถ่องแท้ หากมิได้พิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและโครงสร้างชนชั้นในสังคม

มนุษย์ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจ ย่อมมีความเห็นแก่ตัวในกมลสันดาน ต่างกันก็แต่เพียงขนาดของความเห็นแก่ตัวเท่านั้น ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ตะวันตกมีสมมติฐานที่สำคัญอยู่ข้อหนึ่งว่า มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล (rational man) ความมีเหตุผลของมนุษย์แสดงออกในรูปของความพยายามในการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (utility maximization) หากกล่าวด้วยภาษาชาวบ้านก็คือ มนุษย์เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ สมมติฐานข้อนี้ นับว่ามีมูลแห่งความจริงในสังคมไทยอยู่หาใช่น้อย

จากสมมติฐานข้างต้นนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่มีชนชั้น<sup>๕</sup> คนในแต่ละชั้นชนย่อมพยายามรักษาผลประโยชน์แห่งตนให้มากที่สุด

๓. พฤติกรรมของรัฐบาลภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โปรดอ่าน เมธี ครองแก้ว “นักเศรษฐศาสตร์ของกระบวนการประชาธิปไตยอย่างไร” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ (พฤษภาคม ๒๕๑๗) บทความเรื่องนี้ได้นำมาตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้แล้ว

๔. ม.ร.ว. พุทธิศานต์ ชุมพล “แนวทฤษฎีการรวมกลุ่มในสังคมไทยและกลุ่มอิทธิพล หลัง ๑๔-๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ (พฤษภาคม ๒๕๑๗)

๕. การวิเคราะห์ชนชั้นในสังคมไทย ดูอาทิเช่น พัฒนา รมย์สุต “วิเคราะห์ลักษณะชนชั้นในสังคมไทย” *นิติศาสตร์* ๒๕๐๐ บทความเรื่องนี้ได้นำมาตีพิมพ์รวมไว้ในหนังสือเล่มนี้แล้ว

เท่าที่จะมากได้ พฤติกรรมทางเศรษฐกิจบางอย่างจึงอาจเกิดจากสำนึกและจารีตแห่งชนชั้น  
ของคนในสังคม

ความพยายามในการยึดกุมฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและในการขยายฐานอำนาจ  
ทางเศรษฐกิจ นับเป็นอนุหาทรณ์ที่ดีของความขัดแย้งนี้ เพราะเป็นที่ตระหนักกันดีว่า ฐาน  
อำนาจทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะทำให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินศฤงคาร การกระจายอำนาจ  
ทางเศรษฐกิจอย่างไม่ทัดเทียมกัน จึงนับเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความแตกต่างใน  
ด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชน ในระบบเศรษฐกิจที่มีองค์ประกอบของระบบ  
นายทุนเช่นเศรษฐกิจไทย การกระจายรายได้ย่อมเป็นไปตามความเป็นเจ้าของในปัจจัยการ  
ผลิตและเครื่องมือในการผลิตตลอดจนอำนาจทางเศรษฐกิจของคนแต่ละคน ผู้ที่มีอำนาจ  
ทางเศรษฐกิจ มีปัจจัยการผลิตและเครื่องมือในการผลิตในครอบครองมาก ย่อมได้รับ  
ส่วนแบ่งจากรายได้ประชาชาติ มากกว่าผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจน้อย หรือมีปัจจัยการผลิต  
และเครื่องมือในการผลิตในครอบครองน้อย

ผู้ที่อยู่ในชั้นชนของผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ย่อมพยายามที่จะรักษาผลประโยชน์  
ของตน ด้วยการขังไว้ซึ่งฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ และ หรือขยายฐานอำนาจทาง  
เศรษฐกิจของตน การศึกษาพฤติกรรมทางเศรษฐกิจของคนในสังคม จึงจำเป็นต้องพิจารณา  
ถึงโครงสร้างชนชั้นในสังคมประกอบด้วย

ฐานอำนาจทางเศรษฐกิจหาได้เกิดจากความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิตและ  
อุปกรณ์การผลิตเพียงอย่างเดียวไม่ อำนาจทางการเมืองนับเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่ง  
ที่นำมาซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจ เพราะอำนาจทางการเมืองเป็นเครื่องมืออันสำคัญ ที่ใช้  
แสวงหาโภคทรัพย์ การกระจายอำนาจทางการเมืองอย่างไม่ทัดเทียมกัน จึงมีส่วนสำคัญที่  
ทำให้การกระจายรายได้เป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม

โดยที่อำนาจทางการเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญในการแสวงหาอำนาจทางเศรษฐกิจ  
ผู้ที่อยู่ในชั้นชนของผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี จึงพยายามทุกวิถีทางที่จะยึดกุมอำนาจทาง  
การเมือง เพื่อเป็นเครื่องมือในการกอบโกยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การประนีประนอม  
และการประสานผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นปกครองกับชนชั้นนายทุน จึงเป็นปรากฏ-

การณ์ที่ไม่ยากแก่การเข้าใจเท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคหลังปี ๒๔๗๕ ก่อนการปฏิวัติ โดยชนชั้นกระฎุมพี ๒๔๗๕ ชนชั้นปกครองไม่เพียงแต่ยึดกุมอำนาจทางการเมืองไว้เท่านั้น หากทว่ายังมีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่มั่นคงอีกด้วย กล่าวคือ นอกจากจะครอบครองปัจจัยการผลิตที่สำคัญ อันได้แก่ ที่ดินและแรงงานแล้ว ยังอาศัยนายทุนจีนเป็นเจ้าภาษีนายอากร ในการแสวงหารายได้<sup>๖</sup> แต่กระฎุมพีที่เข้ามายึดกุมอำนาจรัฐในปี ๒๔๗๕ แม้จะมีอำนาจทางการเมือง แต่ก็ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้เอง บุคคลบางคนในคณะราษฎร จึงคิดที่จะสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา วิธีการที่ใช้ที่เห็นได้อย่างชัดเจนพอสมควร ก็คือ การประกอบวิสาหกิจบางประเภท การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ และการก่อตั้ง รัฐวิสาหกิจ วิธีการดังกล่าวนี้ยังคงมีการใช้สืบมาภายหลังการรัฐประหารในปี ๒๔๙๐ ช่วงปี ๒๔๙๐-๒๕๐๐ อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงที่ชนชั้นปกครองเริ่มมีการประสานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับนายทุนชาติและนายทุนนายหน้าอย่างแน่นแฟ้น และเป็นช่วงที่ชนชั้นปกครองเริ่มใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์อย่างโจ่งแจ้ง ผลก็คือ บรรดาพ่อค่านายทุนต่างพากันเข้าเกาะอยู่กับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ซึ่งที่สำคัญอาจจำแนกได้เป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มชวยราชครู (ของจอมพลผิน ชุณหวัน และพลเอกเผ่า ศรียานนท์) กับ กลุ่มสี่เสาเทเวศร์ (ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) กรณีการก่อตั้งบริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด นับเป็นอนุหาทรณ์อันดีของการใช้อิทธิพลทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (ของกลุ่มชวยราชครู) การฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างขนานใหญ่ในกรณีนี้ เป็นเรื่องที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นำออกแถลงนโยบายหลังจากการทำรัฐประหารล้มรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามในปี ๒๕๐๐ ประสพการณ์ในช่วงปี ๒๔๙๐-๒๕๐๐ ได้สอนให้บรรดาพ่อค่านายทุนทั้งหลายได้เรียนรู้ว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมิได้เกิดจากการแข่งขันและประสิทธิภาพในการผลิตเป็นสำคัญ หากทว่าเกิดจากอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด การประสานผลประโยชน์ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างชนชั้นปกครองกับชนชั้นนายทุนได้เป็นไปอย่างสนิทแนบแน่นมากขึ้นนับตั้งแต่นั้น

๖. ผู้ที่สนใจเรื่องนี้ โปรดอ่าน ฤคา ประพันธ์พงษ์ “เจ้าภาษีนายอากรผู้ทำลายเศรษฐกิจไทย” เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๒ เล่มที่ ๑ (พฤษภาคม ๒๕๑๗) และ ณรงค์ พ่วงพิศ “บทบาทของคณจีนในการประมุขภาษีอากร” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๕ เล่มที่ ๒ (ตุลาคม ๒๕๑๘-มกราคม ๒๕๑๙)

๒๕๐๐ เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ริเริ่มให้มีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในปี ๒๕๐๓

นอกเหนือจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและโครงสร้างชนชั้นในสังคมแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาโครงสร้างทางกฎหมาย ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนปัจจัยทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาอื่น ๆ ด้วย เพราะมีส่วนไม่มากนักน้อยในการก่อให้เกิดพฤติกรรมและปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจบางประเภท ปรัชญาชีวิตและศาสนาของคนในสังคมก็มีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน

แนวความคิดเกี่ยวกับอุดมรัฐหรือสังคมในอุดมคติ มีส่วนสำคัญในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาสังคม เมื่อพิจารณาในแง่นี้ มีผู้ชี้ให้เห็นว่า มีความแตกต่างอย่างสำคัญระหว่างเศรษฐกิจศาสตร์ของชาวพุทธกับเศรษฐกิจศาสตร์ทุนนิยมตะวันตก ในการพัฒนาประเทศตามข้อเสนอแนะของเศรษฐกิจศาสตร์ทุนนิยมตะวันตก ซึ่งมีจะวัดความสำเร็จหรือความด้อยพัฒนาจากสถิติรายได้ประชาชาติ เป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเพิ่มการบริโภคของประชาชน โดยที่การบริโภคของประชาชนตามแนวความคิดนี้ เป็นดัชนีที่วัดมาตรฐานการครองชีพของประชาชน (standard of living) หากประชาชนมีการบริโภคมากขึ้น ก็เชื่อกันว่า มาตรฐานการครองชีพจะสูงขึ้น และประชาชนจะมีความสุขความพอใจมากขึ้น การวัดความสุขของมนุษย์จากสถิติรายได้ประชาชาติ เป็นเพียงการวัดความสุขที่เกิดจากวัตถุแต่เพียงอย่างเดียว ทั้ง ๆ ที่มนุษย์อาจมีความสุขทางใจได้ด้วย ในขณะที่เป้าหมายของการพัฒนาประเทศตามแนวความคิดของเศรษฐกิจศาสตร์ทุนนิยมตะวันตก อยู่ที่การเพิ่มการบริโภคของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธจะกำหนดเป้าหมายไว้ในทิศทางตรงกันข้าม ทั้งนี้เนื่องจากพุทธปรัชญาเน้นถึงการอยู่พอดีกันพอดี มิได้เน้นถึงการอยู่ดีกินดี เป้าหมายของการพัฒนาประเทศตามเศรษฐกิจศาสตร์ของชาวพุทธ จึงอยู่ที่หาว่าอย่างไรมนุษย์จึงจะบริโภคน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ โดยที่ได้รับความสุขมากที่สุด คำว่า "ความสุข" ในที่นี้ จึงครอบคลุมทั้งความสุขที่เกิดจากวัตถุและความสุขทางใจ

๗. ผู้ที่ชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ คือ นาย อี. เอฟ. ชูเมกเกอร์ กู วังสรรค์ ธนะพรพันธ์ (แปล) เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธ (มูลนิธิโกมล คีมทอง ๒๕๑๗)

หากเราจำแนกระบบเศรษฐกิจออกเป็นภาครัฐบาล (public sector) กับภาคเอกชน (private sector) อาจช่วยให้เห็นโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจในอีกแง่มุมหนึ่งได้ การจำแนกตามวิธีนี้ มิได้ยึดถือเกณฑ์ทางภูมิศาสตร์ แต่พิจารณาจากการจัดองค์การในการผลิต คำว่า “ภาครัฐบาล” และ “ภาคเอกชน” จึงมิได้มีอาณาบริเวณทางภูมิศาสตร์ที่แน่นอน ซึ่งไม่เหมือนกับการจำแนกระบบเศรษฐกิจออกเป็นภาคชนบท (rural sector) กับภาคตัวเมือง (urban sector)

คำว่า “ภาครัฐบาล” มีความหมายครอบคลุมทั้งรัฐบาลส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางก็ดี ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็ดี หรือของรัฐวิสาหกิจก็ดี ถือเป็นกิจกรรมของภาครัฐบาล ส่วน “ภาคเอกชน” นั้น หมายถึง ส่วนของระบบเศรษฐกิจที่ไม่ใช่ภาครัฐบาล อันได้แก่ เอกชนในฐานะปัจเจกชนและนิติบุคคล วิสาหกิจเอกชนต่าง ๆ สถาบันการเงิน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ฯลฯ

ภาครัฐบาลมีบทบาททั้งเป็นผู้ผลิตและเป็นผู้บริโภค ในฐานะผู้ผลิต รัฐบาลได้มีบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการบางประเภท เช่น บุหรี่ บริการไปรษณีย์และโทรเลข ฯลฯ ถ้าเราจำแนกสินค้านั้นและบริการต่าง ๆ ตามหลักเศรษฐศาสตร์การคลัง อาจจำแนกได้อย่างน้อยสองชนิด คือ สินค้าสาธารณะ (public goods) ชนิดหนึ่ง (2) และสินค้าเอกชน (private goods) อีกชนิดหนึ่ง สินค้าเอกชน หมายถึงสินค้าหรือบริการที่ไม่มีลักษณะการบริโภคร่วมกัน (joint consumption) แต่มีลักษณะ “การแก่งแย่งในการบริโภค” (rival consumption) ในความหมายที่ว่า การบริโภคสินค้าหรือบริการนี้โดยบุคคลคนหนึ่ง ย่อมทำให้สินค้าหรือบริการส่วนที่มีเหลือให้ผู้อื่นบริโภคนั้นน้อยลง และตามปกติการได้มาซึ่งสินค้าและบริการประเภทนี้จำเป็นต้องมีการแลกเปลี่ยนซื้อขายกันโดยตรง ยกตัวอย่างเช่น ข้าวแกง ถือเป็นสินค้าเอกชน หากนายแดงบริโภคข้าวแกง ข้าวแกงส่วนที่จะมีเหลือให้ผู้อื่นบริโภค ย่อมมีน้อยลง และประโยชน์ที่ได้จากการบริโภคข้าวแกง ย่อมตกแก่ผู้บริโภค (ในกรณีนี้คือ นายแดง) โดยตรง คนอื่นมิได้รับประโยชน์ด้วย ตรงกันข้ามสินค้าสาธารณะ หมายถึง สินค้าหรือบริการที่มีลักษณะการบริโภคร่วมกัน ตามปกติ การได้มาซึ่งสินค้าและบริการประเภทนี้ มักจะมีได้มีการแลกเปลี่ยนซื้อขายกันโดยตรง ยกตัวอย่าง

เช่น บริการการป้องกันประเทศ คนทุกคนในประเทศย่อมได้รับประโยชน์ร่วมกัน และการผลิตบริการดังกล่าวนี้อาศัยเงินรายได้จากการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล มิได้มีการซื้อขายกันโดยตรง<sup>๕</sup> จากการจำแนกประเภทของสินค้าและบริการดังกล่าวนี้ เราจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้มีบทบาททั้งในการผลิตสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะ สินค้าเอกชนที่ผลิตโดยรัฐบาล ได้แก่ บุหรี่ แก้ว น้ำประปา บริการไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ ฯลฯ ส่วนสินค้าสาธารณะที่ผลิตโดยรัฐบาล ได้แก่ บริการการป้องกันประเทศ ถนนหนทาง ฯลฯ

ในฐานะผู้บริโภค รัฐบาลได้มีบทบาทเป็นผู้ซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ เช่น ซื้อบริการจากแรงงาน ด้วยการว่าจ้างข้าราชการและลูกจ้างประเภทต่าง ๆ (ซึ่งนับเป็นนายจ้างรายใหญ่ที่สุดของระบบเศรษฐกิจไทย) ซื้อวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ

ในปัจจุบัน รายจ่ายของรัฐบาลไทยมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๑๓ - ๑๕ ของรายได้ประชาชาติ แสดงให้เห็นว่า ภาครัฐบาลมีบทบาททางเศรษฐกิจมากพอสมควร โดยที่รายได้ประชาชาติ หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งปี สินค้าและบริการเหล่านี้ มีทั้งที่ผลิตโดยภาครัฐบาลและภาคเอกชน ดังนั้น การที่รายจ่ายของรัฐบาลมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๑๓ - ๑๕ ของรายได้ประชาชาติ ย่อมมีความหมายว่า ประมาณร้อยละ ๑๓ - ๑๕ ของสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ ผลิตโดยภาครัฐบาล

\* รัฐบาลสามารถมีบทบาททางเศรษฐกิจได้หลายวิธี นอกเหนือไปจากการเข้าไป

๘. สำหรับผู้ที่มีพื้นความรู้ทางคณิตศาสตร์ ถ้ากำหนดให้  $Z$  เป็นปริมาณสินค้าสาธารณะทั้งหมด และ  $W$  เป็นปริมาณสินค้าเอกชนทั้งหมด หากสมมติว่ามีผู้บริโภคอยู่เพียงสองคน คือ  $A$  และ  $B$   $Z_a$  เป็นปริมาณสินค้าสาธารณะที่บริโภคโดยนาย  $A$  และ  $Z_b$  เป็นปริมาณสินค้าสาธารณะที่บริโภคโดยนาย  $B$  สมการของสินค้าสาธารณะจะเป็นดังนี้

$$Z = Z_a = Z_b$$

ถ้ากำหนดให้  $W_a$  เป็นปริมาณสินค้าเอกชนที่บริโภคโดยนาย  $A$  และ  $W_b$  เป็นปริมาณสินค้าเอกชนที่บริโภคโดยนาย  $B$  สมการของสินค้าเอกชนจะเป็นดังนี้

$$W = W_a + W_b$$

เป็นผู้ผลิตโดยตรงในอุตสาหกรรมต่าง ๆ แล้ว รัฐบาลอาจจะมีบทบาทโดยอ้อมด้วยวิธีการ  
นานัปการ อาทิเช่น

- (ก) การออกกฎหมายห้ามมิให้เอกชนผลิตหรือบริโภคสินค้าบางประเภท เช่น ยาเสพติด ผิ่น ฯลฯ
- (ข) การให้สัมปทานแก่เอกชนเพื่อผลิตสินค้าและบริการบางชนิด เช่น สุรา ป่าไม้ เหมืองแร่ ฯลฯ
- (ค) การส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมบางประเภท ด้วยการให้ สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ เช่น ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากร หรือด้วยการ ให้เงินอุดหนุน

เมื่อเราพิจารณาถึงภาคเอกชน เราจะเห็นได้ว่า ภาคเอกชนมีฐานะเป็นทั้งผู้ผลิต และผู้บริโภคเช่นเดียวกับภาครัฐบาล เราอาจจำแนกภาคเอกชนออกเป็นภาคการธนาคาร (banking sector) กับภาคเอกชนที่ไม่ใช่ภาคการธนาคาร (non - bank sector) ภาคการธนาคาร หมายถึง ภาคเอกชนส่วนที่ประกอบวิสาหกิจที่เกี่ยวกับสวงการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์นับเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจ ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจอย่างยิ่งยวด เพราะธนาคารพาณิชย์เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจ ที่มีหน้าที่ระดมทุนในภาคเอกชน กล่าวคือ รับฝากเงินจากประชาชนผู้มีเงินออม และจัดสรรเงินฝากเหล่านั้นให้กับแก่ผู้ที่ต้องการนำไปลงทุนในกิจการต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นประเทศที่ยากจน การจัดสรรเงินทุนที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น ควรจะเป็นไปในทางที่จักทำให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เงินทุนของประชาชนควรจะได้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่โดยที่ธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจเอกชน และนายธนาคารพาณิชย์มีสัญชาติญาณของสัตว์เศรษฐกิจ การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์จึงมิได้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือสังคมโดยรวมเท่าที่ควร เพราะโดยพื้นฐานแล้ววิสาหกิจเอกชนย่อมต้องการแสวงหากำไร การจัดสรรเงินฝากของประชาชนให้กู้เพื่อนำไปลงทุนในกิจการต่าง ๆ จึงคำนึงถึงกำไรเป็นสำคัญ กิจการที่ได้รับจัดสรรเงินกู้มักจะเป็นกิจการที่ให้กำไรสูง โดยที่กิจการที่

ให้กำไรสูงนั้น มิใช่กิจการที่ให้ประโยชน์แก่สังคมเสมอไป<sup>๙</sup> ดังจะเห็นได้ว่า การเกษตร ซึ่งเป็นหัวใจของระบบเศรษฐกิจไทย และเป็นอาชีพของประชาชนจำนวนประมาณร้อยละ ๗๐ - ๘๐ ของประชากรทั้งประเทศ กลับได้รับจัดสรรเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์เพียงประมาณร้อยละ ๓ ของเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ไม่เพียงแต่เท่านั้น เงินฝากของประชาชนในส่วนภูมิภาค แทนที่จะนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของการพัฒนาท้องถิ่น กลับถูกดูดเข้าสู่นครหลวงเป็นส่วนใหญ่<sup>๑๐</sup>

ธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจเอกชน ที่มีลักษณะแตกต่างไปจากวิสาหกิจเอกชนโดยทั่วไป ในแง่ของการใช้อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียง (power of discrimination) เพราะแม้ว่าวิสาหกิจเอกชนจะมีอำนาจดังกล่าวนี้ แต่ไม่สู้ได้ใช้มากนัก พ่อค้าแม่ค้าโดยทั่วไปมักจะยินดีขายสินค้าและบริการของตน หากราคาเป็นที่ตกลงกัน มิได้เลือกขายให้เฉพาะลูกค้าเพียงบางคน หรือเลือกที่จะไม่ขายให้ลูกค้าบางคน แต่ธนาคารพาณิชย์ไม่เพียงแต่จะมีอำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียงเท่านั้น หากทว่ายังได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้เป็นประจำ ธนาคารพาณิชย์มิได้ให้บริการเงินกู้แก่ลูกค้าทุกคน แต่เลือกให้เฉพาะลูกค้าเพียงบางคนเท่านั้น และโดยวิธีการดังกล่าวนี้ นายธนาคารพาณิชย์ในอดีตที่เป็นมาได้นำเงินฝากของประชาชนไปหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนและวงศาคณาญาติ การที่นายธนาคารพาณิชย์มีผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ประกอบกับการที่สามารถคุมแหล่งเงินทุนที่สำคัญภายในระบบเศรษฐกิจ ทำให้สามารถสร้างสายใยของการผูกขาดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทย และมีชื่อเสียงน่าประหลาดใจ ที่นายธนาคารพาณิชย์ได้สมาคมกับชนชั้นปกครองในการขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากประชาชนมาโดยตลอด

นายทุนเอกชนย่อมต้องการกำไร การลงทุนจึงมักจะพิจารณาจากอัตรากำไรที่คาดว่าจะได้รับในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นสำคัญ ไม่เพียงแต่เท่านั้น นายทุนเอกชนมักจะมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยการตั้งสมาคมการค้าหรือสมาคม

๙. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ธนาคารพาณิชย์ : ปลิงดูดเลือดสังคม" สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๑๒ เล่มที่ ๖ (มิถุนายน ๒๕๑๗) บทความนี้ได้นำมาตีพิมพ์รวมไว้ในหนังสือเล่มนี้แล้ว

๑๐. Alek A. Rozental, *Finance and Development in Thailand* (New York : Praeger Publishers, 1970), chapter 5.



พ่อค้าในรูปแบบต่าง ๆ<sup>๑๑</sup> ทั้งยังได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากรัฐบาลด้วย โดยหวังว่าจะใช้เป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายสาธารณะ (public policy) แต่การณ์กลับกลายเป็นว่า สมาคมการค้าและสมาคมพ่อค้าเหล่านี้ได้กลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและในการสร้างสายใยของการผูกขาด ซึ่งมีส่วนทำให้ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนมีมากขึ้น ตรงกันข้ามกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชนชั้นกรรมาชีพกลับมิได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐบาล และเพียงจะมีพลังกล้าแข็งภายหลังการปฏิวัติวัฒนธรรมเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ นี้เอง

---

๑๑. ผู้สนใจเรื่องนี้ โปรดอ่าน มนตรี เจนวิทย์การ “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗) และแสง รัตนมงคลมาศ “กลุ่มอิทธิพลกำเนิด : บทบาท ผู้สร้าง และทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง” ในช้อยอนันต์ สมทวณิชและสหาย สัตว์การเมือง (ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๑๔) บทความเรื่องแรกได้นำมาตีพิมพ์รวมไว้ในหนังสือเล่มนี้แล้ว

# เสถียรภาพ

## การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

### และการกระจายรายได้ในประเทศไทย\*

อัมมาร์ สยามวลา

บทความเรื่องนี้ประกอบด้วยสามตอนใหญ่ๆ ตอนที่หนึ่ง เริ่มต้นด้วยการกล่าวโดยคร่าวๆ ถึงการทำงานของกลไกในระบบเศรษฐกิจไทย และปัญหาอันเกิดจากกลไกดังกล่าวที่ผู้วางนโยบายของประเทศได้ประสบมา ตอนที่สอง กล่าวถึงการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวของเศรษฐกิจไทย และพยายามประเมินผลของการพัฒนาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา และตอนที่สาม กล่าวถึงการกระจายรายได้ภายในระบบเศรษฐกิจไทย

#### ๑. เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ในตอนทีหนึ่งนี้ ผู้เขียน จะเริ่มต้นด้วยการกล่าวถึงลักษณะบางประการที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย จากนั้นจึงจะกล่าวถึงกลไกในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

#### ๑.๑ ลักษณะบางประการที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย

เพื่อที่จะได้เข้าใจปัญหาของการควบคุมเศรษฐกิจไทยในระยะสั้น จะต้องจดจำลักษณะที่สำคัญๆ ดังต่อไปนี้คือ

\* บทความเรื่องนี้ นางสาวนิตยา มาพึ่งพงศ์ อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แปลจากบทความของนายอัมมาร์ สยามวลา เรื่อง "Stability, Growth and Distribution in the Thai Economy" in Prateep Sondysuvan (ed.), *Finance, Trade and Economic Development in Thailand* (Bangkok : Sompong Press, 1975), pp. 25—48. โดยที่ผู้เขียนได้ตรวจสอบความถูกต้อง และตัดทอนแต่งเติมเพื่อให้เหมาะสำหรับการตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้

**ลักษณะที่หนึ่ง** ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (open economy) <sup>๑</sup> ถึงแม้ว่าส่วนสต็อกของสินค้าและบริการที่ส่งออกจะเท่ากับร้อยละ ๒๐ ของรายจ่ายมวลรวมภายในประเทศ (gross domestic expenditure) และถึงแม้ว่าสัดส่วนของสินค้านำเข้าเมื่อเทียบกับรายจ่ายมวลรวมภายในประเทศจะมากกว่านี้เล็กน้อย แต่การค้าระหว่างประเทศมีความสำคัญมากกว่าตัวเลขที่แสดงนี้มากนัก ตัวอย่างเช่น ข้าว ซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ แม้ปริมาณที่ส่งไปขายต่างประเทศจะมีเพียงร้อยละ ๑๕-๒๐ ของปริมาณการผลิตทั้งหมดในประเทศ แต่ราคาข้าวภายในประเทศ รวมทั้งส่วนที่ใช้บริโภคภายในประเทศ กลับขึ้นอยู่กักราคาข้าวในตลาดต่างประเทศอย่างมาก ฉะนั้น ผลกระทบของการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อเศรษฐกิจไทยนั้น มิได้ครอบคลุมเฉพาะส่วนที่ส่งไปขายในตลาดโลกเท่านั้น หากยังรวมเอาส่วนที่หลงเหลืออยู่ภายในประเทศไว้ด้วย

**ลักษณะที่สอง** ภาคเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดในระบบเศรษฐกิจของเรา คือ ภาคการเกษตร การพิจารณาความสำคัญของภาคเกษตรกรรม โดยดูจากอัตราส่วนระหว่างรายได้ของภาคเกษตรกรรมกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (gross domestic product = GDP) เป็นเรื่องที่จะทำให้หลงผิดได้ง่าย ๆ (รายได้ของภาคเกษตรกรรมมีมูลค่าประมาณหนึ่งในสามของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ คำนวณตามราคาทุน) เนื่องจากอัตราส่วนดังกล่าวนี้ มิได้รวมเอามูลค่าของสินค้าและบริการจากอุตสาหกรรมการแปรรูปสินค้าเกษตร การค้า และการขนส่งสินค้าเกษตร ซึ่งทั้งหมดนี้ควรจะรวมอยู่ด้วย หากเราประสงค์จะวัดความสำคัญของภาคเกษตรกรรม แต่ถ้าหากเราพิจารณาใช้จำนวนแรงงานในภาคเกษตรกรรมเป็นดัชนีวัดความสำคัญดังกล่าวนี้ ซึ่งเราจะพบว่า ภาคเกษตรกรรมมีแรงงานประมาณร้อยละ ๗๕-๘๐ ของจำนวนแรงงานทั่วประเทศ ตัวเลขนี้ก็จะทำให้เข้าใจผิดได้มาก เพราะรายได้ส่วนใหญ่ของผู้ที่เรียกตนเองว่าเกษตรกรนั้น มาจากการทำงานนอกภาคเกษตรกรรม

**ลักษณะที่สาม** ตลาดทุน (capital market) ในประเทศไทยยังคงค่อนข้างอ่อนแอ หัก ทั้งเครื่องมือเครื่องมือสำหรับการดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายการคลังก็ยังไม่

๑. ศัพท์ทางวิชาการเฉพาะสาขาเศรษฐศาสตร์ในบทความนี้ จะพิมพ์ด้วยตัวเอน และมีคำอธิบายท้ายบทความนี้

สมบูรณ์เท่าเทียมกับประเทศตะวันตก เรายังไม่มีการก่อหนี้สาธารณะ (*public debt*) จำนวนมหาศาลเหมือนอย่างในประเทศตะวันตก ซึ่งการก่อหนี้ของรัฐบาลนี้เอง ที่เป็นตัวผลักดันให้มีตลาดทุนขึ้นมาในประเทศเหล่านี้ นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรมของเราก็ยังไม่พัฒนาไปไกล จนเกินกำลังทรัพย์ของตระกูลนายทุนผู้ริเริ่มกิจการ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่มีความต้องการตลาดทุน ที่จะมาช่วยอำนวยความสะดวกในการซื้อขายหุ้นและพันธบัตร ให้ผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจให้ความสำคัญแก่ประเด็นนี้มาก เพราะหมายความว่า เครื่องมือชั้นปฐมที่นายธนาคารกลางในประเทศตะวันตกใช้เพื่อควบคุมปริมาณเงิน (*money supply*) คือ การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดเปิด (*open market operation*) นั้น ผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีใช้กับเขาด้วย ปริมาณเงินจึงเปลี่ยนแปลงไปได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัย ๓ ประการคือ

- (ก) ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเกินดุลหรือขาดดุล ซึ่งหนทางในการแก้ปัญหาทำได้โดยจำกัด ด้วยการปรับอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาท หรือด้วยการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ (อาทิเช่น การควบคุมการนำสินค้าเข้า การเก็บภาษีศุลกากร เป็นต้น)<sup>๒</sup>
- (ข) งบประมาณแผ่นดินเป็นงบประมาณเกินดุล (*surplus budget*) หรืองบประมาณขาดดุล (*deficit budget*)<sup>๓</sup>

๒. ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ หมายถึง บัญชีแสดงจำนวนเงินที่เคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ กับจำนวนเงินที่เคลื่อนเข้าสู่ประเทศในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เงินที่เคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ (*capital outflow*) อาจเป็นเงินที่ใช้ชำระสินค้าเข้า ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเพื่อลงทุนในต่างประเทศ ส่วนเงินที่เคลื่อนเข้าสู่ประเทศ (*capital inflow*) อาจได้จากการขายสินค้าออก การลงทุนของชาวต่างประเทศ ฯลฯ ดุลการชำระเงินจะเกินดุล เมื่อเงินที่เข้าสู่ประเทศมีมากกว่าเงินที่เคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ และจะขาดดุลเมื่อเงินที่เข้าสู่ประเทศมีน้อยกว่าเงินที่เคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ ในกรณีที่ดุลการชำระเงินเกินดุล ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้น ส่วนในกรณีที่ดุลชำระเงินขาดดุล ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจจะลดลง—บรรณาธิการ

๓. งบประมาณเกินดุล หมายถึง งบประมาณที่รายได้ของรัฐบาลมีมากกว่ารายจ่าย ส่วนงบประมาณขาดดุล หมายถึง งบประมาณที่รายจ่ายของรัฐบาลมีมากกว่ารายได้ เมื่องบประมาณเกินดุล ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจจะลดลง และเมื่องบประมาณขาดดุล ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้น—บรรณาธิการ

(ค) การเปลี่ยนแปลงความนิยมของประชาชนในการใช้บริการของธนาคารพาณิชย์ บัญชีที่อาจถือว่าเป็นตัวควบคุมที่สำคัญ คือ อัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินฝากเพื่อเรียกและเงินฝากประจำ<sup>๔</sup>

ในบรรดาบัญชีทั้งสามที่มีผลกระทบต่อปริมาณเงินนี้ รัฐบาลไม่เคยดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีที่หนึ่งและบัญชีที่สาม ไม่ว่าจะเพื่อควบคุมปริมาณเงินหรือเพื่อบรรลุมเป้าหมายอื่นใด ด้วยเหตุนี้ การถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายการจัดการระบบเศรษฐกิจไทยในระยะสั้น จึงเป็นการพูดกันถึงเรื่องงบประมาณของรัฐบาลที่ขาดดุลหรือเกินดุลเสียมากกว่า และว่ากันที่จริงแล้ว ประเด็นที่ได้รับความสนใจกันจริงๆ นั้น คับแคบไปกว่าที่ว่าเสียอีก เพราะจะด้วยเหตุผลใดๆ หรือความโน้มเอียงทางการเมืองของรัฐบาลแต่ละชุดจะเป็นประการใดก็ตาม รัฐบาลมีความเกรงกลัวเป็นอย่างมากในการที่จะไปแตะต้องอัตราภาษีอากร ในเมื่อรัฐบาลมีที่ทำเกี่ยวกับนโยบายการภาษีอากรเช่นนี้ เครื่องมือที่เหลืออยู่ที่รัฐบาลจะใช้ได้ก็คือ นโยบายทางด้านรายจ่ายเท่านั้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การกำหนดงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลก็มีการสร้างแบบแผนตายตัวเอาไว้ ซึ่งทำให้การใช้เครื่องมือดังกล่าวมีความคล่องตัวลดน้อยลงเป็นอันมาก

โดยสรุปแล้ว เศรษฐกิจไทยมีลักษณะเป็นระบบเศรษฐกิจเบ็ด มีพื้นฐานทางเกษตรกรรม และไม่มีเครื่องมือหลายอย่างที่จะใช้เพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจ แต่ถึงกระนั้นก็ตามเศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะในช่วงปี ๒๔๙๘-๒๕๑๕ ค่อนข้างจะมีเสถียรภาพพอสมควร ซึ่งถ้าจะว่ากันไปตามหลักแล้ว เราจะคาดหวังผลเช่นที่ว่ามันไม่ได้เลย แสดงว่า จักต้องมีกลไกบางอย่างที่ปรับตัวเองได้ และช่วยให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพได้เป็นส่วนใหญ่ตลอดระยะเวลาดังกล่าว ในตอนต่อไปนี้ เราจะพิจารณาความคิดเห็นเกี่ยวกับเสถียรภาพในระบบเศรษฐกิจไทย และรวมทั้งค้นหาหลักการในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติดังกล่าวนี้ด้วย

๔. แนวความคิดนี้ขยายความโดย Ronald I. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development* (Washington : The Brookings Institution, 1973).

## ๑.๒ กลไกในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ในเรื่องที่เกี่ยวกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีประเด็นที่พึงพิจารณาอยู่ ๒ ประการ คือ

(ก) ระบบเศรษฐกิจจะต้องมีเสถียรภาพทางราคา (price stability) ความข้อนี้ หมายความว่าความหมายเฉพาะแต่เสถียรภาพของระดับราคาทั่วไป (general price level) ซึ่งได้รวบรวมแสดงไว้ในดัชนีราคาของผู้บริโภค (consumer price index) หรือดัชนีที่ใช้ในการปรับค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP Deflator) เท่านั้น<sup>๕</sup> หากทว่ายังหมายรวมถึงเสถียรภาพของราคาสินค้าแต่ละชนิด ที่ก่อให้เกิดรายได้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ แต่ปัญหานี้เป็นเรื่องใหญ่ จึงจะขอพักไว้ก่อน

(ข) ผลผลิตรวมและการจ้างงานรวม (aggregate level of output and employment) นั้น จักต้องอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรภายในประเทศให้ได้ประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ จะต้องไม่เกิดการขาดแคลนอุปสงค์ในระยะสั้น อันจะมีผลกระทบไปจำกัดผลผลิตและการจ้างงาน

ผู้เขียนจะพิจารณาปัญหาเสถียรภาพของราคาเป็นอันดับแรก

ตารางที่หนึ่งแสดงการแจกแจงเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงรายปีของดัชนีราคาผู้บริโภคและดัชนีที่ใช้ในการปรับค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศระหว่างปี ๒๕๑๐-๒๕๑๕ สถิติที่ปรากฏนั้นแสดงให้เห็นว่า อัตราเงินเฟ้อของประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำ และนับว่าเศรษฐกิจไทยทำงานได้ผลมากทีเดียวในการรักษาเสถียรภาพของราคา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ และประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศ<sup>๖</sup>

๕. ดัชนีราคาขายส่ง (Wholesale price index) ไม่อยู่ในข่ายของการพิจารณา ก็เพราะเหตุที่ดัชนีดังกล่าวนี้ผูกพันค่อนข้างมากกับสินค้าส่งออกซึ่งไม่สู้มีการบริโภคภายในประเทศมากนัก (เช่น ยาง ข้าวโพก มันสำปะหลัง ปอ) ถ้าราคาสินค้าเหล่านี้สูงขึ้น ดัชนีราคาขายส่งจะสูงขึ้นตามไปด้วย

๖. จากตารางที่หนึ่ง เราจะเห็นได้ว่า ปีที่ระดับราคาสินค้าผู้บริโภคลดลงจากปีก่อน (คือ มีค่าเป็นลบ) มีอยู่ถึง ๒ ปี ตลอดช่วงเวลา ๑๔ ปี (๒๕๑๐-๒๕๑๕) ส่วนปีอื่นๆ ซึ่งถึงแม้ระดับราคาสินค้าผู้บริโภคจะสูงกว่าปีก่อนหน้านั้น แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาก็อยู่ในเกณฑ์ต่ำเสียส่วนใหญ่ ก็ยังเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลา ๑๔ ปีของช่วงเวลาดังกล่าว มีอยู่เพียงปีเดียวเท่านั้น ที่ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคเพิ่มจากปีก่อนมากกว่าร้อยละ ๔— บรรณาธิการ

ตารางที่หนึ่ง

การแจกแจงเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงรายปีของดัชนีราคาผู้บริโภค  
และดัชนีที่ใช้ในการปรับค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

๒๕๑๐-๒๕๑๕

(จำนวนปี)

ร้อยละ	ดัชนีราคาผู้บริโภค (เฉพาะกรุงเทพฯ ฯ)	ดัชนีที่ใช้ในการปรับค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศ (GDP Deflator)
มีค่าเป็นลบ	๒	๕
๐.๐-๒.๐	๕	๓
๒.๑-๔.๐	๖	๓
๔.๑-๖.๐	๐	๑
๖.๑-๘.๐	๑	๒
รวมจำนวนปี	๑๔	๑๔

ที่มา ดัชนีราคาผู้บริโภคจากกระทรวงพาณิชย์ ดัชนีที่ใช้ในการปรับค่าฯ จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

เหตุผลของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ มิใช่เรื่องที่ยากแก่การอธิบายนัก เพราะในเมื่อเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเปิด ราคาสินค้าภายในประเทศจึงถูกกำหนดโดยราคาในต่างประเทศ และประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว (๒๕๑๔-๒๕๑๕) ภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกมีอัตราเงินเฟ้อที่ไม่รุนแรง ระดับราคาสินค้าภายในประเทศเพียงแต่สะท้อนให้เห็นแนวโน้มของภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกเท่านั้นเอง แท้ที่จริงแล้ว ประเทศไทยอยู่ในฐานะที่ดีกว่าประเทศอื่น เพราะสามารถเลือกซื้อสินค้าจากต่างประเทศได้ (อย่างน้อยที่สุดก็สำหรับสินค้านำเข้า) โดยอาจเปลี่ยนการนำเข้าจากประเทศที่มีอัตราเงินเฟ้อค่อนข้างสูงไปเป็นการนำเข้าจากประเทศที่ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นไม่รวดเร็วนัก

ความดังที่พรรณนามาทั้งหมดนี้ จักเป็นจริงก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขประการหนึ่งว่า ดุลการค้าระหว่างประเทศจะต้องไม่ขาดดุลมาเป็นเวลานานหรือขาดดุลบ่อยครั้งเกินไป

จนกระทั่งต้องมีการปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ<sup>๗</sup> หรือเปลี่ยนแปลงอัตรา  
 ภาษีและกฎข้อบังคับทางการค้าต่าง ๆ<sup>๘</sup> หากมีการใช้มาตรการหนึ่งมาตรการใดดังที่กล่าวนี้  
 จะมีผลทำให้อัตราเงินเฟ้อภายในประเทศแตกต่างไปจากอัตราเงินเฟ้อของโลกทันที ดังนั้น  
 การที่จะอธิบายถึงเสถียรภาพของระดับราคา จึงมีความหมายเท่ากับการอธิบายว่า ทำไม  
 ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจึงเกินดุลอยู่ได้นาน ๆ และในสภาพเช่นนี้มาตรการต่าง ๆ  
 ที่ล้วนยังความหนักอึ้งแก่ใจแก่นักการเมืองและนายธนาคารกลางทั้งหลาย เช่น การลด  
 ค่าเงินตรา หรือการจำกัดการนำสินค้าเข้า-ออก ก็หมดความจำเป็นโดยปริยาย เพื่อที่จะ  
 เข้าใจประเด็นดังกล่าวนี้ ขอให้ย้อนกลับไปพิจารณาการตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ ของรัฐบาล  
 ไทยในตอนกลางและปลายศตวรรษ ๒๔๙๐ ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ รัฐบาลได้ตัดสินใจ  
 ดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจที่สำคัญอยู่ ๒ ประการคือ

(ก) ปรับปรุงระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (multiple exchange rate system) ให้มีความสลับซับซ้อนน้อยลง และกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทใหม่ ซึ่ง  
 ค่อนข้างต่ำ<sup>๙</sup>

๗. การเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้แก้ปัญหาดุลการ  
 การชำระเงินระหว่างประเทศ อาทิเช่น เมื่อมีปัญหาดุลการชำระเงิน ขาดดุล (กล่าวคือ เงิน  
 ไหลออกนอกประเทศ มีมากกว่าเงินไหลเข้าสู่ประเทศ) รัฐบาลอาจลดค่าเงินบาท ซึ่งจะทำให้  
 ราคาสินค้าออกของเราลดลง และอาจทำให้รายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น  
 หากอัตราแลกเปลี่ยน ๖ เป็น ๒๐ บาทต่อหนึ่งเหรียญอเมริกัน สินค้าออกของเราภาคน่วยละ  
 ๒๐ บาท จะมีค่าเท่ากับหนึ่งเหรียญอเมริกัน เมื่อลดค่าเงินบาทลงเหลือ ๒๒ บาทเท่ากับหนึ่งเหรียญ  
 อเมริกัน สินค้าออกราคา ๒๐ บาทเท่าเดิม ในตอนนี้จะมีค่าน้อยกว่าหนึ่งเหรียญอเมริกัน —  
*บรรณาธิการ*

\* ๘. การลดหรือเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน ขาดดุล  
 เมื่อเกิดปัญหาดุลการชำระเงิน ขาดดุล รัฐบาลอาจประกาศขึ้นอัตราภาษีสินค้าเข้า ซึ่งจะทำให้  
 ราคาสินค้าเข้าแพงขึ้น และรายจ่ายในการซื้อสินค้าเข้าอาจลดลง เนื่องจากปริมาณสินค้าที่ซื้อลด  
 ลง — *บรรณาธิการ*

\* ๙. ตัวอย่างของระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา คือ ๖๐ บาทต่อหนึ่งปอนด์สเตอร์ลิง สำหรับกรณี  
 ทั่วไป ส่วนในกรณีที่มีการซื้อสินค้าเข้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ ธนาคารกลางอาจขายเงินปอนด์  
 สเตอร์ลิงในราคา ๔๐ บาทต่อหนึ่งปอนด์สเตอร์ลิง ปัจจุบันระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่าง  
 ประเทศของไทย เป็นระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว (Single exchange rate system) —  
*บรรณาธิการ*



(ข) เปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ขั้นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ  
ละเอียดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง จะยกไปพิจารณาในหัวข้อที่ ๒ ในข้อ  
ไว้แต่เพียงว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น ก่อให้เกิดผลพลอยได้  
ขึ้นอย่างรวดเร็วมาก โดยเฉพาะช่วงระหว่างปี ๒๕๐๑-๒๕๐๙ แต่หลัง  
ต้นมา อัตราการเพิ่มขึ้นของสินค้าออกเริ่มลดลง บังเอิญการใช้จ่ายเงิน  
ของสหรัฐอเมริกาในสงครามเวียดนาม เข้ามาสู่สถานการณ์เอาไว้ได้  
เงินนี้ลดลง ก็ประจวบกับที่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศหลังไหลเข้ามา  
จำนวนมาก ปัญหาในช่วงนี้ก็คือ การพยายามรักษาระดับการขยายตัวข  
(รวมทั้งแหล่งที่มาของเงินตราต่างประเทศอื่น ๆ เช่น การใช้จ่ายของท  
นักท่องเที่ยว) ในที่สุด ในปี ๒๕๑๓ และปี ๒๕๑๔ ดุลการชำระ  
เงินได้ แต่ในปีต่อ ๆ มา มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลาย  
สัปดาห์อยู่สักหน่อย

แต่โดยสรุปแล้ว ระหว่างปี ๒๕๐๑ - ๒๕๑

ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง สินค้าและบริการที่ส่งออก

ตามราคาปัจจุบัน) มากกว่าอัตราการเพิ่มขึ้น

ละ ๑๐.๒ ต่อปี (คำนวณตามราคาปัจจุบัน

ไม่มากกว่าการส่งออก และทำไมจึงไม่

ที่เป็นอยู่ในประเทศด้อยพัฒนาทั้ง

ปรับตัวของมันเองได้ เพราะห

มูลค่าของการส่งออกลดลง

ขาดดุลในดุลการชำระเงิน

และธุรกิจภายในประเทศ

การนำเข้าก็จะลดลง

ลงไปเรื่อยๆ จนกร

การชำระเงิน ๆ ก็

ผู้ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ มีข้อสมมติอยู่ข้อหนึ่งว่า รัฐบาลไม่มีบทบาททางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นวิธีที่ดีในการอธิบายการปรับตัวเองของระบบมาเป็นจริงแล้ว รัฐบาลมีบทบาททางเศรษฐกิจมากที่สุด และการทำงานของเศรษฐกิจก็มีความเกี่ยวพันเป็นอย่างมากกับพฤติกรรมทางการคลังอัน รัฐบาลไทย นั่นก็คือ ความเกรงกลัวอย่างแรงของรัฐบาลที่จะใช้นโยบายตัวมากขึ้น ประกอบกับความเอื่อยเฉื่อยไม่ทันการในการปรับใช้นโยบาย ง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในยามที่การส่งออกเพิ่มพรวดขึ้น ซึ่งมักจะตามติดเข้าขั้นนี้ รายได้ของรัฐบาลซึ่งขึ้นอยู่กับภาษีศุลกากรอย่างมาก ก็จะเพิ่ม ด การใช้จ่ายของรัฐบาลมักจะเพิ่มขึ้นไม่เท่าทันการเพิ่มของรายได้ ผลก็คือ า เกิดดุล งบประมาณของรัฐบาลก็มักจะเกินดุลด้วย แต่ผล การ ภารกิจกลับตรงกันข้าม ปราบปรามการทำนองนี้รู้จักกันดี าง ทางการคลัง” (fiscal drag)

สหสัมพันธ์อย่างหยาบ ๆ ระหว่างดุลการชำระเงิน  
เห็นได้ว่า ในตอนต้นตั้งแต่ปี ๒๕๐๓ เป็นต้นมา  
ประมาณก็จะเกินดุลด้วย และเมื่อมีการขาดดุล  
ประมาณก็ขาดดุลเช่นกัน ครั้นต่อมาใน  
ทางด้านงบประมาณก็มีการเปลี่ยน-

ชัดเจนอย่างหนึ่งคือ ทำให้แรง  
เกินดุลมีน้อยลง และด้วยเหตุ  
ให้ยาวนานออกไป โดย  
ธนาคารแห่งประเทศไทย  
แล้ว แต่ในขณะเดียว  
๖๒-๒๕๑๔ ภาวะ  
จะว่ารัฐบาลเข้าไป

**ตารางที่สอง**  
**เปรียบเทียบส่วนเกินดุลของงบประมาณ**  
**กับส่วนเกินดุลของดุลการชำระเงิน ฯ**  
**(ล้านบาท)**

ปี	ส่วนเกินดุลของงบประมาณ	ส่วนเกินดุลของดุลการชำระเงิน ฯ
๒๕๐๔	๗๓๖.๔	
๒๕๐๕	๕๕๙.๙	
๒๕๐๖	๓๑๓.๒	
๒๕๐๗	๖๑๔.๑	๑,๔๓๐.๓
๒๕๐๘	๕๙๔.๖	๑,๙๘๕.๐
๒๕๐๙	๑,๖๔๗.๗	๓,๓๐๔.๔
๒๕๑๐	- ๒๘๙.๘	๑,๓๑๓.๐
๒๕๑๑	- ๙๗๗.๕	๔๔๙.๑
๒๕๑๒	- ๒,๒๒๗.๙	- ๙๑๓.๘
๒๕๑๓	- ๔,๔๙๕.๓	- ๒,๖๕๒.๐
๒๕๑๔	- ๔,๐๖๖.๑	- ๓๓๕.๒
๒๕๑๕	- ๑๒๘.๑	๓,๙๙๑.๔

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ ส่วนเกินดุลของงบประมาณ = รายได้ของรัฐบาล - รายจ่ายของรัฐบาล + เงินกู้ภายในประเทศส่วนที่นอกเหนือไปจากเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสิน ได้นำมาคำนวณด้วย เพราะถือว่ามีส่วนทำให้งบประมาณเกินดุล และก่อให้เกิดแรงกดดันทางด้านการชำระเงินฝัก

ยุ่งเกี่ยวกับการเพิ่มอัตราภาษีศุลกากรอย่างขนานใหญ่ชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๑๔ ภาวะการขาดดุลของดุลการชำระเงิน ฯ ก็คงจะยาวนานกว่าที่ปรากฏเป็นแน่ ฉะนั้น หากต้องการให้ดุลการชำระเงิน ฯ มีการปรับตัวอย่างรวดเร็วแล้ว อาจถือได้ว่าพฤติกรรมทางการคลังของรัฐบาลเป็นตัวทำลายเสถียรภาพของราคา เพราะไปป้องกันการ

ปรับตัวหรือทำให้การปรับตัวนั้นช้าลงไป อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังโชคดีในช่วงเวลาของการเกิดดุลในดุลการชำระเงิน ฯ นั้น ยาวนานพอที่จะสร้างฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศให้มันคงได้ เมื่อเกิดการขาดดุลขึ้น เช่นในปี ๒๕๑๖ - ๒๕๑๗ ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนหลัง เราก็ยังรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศและเสถียรภาพของราคาไว้ได้

ในขณะที่พฤติกรรมทางการคลังของรัฐบาลเป็นไปในลักษณะที่ได้อธิบายมาข้างต้นนี้ ผลกระทบที่มีต่อธุรกิจภายในประเทศกลับเป็นไปในทางที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพ ฉะนั้น เมื่อเกิดบรรยากาศแห่งการจำเวียนเติบโต อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของการส่งออก “ตัวถ่วงทางการคลัง” อาจทำให้การขยายตัว้อัดอาดลงไปบ้าง ทำนองเดียวกัน เมื่อการขยายตัวของการส่งออกเริ่มจะลดลง ดังที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔ ส่วนขาดดุลของงบประมาณก็จะไปทวนกระแสเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เราไม่ควรจะลืมว่า ประเทศไทยเป็นประเทศสัทธิกรรม ซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยธรรมชาติเป็นอันมาก สินค้าออกส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตรกรรม ทำให้ปริมาณการส่งออกต้องผูกพันกับสภาพดินฟ้าอากาศอย่างหลีกเลี่ยงมิได้<sup>๑๐</sup> เราจะขจัดความแปรปรวนดังกล่าวนี้ได้ ก็โดยการเปลี่ยนแปลงวิธการในการผลิตทางเกษตรกรรมในระยะยาวเท่านั้น เพราะฉะนั้น สิ่งที่ได้ในขณะนั้นก็คือ พยายามลดผลกระทบของความแปรปรวนที่มีต่อส่วนอื่น ๆ ของระบบเศรษฐกิจลงให้น้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

สรุปได้ว่า สถานการณ์ก่อนปี ๒๕๑๖ เป็นช่วงเวลาที่เศรษฐกิจไทยมีเสถียรภาพมากที่สุดทีเดียว เสถียรภาพดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับกลไกทางเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้วในระบบ มากพอ ๆ กับที่ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของรัฐบาล โปรดสังเกตด้วยว่า ผู้เขียนใช้คำว่า “พฤติกรรม” แทนที่จะใช้คำว่า “นโยบาย” เพราะถ้าจะใช้คำว่า “นโยบาย” ก็จะเป็นการให้เกียรติรัฐบาลมากเกินไป เราจะเข้าใจประเด็นนี้ดียิ่งขึ้น เมื่อได้พิจารณาถึงสถานการณ์ใน ๒๕๑๖-๒๕๑๗

---

๑๐. ความต้องการของต่างประเทศที่จะซื้อสินค้าและบริการของเรา อาจก่อผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจภายในประเทศได้ แม้ผู้เขียนจะเชื่อว่า เป็นการกล่าวที่เกินจริงไปบ้าง

### ๑.๓ ช่วงสองปีแห่งการไร้เสถียรภาพ ๒๕๑๖-๒๕๑๗

เราสามารถสรุปพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีต่อความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจมหภาคในช่วงปี ๒๕๑๑-๒๕๑๕ ได้ด้วยคำเพียงคำเดียวคือ การเฉยเมย และในเมื่อความจริงก็ได้ปรากฏแล้วว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมั่นคงดี และกลไกของระบบเศรษฐกิจไทยก็มีเสถียรภาพแฝงเร้นอยู่ในตัว การเฉยเมยอาจเป็นกลยุทธ์ที่ดี และอาจเป็นกลยุทธ์ที่ดีที่สุดเสียด้วย เมื่อเปรียบกับวิธีการอื่น ๆ ที่รัฐบาลพอจะนำมาใช้ได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าดูตามประสบการณ์เท่าที่เป็นมานั้น จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจไทยในช่วงปี ๒๕๑๑-๒๕๑๕ เราก็คงจะเข้าใจได้ว่า ทำไมรัฐบาลจึงภูมิอกภูมิใจนักหนาในบทบาท (หรือความไม่มีบทบาท) ของตน ที่สามารถคุมเศรษฐกิจไม่ให้ผันแปรไปอย่างมากได้

แต่การเฉยเมยนี้ ถ้านำไปใช้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหมดสิ้น ดังในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ คงจะหาส่วนดีมากกว่าได้ยากมาก วิฤติการณ์ที่แทบทุกประเทศประสบในช่วงสองปีนี้ มีรากฐานมาจากการที่อัตราของการค้า (*terms of trade*) ของแต่ละประเทศเปลี่ยนแปลงไปมาก ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ราคาสินค้าขั้นปฐมแพงขึ้นอย่างรวดเร็ว<sup>๑๑</sup> และขมวดด้วยวิฤติการณ์น้ำมัน ผู้ที่เสียเปรียบมากคือ บรรดาประเทศอุตสาหกรรมและกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา (โดยเฉพาะพวกที่ต้องซื้ออาหารและน้ำมันเป็นสินค้าเข้า) สำหรับแต่ละประเทศ การเปลี่ยนแปลงอัตราของการค้า หมายถึง การสูญเสียรายได้ที่แท้จริงของประเทศโดยส่วนรวม เมื่อประเทศโดยส่วนรวมสูญเสียประโยชน์ไป ก็หมายความว่า จักต้องมีใครในประเทศนั้น ๆ ที่จะต้องแบกภาระจากการสูญเสียนี้ ภาวะเงินเฟ้อในประเทศเหล่านี้ โดยเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรม แท้ที่จริงก็สืบเนื่องมาจากการที่กลุ่มต่าง ๆ พยายามที่จะโยนภาระการสูญเสียนี้ไปให้คนอื่น โดยการชิงขึ้นราคาสินค้าที่ตนเป็นผู้ขายเสียก่อน<sup>๑๒</sup>

๑๑. สินค้าขั้นปฐม หมายถึง สินค้าเกษตร ในทางเศรษฐศาสตร์ เมื่อเรากล่าวถึงอุตสาหกรรมขั้นปฐม (primary industry) เราหมายถึงเกษตรกรรม อุตสาหกรรมขั้นที่สอง (secondary industry) หมายถึง อุตสาหกรรมหัตถกรรม หรือ "อุตสาหกรรม" ในความหมายที่ชาวบ้านเข้าใจกันทั่วไป ส่วนอุตสาหกรรมขั้นที่สาม (tertiary industry) หมายถึง บริการต่าง ๆ -- *บรรณาธิการ*

๑๒. สำหรับความคิดในย่อหน้านี้ ผู้เขียนได้จากการสนทนากับนายฟอเรสต์ คุกสัน

สำหรับประเทศไทย เราจะจัดให้ผู้ได้เปรียบหรือผู้เสียเปรียบดี ผู้เขียนอยากจะ  
ขอจัดไว้ให้เป็นผู้เสียเปรียบสุทธิรายเล็ก เพราะว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ของทั้ง  
สินค้าประเภทอาหารและสินค้าขั้นปฐม (เช่น ยาง และดีบุก) และราคาสินค้าเหล่านี้ก็ได้  
เพิ่มขึ้นอย่างมาก ผลประโยชน์ที่ได้รับนี้ ถูกหักกลบลบออกไป เพราะราคาน้ำมันและปุ๋ย  
สูงขึ้น<sup>๑๓</sup> หลังจากสามเดือนแรกของปี ๒๕๑๗

อย่างไรก็ดี เราจำเป็นต้องย้ำความจริงที่ว่า การเสียเปรียบสุทธิที่เกิดขึ้นนั้นค่อนข้าง  
ข้างจะเล็กน้อย และแน่นอนที่สุดว่า จะต้องน้อยกว่าที่ประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายต้องเผชิญ  
และในเมื่อประเทศไทยไม่ได้มีปัญหาในระดับเดียวกันกับประเทศเหล่านั้น ก็ไม่มีความ  
จำเป็นใด ๆ เลย ที่เราจะต้องไปนำเอาภาวะเงินเฟ้อในประเทศเหล่านั้นเข้ามาในเมืองไทย  
สิ่งที่ควรกระตือรือร้นทำเป็นประการแรกก็คือพยายามป้องกันภาวะเงินเฟ้อ และใช้มาตรการ  
ทางด้านอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศให้มีการปรับค่าของเงินบาทอยู่เสมอ  
แต่กลับปรากฏว่า รัฐบาลตัดสินใจที่จะผูกค่าเงินบาทไว้กับเงินดอลลาร์อเมริกัน แล้วปล่อยให้  
ค่าของเงินบาทถูกชักขึ้น ชักลงไปตามกระแสของเงินตราที่ผู้คนชักไม่คอยไว้ใจกันเสีย  
แล้ว<sup>๑๔</sup> ผลที่ตามมาก็คือ เศรษฐกิจภายในประเทศได้รับความกระทบกระเทือนอย่างเต็มที่  
จากภาวะเงินเฟ้อของโลก อัตราเงินเฟ้อของเราซึ่งเคยอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ ๑๐ ก็กลับ  
ขึ้นไปอยู่ในระดับร้อยละ ๑๕-๒๐

“ตัวถ่วงทางการคลัง” ซึ่งเป็นผลของนโยบายเจตนาของรัฐบาล ก็ปรากฏ  
ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ระบบภาษีอากรเป็นระบบที่เก็บตามมูลค่าของสินค้า เมื่อสินค้ามีราคาแพง  
ขึ้น ภาษีที่เก็บได้ก็พลอยมากขึ้นด้วย ทำให้รัฐบาลมีรายได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในเวลา  
เดียวกัน รัฐบาลก็มีนโยบายอันแจ่มชัดที่จะป้องกันมิให้ราคาสินค้าสำคัญสองประเภท คือ  
ข้าวและน้ำตาล ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงราคาในตลาดโลก วิธีหนึ่ง  
ที่ใช้ก็คือ เรียกเก็บภาษีขาออกจากสินค้าทั้งสองชนิดนี้ และเมื่อราคาสินค้าทั้งสองชนิดนี้  
สูงขึ้นในตลาดโลก รัฐบาลก็มีรายได้เพิ่มขึ้น

๑๓. ผู้เขียนหลีกเลี่ยงที่จะใช้ดัชนีราคาสินค้าส่งออก-นำเข้า เพราะแม้แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยเอง  
ก็ยังยอมรับว่า เรายังไม่มีดัชนีราคาสินค้านำเข้า ที่ใช้ได้จริง ๆ

๑๔. ในกลางปี ๒๕๑๖ มีการขึ้นค่าเงินบาทเล็กน้อย ประมาณร้อยละ ๓

ส่วนในด้านรายจ่ายนั้น ปฏิบัติการของรัฐบาลในการปรับนโยบายการใช้จ่ายเป็นไปอย่างเชื่องช้ากว่ามาก งบประมาณถูกกำหนดในรูปตัวเงิน โดยยึดถือราคาสินค้าในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ และในยามที่มีภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง งบประมาณที่กำหนดโดยวิธีการเช่นว่านี้ จะเป็นงบประมาณที่ล้าสมัย ในทางปฏิบัตินั้น การกำหนดงบประมาณรายจ่าย หมายถึง การกำหนดงบรายจ่ายขั้นสูงที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลจะสามารถใช้จ่ายได้ ฉะนั้น โดยหลักการแล้ว เมื่อราคาสินค้าแพงขึ้น ยอดรายจ่ายขั้นสูงนี้ควรจะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย แต่ในระบบการงบประมาณของเมืองไทย ถ้าจะเพิ่มงบประมาณ ก็ต้องเจรจากันใหม่ และในบรรดาระบบราชการของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เห็นจะไม่มีระบบใดที่อัดอั้นเชื่องช้าเท่าระบบราชการไทย ผลก็คือ หน่วยงานราชการต่าง ๆ ไม่สามารถใช้จ่ายเงินได้เต็มตามงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ เพราะไม่สามารถหาซื้อสิ่งของได้ตามราคาที่ระบุไว้ได้ ในขณะที่รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ ในที่สุด ที่คาดกันไว้ว่า จะมีการขาดดุลอย่างมากมาย มักจะกลับกลายเป็นการเกินดุลอย่างมากมาแทนที่

การณ้ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นในขณะที่การลงทุนของเอกชนลดลงอย่างเห็นได้ชัด เหตุผลในเรื่องนี้กลับไม่สู้ชัดเจนเท่าใดนัก บ้างก็ว่าส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องก็คือ ต้นทุนของโรงงานและอุปกรณ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องแรงงาน (ซึ่งแท้จริงก็สืบเนื่องมาจากภาวะเงินเฟ้อ) ③ และ ความไม่แน่นอนในวิถีทางการเมืองภายหลังการปฏิวัติ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

การที่อุปสงค์ลดลง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากงบประมาณเกินดุลและการลงทุนของเอกชนลดลงนั้น ยังผลให้เศรษฐกิจไทยเข้าสู่ภาวะตกต่ำ อุตสาหกรรมต่างๆซึ่งกำลังได้รับความกระทบกระเทือน อันเป็นผลจากความต้องการจากต่างประเทศลดลง ยังถูกซ้ำเติมด้วยปัญหาที่ว่า ความต้องการสินค้าภายในประเทศเองก็มีไม่มากนัก และคงจะลดปริมาณการผลิตลงอย่างแน่นอน ความหวังว่าไรคงอยู่ที่ภาคเกษตรกรรม แต่ปัญหาก็คือ ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการที่ราคาสูทธิของผลิตผลทางเกษตรสูงขึ้นนั้น จะถูกหักกลบลบไป เพราะโอกาสที่จะหางานทำนอกไร่่นาลดลงมาก อันเป็นผลจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในบริเวณชนานเมือง

ความสงบราบเรียบในช่วง ๒๕๐๐-๒๕๑๕ เห็นจะไม่มีวันย้อนกลับมาอีกเป็นแน่

## ๒. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

### ๒.๑ มรดกก่อนสงคราม

ถ้าจะเข้าใจการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะหลังสงคราม เราจำเป็นต้องเริ่มต้นด้วยการ พิจารณามรดกตกทอดที่ได้รับมาเกือบร้อยปีก่อนหน้านั้น ซึ่งระบบเศรษฐกิจเกือบจะเป็นอาณานิคม ผู้เขียนใช้คำว่า “เกือบจะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบอาณานิคม” ก็เพราะเหตุว่า ถึงสมัยเราจะไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศมหาอำนาจใด ๆ จากเขตบอร์เนียว แต่เราก็ได้ทำสนธิสัญญาบาวริงไว้ในปี ๒๓๙๘ ซึ่งกำหนดข้อจำกัดไว้ว่า จะเก็บอากรขาเข้าเกินร้อยละ ๓ ไม่ได้ นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดอย่างรุนแรงอีกหลายประการที่กระทบกระเทือนนโยบายการค้าของประเทศตลอดมาเป็นระยะเวลากว่า ๗๐ ปี การเปลี่ยนแปลงใด ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคู่สัญญา นี่เป็นเรื่องของ “จักรพรรดินิยมของผู้ค้าแบบเสรี” อย่างแจ่มชัด ถ้าจะพูดว่า สนธิสัญญาบาวริงกำหนดแบบแผนของชีวิตเศรษฐกิจไทยในเวลาประมาณ ๘๐ ปีต่อจากนั้น หรือจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่สอง ก็มีใช้การพูดที่เกินความจริงแม้แต่น้อย

โดยพื้นฐานแล้ว การสนองตอบของระบบเศรษฐกิจไทยต่อภาวะการค้าเสรีที่ถูกยึดเยียดให้มานี้ เป็นไปตามที่ทฤษฎีความถนัดโดยเปรียบเทียบ (static comparative advantage theory) ได้กล่าวไว้ ในขณะนั้น เมืองไทยมีที่ดินมากมายเหลือเฟือ ขาดแคลนทุนมาก และค่อนข้างจะขาดแคลนแรงงาน ซึ่งเห็นได้ชัดว่า เราถนัดการผลิตทางเกษตรมากกว่าทางอุตสาหกรรม และในการผลิตทางการเกษตรนั้น เราก็มุ่งผลิตข้าวเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าตามทฤษฎีแล้ว ข้าวดูจะเป็นพืชที่ไม่เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจที่ขาดแคลนแรงงาน ดังเช่นประเทศไทยเมื่อศตวรรษที่แล้วมา เหตุผลที่พอจะอธิบายได้ก็คือ ที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรกรรมนั้นอยู่ในที่ราบลุ่มภาคกลาง ที่ราบสูงชุกชุมด้วยโรคมาเลเรีย และที่ราบลุ่มภาคกลางนั้นก็ไม่ใช่เหมาะที่จะเพาะปลูกพืชอื่นใดนอกจากข้าว

ดังนั้น การค้าเสรีได้มีส่วนในการเปลี่ยนสภาพคนไทยส่วนใหญ่ให้เป็นชาวนา ผลประโยชน์ส่วนหนึ่งของการที่ไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศมหาอำนาจใดเลยนั้น



ทำให้นโยบายที่ดินเอนเอียงไปเข้าข้างผู้ถือครองที่ดินรายย่อย และต่อต้านการทำไร่  
ขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม การเลือกข้าวเป็นพืชหลัก ได้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจไทยไม่กลายเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการประกอบการทางเกษตรกรรมขนาดใหญ่ (plantation economy) และการส่งออกของเราที่ขึ้นอยู่กับการผลิตของชาวนาไทยรายย่อยทั้งหลาย

ตำราเศรษฐศาสตร์ทั้งหลายได้กล่าวไว้ว่า การยึดถือแนวทางของทฤษฎีความถนัด โดยเปรียบเทียบ ก่อให้เกิดประโยชน์ที่เรียกกันว่า "ผลประโยชน์ทางการค้า" ชาวนาที่ตั้งรกรากทำนาในบริเวณที่ราบภาคกลางเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์นี้เป็นส่วนมาก มีหลายคนเห็นว่า เจ้าที่ดินและพ่อค้าคนกลางชาวจีนต่างหาก ที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์ดังกล่าว และส่งผลประโยชน์นั้นเป็นตัวเงินกลับไปเมืองจีน ไม่มีข้อสงสัยใด ๆ ทั้งสิ้นว่า ผลประโยชน์ส่วนหนึ่งตกแก่เจ้าที่ดินและพ่อค้าคนกลางอย่างแน่นอน แต่จะมากน้อยเพียงใดนั้น ไม่มีใครรู้ และก็ขอยืนยันด้วยว่า ชาวนาก็ได้รับประโยชน์เช่นกัน เพราะได้มีการขยายที่ดินในการเพาะปลูกออกไปเรื่อย ๆ และก็ไม่เคยมีใครแสดงความเห็นว่า ชาวนาถูกบังคับให้กระทำเช่นนั้น และถ้าเป็นการกระทำด้วยความสมัครใจ ข้อสังเกตที่ตั้งเอาไว้ว่า ชาวนาขยายที่ดินในการเพาะปลูก เพราะต้องการเพิ่มสวัสดิการของตนให้ดีขึ้นนั้น ก็ดูสมเหตุสมผล

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ผลประโยชน์ที่เกิดจากชาวนานี้ เป็นผลประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นเพียงคนเดียว แล้วก็จะไม่เพิ่มขึ้นอีก และเกิดขึ้นจากการปรับระบบเศรษฐกิจให้เข้ากับสภาพที่เรากล่าวว่าเท่านั้น แต่ประโยชน์นี้มีได้เพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ ปีแล้วปีเล่า จริงอยู่การผลิตข้าวโดยส่วนรวมขยายตัวอยู่ตลอดเวลาในตอนนั้น แต่เป็นการขยายตัวที่ตึงกว้างขึ้นเรื่อย ๆ เพราะมีประชากรและชาวนารุ่นใหม่ ๆ ถูกดึงเข้าไปในภาคการค้า ในขณะที่ชาวนาเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้ามากขึ้น (คือ ผลิตเพื่อขายด้วย มิใช่เพื่อการบริโภคอย่างเดียว) ในตอนที่ถูกดึงเข้าไปนั้น ก็อาจจะได้เงินได้ทองเพิ่มขึ้นตอนนั้นตอนเดียว ถ้าจะให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ เขาจะต้องปรับปรุงเทคนิคการผลิต แต่การปรับปรุงนี้มีได้เกิดขึ้น

สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ แตกต่างไปจากบริเวณที่มีการบุกเบิกในเขตอบอุ่น เช่น ในสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ฯลฯ ในที่เหล่านั้น การเพิ่มรายได้เป็นสิ่ง

เป็นไปได้ เพราะมีการลงทุนต่อเนื่องกันไป และมีการนำวิทยาการใหม่ ๆ มาใช้อยู่ตลอดเวลา ในเมืองไทยนั้นการขาดแคลนทุนและการมีความรู้ทางเทคโนโลยีในระดับต่ำ กลายมาเป็นข้อจำกัดอันสำคัญ หากมีทรัพยากรเหลือจากการใช้บริโภค รัฐบาลก็จะสูบเอาไปหมด ทางด้านนโยบาย รัฐบาลได้ให้ความสำคัญขั้นสุดยอดกับการพัฒนาระบบบริหาร ซึ่งดึงดูดไม่เฉพาะแต่ทรัพยากรทุนเท่านั้น หากยังดึงเอาทรัพยากรมนุษย์ไปด้วย ความจริงแล้ว ดังที่นายเจมส์ ซี อิงแกรมได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลในยุคนั้นมีทรัพยากรเหลือเพื่อ แต่ทว่าเอาไปสะสมเป็นทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเสียมากจนเกินขอบเขต<sup>๑๕</sup> อิงแกรมพยายามหาเหตุผลมาอธิบายปัญหานี้ แต่ผู้เขียนเองเห็นว่า เหตุผลที่รับฟังได้มากที่สุดก็คือ รัฐบาลไทยพยายามรักษาอิสรภาพทางการเมืองไว้ให้ได้อย่างสูงสุดความสามารถนั่นเอง เพราะเห็นว่าเหตุที่ประเทศต่าง ๆ ต้องตกเป็นเมืองขึ้นก็เนื่องจากชาติวิญไม่สามารถรักษาสถานภาพทางการเงินเอาไว้ได้ ดังนั้น ความรังเกียจที่จะขอกู้เงินและความนิยมชมชอบที่จะสะสมทุนสำรองเงินตราต่างประเทศจึงได้เกิดขึ้น<sup>๑๖</sup>

ส่วนทรัพยากรที่น่าจะใช้ลงทุนซึ่งอยู่ในมือเอกชนนั้น ส่วนใหญ่แล้วไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากจะใช้ไปในการสนับสนุนการขยายที่ดินเพื่อการเพาะปลูก เทคนิคใหม่ ๆ ที่ชาวนาจะนำมาใช้ในการเพาะปลูกก็ไม่มี ความจริงแล้ว ในระบบเศรษฐกิจที่อุดมไปด้วยที่ดินเช่นเมืองไทย การใช้เครื่องจักรกลน่าจะมีได้อย่างที่หลาย ๆ คนในยุคนั้นตระหนักดี แต่ปรากฏว่าเครื่องจักรที่มีในเวลานั้นมาจากเขตอบอุ่นใช้สำหรับปลูกข้าวสาลี และเอามาใช้ในนาข้าวที่เต็มไปด้วยโคลนและน้ำของเมืองไทยไม่ได้เลย ทั้งการพัฒนาเทคนิควิทยา

๑๕. James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970*, (Stanford: Stanford University Press, 1972), chapter 10.

๑๖. คำอธิบายของอิงแกรมเน้นหนักไปในเรื่องอิทธิพลของที่ปรึกษาการเงินชาวอังกฤษ ผู้ซึ่งต้องการให้ฝากเงินทุนไว้ในลอนดอน (*อ้างแล้ว* หน้า ๑๗๐) ประเด็นจึงกลับกลายเป็นเรื่องอิทธิพลของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศไป นักประวัติศาสตร์หลายคนกำลังถกเถียงกันในเรื่องนี้ แต่ตัวอย่างที่อ้างอิงกลับไปพูดถึงกระทรวงที่ไม่ค่อยจะสำคัญ เช่นกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนความสัมพันธ์ที่แน่นอนระหว่างที่ปรึกษาทางการเงินกับรัฐบาลไทยเป็นเรื่องที่ยังจะต้องมีการค้นคว้าต่อไป

การขึ้นเองภายในประเทศ เพื่อให้เหมาะกับภาวะแวดล้อมเช่นนี้ก็ยังไม่มียกด้วย<sup>๑๗</sup>

เราพอจะสรุปได้ว่า การพัฒนาในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เน้นหนัก ในด้านการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำนา ระบบการผลิตอาศัยชาวนายย่อย และใช้เทคนิคสมัยใหม่น้อยมาก และที่ซ่อนอยู่ข้างบนระบบการผลิตของชาวนานี้ก็คือ ภาคการค้าปลีกๆ ซึ่งวุ่นวายอยู่กับกระบวนการแปรรูปและการส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศ สินค้าออกประเภทอื่น ๆ เช่น ยาง ไม้สัก และดีบุก มีความสำคัญในแต่ละภูมิภาค แต่เราจะไม่พูดถึงในที่นี้

สนธิสัญญาบาวริงหมตสภาพการบังคับใช้ในปี ๒๔๗๙ ก่อนหน้านั้น เอกสิทธิส่วนใหญ่ทางด้านการค้าปลีกก็ได้รับกลับคืนมาตั้งแต่ปี ๒๔๖๙ มีการขึ้นอัตราภาษีศุลกากร แต่นอกจากนั้น ก็ไม่มีโครงการอะไรที่สอดคล้องกัน ที่จะมึผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างสังเกตเห็นได้ชัด

## ๒.๒ ลักษณะบางประการที่กระทบภาพการเจริญเติบโตหลังสงคราม

เราจะไม่กล่าวถึงช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง และช่วงเวลาหลังจากที่สงครามสิ้นสุดลงใหม่ๆ แต่จะเริ่มพิจารณาตั้งแต่ปี ๒๔๙๔ ซึ่งเป็นปีที่ยุคแห่งการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังสงครามกำลังจะสิ้นสุดลง ในขณะนั้น ระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับสถานการณ์ใหม่ ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การขยายที่ดินเพื่อเพาะปลูกข้าวสิ้นสุดลง ที่ดินส่วนใหญ่มีผู้เข้าถือครองหมดแล้ว โดยเฉพาะในเขตที่ราบภาคกลาง การขยายพื้นที่เพาะปลูกหลังจากช่วงนี้ เกิดขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

๑๗. เรื่องนี้เป็นเรื่องแปลก เพราะไม่ปรากฏว่ามีการขาดแคลนความชำนาญทางด้านเทคนิคในท้องถิ่น เช่น นายทุนจีนก็ยังสามารถตั้งโรงสีข้าวและผลิตเครื่องจักรไอน้ำสีข้าวได้เอง แข่งขันกับชาวยุโรปซึ่งส่งเครื่องจักรเข้ามา โรงสีท้องถิ่นเริ่มทำการภายหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริงประมาณ ๕๐ ปี กู G.W. Skinner, *Chinese Society in Thailand: An Analytical History* (Ithaca: Cornell University Press, 1957), p. 104 อาจจะเป็นไปได้ว่า ความสามารถในระดับท้องถิ่นในสมัยนั้น ยังเป็นขั้นเลียนแบบต่างประเทศ ไม่ใช่ออกแบบได้เอง และในกรณีของเครื่องจักรกลทางการเกษตรนั้น การออกแบบของต่างประเทศ ก็จะเอามาใช้ได้กับการเพาะปลูกข้าวนั้นแทบจะไม่มีเลย จนกระทั่งมีการคิดควายเหล็กขึ้นมาในตอนกลางศตวรรษที่ ๒๐

(๒) อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรได้เติบโตสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรตกประมาณร้อยละ ๑.๐-๑.๕ ต่อปี แต่ในยุคหลังสงครามดังกล่าว เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓.๐-๓.๓ ต่อปี

(๓) การบุกเบิกที่ดินบนที่ตอนเริ่มเกิดขึ้น อาณาบริเวณดังกล่าวนี้เป็นอันมาก ชุกชุมด้วยโรคมาเลเรีย การปราบปรามมาเลเรียในช่วงปี ๒๔๘๓ กับ ๒๔๙๓ ซึ่งประสบผลสำเร็จ ได้ยังผลให้มีที่ดินสำหรับการเพาะปลูกเพิ่มขึ้น

(๔) การสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน ทำให้ความผูกพันระหว่างพ่อค้าจีนกับบ้านเกิดเมืองนอน ห่างเหินกันไป และส่วนใหญ่เริ่มถือเอาเมืองไทยเป็นที่อยู่ถาวร เงินทองที่เคยส่งกลับไปสะสมไว้ที่เมืองจีนเริ่มลดลงอย่างมาก

### ๒.๓ ลัทธิเศรษฐกิจชาตินิยม ๒๔๙๔-๒๕๐๑

ถ้าจะให้เศรษฐกิจไทยเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่ลำดับไว้ในข้อ ๒.๒ และถ้าจะให้เศรษฐกิจไทยมีความไหวตัวดีขึ้น ก็จะต้องมีเป้าหมายการพัฒนาที่แจ่มชัด แต่การล้มกลับกลายเป็นว่าในระยะปี ๒๔๙๔-๒๕๐๑ นโยบายที่รัฐบาลยึดถือคือ นโยบายของลัทธิเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ที่กำหนดไว้อย่างคลุมเครือมาก ผลที่ตามมาคือ ความล้มเหลว

ประการแรก ในระยะสงครามเกาหลี การส่งออกสินค้าออกได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่หาได้ก่อประโยชน์แก่ผู้ผลิตสินค้าออกที่แท้จริง คือชาวไร่ชาวนาเท่าใดนัก เพราะรัฐบาลได้แย่งเก็บภาษีไปเสียก่อน ครั้นเมื่อความรุ่งเรืองนี้ได้ผ่านจุดยอดไปแล้ว และกำลังจะตกต่ำลง รัฐบาลกลับตัดสินใจขึ้นค่าเงินบาทในปี ๒๔๙๕ เงินบาทมีค่าเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๑๑.๓๓ ผลก็คือ เกิดวิกฤตการณ์ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ<sup>๑๘</sup> ทำให้ต้องมีการควบคุมการนำเข้าในปี ๒๔๙๖

๑๘. S.C. Yang, *A Multiple Exchange Rate Systems: An Appraisal of Thailand's Experience 1946-1955* (Madison : University of Wisconsin Press, 1975), Chapter 8 ; T.H. Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in Development* (Canberra : A.N.U. Press, 1967), chapters 7-8 และในสิ่งพิมพ์รุ่นหลังได้ชี้ให้เห็นว่า เงินสำรองนั้นมีอยู่ถึงร้อยละ ๙๐ ของสินค้านำเข้า การขาดดุลในแต่ละปีมีน้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินสำรองระหว่างประเทศ

ประการที่สอง รัฐบาลสนับสนุนให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ดมากมาย โดยไม่มีการวางแผนอย่างรอบคอบ วิธีที่ใช้คือ การตั้งบริษัทอิทธิพลทั้งหลาย ซึ่งรัฐบาลช่วยค่าประกันเงินกู้ให้

ประการที่สาม มีการผลักรถอย่างหนักให้แก่ภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะข้าว ซึ่งในขั้นแรกมีการเก็บภาษีส่งออกอย่างแอบแฝง (โดยอาศัยระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา) ต่อมาจึงมีการเก็บภาษีส่งออกโดยตรง (rice premium) ผลก็คือ ภาคเกษตรกรรมต้องล่าหลังอยู่เรื่อยๆ นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่สนใจทุ่มทรัพยากรเพื่อค้ำจุนภาคเศรษฐกิจนี้ เพื่อชดเชยกับภาษีที่เกษตรกรต้องรับภาระถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้กู้เงินจากธนาคารโลกมาสร้างเขื่อนชลประทาน แต่ก็ไม่ได้มีการวางแผนไว้อย่างเป็นระบบเพื่อให้เขื่อนนี้เป็นประโยชน์สำหรับโครงการพัฒนาการเกษตร

ว่ากันจริงๆ แล้ว ไม่ว่าจะเป็ภาคเศรษฐกิจใด ก็หาได้มีการวางแผนอย่างเป็นระบบแต่ประการใดไม่ ผลก็คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศคำนวณตามระดับราคาคงที่มีเพียงร้อยละ ๔.๑ เท่านั้น ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี ๒๔๙๔-๒๕๐๑ ซึ่งเป็นผลจากการที่อัตราการเพิ่มขึ้นของการส่งสินค้าออกอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เพราะภาคเกษตรกรรมก้าวไปช้ามาก

แต่แม้จะพิจารณาในแง่ของความเป็นชาตินิยม ความล้มเหลวก็ปรากฏให้เห็นชัด เศรษฐกิจชาตินิยมของไทยมุ่งต่อต้านอิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวจีน นโยบายทางด้านอุตสาหกรรมของรัฐบาลมุ่งที่จะขจัดการกุมอำนาจทางการค้าของชาวจีน แต่ในการดำเนินนโยบาย รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ประกอบการชาวจีนให้เข้าไปช่วยควบคุมบรรดาบริษัทอิทธิพลทั้งหลายเหล่านั้น และเพราะว่าบริษัทเหล่านี้มีอภิสิทธิ์พิเศษ ในบางกรณีเป็นอภิสิทธิ์ผูกขาดเสียด้วย พ่อค้าชาวจีนที่สามารถเข้ามาแทรกแซงในธุรกิจเหล่านี้ กลายเป็นผู้มีอิทธิพลอย่างใหญ่หลวง ระยะนี้เป็นระยะที่ตระกูลลูกจีน ซึ่งในปัจจุบันเป็นตระกูลนายทุนชั้นนำของประเทศได้วางรากฐานของอาณาจักรธุรกิจของตน<sup>๑๙</sup> ในขณะที่ชาวนาซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนไทยแบกภาระภาษีไว้อย่างเต็มเปี่ยม

๑๙. ข้อเขียนว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (หรือที่ถูกต้องคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ) กับชาวจีนในระบบธนาคารอ่าน T.H. Silcock (ed.) *อังกั่ว* หน้า ๑๙๒-๑๙๔

## ๒.๔ การปลดปล่อยในระหว่างปี ๒๔๙๔-๒๕๐๑

เมื่อมีความล้มเหลวเกิดขึ้น ก็ย่อมมีการโจมตีเป็นธรรมดา และลูกตุ้มก็เริ่มเหวี่ยงไปในทางตรงกันข้าม

มีการยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา ซึ่งที่จริงเริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๔๙๗ มาเสร็จสิ้นเอาในปี ๒๔๙๘ การเก็บภาษีจากข้าวที่ส่งออกไปขายต่างประเทศยังคงมีอยู่ แต่คราวนี้เรียกเก็บโดยตรงและตามติดมาด้วยการค่อย ๆ ยกเลิกการควบคุมสินค้านำเข้า

ในปี ๒๕๐๐ บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นบริษัทอภิทธิพลบริษัทหนึ่ง ล้มละลายอย่างอื้อฉาว เหลือทรัพย์สินไว้เพียงเล็กน้อย แต่หนี้สินจำนวนมาก ที่สำคัญก็คือ เป็นการเปิดโปงให้เห็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างมหาศาลภายใต้หน้ากากของระบบเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือวิธีการพัฒนาโดยการตั้งบริษัทอภิทธิพลนี้ดูท่าจะใช้ไม่ได้ โดยถ้ามองจากแง่ของประชาชนก็เพราะว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่ถ้ามองจากแง่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลก็เพราะว่าตนเองถูกจับได้เร็วเกินไป

บรรยากาศเสรีในช่วงระยะเวลานี้โดยทั่วไปค่อนข้างจะมีผลในทางลบ ยังคงไม่มีการวางโครงการที่แน่นอนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งคงจะเป็นเพราะมีการแตกแยกกันอย่างรุนแรงในกลุ่มชนชั้นผู้ปกครอง ปัญหาทั้งหมดไปเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก้าวมาสู่อำนาจในเดือนตุลาคม ๒๕๐๑

พร้อมกันกับวิวัฒนาการทางการเมือง คณะผู้แทนธนาคารโลกก็ได้เสนอโครงการพัฒนาสำหรับประเทศไทย (A Public Development Program for Thailand)<sup>๒๐</sup> ซึ่งวางกลยุทธ์ในการพัฒนาไว้ในรูปแบบที่ธนาคารโลกเห็นชอบด้วย คือการให้ความสำคัญอย่างมากกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่จะไปสนับสนุนการเกษตร การริเริ่มจะต้องมาจากภาครัฐบาลซึ่งจะต้องทำการลงทุนปูพื้นฐาน และเพื่อให้กลยุทธ์นี้เป็นที่ประจักษ์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อว่าทุกฝ่ายจะได้ทำงานประสานงานกัน รัฐบาลจึงได้ทำ "แผนพัฒนา" ขึ้นมาเป็นฉบับแรก

๒๐. Johns Hopkins University, 1959

คำแนะนำดังกล่าวนี้เป็นคำแนะนำที่มาจากจังหวัดระยอง รัฐบาลสมัยนี้จึงเริ่มต้นโครงการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ซึ่งที่จริงงานดังกล่าวส่วนใหญ่โดยเฉพาะการสร้างถนนได้ดำเนินไปอย่างเอื่อย ๆ ในระยะ ๒๐ ปี ก่อนหน้านั้นแล้ว ดังนั้นจึงมีงานค้างค้างอยู่มากที่จะต้องรีบสะสาง มีการรวบรวมงานเหล่านี้เข้ามาไว้ด้วยกัน และจัดทำเป็นบัญชีรายการ เรียกเสียใหม่ให้ไพเราะว่า แผนพัฒนาหกปีฉบับแรก<sup>๒๐</sup>

## ๒.๕ ภาคเกษตรกรรม ๒๕๐๑-๒๕๐๙

ไม่ว่าจะเป็นด้วยเหตุผลกลใดก็ตาม ผลผลิตทางการเกษตรได้เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะสำหรับพืชไร่ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบุกเบิกเนื้อที่เพื่อการทำนาในภาคกลางได้จบสิ้นลง และมาบุกเบิกได้ใหม่เมื่อโครงการปราบมาเลเรียในบริเวณที่ราบสูงได้รับผลสำเร็จ และในขณะที่บริเวณที่ทำการเพาะปลูกข้าวในภาคกลาง อาศัยคลองเป็นทางคมนาคมติดต่อกับโลกภายนอก บริเวณที่ราบสูงกลับต้องอาศัยถนนหรือรถไฟ การก่อสร้างถนนอย่างมากมายในช่วง ๒๔๙๓ และ ๒๕๐๓ ทำให้มีเนื้อที่ทำการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ใช่ว่ามีถนนตัดไปแล้วก็จะเป็นการเพียงพอ เพราะการถางป่าและเตรียมดินเพื่อการเพาะปลูกเป็นงานที่ต้องทำกันอีกมาก และลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่เน้นให้เห็นถึงการมีที่ดินมากมายเหลือเฟือก็แสดงตัวออกมาอย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง เพราะประดิษฐกรรมใหม่ในการเกษตรไทยในสมัยนี้ คือการใช้เครื่องจักรกลผ่อนแรง ไม่ใช่การใช้ปุ๋ยดังในประเทศเอเชียอื่น ๆ ในบริเวณที่ดอนแทบทุกแห่ง รถแทรกเตอร์เข้ามาแทนที่แรงงานสัตว์ การใช้แทรกเตอร์ช่วยให้แต่ละครวัไถนเพาะปลูกในเนื้อที่ได้กว้างขวางกว่าการใช้แรงงานสัตว์ ฉะนั้นการเพาะปลูกในลักษณะกว้างขวางที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในเรื่องข้าว จึงใช้ในบริเวณที่มีการถางป่าใหม่<sup>๒๑</sup> ได้เช่นเดียวกับกับการเพาะปลูกพืชในบริเวณที่ดอน และผลิตต่อไร่สูงมาก เพราะดินมีความอุดมโดยธรรมชาติ แต่เมื่อความอุดมนี้หมดไปผลผลิตจะลดลง

๒๐. ประโยชน์สืบเนื่องมาจากนิทานที่เล่ากันต่อ ๆ มาในสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ใช่มาจากการพิเคราะห์ตัวเอง แผนฉบับแรกนี้เป็นเอกสารที่เห็นได้แต่เงา ไม่ปรากฏอยู่ในห้องสมุดแห่งใดทั้งสิ้น และด้วยความเกรงว่าจะเป็นที่ขี้เขิน ผู้เขียนจึงมิได้ร้องขอเอกสารฉบับนี้จากท่านเลขาธิการสภาฯ

อย่างมาก ชาวบางคนทนอยู่ต่อไป เพราะถึงแม้ผลผลิตจะลดลง บริเวณที่ได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับผลผลิตหน่วยสุดท้ายที่เคยได้ในที่เก่าแล้ว ก็ยังมากอยู่ดี บางคนอาจย้ายไปหาที่ใหม่ ซึ่งเป็นปฏิบัติการอันถือได้ว่าเป็นการทำนาทำไร่เลื่อนลอย

ความพยายามของชาวไร่หนักบุกเบิกใหม่ ๆ เหล่านี้ ช่วยให้ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นมากระหว่างปี ๒๕๐๑-๒๕๐๙ และผลที่ตามมาก็คือ ปริมาณการส่งออกของผลผลิตเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

การเพาะปลูกข้าวก้าวหน้าไปเล็กน้อย รายจ่ายจำนวนมากสำหรับการชลประทานไม่ได้ให้ผลมากนัก ทั้งนี้ก็เพราะไม่มีโครงการย่อย เช่น ขุดคลองซอยและคูน้ำตามโครงการใหญ่มา การเพาะปลูกในฤดูแล้งก็กระทำไม่ได้เพราะไม่มีการพัฒนาพันธุ์ข้าว แต่เนื่องจากในหน้าน้ำ เริ่มมีน้ำเพียงพอสำหรับการเพาะปลูกดีขึ้น ผลผลิตจึงค่อย ๆ ใต้เต้าขึ้นมาจากระดับต่ำที่เคยได้ในปี ๒๕๐๐ (๑.๔ ตันต่อเฮกตาร์) แต่ปัจจัยที่ให้ผลโดยตรงมากกว่าคือการที่รัฐบาลได้พยายามแจกจ่ายพันธุ์ข้าวพื้นเมืองได้รับการปรับปรุงแล้ว เหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้สถานการณ์ข้าวตกอยู่ในสภาวะเช่นนี้ เป็นเพราะภาษีข้าวส่งออกที่กีดราคาข้าวภายในประเทศเอาไว้วันนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การเจริญเติบโตของการเพาะปลูกพืชไร่ได้ช่วยกู้สถานการณ์เอาไว้ได้มาก การเพิ่มการส่งออกนี้ได้ช่วยกระตุ้นให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอีกครั้งหนึ่ง การส่งออกขยายตัวออกไปมากจนกระทั่งถึงปี ๒๕๐๙-๒๕๑๐

ในระบอบปี ๒๕๑๐ จังหวะก้าวหน้าของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเริ่มลดลง อัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศคำนวณในราคาคงที่ระหว่างปี ๒๕๐๑-๒๕๐๙ อยู่ในระดับร้อยละ ๘.๑ และในช่วง ๒๕๑๐-๒๕๑๕ ลดลงเหลือร้อยละ ๖.๕ สาเหตุเกิดขึ้นในภาคเกษตรกรรม กล่าวคือ การเจริญเติบโตในช่วงแรกนั้นเกิดขึ้นได้เพราะผลผลิตของพืชไร่เพื่อการค้าเพิ่มขึ้น แต่ในขณะที่มีการบุกเบิกขยายเนื้อที่ออกไปนั้น อัตราส่วนระหว่างพื้นที่ดินใหม่ที่ให้ผลผลิตสูง กับที่ดินเก่าที่ให้ผลผลิตต่ำเริ่มลดลง ดังนั้น ผลผลิตและการผลิตโดยทั่วไปจึงลดลง

สถานการณ์ของข้าวยังมีตมทนกว่านั้น ราคาข้าวในตลาดโลกซึ่งขึ้นถึงระดับสูงสุดในปี ๒๕๑๑ ลดต่ำลงหลังจากนั้นอย่างรวดเร็ว ระยะนี้เป็นระยะของการปฏิวัติเขียว



(Green Revolution) ซึ่งในขณะนี้อาจจะเป็นผลดีกับประเทศอื่น ๆ แต่สำหรับประเทศไทย  
ส่งข้าวออกเช่นประเทศไทยแล้ว ผลของการปฏิวัติเขียวยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ เพราะใน  
ชั้นแรกทีเดียวชาวนาไทยไม่ได้รับผลประโยชน์ เนื่องจากข้าวพันธุ์มหัศจรรย์นั้นมีคุณภาพ  
ในการบริโภคต่ำ ซึ่งไม่เหมาะสมเป็นอย่างยิ่งสำหรับตลาดภายในประเทศ ราคาข้าวที่ถูก  
กดเอาไว้ก็ทำให้ขาดสิ่งจูงใจที่จะคิดค้นอะไรใหม่ๆ ขึ้นมา ผลก็คือ ผลผลิตข้าวไทยหยุดนิ่ง  
อยู่กับที่มาเป็นเวลาประมาณ ๘ ปีแล้ว แต่ก็ยังมีความหวังกันว่า ในไม่ช้าจะมีการพัฒนาที่  
จะก่อให้เกิดประโยชน์ขึ้นได้ในภายหลัง และนอกจากนี้ก็เริ่มจะมีพื้นที่ดินสำหรับการเพาะ  
ปลูกที่มีการควบคุมน้ำขึ้นมา การทำนาสองครั้งเริ่มจะมีมากขึ้นพร้อม ๆ กับพันธุ์ข้าวใหม่ ๆ  
ที่เหมาะสมกับการใช้ปุ๋ย เครื่องทุ่นแรงเข้ามาแทนที่แรงงานสัตว์เกือบทั้งหมดในบริเวณที่  
ราบภาคกลาง ช่วยให้ชาวนามีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการกำหนดเวลาการเพาะปลูก

## ๒.๖ ภาคอุตสาหกรรมหลังปี ๒๕๐๕

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า ภาคเกษตรกรรมเป็นพลังสำคัญต่อ  
การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า รัฐบาลได้ละเลยภาคอุตสาหกรรม  
ตามกลยุทธ์ของรัฐบาลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รัฐบาลได้ละเว้นการเข้าไปลงทุนโดยตรงในภาค  
อุตสาหกรรม และได้หันไปสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาลงทุนแทน ถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติ  
ส่งเสริมการลงทุนมาก่อนหน้า พ.ศ. ๒๕๐๑ แล้ว แต่ก็ไม่เกิดประสิทธิผลใด ๆ มีการ  
ปรับปรุงกฎหมายฉบับนั้นและในที่สุดก็มีการออกกฎหมายมาใหม่ในปี ๒๕๐๓ ตั้งแต่นั้นเป็น  
ต้นมา สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment) ก็มีการเต็มมือ  
ในการออกไปส่งเสริมการลงทุน ซึ่งนอกจากจะให้สิทธิในเรื่องภาษีเงินได้แก่ผู้ลงทุน  
แล้ว ยังให้สิทธิอื่นอีกด้วย เช่น ยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีนำเข้าสำหรับเครื่องจักรกล  
และแม้แต่วัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต

ข้อวิพากษ์วิจารณ์คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่มีมาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบันนี้  
คือ คณะกรรมการไม่ค่อยจะพิถีพิถันในการอนุมัติไปส่งเสริมการลงทุน ไม่เคยตั้งประเด็น  
สำคัญที่ควรแก่การพิจารณานั้นก็คือ ไม่ควรส่งเสริมอุตสาหกรรมใดบ้าง ดู ๆ แล้วก็เหมือน

กับคุณสุภาพสตรีที่กำลังสนุกรสนานกับการช้อปปิ้งเป็นอย่างยิ่ง<sup>๒๒</sup> ใบบ่งเสริมการลงทุนที่  
อนุมัติออกไปนั้น ไม่มีการพิจารณาเลยว่าเป็นการลงทุนผลิตสินค้าที่มีการบริโภคกัน  
ทั่วไป (สิ่งทอ) หรือเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยที่คนกลุ่มน้อยบริโภค (ตู้เย็นและเครื่องปรับอากาศ)  
หรือว่าเป็นสินค้าที่มีขนาดการผลิต (scale of production) ใหญ่ (รถยนต์) หรือ  
ว่าความตั้งใจจริงของผู้ที่ขอและได้รับใบบ่งเสริมการลงทุนจะเป็นอย่างไร (เปโตรเคมีคัล)  
หรือว่าอุตสาหกรรมนั้นได้มีรากฐานมั่นคงแล้วและการลงทุนใหม่ก็ไม่มีการเสี่ยงมากเหมือน  
ในตอนต้น (โรงแรม โรงทอผ้าในตอนปลายของทศวรรษ ๒๕๐๐ และปูนซีเมนต์) หรือ  
ท้ายที่สุดว่ามีประสิทธิภาพในการผลิตสักแค่ไหน (ปุ๋ย) และในปี ๒๕๑๓ มีการข่าวประกาศ  
อย่างขนานใหญ่ถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการส่งเสริมการลงทุนจากอุตสาหกรรมทด  
แทนการนำเข้าไปเป็นการส่งเสริมการส่งออก ดูราวกับว่าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน  
เพิ่งจะค้นพบว่า สิ่งที่ตนส่งเสริมมาตั้งนานนมนี้ก็คือ การทดแทนสินค้าชิ้นนั่นเอง ที่จริง  
แล้วคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็เพิ่งจะค้นพบว่า ได้ให้การส่งเสริมอุตสาหกรรม  
ทดแทนการนำเข้ามาตลอดเวลาที่จริงแล้ว มีหลักฐานอยู่เล็กน้อยมาก ที่แสดงว่าคณะ  
กรรมการส่งเสริมการลงทุนมีนโยบายในการดำเนินการใด ๆ มาก่อนปี ๒๕๑๓ บัญชีราย  
การอันเลื่องชื่อที่แบ่งประเภทอุตสาหกรรมที่จะได้รับการส่งเสริมไว้เป็น กลุ่ม (ก) (สำคัญ  
อย่างยิ่งและจำเป็น) กลุ่ม (ข) (ไม่ค่อยสำคัญและจำเป็น) และกลุ่ม (ค) (อื่น ๆ) ได้  
ชักนำให้มีการถกเถียงทางวิชาการกันเป็นอย่างมากถึงเหตุและผลของการแบ่ง ส่วนใหญ่  
แล้วเป็นเรื่องที่นักวิชาการต่างประเทศพยายามจะทูลถนอมน้ำใจคนไทย โดยการหาเข็ม  
ในกองฟาง นั่นก็คือ การพยายามจะหาแววของความเฉลียวฉลาดในที่ที่มันไม่มี<sup>๒๓</sup>

นโยบายเกี่ยวกับการลงทุนของต่างประเทศ นับเป็นนโยบายที่ยอมรับการลงทุน  
ของชาวต่างประเทศอย่างไม่มีเงื่อนไข ไม่มีกฎวางไว้อย่างชัดเจนว่า อะไรเป็นสิ่งที่ประเทศ

๒๒. เพื่อให้ความยุติธรรมต่อสุภาพสตรี ผู้เขียนขอชี้แจงไว้ด้วยว่า เลขานุการทุกท่านที่ผ่านมาของ  
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนทุกท่านเป็นสุภาพบุรุษ

๒๓. Ingram, *อ้างแล้ว* หน้า ๒๘๘ พุกไว้โดยตรงไปตรงมาที่สุด Silcock (ed.), *อ้างแล้ว* หน้า  
๒๖๘ ที่ความอุตสาหกรรมประเภท "สำคัญยิ่งและจำเป็น" (ประเภท ก.) ว่าเป็นการเน้นหนัก  
ในเรื่องสินค้าทุน (capital intensity)

ไทยต้องการ สิ่งจูงใจของบริษัทต่างประเทศมีอะไรบ้าง ผลประโยชน์และต้นทุนของการลงทุนต่างประเทศเป็นอย่างไร และประเทศไทยมีทางเลือกอะไรบ้าง จนกระทั่งปี ๒๕๑๖ จึงได้มีการตั้งอนุกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณาปัญหาเหล่านี้

ผลของการอนุมัติใบส่งเสริมการลงทุนแบบเหวี่ยงขาด (ซึ่งเป็นกิจกรรมที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีความภาคภูมิใจมาก) ก็คือ การเจริญเติบโตอย่างเลอะเทอะของภาคอุตสาหกรรม แต่อย่าถามถึงเรื่องของประสิทธิภาพในการผลิต มีอุตสาหกรรมน้อยรายที่จะสามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากกำแพงภาษีคุ้มกัน ถึงแม้ว่าในจำนวนนี้จะมีอุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆ รวมอยู่ด้วยเช่น สิ่งทอ ชุริกจิโรจรัม ปูนซีเมนต์ และแก้ว และถึงแม้สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) จะเพิ่มขึ้น แต่เป็นที่น่าสงสัยว่า จะเชื่อผลลัพธ์ดังกล่าวได้หรือไม่ ถ้าหากใช้ระดับราคาที่เป็นจริงในการคำนวณหามูลค่าเพิ่ม

ด้วยเหตุที่การเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมเกิดขึ้นตามสะดวกดังกล่าวนี้ ภาคอุตสาหกรรมจึงไม่สามารถจะมีบทบาทนำในการพัฒนา ดังที่ตำราว่าด้วยการพัฒนาทั้งหลายได้ชี้แนะเอาไว้<sup>๒๔</sup>

## ๒.๗ เงินออมและการลงทุน

อัตราการเจริญเติบโตในช่วงสิบปีตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นต้นมาก่อให้เกิดประเด็นขึ้นมาว่า ผู้ที่ลงทุนอย่างหักโหมในช่วงนี้ หาทุนรอนมาจากไหน การลงทุนมีมาก โดยเฉพาะตั้งแต่ปี ๒๕๐๘ สัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่ใช้ไปในการสะสมทุนรวมเพิ่มขึ้นจาก ๑/๗ เมื่อตอนที่สฤชต์เฟิงขึ้นมามีอำนาจ มาเป็น ๑/๔ (๑๓.๒% ใน

๒๔. เมื่อผู้เขียนกล่าวถึง “อุตสาหกรรม” หมายถึงอุตสาหกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าขั้นปฐม อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังเกี่ยวข้องอยู่กับการผลิตทางการเกษตร ( การสีข้าว การฟอกน้ำตาล การผลิตอาหารสัตว์ การฆ่าสัตว์ โรงน้ำแข็ง) การเจริญเติบโตของสินค้าอุตสาหกรรมที่ส่งออกในระยะสิบปีตั้งแต่ ๒๕๐๓ เป็นต้นมานั้น ยังเป็นสินค้าจากอุตสาหกรรมการแปรรูปอยู่ ที่เห็นชัดก็คือ ติบัก ซึ่งมีการตั้งโรงงานถลุงติบักขึ้นในปี ๒๕๐๘ และน้ำตาล สินค้าอุตสาหกรรมส่งออกสมัยใหม่จริง ๆ เริ่มมามีความสำคัญเอาในปี ๒๕๑๕ และ ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นระยะที่มีการส่งสิ่งทอออกเป็นจำนวนมาก

๒๕๑๑ และ ๒๓% ใน ๒๕๑๐) และอยู่ในระดับนั้นจนถึง ๒๕๑๓ ซึ่งอยู่ในอัตรา ๒๔.๑% หลังจากนั้นก็ลดลงอย่างมากอยู่ ๒ ปี และกลับขึ้นมาถึง ๒๑.๑% ใหม่ในปี ๒๕๑๕

ตัวกำหนดการออมและการลงทุนในประเทศไทย ก่อนข้างจะเป็นเรื่องลึกลับอยู่สักหน่อยสำหรับข้าพเจ้า เรื่องหนึ่งที่จะต้องอธิบายก็คือว่า โดยเปรียบเทียบกับบรรดาประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ แล้ว อัตราส่วนของการลงทุนจะสูงมากทีเดียว แม้ในเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำ (๒๕๑๔ - ๒๕๑๕) อาจมีผู้เถียงว่า ฐานสถิติที่ใช้ในการประมาณการนั้นใช้ไม่ได้ ความเห็นนี้จริงเพียงส่วนเดียวเท่านั้น ที่จริงแล้ว ตัวเลขที่ถูกต้องตามความเป็นจริงควรจะสูงกว่านี้ เพราะในบัญชีรายได้ประชาชาติละเลยการลงทุนที่สำคัญบางประเภท เช่น การถางป่า และการปลูกไม้ยืนต้นใหม่ เช่น ยาง และมะพร้าว เป็นต้น สิ่งที่จะพูดต่อไปนี้เป็น การพยายามอธิบายว่า ทำไมอัตราส่วนการลงทุน (investment ratio) จึงอยู่ในระดับสูง

ประเด็นหลักก็คือ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงสำหรับเงินฝากธนาคารในเมืองไทยนั้นสูงมาก ถึงแม้จะลดลงในระยะปี ๒๕๑๓ เป็นต้นมาเพราะเกิดภาวะเงินเฟ้อ ดูจะเป็นเรื่องแปลกที่ผู้เขียนพูดถึงเรื่องนี้ในเมื่อได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ ๑.๑ ว่าเราขาดตลาดทุน ข้าพเจ้าขออ้างถึงหนังสือเล่มหนึ่งที่ โรนัลด์ แมคคินนอน (Ronald McKinnon) ได้เขียนไว้<sup>๒๕</sup> ในหนังสือเล่มนั้น แมคคินนอน กล่าวถึงระบบเศรษฐกิจแบบกระจุกกระจาย (fragmented economy) ซึ่งขาดตลาดทุน แต่ขณะเดียวกันก็มีช่องทางในการลงทุนโดยแบ่งแยกต้นทุนออกไปไม่ได้ (indivisibilities) และการถือเงินที่แท้จริง สนับสนุนการลงทุนในสินค้าทุนมากกว่าที่จะไปแทนที่ กลยุทธ์ที่ถูกต้องในการส่งเสริมการลงทุนก็คือ การขยายอุปทานของการถือเงินที่แท้จริงออกไปนั่นเอง และเพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในการกระทำดังกล่าว ก็คือ กระตุ้นให้ธนาคารพาณิชย์เข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยการชักจูงให้ประชาชนใช้ธนาคารให้มากยิ่งขึ้น

การปฏิรูปอัตราดอกเบี้ยครั้งใหญ่ในปี ๒๕๐๒ เพิ่มอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินฝากประจำ และในปี ๒๕๐๕ ดอกเบี้ยธนาคารได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ การ

๒๕. กุเชิงอรรด ๒

เปลี่ยนแปลงเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมาก ปริมาณเงินฝากเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยมีเงินฝากประจำเป็นตัวนำดังจะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓

เงินฝากเอกชนภายในประเทศในธนาคารพาณิชย์

๒๕๐๑-๒๕๑๕

สิ้นปี	เงินฝากเพื่อเรียก		เงินฝากประจำ	
	จำนวน (ล้านบาท)	อัตราการเจริญเติบโต (%)	จำนวน (ล้านบาท)	อัตราการเจริญเติบโต (%)
๒๕๐๑	๒๗๕๓.๒		๖๒๑.๗	
๒๕๐๒	๒๙๓๙.๖	๖.๘	๗๖๖.๗	๒๓.๓
๒๕๐๓	๓๖๑๙.๑	๒๓.๑	๑๐๒๕.๗	๓๓.๘
๒๕๐๔	๓๙๖๓.๕	๙.๕	๑๔๘๕.๓	๔๔.๘
๒๕๐๕	๓๙๘๐.๐	*	๓๑๔๘.๖	*
๒๕๐๖	๔๖๒๗.๐	๑๖.๓	๔๒๕๕.๐	๓๕.๑
๒๕๐๗	๕๑๒๗.๖	๑๐.๘	๕๓๖๘.๓	๒๖.๒
๒๕๐๘	๕๗๐๙.๑	๑๑.๓	๖๔๐๖.๗	๑๙.๓
๒๕๐๙	๖๗๗๔.๑	๑๘.๗	๘๘๒๕.๕	๓๗.๘
๒๕๑๐	๗๓๗๑.๘	๘.๘	๑๐๙๗๙.๔	๒๔.๔
๒๕๑๑	๘๒๙๙.๑	๑๒.๖	๑๓๒๔๑.๔	๒๐.๖
๒๕๑๒	๘๘๓๕.๘	๖.๕	๑๖๐๙๙.๘	๒๑.๖
๒๕๑๓	๙๓๔๒.๗	๕.๗	๑๙๔๘๙.๙	๒๑.๑
๒๕๑๔	๑๐๒๙๑.๑	๑๐.๒	๒๔๑๗๒.๔	๒๔.๐
๒๕๑๕	๑๒๓๑๖.๐	๑๙.๗	๓๑๓๗๘.๙	๒๙.๘

หมายเหตุ \* ขาดตอนไปในช่วงระหว่าง ๒๕๐๔-๒๕๐๕ จึงคำนวณหาอัตราการเจริญเติบโตสำหรับช่วงนี้ไม่ได้

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย ตัวเลขในปีแรก ๆ นั้นเอามาจาก Alek A. Rozental, *Finance and Development in Thailand* (New York : Praeger, 1970), p. 144 ซึ่งก็อ้างถึงแหล่งที่มาแหล่งเดียวกัน

การเพิ่มขึ้นอย่างมากของเงินฝากประจำนั้น ตามติดมาด้วยการที่การถือเงินเพิ่มขึ้นไปด้วย และชักจูงใจให้เกิดการลงทุน ถึงตอนนี้ถ้าเราเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศอื่น ๆ ดังที่แมคคินนอนได้วิเคราะห์เอาไว้ เราเพียงแต่เปรียบอัตราส่วนของ  $M_2$

(เงินที่ใช้หมุนเวียน + เงินฝากเพื่อเรียก + เงินฝากประจำ) กับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ และชี้ให้เห็นว่า ตำแหน่งของประเทศไทยในเรื่องนี้ดูค่อนข้างสูง ดูตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔  
 การเปรียบเทียบ  $M_2$ /GNP ระหว่างประเทศ  
 สำหรับปี ๒๕๐๐

ญี่ปุ่น	๐.๗๕
สหรัฐอเมริกา	๐.๗๐
เยอรมันนี	๐.๖๔
เบลเยียม	๐.๖๓
ฝรั่งเศส	๐.๖๐
อังกฤษ	๐.๕๕
ไต้หวัน	๐.๔๑
ไทย	๐.๓๑
ศรีลังกา	๐.๓๑
อาร์เจนตินา	๐.๒๙
ฟิลิปปินส์	๐.๒๙
เทอรกี	๐.๒๗
เกาหลีใต้	๐.๒๖
ปากีสถาน	๐.๒๖
บราซิล	๐.๒๔
อินเดีย	๐.๒๔
เวเนซุเอลา	๐.๒๔
โคลอมเบีย	๐.๒๒
ชิลี	๐.๑๒
อินโดนีเซีย	๐.๐๖

ที่มา: R. McKinnon, *อ้างแล้ว*, บทที่ ๘ สำหรับประเทศไทยคำนวณจากตัวเลขของธนาคารแห่งประเทศไทย

ถ้าสามารถติดตามดูแนวโน้มการเคลื่อนไหวของเงินทุน เพื่อที่จะยืนยันผลกระทบของการเพิ่มขึ้นของเงินฝากประจำได้ก็คงจะดีมาก แต่สถานการณ์ในเรื่องข้อมูลไม่อำนวยให้ทำได้เลย ถึงกระนั้นก็ดี เราอาจแสดงความคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับบทบาทของระบบธนาคารในการสะสมทุนได้ดังนี้

(ก) ดูจะมีความสัมพันธ์ในทางบวกระหว่างการถือเงินกับอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินออม ดังที่แมคคินนอนได้เสนอแนะไว้

(ข) อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทย มีผลพลอยได้ที่ไม่พึงปรารถนาบางประการเกิดขึ้น นับตั้งแต่ปี ๒๕๐๓ จะเห็นได้ว่า ในขณะที่มีการขยายเงินฝาก บทบาทของธนาคารและนายธนาคารก็ขยายตามไปด้วย นายธนาคารในประเทศไทยซึ่งก็เหมือนกับในอีกหลาย ๆ ประเทศ ไม่ได้ทำหน้าที่แต่เพียงเป็นนายธนาคารเท่านั้น หากยังมีธุรกิจอื่น ๆ อีกมากมาย และการที่มีเงินทุนมหาศาลผ่านธนาคารพาณิชย์ ก็เท่ากับช่วยสร้างเสริมอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองให้แก่ธนาคารเหล่านี้ไปด้วยนั่นเอง

(ค) การขยายบทบาทของธนาคารพาณิชย์ก้าวไป พร้อม ๆ กับยุคสมัยของการส่งเสริมอุตสาหกรรม และในเมื่อนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมหมายถึงกำไรอันมหาศาลที่รอคอยอยู่ ประกอบกับบรรดานายธนาคารเหล่านี้ก็ติดต่อกับทั้งพ่อค้าและนักธุรกิจอุตสาหกรรมอยู่แล้วอย่างใกล้ชิด (ถ้านายธนาคารไม่ได้เป็นพ่อค้าและนักธุรกิจอุตสาหกรรมเสียเอง) การทำงานของธนาคารพาณิชย์ก็คือ การดึงเอาเงินจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคการค้านั่นเอง มีหลักฐานแสดงให้เห็นชัดถึงการถ่ายเทเงินจากภาคชนบทเข้าสู่กรุงเทพ ฯ<sup>๒๖</sup> แต่ในช่วงปลายของทศวรรษ ๒๕๐๓-๒๕๑๓ เป็นระยะที่ภาคเกษตรกรรมกำลังเริ่มใช้วิทยาการใหม่ ๆ ต้องมีการซื้อหาวัตถุดิบในการผลิตมากขึ้น ซึ่งหมายถึงความต้องการสินเชื่อมีมากขึ้น และอัตราผลตอบแทนของเอกชน (*private rates of return*) ในภาคเกษตรกรรมก็คงจะสูงกว่าในภาคอุตสาหกรรม ยิ่งอัตราผลตอบแทนทางสังคม (*social rates of return*) ด้วยแล้ว แทบจะแน่ใจได้ว่าสูงกว่าอย่างแน่นอน ฉะนั้นการดึงเงินทุนจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมนี้ จึงนับได้ว่าก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจขึ้น

๒๖. A.A. Rozental, *Finance and Development in Thailand* (New York : Praeger, 1970), chapter 5.

(ง) ประเด็นในข้อ (ข) และข้อ (ค) นั้นอาจนำไปสู่ข้อสรุปว่า มีความต้องการสินเชื่อจากธนาคารเกินกว่าอุปทานที่มีอยู่ ซึ่งเท่ากับหมายความว่าอัตราดอกเบี้ยนั้นต่ำในความจริงแล้วส่วนมาก ธนาคารจะลงทุนในการซื้อพันธบัตรรัฐบาลมากกว่าจะให้ภาคเอกชนกู้หรือให้เบิกเงินเกินบัญชี ทั้งนี้ก็เพราะพันธบัตรรัฐบาลนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกือบจะไม่มีความเสี่ยงเลยและให้ผลตอบแทนที่ดีมาก อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของธนาคารจึงโน้มตามอัตราดอกเบี้ยพันธบัตร ซึ่งหมายถึงการเรียกอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับรายที่มีการเสี่ยงสูงที่สูงเท่าหรือสูงกว่าอัตราสูงสุดที่กฎหมายอนุญาตให้ (ร้อยละ ๑๕ ต่อปี) ผลก็คือ บรรดาผู้กู้ประเภทนี้ซึ่งรวมเอาชาวนาไวต์ด้วยเป็นผู้ต้องการกู้เงินที่ธนาคารไม่ค่อยอยากจะทำต้อนรับ

(จ) ทางแก้ที่เห็นอยู่ง่าย ๆ แต่ที่รัฐบาลมองไม่ค่อยจะเห็น ก็คือ ลดส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยสำหรับเงินฝากกับเงินกู้ ถ้าจะว่าไปแล้ว รัฐบาลมัดมือตัวเองด้วยการเข้มงวดกับการตั้งธนาคารใหม่อย่างมาก จนเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นการห้ามโดยสิ้นเชิง ทำไมรัฐบาลจึงยึดมั่นอยู่กับนโยบายนี้มาเป็นเวลานาน เป็นเรื่องที่มีปัญหาหาหาแทรกซ้อนมากเกินกว่าที่ผู้เขียนจะแสดงความคิดเห็นในชั้นนี้ได้

สรุปได้ว่า ภาคการธนาคารในประเทศไทยนั้นเป็นพลังสำคัญอย่างที่สุดในการนำเอาเงินออกมาหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ แต่ไม่ค่อยจะเป็นประโยชน์มากนักในการใช้ให้เกิดผลิตภาพไม่เพียงแต่เท่านั้น กิจกรรมธนาคารยังก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในระดับรายได้อีกด้วย ทั้งนี้ก็เพราะธนาคารพอใจที่จะให้ลูกค้าที่มีฐานะดีกู้เงิน และละเลยชาวนาไต่ยากจน

ในตอนนี้จะพิจารณาการไหลเข้าของทรัพยากรต่างประเทศอย่างค่อนข้างจะรวบรัด รวมทั้งการไหลเข้าของเงินโอนหรือบริจาค (unrequited inflows) ในบัญชีทุนสำรองทางการด้วย<sup>๒๗</sup> อัตราส่วนที่แหล่งต่างประเทศเข้ามามีส่วนในการสะสมทุนรวมของประเทศนั้น เฉลี่ยได้ร้อยละ ๑๒ ในช่วงเวลาระหว่างปี ๒๕๐๗-๒๕๑๕ มีการเปลี่ยนแปลงระหว่างปีต่อปีมากที่สุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละโครงการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากต่างประเทศ มีข้อเท็จจริงที่ขัดแย้งกับที่มีการคาดหมายโดยทั่วไปก็คือ ในช่วงนี้ แนว

๒๗. ถ้าจะอ้างถึงประมาณการการชำระหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็หมายถึงรายการ

C. 2 และ D.



โน้มนำสำหรับการลงทุนโดยตรงของเอกชนแทบจะไม่มีเลย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงปี ๒๕๙๔-๒๕๐๗ แล้ว มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทมากขึ้นหลังจากนั้น นักเศรษฐศาสตร์หลายคนสนใจในปัญหาหนึ่งว่า การลงทุนโดยตรงของเอกชนจากต่างประเทศนั้น ช่วยเสริมหรือมาแทนที่การลงทุนภายในประเทศ เราจะไม่พยายามตอบคำถามนี้ในที่นี้ เพราะไม่ค่อยแน่ใจว่าจะตั้งคำถามแบบนี้กับกรณีของเมืองไทยได้หรือไม่ ในเมื่อการลงทุนส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นนั้น มิใช่เพราะว่าเกิดขาดแคลนทุนขึ้นภายในประเทศ หากแต่เป็นเพราะว่า บริษัทผู้ขาดต่างประเทศต้องการจะปกป้องตลาดของตน และฉวยโอกาสในโอกาสที่ที่จะได้รับการส่งเสริมการลงทุนมากกว่า กล่าวได้ว่าการลงทุนจากต่างประเทศช่วยให้มีการสะสมทุนภายในประเทศน้อยมาก

อีกรายการหนึ่งที่สำคัญ แต่ไม่ค่อยจะเป็นที่รู้จักกัน ก็คือการที่ต่างประเทศให้เครดิตแก่บริษัทเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นการให้สินเชื่อผู้ขาย (Suppliers' credits) ซึ่งขยายปริมาณรวมออกไปอย่างรวดเร็วมาก ถึงแม้ปริมาณที่เข้ามาเมืองไทย จะขยายออกไปไม่เร็วเท่าก็ตาม เท่าที่แล้มาแล้ว มักจะไม่ค่อยให้ความสำคัญกับเรื่องนี้นัก แต่ถ้าหากดุลการชำระเงินค่อนข้างจะตึงมือขึ้นเมื่อไร ปริมาณดังกล่าวอาจมีอิทธิพลต่อความมั่นคงของดุลการชำระเงินได้ สำหรับในเรื่องการสนับสนุนการลงทุนทางการเงินแล้ว กล่าวได้ว่าไม่ได้ประโยชน์มากนัก

บทบาทของรัฐบาลในการกู้ยืมเงินนั้นมีน้อยมาก ซึ่งขัดต่อความเข้าใจทั่วไปไม่เคยมีการกู้เงินโดยรัฐบาลมากกว่าหนึ่งในสามของปริมาณเงินที่ไหลเข้ามาทั้งหมดในช่วง ๒๕๐๗-๒๕๑๕ ส่วนใหญ่ของจำนวนดังกล่าวเป็นการกู้จากธนาคารโลก (IBRD) และธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)

พอจะสรุปได้ว่า ความสำคัญของแหล่งเงินทุนต่างประเทศที่มีต่อการสะสมทุนภายในประเทศนั้น มีน้อยมาก และจะละลายเสียก็ได้ เพราะที่จริงแล้ว แหล่งเงินทุนภายในประเทศก็หาได้ไม่ยากนัก ความสำคัญของมันอยู่ตรงที่ว่า จำนวนเงินลงทุนที่ไม่มากนักจำนวนนี้ เป็นการลงทุนในส่วนที่สำคัญทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาล ผลกระทบของธนาคารโลกต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาล กล่าวได้ว่าหนักแน่นและเป็นประโยชน์ ส่วนในด้านการลงทุนของเอกชนจากต่างประเทศนั้น ก็หนักแน่นเหมือนกัน แต่คงจะให้

คุณประโยชน์น้อยกว่า โดยเฉพาะในกรณีที่บริษัทต่างประเทศสามารถเข้ามาวางรากฐาน  
ในด้านการตลาดสำหรับสินค้าอุปโภคบริโภคได้อย่างมั่นคง จนบริษัทภายในประเทศเอง  
เข้าไปแข่งขันในอุตสาหกรรมเดียวกันไม่ไหว

## ๒.๘ ปัญหาสิ่งแวดล้อม

ก่อนจะถึงบทสรุป ขอให้ผู้เขียนดำเนินรอยตามอย่างรายงานที่ว่าด้วยการเจริญ  
เติบโตทางเศรษฐกิจทั้งหลาย ที่จะต้องลงท้ายด้วยการแสดงความวิตกกังวลในเรื่องสิ่ง  
แวดล้อม

ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองไทยอาจจัดแบ่งออกได้ ๓ ประเภท คือ อุตสาหกรรม  
เป็นพิษ ปัญหาของตัวเมือง และปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาคเกษตรกรรม

ในประเทศพัฒนาแล้วแทบทุกประเทศ อุตสาหกรรมเป็นพิษเป็นปัญหาที่น่ากลัว  
มาก แต่สำหรับประเทศกสิกรรมเช่นประเทศไทย อุตสาหกรรมเป็นพิษเป็นปัญหาน้อยที่สุด  
ถึงแม้จะเป็นเรื่องที่น่าสนใจให้ความสนใจกันมาก เพราะเป็นปัญหาที่อาจเรียกร้องให้มี  
มติมหาชนได้อย่างรวดเร็ว และอาจมีผลแม้กระทั่งจะกระตุ้นให้สิ่งซึ่งดูเสมือนจะไม่เคลื่อนไหว  
เลย ออกมาทำการเคลื่อนไหวได้ นั่นคือระบบราชการไทย ปัญหาเรื่องน้ำเสียอันเกิด  
จากโรงงานน้ำตาลในกาญจนบุรีก็จัดอยู่ในประเภทนี้ คาดว่าคงจะมีการพิจารณาถึงสภาพ  
แวดล้อมกันอย่างละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้นก่อนที่จะมีการอนุมัติโครงการใดๆ อีกในอนาคต  
โดยเฉพาะโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ถึงรัฐบาลจะไม่ทำ แต่ก็มีกลุ่มพลังหลายกลุ่ม  
พร้อมที่จะทำอยู่แล้ว

ปัญหาที่น่าวิตกจริงๆ นั้น ไม่ใช่กรณีอุตสาหกรรมเป็นพิษสองสามราย หากแต่  
เป็นเรื่องของการสะสมผลของการกระทำเล็กๆ น้อยๆ ของคนกลุ่มใหญ่ต่างหาก ที่เราควรจะ  
พากันวิตกกังวล ปัญหานี้คือเรื่องของตัวเมืองกรุงเทพมหานคร ตามหลักแล้ว เมืองทุกเมือง  
ควรมีขนาดที่เหมาะสมที่สุด ที่สามารถคำนวณออกมาได้ในหลักการ โดยใช้เหตุผลทาง  
เศรษฐศาสตร์บางประการ แต่ยังไม่เคยมีใครคำนวณออกมาว่าขนาดที่ดีที่สุด (optimal size)  
ของกรุงเทพมหานครนั้นควรจะเป็นขนาดใด แต่ไม่ว่าผลลัพธ์จะออกมาเท่าใด เพียงดูข้อ

มูลคร่าว ๆ ก็ดูเหมือนจะชี้ให้เห็นว่า กรุงเทพฯ นั้นโตเกินความเหมาะสมไปมากแล้ว ปัญหาของกิจการสาธารณสุขภาค การจราจร ที่อยู่อาศัย และแม้กระทั่งโรงเรียน ล้วนมีรากเหง้าจากเรื่องเดียวกันทั้งสิ้น และไม่ว่าจะหาทางออกกันสักที่ทางก็ตาม ทางออกเหล่านั้นเป็นการแก้ปัญหาล้วนๆ เท่านั้น จนกว่าจะมีความพยายามอย่างจริงจังในการจำกัดขนาดของกรุงเทพฯ ซึ่งในขณะนี้มีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรถึงร้อยละ ๖-๗ ต่อปี ทำอย่างไรจึงจะให้นโยบายดังกล่าวเป็นผลได้ เป็นปัญหาที่น่าสนใจ แต่จะพาเราก้าวเข้าไปในเรื่องนี้ไกลเกินไป ส่วนประกอบที่จำเป็นที่จะช่วยให้นโยบายดังกล่าวเป็นไปได้อีกก็คือ จะต้องจัดให้มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจและกิจการสาธารณสุข ดังเช่นที่มีอยู่ในกรุงเทพฯ ๗ ให้กับบรรดาหัวเมืองทั้งหลาย ซึ่งในปัจจุบันถูกจำกัดการพัฒนา เพราะมีการดึงดูดทรัพยากรเข้ามาสู่กรุงเทพฯ เสียเป็นส่วนใหญ่

เรื่องสิ่งแวดล้อมจะกลับกลายเป็นปัญหาใหญ่ในภาคเกษตรกรรม ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า ในระยะหลังสงครามเป็นต้นมา มีการขยายการเพาะปลูกพืชไร่ในบริเวณที่ราบสูงกันมาก การขยายที่เพาะปลูกเป็นไปได้อีกเพราะมีการปราบมาเลเรียที่ได้ผล และยังช่วยขยายที่ดินสำหรับการเพาะปลูกออกไปได้อีกมาก ซึ่งบางประเทศไม่โชคดีเช่นนี้ คือกำจัดมาเลเรียได้ มีคนเพิ่มขึ้น แต่ไม่มีทรัพยากรเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม โครงการกำจัดมาเลเรียต้องอาศัยการใช้เคมีภัณฑ์ (โดยเฉพาะ ดี.ดี.ที.) ซึ่งมีอันตรายมาก นอกจากนั้น การที่ ดี.ดี.ที. มีประสิทธิภาพมาก ช่วยให้ยุงชนิดใหม่ที่มีภูมิต่อต้าน ดี.ดี.ที. ก่อกำเนิดขึ้นมา อัตราการตายเนื่องจากไข้มาเลเรียกลับเพิ่มขึ้นมาอีก จึงเป็นที่น่าสงสัยว่าความสำเร็จในช่วง ๒๐-๓๐ ปีที่แล้ว จะคงอยู่ได้นานอีกสักเท่าไร

ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคเกษตรกรรมนอกเหนือจากนี้อีก การขยายตัวที่เกิดขึ้นในภาคนี้เป็นการขยายเข้าไปในบริเวณที่เป็นป่า และบางครั้งเป็นต้นน้ำ การทำนาไร่เลื่อนลอยของพวกชาวเขายังมีอยู่ในภาคเหนือซึ่งเป็นแหล่งน้ำสำคัญของประเทศ ถึงแม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะมีมานานับร้อยปีแล้ว อัตราการเพิ่มขึ้นของชาวเขาทำให้มีการเพาะปลูกถึขึ้นและที่ดินถูกทอดทิ้งในระยะเวลาที่สั้นลง ผลก็คือพื้นที่ส่วนใหญ่ทางภาคเหนือ เต็มไปด้วยหญ้าจวบซึ่งไม่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจเลย นโยบายเรื่องป่าไม้ของรัฐบาลประสพกับ

ปัญหาระหว่างการตั้งเป้าหมายในการที่จะรักษาป่าไว้ให้ได้มากที่สุด ก็กับการมีระบบบังคับใช้ที่ไม่มีประสิทธิภาพใดๆ ทั้งสิ้น ปัจจุบันนโยบายที่ดินที่สอดคล้องกับความเป็นจริงกำลังอยู่ในระหว่างการร่างขึ้นมา

หลังจากที่ได้นำที่ดินมาใช้ในการเพาะปลูกแล้ว ก็เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมาในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้น การเกษตรเพื่อการค้าหมายถึงการเพาะปลูกข้าวซึ่งยังต้องอาศัยวิธีดั้งเดิมอยู่ ถึงแม้ผลผลิตที่ได้จะต่ำ วิธีการเพาะปลูกอย่างเก่าไม่ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ก็เพราะภายในผืนนาผืนหนึ่งนั้น พันธุ์ข้าวที่ใช้มีหลายชนิดด้วยกัน พันธุ์ข้าวที่ใช้กันอยู่นั้น ทั้งโดยธรรมชาติและโดยการคัดเลือกของชาวนาแล้ว ทนทานต่อโรคและศัตรูพืช การใช้พันธุ์ข้าวหลายพันธุ์ในผืนนาเดียวกันยิ่งช่วยลดการเสี่ยงอันตรายจากโรคและศัตรูพืชลงไปอีก

พืชไร่ใหม่ๆ ที่ใช้เพาะปลูกกันในที่ราบสูงนั้น มีพันธุ์น้อยประเภทด้วยกัน โรคและศัตรูพืชเริ่มจะเป็นปัญหาใหญ่ในระยะไม่กี่ปีมานี้ ข้าวโพดนอกจากจะถูกกวนด้วยโรคแล้ว ยังถูกกวนโดยตั๊กแตนอีกด้วย การปลูกฝ้ายขยายไปด้วยดีจนถึงประมาณปี ๒๕๑๑ ก็ถูกทำลายโดยเพลี้ย เจ้าหน้าที่ที่จะไปแนะนำให้ชาวไร่ปลูกฝ้ายในตอนนั้นได้ จะต้องเป็นคนที่ดีไม่กล้าหาญเอาமாக ๆ ก็ต้องเป็นคนที่ไม่เอาจาก ๆ ที่เดียว

การขยายการเพาะปลูกข้าวโดยใช้พันธุ์สมัยใหม่ที่ทำให้ผลผลิตสูง หมายถึงการใช้พันธุ์เดียวกันทั้งหมดในผืนนาหนึ่ง ทำให้การเสี่ยงในเรื่องโรคสูงขึ้น

ปฏิกริยาของชาวนาต่อปัญหาดังกล่าวก็คือ ใช้ยาฆ่าแมลงและยาปราบศัตรูพืชเพิ่มขึ้น การใช้ยาเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย นอกจากอันตรายอันอาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้ใช้เองแล้ว ยาเหล่านี้ยังมีผลไม่ถาวรอีกด้วย ศัตรูพืชอาจจะลดลงสักปีหนึ่งหรือสองปี แต่ก็เช่นเดียวกับในกรณีของ ดี.ดี.ที และยูง ศัตรูพืชชนิดใหม่ที่สู้ยาได้จะเกิดขึ้น ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีการใช้ยาอย่างเข้มข้นขึ้นไปอีก และอาจจะได้ผลอีกสักปีสองปี ศัตรูพืชชนิดที่ทนทานต่อยามากยิ่งขึ้นก็จะตามมา แล้ววัฏจักรก็หมุนเวียนต่อไป

เห็นได้ชัดว่า ควรจะมีการเปลี่ยนวิธีการเพาะปลูกและต่อสู้ศัตรูพืช ควรจะอาศัยเคมีภัณฑ์ให้น้อยลง และปลูกพืชต่างชนิดร่วมกันหรือที่เรียกว่า "พืชร่วมชายคา" (inter

-cropping) ให้มากขึ้น รัฐบาลจะต้องทำการค้นคว้าวิจัยในเรื่องนี้อย่างมาก และชาวนาข้าวไร่ก็จะต้องมีระบบการเลี้ยงสัตว์ที่ระมัดระวังมากยิ่งขึ้น ซึ่งทั้งสองอย่างที่ว่ามานี้มีปัญหาทั้งคู่ เพราะความเต็มใจและความสามารถของรัฐบาลเป็นเรื่องที่น่าสงสัย และการเพาะปลูกแบบกว้างขวางที่ชาวนาข้าวไร่ทำกันอยู่นั้น เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการหันไปใช้วิธีการเพาะปลูกที่อาศัยแรงงานเป็นหลัก

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ในภาคเกษตรกรรมนั้นมีปัญหาที่ทำนายอยู่มากมายหลายอย่าง พร้อม ๆ กับที่มีโอกาสดีอยู่มาก และภาคนี้ก็จะเป็นภาคที่มีความหมายอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของเราต่อไปอีกนานทีเดียว

## ๒.๙ บทสรุปและการคาดหมายในอนาคต

เพื่อให้หย่นย่อ บทความนี้ได้เลือกเอาบางแง่มุมของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาพิจารณา เพื่อที่จะอธิบายข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

- (ก) ในระหว่างปี ๒๔๙๔-๒๕๐๑ มีอัตราการเจริญเติบโตต่ำ มาสูงขึ้นในระหว่างปี ๒๕๐๑-๒๕๐๙ และซบถลงในช่วงปี ๒๕๑๐ ถึงปี ๒๕๑๕ การผันแปรนี้สืบเนื่องมาจากภาคเกษตรกรรม เหตุผลนี้ใช้ได้อย่างยิ่งโดยเฉพาะในระยะปี ๒๕๐๑ ถึงปี ๒๕๐๙ เมื่อภาคเกษตรกรรมมีบทบาทนำ
- (ข) อัตราการลงทุนค่อนข้างสูง ทั้งนี้ก็เพราะการทำงานของธนาคาร การลงทุนจากต่างประเทศมีบทบาทน้อยมากเมื่อวัดในเชิงปริมาณ
- (ค) มีผลสรุปในทางลบสำหรับบทบาทของภาคอุตสาหกรรม ถึงแม้ว่าจะมี (หรือบางทีเป็นเพราะด้วยเหตุที่มี) ความพยายามของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
- (ง) ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาใหญ่ในสองประเด็นด้วยกัน คือในภาคตัวเมือง และที่เกิดขึ้นในภาคเกษตรกรรม

มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากในช่วงสองปีที่ผ่านมา<sup>๒๘</sup> คงจะดีไม่น้อยถ้าจะคาดหมายไปล่วงหน้าว่า ในอีกสักสิบปีข้างหน้า ระบบเศรษฐกิจไทยจะเป็นอย่างไรบ้าง แต่

๒๘. หมายเหตุบรรณาธิการ: บทความนี้เขียนเมื่อปลายปี ๒๕๑๗

เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกเองก็ไม่ค่อยจะแน่นอน และระบบเศรษฐกิจแบบเปิดของไทยก็ต้องคอยปรับตัวตามไปด้วย ทำให้คาดการณ์ได้ลำบาก เราอาจจะเดาเหตุการณ์ได้ เช่นว่าโลกจะขาดแคลนอาหารไปอีกระยะหนึ่ง และประเทศที่ร่ำรวยก็จะยังประสบกับปัญหาภาวะตกต่ำทางกิจการอุตสาหกรรมต่อไปอีก ประโยชน์สูงสุดที่ประเทศไทยจะได้ก็คือการผลิตอาหารซึ่งเป็นเรื่องที่เราเก่งอยู่แล้ว และลดการผลิตทางอุตสาหกรรมชั่วคราว หรืออาจจะมีคนแย้งก็ได้ว่า โลกกำลังสับสนวุ่นวายไปหมด แต่ละประเทศควรจะต้องอยู่ร่วมกันและกันให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และผลิตทุกอย่างที่ตนเองต้องการใช้เสียเองเท่าที่จะพุดมานี้เป็นแต่เพียงการคาดคะเนเหตุการณ์ ที่จริงแล้ว ประเทศไทยก็ตกอยู่ในสภาพเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ คือมายืนอยู่ตรงทางแยก แต่ไม่เหมือนคนอื่น เพราะเรายังมีทางเลือกอยู่บ้าง ซึ่งนับว่ายังโชคดี แต่ทำให้การคาดการณ์ล่วงหน้าทำได้ลำบากมาก

### ๓. การกระจายรายได้ประชาชาติ

#### ๓.๑ ภาพกว้าง ๆ

อยากจะอธิบายการเปลี่ยนแปลงในด้านการกระจายรายได้ให้สอดคล้องกับการเจริญเติบโต แต่น่าเสียดายที่ข้อมูลสำหรับเรื่องนี้ไม่มี เท่าที่มีก็เป็นข้อมูลอนุกรมเวลา (time-series data) ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งมีแหล่งกำเนิดมาจากทั้งสี่ภูมิภาค แต่ก็มีปัญหาในการที่จะหาข้อสรุปจากข้อมูลนี้ เนื่องจากการใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเป็นเกณฑ์นั้นไม่ถูกต้อง ตามความเป็นจริงแล้ว ส่วนใหญ่ของรายได้เกิดขึ้นในบริเวณภาคต่าง ๆ แล้วเคลื่อนย้ายเข้ามาสู่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพยากรในภาคเหล่านั้น ในประการที่สอง ข้อมูลที่ได้ รวมกว้างมากไป เพราะความแตกต่างระหว่างชนบทกับตัวเมืองนั้นมีมาก ดังนั้น ตัวเลขแสดงรายได้ที่รวมเอาภาคชนบทและตัวเมืองเข้าไว้ด้วยกันนั้น ทำให้เกิดการเข้าใจผิดได้

ในอีกด้านหนึ่ง ภาพการณ์ในเรื่องข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสนใจของเจ้าหน้าที่ในระยะเวลาสี่ปีตั้งแต่ ๒๕๐๓ เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มวิตกกังวลกับการกระจายรายได้ ก็ต่อเมื่อมีการประท้วงอย่างรุนแรงต่อต้านการรักษาสถานภาพเท่านั้น ความ

รุนแรงในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดขึ้นในชนบท ดังนั้น ตัวเลขที่มีสำหรับช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นตัวเลขในชนบทเป็นส่วนใหญ่

สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ดำเนินการสำรวจการใช้จ่ายของครัวเรือนในปี ๒๕๐๖/๗ ๒๕๑๑/๒ และ ๒๕๑๔/๖ นอกไปจากตัวเลขสำหรับปี ๒๕๐๖/๗ ซึ่งมีการพิมพ์เผยแพร่และไม่เพียงพอที่จะนำมาวิเคราะห์แล้ว เราก็ไม่มีข้อมูลอื่น ๆ พอที่จะทำการปรับเพื่อให้ได้ตัวเลขรายได้ถูกต้อง แต่สำหรับปี ๒๕๑๑/๒ เราสามารถใช้ตัวเลขที่ ดร. เอื้อย อัสตรา มีสุข แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้คำนวณเอาไว้ ดร. เอื้อยได้ทำการปรับ โดยเฉพาะเรื่องรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน เพื่อที่จะให้ใกล้เคียงกับเกณฑ์ของรายได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ตัวเลขดังกล่าวแสดงเอาไว้ในตารางที่ ๕<sup>๒๕</sup>

ตัวเลขเหล่านี้ชี้ให้เห็นปัญหาการกระจายรายได้ในเมืองไทยที่แตกต่างออกไปอย่างสิ้นเชิง เป็นที่รู้กันมานานแล้วว่า การแบ่งแยกในสังคมไทยนั้นเป็นการแบ่งแยกระหว่างชนบทกับตัวเมือง ตัวเลขยืนยันข้อนี้ แต่ที่ไม่ค่อยจะรู้กันก็คือ ความไม่เท่าเทียมกันของแต่ละ

#### ตารางที่ ๕

ดัชนีรายได้เฉลี่ย (มัชฌิม) ในภาคต่างๆ ของประเทศไทย ๒๕๑๑/๒

(สำหรับทั่วราชอาณาจักรมีค่าเท่ากับ ๑๐๐)

	ตัวเมือง	หมู่บ้าน	เฉลี่ยแต่ละภาค
กรุงเทพ ฯ	๒๖๘	๑๘๐	๒๔๗
ภาคกลาง	๒๐๐	๑๑๙	๑๒๖
ภาคใต้	๑๙๓	๖๗	๘๓
ภาคเหนือ	๑๗๒	๗๕	๘๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒๑๘	๗๒	๗๗
รวมตัวเมืองและหมู่บ้าน			๑๐๐

ที่มา : การสำรวจเศรษฐกิจและสังคม ๒๕๑๑/๒ ตัวเลขปรับโดย ดร. เอื้อย อัสตรา มีสุข เพื่อสะท้อนรายได้

๒๕. ในขณะที่ ดร. เอื้อยทำงานอย่างหนักในการรวบรวม ปรับ และทำให้ตัวเลขเหล่านี้มีความหมาย ความรับผิดชอบในการตีความที่เสนอในบทความนี้ ไม่ใช่ภาระของเธอ

ละภาคนั้น เกิดจากความแตกต่างในขนาดของความเป็นตัวเมือง ส่วนความแตกต่างระหว่างหมู่บ้านในภาคต่าง ๆ นั้นมีน้อยมาก เช่นเดียวกันกับตัวเมืองในแต่ละภาคด้วย ข้อยกเว้นคือภาคกลางโดยทั่วไป และกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ

เมื่อลดการเน้นถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาคลงไปแล้ว เราจึงต้องหันไปเน้นถึงสาเหตุของความแตกต่างระหว่างชนบทกับตัวเมืองเป็นหลัก ซึ่งจะเป็นปัญหาเฉพาะหน้าของเราในตอนต่อไปนี้

### ๓.๒ สาเหตุของการที่รายได้ไม่เท่าเทียมกัน

สาเหตุดังกล่าวนี้มีอยู่มากมาย และที่เราจะทำได้ก็คือการเดา จะต้องมีการค้นคว้าวิจัยกันอีกมาก กว่าที่จะได้คำตอบที่แน่นอนออกมา

เหตุผลประการแรก เห็นจะเป็นเพราะนโยบายของรัฐบาลที่มีแนวโน้มในการบิดเบือนอัตราการค้าระหว่างภาคชนบทกับภาคตัวเมือง ประเด็นนี้มีการถกเถียงกันมากในการศึกษาภาวะเศรษฐกิจช่วงหลังสงครามของประเทศไทย โดยทั่วไปแล้ว ข้อถกเถียงจะพัวพันอยู่กับภาษีการส่งออก ซึ่งไม่เพียงแต่นำรายได้มาสู่รัฐ แต่ยังคงราคาข้าวในเขตตัวเมืองไว้ด้วย<sup>๓๐</sup> ในเมื่อข้าวเป็นสินค้าที่คนงานบริโภคนเป็นหลัก (wage-good) ของเมืองไทย การกระทำดังกล่าวจึงเท่ากับทำให้ค่าจ้างถูกลงไปด้วย และอัตรากำไรในภาคนายทุนหรือภาคสมัยใหม่ หรือภาคตัวเมืองสูงขึ้น ซึ่งหมายความว่า รายได้เฉลี่ยในภาคตัวเมืองขึ้นสูงตามไปด้วย นอกจากภาษีการส่งออกแล้ว โครงสร้างการภาษีอากรในเมืองไทยส่วนใหญ่เป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งหมายถึงการเก็บภาษีอ้อยหลัง มีการวิเคราะห์ (ส่วนใหญ่ไม่ได้พิมพ์เผยแพร่) ไว้ไม่มากนัก แต่ยืนยันประเด็นนี้ ดังนั้น จึงมีข้อโต้แย้งกันว่า ภาคชนบทนอกจากจะแบกรับภาระภาษีในการส่งออกแล้ว ยังรับภาระภาษีอื่น ๆ ไว้เป็นส่วนใหญ่ด้วย

การเก็บภาษีแบบถดถอย (Regressive Taxation) อาจเป็นคำตอบบางส่วนในการอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างชนบทกับตัวเมือง แต่ผู้เขียนไม่คิดว่าเป็นการเพียงพอ

๓๐. ประเด็นสรุปไว้ใน Ammar Siamwalla, "A History of Rice Price Policies in Thailand" in Prateep, Sondysuvan (ed.), *Finance, Trade and Economic Development in Thailand* (Sompong Press, 1975).



การเคลื่อนย้ายทางภูมิศาสตร์ในเมืองไทยนั้นมึ่มาก โดยเฉพาะในระยะไม่กี่ปีมานี้ ช่องว่างที่ค่อนข้างกว้างระหว่างชนบทกับตัวเมืองก่อให้เกิดปัญหาขึ้นประการหนึ่ง ทำให้จึงไม่มีการอพยพอย่างมากพอกจากชนบทที่มีรายได้ต่ำ เข้าไปในบริเวณตัวเมืองที่มีรายได้สูง อย่างน้อยเพื่อที่จะลดความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างภาคเศรษฐกิจทั้งสองลง<sup>๓๑</sup>

คำตอบน่าจะอยู่ที่ว่า โครงสร้างของความต้อการแรงงานโน้มถ่วงเป็นอย่างมากไปในอาชีพที่สูงกว่า สืบเนื่องมาจากประเภทของการอุตสาหกรรม ความหมายก็คือ แรงงานที่มีความชำนาญต่ำ เคลื่อนย้ายเข้าสู่ตัวเมืองในจำนวนน้อยเกินกว่าที่จะทำให้ค่าจ้างในตัวเมืองต่ำลงได้

ถึงตรงนี้ เราต้องถอยหลังไปหนึ่งก้าว เพราะว่าโครงสร้างของอาชีพมีอิทธิพลอย่างมากต่อรายได้เฉลี่ย ฉะนั้นความแตกต่างของค่าจ้างในแต่ละอาชีพจะต้องมีมากด้วยทีเดียว ซึ่งก็เผชิญตรงกับความเป็นจริง อย่างน้อยจากที่ได้สังเกตมา ปัญหาต่อไปก็คือ ทำไมความแตกต่างนั้นจึงมีมากนัก

เพื่อที่จะตอบปัญหานี้ เราจะต้องพิจารณาทางด้านอุปทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการศึกษา การจัดการศึกษาอย่างลำเอียง โดยเน้นถึงการให้เงินอุดหนุนในการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยอย่างมาก นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้คุณภาพของการประถมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคชนบท ต่ำอย่างน่าใจหาย

แต่ผู้อ่านบางท่านอาจแย้งว่า นโยบายเช่นนี้มีแนวโน้มที่จะช่วยให้มีอุปทานของแรงงานที่มีความชำนาญเพิ่มขึ้น และลดความได้เปรียบในเรื่องค่าจ้างลง คำตอบก็คือ จำนวนผู้ที่สามารถสำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมนั้นถูกจำกัดไว้ และผู้ที่สามารถเข้าไปศึกษาต่อในชั้นดังกล่าวก็ได้ถูกจำกัดไว้โดยนโยบายชั้นหนึ่งก่อนแล้ว จำนวนผู้ที่เข้ามหาวิทยาลัย

๓๑. **หมายเหตุบรรณาธิการ :** คำถามข้อนี้ ผู้เขียนคงมุ่งให้มีความหมายว่า ในเมื่อรายได้ (เงินเดือนและค่าจ้าง) ในตัวเมือง สูงกว่าในชนบท เมื่อคนในชนบทพากันอพยพเข้าสู่ตัวเมืองแย่งกันหางานทำ เงินเดือนและค่าจ้างในตัวเมืองน่าจะลดค่าลง เนื่องจากมีคนเสนอตัวรับจ้างทำงานมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างชนบทกับตัวเมืองลดลง แต่ทำไมจึงไม่เป็นเช่นนั้น เป็นเพราะจำนวนคนอพยพจากชนบทยังมีไม่มากพอที่จะทำให้เงินเดือนและค่าจ้างในตัวเมืองลดลงได้กระนั้นหรือ

ได้ก็มีการจำกัดกันมาหลายปีแล้ว และทางมหาวิทยาลัยเองก็พยายามยกมาตรฐานโดยการจำกัดจำนวนที่จะรับเข้า คนที่จะได้รับอภิสิทธิ์จากการศึกษาชั้นอุดมศึกษาจึงมีน้อยมาก ในขณะที่มีการใช้จ่ายเงินเพื่อพวกนี้มากอย่างไม่ได้สัดส่วนกันเลย สิ่งนี้แหละที่ช่วยให้ช่องว่างระหว่างรายได้ในตัวเมืองกับชนบทเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มกำลังจะย้อนกลับ บัณฑิตว่างงานกำลังเป็นปัญหาที่หนักอก และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ถูกผลักดันให้รับคนเข้ามหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น ทำให้จำนวนบัณฑิตเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งอาจมีผลทำให้ระดับรายได้โดยเปรียบเทียบของผู้ที่ได้รับการศึกษาลดลง มองจากแง่ของการกระจายรายได้แล้ว นับว่าจะช่วยให้ก้าวไปสู่ความเท่าเทียมกัน แต่ถ้ามองจากแง่มุมทางการเมืองและสังคมแล้ว จะเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาหรือไม่ นั่นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ฉะนั้น กล่าวได้ว่านโยบายในอดีตมีผลในทางลบ การศึกษาในชนบทถูกทอดทิ้ง และให้ความเอาใจใส่กับภาคตัวเมืองมากเกินไป ทับทวีด้วยปรากฏการณ์ที่เรารู้จักกันดีว่าคือ การดูดซับปัญญาชน (*brain drain*) หนูน้อยจากชนบทเข้ามารับการศึกษาในตัวเมือง เมื่อประสบกับความสำเร็จแล้ว โอกาสที่เขาจะย้ายเข้ามาอยู่ในตัวเมืองเสียเลยมีมากกว่าที่จะกลับไปทำให้สถานการณ์ในชนบทดีขึ้น

ที่กล่าวมานั้น เป็นเรื่องของ การกระจายทุนมนุษย์ (*human capital*) ในด้านที่ไปกระทบการกระจายรายได้ ในการกระจายทรัพยากรทุนก็มีลักษณะเหมือนกัน นโยบายหลายอันของรัฐบาล ช่วยให้กระจายทรัพยากรทุนไม่เท่าเทียมกัน ความพยายามของรัฐบาลในการส่งเสริมอุตสาหกรรมออกมาในรูปดังกล่าวเสียเป็นส่วนใหญ่ เจ้าของทุนจะถูกชักจูงใจให้ลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ให้ผลตอบแทนในอัตราที่สูงมากเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นผลของนโยบายปกป้องคุ้มครองของรัฐบาล การพูดว่าประโยชน์ของโครงการอุตสาหกรรมไม่ได้ตกไปถึงมือผู้ที่มีรายได้ต่ำเลยนั้น เป็นคำพูดที่ไม่เกินเลยไปจากความเป็นจริง

ทำนองเดียวกับในกรณีของทุนมนุษย์ ทรัพยากรทุนที่เกิดขึ้นในภาคชนบทจะถูกดึงดูดเข้าไปสู่ตัวเมือง โดยอาศัยธนาคารพาณิชย์เป็นทางเดินดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ ๒.๗ ของบทความนี้

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น เป็นสาเหตุบางประการ หรือที่ถูกก็คือ ข้อสมมติฐาน บางประการของสาเหตุที่ทำให้รายได้ไม่เท่าเทียมกัน ที่ดึงขึ้นมาให้เห็นอย่างเด่นชัดก็คือ นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น ได้ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันเป็นอย่างมาก ทั้งที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่น่าจะมีความเท่าเทียมกันในสังคมให้มากที่สุดประเทศหนึ่งในเอเชีย เพราะระบบการค้าเสรีได้เข้ามาทำลายหรือสั่นคลอนส่วนใหญ่ของระบบชนชั้นที่มีมาแต่เดิม จนแทบจะหมดสิ้นไปแล้ว และทรัพยากรที่ดินก็มีอยู่อย่างมากมายเหลือเฟือ ผู้เขียนจึงเชื่อว่าเป็นเรื่องของการสร้างนโยบายที่ไม่ดีเสียมากกว่า จะขอไม่กล่าวถึงปัญหาความเป็นมาของนโยบายดังกล่าว เพราะรู้สึกว่าเป็นเรื่องที่น่าวิชาการมาร์กซิสต์จะสามารถตอบปัญหาขึ้นได้ดีกว่า

#### ๕. ข้อสังเกตส่งท้าย

บทความนี้ได้พิจารณาเรื่องที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจไทย คือเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การจำเวียนเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ แต่ครอบคลุมเนื้อหาไม่ค่อยจะเท่าเทียมกัน อัตราส่วนออกมาเป็น ๒:๓:๑ ยิ่งเรื่องสุดท้ายมีข้อมูลจริง ๆ น้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นการคาดการณ่มากกว่า

แต่อัตราส่วนดังกล่าวไม่ใช่เป็นการสะท้อนความสำคัญของแต่ละหัวข้อ การแบ่งส่วนนั้น ถ้าทำได้ตามความต้องการของผู้ฟังมากกว่าความสามารถของผู้พูดก็จะดีกว่าแน่ และถ้าจะทำให้อัตราส่วนของเนื้อหาที่ออกมาในรูปของ ๑:๒:๓ คือให้บทสุดท้ายมีเนื้อหามากที่สุด คงจะดีมากกว่า นอกจากนี้ ก็ควรจะมีข้อมูลหรือตัวอย่างที่สามารถอ้างอิงข้อเท็จจริงได้มากกว่าการเสนอทฤษฎี แต่การที่จะให้มีการปรับปรุงดังกล่าวนี้ได้ นอกจากจะต้องเปลี่ยนตัวผู้พูดแล้ว ยังจะต้องมีการศึกษาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยกันอีกมาก มีการเก็บตัวเลขเพิ่มขึ้น มีการยอมรับแนวความคิดที่ว่านโยบายที่เหมาะสมจะต้องอาศัยความรู้ที่ถูกต้องว่าระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ ทำงานกันอย่างไร ไม่ใช่จะอาศัยแต่เพียงลัทธิบางอย่างที่เก็บตกมาได้ในวัยหนุ่มเท่านั้น แต่นั่นแหละ ถ้าเมื่อไรที่การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เกิดขึ้นได้แล้ว ประเทศไทยก็คงจะไม่เป็นประเทศด้อยพัฒนาอีกต่อไป

## ศัพท์านุกรม

บทความเรื่องนี้ เขียนขึ้นให้นักเศรษฐศาสตร์อ่านโดยเฉพาะ จึงเต็มไปด้วยศัพท์เฉพาะในสาขาเศรษฐศาสตร์ ในการแปลบทความเรื่องนี้จากต้นฉบับภาษาอังกฤษ ผู้แปลได้พยายามใช้ภาษาชาวบ้าน ทั้งผู้เขียนก็ได้ตรวจต้นฉบับภาษาไทย พร้อมทั้งตัดทอนและแต่งเติมเพื่อให้เรียบง่ายยิ่งขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ยังคงมีศัพท์เฉพาะสาขาปรากฏอยู่ บรรณาธิการจึงได้จัดทำศัพท์านุกรม เพื่ออธิบายศัพท์ที่คิดว่านักศึกษาชั้นปีที่หนึ่งยังไม่เคยพบบวก่อน

### ระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (หัวข้อ ๑.๑)

แปลจากคำว่า Open Economy หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่ภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (external sector) มีความสำคัญ กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบเศรษฐกิจแบบปิด (closed economy) อันเป็นระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ในการเลือกใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศ ได้มีการถกเถียงกันว่า รัฐบาลควรเลือกนโยบาย “เปิดประเทศ” หรือนโยบาย “ปิดประเทศ” ประเด็นนี้มีการถกเถียงกันมากในสหภาพโซเวียตยุคทศวรรษ ๑๙๒๐ และต่อมาในสาธารณรัฐประชาชนจีนยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ปัจจุบัน สาธารณรัฐประชาชนจีนนับเป็นตัวอย่างที่ดีของระบบเศรษฐกิจแบบปิด เพราะถึงแม้จะมีการค้าระหว่างประเทศ แต่ก็ไม่มีสัมผัสดต่อบริษัทเศรษฐกิจมากนัก ตั้งแต่มีการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นต้นมา ประเทศนั้นได้ยึดถือนโยบาย “ปิดประเทศ” มาโดยตลอด สหภาพพม่าและอินโดนีเซียในสมัยหนึ่งก็เคยยึดถือนโยบายเช่นกัน

### รายจ่ายมวลรวมภายในประเทศ (หัวข้อ ๑.๑)

แปลจากคำว่า Gross Domestic Expenditure = GDE หมายถึง ยอดรวมของรายจ่ายของประชาชนทุกคนในประเทศ ตามปกติจะมีค่าเท่ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (gross domestic product) ซึ่งเป็นสถิติรายได้ประชาชาติ การคำนวณรายได้

ประชาชาติ ซึ่งก็คือ รายได้ของประชาชนภายในประเทศทุกคนนั้น อาจทำได้หลายวิธี วิธีหนึ่งที่ทำได้ ก็โดยการรวมรายจ่ายของประชาชนภายในประเทศทุกคนเข้าด้วยกัน ผลที่ได้ก็คือ รายจ่ายมวลรวมภายในประเทศ อีกวิธีหนึ่งก็โดยการคำนวณมูลค่าของสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตได้ภายในประเทศตลอดช่วงเวลาหนึ่ง (ซึ่งปกติก็คือ หนึ่งปี) ผลที่ได้ก็คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

### หนี้สาธารณะ (หัวข้อ ๑.๑)

แปลจากคำว่า Public Debt หมายถึง เงินกู้ที่รัฐบาลกู้จากหน่วยเศรษฐกิจอื่น ๆ ถ้าหากกู้จากเอกชนภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกชน นิติบุคคล วิสาหกิจ หรือสถาบันการเงินเราเรียกว่า หนี้สาธารณะภายในประเทศ (internal public debt) ตามปกติธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการหนี้สาธารณะของรัฐบาล การก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศอาจทำได้ ด้วยการออกตั๋วเงินคลัง หรือพันธบัตร หรือตราสารอื่นใด ขายแก่ประชาชนทั่วไป ส่วนเงินกู้ที่รัฐบาลกู้จากต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลต่างประเทศ หรือธนาคารต่างประเทศ เราเรียกว่า หนี้สาธารณะภายนอกประเทศ (external public debt) เงินกู้จากต่างประเทศ อาจเป็นเงินกู้ที่รัฐบาลไทยเป็นผู้กู้โดยตรง หรือเป็นเพียงผู้ค้ำประกันเงินกู้ที่หน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอกู้จากต่างประเทศ หรือให้ค้ำประกันสัญญาว่า เมื่อถึงกำหนดชำระเงินกู้จะมีเงินตราต่างประเทศมากพอที่จะชำระเงินกู้นั้น

### ปริมาณเงิน (หัวข้อ ๑.๑)

แปลจากคำว่า Money Supply หมายถึง จำนวนธนบัตรและเงินตราที่หมุนเวียนอยู่ในมือของประชาชนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งรวมทั้งปริมาณเงินฝากเพื่อเรียกในธนาคารพาณิชย์ (ในบางกรณีได้รวมเอาปริมาณเงินฝากประจำเข้าไว้ด้วย)

### การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดเปิด (หัวข้อ ๑.๑)

แปลจากคำว่า Open Market Operation หมายถึง กระบวนการที่ธนาคารกลาง (ธนาคารแห่งประเทศไทย) เข้าไปซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดเงินตลาดทุน การซื้อขาย

หลักทรัพย์ในตลาดเปิด เป็นวิธีการหนึ่งที่ธนาคารกลางใช้ในการควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ หากต้องการลดปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ ธนาคารจะนำพันธบัตรหรือหลักทรัพย์ประเภทอื่น ออกขายในตลาด เมื่อมีผู้ซื้อพันธบัตรหรือหลักทรัพย์นั้น เงินก็จะถูกดึงจากการหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ ไปสู่ธนาคารกลาง ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจจึงลดน้อยลง ในกรณีตรงกันข้าม หากต้องการเพิ่มปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจ ธนาคารกลางก็อาจจะเข้าไปซื้อพันธบัตรหรือหลักทรัพย์ต่าง ๆ ในตลาด เงินก็จะเคลื่อนย้ายจากธนาคารกลางเข้าสู่ตลาด

### ดัชนีที่ใช้ในการปรับค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (หัวข้อ ๑.๒)

แปลจากคำว่า GDP Deflator หมายถึง ดัชนีที่ใช้ปรับสถิติรายได้ประชาชาติที่คำนวณตามราคาปัจจุบัน ให้เป็นสถิติรายได้ประชาชาติ ที่คำนวณตามราคาคงที่

รายได้ประชาชาติ หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งปี การที่รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น จึงอาจเป็นไปได้ว่า เกิดจากปริมาณสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตได้มีมากขึ้น หรือเกิดจากราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ แพงขึ้น หรือเกิดจากสาเหตุทั้งสองประการนี้ มูลค่าของรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นอันเป็นผลจากราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ แพงขึ้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นผลจากพลังการผลิตที่แท้จริงของระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น เพื่อที่จะสามารถพิจารณาได้ว่า พลังการผลิตได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ เราจึงขจัดอิทธิพลของราคาในสถิติรายได้ประชาชาติ ด้วยการคำนวณรายได้ประชาชาติโดยใช้ราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ ในปีหนึ่งปีใดเป็นฐาน

### อัตราของการค้า (หัวข้อ ๑.๓)

แปลจากคำว่า Terms of Trade หมายถึง อัตราส่วนระหว่างดัชนีปริมาณสินค้าออกกับดัชนีปริมาณสินค้าเข้า หรืออัตราส่วนระหว่างดัชนีราคาสินค้าออกกับดัชนีราคาสินค้าเข้า ตามคำจำกัดความอันหลังนี้ อัตราของการค้าอาจคำนวณจากสูตรดังต่อไปนี้

$$\text{อัตราของการค้า} = \frac{\text{ดัชนีราคาสินค้าออก}}{\text{ดัชนีราคาสินค้าเข้า}} \times 100$$

ถ้าหากราคาสินค้าเข้าแพงขึ้นเมื่อเทียบกับราคาสินค้าออก อัตราส่วนดังกล่าวนี้จะมีค่าน้อยลง ซึ่งแสดงว่าอัตราของการค้าเลวร้ายลง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในการซื้อสินค้าเข้าจำนวนเท่าเดิม จำเป็นต้องหาเงินตราต่างประเทศด้วยการส่งสินค้าออกเป็นปริมาณมากกว่าเดิม ในกรณีตรงกันข้าม เมื่ออัตราของการค้าดีขึ้น ซึ่งหมายความว่า ราคาสินค้าออกแพงขึ้นเมื่อเทียบกับราคาสินค้าเข้า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งสินค้าออกจำนวนเท่าเดิม สามารถแลกเปลี่ยนกับสินค้าเข้าปริมาณมากกว่าเดิม

### การปฏิวัติเขียว (หัวข้อที่ ๒.๕)

แปลจากคำว่า **Green Revolution** หมายถึง การปฏิวัติเกษตรกรรม หรือการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรด้วยการใช้เทคนิควิทยาการใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เมล็ดพันธุ์พืชวิทยาศาสตร์ (ดู บทนำภาคที่สี่ในหนังสือเล่มนี้)

### อัตราส่วนการลงทุน (หัวข้อที่ ๒.๗)

แปลจากคำว่า **Investment Ratio** หมายถึง อัตราส่วนระหว่างการลงทุนกับรายได้ประชาชาติ

### อัตราผลตอบแทนของเอกชน (หัวข้อที่ ๒.๗)

แปลจากคำว่า **Private Rate of Return** หมายถึง อัตรากำไรที่ปัจเจกชนได้รับกำไรหรือประโยชน์ที่ปัจเจกชนได้รับ ก็คือ ส่วนแตกต่างระหว่างรายรับ (ประโยชน์) ที่ได้กับต้นทุนที่ต้องเสีย รายรับ (ประโยชน์) และต้นทุนในที่นี้ คำนวณเฉพาะแต่ส่วนที่ปัจเจกชนได้รับหรือต้องเสียเท่านั้น ไม่รวมถึงประโยชน์ที่คนอื่นในสังคมได้รับ และต้นทุนที่คนอื่นในสังคมต้องเสีย

### อัตราผลตอบแทนทางสังคม (หัวข้อที่ ๒.๗)

แปลจากคำว่า **Social Rate of Return** หมายถึง อัตราผลประโยชน์ที่สังคมโดยส่วนรวมได้รับ ประโยชน์สุทธิที่สังคมได้รับ หมายถึง ส่วนแตกต่างระหว่างประโยชน์ที่

สังคมได้รับกับต้นทุนที่สังคมสูญเสีย การคำนวณประโยชน์และต้นทุนในกรณีนี้ มิได้คำนวณจากแง่ของประชาชนคนหนึ่งคนใด แต่คำนวณจากแง่ของสังคมโดยส่วนรวม อาทิ เช่น เมื่อเอกชนตั้งโรงงานน้ำตาล ต้นทุนของการประกอบการโรงงานน้ำตาลของเอกชนคนนั้น จะประกอบด้วยค่าก่อสร้างโรงงานน้ำตาล ใช้จ่ายในการซื้อเครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิต วัตถุดิบ ค่าจ้างแรงงาน และอื่น ๆ แต่ต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสีย นอกเหนือจากต้นทุนที่เอกชนเสียแล้ว ยังประกอบด้วยต้นทุนอันเกิดจากการที่โรงงานนั้นปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำลำคลอง และปล่อยควันเสียสู่อากาศอีกด้วย ในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างระหว่างต้นทุนของปัจเจกชนกับต้นทุนของสังคม ทำนองเดียวกัน การที่นายแดงฉีดวัคซีนป้องกันอหิวาตกโรค ประโยชน์มิได้ตกเฉพาะแก่นายแดงเท่านั้น แต่ยังมีประโยชน์ต่อสังคมในแง่ที่มีการป้องกันมิให้เกิดโรคระบาดติดต่ออีกด้วย ในกรณีนี้ จึงมีความแตกต่างระหว่างประโยชน์ที่ปัจเจกชนได้รับ กับประโยชน์ที่ตกแก่สังคม สิ่งที่ควรจะเน้นก็คือ กิจกรรมที่ให้อัตราผลตอบแทนแก่ปัจเจกชนสูง ไม่จำเป็นจะต้องเป็นกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมเสมอไป อาทิเช่น การกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร อาจให้กำไรแก่ผู้กักตุนเป็นอันมาก แต่กิจกรรมดังกล่าวนี้หาได้เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมแต่ประการใดไม่

### สินเชื่อของผู้ขาย (หัวข้อ ๒.๗)

แปลจากคำว่า **Supplier's Credit** หมายถึง การให้เครดิตแก่ผู้ซื้อ ด้วยการให้ผู้ซื้อนำสินค้าไปใช้ก่อน แล้วจึงชำระค่าสินค้าในภายหลัง การให้สินเชื่อของผู้ขายเป็นวิธีการหนึ่งในการเร่งรัดให้มีความต้องการในสินค้าของผู้ขายมากกว่าที่ควรจะเป็น

### อัตราราคีระหว่างภาคชนบทกับภาคตัวเมือง (หัวข้อ ๓.๒)

หมายถึง อัตรารว่นระหว่างดัชนีราคาสินค้าที่ผลิตในชนบทกับดัชนีราคาสินค้าที่ผลิตในเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อัตรารว่นระหว่างดัชนีราคาสินค้าเกษตรกับดัชนีราคาสินค้าอุตสาหกรรม (ดู ความหมายของคำว่า "อัตรารว่นการค้ำ" ที่กล่าวไว้ในหน้า ๑๑๖-๑๑๗ ประกอบด้วย)



## การเก็บภาษีแบบถดถอย (หัวข้อที่ ๓.๒)

แปลจากคำว่า **Regressive Taxation** หมายถึง การเก็บภาษีอากรในอัตราที่ลดลงเมื่อฐานของภาษีใหญ่ขึ้น คำว่า “ฐานของภาษี” (tax base) หมายถึง สิ่งที่ยึดเป็นฐานในการเก็บภาษี เช่น ภาษีศุลกากร สิ่งที่ใช้เป็นฐานในการเก็บภาษีประเภทนี้ก็คือ ปริมาณหรือมูลค่าของสินค้าเข้าหรือสินค้าออก ฐานของภาษีเงินได้ก็คือ เงินได้ของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ฯลฯ

ฐานของภาษี	โครงสร้างอัตราภาษี (ก)	โครงสร้างอัตราภาษี (ข)	โครงสร้างอัตราภาษี (ค)
๑๐,๐๐๐	๗%	๑๐%	๗%
๒๐,๐๐๐	๑๐%	๑๐%	๕%
๓๐,๐๐๐	๑๔%	๑๐%	๔%
๔๐,๐๐๐	๒๐%	๑๐%	๓%

ตามตัวอย่างข้างต้นนี้ โครงสร้างอัตราภาษี (ค) เรียกว่า โครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอย เพราะเมื่อมีรายได้ต่ำ (๑๐,๐๐๐ บาท) อัตราภาษีที่เสียสูง (๗%) แต่เมื่อมีรายได้สูง (๔๐,๐๐๐ บาท) อัตราภาษีที่เสียกลับต่ำ (๓%) โครงสร้างอัตราภาษี (ก) เรียกว่า โครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า (progressive taxation) เพราะเป็นการเก็บภาษีในอัตราที่ผันแปรตามฐานของภาษี ส่วนโครงสร้างอัตราภาษี (ข) เรียกว่า โครงสร้างอัตราภาษีตามสัดส่วน (proportional taxation) เพราะอัตราภาษีที่เรียกเก็บมีค่าคงที่ ไม่ว่าฐานของภาษีจะใหญ่เล็กอย่างไร

## การดูดซับปัญญาชน (หัวข้อที่ ๓.๒)

แปลจากคำว่า **Brain Drain** หมายถึง ปรากฏการณ์ที่ชนชั้นนำของประเทศไม่อยู่ทำงานในถิ่นที่อยู่ของตน การที่ชนชั้นนำในชนบท เมื่อมีการศึกษาสูงขึ้น ต่างก็อพยพเข้าไปทำงานในตัวเมืองก็ดี หรือการที่แพทย์ พยาบาล หรือวิศวกร ต่างพากันไปหากินในต่างประเทศก็ดี ล้วนเป็นอนุหาทรณ์ของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้

### ทุนมนุษย์ (หัวข้อที่ ๓.๒)

แปลจากคำว่า **Human Capital** หมายถึง การศึกษา นักเศรษฐศาสตร์ บางสำนัก มีความเชื่อว่า การใช้จ่ายในด้านการศึกษาไม่แตกต่างไปจากการใช้จ่ายในการลงทุน เพราะการศึกษามีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของมนุษย์ให้ดียิ่งขึ้น ไม่แตกต่างไปจากการนำทุนหรือเครื่องจักรกลใหม่ ๆ มาใช้ในการผลิตเท่าไรนัก การศึกษาที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ จึงเปรียบเสมือนหนึ่งทุนที่อยู่ในตัวมนุษย์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่เอื้ออำนวยต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

# ว่าด้วยความแตกต่างระหว่างชนบท กับเมืองในสังคมไทย

ปรีชา เบียมพงศ์สานต์

## หนทางไปสู่ความขัดแย้ง

ประวัติศาสตร์แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งแต่ต้นมาจนกระทั่งถึงบัดนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นประวัติศาสตร์แห่งการส่งเสริมให้มีการต่อสู้ทางชนชั้น และการวางรากฐานสำหรับสงครามประชาชนที่กำลังขยายตัว โดยอาศัยความขัดแย้งระหว่างชนบทกับเมืองเป็นหลัก ภายใต้อิทธิพลจักรพรรดินิยมอเมริกา นักวางแผนและนักวางนโยบาย นักวิชาการในส่วนราชการต่าง ๆ ได้นำวิธีการวางแผนพัฒนาที่เน้นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเมืองและมุ่งรับใช้ชนชั้นนายทุนใหญ่มาปฏิบัติเป็นเวลานาน และแนวทางเช่นนี้ได้พาสังคมไทยเข้าสู่สภาพความตึงเครียดระหว่างชนบทกับเมือง ระหว่างชนชั้นเจ้าที่ดินใหญ่ นายทุนใหญ่กับมวลชนอันไพศาล อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การพัฒนาเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความเจริญในเขตเมืองมากกว่าในเขตชนบทและในเขตเมืองเอง ซึ่งมีอัตราการเพิ่มรายได้สูง ความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นได้ปรากฏให้เห็นชัดอย่างมาก จนกระทั่งบัดนี้ ปัญหาหลักของสังคมไทยคือ ปัญหาความยากจนในชนบทและปัญหาการกระจายรายได้ในชนบท ยังไม่ได้รับการแก้ไขแต่อย่างใด เราจะเห็นว่า สัดส่วนของประชาชนที่ยากจนในชนบทยังมีระดับสูงอยู่ ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านรายได้และทรัพย์สินภายในชนบทมีมากขึ้น ความแตกต่างระหว่างชนบทกับเมืองยังคงมีอยู่มากและมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ความแตกต่างระหว่างภาคต่าง ๆ ก็ยังคงปรากฏอยู่อย่างเด่นชัด\* ฉะนั้นในการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ของสังคม เราจำต้องให้ความสำคัญแก่การศึกษาความเป็นไปของสังคมประชาชนในชนบทอย่างสูงสุด

\* การวิจัยเชิงปริมาณของ เอื้อย อัสตรา มีสุข (๒๕๑๘) เกี่ยวกับการกระจายรายได้ในประเทศไทย ใกล้เคียงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างชนบทกับเมือง และความยากจนในชนบทในภูมิภาคต่าง ๆ ของสังคมไทยไว้อย่างชัดเจน

## การบริดจ์สังคมชนบท

ความล้มเหลวในชนบทและความแตกต่างระหว่างชนบทกับเมือง มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการขยายตัวของระบบทุนนิยม สภาพที่เป็นอยู่ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันชี้ให้เห็นชัดว่าในระบบสังคมเรา ชาวชนบทเป็นผู้ที่ต้องทำการผลิต เลี้ยงดูชาวบ้าน และสร้างอุตสาหกรรมของชนชั้นนายทุน ความเจริญของเศรษฐกิจในเมืองเกิดขึ้นมาได้ก็เพราะการขูดรีดชาวไร่ ชาวนา อย่างหนักหน่วง ชาวไร่ชาวนาต้องถูกกดราคาผลิตผลทางเกษตรและในขณะเดียวกัน ชาวไร่ชาวนาต้องซื้อสินค้าทางด้านอุตสาหกรรม (ปัจจัยการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค) ในราคาที่สูง ทั้ง ๒ อย่างนี้ คือ การรีดส่วนเกินจากชาวนาชาวชนบทไปสู่เขตเศรษฐกิจในเมือง ความล้มเหลวในชนบทของเราเป็นผลอันน่าเศร้าใจของกระบวนการเช่นนี้ มันเป็นกระบวนการที่มุ่งแต่ขูดรีดชนบทอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของชนบท ความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างชนบทกับเมืองจึงต้องเกิดขึ้นและเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้ ระบบราคาดังกล่าวซึ่งเป็นการลดระดับรายได้ของชาวชนบทที่มีผลสะท้อนให้ชาวชนบทต้องพึ่งเงินกู้จากชนชั้นนายเงินหน้าเลือด ทำให้ชาวชนบทยากจนลงเป็นหนี้เป็นสินพอกพูนเพิ่มขึ้นและล้มละลายไปในที่สุด การคลี่คลายขยายตัวเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านปัจจัยการผลิตและรายได้ พร้อมกับการขยายตัวของชนชั้นเจ้าของที่ดินและนายเงินหน้าเลือด

