

ระบบเศรษฐกิจไทย : วิกฤติการณ์แห่งโครงสร้าง และวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ*

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑. ความเบื้องต้น

เนื้อหาของบทความนี้จำแนกออกเป็น ๓ ตอน กล่าวคือ

ตอนที่หนึ่ง กล่าวถึงปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญในปัจจุบัน โดยชี้ให้เห็นว่าปัญหาเหล่านี้มี
อาการเรื้อรังและมีแนวโน้มที่จะทวีความร้ายแรงตามลำดับ จนอาจกล่าวได้ว่าระบบเศรษฐกิจไทยใน
ปัจจุบันกำลังประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ

ตอนที่สอง กล่าวถึงพัฒนาการของนโยบายเศรษฐกิจกับพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจ
ทั้งนี้โดยชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการของนโยบายเศรษฐกิจที่ดี และเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่เลือก
ที่ดี ได้มีส่วนทำให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง การวิเคราะห์ใน
ส่วนนี้ได้อาศัยแนวความคิดและกรอบการวิเคราะห์จากทฤษฎีการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ (Dependencia)
เป็นหลัก

ตอนที่สาม พยายามชี้ให้เห็นว่า พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจตามเส้นทางการพัฒนาที่เป็นอยู่ใน
ปัจจุบัน ได้มีส่วนทำให้ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเลวร้ายลงอย่างไรบ้าง

* แก๊ซและตัดทอนจากบทความเรื่อง “เศรษฐกิจไทยปี ๒๕๒๒ : วิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤติการณ์
แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ” ซึ่งเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง วิกฤติการณ์เศรษฐกิจไทย ปี ๒๕๒๒
จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ ๒๑-๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓

๒. ระบบเศรษฐกิจไทยปัจจุบันกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ

ในปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจไทยต้องประสบปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ปัญหาคือ^๑

- (ก) ปัญหาเสถียรภาพของราคา
- (ข) ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ
- (ค) ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ

๒.๑ ปัญหาเสถียรภาพของราคา

หากเรานิยาม “เสถียรภาพของราคา” (price stability) ให้หมายถึงสภาวะการณ์ที่ดัชนีราคาผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นไม่เกินปีละ ๔% ในจำนวน ๑๙ ปี ระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๒๒ ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาเสถียรภาพของราคาถึง ๘ ปี แต่สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ ก่อนปี ๒๕๑๕ ระบบเศรษฐกิจไทยไม่มีปัญหาดังกล่าวนี้เลย แต่นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา กลับต้องประสบปัญหาเสถียรภาพของราคาทุกปี จะแตกต่างกันก็เฉพาะแต่ขนาดความรุนแรงของปัญหาเท่านั้น

เสถียรภาพของราคาที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๑๔ นั้น มิได้เกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล นโยบายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลเลือกใช้ตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นนโยบาย “เฉยเมย” (passive policy) กล่าวคือ มุ่งที่จะ *ป้องกัน* ปัญหาเสถียรภาพของราคามากกว่าที่จะมุ่งไปในการ *แก้ไข* ปัญหาความไร้เสถียรภาพของราคา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นอกเหนือจากการประสานนโยบายการคลังเข้ากับนโยบายการเงิน เพื่อป้องกันมิให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตมากจนเกินไปแล้ว^๒ แนวนโยบายการคลังที่เลือกใช้มีลักษณะพึ่งพิงการทำงานของตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (automatic

๑. ในระหว่างปี ๒๕๒๑ จนถึงกลางปี ๒๕๒๓ ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับปัญหาลักษณะเงินตึง แต่ปัญหาดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นปัญหาระยะสั้น จึงไม่ขอกล่าวถึงในบทความนี้ ทั้งนี้ผู้เขียนได้เสนอการวิเคราะห์ไว้แล้วในบทความเรื่อง “เศรษฐกิจไทยปี ๒๕๒๒ : วิกฤติการณ์แห่งโครงสร้าง และวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ” กระนั้นก็ดี ปัญหาดังกล่าวนี้ก็มีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจโดยมีพิกัดต้องสงสัย ในบรรดาปัญหาเศรษฐกิจสำคัญทั้งสามที่จะกล่าวถึงในบทความนี้ ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศก็ดี และปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติก็ดี มีลักษณะเป็นปัญหาระยะยาวโดยกระจ่างชัด ส่วนปัญหาเสถียรภาพของราคานั้น แม้โดยทั่วไปจะถือเป็นปัญหาระยะสั้น แต่ในกรณีของไทย ความเรื้อรังของปัญหานี้ นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ทำให้มีอาจถือเป็นปัญหาระยะสั้นต่อไปอีกได้

๒. ปวย อึ้งภากรณ์ “ธนาคารกลาง” เสียดหย้าเสียดสั้น (สำนักพิมพ์เคสดีไทย ๒๕๑๗) ; เริงชัย มหระกานนท์ การเงินและการธนาคารในประเทศไทย (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๒๑) บทที่ ๑๓

stabilizers) เป็นสำคัญ การดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยการปรับค่าของ เครื่องมือต่างๆ (discretionary policy) ไม่ปรากฏว่ามีตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ดังที่นายอัมมาร์ สยามวาลาได้กล่าวไว้ว่า

“...เราสามารถสรุปพฤติกรรมของรัฐบาลที่มีต่อความแปรปรวนทางเศรษฐกิจมหภาคในช่วงปี ๒๕๐๑-๒๕๑๕ ได้ด้วยคำเพียงคำเดียวคือ การเฉยเมย และในเมื่อความจริงได้ปรากฏแล้วว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกในช่วงเวลาดังกล่าวนี้มันคงดี และกลไกของระบบเศรษฐกิจไทยก็มีตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติแฝงเร้นอยู่ในตัว การเฉยเมย อาจเป็นกลยุทธ์ที่ดี และอาจเป็นกลยุทธ์ที่ดีที่สุดเสียด้วย... แต่การเฉยเมยนี้ ถ้านำไปใช้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหมดสิ้น ดังในปี ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ คงจะหาส่วนดีมากกว่าได้ยากมาก... ความสงบราบเรียบในช่วงปี ๒๕๐๑-๒๕๑๕ เห็นจะไม่มีวันย้อนกลับมาอีกเป็นแน่...”^๓

หากช่วงระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๔ ถือเป็นทศวรรษแห่งเสถียรภาพของราคา ช่วงเวลานับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมากลับเป็นช่วงเวลาแห่งความไร้เสถียรภาพ เพราะตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้อัตราเงินเฟ้อสูงกว่าปีละ ๔% ทุกปี ปัญหาเงินเฟ้อเริ่มก่อตัวขึ้นในปี ๒๕๑๕ (อัตราเงินเฟ้อซึ่งคำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคเขตเมืองทั่วราชอาณาจักรเท่ากับ ๔.๘๒%) เมื่อเกิดภาวะฝนแล้ง ประกอบกับการเร่งการส่งออกเพื่อแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ ได้มีส่วนทำให้ปัญหาเงินเฟ้อทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ภาวะฝนแล้งในขอบเขตทั่วโลกยังคงปรากฏต่อมาในปี ๒๕๑๖ อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยเพิ่มขึ้นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่าดัชนีราคาสินค้าออกเพิ่มขึ้นในปีนี้ถึง ๕๓.๔% (ดูตารางที่ ๑) ขณะเดียวกันปัญหาเงินเฟ้ออันเกิดจากการเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้างของกรรมกร (wage inflation) ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยผ่านกลไกของการค้าระหว่างประเทศ และโดยที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลางจากกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้อย่างมาก ราคาสินค้าเหล่านี้ที่นำเข้าจึงแพงขึ้น นอกจากนี้ กลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก (OPEC) ได้เริ่มใช้นโยบายการขึ้นราคาน้ำมันดิบและการจำกัดการผลิตอย่างจริงจังในปี ๒๕๑๖ นี้ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยต้องประกาศขึ้นราคาขายปลีกกรม ๓ ครั้ง ครั้ง

๓. อัมมาร์ สยามวาลา “เสถียรภาพ การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ในประเทศไทย” ในรังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *สังคมกับเศรษฐกิจ* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๑๔) หน้า ๘๓, ๘๕.

ที่หนึ่งเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๑๖ ครึ่งที่สองเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ และครั้งที่สาม
เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๑๖ ดัชนีราคาสินค้าเข้าในปีเพิ่มขึ้นถึง ๑๐.๕% (เทียบกับ -๐.๕%
ในปี ๒๕๑๕ ดูตารางที่ ๑)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะเป็นเงินเฟ้อ
ที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ (imported inflation)^๔ กลไกของการค้าระหว่างประเทศนับเป็นพาหะ
สำคัญที่ชักนำภาวะเงินเฟ้อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย และช่องทางในการ “ซั๊กซี่เข้าบ้าน” มีอยู่
สองช่องทางด้วยกันคือ ผ่านทางสินค้าออก และผ่านทางสินค้าเข้า

(ก) ภาวะเงินเฟ้อที่นำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทยโดยผ่านทางสินค้าออกนั้น มักจะเกิดจาก
การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์จากต่างประเทศในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มัก
จะเกิดขึ้นในยามที่เกิดปัญหาการขาดแคลนสินค้าบางชนิดในตลาดโลกซึ่งเป็นสินค้าที่ไทยสามารถผลิต
ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกิดภาวะฝนแล้งในขอบเขตทั่วโลก อันเป็นเหตุให้อุปทานของสินค้า
เหล่านั้นมีน้อยกว่าที่ควรและกดดันให้ราคาสินค้าแพงขึ้น การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าในตลาดโลก
ย่อมส่งผลกระทบต่อระดับราคาสินค้าภายในประเทศ เมื่อราคาสินค้าในตลาดโลกสูงขึ้น สิ่งจูงใจใน
การส่งออกย่อมมีมากขึ้น หากกำหนดให้สิ่งอื่น ๆ คงที่ (ceteris paribus) การเพิ่มการส่งออกย่อม
ทำให้อุปทานสินค้าภายในประเทศมีน้อยกว่าที่ควร และชักนำให้ราคาสินค้าภายในประเทศสูงขึ้นตาม
ไปด้วย ผลกระทบดังกล่าวนี้ที่มีต่อภาวะเงินเฟ้อจะมีมากน้อยเพียงใด จะแตกต่างกันไปตามประเภทของ
สินค้า หากเป็นสินค้าประเภทอาหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว ผลกระทบดังกล่าวนี้จะมีมาก และแม้
รัฐบาลจะพยายามป้องกันและ/หรือแก้ไขด้วยการควบคุมการส่งออกที่ดี หรือการเปลี่ยนแปลงอัตรา
ภาษีขาออก ดังเช่นพรีเอมิชชันกัตตี ก็ยากจะมีประสิทธิผล ทั้งนี้เนื่องจากว่าในยามที่ราคาสินค้าใน
ตลาดโลกสูงกว่าราคาสินค้าภายในประเทศมาก สิ่งจูงใจในการส่งออกย่อมมีมาก หากรัฐบาลพยายาม
จำกัดการส่งออกโดยการใช้มาตรการต่าง ๆ ยิ่งมากเพียงใด สิ่งจูงใจในการลักลอบส่งออกจะยิ่งมีมาก
เพียงนั้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากลไกของรัฐในการบังคับใช้มาตรการเหล่านี้ขาดประสิทธิภาพ ปรากฏ
การณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ เมื่อรัฐบาลเลือกใช้มาตรการในการจำกัดการ

๔. การวิเคราะห์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดู Ammar Siamwala, "Inflation in Thailand in the 1970 s"
Thai Economic Journal, vol. 11, no. 1 (June 1978) ; Supachai Panitchpakdi, "Inflation : The Case of
External Disturbances" in Prateep Sondysuvan (ed.), *Finance, Trade and Economic Development in
Thailand* (Bangkok : Sompong Press, 1978) ; Olarn Chaipravat, et. al., *Main Sources of Inflation in
Developing ESCAP Countries : A Multi-country Quantitative Analysis*, Bank of Thailand Discussion Paper
Series No. DP/76/19 (November 7, 1976).

ส่งข้าวออกและการขึ้นพรีเมียข้าว เพื่อป้องกันการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ แต่การล้นรอบ การส่งข้าวออกกลับมีเป็นอันมาก จนเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกกันว่า “กองทัพมด” ขึ้น

(ข) ภาวะเงินเฟ้อที่นำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย โดยผ่านทางสินค้าเข้านั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ทำให้ราคาสินค้าที่ไทยนำเข้าจากต่างประเทศสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลาง อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการที่กลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก (OPEC) ประกาศใช้นโยบายการขึ้นราคาน้ำมันดิบและการจำกัดปริมาณการผลิต ทั้งสองกรณีนี้มีส่วนทำให้ต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ ภายในประเทศสูงขึ้น และผลักดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นนี้จึงมีลักษณะเป็นปัญหาที่เกิดจากแรงผลักดันของต้นทุนการผลิต (cost-push inflation)

แม้ว่าปัญหาเสถียรภาพของราคาที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา จะมีลักษณะเป็นปัญหาเงินเฟ้อที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ แต่เราอาจกล่าวได้ว่าปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในปี ๒๕๑๕ เป็นปัญหาที่นำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทยโดยผ่านกลไกของสินค้าออก และเป็นปัญหาที่เกิดจากแรงผลักดันของอุปสงค์ (demand-pull inflation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสงค์จากต่างประเทศ แต่ปัญหาเสถียรภาพของราคาที่เกิดขึ้นระหว่างปี ๒๕๑๖-๒๕๑๗ มีลักษณะเป็นปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากแรงผลักดันของทั้งอุปสงค์และต้นทุนการผลิต โดยผ่านกลไกของทั้งสินค้าออกและสินค้าเข้า เพียงแต่ปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อจะแตกต่างกันเท่านั้น ในปี ๒๕๑๖ แรงกดดันของเงินเฟ้อซึ่งผ่านกลไกของสินค้าออกมีมากกว่าสินค้าเข้า ดังจะเห็นได้ว่าดัชนีราคาสินค้าออกเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าดัชนีราคาสินค้าเข้า (๕๓.๔% เทียบกับ ๑๐.๕%) แต่ในปี ๒๕๑๗ แรงกดดันของเงินเฟ้อซึ่งผ่านกลไกของสินค้าเข้ามีมากกว่าสินค้าออก ดังจะเห็นได้ว่า ดัชนีราคาสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าดัชนีราคาสินค้าออก (๖๔.๐% เทียบกับ ๓๘.๐%)^๕ สถานการณ์ภายหลังปี ๒๕๑๗ โดยทั่วไปยังคง

๕. จากการศึกษาข้อเท็จจริงในปี ๒๕๑๗ โดยอาศัย Simulation model นายโอฬาร ไชยประวัติพบว่า หากไม่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันในปี ๒๕๑๖-๒๕๑๗ อัตราเงินเฟ้อในปี ๒๕๑๗ จะไม่สูงเท่ากับที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้โดยสมมติว่า ราคาน้ำมันที่ซื้อจากต่างประเทศในปี ๒๕๑๗ เพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับในปี ๒๕๑๖ คือ ๓๒% แทนที่จะเป็น ๑๘๕% ดังที่เกิดขึ้นจริง ส่วนสินค้าเข้าที่มีใช้น้ำมันมีราคาแพงขึ้น ๓๘% ตามที่เกิดขึ้นจริง ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ประมาณ ๑๒% ของอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นจริงในปี ๒๕๑๗ เป็นผลจากวิกฤตการณ์น้ำมัน วิกฤตการณ์น้ำมันดังกล่าวนี้ทำให้ผลผลิตของภาคเศรษฐกิจที่มีเกษตรกรรม (non-agricultural sector) ลดลงถึง ๗.๓% และการจ้างงานของภาคเศรษฐกิจนี้ลดลงถึง ๒๓.๔% อีกทั้งส่วนเกินดุลของงบประมาณแผ่นดินยังน้อยกว่าที่ควรอีกด้วย ดู Olarn Chaipravat, *Domestic Price, Output, Employment and External Balance Determination of A Small, Open, Primary Exporting Economy: A Quantitative Study of Stabilization Policies in Thailand*, Bank of Thailand Discussion Paper Series No.DP/76/17 (June 30, 1976).

มีลักษณะคล้ายคลึงกับปี ๒๕๑๗ ในแง่ที่ว่า แรงผลักดันของปัญหาเงินเพื่อที่นำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย ผ่านกลไกของสินค้าเข้ามากกว่ากลไกของสินค้าออก

ภาวะเงินเฟ้อซึ่งเป็นปัญหาร้ายแรงในระหว่างปี ๒๕๑๖-๒๕๑๗ ได้ผ่อนคลายลงในระหว่างปี ๒๕๑๘-๒๕๑๙ (อัตราเงินเฟ้อเท่ากับ ๕.๓๐% และ ๔.๒๐% ตามลำดับ) ทั้งนี้เนื่องจากเกิดภาวะเศรษฐกิจชะงักงันในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันเป็นผลจากการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบหดตัว (contractionary policy) ในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อซึ่งเกิดก่อนหน้านั้น ภาวะการชะงักงันทางเศรษฐกิจทำให้อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยลดน้อยลง แรงผลักดันของภาวะเงินเฟ้ออันเกิดจากการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์จากต่างประเทศจึงไม่มี แม้ว่ากลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์โตเรเลียมเป็นสินค้าออกจะยังคงขึ้นราคาน้ำมันดิบอยู่ทุกปี แต่ผลกระทบที่มีต่อภาวะเงินเฟ้อในประเทศไทยมีไม่มากนัก และผลกระทบดังกล่าวนี้เกิดจากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้านำเข้าที่มีใช้น้ำมัน ส่วนการขึ้นราคาน้ำมันดิบมิได้ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายตรึงราคาน้ำมันภายในประเทศ ด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนแก่บริษัทผู้กลั่นน้ำมันเพื่อชดเชยต้นทุนที่เพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ การผลิตของระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๘-๒๕๑๙ ก็เพิ่มขึ้นในอัตราสูงพอสมควร แม้จะมีภาวะฝนแล้งบ้างในปี ๒๕๑๙ แต่ก็ไม่ถึงกับเป็นปัญหาร้ายแรง

ภาวะเงินเฟ้อซึ่งผ่อนคลายความรุนแรงลงในระหว่างปี ๒๕๑๘-๒๕๑๙ ได้กลับทวีความรุนแรงขึ้น นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้อในปี ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ เท่ากับ ๗.๑๗% และ ๘.๓๗% ตามลำดับ และเท่ากับ ๙.๙๐% ในปี ๒๕๒๒

แม้ว่าปัญหาเงินเฟ้อซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๒ จะยังคงมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์โตเรเลียมเป็นสินค้าออก ประกอบกับรัฐบาลตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้เลิกใช้นโยบายการตรึงราคาน้ำมันภายในประเทศ โดยมีการปรับราคาขายปลีกให้สูงขึ้นทุกปี แต่ลักษณะเด่นของภาวะเงินเฟ้อซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ก็คือ การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์มวลรวมภายในประเทศได้มีบทบาทในการสร้างปัญหาเงินเฟ้อมากขึ้น ก่อนปี ๒๕๒๐ บัญชีภายในประเทศที่มีส่วนสร้างปัญหาเงินเฟ้อ หากมิใช่ภาวะฝนแล้งซึ่งกระทบกระเทือนต่อการผลิตพืชผลประเภทอาหาร ก็มักจะเป็นความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล อาทิเช่น การปล่อยให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีมากจนเกินไป การเร่งส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศจนเกิดปัญหาการขาดแคลนข้าวภายในประเทศ การใช้งบประมาณขาดดุลของรัฐบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภาวะเงินเฟ้อได้ดำรงอยู่อย่าง

ต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปี ภาพลวงตาทางการเงิน (money illusion) จึงค่อย ๆ มลายหายไป และประชาชนเริ่มคาดการณ์ว่าปัญหาเงินเฟ้อในอนาคตจะรุนแรงยิ่งขึ้น การคาดการณ์ในลักษณะดังกล่าวนี้ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้อุปสงค์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งผลักดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออีกทอดหนึ่ง

หากเราพิจารณาสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของราคาในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย เราอาจจำแนกสาเหตุเหล่านี้ออกเป็น ๔ ประเภท คือ

(๑) สภาพดินฟ้าอากาศ ภาวะฝนแล้งก็ดี ฝนทิ้งช่วงก็ดี และอุทกภัยก็ดี ทำให้ผลผลิตทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งพืชผลประเภทอาหาร มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งก่อให้เกิดแรงผลักดันของภาวะเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นอีกทอดหนึ่ง ก่อนปี ๒๔๗๓ ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเกือบทั้งหมดเกิดจากปัจจัยดังกล่าวนี้^๖ การที่การผลิตในภาคเกษตรกรรมไม่สามารถลดการพึ่งพิงสภาพดินฟ้าอากาศ นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ปัจจัยดังกล่าวนี้มีบทบาทในการสร้างปัญหาเสถียรภาพของราคาอยู่ตลอดเวลาแม้จนทุกวันนี้ ภาวะเงินเฟ้ออันมีสาเหตุสืบเนื่องจากสภาพดินฟ้า (ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุหลักหรือสาเหตุรอง) เกิดขึ้นในปี ๒๔๖๒-๒๔๖๓, ๒๕๑๐, ๒๕๑๕, ๒๕๑๗, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๒ เป็นต้น

(๒) แรงผลักดันจากการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ภายในประเทศ (Demand-pull Inflation) หากอุปสงค์มวลรวมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนระดับการผลิตภายในประเทศไม่สามารถขยายตัวสนองตอบความต้องการได้ทัน ภาวะเงินเฟ้อย่อมเกิดขึ้น ดังเช่นระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๒

(๓) ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ อันได้แก่

(๓.๑) ความผิดพลาดในด้านนโยบายการส่งออก การเร่งส่งออกมากจนเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนข้าวในปีถัดไป ซึ่งจะชักนำให้ราคาข้าวภายในประเทศแพงขึ้น และโดยที่ข้าวเป็นอาหารหลักของคนไทย การเปลี่ยนแปลงราคาข้าวย่อมมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคาอย่างสำคัญ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในปี ๒๕๐๙, ๒๕๑๖ และ ๒๕๒๑ เป็นต้น

๖. ตามประวัติศาสตร์ชาติไทย มีแต่เกิดภาวะฝนแล้งหรือ “ข้าวยากหมากแพง” ประชาชนมักจะประสบภาวะทุกข์เข็ญ และในบางกรณีถึงกับก่อให้เกิดความระส่ำระสายทางสังคม ดังเช่นกรณีขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) และ พ.ศ. ๒๔๖๗ คูอาทิจเช่น เตช บุนนาค “ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน” *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ ๕ ฉบับ ๑ (มิถุนายน-สิงหาคม ๒๕๑๐); Yoneo Ishii, “A Note on Buddhistic Millenarian Revolts in Northeastern Siam” *Journal of Southeast Asian Studies* (September 1975), pp. 121-126.

