

# พัฒนาการเศรษฐกิจและผลกระทบต่อชนบทไทย

นิวัฒน์ ติมพาลี

ภาควิชามานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยศิลปากร

โดยทั่ว ๆ ไปการเปลี่ยนแปลงในระบบสังคมวัฒนธรรมไม่ว่าจะเกิดขึ้นในส่วนใดส่วนหนึ่ง ย่อมจะส่งผลกระทบไปยังส่วนอื่น ๆ ด้วย อาทิเช่นการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจก็จะส่งผลกระทบไปถึงส่วนประกอบอื่นของระบบสังคมวัฒนธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การเมือง ศาสนา ลัทธิความเชื่อ ระบบครอบครัว ฯลฯ ในทำนองเดียวกันประเทศไทย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมาโดยตลอด การเปลี่ยนแปลงในส่วนนี้ของสังคมไทย ก็ย่อมจะส่งผลกระทบไปยังส่วนประกอบหรือสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ของระบบสังคมวัฒนธรรมไทยด้วย

จุดประสงค์ของบทความนี้อยู่ที่การพิจารณาและทำความเข้าใจถึงประวัติและการคลี่คลายของการพัฒนาเศรษฐกิจและผลกระทบของมันที่มีต่อสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสังคมชนบท โดยจะแยกประเด็นต่าง ๆ ในการพิจารณาดังนี้

๑. สังคมไทยในสมัยการปกครองแบบศักดินาไทยและระบบเศรษฐกิจในสมัยนั้น

๒. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงสมัยรัชกาลที่ ๔-๕ อันเนื่องมาจากการติดต่อกับฝรั่งตะวันตก

๓. การเข้ามาของแนวความคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจแบบใหม่ในช่วงรัชกาลที่ ๕-๗ และการปฏิวัติเพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕

๔. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓

๕. ผลกระทบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองหลังจากมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่มีต่อสังคมไทย ในส่วนนี้จะกล่าวเน้นเพื่อชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของการพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่มีต่อชนบทไทยเป็นจุดหมายสำคัญ

สภาพสังคมในสมัยอยุธยาจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น สภาพสังคมทั่ว ๆ ไปจัดได้ว่าเป็นสังคมชนบทชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ผูกพันกับท้องดินหรือชุมชนขนาดเล็ก ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยผลผลิตที่ได้มาจากการผลิตของครอบครัวและ

ชุมชนของตนเองเป็นหลัก ส่วนผลิตผลที่ได้มาจากการแลกเปลี่ยนมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งโดยมากจะเป็นการแลกเปลี่ยนกันระหว่างชุมชนใกล้เคียงกัน นั่นก็หมายความว่า การติดต่อกันระหว่างชุมชนชนบทที่ห่างไกลและกระจายอยู่ทั่วประเทศกับเมืองใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางโดยเฉพาะเมืองหลวงมีน้อยมาก การติดต่อกับเมืองหลวงจะเป็นเฉพาะเรื่องของการเกณฑ์แรงงาน ทำสงครามสร้างวัด ซ่อมแซมปราสาทราชวัง เท่านั้น<sup>๑</sup> ซึ่งเราพอจะกล่าวสรุปได้ว่า สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวไทยสมัยอยุธยาถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้นซึ่งอยู่ภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองแบบศักดินาไทยนั้น แต่ละชุมชนซึ่งกระจายตัวอยู่ตามชนบท มีสภาพเศรษฐกิจที่เลี้ยงตนเองได้ (Self Sufficiency)<sup>๒</sup> และปัจจัยการผลิตที่สำคัญในสมัยนั้นก็คือแรงงาน(คน)และที่ดิน

ครั้นถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการติดต่อกับประเทศฝรั่งตะวันตกมากขึ้น เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ฯลฯ (ประมาณปี พ.ศ. ๒๓๙๘) ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายล่าเมืองขึ้นหรือลัทธิล่าอาณานิคมของประเทศฝรั่งตะวันตกเหล่านั้น ที่ผลักดันให้ประเทศไทยต้องเปิดประเทศ โดยไม่มีทางเลือกเลยดังจะได้เห็นจาก