## เป้าหมายของระบบทุนนิยมในชนบท

ดังนั้น เราจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เป้าหมายของระบบทุนนิยมในสังคมชนบทมี ๒ ระดับขั้นตอนคือ

- ประการแรก แบ่งแยก ชาวไร่ชาวนาออกจากการอยู่รวมกันในสังคมชนบท โดยอาศัยระบบกลไกตลาด ระบบราคาเป็นเครื่องมือซึ่งทำให้ชาวนาต้องพึ่งระบบเงินตรา ทำให้ชาวไร่ชาวนาต้องอยู่โดดเดี่ยว
- ประการต่อมา ทำการปล้นสดมภ์ซึ่งปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะที่ดินจากชาวนา

ชาวนาต้องกลายเป็นชาวนาเช่า จำนวนชาวนาเช่าเพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งต้องกลายเป็นกรรมกรในไร่นาหรือในโรงงาน ในขณะที่เดียวกันชนชั้นเจ้าที่ดินและนายเงินหน้าเลือดสามารถสะสมที่ดินและทรัพย์สินสมบัติเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง และอาศัยความได้เปรียบทางฐานะเศรษฐกิจนี้สร้างความได้เปรียบทางฐานะการเมือง ทำการปล้นสดมภ์ชาวชนบทต่อไป นี่คือลักษณะพิเศษของสังคมชนบทไทย ที่แสดงให้เห็นถึงรากเง่าอันล้าลึกของความไม่เท่าเทียมกันที่กำลังขยายตัวอย่างต่อเนื่องกัน

สำหรับในระยะหลังนี้ ได้มีปัจจัยเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่งที่มีผลสะท้อนต่อการกระจายรายได้ของประชาชนไม่น้อย นั่นคือ การคุกคามปราบปรามประชาชนในชนบท ซึ่งก่อให้เกิดผล ๒ ทางคือ ทำลายระบบการผลิตโดยตรง และเกิดการใช้ระบบเกณฑ์แรงงานไปทำอย่างอื่นที่ไม่ใช่การผลิต ทั้ง ๒ อย่างนี้เป็นการทำลายเศรษฐกิจชนบทของประชาชน การปราบปรามที่ติดต่อยึดเยื้อกันในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย ทำให้รายได้ของประชาชนต้องตกต่ำลงไปอีกและทำให้ชาวนาชาวไร่ต้องพึ่งผลผลิตทางด้านอาหารจากเขตอื่น ๆ ซึ่งเป็นการเปิดตลาดให้ระบบทุนนิยมเข้ามามีบทบาทในชนบทที่ล้าหลังมากยิ่งขึ้น ภาวะเช่นนี้ย่อมเป็นปัจจัยที่ทำให้การกระจายรายได้มีแนวโน้มไปในทางที่เลวลง

### **การลงทุนในเขตล้าหลัง**

เครื่องกลไกตลาดในระบบทุนนิยม มีแนวโน้มว่า ได้กำหนดการขยายตัวของการค้า การบริการและอุตสาหกรรม ให้รวมตัวกันอยู่ในเขตที่กำลังเจริญเติบโตบางเขตเขตเหล่านี้ซึ่งเป็นเขตเมืองสามารถขยายตัวยิ่งขึ้นไปอีก โดยการดึงดูดทรัพยากรต่าง ๆ ให้มารวมตัวอยู่ในเขตของตน ซึ่งขบวนการนี้ทำให้เขตอื่น ๆ โดยเฉพาะในชนบทต้องสูญเสียทรัพยากรและล้าหลังลงไป ความแตกต่างระหว่างชนบทกับเมืองก็ยิ่งมีมากขึ้น เป็นที่แน่นอนว่า ส่วนใหญ่ของการลงทุนจะไม่เกิดขึ้นในเขตล้าหลังแน่นอน

เป็นที่น่าสงสัยว่า ขณะที่ประชาชนในชนบทยากจนลงทุนวัน ธนาคารพาณิชย์ในจังหวัดต่าง ๆ ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ระบบธนาคารพาณิชย์คงจะกลายเป็นสถาบันและเครื่องมือสำคัญที่สืบทอดเอาส่วนเกินของชาวชนบทในเขตล้าหลังไปรวมตัวกัน แล้วโยกย้ายส่วนเกินนี้เข้าไปในเขตเมืองที่เจริญ ซึ่งมีอัตราผลตอบแทนการลงทุนสูงกว่า

จากการพัฒนาที่ผ่านมาในระยะแผนพัฒนา ๓ แผน จะสังเกตเห็นว่า ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเมือง ไม่มีผลกระทบต่อชนบทที่อยู่แวดล้อมเลย ชาวชนบทไม่ได้รับผลประโยชน์อะไรจากการพัฒนาเขตเมืองที่เจริญ และการพัฒนาเขตเจริญเหล่านี้ก็ไม่ก่อให้เกิดความเจริญในเขตใกล้เคียง

จึงเป็นอันเห็นได้ชัดว่า ในระบบทุนนิยม การกอบโกยซูตริตได้เกิดขึ้น ๒ ระดับ คือ ชนชั้นนายทุนกอบโกยซูตริตจากมวลชนอันไพศาลในเขตชนบทอันล้าหลัง นำกำไรเหล่านี้มาลงทุนในเขตเมือง และกอบโกยซูตริตจากชนชั้นกรรมาชีพในเมืองต่อไปอีกชั้นหนึ่ง โดยมีชนชั้นปกครองใช้นโยบายพัฒนาปฏิริยาสนับสนุนการซูตริต ๒ ระดับนี้ ความร่ำรวยของชนชั้นนายทุนก็คือ ความยากจนของมวลชนในเขตชนบทอันล้าหลังและมวลชนที่ใช้แรงงานในเขตเมืองนั่นเอง

การที่จะยึดนโยบายพัฒนาภาคแบบมุ่งพัฒนาเขตเมืองบางเขตต่อไป มีแต่จะช่วยในการเร่งการกระจายการรวมตัวและการขยายตัวของทุนนิยมออกไปยังภาคต่าง ๆ ของประเทศ ส่งเสริมให้กำไรของชนชั้นนายทุนขยายตัวต่อไปบนความล้าหลังของชาวชนบท และจะนำไปสู่ความแตกต่างระหว่างชนบทกับเมืองมากขึ้น

เพื่อเป็นการถ่วงน้ำหนักของการลงทุนในเขตเมือง รัฐบาลได้วางนโยบายที่สำคัญประการหนึ่ง บ่งไว้ว่า จะกระจายการลงทุนของรัฐไปสู่เขตชนบทที่ห่างไกลและเขตยากจน เพื่อเป็นการกระจายรายได้และความเจริญทางเศรษฐกิจสังคม ไปสู่ประชาชนในเขตเหล่านี้ แต่ในภาคปฏิบัติกลับปรากฏว่า ชนชั้นนายทุนในเขตเมือง และชนชั้นเจ้าที่ดิน กลุ่มอิทธิพลในเขตล้าหลัง ยากจนเท่านั้น ที่ได้รับผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากโครงการการลงทุนเพื่อการพัฒนาของรัฐ แต่มวลชนอันไพศาลในเขตยากจนต้องอยู่อย่างยากจนต่อไป และแล้วชีวิตของเขาวนนี้ก็เหมือนกับชีวิตเมื่อวานนี้

### การลงทุนเพื่อชนชั้นที่ยากจน

ในระยะแผนพัฒนาทั้ง ๓ ฉบับที่ผ่านมา การพัฒนาได้ยกระดับรายได้ของบุคคลบางกลุ่มที่ร่ำรวยอยู่แล้วให้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่การพัฒนาไม่ได้ช่วยให้ประชาชนมีชีวิต

ที่ดีขึ้นเลย มันเป็นการเพื่อฝันที่นักวางแผนของไทยยังจะมองเห็นความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นปัจจัยชี้ขาดที่จะแก้ไขปัญหาค่าความยากจน และปัญหาการกระจายรายได้ระหว่างชนบทกับเมือง

การหยิบยกระดับรายได้เฉลี่ยขึ้นเป็นเป้าหมายวัดความสำเร็จของการพัฒนาได้มีส่วนช่วยปกปิดความไม่เป็นธรรมในสังคมไว้ได้ในระยะหนึ่ง ในที่สุดเราก็ได้พบความจริงอย่างโจ่งแจ้งว่า ในขณะที่รายได้เฉลี่ยสูงขึ้นในอัตราที่น่าพอใจ ความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างชนชั้นและระหว่างชนบทกับเมืองได้เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน

การวางนโยบายส่วนรวมทั่ว ๆ ไป โดยไม่ได้กำหนดการยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจสังคมของประชาชนผู้ยากจนเป็นเป้าหมายอันสูงสุดได้ทำให้แนวทางการลงทุนของรัฐเลอะเลือนและพรวนไผ่ ความยากจนในสังคมไทยส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากสภาพที่ไม่สมดุลด้านการลงทุน ซึ่งการลงทุนส่วนใหญ่เป็นการกระทำเพื่อกลุ่มคนรวยอยู่แล้ว โดยละเลยการลงทุนเพื่อกลุ่มคนยากจนอันไพศาล

การลงทุนด้านวัตถุและด้านโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจที่ผ่านมา ได้มีส่วนช่วยในการขยายตัวของชนชั้นนายทุนและเศรษฐกิจในเขตเมืองเป็นอันมาก ส่วนการลงทุนด้านกำลังคน เช่น การศึกษา การฝึกอบรมวิชาชีพ ก็ไม่อาจแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นได้ เพราะการลงทุนเหล่านี้ถูกจำกัดอยู่แต่ในวงแคบ ไม่กระจายไปยังมวลชนไพศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนด้านการศึกษาเพื่อการผลิตในเขตชนบทที่ไม่ได้รับความสำคัญเลย ทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสสร้างขบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพอย่างสูงได้ การละเลยการลงทุนเพื่อชนชั้นยากจนนั้นนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการขยายตัวของความแตกต่างระหว่างชนบทกับเมือง

### **ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทกับการกระจายรายได้**

ในปัจจุบัน ชนชั้นปกครองกำลังพยายามเสนอสิ่งที่เรียกว่า การพัฒนาชนบท ออกมาให้ประชาชน โดยจะเน้นเรื่องแผนพัฒนาชนบทสำหรับเชื่อมแผนท้องถิ่นและแผนการใช้เงิน ปรล. (ผันเงิน) ของรัฐบาล อันเป็นการวางแผนจากส่วนกลาง ผสมผสานกับ

การวางแผนจากเบื้องล่าง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในชนบท แผนชนบทนี้ความจริงเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิรูปจอมปลอมหลอกหลวงประชาชนเช่นเคย เหมือนกับการปฏิรูปที่ดิน เราคาดว่า โครงสร้างทั้งหมดของชนบทไทยจะไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคน ชาติแท้ของแผนนี้ก็คือยังคงมุ่งมั่นรับใช้ชนชั้นนายทุน เจ้าที่ดินใหญ่ นายเงินหน้าเลือดเหมือนเดิม

นโยบายที่เอื้ออ้างการพัฒนาชนบท แต่ในด้านการกระทำไม่เป็นไปตามนั้น ไม่ก่อให้เกิดผลอย่างใดต่อการกระจายรายได้ ( การลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนเป็นเพียงแต่คำพูดที่เลื่อนลอย) ในภาคปฏิบัติมีแต่คนรวยในชนบทที่ได้รับผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากโครงการสินเชื่อการเกษตรและบริการอื่น ๆ เกี่ยวกับปัจจัยการผลิต รวมทั้งการผันเงินเข้าชนบท เพราะจุดยืนทางชนชั้นปกครองประสานกับจุดยืนของชนชั้นนายทุนที่ยืนอยู่ระหว่างชนบทกับเมืองนั่นเอง

นโยบายใด ๆ ก็ตามที่ก่อให้เกิดการว่างงาน การผลิตระดับต่ำอย่างยืดเยื้อขึ้นในระดับหมู่บ้าน ย่อมส่งเสริมการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม นโยบายใด ๆ ก็ตามที่ส่งเสริมการมีงานทำและการผลิตเพียงชั่วคราวชั่วคราว ย่อมสร้างแต่ความพ้อพ่นเท่านั้น แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้แม้แต่ชนิดเดียว

การพัฒนาชนบทที่ได้ปฏิบัติมา และที่กำลังดำเนินกันอยู่ทุกวันนี้ มีลักษณะและรูปแบบของการส่งเสริมการทำสวนครัว ผสมผสานกับมาตรการสังคมสงเคราะห์และขบวนการบริจาต นโยบายพัฒนาชนบทของไทยมุ่งแต่จะให้ผลประโยชน์เล็ก ๆ น้อย ๆ แก่ชาวชนบทเท่านั้น แต่ปัญหาหลักกลับไม่ได้รับการพิจารณา ในปัจจุบันนี้ การรวมตัวของปัจจัยการผลิตและทรัพยากรสมบัติตกอยู่ในครอบครัวยุคนานไม่ก็ครอบครัวที่ยืนอยู่ระหว่างเมืองกับชนบท และอาศัยความได้เปรียบทางเศรษฐกิจและการศึกษา ชนชั้นผู้ร่ำรวยย่อมที่จะมีความสามารถสะสมทุนและสะสมความร่ำรวยต่อไป นี่คือนโยบายที่สำคัญยิ่งที่จะรักษาความไม่เท่าเทียมกันไว้ให้เป็นโครงสร้างที่ถาวร ฉะนั้นจะแก้ไขปัญหาคความแตกต่างระหว่างชนชั้นและระหว่างชนบทกับเมือง ก็ต้องแก้ไขปัญหาคการรวมตัวของปัจจัยการผลิตและ



ทรัพย์สินสมบัติโดยตรง ขบวนการบริจาคน (สิ่งที่เรียกกันว่า ผันเงิน และการบริจาคนที่ดิน) รวมทั้งการสังคมสงเคราะห์ที่กระทำกันในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย ไม่มีความหมายต่อการเปลี่ยนแปลงฐานะของชาวชนบทได้

ปี ๒๕๑๘ เป็นปีแห่งการปฏิรูปที่ดิน แต่ในด้านปฏิบัติไม่มีการเคลื่อนไหวใด ๆ ที่จะชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลมีความจริงใจและมีความผูกพันกับโครงการนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า นโยบายชลอการปฏิรูปที่ดินนี้มีเป้าหมายอย่างชัดแจ้งที่จะหยุดยั้งการโยกย้ายที่ดินจากชนชั้นเจ้าที่ดินไปสู่ชาวนาอันไพศาล เรื่องนี้ เป็นตัวอย่างที่สำคัญอันหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงนโยบายหลักของชนชั้นปกครอง ซึ่งต้องการจกักร่างไว้ซึ่งความไม่เท่าเทียมกัน โดยพยายามไม่ให้มีการแบ่งปัจจัยการผลิตหรือการจัดสรรปัจจัยการผลิตเสียใหม่เกิดขึ้น

### **ประชาธิปไตยกับเสถียรภาพของความไม่เท่าเทียมกัน**

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยชี้ขาดว่า นโยบายพัฒนาชนบทจะมีผลต่อการกระจายรายได้เพียงใด เราได้เห็นแล้วว่า ถึงชนชั้นปกครองจะมีนโยบายและมาตรการใดออกมาใช้ก็ตาม ล้วนแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันได้ทั้งสิ้น ความแตกต่างระหว่างชนชั้น ระหว่างชนบทกับเมืองยังมีโครงสร้างเหมือนเดิม ช่องว่างยังห่างกันไม่เปลี่ยนแปลง และแนวโน้มข้างหน้าคาดว่า การกระจายรายได้จะเลวลง เสถียรภาพของความไม่เท่าเทียมกันนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐโดยตรง โครงสร้างอำนาจรัฐยังคงเหมือนเดิม ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านอำนาจของชนชั้นต่าง ๆ ยังคงปรากฏอยู่ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้เป็นการยากที่จะดำเนินมาตรการใด ๆ เพื่อแก้ปัญหาคความไม่เท่าเทียมกัน

การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมที่ผ่านมา ไม่มีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและการกระจายรายได้ เพราะมันเป็นการพัฒนาของชนชั้นปกครอง ในยุคประชาธิปไตยเราก็ไม่อาจหวังว่า การพัฒนาในระยะข้างหน้าต่อไปนี้ จะมีความหมายต่อประชาชน เพราะประชาธิปไตยแบบที่เป็นอยู่เป็นประชาธิปไตยของชนชั้นนายทุนใหญ่ ชนชั้นผู้ร่ำรวยและชนชั้นเจ้าที่ดิน พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ยังคงยึดมั่นอยู่ในระบบเดิม มีค่านิยมที่มุ่งชีวิตใน

เมือง ละทิ้งชีวิตชนบท มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัจจัยการผลิต ที่ดิน ทุนอุตสาหกรรม และการชู้ตริตแรงงานอย่างลึกซึ้ง

บรรดาข้าราชการ นักวิชาการและปัญญาชนในเมือง ก็ไม่มีความจริงใจที่จะเปลี่ยนแปลงชนบทอย่างถอนรากถอนโคน เพราะพวกเขาไม่ได้มีชะตากรรมร่วมกันกับประชาชนชนบท พวกเขาสนใจแต่ปัญหาชนบทตามสมัยนิยมเท่านั้น

ชนชั้นปกครองกำลังเริ่มหวาดกลัวว่า การทำให้ชนบทแข็งแกร่งขึ้นมาเท่ากับเป็นการทำให้ฐานะของพวกเขาอ่อนลง และในยุคประชาธิปไตยแนวโน้มนั้นสามารถนำไปสู่การพังทลายของพวกเขาอย่างง่ายดาย ดังนั้น ชนชั้นปกครองจึงต้องยึดหลัก “การรักษาระเบียบแบบแผนกฎหมายและความสงบเรียบร้อย” เป็นเป้าหมายสูงสุด ซึ่งก็หมายความว่า ยึดถือการไม่เปลี่ยนแปลง หลักนี้ ต้องนับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่ชนชั้นปกครองนำมาใช้ เพื่อรักษาความไม่เท่าเทียมกันให้คงอยู่ การเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงใดๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม จะถูกโต้กลับมามี เป็นปฏิบัติต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และรัฐธรรมนูญ

ในบางกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา หลักที่นำมาใช้ก็คือ ทุกคนต้องได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนี้ ถ้าชนชั้นนายทุน เจ้าที่ดิน ชนชั้นปกครอง (บางกลุ่ม) ต้องสูญเสียผลประโยชน์บางอย่างไป พวกเขาก็จะเรียกร้องว่า จะต้องได้รับค่าชดเชย ถ้าไม่มีการชดเชยที่สมเหตุสมผลตามที่สนะของพวกเขา พวกชนชั้นปกครองก็จะพยายามชลอการเปลี่ยนแปลงนี้ไว้ การจ่ายค่าชดเชย ในระบบประชาธิปไตย ก็คือ เครื่องกลไกชนิดหนึ่งที่ส่งเสริมการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมต่อไปนั่นเอง การที่เจ้าที่ดินได้รับค่าชดเชยมหาศาลจากการสูญเสียที่ดิน ไม่ได้ทำให้โครงสร้างการกระจายรายได้และทรัพย์สินสมบัติเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

### **รัฐ - เครื่องกลไกเพื่อพิทักษ์รักษาความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจสังคม**

การวิเคราะห์ของเราได้คลี่คลายมาถึงจุดๆ หนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือปัญหาอำนาจรัฐ เราจะพบว่า แม้ระบบศักดินาจะพังทลายไปก็ตาม เครื่องกลไกของรัฐในระบบ

ประชาธิปไตยก็ยังมึลักษณะเหมือนอย่างที่เป็นอยู่ในประวัติศาสตร์ของสังคมไทย ในปัจจุบัน  
รัฐ ก็คือ เครื่องมืออำนาจของชนชั้นปกครองปฏิกิริยา มีไว้สำหรับพิทักษ์รักษผลประโยชน์  
ทางเศรษฐกิจของพวกเขา และนั่นก็คือ รักษาความแตกต่างทางด้านรายได้และทรัพย์สินมบัติ  
ให้มั่นคงสืบไป และเครื่องมือนี้มีไว้พร้อมที่จะปราบปรามการเคลื่อนไหวคัดค้านระบบทุน  
นิยมอย่างเด็ดเดี่ยว ชนชั้นนายทุนใหญ่จึงกระหายนักที่จะเข้ามาบีบหนาทและควบคุมระบบ  
เครื่องกลไกรัฐมากขึ้น เพื่อที่จะไม่ให้ความแตกต่างทางชนชั้นระเบิดออกมา เพื่อที่จะตี  
การลุกฮือของมวลชนให้พินาศไป มองดูอย่างผิวเผินรัฐนี้รักษาไว้ซึ่งเอกราชและบูรณภาพ  
แห่งอาณาเขต แต่ความจริง รัฐนี้หันหน้ามาเผชิญประชาชนมากกว่าและมุ่งที่จะยับยั้งการ  
รุกรานของมวลชนและปกป้องสถาบันของชนชั้นปกครอง

เครื่องกลไกของรัฐนี้ เจริญเติบโตก็เพราะได้สูบน้ำภาษีผลผลิตส่วนเกินออกมาจาก  
ประชาชนในภูมิภาคต่าง ๆ เมื่อเครื่องกลไกแข็งแกร่งก็สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน  
ของรัฐในด้านการรักษาความไม่เท่าเทียมกันไว้ได้อีกระยะหนึ่ง ในช่วงนี้จะสังเกตเห็นว่า  
เครื่องกลไกที่สำคัญคือ ทหาร ตำรวจ และสื่อมวลชน ชนชั้นปกครองกำลังจะเข้าครอบงำ  
มากขึ้น

เมื่อมองธาตุแท้ของรัฐ เราจึงไม่อาจหวังอะไรได้ว่า จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น  
เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจน และความไม่เท่าเทียมกันทางด้านรายได้และทรัพย์สินสมบัติใน  
สังคมไทย

การเรียกร้องของชาวไร่ชาวนาในภาคกลางและภาคเหนือ นับว่าเป็นการแสดง  
ออกอย่างชัดแจ้งของชาวไร่ชาวนาที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงระบบการกระจายรายได้และ  
ทรัพย์สินสมบัติในชนบทไทยโดยสันติวิธี แต่ชนชั้นปกครองปฏิกิริยาสมคบกับเจ้าที่ดิน นาย  
เงินหน้าเลือด ได้นำวิธีการล่าสังหารอย่างบ้าคลั่งออกมาใช้เพื่อยับยั้งการเคลื่อนไหวของ  
ชาวนา เหตุการณ์นี้เป็นการเตือนให้เราารู้สึกครั้งหนึ่งว่า ชนชั้นปกครองพร้อมที่จะพิทักษ์  
รักษาเสถียรภาพของความไม่เท่าเทียมกันบนหยาดเลือดและชีวิตของชาวนา บรรดาปัญญา-  
ชนในเขตเมืองที่ยังเพ้อฝันถึงการจำกัดขอบเขตของการต่อสู้ให้อยู่ในรูปแบบสันติ ควรจะ  
ตระหนักถึงบทเรียนบทนี้ไว้

## ฐานมวลชนกับการเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้

แนวโน้มได้บ่งชี้ว่า การกระจายรายได้ได้เลวลงในทุก ๆ ภาค ความแตกต่างระหว่างชนบทกับเมืองได้เพิ่มขึ้น และชนชั้นปกครองได้แสดงให้เห็นว่าไม่มีความสามารถที่จะควบคุมการกระจายรายได้ระหว่างชนบทกับเมืองได้ บัดนี้ สังคมไทยกำลังวิวัฒนาการมาถึงจุดที่จะไม่มีการประนีประนอมกันต่อไปได้อีกแล้ว การเพื่อผันในลัทธิปฏิรูปเท่ากับเป็นการยอมจำนนต่อความไม่เท่าเทียมกัน แน่นอนชนชั้นนายทุนจะยึดมั่นในระบบต่อไป และจะดิ้นรนอย่างสุดกำลังในการพยายามป้องกันไม่ให้สิ่งที่กำลังพุ่งต้องพังทลายลง แต่ก็ทำได้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เพราะในขณะเดียวกันความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชนชั้นและระหว่างชนบทกับเมืองจะเป็นพลังสำคัญที่ผลักดันให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อล้มล้างฐานอำนาจของชนชั้นปกครอง

สำหรับการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ แผนพัฒนา หรือแผนจัดความยากจน หรืออะไรทำนองนั้นไม่ใช่สิ่งสำคัญ สิ่งที่สำคัญก็คือ การเคลื่อนไหวมวลชนเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจสังคม ถ้าไม่มีฐานมวลชน การเปลี่ยนแปลงเพื่อล้มล้างความไม่เท่าเทียมกันก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ การใช้ยุทธศาสตร์ความขัดแย้งเท่านั้นจึงจะนำประชาชนให้บรรลุเป้าหมายได้ ประวัติศาสตร์ของการต่อสู้มวลชนได้ให้บทเรียนไว้แจ่มชัดว่า ในการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้และทรัพย์สินสมบัติไม่มีทางที่จะตกลงกันได้โดยสันติวิธี

เป้าหมายเฉพาะหน้าของการเคลื่อนไหวมวลชนเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ก็คือ จะต้องผลักดันให้จัดตั้งรัฐบาลของประชาชนที่เน้นการลงทุนเพื่อชนชั้นที่ยากจน การลงทุนเพื่อเขตที่ยากจนในชนบท ดำเนินการลดอัตราดอกเบี้ย ลดค่าเช่านา เก็บภาษีจากชนชั้นนายทุนเจ้าที่ดิน นายเงินหน้าเลือดอย่างหนักหน่วง จนกระทั่งถึงสภาวะยกเลิกหนี้สิน ดำเนินการปฏิวัติที่ดิน โอนปัจจัยการผลิตและกิจกรรมเศรษฐกิจหลักเป็นสมบัติของสังคม

สำหรับประชาชน การเคลื่อนไหวปฏิวัติสังคม เป็นการลงทุนที่ไม่มีอัตราความเสี่ยงแต่สำหรับชนชั้นปกครองและชนชั้นผู้ร่ำรวย การปฏิวัตินี้มันหมายถึงการสูญเสียของพวกเขา ซึ่งเราจะต้องถือว่าเป็นการสูญเสียที่ยุติธรรม เพราะมันให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนผู้ยากจนอันไพศาล

# การขัดแย้งและการกระจายผลประโยชน์ในสังคม

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

## ๑. ความเบื้องต้น

คงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ความแตกแยกและความขัดแย้งของคนในสังคมนั้น มักจะเกิดจากความไม่ยุติธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของคนในสังคม ในสังคมที่มีความอุดมสมบูรณ์และมีการกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึงนั้น มักจะไม่ค่อยมีปัญหาการขัดแย้งเกิดขึ้น แต่ในกรณีตรงกันข้าม สังคมที่ขาดความยุติธรรมในการกระจายผลประโยชน์ และขาดความอุดมสมบูรณ์นั้น ความขัดแย้งของคนในสังคมจะมีมาก และมักจะเกิดการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มชนต่าง ๆ ถ้าหากเราจะพิจารณาถึงพื้นฐานปัญหาของความขัดแย้งในทางเศรษฐกิจแล้ว เราอาจจะสรุปได้ว่าความขัดแย้งนั้น มักจะเกิดจากมูลเหตุที่สำคัญสองประการ คือ

### ๑.๑. การขาดความยุติธรรมในการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การขาดความยุติธรรมในการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของคนในสังคมนั้น เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม ซึ่งปัญหาความแตกต่างกันดังกล่าวข้างต้นนั้น ในที่สุดจะกลายเป็นต้นเหตุที่นำมาซึ่งความขัดแย้งของคนในสังคม ดังนั้น ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาความแตกแยกและความขัดแย้งของคนในสังคมนั้น เราจึงจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในสังคมนั้นด้วย ซึ่งเราจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

### ๑.๒ การขาดความอุดมสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจ

ความมั่งคั่งและความอุดมสมบูรณ์ทางเศรษฐกิจนั้น เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยชบะกว่า ระดับความขัดแย้งของคนในสังคมนั้น ๆ จะมีมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้

เนื่องจากว่าความมั่งคั่งและความอุดมสมบูรณ์ของประเทศนั้น จะเป็นเครื่องกำหนดมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนในสังคมนั้น ๆ กล่าวคือ ในสังคมที่มีความมั่งคั่ง หรืออุดมสมบูรณ์นั้น ประชาชนมักจะมีความเป็นอยู่ที่ดี ถึงแม้ว่าในบางกรณีจะได้มีการกดขี่ ขูดรีดอยู่บ้างก็ตาม แต่ความอุดมสมบูรณ์ของประเทศจะช่วยให้ระดับของการกดขี่ขูดรีดนั้นเบาบางลงบ้าง ประชาชนแต่ละกลุ่มสามารถใช้ความอุดมสมบูรณ์ของประเทศเป็นทางออกในการแก้ปัญหาการครองชีพของตนได้ ในกรณีตรงกันข้าม ประเทศที่ยากจนขาดความอุดมสมบูรณ์ ระดับความขัดแย้งของคนในสังคมจะมีมาก ถ้าหากว่าการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมิได้เป็นไปอย่างยุติธรรม ทั้งนี้เนื่องจากว่า ฝ่ายที่มีอำนาจและเอารัดเอาเปรียบผู้อื่นนั้น จำเป็นจะต้องทำการกดขี่ ขูดรีด จากคนที่ยากจน ซึ่งเป็นกรณีที่ประชาชนแต่ละกลุ่มไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่น นอกจากต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่าที่มีอยู่ในสังคมนั้น ลักษณะการดังกล่าวจะทำให้ความเห็นแก่ตัว และการเกลียดชังระหว่างกลุ่มชนในสังคมมีมากขึ้น ยิ่งในกรณีที่มีความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนาหรือภาษาด้วยแล้ว ความขัดแย้งและความเกลียดชังระหว่างกันก็จะมากขึ้น

ปัญหาสำคัญทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นสิ่งที่เราจำต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ ในการศึกษาปัญหาความขัดแย้งของคนในสังคม หรือการเสริมสร้างมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี ขึ้นของคนในสังคม ประชาชนทุกคนในสังคมจะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี และมีความสุขสงบสุขไม่ได้ ถ้าหากสังคมนั้นขาดความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ และขาดการกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม ปัญหาการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรมนั้น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอันดับแรก สำหรับการลดความขัดแย้งของคนในสังคม ส่วนการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิต หรือการเพิ่มพูนความมั่งคั่งของสังคมนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินควบคู่กันไปด้วย ลำพังแต่การกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแต่เพียงอย่างเดียว จะไม่สามารถยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนให้ดีขึ้นได้

## ๒. โครงสร้างการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

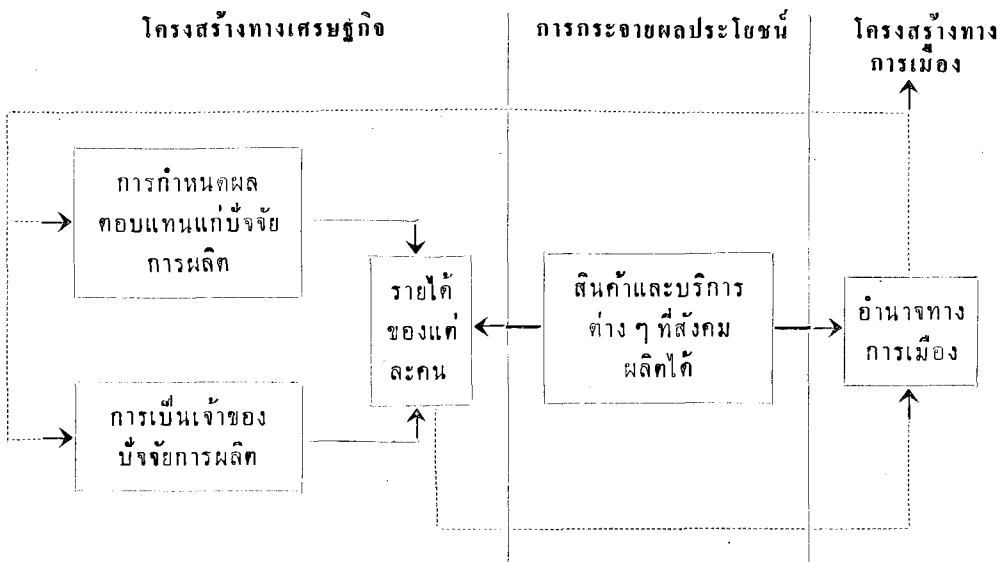
ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เรากล่าวถึงนั้น หมายถึงการได้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่สังคมได้ผลิตขึ้นมา และรวมถึงการมีส่วนร่วมได้ครอบครอง

ทรัพยากรของสังคมนั้นด้วย การขาดความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของคนในสังคม จึงเป็นต้นเหตุของความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ หรือ ช่องว่างของคนในสังคมนั้น ดังนั้น การที่จะวิเคราะห์ถึงปัญหาความขัดแย้งของคนในสังคม ไດ่นั้น เราจำต้องวิเคราะห์ถึงโครงสร้างการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสังคมนั้นด้วย

โดยทั่วไปแล้ว โครงสร้างในการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นจะประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วนคือ กลไกทางเศรษฐกิจและกลไกทางการเมือง ซึ่งจะพิจารณาได้จากรูปที่ ๑

รูปที่ ๑

โครงสร้างการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ



รูปที่ ๑ จะแสดงให้เห็นว่า สินค้าและบริการต่างๆ ที่สังคมผลิตขึ้นมา และรวมตลอดถึงทรัพยากรของสังคมนั้น ได้ถูกแบ่งปัน หรือแจกจ่ายแก่ประชาชนทุกคนในสังคมอย่างไร ซึ่งเราอาจจะพิจารณาตามกลไกในการกระจายผลประโยชน์ดังต่อไปนี้

## ๒.๑ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ

สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นมาเพื่อการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันในสังคมนั้น จะถูกแจกจ่ายหรือกระจายแก่ประชาชน โดยอาศัยกลไกทางเศรษฐกิจในการกระจายรายได้ เป็นเครื่องมือสำคัญ กล่าวคือ รายได้ที่แต่ละคนมีอยู่นั้น จะเป็นอำนาจซื้อของแต่ละคนที่จะซื้อหาสินค้าและบริการต่าง ๆ คนที่มีรายได้มากย่อมจะสามารถซื้อหาสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้มาก ส่วนคนจนหรือผู้ที่มีรายได้น้อยนั้นก็จะซื้อหาสินค้าและบริการต่างๆ ได้น้อย ลักษณะของความแตกต่างดังกล่าวนี้ จะเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม ดังนั้น ถ้าหากเราต้องการจะกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือสร้างความเป็นธรรมในสังคมแล้ว เราจะต้องทำการกระจายรายได้ของสังคมแก่ประชาชนทุกคนอย่างยุติธรรม

ในการกระจายรายได้ของสังคมนั้น รัฐบาลอาจจะใช้วิธีการเก็บภาษีอากร และการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ แต่รากฐานที่สำคัญที่สุดในการกระจายรายได้นั้น ขึ้นอยู่กับรากฐานในการกำหนดรายได้ของแต่ละสังคมเป็นสำคัญ ดังนั้น วิธีการกระจายรายได้ที่ดีที่สุด จึงขึ้นอยู่กับการจัดสรรรากฐานในการก่อให้เกิดรายได้ ให้แก่ประชาชนแต่ละคนอย่างยุติธรรม ซึ่งได้แก่องค์ประกอบที่สำคัญสองประการคือ (๑) การกระจายความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิต และ (๒) การกำหนดผลตอบแทนที่เป็นธรรมแก่ปัจจัยการผลิต

### ๒.๑.๑ การกระจายความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิต

ปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ ที่ดิน แรงงาน ทุน และการประกอบการ ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นรากฐานในการก่อให้เกิดรายได้ของแต่ละคน บุคคลที่มีปัจจัยการผลิตดังกล่าวมาก ก็มักจะมีรายได้มาก ส่วนผู้ที่มีปัจจัยการผลิตน้อยก็จะมีรายได้น้อย ดังนั้น การกระจายปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทุกคนในสังคม จึงเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง ที่จะช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคม หรือช่วยให้การกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การกระจายกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตต่าง ๆ นั้น ทำได้ขอบเขตที่แตกต่างกัน ตามรูปลักษณะของปัจจัยการผลิตแต่ละชนิด ซึ่งอาจจะพิจารณาได้ดังนี้



ก. บัญชีการผลิตที่เกี่ยวกับมนุษย์ ซึ่งได้แก่ แรงงาน และการประกอบกรนั้น ถ้าหากพิจารณาลักษณะของรูปธรรมแล้ว บัญชีดังกล่าวนั้นไม่สามารถที่จะกระจาย หรือแบ่งสรรได้ กล่าวคือ การประกอบกรนั้นเป็นความรู้ความสามารถและความคิดริเริ่มของแต่ละบุคคล ซึ่งไม่อาจนำมาแบ่งปันได้ ในทำนองเดียวกัน แรงงานก็เป็นกำลังงานที่มีอยู่ในทุกตัวคน ซึ่งไม่อาจนำมาแบ่งปันได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม รายได้ที่แต่ละคนจะได้รับจากการทำงานของตนนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถในการทำงานของแต่ละคน และความต้องการของตลาด ดังนั้นเราก็อาจจะกระจายรายได้ของแต่ละคนได้ ด้วยการมีนโยบายที่ถูกต้องเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งอาจจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

(๑) ถ้าสมมติว่าในสังคมนั้น มีประชากรอยู่เป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือแล้ว มาตรการที่จะช่วยให้เขาเหล่านั้น มีรายได้พอเลี้ยงตนเองได้นั้น รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่จะว่าจ้างแรงงานเหล่านั้นมากขึ้น และพยายามค่อย ๆ เพิ่มค่าแรงงานให้สูงขึ้น จนอยู่ในระดับที่ยุติธรรม ในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามพิจารณาปัญหาการควบคุมการเพิ่มของประชากรด้วย

อย่างไรก็ตาม หากเราได้พิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในประเทศเราแล้ว เราจะพบว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เราหาได้มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้มาตรการดังกล่าวไม่ แต่กลับใช้นโยบายที่เป็นโทษแก่ผู้ขายแรงงานดังกล่าว ตัวอย่างเช่น รัฐบาลและผู้ลงทุนต่าง ๆ มักจะนำวิทยาการผลิตที่ใช้ทุนและเครื่องจักร มาทดแทนการใช้แรงงานดังกล่าว โดยมีได้คำนึงถึงประชากรผู้ยากไร้ดังกล่าวมากนัก การเลือกใช้แรงงานก็มักจะคำนึงความได้เปรียบในเรื่องการกดค่าแรงให้ต่ำเป็นสำคัญ

(๒) ความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลนั้น อาจจะกระจายด้วยการให้การศึกษา และการฝึกอบรม ถ้าหากรัฐบาลต้องการลดความแตกต่างในความรู้ความสามารถของประชาชน รัฐบาลจะต้องพยายามช่วยเหลือให้ผู้ที่ยากจนให้ได้มีโอกาสศึกษาและฝึกฝนอบรมมากขึ้น และพยายามส่งเสริมให้คนจนสามารถผลิตได้มากขึ้น และสามารถช่วยตนเองได้ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้เราก็จะพบกับสภาพความเป็นจริงอีกว่า เราไม่เคยมีนโยบายช่วยเหลือประชาชนที่ยากไร้อย่างจริงจัง ซึ่งจะพิจารณาได้จากงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ผ่านมาในอดีต ผลประโยชน์ของการใช้จ่ายส่วนใหญ่จะตกแก่ผู้ที่มีฐานะดี และผู้ที่อยู่ในฐานะที่พอจะช่วยเหลือตัวเองได้ ส่วนผู้ที่ยากจนนั้นจะได้รับความช่วยเหลือน้อยมาก

ลักษณะความแตกต่าง และความเสียเปรียบระหว่างคนร่ำรวยกับคนจนดังกล่าวข้างต้น ถ้าหากเราไม่ทำอะไรเลยเพื่อแก้ไขความเสียเปรียบดังกล่าว ความแตกต่างในสังคมก็จะมากขึ้นทุกที ทั้งนี้ เนื่องจากความสัมพันธ์ทางสังคมของมนุษย์จะช่วยให้มีความแตกต่างมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น คนที่ร่ำรวยมักจะแต่งงานกับคนที่ร่ำรวย คนที่มีความรู้มักจะแต่งงานกับคนที่มีความรู้ คนที่มีอำนาจมักจะแต่งงานกับคนที่มีอำนาจ กลุ่มคนทั้งสามกลุ่มดังกล่าว คือ พวกที่ร่ำรวย พวกที่มีความรู้ และพวกที่มีอำนาจ มักจะมีความสัมพันธ์ทางสังคมและเศรษฐกิจระหว่างกัน ส่วนคนที่ยากจนและขาดความรู้ก็มักจะมีความสัมพันธ์ทางสังคมอยู่แต่เฉพาะในกลุ่มของตน ลักษณะการดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดชนชั้นและทำให้ความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ระหว่างกลุ่มชนมีมากยิ่งขึ้น

ข. บัณฑิตการผลิตที่มิใช่มนุษย์ ซึ่งได้แก่ ที่ดิน และทุนนั้น โดยรูปธรรมแล้วเป็นบัณฑิตการผลิตที่สามารถแบ่งปันหรือกระจาย ได้ง่ายที่สุด ตัวอย่างเช่น ที่ดิน ซึ่งเป็นบัณฑิตการผลิตและบ่อเกิดของรายได้ที่สำคัญที่สุดของชาวไร่ชาวนานั้น เราอาจกระจายการเป็นเจ้าของบัณฑิตการผลิตด้วยวิธีการ “ปฏิรูปที่ดิน” โดยพยายามให้ชาวไร่ชาวนาทุกคน มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนทำกิน ส่วนผู้ที่มีได้ทำการเพาะปลูกไม่ควรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นต้น นอกจากนี้จะได้มีการกระจายกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว จะต้องช่วยให้เกษตรกรสามารถผลิตได้มากขึ้น และขายได้ราคาดีขึ้นด้วย

ในกรณีของทุนนั้น เราอาจจะกระจายด้วยวิธีให้ผู้ทำการผลิตได้เข้ามามีส่วนเป็นเจ้าของทุนที่ใช้ในการผลิตมากขึ้น ตัวอย่างเช่น เราอาจจะพยายามให้คนงานได้ร่วมเป็นผู้ถือหุ้นในโรงงานนั้นด้วย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในทางเป็นจริงแล้ว การกระจายหรือการแบ่งปันบัณฑิตการผลิตดังกล่าวนี้ไม่อาจทำได้โดยง่าย ทั้งนี้เนื่องจากว่า บัณฑิตการผลิตดังกล่าวมิได้เป็นแต่เพียง

บ่อเกิดของรายได้เท่านั้น หากแต่ยังเป็นรากฐานของการมีอำนาจในสังคมอีกด้วย ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจครอบครองปัจจัยการผลิตดังกล่าว จึงจำต้องต่อสู้อย่างเหนียวแน่นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง การกระจายหรือการแบ่งปันเพียงส่วนน้อยอาจเป็นไปได้ หากการแบ่งปันนั้นเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อความอยู่รอดของเขาเหล่านั้น หรือขึ้นอยู่กับความเมตตากรุณาปรานีของเขา

### ๒.๑.๒ การกำหนดผลตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิต

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่เป็นเครื่องกำหนดรายได้ของแต่ละคน ก็คือ การกำหนดราคาหรือผลตอบแทนที่เป็นธรรมชาติแก่การทำงานของปัจจัยการผลิตแต่ละชนิด ลำพังการกระจายกรรมสิทธิในปัจจัยการผลิตแต่เพียงอย่างเดียว หาได้เป็นหลักประกันที่เพียงพอในการกระจายรายได้ของประชาชนไม่ ทั้งนี้เนื่องจากว่า รายได้ของแต่ละคน นอกจากจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการทำงานหรือการผลิตของเขาแล้ว ยังขึ้นอยู่กับการตีราคาผลผลิตของเขาด้วย ตัวอย่างเช่น สมมติว่า ชาวนาได้เป็นเจ้าของที่ดินของตนเอง และสามารถผลิตข้าวได้มาก แต่เวลาขายข้าว เขากลับถูกกดราคาในการขาย ในกรณีนี้ย่อมเป็นการยากที่ชาวนาผู้นั้นจะมีรายได้สูง หรือมีความเป็นอยู่ดีขึ้นไป ในทำนองเดียวกัน กรรมกรที่ทำงานหนักแต่ได้ค่าจ้างต่อชั่วโมงเพียงเล็กน้อยนั้น ก็เป็นการยาก ที่กรรมกรผู้นั้นจะมีรายได้สูงหรือมีความเป็นอยู่ดีขึ้น ในกรณีตรงกันข้าม เจ้าสัวที่ดินหรือนายทุนเงินกู้ ซึ่งมีที่ดินและเงินทุนอยู่เป็นจำนวนมาก ปล่อยเงินให้เขากู้ หรือให้ชาวนาเช่าที่ดินทำกิน และเรียกเก็บดอกเบี้ยและค่าเช่าในอัตราที่สูงนั้น ย่อมเป็นผู้ที่มีรายได้สูง และมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดี

ในทำนองเดียวกัน พ่อค้าแม่ค้าทั้งหลาย ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลาง หรือผู้ประกอบการก็อาจจะมีรายได้สูงจากกำไรที่เกิดจากการค้าขายของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีอำนาจผูกขาด หรือกุมวงจรการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจไว้ได้ ก็จะสามารถกอบโกยในรูปของกำไรได้มาก ในกรณีเช่นนี้แม้ว่าการพิจารณาโดยผิวเผินแล้วจะเห็นว่า เขาทำมาค้าขายโดยสุจริตก็ตาม แต่อำนาจการกดขี่ขูดรีดที่เขามีอยู่โดยตรงหรือโดยปริยายนั้น ย่อมเป็นการเอารัดเอาเปรียบประชาชนที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน

ดังนั้นในการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมนั้น เราจำเป็นที่จะต้องพิจารณาการกำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรม แก่การทำงานของปัจจัยการผลิตทุกชนิดด้วย อย่างไรก็ตาม คำว่าผลตอบแทนที่เป็นธรรมนั้นเป็นสิ่งที่สามารถถกเถียงกันได้ยืดเยื้อซึ่งไม่สามารถที่จะกล่าวให้จบสิ้นในที่นี้ได้ ดังนั้นในที่นี้จึงจะไม่กล่าวถึงข้อถกเถียงดังกล่าว แต่ก็อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ตั้งนี้ว่า ผู้ที่ทำงานอย่างเต็มที่ทุกคน ควรจะต้องได้รับรายได้ที่พอเพียงสำหรับการเลี้ยงชีพตามฐานะความเป็นอยู่ของตน และจะต้องไม่แตกต่างจากมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนในสังคมมากนัก

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการกระจายความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิตและการกำหนดราคาหรือผลตอบแทนที่เป็นธรรมนั้น เป็นหัวใจในการกำหนดการกระจายรายได้ของคนในสังคม การกระจายรายได้ในสังคมจะเป็นไปไม่ได้ หากมิได้มีการปฏิรูปหรือมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจในการกระจายความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิต และการกำหนดผลตอบแทนที่เป็นธรรม

## ๒.๒ โครงสร้างทางการเมือง

สินค้าหรือบริการบางชนิดที่ผลิตขึ้นมามิใช่เพื่อการซื้อขายโดยตรง เช่น บริการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน หรือบริการที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบและการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน และรวมตลอดถึงบริการสาธารณะต่างๆ นั้น เราไม่สามารถใช้กลไกทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการจัดสรร แต่การจัดสรรบริการต่างๆ เหล่านั้น จะอาศัยกลไกทางการเมืองเป็นเครื่องมือในการกระจายบริการให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างทั่วถึง

โดยหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับบริการที่เสมอภาคกันทุกคน และทุกคนจะมีสิทธิมีเสียงในการเลือกแนวทางการจัดสรรบริการของสังคม อย่างไรก็ตาม กลไกทางการเมืองจะสามารถทำหน้าที่ได้ดีเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญสองประการคือ

**ประการแรก** ประชาชนทุกคนจะต้องมีความรู้ และสามารถใช้ออกเสียงของตนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนของส่วนรวม กล่าวคือ ถ้าทุกคนรู้จักการใช้สิทธิที่

ถูกต้องในการเลือกรัฐบาล และผู้ที่เป็นรัฐบาลปฏิบัติตามคำมั่นสัญญา หรือนโยบายที่ให้ไว้แก่ประชาชนในการเลือกตั้ง ในกรณีเช่นนี้ เราก็สามารถที่จะได้รัฐบาลที่เป็นตัวแทนของสังคมอย่างแท้จริงได้ ในกรณีตรงกันข้าม หากประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้จักการใช้สิทธิอันถูกต้องของตนแล้ว เราก็ไม่อาจมีรัฐบาลของประชาชนที่แท้จริงได้ หากแต่จะได้รัฐบาลของคนกลุ่มน้อยที่คอยรักษาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง

**ประการที่สอง** กลไกทางการเมืองจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตน และมีโอกาสเลือกรัฐบาลในแนวทางที่ตนต้องการได้

ปัจจัยทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเป็นเครื่องชี้บอกว่ากลไกทางการเมืองจะสามารถทำหน้าที่ในการกระจายผลประโยชน์ของสังคมได้อย่างไร ซึ่งเราจะพบกับความจริงว่า ไม่มีประเทศใดในโลกนี้ ที่มีปัจจัยทั้งสองประการอย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ประเทศที่มีปัจจัยทั้งสองในขั้นต้นนั้น จะสามารถใช้กลไกทางการเมืองเป็นเครื่องมือการกระจายผลประโยชน์ของสังคมได้มาก แต่ในกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ ไม่สามารถให้การออกเสียงของตนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน หรือกลไกทางการเมืองไม่เปิดโอกาสให้ใช้สิทธิได้แล้ว อำนาจทางการเมืองของประเทศก็จะตกอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย ขอบเขตการกระจายผลประโยชน์ของสังคมนั้น ก็จะเป็นไปตามแนวทางที่คนกลุ่มน้อยนั้นต้องการ ซึ่งก็อาจจะเป็นไปในแนวทางที่มุ่งถึงผลประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญ หรือเป็นไปตามแนวทางเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยก็ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความเห็นแก่ตัวและจิตสำนึกของกลุ่มชนดังกล่าวเป็นสำคัญ

ถ้าเราพิจารณาจากแผนผังแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกลไกทางเศรษฐกิจ และกลไกทางการเมืองในรูปที่ ๑ จะเห็นได้ว่า กลไกทางการเมืองและกลไกทางเศรษฐกิจต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ผู้ที่กุมอำนาจทางการเมืองได้ ย่อมจะมีอำนาจหรืออิทธิพลทางเศรษฐกิจด้วย ในทำนองเดียวกัน ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ ย่อมมีอิทธิพลเหนืออำนาจทางการเมืองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้อำนาจเงินตรา มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจในทางออกเสียงของประชาชน

### ๓. ความลงท้าย

จากความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้นนั้น เราอาจจะกล่าวสรุปได้ว่า ในการกระจายผลประโยชน์ของสังคมนั้น เราจะต้องพิจารณาถึงการกระจายอำนาจทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองของสังคมด้วย ซึ่งลักษณะของการกระจายผลประโยชน์ของสังคม อาจเป็นไปได้ทั้งในรูปของการประนีประนอมระหว่างกลุ่มชนในสังคม หรือเป็นไปได้ด้วยการใช้กำลังเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างกัน

การกระจายผลประโยชน์ในลักษณะของการประนีประนอมกันนั้น มักจะเป็นไปในลักษณะของการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างทางการเมือง การปฏิรูปอาจจะเกิดขึ้นโดยถูกแรงกดดันบังคับ หรือเป็นไปได้โดยการผ่อนปรนของกลุ่มที่กุมอำนาจ ซึ่งเป็นไปในทำนองที่ว่า รัฐบาลเจตนาดีในวันนี้เพื่อที่จะไม่ต้องทนทุกข์ในวันข้างหน้า เป็นการพยายามผ่อนปรนและรักษาระบบเก่าให้อยู่ได้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้

การกระจายผลประโยชน์ในลักษณะของการต่อสู้ด้วยกำลังนั้น มักจะเป็นไปในลักษณะของการปฏิวัติเพื่อล้มล้างระบบเก่า ลักษณะการดังกล่าวอาจจะเกิดจากการที่กลุ่มที่กุมอำนาจอยู่มิได้สำนึกถึงความเป็นจริงของสังคมและไม่ยอมผ่อนปรนผลประโยชน์ซึ่งคนส่วนใหญ่ของประเทศจะถูกกดขี่ ขูดรีด มาช้านาน และในที่สุดก็จะเกิดการรวมตัวกันเพื่อต่อสู้ และสามารถทำลายระบบเก่าลงได้

# วิเคราะห์ลักษณะชนชั้นในสังคมไทย

พัฒนา รมย์สุค

สังคมในระยะปัจจุบันนี้เป็น สังคมกึ่งศักดินา กึ่งนายทุน กล่าวคือ ในส่วนที่เป็นกึ่งศักดินานั้น ที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นอันมาก ยังตกเป็นกรรมสิทธิ์ของชนชั้นเจ้าที่ดิน กสิกรชาวไร่ชาวนาโดยทั่วไป ยังไม่มีที่ดินหรือมีที่ดินไม่พอเพียงแก่การทำกิน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากระบบศักดินา ที่ครอบงำสังคมไทยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน สภาพการณ์เช่นนี้ ทำให้ชนชั้นเจ้าที่ดินผู้มิได้ประกอบการผลิตทางเกษตร สามารถขูดรีดเอาค่าเช่าที่ดิน จากชนชั้นชาวไร่ชาวนาผู้ประกอบการผลิตได้อย่างไม่เป็นธรรม ส่วนด้านที่เป็นกึ่งทุนนิยมนี้ นายทุนส่วนมากเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตและเครื่องมือการผลิต กรรมกรหรือชนกรรมาชีพผู้ไม่มีกรรมสิทธิ์อะไรเลย ต้องรับจ้างขายแรงงานให้แก่ นายทุนทั้งในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ชนชั้นนายทุนสามารถขูดรีดเอามูลค่าส่วนเกินจากแรงงานของชนชั้นกรรมกรผู้ทำการผลิตโดยตรงได้อย่างไม่เป็นธรรม ในสังคมเช่นนี้ จึงมีทั้ง การขูดรีดแบบศักดินา (Feudal Exploitation) และการขูดรีดแบบทุนนิยม (capitalist exploitation) ภายใต้สภาพทางสังคมเช่นนี้ ทำให้มวลชนผู้ทำงาน มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาปัญหาเรื่องชนชั้นให้เข้าใจแจ่มแจ้ง ทั้งนี้เพื่อจะได้รู้ว่า ในสถานการณ์ปัจจุบันนี้ ชนชั้นไหนเป็นพันธมิตรกับตน และชนชั้นไหนเป็นศัตรู อันจักเป็นคุณประโยชน์อย่างยิ่งในการแสวงหาพันธมิตรและกำหนดทิศทางการต่อสู้ได้อย่างถูกต้อง

โดยการพิจารณาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ-สังคม ทำให้เรามองเห็นว่าสังคมไทยในระยะปัจจุบันนี้ ประกอบด้วยชนชั้นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

๑. ชนชั้นชาวนา หมายถึงบรรดาชาวกสิกรผู้ประกอบการผลิตทางเกษตรทั้งหลาย ทั้งที่เป็นชาวนาชาวสวน และชาวไร่ ชนชั้นนี้เป็นผู้แบกรับภารกิจทั้งหมดในการประกอบการผลิตทางเกษตร เพื่อหล่อเลี้ยงชีวิตทั้งหมดของสังคมตลอดจนเป็นผู้ผลิตวัตถุดิบ

เพื่อส่งไปป้อนให้แก่วิสาหกิจอุตสาหกรรม ชนชั้นชาวนานี้ยังแบ่งออกไปได้เป็น ๓ ประเภทด้วยกันคือ

(ก) *ชาวนารวย* หมายถึงชาวนาที่มีที่นาเกินความจำเป็นในการทำกินจนถึงกับแบ่งที่นาบางส่วนให้ชาวนาที่ยากจนกว่า เข้าไปทำกิน หรือไม่ก็จ้างชาวนาจนมาช่วยทำนาให้แก่ตน โดยมากชาวนารวยเหล่านี้ นอกจากมีที่นามากมายแล้ว ยังมีรายได้เหลือพอให้ชาวนาจนกู้ยืมไปใช้จ่ายลงทุนในการทำนาก็ด้วย จากการทำเขามีนาบางส่วนให้เขามีเงินทุนให้กู้ยืม และมีการจ้างชาวนาจนมาช่วยทำนา ชาวนารวยเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นทั้งเจ้าที่ดิน ings ฐานะผู้ แต่เราถือว่าเขามีธาตุแท้เช่นเดียวกับชนชั้นเจ้าที่ดิน หรือชนชั้นกรรม-พีโดยทั่วไปไม่ได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่า โดยปรกติตัวเขาเองก็ลงมือทำนาเช่นเดียวกับคนทั่วไป จึงอาจขอความเห็นอกเห็นใจและขอความร่วมมือจากชาวนารวยได้ในบางครั้ง ถ้าหากว่าชาวนาทั่วไปจะเข้าไปสร้างความเป็นพันธมิตรขึ้นกับเขา

(ข) *ชาวนากลาง* หมายถึงชาวนาซึ่งมีที่นาเพียงพอแก่การทำกิน หรืออาจเกินไปบ้างเล็กน้อย แม้โดยฐานะทางเศรษฐกิจชาวนากลางเหล่านี้จะมีลักษณะเป็นกรรม-พีน้อยในชนบทก็ตาม แต่กล่าวโดยทั่วไปแล้ว เขาเป็นพวกที่พึ่งแรงงานของตนเองเป็นใหญ่ไม่ค่อยจะได้ทำการชู้ตริตใครนั้ ตรงข้ามเขามักตกเป็นเหยื่อของการกดขี่ทางการเมือง และต้องถูกบีบบังคับทางเศรษฐกิจ จากสภาพเศรษฐกิจแบบกึ่งศักดินาทั้งเมืองขึ้นทั่วไปอีกด้วย ชาวนากลางจึงมีธาตุแท้ของความเป็นชนชั้นชาวนาอยู่เป็นอันมาก นับเป็นมิตรที่ดีของชนชั้นชาวนาโดยทั่วไป ยิ่งในกรณีที่เขามีความตื่นตัวทางชนชั้นด้วยแล้ว เขาสามารถจะเป็นพันธมิตรที่ไว้วางใจของชนชั้นกรรมมาชีพได้ดีทีเดียว ในประเทศไทยเรา ชาวนากลางประเภทนี้มีจำนวนมากพอต่ออยู่ เขาจึงเป็นพลังผลักดันที่มีความสำคัญไม่น้อย

(ค) *ชาวนาจน* หมายถึงชาวนาซึ่งไม่มีที่นาของตนเองเลย หรือมีบ้างเพียงเล็กน้อยไม่พอทำกินเพื่อที่จะให้มีที่ทำกิน ชาวนาจนเหล่านี้ต้องไปเช่าที่นาของชนชั้นเจ้าที่ดินมาทำนา หรือไม่ก็ไปรับจ้างชาวนารวยทำนา เพื่อหารายได้เพิ่มเติมให้แก่ครอบครัว ชาวนาจนประเภทนี้จัดได้ว่าเป็น กึ่งชนกรรมมาชีพ (semi-proletariat) ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากมายในประเทศไทยเรา ส่วนชาวนาจนซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะเช่าที่ดินมาทำนาเองได้คงหากิน



ด้วยการรับจ้างทำนาแต่อย่างเดียว โดยยินดีรับค่าจ้างตอบแทนทั้งที่เป็นผลิตผลและเป็นจำนวนเงินนั้น นับได้ว่าเป็นกรรมกรกสิกร (agricultural labourer) ซึ่งจัดเป็นชนกรรมมาชีพของชนบท ชาวนาจนจึงเป็นพวกที่ได้รับการกดขี่ขูดรีดมากที่สุดในบรรดาชนชั้นชาวนาด้วยกัน ความมุ่งมาดปรารถนาของชาวนาจนประเภทนี้ก็คือ ต้องการให้ล้มล้างการขูดรีดแบบศักดินาและปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ตามหลักการที่ว่า “จงมอบที่ไร่นาให้แก่ผู้ไถหว่าน” ดังนั้น เขาจึงเป็นพลังผลักดันอันยิ่งใหญ่ที่สุดที่จะช่วยกันผลักดันให้สังคมไทย เราได้พัฒนาก้าวหน้าไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง ทั้งเป็นพันธมิตรที่ไว้วางใจได้ดีที่สุดของชนชั้นกรรมมาชีพ และอาจหล่อหลอมให้เป็นเนื้อเดียวกับชนกรรมมาชีพได้ง่าย

๒. **ชนชั้นเจ้าที่ดิน** หมายถึงบรรดาบุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อาคารบ้านเรือน ซึ่งจำเป็นต้องใช้เป็นปัจจัยในการผลิต แต่เจ้าของกรรมสิทธิ์เองหาได้เป็นผู้ประกอบการผลิตไม่ หากแต่ให้บุคคลอื่นเช่าที่ดินและอาคารบ้านเรือนในกรรมสิทธิ์ของตนไปใช้ประกอบเป็นปัจจัยการผลิต โดยเจ้าของกรรมสิทธิ์เรียกเอาค่าเช่า ค่ากินเปล่า หรือผลประโยชน์อื่นใดเป็นค่าตอบแทน อาศัยความมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไร่นา ชนชั้นนี้ได้อำนาจที่ดินของตนออกให้ชนชั้นชาวนาเช่าเอาไปทำไร่ทำนา โดยตนเองคอยนอนกินค่าเช่าอันเป็นผลจากหยาดเหงื่อแรงงานของชนชั้นชาวนาอีกต่อหนึ่ง นอกจากนั้น โดยอาศัยการสะสมเงินทุนที่เล็กละน้อย ซึ่งควบคุมกันไปกับการฉ้อโกงเอาเปรียบชาวไร่ชาวนา ชนชั้นเจ้าที่ดินโดยมาก ยังได้หากินเป็นนายเงิน (usurer) โดยเอาเงินทุนออกให้ชาวกสิกรกู้ยืมไปใช้ในการเกษตร โดยเรียกเก็บค่าดอกเบี้ยเป็นผลิตผลบ้าง เป็นเงินบ้างในอัตราแพง ๆ พร้อมกับสร้างตาข่ายหนี้สินขึ้นผูกมัดรัดรั้งชาวกสิกรไร่นา เพื่อขูดรีดและเอาเปรียบชนชั้นชาวนาในประการต่าง ๆ ชนชั้นเจ้าที่ดินดังกล่าวนี้เอง ที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ “ทำนาบนหลังคน” โดยแท้ ซึ่งมีอยู่ในทุกจังหวัดในประเทศไทย

บุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นชนชั้นเบื้องบน (upper strata) ของชนชั้นเจ้าที่ดินนี้ก็ได้แก่พวกเจ้าศักดินา (Feudal Lord) และขุนนางศักดินา (Feudal Baron) ผู้ซึ่งตระกูลของเขานอกจากจะเป็นเจ้าที่ดินรายใหญ่แล้ว ยังเคยกุมอำนาจอิทธิพลทางการเมืองในสมัยรัฐบาลศักดินาอีกด้วย พวกเจ้าศักดินา และขุนนางศักดินาเหล่านี้ ในปัจจุบันนี้

นอกจากจะมีฐานะเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่ซูดริตค่าเช่าและค่ากินเปล่าอย่างเจ็บแสบแล้ว ยังมีอิทธิพลในวงการเมืองและอิทธิพลทางสังคมโดยทั่วไปอีกด้วย บุคคลพวกนี้เองในระยะปัจจุบันนี้ยังคงต่อสู้ดิ้นรนทางการเมือง เพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบซูดริตแบบศักดินาและบางคนก็มีหัวในทางราชนิยม (Royalism) อย่างรุนแรงที่ปรารถนาจะผลักดันระบบการเมืองไทยให้ถอยหลังไปสู่ระบบศักดินา (Feudalism) อย่างมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

กล่าวโดยธาตุแท้แล้ว ชนชั้นเจ้าที่ดินเป็นชนชั้นที่เป็นปฏิปักษ์โดยทั่ว ๆ ไปกับชนชั้นที่มีความคิดก้าวหน้าทั้งหลาย และเป็น ปฏิปักษ์แม้แต่กับพวกชาตินิยมกรรมสิทธิ์ (Bourgeois Nationalist) ที่มีความคิดในทางประชาธิปไตยกรรมสิทธิ์ ด้วยเหตุนี้ ชนชั้นเจ้าที่ดินจึงเป็นพวกปฏิปักษ์ เป็นพวกฝ่ายถอยหลังเข้าคลอง ที่คอยถ่วงและคอยขัดขวางพัฒนาการขั้นใหม่ของสังคมไทย

๓. ชนชั้นกรรมกร หรือ ชนกรรมาชีพ หมายถึงบรรดากรรมกรและคนงานซึ่งไม่มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตแต่อย่างใดเลย นอกจากจะหากินโดยวิธีขายพลังแรงงานรับจ้างให้แก่ชนชั้นกรรมสิทธิ์และนายทุนทั้งหลาย ชนชั้นนี้เป็นผู้แบกรับภารกิจทั้งปวงในการผลิตแบบทุนนิยมในงานอุตสาหกรรมชาติ ตลอดจนงานขนส่งและงานบริการอื่น ๆ ชนกรรมาชีพจึงตกเป็นเหยื่ออันโอชะของการซูดริตแบบทุนนิยม จากความอดอยากขาดแคลน จากความสมบุกสมบันของชีวิต และจากการรู้จักรวมหมู่ทำงานร่วมกันโดยทั่วไป ชนชั้นนี้จึงเป็นชนชั้นที่เข้มแข็งและทรหดอดทนที่สุด ทั้งมีความคิดไปในทางสังคมนิยมยิ่งกว่าชนชั้นอื่น ๆ ชนกรรมาชีพที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว ได้รับการหล่อหลอมแล้ว นับเป็นชนชั้นที่แข็งแกร่งและสามารถนำชนชั้นอื่นได้ดีที่สุด ความมุ่งมาดปรารถนาของชนกรรมาชีพที่ตื่นตัวแล้วก็คือ ต้องการเห็นประเทศชาติมีเอกราชสมบูรณ์ ต้องการสลัดแอกตนเองให้หลุดพ้นจากการซูดริตแบบทุนนิยมและปรารถนาจะให้ชนชั้นอื่นหลุดพ้นจากการซูดริตแบบอื่นด้วย เพราะฉะนั้น ในบรรดาชนชั้นที่ตื่นตัวแล้วด้วยกัน ชนกรรมาชีพจึงมีลักษณะที่ก้าวหน้าที่สุด และเหมาะสมที่สุดที่จะนำชนชั้นอื่นทั้งหลายในการต่อสู้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และมวลชนคนงานโดยทั่วไป

ถึงแม้ว่าในระยะปัจจุบันนี้ ชนกรรมาชีพไทยยังมีลักษณะอ่อนแออยู่บ้างในบางประการ เป็นต้นว่ามีปริมาณน้อยเกินไป (เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณของชาวนา) ยังมีอายุอยู่ในเยาว์วัย (เมื่อเปรียบเทียบกับชนกรรมาชีพในประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรม) และยังมีระดับวัฒนธรรมไม่สูงพอ (เมื่อเปรียบเทียบกับชนชั้นกรรมาชีพ) แต่โดยที่ชนชั้นนี้เป็นชนชั้นที่มีคุณสมบัติดีเด่นที่สุดเข้มแข็งที่สุด และกล่าวโดยทั่วไปแล้วมีความคิดก้าวหน้าที่สุด เขาจึงยังเป็นพลังสำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและผลประโยชน์ของมวลชนคนไทยด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะปัจจุบัน อันเป็นช่วงระยะเวลาของการต่อสู้ เพื่อให้สังคมไทยรอดพ้นจากการกดขี่ขูดรีดของพวกจักรวรรดินิยมต่างชาตินั้น ถึงแม้ชนกรรมาชีพไทยจะยังมีกำลังน้อยอยู่ก็ตาม แต่เขาจะสามารถหาแนวร่วมจากผู้รักชาติรักประชาชนเหล่าอื่น ๆ ได้อีกอย่างกว้างขวาง เป็นต้นว่า ชนชั้นชาวนาซึ่งเป็นแนวร่วมชั้นหนึ่งของชนกรรมาชีพ ชนชั้นกรรมาชีพน้อย (Petty Bourgeoisies) และผู้ตื่นตัวทางชาตินิยมโดยทั่วไป ซึ่งนับได้ว่าเป็นแนวร่วมชั้นสอง และชนชั้นกรรมาชีพแห่งชาติ (National Bourgeoisies) หรือนายทุนแห่งชาติ ผู้เป็นพันธมิตรอยู่แล้วกับนายทุนพ่อค้าเสรีนิยม ซึ่งนับได้ว่าเป็นแนวร่วมชั้นสาม ปัญหาสำคัญอยู่ตรงว่า ทำอย่างไรชนกรรมาชีพจึงจะสามารถไปประสานสัมพันธ์กับชนชั้นต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ให้เขามาร่วมมือทำการต่อสู้เพื่อความเจริญก้าวหน้าและความเป็นอิสระเสรีของประเทศชาติไทยเราได้

๔. ชนชั้นกรรมาชีพน้อย หมายถึงผู้ใช้แรงงานสมอง (Mental Labour) และผู้มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตขนาดย่อม ที่ปฏิบัติงานเศรษฐกิจอยู่ในแขนงต่างๆ ทั้งในเมืองและชนบท อันได้แก่วิศวกร นายช่าง สถาปนิก นักวิทยาศาสตร์ พนักงานตามสำนักงานต่างๆ พ่อค้าย่อย และผู้ประกอบการอาชีพอิสระอื่นๆ เช่น นายแพทย์ ทนายความ นักบัญชี นักประพันธ์ นักเขียน นักหนังสือพิมพ์ นักดนตรี นักละครและศิลปินอื่น ๆ ตลอดจนครู นักศึกษา และปัญญาชนทั้งหลาย ชนชั้นนี้ไม่ว่าเป็นพวกที่รับจ้างทำงานอยู่กับนายทุนหรือผู้ประกอบการเป็นอิสระก็ตามเขาย่อมตกอยู่ภายใต้การกดขี่ขูดรีดของพวกนายทุน พวกเจ้าที่ดิน และอาจถูกออกจางาน จากสถานศึกษาหรือล้มละลายลงเมื่อใดก็ได้ ฐานะทางเศรษฐกิจของเขาจึงอยู่ในสภาพที่คลอนแคลนไม่แน่นอน ซึ่งแม้จะไม่เหมือนก็ละม้าย

คล้ายคลึงกับชนชั้นผู้ถูกขูดรีดอื่น ๆ ทั่วไป เมื่อพิจารณาในแง่ความรู้และความคิดแล้ว กระจุกพี่น้องเหล่านี้ ส่วนมากมีฐานะเป็นพวกปัญญาชน (intelligentsia) ที่มีความรู้ทางวิทยาศาสตร์แขนงหนึ่งแขนงใดอยู่ไม่น้อยทีเดียว ทั้งเป็นพวกที่ไวต่อความรู้สึกทางเศรษฐกิจ-การเมือง และความเปลี่ยนแปลงอย่างใหม่ ๆ ของสถานการณ์โลกตลอดจนความรักชาติอย่างรุนแรง ชนชั้นนี้จึงอาจถูกปลุกให้ตื่นตัวได้ง่าย และอาจเป็นผู้ริเริ่มในการเคลื่อนไหวที่มีลักษณะก้าวหน้าได้ดี แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในแง่ชนชั้นแล้วโดยที่ชนชั้นกระจุกพี่น้องนี้เป็นชนชั้นที่อยู่กึ่งกลางระหว่างชนชั้นที่ถูกกดขี่ขูดรีดโดยตรง กับชนชั้นที่ทำการขูดรีดโดยตรง ชนชั้นนี้จึงมีข้อบกพร่องอยู่บ้างบางประการ กล่าวคือบางคนอาจยอมตัวเป็นเครื่องมือนายทุนใหญ่และเจ้าที่ดินใหญ่นำมาทำการขูดรีดเอากับชนชั้นกรรมกรและชนชั้นชาวนา บางคนก็มีลักษณะโหด ฆาตดาชาวชอบเอาตัวรอด และไม่กล้าเสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของมวลชนคนงาน อย่างไรก็ดี สำหรับกระจุกพี่น้องที่มีความตื่นตัว และเกิดความสำนึกทางชนชั้นแล้ว เขาก็จะสามารถเป็นพันธมิตรที่ดีและไว้วางใจได้ของชนกรรมาชีพ

ในระยะปัจจุบันนี้ กระจุกพี่น้องกลุ่มนักศึกษาและปัญญาชน กำลังมีความตื่นตัวในระดับสูงพอใช้ทีเดียว เขาได้ทำการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสันติภาพถาวร เรียกร้องประชาธิปไตยสมบูรณ์เรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินนโยบายอิสระตามหลักของปัญญาศีล คัดค้านการแทรกแซงของจักรวรรดินิยม คัดค้านสัญญาทางทหาร และคัดค้านการทดลองอาวุธนิวเคลียร์ นักศึกษาและปัญญาชนเหล่านี้ ได้เคยนำประชาชนเดินขบวนในบทบาทที่มีลักษณะก้าวหน้าอย่างสำคัญยิ่งมาแล้วถึง ๒ ครั้ง นั่นคือ การเดินขบวนเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๔๙๙ เพื่อคัดค้านการที่จักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศส ทำสงครามรุกรานต่อประเทศอียิปต์ผู้ยึดมั่นในนโยบายเป็นกลางและลัทธิชาตินิยมอาหรับ กับการเดินขบวนเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๐๐ เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยสมบูรณ์ นักศึกษาและปัญญาชนเหล่านี้นับเป็นบุคคลสำคัญยิ่งในการเป็นผู้นำทางความคิดในการริเริ่มการเคลื่อนไหวเพื่อชาติ เขาจึงเป็นกลุ่มแห่งความหวังในอนาคตของประเทศ เป็นผู้ที่จะเชิดชูวงประทศิปปแห่งปัญญาเพื่อความก้าวหน้าของประเทศไทย

๕. **ชนชั้นนายทุน** หมายถึงบรรดาบุคคลที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต ซึ่งอำนาจงานในการผลิตแบบทุนนิยม แต่มิได้ลงมือประกอบการผลิตด้วยตนเอง หากว่าจ้างกรรมกรหรือชนกรรมาชีพมาประกอบการผลิตออกมานั้น ชนชั้นนายทุนจึงเป็นผู้ทำการขูดรีดแบบนายทุนโดยแท้ อย่างไรก็ตาม ในระยะปัจจุบันนี้ ชนชั้นนายทุนยังแบ่งออกไปได้เป็นประเภทต่าง ๆ กันถึง ๔ ประเภท ซึ่งแต่ละประเภทก็มีธาตุที่แท้ไม่เหมือนกัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ก. **นายทุนแห่งชาติ** หมายถึงนายทุนซึ่งกำลังสะสมทุนนิยม (Capitalist Accumulation) ขึ้นในประเทศไทย ที่อำนาจการอยู่ในหน่วยวิสาหกิจผลิตสินค้าประเภทต่าง ๆ ของระบบนายทุนนิยมแห่งชาติไทย โดยว่าจ้างกรรมกรมาเป็นผู้ทำงานผลิตหรือประกอบกิจการงานอยู่ในหน่วยวิสาหกิจนั้นๆถึงแม้ว่านายทุนแห่งชาติไทยจะเป็นผู้ทำการขูดรีดแบบทุนนิยมเอาแก่ชนชั้นคนงานไทยด้วยกันก็ตาม แต่ในระยะปัจจุบันนี้ทุนนิยมแห่งชาติไทยเรายังมิได้พัฒนาก้าวหน้าไปเท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะว่าด้านหนึ่ง ชากเดนของพลังศักดินาคอยเป็นแรงฉุดรั้งเอาไว้ และอีกด้านหนึ่ง พลังของทุนนิยมต่างชาติ ซึ่งมีมหาอำนาจนายทุนตะวันตกเข้ามาสู่ประเทศไทยนั้น คอยเป็นอุปสรรคขัดขวางเอาไว้ พัฒนาการแห่งทุนนิยมแห่งชาติไทย จึงยังเป็นสิ่งที่ควรสนับสนุนให้ขยายตัวก้าวหน้าต่อไปอีกชั่วระยะหนึ่ง และตั้งนั้น ชนชั้นนายทุนแห่งชาติจึงสมควรได้รับการสนับสนุนให้มีอยู่ต่อไปด้วย ในระยะปัจจุบันนี้ นายทุนแห่งชาติกำลังพยายามดิ้นรนสลัดตนเองให้หลุดพ้นจากการฉุดรั้งของชากเดนศักดินา และกำลังต่อสู้ขบเคี้ยวกับทุนนิยมต่างชาติที่เข้ามาแข่งขันและแย่งชิงตลาดในประเทศไทย สภาพการต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของชนชั้นนายทุนแห่งชาติเอง จึงยังเป็นการต่อสู้ที่มีลักษณะสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติไทยในชั้นปัจจุบันนี้อยู่ ซึ่งมวลชนผู้รักชาติทั่วไปจะมองข้ามเขาไปเสียมิได้

ข. **นายทุนพ่อค้า** หมายถึงนายทุนผู้มีสัญชาติไทย ที่ประกอบธุรกิจต่าง ๆ อยู่ในวงการค้า วงการธนาคาร วงการประกันภัย และวงการเงินอื่น ๆ ซึ่งเป็นคุณประโยชน์ต่อการปฏิวัติธรรม นายทุนพ่อค้าเหล่านี้ยังแบ่งแยกออกไปได้อีกเป็น ๒ พวก คือ นายทุนพ่อค้าที่มีลักษณะเป็นนายหน้า พวกหนึ่ง กับนายทุนพ่อค้าที่มีลักษณะเป็นนายหน้าอันเป็น

พวกที่หากินพึ่งพิงอยู่กับนายทุนต่างชาติแห่งมหาอำนาจจักรวรรดินิยมตะวันตกเหล่าใดเหล่าหนึ่งคือ ไม่กับนายทุนอเมริกันกับนายทุนอังกฤษ นายทุนฝรั่งเศสหรือนายทุนต่างชาติอื่น ๆ นายทุนพวกนี้ ไม่เพียงแต่ขูดรีดไทยประชาชนไทยเพื่อผลกำไรไปถวายนายทุนต่างชาติผู้เป็นเจ้าของของตนด้วย ส่วนนายทุนพ่อค้าเสรีนิยมนั้น เป็นผู้ที่ประกอบธุรกิจอยู่ด้วยสัมมาจริย ไม่อิงอยู่กับนายทุนต่างชาติเหล่าหนึ่งเหล่าใด ทั้งยินดีที่จะเปิดสัมพันธ์ทางการค้ากับทุก ๆ ชาติ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในลัทธิเศรษฐกิจการเมือง หรือความนิยมเชื่อถือใด ๆ ถ้าหากว่าการเปิดสัมพันธ์ทางการค้ากับทุก ๆ ชาติ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในลัทธิเศรษฐกิจการเมืองหรือความนิยมเชื่อถือใด ๆ ถ้าหากว่าการเปิดสัมพันธ์ทางการค้านั้นจะอำนวยผลประโยชน์ให้แก่เขา โดยเหตุที่นายทุนพ่อค้ายังมีธาตุลักษณะอันแตกต่างกันอยู่ เช่นนี้เอง ในขั้นที่ประชาชนกำลังต่อสู้เรียกร้อง เพื่อให้รัฐบาลดำเนินนโยบายอิสระ และเปิดทำการค้าอย่างเสรีนิยมได้ดี แต่ไม่ได้รับการสนับสนุน หรืออาจรับการขัดขวางจากนายทุนพ่อค้าที่มีลักษณะเป็นนายหน้า

**ก. นายทุนขุนนาง** หมายถึงนายทุนและเจ้าที่ดินใหญ่ที่ขึ้นมาใช้อำนาจอิทธิพลซึ่งตนมีอยู่นั้นสร้างฐานะตนเอง ให้กลายเป็นนายทุนขึ้นมา นายทุนประเภทนี้ โดยปกติหากินโดยใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมืองควบคู่กันไปกับอำนาจอิทธิพลทางเศรษฐกิจอย่างไรก็ดี นายทุนขุนนางนี้ ยังจำแนกออกไปอีกเป็น ๒ พวกคือ นายทุนขุนนางที่มีลักษณะเป็นนายหน้า พวกหนึ่ง กับนายทุนขุนนางที่มีลักษณะเป็นพวกที่หากินโดยวิธีอิงกับมหาอำนาจจักรวรรดินิยมตะวันตก ที่ตนเห็นว่าสามารถช่วยค้ำจุนอำนาจอิทธิพลทางการเมืองให้แก่ตนได้ด้วย นายทุนขุนนางพวกนี้ พร้อมทั้งจะใช้อำนาจอิทธิพลทางการเมืองทั้งเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง และเพื่อประโยชน์ของพวกจักรวรรดิผู้เป็นเจ้าของ ดังนั้นนายทุนขุนนางพวกนี้ จึงอาจทำตนเป็นคนขายชาติไปในบางครั้งบางคราว ไม่ว่าจะโดยจงใจหรือไม่จงใจก็ตาม ส่วนนายทุนขุนนางชาตินิยมนั้นเป็นพวกที่ไม่มีอะไรมาก นอกจากว่า เมื่อมีอำนาจอิทธิพลทางการเมืองแล้ว ก็อยากร่ำรวยบ้าง แม้นายทุนขุนนางพวกนี้จะมีความเห็นแก่ตัวอยู่เป็นอันมากก็ตาม แต่เขาก็ยังมีความรักชาติยังไม่ยอมเผลอไปถึงกับขาย

ผลประโยชน์ของประเทศชาติไปให้แก่ชนต่างชาติ เนื่องจากนายทุนขุนนางยังมีธาตุ  
ลักษณะที่แตกต่างกันอยู่เนื่อง ในขั้นที่ประชาชนกำลังต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้รัฐบาลดำเนิน  
นโยบายอิสระและเปิดการค้าเสรีกับทุก ๆ ประเทศทุก ๆ ฝ่ายเพื่อแก้ปัญหาความเสื่อมโทรม  
ทางเศรษฐกิจของประเทศชาติในปัจจุบันนี้ ประชาชนผู้รักชาติอาจขอความเห็นใจและความ  
สนับสนุนร่วมมือจากนายทุนขุนนางที่มีลักษณะเป็นชาตินิยมได้ แต่อาจไม่ได้รับการ  
สนับสนุนร่วมมือจาก หรืออาจได้รับการขัดขวางจากนายทุนขุนนางที่มีลักษณะเป็นนายหน้า

ง. *นายทุนต่างชาติ* หมายถึงนายทุนต่างประเทศผู้ที่ส่งเงินทุน หรือเข้ามา  
ลงทุนประกอบวิสาหกิจขึ้นในประเทศไทย หรือส่งเงินทุนจากต่างประเทศที่เข้ามาให้ความ  
ช่วยเหลือเศรษฐกิจ และการทหารต่อประเทศไทยโดยมีเงื่อนไขผูกมัดด้วย นายทุนต่างชาติ  
เหล่านี้ นอกจากจะเอาประเทศไทยไว้เป็นแหล่งขูดรีดของตนอย่างถาวรตลอดไปด้วย ดังนั้น  
นายทุนต่างชาติพวกนี้ จึงมักจะพยายามเข้าหาชนชั้นและกลุ่มการเมือง ที่เป็นปฏิปักษ์  
ที่สุด ให้มาร่วมเข้าหุ้นลงทุนหากินด้วยกัน เพื่อจะได้ช่วยรักษาการกดขี่ขูดรีดของต่างชาติ  
ที่มีต่อประชาชนคนไทยนั้นให้ดำรงคงอยู่เป็นการถาวร ส่วนรัฐบาลต่างชาติที่เข้ามาให้  
ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยโดยมีเงื่อนไขเหล่านี้ ก็พยายามเข้าหานักการเมืองหน้าโง่  
เข้าหาพวกที่เห็นผลประโยชน์ส่วนตัวยิ่งกว่าผลประโยชน์ของประเทศชาติ เพื่อใช้วิธีหลอกลวง  
ยั่วยุ่ ตลอดจนดิดสินบนเพื่อให้พวกหน้าโง่ที่เห็นแก่ได้เหล่านี้ กระทำการอันเป็นการ  
ขายชาติให้แก่เขา ซึ่งผลที่สุดก็คือ กลับไปเป็นประโยชน์แก่นายทุนต่างชาติของประเทศ  
เขาเอง ในอันที่จะได้ทำการกดขี่ขูดรีดประชาชนไทยให้เป็นที่สบายอกสบายใจกันต่อไป  
พวกนายทุนต่างชาติและรัฐบาลต่างชาติเหล่านี้เองที่กำลังเอาประเทศไทยอันเป็นที่รัก  
ของเรา ลงเป็นกึ่งเมืองขึ้นของเขา จนประชาชนคนไทยและฐานะทางเศรษฐกิจของ  
ประเทศไทยต้องตกอยู่ในอาการทรุดหนัก อย่างที่ผู้รักชาติทั้งหลายจะต้องเป็นห่วงกังวล  
และจะต้องช่วยกันหาทางแก้ไข เพื่อนำประเทศไทยอันเป็นที่รักของเราก้าวเดินไปสู่  
ความเป็นอิสระเสรี และความเจริญรุ่งเรืองจงได้

ภายใต้สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ เรา  
จะเห็นว่าผลประโยชน์ของชนชั้นกรรมาชีพ ชนชั้นกระฎุมพีแห่งชาติ และนักเสรีนิยมกับ

นักชาตินิยมนั้นแหละ ที่รวมตัวกันขึ้นเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไทย เรา  
บุคคลใดลุกขึ้นยืนหยัดทำการต่อสู้เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประเทศไทย บุคคลนั้นย่อม  
ได้ชื่อว่า ผู้รักชาติ บุคคลใดเพิกเฉยละเลย ไม่ช่วยพิทักษ์ผลประโยชน์ของประเทศไทย  
บุคคลนั้นย่อมได้ชื่อว่าเป็นผู้ไม่รักชาติ และบุคคลใดกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดขวาง  
การเคลื่อนไหวของชาติ (National Movement) ของมวลชนผู้รักชาติ บุคคลนั้นย่อมได้ชื่อ  
เป็นผู้ทรยศขายชาติและเป็นศัตรูของชาติ

ปัญหาเรื่องชนชั้นของสังคมไทยในปัจจุบันนี้ เป็นเรื่องที่นักศึกษาปัญญาชน  
ทั้งหลายจะช่วยกันวิเคราะห์ศึกษาและทำความเข้าใจกันให้แจ่มแจ้ง ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็น  
ความรู้และได้ข้อคิด อันจักเป็นคุณประโยชน์อย่างยิ่งในการนำทางความคิด และในการ  
ริเริ่มการเคลื่อนไหวใด ๆ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์ของ  
ประเทศไทยได้อย่างถูกต้อง

ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *อนสรณ์นิติศาสตร์* ๒๕๐๐



# นักเศรษฐศาสตร์มองกระบวนการ ประชาธิปไตยอย่างไร\*

เมธี ครองแก้ว

นับแต่ความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา คำว่า ประชาธิปไตย ก็ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางอีกครั้งหนึ่งในหมู่ประชาชนโดยทั่วไป ในปัจจุบันหลายคนเชื่อว่า ประเทศไทยกำลังจะก้าวไปสู่ยุคประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรกนับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ นักรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในวงการวิชาการเริ่มมีบทบาทมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในการชี้แจงทฤษฎี หลักการ และแนวทางของประชาธิปไตย รวมทั้งการริเริ่มและจัดการระเบียบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อาทิเช่น การร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เป็นต้น เป็นการถูกต้องแล้ว ที่ท่านผู้รู้เหล่านั้นจะได้ช่วยกันชักจูง และให้การศึกษาทางประชาธิปไตย และทางการเมืองโดยทั่วไป แก่บรรดาประชาราษฎร์ ซึ่งได้อยู่ภายใต้ระบบกดขี่มาเป็นเวลานาน

จุดมุ่งหมายของบทความนี้ มิใช่การบรรยายลักษณะหรือกระบวนการดำเนินงานในระบบประชาธิปไตย เพราะนั่นเป็นเรื่องของวิชารัฐศาสตร์โดยตรง หากแต่เป็นบทความที่ด้วยความพยายามของนักเศรษฐศาสตร์ในแขนงวิชาของตน เพื่อพิจารณาลักษณะที่สำคัญบางประการของกระบวนการประชาธิปไตย (Democratic Process) อาทิเช่น จุดมุ่งหมายและบทบาทของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย การออกเสียงเลือกตั้งหรือลงมติ ระบบการรวมกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง ผลสะท้อนจากการใช้เสียงข้างมากในการเลือกนโยบายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการวางนโยบายของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ กัน ข้อที่ควรเน้นหนักในที่นี้คือ แทนที่จะวิเคราะห์จุดใดจุดหนึ่งโดยละเอียด เราจะพยายามรวบรวมผลงานของนักเศรษฐศาสตร์หลาย ๆ ท่านในด้านต่าง ๆ กัน เท่าที่จะทำได้

\* ก็พิมพ์ครั้งแรกในวารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ (พฤษภาคม ๒๕๑๗)

หลายท่านอาจจะแปลกใจว่า เศรษฐศาสตร์ จะเข้ามายุ่งกับเรื่องราวของวิทยาศาสตร์ และการเมือง เช่นเรื่องประชาธิปไตย ได้อย่างไร? เพราะฉะนั้น จึงเป็นการสมควรที่บทความนี้จะเริ่มด้วย การพิจารณาถึงความแตกต่างในวิธีการวิจัย (methodology) ระหว่าง วิทยาศาสตร์ กับเศรษฐศาสตร์ และความเหมาะสมของการนำหลักการของเศรษฐศาสตร์ไปใช้ในขอบเขตของวิทยาศาสตร์

## ๑. เศรษฐศาสตร์ในวิชารัฐศาสตร์

กล่าวโดยย่อ ๆ หัวใจของเศรษฐศาสตร์ คือการพิจารณาหาว่า ทำอย่างไรการเลือกระหว่างทางเลือก (alternatives) หลาย ๆ ทางด้วยกัน จึงจะเป็นการเลือกที่ดีที่สุด โดยเสียต้นทุนน้อยที่สุด ภายใต้สถานการณ์ที่ทรัพยากรมีจำกัด ส่วนรัฐศาสตร์นั้นศึกษาถึงรากฐานและกำเนิดของรัฐ ประเภทและวิวัฒนาการและการดำเนินการของรัฐ บางท่านกล่าวว่า รัฐศาสตร์ คือวิชาที่ว่าด้วยการณรงค์เพื่อความมีอำนาจในการที่จะปกครอง (struggle for power) ซึ่งถ้ามองให้ดี ก็คือ ที่มาของการก่อตั้งและดำเนินการของรัฐบาล และส่วนการปกครองอื่น ๆ นั่นเอง

ในขณะที่นักรัฐศาสตร์พยายามอธิบายถึงความจำเป็นและความสำคัญของรัฐโดยอ้างถึงการคุ้มครองชีวิต สิทธิ และทรัพย์สินของมนุษย์ในสังคมที่อยู่ร่วมกัน (แนวความคิดของ จอห์น ล็อก และ โทมัส ฮอบส์) โดยรัฐบาลที่ปฏิบัติตามความเห็นพ้องกันของมวลชน (หรือ general will ตามแนวความคิดของรูสโซ) นักเศรษฐศาสตร์อาจจะมองลึกลงไปถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลอันเนื่องมาจาก

(ก) ลักษณะของสินค้าหรือบริการบางประเภทซึ่งภาคเอกชน (Private Sector) ทำไม่ได้ เพราะเป็นสินค้าหรือบริการสาธารณะ (public goods) ซึ่งเมื่อมีขึ้นแล้วทุกคนบริโภคหรือใช้ได้หมด โดยไม่ต้องเสียเงินซื้อ ทำให้กลไกราคาหมดความหมายไป สินค้าหรือบริการประเภทนี้ได้แก่ การรักษาความปลอดภัยของชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อย และความยุติธรรมในสังคม และระบบถนนหนทางคมนาคมส่วนใหญ่

(ข) ความต้องการควบคุมผลกระทบกระเทือนทางเศรษฐกิจภายนอกหรือระบบกลไกราคา (Externalities) ซึ่งหน่วยงานเศรษฐกิจหน่วยหนึ่งก่อให้เกิดแก่หน่วย

เศรษฐกิจอีกหน่วยหนึ่ง โดยไม่ได้ผ่านกลไกราคา อาทิเช่น การที่โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำหรือทะเลทำให้ผู้จับปลาเสียผลประโยชน์ เพราะปลาเป็นพิษ จำเป็นต้องมีผู้คอยปรับหรือบังคับให้โรงงานดังกล่าว กรองน้ำเสียเสียก่อน

(ค) ความบกพร่องของการแข่งขันในตลาด ทำให้มีการผูกขาดขายสินค้าหรือตั้งราคาสูงเกินควร ทำให้ผู้บริโภคได้รับความกระทบกระเทือน เพราะฉะนั้นรัฐบาลที่เข้ามาปกครอง นอกจากจะมีบริการจัดสรรสินค้าสาธารณะ เช่นเดียวกับสินค้าปกติอื่น ๆ แล้ว ยังได้ช่วยปรับความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายรายได้อีกด้วย โดยวิธีการทางภาษี และการใช้จ่ายโดยตรง

ความแตกต่างที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ รัฐศาสตร์เน้นความสำคัญของกลุ่มชนหรือพรรค (groups or parties) ในการวิเคราะห์ทฤษฎีทางการเมืองมากกว่าบทบาทของปัจเจกบุคคล (individuals) ซึ่งถ้ามองจากสายตาของนักเศรษฐศาสตร์แล้ว อันหลังย่อมจะสำคัญกว่า จากข้อเขียนของนักรัฐศาสตร์ชั้นนำ เช่นอาร์เธอร์ เบนต์ลีย์ (Arthur F. Bentley) หรือ เดวิด ทรูแมน (David B. Truman)<sup>๑</sup> เราจะเห็นว่าให้ความสำคัญของกลุ่มชนมากเหลือเกิน ถึงกับสรุปได้ว่า นโยบายของรัฐบาลนั้นถูกกำหนดขึ้นโดยความบีบคั้นหรือกดดันจากกลุ่มชนต่าง ๆ กัน โดยมุ่งที่จะให้ความสมดุลแก่กลุ่มต่าง ๆ มากที่สุด ยิ่งประเทศเจริญก้าวหน้าขึ้น ผลประโยชน์ต่าง ๆ ภายในประเทศก็ขยายตัวมากขึ้น จึงจำเป็นเหลือเกินที่จะต้องมียุทธศาสตร์ร่วมกันเป็นหน่วยงานหรือองค์การ เพื่อคอยสร้างเสริมอิทธิพลต่อรัฐบาลดังกล่าว แต่ถ้ามองจากแง่เศรษฐศาสตร์แล้ว ตัวบุคคลต่างหากที่เป็นจุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็สภาพทางเศรษฐกิจหรือการเมือง ข้อสมมุติขั้นพื้นฐาน ก็คือว่าแต่ละบุคคลประพฤติตนตามหลักความมีเหตุผลทางเศรษฐกิจ (economic rationality) กล่าวคือ มุ่งที่จะบริโภคมากขึ้นมากกว่าน้อยลงหลังจากได้พิจารณาราคา ต้นทุนและข้อจำกัดอื่นแล้ว เพราะจุดมุ่งหมายสุดท้ายนั้นก็คือ การพยายามหาอรรถประโยชน์ใส่ตัวให้มากที่สุด (utility maximization) เพราะฉะนั้น ถ้าหากบุคคลรวมกันเป็นกลุ่ม และมีการเลือกนโยบายพร้อมกัน (collective choice) เราย่อมเข้าใจได้ว่า แต่ละคนได้ประโยชน์จาก

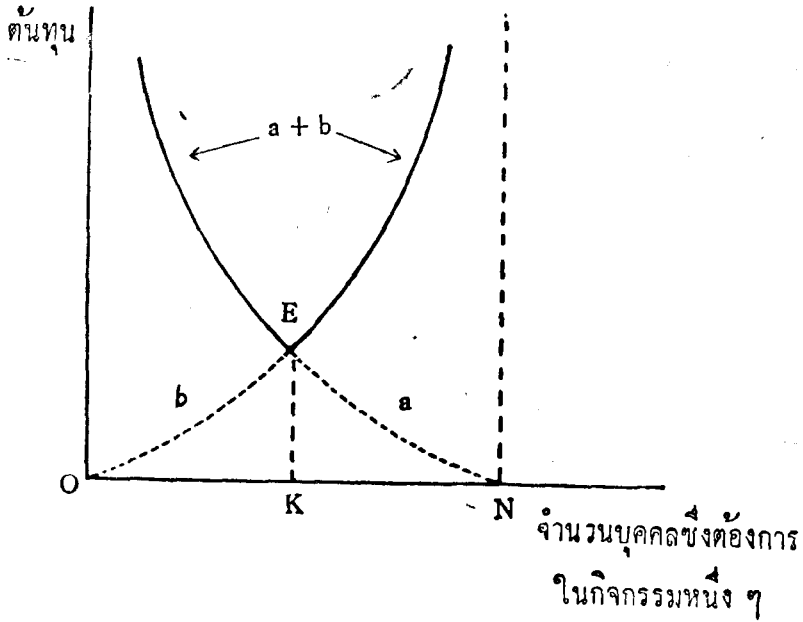
๑. Arthur F. Bentley, *The Process of Government* (Evanston, Ill. : Principia Press, 1949); David B. Truman, *The Governmental Process* (New York : Alfred K. Knopf, 1958).

การตัดสินใจดังกล่าวโดยทั่วถึงกัน การที่จะกล่าวว่า “กลุ่ม” เป็นผู้ตัดสินใจ และ “กลุ่ม” เป็นผู้ได้รับประโยชน์ อาจเกิดความขัดแย้งทางเหตุผลขึ้นได้ เพราะว่าถ้าบุคคลกระทำการเพื่อกลุ่มอย่างหนึ่ง แต่คิดเองอีกอย่างหนึ่ง ไม่เหมือนกัน ทฤษฎีการเมืองทั้งหลายก็หมดความแน่นอนลง เพราะไม่สามารถจะอธิบายประพฤติกรรม หรือพยากรณ์แนวปฏิบัติของประชาชนในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ได้ ทว่าการใช้สมมุติฐานเบื้องต้นเกี่ยวกับบุคคลตามหลักเศรษฐศาสตร์ เชื่อว่าจะสามารถทำให้การกำหนดวิถีทางทางการเมืองได้แม่นยำขึ้น

แต่ปัญหายังมีอีกว่า ถ้าเป็นเช่นนั้น เราจะวิเคราะห์การตัดสินใจร่วมกันกระทำกิจกรรมสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (collective action) โดยใช้สมมุติฐานว่าด้วยความสำคัญของเอกบุคคลได้อย่างไร ทางออกซึ่งคิดขึ้นได้โดยเจมส์ บุกานัน (James M. Buchanan) และกอร์ดอน ทัลลอก (Gordon Tullock)<sup>๒</sup> คือ การกำหนดว่า การร่วมตัดสินใจลงมติกระทำอะไรบางสิ่งบางอย่างนั้น แต่ละบุคคลจะต้องเผชิญกับต้นทุน (costs) สองประเภทด้วยกัน ต้นทุนประเภทแรก เรียกได้ว่าเป็น “ต้นทุนภายนอก” (external costs) ได้แก่ ต้นทุนอันเกิดจากการตัดสินใจของบุคคลอื่น ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของตนโดยตรง ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเราอยู่ในชุมชนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่มีมติให้จัดงานรื่นเริงขึ้น ถ้าเราไม่ร่วมด้วย เราก็ต้องทนหูหนวก ซึ่งถือว่าการสูญเสียต้นทุนอย่างหนึ่ง ต้นทุนประเภทที่สอง คือ ต้นทุนอันเกิดจากการตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมด้วย (decision-making costs) ได้แก่ เวลาและเงินทองที่ต้องเสียไปในการร่วมกิจกรรมกับคนอื่น ต้นทุนประเภทแรกนั้น ถ้ามีคนร่วมลงมติมากเท่าไร ต้นทุนภายนอกที่จะเสียไป ก็น้อยลงเท่านั้น ถ้าทุกคนในชุมชนลงมติทำงานร่วมกันเป็นเอกฉันท์ ต้นทุนชนิดนี้ก็จะไม่มีเลย (ถ้าทุกคนร่วมงานรื่นเริงกันหมดก็ไม่มีใครหนวกหู) ส่วนต้นทุนประเภทที่สอง ซึ่งผู้ตัดสินใจร่วมกิจกรรมต้องเสียนั้น ถ้าตัดสินใจทำอะไรของตัวเองคนเดียวก็ไม่เสียอะไรเลย เพราะไม่ต้องไปอะลุ้มอะล่วยกับใคร ถ้ามีหลายคนขึ้นก็ต้องเสียอรรถประโยชน์มากขึ้น เพราะต้องคอยติดต่อกับหลายคนต้องคอยออมชอมประนีประนอมกับคนอื่น จากข้อเท็จจริงข้างบนนี้จะเห็นได้ว่าเมื่อได้ทุกอย่างก็เสียอย่าง

๒. James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962), chap. 6.

เพราะต้นทุนทั้งสองวิ่งสวนทางกัน หรือถ้าแสดงด้วยรูป เส้นต้นทุนภายนอกจะโค้งลงตามจำนวนผู้ร่วมกิจกรรม ส่วนเส้นต้นทุนตัดสินใจจะโค้งขึ้นตามจำนวนผู้ร่วมกิจกรรม ดังรูปที่หนึ่ง



รูปที่ ๑

เส้น a คือเส้นแสดงต้นทุนภายนอก เส้น b แสดงต้นทุนการตัดสินใจรวมกลุ่มผลบวกตามทางตั้งของเส้นทั้งสองหรือ  $b+a$  คือต้นทุนทั้งสองรวมกัน ซึ่งมีจุดต่ำสุดที่จุด E ตรงกับจำนวนบุคคล K คน ส่วน N นั้นเป็นจำนวนคนทั้งหมดในชุมชน จะเห็นได้ว่าวิธีที่ดีที่สุดในการเลือกกระทำกิจกรรมร่วมกัน คือ เลือกทำที่จุดซึ่งต้นทุนรวมน้อยที่สุด จุดนี้ เราจะรู้ได้ว่าจำนวนคนที่ จะเข้าร่วมในกิจกรรมที่ให้ประโยชน์มากที่สุด โดยเสียต้นทุนน้อยที่สุดนั้นมีมากน้อยเพียงใด ขอให้สังเกตว่า กิจกรรมแต่ละอย่างจะแสดงได้โดยเส้น  $a+b$  ที่แตกต่างกันออกไป และเป็นไปได้ว่า เราอาจไม่บรรลุถึงจุดต่ำสุดในทุกๆ กรณีไป แต่ตามหลักการข้างต้น เราเปิดโอกาสให้บุคคลพยายามเสียต้นทุนให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

## ๒. เศรษฐศาสตร์กับประชาธิปไตย

จากหลักดังกล่าวข้างต้น จะทำให้นักเศรษฐศาสตร์มองประชาธิปไตยได้อีกแง่หนึ่ง แตกต่างไปจากทัศนะโดยทั่วไป โดยทั่วไปนั้น เมื่อเอ่ยถึง ประชาธิปไตยแล้ว นักรัฐศาสตร์อาจจะหมายความถึง

(ก) ระบบการเมือง (political system) ซึ่งนับรวมถึงบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และวิถีชีวิตทางการเมืองโดยทั่วไปของประชากร อาทิเช่น การมีอิสระ เสรีภาพในร่างกาย ความเชื่อถือและการแสดงความคิดเห็น ความอ่าน หรือ

(ข) ระบบการปกครองหรือประเภทของรัฐบาล (system of government) ซึ่งมองแคบลงเพียงสภาพการเลือกตั้ง และการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือองค์การปกครองในระดับต่าง ๆ

(ค) แต่เมื่อพิจารณาดูให้ดีแล้ว ทั้งสองความหมายมีขอบเขตที่ซ้อนกันมาก ซึ่งในที่สุดระบบการปกครองก็สามารถขยายไปเป็นระบบการเมืองได้ แต่ถ้าพิจารณาจากแง่เศรษฐศาสตร์แล้ว ความคิดว่าด้วยประชาธิปไตยควรจะจัดอยู่ในแขนงเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (welfare economics) ได้ กล่าวคือ ประชาธิปไตยเกี่ยวพันกับการเลือก หรือการตัดสินใจ ซึ่งฝ่ายที่มีเสียงข้างมาก สามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากสภาพ (status) หนึ่ง ไปเป็นอีกสภาพหนึ่งได้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดทั้งผลดี (benefits or welfare) และผลเสีย (costs or loss) หน้าที่ของนักเศรษฐศาสตร์ คือ พยายามคำนวณ และให้เหตุผลว่า ผลดีและผลเสียเกิดขึ้นได้อย่างไร มีปริมาณเท่าไร ขอให้สังเกตว่า นักเศรษฐศาสตร์ห่วงใยกับสภาพความขาดแคลน (scarcity) อยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ คิดว่าเป็นไปไม่ได้ หรือเป็นไปได้อย่างยากที่ใครจะเลือกเอาอย่างหนึ่งโดยไม่ต้องเสียสละโอกาสที่จะเลือกอีกอย่างหนึ่งได้ เพราะฉะนั้นจึงมีทั้งผลดีและผลเสีย แต่เมื่อนักเศรษฐศาสตร์ เลือกอะไรขึ้นมาอย่างหนึ่ง มักจะเชื่อแล้วว่า ผลประโยชน์ที่ได้รับต้องสูงกว่าต้นทุน หรือค่าของโอกาสที่เสียไปในการที่ไม่ไปเลือกอย่างหนึ่ง

ตามหลักเศรษฐศาสตร์สวัสดิการใหม่นั้น พาเรโต้ (Pareto) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลีกล่าวไว้นานแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่ง จะ

ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้เรื่อยๆ ตรวจจับที่การเปลี่ยนแปลงนั้น จะมีผู้ได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นอย่างน้อยหนึ่งคน และไม่มีผู้เสียประโยชน์เพิ่มขึ้น ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเป็นอะไรก็ได้ เช่น การเปลี่ยนวิธีการเก็บภาษี วิธีการเลือกตั้ง หรือแม้แต่วิธีการปกครอง ผลประโยชน์ดังกล่าวจะถึงจุดอุดมสูงสุด หรือมีบางท่านเรียกว่า จุดอุดมภาพของพาราโต (Pareto optimum) ต่อเมื่อการเปลี่ยนแปลงครั้งสุดท้ายไม่สามารถทำให้ประโยชน์ของบุคคลหนึ่งเพิ่มขึ้นได้ โดยไม่ทำให้ผลประโยชน์ของอีกบุคคลหนึ่งลดลง อย่างไรก็ตาม อาจเป็นไปได้ที่การเปลี่ยนแปลงหนึ่งๆ จะมีผู้ได้รับประโยชน์น้อยกว่าผู้เสียผลประโยชน์ แต่ตรวจจับก็ตามที่ผู้ได้รับผลประโยชน์สามารถชดเชยค่าเสียหายหรือให้เงินทดแทน (compensation) แก่ผู้เสียผลประโยชน์แล้ว ยังมีประโยชน์สุทธิเหลืออยู่ นโยบายนั้นก็ยังเรียกว่าเหมาะสมตามหลักของพาราโต ข้อเสียของหลักการดังกล่าวคือว่า การจะไปเปรียบเทียบว่า ผลเสียเท่านี้ของคนนี้ เท่ากับผลได้เท่านั้นของคนโน้น ไม่ค่อยสมควรรัก เพราะจิตใจ ความนึกคิดของคน ย่อมมองอะไรแตกต่างกันออกไป วัดกันไม่ค่อยได้

สิ่งที่เห็นได้ชัดอย่างหนึ่ง คือ ถ้าถือเอาว่า ผู้ที่เลือกเอานโยบายอย่างหนึ่ง แล้วไม่ได้ตามนั้น ถือว่าเป็นผู้เสียผลประโยชน์แล้ว ระบบประชาธิปไตยย่อมจะดีกว่าระบบเผด็จการแน่ๆ เพราะอย่างมากที่สุดผู้เสียผลประโยชน์ในระบบประชาธิปไตย จะมีไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ออกเสียง ส่วนในระบบเผด็จการนั้น ผู้เผด็จการอาจบังคับคนได้ทั้งประเทศด้วยนโยบายของตนเอง ซึ่งคนส่วนใหญ่อาจไม่เห็นด้วย จริงอยู่ในบางครั้ง ผู้เผด็จการอาจได้รับเสียงยินยอมในนโยบายเกือบเป็นเอกฉันท์จากประชาชน แต่สถานการณ์ทั่วไปย่อมไม่มั่นคง และอาจเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ง่าย ผิดกับประชาธิปไตย ซึ่งมีกฎเกณฑ์แน่นอน อีกประการหนึ่งผู้เสียผลประโยชน์เพราะอยู่ในกลุ่มเสียงน้อย อาจแก้คั้นนโยบายอื่น ๆ ซึ่งตนเองอยู่ในกลุ่มเสียงข้างมากได้

ทั้งหมดนี้เป็นหลักการทั่วๆ ไปในการมองวิถีทางของประชาธิปไตยตามหลักของเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ สถานะของพาราโตนั้น เป็นเพียงข้อกำหนดกฎเกณฑ์ว่า จุดสุดยอดของประโยชน์นั้นอยู่ที่ไหน มีคุณสมบัติเป็นอย่างไร สถานะดังกล่าวไม่ได้พูดถึง

วิธีที่จะทำให้คนในระบบเศรษฐกิจหรือการเมืองหนึ่ง พุ่งไปสู่จุดสูงสุดนั้นได้ เพราะฉะนั้น จึงมีประโยชน์เป็นข้ออ้างอิงมากกว่าอย่างอื่น

### ๓. กระบวนการประชาธิปไตยจากแง่เศรษฐศาสตร์

เมื่อเราพูดถึงกระบวนการประชาธิปไตย เราเพียงแต่เน้นถึงความแตกต่างระหว่างกระบวนการดังกล่าวกับกระบวนการเผด็จการประชาธิปไตยในที่นี้จะมีความหมายกว้าง ๆ ซึ่งรวมสาระสำคัญอย่างน้อย ๔ ประการด้วยกัน คือ

- (ก) อำนาจในการควบคุม การวางและดำเนินนโยบายของประเทศขึ้นอยู่กับประชาชน
- (ข) ประชาชนมีความเท่าเทียมกันทางการเมือง
- (ค) ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมือง และ
- (ง) การตัดสินใจหรือเลือกนโยบายอะไรให้ใช้หลักการเสียงข้างมาก

ในที่นี้เราจะไม่แจกแจงว่ากระบวนการประชาธิปไตยประกอบด้วยอะไรบ้างโดยละเอียด แต่จะพิจารณาแต่จุดใหญ่ ๆ เพียง ๒-๓ จุด เช่น การเลือกตั้ง การมีสิทธิตั้งกลุ่มผลประโยชน์ หรือพรรคการเมือง การมีรัฐบาลโดยความเห็นชอบของประชาชน และการถือนโยบายตามมติเสียงข้างมาก เป็นต้น มีนักเศรษฐศาสตร์ไม่กี่คนนัก ที่สนใจศึกษาถึงส่วนประกอบของกระบวนการดังกล่าว โดยใช้เทคนิคทางเศรษฐศาสตร์ แต่ผลการวิจัยที่ได้ออกมามีส่วนเรียกความสนใจได้พอสมควร ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างข้อเสนอ ๔ ข้อ ข้างล่างนี้

- ๑. จุดประสงค์ที่แท้จริงของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตย คือ ความต้องการการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชนเพื่อความอยู่รอดของตนเอง
- ๒. การลงคะแนนเสียงที่ถูกต้องมีเหตุมีผล ไม่จำเป็นที่ผู้ออกเสียงต้องรอบรู้สถานการณ์การบ้านการเมืองมากจนเกินไป
- ๓. กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือการเมือง กลุ่มเล็ก ๆ มักจะมีประสิทธิภาพดีกว่ากลุ่มใหญ่ ๆ



๔. หลักการเสียงข้างมากไม่จำเป็นต้องดีที่สุดเสมอไป ที่จริงแล้ว ไม่มีกฎหรือวิธีการออกเสียงอันใดที่เป็นประชาธิปไตยที่สุด

### ๓.๑ จุดมุ่งหมายและการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

นักเศรษฐศาสตร์ อาจจะมองความเป็นรัฐบาลได้หลายแง่ ทฤษฎีหนึ่งกำหนดให้รัฐบาลเป็นเสมือนบุคคลธรรมดาคนหนึ่งเหมือนกับบุคคลอื่น ๆ โดยทั่วไป โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแสวงหาอรรถประโยชน์ (utility) สูงสุด เช่นเดียวกับคนทั้งหลาย แต่มิได้กำหนดไว้แน่ชัดว่า อรรถประโยชน์ดังกล่าวประกอบด้วยอะไรบ้าง ตามทฤษฎีนี้ (organistic theory) สัมพันธภาพระหว่างรัฐบาลกับประชาชนก็เหมือนกับผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง หรือผู้ซื้อกับผู้ขายต่างหากจากกัน อีกทฤษฎีหนึ่ง (individualistic theory) ให้ความสำคัญแก่บุคคลในประเทศทุกคน และเห็นว่า ทุกคนในประเทศเป็นผู้ร่วมตั้งรัฐบาลขึ้นมา เพราะฉะนั้นรัฐบาลในแง่นี้ จึงไม่เป็นตัวของตัวเอง หากแต่ดำเนินการเพื่อผลประโยชน์แก่บุคคล ซึ่งเป็นผู้ค้ำจุนอยู่ หรือพูดอีกอย่างหนึ่งก็คือว่า รัฐบาลในฐานะตัวแทนของรัฐพยายามแสวงหาสวัสดิการสังคมที่สูงสุดให้แก่ประชาชนและสังคม (maximize social welfare) ทฤษฎีหลังนี้นักเศรษฐศาสตร์มีชื่อหลายท่านเป็นผู้เสนอขึ้น อาทิเช่น บอมอล (Baumol) บูกานัน (Buchanan) และแซมมวลสัน (Samuelson)<sup>๓</sup>

แอนโธนี ดาวนส์ (Anthony Downs)<sup>๔</sup> นักเศรษฐศาสตร์อีกผู้หนึ่งวิจารณ์ว่า ทฤษฎีทั้งสองข้างต้นนั้นคลุมเครือเกินไปจนไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ เป็นต้นว่าการถือว่ารัฐบาลเป็นปัจเจกบุคคลต่างหากจากทุกคนในประเทศ เป็นไปได้ยากในระบบประชาธิปไตย ส่วนที่จะกำหนดให้รัฐบาลแสวงหาสวัสดิการสังคมสูงสุดนั้นทำได้ยาก เพราะไม่สามารถรู้ได้แน่ชัดว่าสวัสดิการสูงสุดดังกล่าวประกอบด้วยอะไรบ้าง อย่างไรก็ตาม Downs เสนอให้ใช้สมมติฐานเกี่ยวกับรัฐบาลเสียใหม่ โดยกำหนดว่า

๓. William J. Baumol, *Welfare Economics and the Theory of State* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1967); James M. Buchanan "The Pure Theory of Government Finance : A Suggested Approach", *Journal of Political Economy*, (Dec. 1949), pp. 416-505; Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure" *Review of Economics and Statistics*, (Nov. 1954), pp. 397-9.

๔. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York : Harper & Row, 1957).

(ก) จุดมุ่งหมายแท้จริงของรัฐบาลนั้น คือ การแสวงหาการสนับสนุนทางการเมืองให้มากที่สุด ซึ่งในทางปฏิบัติ ก็คือ การพยายามให้ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาใหม่นั่นเอง

(ข) วิธีที่รัฐบาลจะได้เสียงสนับสนุนหรือคะแนนเสียงในเวลาเลือกตั้งก็คือ พยายามใช้จ่ายเงินในกิจกรรมที่จะทำให้ฝ่ายที่ถือเสียงข้างมากได้รับความพึงพอใจ เนื่องจากเงินที่ใช้จ่ายนั้นส่วนใหญ่มาจากภาษีอากร เมื่อเก็บมากขึ้น คนที่ไม่พอใจในรัฐบาลก็มากขึ้นด้วย เพราะฉะนั้นหลักดำเนินการก็คือว่า รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุน จนกระทั่งว่า คะแนนเสียงที่เพิ่มขึ้นเสียงสุดท้าย (marginal vote gain) นั้น เท่ากับหรือพอดีกับเสียงสนับสนุนหน่วยสุดท้ายที่ต้องเสียไป (marginal vote loss) เนื่องจากการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อเอาเงินมาใช้จ่ายดังกล่าว<sup>๕</sup>

จะเห็นได้ว่าถ้าเราสมมุติให้รัฐบาลเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (self interest) คือ ดำเนินนโยบายเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งใหม่แล้วเราจะสามารถอธิบายเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้หลายอย่าง เช่น ทำไมรัฐไม่ชอบดำเนินการบางอย่าง ทั้ง ๆ ที่ไม่มีใครคัดค้านเลย เหตุผลก็คือ รัฐบาลอาจจะเกรงว่า เมื่อทำไปแล้ว จะขัดใจกับเสียงส่วนมากได้ หรือรัฐบาลไม่หวั่นเกรงต่อการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากคนบางกลุ่ม ถ้าคิดว่า มติส่วนใหญ่ซึ่งเจียบอยู่สนับสนุนตน แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะต้องแน่ใจแล้วว่า เสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ซึ่งจะมาสนับสนุนตนเมื่อต้องการนั้น มีความหนาแน่น (intense) พอสมควรด้วย มิฉะนั้นฝ่ายเสียงส่วนน้อยที่มีความเชื่อรุนแรงกว่ามาก จะหาทางรวมหัวกับพวกเสียงฝ่ายน้อยซึ่งมีความเชื่อรุนแรงจัดเช่นกันในบางเรื่อง ซึ่งอาจจะคว่ำรัฐบาลได้ สิ่งที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือว่า ในประเทศที่ช่วงการกระจายรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยห่างกันมาก คนจนมักจะมีมากกว่าคนรวย เพราะฉะนั้น รัฐบาลควรจะเข้าข้างคนจน โดยพยายามจัดการกระจายรายได้เสียใหม่ให้เท่าเทียมกันขึ้น เพราะนอกจากจะเป็นการดีด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรมแล้ว ยังมีผลได้รับเสียงสนับสนุนทางการเมืองมากขึ้นด้วย

### ๓.๒ ทฤษฎีว่าด้วยการออกเสียงเลือกตั้งหรือลงมติ

ก่อนอื่นเราต้องสมมุติว่า ผู้ออกเสียงเลือกตั้งนั้น กระทำการโดยมีเหตุผล (rational) ตลอดเวลา ที่ว่ามีเหตุผลนั้นหมายความว่า (ก) รู้ว่าเสียงของตนจะก่อให้เกิดผลอะไรขึ้นได้

๕. *Ibid.*, chap. 4.

คือรู้ว่าตัวเองกำลังเลือกอะไรอยู่ หรือกำลังลงมติอะไรอยู่ (ข) ตนได้รับประโยชน์ (Utility) จากการออกเสียงนั้น ๆ นายดาวนส์ (Downs)<sup>๖</sup> ได้ขยายการวิเคราะห์การตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้พรรคใดพรรคหนึ่งในระบบการเมืองสองพรรคว่า ผู้ออกเสียงนั้นได้ชั่งน้ำหนักดูแล้วระหว่างผลที่ตนจะได้รับจากการลงคะแนนให้พรรคหนึ่งได้เป็นรัฐบาลนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับอีกพรรคหนึ่งแล้วเป็นอย่างไร ถ้าผลที่ตนคิดว่าจะได้รับจากพรรคใดมากกว่า ก็เลือกพรรคนั้น หรืออีกอย่างหนึ่ง คือให้ดูจากผลของ

$$E(U_{t+1}^A) - E(U_{t+1}^B)$$

โดย  $U$  = ผลประโยชน์ (utility or utility income) ที่ผู้ออกเสียงได้รับ

$A$  = พรรค A ซึ่งในทีนี้อาจให้เป็นพรรครัฐบาลในขณะนี้

$B$  = พรรค B พรรคฝ่ายค้าน

$E$  = ผลที่คาดคิดเอาไว้ (expected value)

$t$  = สมัยการปกครองปัจจุบัน

เพราะฉะนั้น  $E(U_{t+1}^A)$  ก็คือ ผลประโยชน์ซึ่งผู้ออกเสียงคาดคิดว่าจะได้รับจากการที่พรรค A ได้เป็นรัฐบาลในสมัยถัดไป ( $t+1$ ) เมื่อหักลบกันแล้วผลที่ได้เรียกว่า ผลความแตกต่างระหว่างพรรค (party differential) ซึ่งถ้าเป็นบวกผู้นั้นก็ออกเสียงให้พรรครัฐบาล ถ้าเป็นลบก็ออกให้ฝ่ายค้าน แต่ถ้าเป็นศูนย์อาจจะหมายความว่าทั้งสองพรรคไม่แตกต่างกันในคราวต่อไป ในกรณีนี้ผู้ออกเสียงอาจจะดูย้อนลงไปถึงผลงานเก่า ๆ ของแต่ละพรรค แล้วใช้ผลที่ได้เป็นหลักในการลงคะแนนเสียง แต่ถ้าไม่รู้ผลงานเก่ามาก่อน ก็อาจงดออกเสียงได้เหมือนกัน

ปัญหาอีกสามประการ ซึ่งใช้หลักเศรษฐศาสตร์ตามแนวของดาวนส์ตอบได้ด้วย

คือ

(ก) จำเป็นหรือไม่ที่ผู้ออกเสียงควรรอบรู้สถานการณ์ทางการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอย่างดีก่อนออกเสียง ?

๖. *Ibid*, chap. 5.

(ข) การลงคะแนนเสียงโดยไม่มีจุดมุ่งหมายมีประโยชน์หรือไม่ ?

(ค) ทำไมคนรายได้น้อยจึงสนใจออกเสียงน้อยกว่าคนรายได้มาก ?

ปัญหาข้อที่หนึ่งนั้น เราอาจตอบได้ว่า ถ้าเรายึดหลักผู้ออกเสียงเป็นคนมีเหตุมีผล และออกเสียงเพื่อผลประโยชน์ที่ตนเองคิดว่าจะได้รับแล้ว ไม่จำเป็นที่ผู้ออกเสียงจะต้องรอบรู้สถานการณ์ทางการเมืองเป็นอย่างดี จึงจะออกเสียงได้ถูกต้อง ที่จริงแล้วเราอาจกล่าวได้ว่า ไม่ฉลาดด้วยซ้ำที่ผู้ออกเสียงคนนั้นจะต้องรอบรู้อะไรไปทุกอย่าง เพราะอะไร ?

ทาวนส์ให้เหตุผลในเรื่องนี้ ๒ ประการ ประการแรก ความรอบรู้ หรือข่าวสาร (information) เกี่ยวกับสถานการณ์ หรือนโยบายทางการเมืองต่าง ๆ นั้นมิใช่จะได้อะไรมาเปล่า ๆ แต่จะต้องมีต้นทุนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย กล่าวคือผู้รอบรู้จะต้องเสียสละเวลาและทรัพย์สิน เพื่อคอยติดตามข่าวหรือคอยศึกษาสถานการณ์ในด้านต่าง ๆ ถ้าอยากรอบรู้มาก ก็ยังต้องเสียสละเวลาและเงินทองมาก ประการที่สอง ความไม่แน่นอน (uncertainty) ในสภาพทางการเมืองมีมาก กล่าวคือ นอกจากเรื่องต่าง ๆ หรือนโยบายต่าง ๆ จะมีมากมายก่ายกองจนยากที่จะรอบรู้ไปได้ทั้งหมดแล้ว ผู้ออกเสียงยังไม่สามารถมีความแน่ใจได้ว่า อะไรจะเกิดขึ้นได้บ้างในอนาคต เนื่องจากความไม่แน่นอนในวิถีการเมือง เพราะฉะนั้น เมื่อรวมเหตุผลทั้งสองเข้าด้วยกัน จึงอาจไม่เป็นการฉลาดที่ผู้ออกเสียงทั่วไปจะต้องเป็นผู้รอบรู้ในสถานการณ์ทางการเมืองเป็นอย่างดีก่อนที่จะลงคะแนนเสียงได้ เพราะผลตอบแทน (returns) จากคะแนนเสียงของตนอาจจะน้อยกว่าต้นทุนที่ตนต้องเสียไปจากการได้มาซึ่งความรู้ดังกล่าว ดังนั้นการที่ผู้ออกเสียงแต่ละคนจะจำกัดขอบเขตความรู้ของตนอยู่แต่ในส่วนที่ตนสนใจ ซึ่งจะมากหรือน้อยก็แล้วแต่ การคิดคำนวณอัตราส่วนระหว่างผลตอบแทนกับต้นทุนของแต่ละคนย่อมเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามสมมุติฐานทางเศรษฐศาสตร์

ในกรณีที่ผู้ออกเสียงออกเสียงโดยไม่มีจุดมุ่งหมาย (voting perse) ตามปัญหาข้อสอง จะมีข้อเสียหายหรือไม่ ? คำตอบคือว่า ไม่ควรจะมี เพราะถ้าจำนวนผู้ออกเสียงดังกล่าวมีมาก ผลที่ได้รับควรจะเป็นกลาง (neutral) คือไม่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ที่จริงการลงคะแนนเสียงดังกล่าว ควรจะมีประโยชน์ด้วยซ้ำ เพราะว่าสิ่งที่ตรงกันข้ามกับการออกเสียงโดยไม่มีจุดมุ่งหมาย คือการงดออกเสียง (abstention) ซึ่งถ้าเป็นไปได้ยกว้าง

ชวามแล้ว ประชาธิปไตยก็ไม้อาจดำเนินไปได้ ส่วนปัญหาข้อที่สามนั้นก็สืบต่อเนื่องมาจากสองข้อข้างต้น กล่าวคือ ถ้าเราคิดว่าการลงคะแนนเสียงที่ถูกต้องนั้น ต้องมีการลงทุนลงแรงเหมือนกัน (ตามข้อหนึ่ง) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างคนจนกับคนรวยแล้ว คนรวยย่อมมีความมั่นใจในการลงคะแนนเสียงของตนมากกว่า ส่วนคนจนนั้นเมื่อรอบรู้หน่อยและไม่ค่อยมั่นใจ ก็อาจตอกเสียง ซึ่งเมื่อมีจำนวนมาก อำนาจต่าง ๆ ก็มักจะตกอยู่กับกลุ่มผู้มีรายได้มาก เพราะพวกนี้ใช้สิทธิออกเสียงหรือออกเสียงได้มาก

### ๓.๓ ทฤษฎีว่าด้วยการรวมกลุ่ม และประสิทธิภาพของกลุ่ม

ในระบบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว เราถือว่า การที่กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนจากกฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐบาล จะกระทำการดังกล่าวโดยละเมิดกฎหมาย เช่น ให้สินบนหรืออำิสสินจ้าง ย่อมไม่ได้ แต่กลุ่มเหล่านี้ก็สามารถกระทำการดังกล่าวได้ โดยการชักจูง ชักชวน หรือบีบบังคับในทางอ้อม(Lobbying) ตามที่เรากล่าวไว้แล้วแต่ต้น ในประเทศประชาธิปไตย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา นักรัฐศาสตร์หลายท่านเห็นว่าพฤติกรรมและกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ มีความสำคัญต่อการวางนโยบายของรัฐบาลและการดำเนินการของประชาธิปไตย ปัญหาที่นักเศรษฐศาสตร์จะพิจารณาคือ ปัญหาที่ว่า ในการรวมกลุ่มเพื่อกิจกรรมหรือผลงานส่วนรวมบางอย่าง ขนาด (size) ของกลุ่มจะมีผลต่อกิจกรรมหรือผลงานดังกล่าวของกลุ่มอย่างไร ? แมนเชอร์ ออลสัน (Mancur Olson)<sup>๗</sup> นักเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัย ฮาร์วาร์ด ได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยละเอียดและได้ผลออกมาเป็นทำนองว่า ในการร่วมมือกันเพื่อกิจกรรมหรือผลงานร่วมกันบางประการ กลุ่มเล็กมักจะมีประสิทธิภาพดีกว่ากลุ่มใหญ่ ออลสันวิเคราะห์ปัญหาโดยใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ที่เรียกว่า marginal analysis ซึ่งใช้กันแพร่หลายในวิชาเศรษฐศาสตร์

สมมุติว่า กลุ่มชาวนาต้องการชักจูงหรือบีบบังคับให้รัฐบาลออกกฎหมายพยุกราคาข้าวให้การพยุกราคาดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นกิจกรรมส่วนรวม (สาธารณะ) เพราะชาวนา

๗. Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965).

ทุกคนแม้แต่คนที่ไม่ได้รวมกลุ่ม ก็มีส่วนได้รับผลไปด้วย กิจกรรมดังกล่าวย่อมต้องเสียต้นทุนเหมือนกัน ได้แก่ รายจ่ายในการวิ่งเต้นโฆษณา และรายได้ที่อาจจะต้องเสียไป ถ้าหากว่าเมื่อราคาข้าวสูงขึ้นแล้ว คนซื้อข้าวมีจำนวนลดลง สมมุติว่า  $C$  คือต้นทุนดังกล่าว และ  $T$  คือระดับหรืออัตราการเพิ่มของราคาข้าว เราจะเห็นได้ว่า  $C = f(T)$  และ  $\frac{dc}{dt} > 0$  สมมุติต่อไปว่า  $S_g$  คือขนาดของกลุ่ม เพราะฉะนั้นประโยชน์ หรือผลตอบแทนที่กลุ่มได้รับทั้งหมดจากราคาพุงคือ  $S_g T$  หรือกำหนดให้ใหม่ว่า คือ  $V_g$  ถ้า  $F_i$  เป็นอัตราส่วน (fraction) ผลประโยชน์ที่ชาวนาสมาชิกแต่ละคนได้รับจากกลุ่ม ปริมาณผลประโยชน์ที่ชาวนาสมาชิกแต่ละคนได้รับจะเท่ากับ  $F_i S_g T$  หรือ  $F_i V_g$  ซึ่งใช้สัญลักษณ์ใหม่ว่า คือ  $V_i$  เพราะฉะนั้น ผลประโยชน์สุทธิ (Advantage หรือ  $A_i$ ) ซึ่งแต่ละบุคคลจะได้รับจะเท่ากับ ผลต่างระหว่างประโยชน์ของบุคคลกับต้นทุนที่เกิดขึ้น หรือ  $A_i = V_i - C$

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในราคาพุง  $T$  เราพบว่า

$$\frac{dA_i}{dT} = \frac{dV_i}{dT} - \frac{dC}{dT}$$

ซึ่งจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ให้ประโยชน์สูงสุด เมื่อ  $\frac{dA_i}{dT} = 0$  หรือเมื่อ  $\frac{dV_i}{dT} = \frac{dC}{dT}$  แต่

เนื่องจากว่า  $V_i = F_i V_g$  ดังนั้น  $\frac{dV_i}{dT} = F_i \frac{dV_g}{dT}$  โดยสมมุติว่า  $F_i$  คงที่หรือ  $F_i \frac{dV_g}{dT} = \frac{dC}{dT}$

จะเห็นได้ว่า เงื่อนไขที่จะชักจูงให้ชาวนาสมาชิกร่วมมือกับกิจกรรมการพุงราคาในครั้งนี้ก็คือ อัตราการเพิ่มของต้นทุนของกิจกรรมนี้เท่ากับอัตราการเพิ่มของผลประโยชน์ของกลุ่มคูณด้วยอัตราส่วนผลประโยชน์ที่สมาชิกแต่ละคนจะได้รับ ซึ่งหมายความว่า  $F_i > \frac{C}{V_g}$  สมาชิกร่วมมือด้วยแน่ เพราะว่า  $F_i > \frac{C}{V_g}$  คือ  $\frac{V_i}{V_g} > \frac{C}{V_g}$  หรือ  $V_i > C$  ผลประโยชน์ที่สมาชิกชาวนาได้รับมากกว่าต้นทุนที่เสียไป

สิ่งที่น่าสนใจคือ ข้อเท็จจริงที่ว่า ขนาดของกลุ่มมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของผลงานของกลุ่มด้วย ถ้าหากกลุ่มนั้นเป็นกลุ่มเล็กมีสมาชิกเพียงไม่กี่คน อัตราส่วนผลประโยชน์ที่แต่ละคนจะได้รับจากผลงาน หรือ  $F_i$  ย่อมมีปริมาณมาก สมาชิกแต่ละ

คนหรืออย่างน้อยบางคนยินดีที่จะเข้าร่วมกิจกรรมโดยความสมัครใจ เพราะเห็นว่าผลประโยชน์ที่จะได้จากผลงานสูงกว่าต้นทุนที่จะเสียไป ความจริงแล้วเป็นไปได้ด้วยซ้ำว่าสมาชิกเพียงคนเดียวในกลุ่มเล็กๆ นี้ ซึ่งได้สัดส่วนผลประโยชน์สูงกว่าคนอื่นมาก ยอมออกทุนทั้งหมดเพียงคนเดียว ถ้าหากเขาเห็นว่า ผลตอบแทนที่จะได้รับสูงกว่าต้นทุนดังกล่าว

แต่ถึงกลุ่มนั้นจะเล็กเท่าไรก็ตาม ผลงานหรือกิจกรรมส่วนรวมนั้นก็จะไม่ถึงจุดที่เหมาะสมที่สุด (optimal provision of collective good) หรือถ้าเป็นราคาข้าวตามตัวอย่างข้างต้น ก็จะไม่บรรลุถึงราคาที่เหมาะสมที่สุด ทั้งนี้เพราะว่า ผลงานดังกล่าว เมื่อมีคนอื่นยอมทำให้สมาชิกคนอื่นได้รับผลประโยชน์ร่วมด้วยโดยอัตโนมัติ เพราะฉะนั้น คนที่ได้รับอัตราส่วนผลประโยชน์สูงกว่าคนอื่นย่อมไม่ยอมออกเงินเต็มที เพราะไม่ยอมให้สมาชิกคนอื่นซึ่งได้ประโยชน์ในอัตราส่วนน้อยกว่า และเสียเงินร่วมกิจกรรมในอัตราส่วนน้อยกว่า ได้ผลพลอยได้จากผลงานที่เพิ่มขึ้นด้วยเงินของตน ถ้าคนในกลุ่มนั้นมากขึ้น โอกาสที่สมาชิกแต่ละคนจะสงวนท่าทีไว้ ก็มีมากขึ้นด้วย แต่ถึงกระนั้นสมาชิกที่ได้สัดส่วนผลประโยชน์  $F_i$  สูงกว่าคนอื่นก็ยังต้องออกเงินมากขึ้น และยอมให้คนอื่นได้รับประโยชน์อยู่ดีนั่นเอง ถึงแม้ว่าจะออกให้ไม่ถึงจุดเหมาะสมที่สุดก็ตาม ผลที่พอจะสรุปได้คือว่า

(ก) กลุ่มยิ่งเล็ก ยิ่งจะทำการมีประสิทธิภาพและได้ผลงานหรือกิจกรรมส่วนรวม (collective good) ที่ใกล้เคียงกับจุดเหมาะสมที่สุดมากกว่ากลุ่มใหญ่ เพราะไม่ต้องคอยเป็นห่วงเรื่องสมาชิกคนอื่นจะได้รับผลพลอยได้จากเงินของตน

(ข) ในกลุ่มที่มีสมาชิกใหญ่ (คือได้ประโยชน์จากการรวมกลุ่มมาก) กับสมาชิกน้อยรวมกัน สมาชิกใหญ่มักจะต้องเสียเปรียบสมาชิกน้อยเสมอในเรื่องผลประโยชน์ที่ได้รับ และส่วนแบ่งค่าใช้จ่าย (contribution) ที่ต้องเสียไป

ตัวอย่างจากข้อ (ก) ได้แก่ความจริงที่ว่า กลุ่มทางธุรกิจและผู้ผลิตหรือนายจ้าง ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกลุ่มเล็กๆ หลายกลุ่มมีประสิทธิภาพดีกว่ากลุ่มกรรมกรหรือลูกจ้างหรือกลุ่มผู้บริโภคซึ่งใหญ่โตกว่ามาก ในการชักจูง (lobby) ให้รัฐบาลหรือรัฐสภาออกข้อบังคับหรือกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตน ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากผลงานของกลุ่มผู้ผลิต

สินค้าไฟฟ้า บริษัท ITT บริษัทเครื่องบิน Lockheed และบริษัทน้ำมันทั้งหลายในเรื่อง  
ข้อยกเว้นภาษี แม้แต่ในประเทศไทยเองก็จะเห็นได้ชัดว่าทำไมกลุ่มชาวนาจึงมีอิทธิพลน้อย  
กว่ากลุ่มพ่อค้าข้าว เป็นต้น ตัวอย่างจากข้อ (ข) ได้แก่ความจริงที่ว่า ในองค์การระหว่าง  
ประเทศ เช่น UN หรือ NATO บรรดาสมาชิกมหาอำนาจมักจะต้องมีหุ้นส่วนในค่าใช้จ่าย  
เป็นสัดส่วนเกินกว่าสมาชิกประเทศเล็ก ๆ เสมอ ตู ๆ ก็เหมือนว่าคนกลุ่มเล็กเอาเปรียบ  
(exploit) คนกลุ่มใหญ่

๓.๔ ข้อบกพร่องของหลักการเสียงข้างมาก และหลักการความเป็นไปได้ของนาย  
เค็นเน็ธ แอร์โรว์ (K.J. Arrow)

ในระบบประชาธิปไตยนั้น เราทราบดีแล้วว่า หลักการที่สำคัญที่สุดอันหนึ่ง คือ  
การตัดสินใจหรือตกลงนโยบายด้วยเสียงข้างมาก แต่เสียงข้างมากจะต้องมีขอบเขตเหมือนกัน  
มิฉะนั้น ประชาธิปไตยก็จะไปไม่รอด ประการแรก ฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องยอมรับมติ  
ของฝ่ายเสียงข้างมากโดยดุุษฎี ถึงแม้จะไม่เห็นด้วยก็ตาม และในขณะเดียวกับฝ่ายเสียง  
ข้างมากก็ให้ความนับถือต่อฝ่ายเสียงข้างน้อยตามสมควร เพราะในกรณีอื่น ตนเองอาจจะ  
กลายเป็นเสียงข้างน้อยได้เหมือนกัน ที่สำคัญที่สุดก็คือ การใช้เสียงข้างมากอาจจะไม่เป็น  
ประชาธิปไตย ถ้าหากว่ามีมติอันเป็นการล่วงละเมิดหลักการทางประชาธิปไตยข้ออื่น ๆ อาทิ  
เช่น การที่เสียงข้างมากมีมติไม่ให้สิทธิการแสดงความคิดเห็นแก่คนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่ง ย่อม  
เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยระบบประชาธิปไตย

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น เราทราบแล้วว่า เมื่อไรก็ตาม ที่นโยบายหนึ่ง ๆ ได้  
รับแต่เสียงข้างมาก ไม่ได้รับเสียงเป็นเอกฉันท์ คนกลุ่มหนึ่งจะได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นและ  
อีกกลุ่มหนึ่งจะได้รับประโยชน์ลดลง ถึงแม้ว่าถ้าเรายอมให้มีการเปรียบเทียบระหว่างบุคคล  
(interpersonal comparison) ได้และผลของสวัสดิการส่วนรวมขั้นสุดท้ายเพิ่มขึ้น เราก็ยัง  
มีอาจกล่าวได้ว่าการลงมติดังกล่าว ทำให้บรรลุถึงจุดอุดมภาพสูงสุดของพาเรโต ยังมีอีก  
หลายกรณีที่หลักการเสียงข้างมาก ก่อให้เกิดปัญหาซึ่งหลายคนอาจจะมองข้ามไป อาทิเช่น  
ปัญหาที่หาเสียงข้างมากไม่ได้ ในกรณีที่มันนโยบายที่ต้องเลือกมากกว่าสอง ปัญหาที่น้ำหนัก  
(intensity) ของเสียงถูกละเลย และปัญหาการละเลยต่อฝ่ายเสียงข้างน้อย เป็นต้น



ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาข้อแรกนั้น เราจะไม่พูดถึงกรณีที่มีทางเลือกที่จะต้องเลือก ๒ ทาง เพราะถ้าจำนวนผู้เลือกเป็นเลขคี่แล้ว ย่อมหาเสียงข้างมากได้เสมอ แต่ในกรณีที่ มีทางเลือกตั้งแต่ ๓ ทางขึ้นไป อาจเกิดความขัดแย้ง (Contradiction) ในเสียงข้างมากได้ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ออกเสียงสามคน ๑,๒,๓, จะตัดสินใจเลือกนโยบายหนึ่งจากสามนโยบาย ก,ข,ค, สมมติว่า แบบแผนการออกเสียงของคนทั้งสามเป็นดังนี้

### ตารางที่ ๑

คนที่ ๑	ชอบนโยบาย	ก	มากกว่า	ข	มากกว่า	ค
๒	„	ข	„	ค	„	ก
๓	„	ค	„	ก	„	ข

จะเห็นได้ว่า ถ้าเป็นเช่นนั้นไม่มีนโยบายใดที่ได้เสียงข้างมาก การลงมติก็มีโอกาสทำได้ เพราะเสียงข้างมากไม่แน่นอน และขัดแย้งกันเอง

ข้อบกพร่องของหลักการเสียงข้างมากธรรมดาอีกประการหนึ่ง คือการที่ความคิดเห็นหรือเสียงของคนกลุ่มน้อยไม่ได้รับการเอาใจใส่เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเรานับเอาน้ำหนักความเชื่อมั่นของแต่ละเสียงเข้าด้วยแล้ว หลักการเสียงข้างมากธรรมดาจะไม่เหมาะสมเอาเลย วิธีแก้ไขประการหนึ่งคือ การเปลี่ยนมาใช้หลักการ “เสียงรวมมาก” (Plurality) กล่าวคือให้ผู้ออกเสียงแต่ละคนเรียงลำดับความสำคัญของนโยบายหรือเรื่องที่จะเลือกให้ ลดหลั่นกันลงมาจากเลขสูงมาหาเลขต่ำ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างข้างล่างนี้

### ตารางที่ ๒

ผู้ลงเสียง	นโยบาย ก	นโยบาย ข	นโยบาย ค	นโยบาย ง
คนที่ ๑	๔	๓	๒	๑
๒	๔	๓	๒	๑
๓	๑	๔	๓	๒

ตัวเลขในตารางแสดงถึงน้ำหนักความสำคัญของเสียงของแต่ละคนในนโยบายต่างๆ กัน เช่นผู้ออกเสียงคนที่หนึ่งให้ความสำคัญของนโยบาย ก มากที่สุด นโยบาย ข ถัดลงมา จากนั้นก็ ค แล้ว ง คนอื่นก็เรียงลำดับแบบเดียวกัน ถ้าใช้หลักการเสียงข้างมากธรรมดาแล้วจะเห็นได้ว่านโยบาย ก ได้รับเลือกเพราะได้เสียงจากคนส่วนมาก (คนที่ ๑ และ ๒) แต่ถ้าใช้วิธีรวมเสียงมากตามน้ำหนักของอันดับแล้ว นโยบาย ข ก็ได้รับเลือก เพราะมีน้ำหนักเสียงรวม ๑๐ แต้ม ในขณะที่นโยบาย ก. มีเพียง ๙ แต้มเท่านั้น อย่างไรก็ตามวิธีการตัดสินมติตามแบบ “เสียงรวมมาก” นี้ยังมีข้อเสียอยู่ที่ว่านโยบายใดนโยบายหนึ่งถูกลอนไปจากการพิจารณา เพราะไม่ใช่อยู่ในประเด็นเดียวกัน (irrelevant alternative) แล้วยังคงให้มีการเรียงลำดับความสำคัญของนโยบายที่เหลือเหมือนเดิม การกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาในมติได้เหมือนกัน ยกตัวอย่างเช่น ถ้านโยบาย ข ถูกยกเลิกไปนโยบายที่เหลือได้รับการจัดอันดับใหม่ดังนี้

ตารางที่ ๓

ผู้ลงเสียง	นโยบาย ก	นโยบาย ค	นโยบาย ง
คนที่ ๑	๓	๒	๑
คนที่ ๒	๓	๒	๑
คนที่ ๓	๑	๓	๒

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใหม่ คือนโยบาย ก กับ ค ได้เสียงเสมอกันข้างละ ๗ แต้ม ซึ่งถ้าดูจากตารางเมื่อยังมีนโยบาย ข อยู่ด้วยแล้ว นโยบาย ก น่าจะได้มติดีกว่า ค

วิธีหนึ่งที่จะแก้ปัญหานี้ข้างต้น คือ แทนที่จะให้ผู้ออกเสียงจัดอันดับความสำคัญของนโยบายที่ต้องพิจารณา ก็ใช้วิธีให้แต้มจำนวนหนึ่งแก่ผู้ออกเสียงละคนคนละเท่า ๆ กัน เช่นคนละ ๑๐๐ แต้ม แล้วแต่ละคนก็เฉลี่ยแบ่งให้นโยบายต่าง ๆ ตามแต่ตนจะเห็นความสำคัญวิธีนี้ (point voting) จะทำให้ทุกคนได้แสดงออกซึ่งความเชื่อมั่นของตนอย่างเต็มที่ แต่อาจเป็นไปได้ว่า ถ้าทุกคนใช้ระบบแยกแต้มทั้งหมดให้กับนโยบายใดนโยบายหนึ่งแตก

ต่างกันไป วิธีนี้ก็ไม่ได้ขัดกับหลักการเสียงข้างมากธรรมดาแต่อย่างใด ถ้าตัดปัญหาออกไปได้ วิธีนี้ก็จะเป็นวิธีที่ดีที่สุดในวิธีหนึ่ง

ด้วยความยุ่งยากในหลักการออกเสียงตามวิถีทางประชาธิปไตยนี้เอง ทำให้เคนเน็ธ แอร์โรว์ (Kenneth J. Arrow) แห่งมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด เกิดความสนใจที่จะศึกษาปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง ผลการค้นคว้าทางทฤษฎีซึ่งนายแอร์โรว์เขียนขึ้นเป็นหนังสือชื่อ *Social Choice and Individual Values*<sup>๘</sup> เมื่อปี ๑๙๕๑ เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ตัวแอร์โรว์ ได้รับรางวัลโนเบลทางเศรษฐศาสตร์ในปี ๑๙๗๒ หลักใหญ่ใจความของผลงานของแอร์โรว์ หรือที่รู้จักกันดีในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่า หลักการความเป็นไปไม่ได้ (Impossibility Theorem) คือการพิสูจน์โดยใช้คณิตศาสตร์ว่า ในสังคมหนึ่ง ๆ ถ้าสมาชิกในสังคมนั้นจะต้องออกเสียงเลือกรื่องบุคคลหรือนโยบาย (alternatives) ตั้งแต่ ๓ เรื่องขึ้นไป โดยอิสระเสรี เป็นประชาธิปไตย และเป็นไปโดยมีเหตุมีผล (rational) แล้ว มติที่ได้จะต้องขัดกันเอง (inconsistent) ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างตามตารางที่หนึ่ง มติที่ไม่ขัดกันเองจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมตินั้นเป็นมติของผู้เผด็จการ หรือการที่สังคมเปลี่ยนนโยบายโดยพลการ (impose) ซึ่งขัดกับการเรียงลำดับความสำคัญของเสียงของบุคคล อธิบายอย่างละเอียดก็คือ มติที่จะเป็นประชาธิปไตยจริง ๆ นั้น ตามหลักของแอร์โรว์จะต้องประกอบด้วย

๑. เป็นมติที่ไม่ขัดแย้งตามหลักการลำดับเหตุผล เช่น ถ้าสังคมชอบนโยบาย ก มากกว่า ข และชอบนโยบาย ข มากกว่า ค เราจะต้องสรุปได้ว่าสังคมชอบนโยบาย ก มากกว่า ค

๒. มติของสังคมจะต้องไม่ถูกบังคับ (dictated) จากผู้เผด็จการทั้งภายนอกและภายในสังคมนั้น ๆ

๓. การเลือกนโยบายใด ๆ จะต้องมีความแน่นอนและไม่ลำเอียง ยกตัวอย่างเช่น ถ้ามีคนใดคนหนึ่งโหวตเรียงลำดับนโยบาย ก สูงขึ้นกว่านโยบาย ข ในขณะที่คนอื่น ๆ ไม่มีใครลดอันดับของ ก ให้ต่ำลง มติของสังคมจะต้องเลือกนโยบาย ก หลักการข้อนี้จะถูกละเมิดถ้ามีใครคนหนึ่งเพิ่มน้ำหนักให้นโยบาย ก แล้ว คนอื่นพากันลดน้ำหนักให้ ก โดยความลำเอียง

๘. New York : John Wiley & Sons, Inc., 1951.

๔. มติของสังคมนั้นจะต้องไม่สร้างเสริมขึ้น (impose) นอกเหนือไปจากความพอใจของแต่ละบุคคล ยกตัวอย่างเช่น สมมุติว่าไม่มีใครชอบนโยบาย ข มากกว่านโยบาย ก อยู่ก่อนเลย ถ้ามีคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวในสังคมชอบ ก มากกว่า ข ทั้งสังคมจะต้องเลือกเอานโยบาย ก

๕. มติของสังคมนั้นจะต้องไม่ขึ้นอยู่กับการเลือกที่มีเท่าไรโดยที่ถ้าถ้าเกิดนโยบายไหนถูกถอนไป การเรียงลำดับก็ยังไม่ถูกกระทบกระเทือน พุดง่าย ๆ คือว่าเหตุการณ์ตามตารางที่ ๒-๓ ข้างบน จะต้องไม่เกิดขึ้น

บทพิสูจน์ของแอร์โรว์นั้น มีแนวง่าย ๆ แต่วิธีการแสดงแต่ละขั้นยุ่งยากมากเกินกว่าที่จะนำมากล่าว ณ ที่นี้ได้ แต่เราก็พอจะสรุปได้ว่า แอร์โรว์สามารถแสดงให้เห็นว่าไม่มีกฎหรือวิธีการออกเสียงอันใด อันจะได้มาซึ่งมติซึ่งเป็นไปตามหลักการทั้งห้าข้อข้างต้นทุกประการ โดยไม่ละเมิดหลักการข้อหนึ่งข้อใดเลย ถ้าเราจะถือว่าหลักการทั้ง ๕ ข้อนี้เป็นหลักการแห่งประชาธิปไตยที่แท้จริง เพราะได้คำนึงถึงอิสระเสรีภาพ และความพึงพอใจในการเลือกของทุกคนในสังคมเป็นหลักแล้ว ผลงานของแอร์โรว์คือการพิสูจน์ให้เห็นว่าไม่มีสังคมใดที่สามารถเป็นประชาธิปไตยได้เลย อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านวิจารณ์ว่า หลักการของแอร์โรว์เข้มงวดเกินไป และมีข้อสมมุติบางข้อที่ไม่ให้นำมาใช้ อีกประการหนึ่ง ถ้ามีกฎการออกเสียง (voting rule) ที่ใช้ได้ผลใน ๙๙.๙๙% ของการเลือกมติ ถึงแม้จะไม่ใช่ประชาธิปไตยที่แท้จริง ขาดไป .๐๑% ก็ไม่น่าวิตกอะไร นอกจากนี้แล้ว ถ้าการออกเสียงในสังคมมีการแลกเปลี่ยนค้ำขายเสียงกันได้ (vote trading & logrolling) ซึ่งเราเห็นปฏิบัติกันอยู่ในทุก ๆ ประเทศ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยแล้ว หลักการของแอร์โรว์ก็อาจไม่มีผลใช้ได้

#### ๔. บทสรุป

บทความนี้ได้พยายามแสดงให้เห็นว่า นักเศรษฐศาสตร์สามารถใช้หลักการและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ศึกษาปัญหาทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะต่าง ๆ ของกระบวนการประชาธิปไตยได้อย่างไรบ้าง การวิเคราะห์ปัญหาทั้งหลายยังมีอีกมาก

มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะ ๔-๔ เรื่องที่ยกมากล่าวในบทความนี้เท่านั้น แต่ถึงแม้จะยกมาเพียงเท่านี้ ท่านผู้อ่านบางท่านหรือหลายท่านอาจจะเกิดความอึดอัดใจในความแปลผลของการมองปัญหาและการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้าวิเคราะห์ ถ้าเป็นเช่นนั้น เราจำเป็นต้องย้ำอีกครั้งหนึ่งว่า จุดประสงค์ของการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาประชาธิปไตย ก็เพื่อที่จะอธิบายปรากฏการณ์หรือสภาวะบางประการในระบบดังกล่าว อาทิเช่น บทบาทของรัฐบาล กลไกการออกเสียงลงมติ และอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ การใช้วิธีการทางเศรษฐศาสตร์อาจจะขึ้นอยู่กับการใช้สมมุติฐาน (assumptions) มากเกินไป หรือการใช้สมมุติฐานที่ออกจะไกลความจริงเกินไปหน่อย แต่วิธีการทางเศรษฐศาสตร์โดยปกติได้รับความยอมรับนับถือมากกว่าวิธีการทางสังคมศาสตร์อื่น ๆ เพราะมีความเป็นกลาง (objectivity) มากกว่า เกี่ยวพันกับการใช้การตัดสินใจทางค่านิยม (Value judgment) น้อยกว่า และสามารถคาดการณ์ (predict) เหตุการณ์ในอนาคตได้แม่นยำและแน่นอนกว่าวิธีการอย่างอื่น สำหรับข้อที่ว่าข้อสมมุติห่างไกลความจริงนั้น นักเศรษฐศาสตร์บางคนถือว่าไม่สำคัญอะไร トラบไตก็ตามที่ทฤษฎีนั้น ๆ สามารถคาดการณ์ในอนาคตได้ใกล้เคียงความจริงที่สุด<sup>๕</sup>

ข้อพิสูจน์ที่ทรงพลังของแอร์โรว์ ที่ว่าประชาธิปไตย “ที่แท้จริง” ไม่อาจเกิดขึ้นได้นั้นอาจทำให้หลายคนที่ยึดมั่นในประชาธิปไตยไม่ค่อยสบายใจ แต่เราต้องไม่ลืมว่าข้อพิสูจน์ดังกล่าวมีขอบเขตจำกัดและกวัดขั้นมาก ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว กฎเกณฑ์ต่าง ๆ อาจจะต้องเปลี่ยนแปลงไปบ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพที่มีการแลกเปลี่ยนเสียงกันได้ แต่ถึงกระนั้น ผลงานชิ้นนี้ก็ยังคงเป็นผลงานที่ทรงคุณค่าชิ้นหนึ่ง ทั้งในทางเพิ่มพูนความรู้การวิเคราะห์ปัญหาโดยใช้คณิตศาสตร์และตรรกวิทยา กับทั้งในการชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนต่าง ๆ ของวิธีการตัดสินใจของกลุ่มชนซึ่งอยู่ร่วมกัน ส่วนลักษณะอื่น ๆ ในกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งเราได้ยกมาพิจารณานั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นการอธิบายว่า ทำไมหรือเพราะเหตุใดรัฐบาลจึงมีนโยบายหรือประพฤติตนเช่นนั้น ทำไมบุคคลจึงออกเสียงเช่นนั้น ทำไมจึงต้องมี

๕. ความคิดของ Milton A. Friedman, *Essays in Positive Economics* (Chicago: University of Chicago Press, 1953), part 1.

กลุ่มของผู้มีผลประโยชน์เดียวกัน ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดก็เชื่อว่า จะทำให้ความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยดีขึ้น

บทความนี้ มิได้ตั้งใจที่จะตอบคำถามว่า ระบบประชาธิปไตยดีกว่าแบบอื่นหรือไม่อย่างไร แต่เท่าที่ได้พิจารณาแล้ว พอที่จะพูดได้ว่า ไม่มีระบบใดที่ดีกว่าระบบประชาธิปไตยอย่างแน่ชัด แม้แต่ในทฤษฎีว่าด้วยรัฐของกลุ่มมาร์กซิสต์ ซึ่งถือว่ารรัฐคือเครื่องมือการกดขี่ของชนชั้นกรรมาชีพโดยชนชั้นนายทุน ก็ยังถือว่า การต่อสู้อยู่ในระบบประชาธิปไตยดีกว่าระบบอื่น เพราะมีโอกาสได้แสดงความเห็นในการต่อต้านฝ่ายตรงข้ามได้เต็มที่<sup>๑๐</sup> ความวิตกของพลาโตที่คิดว่า ประชาธิปไตยจะไร้ความหมายในน้ำมือของผู้ที่ไม่ใช่นักปรัชญา และของ De Tocqueville ที่ว่า “เสียงข้างมากจะประพฤติตนเป็นทรราช (tyrant)” นั้น อาจมีส่วนจริงในสมัยนั้น ๆ แต่ในปัจจุบันวิวัฒนาการการปกครองของมนุษย์มีแนวโน้มที่จะแสดงให้เห็นว่า ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบที่เหมาะสมที่สุดในการอยู่ร่วมกันของมนุษยชาติ

---

๑๐. ดูจาก Paul M. Sweezy, *The Theory of Capitalist Development: Principles of Marxian Political Economy* (New York: Monthly Review Press, 1942).

# กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย: ข้อคิดเห็นบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง\*

มนตรี เจนวิทย์การ

## คำนำ

การรวมกลุ่มของผู้ประกอบธุรกิจ การค้า และอุตสาหกรรม เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้เข้าร่วมกลุ่มได้ทวีมากขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้ การรวมกลุ่มดังกล่าวเป็นไปทั้งในรูปไม่เป็นทางการ เช่น การรวมกลุ่มของพ่อค้าข้าว กลุ่มพ่อค้าตะปู้ กลุ่มโรงงานกระสอบป่าน เป็นต้น และในรูปทางการเป็นสถาบันการค้าที่ได้รับอนุญาตจากรัฐทางด้านกฎหมายให้จัดตั้งขึ้นได้ อันได้แก่สมาคมธุรกิจการค้าประเภทต่าง ๆ และหอการค้า ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่รวมทั้งสิ้นประมาณ ๑๐๐ แห่ง ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร<sup>๑</sup>

แม้ว่ากิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้จะปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ อาทิ ได้ทำการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาเรื่องการตลาด

\* ปรับปรุงแก้ไขจากรายงานที่เสนอต่อที่ประชุมสามัญประจำปี ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ณ โรงแรมแมนดาริน สามย่าน กรุงเทพมหานคร วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๑๕ ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. ลีจิต ธีรเวคิน ที่ได้ช่วยเหลือวิจารณ์ร่างรายงานฉบับเดิม ในการปรับปรุงแก้ไขใหม่ ผู้เขียนได้นำข้อมูลใหม่ ๆ ที่ได้รับมา เพิ่มเข้าไปเพื่อทำให้บทความใหม่นี้สมบูรณ์และทันสมัยขึ้น สำหรับความคิดเห็นหลักของผู้เขียนยังไม่เปลี่ยนแปลง และเหตุการณ์หลายอย่างที่เกิดขึ้นหลังวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ทำให้ผู้เขียนมั่นใจความถูกต้องของความคิดเห็นเดิมอย่างยิ่ง โดยเฉพาะหลักการคัดเลือกสมาชิกสมัชชาแห่งชาติซึ่งมีตัวแทนของสมาคมการค้าเข้าร่วมด้วยเป็นจำนวนหลายคน

๑. ในขณะนั้น (เดือนธันวาคม ๒๕๑๖) มีรายงานข่าวว่าพ่อค้าไทยกำลังผนึกกำลังกันมากขึ้น โดยคิดจะรวมสถาบันทางเศรษฐกิจของเอกชนทุกสาขาให้ขึ้นอยู่กับสถาบันกลางซึ่งจะมีชื่อว่า “สมาพันธ์สถาบันเศรษฐกิจแห่งประเทศไทย (Federation of Economic Organization of Thailand)” ผู้เริ่มความคิดอันนี้ ได้แก่ กรรมการของสมาคมการค้าต่าง ๆ เช่น สมาคมอุตสาหกรรมไทย หอการค้าไทย สมาคมประกันชีวิต สมาคมประกันวินาศภัย และสมาคมที่เกี่ยวข้องกับราชการขนส่งทางบก เรือ อากาศ การประชุมปรึกษาหารือได้กระทำกันมาหลายครั้งแล้ว แต่ยังไม่เห็นผลออกมา

การแข่งขันที่รุนแรง การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระบบการจัดเก็บภาษีที่กลุ่มเห็นว่าไม่ยุติธรรม รวมถึงลดทอนข้อเสนอให้มีการแก้ไขตลาดแปลง เลิกล้มซึ่งนโยบายสาธารณะบางอย่าง และรับเอานโยบายที่กลุ่มเห็นว่าเหมาะสมมาดำเนินการแทน ในขณะเดียวกัน ภาครัฐพยายามใช้สมาคมธุรกิจการค้าหลายสมาคม และหอการค้าเป็นเครื่องมือทางนโยบายสาธารณะด้วย เช่นในการควบคุมการส่งออกสินค้า โดยเฉพาอย่างยิ่งสินค้าที่มีการควบคุมมาตรฐานในการจัดสรรโควตา การควบคุมราคาสินค้าบางชนิด ตลอดจนในการส่งเสริมหรือควบคุมการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมบางประเภท เป็นต้น แต่ก็ยังมีได้มีผู้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องราวของกลุ่มเหล่านี้โดยลึกซึ้ง ด้วยเหตุนี้เราจึงไม่ทราบรายละเอียดแน่ชัดถึงสถานภาพของกลุ่มในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของไทย ความสัมพันธ์ที่กลุ่มต่าง ๆ มีต่อกัน และกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เราไม่ทราบทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อการเกิดและการดำเนินงานของกลุ่ม ประการสำคัญเราไม่ทราบว่ากลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่กล่าวถึงนี้ มีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะบางอย่างของรัฐบาลอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผน

บทความนี้มุ่งที่จะเสนอข้อคิดเห็นบางแง่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้ โดยเน้นพิจารณาเฉพาะกลุ่มที่รวมกันในรูปแบบสมาคมการค้าและหอการค้าในเชิง aggregate ตลอดจนถึงแง่มุมกฎหมายบางอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงฐานะของกลุ่มในโครงสร้างทางการเมืองของไทย และทัศนคติของรัฐที่มีต่อกลุ่ม ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการเกิดและการดำเนินการของกลุ่มอย่างมาก จากนั้น จะได้เสนอการวิเคราะห์ถึงบทบาทของสมาคมธุรกิจการค้าและหอการค้าที่มีต่อการกำหนดและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะบางอัน และประการสุดท้าย จะได้เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในฐานะเป็นพลังทางสังคมที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทางการเมืองของไทยสมัยปัจจุบัน โดยจะวิเคราะห์ว่า กลุ่มเหล่านี้มีบทบาทและอิทธิพลในรูปใด และเพียงใดในกระบวนการเมืองไทยปัจจุบัน และที่อาจเป็นไปได้ในอนาคต



ในการศึกษาถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้ อาจมีผู้เห็นว่า “เท่าที่ทราบ” กลุ่มเหล่านี้มิได้มีบทบาทสำคัญมากนักในกระบวนการทางการเมืองของไทย ไม่เหมือนกับในประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบ liberal pluralism ผู้เขียนใคร่ขอชี้แจงว่า การที่สถาบันหรือกระบวนการอันใดอันหนึ่งมีความสำคัญในระบอบการเมืองแบบหนึ่ง แต่ไม่มีความสำคัญในอีกระบอบหนึ่งนั้นเป็นเรื่องที่น่าศึกษาอยู่มากกว่า ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น มีปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้เกิดสภาพแตกต่างกันดังกล่าว เพราะฉะนั้นถ้าเราพิสูจน์ได้จากการค้นคว้าว่า กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระบอบการเมืองไทยไม่มีบทบาทอันแท้จริงแล้ว เราก็ต้องเปลี่ยนแปลงทฤษฎี และข้อสมมุติฐานบางอย่างที่มีอยู่เดิม หรือสร้างทฤษฎีและข้อสมมุติฐานใหม่ขึ้นมา เพื่ออธิบายความแตกต่างที่ค้นพบ แต่ถ้าปรากฏว่า กลุ่มเหล่านี้มีบทบาทที่สำคัญแล้ว ก็เป็นเรื่องที่ต้องคิดต่อไปว่า ระบอบการเมืองและลักษณะการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองมีความสำคัญต่อการเกิดและการดำเนินการของของกลุ่มผลประโยชน์จริงหรือไม่ หรือมีข้อสังเกตใหม่อันใดบ้าง ที่จะชี้ให้เห็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับระบอบการเมืองแบบอื่น

ในการเสนอข้อคิดเห็นทางด้านกฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมืองที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จัดตั้งเป็นรูปสมาคมในประเทศไทยนี้ ผู้เขียนเชื่อว่า คงจะให้ประโยชน์แก่ผู้อ่าน ในอันที่จะได้ทราบถึงแนวโน้มของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระบอบการเมืองไทยบ้าง

## กลุ่มประเภทต่าง ๆ ในแง่กฎหมาย

ในประการแรก ผู้เขียนจะได้เสนอข้อคิดเห็นบางประการทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ จุดประสงค์มิใช่อธิบาย “ตัวบท” แต่เพื่อวิเคราะห์ว่า สถานภาพของกลุ่มผลประโยชน์ในระบอบการเมืองไทย สามารถจะศึกษาได้จากการพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ได้อย่างไรบ้าง กฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐซึ่งในขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อสิ่งที่ต้องการใช้กฎหมายบังคับควบคุม

นั้น การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่ม สามารถทำให้เราเห็นถึงฐานะของกลุ่มที่สัมพันธ์ในทางดั่งกับรัฐ และกับกลไกต่าง ๆ ของรัฐได้<sup>๒</sup>

ประวัติการกำเนิดของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองไทย ชี้ให้เห็นว่าแต่แรกเริ่มได้เป็นไปตามแนวความคิดของรูสโซ (Rousseau) กล่าวคือ รัฐไม่ยินยอมให้มี *partial societies* เกิดขึ้นมา การเกิดกลุ่มทางสังคมในรูปสถาบันเพิ่งจะเริ่มมีขึ้นในตอนปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั่นเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งเริ่มจะมีขึ้นในช่วงเวลาก่อนปัจจุบันสมัย (premodern period) ของประวัติศาสตร์ไทย ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีกลุ่มผลประโยชน์ในรูปของ “สมาคม” ตามความเข้าใจในปัจจุบัน เกิดขึ้นแต่ประการใด<sup>๓</sup> ในตอนปลายสมัยรัชกาลที่ ๕ ชาวจีนนับว่าเป็นพวกแรกในสังคมไทย ที่พยายามจัดตั้งกลุ่มในรูปสมาคม “สโมสรการค้า” เพื่อพิทักษ์ผล

---

๒. เมื่อผู้เขียนเสนอรายงานฉบับนี้ต่อที่ประชุมของสมาคมสังคมศาสตร์ฯ ได้มีผู้วิจารณ์ว่า ผู้เขียนเน้นทางด้าน legal approach มากเกินไป ข้อนี้ผู้เขียนเห็นว่า ในเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยนั้น แม้การศึกษาทางด้านกฎหมายก็ยังไม่ได้กระทำกัน การเสนอความคิดทางด้านนี้จึงเป็นการปูพื้นที่สำคัญมาก และถ้าเราจะศึกษาทางด้าน “พฤติกรรม” ของกลุ่ม หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไป ผู้เขียนยังเห็นว่าอิทธิพลของกฎหมายก็ยังมีอยู่มาก ดังจะเห็นได้จากบทความที่เขียนโดยอดีตนายกสมาคมช่างเหมาแห่งประเทศไทย ซึ่งเล่าถึงปัญหาการก่อตั้งสมาคมครั้งแรก (ซึ่งก็สนับสนุนความเห็นของผู้เขียนในบทความนี้อย่างมาก) ผู้เขียนขอดอกข้อความตอนหนึ่งของบทความดังกล่าวมาให้พิจารณา ณ ที่นี้ “พวกเรานายช่างเหมาอาชีพจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ผนึกใจกันตั้งสมาคมนายช่างเหมาแห่งประเทศไทย เพื่อเรียกร้องรัฐ-เอ๊ยไม่ใช่เพื่อเรียกร้องความเห็นใจ ความสนใจในสภากาชาดซึ่งให้ผลภัยแก่บ้านเมืองจากท่านผู้ว่าจ้าง โดยเฉพาะท่านรายใหญ่ คือรัฐ พวกเราไม่กล้าผนึกกำลังกันเวลานั้นหรอกครับ เพราะเมื่อ ๒๕ ปีมาแล้ว ยังตั้ง ‘ศูนย์’ กันไม่เป็น ทั้งกฎอัยการศึกก็คึกกว่าเดี๋ยวนี้ จะประชุมกรรมการสมาคมก็ต้องแจ้งล่วงหน้าแก่ตำรวจท้องที่ แล้วท่านก็ส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมานั่งเฝ้าเรา เจ้าหน้าที่มาวงงนอนหลาย ๆ ครั้งเข้า แล้วท่านก็เลิกไปเอง แต่พวกเราที่ยังหวาดกลัวจะต้องไปนอนตากยุงกินข้าวปุ้นโต”

๓. Akin Rabibhadna, *The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period 1782-1873*, Data Paper NO. 74 (Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1969) ม.ร.ว. อकिन ระพีพัฒน์ มิได้กล่าวถึงการจัดรูปองค์กรแบบ “สมาคม” เลย ดังนั้นจึงคิดว่า สมาคมยังคงไม่มีในสมัยนั้น ม.ร.ว. อकिन ได้บอกกับผู้เขียนว่า จากการค้นคว้า ไม่ปรากฏหลักฐานเรื่องสมาคมจึงเข้าใจว่าคงไม่มี

ประโยชน์ของพวกเขา และเพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเมือง ได้ใช้อิทธิพลบีบบังคับให้รัฐบาลปฏิบัติตามข้อเรียกร้องหลายประการ ซึ่งทำให้รัฐบาลสมัยนั้นรู้สึกว่าคุณคุกคามโดยกลุ่มอิทธิพลเหล่านั้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเงินนิยมคณะปฏิวัติของ ดร. ชุนยัตเซน<sup>๔</sup> กฎหมายเกี่ยวกับสมาคมที่ได้บัญญัติขึ้นภายหลัง ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงอิทธิพลทางประวัติศาสตร์อันนี้ และของรูปการปกครองของไทยที่สร้างทัศนคติให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะมองการรวมกลุ่มว่าเป็นการคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ระบอบการเมืองของไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชและในปัจจุบัน ไม่ต้องการให้มีกลุ่มทางสังคม ที่จะเป็นตัวกลางเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคล “อย่างแท้จริง” และที่สำคัญที่สุด ที่จะเป็นคู่แข่งของกลุ่มผลประโยชน์ทางสถาบัน ซึ่งได้แก่ กลุ่มข้าราชการทหารและพลเรือน ซึ่งนายอัลมอนต์ (Almond) และ นายโคลแมน (Coleman) เรียกว่า *instiutional interest groups*<sup>๕</sup>

ในระบบการเมืองที่ผู้เขียนขอเรียกว่า เป็นแบบ *authoritarian-bureaucratic-elitist* ของไทยนั้น การมีกลุ่มทางสังคมเกิดขึ้น ถือว่าเป็นการคุกคามเสถียรภาพของกลุ่มที่ใช้อำนาจของรัฐ ยิ่งการตั้งกลุ่มมีการริเริ่มมาจากชาวต่างประเทศด้วยแล้ว ความหวาดระแวงสงสัยจะเพิ่มมากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติว่าด้วยอั้งยี่ซึ่งตราขึ้นในปี ร.ศ. ๑๑๖ (สมัยรัชกาลที่ ๕) เป็นกรณีที่สะท้อนให้เห็นถึงความกังวลของรัฐที่มีต่อเสถียรภาพทางการเมืองที่จะถูกคุกคามจากการรวมกลุ่มเป็นสมาคมลับของชาวจีนในสมัยนั้น การบังคับให้พวกที่ต้องการตั้งอั้งยี่มาจดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ที่บ้านเมืองซึ่งได้รับอำนาจให้เรียกผู้เป็นหัวหน้าสมาคมมาสอบสวนได้ทุกเวลา และเรียกปรับและจำคุกผู้ฝ่าฝืนได้ เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐมีเจตนาที่จะควบคุมการเกิดและการดำเนินกิจการของกลุ่มทางสังคมที่รวมตัวเป็นสมาคมอย่างมาก กฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมทั้งหลาย ที่บัญญัติขึ้นในภายหลัง (ซึ่งได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับสมาคมประเภททั่ว ๆ ไป สมาคมการค้าและหอการค้า สมาคมนายจ้างและลูกจ้าง

๔. พลกุล อังกินันท์ *บทบาทชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว* (พระนคร : ประจักษ์การพิมพ์, ๒๕๑๕) โดยเฉพาะบทที่ ๖ หน้า ๑๐๒-๑๓๑

๕. Gabriel A. Almond & James S. Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1960).

สมาคมชานาประเภทต่าง ๆ และกลุ่มเกษตรกร สมาคมฉาปนกิจสงเคราะห์) ล้วนแต่ยังคงรักษาหลักความคิดทางการเมืองอันนี้อยู่ ซึ่งถ้าจะเปรียบแล้ว ทศนคติของรัฐต่อการเกิดและการดำเนินกิจการของสมาคมในประเทศไทยมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศในยุโรปบางประเทศที่ Alexis de To cqueville ได้กล่าวถึงไว้ในสมัยก่อนหน้าศตวรรษที่ ๑๘<sup>๖</sup> ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมาถึงสมัยรัชกาลที่ ๖ ซึ่งได้มีการยอมรับโดยเปิดเผยจากรัฐว่า “เวลาในการตั้งสมาคมของประชาชนพลเมืองมีมากขึ้น” ในการตรากฎหมายขึ้นควบคุมสมาคมก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “รัฐบาลอาจจะบังคับออกประกาศให้เลิกสมาคมใดได้.....เมื่อเห็นว่าสมาคมนั้นอาจจะเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณชน”<sup>๗</sup>

กฎหมายเกี่ยวกับสมาคมที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ยังคงเน้นหลักความคิดทางการเมืองที่ไม่เปิดโอกาสให้สมาคมตั้งขึ้นมาแบบ spontaneous โดยไม่มีการควบคุม แต่เป็นแบบที่ Juan Linz เรียกว่า limited pluralism<sup>๘</sup> กล่าวคือ ปล่อยให้สมาคมเกิดขึ้นได้ตามที่รัฐเห็นชอบ แต่มีการควบคุมกิจกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ห้ามเข้ายุ่งเกี่ยวทางด้านการเมือง แม้ว่าการห้ามนั้นจะมีได้ระบุไว้อย่างเฉพาะเจาะจงก็ตาม แต่คลุมไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น มาตรา ๑๒๘๐ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า “.....ถ้าปรากฏว่าวัตถุประสงค์หรือกิจการของสมาคมใดน่าจะ เป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชนก็ดี หรืออาจจะก่อความไม่สงบในบ้านเมืองก็ดี นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนสมาคมนั้นได้” และมาตรา ๑๒๘๑ และ ๑๒๘๓ ก็ได้ระบุไว้ว่าสมาคมใดถ้าเปิดแล้ว ก็อาจสั่งปิดเสียก็ได้

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายควบคุมการจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมอื่นๆ ที่ประกาศออกใช้ระยะหลัง ๆ ระบุห้ามกระทำการในทำนองคล้ายคลึงกันนี้ เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๔๑ เกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร ได้ระบุไว้ว่า “กลุ่มเกษตรกรไม่อาจดำเนิน

๖. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, ed. by J.P. Mayer & Max Lerner (New York: Harper & Row, 1966), pp: 655-663.

๗. พระราชบัญญัติสมาคม พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

๘. Juan J. Linz, “An Authoritarian Regime: Spain,” in Erik Allardt and Stein Rokkan (eds.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, (New York: The Free Press, 1970), pp. 251-283.