(๓.๒) ความผิดพลาดในด้านนโยบายการเงิน โดยปล่อยให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนภายในระบบเศรษฐกิจมีมากจนเกินไป ตัวอย่างของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ได้แก่ ปี ๒๕๑๕-๒๕๑๖ และ ๒๕๒๑

(๓.๓) ความผิดพลาดในด้านนโยบายการคลัง การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล จนกระทั่งมีส่วนขาดดุลของงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ๆ ไม่เพียงแต่จะทำให้อุปสงค์มวลรวมเพิ่มขึ้นเท่านั้น หากยังทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณมีผลในการเพิ่มปริมาณเงินโดยตรง (monetary expansion method of finance) ดังเช่นการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยและการนำเงินคงคลังมาใช้ แรงผลักดันของภาวะเงินเฟ้ออันเกิดจากการใช้งบประมาณขาดดุลจะเห็นได้ชัดในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๙-๒๕๒๒

(๔) บัญชีภายนอกประเทศ อันได้แก่

(๔.๑) แรงผลักดันของภาวะเงินเฟ้อซึ่งผ่านกลไกของสินค้าออก เมื่อเกิดการขาดแคลนสินค้าบางชนิดในตลาดโลก อันเกิดจากภาวะฝนแล้งในขอบเขตทั่วโลกก็ดีหรือสาเหตุอื่นใดก็ดี ราคาสินค้าเหล่านี้ย่อมสูงขึ้น และหากเป็นสินค้าที่ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถผลิตได้ อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าออกไทยย่อมมีมากขึ้น ซึ่งจะชักนำให้ราคาสินค้าภายในประเทศสูงขึ้นอีกทอดหนึ่ง ภาวะเงินเฟ้อซึ่งเกิดจากสาเหตุดังกล่าวนี้จึงเป็นผลจากการผลักดันของอุปสงค์ (demand-pull inflation) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในปี ๒๕๐๙, ๒๕๑๕-๒๕๑๗ และ ๒๕๒๑ ในกรณีตรงกันข้าม หากเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศคู่ค้าที่สำคัญของเรา ก็จะทำให้ราคาสินค้าออกของเราตกต่ำตามไปด้วย ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งเกิดขึ้นระหว่างปี ๒๔๗๓-๒๔๗๖ เกิดจากสาเหตุดังกล่าวนี้

(๔.๒) แรงผลักดันของภาวะเงินเฟ้อซึ่งผ่านกลไกของสินค้าเข้า เมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศคู่ค้าของไทย ราคาสินค้าเข้าย่อมสูงขึ้น หากสินค้าเข้าดังกล่าวนี้เป็นสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลาง ต้นทุนการผลิตภายในประเทศย่อมสูงขึ้นด้วย กรณีที่กลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออกใช้นโยบายการขึ้นราคาน้ำมันดิบและการจำกัดปริมาณการผลิต ก็จะก่อผลกระทบในทำนองเดียวกัน ภาวะเงินเฟ้อซึ่งเกิดจากสาเหตุดังกล่าวนี้จึงเป็นผลจากการผลักดันของต้นทุนการผลิต (cost-push inflation) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงระหว่างปี ๒๕๑๖-๒๕๑๗ และ ๒๕๒๐-๒๕๒๒

นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา การขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก ได้ก่อปัญหาเสถียรภาพของราคาแก่ระบบเศรษฐกิจไทยอย่างมาก ปัญหานี้จะยัง

คงมีต่อไปในอนาคต トラบเท่าที่ยังคงต้องพึ่งพิงน้ำมันจากต่างประเทศ จนก่อให้เกิดคำถามว่า ในสถานการณ์ดังกล่าวนี้ เราจะยังคงถือว่าปัญหาเสถียรภาพของราคาเป็นปัญหาระยะสั้นต่อไปได้ละหรือไม่ เมื่อภาวะเงินเพื่อเกิดขึ้นติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนานเช่นนี้ แม้แต่ในช่วงที่เกิดภาวะการชะงักงันทางเศรษฐกิจระหว่างปี ๒๕๑๘-๒๕๑๙ อัตราเงินเฟ้อก็ยังสูงกว่าช่วงระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๑๔ ทุกรูปแบบ อย่างไรก็ตาม ความหวังในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้อยู่ที่การนำก๊าซจากอ่าวไทยมาใช้ทดแทนพลังงานจากน้ำมันตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ เป็นต้นไป กระนั้นก็ดี หากก๊าซในอ่าวไทยไม่สามารถช่วยลดระดับการพึ่งพิงน้ำมันจากต่างประเทศได้เท่าที่ควร ปัญหาเสถียรภาพของราคาอันเกิดจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบจะยังคงมีอยู่ต่อไป

๒.๒ ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

๒.๒.๑ ดุลการค้าระหว่างประเทศ

นับตั้งแต่ไทยเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศในปี ๒๓๙๘ จวบจนกระทั่งก่อนเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง ดุลการค้าระหว่างประเทศของไทยเกินดุลอยู่เกือบตลอดเวลา ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ปัญหาดุลการค้าระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นก็เฉพาะแต่ในปีที่มีปัญหาภาวะฝนแล้งจนก่อความเสียหายแก่การผลิตข้าวเปลือกอย่างร้ายแรงเท่านั้น ดังเช่นภาวะการขาดที่เกิดขึ้นในปี ๒๔๖๓ เป็นต้น ในระหว่างปี ๒๔๘๖-๒๔๙๐ ดุลการค้าระหว่างประเทศของไทยขาดดุล อันเป็นผลมาจากภาวะสงคราม แต่หลังจากนั้น ปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศยังไม่สู้เด่นชัดนัก จวบจนกระทั่งปี ๒๔๙๙ ตลอดระยะเวลา ๒๔ ปี ระหว่างปี ๒๔๙๙-๒๕๒๒ ดุลการค้าระหว่างประเทศของไทยขาดดุลมาโดยตลอด^๗ และจะยังคงขาดดุลต่อไปในอนาคตอันใกล้

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แม้ว่าในระหว่างปี ๒๔๙๙-๒๕๐๗ ดุลการค้าระหว่างประเทศจะขาดดุล แต่ส่วนขาดดุลมีไม่เกิน ๒,๐๐๐ ล้านบาท และอัตราส่วนระหว่างส่วนขาดดุลการค้ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงไม่เกินกว่า ๓% แต่ในระหว่างปี ๒๕๐๘-๒๕๑๕ ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกาบีบบังคับในการทำสงครามอินโดจีนและเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย ส่วนขาดดุลของดุล

๗. James C Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1971), chapters 3-6, and pp. 331-335; Andre Mousny, *The Economy of Thailand: An Appraisal of a Liberal Exchange Policy* (Bangkok: Social Science Association Press of Thailand, 1964), chapters 3-4; W.M. Corden and H.V. Richter, "Trade and the Balance of Payments" in T.H. Silcock (ed.), *Thailand: Social and Economic Studies in Development* (Canberra: Australian National University Press, 1967), pp. 128-150; Supote Chunanunthum, *Trade and Balance of Payments of Thailand*, Discussion Paper Series No. 72, Faculty of Economics, Thammasat University (March 1979).

การค้าระหว่างประเทศเริ่มมีมากกว่า ๒,๐๐๐ ล้านบาท และอัตราส่วนระหว่างส่วนขาดดุลการค้ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเริ่มสูงกว่า ๓% ปีที่มีปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศมากที่สุดในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ก็คือปี ๒๕๑๓ ดุลการค้าขาดดุลถึง ๑๒,๒๓๗ ล้านบาท และอัตราส่วนระหว่างส่วนขาดดุลการค้ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงถึง ๙.๐% ทั้งยังมีข้อน่าสังเกตด้วยว่า อัตราส่วนดังกล่าวนี้อยู่ในช่วงระหว่าง ๗-๙% ในระหว่างปี ๒๕๑๐-๒๕๑๓ ซึ่งเป็นช่วงที่สหรัฐอเมริกากำลังใหม่ทำสงครามอินโดจีน การที่สหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย แม้จะมีส่วนช่วยให้ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และช่วยให้ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมีปัญหาน้อยกว่าที่ควร เนื่องจากมีการใช้จ่ายของทหารอเมริกันในประเทศไทย และรัฐบาลไทยได้รับความช่วยเหลือทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหารจากสหรัฐอเมริกาเป็นพิเศษ แต่การตั้งฐานทัพอเมริกันในประเทศไทยทำให้สินค้าเข้าเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติไม่จำเพาะแต่การสั่งซื้อวัสดุปัจจัยที่ใช้ในการก่อสร้างฐานทัพ หากรวมตลอดถึงผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องอุปโภคบริโภค ผลิตภัณฑ์ไฟฟ้าต่าง ๆ ใด ๆ หนึ่งก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐบาลอเมริกันประกาศนโยบาย "ลัทธินิคสัน" ในปี ๒๕๑๕ บทบาทของสหรัฐอเมริกาในสงครามอินโดจีนเริ่มลดน้อยถอยลง ซึ่งพลอยทำให้การใช้จ่ายของทหารอเมริกันในประเทศไทยลดน้อยถอยลงตามไปด้วย ในระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๙ อัตราส่วนระหว่างส่วนขาดดุลการค้ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศกลับลดลงเหลือเพียงประมาณ ๕% (ยกเว้นปี ๒๕๑๘ ซึ่งสูงถึง ๖.๘%) แต่นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา อัตราส่วนดังกล่าวกลับเพิ่มขึ้นเป็นมากกว่า ๕% และดุลการค้าระหว่างประเทศขาดดุลมากกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท กล่าวคือ ขาดดุล ๒๕,๕๙๙ ล้านบาทในปี ๒๕๒๐ ๒๘,๕๕๐ ล้านบาทในปี ๒๕๒๑ และ ๔๗,๐๕๕ ล้านบาทในปี ๒๕๒๒ (ดูตารางที่ ๒ และ ๓)

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสินค้าออก^๘ เราจะพบว่า

๘. Hermann Hatzfeldt, *The Impact of U.S. Military Expenditures on the Thai Economy* (unpublished paper); Emile Benoit, "Impacts of the End of Vietnam Hostilities and the Reduction of British Military Presence in Malaysia and Singapore" in Asian Development Bank, *Southeast Asia's Economy in the 1970s* (London: Longman, 1971), pp. 628-645; George J. Viksnins, "United States Military Spending and the Economy of Thailand 1967-1972" *Asian Survey*, vol. 13, no. 5 (May 1973), pp. 441-457.

๙. ข้อมูลส่วนใหญ่อาศัยงานของชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ และสมศักดิ์ แสงเพชร *โครงสร้างการส่งออกของประเทศไทย ๒๕๐๒-๒๕๒๑* หน่วยวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย (เอกสารโรเนียว ๒๕๒๒)

(๑) ก่อนปี ๒๕๑๔ การขยายตัวของการส่งออกของไทยเป็นไปอย่างค่อนข้างแข็งข้อ ข้ำ ในจำนวน ๑๒ ปีระหว่างปี ๒๕๐๒ - ๒๕๑๓ มีอยู่เพียง ๔ ปีเท่านั้น (๒๕๐๒, ๒๕๐๓, ๒๕๐๔ และ ๒๕๐๗) ที่มีมูลค่าของสินค้าออกเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าปีละ ๑๐% แต่นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมา รายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าปีละ ๑๕% (ยกเว้นปี ๒๕๑๘) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นหลังจากสหรัฐอเมริกาลดบทบาทในสงครามอินโดจีน

(๒) แต่เดิมนั้น สินค้าออกที่สำคัญมีอยู่เพียง ๔ ประเภทคือ ข้าว ยางพารา ดิบบุก และ ไม้สัก แต่โดยผลของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ ลักษณะการพึ่งพิงสินค้าออกเพียงไม่กี่ชนิดได้ผ่อนคลายลง หากเราถือว่า สินค้าออกที่สำคัญ หมายถึง สินค้าออกที่มีมูลค่ามากกว่า ๑% ของสินค้าออกทั้งหมด ในปี ๒๕๐๑ เรามีสินค้าออกที่สำคัญเพียง ๘ ประเภทเพิ่มขึ้นเป็น ๑๒ ประเภทในปี ๒๕๑๖ และ ๑๔ ประเภทในปี ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าลักษณะการกระจายการพึ่งพิงสินค้าออก เพิ่งจะเกิดขึ้นอย่างสำคัญภายหลังจากรัฐบาลอเมริกันประกาศนโยบาย "ลัทธินิคสัน"

(๓) หากพิจารณาโครงสร้างสินค้าออก จำแนกประเภทตาม SITC (Standard International Trade Classification) เราจะเห็นได้ว่า แม้จำนวนสินค้าออกของไทยจะมีมากประเภทขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นสินค้าประเภทอาหารและวัตถุดิบ สินค้าออกสองประเภทนี้มีมูลค่าประมาณ ๗๐% ระหว่างปี ๒๕๑๙-๒๕๒๑ เทียบกับ ๙๕% ระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๐๖

(๔) หากพิจารณาโครงสร้างสินค้าออก จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ เราจะเห็นได้ว่า สินค้าออกส่วนใหญ่เป็นผลิตผลเกษตร ผลิตภัณฑ์ประมง ผลิตผลป่าไม้ และผลิตผลเหมืองแร่ สินค้าออกสี่ประเภทนี้มีมูลค่ารวมกันคิดเป็นร้อยละ ๖๓.๑ ของสินค้าออกทั้งหมดในปี ๒๕๒๑ เทียบกับร้อยละ ๙๑.๒ ในปี ๒๕๐๖

(๕) เมื่อพิจารณาตลาดสินค้าออกของไทย โดยจำแนกตามลำดับขั้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม^{๑๐} ปรากฏว่าประมาณร้อยละ ๕๗ ของมูลค่าสินค้าออกในปี ๒๕๒๒ ขายให้แก่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (HICs) (เทียบกับร้อยละ ๔๐.๑ ในปี ๒๕๐๑) และประมาณร้อยละ ๑๕ ขายให้แก่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) อันได้แก่ สิงคโปร์ฮ่องกง ไต้หวัน และเกาหลีใต้ (เทียบกับประมาณร้อยละ ๒๓ ในปี ๒๕๐๑) (ดูตารางที่ ๔)

๑๐. นักเศรษฐศาสตร์จำแนกประเทศต่าง ๆ ตามพัฒนาการของภาคอุตสาหกรรมออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (HICs = Highly Industrialized Countries) กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs = Newly Industrialized Countries) และกลุ่มประเทศกึ่งพัฒนาทางอุตสาหกรรม (LICs = Less Industrialized Countries)

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสินค้าเข้า^{๑๑} เราจะพบว่า

(๑) ในระหว่างปี ๒๕๐๒-๒๕๑๔ มูลค่าสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณปีละ ๑๐% แต่ในระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๒๑ มูลค่าสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ ๒๒.๕%

(๒) เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสินค้าเข้าจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ปรากฏว่า สินค้านำเข้าประเภทวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางและสินค้าประเภททุน มีมูลค่าประมาณร้อยละ ๕๗ ของสินค้าเข้าทั้งหมดในปี ๒๕๒๑ (เทียบกับประมาณร้อยละ ๔๓ ในปี ๒๕๐๓) และเมื่อนำผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมมาคำนวณรวมด้วย อัตราส่วนดังกล่าวนี้จะสูงถึง ๗๙.๓๔% ส่วนสัดส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคในองค์ประกอบของสินค้าเข้า มีแนวโน้มลดลงจาก ๓๔.๙๗% ในปี ๒๕๐๓ เหลือเพียง ๑๐.๙๔% ในปี ๒๕๒๑ (ดูตารางที่ ๖)

(๓) เมื่อพิจารณากลุ่มประเทศที่ขายสินค้าออกให้แก่ไทย จำแนกตามลำดับขั้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม ปรากฏว่า ในปี ๒๕๐๓ ไทยซื้อสินค้าเข้าจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (HIC_s) คิดเป็นมูลค่าประมาณร้อยละ ๗๒ ของสินค้าเข้าทั้งหมด อีกร้อยละ ๑๕ ซื้อจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC_s) ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๑๓ ซื้อจากกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทางอุตสาหกรรม (LIC_s) ในช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสองฉบับแรก (๒๕๐๔-๒๕๑๔) อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (HIC_s) และกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทางอุตสาหกรรม (LIC_s) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในขณะที่อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC_s) มีแนวโน้มลดลง อย่างไรก็ตาม เมื่อกลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก (OPEC) เริ่มใช้นโยบายการขึ้นราคาน้ำมันดิบตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทางอุตสาหกรรม (LIC_s) ได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จนอยู่ในระดับ ๓๒% ในปี ๒๕๒๒ ส่วนที่ซื้อจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (HIC_s) มีแนวโน้มลดลง จนอยู่ในระดับ ๕๙% ในปี ๒๕๒๒ อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC_s) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๒ (ดูตารางที่ ๔) อย่างไรก็ตาม การพึ่งพิงสินค้าเข้าจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (HIC_s) ยังอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาการซื้อสินค้าเข้าจากกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD) ปรากฏว่าในปี ๒๕๑๗ ไทยซื้อสินค้าเข้าจากประเทศต่าง ๆ

๑๑. ข้อมูลส่วนใหญ่อาศัยงานของหน่วยวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย การวิเคราะห์โครงสร้างการนำเข้าของประเทศไทย (เอกสารโรเนียว กันยายน ๒๕๒๑)

ในกลุ่มนี้ถึงร้อยละ ๗๐.๔ ของสินค้าเข้าทั้งหมด และเมื่อพิจารณาประเภทของสินค้าเข้าจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ปรากฏว่าไทยซื้อสินค้าเข้าเกือบทุกประเภท (ยกเว้นสินค้าเข้าประเภทอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม) จากกลุ่ม OECD มากกว่าร้อยละ ๘๐ ของสินค้าเข้าแต่ละประเภท (ดูตารางที่ ๕)

(๔) เมื่อพิจารณาระดับการพึ่งพิงสินค้าเข้าของระบบเศรษฐกิจไทย มีงานศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างน้อย ๓ ชิ้น งานชิ้นแรกเป็นของนายเจมส์ อิงแกรม ซึ่งศึกษาระดับการพึ่งพิงการนำเข้าจากอัตราส่วนระหว่างสินค้าเข้ากับอุปสงค์ภายในประเทศระหว่างปี ๒๕๐๓-๒๕๑๑ และพบว่า^{๑๒} ระดับการพึ่งพิงการนำเข้าตัวเฉลี่ยในปี ๒๕๐๓ เท่ากับ ๓๔.๐๓% ลดลงเหลือ ๓๒.๒๓% ในปี ๒๕๑๑ (ดูตารางที่ ๗) การทดแทนการนำเข้า (import substitution) เกิดขึ้นไม่มากนัก และเมื่อพิจารณาระดับการพึ่งพิงการนำเข้าตามประเภทของสินค้า การพึ่งพิงสินค้าประเภททุนยังอยู่ในระดับสูงมาก นายอิงแกรมกล่าวสรุปว่า ผลกระทบเบื้องต้นของนโยบายการส่งเสริมการลงทุนในประเทศไทย มิได้ก่อให้เกิดการผลิตภายในประเทศทดแทนการนำเข้า หากแต่ก่อให้เกิดการนำสินค้าเข้าชนิดใหม่ (สินค้าประเภททุนและวัตถุดิบ) ทดแทนสินค้าเข้าชนิดเก่า (สินค้าบริโภค)^{๑๓} งานชิ้นที่สองเป็นของนายณรงค์ชัย อัครเศรณี ซึ่งพยายามวัดการทดแทนการนำเข้าโดยใช้ Constant Demand Share Measure และพบว่า หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมทุกประเภทระหว่างปี ๒๕๐๓-๒๕๐๙ ผลของการทดแทนการนำเข้ายังมิได้เกิดขึ้น (ผลการทดแทนการนำเข้ามีค่าติดลบ) แต่เมื่อไม่พิจารณาถึงอุตสาหกรรมผลิตอาหาร และอุตสาหกรรมเครื่องดื่มและยาสูบ ผลของการทดแทนการนำเข้าจะมีเพียงเล็กน้อย (๒.๔๑%) อย่างไรก็ตาม ในระหว่างปี ๒๕๐๙-๒๕๑๕ การทดแทนการนำเข้าเริ่มมีมากขึ้นและเกิดขึ้นทุกอุตสาหกรรม (ดูตารางที่ ๘)^{๑๔} งานชิ้นที่สามเป็นของนางสาวเบญจวรรณ มีศรีกุล และนายสมคิด แสงเพชร ซึ่งพยายามศึกษาระดับการพึ่งพิงการนำเข้า

๑๒. หากกำหนดให้
- Q = ปริมาณสินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศ
 - M = ปริมาณสินค้าเข้า
 - X = ปริมาณสินค้าออก

$$\text{ระดับการพึ่งพิงการนำเข้า} = \frac{M}{Q + M - X}$$

๑๓. Ingram, *opcit.* pp. 295-297

๑๔. Narongchai Akrasanee, "Import Substitution, Export Expansion and Sources of Industrial Growth in Thailand 1960-1972" in Prateep Sondysuvan (ed.), *Finance, Trade and Economic Development in Thailand* (Bangkok : Sompong Press, 1975), pp. 257-277.

เข้าระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๘ โดยคำนวณอัตราส่วนระหว่างสินค้าเข้ากับอุปทานรวม (ซึ่งก็คือ สินค้าที่ผลิตภายในประเทศรวมกับสินค้าเข้า)^{๑๕} และพบว่าระดับการพึ่งพิงการนำเข้าเท่ากับ ๒๓.๑% ในปี ๒๕๑๕ ลดลงเหลือ ๒๒.๑% ในปี ๒๕๑๘ แต่เมื่อพิจารณาสินค้าแต่ละประเภท ปรากฏว่า ระดับการพึ่งพิงสินค้าประเภททุนสินค้าชั้นกลางและวัตถุดิบยังอยู่ในเกณฑ์สูงมาก (ดูตารางที่ ๙)^{๑๖} อย่างไรก็ตามโดยเหตุที่งานวิจัยทั้งสามชิ้นนี้มิได้ใช้ฐานแห่งข้อมูลเดียวกัน การเปรียบเทียบแนวโน้ม การเปลี่ยนแปลงระดับการพึ่งพิงการนำเข้าตามกาลเวลา จึงมีอาจกระทำได้อย่างเที่ยงตรง กระนั้น ก็ดี ข้อสรุปสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ หลังจากที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาเป็นเวลา ถึง ๑๙ ปี ระบบเศรษฐกิจไทยยังคงต้องพึ่งพิงสินค้าเข้าในอัตราสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภท ทุน วัตถุดิบและสินค้าชั้นกลาง

๒.๒.๒ ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ตลอดระยะเวลา ๑๙ ปี นับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอยู่ถึง ๘ ปี และปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นใน ๒ ช่วงเวลา คือ ระหว่างปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔ และตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ จนถึงปัจจุบัน

เมื่อเกิดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศในปี ๒๕๑๒ นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รายงานว่า

“..ในสิบสองปีที่แล้วมา ประเทศไทยมีการชำระเงินเกินดุลอยู่ทุกปี แม้ว่าจะมีดุล สินค้าและบริการขาดดุลเกือบทุกปี แต่ก็ยังเป็นลักษณะธรรมดาของประเทศซึ่งกำลังพัฒนาที่ได้รับทุนจากต่างประเทศเข้ามาในรูปต่าง ๆ เช่น เงินช่วยเหลือ เงินกู้ และเงินลงทุนของชาวต่างประเทศ เป็นต้น แต่ในปี ๒๕๑๒ นี้ การชำระเงินขาดดุลเป็นครั้งแรก และเงินสำรองระหว่างประเทศลดลงเป็นครั้งแรกในเวลาสิบสองปี..”^{๑๗}

ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ซึ่งเกิดขึ้นในปี ๒๕๑๒ นั้น โดยพื้นฐานแล้วเกิดจากรายได้จากการส่งออกตกต่ำลง เหลือเพียง ๒,๙๔๕ ล้านบาท เทียบกับ ๓,๗๗๕ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๑

๑๕. หากกำหนดให้ $Q =$ มูลค่าสินค้าที่ผลิตได้ภายในประเทศ

$M =$ มูลค่าสินค้าเข้า

$$\text{ระดับการพึ่งพิงการนำเข้า} = \frac{M}{Q + M}$$

๑๖. เบญจวรรณ มีศรีกุล และสมกิต แสงเพชร “ระดับการพึ่งพิงสินค้าเข้าในภาคอุตสาหกรรม” *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม ๒๕๒๒) หน้า ๑๑๗-๑๒๙

๑๗. ธนาคารแห่งประเทศไทย *รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๒* หน้า ๙๕

รายได้จากการส่งออกลดลงถึง ๘๓๐ ล้านบาท เทียบกับการขาดดุลการชำระเงิน ๕๑๓.๘ ล้านบาท ในปีเดียวกันนั้น ดุลการชำระเงินขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็น ๒,๖๕๒ ล้านบาทในปี ๒๕๑๓ แต่ได้ลดลงเหลือ ๓๓๕ ล้านบาทในปี ๒๕๑๔ และกลับเกินดุลในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลได้ใช้เครื่องมือทางการคลังในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศดังต่อไปนี้^{๑๘}

(ก) การเพิ่มอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้านำเข้า ๒๑๖ ประเภทใหญ่หรือ ๒๗๑ ประเภทย่อย เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๑๓

(ข) การลดอากรขาออกสำหรับผลิตภัณฑ์ไม้และยาง เพื่อส่งเสริมการส่งออก หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงพิกัดอัตราภาษีศุลกากรในกลางปี ๒๕๑๓ ผลปรากฏว่า มูลค่าสินค้านำเข้าในปี ๒๕๑๔ เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงอย่างมาก (๒๖,๖๐๖ ล้านบาทเทียบกับ ๒๖,๔๐๗ ล้านบาทในปี ๒๕๑๓) จนเป็นเหตุให้ดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมีส่วนขาดดุลลดน้อยลงมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการชำระเงินระหว่างประเทศกลับเกินดุลในปี ๒๕๑๕ แต่ฐานะของประเทศในด้านนี้ยังไม่จัดว่ามั่นคง ทั้งนี้เนื่องจากมีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้นในปี ๒๕๑๕ กล่าวคือ^{๑๙}

(ก) ภัยธรรมชาติในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งทำให้ต้องซื้อข้าวจากไทยมากเป็นพิเศษถึงกว่า ๓ แสนตัน นอกจากนี้ การผลิตในประเทศอื่นอีกหลายประเทศยังได้ผลน้อยลง ทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกสูงขึ้น

(ข) การรบระหว่างปากีสถานตะวันตกกับตะวันออก ทำให้ราคาปอในตลาดโลกสูงขึ้นมาก

(ค) รายจ่ายทางทหารของรัฐบาลอเมริกันในประเทศไทยได้กลับเพิ่มขึ้นอีกหลังจากที่ได้ลดลงใน ๒-๓ ปีก่อน

(ง) มีเงินทุนเข้าประเทศมากเป็นพิเศษ

แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะยังไม่แน่ใจว่า ปัญหาการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลระหว่างปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔ เกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจหรือไม่ แต่ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้นั้น ส่วนหนึ่งได้เน้นการปรับปรุงโครงสร้างสินค้าออกและสินค้าเข้า^{๒๐} และเมื่อ

๑๘. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๓ หน้า ๑๐๒-๑๐๖

๑๙. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๕ หน้า ๙๗

๒๐. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๒ หน้า ๙๕-๙๘; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๓ หน้า ๙๙-๑๐๐; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๔ หน้า ๑๐๕-๑๐๗

พิจารณาทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศตามที่ปรากฏในรายงานเศรษฐกิจและการเงินประจำปีต่างๆ อาจกล่าวได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มแสดงความกังวลต่อปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศตั้งแต่ปี ๒๕๑๐ แล้ว^{๒๑} ทั้งนี้เนื่องจากรายได้จากการส่งสินค้าออกไม่เพิ่มขึ้นเท่าที่ควรจะเป็น ข้อกังวลดังกล่าวนี้ปรากฏว่าเป็นความจริงเมื่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลในระหว่างปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔ และเมื่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศกลับเกินดุลอีกครั้งหนึ่งในปี ๒๕๑๕ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เตือนรัฐบาลในขณะนั้นว่าอย่าได้หลงดีใจมากนัก เพราะการที่ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศกลับเกินดุลในปี ๒๕๑๕ นั้น เป็นเรื่องของโชคมากกว่าจะเป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ในช่วงระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ ซึ่งดุลการชำระเงินระหว่างประเทศกลับเกินดุลนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เพียรเตือนให้รัฐบาลแก้ปัญหารขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ^{๒๒} และเมื่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ตอกย้ำข้อเสนอกเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ทุกปี^{๒๓}

การขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศในปี ๒๕๑๘ นั้น โดยพื้นฐานแล้วเกิดจากดุลการค้าระหว่างประเทศขาดดุลมากขึ้น เพราะแม้ว่ามูลค่าสินค้านำเข้าจะเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย แต่เนื่องจากรายได้จากการส่งสินค้าออกลดลงจากปี ๒๕๑๗ จึงทำให้ดุลการค้าขาดดุลมากขึ้น เป็น ๒๐,๑๖๑ ล้านบาท (เทียบกับการขาดดุลการค้า ๑๔,๓๐๒ ล้านบาทในปี ๒๕๑๗) ขณะเดียวกัน ความช่วยเหลือจากต่างประเทศมีแนวโน้มลด อันเป็นเหตุให้ดุลบริจาคมมีส่วนเกินดุลเพียง ๑,๖๓๒ ล้านบาท (เทียบกับส่วนเกินดุล ๔,๙๑๗ ล้านบาทในปี ๒๕๑๗) ผลสุทธิก็คือ ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศในปี ๒๕๑๘ ขาดดุลถึง ๒,๕๒๙ ล้านบาท ส่วนขาดดุลดังกล่าวนี้ลดลงเหลือ ๘๓ ล้านบาทในปี ๒๕๑๙ เมื่อการส่งสินค้าออกเพิ่มขึ้นถึง ๓๖.๐๖% ในขณะที่การนำสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นเพียง ๑๐.๗๒% อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศกลับขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ คือ ๗,๕๓๘ ล้านบาทในปี ๒๕๒๐ ๑๓,๒๙๘ ล้านบาทในปี ๒๕๒๑ และ ๗,๙๒๕ ล้านบาทในปี ๒๕๒๒ (ดูตารางที่ ๒)

๒๑. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๐ หน้า ๗๙-๘๐

๒๒. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๖ หน้า ๑๐๔-๑๐๕

๒๓. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๘ หน้า ๑๒๘-๑๒๙; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๙ หน้า ๑๘-๑๙; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๒๐ หน้า ๑๖-๒๐; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๒๑ หน้า ๑๑-๑๒

ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศนับตั้งแต่ปี ๒๕๒๐ เป็นต้นมา โดยพื้นฐานแล้วเกิดจากการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามลำดับทั้ง ๆ ที่ส่วนเกินดุลในบัญชีอื่น ๆ ของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเกือบจะเรียกได้ว่าอยู่ในสภาพปกติ (ยกเว้นดุลบริการ) การที่ดุลการค้าระหว่างประเทศมีแนวโน้มขาดดุลมากขึ้นนั้น มีสาเหตุสำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

ประการแรก การขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก (OPEC) นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา ในปี ๒๕๑๕ ผลิตภัณฑ์น้ำมันที่ซื้อจากต่างประเทศมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๑๐.๑๐ ของสินค้าเข้าทั้งหมด อัตราส่วนดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๒๒.๓๔ ในปี ๒๕๒๒ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการขึ้นราคาน้ำมันดิบยังไม่สามารถอธิบายการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะเหตุว่าแม้เราจะคำนวณรายจ่ายในการซื้อผลิตภัณฑ์น้ำมันจากต่างประเทศตามราคาในปี ๒๕๑๖ ดุลการค้าระหว่างประเทศก็ยังคงขาดดุลอยู่เกือบทุกปี (ยกเว้นปี ๒๕๑๙)

ประการที่สอง การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศเป็นระยะเวลาอันยาวนานมีลักษณะเรื้อรังเช่นนี้ เป็นผลจากนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐบาลนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา การส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า (import substitution policy) มิได้ก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ (linkage effects) มากนัก ทั้งผลเชื่อมโยงรุดหน้า (forward linkage effects) และผลเชื่อมโยงถอยหลัง (backward linkage effects) แม้ว่ารัฐบาลจะเริ่มหันมาส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าส่งออก (export expansion policy) มากขึ้น นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา แต่นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมผลิตสินค้าทดแทนสินค้านำเข้า ซึ่งฝังรากลึกมาเป็นเวลายาวนาน ยังคงมีลักษณะเด่น และในเมื่อเมื่อนโยบายดังกล่าวไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างถึงขนาด ผลที่เกิดขึ้นก็คือแม้ว่าการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าอุปโภคบริโภคจะชะลอตัวลง แต่การซื้อสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าชั้นกลางกลับเพิ่มขึ้นอย่างมาก การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมจึงก่อให้เกิดความต้องการสินค้าเหล่านี้มากยิ่งขึ้น ตรงกันข้ามกับนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมยังไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลเชื่อมโยงถอยหลัง หากภาคอุตสาหกรรมยิ่งขยายตัวมากเพียงใด ดุลการค้าระหว่างประเทศก็จะยิ่งขาดดุลมากเพียงนั้น ดังนั้น เป้าหมายการจำเริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมจึงขัดกับเป้าหมายดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ประการที่สาม การที่รายได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นในอัตราสูงมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ได้มีผลให้ฐานะแห่งดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเลวร้ายลง ทั้งนี้เนื่องจากว่า การขยายตัวของการส่งออกทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบ ๒ ด้านด้วยกัน คือ

(ก) การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติทำให้อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าอุปโภคบริโภค (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าฟุ่มเฟือย) จากต่างประเทศมีมากขึ้น

(ข) การขยายตัวของการส่งออก ทำให้การผลิตในภาคอุตสาหกรรมขยายตัว ทั้งนี้เนื่องจากระดับการผลิตในภาคอุตสาหกรรมถูกกำหนดโดยปัจจัยทางด้านอุปสงค์ การขยายการผลิตของภาคอุตสาหกรรม ย่อมทำให้ความต้องการสินค้าเข้ามีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภททุน วัตถุดิบ และสินค้าขนกลาง ทั้งนี้เนื่องจากสินค้าอุตสาหกรรมที่ผลิตภายในประเทศมีองค์ประกอบของสินค้าเข้าประมาณ ๓๐-๓๕%

ดังนั้น การขยายตัวของการส่งสินค้าออก จึงชักนำให้มีการนำสินค้าเข้ามากขึ้นและในกรณีทั่วไป อัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าสินค้าเข้าจะสูงกว่ามูลค่าสินค้าออก ผลสุทธิก็คือการขยายตัวของการส่งสินค้าออก จะชักนำให้ดุลการค้าขาดดุลมากยิ่งขึ้น^{๒๔} ดังนั้น จึงมีความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายการส่งเสริมการส่งออกกับเป้าหมายดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และโดยทฤษฎีแล้ว ไม่เพียงแต่จะมีความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายทั้งสองนี้เท่านั้น หากยังมีความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปกับเป้าหมายดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอีกด้วย^{๒๕}

๒๔. Supote Chunanunthum, *op.cit.*, pp. 26-32 นอกจากนี้ จากการศึกษาของนายโอฬาร ไชยประวัติก ซึ่งอาศัย simulation model ในการศึกษาผลกระทบของการขึ้นราคาน้ำมันดิบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๑๗ พบว่า

(ก) หากราคาสินค้าออกเพิ่มขึ้นมากกว่าที่เกิดขึ้นจริงในปี ๒๕๑๗ อีก ๕% ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะขาดดุลมากขึ้นถึง ๖๐% ทั้งนี้เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของสินค้าเข้าจะสูงกว่าสินค้าออก

(ข) หากปริมาณสินค้าออกเพิ่มขึ้นมากกว่าที่เกิดขึ้นจริงในปี ๒๕๑๗ อีก ๕% ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะขาดดุลมากขึ้น ๒๔%

Olan Chaipravat, *Domestic Price, Output, Employment and External Balance Determination of a Small, Open, Primary Exporting Economy: A Quantitative Study of Stabilization Policies in Thailand*, Bank of Thailand Discussion Paper Series No. DP/76/17 (June 30, 1976).

๒๕. Alan Peacock and G.K. Shaw, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, Second Edition (London: George Allen and Unwin, 1976), chapter 3. นายสุพจน์ จุฬอนันตธรรมได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับประเด็นนี้ที่ Supote Chunanunthum, *op. cit.* ในด้านข้อเท็จจริง นายโอฬาร ไชยประวัติก พบว่าหากรัฐบาลใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัว (expansionary fiscal policy) เพื่อกระตุ้นให้เกิดการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะมีฐานะเลวร้ายลง ดู Olan Chaipravat, *op. cit.* (เชิงอรรถหมายเลข ๒๔)

ด้วยเหตุนี้เอง การแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศโดยมุ่งใช้มาตรการในการส่งเสริมการส่งออกเพียงอย่างเดียว ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ได้เท่านั้น หากทว่ายังทำให้ปัญหาดังกล่าวนี้เลวร้ายลงไปอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาดังกล่าวนี้จึงควรที่จะมุ่งไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสินค้าเข้า นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม และกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อเกิดปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมานั้น ในระยะแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวนี้ยังมีใช้ปัญหาร้ายแรง^{๒๖} และข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหานั้นมาตรการในการส่งเสริมการส่งออก^{๒๗} อย่างไรก็ตาม เมื่อปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเริ่มมีลักษณะเรื้อรัง ข้อเสนอแนะของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเริ่มครอบคลุมมาตรการเร่งรัดการส่งออก การประหยัดการใช้พลังงาน การลดอุปสงค์มวลรวมด้วยการควบคุมสินเชื่อที่สถาบันการเงินให้แก่ธุรกิจและประชาชน และด้วยการประหยัดรายจ่ายและการขาดดุลของรัฐบาล^{๒๘} กระนั้นก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่ยอมรับว่า ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ แต่ในที่สุดก็ยอมรับอย่างกลาย ๆ เมื่อให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในปี ๒๕๒๑ ว่า “... สำหรับสินค้าที่มีใช้น้ำมันจะต้องวางนโยบายสนับสนุนการผลิตเพื่อทดแทนเครื่องจักรอุปกรณ์และวัตถุดิบนำเข้ามามากขึ้น...”^{๒๙}

นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมา เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ มาตรการในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ที่รัฐบาลเลือกใช้ในระยะแรกนั้นมาตรการใน

๒๖. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๕ หน้า ๑๘ กล่าวว่า “... เรื่องนี้ยังไม่ถือว่าเป็นปัญหาในขณะนี้ เพราะปัจจุบันเงินสำรองระหว่างประเทศของประเทศอยู่ในระดับสูงเพียงพอและเห็นต่างประเทศอยู่ในเกณฑ์ต่ำ...” รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๒๐ หน้า ๑๖ กล่าวว่า “... การขาดดุลชำระเงินประมาณ ๗,๕๓๘ ล้านบาทในปี ๒๕๒๐ ยังไม่จัดว่าเป็นปัญหาสำหรับประเทศมากนัก...”

๒๗. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๘ หน้า ๑๒๗-๑๒๘; รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๕ หน้า ๑๘-๑๙

๒๘. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๒๐ หน้า ๑๖-๒๐

๒๙. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๒๑ หน้า ๑๒; เสนาะ อุนากุล “ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมีทางออกหรือไม่” วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ ๑๒ เล่มที่ ๑ (พฤษภาคม ๒๕๒๒)

ด้านการเร่งรัดการส่งสินค้าออก และการใช้สิทธิแลกเปลี่ยนตราต่างประเทศจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้โครงการการชดเชยการตกต่ำของรายได้จากการส่งออก (Compensatory Financing Facility)^{๓๐} อาทิเช่น ในเดือนสิงหาคม ๒๕๑๙ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ใช้สิทธิดังกล่าวนี้เป็นจำนวน ๖๗ ล้านบาทสิทธิพิเศษถอนเงิน (SDR) หรือประมาณ ๑,๕๙๒.๘ ล้านบาท^{๓๑} ในเดือนสิงหาคม ๒๕๒๐ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ถอนเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศจำนวน ๑๕.๓๘๘ ล้านหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน หรือประมาณ ๑๖.๗ ล้านเหรียญอเมริกัน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้จ่ายเงินบาทเข้าบัญชีเงินฝากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ๓๔๕.๙ ล้านบาท^{๓๒} และในปี ๒๕๒๑ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ถอนเงินจากกองทุนระหว่างประเทศรวม ๑๓๖.๕ ล้านเหรียญอเมริกัน เป็นต้น^{๓๓} แม้ว่ารัฐบาลไทยจะกู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๙ เป็นต้นมา จนเป็นเหตุให้ส่วนเกินดุลในบัญชีทุนของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นตามลำดับ กระนั้นก็ตามดุลการชำระเงินระหว่างประเทศก็ยังคงขาดดุลจนในที่สุด รัฐบาลจึงได้ประกาศห้ามนำสินค้า ๑๘ รายการเข้าประเทศเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๒๑ และขึ้นอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้า ๑๔๑ รายการ^{๓๔} เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๒๑ การใช้มาตรการทั้งสองประเภทนี้ ได้มีผลให้ดุลการค้าระหว่างประเทศในปี ๒๕๒๑ ขาดดุลน้อยลง ๑,๘๖๖ ล้านบาท (ประมาณ ๘๐% ของผลดังกล่าวนี้เกิดจากการขึ้นอัตราภาษี) และทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ๙๗๓ ล้านบาท อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าการห้ามนำสินค้าเข้าไม่สู้มีผลในการช่วยแก้ปัญหาดุลการค้าได้มากนัก มิหนำซ้ำยังทำให้รายได้จากการเก็บภาษีอากรลดลงเป็นอันมาก ส่วนการขึ้นอัตราภาษีมีผลในการแก้ปัญหาดุลการค้าได้มากกว่า และช่วยให้รายได้จากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น^{๓๕}

แม้ว่ารัฐบาลจะได้ระดมใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ แต่ปัญหาดังกล่าวนี้อีกยังคงดำรงอยู่ในปี ๒๕๒๑ และ ๒๕๒๒ การขาดดุลการค้า

๓๐. รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวนี้ ดู ธนาคารแห่งประเทศไทย “การรักษาเสถียรภาพของรายได้จากการส่งออก” รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (ตุลาคม ๒๕๒๒) หน้า ๙๙-๑๐๒

๓๑. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๑๙ หน้า ๕

๓๒. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๒๐ หน้า ๑๓๗

๓๓. ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี ๒๕๒๑ หน้า ๑๑๓

๓๔. รายละเอียดดู เพิ่งอ้าง หน้า ๑๕๕-๑๖๒

๓๕. ธนาคารแห่งประเทศไทย “ผลกระทบของการขึ้นภาษี ๑๔๑ รายการ และการห้ามการนำเข้า ๑๘ รายการ” รายงานเศรษฐกิจรายเดือน (มิถุนายน ๒๕๒๑) หน้า ๑๔๕-๑๕๙

ระหว่างประเทศจะยังคงเป็นปัญหาต่อไปในอนาคตอีกนานแสนนาน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาดังกล่าวนี้ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ ทรบเท่าที่นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมยังไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างถึงขนาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลเชื่อมโยงถอยหลัง การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมย่อมสร้างปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงเกือบไม่ได้ แม้ว่ารัฐบาลเริ่มจะเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม จากการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า มาเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าส่งออก และมีที่ท่าจะส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตวัตถุดิบและอุปกรณ์การผลิตทดแทนการนำเข้า ดังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอแนะ แต่กว่าที่นโยบายเหล่านี้จะก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ ก็คงกินเวลาอีกหลายปี

ประการที่สอง ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงน้ำมันจากต่างประเทศ การขึ้นราคาน้ำมันดิบ ซึ่งเป็นนโยบายเกือบทุกปีของกลุ่มประเทศผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก ย่อมทำให้ฐานะของดุลการค้าระหว่างประเทศเลวร้ายลง แม้ว่าจะมีการนำก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาใช้ทดแทนพลังงานจากน้ำมันตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ เป็นต้นไป ซึ่งตามประมาณการขั้นสูงจะสามารถช่วยลดการใช้น้ำมันได้ประมาณ ๒๐% แต่ระดับการพึ่งพิงน้ำมันจากต่างประเทศก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์สูง นอกจากนี้ หากราคาน้ำมันดิบเพิ่มขึ้นมากกว่าปีละ ๒๐% ผลของการนำก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยมาใช้ทดแทนพลังงานจากน้ำมัน จะไม่สามารถช่วยกู้ฐานะของดุลการค้าระหว่างประเทศได้มากเท่าที่ควร

ประการที่สาม ในปัจจุบัน มีโครงการลงทุนขนาดใหญ่หลายต่อหลายโครงการ ซึ่งอยู่ในขั้นกำลังตั้งไข่ อาทิเช่น โครงการก๊าซธรรมชาติ โครงการโซดาแอช โครงการเยื่อกระดาษ และโครงการแร่สังกะสี เป็นต้น โครงการเหล่านี้ล้วนต้องใช้สินค้าประเภททุนจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะสร้างปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศในระยะสั้น

ด้วยเหตุที่การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศจะยังคงเป็นปัญหาต่อไปอีกนาน ดังนั้น จึงเป็นที่คาดกันว่า ปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศจะยังคงมีต่อไปอีก ๔-๕ ปี ในระยะสั้น รัฐบาลอาจหาทางบรรเทาปัญหาดังกล่าวนี้ ด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้น และด้วยการถอนเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อให้ฐานะของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศเล็ดม้วนคง ดังที่ได้ดำเนินการมาในระยะ ๓-๔ ปีนี้ แต่ในระยะยาวความสำเร็จในการแก้ปัญหาดุลการค้าระหว่างประเทศย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิผลในการแก้ปัญหาดุลการค้าระหว่างประเทศ

๒.๓ ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ

จากการศึกษาระดับความยากจนในประเทศไทย นายเมธี ครงแก้วและนางสาวจินตนา เชิญศิริ พบว่า จำนวนครอบครัวที่ยากจนในปี ๒๕๑๑/๒๕๑๒ มีประมาณร้อยละ ๔๖ ของจำนวนครอบครัวทั่วประเทศ^{๓๖}

กล่าวโดยทั่วไป ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเกิดจากสาเหตุสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

(๑) ลักษณะการกระจายปัจจัยการผลิต

ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและระบบเศรษฐกิจแบบผสม ดังเช่นระบบเศรษฐกิจไทย การแบ่งปันความมั่งคั่งของชาติ ย่อมเป็นไปตามอัตราส่วนของปัจจัยการผลิตที่ประชาชนแต่ละคนมีอยู่ ผู้ที่มีอำนาจเศรษฐกิจและมีปัจจัยการผลิตในครอบครองมากย่อมอยู่ในฐานะที่จะได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ มากกว่าผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและปัจจัยการผลิตในครอบครองน้อย ขณะเดียวกันผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ได้รับนั้นก็ก็เป็นเครื่องมือสำคัญในการแสวงหาอภิสิทธิ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าเดิม ดังนั้น คนรวยที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมาก ก็นับวันแต่จะร่ำรวยมากขึ้น ส่วนคนจนก็นับวันแต่จะจนลง ลักษณะการกระจายปัจจัยการผลิตอันไม่ทันสมัย

๓๖. เมธี ครงแก้ว และจินตนา เชิญศิริ “การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๘) หน้า ๔๘-๖๘ ; Medhi Krongkaew, *The Determination of Poverty Band in Thailand*, Discussion Paper Series No. 64, Faculty of Economics, Thammasat University (September 1979) อย่างไรก็ตาม จากการคำนวณของนายณรงค์ชัย อัครเศรณี พบว่าจำนวนครอบครัวที่ยากจนในปี ๒๕๐๕/๒๕๐๖ มีถึง ๕๒% ลดลงเหลือ ๓๔% ในปี ๒๕๑๑/๒๕๑๒ และ ๒๕% ในปี ๒๕๑๘/๒๕๑๙ ดู ณรงค์ชัย อัครเศรณี “ทางเลือกในการพัฒนาประเทศไทย” *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม ๒๕๒๒) หน้า ๖๘-๘๘ ตัวเลขดังกล่าวนี้ต่ำกว่าที่เป็นจริง ทั้งนี้เนื่องจากการคำนวณใช้วิธีการที่หยابเกินไป โดยสมมติว่า ครอบครัวที่ยากจนหมายถึงครัวเรือนที่มีรายได้ไม่เกิน ๑๕๐ บาทต่อเดือนต่อคนในเขตชนบท และไม่เกิน ๒๐๐ บาทต่อเดือนต่อคนในเขตเมืองตามราคาในปี ๒๕๑๘/๒๕๑๙ ทั้งนี้มิได้ศึกษาจากข้อเท็จจริงว่า ระดับรายได้ที่ยากจนเท่ากับเท่าใด เพียงแต่ตั้งข้อสมมติขึ้นลอยๆ ในประเด็นนี้ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรีและสหายได้ศึกษาโดยพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการซื้ออาหารประเภทต่างๆ เพื่อสนองความต้องการคาลอรีขั้นต่ำของร่างกายประกอบกับรายจ่ายประเภทอื่น ๆ ปรากฏว่ารายจ่ายระดับพอประทังชีวิตต่อหัวต่อเดือนสำหรับประชาชนในกรุงเทพมหานครตามดัชนีราคาในเดือนเมษายน ๒๕๑๗ สูงกว่า ๒๐๐ บาท และสำหรับประชาชนในต่างจังหวัดสูงกว่า ๑๕๐ บาท ดู ไตรรงค์ สุวรรณคีรีและสหาย “การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและผลทางเศรษฐกิจ” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๘) หน้า ๑๕-๑๖

กันจึงนับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ ประชาชาติ ลักษณะดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากปัญหาการถือครองที่ดินและปัญหาการรวบอำนาจผูกขาด ในปัจจุบัน ในปัจจุบัน ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญในการระดมเงินออม จากประชาชน นโยบายการคุมกำเนิดธนาคารพาณิชย์ ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๐๕ เป็นต้นมา ได้มีผล ให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะทุนผูกขาด (monopoly capital) กล่าวคือ ทุนกระจุกอยู่ในอำนาจ ของนายธนาคารพาณิชย์เพียงไม่กี่ตระกูล ลักษณะดังกล่าวนี้ได้มีส่วนสำคัญในการสร้างปัญหาความไม่ เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ แม้ธนาคารพาณิชย์จะเป็นวิสาหกิจเอกชน แต่ก็มีลักษณะ แตกต่างจากวิสาหกิจเอกชนโดยทั่วไปอย่างน้อย ๒ ประการ คือ ประการแรก ในขณะที่วิสาหกิจ เอกชนประเภทอื่น แสวงหากำไรจากการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ แต่ธนาคาร พาณิชย์แสวงหากำไรจากเงิน และโดยที่เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการต่าง ๆ เงินจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงมีกิจการที่เกี่ยวพันกับ หัวใจของระบบเศรษฐกิจ ประการที่สอง แม้ว่าวิสาหกิจเอกชนจะมีอำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียง (power of discrimination) กล่าวคือ จะเลือกขายสินค้าและบริการแก่ใครก็ได้ และจะเลือกไม่ ขายให้ใครก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติ วิสาหกิจเอกชนประเภทอื่นไม่สู้ได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้ แต่ธนาคาร พาณิชย์มีอำนาจและได้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้เป็นเนืองนิจ ธนาคารพาณิชย์เลือกที่จะให้ลูกค้าบางคน กู้เงิน และเลือกที่จะไม่ให้ลูกค้าบางคนกู้เงิน และโดยที่นายธนาคารพาณิชย์ล้วนมีผลประโยชน์ใน อุตสาหกรรมต่าง ๆ นายธนาคารพาณิชย์ย่อมอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจในการปฏิบัติอย่างลำเอียงใน การสร้างอำนาจผูกขาดได้ ด้วยการเลือกที่จะไม่ให้กู้แก่ลูกค้าที่คิดจะเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่ตน มีผลประโยชน์ และเลือกให้กู้แก่วงศาคณาญาติและสมัครพรรคพวกของตน โดยคิดดอกเบี้ยในอัตรา ต่ำ หรือโดยที่อัตราความเสี่ยงสูงกว่าที่ควร ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ได้มีส่วนสำคัญในการ สร้างสายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย และทำให้ราคาสินค้าและบริการบางประเภทสูงกว่า ที่ควรจะเป็น