พระราชดำรัสก่อนสิ้นพระชนม์ของรัชกาลที่ ๓ (พ.ศ. ๒๓๙๘) ที่ว่า "...ต่อไปภายหน้าคงจะไม่มีสงครามกับพม่าและญวนอีกแล้ว ความยุ่งยากถ้าพึงจะบังเกิดขึ้นก็คงจะมีกับพวกฝรั่ง พึงจงระวังให้ดีอย่าไปหลงกลพวกมันเข้า สิ่งที่พวกมันคิดหรือทำก็จงรับรู้อยู่ หรือทำตามเถิด แต่อย่าหลงเชื่อสนิทในตัวมันก็แล้วกัน..." การติดต่อกับฝรั่งในสมัยนี้เป็นการติดต่อเรื่องเศรษฐกิจและการเมืองเป็นส่วนใหญ่ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อการแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นวัตถุดิบ บ่อนโรงงานอุตสาหกรรมและการขยายตลาดสินค้า อุตสาหกรรมของบรรดาประเทศล่าเมืองขึ้นทั้งหลายซึ่งเราจะเห็นได้จากชนิดของสินค้าที่ค้าขายกันระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งตะวันตก เช่น ข้าว ยางพารา ดีบุก พริกไทย และไม้ประเภทต่าง ๆ<sup>๓</sup> ซึ่งล้วนแต่เป็นสินค้าที่ฝรั่งต้องการเป็นอย่างมากในขณะนั้น

การเปลี่ยนแปลงอันเนื่องจากการติดต่อกับฝรั่งตะวันตก ผลสำคัญที่เกิดขึ้นจากการติดต่อกับฝรั่งตะวันตกในช่วงสมัยรัชกาลที่ ๔-๕ ก็คือ ได้ก่อให้เกิดแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจของไทยจากระบบที่เลี้ยงตัวเอง

๑. ชัยอนันท์ สมุทวณิช, *ศักดินากับพัฒนาการของสังคมไทย* (กรุงเทพฯ: นานีอักษรการพิมพ์ ๒๕๑๙)

๒. James Ingram, *Economic Change in Thailand 1850-1970* (California: Stanford University Press, 1971), pp. 9-10

๓. George Rosen, *Peasant Social and Changing Economy: Comparative Development in Southeast Asia & India*. (Urbana: University of Illinois Press, 1975), p.129

ได้ (Self Sufficiency) และใช้การแลกเปลี่ยนแบบสิ่งของต่อสิ่งของ (Barter System) ไปสู่ระบบการแลกเปลี่ยนที่ใช้เงินตราเป็นสื่อกลาง (Cash Economy) เพิ่มขึ้น ยิ่งผลให้ชุมชนต่างๆ ในชนบททั่วประเทศ ต้องติดต่อกับเชิงเศรษฐกิจ (เพื่อขายสินค้าที่ตนผลิตได้) กับเมืองใหญ่หรือเมืองหลวงเพิ่มมากขึ้น โดยที่การเปลี่ยนแปลงนี้ได้รับการกระตุ้นจากรัฐบาลกลางเพราะรัฐบาลสมัยนั้นมองเห็นว่าสามารถหารายได้เข้ารัฐได้มากมายจากการค้า (โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว) กับต่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงเร่งส่งเสริมการปลูกข้าวด้วยมาตรการหลายอย่าง เช่น การลดภาษีที่นาให้แก่ผู้บุกเบิกที่ดินเพื่อทำการปลูกข้าวเป็นปีแรก (ซึ่งเป็นวิธีการล่อใจให้ประชาชนขยายเนื้อที่เพาะปลูก) การเร่งขุดคลอง เหมืองฝาย การติดต่อกับประเทศตะวันตกนี้ยังทวีจำนวนมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศก็มากขึ้นตามไปด้วยดังนั้นเราจึงพอสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยนั้นมักมีสาเหตุมาจากพลังภายนอก (External Treat) ทั้งนี้เพราะรูปการปกครองของไทยในสมัยโบราณ<sup>๔</sup> “ระบบศักดินาไทย” นั้นขัดขวางการขยายตัวของกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและโอกาสที่ขุนนางไทย จะกลายเป็นชนชั้นเจ้าของที่ดินอย่างแท้จริงดังเช่นขุนนางยุโรปนั้นไม่มีในสังคมไทยเลย ส่วนในระดับ