การที่เป็นภัยต่อเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” แต่ก็ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ห้ามเล่นการเมือง ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสมาคมลูกจ้างและนายจ้างก็เช่นเดียวกันมิได้ระบุห้ามดำเนินการทางการเมืองโดยตรงเอาไว้ แต่มีข้อห้ามที่น่าสังเกตอันหนึ่งว่าผู้ขอจัดตั้งสมคมนายจ้างหรือลูกจ้างต้อง “ไม่เป็นผู้แสดงการฝ่าฝืนในระบอบการปกครองอันที่อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (ข้อ ๓๔ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การแรงงานสัมพันธ์)

กฎหมายเกี่ยวกับสมาคม ที่มีกรห้ามเข้ายุ่งเกี่ยวทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน ได้แก่พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งตราขึ้นเพื่อควบคุมสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะทางธุรกิจการค้าและการอุตสาหกรรมโดยตรง มาตรา ๒๓ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุไว้ว่า “ห้ามมิให้สมาคมการค้า.....ดำเนินการทางการเมือง” ในพระราชบัญญัติหอการค้าซึ่งตราขึ้นในปีเดียวกันกับพระราชบัญญัติสมาคมการค้า ก็ได้ระบุห้ามมิให้หอการค้าเข้ายุ่งเกี่ยวทางการเมืองไว้เช่นกันในมาตรา ๓๐

อาจกล่าวสรุปได้ในตอนนี้ว่า ทศนคติของรัฐต่อการเกิดและการดำรงอยู่ของสมาคมประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ต้องขึ้นอยู่กับเจตนาของรัฐที่จะให้เป็นไป กลุ่มและสมาคมไม่มีโอกาสทำทลายอำนาจของรัฐโดยตรง โดยเฉพาะสำหรับสมาคมการค้าและหอการค้า ถึงกับระบุไว้เลยว่า ห้ามยุ่งเกี่ยวทางการเมือง ซึ่งการตีความเรื่องนี้ย่อมทำได้ยาก ขึ้นอยู่กับความต้องการของรัฐบาลและสถานการณ์ของแต่ละสมัยเป็นหลัก ผู้เขียนเคยสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับงานด้านสมาคมการค้าในเรื่องตีความดังกล่าวว่า การทำทลายนโยบายหรือการขัดแย้งโดยตรงกับการปฏิบัติงานบางอย่างของรัฐบาลที่บางสมาคมได้กระทำอยู่ขณะนี้ ถือเป็น การเข้ายุ่งเกี่ยวทางการเมืองหรือไม่ก็ยังคงไม่ได้ แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่า กรณีที่น่าจะเข้าลักษณะเป็นการเข้ายุ่งเกี่ยวทางการเมืองโดยแน่ชัดก็คือ ถ้ามีการเลือกตั้งเกิดขึ้น และสมาคมการค้าใดให้เงินอุดหนุนหรือช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียงแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนหรือพรรคการเมืองบางพรรค การห้ามมิให้สมาคมการค้าและหอการค้าเข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมืองนี้คงมุ่งถึงการเมืองภายนอก

ด้วย โดยเฉพาะในกรณีชาวจีนอาจหมายถึงการห้ามมิให้ยุ่งเกี่ยวกับนโยบายการเมืองระหว่าง  
สาธารณรัฐจีนกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งพยายามแผ่อิทธิพลมาในหมู่ชาวจีนโพ้น  
ทะเล อันเป็นการขจัดปัญหาความรู้สึกชาตินิยมรุนแรงในหมู่ชาวจีน และความหวั่นเกรง  
อิทธิพลของกลุ่มนักธุรกิจพ่อค้าจีนในหมู่ชาวไทยอีกด้วย

## สมาคมการค้าและหอการค้า

ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าและหอการค้า  
เพื่อให้ได้วิเคราะห์ให้ชัดเจนลงไปถึงทัศนคติของรัฐที่มีต่อกลุ่มผลประโยชน์ทาง  
เศรษฐกิจประเภทนี้

ลักษณะโครงสร้างทางสังคมของไทยประการหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัด ก็คือ ชนชั้นที่มี  
อาชีพทางธุรกิจการค้า ไม่ใช่ชาวไทย ซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพรับราชการและเป็นกสิกร แต่  
เป็นชาวจีนซึ่งในปัจจุบันได้ถูกผสมผสาน (assimilated) เป็นคนไทยมากขึ้นตามลำดับ  
เพราะฉะนั้น ทัศนคติของผู้ปกครองประเทศที่มีต่อชนชั้นพ่อค้า จึงได้รับอิทธิพลจากปัจจัย  
ทางด้านเชื้อชาติอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้เมื่อผสมกับอิทธิพลจากเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์  
นับตั้งแต่สมัยที่ชาวจีนก่อความวุ่นวายตั้งสโมสรการค้า ในสมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมาแล้ว  
ย่อมทำให้แบบแผนการควบคุมสมาคมการค้าในปัจจุบันผิดแผกไปจากสมาคมประเภทอื่น ๆ  
มาก ในขณะเดียวกัน การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะหลัง ๆ นี้ ได้มีส่วน  
เพิ่มพลังความแข็งแกร่งให้กับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าที่เคยเป็นอยู่ (ทำ  
ให้กลุ่มเหล่านี้เป็นความหวังของผู้สังเกตการณ์บางคนว่า อาจเป็นกลุ่มในสังคม ที่ถ้ารวม  
ตัวกันได้ดีแล้ว จะสามารถต่อต้านอำนาจของกลุ่มทางสถาบันที่มีอยู่เดิม คือ กลุ่มข้าราชการ  
ได้) ด้วยเหตุนี้ จุดประสงค์ของการตรากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสมาคมการค้าและหอ  
การค้าจึงเป็นไปในทางที่จะเพิ่มการควบคุมให้มากกว่าสมาคมประเภทอื่น ๆ \*

เมื่อรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติสมาคมการค้าให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ทำ

\* เมื่อต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๑๖ กระทรวงพาณิชย์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเพื่อควบคุมการรวมกลุ่มพ่อค้าอีก นอกเหนือไปจากการรวมกลุ่มในรูปสมาคมการค้า เข้าใจว่ากฎหมายที่จะตราขึ้นคงเป็นกฎหมายประเภท anti-trust. (ดู *ข่าวพาณิชย์* ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๑๖ หน้า ๑)

หน้าที่นิติบัญญัติ) พิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมายในปี ๒๕๐๗ ได้มีการชี้แจงหลักการไว้อย่างชัดเจนว่า

“..... วัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการของสมาคมการค้าย่อมแตกต่างกับสมาคมธรรมดาเป็นอย่างมาก และสมาคมการค้าย่อมมีอิทธิพลเกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และอาจดำเนินการอันทำให้เกิดความปั่นป่วนแก่ตลาดการค้าหรือตลาดการเงินทั้งในประเทศและนอกประเทศหรือกระทำกรใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนการครองชีพของประชาชนได้.....”

นายเกษม ศรีพยัคฆ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจในขณะนั้น ได้แถลงเพิ่มเติมต่อที่ประชุมสภาฯ ว่า การที่เห็นสมควรให้แยกการควบคุมสมาคมการค้าออกจากสมาคมอื่น ๆ ก็โดยตระหนักถึงความสำคัญของสมาคมประเภทนี้ ที่จะต้อง “ควบคุมการดำเนินงาน.....ทั้งกำหนดข้อห้ามมิให้.....ดำเนินการใด ๆ อันจะเป็นผลกระทบกระเทือนการค้า เศรษฐกิจ หรือความมั่นคงของประเทศ.....” การแยกควบคุมก็ “เพื่อประโยชน์ในการควบคุมให้รัดกุม” นอกจากนี้ นายเกษมยังเห็นว่า การควบคุมสมาคมการค้าให้รัดกุม ยังจะเป็นประโยชน์อย่างมากในการค้าของประเทศ และ “เป็นกำลังที่ช่วยในงานธุรการการค้าต่าง ๆ” ด้วย

พระราชบัญญัติสมาคมการค้าและพระราชบัญญัติหอการค้า ซึ่งได้ตราออกใช้เป็นกฎหมายมีข้อความหลายตอน ที่เราอาจใช้วิเคราะห์ลักษณะการเกิดและโครงสร้างของกลุ่มผลประโยชน์ และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอิทธิพลกับรัฐได้ ในที่นี้ ผู้เขียนจะขอ ยกเพียงบางประเด็นขึ้นมาพิจารณา

ประการแรก สมาคมการค้ามิได้จำกัดจำนวนว่าประกอบด้วยบุคคลกี่คน กฎหมายเพียงแต่ระบุไว้ว่า เป็นสถาบัน “ที่บุคคลหลายคนซึ่งเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจ อันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน” (มาตรา ๔) การที่มีได้กำหนดจำนวนชั้นสูงไว้เช่นนี้ อาจจะเป็นเพราะขนาดของเศรษฐกิจของประเทศยังไม่ใหญ่พอ ทั้งในการประกอบวิสาหกิจบางอย่างอาจมีผู้ดำเนินการเพียงไม่กี่คน หรือที่บริษัท เช่น ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น

ส่วนประเภทของวิสาหกิจนั้น ได้กล่าวไว้แบบคลุมกว้างว่า ต้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้า อุตสาหกรรมหรือการเงิน แต่ไม่นับทางเกษตรกรรมด้วย เคยมีกรณีชาวประมงยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมการค้า แต่ถูกปฏิเสธ เพราะเจ้าหน้าที่เห็นว่า น่าจะจัดตั้งในรูปแบบสมาคมส่งเสริมอาชีพทางเกษตรมากกว่า ในปัจจุบันจึงมีสมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทย และสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ซึ่งมีนายกสมาคมและกรรมการสมาชิกร่วมกันหลายคน

ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ ผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคม ที่กำหนดไว้ไม่น้อยกว่าสามคนนั้น ในทางปฏิบัติ เมื่อก่อตั้งเป็นสมาคมแล้ว อาจไม่เป็นสมาชิก หรือกรรมการสมาคมก็ได้ ดังเช่นสมาคมการเงินแห่งหนึ่งได้อาศัยนายธนาคารที่มีชื่อเสียงเป็นผู้เริ่มก่อการจัดตั้ง แต่ก็มีได้มีบทบาทสำคัญโดยตรง ในการดำเนินงานของสมาคมดังกล่าวเลย

ผู้เขียนจะไม่กล่าวโดยละเอียดถึงระเบียบการขอจดทะเบียนสมาคมการค้า ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการขอจดทะเบียนสมาคมประเภทอื่น ๆ ซึ่งถึงแม้ว่าจะขึ้นกับนายทะเบียนสมาคม โดยในจังหวัดพระนคร-ธนบุรี ได้แก่ อธิบดีกรมการค้าภายใน และในต่างจังหวัดได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้สอบประวัติกรรมการสมาคมอยู่เช่นเดิม นับว่าการควบคุมในแง่นี้ มิได้เปลี่ยนแปลง จากกรณีของสมาคมประเภทอื่นเท่าใดนัก

มาตราที่น่าสนใจ คือ มาตรา ๑๔ ที่กล่าวไว้ว่า “สมาคมการค้าที่มีสมาชิกซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเกินกึ่งจำนวนของสมาชิกทั้งหมด จะจัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ได้ เฉพาะแต่ในจังหวัดพระนคร หรือจังหวัดธนบุรีเท่านั้น” การระบุไว้เช่นนี้ เป็นการแสดงว่า รัฐมีความเกรงกลัวอิทธิพลของชาวต่างประเทศที่รวมกลุ่มกันได้ ซึ่งอาจทำให้เศรษฐกิจการค้าปั่นป่วน และความมั่นคงของรัฐถูกคุกคามได้ โดยเฉพาะอิทธิพลจากชาวจีน ซึ่งนับว่าเป็น “ชนชั้นพ่อค้า” ที่สำคัญในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องพยายามควบคุมสมาคมการค้าที่ตั้งขึ้นโดยชาวต่างประเทศไว้ให้เข้มงวด\* ข้อนี้เป็น การสนับสนุนความเห็นของผู้เขียน ที่กล่าวไว้ในตอนต้นว่า เชื่อชาติเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่ง ที่จะสร้างทัศนคติที่เข้มงวดของเจ้าหน้าที่

\* การสนับสนุนให้ต่างประเทศมาลงทุนมากขึ้นในประเทศไทย อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมอิทธิพลของพ่อค้าชาวต่างประเทศอื่น นอกจากชาวจีนมากขึ้น



ของรัฐต่อสมาคม (อันที่จริงในเอกสารของทางราชการเกี่ยวกับการควบคุมสมาคมก็ได้กำชับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในต่างจังหวัดเร่งเล็งการดำเนินงานของสมาคมที่จัดตั้งขึ้น โดยคนต่างด้าว ให้มากเป็นพิเศษ กฎหมายเกี่ยวกับสมาคมการค้าได้ตัดปัญหาเรื่องนี้เสีย โดยห้ามมิให้สมาคมการค้าที่มีคนที่มีเชื้อชาติไทยเป็น สมาชิกเกินกว่าครึ่งตั้งเป็นสมาคม เสียเลยในต่างจังหวัด)

อย่างไรก็ตาม เรื่องของสัญชาติเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย แต่มิใช่เป็นเรื่องทางสังคม เพราะฉะนั้น เราอาจจะพบว่า กรรมการและสมาชิกส่วนใหญ่ของสมาคมการค้าใน จังหวัดพระนคร-ธนบุรี แม้ว่าจะมีสัญชาติไทย แต่ก็ยังมีแบบแผนการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพแบบจีนอยู่เป็นอันมาก ชาวจีนที่ประกอบการค้าที่มีสัญชาติไทยส่วนใหญ่ ได้สัญชาติจากการแปลงชาติหรือเป็นชาวจีนรุ่นที่สองและสาม ซึ่งมีได้มีเครื่องวัดว่า จะมีความรู้สึกเหมือนคนไทยทั่วไปหรือไม่ ตัวอย่างเช่น มีกรรมการบางคนของสมาคมการค้า แห่งหนึ่ง ซึ่งมีเชื้อชาติจีนแต่สัญชาติไทย ได้กล่าวในที่ประชุมกรรมการของสมาคมบ่อย ครั้ง เน้นความเป็นไทยของสมาคมที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ไทยเอาไว้เสมอ

ข้อห้ามที่มีส่วนเกี่ยวพันกับการควบคุมสมาคมการค้าอีกข้อหนึ่ง คือ การห้ามมิให้ สมาคมการค้าตั้งสาขา (มาตรา ๘) เพราะการอนุญาตให้ทำได้ ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาส ให้มีการแผ่อิทธิพลทางหนึ่ง

มาตราที่น่าสนใจอีกมาตราหนึ่ง คือ มาตรา ๑๕ ซึ่งระบุนำห้ามมิให้สมาคมการค้าใช้ ข้อความ “แห่งประเทศไทย หรือข้อความที่มีความหมายในทำนองเดียวกันประกอบเป็น ชื่อของสมาคมการค้า” ในเรื่องนี้ สมัยที่สมาคมการค้ายังมีได้มีการแยกจดทะเบียนจาก สมาคมประเภทอื่น ๆ ข้อห้ามดังกล่าวมิได้มีอยู่แต่ประการใด สาเหตุที่ห้าม จึงอาจวิเคราะห์ ได้ว่า เพราะรัฐไม่ต้องการให้สมาคมการค้า “อ้าง” เป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่ง ทั้งหมด ในแง่ทฤษฎี หมายความว่ารัฐยังไม่ยอมรับการเป็นตัวแทน (representation) ของ สมาคมการค้า ที่จะพูดหรือกระทำการในนามของกลุ่มอาชีพ ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ปฏิบัติ ย่อมเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะจัดการกับปัญหาทางเศรษฐกิจได้คล่องตัวกว่า

การยอมรับว่า สมาคมการค้าสมาคมใดสมาคมหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ประกอบวิสาหกิจใดวิสาหกิจหนึ่งทั้งหมด แต่ในข้อนี้ก็เช่นเดียวกัน รัฐไม่มีนโยบายที่แน่นอนไว้ อาทิ รัฐได้บังคับให้ผู้ประกอบวิสาหกิจบางอย่าง เช่น การส่งออกซึ่งผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังต้องเป็นสมาชิกของสมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย ผู้ส่งออกซึ่งปลาแป้นต้องเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทย ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับโดยตรงว่า รัฐจะติดต่อสมาชิกโดยผ่านสมาคมเหล่านั้นเท่านั้น แต่ในบางกรณี รัฐก็ทำการติดต่อกับทั้งสมาชิกที่สังกัดสมาคมการค้า และที่มีได้สังกัด เช่น กรณีการจัดสรรโควตาส่งข้าวออกขายต่างประเทศ ซึ่งเคยมีปัญหาร้องเรียนในเรื่องความไม่ยุติธรรมขึ้นมา\*

พระราชบัญญัติสมาคมการค้าได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า สมาคมการค้าจะดำเนินการได้ก็แต่เฉพาะในเรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเท่ากับเป็นการบังคับ มิให้สมาคมประเภทนี้ต้องกลายเป็นสมาคมที่ปฏิบัติผิดกับวัตถุประสงค์เหมือนดังสมาคมประเภทอื่น ๆ บางประเภท ในมาตรา ๒๑ ของพระราชบัญญัติสมาคมการค้า ได้ระบุให้สมาคมการค้าต้องสนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิก และสอดส่องติดตามเป็นหูเป็นตาให้กับรัฐในเรื่องการเคลื่อนไหวของตลาดการค้า ทั้งภายในและภายนอกประเทศ “เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การค้า การเงิน เศรษฐกิจหรือความมั่นคงประเทศ”

นอกจากนั้น สมาคมการค้ายังต้องพยายามทำการวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิสาหกิจ มีการแลกเปลี่ยนข่าวสารการค้าและเปิดเผยสถิติการค้าของสมาชิก โดยได้รับความยินยอมจากสมาชิก ซึ่งในทางปฏิบัติสมาคมการค้าได้จัดทำเป็นหน้าที่หลักอยู่แล้ว ในเรื่องการวิจัยผู้เขียนยังไม่เคยเห็นสมาคมใดดำเนินการอย่างจริงจัง สมาคมครั้งไทยได้พยายามทำการวิจัยเรื่องครั้งบ้าง โดยผ่านหน่วยงานวิจัยของทางราชการ สมาคมใหม่ไทยได้ทำการส่งเสริมการเลี้ยงไหม และสมาคมการค้าอื่น ๆ ที่ต้องอาศัยการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพจากกสิกร ก็ได้พยายามให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชาวไร่บ้าง เช่น สมาคมปอไทยได้แจกพันธุ์ปอที่ดีแก่ผู้มีอาชีพปลูกปอ เป็นต้น

\* มีข้อสังเกตว่า ถึงแม้ผู้ส่งข้าวออกนอกประเทศจะไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสมาคมพ่อค้าข้าวทุกรายก็ตาม แต่ก็ต้องจดทะเบียนไว้กับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ข้อที่น่าสนใจในเรื่องการกำหนดลักษณะกิจการที่สมาคมการค้าจะดำเนินได้ ก็คือ รัฐบังคับให้สมาคมการค้า “ร่วมมือกับรัฐบาลในการส่งเสริมการค้า อุตสาหกรรม การเงิน หรือธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจอันอยู่ในวัตถุประสงค์” ในเรื่องนี้ ปกติสมาคมการค้าก็พยายามและนิยมทำอยู่แล้ว แต่บางครั้งก็ถูกบังคับให้ทำ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเมื่อเร็ว ๆ นี้ ก็คือ เมื่อเกิดวิกฤตการณ์เรื่องข้าวขึ้นมา รัฐได้บังคับให้สมาคมพ่อค้าข้าวขายข้าวให้แก่ประชาชนในราคาที่ควบคุม มิฉะนั้นจะถูกล้มเลิกเสีย อันเป็นหลักฐานที่ชี้ให้เห็นอย่างหนึ่งว่า การเกิดและการดำรงอยู่ของสมาคม ขึ้นอยู่กับเจตนาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นสำคัญ อันเป็นลักษณะของระบอบการเมืองแบบ authoritarian ทั้งหลาย เป็นเรื่องน่าคิดว่า ถ้าสมาคมพ่อค้าข้าวตั้งกล่าวอยู่ในสหรัฐ ฯ หรืออังกฤษ จะเป็นไปได้หรือไม่ ที่ประธานาธิบดีอเมริกัน หรือนายกรัฐมนตรีอังกฤษ จะประกาศคุกคามเสรีภาพของสมาคมการค้า ดังเช่นกรณีของประเทศไทยนี้

บทบัญญัติที่น่าวิเคราะห์มากอีกมาตราหนึ่ง คือ มาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติสมาคมการค้า ซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจนว่า สมาคมการค้าจะทำอะไรไม่ได้บ้าง เนื่องจากตัวบทเหล่านี้ให้ความกระจ่างในตัว ผู้เขียนจึงขอยกมาให้พิจารณาโดยไม่ตัดตอน

“มาตรา ๒๒ ห้ามมิให้สมาคมการค้ากระทำการใด ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้าตนเอง หรือเข้าดำเนินการในการประกอบวิสาหกิจของสมาชิก หรือเข้ามีส่วน ถือหุ้น เป็นหุ้นส่วน หรือร่วมทุนในการประกอบวิสาหกิจกับบุคคลใด

(๒) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ ในอันที่จะกตราคาสินค้า หรือค่าบริการ ให้ตกต่ำเกินสมควร หรือทำให้สูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดปั่นป่วนเกี่ยวกับราคาสินค้า หรือค่าบริการ

(๓) ให้เงิน หรือให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกหรือบุคคลอื่นใด เว้นแต่เป็นการให้เพื่อการกุศลสาธารณะ หรือตามหน้าที่ศีลธรรม หรือตามควรแก่อัชฌาศัยในสังคม

(๔) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ เพื่อเพิ่ม ลด หรือจำกัดปริมาณการผลิต ปริมาณสินค้าที่จำหน่าย หรือบริการอื่น และดำเนินการดังกล่าวนั้นเป็นผลเสียหายแก่ตลาดการค้า การเงินภายในหรือภายนอกประเทศ หรือเศรษฐกิจของประเทศ

(๕) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายการแข่งขันอันพึงมีตามปกติวิสัยของการประกอบวิสาหกิจ เว้นแต่จะเป็นการปฏิบัติตามนโยบายหรือระเบียบของทางราชการ

(๖) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ อันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๗) กีดกันหรือขัดขวางมิให้ผู้ใดซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเข้าเป็นสมาชิกได้ตามข้อบังคับของสมาคมการค้า เข้าเป็นสมาชิก หรือบังคับด้วยประการใด ๆ ให้เข้าเป็นสมาชิก โดยผู้นั้นไม่สมัครใจ หรือให้สมาชิกออกจากสมาคมการค้าโดยเจตนาอันไม่สุจริต หรือขัดต่อข้อบังคับของสมาคมการค้า

(๘) เปิดเผยสถิติ เอกสาร หรือข้อความอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนตัวเสีย โดยเฉพาะของสมาชิกผู้ใด เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากสมาชิกผู้นั้น

(๙) ให้ หรือยอมให้บุคคลอื่น ซึ่งมีใช้กรรมการดำเนินกิจการในหน้าที่ของกรรมการ

เจตนาของข้อห้ามดังกล่าวข้างต้นเป็นไปเพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลทางการค้าของสมาคม ซึ่งอาจจะมีมากเมื่อรวมกันขึ้น ข้อที่น่าสังเกตคือ การห้ามให้เงินกู้และห้ามให้เงินช่วยเหลือในกิจการที่เป็นการสร้างอิทธิพลทางการค้า ซึ่งเราอาจวิเคราะห์ได้ว่า เป็นเจตจำนงของรัฐที่จะไม่ให้สมาคมการค้ากลายเป็น cartels และป้องกันมิให้ช่วยเหลือบุคคลหรือสถาบันใดทางการเมือง หรือที่รัฐเห็นว่าเป็นการบ่อนทำลาย การควบคุมทางการเงินนับเป็นมาตรการการควบคุมที่สำคัญที่รัฐนำมาใช้

ส่วนการห้ามมิให้กำหนดราคาสินค้าเอาตามใจชอบนั้น ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ควบคุมยากเพราะในรายงานการประชุมคณะกรรมการของสมาคมการค้า ถ้าจะมีการถกเถียงกันเรื่องนั้นก็คงไม่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรให้ปรากฏ แต่อาจมีการพบปะแบบไม่เป็นทางการเพื่อทำการตกลงทางการค้าได้ ซึ่งเป็นการยากที่รัฐจะเข้าควบคุมได้โดยตรง

ข้อที่น่าสนใจอีกข้อหนึ่ง คือ การห้ามแข่งขันแบบ “เชือดคอ” กัน ที่มีข้อยกเว้นว่า “เว้นแต่จะเป็นการปฏิบัติตามนโยบายหรือระเบียบของทางราชการ” ซึ่งผู้เขียนไม่อาจ

เข้าใจเป็นอย่างอื่นได้นอกจากว่า ถ้าสมาคมการค้าถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐเกี่ยวกับนโยบาย  
สาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว การแข่งขันดังกล่าวย่อมต้องกระทำได้

สำหรับการห้ามสมาคมการค้า มิให้กีดกันการเข้าเป็นสมาชิกนั้น เท่าที่ปรากฏ  
ในข้อเท็จจริง ได้มีกฎหมายหรือประกาศบางอย่างของรัฐ ที่บังคับให้ต้องเป็นสมาชิก จึงจะ  
ดำเนินกิจการบางอย่างได้ เช่น ในกรณีส่งสินค้าออกบางอย่าง ที่มีการควบคุมมาตรฐาน  
หรือปริมาณดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นต้น กรณีดังกล่าวนับว่าเป็นการบังคับทางอ้อม  
ให้ผู้ประกอบวิสาหกิจบางอย่างต้องเข้าเป็นสมาชิก และอาจถูกลงโทษรุนแรง โดยการถูก  
ไล่ออกจากสมาชิก ซึ่งเท่ากับถูกทำลายอาชีพ การที่มีกฎหมายออกมาในเชิงนี้ เท่ากับเป็น  
การให้อำนาจแก่สมาคมการค้าอย่างมาก ซึ่งอาจจะมีทั้งผลดีและผลเสียคู่กันไป เพราะได้มี  
คดีเกิดขึ้นที่สมาคมการค้า บางสมาคมพยายามกีดกันผู้อื่นมิให้เป็นสมาชิก โดยกำหนดค่า  
สมัครและค่าบำรุงให้สูงขึ้น หรือพยายามให้รัฐบาลออกกฎเกณฑ์บางอย่างที่จะเป็นผลทำให้  
ตัดคู่แข่งทางการค้าออกไปทางอ้อม

ในด้านการควบคุมสมาคมการค้า เท่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและจากการ  
ปฏิบัติเห็นว่าเข้มงวดกว่าสมาคมประเภทอื่น ๆ จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ  
สมาคมประเภททั่ว ๆ ไปได้หลักฐานว่า การควบคุม โดยให้สมาคมส่งรายงานกิจกรรมและ  
งบดุลรายรับรายจ่ายประจำปีของสมาคมนั้น สมาคมจำนวนไม่ถึงร้อยละห้า ได้ปฏิบัติตาม  
คำสั่ง สมาคมประเภทที่มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้นำในสมาคมด้วยแล้ว แทบจะไม่ส่ง  
เอกสารดังกล่าวให้หน่วยราชการที่ควบคุมเลย และสมาคมประเภทผู้ก่อตั้งและดำเนินกิจการ  
ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทั้งหลาย ไม่เคยส่งรายงานการประชุมหรือบัญชีแถลงฐานะทาง  
การเงิน ส่วนการลงโทษมิได้ปรากฏแต่ประการใด นอกจากหนังสือกล่าวตักเตือน แต่  
สำหรับกรณีสมาคมการค้าและหอการค้า เจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องได้พยายามควบคุมอย่างใกล้ชิด  
ในเรื่องการบังคับให้ส่งเอกสารที่จำเป็น รวมทั้งได้พยายามส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมประชุม  
สังเกตการณ์ และให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการเขียนรายงานการประชุมให้ถูกต้อง อย่าง  
ไรก็ตาม เจ้าหน้าที่เองก็สารภาพว่า ถ้าเกิดมีปัญหา ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายขึ้นมากก็ไม่ทราบ  
ว่าจะไปบังคับได้อย่างไร เพราะถ้าเป็นกรณีร้ายแรง ก็เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ คงต้อง

จัดการตามกฎหมายอาญา มากกว่ากฎหมายการค้า (เคยมีความคิดว่าสำหรับสมาคมที่ทำผิดกฎหมายอยู่เสมอ คงจำเป็นต้องฟ้องศาล แต่ก็มีผู้คิดด้วยว่า อาจเป็นผลทำให้สมาคมตั้งอยู่ลำบากยิ่งขึ้น)

เมื่อหันมาพิจารณาพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. ๒๕๐๙ เราจะเห็นได้ชัดยิ่งขึ้นไปอีกว่ารัฐมีทัศนคติในทางที่ต้องการใช้เป็นเครื่องมือทางนโยบายสาธารณะของรัฐอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าการควบคุมโดยทั่วไปจะเป็นทำนองเดียวกับสมาคมการค้าก็ตาม แต่ก็มีความแตกต่างกันบางอย่าง ที่ผู้เขียนขอยกมากล่าว โดยละเว้นไม่พิจารณาถึงประเด็นปลีกย่อย

มาตรา ๖ ของ พ.ร.บ. หอการค้าได้กำหนดประเภทของหอการค้าไว้ ๔ ประเภทด้วยกันคือ

- (๑) หอการค้าจังหวัด
- (๒) หอการค้าไทย
- (๓) หอการค้าต่างประเทศ
- (๔) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ผู้ริเริ่มการจัดตั้งหอการค้า ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน เทียบกับกรณีสมาคมการค้าซึ่งกำหนดไว้เพียงสามคน ส่วนหลักการจดทะเบียนส่วนใหญ่เหมือนกันกับการจดทะเบียนของสมาคมการค้า ข้อที่น่าสังเกตคือ รัฐ “จำกัด” จำนวนหอการค้า แต่ไม่จำกัดสมาคมการค้า ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๑๔ ซึ่งกำหนดไว้ว่า หอการค้าประเภทที่ ๑ คือ “หอการค้าจังหวัด” จะมีได้จังหวัดละหนึ่งแห่งเท่านั้น และหอการค้าประเภทที่ ๒ ซึ่งเรียกว่า “หอการค้าไทย” มีได้เพียงแห่งเดียวคือในจังหวัดพระนคร-ธนบุรี ส่วนหอการค้าประเภทที่ ๓ คือ “หอการค้าต่างประเทศ” นั้น จะจัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ได้เพียง “สัญชาติ” ละหนึ่งหอ และก็เฉพาะในจังหวัดพระนคร “หรือ” ธนบุรีเท่านั้น จะไปตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นไม่ได้ สำหรับหอการค้าประเภทที่ ๔ คือ “สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย” นั้นตั้งขึ้น โดยการที่หอการค้าไทย หอการค้าต่างประเทศ สมาคมการค้า รัฐวิสาหกิจและสหกรณ์ร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพราะฉะนั้น ถ้าจะกล่าวตามทฤษฎีแล้ว หอการค้าเป็น “peak association” แบบหนึ่ง ส่วนสมาคมการค้าและสหกรณ์ แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ของการ

ดำเนินงานต่างกัน เพราะสหกรณ์สามารถดำเนินการเพื่อกำไรให้แก่สมาชิกได้ แต่สมาคมการค้าจะดำเนินการเพื่อเป็นการแบ่งสรรกำไรไม่ได้ สถาบันทั้งสองประเภทก็เป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ข้อที่น่าสังเกตอีกอันหนึ่งคือ กิจการของหอการค้ากว้างขวางกว่าของสมาคมการค้าในแง่ที่ว่า ได้รวมเอาการประกอบวิสาหกิจประเภทเกษตรกรรมไว้ด้วย

ในเรื่องการเป็นสมาชิกของหอการค้า กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้พยายามตัดสิทธิ์คนที่ไม่มีสัญชาติไทยไว้ โดยระบุว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล หรือสมาคมการค้าที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกึ่งจำนวนของสมาชิกทั้งหมด จะเป็นได้แต่เพียงสมาชิกสมทบของหอการค้าจังหวัดเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่า ไม่มีสิทธิออกเสียงในการประชุมตนเอง ข้อกำหนดนี้ทำให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นว่า เรื่องของเชื้อชาติเป็นปัจจัยสำคัญของการออกกฎหมายควบคุมสมาคมประเภทธุรกิจการค้าของไทย

ข้อบังคับอีกข้อหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นความกังวลของรัฐเกี่ยวกับอิทธิพลทางเศรษฐกิจของต่างด้าว ก็คือ ในมาตรา ๒๒ บังคับไว้เลยว่า นอกจากหอการค้าต่างประเทศ จะต้องตั้งอยู่ในจังหวัดพระนคร ธนบุรี ซึ่งเท่ากับเป็นการควบคุมทางด้านภูมิศาสตร์แล้ว ยังกำหนดไว้อีกว่า ให้หอการค้าต่างประเทศต้องเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการควบคุมด้านโครงสร้างอีกทางหนึ่งด้วย

มาตรา ๒๓ ได้กำหนดไว้แน่ชัดว่า ให้สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเป็น “peak association” อันดับสูงสุด เป็นตัวแทนทางการของกลุ่มและสมาคมอาชีพทั้งหลาย กล่าวคือ มีการบังคับไว้ว่าสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนหอการค้าไทยมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนหอการค้าต่างประเทศหอละ ๕ คน ผู้แทนสมาคมการค้าสมาคมละ ๒ คน ผู้แทนรัฐวิสาหกิจแห่งละ ๒ คน และผู้แทนสหกรณ์แห่งละ ๒ คน

ถ้าจะกล่าวถึงลักษณะการรวมกลุ่มในระดับสูงแล้ว เห็นได้ว่า รัฐไม่ยอมให้สมาคมการค้ารวมกันในรูปแบบของสหพันธ์อย่างในบางประเทศ โดยการห้ามมิให้ตั้งสาขา แต่ได้วางมาตรการให้สมาคมการค้าต้องรวมกันและรวมกับกลุ่มธุรกิจอาชีพอื่น ๆ อีกแบบหนึ่ง คือ

บังคับให้เป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเพียงแห่งเดียว เป็นการรวมศูนย์อำนาจการควบคุมไว้ ณ จุดหนึ่ง ซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้สมาคมการค้ารวมกันเป็นหลายกลุ่ม อันจะทำให้การควบคุมเรื่องการขยายอิทธิพลเป็นไปอย่างลำบาก\* อีกประการหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า การให้สมาคมการค้าเข้าร่วมกันอยู่ในสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ร่วมกับกลุ่มอาชีพและธุรกิจอื่น ๆ ยังอาจเป็นการตัดอำนาจของสมาคมด้วยอีกทางหนึ่ง และรัฐยังอาจใช้สมาคมการค้า โดยผ่านสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยได้โดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

จากโครงสร้างของหอการค้า เห็นได้ชัดว่ารัฐต้องการควบคุมและใช้หอการค้าเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐโดยตรง ถ้าจะพิจารณาจากหน้าที่ก็จะเห็นว่า สอดคล้องกับความเห็นข้างบนมาก มาตรา ๒๘ ของพระราชบัญญัติ หอการค้า ได้ระบุหน้าที่ของหอการค้าไว้ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และเศรษฐกิจ โดยทั่วไป เช่น รวบรวมสถิติ เผยแพร่ข่าวสารการค้า วิจัยเกี่ยวกับการค้าและการเศรษฐกิจ ส่งเสริมการท่องเที่ยว การออกไปรับรองแห่งกำเนิดของสินค้า การวางมาตรฐานแห่งคุณภาพของสินค้า การตรวจสอบมาตรฐานสินค้า จัดตั้งและดำเนินการสถานศึกษาเกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจ พิพิธภัณฑ์สินค้า การจัดงานแสดงสินค้า การเป็นอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาททางการค้า

(๒) รับผิดชอบและให้ข้อเสนอแนะแก่สมาชิกเกี่ยวกับการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจ และช่วยอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจของสมาชิก

(๓) ให้คำปรึกษาและเสนอข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

(๔) ปฏิบัติกิจการอื่นๆ ตามแต่จะมีกฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของหอการค้าหรือตามที่ทางการมอบหมาย

---

\* ในข้อนี้ทำให้เห็นว่าความคิดที่จะตั้ง “สมาพันธ์สถาบันเศรษฐกิจแห่งประเทศไทย” อาจจะไม่ได้รับความเห็นชอบจากทางรัฐบาลก็ได้ นอกเหนือจากปัญหาข้อกฎหมาย



จากหน้าที่ซึ่งกล่าวข้างต้นนี้ คงไม่ต้องวิจารณ์แต่ประการใด ก็คงเห็นได้ชัดว่า รัฐมีทัศนคติต่อการจัดตั้งหอการค้าให้เป็นเครื่องมือของนโยบายสาธารณะอย่างไร การดำเนินการผ่านสภาหอการค้า ซึ่งมีสมาคมการค้าเป็นสมาชิก ก็เท่ากับเป็นการใช้สมาคมการค้าและกลุ่มทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เป็นเครื่องมือของนโยบายสาธารณะทางอ้อมด้วยนั่นเอง

ในด้านข้อห้ามมิให้ดำเนินการทางใดบ้างนั้น หอการค้าก็ตกอยู่ภายใต้ข้อบังคับเดียวกับสมาคมการค้าที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว และทั้งสมาคมการค้าและหอการค้าก็มีข้อระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ห้ามดำเนินการเกี่ยวกับการเมือง

ถ้าจะกล่าวโดยสรุปในแง่กฎหมาย กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นในรูปสมาคมการค้าและหอการค้ามีลักษณะแบบเดียวกับในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบ **authoritarian** ทั่วไป ลักษณะของระบอบการเมืองแบบนี้ พยายามจำกัดการเกิดและการดำรงอยู่ของสมาคม ไม่ให้เข้ายุ่งเกี่ยวในทางการเมือง และรัฐพยายามใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านเศรษฐกิจ สมาคมการค้าและ หอการค้าในประเทศไทยมีฐานะใน โครงสร้างของระบอบการเมืองแบบดังกล่าว และจากการที่ชาวจีนเป็นกลุ่มที่มีบทบาททางธุรกิจการค้าอยู่ด้วย ทำให้การควบคุมการเกิดและการดำรงอยู่ของสมาคมเหล่านี้เป็นไปโดยเข้มงวดมากขึ้น เพราะฉะนั้น ถ้าจะกล่าวแล้วกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย ย่อมจะมีบทบาทจำกัด ไม่อาจท้าทายกลุ่มทางสถาบันได้ การต่อรองใด ๆ ถ้าจะได้ผล น่าจะเป็นเพราะรัฐเห็นชอบด้วยมากกว่า ซึ่งในเรื่องนี้เราจะได้พิจารณากันต่อไป ในลำดับต่อไปผู้เขียนจะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของสมาคมการค้าและหอการค้ากับเรื่องการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ

### **สมาคมการค้าและหอการค้ากับนโยบายสาธารณะ**

ในขณะที่รัฐมีทัศนคติต่อสมาคมการค้าและหอการค้าไปในทางที่ว่า สถาบันทางการค้าเหล่านี้อาจจะใช้อิทธิพลก่อความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจและคุกคามความมั่นคงของประเทศได้นั้น รัฐก็แลเห็นด้วยว่า สถาบันการค้าดังกล่าว อาจใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้ด้วย อาจกล่าวได้ว่า ทัศนคติของรัฐ

ในด้านนี้ เพิ่งจะมีขึ้นอย่างแท้จริงในสมัยที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบมีแผน ซึ่งทำให้รัฐตระหนักดีว่า การที่จะให้เศรษฐกิจดำเนินไปด้วยดีนั้น นอกจากจะต้องพยายามแก้ปัญหาโดยอาศัยเครื่องมือทางสถาบันมากขึ้นแล้ว ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนเอกชนในรูปแบบที่เป็นองค์การมากขึ้นด้วย กล่าวคือ ในรูปของการรวมตัวเป็นสมาคมการค้าและหอการค้า การกำหนดหน้าที่ให้สมาคมการค้าและหอการค้าต้องช่วยเหลือร่วมมือกับรัฐบาลในการดำเนินการทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ดังที่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า “รัฐมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นเครื่องกลไกในทางส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศ”<sup>๙</sup> ในการอภิปรายร่างกฎหมายทั้งสองฉบับในปี ๒๕๐๗ นายเกษม ศรีพิยัคม์ ได้กล่าวเน้นถึงวัตถุประสงค์ที่จะใช้สถาบันการค้าทั้งสองประเภทเป็นเครื่องมือในการควบคุมการค้า และการดำเนินการของสมาคมให้เป็นไปตามมาตรการเศรษฐกิจ การเงินของประเทศมากยิ่งขึ้น

บทบาทของสมาคมการค้าและหอการค้า เป็นที่ยอมรับของรัฐเองว่า ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมายในสมัยที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙ ก็ได้มีการระบุเป็นครั้งแรก ถึงบทบาทและความสำคัญของสถาบันการค้าทั้งสองประเภท ในฐานะเป็นกลไกสำคัญของนโยบายสาธารณะ ดังความตอนหนึ่งที่เขียนไว้ในแผนพัฒนา ๆ ว่า

“การขยายตัวส่วนเอกชนในระยะที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญคือ .....

๒. ธุรกิจเอกชนในอาชีพหรือแขนงเดียวกันได้รวมกลุ่มเป็นสมาคมธุรกิจ และเริ่มมีบทบาทมากขึ้น บทบาทที่สำคัญของสมาคมธุรกิจในระยะที่ผ่านมาได้แก่ การเสนอข้อเท็จจริงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของเอกชนแก่รัฐบาล ตลอดจนเสนอข้อคิดเห็น มาตรการแก้ไขปัญหา อันเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลในการพิจารณากำหนดนโยบายและสั่งการ นอกจากนี้สมาคมธุรกิจได้มีบทบาทที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง คือการร่วมมือดำเนินการ

---

๙. นายทองหล่อ สุนทรมาน, “บทบาทของสถาบันการค้าในประเทศไทย” ขวัญพาณิชย์ (ฉบับพิเศษ) ๒๐ สิงหาคม ๒๕๑๓, หน้า ๓๕๔

แก้ไขอุปสรรคและปัญหาธุรกิจที่เกิดขึ้นซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการประกอบธุรกิจโดยตรงและส่วนรวม ตัวอย่างเช่น การเสนอข้อคิดเห็นเพื่อการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของสมาคมอุตสาหกรรมไทย การร่วมมือของสมาคมธนาคารไทย ที่เข้าร่วมแก้ไขวิกฤตการณ์ของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิกและการร่วมมือแก้ไขปัญหาค่าส่งออกของสมาคมสิ่งทอ และกลุ่มโรงงานกระสอบป่าน เป็นต้น.....”<sup>๑๐</sup>

ในแผนพัฒนาฯ ดังกล่าว รัฐได้วางนโยบายเกี่ยวกับสมาคมการค้าและหอการค้าไว้อย่างชัดเจน โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาส่วนเอกชนให้เข้มแข็งเป็นพลังที่จะช่วยเหลือทางส่วนรัฐบาลได้มากขึ้น ตามนโยบายและมาตรการพัฒนาส่วนเอกชนนั้น รัฐได้ระบุไว้ว่าจะ

- .....
- “(๔) สนับสนุนให้ธุรกิจรวมตัวเป็นสมาคมหรือกลุ่มธุรกิจที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายและสนับสนุนการดำเนินงานของสมาคมธุรกิจ เพื่อให้เป็นสายสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและธุรกิจเอกชนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น
- (๕) สนับสนุนให้สมาคมธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจได้มีบทบาทในการเสนอข้อเท็จจริง อุปสรรคและปัญหา และให้ความคิดเห็นเพื่อให้รัฐบาลพิจารณากำหนดนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ”<sup>๑๑</sup>

ส่วนมาตรการสำคัญที่จะใช้ให้บรรลุถึงนโยบายดังกล่าวก็คือจะ “สนับสนุนให้ผู้แทนสมาคมธุรกิจได้ร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ”<sup>๑๒</sup>

ถ้าจะพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทของสมาคมการค้าและหอการค้าในแง่ของการเข้าร่วมในการกำหนดและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายสาธารณะแล้ว เราจะเห็นว่า ส่วนใหญ่

๑๐. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙ (พระนคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ๒๕๑๕), หน้า ๑๓๕-๑๓๖.

๑๑. Ibid., หน้า ๑๓๗.

๑๒. Ibid., หน้า ๑๓๘.

รัฐจะเปิดโอกาสให้เอกชนรวมกลุ่มกันเองเป็นสมาคมการค้า และถ้ารัฐมีปัญหาที่ต้องการความช่วยเหลือในเรื่องธุรกิจการค้าประเภทใดประเภทหนึ่ง ก็อาจเชิญให้เข้าร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น เมื่อเดือนเมษายน ๒๕๑๖ เมื่อมีการประชุมทางการค้าระหว่างไทยกับญี่ปุ่นโดยเฉพาะในระดับเอกชน ก็ได้มีผู้แทนของสมาคมต่าง ๆ เข้าร่วมประชุมด้วย (โดยมีข้าราชการเป็นที่ปรึกษา) อาทิ สมาคมอุตสาหกรรมไทยมีผู้แทนถึง ๙ คน สมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทยสมาคมเหมืองแร่ไทย สมาคมผู้ผลิตแร่ฟลูออไรท์ไทย สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย สมาคมพ่อค้ายางไทยเหล่านี้ ก็ได้รับเชิญให้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วย ทั้งนี้ไม่นับรวมถึงผู้แทนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเครื่องมือทางการของรัฐในการเจรจา

ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ก็เช่นกัน อาทิ ในการส่งเสริมมาตรฐานการผลิตภาพยนตร์ไทย ก็ได้มีการเชิญผู้แทนสมาคมผู้อำนวยความสะดวกสร้างภาพยนตร์ไทยเข้าร่วมด้วย ในการส่งสินค้าประเภทสิ่งทอออกไปจำหน่ายต่างประเทศ หรือเมื่อเกิดปัญหาเรื่องการผลิตสินค้าประเภทสิ่งทอขึ้น รัฐก็ได้ให้สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยเข้าร่วมในการเสนอความคิดเห็นแก้ไขปัญหา รวมทั้งเรื่องการจัดสรรโควตาด้วย

สำหรับบางสมาคมที่อาจจะมีปัญหาในการรวมกลุ่ม รัฐก็ได้พยายามเข้าช่วยเหลือเพื่อให้การรวมกลุ่มเป็นสมาคมได้ง่ายขึ้น และดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามสมควร ทั้งอาจมอบสิทธิให้แก่สมาคมในการควบคุมสมาชิกเป็นพิเศษ โดยเฉพาะถ้าสินค้าหรือธุรกิจประเภทใดนั้นอยู่ในข่ายของการควบคุมมาตรฐาน ในกรณีที่ได้เห็นได้ชัดก็คือ สมาคมไหมไทย และสมาคมเครื่องถมและเครื่องเงินไทยซึ่งได้รับความช่วยเหลือเรื่องที่ตั้งสำนักงาน โดยให้อยู่ในบริเวณกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นต้น ในบางกรณีแม้ว่าฝ่ายเอกชนจะเป็นผู้ริเริ่ม รัฐก็อาจให้ความช่วยเหลือในด้านสถานที่และอื่น ๆ เช่นกัน ตัวอย่างเช่น สมาคมผู้ประกอบการขนส่งเคยมีสำนักงานอยู่ที่กรมการขนส่งบางบก สมาคมผู้ผลิตอาหารสำเร็จรูปมีสำนักงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สมาคมการบรรจุหีบห่อไทย มีสำนักงานอยู่ที่ศูนย์ออกแบบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม การส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นต้น

ถ้าจะวิเคราะห์ในแง่ทฤษฎีแล้ว รูปการเกิดและการดำรงอยู่ของสมาคมการค้า เป็นไปในรูปที่เรียกว่า มี **limited pluralism** นั่นเอง กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีที่เอกชนเป็นผู้

ริเริ่มมาก่อน รัฐก็จะพยายามเข้าควบคุมการดำเนินงาน ให้อยู่ภายใต้กฎหมายและนโยบาย แต่ถ่าเกิดขึ้นมาโดยการสนับสนุน (sponsorship) ของรัฐเอง รัฐก็อาจให้ความช่วยเหลือ และให้มีบทบาทที่จะใช้ป็นเครื่องมือกลไกในการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะมากกว่า สมาคมประเภทที่จัดตั้งขึ้นมาเองบางสมาคมซึ่งในกรณีหลังนี้ ถ้ามีปัญหาสำคัญ และสมาคม มีลักษณะเป็นที่น่าเชื่อถือของรัฐเพียงพอ รัฐก็อาจให้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดหรือ ช่วยเหลือในการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การที่สมาคมการค้าไม่อาจเรียกร้องขอเข้ามีส่วนในการกำหนด นโยบายโดยตรงในรูปที่เป็นการเจรจา (negotiations) ซึ่งหมายความว่า สมาคมสามารถใช้อำนาจต่อรองได้ แต่กลับได้รับเชิญให้เข้าร่วมเป็นส่วนใหญ่ในรูปให้คำ “ปรึกษาหารือ” (consultations) ซึ่งรัฐอาจจะรับฟังหรือไม่ก็ได้ ทำให้สมาคมเหล่านี้ไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะได้อย่างแท้จริง นอกจากจะเป็นการยินยอมทางฝ่ายรัฐที่จะให้เป็นไปเช่นนั้น ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่แม้แต่กลุ่มอิทธิพลในประเทศที่มีรูปการปกครองแบบ liberal pluralism เองก็ต้องประสบ โดยเฉพาะถ้าสมาคมไม่มีพลังเพียงพอที่จะต่อรอง แต่การที่รัฐเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นได้ในสายตาของสมาคมก็อาจคิดว่ายังดีกว่าการไม่ได้รับฟังเสียเลย การรวมตัวกันในรูปแบบสมาคมการค้าส่วนใหญ่ ก็เพราะหวังว่า อย่างน้อย รัฐคงจะให้การรับฟังมากขึ้นกว่าการที่จะทำไปในรูปแบบเรียกร้องเป็นการส่วนตัวของนักธุรกิจ พ่อค้า นักอุตสาหกรรม ซึ่งในสายตาของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ดูเหมือนเป็นการใช้อำนาจในทางที่ไม่สุเหมาะสมนัก

อีกเรื่องหนึ่งที่ผู้เขียนใคร่ขอวิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องการใช้สมาคมการค้าเป็นเครื่องมือ นโยบายสาธารณะของรัฐ ก็คือ ในบางกรณี รัฐได้เปิดโอกาสให้บางสมาคมมีอำนาจเหนือ สมาชิก หรือให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ที่เป็น สมาชิกสมาคมเหนือผู้ที่ไม่ได้เป็น สมาชิกโดยตรง ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อไม่นานมานี้ เมื่อมีการร้องเรียนให้รัฐบาลอนุญาตส่งปลาป่นออกขายยัง ต่างประเทศได้ กระทรวงพาณิชย์ก็ได้ออกประกาศให้สมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทยเป็นผู้ควบคุม โดยตรง โดยระบุว่า ผู้ที่เป็นสมาชิกของสมาคมนี้เท่านั้น จึงจะมีสิทธิส่งปลาป่นออกนอกได้ สมาคมอื่น ๆ อีกหลายสมาคมก็ได้รับสิทธิดังกล่าว โดยเฉพาะถ้าวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับ

สินค้ามาตรฐาน ซึ่งมีกฎกระทรวงระบุไว้เลยว่า ผู้ส่งออกต่างประเทศซึ่งสินค้ามาตรฐาน “ต้องเป็นสมาชิกของสมาคมการค้า ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการส่งเสริมสินค้ามาตรฐาน ที่ขอจดทะเบียนผู้ทำการส่งเสริมสินค้าออกอยู่แล้ว” สินค้าประเภทปอพอก ข้าวโพด เม็ดละหุ่ง มันสำปะหลัง ข้าวฟ่าง ปุ๋ยนุ่น ฯลฯ เหล่านี้ ทำให้สมาคมการค้าที่เกี่ยวข้อง มีสิทธิและอำนาจเหนือสมาชิก ซึ่งถ้าไม่ปฏิบัติตามมติของสมาคม อาจถูกไล่ออกจากการเป็นสมาชิกได้ แต่ขณะเดียวกัน สมาคมการค้าเหล่านี้ ก็ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อทางราชการ ทำให้ต้องทำงานจริงจังยิ่งขึ้น อันเป็นคำตอบได้อย่างหนึ่งว่า ทำไมสมาคมการค้า จึงมีลักษณะที่ functional มากกว่าสมาคมประเภทอื่น ๆ สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย สมาคมปอไทย สมาคมพ่อค้าข้าวโพดและพืชพันธุ์ไทย เหล่านี้ เป็นสมาคมที่มีบทบาทมาก เพราะควบคุมการส่งออกซึ่งสินค้ามาตรฐาน ส่วนหอการค้านั้น ก็ได้ทำหน้าที่เช่นเดียวกับสมาคมการค้าเหล่านี้อยู่แล้ว ตามที่ได้ระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ ด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ว่ามีได้มีกฎหมายกำหนดไว้ว่า ให้สมาคมพ่อค้าข้าวมีสิทธิและอำนาจเหมือนบางสมาคม แต่ผู้ที่เป็นพ่อค้าข้าวส่งออก ก็ต้องเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้ควบคุมการค้าด้านนี้ด้วยฝ่ายหนึ่ง

สำหรับการที่จะวิเคราะห์ว่า สมาคมใดจะมีความสำคัญเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับสภาวะการค้าในระยะใดระยะหนึ่ง ประกอบกับลักษณะของสินค้าและบริการที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจประเทศด้วย ซึ่งย่อมเปลี่ยนไปตามสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ สมาคมใดที่ต้งขึ้นมามีวัตถุประสงค์และกิจกรรมตรงกับแผนการส่งเสริมตามนโยบายเศรษฐกิจของรัฐในขณะที่เป็นอยู่ในระยะใดระยะหนึ่ง ย่อมจะมีบทบาทในนโยบายสาธารณะ และได้รับการยอมรับฟังความเห็นมากกว่าสมาคมที่เกี่ยวข้องกับสินค้าและบริการที่รัฐไม่ถือว่าสำคัญในขณะนั้น สมาคมบางสมาคมที่ตั้งขึ้นมาอาจไม่มีบทบาทเลย หรือถึงกับล้มเลิกไปเพราะสาเหตุดังกล่าวนี้ เช่น สมาคมผู้ส่งผลไม้ออกไปไม่มีสมาชิกและกิจกรรมใดเลย ก็ต้องปิดไปโดยปริยาย สมาคมพ่อค้าเงินบางแห่งที่ตั้งมานาน ก็ตกอยู่ในสภาพที่อาจจะล้มเลิกไปได้ในไม่ช้า เช่น สมาคมผู้ค้าส่งน้ำแข็ง สมาคมส่งเสริมอาชีพผู้ค้ากาแฟ ซึ่งเคยประชุมคิดเลิกสมาคมมาแล้ว สมาคมช่างตัดเสื้อ สมาคม

ยาสูบพื้นเมือง สมาคมการค้าผู้ผลิตบาตรไทย สมาคมพ่อค้าชา สมาคมสินค้าพื้นเมือง ฯลฯ เหล่านี้แทบไม่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเลย แต่สมาคมปอไทย สมาคมพ่อค้าข้าวโพดและพืชพันธุ์ไทย สมาคมประกันวินาศภัย สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย สมาคมธนาคารไทย สมาคมพ่อค้าข้าว สมาคมผู้ประกอบการขนส่ง สมาคมอุตสาหกรรมไทย สมาคมเหมืองแร่ไทย สมาคมไทยอุตสาหกรรมเพื่อการท่องเที่ยว เหล่านี้ มีบทบาทมากในปัจจุบัน

เป็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งว่า สมาคมการค้าที่ตั้งขึ้นใหม่ ๆ แม้ว่าจะยังไม่มีบทบาทในขณะนี้มากนัก แต่ก็สะท้อนให้เห็นความสำคัญของการค้า หรือธุรกิจบางรูปของประเทศอย่างเห็นได้ชัด เช่น การจัดตั้งสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับที่ดิน เคหะและการก่อสร้าง สมาคมไทยเงินทุนและจำหน่ายหลักทรัพย์ สมาคมไทยอุตสาหกรรมเพื่อการท่องเที่ยว เป็นต้น การที่เศรษฐกิจของประเทศมีแนวโน้มไปในทางเกี่ยวพันกับการอุตสาหกรรม การเงิน การบริการและสินค้าหลักใหม่ ๆ บางอย่างมากขึ้น ทำให้สมาคมที่เกี่ยวข้องมีบทบาทมาก ที่เห็นได้ชัดก็คือ สมาคมเหมืองแร่ไทย สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย สมาคมธนาคารไทย ฯลฯ เป็นต้น

การที่รัฐมีนโยบายและมาตรการ ที่จะส่งเสริมการรวมกลุ่ม จัดตั้งสมาคมการค้า ให้เป็นเครื่องมือกลไกของนโยบายสาธารณะเพิ่มขึ้นนั้น แม้ว่าจะเป็นโอกาส ให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้มีส่วนร่วมในการวางนโยบาย และกำหนดมาตรการ ในการพัฒนาประเทศมากขึ้นตลอดจนเท่ากับเป็นการเปิดทางให้กลุ่มทางสังคมอื่น ๆ นอกเหนือจากกลุ่มทางสถาบัน คือ กลุ่มข้าราชการ ได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศมากขึ้นก็ตาม แต่การที่รัฐบังคับ ให้กลุ่มเหล่านี้ต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดปัญหาที่ว่า การเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายของรัฐ ควรจะมีขอบเขตเพียงใด ที่จะไม่ทำให้รัฐมีความรู้สึก ว่า กลุ่มดังกล่าวมีกำลังแข็งแกร่งขึ้น และอาจจะใช้อำนาจและอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่สามารถจะรับใช้รัฐได้ต่อไป ในรูปความสัมพันธ์ ดังที่รัฐต้องการให้เป็น ข้อนี้ทำให้สมาคมการค้าหลายสมาคมไม่มั่นใจในบทบาทของตน ถ้าสมาคมไม่สามารถปฏิบัติตนเป็นเครื่องมือทางนโยบายของรัฐได้ ก็ทำให้เจ้าหน้าที่หวาดระแวงไปว่า สมาคมนั้นกำลังคุกคามความมั่นคงของรัฐ ซึ่งถ้าจำเป็น ก็อาจเลิกล้มเสียก็ได้

กรณีที่เราเห็นได้ชัดในปัจจุบัน ก็คือ กรณีวิกฤตการณ์เรื่องข้าวที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การขาดแคลนข้าวทำให้ราคาสูงเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชนส่วนใหญ่ รัฐได้พยายามให้สมาคมพ่อค้าข้าวเข้าร่วมช่วยเหลือแก้ไขสถานการณ์ครั้งนี้ แต่ครั้นรัฐไม่สามารถทำให้ราคาข้าวลดลงได้ ตามอัตราที่ควบคุมสำนักงาน ก.ต.ป. ซึ่งเป็นหน่วยงานพิเศษของรัฐ ก็ใช้มาตรการรุนแรง ที่จะบังคับให้สมาชิกของสมาคมพ่อค้าข้าว ขายข้าวให้แก่ประชาชนในราคาที่ควบคุม มิฉะนั้นจะทำการยุบสมาคมเสีย กรณีนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่า สมาคมพ่อค้าข้าวเองก็มีความหวั่นเกรงว่า สมาคมอาจถูกกล่าวหาว่า เป็นผู้ทำให้ข้าวขาดตลาดและราคาสูง จึงพยายามอย่างยิ่งที่จะร่วมมือกับรัฐในด้านต่าง ๆ ในขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มองด้วยความสงสัยว่า สมาคมพ่อค้าข้าวอาจเป็นสาเหตุดังกล่าวจริงและถ้าสมาคมไม่สามารถจะให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายขายข้าวราคาถูกแก่ประชาชนได้ สมาคมก็ไม่สมควรที่จะดำรงอยู่ต่อไป ในลักษณะการเมืองแบบ authoritarian นั้น สมาคมที่ไม่สามารถรับใช้นโยบายของรัฐ ก็อาจถูกปิดไปได้ หรือไม่อนุญาตให้จัดตั้งขึ้นมา (เคยมีร้านค้าน้ำมันทางจังหวัดชลบุรีขอร้องตั้งสมาคมพ่อค้าน้ำมันภาคตะวันออก แต่ไม่ได้รับอนุญาต อาจด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วก็ได้) สมาคมพ่อค้าข้าวยังถูกกล่าวหาต่อมาว่า เป็นผู้รับใช้นักการเมืองบางคนด้วย ทำให้สมาคมได้รับการตำหนิติเตียนมาก ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสมาคมหลายคนพยายามหลีกเลี่ยงการเข้ายุ่งเกี่ยวทางการเมืองให้มากที่สุด

เราอาจกล่าวสรุปได้ว่า สมาคมการค้าและหอการค้าของไทย มีบทบาทในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ ในรูปที่เป็นการเข้าร่วมแบบ “ปรึกษาหารือ” มากกว่าที่จะ “ต่อรอง” กับรัฐ ซึ่งอาศัยการมีอำนาจเหนือสมาคมทุกประการ ที่จะเปิดโอกาสให้เข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายหรือไม่ก็ได้ และในกรณีที่รัฐเห็นว่าสมาคมใดมิได้รับใช้นโยบายของรัฐแล้ว รัฐอาจใช้อำนาจล้มเลิกเสียก็ได้ ถ้าต้องการเช่นนั้น

### **สมาคมการค้าและหอการค้าในกระบวนการเมือง**

ในการวิเคราะห์เรื่องกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจในกระบวนการเมืองของไทยนั้น เราจะต้องพิจารณาก่อนว่า ทำไมนักธุรกิจ พ่อค้า และนักอุตสาหกรรม จึงได้พยายามรวม



ตัวกันเป็นรูปสมาคม นอกจากกรณีที่เป็นนโยบายสาธารณะโดยตรง เช่นการจัดตั้งสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยดังได้กล่าวแล้ว

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือที่เจ้าของกิจการเป็นผู้มีอำนาจ หรือมีผู้สนับสนุนในทางการเมืองระดับสูง ไม่จำเป็นต้องใช้เครื่องมือทางด้านสมาคม ในการที่จะเรียกร้องหรือดำเนินการใด ๆ ที่จะให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการค้า ธุรกิจของตน กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้านักธุรกิจหรือพ่อค้าผู้นั้นมีตำแหน่งหรืออิทธิพลใหญ่แล้ว ก็ไม่คิด “แยแส” ที่จะเข้าไปในสมาคมแต่อย่างใด ถ้าหากจะเข้าร่วมเป็นสมาชิก ก็เป็นไปเพื่อเป็นการ “เสริมบารมี” โดยให้การพิทักษ์ผู้ร่วมอาชีพคนอื่น ๆ ที่ต้องอาศัยความช่วยเหลือตนเองอยู่ เข้าหลักทฤษฎี *patron-client* ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยโบราณของไทย นอกจากนี้การมี “*interlocking directorate*” คือ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีหุ้นส่วนในคณะกรรมการของบริษัท นับว่าเป็นการใช้ระบบเจ้านายแบบ *patron-client* โดยตรง ไม่ต้องผ่านสมาคมการค้าเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่เรียกร้อง

อย่างไรก็ตาม สมาคมการค้าผิดกับสมาคมประเภทอื่น ๆ ที่สำคัญประการหนึ่งคือ ต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าโดยตรง และห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้เป็นกรรมการของสมาคมเข้าดำเนินการ ในทางปฏิบัติ แม้ว่านักการเมืองหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จะมีส่วนอยู่ในบริษัทที่รวมกันจัดตั้งเป็นสมาคมการค้า แต่ก็ไม่ปรากฏตามหลักฐานเอกสารว่า ได้เป็นนายกสมาคม หรือมีตำแหน่งเป็นกรรมการของสมาคมแต่ประการใดเท่าที่ผู้เขียนได้ข้อมูลมา มีอยู่สมาคมหนึ่งคือ สมาคมไทยขนส่ง ซึ่งเป็นสมาคมการค้าเกี่ยวกับกิจการเดินรถ ซึ่งมีนายทหารชั้นผู้ใหญ่เป็นนายกสมาคม แต่ก็เป็นในฐานะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจของบริษัทการเดินรถแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ อีกสมาคมหนึ่ง มีพ่อค้าซึ่งเคยเป็นรัฐมนตรีคนสำคัญเป็นนายกสมาคม ทั้งสองกรณีเป็นกรณีพิเศษซึ่งถ้าจะตีความตามตัวบทกฎหมายแล้ว เป็นการกระทำที่โดยถูกต้องหรือไม่ ยังไม่มีผู้ใดยกขึ้นมาเป็นปัญหา อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว สมาคมการค้าอาจเชิญเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสมาคมเข้าเป็นสมาชิกติดติมศักดิ์ ซึ่งอาจให้ความเห็นหรือข้อแนะนำได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการประชุมแต่ประการใด สมาคมบางสมาคม เช่น

สมาคมพ่อค้าข้าวโพดและพืชพันธุ์ไทย สมาคมไหมไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย เกษัช  
พาณิชย์สมาคม สมาคมประกันวินาศภัย ฯลฯ เหล่านี้มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นสมาชิก  
กิตติมศักดิ์ เมื่อเปรียบเทียบกับสมาคมทางด้านสังคม กีฬาและอื่นๆแล้ว ข้าราชการชั้น  
ผู้ใหญ่อาจเป็นนายกสมาคมโดยตรงได้ แน่หนอนที่สุด การมีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เข้าร่วมอยู่  
ในสมาคมไม่ว่าในฐานะใด ย่อมจะช่วยให้การดำเนินงานของสมาคมสะดวกขึ้น เป็นการเข้า  
อยู่ในกระบวนการเมืองแบบหนึ่ง ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันแต่ประการใด  
เพราะในขณะที่เดียวกับที่สมาคมการค้าเห็นประโยชน์ในการมีข้าราชการเหล่านั้น ว่าเป็น  
“contact” ที่สำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจระดับนโยบาย ข้าราชการผู้เข้าร่วมอยู่ใน  
สมาคม แม้แต่จะเป็นในฐานะบุคคลภายนอก ก็ได้ทราบความเคลื่อนไหวของสมาคม และ  
คอยตักเตือนให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ หรือดำเนินการตามกฎหมายได้ถูกต้อง พร้อม  
กับทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสมาคมกับหน่วยราชการที่ต้องเกี่ยวข้องเป็นประจําดียั  
งขึ้นด้วย

ถึงแม้ว่า พ่อค้าหรือนักธุรกิจคนใดจะมีอิทธิพล “เข้าถึง” ผู้มีหน้าที่กำหนด  
นโยบายก็ตาม แต่ดังได้กล่าวมาแล้ว พ่อค้าหรือนักธุรกิจดังกล่าว ก็ยังนิยมเข้าอยู่ในสมาคม  
การค้า เพื่อส่งเสริมฐานะของตนเองในสังคมและวงการ เพื่อให้ผู้ร่วมอาชีพคนอื่น ๆ เห็น  
ว่าตนให้ความร่วมมือ บางครั้งการเข้าร่วม ทำให้พ่อค้าหรือนักธุรกิจดังกล่าว มีเครื่องมือ  
ทางสถาบัน ที่จะให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชน และที่จะเจรจากับรัฐบาลในฐานะตัวแทน  
ของกลุ่มพ่อค้าได้ ในเรื่องการตั้งสมาคมการค้าอันนี้กิจการบางอย่าง ผู้ประกอบธุรกิจไม่เห็น  
ความจำเป็นต้องรวมกันเป็นรูปสมาคม เพื่อติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจจะเพราะเห็นว่า  
สามารถ “เข้าถึง” เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐได้อยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้บริษัทขายรถยนต์ ถึงแม้  
จะมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่มีการตั้งสมาคมพ่อค้ารถยนต์แต่ประการใด กิจการบางอย่าง  
เช่น ปูนซีเมนต์ ซึ่งบริษัทที่ทำการผลิตมีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก ก็มีได้ตั้งเป็นสมาคม  
เพราะมีจำนวนน้อย นอกจากนี้ แม้ในอาชีพและธุรกิจที่ตั้งเป็นสมาคมแล้ว ก็ยังมีบริษัท  
บางบริษัทไม่ยอมเข้าเป็นสมาชิก เช่น สมาคมธนาคารไทย มีธนาคารบางธนาคารไม่ยอม  
เข้าเป็นสมาชิก นอกจากนั้น การที่สมาคมมีจำนวนสมาชิกไม่มาก เช่น สมาคมช่างเหมา

ไทย มีสมาชิกไม่ถึง ๘๐ ราย ทั้ง ๆ ที่ผู้ประกอบการอาชีพนี้มีอยู่เป็นจำนวนมากเป็นต้น อาจ  
จะอธิบายด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน รวมทั้งการไม่เห็นประโยชน์จากการเข้าเป็น  
สมาชิก หรือเพราะถ้ามีปัญหาที่สามารถ “เข้าถึงผู้ใหญ่” ได้อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็น  
ต้องอาศัยสมาคมแต่ประการใด การมีสมาชิกจำนวนน้อยเป็นการทำให้กำลังของสมาคมที่  
จะต่อรองกับรัฐต้องอ่อนลง เมื่อประกอบกับมีรายได้ที่เรียกเก็บจากสมาชิก ซึ่งไม่มากนัก  
ทำให้การเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางด้านนโยบายของสมาคม ไม่สามารถกระทำ  
ไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพพอสมควร

เหตุผลทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ยังมีได้ชี้ให้เห็นว่า ทำไมจึงมีการตั้งสมาคม  
การค้าขึ้นมา เจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับสมาคมการค้าผู้หนึ่ง ได้ให้ความเห็นจากประสบการณ์  
ไว้หลายข้อ ซึ่งผู้เขียนขอแยกออกตามประเภทดังนี้

(๑) ผู้ก่อตั้งสมาคมอยากมีชื่อเสียง อิทธิพล พุดตามภาษาชาวบ้าน ก็คือ “อยาก  
ดัง” “อยากได้หน้า” สมาคมบางสมาคม ที่ตั้งขึ้นด้วยเหตุผลนี้ ส่วนใหญ่มักจะล้มเลิกไป  
เพราะไม่มีกิจกรรมปรากฏ กอปรทั้งไม่มีผู้สมัครเป็นสมาชิก

(๒) เนื่องจากรูปการค้าหรือประเด็นทางการค้าที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดการขัดแย้ง  
หรือต้องรวมกำลังกัน ตรวจจับที่การขัดแย้งนั้นยังคงอยู่ และถ้าอาชีพหรือธุรกิจดังกล่าวมี  
ความสำคัญทางเศรษฐกิจแล้ว มักจะต้องมีการจัดตั้งสมาคมการค้าขึ้น เพื่อแก้ไขการขัดแย้ง  
นั้น อาทิ เมื่อมีการแข่งขันตัดราคา ปัญหาการตลาด ปัญหาโควต้า เกิดขึ้น ซึ่งถ้าพุดตาม  
ทฤษฎีแล้ว หมายถึงว่า เกิด **disequilibriums** ขึ้นมาในตลาดนั่นเอง สมาคมหลายสมาคม  
เช่น สมาคมพ่อค้าข้าว สมาคมปอไทย สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย สมาคมประกัน  
วินาศภัย สมาคมไหมไทย สมาคมไทยธุรกิจท่องเที่ยว ฯลฯ ทั้งหลายเหล่านี้ เกิดจากเหตุผล  
ที่กล่าวแล้วทั้งสิ้น ในบางกรณี เมื่อปัญหาข้อขัดแย้งสิ้นไป สมาคมอาจไม่มีกิจกรรม หรือ  
ล้มเลิกไปโดยปริยายก็ได้ เช่น สมาคมการค้าผู้ผลิตบาตรไทย เป็นต้น

(๓) สมาคมที่จัดตั้งขึ้นทาง “วิชาการ” มีลักษณะคล้ายสมาคมในประเทศที่  
พัฒนาแล้ว หมายถึงว่า มุ่งเน้นที่จะมีการแลกเปลี่ยนข่าวสาร หรือสถิติต่าง ๆ รวมทั้ง  
ประกาศวัตถุประสงค์ที่จะเรียกร้องให้รัฐแก้ไข้ปัญหาที่กระทบกระเทือนถึงสมาชิก และผู้ที่

มิใช่สมาชิกของสมาคมโดยตรง การแก้ไขปัญหาก็เป็นสิ่งที่ต้องใช้ความพยายามร่วมกันจึงจะสำเร็จ สมาคมเหล่านี้มักดำเนินการค่อนข้างเปิดเผยกว่าสมาคมประเภทอื่น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ สมาคมอุตสาหกรรมไทย สมาคมเหมืองแร่ไทย เป็นต้น

(๔) สมาคมที่ตั้งขึ้นตามนโยบาย หรือสมาคมที่ตั้งขึ้น แล้วมีกฎหมายบังคับให้เป็นเครื่องมือของนโยบายด้วยส่วนหนึ่ง เช่น สมาคมใหม่ไทย และสมาคมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการส่งออกซึ่งสินค้ามาตรฐาน ซึ่งได้เคยกล่าวมาแล้วข้างต้น

(๕) สมาคมที่ตั้งขึ้นเนื่องจากต้องมีการติดต่อกับต่างประเทศโดยผ่านกลุ่ม ต้องมีสถาบันเป็นตัวกลาง และต้องติดต่อกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การช่วยเหลือเรื่องนี้อย่างมาก เช่น สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย เป็นต้น สมาคมประเภทนี้เป็นสมาคมที่ถูกรัฐบาลกำหนดให้ต้องเกิดขึ้น เพราะฉะนั้น ไม่ว่าผู้ใดจะมีอิทธิพลทางการเมืองภายในมากน้อยเพียงใดก็จำเป็นต้องเข้าร่วม เพราะปัญหาที่ต้องเผชิญและแก้ไขนั้น บางครั้งเป็นเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของนักการเมืองคนใดคนหนึ่งที่จะแก้ไขให้ได้ เช่น การที่ชมรมสายการบินเรือระหว่างไทยกับประเทศอื่น ๆ ขึ้นค่าระวางทำให้กระทบกระเทือนการค้าของสมาชิกสมาคมบางสมาคม หรือเมื่อเกิดปัญหาการเจรจาซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

ลักษณะการเกิด ของสมาคมประเภทต่าง ๆ ย่อมมีส่วนสำคัญในการที่จะชี้ว่าสมาคมการค้าใดจะได้รับการรับรองให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือแก้ไขปัญหานั้น และที่รัฐจะยินยอมรับฟังเพียงใด ซึ่งก็ต้องขึ้นอยู่กับลักษณะและรูปการค้าแขนงอาชีพที่สมาคมเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

ข้อเขียนทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่ เน้นในเรื่องโครงสร้างของการปกครอง (government structures) ว่ามีส่วนสำคัญในการที่จะกำหนดว่ากลุ่มอิทธิพลจะเข้าร่วมในกระบวนการเมืองทางใด ที่จะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มมากที่สุด (และที่รัฐจะยอมให้เข้าร่วมได้) ในกรณีของประเทศไทย เราจะเห็นว่า ถ้าพิจารณาจากโครงสร้างทางการเมืองแล้ว สถาบันที่มีอิทธิพลและอำนาจสูงสุด คือ สถาบันข้าราชการ ส่วนสถาบันพรรคการเมืองและสภานิติบัญญัติมิได้มีความสำคัญมากนัก และบางสมัย ก็มีได้

มีอยู่แต่อย่างใด (สถานิติบัญญัติที่มีอยู่ในบางยุคสมัยเป็นเพียงส่วนหนึ่งของอำนาจฝ่ายบริหารที่ขยายออกไป) เพราะฉะนั้น การเข้าร่วมในกระบวนการเมืองและการตัดสินใจอื่น ๆ ในระดับต่าง ๆ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม จึงเป็นการติดต่อกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ คือ หน่วยที่กลุ่มเชื่อว่า สามารถทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มประสบผลสำเร็จที่สุด และกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ ที่จะบรรดาลให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มสมาคมเป็นผลสำเร็จได้ ในการศึกษาเรื่องสมาคมจีน นายแสวง รัตนมงคลมาศ ได้พบว่า กลุ่มชาวจีนที่รวมตัวเป็นสมาคม ไม่ได้ให้ความสนใจทางฝ่ายนิติบัญญัติเท่าใดนัก<sup>๓๓</sup> จากการศึกษารายงานกิจกรรมของสมาคมการค้าเกือบทั้งหมด และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สมาคม ผู้เขียนไม่พบว่า สมาคมได้พยายามใช้อิทธิพลผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติแต่ประการใด ถ้าจะกล่าวเชิงเปรียบเทียบแล้ว แบบแผนการใช้อิทธิพลของสมาคมของไทยผ่านทางด้านบริหาร เหมือนกับของประเทศอังกฤษ มากกว่าผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นแบบของสหรัฐอเมริกา และเหมือนกับประเทศที่ปกครองระบอบ authoritarian ทั้งหลาย ที่ต้องผ่านคณะปฏิวัติและฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้ หลังการรัฐประหารในปี ๒๕๑๔ สมาคมหลายสมาคมได้ทำหนังสือร้องเรียน “ขอความเป็นธรรม” ต่อคณะปฏิวัติ มีข้อ่าสังเกตว่า ในสถานการณ์ปกติและที่เป็นอยู่ในปัจจุบันสมาคมการค้าได้เข้าร่วมในกระบวนการวางนโยบาย โดยผ่านทางหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องใน “ระดับชาติ” มากที่สุด การติดต่อกับหน่วยราชการระดับท้องถิ่น คือ เทศบาล และอำเภอ ถ้าจะมี ก็น้อยมาก เช่น ในการเสียภาษีท้องถิ่น ที่สมาชิกบางสมาคมต้องกระทำเป็นประจำหรือเช่น สมาคมโลหะไทย ซึ่งได้รับหนังสือจากเทศบาลทุก ๆ ปี ให้ช่วยแจ้งสมาชิกให้ทำความสะอาดหน้าร้านขายเครื่องโลหะ เป็นต้น<sup>๓๔</sup>

๓๓. แสวง รัตนมงคลมาศ, “กลุ่มอิทธิพล : กำเนิด บทบาท ผู้สร้าง และทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลง” ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และผู้อื่น, *สัตว์การเมือง* (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), ๒๑๐-๒๓๗

๓๔. คุบทความของ สุเทพ อัครดากร “กลุ่มอิทธิพลของกรุงเทพมหานคร” ซึ่งพิมพ์ในหนังสือของ วิญญู อังคนารักษ์ และคณะ *กรุงเทพมหานคร* (โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๖) บทที่ ๖ หน้า ๑๔๖-๑๕๕

ปัญหาต่อไปที่ต้องพิจารณา ก็คือ สมาคมการค้ามีอิทธิพลเพียงใด ในการติดต่อเรียกร้องจากรัฐบาล เรื่องนี้เป็นเรื่องวัดได้ยาก ถ้าจะกล่าวจากฐานะของแต่ละฝ่ายในโครงสร้างของอำนาจแล้ว จะเห็นได้ชัดว่า สมาคมมิได้มีอำนาจในการต่อรองแต่ประการใด กล่าวคือ ถ้ารัฐบาลไม่ปฏิบัติตามคำเรียกร้อง สมาคมก็ทำอะไรไม่ได้ นอกจากไม่ให้ความร่วมมือทางอ้อมซึ่งในบางกรณีอาจถูกรัฐเพ่งเล็งได้ว่า พยายามบ่อนทำลายเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติได้ ความข้อนี้ได้รับการยืนยันทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลและจากสมาคมการค้า การที่รัฐไม่ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องมิได้หมายความว่า สมาคมมีอำนาจที่จะตัดการช่วยเหลือทางการเงิน หรือการช่วยเหลือเสี่ยงเลือกตั้งได้เหมือนกับในสหรัฐอเมริกา เพราะผู้นำของไทยมิได้มีฐานแห่งอำนาจหรือกำลังสนับสนุนที่แท้จริงจากกลุ่มทางสังคม นอกเหนือจากกลุ่มทางสถาบัน การยินยอมของรัฐจึงน่าจะเป็นไปในรูปที่รัฐเห็นว่า เหตุผลรับฟังได้ หรือถ้ารัฐยินยอมแล้ว มิได้ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนเสถียรภาพของรัฐแต่อย่างใด กรณีข้อเรียกร้องของสมาคมผู้ประกอบการขนส่ง ที่ขอขึ้นค่าโดยสารรถยนต์ประจำทางมาเป็นเวลาแรมปี เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นชัดว่า เป็นข้อเรียกร้องที่รัฐบาลยอมให้ไม่ได้ เพราะเกี่ยวข้องกับเสถียรภาพของรัฐบาลโดยตรง ปกติการเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นราคาสินค้าและบริการแล้ว รัฐมักจะไมยอม เพราะฉะนั้น เมื่อสมาคมส่งเสริมอาชีพผู้ค้ากาแฟเรียกร้องขอขึ้นราคาเครื่องดื่ม รัฐบาลไม่ยอมรับฟัง แต่ถ้การเรียกร้องเป็นไปในรูปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า จะเป็นประโยชน์แก่รัฐและประชาชนส่วนอื่นแล้ว รัฐมักจะยอม นอกจากรัฐจะมินโยบายเป็นอย่างอื่น ตัวอย่างเช่น สมาคมธนาคารไทยมักจะประสบความสำเร็จในการขอแก้ไขประเด็นทางเทคนิคเกี่ยวกับการเงินหลายอย่าง แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการประท้วงการที่รัฐได้ยกเลิกการใช้พระราชบัญญัติการใช้เช็คบางส่วนหรือในการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเงินบางอย่าง เป็นต้น

ถ้าจะกล่าวสรุปแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากมิได้อาศัยกำลังสนับสนุนจากกลุ่มภายนอกสถาบันข้าราชการและกำลังทหารมากนัก แต่ขณะเดียวกันก็ยังเกรงพลังของประชาชน จึงพยายามที่จะพิจารณาข้อเรียกร้องของกลุ่ม และยินยอมผ่อนตาม ถ้าไม่เป็นการคุกคามความมั่นคงของกลุ่มผู้นำ หรือถ้าไม่สร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชน อันจะ

กระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพในการปกครอง เพราะฉะนั้น ความสำเร็จในการเรียกร้องของกลุ่ม และการที่จะมีส่วนเข้าร่วมในกระบวนการวางแผนนโยบายเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับนโยบายและความเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าจะเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่กลุ่มผู้นำเพียงใด มากกว่าเหตุผลอื่น การเข้าร่วมในกระบวนการเมืองของกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจมักเป็นไปในรูปของการเข้าร่วมในตอนปลายของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ในด้านพยายามเปลี่ยนแปลงแก้ไข **outputs** ที่ออกมา มากกว่าที่จะไปมีอิทธิพลในด้าน **inputs** นอกจากบางกรณีที่รัฐต้องการให้เป็นไปเช่นนั้น

เพื่อที่จะให้ผู้อ่านได้ทราบลักษณะการเสนอข้อเรียกร้อง แบบแผน ช่องทาง และผลจากการเรียกร้องอันจะสะท้อนให้เห็นฐานะของสมาคมการค้าในโครงการเมืองของไทย และลักษณะการเข้าร่วมมีบทบาทในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ผู้เขียนจะขอตัดรายงานการต่อสู้ของสมาคมการค้าสองสมาคม ซึ่งในระยะหลัง ๆ นี้มีบทบาทมาก คือ สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย รายงานนี้เป็นบันทึกของสมาคมเอง ที่ชี้ให้เห็นช่องทาง ที่สมาคมพยายามเข้าถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจ และความรู้สึกของผู้บริหารสมาคม ในการต่อสู้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกของสมาคมและอาชีพที่สมาคมมีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้อง ผู้เขียนขอเสนอรายงานของทั้งสองสมาคมดังกล่าว โดยไม่ตัดทอนแต่อย่างใด เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพอย่างชัดเจน และตีความเอาเองตามทัศนะและความเข้าใจของผู้อ่าน

**กรณีศึกษาที่หนึ่ง : สมาคมอุตสาหกรรมไทย<sup>๑๕</sup>**

สรุปผลการดำเนินงานของสมาคม ในรอบปี พ.ศ. ๒๕๑๕ คณะกรรมการสมาคมได้ดำเนินการที่สำคัญ ๆ พอจะสรุปได้ดังนี้

**๑. การจัดทำข้อเสนอแนะของสมาคม ในการแก้ปัญหาและการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ**

๑.๑ การขอลดอัตราค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับอุตสาหกรรมส่งออก ตามที่สมาคมอุตสาหกรรมไทยได้ดำเนินการร้องขอให้ทางราชการพิจารณาลดค่าไฟฟ้า เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมส่งออกนั้น ต่อมาทางราชการได้เชิญผู้แทนของสมาคม เข้าร่วมพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้หลายครั้ง ในที่สุดที่

๑๕. อินดัสตรี ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๗๔ (พฤษภาคม ๒๕๑๖), หน้า ๔๗-๕๑.

ประชุมสมาคมและปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ ได้ลงมติเห็นชอบในหลักการสนับสนุนข้อเสนอของสมาคม และองค์การไฟฟ้าทั้งสามแห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ได้ตกลงกันดำเนินการตามมติของคณะปฏิวัติดังกล่าว ดังนี้

๑.๑.๑ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยและการไฟฟ้านครหลวง จะร่วมกันลดค่าไฟฟ้าแก่อุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งอยู่ในข่ายได้รับความช่วยเหลือทางภาษีอากร ตามระเบียบของกระทรวงการคลัง ร้อยละ ๒๐ ทั้งนี้ นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๕ เป็นต้นไป

๑.๑.๒ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเห็นชอบในหลักการ แต่ยังไม่อาจรับภาระทางการเงินในขณะนี้ได้ เนื่องจากฐานะการเงินยังไม่มั่นคงเพียงพอ แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้กระทรวงการคลังรับจะจัดสรรเงินงบประมาณจำนวนหนึ่ง ที่ตั้งไว้เพื่อช่วยเหลืออุตสาหกรรมส่งออกทางภาษีอากร นำไปช่วยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นการทดแทน เพื่อให้สามารถรับภาระในการช่วยเหลือ เพื่อลดค่าไฟฟ้าในการผลิตเพื่อส่งออกต่อไป

๑.๒ ข้อเสนอนี้ของสมาคมให้ทางราชการพิจารณาช่วยเหลืออุตสาหกรรมส่งออก สืบเนื่องมาจากสมาคมได้รับแจ้งจากกระทรวงพาณิชย์ ขอให้พิจารณาปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการส่งออกสินค้าออก ซึ่งสมาคมได้แยกการพิจารณาออกเป็นภูมิภาค คือ ด้านญี่ปุ่น ด้านประเทศในยุโรปตะวันตก ด้านประเทศในแอฟริกา และด้านเวียตนาม โดยในขั้นนี้ได้เน้นหนักไปทางด้านเวียตนาม และสามารถได้เสนอแนะ ขอให้ทางราชการช่วยเหลือแก้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

๑.๒.๑ ขอให้รัฐบาลเจรจากับรัฐบาลสหรัฐ และญี่ปุ่นว่า ในการจัดซื้อสินค้าส่งไปช่วยเหลือเวียตนามนั้น ขอให้ซื้อสินค้าส่วนใหญ่จากประเทศไทย

๑.๒.๒ ขอให้รัฐบาลเจรจากับบริษัทเดินเรือต่าง ๆ เพื่อแก้ไขอุปสรรคเกี่ยวกับการเดินเรือ เช่น ปัญหาจำนวนเรือไม่เพียงพอ แต่ค่าระวางสูง เพราะเรือมิได้เดินตรงไปยังเมืองปลายทาง แต่ต้องแวะท่าเมืองท่าต่าง ๆ ซึ่งต้องเสียค่าประกันสูง

๑.๒.๓ ขอให้รัฐบาลช่วยเหลือเกี่ยวกับโรงเก็บสินค้า เนื่องจากในการส่งออกสินค้าไม่มีโรงเก็บสินค้าในระหว่างที่รอการบรรทุกลงเรือ สินค้าต้องรออยู่บนรถหรือเรือลำเดียว ซึ่งในบางครั้งเป็นเวลาหลายวัน ทำให้ค่าใช้จ่ายสูงและต้นทุนสูงตามไปด้วย

๑.๒.๔ ขอให้รัฐบาลช่วยเหลือในเรื่องข่าวสาร เนื่องจากวงการค้าและอุตสาหกรรมยังขาดข่าวสารที่จำเป็นและควรรวบรวม เช่น ประเทศใดต้องการสินค้าประเภทใด และการส่งสินค้าไปยังประเทศนั้น ๆ มีระเบียบเงื่อนไขพิธีการอย่างไร และอื่น ๆ เป็นต้น

๑.๒.๕ ขอให้รัฐบาลยกเว้นการเก็บภาษีการค้าวัตถุดิบที่นำมาใช้ในการผลิต ทั้งที่เป็นวัตถุดิบจากต่างประเทศและวัตถุดิบในประเทศ ในกรณีวัตถุดิบที่สั่งมาจากต่างประเทศ ถ้าจะใช้วิธีคืนภาษีการค้าให้ทั้งหมด เมื่อส่งออก ขอให้คืนที่ต้นทาง คือ ที่กรมศุลกากร การคืนภาษีวัตถุดิบนี้ ขอให้คำนวณส่วนที่สูญเสียในการผลิตและเศษที่ใช้ไม่ได้แล้วตัดออก ไม่เก็บภาษีอากรด้วย

๑.๒.๖ การพิจารณาสูตรที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ นั้น ขอให้ทางราชการเร่งพิจารณาให้เร็วขึ้น เพื่อใช้ประโยชน์ในการคืนเงินชดเชยต่าง ๆ ได้



๑.๒.๗ อัตราการช่วยเหลือคืนเงินชดเชยต่างๆที่ใช้ปฏิบัติกันอยู่ บางอย่างได้กำหนดอัตราไว้นานมาแล้ว ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเห็นสมควรให้มีการพิจารณาปรับปรุงให้เหมาะสม

๑.๒.๘ คอกเบี้ยเงินกู้จากธนาคารยังสูง ทำให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าสูง จึงขอให้ทางธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากธนาคารลงอีกตามสมควร

๑.๓ การขอคืนภาษีการค้าว่าัตถุคิบนำเข้าเพื่อใช้ในการผลิตของตนเอง สมาคมได้ดำเนินการติดต่อกับหน่วยราชการตามคำร้องขอของสมาชิก เพื่อขอคืนภาษีการค้าว่าัตถุคิบนำเข้า เพื่อใช้ในการผลิตของตนเอง ทั้งนี้โดยได้ติดต่อกับทั้งโดยทางหนังสือและการส่งผู้แทนเข้าพบปะเจรจากับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องหลายครั้ง ครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๑๕ ท่านนายกสมาคมพร้อมด้วยคณะผู้แทนของสมาคม ได้เข้าพบปะเจรจากับอธิบดีกรมสรรพากร และผู้อำนวยการกองภาษีการค้า กรมสรรพากร

ในครั้งนั้น กรมสรรพากรได้ชี้แจงว่า ทางกรมสรรพากรได้นำเรื่องนี้ปรึกษารัฐมนตรีกระทรวงการคลังแล้ว ปรากฏว่า เนื่องจากเรื่องนี้ ได้มีผู้ประกอบการค้ายื่นฟ้องกรมสรรพากร และคดีกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล กระทรวงการคลังจึงได้รอการพิจารณาไว้ จนกว่าจะทราบผลคำพิพากษา ถ้าหากศาลพิพากษาให้กรมสรรพากรคืนภาษีการค้า กรมสรรพากรก็จะพิจารณาคืนให้แก่รายอื่น ๆ ด้วย โดยไม่ต้องให้มีการยื่นฟ้องร้องทุกรายไป และจะไม่ยกเอาอายุความขึ้นมาเป็นข้อต่อสู้ในกรณีนี้ ทางฝ่ายสมาคมได้ตกลงยินยอมที่จะให้ทางราชการชำระคืนภาษีการค้าเป็นเครดิตโดยหักจากภาษีการค้าที่เสียอยู่ในปัจจุบัน จนกว่าจะครบและทางฝ่ายสมาคมก็จะไม่ติดดอกเบี้ยด้วย

อย่างไรก็ตาม ผลการพบปะเจรจากันครั้งนี้ ทางกรมสรรพากรได้นำเสนอให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาซ้ำอีกครั้งหนึ่ง ขณะนี้เรื่องกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

๑.๔ การขอให้ทางราชการพิจารณาช่วยเหลือเกี่ยวกับภาษีว่าัตถุคิบ เนื่องจากได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๖ ซึ่งได้กำหนดปรับปรุงภาษีใหม่ โดยเฉพาะการเรียกเก็บภาษีว่าัตถุคิบที่ส่งเข้ามาจากต่างประเทศ อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อกิจการอุตสาหกรรม สมาคมจึงได้มีการประชุมหารือกันระหว่างสมาชิกเกี่ยวกับเรื่องนี้ รวมสองครั้ง ครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๕ และได้ทำข้อเสนอแนะต่อทางราชการเพื่อให้พิจารณาช่วยเหลือโดยสรุปได้ดังนี้

๑.๔.๑ ขอให้พิจารณายกเว้นการเก็บภาษีการค้าว่าัตถุคิบจากต่างประเทศ และว่าัตถุคิบที่ผลิตในประเทศ

๑.๔.๒ ขอให้พิจารณาเพิ่มภาษีสินค้าสำเร็จรูปขึ้นอีกเล็กน้อย โดยเรียกเก็บเมื่อมีการจำหน่าย เพื่อให้สินค้าในประเทศสามารถแข่งขันได้

กระทรวงการคลังได้รับข้อเสนอของสมาคมไว้เพื่อพิจารณา และแจ้งว่า โดยที่มีปัญหาในเรื่องการปฏิบัติอยู่หลายประการ ซึ่งจะต้องมีการประชุมร่วมกันอีกหลายครั้ง ขอให้ทางสมาคมร่วมมือด้วย

ผู้แทนสมาคมได้ชี้แจงถึงวิธีปฏิบัติว่า ควรจะกระทำไ้ และคาดว่ากระทรวงการคลังจะมีรายได้จากการเก็บภาษีการค้าสินค้าสำเร็จรูปสูงขึ้น คู่กับที่จะยกเว้นไม่เก็บภาษีการค้าวัตถุดิบ และสมาคมยินดีให้ความร่วมมือตามที่กระทรวงการคลังจะได้แจ้งมา

สำหรับเรื่องนี้ ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของทางราชการ

## ๒. การช่วยเหลือสมาชิกในเรื่องต่าง ๆ

๒.๑ การช่วยเหลือในด้านการฝึกอบรม สมาคมได้ติดต่อและร่วมมือกับหน่วยราชการในเรื่องการช่วยเหลือสมาชิกในด้านการฝึกอบรมและดูงานในค้ำนต่าง ๆ ดังนี้

๒.๑.๑ การฝึกอบรมและดูงานสำหรับนักธุรกิจเอกชน ภายใต้โครงการพัฒนาส่วนเอกชนปี ๒๕๑๕ โดยองค์การยูเอสนั้น ได้มีสมาชิกสมาคมสมัครเข้ารับทุน ๔ ราย ปรากฏว่า มีผู้ผ่านการคัดเลือกและทดสอบภาษาอังกฤษ ๒ ราย คือ น.ส.วิพัญญ์ สุวรรณกุล แห่งบริษัทอาหารสากล และนายสวัสดิ์ โสภะ แห่งบริษัทสยามเคมี

๒.๑.๒ การฝึกอบรมค้ำ Industrialization ระหว่างวันที่ ๑๖-๒๕ กรกฎาคม ๒๕๑๕ ณ ประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยทุนรัฐบาลเนเธอร์แลนด์ ผ่านกรมวิเทศสหการ สมาคมได้ส่งรายชื่อสมาชิกซึ่งมีผู้สมัครรวม ๓ ราย ไปยังกรมวิเทศสหการ คือ นายวิชัย จรัสสมณกุล แห่งบริษัทสยามเคมี จำกัด นายวิศิษฐ์ เขาวพงศ์ศิริ แห่งบริษัททองโชยพาณิชย์ จำกัด และนายประสพ สมองชาติ แห่งบริษัทกัญเฮอร์ (ประเทศไทย) จำกัด ผลปรากฏว่า มีผู้ผ่านการทดสอบในระดับที่ต้อการของกรมวิเทศสหการ ๒ คน คือ นายวิศิษฐ์ เขาวพงศ์ศิริ และนายประสพ สมองรักชาติ อย่างไรก็ตาม รายชื่อผู้สมัครทั้ง ๒ รายนี้จะต้อผ่านการพิจารณาคัดเลือกของรัฐบาลเนเธอร์แลนด์อีกครั้งหนึ่ง ขณะนี้ยังไม่ทราบผล

๒.๑.๓ การฝึกอบรมในโรงงานค้ำนอกอุตสาหกรรมเยื่อไม้และกระดาษ ระหว่างวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์-๓ มีนาคม ๒๕๑๖ ณ ประเทศสวีเดน ทุนนี้ให้ฝ่ายทางสำนักงานพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และกรมวิเทศสหการ ผู้ได้รับทุนคือ นายศิริศักดิ์ สืบศิริ แห่งบริษัทกระดาษไทยสก็อต จำกัด

๒.๑.๔ การฝึกอบรมสำหรับวิศวกรค้ำนอกอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า ระหว่างวันที่ ๒๐ เมษายน ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๖ ณ เมือง ZAPOROZHYE ในโซเวียตโดยองค์การ UNIDO ร่วมกับรัฐบาลของสาธารณรัฐโซเชี่ยลลิสต์ยูเครน ไม่มีสมาชิกใดสมัครขอรับทุน

๒.๑.๕ การอบรมค้ำนการส่งเสริมสินค้าออกและการตลาดระหว่างประเทศ ของ UNCTAD, GATT, ITT ครั้งที่ ๒ ณ ประเทศฮ่องกง ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

๒.๑.๖ การฝึกอบรมและดูงานที่ East-West Center ณ ฮอนโนลูลู, ฮาวาย โดยทุนของ East-West Center ผ่านทางสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รวม ๔ โครงการ คือ

- Entrepreneurship
- Low-Cost Housing Materials and Design Concepts
- Project Feasibility Study and Evaluation
- Public Leadership

ปรากฏว่า มีสมาชิกของสมาคมขอรับทุนในโครงการที่ ๑-๓ เท่านั้น ทุนในโครงการที่ ๑ ได้มีการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครขอรับทุนเสร็จสิ้นแล้ว ได้แก่ นายประสิทธิ์ ณรงค์เดช แห่งบริษัทอนามัยภักดิ์ จำกัด ส่วนทุนในโครงการที่ ๒ และที่ ๓ นั้น ผู้สมัครขอรับทุน ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาคัดเลือกในขั้นแรกแล้ว คือ ทุนในโครงการที่ ๒ ได้แก่ นายกอบชัย ซอโสติกุล แห่งบริษัทเซาท์อีสต์เอเชียก่อสร้าง จำกัด และนายสุเทพ บุลกุล แห่งบริษัทสตราวิคบอร์ต และทุนในโครงการที่ ๓ ได้แก่ นายสุนทร อรุณณานนท์ชัย แห่งบริษัททิสโก และนายปิติ สิริธำอำนวย แห่งธนาคารกรุงเทพฯ. ขณะนี้ยังไม่ทราบผลขั้นสุดท้าย ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ East-West Center

๒.๑.๗ การฝึกอบรมวิศวกรด้าน Basic Chemical Industry ณ ประเทศญี่ปุ่น ผ่านองค์การ UNDP และกรมวิเทศสหการ ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกได้รับทุนได้แก่นายมณี แก้วตา แห่งบริษัทไทยอาซาฮี โซคาไฟ จำกัด

๒.๑.๘ การฝึกอบรมด้าน Mechanical Industry ณ ประเทศญี่ปุ่นระหว่างวันที่ ๕ ตุลาคม-๘ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยทุนของ UNDP ผ่านกรมวิเทศสหการ ผู้ได้รับทุนคือ นายทักษิณ จันทร์ผ่อง แห่งบริษัทเรย์แลมแบคเตอร์

๒.๒ การช่วยเหลือเรื่องสมาชิกร้องเรียน สมาคมได้ติดต่อกับหน่วยราชการเพื่อช่วยเหลือในปัญหาเคือกร้อนต่าง ๆ ที่สมาชิกได้ร้องเรียนมาทางสมาคมหลายเรื่อง ที่สำคัญมีดังนี้

๒.๒.๑ ปัญหาเคือกร้อนของบริษัทอุตสาหกรรมดังก๊าซ บริษัทนี้เป็นผู้ผลิตดังก๊าซ แก๊สสำหรับหุงต้ม โดยได้ส่งวัตถุดิบมาจากต่างประเทศ เป็นเหล็กแผ่นและอุปกรณ์ เป็นต้น เข้ามาใช้ในการผลิตของตนเอง ซึ่งควรได้รับการยกเว้นภาษีการค้าและภาษีบำรุงเทศบาล แต่บริษัทได้ชำระภาษีดังกล่าวให้แก่ทางราชการไปในช่วงเดือนเมษายน-สิงหาคม ๒๕๑๓ จึงได้ทำหนังสือยื่นเรื่องราวต่อทางราชการ เพื่อขอภาษีคืนหลายครั้งแต่ไม่ได้ผล เนื่องจากทางราชการโดยกรมสรรพากรอ้างว่า บริษัทไม่ได้ผลิตเพื่อขาย แต่เป็นการรับจ้างผลิตจึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับการยกเว้นภาษี และไม่มีสิทธิขอคืน

ต่อมาบริษัทดังก๊าซได้ร้องเรียนมายังสมาคม เพื่อให้ดำเนินการช่วยเหลือ ทางสมาคมจึงได้ร้องขอให้กรมสรรพากรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้งได้ยื่นหลักฐานเอกสารต่าง ๆ ประกอบ ผลปรากฏว่า กรมสรรพากรยอมรับว่า บริษัทดังก๊าซเป็นผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย มิใช่เป็นการรับจ้างผลิต บริษัทดังก๊าซจึงมีสิทธิที่จะขอคืนภาษีการค้าและภาษีเทศบาล กรณีนำวัตถุดิบที่นำเข้ามา เพื่อใช้ในการผลิตของตนเอง

๒.๒.๒ ปัญหาความเคือกร้อนของกลุ่มบริษัทหีบฝ้าย สมาคมได้รับคำร้องเรียนจากกลุ่มบริษัทหีบฝ้ายอีสาน ว่าได้รับความไม่เป็นธรรม เนื่องจากทางสรรพากรจังหวัดได้เรียกให้ไปชำระเบี้ยปรับ เพิ่มเติมจากภาษีการค้าและเงินเพิ่มที่บริษัทดังกล่าวได้ชำระไปแล้ว โดยอ้างว่าบริษัทเหล่านี้มิได้ยื่นชำระภาษีการค้าภายในกำหนดเวลาของทางราชการ ความจริงบริษัทเหล่านี้มิได้มีเจตนาจะหลีกเลี่ยงการชำระภาษีแต่อย่างใด แต่ที่มิได้ชำระตามกำหนดเวลา เนื่องจากทางราชการมิได้แจ้งให้

ทางบริษัททราบ ซึ่งถ้าหากทางบริษัทถูกปรับ โดยต้องเสียเบี้ยปรับเพิ่มจากภาษีการค้าและเงินเพิ่มที่บริษัทได้ชำระไปแล้วอีก ก็จะทำให้บริษัทต้องประสบกับการขาดทุน และอาจถึงกับเลิกสัมกิจการไปก็ได้ สมาคมได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าบริษัททั้งสองดังกล่าว มิได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีการค้าแต่อย่างใด จึงได้มีหนังสือถึงกระทรวงการคลัง พร้อมด้วยหลักฐานเอกสารต่างๆประกอบ โดยได้ขอร้องให้พิจารณาให้ความอนุเคราะห์ ้วยการส่งงบยื่นปรับภาษีการค้าของบริษัททั้ง ๔ เสียเพื่อให้บริษัททั้ง ๔ สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ขณะเรื่องกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

๒.๒.๓ ปัญหาความเดือดร้อนของบริษัทซาทาสค์-เคเรียม บริษัทได้แจ้งให้สมาคมทราบว่า ทางบริษัทได้รับหนังสือจากกรมศุลกากรให้ไปชำระภาษีเครื่องจักร จำนวน ๓ รายการ ซึ่งทางคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ พิจารณาว่า บริษัทได้นำเครื่องจักรดังกล่าวไปใช้ผลิตชิ้นงานการส่งเสริม โดยได้นำเครื่องจักรที่ได้รับการยกเว้นควรเสียภาษีเข้านั้นไปปรับจ้างผู้อื่น ทางบริษัทได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยังคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน แล้วชี้แจงว่า บริษัทมิได้ปฏิบัติผิดเงื่อนไขแต่อย่างใดเลย และมีได้เป็นการรับจ้างด้วย เพราะบริษัทได้ใช้วัตถุดิบของตนเอง และบริษัทก็ได้้นำเครื่องจักรเข้ามาเพียง ๒ รายการเท่านั้น มิใช่ ๓ รายการตามที่ทางกรกล่าวอ้าง ปรากฏว่าทางคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนฯ ยืนยันว่า บริษัทปฏิบัติผิดเงื่อนไขอยู่เช่นเดิม บริษัทจึงได้มาร้องเรียนขอให้สมาคมช่วยเหลือในทางนี้ ทางสมาคมได้พิจารณารวบรวมข้อเท็จจริงและรายละเอียดต่าง ๆ พร้อมทั้งชี้แจงต่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ขอให้พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทด้วย จนกระทั่งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนรู้สึกเห็นใจและเข้าใจถึงในเจตนาของบริษัท จึงได้สั่งระงับการชำระภาษีครั้งนั้น

๒.๒.๔ ปัญหาอุตสาหกรรมรถยนต์และจักรยานยนต์ เนื่องจากสมาชิกสาขารยนต์และสาขาจักรยานยนต์ มีปัญหาบางประการ เกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์และจักรยานยนต์ สมาคมจึงได้มีหนังสือถึงหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ให้พิจารณาหาทางช่วยเหลือเมื่อเดือนตุลาคม และพฤศจิกายน ๒๕๑๕ ตามลำดับ

## กรณีที่สอง : สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย<sup>๑๖</sup>

### ชะตากรรมของอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย

อุตสาหกรรมสิ่งทอได้เริ่มต้นตัวแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นต้นมา ในระยะแรกในปี ๒๕๐๒ ได้มีจำนวนแกนปั่นด้ายเพียง ๙๐,๒๐๐ แกน ในปัจจุบัน (เมษายน ๒๕๑๖) ได้มีจำนวนแกนปั่นด้ายเพิ่มขึ้น ๗๕๖,๗๕๖ แกน และเครื่องทอผ้าประเภทเครื่องจักรประมาณ ๒๖,๕๐๐ เครื่อง

การลงทุนในอุตสาหกรรมสิ่งทอ นับว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนสูง และได้ช่วยให้คนมีงานมากกว่าอุตสาหกรรมประเภทอื่นที่ลงทุนในประเทศขณะนี้

๑๖. ข่าวสารฝ่ายและสิ่งทอ, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๓ (พฤษภาคม ๒๕๑๖), หน้า ๕๔-๕๕.

อุตสาหกรรมสิ่งทอ ต้องต่อสู้กับอุปสรรคเพื่อความอยู่รอดมาตลอดเวลานี้ ทั้งนี้เพราะความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมประเภทนี้เกิดขึ้นเร็วกว่าความเจริญของตลาดภายในประเทศจะรองรับได้ เพราะการส่งเสริมอุตสาหกรรมการสิ่งทอ การรวมการส่งเสริมการลงทุนได้กระทำไปโดยปราศจากหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ผลที่ตามันจึงเหลือสินค้าล้น ประกอบกับสิ่งทอจากต่างประเทศ ผสมกับการลักลอบนำเข้าประเทศด้วย จึงทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอต้องล้มลุกคลุกคลาน และร้องทุกข์ขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดเวลา

ประเทศไทยต้องส่งสินค้าประเภทสิ่งทอเข้าประเทศ ไม่ต่ำกว่าปีละ ๑,๔๐๐ ล้านบาท ประเภทผ้าประมาณ ๗๐๐-๘๐๐ ล้านบาท ประเภทใยประดิษฐ์ ประมาณ ๖๐๐-๗๐๐ ล้านบาท แต่หลังจากปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ส่งสินค้าประเภทผ้าน้อยลงเป็นลำดับ ซึ่งในปีพ.ศ. ๒๕๑๔ ส่งเข้ามาเพียงประมาณ ๒๐๐ ล้านบาท ส่วนสิ่งทอประเภทใยประดิษฐ์ การส่งเข้าก็เริ่มลดลงเช่นเดียวกัน ในปีเดียวกันนั้นได้ส่งเข้ามาประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท แต่การส่งเส้นด้ายใยประดิษฐ์กลับเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยแล้ว การส่งสินค้าประเภทสิ่งทอเข้าประเทศได้ลดลงประมาณ ๒๐๐ ล้านบาท

เนื่องจากอุตสาหกรรมสิ่งทอได้ประสบอุปสรรคดังกล่าวอย่างหนัก สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยได้เจรจาขอรับรองรัฐบาลขอความช่วยเหลือ โดยได้ร้องขอความช่วยเหลือเริ่มแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ถึงแม้ว่าความช่วยเหลือของรัฐบาลจะค่อนข้างล่าช้า แต่ก็ยังนับว่าได้ทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอของประเทศพอพยุงตัวไปได้ ลำดับที่รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือมีดังนี้

พ.ศ. ๒๕๐๕ ขนอากรขาเข้าแก่ผ้าผ้าย ซึ่งทอด้วยด้ายตั้งแต่เบอร์ ๔๐ ลงมา เว้นแต่ผ้าพิมพ์ทอเป็นลวดลายจากอัตรา ๒๒% เป็น ๓๕%

พ.ศ. ๒๕๐๖ - ห้ามนำด้ายผ้ายตั้งแต่เบอร์ ๒๖ ลงมาเข้าประเทศ

- สำหรับด้ายผ้ายเบอร์สูงกว่า ๒๖ ขึ้นไปถึงเบอร์ ๓๕ ต้องขออนุญาตจากกระทรวงอุตสาหกรรม ก่อนนำเข้า

- ต่อมาเมื่อได้รับคำยืนยันจากสมาคมว่า สามารถผลิตด้ายผ้ายได้เองในประเทศ จึงได้ห้ามนำด้ายผ้ายเข้า ตั้งแต่เบอร์ ๓๖ ลงมา

พ.ศ. ๒๕๐๘ ห้ามนำด้ายผ้ายตั้งแต่เบอร์ ๔๖ ลงมาเข้าประเทศ

พ.ศ. ๒๕๐๙ รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงอากรศุลกากรใหม่ คือ

- ด้ายผ้ายเดิมกิโลกรัมละ ๑.๐๐ บาท เป็นกิโลกรัมละ ๖.๐๐ บาท หรือ ๒๕% ของราคา

- ด้ายผ้ายฟอกขาวหรือย้อมสี เดิมกิโลกรัมละ ๒.๒๐ บาท เป็นกิโลกรัมละ ๘ บาท หรือ ๒๕% ของราคา

- ผ้าผ้ายทอชนิด เดิม ๒๒% และ ๓๕% ของราคาเป็น ๔๐% ของราคา

- ผ้าผ้ายทอม้วนดออันผสม เดิม ๒๕% ของราคา เป็น ๖๐% ของราคา หรือ กิโลกรัมละ ๔๐ บาท

- เส้นใยประดิษฐ์ เดิม ๒๐% ของราคา เป็น ๒๐% ของราคา หรือ กิโลกรัมละ ๓ บาท
- เส้นด้ายใยประดิษฐ์ เดิม ๒๐% ของราคา เป็น ๒๐% ของราคา หรือ กิโลกรัมละ ๕ บาท
- ผ้าใยประดิษฐ์ เดิม ๔๐% ของราคา หรือ กิโลกรัมละ ๑๖.๕๐ บาท เป็น ๖๐% ของราคา หรือ กิโลกรัมละ ๔๐ บาท

การที่รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงอัตราค่าเข้าช่วยเหลืออุตสาหกรรมสิ่งทอเช่นนี้ ได้ทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศมีความคึกคัก และแลเห็นแสงสว่างอันเรืองรองอยู่เบื้องหน้า แต่อุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอุตสาหกรรมที่มีกรรม เพราะพอถึงขึ้นปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เศรษฐกิจของประเทศก็เริ่มถูกกระทบกระเทือนอย่างหนัก กล่าวคือ

- พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๑ ภาวะฝนแล้ง ผลิตผลทางเกษตรตกต่ำ
- พ.ศ. ๒๕๑๒ จำหน่ายข้าวไปต่างประเทศได้น้อยเพราะผลจากปีที่แล้วมา ทำให้ราคาข้าวในประเทศตกต่ำ
- พ.ศ. ๒๕๑๓ ตอนกลางปีเกิดอุทกภัยตามภาคต่าง ๆ พืชเกษตรเสียหาย เส้นทางคมนาคมทำให้การค้าชะงัก

เนื่องจากประเทศได้ถูกกระทบกระเทือนจากภัยธรรมชาติดังกล่าว จึงทำให้กำลังซื้อของชาวนา อันเป็นหลักของประเทศ อ่อนกำลังลงอย่างมาก เป็นผลให้การค้าอย่างอื่นต้องซบเซาและตกต่ำเป็นอันมาก ซึ่งผลอันนี้ได้ครอบคลุมมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๔

สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยได้ร้องเรียนต่อรัฐบาลและเสนอมาตรการในการแก้ไขสถานการณ์อันเลวร้ายนี้เมื่อตุลาคม ๒๕๑๓ มีดังนี้

๑. ห้ามนำเข้าและด้ายทุกชนิดเข้าในราชอาณาจักร
๒. ลดค่ากระแสไฟฟ้าเฉพาะที่ส่งออกไปต่ำสุด หรืออย่างน้อยก็ให้เท่ากับได้วัน ซึ่งมีอัตราประมาณหน่วยละ ๑๘.๕ สตางค์
๓. ขอให้ธนาคารชาติ ได้ให้โรงงานสิ่งทอกู้เงิน โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำเป็นพิเศษ
๔. ขอให้ลดอัตราภาษีศุลกากรและภาษีการค้าแก่วัตถุดิบเพื่อการส่งออก
๕. ขอให้คืนภาษีที่แฝงอยู่ในต้นทุนทุกชนิด โดยจัดทำเป็นสูตรสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก
๖. ขอให้รัฐบาลจัดวางโครงการช่วยเหลืออุตสาหกรรมสิ่งทอระยะยาว โดยจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง อันประกอบด้วยผู้แทนของรัฐและผู้แทนจากเอกชน เพื่อควบคุมการผลิตและการจำหน่ายทั้งในและนอกประเทศ

การร้องเรียนของสมาคมต่อรัฐบาลดังกล่าว ก็เพื่อหาทางลดจำนวนด้ายและผ้า ซึ่งมีเกินกำลังของตลาดภายในประเทศ อันเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการต้องประสบการขาดทุน

ถึงแม้จะได้ยื่นหนังสือเพื่อขอให้รัฐบาลช่วยเหลือแล้วก็ตาม สมาคมก็มีได้รอคอย เพราะทราบดีว่า ระเบียบและวิธีการของราชการนั้นจะต้องใช้เวลา สมาคมจึงได้ดำเนินการช่วยตัวเองโดยจัดการร่วมมือกันระหว่างโรงงานสมาชิก ๑๖ ราย ซึ่งมีโรงงานปั่นด้าย ช่วยกันออกค่าใช้จ่ายชดเชยให้แก่สมาชิก ผู้สามารถส่งด้ายหรือผ้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศในอัตรา ๑๐% ของราคาทุน

การร้องเรียนของสมาคมนับว่าได้ผล รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบด้วยในหลักการ และต่อมา ๒๕ มีนาคม ๒๕๑๔ รัฐบาลได้ตั้งอนุกรรมการส่งเสริมอุตสาหกรรมสิ่งทอ ในวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๑๕ รัฐบาลก็ได้ประกาศลดอัตราขาเข้าแก่ของที่นำเข้ามาเพื่อผลิตทำประกอบเพื่อการส่งออก โดยเก็บอัตราขาเข้าเพียง ๑ ใน ๑๐, วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๑๔ ก็ได้ประกาศให้การชดเชยภาษีต่างๆ ที่แฝงอยู่ในต้นทุนเพื่อการส่งออกโดยจัดทำสูตรสำเร็จรูป

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่สมาชิกของสมาคมได้ร่วมกันออกค่าชดเชยแก่ผู้ส่งออก จนรัฐบาลได้ประกาศมาตรการดังกล่าว สมาชิกก็ได้จ่ายเพื่อการชดเชยเป็นเงินถึง ๑๔ ล้านบาท และจากการช่วยเหลือซึ่งกันและกันนี้ ก็ได้เป็นผลทำให้ประเทศไทยมีห้วงทศในการส่งออก มีทั้งประเทศได้คิดขอซื้อผ้าจากประเทศไทยมากขึ้น เฉพาะในสหรัฐอเมริกาได้สั่งจองผ้าจากไทยกว่า ๓๐ ล้านหลา แต่ทั้งได้กล่าวแล้วว่า อุตสาหกรรมสิ่งทอมีกรรมหนัก เพราะสหรัฐอเมริกาได้ประกาศโควตาให้แก่ประเทศไทยเพียง ๑.๕ ล้านตารางหลา เป็นผ้าผืน ๗.๕ ล้านตารางหลา และผ้าสำเร็จรูป ๗.๕ ล้านตารางหลา เมื่อ ๑ เมษายน ๒๕๑๕ เราจำต้องหาตลาดในประเทศอื่นต่อไป

ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ จากผลของการที่ได้มีการหาตลาดต่างประเทศในปีที่แล้วมา จากการที่บังคลาเทศและอินโดนีเซียมีความต้องการผ้าและด้ายผ้ามากขึ้น และจากการที่รัฐบาลได้ประกาศมาตรการช่วยเหลือในการส่งออก มีการลดอัตราขาเข้าและคืนภาษีแฝงต่างๆในต้นทุนให้ รวมทั้งที่มีการเข้มงวดในการจับกุมผู้ลักลอบหนีภาษี ชาวนาสามารถขายข้าวเปลือกได้ราคาดี ตลอดจนการสงบศึกในญวน ทำให้ตลาดสิ่งทอมีความคึกคักและคล่องตัวมากขึ้น การซื้อขายเป็นไปอย่างที่เราเรียกว่าซื้อขายคล่อง แต่ในขณะที่เดียวกัน ราคาวัตถุดิบ เช่น ผ้าฝ้าย วัตถุดิบ สีย้อมและอุปกรณ์ต่างๆ จากต่างประเทศได้ขึ้นราคาเป็นลำดับ จึงหนุนให้ราคาผ้าและด้ายสูงขึ้น นอกจากนี้ โดยหลักธรรมชาติของผู้บริโภคจะแย่งกันซื้อของเมื่อราคาของกำลังถีบตัวสูงขึ้น ดังนั้นเมื่อราคาผ้าและด้ายขยับตัวและมีการโน้มเอียงที่สูงขึ้นไปอีก ผู้บริโภคก็เร่งซื้อ เป็นการช่วยกระพือให้ราคาถีบตัวสูงขึ้นอีก

นับแต่ปี ๒๕๐๒ เป็นต้นมา ปี ๒๕๑๕ เป็นปีที่ดีที่สุดของอุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งการค้าเป็นไปอย่างน่าพึงพอใจเป็นอย่างยิ่ง และเชื่อว่าจะเป็นเพียงปีเดียวในประวัติศาสตร์ของอุตสาหกรรมสิ่งทอในเมืองไทย

ขณะที่อุตสาหกรรมสิ่งทอกำลังจะเริ่มคล่องตัวขึ้น เป็นที่เชื่อดือของต่างประเทศทั้งในด้านคุณภาพและราคา และกำลังจะเป็นอุตสาหกรรมที่จะนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในนั้น อุตสาหกรรมประเภทนี้ก็ต้องชะงักกลับเข้าสู่สภาพเดิม (ปี ๒๕๑๑-๒๕๑๔) อีกครั้งหนึ่งในต้นปี ๒๕๑๖ นั้นเองสาเหตุที่ทำให้อุตสาหกรรมสิ่งทอชะงักลงก็เนื่องมาจาก

๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ คณะกรรมการกลางป้องกันการการค้ากำไรเกินควร โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน ได้ประกาศควบคุมและกำหนดราคาสูงสุดของสินค้าผ้าบางชนิด ประกาศควบคุมของคณะกรรมการกลางป้องกันการการค้ากำไรเกินควรฉบับปี ๒๕๑๖ นี้ คลุมเครือมาก หรือเรียกว่าประกาศควบคุมครอบจักรวาล ทำให้ผู้ผลิต พ่อค้าส่ง พ่อค้าปลีก ไม่กล้าที่จะทำการซื้อ และขายสินค้าสิ่งทอ

๑๖ มีนาคม ๒๕๑๖ กระทรวงพาณิชย์ได้ประกาศว่า การส่งออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าสิ่งทอ (ท้าย) จำกัต้องได้รับหนังสืออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย ตามความในพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้านั้นก่อน จากประกาศฉบับนี้ ทำให้การค้าขายต้องหยุดชะงักลง เพราะต่างประเทศขาดความเชื่อถือในเรื่องกำหนดเวลา และเกิดความไม่แน่ใจว่า จะให้สินค้าตามที่สั่งหรือไม่ จึงหันไปซื้อสินค้าสิ่งทอ (ท้าย) จากปรเทศอื่น ทำให้ประเทศไทยขาดรายได้และเงินตราต่างประเทศไปไม่ใช่น้อยเลย

สมาคมได้สังเกตเห็นผลเสียหายอันจะเกิดแก่เศรษฐกิจของชาติและอุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งรัฐได้ให้การส่งเสริมอยู่แล้ว และกำลังพิจารณาให้การส่งเสริมเพื่อขยายกิจการต่อไปอีก จากประกาศทั้งสองฉบับนี้ จึงได้ทำหนังสือถึง ขบวนการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๑๖ เพื่อขอให้แก้ไขประกาศควบคุมราคาของคณะกรรมการกลางป้องกันการการค้ากำไรเกินควร และให้ยกเลิกการควบคุมการส่งออกสินค้าสิ่งทอ (ท้าย)

การร้องเรียนของสมาคมจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่นั้น ก็ต้องคอยดูกันต่อไป ถ้าสำเร็จก็เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศและอุตสาหกรรมสิ่งทอ แต่ถ้าไม่สำเร็จ อุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีกรรมตั้งกัน ก็ต้องรับกรรมกันต่อไปจนกว่า.....

## บทสรุป

เรื่องของสมาคมการค้าและหอการค้าซึ่งเป็นกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจกลุ่มสำคัญในประเทศไทย เป็นเรื่องใหญ่ที่ผู้เขียนไม่สามารถจะนำรายละเอียดมากล่าวได้ทั้งหมด บทความฉบับนี้จึงได้พยายามเสนอแง่คิดบางประการในด้านกฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง พร้อมทั้งเสนอข้อมูลบางอย่างที่ผู้เขียนได้ทราบจากการค้นคว้า

ผู้เขียนเชื่อว่า เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยได้ดำเนินก้าวหน้าไปไกลกว่านี้ และมีปัญหาทางเศรษฐกิจที่ต้องอาศัยการแก้ไขทางเศรษฐกิจและการเมืองร่วมกันอย่างมีเหตุผล (rationality) มากขึ้นแล้ว รัฐจำเป็นต้องหันมาอาศัยการแก้ไขปัญหาโดยใช้



เครื่องมือทางสถาบันยิ่งขึ้นเมื่อถึงเวลานั้น สถาบันการค้าต่าง ๆ ในรูปของสมาคมการค้า และหอการค้าย่อมจะมีบทบาทมากกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่เราจะคิดว่าสมาคมการค้าจะเป็นพลังทางการเมือง ที่จะต่อต้านกำลังของสถาบันราชการได้นั้น เราจำเป็นต้องพิจารณาด้วยว่า โครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของไทยได้เปลี่ยนไป ในรูปที่จะเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้มีอำนาจอื่น ๆ นอกเหนือจากทางด้านเศรษฐกิจและที่รัฐกำหนดไว้หรือไม่ ตราบใดที่รัฐยังห้ามมิให้สมาคมการค้าและหอการค้ายุ่งเกี่ยวทางการเมืองต่อไป แม้ว่าในภายหน้าประเทศไทยจะมีรูปการปกครองแบบประชาธิปไตย มีพรรคการเมืองและสภานิติบัญญัติที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงก็ตาม บทบาทของสมาคมการค้าเหล่านี้ก็คงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากปัจจุบันเท่าไรนัก แต่ถ้าอิทธิพลของกลุ่มเหล่านี้มีเพิ่มขึ้นจริง และได้เรียกร้องขอเข้าร่วมในกระบวนการเมืองมากขึ้น อาจจะเป็นไปได้ว่า รัฐอาจพยายามหาทางให้การเข้าร่วมนั้นเกิดขึ้นได้ในรูปที่เป็นการ Co-opt และควบคุมในแบบการมีผู้แทนตามอาชีพ (Functional Representation) (อันที่จริง ขณะนี้รัฐก็ได้ทำการ Co-opt พ่อค้า นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรมอยู่แล้ว แต่ไม่เป็นรูปทางสถาบันอย่างเห็นได้ชัดเท่านั้น) ผู้เขียนจะไม่ขอทำนายว่า เมื่อถึงเวลานั้น ประเทศไทยจะมีรูปการปกครองแบบ Corporatism ดังที่หลายประเทศในลาตินอเมริกา ในสเปนและปอร์ตุเกสใช้อยู่หรือไม่ เพียงแต่คิดว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจอย่างมากสำหรับการเฝ้าดูแนวทางการพัฒนาทางการเมืองของไทยที่กำลังเป็นไปในขณะนี้\*

[บทความเรื่องนี้ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗]

\* การตั้งสมาชิกแห่งชาติเพื่อเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติใหม่ เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๑๖ ก็ได้ถือหลัก (Functional Representation) อย่างเห็นได้ชัด.

# ธนาคารกลาง

ป่วย อิงภากรณ์

## บทสรุปและนโยบาย

ตามที่เจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยคำขอเชิญของคณะที่คณะพาณิชย์ศาสตร์ และการบัญชี ได้มาบรรยายถึงกิจการและการดำเนินงานของธนาคารกลาง กับนโยบายการเงินแล้วสำหรับชั่วโมงก่อน ๆ ได้บรรยายเรื่องอะไรบ้างนั้น ผมเห็นจะไม่ต้องทำวาทกรรมไป แต่จะกล่าวถึงเป็นครั้งเป็นคราวในชั่วโมงนี้ และเรื่องที่กำหนดให้พูดในชั่วโมงนี้คือ สรุปทั่วไปและนโยบายซึ่งจะหมายถึงวิธีดำเนินการธนาคารกลาง โดยพิจารณาจากแง่ของผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ หรืออีกนัยหนึ่งจะเรียกได้ว่า “ศิลป์และวิทยาแห่งการเป็นผู้ว่าการ” หวังว่านักศึกษาจะได้มีโอกาสที่จะใช้ศิลป์และวิทยานี้ในอนาคตต่อไป

เรื่องศิลป์และวิทยานี้ อยากจะแยกบรรยายให้เห็นเป็น ๒ ข้อด้วยกัน คือ

๑. วิทยา (Scientific Approach) หรืออีกนัยหนึ่ง การพิจารณาทางทฤษฎีแห่งวิชาในด้านนโยบายการเงิน

๒. ศิลป์ ศิลปแห่งการดำเนินนโยบายตามเป้าหมายที่จะกำหนดไว้ในทางวิชาการ

## ส่วนที่ ๑ วิทยาการแห่งนโยบาย

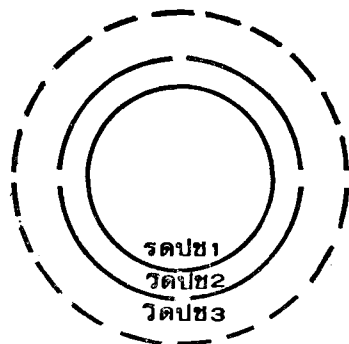
วิทยาการแห่งนโยบายหรือเป้าหมายของการที่จะดำเนินนโยบายการเงินในความรับผิดชอบของธนาคารกลางนั้นก็คือ

๑. พยายามส่งเสริมให้การดำเนินเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปโดยดี ที่เรียกว่าเป็นไปโดยดีนั้นหมายความว่าความและแยกได้ดังนี้ คือ (ก) งานที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจแต่ละวัน ๆ อันเป็นธุรกิจปกติให้ดำเนินไปโดยราบรื่น และ (ข) พยายามให้การดำเนินธุรกิจทางเศรษฐกิจนั้นเป็นไปโดยก้าวหน้า หรืออีกนัยหนึ่ง การจำเริญและพัฒนาเศรษฐกิจ ธนาคารมีส่วนที่จะส่งเสริมสนับสนุนอย่างไรบ้าง นั้นเป็นหัวข้อใหญ่หัวข้อหนึ่ง
๒. พยายามรักษาเสถียรภาพทางการเงินให้คู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

หัวข้อใหญ่ทั้งสองข้อนี้ ผมคิดว่าคลุมวิชาการอยู่มาก และครอบคลุมการทำงาน ส่วนต่าง ๆ ฝ่ายต่าง ๆ ในธนาคารชาติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้มาบรรยายให้พวกคุณฟังแล้ว ในชั้นนี้จะพยายามพูดรวบยอด (abstract) พยายามที่จะพูดให้เข้าใจทางด้านทฤษฎีมากกว่าทางด้านปฏิบัติ

## ๑. การดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจให้เป็นไปด้วยดีและมีพัฒนา

การที่เศรษฐกิจของประเทศจะดำเนินไปด้วยดีและอย่างมีพัฒนานั้น แสดงได้ด้วยรูปวงกลมนี้ คือ สมมติเอาว่าวงกลมนี้แสดงถึงสินค้าและบริการที่เป็นรายได้ของประชาชาติในปีใดปีหนึ่ง ถ้าเราดำเนินไปโดยดีอย่างก้าวหน้า วงกลมนี้ก็จะขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ อัตราขยายตัวถ้าสูงก็นับว่าก้าวหน้าไปได้มาก ถ้าต่ำก็ไม่สู้ดีนัก วงกลมในรูปที่ ๑ นี้ แสดงถึงสินค้า บริการ รายได้ที่แท้จริง ไม่ใช่รูปของเงินหรือมูลค่าของสินค้าบริการ ซึ่งถ้าราคาของสินค้าบริการแพงขึ้นก็อาจจะเป็นวงใหญ่ขึ้นได้เพราะมูลค่าราคาสูงขึ้น ความหมายของวงที่ผมเขียนนี้ คือรายได้ที่แท้จริง (real income) ของประชาชาติ ถ้าเปรียบเทียบกันปีต่อปี ต้องเอาความแตกต่างในเรื่องราคาที่เปลี่ยนแปลงไปมาหักออกเสียก่อน



รูปที่ ๑-รายได้ประชาชาติ (รูปข) และการขยายตัว

ธนาคารชาติช่วยพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง และช่วยให้การดำเนินการพัฒนาเป็นไปอย่างไรบ้าง คุณทั้งหลายได้ฟังจากผู้มาบรรยายเกี่ยวกับกิจการของธนาคารในฝ่ายการธนาคารภายในประเทศแล้ว ที่เกี่ยวกับการเป็นนายธนาคารให้แก่ธนาคารพาณิชย์และเป็นนายธนาคารให้แก่รัฐบาล ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการเงิน การเงินเป็นสิ่งที่ช่วยให้เศรษฐกิจดำเนินไปได้ ทั้งด้านการลงทุนและในด้านกิจการประจำวัน เพราะฉะนั้นการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกธนบัตรมาเพื่อให้แก่รัฐบาลหรือเอกชนรายได้

รายหนึ่ง จะผ่านธนาคารพาณิชย์หรือไม่ผ่านนั้น ก็ต้องพยายามดำเนินไปให้ตรงกับความมุ่งหมายที่จะดำเนินนโยบายพัฒนา

### ๑.๑ ด้านรัฐบาล

ก. การให้กู้แก่รัฐบาล ในการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้กู้แก่รัฐบาลทั้งเป็นเงินตราต่างประเทศและเงินไทยนั้น ก็เพื่อที่จะทำให้รัฐบาลสามารถพัฒนาไปได้โดยดี เท่าที่ได้ทำอยู่ในปัจจุบันนี้ โดยที่ภาวะการเงินระหว่างประเทศของไทยเรานี้เหมาะสม กล่าวคือ มีเงินสำรองต่างประเทศมากพอ เราก็ได้พยายามจะนำเงินสำรองเหล่านั้นมาให้รัฐบาลกู้สมทบกับแหล่งที่จะกู้เงินได้จากที่อื่น เช่นธนาคารโลก หรือธนาคารพัฒนาเอเชีย หรือรัฐบาลที่เป็นมิตร เช่น สหรัฐฯ. แคนาดา อังกฤษ และฝรั่งเศส เท่าที่ได้ทำไปแล้วในขณะนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมุ่งแต่จะให้กู้ในทำนองที่จะเป็นประโยชน์ถาวรแก่ลูกหลานข้างหลัง กล่าวคือ ช่วยในด้านการศึกษา ได้ให้รัฐบาลกู้เพื่อพัฒนาการศึกษาไป ๒ โครงการใหญ่ ๆ คือ โครงการพัฒนาอาชีวศึกษา กับโครงการพัฒนาโรงเรียนมัธยมประสม และนอกจากนั้นก็ให้กู้ไปเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้โรงพยาบาลศิริราชได้ใช้สำหรับการงานที่จะซื้ออุปกรณ์และเวชภัณฑ์และเครื่องมือต่าง ๆ ได้ให้โรงพยาบาลรามาริบัติกู่ไปในการทำเองเดียวกัน นั้นเพื่อการศึกษาด้วยและได้ให้ทางการไฟฟ้าฝ่ายผลิตกู่ไปเพื่อสร้างโรงไฟฟ้าเป็นต้นนี้เป็นการช่วยเหลือทางตรงต่อรัฐบาล การใช้เงินตราต่างประเทศจากทุนสำรองเพื่อที่จะไปใช้สำหรับพัฒนานั้น ต้องถือหลักระมัดระวังว่าได้ให้ไปเพื่อที่จะเอาไปสำหรับซื้อของต่างประเทศ เพราะเหตุว่า ถ้าเอาไปใช้สำหรับซื้อของที่ผลิตในเมืองไทยหรือซื้อค่าแรงแล้ว ย่อมทำให้เงินตราต่างประเทศนั้นไปใช้เป็นเงินบาท เมื่อใช้เป็นเงินบาทแล้ว ก็เท่ากับใช้เงินตราต่างประเทศเพิ่มปริมาณเงินบาท ซึ่งจะบ่งช่องทางให้เกิดอันตรายได้ในทางเสถียรภาพ ซึ่งผมจะบรรยายต่อไป

ข. การจัดการเรื่องพันธบัตรรัฐบาลสำหรับการกู้จากประชาชนของรัฐบาล เท่าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนรัฐบาลให้มีเงินใช้จ่ายทั้งในด้านบริหารและในด้านพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น นอกจากธนาคารชาติจะช่วยเหลือโครงการต่าง ๆ ด้วยเงินตราต่างประเทศแล้ว แต่ละปียังจำเป็นที่จะต้องจัดการเรื่องพันธบัตรรัฐบาลสำหรับที่จะกู่จาก

ประชาชน และพันธมิตรเหล่านั้น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ออกในฐานะเป็นตัว  
แทนรัฐบาลแล้ว ก็ทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็น **underwriter** ซึ่งหมายความว่า เป็นคน  
ประกันว่าถ้าหากว่าชายพันธมิตรไม่หมด ธนาคารแห่งประเทศไทยจะช่วยซื้อให้หมด แต่  
หน้าที่ **underwriter** นี้ไม่จำเป็นจะต้องซื้ออยู่ทุกปีแล้วแต่ความจำเป็นของรัฐบาล บางทีก็  
ซื้อ บางทีก็ไม่ซื้อและเท่าที่เป็นมาตลอดระยะเวลา ๑๐ ปีที่แล้วมานั้น ไม่ค่อยจะได้ซื้อ  
เพราะเหตุว่า เผอิญรัฐบาลดำเนินนโยบายทางด้านภาษีอากรได้ดี มีเงินรายได้มากพอ  
เพราะฉะนั้น ในระยะนั้นจึงไม่เกิดความจำเป็น ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องซื้อ  
พันธบัตรรัฐบาล แต่ในปัจจุบันนี้ สำหรับปีงบประมาณ ๒๕๑๒ ซึ่งได้สิ้นสุดลงเมื่อสิ้นเดือน  
กันยายนนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องซื้อพันธบัตรรัฐบาล ประมาณ ๒ พัน  
ล้านบาท และปี ๒๕๑๓ คาดว่าจะต้องซื้ออีกมาก นี้ควรหรือไม่ควร เป็นเรื่องที่จะต้อง  
อธิบายกันต่อไป

ค. การเป็นที่ปรึกษาทางการเงินของรัฐบาล และเพื่อที่จะให้ธนาคารแห่ง  
ประเทศไทยสามารถที่จะดูแลได้ว่า งบประมาณแผ่นดินทั้งในงบบริหารและงบพัฒนานั้น  
เป็นไปโดยดีไม่ได้ลุ่มลุ่มแฉก และสามารถที่จะทำให้การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้จ่ายใช้ไปใน  
สิ่งที่ควรจะใช้จ่ายโดยกว้าง ๆ นั้น ทางธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีหน้าที่อยู่สองประการ  
คือประการที่หนึ่ง เรื่องงบประมาณประจำปี และประการที่สอง เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคม

ในหน้าที่ประการที่หนึ่งนั้น เมื่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเสนองบประมาณ  
ประจำปีต่อรัฐบาลในประมาณเดือนสิงหาคมหรือกรกฎาคม โดยรวบรวมเสนองบประมาณ  
รายจ่ายและการคาดคะเนงบประมาณรายได้แล้ว ก็เป็นประเพณีนิยมที่จะมีการประชุม  
พิจารณางบประมาณดังกล่าว สองหรือสามครั้ง โดยมีท่านนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน  
รัฐมนตรีคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขานุการสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติและ  
ผู้ว่าการธนาคารแห่งชาติ เป็นกรรมการพิจารณาเรื่องยอดใหญ่ ๆ ของงบประมาณ  
กล่าวคือ ยอดรายจ่ายทั้งหมด ยอดรายได้ทั้งหมดเป็นเท่านี้แล้วจำเป็นที่จะต้องกู้เงินด้วยวิธี  
อย่างไรบ้าง ในเรื่องนี้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารชาติที่จะเสนอว่า ถ้าหากจะทำวิธีนี้

จะใช้ได้หรือวิธีนี้จะใช้ไม่ได้ และจะเกิดความเสียหายขึ้นอย่างไรและอาจจะขอแก้ตัวเลข  
ในยอดใหญ่ (ผมพูดถึงยอดใหญ่ในเรื่องรายได้ รายจ่าย และเงินกู้ อย่างงบประมาณของ  
หน่วยราชการหน่วยหนึ่งหน่วยใด เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เท่าไรนั้นไม่อยู่ใน  
ข่ายการพิจารณา) และในการเสนอความเห็นเรื่องยอดเงินเหล่านี้ ถ้าหากว่ายังมีอะไร  
หนักใจอยู่อีก ก็เป็นธรรมเนียมของโลกที่ธนาคารชาติจะต้องมีบันทึกถึงรัฐบาล เพื่อ  
วิจารณ์งบประมาณนั้นว่า ที่รัฐบาลรับงบประมาณประจำปีในขณะนี้จะมีผลผลิตขึ้นอย่างไร  
ธนาคารชาติจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยประการใดบ้างและข้อวิตกเป็นอย่างไร ส่วนมากเรา  
วิตกด้านเงินเพื่อว่า ถ้ากู้จากธนาคารชาติมากเกินไปเงินอาจเฟ้อ เป็นต้น ส่วนรัฐบาลจะ  
รับหรือไม่นั้นก็เป็นอย่างอื่นอีกเรื่องหนึ่ง เป็นหน้าที่ของเราที่จะต้องแนะ

หน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลอีกประการหนึ่งนั้นระบุไว้ในกฎหมายขณะนี้คือ  
ในการที่รัฐบาลจะตั้งกรรมการบริหารให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติให้ผู้ว่าการธนา-  
การแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่งด้วย ทั้งนี้เพื่อที่ว่า รายจ่ายใหญ่ๆ  
ในด้านพัฒนา ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้รู้เห็นตั้งแต่ต้นทีเดียว นี่เป็นเรื่อง  
ใหม่สำหรับธนาคารชาติทั่ว ๆ โลกในยุคพัฒนา มีบางประเทศผู้ว่าการธนาคารชาติก็ไม่  
เกี่ยวกับเรื่องสภาพัฒนาเลย เช่น ประเทศสิงกา ผมเข้าใจว่าอินโดนีเซียก็ไม่ค่อยได้เกี่ยว  
ผมคิดว่าที่ไม่ค่อยได้เกี่ยวนี้อาจจะเกิดผลร้ายขึ้น เพราะเหตุว่า กว่าที่งบประมาณพัฒนา  
จะสร้างขึ้นมาสเสร็จ พอสร้างเสร็จแล้วรัฐบาลรับหลักการแล้วก็เท่ากับว่าเงินต้องจ่ายแล้ว  
ต้องเห็นชอบกันแล้ว ทีนี้ ถ้าจะทำแบบโบราณซึ่งธนาคารชาติของอังกฤษเขาทำกันอยู่  
ก็คือว่าธนาคารชาติมีหน้าที่อยู่อย่างเดียว คือมาดูเมื่อเขาทำกันเสร็จแล้ว และก็วิพากษ์-  
วิจารณ์ ตอนนั้นบางกรณีและส่วนมากมักจะสายเกินไปที่จะทักท้วง ในสมัยนี้ธนาคารชาติ  
ของหลายประเทศ รวมทั้งประเทศใหม่ๆ เช่น ออสเตรเลีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ผู้ว่าการ  
ธนาคารชาติได้รับแต่งตั้งให้มีส่วนสัมพันธ์ในสภาพัฒนาเลยทีเดียว ในกรณีเช่นนี้ก็เท่ากับ  
ว่า แทนที่จะรอให้ศึกมาถึงบ้านแล้ว ถึงปากประตูบางขุนพรหม เราไปสู้ศึกที่สะพานขาว  
ที่ถนนกรุงเกษมสภาพัฒนาเสียเลย ข้อนี้ผมเห็นเป็นเรื่องที่จำเป็นในสมัยพัฒนา ประเทศ  
ที่ไม่ทำอย่างนี้มักจะเกิดเรื่องชุลขล็กในเรื่องการพัฒนาอยู่เสมอ

## ๑.๒ คาบเอกชน

เกี่ยวกับภาคเอกชน เราส่งเสริมรัฐบาลด้านหนึ่ง ส่งเสริมเอกชนอีกด้านหนึ่งให้ดำเนินการอุตสาหกรรมไปด้วยดี เรื่องนี้คุณก็ได้ฟังแล้วจากคุณกรรทอง ชูติมา ผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารภายในประเทศ ซึ่งได้มาอธิบายว่าเรามีทางที่จะปล่อยเงินทั้งทางตรงและทางอ้อมทางอ้อมนั้นตามปกติ เราก็ให้ธนาคารพาณิชย์กู้ไป กู้ไปเฉย ๆ ธนาคารพาณิชย์ได้อาตเงิน จะนำเอาหลักทรัพย์รัฐบาลมาวางเป็นประกันแล้วก็รับเงินไป เพื่อที่จะไปลงทุนต่อไป นั่นก็เป็นทางที่เรียกว่า ธนาคารพาณิชย์จะเอาไปใช้ทางใดแล้วแต่เขา เขาได้เงินไปแล้ว ก็เป็นเรื่องของเขาไป แต่ที่เราจะช่วยให้เป็นกิจลักษณะ เป็นทางตรงที่เราเชื่อว่า จะไปสู่ผู้ที่จะต้องการเงินจริง ๆ นั้น เริ่มทำมาในระหว่าง ๑๐ ปีนี้เป็นหลายชั้นด้วยกัน ชั้นเดิมก็พยายามที่จะส่งเสริมทางด้านสินค้าออก โดยวิธีรับช่วงซื้อลดตัวเงิน (re-discount bill) ผ่านธนาคารพาณิชย์เป็นกลไกของการทำ ซึ่งได้บอกมาแล้ว และข้อที่ควรจะบอกก็คือว่า ที่เราทำอย่างนี้ไม่ได้เป็นการแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ กลับเป็นการส่งเสริมธนาคารพาณิชย์ โดยให้ธนาคารพาณิชย์รับเอาเงินไปโดยเราคิดดอกเบี้ยเพียง ๕% ต่อปี ซึ่งเป็นดอกเบี้ยต่ำพิเศษ แล้วก็อนุญาตให้ธนาคารพาณิชย์ไปรับเพิ่มเติมอีก ๒% ต่อปีจากลูกค้า รวมทั้งหมดลูกค้าที่ได้รับประโยชน์ในเรื่องนี้ก็เทียบเท่ากับว่ากู้เงินไปได้อัตรา ๗% ต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ต่ำจากการที่เราขายวงเงินในเรื่องเกี่ยวกับสินค้าออกนี้ เราก็ได้พยายามขยายต่อไปเกี่ยวกับเรื่อง อุตสาหกรรมเกี่ยวกับเรื่องการขายผ่อนส่งชำระ เกี่ยวกับ การเก็บวัตถุดิบไว้สำหรับการอุตสาหกรรม และจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ได้ร่วมกับธนาคารพาณิชย์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อที่จะปล่อยเงินไปสู่ผู้ผลิตทั้งในด้านอุตสาหกรรม และในด้านเกษตรกรรม เป็นที่น่าเสียดายที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนั้นตั้งช้าเหลือเกิน เพิ่งมาตั้งได้ ๒ ปีนี้ ปีนี้ปีที่ ๓ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการร่วมมือกันเป็นอย่างดี ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการผลิตที่เราต้องการ เช่น ฝ้าย ยาสูบ ซึ่งกำลังจะทำต่อไป เรื่องข้าวโพดเรื่องพืชอื่น ๆ และทำให้เกษตรกรสามารถใช้เงินไปลงทุนด้วยอัตราต่ำกว่าที่เคยเป็นมา สามารถที่จะบำรุงที่ดิน ซ่อมแซมหรือใช้พืชผลที่ดีที่ง่ายขึ้น ทั้งหมดนี้ก็เป็นความช่วยเหลือให้เศรษฐกิจไปโดยดี และการพัฒนาเป็นไปโดยดี

ที่ได้กล่าวมานี้ ก็ได้กล่าวแต่เพียงว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีส่วนหนึ่งที่จะให้รายได้ประชาชาตินั้นขยายตัวขึ้น ส่วนนี้ก็เป็นเพียงส่วนเดียว การที่จะขยายขึ้นได้มากเพียงใดนั้น ก็แล้วแต่เรื่องของผู้ดำเนินการบริหารทั้งในด้านวางแผนและผู้ปฏิบัติการ และที่สำคัญที่สุดก็คือทางด้านเอกชน สามารถที่จะใช้ประโยชน์จากการลงทุนของรัฐบาลมากเพียงใด เป็นที่น่ายินดีที่สุดในระบบ ๑๐ ปีที่แล้วมา การพัฒนาที่เป็นไปโดยดีพอใช้ รายได้ประชาชาติได้เพิ่มขึ้น ๘% ต่อปี แต่ยังมีข้อบกพร่องอยู่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทางธนาคารแห่งประเทศไทยช่วยไม่ได้มากนัก ต้องเป็นเรื่องของรัฐบาล กล่าวคือ เรื่องที่การพัฒนาเป็นไปโดยไม่สม่ำเสมอในทั่วประเทศ ส่วนมากภาคกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพฯ ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานี้มากกว่าภาคอื่น ๆ ที่อื่นนั้นถึงแม้ว่าจะลงทุนมากแค่ไหน ความก้าวหน้าในด้านพัฒนาก็ยังต่อยกว่าในภาคกลาง เพราะฉะนั้นเรื่องการจัดสรรรายได้แบ่งรายได้แบ่งผลของการพัฒนาซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอยู่อีกอันหนึ่งที่เราเข้าไปไม่ถึง ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นสถาบันการเงินเข้าไปไม่ถึง ผู้ว่าการธนาคารชาติก็มีส่วนแต่เพียงในฐานะที่เป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ที่จะพยายามช่วยคัดให้เรื่องแผนการพัฒนานั้นเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่มีรายได้น้อย เฉพาะอย่างยิ่งทางภาคอีกสาม

## ๒. การรักษาสถียรภาพให้คู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ที่นี้ มาถึงหัวข้อที่สองที่ว่าด้วยการพยายามให้มีการพัฒนาโดยเสถียรภาพ เสถียรภาพนี้มองในแง่การเงินหมายความว่าเสถียรภาพของค่าของเงินบาท ถ้าหากว่าเราพัฒนาแล้ว เงินบาทลดค่าลงไปทุกที ทั้งภายนอกและภายในประเทศก็เท่ากับว่าเราสร้างปัญหาขึ้นอีก ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในด้านค่าครองชีพสูงขึ้นมาก อย่างตัวอย่างในหลายประเทศเช่น ซิลอน อินโดนีเซีย ที่เคยเห็นกันมาแล้ว ในกานา และอาฟริกาก็เช่นเดียวกัน พยายามพัฒนา แต่การพัฒนานั้นดำเนินไปไม่ได้ดี กลับถอยหลัง ถ้าเงินน้อยเกินไป ก็ทำให้ฝืดเคือง การพัฒนายิ่งเดินไม่ได้แน่ ถ้าหากว่าเงินมากเกินไป เงินก็เพื่อซึ่งเสียหายเช่นเดียวกัน นั่นเป็นอีกทางด้านหนึ่ง เพราะฉะนั้นในเมื่อเราได้มีความมุ่งหมายที่จะทำให้การพัฒนาและการดำเนินเศรษฐกิจดีกว้างขึ้นทุกที มีรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น



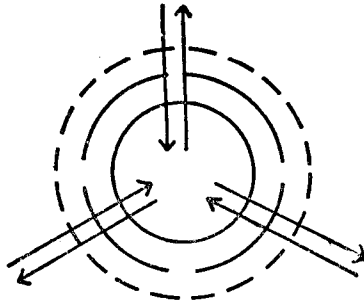
ทุกปี ๆ เราก็จำเป็นที่จะต้องทำให้ปริมาณเงินเป็นไปโดยสมดุลกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ หรืออัตราก้าวหน้าของรายได้ประชาชาติ ที่สมดุลนี้ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นจะต้องเท่ากัน และแท้จริงไม่จำเป็นที่จะต้องเท่ากัน วิธีที่เราคิดที่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยฝ่ายวิชาการเป็นเจ้าหน้าที่นั้น คือว่าคาดคะเนไว้ว่ารายได้ประชาชาติจะขึ้นระยะใดระยะหนึ่งด้วยอัตราเท่าใด และเราจะควรบันดลให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในอัตราเท่าใดในระยะนั้นจึงจะเหมาะสมกัน ตามปกติสูตรที่เราคิดกันไว้ เรียกว่า Rule of Thumb คือ หมายความว่า เป็นสูตรที่เราใช้กันอย่างหยาบๆ ไม่ได้เอารายละเอียดมาวิจัยจนเกินไปนัก สูตรนั้นก็คือว่า ถ้าหากว่าเราคาดคะเนว่า รายได้ประชาชาติจะสูงขึ้น ดีเสียว่า ๘% ในปีนั้นเราก็ควรที่จะให้ปริมาณเงินสูงขึ้นประมาณ ๘% บวกด้วยประมาณ ๒% หรือ ๓% จะเป็นของดี ถ้ามากเกินไปกว่านั้นไม่ดี ถ้าน้อยไปกว่านั้นก็ไม่ดี ทำไมบวกด้วย ๒% และ ๓% คำตอบผมก็คืออย่างนี้ ทุกวันนี้ตามหัวบ้านหัวเมืองคนไทยเราใช้เงินกันน้อย เมื่อเราพัฒนาเพิ่มขึ้นเขาก็ใช้เงินกันแพร่หลายยิ่งขึ้น แม้แต่ว่าไม่มีการพัฒนาถ้าเผยแพร่ไปในชนบท เงินใช้มากขึ้น ๒% หรือ ๓% นั้นมันตามไปด้วย

ปริมาณเงินนี้วัดด้วยอะไร ตอบอย่างคร่าว ๆ ว่า เราเอาธนบัตรที่เราออกใช้ทั้งหมด (ซึ่งมีตัวเลขเปิดเผยออกมาทุกสัปดาห์ในวันพฤหัสบดี) บวกด้วยยอดรวมของสิ่งที่เหมือนกับเงิน คือใช้ได้ทันที กล่าวคือ บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน เงินฝากเพื่อเรียกจ่ายเช็คเมื่อไหร่เรียกได้เมื่อนั้นนี้เป็นเหมือนกับเงิน เราเอาสิ่งเหล่านี้มาบวกกับธนบัตรที่ออกใช้ แล้วก็คาดคะเนว่า ในปีนี้ถ้าเกิดเหตุอย่างนั้นๆ แล้วปริมาณเงินจะเพิ่มขึ้นเท่าไร ถ้าเพิ่มมากเกินไปหรือน้อยเกินไป เหตุอย่างนั้น ๆ ที่ผมว่านี่ต้องไปแก้ไขเสีย เหตุอย่างนั้น ๆ คือ ลูกศรที่ผมเขียนไว้ในรูปสอง

วงกลมแสดงปริมาณเงินที่จะขยายตัวโดยให้สมดุลกับอัตราเพิ่มรายได้ประชาชาติ ถ้ารายได้ประชาชาติเพิ่มด้วยอัตรา ๑๑% ปริมาณเงินควรเพิ่มขึ้น ๑๓%-๑๔% เหตุที่ทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นหรือลดลงนั้นแยกได้เป็น ๔ ประการคือ

๑. ลูกศรคู่ที่หนึ่ง การคลัง
๒. ลูกศรคู่ที่สอง การเงินระหว่างประเทศ
๓. ลูกศรคู่ที่สาม การเงินภายในประเทศ

การคลัง  
 ราชจ่าย สิบเข้า  
 ราชรับ สิบออก



การเงินภายในประเทศ  
 ขยายเครดิต สิบเข้า  
 หดเครดิต สิบออก

การเงินระหว่างประเทศ  
 ชำระเงินเข้าประเทศ  
 ชำระเงินออกไป

รูปที่ ๒ การขยายตัวของปริมาณเงิน

ด้านการคลัง ดูจากแง่การคลัง ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีอย่างเดียวและไม่จ่ายเงินเลย เงินก็ออกจากการหมุนเวียนในหมู่ประชาชนเข้าสู่คลัง นี่เป็นลูกศรออก ลูกศรที่มีลูกศรออกนั้น ออกจากวงการหมุนเวียน คือรายรับของรัฐบาลลูกศรที่มีลูกศรเข้าสู่วงนั้น คือรายจ่ายของรัฐบาล รายรับหมายถึง รายได้คือภาษีอากร บวกด้วยเงินกู้ที่ประชาชนให้รัฐบาลกู้ แต่ไม่บวกด้วยเงินกู้ที่ธนาคารชาติให้รัฐบาลกู้ เอาแต่เฉพาะที่ประชาชนเปลี่ยนถ่ามือไปให้รัฐบาล ไปเข้าคลัง นักศึกษาคงเห็นได้ทันทีแล้วว่า สมมุติว่า ลูกศรอีกสองคู่ การเงินระหว่างประเทศ และการเงินภายในประเทศนั้นเดินอยู่ สิบออกและสิบเข้าเท่า ๆ กัน ถ้าคู่อการคลังนี้รายจ่ายสิบแรงแล้วรายรับสิบเบาว่า คือหมายควมว่างบประมาณขาดดุล (dificit budget) ถ้าเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่าปริมาณเงินที่ออกมาหมุนเวียนภายในประเทศก็จะเพิ่มขึ้น ถ้ากลับตรงกันข้าม งบประมาณเกินดุล กล่าวคือจ่ายต่ำกว่ารับจากประชาชน ก็เท่ากับว่าปริมาณเงินลดลงในการหมุนเวียนนั้น เพราะฉะนั้นงบการคลัง สิบคู่อการคลังนี้เป็นสิบที่สำคัญพอใช้ เพราะเหตุว่างบประมาณแผ่นดินในขณะนี้สี่หมื่นล้านบาท ซึ่งเท่ากับประมาณ ๔๐% ของรายได้ประชาชาติ เวลานี้รายได้ประชาชาติของเราประมาณแสนล้านบาท ซึ่งหมายความว่า สิบคู่อใหญ่ที่สำคัญมากพอใช้ ประมาณ ๓๐-๔๐ ของรายได้ประชาชาติทั้งหมด เพราะฉะนั้นนโยบายการคลังมีส่วนสำคัญในการที่จะไปทำให้ปริมาณเงินสูงหรือต่ำลง

ด้านการค้าระหว่างประเทศ ในด้านการค้าระหว่างประเทศและ การเงินระหว่างประเทศ  
สูบอีกคู่หนึ่งนั้นเป็นเรื่องของดุลชำระเงิน ไม่ใช่ดุลการค้าอย่างเดียวเป็นเรื่องของดุลชำระ  
เงินระหว่างประเทศ และดุลการค้ารวมอยู่ในนั้นด้วย สมมติว่าคุณล้มเรื่องดุลการค้าชำระเงิน  
เอาเฉพาะเรื่องดุลการค้า สูบตัวที่สูบเงินออกนั้นคือสินค้าขาเข้า สูบเข้าคือสินค้าออก  
เพราะอะไร เพราะเหตุว่าเวลานี้มีผู้ซื้อสินค้าจากต่างประเทศเข้ามา ผู้นั้นจำเป็นที่จะต้อง  
เอาเงินบาทไปขอซื้อเงินตราต่างประเทศ และขออนุญาตจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคาร  
พาณิชย์ก็เอาเงินบาทนั้นไปขอซื้อจากธนาคารชาติ จะซื้อจากธนาคารชาติเอง หรือจะซื้อ  
จากทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา จะซื้อจากที่ไหนก็แล้วแต่ ผลสุดท้ายก็ต้อง  
หมายถึงซื้อจากธนาคารชาติ จากแหล่งกลางนี้ แล้วก็เอาเงินบาทให้แก่ธนาคารชาติ เงิน  
บาทจากลูกค้าผู้นำสินค้าเข้า ไปสู่ธนาคารพาณิชย์ไปสู่ธนาคารชาติ ก็เท่ากับสูบออก จาก  
การหมุนเวียนในประชาชน ตรงกันข้าม ผู้ที่ส่งสินค้าออกก็ไปได้รับเงินตราต่างประเทศมา  
จากลูกค้าของเขาในต่างประเทศ เอาเงินตราต่างประเทศมาขายให้ธนาคารพาณิชย์ แล้ว  
ธนาคารพาณิชย์ไปขายให้ธนาคารชาติ ก็เท่ากับว่าเอาเงินบาทสูบเข้าไปในวงการหมุน-  
เวียน นี่เป็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศ

ทีนี้ถ้าพิจารณาออกเหนือไปจากการค้าแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าถ้ามีใครเอาเงินตรา  
ต่างประเทศเข้ามาในประเทศ จะเป็นเข้ามาด้วยการให้เปล่า ให้ลงทุน ส่งเงินมาชำระหนี้  
หรือส่งทหารเข้ามาแล้วมาสร้างฐานทัพในเมืองไทยทั้งหมดนี้เป็นสูบเข้าทั้งหมด เข้าเรื่อย ๆ  
คือหมายความว่า เงินตราต่างประเทศที่ได้รับมานั้นต้องผ่านธนาคารพาณิชย์ไปสู่ธนาคาร-  
ชาติ จากธนาคารชาติเงินบาทออกมาสู่ธนาคารพาณิชย์ สู่วงการหมุนเวียน และตรงกัน-  
ข้าม ถ้าเราส่งเงินไปชำระหนี้ต่างประเทศ นั่นก็เป็นการสูบออก เรื่องที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่าย  
ของทหารอเมริกันในเมืองไทยก็เกี่ยวกับเรื่องนี้ ถ้าปีใดเขามาใช้จ่ายในเมืองไทยเรามัก  
เฉพาะอย่างยิ่งในปี ๒๕๐๙ กับ ๒๕๑๐ ที่เขามาใช้งบประมาณ ๒๑๕ ล้านดอลลาร์อเมริกัน  
ต่อปี มาสร้างสนามบินอยู่ตะเภา มาสร้างสนามบินตากลิ อะไรเหล่านี้ เมื่อเวลาที่เขามา  
ก่อสร้างนั้น ในตอนนั้นเงินเข้าเรื่อย เงินบาทเข้าเรื่อย เข้าไปในวงการหมุนเวียน และ  
ในปี ๒๕๐๙ นั้นปริมาณเงินเพิ่มขึ้นไปถึง ๑๖% ทั้ง ๆ ที่ รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นเพียง  
ประมาณ ๑๑%

ด้านการค้าภายในประเทศ สู้บอกคู่หนึ่ง คือการค้าภายในประเทศ การเงินภายในประเทศ นี้ก็เกี่ยวกับการลงทุน การต้องการเงินเอามาใช้จ่าย การทำไร่ไถนา ต้องไปกู้หนี้ยืมสิน ธนาคารปล่อยเครดิตไปซื้อที่ดิน ไปซื้ออะไรต่าง ๆ อะไรที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจภายใน ประเทศที่มีเงินผ่านมือ ก็มาเข้าสู่คู่หนึ่ง และพูดโดยทั่ว ๆ ไปก็คือว่า ถ้าหากว่าธนาคาร พาณิชย์มาเอาเงินไปจากธนาคารชาติมากแค่ไหน ก็สู้บเข้ามากเท่านั้น ธนาคารพาณิชย์ มาชำระหนี้หรือนำเงินมาสู่ธนาคารชาติมากแค่ไหน ก็สู้บออกเท่านั้น

ที่นี้นักศึกษาจะเห็นได้ว่า สู้บสามคู่นี้เดินด้วยกัน เดินพร้อม ๆ กัน ที่นี้สมมติ ว่าสู้บคู่การคลังแรงไปหน่อย คือหมายความว่า รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายเงินมากมายทีเดียว แล้วก็สู้บเข้าเสียมากทีเดียว แต่ส่วนภาษีอากรนั้นยังคงเป็นไปตามเดิม ไม่ได้ขึ้นภาษีอากร ในกรณีนี้ก็มีช่องทางที่ปริมาณเงินจะมากขึ้นทุกที ๆ จนอาจจะเป็นอันตราย ในแง่ที่ว่าอาจ จะเกินกว่าอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติไปมาก อาจจะเกินกว่า ๒% หรือ ๓% ในกรณี เช่นนี้ผู้ที่มีความรับผิดชอบในธนาคารกลาง ก็จำเป็นจะต้องพิจารณาดูว่าสมควรจะทำ อย่างไร ในเมื่อเกิดปัญหาว่าจะเกิดเงินเพื่อขึ้นแล้ว ก็มีอยู่สองสามวิธีคือ วิธีที่หนึ่ง พยายามไปแก้ไขปริมาณเงินทางด้านการคลัง คือพยายามให้คำแนะนำแก่รัฐบาลว่า ควร ที่จะลดค่าใช้จ่ายลง นั้นวิธีหนึ่ง แต่บางทีทำไม่ได้ เพราะเหตุว่า เวลาที่รัฐบาลจ่ายเงิน มาก ๆ นี้ เช่นไปสร้างอะไรตามโครงการ การที่จะมากลับห้ามลื้อนี้ยากมาก ก็ต้องพยายาม ใช้สู้บด้านนอกของการคลัง คือเก็บภาษีให้ได้มากขึ้น และกู้จากประชาชนให้มากขึ้น นอก จากนั้น ผู้ที่มีความรับผิดชอบก็ต้องไปดูอีกสองสู้บว่า สู้บต่างประเทศนี้เป็นอย่างไร เราควรแก้ไขทางด้านนี้ไหม หรือสู้บภายในประเทศนี้เป็นอย่างไร ตามปกติเราก็มีเครื่องมืออยู่หลายอย่างที่เกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ เช่น เราอยากจะให้ธนาคารพาณิชย์เขาปล่อย เงินให้ประชาชนน้อยลง เพื่อแก้เรื่องการคลังขาดดุล เราก็ทำได้โดยที่ทำตามตำราเรียน ของคุณ คือ ขึ้นอัตราเงินสดสำรองของธนาคารพาณิชย์หรือขายหลักทรัพย์ให้แก่ธนาคาร พาณิชย์ หรือเรียกเงินคืนจากธนาคารพาณิชย์ ถ้าเขาเป็นลูกหนี้อยู่อย่างนี้ ทำให้ธนาคาร พาณิชย์ต้องหดเครดิตของตัวเอง ถ้าหากทางด้านการค้าระหว่างประเทศเลวลง จะมีทางช่วย เหลืออย่างไร นี้ก็ต้องไปทำทางด้านสู้บนี้เหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตาม ผมก็เห็นจะไม่จำเป็น

ต้องอธิบายให้ละเอียดเพราะเวลาน้อย จะอธิบายแต่เพียงว่า เวลาแต่ละช่วง ๆ ของการทำงานนั้น เราจำเป็นจะต้องคาดคะเนอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติว่าจะเพิ่มขึ้นเพียงใด แล้วก็พยายามปรับการทำงานของรัฐบาลนี้ให้ปริมาณเงินไปได้จนพอสมควร แต่การคาดคะเนนี้ก็อาจจะผิดได้ ซึ่งอาจจะเกิดความเสียหายได้ ฉะนั้น ข้อสำคัญคือตัวเลขสถิติทั้งทางด้านการผลิต การค้าขาย กับทางด้านปริมาณเงินจะต้องได้มาโดยถูกต้องพอใช้ และได้มาโดยรวดเร็วทันใจ ถ้าเราต้องมาเดาเอา ก็มีทางพลาด และการเดานี้จำเป็นจะต้องเดาโดยมีหลักการ แต่อยากจะพูดว่ามีความไม่แน่นอนอยู่มาก และส่วนรัฐบาลนี้บางเรื่องเราก็ทำได้เร็ว บางเรื่องเราก็ทำได้ช้า เพราะฉะนั้น เราจะต้องใช้วิธีการให้มากพอสมควร ในการใช้ดุลยพินิจ การผิดพลาดนี้มีได้แน่ ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในสามสี่ปีที่แล้วมา สูตรของผมที่ว่ามาเมื่อกี้ คือ  $X$  บวกกับ  $2\%$  ถ้าหากว่าอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติเท่ากับ  $X$  อัตราเพิ่มของปริมาณเงินควรจะเพิ่ม  $X$  บวกด้วย  $2\%$  หรือ  $3\%$  ซึ่งก็พลาดไปอย่างที่ว่าเมื่อกี้ ในปี ๒๕๐๙ กว่าเราจะรู้ว่าอเมริกั้นเขาจะมาใช้จ่ายเงินมากถึงเพียงนั้นก็สายเกินไปเสียแล้ว ด้วยสาเหตุจากเรื่องความลับในราชการทหาร อัตราเพิ่มของปริมาณเงินในปีนั้นก็โตงขึ้นไปถึง  $16\%$  และอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติเพิ่มไปเพียง  $11\%$  เท่านั้น ในปีต่อ ๆ มาเราก็พยายามแก้ แก่ข้อนี้ รัตเข้ามาและรัตเข้ามามากเกินไปสักหน่อย คราวนี้อัตราเพิ่มประมาณ  $8\%$  ที่เงินลงมา  $8\%$  เหมือนกัน เช่นนี้ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Hit and Miss” ภาษาไทยหรือจีนเรียกว่า “เฮงชวย” ก็มี แต่เราก็พยายามทำให้ดีที่สุดตามหลักการที่ว่านี้คงจะไม่พลาดมากนัก แต่มีความหวังอยู่อย่างหนึ่งว่า ต่อไปถ้าหากว่าสถิติทั้งหลายและการคาดคะเนดีขึ้น ค่อย ๆ ทำค่อย ๆ ไป มันก็จะดีขึ้น

ในเวลานี้การออกธนบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทยเราไม่ค่อยเป็นห่วงแล้ว มันเป็นไปตามอัตโนมัติ พอธนาคารพาณิชย์เขาต้องการเงิน ฤดูนี้ฤดูเก็บเกี่ยว ตั้งแต่เดือนตุลาคม พฤศจิกายน ธันวาคม มกราคม นี้ เขาต้องการเงินมาก เขาก็เอาเงินตราต่างประเทศมาขอซื้อเงินบาทเรา เราก็เอาเงินตราต่างประเทศนั้นเข้าทุนสำรองเงินตรา และออกธนบัตรมาจ่ายไปให้แก่ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ก็เอาไปจ่ายแก่ลูกค้า ลูกค้าผู้ส่งออกเขาก็เอาไปซื้อพืชไร่ เสร็จแล้วเขาก็ส่งไป พอส่งไปเงินตราต่างประเทศก็

เข้ามาอีก เวียนกันอย่างนี้ นี่เป็นอัตโนมัติแล้ว ฤดูนี้เป็นฤดูที่เราออกธนบัตรมาก ฤดูต่อไปหลังจากมกราคมแล้ว กุมภาพันธ์ มีนาคม นี่เป็นฤดูที่เสียภาษี บริษัทห้างร้านต้องการเงินอีก ฤดูนี้ถ้าคุณไปศึกษาดูจากรายงานของธนาคารชาติ กราฟของธนบัตรออกใช้นั้นเพิ่มขึ้นมาก ถึงเดือนเมษายน บางคนก็ใช้จ่ายค่าเล่าเรียนลูก เดือนพฤษภาคมต้องใช้จ่ายมาก ไปตากอากาศบ้าง อะไรเหล่านี้ พอพฤษภาคมไป ก็ลดลง ธนบัตรหดลง ในทางปฏิบัติเราก็เอาเงินตราต่างประเทศออกจากทุนสำรองมาใส่ในบัญชีของฝ่ายการธนาคาร แล้วก็เอาเงินบาทจากฝ่ายการธนาคารเข้าฝ่ายออกธนบัตรธนาคาร ทำแบบนี้ก็ได้เรื่อยๆ โดยไม่ต้องคิดคาดคะเนล่วงหน้า เรื่องทั้งหมดนี้มีความแน่นอนบ้าง ไม่แน่นอนบ้าง แต่หลักการเป็นอย่างนี้ คือ ถ้าดูทั้งปีแล้วสูตรก็เป็นอย่างที่ผมว่า แต่มันมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวไปตามฤดูกาล (seasonal fluctuations) อยู่ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่เราจะต้องไปทำโดยปกติ

การรักษาเงินสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ในฐานะที่ดี อยู่ในฐานะที่ควรจะเป็น และการจัดการเพื่อที่จะให้ได้ผลประโยชน์ให้ดีที่สุดนั้น ก็เป็นหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย เงินสำรองก็ขึ้น ๆ ลง ๆ ลงเสมอ บางทีเช่นเมื่อตอนสงครามเกาหลี เราค้าขายได้ดี เงินสำรองก็ขึ้น พอต่อมาลดลง พอเลิกสงครามเกาหลีก็ลงไปเกือบหมดก็มี เกือบเกลี้ยงเลยก็เคย เมื่อผมรับหน้าที่เป็นผู้อำนวยการเมื่อสิบปีที่แล้วนั้น เงินสำรองอยู่ในระดับประมาณ ๓๐๐ ล้านดอลลาร์อเมริกัน เศรษฐกิจที่ในระหว่าง ๑๐ ปีนี้ เงินสำรองก็เข้ามาเรื่อยๆ ค่าขายดี และดุลการชำระเงินก็ดีขึ้นมาจนถึงพันล้าน ผสมกับที่ทหารอเมริกันเอาเงินมาใช้ซึ่งเป็นผลพลอยได้มาด้วย เงินก็ขึ้นมาเรื่อยๆ เพราะฉะนั้นในเวลานี้ที่ด้อยลงไปก็เพราะเหตุว่าพืชผลในปี ๒๕๑๐ ของเราไม่ค่อยดี ค่าขายไม่ค่อยดี ทุนสำรองก็ด้อยลงไปบ้าง เวลานั้นตัวเลขสุดท้ายคือ ๙๗๐ ล้านดอลลาร์อเมริกัน ที่นี้ปัญหาที่มีขึ้นอีก ไปไหนมาไหนคนก็ชอบถามว่าผู้ว่าการจะว่าอย่างไร ทหารอเมริกันออกไปแล้ว เงินจะหมดแล้ว จะทำอย่างไร เขาไม่มาใช้เงินอีกแล้ว ผมก็บอกว่า เมื่อก่อนนี้เราก็ไม่เคยให้ทหารอเมริกันเข้ามา ก็เคยสะสมเงินสำรองได้ด้วยฝีมือของเราเอง ในสมัยผมนี้จาก ๓๐๐ ล้านดอลลาร์อเมริกันมาจนกระทั่งเมื่อ ๒๕๐๙ - ๒๕๑๐ อย่างน้อยก็ ๗๐๐ ล้าน ๘๐๐ ล้านดอลลาร์

อเมริกัน เรายังทำได้ ตอนนี้จะจะไปก็ไปซี เราก็แก้ปัญหาของเราไป และข้อหนึ่งใจ  
ในเรื่องที่ทหารอเมริกันไปนี้เรื่องเงินสำรองไม่หนักใจเท่าไร เพราะเหตุที่เราพอจะแก้ไข  
ได้ ที่หนักใจก็คือว่า สินค้าขาออกของเราน้อยในตอนนั้น ข้อนั้นแหละเป็นข้อที่ร้าย และที่  
ร้ายที่สุดก็คือว่า ข้ามหัทจักรวรรย์เกิดขึ้นหลายแห่ง ฟิลิปปินส์ อินเดีย ฯลฯ ต่างคนต่างก็  
คุยโวขมงว่า ต่อไปนี้ไม่ต้องซื้อข้าวไทยแล้ว จริงหรือไม่จริง หรือจะจริงในอนาคตแค่ไหน  
ก็ไม่รู้ แต่ปัจจุบันนี้ค่อนข้างจริงเพราะว่าราคาข้าวต่างประเทศตก ทำให้เรามีรายได้จาก  
การค้าระหว่างประเทศ (export earning) น้อยลง เพราะฉะนั้น ข้อนั้นเป็นข้อที่น่าห่วง  
เพราะสองเรื่องมาทับกันเข้า ทหารอเมริกันไปอย่างเดียวกันไม่เป็นไร ขอให้ข้าวเราขายดี  
หรือทหารอเมริกันอย่าเพิ่งไปเลย ข้าวจะตกก็ไม่ว่า แต่นี่สองเรื่องมันซ้อนกัน เฉพาะจะนั้น  
จะอย่างไร ผมก็เสนอรัฐบาลไปหลังจากที่เราปรึกษาหารือกันหลายฝ่ายแล้วว่า ที่เรา  
สะสมเงินสำรองเหล่านี้มากก็เพื่อไม่ใช่จะเป็นปุ้โสมเผ่าทรัพย์ เพื่อที่จะใช้ในยามยาก  
เหมือนกับคนธรรมดาเก็บหอมรอมริบไว้ พอเจ็บป่วยเข้าหากินไม่ได้ ก็จะได้เอามาใช้  
ฉันทัดก็ฉันทันนั้น แต่ว่าอย่าใช้ให้มากนัก อย่าใช้ให้จนกระทั่งเป็นหนี้สินล้นพ้นตัว ในกรณี  
นี้ เท่าที่ธนาคารชาติคาดคะเนดูแล้วรู้สึกว่ ถ้าไม่มีอะไรเกิดขึ้นหมายความว่าถ้ามีหายนะ  
ทั้งสองด้าน หายนะทางเศรษฐกิจนี้หมายความว่าเงินก็ไม่เข้าจากอเมริกัน และขายสินค้า  
ก็ไม่ค่อยดีนัก ในสองปีข้างหน้าเราอาจจะเสียทุนสำรองไปประมาณ ๒๐๐ กว่าล้านเหรียญ  
อเมริกัน ถ้าเช่นนั้นน่าตกใจใหม่ ก็น่าตกใจเหมือนกัน แต่ว่าไม่ถึงขนาด เพราะคนที่เขาไม่  
มีทุนสำรองเขายังอยู่กันได้ อินโดนีเซียนี้ก็ติดลบ ซีลอนก็ติดลบ แต่ไม่ได้หมายความว่า  
เราจะเอาเยี่ยงอย่างเขาอย่างนั้น คนไทยต้องมีเงินติดกระเป๋าไว้ ไม่งั้นขึ้นรถเมล์กลับบ้าน  
ไม่ได้

ระหว่างที่เราจะเสียทุนสำรองไปประมาณ ๒๐๐ ล้านเหรียญอเมริกันนี้ เราต้อง  
แก้ไขให้ได้ สิ่งที่จะต้องแก้ไขที่สำคัญที่สุดก็คือ พยายามผลิตให้มากขึ้นเพื่อส่งออกให้มากขึ้น  
และผลิตสินค้าอย่างใหม่ ถ้าข้าวขายไม่ดี เราต้องกลับตัวได้ เมื่อ ๑๖ ปีมาแล้วสภาพการณ์  
ก็เป็นเช่นเดียวกันคือ เมื่อเลิกสงครามเกาหลีใหม่ ๆ เมื่อตอนสงครามเกาหลี ค.ศ. ๑๙๕๐  
นั้นเราร่ำรวยเหลือเกินเมืองไทยนี้ เพราะทั้งโลกมีแต่ข้าวไทยเท่านั้น ไม่มีคนอื่นขาย พม่า

ก็รบกันยังไม่เสร็จ เกาหลีรบกัน อเมริกันก็ช้อทงตีบุกและแยง ราคาดี พอถึงปี ๑๙๕๒ เขา เลิกรบกันที่เกาหลี ตีบุกก็แยงลดราคา และข้าวพม่าก็ผลิตได้มากขึ้น คือเขาเลิกตีกัน เมื่อ ก่อนนี้พวกรงค์แดงกับรงขาวในพม่าช้อดตีกันเรื่อย ก็ขายข้าวออกไม่ได้ ตอนหลังเขาเลิกตี กันแล้ว ราคาดีขึ้น ข้าวก็ผลิตเพิ่มขึ้น ซึ่งเขาเคยเป็นจ้าวโลกมาก่อน พม่าเคยเป็น นัมเบอร์วันเรื่องการขายข้าว เรานัมเบอร์สาม อินโดจีนแต่ก่อนนั้น รวมทั้งเขมร เวียดนาม ลาว เขาส่งเป็นที่สองในโลก แล้วที่นี้พม่าก็กำลังขึ้นมา เวลานั้นเราก็ดือดร้อนอยู่มาก ซึ่งในเวลานั้นเราก็ดือได้แก้ไขเศรษฐกิจของเราหลายทาง ทั้งในด้านการค้าและระบบการเงิน ระหว่างประเทศและการคลัง แก้ไขมาจนกระทั่งสภาพการคลังเป็นไปโดยดีแล้ว คือก่อนนี้ กรมบัญชีกลางไม่ค่อยได้ทำบัญชีเท่าไร ทั้ง ๆ ที่ช้อ "บัญชีกลาง" อยู่แล้ว บัญชีต่าง ๆ งบดุล งบปีของรัฐบาลนั้นบางที่ล่าช้าถึง ๑๐-๑๒ ปีก็มี เดียวนี้เขาทำเรียบริ้อยดีแล้ว ระบบ การคลัง ระบบเศรษฐกิจจะไรต่าง ๆ นี้ก็แก้ไขมา เมื่อแก้ไขมาได้จนกระทั่งเรียกว่า บ้าน เมืองสภาพทางเศรษฐกิจเป็นไปโดยราบคาบเรียบริ้อยแล้ว ผลก็คือประชาชนเขาก็ผลิตของ ได้ แล้วมีหน้าช้อเราดือสามารถที่จะทำถนนหนทางให้ดีขึ้นกว่าแต่ก่อนนี้ ถนนสายแรกที่ ทำถูกแบบมาตรฐานของสากลคือ ถนนจากสระบุรีไปโคราช ซึ่งเดี๋ยวนีกลายเป็นถนนเก่า ไปแล้ว ก่อนนี้เมื่อสมัยเสร็จใหม่ ๆ พวกเราเดินเดินกันเหลือเกิน ถนนสระบุรี - โคราช นี้เป็นของวิเศษไม่เคยเห็น ก่อนนี้เราจะเดินทางไปภาคอีสาน หรือไม่ต้องไปทางภาคอีสาน หลอกจากกรุงเทพ ๆ ไปสระบุรีแค่นี้ คนแก่คนเฒ่า เด็ก ๆ กลายเป็นฝรั่งผมแดงไปหมด ถนนลูกรัง ฝุ่นคลุ้งเหลือเกิน เดียวนี้เคยชินกับถนนเหล่านี้แล้ว แต่สมัยนั้นถนนดีเช่นนั้น ี่ไม่มี เราเริ่มตัดถนนไปโดยอเมริกันมาทำให้ดู เสร็จแล้ว ข้าวโพดก็ออก เนื่องจากมีถนน ดี ปอกก็ออก มันสำปะหลังก็ออก นี้หมายความว่าทางสายชลบุรีถนนหนทางดี พืชผลก่อนนี้ เรามีส่งออกเพียง ๔ อย่าง ก็ออกมาได้ถึง ๗-๘ อย่าง และเดี๋ยวนีก็ยังมีของที่ควรจะ ออกเพิ่มขึ้น ถ้าหากเราทำกันจริง ๆ ความเจริญที่เราได้รับมาใน ๗-๘ ปีหลังนี้ เป็นผล เมื่อ ๗-๘ ปีก่อนนี้ คือหมายความว่าเมื่อเลิกสงครามเกาหลีก็เปลี่ยนแปลงระบบและผลก็ สะท้อนมาจนถึงปัจจุบันนี้ เดียวนี้เราก็ดือมาสู่สภาพเลิกสงครามเกาหลีอีกแล้ว ตอนนีกำลัง เดือดร้อน ต้องใช้ฝีมือแก้ไข ต้องให้มีแผนในการที่จะผลิตสินค้าเกษตรกรรมให้มากขึ้น