(๒) กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ

เป้าหมายและกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญไม่น้อยในการกระจายอำนาจทาง เศรษฐกิจ ในอดีตที่ผ่านมา แม้ว่ารัฐบาลชุดต่างๆ จะระบุเป้าหมายของการดำเนินนโยบายไว้ต่าง ๆ นานา แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญอันดับหนึ่ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความหลงเชื่ออย่างผิด ๆ ว่า การจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจในความหมายของ

เศรษฐศาสตร์กระฎุมพีตามที่เข้าใจกันในปัจจุบัน เป็นมรรควิถีเดียวที่จะแก้ปัญหาความยากจนของประเทศจนยอมที่จะสละเป้าหมายอื่น ๆ เพื่อให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจเท่าที่ผ่านมานั้นจะทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากขึ้น โดยเชื่อว่า ชนชั้นนายทุนเป็นชนชั้นที่มีบทบาทต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หากการกระจายรายได้ประชาชาติให้คนรวยรวยยิ่งขึ้นและคนจนก็ยิ่งจนลง เงินออมของประเทศจะได้มีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะคนรวยอยู่ในฐานะที่จะออมเงินได้มากกว่าคนจน โดยที่เงินออมเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศ เมื่อเงินออมของประเทศมีมากขึ้น (อันเป็นผลจากการกระจายรายได้ประชาชาติที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้น) ช่องทางแห่งการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมมีมากขึ้น นอกจากนี้กลยุทธ์ในการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังมีลักษณะเป็นกลยุทธ์การจำเริญเติบโตที่ไม่สมดุล (unbalanced growth) โดยมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นเหตุให้ความแตกต่างแห่งรายได้ระหว่างประชาชนในภาคเกษตรกรรมกับประชาชนในภาคอุตสาหกรรมมีมากขึ้น^{๓๗} ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ สองฉบับแรก (๒๕๐๔-๒๕๑๔) แม้ว่านับตั้งแต่ช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สาม (๒๕๑๕) เป็นต้นมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการกระจายรายได้ประชาชาติมากยิ่งขึ้น แต่การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในข้อเท็จจริงก็มิได้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนที่กำหนดขึ้น

(๓) นโยบายการคลัง

ในด้านนโยบายการภาษีอากร การเก็บภาษีอากรจะมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น ก็ต่อเมื่อภาษีอากรที่จัดเก็บยึดหลักการเก็บภาษีอากรตามกำลังความสามารถในการเสียภาษีอากรของประชาชน (The Ability-to-pay Principle of Taxation) กล่าวคือ จะต้องจัดเก็บโดยยึดถือเงินได้และทรัพย์สินเป็นฐาน ตามสถิติในปี ๒๕๒๑ รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีเงินได้ (ทั้งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล) คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๖ ของรายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งหมด และแม้ว่าอัตราส่วนดังกล่าวนี้จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ก็ทำได้มี

๓๗. นายแดน อีชเชอร์ กำหนดพบว่า ในขณะที่ประชาชนในภาคเกษตรกรรมต้องรับภาระภาษีประมาณสองในสามของรายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งหมดของรัฐ แต่รายจ่ายที่จะเป็นประโยชน์ต่อภาคเกษตรกรรมโดยตรงมีไม่ถึง ๒๐% ของงบประมาณเศรษฐกิจสังคม ดู Dan Usher, *The Economics of Rice Premium* (mimeograph, 1967) นอกจากนี้ นายแสง สงวนเรือง ได้พบว่า การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลระหว่างปี ๒๔๙๖-๒๕๐๖ ได้ยังผลให้มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรสุทธิจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคเศรษฐกิจที่มีใช้ภาคเกษตรกรรม ดู Saeng Sanguanruang, *Net Resource Flow between Agriculture and Non-Agriculture in Thailand in 1953 and 1963*, Ph.D. Dissertation, Indiana University, 1971.

ส่วนช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ ทั้งนี้เนื่องจากว่าภาษีเงินได้ส่วนใหญ่จัดเก็บจากเงินได้ประเภทค่าจ้างและเงินเดือน (wage income) ส่วนผู้ที่มีเงินได้ประเภทอื่น (non-wage income) อันได้แก่ดอกเบี้ย ค่าเช่า และกำไร เสียภาษีในอัตราต่ำกว่ามาก ทั้ง ๆ ที่คนกลุ่มนี้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่ามาก^{๓๘} นอกจากนี้ โครงสร้างอัตรากาษี (tax rate structure) ยังเป็นโครงสร้างอัตรากาษีแบบถดถอย (tax regressivity) ดังที่นายเจย์ ซัลกิน (Jay S. Salkin) และนางสาวตรุณี ชลายนต์วัฒน์ พบว่า ความยืดหยุ่นของภาษีอากรต่อรายได้ประชาชาติ (income elasticity of taxation) ระหว่างปี ๒๕๐๖ - ๒๕๑๑ มีค่าน้อยกว่าหนึ่ง มิหนำซ้ำค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวนี้ยังลดน้อยถอยลงแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างอัตรากาษีอากรไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความไม่เป็นธรรมมากขึ้นอีกด้วย^{๓๙} นอกจากนี้ นายเมธี ครองแก้ว แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังพบว่า เมื่อคำนวณภาระภาษีเทียบกับเงินได้ของครอบครัวโดยอาศัยสถิติข้อมูลในปี ๒๕๑๒ อัตราส่วนระหว่างภาษีที่รับภาระกับเงินได้ มีค่าสูงสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้ต่ำสุด และมีค่าต่ำสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้สูงสุด ทั้งค่าสัมประสิทธิ์จินิ (Gini Coefficient) ภายหลังการเก็บภาษีก็สูงกว่าก่อนเก็บภาษีอีกด้วย แสดงว่านโยบายภาษีอากรมีส่วนทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติเลวร้ายลง^{๔๐} งานวิจัยชิ้นต่อ ๆ มาก็ยังคงให้ข้อสรุปทำนองเดียวกัน^{๔๑}

๓๘. จากการศึกษานายสมชัย ฤกษ์พันธ์ โดยใช้สถิติในปี ๒๕๑๖ พบว่า เงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง (wage income) มีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ ๒๕ ของรายได้ประชาชาติ ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๗๕ เป็นเงินได้ประเภทดอกเบี้ย ค่าเช่า และกำไร แต่เมื่อวิเคราะห์การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาปรากฏว่า รายได้จากภาษีประเภทนี้ประมาณร้อยละ ๘๑ เก็บจากเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ ๑๙ เก็บจากเงินได้ประเภทอื่น ๆ อัตราภาษีที่แท้จริง (effective rate of tax) ของเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างเท่ากับ ๒.๖๘% เทียบกับ ๐.๒๕% ของเงินได้ประเภทอื่น ๆ คู สมชัย ฤกษ์พันธ์ “การรับภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา” *สรรพากรศาสตร์* ปีที่ ๒๕ ฉบับที่ ๕ (กันยายน-ตุลาคม ๒๕๒๑)

๓๙. J.S. Salkin and D. Chalayontwatn, *Changes in Tax Incidence in Thailand from 1963-1968* (mimeograph, 1974).

๔๐. เมธี ครองแก้ว “ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ปี ๒๕๑๒ ใน นครชัย อัครเศรณี และรังสรรค์ ชนะพรพันธ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทยเล่มสอง* (โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๙) และบทวิจารณ์งานชิ้นนี้ กุ ไกรยทศ ธีรทยาคินันท์ “ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลปี ๒๕๑๒ : วิวิจารณ์” *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ ๑๑ เล่มที่ ๑ (มิถุนายน ๒๕๒๑)

๔๑. อาทิเช่น มนูญ พาหิระ “ภาระภาษีอากรของไทย” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๗ เล่มที่ ๔ (เมษายน-มิถุนายน ๒๕๑๒); เมธี ครองแก้ว *ผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้ของไทย* รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติสาขาเศรษฐศาสตร์ (เอกสารโรเนียว ตุลาคม ๒๕๒๑)

ในด้านนโยบายรายจ่ายมีข้อที่น่าสังเกตหลายประการคือ *ประการแรก* รายจ่ายเงินโอน (transfer expenditure) ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ ยังมีอยู่ไม่มากนัก (ประมาณ ๑๕-๒๐% ของรายจ่ายรวม) รัฐบาลยังไม่มีรายจ่ายเงินโอนในรูปของรายจ่ายสวัสดิการสำหรับคนยากจนหรือคนว่างงาน ประมาณกว่า ๕๐% ของรายจ่ายเงินโอนเป็นรายจ่ายในรูปดอกเบี้ยเงินกู้ของรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ได้รับเงินโอนประเภทนี้ ได้แก่ สถาบันการเงิน และประชาชนที่มีฐานะเศรษฐกิจดีพอที่จะเป็นเจ้าหนี้รัฐบาล *ประการที่สอง* รายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ จะมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้น หากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากรายจ่ายเหล่านี้เป็นกลุ่มประชาชนที่มีฐานะยากจน และผู้ที่รับภาระเป็นกลุ่มประชาชนที่มีฐานะร่ำรวย แต่เมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรบริการสาธารณะที่สำคัญบางประเภท ไม่ว่าจะเป็นบริการการศึกษา บริการสาธารณสุขและบริการการเคหะ ประโยชน์ที่ได้ส่วนใหญ่ตกแก่ประชาชนในภาคตัวเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร) และประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดี^{๔๒} นอกจากนี้ นางสาวเอื้อย มีสุข ยังพบว่า เมื่อพิจารณารายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ต่อประชากรหนึ่งคน จำแนกเป็นรายจังหวัด รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต่อหัวดังกล่าวแก่ประชาชนในจังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มากกว่าประชาชนในจังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อย^{๔๓}

ลักษณะของนโยบายการคลัง ดังที่พรรณนามานี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ตามเจ้าของปัจจัยการผลิต (functional distribution of income) การกระจายรายได้ระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรม การกระจายรายได้ระหว่างเมืองกับชนบท และการกระจายรายได้ระหว่างภาคภูมิศาสตร์ต่าง ๆ

(๔) ระบอบการเมืองการปกครอง

แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ แต่ระบอบการเมืองการปกครองยังคงมีลักษณะเป็นระบอบคณาธิปไตย ประชาชนมี โอกาสล้มรสประชาธิปไตยในช่วงระยะเวลาอันสั้น การที่ระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นระบอบคณาธิปไตยก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างน้อย ๒ ประการ คือ

ประการแรก ระบอบการเมืองการปกครองดังกล่าวนี้ มีผลให้การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นไปอย่างไม่ทัดเทียมกัน กลุ่มชนที่มีอำนาจทางการเมืองสามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการ

๔๒. ในกรณีของการศึกษา ดู รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ *เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา* (สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ๒๕๑๙)

๔๓. Oey Astra Meesook, *A Study of Disparities in Income and Social Services Across Provinces in Thailand* (mimeograph, April 1978).

สะสมโภคทรัพย์ และในการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อให้เกื้อกูลต่อการแสวงหาผลประโยชน์ของการใช้อำนาจทางการเมืองในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจจึงเป็นปรากฏการณ์ทั่วไป

ประการที่สอง ระบอบการเมืองการปกครองดังกล่าวนี้ ไม่มีกลไกที่จักช่วยให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจและในการเลือกใช้นโยบายเศรษฐกิจ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ เป้าหมายและนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ถูกเลือกและกำหนดโดยข้าราชการประจำและผู้มีอำนาจทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมได้ แม้ว่ารัฐบาลหลายต่อหลายชุดได้ประกาศนโยบายการแก้ปัญหาค่าความยากจน แต่ในข้อเท็จจริง นโยบายดังกล่าวนี้ก็เพียงนโยบายที่ปรากฏในแผ่นกระดาษเท่านั้น (nominal policy) หาใช่นโยบายที่แท้จริง (real policy) แต่ประการใดไม่ นอกจากนี้ หากรัฐบาลจะพยายามดำเนินนโยบายเพื่อสังคมโดยรวมด้วยเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์ การดำเนินนโยบายก็ยิ่งยากที่จะเป็นไปได้อีกด้วย เนื่องจากระบอบการปกครองแบบเผด็จการขาดกลไกที่เปิดช่องให้ผู้อยู่ใต้ปกครองสื่อความต้องการไปสู่ผู้ปกครอง

(๕) การรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การรวมกลุ่มผลประโยชน์นั้น โดยพื้นฐานแล้วมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาผลประโยชน์ของผู้เข้าร่วมกลุ่มและสร้างอำนาจต่อรองของผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ในอดีตที่เป็นมา รัฐบาลได้ส่งเสริมไม่ว่าโดยพฤตินัยให้มีการจัดตั้งสมาคมพ่อค้านายทุนในรูปแบบต่าง ๆ แต่ขณะเดียวกัน กลับไม่ส่งเสริมและไม่มีความจริงใจที่จะสนับสนุนให้กรรมกรและกสิกรรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ ผลก็คืออำนาจต่อรอง ระหว่างกรรมกรและกสิกรฝ่ายหนึ่งกับพ่อค้านายทุนอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งไม่ทัดเทียมกันอยู่แล้ว มีความไม่ทัดเทียมกันมากยิ่งขึ้น ความแตกต่างในด้านอำนาจต่อรองดังกล่าวนี้ มีผลกระทบต่อ การแบ่งปันรายได้ระหว่างคนสองกลุ่มนี้ไปในทางที่ไม่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้สมาคมพ่อค้า นายทุนต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลหวังที่จะใช้เป็นเครื่องมือของนโยบายสาธารณะ^{๔๔} ก็ยังสามารถสร้างพลังกดดันทางการเมือง เพื่อให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนมากยิ่งขึ้น และทำให้ช่องทางในการรวบอำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจสะดวกยิ่งขึ้นอีกด้วย

(๖) โครงสร้างการรวบอำนาจผูกขาดในอุตสาหกรรม

ดังที่ทราบกันดีว่า มีการผูกขาดในอุตสาหกรรมต่าง ๆ เป็นอันมาก โครงสร้างการรวบอำนาจผูกขาดดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติระหว่างเงินได้ประเภทเงินเดือนและ

๔๔. มนตรี เจนวิทย์การ “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๗) หน้า ๔๑-๗๘



ค่าจ้าง (wage income) กับเงินได้ประเภทอื่น ๆ (non-wage income) อันได้แก่ ดอกเบี้ย ค่าเช่า และกำไร ซึ่งไม่เป็นธรรมอยู่แล้ว มีความไม่เป็นธรรมมากขึ้น

ในปัจจุบัน ปัญหาความยากจนและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ กำลังเป็นปัญหาร้ายแรง^{๔๕} และแม้ว่าแผนพัฒนาฯ จะได้ระบุความสำคัญของปัญหาดังกล่าวนี้นมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ แต่การดำเนินการแก้ปัญหา ยังมีอาการกล่าวได้ว่าได้ใช้กำลังความสามารถอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ อุปสรรคอันเกิดจากกลุ่มชนที่ได้เปรียบในสังคม ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้อาจสำเร็จลุล่วงด้วยดี หากพิจารณาจากการดำเนินนโยบายของรัฐในระยะ ๓-๔ ปีที่ผ่านมา เราอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลได้พยายามที่จะกระจายความเป็นเจ้าของในปัจจัยการผลิตให้เป็นธรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ตลอดจนการส่งเสริมธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์เพื่อลดอำนาจผูกขาดของธนาคารพาณิชย์ นอกจากนี้ยังได้พยายามแก้ไขปัญหาค่าผูกขาดด้วยการออกพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ ในด้านนโยบายการคลังได้พยายามปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร ส่วนนโยบายด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ การแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติย่อมมีผลกระทบต่อกลุ่มคนที่ได้เปรียบในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และกลุ่มคนดังกล่าวนี้ก็ได้นำเนินการนานัปการ จนมาตรการที่ประกาศใช้และกฎหมายที่ออกเกือบจะไม่มีผลในการช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ส่วนมาตรการที่มีผลบังคับใช้ไปแล้ว กลุ่มคนที่ได้เปรียบในสังคมก็พยายามดำเนินการล้มล้าง ดังกรณีของภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร นอกจากนี้ ความไม่จริงใจของรัฐบาลเองก็มีส่วนทำให้นโยบายที่แท้จริงแตกต่างจากนโยบายที่ปรากฏดังกรณีของการปฏิรูปที่ดิน^{๔๖} และความรู้ประสิทธิภาพของระบบราชการ ยังเป็นเหตุให้การดำเนินนโยบายไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้อีกด้วย

๔๕. Oey Astra Meesook, *Income Distribution in Thailand*, Discussion Paper Series No. 50, Faculty of Economics, Thammasat University (May 1976) ; เมธี ครองแก้ว "การกระจายรายได้ของครอบครัวไทยในปี ๒๕๑๕" *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ ๑๐ เล่มที่ ๑ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๒๐) หน้า ๖๑-๘๔

๔๖. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม *ขวานกบที่คืน : ปฏิวัติหรือปฏิรูป* (สำนักพิมพ์ดวงกมล ๒๕๒๑)

๒.๔ ปัญหาเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจไทยปัจจุบัน : บทสรุป

หาก “วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ” หมายถึง สภาวะการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ๆ โดยที่ปัญหาเหล่านั้นมีอาการเรื้อรังและทวีความร้ายแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ เราย่อมมีอากาปฏิบัติได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยในขณะนี้กำลังมีวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้ว่า

(๑) ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยก่อนปี ๒๕๑๕ มีเสถียรภาพอันมั่นคง นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลับกลายเป็นปัญหาร้ายแรงและมีอาการเรื้อรัง

(๒) แม้ว่าดุลการค้าระหว่างประเทศของไทยจะขาดดุลย์มาตั้งแต่ปี ๒๕๑๙ ติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบันนี้ แต่ในระยะแรกยังมีใช้ปัญหาร้ายแรงนัก จวบจนกระทั่งปี ๒๕๑๘ ดุลการค้าเริ่มขาดดุลมากกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านบาท และมากกว่า ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๒

(๓) แม้ว่าดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของไทยจะเคยขาดดุลระหว่างปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔ แต่ส่วนขาดดุลมีไม่เกิน ๓,๐๐๐ ล้านบาท อย่างไรก็ตาม การขาดดุลการชำระเงินตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมา นับเป็นปัญหาที่มีอาการเรื้อรังและทวีความรุนแรงมากขึ้น

(๔) ปัญหาความยากจนและปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ เป็นปัญหาที่ยืดเยื้อยาวนาน และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ดีขึ้น นอกจากนี้ปัญหาทุโภชนาการ (malnutrition) ในหมู่ทารกแรกเกิดในชนบท เริ่มจะปรากฏให้เห็นมากขึ้น

ระบบเศรษฐกิจไทยไม่เพียงแต่จะมีปัญหาเพิ่มมากขึ้น และปัญหาต่าง ๆ มีอาการเรื้อรังและทวีความรุนแรงมากขึ้นเท่านั้น หากทว่าความสลับซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจยังมีมากขึ้นอีกด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้ความพยายามในการแก้ปัญหาต่าง ๆ มีอาจสำเร็จลุล่วงได้โดยง่าย ในเมื่อปัญหาต่าง ๆ มีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน และเป้าหมายต่าง ๆ ของระบบเศรษฐกิจมีความขัดแย้งกัน ความพยายามในการแก้ปัญหาหนึ่งปัญหาใดอาจเป็นเหตุให้ปัญหาอื่น ๆ เลวร้ายลง อาทิเช่น ความพยายามในการแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ อาจก่อผลกระทบต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

๓. พัฒนาการของนโยบายเศรษฐกิจกับพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจ

วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ระบบเศรษฐกิจไทยประสบอยู่ในขณะนี้มิได้เกิดจากสุญญากาศ หากเกิดจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจและเส้นทางแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เลือก

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคใหม่เริ่มต้นเมื่อมีการทำสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) กับสหราชอาณาจักรในปี ๒๓๙๘ ผลของการทำสนธิสัญญาดังกล่าวนี้และสนธิสัญญาประเภทเดียวกันกับชาติมหาอำนาจอื่น ๆ ในเวลาต่อมา ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มแปรเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบปิด (closed economy) มาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (open economy) เนื่องจากการบังคับให้ไทยเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศ และขณะเดียวกันก็ทำลายระบบการค้าผูกขาดโดยพระคลังสินค้า ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มใช้ความชำนาญพิเศษและความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตสินค้าชั้นปฐม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าวมากยิ่งขึ้น การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งชักนำให้การค้าภายในประเทศขยายตัวตามไปด้วย การใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเริ่มแพร่หลายมากยิ่งขึ้น และในที่สุด ระบบเศรษฐกิจไทยก็ค่อย ๆ แปรเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบพอยังชีพ (subsistence economy) มาเป็นระบบปริวรรตกรรม (exchange economy) ทรัพยากรของชาติถูกจัดสรรไปใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออกเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่เดิมครัวเรือนในภาคชนบทเป็นหน่วยเศรษฐกิจสำคัญที่มีบทบาทในการผลิตทั้งสินค้าชั้นปฐมและสินค้าหัตถอุตสาหกรรม การเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศก่อให้เกิดการโยกย้ายแรงงานและทรัพยากรต่าง ๆ จากการผลิตสินค้าหัตถกรรมไปใช้ในการผลิตสินค้าเกษตรกรรม ขณะเดียวกัน สินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศมหาอำนาจก็ทะลักเข้ามาตีตลาดสินค้าไทย จนในที่สุดระบบอุตสาหกรรมภายในครอบครัวก็ถูกทำลายไปจนเกือบหมดสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมน้ำตาลและอุตสาหกรรมสิ่งทอ^{๔๗} การสลายตัวของระบบอุตสาหกรรมภายในครอบครัวทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มมีลักษณะของระบบเศรษฐกิจแบบพึ่งพิงต่างประเทศ (dependent economy)^{๔๘} โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพึ่งพิงการส่งออก (export dependency) ดังจะเห็นได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยต้องแขวนอยู่กับการผลิตสินค้าออกเพียง ๓-๔ ประเภท แต่ปัญหาของระบบเศรษฐกิจไทยมิได้มีอยู่

๔๗. Stephen Resnick, "The Decline of Rural Industry under Export Expansion : A Comparison among Burma, Philippines, and Thailand, 1870-1938" *Journal of Economic History* (March 1970), pp. 51-73; Theodore Morgan, "The Decline of Rural Industry under Export Expansion : A Comparison among Burma, Philippines, and Thailand, 1870-1938 and Economic Forms in Pre-colonial Ghana : Comment" *Journal of Economic History* (June 1970), pp. 442-445.

๔๘. Suthy Prasartset and Chattip Nartsupha, "The Rise of Dependent Commodity Production in Siam, 1855-1910" *The Review of Thai Social Sciences* (1978); also Chattip Nartsupha and Suthy Prasartset (ed.), *The Political Economy of Siam 1851-1910* (The Social Science Association of Thailand, 1978).

เพียงเท่านั้น เพราะในบรรดาสินค้าออกของไทยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ประมาณร้อยละ ๗๐-๘๐ ขายให้แก่อังกฤษและอาณานิคมของอังกฤษ พัฒนาการทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ได้มีส่วนก่อให้เกิดและซ้ำเติมปัญหาเศรษฐกิจสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

(ก) ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

การสลายตัวของระบบอุตสาหกรรมในครัวเรือน ประกอบกับการใช้ความชำนาญพิเศษและความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตสินค้าการเกษตรเพื่อการส่งออก ทำให้การผลิตในระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงดินฟ้าอากาศมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันขีดจำกัดทางการคลังและทางการเงินอันเป็นผลจากการทำสนธิสัญญาที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังสนธิสัญญาบาวริง ทำให้รัฐบาลไทยไม่สามารถดำเนินโครงการชลประทาน เพื่อลดการพึ่งพิงสภาพดินฟ้าอากาศได้มากเท่าที่ควร ผลที่เกิดขึ้นก็คือในปีใดก็ตามที่มีปัญหาฝนแล้ง ผลผลิตของภาคเกษตรกรรมจะลดลงอย่างשובสวาท ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้การจำเรือเดบิตทางเศรษฐกิจประสบภาวะชะงักงัน และการส่งออกลดลงอย่างשובสวาทเท่านั้น หากยังก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกด้วย ดังเช่นภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในปี ๒๔๖๒-๒๔๖๓ ตามประวัติศาสตร์ชาติไทย ในยามที่เกิดภาวะฝนแล้งหรือข้าวยากมากแพงประชาชนมักจะประสบทุกข์เข็ญ และในบางกรณีถึงกับก่อให้เกิดความระส่ำระสายทางสังคม ดังกรณีขบถผู้มีบุญภาคอีสาน ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) และ พ.ศ. ๒๔๖๗ เป็นอาทิ^{๔๔} ก่อนปี ๒๔๗๐ ปัญหาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย มักจะเกิดจากปัจจัยทางด้านอุปทาน (supply factors) ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในช่วงดังกล่าวนี้ แต่ในระบบเศรษฐกิจที่มีลักษณะการพึ่งพิงการส่งออก ดังเช่นระบบเศรษฐกิจไทยช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจย่อมขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของการส่งออก ยามใดก็ตาม หากเสถียรภาพของการส่งสินค้าออกยังคงมีอยู่ ระบบเศรษฐกิจก็พลอยมีเสถียรภาพตามไปด้วย แต่ยามใดก็ตามที่เกิดปัญหาความไร้เสถียรภาพในภาคการค้าระหว่างประเทศระบบเศรษฐกิจก็ยากที่จะดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพได้ จุดอ่อนอันเกิดจากลักษณะการพึ่งพิงการส่งออกดังกล่าวนี้ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมากนัก ปรากฏการณ์ทั้งเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ ๑๙๓๐ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งเกิดขึ้นในประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย โดยผ่านกลไกของการค้าระหว่างประเทศ อุปสงค์จากต่างประเทศ

๔๔. เทช บุณนาค "ขบถผู้มีบุญภาคอีสาน" *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ (มิถุนายน สิงหาคม ๒๕๑๐); Yoneo Ishii, "A Note on Buddhist Millenarian Revolts in Northeastern Siam" *Journal of Southeast Asian Studies* (September 1975), pp. 121-126.

ในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยลดลงอย่างฮวบฮาบ ซึ่งไม่เพียงแต่จะมีผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกรไทยเท่านั้น หากทว่ายังมีผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาลอีกด้วย จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลดข้าราชการออกจากงาน อันเป็นชนวนหนึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕^{๕๐} ในขณะที่การลดลงของอุปสงค์จากต่างประเทศในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในระบบเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี ๒๔๗๓-๒๔๗๖ แต่การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ดังกล่าวนี้กลับเป็นตัวการในการก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อในปี ๒๔๘๓ เมื่อประเทศมหาอำนาจทั้งหลายระดมซื้อสินค้าประเภทอาหารและยุทธปัจจัยเพื่อเตรียมทำสงคราม^{๕๑}

(ข) ปัญหาพัฒนาการของความด้อยพัฒนา

แม้ว่าในด้านหนึ่งนั้น การเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศ อันเป็นผลจากการทำสนธิสัญญาบาวริงและสนธิสัญญาประเภทเดียวกันนี้ จะมีส่วนทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว^{๕๒} แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น การที่ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมสามารถครอบงำระบบเศรษฐกิจไทยทั้งทางการคลังและการเงินก็ดี และด้วยการยึดกุมองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายเศรษฐกิจก็ดี ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะไม่แตกต่างจากระบบเศรษฐกิจแบบอาณานิคม (colonial economy) และทำให้รูปแบบการค้าระหว่างประเทศของไทยมิได้แตกต่างจากรูปแบบการค้าระหว่างประเทศแบบอาณานิคม (colonial pattern of international trade) โดยที่ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเพียงแหล่งผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อป้อนแก่ประเทศมหาอำนาจ และเป็นเพียงตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศเหล่านั้น^{๕๓} ลักษณะการดังกล่าวนี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยไม่สามารถขยายตัวได้มากเท่าที่ควรและไม่สามารถเลือกแนวทางในการพัฒนาประเทศของตนเองได้เท่านั้น หากทว่ายังมีส่วนก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ และปัญหาความด้อยพัฒนาต่าง ๆ ตามมาอีกด้วย เพราะส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic surplus) ถูกดูดซับจากภาค

๕๐. Thawatt Mocarapong, *History of the Thai Revolution: A Study in Political Behaviour* (Bangkok: Chalermnit, 1972); Benjamin A. Batson, *The Awkward Years: The End of the Absolute Monarchy in Siam*, Ph. D. Dissertation, Cornell University, 1976.

๕๑. Shu-chin Yang, *A Multiple Exchange Rate System: An Appraisal of Thailand's Experience 1946-1955* (The University of Wisconsin Press, 1957), chapter 2.

๕๒. Ingram, *op. cit.*, chapters 3-4.

๕๓. Thomas Birnberg and Stephen Resnick, *Colonial Development: An Econometric Study* (Yale University Press, 1975).

ชนบทไปสู่ภาคตัวเมืองและจากภาคตัวเมืองไปสู่ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมโดยผ่านกลไกของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ^{๕๔} ขณะเดียวกัน ส่วนเกินทางเศรษฐกิจส่วนหนึ่งถูกใช้ไปในการแลกเปลี่ยนกับสินค้าเข้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือยที่ประชาชนในภาคตัวเมืองสามารถเสพสุขได้ โดยที่ประชาชนในภาคชนบทเกือบจะมีได้รับผลพวงของพัฒนาการดังกล่าวนี้^{๕๕} รูปแบบของการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังที่อธิบายข้างต้นนี้ ยังคงปรากฏต่อมาจนกระทั่งทุกวันนี้

สนธิสัญญาบาวริงและสนธิสัญญาอันไม่เท่าเทียมกันที่ไทยทำกับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ นับตั้งแต่ ๒๓๙๘ เป็นต้นมา ได้มีผลในการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่วงจรของระบบทุนนิยมแห่งโลกซึ่งกำลังเริ่มขยายตัวอยู่ในประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมขณะนั้น การปฏิวัติอุตสาหกรรมซึ่งเกิดขึ้นก่อนหน้านั้นประมาณศตวรรษเศษ ได้มีผลอย่างสำคัญในการผลักดันให้ระบบจักรวรรดินิยมขยายตัว ทั้งนี้เนื่องจากว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในประเทศมหาอำนาจได้ก่อให้เกิดความต้องการ ๒ ด้าน ในด้านหนึ่งนั้น หากอุตสาหกรรมขยายตัวมากเพียงใด ความต้องการวัตถุดิบและทรัพยากรต่าง ๆ ย่อมมีมากขึ้นเพียงนั้น ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้นหากผลผลิตทางอุตสาหกรรมมีมากเพียงใด ความจำเป็นที่จะต้องมีตลาดสำหรับระบายสินค้าก็มีมากเพียงนั้น การปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศมหาอำนาจซึ่งมีส่วนช่วยเพิ่มพลังการผลิตอย่างมหาศาล จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ระบบจักรวรรดินิยมขยายตัว จนแผ่ขยายถึงเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย แม้ว่าโดยนิตินัย ไทยมิได้เคยตกเป็น “เมืองขึ้น” ของมหาอำนาจใด ๆ แต่โดยพฤตินัย เรามิอาจกล่าวอ้างความช้อนได้ด้วยสภาพภูมิใจ เพราะการรูดพันจากการตกเป็นเมืองขึ้นแก่ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลจากข้อตกลงระหว่างอังกฤษกับฝรั่งเศสในการที่จะให้ไทยเป็นรัฐกันชน (buffer state) ในอินโดจีน^{๕๖} นอกจากนี้ผลจากการทำสนธิสัญญาอันไม่เท่าเทียมกันดังกล่าวนี้ ยังทำให้ไทยต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งอธิปไตยทางการศาลและอธิปไตยทางเศรษฐกิจ ไทยไม่สามารถเลือกเส้นทางการพัฒนาของตนเอง และถูกชักนำเข้าสู่วงจรของระบบทุนนิยมแห่งโลก โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจกับประเทศไทยกับประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมเป็นความ

๕๔. J.H. Van der Heide, "The Economic Development of Siam during the Last Half Century" *Journal of Siam Society* (1906) ; Peter F. Bell, *The Historical Determinants of Underdevelopment in Thailand*, Center Discussion Paper No. 84, Economic Growth Center, Yale University (February 1970) ; P.F. Bell, "The Evolution of the Economy" *Asia*, Supplement No. 2 (Spring 1976).

๕๕. Ingram, *op. cit.*, pp. 127-132.

๕๖. Jeshurun Chandran, *The Contest for Siam, 1889-1902: A Study in Diplomatic Rivalry* (Kuala Lumpur : Penerbit Universiti Kebangsaan, 1977).

สัมพันธ์ระหว่างเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ (periphery-centre relationship)^{๕๗} ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมสามารถครอบงำระบบเศรษฐกิจไทย ด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้ ขณะเดียวกัน ระบบเศรษฐกิจไทยก็มีหน้าที่ผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อป้อนให้แก่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ซึ่งก็คือประเทศมหาอำนาจ) และเป็นตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมจากศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ดังกล่าวนี้ รูปแบบของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีส่วนเกื้อกูลต่อพัฒนาการของระบบทุนนิยมแห่งโลก และเกื้อกูลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจ

แต่แล้วความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ก็เริ่มสั่นคลอน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ จนชนชั้นปกครองใหม่ซึ่งเรียกตัวเองว่า “คณะราษฎร” แม้จะยึดกุมอำนาจการปกครองได้ แต่ก็ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ จึงพยายามขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อรองรับและขยายฐานอำนาจทางการเมือง วิธีการที่สำคัญก็คือ การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ การก่อตั้งและยึดกุมธนาคารพาณิชย์ และการใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ จนก่อให้เกิด “วิสาหกิจอิทธิพล” เป็นจำนวนมาก^{๕๘} ในการนี้ คณะราษฎรก็ได้ประกาศแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมในหลัก ๖ ประการ อย่างไรก็ตามการนำแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมมาใช้ในทางปฏิบัติ ยังไม่ปรากฏเด่นชัดในช่วงระหว่างปี

๕๗. คำอธิบายและข้อถกเถียงเกี่ยวกับแนวความคิดว่าด้วย “ทฤษฎีการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ” (Dependencia) ดูอาทิเช่น Raul Prebisch, *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems* (New York : U.N., 1950) ; R. Prebisch, “International Trade Payments in an Era of Coexistence : Commercial Policy in the Underdeveloped Countries” *American Economic Review*, Proceedings and Supplements (1959) ; P.A. Baran, *The Political Economy of Growth* (New York : Monthly Review Press, 1957) ; A.G. Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (New York : Monthly Review Press, 1969) ; Samir Amin, *Unequal Development : An Essay on the Social Formations of Periphery Capitalism* (New York : Monthly Review Press, 1976) ; S.H. Hymer and S.A. Resnick, “International Trade and Uneven Development” in J.N. Bhagwati, et. al. (eds.), *Trade, Balance of Payments and Growth* (Amsterdam : North-Holland, 1971), pp. 473-494 ; Gabriel Palma, “Dependency : Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situation of Underdevelopment ?” *World Development*, vol, 6 (1978), pp. 881-924 ; Benjamin J. Cohen, *The Question of Imperialism : The Political Economy of Dominance and Dependence* (London : Macmillan, 1973).

๕๘. ปวย อึ้งภากรณ์ “บทบาทของนักการเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจ” ฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย *เศรษฐกิจไทย : โครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลง* (ห้างหุ้นส่วนจำกัด แพรวพิทยาอินเตอร์ เนชั่นแนล ๒๕๒๑)

๒๔๗๕-๒๔๘๐ แต่เริ่มชัดเจนขึ้นเป็นลำดับในช่วงระหว่างปี ๒๔๘๑-๒๕๐๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่างปี ๒๔๙๐-๒๕๐๐ นับได้ว่าเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจไทย^{๕๙} นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมมิได้เกิดจากความต้องการที่จะอำนวยความสะดวกแก่สังคมโดยรวม แต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขยายฐานอำนาจเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองใหม่ กระนั้นก็ตาม นโยบายดังกล่าวนี้ก็มีส่วนสนับสนุนความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ เพราะไม่เกื้อกูลต่อพัฒนาการของระบบทุนนิยมแห่งโลกและไม่เอื้ออำนวยให้ประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไทยในระยะแรกหลังจากการรัฐประหารในปี ๒๔๙๐ ประเทศมหาอำนาจ (ยกเว้นอังกฤษ) ไม่สู้มีปฏิกิริยาต่อนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามมากนัก เนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม เปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา โดยยอมให้ไทยเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสงครามเย็นและนโยบายปิดล้อมสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนสามารถยึดอำนาจรัฐได้ในปี ๒๔๙๒ กระนั้นก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็มิได้ส่งเสริมให้จอมพล ป. พิบูลสงครามขยายฐานอำนาจทางการเมือง แต่หันไปสนับสนุน "กลุ่มชอยราชครู" โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ฐานอำนาจของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ในกรมตำรวจได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วจนมีกำลังเหนือกว่ากองทัพบก ทั้งนี้ด้วยความช่วยเหลือจากองค์การประมวลข่าวกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (C.I.A.) ขณะเดียวกัน กระทรวงกลาโหมอเมริกันก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ "กลุ่มสี่เสาเทเวศร์" อันมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำ อย่างไรก็ตาม เมื่อชื่อเสียงของพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เริ่มด่างพร้อยทั้งในด้านความโหดเหี้ยม และการพัวพันกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการค้าฝิ่น หน่วยงานอเมริกันก็หันมาสนับสนุนกลุ่มสี่เสาเทเวศร์มากยิ่งขึ้น และมีส่วนช่วยให้จอมพลสฤษดิ์ประสบความสำเร็จในการทำรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๐๐^{๖๐} ทางฝ่ายจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อเริ่มรู้ตัวว่ากำลังสูญเสียอำนาจทางการเมืองก็เริ่มเปลี่ยนแปลงทั้งนโยบายการเมือง

๕๙. ผานิต รวมศิลป์ *นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๑-๒๔๘๖* วิทยาลัยนิพนธ์อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๑; F.H. Golay, et. al., *Underdevelopment and Economic Nationalism in Southeast Asia* (Ithaca : Cornell University Press, 1969); T.H. Silcock, "Promotion of Industry and the Planning Process" in T.H. Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in Development* (Canberra : Australian National University Press, 1967), pp. 258-277.

๖๐. Thomas Lobe, *United States National Security Policy and Aid to the Thailand Police*, Monograph Series in World Affairs, Vol. 14, Book 2 (University of Denver, 1977); E. Thadeus Flood, *The United States and the Military Coup in Thailand : A Background Study* (Berkeley, California : Indochina Resource Center, 1976).

และนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากเดินทางกลับจากการเยือนสหรัฐอเมริกาและ สหราชอาณาจักรในปี ๒๕๔๘ ในด้านการเมือง รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เริ่มให้ประชาชนมี เสรีภาพทางการเมืองมากยิ่งขึ้น อาทิเช่น การเปิดไฮด์ปาร์ก ณ สนามหลวง เป็นต้น^{๖๑} ในด้าน เศรษฐกิจเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยหันมาสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ^{๖๒} ดังจะเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการ ลงทุน พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองและการใช้อิทธิพลทางการเมืองในการแสวงหา ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ทำให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ไม่สัมฤทธิ์- ผล ด้วยเหตุนี้เอง นักเศรษฐศาสตร์บางคนจึงถือว่า ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี ๒๕๓๕ - ๒๕๐๐ ระบบ เศรษฐกิจไทยมีลักษณะเป็นระบบทุนนิยมแห่งรัฐ (State Capitalism)^{๖๓}

ในขณะที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ประสบความล้มเหลวในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ ทางเศรษฐกิจในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ แต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กลับประสบความสำเร็จอย่างงดงามภายหลังจากการรัฐประหารในปี ๒๕๐๐ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า จอมพลสฤษดิ์ได้เรียนรู้ว่าการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม นั้นไม่เกื้อกูลต่อการพัฒนาการของระบบทุนนิยมแห่งโลก และไม่เกื้อกูลต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ของประเทศมหาอำนาจ ดังนั้น จอมพลสฤษดิ์ จึงล้มเลิกนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ในปี ๒๕๐๐ ก่อนที่จอมพล ป. พิบูลสงครามจะสิ้นอำนาจ ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (IBRD) หรือที่รู้จักกันในนามทั่วไปว่า "ธนาคารโลก" ได้ส่งคณะผู้แทนอันมีนายพอล ที. เอลส์เวิร์ธ (Paul T. Ellsworth) เป็นหัวหน้าเข้ามาศึกษาภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย และหลังจากนั้นเพียงสองปีเศษ ก็ได้เสนอรายงานเกี่ยวกับเรื่องนี้^{๖๔} รายงานดังกล่าวนี้ ได้วิพากษ์วิจารณ์

๖๑. Thak Chaloemtiarana, *Thailand : The Politics of Despotic Paternalism* (Bangkok : Social Science Association of Thailand, 1979), pp. 102-106.

๖๒. T.H. Silcock, "Outline of Economic Development 1945-1965" in Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in Development* (Canberra : Australian National University Press, 1967).

๖๓. Suthy Prasartset, "State Capitalism in Thailand 1932 - 1959" บทความเสนอต่อการสัมมนาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยครั้งที่ ๒ จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๒๒

๖๔. ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ *โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย* (กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล ๒๕๐๓)

นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมเป็นอันมาก ต่อมาเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายการส่งเสริมการลงทุนอย่างจริงจัง ก็ได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากองค์การ USOM ในการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาชาวอเมริกันชื่อ G.B. Beitzel เพื่อให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน ข้อเสนอแนะเหล่านี้ได้ปรากฏต่อมาในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการชักนำระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่วงจรของระบบทุนนิยมแห่งโลก และความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ก็นับวันมีแต่จะกระชับและแน่นแฟ้นขึ้น เพราะในข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า จอมพลสฤษดิ์ได้น้อมรับข้อเสนอแนะของทั้งธนาคารโลกและ G.B. Beitzel มาใช้ในทางปฏิบัติ

หากพิจารณาลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา เราจะเห็นลักษณะเด่นที่สำคัญบางประการ กล่าวคือ

ประการแรก แม้จะมีการล้มเลิกนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมภายหลังจากการรัฐประหารในปี ๒๕๐๐ แต่ลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจยังมีอาจจัดได้ว่าเป็นนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (laissez - faire policy) ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลยังคงดำเนินการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคาด้วยวิธีการต่าง ๆ เพียงแต่รัฐบาลได้ลดบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ เองโดยตรง ดังจะเห็นได้ว่า จำนวนรัฐวิสาหกิจได้ลดน้อยลงตามลำดับ จนกระทั่งเหลือเพียง ๗๖ แห่งในปี ๒๕๒๒^{๖๕} นอกจากนี้ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ส่วนหนึ่งก็เกิดจากการวางแผนจากส่วนกลาง ดังจะเห็นได้ว่าได้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างใดก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาระหว่างปี ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐ นโยบายเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๐ เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาคเอกชนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายอื่นใด แม้ว่าแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕ - ๒๕๑๙) และฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) จะเริ่มเห็นอันตรายอันเกิดจากปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติที่ไม่เป็นธรรม และ

๖๕. นุกูล ประจวบเหมาะ "สภาวะ ปัญหา และแนวนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ" *รัฐสาร* รัศมี เล่มที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๒๓)

แม้ว่ารัฐบาลในบางยุคบางสมัยจะได้ประกาศนโยบายที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ แต่การดำเนินนโยบายที่แท้จริงกลับมิได้เป็นไปตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้

ประการที่สาม กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลเลือกใช้ เป็นกลยุทธ์การจำเจริญเติบโตที่ไม่สมดุล (unbalanced growth) โดยมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และมีได้ให้ความสนใจในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร ความสนใจในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมเริ่มจะมีมากขึ้นนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา ในการใช้กลยุทธ์การจำเจริญเติบโตที่ไม่สมดุลดังกล่าวนี้ ลักษณะสำคัญของการดำเนินนโยบายก็คือ

(ก) การเพิ่มพูนความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีความเชื่อว่า ความสามารถในการออมของคนรวยมีมากกว่าคนจน และการเพิ่มพูนความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ จะช่วยให้การออมมวลรวมเพิ่มขึ้นได้

(ข) การให้ภาคเกษตรกรรมเป็นผู้รับภาระรายจ่ายของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในด้านภาษีอากร รัฐบาลได้ดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมอย่างหนักด้วยการเก็บภาษีอากร แต่ขณะเดียวกัน กลับให้สิ่งจูงใจทางภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมด้วยการยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากรแก่ผู้ที่ลงทุนในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม ในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล รายจ่ายตามงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนา ฯ สองฉบับแรกมุ่งไปในการสร้างทุนพื้นฐานของสังคม (infra-structure) และสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ส่วนรายจ่ายที่จะเป็นประโยชน์ต่อภาคเกษตรกรรมโดยตรงมีไม่ถึง ๒๐% ของงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ประการที่สี่ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะแรก มีลักษณะเป็นนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อทดแทนสินค้าเข้า (import substitution policy) จวบจนกระทั่งปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา จึงเริ่มให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก (export expansion policy) อุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบโดยเฉพาะอย่างยิ่งพืชผลที่ผลิตได้ภายในประเทศ (agro-industry) และอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานมาก ๆ (labour-intensive industry) กระนั้นก็ตาม นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนสินค้าเข้า ซึ่งหยิ่งรักลึกมากกว่าทศวรรษ ยังคงมีลักษณะเด่น

ประการที่ห้า การให้ความสำคัญแก่การลงทุนของชาวต่างประเทศ โดยมีได้พิจารณาว่า จะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนภายในประเทศ และช่วยถ่ายเทอดประยุกตวิยาระหว่าง ประเทศจริงหรือไม่ นโยบายดังกล่าวนี้ ได้มีส่วนสำคัญในการทำให้ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาว บริวารกับเมืองแม่กระชับและแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น หากรัฐบาลได้ก็ตามที่ไม่มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ ก็มักจะประสบกับการต่อต้านและคัดค้านจากประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ กรณีดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในปี ๒๕๑๕ เมื่อรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๑ เพื่อจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชาวต่างประเทศ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๒ ซึ่งมีบทบัญญัติสำคัญว่า ชาวต่างด้าวที่ทำงานในเมืองไทยจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมแรงงาน และหลังจากที่ประกาศคณะปฏิวัติทั้งสองฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ได้เพียงปีเศษ รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ก็พบจุดจบ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

ผลของการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ดังที่พรรณนามาข้างต้นนี้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ลักษณะของระบบเศรษฐกิจไทย ดังต่อไปนี้^{๖๖}

(ก) ขนาดของการเปิดประเทศ (Degree of Openness)

ในปี ๒๕๘๑ มูลค่าของการค้าระหว่างประเทศของไทย (รวมสินค้าเข้าและสินค้าออก) คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ^{๖๗} อัตราส่วนดังกล่าวนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๔๖.๑% ในปี ๒๕๒๒ แสดงให้เห็นว่า ขนาดของการเปิดประเทศมีมากขึ้น และภาคเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศ (external sector) มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจอย่างยิ่งยวด

(ข) ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ (Periphery-Centre Relationship)

การล้มเลิกนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม และการส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา ทำให้ความสัมพันธ์ใน รูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ ซึ่งหย่อนยานระหว่างปี ๒๔๗๕-๒๕๐๐ กลับกระชับและแน่นแฟ้น มากยิ่งขึ้นตามลำดับ การค้าระหว่างประเทศในรูปแบบอาณานิคม (colonial pattern of international trade) ซึ่งปรากฏอย่างเด่นชัดในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ก็ยังคงดำรงสืบต่อมา เพียง

๖๖. ข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างบางส่วนได้จาก ศุภชัย พานิชภักดิ์ "เศรษฐกิจระหว่างประเทศกับการพัฒนา" *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม ๒๕๒๒) หน้า ๙๐-๑๒๖

๖๗. สถิติรายได้ประชาชาติในปี ๒๕๘๑ อาศัยตัวเลขประมาณการของ J.S. Gould, *Preliminary Estimates of the Gross Geographical Product and Domestic National Income of Thailand, 1938/39, 1946-1950* (Bangkok : National Economic Council, 1952).