สามัญชนทั่วๆ ไปไม่มีกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน (ถือว่าที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว) และการที่ประชาชนอยู่กันอย่างกระจัดกระจายทำให้โอกาสที่จะจัดตั้ง (Organized) เพื่อจะทำทนายอำนาจรัฐมีน้อย การที่รัฐผูกขาดกำลังคนและอาวุธแต่เพียงฝ่ายเดียว มีการจัดตั้งองค์การที่รัดกุม มีระบบสื่อสารการควบคุมที่เหนือกว่าชาวบ้าน ทำให้การทำทนายอำนาจรัฐต้องถูกรับได้โดยง่าย<sup>๕</sup> ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงที่มีสาระสำคัญภายในโครงสร้างของสังคมไทยเองจึงเกิดขึ้นได้น้อยมาก

การเปลี่ยนแปลงลักษณะการผลิตทางการเกษตรที่เราเห็นได้อย่างเด่นชัดคือ การเปลี่ยนแปลงจากการเพาะปลูกโดยการใช้แรงงานตามธรรมชาติ (น้ำฝนและน้ำตามแม่น้ำลำคลองที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ) มาสู่การใช้ระบบชลประทาน (มีการขุดคลองสร้างเหมืองฝาย) เพิ่มมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๔-๕ ต้องการพัฒนาการผลิตทางการเกษตร (ที่สำคัญคือข้าว) เพื่อเพิ่มผลผลิตอันจะก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ ได้ผลทำให้เกิดการขยายตัวของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ยอมให้บุคคลถือกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินโดยเริ่มจากพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนาง และในสมัยนั้นเริ่มให้ราษฎรจับจองที่ดินโดยออกโฉนดประกันกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล และสิ่งที่

๔. James Ingram เด่มเดียวกัน pp. 21-29

๕. ชัยอนันต์ สมุทวณิช. อ่างแก้ว

เกิดควบคู่กับการยอมรับให้ถือกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินของบุคคล ก็คือรัฐบาลเข้าไปดำเนินการชลประทาน เช่น การขุดคลองมากขึ้น ขณะเดียวกันราษฎรที่ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินบริเวณริมคลองที่รัฐบาลจะขุดขึ้นใหม่จะต้องลงแรงหรือออกเงินช่วยรัฐบาลด้วย<sup>๖</sup>

ปัญหาที่น่าสนใจอย่างมากคือ บุคคลกลุ่มใดบ้างที่ได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจในสมัยรัชกาลที่ ๔-๕ คำตอบที่พอจะให้ได้ในที่นี้คือรัฐบาลและสมาชิกของชนชั้นปกครองในสมัยนั้น แต่ที่น่าสนใจเป็นพิเศษคือชาวจีนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยบุคคลกลุ่มนี้ในตอนแรกจะเป็นตัวเชื่อมในระบบศักดินาไทยได้อย่างดี ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่า การจัดรูปการปกครองแบบศักดินาไทยโบราณนั้น (ซึ่งภายใต้โครงสร้างสังคมของระบบสังคมแบบนี้ บุคคลที่เป็นท้าววาสะจะประกอบด้วยสองชนชั้นคือชนชั้นผู้ปกครองและชนชั้นผู้ถูกปกครอง) กษัตริย์ต้องหาทางควบคุมพลังทางเศรษฐกิจของขุนนางแต่ละคน ที่สำคัญคือการควบคุมปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยที่ควบคุมในตอนนั้นคือที่ดินและกำลังคน ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยของกษัตริย์เอง<sup>๗</sup> มาตรการที่กษัตริย์นำมาใช้คุม