เพื่อที่จะส่งออกไปมากขึ้น วางเป็นโครงการมาเพื่อที่จะระดมเงินระดมพลไปทำให้เต็มที่  
นี่เป็นเรื่องสภาพการณ์ในปัจจุบันนี้

ที่กล่าวแล้วเป็นตัวอย่างนี้ ก็เพื่อให้คุณเข้าใจว่าเราในฐานะที่เป็นผู้ว่าราชการ  
และรองผู้ว่าราชการนาครชาติ เราทำกันและรับผิดชอบกันในเรื่องนี้

## ส่วนที่สอง ศิลปะแห่งการดำเนินนโยบาย

เมื่อพูดมาถึงเรื่องหลักวิชามากแล้ว ก็อยากจะพูดถึงศิลปะที่กล่าวมาก่อนและ  
เรียกว่าวิชานี้ คือเป็นของที่แน่นอน มีหลักการแน่นอน มีเหตุผลและพิสูจน์ทดลองกันได้  
แต่เวลาปฏิบัติอาจจะไม่ตรงกันก็ได้ แต่ข้อที่เรียกว่าศิลปะนี้เกี่ยวกับเรื่องที่ไม่เป็นของแน่นอน เป็น **Art** ไม่ใช่เป็น **Science**

ศิลปะในการปฏิบัตินั้นได้แก่ปัญหาว่า ควรจะทำตัวอย่างไร ควรจะปกครองคน  
อย่างไร ควรจะไปพูดกับนายกรัฐมนตรีอย่างไร ควรจะเถียงกับรัฐมนตรีนั้นหรือรัฐมนตรีนี้แค่  
ไหน นี่เป็นศิลปะสอนกันไม่ได้ แต่ก่อนที่จะไปถึงเรื่องนั้น ผมคิดว่าควรจะอธิบายถึงเรื่อง  
ความสัมพันธ์กับธนาคารพาณิชย์สักนิด ซึ่งอยู่ในขอบข่ายของศิลปะเหมือนกัน

### ก. ความสัมพันธ์กับธนาคารพาณิชย์

ข้อแรกการติดต่อกับธนาคารพาณิชย์ทำอย่างไร ซึ่งคุณประจิตร ยศสุนทร  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ได้มาบรรยายให้ฟังแล้วว่า ทางธนาคารแห่งประเทศไทย  
มีหน้าที่ตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และได้พูดถึงเรื่องอัตราส่วนระหว่างเงินยอดต่าง ๆ เงินกองทุนกับลูกหนี้รายใหญ่ เงินกองทุน  
กับเงินฝาก ฯลฯ คุณได้รับคำอธิบายถี่ถ้วนแล้ว ผมก็จะไม่บรรยายซ้ำเพราะไม่ใช่หน้าที่  
แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะพยายามให้ธนาคารพาณิชย์ทำตามกฎหมาย คือทำตามที่เรา  
ต้องการ ไม่ใช่เหตุอื่น มีเหตุอย่างเดียว เวลาจะทำลูกสูบตามรูปที่สองให้มันเดินอย่างไร  
ต้องอาศัยธนาคารพาณิชย์ ถ้าธนาคารพาณิชย์ทั่ว ๆ ไปคือตั้งโกหกกับเราอยู่เรื่อย ๆ เช่น  
เราบอกว่าอย่าไปทำผิดกฎหมายเขาก็ไปทำผิดกฎหมาย เราไม่รู้ แล้วเวลาที่ต้องให้หุดเครดิ

ยึดเครดิต เราจะอย่างไร เพราะฉะนั้นธนาคารพาณิชย์ก็คล้าย ๆ กับเครื่องมือของธนาคารชาติ เมื่อเราไม่รู้จักเครื่องมือดี หรือว่าควบคุมเครื่องมือไม่ได้ หรือเครื่องมือที่เออเต็มที การที่จะเลือกใช้นโยบายอะไรก็ได้ประโยชน์ เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะให้ธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคงและมีความซื่อสัตย์และแจ้งความจริงให้เราทราบอยู่เสมอ ทุกวันนี้การควบคุมธนาคารพาณิชย์ไม่ได้ผลร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่ก็ดีขึ้นมากหลังจากกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้ออกแล้ว ก่อนนี้ไม่ได้คุมเลยคุมไม่ไหว และเราได้ตั้งหน่วยงานที่จะควบคุมได้ไม่ถึงร้อยเปอร์เซ็นต์ อย่างน้อยก็ได้แปดสิบเปอร์เซ็นต์ ที่ทำผิดกฎหมายก็ยังมียูบ่าง ก็เรียกว่าพอจะมีเครื่องมือเครื่องใช้ใช้ได้ นอกจากธนาคารพาณิชย์แล้วเรายังจำเป็นที่จะต้องใช้สถาบันการเงินต่าง ๆ อีกเยอะแยะที่จะต้องช่วยทำ แต่ทุกวันนี้ไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายก็ไม่รัดกุม เช่น บริษัทประกันชีวิต ประกันภัยก็คล้าย ๆ กับกฎหมายธนาคารพาณิชย์นี้ แต่เผอิญไปขึ้นกับกระทรวงเศรษฐกิจ ความเห็นอันสัตย์จริงของผมว่า บริษัทประกันชีวิตนั้นควรจะขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลัง เพราะเหตุว่าเกี่ยวกับเรื่องเงินไม่ผิดกับธนาคารพาณิชย์ แต่ส่วนบริษัทประกันภัยนั้นไปขึ้นอยู่กับกระทรวงเศรษฐกิจก็ไม่เป็นไร แต่การควบคุมบริษัทประกันชีวิตนั้นควรอยู่ที่คลังเพราะเป็นสถาบันการเงินที่ให้เครดิตได้สำคัญมากเกี่ยวกับการเงินมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามเรื่องเหล่านี้สถาบันต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกหุ้น ออกหุ้นกู้อะไรต่าง ๆ นี้ เราจำเป็นที่จะต้องพิจารณาควบคุม เวลานี้ธนาคารแห่งประเทศไทยร่วมกับสถาบันอื่น เช่นคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและที่อื่นเราพยายามร่วมทำกันอยู่ ศึกษาว่าจะขยายการควบคุมให้ออกไปจากธนาคารพาณิชย์ขยายวงกว้างไปสู่สถาบันการเงินอื่นได้อย่างไรบ้าง

แต่อย่างไรก็ตาม ในการควบคุมเหล่านี้เป็นเรื่องการควบคุมระหว่างผู้ควบคุมกับผู้ถูกควบคุม มองจากแง่ที่เลยไปจากกฎหมายแล้วความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นเรื่องสำคัญมากหมายความว่า เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนกระทั่งผู้ว่าการรองผู้ว่าการ ก็จำเป็นที่จะต้องมีความสัมพันธ์ดีพอใช้กับผู้จัดการใหญ่และกรรมการธนาคารพาณิชย์ และเป็นขนบธรรมเนียมของโลกที่เขาใช้วิธีนี้กันอยู่ เพราะเหตุว่าจะไปเล่นโปลิติจัมขโมยกับธนาคารพาณิชย์ ขโมยมันวิ่งเร็วกว่าโปลิศ ตามปกติแล้วบางทีเราออก

กฎอะไรไปเป็นกฎที่ตายตัวพลิกแพลงยาก บางทีเขาก็หนีหรือเลี่ยงกฎไปได้ เพราะฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารพาณิชย์กับธนาคารกลาง จึงมีศิลปะอันหนึ่งซึ่งเขาเรียกว่า **Persuasion** คือการเกลี้ยกล่อมเรียกร้องความเห็นใจ เรามีการปรึกษาหารือกัน อยู่เสมอ เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของธนาคารชาติร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่ของสมาคมธนาคารไทยเป็นประจำเดือน เดือนหนึ่งธนาคารชาติเป็นเจ้าของบ้างเลี้ยงเองอีกเดือนสมาคมธนาคารไทยเลี้ยง เลี้ยงหลังจากที่ได้พูดจาปรึกษาหารือกันแล้ว บางทีเขาก็ถือว่าเราว่าเราเข้มงวด อย่างนั้นอย่างนี้ เราก็ต่อว่าเขาว่า เขาทำผิดกฎหมายอย่างนั้นอย่างนี้ ปรึกษาหารือกันหรือ บางทีเราก็ร่วมกันต่อว่าคนอื่น เช่นกรมสรรพากรไปทำอะไรรังแกธนาคารพาณิชย์ซึ่งไม่ถูกอะไรเหล่านี้ เราก็ช่วยเขา นี่เป็นวิธียุติวิธีที่เราจะต้องประสานประสมกับเขา เป็นเรื่อง ที่ถือเป็นหน้าที่สำคัญ และถ้าจะพูดไปแล้วตามความเห็นผมนี้คนเราที่ไปควบคุมอะไรเขา และพูดอะไรให้เขาเชื่อ ต้องทำแบบโบราณ ถ้าคุณอ่านหนังสือเรื่องจินโบราณ ก่อนที่เขา จะทำการใหญ่อะไร เขาจะต้องชำระล้างร่างกายให้สะอาด กินเจกินผักพักหนึ่งแล้วเวลาจะ ไปสร้างของวิเศษอะไรจะดีทำให้ขลังขึ้นได้ ถ้าผู้ว่าการธนาคารชาติ หรือผู้ใหญ่ในธนาคาร โดยเฉพาะไปประพาศสามะเลเทเมา ไปทำทาจริดหรือว่าไปพูดเท็จ หรือว่าไปทำเห็นแก่ได้ในทางลาภสักการแล้ว จะไปพูดอะไรเขาก็ไม่เชื่อ เขากลับจะหัวเราะเยาะเอาเสียด้วย เพราะฉะนั้น หลักการในขั้นนี้คือความประพาศในการดำรงตนของผู้ใหญ่ในธนาคาร เฉพาะผู้ว่าการรวมทั้งผู้อำนวยการต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมาก นอกจากว่าจะมีสัมพันธ์ อันดี เช่นตีกอล์ฟด้วยกัน แข่งขันกัน ยอมให้เขาชนะบ้าง เราชนะบ้าง อะไรเหล่านี้ เลี้ยงกันไปเลี้ยงกันมา นี่เป็นของสำคัญเหมือนกัน ถ้าหากว่าเราประพาศไม่ดีแล้ว ถึงเขา จะกลัวเราเพราะเหตุว่าเรามีอำนาจมีอาญาสิทธิ์อยู่ในมือตามกฎหมาย แต่ไปพูดอะไรเขาไม่ ค่อยเชื่อ นี่เป็นเรื่องสำคัญ

## บ. ความสัมพันธ์กับทางราชการ

คุณธรรมข้อนี้ ศิลปะข้อนี้กินความไปจนกระทั่งถึงการติดต่อระหว่างผู้ใหญ่ของ ธนาคารชาติ กับผู้ใหญ่ของทางราชการ ตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารชาตินี้ ในทำเนียบ

ราชการไทยเป็นตำแหน่งที่ต่ำกว่ารัฐมนตรี และเราจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับรัฐมนตรีอยู่ เฉพาะอย่างยิ่ง รัฐมนตรีคลัง ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเป็นผู้กำกับการทำงานของธนาคารชาติ ไม่ใช่แต่เฉพาะแต่ผู้ว่าการเท่านั้น ผู้ใหญ่คนอื่นในธนาคารชาติด้วย เพราะฉะนั้นการติดต่อกับรัฐมนตรี เพื่อที่จะเกลี้ยกล่อมรัฐมนตรีให้ดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งที่ธนาคารเห็นสมควร ก็ย่อมเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะถ้านโยบายต่างๆ ไม่ประสานกัน การดำเนินราชการแผ่นดินก็จะเป็นไปได้โดยราบรื่นมิได้ เช่น ถ้างบประมาณแผ่นดินตั้งรายจ่ายไว้เกินกำลัง จะทำให้เงินเฟ้อ ถ้าแก้ไขไม่ได้และต้องการจะรักษาเสถียรภาพไว้ ทางธนาคารชาติก็จำเป็นต้องจำกัดทางด้านการเงินด้านอื่น หมายความว่าเงินที่ปล่อยให้ชาวไร่ชาวนากับพ่อค้าอุตสาหกรรมจะต้องน้อยลงไปจะต้องไปหุดเคเรดิตทางธนาคารพาณิชย์ ถ้าเป็นเช่นนั้นอาจจะเสียหาย นี่เป็นเรื่องที่เราจะต้องพูดกับรัฐมนตรีแทบทุกปี ถ้าเราไม่สามารถที่จะเกลี้ยกล่อมท่านได้ หน้าที่ของผู้ว่าการธนาคารชาตินี้จะด้อยลงไป ความรับผิดชอบและประโยชน์ที่เราจะทำให้ก็จะเสียหายไปเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นในการที่จะติดต่อกับรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีความเชื่อถือให้รัฐบาลหรือบุคคลในรัฐบาลเชื่อถือได้ว่าเราไม่ได้เห็นประโยชน์ของแผ่นดิน ผู้ว่าการและผู้ใหญ่ในธนาคารชาติจะต้องมีความกล้าหาญพอสมควร คือ ต้องสามารถที่จะพูดขัดได้ ถ้าอะไรที่ไม่ดีแล้ว จำเป็นจะต้องพูดได้ ถ้าไม่มีความกล้าแล้ว อย่าเป็นดีกว่า เพราะเหตุว่าไม่ได้ทำหน้าที่ ถ้ามีอะไรมั่วแต่เอออๆ ค่ะๆ ไปก็เสียท่า คงเหลวและแท้จริงเรื่องนี้ไม่ใช่แต่ธนาคารไทยเท่านั้น ทั่วโลกผู้ว่าการธนาคารชาติเขาก็เป็นคนที่จะต้องคอยแนะนำรัฐบาล มีหน้าที่ที่จะคอยแนะนำในเรื่องเศรษฐกิจ ถ้ามีมั่วแต่ไปกลั้วรัฐบาลในฐานะที่เป็นจอมพลบ้าง นายพลบ้าง ก็บกพร่อง ผู้ว่าการธนาคารชาติหรือผู้ใหญ่ในธนาคารชาติเป็นนักบุญไม่ได้ ต้องเป็นผู้ที่ทำงานสุจริต และจะหนึ่งเป็นทองไม่รู้ร้อนไม่ได้เมื่อจำเป็นจะต้องติงรัฐบาลก็ต้องท้วง ไม่ท้วงก็บกพร่องต่อหน้าที่ การพูดขัดผู้ใหญ่นี้มีหลักการอยู่ว่าให้ขัดต่อหน้า อย่าไปนินทาลับหลัง ถ้าใครถูกขุบขิบนินทาลับหลัง ปฏิบัติก็คือจะต้องไม่พอใจอย่างมาก แต่เมื่อเราได้ท้วงติงผู้ใหญ่อ่านต่อหน้าแล้วท่านยังไม่เชื่อฟัง ต่อจากนั้นเราก็มีสิทธิที่จะพูดให้คนอื่นฟังได้โดยสุจริตใจ

อย่างไรก็ตาม ขอให้เข้าใจให้ชัดว่า ระหว่างรัฐบาลกับธนาคารชาตินั้นรัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อประชาชนสูงสุด ธนาคารชาติเป็นเพียงหน่วยงานหน่วยหนึ่งของรัฐบาล ในกรณี

ที่รัฐบาลเดินนโยบายซึ่งผู้ว่าการธนาคารชาติไม่เห็นด้วยและคัดค้านแล้ว แต่ยังไม่สามารถ  
เกลี้ยกล่อมได้ ถ้าเป็นนโยบายที่สำคัญถึงขนาดเกี่ยวกับหลักการหรือความหมายนะ ผู้ว่าการ  
ธนาคารชาติก็มีทางออกอยู่อีกทางหนึ่งที่จะคัดค้านคือลาออก การที่ผู้ว่าการธนาคารชาติ  
ไม่ว่าที่ไหนลาออกโดยไม่แสดงเหตุผลนั้น เป็นการคัดค้านอยู่ในตัว ถ้าลาออกไปโดยไม่  
เหตุผลว่า แก่แล้ว เลิกแล้ว ไม่เอาแล้ว หรืออยู่ ๑๑ ปีแล้วจะขอลาออกหรือป่วย หรือ  
อยากจะทำหน้าที่อื่น นั่นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ว่าถ้าเขาออกเฉยๆ โดยหน้าบึ้งๆ นี่แปล  
ว่าเขาคัดค้าน ใครๆ เขารู้กันทั่วโลก หรือออกโดยไม่หน้าบึ้ง แต่เขียนหนังสือถึงรัฐมนตรี  
คลังว่า การที่ข้าพเจ้าลาออกเพราะเหตุว่าข้าพเจ้าไม่เห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล นี่เป็น  
การคัดค้านอย่างชัดแจ้งก็เป็นธรรมเนียมที่เขาทำกันอยู่ แต่ไม่ควรทำบ่อยนัก ทำบ่อยนัก  
ไม่ศักดิ์สิทธิ์ ควรที่จะเอาเรื่องสำคัญ ๆ จริง ๆ

### ค. ความสัมพันธ์กับบุคคลภายใน

ไหน ๆ ก็พูดถึงเรื่องศิลปะของการดำเนินงานเหล่านี้ และความสัมพันธ์กับบุคคล  
ภายนอกแล้ว อยากจะอธิบายถึงเรื่องความสัมพันธ์กับบุคคลข้างใน ผู้ว่าการธนาคารชาติ  
และรองผู้ว่าการ เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดของธนาคารก็ตาม แต่ถ้าไม่ได้อาศัยการปฏิบัติ  
งานอันดีอันชอบของพนักงานทั้งผู้ใหญ่ผู้น้อยแล้ว ก็ย่อมจะดำเนินงานไปได้ดีได้ยาก แม้ว่า  
นโยบายจะดีสักปานใด ถ้าผู้ปฏิบัติเขาไม่ร่วมมือหรือไม่มีใจศรัทธา หรือไม่มีความสามารถ  
ดำเนินการได้นโยบายนั้นก็ย่อมเป็นหมัน ฉะนั้น จึงต้องอาศัยหลักการปกครองและทะนุ  
บำรุงพนักงานผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยดี อันชุมชนใด ๆ จะอยู่กันได้ดีด้วยความ  
เจริญนั้นต้องอาศัยคุณธรรม ๔ ประการ คือ

หลักที่หนึ่ง ต้องมีสมรรถภาพ เพราะฉะนั้น ในหมู่คนที่เราจะรับเข้าทำงานใน  
ธนาคารชาตินั้น เราจะต้องดูความสามารถและความรู้เป็นพื้นฐาน และด้วยความสุจริตใจ  
นักศึกษที่สำเร็จปริญญาและพยานีจากธรรมศาสตร์ก็ไปอยู่ที่ธนาคารชาติหลายคน ซึ่งเข้า  
ไปด้วยการสอบแข่งขัน ใครดีใครได้ ไม่ใช่คัดเลือกกันแบบบุคลิกโศลกณะ และธนาคารชาติ  
ก็ตั้งอัตราเงินเดือนให้พอเพียงแก่สมรรถภาพ

หลักที่สองก็คือ หลักความยุติธรรมในสังคม การอกระเบียบ การที่จะปูนบำเหน็จรางวัล จะต้องให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ยุติธรรม เพื่อให้ความมั่นใจแก่พนักงาน ทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อย ที่พูดนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าเราเป็นคนที่เหนือคติเสียจนเกินไป การประจบประแจงก็ยังมียู่ ถ้าไม่รู้ว่าเป็นการประจบประแจง แต่ก็พยายามวางหลักให้ดี ให้ยุติธรรมที่สุด

หลักที่สามคือ หลักเสรีภาพ เราต้องให้อิสระภาพแก่พนักงานเขาพอสมควร มิฉะนั้น ผู้ใหญ่จะไม่มีทางรู้ความในใจของผู้น้อย ต้องให้ผู้น้อยแสดงออกได้ด้วย การรับฟังคำร้องของผู้น้อย การส่งเสริมให้ผู้น้อยร้องเรียนในเมื่อมีข้อร้องเรียนที่ดี เพราะเมื่อเรามาพิจารณาแล้วถ้าเราไม่เห็นด้วย ก็ไม่เห็นด้วย แต่ว่าควรที่จะให้ทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อยนั้นสามารถที่จะมีเสรีภาพในการที่จะออกความเห็นได้ภายในขอบเขตที่กว้างขวางพอสมควร

และหลักสุดท้ายก็คือ หลักความมีเมตตากรุณา ผู้ใหญ่ต้องเมตตาผู้น้อย นี่เป็นธรรมดาเพื่อให้มีเยื่อใยกัน และเป็นทางให้เกิดความไว้วางใจกันได้อย่างสมบูรณ์ ถ้าขาดความไว้วางใจกัน การดำเนินงานเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับเงินทองเป็นจำนวนมากย่อมจะราบรื่นไปไม่ได้ ต้องเชื่อถือและไว้วางใจกัน เพราะฉะนั้น หลักการธนาคารกลางก็เช่นเดียวกับหลักการธนาคารโดยทั่วไป คือ เครดิต และ faith คือความเชื่อถือซึ่งกันและกันทั้งภายในและภายนอก ถ้าขาดเครดิตแล้วเลิกพูดเรื่องการธนาคารได้

บรรยาย ณ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒ ตุลาคม ๒๕๑๒

ตีพิมพ์รวมไว้ในหนังสือของ บัวย อังภากรณ์ เสียชีวิตอย่างเสียสิ้น (สำนักพิมพ์เคล็ดไทย ๒๕๑๓)

# ธนาคารพาณิชย์: ปลิงดูดเลือดสังคมไทย ?\*

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

## ๑. ความเบื่องตัน

ทุกวันนี้ การกล่าวขวัญถึงบทบาทของธนาคารพาณิชย์ที่มีต่อสังคม ดูจะเป็นไปในทางที่ไม่เป็นมงคลนัก ดังจะเห็นได้ว่าความคิดเห็นที่แสดงในหน้าหนังสือพิมพ์เป็นอันมาก ได้ระบุว่าธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนสำคัญในการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไร ยังผลให้ระดับราคาสูงขึ้นมากกว่าที่ควรจะเป็น ทางฝ่ายธนาคารพาณิชย์ โดยนายบุญชู โรจนเสถียร ก็ออกโรงตอบโต้ข้อกล่าวหานี้อย่างแข็งขันในเบื้องต้น<sup>๑</sup> แต่ช่วงเวลาสองเดือนต่อมา เมื่อประจักษ์พยานเด่นชัดขึ้น นายบุญชูก็ยอมรับว่า "...ความจริงปรากฏให้เห็นอยู่ชัด ๆ ว่า บุคคลในวงการธนาคารพาณิชย์จำนวนไม่น้อยมีส่วนเกี่ยวข้องกับผูกพันอยู่กับธุรกิจการค้าขนานชนิด ชาวบ้านร้านค้าเขารู้กันทั้งนั้น บิดอย่างไรก็ไม่มิด... จะปฏิเสธอย่างไรก็ไม่มีใครเชื่อ..."<sup>๒</sup> แต่ข้อที่นายบุญชูอ้างว่า "...ไม่เคยจะปฏิเสธหรือแก้ตัวแทนธนาคารพาณิชย์..."<sup>๒</sup> มีข้อชวนสงสัยอย่างยิ่ง สำหรับผู้ที่อ่านหนังสือออกทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ อยากรู้ก็ตาม เมื่อคำแก้ตัวของทางฝ่ายธนาคารพาณิชย์ไม่ช่วยให้การโจมตีและการวิพากษ์วิจารณ์เบาบางลง ข้อแก้ตัวที่เหลือนอยู่ก็คือ ทำไมจึงต้องเรียกร้องให้ธนาคารพาณิชย์มีความรับผิดชอบต่อสังคม ในเมื่อส่วนอื่น ๆ ของสังคมไทยก็ยังห้ามมีความรับผิดชอบต่อสังคมไม่ ถ้าหากจะเรียกร้องให้ธนาคารพาณิชย์มีความรับผิดชอบต่อสังคมก็

\* ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ ๑๒ เล่มที่ ๖ (มิถุนายน ๒๕๑๗) ในการตีพิมพ์ครั้งนี้ ผู้เขียนได้ปรับปรุงเพิ่มเติมข้อมูลเท่าที่เห็นสมควร

๑. Boonchu Rojanasatien, "Are Banks the Devils of Our Society?" *Bangkok Post* (December 6, 1973).
๒. บุญชู โรจนเสถียร *บทบาทของธนาคารพาณิชย์เกี่ยวกับค่าครองชีพของประชาชน* คำบรรยายในการประชุมทางวิชาการประจำปี ครั้งที่ ๑๓ ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ (เอกสารโรเนียว)

หน้าที่จะเรียกร้องให้หน่วยงานและสถาบันอื่น ๆ มีความรับผิดชอบต่อสังคมด้วย<sup>๓</sup> เวไนยสัตว์ที่ได้รับฟังข้อถกเถียงทำนองนี้ ก็คงได้แต่ปลงสังเวช ความรับผิดชอบต่อสังคมมิใช่ปรากฏการณ์สัมพัทธ์ หากทว่าเป็นปรากฏการณ์สัมบูรณ์ การอ้างว่าเป็นเพราะ ผู้อื่นไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ตนจึงไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคมบ้างนั้น นับเป็นข้ออ้างที่ไม่แตกต่างไปจากการใช้เหตุผลที่ว่า เป็นเพราะผู้อื่นเป็นโจร ตนจึงเป็นโจรบ้าง

## ๒. วิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ไทย

ธนาคารพาณิชย์ได้เริ่มมีมาแต่รัชกาลที่ ๔ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ด้วยการริเริ่มของชาวต่างประเทศ ธนาคารที่เก่าแก่ที่สุดมีอยู่ ๒ ธนาคารด้วยกัน คือ ธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้และธนาคารชาเตอร์ โดยในระยะแรกเริ่มธนาคารทั้งสองแห่งนี้ได้ให้ทางการเงินในเมืองไทยเป็นตัวแทน เพิ่งจะมาเปิดดำเนินกิจการเองโดยสมบูรณ์ใน สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยธนาคารฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้เป็นธนาคารพาณิชย์แห่งแรกที่เริ่มดำเนินกิจการเองมาตั้งแต่ปี ๒๔๓๑

ถ้าหากพิจารณาถึงการจำริญเติบโตของธนาคารพาณิชย์ไทย เราสามารถจำแนกวิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ออกเป็น ๓ ลำดับชั้น<sup>๔</sup> ในระยะแรกเริ่มกิจการธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่เป็นสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ซึ่งมุ่งอำนวยความสะดวกแก่การขนส่งสินค้าออกและการส่งสินค้าเข้าในด้านการค้ากับยุโรปตะวันตก ลำดับชั้นที่หนึ่งนี้ครอบคลุมระยะเวลาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ห้าจนถึงสมัยสงครามโลกครั้งที่สอง ระหว่างระยะเวลาดังกล่าวนี้ คนไทยเริ่มสังเกตเห็นว่า “อันการพาณิชย์ของประเทศสยาม จะเจริญทัดเทียมกับต่างประเทศก็ต้องอาศัยธนาคารเป็นสื่อสำคัญในการเงิน มิฉะนั้นจะเจริญไปได้ยาก” กรมหมื่นมหิศรราชหฤทัยทรงจัดตั้งสำนักงานบุคคลีย์ (Book Club) ในปี ๒๔๔๗ และได้ขยายกิจการมาเป็นบริษัท แแบงก์สยามกัมมาจลทุน จำกัด ในปี ๒๔๔๙

๓. ตัวอย่างความเห็นทำนองนี้ ได้แก่ ความเห็นของนายสระ สนิทธานนท์ ในการอภิปรายเรื่อง “ธนาคารพาณิชย์กับความรับผิดชอบต่อสังคม” เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๑๗ ณ คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๔. A. A. Rozental, *Finance and Development in Thailand* (New York: Praeger, 1970), pp. 140-6.



อย่างไรก็ตาม ในระยะเวลาดังกล่าวนี้ กิจการธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ ส่วนที่มีใช้สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศนั้นเป็นของชาวจีนเป็นส่วนใหญ่ เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงจนถึงปี ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นลำดับขั้นที่สองของวิวัฒนาการธนาคารพาณิชย์ไทย คนไทยจึงเริ่มหันมาสนใจธุรกิจประเภทนี้มากขึ้น และบทบาทของชาวต่างประเทศในกิจการธนาคารพาณิชย์เริ่มลดความสำคัญลง นอกเหนือจากกำไรจากการประกอบการ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ชักนำให้นายทุนไทยมาลงทุนในธุรกิจประเภทนี้มากขึ้นแล้ว ยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีกอย่างน้อย ๓ ประการ ที่ทำให้คนไทยมีบทบาทในกิจการธนาคารพาณิชย์มากขึ้น *ประการแรก* รูปแบบของการค้าระหว่างประเทศได้แปรเปลี่ยนไป จากการค้ากับยุโรปตะวันตก มาเป็นการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านและญี่ปุ่น บริการของสาขานาการพาณิชย์ต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสาขาของธนาคารพาณิชย์ยุโรป จึงลดความสำคัญลง *ประการที่สอง* ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศได้ปิดสาขาในประเทศไทย และ*ประการที่สาม* เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงใหม่ ๆ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้พ่อค้าส่งออกนารายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศไปแลกเปลี่ยนเงินบาทตามอัตราที่กำหนดไว้ ข้อกำหนดดังกล่าวนี้ได้มีส่วนช่วยให้นายธนาคารไทยค่อย ๆ เรียนรู้ประสบการณ์และขยายกิจการเติบโตใหญ่ในเวลาต่อมา

ในลำดับขั้นที่สามของวิวัฒนาการของธนาคารพาณิชย์เป็นช่วงที่ธนาคารพาณิชย์ที่คนไทยเป็นเจ้าของเจริญเติบโตล้ำหน้าสาขานาการพาณิชย์ของชาวต่างประเทศ ทั้งนี้ไม่ว่าจะพิจารณาจากจำนวนเงินฝาก เงินทุนและเงินให้กู้ แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือเป็นช่วงที่กิจการธนาคารพาณิชย์เริ่มกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเงิน พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๕๐๕ นับว่ามีส่วนสำคัญในการนี้ ลำดับขั้นที่สามนี้ ประมาณกันว่าเริ่มต้นในปี ๒๔๙๙ แต่เมื่อพิจารณาแง่ของการธนาคารพาณิชย์สมัยใหม่ น่าจะเริ่มต้นในปี ๒๕๐๕ ในลำดับขั้นที่สามนี้ การขยายตัวของสาขานาการพาณิชย์ได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อปลายปี ๒๔๙๖ สาขานาการพาณิชย์มีอยู่น้อยกว่า ๒๐๐ แห่ง แต่ในปลายปี ๒๕๐๙ เพิ่มขึ้นเป็นมากกว่า ๕๐๐ แห่ง ในจำนวนนี้ประมาณหนึ่งในสามอยู่ในเขตกรุงเทพฯ ฯ และธนบุรี อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๙ เป็นต้นมา การ

ขยายตัวของธนาคารสาขาเริ่มเชิงขาลง สาเหตุสำคัญมิใช่เกิดจากความไม่ปรารถนาที่จะขยายกิจการของธนาคารพาณิชย์ หากทว่าเกิดจากการควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากประวัติการธนาคารพาณิชย์ไทย เราจะเห็นได้ว่า การที่กิจการประเภทนี้เริ่มให้มีขึ้นโดยชาวต่างประเทศ เพื่อให้บริการแก่กิจการทางการค้าระหว่างประเทศเป็นปฐมนั้น ยังผลให้แบบแผนและวิธีการปฏิบัติงานของธนาคารพาณิชย์ไทยในปัจจุบัน ได้รับอิทธิพลอย่างสำคัญจากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษ ขณะเดียวกันบทบาทของธนาคารพาณิชย์ไทย ก็ยังคงเน้นถึงการจัดสรรเงินทุนเพื่อการค้าระหว่างประเทศ ยิ่งกว่าเพื่อการพัฒนาสาขาอื่นของเศรษฐกิจไทย และนี่เป็นรอยต่างอีกรอยหนึ่งของการธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบัน ดังจะกล่าวถึงต่อไป

ในปัจจุบัน มีธนาคารพาณิชย์อยู่ ๒๙ ธนาคาร ในจำนวนนี้เป็นสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ๑๓ ธนาคาร และเป็นธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ ๑๖ ธนาคาร ธนาคารที่ถือได้ว่าเป็นผู้นำของธนาคารพาณิชย์ไทยเมื่อพิจารณาจากบทบาทในการกำหนดนโยบาย อิทธิพลทางการเงินและอิทธิพลทางการเมืองมีอยู่ ๓ ธนาคารด้วยกัน คือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย และธนาคารกรุงไทย

### ๓. บทบาทของธนาคารพาณิชย์

เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปว่าการสะสมทุน (capital accumulation) เป็นกระบวนการที่สำคัญกระบวนการหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยทั่วไปแล้วแหล่งเงินทุนจะประกอบด้วยแหล่งสำคัญ ๒ แหล่งด้วยกัน คือแหล่งภายในประเทศ และแหล่งภายนอกประเทศ สำหรับแหล่งภายนอกประเทศนั้น เงินทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะได้จากความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบเงินให้เปล่าโดยเสน่หาหรือเงินกู้ และการลงทุนจากต่างประเทศ แต่แหล่งเงินทุนภายนอกประเทศนั้นเป็นแหล่งที่ไม่อาจพึ่งพิงได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านปริมาณหรือคุณภาพ ดังนั้น

กระบวนการสะสมทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงต้องพึ่ง พึ่งแหล่งเงินทุนภายในประเทศเป็นสำคัญ แหล่งเงินทุนภายในประเทศที่สำคัญ ก็คือ เงินออม ซึ่งอาจจะเป็นเงินออมที่ออมโดยสมัครใจ (voluntary savings) และ/หรือเงินออมที่ถูกบังคับให้ออม (forced savings) เงินออมที่ออมโดยสมัครใจนั้น ได้จากการลดการบริโภคในปัจจุบันของประชาชน ส่วนเงินออมที่ถูกบังคับให้ออม มักจะอาศัยวิธีการเก็บภาษีอากร โดยดึงเอาเงินออมจากภาคเอกชน (private sector) ไปสู่ภาครัฐบาล (public sector) และรัฐบาลจักเป็นผู้นำภาษีอากรที่เก็บได้ไปใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอีกทอดหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจ ที่นักเศรษฐศาสตร์เอกเช่น นายอาดัม สมิท บิดาแห่งวิชาเศรษฐศาสตร์ ได้เห็นความสำคัญของเงินออม ถึงกับมีความเห็นว่า การออมเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของกระบวนการพัฒนาประเทศ

เมื่อหันมาพิจารณาถึงบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในกระบวนการพัฒนาประเทศ เราจักเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ก็ดุดังสถาบันการเงินประเภทอื่น ๆ ที่มีหน้าที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

*ประการแรก* ธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งดึงดูดเงินออมจากประชาชน เงินออมส่วนนี้เป็นเงินออมที่ประชาชนเลือกที่จะออมโดยสมัครใจ

*ประการที่สอง* ธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการประกอบการของเอกชน ธนาคารพาณิชย์จักนำเงินฝากไปจัดสรรให้แก่อุปกรณ์ประกอบการประเภทต่าง ๆ

*ประการที่สาม* ธนาคารพาณิชย์ช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการปรับอัตราส่วนระหว่างหลักทรัพย์โดยตรง (direct securities) กับหลักทรัพย์โดยอ้อม (indirect securities)

สำหรับประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศไทยนี้ บทบาทหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์สองประการแรก ดูจะมีความสำคัญกว่าประการที่สามเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการจัดสรรเงินทุนในการลงทุนประเภทต่าง ๆ ดูจะเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากในระยะนี้

#### ๔. ทำไมธนาคารพาณิชย์จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม

คงจะไม่มีใครที่จะเถียงว่า ความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นของไม่ดี ดังนั้น คงจะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ควรจะมีความรับผิดชอบต่อสังคม การอ้างว่าการที่ธนาคารพาณิชย์ไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคม ก็เพราะหน่วยและสถาบันอื่น ๆ ยังไม่มีความรับผิดชอบต่อสังคมเหมือนกันก็ดี และการกล่าวว่าธนาคารพาณิชย์จกมีความรับผิดชอบต่อสังคม ก็ต่อเมื่อหน่วยและสถาบันอื่น ๆ มีความรับผิดชอบต่อสังคมด้วยก็ดี ล้วนแต่เป็นเพียงการปิดสว่ให้พ้นตัว

เมื่อนายบุญชู โรจนเสถียร กล่าวแก้ตัวแทนธนาคารพาณิชย์นั้น เหตุผลของนายบุญชูมีอยู่ว่า<sup>๕</sup> การธนาคารพาณิชย์ก็ดูจดังวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ ที่มุ่งหากำไรด้วยวิธีทางที่สุจริต ข้อกล่าวหาที่ว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ส่งเสริมให้มีการเก็งกำไรและการกักตุนสินค้าก็ดี หรือธนาคารพาณิชย์แสวงหาอำนาจทางการเมืองด้วยการตีสนิทกับผู้มีอำนาจทางการเมืองก็ดี หรือธนาคารพาณิชย์ให้เงินกู้แก่กิจการขนาดใหญ่มากกว่ากิจการขนาดเล็ก และกิจการอุตสาหกรรมมากกว่ากิจการแขนงอื่นก็ดี ล้วนเป็นข้อกล่าวหาที่ไร้เหตุผล ในชั้นนี้เราจะยังไม่พิจารณารายละเอียดของข้อกล่าวหาและข้อโต้แย้งเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม การกล่าวว่า ธนาคารพาณิชย์มิได้แตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนอื่น ๆ นั้น เป็นการกล่าวอ้างที่ผิดข้อเท็จจริงอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเจตนาหรือไม่ก็ตาม ธนาคารพาณิชย์อาจมีเป้าหมายไม่แตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนทั่วไป ในข้อที่ต้องการอยู่รอด หากำไร และเจริญเติบโต แต่ธนาคารพาณิชย์ก็มีลักษณะแตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนอื่นๆ อย่างสำคัญ<sup>๖</sup> ใน/ประการแรก ในขณะที่วิสาหกิจเอกชนอื่น ๆ ขายสินค้าและบริการแก่สาธารณชน แต่ธนาคารพาณิชย์กลับมีอำนาจที่จะเลือกปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อลูกค้าของตนได้ ธนาคารพาณิชย์ตามข้อเท็จจริงมิได้เปิดขายบริการแก่สาธารณชนโดยทั่วไป แต่สามารถที่จะเลือกให้ใครก็ได้ หรือเลือกที่จะไม่ให้ใครก็ได้ จริงอยู่ แม้วิสาหกิจเอกชนอื่น ๆ จะมีอำนาจที่จะเลือกปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อลูกค้าของตนได้เช่นกัน แต่โดยทั่วไปไม่สู้จะได้ใช้อำนาจเช่นว่านี้ *ประการที่สอง* ในขณะที่

๕. Boonchu, *op. cit.*

๖. Sathit Uthaisri, "Time for Banks to Think of Others" *Financial Post* (December 29, 1973).

ที่วิสาหกิจเอกชนอื่น ๆ หาเงินจากการขายสินค้าและบริการ ธนาคารพาณิชย์กลับหาเงินจากเงิน

โดยเหตุที่ธนาคารพาณิชย์มีลักษณะแตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนอื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้จึงมีเหตุผลที่จกสนับสนุนว่าธนาคารพาณิชย์ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม นอกเหนือจากเหตุผลที่ว่า ความรับผิดชอบต่อสังคมในตัวของมันเองเป็นสิ่งที่เป็นอย่างคุณ กล่าวคือ

*ประการแรก* โดยเหตุที่ธนาคารพาณิชย์แสวงหาความมั่งคั่งจากเงิน และธนาคารพาณิชย์สามารถสร้างสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการได้ การธนาคารพาณิชย์จึงเป็นวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับปัจจัยสำคัญของระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ด้วยเหตุดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงควรที่จะมีบทบาทความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่ากิจการสาขาอื่น ๆ

*ประการที่สอง* การที่ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทในการระดมเงินออมมากกว่าสถาบันอื่น ๆ ประกอบกับการที่ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจที่จะเลือกปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อลูกค้าของตนเองได้นั้นย่อมมีผลอย่างสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากร (**allocation of resources**) และการใช้ทรัพยากร ธนาคารพาณิชย์อยู่ในฐานะที่จะจัดสรรเงินทุนไปให้แก่ส่วนหนึ่งส่วนใดของระบบเศรษฐกิจได้ โดยที่การปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ในบางครั้ง ไม่แต่จะไม่ก่อดอกออกผลแก่สังคมเท่านั้น หากว่ายังอาจสร้างปัญหาและทำให้สวัสดิภาพของคนในสังคมลดลงอีกด้วย เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าเงินทุนในประเทศด้อยพัฒนา เช่นประเทศไทยมีอยู่โดยจำกัด การใช้เงินทุนเหล่านี้ จึงควรที่จะเป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ธนาคารพาณิชย์จึงควรที่จะมีความรับผิดชอบต่อสังคมมิฉะนั้น การจัดสรรเงินทุนอาจเป็นไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมและ/หรือเป็นโทษต่อสังคมได้

*ประการที่สาม* เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า เงินฝากธนาคารพาณิชย์ส่วนหนึ่ง คือเงินฝากเผื่อเรียก (**demand deposits**) เป็นเงินฝากส่วนที่ธนาคารพาณิชย์มิได้เสียดอกเบี้ย ยังผลให้กำไรของธนาคารพาณิชย์อยู่ในระดับที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงควรมีความรับผิดชอบต่อสังคม

## ๕. พฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์

ดังได้กล่าวแล้วว่า แม้ธนาคารพาณิชย์จะมีลักษณะของวิสาหกิจเอกชน แต่ก็มีส่วนที่แตกต่างอย่างสำคัญ ครั้นหันมาพิจารณาพฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์ เราอาจกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปแล้ว เป้าหมายของธนาคารพาณิชย์มิได้แตกต่างจากเป้าหมายของบริษัทสมัยใหม่มากนัก แม้จะมีผู้เห็นว่า เป้าหมายของธนาคารพาณิชย์ไทยมิใช่การหากำไรสูงสุดในระยะยาว (long-run profit maximization)<sup>๗</sup> แต่ความเห็นเช่นนี้แม้จักเป็นจริง ก็มิได้แตกต่างจากเป้าหมายของบริษัทสมัยใหม่อย่างสำคัญ เพราะมีผู้ชี้ให้เห็นว่าครั้งศตวรรษที่แล้วว่า บริษัทสมัยใหม่ที่มีการขายหุ้นแก่สาธารณชน มีแนวโน้มที่จะมีการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับการควบคุมจัดการ (control) มากขึ้นทุกที<sup>๘</sup> กล่าวคือ ผู้ถือหุ้นซึ่งมีส่วนเป็นเจ้าของบริษัท ไม่มีอำนาจควบคุมจัดการบริษัท แต่ผู้จัดการซึ่งมีอำนาจควบคุมจัดการบริษัท กลับไม่มีส่วนเป็นเจ้าของ ถ้าหากการแบ่งแยกเช่นนี้มีจริงก็ไม่มีเหตุผลที่จะสมมติว่า ผู้จัดการจะหากำไรสูงสุดให้ผู้ถือหุ้น เพราะฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่บริษัทสมัยใหม่จะมีเป้าหมายอื่นที่มิใช่การหากำไรสูงสุด และนี่เป็นจุดสำคัญของวิวัฒนาการทฤษฎีหน่วยผลิตสมัยใหม่<sup>๙</sup>

เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายของธนาคารพาณิชย์ ปรากฏการณ์อันหนึ่งซึ่งมักจะเป็นที่กล่าวขวัญกันก็คือ การที่ธนาคารพาณิชย์มักจะถือเงินสำรองในอัตราส่วนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอันมาก ทำให้จึงเป็นเช่นนั้น เหตุผลมีอยู่สามประการ คือ

๑. อาจเป็นเพราะจำนวนธนาคารพาณิชย์มีอยู่มากเกินไป จนจำนวนเงินฝากมีมากกว่าจำนวนที่มีผู้ต้องการก็เป็นอันมาก

๒. อาจเป็นเพราะจำนวนเงินที่มีผู้ต้องการมีอยู่น้อยเกินไป

๗. Rozental, *op. cit.*, pp. 140-150.

๘. A.A. Berle and G.C. Means, *The Modern Corporation and Private Property* (New York: Macmillan, 1932) รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ขอให้อ่านบทความของผู้เขียนเรื่อง "การปฏิบัติโดยผู้จัดการ" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ (พฤศจิกายน ๒๕๑๕)

๙. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ทฤษฎีการจำเรียดิบโตของหน่วยผลิต" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๒ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน ๒๕๑๕)

๓. อาจเป็นเพราะผู้ที่ขอกู้เงินเป็นลูกหนี้ที่ไม่น่าเชื่อถือ และโครงการที่ขอกู้เงินให้อัตราผลตอบแทนต่ำเกินไป หรือไม่มีอัตราความเสี่ยงสูงเกินไป

๔. อาจเป็นเพราะทางธนาคารพาณิชย์ไม่กระตือรือร้นจะขยายเงินให้กู้ ด้วยอาจทำให้นายธนาคารพาณิชย์ต้องสูญเสียผลประโยชน์

ตามความเห็นของนายอเล็ก โรเซนทัล ในหนังสือที่อ้างถึงก่อนหน้า เหตุผลในประการที่สี่นับเป็นเหตุผลที่น่ารับฟังมากที่สุด ทั้งนี้ก็เพราะเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า การธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจที่ได้อัตรากำไรสูง การที่ธนาคารพาณิชย์เก็บเงินสำรองไว้ในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอันมากนั้น ไม่น่าจะเป็นผลจากการที่มีจำนวนธนาคารพาณิชย์มากเกินไป หรือเป็นผลจากการที่ปริมาณเงินที่มีผู้ต้องการกู้มีน้อยเกินไป แต่น่าจะเป็นเพราะกรรมกรธนาคารพาณิชย์ และนายธนาคารทั้งหลาย มิได้ดำเนินกิจการธนาคารไปในทางที่จะแสวงหากำไรสูงสุดในระยะยาว เหตุผลสำคัญก็คือ ผลประโยชน์ของนายธนาคาร และ/หรือกรรมกรธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ มิใช่สิ่งหนึ่งสิ่งเดียวกันกับผลประโยชน์ของธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ กรรมกรธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่มักจะมีผลประโยชน์ในวิสาหกิจอื่น ๆ บ้างก็เป็นพ่อค้า บ้างก็เป็นอุตสาหกรรม แต่ก็เป็นนายธนาคารพร้อม ๆ กันไป ดังนั้น ถึงแม้ธนาคารพาณิชย์จะได้อัตราสูงสุด แต่ก็มิได้หมายความว่า นายธนาคารเหล่านี้จักได้รับเงินได้สูงสุด เพราะกำไรของธนาคารพาณิชย์จักต้องนำมาจัดสรรเป็นเงินปันผลตามจำนวนหุ้นที่ถือ ปัญหาอยู่ที่ว่า เงินปันผลจากการประกอบการธนาคารพาณิชย์เป็นแหล่งสำคัญของเงินได้นายธนาคารเหล่านี้หรือไม่ คำตอบคำถามนี้ยังไม่มีข้อยุติ เพราะยังไม่มีการวิจัยในเรื่องนี้และถึงจะมีผู้คิดทำ ก็น่าสงสัยอยู่ว่าจะเป็นไปได้เพียงใด แต่อย่างไรก็ตาม การที่กรรมกรและ/หรือผู้จัดการธนาคารพาณิชย์มีผลประโยชน์ในวิสาหกิจประเภทอื่นนั้น มีเหตุผลที่ชวนให้เชื่อว่านายธนาคารอาจไม่ดำเนินกิจการของธนาคารไปในทางที่จักได้กำไรสูงสุด กล่าวคือ ใน/ประการแรกหากเงินได้จากการประกอบการธนาคารพาณิชย์มิใช่แหล่งเงินได้ที่สำคัญของนายธนาคารแล้ว นายธนาคารเหล่านี้อาจพิจารณาให้เงินกู้แก่วิสาหกิจ ที่ตนมีผลประโยชน์ โดยเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตรารต่ำกว่าปกติ หรืออาจพิจารณาให้เงินกู้แก่การประกอบการที่ตนมีผลประโยชน์ ทั้ง ๆ ที่การประกอบ

การนั้น ๆ อาจมีภาระการเสี่ยงสูงกว่าปกติ ใน *ประการที่สอง* นายธนาคารพาณิชย์อาจไม่ยอมขยายเงินให้กู้ตามขีดความสามารถของธนาคารด้วยเกรงว่าผู้ที่กู้เงินจากธนาคารอาจนำเงินทุนไปลงทุนแข่งขันในอุตสาหกรรมที่นายธนาคารเหล่านั้นมีผลประโยชน์อยู่ *ประการที่สาม* โดยลักษณะของธุรกิจ การธนาคารพาณิชย์มีลักษณะเป็นเสือนอนกิน หากไม่โชคร้ายหรือดำเนินการชนิดเสี่ยงเกินไปย่อมมีกำไรเสมอ ด้วยเหตุนี้แรงกดดันจากผู้ถือหุ้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารหากำไรเพิ่มขึ้น จึงไม่สู้มี หากเงินปันผลที่ได้รับอยู่ในระดับที่น่าพึงใจ

อย่างไรก็ตาม ข้อสมมติ (hypothesis) ของนายโรเซนทัลที่ว่า ธนาคารพาณิชย์ไทยมิได้มุ่งหากำไรสูงสุดนั้น หาใช่ข้อสรุปทั่วไปไม่ ธนาคารพาณิชย์บางธนาคารซึ่งยังคงมีลักษณะเป็นบริษัทของตระกูลหนึ่งตระกูลใด เช่น ธนาคารหวังหลี และธนาคารกสิกรไทย น่าจะเชื่อได้ว่ายังคงยึดถือการหากำไรสูงสุดเป็นเป้าหมาย ข้อสมมติของนายโรเซนทัลอาจจะใช้ได้กับกรณีของธนาคารพาณิชย์ที่มีการขายหุ้นแก่สาธารณชน โดยที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ยังคงเป็นผู้จัดการธนาคาร เช่น ธนาคารกรุงเทพ ฯ ธนาคารศรีนคร ฯลฯ

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าเป้าหมายของธนาคารพาณิชย์จะเป็นอะไร การที่นายธนาคารมีผลประโยชน์ในวิสาหกิจเอกชนประเภทต่าง ๆ นั้น นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่สามารถมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ควร ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีส่วนสำคัญที่ทำให้มีการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินทุน ไปในทางที่ไม่สู้เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมด้วย ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

เมื่อพิจารณาจากแง่ของผู้จัดการธนาคารที่ผู้ถือหุ้นหลายคนคงได้กล่าวแล้ว ถึงแม้ผู้จัดการจะมีส่วนถือหุ้นในธนาคารนั้น แต่เงินได้จากการประกอบกิจการธนาคาร อาจมีใช้องค์ประกอบที่สำคัญของเงินได้นายธนาคารเหล่านั้น ดังนั้นนายธนาคารเหล่านั้นอาจไม่ดำเนินการธนาคารไปในทางที่ได้กำไรสูงสุด เมื่อพิจารณาในแง่ผู้ถือหุ้นซึ่งไม่มีอำนาจควบคุมจัดการในธนาคารประเภทนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ถือหุ้นรายย่อยย่อมเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์อันพึงได้ ยิ่งไปกว่านั้น ในบางกรณี นายธนาคารบางคนอาจอาศัยการควบคุมจัดการธนาคารดำเนินการไปในทางที่จักเพิ่มอรรถประโยชน์แก่ตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (managerial utility maximization) อรรถประโยชน์ของนายธนาคารเหล่านั้น อาจได้มาจากสิ่งที่เป็นตัวเงิน (pecuniary objectives) เช่น เงินเดือน เงินปันผล เงิน



รับรอง ฯลฯ หรืออาจได้มาจากสิ่งที่มีใช้ตัวเงิน (non-pecuniary objectives) เช่น อำนาจเกียรติศักดิ์ สถานะหรือความมีหน้ามีตาในสังคม ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้ การใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยในธนาคารพาณิชย์ย่อมเกิดขึ้น ทรัพยากรส่วนที่มีการใช้มากเกินไปนั้น ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า *organizational slack* ตัวอย่างของการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยก็มี อาทิเช่น

๑. การสร้างที่ทำการธนาคารใหญ่โตโอ้อ่าเกินจำเป็น ทางฝ่ายธนาคารพาณิชย์มักจะอ้างเสมอว่า ความโอ้อ่าใหญ่โตของสำนักงาน เป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดลูกค้า ข้ออ้างเช่นนี้ดูน่าชวนหัวอยู่ไม่น้อย เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า คนที่มีเงินฝากธนาคารหรือคนที่คิดกู้เงินจากธนาคาร คงมิได้พิจารณาความโอ้อ่าใหญ่โตของสำนักงานเป็นปัจจัยสำคัญ แท้ที่จริงการสร้างที่ทำการธนาคารอย่างโอฬาริกเช่นนี้ น่าจะสืบเนื่องมาจากเหตุผลด้านภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ต้องเสียเป็นสำคัญ นอกเหนือจากเหตุผลความมีหน้ามีตาของนายธนาคารโดยทั่วไป

๒. การจ้างคนงานเกินกว่าที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ้างนักวิชาการประจำธนาคาร ธนาคารพาณิชย์ก็ตั้งบริษัทสมัยใหม่ที่มีขนาดใหญ่โดยทั่วไป ที่มักจะมีหน่วยวิจัยและการพัฒนา (research and development) แต่จนบัดนี้ก็ยังมีงานวิจัยจากธนาคารพาณิชย์ชนิดที่จะเป็นประโยชน์แก่วงวิชาการไม่ ในแง่นี้ธนาคารพาณิชย์มิได้ก่อให้เกิดผลเสียแต่ประการใด แต่การที่ธนาคารพาณิชย์เที่ยวไปดึง “นักวิชาการ” จากภาครัฐบาลนั้น แม้จะมีข้อดีในการก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน แต่ข้อเสียก็คือ ภาครัฐบาลต้องเสียเวลาและเสียทุนทรัพย์ในการสร้างกำลังคน ในบางกรณีทำให้หน่วยงานบางหน่วยของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยต้องขาดแคลนกำลังคนในบางสาขาวิชา การชูปมือเปิบเช่นนี้ย่อมก่อผลเสียแก่สังคม ทั้ง ๆ ที่ธนาคารพาณิชย์เองก็มีทรัพยากรมากพอที่จะสร้างกำลังคนของตนเอง แต่ในเวลาที่มีธนาคารน้อยแห่งที่มีทัศนคติเช่นนี้ เมื่อพิจารณาลักษณะงานของ “นักวิชาการ” ประจำธนาคารเหล่านี้ในบางกรณีสะท้อนให้เห็นถึงความสูญเปล่าทางการศึกษาและการใช้กำลังคน ธนาคารพาณิชย์บางแห่งจ้าง “นักวิชาการ” ไปเพียงเพื่อร่างสุนทรพจน์ คำอภิปราย และหรือบทปาฐกถาของนายธนาคารนั้น ๆ และที่ร้าย

ยิ่งไปกว่าก็คือ ในบางกรณี "นักวิชาการ" มีหน้าที่แสดงความเห็นต่อที่สาธารณะตามแนวทางที่นายธนาคารกำหนด

๓. การออกวารสารของธนาคาร ตามปกติวารสารของธนาคารพาณิชย์ย่อมอยู่ในฐานะที่จะเผยแพร่วิชาความรู้และความคิดเห็นได้ แต่คุณภาพของวารสารเหล่านี้เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ โดยทั่วไปแล้วยังต่ำกว่ามาตรฐานอันควร ในบางกรณีวารสารของธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายนายธนาคาร

นอกจากนี้ ยังมี **organisational slack** ในรูปอื่น เช่น การซื้อรถประจำตำแหน่งให้แก่กรรมการของธนาคาร ดังที่ปรากฏเป็นข่าวเมื่อต้นปี ๒๕๑๗

## ๖. ข้อโจมตีบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบัน

ข้อโจมตีบทบาทของธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบัน มีอยู่นานับการ แต่ที่สำคัญมีดังนี้

### ๖.๑ บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการจัดสรรทรัพยากร

การขาดแคลนเงินทุน สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น ดูจะเป็นลักษณะทั่วไปของประเทศด้อยพัฒนา ไทยในฐานะประเทศด้อยพัฒนา ก็มีลักษณะการเช่นว่านี้ ดังนั้นจึงควรที่จะมีการใช้ทุนที่มีอยู่โดยจำกัดนี้ ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยหลักภารกิจที่ควรจักได้รับจัดสรรเงินทุนในการผลิต ควรเป็นกิจการที่ให้อัตราผลตอบแทนแก่สังคม (**social rate of return**) สูงที่สุด ในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม รัฐบาลย่อมทำหน้าที่เป็น 'คุณพ่อรัฐ' ตัดสินว่า จะใช้เงินทุนที่มีอยู่จำกัดอย่างไร แต่ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หากรัฐบาลไม่สามารถดึงเงินออมจากประชาชนในรูปภาษีอากรได้หมดแล้ว ประชาชนย่อมสามารถเก็บเงินออมที่เหลือนั้นในรูปต่าง ๆ ได้ หากประชาชนนำเงินออมไปฝากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ย่อมจัดสรรเงินให้กู้โดยอาศัยการทำงานของกลไกตลาดเป็นเกณฑ์ โดยทั่วไปแล้วกิจการที่สามารถใช้เงินทุนอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ย่อมได้รับจัดสรรเงินทุนในการผลิต แต่กลไกตลาดจะเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขนานับการ และเงื่อนไขประการหนึ่งก็คือ ทุกชุมชนของระบบเศรษฐกิจจะต้องมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (**perfect competition**) มิฉะนั้นกลไกตลาดจักไม่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ แต่

เราจะเห็นได้ว่าโครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทย มีการผูกขาดอยู่เป็นอันมาก แม้ในอุตสาหกรรมการธนาคารพาณิชย์ก็มีอำนาจผูกขาดอยู่ ดังนั้นถึงจะส่งเสริมให้มีการแข่งขันในหมู่ผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์มากขึ้น แต่ถ้าหากยังคงมีการผูกขาดในส่วนหนึ่งส่วนใดของระบบเศรษฐกิจ ก็ไม่มีหลักประกันว่า จักมีการใช้ทรัพยากร ไปในทางที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดสวัสดิภาพแก่สังคมมากขึ้น ข้อที่ควรกล่าวถึงก็คือ ถึงการจัดสรรเงินทุนจะยึดถือหลักประสิทธิภาพในการผลิตโดยเคร่งครัด แต่อย่างดีที่สุด ที่กลไกตลาดจะสามารถทำได้ก็คือ การจัดสรรเงินทุนไปให้แก่โครงการหรือกิจการที่ให้อัตราผลตอบแทนแก่ผู้ใช้เงินทุน (private rate of return) ในระดับสูง โดยที่โครงการหรือกิจการเช่นว่านี้ อาจมิได้เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม ตรงกันข้ามโครงการหรือกิจการที่ให้อัตราผลตอบแทนแก่เจ้าของเงินทุนต่ำ ถึงจะเป็นประโยชน์แก่สังคมสักปานใด ก็จะไม่ได้รับจัดสรรเงินทุนในการผลิต และนี่เป็นปรากฏการณ์ของธนาคารพาณิชย์ไทยในปัจจุบัน

### ตารางที่ ๑

#### เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์จำแนกตามจุดมุ่งหมาย

๒๕๑๒-๒๕๑๘

(อัตราส่วนร้อยละของเงินกู้ทั้งหมด)

จุดมุ่งหมายของการให้กู้	๒๕๑๒	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘
เกษตรกรรม	๒.๘	๒.๓	๒.๓	๒.๑	๑.๘	๑.๘	๒.๘
เหมืองแร่	๑.๖	๑.๔	๑.๓	๑.๒	๐.๘	๐.๘	๐.๗
อุตสาหกรรม	๑๓.๕	๑๕.๔	๑๖.๓	๑๕.๘	๑๖.๓	๑๘.๕	๑๘.๘
การก่อสร้าง	๖.๘	๕.๗	๕.๖	๖.๐	๕.๑	๔.๗	๔.๖
ธุรกิจที่ดิน	๕.๓	๖.๑	๕.๑	๕.๒	๔.๗	๔.๘	๔.๑
การส่งสินค้าเข้า	๑๘.๘	๒๑.๕	๑๘.๘	๑๗.๕	๑๗.๘	๑๗.๘	๑๕.๐
การส่งสินค้าออก	๑๐.๔	๙.๘	๙.๘	๙.๓	๙.๕	๑๑.๖	๑๒.๓
การค้าขายส่ง-ปลีก	๒๔.๕	๒๑.๔	๒๒.๘	๒๒.๘	๒๓.๘	๑๘.๗	๑๘.๖
การสาธารณสุข	๑.๐	๑.๑	๑.๕	๑.๑	๑.๒	๑.๑	๑.๑
การธนาคารและธุรกิจการเงิน	๑.๓	๒.๒	๒.๖	๔.๕	๕.๕	๖.๘	๖.๕
บริการต่าง ๆ	๕.๑	๕.๔	๖.๒	๕.๘	๔.๕	๔.๕	๔.๓
การบริโภค	๘.๒	๗.๖	๗.๓	๘.๖	๘.๗	๗.๕	๘.๘
อื่น ๆ	๐.๖	๐.๑	๐.๑	๐.๑	๐.๑	๐.๑	๐.๑

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

จากตารางที่ ๑ มีข้อที่น่าสังเกตอยู่หลายประการ คือ

*ประการแรก* เงินให้กู้จากรธนาคารพาณิชย์รายการสำคัญที่สุด ก็คือ การให้กู้เพื่อการค้าระหว่างประเทศ ในปี ๒๕๑๒ เงินให้กู้เพื่อการสั่งซื้อสินค้าเข้าตักประมาณร้อยละ ๑๘.๘ ของยอดกู้จากรธนาคารพาณิชย์ และเงินให้กู้เพื่อการส่งสินค้าออกตักประมาณร้อยละ ๑๐.๔ รวมทั้งสิ้นเป็นเงินให้กู้เพื่อการค้าระหว่างประเทศประมาณร้อยละ ๒๙.๒ ของยอดเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ตัวเลขดังกล่าวนี้ลดลงเหลือ ๒๗.๓ ในปี ๒๕๑๘ และตลอดช่วงระยะเวลาระหว่างปี ๒๕๑๒-๒๕๑๘ อัตราส่วนของเงินให้กู้เพื่อการค้าระหว่างประเทศ ขึ้น ๆ ลง ๆ ตามภาวะของการค้าระหว่างประเทศ ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ซึ่งแรกเริ่มที่ก่อตั้งขึ้น มุ่งจัดสรรบริการเพื่อการค้าระหว่างประเทศก็ยังคงให้ความสำคัญแก่เรื่องนี้อยู่เช่นเดิม แต่สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ การให้เงินกู้เพื่อการค้าขายส่งและขายปลีก ได้มีความสำคัญเป็นอันดับสอง (ร้อยละ ๒๔.๕ ในปี ๒๕๑๒ และ ๑๙.๖% ในปี ๒๕๑๘)

*ประการที่สอง* กล่าวโดยทั่วไป การให้กู้เงินเพื่อกิจการอุตสาหกรรม มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในปี ๒๕๑๒ เงินให้กู้เพื่อกิจการอุตสาหกรรม มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๕ ของยอดเงินให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๑๙.๙ ในปี ๒๕๑๘ ทั้งนี้ อาจเป็นผลจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน และนโยบายของรัฐที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม ยิ่งกว่าการพัฒนาเกษตรกรรม

*ประการที่สาม* การให้เงินกู้เพื่อการบริโภค มีอัตราส่วนค่อนข้างสูง ดังจะเห็นได้ว่าในปี ๒๕๑๒ เงินให้กู้เพื่อการบริโภคมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๘.๒ ของยอดเงินให้กู้จากรธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๘.๙ ในปี ๒๕๑๘ ตลอดช่วงระยะเวลาว่างปี ๒๕๑๒-๒๕๑๘ เงินให้กู้เพื่อการบริโภค มีมูลค่าประมาณร้อยละ ๗-๙ ของยอดเงินให้กู้จากรธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด การที่เงินให้กู้เพื่อการบริโภคมีอัตราส่วนค่อนข้างสูงเช่นนี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลจากการขยายตัวของระบบการซื้อขายสินค้าและบริการแบบผ่อนส่ง และอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากความพยายามของผู้ผลิตที่จะใช้การโฆษณาเป็นเครื่องมือในการหลอหลอมรสนิยมของผู้บริโภค ในแง่นี้ เราอาจกล่าวสรุปได้อย่างไม่ผิดนักว่า ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วน

สำคัญอยู่ไม่น้อย ในการเร่งเร้าให้มีการเลียนแบบในการบริโภคมากขึ้น ส่วนผลเสียของการเลียนแบบในการบริโภค ที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมไทยนั้น มิจำต้องกล่าวถึง

*ประการที่สี่* แม้ว่าโดยทั่วไป เงินให้กู้เพื่อการเกษตรจากธนาคารพาณิชย์จะมียอดรวมเพิ่มขึ้น แต่เมื่อคิดเทียบเป็นอัตราส่วนร้อยละ ยังคงอยู่ในอัตราต่ำมาก และมีแนวโน้มลดลงตลอดช่วงระหว่างปี ๒๕๑๒-๒๕๑๗ และกลับเพิ่มขึ้นในปี ๒๕๑๘

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาตัวเลขยอดเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ หรือตัวเลขอัตราส่วนร้อยละดังกล่าวข้างต้น มีข้อพึงสังวรว่า ตัวเลขดังกล่าวนี้อาจเป็นประมาณการต่ำกว่าที่เป็นจริง เป็นต้นว่าการให้เงินกู้เพื่อการอุตสาหกรรมในบางกรณี อาจเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้พืชผลเกษตรเป็นวัตถุดิบสำคัญ ซึ่งมีส่วนกระตุ้นให้มีการพัฒนาส่วนเกษตรด้วย แต่ข้ออ้างที่ว่าเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ไม่ว่าเพื่อการส่งสินค้าออกสินค้าเข้า หรือการอุตสาหกรรม ในที่สุดแล้วประโยชน์จะตกแก่ส่วนเกษตรกรรมนั้น<sup>๑๐</sup> ย่อมเป็นข้ออ้างที่เกินจริงโดยมิพักต้องสงสัย

ทำไมธนาคารพาณิชย์จึงให้เงินกู้เพื่อการเกษตรน้อยกว่าที่ควร? แม้ว่าประจักษ์พยานดังที่กล่าวข้างต้นนี้ จะเพียงพอที่จะกล่าวหาว่าธนาคารพาณิชย์ขาดความรับผิดชอบต่อสังคม แต่การที่ธนาคารพาณิชย์ให้เงินกู้เพื่อการเกษตรน้อยกว่าที่ควรนั้น จะยกให้เป็นความผิดของธนาคารพาณิชย์แต่ฝ่ายเดียว ย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะเท่าที่ผ่านมารัฐบาลเองก็ได้สนใจและเน้นถึงการพัฒนาเกษตรกรรมอย่างจริงจัง ยิ่งไปกว่านั้นการที่กิจการธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจเอกชน วิสาหกิจเอกชนย่อมยึดถือการทำงานของกลไกตลาดเป็นสำคัญ ถ้าหากเกษตรกรรมยังคงเป็นวิสาหกิจที่ให้อัตราผลตอบแทนต่ำกว่าการประกอบการแขนงอื่น การประกอบการทางการเกษตรก็จะยังคงได้รับเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ในระดับต่ำอยู่เช่นนี้ ในทำนองเดียวกัน หากอัตราความเสี่ยงที่หนี้จะสูญเปล่ายังคงสูงอยู่เช่นนี้ เกษตรกรที่จะได้รับเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ก็จะยังคงเป็นเกษตรกรที่มีฐานะ

๑๐. ความเห็นของนายศักดา สายบัว แห่งธนาคารศรีอยุธยา ในการอภิปรายเรื่อง "ธนาคารพาณิชย์กับความรับผิดชอบต่อสังคม" ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๑๖ อย่างไรก็ดี นายศักดา ยอมรับในภายหลังว่า ข้ออ้างดังกล่าวนี้เป็นข้ออ้างที่เกินจริง

พอมีอันจะกิน ส่วนเกษตรกรที่ยากจนขั้นแค้นซึ่งควรได้รับเงินกู้ก็ยังคงไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์อีกต่อไป แท้ที่จริง ถ้าจะกล่าวอย่างเป็นธรรมแล้ว ธนาคารพาณิชย์บางธนาคารก็ใช้ความพยายามในการขยายปริมาณสินเชื่อการเกษตรอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารกรุงเทพ ฯ และธนาคารกสิกรไทย แต่ความพยายามดังกล่าวนี้เป็นความพยายามที่เพียงพอหรือไม่ดูจะเป็นที่ถกเถียงกันได้

## ๖.๒ บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อพิจารณาในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เราจะเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทอยู่ไม่น้อยในการส่งเสริมให้การค้าขยายตัว ไม่ว่าจะเป็นการค้าภายในประเทศหรือการค้าระหว่างประเทศ ข้อที่คนมักจะหยิบยกขึ้นมาโจมตีอยู่เนื่อง ๆ ก็คือธนาคารพาณิชย์มิได้เหลียวแลและส่งเสริมให้มีการพัฒนาภาคเกษตรกรรมมากเท่าที่ควร ตัวเลขในตารางที่ ๑ ย่อมเป็นประจักษ์พยานที่ดีอยู่แล้ว มิจำเป็นต้องขยายความ ยิ่งไปกว่านั้นแม้ธนาคารพาณิชย์จะพยายามขยายกิจการแผ่กิ่งก้านสาขาออกไปสู่ต่างจังหวัด แต่สภาพการณ์เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ธนาคารสาขาเป็นเพียงสถาบันที่มีหน้าที่ถ่ายเทเงินออมจากต่างจังหวัดเข้าสู่นครหลวงเท่านั้น ตัวเลขเท่าที่มีผู้รวบรวมไว้<sup>๑๑</sup> ซึ่งให้เห็นว่า ในปี ๒๕๐๙ ธนาคารสาขาในต่างจังหวัดมีเงินฝากประจำทั้งสิ้นเท่ากับร้อยละ ๓๔.๗๒ ของเงินฝากประจำในธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด และมีเงินฝากเผื่อเรียกเท่ากับร้อยละ ๓๑.๗๑ ของเงินฝากเผื่อเรียกในธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด แต่ธนาคารพาณิชย์กลับให้เงินกู้และเงินเบิกเกินบัญชีแก่ลูกค้าในต่างจังหวัดเพียงร้อยละ ๑๖.๐๑ ของเงินให้กู้และเงินเบิกเกินบัญชีทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนระหว่างเงินฝากในธนาคารต่างจังหวัดกับเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดมีค่าสูงกว่าอัตราส่วนระหว่างเงินให้กู้และเงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคารในต่างจังหวัดกับเงินให้กู้และเงินเบิกเกินบัญชีทั้งหมดถึงสองเท่า ธนาคารพาณิชย์จึงเป็นเพียงเครื่องมือที่ดึงดูดเงินออมจากต่างจังหวัดเข้าสู่นครหลวงเท่านั้น ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า เท่าที่ผ่านมาและเท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ธนาคารพาณิชย์ไม่แต่จะมีส่วนทำให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างไร้ประสิทธิภาพเท่านั้น หากทว่ายังมีส่วนอยู่ไม่น้อยในการก่อให้เกิดการจำเริญเติบโต

๑๑. Rozental, *op. cit.*, chapter 5.

อย่างไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม และระหว่างภาคชนบทกับภาคตัวเมือง

เมื่อพิจารณาในแง่บวก เราต้องยอมรับว่าธนาคารพาณิชย์ ได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทยอยู่ไม่น้อย ขณะเดียวกัน ฝ่ายวิจัยของธนาคารพาณิชย์ ก็มีช่องทางที่จะทำประโยชน์แก่สังคมได้มาก หากมีเจตจำนงอันบริสุทธิ์เพื่อการนี้ มิใช่จัดตั้งฝ่ายวิจัยขึ้นเพื่อความมีหน้ามีตาในสังคม หรือเพื่อเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์และอำนาจทางการเมืองของนายธนาคารบางคน ในด้านการสาธารณสุขและการศึกษา ธนาคารพาณิชย์ก็มีบทบาทเสมอมา แม้จะมีผู้สงสัยอยู่เนือง ๆ ว่า การบริจาคเงินเพื่อการสาธารณสุขและการศึกษาของธนาคารพาณิชย์นั้น เกิดจากเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม เหตุผลทางด้านภาษีอากร หรือเหตุผลแอบแฝงอื่นใด ในบัดนี้ธนาคารพาณิชย์บางแห่งก้าวไปไกลถึงกับจัดบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ต้องการศึกษาต่อในต่างประเทศโดยเฉพาะ ซึ่งน่าจะหยุดคิดดูว่า บริการเช่นนี้ก่อผลเสียแก่สังคมอย่างไร

### ๖.๓ บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในการสร้างอำนาจผูกขาด

เราได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ เพื่อการค้าขายส่งและขายปลีก มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จนครองความสำคัญเป็นอันดับที่สอง ลำพังตัวเลขดังกล่าวนี้ คงไม่สามารถชี้ให้เห็นว่า ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนในการสร้างอำนาจผูกขาดหรือไม่ เพราะอาจเป็นไปได้ว่าการที่เงินกู้เพื่อการนี้เพิ่มขึ้น อาจเป็นผลจากการขยายตัวทางการค้า แต่การที่ผู้ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อระบบการเงิน เจกเช่นผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย คนปัจจุบันให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เป็นทำนองว่า การกักตุนสินค้าที่เกิดขึ้นนั้น ไม่มีใครรู้ดีกว่าธนาคารพาณิชย์ก็ดี<sup>๑๒</sup> และการที่นายธนาคารที่มีอิทธิพลอย่างนายบุญชู โรจนเสถียร ยอมรับว่า การที่ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในขณะนี้ มีอัตราสูงกว่าที่ควรนั้น “.....ธนาคารพาณิชย์ มีส่วนรับผิดชอบอยู่ด้วย ไม่มากก็น้อย หรือไม่ก็เป็นตัวการสำคัญไปเลย” ก็ดี<sup>๑๓</sup> ล้วนเป็นประจักษ์พยานที่สำคัญในการสนับสนุนว่า ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนสำคัญในการ

๑๒. *ประชาชาติไทย* ฉบับวันเสาร์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ และ *Bangkok Post* (February 2, 1974).

๑๓. บุญชู โรจนเสถียร ปาฐกถา เรื่อง “บทบาทของธนาคารพาณิชย์เกี่ยวกับค่าครองชีพของประชาชน” (อ้างถึงแล้ว)

ส่งเสริมให้มีการแก่งำไรและการกักตุนสินค้า ซึ่งชักนำให้องค์ประกอบของการผูกขาดในโครงสร้างเศรษฐกิจมีมากขึ้น แม้วิกฤติการณ์กระดาศและอำนาจผูกขาดในอุตสาหกรรมกระดาศที่เกิดขึ้นธนาคารพาณิชย์ก็มีส่วนหน้ะน้อยไม่ ทั้งนี้โดยค้ำหนึ่งถึงข้อเท็จจริงที่ว่ากรรมการและนายธนาคารเองได้มีหุ้นส่วนอยู่ในวิสาหกิจประเภทนี้เป็นอันมาก<sup>๑๔</sup> ในบางกรณี ธนาคารพาณิชย์บางแห่งได้ยื่นมือที่จะให้สินเชื่อกแก่ผู้ประกอบการโรงพิมพ์บางรายในการซื้อกระดาศมากักตุน<sup>๑๕</sup>

ตารางที่ ๒ แสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตระกูลนายธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผลประโยชน์นอกอุตสาหกรรมธนาคารพาณิชย์มีอยู่อย่างมหาศาล

ตารางที่ ๒

ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของนายธนาคารพาณิชย์

ตระกูลนายธนาคารพาณิชย์	ผลประโยชน์ในธนาคารพาณิชย์	ผลประโยชน์นอกธนาคารพาณิชย์
ตระกูลเดอะไพบูลย์	๑. ธนาคาร ศรีนคร จำกัด ๒. ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จำกัด ๓. ธนาคาร ไทยพัฒนา จำกัด	๑. บริษัท ไทยอมฤตบวิเวอรี จำกัด ๒. บริษัท กระจกไทยอาซาฮี จำกัด ๓. บริษัท สุรามหาคุณ จำกัด ๔. บริษัท ไทยอาซาฮีไซคาไฟ จำกัด ๕. บริษัท คาเธย์ทรัสต์ จำกัด ๖. บริษัท ธนพัฒนาทรัสต์ จำกัด ๗. บริษัท กมล สโกลศ อินเวสต์เมนท์ แอนด์ทรัสต์ จำกัด ๘. บริษัท ไทยโอเวอร์ซีส์ทรัสต์ จำกัด ๙. บริษัท ศรีนครพัฒนา จำกัด ๑๐. บริษัท ไทยโปรดักต์ตีฟาร์ทเมนท์ สโตร์ จำกัด ๑๑. บริษัท พาราวินเซอร์ จำกัด ๑๒. บริษัท ไทยมิตซูบิชิ อินเวสต์เมนท์ จำกัด

๑๔. ประชาธิปไตย (๒๕ มกราคม ๒๕๑๗)

๑๕. คำบอกเล่าของผู้ประกอบการโรงพิมพ์แถวเสาชิงช้า ซึ่งไม่มีประจักษ์พยานเอกสาร แต่โดยวิธีนี้ธนาคารพาณิชย์ย่อมได้กระดาศไปเก็บไว้ในโกดังของตน และหากผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ กระดาศนั้นก็จะเป็นของธนาคารพาณิชย์ไป



ตระกูลนายธนาคารพาณิชย์	ผลประโยชน์ในธนาคารพาณิชย์	ผลประโยชน์นอกธนาคารพาณิชย์
		๑๓. บริษัท สหธนกิจไทย จำกัด ๑๔. บริษัท อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล ไฟ- นานซ์ แอนด์คอนเซอรัลแทนส์ จำกัด ๑๕. โรงแรมริเจนท์พทยา ๑๖. โรงรับจำนำ ๑๑ แห่ง ฯลฯ
ตระกูลลำชา	๑. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด	๑. บริษัท เลอเปอร์ดีคัต (ประเทศไทย) จำกัด ๒. บริษัท อุตสาหกรรมกระดาษไทย จำกัด ๓. บริษัท สมบัติลำชา จำกัด ๔. บริษัท เมืองไทยประกันชีวิต จำกัด ๕. บริษัท สุรามหาคุณ จำกัด ๖. บริษัท ยิบอินซอย จำกัด ๗. บริษัท ล็อกซ์เลย์ (กรุงเทพฯ) จำกัด ๘. บริษัท ภัทรเกษะ จำกัด ๙. บริษัท ลำชาประกันภัยและคลัง สินค้า จำกัด ๑๐. บริษัท คลังสินค้าแม่น้ำประกันภัย จำกัด ๑๑. หยาตฟ้าภักตาคาร ๑๒. บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด ๑๓. บริษัท ลำชาอิมพอร์ต จำกัด ๑๔. บริษัท ภัทรธนกิจ จำกัด ๑๕. บริษัท ยางไฟร์สโตนส์ (ประ- เทศไทย) จำกัด ๑๖. บริษัท ทิสโก (ค้าหลักทรัพย์และ ลงทุน) จำกัด ๑๗. บริษัท ลำชาบราเคอร์ส จำกัด ฯลฯ

ตระกูลนายธนาคารพาณิชย์	ผลประโยชน์ในธนาคารพาณิชย์	ผลประโยชน์นอกธนาคารพาณิชย์
ตระกูลรัตนรักษ์	๑. ธนาคาร นครหลวงไทย จำกัด ๒. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด	๑. บริษัท ซี.เค.อาร์. มอเตอร์ จำกัด ๒. บริษัท ปูนซีเมนต์นครหลวง จำกัด ๓. บริษัท ศรีอยุธยาคลังสินค้า จำกัด ๔. บริษัท ไทยลำเลียง จำกัด ๕. บริษัท ศุภมิตรพืชผล จำกัด ๖. บริษัท กรุงเทพพัฒนาเทรดดิ้ง จำกัด ๗. บริษัท สยามประชากร จำกัด ๘. บริษัท ศรีอยุธยาประกันภัย จำกัด ๙. บริษัท สยามไซโลและอบพีช จำกัด ฯลฯ
ตระกูลหวังผล	๑. ธนาคารหวังผลจำกัด	๑. บริษัท พุณผล จำกัด ๒. บริษัท อุตสาหกรรมวิวัฒน์ จำกัด ๓. บริษัท วิสุทธิพาณิชย์ จำกัด ๔. บริษัท หวังผล จำกัด ๕. บริษัท ไทยพาณิชย์ประกันภัย จำกัด
ตระกูลโสภณพันธ์	๑. ธนาคาร กรุงเทพ จำกัด	๑. บริษัท กรุงเทพประกันภัย จำกัด ๒. บริษัท กรุงเทพคลังสินค้า จำกัด ๓. บริษัท กรุงเทพธนাত্র จำกัด ๔. บริษัท เกษพัฒนา จำกัด ๕. บริษัท บางกอกโนมูระ อินเทอร์เน็ตชั่นแนล ซีเคียวริตี้ จำกัด ๖. บริษัท อัมพองเหลาไมฮอง จำกัด ๗. บริษัท สีนเอเซียทริสต์ จำกัด ๘. บริษัท กรีนสปอต (ประเทศไทย) จำกัด ๙. บริษัท บางกอกรัชฎาและทริสต์ จำกัด ๑๐. โรงงานทอผ้าประมาณ ๑๐ โรง ๑๑. โรงงานน้ำตาลประมาณ ๑๐ โรง ฯลฯ

ที่มา นิตยสารการเมือง "การผูกขาดในอุตสาหกรรมไทย" จัดโดยกลุ่มเศรษฐกิจรวม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (๒๕๑๗)

การที่กรรมการธนาคารพาณิชย์ล้วนมีผลประโยชน์ในวิสาหกิจอื่น ๆ เป็นอันมากย่อมมีส่วนเป็นเหตุให้นายธนาคารเหล่านี้ใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์แห่งตน นอกเหนือจากการอาศัยทรัพย์สินจากธนาคารพาณิชย์ในการเก็งกำไรและการกักตุนสินค้าแล้ว ยังอาจอาศัยอำนาจหน้าที่ในธนาคารนั้นเอง ในการสร้างอำนาจผูกขาดให้ตนเอง การที่กิจการธนาคารพาณิชย์มีการใช้อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียงต่อลูกค้านั้นย่อมเปิดช่องให้การสร้างอำนาจผูกขาดในโครงสร้างเศรษฐกิจไทยเป็นไปอย่างสะดวกยิ่งขึ้น เพราะโดยสัญญาชตาณฐานของสัตว์เศรษฐกิจ นายธนาคารพาณิชย์ย่อมเลือกไม่ให้เงินกู้แก่ผู้ประกอบการในวิสาหกิจที่ตนมีผลประโยชน์อยู่อย่างสำคัญได้ เพราะการให้เงินกู้แก่ผู้ที่เข้าไปประกอบการในอุตสาหกรรมที่ตนมีผลประโยชน์อยู่ก่อนแล้วก็ดี หรือในอุตสาหกรรมที่ตนคิดจะแสวงหาผลประโยชน์ก็ดี ย่อมเป็นการบั่นทอนอำนาจทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของนายธนาคารเหล่านี้ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างเสริมองค์ประกอบแห่งอำนาจผูกขาดในโครงสร้างเศรษฐกิจไทย การมีอำนาจผูกขาดย่อมหมายถึงการได้รับผลตอบแทนสูงกว่าอัตราอันสมควร เมื่อพิจารณาประกอบกับลักษณะการกระจายของหุ้นธนาคารพาณิชย์ (ดูตารางที่ ๓ หน้า ๒๖๔-๒๖๕) ซึ่งส่วนใหญ่ตกแก่ตระกูลนายทุนเพียงไม่กี่ตระกูลด้วยแล้ว เราก็ไม่อาจจะได้ข้อสรุปเป็นอย่างอื่นนอกจากว่าลักษณะและการประกอบกิจกรรมของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยทุกวันนี้เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น

#### ๖.๔ บทบาทของธนาคารพาณิชย์ในทางการเมือง

เมื่อนาย ที. เอช. ซิลคอก (T.H. Silcock) เขียนบทความปริทัศน์เรื่อง "Thai Money: Review Article" ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร *The Malayan Economic Review* ฉบับเดือนเมษายน ๒๕๐๙ โดยวิพากษ์วิจารณ์หนังสือเกี่ยวกับการเงินและการธนาคารในประเทศไทยนั้น นักเศรษฐศาสตร์ชาวออสเตรเลียผู้นี้ ได้แสดงความเห็นอย่างกระฉ่างชัดว่าธนาคารกรุงเทพ จำกัด เป็นธนาคารที่มีอำนาจทางการเมืองมากที่สุดในเมืองไทยและธนาคารดังกล่าว ก็ใช้อำนาจทางการเมืองส่วนหนึ่งเพื่อขยายธุรกิจของตนด้วยวิธีการที่

ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถควบคุมได้ และอีกส่วนหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของประธานธนาคารนั้น (ประภาส จารุเสถียร)<sup>๑๖</sup>

แท้ที่จริง ความเกี่ยวพันระหว่างธนาคารพาณิชย์กับผู้มีอำนาจทางการเมืองนั้น มิได้จำกัดเฉพาะธนาคารกรุงเทพ เท่านั้น เราอาจกล่าวได้ว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นอันมาก มักจะดึงเอาผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการของธนาคารบ้าง หรือให้ ‘หุ่นลม’ แก่ผู้มีอำนาจทางการเมืองบ้าง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ (patron-client relationship) ดังกล่าวนั้น ในชั้นแรกคงเกิดขึ้นจากความต้องการที่จะอยู่รอดและความต้องการความมั่นคงในการประกอบกิจการของฝ่ายธนาคารพาณิชย์ มาภายหลังเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารพาณิชย์กับผู้มีอำนาจทางการเมืองแน่นแฟ้นขึ้น ธนาคารพาณิชย์ก็เริ่มอาศัยอำนาจทางการเงินในการแสวงหาอิทธิพลทางการเมือง เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง ขณะเดียวกันผู้มีอำนาจทางการเมือง ก็อาศัยอำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ถ้าหากเงินเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการรักษาเสถียรภาพของการปกครองแบบเผด็จการ ธนาคารพาณิชย์นับว่ามีส่วนสำคัญในการนี้

เมื่อพิจารณาย้อนหลังไปในอดีต จุดเริ่มต้นที่สำคัญน่าจะเป็นปี ๒๔๗๕ เมื่อคณะราษฎรยึดกุมอำนาจรัฐจากชนชั้นปกครองเดิม และมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ “ประชาธิปไตย” กลุ่มคณะราษฎรแม้จะสามารถยึดกุมอำนาจทางการเมืองไว้ได้ แต่ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุดังนั้นจึงมีความพยายามที่จะสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา วิธีการหนึ่งที่ใช้ก็คือ การก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ ดังกรณีธนาคารแห่งเอเชีย การใช้อำนาจทางการเมืองในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจในธนาคารพาณิชย์เริ่มปรากฏอย่างเด่นชัดมากขึ้น ภายหลังจากการรัฐประหารในปี ๒๔๙๐ ในช่วงระหว่างปี ๒๔๙๐-๒๕๐๐ กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองอาจจำแนกออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มชอยราชครู (อันมีจอมพลผิน ชุณหะวัณ และ

๑๖. ในการอภิปรายเรื่อง “ธนาคารพาณิชย์กับความรับผิดชอบต่อสังคม” (อ้างถึงแล้ว) นายศักดา สายบัว มีความเห็นว่า การที่นายซิลคอกจะว่าอย่างไรนั้นไม่สำคัญ เรากนไทยในประเทศไทยควร จะรู้เรื่องดีกว่านายซิลคอก ธนาคารพาณิชย์จะใช้อำนาจทางการเงินเพื่อแสวงหาอำนาจทางการเมืองหรือไม่นั้น “ผมคิดว่าพวกเราทราบกันดี”

พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นผู้นำ) และกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ (อันมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำ) ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของกลุ่มชวยราชครู คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนธนาคารพาณิชย์ที่เป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของกลุ่มสี่เสาเทเวศร์คือ ธนาคารแห่งเอเชีย และสหธนาคารกรุงเทพ ในช่วงนี้เป็นช่วงที่นายธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่พากันไปเกาะอยู่กับกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองกลุ่มต่างๆและมีการให้ “หุ้ลม” แก่ผู้ทรงอิทธิพลทางการเมืองอย่างแพร่หลาย พอถึงปลายยุคนี้ นายธนาคารพาณิชย์เริ่มอาศัยอิทธิพลทางการเมืองของผู้ยิ่งใหญ่ ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแจ่มชัดยิ่งขึ้น นายธนาคารพาณิชย์บางคนได้นำเงินฝากของประชาชนไปใช้จ่ายในการลงทุนแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เมื่อกิจการลงทุนนั้นประสบความหายนะ ก็ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์นั้น ๆ กรณีที่เป็นอุทาหรณ์อันดี ได้แก่ กรณีของธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด ซึ่งปรากฏว่า นายธนาคารพาณิชย์ของธนาคารทั้งสองนี้ ได้นำเงินฝากของประชาชนไปใช้จ่ายผลประโยชน์ส่วนตัว เมื่อหมุนเงินไม่ทัน ก็เป็นเหตุให้ธนาคารขาดเงินสำรองที่จะจ่ายให้แก่ลูกค้า ความเชื่อมั่นในระบบการธนาคารพาณิชย์เริ่มเสื่อมคลายจนเป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้ามาสู่สถานการณ์ไว้ กรณีนายธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยาสมคบกับกลุ่มชวยราชครูในการขูดรีดผลประโยชน์จากประชาชน ด้วยการก่อตั้งบริษัท ส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด ก็เป็นอีกกรณีหนึ่ง ที่เป็นตัวอย่างของการสมคบกันใช้อิทธิพลทางการเมืองระหว่างนายธนาคารพาณิชย์กับผู้มีอำนาจทางการเมืองในการฉ้อราษฎร์บังหลวง และกรณีนี้เองเอง ที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์หยิบยกขึ้นมาเป็นข้อโจมตีจอมพล ป. พิบูลสงครามภายหลังจากการรัฐประหารในปี ๒๕๐๐

ดังได้กล่าวแล้วว่า ธนาคารกรุงเทพมิใช่ธนาคารเดียวที่พยายามแสวงหาอิทธิพลทางการเมือง แต่ธนาคารกรุงเทพ ดูจะเป็นเป้าแห่งการโจมตีมากกว่าธนาคารอื่นใด ทั้งนี้มิใช่เป็นเพราะความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารกรุงเทพ กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้จ้าวโฉมเท่านั้น หากรวมตลอดถึงการที่ธนาคารกรุงเทพ มีนักการเมืองเป็นกรรมการอยู่เป็นจำนวนมากอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ในสมัยหนึ่งนั้น กรรมการของธนาคารกรุงเทพ

ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพาณิชย์และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะฉะนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่การเปลี่ยนแปลงการเมือง ในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ ได้ยังผลให้ธนาคารกรุงเทพ เริ่มวิพากษ์วิจารณ์การปกครองแบบเผด็จการ ชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน (ดูรายงานเศรษฐกิจประจำปี ๒๕๑๖ ของธนาคารกรุงเทพ)

## ๑. มาตรการในการแก้ไข : หนทางที่มั่นคง

ในระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economy) ซึ่งปล่อยให้การธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจเอกชน จุดตั้งเศรษฐกิจไทยนี้ การที่จะเร่งรัดให้ธนาคารพาณิชย์ มีความรับผิดชอบต่อสังคม ด้วยการวางระเบียบกฎหมายและการออกกฎหมายบังคับนั้น ย่อมเป็นวิธีการที่ไร้ประสิทธิผล เพราะถ้าหากนายธนาคารพาณิชย์เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนรวมโดยกมลสันดานแล้ว ถึงจะมีระเบียบกฎหมายอย่างไร ก็ย่อมหาช่องโหว่หลีกเลี่ยงได้เสมอ ถ้าหากคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า วิสาหกิจเอกชนย่อมยึดถือกลไกตลาดในการจัดสรรทรัพยากรและกลไกตลาดเองก็ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ที่เกิดแก่สังคมโดยรวม ทั้งไม่อาจทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีการผูกขาดด้วยแล้ว การที่เงินทุนมีอยู่อย่างจำกัดและมีความจำเป็นที่จกต้องใช้เงินทุกบาททุกสตางค์ในการก่อประโยชน์สุขแก่มวลชน โดยส่วนรวมก็ย่อมมีเหตุผลที่พอเพียงในการที่จะกำหนดให้ ธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจของรัฐ<sup>๑๗</sup> เพราะตามปกติแล้ว วิสาหกิจเอกชน ย่อมจัดสรรทรัพยากร โดยคำนึงถึงอัตราผลตอบแทนของเอกชน (private rate of return) เป็นเกณฑ์ แต่รัฐวิสาหกิจย่อมอยู่ในฐานะที่จะจัดสรรทรัพยากรโดยคำนึงถึงอัตราผลตอบแทนของสังคม (social rate of return) ได้ดี ดังจะเห็นได้ว่า แม้การประกอบเกษตรกรรมจะเป็นวิสาหกิจที่ให้อัตราผลตอบแทนแก่สังคมสูงสักปานใดก็ตาม แต่ถ้าหากธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นวิสาหกิจเอกชนจัดสรรเงินให้กู้โดยคำนึงถึงอัตราผลตอบแทนของเอกชน

๑๗. เหตุผลทำนองเดียวกันนี้ ดู Salvador Allende, *Chile's Road to Socialism* (Harmondsworth: Penguin Book, 1973), chapter 8.

เป็นเกณฑ์แล้ว เงินที่จัดสรรให้แก่การเกษตร ย่อมน้อยกว่าที่ควรเสมอ แต่การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เป็น รัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้การจัดสรรเงินทุนที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด จะช่วยให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดำเนินไปตามมรรควิธีอันพึงปรารถนาเพียงใด และจะช่วยจัดองค์ประกอบของการผูกขาดได้หรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับเจตจำนงอันบริสุทธิ์ของผู้ที่เป็นรัฐบาล เพราะวิธีการเช่นว่านี้ย่อมเท่ากับว่าเรายึดถือว่ารัฐบาลเป็น 'คุณพ่อรู้ดี' และมีความสามารถที่จะกำหนดว่า กิจกรรมใดเป็นที่พึงปรารถนาของสังคมโดยส่วนรวม ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย หากรัฐบาลมิได้ทำหน้าที่เป็น 'คุณพ่อรู้ดี' ที่มุ่งสร้างสรรค์ประโยชน์สุขแก่มวลชน ประชาชนย่อมหาทางเปลี่ยนรัฐบาลได้ด้วยวิธีการเลือกตั้ง แต่ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ย่อมขึ้นอยู่กับเจตนาารมณ์เบื้องต้นของผู้เผด็จการว่าเป็นผู้ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ส่วนตน นอกจากนี้ปัญหาที่ว่ารัฐบาลทำหน้าที่ของ 'คุณพ่อรู้ดี' ที่ดีหรือไม่แล้ว ก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความสามารถของภาครัฐบาลในการประกอบการ เพราะเป็นที่ประจักษ์กันทั่วไปแล้วว่าบรรดารัฐวิสาหกิจทั้งหลายนั้น มักจะมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำกว่าที่ควร ทั้งยังมีปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอันมาก สำหรับปัญหาคอร์รัปชันนั้น ในธนาคารพาณิชย์เองก็มีอยู่ไม่น้อย การให้สินบาทคาดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่พิจารณาโครงการที่ขอกู้เงิน เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วไป ในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการผลิตนั้น ยังพอที่จะมีช่องทางปรับปรุงแก้ไข ข้อสำคัญก็คือ หากจะกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เป็น รัฐวิสาหกิจแล้วจะต้องห้ามมิให้บรรดารัฐมนตรีและข้าราชการทั้งหลายเข้าไปกินตำแหน่ง ในธนาคารนั้น ขณะเดียวกันก็ควรว่าจ้างผู้ชำนาญการเฉพาะด้านมาบริหารงานของธนาคาร รัฐบาลเพียงแต่ทำหน้าที่ควบคุมและกำหนดนโยบายอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น

ถ้าหากเรายังคงต้องการให้ธนาคารพาณิชย์เป็นวิสาหกิจเอกชนต่อไป การที่จะทำให้ธนาคารพาณิชย์มีบทบาทต่อสังคมมากขึ้น ควรที่จะพิจารณาใช้มาตรการต่าง ๆ ต่อไปนี้

๑. ควรที่จะเปลี่ยนสภาพของธนาคารพาณิชย์จากบริษัทของตระกูลหนึ่งตระกูลใด (family company) มาเป็นบริษัทมหาชน (public company) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระจายของหุ้นส่วนในธนาคารพาณิชย์ (distribution of shares) ควรจะมีมากกว่าใน

ปัจจุบัน ทางการเงินจำนวนผู้ถือหุ้นและอัตราส่วนหุ้นที่ถือ ในบัดนี้ เราจักเห็นได้ว่า ญาติมิตรของตระกูลเพียงไม่กี่ตระกูล มีกรรมสิทธิ์ครอบครองหุ้นธนาคารพาณิชย์อย่างสำคัญ ซึ่งเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจไปในทางที่เป็นผลเสียต่อสังคมได้โดยง่าย ยิ่งกว่านั้นการแต่งงานกันเองในหมู่ครอบครัวนายธนาคาร มีผลให้การกระจายของหุ้นเลวร้ายยิ่งขึ้น มาตรการที่ควรดำเนินการก็คือ การกำหนดอัตราส่วนของหุ้นส่วนจำนวนสูงสุดที่ตระกูลตระกูลหนึ่งใดจะถือครองได้ เป็นต้นว่า กำหนดให้ตระกูลหนึ่ง ๆ ถือหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของหุ้นธนาคารพาณิชย์แต่ละธนาคาร และผู้ที่มีหุ้นในธนาคารหนึ่งแล้วจักไปถือหุ้นในธนาคารอื่นอีกไม่ได้ นอกจากนี้ ควรที่จะกำหนดให้มีการแบ่งแยกกระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับการควบคุมจัดการ (control) ในธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ ผู้ถือหุ้นของธนาคารใด จักต้องไม่มีตำแหน่งหน้าที่ใด ๆ ในธนาคารนั้น ขณะเดียวกันผู้จัดการของธนาคาร จักต้องไม่ถือหุ้นในธนาคารใด ๆ มาตรการเช่นนี้จักมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่และญาติมิตรไม่มีคะแนนเสียงสิทธิขาดในการเลือกกรรมการอำนวยการของธนาคารในการประชุมใหญ่ประจำปี อย่างไรก็ตาม มาตรการที่กล่าวข้างต้นนี้มีส่วนป้องกันการสร้างสมอำนาจผูกขาดได้บ้างเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากร ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมได้

๒. ควรกำหนดอัตราส่วนขั้นต่ำของเงินให้กู้เพื่อการเกษตร เป็นต้นว่า เงินกู้เพื่อการเกษตรจักต้องมีไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ขณะเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ควรส่งเสริมด้วยการออกพันธบัตรการเกษตร ซึ่งคิดอัตราส่วนลด (discount rate) ต่ำกว่าปกติ พันธบัตรการเกษตรที่ธนาคารพาณิชย์ถือนั้น อาจอนุโลมให้เป็นส่วนหนึ่งของเงินสำรองตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจอาศัยอำนาจการอนุมัติให้ธนาคารพาณิชย์เปิดสาขาเป็นเครื่องมือในการกระจายความเจริญระหว่างเขตนครหลวงกับต่างจังหวัด ด้วยการกำหนดว่า การส่งเสริมการพัฒนาธุรกิจส่วนภูมิภาคเป็นปัจจัยพื้นฐานในการพิจารณาอนุมัติการเปิดสาขาใหม่ของธนาคารพาณิชย์ในต่างจังหวัด ขณะเดียวกันอาจกำหนดด้วยว่า สาขาธนาคารพาณิชย์ในต่าง



จังหวัดจะต้องให้เงินกู้เพื่อการประกอบการในต่างจังหวัด อย่างน้อยร้อยละ ๒๕ ของยอดเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด

๓. ควรห้ามมิให้ข้าราชการและรัฐมนตรี ถู้อหุ้หรือมีตำแหน่งใดๆ ในธนาคารพาณิชย์ ถ้าหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เข้าไปเป็นกรรมการของธนาคารหนึ่งธนาคารใด การที่ธนาคารนั้นจะหลีกเลี่ยงระเบียบกติกากำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปได้ง่ายเพียงใด มิจำต้องให้อรรถาธิบายมากนัก ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอยู่ในฐานะที่จะบั่นทอนประสิทธิภาพการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย และนำความลับของทางราชการไปบอกกล่าวแก่ธนาคารพาณิชย์ได้

๔. ธนาคารแห่งประเทศไทยควรกำหนดอัตราส่วนขั้นสูงของเงินกู้เพื่อการบริโภค ทั้งนี้เพื่อลดการเลียนแบบในการบริโภค

อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้ล้วนเป็นมาตรการที่ธนาคารพาณิชย์ สามารถหลบเลี่ยงได้ทั้งสิ้น ดังได้กล่าวแล้วว่า การที่ธนาคารพาณิชย์จะมีความรับผิดชอบต่อสังคมหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับเจตจำนงพื้นฐานของธนาคารพาณิชย์เอง แต่ในยามที่ธนาคารพาณิชย์ยังขาดความเอื้ออาทรต่อสังคมเท่าที่ควรเช่นนี้ มาตรการเหล่านี้ ย่อมมีประสิทธิผลอยู่ไม่มากนักน้อย ในการช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่โดยจำกัด ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ควรกระฉับกระเฉงมากขึ้น มิใช่เป็น *เสือกระดาษ* ดังที่ผ่านมา

ตารางที่ ๓

ผู้ถือหุ้นรายสำคัญในธนาคารพาณิชย์

ธนาคาร	รายชื่อผู้ถือหุ้นรายสำคัญ
ธนาคารกรุงเทพ จำกัด	๑. กระทรวงการคลัง ๒. ชิน โสภณพณิช และครอบครัว ๓. ประภาส จารุเสถียร และครอบครัว ๔. ประมุข สุวรรณศิลป์ และครอบครัว
ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด	๑. ตระกูลพระพิณิจชนกดี
ธนาคารกรุงไทย จำกัด	๑. กระทรวงการคลัง ๒. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ๓. บริษัทข้าวไทย จำกัด
ธนาคารกสิกรไทย จำกัด	๑. ตระกูลลำช้า
ธนาคารทหารไทย จำกัด	๑. กองทัพบก ๒. กองทัพอากาศ ๓. กองทัพเรือ ๔. องค์การทหารผ่านศึก
ธนาคารไทยทุน จำกัด	๑. บริษัทไทยประกันภัย จำกัด ๒. ตระกูลชีวิตคู่ส่วน ๓. ตระกูลทวีสิน ๔. บริษัทรัตนมาลา จำกัด
ธนาคารไทยพัฒนา จำกัด	๑. ธนาคารกรุงไทย จำกัด ๒. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ๓. ธนาคารศรีอยุธยา จำกัด ๔. ธนาคารกสิกรไทย จำกัด ๕. ตระกูลเตชะไพบูลย์ ๖. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด ๗. ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด ๘. ธนาคารศรีนคร จำกัด

ธนาคาร	รายชื่อผู้ถือหุ้นรายสำคัญ
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด	๑. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ๒. กระทรวงการคลัง
ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด	๑. นายชวน รัตนรักษ์ และครอบครัว ๒. บริษัท ธนกิจนครหลวง จำกัด ๓. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
ธนาคารศรีนคร จำกัด	๑. ตระกูลเศษไชยบุลย์ ๒. ตระกูลอ้อจือเหลียง
ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด	๑. นายชวน รัตนรักษ์ และครอบครัว ๒. ประภาส จารุเสถียร และครอบครัว ๓. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ และครอบครัว ๔. ถวิล สุนทรสารทูล และครอบครัว
สหธนาคารกรุงเทพฯ จำกัด	๑. ชำนาญ เพ็ญชาติ และครอบครัว ๒. บรรเจิด ชลวิจารย์ และครอบครัว ๓. กระทรวงการคลัง ๔. ถนอม กิตติขจร ๕. แสง เสนาณรงค์
ธนาคารแหลมทอง จำกัด	๑. ทรกุลนนท์ทากิวัฒน์ ๒. กระทรวงการคลัง
ธนาคารหวังหลี จำกัด	๑. ทรกุลหวังหลี
ธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด	๑. วัลลภ คันวานิชกุล และครอบครัว
ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม จำกัด	๑. ทรกุลเอื้อชูเกียรติ ๒. ทรกุลเศษไชยบุลย์

ที่มา: *Business in Thailand* (August 1972).

# ภาคที่สาม

## วิวัฒนาการของสังคมไทย และระบบเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ

ภาคที่สามบรรจุบทความไว้เพียง ๓ บท บทความทั้งหมดว่าด้วยวิวัฒนาการของสังคมไทย โดยเน้นทางด้านประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ส่วนเรื่องระบบเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ ไม่มีบทความนำมาตีพิมพ์ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีบทความที่เนื้อหากะทัดรัดพอที่จะนำมาตีพิมพ์ได้ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง ในขณะที่พิมพ์หนังสือในแนวนี้ออกสู่บรรณพิภพมากพอสมควรแล้ว บทนำของภาคนี้ มุ่งชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของปรัชญาประวัติศาสตร์ที่มีต่อวิธีการศึกษาวิวัฒนาการของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรัชญาประวัติศาสตร์แบบพงศาวดาร ซึ่งเน้นถึงอาณาจักรและสถาบันกษัตริย์ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางการเปลี่ยนแปลงสังคม อิทธิพลของปรัชญาประวัติศาสตร์แบบพงศาวดาร ซึ่งยังปรากฏต่อมาในปรัชญาประวัติศาสตร์ปัจจุบัน มีผลให้การจำแนกยุคประวัติศาสตร์นิยมใช้วิธีจำแนกตามลำดับเวลา โดยเน้นถึงอาณาจักรและสถาบันกษัตริย์เป็นสำคัญ ซึ่งมีอิทธิพลต่อวิธีการศึกษาวิวัฒนาการแห่งสังคมอีกทอดหนึ่ง บทนำนี้ได้กล่าวถึงวิธีการศึกษาวิวัฒนาการแห่งสังคมวิธีอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการวิเคราะห์โดยอาศัยปรัชญาวัตถุนิยมทางประวัติศาสตร์ ผู้ที่ศึกษาวิวัฒนาการแห่งสังคมไทยตามวิธีนี้ได้จำแนกสังคมออกเป็น ๔ ยุค คือ สังคมบุพกาล (ซึ่งยังไม่มีผู้ใดศึกษาไว้อย่างละเอียด) สังคมทาส สังคมศักดินา และสังคมกึ่งศักดินากึ่งเมือง

ชั้น บทความของปีเตอร์ เบลล์จำแนกวิวัฒนาการแห่งสังคมกรุงรัตนโกสินทร์  
ไว้ ๓ ยุค โดยพยายามชี้ให้เห็นว่า ความคืบพัฒนานั้นมีรากฐานจากแนวการ  
พัฒนาในอดีต ส่วนบทความเรื่องสุดท้ายของโจเซฟ ฮาร์ริงและลาร์รี เวสต์พล  
มุ่งชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวของเศรษฐกิจไทยในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

# บทนำ

## ปรัชญาประวัติศาสตร์กับการศึกษาวิวัฒนาการของสังคม

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการศึกษาประวัติศาสตร์ ได้มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการเลือกใช้วิธีการแบ่งยุคประวัติศาสตร์ และโดยนัยเดียวกัน วิธีการแบ่งยุคประวัติศาสตร์ที่เลือกใช้ ย่อมมีส่วนในการกำหนดวิธีการศึกษาวิวัฒนาการแห่งสังคม ดังนั้น จึงอาจเป็นการเหมาะสมที่เราจะเริ่มต้นด้วยการพิจารณาถึงปรัชญาประวัติศาสตร์ไทย แล้วจึงกล่าวถึงอิทธิพลของปรัชญาประวัติศาสตร์ที่มีต่อวิธีการศึกษาวิวัฒนาการแห่งสังคม ตลอดจนวิธีการศึกษาวิวัฒนาการแห่งสังคมวิธีต่าง ๆ

### ๑. ปรัชญาประวัติศาสตร์ไทย

ในเรื่องที่เกี่ยวกับปรัชญาประวัติศาสตร์ไทยนี้ นายชาญวิทย์ เกษตรศิริได้แบ่งยุคของปรัชญาประวัติศาสตร์ไทยออกเป็น ๓ สมัย คือ<sup>๑</sup>

(ก) ปรัชญาประวัติศาสตร์แบบตำนาน ปรัชญาประวัติศาสตร์ยุคนี้ ได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนาอย่างมาก เข้าใจว่าคงมีกำเนิดมาตั้งแต่ก่อนพุทธศตวรรษที่ ๒๑ และเริ่มเสื่อมคลายอิทธิพลลงในพุทธศตวรรษที่ ๒๓<sup>๒</sup>

“..เนื้อหาของประวัติศาสตร์แบบนี้.. ดำเนินเรื่องอยู่ในกรอบของพุทธศาสนา ประวัติศาสตร์แบบนี้มักจะเริ่มด้วยการกล่าวถึงพระโคตมะพุทธเจ้า ชาตินต่าง ๆ ของพระองค์ การตรัสรู้ และปรินิพพาน และตามมาด้วยการเผยแพร่พุทธศาสนา

๑. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ “ปรัชญาประวัติศาสตร์ไทย” ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และสุชาติ สวัสดิ์ศรี (บรรณาธิการ) *ปรัชญาประวัติศาสตร์* (กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ๒๕๑๘) หน้า ๒๗๓-๒๘๔
๒. รายละเอียด โปรดอ่าน เควิด เค. วย้อจ “การเขียนประวัติศาสตร์ไทยแบบตำนานและพงศาวดาร” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๖ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๘) หน้า ๒-๘ และ อานันท์ กาญจนพันธุ์ “ตำนานและลักษณะความคิดทางประวัติศาสตร์ในตำนานระหว่างพุทธศตวรรษที่ ๒๐ และ ๒๑” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๖ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๘) หน้า ๘-๒๑

ของบรรดาพระมหากษัตริย์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นพระเจ้าอโศกมหาราช หรือพระ-  
มหากษัตริย์ในดินแดนอาณาจักรต่าง ๆ ในประเทศไทยปัจจุบัน หัวใจและความ  
สำคัญของอาณาจักรเหล่านั้น อยู่ที่การเผยแพร่และธำรงไว้ซึ่งพระพุทธศาสนา  
ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า กาลเวลาและสถานที่ (time and space) ก็เกี่ยวข้องอยู่  
กับเรื่องศาสนา กาลเวลาเริ่มต้นจากประวัติของพระพุทธเจ้าในชาติต่าง ๆ และ  
ดำเนินไปเรื่อย จนกระทั่งถึง “ปัจจุบัน” และจะต่อไปใน “อนาคต” อันมีจุดจบ  
อยู่ที่ พ.ศ. ๕๐๐๐ เมื่อถึงเวลาที่สิ้นสุดของกาลเวลาแห่งศาสนาของพระพุทธเจ้า  
องค์หนึ่ง แล้วก็จะเริ่มต้นกาลเวลาใหม่อีก นี่เป็นกาลเวลาที่ดำเนินไปเรื่อยโดยไม่  
รู้จบ แต่กาลเวลาที่เน้นนั้นจะเป็นกาลเวลาของพระพุทธเจ้าองค์ที่นับถืออยู่ คือ  
พระโคตมพุทธเจ้า ส่วนสถานที่นั้นก็อาจเรียกได้ว่าเน้นความสำคัญอยู่ในโลก  
ของพระพุทธศาสนา หรือที่เราพบบ่อย ๆ ว่าคือ ชมพูทวีป ประวัติศาสตร์  
ไทยจึงเป็นส่วนหนึ่งของโลกของพุทธศาสนา มิใช่ประวัติศาสตร์ของชนกลุ่มใด  
เชื้อชาติใดโดยเฉพาะ ถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประวัติศาสตร์แบบนี้มีลักษณะ  
สากล (universal) อย่างมาก ในแง่ที่ว่า ไทยเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ที่  
กว้างขวางมากนั่นเอง.”<sup>๓</sup>

(๖) **ปรัชญาประวัติศาสตร์แบบพงศาวดาร** ปรัชญาประวัติศาสตร์แบบนี้ เริ่ม  
มีอิทธิพลในราวพุทธศตวรรษที่ ๒๓ เนื้อหาของประวัติศาสตร์แบบพงศาวดารจะเน้นความ  
สำคัญของอาณาจักรและบทบาทของกษัตริย์ต่าง ๆ ที่ปกครองอยู่ในอาณาจักรนั้น

“..ประวัติศาสตร์แบบพงศาวดารมักจะเริ่มเรื่องด้วยการกล่าวถึงการสถาปนา  
อาณาจักรการครองราชย์ของกษัตริย์ต่าง ๆ วันเดือนปีที่ขึ้นครองราชย์หรือที่  
สวรรคตหรือที่ถูกปลงพระชนม์แย่งราชสมบัติ หัวใจและความสำคัญของประ-  
วัติศาสตร์จะวนเวียนอยู่ในเรื่องเหล่านี้.”<sup>๔</sup>

(๗) **ปรัชญาประวัติศาสตร์ยุคปัจจุบัน** ปรัชญาประวัติศาสตร์แบบนี้เริ่มมี  
อิทธิพลในราวสมัยรัชกาลที่ ๔ และ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยได้รับอิทธิพลทางแนว

๓. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ *อ้างแล้ว* หน้า ๒๗๖-๒๗๗

๔. *เพ็ญอ้าง* หน้า ๒๗๕

ความคิดจากตะวันตก วิธีการศึกษาวิเคราะห์นั้นถึง “เหตุ” และ “ผล” มากขึ้น แต่ กระนั้นก็ตามเนื้อหาสาระยังคงให้ความสำคัญแก่อาณาจักรและสถาบันพระมหากษัตริย์ ดัง จะเห็นได้จากผลงานของสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพและนักประวัติศาสตร์ที่ปวารณา ตนเป็นสานุศิษย์ การมองประวัติศาสตร์โดยมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันกษัตริย์และชนชั้น ปกครอง ทำให้การศึกษาประวัติศาสตร์ “จำกัดขอบเขตโดยทัศนคติจากเบื้องบน มากกว่า จะพยายามทำความเข้าใจ แสวงหาความหมายและบทบาทของพลังผลักดันจากเบื้องล่าง (คนหนุ่มมากของสังคม) และจากสภาวะอื่นๆ โดยรอบ..”<sup>๕</sup> ลักษณะที่สำคัญอีกประการ หนึ่งที่ปรากฏในปรัชญาประวัติศาสตร์ยุคปัจจุบัน ก็คือ การเน้นถึงความรู้ศึกษาานิยม “ความรู้สึกนี้. ถือได้ว่า รับอิทธิพลมาจากตะวันตกไม่น้อย และเป็นอิทธิพลที่เกิดขึ้นจาก การที่สังคมไทยถูกแวดล้อมด้วยชาวต่างชาติ อันเป็นอิทธิพลที่ทำให้คนสำรวจตรวจค้นหา ตัวเองอย่างมาก และก็สะท้อนออกมาในรูปของการหาต้นกำเนิดของคนไทย คนไทยมา จากไหนมีการรวมชาติอย่างไร..”<sup>๖</sup> ลักษณะดังกล่าวนี้ปรากฏทั้งในงานของสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ และหลวงวิจิตรวาทการ<sup>๗</sup>

## ๒. วิธีการแบ่งยุคประวัติศาสตร์ไทย

อิทธิพลของปรัชญาประวัติศาสตร์แบบพงศาวดาร ซึ่งยังคงปรากฏต่อมาในปรัชญา ประวัติศาสตร์ยุคปัจจุบัน ในข้อที่ว่า เนื้อหาสาระของประวัติศาสตร์ที่เขียนเน้นเฉพาะแต่ อาณาจักรและสถาบันกษัตริย์เป็นสำคัญนั้น ได้มีผลให้นักประวัติศาสตร์นิยมแบ่งยุคประ-

๕. กอบแก้ว สุวรรณทัตเพียร “การศึกษาประวัติศาสตร์ของสกุลตำราจราชานุภาพ” *อักษรศาสตร์ พิจารณ์* ปีที่ ๒ เล่มที่ ๖ (พฤศจิกายน ๒๕๑๗) ท่อมารวมตีพิมพ์ไว้ใน ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และสุชาติ สวัสดิ์ศรี (บรรณาธิการ) *ประวัติศาสตร์และนักประวัติศาสตร์ไทย* หน้า ๕๒

๖. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ *อังกแล้ว* หน้า ๒๘๖

๗. อัจฉราพร กมทพิสมัย “แนวการเขียนประวัติศาสตร์ของหลวงวิจิตรวาทการ” นายชาญวิทย์ เกษตรศิริ และสุชาติ สวัสดิ์ศรี (บรรณาธิการ) *ประวัติศาสตร์และนักประวัติศาสตร์ไทย* หน้า ๒๖๒-๒๘๐ และ กอบแก้ว สุวรรณทัต-เพียร “การเขียนประวัติศาสตร์แบบชาตินิยม: พิจารณา หลวงวิจิตรวาทการ” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๖ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๙)



วิทยาศาสตร์ไทยตามลำดับเวลา โดยอาศัยอาณาจักรและกษัตริย์เป็นเกณฑ์สำคัญ ดังเช่นการแบ่งยุคสังคมไทยออกเป็น ๖ ยุคดังต่อไปนี้

- (๑) สมัยการอพยพลงมาจากทางใต้ของคนไทย (เริ่มแต่ปีใดไม่ปรากฏถึง ๑๗๘๑)
- (๒) สมัยสุโขทัย (๑๗๘๑-๑๘๘๓)
- (๓) สมัยอยุธยา (๑๘๘๓-๒๓๑๐)
- (๔) สมัยธนบุรี (๒๓๑๐-๒๓๒๕)
- (๕) สมัยรัตนโกสินทร์ (๒๓๒๕-๒๔๗๕)
- (๖) สมัยรัฐธรรมนูญ (๒๔๗๕-ปัจจุบัน)

วิธีการแบ่งยุคประวัติศาสตร์ไทยวิธีนี้ ปรากฏอยู่ในหนังสือประวัติศาสตร์โดยทั่วไป และโดยสาระสำคัญแล้วเป็นวิธีที่คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทยใช้อยู่ ต่างกันแต่รายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ปรัชญาประวัติศาสตร์แบบพงศาวดาร ซึ่งยังคงมีอิทธิพลบางส่วนต่อปรัชญาประวัติศาสตร์ยุคปัจจุบัน ได้มีผลไม่น้อยที่ทำให้การแบ่งยุคประวัติศาสตร์ยึดถือวิธีการแบ่งยุคตามลำดับเวลา โดยยึดถืออาณาจักรและกษัตริย์เป็นเกณฑ์สำคัญ และโดยนัยเดียวกัน การศึกษาวิวัฒนาการของสังคมก็พลอยได้รับอิทธิพลจากวิธีการแบ่งยุคตามลำดับเวลาดังกล่าวนี้ด้วย การศึกษาดังวิธีนี้ ดูเหมือนจะถูกโจมตีมากขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ว่า ไม่อาจชี้ให้เห็นถึงพลังผลักดันทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเปลี่ยนสังคมจากยุคหนึ่ง ไปสู่อีกยุคหนึ่งได้ การเน้นถึงอาณาจักรและสถาบันพระมหากษัตริย์ในการศึกษาประวัติศาสตร์ ไม่เพียงแต่จะละเลยไม่พิจารณาถึงความสัมพันธ์ทางการผลิต (production relation) ของยุคหนึ่งสมัยหนึ่งเท่านั้น หากว่าแม้แต่ในด้านพลังการผลิต (productive forces) ก็ยังมีได้มีการพิจารณาอีกด้วย การศึกษาประวัติศาสตร์ตามวิธีการดังกล่าวนี้ จึงเป็นเพียงการศึกษาประวัติศาสตร์ของชนชั้นปกครองในแต่ละยุคแต่ละสมัย<sup>๘</sup> เท่านั้น

๘. ข้อโจมตีทำนองนี้ กุ ศุภย์กลางนักเรียนแห่งประเทศไทย *ข้ามทะเลหลักสูตร* (ฝ่ายการศึกษา ๒๕๑๘) หน้า ๗๓ ถึง ๘๓

นอกเหนือจากวิธีการจำแนกยุคประวัติศาสตร์ตามลำดับเวลาโดยยึดถืออาณาจักร และกษัตริย์เป็นเกณฑ์สำคัญแล้ว ยังมีวิธีการแบ่งยุคประวัติศาสตร์วิธีอื่น ๆ อีก วิธีหนึ่ง ที่ควรจะกล่าวถึงก็คือ การแบ่งยุคประวัติศาสตร์ตามลักษณะการปกครองและการบริหาร ในเรื่องนี้ นายควาเบ โทชิโอะ นักประวัติศาสตร์ชาวญี่ปุ่นได้เสนอสมมติฐานบางประการ เกี่ยวกับลักษณะการปกครองของไทยในประวัติศาสตร์ และจำแนกเป็นยุคต่าง ๆ ไว้ดังนี้<sup>๕</sup>

(๑) ยุคเมือง เริ่มตั้งแต่เมื่อคนไทยอพยพลงมายังคาบสมุทรมอินโดจีน จนถึงสมัยที่ตั้งอาณาจักรสุโขทัยขึ้นในปี ๑๗๘๑

(๒) ยุคอาณาจักร เริ่มตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัย จนถึงสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถกษัตริย์องค์ที่ ๙ ของสมัยอยุธยา (พ.ศ. ๑๙๙๑)

(๓) ยุคราชอาณาจักร (แผ่นดิน) เริ่มตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์

(๔) ยุคประเทศ เริ่มตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึง การปฏิวัติในปี ๒๔๗๕

(๕) ยุคประเทศแบบประชาธิปไตย เริ่มตั้งแต่การปฏิวัติในปี ๒๔๗๕ จนถึง ปัจจุบัน

ไม่ว่าจะเป็นวิธีการแบ่งยุคประวัติศาสตร์โดยยึดถืออาณาจักรและกษัตริย์เป็น เกณฑ์ที่ดี หรือการแบ่งยุคตามลักษณะการบริหารการปกครองก็ดี ล้วนเป็นวิธีการที่คำนึง ถึงการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ภายในประเทศเท่านั้น ประวัติศาสตร์ที่อาศัยวิธีการ แบ่งยุคเหล่านี้จึงมีลักษณะเป็นประวัติศาสตร์ท้องถิ่นหาใช่ประวัติศาสตร์สากลแต่ประการใด ไม่ ในเรื่องนี้ ได้มีผู้เสนอว่า เพื่อให้การศึกษาประวัติศาสตร์ไทยมีลักษณะเป็นประวัติ- ศาสตร์สากลมากขึ้น สมควรที่จะศึกษาวิวัฒนาการแห่งสังคมไทย โดยพิจารณาควบคู่กับ

๕. Kawabe Toshio, "On the Periodization of Thai History" *Bulletin of the Institute of Eastern Culture* (Tokyo: Toho Gakkai, 1970) บทย่อภาษาไทยตีพิมพ์ใน *เอกสารโครงการตำรา สังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* ปีที่ ๒ เล่ม ๓ (เมษายน ๒๕๑๙) ต่อมาได้รวมพิมพ์ไว้ในหนังสือ ของ ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และสุชาติ สวัสดิ์ศรี (บรรณาธิการ) *ประวัติศาสตร์และนักประวัติศาสตร์ไทย* (สำนักพิมพ์ประพันธ์สาส์น ๒๕๑๙)

การเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ของเอเชียอาคเนย์ ซึ่งมีผู้เสนอวิธีการแบ่งยุคประวัติศาสตร์-ศาสตร์ของภูมิภาคนี้ไว้ดังนี้<sup>๑๐</sup>

- (๑) ยุคสังคมโบราณที่มีวัฒนธรรมพื้นบ้าน
- (๒) ยุคสังคมที่ค่อย ๆ รับอารยธรรมของอินเดียและจีนเข้ามา
- (๓) ยุคสังคมที่อารยธรรมยุโรปแผ่เข้ามาในสมัยจักรวรรดินิยมและอาณานิคม
- (๔) ยุคปัจจุบันซึ่งมีการปลดแอกจากประเทศมหาอำนาจ

### ๓. ปรัชญาวัตถุนิยมทางประวัติศาสตร์กับการศึกษาวิวัฒนาการแห่งสังคม

การศึกษาวิวัฒนาการแห่งสังคมตามวิธีการแบ่งยุคทางประวัติศาสตร์วิธีต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นวิธีการที่มีข้อบกพร่องในแง่ที่ว่า ไม่อาจชี้ให้เห็นถึงพลังผลักดันทางประวัติศาสตร์ ซึ่งมีส่วนในการเปลี่ยนแปลงสังคมจากยุคสมัยหนึ่ง ไปสู่อีกยุคสมัยหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ละเลยไม่พิจารณาถึงรูปแบบการผลิต (mode of production) ซึ่งแตกต่างกันตามยุคสมัย

นักประวัติศาสตร์ที่ยึดถือวิธีการวิเคราะห์ของลัทธิมาร์กซิสม์ มีวิธีการและปรัชญาพื้นฐานแตกต่างไปจากวิธีการที่กล่าวข้างต้น ลัทธิมาร์กซิสม์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาวัตถุนิยมทางประวัติศาสตร์ (Historical Materialism) ซึ่งยึดถือว่า การกระทำหรือพฤติกรรมของมนุษย์ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางวัตถุ อันการกระทำหรือพฤติกรรมเหล่านั้น นำมานั้น เป็นผลซึ่งส่วนหนึ่งเกิดจากสภาวะการณ์รอบกายมนุษย์ และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความรู้อุบายของมนุษย์ในการควบคุมสภาวะการณ์เหล่านี้ ตามหลักของลัทธิมาร์กซิสม์ สังคมจะประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน (Super-structure) และโครงสร้างส่วนล่าง (Sub-structures) โครงสร้างส่วนบน ได้แก่ โครงสร้างทางการเมืองและกฎหมาย จารีตประเพณี และขนบธรรมเนียมต่างๆ ส่วนโครงสร้างส่วนล่าง ได้แก่ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ โครงสร้างส่วนนี้จะกำหนดสภาพความเป็นอยู่ทางชีวปัจจัยของประชาชน ซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการกำหนด “ทรพนะทางสังคมของมนุษย์” เมื่อโครงสร้างส่วนล่างเปลี่ยนแปลง

๑๐. เติ้งอว้าง

ไป โครงสร้างส่วนบนจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย แต่กระบวนการเปลี่ยนแปลงจะเป็นไปอย่างเชื่องช้า มนุษย์ในสังคมแต่ละยุคแต่ละสมัยมีทรรศนะทางสังคมแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนชั้นของแต่ละคน ทรรศนะทางสังคมในยุคหนึ่ง สมัยหนึ่ง จึงมีสิ่งที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง ทรรศนะทั้งสองประเภทนี้มักจะปะทะกันในการนำวิถีแห่งความเคลื่อนไหวของสังคม

ในสังคมยุคหนึ่งสมัยหนึ่ง จะมีรูปแบบการผลิตกรรมอยู่รูปแบบหนึ่ง (mode of production) รูปแบบการผลิตกรรมในสังคมแต่ละยุคแต่ละสมัยจักเป็นันันโต ขึ้นอยู่กับพลังการผลิตและความสัมพันธ์ทางการผลิตในยุคสมัยนั้น พลังการผลิต หมายถึง สมรรถภาพแห่งการสร้างสรรค์ชีวปัจจัยทางวัตถุของมนุษย์ พลังการผลิตของมนุษย์ที่อยู่ในสังคมที่ต่างกัน จะมีสมรรถภาพในการสร้างสรรค์ชีวปัจจัยทางวัตถุใน ระดับที่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของปัจจัยการผลิต (factors of production) รวมทั้งระดับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ส่วนความสัมพันธ์ในการผลิต หมายถึง ความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นในการผลิตนั้น ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น (class relationship) กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นที่เป็นเจ้าของเครื่องมือในการผลิตกับชนชั้นที่ไม่มีเครื่องมือในการผลิตในครอบครอง คำว่า “ชนชั้น” ในที่นี้ หมายถึง หมู่ชนที่มีฐานะเดียวกันในวิถีดำเนินการผลิตของสังคม ความสัมพันธ์ทางการผลิตของมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา โดยทั่วไปแล้ว การเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ทางการผลิตมักจะเกิดจากการขยายตัวหรือการเปลี่ยนแปลงของพลังการผลิต และในทางกลับกัน ความสัมพันธ์ทางการผลิตก็ส่งผลสะท้อนต่อการเปลี่ยนแปลงพลังการผลิตด้วย กล่าวคือ ในประการแรกหากความสัมพันธ์ทางการผลิตเหมาะสมกับลักษณะของพลังการผลิตแล้ว ความสัมพันธ์ทางการผลิตจะมีส่วนหนุนเนื่องให้พลังการผลิตรุดหน้าและขยายตัว ในประการที่สอง ถ้าหากความสัมพันธ์ทางการผลิตไม่เหมาะสมกับลักษณะของพลังการผลิตแล้ว ย่อมเกิดความขัดแย้งระหว่างความสัมพันธ์ทางการผลิตกับพลังการผลิต ในกรณีเช่นนี้พลังการผลิตจะมีส่วนกดดันให้ความสัมพันธ์ทางการผลิตเปลี่ยนแปลงไป ความขัดแย้งระหว่างชนชั้น (class conflict) ซึ่งชักนำไปเกิดการต่อสู้

ระหว่างชนชั้น (class struggle) จึงมีส่วนในการทำให้สังคมวิวัฒนาการจากยุคหนึ่งไปสู่ อีกยุคหนึ่ง ซึ่งตามความคิดของฟรีดริค เอ็งเงิลส์ในหนังสือเรื่อง *The Origin of the Family, Private Property and the State* (1884) ได้จำแนกสังคมตามวิวัฒนาการ ออกเป็น ๕ ประเภท คือ<sup>๑๑</sup>

- (๑) สังคมคอมมิวนิสต์ยุคบุกเบิก
- (๒) สังคมทาส
- (๓) สังคมศักดินา
- (๔) สังคมทุนนิยม
- (๕) สังคมยุคสังคมนิยม

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้ที่ยึดถือวิธีการวิเคราะห์ของลัทธิมาร์กซิสม์ จะพิจารณาถึง รูปแบบการผลิตกรรม ความสัมพันธ์ทางการผลิต และพลังการผลิต ในการศึกษาถึงวิวัฒนาการแห่งสังคม การจำแนกยุคสมัยของประวัติศาสตร์ มิได้ให้ความสำคัญแก่ลำดับเวลา ซึ่งเน้นถึงการใช้อาณาจักรและสถาบันกษัตริย์เป็นเกณฑ์ เกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการแบ่งยุคประวัติศาสตร์ตามวิธีการนี้ ก็คือ รูปแบบการผลิต ซึ่งครอบคลุมทั้งความสัมพันธ์ทางการผลิตและพลังการผลิต

#### ๔. วิวัฒนาการของสังคมไทยตามปรัชญาวัตถุนิยมทางประวัติศาสตร์

โดยอาศัยวิธีการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ของลัทธิมาร์กซิสม์ ซึ่งมีพื้นฐานจาก ปรัชญาวัตถุนิยมทางประวัติศาสตร์ นักประวัติศาสตร์บางท่านได้ชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการของสังคมไทยจนถึงปัจจุบันโดยจำแนกออกเป็น ๔ ยุค ดังต่อไปนี้คือ

- (ก) สังคมบุพกาล
- (ข) สังคมทาส
- (ค) สังคมศักดินา
- (ง) สังคมกึ่งศักดินากึ่งเมืองขึ้น หรือสังคมกึ่งศักดินากึ่งทุนนิยม

๑๑. ผู้ที่สนใจเรื่องนี้ โปรดอ่าน กุหลาบ สายประดิษฐ์ *ปรัชญาของลัทธิมาร์กซิสม์* (แนวร่วมนักศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ๒๕๑๗); *ลัทธิวัตถุนิยมทางประวัติศาสตร์* (ตะวันฉาย ๒๕๑๗); และปริทัศน์มยงค์ *ความเป็นอนิจจังของสังคม*

จิตร ภูมิศักดิ์ เป็นนักประวัติศาสตร์ไทยคนแรก ที่ศึกษาถึงวิวัฒนาการของสังคมไทยตามวิธีการตั้งที่กล่าวข้างต้นนี้<sup>๑๒</sup> ผลงานชิ้นสำคัญก็คือ *โฉมหน้าศักดินาไทย* ซึ่งจิตรยังเขียนไม่จบ โดยสาระสำคัญแล้ว หนังสือเล่มนี้เน้นถึงวิวัฒนาการของสังคมไทยในยุคสังคมนิยม และสังคมศักดินา จิตรเสนอความเห็นที่ว่า สังคมไทยคงผ่านจากสังคมคอมมิวนิสต์ยุคบุกเบิก มาสู่สังคมทาสเมื่อราว ๆ ๔๐๐ ปี ก่อนการตั้งกรุงสุโขทัย (พ.ศ. ๑๘๐๐) สมัยสุโขทัยเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างยุคสังคมทาสกับยุคสังคมศักดินา งานอีกชิ้นหนึ่งซึ่งอาศัยวิธีการวิเคราะห์ทำนองเดียวกันนี้ ก็คือ *วิวัฒนาการแห่งสังคมสยาม (๒๕๐๔)* ของ สรรค์ รังสฤษฏี งานทั้งสองชิ้นนี้ต่างก็เน้นถึงความขัดแย้ง การชู้ตริต และการต่อสู้ระหว่างชนชั้น

การตีความเกี่ยวกับระบบศักดินาของนักประวัติศาสตร์ไทย มีที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ<sup>๑๓</sup>

กลุ่มแรก เชื่อว่า ศักดินาเป็นระบบในสังคมโบราณที่ใช้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้านายขุนนาง ตลอดลงมาจนถึงไพร่ไว้อย่างทั่วถึง ตามพระราชกำหนดกฎหมายมิใช่เป็นกรรมสิทธิ์ในที่นา<sup>๑๔</sup>

กลุ่มที่สอง เชื่อว่า ศักดินา คือ ระบบที่วาดด้วยกรรมสิทธิ์และอำนาจในการครอบครองที่นาของบุคคล โดยให้แต่ละบุคคลเป็นเจ้าของที่นาได้มากน้อยตามยศศักดิ์<sup>๑๕</sup>

กลุ่มที่สาม เชื่อว่า ศักดินา คือ อำนาจในการครอบครองที่ดินอันเป็นปัจจัยสำคัญ ในการทำมาหากิน ระบบนี้เป็นระบบที่จัดตั้งขึ้นเพื่อชู้ตริตระหว่างชนชั้น โดยที่ชนชั้นสูง นอกจากจะได้ครอบครองที่ดินแล้ว ยังได้ประโยชน์จากภาษีอากรต่าง ๆ ค่าเช่า

๑๒. แม้ว่าในระยะไล่ ๆ กับที่จิตรเขียนเรื่อง *โฉมหน้าศักดินาไทย* ปรีดี พนมยงค์ได้เขียนเรื่อง *ความเป็นอนิจจังของสังคม* ก็ตาม แต่งานของปรีดีมีลักษณะเป็นปรัชญาสังคม มากกว่าจะเป็นงานทางประวัติศาสตร์

๑๓. ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล "ระบบศักดินา" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๖ เล่ม ๑ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๔) หน้า ๒๒-๓๘

๑๔. อาทิวราห์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช "สังคมสมัยอยุธยา" และชจร สุขพานิช "ฐานันดรไพร่" ใน *ประวัติศาสตร์และการเมือง* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๑๘)

๑๕. อาทิวราห์ สมเด็จพระยาจักรพรรดิราชานุกาพ "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ" *ประวัติศาสตร์และการเมือง*

ดอกเบี้ยและการผูกขาดภาษี ระบบศักดินายังมีอิทธิพลและผลสะท้อนต่อการเมือง สังคม และวัฒนธรรมอีกด้วย<sup>๑๖</sup>

การเลิกระบบไพร่ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และการยึดกุมอำนาจรัฐโดยคณะราษฎรในปี ๒๔๗๕ แม้จะเป็นจุดจบของระบบศักดินาอย่างเป็นทางการ แต่ซากเดนของระบบศักดินายังคงปรากฏร่องรอยเหลืออยู่ ทั้งในด้านโครงสร้างชนชั้นในสังคม<sup>๑๗</sup> วัฒนธรรมและประเพณี ตลอดจนทรรศนะทางสังคม สังคมไทยในยุคปัจจุบันจึงเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างสังคมศักดินากับสังคมทุนนิยม บางคนเรียกยุคนี้ว่า สังคมกึ่งศักดินากึ่งทุนนิยม<sup>๑๘</sup> บางคนเรียกว่า สังคมกึ่งศักดินากึ่งเมืองขึ้น โดยให้เหตุผลว่า ทูตที่ใช้หัวานผลประโยชน์ได้มาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมเป็นสำคัญ

ลักษณะของสังคมกึ่งศักดินากึ่งเมืองขึ้น เริ่มปรากฏร่องรอยขึ้น เมื่อมีการลงนามในสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) ในปี ๒๓๙๘ ระหว่างราชอาณาจักรสยามกับสหราชอาณาจักร เพราะฉะนั้นถ้าจะว่าไปแล้วรูปลักษณ์ของสังคมกึ่งศักดินากึ่งเมืองขึ้นได้เริ่มปรากฏขึ้นในปลายยุคสังคมศักดินานั้นเอง โดยผลของสนธิสัญญาบาวริงและสนธิสัญญาทำนองเดียวกันที่ไทยทำกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆหลังจากปี ๒๓๙๘ ยังผลให้ไทยต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งไม่เพียงแต่จะสูญเสียเอกราชทางการศาลเท่านั้น หากทว่าเอกราชทางเศรษฐกิจก็พลอยหมดสิ้นไปด้วย เพราะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการเก็บภาษีศุลกากร ในระยะแรกเริ่มของกระบวนการพัฒนาประเทศ ภาษีศุลกากรนับเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล ที่จะนำไปใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ได้ เนื่องจากเป็นภาษีที่จัดเก็บง่าย ส่วนภาษีประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาษีการค้าหรือภาษีเงินได้ ยากที่จะจัดเก็บได้ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจยังไม่มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุนี้ ข้อจำกัดในการเก็บภาษีศุลกากร ซึ่งกำหนดไว้ในสนธิสัญญาบาวริงและสนธิสัญญาประเภท

๑๖. อาทิเช่น จิตร ภูมิศักดิ์ สรรค์ รังสฤษดิ์ และฉัตรทิพย์ นาถสุภา

๑๗. พัฒนา รมยสุท “วิเคราะห์ลักษณะชนชั้นในสังคมไทย” *นิติศาสตร์* ๒๕๐๐ บทความเรื่องนี้ได้นำมารวมตีพิมพ์ไว้ในภาคที่สองของหนังสือเล่มนี้แล้ว

๑๘. *หนังสืออ้างอิง*

เดียวกัน ทำให้ไทยต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ไปอย่างสำคัญ ซึ่งเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการพัฒนาประเทศต้องชะงักงันกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อพิจารณาจากแง่มุมตรงกันข้าม สนธิสัญญาบาวริงได้มีผลให้เศรษฐกิจไทยแปรเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบปิด (closed economy) กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจที่ยังไม่มีการค้าระหว่างประเทศอย่างแพร่หลาย และภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (external sector) ไม่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (open economy) ซึ่งยังผลให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว และข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่เป็นหลักของเศรษฐกิจไทย การพิจารณาแต่เพียงด้านดีในแง่นี้ โดยมีได้พิจารณาถึงผลสะท้อนระหว่าง การเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจอื่น ๆ เป็นเหตุให้นักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจบางคน ดังเช่น ศาสตราจารย์เจมส์ อิงแกรม เป็นอาทิ<sup>๑๙</sup> ถึงกับสรุปว่า สนธิสัญญาบาวริงเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

การเปิดประตูค้าขายกับต่างประเทศ โดยผลของสนธิสัญญาบาวริง เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้มีการขูดรีดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมต่างสนใจที่จะกอบโกยส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic surplus) จากไทย<sup>๒๐</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ อุตสาหกรรมสองประเภทแรกที่ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนกอบโกยประโยชน์ ก็คือ ป่าไม้ และเหมืองแร่ ดังนั้น ถ้าจะว่าไปแล้ว สนธิสัญญาบาวริงก็เป็นจุดเริ่มต้นของการสมหวักันระหว่างนายทุนต่างชาติกับชนชั้นปกครองไทย ในการขูดรีดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากประชาชนผู้ยากไร้

สภาพการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจไทยถูกรอนำโดยชาวต่างชาติ เริ่มปรากฏอย่างชัดเจนมากขึ้นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง งานเขียนที่เน้นเรื่องนี้อย่างแจ่มแจ้งก็คือ *ไทยกิ่งเมืองชน* (๒๔๙๓) ของอรัญ พรหมขมภู แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ปรากฏการณ์หลังปี ๒๔๙๓ ยังไม่มีผู้ใดได้ศึกษาไว้โดยละเอียดและอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าว

<sup>๑๙</sup> James C. Ingram, *Economic Change in Thailand, 1850-1970* (Oxford: Oxford University Press, 1971).

<sup>๒๐</sup> คำว่า "ส่วนเกินทางเศรษฐกิจ" ในที่นี้หมายถึง ผลผลิตส่วนที่เกินกว่าความจำเป็นในการบริโภค เพื่อความอยู่รอดแห่งชีวิต



กล่าวได้ว่า การประสานผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นปกครองไทยกับนายทุนต่างชาติได้เป็นไปอย่างแน่นแฟ้น นับตั้งแต่ปี ๒๕๐๑ ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ก่อนหน้านั้นเป็นช่วงเวลาของการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองไทย ดังจะเห็นได้ว่า คณะราษฎรซึ่งสามารถยึดกุมอำนาจรัฐไว้ได้ในปี ๒๔๗๕ เป็นกลุ่มคนที่ปราศจากฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ ชนชั้นปกครองกลุ่มนี้จึงพยายามสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจด้วยการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมต่างๆ ในทำนองเดียวกัน กลุ่มทหารซึ่งสามารถยึดกุมอำนาจรัฐจากกลุ่มคณะราษฎรหลังจากการรัฐประหารในปี ๒๔๙๐ นั้น ก็เป็นกลุ่มชนที่ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน จึงไม่น่าประหลาดใจที่จะพบว่า ในช่วงปี ๒๔๙๐-๒๕๐๐ และสืบต่อมาในยุคปัจจุบัน วิสาหกิจอิทธิพลได้ผุดขึ้นเป็นอันมาก ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะระหว่างกลุ่มชอยราชครู (จอมพลผิน ชุณหะวัณ และพล ต.อ.เผ่า ศรียานนท์) กับกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) เป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้โดยชัดเจน ทั้งสองกลุ่มต่างกอบโกยผลประโยชน์ด้วยการเข้าไปสร้างฐานอำนาจในธนาคารพาณิชย์ รัฐวิสาหกิจ และอุตสาหกรรมต่าง ๆ การลงทุนของชาวต่างประเทศมีไม่สู้มากนักในช่วงนี้ แม้ว่าในปลายยุคของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม จะได้มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนของเอกชน (๒๔๙๗) ก็ตาม แต่่นโยบายดังกล่าวล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ตราบจนกระทั่งในปี ๒๕๐๓ เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รื้อฟื้นนโยบายทำนองเดียวกันนี้มาใช้ใหม่ การลงทุนของชาวต่างชาติจึงเริ่มหลั่งไหลสู่ประเทศไทย และการประสานผลประโยชน์ระหว่างชนชั้นปกครองกับนายทุนต่างชาติได้เป็นไปอย่างแน่นแฟ้น ท่ามกลางความยากเข็ญของประชาชนส่วนใหญ่ การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลางได้เริ่มขึ้นในปี ๒๕๐๔ แต่กลยุทธ์ในการพัฒนาซึ่งเน้นถึงการเพิ่มรายได้ประชาชาติและการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม โดยทอดทิ้งไม่พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร ยังผลให้ปัญหาความยากจนหยั่งรากลึก จนยากแก่การแก้ไขเยียวยามากยิ่งขึ้น และกลายเป็นปัญหาสำคัญที่จะกำหนดอนาคตและโชคชะตาของเมืองไทย

## หนังสือและบทความที่ควรอ่าน

### ก. ว่าด้วยวิวัฒนาการของสังคมไทย

จุดเริ่มต้นของการศึกษาเรื่องนี้ น่าจะตั้งต้นจากการศึกษาปรัชญาประวัติศาสตร์ เพื่อแสวงหาแนวความคิดพื้นฐานในการศึกษาประวัติศาสตร์ไทย หนังสือภาษาไทยที่รวบรวมบทความในแนวนี้นี้ไว้อย่างค่อนข้างดี ก็คือ *ปรัชญาประวัติศาสตร์* (กองบรรณาธิการสังคมปริทัศน์ ๒๕๑๘) และ *ประวัติศาสตร์และนักประวัติศาสตร์ไทย* (สำนักพิมพ์ประพันธ์สาส์น ๒๕๑๙) ซึ่งชาญวิทย์ เกษตรศิริ และสุชาติ สวัสดิ์ศรี เป็นบรรณาธิการผู้รวบรวมทั้งสองเล่ม หากมีเวลาควรอ่านตลอดทั้งสองเล่ม หากไม่มีเวลามากพอบทความที่ควรเลือกอ่านจากเล่มแรก ก็คือ “ปรัชญาประวัติศาสตร์ไทย” ของชาญวิทย์ เกษตรศิริ ส่วนเล่มหลังมีบทความที่ควรอ่านก็คือ บทความของกอบแก้ว สุวรรณทัต-เพ็ญ ซึ่งกล่าวถึงข้อบกพร่องของวิธีการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ไทยของนักประวัติศาสตร์ในสำนักดำรง-ราชานุภาพ บทความของอัญจราพร กมุทพิสมัย ซึ่งวิเคราะห์วิธีการเขียนประวัติศาสตร์ของหลวงวิจิตรวาทการ และบทความของชาญวิทย์ เกษตรศิริ ซึ่งกล่าวถึงวิธีการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ของจิตร ภูมิศักดิ์ ส่วนบทความที่กล่าวถึงวิธีการแบ่งยุคประวัติศาสตร์ไว้อย่างน่าสนใจ ก็คือ บทความของคาวาเบ โตะชิโอะ ในหนังสือเล่มหลังที่กล่าวข้างต้น

การศึกษาวิวัฒนาการของสังคมไทย โดยทั่วไปอาศัยวิธีการศึกษาประวัติศาสตร์ตามลำดับเวลา โดยเน้นถึงอาณาจักรและสถาบันกษัตริย์เป็นสำคัญ ส่วนวิธีการศึกษาที่พิจารณารูปแบบผลิตกรรม ความสัมพันธ์ทางการผลิต และผลผลิตในสังคมแต่ละยุคแต่ละสมัย ปรากฏในหนังสืออย่างน้อย ๓ เล่ม คือ *โฉมหน้าศักดินาไทย* (๒๕๐๐) ของสมสมัย ศรีศูทรพรรณ (จิตร ภูมิศักดิ์) *วิวัฒนาการแห่งสังคมสยาม* (๒๕๐๔) ของสรรรค์ รั้งสุษฎฐ์ และ *ไทยกึ่งเมืองขึ้น* (๒๕๙๓) ของอรัญ พรหมชมพู โดยที่สองเล่มแรกเน้นถึงวิวัฒนาการของสังคมไทยในยุคสังคมทาสตอนปลายและสังคมศักดินา ส่วนเล่มที่สามเน้นถึงการเปลี่ยนแปลงจากยุคศักดินา มาสู่ยุคกึ่งศักดินากึ่งเมืองขึ้น

ข้อถกเถียงที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการตีความระบบศักดินา นอกเหนือจากงานของจิตร ภูมิศักดิ์ และสรรรค์ รั้งสุษฎฐ์ ที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีผลงานประวัติศาสตร์คนสำคัญ ๆ

ซึ่งได้รวบรวมตีพิมพ์ไว้ในหนังสือ*ประวัติศาสตร์และการเมือง* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๑๘) งานเหล่านี้ได้แก่เรื่อง “ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ” ของสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพ เรื่อง “สังคมสมัยอยุธยา” ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และเรื่อง “ฐานันดรไพร่” ของนายขจร สุขพานิช การตีความระบบศักดินาที่แตกต่างกันเหล่านี้ ศุภรัตน์ เลิศพานิชย์กุล ได้สรุปไว้ในบทความเรื่อง “ระบบศักดินา” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๖ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๙)

## ข. ว่าด้วยระบบเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ

การศึกษาในหัวข้อนี้ โดยสาระสำคัญแล้ว เป็นการศึกษาาระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ ดังนั้น จึงอาจหาอ่านจากตำราาระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบโดยทั่วไป ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ จำต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ทางเศรษฐศาสตร์พอสมควร หนังสือที่จะแนะนำต่อไปนี้ จึงยากเกินไปสำหรับนักศึกษาชั้นปีที่หนึ่ง แต่อาจเป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาต่อในภายหลัง

ตำราาระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบที่เขียนเป็นภาษาไทยในขณะนี้ มีอยู่เพียงเล่มเดียว คือ *ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ* (ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๑๒) ของ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา นอกจากนี้ ยังอาจหาอ่านจาก *ลัทธิเศรษฐกิจ* (สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ๒๕๑๘) ของทวี ตะเวทีกุล *เศรษฐศาสตร์สังคมนิยม* (สำนักพิมพ์เคล็ดไทย๒๕๑๗) ของทวี หมั่นนิกร และ*เศรษฐกิจในระบบประชาธิปไตยแผนใหม่* (สถานศึกษาสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ๒๕๑๗) ซึ่ง ส.ว.พ. แห่งนิตยสาร*อักษรสาร* สัน แปลจากต้นฉบับของเสิ่นจื่อหย้วน ฯลฯ

# ตัวกำหนดความด้อยพัฒนาของประเทศไทย

ปีเตอร์ เอฟ. เบลล์

จุดประสงค์ของบทความนี้ ก็เพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงปรากฏการณ์ในปัจจุบันประการหนึ่งว่า ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจนั้นสะท้อนแนวโน้มที่จะคงสภาพอยู่นั้นตลอดไป ทั้งนี้ก็เพราะความด้อยพัฒนานั้นมีรากฐานมาจากแนวการพัฒนาในอดีต การวิเคราะห์เรื่องราวในแต่ละช่วงประวัติศาสตร์ก็คือ เรื่องของเศรษฐกิจการเมือง และลักษณะของรูปแบบการผลิตกรรม (mode of production) นั่นเอง ความด้อยพัฒนาของประเทศไทยนั้นเป็นผลมาจากกรณีกระบวนการของความชำนาญพิเศษ (specialization) ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการเปิดประตูการค้ากับต่างประเทศอันก่อให้เกิดการจัดสรรปัจจัยในการผลิตในลักษณะที่เป็นการเฉพาะตัวจนเกินไป บทความนี้จะแสดงวิวัฒนาการของความด้อยพัฒนาดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการพิจารณาประเทศไทยที่แตกต่างไปจากที่ใคร ๆ ได้กระทำมาแล้ว

วิธีการของเศรษฐกิจและการเมืองนั้น นับเอาระบบเศรษฐกิจเป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งของสังคม การเมือง และเศรษฐกิจซึ่งผูกพันกันเอาไว้อย่างแยกไม่ออก การวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์นี้ ไม่เพียงแต่จะพูดถึงเรื่องของรายได้ประชาชาติ หากยังจะพูดถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่กำหนด และอิทธิพลที่มีต่อแต่ละส่วนของรายได้ประชาชาตินั้นด้วย ฉะนั้นจึงจะต้องพิจารณากันอย่างใกล้ชิดในเรื่องของแนวทาง กระบวนการ และโครงสร้างที่เป็นผลของความด้อยพัฒนาในแต่ละลำดับขั้น

ลักษณะของเศรษฐกิจและการเมืองนั้น ชี้ให้เห็นเครื่องมือในการผลิต และวิธีแก้ปัญหาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic surplus) ในแต่ละช่วงของประวัติศาสตร์ จะมีรูปแบบการผลิตกรรมและควบคุมด้วยโครงสร้างขององค์กรที่เด่นชัด รวมทั้งการควบคุมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากช่วงเวลาหนึ่งไปสู่อีกช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งที่จริงก็เป็นพลังที่ไปด้วยกันกับกระบวนการสะสมทุน และความสัมพันธ์ระหว่างทุนกับแรงงาน

ความด้อยพัฒนาจะปรากฏอยู่ ถ้าหากว่ารูปแบบผลิตรกรรมนั้นป้องกันการแผ่กระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และถ้าโครงสร้างที่เกิดขึ้นนั้นไม่ยอมเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยการยึดติดอยู่กับวิธีการปันส่วนส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังที่เป็นอยู่ หรือการมีกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ที่ขัดขวางการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ทั้งสิ้น และการสะสมทุนก็คือการเพิ่มรายได้ให้กับคนกลุ่มน้อย ซึ่งจะต้องเอามาชั่งน้ำหนักดูว่า เป็นการสูญเสียสักเท่าไร ในเมื่อเอามาเปรียบเทียบกับการที่จะกระจายผลประโยชน์นั้นเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจหรือประชาชนโดยทั่วไป

ตัวกำหนดความด้อยพัฒนาของประเทศไทยนั้น จะอธิบายได้ก็ต้องดูจากความเป็นมาในประวัติศาสตร์ ซึ่งมีลักษณะเด่นพอจะย่อลงมาเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

๑) การมีความต้องการสินค้าเกษตรขั้นปฐมทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รากฐานของรูปแบบผลิตรกรรรม โดยมีความชำนาญพิเศษ และการแบ่งงานกันทำ (division of labor) เกิดขึ้น การจัดสรรปัจจัยในการผลิตจึงมีลักษณะที่เฉพาะตัวเกินไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นได้ก็เพราะมีการควบคุมหรือกุ่มบังเหียนประสิทธิภาพส่วนเกินในการผลิตที่มีอยู่ก่อนแล้ว และการขยายการค้าทางเกษตรกรรมออกไปโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเทคนิคในการผลิต

๒) กระบวนการของความชำนาญพิเศษในการเพาะปลูกข้าว ทาลูการเกษตรกรรมเพื่อเลี้ยงตนเอง (subsistence agriculture) กิจกรรมทางด้านหัตถกรรมและอุตสาหกรรมที่เคยมีอยู่

๓) รูปแบบของการปันส่วนส่วนเกินทางเศรษฐกิจนั้นก็คือ การเคลื่อนย้ายผลิตผลทางการเกษตรจากชนบทสู่กรุงเทพฯ และในความสัมพันธ์เช่นนี้ ทุนตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติ คือชาวจีนที่เป็นกลุ่มพ่อค้านายหน้า และชาวตะวันตกผู้เป็นนักลงทุน

๔. ชนชั้นที่ได้รับผลประโยชน์นี้ ได้แก่

ก. กลุ่มชาวต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้จัดหาทุน แรงงาน และความชำนาญในการประกอบการสำหรับอุตสาหกรรมการส่งออก (ทั้งในด้านทรัพยากรธรณีและการเกษตร) ผลที่ตามมาคือเกิด "วงใน" ขึ้นในภาคอุตสาหกรรมปัจจุบัน และจาก "วงใน" นี้มีการส่งรายได้ออกนอกประเทศซึ่งทำให้การรั่วไหลของเงินออมภายในประเทศเพิ่มมากขึ้น

ข. กลุ่มพ่อค้านายหน้า และนายทุนขุนนาง

ค. กลุ่มเศรษฐกิจใหม่ หรือกลุ่มผู้นำสินค้าฟุ่มเฟือยเข้ามาจากต่างประเทศ

โดยการเอาส่วนหนึ่งของส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปซื้อสินค้าเหล่านั้น

๕. การเปลี่ยนแปลงทางองค์กรที่เกิดขึ้นด้วยนั้น ช่วยให้การเคลื่อนย้ายดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีการจัดสร้างระบบคมนาคมอย่างจำกัด การปฏิรูปและการขยายระบบราชการ เพื่อช่วยการเคลื่อนย้ายและการรวบรวมอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางและหน่วยงานที่ดำเนินงาน เช่น บริษัทส่งสินค้าเข้า-ออก ศูนย์กลางในการค้าและระบบการกระจายงาน

๖. การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเน้นความต้อพัฒนามากยิ่งขึ้น ซึ่งความแบ่งแยก ระหว่างชนบทกับตัวเมืองให้ชัดเจนว่า วิธีของการดำเนินงานในระบบเศรษฐกิจนั้นช่วยให้ กรุงเทพฯ ฯ ร่ำรวยขึ้นโดยกระบวนการเคลื่อนย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

๗. นอกจากนี้การที่ไม่มีการเชื่อมต่อที่สำคัญกับการขยายการเพาะปลูกข้าว หมายความว่า การเพิ่มผลผลิตนั้นมีการกระจายผลออกไปน้อยมาก และสวัสดิการของประชาชน อยู่ในระดับคงที่หรืออาจลดลงก็ได้ เมื่อคิดถึงว่าความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีอยู่ก่อนหน้านั้น ได้ล้มเลิกไป

๘. การกระจายรายได้ลดลง และในขณะที่ประชากรประมาณร้อยละ ๘๕ มีอาชีพทางเกษตรกรรม ระดับรายได้ของเขาเหล่านั้นไม่สูงพอที่จะเพิ่มพูนความต้องการสินค้ามวลรวม (aggregate demand) ให้ถึงระดับที่จะก่อให้เกิดอุตสาหกรรมภายในประเทศได้ ทุนที่มีการสะสมเอาไว้ก็เพื่อทำการค้า การซื้อขายที่ดิน และการอุปโภคบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ใช้ไปเพื่อการอุตสาหกรรม

๙. ประเทศไทยก้าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจโลก และการแบ่งงานกันทำระหว่างชาติ ในฐานะที่เป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรขั้นปฐม และผู้นำสินค้าอุปโภคบริโภคเข้าประเทศ หมายความว่า ระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเองต้องสลายไปและหันไปพึ่งตลาดโลกแทน ซึ่งก็เป็นตลาดโลกที่คับแคบ เพราะประเทศไทยมีการค้ากับประเทศในตะวันตกเพียงไม่กี่ประเทศ ท้ายที่สุดอิทธิพลของตะวันตกที่คุกคามอาณาเขตและอิสรภาพของไทย

ทำให้เราต้องกระทำตัวประหนึ่งเป็นอาณานิคม และจำกัดหนทางที่จะพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ

ภายในกรอบที่สรุปไว้ข้างบนนี้ เราจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น ๓ ช่วงเวลาคือ

ก. ระยะก่อน ค.ศ. ๑๙๕๕ ซึ่งเป็นระยะที่ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบ เลี้ยงตนเอง มีการเกษตรเป็นหลัก และการผลิตอื่น ๆ เพื่อเสริมความต้องการการอุปโภคบริโภค ทุนคือที่ดินและผลิตผลทางการเกษตรที่เก็บตนเองไว้ เครื่องมือที่สำคัญ คือการควบคุมแรงงานไม่ใช่ที่ดินซึ่งมีอยู่อย่างเหลือเฟือ ทั้งนี้เพราะประมาณหนึ่งในสามจนถึงกึ่งหนึ่งของประชากรอยู่ในสภาพของไพร่ทาส ชนชั้นผู้ปกครองเป็นผู้บั่นส่วนส่วนเกินทางเศรษฐกิจโดยผ่านทางนายทุนขุนนาง อำนาจและทรัพย์สิน ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กับสถาบันพระมหากษัตริย์

ข. ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๕๕ เป็นต้นมา มีการเปิดประตูการค้ากับตะวันตก การบั่นส่วนส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป ลักษณะที่เด่นก็คือ มีการขายทุนเพื่อการค้าซึ่งจำเป็นสำหรับการเก็บตุน การขนส่ง และการแปรรูปผลิตผลทางเกษตรกรรม และในตอนนั้นเครื่องมือที่สำคัญ คือการเป็นเจ้าของเงินทุน กลุ่มคนที่ได้รับผลประโยชน์เกิดขึ้นมาใหม่อีกกลุ่มหนึ่ง คือกลุ่มพ่อค้า ซึ่งทำหน้าที่เคลื่อนย้ายส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากชนบทสู่กรุงเทพฯ พร้อม ๆ กับการก้าวเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตของชาวต่างชาติ ซึ่งช่วยให้มีชนชั้นกรรมาชีพได้เร็วยิ่งขึ้น

ค. ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๕๕ เป็นต้นมา ซึ่งถึงแม้จะมีรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นและมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากมายหลายอย่าง ความด้อยพัฒนาก็ยังคงอยู่ และวิถีของการดำเนินงานสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง การจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่กระจายความเสมอภาคออกไป ทำให้ภาคเกษตรกรรมเจายู่กับระดับรายได้และสวัสดิการที่ต่ำ การพัฒนาที่ยืดเอาเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางปิดบังการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมทั้งในส่วนภูมิภาคและปัจเจกบุคคล และยิ่งนานวันกรุงเทพฯ ก็มีความเป็นเมืองไทยน้อยลง การค้าระหว่างประเทศแสดงถึงว่าสินค้าที่ส่งออกไปขายต่างประเทศนั้นก็คงเป็นสินค้าขั้นปฐม และสินค้าที่นำเข้ายังคงเป็นสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภคอยู่

ความช่วยเหลือและการกู้เงินจากต่างประเทศมีอยู่เรื่อย ๆ เพื่อนำเอามาชดเชยกับการขาดดุลการค้า และถึงแม้จะมีการขยายภาคอุตสาหกรรม แต่การจ้างงานเพิ่มขึ้นน้อยมากและอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วขัดกับความเจริญเติบโตในกิจการก่อสร้าง การค้า การซื้อขายที่ดิน และการบริการอื่นๆ ซึ่งดึงดูดเอาส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปเป็นจำนวนมาก ความตึงเครียดระหว่างความพยายามที่จะให้มีการพัฒนาประเทศโดยทั่วถึง กับพลังงานแฝงเร้นทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ขัดขวางการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจรุนแรงมากขึ้นทุกที

## การวิเคราะห์ในแต่ละช่วงเวลาที่ได้แบ่งไว้

### ก. ระยะเวลา ก่อน ค.ศ. ๑๘๕๕ (ก่อนสนธิสัญญา Bowring)

จากสุโขทัย และอยุธยา มาจนถึงกรุงเทพฯ รูปแบบของประเทศไทยโดยเฉพาะในด้านารปกครอง ก็คือประเทศที่มีพื้นฐานอยู่บนการรวมตัวของหมู่บ้านต่าง ๆ ที่สามารถเลี้ยงตนเองได้ และความกังวลสนใจในลำดับแรกก็คือเรื่องของการศึกสงคราม

องค์กรทางการเมืองตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๕ จนถึงศตวรรษที่ ๑๘ อยู่ในรูปแบบของระบบสมบูรณาญาสิทธิราช หน่วยงานของรัฐซึ่งพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๔๕๐ และตกทอดมาจนถึงศตวรรษที่ ๑๙ ก็สอดคล้องกับวิถีของการผลิต (จุดสมดุล) และการปันส่วนส่วนเกินทางเศรษฐกิจตกอยู่ในกำมือของชนชั้นผู้ปกครอง มีการแบ่งหัวเมืองต่าง ๆ ออกเป็นสี่ชั้น และแต่ละหัวเมืองมีข้าหลวงออกไปปกครอง หน้าที่ของข้าหลวงก็คือ รักษาความสงบ ทำบัญชีไพร่ สืบข่าวเรื่องช้างและทรัพยากรอื่น ๆ เกณฑ์กองทัพเมื่อเมืองหลวงต้องการ ใช้ให้ไพร่ทำงานและรวบรวมส่งเสบียงอาหารเพื่อใช้จ่ายในหัวเมืองและเพื่อส่งเข้ามายังกรุงเทพฯ

การรับราชการนี้ ยังมีความสำคัญอีกประการหนึ่งนอกเหนือไปจากหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ นั่นก็คือเป็นเครื่องมือในการจัดฐานะทางสังคม โดยมีระบบศักดินาเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์



เนื่องจากที่ดินยังมีว่างเปล่าอยู่มาก การควบคุมแรงงานจึงเป็นส่วนสำคัญของระบบเศรษฐกิจ และที่ฐานล่างมีทาสซึ่งประมาณได้ว่ามีจำนวนระหว่าง ๑ ใน ๔ ถึง ๑ ใน ๓ ของจำนวนประชากร นอกจากนั้นก็มียุโรป ซึ่งถือว่าเป็นการจัดหาแรงงานให้กับขุนนางและรัฐบาลเพื่อใช้ในกิจการสาธัญปโภคและการทหาร

พื้นฐานทางเศรษฐกิจของสังคมไทยในสมัยนั้นเรียกได้ว่าเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเอง โดยมีรูปแบบผลิตกรรมที่แสดงให้เห็นถึงการผลิตทั้งในด้านหัตถอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และอุตสาหกรรมหลายประเภท เช่น เหมืองแร่ดีบุกและการถลุงแร่ เครื่องปั้นดินเผา กระจตาช น้ำตาล เหล็ก ผ้าฝ้ายและไหม ต่อเรือ โรงสีข้าว โรงเลื่อยไม้ และวัสดุในการก่อสร้างเช่น กระเบื้อง อิฐ และปูนขาว

ทุนที่สะสมไว้นั้นอยู่ในรูปของที่ดินและผลิตผลทางเกษตรกรรมที่เก็บตนเองไว้ การค้าภายในประเทศเท่าที่พอจะมีอยู่นั้นผูกขาดโดยชาวจีน ซึ่งส่วนมากก็เป็นภาษีอากรที่เก็บจากชนบท สินค้าจากต่างประเทศที่เป็นที่ต้องการเข้ามาโดยการค้าทางเรือระหว่างกรุงเทพฯ ปีนัง มะละกา สิงคโปร์ และกวางตุ้ง การส่งออกก็มีสินค้าที่มีค่าสูง เช่น งาช้าง หนังกวาง โลหะและไม้ รวมทั้งสินค้าเกษตรกรรมและหัตถอุตสาหกรรม ผู้ที่เป็นเจ้าของทุนนั้นก็คือ ขุนนาง พ่อค้า และ/หรือ เจ้าภาษีนายอากร ซึ่งมีส่วนแบ่งในส่วนเกินทางเศรษฐกิจด้วย การค้ามีการขยายตัวออกไปมาก ซึ่งนี่เองเป็นพลังผลักดันที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในช่วงระยะเวลาต่อไป

ในขณะที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเปิดประตูการค้ากับต่างประเทศนั้นมีการขัดขวางเกิดขึ้นภายใน ทั้งนี้ก็เพราะในประการแรก ๑) หน้าที่เป็นมานานรัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดทางการค้า และถ้ามีการทำสัญญาการค้ากับต่างประเทศก็จะเป็นการกระทบกระเทือนรัฐบาล และในประการที่สอง ๒) ถือว่าเป็นการคุกคามต่ออธิปไตยของประเทศ แต่จะอย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจก็ได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ก่อนการทำสัญญาการค้ากับต่างประเทศเสียอีก ชาวจีนอพยพเริ่มเข้ามาทำงานแทนไพร่ คนงานรับจ้างมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย (๑๘๐๙-๒๔) และการประมุขภาษีอากรที่มีก็มักจะตกอยู่ในมือของชาวจีน ซึ่งเท่ากับเป็นการขยายชนชั้นนายทุนขุนนางออกไปอีก

และในรัชกาลที่ ๓ (๑๘๒๔-๕๑) มีการสนับสนุนระบบการเก็บภาษีอากรโดยการประมูลมากขึ้น เพราะเห็นว่าเป็นวิธีหนึ่งที่การันตีรายได้ของรัฐ จึงมีการเก็บภาษีเพิ่มในลักษณะนี้มากถึง ๓๘ ชนิด ฉะนั้นถ้าจะว่าไปแล้วลักษณะความต้อพัฒนาของเมืองไทยนี้ดูย้อนหลังไปได้ตั้งแต่ระยะต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา เมื่อชาวจีนเริ่มเข้ามาควบคุมการกระจายรายได้และเป็นชนชั้นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่สำคัญ

ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่าการตัดสินใจของรัชกาลที่ ๔ ในการที่ทรงยอมทำสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศในปี ๑๘๕๕ นั้นเป็นการตัดสินใจด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าอย่างอื่น และมีนัยแสดงให้เห็นถึงความรู้สึกที่ถูกคุกคามโดยพฤติกรรมของอังกฤษและฝรั่งเศสในการล่าอาณานิคม

๖. ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๕๕ จากการทำสัญญาการค้ากับต่างประเทศ ทำให้เกิดความชำนาญพิเศษซึ่งนำไปสู่การเกษตรกรรมเพื่อการค้า และการสลายตัวของอุตสาหกรรมในชนบท มีกลุ่มผลประโยชน์ชนมาใหม่อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเมื่อมองในอีกแง่หนึ่ง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ประเทศต้องหันไปพึ่งการค้าระหว่างประเทศ และปิดกั้นหนทางหนึ่งของการพัฒนา โดยการทำลายการสะสมทุนภายในประเทศ รวมทั้งการเสื่อมสลายของความชำนาญในอุตสาหกรรมเท่าที่เคยมีอยู่ในชนบท ฉะนั้น ถ้าจะวัดกันว่าเราได้อะไรบ้างจากการค้ากับต่างประเทศ จะต้องหักต้นทุนต่อไปนี้ออกจากประโยชน์ที่ได้รับ กล่าวคือ ค่าเสียโอกาสของการเกิดโครงสร้างของความต้อพัฒนา ๑) ต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคม และการจำกัดทางเลือกโดยการพึ่งพาอาศัยอยู่กับการส่งสินค้าขึ้นปฐมออกและนำสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศเข้ามา ๒) ภัยได้จากการส่งข้าวออกเพิ่มขึ้นมาก แต่ในขณะเดียวกันรายได้ที่เป็นตัวเงินและระดับการบริโภคต่อบุคคลมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่มีอยู่นั้นไม่ได้ตกอยู่ในภาคเกษตรกรรมอย่างแน่นอน หากแต่อยู่ในกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ ในสังคม

การชำนาญพิเศษที่เกิดขึ้นนั้นนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตในทางเกษตรเพื่อการส่งออก และหันเหการบริโภคไปสู่สินค้าจากต่างประเทศ กิจกรรมอุตสาหกรรมเท่าที่เคยมีอยู่ เช่น กระจาด ขี่ดินเผา การต่อเรือ โรงสี โรงเลื่อย ฯลฯ ตกอยู่ในมือชาวตะวันตก

และชาวจีน มีข้อควรสังเกตอยู่ ๓-๔ ประการในการที่ประเทศไทยเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเองมาเป็นระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก

- (๑) บริเวณที่ได้รับประโยชน์จากการส่งออกแคบมาก คืออยู่แต่ในบริเวณที่มี อุตสาหกรรมป่าไม้ โดยเฉพาะไม้สักในภาคเหนือ และบริเวณที่เพาะปลูกข้าวในภาคกลาง
- (๒) กลไกที่เด่นชัดของการพัฒนา คือการเคลื่อนย้ายสินค้าเกษตรกรรมจาก ชนบทสู่กรุงเทพ เป็นกระบวนการที่ทำให้ยึดเอาเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา อันเป็นลักษณะของบรรดาประเทศด้อยพัฒนาหลายประเทศ
- (๓) ไม่มีคนไทยยุ่งเกี่ยวกับการค้าและอุตสาหกรรม เพิ่งจะมีบ้างก็เมื่อไม่นานมานี้เอง โครงสร้างทางสังคมยังเป็นไปในแบบที่ว้ามากกว่าร้อยละ ๙๐ ของประชากรยังเป็นชาวนาหรือข้าราชการ
- (๔) มองให้ลึกลงไปจะเห็นว่า ชาวจีนที่เดินทางเข้ามาได้สร้างความสัมพันธ์อันดีกับชนชั้นปกครองและเข้าจ้างงานในทุกด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับเกษตร แต่ผลประโยชน์ที่ชาวจีนได้รับมิได้แสดงออกมาในรูปของการลงทุนทางอุตสาหกรรม หากแต่ส่งเป็นตัวเงินกลับไปเมืองจีน ตัวเลขที่มิตาคิดว่าการส่งเงินออกนี้มีจำนวนถึง ๑,๒๕๐ ล้านบาทในระยะ ๑๙๙๑-๑๙๙๑ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

ฉะนั้น อาจจะเป็นได้ว่า ผลที่ตามมาจากการทำสัญญาการค้ากับต่างประเทศก็คือ รัฐสูญเสียอำนาจการควบคุมทางการค้าและการเก็บภาษีอากร ทางออกของรัฐก็คือสนับสนุนให้มีการขยายการเพาะปลูกออกไป โดยการออกกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินให้มีการจับจองที่ดินทำกินเพิ่มอย่างสะดวกและเสรี ปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น การรถไฟ การชลประทาน การขุดคลอง และการยกเลิกไพร่ทาสเพื่อเปิดโอกาสให้ออกไปจับจองที่ดินทำนา รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลในช่วงนี้มาจากภาษีการส่งสินค้าเกษตรออกไปขายต่างประเทศ

ทางด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้มีการปฏิรูปการปกครอง ในสมัยรัชกาลที่ ๕ (๑๘๖๘ - ๑๙๑๐) โดยขอยืมรูปแบบมาจากตะวันตก นอกจากนี้ก็มีการปรับปรุงการภาษีอากร (๖) โดยมีการประมุขภาษีให้ลดลง (๗) ปราบปรามคอร์ปชั่นในหมู่ข้าราชการ (๘) สร้างการคมนาคมรวมทั้งการไปรษณีย์โทรเลข (๙) จัดการระบบการศึกษาเสียใหม่ ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น ประสพการณ์แสดงให้เห็นถึงความเชี่ยวชาญในเรื่องการทูตของไทย แต่การที่ไทยไม่ต้องตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษหรือฝรั่งเศส นั้น ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะข้อตกลงระหว่างสองมหาอำนาจที่จะปล่อยให้มียุทธกันชน (buffer state) เอาไว้ระหว่างอาณานิคมของทั้งสอง แต่ความพยายามที่จะรักษาความเป็นเอกราชของไทยนั้นก็กลับมามีผลกระทบกระเทือนการพัฒนาประเทศอย่างมากมาย จาก ๑๘๙๒ จนถึง ๑๙๔๑ รัฐบาลใช้จ่ายเงินเพื่อการพัฒนาเพียงร้อยละ ๑๑ ของงบประมาณที่ได้จ่ายออกไป และในขณะเดียวกันนั้น สนธิสัญญาที่ทำไว้กับต่างประเทศก็จำกัดอัตราภาษีและชนิดของภาษีที่รัฐจะจัดเก็บเอาไว้ อิทธิพลต่างชาติดังกล่าวนี้เห็นได้ชัดจากการดำเนินนโยบายทางการเงินในแบบอนุรักษนิยม โดยการถือเงินสำรองร้อยละ ๑๐๐ และการธนาคารก็ต้องพึ่งพาอาศัยธนาคารต่างชาติ ประเทศไทยไม่มีธนาคารกลางของตนเอง จนกระทั่ง ๑๙๔๑ ที่ปรึกษาทางการคลัง ซึ่งเป็นชาวอังกฤษมีอิทธิพลมากในการตัดสินใจและการวางนโยบาย รวมทั้งการพัฒนาทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้การให้เมืองไทยเป็นรัฐกันชนยังลดค่าใช้จ่ายให้กับประเทศอังกฤษในด้านการทหารเพื่อที่จะปกป้องพม่าและมลายูในส่วนที่มีเขตแดนที่ติดต่อกับไทย

สรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา นี้ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง ที่รากฐานของระบบเศรษฐกิจ โดยมีการปันส่วนส่วนเกินทางเศรษฐกิจให้เป็นไปตามการขยายทุนเพื่อการค้าและการขานัญพิเศษ ความเสื่อมโทรมของอุตสาหกรรมในชนบทถูกปล่อยให้เป็นไปโดยไม่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่น ๆ ขึ้นมาทดแทน และรัฐถูกจำกัดการดำเนินงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยอิทธิพลของชาติมหาอำนาจ

การเปลี่ยนแปลงที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นนั้น อาจจะขยายความให้เห็นได้ชัดเจนขึ้น โดยการหยิบยกเอาทฤษฎีและเครื่องมือวิเคราะห์บางอันมาชี้ให้เห็น โดยจะอธิบายถึงเรื่อง

ของระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก (export economies) ทฤษฎีพีชหลัก (staples theory) และการเชื่อมต่อ (linkages) และโครงสร้างของต้นไม้กับดวงดาว (tree-star structure)

ในหุ่นจำลองที่เรียกว่า vent for surplus นั้นว่า ในระบบเศรษฐกิจใดก็ตาม ถ้าเราสมมติหรือกำหนดไว้ว่า ก่อนที่ระบบเศรษฐกิจนั้นจะเปิดการค้าขายกับต่างประเทศ ได้มีปริมาณแรงงานเกินพออยู่แล้ว และเมื่อมีการค้ากับต่างประเทศเกิดขึ้น ก็สามารถขยายการผลิต โดยเฉพาะสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกได้ โดยไม่ต้องลดการผลิตเพื่อผู้อุปโภคบริโภคภายในประเทศ และโดยไม่เปลี่ยนแปลงเทคนิคในการผลิต นี่เป็นลักษณะของประเทศอาณานิคม ซึ่งมีการค้าเกิดขึ้นได้โดยการขยายการส่งออก และการจะพึ่งพาอาศัยการส่งออกเพื่อให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวนั้น ไม่เป็นการเพียงพอ

สำหรับระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกนั้น มีลักษณะพอสรุปได้ดังนี้

- (๑) ชาวต่างชาติเป็นเจ้าของปัจจัยในการผลิตในภาคการส่งออก
- (๒) ปัจจัยการผลิตเหล่านั้นมีการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศได้ (international mobility) ในขณะที่ปัจจัยการผลิตภายในประเทศขาดความคล่องตัว
- (๓) มีการเกิดของชนชั้นหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มที่ต้องการสินค้านำเข้าประเภทฟุ่มเฟือย นับเป็นการรั่วไหลของเงินออมไปยังต่างประเทศ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนอกภาคการส่งออก จะเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องมีความต้องการสินค้ามากพอคอยกระตุ้น แต่เมื่อผู้ที่พอจะสร้างความต้องการเช่นนั้นได้ หนีไปซื้อสินค้าจากต่างประเทศ การผลิตภายในประเทศจึงเกิดขึ้นไม่ได้

ที่จริงแล้ว สินค้าขั้นปฐมจะช่วยกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจนั้น ค่อย ๆ ก้าวเข้าสู่การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมได้ ถ้าเราจะวิเคราะห์ดูในด้านของการเชื่อมต่อ ซึ่งขึ้นอยู่กับเทคนิคในการผลิตของสินค้าขั้นปฐม และลักษณะของระบบเศรษฐกิจนั้นว่าเป็นแบบที่มีภาคการส่งออกฝังอยู่ในระบบ หรือเป็นระบบเศรษฐกิจเพื่อการเกษตรโดยเฉพาะ

## ระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกนั้นวิเคราะห์ได้ตามแนวโน้ม

- (๑) ส่วนประกอบของปัจจัยในการผลิต
- (๒) การกระจายรายได้
- (๓) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ
- (๔) การเชื่อมต่อและผลประโยชน์อื่น ๆ อันจะพึงมี

สำหรับข้อแรกนั้นจะเห็นได้ชัดว่า เศรษฐกิจเพื่อการเกษตรมีความต้องการทุน และแรงงานที่มีฝีมือต่ำกว่าเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก การนำปัจจัยในการผลิตเข้ามาจากต่างประเทศก็จะน้อยกว่ากัน เศรษฐกิจเพื่อการเกษตรต้องการแรงงานที่ไม่มีฝีมือ และการขาดการเปลี่ยนแปลงในผลิตภาพ จำกัดความต้องการทุนคงที่ (fixed capital) แต่กลับมีความต้องการทุนเพื่อมาสนับสนุนการค้า (commercial capital) สูง โครงสร้างทางเศรษฐกิจของการเกษตรเป็นไปในลักษณะที่ลึกแต่ไม่กว้างขวาง

การประเมินผลของการเชื่อมต่อสามารถวัดได้โดยการดูว่า มีการเชื่อมต่อไปข้างหน้า (forward linkage) ไปข้างหลัง (backward linkage) และในขั้นสุดท้าย (final demand linkage) มากน้อยสักเท่าใด สำหรับประเทศไทยมีผู้ประเมินไว้ดังนี้

ข้าว มีการเชื่อมต่อไปข้างหลังไม่เกินร้อยละ ๑๕ การเชื่อมต่อไปข้างหน้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการสีข้าวประมาณร้อยละ ๒๐ ผลประโยชน์ที่พึงมีอื่น ๆ อันเกิดจากการขยายโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้นมี แต่วัดไม่ได้

ไม้ มีการเชื่อมต่อไปข้างหลังเกือบจะเป็นศูนย์ สำหรับการเชื่อมต่อไปข้างหน้า มีในด้านโรงเลื่อย โรงงานทำเฟอร์นิเจอร์ และอุตสาหกรรมกระดาษ การเชื่อมต่อในขั้นสุดท้ายมีน้อยมาก

ยาง การเชื่อมต่อทั้งไปข้างหน้าและข้างหลังมีน้อยมาก เท่าที่มีก็เป็นเรื่องของการเอายางดิบไปรมควัน หรือทำเป็นยางแผ่น อุตสาหกรรมภายในประเทศที่จะใช้ยางเองมีน้อยมาก

ดีบุก การเชื่อมต่อทั้งไปข้างหน้าและข้างหลังแทบจะพูดได้ว่าไม่มีเลย นอกจากในทศวรรษ ๑๙๖๐ มีการตั้งโรงงานถลุงดีบุกขึ้นเองในประเทศ

ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า สินค้าทั้งสี่ประเภทซึ่งมีมูลค่าจากการส่งออก รวมแล้วร้อยละ ๗๐-๘๐ มีผลทางด้าน การเชื่อมต่อน้อยมาก

จากประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของยุโรป วิวัฒนาการทางเศรษฐกิจที่นำระบบเศรษฐกิจในยุโรปมาสู่อุตสาหกรรม ก็มีการวิเคราะห์ไว้โดยสำรวจดูอิทธิพลของการขยายทุนทางการค้า (commercial capital) และความสัมพันธ์ทางการค้า อันนี้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการค้ามีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เพราะการค้าก่อให้เกิด

- (๑) การแบ่งงานกันทำ
- (๒) การเปลี่ยนแปลงในการบริหารงาน การสะสมทุน และฐานะของผู้เป็นเจ้าของทุนทางการค้า ซึ่งเพิ่มความสำคัญมากขึ้นทุกที
- (๓) การค้าซึ่งหมายถึงการแลกเปลี่ยนสินค้า ทำให้มีสินค้ามากขึ้นและก่อให้เกิด ความคิดเห็นใหม่ ๆ ขึ้นได้
- (๔) กำเนิดของระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ทำให้มีความรู้สึกและความผูกพันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

พลังทั้ง ๔ ประเภทนี้ จะมีผลเกิดขึ้นในลักษณะที่เรียกว่า tree-star structure โดยให้ star เป็นบริเวณที่ทำการเพาะปลูกและผลิตสินค้าทางเกษตรกรรมและ tree เป็นระบบการติดต่อระหว่างภาค ซึ่งหมายถึงการคมนาคมและการขนส่ง การค้าที่เพิ่มขึ้นหมายความว่า จะมีทุนทางการค้าเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นก้าวหนึ่งที่จะช่วยพาให้ระบบเศรษฐกิจนั้น ๆ ไปสู่ระบบอุตสาหกรรมได้ แต่ประสบการณ์ของประเทศไทยนั้น แตกต่างออกไป การขยายทุนทางการค้าเกิดขึ้น แต่ผลิตภาพของภาคเกษตรกรรมไม่เพิ่มขึ้น เพราะการเพิ่มผลผลิตนั้นถูกชักนำโดยความต้องการจากต่างประเทศ มิใช่เพราะถูกผลักดันโดยจำนวนประชากร หรือผลิตภาพในการผลิต ฉะนั้น tree ของประเทศไทยจึงไม่มีการเจริญเติบโตในกิ่งก้านสาขาไปในทางที่จะช่วยให้ star แต่ละดวงมีการติดต่อซึ่งกันและกัน ดังนั้นในกรณีของประเทศไทย tree เจริญเติบโต แต่ star อ่อนกำลังลง เพราะทุนทางการค้าที่เพิ่มขึ้นถูกนำไปใช้ในทางที่จะช่วยให้ผู้เป็นเจ้าของทุน มีอำนาจเหนือการปันส่วนส่วนเกินทางเกษตรกรรมมากขึ้น ส่วนที่ว่าการมีสินค้าเพิ่มขึ้นจะช่วยให้มีแนวความคิดเห็นใหม่ ๆ เกิดขึ้นได้นั้น เท่าที่ปรากฏ

ในประเทศไทยกลับเป็นไปในทางที่จะช่วยมีการส่งสินค้าเกษตรกรรมออกได้สะดวกขึ้น  
เท่านั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนกับผลิตภาพของแรงงานไม่มีเลย คนต่างชาติที่  
เข้ามาทำการค้าก็พอใจที่จะส่งเงินกลับไปประเทศของตนมากกว่าดังนั้นทำให้การลงทุนเพื่อ  
การอุตสาหกรรมแทบจะไม่มี สรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ยิ่งเน้นถึงความด้อยพัฒนา  
ของประเทศ และการก้าวจากระบบเศรษฐกิจแบบสร้างทุนเพื่อการค้าไปสู่แบบที่สร้างทุน  
เพื่อการอุตสาหกรรมแทบจะไม่ได้เกิดขึ้นเลย

ค. ตั้งแต่ ๑๙๔๕ เป็นต้นมา ในช่วงนี้ประเทศไทยประสบกับปัญหาการมีอัตรา  
การเพิ่มของรายได้ประชาชาติสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันก็ยังคงเป็นประเทศ  
ที่ล้าหลังอยู่มากมาย เปรียบเทียบว่าในระยะนี้เป็นระยะของการด้อยพัฒนาแบบที่เรียกว่า  
การพัฒนาที่มีเมืองหลวงเป็นศูนย์กลาง (metropolis-centered development)

ในช่วงเวลานี้ ลักษณะการทำงานของระบบเศรษฐกิจยังเป็นไปในทางที่ต้องพึ่ง  
พาอาศัยส่วนเกินจากภาคเกษตรกรรม และเงินทุนเพื่อการค้า ชาวต่างประเทศเข้ามามี  
บทบาทมากขึ้นในกิจการเหมืองแร่ ส่วนการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านหัตถกรรมมีน้อยมาก  
ส่วนภาคเกษตรกรรมนั้นประกอบไปด้วยส่วนที่ทำการค้าเพิ่มขึ้นและที่ดินที่ไม่ได้รับการเอา  
ใจใส่ปรับปรุง ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาคต่าง ๆ ของประเทศเพิ่มมากขึ้น ภาคที่อยู่  
ห่างไกลเมืองหลวงออกไปก็มีความล้าหลังมากขึ้นทุกที ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดอันตราย  
ต่อความมั่นคงของประเทศได้ จะดูการทำงานของระบบเศรษฐกิจได้จากการกระจายรายได้  
รายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นนั้นมิได้ไปช่วยเพิ่มรายได้ของคนที่อยู่ในชนบท หรือไปช่วยให้  
มีการจ้างงานเพิ่มมากขึ้น หากแต่ไปตกอยู่กับกลุ่มคนที่

(๑) นำเอาผลผลิตทางเกษตรกรรมไปแปรสภาพและส่งออกไปขายต่างประเทศ  
และ

(๒) เกี่ยวข้องกับการปกครองควบคุมไปกับการค้าของรัฐมาตั้งแต่ต้น

ในขณะเดียวกันนี้ระดับการศึกษา การสาธารณสุขและสวัสดิการของประชาชน  
ในชนบท มีระดับที่ต่ำและไม่เพียงพอกับความจำเป็นอย่างมาก



ภาคเกษตรกรรมนั้นยังคงมีระดับการจ้างงานถึงประมาณร้อยละ ๘๐ ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ ผลผลิตก็ยังอยู่ในระดับต่ำ ถึงแม้ว่าจะมีการขยายการเพาะปลูกพืชไร่ประเภทอื่น ๆ เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง และถั่ว

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าแนวทางของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นไปในทางที่เคลื่อนย้ายเอาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากชนบทเข้าสู่เมืองหลวงเสมอมา ส่วนกลไกที่ช่วยในการเคลื่อนย้ายและมีผลทำให้ภาคเกษตรกรรมต้องยากจนลงไปนั้น ก็คือระบบการกระจายผลผลิต ซึ่งคนกลางมีอำนาจผูกขาดและสามารถฉ้อหรือจำกัดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเทคนิคและระดับราคา นอกจากนี้จะเห็นไปฟังการตลาดก็ทำไม่ได้ เพราะผู้ต้นทุนที่จะต้องใช้จ่ายในการกระจายผลผลิตที่สูงมาก และการกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไรของคนกลางไม่ไหว ช้าให้หนักอีกด้วยการที่ชาวนามีรายได้ต่ำ แต่มีหนี้สินท่วมทับ การสหกรณ์สินเชื่อ การเก็บรักษาผลผลิตและการจำหน่าย อาจช่วยบรรเทาปัญหาทั้งหมดได้ส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่ถ้าจะให้ได้ผลจริง ๆ จะต้องแก้ไขโครงสร้างทั้งหมดของระบบเศรษฐกิจ

อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรกำลังเป็นปัญหาที่หนักอก ปัจจุบันอัตราการเพิ่มอยู่ในระดับ ๓.๒ ต่อปี ซึ่งคาดกันว่าปริมาณข้าวที่ประเทศไทยจะผลิตได้นั้นจะไม่พอเลี้ยงคนทั้งประเทศในอีกไม่ช้า (๑๙๗๕-๑๙๘๐) การเก็บภาษีข้าวยิ่งทำให้ราคาข้าวเปลือกต่ำลงและระดับรายได้ของชาวนาเปรียบเทียบกับภาคอื่นห่างไกลกันมากยิ่งขึ้น การถือครองที่ดินของชาวนาเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ชาวนาแปรสภาพจากการเป็นเจ้าของที่ดินมาเป็นผู้เช่า การจัดตั้งสาขาของธนาคารต่าง ๆ ในชนบท ซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่ ๑๙๓๐ แทนที่จะเป็นการช่วยเหลือชาวนา กลับกลายเป็นเครื่องมือช่วยในการถ่ายโอนเงินออกมาจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพ ดอกเบี้ยที่ชาวนาต้องเสียอยู่ในระดับที่สูงกว่าอัตราปกติ และธุรกิจของธนาคารสาขาเหล่านี้ไม่ได้เอื้ออำนวยกับการให้สินเชื่อ หรือการพัฒนาท้องถิ่น

การพัฒนาอุตสาหกรรมเท่าที่ได้กระทำไป เป็นไปในเรื่องของสินค้าประเภทหัตถกรรมและส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการและการก่อสร้าง หรือไม่กี่เป็นประเภทโรงงานประกอบรถยนต์ และการแปรสภาพสินค้าเกษตร การเชื่อมต่อทั้งข้างหน้าและข้างหลังมีไม่ถึงร้อยละ ๑๐ ถึงระดับรายได้ประชาชาติสูงขึ้นก็จริง แต่ประโยชน์ตกอยู่กับประชากรใน

เมืองหลวงมากกว่าในชนบท นอกจากนี้ผลผลิตจากภาคอุตสาหกรรมก็ไม่เพียงพอที่จะไป  
ทดแทนสินค้านำเข้า อัตราการว่างงานยังอยู่ในระดับสูงถึงร้อยละ (๔.๕-๕) และตั้งแต่ ๑๙๖๕  
เป็นต้นมา การใช้จ่ายทางการทหารต่างชาติดำเนินไปให้เกิดความเจริญในตัวเมือง และเพิ่มผลิต  
ภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (gross domestic product) แต่กลับยังไปปิดเบื่อนการจัดสรร  
ปัจจัยในการผลิต แทนที่จะก่อให้เกิดการใช้ปัจจัยในการผลิตให้ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่  
เพราะเกิดมีภาวะเงินเฟ้อ การซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร การอุปโภคบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย และ  
ความไม่เสมอภาคในรายได้ของประชาชนามากยิ่งขึ้น นโยบายการส่งเสริมการลงทุนของ  
รัฐบาลแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของมหาอำนาจตะวันตก เพราะเป็นไปในทางที่ช่วยให้มีการ  
สร้างโรงแรม โรงงานประกอบรถยนต์ และการนำเข้าสินค้าเกษตรกรรมไปแปรสภาพเสีย  
มากกว่าที่จะไปช่วยพัฒนาการผลิตสินค้าประเภทหัตถกรรม การลงทุนเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่าง  
รวดเร็ว เพราะนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลนั้น รับประกันว่าจะไม่มีการริบเอา  
มาเป็นของรัฐ ไม่จำกัดการส่งกำไรออกนอกประเทศ ให้ความคุ้มครองทางด้านภาษีอากร  
อภิสิทธิ์ในเรื่องทะเบียนการค้า การปลอดภาษี และการยกเว้นภาษีสำหรับเครื่องมือที่ต้อง  
สั่งมาจากต่างประเทศ นอกจากนี้ยังไม่มีการจำกัดความสำคัญของอุตสาหกรรมที่ควรจะ  
ให้การส่งเสริม แนวโน้มจะเป็นไปในทางที่สนับสนุนอุตสาหกรรม เช่น เบโตรเคมีคัล  
ปิโตรเลียม และอุตสาหกรรมหนักอื่น ๆ เงินทุนที่มีก็ถูกนำไปใช้เพื่อการค้าไม่ใช่การลงทุน  
ทั้งนี้เพราะต้นทุนในการลงทุนสูงมาก สู้กำไรจากการซื้อขายที่ดิน การให้กู้ยืม การส่งออก  
และการถือเงินเพื่อเก็งกำไรไม่ได้

นอกจากนี้ การจะผลิตสินค้าเพื่อให้ประชาชนอุปโภคบริโภคก็มีปัญหาในเรื่องการ  
ตลาดการ ตลาดจะขยายออกไปได้ทั่วประเทศได้ประชาชนในชนบทจะต้องมีระดับรายได้ที่  
สูงขึ้นซึ่งเป็นเรื่องที่ยากมาก ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า ตัวการที่ต่อต้านการลงทุนทางอุตสาหกรรม  
นั้นประกอบไปด้วยการขาดแคลนตลาดเงินทุนและสินเชื่อจากธนาคาร อัตราการเสี่ยงที่สูง  
ของการลงทุน ความสามารถในการจัดการ ความพอใจกับการถือสินทรัพย์ที่จะเปลี่ยนเป็น  
เงินสดได้ง่าย โดยเฉพาะในกลุ่มชาวจีน เป็นสิ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาของประเทศต้อง  
พัฒนาเป็นไปอย่างลำบากยิ่ง

การได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการกักเงินจากต่างประเทศเพื่อ  
มาแก้ไขดุลการชำระเงินและการพัฒนาประเทศ ทำให้ไทยต้องเร่งการผลิตสินค้าเกษตร-  
กรรมเพื่อการส่งออกมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อหารายได้และนำไปใช้หนี้สินดังกล่าว

สรุปได้ว่า ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทยเป็นไปในทาง  
ที่ขัดกับนโยบายการพัฒนาประเทศ โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและการเมืองมีการ  
เปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นมาในประวัติศาสตร์น้อยมาก ทั้งนี้เพราะลักษณะพิเศษของระบบ  
เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศไทยที่ได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง ซึ่งมีผลทำให้มีทางเลือกที่  
จะนำไปสู่การแก้ปัญหาเศรษฐกิจน้อยลงไปอีก ทั้ง ๆ ที่เท่าที่มีอยู่เดิมก็ไม่เพียงพอกับการ  
แก้ปัญหาอยู่แล้ว

---

นิตยา มาพงษ์พงศ์ เรียบเรียงจาก Peter F. Bell, "The Historical Determinants of Underdevelopment  
in Thailand," Economic Growth Center, Yale University, Center Discussion Paper No. 84  
(February, 1970.) ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๔  
(กรกฎาคม ๒๕๑๘).