ปี	อัตราส่วนคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ		
	สินค้าออก	สินค้าเข้า	สินค้าออกและสินค้าเข้า
๒๔๘๑	๒๑.๓	๑๓.๕	๓๔.๘
๒๕๐๐	๑๘.๑	๒๐.๕	๓๘.๕
๒๕๐๓	๑๖.๐	๑๗.๘	๓๓.๘
๒๕๐๙	๑๓.๖	๑๘.๑	๓๑.๗
๒๕๑๔	๑๑.๖	๑๘.๕	๓๐.๑
๒๕๑๙	๑๗.๙	๒๑.๒	๓๙.๑
๒๕๒๐	๑๗.๙	๒๔.๔	๔๒.๓
๒๕๒๑	๑๗.๒	๒๓.๐	๔๐.๒
๒๕๒๒	๑๘.๙	๒๗.๒	๔๖.๑

แต่มีพัฒนาการของลักษณะรูปแบบดังกล่าวนี้เท่านั้น ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเพียงแหล่งผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อป้อนให้แก่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ประเทศมหาอำนาจ) ขณะเดียวกัน ก็เป็นเพียงตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศมหาอำนาจเท่านั้น ในปัจจุบัน สินค้าออกของไทยประมาณร้อยละ ๗๐ ยังคงเป็นสินค้าประเภทอาหารและวัตถุดิบ ส่วนสินค้าเข้าประมาณมากกว่าร้อยละ ๗๕ เป็นวัตถุดิบ สินค้าชั้นกลางและสินค้าประเภททุน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสินค้าเข้าดังกล่าวนี้ เกิดจากการใช้นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า ซึ่งมีผลให้สัดส่วนของสินค้าอุปโภคที่นำเข้าจากต่างประเทศน้อยถอยลง แต่โดยที่นโยบายดังกล่าวนี้ไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถอยหลัง (backward linkage effects) ได้อย่างถึงขนาด จึงเป็นเหตุให้ต้องพึ่งพิงวัตถุดิบ สินค้าชั้นกลาง และสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศ ประกอบกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจได้พัฒนาไปผลิตสินค้าที่ต้องใช้เทคโนโลยีที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจึงทำให้รูปแบบของการค้าระหว่างประเทศแปรเปลี่ยนไปในรูปที่ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นแหล่งผลิตอาหารและวัตถุดิบเพื่อป้อนให้แก่ประเทศมหาอำนาจ และขณะเดียวกันก็เป็นตลาดรองรับสินค้าประเภททุน สินค้าชั้นกลาง และเทคโนโลยีจากประเทศมหาอำนาจ ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ในปัจจุบัน จะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ในปัจจุบัน ประมาณร้อยละ ๖๐ ของสินค้าออกของไทย ขายให้แก่กลุ่มประเทศ

อุตสาหกรรม (HICs) ขณะเดียวกัน เราต้องซื้อสินค้าจากกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้ประมาณ ร้อยละ ๖๐ เช่นเดียวกัน (ดูตารางที่ ๔) ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศเมืองแม่หรือศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ก็คือ อังกฤษ แต่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเริ่มเข้ามามีบทบาทแทนที่อังกฤษ และในปัจจุบันอาจจะกล่าวได้ว่า ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ซึ่งระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงก็คือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และตลาดร่วมยุโรป (ดูรายชื่อประเทศกลุ่ม HICs ท้ายตารางที่ ๔)^{๖๘}

(ค) ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า (Import Dependency)

ในขณะที่พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมีลักษณะการของการพึ่งพิงการส่งออก (export dependency) ดังจะเห็นได้ว่าสินค้าออกที่สำคัญมีอยู่เพียง ๓-๔ ชนิด และประมาณร้อยละ ๗๐-๘๐ ของสินค้าออกทั้งหมดขายให้แก่อังกฤษและอาณานิคมของอังกฤษ ในปี ๒๔๘๑ สินค้าออกของไทยมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๒๑.๓๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อัตราส่วนเดียวกันนี้ในกรณีของสินค้าเข้าเท่ากับ ๑๔.๕๓% สินค้าเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค และมีลักษณะเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย^{๖๙} ลักษณะการพึ่งพิงสินค้าเข้าจึงยังไม่ปรากฏขึ้น เพราะถึงจะไม่มี การนำสินค้าเหล่านี้จากต่างประเทศ ผลกระทบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจก็มีไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา กลับมีลักษณะการของการพึ่งพิงการนำเข้า (import dependency)^{๗๐} ดังจะเห็นได้ว่าอัตราส่วนระหว่างมูลค่าสินค้าเข้ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งเท่ากับ ๑๓.๕๕% ในปี ๒๔๘๑ ได้เพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับ ๒๗% ในปัจจุบัน ส่วนอัตราส่วนระหว่างมูลค่าสินค้าออกกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งเท่ากับ ๒๑.๓๔% ในปี ๒๔๘๑ มีแนวโน้มลดลง

๖๘. ในปี ๒๕๐๐ ไทยซื้อสินค้าเข้าจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นคิดเป็นร้อยละ ๓๖.๘๕ ของมูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมด อัตราส่วนดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นเป็น ๔๔.๓๕% ในปี ๒๕๒๑ ทำนองเดียวกัน ในปี ๒๕๐๐ ไทยส่งสินค้าออกให้แก่สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเนเธอร์แลนด์ คิดเป็นร้อยละ ๓๓.๓๑ ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมด อัตราส่วนดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นเป็น ๔๕.๘๘% ในปี ๒๕๒๑ (คำนวณจากสถิติของกรมศุลกากรและธนาคารแห่งประเทศไทย)

๖๙. ในปี ๒๔๘๔ ไทยซื้อวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง และสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศเพียงประมาณร้อยละ ๓๐ ของสินค้าเข้าทั้งหมด ดู Ingram, *op. cit.*, p. 129.

๗๐. Peter F. Bell and Stephen A. Resnick, "The Contradictions of Post-war Development in Southeast Asia" *Journal of Contemporary Asia*, vol. 1, no. 1 (1970), pp. 37-49; Bob Catley, "The Development of Underdevelopment in Southeast Asia" *Journal of Contemporary, Asia*, vol. 6, no. 1 (1976), pp. 54-74.

เงินเหลือ ๑๑.๖% ในปี ๒๕๑๔ และแม้จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ เป็นต้นมา จนอยู่ในระดับ ๑๘.๙% ในปัจจุบัน (ดูตารางที่ ๓) แต่ก็ยังคงต่ำกว่าช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม ลักษณะการพึ่งพิงการส่งออกยังคงปรากฏอยู่เพียงแต่ไม่เข้มข้นเท่าลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า ดังจะเห็นได้ว่า การค้าระหว่างประเทศของไทย (ทั้งสินค้าเข้าและสินค้าออก) ต้องพึ่งพิงกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (HICs) ถึง ๖๐% ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และแม้ว่านโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมา จะก่อให้เกิดการทดแทนการนำเข้า แต่ระดับการพึ่งพิงการนำเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุดิบ สินค้าชั้นกลาง และสินค้าประเภททุนยังอยู่ในระดับสูง และในระยะหลังๆ นี้ ระดับการพึ่งพิงการนำเข้าซึ่งสินค้าบางชนิดกลับมีมากขึ้น (ดูตารางที่ ๙)^{๗๑}

(ง) ลักษณะการพึ่งพิงการเงินระหว่างประเทศ (External – Finance Dependency)

ในการพิจารณาลักษณะการพึ่งพิงการเงินระหว่างประเทศของระบบเศรษฐกิจไทย มีข้อพิจารณาอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก หากพิจารณาทางด้านเงินลงทุนจากต่างประเทศ อันประกอบด้วยการลงทุนโดยตรง เงินให้กู้แก่รัฐวิสาหกิจและวิสาหกิจเอกชน เรามีโอกาสกล่าวได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะการพึ่งพิงการเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าเงินลงทุนจากต่างประเทศมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๑๐ ของเงินลงทุนทั้งสิ้นเท่านั้น^{๗๒} ความสำคัญของเงินลงทุนจากต่างประเทศในระบบเศรษฐกิจไทยจึงมีไม่มากนัก

ประการที่สอง หากพิจารณาเงินทุนจากแหล่งภายนอกประเทศที่นำมาใช้จ่ายตามงบประมาณ เศรษฐกิจและสังคม ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ. ๒๕๐๔ – ๒๕๐๙) เราต้องพึ่งพิงเงินทุนจากแหล่งดังกล่าวนี้ ทั้งในรูปของเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ประมาณร้อยละ ๒๗.๖๕ ของงบประมาณเศรษฐกิจและสังคม อัตราส่วนดังกล่าวนี้ได้ลดน้อยถอยลงตามลำดับ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมา รัฐบาลได้หันไปกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น จนเป็นที่คาดกันว่ารายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศ (debt service payment) ซึ่งมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๑๑ – ๑๒ ของรายได้จากสินค้าและบริการส่งออกใน

๗๑. เบญจวรรณ มีศรีกุล และสมคิด แสงแพชร อังแล้ว

๗๒. ศุภชัย พานิชภักดิ์ อังแล้ว หน้า ๑๑๑

ปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๑ จะเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณในอนาคต^{๗๓} (ในปี ๒๕๒๓ อัตราส่วนดังกล่าวนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๑๗%) ข้อที่พึงสังเกตก็คือ รัฐบาลมีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงเงินทุนจากแหล่งภายนอกประเทศโดยมิได้สนใจปรับปรุงกลไกในการระดมเงินออมภายในประเทศเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่าตลอดช่วงเวลาระหว่างปี ๒๕๐๔-๒๕๒๒ รายได้จากการเก็บภาษีอากรมีมูลประมาณร้อยละ ๑๑-๑๔ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ซึ่งนับว่าอยู่ในเกณฑ์ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน^{๗๔}

ประการที่สาม หากพิจารณาความสำคัญของเงินทุนจากต่างประเทศในระบบธนาคารพาณิชย์ เราจะเห็นลักษณะการพึ่งพิงการเงินระหว่างประเทศที่ค่อนข้างเด่นชัด ดังที่เราทราบกันดีว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่สำคัญที่สุดในตลาดการเงินที่มีการจัดองค์การ (organized financial market) ธนาคารพาณิชย์ได้อาศัยเงินทุนจากแหล่งสำคัญ ๓ แหล่งด้วยกัน คือ เงินฝากของประชาชน เงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย และเงินกู้จากต่างประเทศ ในปี ๒๕๑๐ เงินกู้จากต่างประเทศมีมูลค่าประมาณร้อยละ ๑๑.๑ ของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ และประมาณร้อยละ ๑๓.๗๑ ของเงินสำรองระหว่างประเทศสุทธิ (Net International Reserves) แต่ในปี ๒๕๒๒ อัตราส่วนดังกล่าวนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๒๐.๓% และ ๙๙.๒๗% ตามลำดับ (ดูตารางที่ ๑๐) การที่ธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มที่จะพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศมากขึ้นเช่นนี้ ได้มีผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องผูกพันกับสถานการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศมากขึ้นตามไปด้วย ในยามที่ภาวะการเงินระหว่างประเทศมีเสถียรภาพ ภาวะการเงินในระบบเศรษฐกิจไทยก็จะมีปัญหาไม่มากนัก แต่ในยามที่เกิดการแปรปรวนในตลาดการเงินระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจไทยก็ต้องรับผลกระทบอย่างที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ปัญหาภาวะเงินดิ่งซึ่งเกิดขึ้นระหว่างปลายปี ๒๕๒๑ จนถึงกลางปี ๒๕๒๓ นับเป็นอุทาหรณ์ที่ดีของความข้อนี้

แม้ว่าเราจะมิอาจกล่าวได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะการพึ่งพิงการเงินจากแหล่งภายนอกประเทศโดยเด่นชัด แต่เราก็อาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๙ เป็นต้นมา ลักษณะการดังกล่าว

๗๓. *เพ็ญอ้อ* หน้า ๑๑๔; การศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดู ปราณี ทินกร "สำรวจหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาลของ ASEAN" และ วันรัชย์ มิ่งมณีนาคน "การกู้เงินต่างประเทศของภาครัฐบาลไทย" บทความเสวนาออกที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง *หนังก้างประเทศของประเทศไทย* จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๒๓

๗๔. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "นโยบายการคลังของรัฐบาลระหว่างปี ๒๕๐๔ - ๒๕๑๙" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ ๗ เล่มที่ ๔ (เมษายน - มิถุนายน ๒๕๒๑)

นี้มนวมใหม่ที่ปรากฏให้เห็นอย่างค่อนข้างชัดเจน ข้อที่ยังอาจกังขาได้ก็คือ ปรากฏการณ์เช่นว่านี้เป็นเพียงปรากฏการณ์ชั่วคราวหรือปรากฏการณ์ถาวร

๔. พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับปัญหาเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ลักษณะของระบบเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจดังที่พรรณนามาข้างต้นนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อลักษณะของปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งพึงพิจารณาดังต่อไปนี้

- (ก) การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- (ข) การกระจายรายได้ประชาชาติ
- (ค) ดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ
- (ง) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

๔.๑ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนา

นับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้เลือกเส้นทางการพัฒนาตามกลยุทธ์การจำเริญเติบโตอย่างไม่สมดุล (unbalanced growth) โดยมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และมีได้พัฒนาภาคเกษตรกรรมเท่าที่ควร แม้ว่าในระยะหลัง ๆ นี้จะได้ให้ความสนใจในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมมากยิ่งขึ้น แต่ความต้องการที่จะประคับประคอง ประคบประหงมภาคอุตสาหกรรมต่อไป อันเป็นผลจากการผลักดันของกลุ่มพ่อค้านายทุนประการหนึ่ง และการลิดรอนสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง ทำให้พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจยังไม่สามารถเบี่ยงเบนจากเส้นทางการพัฒนาเดิม ซึ่งได้ฝังรากลึกมาเกือบสองทศวรรษ

การเลือกเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นนี้ มีผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นผู้มาที่หลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม (The Late-comer)^{๗๕} กล่าวคือ เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมช้ากว่ากลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในปัจจุบันถึง ๑๐๐ - ๒๐๐ ปี นอกจากนี้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจในขณะทีระบบเศรษฐกิจไทยเลือกเส้นทางการพัฒนาดังกล่าวนั้นยังแตกต่างจากเมื่อ ๑๐๐ - ๒๐๐ ปีที่แล้ว อย่างน้อย ๒ ประการ คือ

ประการแรก เมื่ออังกฤษเริ่มปฏิวัติอุตสาหกรรมในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ นั้น ยังไม่มีประเทศใดที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศอุตสาหกรรมดำรงอยู่ แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น

๗๕. คูอาทิเช่น R.B. Sutcliffe, *Industry and Underdevelopment* (London : Addison - Wesley Publishing Co., 1971), chapter 9.

ได้มีประเทศอุตสาหกรรมและประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นแล้ว ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ก็คือ สิ่งที่นายพอล สตรีตเทน เรียกว่า “การดำรงอยู่ร่วมกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา” (co-existence)^{๗๖}

ประการที่สอง ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน เมื่อเริ่มดำเนินการปฏิวัติอุตสาหกรรมเมื่อ ๑๐๐-๒๐๐ ปีที่แล้ว สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ได้โดยเอกเทศ และอย่างโดดเดี่ยว โดยมีต้องพึ่งพาต่างประเทศ ดังกรณีของญี่ปุ่น สหภาพโซเวียต เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา เป็นอาทิ แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มมีกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ไม่เพียงแต่จะต้องดำรงอยู่ร่วมกับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังมีการติดต่อสัมพันธ์ (contact) กับประเทศเหล่านั้นอีกด้วย

การเป็นผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ มีผลดีผลเสียดังต่อไปนี้

ประการแรก ประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม สามารถเรียนรู้ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อน แต่ข้อดีในประเด็นนี้ เกิดจากข้อสมมติพื้นฐานที่สำคัญว่า เส้นทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งหลายนั้นเหมือนกันหมด แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ หากแม้ว่าประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรมสามารถเลียนแบบประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อน ด้วยการสร้างหรือก่อให้เกิดลักษณะทางเศรษฐกิจภายในประเทศ (internal economic features) เหมือนกับประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อนทุกประการ แต่สิ่งที่มิอาจเลียนแบบได้ก็คือ ลักษณะการทางเศรษฐกิจภายนอกประเทศ (external economic features) เพราะในปัจจุบันประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อนมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทั้งกับประเทศอุตสาหกรรมด้วยตนเอง และกับประเทศด้อยพัฒนาทางอุตสาหกรรมด้วย รูปแบบของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจะระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งที่มิอาจเลียนแบบได้ เนื่องจากการเริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศผู้มาทีหลัง เกิดขึ้นในสภาพการณ์ที่มีการดำรงอยู่ร่วมกันระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนาอยู่แล้ว

^{๗๖}. Paul Streeten, “The Frontiers of Development Studies : Some Issues of Development Policy” *Journal of Development Studies* (October, 1976).

ประการที่สอง ประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ไม่จำเป็นต้องเสียทรัพยากรในการแสวงหาความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เพราะสามารถนำเทคโนโลยีอันทันสมัยจากประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อนมาใช้ได้โดยทันที มีหน้าชาเทคโนโลยีเหล่านี้ยังมีความก้าวหน้าและความทันสมัยมากกว่าเทคโนโลยีที่มีอยู่ในประเทศที่เริ่มปฏิวัติอุตสาหกรรมเมื่อ ๑๐๐-๒๐๐ ปีที่แล้ว ข้อดีในประเด็นนี้จึงน่าจะช่วยให้ประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรมสามารถพัฒนาอุตสาหกรรมได้อย่างรวดเร็วกว่าประเทศที่เริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก่อน ในกรณีของระบบเศรษฐกิจไทย ข้อดีดังกล่าวนี้ปรากฏว่ามีไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุหลายประการคือ

(ก) เทคโนโลยีและเทคนิคการผลิตทางอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลพวงแห่งการพัฒนาของประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ มักจะไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของปัจจัยการผลิตที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีอยู่ (factor endowment) ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาแรงงานส่วนเกิน (surplus labour) เทคโนโลยีและเทคนิคการผลิตที่นำเข้ามาจากต่างประเทศมักจะเป็นเทคนิคการผลิตที่ใช้เครื่องจักรกลในการผลิตมาก ๆ (capital-intensive techniques) การนำเทคโนโลยีและเทคนิคการผลิตดังกล่าวนี้มาใช้ในระบบเศรษฐกิจไทย จึงทำให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นไม่มากเท่าที่ควร นอกจากนี้ ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายการส่งเสริมการลงทุนในระยะแรก ซึ่งมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรกลในการผลิตมาก ๆ ได้มีส่วนทำให้เส้นทางแห่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของระบบเศรษฐกิจไทย

(ข) ในการนำเทคโนโลยีและเทคนิคการผลิตสมัยใหม่ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนจากต่างประเทศมาใช้ในระบบเศรษฐกิจไทย หากจะให้ได้ประโยชน์จากการประหยัดแห่งขนาดของการประกอบการ (economies of scale) ขนาดของการประกอบการจะต้องใหญ่พอสมควร และในหลายต่อหลายกรณี ขนาดของการประกอบการอันดีเลิศ (optimal scale) มักจะใหญ่มาก เมื่อเทียบกับขนาดของตลาดภายในประเทศ ในบางกรณี ขนาดของการประกอบการอันดีเลิศใหญ่โตเกินกว่าที่ตลาดภายในประเทศจะรองรับได้ ในกรณีเหล่านี้ เมื่อปริมาณสินค้าที่ผลิตมีมากกว่าความต้องการบริโภคภายในประเทศ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องแสวงหาตลาดในต่างประเทศ แต่การเป็นผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ย่อมมีข้อเสียเปรียบในแง่ที่ว่า ตลาดสินค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ ถูกยึดครองโดยประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเกือบหมดสิ้น นอกจากนี้คุณภาพของสินค้าที่ต่ำกว่า และ/หรือต้นทุนการผลิตที่สูงกว่ายังเป็นอุปสรรคในการแสวงหาตลาดสินค้าออกอีกด้วย การ

แทรกตัวเข้าไปในตลาดโลกของประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม มักจะเกิดขึ้นในกรณีของสินค้าซึ่งกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเคยมุ่งทำการผลิตในอดีตมาก่อน แต่ได้ลดการผลิตลงในปัจจุบัน เนื่องจากได้โยกย้ายทรัพยากรไปใช้ในการผลิตสินค้าซึ่งอาศัยเทคโนโลยีอันสลับซับซ้อนมากกว่า ดังเช่นอุตสาหกรรมสิ่งทอเป็นอาทิ ขณะเดียวกัน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้ก่อให้เกิดการผลิตวัสดุสังเคราะห์ทดแทนสินค้าเข้าชั้นปฐม (synthetic substitutes) อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าชั้นปฐมบางประเภทจากประเทศด้อยพัฒนาจึงลดน้อยลง ดังกรณีของยางพารา เป็นต้น โครงสร้างสินค้าออกของไทยจึงเริ่มแปรเปลี่ยนไป โดยสินค้าอุตสาหกรรมมีความสำคัญมากขึ้น แต่สินค้าอุตสาหกรรมที่ส่งออกกลับต้องพึ่งพิงตลาดในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมอย่างมากด้วย ดังนั้นลักษณะการพึ่งพิงการส่งออกจึงยังคงปรากฏอยู่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

(ค) ในฐานะประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถนำเทคโนโลยีจากต่างประเทศเข้ามาใช้ได้โดยง่าย แต่ผลเสียที่เกิดขึ้นก็คือแรงกระตุ้นที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีภายในประเทศเกือบจะไม่มีเลย การพัฒนาเทคโนโลยีท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ภายในประเทศ (intermediate technology) มิได้เกิดขึ้น การพึ่งพิงเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ซึ่งไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพของปัจจัยภายในประเทศ จึงยังคงปรากฏต่อไป ขณะเดียวกัน นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงถอยหลัง ดังนั้น ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า จึงปรากฏอย่างเด่นชัดในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทั้งนี้ไม่จำกัดเฉพาะแต่เทคโนโลยีจากต่างประเทศ หากยังรวมถึงวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง และสินค้าประเภททุนอีกด้วย

การเป็นประเทศผู้มาทีหลังในการปฏิวัติอุตสาหกรรม ประกอบกับความผิดพลาดในการเลือกกลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างมาก การพึ่งพิงดังกล่าวนี้มีทั้งการพึ่งพิงการนำเข้าและการพึ่งพิงการส่งออก โดยที่ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้ามีความเข้มข้นมากกว่าผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ไม่เพียงแต่ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่จะกระชับและแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้นเท่านั้น หากว่าการจำริญเดิบโตของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำริญเดิบโตของภาคอุตสาหกรรม ยังต้องถูกกำหนดโดยการจำริญเดิบโตและการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอีกด้วย

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทย ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งถูกกำหนดโดยอุปสงค์จากต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงอุปสงค์จากต่างประเทศก็ดี หรือการเปลี่ยนแปลง

นโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบต่ออุปสงค์จากต่างประเทศก็ดี ล้วนมีผลกระทบต่อการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทยทั้งสิ้น ขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลกระทบต่อราคาสินค้าชั้นกลางและสินค้าทุนที่ภาคอุตสาหกรรมไทยต้องนำเข้ามาใช้ในการผลิต ย่อมมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตและปริมาณการผลิตของภาคอุตสาหกรรม ความรุ่งเรืองและความซบเซาของภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทยส่วนหนึ่ง จึงถูกกำหนดโดยการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้โดยชัดเจนในช่วงระหว่างปลายปี ๒๕๑๗ ถึงต้นปี ๒๕๑๙ เมื่อกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมประสบภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจไทยก็พลอยชะงักตามไปด้วย

เส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่รัฐบาลเลือกตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมาไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในข้อที่ว่าระบบเศรษฐกิจไทยต้องผูกพันกับระบบทุนนิยมแห่งโลกอย่างแน่นแฟ้นและต้องพึ่งพิงต่างประเทศในระดับสูงเท่านั้น หากทว่ายังมีผลให้ลักษณะของโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญอีกด้วย ในปี ๒๕๐๓ ก่อนที่จะเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ผลผลิตของภาคเกษตรกรรมมีมูลค่าคิดเป็นประมาณร้อยละ ๓๘.๑๗ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศตามราคาคงที่ (ราคาปี ๒๕๐๕=๑๐๐) อัตราส่วนดังกล่าวนี้ลดลงเหลือเพียง ๒๖.๓๗% ในปี ๒๕๑๙ เมื่อสิ้นระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๓ แต่ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ความสำคัญของอุตสาหกรรมขั้นที่สอง (secondary industry) ได้เพิ่มจาก ๑๗.๙๒% เป็น ๒๔.๓๑% และอุตสาหกรรมขั้นที่สาม (tertiary industry) เพิ่มจาก ๔๒.๘๒% เป็น ๔๘.๓๑% (ดูตารางที่ ๑๑)^{๗๗}

กลยุทธ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลเลือกใช้ ประกอบกับนโยบายเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ ได้มีส่วนเสริมสร้างให้ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ เลวร้ายลงกว่าที่ควรจะเป็น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชน นอกจากนั้น การเปลี่ยนแปลงลักษณะทั้งภายในและภายนอกของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจไทย อันเป็นผลจากกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ ที่เลือกใช้ยังมีส่วนทำให้ความพยายามในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ประสบความยุ่งยากมากกว่าที่ควรอีกด้วย เราจะขยายความประเด็นดังกล่าวนี้ในภายหลัง

๗๗. ตามสถิติประมาณการของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศตามราคาคงที่ปี ๒๕๒๒ (ราคาปี ๒๕๑๕=๑๐๐) ภาคเกษตรกรรมมีความสำคัญคิดเป็นร้อยละ ๒๕.๘๕ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ส่วนความสำคัญของอุตสาหกรรมขั้นที่สอง และขั้นที่สามเท่ากับ ๒๕.๗๔% และ ๔๓.๗๔% ตามลำดับ

๔.๒ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ

ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ (periphery-centre relationship) มีส่วนสำคัญไม่น้อยในการสร้างปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีอยู่ ๒ ลักษณะด้วยกัน ลักษณะที่หนึ่งเป็นความสัมพันธ์ภายในระบบเศรษฐกิจ นั่นก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร) กับดาวบริวาร (ต่างจังหวัด) ลักษณะที่สองเป็นความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ นั่นก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ) กับดาวบริวาร (ระบบเศรษฐกิจไทย)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ความสัมพันธ์ภายในระบบเศรษฐกิจเป็นปัจจัยหลักในการสร้างปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ ส่วนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นเพียงปัจจัยเสริมเท่านั้น

ภายหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริง และสนธิสัญญาอันไม่เท่าเทียมกันประเภทเดียวกัน นับตั้งแต่ปี ๒๓๙๘ เป็นต้นมา รูปแบบการค้าระหว่างของไทยมีลักษณะเป็นรูปแบบอาณานิคม (colonial pattern of international trade) ส่วนเกินของระบบเศรษฐกิจ (economic surplus) ถูกดูดซับจากภาคชนบทไปสู่ภาคตัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร และส่วนหนึ่งถูกโยกย้ายไปสู่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ประเทศมหาอำนาจ) โดยผ่านกลไกของการค้าระหว่างประเทศ ลักษณะความสัมพันธ์ในรูปแบบดาวบริวาร (ต่างจังหวัด) กับศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร) ได้มีส่วนในการสร้างปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ ด้วยเหตุผลอย่างน้อย ๔ ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายอำนาจทางการเมือง ดังจะเห็นได้ว่า อำนาจทางการเมืองกระจุกอยู่ในมือของคนเพียงไม่กี่คนในศูนย์แห่งอำนาจ (กรุงเทพมหานคร) และโดยที่อำนาจทางการเมืองเป็นเครื่องมือสำคัญในการได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อีกทั้งข้อเท็จจริงก็ยังปรากฏด้วยว่า ผู้มีอำนาจทางการเมืองได้ใช้อำนาจนั้นในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแพร่หลาย จนเป็นเหตุให้บรรดาพ่อค่านายทุนทั้งหลายต้องเกาะอยู่กับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ระบบอภิสิทธิ์และระบบอุปถัมภ์จึงมีส่วนสำคัญในการสร้างปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ

ประการที่สอง ลักษณะการถือครองปัจจัยการผลิต ซึ่งไม่ทัดเทียมกัน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุนและที่ดิน) นับเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การกระจายผลตอบแทนของปัจจัยการผลิตเป็นไปอย่างไม่ทัดเทียมกัน และโดยที่เจ้าของปัจจัยการผลิตที่สำคัญเหล่านี้มักจะอยู่ในศูนย์แห่งอำนาจ ผลตอบแทนของปัจจัยการผลิตจึงกระจุกอยู่ในศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ

ประการที่สาม กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่กำหนดจากเบื้องบนไปสู่เบื้องล่าง หรือจากศูนย์กลางทางเศรษฐกิจไปสู่ดาวบริวาร ประชาชนไม่มีสิทธิในการรับรู้ปัญหาและไม่มีสิทธิในการร่วมแก้ปัญหา นโยบายเศรษฐกิจต่างๆ จึงมักเป็นไปในทางเกื้อกูลผลประโยชน์ของคนที่อยู่ในศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ มากกว่าประชาชนในภาคชนบท ความข้อนี้จะเห็นได้จากลักษณะการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งสี่แผนที่ผ่านมา การเลือกกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนลักษณะของระบบการคลังที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (fiscal centralization) ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่จะพบว่า รัฐบาลได้ใช้เครื่องมือทางการคลังในการดูดซับทรัพยากรสุทธิจากต่างจังหวัด (ดาวบริวาร) เข้าสู่กรุงเทพมหานคร (ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ)

ประการที่สี่ สถาบันการเงินต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบธนาคารพาณิชย์ ได้มีบทบาทในการระดมเงินออมจากต่างจังหวัด เข้ามาใช้ประโยชน์ในกรุงเทพมหานคร ดังจะเห็นได้ว่า เงินออมที่ระบบธนาคารพาณิชย์จัดสรรไปลงทุนในต่างจังหวัด มีน้อยกว่าเงินออมที่ระดมได้จากต่างจังหวัดเหล่านั้น

สำหรับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในรูปแบบเมืองแม่กับดาวบริวารได้มีส่วนสร้างปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ โดยผ่านกลไกที่สำคัญ ๒ ประเภท คือ

- (ก) การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ
- (ข) การหล่อหลอมรสนิยมระหว่างประเทศให้อยู่ในแบบแผนเดียวกัน (International Standardization of Taste)

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โครงสร้างสินค้าออกของไทยเริ่มแปรเปลี่ยนไปทั้งสิ้นด้วยสาเหตุหลายประการ คือ

(๑) รูปแบบการบริโภคของประชาชนในศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ) เปลี่ยนแปลงจากการบริโภคอาหารประเภทที่มีองค์ประกอบของสินค้าเข้าสู่ (เช่น พืชผลประเภทอาหาร ผัก น้ำมันพืช) ไปบริโภคอาหารประเภทที่มีองค์ประกอบของสินค้าเข้าต่ำ (เช่น เนื้อสัตว์) ประกอบกับศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเหล่านี้ต่างก็มีนโยบายคุ้มครองปกป้องการผลิตทางเกษตรกรรมภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยไม่สามารถขยายตลาดพืชผลประเภทอาหารได้มากเท่าที่ควร

(๒) รูปแบบการผลิตทางอุตสาหกรรมในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เริ่มแปรเปลี่ยนจากการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมประเภทเบา (เช่น สิ่งทอ) ไปผลิตสินค้าอุตสาหกรรมประเภทหนัก (เช่น เคมีภัณฑ์ เครื่องจักรกล) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเหตุให้มีการผลิตวัสดุสังเคราะห์ทดแทนสินค้าขั้นปฐม (synthetic substitutes) ได้มีส่วนทำให้อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าขั้นปฐมจากไทยมีน้อยกว่าที่ควร

(๓) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตทางอุตสาหกรรมในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถโยกย้ายทรัพยากรไปใช้ในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเบา (เช่น สิ่งทอ) ได้มากขึ้น

ขณะเดียวกัน โครงสร้างสินค้าเข้าก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง สินค้าเข้าส่วนใหญ่ของไทยเป็นสินค้าอุปโภคบริโภค แต่โดยผลของนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ๒๕๐๔ เป็นต้นมา การผลิตสินค้าทดแทนสินค้าอุปโภคที่นำเข้าได้เกิดขึ้น จนเป็นเหตุให้อัตราส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคในองค์ประกอบของสินค้าเข้าทั้งหมดได้ลดน้อยลง แต่เนื่องจากนโยบายดังกล่าวนี้ไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างถึงขนาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลเชื่อมโยงถอยหลัง การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมจึงทำให้อุปสงค์ในการเสนอซื้อวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง และสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศมีมากขึ้น

การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ สามารถก่อให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติได้ด้วยกลไกที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ประเภท คือ

ประการแรก การที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม) ทั้งในด้านสินค้าเข้าและสินค้าออกก็ดี และการที่ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจมีทั้งอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าก็ดี ย่อมทำให้ศูนย์กลางทางเศรษฐกิจสามารถดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจไทยได้ ประจักษ์พยานของความข้อนี้ จะเห็นได้จากการที่อัตราราคา (terms of trade) อันได้แก่ อัตราส่วนระหว่างดัชนีราคาสินค้าออกกับดัชนีราคาสินค้าเข้า มีแนวโน้มลดต่ำลงนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา และนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๙ เป็นต้นมา อัตราส่วนดังกล่าวนี้มีค่าต่ำกว่า ๑๐๐ (ดูตารางที่ ๓) ปราบกฎการณ์ดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้การกระจายรายได้ระหว่างประเทศ ซึ่งไม่เท่าเทียมกันอยู่แล้ว มีความไม่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง บรรษัทนานาชาติ (multinational corporation) ที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย สามารถถ่ายเทส่วนเกินทางเศรษฐกิจออกนอกประเทศโดยอาศัยวิธีการกำหนดราคาสินค้าที่ซื้อขายกันระหว่างหน่วยผลิตที่เป็นสาขาหรือบริษัทในเครือของบรรษัทนานาชาติเดียวกัน (transfer pricing) พฤติกรรมดังกล่าวนี้ย่อมก่อผลกระทบต่อการกระจายรายได้ระหว่างประเทศ

ประการที่สาม การลงทุนของชาวต่างประเทศในอุตสาหกรรมที่ใช้เทคนิคการผลิตที่อาศัยเครื่องจักรกลมาก ๆ (capital-intensive industries) ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมอุตสาหกรรมประเภทนี้ ได้มีส่วนบิดเบือนการใช้ทรัพยากรภายในระบบเศรษฐกิจไทย เพราะเทคโนโลยีและเทคนิคการผลิตดังกล่าวนี้ ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ด้านปัจจัยการผลิตภายในระบบเศรษฐกิจไทย (factor endowment) ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การขยายตัวของอุตสาหกรรมเหล่านี้ ก่อให้เกิดการว่างงานน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งกระทบกระเทือนต่อการกระจายรายได้ประชาชาติระหว่างเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง (wage income) กับเงินได้ประเภทอื่น (non-wage income) อันประกอบด้วยค่าเช่า ดอกเบี้ย กำไร

การหล่อหลอมรสนิยมระหว่างประเทศให้อยู่ในแบบแผนเดียวกัน (international standardization of tastes) ก็เป็นกลไกสำคัญอีกประเภทหนึ่งที่ทำให้การกระจายรายได้ระหว่างประเทศเลวร้ายลง บรรษัทนานาชาติได้อาศัยสื่อการโฆษณาในการหล่อหลอมรสนิยมของประชาชนในโลกที่สาม ซึ่งก่อให้เกิดการเลียนแบบในการบริโภค (demonstration effect) ในขั้นแรกการเลียนแบบในการบริโภคเกิดขึ้นในภาคตัวเมือง แต่ต่อมาก็ขยายเข้าสู่ภาคชนบท ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การสร้างคติที่ว่า สินค้าต่างประเทศดีกว่าสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ และเป็นเหตุให้การบริโภคเพิ่มขึ้นมากกว่าที่ควรจะเป็น และการออมมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น แม้ว่าอัตราส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคในองค์ประกอบของสินค้าเข้าจะลดน้อยถอยลงอันเป็นผลจากนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า แต่มูลค่าสินค้าอุปโภคบริโภคที่นำเข้ายังคงมียอดรวมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

๔.๓ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ดังได้กล่าวแล้วว่า พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีทั้งลักษณะการพึ่งพิงการส่งออก (export dependency) และลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า (import dependency) โดยที่ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้ามีความเข้มข้นมากกว่า และข้อสำคัญก็คือ การพึ่งพิงกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (HICs) ปรากฏอย่างเด่นชัด ดังจะเห็นได้ว่าสินค้าเข้าที่ซื้อจากและสินค้าออกที่ขายให้แก่ประเทศในกลุ่มนี้ มีมูลค่าประมาณร้อยละ ๖๐ ของการ

ค้ำระหว่างประเทศของไทย พัฒนาการดังกล่าวนี้มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

(ก) โครงสร้างสินค้าออก

แม้ว่าพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจจะช่วยผ่อนคลายนัยของการพึ่งพิงสินค้าออกเพียงไม่กี่ชนิด โดยสินค้าออกที่มีมูลค่ามากกว่า ๑% ของสินค้าออกทั้งหมดมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก ๘ ประเภทในปี ๒๕๐๑ เป็น ๑๔ ประเภทในปี ๒๕๒๑^{๗๗} แต่ลักษณะการกระจายการส่งออกดังกล่าวนี้ (diversification) อาจจะไม่ช่วยให้รายได้จากการส่งออก (export earnings) มีเสถียรภาพ เนื่องจากมีผู้พบว่าระดับมูลค่าสินค้าออกเป็นปัจจัยกำหนดเสถียรภาพของรายได้จากการส่งออกที่มีความสำคัญมากกว่าจำนวนประเภทของสินค้าออก^{๗๘} นอกจากนี้ สินค้าออกส่วนใหญ่ยังคงเป็นสินค้าประเภทอาหารและวัตถุดิบ ซึ่งเสถียรภาพของรายได้จากการส่งออกถูกกำหนดโดยปัจจัยทางด้านอุปทานเป็นสำคัญ^{๗๙} แต่การผลิตสินค้าเหล่านี้ยังคงขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศเป็นอันมากและไม่มีที่ท่าว่าระดับการพึ่งพิงดินฟ้าอากาศจะลดน้อยลง ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมที่ส่งออกนั้นแล้วก็ขึ้นอยู่กับอุปสงค์จากต่างประเทศเป็นสำคัญ ตลอดระยะเวลาระหว่างปี ๒๕๐๘-๒๕๑๕ เมื่อสหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทยความพยายามในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออกและความพยายามในการขยายตลาดสินค้าออกมีอยู่น้อยมากทั้งนี้อาจเป็นเพราะเหตุว่า การใช้จ่ายของทหารอเมริกันในประเทศไทยได้มีส่วนทำให้ฐานะของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศดีกว่าที่ควรจะเป็น^{๘๐} อัตราการเพิ่มขึ้นของสินค้าออก ตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ ต่ำกว่าปีละ ๑๐% ต่อเมื่อเกิดปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลระหว่างปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔ ความพยายามในการเพิ่มการส่งออกจึงเริ่มมีมากขึ้น แต่การเพิ่มการส่งสินค้าออกเพียงอย่างเดียว ไม่เพียงพอที่จะช่วยแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รายได้ที่ได้จากการส่งออกเพิ่มขึ้นนั่นเอง จะชักนำไปสู่อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นอีกทอดหนึ่ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ ๒.๒ นอกจากนี้ ลักษณะการพึ่งพิงการส่งออกในแง่ที่ว่า

๗๗. ชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ และสมกิต แสงเพชร *อ้างแล้ว*

๗๘. Seiji Naya, "Fluctuations in Export Earnings and Economic Patterns of Asian Countries" *Economic Development and Cultural Change*, vol. 21, no. 4 (July 1973) อ้างถึงใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี "ปัญหาการค้าสินค้าขั้นปฐมของประเทศไทย" *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ ๑๑ เล่ม ๑ (มิถุนายน ๒๕๒๑) หน้า ๕๗-๖๕

๗๙. พรายพล กุ่มทรัพย์ "การวิเคราะห์สาเหตุของการขาดเสถียรภาพในสินค้าออกบางชนิดของประเทศไทย ปี ๒๕๐๐-๒๕๑๗" *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ ๑๑ เล่ม ๑ (มิถุนายน ๒๕๒๑) หน้า ๓๔-๕๖

๘๐. Emile Benoit, *op. cit.*

ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญ ทำให้การแก้ปัญหาดุลการค้าและการชำระเงินระหว่างประเทศเป็นไปด้วยความยากลำบากมากกว่าที่ควร ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ว่า รายได้จากการส่งออกของไทยจะขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้เท่านั้น หากว่าประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจยังสามารถใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีมากกว่าในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ และกติกากเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เราจะขยายความประเด็นนี้ต่อไปในภายหลัง

(จ) โครงสร้างสินค้าเข้า

แม้ว่าอัตราส่วนของสินค้าอุปโภคบริโภคในองค์ประกอบของสินค้าเข้าจะลดน้อยลง แต่มูลค่าของสินค้าอุปโภคบริโภคที่นำเข้ายังคงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากกระบวนการเคลื่อนแบบในการบริโภค อันเกิดจากการหลอหลอมรสนิยมระหว่างประเทศให้อยู่ในแบบแผนเดียวกัน แม้ว่าจะมีการพึ่งพิงการนำเข้าสำหรับสินค้าบางประเภทจะมีแนวโน้มลดลงบ้าง แต่ระดับการพึ่งพิงการนำเข้าโดยทั่วไปยังอยู่ในเกณฑ์สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภททุน สินค้าขั้นกลาง และวัตถุดิบ การที่นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าทดแทนสินค้าเข้า ไม่สามารถก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจอย่างถึงขนาด ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ กับเป้าหมายการจำเริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรม^{๘๑} เพราะการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมนั่นเอง จะเป็นเหตุให้ดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขาดดุลมากขึ้น

(ค) ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่

ความสัมพันธ์ในรูปแบบเมืองดาวบริวารกับเมืองแม่ มีส่วนทำให้เกิดปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศยากแก่การแก้ไขเยียวยามากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่าในปัจจุบัน ประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ) ดำเนินนโยบายโดยยึดถือ ลัทธิพาณิชย์นิยมสมัยใหม่ (New Mercantilism)^{๘๒} ในขณะที่นโยบายพาณิชย์นิยมสมัยเก่ามุ่งใช้ไปในการแก้ปัญหาการว่างงานและปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ แต่นโยบายพาณิชย์นิยมสมัยใหม่ให้

๘๑. นิตยา พิบุลย์รัตนกิจ "ปัญหาดุลการชำระเงิน : รัฐบาลทำอะไรได้บ้าง" *สยามรัฐฉบับพิเศษ สรุปลักษณะเศรษฐกิจ ๒๕๒๒* (ธันวาคม ๒๕๒๒) หน้า ๙-๑๑

๘๒. ชื่อซึ่งใช้ครั้งแรกในปาฐกถาเพื่อรับตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ในปี ๒๕๐๘ โดย Joan Robinson, *The New Mercantilism : An Inaugural Lecture* (Cambridge University Press, 1966).

ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเน้นถึงความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากขึ้น^{๘๓} แนวนโยบายดังกล่าวนี้จะสะท้อนให้เห็นในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น ความพยายามในการทำให้ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเกินดุล การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อผลักดันปัญหาเงินเพื่อและ/หรือปัญหาการว่างงานไปสู่ประเทศอื่น การควบคุมการนำเข้าและ/หรือการส่งออกและการเพิ่มอัตราส่วนในตลาดการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

ประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ (ประเทศมหาอำนาจ) จะหาประโยชน์จากประเทศดาวบริวารโดยอาศัยนโยบายพาณิชย์นิยมสมัยใหม่ แต่ขณะเดียวกันก็อ้างว่าสนับสนุนหลักการของนโยบายการค้าเสรี (laissez-faire policy) ทั้งสิ้นขึ้นอยู่กับสถานะเงื่อนไขต่าง ๆ กล่าวคือ^{๘๔}

(ก) ในยามที่ประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ มีความต้องการตลาดรองรับสินค้าออกของตน และในยามที่ประเทศเหล่านี้มีความได้เปรียบในการแข่งขันระหว่างประเทศ ประเทศเหล่านี้จะเรียกร้องและดำเนินการให้ประเทศต่าง ๆ ยึดนโยบายการค้าเสรี เพราะนโยบายดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการระบายสินค้าออกของประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ ในการนี้ ประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจจะสร้างองค์การทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศขึ้น เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจกับประเทศดาวบริวารตั้งอยู่บนพื้นฐานของนโยบายการค้าเสรี อาทิเช่น IMF UNCTAD, GATT เป็นต้น

(ข) ในยามที่การแข่งขันระหว่างประเทศมีความรุนแรงมากขึ้น และประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเริ่มมีความได้เปรียบน้อยลง ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจจะละทิ้งนโยบายการค้าเสรี และหันมายึดถือนโยบายพาณิชย์นิยมสมัยใหม่ ความขัดแย้งจะเห็นได้โดยชัดเจนจากกรณีของอุตสาหกรรมสิ่งทอ เมื่อประเทศศูนย์กลางทางเศรษฐกิจไม่สามารถแข่งขันกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ได้ก็เริ่มควบคุมการนำเข้า ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบเป็นอันมากต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และประเทศไทยก็พลอยโดย “หางเครื่อง” ตามไปด้วย

การดำเนินนโยบายหลอกลวงสองหน้าของกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจทำให้เกิดความเชื่อที่ว่า “ชนชั้นใดร่างกฎหมาย ก็เพื่อประโยชน์ชนชั้นนั้น” เป็นจริงไม่เฉพาะแต่ภายในประเทศเท่านั้น หากยังเป็นจริงในระดับระหว่างประเทศอีกด้วย และไม่ต้องสงสัยเลยว่า การที่

^{๘๓} Harry G. Johnsen, "Mercantilism : Past, Present, Future" in H.G. Johnson (ed.), *The New Mercantilism* (Oxford : Basil Blackwell, 1974), pp, 1-19.

^{๘๔} ศุภชัย พานิชภักดิ์ *อ้าวแล้ว* หน้า ๙๒-๙๓

ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจใช้อำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศที่มีมากกว่าในการกำหนดกฎ-
เกณฑ์ ระเบียบ และกติกาเกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนมากที่สุดเท่าที่จะ
ทำได้เช่นนี้จะไม่สร้างความยุ่งยากในการแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่าง
ประเทศของไทยมากกว่าที่ควร ในเมื่อไทยต้องพึ่งพิงการค้ากับประเทศในกลุ่มนี้เป็นสำคัญ

๔.๔ พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจกับปัญหาเสถียรภาพของราคา

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะการพึ่งพิงการส่งออก
(export dependency) ปัญหาเสถียรภาพของราคาที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยมักจะเกิดจาก
สาเหตุสำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ คือ สภาพนิพ้ออากาศ และเสถียรภาพของราคาสินค้าออก
บิ่ย์จัยภายนอกประเทศที่มีส่วนสร้างปัญหาเสถียรภาพของราคาในระบบเศรษฐกิจไทยจะผ่านกลไกของ
ราคาสินค้าออกเท่านั้น กล่าวคือ ในยามที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศคู่ค้าของไทย ราคา
สินค้านำเข้าจะตกต่ำลง ซึ่งจะกดดันให้ระดับราคาสินค้าภายในประเทศตกต่ำตามไปด้วย ปรากฏการณ์
ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี ๒๔๗๓-๒๔๗๖ ในกรณีตรงกันข้าม หากอุปสงค์
จากต่างประเทศในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยเพิ่มขึ้นอย่างשובชาบ ราคาสินค้าออกของไทยย่อม
เพิ่มขึ้น ซึ่งจะชักนำให้ระดับราคาสินค้าภายในประเทศทั่วไปเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ปัญหาเงินเฟ้อซึ่งเกิด
ขึ้นในปี ๒๔๘๓-๒๔๘๔ นับเป็นอนุทวารณ์ของความขึ้น เมื่อประเทศมหาอำนาจเร่งซื้อสินค้าประเภท
อาหารและวัตถุดิบจากไทยเพื่อเตรียมทำสงคราม ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แรงกดดันต่อ
ปัญหาเสถียรภาพของราคาจากภายนอกประเทศซึ่งผ่านกลไกของราคาสินค้านำเข้า ไม่ปรากฏให้เห็น ทั้งนี้
เพราะเหตุว่า สินค้าเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุปโภคบริโภค ซึ่งมีลักษณะเป็นสินค้าฟุ่มเฟือย การ
เปลี่ยนแปลงราคาสินค้านำเข้าจึงไม่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีส่วน
ทำให้ลักษณะและความรุนแรงของปัญหาเสถียรภาพของราคาเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ

ประการแรก การที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีขนาดของการเปิดประเทศ (degree of openness)
เพิ่มมากขึ้น ทำให้บิ่ย์จัยภายนอกประเทศมีบทบาทในการกำหนดเสถียรภาพของราคาในระบบเศรษฐกิจ
ไทยมากยิ่งขึ้น^{๘๕} การเปลี่ยนแปลงสภาพการณืทางเศรษฐกิจตลอดจนสภาพดินฟ้าอากาศในต่าง
ประเทศก็ดี การเปลี่ยนแปลงอุปสงค์จากต่างประเทศก็ดี และการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจของ
ประเทศคู่ค้าก็ดี ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคาในระบบเศรษฐกิจไทยทั้งสิ้น

๘๕ อัมมาร สยามวาลา *อ้างแล้ว* (ดูเชิงอรรถหมายเลข ๓)

ประการที่สอง ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีขนาดของการเปิดประเทศเพิ่มมากขึ้น การดำเนินนโยบายเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะมีปัญหายุ่งยากมากขึ้นตามไปด้วย เพราะในกรณีเช่นนี้ ผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทยไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจไทย และสามารถคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภายในระบบเศรษฐกิจไทยได้อย่างถูกต้องแม่นยำเท่านั้น หากทว่ายังต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานในระบบเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าของไทย ตลอดจนสามารถคาดการณ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศเหล่านั้นได้อย่างถูกต้องแม่นยำอีกด้วย การขาดความรู้ความเข้าใจและความสามารถดังกล่าวนี้ อาจเป็นเหตุให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจผิดพลาดได้โดยง่าย

ประการที่สาม การที่ระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีทั้งลักษณะการพึ่งพิงการส่งออกและการพึ่งพิงการนำเข้า โดยที่ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้ามีความเข้มข้นมากกว่านั้น ทำให้แรงกดดันต่อปัญหาเสถียรภาพของราคาจากภายนอกประเทศสามารถเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย โดยผ่านกลไกของทั้งราคาสินค้าออกและราคาสินค้าเข้า ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้นับเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวโดยทั่วไปแล้ว แรงกดดันของเงินเพื่อจากบ้จจ่ายภายนอกประเทศ ซึ่งผ่านกลไกของราคาสินค้าออกนั้นจะมีลักษณะเป็นเงินเพื่อซึ่งเกิดจากแรงดึงของอุปสงค์จากต่างประเทศ (demand-pull inflation) ส่วนแรงกดดันของเงินเพื่อจากบ้จจ่ายภายนอกประเทศ ซึ่งผ่านกลไกของราคาสินค้าเข้า จะมีลักษณะเป็นเงินเพื่อ ซึ่งเกิดจากแรงดันของต้นทุนการผลิต (cost-push inflation) ลักษณะดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนมากขึ้นเมื่อประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก (OPEC) เริ่มใช้นโยบายการขึ้นราคาน้ำมันดิบและการจำกัดปริมาณการผลิตนับตั้งแต่ปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา

ประการที่สี่ การที่ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะการพึ่งพิงการเงินระหว่างประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าเงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์มีมูลค่าใกล้เคียงกับเงินสำรองระหว่างประเทศสุทธิในปัจจุบัน (ดูตารางที่ ๑๐) ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย ๒ ด้านด้วยกันคือ ในด้านหนึ่ง เครื่องมือของนโยบายการเงินที่ใช้ในการควบคุมปริมาณเงินที่หมุนเวียนภายในระบบเศรษฐกิจจะมีประสิทธิภาพน้อยลง หากธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศขึ้นอัตราส่วนระหว่างเงินสดสำรองตามกฎหมายกับเงินฝาก เพื่อที่จะลดการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ย่อมสามารถเลี่ยงไปกู้เงินจากต่างประเทศมาจัดสรรให้กู้แก่ธุรกิจเอกชนได้ โดยไม่จำเป็นต้องลดการให้สินเชื่อแต่ประการใด ในอีกด้านหนึ่ง การที่ระดับการพึ่งพิงการเงินระหว่างประเทศของธนาคารพาณิชย์สูง

มากเช่นนี้ ย่อมเป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจไทยโดยมีพิกัดต้องสงสัย เพราะถ้าหากเกิดความแปรปรวนในตลาดการเงินระหว่างประเทศ ผลของความแปรปรวนดังกล่าวนี้ย่อมกระทบเศรษฐกิจไทย โดยผ่านกลไกของการเงินระหว่างประเทศ อาทิเช่น เมื่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น โดยที่อัตราดอกเบี้ยในระบบเศรษฐกิจไทยไม่สามารถปรับให้สูงทัดเทียมได้ อันเกิดจากข้อจำกัดทางสถาบัน เงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ย่อมลดน้อยลงซึ่งไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดปัญหาสภาพคล่องภายในระบบเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่ายังมีผลกระทบต่อปัญหาดุลการชำระเงินและฐานะของเงินสำรองระหว่างประเทศอีกด้วย

๕. บทสรุป

บทความนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันกำลังประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ และวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้มีได้เกิดจากสาเหตุสามประการ หากแต่เกิดจากเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาล ตลอดจนโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจอันเกิดจากการเลือกกลยุทธ์การจำรวญเติบโตอย่างไม่สมดุล การที่ระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันมีขนาดของการเปิดประเทศ (degree of openness) อย่างมากก็ดี การที่ระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันมีลักษณะการพึ่งพิงต่างประเทศในระดับสูงก็ดี ตลอดจนความสัมพันธ์ในรูปแบบดาวบริวารกับเมืองแม่ (periphery-centre relationship) ซึ่งปรากฏในระบบเศรษฐกิจไทยทั้งในระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศก็ดี ประกอบกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งลิดรอนสิทธิในการรับรู้ปัญหาและสิทธิในการมีส่วนร่วมแก้ปัญหของประชาชนก็ดี ได้มีส่วนทำให้ปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ เลวร้ายกว่าที่ควรจะเป็นและยากแก่การเยียวยาแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการกระจายรายได้ประชาชาติ ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และปัญหาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ

ตารางที่ ๑ อัตราการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรกรรม การส่งออก
 อัตราการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงิน และอัตราเงินเพื่อ ปี ๒๕๑๕ - ๒๕๒๑

ปี	อัตราการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจ	อัตราการจำเรี่ยเติบโตของภาคเกษตรกรรม	อัตราการเพิ่มผลผลิต		อัตราการเปลี่ยนแปลงราคา		ข้าวส่งออก		อัตราเปลี่ยนแปลงปริมาณเงิน (M_1)	อัตราเงินเพื่อ
			พืชผล	ข้าวเปลือก	สินค้าเข้า	สินค้าออก	ปริมาณ (ล้านตัน)	ราคา (บาทต่อตัน)		
๒๕๑๕	๔.๓	-๐.๘	-๐.๘	-๑๓.๕	-๐.๕	๘.๘	๒.๑๑๒	๒,๑๐๑	๑๕.๘	๔.๘๒
๒๕๑๖	๘.๔	๑๒.๗	๓๑.๓	๒๒.๘	๑๐.๕	๕๓.๔	๐.๘๔๙	๔,๒๓๕	๒๐.๖	๑๕.๕๖
๒๕๑๗	๕.๔	๑.๓	-๑.๒	-๘.๑	๖๔.๐	๓๘.๐	๐.๐๒๙	๙,๕๐๐	๑๐.๙	๒๔.๓๓
๒๕๑๘	๗.๑	๙.๐	๙.๑	๑๑.๗	๖.๑	๕.๖	๐.๙๕๑	๖,๑๕๒	๕.๓	๕.๓๐
๒๕๑๙	๔.๓	๖.๑	๖.๕	-๑.๐	๕.๕	๒.๗	๑.๙๗๓	๔,๓๕๙	๑๖.๑	๔.๒๐
๒๕๒๐	๗.๓	-๐.๖	-๕.๔	-๗.๗	๘.๖	๒.๒	๒.๙๔๖	๔,๕๔๒	๙.๐	๗.๑๗
๒๕๒๑	๑๑.๗	๑๔.๕	๒๖.๗*	๒๒.๓*	๘.๖	๙.๕	๑.๖๐๗	๖,๔๘๘	๑๙.๔	๘.๓๗

- ที่มา : ๑. อัตราการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจและอัตราการจำเรี่ยเติบโตของภาคเกษตรกรรม จำนวนจากสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ตามราคาคงที่ (ปี ๒๕๑๕ = ๑๐๐) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กิจกรรมของภาคเกษตรกรรมในที่นี้คิดเฉพาะการเพาะปลูก การปศุสัตว์ การป่าไม้ และการประมง เฉพาะตัวเลขของปี ๒๕๑๕ ใช้ราคาในปี ๒๕๐๕ เป็นฐาน
๒. อัตราการเพิ่มผลผลิตพืชผลและข้าวเปลือก จำนวนจากดัชนีการผลิตทางเกษตรกรรม (ปี ๒๕๐๖ = ๑๐๐) ของธนาคารแห่งประเทศไทย
๓. อัตราการเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าเข้าและสินค้าออก จำนวนจากดัชนีการค้าระหว่างประเทศ (ปี ๒๕๑๘ = ๑๐๐) ของธนาคารแห่งประเทศไทย
๔. สถิติการส่งออกได้จากกรมศุลกากร
๕. อัตราการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงิน (M_1) จำนวนจากสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทย
๖. อัตราเงินเพื่อจำนวนจากดัชนีราคาผู้บริโภคเขตเมืองทั่วราชอาณาจักร (ต.ก. ๒๕๐๗ - ก.ย. ๒๕๐๘ = ๑๐๐) ของกระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ : *ตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ ๒ ชุดการชำระเงินระหว่างประเทศของไทย ปี ๒๕๑๕ - ๒๕๒๒ (ล้านบาท)

รายการ	๒๕๑๕	๒๕๑๖	๒๕๑๗	๒๕๑๘	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒ *
๑. สินค้า	-๘,๘๘๕	-๑๐,๘๐๒	-๑๔,๓๐๒	-๒๐,๑๖๑	-๑๑,๐๘๕	-๒๕,๕๙๙	-๒๘,๕๕๐	-๔๗,๐๕๕
๒. บริการ	๖,๕๘๓	๖,๘๓๖	๗,๖๐๑	๖,๑๖๑	๑,๖๔๓	๒,๔๐๕	๔,๒๗๙	๓,๖๔๒
๓. ปริจาค	๑,๒๓๙	๒,๙๖๙	๔,๙๑๗	๑,๖๓๒	๔๖๕	๘๐๒	๘๑๖	๑,๒๕๖
๔. เงินทุน	๓,๖๔๓	๒,๙๓๘	๙,๐๕๕	๗,๗๕๕	๙,๒๖๔	๑๓,๙๖๗	๑๔,๘๕๘	๓๓,๔๘๙
๕. สิทธิพิเศษในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ	๓๒๑	-	-	-	-	-	-	๔๙๔
๖. จำนวนผิดพลาดคลาดเคลื่อนสุทธิ	๑,๐๙๐	-๑,๐๗๖	๗๔๒	๑,๗๕๖	-๓๖๙	๘๘๗	-๔,๗๑๑	๒๕๐
๗. เงินสำรองระหว่างประเทศ	๓,๙๙๑	๘๖๔	๘,๐๑๒	-๒,๘๕๘	-๘๓	-๗,๕๓๘	-๑๓,๒๙๘	-๗,๙๒๕

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : สถิติของปี ๒๕๒๒ เป็นตัวเลขเบื้องต้น

ตารางที่ ๓ อัตราส่วนของสินค้าเข้า สินค้าออก และส่วนขาดดุลการค้าเทียบเป็นร้อยละ
 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อัตราการเพิ่มขึ้นของสินค้าเข้าและ
 สินค้าออก และอัตราการค่า ปี ๒๕๑๐-๒๕๒๒

ปี	อัตราส่วนของสินค้าเข้าและสินค้า ออกคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์ มวลรวมภายในประเทศ			ส่วนขาดดุลการค้า คิดเป็นร้อยละของ ผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศ	อัตราการเพิ่มขึ้นของ		อัตราการค่า Terms of Trade
	สินค้าเข้า	สินค้าออก	รวม		สินค้าเข้า	สินค้าออก	
๒๕๑๐	๒๐.๑	๑๒.๗	๓๒.๘	๗.๕๓	๒๐.๐๔	- ๐.๐๗	๑๑๐.๖๓
๒๕๑๑	๒๐.๒	๑๑.๓	๓๑.๕	๙.๑๒	๘.๔๐	- ๔.๒๐	๑๑๕.๗๒
๒๕๑๒	๑๙.๘	๑๑.๑	๓๐.๙	๘.๗๙	๗.๕๑	๗.๘๕	๑๒๒.๑๘
๒๕๑๓	๑๙.๔	๑๐.๕	๒๙.๙	๙.๐๑	๓.๘๗	๐.๐๑	๑๑๔.๓๙
๒๕๑๔	๑๘.๕	๑๑.๖	๓๐.๑	๖.๙๐	๐.๗๖	๑๖.๙๗	๘๗.๒๒
๒๕๑๕	๑๘.๙	๑๓.๔	๓๒.๓	๕.๔๘	๑๕.๑๔	๓๐.๓๐	๙๖.๒๕
๒๕๑๖	๑๙.๔	๑๔.๔	๓๓.๘	๔.๙๙	๓๗.๒๘	๔๓.๖๙	๑๓๓.๖๒
๒๕๑๗	๒๓.๓	๑๘.๑	๔๑.๔	๕.๒๗	๕๐.๕๓	๕๖.๗๙	๑๑๒.๔๖
๒๕๑๘	๒๑.๗	๑๔.๙	๓๖.๖	๖.๗๘	๑.๙๓	- ๙.๔๖	๑๐๐.๐๐
๒๕๑๙	๒๑.๒	๑๗.๙	๓๙.๑	๓.๒๘	๑๐.๗๒	๓๖.๐๖	๙๒.๒๒
๒๕๒๐	๒๔.๔	๑๗.๙	๔๒.๓	๖.๕๑	๓๔.๓๗	๑๖.๗๓	๘๗.๖๔
๒๕๒๑	๒๓.๐	๑๗.๒	๔๐.๒	๕.๙๘	๑๔.๕๓	๑๖.๗๓	๘๗.๘๓
๒๕๒๒	๒๗.๒	๑๘.๙	๔๖.๑	๘.๓๔	๓๙.๕๗	๒๙.๙๔	๘๙.๙๘

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : สถิติปี ๒๕๒๒ เป็นตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ ๔ อัตราส่วนร้อยละของสินค้าเข้าและสินค้าออก ที่ประเทศไทยซื้อและขายแก่กลุ่มประเทศต่าง ๆ

(%)

	HICs	NICs	LICs	รวม
๑. สินค้าเข้า				
๒๕๐๓	๗๒	๑๕	๑๓	๑๐๐
๒๕๐๙	๗๗	๖	๑๗	๑๐๐
๒๕๑๔	๗๖	๕	๑๙	๑๐๐
๒๕๑๙	๖๑	๖	๓๓	๑๐๐
๒๕๒๐	๖๑	๗	๓๒	๑๐๐
๒๕๒๑	๖๑	๙	๓๐	๑๐๐
๒๕๒๒	๕๙	๙	๓๒	๑๐๐
๒. สินค้าออก				
๒๕๐๓	๔๕	๒๑	๓๔	๑๐๐
๒๕๐๙	๕๕	๑๕	๓๐	๑๐๐
๒๕๑๔	๖๔	๑๗	๑๙	๑๐๐
๒๕๑๙	๕๙	๑๕	๒๖	๑๐๐
๒๕๒๐	๕๓	๑๖	๓๑	๑๐๐
๒๕๒๑	๖๐	๑๕	๒๕	๑๐๐
๒๕๒๒	๕๗	๑๕	๒๘	๑๐๐

ที่มา : คำนวณจากสถิติของกรมศุลกากรและธนาคารแห่งประเทศไทย

- หมายเหตุ : (๑) กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (HICs) ได้แก่ ญี่ปุ่น เบลเยียม สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ เยอรมนีตะวันตก เดนมาร์ก สวิสเซอร์แลนด์ ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี
- (๒) กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ได้แก่ สิงคโปร์ฮ่องกง ไต้หวัน และเกาหลีใต้
- (๓) กลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทางอุตสาหกรรม (LICs) ได้แก่ ประเทศอื่นๆ ที่มีใช้ (๑) และ (๒)

ตารางที่ ๕ อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศ OECD
จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ปี ๒๕๑๗

(%)

ประเภทของสินค้าเข้า	อัตราส่วนของสินค้าเข้าที่ไทยซื้อจากกลุ่มประเทศ OECD เทียบเป็นร้อยละของสินค้าเข้ารวม
สินค้าอุปโภคบริโภค	๘๑.๑
วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง	๘๒.๐
สินค้าประเภททุน	๘๑.๐
สินค้าอื่น ๆ	๒๙.๕
รวม	๗๐.๔

ที่มา : หน่วยวิจัยเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย การวิเคราะห์โครงสร้างการนำเข้าของประเทศไทย (เอกสารโรเนียว กันยายน ๒๕๒๑) ตารางที่ ๒.๑๑ หน้า ๓๕-๓๖

หมายเหตุ : สมาชิก O.E.C.D. (= Organization for Economic Cooperation and Development) ได้แก่ ออสเตรเลีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส กรีซ ไอร์แลนด์ แอร์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ ปอร์ตุเกส สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ เทอร์กี สหราชอาณาจักร สเปน สหรัฐอเมริกา และ คานาดา

ตารางที่ ๖ มูลค่าสินค้าเข้าประเภทต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละของมูลค่าสินค้าเข้ารวม
จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

(%)

ประเภทของสินค้าเข้า	๒๕๐๓	๒๕๐๙	๒๕๑๔	๒๕๑๙	๒๕๒๐	๒๕๒๑	๒๕๒๒
สินค้าอุปโภคบริโภค	๓๔.๙๗	๒๕.๔๗	๑๖.๓๘	๑๔.๓๗	๑๑.๘๐	๑๑.๘๘	๑๐.๙๔
วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง	๑๘.๑๕	๒๑.๓๐	๒๘.๙๘	๒๗.๘๑	๒๘.๕๙	๒๗.๑๘	๒๙.๗๔
สินค้าประเภททุน	๒๔.๖๐	๓๐.๘๑	๓๒.๒๐	๒๖.๕๔	๒๕.๙๐	๒๘.๗๖	๒๗.๒๖
สินค้าประเภทอื่น ๆ	๒๒.๒๘	๒๒.๔๒	๒๒.๔๔	๓๑.๒๙	๓๓.๗๑	๓๒.๑๘	๓๒.๐๕
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : กรมศุลกากรและธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : สถิติปี ๒๕๒๒ เป็นตัวเลขเบื้องต้น

ตารางที่ ๗ ระดับการพึ่งพิงการนำเข้าของไทยระหว่างปี ๒๕๐๓-๒๕๑๑
 คำนวณจากอัตราส่วนระหว่างสินค้านำเข้ากับอุปสงค์ภายในประเทศ
 (%)

ประเภทของสินค้า	อัตราส่วนระหว่างสินค้านำเข้ากับอุปสงค์ภายในประเทศ		ส่วนเปลี่ยนแปลง
	๒๕๐๓	๒๕๑๑	
สินค้าอุปโภคบริโภค	๑๓.๑๑	๙.๒๑	-๓.๙๐
สินค้าชั้นกลาง	๕๔.๐๒	๓๑.๕๖	-๒๒.๔๔
สินค้าประเภททุน	๗๗.๔๕	๗๑.๗๕	-๕.๗๐
สินค้าอื่น ๆ	๖๒.๖๕	๖๙.๕๗	๕.๙๒
รวม	๓๔.๐๓	๓๒.๒๓	-๑.๘๐

ที่มา : James C. Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970* (Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1971) , p. 296.

ตารางที่ ๘ อัตราการทดแทนการนำเข้าระหว่างปี ๒๕๐๓-๒๕๑๕
 จำนวนโดยใช้ Constant Demand Share Measure

(%)

ประเภทของอุตสาหกรรม	๒๕๐๓-๒๕๐๙	๒๕๐๙-๒๕๑๕	๒๕๐๓-๒๕๑๕
๑. การผลิตอาหาร	-๘๖.๗๓	๐.๙๔	-๙๘.๔๑
๒. เครื่องดื่มและยาสูบ	-๑.๒๖๘.๔๘	๙๕.๙๒	๔๔.๒๒
๓. วัสดุก่อสร้าง	-๗๐.๑๗	๖๖.๓๕	๔๒.๗๓
๔. ผลิตภัณฑ์ที่สำเร็จรูปประเภทที่หนึ่ง	๔๘.๒๓	๓๓.๑๖	๖๕.๓๘
๕. ผลิตภัณฑ์ที่สำเร็จรูปประเภทที่สอง	-๒.๑๓	๒๑.๓๗	๑๙.๗๐
๖. สินค้าบริโภคประเภทไม่ถาวร	-๒๖.๗๑	๔๔.๔๘	๒๙.๖๔
๗. สินค้าบริโภคประเภทถาวร	๐.๓๕	๒๐.๖๒	๒๓.๔๓
๘. เครื่องจักร	๔.๐๘	๘.๔๕	๑๒.๒๒
๙. อุปกรณ์การขนส่ง	-๑๘.๖๔	๔๑.๒๕	๓๐.๓๘
รวม (๓-๙)	๒.๔๑	๒๘.๕๕	๓๐.๒๘
รวม (๑-๙)	-๑๕.๙๘	๒๕.๗๑	๑๓.๘๔

ที่มา : Narongchai Akrasanee, "Import Substitution, Export Expansion and Sources of Industrial Growth in Thailand 1960-1972" in Prateep Sondysuvan (ed.), *Finance, Trade and Economic Development in Thailand* (Bangkok : Sompong Press, 1975), pp. 262-263.

ตารางที่ ๕ ระดับการพึ่งพิงการนำเข้าในปี ๒๕๑๕ และ ๒๕๑๘ จำนวนจากอัตราส่วนระหว่างสินค้าเข้ากับอุปทานรวมจำแนกตามประเภทของอุตสาหกรรม (%)

ประเภทของอุตสาหกรรม	อัตราส่วนระหว่างสินค้าเข้ากับอุปทานรวม			อัตราการทดแทนการนำเข้าระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๘ วัดโดย Constant Demand Share Measure
	๒๕๑๕	๒๕๑๘	ส่วนเปลี่ยนแปลง	
๑. การผลิตอาหาร	๓.๘	๒.๔	-๑.๔	๓๒.๓
๒. เครื่องดื่มและยาสูบ	๐.๔	๐.๓	-๐.๑	๖.๖
๓. วัสดุก่อสร้าง	๒.๖	๒.๕	-๐.๑	๑.๘
๔. ผลิตภัณฑ์ที่สำเร็จรูปประเภทที่หนึ่ง	๔๒.๑	๔๑.๖	-๐.๕	๑.๕
๕. ผลิตภัณฑ์ที่สำเร็จรูปประเภทที่สอง	๓๒.๙	๓๕.๔	๒.๕	-๖.๐
๖. สินค้าบริโภคประเภทไม่ถาวร	๑๙.๙	๑๔.๘	-๕.๑	๒๓.๑
๗. สินค้าบริโภคประเภทถาวรและเครื่องจักร	๔๕.๕	๔๗.๕	๒.๑	-๕.๙
รวม	๒๓.๑	๒๒.๑	-๑.๐	๒.๑

ที่มา : เบญจวรรณ มีศรีกุล และสมคิด แสงเพชร “ระดับการพึ่งพิงสินค้าเข้าในภาคอุตสาหกรรม” วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม ๒๕๒๒)

ตารางที่ ๑๐ เงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์คิดเป็นร้อยละของเงินกู้รวม
เงินฝากรวม เงินสำรองส่วนเกินของธนาคารพาณิชย์และเงินสำรอง
ระหว่างประเทศสุทธิ ปี ๒๕๑๐-๒๕๒๒

สิ้นระยะเวลา	เงินกู้จากต่างประเทศของธนาคารพาณิชย์ คิดเป็นร้อยละของ			
	เงินกู้รวมของธนาคารพาณิชย์	เงินฝากในธนาคารพาณิชย์	เงินสำรองส่วนเกินของธนาคารพาณิชย์	เงินสำรองระหว่างประเทศสุทธิ
๒๕๑๐	๘๙.๒	๑๑.๑	๔๒๑.๙	๑๓.๗๑
๒๕๑๑	๘๕.๑	๑๐.๕	๕๒๒.๔	๑๓.๒๗
๒๕๑๒	๘๙.๒	๑๐.๖	๗๓๐.๗	๑๖.๑๓
๒๕๑๓	๘๐.๑	๙.๖	๔๔๗.๘	๑๙.๕๓
๒๕๑๔	๗๐.๗	๘.๗	๔๐๓.๓	๒๐.๗๒
๒๕๑๕	๗๑.๐	๗.๓	๔๐๖.๔	๑๗.๖๔
๒๕๑๖	๖๘.๗	๑๑.๘	๙๒๗.๙	๓๑.๒๕
๒๕๑๗	๖๒.๑	๑๐.๓	๖๔๖.๕	๒๓.๗๔
๒๕๑๘	๕๑.๐	๙.๓	๑,๑๕๖.๗	๒๘.๘๓
๒๕๑๙	๕๙.๘	๘.๗	๗๒๘.๗	๓๐.๔๐
๒๕๒๐	๗๐.๐	๑๑.๒	๑,๓๓๙.๔	๕๙.๑๑
๒๕๒๑	๗๔.๘	๑๕.๗	๒,๒๒๘.๔	๙๓.๙๗
๒๕๒๒	๖๖.๘	๒๐.๓	๒,๒๔๒.๒	๙๙.๒๗

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : มูลค่าของเงินสำรองระหว่างประเทศ ประเมินโดยยึดถืออัตราแลกเปลี่ยน ๒๐.๔๐ บาทต่อเหรียญอเมริกัน

ตารางที่ ๑๑ สัดส่วนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์
มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ตามราคาคงที่ (ราคาปี ๒๕๐๕=๑๐๐)
(%)

ประเภทของอุตสาหกรรม	๒๕๐๓	๒๕๐๙	๒๕๑๔	๒๕๑๙
๑. อุตสาหกรรมขั้นปฐม	๓๙.๒๖	๓๖.๑๑	๓๐.๗๐	๒๗.๓๘
๑.๑ การเกษตร	๓๘.๑๗	๓๔.๕๒	๒๙.๒๔	๒๖.๓๗
๑.๒ เหมืองแร่และย่อยหิน	๑.๐๙	๐.๕๙	๑.๔๖	๑.๐๑
๒. อุตสาหกรรมขั้นที่สอง	๑๗.๙๒	๒๑.๗๕	๒๓.๓๗	๒๔.๓๑
๒.๑ หัตถกรรม	๑๓.๐๖	๑๕.๔๗	๑๘.๕๖	๒๐.๓๔
๒.๒ การก่อสร้าง	๔.๘๖	๖.๒๘	๖.๖๘	๓.๙๗
๓. อุตสาหกรรมขั้นที่สาม	๔๒.๘๒	๔๒.๑๔	๔๕.๙๔	๔๘.๓๑
๓.๑ การไฟฟ้า-ประปา	๐.๔๓	๐.๙๑	๒.๒๘	๓.๒๘
๓.๒ การคมนาคม-ขนส่ง	๗.๕๓	๖.๗๔	๖.๖๘	๖.๗๔
๓.๓ การค้าขายส่ง-ปลีก	๑๕.๗๘	๑๕.๘๕	๑๖.๗๖	๑๖.๔๖
๓.๔ การธนาคาร-ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์	๑.๙๔	๒.๙๔	๔.๑๑	๕.๐๖
๓.๕ ที่อยู่อาศัย	๒.๘๗	๒.๑๗	๑.๘๔	๑.๖๔
๓.๖ การบริหารราชการ-ป้องกัน ประเทศ	๔.๖๑	๓.๙๗	๔.๓๘	๔.๓๑
๓.๗ การบริหาร	๙.๖๖	๙.๕๖	๙.๘๙	๑๐.๘๒
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