พลังการผลิตของขุนนางก็คือ การกีดกันการอพยพเคลื่อนย้ายของประชากรจากชุมชนหนึ่งไปอีกชุมชนหนึ่ง แม้ว่าจะไม่ถึงกับห้ามอพยพโดยเด็ดขาดโดยกำหนดให้ประชาชนอยู่ติดที่ดินอย่างทาสติดที่ดิน (Serf) ของประเทศยุโรป สมัยศักดินาฝรั่ง (Feudal System) ก็ตาม ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมชุมชนต่าง ๆ คือชาวจีน ซึ่งเป็นตัวการที่ก่อให้เกิดความยืดหยุ่นขึ้นในระบบสังคมส่วนรวม ชาวจีนพวกนี้ได้รับการสนับสนุนโดยจงใจที่จะให้อพยพเข้ามาได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย<sup>๘</sup> พวกนี้ได้รับการยกเว้นจากระบบเกณฑ์แรงงานและระบบศักดินา คนจีนพวกนี้สามารถที่จะเดินทางไปหรือตั้งถิ่นฐานที่ใด ๆ ก็ได้ในประเทศไทย คนจีนพวกนี้เป็นพวกที่ใช้แรงงานสำหรับการผลิตทางการเกษตรเพื่อการพาณิชย์ในกิจการค้า การขนส่งสินค้า และการเดินเรือ ซึ่งเป็นภารกิจที่จำเป็นมาก สำหรับการดำเนินการค้ากับต่างประเทศ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว (เรื่องการผูกขาดโดยพระมหากษัตริย์นี้ภายหลังได้เปลี่ยนแปลงไป เป็นการค้าเสรีมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลจากการเจรจาของฝรั่งตะวันตกกับรัฐบาลในสมัยนั้น) สำหรับสิทธิที่จะสะสมทรัพย์สินก็ไม่มีข้อจำกัด

๖. ทานาเบ้, “การชลประทานเพื่อการเกษตรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย” *วารสารธรรมศาสตร์* ตุลาคม ๒๕๑๘-มกราคม ๒๕๑๙

๗. ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์ “ระบบศักดินา” *วารสารธรรมศาสตร์* มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๙

๘. George Rosen เล่มเดียวกัน p. 134

ในหมู่คนจีน และทรัพย์สินเป็นเครื่องช่วยสนับสนุนคนจีนให้สามารถประมูลตำแหน่ง (เจ้าภาษี) ซึ่งมีผลประโยชน์ก่อให้เกิดกำไรอย่างมาก จากทรัพย์สินที่ได้มาจากภาษีชาวนา คนจีนพวกนี้จำนวนมากได้แต่งงานกับหญิงไทย และได้เปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการและขุนนางตำแหน่งสูง ๆ การก้าวขึ้นไปสู่ตำแหน่งสูง ๆ ที่มีอำนาจของคนจีนเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า ตอนกลางของศตวรรษที่ ๑๙ นั้น การมีอำนาจควบคุมแรงงานและผลผลิตของแรงงานจากที่ดิน ไม่ใช่ที่มาของอำนาจเพียงแหล่งเดียวอีกต่อไป ทรัพย์สินเงินทองที่ได้มาจากการค้า ก็เป็นเครื่องช่วยอย่างมีประสิทธิภาพในอันที่จะให้ ได้มาซึ่งสถานะภาพคือฐานะทางสังคมตามความมุ่งหวัง<sup>๙</sup>