# นโยบายการเงินการคลังของไทย ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

โจเซฟ อี. ฮาริง และ ลาร์รี อี. เวสต์ฟัลด์

บทความเรื่องนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะสำรวจบทบาทของนโยบายการเงินการคลัง (financial policy) ในประเทศไทย ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงเป็นต้นมา ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างดุลยภาพของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศกับการจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจภายในประเทศ ปัญหาทางการเงินประการหนึ่งที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ในระหว่างสองทศวรรษที่ผ่านมา เป็นปัญหาเดียวกับที่เกิดขึ้นในประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ ในเวลานี้ ปัญหาเหล่านี้อาจพิจารณาได้จากขอบข่ายที่เกี่ยวข้องกัน ๓ ประการ คือรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล ระบบการเงิน (monetary system) และดุลการชำระเงินระหว่างประเทศปัญหาประการหนึ่งก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับการหารายรับของรัฐบาล เพื่อนำมาใช้จ่ายแหล่งที่มาของรายรับที่สำคัญ ๆ ก็คือ ภาษี พันธบัตรรัฐบาล เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ตลอดจนการสร้างเครดิตภายในประเทศ ซึ่งครอบคลุมถึงการพิมพ์ธนบัตรและการกู้ยืมเงินของรัฐบาลจากธนาคารกลาง แต่กลไกการสร้างเครดิตนั้น หากไม่ต้องการให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นภายในประเทศก็ไม่อาจจะใช้ได้มากนัก

การสถาปนาระบบการเงินที่มีประสิทธิผลนั้น อาจพิจารณาได้จากทั้งแง่มุมที่กว้างและแง่มุมที่แคบ หากพิจารณาจากแง่มุมที่แคบแล้ว ปัญหาสำคัญมีอยู่ ๒ ประการคือ ประการแรก ๑ ทำอย่างไรจึงจะมีปริมาณเงิน (money supply) ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่มี ประสิทธิภาพ และยืดหยุ่นได้ ประการที่สอง ๒ ทำอย่างไรจึงจะสามารถควบคุมปริมาณเงิน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งของนโยบายการเงิน หน้าที่ทั้งสองประการนี้เป็นหน้าที่ของ ธนาคารกลาง ประเทศด้อยพัฒนาในเวลานี้เป็นอันมาก สามารถแก้ปัญหาแรกได้ดีเป็น อย่างน้อย อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศไทยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป้าหมายสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจ ก็คือ การจัดระเบียบของระบบเงินตรา (currency system)

หากพิจารณาจากแง่มุมที่กว้าง ปัญหาสำคัญของระบบการเงินที่มีประสิทธิภาพ ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถพัฒนาสถาบันทางการเงิน (financial institutions) ประเภทต่างๆ เพื่อช่วยจัดสรรทรัพยากรใหม่ให้มีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลักษณะสำคัญของขบวนการนี้ ก็คือ การส่งเสริมให้ผู้ออมเก็บเงินออมไว้ในรูปสินทรัพย์ทางการเงิน (financial assets) ยิ่งกว่าที่จะเก็บไว้ในรูปสินทรัพย์ที่แท้จริง (real assets) แม้ว่าโดยจารีตประเพณี การพัฒนาระบบการเงิน (financial system) มิใช่ความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าพนักงานการเงิน (monetary authorities) แต่ในประเทศไทยก็เฉกเช่นกับประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศที่ธนาคารกลางมีบทบาทริเริ่มและส่งเสริมการจำริญเติบโตของสถาบันการเงินประเภทต่างๆ ตามแนวทางอันถึงปรารถนา

ในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การออกธนบัตรใหม่และปริมาณเงินที่มีไว้ใช้หมุนเวียน จะสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ถ้าหากดุลการชำระเงินมีส่วนเกินดุล เงินสำรองและปริมาณเงินหมุนเวียนจะเพิ่มขึ้น แต่ถ้าหากดุลการชำระเงินขาดดุล ทั้งเงินสำรองและปริมาณเงินหมุนเวียนต่างลดลงตาม การขยายตัวและการหดถดถอยจึงเป็นไปอย่างอัตโนมัติ ในระยะเวลาเดียวกันนั้น ปริมาณเงินหมุนเวียนเพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ แสดงให้เห็นว่า ติมาณด์ที่มีต่อเงินเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากการมีรายได้เพิ่มขึ้น และเป็นผลจากกำลังการผลิตของระบบการเงินและการธนาคารในการจัดสรรเงินเพิ่มขึ้น ซึ่งสืบเนื่องมาจากดุลการชำระเงินที่เกินดุลอีกทอดหนึ่ง โดยที่รัฐบาลไม่มีความจำเป็นที่จะต้องหาเงินด้วยการขอยืม เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สองขึ้น ไทยออกจากมาตรฐานการปริวรรตสเตอร์ลิง (Sterling Exchange Standard) ซึ่งยึดถือมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๔๗๕ ระหว่างที่ญี่ปุ่นยึดครอง ไทยหันมาใช้มาตรฐานการปริวรรตเงินเยน (Yen Exchange Standard) แทน โดยกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนหนึ่งบาทมีมูลค่าเท่ากับหนึ่งเยน ซึ่งเท่ากับว่า มีการลดค่าเงินบาทจากเดิมมากกว่า ๓๕% นี้เป็นขั้นแรกที่ไทยเริ่มเผชิญกับปัญหาเงินเพื่อ ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก เพื่อชดเชยงบประมาณที่ขาดดุล ทั้งต้องพิมพ์เงินบาทเพิ่มขึ้นเพื่อให้กองทัพญี่ปุ่นใช้และเพื่อใช้ชำระสินค้าออก ส่วนที่ญี่ปุ่นซื้อจากไทย เมื่อปลายปี ๒๔๘๕ ธนบัตรที่ใช้หมุนเวียนมีมูลค่าเพียง ๓๙๓ ล้านบาท แต่พอถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๔๘๘ ซึ่งเป็นวันสิ้นสุดแห่งสงคราม ธนบัตร

หมุนเวียนมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น ๒,๑๐๐ ล้านบาท ดังนี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ระบบการเงินไทยอยู่ในสภาพที่ขาดระเบียบอย่างมากเพียงใด

ในระยะเวลาว่างสงครามและระยะหลังสงครามที่ยังมีภาระเงินเฟ้ออยู่นั้น ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในอัตราเร็วกว่าดัชนีราคาขายส่งสินค้าบริโภคมากยิ่งขึ้น จนถึงปี ๒๔๙๐ รัฐบาลจึงประสบผลสำเร็จในการหยุดยั้งภาวะเงินเฟ้อ งบประมาณขาดดุลไม่มากนัก ปัญหาที่เผชิญหน้าในขณะนั้น ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้เงินบาทเป็นเงินที่ดี (sound currency) หนทางที่ดีที่สุด ก็คือ การส่งเสริมการส่งออก ซึ่งไม่อาจเป็นไปได้เสมอไป สินค้าออกบางประเภท เช่น ทุเรียนและไม้สัก ยังไม่อยู่ในสภาพที่จะทำการผลิตได้โดยทันทีทันใด ทั้งไทยยังต้องถูกลงโทษ ในฐานะประเทศผู้แพ้สงคราม ด้วยการส่งข้าวออกนอกประเทศโดยไม่ได้รับเงินตอบแทน หรือได้รับเงินในราคาต่ำกว่าราคาตลาดเป็นอันมาก ผลก็คือ ระหว่างปี ๒๔๘๙-๒๔๙๐ มีการลักลอบนำข้าวส่งออกนอกขนานใหญ่ เงินตราต่างประเทศที่ได้จากการลักลอบนำข้าวออกนอกประเทศ มีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศได้ แม้ว่าจะมิใช่เป็นไปอย่างทางการก็ตาม การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนก็ทำได้ยากยิ่ง เพราะระดับราคาภายในประเทศ และระดับราคาในต่างประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงกันมาก การค้าของทางราชการก็ไม่มี การลักลอบนำสินค้าออกมีมาก ทั้งยังขาดแคลนเงินสำรองที่เป็นทองคำและที่เป็นเงินตราต่างประเทศ ตลอดจนดีมานด์ในการซื้อสินค้าบริโภคเข้าจากต่างประเทศก็มีมากอีกด้วย รัฐบาลเริ่มทดลองใช้อัตราแลกเปลี่ยนอัตราต่าง ๆ และเริ่มควบคุมการใช้เงินตราต่างประเทศอย่างเต็มที่ เงินตราต่างประเทศทั้งหมดที่ได้จากการขายสินค้าออกต้องนำมาแลกเปลี่ยนกับธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ต่อเมื่อนำสินค้าเข้าตามรายการที่กำหนดไว้เท่านั้น ตามรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี ๒๔๙๐ นโยบายการควบคุมสินค้าเข้าและสินค้าออก และนโยบายการควบคุมเงินตราต่างประเทศ มิได้ประสบผลสำเร็จ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเริ่มผ่อนคลายการควบคุม และหันไปใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (multiple exchange rate system) การส่งออกเริ่มกลับเข้าสู่สภาพปกติ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการคือ ประการแรก สินค้าออกของไทยเป็นที่ต้องการของตลาดโลก ขณะเดียวกันชีพพลายของสินค้าประเภทเดียวกันในประเทศอื่น ๆ กลับลดลง ยังผลให้มูลค่าทางการค้าของไทยเพิ่มขึ้น ประการ

ที่สอง การผลิตภายในประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตข้าว ฟื้นตัวอย่างรวดเร็ว ราคาตลาดโลกซึ่งสูงมากในขณะนั้น ช่วยให้มูลค่าสินค้าออกเพิ่มขึ้น **ประการที่สาม** ระบบการควบคุมเงินตราต่างประเทศสามารถดึงเงินตราต่างประเทศจากการขายสินค้าออกได้ส่วนหนึ่ง มาหมุนหลังค่าเงินบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ **ประการที่สี่** การที่ไทยหันไปใช้ระบบการเก็บภาษีสินค้าเข้า ดังที่เคยเป็นมาในประวัติศาสตร์อันยาวนาน ทำให้การซื้อสินค้าเข้าประเภทที่สามารถผลิตได้เองลดลง ยิ่งกว่านั้นโครงการการลงทุนภายในประเทศก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยสินค้าเข้าประเภทสินค้าทุนมากนัก **ประการสุดท้าย** ซึ่งบางทีอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดก็คือ เศรษฐกิจไทยนั้นคล่องตัว ซึ่งปล่อยให้การผลิตสินค้าภายในประเทศเพิ่มขึ้นมาก เพื่อสนองดีมานด์ของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายของนโยบายทางการเงินการคลัง (financial policy) คือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเพิ่มเงินสำรองต่างประเทศ และการจัดสรรพื้นฐานสำหรับเงินที่ดี (sound money) โดยที่ให้มีเสรีภาพในการส่งสินค้าเข้าและการส่งสินค้าออกแล้ว รัฐบาลไทยนับตั้งแต่หลังสงครามโลกเป็นต้นมา ได้ประสบผลสำเร็จในการนี้อย่างมาก มูลค่าที่แท้จริงของรายได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการควบคุมปริวรรตเงินตราต่างประเทศ และการควบคุมการค้าระหว่างประเทศอย่างเคร่งครัดมาเป็นนโยบายการแลกเปลี่ยนเงินตราอย่างเกือบจะเสรี (convertibility of currency) และนโยบายการค้าเสรี นับว่ามีส่วนสำคัญในผลสำเร็จดังกล่าวนี้ ประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากที่ยึดถือนโยบายเช่นที่ไทยยึดถือมาตั้งแต่ปี ๒๔๘๘ ถ้าหากประสบการณ์ของไทยตรงต่อประเด็นของปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ (ซึ่งผู้เขียนเชื่อเช่นนั้น) กลยุทธ์ของการพัฒนาในปัจจุบัน ควรที่จะมุ่งไปยังนโยบายการค้าต่างประเทศมากกว่านโยบายภายในประเทศ เพื่อว่าจะได้เน้นถึงการเพิ่มการผลิตและการชำระไว้ซึ่งอัตราแลกเปลี่ยน ตามระดับทางเศรษฐกิจ โดยให้มีการแลกเปลี่ยนได้ ยิ่งกว่าที่จะเน้นถึงการควบคุมทางการค้าและการควบคุมเงินตราต่างประเทศ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เก็บความจาก Joseph E. Haring and Larry E. Westphal, "Financial Policy in Postwar Thailand" *Asian Survey*, vol 8, no. 5 (May, 1968), pp. 364-377.  
บทย่อภาษาไทยตีพิมพ์ครั้งแรกใน *จุดสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์* ปีที่ ๑ เล่มที่ ๑ (๒๕๑๖)

## ปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต

บทนำของภาคนี้ กล่าวถึงปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญในปัจจุบัน ซึ่งอาจมีผลเร็ว  
 รังถึงอนาคต ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้  
 ประชาชาตินับเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขเยียวยาโดยเร่งด่วน  
 บทความเรื่อง “กลยุทธ์ในการแก้ปัญหาคความยากจนในประเทศไทย” ของ  
 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ กล่าวถึงสภาพ สาเหตุและวิธีการแก้ไขปัญหาคความยาก  
 จนอย่างหยาบๆ หากเราจำแนกระบบเศรษฐกิจออกเป็นภาคเกษตรกรรมและ  
 ภาคอุตสาหกรรม อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาสำคัญในภาคเกษตรกรรมมีอยู่อย่าง  
 น้อย ๔ ปัญหาด้วยกัน คือ ปัญหาหนี้สินของชาวนา ปัญหาการถือครองที่ดิน  
 ปัญหาเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตร และปัญหาการค้าสินค้าเกษตร โดย  
 เฉพาะอย่างยิ่งข้าว ส่วนปัญหาสำคัญในภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ ปัญหาแรง-  
 งานสัมพันธ์ ปัญหาการรวบอำนาจผูกขาดในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ปัญหาปล้ง-  
 งาน ฯลฯ บทความที่นำมารวมไว้ในภาคนี้ กล่าวถึงปัญหาเหล่านี้เพียงบาง  
 ปัญหาเท่านั้น



# บทนำ

## ปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต

### ๑. ความเบื้องต้น

ในปัจจุบัน ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นอันมากเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย พร้อมทั้งมีข้อเสนอให้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย ให้มีองค์ประกอบของระบบสังคมนิยม (socialism) มากขึ้น และลดองค์ประกอบของระบบทุนนิยม (capitalism) ให้น้อยลง การพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต จึงควรที่จะได้พิจารณาเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมกับระบบสังคมนิยม เพราะปัญหาเศรษฐกิจบางประเภทนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาเหล่านี้บางครั้งจำเป็นต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ จึงจะสัมฤทธิ์ผล แต่ข้อที่เราควรจะคำนึง ก็คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจซึ่งมิใช่เรื่องง่าย แม้จะช่วยแก้ปัญหาบางประการได้ แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ขึ้นมาแทนได้ จึงเป็นเรื่องที่ควรสังวรยิ่ง

ความแตกต่างพื้นฐานระหว่างระบบทุนนิยมกับระบบสังคมนิยมนั้นเป็นความแตกต่างในด้านเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ระบบทุนนิยมเน้นถึงการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและเสรีภาพในการประกอบการ ระบบสังคมนิยมกลับเน้นถึงความ เป็นธรรมในสังคมและการกระจายรายได้ประชาชาติโดยเท่าเทียมกัน แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมไม่อาจมีเป้าหมายในการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม เพียงแต่มีข้อน่าสังเกตว่า การปล่อยให้มีการประกอบการอย่างเสรี โดยอาศัยกลไกราคา (price mechanism) ในการจัดสรรทรัพยากรในการผลิต โดยที่รัฐบาลไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเป้าหมายความเป็นธรรมในสังคมนั้น รายได้ประชาชาติย่อมกระจายตกแก่ชนชั้นที่มีเครื่องมือและปัจจัยในการผลิต ซึ่งเป็นเพียงชนกลุ่มน้อยเท่านั้น ระบบทุนนิยมจึงถูกโจมตีว่าเป็นระบบ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” และโดยพื้นฐานเป็นระบบเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออา-

หน่วยต่อการบรรลุเป้าหมายความเป็นธรรมในสังคม ด้วยเหตุฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม นักเศรษฐศาสตร์บางคนจึงกล่าวอ้างว่าระบบสังคมนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่ดีกว่าระบบทุนนิยม<sup>๑</sup> ทำนองเดียวกัน แม้วาระบบสังคมนิยมจะมีได้เนิ่นถึงเป้าหมายเสรีภาพในการประกอบการ แต่ก็มีได้หมายความเสมอไปว่า ระบบสังคมนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่ประชาชนไร้เสรีภาพในการประกอบการ ไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และมีได้อาศัยกลไกราคาในการจัดสรรทรัพยากรในการผลิต แม้วาระบบสังคมนิยมแบบซ้ายสุดที่เรียกกันว่า ระบบคอมมิวนิสต์ (communism) นั้นประชาชนจะไม่มีเสรีภาพในการประกอบการ และไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล แต่โดยทั่วไปแล้ว ในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม รัฐมักจะเข้าไปเป็นเจ้าของเครื่องมือในการผลิตในวิสาหกิจขนาดใหญ่ที่สำคัญ ๆ เท่านั้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มพูนความมั่งคั่งแห่งชาติ และกระจายดอกผลของความมั่งคั่งแห่งชาติแก่ปวงชนโดยเท่าเทียมกัน ระบบสังคมนิยมในความหมายอย่างกว้าง มิได้มุ่งทำลายสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ และมิได้มุ่งจำกัดเสรีภาพในการประกอบการ ตลอดจนทางเลือกของผู้บริโภค<sup>๒</sup>

การจำกัดเสรีภาพในการประกอบการและการยกเลิกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยหลักการแล้ว มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีเสรีภาพทางเศรษฐกิจอย่างทัดเทียมกันในอันปลาย เพราะในโครงสร้างเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ถึงจะปล่อยให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบการ แต่เสรีภาพนั้นมิได้มีอยู่โดยทัดเทียมกัน เพราะแตกต่างกันไปตามทรัพย์สิน ปัจจัยการผลิต และอำนาจทางการเมืองของแต่ละคน

ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศ ประเทศที่ได้ชื่อว่า "สังคมนิยม" มักจะอาศัยการวางแผนจากส่วนกลาง (central planning) เป็นเครื่องมือที่สำคัญ แต่ถึงกระนั้นก็ตามในประเทศสังคมนิยมหลายต่อหลายประเทศ การปล่อยให้กลไกราคาทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรก็ยังคงมีอยู่ และมักจะแตกต่างกันที่ขนาดของการใช้กลไกราคา

๑. Oskar Lange and Fred M. Taylor, *On the Economic Theory of Socialism* (New York: McGraw-Hill, 1956), p. 20.
๒. W.N. Loucks and W.G. Whitney, *Comparative Economic Systems* (New York: Harper and Row, 1969), p. 177.

เท่านั้น นักเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมมักจะชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของการวางแผนจากส่วนกลางต่าง ๆ นานา การโจมตีในประเด็นนี้เป็นปรากฏการณ์ที่ชัดเจนในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกาในยุคลัทธิแมคคาร์ธี (McCarthyism) หรือโรคกลัวคอมมิวนิสต์กำลังระบาดในประเทศนั้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ในระยะหลังๆ นี้ การโจมตีในเรื่องนี้ได้เบาบางลงไปมากแล้ว ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเริ่มตระหนักถึงคุณประโยชน์บางประการที่ได้จากการวางแผนจากส่วนกลาง อีกส่วนหนึ่ง อาจเป็นเพราะว่าในประเทศทุนนิยมขั้นสูงสุด คือ ชนจักรวรรดินิยม ดุจดั่งสหรัฐอเมริกา ระบบเศรษฐกิจถูกครอบงำโดยบริษัทใหญ่เพียงไม่กี่บริษัท บริษัทใหญ่เหล่านี้ ซึ่งมักจะมีลักษณะเป็นบริษัทนานาชาติ (multi-national corporation) ล้วนแล้วแต่มีการวางแผนในการประกอบการด้วยกันทั้งสิ้น และการวางแผนของบริษัทเหล่านี้ มีผลไม่แตกต่างไปจากการวางแผนโดยรัฐบาลกลางเท่าใดนัก สหรัฐอเมริกาจึงไม่อาจกล่าวอ้างว่า ตนเป็นประเทศที่มีได้มีการวางแผนจากส่วนกลางอีกต่อไป<sup>๓</sup>

ข้อที่ควรจะเน้นก็คือ รัฐวิสาหกิจที่ดี และการวางแผนจากส่วนกลางที่ดี เป็นเพียงมรรคที่จะนำไปสู่ผล คือ ความเป็นธรรมในสังคม การมีรัฐวิสาหกิจและการมีการวางแผนจากส่วนกลาง มิได้เป็นเครื่องหมายของระบบสังคมนิยมเสมอไป เพราะอาจเป็นไปได้ว่า รัฐวิสาหกิจที่ดีตั้งขึ้น และการวางแผนที่ดีขึ้น มิได้มีเป้าหมายด้านความเป็นธรรมในสังคมเป็นปฐม

เมื่อหันมาพิจารณาระบบเศรษฐกิจไทย มักจะกล่าวอ้างกันว่า ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม (mixed economy) ระหว่างระบบทุนนิยมกับระบบสังคมนิยม ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวนี้ ยึดถือบรรทัดฐานของค่านิยมตะวันตก โดยมีได้พิจารณาถึงลำดับขั้นของการพัฒนา วิวัฒนาการของสังคม และรูปแบบการผลิตกรรม (mode of production) ซึ่งแตกต่างกันแม้แต่น้อย ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทนำของภาคที่สามในหนังสือเล่มนี้ว่า เมื่อวิเคราะห์วิวัฒนาการของสังคมไทยโดยยึดถือปรัชญาวัตถุนิยมทางประวัติศาสตร์ ซึ่งพิจารณา รูปแบบการผลิตกรรม ความสัมพันธ์ทางการผลิต และพลังการผลิตที่

๓. John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State* (London: Hamish Hamilton, 1967).

แตกต่างกันในแต่ละยุคแต่ละสมัยแล้ว สังคมไทยได้มีวิวัฒนาการจากยุคสังคมบุพกาล สังคม  
ทาส สังคมศักดินา และสังคมกึ่งศักดินา กึ่งทุนนิยม ตามลำดับ เพราะฉะนั้นตามวิธี  
การวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ เศรษฐกิจไทยในยุคปัจจุบันจึงยังมีใช้ระบบทุนนิยมเต็มขั้น แต่  
เป็นเพียงช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างระบบศักดินากับระบบทุนนิยมเท่านั้น โครงสร้างชนชั้น  
ในสังคมกึ่ง วัฒนธรรมประเพณี ตลอดจนทรรศนะทางสังคมของประชาชนกึ่งที่ ซึ่งสืบ  
ทอดมรดกจากสังคมศักดินา ยังคงปรากฏร่องรอยอยู่ในปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจไทยใน  
ปัจจุบันจึงเป็นระบบกึ่งศักดินากึ่งทุนนิยมหรือกึ่งศักดินากึ่งเมืองขึ้น เนื่องจากมีอิทธิพลทาง  
เศรษฐกิจของต่างชาติครอบงำอยู่เป็นอันมาก

ในระบบเศรษฐกิจไทย ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล และมี  
เสรีภาพในการประกอบการ แต่เสรีภาพดังกล่าวนี้ทำให้เสรีภาพที่แท้จริงแต่ประการใดไม่  
เพราะอิทธิพลทางการเมืองได้มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบ  
การโดยไม่เท่าเทียมกัน ขณะเดียวกัน รัฐก็เป็นผู้ประกอบวิสาหกิจบางประเภทเอง แต่รัฐ  
วิสาหกิจในเมืองไทย มีใช้เครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติที่เป็นธรรม ตรงกัน  
ข้าม กลับเป็นเครื่องมือในการแสวงหาทรัพย์สินของชนชั้นปกครองและสมัคร-  
พรรคพวก ทำนองเดียวกัน การวางแผนเศรษฐกิจและสังคมก็เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุ  
เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยิ่งกว่าการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม  
ดังนั้น แม้รูปแบบของเศรษฐกิจไทยจะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสมระหว่างระบบทุนนิยม  
กับระบบสังคมนิยม ตามคำนิยามของเศรษฐศาสตร์ตะวันตก แต่โดยเนื้อแท้แล้ว ประชาชน  
หาได้มีเสรีภาพโดยทัดเทียมกันไม่ ทั้งนี้มีใช้เฉพาะแต่ผู้ที่มีทุนรอนและอำนาจทางเศรษฐกิจ  
น้อย จะมีเสรีภาพในการประกอบการน้อยกว่าผู้ที่มีทุนรอนและอำนาจทางเศรษฐกิจมาก  
เท่านั้น หากทว่าแม้ในหมู่ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจทัดเทียมกัน ก็ยังมีได้มีเสรีภาพในการ  
ประกอบการเสมอภาคกันอีกด้วย ด้วยมีการแสวงหาอภิสิทธิ์และอิทธิพลทางการเมือง เพื่อ  
หวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อภิสิทธิ์และอิทธิพลทางการเมืองนี้เอง เป็นปัจจัยสำคัญที่  
ยังผลให้เสรีภาพในการประกอบการของปวงชนมิได้เท่าเทียมกัน ความอยู่รอดและการ  
จำเริญเติบโตของวิสาหกิจเอกชนบางประเภทมิได้เกิดจากประสิทธิภาพในการผลิตเป็นสำคัญ

หากทว่าเป็นผลของการใช้อิทธิพลและอิทธิพลทางการเมืองดังกล่าวนี้ โดยเหตุที่การได้มาซึ่งอิทธิพลและอิทธิพลทางการเมืองต้องอาศัยเงินและอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ดังนั้นตลาดของอิทธิพลและอิทธิพลทางการเมืองจึงมิใช่ตลาดที่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ การประกอบการในวิสาหกิจอิทธิพล จึงจำกัดอยู่เฉพาะแต่กลุ่มนายทุนที่ยินดีและอยู่ในฐานะที่จะซื้ออิทธิพลและอิทธิพลทางการเมืองเท่านั้น เหตุฉะนั้น การกล่าวอ้างว่า ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น จึงเป็นการโฆษณาชวนเชื่ออย่างยิ่ง

## ๒. ปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน

บทนำนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะกล่าวถึงปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ซึ่งจะเรื้อรังต่อไปในอนาคต กล่าวโดยทั่วไป จะเน้นเฉพาะปัญหาในระยะยาว ส่วนปัญหาในระยะสั้น เจกเช่น ปัญหาเสถียรภาพของราคา จะละเว้นไม่กล่าวถึง

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาเศรษฐกิจสำคัญ ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เราอาจจำแนกปัญหาเหล่านี้ออกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

(ก) ปัญหาสำคัญของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ปัญหาประเภทนี้ ที่สำคัญได้แก่ ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ ปัญหาความไม่สมดุลของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างภาคภูมิศาสตร์ต่าง ๆ ปัญหาการครอบงำทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติ หรืออิทธิพลของระบบจักรวรรดินิยมสมัยใหม่ (Neo-colonialism) ปัญหาประชากร และปัญหาการเปลี่ยนแปลงในการบริโภค

(ข) ปัญหาสำคัญในภาคเกษตรกรรม ปัญหาประเภทนี้ ที่สำคัญได้แก่ ปัญหาการถือครองที่ดิน ปัญหาหนี้สินของชาวนา ปัญหาเสถียรภาพของราคาสินค้าเกษตร และปัญหาการค้าสินค้าเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว

(ค) ปัญหาสำคัญในภาคอุตสาหกรรม ปัญหาประเภทนี้ ที่สำคัญได้แก่ ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ ปัญหาการรวบอำนาจผูกขาดในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ปัญหาพลังงาน ฯลฯ

การกล่าวถึงปัญหาเหล่านี้ทุกปัญหาในทุกแง่มุม ย่อมไม่อาจทำได้ในบทนำสั้นๆ นี้ ดังนั้น บทนำนี้จะกล่าวถึงปัญหาสำคัญเพียงบางปัญหาเท่านั้น และส่วนใหญ่จะเน้น

เฉพาะปัญหาสำคัญของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม<sup>๔</sup> ปัญหาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ ได้แก่

๑. การกระจายรายได้ประชาชาติและอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม
๒. ความไม่สมดุลของการจำเรียดิบโตทางเศรษฐกิจระหว่างชนบทกับเมือง และระหว่างภาคภูมิศาสตร์
๓. การครอบงำทางเศรษฐกิจโดยชาวต่างชาติ
๔. การเลียนแบบในการบริโภค
๕. ปัญหาประชากร
๖. ปัญหาการขาดแคลนพลังงาน
๗. ผลกระทบของการปฏิวัติเขียว

### ๓. ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ

ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติและอำนาจเศรษฐกิจนับเป็นปัญหาสำคัญ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขเยียวยาโดยเร่งด่วน<sup>๕</sup> ในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ มีผู้พบว่า จำนวนครอบครัวที่ยากจน มีอยู่ประมาณร้อยละ ๔๖.๗๕ ของจำนวนครอบครัวทั่วประเทศ<sup>๖</sup> ซึ่งนับเป็นตัวเลขที่น่าตกใจ หากชนชั้นปกครองยังไม่สนใจแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง การเปลี่ยนแปลงสังคมโดยสันติวิธี ย่อมยากที่จะเป็นไปได้

การกระจายรายได้ประชาชาติ และอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมในเมืองไทยทุกวันนี้มีสาเหตุสืบเนื่องหลายประการ ในประการแรกทีเดียว ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่ยังมีอำนาจผูกขาดอยู่ในบางส่วนของระบบเศรษฐกิจ ดังได้กล่าวแล้วว่า แม้เศรษฐกิจไทยโดยรูปแบบจะเป็นระบบเศรษฐกิจ

๔. ปัญหาสำคัญของภาคเกษตรกรรม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผลผลิต บัญชีการผลิต และนโยบายการเกษตรอาจอ่านได้จาก วัชรพงศ์ ธนะพรพันธ์ (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจการเกษตร (สำนักพิมพ์เกสติกไทย ๒๕๑๗) ปัญหาแรงงานในภาคอุตสาหกรรม หาดอ่านได้จาก สุภชัย มนต์ไพบูลย์ วรรณกรรมในระบบนายทุน (สำนักพิมพ์เกสติกไทย ๒๕๑๗) และพิชิต จงสถิตย์วัฒนา (บรรณาธิการ) ขบวนการกรรมกรในประเทศไทย (กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ๒๕๑๔)
๕. วัชรพงศ์ ธนะพรพันธ์ “กลยุทธ์ในการแก้ปัญหาความยากจนในประเทศไทย” ในหนังสือเล่มนี้
๖. เมธี กรองแก้วและจินตนา เชิดศิริ “การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๔)

แบบผสม แต่โดยเนื้อแท้แล้วเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่ประชาชนมิได้มีเสรีภาพในการประกอบการโดยทัดเทียมกัน ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนั้น การแบ่งปันความมั่งคั่งแห่งชาติ ย่อมเป็นไปตามอัตราส่วนของปัจจัยการผลิตที่ประชาชนแต่ละคนมีอยู่ ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและปัจจัยการผลิตในครอบครองน้อยย่อมได้รับส่วนแบ่งจากรายได้ประชาชาติน้อยกว่าผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจและปัจจัยการผลิตในครอบครองมาก ขณะเดียวกัน ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ได้รับนั้นก็ก็เป็นเครื่องมือสำคัญในการแสวงหาอิทธิฤทธิ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าเดิม ดังนั้น คนรวยที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก ก็นับวันร่ำรวยยิ่งขึ้น ส่วนคนจนก็นับวันแต่จะจนลง

ในประการที่สอง ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติและอำนาจทางเศรษฐกิจ นอกจากจะเป็นปัญหาพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในปัจจุบันแล้ว ยังเกิดจากนโยบายของรัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลมิได้ยึดถือทัศนคติที่ว่า คนที่เกิดมามีน้อยรัฐจะต้องจัดสรรให้มาก ตรงกันข้าม รัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันกลับปล่อยให้ “คนที่เกิดมามีน้อย” ถูกขูดรีดจากคนที่ร่ำรวยกว่าและมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่า ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่รัฐบาลยินยอมให้มีการจัดตั้งสมาคมนายทุน ในรูปแบบต่างๆ แต่ขณะเดียวกัน กลับไม่ส่งเสริมและไม่มีความจริงใจที่จะสนับสนุนให้ชนชั้นกรรมาชีพรวมตัวเป็นสหบาลกรรมกร ผลก็คือ ช่องโอกาสที่ชนชั้นนายทุนจะขูดรีดชนชั้นกรรมาชีพยิ่งมีมากขึ้น แม้ในปัจจุบันจะมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ระดับของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นก็ยังต่ำเกินสมควร ทั้งการบังคับตามกฎหมายก็ยังไร้ประสิทธิภาพอยู่มาก การท้วงนี้จะให้เข้าใจเป็นอย่างอื่นมิได้ นอกจากว่านโยบายของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมามุ่งส่งเสริมสวัสดิภาพของชนชั้นนายทุนยิ่งกว่าชนชั้นกรรมาชีพทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้ปกครองประเทศมีความสัมพันธ์กับผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุนโดยตรง นอกจากนี้ นโยบายการกดราคาข้าวภายในประเทศด้วยการเก็บพรีเมียมข้าว (rice premium) ก็เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งที่ทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น เพราะการเก็บพรีเมียมข้าวมีผลให้ราคาข้าวภายในประเทศต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ชาวนาจึงได้รับผลตอบแทนจากการผลิตข้าวต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยที่ภาระของพรีเมียมข้าวตกแก่ชาวนาเป็นส่วนใหญ่ การเก็บพรีเมียมข้าวจึงเท่ากับเป็นการ

ดึงเอารายได้ที่พึงได้ของชาวนา มาจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่ผู้บริโภคข้าวที่มีได้ผลิตข้าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนในภาคตัวเมือง ดังนั้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าการเก็บพรีเมียมข้าวได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติเลวร้ายกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากการปล่อยให้ชนชั้นนายทุนขูดรีดชนชั้นกรรมาชีพโดยสะดวกและการกดราคาข้าวแล้ว การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจก็มีส่วนสำคัญในการทำให้ความแตกต่างแห่งรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนมีมากขึ้น โดยหลักการแล้ว รัฐวิสาหกิจควรมุ่งหมายที่จะดำเนินการเพื่อให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุดเท่าที่จะสูงได้ แต่เท่าที่เป็นอยู่ รัฐวิสาหกิจบางประเภทได้มีส่วนชักนำให้ประชาชนติดอยู่กับอบายมุข มีหน้าซำก้ำไรจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสภาพเป็นภาษีกำไรที่เรียกเก็บในอัตรา ๑๐๐% ก็มีได้ใช้ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ตรงกันข้ามกลับกลายเป็นเงินกองทุนที่มีไว้เพื่อแบ่งปันกันให้หมู่ผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อเสถียรภาพของการปกครองแบบเผด็จการ ไม่ว่าจะเป็นการเผด็จการโดยกลุ่มทหาร หรือเผด็จการโดยรัฐสภา

ในประการที่สาม การที่ความแตกต่างแห่งรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนมีมากขึ้นทุกทีนั้นเป็นผลจากสายใยแห่งการผูกขาดภายในโครงสร้างเศรษฐกิจไทย อำนาจผูกขาดในบางอุตสาหกรรมเกิดจากอภิสิทธิ์ทางการเมือง และอภิสิทธิ์ทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ก็มีส่วนสำคัญในการเพิ่มพูนสายใยแห่งการผูกขาด แม้กิจการธนาคารพาณิชย์จะมีลักษณะคล้ายกับวิสาหกิจเอกชนอื่น ๆ ในข้อที่ต่างก็มีอำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียง (power of discrimination) กล่าวคือ สามารถจะเลือกขายสินค้าและ/หรือบริการของตนให้แก่ผู้บริโภคคนใดก็ได้ หรือไม่ขายให้ลูกค้าคนใดก็ได้ แต่วิสาหกิจเอกชนประเภทอื่นไม่สู้ได้ใช้อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียงมากนัก ซึ่งผิดกับกิจการธนาคารพาณิชย์ โดยเหตุที่กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ล้วนมีผลประโยชน์ในวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ นายธนาคารพาณิชย์ย่อมอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียงไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การเลือกที่จะไม่ให้เงินกู้แก่ผู้ที่คิดจะไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่นายธนาคารพาณิชย์มีผลประโยชน์อยู่ ย่อมทำให้กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์มีอำนาจผูกขาดมากกว่าที่ควร และการมีอำนาจผูกขาดมากกว่าที่ควร ย่อมหมายถึงการได้รับผลตอบแทนมากกว่าที่ควร



## ๔. กลยุทธ์ในการพัฒนาและการเจริญเติบโตที่ไม่สมดุลย์

การพัฒนาประเทศชนิดที่มีการวางแผนจากส่วนกลาง ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ โดยมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมรวม ๓ แผนด้วยกันคือ แผนฉบับที่หนึ่งระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๐๙ แผนฉบับที่สองระหว่างปี ๒๕๑๐-๒๕๑๔ และแผนฉบับที่สามระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๙

ความแตกต่างในด้านรายได้ระหว่างประชากรในภาคเกษตรกรรมกับประชากรในภาคอุตสาหกรรม เป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้โดยเด่นชัด ดังจะเห็นได้จากสถิติรายได้ประชาชาติในปี ๒๕๑๗ ว่า ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมซึ่งมีประชากรจำนวน ๒๗.๗ ล้านคน มีรายได้ถัวเฉลี่ยประมาณคนละ ๓,๑๑๕ บาทต่อปี ประชากรที่มีฝีมืออาชีพเกษตรกรรมซึ่งมีจำนวนประมาณ ๑๕ ล้านคน มีรายได้ถัวเฉลี่ยคนละ ๖,๓๔๑ บาทต่อปี ความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ มิได้มีแต่ความแตกต่างระหว่างภาคเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่ายังมีความแตกต่างระหว่างภาคภูมิศาสตร์อีกด้วย

### ตารางที่ ๑

ดัชนีรายได้ถัวเฉลี่ยของประชากรในภาคภูมิศาสตร์ต่าง ๆ ปี ๒๕๑๑-๑๒

(เทียบดัชนีถัวเฉลี่ยทั้งประเทศ = ๑๐๐)

ภาคภูมิศาสตร์	ดัชนีรายได้ในเขตเมือง	ดัชนีรายได้ในเขตชนบท	ดัชนีรายได้ถัวเฉลี่ยของภูมิภาค
กรุงเทพมหานคร	๒๖๘	๑๘๐	๒๔๗
ภาคกลาง	๒๐๐	๑๑๙	๑๒๖
ภาคใต้	๑๙๓	๖๗	๘๓
ภาคเหนือ	๑๗๒	๗๕	๘๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๒๑๘	๗๒	๗๗

ที่มา รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ๒๕๑๑-๒๕๑๒ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ) ข้อมูลนี้  
ได้ปรับเพื่อสะท้อนให้เห็นรายได้ โดย ดร. เอื้อย มีสุข

จากสถิติที่ปรากฏในตารางที่ ๑ เราจะเห็นได้ว่า เมื่อเทียบรายได้ครัวเฉลี่ยของประชาชนทั่วประเทศเท่ากับ ๑๐๐ มีแต่ประชาชนในภาคกลางเท่านั้นที่มีรายได้มากกว่าระดับรายได้ครัวเฉลี่ย ความแตกต่างที่ชัดเจนเป็นความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชาชนในกรุงเทพมหานครกับประชาชนในจังหวัดอื่น ๆ ภูมิภาคที่ประชากรมีรายได้ครัวเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ในทุกภูมิภาค ประชาชนในเขตชนบทมีรายได้ครัวเฉลี่ยต่ำกว่าประชาชนในเขตเมือง

### ตารางที่ ๒

#### รายได้ประชาชาติต่อหัว จำแนกตามภาคภูมิศาสตร์

ภาคภูมิศาสตร์	๒๕๑๔	๒๕๑๖	๒๕๑๗
ทั่วราชอาณาจักร	๓,๘๔๐	๔,๕๔๐	๕,๗๑๘
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑,๘๔๐	๒,๑๔๓	๒,๕๘๗
ภาคเหนือ	๒,๖๒๐	๓,๐๒๔	๓,๕๓๕
ภาคใต้	๓,๖๒๒	๔,๓๔๓	๕,๔๕๔
ภาคกลาง	๖,๕๗๐	๘,๒๓๐	๑๐,๓๗๘

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จากตารางที่สอง เราจะเห็นได้ว่า มีแต่ประชาชนในภาคกลางเท่านั้น ที่มีรายได้ครัวเฉลี่ยสูงกว่าระดับรายได้ครัวเฉลี่ยทั่วประเทศ นอกจากนี้ ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับประชาชนในภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคกลาง มีแนวโน้มมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในปี ๒๕๑๔ ประชาชนในภาคกลางมีรายได้ครัวเฉลี่ยประมาณ ๓.๗๕ เท่าของรายได้ครัวเฉลี่ยของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ ตัวเลขดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นเป็น ๓.๘๔ และ ๔.๐๐ ตามลำดับ

ถ้าจะพิจารณาถึงเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจไทยแล้ว ไม่ว่ารัฐบาลทั้งในอดีตและปัจจุบันได้แถลงไว้อย่างไร โดยข้อเท็จจริงแล้ว การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็น

เป้าหมายที่มีความสำคัญอันดับหนึ่ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความหลงเชื่ออย่างผิด ๆ ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในความหมายที่เข้าใจกันในปัจจุบันเป็นมรรควิธีเดียว ที่จะแก้ปัญหาความยากจนของประเทศ จนยินยอมที่จะสละเป้าหมายอื่น ๆ เพื่อให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะแรกเริ่ม มุ่งที่จะทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น โดยเชื่อว่าชนชั้นนายทุนเป็นชนชั้นที่มีบทบาทสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ หากกระจายรายได้ประชาชาติให้คนรวยรายยิ่งขึ้น และคนจนยิ่งจนลง เงินออมของประเทศจะได้อีกมากขึ้น ทั้งนี้เพราะคนรวยอยู่ในฐานะที่จะออมเงินได้มากกว่าคนจน โดยที่เงินออมเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศ เมื่อเงินออมของประเทศมากขึ้น (อันเป็นผลจากการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้น) ช่องทางแห่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมมีมากขึ้น ในระยะเริ่มแรกของกระบวนการพัฒนา ภาระของการพัฒนาตกหนักอยู่แก่ภาคเกษตรกรรมหรือภาคชนบท ดังจะเห็นได้ว่ารายได้จากการเก็บภาษีอากรซึ่งจะนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ต่อไปนี้ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งได้จากพืชผลเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว แต่รายจ่ายเพื่อการพัฒนาภาคเกษตรกรรมกลับมีน้อยกว่าที่ควร<sup>๗</sup> เท่าที่ผ่านมา กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจจึงเน้นหนักในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมหรือภาคตัวเมือง ยังผลให้ความแตกต่างแห่งรายได้ระหว่างประชาชนในภาคชนบทกับภาคตัวเมืองมีมากขึ้น

การละเลยไม่พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว เพราะความล้าหลังของภาคเกษตรกรรมนั่นเอง ในที่สุดแล้วจะทำให้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งงัดมาในในประเทศที่ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุด เจกเช่นประเทศไทยนี้ ภาคเกษตรกรรมย่อมมีความสำคัญต่อกระบวนการ

๗. นายแคน อซ์เซอร์ กำหนดพบว่า กลสิกร (ซึ่งได้แก่ชาวนาและผู้ประกอบการเกษตรอื่น ๆ) ต้องรับภาระภาษีราวสองในสามของภาษีทั้งหมดที่รัฐบาลเก็บได้ แต่ภาคเกษตรกรรมกลับได้รับส่วนแบ่งจากยอดรายจ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจเพียง ๑๔.๑๕% ตามแผนพัฒนาฉบับที่หนึ่ง และ ๒๐.๒๓% ตามแผนพัฒนาฉบับที่สองดู Dan Usher, *The Economics of Rice Premium* (mimeograph, 1967)

พัฒนาเศรษฐกิจอย่างน้อย ๓ ประการ ในประการแรกที่เกี่ยวกับภาคเกษตรกรรมเป็นแหล่ง  
เงินทุนที่สำคัญ สำหรับนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ แม้ว่าเงินทุนจะสามารถหาจาก  
แหล่งภายนอกประเทศได้ แต่โดยทั่วไปแล้ว แหล่งเงินทุนนอกประเทศไม่ว่าจะเป็นการ  
ลงทุนที่หวังพึ่งพิงไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นด้านปริมาณหรือคุณภาพ เงินทุนที่จะนำไปใช้ในการ  
พัฒนาประเทศ แม้ว่าเงินทุนจะสามารถหาจากแหล่งภายนอกประเทศ แม้ว่าเงินทุนจะ  
สามารถหาจากแหล่งภายนอกประเทศได้ แต่โดยทั่วไปแล้ว แหล่งเงินทุนนอกประเทศ  
ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนจากต่างประเทศหรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นแหล่งเงินทุน  
ที่หวังพึ่งพิงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านปริมาณหรือคุณภาพ เงินทุนที่จะนำไปใช้ในการพัฒนา  
ประเทศ จึงต้องพึ่งแหล่งภายในประเทศเป็นสำคัญ แหล่งเงินทุนภายในประเทศย่อมได้จาก  
การออมของประชาชนทั้งการออมที่ถูกบังคับ (forced savings) เช่นภาษีอากร และ  
การออมโดยสมัครใจ (voluntary savings) โดยเหตุที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอาศัย  
อยู่ในภาคเกษตรกรรม การไม่พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควรย่อมทำให้ความสามารถใน  
การออมเงินของประเทศต่ำกว่าที่ควร เพราะหากรายได้ประชาชาติต่อหัวของประชากร  
ในภาคเกษตรกรรมไม่เพิ่มขึ้นถึงขนาดหนึ่งแล้ว รายได้ส่วนใหญ่ย่อมใช้ไปในการประทัง  
ชีวิตเพื่อความอยู่รอด ถึงรัฐบาลจะบังคับให้ออมด้วยการเก็บภาษีอากรหรือหาทางเพิ่มเงิน  
ออมด้วยการกระจายรายได้ประชาชาติอย่างไม่เป็นธรรมมากขึ้น ความสามารถในการเพิ่ม  
เงินออมก็ยังคงมีจำกัดอยู่ดี ในประการที่สอง ภาคเกษตรกรรมเป็นแหล่งแรงงานที่สำคัญ  
สำหรับบ่อนภาคอุตสาหกรรม แม้ภาคเกษตรกรรมจะมีแรงงานอยู่มากมายจนกล่าวกันว่า  
มีการว่างงานแฝงเกิดขึ้น และแม้ว่าการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในระยะแรกเริ่ม ซึ่งยัง  
ผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมมาสู่อุตสาหกรรมจะไม่มีผลกระทบ  
กระเทือนต่อปริมาณการผลิตของภาคเกษตรกรรมก็ตาม แต่ถ้าหากแรงงานส่วนที่ว่างงาน  
แฝงอพยพไปสู่อุตสาหกรรมจนหมดสิ้น การดึงแรงงานจากภาคเกษตรกรรมจะมีผล  
กระทบกระเทือนต่อปริมาณพืชผลที่ผลิตได้ เว้นแต่จะมีความก้าวหน้าทางประยุกต์วิทยา  
ชนิดที่จะช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรกรรม ดังนั้นการมุ่งพัฒนาภาค  
อุตสาหกรรมโดยละทิ้งภาคเกษตรกรรม จะทำให้การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในระยะ

ยาวซึ่งช้ากว่าที่ควร เพราะแรงงานที่ภาคเกษตรกรรมจะมีเหลือให้บ่อนภาคอุตสาหกรรม มีอยู่โดยจำกัด เนื่องจากผลิตผลของภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภทอาหารซึ่ง จำเป็นแก่การครองชีพของคนไทย ภาคเกษตรกรรมจึงจำต้องมีจำนวนแรงงานขั้นต่ำหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ผลิตพืชผลประเภทอาหารให้เพียงพอแก่การบริโภคภายในประเทศ หากไม่ พัฒนาภาคเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตแล้วความสามารถของภาค เกษตรกรรมที่จะบ่อนแรงงานให้ภาคอุตสาหกรรมก็จะมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เว้นแต่ว่าภาค อุตสาหกรรมจะหันไปใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรเครื่องกลมาก ๆ (capital-inten- sive technique) มากขึ้น ซึ่งไม่เหมาะสมสำหรับประเทศที่มีประชากรค่อนข้างหนาแน่น เช่นประเทศไทย ในประการที่สามภาคเกษตรกรรมเป็นตลาดภายในประเทศที่ใหญ่ที่สุด ของสินค้าอุตสาหกรรม หากรัฐบาลไม่พยายามยกระดับรายได้ของประชาชนในภาคเกษตร- กรรมอย่างจริงจังแล้วภาคเกษตรกรรมย่อมขาดอำนาจซื้อที่จะซื้อสินค้าอุตสาหกรรม จจริงอยู่ แม้ภาคอุตสาหกรรมจะสามารถส่งสินค้าไปขายต่างประเทศได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงคุณ- ภาพและต้นทุนการผลิตแล้ว ความสามารถในการแข่งขันกับสินค้าต่างประเทศยังมีน้อย ดังนั้น ภาคอุตสาหกรรมจึงต้องพึ่งตลาดภายในประเทศเป็นสำคัญ

แท้ที่จริง เมื่อพิจารณาถึงกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศแล้ว ปัญหาพื้นฐานที่เรา ทั้งหลายควรจะคำนึงถึงอย่างยิ่งก็คือ เป็นการสมควรประการใด ที่เราจะมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ โดยยึดถือการเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติเป็นเป้าหมาย ในบัดนี้ได้มีนักเศรษฐศาสตร์จำนวน ไม่น้อย ที่ชี้ให้เห็นว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น ใช่ว่าจะปราศจากต้นทุนของสังคม เลยทีเดียว ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษซึ่งกำลังทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นในประเทศที่เจริญแล้ว ทั้งหลาย น่าจะเป็นบทเรียนที่ดีสำหรับประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศไทย ยิ่งไปกว่านั้น ข้อที่เราพึงระลึกลูกอยู่เสมอก็คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่จำเป็นต้องทำให้สวัสดิภาพของ สังคมเพิ่มขึ้น เสมอไป เพราะในปัจจุบันนี้ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่ารายได้ประชาชาติ มิใช่ดัชนีที่ดีในการวัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ถ้าหากเราผลิตรถยนต์เพิ่มขึ้นหนึ่งคัน มูลค่าของรถยนต์คันนี้ย่อมรวมอยู่ในรายได้ประชาชาติ ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ซึ่ง ถ้าหากเราใช้รายได้รายได้ประชาชาติเป็นดัชนีวัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การผลิต

รถยนต์เพิ่มขึ้นหนึ่งคันย่อมทำให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เราจะเห็นได้ว่า  
สวัสดิภาพของสังคมไม่จำเป็นต้องดีขึ้นเสมอไป ทั้งนี้เพราะในการคำนวณรายได้ประชาชาติ  
ต้นทุนที่รถยนต์ก่อแก่สังคม เช่น ควันเสียจากรถยนต์หรืออุบัติเหตุที่เกิดจากรถยนต์ มิได้  
หักออกจากรายได้ประชาชาติ ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่า การพัฒนาประเทศโดยมุ่งเพิ่มพูนรายได้  
ประชาชาตินั้นมิใช่นโยบายที่เหมาะสมนัก ที่ควรแล้ว น่าที่จะพัฒนาประเทศโดยมุ่งจัดสรร  
ทรัพยากรไปในทางที่ทำให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุดเท่าที่จะสูงได้

เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ไทยเป็นประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่เป็นพุทธ-  
ศาสนิกชน ล่างที่ปรัชญาพื้นฐานของพุทธศาสนาอาจจะให้คำตอบเกี่ยวกับกลยุทธ์ในการ  
พัฒนาได้ อุดมรัฐตามพุทธปรัชญาที่แจ่มเช่นปรัชญาของศาสนาอื่นโดยทั่วไป ในข้อที่เป็น  
สังคมที่มนุษย์สามารถมีชีวิตที่ดี แต่อะไรเล่าคือชีวิตที่ดี เมื่อพิจารณาจากพุทธปรัชญา  
ชีวิตที่ดีน่าจะได้แก่ ชีวิตที่สามารถแสวงหาสิ่งที่มาสนองความต้องการทางปัญญาโดยถูก  
จำกัดด้วยความต้องการทางตัณหาขั้นต่ำขั้นหนึ่ง เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธจึงแตกต่างจาก  
เศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ในระบบทุนนิยม เพราะเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ถือว่า มนุษย์เป็น  
สัตว์เศรษฐกิจ (economic man) สัตว์เศรษฐกิจคือ สัตว์ที่มีเหตุผล ความสำเร็จของ  
มนุษย์ ย่อมทำให้มนุษย์เลือกกระทำการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มพูนความสุขแก่ตนเอง การใด ๆ  
ที่จะทำให้ความสุขลดน้อยลง มนุษย์จะละเว้นไม่กระทำ โดยที่ความสุขหรืออรรถประโยชน์  
(utility) ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นวัดจากสิ่งที่เป็นวัตถุเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากมีปัญหา  
เกี่ยวกับการประเมินความสุขทางใจออกเป็นตัวเลข ความสุขหรืออรรถประโยชน์ของ  
มนุษย์จึงมักจะวัดจากการบริโภค โดยทั่วไปแล้ว เศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ถือว่า หากมนุษย์  
สามารถบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้มาก ก็จะมีความสุขหรืออรรถประโยชน์มากกว่า  
กรณีที่บริโภคได้น้อย ดังนั้น การเพิ่มผลผลิตให้มากที่สุด เพื่อว่าประชาชนจะได้บริโภค  
มากที่สุด จึงมักถือเป็นเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ และมักจะใช้ระดับการบริโภค  
เป็นดัชนีวัดมาตรฐานการครองชีพ ประเทศที่มีระดับการบริโภคสูงก็ถือว่ามีความมาตรฐานการ  
ครองชีพสูงกว่าประเทศที่มีระดับการบริโภคต่ำ แต่เราย่อมเห็นโดยประจักษ์ชัดว่า ระดับ  
การบริโภคนั้นหาใช่ดัชนีที่ดีในการวัดความสุขของมนุษย์ไม่ ความสุขของมนุษย์มิได้อยู่ที่

ทรัพย์สินถาวรหรือการบริโภครูปเพียงอย่างเดียว เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธจึงแตกต่างจาก เศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ เพราะตามเศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธนั้น การที่มนุษย์จะมีชีวิตที่ดีได้นั้น มิได้อยู่ที่การบริโภคให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่อยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะบริโภคให้น้อยที่สุดเพื่อให้มีความสุขมากที่สุด เมื่อเป็นเช่นนั้น จึงน่าที่เราร่วมกันพิจารณาเลือกใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาเสียใหม่ เพราะเป้าหมายของการพัฒนาประเทศนั้น ไม่ควรจะยึดถือการผลิตหรือการบริโภคให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ควรจะเป็นไปในมรรควิธีที่จะทำให้มนุษย์มีชีวิตที่ดี

#### ๕. การครอบงำทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติ

ในอดีต การเข้าไปครอบงำประเทศหนึ่งประเทศใด มักจะใช้วิธีการเข้าไปยึดครองประเทศนั้นเป็นอาณานิคมทางการเมือง แล้วพยายามกอบโกยประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การล่าอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ นับเป็นอนุทาหารณ์ที่ดีของความข้อนี้ การกอบโกยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมักอาศัยบริษัทการค้าที่ตั้งขึ้นเพื่อผูกขาดเส้นทางการค้าระหว่างประเทศ ดังเช่นบริษัทอีสต์อินเดียของอังกฤษ เป็นอาทิ ในบางกรณี ประเทศมหาอำนาจอาจเข้าไปสร้างอำนาจผูกขาดในอุตสาหกรรมส่งออกของประเทศอาณานิคม การมีอำนาจผูกขาดในการส่งออก ย่อมทำให้ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมเหล่านี้สามารถถ่ายเทส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จากประเทศอาณานิคมไปสู่ประเทศเมืองแม่ได้ ในกรณีของไทยนั้น แม้จะไม่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก แต่การสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตแก่ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม อันเป็นผลจากการทำสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) ในปี ๒๓๙๘ และสนธิสัญญาชนิดเดียวกันนี้ในเวลาต่อมา ทำให้เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ไทยมิได้เคยสูญเสียอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากสนธิสัญญาประเภทดังกล่าวนี้ มีผลให้ไทยต้องสูญเสียอำนาจทางการศาลและอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษีศุลกากร ด้วยเหตุนี้ เราจึงอาจ

๘. รั้งสรรค ณะพรพันธุ์ เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธ (แปล) (มลนิธิโกมล คีมทอง ๒๕๑๗)

กล่าวได้โดยไม่ผิดนักว่าการทำสนธิสัญญาชนิดที่ไม่มีมีการปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาคและชนิดที่มีการเอารัดเอาเปรียบกัน ดังเช่นสนธิสัญญาบาวริงนี้ เป็นอีกรูปหนึ่งของการขูดรีดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (international exploitation) และอาจกล่าวได้ว่า นี่เป็นรูปแบบที่แอบแฝงของระบบจักรวรรดินิยมยุคเก่า โดยผลของการทำสนธิสัญญาบาวริงและสนธิสัญญาทำนองเดียวกันนี้ ชาวต่างชาติเริ่มที่จะทยอยเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ภายในประเทศนับตั้งแต่บัดนั้น

ในปัจจุบัน ประเทศมหาอำนาจทั้งหลายไม่จำเป็นต้องแสวงหาอิทธิพลด้วยการยึดครองอาณานิคมที่ต้องการมีอิทธิพล การแสวงหาอาณานิคมทางการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นอีกต่อไป เพราะประเทศมหาอำนาจอาจแสวงหาอาณานิคมได้ด้วยการสร้างอิทธิพลทางเศรษฐกิจ และอาศัยอำนาจทางเศรษฐกิจนั่นเอง บีบบังคับให้ประเทศที่เป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจกระทำการในสิ่งที่ตนต้องการได้ การแสวงหาอาณานิคมทางเศรษฐกิจจึงเป็นรูปแบบของระบบจักรวรรดินิยมสมัยใหม่

ความน่าวิตกเกี่ยวกับการตกเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจเริ่มมีมากขึ้นเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สินค้าและบริการต่าง ๆ ที่บริโภคภายในประเทศเป็นอันมาก เราไม่สามารถผลิตเองได้ ในส่วนที่ผลิตเองได้บางประเภทก็เกิดจากการลงทุนของชาวต่างประเทศเป็นสำคัญ ลำพังแต่การค้าระหว่างประเทศและการลงทุนของชาวต่างประเทศนั้นคงไม่มีปัญหาที่น่าวิตกประการใด หากประเทศมหาอำนาจจะไม่อาศัยกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ปัญหาที่น่าวิตกซึ่งเป็นที่กล่าวขวัญกันในเวลานี้คงได้แก่ ปัญหาการตกเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่น การสร้างสายใยแห่งการผูกขาดของนายทุนญี่ปุ่นในเมืองไทย จักก่อผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างไรนั้น มิจำเป็นต้องขยายความต่อไป

การที่นายทุนต่างชาติสามารถเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ และครอบงำระบบเศรษฐกิจไทย ส่วนสำคัญย่อมเกิดจากการรู้เห็นเป็นใจของชนชั้นปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมมิได้ใช้วิธีล่าอาณานิคมเพื่อครอบงำทางเศรษฐกิจดังที่เคย



ปรากฏมาก่อน แต่การเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น เกิดจากความเต็มใจของชนชั้นปกครองไทยเอง การยึดลัทธิเสรีนิยมในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่เปิดโอกาสให้นายทุนต่างชาติเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจไทยได้ ก่อนหน้านั้น นายทุนต่างชาติไม่สู้มีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทยเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อคณะราษฎรยึดกุมอำนาจรัฐได้ในปี ๒๔๗๕ ได้แถลงจุดมุ่งหมายสำคัญไว้ประการหนึ่งว่าจะดำเนินการให้เศรษฐกิจไทยหลุดพ้นจากการครอบงำของชาวจีนและชาวยุโรป หรือแม้ในยุคจอมพลแปลก พิบูลสงครามช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ก็ได้มีการปลุกเร้าความรู้สึกชาตินิยมในหมู่คนไทย การดำเนินนโยบายชาตินิยมได้มีผลให้นายทุนต่างชาติลังเลใจที่จะเข้ามาลงทุน แต่หลังจากการรัฐประหารในปี ๒๔๙๐ โดยเฉพาะช่วงปลายของยุค ๒๔๙๐-๒๕๐๐ ได้มีการรื้อฟื้นช่องทางให้นายทุนต่างชาติเข้ามาลงทุน ด้วยการออกพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในปี ๒๔๙๗ แต่การใช้อิทธิพลทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และการแก่งแย่งผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ระหว่างกลุ่มชอยราชครู (จอมพลผิน ชุณหะวัณ และพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์) กับกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ทำให้การลงทุนของชาวต่างชาติในเมืองไทยมีไม่มากเท่าที่ควร เงินทุนต่างตัวเริ่มหลังไหลเข้ามาเมื่อ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์สามารถกุมอำนาจเผด็จการ และได้รื้อฟื้นนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศในปี ๒๕๐๓ หนึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า มาตรการในการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายทุนต่างชาติ นั้น โดยสาระสำคัญแล้ว ได้เป็นไปตามคำแนะนำของบริษัทที่ปรึกษาอเมริกันบริษัทหนึ่ง คือ G.B. Beitzel ซึ่งองค์การยูซ่อมเป็นผู้แนะนำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นขอคำปรึกษา<sup>๙</sup> เพราะฉะนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่มาตรการของนโยบายที่ใช้ มีส่วนจูงใจนายทุนต่างชาติอย่างมากมาย

๙. T.H. Silcock, "Promotion of Industry and the Planning Process" in T.H. Silcock (ed.), *Thailand: Social and Economic Studies in Development* บทย่อภาษาไทยตีพิมพ์ใน *เอกสารโครงการตำราฯ* ปีที่ ๒ เล่มที่ ๓ (เมษายน ๒๕๑๔) และได้รวบรวมไว้ในหนังสือเล่มนั้นแล้ว

จากสถิติการชำระเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเก็บรวบรวมโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ปรากฏว่า ระหว่างปี ๒๔๙๙-๒๕๑๖ เงินทุนของเอกชนชาวต่างประเทศ หลังไหลเข้าสู่ประเทศไทยในรูปของเงินทุนระยะยาวและระยะปานกลาง มีมูลค่าสุทธิ ๑๕,๕๖๖ ล้านบาท และในจำนวนนั้นเป็นการลงทุนโดยตรงเพียง ๙,๓๒๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๕๙.๙ ของการลงทุนของเอกชนชาวต่างประเทศทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นเงินทุนที่เคลื่อนสู่ประเทศไทยในรูปของเงินกู้ สินเชื่อของผู้ขาย (Supplier's Credit) และอื่น ๆ การลงทุนโดยตรงของเอกชนชาวต่างประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่มาจากประเทศต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้

สหรัฐอเมริกา	๔๑.๑๘%
ญี่ปุ่น	๓๑.๔๒%
สหราชอาณาจักร	๔.๔๔%
ประเทศอื่น ๆ	๒๒.๙๖%

การลงทุนของชาวต่างประเทศตามสถิติข้างต้นนี้ เป็นการลงทุนทั้งในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมและไม่มีการส่งเสริม หากพิจารณาเฉพาะการลงทุนในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลส่งเสริม ปรากฏว่าในระหว่างวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๐๓ ถึงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๖ มีการลงทุนในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลส่งเสริม ๙,๒๕๒ ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นเงินทุนของชาวต่างประเทศเพียง ๒,๘๖๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๙๕ ของการลงทุนในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลส่งเสริมทั้งหมด ในจำนวนเงินทุนของนายทุนต่างชาติจำนวน ๒,๘๖๔ ล้านบาทนี้ มาจากประเทศต่าง ๆ ตามลำดับดังต่อไปนี้<sup>๑๐</sup>

ญี่ปุ่น	๓๗.๓๙%
สหรัฐอเมริกา	๑๖.๓๑%
ไต้หวัน	๑๕.๓๗%
สหราชอาณาจักร	๔.๗๑%
ประเทศอื่น ๆ	๒๖.๒๒%

๑๐. เซอิจิ นายา และณรงค์ชัย อัครเศรณี “ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับญี่ปุ่น: การค้าและการลงทุน” ในณรงค์ชัย อัครเศรณีและรังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทย เล่มสอง* (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๔)

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ เมื่อพิจารณาแนวโน้มของการลงทุนของนายทุนต่างชาติตั้งแต่ต้นยุครัตนโกสินทร์เป็นต้นมา เราจะเห็นได้ว่า ในระยะแรกเริ่ม กิจการที่นายทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในระยะแรกเริ่ม เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมป่าไม้และเหมืองแร่ แต่ต่อมาภายหลัง เมื่อทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ถูกขบถโดยจนเกือบหมดสิ้น จึงได้หันเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมหัตถกรรม ดังที่ปรากฏอย่างชัดเจนนับตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา

ผลที่เกิดจากการที่นายทุนต่างชาติพากันหลั่งไหลเข้ามาขบถโดยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยประการหนึ่งก็คือ มีการประสานผลประโยชน์ระหว่างนายทุนต่างชาติกับชนชั้นปกครองอย่างแนบแน่น<sup>๑๑</sup> สายใยของอำนาจผูกขาดในอุตสาหกรรมต่างๆ มีมากขึ้น และการกดขี่ขูดรีดจนขวยประโยชน์จากมวลชนผู้ยากไร้ ก็พลอยมากยิ่งขึ้นเป็นเงาตามตัว

การที่นายทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยนั้น ย่อมเป็นธรรมดาที่มีได้เข้ามาด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรม แต่เพื่อที่จะแสวงหาผลกำไร<sup>๑๒</sup> ดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจที่จะพบว่า ในปีหนึ่ง ๆ นายทุนต่างชาติได้ส่งกำไรและเงินปันผล ตลอดจนรายได้ในรูปอื่น เช่น ค่าบริหารส่งออก ค่าสิทธิบัตรส่งออก ฯลฯ กลับไปสู่ประเทศเมืองแม่เป็นจำนวนมาก ในระหว่างปี ๒๕๑๑-๒๕๑๖ มีการส่งกำไรและเงินปันผลออกนอกประเทศเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๓,๒๒๑.๑ ล้านบาท โดยถัวเฉลี่ยแล้วตกประมาณปีละ

---

๑๑ ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดู *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ฉบับกึ่งเหลือง ภาคสาม ปีที่๑๓ เล่ม๓-๔ (สิงหาคม-ธันวาคม ๒๕๑๘)

๑๒ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนของนายทุนญี่ปุ่น ดู เขียน ชีระวิทย์ และคณะ *ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับญี่ปุ่น* (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗) หนึ่ง ขอให้สังเกตด้วยว่า นายเควิก ไลแมน ประธานหอการค้าอเมริกันในประเทศไทย ได้ให้สัมภาษณ์แก่นิตยสาร *จตุรัส* ว่า "...นักธุรกิจอเมริกันไม่เคยรู้สึกว่าเขาเป็นผู้ให้ประเทศไทย ถ้าคุณค้นลงไปลึก ๆ คุณจะพบว่า นักธุรกิจอเมริกัน หรือนักธุรกิจชาติอื่น ๆ ก็ตาม ต้องทำอะไรบ้างเพื่อที่จะประกอบธุรกิจที่นี่ได้ คุณก็จะพบว่า พวกเรามีใต้อุปถัมภ์ประเทศไทยเลย เรามาอยู่ที่นี้และก็อยู่รอดที่นี่ ถ้าหากว่าคนไทยมองเรื่องนี้จากจุดของนักธุรกิจต่างชาติแล้ว จะเห็นว่า นักธุรกิจต่างชาติไม่มีความคิดว่าเป็นผู้อุปถัมภ์ประเทศไทยเลย..." (*จตุรัส* ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๑๘)

๕๓๖.๙ ล้านบาท กำไรและเงินปันผลส่งออกเหล่านี้ ส่งไปยังประเทศต่าง ๆ ตามลำดับ ดังนี้<sup>๑๓</sup>

สหรัฐอเมริกา	๓๕.๑%
สหราชอาณาจักร	๒๖.๙%
ญี่ปุ่น	๑๗.๔%
ฮ่องกง	๑.๖%
เยอรมนีตะวันตก	๐.๔%
อื่น ๆ	๑๘.๖%

สถิติตามที่ปรากฏนี้ เป็นเพียงกำไรและเงินปันผลส่งออก ที่มีการส่งออกโดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ส่วนที่ส่งออกโดยผิดกฎหมาย ยากที่จะประมาณการได้

บริษัทต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยนั้น มีอยู่ ๒ รูปแบบด้วยกัน คือ บริษัทสาขาของบริษัทต่างประเทศประเภทหนึ่ง และบริษัทย่อย (subsidiary) หรือบริษัทในเครือ (affiliated company) อีกประเภทหนึ่ง วิสาหกิจเหล่านี้มักจะมีความสัมพันธ์ ไม่โดยตรงก็โดยอ้อมกับบริษัทยักษ์ใหญ่ต่างประเทศ บริษัทเหล่านี้มักจะมีลักษณะเป็นบริษัทนานาชาติ (multi-national corporation) ซึ่งไม่เพียงแต่จะมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังมีอิทธิพลทางการเมืองอย่างสำคัญอีกด้วย นับตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมทั้งหลาย เริ่มถูกรอบงำโดยบริษัทยักษ์ใหญ่เพียงไม่กี่บริษัท<sup>๑๔</sup> การขยายตัวอย่างรวดเร็วของบริษัทเหล่านี้ ทำให้ประเทศเจ้าของบริษัทเหล่านี้เริ่มตระหนักถึงความสำคัญที่ว่า หากบริษัทเหล่านี้ต้องล้มละลาย จะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างสำคัญ ไม่เพียงแต่การว่างงานจะเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลเท่านั้น หากทว่าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจยังอ่อนแออีกด้วย ดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจที่เราจะพบว่า หากประเทศเจ้าบ้านที่บริษัทยักษ์ใหญ่เข้าไปลงทุน ดำเนินนโยบายและ

๑๓ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (พฤศจิกายน ๒๕๑๘)  
 ๑๔ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "การปฏิวัติโดยผู้จัดการ" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๒ เล่มที่ ๒ (พฤศจิกายน ๒๕๑๕-มีนาคม ๒๕๑๖)

มาตรการที่ขัดกับผลประโยชน์ของบริษัทเหล่านี้ ปฏิกริยามิได้ปรากฏจากบริษัทเหล่านั้น  
เท่านั้น แต่ยังมีปฏิกริยาจากรัฐบาลประเทศที่เป็นเจ้าของบริษัทอีกด้วย ปฏิกริยาดังกล่าวนี้  
อาจปรากฏในรูปของความตึงเครียดทางด้านสัมพันธ์ไมตรีทางการเมืองระหว่างประเทศ  
และการตัดความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในบางกรณี หากประเทศเจ้าบ้าน  
ดำเนินนโยบายในทางที่ประเทศมหาอำนาจไม่พึงประสงค์ ประเทศมหาอำนาจอาจใช้บริษัท  
ยักษ์ใหญ่ของตนเป็นเครื่องมือในการโค่นล้มรัฐบาลประเทศนั้น กรณีตัวอย่างซึ่งมักจะเอ่ย  
อ้างกันถึงในช่วงระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้ มีอยู่สามกรณีใหญ่ ๆ คือ

- (ก) กรณีบริษัทยูไนเต็ด ฟรุต (United Fruit) ของสหรัฐอเมริกา โค่นล้ม  
รัฐบาลประเทศกัวเตมาลาในปี ๒๔๙๗
- (ข) กรณีบริษัทยูเนียน มินิแอร์ (Union Minier) ของเบลเยียม โค่นล้ม  
รัฐบาลคาตังก่าในปี ๒๕๐๓
- (ค) กรณีบริษัทไอทีที (ITT) ของสหรัฐอเมริกาโค่นล้มรัฐบาลของนายอัลยันด์  
แห่งประเทศชิลีในปี ๒๕๑๖

วิธีการที่ประเทศยักษ์ใหญ่เหล่านี้เข้าไปแทรกแซงการเมืองภายในประเทศเจ้าบ้าน  
นั้น มีอยู่หลายต่อหลายวิธี อาทิเช่น

- (ก) การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ตรงกับประเทศเจ้าของ  
บริษัท
- (ข) การให้สินบนแก่ทหารพื้นเมือง เพื่อทำการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาล  
ประเทศเจ้าบ้าน
- (ค) การโฆษณาและเผยแพร่ความคิดบางอย่างที่เป็นปรปักษ์ต่อรัฐบาลประเทศ  
เจ้าบ้าน
- (ง) การยุยงส่งเสริมให้สหบาลกรรมกรก่อความวุ่นวาย
- (จ) การส่งเสริมให้มีการทำสงครามกองโจรในประเทศเพื่อนบ้าน

แต่การโค่นล้มรัฐบาลประเทศเจ้าบ้าน มิใช่เรื่องง่ายและไม่ปรากฏบ่อยนัก โดย  
ทั่วไปแล้ว บริษัทยักษ์ใหญ่มักจะใช้วิธีการแสวงหาอิทธิพลทางการเมือง โดยการให้

สินบาทคาดสินบนแก่ผู้มีอำนาจในประเทศเจ้าบ้าน เพื่อเป็นเครื่องมือในการกอบโกยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง กรณีของบริษัทที่มิใช่ในประเทศไทยนับเป็นอนุหาทรณ์อันดี

## ๖. การเลียนแบบในการบริโภค (Demonstration Effect)

ความรู้สึกเป็นปมด้อยในฐานะที่เป็นประเทศด้อยพัฒนา ยังผลให้ประชาชนชาวไทยหลงผิดคิดว่า วิธีชีวิตของคนในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก เป็นวิถีการดำรงชีวิตที่ดีสมควรแก่การเอาเยี่ยงอย่าง ระบบคุณค่าดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยเบื้องต้นที่ทำให้คนไทยพยายามเลียนแบบในการบริโภค ขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ได้มีส่วนส่งเสริมให้การเลียนแบบในการบริโภคมีมากขึ้น บางประเทศจึงพยายามขจัดปัญหานี้ด้วยการปิดประเทศ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การเลียนแบบในการบริโภคนั้น มักจะเป็นการเลียนแบบในการบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ถือเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย โดยทั่วไปแล้ว การเลียนแบบในการบริโภค มักจะเริ่มต้นในเขตนครหลวงและขยายไปสู่ส่วนตัวเมืองอื่น ๆ ตลอดจนไปสู่ภาคชนบท การโฆษณา นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการกระตุ้นให้การเลียนแบบในการบริโภคมีมากขึ้น

การเลียนแบบในการบริโภคสินค้าที่มิได้ “จำเป็น” ต่อการครองชีพของคนในประเทศด้อยพัฒนา ย่อมก่อผลเสียทางสังคมและเศรษฐกิจหลายประการ ปัญหาทางสังคมที่เกิดจากความฟุ้งเฟ้อของประชาชนไม่จำเป็นต้องขยายความในที่นี้ ในทางเศรษฐกิจ การเลียนแบบในการบริโภทย่อมมีผลทำให้รายได้ส่วนที่นำไปใช้จ่ายในการบริโภคมีมากกว่าที่ควรจะเป็นการออมจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น โดยที่การออมเป็นแหล่งการสะสมทุนที่มีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ เมื่อเงินออมน้อยกว่าที่ควรจะเป็น การพัฒนาประเทศก็จะชะงักกว่าที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกัน การเลียนแบบในการบริโภคจักมีผลในการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรทรัพยากรอย่างสำคัญ เพราะการเลียนแบบในการบริโภคมีผลทำให้รูปแบบการบริโภค (pattern of consumption) เปลี่ยนแปลงไปในทางที่บริโภค

สินค้า “ฟุ่มเฟือย” มากขึ้น รูปแบบในการลงทุนก็จะแปรเปลี่ยนไปด้วย ในระบบเศรษฐกิจที่สินค้าและบริการส่วนใหญ่ผลิตโดยเอกชนเช่นประเทศไทย การเลียนแบบในการบริโภค “สินค้าฟุ่มเฟือย” ย่อมมีผลทำให้กลไกตลาดจัดสรรทรัพยากรในการผลิตสินค้าประเภท “ฟุ่มเฟือย” มากขึ้น การลงทุนในการผลิต “สินค้าฟุ่มเฟือย” ก็จะมากกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ในขณะที่สินค้าและบริการที่ประชาชนเลียนแบบในการบริโภคยังไม่สามารถผลิตภายในประเทศได้ การเลียนแบบในการบริโภคย่อมก่อให้เกิดปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมากขึ้น

### ๗. ปัญหาประชากร

การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็วนั้น เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสมปัญหาเศรษฐกิจมากขึ้น ในประการแรกทีเดียว เราจะเห็นได้ว่า ถ้าหากประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จำนวนเด็กซึ่งยังไม่อยู่ในวัยทำงานจะเพิ่มมากขึ้น ผลก็คืออัตราการพึ่งพิงอาศัย (dependency ratio) ซึ่งได้แก่อัตราส่วนระหว่างจำนวนคนที่ไม่ทำงานกับจำนวนคนที่ทำงานจะสูงขึ้น ซึ่งหมายความว่า คนที่ทำงานหนึ่งคนต้องมีภาวะเลี้ยงดูคนที่ไม่ทำงานมากขึ้น ในประการที่สอง การเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการสร้างรัฐสวัสดิการ (welfare state) เนื่องจากทรัพยากรของประเทศมีอยู่โดยจำกัด การจัดสรรบริการทางสังคม (social services) ประเภทต่าง ๆ ย่อมเป็นไปอย่างทั่วถึงได้ยาก ว่าจำเพาะบริการการศึกษา แม้ในขณะที่รัฐบาลก็ยังไม่สามารถจัดสรรการศึกษาภาคบังคับได้อย่างทั่วถึง หากประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ภาระในการจัดสรรการศึกษาภาคบังคับย่อมมีมากขึ้น ทำนองเดียวกัน บริการสาธารณสุขก็จะมีคุณภาพเลวลง หากงบประมาณในการนี้เพิ่มขึ้น ไม่ได้ขนาดกับการเพิ่มของประชากร โดยที่การศึกษาและบริการสาธารณสุขเป็นปัจจัยสำคัญไม่น้อยที่จะเอื้ออำนวยให้มนุษย์มีชีวิตที่ดี ปัญหาประชากรจึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการมีชีวิตที่ดีของประชาชนได้ ในประการที่สาม เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วแล้ว และหากช่องโอกาสในการจ้างงาน (employment opportunities) เพิ่มขึ้นไม่ได้ระดับกับปัญหาการว่างงานจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ในระยะยาว และประการที่สี่ การเพิ่มขึ้นของ

ประชากรอย่างรวดเร็ว ย่อมทำให้การบริโภคข้าวภายในประเทศเพิ่มขึ้น หากการผลิตข้าวไม่สามารถเพิ่มขึ้นให้ได้สัดส่วนกัน จำนวนข้าวที่เหลือจากการบริโภคภายในประเทศ เพื่อส่งออกขายต่างประเทศก็จะน้อยกว่าที่ควรจะเป็น หรืออาจจะไม่มีเหลือให้ขายต่างประเทศ นักเศรษฐศาสตร์หลายท่านพยายามที่จะให้คำพยากรณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยที่ข้าวเป็นสินค้าออกที่สำคัญที่สุด หากไม่มีข้าวส่งออกขายต่างประเทศ เราจะหารายได้ในรูปเงินตราต่างประเทศจากสินค้าและ หรือบริการประเภทใด เพื่อนำมาใช้ซื้อสินค้าเข้าที่มีการบริโภคภายในประเทศ

#### ๘. ปัญหาการขาดแคลนพลังงาน

ไทยในฐานะประเทศด้อยพัฒนา เปรียบเสมือน “พืมาที่หลัง” (the late-comer) ในการพัฒนาอุตสาหกรรม การเป็น “พืมาที่หลัง” นั้น มีข้อได้เปรียบที่ไม่ต้องลงทุนลงแรงในการค้นหาเทคนิคการผลิตใหม่ ๆ เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วในเวลานี้ ช่วยคิดค้นให้แล้ว แต่ข้อเสียก็คือ เทคนิคการผลิตที่ใช้ในเวลานี้ อาจไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา เป็นต้นว่า ในขณะที่ประเทศด้อยพัฒนาเป็นอันมากมีแรงงานอย่างค่อนข้างเหลือเฟือ แต่มีเครื่องจักรเครื่องกลต่าง ๆ อยู่่น้อย ความก้าวหน้าทางประยุกต์วิทยาในทิศทางที่จะใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรมาก ๆ (capital-intensive technique) ย่อมไม่เหมาะสมกับประเทศด้อยพัฒนาที่มีสภาพเช่นนี้ ข้อที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ เทคนิคการผลิตที่เกิดขึ้นในรอบศตวรรษที่ผ่านมา เป็นเทคนิคการผลิตที่ต้องพึ่งน้ำมันเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญ ทั้งนี้เป็นผลจากการค้นพบแหล่งน้ำมันในตะวันออกกลาง และน้ำมันเป็นแหล่งพลังงานที่เสียต้นทุนต่ำกว่าแหล่งพลังงานอื่นใด ผลก็คือมนุษย์โลกในปัจจุบันต้องพึ่งน้ำมันเป็นแหล่งพลังงานที่สำคัญ ว่าจำเพาะกรณีของสยามประเทศ พลังงานที่ใช้อยู่นั้นเป็นพลังงานจากน้ำมันถึง ๘๓-๘๕% นอกนั้นเป็นพลังงานจากแหล่งอื่น ๆ เช่น น้ำตก ถ่านหิน แกลบ ฯลฯ ความร่อยหรอของน้ำมันในตะวันออกกลางยังผลให้ประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกทั้งหลายรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน เพื่อให้มีอำนาจต่อรองในการขายน้ำมันมากขึ้น ประกอบกับประเทศกลุ่มอาหรับหันมาใช้น้ำมันเป็น



อาวุธทางการเมืองมากขึ้น ยังผลให้ราคาน้ำมันสูงขึ้น และมีน้ำมันไม่พอแก่การใช้เป็น  
 ครัวครัว ในระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งน้ำมันเป็นเชื้อเพลิงที่สำคัญ เช่น เศรษฐกิจไทย  
 การเกิดการวิกฤตการณ์น้ำมันย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

ตารางที่ ๓

โครงสร้างการใช้พลังงานจากแหล่งต่าง ๆ

ปี ๒๕๑๖

แหล่งพลังงาน	%
ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม	๘๖.๐๔
พลังน้ำและนิวเคลียร์	๖.๕๙
ถ่านหิน	๑.๕๑
ถ่านไม้	๐.๙๑
แกลบและกากอ้อย	๔.๕๕
รวม	๑๐๐.๐๐

ที่มา : การพลังงานแห่งชาติ

ในจำนวนผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่มีการใช้ภายในประเทศ ประมาณร้อยละ ๙๙  
 ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ และกว่าครึ่งหนึ่งของผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่นำเข้ามา ซื้อมา  
 ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียง แต่เดิมนั้นผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่นำเข้ามา ส่วนใหญ่  
 เป็นน้ำมันสำเร็จรูป แต่หลังจากที่มีการตั้งโรงกลั่นน้ำมันภายในประเทศ สัดส่วนของ  
 น้ำมันสำเร็จรูปที่นำเข้ามีแนวโน้มลดลงนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๑ เป็นต้นมา ในปัจจุบันผลิต  
 ภัณฑ์ปิโตรเลียมที่นำเข้ามา มีมากกว่าร้อยละ ๙๐ ที่เป็นน้ำมันดิบ ทั้งนี้เป็นผลจากการขยาย  
 กิจกรรมการกลั่นน้ำมันภายในประเทศ<sup>๑๕</sup> ในปัจจุบันมีโรงกลั่นน้ำมันอยู่รวมทั้งสิ้น ๔  
 โรง คือ

(๑) โรงกลั่นน้ำมันของบริษัทโรงกลั่นน้ำมันไทยจำกัด (TORC = Thai Oil Refinery Co. Ltd.) เริ่มดำเนินกิจการทดลองกลั่นตั้งตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ โดยมีกำลังการผลิต

๑๕. วังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "หากสยามขาดน้ำมัน" *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม ๒๕๑๗)

วันละ ๓๖,๐๐๐ บาร์เรล ทั้งนี้โดยมีข้อตกลงแบ่งปันกำไรแก่รัฐบาล การกำหนดราคาน้ำมันประเภทต่าง ๆ และการส่งมอบโรงงานให้แก่รัฐบาลในปี ๒๕๑๗ แต่ในเดือนมิถุนายน ๒๕๑๒ คณะรัฐมนตรีลงมติให้บริษัทไทยออยล์จำกัด เพิ่มกำลังการผลิตเป็นวันละ ๖๕,๐๐๐ บาร์เรล และขยายกำหนดเวลาการส่งมอบโรงงานแก่รัฐบาลจากปี ๒๕๑๗ เป็นปี ๒๕๒๙ โดยบริษัทต้องแบ่งปันกำไรแก่รัฐบาลร้อยละ ๓๐ ประมาณร้อยละ ๖๐ ของน้ำมันที่โรงกลั่นนี้กลั่นได้ ขายให้แก่บริษัทเชลล์ (แห่งประเทศไทย) จำกัด

(๒) โรงกลั่นของบริษัทซัมมิตแห่งปานามา (Summit Industrial Corporation) เริ่มดำเนินการทดลองกลั่นตั้งแต่ปี ๒๕๐๗ โดยได้รับมอบหมายจากกระทรวงกลาโหม ให้เข้าประกอบการโรงกลั่นน้ำมันบางจาก ซึ่งในเวลานั้นมีกำลังการผลิตวันละ ๕,๐๐๐ บาร์เรล ต่อมาได้ขยายกำลังการผลิตเป็น ๖๕,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน ผลผลิตของโรงกลั่นแห่งนี้ประมาณร้อยละ ๗๕ ขายให้แก่องค์การเชื้อเพลิงแห่งประเทศไทย นอกนั้นขายให้แก่สาธารณชน

(๓) โรงกลั่นของบริษัทเอสโซ่สแตนดาร์ดแห่งประเทศไทย จำกัด เริ่มประกอบการมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๗ มีกำลังการผลิตวันละ ๓๕,๐๐๐ บาร์เรล

(๔) โรงกลั่นน้ำมันที่ฝางของกรมพลังงานทหาร เริ่มประกอบการตั้งแต่ปี ๒๕๐๒ มีกำลังการผลิตวันละ ๑,๐๐๐ บาร์เรล

โดยที่พลังงานที่ใช้ส่วนใหญ่ ต้องอาศัยจากน้ำมันเป็นสำคัญ และขณะเดียวกันน้ำมันส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดก็ว่าได้ ต้องซื้อจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากตะวันออกกลาง การที่องค์การประเทศผู้ส่งออกน้ำมันปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก (OPEC = The Organization of Petroleum Exporting Countries) เริ่มใช้น้ำมันเป็นอาวุธทางการเมืองและเป็นเครื่องมือในการเพิ่มพูนรายได้รัฐอย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๓ เป็นต้นมา ซึ่งยังผลให้มีการขึ้นราคาน้ำมันดิบหลายต่อหลายครั้ง ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะชุดน้ำมันจากอ่าวไทยและทะเลอ่าวมาบิ่น เพื่อบรรเทาผลกระทบจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบของประเทศกลุ่มโอเปค แต่ปริมาณน้ำมันจะมีมากพอที่จะผลิตเพื่อการค้า หรือมากพอที่จะผลิตได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำหรือไม่นั้น เป็นสิ่งที่ต้องติดตามต่อไป

## ๙. การปฏิวัติเขียว

การปฏิวัติเขียว (Green Revolution) หรือการปฏิวัติเกษตรกรรม เกิดขึ้นจากความพยายามของประเทศทั้งหลายที่ต้องการพึ่งพาตนเองมากขึ้น โดยพยายามที่จะพัฒนาเกษตรกรรมเพื่อให้สามารถผลิตพืชผลประเภทอาหารให้เพียงพอแก่การบริโภค ว่าจำเพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติขึ้นที่ฟิลิปปินส์ มีการคิดค้นพันธุ์ข้าวที่เรียกกันว่า “พันธุ์ข้าวมหัศจรรย์” ซึ่งมีประสิทธิภาพการผลิตสูง เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าในบรรดาประเทศที่พยายามก่อให้เกิดการปฏิวัติเขียวนั้นนั้นมักจะเป็นประเทศลุ่มค่าข้าวที่สำคัญของไทย หากการปฏิวัติเขียวสำเร็จ ตลาดข้าวที่สำคัญของไทยย่อมสูญหายไปส่วนหนึ่งและราคาข้าวในตลาดโลกย่อมลดลงด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหายังไม่สิ้นสุดนักในขณะนี้ ทั้งนี้เพราะการปฏิวัติเขียวจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อ “พันธุ์ข้าวมหัศจรรย์” ที่คิดค้นขึ้นนั้น มีรสต้องตามความพึงใจของผู้บริโภค แต่ขณะนี้ “พันธุ์ข้าวมหัศจรรย์” ที่ได้คิดค้นขึ้น ยังไม่สู้ถูกกับรสนปากของผู้บริโภคนัก ยิ่งไปกว่านั้น การปฏิวัติเขียวจักสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อมีการใช้ปุ๋ยวิทยาศาสตร์และยากำจัดศัตรูพืชมากพอสมควร วิฤตติการณ์น้ำมันที่เกิดขึ้นจึงทำให้การปฏิวัติเขียวต้องชะงัก

### หนังสือและบทความที่ควรอ่านเพิ่มเติม

#### ก. ปัญหาสำคัญของระบบเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวม

๑. *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ฉบับภัยเหลืองภาคสาม ปีที่ ๑๓ เล่มที่ ๓-๔ (สิงหาคม-ธันวาคม ๒๕๑๔) ว่าด้วยการครอบงำทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นในประเทศไทย
๒. เขียน ธีระวิทย์และสหาย *ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับญี่ปุ่น* (สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๗)
๓. ณรงค์ชัย อัครเศรณี และ เซอิจิ นายา “ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับญี่ปุ่น : การค้าและการลงทุน” ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และ รังสรรค์ ฐานะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทยเล่มสอง* (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๙)

๔. *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ ๑๒ เล่มที่ ๑๑ (พฤศจิกายน ๒๕๑๗) ว่าด้วยการเพิ่มประชากรกับปัญหาความยากจน
  ๕. เมธี ครอบแก้ว และ จินตนา เขียวศิริ “การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๘)
  ๖. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และสหาย “การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและผลทางเศรษฐกิจ” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๘)
- ข. ปัญหาสำคัญในภาคเกษตรกรรม
๑. รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *เศรษฐกิจการเกษตร* (สำนักพิมพ์เคล็ดไทย ๒๕๑๗)
  ๒. อัมมาร์ สยามวาลา “เกษตรกรกับคนกลาง” ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทยเล่มสอง* (โครงสร้างตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๙)
  ๓. สาธิต อุทัยศรี “วิเคราะห์หนี้สินของเกษตรกรและหนทางแก้ไข” ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทยเล่มสอง* (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๙)
- ค. ปัญหาสำคัญในภาคอุตสาหกรรม
๑. สุขชัย มนัสไพบุลย์ *กรรมกรในระบบนายทุน* (สำนักพิมพ์เคล็ดไทย ๒๕๑๗)
  ๒. พิชิต จงสถิตย์วัฒนา (บรรณาธิการ) *ขบวนการกรรมกรในประเทศไทย* (กองบรรณาธิการสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ๒๕๑๘)
  ๓. ประทีป สนธิสุวรรณ “สถานการณ์น้ำมัน” *วารสารสังคมศาสตร์* ปีที่ ๑๒ เล่มที่ ๒ (เมษายน ๒๕๑๘)

# กลยุทธ์ในการแก้ปัญหาความยากจน ในประเทศไทย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

## ๑. ความเบื้องต้น

ความยากจนเป็นสภาพการณ์ทั่วไปในประเทศด้อยพัฒนาเฉกเช่นประเทศไทย แม้จะได้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเน้นถึงการเพิ่มรายได้ประชาชาติ และการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ ได้ยังผลให้ความแตกต่างทางด้านฐานะเศรษฐกิจของประชาชนกลับมีมากขึ้น และปัญหาอันเกิดจากความยากจนของมวลชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว หากรัฐบาลไม่รีบเร่งแก้ไขปัญหาล่าช้าอย่างถอนรากถอนโคนแล้ว ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นย่อมนำมาซึ่งหายนภัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการศึกษาปัญหาความยากจนในประเทศด้อยพัฒนา มีปัญหาพื้นฐานอย่างน้อย ๓ ประการที่เราจะต้องพยายามหาคำตอบ กล่าวคือ *ประการแรก* อะไรเป็นสาเหตุแห่งความยากจน *ประการที่สอง* ระบบเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา มีกลไกการทำงานอย่างไร และกลไกเหล่านั้นมีส่วนเพิ่มพูนปัญหาความยากจนหรือไม่ *ประการที่สาม* ประเทศด้อยพัฒนา ควรจะเลือกใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาอะไรบ้าง ในการแก้ปัญหาความยากจน

## ๒. เศรษฐศาสตร์กับการวิเคราะห์ปัญหาความยากจนในประเทศด้อยพัฒนา

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาประเทศ (Development Economics) เป็นสาขาวิชาที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากมีประเทศอาณานิคมจำนวนมากได้รับการปลดปล่อยให้มีเอกราชทางการเมือง บรรดาประเทศเหล่านี้ล้วนมี

\* เนื้อหาส่วนใหญ่ของบทความเรื่องนี้เป็นคำอภิปรายของผู้เขียน ในการอภิปรายเรื่อง "ประเทศไทยกับโลกที่สาม" ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๖

ปัญหาความต้อยพัฒนาาร่วมกันในข้อใหญ่ใจความ แม้ว่าเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนาประเทศจะเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่แนวคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็มีข้อจำกัดเป็นอันมาก ไม่เพียงแต่สมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์จะไม่ตรงต่อสภาพที่เป็นจริงในประเทศต้อยพัฒนาเท่านั้น หากทว่าค่านิยมและวัฒนธรรม ตลอดจนสภาพจิตของนักเศรษฐศาสตร์ผู้เสนอทฤษฎีก็ยังคงแตกต่างจากคนในประเทศต้อยพัฒนาอีกด้วย ยิ่งการเสนอทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจมักจะทำโดยมิได้มีการศึกษาสภาพและปัญหาของประเทศต้อยพัฒนาแต่ละประเทศอย่างถึงแก่นด้วยแล้ว เราย่อมหวังมิได้ว่าทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจเหล่านั้น จะใช้ประโยชน์ได้อย่างจริงจิงในประเทศต้อยพัฒนา ดังจะเห็นได้ว่าในขณะที่ปัญหาความยากจนและปัญหาความต้อยพัฒนาของประเทศต้อยพัฒนาแต่ละประเทศมีลักษณะการและสาเหตุที่แตกต่างกัน แต่ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจก็มักจะเสนอแนวคิดแห่งการพัฒนาเสมือนหนึ่งว่าลักษณะสาเหตุของปัญหาความยากจนของประเทศต้อยพัฒนา *ทุกประเทศ* เหมือนกันหมด

ในการวิเคราะห์ปัญหาความยากจน และแสวงหามาตรการในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ มีข้อที่เราพึงสังวรอย่างยิ่งยวดอยู่หลายประการ คือ

*ประการแรก* ในการศึกษาปัญหาความต้อยพัฒนา จำเป็นที่จะต้องพิจารณาทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา และอื่น ๆ ด้วย จะเลือกพิจารณาเฉพาะปัจจัยประเภทหนึ่งประเภทใดมิได้ ทั้งนี้ก็เพราะสภาพแวดล้อมในสังคม ไม่ว่าจะเป็สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม จารีตประเพณี และอื่น ๆ ล้วนมีส่วนไม่มากก็น้อยในการสร้างปัญหาความยากจน และในการก่อรูปแบบแห่งปัญหาความยากจน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ ด้วยการพิจารณาถึงปัจจัยทั้งปวง แม้ว่าประเทศใน *โลกที่สาม* จะได้ชื่อว่าเป็นประเทศต้อยพัฒนาเหมือนกัน แต่ประเทศเหล่านี้ก็มีสาเหตุและอาการแห่งความต้อยพัฒนาแตกต่างกัน การแก้ปัญหาคความยากจนจึงต้องอาศัยกลยุทธ์วิธีการและมาตรการต่าง ๆ ที่แตกต่างกันด้วยการแก้ปัญหาคความต้อยพัฒนาจักสัมฤทธิ์ผลได้ ใ้ชื่อว่าสามารถอาศัยยาชุดขนานเดียวกันหมด อาการและสาเหตุของโรคที่แตกต่างกัน ย่อมต้องอาศัยการเยียวยาที่แตกต่างกันนั้นใด

อาการและสาเหตุของความด้อยพัฒนาที่แตกต่างกัน ก็ย่อมต้องอาศัยวิธีการและกลยุทธ์ที่  
แตกต่างกันกันนั้น ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาความด้อยพัฒนาจึงจำต้องพิจารณาจากภูมิ  
หลังของประเทศด้อยพัฒนาแต่ละประเทศ เราไม่อาจมีข้อสรุปทั่วไปได้

**ประการที่สอง** การศึกษาปัญหาความยากจนของประเทศด้อยพัฒนา จักต้อง  
แยกแยะให้เห็นโดยกระจ่างชัดระหว่าง *อาการ* ของความด้อยพัฒนากับ *สาเหตุ* ของความด้อย  
พัฒนา ถ้าหากเรายังสับสนระหว่าง *อาการ* กับ *สาเหตุ* ของความด้อยพัฒนาแล้ว เราย่อม  
ไม่อาจหาทางแก้ปัญหาคความด้อยพัฒนาได้

**ประการที่สาม** ในการให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการแก้ปัญหาความด้อย  
พัฒนา ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะต้องเป็นข้อสรุปจากการวิเคราะห์ *สาเหตุ* แห่งความด้อย  
พัฒนา ในการนี้ไม่ควรใช้วิธีการวิเคราะห์แบบ *Missing-factor Approach* และแบบ  
*Single-factor Approach* วิธีการวิเคราะห์แบบ *Missing-factor Approach* เป็นวิธีการ  
เปรียบเทียบปัจจัยและสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ใน ประเทศที่พัฒนาแล้วกับที่มีในประเทศ  
ด้อยพัฒนา หากพบว่าปัจจัยอะไรบางอย่างที่มีอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่ามีอยู่  
ในประเทศด้อยพัฒนา ก็พยายามจัดสรร *ปัจจัยที่ขาดหายไป* เหล่านั้นเข้าไปในประเทศ  
ด้อยพัฒนา แล้วเชื่อกันว่าประเทศด้อยพัฒนาจะแปรสภาพเป็นประเทศที่เจริญแล้วได้  
ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบดังกล่าวนี้จำเป็นที่จะต้องยึดถือประเทศที่มั่งคั่งประเทศหนึ่ง  
ประเทศใดเป็นแม่บทแห่งการพัฒนา ซึ่งโดยทั่วไปก็คือสหรัฐอเมริกา เราย่อมเห็นได้  
โดยกระจ่างชัดว่า ข้อเสนอแนะทางนโยบายที่อาศัยการวิเคราะห์ในแนวนี้เป็นข้อเสนอ  
แนะที่นาบฉวยเพียงใด เพราะถ้าหากเรายึดถือวิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ก็เท่ากับเราถือว่า  
กระบวนการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศใด มีมรรควิถีเดียวกันหมด คือ มรรควิถี  
อันนำสังคมไปสู่รูปแบบของประเทศที่เป็นแม่บทแห่งการพัฒนา แต่เราก็จะเห็นได้ว่า วิธี  
การวิเคราะห์ดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อประเทศด้อยพัฒนาเพียงใด ประเทศด้อยพัฒนาเป็น  
อันมากหลงผิดคิดว่า ประเทศของตนจะมีได้มีชื่อว่าเป็นประเทศที่พัฒนา หากมิได้มีการ  
พัฒนาอุตสาหกรรมจนประเทศเปลี่ยนโฉมเป็นสังคมอุตสาหกรรมดังที่เป็นอยู่ใน ประเทศที่

พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ โดยที่มีได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่า ทฤษฎีการชนธรรมชาติและสภาพ  
การณ์ต่าง ๆ ในสังคมจะเอื้ออำนวยให้สังคมเปลี่ยนโฉมเป็นสังคมอุตสาหกรรมได้หรือไม่  
ส่วนวิธีการวิเคราะห์แบบ **Single-factor Approach** เป็นวิธีการวิเคราะห์ที่เน้นถึงความ  
สำคัญของปัจจัยหนึ่งปัจจัยใด *เพียงปัจจัยเดียว* วิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อนัก  
เศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อย ดังจะเห็นว่าทฤษฎีพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอันมากในทศวรรษ  
๑๙๕๐ ต่างเน้นถึงบทบาทของเงินทุนที่มีต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ ในทศวรรษ ๑๙๖๐  
ทฤษฎีพัฒนาเศรษฐกิจกลับมาเน้นความสำคัญของ **ทุนมนุษย์ (Human Capital)** หรือการ  
ศึกษา และในทศวรรษ ๑๙๗๐ นี้ปัจจัยที่ได้รับการกล่าวขวัญอย่างมากว่าเป็นสาเหตุของ  
ความยากจน ก็คือ ปัญหาประชากรดังกล่าว “มีลูกมากจะยากจน” แต่เราก็เห็นได้ว่า  
กลไกของปัญหาความยากจนนั้นสลับซับซ้อน เกินกว่าที่จะระบุได้ว่าเกิดจากปัจจัยหนึ่ง  
ปัจจัยใด *เพียงปัจจัยเดียว* เท่านั้น

### ๓. สถานการณ์ความยากจนในประเทศไทย

ถ้าหากเราต้องการทราบว่า จำนวนคนจนในประเทศไทยมีมากน้อยเพียงใด เรา  
จำเป็นต้องนิยามระดับรายได้ที่ถือว่ายากจนเสียก่อน ในเรื่องนี้ นายเมธี ครองแก้ว และ  
นางสาวจินตนา เชิญศิริ<sup>๑</sup> ได้กำหนดระดับความยากจน จากแบบแผนการบริโภคด้วยการ  
หาระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการบริโภค ซึ่งเป็นระดับรายได้ที่เสมอตัว  
(Break-Even Income) หลังจากนั้นจึงหาระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่าย ในการซื้อ  
สินค้าประเภทอาหาร โดยคำนวณจาก **Engel Coefficient** หรืออัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่าย  
ด้านอาหารกับรายได้ (Food Expenditure-Income Ratio) ระดับรายได้ที่พอเพียงเฉพาะ  
แต่การซื้ออาหารดังกล่าวนี้ถือเป็นระดับความจนขั้นต่ำ หรืออีกนัยหนึ่ง ระดับรายได้ซึ่งพอ  
ประทังชีวิตเท่านั้น (Subsistence Income) โดยวิธีนี้ เราสามารถหะระดับรายได้ที่ยากจน  
สำหรับแต่ละท้องถิ่น และแต่ละภูมิภาคได้ ผลปรากฏในตารางที่ ๑

๑ เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ “การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย” *วารสารธรรมศาสตร์*  
(มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๘)



ตารางที่หนึ่ง

รายได้ต่อเดือนของครอบครัวที่ถือเป็นระดับความยากจนจำแนกตามภูมิภาค

(มกราคม-พฤษภาคม ๒๕๑๗)

ภูมิภาค	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
๑. ทั่วเฉลี่ยทั่วประเทศ ระดับรายได้ชั้นสูง ระดับรายได้ชั้นต่ำ	๒,๘๐๑.๔๘ ๑,๐๘๓.๖๓	๑,๒๒๖.๒๒ ๗๑๙.๙๑
๒. ภาคเหนือ ระดับรายได้ชั้นสูง ระดับรายได้ชั้นต่ำ	๑,๙๑๑.๑๓ ๑,๐๒๑.๗๐	๑,๒๗๓.๗๙ ๗๔๑.๓๕
๓. ภาคกลาง ระดับรายได้ชั้นสูง ระดับรายได้ชั้นต่ำ	๑,๖๖๕.๑๔ ๙๓๐.๕๑	๑,๑๒๕.๓๖ ๖๒๘.๐๖
๔. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระดับรายได้ชั้นสูง ระดับรายได้ชั้นต่ำ	๑,๘๘๓.๑๗ ๑,๐๒๓.๑๓	๑,๒๕๑.๑๗ ๗๖๑.๓๔
๕. ภาคใต้ ระดับรายได้ชั้นสูง ระดับรายได้ชั้นต่ำ	๒,๓๒๙.๓๓ ๑,๒๐๙.๑๕	๑,๓๘๖.๓๒ ๘๐๖.๘๔
๖. กรุงเทพฯ-ธนบุรี ระดับรายได้ชั้นสูง ระดับรายได้ชั้นต่ำ	๒,๑๙๓.๕๒ ๑,๑๐๙.๙๒	๑,๒๕๖.๕๒ ๖๙๘.๗๕

ที่มา : เมธี ครองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ อ้างถึงแล้ว

ตารางที่หนึ่งแสดงให้เห็นถึง แถบความยากจน (Poverty Band) ของประชาชน ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งในเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาล รายได้ขั้นต่ำของแถบความยากจน หมายถึงระดับรายได้ขั้นต่ำเพียงพอแก่การประทังชีวิตอยู่รอดเท่านั้น ส่วนรายได้ชั้นสูงของแถบความยากจน หมายถึง ระดับรายได้ที่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการบริโภคพอดี ซึ่งรวมถึงรายจ่ายด้านอาหารและอื่น ๆ ด้วย ทั้งนี้โดยได้ปรับด้วยดัชนีราคาขายปลีกในแต่ละ

ละภูมิภาค (กำหนดให้ราคาในปี ๒๕๑๒ คงที่) จากตารางที่หนึ่งเราก็สามารถหาจำนวนครอบครัวที่ยากจนได้ ดังปรากฏในตารางที่สอง

**ตารางที่สอง**  
**จำนวนครอบครัวที่ยากจน ปี ๒๕๑๑-๒๕๑๒**  
**จำแนกตามภูมิภาค**

ภูมิภาค	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	จำนวนรวม
๑. ทวีปประเทศ	๘๕,๐๓๒	๒,๖๗๗,๒๕๕	๒,๗๖๒,๒๘๗
๒. ภาคเหนือ	๑๘,๐๙๙	๖๓๒,๘๗๔	๖๕๐,๙๗๓
๓. ภาคกลาง	๑๒,๔๐๘	๒๖๐,๔๗๗	๒๗๒,๘๘๕
๔. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๙,๖๒๘	๑,๔๐๕,๘๘๙	๑,๔๑๕,๖๑๗
๕. ภาคใต้	๑๖,๒๕๗	๓๗๐,๒๓๔	๓๘๖,๔๙๑
๖. กรุงเทพฯ-ธนบุรี	๒๘,๖๔๐	๗,๖๘๕	๓๖,๓๒๕

ที่มา: เมธี กรองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ อ้างถึงแล้ว

จากตารางที่สอง เราจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงจำนวนรวมของครอบครัวที่ยากจนแล้ว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีครอบครัวที่ยากจนมากที่สุดถึง ๑,๔๑๕,๖๑๗ ครอบครัว เทียบกับจำนวนครอบครัวที่ยากจนทั่วประเทศ ๒,๗๖๒,๒๘๗ ครอบครัวแล้วเท่ากับ ๕๑.๒% รองลงไปได้แก่ ภาคเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ ถ้าหากพิจารณาเฉพาะเขตเทศบาล กรุงเทพฯ-ธนบุรี เป็นอาณาบริเวณที่มีครอบครัวที่ยากจนมากที่สุด รองลงไปได้แก่ ภาคเหนือและภาคใต้ตามลำดับ ส่วนนอกเขตเทศบาลนั้น จำนวนครอบครัวที่ยากจนมีมากที่สุดใภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงไปได้แก่ภาคเหนือและภาคใต้ตามลำดับ อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือนี้ ในอาณาบริเวณนอกเขตเทศบาลมีครอบครัวที่ยากจนมากกว่าภูมิภาคอื่นใด แต่ภายในเขตเทศบาลกลับมีจำนวนครอบครัวที่ยากจนน้อยที่สุด

## ตารางที่สาม

### อัตราส่วนจำนวนครอบครัวที่ยากจนเมื่อเทียบกับจำนวนครอบครัวทั่วประเทศ

ปี ๒๕๑๑ - ๒๕๑๒

รายการ	รวม	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
๑. จำนวนครอบครัวทั่วประเทศ	๕,๙๐๘,๔๗๓	๗๖๒,๐๘๑	๕,๑๔๖,๓๙๒
๒. จำนวนครอบครัวที่ยากจน	๒,๗๖๒,๒๙๑	๘๕,๐๓๒	๒,๖๗๗,๒๕๙
๓. อัตราส่วนจำนวนครอบครัวที่ยากจน เทียบกับจำนวนครอบครัวทั่วประเทศ	๔๖.๘%	๑๑.๒%	๕๑.๙%

ตารางที่สามแสดงให้เห็นถึงอัตราส่วน ระหว่างจำนวนครอบครัวที่ยากจน กับจำนวนครอบครัวทั่วประเทศ เราจะเห็นได้ว่า ตามสถิติปี ๒๕๑๑-๒๕๑๒ ประเทศไทยมีจำนวนครอบครัวทั้งสิ้น ๕,๙๐๘,๔๗๓ ครอบครัว เป็นครอบครัวที่อยู่ในเกณฑ์ยากจน ๒,๗๖๒,๒๙๑ ครอบครัว คิดเป็นร้อยละ ๔๖.๘ เมื่อจำแนกเป็นครอบครัวในเขตเทศบาล และนอกเขตเทศบาล ปรากฏว่าในเขตเทศบาลมีครอบครัวที่อยู่ในเกณฑ์ยากจนเพียงร้อยละ ๑๑.๒ ส่วนนอกเขตเทศบาลมีครอบครัวที่ยากจนถึงร้อยละ ๕๑.๙ ถ้าเรากำหนดอย่างหยาบ ๆ ว่า อาณาบริเวณในเขตเทศบาลเป็นภาคตัวเมือง (Urban Sector) และนอกเขตเทศบาลเป็นภาคชนบท (Rural Sector) เราจะเห็นได้ว่า จำนวนครอบครัวที่ยากจนในภาคชนบทมีสัดส่วนสูงกว่าในภาคตัวเมือง เท่าที่เราได้พิจารณามาทั้งหมดนี้ เราพิจารณาเฉพาะจำนวนครอบครัวที่อยู่ในเกณฑ์ยากจน หากเราต้องการทราบจำนวนประชากรที่ยากจน เราก็เพียงแต่นำจำนวนสมาชิกเฉลี่ยต่อครัวเรือนคูณกับจำนวนครอบครัวที่ยากจน ในแต่ละภูมิภาค ดังปรากฏในตารางที่สี่ต่อไปนี้

## ตารางที่ ๒

จำนวนคนจนปี ๒๕๑๒

ภาค	เขตเทศบาล			นอกเขตเทศบาล		
	จำนวน ครอบครัว ที่ยากจน	จำนวน สมาชิกตัว เฉลี่ยต่อ ครัวเรือน	จำนวน คนจน	จำนวน ครอบครัว ที่ยากจน	จำนวน สมาชิกตัว เฉลี่ยต่อ ครัวเรือน	จำนวน คนจน
ภาคเหนือ	๑๘,๐๘๘	๕.๐	๙๐,๔๙๕	๖๓๒,๘๔๗	๕.๖	๓,๕๔๓,๙๔๓
ภาคกลาง	๑๒,๔๐๘	๕.๕	๖๘,๒๔๔	๒๖๐,๔๗๗	๕.๖	๑,๔๕๘,๖๗๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๙,๖๒๘	๕.๙	๕๖,๘๐๕	๑,๔๐๕,๙๘๙	๖.๐	๘,๔๓๕,๙๓๔
ภาคใต้	๑๖,๒๕๗	๕.๖	๙๑,๐๓๙	๓๗๐,๒๓๔	๕.๓	๑,๙๖๒,๒๔๐
กรุงเทพ-ธนบุรี	๒๙,๖๔๐	๖.๒	๑๗๗,๕๖๘	๗,๖๘๕	๖.๕	๔๙,๙๕๒
รวม	๘๕,๐๓๒	—	๔๘๔,๑๕๑	๒,๖๗๗,๒๓๒	—	๑๕,๔๕๐,๗๔๐

- ที่มา: ๑) จำนวนครอบครัวที่ยากจนได้จาก เมธี กรองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ อ้างอิงแล้ว  
 ๒) จำนวนสมาชิกตัวเฉลี่ยต่อครัวเรือนได้จาก รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ และสังคม ๒๕๑๑-๒๕๑๒ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

จากตารางที่สี่ เราจะเห็นได้ว่า ในขณะที่จำนวนคนจนในเขตเทศบาลมีเพียง ๔๘๔,๑๕๑ คน จำนวนคนจนนอกเขตเทศบาลมีถึง ๑๕,๔๕๐,๗๔๐ คน รวมจำนวนคนจนทั่วประเทศ ๑๕,๙๓๔,๘๙๑ คน เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรในปี ๒๕๑๒ ซึ่งประมาณการขึ้นสูงไว้ ๓๕.๑๐๙ ล้านคน จะเห็นได้ว่า ตามค่านิยมของคนจนตั้งที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เมืองไทยมีคนจนถึงร้อยละ ๔๕.๔ ของประชากรทั้งประเทศ ถ้าหากอัตราส่วนระหว่างจำนวนคนจนกับประชากรทั้งประเทศยังเป็นอัตราดังกล่าวนี้ ในปี ๒๕๑๗ จำนวนประชากรทั้งประเทศ ตามประมาณการขึ้นสูง ๔๑.๐๒๓ ล้านคน จะเป็นคนจนเสีย ๑๘.๖๒๔ ล้านคน และในปี ๒๕๑๘ จำนวนประชากรทั้งประเทศ ๔๒.๒๗๗ ล้านคน จะเป็นคนจนเสีย ๑๙.๑๙๔ ล้านคน

## ๔. สาเหตุของปัญหาความยากจนในประเทศไทย

ในการค้นหาคำตอบว่า อะไรเป็นสาเหตุแห่งความยากจนในประเทศไทย เรา  
จะจำแนกสาเหตุออกเป็นสองประเภท คือ

- (ก) สาเหตุภายในประเทศ
- (ข) สาเหตุภายนอกประเทศ

### ๔.๑ สาเหตุภายในประเทศ

ถ้าหากจะสืบเสาะค้นหาว่า อะไรคือสาเหตุภายในประเทศที่มีส่วนก่อปัญหาความ  
ยากจน เราก็อาจพบว่า โดยพื้นฐานแล้วสัจพจน์ของปัญหาความยากจนในประเทศไทย  
เกิดจากกระจายอำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียมกันประการหนึ่ง และเกิดจากการกระจาย  
อำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกันอีกประการหนึ่ง<sup>๒</sup>

อำนาจทางการเมืองย่อมเป็นพาหะอันนำมาซึ่งความมั่งคั่งของบุคคล ระบบการ  
ปกครองที่อำนาจทางการเมืองตกแก่ชนชั้นผู้ปกครองเพียงไม่กี่คนย่อมทำให้รายได้ประชา  
ชาติกระจายตกแก่อภิสิทธิชนกลุ่มนี้เป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มชนที่มีอำนาจทางการเมือง  
ย่อมอยู่ในฐานะที่จะอาศัยอำนาจทางการเมืองนั้นเป็นเครื่องมือในการสะสมโภคทรัพย์ และ  
เป็นเครื่องมือในการกดขี่ขูดรีดมวลชน ในระบบการปกครองดังกล่าวนี้ชนชั้นผู้ปกครอง  
ย่อมมีอำนาจที่จะตรากฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยให้การฉกประโยชน์ระหว่างชนชั้นเป็นไปได้  
โดยสะดวกขึ้น การใช้อำนาจทางการเมืองของชนชั้นผู้ปกครอง จึงมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการ  
เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น และจารีตประเพณีต่าง ๆ  
ภายใต้การปกครองดังกล่าวนี้ มวลชนจะหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจนได้หรือไม่  
ย่อมขึ้นอยู่กับศีลธรรมจรรยาและมนุษยธรรมของชนชั้นผู้ปกครองเป็นสำคัญ ความเป็นมา  
ในอดีตย่อมเป็นประจักษ์พยานของความข้อนี้ได้เป็นอย่างดี และแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง  
การปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบ “ประชาธิปไตย” ในปี ๒๔๗๕  
แต่โดยเนื้อแท้แล้วรูปแบบของการปกครองก็ยังคงเป็นการปกครองระบอบคณาธิปไตย ซึ่ง  
อำนาจทางการเมืองยังคงตกแก่ชนชั้นผู้ปกครองเพียงไม่กี่คน สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ยังเป็น

๒. David Gisselquist, *Inequality is the Basic Characteristic of Underdevelopment*, Discussion Paper  
No. 35 (Faculty of Economics, Thammasat University, 1973)

จริงอยู่ในปัจจุบัน และจะยังคงเป็นจริงสืบต่อไปในอนาคตเท่าที่มองเห็น<sup>๕</sup> ทั้งนี้เนื่องจาก  
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ หากได้มีส่วนเอื้ออำนวยให้มีการกระจาย  
อำนาจทางการเมืองอย่างทัดเทียมกันไม่ ในเมื่อผู้ที่มีส่วนร่วมร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่วนใหญ่  
เป็นผู้ที่มาจากชนชั้นผู้ปกครองและ/หรือมีผลประโยชน์ร่วมกับชนชั้นผู้ปกครอง และในเมื่อ  
ความรู้สึกเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของมวลชน มิได้ปรากฏอยู่ในอภิสิทธิชน  
กลุ่มนี้ ตราบเท่าที่อำนาจทางการเมืองยังมิได้กระจายแก่มวลชนโดยทัดเทียมกัน เราย่อม  
หวังได้ยากว่าการปกครองจะแปรรูปจากระบอบคณาธิปไตย มาเป็นระบอบประชาธิปไตย  
และตราบเท่าที่รูปแบบของการปกครองยังมีใช้ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ประชาชนก็  
จะยังคงมิได้เป็นใหญ่ในแผ่นดินสมกับชื่อ ในสภาพการณ์เช่นนี้ เราย่อมคาดหมายได้ว่า  
ชนชั้นผู้ปกครองจะยังคงใช้อำนาจทางการเมือง ในการแสวงหาความมั่งคั่งแห่งตนอีกต่อไป  
มิใช่จะต้องคำนึงว่ามวลชนจักทุกข์ยากสักปานใด ข้อที่เราทั้งหลายพึงสังวรก็คือ ความยากจน  
นั้นเป็นปรากฏการณ์สัมพัทธ์ หากใช้ปรากฏการณ์สัมบูรณ์ไม่ มิได้หมายความว่า หากมวล  
ชนมีรายได้สูงกว่าระดับอันพอประทังชีวิตแล้วปัญหาความยากจนจะหมดสิ้นไป แท้ที่จริง  
แล้ว หากความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนมีมากขึ้น กลุ่มชนที่มีฐานะ  
มั่งคั่งขึ้น ย่อมมีการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยมากขึ้น การใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยของกลุ่มชนที่มี  
ฐานะทางเศรษฐกิจดี ย่อมมีส่วนทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ผลก็คือรายได้ที่เคยพอเพียงแก่  
การประทังชีวิตของมวลชนผู้ยากไร้ ก็จะไม่เพียงพอแก่การครองชีพอีกต่อไป ระดับรายได้  
ขั้นต่ำที่พอเพียงแก่การประทังชีวิตย่อมสูงขึ้น โดยที่ความยากจนเป็นปรากฏการณ์สัมพัทธ์  
เช่นนี้ หากอำนาจทางการเมืองยังมิได้มีการกระจายอย่างทัดเทียมกัน การใช้อำนาจทาง  
การเมืองของชนชั้นผู้ปกครองประเทศในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ย่อมทำให้  
ความแตกต่างทางเศรษฐกิจจะระหว่างชนชั้นมีมากขึ้น การกระจายอำนาจทางการเมืองแก่  
ปวงชนโดยทัดเทียมกัน จึงเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการแก้ปัญหาความยากจนอย่างถาวรภาค  
ถอนโคน

ปัญหาความยากจนมิได้มีสาเหตุสืบเนื่องมาแต่ความไม่เท่าเทียมกันในอำนาจการ  
เมืองของประชาชนเท่านั้น หากทว่ายังเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่  
เท่าเทียมกันอีกด้วย วิวัฒนาการของสังคมตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน มีผลให้ฐานะทาง

เศรษฐกิจของมนุษย์แตกต่างกัน ความแตกต่างดังกล่าวนี้ โดยพื้นฐานแล้วเป็นความแตกต่างโดยกำเนิดของมนุษย์ ขณะเดียวกันโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอาจมีส่วนเสริมส่งให้ความแตกต่างดังกล่าวมีมากขึ้น อำนาจทางเศรษฐกิจย่อมกำหนดโดยมูลค่าของปัจจัยการผลิตในครอบครอง ผู้ที่มีปัจจัยการผลิตในครอบครองมาก (ไม่ว่าจะเป็นทุนที่ดินและแรงงาน) ย่อมมีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก ความสำคัญของปัจจัยการผลิตประเภทหนึ่ง ๆ ในสังคมยุคสมัยหนึ่งสมัยโดยอ้อมขึ้นอยู่กับลำดับขั้นแห่งวิวัฒนาการของสังคม และสภาพของประยุกต์วิทยาที่ใช้ในสังคมยุคนั้น กลุ่มชนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก ย่อมอาศัยอำนาจทางเศรษฐกิจนั่นเองเป็นฐานในการสร้างความมั่งคั่ง แม้ในระบบอบการปกครองที่อำนาจทางการเมืองตกอยู่แก่ชนกลุ่มน้อย กลุ่มชนที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจก็ยังสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง เพื่อเป็นเครื่องมือในการพอกพูนโภคทรัพย์อีกทอดหนึ่งได้ แต่ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจ หาได้เกิดขึ้นโดยกำเนิดของมนุษย์แต่ประการเดียวไม่ โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจ ตลอดจนนโยบายแห่งรัฐได้มีส่วนหนุนเนื่องให้ความไม่เป็นธรรมในการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น หากพิจารณาจากสภาพการณ์ในปัจจุบัน เราอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยต่อไปนี้มีส่วนส่งเสริมให้การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นไปโดยไม่เป็นธรรมมากขึ้น

#### ๔.๑.๑ โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

โดยรูปแบบ ระบบเศรษฐกิจไทยมีโครงสร้างตามระบบเศรษฐกิจแบบผสม(Mixed Economy) กล่าวคือเป็นรูปผสม ระหว่างระบบทุนนิยมกับระบบสังคมนิยม แต่โดยเนื้อแท้ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบทุนนิยม ในระบบเศรษฐกิจไทยประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและมีเสรีภาพในการประกอบการ แต่เสรีภาพดังกล่าวนี้หาใช่เสรีภาพที่แท้จริงไม่ เพราะอิทธิพลทางการเมืองได้มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบการโดยไม่เท่าเทียมกัน ขณะเดียวกันรัฐก็เป็นผู้ประกอบวิสาหกิจบางประเภทเอง แต่รัฐวิสาหกิจในเมืองไทยมิใช่เครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ตรงกันข้ามกลับเป็นเครื่องมือในการแสวงหาทรัพย์สินศฤงคารของชนชั้นผู้ปกครองและ

สมัครพรรคพวก ทำนองเดียวกัน การวางแผนเศรษฐกิจและสังคมก็เป็นเครื่องมือเพื่อ บรรลุเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจยิ่งกว่าการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็น ธรรม ดังนั้นแม้รูปแบบของเศรษฐกิจไทยจะเป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสม แต่โดยเนื้อแท้ แล้วยังคงเป็นระบบทุนนิยม ทั้งนี้ เนื่องจากความแตกต่างพื้นฐานระหว่างระบบทุนนิยม กับระบบสังคมนิยมนั้นเป็นความแตกต่างในด้านเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่ ระบบทุนนิยมเน้นถึงการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและเสรีภาพในการ ประกอบ การ ระบบสังคมนิยมกลับเน้นถึงความเป็นธรรมในสังคมและการกระจายรายได้ประชาชาติ โดยเท่าเทียมกัน แม้วาระบบเศรษฐกิจไทยจะเป็นระบบทุนนิยม แต่ก็ทำให้ระบบการ ประกอบการอย่างเสรีดังที่มีกล่าวอ้างอยู่เนื่อง ๆ ไม่ เพราะโดยเนื้อแท้แล้วประชาชนหาได้ มีเสรีภาพในการประกอบการโดยทัดเทียมกันไม่ ทั้งนี้มิใช่เฉพาะแต่ผู้ที่มีทุนรอนและอำนาจ ทางเศรษฐกิจน้อยจะมีเสรีภาพในการประกอบการน้อยกว่าผู้ที่มีทุนรอนและอำนาจทาง เศรษฐกิจมากเท่านั้น หากทว่าแม้ในหมู่ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจทัดเทียมกัน ก็ยังมีได้มี เสรีภาพในการประกอบการเสมอภาคกันอีกด้วย ด้วยมีการแสวงหาอภิสิทธิ์และอิทธิพลทาง การเมืองเพื่อหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อภิสิทธิ์และอิทธิพลทางการเมืองนี้เองเป็น บัจจัยสำคัญที่ยังผลให้เสรีภาพในการประกอบการของปวงชนมิได้ทัดเทียมกัน ความอยู่รอด และการจำเริญเติบโตของวิสาหกิจเอกชนบางประเภทมิได้เกิดจากประสิทธิภาพเป็นสำคัญ หากทว่าเป็นผลของการใช้อภิสิทธิ์และอิทธิพลทางการเมืองดังกล่าวนี้

ในในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม การแบ่งปันความมั่งคั่งของชาติ ย่อมเป็นไปตาม อัตราส่วนของบัจจัยการผลิตที่ประชาชนแต่ละคนมีอยู่ ผู้ที่มีอำนาจเศรษฐกิจและมีบัจจัย การผลิตในครอบครองมากย่อมอยู่ในฐานะที่จะได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ มากกว่าผู้ ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและบัจจัยการผลิตในครอบครองน้อยขณะเดียวกัน ผลตอบแทน ทางเศรษฐกิจที่ได้รับนั้นก็เป็เครื่องมือสำคัญในการแสวงหาอภิสิทธิ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าเดิม ดังนั้นคนรวยที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากก็นับวันแต่ จะร่ำรวยยิ่งขึ้น ส่วนคนจนก็นับวันแต่จะจนลง การเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจของ รัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นโยบายการพัฒนาประเทศ นโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาล ตลอดจน



นโยบายภาษีอากร ให้หันมาเน้นถึงความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเท่านั้น  
ที่จะมีส่วนช่วยเกื้อกูลให้ความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนลดลงได้ ขณะ  
เดียวกันการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทย ให้มีองค์ประกอบของระบบ  
สังคมนิยมมากขึ้น ย่อมเอื้ออำนวยในการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ดังที่มีผู้กล่าวอ้างว่า เมื่อ  
พิจารณาถึงเป้าหมายในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมแล้ว ระบบสังคมนิยม  
เป็นระบบเศรษฐกิจที่ดีกว่าระบบทุนนิยม<sup>๓</sup>

#### ๔.๑.๒ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

เป้าหมายและกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญไม่น้อยในการกระจาย  
อำนาจทางเศรษฐกิจ ถ้าจะพิจารณาถึงระบบเศรษฐกิจไทยแล้วไม่ว่ารัฐบาลทั้งในอดีตและ  
ปัจจุบันจะได้แถลงไว้อย่างไร แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็น  
เป้าหมายที่มีความสำคัญอันดับหนึ่ง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะความหลงเชื่ออย่างผิด ๆ ว่า การ  
จำริญเติบโตทางเศรษฐกิจในความหมายที่เข้าใจกันในปัจจุบัน เป็น *มรรควิถีเดียว* ที่จะ  
แก้ปัญหาความยากจนของประเทศ จนยอมที่จะสละเป้าหมายอื่น ๆ เพื่อให้รายได้ประชาชาติ  
เพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจเท่า  
ที่ผ่านมา มุ่งที่จะทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น โดยเชื่อว่า ชน  
ชนนายทุนเป็นชนชั้นที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ หากกระจายรายได้ประชาชาติ  
ให้คนรวยรวยยิ่งขึ้น และคนจนยิ่งจนลง เงินออมของประเทศจะได้มีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะ  
คนรวยอยู่ในฐานะที่จะออมเงินได้มากกว่าคนจน โดยที่เงินออมเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญ  
สำหรับการพัฒนาประเทศ เมื่อเงินออมของประเทศมากขึ้น (อันเป็นผลจากการกระจาย  
รายได้ประชาชาติที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้น) ช่องทางแห่งการจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมมี  
มากขึ้น ในระยะแรกเริ่มของกระบวนการพัฒนา ภาวะของการพัฒนาตกหนักอยู่แก่ภาค  
เกษตรกรรมหรือภาคชนบท ดังจะเห็นได้ว่ารายได้จากการเก็บภาษีอากร ซึ่งจะนำไปใช้  
จ่ายในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ต่อไปนั้น ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งได้จากพืชผลเกษตรโดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งข้าว เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมแล้ว ประชาชนในภาคเกษตรกรรมต้องรับภาระภาษี

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

ถึงสองในสามของภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บ (ประมาณ ๖๖-๖๗)<sup>๔</sup> แต่รัฐบาลใช้จ่ายเงินในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่หนึ่ง (๒๕๐๕-๒๕๐๙) เพียง ๑๔.๑๕% ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง (๒๕๑๐-๒๕๑๔) เพียง ๒๐.๒๓% และตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามเพียง ๑๓.๗% ของงบประมาณเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมานั้นหนักในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมหรือภาคตัวเมือง ยังผลให้ความแตกต่างแห่งรายได้ระหว่างประชาชนในภาคชนบทกับภาคตัวเมืองมีมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อพิจารณาถึงระยะยาวแล้ว การละเลยไม่พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควรย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เพราะความล้าหลังของภาคเกษตรกรรมนั่นเอง ในที่สุดแล้วจะทำให้กระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงซ้าลง<sup>๕</sup>

ครั้นหันมาพิจารณาผลของการพัฒนาประเทศที่มีต่อภูมิภาคต่าง ๆ เราอาจเห็นได้ว่า เมื่อสิ้นสุดปี ๒๕๑๔ อันเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง รายได้ถัวเฉลี่ยของ

### ตารางที่ ๒

รายได้ถัวเฉลี่ยของประชาชน และอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ  
ของภูมิภาคต่าง ๆ ๒๕๑๐-๒๕๑๔

	ทั่วประเทศ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคเหนือ	ภาคใต้	ภาคกลาง
๑) รายได้ถัวเฉลี่ยของประชาชน (๒๕๑๔)	๓,๘๔๐	๑,๘๔๐	๒,๖๒๐	๓,๖๒๐	๖,๘๗๐
๒) อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ถัวเฉลี่ย (๒๕๑๐-๒๕๑๔)	๔.๖	๒.๘	๓.๓	๔.๒	๖.๐
๓) อัตราการเพิ่มขึ้นของ GDP ตามราคาคงที่ (ปี ๒๕๐๕ = ๑๐๐) (๒๕๑๐-๒๕๑๔)	๗.๒	๕.๕	๖.๘	๖.๗	๘.๑

ที่มา: แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สาม

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

๕. วังสรรกร์ ธนะพรพันธ์, "ปัญหาเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันและอนาคต" สุลักษณ์ ศิวรักษ์ (บรรณาธิการ) *ปัญหาชนกับอนาคตของสังคมไทย* (สำนักพิมพ์เกสติกไทย ๒๕๑๗) หน้า ๖๙-๗๔

ประชาชน (Per Capita Income) ในภูมิภาคต่าง ๆ ยังแตกต่างกันอยู่มาก ไม่แต่เท่านั้น อัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาคก็ยังแตกต่างกันมากอีกด้วย ขอให้พิจารณาจากสถิติในตารางที่ห้า

จากสถิติในตารางที่ห้า เราจะเห็นได้ว่า ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไม่เพียงแต่จะมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่าประชาชนในภาคอื่น ๆ เท่านั้น หากทว่าอัตราการเพิ่มของรายได้ยังต่ำกว่าภาคอื่น ๆ ด้วย หากแนวโน้มยังคงเป็นอยู่เช่นนี้ ความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับของประชาชนในภาคอื่นๆย่อมมีมากขึ้น

#### ๔.๑.๓ นโยบายรายจ่ายของรัฐบาล

ถ้าพิจารณารายจ่ายของรัฐบาล จำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ (Economic Classification) โดยแบ่งเป็นรายจ่ายที่เป็นเงินโอน (Transfer Expenditure) กับรายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ (Exhaustive Expenditure) รายจ่ายของรัฐบาลประเภทที่จะมีส่วนช่วยในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม ก็คือรายจ่ายที่เป็นเงินโอน ในปีงบประมาณ ๒๕๑๗-๒๕๑๘ รายจ่ายที่เป็นเงินโอนมีเพียงร้อยละ ๑๔ ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ตัวเลขในปีอื่นๆ ก็ไม่แตกต่างจากนี้มากนัก แต่อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายที่เป็นเงินโอน กับรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาล มิใช่ดัชนีที่ดีที่ใช้พิจารณาว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลมีส่วนก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมากน้อยเพียงใด จำเป็นที่เราจักต้องพิจารณาองค์ประกอบของรายจ่ายที่เป็นเงินโอนด้วย รายการสำคัญของรายจ่ายประเภทนี้ก็คือ ดอกเบี้ยหนี้สาธารณะซึ่งมีมูลค่าถึงร้อยละ ๕๐-๖๐ ของรายจ่ายที่เป็นเงินโอน รายการดังกล่าวนี้หาได้มีส่วนในการช่วยกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมไม่ เพราะประชาชนที่มีเงินออมมากพอที่จะให้รัฐบาลกู้ได้นั้นย่อมมาจากชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ส่วนรายจ่ายที่เป็นเงินโอนชนิดที่จะช่วยลดความแตกต่างของฐานะเศรษฐกิจระหว่างปวงชน เช่น เงินสวัสดิการสำหรับคนยากจน เงินชดเชยสำหรับกรรมกรที่ว่างงาน (Unemployment Compensation) ฯลฯ ไม่ปรากฏว่ามี ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลหาได้มีส่วนลดความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างปวงชนไม่ ตรงกันข้ามกลับเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้ความแตกต่างดังกล่าวมีมากขึ้น

นอกจากรายจ่ายที่เป็นเงินโอนแล้ว การจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลบางประเภท ก็อาจมีส่วนช่วยกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมมากขึ้นไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เช่นบริการการศึกษา การสาธารณสุข การเคหสถาน ฯลฯ แต่เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาล ส่วนใหญ่ได้แก่ ประชาชนในภาคตัวเมือง และประชาชนที่มีฐานะปานกลางและที่มีฐานะดี ในขณะที่รายได้ที่รัฐบาลนำมาใช้จัดสรรบริการสาธารณะเหล่านี้ ส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บภาษีอากร และโดยที่ภาษีอากรที่เก็บได้ส่วนใหญ่เป็นภาษีโดยอ้อม ซึ่งมีได้เป็นไปตามหลักการเก็บภาษีตามผลประโยชน์ที่ได้จากบริการของรัฐ (Benefit Principle of Taxation) ดังนั้นภาวะต้นทุนในการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลจึงตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป ด้วยเหตุฉะนี้ เราจึงเห็นได้ว่าการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลหาได้มีส่วนเกื้อกูลให้การกระจายรายได้ประชาชาติเป็นไปอย่างเป็นธรรมไม่

#### ๔.๑.๔ นโยบายการภาษีอากร

ภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บได้ ประมาณร้อยละ ๘๐-๘๕ เป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งโครงสร้างอัตราภาษีเป็นโครงสร้างแบบถอยหลัง (Tax Regressivity) ส่วนภาษีโดยตรง เช่น ภาษีเงินได้จากบุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯลฯ เก็บได้เพียงร้อยละ ๑๕-๒๐ ของรายได้จากการเก็บภาษีอากร ถ้าหากต้องการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมแล้ว ภาษีที่เรียกเก็บจกต้องมีเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐาน ขณะเดียวกันโครงสร้างอัตราภาษีก็ต้องมีความก้าวหน้า (Tax Progressivity) แต่เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ภาษีที่มีเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐานที่รัฐบาลเรียกเก็บอยู่นั้นมีอยู่น้อยมาก ทั้งยังมีได้มีการริเริ่มเก็บภาษีบางประเภท ที่มีเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐานอย่างจริงจัง เช่น ภาษีมรดก ภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (Capital Gains Tax) ภาษีทรัพย์สินที่ได้มาโดยเสน่หา ฯลฯ ขณะเดียวกัน โครงสร้างอัตราภาษีอากรก็ยังเป็นโครงสร้างแบบถอยหลัง ซึ่งรังแต่จะทำให้ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติมีมากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ในระยะหลัง ๆ นี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรได้มีผลให้ความก้าวหน้าของอัตรา

ภาษีมีน้อยลงไปอีก<sup>๖</sup> แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้ใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจาย รายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม

แม้ในปัจจุบัน ชาวนาจะไม่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่การเก็บพรีเมียม ข้าว ซึ่งภาระส่วนใหญ่ตกแก่ชาวนานั้นเป็นภาระแก่ชาวนาเสียยิ่งกว่าการเก็บภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาเสียอีก<sup>๗</sup> นโยบายการกตราคข้าวภายในประเทศ ด้วยการเก็บพรีเมียมข้าว นั้นเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่ง ที่ทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น เพราะการเก็บพรีเมียมข้าวมีผลให้ราคาข้าวภายในต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ชาวนาจึงได้รับผล ตอบแทนจากการผลิตข้าวต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยที่ภาระของพรีเมียมข้าวตกแก่ชาวนาเป็น ส่วนใหญ่ การเก็บพรีเมียมข้าวจึงเท่ากับเป็นการดึงเอารายได้ที่พึงได้ของชาวนา มาจ่ายเป็น เงินอุดหนุนแก่ผู้บริโภครวมที่มีได้ผลิตข้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในภาคตัวเมือง ดังนั้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า การเก็บพรีเมียมข้าวได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ประชา- ชาติเลวร้ายกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้ปัญหาความยากจนทวีความรุนแรงมากขึ้น

#### ๔.๑.๕ การรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การรวมกลุ่มผลประโยชน์นั้น โดยพื้นฐานแล้วมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาผลประโยชน์ ของผู้เข้าร่วมกลุ่มและสร้างอำนาจต่อรองของผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ในอดีตที่เป็นมา รัฐบาลได้ส่งเสริมไม่ว่าโดยพฤตินัยหรือโดยนิตินัยให้มีการจัดตั้งสมาคมฯ ในรูปแบบ ต่าง ๆ แต่ขณะเดียวกันกลับไม่ส่งเสริม และไม่มีความจริงใจที่จะสนับสนุนให้ชนชั้น กรรมาชีพรวมตัวกันเป็นสหบาลกรรมกร แม้จะมีการส่งเสริมให้จัดตั้งกลุ่มชาวนา แต่กลุ่ม ชาวนาที่รัฐบาลพระราชส่งเสริมให้มีขึ้นนั้น ก็เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของชนชั้น ผู้ปกครอง และแม้ว่ารัฐบาลจะส่งเสริมให้พ่อค้ายาทุนรวมกลุ่มกัน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ ของนโยบายสาธารณะ<sup>๘</sup> แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว ก็เท่ากับเปิดช่องให้สมาคมพ่อค้ายาทุน

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

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

๘. มนตรี เจนวิทย์การ "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๓ เล่มที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ หน้า ๔๑-๗๘)

เหล่านี้ อยู่ในฐานะที่จะสร้างพลังกดดันทางการเมือง เพื่อให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย  
สาธารณะบางประการ เพื่อให้เกื้อกูลผลประโยชน์แก่ชนชั้นนายทุนมากขึ้น รัฐบาลได้อ้าง  
เสมอมาว่า การรวมกลุ่มของชนชั้นกรรมาชีพและชาวนาจะเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพ  
ทางการเมืองของประเทศ แต่เป็นที่น่าประหลาดใจยิ่งนัก ที่รัฐบาลกลับมองไม่เห็นภัย  
คุกคามทำนองเดียวกันนี้จากการรวมกลุ่มของพ่อค่านายทุน การณ์ทั้งนี้จะให้เข้าใจเป็นอื่น  
ไปไม่ได้ นอกเสียจากว่าชนชั้นผู้ปกครองมีผลประโยชน์ร่วมกับชนชั้นนายทุน และนอก  
เสียจากว่า นโยบายของรัฐบาลมุ่งส่งเสริมสวัสดิภาพของชนชั้นนายทุนยิ่งกว่าชนชั้น  
กรรมาชีพ ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า ในขณะที่พ่อค่านายทุนมีการรวมกลุ่มกัน แต่ชนชั้น  
กรรมาชีพ และชาวนากลับไม่อาจรวมกลุ่มกันได้โดยสะดวกเช่นนี้ ย่อมทำให้อำนาจต่อรอง  
ของชนชั้นทั้งสองนี้แตกต่างกันมากยิ่งขึ้น ทั้งๆที่โดยพื้นฐาน อำนาจทางเศรษฐกิจก็แตกต่าง  
กันอยู่แล้ว ผลก็คือ ช่องโอกาสที่ชนชั้นนายทุนจะขูดรีดชนชั้นกรรมาชีพยังมีมากขึ้น

#### ๔.๑.๖ บทบาทของธนาคารพาณิชย์<sup>๕</sup>

ธนาคารพาณิชย์ถึงจะเป็นวิสาหกิจเอกชน แต่ก็มีลักษณะที่แตกต่างจากวิสาหกิจ  
เอกชนโดยทั่วไป อย่างน้อย ๒ ประการ คือ *ประการแรก* ในขณะที่วิสาหกิจเอกชนประเภท  
อื่น แสวงหากำไรจากการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ แต่ธนาคาร  
พาณิชย์แสวงหากำไรจากเงิน และโดยที่เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ  
ต่าง ๆ เงินจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงมี  
กิจการที่เกี่ยวข้องกับหัวใจของระบบเศรษฐกิจ *ประการที่สอง* แม้ว่าวิสาหกิจเอกชนจะมี  
อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียง (Power of Discrimination) กล่าวคือ จะเลือกขายสินค้า  
และบริการแก่ใครก็ได้ และจะเลือกไม่ขายให้ใครก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ วิสาหกิจเอกชน  
ประเภทอื่นไม่สู้ได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้ แต่ธนาคารพาณิชย์ มีอำนาจและได้ใช้อำนาจดัง-  
กล่าวนี้เป็นเนืองนิจ ธนาคารพาณิชย์เลือกที่จะให้ลูกค้าบางคนกู้เงิน และเลือกที่จะไม่ให้  
ลูกค้าบางคนกู้เงิน และโดยที่ธนาคารพาณิชย์ทั้งหลายล้วนมีผลประโยชน์ในอุตสาหกรรม

๕ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “ธนาคารพาณิชย์ : ปลิงดูดเลือดสังคมไทย?” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์*  
(มิถุนายน ๒๕๑๗)

ต่าง ๆ นายธนาคารพาณิชย์ย่อมอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียง ในการสร้างอำนาจผูกขาดได้ ด้วยการเลือกที่จะไม่ให้คู่แข่งแก่ลูกค้าที่จะคิดเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่ตนมีผลประโยชน์ และเลือกให้คู่แข่งภาคณาญาติและสมัครพรรคพวกของตน โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ หรือโดยที่อัตราความเสี่ยงสูงกว่าที่ควร ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างสายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งย่อมมีความหมายว่า นายธนาคารพาณิชย์อยู่ในฐานะที่จะได้รับกำไรสูงเกินกว่าที่ควร และราคาสินค้าและบริการบางประเภทจะสูงกว่าที่ควร ธนาคารพาณิชย์จึงมีส่วนในการทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของปวงชนแตกต่างกันมากขึ้น

## ๔.๒ สาเหตุภายนอกประเทศ

ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้ระบบนายทุนได้มีส่วนสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจนในประเทศด้อยพัฒนารายแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มีการกระจายอย่างไม่ทัดเทียมกัน การที่ประเทศต่าง ๆ ในมนุษยโลก มีอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศแตกต่างกันอย่างมากมาเช่นนี้ย่อมเปิดช่องให้มีการขูดรีดระหว่างประเทศเกิดขึ้นได้โดยง่าย เพราะประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะป็นมหาอำนาจทางการเมืองหรือมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ย่อมจะใช้อำนาจแห่งตนในการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเหล่านี้ ปรากฏในรูปของการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนระหว่างประเทศ และความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งมักจะเชื่อว่า การค้าระหว่างประเทศจะเป็นปัจจัยสำคัญในการเกื้อหนุนให้ประเทศด้อยพัฒนาหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน ความเจริญของประเทศหนึ่งจะส่งดอกผลแห่งความเจริญไปสู่ประเทศที่ด้อยความเจริญ โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ การค้าระหว่างประเทศจะช่วยให้สวัสดิภาพของประชาชนในประเทศที่มีการค้าขายซึ่งกันและกันเพิ่มขึ้นได้ แต่ความเชื่อดังกล่าวนี้จะเป็นจริงก็ได้ ก็ต่อเมื่อโครงสร้างตลาดของประเทศที่มีการค้าขายกันนั้นเป็นโครงสร้างที่มีการ

แข่งขันอย่างสมบูรณ์ การเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตระหว่างประเทศจะต้องเป็นไปโดยสะดวก และปราศจากอุปสรรคใด ๆ แต่เราก็จะเห็นได้ว่าตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์นั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากในโลกแห่งความเป็นจริง ทั้งการค้าระหว่างประเทศก็มีได้เป็นไปอย่างเสรีไม่เพียงแต่ประเทศต่าง ๆ จะมีการควบคุมการสั่งซื้อสินค้าเข้าและส่งสินค้าออก ตลอดจนการตั้งกำแพงภาษีเท่านั้น หากทว่ายังได้มีความพยายามในการสร้างฐานอำนาจต่อรองและอำนาจผูกขาดระหว่างประเทศ ด้วยการรวมกลุ่มประเทศผู้ผลิต และประเทศผู้บริโภคสินค้าบางประเภทอีกด้วย แท้ที่จริงการค้าระหว่างประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมดังกล่าวนี้ กลับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วยิ่งรวยขึ้น และประเทศด้อยพัฒนาแย้งจนลง ในการวิเคราะห์เรื่องนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงกระแสธารแห่งประวัติศาสตร์ของประเทศด้อยพัฒนาแต่ละประเทศ

ประเทศด้อยพัฒนาทุกวันนี้ ในอดีตส่วนใหญ่เป็นอาณานิคมทางการเมืองของประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม ในกรณีเช่นนี้ การชู้ตริตส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Economic Surplus) ระหว่างประเทศย่อมเกิดขึ้น เพราะไม่เคยปรากฏเป็นตัวอย่างในประวัติศาสตร์ว่าประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมจะไม่แสวงหาประโยชน์จากดินแดนที่เป็นอาณานิคมของตน ประเทศอาณานิคมจึงเปรียบเสมือนดาวบริวาร ที่ล้อมรอบศูนย์แห่งความเจริญ (ซึ่งก็คือประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม) ประเทศดาวบริวารเป็นเพียงตลาดสินค้าอุตสาหกรรมของประเทศมหาอำนาจ และเป็นแหล่งวัตถุดิบสำหรับป้อนโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศมหาอำนาจเท่านั้น การชู้ตริตระหว่างประเทศจึงเกิดขึ้น เพราะวิสาหกิจในการส่งสินค้าออกในประเทศด้อยพัฒนา ถูกครอบงำโดยนายทุนของประเทศมหาอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นนายทุนเอกชนหรือนายทุนรัฐ ดังกรณีบริษัทอีสต์อินเดียของประเทศอังกฤษ ซึ่งครอบงำการค้าระหว่างประเทศในบูรพาทิศเป็นอาทิ การค้าระหว่างประเทศจึงเกิดขึ้นบนฐานแห่งอำนาจต่อรองที่แตกต่างกันอย่างมาก

ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศด้อยพัฒนาเป็นอันมากได้รับเอกราชทางการเมือง และเริ่มต้นพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง แต่การพัฒนาประเทศก็มักจะเน้นถึงการพัฒนาอุตสาหกรรม ประเทศด้อยพัฒนาจึงเป็น *ผู้มาทีหลัง* (The Late-comer) ในการ



พัฒนาอุตสาหกรรม การเป็นผู้มาทีหลังดังกล่าวนั้น แม้จะมีข้อดีที่ไม่ต้องเสียทรัพยากร และ เวลาในการคิดค้นประยุกต์วิทยาต่าง ๆ ขึ้นใหม่ เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วในเวลานี้ ใน สมัยที่เริ่มปฏิวัติอุตสาหกรรม ก็ได้คิดค้นไว้แล้ว เพียงแต่ก็ต้องปรับให้เหมาะสมกับสภาพ และองค์ประกอบของปัจจัยการผลิตภายในประเทศเท่านั้น แต่การเป็นผู้มาทีหลังในการ พัฒนาอุตสาหกรรมก็มีข้อเสียอย่างยิ่ง เพราะการเจริญรอยตามประเทศที่พัฒนาแล้วด้วย การพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น เมื่อเริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมช้ากว่าเขา ตลาด สินค้าอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ก็ถูกครอบงำโดยประเทศที่พัฒนาแล้วจนหมดสิ้น อีกทั้ง ต้นทุนการผลิตของประเทศด้อยพัฒนาก็มักจะสูงกว่า คุณภาพของสินค้าในระยะแรกเริ่มก็มักจะ เลวกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งยังผลให้ฐานะในการแข่งขันระหว่างประเทศแตกต่างกัน อย่างมาก กรณีของประเทศไทยก็ได้แตกต่างไปจากความข้างต้นนี้ ยิ่งไปกว่านั้นหาก พิจารณาถึงความเป็นมาในอดีต เรามักจะถูกมองเสมอว่าไทยไม่เคยเสียเอกราชให้แก่ใคร แต่ เราจะปฏิเสธได้อย่างไรว่า เราไม่เคยสูญเสียเอกราชทางเศรษฐกิจ ในเมื่อได้มีการทำสนธิ สัญญาบาวริงในปี ๒๓๙๘ ซึ่งยังผลให้ต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาจักร การสูญเสีย สิทธิสภาพนอกอาณาจักรเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เปิดช่องให้ประเทศมหาอำนาจ จักรวรรดินิยมขูดรีดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากประเทศไทย ข้อจำกัดเกี่ยวกับการเก็บ ภาษีศุลกากร มีผลอย่างสำคัญให้รัฐบาลขาดรายได้อันพึงได้ อันจะนำไปพัฒนาประเทศอีก ต่อหนึ่ง การใช้อำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าของประเทศมหา- อำนาจจักรวรรดินิยมในการทำสนธิสัญญาสัมพันธไมตรีนั้น เป็นวิธีการที่ใช้ขูดรีดส่วนเกิน ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพตลอดมา แม้ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ สอง ประเทศไทยในฐานะประเทศฝ่ายอักษะผู้แพ้สงครามย่อมตกเป็นเบี้ยรองบ่อนโดยมิพัก ต้องสงสัย ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมเองก็ไม่ละเลยที่จะใช้ความได้เปรียบทาง การเมืองระหว่างประเทศ ในการแสวงหาผลประโยชน์จากประเทศไทย ด้วยการกำหนด เงื่อนไขบังคับตามอำเภอใจในการให้บริษัทน้ำมันของประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม กลับเข้ามาประกอบการในประเทศไทย

นอกเหนือจากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในรูปของการค้าระหว่างประเทศแล้ว การลงทุนระหว่างประเทศก็ยังคงเป็นกลไกในการขุดรื้อส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศอีกด้วย จริงอยู่ แม้ว่าการลงทุนของชาวต่างประเทศในประเทศไทย จะมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศ แต่กำไรที่นายทุนต่างประเทศได้รับนั้นมากมายมหาศาลนัก ยิ่งไปกว่านั้น หากนายทุนต่างประเทศใช้วิธีระดมทุนจากภายในประเทศไทยเอง ประโยชน์ของการลงทุนระหว่างประเทศในการลดปัญหาการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศย่อมน้อยลง ประเทศซึ่งต้องพึ่งพาการลงทุนของชาวต่างประเทศเป็นสำคัญย่อมตกอยู่ในวัฏจักรแห่งหายนภัย เพราะโอกาสที่จะกลายเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจของประเทศเจ้าของทุนย่อมมีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นายทุนต่างชาติสมทบกันสร้างสายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งมักจะอ้างกันว่า ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในรูปของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มีส่วนช่วยลดความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา แต่แท้จริงแล้วความช่วยเหลือระหว่างประเทศมักจะมีได้เกิดขึ้นจากเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม แต่เกิดจากเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยที่มูลเหตุจูงใจของความช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นดังนี้ เราย่อมยากที่จะคาดหวังว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศจะสามารถช่วยให้ประเทศด้อยพัฒนาหลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจนได้ เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของความช่วยเหลือระหว่างประเทศแล้ว เราจะเห็นได้ว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศในรูปเงินให้เปล่าโดยเสน่หา (Grant) มีน้อยมาก ส่วนใหญ่มักจะเป็นความช่วยเหลือในรูปเงินกู้ (Loan) ซึ่งไม่น่าจะเรียกว่า “ความช่วยเหลือ” มิหนำซ้ำเงินกู้ที่ประเทศที่พัฒนาแล้วให้กู้แก่ประเทศด้อยพัฒนา ก็มักจะมีข้อผูกพันต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อผูกพันให้ซื้อสินค้าและบริการจากประเทศเจ้าของเงินกู้ (Procurement Tying) และข้อผูกพันในการใช้เงินกู้ในโครงการหนึ่งโครงการใดโดยเฉพาะ (Project Tying) ข้อผูกพันเหล่านี้ย่อมทำให้เงินกู้ไม่อาจเป็นประโยชน์ต่อประเทศด้อยพัฒนาอย่างแท้จริง และยิ่งผลให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศกลายเป็นกลไกของระบบจักรวรรดินิยมสมัยใหม่

## ๕. ทางเลือกในการแก้ปัญหาความยากจน

ผู้เขียนได้เสนอความเห็นที่ ความยากจนมิใช่ปรากฏการณ์สัมบูรณ์ (Absolute Phenomenon) หากทว่าเป็นปรากฏการณ์สัมพัทธ์ ในการพิจารณากำหนดนโยบาย และมาตรการเพื่อแก้ปัญหาความยากจน จำเป็นจะต้องศึกษาถึง สาเหตุ ของความยากจนอย่างถ่องแท้ มิฉะนั้นการแก้ปัญหาจะเป็นเพียงการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุเท่านั้น ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาความยากจนมีสาเหตุทั้งที่เป็นปัจจัยภายในประเทศ และปัจจัยภายนอกประเทศ กล่าวโดยสรุป ความยากจนเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการเมือง และอำนาจทางเศรษฐกิจที่ไม่ทัดเทียมกัน ขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้ระบบทุนนิยม ได้มีส่วนเสริมสร้างปัญหาให้ร้ายแรงยิ่งขึ้น ดังนั้นในการพิจารณาทางเลือกในการแก้ปัญหาความยากจน ปัจจัยที่พึงพิจารณา มีดังต่อไปนี้

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

### ๕.๑ โครงสร้างและการกระจายอำนาจทางการเมือง

เงื่อนไขที่จำเป็นที่จะช่วยให้การแก้ปัญหาใด ๆ ภายในระบบเศรษฐกิจสำเร็จลุล่วงได้ก็คือ รัฐบาลและชนชั้นปกครอง จักต้องมีความตั้งใจจริง และเจตนาอันบริสุทธิ์ในการแก้ปัญหาพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ถ้าหากรัฐบาลและชนชั้นปกครองขาดความตั้งใจจริงและเจตนาบริสุทธิ์ ทั้งนี้อาจเป็นด้วยมรรควิธีในการแก้ปัญหาความยากจน มีผลกระทบกระเทือนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มชนที่มีอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางเศรษฐกิจ โครงสร้างทางการเมืองจักต้องมีกลไกที่จะบีบบังคับให้ชนชั้นผู้ปกครองหันมาแก้ปัญหาเศรษฐกิจพื้นฐานของมวลชน อย่างจริงจังหรือไม่จักต้องมีกลไกในการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เพื่อให้ได้มาซึ่ง รัฐบาลของมวลชน โดยมวลชน และเพื่อมวลชน อย่างแท้จริง โครงสร้างทางการเมืองที่มีรากฐานอยู่บนระบอบประชาธิปไตยชนานแท้เท่านั้นที่จักเอื้ออำนวยให้การกำหนดนโยบายแห่งชาติเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทวยราษฎร์ แต่ทั้งนี้

รัฐธรรมนูญอันเป็นแม่บทแห่งกติกาของสังคมจักต้องร่างโดยมวลชนหรือได้รับความเห็นชอบจากมวลชน รัฐธรรมนูญที่ร่างโดยชนชั้นผู้ปกครอง เจกเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งมีได้รับมติเห็นชอบจากมวลชน ย่อมยากที่จะเอื้อประโยชน์ต่อมวลชนได้ ในเมื่อกิเลสตัณหาของชนชั้นผู้ปกครองทำให้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเป็นสำคัญ แต่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเห็นแก่ประโยชน์ของมวลชน เพราะกลุ่มชนที่รัฐบาลประชาธิปไตยพึงเอาใจมีเฉพาะแต่กลุ่มชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายการใช้จ่ายไปในทางที่จะทำให้ได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลอีกในการเลือกตั้งต่อไป การใช้จ่ายของรัฐบาลจึงดำเนินไปจนกระทั่งคะแนนเสียงที่เพิ่มขึ้นหน่วยสุดท้าย (Marginal Vote Gain) เท่ากับหรือพอดีกับเสียงสนับสุนนหน่วยสุดท้ายที่ต้องเสียไป (Marginal Vote Loss) อันเป็นผลจากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น เพื่อนำมาใช้จ่ายตามนโยบายที่กำหนดไว้<sup>๑๐</sup> ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กลุ่มชนที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยพึงเอาใจมีใช้ มวลชน แต่เป็นเพียง กลุ่มชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เท่านั้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม หากกลุ่มชนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงประกอบด้วยคนยากไร้เป็นส่วนใหญ่ และหากรัฐบาลมิได้มุ่งแก้ปัญหาความยากจนเป็นปฐม ระบอบประชาธิปไตยก็ยังมีกลไกที่ช่วยให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยสันติ เพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐบาลเพื่อมวลชน แม้กระบวนการดังกล่าวนี้จะกินเวลาช้านานเพียงใดก็ตาม ข้อสรุปนี้จะถูกต้องก็ต่อเมื่อกลุ่มชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอันต่ำต้อยมิได้นอนหลับทับสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่เราจะหวังได้อย่างไรว่า กลุ่มชนที่ต้องหาเช้ากินค่ำจะมีเวลาพอที่จะหันมาสนใจการเมือง และจะมีเงินทองมากพอที่จะหันมาสนใจเกี่ยวกับการเมือง หากพิจารณาในแง่ดี ความบีบคั้นทางเศรษฐกิจอาจทำให้ประชาชนที่ยากจนหันมาสนใจการเมือง และใช้สิทธิทางการเมืองอย่างเต็มที่ หากพิจารณาในแง่ร้าย เราย่อมหวังไม่ได้ว่า ประชาชนที่ยากเข็ญจะมีเวลาและทรัพยากรมากพอที่จะหันมาสนใจการเมือง ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของชนชั้นนำ (Elites) ที่จะต้องปลุกประชาชนให้มีสำนึกทางการเมือง และให้รัฐซึ่งถึงประโยชน์อันพึงได้ที่เกิดจากการใช้สิทธิทางการเมืองแห่งตน

๑๐. เมธี ครองแก้ว “นักเศรษฐศาสตร์มองกระบวนการประชาธิปไตยอย่างไร” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ (พฤษภาคม ๒๕๑๗) หน้า ๒๐๓-๒๒๑

ถ้าหากการกระจายอำนาจทางการเมืองที่ไม่ตัดเทียมกันเป็นสาเหตุปฐมฐานของ ปัญหาความยากจน การกระจายอำนาจทางการเมืองอย่างตัดเทียมกันย่อมเป็นเงื่อนไขอัน จำเป็นในการแก้ปัญหาความยากจน แต่ไม่ว่าการปกครองจะเป็นรูปแบบใด หากได้มีกลไก ที่จะช่วยให้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองอย่างตัดเทียมกันโดยอัตโนมัติไม่ อำนาจทาง การเมืองย่อมมีการกระจายอย่างไม่เท่าเทียมกันในทันทีทันใดที่ปวงชนมอบอำนาจอธิปไตย ให้แก่ชนชั้นผู้ปกครอง เพื่อวางกติกาและข้อแปะแห่งสังคม แต่ชนชั้นผู้ปกครองเมื่อได้รับ มอบอำนาจอธิปไตยตามสัญญาประชาคมหาได้มีหน้าที่เพียงแต่การรักษาความสงบเรียบร้อย ของสังคมเท่านั้น หากทว่ายังมีหน้าที่ในการช่วยให้ปวงชนมีชีวิตอยู่รอดได้ด้วยสันติสุข โดยตัดเทียมกันอีกด้วย หากชนชั้นผู้ปกครองละเลยหน้าที่ดังกล่าวนี้ ปวงชนย่อมมีสิทธิ ตามธรรมชาติที่จะเลิกล้มสัญญาประชาคมและเพิกถอนอำนาจอธิปไตยกลับคืนมา ในสังคม ที่ชนชั้นผู้ปกครองไม่มุ่งแก้ปัญหาความยากจนของทวยราษฎร์ ความขัดแย้งระหว่างชนชั้น ย่อมทวีความรุนแรงขึ้น ไม่ว่าชนชั้นผู้ปกครองจะกำหนดเป้าหมายของสังคมไว้อย่างไร ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นย่อมเป็นอุปสรรคพื้นฐาน ซึ่งทำให้ไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่ กำหนดไว้ได้ ในสังคมที่ชนชั้นผู้ปกครองมุ่งแสพสุขจากความทุกข์ยากของปวงชน ในที่ สุดแล้วการชู้ตริระหว่างชนชั้นนั้นเองย่อมนำหายนภัยมาสู่ชนชั้นผู้ปกครองอย่างหลีกเลี่ยง มิได้

## ๕.๒ เป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

นับตั้งแต่ได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ไม่ว่ารัฐบาลจะได้แถลงไว้อย่างไร, เป้าหมายที่แท้จริงในการพัฒนาประเทศอยู่ที่การเพิ่ม รายได้ประชาชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แม้ว่าในแผนพัฒนาบางฉบับจะได้ระบุเป้า- หมายการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมไว้ด้วย แต่โดยข้อเท็จจริงหาได้ดำเนินการตามแผนไม่ ทั้งนี้เนื่องจากกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศที่เลือกใช้มุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม โดยให้ ภาระในการพัฒนาตกหนักแก่ภาคเกษตรกรรมเป็นสำคัญ เป้าหมายและกลยุทธ์ในการ พัฒนาประเทศจึงมีส่วนทำให้ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาร้ายแรงยิ่งขึ้น

ข้อที่เราพึงพิจารณาก็คือ เป้าหมายและกลยุทธในการพัฒนาประเทศ ควรจะเป็นอะไร คำตอบของปัญหาทั้งสองนี้ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับเป้าหมายของการพัฒนา ข้อที่เราทั้งหลายอาจยอมรับร่วมกันได้ก็คือ จุดมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศ ควรจะ อยู่ที่การทำให้มวลชนมี ชีวิตที่ดี ส่วน “ชีวิตที่ดี” คือชีวิตเช่นใดนั้น เป็นปัญหาที่จะต้องถกเถียงกันต่อไป ถ้าหากเราถือว่า ชีวิตที่ดีคือชีวิตที่มวลชนมีสันติสุขโดยทัตเทียมกัน ข้อที่เราพึงพิจารณาก็คือการเพิ่มรายได้ประชาชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้นั้น ไม่จำเป็นจะต้องทำให้สวัสดิภาพของสังคม (Social Welfare) มีค่าสูงสุดเสมอไป หากมีการผลิตรถยนต์เพิ่มขึ้นหนึ่งคัน มูลค่าของรถยนต์ที่ผลิตได้ย่อมนำไปรวมไว้ในรายได้ประชาชาติ ในกรณีนี้ แม้รายได้ประชาชาติจะเพิ่มขึ้น แต่สังคมไม่จำเป็นต้องมีสวัสดิภาพดีขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความเสียหายที่เกิดจากรถยนต์ และปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษอันเกิดจากกระบวนการผลิตของโรงงานมิได้ปรากฏอยู่ในสถิติรายได้ประชาชาติ การที่รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น จึงไม่จำเป็นที่จะทำให้มวลชนมีสวัสดิภาพดีขึ้นเสมอไป แต่ทำไมนักเศรษฐศาสตร์จึงกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาประเทศโดยอาศัยสถิติรายได้ประชาชาติ และอัตราการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นดัชนี เหตุผลมีอยู่แต่เพียงว่า นักเศรษฐศาสตร์พยายามประเมินสิ่งต่าง ๆ ออกเป็นตัวเลข สมมติฐานพื้นฐานข้อหนึ่งของวิชาเศรษฐศาสตร์ก็คือ มนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Economic Man) กล่าวคือ เป็นสัตว์ที่มีเหตุผลความมีเหตุผล (Rationality) ของมนุษย์อยู่ที่ว่ามนุษย์จักพยายามดำเนินการใด ๆ เพื่อให้มีความสุขหรืออรรถประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (Utility Maximization) แต่นักเศรษฐศาสตร์ก็มีความสามารถในการประเมินความสุขของมนุษย์เฉพาะแต่ความสุขอันเกิดแต่วัตถุ (Material Welfare) เท่านั้นนักเศรษฐศาสตร์ยังหาสามารถประเมินความสุขทางใจ (Mental Welfare) เป็นตัวเลขได้ไม่ ดังนั้น นักเศรษฐศาสตร์จึงประเมินความสุขของมนุษย์จากมาตรฐานการครองชีพ และมาตรฐานการครองชีพก็ทำให้อะไรอื่น แต่ก็คือระดับการบริโภคของมนุษย์นั่นเอง ด้วยเหตุฉะนั้นนักเศรษฐศาสตร์จึงถือว่าหากไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับเงินเวลา เมื่อมนุษย์มีการบริโภคมากขึ้น มนุษย์จะมีความสุขมากขึ้น การเพิ่มรายได้ประชาชาติให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ย่อมเอื้ออำนวยให้มนุษย์มีโอกาสได้บริโภคมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ดังนั้น การพัฒนาประเทศด้วยการเพิ่มรายได้ประชาชาติให้มากที่สุดเท่าที่

จะมากได้ ย่อมเอื้ออำนวยให้มนุษย์มีความสุขมากที่สุด ลำดับแห่งเหตุผลของนักเศรษฐศาสตร์ที่ยึดถือรายได้ประชาชาติเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศจึงเป็นเช่นนี้ แต่ข้อบกพร่องของลำดับเหตุผลดังกล่าวนี้อยู่ที่ว่า นักเศรษฐศาสตร์มิได้คำนึงถึงความสุขอันเกิดแต่ทางใจ ถ้าหากเราคำนึงถึงความสุขทางใจด้วย เราจะสรุปโดยปราศจากข้อกังขาได้อย่างไรว่า การเพิ่มการบริโภคและการผลิตให้มากที่สุด จักทำให้มนุษย์มีความสุขมากที่สุด และถึงแม้เราจะยอมรับข้อสรุปที่ว่า ความสุขผันแปรตามระดับการบริโภคของมนุษย์ก็ตาม แต่ปัญหาที่เราควรจะต้องต่อไปก็คือใครเป็นผู้ได้บริโภค การกระจายความสุข (การบริโภค) และการกระจายความมั่งคั่งมิใช่สิ่งที่เราต้องคำนึงถึงหรือ ถ้าหากเราต้องการให้มวลชนมีชีวิตที่ดีโดยทัดเทียมกัน เมื่อพิจารณาปัญหาพื้นฐานดังกล่าวนี้ เราย่อมเห็นได้ว่า มีความแตกต่างอย่างสำคัญเกี่ยวกับเป้าหมายของการพัฒนาประเทศระหว่างเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ของตะวันตกกับเศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธ<sup>๑๑</sup> ในขณะที่เศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ของตะวันตกนั้นถึง การอยู่ดีกินดี โดยแสวงหามรรควิถึที่จักทำให้มนุษย์ได้บริโภคมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธกลับเน้นถึงการอยู่พอดีกินพอดี โดยแสวงหามรรควิถึที่จักทำให้มนุษย์ได้รับความสุขมากที่สุด ด้วยการบริโภคน้อยที่สุด ความแตกต่างพื้นฐานดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่เราพึงพิจารณาอย่างยิ่ง ในสังคมพุทธศาสนิกชนดั่งสังคมไทยเราได้ประยุกต์พุทธปรัชญาในการพัฒนาประเทศเพียงใดดูเป็นสิ่งที่ไม่สู้สนใจกันมากนัก ถ้าหากเรายอมรับร่วมกันว่าชีวิตที่อยู่พอดีกินพอดีเป็นชีวิตที่อุดมด้วยสันติสุข เราจักต้องจำกัดความต้องการทางตัณหาให้อยู่ในขั้นต่ำขั้นหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจจักต้องเป็นระบบที่ไม่ใช้สิ่งจูงใจทางวัตถุเป็นเครื่องมือชักนำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และเราจักต้องเลิกยึดถือรายได้ประชาชาติเป็นดัชนีวัดระดับการพัฒนา

ไม่เพียงแต่จะต้องกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาเสียใหม่ โดยเน้นถึงความเป็นธรรมชาติของสังคมเป็นปฐมเท่านั้น หากว่ายังจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ในการพัฒนาอีกด้วย อย่าได้กล่าวอ้างต่อไปอีกเลยว่า การมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมหรือภาคตัวเมือง จะส่ง

๑๑. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (แปล) *เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธ* (มุนิโกมล กิมทอง ๒๕๑๗) ค้นฉบับภาษาอังกฤษ E.F. Schumacher, *Small Is Beautiful : Economics As If People Mattered* (New York : Harper and Row, 1973).

ตอกผลแห่งความเจริญไปสู่ภาคเกษตรกรรมหรือภาคชนบทได้ในภายหลัง เพราะจากประ-
 สบการณ์ที่เราได้รับอยู่นี้ไม่ปรากฏว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดผล
 เชื่อมโยง (Linkage Effects) ในการกระตุ้นให้ภาคเกษตรกรรมเจริญตาม ในเมื่อนโยบาย
 การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เลือกใช้ มุ่งผลิตสินค้าเพื่อสนองความต้องการในการบริโภคภายใน
 ประเทศ (Inward Looking Policy) ด้วยการผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (Import
 Substitution) เป็นสำคัญ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ อุตสาหกรรมที่รัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนเข้า
 ไปลงทุน ล้วนเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรกลในการผลิต
 มาก ๆ และใช้แรงงานแต่น้อย (Capital-Intensive Techniques) ประการหนึ่ง และเป็น
 อุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพาวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตจากต่างประเทศ อีกประการหนึ่ง ผล
 ก็คือ การจ้างงานเพิ่มขึ้นได้ไม่มากเท่าที่ควร และเมื่อผลเชื่อมโยงถอยหลัง (Backward
 Linkage Effects) ไม่เกิดขึ้น การพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยการมุ่งผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า
 แทนที่จะทำให้การสั่งซื้อสินค้าเข้าลดน้อยลง กลับกระตุ้นให้มีความต้องการสินค้าเข้าประ-
 เภทใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าเข้าประเภทวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิต<sup>๑๒</sup> กรณีดังกล่าว
 นี้เป็นจริงอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของสินค้าเข้าที่ไทยสั่งซื้อจากประเทศ
 ญี่ปุ่น ซึ่งเดิมเป็นสินค้าอุตสาหกรรมหัตถกรรมเป็นส่วนใหญ่ แต่ในปัจจุบันสินค้าเข้าที่
 สำคัญกลับเป็นวัตถุดิบ อุปกรณ์การผลิตและสินค้าประเภททุน<sup>๑๓</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การที่
 รัฐบาลให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมที่ใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรกลมาก ๆ และ
 แรงงานน้อย ๆ นั้น ยังผลให้การขยายตัวของอุตสาหกรรมจำกัดเฉพาะเขตนครหลวงเท่านั้น
 ทั้งนี้ไม่เพียงแต่การตั้งโรงงานใกล้กรุงเทพมหานครจะช่วยประหยัดต้นทุนในการผลิต เนื่องจาก
 ต้นทุนการขนส่งวัตถุดิบ อุปกรณ์การผลิตจากท่าเรือไปยังโรงงาน และต้นทุนการ
 ขนส่งสินค้าไปตลาด (ซึ่งส่วนสำคัญคือภาคตัวเมือง) จะไม่สูงเท่านั้น หากทว่าสิ่งอำนวยความสะดวก
 ทางด้านสาธารณูปโภคก็ยังมีโดยพร้อมมูล ทั้งการว่าจ้างแรงงานที่มีทักษะก็ยัง

๑๒. 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.

๑๓. Seiji Naya and Narongchai Akrasanee, *Thai-Japanese Economic Relations: Trade and
 Investment* (Bangkok : ECOCEN, 1974).



สะดวกกว่าการตั้งโรงงานนอกเขตนครหลวงอีกด้วย<sup>๑๔</sup> ดังนั้นกลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เลือกใช้จึงไม่ช่วยให้มีการกระจายความเจริญจากเขตนครหลวงไปสู่ภูมิภาคอื่น แม้ในระยะหลัง ๆ นี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจะพยายามกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาคอื่น ๆ แต่ดูเหมือนเกือบจะสายเกินการณ์เสียแล้ว

การพัฒนาประเทศเท่าที่ดำเนินมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นการพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขของคนกลุ่มน้อยเท่านั้น ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในภาคเกษตรกรรมเช่นนี้ การละเลยไม่พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควรย่อมเป็นอาชญากรรมอย่างร้ายแรง เพราะไม่ว่าจะพิจารณาจากโครงสร้างของทรัพยากร ประยุกต์วิทยาและความสามารถในการประกอบการของประชาชนภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม โดยไม่ก่อความทุกข์ยากแก่ชนส่วนใหญ่ ย่อมยากที่จะเป็นไปได้ ยิ่งไปกว่านั้น ความหลงผิดที่ว่าประเทศด้อยพัฒนาจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มิได้ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบเศรษฐกิจจากประเทศกสิกรรมไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรม ยังคงปรากฏอยู่ในหมู่ข้าราชการระดับบริหาร<sup>๑๕</sup> ซึ่งเป็นเรื่องน่าเศร้าอย่างยิ่ง เราจะกล่าวอย่างเต็มปากเต็มคำได้อย่างไรว่า เมื่อสังคมไทยแปรสภาพจากสังคมกสิกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมแล้ว มวลชนจะมีชีวิตที่ดี การที่เลือกกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สุขของคนกลุ่มน้อยนั้น จะให้เข้าใจเป็นอย่างอื่นมิได้ นอกเสียจากว่า ชนชั้นผู้ปกครองมีผลประโยชน์เกี่ยวพันกับผลประโยชน์ของชนชั้นนายทุน เรา ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานส่งเสริมการลงทุน ฯ ไม่ได้ผลประโยชน์ส่วนตัวจากการเลือกนโยบายส่งเสริมการลงทุนของเอกชนเท่าที่เป็นอยู่<sup>๑๖</sup>

หากต้องการให้มวลชนมีชีวิตที่ดี การพัฒนาภาคการเกษตรกรรมอย่างถึงขนาด ย่อมเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการนี้

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

๑๕. วิจิตรวงศ์ ณ บ่อมเพชร *เศรษฐกิจอุตสาหกรรม* (โรงพิมพ์บริษัทประชาชน จำกัด ๒๕๑๓) หน้า ๑๔๗-๘.

๑๖. Silcock, *op. cit.*

### ๕.๓ ใครเกิดมามีน้อย รัฐต้องหยิบยื่นให้มาก

หากต้องการให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มวลชนมีสันติสุขโดยทัดเทียมกัน การกำหนดนโยบายและการดำเนินมาตรการใดๆ ของรัฐบาล จักต้องยึดถือหลักการที่ว่า “ใครเกิดมามีน้อย รัฐต้องหยิบยื่นให้มาก”

ในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล นโยบายการใช้จ่ายควรจะมีมุ่งให้ประโยชน์แก่คนจนเป็นสำคัญ ไม่เฉพาะแต่เพียงการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ หากทั่วรวมตลอดถึงการใช้จ่ายเพื่อจัดสรรบริการสาธารณะต่าง ๆ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หากจะถามว่ารัฐบาลจัดสรรบริการสาธารณะเพื่อใคร คำตอบก็คงอยู่ที่ว่าบริการสาธารณะที่รัฐบาลจัดสรรขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การสาธารณสุข หรือการเคหสถาน ตลอดจนสาธารณูปโภคต่าง ๆ ล้วนมุ่งให้ประโยชน์แก่ประชาชนในภาคตัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและปานกลางเป็นสำคัญ และถ้าจะถามต่อไปว่า ใครเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาล คำตอบก็คงอยู่ที่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากการเก็บภาษีอากรตามผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการของรัฐ (The Benefit Principle of Taxation) มีอยู่น้อยมาก ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บได้ประมาณร้อยละ ๘๐-๘๕ เป็นภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) ซึ่งภาระตกหนักแก่ผู้มีรายได้น้อย ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาล จึงมิได้มีส่วนรับภาระรายจ่ายของรัฐบาลตามสมควร ดังนั้น หากต้องการให้มวลชนมีสันติสุขโดยทัดเทียมกัน รัฐบาลจักต้องมุ่งจัดสรรบริการสาธารณะเพื่อคนยากจน สำหรับผู้ที่มีฐานะในระดับพอประทังชีวิตบริการสาธารณะที่จัดสรรให้จักต้องเป็นชนิดให้เปล่า ในกรณีจำเป็นต้องเปลี่ยนสังคมไทยเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) และรัฐบาลจำเป็นต้องมีรายได้มากขึ้น ด้วยเหตุฉะนั้น ไม่เพียงแต่จะต้องให้ผู้มีฐานะปานกลางและผู้มีฐานะดี ซึ่งได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐบาลจัดสรร รับภาระรายจ่ายเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีอากรให้มีความก้าวหน้าของอัตราภาษี (Tax Progressivity) มากขึ้น การเก็บภาษีอากรจักต้องยึดถือเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐาน ทั้งโครงสร้างอัตราภาษีจักต้องมีความก้าวหน้าอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้มีการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้

ประชาชาติให้เป็นธรรม ภาษีอากรที่มีเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐานบางประเภทที่ยังไม่เคยจัดเก็บ จะต้องริเริ่มจัดเก็บ เช่นภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สินที่ได้มาโดยเสน่หา (Gifts Tax) ภาษีมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (Capital Gains Tax) ฯลฯ ภาษีที่กำลังจัดเก็บ หากภาระตกแก่ชนชั้นผู้ยากไร้อย่างไม่เป็นธรรม จะต้องเลิกเก็บ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฟรีเมีย่มข้าว

ในส่วนที่เกี่ยวกับรายจ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่เพียงแต่จะต้องทุ่มพัฒนาภาคเกษตรกรรมอย่างถึงขนาดเท่านั้น นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมควรจะมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมที่อาศัยพืชผลภายในประเทศเป็นวัตถุดิบเป็น สำคัญอีกด้วย ส่วนเทคนิคการผลิตที่เลือกใช้ควรจะทำให้ความสำคัญแก่เทคนิคที่อาศัยแรงงานมาก ๆ และเครื่องจักรน้อย ๆ (Labour-Intensive Techniques) เป็นปฐม เพราะเทคนิคการผลิตประเภทนี้เท่านั้นที่จะช่วยให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แม้จะช่วยให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นได้น้อยกว่าการใช้เทคนิคที่อาศัยเครื่องจักรมาก ๆ และแรงงานน้อย ๆ (Capital-Intensive Technique) ก็ตาม

นอกเหนือจากนโยบายการใช้จ่ายและการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล การทำลายสายใยแห่งการผูกขาดก็เป็น นโยบายอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการ อย่างจริงจัง กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลในอดีตส่งเสริมให้ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสาธารณะ กลับกลายเป็นศูนย์แห่งการผูกขาด ดังนั้น จึงจำเป็นที่จักต้องทบทวนนโยบายเรื่องนี้เสียใหม่ และไม่เพียงแต่จักต้องออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Anti-Trust Law) เท่านั้น หากว่าโครงสร้างของกฎหมายจะต้องให้หลักประกันมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำแก่ชนชั้นผู้ยากไร้อีกด้วย

#### ๕.๔ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ

การรวมตัวกันระหว่างประเทศในกลุ่มโลกที่สาม เป็นทางเลือกทางหนึ่งที่จะทำให้อำนาจต่อรองทั้งทางเศรษฐกิจและทางการเมืองระหว่างประเทศดีขึ้น ที่ประชุมสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติในระยะไม่กี่ปีมานี้ ได้แสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ แต่เป็นที่น่าเสียใจอย่างยิ่ง ที่ไทยไม่เพียงแต่ไม่สนใจและดูถูกประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น หากว่ายังพยายามตัดเยื่อใยกับประเทศในกลุ่มโลกที่สามอีกด้วย ตราบเท่าที่นโยบายต่างประ-

เทศของไทยยังคงแสดงความเป็นสมุนจักรวรรดินิยมอเมริกาอยู่เช่นนี้ ช่องทางในการขจัด การขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศย่อมมีน้อยลง ในส่วนที่เกี่ยวกับการค้า ระหว่างประเทศ การใช้นโยบาย "ปิดประเทศ" ย่อมเป็นไปได้ยากในสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากการเลียนแบบการบริโภคระหว่างประเทศได้ก่อผลมหาศาล ทางออกที่เป็นไปได้ก็คือ การจำกัดการสั่งซื้อสินค้าเข้าในส่วนที่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย ตามรูปแบบของการค้า ระหว่างประเทศในปัจจุบัน สินค้าออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าขั้นปฐม (Primary Products) ในขณะที่สินค้าเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าอุตสาหกรรม รูปแบบดังกล่าวนี้จึงเป็นเสมือนหนึ่งรูปแบบการค้าระหว่างประเทศเมืองแม่กับอาณานิคมทาง การเมือง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงทุนระหว่างประเทศ ข้อที่เราพึงพิจารณาอย่างยิ่งก็คือ การลงทุนของชาวต่างประเทศจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยเพียงใด ประโยชน์ที่มักจะ กล่าวอ้างกันเสมอก็คือ ประโยชน์ในการลดปัญหาการขาดแคลนเงินทุน แต่สำหรับประ- เทศไทยประโยชน์ในข้อนี้มีไม่สู้มากนัก เนื่องจากการขาดแคลนเงินทุนมิใช่ปัญหาสำคัญ ปัญหาสำคัญอยู่ที่การ ขาดแคลนความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายใน ประเทศ แม้ว่าการ ลงทุน ของชาวต่างประเทศจะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนเงินทุนภายใน ประเทศได้ แต่ในระยะยาวเราจำเป็นต้องคำนึงถึงผลเสียอันเกิดจากทุนรั่วไหลออกนอก ประเทศในรูปของกำไรและเงินปันผลส่งออก ตามสถิติระหว่างปี ๒๕๑๑-๒๕๑๖ เราต้อง เสียเงินตราต่างประเทศในรูปนี้เฉลี่ยปีละ ๕๓๖.๙ ล้านบาท<sup>๑๗</sup> ประโยชน์อีกประเภทหนึ่ง ที่ได้จากการลงทุนของชาวต่างประเทศก็คือ ประโยชน์อันได้จากประยุกต์วิทยาสมัยใหม่ แต่ทั้งนี้ประยุกต์วิทยาที่ได้จากการลงทุน ของชาวต่างประเทศจักต้องเหมาะสมกับโครงสร้าง ทางเศรษฐกิจของไทยด้วย จึงจะเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง

การลงทุนของชาวต่างประเทศไม่เพียงแต่เป็นมรรควิธีในการขูดรีดส่วนเกินทาง เศรษฐกิจระหว่างประเทศเท่านั้น หากทว่ายังเป็นมรรควิธีในการแผ่ขยายระบบจักรวรรดิ

๑๗. "กำไรและเงินปันผลส่งออกของบริษัทต่างประเทศในไทย" รายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคาร แห่งประเทศไทย (พฤศจิกายน ๒๕๑๗) หน้า ๔๒-๔๕.

นิยมสมัยใหม่อีกด้วย กรณีวิสาหกิจต่างด้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทนานาชาติ (Multi-national Firm) เข้าแทรกแซงการเมืองภายในประเทศต่าง ๆ มีปรากฏเป็นตัวอย่างทุก ๆ ทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง การหวังประโยชน์จากการลงทุนของชาวต่างชาติโดยที่สังคมไม่ต้องสูญเสียประโยชน์นั้น ดูจะเป็นความหวังอันสูงสุด ซึ่งตามกระแสธารแห่งประวัติศาสตร์ยังไม่เคยปรากฏว่าสมหวัง ดังนั้น จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนของชาวต่างประเทศเสียใหม่ มิใช่ปล่อยให้ชาวต่างชาติเข้ามาครอบงำผลประโยชน์ภายในประเทศได้อย่างค่อนข้างเสรี ดังที่เป็นมาตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ข้อเสนอของบทความนี้ก็คือนโยบายเกี่ยวกับการลงทุนของชาวต่างชาติควรจะเป็นไปในรูปของ Turn-Key Plant Arrangement กล่าวคือ หากต้องการให้ชาวต่างด้าวเข้ามาลงทุนในวิสาหกิจประเภทใด ควรจะให้เข้ามาช่วยสร้างโรงงาน พร้อมทั้งนำเงินทุนและประยุกต์วิทยาสมัยใหม่เข้ามาด้วย เมื่อสร้างโรงงานเสร็จแล้วให้ส่งมอบโรงงานให้แก่รัฐบาล รัฐบาลจะชำระเงินทุนคืนในรูปของผลผลิตที่จะผลิตได้ในอนาคตตามสัดส่วนและระยะเวลาที่แล้วแต่จะตกลงกัน ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนกำลังคนและความสามารถในการประกอบการภายในประเทศ อาจอนุญาตให้ชาวต่างชาติบริหารวิสาหกิจนั้นเป็นระยะเวลาขั้นสูงขั้นหนึ่ง โดยวิธีนี้เท่านั้นที่ประเทศด้อยพัฒนาอย่างประเทศไทยจะได้รับประโยชน์จากการลงทุนของชาวต่างชาติอย่างค่อนข้างเต็มที่ และโดยวิธีนี้เท่านั้นที่จะช่วยจำกัดการขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้.

# ประสิทธิภาพการผลิต กับการถือครองที่ดิน

นิพนธ์ พัวพงศกร

## ๑. ความเบื้องต้น

เนื่องจากที่ดินต้องถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของชาวไร่ชาวนา แต่โดยเหตุที่ชาวไร่ชาวนาส່วนใหญ่มีฐานะต่ำมาก มีจำนวนมากที่ต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำกิน เป็นผู้มีส่วนเกือบเลวที่สุดในประเทศ จึงมีการเรียกร้องให้รัฐยื่นมือเข้าช่วยเหลือ รวมถึงการเสนอให้มีการปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสำคัญ ๒ ข้อ คือ (ก) การปฏิรูปที่ดินจะช่วยให้ประสิทธิภาพของการผลิตสูงขึ้นเป็นผลให้ผลผลิตทั้งประเทศเพิ่มขึ้น เนื่องจากเงื่อนไขต่าง ๆ ในการเช่า เช่น ค่าเช่า อายุสัญญาเช่า ฯลฯ ทำให้ผู้เช่าหมดกำลังใจไม่สนใจที่จะลงทุนเพิ่ม ละเลยการปรับปรุงที่นา เพราะเชื่อว่าผลผลิตที่จะได้เพิ่มจากการลงทุนจะตกอยู่กับเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ และ (ข) การปฏิรูปที่ดินจะทำให้ชาวไร่ชาวนาที่ยากจนมีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในด้านการกระจายทรัพย์สิน (หรือรายได้) ขึ้นในสังคม เนื่องจากเวลานี้ชาวไร่ชาวนาจำนวนมากไร้ที่ทำกินเพราะที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือของนายทุนที่ดิน (ไม่ก็ราย) ซึ่งได้ที่ดินมาโดยวิธีที่ไม่ชอบนัก<sup>๑</sup>

บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะศึกษาว่าเหตุผลข้อแรกของผู้สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินมีน้ำหนักมากเพียงไร ประการที่สองเพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะการถือครองที่ดินในประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐต้องทราบก่อนที่จะสามารถวางนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะการปฏิรูปที่ดิน

---

๑. บทความนี้จะไม่พูดถึงความเป็นธรรมในด้านการกระจายทรัพย์สิน เพราะการวิเคราะห์จะยุ่งยากหากไม่ทราบนโยบายด้านการเมืองของรัฐบาล เช่น รัฐต้องการให้มีการปฏิรูปที่ดินขึ้นใดเป็นต้น

## ๒. ความหมายของการถือครองที่ดิน (land tenure)

การถือครองที่ดินนับเป็นสถาบันทางสังคมอีกรูปหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์ที่บุคคลทั่วไปจะเข้าทำประโยชน์จากที่ดินที่มีอยู่<sup>๒</sup> กรรมสิทธิ์เหล่านี้มีทั้งกรรมสิทธิ์ทางกฎหมาย (ซึ่งแสดงโดยหนังสือสำคัญต่าง ๆ เช่น โฉนดที่ดิน) กรรมสิทธิ์ที่เกิดจากสัญญาเช่าซื้อ หรือกรรมสิทธิ์ที่เกิดจากขนบธรรมเนียมประเพณี<sup>๓</sup> ฉะนั้นกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินอาจแบ่งได้หลายลักษณะ คือ

- ก. เจ้าของที่ดินเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินเสียเอง (full-owner)
- ข. กสิกรบางคนอาจจะมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ จึงต้องเช่าที่ดิน จากผู้อื่นเพิ่ม (part-owners)
- ค. กสิกรผู้เช่าทั้งหมด (tenants) กสิกรเหล่านี้มีแต่เพียงกรรมสิทธิ์ (ตามสัญญาหรือธรรมเนียม) ที่จะใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยมีเงื่อนไขต่าง ๆ

ภาวะการถือครองที่ดินในขณะนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก เพราะประชาชนเริ่มตื่นตัวเรื่องความเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างคนจนกับคนรวย ฉะนั้นจึงมีคนเสนอให้ทำปฏิรูปที่ดินกันมากเวลานี้ อันที่จริงถ้าเราจะนิยามการปฏิรูปที่ดินให้แคบตามความเข้าใจของคนทั่วไป ก็จะมีหมายถึง การกระจายหรือการครองที่ดินใหม่เพื่อประโยชน์ของกสิกร โดยการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเจ้าของเดิม วิธีโอนอาจทำได้ด้วยการบังคับซื้อหรือริบก็ได้ ถ้าเราจะเคร่งครัดต่อนิยามนี้ เราจะพบว่านโยบายเรื่องที่ดินเพื่อการเกษตรไม่ใช่เป็นเรื่องการปฏิรูปอย่างเดียว แต่จะเป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

ก. การปรับปรุงระบบการถือครองที่ดิน เช่น การแก้ไขกฎหมายที่ดินให้ง่ายต่อการเข้าใจและรัดกุมขึ้น การออกกฎหมายควบคุมค่าเช่าและวิธีการเช่า การจัดทำหนังสือกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่กสิกรทั้งประเทศ การสำรวจและการรังวัดที่ดินในความครอบครองของราษฎร รวมทั้งระบุประเภทของพืชผลที่เพาะปลูกในแต่ละท้องถิ่น ฯลฯ

๒. กรรมสิทธิ์ในที่ดินมี ๒ ประเภท คือกรรมสิทธิ์ในการถือครองกับกรรมสิทธิ์ในการเข้าทำประโยชน์จากที่ดิน ผู้มีกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของจึงสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ให้แก่ผู้อื่นได้ในรูปของสัญญาเช่าหรืออื่น ๆ

๓. ขนบธรรมเนียมประเพณีนี้มีส่วนสำคัญต่อภาวะการถือครองที่ดินในปัจจุบันมาก คุบความของผู้เขียนเรื่อง “การถือครองที่ดินในประเทศไทย” ในหนังสือ เศรษฐกิจการเกษตรไทย (สำนักพิมพ์เศรษกิจไทย ๒๕๑๗) ซึ่งรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เป็นบรรณาธิการ

ข. การจัดรูปที่ดิน (land consolidation) เป็นการรวบรวมที่ดินของกสิกรหลายๆ คนซึ่งมีอาณาเขตที่ดินคดเคี้ยวไปมา ให้เป็นผืนเดียวกัน แล้วจัดแบ่งที่ดินให้ใหม่ในขนาดเท่าเดิมโดยรูปที่ดินจะเปลี่ยนไป เพราะจะมีการตัดคลองชลประทานที่ประหยัดเข้าไปในที่ดินผืนนั้น ทุกคนจะร่วมกันออกค่าใช้จ่ายและได้รับประโยชน์มากขึ้นร่วมกัน ส่วนการตัดสินใจดำเนินการผลิต ก็ยังคงขึ้นอยู่กับกสิกรแต่ละคนหรืออาจจะเปลี่ยนเป็นรูปการบริหารแบบสหกรณ์ก็ได้

ค. การปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการสุดท้าย<sup>๔</sup> ที่จะดำเนินการเมื่อนโยบาย ๒ นโยบายแรกไม่ช่วยให้การผลิตและการกระจายรายได้ดีขึ้น จนเกิดความขัดแย้งทางการเมืองและสังคมในระหว่างชนชั้นขึ้น

### ๓. การเข้าที่ดินมีผลต่อประสิทธิภาพในการผลิตอย่างไร

สามัญสำนึกบอกกับเราว่า ถ้ากสิกรเป็นเจ้าของที่ดินที่ตนทำกินอยู่ กสิกรก็ย่อมตั้งใจที่จะทำให้ได้ดีที่สุด เพราะผลผลิตทั้งหมดที่เกิดจากหยาดเหงื่อและน้ำเงินย่อมตกแก่เจ้าของทั้งหมด (ถ้าเจ้าของที่ดินไม่มีหนี้สินใด ๆ<sup>๕</sup>) นั่นคือกสิกรย่อมใช้ปัจจัยต่าง ๆ เช่น ปุ๋ยและแรงงาน จนกระทั่งเงินที่เขาได้รับจากการขายผลผลิตส่วนเพิ่มที่เกิดจากการใช้ปัจจัยแต่ละอย่าง (Value of marginal product of each input) เท่ากับราคาปัจจัยนั้น ๆ การใช้ปัจจัยแบบนี้จะเป็นแบบที่เหมาะสมที่สุด (คือต้นทุนการผลิตต่ำสุด)

ปัญหาต่อไปก็คือ ถ้ากสิกรคนหนึ่งมีความสามารถมาก กล่าวคือ ตนมีแรงงานและทุนอยู่มากแต่มีที่ดินเป็นของตนเองน้อย ถ้าจะให้เขาใช้แรงงานและทุนที่มีอยู่ทั้งหมดบนที่ดินผืนนั้นก็จะกลายเป็นการผลิตที่สิ้นเปลืองเกินไป เพราะว่าเราสามารถที่จะผลิตให้ได้

๔. ที่ว่าการปฏิรูปที่ดินควรเป็นมาตรการขั้นสุดท้าย ก็เพราะถึงการปฏิรูปที่ดินจะมีผลดี (อย่างแน่นอน) ในเรื่องการกระจายรายได้ แต่ผลเสียอาจจะมากกว่าผลดี กล่าวคือ ในบางประเทศเช่นชิลี เม็กซิโก อินเดีย ฟิลิปปินส์ ผลผลิตทางการเกษตรกลับลดลง นอกจากนั้นยังเกิดปัญหาความขัดแย้งและการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง เช่นกรณีชิลี อย่างไรก็ตาม มีหลายประเทศที่ประสบผลสำเร็จเช่นกัน เช่น ไต้หวัน และญี่ปุ่น

๕. ถ้ากสิกรเจ้าของที่ดินมีหนี้สิน เขาอาจจะคำนึงถึงการผลิตให้ได้มากที่สุดในระยะสั้น เพื่อนำเงินไปชำระหนี้ แต่เป้าหมายระยะสั้นนี้อาจจะให้ผลผลิตรวมน้อยกว่าการวางแผนผลิตให้ได้ผลสูงสุดในระยะยาว เมื่อคนไม่มีข้อจำกัดในด้านหนี้สิน



จำนวนพืชผลเท่ากันโดยใช้ปัจจัยแปรผันจำนวนน้อยกว่าที่มีอยู่ก็เพียงพอแล้ว (เรียกว่าผลผลิตส่วนเพิ่มของการจ้างคนงานและใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นมีค่าติดลบ) ฉะนั้น ถ้ากสิกรผู้หนึ่งมีโอกาสจะเช่าที่ดินของคนอื่นมาใช้ เขาก็สามารถทำงานได้มากขึ้น ผลผลิตย่อมเพิ่มขึ้น วิธีเช่นนี้ถูกต้องตามหลักเศรษฐศาสตร์ (เสรีนิยม) ที่ว่าทรัพยากรใดถ้าไม่สามารถเคลื่อนย้ายหรือเปลี่ยนมือผู้ใช้ได้ก็จะเหมือนแก้วอยู่ในมือลิง เช่น ตายาย ๒ คนแก่เฒ่าจนไม่อาจทำประโยชน์กับที่ดินซึ่งตนอดูส่าห์สะสมมาด้วยหยาดเหงื่อ ถ้าไม่อาจนำที่ดินนั้นไปให้ผู้อื่นเช่าทำกิน แก้วก็อาจจะต้องอดตาย ฉะนั้นการเช่าที่ดินจึงคล้าย ๆ กับการค้าขายแบบหนึ่งซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทั้งผู้เช่า (ที่จะได้ใช้ทรัพยากรของตนอย่างเต็มที่) และผู้ให้เช่า กสิกรประเภทนี้เราเรียกว่าผู้เช่าบางส่วน และมีข้อสังเกตว่าขนาดการถือครองของกสิกรกลุ่มนี้โดยเฉลี่ยแล้วใหญ่กว่ากสิกรอื่น ๆ<sup>๖</sup> ดังตัวเลขในตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑  
เนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยในภาคกลางแยกตามประเภท  
การถือครอง พ.ศ. ๒๕๑๐-๑๑

ประเภทผู้ถือครอง	ไร่ต่อครอบครัว
เจ้าของที่ดิน	๒๗.๕๖
ผู้เช่าบางส่วน	๔๒.๑๖
ผู้เช่าทั้งหมด	๒๕.๕๔

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน ภาวะการถือครองที่ดินของชาวนา ๒๖ จังหวัด ในภาคกลาง พ.ศ. ๒๕๑๐-๑๑ ตารางที่ ๑

ฉะนั้นประสิทธิภาพการผลิตของผู้เช่าบางส่วนอาจจะไม่แตกต่างไปจากกสิกรเจ้าของที่ดิน เพราะมีการสันนิษฐานกันว่ากสิกรผู้เช่าบางส่วนนี้คงจะมีทุนรอนมากกว่ากสิกรอื่น ๆ หรือพูดง่าย ๆ กสิกรพวกนี้เป็นกสิกรนายทุนนั่นเอง (capitalist farmers)<sup>๗</sup>

๖. อันที่จริงการวิเคราะห์ภาวะการถือครองที่ดินควรใช้ตัวเลขระดับจังหวัดหรือระดับท้องถิ่นมากกว่าตัวเลขเฉลี่ยทั้งหมด เพราะว่าสภาพการถือครองในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกันมาก ทำให้ค่าเฉลี่ยทั้งภาคมีความหมายน้อยมาก

๗. อัมมาร์ สยามวาลา “ข้าว” วารสารธรรมศาสตร์ (พฤษภาคม ๒๕๑๗) เล่มที่ ๓ หน้า ๔๒ นายอัมมาร์ ยังได้ตั้งข้อสังเกตอีกว่า เวลานี้ยังไม่มีการศึกษาว่ากสิกรผู้เช่าทั้งหมด กสิกรผู้เช่าบางส่วน และกสิกรเจ้าของที่ดิน มีปัญหาแตกต่างกันอย่างไรบ้าง

แต่ยังมีอีกกรีกกลุ่มหนึ่ง คือกรีกที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง (เพราะว่าบางคนเกิดมาก็ไม่เคยมีที่ดินของตน เนื่องจากอัตราการเพิ่มของคนมากกว่าอัตราขยายเนื้อที่เพาะปลูก<sup>๔</sup> หรือบางคนอาจเคยมีที่มาก่อนแต่สูญเสียไปเพราะมีหนี้สินบ้าง ถูกโกงบ้าง ไร่่นาล่มบ้าง พ่อแม่มีลูกหลายคนเลยต้องแบ่งกันบ้าง ฯลฯ) ภายใต้ระบอบเศรษฐกิจในเวลานี้เขามีทางเลือกอยู่สองสามทาง คือ (ก) เข้าที่ดินมาทำกินเอง (ข) อพยพเข้าเมืองเพื่อตายเอาดาบหน้า (ค) รับจ้างเป็นแรงงานในไร่่นา (ง) อุดตาย ปัญหาคือมีกรีกจำนวนมากที่เลือกวิธีแรก และนับวันกรีกพวกนี้ดูจะมีมากขึ้นทุกทีโดยเฉพาะในภาคกลาง (ดูเรื่องภาวะถือครองที่ดินในบทความนี้)

ก่อนที่จะพูดถึงประสิทธิภาพในการผลิตจำต้องอธิบายรูปแบบการเช่าในประเทศไทยว่ามีประเภทใดบ้างก่อน<sup>๕</sup>

๑. การเช่าแบบเสียค่าเช่าเป็นเงินสดจำนวนตายตัวต่อไร่ การเช่าแบบนี้ นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า จะทำให้ผู้เช่ามีแรงจูงใจทำไร่ทำนาอย่างเต็มที่เหมือนที่ดินของตน เพราะผู้เช่าสามารถเก็บเกี่ยวผลได้ทั้งหมดเอง ยกเว้นส่วนที่ต้องจ่ายเป็นค่าเช่า การเช่าแบบนี้ผู้เช่ามีอิสระในการประกอบการเต็มที่ แต่ผู้เช่าจะเป็นผู้รับภาระ (และผลประโยชน์) จากการเสี่ยงทั้งหมด เพราะถ้าปีใดผลผลิตได้น้อยก็แย่ หรือถ้าราคาต่ำผิดปกติก็แย่อีกเหมือนกัน ผู้เช่าไม่อาจควบคุมราคาพืชผลได้เช่นเดียวกับกรีกทั่วไป ฉะนั้นเขาจะพยายามผลิตให้ได้มากที่สุด

๒. การเช่าแบบเสียค่าเช่าเป็นพืชผลจำนวนตายตัวต่อไร่ วิธีนี้กรีกสามารถลดภาระความเสี่ยงที่ราคาพืชผลอาจจะต่ำไปให้แก่เจ้าของที่ดินได้ การเช่าแบบนี้มีผลต่อความตั้งใจทำงานของผู้เช่าเช่นเดียวกับวิธีแรก

เหตุผลที่ทำให้ให้นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าการเช่าทั้งสองแบบนี้จะทำให้ผลผลิตสูงเท่ากับเมื่อเจ้าของที่ดิน ประกอบเอง ก็เพราะว่าผู้เช่าจะใช้ปัจจัยการผลิตของตน (ซึ่ง

๔. อัตราการเพิ่มของประชากรในชนบทอยู่ในราว ๒.๕-๓% ส่วนเนื้อที่เพาะปลูกสูงขึ้นเพียง ๑.๘๕% ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ถึง ๒๕๑๖ กุ อัมมาร์ สยามวลา "ข้าว" เอกสารที่อ้างแล้ว, หน้า ๑๑

๕. สำหรับสาเหตุที่มีแบบการเช่าที่ดินรูปต่าง ๆ ขอให้ดูบทความของผู้เขียนเรื่อง "การถือครองที่ดินในประเทศไทย" ในหนังสือ เศรษฐกิจการเกษตรไทย

ไม่ใช่ที่ดิน) จนกระทั่งมูลค่าส่วนเพิ่มที่ได้จากการใช้ปัจจัยหน่วยสุดท้าย (value of marginal product) เท่ากับราคาของปัจจัยนั้น ๆ เพราะถ้าเขาไม่ทำเช่นนั้นเขาก็จะขาดทุนหรือไม่ได้กำไรสูงสุด

๓. การเช่าแบบแบ่งพืชผลเป็นค่าเช่าเช่น ๑ ใน ๓ หรือ ๑ ใน ๒ วิธีนี้เกษตรกรจะสามารถผลักภาระการเสี่ยงบางส่วนทางด้านราคาและผลผลิตไปยังเจ้าของที่ดินได้<sup>๑๐</sup> จึงทำให้อัตราค่าเช่าสูงกว่าอัตราค่าเช่าที่ดินแบบที่ ๑ และ ๒

สำหรับประสิทธิภาพในด้านการผลิตของผู้เช่าแบบที่ ๓ นี้เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมากในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ เดิมทีเดวิดนักเศรษฐศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นนายอาดัม สมิท นายมาร์แชล นายเอิร์ล เฮดดี ล้วนแต่ปักใจเชื่อว่า การเช่าแบบนี้ทำให้ผู้เช่าที่ดินหมดกำลังใจที่จะทำงานมาก ๆ และไม่ปรับปรุงที่ดิน เพราะผลผลิตส่วนหนึ่งที่จะได้รับเพิ่มจากการขยันและลงทุนเพิ่ม จะตกเป็นของเจ้าของที่ดิน

นอกจากนี้ ผู้สนับสนุนการปฏิรูปที่ดินยังเชื่อว่าอายุของสัญญาเช่า (ไม่ว่าจะเป็นแบบที่ ๑, ๒ หรือ ๓) จะทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำลงเพราะในประเทศด้อยพัฒนานั้น สัญญาเช่าส่วนใหญ่ เป็นการให้เช่าเพียงปีเดียว ผลก็คือ (ก) ผู้เช่าขาดความมั่นใจ และแรงจูงใจในการผลิต เพราะปีหน้าอาจไม่ได้เช่าต่อ แต่ถ้าเราคิดให้ดีกว่าให้เช่าเพียงปีเดียวก็คือวิธีที่จะบังคับให้ผู้เช่าทำงานมาก ๆ เพื่อเพิ่มผลผลิต เพราะถ้าผู้เช่าขี้เกียจ ผลผลิตได้ต่ำกว่าเพื่อนบ้าน ปีต่อไปเจ้าของที่ดินคงไม่ให้เช่าต่อ เมื่อเป็นเช่นนี้อายุสัญญาเช่าเพียงปีเดียวอาจมีส่วนดีที่ช่วยกระตุ้นให้ผู้เช่าขยัน (ข) สัญญาเช่า ๑ ปี จะทำให้ผู้เช่าไม่กล้าลงทุนปรับปรุงที่ดิน ฯลฯ แต่ข้ออ้างนี้จะมีเหตุผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับหลักฐานว่าผลผลิตต่อไร่ ประสิทธิภาพของแรงงานผู้เช่า ปริมาณการใช้ปุ๋ยของผู้เช่า ว่าแตกต่างจากกรณีเกษตรกรที่มีที่ดินเองหรือไม่ (ดูหลักฐานข้างล่าง)

ข้อโจมตีระบบการเช่าอีกข้อ คือ การเช่าในประเทศไทยมักไม่ได้ทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ผู้เช่าขาดแรงจูงใจที่จะลงทุนและขยันทำงาน แต่ข้อนี้อาจยังได้ว่า

๑๐. เกษตรกรอาจไม่ต้องเสี่ยงเลยก็ได้ถ้าตนกังวลใจเป็นเกษตรกรรับจ้าง โดยรับค่าจ้างกายตัวเป็นชั่วโมงหรือรายวัน วิธีนี้เจ้าของที่ดินผู้ประกอบการก็จะรับความเสี่ยงไว้ทั้งหมด ซึ่งแปลว่าเจ้าของที่ดินคงจะได้ส่วนแบ่งสูงสุดเพราะว่าเสี่ยงมากที่สุด

ถึงการเช่าจะไม่มีแผ่นกระดาษสัญญา แต่ในการปฏิบัติผู้เช่าในปีต่อ ๆ ไปก็มักเป็นผู้เช่าคนเดิม (ถ้าไม่ซื้อเกี่ยวหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง) จนผู้เช่าทุกคนรู้ว่าตนจะต้องได้เช่าที่ดินต่ออีกอย่างค่อนข้างแน่นอน และผู้เขียนเชื่อว่าเปอร์เซ็นต์ และจำนวนผู้เช่าที่ถูกไล่ที่คงจะมีน้อยมาก (แต่น่าเสียดายที่เราไม่มีตัวเลขนี้)

เมื่อเร็ว ๆ นี้เริ่มมีนักเศรษฐศาสตร์หลายคนที่ไม่เชื่อว่าการเช่าแบบที่ (๓) จะทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำกว่ากรณีสิทธิกรเป็นเจ้าของที่ดินเอง ผู้นำแนวคิดนี้ มีอาทิเช่น นายเจิง นายราว นายบาธานและนายศรีนิวาसान<sup>๑๑</sup> เป็นต้น นักเศรษฐศาสตร์เหล่านี้พยายามสร้างทฤษฎีขึ้นมาอธิบายว่าการเช่ายังคงทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างดีที่สุด (ตราบไคท์กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในด้านทรัพย์สินเป็นที่ยอมรับกันในสังคม) เหตุผลของนักเศรษฐศาสตร์เหล่านี้ก็คือ ภายใต้เงื่อนไขการเช่าแบบแบ่งผลผลิตนั้น ทั้งผู้เช่าและเจ้าของที่ดินต่างเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต กล่าวคือผู้เช่ามีแรงงานและทุน เจ้าของที่ดินมีที่ดินทั้งคู่ก็จะหันมาตกลงนำทรัพยากรของทั้ง ๒ ฝ่าย มาใช้ร่วมกัน โดยต่างฝ่ายต่างก็พยายามแสวงหาผลประโยชน์สูงสุด เจ้าของที่ดินก็พยายามเรียกค่าเช่าให้สูงสุดเท่าที่จะสูงได้ (ค่าเช่าจะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับความอุดมของดิน และขึ้นอยู่กับว่าที่ดินนั้นมีที่ไ้ใช้ที่อื่นมากเพียงไร กับขึ้นอยู่กับราคาที่ดินด้วย) วิธีการที่ดินบรรลุจุดประสงค์ก็โดยการแบ่งขนาดที่ดินที่ให้เช่าให้เล็กลงจนถึงระดับที่จะทำให้ค่าเช่ารวมจากที่ทุกแปลงสูงสุด (จะเห็นว่าเช่าซึ่งเอามาปลูกข้าวจึงมีขนาดต่างจากที่เช่าที่จะเอาไปปลูกถั่ว) ส่วนผู้เช่าเองก็ต้องการรายได้สูงสุดจากการประกอบการ ถ้าเขาเห็นว่าค่าเช่าที่ต้องเสียสูงไป เขาก็มีสิทธิที่จะไม่เช่า (ยกเว้นกรณีที่เขาไม่มีทางที่จะไปเช่าที่ดินอื่น ๆ หรือหันไปประกอบอาชีพอื่น) หรือถ้าที่ที่เช่ามามีขนาดเล็กลงไปเมื่อเทียบกับความสามารถของเขา เขาก็สามารถไปหาเช่ามาเพิ่มจากเจ้าของที่ดินรายอื่น ๆ ได้

ปัญหามีอยู่ว่า ผู้เช่าจะละเลยงานปรับปรุงที่นาหรือขยันน้อยลงหรือไม่ คำตอบคือถ้าผู้เช่าซื้อเกี่ยวผลผลิตก็คงต่ำกว่าเพื่อนบ้าน ปีต่อไปเจ้าของที่ก็จะบอกเลิกการให้เช่าดังที่อ้างแล้ว

๑๑. S.N.S. Cheung, *The Theory of Share Tenancy*. (Chicago: The University of Chicago Press); C.H.H. Rao, "Uncertainty, Entrepreneurship and Share Cropping in India" *Journal of Political Economy*, (1971); Bardhan and Srinivasan, "Crop-Sharing Agriculture Analysis" *American Economic Review*, 61, (1971).

มีผู้แย้งว่าถ้าเจ้าของที่ดินช่วยออกค่าใช้จ่ายบางส่วนในการดำเนินการผลิตแก่ผู้เช่า ผู้เช่าก็จะขยันขึ้น แต่ผู้แย้งลืมนึกไปว่าถ้าเจ้าของที่ดินจะช่วยค่าใช้จ่าย เขาก็ย่อมเรียกค่าเช่าเพิ่มเพื่อให้คุ้มกับรายจ่าย เพราะเจ้าของที่ย่อมต้องการกำไรสูงสุด

ปัญหาสุดท้ายก็คือการเช่าแต่ละแบบไม่ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่างกันกับแบบที่เจ้าของทำกินเอง ทำไมจึงมีการเช่าหลายแบบเกิดขึ้นในโลก คำตอบคือค่าใช้จ่ายในการทำสัญญาเช่าแต่ละประเภทไม่เท่ากัน การเสี่ยงของสัญญาแต่ละแบบก็ไม่เท่ากัน นอกจากนี้ขนาดการประกอบการก็อาจมีส่วนทำให้เกิดการเช่าหลาย ๆ แบบด้วย

การที่จะตอบว่าทฤษฎีของนายสมิธ นายเฮดตี หรือของนายเจิง อันใดเป็นทฤษฎีที่ถูกต้อง เป็นเรื่องยาก แม้ว่าเราจะมิตัวเลขทดสอบทฤษฎีก็ตาม โดยเฉพาะในกรณีของประเทศไทย สถิติเกี่ยวกับการถือครองที่ดินหายากมาก และที่หาได้ก็ไม่พอที่จะนำมาทดสอบกับทฤษฎีได้ เพราะนักวิจัยที่เก็บตัวเลขมาจัดทำข้อสมมุติฐานในใจว่า การเช่าทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตเลวลง ฉะนั้นตัวเลขที่ได้อาจไม่น่าไว้วางใจนัก อย่างไรก็ตาม เราจะลองพยายามทดสอบทฤษฎีด้วยตัวเลขที่มีอยู่

๑. ถ้าการเช่าที่ดินทำให้ประสิทธิภาพแย่งลงจริง ๆ ผลผลิตต่อไร่ของผู้เช่าควรจะต่ำกว่าผลผลิตต่อไร่ของกสิกรเจ้าของที่ดิน แต่ตัวเลขผลผลิตต่อไร่จากเนื้อที่เก็บเกี่ยวของกรมพัฒนาที่ดิน (พ.ศ. ๒๕๐๘) พบว่าใน ๑๑ จังหวัดภาคกลางผลผลิตต่อไร่ของเจ้าของที่ดินเท่ากับ ๓๑.๓๓ ถึง ของผู้เช่าบางส่วนเท่ากับ ๓๐.๕๙ ถึง และผู้เช่าทั้งหมดได้ ๓๐.๓๐ ถึง ๑๒ แสดงว่าตัวเลขต่างกันน้อยมาก และถ้าวัดพิจารณาตัวเลขผลผลิตต่อไร่เป็นรายจังหวัด แยกตามประเภทถือครองแล้วนำมาทดสอบดูว่าผลผลิตของกสิกรทั้ง ๓ ประเภทแตกต่างกันจริงหรือไม่โดยใช้วิธีทางสถิติที่เรียกว่าการวิเคราะห์ความแปรปรวน ผู้เขียนพบว่าผลผลิตต่อไร่ของกสิกรทั้งสามประเภทไม่มีความแตกต่างกันทางสถิติเลย<sup>๑๓</sup>

๑๒. เราไม่มีตัวเลขผลผลิตต่อไร่ของผู้เช่าแบบที่ (๑) (๒) และ (๓) เพื่อมาเทียบกับผลผลิตของกสิกรเจ้าของที่ดิน ตัวเลขผลผลิตได้มาจากกรมพัฒนาที่ดิน *ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะการผลิตของชาวนา ๑๑ จังหวัด ในภาคกลาง พ.ศ. ๒๕๐๘, ตารางที่ ๒๕*

๑๓. การวัดประสิทธิภาพการผลิตของบ้จจ่ายด้วยผลผลิตต่อไร่อย่างเดียวยังไม่พอ จำเป็นต้องคิดถึงประสิทธิภาพของแรงงานด้วย เพราะในสาขาการเกษตรนั้นการเพิ่มบ้จจ่ายอย่างหนึ่งมักมีผลต่อประสิทธิภาพของบ้จจ่ายอย่างอื่น

๒. กรมพัฒนาที่ดินพบว่ากสิกรผู้เช่าทั้งหมดใช้ปุ๋ยเกือบใกล้เคียงกับกสิกรเจ้าของที่ดิน ทั้งนี้เพราะว่าที่ดินเช่านั้นมีน้ำไม่ค่อยเพียงพอ (๑๔% ของผู้เช่าทั้งหมดบ่นว่าน้ำไม่พอ ในขณะที่เพียง ๖% ของเจ้าของที่ดินมีปัญหานี้)<sup>๑๔</sup> ทำให้ไม่มีประโยชน์ ที่ผู้เช่าจะใช้ปุ๋ยมาก ๆ เนื่องจากน้ำกับปุ๋ยเป็นปัจจัยการผลิตที่ต้องใช้ประกอบกัน<sup>๑๕</sup>

๓. ถ้าหากการเช่าทำให้ผู้เช่าขาดกำลังใจในการทำงาน จะนั้นขนาดถือครองโดยเฉลี่ยของกสิกรผู้เช่าคนหนึ่ง ย่อมใหญ่กว่าขนาดถือครองโดยเฉลี่ยของกสิกรเจ้าของที่ดิน แต่หลักฐานในประเทศญี่ปุ่นพบว่าขนาดการถือครองของผู้เช่า ๑ คน ต่ำกว่าของกสิกรเจ้าของที่ดิน แสดงว่าอัตราส่วนของแรงงานต่อที่ดินในฟาร์มผู้เช่าสูงกว่าในฟาร์มของเจ้าของที่ดิน แต่เรายังไม่มีตัวเลขอัตราส่วนดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม มิงานวิจัยของ ดร. ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ ที่อำเภอบ้านหมี่ ลพบุรี ซึ่งได้ผลว่า ประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินของกสิกรเจ้าของที่ดินไม่ต่างจากของผู้เช่านัก แต่ประสิทธิภาพของการใช้แรงงาน (ผลผลิตหารด้วยแรงงานและการใช้ปุ๋ย) ของผู้เช่าต่ำกว่าประสิทธิภาพของเจ้าของที่ดิน<sup>๑๖</sup> แสดงว่าการเช่ามีผลทำให้ผู้เช่าทำงานน้อยลง และละเลยการปรับปรุงที่ดิน ปัญหาจึงมีว่าถ้าชาวนาละเลยงานปรับปรุงดินและทำงานน้อยลงจริง (ซึ่งคงจะมีผลให้ผลผลิตของผู้เช่าต่ำกว่าเพื่อนบ้าน) เจ้าของที่ดินคงจะเลิกให้ผู้เช่าคนนั้นเช่าแน่ เพราะมีคนอื่นที่ต้องการเช่าที่ดินอีก แต่น่าเสียดายที่เรายังไม่มีตัวเลขการบอกเลิกการใช้เช่า<sup>๑๗</sup>

๔. ถ้าการเช่าทำให้ผลผลิตต่ำจริง (เพราะผู้เช่าทำงานน้อยลง) มูลค่า (ตลาด) ของที่ดินเช่าคงจะต่ำกว่าราคาที่ดินของกสิกรเจ้าของที่ดิน (เพราะว่ารายได้จากค่าเช่าจะต้องต่ำกว่ากรณีที่มีการเช่าไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพในการผลิต) แต่จากรายงาน

๑๔. กรมพัฒนาที่ดิน, *อ้างแล้ว*, ตารางที่ ๒๐ หน้า ๖๖

๑๕. อัมมาร์, สยามวาลา, *อ้างแล้ว*, หน้า ๒๗

๑๖. ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ และพรสวรรค์ กองคาเพชร "ผลของการถือครองที่ดินที่มีต่อประสิทธิภาพการผลิตและการกระจายรายได้ของกสิกรไทย *วารสารเศรษฐศาสตร์เกษตร*, ฉบับที่ ๓, พ.ศ. ๒๕๑๖ นำสังเกตว่าผลการวิจัยมีอะไรขัดแย้งกันในควเพราะถ้าผู้เช่าใช้ปุ๋ยน้อย ประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน(ผลผลิตต่อไร่)ควรจะค่า แต่ในการวิจัยกลับพบว่า ประสิทธิภาพดังกล่าวไม่ค่า ทั้งนี้อาจจะอธิบายได้ว่าที่ดินที่น้ำท่วม (ได้รับปุ๋ยจากตะกอน) ไม่ต้องใช้ปุ๋ยมากก็ได้

ของกรมพัฒนาที่ดินกลับพบว่า ราคาที่ดินไม่ได้ขึ้นอยู่กับประเภทการถือครอง หากทว่าขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์และแหล่งที่ตั้งของที่ดินผืนนั้น ๆ รวมทั้งระบบการชลประทาน<sup>๑๗</sup>

กล่าวโดยสรุปก็คือ เราไม่มีหลักฐานยืนยันได้อย่างแน่ชัดว่า การช่วยให้เกษตรกรผู้เช่ามีที่ดินเป็นของตนเองจะทำให้ผลผลิตรวมเพิ่มขึ้น หรือถ้าเพิ่มก็คงเพิ่มเพียงเล็กน้อยในปีแรก ๆ แล้วผลผลิตรวมก็จะคงที่ในระดับใหม่ ฉะนั้นเราอาจจะพูดไม่ได้ว่าการเช่าจะก่อให้เกิดปัญหาประสิทธิภาพการผลิตต่ำ ตัวอย่างประเทศที่ผู้เช่ามีประสิทธิภาพการผลิตสูงมีอาทิเช่น ญี่ปุ่น อเมริกาและจีน<sup>๑๘</sup> หรือรัสเซียก่อนการปฏิวัติ (ระบบ Kulak)

#### ๔. ภาวะการถือครองที่ดินในประเทศไทย

การศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะการถือครอง จำเป็นต้องมีสถิติที่น่าไว้วางใจ และมีการเก็บตัวเลขจากตัวอย่างจำนวนมาก เพราะลักษณะสังคมเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันมาก ปัญหาของเมืองไทยอยู่ที่ว่า แม้กระทั่งการออกโฉนดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เรายังทำได้ไม่ถึงครึ่งของเนื้อที่ถือครองทั่วประเทศ ฉะนั้นการจะให้ทราบภาวะการถือครองยังเป็นไปไม่ได้ และถึงแม้จะมีการเก็บตัวเลขหรือทำวิจัยกันมาบ้าง แต่ข้อมูลต่างๆ มักนำมาเปรียบเทียบกันไม่ได้เพราะ (ก) นิยามของคำต่างๆ เช่นงานวิจัยบางแห่ง รวมเอาผู้เช่าบางส่วนเข้ากับหัวข้อเจ้าของที่ดิน (ข) ตัวอย่างที่เก็บมาในการสำรวจแต่ละชุดต่างกันมาก (ค) จุดมุ่งหมายของผู้ทำวิจัยต่างกัน และส่วนใหญ่โดยเฉพาะหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง มีสมมติฐานไว้อย่างชัดเจนว่า ระบบการเช่าที่ดินต้องก่อให้เกิดปัญหา ทำให้เกษตรกรยากจนแน่ๆ

อย่างไรก็ตาม ขอสรุป (จากสิ่งที่อาจสรุปไม่ได้) ผลของงานวิจัย และสถิติต่างๆ ดังนี้

##### ๔.๑ เรื่องผู้เช่าที่ดิน

ก. จำนวนผู้เช่าที่ดินมีมากที่สุดในภาคกลางเพราะ ๔๑ เปอร์เซ็นต์ของเกษตรกรเป็นผู้เช่า ส่วนอื่นๆ มีผู้เช่ารองลงมาก็คือภาคเหนือมีประมาณ ๒๘% ภาคใต้มี ๒๖% ภาคอีสาน

๑๗. กรมพัฒนาที่ดิน, ภาวะการถือครองที่ดินของชาวนานใน ๕ จังหวัดภาคกลาง พ.ศ. ๒๕๐๗, หน้า ๒๕

๑๘. S.N.S. Cheung. *op cit.* pp. 55-61; Kusum Nair, "Asian Drama—A Critique" *Economic Development and Cultural Change*. V 17, (July 1969), pp. 449-459.

มีน้อยที่สุดคือเกือบ ๓%<sup>๑๙</sup> และสำหรับภาคกลางนั้น จังหวัดนครนายกและปทุมธานีมีผู้เช่ามากที่สุด

ตารางที่ ๒

เปอร์เซ็นต์ของครอบครัวและเนื้อที่ทำนาเช่า ๒๕๑๐-๑๑

จังหวัด	ครอบครัว			เนื้อที่นา		
	เจ้าของ	ผู้เช่าทั้งหมด	ผู้เช่าบางส่วน	เจ้าของ	ผู้เช่าทั้งหมด	ผู้เช่าบางส่วน
๒๖ จังหวัดภาคกลาง	๖๑.๗	๒๒.๕	๑๕.๘	๕๖.๑	๒๒	๒๑.๙
นครนายก	๒๐.๘	๕๔.๕	๒๔.๗	๒๐.๔	๔๕.๓	๓๔.๔
ปทุมธานี	๒๒.๖	๖๑.๒	๕๗.๔	๒๑.๖	๑๖.๒	๒๑.๖
ราชบุรี	๖๑.๒	๑๔.๙	๒๓.๙	๕๓.๑	๑๒.๔	๓๔.๕
สุพรรณบุรี	๖๐.๐	๑๘.๔	๒๑.๖	๕๖.๙	๑๓.๕	๒๙.๖
พิษณุโลก	๙๑.๖	๕.๗	๒.๗	๙๑.๔	๔.๕	๔.๑
สุโขทัย	๙๖	๒.๖	๑.๔	๙๕.๘	๒.๑	๒.๑

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน การถือครองที่ดินของชาวนา ๒๖ จังหวัดภาคกลาง, ตารางที่ ๒

สาเหตุที่มีผู้เช่ามากในจังหวัดที่ใกล้เมืองหลวงเพราะว่า (๑) นครนายกและปทุมธานีอยู่ในเขตโครงการรังสิต ซึ่งเริ่มในสมัยรัชกาลที่ ๕ (เมื่อราคาข้าวเริ่มแพง) และ (๒) เมื่อเขตเมืองหลวงขยายออกไป ที่ดินใกล้ชานเมืองจะมีราคาสูง ชาวไร่ชาวนาก็จะขายที่ดินให้เศรษฐีในเมือง และถ้าพิจารณาให้ดีจะพบว่าจังหวัดที่ไกลเมืองหลวงออกไปทุกทีจะมีผู้เช่าน้อยลง น่าเสียดายที่ยังไม่มีตัวเลขจำนวนผู้เช่าในแต่ละจังหวัดอย่างละเอียด จึงไม่อาจตอบได้ว่าที่ดินซึ่งอยู่ใกล้อำเภอเมืองมีผู้เช่ามากกว่าที่ดินซึ่งอยู่ห่างความเจริญหรือไม่

ข. สำหรับแนวโน้มของจำนวนผู้เช่าที่ดินในภาคกลาง ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้คนหยิบยกมาอ้างว่าจำนวนผู้เช่าเพิ่มขึ้นมาก จนจำต้องมีการปฏิรูปที่ดิน ปรากฏว่า หลักฐานต่างๆ

๑๙. สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจเนื้อที่และพืชผลเกษตร พ.ศ. ๒๕๑๑ หน้า ๕๘-๖๐



ที่มีอยู่ตั้งแต่ปี ๒๔๗๐ มาไม่สามารถจะช่วยให้เราตอบคำถามได้ว่าจำนวนผู้เช่า (และที่ดินเช่า) เพิ่มขึ้นเท่าไรกันแน่ เนื่องจากรายงานแต่ละชุดใช้ตัวอย่างต่างกัน เราจึงไม่มีข้อมูลแบบอนุกรมเวลา (time series data) ที่จะมาศึกษาเปรียบเทียบได้ อย่างไรก็ตาม ขอให้พิจารณาตารางที่ ๓ ซึ่งได้มาจากการรวบรวมรายงานต่างๆ

ตารางที่ ๓

เปอร์เซ็นต์ผู้เช่าทั้งหมดและผู้เช่าบางส่วน

ปีสำรวจ	กลาง	เหนือ	ใต้	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ทั้งประเทศ
๒๔๗๓	๓๖	๒๗	๑๔	๑๘	๓๐%
๒๔๙๓	๒๔.๕	—	—	—	—
๒๕๐๖	๒๕	๒๖	๑๖	๑๐	๑๘
๒๕๑๐	๓๘.๓	—	—	—	—
๒๕๑๑	๔๑	๑๖	๓	๑๖	—

ที่มา : พ.ศ. ๒๔๗๐ Zimmerman, *Siam Rural Economic Survey 1930-31*

พ.ศ. ๒๔๙๓ *สำมะโนการเกษตร พ.ศ. ๒๔๙๓*

พ.ศ. ๒๕๐๕ *สำมะโนการเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๖*

พ.ศ. ๒๕๑๐ *ภาวะการถือครองที่ดินของชาวนา ๒๖ จังหวัดในภาคกลาง พ.ศ. ๒๕๑๐-๑๑*

พ.ศ. ๒๕๑๑ *รายงานผลการสำรวจเนื้อที่และพืชผลการเกษตร พ.ศ. ๒๕๑๑*

ถ้าพิจารณาตัวเลขในตารางที่ ๓ จะพบว่าจำนวนผู้เช่าระหว่าง ๒๔๗๓-๒๕๐๖ มีแนวโน้มลดลงทุกภาค แต่พอถึงช่วง ๒๕๐๖-๒๕๑๑ กลับสูงขึ้นอย่างน่าใจหาย เมื่อเป็นเช่นนี้ เลยทำให้สงสัยว่าตัวเลขในปี ๒๔๗๓ และ ๒๕๑๐ กับ ๒๕๑๑ คงจะไม่น่าไว้วางใจนัก<sup>๒๐</sup>

๒๐. เหตุผลคือ (ก) ตัวอย่างที่ศึกษาน้อยไป เช่นในรายงาน พ.ศ. ๒๔๗๓ (ข) ตัวเลข ๒๕๐๖ อาจกำกวมไป และตัวเลข ๒๕๑๐ และ ๒๕๑๑ อาจสูงไป ทั้งนี้เพราะนิยามของคำในแต่ละรายงานไม่เหมือนกัน

วิธีแก้ปัญหาตัวเลขนี้ก็คือ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องส่วนใดส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะ กรมพัฒนาที่ดินน่าจะจัดสัมมนานักวิจัยเรื่องที่ดิน แล้วตกลงจัดทำนิยามของคำต่าง ๆ ให้ตรงกัน รวมทั้งสำรวจความต้องการของนักวิจัยว่าต้องการข้อมูลอะไรบ้าง

## ๔.๒ เรื่องความเท่าเทียมกันของขนาดถือครอง

การที่จะทราบเรื่องการกระจายของขนาดถือครองจำเป็นที่กรมที่ดินควรดำเนินการเอง (และควรทำมานานแล้ว เพราะอยู่ในความรับผิดชอบของตน) เพราะนักวิจัยไม่อาจไปจดต้นขั้วโฉนดที่ดินจากหอทะเบียนที่ดินได้ทุกจังหวัด เพราะสิ้นเปลืองเวลา แรงงาน และเงินอย่างมหาศาล ทางแก้คือ เลือกดตัวอย่างขึ้นมาบางท้องที่ และจากผลการวิจัยของ น.ส. ศิริวรรณ กัลปนาท<sup>๒๑</sup> ซึ่งได้ตัวเลขขนาดการถือครองที่ดินมาจากการจดต้นขั้วโฉนด (งานวิจัยของนายลอเรนซ์ สไตเฟิล ซึ่งยังไม่ได้พิมพ์) พบว่าการกระจายของขนาดการถือครองในจังหวัดนครปฐม (เฉพาะตำบลดอนยายหอม แหลมบัว และลำพญา) ระหว่างปี ๒๔๗๓-๒๔๙๓ พบว่ามีความไม่เท่าเทียมมากขึ้น แต่ระหว่าง ๒๔๙๓-๒๕๑๓ ความไม่เท่าเทียมยังคงเดิม ส่วนจังหวัดอยุธยา (เฉพาะตำบลตาลเอน หนองน้ำใส และวัดยม) ก็พบว่า การกระจายของขนาดการถือครองในช่วง ๒๔๗๓-๒๕๑๓ เหมือนกับในนครปฐม

## ๔.๓ เรื่องอัตราค่าเช่า

เรื่องนี้ ยังไม่มีการศึกษากันอย่างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่มีการศึกษาว่า (ก) อัตราค่าเช่าตลาดจริง ๆ ในแต่ละท้องที่ควรเป็นเท่าไร (ข) อะไรเป็นตัวกำหนดค่าเช่า จากสถิติเท่าที่หาได้พบว่า อัตราค่าเช่าแบบแบ่งผลผลิต ในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา มีแนวโน้มคงที่ประมาณ  $\frac{๑}{๓} - \frac{๑}{๒}$  ของผลผลิต<sup>๒๒</sup> ส่วนค่าเช่าเป็นข้าวตายตัว ก็มีแนวโน้มคงที่ประมาณ ๙-๑๒ ถึงต่อไร่ ส่วนค่าเช่าเป็นเงินสดมีที่ที่จะแปรผันไปตามเวลา เพราะค่าของเงินบาทเปลี่ยนไปตลอดเวลา เช่นในปี ๒๔๙๑ จากการสำรวจหมู่บ้านบางช้าง พบว่า ค่าเช่าตกประมาณ ๓๐-๕๐ บาทต่อไร่ แล้วสูงขึ้นเป็น ๔๐-๗๐ บาทต่อไร่ (ตำบลเดิม)

๒๑. ศิริวรรณ กัลปนาท *มาตรการวัดการกระจาย : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนครปฐมและอยุธยา* วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๑๗

๒๒. รายงานการพัฒนาดินของยูเอม พ.ศ. ๒๔๙๕, รายงานของกรมพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๗ และ ๒๕๐๘

และรายงานการพัฒนาที่ดินของชุมชนในปี ๒๔๙๕ พบว่าค่าเช่าอยู่ระหว่าง ๘๐-๑๕๐ บาท ต่อไร่ แต่รายงานของกระทรวงเกษตร ฯ ในปี ๒๔๙๖ กลับพบว่าค่าเช่าเฉลี่ยเพียง ๕๓ บาท ซึ่งใกล้เคียงกับรายงานของกรมพัฒนาที่ดินในปี ๒๕๐๗ แต่พอถึงปี ๒๕๐๘ กรมพัฒนาที่ดินกลับพบว่า ค่าเช่าตกประมาณ ๖๙-๘๑ บาท (สูงสุด ๑๑๑ บาทต่อไร่)

ปัญหาคือค่าเช่าที่เป็นอยู่นี้สูงไปหรือไม่ เรื่องนี้ตอบยาก ถ้าจะใช้พระราชบัญญัติ ๒๔๙๓ ซึ่งเป็น พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่า เป็นเครื่องเปรียบเทียบก็อาจตอบว่าค่าเช่าเวลานี้สูงไป แต่ถ้าจะใช้ราคาที่ดินหรือมูลค่าของผลผลิต คำตอบอาจต่างกัน อย่างไรก็ตามเรื่องนี้ ควรจะมีการศึกษาต่อไปว่า จากมูลค่าผลผลิตทั้งหมด ผู้เช่าได้ผลคืนไปจากแรงงานที่ตนลงไปเท่าไร เจ้าของเงินทุน (พ่อค้าเงินกู้และตัวผู้เช่าเอง) ได้คืนเท่าไร และค่าเช่าที่เจ้าของที่ดินได้ไปนั้นเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับผลตอบแทนที่เขาจะได้รับ ถ้าเขาเอาเงินไปลงทุนทำอย่างอื่นนั้น เขาได้มากไปหรือเปล่า

เรื่องปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอัตราค่าเช่าก็ยังไม่มีการศึกษาเช่นกัน ในที่นี้จะขอเสนอเฉพาะปัจจัยที่คิดว่าจะมีส่วนกำหนดอัตราค่าเช่าคือ (ก) ราคาที่ดิน ยิ่งราคาสูงค่าเช่าก็มีแนวโน้มสูง (ข) ความอุดมของดิน เช่น มีน้ำถึงตลอดปีหรือไม่ ดินดีหรือเปล่า เป็นที่ลุ่มหรือที่ดอน (ค) ทำเลที่ตั้งถ้าอยู่ใกล้เมืองหลวงหรือทางคมนาคม อาจทำให้ค่าเช่าสูง (ง) ผลผลิตต่อไร่ พืชผลใดให้ผลผลิตต่อไร่สูง ย่อมจะตั้งใกล้ตลาดทำให้จำต้องจ่ายค่าเช่าสูง (จ) พืชที่ปลูกนั้นสามารถใช้ปัจจัยอื่น ๆ แทนที่ดินได้หรือไม่ เช่นการปลูกข้าว ถ้าใช้ข้าวพันธุ์ดีและใช้ปุ๋ยเพิ่มก็อาจลดปริมาณที่ดินได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นพืชใดที่สามารถใช้ปัจจัยอื่นแทนที่ดินได้ ย่อมสามารถทำการเพาะปลูกได้ในเขตใกล้ตัวเมืองซึ่งมีค่าเช่าสูง

#### ๔.๔ ปัญหาเรื่องดินจืด

เรื่องนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นค่อนข้างรุนแรงในภาคกลาง เพราะว่าชาวนาของเราไม่นิยมใช้ปุ๋ย เนื่องจาก (ก) ชาวนามีช่องทางทำกินอย่างอื่น หรือในอดีตมีทางเพิ่มการผลิตโดยขยายเนื้อที่เพาะปลูก (ข) ที่ดินในที่ราบภาคกลางมีน้ำท่วมถึงทำให้ที่ดินได้รับตะกอนจากน้ำเมื่อน้ำลด ฉะนั้นแม้ว่าจะใช้ดินเพาะปลูกมานานแต่ความอุดมคงยังมีอยู่ แต่ในปัจจุบัน ปัญหาการลัดดัดป่า ทำให้ที่ซึ่งน้ำเคยท่วมถึงกลับท่วมไม่ถึง ประกอบกับการ

ขายหน้าดินในหน้าแล้ง (เช่นปทุมธานี) การที่ปุ๋ยราคาแพงกว่าประเทศอื่น ๆ (และชวานาของเราจน) รวมทั้งการไม่นิยมปลูกพืชหมุนเวียน (เพราะไม่มีน้ำในฤดูแล้ง) ทำให้ดินจืดลงอย่างรวดเร็วและยิ่งเนื้อที่เพาะปลูกก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนัก ผลผลิตต่อไร่ และผลผลิตรวมอาจลดลงได้ ถ้าไม่เร่งการแก้ไขปัญหานี้เร็ว ๆ นี้

## ๕. สรุป

ปัญหาความยากจนของกสิกรเป็นเรื่องสำคัญของอนาคตของชาติ แต่ถ้าการช่วยให้กสิกรผู้เช่ามีที่ดินเป็นของตนเองอาจไม่ได้ช่วยให้ผลผลิตรวมของชาติสูงขึ้น ฉะนั้นจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาคความจนได้ (ยกเว้นว่าจะทำให้กสิกรมีทรัพย์สินมากขึ้นเท่านั้น) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเรามีประชากรอยู่ในสาขาการเกษตรมาก (อัตราการเกิดประมาณ ๒.๕-๓%) ฉะนั้น จะเกิดปัญหาว่าถ้าเราจะแบ่งที่ดินให้กสิกรแต่ละครอบครัวตามจำนวนแรงงานในครอบครัว ขนาดถือครองอาจจะเล็กมากจนทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำลงได้แม้ดินผืนนั้นจะอุดมก็ตาม แต่บางคนอาจแย้งว่าเราไม่ต้องการประสิทธิภาพสูงสุด เพราะเราต้องการเพียงให้แบ่งที่ดิน เพื่อให้สมาชิกแต่ละคนในแต่ละครอบครัวมีโอกาสได้ทำงาน ซึ่งจะทำให้ผลผลิตรวมอาจสูงขึ้นได้ แม้ว่าการผลิตจะไม่มีประสิทธิภาพสูงสุด ข้อแย้งนี้จะมีเหตุผลก็ต่อเมื่อประเทศไทยไม่มีปัญหาประชากรล้นประเทศจนก่อให้เกิดการว่างงานแอบแฝง (ซึ่งแปลว่าประสิทธิภาพของแรงงานเท่ากับศูนย์หรือติดลบ) เพราะถ้าเรามีปัญหาการว่างงานแอบแฝงการจะเพิ่มผลผลิตรวมของชาติทำได้ ๒ ทาง คือ (ก) ปรับปรุงคุณภาพของที่ดิน หรือ (ข) ลดจำนวนแรงงานในสาขาการเกษตร แต่การจัดแบ่งที่ดินให้แก่กสิกรทุกคนอาจทำให้ผลผลิตส่วนเพิ่ม (marginal product) เท่ากับศูนย์เร็วขึ้น จำนวนกสิกรในสาขาการเกษตรอาจเพิ่มมากขึ้น (เพราะกสิกรที่อพยพไปทำงานในเมืองอาจตัดสินใจกลับสู่อาชีพอื่นอีก ฯลฯ) ฉะนั้นเมื่อที่ดินมีจำกัด กฎผลตอบแทนรับคืนลดลง (law of diminishing returns) ก็จะทำให้เกิดเร็วขึ้นกว่าเดิม

นโยบายปรับปรุงคุณภาพดิน จึงควรได้รับการส่งเสริมก่อนนโยบายจัดสรรที่ดินให้กสิกรทุกคน เพราะปัญหาจริงๆ ของกสิกรผู้ยากจนคือ เรื่องการขาดองค์ประกอบที่จำเป็น (เช่น ระบบน้ำ ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ ฯลฯ) กับเรื่องการขาดองค์ประกอบที่จะช่วยเร่งการพัฒนา

(เช่น การค้นคว้าทดลองและเผยแพร่พืชพันธุ์ใหม่) ฉะนั้นนโยบายการส่งเสริมการปรับปรุงดินน่าจะทำให้ผลผลิตรวมของชาติสูงขึ้นแน่นอนกว่านโยบายช่วยให้ทุกคนมีที่ดิน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินก็เป็นเป้าหมายสำคัญอันหนึ่งของประเทศ (ซึ่งหมายถึงการยกฐานะของคนจนส่วนใหญ่) ฉะนั้นปัญหาราคาที่ดินแพงจึงเป็นอุปสรรคต่อเป้าหมายดังกล่าวมาก ปัญหาราคาที่ดินเป็นเรื่องที่ประสบทั่วไปในประเทศด้อยพัฒนา เพราะระบบภาษีอากรและการเมืองมีส่วนก่อให้เกิดการเก็งกำไรจากที่ดินมาก ฉะนั้นการแก้ปัญหานี้ควรจะเริ่มด้วยภาษีที่ดินโดยเร็วที่สุด เพราะภาษีที่ดินจะทำให้ราคาที่ดินลดลง เนื่องจากภาษีดังกล่าวเป็นการลดอุปสงค์ต่อที่ดิน

ตีพิมพ์ครั้งแรกใน สังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๕ (กันยายน ๒๕๑๓)

# ปฏิรูปที่ดิน

## ปัญหาและทางออกของชาวนาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

ในปัจจุบันได้มีการเรียกร้อง ให้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง เพื่อให้สังคมมีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเป็นธรรมที่ชาวนาไร้อาณา ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ พึงจะได้รับ ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลรับดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยเหลือชาวนาไร้อาณา ในบทความนี้จะกล่าวถึงปัญหาของชาวนาไร้อาณาและรัฐบาลควรจะรับให้การช่วยเหลืออย่างไร<sup>๑</sup> โดยจะแบ่งแยกหัวข้อการพิจารณาดังต่อไปนี้

- (๑) ความยากจนของชาวนาไร้อาณา
- (๒) การปฏิรูปที่ดินจะช่วยแก้ปัญหาได้อย่างไร
- (๓) มาตรการสำหรับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย และ
- (๔) โครงการปฏิรูปที่ดินจะสำเร็จหรือไม่

### ๑. ความยากจนของชาวนาไร้อาณา

คงเป็นที่รู้และประจักษ์ชัดแก่เราทุกคนแล้วว่า การกระจายรายได้และความมั่งคั่งของประเทศไทยได้เป็นไปอย่างไม่เสมอภาค ระดับรายได้และมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนในสังคมระหว่างคนร่ำรวยกับคนจนแตกต่างกันอย่างมาก และช่วงของความแตกต่างดังกล่าวก็กำลังทิ้งห่างออกไปทุกที โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอยู่ของชาวนาไร้อาณานั้นอยู่ในสภาพที่ยากจนมาก จากการสำรวจของทางราชการในปี ๒๕๐๘ ซึ่งทำการสำรวจถึงฐานะความเป็นอยู่ของชาวนาในภาคกลาง ๑๑ จังหวัด ปรากฏว่า โดยเฉลี่ยแล้วชาวนาทุกคนครอบครัวมีหนี้สินอย่างต่ำครอบครัวละสามพันบาท

๑. คู่มือวิจารณ์ของผู้เขียน เรื่อง “รัฐบาลสัญญาจะปฏิรูปที่ดินหรือไม่” ใน *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ฉบับเดือนกรกฎาคม ๒๕๑๗ และเรื่อง “การปฏิรูปที่ดิน” ใน *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์* (บรรณาธิการ) *เศรษฐกิจการเกษตร* (สำนักพิมพ์คลังไทย ๒๕๑๗)

การที่เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องเป็นหนี้เป็นสินนั้น สืบเนื่องมาจากสาเหตุนานัปการ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฐานะทางเศรษฐกิจโดยตรงและในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องถึงเศรษฐกิจโดยตรง ซึ่งเราอาจจะพิจารณาถึงฐานะทางด้านรายได้ และรายจ่ายของเกษตรกรแต่ละครอบครัว ได้จากข้อมูลของทางราชการในตารางที่ ๑ และตารางที่ ๒ ดังต่อไปนี้

### ตารางที่ ๑

เปรียบเทียบ รายได้และรายจ่ายที่เป็นเงินสดที่เกิดจากการเกษตรโดยเฉลี่ย ต่อครอบครัวของเกษตรกรทั่วประเทศ ระหว่างปี ๒๔๙๖ กับปี ๒๕๑๓

	(หน่วย : บาท)		
	ปี ๒๔๙๖	ปี ๒๕๑๓	อัตราการเพิ่ม
รายได้ที่เกิดจากการเกษตร	๒,๑๔๕	๓,๘๗๖	๓.๘
รายจ่ายในการเกษตร	๖๖๔	๒,๓๙๐	๘.๓
รายได้สุทธิที่เกิดจากการเกษตร	๑,๔๘๑	๑,๔๘๖	๐

ที่มา : กระทรวงเกษตร, รายงานผลการสำรวจรายได้รายจ่ายของเกษตรกรทั่วประเทศ (พระนคร: พ.ศ. ๒๕๑๕) ตารางที่ ๕, ๑๕, และ ๒๔

จากตารางที่ ๑ จะสังเกตได้ว่า ในช่วงระยะเวลาประมาณ ๑๘ ปี ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๓ รายได้เงินสดที่เกิดจากการเกษตรของเกษตรกรแต่ละครอบครัว โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๓.๘ แต่รายจ่ายจากการเกษตร กลับเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คือ เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๘.๓ เมื่อเปรียบเทียบรายได้เงินสดสุทธิแล้ว ปรากฏว่าในช่วงระยะเวลา ๑๘ ปี ดังกล่าว รายได้สุทธิของเกษตรกรมิได้เพิ่มขึ้นเลย ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาเลยว่า ทำไมฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรส่วนใหญ่จึงได้เลวลง ถึงแม้ว่าชาวไร่ชาวนาที่อยู่ในชนบท จะมีรายได้ที่มีได้เป็นตัวเงินสด เช่น ปลูกผัก เลี้ยงสัตว์ไว้กินเอง หรือเก็บผัก หรือจับปลา เพื่อใช้ในครอบครัวเป็นต้น แต่ในปัจจุบัน สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติต่าง ๆ ได้ถูกทำลายไปมาก ดังนั้น รายได้ที่มีใช้เงินสดที่เกษตรกรเคยได้รับก็ได้ลดลงอย่างมาก เช่น เดิมเคยอาศัยจับปลาจากแม่น้ำลำคลอง แต่ปัจจุบันในแม่น้ำลำคลองก็

ไม่มีปลาให้จับ หรือบางแห่งน้ำในแม่น้ำล้นคลองกลายเป็นน้ำเสีย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่ก็พยายามหาเลี้ยงครอบครัว ด้วยการรับจ้างทำงาน หรือประกอบอาชีพอื่นที่มิใช่การเกษตรเพื่อหารายได้มาช่วยเลี้ยงครอบครัว ดังนั้น ในการวิเคราะห์ถึงฐานะความเป็นอยู่ที่แท้จริงของเกษตรกร เราจึงจำเป็นที่จะต้องนำรายได้เงินสดที่ไม่เกี่ยวกับเกษตร โดยตรงเข้ามาพิจารณาด้วย ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๒

### ตารางที่ ๒

รายได้เงินสดสุทธิโดยเฉลี่ยของเกษตรกรแต่ละครอบครัวทั่วประเทศ ในปี ๒๕๑๓

รายได้ที่เกิดจากการเกษตรโดยตรง	๓,๘๗๖ บาท
รายได้ที่มีได้เกิดจากการเกษตรโดยตรง	๒,๐๔๔ ,,
รวม	๕,๙๒๐ ,,
รายจ่ายที่เกิดจากการเกษตรโดยตรง	๒,๓๕๐ ,,
รายได้สุทธิ	๓,๕๓๐ ,,

ที่มา : กระทรวงเกษตร, รายงานผลการสำรวจรายได้รายจ่ายทั่วประเทศ (พระนคร: พ.ศ. ๒๕๑๕)  
 ตารางที่ ๓๓ และ ๓๔

จากตารางที่ ๒ จะสังเกตได้ว่า ในปี ๒๕๑๓ โดยเฉลี่ยแล้วเกษตรกรทั่วประเทศมีรายได้เงินสดสุทธิ เพียงครอบครัวละ ๓,๕๓๐ บาทเท่านั้น ถ้าหากเราใช้ขนาดของครอบครัวในสังคมไทยซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วมีสมาชิกประมาณครอบครัวละ ๖ คน มาเป็นตัวเฉลี่ยแล้ว อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า โดยเฉลี่ยแล้วเกษตรกรแต่ละคนจะมีรายได้เพียงคนละ ๖๐๐ บาทต่อปี ปัญหาจึงมีอยู่ว่า รายได้เพียงปีละ ๖๐๐ บาทนี้ จะพอใช้จ่ายในการดำรงชีพหรือไม่ ถ้าหากเราคำนึงถึงมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำในปัจจุบันแล้ว จะบอกได้ทันทีว่า รายได้ดังกล่าวไม่พอเพียงพอเพื่อการดำรงชีพแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมไม่มีปัญหาเลยว่า ทำไมประชาชนส่วนใหญ่จึงมีมาตรฐานการครองชีพต่ำ และประสิทธิภาพการผลิตต่ำ สำหรับการวิเคราะห์ถึงสภาพการทางเศรษฐกิจในภาคการเกษตรดังกล่าวนี้ เราอาจจะสรุปข้อพิจารณาได้จากด้านที่เกี่ยวข้องสองด้าน คือ ทางด้านรายได้ และทางด้านรายจ่าย ดังต่อไปนี้



## ๑.๑ รายได้ของเกษตรกร

การที่รายได้ที่เป็นตัวเงินของเกษตรกรแต่ละครอบครัวอยู่ในระดับที่ต่ำมากนั้น ถ้าหากจะพิจารณาจากพื้นฐานทางเศรษฐกิจแล้ว การที่มีรายได้เท่านี้เนื่องจากปัจจัยที่สำคัญยิ่งสองประการคือ

### ๑.๑.๑ ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ

ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรของเรากับประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางการเกษตร อย่างเช่น ไต้หวัน หรือญี่ปุ่นแล้ว ประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรไทยนับว่าต่ำมากทีเดียว ประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรมิได้รับการปรับปรุงเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนของเอกชน ทั้งนี้เนื่องจากว่า เกษตรกรโดยทั่วไป มีรายได้ต่ำและไม่ค่อยพอเลี้ยงชีพอยู่แล้ว ดังนั้น ย่อมจะไม่ค่อยมีเงินเหลือเพื่อนำมาใช้ลงทุนเพื่อปรับปรุงการผลิตของตน นอกจากนี้เกษตรกรที่มีฐานะดี นายทุนและเจ้าสัวที่ดินทั้งหลายในภาคเกษตรกรรม ก็มีได้ใช้รายได้ของตนเพื่อลงทุนและปรับปรุงการผลิตในการเกษตรมากนัก ส่วนใหญ่มักจะใช้จ่ายเงินไปในทางที่ไม่ก่อประโยชน์ในการผลิตโดยตรง เช่น ใช้เงินเพื่อกว้านซื้อที่ดิน หรือให้เกษตรกรกู้ยืมไปเพื่อการบริโภคและที่สำคัญที่สุด เงินออมที่พอจะมีอยู่บ้างในภาคการเกษตร กลับถูกโยกย้ายไปใช้ในภาคเศรษฐกิจอื่น เช่น การลงทุนต่าง ๆ ในเมืองเป็นต้น ลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเช่นนี้เท่ากับว่า ภาคเกษตรอื่นหรือคนในเมืองเอาไรต์เอาเปรียบภาคการเกษตรหรือชาวไร่ชาวนาซึ่งอยู่ในฐานะที่จนกรอบอยู่แล้ว

### ๑.๑.๒ นโยบายเกี่ยวกับราคาพืชผลของรัฐบาล

นอกจากประสิทธิภาพการผลิตของเกษตรกรจะอยู่ในระดับต่ำอยู่แล้ว พืชผลที่เกษตรกรขายนั้น ก็ขายได้ในระดับต่ำและได้รับค่าตอบแทนอย่างไม่ยุติธรรม มักจะปรากฏว่า ชาวไร่ชาวนาถูกพ่อค้าคนกลางหรือนายทุน กดราคาสินค้าของตนอยู่เสมอ แต่ปัญหาที่สำคัญที่สุดรัฐบาลไม่เคยช่วยเหลือ หรือแก้ไขปัญหาน้อย่างจริงจัง ตรงกันข้าม รัฐบาลกลับมีนโยบาย ที่จะกดราคาพืชผลทางการเกษตรบางชนิด เพื่อรักษาระดับค่าครองชีพของคน

ในเมือง ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยที่มีเสียงดัง นโยบายดังกล่าว เป็นการเอาเปรียบและกดขี่ ชาวไร่ชาวนาซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และรัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลก็ดำเนินนโยบาย ดังกล่าว เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า มิได้วางรากฐานเพื่อแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง

## ๑.๒ ทางด้านรายจ่ายของเกษตรกร

จากตัวเลขในตารางที่ ๑ จะสังเกตเห็นได้ว่ารายจ่ายที่เกิดจากการเกษตรของชาวไร่ ชาวนาได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ นอกจากนี้ รายจ่ายเพื่อการ ครอบครองชีพก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

### ๑.๒.๑ ต้นทุนการผลิตอยู่ในระดับสูง

เนื่องจากประสิทธิภาพการผลิตอยู่ในระดับที่ต่ำ ดังนั้นจึงมีผลทำให้ต้นทุนการ ผลิตต่อหน่วยสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกษตรกรที่ยากจนที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง หรือต้องกู้ยืมเงินจากผู้อื่นด้วยแล้ว จะยิ่งทำให้ต้นทุนการผลิตของเขาสูงขึ้น ตัวอย่างเช่น การ เช่าที่นาอัน โดยทั่วไปแล้วชาวนาจะต้องเสียค่าเช่าสูงกว่าร้อยละ ๓๕ ของผลผลิตของตน ซึ่งสูงกว่า “ค่าเช่า” สูงสุดที่รัฐควบคุม ตาม พ.ร.บ. ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. ๒๔๙๓ นอกจากนี้ การกู้ยืมก็ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก บางแห่งต้องเสียดอกเบี้ยสูงกว่า ร้อยละ ๕๐ ต่อปี แต่โดยทั่วไปแล้วการกู้ยืมของเกษตรกรมักจะถูกนำไปเพื่อใช้ในการบริโภค มากกว่าการกู้ยืมไปเพื่อใช้ในการลงทุน การกู้ยืมดังกล่าวเป็นการเพิ่มภาระการเป็นหนี้เป็น สิ้นแก่เกษตรกรมากยิ่งขึ้น

### ๑.๒.๒ การเปลี่ยนแปลงอย่างในการบริโภค

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ได้เป็นไปอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลาของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ได้ทำให้โครงสร้างการใช้จ่ายของคนในชนบท ได้ เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเปลี่ยนไปในทางที่ต้องใช้จ่ายเป็นเงินมากขึ้น โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง ลูกหลานของเกษตรกรหรือชาวไร่ชาวนารุ่นใหม่ ได้พยายามเลียนแบบอย่างการ บริโภคของคนในเมืองมากขึ้น การเลียนแบบอย่างดังกล่าว ได้ทำให้รายจ่ายที่เป็นเงินเพิ่ม มากขึ้น ในขณะที่รายได้เพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้า ดังนั้นจึงทำให้ฐานะทางการเงินของชาวไร่

ชวานาเลวลง และเป็นหนี้เป็นสินมากขึ้น นอกจากนี้ ในบางครั้งชาวไร่ชาวนามักจะก่อหนี้ โดยไม่ระมัดระวัง นำเงินกู้ยืมไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคโดยไม่จำเป็น หรือนำไปเล่นการพนัน หรืออบายมุขต่าง ๆ เป็นต้น

จากการวิเคราะห์ถึงฐานะทางด้านรายได้และรายจ่าย จะเห็นได้ว่าเกษตรกรส่วนใหญ่จนลง เป็นหนี้เป็นสินมากขึ้น และสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว ได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นทุกวัน จนในปัจจุบัน ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลทำการ “ปฏิรูปที่ดิน” เพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวดังนั้น ในหัวข้อต่อไปจะพิจารณาถึงว่า วิธีการปฏิรูปที่ดิน จะช่วยแก้ปัญหานี้ได้หรือไม่ และเราควรจะทำ การปฏิรูปที่ดินกันอย่างไร

## ๒. การปฏิรูปที่ดินจะช่วยแก้ปัญหาได้อย่างไร

จุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญของการปฏิรูปที่ดินในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว ก็คือ *ประการแรก* ต้องการที่จะช่วยให้การกระจายรายได้ และความมั่งคั่งของสังคมมีความเสมอภาคมากยิ่งขึ้น เพื่อลดความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม *ประการที่สอง* เพื่อช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตในภาคการเกษตรให้สูงขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ประเทศสามารถพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

การปฏิรูปที่ดิน จะสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้หรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัญหาที่ว่า รัฐบาลสามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้สมบูรณ์ ตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ อย่อย่างรอบคอบหรือไม่ การปฏิรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในหลายประเทศอย่างเช่น ไต้หวัน และญี่ปุ่น เป็นต้น สามารถบรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้ แต่ในบางประเทศ การปฏิรูปที่ดินกลับประสบกับความล้มเหลว เช่น ประเทศชิลี และ ฟิลิปปีนส์ เป็นต้น สำหรับกรณีของประเทศไทย การปฏิรูปที่ดินจะบรรลุจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจหรือไม่นั้น เป็นสิ่งที่เราจะต้องคอยติดตามดูกัน ถ้าหากรัฐบาลได้จัดให้มีการปฏิรูปที่ดินสำหรับในเรื่องประสิทธิภาพการผลิตในภาคการเกษตร เราอาจจะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และผลผลิตในทางเกษตร ในตารางที่ ๓

ตารางที่ ๓

ผลผลิตต่อไร่จากพื้นที่เพาะปลูกของชาวนาในภาคกลาง  
 แยกตามประเภทการถือครองที่ดินในปี ๒๕๐๘

(หน่วย : ถัง)

	เจ้าของที่ดิน	ผู้เช่าบางส่วน	ผู้เช่าทั้งหมด
ผลิตผลโดยเฉลี่ยของ การสำรวจใน ๑๑ จังหวัด	๓๐.๓๔	๒๘.๓๔	๒๘.๙๔

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างการถือครองที่ดินกับภาวะ  
 ของชาวนาใน ๑๑ จังหวัด ภาคกลาง พ.ศ. ๒๕๐๘ (พระนคร : พ.ศ. ๒๕๑๒) ตารางที่ ๒๔

จากตารางที่ ๓ จะสังเกตได้ว่า ผลผลิตต่อไร่ของชาวนาที่เป็นเจ้าของที่ดิน กับ  
 ชาวนาที่ต้องเช่าที่ดินอื่นทำกินนั้น เกือบจะไม่มี ความแตกต่างกันมากนัก ดังนั้น บางคนก็  
 อาจจะกล่าวอ้างได้ว่า การปฏิรูปที่ดินคงจะไม่ได้ช่วยเพิ่มพูน ประสิทธิภาพการผลิตทาง  
 การเกษตร และก็คงจะไม่มีประโยชน์อะไรที่เราจะต้องทำการปฏิรูปที่ดิน แต่อย่างไรก็ตาม  
 ผลของการสำรวจในตารางที่ ๓ มิได้เป็นเครื่องพิสูจน์ว่า ประสิทธิภาพการผลิตจะไม่เพิ่มขึ้น  
 เมื่อประเทศไทยมีการปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้เพราะว่าการเพิ่มพูน ประสิทธิภาพการผลิตทางการ  
 เกษตรนั้น มิใช่เป็นสิ่งที่เพิ่มขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น หากแต่จำต้องใช้เวลาที่ยาวนาน  
 พอสมควร และที่สำคัญที่สุด ประสิทธิภาพการผลิตมิได้ขึ้นอยู่กับ การกระจายการถือครอง  
 ที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับโครงการพัฒนาการเกษตรเป็นสำคัญ การปฏิรูป  
 ที่ดินเป็นมาตรการอันหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดการเร่งการพัฒนาการเกษตร และเป็นสิ่งจูงใจ  
 ให้เกษตรกรทำงานมากขึ้น และบำรุงรักษาที่ดินของตนมากขึ้น ถ้าหากรัฐบาลทำการ  
 ปฏิรูปที่ดินโดยไม่มีโครงการพัฒนาการเกษตร ที่ต่อเนื่องและควบคู่กันไปกับโครงการปฏิรูป  
 ที่ดิน แล้วการปฏิรูปที่ดินก็จะมีทางบรรลุจุดมุ่งหมายที่กล่าวไว้ข้างต้นได้เลย

จุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดในเรื่องการกระจายรายได้ และลดความแตกต่างในฐานะ  
 ความเป็นอยู่ของคนในสังคมนั้น เป็นสิ่งที่ผูกพันโดยตรงกับปัญหาการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ  
 การผลิต ถ้าหากเราสามารถเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตในทางเกษตรได้อย่างรวดเร็ว

และรัฐบาลได้มีนโยบายการใช้จ่ายและนโยบายภาษีอากร สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนา  
การเกษตรแล้ว เกษตรกรก็จะมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานความเป็นอยู่ดีขึ้นเอง ซึ่งจะ  
ทำให้สามารถลดความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมได้ แต่ประเด็นที่สำคัญ  
ของปัญหาอยู่ที่ การปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการที่จำเป็นสำหรับการกระจายความมั่งคั่งของ  
สังคมในประเทศเกษตรกรรมอย่างเช่นประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่  
สำคัญ และเป็นฐานในการก่อให้เกิดรายได้ในลักษณะต่าง ๆ ดังนั้น ถ้ารัฐบาลมีเจตจำนง  
ที่แน่วแน่ในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคมแล้ว การปฏิรูปที่ดินก็เป็นมาตรการ  
ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

### ๓. มาตรการสำหรับการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย

ปัญหาที่สำคัญและยุ่งยากยิ่งที่เราจะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ เราจะใช้มาตรการ  
อะไรมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกี่ยวกับการถือ  
ครองที่ดิน ได้เป็นไปได้โดยละมุนละม่อมและเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมมากที่สุด ปัญหา  
การเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน และสามารถที่จะ  
ถกเถียงกันได้มาก ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์และวิจรรณญาณของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ  
อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ใครจะเสนอมาตรการปฏิรูปที่ดินสำหรับประเทศไทยบางประการ เพื่อให้  
ให้ท่านผู้อ่านได้ร่วมกันพิจารณาและเป็นข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล มาตรการที่จะเสนอแนะ  
ต่อไปนี้จะขอแบ่งแยกเป็นมาตรการสองประเภท คือ (๑) มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดิน  
ในทางอ้อม และ (๒) มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดินโดยตรง ก่อนอื่นใครจะขออ้างว่า ใน  
สถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ การใช้มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดินโดยตรงนั้น เป็น  
สิ่งที่จำเป็นจะต้องรีบทำ ถ้าหากเราไม่ต้องการให้เกิดการขัดแย้งอย่างรุนแรงในสังคมของเรา  
มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลหรือชนผู้กุมอำนาจของประเทศยังไม่พร้อมที่จะ  
ทำการปฏิรูปที่ดินโดยตรงก็ตาม รัฐบาลก็จำเป็นจะต้องรีบใช้มาตรการทางอ้อมเพื่อการ  
ปฏิรูปที่ดินโดยมิชักช้า

#### ๓.๑. มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดินในทางอ้อม

มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดินในทางอ้อมนี้หมายถึง การใช้มาตรการต่าง ๆ ที่  
รัฐบาลมีอยู่หรือ มาตรการอื่นที่สมควรนำมาใช้ เพื่อบังคับให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน

ในทางอ้อม ในที่นี้ ใครจะขอเสนอมาตรการที่รัฐบาลควรจะได้นำมาใช้สามอย่างพร้อม ๆ กัน (ก) ภาษีที่ดิน (ข) การควบคุมค่าเช่า และ (ค) การจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ในลำดับต่อไป จะได้กล่าวถึงสาระสำคัญของมาตรการดังกล่าวโดยสรุป

### ๓.๑.๑ ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ดิน

โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลสามารถใช้ภาษีที่ดิน เป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจของ รัฐบาลเพื่อก่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้การใช้ที่ดินได้เป็นไปอย่างเต็มที่มี และมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นรายได้ของรัฐบาล ในการที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว ภาษีที่ดินที่ใช้ใช้นั้นจะต้องมีลักษณะเป็นภาษีที่ “ก้าวหน้า” ตามมูลค่าของที่ดิน และขนาด การถือครองที่ดิน ตลอดจนถึงการบังคับใช้กฎหมายการเก็บภาษีดังกล่าวได้เป็นไปอย่างทั่วถึง และทำการจัดเก็บอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับในเรื่องนี้ ปัจจุบันได้ทำการจัดเก็บภาษีที่ดิน โดย พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พุทธศักราช ๒๕๐๘ แต่ภาษีดังกล่าวจัดเก็บในอัตราที่ต่ำกว่า คือ อัตราภาษีที่ใช้อยู่ นั้น เริ่มตั้งแต่ไร่ละ ๕๐ สตางค์ สำหรับที่ดินที่มีค่าปานกลางไม่เกินไร่ละ ๒๐๐ บาท และ ภาษี ไร่ละกว่า ๔๐๐ บาท สำหรับที่ดินที่มีค่าปานกลางเกินกว่าไร่ละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท ขึ้นไป อัตราภาษีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีลักษณะเป็นภาษีที่ “ถอยหลัง” กล่าวคือ เมื่อเทียบภาษีต่อไร่ ที่จะต้องเสีย ต่อค่าเฉลี่ยของที่ดินแล้ว ที่ดินที่มีราคาปานกลางสูงจะเสียภาษีน้อยกว่าที่ดินที่มีราคาปานกลางต่ำ นอกจากนี้ ภาษีที่เสียขึ้นเมื่อเทียบกับมูลค่าของที่ดินแล้ว จะอยู่ใน อัตราที่ต่ำมากที่สุดทีเดียว ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่มีราคาปานกลางไร่ละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท จะเสีย ภาษีเพียงไร่ละ ๔๐๐ บาท เงินภาษีที่เสียนั้นคร่าวประมาณ ๐.๐๘ ของหนึ่งเปอร์เซ็นต์ของ มูลค่าที่ดิน อัตราภาษีที่ต่ำมากเช่นนี้ นอกจากจะทำให้รัฐบาลได้รับรายได้จากการจัดเก็บ ภาษีต่ำแล้ว ภาษีดังกล่าวจะไม่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการกระจายการถือ ครองที่ดินเลย ดังเห็นได้ว่าได้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และรวบรวมสิทธิ์ในที่ดิน มากขึ้นทุกที นอกจากนี้ ข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุด ของ พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ ที่ใช้ อยู่ในปัจจุบัน ก็คือ มิได้มีการกำหนดการการจัดเก็บภาษีตามขนาดของการถือครองที่ดิน กล่าวคือ ไม่ว่าใครจะมีที่ดินเพียง ๕ ไร่ หรือ ๕,๐๐๐ ไร่ ถ้าเจ้าหน้าที่ประเมินราคา ปานกลางของที่ดินเท่ากันแล้วเขาก็จะเสียภาษีต่อไร่เท่ากัน

เพื่อให้การจดทะเบียนภาษีที่ดิน เป็นเครื่องมือในการช่วยการกระจายการถือครองที่ดิน รัฐบาลควรจะทำกรปรับปรุงการจดทะเบียนภาษีที่ดินเสียใหม่ ซึ่งมีข้อที่ควรปรับปรุงโดยสังเขป ดังนี้<sup>๒</sup>

(๑) เพิ่มอัตราภาษีที่ดินเสียใหม่ โดยให้อัตราที่จดทะเบียน เป็นภาษีที่ก้าวหน้า หรือให้เป็นภาษีตาม “สัดส่วน” โดยกำหนดให้อัตราภาษีที่ใช้นั้นมีมูลค่าไม่ต่ำกว่าร้อยละหนึ่งของมูลค่าที่ดิน

(๒) เพื่อประโยชน์ในการกระจายการถือครองที่ดิน ควรจะได้เพิ่มการเก็บภาษีพิเศษตามขนาดของการถือครองที่ดินในอัตราก้าวหน้ามาก ๆ เช่น ขนาดการถือครองที่ดิน ที่ใหญ่กว่า ๒๕ ไร่ขึ้นไป นอกจากจะเสียภาษีที่ดินตามปกติแล้ว จะต้องเสียภาษีตามขนาดของการถือครองที่ดินอีกด้วย

(๓) ควรที่จะเพิ่มโทษสำหรับผู้ปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยไม่ทำประโยชน์ ด้วยการเสียภาษีเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ ตามระยะเวลาที่ปล่อยให้รกร้างว่างเปล่า และขนาดที่ไม่ได้ประโยชน์ หรือถ้าจะให้ผลมากขึ้นก็ควรที่จะเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอีกสำหรับผู้ที่ไม่ได้ประกอบการกสิกรรมด้วยตนเอง

(๔) จะต้องปรับปรุงวิธีคิดราคาที่ดินเสียใหม่ และปรับปรุงการบริหารการจดทะเบียนภาษีให้ได้มีการบังคับใช้อย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ เพราะมิฉะนั้นแล้วการปรับปรุงภาษีที่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ จะไม่มีประโยชน์อะไรเลย

การปรับปรุงภาษีดังกล่าว จะช่วยให้ผู้มีได้ประกอบการกสิกรรมไม่กล้ากว้านซื้อที่ดินเก็บไว้ ซึ่งอาจจะช่วยให้ราคาของที่ดินลดต่ำลงมา และชาวไร่ชาวนาที่มีฐานะปานกลางก็พอจะซื้อหาที่ดินด้วยตนเอง นอกจากนี้ ภาษีที่ดินจะเป็นสิ่งที่เตือนให้บรรดานายทุนและเจ้าสัวที่ดินทั้งหลายให้รีบขายที่ดินที่ตนไม่ได้ประกอบการกสิกรรมนั้นเสีย การเตือนในลักษณะดังกล่าว จะช่วยให้พวกนายทุน และเจ้าสัวที่ดิน มีเวลาปรับตัวและช่วยลดแรงกดดันการคัดค้านการปฏิรูปที่ดิน ที่รัฐบาลจะกระทำในภายหลัง รายได้ที่รัฐบาลได้

---

(๒) ดู ข้อเสนอแนะการปรับปรุงภาษีที่ดินของ ผู้เขียน ใน *วารสารธรรมศาสตร์* ฉบับปีที่ ๔ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๗)

รับเพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงภาษีดังกล่าว รัฐบาลสามารถที่จะนำไปช่วยเหลือเกษตรกร หรือ  
ตั้งเป็น “เงินกองทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดิน”

### ๓.๑.๒ การควบคุมค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร

เมื่อรัฐบาลได้ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ดินแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีกฎหมายควบคุม  
ค่าเช่าควบคู่กันไปกับกฎหมายภาษีที่ดิน เพราะถ้าหากปราศจากกฎหมายควบคุมค่าเช่าแล้ว  
พวกเจ้าสัวที่ดิน ที่ต้องเสียภาษีในอัตราสูงนั้น จะสามารถผลัดภาระของภาษีบางส่วนหรือ  
ทั้งหมดไปให้แก่ชาวไร่ชาวนาที่เช่าที่ดิน ซึ่งจะทำให้การจัดเก็บภาษีที่ดินไม่สามารถบรรลุ  
จุดมุ่งหมายในการกระจายการถือครองที่ดิน และทำให้ชาวไร่ชาวนาจะต้องแบกภาระของ  
ภาษีเพิ่มขึ้น ในปัจจุบันเรามีกฎหมายควบคุมค่าเช่านา ฉบับปี ๒๕๑๗ ใช้อยู่ แต่มิได้มี  
การบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างจริงจัง การควบคุมค่าเช่าควรจะพิจารณาถึงสาระ  
สำคัญ บางประการดังต่อไปนี้

(๑) อัตราค่าเช่าสูงสุด สำหรับที่ดินเพื่อการเกษตรที่รัฐบาลจะกำหนดนั้น ควร  
จะกำหนดไว้อย่างสูงไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของผลผลิต อัตราดังกล่าวนับว่าสูงพอสมควร ซึ่ง  
พอจะเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี  
หรือเทียบกับดอกเบี้ยในวงการค้า ซึ่งตราร้อยละ ๑๘ ถึง ๒๔ ต่อปี อาจมีผู้คัดค้าน  
ว่า อัตราค่าเช่าสูงสุดที่กำหนดไว้นั้นต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับราคาของที่ดิน สำหรับกรณีนี้  
คิดว่า อัตราค่าเช่านั้นควรที่จะเปรียบเทียบกับผลผลิตที่เกิดจากที่ดินนั้น มากกว่าที่จะเปรียบ  
เทียบกับราคาของที่ดิน เพราะราคาของที่ดินในแต่ละท้องถิ่นไม่เหมือนกัน และบางครั้ง  
เราก็ไม่สามารถกำหนดราคาที่ต้องตรงกับความเป็นจริงได้

(๒) กฎหมายควบคุมค่าเช่านั้น ควรจะใช้กับที่ดินเพื่อการเกษตรทุกชนิด โดย  
บังคับใช้กับการเช่าที่ดินที่มีขนาดตั้งแต่ ๕ ไร่ขึ้นไป และกำหนดให้การเช่าที่ทุกรายจะต้อง  
ทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ตลอดจนถึงกำหนดให้มีการจดทะเบียนการเช่ากับสถานที่  
ราชการด้วย

(๓) จะต้องกำหนดระยะเวลาการเช่าขึ้นต่ำที่ยาวนานพอสมควร เช่น อาจ  
กำหนดไว้ว่าไม่ต่ำกว่า ๕ ปี เป็นต้นไป ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันแก่ชาวไร่ชาวนา ผู้เช่าที่



ในการที่จะมีที่ทำกินแน่นอน และควรจะต้องกำหนดให้ผู้เช่า หรือทายาท มีสิทธิได้เป็นผู้เช่าต่อเป็นรายแรก เมื่อสัญญาเช่าครบกำหนด นอกจากนี้ ควรจะต้องกำหนดการลดหย่อนค่าเช่า หรืองดเว้นค่าเช่าในกรณีที่การเพาะปลูกต้องประสบกับภัยธรรมชาติ

(๔) เพื่อส่งเสริมให้มีการลงทุน และปรับปรุงที่ดินให้ดีขึ้นรัฐบาลอาจจะยอมให้เจ้าของที่ดินเก็บค่าเช่าเพิ่มขึ้นได้ ในกรณีที่การลงทุนดังกล่าวช่วยให้ผลิตผลเพิ่มขึ้นสูงกว่าผลผลิตโดยเฉลี่ยในอดีต แต่อย่างไรก็ตามค่าเช่าสูงสุดนั้นไม่ควรเกินกว่าร้อยละ ๒๕ ของผลผลิตในกรณีตรงกันข้าม ถ้าหากผู้เช่าเป็นผู้ลงทุน และผลของการลงทุนทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าผลผลิตโดยเฉลี่ยในอดีต ก็ควรจะต้องกำหนดให้เจ้าของที่ดินลดค่าเช่าสูงสุดลง

(๕) จะต้องจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมค่าเช่าในระดับท้องถิ่น เช่นในระดับหมู่บ้าน และตำบล เป็นต้น คณะกรรมการควรประกอบด้วยทั้ง ผู้ให้เช่า ผู้เช่า และเจ้าหน้าที่รัฐบาล โดยเจ้าหน้าที่รัฐบาลทำหน้าที่เป็นคนกลาง คณะกรรมการดังกล่าว จะทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าเช่า หรือ ระดับผลผลิตมาตรฐาน และช่วยเหลือรัฐบาลในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมค่าเช่า

(๖) ถ้าหากรัฐบาลต้องการใช้การควบคุมค่าเช่า เป็นเครื่องมือในการกระจายการถือครองที่ดินแล้ว ก็จะต้องกำหนดมาตรการการลดค่าเช่าไว้ด้วย เช่นกำหนดให้เจ้าของที่ดินลดค่าเช่าลงทุกปีในอัตราร้อยละ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ของค่าเช่ามาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด เป็นต้น ถ้าทำได้เช่นนี้ จะเท่ากับเป็นการบังคับให้เจ้าสัวที่ดินต้องยอมขายที่ดินในที่สุด

ทั้งกฎหมายภาษีที่ดิน และการควบคุมค่าเช่าที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะต้องมีการบังคับใช้อย่างทั่วถึง ถ้าหากการบังคับใช้ไม่ได้ผลแล้ว จะไม่มีประโยชน์อะไรเลย และก็จะไม่สามารถช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่ยากจนได้ อย่างเช่นกฎหมายควบคุมค่าเช่านา ฉบับปี ๒๔๙๓ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย และจะต้องกำหนดลงโทษอย่างหนักสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

๓.๑๓ การจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน

นอกจากจะใช้ภาษีที่ดินควบคู่ไปกับการควบคุมค่าเช่าแล้ว รัฐบาลควรที่จะเสริมด้วยการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรไว้ด้วย เพื่อป้องกันมิให้มีการรวบรวม

กรรมสิทธิ์ในที่ดิน สำหรับการจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินนั้น มีข้อที่พึงพิจารณาบางประการดังนี้

(๑) การกำหนดขนาดของการถือครองสูงสุดนั้น ควรจะต้องคำนึงถึงสภาพการประกอบการกิจกรรมในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น จะต้องพิจารณาถึงพืชที่ปลูก ความอุดมสมบูรณ์ของดิน ทำเลที่ตั้งของที่ดิน หลักสำคัญที่พิจารณาก็คือ จะต้องพิจารณาถึงความยุติธรรมในหมู่เกษตรกร และมุ่งให้เกษตรกรแต่ละคนสามารถทำงานในที่ดินได้อย่างเต็มที่

(๒) เมื่อพิจารณาถึงสภาพการผลิตที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว ขนาดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรโดยทั่วไป ควรจะมีขนาดไม่เกินคนละ ๒๕ ไร่ เพราะขนาดของพื้นที่ดังกล่าว เป็นขนาดใหญ่พอที่เกษตรกรจะทำงานได้อย่างเต็มที่ ถึงแม้ว่าจะใช้เครื่องจักรเข้าช่วยก็ตาม ถ้าหากเกษตรกรได้ทำงานอย่างเต็มที่แล้ว รายได้ที่เกิดจากขนาดของที่ดินดังกล่าว จะพอเพียงสำหรับการลงทุนปรับปรุงการผลิต และยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของเกษตรกร แต่อย่างไรก็ตาม ขนาดถือครองสูงสุด ๒๕ ไร่ดังกล่าว อาจจะเพิ่มหรือลดได้ตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ (๑)

(๓) จะต้องกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ที่จะมีสิทธิถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร เช่น อายุอย่างต่ำตั้งแต่ ๑๕ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน หรือตำบลที่ดินนั้นอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม ควรจะมีข้อยกเว้นสำหรับผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี แต่มีพ่อแม่หรือญาติโดยสายโลหิตเป็นผู้ช่วยทำการเพาะปลูก

### ๓.๒ มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดินโดยตรง

มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดินในทางอ้อมที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นจะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร กว่าที่การกระจายการถือครองที่ดินจะเป็นไปได้ เพื่อที่จะเร่งรัดวิภาคการถือครองที่ดิน รัฐบาลควรออกกฎหมายบังคับให้มีการปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว การบังคับการปฏิรูปที่ดินโดยตรงนั้น มีเรื่องที่จะพิจารณามากซึ่งไม่สามารถนำมากล่าวโดยสรุปทั้งหมดไว้ในที่นี้ได้ ดังนั้นจะยกประเด็นที่สำคัญบางประเด็นมาสรุปไว้ดังนี้ (ก) การกำหนดค่าทดแทนค่าที่ดิน (ข) การกำหนดลักษณะการจ่ายค่าทดแทน และแหล่งของเงินทุน

(ค) การจัดรูปและขนาดของการถือครองที่ดินและ (ง) โครงการพัฒนาเกษตรต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

### ๓.๒๑ การกำหนดค่าทดแทนค่าที่ดิน

ถ้าหากรัฐบาลจะทำการปฏิรูปที่ดิน รัฐบาลจะต้องกำหนดค่าทดแทนแก่บรรดาเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีข้อสังเกตในการกำหนดค่าทดแทนดังนี้

(๑) ค่าทดแทนของที่ดินแต่ละไร่นั้น อาจจะถูกกำหนดโดยยึดถือหลักเกณฑ์ในการถ่วงเฉลี่ยผลผลิตต่อไร่ ในระยะเวลา ๓ ถึง ๕ ปี ก่อนการบังคับใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน

(๒) ในการกำหนดค่าทดแทนนั้น จะต้องคำนึงถึงวิธีการและระยะเวลาที่รัฐบาลจะจ่ายเงินค่าทดแทนด้วย เช่น ถ้ารัฐบาลกำหนดจ่ายเงินในระยะเวลาอันสั้น ก็อาจจะกำหนดเพียง ๓ เท่าของผลผลิตโดยเฉลี่ยตามข้อ (๑) แต่ถ้ากำหนดจ่ายเงินในระยะยาวก็อาจจะกำหนดเป็น ๕ เท่า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินดังกล่าวนี้ จะต้องได้ส่วนสัมพันธ์กับระยะเวลาเช่าซื้อที่จะให้แก่เกษตรกรด้วย

### ๓.๒๒ (ง) การกำหนดลักษณะการจ่ายค่าทดแทนและแหล่งของเงินทุน

หลังจากรัฐถึงค่าทดแทนของที่ดินแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่า จะจ่ายค่าทดแทนอย่างไร และจะหาเงินมาจากที่ไหน ซึ่งอาจจะสรุปโดยย่อไว้ดังนี้

(๑) รัฐบาลไม่ควรจ่ายค่าทดแทนเป็นเงินสดทันที เพราะนอกจากจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากแล้ว ยังอาจก่อให้เกิดเงินเฟ้อขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะไม่อาจรู้ได้ว่าเจ้าของที่ดินที่ได้รับเงินนั้น จะนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภค หรือเพื่อการลงทุน สำหรับในกรณีของประเทศไทย อาจจะถูกกำหนดไว้ว่ารัฐบาลจะจ่ายค่าทดแทนในงวดแรกไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของมูลค่าที่ดิน และแต่ละรายจะไม่เกินหนึ่งล้านบาท การที่กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อที่จะช่วยเหลือเจ้าของที่ดิน ที่ต้องขายที่ดินให้รัฐบาลได้ใช้เงินในการปรับตัวการทำมาหากินของตน ส่วนที่กำหนดจำนวนเงินขั้นสูงไว้เช่นนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากในระยะเริ่มแรกของการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

(๒) สำหรับเงินค่าที่ดินที่เหลือนั้น ควรกำหนดจ่ายให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๑๐ ถึง ๑๕ ปี โดยจ่ายให้ในรูปของพันธบัตรเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และคิดดอกเบี้ยให้ร้อยละ

๔ ต่อปี ภายในระยะเวลา ๓ ปีแรก ผู้ถือพันธบัตรไม่มีสิทธินำพันธบัตรไปขึ้นเป็นเงินสด เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวไปแล้ว พันธบัตรนั้นอาจขึ้นเป็นเงินสดโดยจะต้องเสียส่วนลดตามที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ควรจะยอมให้เจ้าของที่ดินนำพันธบัตรที่ถืออยู่ไปเปลี่ยนเป็นหุ้นรัฐวิสาหกิจหรือกิจการที่รัฐบาลกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้เงินที่รัฐบาลจ่ายไปได้ถูกใช้ไปในการลงทุน และช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น

(๓) รัฐบาลควรออกพันธบัตรเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ใช้พันธบัตรนั้นจ่ายเป็นค่าทดแทนแก่เจ้าของที่ดิน และควรบังคับขายให้แก่ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ตามขนาดของยอดเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ การที่บังคับขายพันธบัตรให้ธนาคารพาณิชย์ ก็เพื่อที่จะให้ธนาคารพาณิชย์ได้มีบทบาทในการช่วยเหลือการผลิตทางการเกษตรมากยิ่งขึ้น เพราะสภาพการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ธนาคารพาณิชย์มีลักษณะผูกขาด สามารถทำกำไรได้อย่างง่ายดาย และไม่คอยให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร นอกจากนี้ เงินทุนที่จะใช้ควรจะได้มาจากภาษีที่ดินที่ปรับปรุงใหม่ หรือค่าพรีเมียมข้าว ในระยะเริ่มแรกของโครงการ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณบางส่วนเพื่อการนี้ แต่ในระยะยาวแล้ว เงินทุนของการปฏิรูปที่ดินควรจะมาจากการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการผ่อนส่งค่าที่ดินของเกษตรกร ซึ่งจะเป็นการกระตุ้นให้เกษตรกรทำงานมากยิ่งขึ้น

### ๓.๒๓ การจัดรูปและขนาดของการถือครองที่ดิน

ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินนั้น มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการจัดรูปและการถือครองที่ดิน ที่รัฐบาลจะต้องพิจารณามากมาย เช่น ควรจะจัดรูปการถือครองแบบไหน เกษตรกรควรได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือไม่ ซึ่งอาจจะพิจารณาได้ดังนี้

(๑) จะต้องพิจารณาว่า ควรจะให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยวิธีการเช่าซื้อหรือไม่ โดยทั่วไปแล้ว คนไทยคงจะนิยมการปฏิรูปที่ดินโดยให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินที่ดินทำกิน ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับทัศนคติของคนในสังคม ก็ควรจัดรูปการถือครองที่ดิน โดยให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อย่างไรก็ตามควรจะต้องมีการห้ามโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการซื้อขาย ภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่ง หลังจากที่เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินแล้ว เช่น กำหนดไว้ ๕ ปี เป็นต้น นอกจากนี้ควรจะส่งเสริมให้เกษตรกร

รวมตัวกันในรูปของสหกรณ์ในลักษณะต่าง ๆ ด้วย โดยหลักการแล้ว การรวมกลุ่มของเกษตรกร เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาการเกษตร แต่ภายใต้สภาพการณ์ของการสหกรณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก รัฐบาลไม่ควรใช้วิธีบังคับให้เกษตรกรรวมเข้าเป็นสหกรณ์ นอกเสียจากว่า วิธีการดำเนินการของการสหกรณ์ได้ปรับปรุงให้ดีขึ้น

(๒) ลักษณะการถือครองอกรูปหนึ่งที่จะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ ซึ่งผู้เขียนคิดว่าควรจะเป็นแบบการถือครองที่นำมาใช้กับการปฏิรูปที่ดินของไทย รูปแบบนั้นก็คือ การให้เกษตรกรมีฐานะเป็นแต่เพียงผู้เช่า โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินในการเช่านั้น ผู้เช่าจะมีสิทธิเช่าไปจนตลอดชีวิต และทายาทจะได้รับสิทธิเป็นผู้เช่าต่อ โดยที่ผู้เช่าจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดไว้ ถ้าหากฝ่าฝืนก็อาจจะเสียสิทธิการเช่า วิธีการเช่านี้มีประโยชน์มากกว่าวิธีแรก เพราะเกษตรกรยังคงได้รับหลักประกันในเรื่องที่ทำกิน ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็สามารถปรับปรุงเงื่อนไขในการเช่า เพื่อช่วยเหลือและกระตุ้นให้เกษตรกรทำงานมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังทำให้ลูกหลานเกษตรกรไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับที่ดินมากนัก ซึ่งอาจจะช่วยให้สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานส่วนเกินจากภาคการเกษตรไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นได้ง่ายยิ่งขึ้น

(๓) การกำหนดขนาดของการถือครองที่ดินที่แต่ละครอบครัวจะได้รับนั้น จะต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกที่สามารถทำงานได้ในครอบครัว ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดิน ประเภทของการกสิกรรมและทำเลของที่ดิน ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญในการจัดขนาดการถือครอง คือต้องการให้เกษตรกรแต่ละครอบครัวได้ทำงานอย่างเต็มที่ หนึ่งในการจัดให้เกษตรกรได้เข้าอยู่ในที่ดินนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมและจะต้องคัดเลือกเกษตรกรที่ขยันหมั่นเพียรและมีความตั้งใจที่จะช่วยตนเอง เพราะความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิรูปที่ดินจะขึ้นอยู่กับตัวชาวไร่ชาวนาเป็นสำคัญ

### ๓.๒๔ โครงการพัฒนาเกษตรต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน

การกระจายการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร โดยการปฏิรูปที่ดินแต่เพียงอย่างเดียว จะไม่สามารถลดความแตกต่างในฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคม และเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรได้มากนัก เพื่อที่จะให้การปฏิรูปที่ดินได้ผลอย่างจริงจัง

มิใช่ทำการโฆษณาชวนเชื่อ หรือเพื่อผ่อนปรนความกดดันเฉพาะหน้าแล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินโครงการพัฒนาเกษตรต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินด้วย อันที่จริงแล้ว โครงการพัฒนาการเกษตร เป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องรับดำเนินการอย่างจริงจังทันที ไม่ว่ารัฐบาลจะทำการปฏิรูปที่ดิน หรือไม่ก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลมิได้ทำการพัฒนาอย่างจริงจัง แต่รัฐบาลทำเพื่อแก้ไขเหตุการณ์เฉพาะหน้า หรือเพื่อการโฆษณาชวนเชื่อ มิได้เข้าแก้แก่นของปัญหาที่แท้จริงของการเกษตร แม้แต่รัฐบาลชุดปัจจุบันก็เช่นเดียวกัน การที่รัฐบาลและกลุ่มชนผู้ปกครองประเทศมิให้ความสนใจเท่าที่ควรนั้น ก็เนื่องจากบุคคลผู้มีอำนาจ ไม่มีผลประโยชน์โดยตรงกับการพัฒนาการดังกล่าว เหมือนดังเช่นการอุตสาหกรรม แต่เหตุผลที่สำคัญที่สุดก็คือ เกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศขาดอำนาจการต่อรองกับรัฐบาล หรือกลุ่มชนผู้กุมอำนาจ

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการพัฒนาการเกษตรจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ประเภท คือ (๑) องค์ประกอบที่จะขาดเสียมิได้ และ (๒) องค์ประกอบที่กระตุ้นหรือเร่งการพัฒนาการ ซึ่งในลำดับต่อไปจะกล่าวถึงสาระสำคัญขององค์ประกอบทั้งสองโดยสรุป คือ

(๑) องค์ประกอบที่จะขาดเสียมิได้นั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาการเกษตร การบกพร่องในเรื่องหนึ่งเรื่องใดย่อมจะทำให้การพัฒนาการเกษตรดำเนินไปอย่างล่าช้าหรือประสบความล้มเหลว ปัจจัยที่สำคัญในเรื่องนี้มีอยู่ห้าเรื่อง มีความสำคัญตามลำดับ คือ ระบบชลประทาน ระบบการตลาด การจัดหาปัจจัยที่เกี่ยวกับการเกษตร เช่น ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช ระบบการคมนาคม และการจัดไร่นาอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

(๒) เพื่อให้การพัฒนาการเกษตรได้ผลดีและเป็นไปอย่างรวดเร็ว ควรจะมีปัจจัยอื่นเข้ามาช่วยเสริมหรือกระตุ้นการพัฒนาการด้วย ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ ระบบสินเชื่อทางการเกษตร การรวมกลุ่มของเกษตรกร การค้นคว้าทดลอง การสาธิตทางการเกษตร การฝึกฝนอบรม และการทัศนศึกษาสำหรับเกษตรกร เป็นต้น

## ๔. โครงการปฏิรูปที่ดินจะสำเร็จหรือไม่

ปัญหาประเด็นสุดท้ายที่เราจะต้องพิจารณากันก็คือ การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย จะประสบผลสำเร็จหรือไม่ ปัญหานี้เป็นเรื่องใหญ่ที่จะต้องคอยดูกันว่า ถ้ามีการปฏิรูปที่ดิน ขึ้นแล้วผลจะเป็นอย่างไร ในที่นี้อาจจะกล่าวได้ว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการปฏิรูปที่ดินของเราจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

*ประการแรก* ขึ้นอยู่กับเจตจำนงของรัฐบาล รัฐสภา และของประชาชนว่าจะสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินอย่างมั่นคงมากน้อยเพียงใด ถ้าหากขาดเจตจำนงและหลักการที่แน่นอนแล้ว การปฏิรูปที่ดินจะประสบกับความล้มเหลว เพราะชนกลุ่มน้อยที่เสียประโยชน์ ย่อมจะสามารถใช้เล่ห์เหลี่ยมต่าง ๆ ทำลายโครงการปฏิรูปที่ดินได้โดยง่าย ดังนั้น ปัจจัยสำคัญอันแรก จึงเป็นเรื่องที่จะตัดสินกันด้วยรากฐานของอำนาจทางการเมืองและสังคม ของคนในประเทศเป็นสำคัญ

*ประการที่สอง* ขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตและประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวกับโครงการปฏิรูปที่ดิน แม้ว่าการปฏิรูปที่ดิน จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา และจากรัฐบาลอย่างจริงจังแล้วก็ตาม แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ไม่ซื่อสัตย์สุจริต หรือขาดประสิทธิภาพในการทำงานแล้ว ก็จะทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร และก็อาจทำให้ล้มเหลวเช่นกัน

*ประการที่สาม* ขึ้นอยู่กับความขยันหมั่นเพียร และความอดทนของเกษตรกรเป็นสำคัญ ถ้าหากเกษตรกรที่ได้รับความช่วยเหลือ ขาดความอดทนและขยันหมั่นเพียรแล้ว การปฏิรูปที่ดินจะไม่มีทางสำเร็จได้เลย ดังนั้น ในการปฏิรูปที่ดินจึงต้องคำนึงถึงปัญหานี้เป็นพิเศษ จะต้องสร้างทัศนคติที่ถูกต้องแก่เกษตรกรถึงการช่วยเหลือของรัฐบาล คือ จะต้องเห็นว่าโครงการปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นโครงการที่เกษตรกรจะต้องพยายามช่วยตนเอง รัฐบาลจะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในระยะเวลานั้นเท่านั้น มิใช่จะให้ความช่วยเหลือเรื่อยไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด

*ประการสุดท้าย* ขึ้นอยู่กับโครงการพัฒนาการเกษตร และนโยบายทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปของรัฐบาล ถ้าหากนโยบายเศรษฐกิจผิดพลาด หรือโครงการพัฒนาการเกษตร ประสบความล้มเหลว การปฏิรูปที่ดินย่อมจะสำเร็จผลได้ยาก

เท่าที่ได้กล่าวมาทั้งหมด เราจะเห็นได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเป็นเรื่องใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองต่าง ๆ มากมาย ถ้าหากเราไม่นิยมการเปลี่ยนแปลงโดยวิธีรุนแรงแล้ว ความสำเร็จหรือล้มเหลวนั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่า เราสามารถผสมผสานและลดความขัดแย้งระหว่างปัจจัยต่างๆเหล่านั้นได้ดีเพียงใด อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาถึงความยุติธรรมในการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคมแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องลดการรวบอำนาจทางเศรษฐกิจของคนกลุ่มน้อย และทางหนึ่งที่ทำได้ก็คือ การกระจายการถือครองที่ดิน ด้วยการปฏิรูปที่ดิน

ตีพิมพ์ครั้งแรกใน วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๕ (กันยายน ๒๕๑๓)



# แนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้สินของชาวนาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม

ในขณะที่เราพูดถึงการช่วยเหลือชาวนา เรามักจะพิจารณาเกี่ยวกับการช่วยเหลือทางด้านการผลิต และด้านการจำหน่ายผลิตผลของชาวนา กล่าวคือ เรามักจะพยายามหาทางช่วยให้ชาวนาผลิตได้มากขึ้น และขายผลิตผลของตนได้ในราคาที่สูงขึ้น ซึ่งก็หมายความว่า เราพยายามให้ชาวนามีรายได้เพิ่มสูงขึ้นนั่นเอง มาตรการเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวนาหรือเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศนั้น จะเป็นวิธีการแก้ไข้ปัญหาที่ตรงประเด็น ถ้าหากรัฐบาลสามารถช่วยให้รายได้ของชาวนานั้น เพิ่มขึ้นได้รวดเร็วกว่ารายจ่ายในการผลิตและการครองชีพที่เพิ่มขึ้น เพราะการเพิ่มขึ้นของรายได้ในลักษณะดังกล่าว จะช่วยให้ชาวนาสามารถปรับปรุงสภาพตามความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น และลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้ดีขึ้นด้วย ซึ่งก็จะพลอยช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศโดยรวมเจริญก้าวหน้า

อย่างไรก็ตาม มาตรการเพิ่มรายได้ดังกล่าวจะได้ผลเต็มที่ ก็ต่อเมื่อเกษตรกรหรือชาวนาทั้งหลายอยู่ในฐานะค่อนข้างดีที่พอจะช่วยตนเองได้ และไม่มีปัญหาทางด้านอื่นที่มาคอยบั่นทอนรายได้ของตน แต่ในสภาพที่เป็นจริงแล้ว ชาวนาส่วนใหญ่มีหนี้สินล้นพ้นตัว และไม่มีที่ทำกินของตนเองปรากฏว่าชาวนาเหล่านั้นจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงและค่าเช่าที่ดินทำกินในอัตราที่แพงลิบลิ่ว ปัญหาเรื่องหนี้สินและที่ทำกิน เป็นปัญหาหลักที่ทำให้ชาวนาไม่สามารถปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น หรือสามารถได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากโครงการช่วยเหลือของรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่า นโยบายการประกันราคาพืชผลของรัฐบาลนั้น จะช่วยได้ก็แต่เฉพาะชาวนาที่มีข้าวเก็บไว้ขาย หรือชาวนาที่มีฐานะดีพอสมควรเท่านั้น แต่ในกรณีของชาวนาที่ยากจนนั้น พืชผลของตนจะตกเป็นของนายทุนตั้งแต่ยังอยู่ในท้องไร่ท้องนา เพราะตนได้เป็นหนี้เป็นสินเขา และต้องทำสัญญาขาย

พืชผลไว้ล่วงหน้าแล้ว ในทำนองเดียวกัน การให้สินเชื่อ หรือนโยบายผันเงินเพื่อการกู้ยืมของรัฐบาลนั้น ก็จะช่วยได้เฉพาะเกษตรกรที่มีฐานะดี หรือเกษตรกรที่อยู่ในฐานะที่พอจะช่วยตัวเองได้เท่านั้น แต่ชาวนาที่ยากจน ที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีหนี้สินล้นพ้นตัวนั้น จะไม่ได้ประโยชน์อะไรมากนัก เพราะการกู้ยืมแต่ละครั้งนั้นย่อมต้องการหลักทรัพย์ หรือบุคคลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ ซึ่งชาวนาที่ยากจนจะไม่สามารถหาได้ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาชาวนา จึงต้องเร่งรีบการแก้ไขปัญหาหลัก ซึ่งได้แก่ เรื่องหนี้สิน และที่ทำกิน ควบคู่กันไปกับการแก้ไขปัญหามูลฐานซึ่งได้แก่ การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและการรักษาระดับราคาพืชผล ควบคู่กันไปด้วย ถ้าหากรัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาหลักในเรื่องหนี้สินและที่ทำกินอย่างได้ผลแล้ว นโยบายการช่วยเหลือการเกษตรในด้านอื่น ๆ จะไม่สามารถช่วยเหลือชาวนาที่ยากจนได้มากนัก และรัฐบาลก็จะมีทางเลือกแก้ไขปัญหาชาวนาได้เลย

ในบทความนี้มุ่งที่จะศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาหนี้สินของชาวนาไทย โดยจะแบ่งแยกการพิจารณาออกเป็น ๓ ส่วนด้วยกัน คือ

ตอนที่หนึ่ง จะวางเค้าโครงศึกษาถึงการก่อหนี้ของเกษตรกรหรือชาวนาโดยทั่วไป โดยจะเน้นแต่เฉพาะชาวนาที่ประกอบกรในรูปครอบครัวหรือชาวนาที่มีฐานะปานกลางและยากจน ส่วนการกู้ยืมเพื่อการลงทุนโดยตรงของการประกอบการเกษตรกรรมเพื่อการค้าขนาดใหญ่จะไม่นำมาพิจารณา

ตอนที่สอง จะใช้เค้าโครงการก่อหนี้ ซึ่งได้วางไว้ในขั้นแรก มาศึกษาถึงภาวะหนี้สินของชาวนาไทย โดยจะพยายามใช้ข้อมูลสถิติต่าง ๆ ที่พอจะหาได้มาประกอบการวิเคราะห์ในเรื่องฐานะของรายได้และลักษณะการก่อหนี้ของเกษตรกรไทย

ตอนที่สาม ในตอนสุดท้ายจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไข โดยจะพิจารณาถึงมาตรการหรือนโยบายการแก้ไขที่รัฐบาลใช้อยู่ และจะเสนอแนะมาตรการบางอย่างที่ควรจะนำมาใช้ ในการแก้ไขปัญหานี้สินของชาวนาไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยเหลือชาวนาที่ยากจน และผู้ที่มีสภาพเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

## ตอนที่ ๕

### เค้าโครงการก่อกำหนดของเกษตรกรโดยทั่วไป

ในตอนทีหนึ่งนี้ เราจะตั้งข้อสมมติฐานและวางแนวทางในการศึกษาถึงหลักการก่อกำหนดของเกษตรกรโดยทั่วไป ซึ่งจะแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองเรื่อง คือ วัตถุประสงค์ในการก่อกำหนด และโครงสร้างการก่อกำหนดของชาวนา

#### ๑. วัตถุประสงค์ในการก่อกำหนดของชาวนา

โดยทั่วไปแล้ว การก่อกำหนดของชาวนาหรือเกษตรกรนั้น ถ้าจะแบ่งแยกตามความจำเป็นหรือวัตถุประสงค์ของการก่อกำหนดแล้ว ก็พอจะแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ การก่อกำหนดเพื่อนำไปลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต และการก่อกำหนดเพื่อการบริโภคหรือเพื่อรักษาระดับการผลิตเดิม ในลำดับต่อไปจะได้พิจารณาถึงลักษณะการก่อกำหนดทั้งสองประเภทดังกล่าว

#### ๑.๑ การก่อกำหนดเพื่อการลงทุนโดยตรง

การก่อกำหนดเพื่อนำไปลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรให้ดีขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกับการประกอบการธุรกิจประเภทอื่น ๆ ซึ่งก็มีได้เป็นสิ่งที่เสียหายอะไร เพราะการก่อกำหนดดังกล่าวนั้น เป็นไปเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตและรายได้ของผู้เองในอนาคต โดยปกติแล้ว ก่อนตัดสินใจก่อกำหนดนี้ ผู้ขอกู้มักจะต้องพิจารณาการก่อกำหนดของตนอย่างรอบคอบ และมักจะทำการก่อกำหนดก็ต่อเมื่อตนคิดว่าจะได้รับประโยชน์ที่คุ้มค่าจากการลงทุนของตน

การก่อกำหนดเพื่อลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรนั้น มักจะเป็นการก่อกำหนดของเกษตรกรหรือชาวนาที่มีฐานะดี หรืออยู่ในฐานะที่พอจะช่วยตนเองได้ โดยปกติแล้ว ผู้ขอกู้จะมีที่ดินเป็นของตนเองและมักจะเป็นการประกอบการขนาดใหญ่ ในบางกรณีผู้ขอกู้จะเป็นทั้งนายทุนประกอบการเกษตรกรรม และนายทุนอุตสาหกรรม หรือประกอบกิจการอื่นควบคู่กันไปกับการประกอบการกสิกรรมของตนเอง โดยปกติแล้ว

เกษตรกรพวกนี้มักจะไม่ค่อยประสบปัญหาในเรื่องหาแหล่งของสินเชื่อ และมักจะเสียดอกเบี้ยในการกู้สูงมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในขณะที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะช่วยเหลือเกษตรกรทางด้านสินเชื่อแล้ว เกษตรกรหรือชาวนาประเภทนี้จะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์มาก อย่างไรก็ตาม เกษตรกรที่ก่อหนี้ประเภทนี้จะมีอยู่เป็นจำนวนที่น้อยมาก ซึ่งจะของดเว้นไม่กล่าวถึงในรายละเอียด

## ๑.๒ การก่อกำหนดเพื่อรักษาระดับการผลิตเดิมและเพื่อการบริโภค

การก่อกำหนดของชาวนา เพื่อการบริโภคหรือเพื่อรักษาระดับการผลิตเดิมนั้นเป็นลักษณะของการก่อกำหนดโดยทั่วไปของชาวนา การก่อกำหนดจะเป็นการก่อกำหนดระยะสั้นหรือระยะปานกลาง และมักจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ค่อนข้างสูง ซึ่งพอจะแยกพิจารณาโดยย่อได้ ดังนี้

### ๑.๒.๑ การก่อกำหนดเพื่อรักษาระดับการผลิตเดิม

การก่อกำหนดของชาวนาในลักษณะนี้ จัดได้ว่าเป็นการก่อกำหนดเพื่อการลงทุนที่เกี่ยวกับการผลิตทางการเกษตร แต่วัตถุประสงค์ของการก่อกำหนดนั้นเป็นไปเพื่อรักษาระดับการผลิตของตนให้อยู่ในลักษณะเดิมหรือปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตนให้ดีขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น มิได้มีการลงทุนอย่างเป็นล่ำเป็นสันเหมือนกับการก่อกำหนดเพื่อการลงทุนที่ได้กล่าวในประเภทแรก

การก่อกำหนดเพื่อรักษาระดับการผลิตเดิมนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะความจำเป็นของชาวนา ที่จะต้องได้รับสินเชื่อหรือเงินกู้ เพื่อตนจะสามารถทำการผลิตต่อไปได้ สาเหตุของการก่อกำหนด มักจะมีผลสืบเนื่องโดยตรงจากการที่ชาวนาได้รับความกระทบกระเทือนทางด้านรายได้ กล่าวคือ รายได้ที่ชาวนาได้รับอยู่เดิมต้องลดลงไปทำให้มีรายได้ไม่พอใช้จ่ายเพื่อการครองชีพ หรือเพื่อทำการผลิตในฤดูกาลต่อไป ดังนั้นจึงต้องทำการก่อกำหนดเงินมาเพื่อใช้ในการผลิตต่อไป เช่น อาจจะเป็นการก่อกำหนดเพื่อซื้อ เมล็ดพืชพันธุ์ วัสดุและอุปกรณ์ที่จำเป็นจะต้องใช้ในการผลิต เป็นต้น

โดยปกติแล้ว ชาวนาที่ก่อหนี้ในระยะแรก ๆ มักจะมีที่ดินเป็นของตนเอง เหตุที่ต้องเป็นหนี้เป็นสินเพราะมีรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ซึ่งอาจจะเกิดจากการผลิตของตนได้

รับความกระทบกระเทือนจากธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง หรือน้ำท่วม หรือความเสียหายอื่น ๆ หรือในบางปีก็อาจจะเกิดจากการที่ราคาพืชผลตกต่ำอย่างผิดปกติ จึงทำให้มีรายได้ไม่คุ้มกับรายจ่ายจนเป็นเหตุให้ต้องก่อหนี้ขึ้น ความสามารถในการชำระเงินกู้ของชาวนาในบต่อมานั้นมักจะขึ้นอยู่กับภาวะการผลิต และราคาของพืชผลในบต่อมาเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น ถ้าหากในปีนั้นปรากฏว่าการผลิตได้ผลดี และราคาก็อยู่ในระดับเดิมหรือดีขึ้นแล้ว ชาวนา ก็จะมีรายได้ดีขึ้นและก็จะสามารถชำระหนี้สินได้ถอนที่ดินของตนคืนได้ แต่ในกรณีตรงกันข้าม ถ้าหากปีต่อมาการผลิตยังประสบกับความเสียหายอีก หรือราคาผลิตผลตกต่ำ ก็จะทำให้ชาวนาประสบกับความยากลำบากในการชำระหนี้คืน และในที่สุดก็อาจเป็นเหตุทำให้ชาวนาต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินไป

ในกรณีที่ชาวนายังเป็นเจ้าของที่ดินอยู่นั้น การหาแหล่งเงินกู้ก็อาจจะไม่ประสบกับความยากลำบากมากนัก และอัตราดอกเบี้ยก็ไม่สูงมากจนเกินไปนัก แต่ในกรณีที่ชาวนาไม่มีที่ดินเป็นของตนเองแล้วจะหาแหล่งเงินกู้ได้ยากมาก นอกเสียจากว่าชาวนาจะยอมให้นายทุนคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก ซึ่งชาวนา ก็จะต้องยอม เพราะตนไม่มีทางเลือก ในการให้กู้ยืมดังกล่าว นายทุนจะพยายามขูดรีดและควบคุมลูกหนี้อย่างเข้มงวด เพื่อให้คุ้มกับการเสี่ยงของตน เช่น การให้เงินกู้ก็จะให้เป็นงวด ๆ โดยให้มีความสัมพันธ์กับความเจริญเติบโตกับพืชผลที่ชาวนาปลูก พอถึงฤดูเก็บเกี่ยวนายทุน จะมาคอยเก็บเงินต้น และดอกเบี้ยถึงในท้องไร่ท้องนา เป็นต้น

### ๑.๒.๒ การก่อหนี้เพื่อการบริโภค

การก่อหนี้เพื่อการบริโภคนั้น เป็นหนี้ที่ก่อขึ้นมิได้เกี่ยวกับการผลิตโดยตรง ลักษณะของการก่อหนี้นี้ก็เพื่อนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กัน ซึ่งพอจะสรุปโดยย่อได้ดังนี้

(ก) **หนี้ที่ก่อขึ้นโดยไม่มี ความจำเป็น** การก่อหนี้ประเภทนี้เป็น การนำไปใช้จ่ายโดยที่ไม่มี ความจำเป็นแก่การครองชีพตามธรรมดา เช่น อาจจะกู้ยืมไปเล่นการพนัน หรือเพื่อใช้จ่ายในพิธีการต่าง ๆ โดยไม่ระมัดระวัง เป็นต้น หนี้ประเภทนี้มักจะเป็นภาระอย่างหนักแก่ชาวนา ซึ่งก็เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวนาต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตน

และมักจะมีผู้ยกเอาสาเหตุของการก่อหนี้ประเภทหนี้ภาคีเตียนชวานาอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามเราก้ยังไม่ม่มีข้อมูลที่แน่นอนเกี่ยวกับการก่อหนี้ประเภทนี้ ซึ่งเข้าใจว่าในปัจจุบันคงจะเป็นจำนวนไม่มากนัก

(ข) **หน้ที่ก่อขึ้นโดยความจำเป็น** สำหรับชวานาที่ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองนั้น ส่วนใหญ่่มักจะต้องทำการกู้ยืมเพื่อการบริโภคตามปกติของตน เพราะว่ารายได้จากการขายพืชผลหรือการทำงานของตน เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการผลิต ค่าเช่าและดอกเบี้ยแล้ว จะมีเหลือไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายเพื่อการครองชีพของตนตลอดทั้งปี ดังนั้น จึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมไปเพื่อการบริโภค และจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก ชวานาที่ตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ อาจจะเรียกว่าเป็นผู้ที่มี "หนี้สินล้นพ้นตัว" และไม่อาจหลุดจากการเป็นหนี้เป็นสินตลอดชีวิต ชวานาประเภทนี้เป็นกลุ่มที่เป็นปัญหาหนักที่สุด และนับวันก็จะเพิ่มทวีขึ้นเรื่อย มาตรการช่วยเหลือตามธรรมดาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะไม่สามารถช่วยเหลือชวานาประเภทนี้ได้มากนัก

## ๒. โครงสร้างการก่อหนี้ของชวานา

ในการพิจารณาเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมสำหรับการแก้ปัญหาหนี้สินของชวานานั้น เราจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงโครงสร้างการก่อหนี้ของชวานา เพื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้ชวานาต้องเป็นหนี้เป็นสิน และผลที่ติดตามมาหลังจากที่ได้ก่อหนี้ขึ้นแล้ว จากโครงสร้างดังกล่าวจะทำให้รู้ว่า หนี้หลักหรือตัวสำคัญของปัญหาอยู่ที่ตรงไหน และมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับปัจจัยอื่น ๆ อย่างไร และจากการวิเคราะห์ถึงเค้าโครงการก่อหนี้ดังกล่าวจะทำให้สามารถกำหนดมาตรการและวิธีการแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้สินได้ตรงประเด็นและได้ผลมากยิ่งขึ้น ในที่นี้ จะพิจารณาแต่เฉพาะการก่อหนี้ที่มีลักษณะเพื่อรักษาระดับการผลิตเดิมและเพื่อการบริโภคเท่านั้น ส่วนการก่อหนี้เพื่อการลงทุนโดยตรงนั้นจะไม่กล่าวถึงโดยละเอียดเพื่อให้ง่ายแก่การวิเคราะห์จะสมมติว่าโครงสร้างของการก่อหนี้ของชวานาโดยทั่วไปจะเป็นไปตามรูปที่ ๑

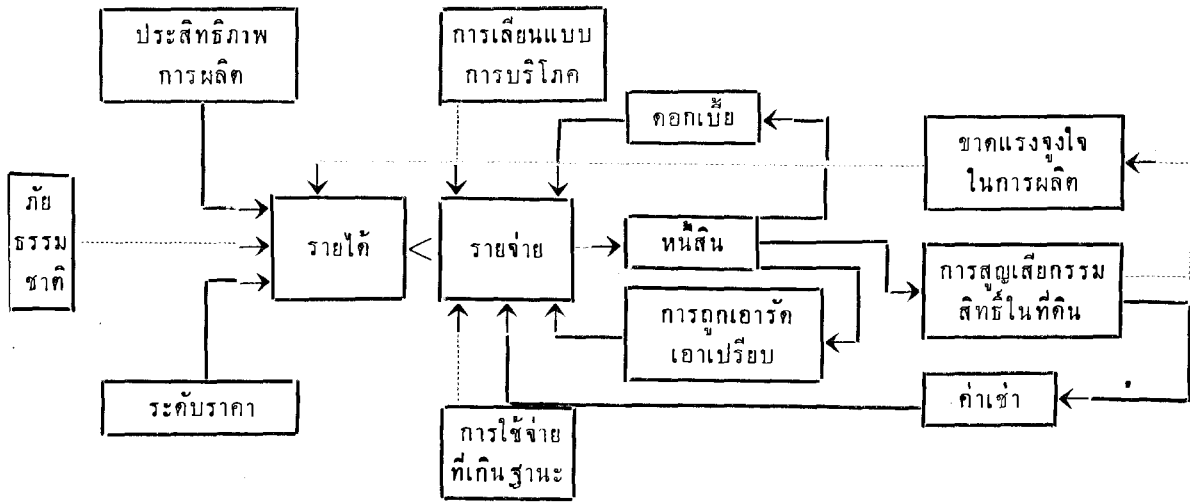
รูปที่ ๑

โครงสร้างการก่อหนี้ของชาวนาโดยทั่วไป

๑. องค์ประกอบในเรื่องรายได้

๒. องค์ประกอบทางค่านายจ่าย

๓. องค์ประกอบที่เพิ่มภาระแก่ชาวนา



- หมายเหตุ (ก) เส้นทึบหมายถึงความเกี่ยวพันโดยตรงและสำคัญ  
 (ข) เส้นไข่ปลาหมายถึง ความเกี่ยวพันที่มีความสำคัญรองลงไป

จากรูปที่ ๑ ซึ่งแสดงถึงโครงสร้างของการก่อหนี้ของชาวนานั้น จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของการก่อหนี้ที่สำคัญได้แก่ องค์ประกอบในเรื่องรายได้ และองค์ประกอบในเรื่องรายจ่าย เมื่อใดก็ตามถ้าหากชาวนามีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ความจำเป็นที่จะก่อหนี้ก็มักจะเกิดขึ้นทันที และหนี้สินที่ชาวนาก่อขึ้นนั้น ก็มักจะเป็นหนี้ทักขุมไป เพื่อใช้ในการบริโภคหรือรักษาระดับการผลิตเดิมของตนไว้ ดังนั้นในการวิเคราะห์ภาวะหนี้สินของชาวนาเราจึงต้องวิเคราะห์ถึงปัจจัยสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบในเรื่องรายได้ และรายจ่ายของชาวนา จากการศึกษารายละเอียดดังกล่าวจะทำให้เรารู้ถึงสาเหตุของการก่อหนี้ และสามารถวางมาตรการแก้ไขได้ถูกต้อง ในที่นี้จะแยกพิจารณาองค์ประกอบในเรื่องการก่อหนี้ของชาวนาออกเป็น ๓ ส่วนคือ

(๑) องค์ประกอบในเรื่องรายได้

(๒) องค์ประกอบทางด้านรายจ่าย และ

(๓) องค์ประกอบที่เพิ่มภาระแก่ชาวนา

## ๒.๑ องค์ประกอบในเรื่องรายได้

มาตรการหรือนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเดือดร้อนของชาวนานั้น จะต้องเน้นถึงการเพิ่มรายได้ของชาวนาเป็นอันดับแรก จะต้องพยายามช่วยให้รายได้ของชาวนาเพิ่มขึ้นได้รวดเร็วกว่ารายจ่ายของชาวนาที่จะต้องเพิ่มขึ้น トラバได้ก็ตาม ถ้าเราไม่สามารถทำให้รายได้ของชาวนาเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายแล้วเราก็จะไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนหรือความเดือดร้อนของชาวนาได้

การพิจารณาช่วยเหลือทางด้านรายได้นั้น ถ้าจะกล่าวโดยสรุปแล้วก็คือเราจะต้องหาทางช่วยให้ชาวนา สามารถผลิตได้มากขึ้น และขายผลิตผลของตนได้ในราคาที่สูงขึ้น หรือในราคาที่ได้รับความยุติธรรมที่คุ้มกับการลงทุนลงแรงของชาวนา อย่างไรก็ตามมาตรการเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้นั้นเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมาก ซึ่งจะขอออกไปพิจารณาเป็นอีกเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ในที่นี้จะขอสรุปปัจจัยสำคัญที่เป็นส่วนประกอบของทางด้านรายได้ไว้โดยย่อ ดังนี้

### ๒.๑.๑ ประสิทธิภาพการผลิต

ประสิทธิภาพการผลิตถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาการเกษตร ถ้าหากเราไม่มีปัญหาทางด้านกำไรและราคามากนัก การเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตของชาวนาให้สูงขึ้น ก็จะเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาของชาวนา ในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตนั้น จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงหรือช่วยเหลือทางด้านต่าง ๆ อย่างน้อยที่สุด ๓ เรื่องด้วยกัน คือ

(๑) จะต้องจัดหาหรือส่งเสริมปัจจัยมูลฐานที่เกี่ยวกับการผลิตทางด้านเกษตรอย่างพอเพียง สิ่งที่สำคัญได้แก่ เรื่องน้ำหรือระบบชลประทาน วัสดุที่ใช้ในการเกษตร และการคมนาคม เป็นต้น

(๒) จะต้องจัดหาหรือส่งเสริมให้มีสิ่งช่วยเหลือทางด้านเกษตรอย่างเพียงพอปัจจัยที่สำคัญต่าง ๆ เช่น การให้การศึกษาหรือการอบรมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของ



ชาวนา การค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับการผลิต การส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกร และการจัดหาสินเชื่อเพื่อขยายการลงทุนของชาวนา เป็นต้น

(๓) นอกจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นแล้ว รัฐบาลจะต้องพยายามช่วยให้ชาวนามีงานทำอย่างเต็มที่ กล่าวคือ พยายามช่วยให้แรงงานในครอบครัวของเกษตรกร หรือชาวนามีงานทำตลอดทั้งปี งานที่ทำนั้น นอกจากจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการเกษตรแล้ว ก็อาจจะเป็นงานที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมในครอบครัว หรืองานพัฒนาการในด้านอื่น ๆ เป็นต้น

## ๒.๑.๒ ระดับราคาของผลิตผล

ปัจจัยที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าทางด้านการผลิต ก็คือปัจจัยทางด้านการตลาด หรือระดับราคาผลิตผล เราจะต้องพยายามช่วยเหลือให้ผลิตผลที่ชาวนาหรือเกษตรกรผลิตได้นั้น สามารถขายได้หมดและในราคาที่สูงพอคุ้มค่าเหนื่อยและการลงทุนของชาวนา มาตรการทางด้านการรักษาระดับราคานี้ ก็เป็นเรื่องที่ยืดยาวเช่นเดียวกัน ซึ่งจะนำไปพิจารณาเป็นเรื่องหนึ่งต่างหาก อย่างไรก็ตาม ในที่นี้พอจะสรุปประเด็นสำคัญโดยทั่วไปได้ดังนี้

(๑) จะต้องพยายามรักษาระดับราคาผลิตผลทางการเกษตรให้มีเสถียรภาพและอยู่ในระดับที่สูงพอสมควร ซึ่งโดยปกติแล้วระดับราคาผลิตผลทางการเกษตรมักจะมีจะมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการเกษตร ดังนั้นเราจึงต้องพยายามหามาตรการป้องกันหรือแก้ไขการผันผวนทางด้านระดับราคาดังกล่าว ซึ่งอาจจะทำได้ด้วยการมีโครงการ รักษาระดับราคา หรือประกันราคาผลิตผล เป็นต้น

(๒) พยายามตัดทอนพ่อค้าคนกลางที่ไม่จำเป็นออกจากขบวนการจำหน่ายของผลิตผลทางการเกษตร ทั้งนี้เนื่องจากการจำหน่ายผ่านคนกลางแต่ละช่วงนั้น คนกลางย่อมต้องการแสวงหากำไร ซึ่งก็จะมีผลทำให้ผู้ผลิตขายได้ในราคาที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นจึงต้องพยายามตัดทอนคนกลางบางกลุ่มที่ไม่มีความจำเป็นออกเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพ่อค้าคนกลางที่อาศัยอิทธิพลหรืออำนาจผูกขาดในการทำการค้า

(๓) ส่งเสริมการรวมกลุ่มของชาวนาหรือเกษตรกร เพื่อก่อให้เกิดอำนาจการต่อรองทางด้านการตลาด และด้านอื่น ๆ ให้เข้มแข็งขึ้น ซึ่งก็จะเป็นการตัดพ่อค้าคนกลาง และช่วยให้ชาวนาสามารถขายผลิตผลของตนได้ในราคาที่ดีขึ้น

(๔) พยายามป้องกันมิให้ชาวนาถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องที่เกี่ยวกับการชั่ง ตวง วัดผลิตผลที่จำหน่าย และการตราราคาและคุณภาพของผลิตผลที่ตนจำหน่าย ทั้งนี้เนื่องจากว่า นอกจากชาวนาจะถูกตราค่าพืชผลที่จำหน่ายแล้ว ชาวนามักจะถูกพ่อค้าเอาเปรียบในการตราราคาคุณภาพของพืชผลที่ตนจำหน่ายอีกด้วย เช่น พ่อค้ามักจะบอกว่าคุณภาพของพืชผลที่ชาวนานำมาจำหน่ายนั้น คุณภาพต่ำจึงตราราคาให้ต่ำ เป็นต้น พ่อค้าจะสามารถเอาเปรียบในเรื่องนี้ได้มาก ถ้าหากเขามีอำนาจผูกขาดการซื้อขายในท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ยังปรากฏว่า ชาวนามักจะถูกพ่อค้าเอารัดเอาเปรียบในเรื่องที่เกี่ยวกับการชั่ง ตวง วัด พืชผลที่ตนจำหน่ายอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การหามาตราการป้องกันการเอารัดเอาเปรียบดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทำได้ยากมาก นอกเสียจากว่าชาวไร่ชาวนาจะมีความฉลาดและมีอำนาจการต่อรองในการซื้อขายมีมากขึ้น ทางหนึ่งที่จะทำได้ก็คือให้ชาวนารวมกลุ่มการซื้อขาย และพยายามตัดคนกลางออกไปตั้งที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

### ๒.๑.๓ ความแน่นอนในการผลิต

สภาพการผลิตพืชผลทางการเกษตรนั้นจะขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่ที่ขาดระบบการชลประทานที่ดีพอ การเกิดภัยธรรมชาติแต่ละครั้ง จะมีผลกระทบกระเทือนต่อรายได้ของเกษตรกรอย่างสำคัญ และในกรณีที่ร้ายแรงจริง ๆ แล้ว จะมีผลทำให้ชาวนาต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติทำให้การเพาะปลูกไม่ได้ผลเป็นระยะเวลาติดต่อกันสองสามปี ก็ทำให้ชาวนาเป็นหนี้เป็นสิน และก็กลายเป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวไปในที่สุด

รัฐบาลอาจจะหาทางป้องกันความไม่แน่นอนของธรรมชาติได้บ้างด้วยการสร้างระบบการชลประทานที่ดี หรือมีมาตรการที่จะช่วยเหลืออย่างได้ผลทันที เมื่อเกิดภัยธรรมชาติขึ้น อีกทางหนึ่งที่จะช่วยเหลือความเดือดร้อนของเกษตรกรในเรื่องนี้ได้ ก็ด้วยการมีโครงการประกันพืชผลที่เสียหายจากภัยธรรมชาติ โดยที่รัฐบาลอาจจะทำหน้าที่เป็นตัวกลาง

รับประกันการเสียหายจากภัยธรรมชาติในแต่ละปี เมื่อเกิดการเสียหายขึ้นรัฐบาลก็จะจ่ายเงินทดแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หลักการเกี่ยวกับการประกันพืชผลนี้ จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการประกันภัยนั่นเอง

## ๒.๒ องค์ประกอบทางด้านรายจ่าย

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชาวนาจะต้องก่อหนี้ขึ้น ก็คือความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นเนื่องจากการผลิตและการบริโภค ปีใดก็ตาม เมื่อชาวนามีความจำเป็นต้องใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่ตนได้รับในปีนั้น แนวโน้มที่จะก่อหนี้ก็มีมากขึ้น ดังนั้นในการศึกษาระหนี้สินของชาวนา เราจึงต้องวิเคราะห์ดูว่ารายจ่ายต่าง ๆ ของชาวนานั้นประกอบด้วยอะไรบ้าง ซึ่งในที่นี้พอจะแบ่งรายจ่ายของชาวนาออกเป็นสามประเภทคือ

- (๑) รายจ่ายที่เกิดขึ้นโดยปกติ
- (๒) การใช้จ่ายที่เกินฐานะของชาวนา และ
- (๓) รายจ่ายที่เพิ่มภาระให้แก่ชาวนา

### ๒.๒.๑ รายจ่ายที่เกิดขึ้นโดยปกติ

รายจ่ายที่เกิดขึ้นโดยปกติของชาวนาในที่นี้ เราหมายถึงรายจ่ายที่ชาวนาจะต้องจ่ายเป็นต้นทุนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายในการผลิตทางการเกษตรตามปกติโดยมิได้มีการลงทุนเพิ่มเป็นพิเศษ และรายจ่ายเพื่อการครองชีพตามปกติของชาวนา รายจ่ายดังกล่าวเป็นรายจ่ายหลักของชาวนาโดยทั่วไป ถ้าหากชาวนามีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายดังกล่าวแล้วฐานะความเป็นอยู่ของชาวนาจะต้องเลวลง ซึ่งจะทำให้ชาวนาไม่สามารถลงทุนปรับปรุงการผลิตของตนให้ดีขึ้น และเป็นเหตุให้ชาวนาจะต้องเป็นหนี้เป็นสิน หรือต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนเองในที่สุด ในลำดับต่อไปเราจะได้พิจารณาถึงรายจ่ายดังกล่าวซึ่งพอจะแบ่งแยกได้ดังนี้

#### (ก) รายจ่ายเพื่อการผลิตทางการเกษตร

รายจ่ายเพื่อการผลิตในที่นี้หมายถึง รายจ่ายที่เกี่ยวกับการผลิตทางการเกษตร เพื่อรักษาระดับการผลิตของตนให้ยังคงอยู่ในระดับเดิม รายจ่ายประเภทนี้ก็ได้แก่ค่าเมล็ดพันธุ์

ค่าไถหว่าน ค่าปุ๋ย ค่าวัสดุในการเพาะปลูก และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการผลิตโดยตรง รายจ่ายเกี่ยวกับการผลิตต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นจะมีความแตกต่างกัน ตามกรรมวิธีการเพาะปลูก และการว่าจ้างแรงงานในแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น ในท้องถิ่นที่ยังใช้วิธีการเพาะปลูกแบบโบราณ และมีการช่วยแรงงานระหว่างกัน รายจ่ายที่เป็นตัวเงินเกี่ยวกับการผลิตประเภทนี้ก็จะไม่มีมากนัก แต่ในกรณีตรงกันข้าม หากเป็นการผลิตแบบใหม่และท้องถิ่นนั้นเป็นเศรษฐกิจแบบใช้เงินมากแล้ว รายจ่ายเพื่อการผลิตที่เป็นตัวเงินก็จะสูงมาก ความแตกต่างระหว่างรายได้ที่ชาวนาได้รับจากการขายพืชผล กับรายจ่ายที่ใช้ในการผลิตนั้นจะเป็นเครื่องวัดสภาพความเป็นอยู่ของชาวนาโดยทั่วไป กล่าวคือ ถ้าหากชาวนาแต่ละครอบครัวมีรายได้สุทธิหลังจากการหักค่าใช้จ่ายในการผลิตแล้ว อยู่ในอัตราที่สูง ชาวนาก็จะสามารถมีความเป็นอยู่ดี หรือสามารถลงทุนเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตนให้ดีขึ้น ดังนั้นในการศึกษาฐานะความเป็นอยู่ของชาวนา เราจึงต้องทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรายได้ที่เกิดจากการเกษตร กับรายจ่ายที่เกี่ยวกับการเกษตร เป็นเบื้องต้นก่อนที่จะวิเคราะห์ รายได้รายจ่ายประเภทอื่นต่อไป

### (ข) รายจ่ายเพื่อการครองชีพตามปกติ

รายจ่ายประเภทนี้หมายถึง รายจ่ายที่ครอบครัวชาวนาจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อการครองชีพตามปกติของตนเอง ซึ่งก็ได้แก่ รายจ่ายประเภทอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยา รักษาโรค และรายจ่ายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย โดยปกติแล้ว รายจ่ายเกือบทั้งหมดมักจะใช้จ่ายเกี่ยวกับรายจ่ายประเภทอาหารและเครื่องนุ่งห่ม รายจ่ายที่เกี่ยวกับการครองชีพดังกล่าวข้างต้น ในบางครั้งอาจจะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนก็ได้ ทั้งนี้เพราะว่า การผลิตของชาวนาส່วนใหญ่จะใช้แรงงานในครอบครัวเป็นกำลังสำคัญในการเพาะปลูก ดังนั้น การที่ครอบครัวชาวนามีความกินดีอยู่ดี ย่อมจะหมายถึงมีแรงงานที่ดีในการทำงานด้วย อย่างไรก็ตามในประเทศที่ยากจนหรือล้าหลังนั้น ชาวนาส່วนใหญ่จะมีสภาพเป็นอยู่ที่เลวมาก ซึ่งก็พลอยมีผลทำให้กำลังงานการผลิตทางการเกษตร มิได้ใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การผลิตของประเทศอยู่ในระดับที่ล้าหลัง

## ๒.๒.๒ การใช้จ่ายที่เกินฐานะของชาวนา

นอกจากรายจ่ายที่ใช้จ่ายเพื่อการครองชีพตามปกติแล้ว ในบางกรณีชาวนาบางครอบครัวอาจมีการใช้จ่ายบางประเภทที่เกินกำลังฐานะของตนเองจนเป็นเหตุที่ทำให้ต้องไปกู้หนี้ยืมสินเขา และไม่สามารถชำระหนี้และดอกเบี้ยคืนได้ ซึ่งในที่สุดก็จะปล่อยให้ที่ดินหลุดเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหนี้ รายจ่ายที่มีลักษณะเกินฐานะของชาวนานั้นพอจะแบ่งเป็นสองประเภทคือ การเลียนแบบอย่างในการบริโภค และการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นโดยไม่ระมัดระวัง

### (ก) การเลียนแบบอย่างในการบริโภค

การเลียนแบบอย่างในการบริโภค อาจถือได้ว่าเป็นรายจ่ายที่เกินฐานะของชาวนา และเป็นเหตุให้การใช้จ่ายเกี่ยวกับตัวเงินมีมากขึ้น ลักษณะการเลียนแบบอย่างในการบริโภคนี้ เป็นลักษณะของการแพร่ขยายทางวัฒนธรรมที่ทำให้ชาวนามีความต้องการใช้สินค้าและบริการใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น รายจ่ายส่วนใหญ่มักจะมีแนวโน้มไปในทางฟุ่มเฟือย ที่ไม่จำเป็นต่อความเป็นอยู่ตามปกติมากนัก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่การแต่งกาย เช่น คนในสังคมที่ร่ำรวย อาจจะเลียนแบบอย่างจากชาวต่างประเทศ คนชั้นกลางจะเลียนแบบอย่างคนชั้นสูง และแล้วชาวนาหรือคนที่อยู่ในชนบท ก็จะเลียนแบบอย่างคนชั้นกลางหรือคนที่อยู่ในเมือง เป็นต้น นอกจากรายการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในลักษณะประจำแล้ว ก็ยังมีการเลียนแบบอย่างในการใช้จ่ายบางประเภทที่มีลักษณะเป็นการประกวดประชันกัน ในระหว่างเพื่อนบ้านอีกด้วย เช่น การใช้จ่ายในการจัดการพิธีบางอย่างที่เกี่ยวกับศาสนา หรือเกี่ยวกับวัฒนธรรมบางอย่าง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ลักษณะการเลียนแบบอย่างในการบริโภคของชาวนานั้น ย่อมจะมีความแตกต่างตามระดับของรายได้ และความเจริญของท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยปกติแล้ว ชาวนาที่มีฐานะปานกลางจะมีการเลียนแบบอย่างในการบริโภคมากกว่าชาวนาที่ยากจน และชาวนาในท้องถิ่นที่เจริญมักจะมีการเลียนแบบอย่างในการบริโภคมากกว่าท้องถิ่นที่ล้าหลัง เป็นต้น โดยปกติแล้ว การเลียนแบบในการบริโภคที่เกิดขึ้นอยู่ตามปกติมักจะไม่เป็น

สาเหตุสำคัญทำให้ชาวนาต้องก่อหนี้ แต่การประกวดประชันการจัดงานพิธีต่างๆ นั้น มักจะเป็นเหตุที่ทำให้ชาวนาก่อหนี้ขึ้น

### (ข) การใช้จ่ายที่เกิดขึ้นโดยไม่ระมัดระวัง

รายจ่ายประเภทนี้เป็นรายจ่ายสำคัญที่ทำให้ชาวนาต้องก่อหนี้และไม่สามารถใช้หนี้และดอกเบี้ยยคืนได้ รายจ่ายประเภทนี้ได้แก่ การเล่นเกมพนัน การเสพของเสพติด และรวมตลอดถึงการใช้จ่ายต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงฐานะและรายได้ของตน อย่างไรก็ตาม รายจ่ายประเภทนี้คงจะเกิดแก่ชาวนาเป็นจำนวนที่น้อยมาก และไม่ควรถือเป็นสาเหตุหรือข้ออ้างที่จะให้ความช่วยเหลือชาวนา ในทางที่เป็นจริงแล้ว ถ้าหากสมมติว่าชาวนาของเรามีปัญหาในเรื่องนี้มากแล้ว ก็ยังเป็นความจำเป็นที่เราจะต้องเริ่มหาทางช่วยเหลือและป้องกันในเรื่องเช่นนั้น