การเปลี่ยนแปลงของสภาวะการทางเศรษฐกิจกับการเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมไทย จากที่กล่าวพอสรุปได้ว่า เดิมทีเดียวพระมหากษัตริย์และข้าราชการขุนนางผู้ใหญ่เป็นชนชั้นสำคัญที่มีอำนาจในสังคม ส่วนคนจีนเป็นเสมือนคนนอกในระบบสังคมไทย ซึ่งก็พอมีหน้าที่ต่อสังคมไทยอยู่บ้างในแง่ที่เป็นตัวเชื่อมทางสังคม (ระหว่างชุมชน) เช่นเป็นผู้ค้าขายหรือเป็นแรงงานรับจ้างเป็นต้น แต่ถ้าพูดถึงอำนาจแล้วคน

จีนพวกนี้ไม่มีอำนาจอะไรเลย แต่ภายหลังจากที่ประเทศไทย เราได้เปิดประตูการค้ากับฝรั่ง ตะวันตกกว้างขวางมากขึ้น ชาวจีนซึ่งถนัดในการทำหน้าที่นี้กลายเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการเปิดประตูทางการค้าร่วมกับรัฐบาล และในขณะเดียวกันรัฐบาลในช่วงสมัยรัชกาลที่ ๔-๕ มีนโยบายกลืนคนจีนให้เป็นคนไทย เช่นมีการยอมรับคนจีนให้ทำราชการในตำแหน่งสำคัญ ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะในด้านภาษีอากร สิ่งนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้คนจีนพวกนี้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมไทยและเป็นผู้นำทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย ซึ่งการเป็นผู้นำทางด้านเศรษฐกิจนี้ได้ขยายตัวและแผ่รากลึกไปทั่วสังคมไทย ดังเราจะเห็นได้ว่าเกือบจะทุกชุมชนในประเทศไทยที่มีคนจีนหรือคนไทยที่มีบรรพบุรุษเป็นคนจีน กุมอำนาจทางการค้าขายไว้เป็นส่วนใหญ่ ในระยะต่อมาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน<sup>๑๐</sup>

เศรษฐกิจและการเมืองไทยในรัชสมัยรัชกาลที่ ๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ นั้น การติดต่อกับประเทศตะวันตกนั้นมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากการที่ทรงพยายามทำประเทศให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization) อย่างมากมายตัวอย่างเช่น ทรงเปลี่ยนระบบการบริหารประเทศแบบศักดินาไทยโบราณ<sup>๑๑</sup> มา

๙. George Rosen *อ้างแล้ว* ๑๓๔

๑๐. คุรายละเอียกใน ณรงค์ เพชรประเสริฐ, *กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย*

๑๑. คุรายละเอียกใน Horace Geoffrey Quaritch Wales, *Ancient Siamese Government and Administration*. (New York : Paragon Book Reprint, 1965)

เป็นระบบกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ แบบตะวันตก ทรงสร้างระบบไปรษณีย์ โทรเลข รถไฟ ฯลฯ ตลอดจนทรงส่งพระราชโอรส และนักเรียนไทยไปศึกษาเล่าเรียน วิชาการจากฝรั่งเศสตะวันตกหลายสาขา (ทั้งด้านการช่าง และด้านการบริหาร การปกครอง กฎหมาย) ซึ่งนักเรียนไทยเหล่านี้เมื่อกลับมา ก็จะนำมาความรู้ ซึ่งเป็นเทคนิควิทยา (Technology) จากตะวันตกมาใช้ในประเทศไทย

ในช่วงเวลา ก่อนปี ๒๔๗๕ เพียงเล็กน้อย เกิดเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศไทยอย่างหนัก อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ซึ่งทำให้เกือบทุกประเทศในโลกพบกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจด้วยกัน รัฐบาลสมบูรณาญาสิทธิราชของรัชกาลที่ ๗ ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งซึ่งรัฐบาลทำได้ในเวลานั้นคือ การประหยัดเงินงบประมาณของประเทศ เช่นต้องตัดงบประมาณการใช้จ่ายในส่วนพระมหากษัตริย์ ปลดข้าราชการ ฯลฯ การแก้ไขด้วยวิธีดังกล่าวนี้ นอกจากจะแก้ปัญหาเศรษฐกิจไม่ได้แล้วยังก่อให้เกิดผลสำคัญ ๒ ประการ ประการแรกคือข้าราชการเสียขวัญเพราะไม่ทราบว่าจะถูกปลดเมื่อใด ประการที่สอง ข้าราชการไม่พอใจและขัดแย้งกับรัฐบาลอย่างรุนแรง