#### ๒.๒.๓ รายจ่ายที่เพิ่มภาระให้แก่ชาวนา

รายจ่ายที่เพิ่มภาระให้แก่ชาวนา เป็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นในกรณีที่ชาวนามีหนี้สิน และไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง รายจ่ายดังกล่าวเป็นรายจ่ายประจำที่เพิ่มภาระให้แก่ชาวนาจนทำให้ชาวนาดอกอยู่ในฐานะยากลำบากไม่สามารถที่จะเขยิบฐานะของตนให้ดีขึ้น ทั้งดอกเบี้ยและค่าเช่าที่ชาวนาต้องเสียในอัตราที่สูงมากนั้น เป็นศัตรูตัวสำคัญของชาวนา トラบใดก็ตามถ้าหากเราไม่สามารถที่จะจัดหรือลดภาระในเรื่องค่าเช่าและอัตราดอกเบี้ยได้แล้ว เราก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชาวนาที่ยากจนได้เลย เพราะภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องค่าเช่าและดอกเบี้ยนั้น จะเพิ่มทวีในอัตราที่รวดเร็วกว่ารายได้ที่ชาวนาสามารถจะเพิ่มขึ้นได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ฐานะความเป็นอยู่ของชาวนาจึงนับวันก็จะเลวลงทุกที จนกลายเป็นปัญหาของสังคม

การที่ชาวนาได้ก่อหนี้สิน หรือเป็นหนี้เป็นสิน เพื่อนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภค หรือเพื่อรักษาระดับการผลิตเดิมของตนนั้น จะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชาวนาจะต้องแบกภาระเพิ่มขึ้น ภาระที่ชาวนาจะต้องรับจากการก่อหนี้สินนั้น พอจะแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ (๑) รายจ่ายในเรื่องดอกเบี้ย และ (๒) การถูกเอาเปรียบเพราะเป็นลูกหนี้

### (ก) รายจ่ายในเรื่องดอกเบี้ย

ในกรณีที่ชาวนามีความจำเป็นต้องทำการก่อหนี้เพื่อการบริโภคหรือเพื่อรักษา ระดับการผลิตเดิม และไม่สามารถหาเงินกู้จากรัฐบาลหรือสถาบันการเงินได้แล้ว ชาวนา ก็จะต้องกู้จากนายทุนเงินกู้ในระดับท้องถิ่น และจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก การที่ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงนี้จะเป็นภาระหนักสำหรับชาวนา ในกรณีที่ชาวนาไม่สามารถชำระคืนหนี้สินในปีแรก ๆ ได้แล้ว รายจ่ายค่าดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นในอัตราทบต้นนี้ จะทำให้ ชาวนาไม่สามารถหลุดพ้นจากการเป็นหนี้สินได้เลย และมักจะเป็นเหตุทำให้ต้องสูญเสีย กรรมสิทธิในที่ดินของตนเองในที่สุด สำหรับในกรณีที่ชาวนาไม่มีที่ดินเป็นของตนเองด้วย แล้ว การกู้หนี้ยืมสินก็ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงยิ่งขึ้น ซึ่งก็มักจะทำให้ชาวนาต้อง ตกเป็นผู้มีหนี้สินล้มพันตัวตลอดไป

### (ข) การถูกเอารัดเอาเปรียบเพราะเป็นลูกหนี้

ในกรณีที่ชาวนาไม่สามารถหาแหล่งของเงินกู้ได้ง่าย หรือมีฐานะเป็นลูกหนี้แล้ว ชาวนาจะต้องเสียเปรียบเจ้าหนี้มากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น ในท้องถิ่นที่นายทุนมีอิทธิพลและมีอำนาจผูกขาดในการปล่อยเงินกู้แล้ว ในการกู้ยืมเงินแต่ละครั้งนั้น ชาวนามักจะเสียเปรียบในการทำสัญญากู้ยืม เช่นนายทุนมักจะต้องการให้ชาวนานำที่ดินมาทำการขายฝาก กับตน มากกว่าจะทำสัญญารับจำนอง นอกจากนี้ นายทุนยังมักเรียกดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้า ด้วย เป็นต้น

เมื่อชาวนาตกเป็นลูกหนี้แล้ว ชาวนาก็มักจะตกในฐานะเสียเปรียบยิ่งขึ้นในการ ติดต่อซื้อขายกับเจ้าหนี้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ชาวนาจะต้องขายข้าวให้แก่เจ้าหนี้ หรือ จะต้องชำระหนี้และดอกเบี้ยด้วยพืชผลด้วย ชาวนาก็จะถูกเจ้าหนี้เอารัดเอาเปรียบในเรื่อง ติราคา คุณภาพของพืชผลและถูกโกงในเรื่องการชั่งตวงพืชผลที่ขายซึ่งเป็นกรณีที่ชาวนา ไม่มีโอกาสเลือกขายได้ตามใจชอบ ในกรณีที่ชาวนาจะต้องซื้อปัจจัยการผลิตและเครื่อง อุปโภคจากเจ้าหนี้หรือพ่อค้าโดยวิธีเงินเชื่อด้วยแล้ว ชาวนาก็จะต้องซื้อสินค้าเหล่านั้นใน ราคาที่แพงมาก ซึ่งเจ้าหนี้จะบวกดอกเบี้ยและความเสี่ยงในราคาสินค้านั้นด้วย

## ๒.๓ องค์ประกอบที่เพิ่มภาระแก่ชาวนา

การที่ชาวนาไม่มีที่ทำกินของตนเองนั้น ทำให้ชาวนาจะต้องมีภาระรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นและอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตนให้ดีขึ้น ซึ่งก็จะมีผลโดยตรงต่อรายได้ของชาวนาด้วย ซึ่งพอจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

### ๒.๓.๑ ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูง

รายจ่ายที่สำคัญที่สุดของชาวนาที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองก็คือ รายจ่ายในเรื่องค่าเช่าที่ดิน ซึ่งชาวนาอาจจะจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินในรูปต่างๆ กัน เช่น จ่ายเป็นเงินสด จ่ายเป็นพืชผล หรือตกลงแบ่งพืชผลที่ผลิตได้ในแต่ละปี เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วชาวนาจะต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราราคีสูงมาก บางแห่งอาจถึงร้อยละห้าสิบของผลผลิตที่ตนผลิตได้ การที่อัตราค่าเช่าที่ดินสูงมากน้อยเพียงใดนั้น ก็มักจะขึ้นอยู่กับสภาพการถือครองที่ดิน และกฎหมายควบคุมค่าเช่าที่ใช้บังคับ ในท้องถิ่นที่มีผู้เช่าเป็นจำนวนมาก และผู้เช่าไม่ค่อยมีอำนาจการต่อรองทางการเมืองด้วยแล้ว อัตราค่าเช่าจะสูงมาก และกฎหมายควบคุมค่าเช่ามักจะไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ เพราะบรรดาเจ้าสัวที่ดินมักจะมีอิทธิพลเหนือชาวนา และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ตลอดจนถึงมีอิทธิพลทางการเมืองเพื่อคอยรักษาผลประโยชน์ของตนเอง

### ๒.๓.๒ ขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงการผลิต

การที่ชาวนาต้องเสียค่าเช่าในอัตราราคีค่อนข้างสูงนั้น นอกจากจะทำให้ชาวนาต้องตกอยู่ในฐานะที่ยากจนแล้ว การที่ตนเองมิได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนทำกิน หรือขาดหลักประกันการเช่าที่มั่นคงนั้น มักจะเป็นเหตุทำให้ชาวนาไม่สนใจที่จะปรับปรุงคุณภาพของที่ดินให้ดีขึ้น ซึ่งลักษณะการดังกล่าว จะมีผลกระทบกระเทือนโดยตรงต่อรายได้ของชาวนา กล่าวคือ ผลผลิตต่อพื้นที่ของชาวนาอาจจะตกต่ำหรือน้อยกว่าของคนอื่น ซึ่งก็จะมีผลทำให้ชาวนามีรายได้ลดน้อยลงด้วย

## ๒.๔ สรุปโครงสร้างการก่อกวนของชาวนา

จากรูปที่ ๑ ซึ่งแสดงเค้าโครงการก่อกวนของชาวนาอย่างกว้างขวางนั้น เราพอจะสรุปได้โดยย่อได้ดังนี้



(๑) การแก้ไขปัญหาขั้นมูลฐานของชาวนานั้น เราจะต้องพิจารณาในด้าน รายได้เป็นเบื้องต้น ซึ่งจะต้องพยายามให้ชาวนาสามารถผลิตได้มากขึ้น ขายได้ในราคาที่ ดีขึ้น และมีความแน่นอนในการผลิตมากขึ้น หรือช่วยให้ชาวนามีงานทำเต็มที่ตลอดปี ถ้าเราสามารถช่วยให้ชาวนามีรายได้เพิ่มขึ้นได้รวดเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายได้แล้ว การแก้ปัญหาความยากจนและความเดือดร้อนของชาวนาก็มีทางทำได้สำเร็จ แต่ถ้าหากเรา ไม่สามารถเพิ่มรายได้ให้ทันกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นแล้ว เราจะไม่มีทางแก้ปัญหาของชาวนา ได้เลย

(๒) ในการแก้ปัญหาชาวนานั้น เราจะต้องแก้ทางด้านรายจ่ายด้วย โดยพยายาม ลดหรือขจัดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นบางประเภท เช่น การเลียนแบบอย่างในการบริโภคและการ ใช้จ่ายที่เกินฐานะของชาวนา แต่รายจ่ายที่สำคัญที่สุด คือรายจ่ายค่าดอกเบี้ยและการถูก เอารัดเอาเปรียบ ซึ่งเราจะต้องพยายามขจัดหรือลดให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

(๓) นอกจากการพิจารณาองค์ประกอบในเรื่องรายได้และรายจ่ายตามที่กล่าว ข้างต้น แล้วเราจะต้องพยายามขจัดหรือลดภาระรายจ่ายที่เพิ่มภาระให้แก่ชาวนา ซึ่งได้แก่ รายจ่ายในเรื่องค่าเช่าที่ดินที่ชาวนาจะต้องเสียในอัตราที่แพงมาก

การพิจารณาวางนโยบายหรือแก้ไขหนี้สินของชาวนานั้น เราจำเป็นต้องพิจารณา องค์ประกอบทั้งสามควบคู่กันไป การแก้ไขเพียงจุดหนึ่งจุดใดแต่ละเลยความสำคัญของจุด อื่นแล้วจะทำให้การแก้ปัญหาชาวนาไม่ได้ผล ในหัวข้อต่อไปเราจะพิจารณาถึงสภาพหนี้สิน ของชาวนาไทย โดยจะใช้เค้าโครงการก่อนที่เราสร้างขึ้นเป็นบรรทัดฐานในการ ศึกษา

## ตอนที่สอง

### ภาวะหนี้สินของชาวนาไทย

การศึกษาถึงภาวะหนี้สินของชาวนาหรือเกษตรกรไทยนั้น เราอาจจะแบ่งแยก หัวข้อการพิจารณาออกเป็นสามเรื่องด้วยกันคือ (๑) ศึกษาถึงภาวะทางด้านรายได้และราย จ่ายของเกษตรกร (๒) ภาวะหนี้สินของเกษตรกร และ (๓) องค์ประกอบที่เพิ่มภาระ

ให้แก่ชวานา ซึ่งในลำดับต่อไปเราจะได้ศึกษาถึงรายละเอียดในแต่ละเรื่อง โดยจะพยายามนำข้อมูลทางสถิติที่พอจะหาได้มาใช้ประกอบการอธิบาย

## ๑. ภาพการณ์ทางด้านรายได้และรายจ่ายของเกษตรกร

ในการศึกษาภาวะหนี้สินของชวานานี้ เราจำต้องทำการวิเคราะห์ถึงภาวะทางด้านรายได้และรายจ่ายของชวานา โดยพิจารณาว่า ชวานาแต่ละครอบครัวนั้น มีรายได้และรายจ่ายสมดุลย์กันหรือไม่ และลักษณะการเพิ่มขึ้นของรายได้และรายจ่ายดังกล่าวอยู่ในอัตราส่วนอย่างไร ในการศึกษาภาวะทางด้านรายได้และรายจ่ายที่จะกล่าวต่อไปนั้น จะใช้ข้อมูลทางราชการที่ทำการสำรวจรายได้และรายจ่ายของเกษตรกรทั่วประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งได้พิมพ์ออกเผยแพร่ในปี ๒๕๑๕ มาประกอบการวิเคราะห์

### ๑.๑ รายได้ทางการเกษตร

เมื่อเราพิจารณารายได้ของเกษตรกรหรือชวานานี้ พอจะแบ่งรายได้ออกเป็นสองประเภท คือ รายได้ที่มิได้เป็นตัวเงิน และรายได้ที่เป็นตัวเงิน

รายได้ที่มิได้เป็นตัวเงิน หมายถึง การใช้สินค้าและบริการต่างๆ ที่เกษตรกรผลิตได้เอง หรือหามาได้โดยที่ไม่ต้องทำการซื้อหามา เช่น พืชผลที่ได้จากการทำสวนครัวหรือการจับปลามาใช้เป็นอาหาร เป็นต้น รายได้ประเภทนี้เราจะไม่นำมาพิจารณา เพราะเราไม่มีทางที่จะประมาณได้ว่ารายได้ประเภทนี้เป็นจำนวนที่แน่นอนเท่าใด อย่างไรก็ตาม รายได้ประเภทนี้นับว่ามีความสำคัญต่อการวิเคราะห์ฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีการใช้เงิน และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่ยังอุดมสมบูรณ์อยู่

รายได้ที่เป็นตัวเงิน หมายถึงรายได้ที่เกษตรกรได้รับเงินจากการขายผลิตผลและการรับจ้างทำงานของตน ซึ่งเราอาจจะแบ่งเป็นรายได้เงินสดที่เกิดจากการเกษตร โดยการขายผลิตผลของเกษตรกร และรายได้ที่เกิดจากนอกการเกษตร โดยที่เกษตรกรอาจจะไปรับจ้างทำงานในยามว่าง เพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัว ต่อไปจะได้พิจารณาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับรายได้แต่ละประเภท ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

๑.๑.๑ รายได้ทางการเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราที่เพิ่มขึ้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบรายได้เงินสดทางการเกษตรโดยเฉลี่ยต่อครอบครัวระหว่างปี ๒๔๙๖ กับปี ๒๕๑๓ ในช่วงระยะเวลาประมาณ ๑๗ ปี ดังกล่าว ปรากฏว่ารายได้เงินสดโดยเฉลี่ยต่อครอบครัวเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๓.๘ เท่านั้น กล่าวคือเพิ่มจากครอบครัวละ ๒,๑๔๕ บาท ในปี ๒๔๙๖ เป็นครอบครัวละ ๓,๘๗๖.๘๗ บาท ในปี ๒๕๑๓ ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑

เปรียบเทียบรายได้เงินสดทางการเกษตรเฉลี่ยต่อครัวเรือนเกษตร  
เป็นรายภาค ปี ๒๔๙๖ กับปี ๒๕๑๓

ภาค	รายได้เงินสด ทางการเกษตร ปี ๒๔๙๖	รายได้เงินสด ทางการเกษตร ปี ๒๕๑๓	อัตราเพิ่มร้อยละ
๑. ภาคกลาง	๒,๘๘๘	๗,๒๖๘.๗๗	๖.๐
๒. ภาคตะวันออกเฉียงใต้	๓,๑๓๘	๖,๕๕๒.๘๘	๔.๘
๓. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๙๕๔	๒,๑๒๒.๐๒	๕.๑
๔. ภาคเหนือ	๑,๖๑๑	๒,๖๕๓.๔๒	๓.๓
๕. ภาคตะวันตกเฉียงใต้	๓,๒๑๓	๔,๒๑๒.๔๒	๑.๗
๖. ภาคใต้	๓,๖๘๔	๓,๒๘๒.๐๕	-๐.๗
เฉลี่ยทั้งประเทศ	๒,๑๔๕	๓,๘๗๖.๘๗	๓.๘

ที่มา : กระทรวงเกษตร, รายงานผลการสำรวจรายได้รายจ่ายเกษตรกรทั่วประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๓ (พระนคร พ.ศ. ๒๕๑๕) ตารางที่ ๕ หน้า ๑๑

ข้อมูลที่แสดงในตารางที่ ๑ นั้น เป็นแต่เพียงข้อมูลที่ได้จากการศึกษาโดยการสุ่มตัวอย่างจากครัวเรือนของเกษตรกรทั้งประเทศ ซึ่งเป็นตัวเลขโดยประมาณเท่านั้น สภาพความเป็นจริงในแต่ละท้องถิ่นอาจจะแตกต่างไปจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นบ้าง แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่เราได้มานั้นก็ได้แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงสถานะทางรายได้ที่เลวของเกษตรกรโดยทั่วไป

จากรายงานการสำรวจดังกล่าว ปรากฏว่ารายได้ที่เป็นตัวเงินของแต่ละครอบครัว มีความสัมพันธ์โดยตรงกับขนาดของการถือครองที่ดิน กล่าวคือครอบครัวที่ถือครองที่ดินขนาดใหญ่จะมีรายได้สูงกว่าครอบครัวที่ถือครองที่ดินขนาดเล็ก ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๒ อย่างไรก็ตาม รายได้ของแต่ละครอบครัวนั้น ก็มีส่วนเกี่ยวพันโดยตรงกับประเภทของพืชที่ปลูกและกรรมวิธีการเพาะปลูกด้วย ตัวอย่างเช่น ครอบครัวที่ถือครองที่ดินขนาดเล็ก ในภาคกลางและภาคตะวันออก เกษตรกรมีรายได้เงินสดสูง ทั้งนี้เพราะเนื้อที่ถือครองมีน้อย การเพาะปลูกจึงเป็นไปในแบบประณีต เช่น ทำการปลูกผัก หรือเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น แต่เมื่อเฉลี่ยรายได้เงินสดของเกษตรกรในแต่ละขนาดแล้วปรากฏว่าขนาดการถือครองขนาดใหญ่จะมีรายได้สูงขึ้นไปตามลำดับ ยกเว้นเกษตรกรที่มีเนื้อที่ถือครองต่ำกว่า ๒ ไร่ ซึ่งทำการเกษตรกรรมแบบประณีต และมีรายได้เฉลี่ยครอบครัวละ ๒,๘๙๑ บาท ขนาดของการถือครองขนาด ๑๕ ถึง ๒๙.๙ ไร่ มีรายได้เฉลี่ยครอบครัวละ ๓,๐๒๔ บาท ขนาดการถือครองที่มีขนาดตั้งแต่ ๑๔๐ ไร่ขึ้นไป จะมีรายได้สูงสุด คือประมาณครอบครัวละ ๒๘,๔๓๔ บาท

ข้อสังเกตสำคัญที่ได้จากตารางที่ ๒ ก็คือ รายได้ทางการเกษตรของแต่ละครอบครัวจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับขนาดของที่ดินที่ถือครองและความประณีตในการเพาะปลูกหรือประเภทของเกษตรกรรมที่สำคัญ ดังนั้น ถ้าหากประสิทธิภาพการผลิตทางเกษตรมิได้ปรับปรุงให้ดีขึ้น แต่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น หรือขนาดการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรเล็กลงแล้ว ก็ย่อมจะมีผลทำให้รายได้ของเกษตรกรแต่ละครอบครัวพลอยตกต่ำลงด้วย ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องทำให้เป็นหนี้เป็นสินมากขึ้น และสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น ทางออกที่จะแก้ปัญหา นอกจากจะพยายามหาทางเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต หรือรายได้ของเกษตรกรแล้ว เราจำเป็นต้องพิจารณาการเพิ่มขึ้นของประชากรด้วยความระมัดระวังอีกด้วย

#### ๑.๑.๒ สาเหตุที่ทำให้รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้นในอัตราที่เชื่องช้า

การที่จะรู้ว่าทำไมรายได้ของเกษตรกรจึงเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้าและไม่ได้ส่วนสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายนั้น เป็นเรื่องที่เราจะต้องทำการวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบ

ตารางที่ ๒

รายได้เงินสดจากการเกษตรเฉลี่ยต่อครัวเรือนแยกตาม

ขนาดที่ถือครองเป็นรายภาค ปี ๒๕๑๓

(หน่วย : บาท)

ภาค	ต่ำกว่า ๒ ไร่	๒-๕.๙ ไร่	๖-๑๔.๙ ไร่	๑๕-๒๙.๙ ไร่	๓๐-๔๔.๙ ไร่	๔๕-๕๙.๙ ไร่	๖๐-๑๓๙.๙ ไร่	๑๔๐ ไร่ขึ้นไป	เฉลี่ยทุกขนาด
๑. กลาง	๓,๙๓๙.๕๒	๘,๑๑๕.๙๖	๘,๒๕๙.๓๔	๖,๐๖๐.๑๐	๖,๑๑๔.๔๗	๘,๔๘๙.๑๕	๑๐,๕๑๖.๘๘	๔๒,๗๑๙.๙๔	๘,๐๐๖.๖๓
๒. ตะวันออก	๑๓,๒๐๗.๒๗	๓,๔๑๙.๐๘	๒,๐๗๒.๔๘	๓,๒๒๐.๙๖	๖,๓๘๙.๕๑	๖,๕๕๙.๕๗	๑๐,๔๓๙.๕๕	๒๓,๐๕๐.๘๓	๖,๓๐๑.๒๕
๓. เหนือ	๑,๗๙๔.๑๒	๑,๒๐๕.๒๓	๒,๑๙๙.๑๔	๔,๐๕๔.๒๒	๕,๗๒๒.๙๓	๗,๑๙๙.๗๓	๑๒,๘๗๓.๓๘	๒๐,๖๙๒.๐๐	๔,๒๔๒.๘๑
๔. ตะวันออกเฉียงเหนือ	๑,๑๐๙.๓๘	๑,๒๕๙.๙๘	๑,๐๓๙.๐๐	๑,๗๐๙.๐๖	๒,๓๓๓.๔๘	๓,๗๑๔.๒๘	๕,๕๔๙.๙๓	๗,๙๒๙.๑๘	๒,๑๒๒.๐๒
๕. ใต้	๘๘๙.๓๖	๑,๔๗๑.๖๑	๒,๒๖๓.๕๙	๓,๑๒๖.๒๔	๔,๕๐๑.๐๔	๕,๒๗๙.๙๘	๑๑,๕๕๑.๙๑	๖,๔๗๒.๐๐	๓,๒๘๙.๔๓
เฉลี่ยทั้งประเทศ	๒,๘๙๑.๐๔	๒,๑๔๗.๓๗	๒,๒๖๗.๓๐	๓,๐๒๓.๖๐	๔,๑๒๙.๕๘	๕,๖๕๒.๖๑	๘,๕๒๓.๕๙	๒๘,๔๓๓.๘๘	๓,๘๗๖.๘๗

ที่มา : กระทรวงเกษตร, รายงานผลการสำรวจรายได้รายจ่ายเกษตรกรทั่วประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๓ (พระนกร พ.ศ. ๒๕๑๕) ตารางที่ ๔ หน้า ๙

ของรายได้ ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในโครงสร้างของการก่อกำหนดของชานาในรูปที่ ๑ ในข้อเขียนนี้จะไม่มุ่งวิเคราะห์ถึงองค์ประกอบในเรื่องรายได้โดยละเอียด แต่จะขอสรุปปัจจัยสำคัญขององค์ประกอบทางด้านรายได้โดยย่อไปดังนี้

### (ก) ทางด้านราคาผลิตผล

การวิเคราะห์ถึงราคาขายผลิตผลที่เกษตรกรได้รับนั้นเป็นเรื่องที่ยุ่งยากมากที่สุด ทั้งนี้เพราะว่าราคาขายของพืชผลแต่ละชนิดย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะของพืชผล ภาวะทางการตลาดทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมตลอดภาวะการณ์ของตลาดของพืชผลในแต่ละท้องถิ่นและอำนาจการต่อรองของชานาด้วย อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเกษตรกรไม่ได้รับความยุติธรรมในการขายผลิตผลของตน ตัวอย่างเช่น ชานาโดยทั่วไปมักตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพ่อค้าข้าว ราคาข้าวเปลือกที่ชานาได้รับนั้น มักจะเป็นราคาที่พ่อค้าข้าวกำหนดให้เกือบทั้งสิ้น ยิ่งเป็น “ข้าวหน้าลาน” หรือข้าวที่เพิ่งเก็บเกี่ยวใหม่ๆ ด้วยแล้ว ราคาจะยิ่งต่ำลงมาก เพราะชานามีความจำเป็นรีบด่วนในการใช้เงิน จึงต้องรีบขาย หรือถูกนายทุนเจ้าหน้มาเก็บหน้ถึงลานนวดข้าว แล้วก็ตีราคาข้าวในเวลา นั้น เป็นต้น

นอกจากนี้ชานายังถูกพ่อค้าข้าวเอารัดเอาเปรียบในเรื่อง ชั่ง ตวง และตีราคาคุณภาพของข้าวเปลือกต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งมูลค่าของข้าวที่ถูกเอารัดเอาเปรียบดังกล่าวนี้ไม่สามารถคำนวณได้โดยแน่ชัด แต่เข้าใจว่าคงจะเป็นจำนวนที่ไม่น้อย ในกรณีของข้าว นั้น ราคาข้าวเปลือกที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นนั้น นอกจากจะเป็นเพราะอิทธิพลของพ่อค้าคนกลางแล้ว ยังเป็นผลโดยตรงจากนโยบายการค้าข้าวของรัฐบาลโดยตรงอีกด้วย การที่รัฐบาลพยายามรักษาระดับราคาข้าวสารภายในประเทศไม่ให้สูงหรือควบคุมราคาข้าวสารด้วยวิธีการจำกัดการส่งออก และเก็บพรีเอมียมข้าวนี้ มีผลโดยตรงทำให้ราคาข้าวเปลือกต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งก็มีผลทำให้รายได้ของชานาต่ำลงด้วย

### (ข) ประสิทธิภาพการผลิต

เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้รายได้ของชานาต่ำนั้น ก็เพราะว่าประสิทธิภาพการผลิตของชานาโดยทั่วไปยังอยู่ในระดับต่ำนั่นเอง กรรมวิธีการผลิตส่วนใหญ่

ยังคงเป็นวิธีที่ล้าสมัย ไม่ค่อยมีการลงทุนปรับปรุงการผลิตให้ดีขึ้นมากนัก ผลของการเพาะปลูกจะขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ ประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรโดยทั่วไปเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้า ตัวอย่างเช่น การปลูกข้าว ปรากฏว่าในระหว่างฤดูการผลิตปี พ.ศ. ๒๕๐๕/๐๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๙/๑๐ ชาวนาทั่วประเทศผลิตข้าวได้เฉลี่ยเพียงไร่ละ ๒๕.๕ ถังเท่านั้น ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่ปลูกข้าว ผลผลิตของข้าวที่สามารถที่ผลิตได้เพิ่มขึ้นนั้น มักจะเป็นการเพิ่มขึ้นจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูก ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๓

### ตารางที่ ๓

ผลผลิตทั้งหมดของข้าวในประเทศไทย : เนื้อที่เพาะปลูก และผลได้ต่อไร่  
ในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปี ระหว่างปี ๒๕๕๕/๐๑ ถึง ๒๕๐๕/๑๐

รายการ	เฉลี่ย พ.ศ. ๒๕๕๕/๒๕๐๑	เฉลี่ย พ.ศ. ๒๕๐๕/๒๕๑๐	ส่วนเพิ่มขึ้น ในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปี
๑. ปริมาณข้าวทั้งหมดที่ผลิตได้ (ตัน)	๖,๙๓๓	๑๐,๒๕๐	๓,๓๑๗
๒. เปอร์เซ็นต์ที่เพิ่มขึ้น	—	—	(๔๗.๘)
๓. เนื้อที่เก็บเกี่ยวทั้งหมด (พันไร่)	๓๑,๔๐๔	๓๙,๒๖๑	๗,๘๕๗
๔. เปอร์เซ็นต์ที่เพิ่มขึ้น	—	—	(๒๕.๐)
๕. ผลได้ต่อไร่โดยเฉลี่ย (ถัง)	๒๒.๑	๒๖.๑	๔.๐
๖. เปอร์เซ็นต์ที่เพิ่มขึ้น	—	—	(๑๘.๐)
๗. ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นเพราะเนื้อที่เพาะปลูกที่เพิ่มขึ้น คิดเป็นเปอร์เซ็นต์	—	—	(๕๒.๓)
๘. ผลผลิตของข้าวเพิ่มขึ้นเพราะผลได้ต่อไร่ที่เพิ่มขึ้นคิดเป็นเปอร์เซ็นต์	—	—	(๔๗.๗)

ที่มา : อุตศ นาคสวัสดิ์, ภาวะหนี้สินและการค้าข้าวของชาวนาภาคกลางประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๐/๑๑ (สำนักงานวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๓) หน้า ๔๕

การที่ประสิทธิภาพการผลิตของการปลูกข้าวของประเทศไทยที่อยู่ในระดับต่ำนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยมากมายหลายประการ ในที่นี้จะขอยกประเด็นที่พอจะหาข้อมูลได้มาสรุปโดยย่อดังนี้

(๑) การเพาะปลูกจะต้องพึ่งธรรมชาติมาก

ปรากฏว่าการเพาะปลูกในประเทศไทยส่วนใหญ่ต้องพึ่งกับสภาพดินฟ้าอากาศในแต่ละปีเป็นสำคัญ เพราะพื้นที่เพาะปลูกส่วนใหญ่ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากระบบชลประทาน ทำให้ความไม่แน่นอนในการเพาะปลูกมีมากขึ้น ตัวอย่างเช่น พื้นที่ที่ทำการเพาะปลูกข้าวนั้นเพียงร้อยละ ๒๕ เท่านั้นที่ได้รับน้ำจากระบบชลประทาน ในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปี ระหว่างปี ๒๕๐๕ ถึง ๒๕๑๔ อัตราการเพิ่มขึ้นของเนื้อที่ที่ได้รับการชลประทานยังเพิ่มขึ้นช้ากว่าพื้นที่การทํานานที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔

พื้นที่ปลูกข้าวในเขตชลประทานต่อพื้นที่ปลูกข้าวทั่วประเทศ

พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๑๔

ปี	พื้นที่ปลูกข้าวในเขตชลประทานต่อพื้นที่ปลูกข้าวทั่วประเทศ	อัตราการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ปลูกข้าวในเขตชลประทาน	อัตราการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ปลูกข้าวทั่วประเทศ
๒๕๐๕	๒๔.๔๕	—	—
๒๕๐๖	๒๕.๔๓	๓.๑๐	-๐.๘๗
๒๕๐๗	๒๖.๘๓	๔.๘๐	-๐.๘๓
๒๕๐๘	๒๖.๗๕	-๐.๔๔	๐.๒๒
๒๕๐๙	๒๔.๒๐	๐.๘๖	๑๑.๔๘
๒๕๑๐	๒๗.๕๑	-๐.๓๐	-๑๒.๒๖
๒๕๑๑	๒๔.๗๔	๐.๒๕	๑๑.๔๗
๒๕๑๒	๒๓.๖๐	๑.๘๗	๖.๘๘
๒๕๑๓	๒๓.๕๖	๑.๘๕	๒.๑๖
๒๕๑๔	๒๓.๔๘	๑.๘๘	-๓.๘๐
เฉลี่ย	๒๕.๐๗	๑.๕๗	๑.๕๘

ที่มา: ประยงค์ เนตยารักษ์ และมงคล สมคะเน "วิเคราะห์โครงการเพิ่มผลผลิตข้าวของประเทศไทย" ใน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธ์ (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจและการเกษตร (สำนักพิมพ์เกสติกไทย พ.ศ. ๒๕๑๗) หน้า ๔๗๓



การที่การเพาะปลูกจำเป็นต้องพึ่งพิงสภาพดินฟ้าอากาศอย่างมากนั้นจะมีผลโดยตรงต่อผลิตผลต่อไร่และความเสียหายที่เกิดขึ้น จากสถิติการปลูกข้าวในช่วงระยะเวลา จากปี ๒๕๐๕ ถึง ๒๕๑๐ ปรากฏว่า การปลูกข้าวในพื้นที่ที่ได้รับการชลประทานผลิตได้เฉลี่ยไร่ละ ๔๑๐.๑ กิโลกรัม แต่พื้นที่ที่อยู่นอกเขตชลประทานผลิตได้เพียงไร่ละ ๒๓๐.๔ กิโลกรัม นอกจากนี้ยังปรากฏว่าความเสียหายของพื้นที่เพาะปลูกที่อยู่นอกเขตชลประทานสูงถึงร้อยละ ๙.๙๐ ของพื้นที่เพาะปลูก แต่พื้นที่ในเขตชลประทานจะเสียหายเพียงร้อยละ ๒.๓๗ ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๕

### ตารางที่ ๕

#### การผลิตข้าวในเขตชลประทาน นอกเขตชลประทาน

และทั้งประเทศ พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๑๔

ปี	พื้นที่ในเขตชลประทาน		พื้นที่นอกเขตชลประทาน		ทั้งประเทศ	
	ผลผลิตต่อไร่ (ก.ก.)	เนื้อที่เสียหาย %	ผลผลิตต่อไร่ (ก.ก.)	เนื้อที่เสียหาย %	ผลผลิตต่อไร่ (ก.ก.)	เนื้อที่เสียหาย %
๒๕๐๕	๔๒๑	๓.๓๑	๑๗๘	๘.๒๒	๒๔๐	๗.๐๒
๒๕๐๖	๔๑๖	๐.๙๘	๑๙๔	๔.๖๗	๒๕๓	๓.๗๔
๒๕๐๗	๓๙๔	๗.๑๕	๒๐๔	๙.๒๗	๒๕๖	๘.๗๐
๒๕๐๘	๓๙๙	๐.๕๐	๑๘๔	๑๒.๑๙	๒๔๗	๙.๐๗
๒๕๐๙	๔๑๐	๑.๓๒	๒๓๐	๗.๓๑	๒๗๖	๕.๘๖
๒๕๑๐	๔๒๐	๑.๑๐	๒๐๘	๑๗.๐๐	๒๗๔	๑๒.๖๒
๒๕๑๑	๔๑๑	๑.๘๔	๒๒๓	๑๕.๙๘	๒๗๕	๑๒.๔๑
๒๕๑๒	๓๙๑	๒.๑๔	๒๖๔	๖.๐๕	๒๙๕	๕.๑๓
๒๕๑๓	๔๐๕	๔.๓๓	๒๖๗	๙.๙๒	๓๐๐	๘.๖๐
๒๕๑๔	๔๓๔	๑.๐๕	๒๕๙	๗.๔๙	๓๐๒	๕.๙๘
เฉลี่ย	๔๑๐.๑	๒.๓๗	๒๓๐.๙	๙.๙๐	๒๗๑.๘	๗.๙๑

ที่มา : แห่งเกี่ยวกับตารางที่ ๔

(๒) กรรมวิธีการเพาะปลูกยังล่าสมัย

นอกจากการเพาะปลูกจะต้องพึ่งดินฟ้าอากาศอยู่มากแล้ว ยังปรากฏว่าการผลิตโดยทั่วไปก็ยังคงใช้กรรมวิธีการเพาะปลูกแบบเดิมที่ล่าสมัย ขาดการใช้ปุ๋ย การบำรุงรักษาที่ดีพอ ถ้าหากได้มีการปรับปรุงกรรมวิธีการผลิตให้ทันสมัยแล้ว ผลผลิตต่อไร่ก็จะสูงขึ้นมาก จากการทำโครงการสาริตการำนาเพื่อเปรียบเทียบกรรมวิธีแบบเก่ากับกรรมวิธีการผลิตแบบใหม่ ปรากฏว่าได้ผลผลิตที่แตกต่างกันมากทีเดียว กล่าวคือได้มีการทำการทดลองตั้งแต่ปี ๒๕๐๕-๒๕๑๕ ในปี ๒๕๑๔ ทางราชการได้จัดทำนาตัวอย่างหรือนาสาธิตขึ้น เพื่อเผยแพร่ความรู้ และความก้าวหน้าทางวิทยาการผลิตสมัยใหม่ ให้แก่ชาวนาทั้งสิ้น ๕,๓๑๐ ครอบครัว ในท้องที่ ๖๘ จังหวัด เนื้อที่นาทดลองทั้งสิ้น ๕๗,๘๑๔ ไร่ ปรากฏว่าในระยะเวลาดังกล่าว การทำนาด้วยวิธีแผนใหม่โดยส่วนรวมให้ผลผลิตข้าวเฉลี่ยประมาณ ๔๖๘.๗๗ กิโลกรัมต่อไร่ หรือประมาณร้อยละ ๕๓.๐๓ ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๖

ตารางที่ ๖

เปรียบเทียบผลของการส่งเสริมการำนา  
แผนเก่ากับแผนใหม่ พ.ศ. ๒๕๐๗-๒๕๑๔

ปี	จังหวัด ที่ทดลอง	จำนวน แปลง	เนื้อที่ (ไร่)	ผลผลิตเฉลี่ย (ก.ก./ไร่)		ความแตกต่างผลผลิต	
				นาแผนใหม่	นาแผนเก่า	ก.ก./ไร่	%
๒๕๐๗	๓	๔	๑,๑๕๕	๖๑๕.๐๐	๔๕๖.๖๕	๑๕๘.๓๕	๓๔.๖๘
๒๕๐๘	๑๕	๕๓	๑๕,๘๓๘	๓๖๐.๐๐	๒๐๐.๐๐	๑๖๐.๐๐	๘๐.๐๐
๒๕๐๙	๔๕	๑๐๒	๔๑,๕๐๑	๔๖๙.๕๐	๒๙๗.๗๐	๑๗๑.๘๐	๕๗.๗๐
๒๕๑๐	๖๓	๑๖๐	๖๖,๙๙๔	๔๘๑.๐๐	๓๐๒.๒๐	๑๗๘.๘๐	๕๙.๑๗
๒๕๑๑	๖๖	๑๖๘	๖๔,๙๓๐	๔๙๓.๙๐	๓๑๖.๖๐	๑๗๗.๓๐	๖๖.๑๕
๒๕๑๒	๖๘	๑๙๗	๖๙,๒๓๕	๕๐๐.๘๐	๓๓๗.๔๐	๑๖๓.๔๐	๔๘.๔๐
๒๕๑๓	๖๘	๒๐๕	๗๐,๗๗๑	๕๐๙.๕๐	๓๖๒.๐๐	๑๔๗.๕๐	๔๐.๗๔
๒๕๑๔	๖๘	๑๘๓	๕๗,๘๑๔	๔๖๘.๗๗	๓๕๕.๑๙	๑๑๓.๕๘	๕๓.๐๓
เฉลี่ย	๔๙.๕	๑๓๔	๔๘,๕๒๙	๔๘๗.๓๓	๓๒๘.๔๗	๑๕๘.๘๖	๕๔.๙๘

ที่มา : กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โครงการนาสาธิต

ถ้าหากจะพิจารณาถึงผลเฉลี่ยในช่วงระยะเวลา ๘ ปี ที่จัดทำทดลองแล้วก็จะปรากฏว่าการทำนาแผนใหม่ให้ผลถึง ๔๘๗.๓๓ กิโลกรัมต่อไร่ ส่วนการทำนาแผนเก่าให้ผลเพียง ๓๒๘.๔๗ กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งมีผลแตกต่างกันถึง ๑๕๘.๘๖ กิโลกรัมต่อไร่ หรือประมาณร้อยละ ๕๔.๘๘ ส่วนรายละเอียดของการทดลองในแต่ละภาคนั้น จะพิจารณาได้จากตารางที่ ๗ ซึ่งปรากฏว่า ภาคเหนือและภาคกลางจะให้ผลผลิตต่อไร่สูงมาก ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำที่สุด

จากตัวเลขในตารางที่ ๖ และ ๗ นั้น จะเห็นได้ว่าเรามีทางที่จะเพิ่มผลผลิตต่อไร่ได้อีกถ้าหากว่าโครงการช่วยเหลือและเผยแพร่ทางการเกษตรของรัฐบาลได้เป็นไปอย่างแพร่หลาย และได้ผลอย่างจริงจัง มิใช่ทำอยู่แต่ในวงจำกัดเพื่อทดลองงานเท่านั้น ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว นโยบายทางการเกษตรของเรานั้นจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องหันมาเน้นในเรื่องการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น ทั้งนี้เพราะเรื่องนี้นักการเมืองหรือรัฐบาลต่างก็รู้ดี แต่ก็ไม่เคยมีใครสนใจที่ทุ่มเทกำลังความสามารถทำให้เกิดผลอย่างจริงจังเสียที

### (๓) คุณภาพของแรงงานต่ำ

การที่ประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรของเราอยู่ในระดับต่ำนั้น นอกจากจะเนื่องมาจากการขาดระบบชลประทานที่ดีและการขาดการลงทุนปรับปรุงวิธีการผลิตให้ทันสมัยแล้ว ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ แรงงานที่ทำการเพาะปลูกหรือตัวชาวไร่ชาวนานั้นขาดประสิทธิภาพในการทำงาน หรือคุณภาพของแรงงานต่ำมาก เมื่อเทียบกับการผลิตในภาคเศรษฐกิจอื่น กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วชาวนาจะมีความรู้ความสามารถด้อยกว่าคนงานหรือผู้ที่ทำงานในกิจการประเภทอื่น สุขภาพพลานามัยของแรงงานเกษตรกรรมก็อยู่ในสภาพที่เลว ซึ่งปรากฏว่าชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่มักจะมีโรคภัยไข้เจ็บเป็นประจำ ทำให้ไม่สามารถใช้กำลังกายทำงานได้เต็มที่ โรคที่มักจะมีเป็นประจำได้แก่โรคเกี่ยวกับทางเดินอาหาร โรคขาดอาหารและไข้มาลาเรีย เป็นต้น และเนื่องจากรายได้ที่ได้จากการเกษตรมิได้ให้ผลตอบแทนแก่ชาวไร่ชาวนาอย่างคุ้มค่า ทำให้ชาวนาขาดกำลังใจในการทำงาน ดังนั้นผู้ที่มิทางเลือกไปประกอบอาชีพอื่นมักจะพากันละทิ้งอาชีพทำนา หันไปประกอบอาชีพอื่น

ตารางที่ ๗

เปรียบเทียบผลผลิตข้าว การทำนาแผนเก่ากับแผนใหม่

ของภาคต่าง ๆ พ.ศ. ๒๕๐๗-๒๕๑๔

(หน่วย : กิโลกรัม ต่อไร่)

	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			ภาคเหนือ			ภาคใต้			ภาคกลาง		
	แผนใหม่	แผนเก่า	% ความแตกต่าง	แผนใหม่	แผนเก่า	% ความแตกต่าง	แผนใหม่	แผนเก่า	% ความแตกต่าง	แผนใหม่	แผนเก่า	% ความแตกต่าง
๒๕๐๗	๒๕๐.๐๐	๑๘๓.๐๐	๘๕.๒๑	—	—	—	—	—	—	๕๔๐.๐๐	๗๓๐.๐๐	๒๘.๗๗
๒๕๐๘	๓๓๕.๗๐	๑๘๓.๙๐	๘๒.๕๐	๔๔๘.๐๐	๓๐๐.๐๐	๖๒.๗๐	—	—	—	๔๖๕.๐๐	๒๖๘.๖๐	๗๔.๖๐
๒๕๐๙	๓๕๕.๑๐	๒๒๗.๗๐	๖๘.๓๐	๕๗๕.๒๐	๓๘๒.๘๐	๕๐.๓๐	๓๖๘.๕๐	๒๓๘.๐๐	๕๕.๒๐	๕๕๐.๓๐	๓๔๑.๕๐	๖๑.๒๐
๒๕๑๐	๓๗๙.๒๐	๒๑๘.๒๐	๗๓.๗๗	๕๗๙.๑๐	๓๙๖.๑๐	๔๖.๑๙	๔๓๗.๙๐	๒๕๓.๕๐	๗๙.๘๘	๕๒๗.๘๐	๓๕๑.๐๐	๕๐.๕๐
๒๕๑๑	๔๒๘.๖๐	๒๒๘.๕๐	๙๑.๖๐	๕๙๖.๘๐	๔๕๑.๙๐	๓๕.๙๐	๔๖๘.๙๕	๒๗๖.๘๘	๗๙.๐๖	๔๘๑.๒๐	๓๐๙.๘๐	๖๓.๐๗
๒๕๑๒	๔๕๕.๕๐	๒๗๓.๖๐	๖๖.๔๔	๖๑๑.๓๐	๔๓๑.๑๐	๔๑.๘๐	๕๕๘.๙๐	๓๑๐.๘๐	๔๗.๖๕	๔๗๗.๙๐	๓๓๕.๓๐	๕๒.๙๕
๒๕๑๓	๔๘๕.๐๐	๓๑๘.๐๐	๕๒.๕๑	๖๒๖.๐๐	๔๕๓.๐๐	๓๘.๑๙	๕๓๗.๐๐	๓๒๕.๐๐	๓๔.๕๖	๕๙๐.๐๐	๓๕๒.๐๐	๓๙.๒๐
๒๕๑๔	๕๐๓.๐๕	๒๘๘.๓๕	๓๕.๐๗	๕๙๑.๗๖	๔๔๑.๘๕	๓๓.๙๓	๕๙๗.๑๒	๓๘๐.๖๕	๓๐.๖๑	๕๒๖.๕๘	๒๘๙.๙๑	๕๒.๒๕
เฉลี่ย	๓๙๕.๑๒	๒๔๑.๕๐	๖๙.๔๒	๕๗๕.๔๕	๔๐๘.๐๓	๔๕.๑๕	๔๔๑.๗๑	๒๙๕.๘๒	๕๓.๔๘	๕๕๕.๓๕	๓๗๓.๓๗	๕๐.๓๐

ที่มา : กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, โครงการนาสาธิต

เช่น อพยพเข้าเมืองเพื่อเป็นกรรมกรรับจ้าง เป็นต้น คนที่เหลืออยู่ในภาคการเกษตรส่วนใหญ่มักเป็นผู้ที่ไปไหนไม่ได้ เช่น เด็ก และคนชรา หรือผู้หญิง เป็นต้น

จากการศึกษาถึงอายุของชานาในภาคกลาง ปรากฏว่าโดยเฉลี่ยแล้ว ชานามีอายุสูงขึ้น กล่าวคือมีแนวโน้มว่า คนที่ทำนานั้นนับวันจะแก่ลง ลูกหลานชานามักจะไม่ยอมทำนาเหมือนพ่อแม่ของตน ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพการผลิตของชานาด้วย ซึ่งเราอาจจะพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในวัยการทำงานของชานาได้จากตารางที่ ๘

ตารางที่ ๘

อายุเฉลี่ยของชานาแยกตามขนาดของนา  
ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๐-๒๕๐๑ กับ พ.ศ. ๒๕๑๑-๒๕๑๒

ขนาดของนา (ไร่)	อายุเฉลี่ยใน ๒๕๐๐/๐๑ (ปี)	อายุเฉลี่ยในปี ๒๕๑๑/๑๒ (ปี)
๑-๒๐	๔๒	๔๖
๒๑-๔๐	๔๕	๔๗
๔๑-๖๐	๔๖	๔๗
๖๑-๘๐	๔๘	๔๘
๘๑-๑๐๐	๔๘	๔๕
๑๐๑ ขึ้นไป	๕๑	๕๐
เฉลี่ยทุกขนาด	๔๕	๔๗

ที่มา : แหล่งเกี่ยวกับตารางที่ ๓ หน้า ๒๔

จากตารางที่ ๘ ปรากฏว่า ในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปี ระหว่างปี ๒๕๐๐ ถึง ๒๕๑๑ อายุของชานาที่มีขนาดการประกอบการขนาดเล็ก คือที่มีขนาดต่ำกว่า ๒๐ ไร่ นั้น อายุของชานาจะเพิ่มมากขึ้น เมื่อเทียบกับขนาดการประกอบการขนาดใหญ่ขึ้น กล่าวคือ อายุโดยเฉลี่ยของชานาของขนาดของการประกอบการขนาดเล็ก จะเพิ่มจาก ๔๒ ปี เป็น ๔๖ ปี แต่เมื่อพิจารณาโดยเฉลี่ยทุกขนาดแล้ว อายุโดยเฉลี่ยของชานาจะเพิ่มจาก ๔๕ ปี เป็น ๔๗ ปี

นอกจากนี้ยังปรากฏว่า ชาวนาที่ทำนานั้น ส่วนใหญ่ก็มักจะทำนาอยู่ในที่เดิม และก็เป็นชาวনারุ่นเดิมที่อายุแก่ลงทุกปี ดังจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๙ ซึ่งปรากฏว่า ชาวนาส่วนมากจะทำนาอยู่ในที่เดิม กล่าวคือระยะเวลาที่แต่ละคนทำนาบนที่ดินผืนที่ทำนา อยู่ในปีที่ทำการสำรวจนั้น เฉลี่ยได้ถึง ๒๘.๔๒ ปี เมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่เคยทำนา ตั้งแต่ต้นถึง ๓๔.๐๒ ปี จะเห็นได้ชัดว่าชาวนาส่วนมากไม่มีใครย้ายที่ทำกินเท่าใดนัก

### ตารางที่ ๕

#### เฉลี่ยระยะเวลาทำนาของชาวนา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงวันสำรวจ

ระยะเวลาตั้งแต่ เริ่มต้นทำนาจนถึง วันสำรวจ (ปี)	เฉลี่ยระยะเวลา ตั้งแต่เริ่ม ทำนา (ปี)	เฉลี่ยระยะเวลา ที่ทำนาบน ที่นาผืนนั้น (ปี)	คิดเป็น เปอร์เซ็นต์
ต่ำกว่า ๕	๓.๑๒	๓.๑๒	๐.๙
๕-๑๐	๘.๓๑	๗.๒๓	๑.๙
๑๑-๑๕	๑๓.๓๖	๑๑.๒๐	๓.๗
๑๖-๒๐	๑๘.๓๗	๑๕.๘๓	๗.๕
๒๑-๒๕	๓.๔๔	๑๘.๘๘	๑๑.๕
๒๖-๓๐	๒๘.๑๘	๒๒.๘๙	๑๕.๔
๓๐ ขึ้นไป	๔๒.๒๑	๓๕.๕๒	๕๙.๑
เฉลี่ยทุกชั้น	๓๔.๐๒	๒๘.๔๒	รวม ๑๐๐.๐

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๓ หน้า ๒๕

ข้อสังเกตที่น่าสนใจจากตารางที่ ๙ อีกประการหนึ่งก็คือ จากการสำรวจการทำนาดังกล่าว ปรากฏว่าชาวนาที่มีอาชีพทำนานานกว่า ๓๐ ปีขึ้นไป มีถึง ๕๙ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งก็แสดงให้เห็นว่าชาวนาส่วนใหญ่มีชีวิตจำเจอยู่กับการทำนา และอายุของชาวนาที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไม่รู้ก็ตาม ถ้าเราพิจารณาถึงประสิทธิภาพการผลิตของการปลูกข้าวแล้ว ความชำนาญที่ทำนามานานไม่ได้ช่วยให้ประสิทธิภาพการผลิตดีขึ้น เพราะการผลิตยังคง

ใช้วิธีการผลิตแบบเดิมที่ล้าสมัย ถ้าหากเราไม่เร่งพัฒนาการเกษตรแล้ว สภาพการผลิตทางการเกษตรก็จะต้องคงล้าหลังอยู่เช่นเดิม และปัญหาความยากจนและความเดือดร้อนก็ยังคงเป็นปัญหาเศรษฐกิจการเมืองที่เพิ่มทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกวัน

### (ค) การว่างงานในภาคการเกษตร

นอกจากเกษตรกรจะมีรายได้ต่ำเพราะประสิทธิภาพการผลิตต่ำ และได้รับผลตอบแทนจากการขายผลิตผลของตนในอัตราที่ต่ำแล้ว สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ มีการว่างงานในภาคการเกษตรมาก กล่าวคือ แรงงานที่อยู่ในภาคการเกษตรหรือในชนบทนั้นไม่มีงานทำเต็มทีตลอดทั้งปี และก็ไม่มีรู้จะไปหางานที่ไหนทำ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญทำให้รายได้เฉลี่ยต่อปีของเกษตรกรแต่ละครอบครัวอยู่ในระดับที่ต่ำมาก

การที่ชาวนาไม่มีงานทำตลอดทั้งปีนั้น เพราะการเพาะปลูกของเรานั้นต้องพึ่งธรรมชาติมากเช่น โดยทั่วไปแล้วชาวนาจะทำนาได้เพียงครั้งเดียว เพราะไม่มีน้ำที่จะทำนาเป็นต้น จากการศึกษาการทำงานของชาวนาในภาคกลาง ตามสถิติของกองเศรษฐกิจการเกษตร ปรากฏว่า ชาวนาแต่ละคนทำงานจริง ๆ ถ้าคิดเวลาทำงานเต็มวันแล้ว ชาวนาคนหนึ่งจะทำงานรวมเวลาเพียงปีละ ๑๒๒ วันเท่านั้น

จากการศึกษาถึงการใช้ประโยชน์แรงงานและรายได้ของเกษตรกรทั่วประเทศในปี ๒๕๑๒-๒๕๑๓ โดยอาจารย์อวบ นาคะจัด และ อาจารย์ ไสภิกษ ทอฆปาน แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ซึ่งใช้ตัวอย่าง ๑๐ หมู่บ้าน สัมภาษณ์ ๑๐ ครอบครัว ปรากฏว่าโดยเฉลี่ยแล้วชาวนาทั่วประเทศทำงานเต็มเวลาปีละ ๒๒๙.๘ วัน ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๑๐

นอกจากนี้ยังปรากฏว่า ชาวนาในภาคกลางใช้แรงงานอย่างสิ้นเปลือง หรือมีการ "ว่างงานแฝง" อยู่มาก กล่าวคือ มีคนเกินความจำเป็นที่จะต้องใช้งานในการผลิตบางขนาด ตัวอย่างเช่น บางครอบครัวมีที่นาเพียง ๒๐ ไร่ แต่มีคนหนุ่ม ๆ อยู่ตั้ง ๓-๔ คนทำงานอยู่ในที่นาผืนนั้น เป็นต้น





## ๑.๒ รายได้ที่เกิดจากนอกการเกษตร

การที่ชาวนาไม่สามารถทำงานได้ตลอดทั้งปี และไม่สามารถใช้กำลังงานของตนทำงานอย่างเต็มที่นั้น เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รายได้ของชาวนาดำ ปรากฏการณ์ดังกล่าวมิใช่ความผิดของชาวนา แต่มันควรจะเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล ที่มีได้สนใจช่วยเหลือหรือแก้ปัญหาของชาวนาอย่างจริงจัง ถ้าสมมติว่า รัฐบาลสามารถเพิ่มงานให้ชาวนาทำเพิ่มขึ้นเพียงครึ่งหนึ่งจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้ว ก็จะช่วยให้รายได้ของชาวนาเพิ่มขึ้นมาก ซึ่งก็จะเป็นผลดีต่อชาวนาและเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ อันที่จริงแล้ว ชาวนาส่วนใหญ่ เป็นคนที่มีความขยันอดทนในการทำงานมาก ทุกคนต้องการที่จะหางานทำเพื่อเพิ่มพูนรายได้ของตน ดังจะเห็นได้ว่าครอบครัวชาวนาส่วนใหญ่จะต้องพึ่งรายได้้นอกจากงานทางด้านนการเกษตรอยู่ค่อนข้างมากทีเดียว ซึ่งเราจะพิจารณาข้อมูลในตารางที่ ๑๑

### ตารางที่ ๑๑

รายได้เงินสดในครัวเรือน  
เฉลี่ยต่อครัวเรือนเป็นเป็นรายภาคในปี ๒๕๑๓  
(หน่วย : บาท)

ภาค	รายได้จากการเกษตร	รายได้นอกการเกษตร	รวมรายได้เงินสดในครัวเรือน
๑. กลาง	๘,๐๐๖.๖๓	๕,๔๑๕.๖๒	๑๓,๔๒๒.๒๕
๒. ตะวันออก	๖,๓๐๑.๒๕	๒,๗๓๖.๙๑	๙,๐๓๘.๑๖
๓. เหนือ	๔,๑๘๗.๘๖	๑,๕๗๐.๔๑	๕,๗๖๘.๒๗
๔. ตะวันออกเฉียงเหนือ	๒,๑๒๒.๑๒	๑,๐๘๑.๒๔	๓,๒๐๓.๒๖
๕. ใต้	๓,๒๘๘.๔๓	๒,๑๖๘.๕๕	๕,๔๕๗.๙๘
เฉลี่ยทั้งประเทศ	๓,๘๗๖.๘๗	๒,๐๔๔.๕๓	๕,๙๒๑.๐๔

ที่มา: กระทรวงเกษตร, รายงานผลการสำรวจรายได้รายจ่ายของเกษตรกรทั่วประเทศ (พระนคร, พ.ศ. ๒๕๑๕) ตารางที่ ๓๓ หน้า ๔๕

รายได้นอกการเกษตรในตารางที่ ๑๑ หมายถึง รายได้จากการจับสัตว์น้ำจืดทุกชนิดขาย ตัดพื้นขาย เผาถ่านขาย รับจ้างทำงานรวมทั้งปี ทำหัตถกรรมขาย ได้รับเงินเดือนประจำจากลูกหลานให้ จากผลของการสำรวจ ปรากฏว่า เกษตรกรในภาคกลางมีรายได้ นอกจากเกษตรสูงที่สุด คือ ๕,๔๑๕.๖๒ บาท ต่อครัวเรือน รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออก และภาคใต้ สำหรับภาคเหนือ เกษตรกรมีรายได้นอกการเกษตรน้อยที่สุด ซึ่งเท่ากับ ๑,๕๗๐.๔๑ บาท และ ๑,๐๘๑.๒๔ บาทต่อครัวเรือนตามลำดับ เมื่อเฉลี่ยทั่วประเทศแล้ว ปรากฏว่ารายได้นอกการเกษตรโดยเฉลี่ยเท่ากับ ๒,๐๔๔.๕๓ บาทต่อครัวเรือน ซึ่งต่ำกว่าร้อยละ ๓๓ ของรายได้ทั้งหมด

รายได้นอกการเกษตรดังกล่าวเป็นรายได้ที่ช่วยประคับประคองให้ชาวนาสามารถอยู่รอดได้ ถ้าปราศจากรายได้นอกการเกษตรแล้ว ฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรจะเลวลงมาก เพราะถ้าพึ่งรายได้จากการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียว เกษตรกรจะไม่สามารถอยู่ได้ อย่่างไรก็ตาม รายได้นอกการเกษตรจะมีความแตกต่างกันตามความเจริญของท้องถิ่น เช่น ภาคกลาง ซึ่งอยู่ใกล้แหล่งอุตสาหกรรม และตัวเมืองใหญ่ รายได้นอกการเกษตรจะสูงกว่าภาคอื่น ๆ ในเรื่องนี้ มีข้อสังเกตอันหนึ่งว่า รายได้นอกการเกษตรที่จะต้องพึ่งสภาพแวดล้อมธรรมชาติ เช่น การจับปลา ตัดพื้น หรือเผาถ่านนั้น นับวันจะลดน้อยลง เพราะป่าไม้และสภาพแวดล้อมถูกทำลาย ซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของชาวไร่ชาวนา ที่ไม่อาจพึ่งสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติได้ดังแต่ก่อน

### ๑.๓ รายจ่ายทางการเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

จากตารางที่ ๑ เราพบว่าในช่วงระยะเวลาระหว่างปี ๒๔๙๖ กับปี ๒๕๑๓ รายได้โดยเฉลี่ยต่อครอบครัวของเกษตรกรไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงปีละ ๓.๘ เปอร์เซ็นต์ เพื่อที่จะรู้ถึงสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกร เราจะต้องพิจารณาดูว่า รายจ่ายทางการเกษตรในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะใด ซึ่งเราก็จะพบว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว รายจ่ายทางการเกษตรเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ ๘.๓ ต่อปี ซึ่งจะดูได้จากตารางที่ ๑๒

ตารางที่ ๑๒

เปรียบเทียบรายจ่ายเงินสดทางการเกษตรเฉลี่ยต่อครัวเรือนเกษตร  
เป็นรายภาค ปี ๒๕๕๖ กับปี ๒๕๑๓ (หน่วยต่อบาท)

ภาค	รายจ่ายเงินสดทางการเกษตรปี ๒๕๕๖	รายจ่ายเงินสดทางการเกษตรปี ๒๕๑๓	อัตราเพิ่มร้อยละ
๑. ภาคกลาง	๑,๓๓๔	๕,๐๕๕.๘๔	๘.๗
๒. ตะวันออกเฉียงใต้	๔๒๐	๔,๗๐๘.๒๗	๑๖.๓
๓. ตะวันออกเฉียงเหนือ	๒๐๖	๑,๑๙๔.๕๗	๑๑.๖
๔. เหนือ	๓๔๖	๑,๓๔๑.๑๑	๘.๘
๕. ตะวันออกเฉียงใต้	๖๙๖	๑,๘๖๕.๓๗	๖.๓
๖. ใต้	๖๒๓	๑,๖๙๕.๙๗	๖.๕
เฉลี่ยทั้งประเทศ	๖๖๔	๒,๓๙๐.๙๓	๘.๓

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๑๑ หน้า ๒๕

รายจ่ายเงินสดทางการเกษตร ได้แก่ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกษตรกรต้องจ่ายเป็นตัวเงิน เช่น ค่าเช่าที่ดิน ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่าปุ๋ยและค่าปูนขาว ค่ายาปราบศัตรูพืช ค่าซ่อมแซมเครื่องมือ ค่าภาษีที่ดิน ค่าดอกเบี้ยเงินกู้ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการผลิตอื่น ๆ จากผลของการสำรวจ ปรากฏว่า รายจ่ายเงินสดทางการเกษตรเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึง ๘.๓ เปอร์เซ็นต์ แต่ในขณะเดียวกัน รายได้เงินสดทางการเกษตรเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย ๓.๘ เปอร์เซ็นต์ การเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวย่อมจะทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรแต่ละครอบครัวเลวลงอย่างไม่อาจมีข้อโต้เถียงได้ ซึ่งเราจะพิจารณาในหัวข้อต่อไป

๑.๔ ฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกร

การที่จะศึกษาถึงฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรแต่ละครัวเรือนนั้น เราจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างรายได้เงินสดรวมของเกษตรกร กับรายจ่ายเงินสดทางการเกษตร ของแต่ละครอบครัว รายได้สุทธิที่เกษตรกรแต่ละครอบครัวได้รับนั้น จะเป็น

เครื่องชี้บ่งชี้ฐานะหรือสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกร และความสามารถในการลงทุน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการเพาะปลูกให้ดีขึ้น ซึ่งเราจะพอพิจารณาได้จากข้อมูลโดยสรุป ตารางที่ ๑๓

ตารางที่ ๑๓

รายได้เงินสดสุทธิเฉลี่ยครัวเรือนเกษตรกรเป็นรายภาค  
ปี ๒๕๑๓ (หน่วย : บาท)

ภาค	ขนาดที่ถือครอง (ไร่)	รวมรายได้จาก การเกษตรและ นอกการเกษตร	รายจ่ายทาง การเกษตร	รายได้ เงินสด สุทธิ
๑. กลาง	๓๖.๒๕	๑๓,๔๒๒.๒๕	๖,๒๖๗.๙๘	๗,๑๕๔.๒๖
๒. ตะวันออก	๔๑.๒๖	๘,๐๓๘.๑๖	๕,๕๗๗.๓๐	๓,๔๖๐.๘๖
๓. เหนือ	๒๔.๑๓	๕,๗๖๘.๒๗	๒,๐๕๔.๘๒	๓,๗๑๓.๔๕
๔. ตะวันออกเฉียงเหนือ	๒๙.๘๕	๓,๒๐๓.๒๖	๑,๑๙๔.๕๗	๒,๐๐๘.๖๙
๕. ใต้	๒๒.๑๘	๕,๔๕๗.๙๘	๑,๕๐๔.๒๔	๓,๙๕๓.๗๔
เฉลี่ยทั่วประเทศ	๒๙.๐๕	๕,๙๒๑.๔๐	๒,๓๙๐.๕๓	๓,๕๓๐.๘๗

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๑๐ หน้า ๔๙

รายได้สุทธิเงินสดต่อครัวเรือนที่แสดงในช่องสุดท้ายของตารางที่ ๑๒ นั้น หมายถึง รายได้รวมที่เกิดขึ้นจากการเกษตรและนอกการเกษตร หักด้วยรายจ่ายทางการเกษตร จากการศึกษา ปรากฏว่า รายได้เงินสดสุทธิต่อครัวเรือนเกษตรกรในภาคกลางสูงกว่าภาคอื่น ๆ คือ เท่ากับ ๗,๑๕๔.๒๖ บาทต่อครัวเรือน รองลงมาได้แก่ ภาคใต้และภาคเหนือ สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีรายได้เงินสดสุทธิต่อครัวเรือนน้อยที่สุด คือตกจากรอบครัวละ ๑,๙๘๕.๘๗ บาท เมื่อเฉลี่ยทั่วประเทศแล้วรายได้เงินสดสุทธิต่อครัวเรือนเกษตรกรเท่ากับ ๓,๕๓๐.๘๗ บาท

จากตัวเลขโดยเฉลี่ยทั่วประเทศ ซึ่งเกษตรกรแต่ละครอบครัวจะมีรายได้สุทธิที่เป็นตัวเงิน เพียงครอบครัวละ ๓,๕๓๐ บาท รายได้ดังกล่าวเป็นรายได้ที่เกษตรกรหรือ

ชาวนาแต่ละครอบครัวจะต้องใช้จ่ายเพื่อการครองชีพตลอดทั้งปี ถ้าเรานำตัวเลขที่เกี่ยวกับจำนวนสมาชิกในครอบครัวเกษตรกร ซึ่งตรวครอบครัวละ ๖.๗ คน มาหาค่าเฉลี่ยแล้ว ก็จะปรากฏว่า ประชาชนในชนบทจะมีรายได้เป็นตัวเงินตรวคนละ ๕๒๗ บาทต่อปี ดังนั้น ปัญหาจึงมีอยู่ว่า จำนวนเงินดังกล่าวจะพอใช้จ่ายเพื่อการครองชีพตลอดทั้งปีหรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ต้องใช้เงินเพื่อจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น และลักษณะการเลียนแบบอย่างในการบริโภคของคนในชนบทแล้ว ก็คิดว่ารายได้เงินสดจำนวนดังกล่าวคงจะไม่พอเพียงอย่างแน่นอน รายได้ดังกล่าวอาจจะช่วยให้ชาวนาพอจะเลี้ยงชีพได้ แต่คงจะไม่สามารถเก็บเป็นเงินออมเพื่อลงทุนปรับปรุงการผลิตอย่างสำคัญได้ ซึ่งเราอาจจะพิจารณาได้จากการเพิ่มขึ้นของผลผลิตต่อไร่ที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อน

การที่ชาวนามีรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่ายเพื่อการครองชีพดังกล่าวเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ชาวนาต้องเป็นหนี้เป็นสิน และต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินในที่สุด แม้ว่าเราจะไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนมายืนยันในเหตุผลดังกล่าวก็ตาม แต่ปรากฏการณ์ สภาพความยากจนและความเดือดร้อนของชาวนาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ย่อมจะเป็นประจักษ์พยานที่สนับสนุนข้อคิดเห็นดังกล่าว นอกจากนี้ การเผยแพร่ความรู้ และสื่อการโฆษณาต่าง ๆ อย่างกว้างขวางนั้น นอกจากจะทำให้ชาวนาเลียนแบบอย่างในการบริโภคหรือมีความต้องการในบริการและสินค้าใหม่ ๆ แล้ว ยังทำให้ชาวนาเรียนรู้ถึงสิทธิของตนมากขึ้น ซึ่งจะมีผลทำให้ชาวนามีความต้องการที่จะได้รับการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากสังคมมากขึ้น ถ้าหากเราไม่สามารถช่วยให้ชาวนามีสถานะความเป็นอยู่ดีขึ้นแล้ว ความไม่พอใจของชาวนาที่มีต่อระบบการกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทางสังคม ก็จะค่อย ๆ สะสมและพัฒนากลายเป็นความขัดแย้งในสังคม ซึ่งอาจจะทำให้ต้องมีการใช้กำลังเพื่อแย่งชิงหรือรักษาผลประโยชน์ของชนชั้นในสังคม

## ๒. ภาวะหนี้สินของเกษตรกร

เมื่อเราพิจารณาถึงเค้าโครงในการหนี้ของชาวนาที่ได้กล่าวสรุปไว้ในรูปที่ ๑ โดยเราตั้งข้อสมมติฐานว่า เหตุที่ชาวนาต้องก่อหนี้ขึ้น เป็นเพราะเขามีรายได้ไม่พอที่จะใช้

จ่ายจึงทำให้ต้องเป็นหนี้เป็นสิน การก่อหนี้ของชาวนาโดยทั่วไปนั้นมักจะกู้ยืมไป เพื่อรักษาระดับการผลิตเดิมของตน และเพื่อใช้จ่ายในการบริโภคจากการศึกษาถึงภาวะรายได้ รายจ่ายของครอบครัวเกษตรกรไทย ก็เป็นเครื่องสนับสนุนข้อสมมติฐานที่เราได้กล่าวไว้ข้างต้น ในลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงภาวะหนี้สินของเกษตรกรไทยโดยละเอียด ซึ่งจะแบ่งแยกหัวข้อการพิจารณาดังต่อไปนี้ (๑) ภาวะหนี้สินของเกษตรกรในปีการเพาะปลูก ๒๕๑๔-๒๕๑๕ (๒) วัตถุประสงค์ของการกู้ยืม (๓) แหล่งของเงินกู้ (๔) โครงสร้างของอัตราดอกเบี้ย และ (๕) ความสามารถในการชำระหนี้

## ๒.๑ ภาวะหนี้สินของเกษตรกรในปีการเพาะปลูก ๒๕๑๔-๒๕๑๕

ได้เคยมีผู้ทำการศึกษาเกี่ยวกับภาวะหนี้สินของเกษตรกร หรือของชาวไทยไว้หลายเรื่อง การศึกษาสำรวจครั้งล่าสุด ทำโดยกองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์<sup>๓</sup> ซึ่งเป็นการสำรวจหนี้สินของเกษตรกรทั่วประเทศ ในระหว่างปีการเพาะปลูก ๒๕๑๔-๒๕๑๕ ซึ่งผลของการสำรวจปรากฏว่า ร้อยละ ๒๗.๔๒ ของครอบครัวเกษตรกรทั้งประเทศเป็นครอบครัวที่มีหนี้สิน เมื่อพิจารณาเป็นรายภูมิภาคแล้ว เกษตรกรในภาคกลางเป็นหนี้เป็นสินมากที่สุด คือประมาณร้อยละ ๔๗.๙๔ จำนวนเงินกู้ต่อขนาดของการประกอบการ หรือฟาร์มตรากว รายละ ๘,๔๕๗.๔๒ บาท ส่วนเกษตรกรในภาคใต้มีหนี้สินน้อยที่สุด คือ จำนวนฟาร์มที่เป็นหนี้มีประมาณร้อยละ ๑๓.๒๘ และจำนวนหนี้เฉลี่ยต่อรายตรากว ๓,๙๐๑.๕๗ บาท ซึ่งจะดูได้จากตารางที่ ๑๔

จากตารางที่ ๑๔ ปรากฏว่าหนี้สินโดยทั่วไปของเกษตรกรในปี ๒๕๑๔-๑๕ มีหนี้สินน้อยกว่าในปี ๒๕๑๓-๑๔ กล่าวคือ ร้อยละของเกษตรกรมีหนี้สินทั่วประเทศในปี ๒๕๑๓-๑๔ มีจำนวนร้อยละ ๓๕.๕๙ จำนวนร้อยละลดลงเหลือ ๒๗.๔๒ เมื่อพิจารณาทั้งประเทศแล้ว หนี้สินของเกษตรกรเฉลี่ยต่อครอบครัวลดน้อยลงจาก ๑,๔๕๓ บาท ลดเหลือ ๑,๐๕๐ บาท จากภาวะของหนี้สินดังกล่าวอาจจะตั้งเป็นข้อสังเกตโดยสรุปได้ดังนี้

(๑) ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาวะหนี้สินดังกล่าว เป็นเพียงผลที่ได้จากตัวอย่างที่ทำการสำรวจ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลสถิติที่ปรากฏออกมานั้น แสดงให้เห็นถึงเค้าโครงฐานะทางการเงินของเกษตรกรไทย ซึ่งยังต้องเป็นหนี้เป็นสินอยู่ตลอดเวลา

ตารางที่ ๑๔

ร้อยละของจำนวนฟาร์มที่เป็นหนี้และจำนวนเงินที่แต่ละฟาร์มเป็นหนี้ ในปีการเพาะปลูก ๒๕๑๓/๑๔ กับปี ๒๕๑๔/๑๕ (หน่วย : บาท)

ภาค	ร้อยละของฟาร์มที่เป็นหนี้		เฉลี่ยหนี้สินต่อฟาร์ม		เฉลี่ยหนี้สินต่อฟาร์มทั่วประเทศ	
	๒๕๑๓/๑๔	๒๕๑๔/๑๕	๒๕๑๓/๑๔	๒๕๑๔/๑๕	๒๕๑๓/๑๔	๒๕๑๔/๑๕
๑. ภาคเหนือ	๓๓.๗๘	๑๒.๘๙	๔,๒๓๐.๒๗	๓,๙๖๒.๕๘	๑,๔๑๘.๖๑	๕๑๐.๗๘
๒. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๓๑.๐๐	๒๗.๓๑	๑,๘๕๐.๐๖	๑,๗๘๕.๒๖	๕๐๙.๗๖	๔๘๗.๔๗
๓. ภาคกลาง	๕๕.๗๖	๔๗.๙๔	๗,๔๘๓.๔๘	๘,๔๕๗.๔๒	๓,๒๗๔.๖๘	๔,๐๕๓.๖๔
๔. ภาคตะวันออก	๔๗.๐๖	๒๙.๒๔	๘,๒๖๘.๕๐	๕,๖๓๘.๔๖	๓,๖๕๖.๓๐	๑,๖๔๘.๖๘
๕. ภาคใต้	๒๖.๗๒	๑๓.๒๘	๓,๒๙๙.๘๒	๓,๙๐๑.๕๗	๙๓๘.๒๘	๕๑๘.๑๓
เฉลี่ยทั่วประเทศ	๓๕.๕๙	๒๗.๔๒	๔,๓๐๘.๗๒	๓,๘๓๐.๙๘	๑,๔๕๓.๕๑	๑,๐๕๐.๐๑

ที่มา : กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, รายงานผลการสำรวจหนี้สินของเกษตรกรทั่วประเทศ ปีการเพาะปลูก ๒๕๑๔-๑๕ หน้า ๒๒

(๒) ลักษณะของการเป็นหนี้เป็นสิน จะมีความเกี่ยวพันโดยตรงกับระดับราคาของพืชผลกับสภาพดินฟ้าอากาศ และเนื่องจากพื้นที่การเพาะปลูกส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับน้ำจากระบบชลประทาน ดังนั้น สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติจึงมีอิทธิพลต่อรายได้และการเป็นหนี้สินของเกษตรกรมาก ปีใดธรรมชาติไม่เอื้ออำนวยในการเพาะปลูกปีนั้นเกษตรกรก็มักจะเป็นหนี้เป็นสินมาก และถ้าหากการเพาะปลูกพ้นจากการเป็นหนี้ได้ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

(๓) เมื่อเกษตรกรต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว ก็ยิ่งจะทำให้ภาวะการใช้จ่ายและหนี้สินของเกษตรกรเพิ่มขึ้น อัตราค่าเช่าที่ดินที่สูง และดอกเบี้ยในอัตราที่สูงนั้น จะมีผลทำให้เกษตรกรที่ยากจนตกอยู่ในสภาพที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งเราจะนำขึ้นมาพิจารณาในภายหลัง

ผลการสำรวจในตารางที่ ๑๐ ของกองเศรษฐกิจการเกษตรนั้นเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าผลของการสำรวจรายอื่น ๆ กล่าวคือผลของการสำรวจของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในปี ๒๕๐๖-๒๕๐๘ ปรากฏว่าประมาณร้อยละ ๖๘ ของเกษตรกรทั่วประเทศเป็นผู้มีหนี้สิน และมีหนี้เฉลี่ยครอบครัวละ ๓,๗๑๖ บาท โดยเสียดอกเบี้ยเฉลี่ยร้อยละ ๒๙ ต่อปี<sup>๔</sup> และจากผลการสำรวจของกรมพัฒนาที่ดินร่วมกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เมื่อเร็วๆ นี้ ปรากฏว่าในจำนวนครอบครัวเกษตรกรประมาณ ๕ ล้านครอบครัวนั้น ครัวเฉลี่ยแล้วมีหนี้สินถึง ๔ ล้านครอบครัวหรือเท่ากับร้อยละ ๘๐ ของครอบครัวเกษตรกรทั้งประเทศ ครอบครัวหนึ่งเป็นหนี้โดยเฉลี่ยครอบครัวละ ๔,๐๐๐ บาท ซึ่งรวมเป็นเงินที่เกษตรกรเป็นหนี้สินทั้งสิ้นประมาณ ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท<sup>๕</sup>

การที่ผลการสำรวจออกมาในลักษณะที่แตกต่างกันมากเช่นนี้ ก็อาจจะเป็นเพราะตัวอย่างครัวเรือนที่ใช้สำรวจแตกต่างกัน และระยะเวลาที่ทำการสำรวจแตกต่างกันด้วย ดังนั้น การนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้จึงต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ได้นั้นก็พอจะบอกให้เราได้ว่าฐานะการเงินของเกษตรกรโดยทั่วไปของประเทศไทยนั้นอยู่ในสภาพเช่นใด

## ๒.๒ วัตถุประสงค์ของการกู้ยืม

ตามที่ได้กล่าวสรุปไว้ในเรื่องเค้าโครงของการก่อกำหนด การกู้ยืมหรือการก่อหนี้ของเกษตรกรหรือชาวนาโดยทั่วไปนั้น เป็นการก่อหนี้ เพื่อนำเงินไปใช้เพื่อรักษาการผลิตเดิม และเพื่อใช้ในการบริโภค สำหรับในกรณีของประเทศไทยซึ่งขนาดของการประกอบการส่วนใหญ่เป็นขนาดการประกอบการขนาดเล็ก หรือการเกษตรกรรมในรูปของครัวเรือน ปรากฏว่าการกู้ยืมของเกษตรกรส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับข้อสรุปที่เราได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๑๕

จากตารางที่ ๑๕ จะเห็นได้ว่าสินเชื่อเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการประกอบการเกษตรในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกพืชต่าง ๆ ปรากฏว่าโดยเฉลี่ยแล้วเงินกู้ที่เกษตรกรกู้ไปนั้น ประมาณร้อยละ ๗๐ นำไปใช้เพื่อการผลิตในรักษาระดับการผลิตเดิม



ตารางที่ ๑๕

ร้อยละของการใช้เงินกู้ของเกษตรกรในกิจการต่าง ๆ  
แยกเป็นรายภาค ปีการเพาะปลูก ๒๕๑๔-๒๕๑๕

วัตถุประสงค์ในการกู้ยืม	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออก	ทั้งประเทศ
๑. เพื่อใช้ในการเกษตร	๕๕.๕๑	๗๔.๒๐	๕๘.๔๘	๗๒.๔๘	๘๒.๘๓	๗๐.๓๐
ก. ใช้ในการปลูกพืช	๕๘.๒๒	๖๖.๔๑	๕๓.๔๘	๖๖.๔๔	๗๘.๒๘	๖๒.๘๔
ข. ใช้ในการเลี้ยงสัตว์	๑๑.๒๙	๗.๗๙	๕.๐๐	๖.๐๔	๔.๑๕	๗.๔๖
๒. เพื่อใช้ในครัวเรือน	๔๐.๔๙	๒๕.๘๐	๔๑.๕๑	๒๗.๕๒	๑๗.๕๗	๒๙.๗๐
รวม	๑๐๐.—	๑๐๐.—	๑๐๐.—	๑๐๐.—	๑๐๐.—	๑๐๐.—

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๑๔ หน้า ๑๓-๑๔

ของตน และอีกประมาณร้อยละ ๓๐ กู้ยืมเพื่อนำไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภค จากข้อมูลที่ได้มาในตารางที่ ๑๕ นั้น เราอาจจะตั้งข้อสังเกตได้ดังนี้

(๑) สินเชื่อทางการเกษตรนั้นเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรที่ยากจนนั้น ถ้าปราศจากสินเชื่อแล้ว เขาจะไม่สามารถมีทุนรอนเพื่อประกอบการผลิตในระดับเดิมต่อไปได้ และเนื่องจากความจำเป็นดังกล่าว จึงมักจะทำให้ชาวนาประเภทนี้ถูกนายทุนขูดรีด ด้วยการเรียกดอกเบี้ยที่แพงลิบลิ่ว

(๒) อัตราส่วนของเงินกู้ยืมไปเพื่อใช้ในการบริโภคนั้น อยู่ในลักษณะค่อนข้างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือและภาคใต้ ซึ่งมีอัตราสูงถึงประมาณร้อยละ ๔๐ ของเงินที่กู้ยืมไป อัตราการกู้ยืมเพื่อใช้ในการบริโภคที่สูงเช่นนี้ เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นฐานะความเป็นอยู่ของชาวนาเป็นอย่างดี

(๓) ตารางตัวเลขเกี่ยวกับการก่อกั้นต่าง ๆ ที่นำมาแสดงไว้ข้างต้นนี้ เรามิได้นำขนาดของการถือครองที่ดิน หรือขนาดของฟาร์มมาแสดงไว้ด้วย เนื่องจากจะทำให้ข้อเขียนนี้ยาวเกินควร อย่างไรก็ตาม ขนาดของการประกอบการ หรือขนาดของฟาร์มนั้นมีความสัมพันธ์กับการก่อกั้นด้วย ซึ่งเราก็ได้แสดงความสัมพันธ์เกี่ยวกับรายได้ไว้แล้วในตารางที่ ๒

## ๒.๓ แหล่งของเงินทุน

แหล่งของเงินทุน หรือปริมาณสินเชื่อที่จะมีให้เกษตรกรกู้ยืมได้นั้น จะมีอิทธิพลสำคัญต่ออัตราดอกเบี้ยที่ชาวนาจะต้องเสีย และอำนาจการขูดรีดของนายทุนในระดับท้องถิ่น ดังนั้นก่อนที่จะเราจะวิเคราะห์ถึงภาวะในการเสียดอกเบี้ยของชาวนา เราจึงจำเป็นต้องศึกษาความต้องการในการกู้ยืม และจำนวนสินเชื่อที่จะมีให้กู้ยืมได้ อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ถึงฐานะรายได้รายจ่ายของเกษตรกรในตอนต้น ทำให้เรารู้ว่าเกษตรกรไทยนั้นมีความต้องการ

### ตารางที่ ๑๖

#### ร้อยละของเงินทุนแยกตามแหล่งของเงินทุน ปีการเพาะปลูก ๒๕๑๔-๑๕

แหล่งของเงินทุน	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ตะวันออก	ภาคใต้	ทั้งประเทศ
<b>ก. นอกสถาบันการเงิน</b>	<u>๕๒.๓๗</u>	<u>๕๗.๔๒</u>	<u>๗๗.๗๖</u>	<u>๖๓.๐๑</u>	<u>๖๑.๔๕</u>	<u>๖๓.๑๕</u>
จำแนกรายละเอียดได้ดังนี้						
(๑) ญาติพี่น้อง	๑๕.๓๖	๑๓.๗๐	๒๓.๒๖	๑๗.๕๕	๖.๗๔	๑๕.๓๖
(๒) เพื่อนบ้าน	๑๓.๖๓	๑๑.๘๕	๒๕.๐๗	๒๕.๙๔	๑๘.๕๓	๑๘.๗๓
(๓) เจ้าของที่ดิน	๓.๓๕	๑.๕๔	—	๑.๒๑	๑๐.๕๑	๓.๒๐
(๔) พ่อค้า	๒๖.๔๐	๒๘.๙๓	๒๓.๘๐	๑๘.๑๖	๑๐.๔๙	๒๓.๘๘
(๕) อื่น ๆ	๐.๑๓	๑.๕๐	๕.๖๓	๐.๑๕	๑๕.๑๘	๒.๓๘
<b>ข. สถาบันการเงิน</b>	<u>๔๗.๖๓</u>	<u>๔๒.๕๘</u>	<u>๒๒.๒๒</u>	<u>๓๖.๙๗</u>	<u>๓๘.๕๕</u>	<u>๓๖.๓๕</u>
จำแนกรายละเอียดได้ดังนี้						
(๑) ธนาคารเพื่อการเกษตร	๒๒.๖๖	๑๙.๔๒	๑๐.๒๔	๒๕.๖๑	๑๙.๕๖	๑๑.๘๓
(๒) ธนาคารพาณิชย์	๓.๙๐	๑.๗๓	๓.๔๑	๑.๕๑	๔.๓๔	๒.๘๐
(๓) สหกรณ์	๒๐.๒๓	๑๖.๒๓	๙.๖๐	๗.๐๕	๑๔.๖๕	๑๔.๑๐
(๔) กลุ่มเกษตรกร	๐.๘๓	๓.๑๖	๐.๙๗	๒.๘๐	—	๑.๔๘
<b>ค. รวมทั้งหมด</b>	๑๐๐.—	๑๐๐.—	๑๐๐.—	๑๐๐.—	๑๐๐.—	๑๐๐.—

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๑๔ หน้า ๕

ตารางที่ ๑๗

อัตราดอกเบี้ยแยกตามแหล่งของเงินกู้  
ปีการเพาะปลูก ๒๕๑๔-๑๕

แหล่งของเงินกู้	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ตะวันออก	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
<b>ก. นอกสถาบันการเงิน</b>						
— อัตราดอกเบี้ยโดยเฉลี่ย	๓๐.๓๕	๓๒.๓๖	๑๙.๔๙	๒๒.๙๓	๒๔.๐๗	๒๔.๙๕
— จำแนกรายละเอียดได้ดังนี้						
(๑) ญาติพี่น้อง	๒๓.๐๙	๑๐.๒๐	๑๙.๕๗	๒๐.๑๕	๙.๙๒	๑๗.๗๐
(๒) เพื่อนบ้าน	๓๓.๒๙	๒๘.๙๕	๑๗.๙๓	๑๖.๗๐	๔๐.๗๓	๒๔.๐๘
(๓) เจ้าของที่ดิน	๒๙.๙๙	๑๓.๕๕	—	๒๙.๒๕	๑๒.๙๐	๒๐.๕๔
(๔) พ่อค้า	๓๑.๕๑	๔๕.๗๖	๒๕.๗๕	๓๔.๒๐	๔๓.๙๕	๓๓.๐๐
(๕) อื่น ๆ	๒๑.๑๘	๔.๙๕	๓.๙๐	๑๐.๙๐	๔.๓๑	๔.๒๙
<b>ข. สถาบันการเงินอัตราดอกเบี้ย</b>						
— จำแนกรายละเอียดได้ดังนี้						
(๑) ธนาคารเพื่อการเกษตร	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐
(๒) ธนาคารพาณิชย์	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐
(๓) สหกรณ์	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐	๑๒.๐๐
(๔) กลุ่มเกษตรกร	๑๑.๙๕	๑๒.๐๐	๑๒.๗๕	๑๒.๐๐	—	๑๒.๔๓
<b>ค. อัตราดอกเบี้ยโดยเฉลี่ยที่แตกต่างระหว่างการกู้จากนอกสถาบันการเงินกับสถาบันการเงิน</b>	<u>๑๘.๓๘</u>	<u>๒๐.๓๖</u>	<u>๗.๔๖</u>	<u>๑๐.๙๓</u>	<u>๑๒.๐๗</u>	<u>๑๒.๙๗</u>

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ ๑๔ หน้า ๙

ที่จะกู้ยืมเป็นจำนวนมาก ดังนั้น เราจึงจะไม่ทำการวิเคราะห์ถึงความต้องการในเรื่องเงินกู้ โดยละเอียดในที่นี้ แต่เราจะหันไปสนใจเกี่ยวกับปริมาณสินเชื่อที่จะมีให้กู้ยืมหรือแหล่งของเงินกู้

จากผลของการสำรวจภาวะหนี้สินของเกษตรกรทั่วประเทศ ในระหว่างปีการเพาะปลูก ๒๕๑๔-๒๕๑๕ ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ ๑๖ ปรากฏว่าโดยเฉลี่ยแล้วเกษตรกรส่วนใหญ่ซึ่งเงินกู้จากนอกสถาบันการเงิน ถึงร้อยละ ๖๓.๖๕ ส่วนสถาบันการเงินให้การกู้ยืมเพียงร้อยละ ๓๖.๖๕ เมื่อคิดเป็นรายภูมิภาคแล้ว ภาคกลางเป็นภาคที่พึ่งสินเชื่อจากแหล่งเงินนอกสถาบันการเงินมากที่สุด ซึ่งมีอัตราสูงถึงร้อยละ ๗๗.๗๖ ของสินเชื่อ แหล่งของสินเชื่อดังกล่าวจะมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่ออัตราดอกเบี้ยของการกู้ยืม ซึ่งจะพิจารณาในหัวข้อต่อไป

เมื่อพิจารณาแหล่งของเงินกู้ที่เป็นสถาบันการเงินแล้ว ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ต่าง ๆ เป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญ ส่วนธนาคารพาณิชย์มีบทบาทในการให้กุน้อยมาก (พิจารณาได้จากตารางที่ ๑๖ และ ๑๗)

## ๒.๔ โครงสร้างของอัตราดอกเบี้ย

แหล่งของเงินกู้เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดระดับของอัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืม ทั้งนี้โดยที่เราตั้งข้อสมมติไว้ว่า เกษตรกรมีความต้องการในสินเชื่ออยู่ในระดับสูง ดังนั้น ปริมาณสินเชื่อที่มีอยู่ในแต่ละท้องถิ่น จึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดอัตราดอกเบี้ยมาก อย่างไรก็ตาม การที่อัตราดอกเบี้ยจะสูงหรือต่ำนั้นจะขึ้นอยู่กับความเสี่ยงในการให้กู้ หลักประกันในการกู้ยืม และจำนวนเงินที่กู้ยืมแต่ละราย เป็นสำคัญอีกด้วย

จากการสำรวจภาวะหนี้สินของเกษตรกรทั่วประเทศในปีการเพาะปลูก ๒๕๑๔-๑๕ พอดีสรุปโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยในตารางที่ ๑๗ ได้ดังนี้

(๑) อัตราดอกเบี้ยที่เกษตรกรกู้จากสถาบันการเงินโดยเฉลี่ยแต่ละภูมิภาค จะอยู่ในระดับเดียวกัน คือร้อยละ ๑๒ ต่อปี การที่อัตราดอกเบี้ยอยู่ในระดับเดียวกันนั้น อาจจะเป็นเพราะนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการช่วยเหลือเกษตรกร และกฎข้อบังคับเกี่ยวกับ

การควบคุมอัตราดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม เกษตรกรทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรที่ยากจนมักจะไม่ได้รับบริการเงินเหล่านั้น

(๒) อัตราดอกเบี้ยที่กู้จากนอกสถาบันการเงิน อัตราดอกเบี้ยจะตกจากร้อยละ ๒๕ ต่อปี ซึ่งสูงกว่าการกู้ยืมจากสถาบันการเงินคือร้อยละ ๑๓ ต่อปี นอกจากนี้ อัตราดอกเบี้ยยังสูงต่ำแตกต่างกันตามภูมิภาค และแหล่งของเงินกู้ ตลอดจนความเสี่ยงของเจ้าหนี้เงินกู้ด้วย ตัวอย่างเช่นการกู้ยืมจากพ่อค้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้กู้จะต้องเสียดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ ๔๕.๗๖ ต่อปี เป็นต้น

ในการกู้ยืมเงิน นอกจากเกษตรกรจะขอเป็นตัวแทนแล้ว ยังปรากฏว่าการกู้ยืมจากนอกสถาบันการเงินนั้น เกษตรกรยังกู้ยืมในรูปของสิ่งของ เช่น กุ้งเป็นนึ่ง น้ำมันเชื้อเพลิง ยาฆ่าแมลง และของใช้เพื่อการบริโภค เป็นต้น การกู้ยืมดังกล่าว อาจจะทำให้รูปของการซื้อของเงินเชื่อ ซึ่งผู้ขายจะบวกค่าดอกเบี้ยไว้ในราคาสินค้า หรือ อาจจะคิดดอกเบี้ยเพิ่มอีกต่างหาก ปรากฏว่าการกู้ยืมในรูปของสิ่งของนี้ ชาวนาจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก ตัวอย่าง เช่น การกู้แบบที่เรียกว่า “ตกข้าว” ในภาคกลาง ซึ่งผู้กู้จะใช้ค่าดอกเบี้ยเป็นข้าว เมื่อคิดเป็นเงินแล้วก็สูงมาก ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางที่ ๑๘

### ตารางที่ ๑๘

#### อัตราดอกเบี้ยต่อปีในการกู้ประเภทตกข้าวในรูปต่าง ๆ

พ.ศ. ๒๕๐๐, พ.ศ. ๒๕๐๑ และ พ.ศ. ๒๕๑๑-๑๒

ประเภทของการตกข้าว	พ.ศ. ๒๕๐๐ (ร้อยละ-บาท)	พ.ศ. ๒๕๐๑ (ร้อยละ-บาท)	พ.ศ. ๒๕๑๑-๑๒ (ร้อยละ-บาท)
(๑) ชำระทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นข้าว	๔๓.๔	๕๔.๘	๖๖.๖
(๒) ชำระต้นเงินเป็นเงินสด แต่ดอกเบี้ยเป็นข้าว	๔๒.๘	๔๘.๕	๔๘.๕

ที่มา : อุทิศ นาคสวัสดิ์, ภาระหนี้สินและการค้าข้าวของชาวนา ภาคกลางประเทศไทย พ.ศ.

๒๕๑๐-๑๑ หน้า ๑๐๑

จากตารางที่ ๑๘ จะเห็นได้ว่าเมื่อคิดมูลค่าของข้าวเปลือก กลับเป็นเงินสด อัตราดอกเบี้ยจะสูงมากเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับราคาข้าวเปลือกในแต่ละปีเป็นสำคัญ แต่โดยทั่วไปแล้วอัตราดอกเบี้ยจะอยู่ในระดับที่สูงมาก ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๑-๑๒ อัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ ๖๖ ต่อปี

การที่ชาวนาต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมากนั้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง เพราะชาวนาไม่มีหลักประกันในการขอกู้ยืม จากการศึกษาของ ดร. อุทิศ นาคสวัสดิ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๑-๑๒ ปรากฏว่าชาวนาทำการกู้ยืมโดยไม่มีหลักทรัพย์เป็นประกัน ถึงร้อยละ ๕๓.๔๔<sup>๖</sup> ชาวนาประเภทที่ไม่มีหลักทรัพย์หรือไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองนั้น เป็นกลุ่มที่มีปัญหาหนักที่สุด ชาวนาประเภทนี้มักจะไม่ค่อยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมากนัก เขามักจะไม่สามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลช่วยเหลืออยู่ในปัจจุบัน จะไม่ค่อยถึงมือชาวนาประเภทนี้ ซึ่งนับวันภาระหนี้สินและจำนวนชาวนาประเภทนี้จะเพิ่มทวีมากขึ้นทุกวัน หากรัฐบาลมิได้ใช้มาตรการที่รุนแรงและเด็ดขาด เพื่อช่วยเหลือชาวนาประเภทนี้แล้ว ก็จะไม่มีความหวังแกไขปัญหาชาวนาได้เลย

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำนึงถึงสภาพความเป็นจริง ที่รัฐบาลไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือแก่ชาวนาประเภทนี้แล้ว แม้ว่านายทุนจะทำการขูดรีดชาวนาก็ตาม แต่อย่างน้อยที่สุด นายทุนดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่ช่วยให้ชาวนาได้ตายช้าลง ดังนั้นก่อนที่จะทำลายนายทุนประเภทนี้ ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงกลไกในการช่วยเหลือของรัฐบาลที่จะมีต่อชาวนาประเภทนี้ด้วย

## ๒.๕ ความสามารถในการชำระหนี้<sup>๕</sup>

ความสามารถในการชำระหนี้ ตามกำหนดระยะเวลาที่ทำการกู้ยืมนั้น เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่กำหนดอัตราดอกเบี้ย และสินเชื่อที่พึงจะได้รับในคราวต่อไป ในกรณีที่ชาวนากู้โดยยืมไม่มีหลักประกันนั้น การไม่สามารถชำระเงินต้นตามกำหนดระยะเวลาจะทำให้ชาวนาผู้นั้นหาทางกู้ยืมได้ยากขึ้นและจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก ส่วนในกรณีที่ชาวนากู้ยืมโดยมีที่ดินหรือทรัพย์สินเป็นหลักประกัน การไม่สามารถชำระ

เงินต้นได้ตามกำหนดระยะเวลา จะทำให้หนี้สินของตบพอกพูนขึ้นและเจ้าหนี้เงินกู้มักจะถือเป็นสาเหตุเร่งการบังคับจำนอง หรือเอาทรัพย์สินนั้นหลุดเป็นกรรมสิทธิ์ของตน

การที่ชาวนาไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดระยะเวลา นั้น มีสาเหตุโดยตรงมาจากปัญหาทางด้านรายได้เป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าปีใดทำนาไม่ได้ผล หรือราคาข้าวตกต่ำแล้วปีนั้นชาวนาจึงอยู่ในฐานะลำบาก ไม่สามารถใช้หนี้ได้ และถ้าหากความเสียหายเกิดขึ้นเป็นระยะเวลาติดต่อกันแล้ว หนี้สินของชาวนาจึงพอกพูนขึ้นจนอาจเป็นเหตุทำให้ชาวนาผู้นั้นกลายเป็นหนี้สินล้มพันตัวในที่สุด ดังนั้นการแก้ปัญหาเรื่องหนี้สินของชาวนาจึงต้องเน้นความสำคัญในเรื่องรายได้เป็นอันดับแรก ส่วนปัญหาเรื่องรายจ่ายจะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญรองลงมา

การสำรวจถึงความสามารถในการชำระหนี้ของชาวนาได้ตามกำหนดระยะเวลา นั้น เป็นสิ่งที่ยากมาก เพราะลักษณะของหนี้และเงื่อนไขของการชำระหนี้แต่ละรายจะมีความแตกต่างกันมากดังนั้น ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ จึงไม่อาจใช้เป็นการสรุปข้อยุติเกี่ยวกับความสามารถในการชำระหนี้ได้อย่างมีน้ำหนักมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม ผลที่ได้ก็พอจะเป็นเครื่องชี้ถึงสถานการณ์เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายเป็นอย่างดี

ดร. อุทิศ นาคสวัสดิ์ ได้ทำการสำรวจภาวะหนี้สินของชาวนาในภาคกลาง ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการชำระคืนหนี้สินในการกู้ยืมของชาวนาซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ ๑๙ และได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อมูลที่ได้ว่า อัตราการชำระคืนในตารางที่ ๑๙ นั้นใช้ได้เพียงข้อมูลคร่าว ๆ เท่านั้น เพราะในการสำรวจคิดเฉลี่ยบนรากฐานของระยะเวลาที่เท่ากัน แต่ความจริงระยะเวลาที่เท่ากัน แต่ความจริงระยะเวลาของการกู้ยืมอาจจะผิดกันมาก เช่นอัตราการชำระคืนเงินกู้ให้แก่ญาติและเพื่อนนั้นมีเพียง ๒๘ เปอร์เซ็นต์ ก็ไม่ได้หมายความว่าชาวนาไม่ใคร่ชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้ประเภทนี้ แต่เป็นด้วยหนี้ที่กู้จากญาติและเพื่อนนั้นมักเป็นหนี้ระยะยาวมากกว่า

จากการสำรวจดังกล่าว ปรากฏว่า โดยเฉลี่ยแล้ว ชาวนาสามารถชำระหนี้คืนประมาณร้อยละ ๕๐ ของหนี้ทั้งหมด อัตราการชำระคืนที่สูงที่สุด ได้แก่การกู้ยืมของกลุ่ม

ชาวนาโดยผ่านธนาคารมีอัตราการชำระคืนสูงถึง ร้อยละ ๗๕ ของหนี้สินทั้งหมด เหตุที่  
การชำระคืนของกลุ่มชาวนายอยู่ในอัตราที่สูงนั้นเป็นเพราะการกู้ยืมนี้ กลุ่มผู้กู้ยืมจะต้องนำ  
หลักทรัพย์และบุคคลค้ำประกันต่อธนาคาร ดังนั้นคนในกลุ่มจึงต้องเร่งรัดการชำระหนี้  
ระหว่างกันด้วย

ที่เรียกว่า “กู้จากธนาคารผ่านกลุ่มชาวนา” นั้นหมายความว่า ชาวนายเป็น  
สมาชิกของกลุ่มนำทรัพย์สินต่าง ๆ ของตนมาค้ำประกันร่วมกันในกลุ่ม และกลุ่มก็ทำการ  
ติดต่อกับธนาคารเพื่อให้กู้แก่สมาชิกของตนต่อไป ทั้งนี้โดยสมาชิกแต่ละคนค้ำประกันซึ่ง  
กันและกัน ถ้ามีใครคนหนึ่งคนใดเกิดบิดพลิ้วขึ้นมาทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน การกู้ยืม  
จากธนาคารผ่านกลุ่มชาวนานี้ นับว่าได้อำนวยความสะดวกให้แก่ชาวนามาก แต่ในขณะที่  
เดียวกันกลับปรากฏว่า อัตราการชำระคืนของการกู้ยืมโดยผ่านสหกรณ์นั้นค่อนข้างต่ำ คือ  
ประมาณเพียงร้อยละ ๓๓ ของหนี้ที่กู้ การที่อัตราการชำระคืนต่ำนี้สาเหตุหนึ่งเพราะการ  
ทำงานเร่งรัดการชำระหนี้ของสหกรณ์นั้นมีประสิทธิภาพต่ำ และอัตราการชำระคืนของหนี้  
ที่กู้ผ่านหน่วยงานของราชการก็อยู่ในอัตราต่ำเช่นกัน<sup>๘</sup> ปรากฏการณ์ดังกล่าว เป็นข้อ  
พึงสังวรอันหนึ่งในการกำหนดมาตรการช่วยเหลือชาวนา จำต้องเน้นประสิทธิภาพในการ  
ทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้ว นอกจากชาวนาจะไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่  
ควรแล้ว ยังอาจจะเป็นการสูญเสียงบประมาณในการช่วยเหลือเป็นจำนวนมากอีกด้วย

### ๓. องค์ประกอบที่เพิ่มภาระแก่ชาวนา

การก่อหนี้ของชาวนานั้น นอกจากจะทำให้ชาวนามีภาระที่จะต้องจ่ายดอกเบี้ยแล้ว  
ชาวนายังอาจจะต้องแบกภาระอย่างอื่นเพิ่มขึ้นอีก เช่นการเสียเปรียบในการทำสัญญาการ  
กู้ยืม เป็นต้น และเมื่อชาวนาต้องสูญเสียกรรมสิทธิในที่ดินด้วยแล้ว ภาระที่ชาวนาจะต้อง  
แบกก็น่าจะเพิ่มทวีมากขึ้น ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงจะพิจารณาถึงภาระที่ชาวนาจะต้องรับมาก  
ขึ้นด้วย โดยจะสรุปประเด็นการพิจารณาโดยย่อดังนี้ (๑) การเสียเปรียบในการทำสัญญา  
การกู้ยืม (๒) ภาระเกี่ยวกับค่าเช่าที่ดิน และ (๓) ผลที่มีต่อแรงจูงใจในการผลิต



ตารางที่ ๑๕

อัตราการชำระค่านสินของชาวนาภาคกลาง

ปีการเพาะปลูก ๒๕๑๐-๒๕๑๑

(หน่วย : ร้อยละ)

แหล่งของเงินกู้	ประเภทของการกู้ยืม		
	หนี้เป็นเงินสด	หนี้เป็นสิ่งของ	หนี้ทั้งสองประเภท
<b>ก. นอกสถาบันการเงิน</b>			
(๑) เจ้าของที่ดิน	๖๐	—	๖๐
(๒) พ่อค้าข้าว	๕๒	๕๐	๕๕
(๓) พ่อค้าอื่นๆ	๕๖	๖๖	๕๘
(๔) โรงสี	๖๒	๕๕	๖๔
(๕) คหบดี	๕๑	—	๕๑
(๖)ญาติและเพื่อน	๒๘	—	๒๘
<b>ข. สถาบันการเงิน</b>			
(๑) ธนาคาร	๕๘	—	๕๘
(๒) สหกรณ์	๓๐	๘๔	๓๓
(๓) ธนาคาร (โดยผ่านกลุ่มชาวนา)	๗๕	๘๒	๗๖
(๔) อื่นๆ	๙๗	๗๒	๘๔
<b>เฉลี่ยหนี้ทุกประเภท</b>	<b>๔๘</b>	<b>๗๖</b>	<b>๕๐</b>

ที่มา : อุทิศ นาคสวัสดิ์, ภาวะหนี้สินและการค้าข้าวของชาวนา ภาคกลางประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๑

๓.๑ การเสียเปรียบในการทำสัญญากู้ยืม

การที่ชาวนาจะเสียเปรียบในการกู้ยืมหรือไม่นั้น มักจะขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองของชาวนาในการกู้ยืม ความเฉลียวฉลาดของชาวนาและแหล่งของการกู้ยืม ซึ่งในที่นี้พอจะสรุปโดยย่อได้ดังนี้

(๑) โดยทั่วไปแล้ว การกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ชาวนามักจะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ แต่ในกรณีของการกู้ยืมจากแหล่งนอกสถาบันการเงิน ชาวนามักจะถูกเอารัดเอาเปรียบในการทำสัญญาเงินกู้เสมอ

(๒) ชาวนาจะถูกเอาเปรียบมากขึ้น ถ้าหากชาวนามีอำนาจในการต่อรองต่ำ กล่าวคือ ในกรณีที่ชาวนาหาแหล่งเงินกู้ไม่ค่อยได้ จะต้องกู้จากนายทุนในท้องถิ่นซึ่งไม่มีอำนาจในการต่อรองมากนัก ตัวอย่างเช่น ในการกู้ยืมโดยมีที่ดินเป็นหลักประกันนั้น เจ้าหนี้ส่วนใหญ่มักจะบังคับให้ทำสัญญาหรือไมก็ในรูปแบบของการ “ขายฝาก” มากกว่าการทำสัญญาในรูปแบบ “จำนอง” การทำสัญญากู้ยืมในรูปแบบของการขายฝากนี้ ทำให้ชาวนาเสียเปรียบและกรรมสิทธิ์จะหลุดเป็นของเจ้าหนี้โดยง่าย กล่าวคือ เมื่อครบกำหนดสัญญา ถ้าชาวนาไม่สามารถไปไถ่ถอนที่ดินคืนได้แล้ว ที่ดินนั้นก็ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าหนี้โดยง่าย

(๓) การกู้ยืมนอกสถาบันการเงิน ดอกเบี้ยมักจะสูงกว่าดอกเบี้ยตามกฎหมายมาก โดยที่นายทุนมีวิธีการต่าง ๆ ที่จะเลี่ยงกฎหมาย เช่น ในการกู้ยืม นายทุนจะหักดอกเบี้ยไว้ล่วงหน้าแล้วกำหนดอัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมไว้ตามที่กฎหมายบังคับเป็นต้น

(๔) ในการทำสัญญากู้ยืมทุกครั้ง นายทุนมักจะเอาเปรียบชาวนา โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ ดังนั้น เวลาเกิดคดีขึ้นแล้ว ชาวนาจึงมักจะเป็นฝ่ายแพ้คดี นอกจากนี้ กฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมักจะยึดถือความยุติธรรมบนรากฐานที่คุ้มครองมีอำนาจการต่อรองเสมอภาคกัน เช่น ในการพิจารณาความแพ่ง คู่กรณีทั้งสองฝ่าย มีสิทธิแต่งตั้งทนายขึ้นต่อสู้คดีแต่ในสภาพความเป็นจริงนั้น ชาวนาที่ยากจนจะมีอำนาจการต่อรองต่ำมาก ไม่สามารถให้การต่อสู้ทางกฎหมายให้เป็นประโยชน์ต่อตนได้ ชาวนาขาดความรู้หรือกำลังทรัพย์ในการหาที่ปรึกษาทางกฎหมาย หรือทนายเพื่อต่อสู้คดีความ ดังนั้นในการต่อสู้คดีทางความแพ่ง ชาวนามักจะตกเป็นฝ่ายแพ้เสมอ กฎหมายที่เป็นอยู่ จึงไม่อาจพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของชาวนาได้มากนัก

### ๓.๒ ภาระเกี่ยวกับค่าเช่าที่ดิน

ในกรณีที่ชาวนาเป็นหนี้เป็นสินและไม่มีที่ทำกินของตนเองด้วยแล้ว จะทำให้ภาระของชาวนานั้นเพิ่มขึ้นอย่างมาก กล่าวคือ ชาวนาผู้เช่าที่ดินจะต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงมากในบางท้องถิ่นอาจสูงถึงร้อยละ ๕๐ ของผลผลิตที่ชาวนาผลิตได้ ซึ่งนับได้ว่า เป็นอัตราค่าเช่าที่ขูดรีดชาวนาอย่างแท้จริง ในขณะที่ชาวนาผู้เช่าที่จะต้องเป็นผู้ลงทุน

ลงแรงเพาะปลูกข้าว ส่วนเจ้าของที่ดินไม่ต้องทำอะไรเลย ครั้นเมื่อเก็บเกี่ยวพืชผล เจ้าของที่ดินจะแบ่งไปถึงครึ่งหนึ่ง นับว่าเป็นการไม่ยุติธรรมแก่ชาวนาอย่างยิ่ง ค่าเช่าที่สูงมาก เช่นนี้ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชาวนายากจน และไม่มีทางหลุดพ้นจากปลักแห่งความยากจนและความเดือดร้อนได้เลย ดังตัวอย่างที่ได้เกิดขึ้นแก่ชาวนาในเขตทุ่งรังสิต และในจังหวัดนครนายก เป็นต้น<sup>๕</sup>

จากการศึกษาถึงอัตราค่าเช่าที่ชาวนาในภาคกลางจะต้องเสียในจำนวน ๑๑ จังหวัด เมื่อปี ๒๕๐๘ ปรากฏว่า ค่าเช่าสูงสุดที่ชาวนาจะต้องเสียโดยเฉลี่ยแล้วตกประมาณร้อยละ ๔๖.๒๕ ของผลผลิตที่ชาวนาผลิตได้ ส่วนค่าเช่าต่ำสุด โดยเฉลี่ยแล้วตกประมาณร้อยละ ๒๕.๓๘ แต่เมื่อพิจารณาถึงค่าเช่าโดยเฉลี่ยของการเช่าที่ดินแล้วจะตกราวร้อยละ ๓๕ ของผลผลิตที่ชาวนาผลิตได้ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า ชาวนาที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองนั้น จะต้องนำหนึ่งในสาม ของผลผลิตที่ตนผลิตได้นั้น เสียเป็นค่าเช่าให้แก่เจ้าของที่ดิน<sup>๖</sup>

แม้ว่าเราจะมีกฎหมายควบคุมค่าเช่านาฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๓ ได้บังคับใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ ก็ตาม ปรากฏว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ค่าเช่าสูงสุดที่กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดไว้โดยเฉลี่ยไม่เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของผลผลิต แต่ในทางเป็นจริงแล้วผู้เช่าที่ดินจะต้องเสียค่าเช่าโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ ๓๕ ของผลผลิตของตน ในปัจจุบัน แม้ว่าจะได้มีการมีกฎหมายควบคุมค่าเช่านาฉบับใหม่ หรือ กฎหมายควบคุมค่าเช่านาฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ มาบังคับใช้ ซึ่งจะให้หลักประกันในเรื่องอายุการเช่าก็ตาม แต่การกำหนดอัตราค่าเช่าขั้นสูงนั้น คงจะมีปัญหามากในทางปฏิบัติ เพราะตัวกฎหมายนั้นเปิดให้มีช่องโหว่ในทางปฏิบัติ

จากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า ค่าเช่าที่ดินสูงมากนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่เพิ่มภาระให้แก่ชาวนามาก ตราบใดก็ตามถ้ารัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาในเรื่องที่ทำกินได้แล้ว รัฐบาลก็จะไม่มีทางแก้ปัญหาของชาวนาได้สำเร็จ

### ๓.๓ ผลที่มีต่อแรงจูงใจในการผลิต

การที่ชาวนาไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองนั้น นอกจากจะทำให้ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงหรือทำให้องค์ประกอบทางด้านรายจ่ายเพิ่มขึ้นมากแล้ว การไม่มีที่ดินทำกิน

เป็นของตนเองยังมีผลทำให้รายได้ของชาวนาลดลงอีกด้วย กล่าวคือ มีความเชื่อกันว่า ประสิทธิภาพการผลิตของผู้เช่าที่ดินจะต่ำกว่าประสิทธิภาพการผลิตของชาวนาที่เป็นเจ้าของที่ดินเอง ทั้งนี้อาจจะสืบเนื่องจากเหตุผลบางประการ เช่น ชาวนาที่เช่าที่ดินคนอื่นทำกินนั้น มักจะไม่สนใจที่จะลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของที่ดินให้ดีขึ้น เพราะตนไม่ได้รับหลักประกันที่แน่นอนในการทำกินในที่ดินแปลงนั้น นอกจากนี้ การไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน ยังอาจทำให้ชาวนาขาดกำลังใจ หรือแรงกระตุ้นในการทำงานอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเป็นเจ้าของที่ดินกับประสิทธิภาพการผลิตนั้น เป็นเรื่องที่ถูกเถียงกันได้มาก ทั้งนี้เพราะประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรนั้น มิได้ขึ้นอยู่กับความเป็นเจ้าของในที่ดินแต่อย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ อีกมาก สำหรับในกรณีของประเทศไทยนั้นยังไม่มีใครทำการศึกษาในเรื่องนี้อย่างจริงจัง แต่จากผลของการสำรวจการทำนาในภาคกลางในปี ๒๕๐๘ ปรากฏว่าประสิทธิภาพการผลิตระหว่าง ผู้ที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง กับผู้เช่าที่ดินนั้น มีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ ผลผลิตต่อไร่ของผู้เช่าที่ดินจะตกราว ๒๘.๙๔ ถึงต่อไร่ ส่วนของเจ้าของที่ดินจะตกราว ๓๐.๓๔ ถึงต่อไร่

## ๔. สรุปภาวะหนี้สินของชาวนาไทย

ในตอนที่สองนี้ เราได้กล่าวถึงภาวะหนี้สินของชาวนาไว้ค่อนข้างจะยืดยาว แต่พอสรุปประเด็นสำคัญโดยย่อได้ดังนี้

(๑) จากการศึกษาสถานการณ์ทางการเงินของเกษตรกรไทย ระหว่างปี ๒๔๙๖ กับปี ๒๕๑๓ ซึ่งเป็นระยะเวลาประมาณ ๑๗ ปี เราพบว่า รายได้ที่เป็นตัวเงินที่เกิดจากการเกษตรของครอบครัวเกษตรกรทั้งประเทศเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๓.๘ ต่อปี แต่ในขณะเดียวกัน รายจ่ายการผลิตทางการเกษตรกลับเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๘.๓ ต่อปี ลักษณะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ฐานะการเงินของเกษตรกรเลวลงอย่างไม่มีปัญหา และทำให้เป็นหนี้เป็นสินมากขึ้น

(๒) การกีดกันของเกษตรกรโดยทั่วไปมักจะก้าวไปเพื่อรักษาระดับการผลิตเดิมของตนและเพื่อการบริโภค ในการกีดกันดังกล่าวส่วนใหญ่จะกีดกันจากเจ้าหน้าที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่แพงมาก โดยเฉลี่ยทั้งประเทศจะตรวร้อยละ ๒๕ ต่อปี

(๓) การไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ทำให้ชาวนาจะต้องแบกภาระมากขึ้น จะต้องเสียค่าเช่าสูงถึงหนึ่งในสามของผลผลิตที่ตนผลิตได้

(๔) อัตราดอกเบี้ยที่สูง และค่าเช่าที่ดินที่แพงลิบลิ้น จะเป็นตัวจุดที่สำคัญที่ทำให้ชาวนาไม่สามารถหลุดพ้นจากการเป็นหนี้เป็นสิน หรือเชยิบฐานะความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นได้ จนทำให้ชาวนาไม่น้อยต้องจมอยู่ในปลักแห่งความยากจนและแร้นแค้น

จากการที่กล่าวสรุปมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ชาวนาที่เป็นปัญหาทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศนั้น ก็คือ ชาวนาที่ยากจน ที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และมีหนี้สินล้นพ้นตัว ชาวนาประเภทนี้นับวันจะเพิ่มทวีขึ้นทุกวัน และก็จะทำให้ปัญหาของสังคมเพิ่มความรุนแรงขึ้นทุกวันด้วย ดังนั้นในการแก้ปัญหาของชาวนา เราจึงต้องให้ความสนใจแก่ชาวนาประเภทนี้เป็นพิเศษ ซึ่งในตอนต่อไป เราจะพิจารณาโยบายการแก้ไขปัญหชาวนาที่เรามีอยู่นั้นว่าจะสามารถแก้ปัญหาของชาวนาได้มากน้อยเพียงไร

## ตอนที่สาม

### แนวทางการแก้ไขปัญหานี้สินของชาวนา

จากการศึกษาเค้าโครงการก่อนนี้ของชาวนาในหัวข้อก่อนทำให้เรารู้ว่า การแก้ปัญหาความยากจน และความเดือดร้อนของชาวนานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหากี่ยวกับองค์ประกอบของรายได้เป็นเบื้องต้นแรก เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นปัจจัยชั้นมูลฐานที่เกี่ยวข้องกับฐานะความเป็นอยู่ และความสามารถในการผลิตของชาวนาโดยตรง ดังนั้นสิ่งแรกที่เราจะต้องทำก็คือ ช่วยเหลือชาวนาผลิตได้มากขึ้น และขายผลิตผลได้ในราคาที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม การเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาทางด้านรายได้นั้น จำต้องใช้

รายละเอียด และระยะเวลามาก ซึ่งผู้เขียนตั้งใจจะเสนอเป็นเรื่องหนึ่งต่างหากจากปัญหาเรื่องหนี้สินซึ่งกำลังพิจารณาอยู่

ในขณะที่เดียวกัน การแก้ปัญหาของชาวนานั้น เราจำเป็นที่จะต้องพิจารณาองค์ประกอบทางด้านรายจ่าย และองค์ประกอบที่เพิ่มภาระให้แก่ชาวนา ควบคู่กันไปด้วยการพิจารณาในด้านรายได้ เพราะปัญหาเรื่องหนี้สินและที่ทำกินนั้น เป็นปัญหาหลักของชาวนาที่ยากจน การที่ชาวนาจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง และต้องจ่ายอัตราค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงมากนั้น เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ชาวนาไม่สามารถเชยิบฐานะความเป็นอยู่ และประสิทธิภาพในการผลิตของตนให้ดีขึ้นได้ ทั้งดอกเบี้ยและค่าเช่าที่สูงมากนั้นจะเป็นตัวที่คอยผลักดันให้ชาวนาตกลงไปในบ่วงแห่งความยากจนและแร้นแค้น และไม่มีวันที่จะหลุดพ้นจากความจนนั้นได้ ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหามาตรการที่ชาวนาที่ยากจนนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องสนใจปัญหาเรื่องหนี้สิน และที่ทำกินเป็นพิเศษ

อย่างไรก็ตาม ในการเสนอแนะทางการแก้ปัญหาชาวนาในบทความนี้ จะเน้นแต่เฉพาะแนวทางการแก้ไขปัญหานี้สินของชาวนาเท่านั้น โดยจะวางประเด็นในการพิจารณาโดยย่อดังนี้ (๑) มาตรการที่รัฐบาลใช้อยู่ในปัจจุบัน (๒) มาตรการที่ใช้อยู่จะได้ผลเพียงใด และ (๓) ข้อเสนอแนะบางประการ

## ๑. มาตรการที่รัฐบาลใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในหัวข้อนี้ เราจะศึกษาถึงมาตรการและนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้ในการช่วยเหลือชาวนาในเรื่องหนี้สินที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และรวมตลอดถึงนโยบายการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเราจะแบ่งหัวข้อพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การจำแนกประเภทชาวนาที่ก่อหนี้ (๒) มาตรการช่วยเหลือทางด้านการเงิน (๓) มาตรการช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย และ (๔) มาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### ๑.๑ การจำแนกประเภทชาวนาที่ก่อหนี้

ในการที่จะพิจารณาว่า มาตรการช่วยเหลือ และแก้ไขเรื่องหนี้สินของรัฐบาลจะได้ผลหรือไม่นั้น เราจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่า ชาวนาประเภทไหนจะเป็นผู้ที่ได้รับ

ประโยชน์โดยตรงจากมาตรการช่วยเหลือของรัฐบาลดังกล่าว ทั้งนี้เพราะว่าในทางเป็นจริงแล้ว ฐานะความเป็นอยู่ของชาวนาทุกครอบครัวไม่เหมือนกัน ดังนั้น แต่ละครอบครัวย่อมต้องการความช่วยเหลือในระดับที่แตกต่างด้วย ซึ่งในที่นี้เราพอจะจำแนกประเภทของชาวนาที่ก่อนั้นเป็นสามประเภท คือ

### (ก) ชาวนาที่มีฐานะดี

ชาวนาประเภทนี้เป็นพวกที่มีฐานะดี มีที่ดินขนาดใหญ่เป็นของตนเอง การประกอบการทางการเกษตรมักจะเป็นการประกอบการเพื่อการค้าเป็นสำคัญในบางกรณีเจ้าของกิจการอาจจะประกอบการกสิกรรม พร้อมกับการประกอบอาชีพอื่นควบคู่กันไปด้วย เช่นการค้าและอุตสาหกรรม เป็นต้น เนื่องจากการประกอบการเกษตรกรรมเพื่อการค้าและใช้เครื่องจักรหรือกรรมวิธีการผลิตสมัยใหม่ มาช่วยในการผลิต จึงทำให้เกษตรกรประเภทนี้มีความจำเป็นใช้ทุนมาก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องก่อหนี้ เพื่อมาใช้ในการลงทุน อย่างไรก็ตาม ชาวนาประเภทนี้ไม่ค่อยมีปัญหามากนัก เพราะอยู่ในฐานะดีและพอจะช่วยตัวเองได้อยู่แล้ว

### (ข) ชาวนาฐานะปานกลาง

ชาวนาประเภทนี้มีลักษณะคล้ายกับประเภทแรก คือส่วนใหญ่ยังมีที่ดินเป็นของตนเองและมุ่งประกอบเกษตรกรรมเพื่อการค้า แต่ชาวนาประเภทนี้ก็ยังมีฐานะไม่ค่อยดีนัก ที่ดินที่ใช้ทำกินอาจจะมีขนาดไม่ใหญ่โตมากนัก บางที่ต้องเช่าที่ของผู้อื่นด้วย การทำงานส่วนใหญ่เป็นการกสิกรรมในแบบครอบครัวและพอจะอาศัยรายได้จากงานเกษตรเลี้ยงตนได้ ชาวนาประเภทนี้อาจจะมีความจำเป็นที่จะต้องก่อหนี้เพื่อใช้ในการขยายการผลิตของตน หรือเพื่อลงทุนรักษาระดับการเดิมของตน เช่นอาจจะกู้ยืมเงินมาเพื่อซื้อที่ดินเพิ่มขึ้น หรือปรับปรุงการผลิตของตนให้ทันสมัยขึ้น กู้เงินมาเพื่อซื้อเครื่องสูบน้ำ บัญ หรือยาฆ่าแมลง เป็นต้น ปัญหาการช่วยเหลือทางด้านการเงินเชื่อจะมีความจำเป็นสำหรับชาวนาประเภทนี้มาก

### (ค) ชาวนาที่ยากจน

ชาวนาประเภทนี้เป็นพวกที่ไม่มีที่ทำกินของตนเอง และส่วนใหญ่มักจะมีหนี้สินติดตัว การประกอบการเกษตรเป็นไปเพื่อการเลี้ยงชีพและเพื่อการค้า ส่วนใหญ่เป็นการ

ประกอบการขนาดเล็ก การกู้ยืมหรือการก่อหนี้เพื่อนำไปใช้ในการรักษาระดับการผลิตเดิมของตน และใช้จ่ายเพื่อการบริโภค ชอานาประเภทนี้เป็นประเภทที่มีปัญหามากที่สุด ส่วนใหญ่จะกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินนอกสถาบัน คือกู้ยืมจากนายทุนหรือพ่อค้าในท้องถิ่น ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก

## ๑.๒ มาตรการช่วยเหลือทางการเงิน

ปัญหาสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการสินเชื่อทางการเกษตรนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขาดแคลนเงินทุนหรือสินเชื่อ และเรื่องอัตราดอกเบี้ยแพง ซึ่งเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นในภาคการเกษตรของเกือบทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศเกษตรกรรมที่ยากจน อย่างเช่นประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญบางประการดังต่อไปนี้

ประการแรก ลักษณะการขาดแคลนเงินทุนเป็นลักษณะประจำของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไป ดังนั้น ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ จึงต้องแย่งชิงเงินทุนอันมีอยู่จำกัดของประเทศ โดยอาศัยกลไกของตลาดเป็นเครื่องมือในการจัดสรร กล่าวคือ กิจการใดที่สามารถลงทุนหาผลประโยชน์ได้มากและรวดเร็วแล้ว กิจการนั้นก็จะสามารถหาเงินทุนได้ง่าย ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า กิจการทางด้านเกษตรกรรม มักจะให้ผลตอบแทนต่ำกว่ากิจการประเภทอื่น ๆ อย่างเช่น การค้า หรืออุตสาหกรรม เป็นต้น ดังนั้นย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่เงินทุนส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้ภาคเศรษฐกิจอื่น ส่วนภาคการเกษตรจะได้รับเงินทุนน้อยมาก ตัวอย่างเช่น ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ในประเทศไทย ให้สินเชื่อแก่ภาคการเกษตรไม่ถึง ๕ เปอร์เซ็นต์ของสินเชื่อทั้งหมดที่ธนาคารพาณิชย์ให้กู้ยืม

ประการที่สอง การที่ชาวนาส่วนใหญ่ไม่อาจหาสินเชื่อได้โดยง่าย และต้องเสียดอกเบี้ยแพงนั้นเป็นเพราะกิจการเกษตรกรรมเป็นกิจการที่มีความเสี่ยงมาก เมื่อเทียบกับกิจการประเภทอื่น นอกจากนี้ การกู้ยืมเพื่อการเกษตรโดยทั่วไปมักจะเป็น การกู้ยืมขนาดเล็ก หรือวงเงินกู้ยืมไม่มากนัก ทำให้อัตราค่าใช้จ่ายต่อเงินที่ให้กู้ยืมอยู่ในอัตราที่สูงมาก ดังนั้น สถาบันการเงินต่าง ๆ จึงมักไม่ให้สินเชื่อแก่ชาวนาซึ่งทำให้ชาวนาต้องหันไปกู้จากนายทุนในระดับท้องถิ่นและต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาก



จากเหตุผลโดยย่อที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นเหตุให้ชาวนาไม่สามารถหาสินเชื่อได้โดยง่าย และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการกู้ยืมสูงมาก จากข้อเท็จจริงดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ยื่นมือเข้าให้ความช่วยเหลือแก่ชาวนา ซึ่งทำในรูปของการช่วยเหลือทางตรง และการช่วยเหลือทางอ้อม ซึ่งเราจะนำพิจารณาในหัวข้อต่อไป

#### ๑.๒.๑ การช่วยเหลือทางตรงของรัฐบาล

การช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อทางตรงของรัฐบาล ได้แก่ การที่รัฐบาลเป็นผู้ให้กู้ยืมโดยตรงแก่เกษตรกร ด้วยการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และเงื่อนไขการกู้ยืมไม่เข้มงวดมากนัก การให้กู้ยืมของรัฐบาลนั้น มีหน่วยงานสามกลุ่มด้วยกัน คือ

##### (ก) องค์กรของรัฐบาล

องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐบาล ที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อแก่เกษตรกร ได้แก่ กรมวิชาการเกษตร (กรมการข้าวและกรมกสิกรรม) กรมปศุสัตว์ กรมประมง กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมพัฒนาชุมชน และโรงงานยาสูบ เป็นต้น หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ มักจะให้สินเชื่อแก่เกษตรกรในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของตน ปริมาณสินเชื่อที่ให้นั้นอยู่ในวงจำกัด

##### (ข) สถาบันเกษตรกร

การให้สินเชื่อที่สำคัญได้แก่ การให้ความช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อผ่านทางสถาบันเกษตรกร เช่น สหกรณ์ กลุ่มชาวนา เป็นต้น ปรากฏว่าเกษตรกรที่เป็นสมาชิกของกลุ่มชาวนาและสหกรณ์นั้น ได้รับความช่วยเหลือในทางสินเชื่อและความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากรัฐบาลมากพอสมควร อย่างไรก็ตาม บริการที่ให้อยู่ในวงจำกัด

##### (ค) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ในปัจจุบันธนาคารเพื่อการเกษตร นับว่าเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อโดยตรงแก่เกษตรกร ธนาคารนี้ตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๐๙ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพ หรือการดำเนินการของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร โดยได้รับโอนกิจการธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๙

การให้บริการของธนาคารเพื่อการเกษตรนั้นนับว่าเป็นคุณประโยชน์แก่ชาวนา โดยทั่วไปมาก เพราะนอกจากจะให้สินเชื่อแล้ว ยังให้คำแนะนำทางด้านการผลิตและการตลาดแก่เกษตรกรด้วย ปรากฏว่าชาวนาประเภทที่มีฐานะปานกลางจะได้รับบริการความช่วยเหลือมาก ส่วนชาวนาที่ยากจนยังคงไม่ค่อยได้รับความช่วยเหลือเพราะว่าเงื่อนไขในการกู้ยืม ยังต้องการที่ดินหรือหลักทรัพย์อื่นมาเป็นเครื่องค้ำประกัน ในขณะที่การกู้ยืมโดยไม่มีหลักทรัพย์มาค้ำประกันนั้น ก็ต้องให้บุคคลมาค้ำประกันและก็ให้กู้ในวงเงินที่น้อยมาก บริการของธนาคารนี้ก็ยังไม่อาจตอบสนองความต้องการของเกษตรกรซึ่งมีอยู่อย่างมากมาย ดังปรากฏในปี ๒๕๑๖ ธนาคารนี้มีสาขาทั่วประเทศรวม ๕๘ แห่ง และสาขาเหล่านั้นสามารถอำนวยความสะดวกสินเชื่อแก่เกษตรกรโดยตรงในท้องที่ ๔๒๓ อำเภอในระหว่างปี ๒๕๑๕ สาขาต่าง ๆ ของธนาคารสามารถใช้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกร รวม ๓๐๑,๖๒๒ ครอบครัว หรือประมาณร้อยละ ๙ ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด จำนวนเงินให้กู้เพียง ๖๗๕.๔ ล้านบาท

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การให้ความช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อโดยตรงของรัฐบาลนั้น นับว่าเป็นคุณประโยชน์แก่ชาวนามาก แต่ปริมาณของสินเชื่อ และขอบข่ายของบริการยังอยู่ในวงเขตจำกัด ชาวนาส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือ ดังนั้น นโยบายการช่วยเหลือของรัฐบาล จึงควรเร่งขยายการทำงานให้กว้างขวางขึ้น โดยจะต้องเน้นถึงประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ควบคู่กันไปกับการขยายขอบข่ายของงาน และในขณะเดียวกัน ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาหาทางช่วยเหลือชาวนาที่ยากจนมากขึ้นด้วย

#### ๑.๒.๒ การช่วยเหลือทางอ้อมของรัฐบาล

มาตรการช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อของรัฐบาลอีกวิธีหนึ่งนั้น รัฐบาลกระทำโดยการใช้นโยบายบริหารทางการเงินของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลพยายามชักจูงให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อทางการเกษตรมากขึ้น โดยหวังว่า เมื่อธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ หันมาให้สินเชื่อทางการเกษตรมากขึ้นแล้ว ก็จะช่วยให้ปริมาณสินเชื่อในแต่ละท้องถิ่นมีมากขึ้นและอัตราดอกเบี้ยที่เกษตรกรกู้ยืมจะได้ถูกลง มาตรการช่วยเหลือทางอ้อมของรัฐบาลนี้ อาจจะถูกแบ่งเป็นสองประเภท คือ การดำเนินการผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย และการดำเนินการผ่านธนาคารพาณิชย์

### (ก) การดำเนินการผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย

เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นธนาคารกลางของประเทศ มีหน้าที่ควบคุมและให้ความช่วยเหลือแก่ธนาคารพาณิชย์ ก็ได้พยายามส่งเสริมให้มีการให้สินเชื่อแก่ภาคการเกษตรมากขึ้น เช่นธนาคารแห่งประเทศไทย จะรับช่วงซื้อตัวเงินเกี่ยวกับการเกษตร จากธนาคารพาณิชย์ในอัตราค่าพิเศษ กล่าวคือในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ให้พ่อค้าที่ส่งสินค้าเกษตรกรรมไปจำหน่ายต่างประเทศ กู้โดยมีเอกสารการรับเงินเป็นหลักประกันนั้น ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์นั้นมีความจำเป็นจะต้องใช้เงินก็สามารถนำเอกสารดังกล่าวไปขายช่วงแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ ซึ่งธนาคารจะคิดส่วนลดในอัตราพิเศษ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการช่วยเหลือดังกล่าวจะมีผลต่อเกษตรกรในทางอ้อมและไม่มีความสำคัญมากนัก

### (ข) การดำเนินการผ่านธนาคารพาณิชย์

ในปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ต่างๆ มีสาขามากมายทั่วประเทศ การดำเนินการของสาขาต่างๆ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากจะมีบทบาทให้ความช่วยเหลือทางสินเชื่อแก่เกษตรกรน้อยมากแล้วยังกลับเป็นตัวจักรสำคัญทำให้สินเชื่อในภาคการเกษตรมีน้อยลงกว่าเดิมด้วย กล่าวคือ สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ตามต่างจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่รับฝากเงินจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น จะนำเงินที่ได้รับฝากนั้นให้ประชาชนในท้องถิ่นกู้ยืมมากกว่าที่ตนได้รับฝากไว้ เงินที่เหลือส่วนใหญ่จะส่งกลับเข้าสำนักงานใหญ่ เพื่อนำมาให้กู้ยืมแก่กิจการค้าอุตสาหกรรมในส่วนกลางหรือในกรุงเทพมหานคร พฤติการณ์ดังกล่าวเท่ากับว่าธนาคารพาณิชย์เป็นตัวการสำคัญสูบเงินจากชนบทเข้ามาลงทุนพัฒนาในเมืองหลวง ซึ่งมีผลทำให้ปริมาณสินเชื่อในต่างจังหวัดมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้อัตราดอกเบี้ยในชนบทสูงขึ้นด้วย อาจจะกล่าวได้ว่า การกระทำในลักษณะดังกล่าวของธนาคารพาณิชย์ในอดีต ได้มีส่วนช่วยให้ช่องว่างในรายได้ของคนในสังคมขยายกว้างเร็วขึ้น

ในปัจจุบันรัฐบาลและนายธนาคารพาณิชย์ได้เริ่มมองเห็นผลร้ายจากการกอบโกยผลประโยชน์ของตนในอดีต และเหตุการณ์แวดล้อมทางการเมืองและสังคมได้บีบบังคับให้ธนาคารพาณิชย์หันมาพิจารณาความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น รัฐบาลของ ม.ร.ว.

คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้เริ่มนโยบายการ “ผันเงิน” จากธนาคารพาณิชย์ออกสู่ต่างจังหวัด โดยได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะให้ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ให้สินเชื่อแก่ภาคการเกษตรปีละไม่ต่ำกว่า ๔,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งแต่เดิมธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อภาคการเกษตรคราว ๆ ปีละ ๑,๓๐๐ ล้านบาท

นโยบายการผันเงินของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าว คงจะมีส่วนช่วยให้สินเชื่อในต่างจังหวัดมีมากขึ้น และเกษตรกรก็ควรจะได้รับประโยชน์บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวนาประเภทฐานะดีและฐานะปานกลาง ส่วนชาวนาที่มีฐานะยากจนจะไม่ค่อยได้รับประโยชน์อะไรจากนโยบายดังกล่าวมากนัก

### ๑.๓ มาตรการช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย

เมื่อพิจารณามาตรการช่วยเหลือทางกฎหมายของรัฐบาลที่ให้แก่ชาวนาในเรื่องที่เกี่ยวกับหนี้สินนั้น นับว่ามีน้อยมากและมักจะไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติ ลักษณะของกฎหมายที่ออกมานั้น มักจะหวังผลทางด้านการเมืองในการโฆษณาชวนเชื่อมากกว่าที่หวังให้เกิดผลบังคับใช้อย่างจริงจังในทางปฏิบัติ . ในที่นี้จะขอเอ่ยถึงกฎหมายที่น่าสนใจบางฉบับโดยสรุปเท่านั้น

#### (ก) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยชั้นสูง

ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยชั้นสูงสุดในการให้กู้ยืมไว้ โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าหนี้เงินกู้คิดดอกเบี้ยได้ไม่เกินร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน หรือร้อยละ ๑๕ ต่อปี แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ข้อกำหนดดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับสถาบันการเงินเท่านั้น ส่วนการกู้ยืมจากแหล่งอื่นล้วนแต่สูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้แทบทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในทางปฏิบัตินั้น ทำได้ยากมาก กล่าวคือ ตราบดก็ตามเมื่อชาวนายังจำเป็นต้องพึ่งนายทุน และสมยอมกับนายทุนแล้ว การบังคับใช้ก็ไม่มีทางทำได้

(ข) บทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บทบัญญัติบางมาตราในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นคุณต่อลูกหนี้ ตัวอย่าง เช่น มาตรา ๗๓๓ ซึ่งกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ลูกหนี้ทำการกู้ยืมโดยมีที่ดินเป็นหลักประกันแล้ว ถ้าหากต่อมา ลูกหนี้ไม่สามารถชำระเงินต้นและดอกเบี้ยคืนเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม เมื่อเจ้าหนี้ได้บังคับจำนองแล้ว ก็ให้ถือว่าหนี้สินนั้นเป็นอันระงับไป จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนั้น กำหนดขึ้นในลักษณะที่เป็นคุณประโยชน์แก่ลูกหนี้ ซึ่งจะพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“ถ้าเอาทรัพย์สินจำนองหลุด และราคาทรัพย์สินนั้นมีประมาณต่ำกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระกันอยู่ก็ดี หรือเอาทรัพย์สินซึ่งจำนองออกขายทอดตลาดใช้หนี้ได้เงินจำนวนสุทธิ น้อยกว่าจำนวนเงินที่ค้างชำระอยู่นั้นก็ดี เงินยังขาดจำนวนอยู่เท่าใด ลูกหนี้ไม่ต้องรับผิดชอบในเงินนั้น”

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหนี้ก็มีทางเลือกบางบทบัญญัติดังกล่าวได้ โดยในการทำสัญญาเงินกู้ขึ้น เจ้าหนี้มักจะให้ระบุว่า ถ้าหนี้สินเกินกว่ามูลค่าที่ดินที่เป็นหลักประกันแล้ว เจ้าหนี้ยังมีสิทธิบังคับให้ลูกหนี้ใช้หนี้ในส่วนที่เกินนั้นได้ ดังนั้นในทางปฏิบัติแล้ว ลูกหนี้ก็ยังคงไม่ได้รับประโยชน์อะไรจากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว

(ค) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. ๒๔๕๓

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และได้มีบทบัญญัติบางมาตราเกี่ยวกับการสืบสวนการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินว่าผู้ที่เป็นเจ้าของนั้นได้มาโดยวิธีสุจริต หรือโดยวิธีการฉ้อโกง ข้อกำหนดดังกล่าวนี้เป็นประโยชน์แก่ชาวนา ในกรณีที่ถูกเจ้าหนี้ ใช้เล่ห์เหลี่ยมฉ้อ โกงเอาที่ดินไปมีทางที่จะต่อสู้เอาที่ดินของตนกลับคืนมาได้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้อย่างจริงจังในทางปฏิบัติ ดูเหมือนว่าจะได้บังคับใช้กันเป็นเวลาราว ๔ ปี ในระยะเริ่มแรก แต่เนื่องจากศาลฎีกาไม่ยอมรับฟังเหตุผลบางประการของกฎหมายฉบับนั้น จึงมีเหตุทำให้ไม่มีการนำกฎหมายนั้นออกมาใช้อีก ทั้ง ๆ ที่กฎหมายฉบับนั้นยังมีได้ถูกยกเลิก

(ง) พระราชบัญญัติประνομหนั และพระราชบัญญัติศาลเกษตร

รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ร่างกฎหมายสองฉบับเพื่อช่วยเหลือในเรื่องหนี้สินแก่ชาวนา คือ พ.ร.บ. ประνομหนั และ พ.ร.บ. ศาลเกษตร กฎหมายทั้งสองฉบับจะใช้ต่อเนื่องกัน โดยพยายามให้มีการประνομหนัระหว่างชาวนากับเจ้าหนั และช่วยให้การพิจารณาคดีเกี่ยวกับชาวไร่ชาวนาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเปิดโอกาสให้ชาวนาที่ยากจนมีทางต่อสู้คดีมากขึ้น รวมถึงการเปิดโอกาสให้ชาวนาที่ถูกลายทุนซื้อโกงเอาที่ดินไปหรือคิดดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ มีทางที่จะฟ้องร้องเพื่อเอาที่ดินคืนมา

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวยังมีได้เสนอเข้าพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้แพ้การเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๙

๑.๔ มาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

มาตรการช่วยเหลืออื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือในด้านสินเชื่อของชาวนานั้น ได้แก่ มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบทางด้านรายได้ และการพยายามลดภาระรายจ่ายและหนี้สินของชาวนา ซึ่งพอจะสรุปโดยย่อได้ดังนี้

(ก) มาตรการทางด้านรายได้

มาตรการทางด้านรายได้นั้น ถือได้ว่าเป็นหัวใจของการแก้ปัญหาชาวนา รัฐบาลในทุกสมัยได้มองเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ รัฐบาลได้ลงทุนในการพัฒนาการทางการเกษตรเพื่อช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตของชาวนาให้สูงขึ้นตลอดมา อย่างไรก็ตาม การช่วยเหลือดังกล่าวเป็นไปอย่างล่าช้า และอยู่ในวงเขตจำกัด ไม่ทันกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นของชาวนา ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อก่อน

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้เริ่มหันมาสนใจเกี่ยวกับระดับราคาผลิตผลทางการเกษตร ซึ่งในอดีตที่ผ่านมามิได้มีการช่วยเหลือกันอย่างจริงจัง ในทางตรงกันข้าม นโยบายในเรื่องพรีเอมิชช้าวและการควบคุมการส่งออก ได้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ราคาข้าวเปลือกต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งมีผลกระทบต่อเกษตรกรโดยตรงต่อรายได้ และการก่อกวนของชาวนาในปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะประกันราคาพืชผลทางการเกษตรที่สำคัญบางประเภท เช่น ข้าวเปลือก ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ปอ และ ถั่วเหลือง เป็นต้น

## (ข) มาตรการทางด้านรายจ่าย

นอกจากการช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อกับตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น รัฐบาลยังได้พยายามลดต้นทุนการผลิตของชาวนาอีก เช่น นโยบายการขายปุ๋ยให้ในราคาถูกเป็นต้น ในการนี้รัฐบาลได้เปลี่ยนวัตถุประสงค์ในการใช้เงินค่าพรีเมียมข้าว และค่าธรรมเนียมการส่งออกสำหรับสินค้าเกษตรอย่างอื่น โดยให้นำรายได้ดังกล่าวเข้ามารวมเป็น “กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร” เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรกองทุนดังกล่าวได้เริ่มจัดตั้งขึ้นในปี ๒๕๑๗

## (ค) มาตรการลดภาระค่าใช้จ่ายในการเช่าที่ดิน

เพื่อที่จะลดภาระค่าใช้จ่ายในการเช่าที่ดินของชาวนา รัฐบาลได้ออกกฎหมายควบคุมค่าเช่านา ปี ๒๕๑๓ และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใหม่ในปี ๒๕๑๗ รวมถึงการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปี ๒๕๑๘

## ๒. มาตรการที่ใช้จะได้อะไรเพียงใด

โดยทั่วไปแล้วมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ที่รัฐบาลดำเนินอยู่นั้น ย่อมจะให้ผลประโยชน์แก่ชาวนาโดยทั่วไปไม่มากนักน้อย แต่ในการประเมินถึงผล หรือคุณค่าของนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น เราจำเป็นต้องตั้งประเด็นในการพิจารณา ซึ่งในที่นี้จะขอตั้งประเด็นเพื่อประกอบการพิจารณาสามประเด็น คือ

ประเด็นแรก เราจะต้องพิจารณาว่า ชาวนาประเภทไหนเป็นประเภทที่มีความเดือดร้อนมากที่สุด เป็นต้นเหตุของปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง หลังจากนั้นเราก็ต้องพิจารณากันต่อไปว่า มาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น ชาวนาประเภทใดเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด

ประเด็นที่สอง ปัญหาต่อไปที่เราจะต้องพิจารณาก็คือ การดำเนินการช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น ที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้นสามารถช่วยเหลือชาวนาได้มากน้อยเพียงใด และขอบข่ายของการช่วยเหลือนั้นกว้างขวางแค่ไหน

ประเด็นสุดท้าย ปัญหาประการสุดท้ายที่เราจะต้องพิจารณาก็คือ โครงการช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ทำไปนั้น คุ่มค่ากับการลงทุนของรัฐบาลหรือไม่ ในกรณีที่เป็น

การพิจารณาถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคมโดยรวม หากโครงการที่ดำเนินไปนั้นได้ผลไม่คุ้มค่าใช้จ่ายแล้วผลเสียย่อมตกแก่สังคมส่วนรวม แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะได้ช่วยคนบางกลุ่มก็ตามที อย่างไรก็ตาม การประเมินผลในประเด็นสุดท้ายนี้เป็นสิ่งที่ทำได้ยากมาก ทั้งนี้เพราะว่าการประเมินนั้นมักจะขึ้นอยู่กับทัศนคติของแต่ละคนเป็นสำคัญ ดังนั้น เราจึงจะไม่เน้นในประเด็นนี้มากนัก

เพื่อให้เรื่องที่เรากำลังพิจารณาอยู่นี้อยู่ในวงเขตจำกัด การประเมิน นโยบายของรัฐบาลนั้น เราจะเน้นแต่เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหนี้สินโดยตรงเท่านั้น ซึ่งจะแบ่งแยกประเด็นการพิจารณาดังนี้ (๑) มาตรการให้ความช่วยเหลือทางตรงในเรื่องสินเชื่อ (๒) การผันเงินผ่านธนาคารพาณิชย์ (๓) นโยบายจัดสรรงบประมาณช่วยพัฒนาท้องถิ่น และ (๔) นโยบายของรัฐบาลเป็นการแก้ปัญหาโดยตรงหรือไม่

## ๒.๑ มาตรการให้ความช่วยเหลือทางตรงในเรื่องสินเชื่อ

อาจจะกล่าวได้ว่ามาตรการที่ได้ผลมากที่สุด ได้แก่การให้กู้ยืมโดยตรง โดยผ่านหน่วยงานของรัฐบาล เช่น หน่วยราชการต่าง ๆ สหกรณ์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ในการช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่เกษตรกรนั้น มิใช่เพียงแต่ให้เงินกู้ยืมเท่านั้น แต่จำต้องให้คำแนะนำเกี่ยวกับการผลิต และการตลาดแก่เกษตรกรควบคู่กันไปด้วย เพราะมิฉะนั้นแล้วการให้สินเชื่อจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังนั้น การช่วยเหลือทางเกษตรกรนั้น มิใช่ว่ามีเงินอย่างเดียวแล้วจะแก้ปัญหาได้ทุกอย่าง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะพิจารณาปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ ถ้าหากรัฐบาลละเลยความสำคัญในเรื่องดังกล่าวแล้ว ความเสียหายในการให้สินเชื่อแก่ชาวนาก็จะมีมาก นอกเสียจากว่า รัฐบาลจะมีนโยบายแจกเงินแล้วก็คงจะไม่ต้องห่วงในเรื่องการปล่อยสินเชื่อ สำหรับในเรื่องการช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่า ธนาคารเพื่อการเกษตรได้มีบทบาทมากที่สุด อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตบางประการดังต่อไปนี้

(๑) ขอบเขตการให้บริการของธนาคารยังอยู่ในวงจำกัด ธนาคารไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชาวนาที่มีอยู่อย่างมากมาย ประมาณกันว่า ธนาคารเพื่อการ



เกษตรกรสามารถให้บริการได้ไม่ถึง ๑๐ เปอร์เซ็นต์ของเกษตรกรทั่วประเทศ ในปี ๒๕๑๗ ธนาคารให้สินเชื่อแก่เกษตรกรประมาณ ๒๕๐๐ ล้านบาท ในขณะที่เกษตรกรทั่วประเทศมีความต้องการสินเชื่อไม่ต่ำกว่า ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท

(๒) การขยายงานบริการของธนาคาร ไม่สามารถขยายได้อย่างรวดเร็วในระยะเวลานั้น ทั้งนี้เพราะว่าการพิจารณาให้สินเชื่อขึ้นต้องการพนักงานที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับงานสินเชื่อเกษตรเป็นพิเศษ ดังนั้นจึงต้องการระยะเวลาฝึกอบรมแก่พนักงานใหม่พอสมควร

(๓) บริการสินเชื่อของธนาคารสามารถช่วยเหลือชาวนาประเภทฐานะปานกลางและฐานะดีเป็นส่วนใหญ่ แต่ชาวนาที่ยากจนยังไม่ค่อยได้รับการช่วยเหลือเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะเงื่อนไขการกู้ยืมของธนาคารยังอยู่ในลักษณะที่ชาวนาที่ยากจนไม่สามารถจะปฏิบัติตามเงื่อนไข เช่น ในการกู้ยืมยังต้องการหลักทรัพย์หรือบุคคลค้ำประกัน เป็นต้น

## ๒.๒ การผันเงินผ่านธนาคารพาณิชย์

การที่รัฐบาลมีนโยบายให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่ภาคการเกษตรปีละ ๔,๐๐๐ ล้านบาท โดยหวังว่านโยบายดังกล่าวจะช่วยให้สินเชื่อในชนบทมีมากขึ้น และจะพลอยทำให้อัตราดอกเบี้ยต่ำลงด้วยนั้น นโยบายดังกล่าวอาจจะประเมิณผลที่จะเกิดขึ้นได้ดังนี้

(๑) ชาวนาประเภทฐานะดี และพ่อค้าคนกลางที่ค้าขายพืชผล หรือ โรงสีในท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์โดยตรง เพราะการให้กู้แก่บุคคลดังกล่าว รัฐบาลถือว่าเป็นการผันเงินสู่ภาคการเกษตรตามนโยบายของรัฐบาลเหมือนกัน ชาวนาที่มีฐานะปานกลาง อาจได้รับความช่วยเหลือบ้าง แต่ไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะว่าในการพิจารณาปล่อยเงินกู้แต่ละครั้งนั้น ธนาคารพาณิชย์จะต้องคำนึงถึงความเสี่ยง และค่าใช้จ่ายในการให้สินเชื่อด้วย ดังนั้น การกู้ยืมในวงเงินเพียงเล็กน้อย และระยะเวลาสั้น ย่อมทำให้ธนาคารเสียค่าใช้จ่ายมาก ส่วนชาวนาที่ยากจนนั้น ไม่มีทางได้รับความช่วยเหลือจากนโยบายดังกล่าว

(๒) นโยบายการผันเงินดังกล่าวไม่มีทางทำให้อัตราดอกเบี้ยในชนบทลดต่ำลงได้ เพราะปัญหาอัตราดอกเบี้ยในชนบทสูงขึ้น มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการเสี่ยงในการ

ให้สินเชื่อ เนื่องจากผู้ขอกู้ยืมนั้นเป็นชาวนาที่ยากจน และมักไม่มีหลักทรัพย์เป็นหลักประกัน ดังนั้นความเสี่ยงของผู้ให้กู้ย่อมมีมาก จึงต้องคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูง ซึ่งธนาคารพาณิชย์มีได้ยื่นมือเข้าไปให้ความช่วยเหลือ

(๓) นโยบายผันเงินนั้น จะมีส่วนช่วยส่งเสริมการลงทุนในภาคการเกษตรมีมากขึ้น โดยที่ชาวนาหรือเกษตรกรที่มีฐานะดีขึ้น สามารถหาเงินกู้ได้ง่ายขึ้น และเสียดอกเบี้ยในอัตราร่ำต่ำ ดังนั้นนโยบายดังกล่าวจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาการเกษตรของประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าจะมองในมุมกลับ ก็อาจจะกล่าวได้ว่า นโยบายดังกล่าวช่วยให้เกิดช่องว่างในหมู่ชาวนามากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ชาวนาที่มีฐานะดีจะได้รับความช่วยเหลือจากนโยบายดังกล่าว แต่ชาวนาที่ยากจนกลับไม่ได้รับความช่วยเหลือเลย

## ๒.๓ นโยบายจัดสรรงบประมาณช่วยพัฒนาท้องถิ่น

ในปี ๒๕๑๘ รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชได้จัดสรรงบประมาณ ๒,๕๐๐ ล้านบาท เพื่อช่วยการพัฒนาการในท้องถิ่นนั้นเป็นนโยบายที่จะมีผลโดยตรงในการเพิ่มรายได้เพราะนโยบายดังกล่าวนอกจากจะช่วยให้ชาวนามีงานทำในฤดูแล้งแล้ว ยังอาจช่วยปรับปรุงการผลิตให้ดีขึ้นด้วย เช่น การขุดลอกคลองชลประทานย่อมจะช่วยให้การเพาะปลูกข้าวดีขึ้นไม่มากนักน้อย เป็นต้น นโยบายดังกล่าว ถ้าหากได้พิจารณาอย่างรอบคอบและดำเนินการต่อเนื่องเป็นประจำแล้ว ก็จะเป็นผลดีแก่การพัฒนาชนบท แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลได้เริ่มโครงการนี้ โดยไม่มีการศึกษาอย่างรอบคอบมาก่อน จึงอาจตั้งข้อสังเกตบางประการได้ ดังนี้

(๑) ชาวนาที่มีฐานะดีและฐานะปานกลางจะเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวมากที่สุด ทั้งนี้เพราะว่า บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่มีที่ดินเป็นของตนเอง การพัฒนาการท้องถิ่นให้เจริญขึ้นย่อมทำให้ผู้ที่มีที่ดินและทรัพย์สินในท้องถิ่นนั้นมาก ได้รับประโยชน์มาก โดยที่ตนไม่ต้องแบกรับโดยตรงในรายจ่ายในการพัฒนาการดังกล่าว เพราะงบประมาณที่ได้รับนั้นเป็นเงินที่ได้มาจากส่วนกลาง มิใช่เงินที่มาจากภาษีอากรในท้องถิ่นนั้น ดังนั้น หากมิได้มีการพิจารณาถึงวิธีการที่จะนำเงินมาใช้ในโครงการอย่าง

รอบคอบแล้ว ผลที่จะเกิดขึ้นก็จะมีลักษณะเดียวกันกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมาแล้ว ซึ่งปรากฏว่าประเทศเจริญขึ้น แต่คนส่วนใหญ่กลับจนลง แต่อย่างไรก็ตาม ชาวนาที่ยากจนก็คงจะได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวบ้างไม่มากนักน้อย

(๒) เนื่องจากโครงการดังกล่าวทำขึ้นโดยกระทันหัน มิได้มีการศึกษาอย่างรอบคอบก่อน ดังนั้นถ้าหากพิจารณาแง่ของการใช้ทรัพยากรของสังคมโดยส่วนรวมแล้ว ก็เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดการสูญเสียเปล่าในทางเศรษฐกิจมากพอสมควร จำนวนเงิน ๒,๕๐๐ ล้านดังกล่าว ถ้าได้นำไปใช้ในโครงการที่จำเป็นที่สามารถเห็นประโยชน์อย่างชัดแจ้งแล้ว ก็将使ประโยชน์ที่คุ้มค่ากว่าโครงการนี้ ตัวอย่าง เช่น ถ้านำเงินดังกล่าวไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็จะสามารถช่วยลดภาระในเรื่องค่าเช่าของชาวนาได้มากที่สุด

## ๒.๔ นโยบายของรัฐบาลเป็นการแก้ปัญหาโดยตรงหรือไม่

จากปัญหาของชาวนาที่เราได้วิเคราะห์มาในตอนหนึ่งและตอนที่สองเมื่อนำมาประกอบกับนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน ก็พอจะทำให้เราสามารถวิจารณ์ได้ว่า นโยบายที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันเป็นการแก้ปัญหาชาวนาที่ตรงประเด็นและได้ผลหรือไม่ ซึ่งในที่นี้อาจจะสรุปได้ดังนี้

### (ก) ชาวนาประเภทฐานะดี

นโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น จะสามารถแก้ปัญหาของเกษตรกรที่มีฐานะดีได้ ทั้งนี้เพราะเกษตรกรที่มีฐานะดีนั้นอยู่ในฐานะที่พอจะช่วยตนเองได้อยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อรัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางด้านเกษตรมากขึ้น ก็จะช่วยให้เกษตรกรเหล่านี้ สามารถลงทุนปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตนให้ดีขึ้น ซึ่งจะมีผลช่วยให้การพัฒนาการเกษตร และเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

### (ข) ชาวนาประเภทฐานะปานกลาง

ชาวนาที่มีฐานะปานกลาง จะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์รองลงมา แต่การที่จะได้รับประโยชน์มากนักน้อยแค่ไหนนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับขอบเขตและคุณภาพในการปฏิบัติงานของรัฐบาลเป็นสำคัญ เช่น ถ้ารัฐบาลสามารถช่วยให้เกษตรกรผลิตได้มากขึ้น และขายได้ใน

ราคาดีขึ้นแล้ว เกษตรกรที่มีที่ทำกินเป็นของตนเองหรือไม่มีหนี้สินมากนัก ก็พอจะสามารถ  
เขยิบฐานะความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้นได้

**ประการแรก** ชาวนาที่ยากจนนั้น มักจะขาดความรู้ความฉลาดทำให้ไม่ค่อยรู้ถึง  
สิทธิของตนเอง การช่วยเหลือต่าง ๆ ที่รัฐบาลให้มากนั้น จึงมักไม่ค่อยตกถึงมือของชาวนา  
พวกนี้ ยิ่งในกรณีที่จะต้องมีการวิ่งเต้น เพื่อได้รับประโยชน์จากรัฐบาลด้วยแล้ว ชาวนา  
ที่ยากจนเกือบจะไม่ได้รับประโยชน์เลย เพราะตนจะไม่สามารถวิ่งเต้นแข่งขันกับชาวนาที่  
ฐานะดีได้

**ประการที่สอง** ความยากจนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ชาวนาที่ยากจนไม่ค่อยได้รับ  
ประโยชน์จากการช่วยเหลือของรัฐบาล เพราะโครงการช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น  
ชาวนาจะต้องพอจะช่วยเหลือตัวเองได้ จึงจะได้รับประโยชน์อย่างสมบูรณ์ ตัวอย่างเช่น การ  
ขยายการให้สินเชื่อของรัฐบาลนั้น ผู้ที่จะได้รับสินเชื่อก็จะต้องเป็นผู้มีที่ดินทำกินเป็น  
ของตนเอง หรือไม่เป็นผู้ที่ไม่มีหนี้สินพันตัว เป็นต้น หรือในกรณีที่มีการชดเชยชด-  
ประทาน จักรูบที่ดิน หรือตัดถนนผ่านไปนั้นผู้ที่จะได้รับประโยชน์มากที่สุดก็คือ ผู้ที่เป็น  
เจ้าของที่ดิน ตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัดอีกอันหนึ่งก็คือ โครงการปลูกลูกยางพันธุ์ดีแทนต้น  
ยางพื้นเมือง จากการไปศึกษาพบปรากฏการณ์อันหนึ่ง คือ ในการช่วยเหลือนั้น ทาง  
องค์การสงเคราะห์การทำสวนยางนั้นจะให้ความช่วยเหลือในรูปของสิ่งของด้วย เช่น มี  
การแจกปุ๋ยเพื่อไปบำรุงต้นยางอ่อน แต่ปรากฏว่าชาวสวนที่ยากจนและเดือดร้อนบางราย  
กลับแอบเอาปุ๋ยดังกล่าวไปขาย และผู้ที่รับซื้อก็เป็นชาวสวนยางที่มีฐานะปานกลาง ซื้อปุ๋ย  
ไปบำรุงต้นยางของตนให้ดียิ่งขึ้น

**ประการที่สาม** ชาวนาที่ยากจน ขาดอำนาจการต่อรองทั้งทางเศรษฐกิจและการ  
เมืองจำต้องตกอยู่ในสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบตลอดเวลา เช่น เวลาไปซื้อของเชื่อจาก  
พ่อค้านั้น ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าแพงก็ต้องซื้อเพราะไม่มีทางเลือก ในการต่อสู้ทางการเมืองนั้นชาวนา  
ประเภทนี้ก็ไม่สามารถรวมกลุ่มอย่างเหนียวแน่นเพื่อต่อสู้ให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนควร  
จะได้ ตลอดเวลาที่ผ่านมาชาวนาที่ยากจนได้ตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของกลุ่มชนต่าง ๆ

### (ง) จะแก้ปัญหาชาวนาได้สำเร็จหรือไม่

จากเรื่องที่เราได้ศึกษามาแล้วทั้งหมด เราอาจจะกล่าวได้ว่า กลุ่มชาวนาที่เป็นปัญหา ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองมากที่สุด ก็คือ ชาวนาที่ยากจน ปัญหาทางเศรษฐกิจของคนพวกนี้ก็คือ มีรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่าย และภาระรายจ่ายต่าง ๆ จะเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของชาวนาประเภทนี้เลวลงทุกวัน ภาระรายจ่ายที่หนักและเป็นตัวที่คอยฉุดชาวนาไว้ก็คือ ภาระรายจ่ายในเรื่องค่าเช่าและอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก ซึ่งมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่สามารถช่วยได้

อย่างไรก็ตาม ยังไม่เคยมีการศึกษากันว่าชาวนาประเภทที่ยากจนนี้มีจำนวนเท่าไร ถ้าหากเราจะประมาณอย่างคร่าว ๆ จากข้อมูลที่เราศึกษามาแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่า จำนวนครอบครัวชาวนาที่มีฐานะยากจนนี้ มีประมาณหนึ่งในสามของครอบครัวเกษตรทั้งหมดของประเทศ ซึ่งก็จะมีชาวนาประเภทนี้ประมาณ ๑.๕ ล้านครอบครัว หรือมีจำนวนประชากรที่เกี่ยวข้องไม่ต่ำกว่า ๙ ล้านคน เมื่อเทียบกับประชาชนทั้งหมดแล้วก็ตกราวร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งประเทศ หากเรายังไม่สามารถช่วยเหลือชาวนาพวกนี้ได้อย่างดีผลแล้ว ชาวนาประเภทนี้จะเพิ่มขึ้นทุกวัน ซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาชาวนามีความยากลำบากมากขึ้น

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจจะสรุปได้ว่า นโยบายการช่วยเหลือของรัฐบาลนั้นจะสามารถช่วยเหลือชาวนาบางกลุ่ม และก็พอจะช่วยผ่อนคลายความรุนแรงของปัญหาชาวนาได้บ้าง แต่นโยบายที่เป็นอยู่นั้น มิได้เป็นมาตรการที่แก้ปัญหาที่ตรงประเด็นและอย่างได้ผลจริงจัง ตราบใดก็ตามที่นโยบายการช่วยเหลือต่าง ๆ ยังเป็นอยู่ในรูปการตั้งกล่าวแล้ว ชาวนาที่ยากจนจะไม่มีทางได้เขยิบฐานะให้ดีขึ้นได้ และเราก็จะไม่มีทางแก้ไข ปัญหาของชาวนาได้สำเร็จ

### ๓. ข้อเสนอแนะบางประการ

ในลำดับต่อไปจะได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้สินของชาวนาไทย ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่จะกล่าวถึงนั้น จะพิจารณาถึงวิธีการแก้ไขที่อยู่ในกรอบของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ในการพิจารณาแนวทางการแก้ไข นั้น จะขึ้นอยู่กับข้อสมมติฐานที่สำคัญสามประการคือ

ประการแรก จะต้องสมมติว่ารัฐบาลสามารถที่จะปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ได้อย่างได้ผลจริงจัง กล่าวคือ รัฐบาลและข้าราชการที่รับนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องทำงานอย่างได้ผลตามแนวนโยบายที่ได้กำหนดไว้ แม้จะไม่สามารถปฏิบัติให้ได้ผลครบถ้วนเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ก็ตาม แต่อย่างน้อยที่สุด จะต้องได้ผลในขั้นที่น่าพอใจ ดังนั้น ก่อนที่จะนำนโยบายที่เสนอไปใช้จะต้องคำนึงถึงปัญหาเรื่องนี้เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาดังกล่าวจะต้องพยายามขจัดผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องออกไป ตลอดจนพยายามที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานให้ดีขึ้นด้วย แต่ถ้าหากจะอ้างเหตุผลบางอย่างว่าทำไม่ได้เสมอไปแล้ว ก็คงจะไม่มีประโยชน์ที่เราจะต้องมานั่งคิดแก้ปัญหาชววนากัน ปล่อยให้เหตุการณ์ทุกอย่างเปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติของมันก็แล้วกัน

ประการที่สอง โครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลช่วยเหลือนั้น จะต้องเป็นโครงการที่สามารถช่วยชววนาได้โดยตลอดรอดฝั่ง กล่าวคือรัฐบาลจะต้องสามารถทำให้ชววนาเชื่อว่า เขาสามารถพึ่งรัฐบาลได้ และรัฐบาลก็ช่วยเขาจริง ๆ ตัวอย่างเช่น เมื่อรัฐบาลยื่นมือเข้าไปให้สินเชื่อแก่ชววนาแล้ว จะต้องทำให้ชววนาเชื่อว่า เขาจะได้รับสินเชื่อจากรัฐบาลอีก ถ้าหากเขาเกิดความจำเป็นขึ้นมามิใช่จะช่วยเพียงครั้งเดียวแล้วก็เงยบ่าหายไป แล้วชววนาก็จะต้องหันกลับไปพึ่งนายทุนอีก ในกรณีเช่นนี้ความเชื่อมั่นในรัฐบาลจะมีความสำคัญมาก เพราะโครงการช่วยเหลือต่าง ๆ นั้นจำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากชววนา และจะต้องเป็นโครงการในลักษณะที่ทำให้ชววนาพยายามช่วยตัวเองด้วย

ประการที่สาม ชววนาที่ได้รับความช่วยเหลือจะต้องมีความพยายามที่จะช่วยตนเองด้วย รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ชววนารวมกันเป็นกลุ่ม และเน้นถึงหลักในการเสียสละและร่วมมือกันในหมู่ชววนาด้วยกัน ในกรณีที่นายทุนในท้องถิ่นยังมีอิทธิพลครอบงำชววนาแล้ว รัฐบาลก็ต้องพร้อมที่จะทำลายอิทธิพลนั้น

เงื่อนไขที่กล่าวมาทั้งสามประการนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้มีขึ้นภายในประเทศ เพราะมิฉะนั้นแล้ว จะทำให้โครงการช่วยเหลือต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่ได้ผล ในลำดับต่อไปจะเสนอแนวทางแก้ไข เฉพาะปัญหาหนี้สินของชววนา โดยจะแบ่งหัวข้อ

การพิจารณาดังนี้ (๑) มาตรการทางด้านรายได้และรายจ่าย (๒) มาตรการที่รัฐบาลใช้อยู่ในปัจจุบัน (๓) มาตรการใหม่ที่ควรจะใช้

### ๓.๑ มาตรการทางด้านรายได้และรายจ่าย

ในการแก้ปัญหาชาวนานั้น เราจะต้องพิจารณาแก้ไขทั้งทางด้านรายได้และรายจ่ายควบคู่กันไป แต่เนื่องจากจุดมุ่งหมายของข้อเขียนนี้ เน้นแต่เฉพาะการแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้สิน ดังนั้นจึงทำให้ไม่สามารถพิจารณาปัญหาทางด้านรายได้ไว้โดยละเอียด แต่จะขอฝากข้อสังเกตโดยย่อเพียง ๒ ข้อดังนี้

(๑) ในที่นี้ใครจะขอเน้นอีกครั้งหนึ่งว่า การแก้ไขปัญหาชาวนานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเน้นองค์ประกอบทางด้านรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเน้นในการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร เพราะปัจจัยดังกล่าวจะเป็นหัวใจสำคัญในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวมด้วย กล่าวคือ เมื่อเกษตรกรสามารถผลิตได้มากขึ้น โดยปกติแล้วจะทำให้ฐานะของเกษตรกรดีขึ้น และก็จะพลอยทำให้คนในภาคเศรษฐกิจอื่นมีรายได้ดีด้วย ส่วนปัญหาเรื่องระดับราคาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญรองจากเรื่องประสิทธิภาพการผลิต การช่วยให้สินค้าเกษตรมีราคาสูงขึ้นแต่เพียงอย่างเดียว มิใช่เป็นนโยบายการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง เพราะการกระทำดังกล่าวจะทำให้ราคาอาหารภายในประเทศสูงขึ้น อาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และในที่สุดผลเสียหายก็จะตกแก่เกษตรกรด้วย

(๒) ในขณะเดียวกัน การแก้ปัญหาก็ต้องพิจารณาทางด้านรายจ่ายควบคู่กันไปด้วย คือพยายามควบคุมมิให้รายจ่ายของชาวนาเพิ่มขึ้นรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายจ่ายเพื่อการบริโภคฟุ่มเฟือย นอกจากนี้ก็ต้องพยายามตัดตอนรายจ่ายที่เพิ่มภาระให้แก่ชาวนา เช่น การถูกเอารัดเอาเปรียบและปัญหาค่าเช่าที่ดิน รวมตลอดถึงการจัดหาที่ทำกินให้แก่ชาวนาด้วย

### ๓.๒ มาตรการที่รัฐบาลใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในหัวข้อนี้จะพิจารณาแต่มาตรการทางด้านการเงินที่รัฐบาลใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะขอเสนอหัวข้อการพิจารณาดังนี้ (๑) มาตรการให้สินเชื่อโดยตรง (๒) มาตรการช่วยเหลือทางอ้อม และ (๓) แหล่งของเงินทุน

### ๓.๒.๑. มาตรการให้สินเชื่อโดยตรง

มาตรการช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น นับว่าเป็นวิธีการช่วยเหลือที่ได้ผลมากที่สุด แต่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันการช่วยเหลือยังอยู่ในวงเขตจำกัด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการขยายกิจการให้เพิ่มขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ซึ่งมีข้อควรพิจารณา ดังนี้

#### (ก) คุณภาพของบริการ

การให้สินเชื่อทางการเกษตรนั้น มีลักษณะแตกต่างจากการให้สินเชื่อโดยทั่วไป เพราะการให้กู้ยืมทางการเกษตรนั้น จะมีอัตราความเสี่ยงสูง และจำนวนที่ขอกู้นั้นก็มักจะมีจำนวนไม่มากนัก การที่จะให้ชาวนาหรือเกษตรกรใช้เงินที่ขอกู้ไปให้ได้ผลอย่างแท้จริงแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการให้คำแนะนำและควบคุมเกษตรกรอย่างใกล้ชิด ซึ่งก็หมายความว่าคุณภาพของบริการสินเชื่อจะต้องอยู่ในระดับที่ดีมาก ซึ่งมีเรื่องที่ต้องพิจารณาดังนี้

(๑) การให้สินเชื่อจะต้องให้ความช่วยเหลือควบคู่กันไปกับการให้คำแนะนำทางด้านการผลิต ทางด้านการตลาด รวมตลอดถึงการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

(๒) เนื่องจากการให้บริการสินเชื่อมีความละเอียดอ่อนเป็นพิเศษ ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องมีการฝึกฝนอบรมเจ้าพนักงานที่ให้สินเชื่อเป็นพิเศษด้วย

(๓) ค่าใช้จ่ายในการให้สินเชื่อที่เพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ เนื่องจากการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรรายเล็กรายน้อยนั้น ไม่ควรจะถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการให้สินเชื่อ เพราะถ้าหากหน่วยงานของรัฐบาลถือรายจ่ายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการให้กู้ยืมแล้ว และถ้าหากหน่วยงานนั้นถือนโยบายพึ่งตนเองด้วยแล้ว ก็จะทำให้โครงการช่วยเหลือนั้นไปไม่รอด รัฐบาลควรจะต้องเป็นฝ่ายช่วยค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้

#### (ข) หน่วยงานที่ให้บริการ

ในปัจจุบันได้มีหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลที่คอยให้ความช่วยเหลือในด้านนี้อยู่ เช่นกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตร กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างได้ผล ก็ควรจะได้มีการพิจารณาการ



ทำงานของแต่ละหน่วยงานเสียใหม่ หน่วยงานที่ไม่จำเป็นก็ควรจะยุบเลิก แล้วหันมาพิจารณาการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การให้สินเชื่อควรจะผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กลุ่มชาวนาและสหกรณ์

### (ค) ขอบข่ายของบริการ

เพื่อที่จะให้การให้บริการทางด้านสินเชื่อได้ผลอย่างแท้จริง รัฐบาลจะต้องเร่งส่งเสริมขยายกิจการการให้สินเชื่อของรัฐบาลให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยมุ่งความสนใจไปที่ชาวนาฐานะปานกลาง และชาวนาที่มีฐานะยากจนเป็นสำคัญ นอกจากนี้ การให้บริการของรัฐบาลจะต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ชาวนาสามารถยึดเป็นที่พึ่งได้ หน่วยงานที่ควรจะได้รับส่งเสริมให้ทำหน้าที่ในด้านนี้โดยตรง ควรจะได้แก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

### (ง) การขาดทุนของโครงการ

การดำเนินการให้สินเชื่อตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐบาลจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการให้กู้ยืมมาก เพราะเป็นไปเพื่อช่วยเหลือชาวนาที่ยากจน การดำเนินงานยากที่จะได้รับกำไร แต่คิดว่าเงินที่ขาดทุนเพื่อช่วยเหลือดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่จำเป็นในการแก้ไขและช่วยเหลือชาวนา ซึ่งนับว่าเป็นการลงทุนที่คุ้มค่า ถ้าหากเราจะพิจารณาถึงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมืองของประเทศเป็นส่วนรวม แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะต้องกวดขันกันเป็นพิเศษคือ ประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล

### ๓.๒-๒ มาตรการให้สินเชื่อทางอ้อม

เพื่อที่จะช่วยให้การพัฒนาการทางด้านเกษตรเป็นไปด้วยดี รัฐบาลยังมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งการช่วยเหลือทางอ้อม โดยพยายามชักจูงให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ หันมาให้สินเชื่อแก่ภาคเกษตรกรรมมากขึ้น ซึ่งนโยบายดังกล่าวจะช่วยให้มีการลงทุนในการเกษตรมากขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนประกอบโครงการเกษตรกรรมแบบประณีต ที่ลงทุนเน้นคุณภาพการผลิตเพื่อการค้า และการส่งเป็นสินค้าออก

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะได้เข้ามาช่วยทางด้านสินเชื่อแก่เกษตรกรรมที่มีฐานะปานกลาง และยากจนแล้วก็ตาม เกษตรกรก็ยังคงมีความจำเป็นจะต้องใช้เงินลงทุนอีก

และความจำเป็นจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ความต้องการในเรื่องสินเชื่อดังกล่าวจะไม่มีที่สิ้นสุด เพราะสินเชื่อเป็นสิ่งที่เดินควบคู่กันไปกับการลงทุน

นอกจากรัฐบาลจะได้ส่งเสริมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐบาลควรส่งเสริมให้เกิดสถาบันการเงินหรือสมาคมสินเชื่อในระดับท้องถิ่น เพื่อที่จะให้เป็นเครื่องมือระดมเงินออมและเงินลงทุนมาใช้ในท้องถิ่นอีกด้วย

### ๓.๒.๓ แหล่งของเงินทุน

การให้ความช่วยเหลือทางตรงของรัฐบาล ถ้าจะทำให้ได้ผลทั่วประเทศแล้วก็จำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมหาศาล ปัญหาจึงมีอยู่ว่ารัฐบาลจะหาเงินมาจากไหน ในเมื่อเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลก็มีรายจ่ายมากกว่ารายได้อยู่แล้ว สำหรับประเด็นนี้มีข้อพิจารณา ดังนี้คือ

#### (ก) การฟั่งแหล่งเงินภายในประเทศโดยทั่วไป

แหล่งเงินที่สำคัญของโครงการช่วยเหลือก็จะต้องฟั่งแหล่งเงินภายในประเทศเป็นสำคัญ สำหรับการหาเงินจากแหล่งเงินโดยทั่วไปนั้น อาจสรุปโดยย่อ ดังนี้

(๑) ตัดทอนงบประมาณที่ไม่เกี่ยวกับการผลิตบางรายการออกแล้วนำเงินจำนวนดังกล่าวมาช่วยเหลือเกษตรกร เช่น ตัดงบประมาณทางทหารบางอย่าง เลิกหรือลดโครงการให้บริการฟรีของรัฐบาล และตัดทอนรายจ่ายอื่น ๆ

(๒) นำเงินที่อยู่ในกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร มาให้ประโยชน์เพื่อการนี้หรือเพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดิน

(๓) รัฐบาลอาจจะหาเงินเพิ่มเติมด้วยการขายพันธบัตรเพื่อการเกษตรกรรมแก่ประชาชนทั่วไปเพิ่มระดมเงินทุนจากประชาชน

(๔) ส่งเสริมสมาคมสินเชื่อในระดับท้องถิ่น เพื่อระดมเงินออมในระดับท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

#### (ข) ระดมเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน

ในปัจจุบัน ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ให้สินเชื่อในรูปแบบต่าง ๆ ประมาณปีละ ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะเราไม่มีกฎหมายบังคับว่า ธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้อง

ให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรดังนั้น ทุกอย่างจึงเป็นไปตามความสมัครใจของธนาคารพาณิชย์ แต่เนื่องจากการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรนั้นมีความเสี่ยงมาก และเสียค่าใช้จ่ายในการกู้ยืมสูง ดังนั้นธนาคารพาณิชย์จึงมักไม่ค่อยยอมให้สินเชื่อแก่เกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกู้ยืมรายเล็ก ๆ

เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น รัฐบาลควรจะมีมาตรการบางอย่างบังคับให้ธนาคารพาณิชย์นี้หันมาให้สินเชื่อทางด้านเกษตรมากขึ้น ซึ่งจะขอเสนอแนะมาตรการบางอย่างเพื่อการพิจารณาดังนี้

(๑) ออกกฎหมายบังคับให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินซื้อพันธบัตรเพื่อการเกษตร

วิธีการที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ในปัจจุบันก็คือ ใช้วิธีชักจูงให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่ภาคการเกษตร โดยมีได้ตั้งเงื่อนไขว่าจะต้องให้สินเชื่อแก่พ่อค้าหรือเกษตรกรประเภทไหน ลักษณะการให้สินเชื่อจะเป็นไปตามความสมัครใจของธนาคารพาณิชย์ เพื่อที่จะให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ทำธุรกิจคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ หันมารับภาระการช่วยเหลือเกษตรกรมากขึ้น รัฐบาลควรออกกฎหมายบังคับให้สถาบันการเงินดังกล่าวซื้อพันธบัตรเพื่อการเกษตร จากรัฐบาลโดยมีเงื่อนไขดังนี้

(๑) ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินทุกแห่งจะต้องซื้อพันธบัตรเพื่อการเกษตรจากรัฐบาล เป็นอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของจำนวนเงินที่ตนให้กู้ยืมออกไป

(๒) พันธบัตรเพื่อการเกษตร จะมีระยะเวลาไม่เกิน ๓ ปี การไถ่ถอนก่อนกำหนดจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาล และจะต้องถูกหักส่วนลดตามส่วน อัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรให้กำหนดร้อยละ ๘ ต่อปี

(๓) การคำนวณยอดสินเชื่อที่สถาบันการเงินให้กู้ยืมไปนั้น ให้ทำทุก ๆ งวดหกเดือน ถ้าหากสถาบันการเงินได้ให้สินเชื่อมากขึ้น ก็ต้องซื้อพันธบัตรเพิ่มขึ้นตามส่วน หากจำนวนสินเชื่อที่ให้กู้ยืมนั้นน้อยกว่าเดิม สถาบันการเงินเหล่านั้นสามารถนำพันธบัตรนั้น ขายคืนแก่รัฐบาลหลังจากการคำนวณยอดสินเชื่อที่ให้กู้ยืมเป็นเวลาหกเดือน ในการขายคืนก่อนกำหนดเวลาไถ่ถอนดังกล่าว จะไม่ถูกหักส่วนลดของดอกเบี้ยที่เคยได้รับอยู่เดิม

ถ้าหากได้นำมาตรการดังกล่าวออกใช้ ก็จะทำให้รัฐบาลได้รับเงินทุนเพื่อพัฒนา การทางการเกษตรมากขึ้น สมมติว่าเราใช้ตัวเลขที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นหลักโดยธนาคาร พาณิชย์ให้สินเชื่อบริหารประมาณ ๘๐,๐๐๐ ล้านบาท สิบเปอร์เซ็นต์ของเงินดังกล่าวก็จะเป็น จำนวน ๘,๐๐๐ ล้านบาท หรือถ้าสิบเปอร์เซ็นต์ก็จะเป็นเงิน ๑๖,๐๐๐ ล้านบาท

เงินที่ได้มาดังกล่าวให้รัฐบาลนำไปเพื่อใช้ในการพัฒนาการเกษตร โดยเน้นเพื่อ การปฏิรูปที่ดินและการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร วิธีการดังกล่าวจะทำให้การให้สินเชื่อ เป็นไปอย่างทั่วถึง และแน่นอนกว่าที่จะให้สถาบันการเงินปล่อยให้กู้เอง

## (๒) การค้าประกันเงินกู้แก่สถาบันการเงิน

มาตรการอีกประการหนึ่งที่รัฐบาลดำริที่จะทำก็คือ รัฐบาลจะได้ค้าประกันแก่ ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ปล่อยสินเชื่อแก่เกษตรกร ในกรณีที่เกิดมีหนี้สูญ เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากยังไม่เห็นมาตรการของรัฐบาลจึงไม่อาจวิจารณ์ได้มากนัก แต่อาจกล่าวได้ว่า วิธีดังกล่าวจะสู้วิธีการบังคับให้ซื้อพันธบัตรไม่ได้ ซึ่งมีข้อสังเกตดังนี้

(๑) วิธีการดังกล่าวมิได้มีหลักเกณฑ์อะไรบังคับให้ธนาคารพาณิชย์จะต้องให้ สินเชื่อแก่เกษตรกรเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งธนาคารพาณิชย์อาจจะไม่ให้สินเชื่อแก่เกษตรกร เลยก็ได้ แต่ที่สำคัญที่สุด รัฐบาลไม่มีทางบังคับได้ว่าควรจะให้สินเชื่อแก่เกษตรกรประ- เภทใดได้

(๒) ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ ปล่อยสินเชื่อแก่เกษตรกรโดยไม่ระมัดระวัง เพราะตนไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านนี้โดยเฉพาะ ก็จะทำให้เกิดหนี้สูญมากขึ้น และรัฐบาล ก็ต้องรับภาระมากขึ้น ปัญหาที่จะติดตามมากก็คือ เงินที่รัฐบาลนำมาชดเชยหนี้สูญนั้น รัฐบาลนำมาจากภาษีอากรประเภทไหน และเก็บจากใคร ดังนั้น ปัญหาเรื่องความยุติธรรม ในการแบกภาระของภาษีก็จะเกิดขึ้นทันที

## (๓) พึ่งแหล่งเงินจากภายนอกประเทศ

อีกวิธีหนึ่งที่รัฐบาลพอจะทำได้ ก็คือ แสวงหาความช่วยเหลือและร่วมมือจากต่าง ประเทศ ด้วยการติดต่อขอกู้ยืมเงินในระยะปานกลาง หรือระยะยาว เพื่อนำเงินมาใช้ใน โครงการพัฒนาการเกษตรตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

### ๓.๓ มาตรการใหม่ที่จะใช้

มาตรการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้าได้ดำเนินงานอย่างจริงจังแล้วก็จะสามารถช่วยเหลือเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศไทย กล่าวคือ ชาวนาที่มีฐานะดี และฐานะปานกลางจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล แต่ชาวนาที่ยากจนก็ยังไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือมากนัก ชาวนาประเภทที่ยากจนไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และมีหนี้สินล้นพ้นตัวนั้น จะยังคงเป็นปัญหาของสังคมอยู่ต่อไป และนับวันก็มีแต่จะเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย

เพื่อที่จะให้การแก้ปัญหาชาวนาได้เป็นไปอย่างสมบูรณ์ เราจำเป็นต้องหามาตรการพิเศษเพื่อช่วยเหลือชาวนาประเภทที่ยากจน ควบคู่กันไปกับมาตรการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ ในที่นี้จะขอเสนอมาตรการพิเศษเพื่อประกอบการพิจารณาของท่านผู้อ่านสองมาตรการ คือ

- (๑) มาตรการปลดหนี้
- (๒) มาตรการลดค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร

#### ๓.๓.๑ มาตรการปลดหนี้

ในกรณีที่ชาวนาที่มีฐานะปานกลาง หรือยากจน ได้เป็นหนี้เป็นสิน และต้องเสียอัตราดอกเบี้ยที่สูงนั้น จะทำให้ชาวนาพวกนี้ตกอยู่ในฐานะลำบาก และไม่สามารถที่จะชำระต้นคั้นได้ฐานะของชาวนาก็จะเลวลงทุกวัน ที่ดินที่นำไปจำนองหรือขายฝากไว้ก็จะหลุดเป็นสิทธิของเจ้าหนี้เร็วขึ้น สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในอดีต และในปัจจุบันก็เป็นไปในลักษณะที่เป็นโทษแก่ชาวนาที่ได้ไปก่อหนี้ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกู้ยืมจากนายทุนท้องถิ่น กล่าวคือเมื่อได้ก่อหนี้ขึ้นแล้วก็ยากที่จะหลุดพ้นจากการเป็นหนี้เป็นสินได้ ทั้งนี้เพราะรายจ่ายของชาวนาจะเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่ารายได้ ตัวอย่างเช่น ในช่วงระยะเวลา ๑๗ ปี ระหว่างปี ๒๔๙๖ กับปี ๒๕๑๓ รายได้ที่เกิดจากการเกษตรของเกษตรกรแต่ละครอบครัวเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ ๓.๘ เปอร์เซ็นต์ แต่ในขณะเดียวกัน รายจ่ายทางการเกษตรเพิ่มขึ้นถึง ๘.๓ เปอร์เซ็นต์ ครั้นเมื่อไปก่อหนี้ขึ้นแล้วก็ยังทำให้ฐานะการเงินทรุดหนักลงอีก เช่นในการกู้ยืมจะต้องเสียดอกเบี้ยถึงร้อยละ ๓๐ ต่อปี และเพิ่มขึ้นในลักษณะ

ทบตันทุกปี ถ้าเราลองเปรียบเทียบอัตราการเพิ่มขึ้นระหว่างรายได้กับดอกเบี้ยแล้ว ก็จะทำให้เราเห็นภาพได้เด่นชัดยิ่งขึ้น กล่าวคือ ในขณะที่ดอกเบี้ยเพิ่มขึ้นในอัตราเร่งปีละ ๓๐ เปอร์เซ็นต์ แต่รายได้กลับเพิ่มขึ้นในอัตราคงที่ไม่ถึง ๕ เปอร์เซ็นต์ เมื่อปรากฏการณ์เป็นอยู่เช่นนี้จึงย่อมไม่มีปัญหาเลยว่าชาวนาต้องสูญเสียกรรมสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้น หรือจำนวนชาวนาที่อยู่ในสภาพมีหนี้สินล้นพ้นตัวจะเพิ่มขึ้นทุกปี

ปัญหาต่อมาที่เราจะต้องพิจารณาก็คือ เราจะช่วยชาวนาที่ตกอยู่ในสภาพเช่นนั้นได้อย่างไร เมื่อได้วิเคราะห์ถึงมาตรการต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันก็ยังไม่เห็นทางว่าจะแก้ปัญหาวานาพวกนี้ได้อย่างไร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องคิดหามาตรการอันใหม่มาช่วยแก้ไข ซึ่งมาตรการที่จะแก้ไขได้นั้น จะต้องสามารถทำให้ชาวนาเหล่านั้นมีโอกาสตั้งตัวใหม่ได้ โดยไม่ต้องแบกภาระหนี้สิน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแล้ว รัฐบาลคงจะไม่สามารถประกาศปลดหนี้ให้แก่ชาวนาได้ แต่ก็มีความหนึ่งที่พอจะทำได้ก็คือ ออกกฎหมาย “ปลดหนี้” ให้แก่ชาวนา ซึ่งในลำดับต่อไปจะได้อธิบายเสนอแนวทางเพื่อประกอบกรการวิพากษ์วิจารณ์ ดังต่อไปนี้

### (ก) ความหมายของการปลดหนี้

การปลดหนี้ในที่นี้หมายถึงการหยุดคิดดอกเบี้ยเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกหนี้มีโอกาสตั้งตัวเพื่อไถ่ถอนหนี้สินเดิม การกำหนดระยะเวลาปลดหนี้อาจจะกำหนดไว้เป็นเวลา ๕ ปี เท่านั้น และจะไม่มีการใช้อีกต่อไป

หนี้สินที่จะได้รับการปลดหนี้ นั้น จะต้องเป็นหนี้สินที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ออกกฎหมายและเป็นหนี้สินที่เกษตรกรได้ทำการกู้ยืมจากนายทุนทั่วไป ส่วนหนี้สินที่กู้จากสถาบันการเงินของรัฐบาลหรือธนาคารพาณิชย์ จะไม่ได้รับการปลดหนี้ ส่วนจำนวนเงินที่จะได้รับการปลดหนี้ นั้นจะต้องมีจำนวนขั้นต่ำ ตั้งแต่หนึ่งพันบาทขึ้นไป

### (ข) เหตุผลในการปลดหนี้

การใช้มาตรการ ปลดหนี้ก็เพื่อให้ ชาวนาที่เป็น หนี้เป็นสินนั้นมีโอกาสได้ตั้งตัวใหม่ เหตุผลที่การปลดหนี้ไม่คุ้มถึงหนี้สินที่กู้จากรัฐบาลหรือธนาคารพาณิชย์ ก็เพราะถือว่า สถาบันการเงินเหล่านั้นมิได้ทำการขูดรีดชาวนา กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วคิดดอกเบี้ย

เพียงร้อยละ ๑๒ ต่อปี ในทางตรงข้ามก็อาจจะถือว่า นายทุนท้องถิ่นได้ทำการชู้ตริต ด้วยการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมาเป็นเวลานานแล้ว และส่วนใหญ่ก็จะเป็นผู้มีอาชีพปล่อยกู้ ซึ่งก็ได้กำไรมามากแล้ว ดังนั้น จึงถึงเวลาแล้วที่บุคคลพวกนี้จะต้องยอมเสียสละเพื่อความสงบสุขของสังคมส่วนรวม

(ค) ผลดีที่จะเกิดจากการปลดหนี้

ผลดีที่จะเกิดจากการปลดหนี้ที่สำคัญก็คือ ลูกหนี้มีโอกาสตั้งเนื้อตั้งตัวใหม่ได้ ซึ่งจะมีผลดีในด้านอื่น ๆ ติดตามมาด้วย เช่น

(๑) จะช่วยให้มีการประណอมหนี้เกิดมากขึ้น บีบบังคับให้เจ้าหนี้ยอมประណอมหนี้ ตัวอย่างเช่น ชาวนาเป็นหนี้ยู่หนึ่งหมื่นบาท เมื่อมีการปลดหนี้ เจ้าหนี้จะต้องรอไปอีก ๕ ปี จึงจะได้รับเงินต้นคืนโดยไม่มีดอกเบีย แต่ถ้าชาวนาเสนอขอชำระหนี้เพียงห้าพันบาทแล้วให้มีการระงับหนี้ในปีแรก เจ้าหนี้ก็อาจจะยอมทำการประណอมหนี้

(๒) การปลดหนี้นอกจากจะช่วยชาวนาไม่ต้องเสียดอกเบียแล้ว ยังช่วยให้ชาวนาสามารถชำระหนี้ได้มากขึ้นด้วย กล่าวคือ ถ้าสมมติว่าเงินเพื่อที่เกิดขึ้นในอัตราที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ยอดเงินจำนวนหนึ่งหมื่นบาทในเวลาอีกห้าปีข้างหน้าย่อมจะมีค่าหรืออำนาจซื้อน้อยกว่าเงินหนึ่งหมื่นบาทในวันนี้อย่างมากมาย

(๓) รัฐบาลจะสามารถลดภาระการช่วยเหลือในเรื่องหนี้สินของชาวนาประเภทนี้ได้มาก ซึ่งจะทำให้มีเงินไปให้ความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ ได้มากขึ้น และที่สำคัญที่สุดก็คือ จะช่วยป้องกันชาวนาที่มีที่ดินกำลังจำนองหรือขายฝากไว้ไม่ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะไม่สามารถไถ่ถอนหนี้

(ง) ผลเสียที่จะเกิดจากการปลดหนี้

การปลดหนี้ก็จะเกิดผลเสียต่อสังคมเศรษฐกิจได้เหมือนกัน ถ้หากคนส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะรับแนวความคิดอันนี้ และการต้านทานของกลุ่มที่เสียประโยชน์ยังแข็งแรงอยู่ผลเสียที่จะเกิดขึ้นนี้อาจจะพิจารณาโดยย่อดังนี้

(๑) บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายจะรู้สึกว้าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม และถ้ากลุ่มบุคคลดังกล่าวไม่ยอมเสียสละ และไม่เห็นความสำคัญของการแก้ปัญหาชาวนาแล้ว เราก็

จะหาทางคัดค้านอย่างรุนแรง เหตุการณ์ดังกล่าวอาจจะกลายเป็นปัญหาทางการเมืองอย่างรุนแรงก็ได้

(๒) นายทุนท้องถิ่นจะงดการให้สินเชื่อแก่ชาวนาอีกต่อไป ข้อนี้นับว่ามีความสำคัญที่สุด ถ้าหากรัฐบาลยังไม่พร้อมที่จะเข้าไปแทนที่นายทุนท้องถิ่นในการให้สินเชื่อแล้ว การใช้มาตรการการปลอดหนี้ก็จะต้องพิจารณาให้รอบคอบ หรืออาจไม่ควรนำมาใช้ก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้ารัฐบาลได้ขยายบริการให้สินเชื่อของตนอย่างกว้างขวาง ตามที่ได้เสนอแนะไว้แล้ว ก็จะสามารถลดความเสียหายในเรื่องนี้ได้มาก

### (จ) มาตรการที่จะควบคุมลูกหนี้

มาตรการปลอดหนี้จะได้ผลอย่างสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีมาตรการที่จะควบคุมชาวนาที่เป็นลูกหนี้ ให้สามารถตั้งตัวได้จริง ๆ มิใช่ว่าพอออกกฎหมายปลอดหนี้แล้วก็แล้วไป สิ่งที่รัฐบาลจะต้องทำก็คือ

(๑) หาทางช่วยเหลือให้ลูกหนี้เก็บเงินไว้ไถ่ถอนหนี้เมื่อครบกำหนดตัวอย่างเช่น รัฐบาลอาจจะบังคับให้ลูกหนี้ออมทรัพย์ไว้กับรัฐบาลเป็นต้น

(๒) หาทางให้ลูกหนี้มีรายได้เพิ่มขึ้น เช่น ให้ขยันทำงานมากขึ้น ให้ความช่วยเหลือทางด้านการผลิต และการตลาดแก่ลูกหนี้

(๓) ลูกหนี้ที่ไม่ปฏิบัติตามที่รัฐบาลแนะนำก็จะไม่ได้รับการปลอดหนี้จากกฎหมาย

(๔) รัฐบาลจะต้องพยายามให้ลูกหนี้มีที่ทำกิน เช่นอาจจะจัดให้เข้าอยู่ในเขตการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

(๕) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้แล้ว ถ้าลูกหนี้ยังมีเงินไม่เพียงพอที่จะไถ่ถอนที่ดินคืนแล้ว รัฐบาลจะต้องเข้าไปช่วยเหลือเพื่อไถ่ถอนที่ดินจากนายทุน

### (ฉ) จัดตั้งนิคมเกษตรกรรมขึ้นเพื่อรับผู้ทมหหนี้สินล้มพันตัว

ถึงแม้ว่า เราจะใช้มาตรการปลอดหนี้แล้วก็ตามก็จะต้องมีชาวนาอีกกลุ่มหนึ่งที่ยังสามารถช่วยตัวเองได้ เพราะมีหนี้สินติดตัวมากเกินไปกว่ามาตรการปลอดหนี้จะช่วยได้ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลควรจัดตั้งนิคมเกษตรกรรมขึ้น เพื่อจัดให้ชาวนาพวกนี้เข้าทำกินใน



นิคมโดยไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน กล่าวคือการจัดนิคมจะเป็นในลักษณะครอบครัวใหญ่ หรือนิคมเกษตรกรรมที่จัดขึ้นในประเทศอิสราเอล หรือประเทศสังคมนิยมบางประเทศ ซึ่งบุคคลที่เข้าไปอยู่ในนิคมจะต้องร่วมมือกันทำงาน ทุกครอบครัวจะมีกินมีใช้พอสมควร และถ้านิคมนั้นผลิตได้มาก ทุกคนในนิคมนั้นก็จะมีคามกินดีอยู่ดี แต่อย่างไรก็ตาม สภาพความเป็นอยู่จะไม่มีเต๊อดร้อนมากนัก เพราะรัฐบาลคอยให้ความช่วยเหลืออยู่ เมื่อชาวนาผู้ใดต้องการออกจากนิคมไป ก็ย่อมจะทำได้ และอาจจะได้เงินปันผลจากเงินสะสมของนิคมไปด้วย

นอกจากนี้ การช่วยเหลือของชาวนานั้น ยังจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปกับมาตรการช่วยเหลือในทุก ๆ ด้านอีกด้วย เช่นส่งเสริมชาวนารวมกลุ่มกันเพื่อรับความช่วยเหลือ และรักษาสិทธิของตน ส่งเสริมให้ชาวนาได้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างถูกต้อง พยายามให้ชาวนารูจักพึ่งตนเอง ความช่วยเหลือที่รัฐบาลให้นั้น ไม่ควรเป็นในลักษณะของการแจกขนมหวานแต่ควรจะเป็นไปในการเพื่อให้ชาวนารูจักพึ่งตนเอง

ในกรณีที่รัฐบาลยังไม่สามารถให้สินเชื่อกแก่ชาวนาทั่วประเทศได้ รัฐบาลควรหามาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อป้องกันไม่ให้ชาวนาต้องเสียเปรียบในการทำสัญญา หรือต่อสู้คดีที่จะเกิดขึ้น นอกจากกฎหมายประνομหน้ และศาลเกษตรที่รัฐบาลจะเสนอต่อรัฐสภาแล้ว รัฐบาลควรออกกฎหมายห้ามทำการขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และพิจารณาแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บางมาตราที่ทำให้คนจนเสียเปรียบ

### ๓.๓.๒ มาตรการลดค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ดอกเบี้ยและค่าเช่าที่สูงมากขึ้นนั้น เป็นตัวที่คอยฉุดหรือเพิ่มภาระให้แก่ชาวนา ดังนั้น รัฐบาลจำต้องหันมาพิจารณาปัญหาค่าเช่าที่ดินด้วย แท้ที่จริงแล้ว ถ้ารัฐบาลริบลงมือทำการปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศ ก็คงจะเป็นการแก้ปัญหาเรื่องการเช่าที่ดิน หรือการไม่มีที่ทำกินไปได้ แต่ในปัจจุบันก็ยังมิได้ลงมือทำการปฏิรูปที่ดิน ตามกฎหมายที่ให้อำนาจอยู่

การที่ชาวนาไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงมากนั้นนับได้ว่าเป็นต้นตอของปัญหาความเต๊อดร้อนของชาวนาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ชาวนาที่

ยากจนได้ถูกกดขี่ขูดรีดตลอดมาแม้บางครั้งเจ้าของที่ดินจะมีได้ทำการขูดรีดโดยตรงก็ตาม แต่ผู้รักษาสภาพประโยชน์ของเจ้าของที่ดิน หรือที่เรียกว่า “นายกองนา” ก็จะเป็นผู้ทำหน้าที่กดขี่ขูดรีดเสียเอง ดังที่ได้เป็นข่าวอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะขอยกตัวอย่างชาวนาที่เช่านาในทุ่งรังสิตที่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานคร ที่เจ้าของรายใหญ่ ๆ เพียงไม่กี่รายที่มีน่านับหมื่นไร่ และรัฐบาลก็รัฐที่อยู่แล้ว แต่ก็ยังมีได้หาทางช่วยเหลือแต่อย่างไร ปรากฏว่าชาวนาที่เช่าที่ดินในเขตดังกล่าว ได้ถูกขูดรีดมาเป็นเวลานานนับสามชั่วคน หนังสือพิมพ์ที่ไปทำข่าวเรื่องนี้ได้ตีแผ่ถึงความกดขี่ขูดรีดต่าง ๆ ที่ชาวนาได้รับ ซึ่งตอนหนึ่งแล้วว่า

“.....นางจันทร์ วรรณเจริญ อายุ ๗๕ ปี ถึงตอนส่งค่าเช่านาจะต้องร้องไห้ทุกปี เพราะทำนาได้ข้าวไม่พอจะส่งค่าเช่า แต่จำใจต้องส่งเพราะกลัวจะไม่ได้ทำนาในปีหน้า ดังนั้นพอถึงเวลาตวงข้าวส่งค่าเช่านา นางจันทร์ จึงร้องไห้เป็นที่เวทนาของเพื่อน ซึ่งต่างก็ช่วยเหลืออะไรไม่ได้เพราะมีสภาพเดียวกัน.....”๑๒

ดังนั้นการพิจารณาปัญหาเรื่องที่ทำกินจึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องทำ ในกรณีที่รัฐบาลยังไม่พร้อมที่จะทำการปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศแล้ว รัฐบาลก็ควรหามาตรการควบคุมค่าเช่าให้เคร่งครัดและได้ผลจริงจัง พร้อมกันนั้นก็ดำเนินการตามนโยบายลดค่าเช่าที่ดินด้วยเพื่อให้เจ้าของที่ดินยอมขายที่ดินให้แก่รัฐบาลหรือชาวนาในราคาพอสมควร ในที่นี้จะขอเสนอมาตรการลดค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมโดยย่อดังนี้

### (ก) ความหมายของการลดค่าเช่าที่ดิน

มาตรการลดค่าเช่าที่ดิน จะใช้เฉพาะกับที่ดินที่ใช้ประกอบกรกสิกรรมเท่านั้น อาจกำหนดให้มีผลแต่เฉพาะที่ดินบางประเภทก็ได้ เช่นใช้กับที่ดินที่ปลูกข้าว หรือพืชล้มลุกอย่างอื่น เป็นต้น การลดค่าเช่านี้จะกำหนดให้เจ้าของที่ดิน คิดค่าเช่าจากเจ้าของที่ดินเดิมลดลงปีละ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ของค่าเช่าที่เคยเก็บอยู่ การบังคับใช้การลดค่าเช่าจะมีผลใช้บังคับกับที่ดินที่มีขนาด ๒๐ ไร่ขึ้นไป การที่กำหนดขนาด ๒๐ ไร่ขึ้นไปนั้นก็เพื่อรับกับกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ที่ยอมให้ประชาชนถือครองที่ดินไว้โดยที่ไม่ต้องทำด้วยตนเองได้ ครอบครัวยุค ๒๐ ไร่

### (ข) ผลดีที่จะเกิดขึ้นจากการลดค่าเช่า

การใช้มาตรการลดค่าเช่าจะมีผลทำให้การกระจายการถือครองที่ดินในทางอ้อม กล่าวคือ เจ้าของที่ดินที่ให้เช่าอยู่จะได้รับค่าเช่าลดลงปีละ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ของค่าเช่าเดิมที่ตนเคยได้รับอยู่ วิธีการดังกล่าว ทำให้เจ้าของที่ดินไม่ค่อยได้รับประโยชน์จากการถือครองที่ดินไว้ต่อไป จะทำให้เจ้าของที่ดินยอมขายให้แก่ชาวนา หรือรัฐบาลในราคาที่เหมาะสม และภายในระยะเวลา ๑๐ ปี เราก็สามารถจัดระบบการเช่าที่ดินหรือเจ้าสัวที่ดินให้หมดไปได้

มาตรการดังกล่าวนอกจากจะช่วยให้การกระจายการถือครองที่ดินแบบค่อยเป็นค่อยไปแล้ว ยังจะช่วยรัฐบาลประหยัดค่างบประมาณในการซื้อที่ดินเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินอีกด้วย

### (ค) ผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการลดค่าเช่า

ในกรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถทำได้ผลในทางปฏิบัติ หรือผู้เช่าตกอยู่ในภายใต้อิทธิพลของนายทุนเจ้าสัวที่ดินแล้ว ผลเสียที่จะตกอยู่กับชาวนาผู้เช่าก็จะมีมากขึ้น กล่าวคือ เจ้าสัวที่ดินจะหาทางเลี่ยงกฎหมายด้วยการขับไล่ผู้เช่าออกเพื่อเข้าทำการเพาะปลูกเสียเอง ในกรณีจะมีผลทำให้ชาวนาเปลี่ยนแปลงสภาพจากผู้เช่าที่เป็นกรรมกรในไร่นาไปซึ่งไม่เป็นผลดีแก่ชาวนา

### (ง) มาตรการในทางปฏิบัติ

การป้องกันการเลี่ยงกฎหมายเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบ ในปัจจุบันเราได้มีการใช้กฎหมายควบคุมค่าเช่าในปี ๒๕๑๗ ทั่วประเทศแล้ว ดังนั้นจึงพอจะใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือช่วยในการลดค่าเช่า ซึ่งอาจจะดำเนินขึ้น ๆ ดังนี้คือ

(๑) รีบให้คณะกรรมการควบคุมค่าเช่าในทุกจังหวัด กำหนดค่าเช่าขึ้นสูงไว้แล้วให้จดทะเบียนการเช่าทุกรายเป็นหลักฐาน เพื่อวางโครงการออกกฎหมายต่อไป ดังนั้นในขั้นแรกนี้ก็อาจจะหาทางแกกกฎหมายควบคุมค่าเช่านา โดยบังคับให้มีการจดทะเบียนการเช่าไว้ด้วย

(๒) เมื่อได้ขึ้นทะเบียนผู้เช่าทั่วประเทศ และรู้ข้อมูลที่แน่นอนเกี่ยวกับการเช่าแล้ว ก็วางแผนที่จะออกกฎหมายลดค่าเช่าต่อไป เช่นอาจจะกำหนดให้ลดลงปีละ ๑๐ หรือ ๒๐ เปอร์เซ็นต์

(๓) รัฐบาลจะต้องพร้อมที่จะรับซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่เสนอขายให้แก่รัฐบาล ในราคาที่เหมาะสม

### บทส่งท้าย

การแก้ปัญหาชาวนานั้นเป็นเรื่องใหญ่ที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมาก เพราะปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันโดยตรงกับโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ มาตรการแก้ไขแต่ละอย่างย่อมจะทำให้ผู้ที่ร่ำรวยเสียผลประโยชน์ และมักจะได้รับ การคัดค้านต่อต้านรุนแรง ดังนั้น รัฐบาลที่จะแก้ปัญหาจำต้องเป็นผู้ที่มีความอดทน และเสียสละในการแก้ปัญหา จะต้องพยายามทำความเข้าใจ และแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนทุกกลุ่มภายในสังคม

การแก้ปัญหาของชาวนานั้น จะต้องเน้นหนักที่ปัญหาสี่ประเด็น คือ ปัญหาเรื่องประสิทธิภาพการผลิต เรื่องระดับราคาพืชผล เรื่องที่ทำกิน และเรื่องหนี้สิน การแก้ปัญหาจะต้องทำทั้งสี่เรื่องพร้อม ๆ กัน และให้ประสานงานซึ่งกันและกัน โดยหลักการแล้วจะต้องเน้นในเรื่องการเพิ่มรายได้เป็นเบื้องต้น และในขณะเดียวกันก็หาทางลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นของชาวนาลง ถ้าหากสามารถทำให้รายได้ของเกษตรกรแต่ละครอบครัวเพิ่มขึ้นได้ในอัตราที่รวดเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายได้แล้ว เราก็จะมีทางแก้ปัญหาความยากจนของชาวนาได้ในระยะยาว สำหรับปัญหาเฉพาะหน้าก็คือจะต้องพยายามลดรายจ่ายที่เพิ่มภาระให้แก่ชาวนา ซึ่งได้แก่ปัญหาเรื่องค่าเช่า และอัตราดอกเบี้ยที่สูงมากอยู่ในปัจจุบัน

การที่จะแก้ปัญหาชาวนาให้ได้ผลและสร้างความสงบสุขในสังคมได้นั้น เราจำต้องให้ความสนใจแก่ชาวนาประเภทที่ยากจนเป็นพิเศษ トラบได้ก็ตาม ที่เราไม่สามารถช่วยเหลือชาวนาประเภทนี้ได้ เราก็จะไม่มีทางแก้ปัญหาชาวนาได้สำเร็จ การแก้ปัญหาชาวนาได้สำเร็จหรือไม่ นั่นจะมีผลโดยตรงต่อการอยู่รอดของประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน จะต้องให้ความร่วมมือและเสียสละในการแก้ปัญหาที่สำคัญของประเทศดังกล่าว

## เบ็งจรรด

๑. อุทิศ นาคสวัสดิ์, *ภาวะหนี้สินและการค้าของชาวนา ภาคกลางประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๐-๑๑* (สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ, พ.ศ. ๒๕๑๓) หน้า ๑๘
๒. คู เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, “การปฏิวัติของชาวนากับการปฏิรูปที่ดิน” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์*, ฉบับเดือนมกราคม-มีนาคม ๒๕๑๘ หน้า ๗๓-๘๒
๓. กองเศรษฐกิจการเกษตร, *รายงานผลการสำรวจหนี้สินของเกษตรกรทั่วประเทศ ปีการเพาะปลูก ๒๕๑๔-๑๕* (พระนคร-กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)
๔. พันธุม ทิชยมณฑล, วิรัช อารมย์ดี และ Millard F. Long *การสำรวจสินเชื่อการเกษตรในประเทศไทย ปี ๒๕๑๖-๒๕๑๘* (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์)
๕. ตัวเลขยังไม่ได้ทำการพิมพ์เผยแพร่เป็นทางการ
๖. อุทิศ นาคสวัสดิ์, หน้า ๑๐๕
๗. อุทิศ นาคสวัสดิ์ หน้า ๗๐
๘. บุญเลิศ เลียงประภัย, “การวิเคราะห์ภาวะหนี้สินของสถาบันเกษตรกร ซึ่งเกิดจากโครงการช่วยเหลือด้านเพิ่มผลผลิตทางเกษตร” *บทความเกี่ยวกับการช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล* (สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ๒๕๑๖) หน้า ๑๙๐-๑๙๕
๙. หนังสือพิมพ์*ไทยรัฐ* ระหว่างวันที่ ๒๐ ถึง ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๑๘
๑๐. สำหรับผู้ที่สนใจเกี่ยวกับปัญหาการเช่าที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน อาจจะศึกษาเพิ่มเติมได้จากบทความของ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม เรื่อง “การปฏิรูปที่ดิน” ในหนังสือของรังสรรค์ ธาระพรพันธ์ (บรรณาธิการ) *เศรษฐกิจการเกษตร* ของสำนักพิมพ์ เคล็คไทย ปี ๒๕๑๗
๑๑. จำเนียร สาระนาค, “ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร” *บทความเกี่ยวกับการช่วยเหลือของรัฐบาล* (สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ๒๕๑๖) หน้า ๑๖๘-๑๗๒ (สำหรับผู้ที่สนใจหลักการเกี่ยวกับการใช้สินเชื่อทางเกษตร จะก็ได้จากหนังสือ *การดำเนินงานดินเชื่อทางการเกษตร* ของจำเนียร สาระนาค, พ.ศ. ๒๕๐๐)
๑๒. หนังสือพิมพ์*ไทยรัฐ* ระหว่างวันที่ ๒๐ ถึง ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๑๕

# การส่งเสริมการลงทุน ในอุตสาหกรรม

ที. เอช. ซิลคอก

ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาถึงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสมัยใหม่ของไทย จะสังเกตเห็นแรงกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจ ๒ กระแส คือ ความรู้สึกราชาตินิยมกับความต้องการเจริญก้าวหน้า ในขณะที่ความรู้สึกราชาตินิยมมีอิทธิพลอย่างมากต่อกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม ความต้องการเจริญก้าวหน้าได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนากลยุทธ์ในการวางแผน อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ความรู้สึกราชาตินิยมนั้นเป็นความรู้สึกราชาตินิยมในกลุ่มชนชั้นนำ (elite) ของประเทศ ซึ่งพิจารณาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของคนไทยจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่กลุ่มตนได้รับ กระบวนการพัฒนาประเทศจึงเป็นกระบวนการที่เริ่มต้นจากเบื้องบนมาสู่เบื้องล่าง โดยที่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงสถาบัน ซึ่งยังคงมีลักษณะของสังคมอาณานิคมอยู่

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมมีอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคการปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช อุตสาหกรรมที่สำคัญที่รัฐบาลมีส่วนเข้าไปตั้งโรงงานก็มีแต่อุตสาหกรรมกระดาษและอุตสาหกรรมทอผ้าเท่านั้น แม้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ ในบรรดาผู้ก่อการก็ได้มีผู้สนใจการอุตสาหกรรมอย่างจริงจังไม่ จุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งของคณะราษฎรก็คือการทำให้เศรษฐกิจไทยหลุดพ้นจากการครอบงำของชาวจีนและชาวยุโรป แต่ถึงกระนั้นก็ตาม นี่ก็เป็นการเริ่มต้นจากจุดเล็ก ๆ ในการขยายตัวของอุตสาหกรรมไทย ในปี ๒๔๗๗ ได้มีการจัดตั้งกองส่งเสริมอุตสาหกรรมในกรมพาณิชย์กรรม และมีการประกาศใช้กฎหมายควบคุมโรงงานในปี ๒๔๘๒ ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง งานของกองส่งเสริมอุตสาหกรรมได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนต้องยกฐานะขึ้นเป็นกรมในปี ๒๔๘๔ และกลายมาเป็นกระทรวงอุตสาหกรรมในปี ๒๔๘๕ ประสิทธิภาพที่ได้รับในช่วงนี้เป็นประสิทธิภาพทางด้าน

เทคนิคและทางด้านการบริหาร ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยต่อกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม  
ในเวลาต่อมา

เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงใหม่ๆ พ่อค้าอังกฤษและกำาประโดชาวจีนกลับ  
มีบทบาทสำคัญในทางการค้าขึ้นมาอีก หลังจากที่ต้องชบเขาไปในสมัยรัฐบาล จอมพล ป.  
พิบูลสงครามในช่วงระหว่างสงคราม ซึ่งยึดถือนโยบายชาตินิยม สภาวการณ์ทางการเมือง  
ได้ยังผลให้กระทรวงอุตสาหกรรมต้องฟุบตัว งบประมาณถูกตัด และข้าราชการที่สามารถ  
พากันย้ายงาน กระทรวงอุตสาหกรรมจึงหันไปสนใจด้านการวิจัย และการเตรียมการ  
สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ในช่วงนี้เริ่มสนใจส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาด  
ย่อมที่อาศัยแรงงานในการผลิตมาก ๆ อย่างจริงจัง

เมื่อเกิดรัฐประหารในปี ๒๔๙๐ จอมพล ป. พิบูลสงครามกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี  
มนตรีอีกครึ่งหนึ่งในช่วงนี้ การขยายตัวของรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างรวดเร็ว กระทรวงต่างๆ  
พากันจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายต่อหลายแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงกลาโหม กรมอุตสาหกรรม  
ทหารได้ก่อตั้งองค์การทอผ้าขึ้นในปี ๒๔๙๔ ขณะเดียวกันกรมเชื้อเพลิงก็จัดตั้ง  
โรงงานกลั่นน้ำมันที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ กระทรวงอื่นๆ ก็พากันเอาอย่าง เป็นต้น  
ว่ากรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรก็ก่อตั้งองค์การป่าไม้ขึ้น ซึ่งภายหลังได้จัดตั้งบริษัทไม้อัดไทย  
จำกัดขึ้นอีกทอดหนึ่ง กระทรวงเศรษฐกิจก็ก่อตั้งองค์การคลังสินค้าซึ่งขึ้นอยู่กับกรมการค้า  
ภายใน ก่อนหน้านั้นในปี ๒๔๙๑ กระทรวงกลาโหมก็ก่อตั้งองค์การทหารผ่านศึกขึ้น เพื่อสร้าง  
ช่องทางในการประกอบธุรกิจให้แก่ทหารผ่านศึก ไม่ต้องสงสัยเลยว่า การสถาปนาและการ  
เจริญเติบโตของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบนี้ จะไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจทางการเมือง  
ประโยชน์ที่ได้อาจเป็นประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน ในรูปของโบนัส เบี้ยประชุม ตลอดจน  
รายได้อันได้จากการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวพันกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ในเมื่อไม่มีข้อห้ามไม่ให้  
ข้าราชการการเมืองทำมาค้าขาย นอกจากประโยชน์ที่เป็นตัวเงินแล้วยังมีประโยชน์ที่มีได้  
เป็นตัวเงินด้วย เพราะอาจใช้รัฐวิสาหกิจที่ตนเป็นกรรมการบริหารอยู่เป็นเครื่องมือในการ  
สร้างระบบอุปถัมภ์และอภิสิทธิ์ต่าง ๆ ขณะเดียวกัน มีปัจจัยหลายต่อหลายปัจจัยที่ส่งเสริม  
ให้มีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ

ประการแรก ① กฎของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมิได้ส่งเสริมและให้สิ่งจูงใจในการทำงานแก่ข้าราชการ ความดีความชอบในการปฏิบัติงานมิได้พิจารณาจากระบบคุณธรรมเป็นสำคัญ

ประการที่สอง ② เมื่อสงครามเกาหลีสิ้นสุดลง อุปสงค์ของโลกที่มีต่อข้าวลดน้อยลง ยังผลให้กำไรที่สำนักงานข้าวได้รับน้อยลงด้วย ขณะเดียวกันสงครามในอินโดจีน ทำให้เกิดอุปสรรคในการลักลอบค้าฝิ่น และทองคำระหว่างประเทศ เมื่อผู้มีอำนาจทางการเมืองไม่อาจกอบโกยผลประโยชน์ด้วยวิธีการที่ใช้อยู่เดิม จึงเริ่มแสวงหาช่องทางใหม่ ในระหว่างนั้น ลัทธิชาตินิยมเริ่มเสื่อมคลายลง และรัฐบาลเริ่มใช้นโยบายผสมกลมกลืนชนกลุ่มน้อย (assimilation policy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวจีนในเมืองไทย ชาวจีนไม่เพียงแต่จะยอมรับนโยบายดังกล่าวนี้เท่านั้น หากทว่ายังพยายามแสวงหาความคุ้มครองจากผู้มีอำนาจทางการเมืองและผู้มีอำนาจทางทหารอีกด้วย

โดยผลของการออกพระราชบัญญัติในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๔๙๖ ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการก่อตั้งหน่วยงานและองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจหลายประเภทได้ก่อตั้งขึ้นในรูปของนิติบุคคลซึ่งแยกออกจากระบบราชการ ดังเช่น องค์การ ร.ส.พ. บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด องค์การสัตรีปีก องค์การสะพานปลา โรงงานกระสอบอีสาน ฯลฯ ประโยชน์ที่ได้จากการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ก็คือ ทำให้คนไทยมีบทบาทในด้านธุรกิจมากขึ้น และทำให้มีการพัฒนาความสามารถในทางเศรษฐกิจในหมู่คนไทยด้วยกัน แต่การขยายตัวของรัฐวิสาหกิจไม่เพียงแต่จะบั่นทอนสิ่งจูงใจในการลงทุนของเอกชนเท่านั้น หากทว่ายังทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงระบาดอย่างรวดเร็ว ตัวอย่างของความซบเซาได้แก่ การก่อตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติจำกัด ซึ่งภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ก่อการรัฐประหารสำเร็จในปี ๒๕๐๑ ก็ใช้เป็นประเด็นในการโจมตี จอมพล ป. พิบูลสงคราม และหลังจากนั้นก็เลิกนโยบายส่งเสริมการประกอบการในรูปรัฐวิสาหกิจ พร้อมกันนั้น ได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง เพื่อศึกษาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ แต่ก็มีรัฐวิสาหกิจอยู่น้อยรายมากที่ต้องล้มเลิกไป ตามข้อเสนอแนะของกรรมการชุดนี้

นโยบายการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนได้เริ่มมีมาแต่ปี ๒๔๙๗ จุดมุ่งหมายสำคัญมิได้อยู่ที่การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมทั่วไป แต่อยู่ที่การส่งเสริมการลงทุน



เฉพาะแต่ในอุตสาหกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจไทย การกำหนดนโยบายเช่น  
นี้ นับว่ามีเหตุผลสนับสนุนอยู่มาก แต่น่าเสียดายที่นโยบายดังกล่าวนี้ต้องล้มเหลวลงด้วยเหตุ  
ผลหลายประการ คือ

ประการแรก (1) ระเบียบราชการมีส่วนทำให้เอกชนลังเลใจที่จะเข้าไปลงทุนในอุต-  
สาหกรรมต่าง ๆ การกำหนดให้เอกชนต้องเสนอข้อมูลรายละเอียดต่อข้าราชการที่มีหน้าที่ใน  
ด้านการส่งเสริมการลงทุนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นประสบความสำเร็จ  
ไม่เพียงแต่ระเบียบราชการเหล่านี้จะเปิดช่องให้ข้าราชการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เท่านั้น หาก  
ทว่ายังไม่มีเหตุผลที่นายทุนเอกชนจะไว้วางใจข้าราชการเกี่ยวข้องถึงกับส่งมอบรายละเอียด  
และข้อมูลต่าง ๆ ให้อีกด้วย เพราะข้อมูลเหล่านั้นอาจเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาผล  
ประโยชน์ทางธุรกิจของข้าราชการเอง ในเมื่อข้าราชการก็มีส่วนในการประกอบธุรกิจและ  
การค้าอยู่เป็นอันมาก

ประการที่สอง (2) รัฐบาลระมัดระวังมิให้ระบบเศรษฐกิจไทยถูกครอบงำโดยชาวต่าง  
ชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุโรปตะวันตกและจีน ดังที่เคยเป็นอยู่ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่  
ที่สอง การลงทุนของชาวยุโรปและอเมริกันจำเป็นต้องมีคนไทยร่วมด้วย

หลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารในปี ๒๕๐๑ ได้เริ่มมีการ  
พิจารณาเปลี่ยนแปลงนโยบายการลงทุนกันอย่างจริงจัง ทั้งนี้โดยอาศัยคำแนะนำ  
นำของ G.B. Beitzel ผ่านองค์การ USOM นโยบายใหม่มิได้แตกต่างจากนโยบายปี ๒๕๑๗  
เท่าใดนัก ข้อแตกต่างที่สำคัญมีอยู่ ๒ ประการคือ

ประการแรก (1) ประเภทของอุตสาหกรรมที่รัฐบาลส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปลงทุนมี  
จำนวนมากขึ้น

ประการที่สอง (2) การลดหย่อนภาษีเงินได้แก่ผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมจาก  
รัฐบาลมีมากขึ้น นอกจากนี้ยังได้จัดสรรสิ่งจูงใจทางด้านภาษีอากรอื่น ๆ ด้วยการให้สิทธิ  
ประโยชน์โดยยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีศุลกากรที่เก็บจากวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตที่สั่ง  
ซื้อจากต่างประเทศ ในด้านการจัดองค์การได้มีการก่อตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนซึ่ง  
ความสำคัญมิได้อยู่ที่ช่วยให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงลดลง แต่อยู่ที่การรวมอำนาจการตัดสินใจ

เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการลงทุนไว้ในหน่วยงานเดียวกัน มิได้กระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ดังข้างก่อน ซึ่งแม้จะมีข้อดีในการเอื้ออำนวยให้การประสานนโยบายการส่งเสริมการลงทุนกับนโยบายเศรษฐกิจอื่น ๆ สะดวกขึ้น แต่ข้อเสียที่สำคัญก็คือ เปิดช่องให้มีการสร้างระบบอภิสิทธิ์ได้ง่าย

ในด้านวิธีการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน มีการจำแนกอุตสาหกรรมต่าง ๆ ออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่ม ก. ได้แก่ อุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจมาก เป็นอันดับที่หนึ่ง ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีการค้าที่เรียกเก็บจากวัตถุดิบและวัสดุอุปกรณ์อันจำเป็นแก่การผลิต กลุ่ม ข. ได้แก่ อุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอันดับที่สอง ได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าและภาษีการค้าที่เรียกเก็บจากวัตถุดิบและวัสดุอุปกรณ์อันจำเป็นแก่การผลิตถึงร้อยละ ๕๐ ส่วนกลุ่ม ค. ได้แก่ อุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอันดับที่สาม ได้รับลดหย่อนภาษีถึงร้อยละ ๓๓<sup>๓</sup> แต่การจำแนกอุตสาหกรรมต่าง ๆ ออกเป็นสามกลุ่มดังกล่าวนี้เป็นไปโดยปราศจากหลักเกณฑ์ใด ๆ นอกจากนี้ ยังมีข้อน่าสังเกตด้วยว่า อุตสาหกรรมในกลุ่ม ก. มักจะเป็นอุตสาหกรรมที่อาศัยเครื่องจักรเครื่องกลในการผลิตมาก ๆ (capital-intensive industries) ส่วนอุตสาหกรรมในกลุ่ม ข. ไม่สู้แตกต่างจากกลุ่ม ก. มากนัก เว้นแต่ว่าส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมที่นำชิ้นส่วนจากต่างประเทศมาประกอบเป็นสินค้าภายในประเทศเท่านั้น (assembly industries) การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเครื่องจักรเครื่องกลที่ใช้ในการผลิตเป็นช่องทางที่สำคัญในการจ่อราษฎรบังหลวง ไม่เพียงแต่เท่านั้นการเน้นถึงการใช้เครื่องจักรกลสมัยใหม่ ยังดูไม่เหมาะสมกับโครงสร้างทรัพยากรภายในประเทศอีกด้วย นอกจากนี้สิ่งที่น่าสังเกตยิ่งก็คือ นอกจากการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเครื่องจักรเครื่องกลที่ใช้ในการผลิตแล้ว ยังมี การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้วัตถุดิบภายในประเทศสำหรับการลงทุนในอุตสาหกรรม ร้อยละ ๒๕ ของอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมทั้งหมดอีกด้วย แต่ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการฝึกฝนคนงานไทย

ภายหลังปี ๒๕๐๘ รัฐบาลไทยจึงเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของผลเชื่อมโยง (linkage effects) อันเกิดจากการลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ และเริ่มเน้นถึงการใช้วัตถุดิบ

ดิบภายในประเทศมากขึ้น จากการสำรวจของสำนักงานส่งเสริมการลงทุนในปี ๒๕๐๘ ปรากฏว่า วิชาธุรกิจที่ได้รับบัตรส่งเสริมร้อยละ ๗๐ ใช้วัตถุดิบที่มีอยู่ในประเทศในการผลิตน้อยมาก อีกร้อยละ ๓๐ ไม่ปรากฏว่าได้ใช้วัตถุดิบภายในประเทศเลย

อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่า วิชาธุรกิจที่ได้รับบัตรส่งเสริมมักจะตั้งอยู่รอบๆ กรุงเทพมหานคร ความข้อนี้ไม่น่าประหลาดใจนัก ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรเครื่องกลในการผลิตมาก ๆ การตั้งโรงงานใกล้กรุงเทพมหานครสามารถประหยัดทุนได้ ไม่แต่เท่านั้น การว่าจ้างแรงงานที่มีทักษะก็ยังสะดวกกว่าภูมิภาคอื่น ๆ อีกด้วย การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้เครื่องจักรเครื่องกลในการผลิต โดยไม่คำนึงถึงสภาพการณ์เกี่ยวกับทรัพยากรภายในประเทศเช่นนี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่าการซื้อเครื่องจักรกลสมัยใหม่จะทำให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องได้รับผลประโยชน์ทางการเงิน แต่ส่วนที่สำคัญยิ่งกว่าอาจเป็นผลสืบเนื่องจากสาเหตุทางจิตวิทยา กล่าวคือ ความภาคภูมิใจที่มีเครื่องจักรกลอันทันสมัยทัดเทียมกับอารยประเทศ

นอกเหนือจากสำนักงานส่งเสริมการลงทุนแล้ว หน่วยงานอีกหน่วยหนึ่งที่มิบทบาทในการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน คือ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย บริษัทแห่งนี้ได้รับการส่งเสริมจากธนาคารโลกและธนาคารแห่งประเทศไทย ของผู้ถือหุ้น บริษัทเงินทุนนี้ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์และสาขานานาชาติที่มีกิจการในประเทศไทย และบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation) ซึ่งเป็นสาขาของธนาคารโลก (ถือหุ้นอยู่ ๑๓%) แต่ระเบียบอันเข้มงวดในการอนุมัติเงินกู้ของ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยทำให้เป็นที่พากษ์วิจารณ์กันมาก ถึงแม้บริษัท ๆ จะเก็บดอกเบี้ยในอัตราต่ำก็ตาม ทั้งเงินทุนของบริษัทก็มีอยู่น้อยอีกด้วย

มาตรการในการส่งเสริมการลงทุนอีกประเภทหนึ่ง ก็คือ การก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐบาลพยายามส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ แต่ปัญหาข้อยุ่งยากอยู่ที่ว่ากฎหมายไทยในปัจจุบันไม่เปิดช่องให้เอกชนบังคับซื้อที่ดินจากผู้อื่น นอกจากการส่งเสริมให้มีการก่อตั้งนิคมอุตสาหกรรมแล้ว การส่งเสริมการท่องเที่ยวก็เป็นกลวิธีในการช่วยให้

อุตสาหกรรมต่าง ๆ ขยายตัว เพราะชาวต่างประเทศที่มั่งคั่งอาจเข้ามาซื้อสินค้าพื้นเมืองของ  
ไทยด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมขนาดย่อม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวง  
อุตสาหกรรม มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเรื่องนี้ มีการจัดตั้งสถาบันบริการอุตสาหกรรม  
ขนาดย่อม และสำนักงานเงินทุนสำหรับอุตสาหกรรมขนาดย่อม ถึงแม้ขอบเขตของงาน  
จะยังมีได้ขยายกว้างขวาง แต่ก็มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมไทยในอนาคต ในเมื่ออุตสาหกรรม  
กรรมส่วนใหญ่ยังคงเป็นอุตสาหกรรมขนาดย่อม

กล่าวโดยสรุป นโยบายการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมของรัฐบาลไทย  
เริ่มต้นจากความรู้สึกชาตินิยมและความต้องการพัฒนาประเทศ ความเกรงกลัวต่อการตก  
เป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจของชาวยุโรปและชาวจีนทำให้รัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรม  
ทางเศรษฐกิจมากขึ้นในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง หลังจากนั้น รัฐวิสาห-  
กิจต่าง ๆ ก็ผุดขึ้นในกระทรวงต่าง ๆ การแสวงหาความคุ้มครองของพ่อค้าจีนจากผู้มีอำนาจ  
ทางการเมืองทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงมีมากขึ้น แต่หลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์  
ขึ้นมาใช้อำนาจเผด็จการในปี ๒๕๐๑ นโยบายการลงทุนในอุตสาหกรรมได้แปรเปลี่ยนจาก  
การเน้นบทบาทของรัฐมาเป็นการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน และในภายหลังเริ่มเห็น  
ความสำคัญของอุตสาหกรรมขนาดย่อมมากขึ้น

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เก็บความจาก T.H. Silcock, "Promotion of Industry and  
the Planning Process" in T.H. Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in De-  
velopment* (Canberra : Australian National University Press, 1967), pp. 258-277.

ตีพิมพ์ครั้งแรกใน จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ปีที่ ๒  
ฉบับที่ ๓ (เมษายน ๒๕๑๘)

# การพัฒนาอุตสาหกรรม ในประเทศไทย

## ประชุม โฉมฉาย

ในช่วงเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา ภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ของไทยมีการเจริญเติบโตอย่างไม่เท่าเทียมกัน ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ภาคเกษตรกรรมกลับมีอัตราการเจริญเติบโตค่อนข้างต่ำ ผลก็คือ สัดส่วนของรายได้ประชาชาติที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคอุตสาหกรรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ขณะเดียวกันภาคเกษตรกรรมมีความสำคัญน้อยลง และความแตกต่างในด้านรายได้ต่อหัวระหว่างประชากรในภาคเกษตรกรรมกับประชากรนอกภาคเกษตรกรรมมีมากขึ้น

แม้ว่าไทยจะได้มีการวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรมมากกว่าทศวรรษ แต่ผู้เขียนก็อดสงสัยมิได้ว่า ทำไมจึงต้องเลือกเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมหัตถกรรม (manufacturing industry) มีเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์อะไรบางอย่างที่สนับสนุนกลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔) กล่าวไว้แต่เพียงว่า จะเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อให้โอกาสในการจ้างงานมีมากขึ้นประการหนึ่ง และเพื่อให้ทรัพยากรที่ถูกปล่อยทิ้งไว้เฉย ๆ ได้มีการนำมาใช้ในการผลิตมากขึ้น ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สาม (๒๕๑๕-๒๕๑๙) ได้เพิ่มเติมเป้าหมายไว้ว่า จะส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยให้ประสานกับภาคเกษตรกรรมและใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยแรงงานมาก ๆ (labour-intensive technique)

เหตุผลสำคัญที่สนับสนุนให้มีการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมมีอยู่ ๒ ประการ คือ

ประการแรก การพัฒนาอุตสาหกรรมอาจจะเป็นมรรควิธีในการเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติ แต่อุตสาหกรรมหัตถกรรมจะสามารถช่วยให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้หรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับความสำคัญสัมพัทธ์ของอุตสาหกรรมหัตถกรรมที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ และขึ้นอยู่กับอัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมหัตถกรรม แม้ว่าเท่าที่ผ่านมาอัตราการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมหัตถกรรมจะสูงกว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในเมื่ออุตสาหกรรมหัตถกรรมมีขนาดเล็ก เมื่อเทียบกับขนาดของระบบเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมหัตถกรรมย่อมไม่สามารถหักกลบความล่าช้าของภาคเศรษฐกิจคงจะกินเวลาอีกหลายทศวรรษกว่าที่อุตสาหกรรมหัตถกรรมจะกลายมาเป็นภาคเศรษฐกิจนำของเมืองไทย

ประการที่สอง การเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมจะช่วยให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นได้ แม้ว่าในช่วงเวลาสิบปีเศษที่ผ่านมาสัดส่วนของจำนวนแรงงานในอุตสาหกรรมหัตถกรรมคิดเทียบกับจำนวนการจ้างงานทั้งหมดของประเทศจะเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่สัดส่วนดังกล่าวนี้ก็ยังมีอยู่น้อยมาก การพัฒนาอุตสาหกรรมจึงยังมิได้ช่วยให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นอย่างสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงเวลาที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมหัตถกรรมเท่าที่ผ่านมานี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานที่สำคัญเกิดขึ้น กล่าวคือ อุตสาหกรรมเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะใช้เครื่องจักรเครื่องกลในการผลิตมากขึ้น ซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นเท่าที่ควรจะเป็น

เหตุผลสำคัญที่สนับสนุนว่า อุตสาหกรรมหัตถกรรมมีแนวโน้มที่จะใช้เครื่องจักรเครื่องกลในการผลิตมากขึ้นมีอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก การที่เงินบาทมีค่าสูงกว่าที่เป็นจริง (overvaluation) มีผลทำให้สินค้าเข้ามีราคาถูกกว่าที่ควรจะเป็น และโดยที่เครื่องจักรเครื่องกลในการผลิตส่วนใหญ่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศ ต้นทุนของสินค้าประเภททุนจึงต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สอง นโยบายการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีผลทำให้ต้นทุนของการใช้สินค้าประเภททุนต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ราคาปัจจัยการผลิตในประเทศไทยมิได้สะท้อนให้เห็นความขาดแคลนสินค้าประเภททุนและความเหลือเฟือของแรงงานเท่าที่ควรจะเป็น

นโยบายการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (import substitution) แทนที่จะก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถอยหลัง (backward linkage effect) และผลเชื่อมโยงข้างหน้า (forward linkage effect) กระตุ้นให้อุตสาหกรรมอื่นพัฒนาตาม และช่วยให้ช่องโอกาสในการจ้างงานเพิ่มขึ้น กลับส่งเสริมให้การส่งออกสินค้าเข้ามีมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเปิด (open economy) มีการค้าระหว่างประเทศอย่างค่อนข้างเสรี เมื่อเป็นเช่นนั้น การขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า แทนที่จะกระตุ้นให้มีการผลิตวัตถุดิบเองภายในประเทศ กลับส่งเสริมให้ซื้อวัตถุดิบจากต่างประเทศมากขึ้น

แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (๒๕๑๕-๒๕๑๙) จะเน้นถึงการพัฒนาอุตสาหกรรมที่อาศัยผลผลิตทางเกษตรกรรมภายในประเทศเป็นวัตถุดิบ แต่การพัฒนาอุตสาหกรรมจะมีผลเชื่อมโยงในการกระตุ้นให้ภาคเกษตรกรรมเจริญขึ้นหรือไม่ มีข้อชวนสงสัยอยู่ไม่น้อย ความน่าสงสัยดังกล่าวนี้มิได้มีเหตุมาจากลักษณะของระบบเศรษฐกิจไทยที่เป็นระบบเปิดเท่านั้น หากทว่าเมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ในอดีต การพัฒนาเกษตรกรรมมีผลเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมน้อยมาก ถึงแม้ว่าอุปสงค์ที่มีต่อปุ๋ย รถแทรกเตอร์ และอุปกรณ์การผลิตทางเกษตรกรรมจะมีอยู่มากพอสมควร แต่ก็ยังมีได้มีการผลิตอย่างจริงจังภายในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการส่งออกปัจจัยการผลิตเหล่านี้จากต่างประเทศเป็นไปอย่างสะดวกตาย ผลเชื่อมโยงในการลงทุนจะมีมาน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายการลงทุนของรัฐบาลและการตอบสนองต่อสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมจากการส่งเสริมการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนสินค้าเข้า มาเป็นการส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก จะช่วยให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสินค้าออกที่ผลิตต้องอาศัยแรงงานในการผลิตมาก ๆ (high labour content) เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้สินค้าอุตสาหกรรมที่ไทยส่งไปขายต่างประเทศที่สำคัญ ๆ บังเอิญเป็นสินค้าที่อาศัยแรงงานในการผลิตค่อนข้างมาก ขณะเดียวกันก็อาศัยวัตถุดิบภายในประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้น นโยบายการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรม

เพื่อผลิตสินค้าออกจึงสอดคล้องกับเป้าหมายการจ้างงานและเป้าหมายการใช้ทรัพยากรภายในประเทศ

เท่าที่ผ่านมา มีปัจจัยหลายต่อหลายประการ ซึ่งเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

ประการแรก บทบาทในการลงทุนโดยตรงของรัฐบาล ด้วยการประกอบการในรูปรัฐวิสาหกิจ ได้มีส่วนช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างมาก รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีตั้งแต่น้ำตาล กระดาษ กระสอบ ไม้อัดไทย แก้ว และรวมตลอดจนถึงยาสูบ การขยายตัวของรัฐวิสาหกิจมีมาจนกระทั่งถึงต้นทศวรรษ ๑๙๕๐ แต่ต่อมารัฐบาลเริ่มเปลี่ยนนโยบายจากการเข้าไปลงทุนในภาคอุตสาหกรรม มาเป็นการจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านทุนพื้นฐานของสังคม (infra-structure) และสนับสนุนส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมต่าง ๆ มากขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็ตามรัฐวิสาหกิจก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ต่อไป

ประการที่สอง นโยบายการเก็บพรีเอมิอุมข้าว ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๔๙๘ และยกเลิกไปในปี ๒๕๑๔ แต่กลับฟื้นคืนชีพมาอีกในปี ๒๕๑๕ เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่ส่งเสริมให้การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว การเก็บพรีเอมิอุมข้าวมีผลให้ราคาข้าวภายในประเทศต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น จึงมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ระหว่างประชาชนในภาคตัวเมืองกับประชาชนในภาคชนบทแตกต่างกันมากขึ้น จุดมุ่งหมายของรัฐบาลในการเก็บพรีเอมิอุมข้าว ก็เพื่อที่จะกดดันค่าครองชีพให้ต่ำ แรงกดดันในการเรียกร้องขอขึ้นเงินเดือนและค่าจ้างจะได้มีน้อย ผลก็คือ การส่งออกสินค้าจะได้มีมากขึ้น และอุตสาหกรรมภายในประเทศสามารถแข่งขันกับสินค้าเข้าได้ ดังนั้น จึงดูเหมือนหนึ่งว่า รัฐบาลได้ใช้พรีเอมิอุมข้าวเป็นเครื่องมือในการต่อต้านภาวะเงินเฟ้อและเป็นเครื่องมือในการพัฒนาอุตสาหกรรมและในการพัฒนาประเทศในระยะยาว แต่การเก็บพรีเอมิอุมข้าวทำให้ชาวนาขายข้าวได้ราคาต่ำ ขณะเดียวกันก็ทำให้อัตราส่วนระหว่างราคาข้าวกับราคาสินค้าอุตสาหกรรม (terms of trade) มีแนวโน้มลดลง ซึ่งหมายความว่า ชาวนาเป็นผู้รับภาระในการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่มากนักน้อย นอกจากนี้ สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ยังได้สูบน้ำเงิน



จากภาคชนบทเข้าสู่ภาคตัวเมืองอีกด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทรัพยากรที่ใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมจำนวนไม่น้อย ได้มาจากภาคเกษตรกรรม

ประการที่สาม กลยุทธ์ในการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐบาลไทยเป็นกลยุทธ์ที่มุ่งส่งเสริมการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศ (inward-looking strategy) เป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลมุ่งส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อทดแทนสินค้าเข้า (import substitution) โดยตั้งกำแพงภาษีคุ้มกันสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ นโยบายดังกล่าวนี้เห็นว่าแตกต่างไปจากที่มีอยู่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเก็บภาษีศุลกากรเพื่อหารายได้ให้รัฐบาลเป็นสำคัญ การตั้งกำแพงภาษีสำหรับสินค้าเข้า ทำให้ค่าของเงินบาทสูงกว่าที่ควรจะเป็น ผลก็คือ การคุ้มกันสินค้าที่ผลิตภายในประเทศมีผลเสมือนหนึ่งการลงโทษผู้ที่คิดส่งสินค้าออกไปขายต่างประเทศ ทำให้การส่งสินค้าออกไม่สามารถขยายตัวเท่าที่ควรจะเป็น แต่โดยที่สินค้าออกส่วนใหญ่เป็นสินค้าเกษตรซึ่งความยืดหยุ่นของอุปทาน (supply elasticities) มีน้อย ผลเสียที่มีต่อการส่งสินค้าออกจึงมีน้อยกว่าในกรณีที่สินค้าออกเป็นสินค้าอุตสาหกรรม แต่ถึงกระนั้นก็ตาม นโยบายการคุ้มกันสินค้าภายในประเทศ ย่อมมีผลเสียต่อการส่งสินค้าอุตสาหกรรมออกไปขายต่างประเทศในระยะยาว ดังนั้น เมื่อแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สามมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการส่งสินค้าอุตสาหกรรมออกไปขายต่างประเทศ บั๊จยจึงกล่าวไว้จึงเป็นสิ่งที่ควรพิจารณาประกอบด้วย

การคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศได้มีผลทำให้สินค้าบริโภคที่สั่งซื้อจากต่างประเทศ เมื่อคิดเทียบกับรายจ่ายในการบริโภคทั้งหมดของเอกชน มีแนวโน้มลดลง ขณะเดียวกันก็ได้มีผลให้สินค้าประเภททุนและวัสดุที่ใช้ผลิตสินค้าประเภททุนที่สั่งซื้อจากต่างประเทศ เมื่อคิดเทียบกับการสะสมทุนภายในประเทศ (gross domestic fixed capital formation) มีแนวโน้มลดลงด้วย แต่ถึงกระนั้นก็ตาม การคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ แทนที่จะช่วยให้มีการผลิตสินค้าภายในประเทศ ทดแทนสินค้าที่เคยสั่งซื้อจากต่างประเทศกลับกระตุ้นให้มีการสั่งซื้อสินค้าเข้าชนิดใหม่ทดแทนสินค้าเข้าชนิดเก่า ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีการผลิตวัตถุดิบและอุปกรณ์ในการผลิตภายในประเทศ เมื่อมีอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้าเกิดขึ้น ก็ต้องมีการสั่งซื้อวัตถุดิบและอุปกรณ์ในการผลิตจากต่างประเทศ

นอกจากนี้ นโยบายการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้ายังก่อให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนาอีกหลายประการ คือ

ประการแรก โรงงานที่ผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า มุ่งสนองความต้องการบริโภคภายในประเทศเป็นสำคัญ และมุ่งขายในตลาดภาคตัวเมืองมากกว่าตลาดภาคชนบท โรงงานจึงมักมีขนาดเล็ก ขณะเดียวกัน การที่มีบริษัทหลายบริษัทแข่งขันกันเองในอุตสาหกรรมเดียวกัน อันเป็นผลจากการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลนั้น ทำให้โรงงานแต่ละแห่งไม่สามารถทำการผลิตเต็มกำลังการผลิต ต้นทุนของสินค้าที่ผลิตได้จึงสูงกว่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สอง การที่มีหน่วยผลิตเข้าไปแข่งขันในอุตสาหกรรมต่าง ๆ มากเกินไป ทำให้ขนาดของตลาดเล็กเกินกว่าที่จะกระตุ้นให้มีการผลิตวัตถุดิบและอุปกรณ์ในการผลิตภายในประเทศ ผลก็คือ ต้องพึ่งพาวัตถุดิบและอุปกรณ์ในการผลิตจากต่างประเทศมากขึ้น

ประการที่สาม การที่โรงงานมีขนาดเล็กเกินกว่าที่ควร ซึ่งมีผลให้ต้นทุนการผลิตสูงกว่าที่ควรจะเป็น ย่อมทำให้ไม่อาจส่งเป็นสินค้าออกไปขายแข่งขันในต่างประเทศได้

ประการที่สี่ เทคนิคการผลิตที่ใช้มีแนวโน้มที่จะเป็นเทคนิคที่พึ่งเครื่องจักรเครื่องกลมาก ๆ (Capital-intensive) ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อการจ้างงานในอนาคต

ประการที่ห้า นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมเก่าที่ผ่านมานี้ ซึ่งยังผลให้มีการซื้อสินค้าชนิดใหม่ทดแทนสินค้าเข้าชนิดเก่านั้น ทำให้ไม่แน่ใจว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมช่วยให้ดุลการชำระเงินดีขึ้นหรือไม่

ถึงแม้ว่านโยบายการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมของไทย จะก่อให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนาดังที่พรรณนามานี้ แต่อุตสาหกรรมหัตถกรรมก็ขยายตัวอย่างรวดเร็ว การที่อัตราค่าจ้างค่อนข้างต่ำในตลาดแรงงานไทย ประกอบกับความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ย่อมเป็นปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างมาก ขณะเดียวกันเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสถียรภาพทางการเงิน ย่อมเป็นปัจจัยเสริมส่งบรรยากาศในการลงทุน ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อที่จะให้ไทยได้รับประโยชน์จากความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ที่มีอยู่ ควรที่จะเปลี่ยนกลยุทธ์

ในการพัฒนาอุตสาหกรรมจากการผลิตสินค้าเพื่อการบริโภคภายในประเทศ มาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก การปกป้องคุ้มกันอุตสาหกรรมทารก (infant industries) ดังที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตต่ำกว่าที่ควรจะเป็น คงมีอุตสาหกรรมเพียงไม่กี่ประเภทที่สามารถอยู่ได้ด้วยตัวของตัวเอง หลังจากที่รัฐบาลเลิกปกป้องคุ้มกันและสามารถก่อให้เกิดการออมมากเพียงพอแก่การชดเชยต้นทุนที่สูญเสียไปในช่วงแห่งการปกป้องคุ้มกัน ถ้าหากอุตสาหกรรมที่มีคุณสมบัติดังกล่าวนี้มีน้อยเพียงใด อุตสาหกรรมที่จะก่อให้เกิดการประหยัดภายนอก (external economies) อันจะทำให้สวัสดิการของสังคมเพิ่มขึ้นมากเพียงพอที่จะชดเชยต้นทุนที่สังคมสูญเสียไปในช่วงแห่งการปกป้องคุ้มกันก็จะมีน้อยยิ่งกว่าเพียงนั้น

รัฐบาลอาจต้องเผชิญกับปัญหาทางสองแพ่ง กล่าวคือ หากเลือกคุ้มกันปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศต่อไป ก็เท่ากับเป็นการปกป้องคุ้มกันผู้ผลิตที่ไร้ประสิทธิภาพแต่ในทางกลับกัน หากเลิกคุ้มกันปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศผู้ผลิตที่ไร้ประสิทธิภาพก็อาจต้องล้มละลาย แต่ปัญหาดังกล่าวนี้ในทัศนะของผู้เขียน มิใช่ปัญหาสำคัญ หากรัฐบาลลดการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการทำงานของกลไกราคาการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะไม่ช่วยในเรื่องนี้ เว้นแต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดจะอยู่ในระดับดุลยภาพ ทำนองเดียวกัน อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศก็ควรจะปล่อยให้อยู่ในระดับดุลยภาพ ไม่ควรให้เงินบาทมีค่าเกินกว่าที่ควรเป็น

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เก็บความจาก Prachoom Chomchai "Thailand's Industrial Development: Rationale, Strategy and Prospects" in Robert Ho and EC. Chapman (eds.), *Studies of Contemporary Thailand* (Canberra: Australian National University Press, 1973), pp. 67-88.

ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *จุลสารโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*  
ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ (เมษายน ๒๕๑๘)

# วิเคราะห์แนวคิด ในการแก้ปัญหา การเพิ่มของประชากร

ขนิษฐา เจริญกุล

ในภาวะที่การเพิ่มประชากรอยู่ในระดับสูงนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาในสภาพสังคมไทยปัจจุบัน ก็คือ ความต้อในคุณภาพของประชากร ความยากจน ด้อยการศึกษา สุขภาพไม่ดี เป็นวัฏจักรชั่วร้ายที่ยากจะตัดให้ขาดออกจากกันได้ ถ้าเรายอมรับว่ากำลังคนเป็นขุมกำลังอันยิ่งใหญ่ในการพัฒนาสังคม การที่จะพัฒนาคุณภาพของประชากรทั้งฐานะทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและต้องเร่งรัดมากที่สุด

ในขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรอยู่ในระดับสูงเช่นนี้ ช่องว่างระหว่างจำนวนประชากรกับความก้าวหน้าด้านการพัฒนาที่นับวันจะห่างกันออกไปมากทุกที ดังนั้นความจำเป็นในการควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากรจึงมีอยู่เป็นอันมาก ได้มีแนวคิดในการควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากรหลายประการด้วยกัน และแนวคิดเหล่านี้เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ ถ้าหากมีการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังด้วยความกล้าที่จะเผชิญความจริง

เราปฏิเสธไม่ได้ว่า อัตราการเพิ่มของประชากรไทยอยู่ในระดับสูงจนน่าวิตก ถึงแม้ว่าตัวเลขที่แน่นอนนั้นยังสับสนอยู่ก็ตาม จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในราวต้นเดือนมกราคม ๒๕๑๔ ถึงผลการสำรวจสำมะโนประชากรปี ๒๕๑๓ รายงานนั้นแบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ ตอนต้นเป็นตัวเลขซึ่งได้จากการสำรวจจริง ๆ ส่วนที่สองเป็นการประเมินค่าทั้งหมดว่าเมื่อได้คำนวณการตกแรงแง้นแล้ว จำนวนประชากรที่แท้จริงควรเป็นเท่าใด การแรงแง้นที่แท้จริงปรากฏว่าประชากรไทยมี ๓๔.๑ ล้านคน ฉะนั้นจึงประมาณได้ว่าในช่วง ๑๐ ปี พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๑๓ ประชากรไทยเพิ่มด้วยอัตราร้อยละ ๒.๗ ต่อปี

แต่ในขณะเดียวกัน สำนักงานสถิติแห่งชาติได้รายงานไว้ว่า จากการคำนวณการแรงแจ้งนับแล้ว ประชากรไทยเมื่อกลางปีที่แล้ว (๒๕๑๓) ควรจะมีระหว่าง ๓๔.๔๗ ล้านคน ถึง ๓๕.๙๐ ล้านคน ซึ่งหมายถึงว่าในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา นั้น อัตราเพิ่มรายปีของประชากรไทยควรอยู่ในระหว่างร้อยละ ๒.๘๕-๓.๑๕ มิใช่ร้อยละ ๒.๗

จากการประมาณประชากรไทยในปัจจุบัน ผลการสำรวจสำมะโนประชากร พ.ศ. ๒๕๑๓ ประมาณว่าประชากรไทยในปัจจุบันนี้มีประมาณ ๓๘ ล้านคน แต่จากการปรับปรุงทะเบียนราษฎรของกระทรวงมหาดไทย ปรากฏว่าประชากรไทยมีมากกว่า ๔๐ ล้านคน<sup>๑</sup>

อัตราการเพิ่มของประชากรอยู่ในระดับสูงเช่นนี้ ปัญหาทวีตต่าง ๆ ก็ประดังเข้ามาทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การที่จะแก้ปัญหาประชากรนั้นจะต้องมีมาตรการหลายอย่างที่จะต้องทำควบคู่กันไปกับการขยายการให้บริการทางการวางแผนครอบครัว ศาสตราจารย์นายแพทย์จรัส ยามะรัต ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล กล่าวว่า “การแก้ปัญหาประชากร ก็เหมือนกับการรักษาผู้ป่วย ถ้าจะให้ได้ผล อาจจะต้องใช้ยาหลายขนาน และจะต้องมีการรักษาทั้งทางกายและทางจิตของผู้ป่วยด้วย” การดำเนินการให้บริการทางการวางแผนครอบครัว เป็นวิธีการหลักในการที่จะควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากร แต่ในขณะเดียวกันการที่จะให้ประชากรมีความสำนึกในปัญหา เกิดค่านิยมเกี่ยวกับการมีครอบครัวขนาดเล็ก ในเหมาะสมกับฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมนั้นจะต้องอาศัยการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย แนวคิดที่พอจะรวบรวมได้ในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความสำนึกในปัญหาประชากรและควบคุมอัตราการเกิดให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสมแห่งตนนั้น พอจะประมวลได้ดังนี้

#### ๑. แนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดขนาดครอบครัวโดยอาศัยกุศโลบายทางการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจ

แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า “การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ได้เข้าถึงประชาชนส่วนใหญ่อย่างทั่วกันแท้จริง ตามแผนที่กำหนด จะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด (environ-

๑. วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ. “แนวโน้มในการเพิ่มประชากรในประเทศไทย”, *ปัญหาจากการเพิ่มประชากรของไทย*, (พระนคร : ศ.ส. การพิมพ์, ๒๕๑๖), น. ๖

mental factors) ในการสร้างครอบครัวเล็ก และอัตราเพิ่มของประชากรทั่วประเทศจะลดลงอย่างรวดเร็วตามที่คาดหวัง หรือนัยหนึ่งความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจะรวมไปกับ social welfare และ social security ที่ทำให้มาตรฐานการดำรงชีวิตสูงขึ้น เป็นแรงผลักดัน (Motivation) ที่สูงและถาวร ทำให้ประชาชนเกิดการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเห็นว่าการมีลูกเป็น Liabilities (หนี้ที่ต้องชำระ) ไม่ใช่ Assets (ทรัพย์สินสมบัติเพื่อใช้ชำระหนี้) เมื่อประกอบกับโครงการวางแผนครอบครัว ที่ให้บริการกว้างขวางทั่วถึง และการศึกษาระดับและประเภทต่างๆ ประชากรจะลดการเพิ่มแบบถาวรและเร็ว ยังผลให้การพัฒนาสังคมเศรษฐกิจของชุมชนกลุ่มนี้ก้าวหน้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอีกเช่นกัน<sup>๒</sup>

ถ้าหากพิจารณาถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมไทยในปัจจุบัน จะเห็นว่าการดำเนินการพัฒนาที่ทำในอดีต ชาติช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของมวลชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นชาวชนบทไม่ การกระจายรายได้ต่อหัวของประชากรแต่ละภาคก็มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด จากบทความในหนังสือเรื่อง *โลกที่สาม* ได้แสดงตัวเลขเกี่ยวกับรายได้ต่อหัวของประชากรไทย ในปี ๒๕๑๔ พบว่ารายได้ต่อหัวของประชากรที่อยู่ในภาคกลางประมาณ ๖,๙๗๐ บาท ภาคใต้มีรายได้ต่อหัวประมาณ ๓,๖๒๒ บาท ภาคเหนือประมาณ ๒,๖๒๐ บาท ภาคอีสานต่ำที่สุดประมาณ ๑,๙๔๐ บาท รายได้ต่อหัวของประชากรไทยเฉลี่ยในปี ๒๕๑๔ ประมาณ ๓,๙๔๐ บาท จากตัวเลขจะเห็นว่ารายได้ของภาคกลางสูงสุดแสดงให้เห็นถึงการกระจายรายได้เป็นไปอย่างไม่ยุติธรรม ถ้าหากมีตัวเลขของรายได้ประชากรในกรุงเทพแยกออกมาก็คงจะเห็นได้ชัดกว่านี้

ในปัจจุบัน การส่งเสริมการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น เป็นการพยายามที่จะพัฒนาในด้านการอุตสาหกรรม ในขณะที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมอุตสาหกรรม ที่ควรส่งเสริมการลงทุนให้มากที่สุด คืออุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการเกษตร ทั้งนี้เพื่อลดการเสียดุลการค้าในด้านการส่งผลิตผลทางการเกษตรที่ไปแปรรูปจากต่างประเทศ

๒. จรัส ยามะรัตน์, "ครอบครัวเล็กด้วยกลยุทธ์การพัฒนาสังคมเศรษฐกิจ" *แพทยสภาสาร* ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑๒ (ธันวาคม ๒๕๑๖), น. ๘๘๗-๘๘๒

ให้ทั่วประเทศและควรมีมาตรการในการส่งเสริมการลงทุนด้านการเกษตรให้มากยิ่งขึ้น โดยที่ควรส่งเสริมให้ถึงมือเกษตรกรมากที่สุด มิฉะนั้นแล้วนายทุนผู้ร่ำรวยอยู่แล้วก็ยิ่งรวยขึ้น ในขณะที่เกษตรกรผู้ยากเข็ญก็ในวันที่จะแย่งทุกที การกระจายการลงทุนและการพัฒนาควรจะทำให้ทั่วถึง ไม่ใช่อยู่ที่ไหนก่อนข้างเดียวแล้วก็ท่วมเทมาก ที่ไหนยากแค้นก็ไม่เหลียวแลเลยดังที่เคยทำ ๆ กันมา ซึ่งจะเห็นได้ว่าไม่ว่าโครงการใด ๆ ที่จะดำเนินการในส่วนภูมิภาค ก็มักจะมุ่งไปตั้งโครงการในจังหวัดที่เจริญแล้วเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ในภาคเดียวกัน เช่น ภาคใต้ ก็ต้องที่สงขลาไม่ว่าเขตการศึกษา เขตพัฒนาอเนกมัย ธนาคารชาติ ป่าไม้ เขต มหาวิทยาลัย หรือสถานการศึกษาอื่น ๆ ฯลฯ ทางภาคอีสานก็มักจะเป็นขอนแก่น หรือโคราช ถ้าภาคเหนือก็ต้องที่เชียงใหม่ ไม่ค่อยเห็นโครงการใดที่จะไปตั้งศูนย์ที่แม่ฮ่องสอนเลย สตูล ฯลฯ ถ้าจะยกเอาความสะดวกในการประสานงานและการประหยัดค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ขึ้น เพราะถ้าการทำงานมีการประสานงาน และประหยัดกันอย่างจริงจัง ๆ แล้วประเทศไทยก็คงจะก้าวรุดหน้าไปกว่านี้ ที่ย้ำทำอยู่กับที่หรือถอยหลังเข้าคลองในบางเรื่องก็เพราะสาเหตุหลายประการ แต่ที่สำคัญก็คือความล้มเหลวในระบบการบริหาร ทั้งในแง่ของความล้มเหลวเกี่ยวกับระเบียบการปฏิบัติราชการ การจัดและประเมินผลงาน ตลอดจนการประสานงาน เป็นต้น หน่วยงานต่าง ๆ ทำงานเพื่อจะได้ตัวเลขเพื่อเสนอผลงาน เพราะระบบการวัดความดีความชอบอยู่ที่ตัวเลข โดยคำนึงปริมาณมากกว่าคุณภาพ การประสานงานก็ไม่เกิดขึ้น ข้าราชการเป็นการส่งเสริมการทำงานแบบผักชีโรยหน้ามากยิ่งขึ้น

ส่วนด้านการพัฒนาสังคม สิ่งที่ต้องรับดำเนินการ คือ สวัสดิภาพทางสังคมของประชากรในชนบท ความยุติธรรมในโอกาสที่จะได้รับการบริการด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพของประชากร เช่น บริการทางการศึกษา บริการทางการแพทย์และอเนกมัย ความปลอดภัยในทรัพย์สินและชีวิต ฯลฯ โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว ชาวชนบทยังขาดโอกาสอันทัดเทียมกันในการใช้บริการของรัฐโอกาสในการใช้บริการการศึกษานั้น ความเสมอภาคในการเข้าเรียนก็ยังมี อย่ว่าแต่ความเสมอภาคในโอกาสที่จะก้าวหน้าทางการศึกษาเลย เด็กไทยในชนบทห่างไกลต่ำกว่า ๒๐ เปอร์เซ็นต์ ที่ได้ก้าวจากชั้นประถมต้นไปสู่โรงเรียนประถมปลาย ขณะที่ในสังคมเมืองหลวง หรือเขตที่เจริญแล้วเด็กมากกว่า ๘๐ เปอร์เซ็นต์

มีโอกาสดังกล่าวโรงเรียนในชนบทของไทยนั้นอาจมีครูเพียงสองหรือสามคน ในขณะที่นครหลวงโรงเรียนหลาย ๆ แห่ง มีครูสามคนต่อสองห้องเรียน<sup>๓</sup> เกี่ยวกับโอกาสในการใช้บริการด้านการแพทย์และอนามัยก็เช่นกัน อัตราส่วนของแพทย์ต่อประชากรในชุมชนเมืองแตกต่างจากชนบทมากมาย จากสถิติในปี ๒๕๑๒ ในเขตกรุงเทพมหานคร แพทย์ ๑ คนต่อคนไข้ ๑,๐๐๐ คน ในเขตชนบท (นอกเมือง) แพทย์ ๑ คน ต่อคนไข้ ๑๐๐,๐๐๐ คน<sup>๔</sup> และปรากฏว่าในปี ๒๕๑๒ เช่นกันมีประชาชนประมาณกว่า ๒๐ ล้านคน (๖๕ เปอร์เซ็นต์ของประชากรทั้งหมด) ไม่เคยได้รับบริการจากแพทย์แผนปัจจุบันเลย<sup>๕</sup> ในด้านสวัสดิการของประชาชนเกี่ยวกับทรัพย์สินและชีวิต ถึงแม้ว่าจะมีตำรวจไม่พอกับจำนวนประชากรก็ตาม แต่ถ้าหากว่าได้พยายามรักษาความเป็นธรรม ทำหน้าที่ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์อย่างแท้จริง ก็พอจะบรรเทาปัญหาไปได้บ้าง ตำรวจที่ดีมีน้อยกว่าตำรวจไม่ดี เรื่องนี้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของกรมตำรวจก็ยอมรับอยู่แล้ว

การจะแก้ปัญหาการพัฒนาสังคมเกี่ยวกับบริการของรัฐที่พึงจัดขึ้น ให้ครอบคลุมจำนวนประชากรทั้งหมดนั้น จะต้องแก้ที่ตัวจักรใหญ่คือฝ่ายเจ้าหน้าที่ ในภาวะการขาดแคลนบุคลากร ประกอบกับความยากจนของประเทศ ก็น่าจะได้จัดรูปแบบการบริหารงานใหม่ ให้มีการใช้บุคลากรที่เหมาะสมกับงาน และพยายามใช้ชุมพลังที่มีอยู่ในชุมชนยกตัวอย่างในด้านการแพทย์เป็นที่ยอมรับแล้วว่า การที่จะเร่งผลิตแพทย์อย่างไรก็ตามก็ไม่มีทางทันกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ถ้าลองวิเคราะห์ลักษณะงานของแพทย์ที่ทำอยู่ในขณะนี้ว่า มีสักกี่เปอร์เซ็นต์ที่ทำงาน ในห้องตรวจคนไข้หรือห้องผ่าตัด แพทย์จำนวนไม่น้อยที่ต้องไปทำหน้าที่ด้านบริหาร ซึ่งดูเหมือนว่าได้รับค่านิยมที่สูงกว่า นอกจากแพทย์แล้วเจ้าหน้าที่สาธารณสุขอื่น ๆ ที่มีอยู่ก็ใช้ไม่ถูกหน้าที่ งานด้านการแพทย์และอนามัยในระดับอำเภอ นั้น ปัญหาสุขภาพของประชาชนที่จะต้องได้รับการตรวจจากแพทย์ระดับ

๓. นิโคลัส เบนเนทท์. "การพัฒนาเศรษฐกิจกับความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา" *การศึกษาเพื่อมวลชน* (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์ ๒๕๑๗) น. ๑๘๘

๔. โครงการวางแผนครอบครัว *การเพิ่มประชากรและการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย* น. ๔๓

๕. สมบูรณ์ วัชรวิทย์ "ปัญหาการบริหารงานสาธารณสุขในประเทศไทย" *การพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเล่ม ๖* น. ๑๕๕



ปริญญาชั้นน้อยมาก และถ้าผู้ป่วยมีอาการหนักมากจริง ๆ สถานีอนามัยก็รับไว้ไม่ได้ ปัญหา  
นี้อาจจะแก้โดยการใช้บริการระดับกลาง เช่น พยาบาลได้รับการอบรมเป็นพยาบาลเวช  
ปฏิบัติดำเนินงานด้าน การรักษาในระดับอำเภอ และจัดระบบการจัดส่งผู้ป่วยให้รวดเร็ว  
พร้อมกับปรับปรุงบริการของโรงพยาบาล ก็พอบรรเทาปัญหาไปได้ (เกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะ  
สาธารณสุขศาสตร์ร่วมกับคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล และกรมการแพทย์และอนามัย  
กำลังทดลองกันอยู่) นอกจากนี้แล้วปัญหาสาธารณสุขของประเทศที่เป็นปัญหาสำคัญและ  
ป้องกันได้แทบทั้งสิ้น เช่น วัณโรคปอด โรคทางอาหาร สาเหตุการตาย เนื่องจากการติด  
เชื้อของเด็กทารก ฯลฯ แต่งานด้านการป้องกันโรคและส่งเสริมสุขภาพนั้น มีคุณค่าต่ำกว่า  
การรักษาทั้งในสายตาของประชาชนทั่วไป และผู้บริหารถ้าหากมีการให้ความสนใจใน  
งานด้านการป้องกันโรคยิ่งขึ้น ก็อาจช่วยบรรเทาปัญหาด้านการรักษาอย่างมาก\* ด้าน  
บริการการศึกษานั้นก็เช่นกัน ควรจะพยายามใช้ชุมชนพลังในชุมชน เช่นพระ วัด ผู้ที่มีความรู้  
ในชุมชน ฯลฯ รับผิดชอบร่วมด้วย ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้จะมีครูช่วยสอน แต่สวัสดิการ  
ที่ได้รับยังน้อยมาก เมื่อเทียบกับภาวะที่ต้องรับผิดชอบ และควรจะได้สนับสนุนโครงการ  
โรงเรียนชุมชนให้กว้างขวางออกไปด้วย

การที่จะให้บรรลุเป้าหมาย การจำกัดครอบครัวขนาดเล็กโดยकुศโลบาย ทางการ  
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนัก แต่ถ้าหากการดำเนินงานได้มีการประสาน  
งานกันอย่างใกล้ชิด โดยยึดหลักที่ว่าพัฒนาจะต้องทำพร้อม ๆ กันไปทุกด้าน และเป็น  
การทำงานร่วมกันกับประชาชนแล้ว แนวความคิดนี้ก็ไม่น่าเกินความจริงไปนัก

## ๒. แนวคิดในการแก้ปัญหาประชากรโดยขบวนการทางการศึกษา

โดยหลักที่ว่าขบวนการทางการศึกษานั้น ถ้าเกิดผลตามจุดมุ่งหมายของการศึกษา  
แล้วจะก่อให้เกิดการเรียนรู้และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปในแนวที่ต้องการด้วยตัว  
ของเขาเอง การแก้ปัญหาภาวะการเพิ่มประชากรและผลที่ตามมา นั้น จำเป็นจะต้องใช้หลัก  
และวิธีการทางการศึกษา ควบคู่กับการให้บริการด้านอื่น ๆ เพราะไม่ว่าจะขยายบริการให้

\* ทรายละเอียดยเพิ่มเติม สวัสดิ์ สนิธเสน, "เป้าหมายในการพัฒนางานสาธารณสุข ควรมุ่งพัฒนาเพื่อ  
ใคร และแบบไหน", *แพทยสภาร* ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๗)

กว้างขวางออกไปเท่าใดก็ตาม หากประชากรไม่เกิดความสำนึกในปัญหา เกิดทัศนคติในทางที่รับผิดชอบ ก็ยากที่ประชาชนจะปฏิบัติไปในแนวทาง ที่จะช่วยกันแก้ปัญหาได้

การจัดประสบการณ์การเรียนรู้ด้านประชากรให้แก่ประชาชนทั้งในและนอกโรงเรียน จึงเป็น สิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งดำเนินงาน การสำหรับการดำเนินงาน สุขศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวแก่ประชาชนนอกโรงเรียนนั้น ได้ดำเนินการทั้ง โดย สื่อมวลชน การศึกษาผู้ใหญ่และในสถานบริการการวางแผนครอบครัว ฯลฯ ในปัจจุบัน จากการศึกษาวิจัยหลายแห่งพบว่า กลุ่มประชากรที่มีครอบครัวแล้วใหญ่ ก็ทราบดีแล้วว่า มีวิธีการที่จะคุมกำเนิดได้ หากไม่ประสงค์จะมีบุตรอีกต่อไป หรือต้องการหยุดการมีบุตร ชั่วคราว แต่ยังมีขาดความรู้ ความเข้าใจ และความเชื่อที่ถูกต้องอยู่เป็นอีกจำนวนมาก จึงเป็น เหตุให้ไม่ยอมรับการวางแผนครอบครัว การที่จะนำวิธีการให้การศึกษาทางสื่อมวลชนที่ โครงการอนามัยครอบครัวกำลังขยายงานออกไปมาใช้ นั้น อาจจะสำเร็จในการกระตุ้นให้ ประชาชนนึกคิดในปัญหาประชากร แต่การที่จะให้ตัดสินใจทำการวางแผนครอบครัวนั้น อาจจะต้องใช้วิธีการที่เข้าถึงตัวประชากรกลุ่มเป้าหมายมากกว่านี้ เพราะสิ่งแวดล้อมรอบด้าน ของประชากรกลุ่มเป้าหมายนั้นมีอิทธิพลเหนือกว่า การให้การศึกษาทางสื่อมวลชนนั้น เป็นขบวนการสื่อสารทางเดียว ซึ่งอาจจะใช้ได้สำหรับกลุ่มประชากรที่มีการศึกษาระดับสูง หรือปานกลาง แต่สำหรับประชากรไทย ซึ่งส่วนใหญ่จบการศึกษาแค่ ป. ๔ และทัศนคติต่อการพูดคุยเรื่องเพศในที่สาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยเหมาะสม ดังนั้นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดคือ การให้ความรู้ตัวต่อตัว (individual approach) หรือการให้ความรู้ราย กลุ่มย่อย (small group approach) มากกว่า วิธีการนี้จำเป็นจะต้องมีเจ้าหน้าที่มากพอ ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความจำกัด ด้านบุคลากรแต่ถ้าหากว่าการบริหารงาน สาธารณสุขที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้มีการใช้บุคลากรให้เหมาะสมกับความรู้แล้ว ก็คง ในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น เพราะจะได้เพิ่มประสิทธิภาพ บุคลากรด้านสาธารณสุข ซึ่งรับผิดชอบงานส่วนใหญ่ของการวางแผนครอบครัวอยู่นั้น ไม่ใช่มีแต่แพทย์หรือพยาบาล เท่านั้นแต่มีเจ้าหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น นักสุขศึกษานักสุขภาพ นักอาชีวอนามัย และ โภชนากรเจ้าหน้าที่เหล่านี้ สามารถนำเอาการวางแผนครอบครัว สอดแทรกเข้าไปใน

โครงการที่ตนควรรับผิดชอบได้เป็นอย่างดี แต่เท่าที่ปรากฏส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ ถูกใช้งานที่ไม่ตรงกับความรู้ที่เรียนมา เช่น นำไปใช้ในงานฝ่ายธุรการ พัสดุหรือตำแหน่งพ่อบ้าน เป็นต้น ซึ่งทำให้เป็นการสูญเสียเปล่าด้านกำลังเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมากไม่น้อย ในขณะที่ได้มีการจัดปฏิรูปการบริหารงานของกระทรวงสาธารณสุขกันใหม่ ก็หน้าที่จะนำเอาเรื่องนี้มาพิจารณาด้วย

การให้ความรู้แก่ประชากรด้านการวางแผนครอบครัวในกลุ่มที่แต่งงานแล้ว เป็นมาตรการในการแก้ปัญหาอัตราการเพิ่มของประชากรได้ดีแล้วหรือ? มีนักการศึกษาคนหนึ่งมีความเห็นว่า การที่จะให้การดำเนินงานที่จะแก้ไขปัญหาด้านประชากรนั้น จำเป็นจะต้องเตรียมเด็กและเยาวชน ซึ่งกำลังจะเป็นผู้ใหญ่และมีครอบครัวต่อไป ให้ได้ตระหนักถึงปัญหาและผลที่ตามมา เพื่อว่าเมื่อถึงเวลาที่เยาวชนเหล่านั้นมีครอบครัวจะได้รู้จักการวางแผนชีวิต เพื่อให้ตนและครอบครัวมีความสุขสมอรรถภาพ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดด้าน “ประชากรศึกษา” ประชากรศึกษา คือ การที่จัดขึ้นเพื่อให้โอกาสเด็ก เยาวชน และผู้ใหญ่ ให้เรียนรู้เกี่ยวกับองค์ประกอบและขบวนการของการเปลี่ยนแปลงประชากร ผลที่ตามมาหลังการเปลี่ยนแปลงประชากร อันสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตของทุกคนในครอบครัวในประเทศและในโลก เกิดทัศนคติในทางรับผิดชอบต่อภาวะประชากรปฏิบัติการด้วยวิจรรณาญาณ เพื่อป้องกันหรือแก้ภาวะประชากรอันมีผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพชีวิตคนในครอบครัวในประเทศและในโลก<sup>๖</sup> หลังจากมีการสัมมนาด้านประชากรศึกษาหลายครั้ง กระทรวงศึกษาธิการก็มีที่ท่าจะบรรจุเอาวิชาด้านประชากรศึกษาเข้าไปในสูตรการศึกษาของนักเรียน แต่ยังไม่ได้กำหนดแน่นอนว่าจะดำเนินการอย่างไร

ถ้าหากยอมรับความจริงว่า เด็กระดับประถมศึกษาในชนบทนั้นมีโอกาสศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษาน้อยมาก เด็กเหล่านี้บางส่วนต้องออกไปทำงาน และบางส่วนก็ต้องแต่งงานแต่อายุยังน้อย จากการสำรวจสำมะโนประชากรเมื่อปี ๒๕๑๓ เด็กที่อยู่ในช่วงอายุ ๑๐-๑๔ ปี มีประมาณ ๔,๕๖๒,๐๐๐ หรือ ประมาณ ๑๓.๓ เปอร์เซ็นต์ ของ

๖. ยูพา อุกมศักดิ์ “แนวความคิด หลักการและวิธีการทางประชากรศึกษา” บทบาทของสุขศึกษาในการแก้ปัญหาประชากรและสาธารณสุข, (พระนคร : มงคลการพิมพ์) น. ๘๕-๘๖

ประชากรทั้งหมดในขณะนั้น (๒๕๑๗) เด็กเหล่านี้ก็โตเป็นหนุ่มเป็นสาวแล้ว หรือบางส่วนก็แต่งงานมีลูกมีเต้าไปแล้ว ถ้าหากเราได้มีการให้ความรู้ด้านประชากรศึกษาแก่เด็กเหล่านี้ตั้งแต่เรียนในชั้นประถมต้น อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการกระตุ้นให้เด็กเกิดความสำนึกถึงปัญหาต่าง ๆ อันเนื่องมาจากภาวะการเพิ่มประชากรได้ และเมื่อถึงเวลาที่มีครอบครัวก็จะช่วยให้เขามีความพร้อมที่จะรับการวางแผนครอบครัว เมื่อได้รับการกระตุ้นซ้ำจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายให้บริการ

สำหรับความคิดเห็นว่าควรจะสอนเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวในเด็กนักเรียนหรือไม่ ถ้าควร ควรจะสอนในระดับใด เรื่องนี้เป็นที่ถกเถียงกันมาก และยังหาข้อยุติไม่ได้ นักวิชาการบางกลุ่มเห็นว่าควรสอนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งนี้เพราะความหวั่นวิตกว่า วิชาการด้านการวางแผนครอบครัวเปรียบเสมือนกับดาบสองคม

ตามหลักการพัฒนาทางด้านร่างกายของเด็ก เด็กจะเริ่มย่างเข้าสู่วัยแตกเนื้อหนุ่มเนื้อสาว โดยเฉลี่ยแล้วจะมีอายุอยู่ในช่วง ๑๒-๑๓ ปี เด็กผู้หญิงจะเริ่มมีประจำเดือน เด็กชายเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับอวัยวะเพศมีการผลิตตัวอสุจิ พร้อมทั้งจะเป็นพ่อคนแม่คนได้แล้ว เด็กที่มีอายุในช่วงนี้ถ้าเข้าโรงเรียนตามเกณฑ์ก็จะเรียนอยู่ในระดับประถมปลาย ประมาณได้ว่าคงอยู่ในชั้น ป. ๖-ป. ๗ เด็กเหล่านี้ถ้าอยู่ในเขตชุมชนเมืองก็อาจมีโอกาสดูเรียนชั้นสูงต่อไป แต่เด็กที่อยู่ในชนบทส่วนใหญ่ก็ต้องออกจากโรงเรียน เมื่อเด็กเหล่านี้ออกจากโรงเรียนก็ต้องออกไปประกอบอาชีพ ทำให้เด็กพวกนี้มีความแกร่งในชีวิตมากกว่าเด็กในกรุง และมีความเป็นผู้ใหญ่มากกว่า ดูแลเกินวัย ประกอบกับสิ่งแวดล้อมในชนบทไม่มีสถานเริงรมย์ แหล่งพักผ่อนหย่อนใจด้านวัตถุ ทำให้เด็กเหล่านี้มีครอบครัวแต่อายุน้อย เมื่อเทียบกับความไม่เพียงพอเนื่องจากขาดความรู้เกี่ยวกับชีวิตครอบครัว ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความรู้ จะเห็นได้ชัดว่าในชนบทปัญหาเกี่ยวกับอนามัยแม่และเด็กเป็นปัญหาใหญ่ทางด้านสาธารณสุข

ดังนั้นเด็กที่กำลังศึกษาในชั้นประถมปีที่ ๗ ซึ่งอยู่ในวัยย่างสู่วัยผู้ใหญ่จึงเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ ที่จะต้องเตรียมเด็กเหล่านี้ให้มีความรู้เกี่ยวกับชีวิตครอบครัวศึกษา (family life education) และเนื้อหาจะต้องคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงด้านร่างกาย จิตใจ และอารมณ์

การกำเนิดของชีวิต ตลอดจนถึงวิธีการวางแผนครอบครัวในเนื้อหาที่จะปฏิบัติได้ต่อเมื่อต้อง  
ได้รับบริการจากแพทย์ เช่น การกินยาคุม การใส่ห่วงคุมกำเนิด ฯลฯ วิธีการสอนจะต้อง  
เน้นให้เด็กเห็นคุณและโทษของการนำความรู้ไปปฏิบัติ และควรจะจัดการสอนให้มีการ  
ผสมผสานกับเนื้อหาด้านขนบธรรมเนียมประเพณี ศีลธรรม เพื่อเป็นการปลูกฝังแนวความ  
คิดให้เด็กมีความสำนึกในปัญหา รู้แนวทางในการแก้ปัญหา พัฒนาความรับผิดชอบที่พึงมี  
ต่อตนเอง ครอบครัว ชุมชน และสังคม ถ้าเราเปิดโอกาสให้เด็กได้เรียนรู้ในสิ่งที่เหมาะสม  
กับสถานการณ์ที่จริงรอบ ๆ ตนเอง ก็จะเป็นการพัฒนาบุคคลให้มีคุณภาพตั้งแต่วัยต้น และ  
เป็นการเสริมสร้างคุณภาพของประชากรไทยให้สูงขึ้น

พฤติกรรมเป็นผลอันเนื่องมาจากการเรียนรู้แก่เด็ก จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องต้องห้าม  
แต่เรื่องนี่ยังไม่เป็นที่ยอมรับกันอยู่มาก เพราะกลัวว่าถ้าสอนให้เด็กมีความรู้แล้ว เด็กจะ  
นำความรู้ ไปในทางที่ไม่ถูกไม่ควร จึงเป็นเรื่องที่น่าคิดว่าปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกลุ่ม  
วัยรุ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหาเรื่องเพศ เช่น ความสำส่อนทางเพศ อาชญากรรมทาง  
เพศในเด็กวัยรุ่น เหล่านี้จะมีแนวโน้มสูงขึ้นหรือไม่ ถ้าหากมีการสอนความรู้ดังกล่าวใน  
ห้องเรียน ถ้าหากเราวิเคราะห์ให้ดีแล้วปัญหาเหล่านี้มีแนวโน้มจะสูงขึ้นทุกวัน โดยเฉพาะ  
ในเขตชุมชนเมือง ทั้ง ๆ ที่ยังไม่มีการสอนกันอย่างจริงจัง ๆ ปัญหาเหล่านี้ น่าจะเกิดมา  
จากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (Social change) มากกว่า ดังนั้นการที่จะเตรียมเด็กให้มี  
ความรู้ความเข้าใจในปัญหารอบด้านของตนตั้งแต่ต้นมือ จึงเป็นเรื่องที่น่าจะเป็นการป้องกัน  
มากกว่าจะก่อให้เกิดปัญหา ถ้าหากจะมีการละเลยการเตรียมเด็กและเยาวชนโดยมีความกลัว  
เป็นที่ตั้ง อนาคตก็คงมีปัญหาก็จะต้องให้แก้กันมากมายอย่างแน่นอน

การที่ผู้ใหญ่มีความห่วงใยเด็กนั้นเป็นสิ่งที่ดี แต่ควรจะห่วงให้ถูกจุด ควรจะห่วง  
ในเรื่องเด็กควรจะรู้ มากกว่ากีดกันไม่ให้เด็กรู้ โดยไม่ให้เหตุผลที่ถูกต้อง เด็กในวัยรุ่น  
ย่อมมีความอยากรู้ อยากเห็น อยากทดลอง ถ้าผู้ใหญ่คอยอบรมดูแล และให้ความรู้แก่เด็ก  
อย่างชัดเจน ก็ย่อมผ่อนคลายความอยากหรือค้นหาของเด็กลงไปได้มาก สิ่งที่สำคัญใน  
ปัจจุบันเด็กมีความขัดแย้ง (conflict) อยู่ในใจ เพราะผู้ใหญ่มีพฤติกรรมที่ขัดกับคำสอนอยู่  
ตลอดเวลา เพราะมักจะพูดกันเสมอว่า “เรื่องของผู้ใหญ่ เด็กไม่เกี่ยว” ดังนั้นจะเป็นการ

เสียเวลาเปล่าที่จะสอนไม่ให้เด็กซิงสุกก่อนห่ามในเมื่อผู้ใหญ่คอยพูดเรื่อง การอาบอบนวด  
เที่ยวบาร์ เล่นม้า ฯลฯ กรอกหูเด็กอยู่ทุกวัน

วัฒนธรรมจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของกลุ่มชนในสังคม ลักษณะเด่นของ  
สังคมไทยโดยเฉพาะในชนบท ก็คือความยึดมั่นในชนบทรรมนิยม วัฒนธรรม ดังนั้นการ  
ที่จะให้เด็กมีความรู้ด้านการวางแผนครอบครัวและชีวิตครอบครัวศึกษา ประกอบกับการ  
ขัดเกลาทางสังคม (Socialization) จะเป็นตัวควบคุมให้เด็กมีพฤติกรรมไปในทางที่ต้องการ

การให้การศึกษาด้านการวางแผนครอบครัว และชีวิตครอบครัวศึกษาแก่เยาวชน  
นอกจากเป็นการเตรียมเด็กและเยาวชนในการแก้ปัญหาภาวะการเพิ่มประชากร แล้วยังเป็น  
การช่วยลดการทำแท้งผิดกฎหมายด้วย ดังนั้นทำไมเราจึงต้องกลัวศิษย์มีครูมากกว่าศิษย์ที่  
ไม่มีครู?

### ๓. แนวคิดการแก้ปัญหาประชากรโดยทำแท้งอย่างถูกกฎหมาย

แนวคิดนี้ให้เหตุผลในทำนองที่ว่า “ความต้องการทางเพศเป็นความต้องการชั้น  
มูลฐานของบุุคคลเช่นเดียวกับความต้องการในปัจจุบัน ๔ และความสัมพันธ์ทางเพศ จะโดย  
ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดการตั้งครรภ์ได้ ทั้งโดยรู้ล่วงหน้า คือทำนายได้และ  
โดยทำนายไม่ได้ คนจำนวนมากในปัจจุบันนี้รู้จักสามารถป้องกันและแยกการร่วมเพศกับ  
การตั้งครรภ์โดยใช้วิธีคุมกำเนิดแบบต่าง ๆ แต่ในขณะเดียวกันผู้ที่ขาดความรู้ หรือบาง-  
ครั้งผู้ที่มีความรู้ก็ตาม อาจประสบปัญหาการตั้งครรภ์โดยไม่ประสงค์ก็ได้”<sup>๗</sup> นักวิชาการ  
ทางด้านสูติแพทย์ และแพทย์สาธารณสุข เป็นจำนวนมากเชื่อว่าการทำแท้งโดยถูกกฎหมาย  
จะมีผลดีต่ออนามัยแม่และเด็ก และนายแพทย์ที่มีชื่อเสียงทั่วโลกหลายท่านเชื่อว่า การ  
ทำแท้งเป็นวิธีการคุมกำเนิด หรือวิธีควบคุมจำนวนประชากรที่มีประสิทธิภาพที่สุดตั้งแต่  
ยุคโบราณ และจะยังคงเป็นวิธีคุมกำเนิดที่แพร่หลายที่สุดอีกในอนาคต<sup>๘</sup>

๗. วงศ์เมือง หงสกุล, “ข้อคิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตให้ทำแท้งได้โดยเสรี” วารสารรวมมา-  
ธิปัตย์ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๘ (พระนคร : อักษรสัมพันธ์ ๒๕๑๗) น. ๕๕  
๘. มนัสวี อุดหนันท์, “สถานการณ์ของการทำแท้งทั่วโลก”, เอกสารประกอบการสัมมนาปัญหาประชา-  
กรของประเทศไทยสำหรับผู้แทนสื่อมวลชน, ๗-๑๐ มีนาคม ๒๕๑๗.

การทำแท้งในปัจจุบันของไทย ยังอยู่ในการควบคุมด้านกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญาฉบับที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๐ แพทย์จะทำได้ในสองกรณีเท่านั้น (ตามมาตรา ๓๐๕) คือ

๑. จำเป็นต้องกระทำเพื่อสุขภาพของหญิงนั้น

๒. ในกรณีที่หญิงมีครรภ์เนื่องจากกระทำผิดอาญา ตามมาตรา ๒๗๖ (หญิงที่ถูกข่มขืน) มาตรา ๒๗๗ (เด็กหญิงอายุไม่เกิน ๑๓ ปี) มาตรา ๒๘๓ (เด็กหญิงหรือหญิงอายุยังไม่เกิน ๑๘ ปี) ที่ถูกจัดหา ถูกล่อไปหรือถูกชักไป มาตราที่ ๒๘๓, ๒๘๔ (หญิงที่ถูกล่อไปโดยอุบาย)<sup>๙</sup>

ทั้งๆที่มีการควบคุมทำแท้งโดยกฎหมาย แต่ปรากฏว่าอัตราการทำแท้งผิดกฎหมายมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกวัน จากการศึกษาเรื่องการทำแท้งผิดกฎหมายของนายแพทย์สุพร เกิดสว่าง พบว่าในรอบปีที่แล้ว (๒๕๑๖) มีผู้ทำแท้งจากภายนอกไปขอรับการรักษามีสถิติสูงขึ้น ๑,๔๗๗ ราย ในจำนวนนี้มีการทำแท้งโดยผิดกฎหมายแน่ชัดถึง ๔๑๖ ราย หรือ ๒๑.๘ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเมื่อเทียบกับปี ๒๕๑๑ มีเพียง ๑๐.๗ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๑ มาจนถึงรอบปีที่แล้ว ทำแท้งเพื่อการรักษา ๔๔ ราย ทำแท้งผิดกฎหมายไปรักษา ๑,๕๓๓ ราย แท้งเอง ๘,๙๖๑ ราย ที่น่าสังเกตคือ สถิติที่ยังโสด แต่มีสภาพเป็นนักศึกษาอยู่มีถึง ๒๗ เปอร์เซ็นต์ และในจำนวนนี้มีการศึกษาสูงถึงระดับปริญญาตรีถึง ๓๖ เปอร์เซ็นต์<sup>๑๐</sup>

สถิติเหล่านี้ได้มาจากโรงพยาบาลศิริราชแห่งเดียวเท่านั้น ถ้าหากมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสถานพยาบาลทุกแห่ง ตัวเลขการทำแท้งผิดกฎหมายจะต้องสูงกว่านี้แน่นอน และตัวเลขที่ได้รับจะต้องต่ำกว่าตัวเลขที่เป็นจริงด้วย เพราะผู้ที่ทำแท้ง แต่ไม่เกิดอันตรายถึงต้องไปรับการรักษาก็ไม่สามารถจะทราบได้ โดยเฉพาะรายที่ทำแท้งในชนบทก็ยังมีตัวเลขที่ยืนยันได้ ในสภาพการเป็นจริง การทำแท้งในชนบทก็จะต้องมีอย่างแน่นอน แต่การที่ไม่สามารถเก็บตัวเลขที่แน่นอนเกี่ยวกับการทำแท้งผิดกฎหมายได้ ก็เพราะว่าถ้าหากผู้ที่ไม่มีการผิดปกติดอย่างรุนแรงหลังทำแท้ง ก็จะไม่ไปรับการรักษาก็ผู้ที่ได้รับอันตราย

๙-๑๐. สุพร เกิดสว่าง "การศึกษาเกี่ยวกับการทำแท้งผิดกฎหมาย", เอกสารประกอบการสัมมนาปัญหาประชากรของประเทศไทยสำหรับผู้แทนสื่อมวลชน, ๗-๑๐ มีนาคม ๒๕๑๗

จากการทำแท้งถึงชีวิตก็ยากที่จะทราบได้ ถ้าไม่มีการชันสูตรจากแพทย์หรือเจ้าหน้าที่อนามัย และโดยทางปฏิบัติเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท ถ้าการตายไม่เป็นคดี หรือสงสัยว่าเป็นการฆาตกรรมผู้ออกไปมรณะบัตรซึ่งเป็นกำนันหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพียงแต่แจ้งให้อาามัยอำเภอ หรือแพทย์ทราบถึงอาการหรือสาเหตุของการตาย ซึ่งก็ยากที่จะทราบว่าแท้งเองหรือทำแท้งตาย ในระหว่างเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗ นี้ คณะสาธารณสุขศาสตร์ ได้จัดให้นักศึกษาปีสุดท้าย ออกฝึกปฏิบัติงานภาคสนามที่อำเภอสูงเนิน เป็นเวลา ๖ สัปดาห์ นักศึกษาที่ปฏิบัติงานอยู่ในเขต ต. เสมอ ได้รับผู้บ่าวรายหนึ่งที่อยู่ดีมีมาส่งด้วยอาการตกเลือดอย่างรุนแรง จากการซักประวัติปรากฏว่า หญิงผู้นั้นตั้งครรภ์ได้ประมาณ ๒ เดือน นักศึกษาได้ส่งผู้บ่าวไปรับการรักษาที่สถานอนามัยชั้น ๑ หลังจากพ้นขีดอันตรายแล้ว ผู้บ่าวได้กลับมาบ้าน จากการเยี่ยมบ้านอย่างสม่ำเสมอของนักศึกษาทำให้เกิดความคุ้นเคยกับผู้บ่าว นักศึกษาก็ได้ทราบความจริงว่า หญิงคนนี้ได้ไปทำแท้งมาตามที่คาดไว้ ผู้ที่ทำแท้งให้ก็คือหมอดำแยะที่อยู่ต่างหมู่บ้าน และได้บอกว่ามีผู้ขอให้หมอดำแยะผู้นั้นทำให้แท้งเสมอๆ ในอัตราค่าบริการครั้งละประมาณ ๔๐๐ บาท และไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ใดตกเลือดถึงขนาดต้องส่งโรงพยาบาลเลย ตนเองที่ตัดสินใจทำแท้งก็เพราะความจน และมีความเชื่อมั่นในความสามารถของหมอดำแยะผู้นั้น”<sup>๑๑</sup> เหตุการณ์แบบนี้มีอยู่ทั่วไปก็ได้ แต่ไม่มีสถิติที่แน่นอนยืนยัน ที่ทราบอยู่แน่ๆ ก็คือ หมอดำแยะและหมอดำแยะผู้นั้นมีอยู่ทุกหัวระแหง ในจำนวนนี้จะรับทำแท้งสักเท่าไรก็ไม่รู้ใครทราบ

การที่จะเปิดโอกาสให้มีการทำแท้งอย่างถูกกฎหมายหรือไม่นั้น เป็นที่ถกเถียงกันมาก ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยก็มีมากโดยให้เหตุผลในทำนองที่ว่า ถ้าหากเปิดโอกาสให้มีการทำแท้งอย่างเสรี แล้วจะทำให้สังคมเหลวแหลก ศีลธรรมเสื่อม เกิดการขาดความรับผิดชอบ ทำให้มีการสำส่อนทางเพศ บาบ เป็นการทำลายวัฒนธรรมไทย เหตุผลเหล่านี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำให้แนวคิดนี้ยังไม่เป็นที่ยอมรับอยู่มาก อย่างไรก็ตามพิจารณาอย่างถี่ถ้วนระหว่างความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สุขภาพจิตของหญิง การแก้

๑๑. นักศึกษาสาธารณสุขศาสตร์ ทีม ๕ บ้านทะเล, “การทำแท้งผิดกฎหมาย” รายงานการศึกษาเฉพาะกรณี ปีการศึกษา ๒๕๑๖



ปัญหาเด็กที่ไม่เป็นที่ต้องการ (Unwanted child) กับความขัดแย้งกับแนวคิดทางจริยธรรม แล้วต่างก็มีน้ำหนักพอ ๆ กัน จึงเป็นเรื่องน่าคิดว่ามีความจำเป็นหรือไม่ ในภาวะปัจจุบันที่จะให้มีการทำแท้งอย่างถูกกฎหมาย การที่จะพิจารณาว่า มาตรการในการทำแท้งสมควรนำมาใช้ในการควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากร และมีปัญหาที่ตามมาในปัจจุบันนี้หรือไม่ จะต้องขึ้นอยู่กับการยอมรับความจริงในขีดแห่งความสามารถของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมว่า จะสามารถใช้ขุมพลังและทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด ให้เกิดผลในการเสริมสร้างฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของมวลชนส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นเกษตรกรและชาวนานับ ในภาวะที่มีอัตราการเพิ่มของประชากรอยู่ในระดับสูงเช่นนี้ได้หรือไม่ ถ้าหากว่ารัฐบาลสามารถพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมให้ทันกับจำนวนประชากร ที่จะต้องเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถึงแม้ว่าการวางแผนครอบครัวจะได้ผลเพียงใดก็ตาม มาตรการการแก้ไขปัญหา โดยการทำแท้งก็ไม่จำเป็น แต่อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะให้หรือไม่ให้มีการทำแท้งอย่างถูกกฎหมายก็ตาม กฎหมายก็ได้เปิดช่องให้แพทย์ได้ตัดสินใจ ทำแท้งได้อย่างไม่ผิดกฎหมายอยู่แล้ว เพราะในกรณีที่แพทย์เห็นว่าจำเป็นต้องทำเพื่อสุขภาพของหญิงนั้นอยู่ที่คำว่า “สุขภาพ” นั้นจะกินความกว้างแค่ไหน จะพิจารณาเฉพาะพยาธิสภาพที่องค์การอนามัยโลกให้ไว้ว่า “สุขภาพ” หมายถึงภาวะที่สมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และฐานะทางสังคม ไม่เพียงแต่ไม่พิการหรือเป็นโรคเท่านั้น”

#### ๔. แนวความคิดในการจำกัดขนาดครอบครัวโดยการกำหนดเพศของบุตรในครรภ์

โดยขนบธรรมเนียมประเพณี ซึ่งมีส่วนในการกำหนดค่านิยมของคนไทย ทำให้ครอบครัวส่วนใหญ่มีความต้องการบุตรชายโดยหวังว่าจะได้บวช เพื่อว่าจะเกะชายผ้าเหลืองขึ้นสวรรค์ การมีบุตรชายเท่ากับเพิ่มกำลังในการทำมาหากิน และจะได้เป็นผู้สืบสกุลต่อไปด้วย บางครอบครัวที่มีบุตรชายหลายคนแล้วก็อยากได้บุตรหญิงบ้าง เมื่อครอบครัวใดยังไม่ได้บุตรตามประสงค์ ก็รองนกว่าจะได้ตามความปรารถนา ความต้องการเรื่องนี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ขนาดของครอบครัวไทย โดยเฉลี่ยเป็นครอบครัวใหญ่ ถ้าหากมีวิธีการใด ๆ ที่จะช่วยให้ครอบครัวสามารถเลือกเพศของบุตรได้ตามทัศนประสงค์ ก็อาจทำ

ให้มีการวางแผนครอบครัวมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลต่อการควบคุมอัตราการเพิ่มของประชากร ได้อย่างมาก

ในปัจจุบันวิทยาศาสตร์การแพทย์ได้ก้าวหน้าไปมาก มีผู้พยายามหลายท่านที่จะหาวิธีกำหนดเพศของทารกในครรภ์มารดา และผลของการศึกษาที่ปรากฏผลเป็นที่น่าเชื่อถือได้ก็คือ วิธีการของนายแพทย์ David M. Rorvik กับนายแพทย์ Landrum R. Shetletts ซึ่งได้ทดลองกับหญิง ๓๖ คน ปรากฏว่า ๘๗ เปอร์เซ็นต์ ของผู้ที่ทดลองที่ปฏิบัติตนตามวิธีของเขา สามารถมีบุตรที่มีเพศตามที่ตนต้องการได้ วิธีการของนายแพทย์ทั้งสองได้ตีพิมพ์ในหนังสือ Reader's Digest ฉบับเดือนมกราคม ๒๕๑๗ ดังนี้

“โอกาสในการเลือกเพศบุตรของท่าน”

สำหรับผู้ต้องการบุตรหญิง จะต้องปฏิบัติดังนี้

๑. งดทำการร่วมเพศในระยะ ๒-๓ วัน ก่อนมีการตกไข่ของหญิง (อาจขอคำแนะนำจากแพทย์ เพื่อทราบอาการเปลี่ยนแปลงทางร่างกายเพื่อทราบระยะไข่ตกได้)

๒. การร่วมเพศ ควรจะเริ่มได้ทันทีหลังจากทำการสวนล้างช่องคลอด ด้วยน้ำส้มสายชู โดยใช้ น้ำส้มสายชู ๒ ช้อนโต๊ะ ผสมกับน้ำ ๑ ควอร์ต (น้ำ ๑ ควอร์ต = ๐.๙๔๖ ลิตร) การสวนล้างช่องคลอดด้วยน้ำส้มสายชู จะช่วยให้การได้บุตรหญิงมั่นใจมากยิ่งขึ้น เพราะการสร้างสภาพความเป็นกรดในช่องคลอด จะช่วยยับยั้งไม่ให้เชื้อสเปิร์มตัวผู้เคลื่อนไหวไปผสมกับไข่ได้

๓. ฝ่ายหญิงต้องพยายามหลีกเลี่ยง ไม่ให้บรรลุจุดสุดยอด (Orgasm) เพราะถ้าหากฝ่ายหญิงบรรลุจุดสุดยอด ก็จะมีการซึมของน้ำที่มีสภาพเป็นด่างออกมา ซึ่งจะทำให้สภาพความเป็นกรดที่เกิดจากการสวนล้าง ทำปฏิกิริยากับด่าง เกิดสภาพความเป็นกลางไป หรือทำให้สภาพความเป็นกรด ลดความเข้มข้นลง สภาพความเป็นกรดจะช่วยให้เชื้อสเปิร์มตัวเมียได้เข้าไปผสมกับไข่

๔. ในขณะที่ฝ่ายชาย บรรลุจุดสุดยอดและหลั่งน้ำอสุจิ เข้าไปในช่องคลอดของหญิงนั้น มีข้อแนะนำว่าไม่ควรจะสอดอวัยวะเพศเข้าไปลึก ทั้งนี้เพื่อจะเปิดโอกาสให้ตัวสเปิร์มตัวผู้มีโอกาสสัมผัสกับกรด และแหวกว่ายไปยังปากมดลูกของฝ่ายหญิง

๕. ไม่จำเป็นต้องงดการร่วมเพศ ยกเว้นในระยะ ๒-๓ วันก่อนไข่ตก การที่ฝ่ายชายหลั่งน้ำอสุจิน้อย จะทำให้มีโอกาสได้บุตรหญิงมากยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นการร่วมเพศก็ครั้งแค่วันก็ได้ ยกเว้นในช่วง ๒-๓ วัน ก่อนไข่ตกเท่านั้นเอง

สำหรับผู้ที่ต้องการบุตรชาย จะต้องปฏิบัติดังนี้

๑. การร่วมเพศ ควรจะให้อยู่ในช่วงที่ใกล้ระยะวันไข่ตกมากที่สุด

๒. การร่วมเพศ ควรจะเริ่มต้นได้ทันทีที่ทำการสวนล้างช่องคลอด ด้วยน้ำยาที่มีส่วนผสมของโซเดียมไบคาร์บอเนต ๒ ช้อนโต๊ะผสมกับน้ำ ๑ ควอร์ต น้ำยานี้ควรผสมทิ้งไว้ประมาณ ๑๕ นาที ก่อนใช้

๓. การบรรลุจุดสุดยอดของหญิงเป็นเรื่องไม่จำเป็น แต่ถ้าเป็นไปได้ สามีกควรบรรลุจุดสุดยอดพร้อม ๆ กับภรรยา หรือให้ภรรยาบรรลุจุดสุดยอดก่อน

๔. สามีกควรสอดอวัยวะเพศเข้าไปให้ลึกที่สุด เพื่อช่วยให้ตัวสเปิร์มเข้าใกล้ปากมดลูกมากที่สุด

๕. การงดการร่วมเพศ ก่อนช่วงเวลาอันเหมาะสม (ระยะวันไข่ตก) เป็นเรื่องจำเป็นมาก ควรงดการร่วมเพศตั้งแต่วันที่เริ่มมีประจำเดือนของหญิง เพื่อเก็บเชื้อสเปิร์มไว้ให้จำนวนมากพอ ยังมีการหลั่งน้ำอสุจิมาก จะยิ่งทำให้มีตัวเชื้อผู้ชายมากยิ่งขึ้น

การที่สามารถกำหนดเพศของทารกในครรภ์มารดาได้ตามความประสงค์ของพ่อแม่ นอกจากจะช่วยในการควบคุมขนาดของครอบครัวแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมสุขภาพจิตภายในครอบครัวด้วย เพราะบุตรที่เกิดมานั้นเป็นบุตรที่เกิดจากความต้องการของพ่อแม่

การแก้ปัญหาการเพิ่มประชากรโดยวิธีนี้อาจจะไม่ช่วยแก้ปัญหาได้มาก และถ้าหากคำนึงเกี่ยวกับเพศใดเพศหนึ่งสูงกว่ากันมาก ๆ อาจจะทำให้เกิดประชากรที่ไม่สมดุลกันระหว่างสองเพศ ซึ่งอาจจะเป็นปัญหาต่อไปก็ได้ การที่จะแก้ปัญหานี้ จะต้องมีการส่งเสริมให้เกิดคำนึง เกี่ยวกับทั้งสองเพศเท่า ๆ กัน ในปัจจุบันความต้องการบุตรเพศชายค่อนข้างสูงกว่าเพศหญิง เพราะฉะนั้น การส่งเสริมสิทธิอันทัดเทียมกันระหว่างหญิงกับชาย อาจช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางคำนึงก็ได้

## ๕. แนวความคิดเกี่ยวกับการจำกัดปริมาณคนเข้าเมือง

ปัจจัยเกี่ยวกับการเพิ่มประชากร นอกจากการเกิดมากกว่าการตายแล้ว การย้ายเข้าและย้ายออกระหว่างประเทศ ก็เป็นปัจจัยสำคัญ ในสมัยก่อนการแพทย์และสาธารณสุขยังไม่เจริญ อัตราการตายสูง ทำให้อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติต่ำ แต่อัตราการย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาแหล่งทำมาหากินสูง ประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๓ จำนวนประชากรครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น เนื่องมาจากการย้ายเข้าประเทศ ในปัจจุบันการย้ายถิ่นเข้าประเทศโดยเฉลี่ยปีละ ๒,๐๐๐ คนต่อปี การเพิ่มของประชากรไทยในปัจจุบัน มิได้เป็นผลเนื่องมาจากการอพยพคนต่างด้าวเข้าเมืองแต่อย่างใด<sup>๑๒</sup>

ถึงแม้ว่าปัจจุบัน อัตราการย้ายเข้าประเทศต่ำ ไม่เป็นผลกระทบกระเทือนต่ออัตราการเพิ่มของประชากรที่สูงอยู่แล้วมากนักก็ตาม แต่เราปฏิเสธไม่ได้ว่าผลของการเพิ่มประชากรในปัจจุบันนี้เป็นเรื่องที่ต้องเนื่องมาจากอดีต ในปัจจุบันประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศ จึงน่าจะได้มีการพิจารณากฎหมายเข้าเมืองกันใหม่ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตราที่ ๒๙ กำหนดจำนวนคนเข้าเมืองเป็นรายปี แต่มิให้เกินประเทศละ ๒๐๐ คนต่อปี สำหรับคนไร้สัญชาติก็มีให้เกิน ๒๐๐ คนต่อปีเช่นกัน ถ้าหากการย้ายเข้าเมืองได้วางมาตรฐานของคุณภาพประชากรให้รัดกุมก็จะทำให้เราได้ทรัพยากรด้านกำลังคนเพิ่มเติม และควรมีมาตรการป้องกันมิให้มีการแทรกซึมด้านการเศรษฐกิจ มิฉะนั้นแล้วเศรษฐกิจจะตกไปอยู่ในมือคนต่างด้าวมากยิ่งขึ้น และเมื่อเป็นเช่นนี้ประเทศไทยก็คงจะกลายเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจของต่างด้าวไปในที่สุด ซึ่งขณะนี้เราก็กะทบจะถอนตัวไม่ขึ้นอยู่แล้วมิใช่หรือ ?

นอกจากแนวคิดที่ได้ประมวลมาทั้งหมดนี้แล้ว ยังมีมาตรการอีกหลายประการที่ยังไม่จำเป็นต้องนำมาใช้กับประเทศไทยในปัจจุบัน เช่น การออกกฎหมายควบคุมขนาดของครอบครัว การลดความช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่มีบุตรมาก ฯลฯ เพราะมาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการขั้นสุดท้าย และขัดต่อสิทธิมนุษยชน ซึ่งถ้านำมาใช้ก็จะกลายเป็นระบอบเผด็จการไป

๑๒. นายแพทย์ชัชชนะ สุวรรณเวช, นายสนิท มาประจวบ (แปล) *เรื่องสังเขปประเทศไทย* น. ๘

แนวความคิดที่ประมวลและวิเคราะห์มาทั้งหมดนี้ ไม่มีมาตรการใดมาตรการหนึ่งจะใช้แก้ไข้ปัญหาได้อย่างโดดเดี่ยว ไม่ว่าจะขยายบริการการวางแผนครอบครัวให้กว้างขวางออกไปเท่าใดก็ตาม ถ้าหากประชากรยังขาดความสำนึกในปัญหา ไม่มีความรับผิดชอบต่อสถานการณ์ด้านประชากร การแก้้ปัญหาประชากรก็ยากที่จะสำเร็จ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อสถานการณืด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย มาตรการในการให้การศึกษาด้านประชากร กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะต้องสอดคล้องกัน เพื่อจะได้บรรลุถึงเป้าหมายของความสำนึกในความสำคัญของขนาดครอบครัว ในขณะที่เดียวกัน การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี อิทธิพลทางสื่อสารมวลชน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ ย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การแพร่และการรับวัฒนธรรมต่างชาติ ก็ย่อมยากที่จะหลีกเลี่ยง การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม เพราะฉะนั้นกฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้ง ก็อาจจะต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย

แนวคิดเหล่านี้จะเป็นไปได้หรือไม่ได้นั้น ต้องอาศัยความสำนึกรับผิดชอบร่วมกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ กับประชาชน เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างคุณภาพของประชากรไทย ให้เกิดความตระหนักในหน้าที่ และความรับผิดชอบของตนเองที่พึงมีต่อสังคม และประเทศชาติ การบริหารประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ อำนาจประโยชน์ให้กับคนกลุ่มบริหารเท่านั้น แต่ทำลายความกล้าในการแสดงความคิดเห็น ความคิดริเริ่ม และความรับผิดชอบของประชากรส่วนใหญ่ โดยการปิดโอกาสที่พึงมีของประชากร นับตั้งแต่เหตุการณ์ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา ความตื่นตัวในสิทธิและหน้าที่ของคนได้เกิดขึ้นในชนหมู่่มาก การดำเนินงานด้านบริหาร จึงควรใช้พลังของมวลชนเหล่านี้ในการแก้้ปัญหา และรับผิดชอบร่วมกัน การพัฒนาประเทศก็คงสำเร็จลุล่วงด้วยดี ปัญหาประชากรเพิ่มก็คงคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นอย่างแน่นอน

## บรรณานุกรม

๑. สมาคมวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย, *ปัญหาจากการเพิ่มประชากรของไทย* กรุงเทพฯ. ศ.ส. การพิมพ์ ๒๕๑๖
๒. จรัส ยามะรัต, "ครอบครัวเล็กด้วยกลยุทธ์การพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ," *แพทยสภาสาร* ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑๒ (ธันวาคม ๒๕๑๖) น. ๘๘๖-๘๘๗

๓. คำวิ ขอบธรรม, พัททักษ์ บัญญายุทธ และกองบรรณาธิการชาวบ้าน, *โลกที่สาม* กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์ ๒๕๑๖
๔. นิโคลัส เบนเบทท์, "การพัฒนาเศรษฐกิจกับความเสมอภาคทางการศึกษา," *การศึกษาเพื่อมวลชน*. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์ ๒๕๑๗
๕. โครงการวางแผนครอบครัวแห่งประเทศไทย *การเพิ่มประชากรและการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย* กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พัฒนศิลป์ ๒๕๑๖
๖. สมบูรณ์ วัชรโรทัย "ปัญหาการบริหารงานสาธารณสุขในประเทศไทย" *รายงานการประชุมใหญ่ทางวิชาการ การพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น* กรุงเทพฯ : ประชาชน ๒๕๑๖ น. ๕๗๖
๗. สวัสดิ์ สนิธเสน "เป้าหมายการพัฒนางานสาธารณสุขควรมุ่งพัฒนาเพื่อใคร และแนวไหน" *แพทยสภาสาร* ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗)
๘. ยุกา อคมศักดิ์, "แนวคิด หลักการ และวิธีการทางประชากรศึกษา" *รวบรวมรายงานการประชุมการปฏิบัติการ บทบาทของสุขศึกษา-ประชากรศึกษาในการแก้ปัญหาประชากร และสาธารณสุข* กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์ ๒๕๑๖ น. ๘๕-๘๖
๙. วงศ์เมือง หงสกุล, "ข้อคิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตให้ทำแท้งได้โดยเสรี" *วารสารรวมาธิบดี* ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๘ กรุงเทพฯ : อักษรการพิมพ์ ๒๕๑๗ น. ๕๕
๑๐. มนสิวิ อดทนันท์, "สถานการณ์การทำแท้งทั่วโลก" *เอกสารประกอบการสัมมนาปัญหาประชากรของประเทศไทยสำหรับสื่อมวลชน ๗-๑๐ มีนาคม ๒๕๑๗*
๑๑. สุพร เกิดสว่าง, "การศึกษาเกี่ยวกับการทำแท้งผิดกฎหมาย" *เอกสารประกอบการสัมมนาปัญหาประชากรของประเทศไทยสำหรับสื่อมวลชน ๗-๑๐ มีนาคม ๒๕๑๗*
๑๒. นักศึกษาคณะสาธารณสุขศาสตร์ ทีม ๕ บ้านทะเล, "การแท้งผิดกฎหมาย" *รายงานการศึกษาดูงานกรณี* ปีการศึกษา ๒๕๑๖
๑๓. ชัยชนะ สุวรรณเวช, สนิท มาประจวบ (แปล), *เรื่องสังเขปประเทศไทย* พระนคร มิตรนราการพิมพ์ ๒๕๑๖
๑๔. เสถียร วิชยลักษณ์, สิบวงศ์ วิชยลักษณ์, *พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๔๕๓* พระนคร : โรงพิมพ์นิติเวช ๒๕๑๕
๑๕. กองสถิติพยากรณ์ชีพ *สถิติสาธารณสุข* พระประแดง : โรงงานอุตสาหกรรมบ่าบัก ๒๕๑๖
๑๖. Report of a WHO Study Group "Education and Training for Family Planning in Health Services." *Wld Hlh Org. Rep. Ser.*, ๑๕๗๒ No. ๕๐๘
๑๗. Rorvik, David M. and Shettles, Landrum B., "A Chance to Choose Your Baby's Sex," *Reader's Digest*, January 1974.

ตีพิมพ์ครั้งแรกใน *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* (พฤศจิกายน ๒๕๑๗)

# น้ำมันในอ่าวไทย

## เรื่องจริงหรืออิงนิยาย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

น้ำมันในอ่าวไทยกลายเป็นข่าวใหญ่อีกครั้งหนึ่ง เมื่อนายวิลเลียม กรีนวอลด์ต รองประธานและผู้จัดการบริษัทยูเนียนอยล์แห่งประเทศไทยได้ออกแถลงการณ์ต่อผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๑๘ ว่า ได้ขุดพบน้ำมันและแก๊สเป็นจำนวนมากใน แถบฝั่งตะวันตกของอ่าวไทย ห่างจากชายฝั่ง ๙๕ ไมล์ และอีกครั้งหนึ่งที่เรากำลังถามตัวเอง ว่า น้ำมันในอ่าวไทยเป็นเรื่องจริงหรืออิงนิยาย

### จุดเริ่มต้น

ทำไมบริษัทน้ำมันนานาชาติจึงสนใจและเข้ามาสำรวจแหล่งน้ำมันในอ่าวไทย เหตุผลในเรื่องนี้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงความสำคัญของภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ที่มีต่อการ เมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ความสำคัญของเอเชียอาคเนย์ในด้านการเมืองระหว่างประเทศ ยังผลให้ประเทศ ในค่ายโลกเสรีพยายามที่จะสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้ผูกพันอยู่กับระบบทุนนิยม ดังที่เป็นอยู่ในประ-เทศมหาอำนาจตะวันตก

ในด้านเศรษฐกิจ เอเชียอาคเนย์ไม่เพียงแต่จะเป็นทางผ่านของเส้นทางการค้า ระหว่างตะวันตกกับตะวันออกเท่านั้น หากทว่ายังมีทรัพยากรจำนวนมาก ซึ่งอยู่ในความ สนใจของประเทศมหาอำนาจอีกด้วย

กรณีของน้ำมัน บริษัทน้ำมันนานาชาติเคยพึงแหล่งน้ำมันดิบในตะวันออกกลาง เป็นสำคัญ แต่หลังจากที่กลุ่มประเทศโอเปค ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่ประกอบด้วยประเทศใน ภูมิภาคตะวันออกกลาง แปรโฉมจากยักษ์หลับ มาเป็นองค์กรที่ทรงพลัง นับตั้งแต่ปี

๒๕๑๓ เป็นต้นมา บริษัทน้ำมันนานาชาติทั้งหลายต่างก็ตื่นตัวในการแสวงหาแหล่งน้ำมันดิบแหล่งใหม่มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อลดการพึ่งพาแหล่งน้ำมันดิบจากตะวันออกกลาง และเอเชียอาคเนย์ก็เป็นภูมิภาคหนึ่งประเทศเหล่านี้หวังที่จะได้ประโยชน์ในเรื่องนี้ ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะนี้มีบริษัทน้ำมันประมาณ ๕๐ บริษัทเศษ ที่เข้ามาสำรวจหาแหล่งน้ำมันในเอเชียอาคเนย์ ในจำนวนนี้ เป็นบริษัทอเมริกันกว่าครึ่งหนึ่ง ส่วนที่สำคัญรองลงมาได้แก่ ญี่ปุ่น คานาดา และออสเตรเลีย

## ทัศนะของฝ่ายไทย

บริษัทน้ำมันย่อมไม่อาจเข้าไปสำรวจและขุดน้ำมันดิบในประเทศอื่นได้ หากมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลของประเทศเจ้าบ้าน ขณะเดียวกัน ความยินยอมเห็นชอบของรัฐบาลประเทศเจ้าบ้านย่อมเกิดจากการเล็งเห็นประโยชน์ ที่จะอนุญาตให้ชาวต่างประเทศเข้ามาสำรวจและขุดน้ำมันในอาณาจักรของตน แต่ประเทศเจ้าบ้านจักได้รับประโยชน์อะไรบ้างจากการนี้ ยังเป็นปัญหา

ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งอาจจะคล้ายคลึงกับประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียอาคเนย์ การขาดแคลนน้ำมันดิบภายในประเทศ และการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของความต้องการใช้น้ำมัน นับเป็นต้นเหตุพื้นฐานที่ทำให้รัฐบาลพยายามแสวงหาแหล่งน้ำมันดิบภายในประเทศ

จากสถิติของการพลังงานแห่งชาติ (ปี ๒๕๑๖) ปรากฏว่าในบรรดาพลังงานที่ใช้ในประเทศไทยประมาณร้อยละ ๘๖ เป็นพลังงานจากน้ำมัน และนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา การขยายตัวของอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว เป็นสาเหตุที่สำคัญสองประการ ที่ทำให้ความต้องการใช้น้ำมันเพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูง และโดยเหตุที่แหล่งน้ำมันดิบภายในประเทศมีอยู่น้อยมาก ระบบเศรษฐกิจไทยจึงต้องพึ่งพียงน้ำมันจากต่างประเทศ

แต่เดิมนั้น น้ำมันที่สั่งซื้อจากต่างประเทศ เกือบทั้งหมดเป็นผลิตภัณฑ์น้ำมันสำเร็จรูป แต่ภายหลังจากการที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้มีการตั้งโรงกลั่นน้ำมันภายใน



ประเทศตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา รูปแบบของการซื้อน้ำมันจากต่างประเทศจึงแปรเปลี่ยนไป จากการซื้อน้ำมันสำเร็จรูป มาเป็นการซื้อน้ำมันดิบเพื่อนำมากลั่นภายในประเทศ

การที่ต้องพึ่งพิงแหล่งน้ำมันดิบจากต่างประเทศ ทำให้ไทยต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศในการซื้อน้ำมันดิบปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก ในปี ๒๕๑๖ ไทยต้องซื้อน้ำมันดิบจากต่างประเทศเป็นมูลค่า ๓,๕๗๒ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๘.๔ ของสินค้านำเข้าทั้งหมด แต่ภายหลังจากที่ประเทศกลุ่มโอเปคประกาศขึ้นราคาน้ำมันดิบในปลายปี ๒๕๑๖ และต่อมาระหว่างปี ๒๕๑๗ ไทยต้องใช้จ่ายเงินในการซื้อน้ำมันดิบจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็น ๑๐,๓๕๒ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๓๒.๖ ของมูลค่าสินค้าเข้าในปีนั้น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การพึ่งพิงน้ำมันดิบจากต่างประเทศได้ก่อภาระทางด้านดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเป็นอันมาก ในขณะเดียวกัน การรวมตัวอย่างเหนียวแน่นของประเทศในกลุ่มโอเปค ได้มีส่วนกระตุ้นให้รัฐบาลไทยเริ่มพึ่งพิงตนเองมากขึ้น แม้รัฐบาลไทยจะมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในการสำรวจและผลิตน้ำมันภายในประเทศ มาตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ แต่่นโยบายการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ล้มเหลวลงอย่างสิ้นเชิง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า ความรู้สึกชาตินิยมค่อนข้างจัด ซึ่งทำให้ผู้ลงทุนต่างตัวมีความรู้สึกไม่มั่นใจในสถานการณ์ทางการเมืองพอที่จะเสี่ยงเข้ามาลงทุน อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่ามีการใช้กสิสิทธิ์และอิทธิพลทางการเมืองอย่างแพร่หลาย แต่เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ รื้อฟื้นและนำนโยบายดังกล่าวนี้กลับมาใช้ใหม่ในปี ๒๕๐๓ การลงทุนของนายทุนเอกชน ไม่ว่าจะป็นนายทุนท้องถิ่นหรือนายทุนต่างตัว ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการลงทุนในอุตสาหกรรมน้ำมันดังจะเห็นได้ว่า ในปีต่อมานั้นเอง เริ่มมีการก่อตั้งโรงกลั่นน้ำมันไทย

ส่วนการส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศเข้ามาสำรวจและขุดน้ำมันในน่านน้ำไทย เพิ่งจะกำหนดเป็นนโยบายอย่างจริงจังในเดือนมิถุนายน ๒๕๑๐ แต่ความล่าช้าในการออก พ.ร.บ. ปีโตรเลียม และ พ.ร.บ. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ทำให้การสำรวจแหล่งน้ำมันในอ่าวไทยต้องล่าช้ากว่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่ได้มีการให้สัมปทานแก่บริษัทจำนวน ๖ บริษัทในการ

สำรวจแหล่งน้ำมันในอ่าวไทยรวม ๑๗ แปลงมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๑ แต่การสำรวจเพิ่งจะเริ่มต้น  
อย่างจริงจังในปี ๒๕๑๔ เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับเพิ่งจะประกาศใช้ในปีนั้น

## ทำไมต่างประเทศจึงมีบทบาท

คำตอบอาจเป็นว่า กิจกรรมที่เกี่ยวกับน้ำมัน ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจหาแหล่ง  
น้ำมัน หรือการผลิตน้ำมัน จำต้องอาศัยเงินลงทุนจำนวนมาก และต้องใช้เทคนิคการ  
ผลิตที่สลับซับซ้อน ถ้าพึ่งแต่เงินทุนของนายทุนภายในประเทศ และเทคโนโลยีที่มีอยู่  
ภายในประเทศ อาจไม่เพียงพอ และรัฐบาลก็ยังไม่พร้อมที่จะมีบทบาทในเรื่องนี้โดยตรง

แต่ที่จริงนั้น ปัญหาเรื่องเงินทุนหาใช้ปัญหาที่ร้ายแรงไม่ เพราะช่องทางในการ  
ระดมเงินทุนภายในประเทศยังมีอยู่เป็นอันมาก แต่ปัญหาด้านเทคโนโลยีในการสำรวจและ  
ในการผลิตน้ำมัน ดูจะเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมากกว่า

## วิธีการให้สัมปทาน

ในปัจจุบันนี้มีเสียงกล่าวหากันว่า บริษัทนานาชาติเป็นเครื่องมือสำคัญ  
ของระบบจักรวรรดินิยมสมัยใหม่ การขยายตัวเข้าไปลงทุนในประเทศต่าง ๆ ของบริษัท  
ยักษ์ใหญ่เหล่านี้ เป็นช่องทางในการแสวงหาอาณานิคมทางเศรษฐกิจ และบริษัทนานา-  
ชาติเป็นกลไกสำคัญในการขูดรีดส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

การยินยอมให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุน จึงเป็น ขั้นตอนที่สำคัญที่จะทำให้  
เมืองไทยกลายเป็นอาณานิคมทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจ

แม้ข้อกล่าวหาดังกล่าวนี้จะมีมูลแห่งความจริงอยู่บ้าง แต่ในกรณีของน้ำมันนั้น  
ดูจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงเกือบมิได้ ที่จักต้องยินยอมให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุน หากต้อง  
การที่จะได้รับประโยชน์จากน้ำมันดิบที่มีอยู่ภายในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากความล่าช้าทางด้าน  
ด้านเทคโนโลยีทำให้ต้องพึ่งพาต่างประเทศในเรื่องนี้

ถ้าพึ่งแต่การให้ชาวต่างประเทศเข้ามามีบทบาทในการสำรวจและขุดน้ำมันในน่าน  
น้ำไทย คงจะมีใช้เรื่องสำคัญนัก ประเด็นสำคัญน่าจะอยู่ที่ว่า ในการพิจารณาให้สัมปทาน  
แก่บริษัทต่างตัว ใต้อาศัยหลักเกณฑ์อะไรบ้าง หากเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นไม่ทำให้ไทยอยู่

ในฐานะเสียประโยชน์มากนัก การขูดรีดและการถ่ายเทส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศย่อมเป็นไปได้โดยจำกัด

ตาม พ.ร.บ. ปีโตรเลียม ๒๕๑๔ ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อบริษัทได้สัมปทานสามารถผลิตน้ำมันได้ จะต้องเสียค่าภาคหลวงแก่รัฐบาล ค่าภาคหลวงที่เสียอาจชำระเป็นเงิน หรือชำระเป็นผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียมก็ได้กล่าวคือ

- หากชำระเป็นเงิน ผู้รับสัมปทานจักต้องชำระค่าภาคหลวงในอัตราร้อยละ ๑๒.๕ ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียมที่จำหน่ายได้

- การเสียค่าภาคหลวงเป็นปีโตรเลียม จักต้องเสียในอัตราที่มีมูลค่าเท่ากับหนึ่งในเจ็ดของมูลค่าปีโตรเลียมที่จำหน่ายได้

และเพื่อที่จะให้สิ่งจูงใจในการสำรวจและในการทำผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียมในน่านน้ำไทย รัฐบาลไทยจึงเรียกเก็บค่าภาคหลวงจากผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียมในน่านน้ำไทยในอัตราน้อยกว่าปกติ กล่าวคือ เรียกเก็บค่าภาคหลวงในอัตราร้อยละ ๘.๕ ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียมจากน่านน้ำไทย

ในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีเงินได้ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดไว้ว่า บริษัทผู้ผลิตจักต้องเสียภาษีเงินได้ปีโตรเลียมไม่น้อยกว่า ๕๐% แต่ไม่เกิน ๖๐% ของกำไรสุทธิที่ได้จากผลิตภัณฑ์ปีโตรเลียม

ดังนี้ จะเห็นได้ว่า วิธีการในการให้สัมปทานในการสำรวจและผลิตปีโตรเลียมที่เป็นอยู่ในเมืองไทยขณะนี้ เป็นวิธีการให้สัมปทานโดยรัฐบาลไทยได้รับประโยชน์ในรูปของค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ (royalty-tax concession) ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในประเทศกัมพูชา เวียดนามใต้ และบรูไน

ส่วนการให้สัมปทานอีกวิธีหนึ่งซึ่งใช้ในประเทศพม่า อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ เป็นวิธีการให้สัมปทานโดยการปันส่วนในการผลิต (production-sharing contract)

### **ช่องทางแสวงหากำไร**

วิธีการให้สัมปทานโดยได้ผลตอบแทนในรูปค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้นั้น เป็นวิธีการที่เปิดช่องให้บริษัทน้ำมันกอบโกยผลประโยชน์ออกนอกประเทศได้โดยง่าย เพราะ

โดยวิธีนี้ประเทศเจ้าบ้านจะมีบทบาทเป็นเพียงผู้ชั่งสนาม ไม่มีบทบาทในการผลิตโดยตรง แม้ว่าจะมีหลักเกณฑ์ในการประเมินมูลค่าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมที่ผลิตได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณปริมาณการผลิตและราคาผลผลิตปิโตรเลียมที่ใช้ประเมิน ดังที่เป็นอยู่ในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ตาม แต่โดยที่รัฐบาลมิได้เข้าไปมีส่วนในการควบคุมและจัดการในการผลิต ย่อมเป็นการยากลำบากที่จะทราบปริมาณการผลิตที่แท้จริงได้

ในทำนองเดียวกัน การเก็บภาษีเงินได้ปิโตรเลียม ย่อมไม่อาจทำได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย หากมีการลักลอบส่งผลิตภัณฑ์น้ำมันออกนอกประเทศ และการแจ้งรายจ่ายเท็จ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลมิได้มีบทบาทในการควบคุมและจัดการในการผลิต ยังมีผลทำให้มิได้รับประโยชน์จากการลงทุนของชาวต่างประเทศเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประโยชน์ในรูปของเทคโนโลยีที่จะได้รับถ่ายทอดจากต่างประเทศอีกด้วย การให้สัมปทานโดยวิธีนี้จึงเปิดช่องให้ระบบจักรวรรดินิยมทางเศรษฐกิจแผ่กิ่งก้านสาขาได้อีกต่อไป

## ทางกอบโกยที่น้อยลง

ส่วนการให้สัมปทานโดยวิธีการ 'ปันส่วนในการผลิต' โดยทั่วไปบริษัทน้ำมันจะเป็นผู้รับภาระการเสี่ยงในการสำรวจและในการผลิต เมื่อบริษัทเริ่มทำการผลิตได้ จะมีการปันส่วนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเจ้าบ้านกับบริษัทน้ำมัน

การปันส่วนอาจทำให้รูปของผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม หรือในรูปของรายได้จากการจำหน่าย และรายได้จากการจำหน่าย (หรือปริมาณผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม) ที่จะนำมาปันส่วนนั้นอนุญาตให้บริษัทผู้ผลิตหักต้นทุนในการผลิตออกเสียก่อน ตามปกติ รัฐบาลประเทศเจ้าบ้านจะอนุญาตให้บริษัทผู้ผลิตหักรายจ่ายประมาณ ๔๐% ของต้นทุนในการผลิต (กรณีของฟิลิปปินส์สูงถึง ๗๐%) ออกจากรายได้จากการจำหน่าย (หรือปริมาณการผลิต) ส่วนที่เหลือจากการหักต้นทุนการผลิต จึงนำมาแบ่งปันกันระหว่างประเทศเจ้าบ้านกับบริษัทผู้ผลิต ซึ่งตามปกติประเทศเจ้าบ้านจะได้รับส่วนแบ่ง ๖๕% และบริษัทผู้ผลิตได้รับส่วนแบ่ง ๓๕%

โดยวิธีนี้ รัฐบาลประเทศเจ้าบ้านสามารถเข้าไปมีบทบาทในการควบคุม และจัดการในการผลิต โดยบริษัทน้ำมันเป็นเพียงคู่สัญญา การกอบโกยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจ่ออกนอกประเทศก็จะมีช่องทางน้อยลง

## ทางเลือกของรัฐบาลไทย

ปัญหามีอยู่ว่า รัฐบาลไทยควรจะเปลี่ยนวิธีการให้สัมปทาน จากวิธีการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มาเป็นวิธีการให้สัมปทานโดยการปันส่วนในการผลิตหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากแง่ของบริษัทน้ำมัน วิธีการปันส่วนในการผลิตเป็นวิธีการที่มีสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจน้อยกว่าวิธีการเสียดำภาคหลวงและภาษีเงินได้ เพราะผลประโยชน์จากการผลิตมีน้อยกว่า

แต่ถ้าพิจารณาจากแง่ของประเทศเจ้าบ้าน วิธีการปันส่วนในการผลิตจะช่วยพิทักษ์ประโยชน์ของประเทศชาติได้มากกว่า

นักเศรษฐศาสตร์บางคนมีความเห็นว่า วิธีการปันส่วนในการผลิตเป็นขั้นตอนขั้นที่สอง สืบต่อจากวิธีการเก็บค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ เพราะในระยะแรก เมื่อยังไม่ทราบว่าแหล่งน้ำมันดิบจะมีมากพอแก่การผลิตเพื่อการค้าหรือไม่ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อชักนำให้ชาวต่างประเทศเข้ามาสำรวจ ต่อเมื่อพบว่า ปริมาณน้ำมันดิบภายในประเทศมีมากพอแก่การผลิตเพื่อการค้า จึงควรจะเปลี่ยนมาใช้วิธีการปันส่วนในการผลิต ดังจะเห็นได้ว่า ในบรรดาประเทศในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ที่ใช้วิธีการปันส่วนในการให้สัมปทาน ไม่ว่าจะเป็นอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ หรือพม่า ล้วนแล้วแต่เป็นประเทศซึ่งได้ค้นพบแหล่งน้ำมันดิบที่มีปริมาณมากพอแก่การผลิตเพื่อการค้าแล้วทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าวิธีการปันส่วนในการผลิตจะเกิดขึ้นภายหลังจากการใช้วิธีการเก็บค่าภาคหลวงและภาษีเงินได้ แต่ก็หาได้หมายความว่า วิธีการหนึ่งจักต้องเป็นขั้นตอนสืบเนื่องของอีกวิธีการหนึ่งเสมอไป

รัฐบาลประเทศเจ้าบ้านอาจใช้วิธีการให้สัมปทานโดยการปันส่วนในการผลิตได้ตั้งแต่ระยะการสำรวจปริมาณน้ำมันดิบภายในประเทศ เพียงแต่ว่าในระยะแรก อัตราส่วน

ของผลประโยชน์ที่กำหนดจะแบ่งปันกันนั้น ควรจะกำหนดให้ประเทศเจ้าบ้านได้รับส่วนแบ่งในอัตราต่ำในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อน ต่อเมื่อพ้นช่วงระยะเวลาดังกล่าว จึงจะเขยิบอัตราส่วนที่ประเทศเจ้าบ้านได้รับให้สูงขึ้น ทั้งนี้เพื่อจตุรัสสรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุน

## การสำรวจน้ำมันในอ่าวไทย

ในปัจจุบัน มีบริษัทที่ได้รับสัมปทานในการสำรวจแหล่งน้ำมันในอ่าวไทยรวม ๗ บริษัท โดยได้รับสัมปทานในปี ๒๕๑๑ รวม ๖ บริษัท และในปี ๒๕๑๕ อีก ๑ บริษัท บริษัทเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นบริษัทอเมริกัน โดยมีบริษัทญี่ปุ่นถือหุ้นร่วมอยู่ด้วย

การสำรวจหาแหล่งน้ำมัน เป็นกิจการที่มีสภาพเสมือนหนึ่งการพนันขั้นต่อ เพราะหากไม่พบปริมาณน้ำมันดิบสำรองที่มากพอแก่การผลิตเพื่อการค้า บริษัทย่อมขาดทุนรายจ่ายที่เสียไปในการสำรวจนั้น แต่ถ้าหากโชคอำนวย ปริมาณน้ำมันดิบที่ค้นพบมีมากพอแก่การผลิตเพื่อการค้า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับ ย่อมมีอยู่อย่างมหาศาล

แม้ว่าการสำรวจแหล่งน้ำมันดิบจะเป็นกิจการที่มีภาวะการเสี่ยงสูง แต่บริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ทั้งหลายมักจะกันงบประมาณในแต่ละปีเพื่อการนี้ โดยเฉพาะ ทั้งนี้ก็เพราะการค้นพบแหล่งน้ำมันดิบแหล่งใหม่ จะมีผลอย่างสำคัญต่อฐานะการแข่งขันของบริษัทในอุตสาหกรรมน้ำมัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่แหล่งน้ำมันดิบที่ค้นพบเสียต้นทุนถั่วเฉลี่ยในการผลิตต่ำกว่าแหล่งที่มีอยู่ในปัจจุบัน

จึงไม่น่าประหลาดใจเลยว่า ทำไมบริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ทั้งหลายจึงมักเข้าไปถือหุ้นในบริษัทสำรวจแหล่งน้ำมัน หรือตั้งบริษัทสำรวจแหล่งน้ำมันของตนเองขึ้น และไม่น่าประหลาดใจเลยว่าในบรรดาบริษัทที่ได้รับสัมปทานในการสำรวจแหล่งน้ำมันในอ่าวไทยนั้น บริษัทน้ำมันยักษ์ใหญ่ เช่น บริษัทสแตนดาร์ดออยล์แห่งนิวเจอร์ซีย์ และบริษัทบริติชปิโตรเลียม ได้มีส่วนเป็นเจ้าของด้วย

การสำรวจหาแหล่งน้ำมันดิบในอ่าวไทยเพิ่งจะเริ่มต้นอย่างจริงจังใน ปี ๒๕๑๔ และหลังจากนั้นเพียงสองปี บริษัทยูเนียนออยล์ก็สร้างข่าวใหญ่ขึ้น โดยประกาศว่าได้ค้นพบ

แหล่งน้ำมันดิบจำนวนมาก จนเป็นเหตุให้ นายสมาน บุราวาส อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี ถึงกับทำนายทายทักว่าน้ำมันดิบและแก๊สในอ่าวไทยที่ค้นพบ จะมีปริมาณมากพอแก่การผลิตเพื่อการค้าในปี ๒๕๒๐

ข่าวดังกล่าวนี้ได้สร้างความหวังแก่บริษัทอื่น ๆ เป็นอันมาก ประกอบกับระยะเวลาในการสำรวจตามสัมปทานที่ได้รับใกล้จะสิ้นสุดลง เพราะตามพระราชบัญญัติปีเตอร์-เลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ การสำรวจตามสัมปทานกำหนดไว้ไม่เกิน ๘ ปี และอาจขยายต่อไปได้อีกครั้งหนึ่งไม่เกิน ๔ ปี เมื่อสิ้นระยะเวลาการสำรวจ ๕ ปี บริษัทที่ได้รับสัมปทานจักต้องเลือกสำรวจเฉพาะพื้นที่ ๕๐% ของพื้นที่ที่ได้รับสัมปทานที่ยังไม่มีการผลิต ด้วยเหตุนี้บริษัทที่ได้รับสัมปทานจึงต้องจัดลำดับความสำคัญของอาณาบริเวณที่กำหนดจะทำการสำรวจต่อไป

แต่หลังจากปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา ข่าน้ำมันในอ่าวไทยก็เงียบหายไป และเป็นที่น่าสังเกตว่า ทั้งอธิบดีและรองอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีในระยะหลัง ๆ นี้ ต่างก็ปฏิเสธที่จะให้คำทำนายว่า เมื่อไรจึงจะเริ่มทำการผลิตน้ำมันในอ่าวไทยเพื่อการค้าได้ จนกระทั่งบริษัทยูเนี่ยนอยล์กลับมาสืบสร้างข่าวใหญ่อีกครั้งหนึ่ง เมื่อต้นเดือนกรกฎาคม ๒๕๑๘

## เหตุแห่งความซบเซา

ความซบเซาของกิจการสำรวจแหล่งน้ำมันในอ่าวไทย มีสาเหตุที่สำคัญ ๓ ประการ คือ การขาดแคลนเงินทุน บรรยากาศในการลงทุน และปริมาณน้ำมันสำรองที่สำรวจพบ

แม้ว่าช่องทางในการระดมทุนจะมีอยู่มากพอสมควร แต่บริษัทสำรวจน้ำมันกลับต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนเงินทุน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความไม่แน่นอนในสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งมีผลทำให้บรรยากาศในการลงทุนซบเซา แต่ส่วนสำคัญยิ่งกว่าน่าจะเป็นเพราะว่า โอกาสในการแสวงหากำไรจากการผลิตน้ำมันในน่านน้ำไทย มิได้มีมากดังที่คาดคิดมาก่อน

การขาดแคลนเงินทุนมีผลให้บริษัทเหล่านี้ จำต้องสำรวจแหล่งน้ำมันอย่างจำกัดจำเขี่ย เพียงเพื่อให้ถูกต้องตามเงื่อนไขขั้นต่ำ ตามข้อผูกพันในการรับสัมปทานเท่านั้น และ

ในบัดนี้ บริษัทสำรวจแหล่งน้ำมันในอ่าวไทย ต่างพากันแสวงหาหุ้นส่วน เพื่อกระจาย  
ภาระการเสี่ยง ตัวอย่างที่เห็นได้โดยชัดเจน ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงฐานะความเป็นเจ้าของ  
ในบริษัทกัลฟ์ออยล์ที่เกิดขึ้นในเดือนเมษายน ๒๕๑๘

บรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่สหรัฐ-  
อเมริกาท้องโทยอ่าวออกจากกัมพูชาและเวียดนามใต้ ประกอบกับความรู้สึกชาตินิยมของคน  
ไทยที่มีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สึกต่อต้านระบบจักรวรรดินิยมได้มีส่วนไม่มากนัก  
น้อย ที่ทำให้บริษัทน้ำมันลังเลใจที่จะทุ่มเงินลงทุนในการสำรวจแหล่งน้ำมันดิบในอ่าวไทย  
อย่างเต็มที่ และเมื่อเร็ว ๆ นี้เอง หนังสือพิมพ์ *บางกอกโพสต์* ได้อ้างความเห็นของ  
‘ผู้ใหญ่’ ในกรมทรัพยากรธรณีว่า บริษัทน้ำมัน จะเป็นเหยื่อรายต่อไปของลัทธิชาตินิยม  
ภายหลังจากที่บริษัทเท็มโก้ถูกลอนสัมปทาน

แต่ความเห็นของนักธุรกิจต่างประเทศบางคน ดังเช่นนายเดวิด ไลแมน เป็นอาทิ  
ไม่เชื่อว่า การถอนตัวของสหรัฐอเมริกาออกจากอินโดจีนจะมีผลต่อบรรยากาศทางการลงทุน  
ในเมืองไทยอย่างสำคัญ (อ่าน *ขลุ่ยสี* ฉบับวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๑๘)

ส่วนปัญหาที่ว่า ความรู้สึกชาตินิยมและการต่อต้าน บริษัทแวก์เท็มโก้และฐานทัพ  
สหรัฐฯ ในไทย จะมีผลต่อการลงทุนของชาวต่างประเทศเพียงใดนั้น เมื่อเร็ว ๆ นี้ นาย  
วิลเลียม กรีนวอลล์ ผู้จัดการบริษัทยูเนียนออยล์ได้โต้แย้งข่าวที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์  
*บางกอกโพสต์* และกล่าวต่อไปว่า “...เราได้เริ่มต้นสำรวจเพื่อค้นหาน้ำมันในอ่าว  
ไทย และเราไม่มีเจตนาที่ว่าจะเปลี่ยนแปลงโครงการที่มีอยู่เดิมนี้นี้แต่ประการใด...”

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ความไม่แน่ใจในสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศไทย  
ได้มีผลไม่น้อยต่อการตัดสินใจในการลงทุนของชาวอเมริกัน และดูเหมือนว่าช่องว่างดังกล่าว  
นี่จะเป็นโอกาสอันดีที่นายทุนชาติอื่นจะคืบคลานเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจไทย ดังจะเห็นได้  
ว่า นายทุนออสเตรเลียซึ่งมีบทบาทสำคัญเป็นอันดับที่สี่ในการสำรวจแหล่งน้ำมันในเอเชีย  
อาคเนย์ ได้เข้าถือหุ้นในบริษัทกัลฟ์ออยล์แห่งประเทศไทยเมื่อเร็ว ๆ นี้แล้วด้วย ส่วนบริษัท  
กัลฟ์ออยล์ ซึ่งเดิมเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ได้ลดฐานะจากผู้ดำเนินกิจการลงมาเป็นหุ้นส่วน



ธรรมดาและปล่อยให้บริษัทซันออยล์ ซึ่งเป็นบริษัทเล็ก ๆ กลายเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่และเป็นผู้ดำเนินกิจการแทน

น้ำมันดิบในอ่าวไทยมิได้มีมากเท่าที่คาด พนักงานฝ่ายวิชาการของบริษัทสำรวจน้ำมันบริษัทหนึ่งกล่าวว่า "... น้ำมันดิบจะต้องมีปริมาณมากพอแก่การผลิตให้ได้วันละ ๘,๐๐๐ บาร์เรล จึงจะคุ้มแก่การผลิตเพื่อการค้า และจักต้องผลิตให้ได้วันละ ๑๐,๐๐๐ บาร์เรล จึงจะได้กำไร..."

ปริมาณน้ำมันดิบสำรองเท่าที่ค้นพบในอ่าวไทยในขณะนี้ ยังมีไม่มากพอที่จะผลิตเพื่อการค้า แม้แต่ผู้จัดการบริษัทน้ำมันยูเนียนออยล์ซึ่งประกาศการค้นพบแหล่งน้ำมันแหล่งใหม่ในอ่าวไทยเมื่อเร็ว ๆ นี้ ก็ยังให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ว่า

"... เราจะต้องใช้เวลาขุดบ่อน้ำมันอีกประมาณหนึ่งปี..." และหากการสำรวจเป็นไปด้วยดี การผลิตเพื่อการค้าจะเริ่มต้นได้ ต้องกินเวลา "... อย่างน้อยที่สุด ๕ ปี นับแต่บัดนี้ ..."

แต่ความหวังของนายกรีนวอลล์จะเป็นจริงได้เพียงใด

เมื่อไม่นานมานี้เอง นาย ซี. วาย. หลี ผู้อำนวยการโครงการซีซีโอพี. ซึ่งเป็นหน่วยงานของสหประชาชาติที่มีหน้าที่ในการสำรวจแหล่งทรัพยากรในน่านน้ำทะเล ได้กล่าวว่า

"จนกระทั่งเมื่อปลายปีที่แล้วนี้เอง เราจึงรู้แน่ๆ ว่า ปริมาณน้ำมันในอ่าวไทยมิได้มีมากเท่าที่คาด..."

และนี่เองอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้บริษัทสำรวจน้ำมันทั้งหลายต่างพากันชะลอการลงทุน และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ทั้งอธิบดีและรองอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีต่างปิดปากเงียบ ไม่กล่าวถึงวันเวลาที่จะเริ่มทำการผลิตน้ำมันในอ่าวไทยอีกเลย

ในบรรดาบริษัทสำรวจแหล่งน้ำมันในอ่าวไทย ๗ บริษัท ในขณะนี้มียู่เพียง ๓ บริษัทเท่านั้น ที่ยังคงดำเนินการสำรวจต่อไปอย่างจริงจัง คือ

— บริษัทยูเนียนออยล์ ซึ่งได้ขุดเจาะบ่อน้ำมันไว้ ๔ หลุม

- บริษัทกัลฟ์ออยล์ ซึ่งได้ขุดเจาะบ่อน้ำมันไว้ ๓ หลุม

- และบริษัทไทรตันออยล์ ซึ่งขุดเจาะบ่อน้ำมันไว้ ๑ หลุม

- ส่วนอีก ๔ บริษัทที่เหลือ คือ บริษัทอาโมโก บริษัทบริติชปิโตรเลียม บริษัทคอนติเนนตัลออยล์ และบริษัทแทนเนโก ต่างก็อยู่ในสภาพซังกะตาย

ส่วนหนึ่งเป็นเพราะขาดแคลนเงินทุน เนื่องจากต้นทุนในการขุดเจาะบ่อน้ำมันได้เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวในรอบปีที่ผ่านมา ซึ่งในขณะนี้ต้นทุนในการขุดเจาะบ่อน้ำมันตกหลุมละ ๓-๔ ล้านดอลลาร์อเมริกัน อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า ผลของการสำรวจแหล่งน้ำมันอยู่ในสภาพที่น่าผิดหวัง

การประกาศการค้นพบแหล่งน้ำมันดิบแหล่งใหม่ของบริษัทยูเนียนออยล์เมื่อต้นเดือนกรกฎาคม สกนี้ ก่อให้เกิดความหวังใหม่ได้เพียงใด และจักช่วยให้บริษัทสำรวจแหล่งน้ำมันทั้งเจ็ด กลัมนิวชีวิตชีวาก็ครั้งหนึ่งหรือไม่ เป็นส่วนที่ชวนติดตามต่อไป แต่ข้อที่ประจักษ์ชัดก็คือ ปริมาณน้ำมันสำรองที่มีให้ผลิตเพียงวันละ ๓,๐๐๐-๔,๐๐๐ บาร์เรลนั้นยังต่ำกว่าปริมาณอันเหมาะสมแก่การผลิตเพื่อการค้าอีกมาก และถ้าหากผลการสำรวจของเจ้าหน้าที่องค์การสหประชาชาติถูกต้อง เราย่อมไม่สามารถเข้าใจเป็นอย่างอื่นได้ นอกเสียจากว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี ร่วมกันประโคมข่าวของบริษัทยูเนียนออยล์ครั้งนี้ เป็นเพียงกลยุทธ์ทางการเมืองเพื่อที่จะหันเหความสนใจของประชาชน จากการโจมตีระบบจักรวรรดินิยมในปัจจุบัน

แต่หากวิมานในอากาศของนายวิลเลียม กรีนวอลด์เป็นความจริง และการผลิตน้ำมันในอ่าวไทยเป็นไปได้ในอนาคต เราต้องเผชิญกับปัญหาอะไรบ้าง

ประการแรก รัฐบาลจะป้องกันและจำกัดการถ่ายเทผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ ได้อย่างไร

การเปลี่ยนแปลงวิธีการให้สัมปทาน จากการให้สัมปทานโดยได้ค่าภาคหลวงและและภาษีเงินได้ตอบแทนมาเป็นวิธีการบั่นส่วนในการผลิตเป็นหนทางหนึ่งในการนี้

อีกวิธีหนึ่งได้แก่ การก่อตั้งบริษัทน้ำมันแห่งชาติขึ้น ตามข้อเสนอของนายนิธิพัฒน์ ชาลีจันทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในสมัยนายกรัฐมนตรีเสนีย์

ปราโมช เมื่อต้นปี ๒๕๑๘ โดยบริษัทน้ำมันแห่งชาติไม่เพียงแต่จะมีหน้าที่ในการควบคุมการ  
ตลาดน้ำมันภายในประเทศเท่านั้น หากทว่ายังมีหน้าที่สำรวจน้ำมันในอาณาบริเวณที่บริษัท  
น้ำมันเล็กสนใจอีกด้วย แต่ข้อเสนอดังกล่าวนี้คงไม่สามารถป้องกันการกอบโกยของนายทุน  
ต่างตัวได้มากนัก สิ่งที่บริษัทน้ำมันทั้งหลายเกรงกลัวอย่างยิ่งในขณะนี้ก็คือ การโอนกิจการ  
น้ำมันเป็นของรัฐ ดังที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อนบ้านของไทย แต่ตราบเท่าที่รัฐบาลคึกฤทธิ์-  
ทวีช-ประมาณยังคงอยู่รอดได้ บริษัทเหล่านี้ก็ยังคงสามารถถ่ายเทผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ  
กึ่งระหว่างประเทศได้ต่อไป

ในขณะนี้ ไทยเป็นเพียงประเทศเดียวในเอเชียอาคเนย์ที่ยังไม่มีรัฐวิสาหกิจหรือ  
บริษัทน้ำมันแห่งชาติ ข้อเสนอดังกล่าวนี้ได้มีการกล่าวถึงมากขึ้น ภายหลังจากที่พลโท  
สำราญ ซีโรท เจ้ากรมการพลังงานทหารกลับจากการเยือนยุโรปเมื่อเร็ว ๆ นี้ และได้เสนอ  
ให้รัฐบาลรวมกรมการพลังงานทหารกับองค์การเชื้อเพลิงเข้าด้วยกัน เพื่อจัดตั้งเป็นรัฐ-  
วิสาหกิจน้ำมัน

ประการที่สอง การกำหนดเขตน่านน้ำทะเลหลวงของประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย  
อาคเนย์ จะกลายเป็นปัญหาใหญ่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศ  
ในอนาคต หากไม่มีการเจรจาทำข้อตกลงเพื่อให้ได้ข้อยุติร่วมกัน แม้ว่าในขณะนี้รัฐบาลจะ  
พยายามเจรจากับประเทศต่าง ๆ และตกลงร่วมกันว่าจักไม่มีการสำรวจและผลิตน้ำมันใน  
อาณาบริเวณซึ่งอาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งกันได้ แต่ข้อตกลงดังกล่าวนี้เป็นเพียงการประวิง  
ปัญหาไปในอนาคตเท่านั้น

ประการที่สาม น้ำมันจากอ่าวไทยที่ผลิตได้ในอนาคต จะนำไปขายให้ใคร  
ตาม พ.ร.บ. ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ระบุไว้ว่า น้ำมันที่ผลิตได้ภายในประเทศ  
จักต้องจำหน่ายให้เพียงพอแก่ความต้องการภายในประเทศเสียก่อน หากมีเหลือจึงจะส่ง  
จำหน่ายต่างประเทศได้ ซึ่งนับว่าเป็นข้อกำหนดที่สมเหตุสมผล

สำหรับราคาของผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่าผู้ได้รับสัม  
ปทานมีสิทธิขายและจำหน่ายปิโตรเลียมที่ผลิตได้ ในราคาไม่เกินราคาน้ำมันดิบที่สั่งซื้อจาก  
ต่างประเทศ ข้อกำหนดนี้ย่อมเป็นที่พอใจของบริษัทผู้ผลิต

แต่ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจะเป็นกรณีของแก๊สที่จะผลิตได้ เพราะ พ.ร.บ. ฉบับนี้ กำหนดแต่เพียงว่า ให้ขายได้ในราคาที่ตกลงกับคณะกรรมการปิโตรเลียมเท่านั้น

### **เรื่องจริงหรืออิงนิยาย**

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า น้ำมันในอ่าวไทยจะมีชื่อ 'เรื่องจริง' แต่ 'เรื่องจริง' เรื่องนี้ ดูจะเคลือบแฝงด้วย 'นิยาย' เพราะการที่บริษัทสำรวจแหล่งน้ำมันในอ่าวไทย ๔ บริษัท ในจำนวน ๗ บริษัท ต่างลังเลที่จะลงทุนต่อ คงจะเป็นประจักษ์พยานได้ไม่มากก็น้อยที่จะ สนับสนุนข้อเท็จจริงที่ว่า ถึงแม้อ่าวไทยจะมีน้ำมันดิบอยู่ได้ท้องทะเล แต่ปริมาณน้ำมันก็มี ไม่มากพอแก่การผลิตเพื่อการค้า

เราคงจะได้แต่เฝ้าดูต่อไปว่า ความพยายามของบริษัทยูนิยอนอยล์ที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่าน้ำมันในอ่าวไทยมีปริมาณมากพอแก่การผลิตเพื่อการค้า จะประสบผลสำเร็จเพียงใด

ตีพิมพ์ครั้งแรกใน จตุรัส

๑๒ สิงหาคม ๒๕๑๘