ผลสำคัญ ๒ ประการดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยให้ แนวความคิดประชาธิปไตย (และ

เกลียดชังระบอบเผด็จการที่รวมอำนาจเข้าสู่หมู่คณะ หรือบุคคลเพียงผู้เดียวอย่างสมบูรณาญาสิทธิราชของไทย) เป็นที่นิยมแพร่หลายอย่างรวดเร็ว ซึ่งอันที่จริงแล้วแนวความคิดประชาธิปไตยนี้ได้คุกรุ่นอยู่ในความคิดของนักเรียนไทยตั้งแต่ตอนที่เรียนอยู่เมืองนอกแล้ว โดยเฉพาะพวกที่เรียนอยู่ฝรั่งเศสและเมื่อนักเรียนนอกเหล่านี้กลับมาประเทศไทยแล้ว ก็พยายามที่จะจุดไฟความคิดเหล่านี้ให้เกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนั้นสภาพการอำนวยความคิดดังกล่าว จึงได้แพร่หลายหรือ ระเบิดไปในหมู่ข้าราชการ ทหารและพลเรือน ซึ่งอันนี้นำไปสู่การปฏิวัติ ๒๔๗๕ เพื่อเปลี่ยนระบอบการปกครอง จากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ความคิดในการทำแผนพัฒนาประเทศ

หลังการปฏิวัติ ๒๔๗๕ การปฏิวัติ ๒๔๗๕ ได้ก่อให้เกิดสิ่งสำคัญในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทยสิ่งหนึ่ง สิ่งนั้นก็คือ “เค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม” ซึ่งถือได้ว่าเป็นแผนพัฒนาฉบับแรกของไทย เค้าโครงเศรษฐกิจอันนี้ จัดทำขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลของคณะราษฎรเร่งรีบ แก้ไขสภาวะวิกฤตของเศรษฐกิจในขณะนั้น โดยมีหลักการกว้าง ๆ ว่า จะสร้างอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมให้ทันสมัย<sup>๑๒</sup> จัดตั้งธนาคารชาติขึ้น โดยใช้วิธีการของสหกรณ์ซึ่งอาศัยหลักของสังคม

๑๒. นายสุพจน์ ตำนตระกูล, *เค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม*, หน้า ๔๗

นิยมผสมกับทุนนิยม<sup>๑๓</sup> อันที่จริงแล้วแนวความคิดเรื่องการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจนี้ ก็เป็นสิ่งที่รับมาจากฝรั่งเศสตะวันตก แต่ในที่สุดแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกก็ยกเลิกไป มิได้นำมาใช้แต่อย่างใด เนื่องจากมีผู้ที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกับ "เค้าโครงเศรษฐกิจ" ฉบับนี้อย่างรุนแรงและกว้างขวาง (ในหมู่ผู้นำของสังคมไทย)

เมืองไทยในยุคเชอผู้<sup>๑๔</sup>นำ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒-๒๔๘๗ ซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น นับเป็นช่วงเวลาสำคัญที่เกิดขึ้นของการเปลี่ยนแปลงมากพอสมควร ทั้งนี้เพราะรัฐบาลสมัยนั้นได้ปลุกกระตุ้นความรักชาติหรือสร้างคติชาตินิยมอย่างกว้างขวาง เน้นการเชื่อถือและวางใจในผู้นำ มีการสร้างวัฒนธรรมไทยให้ศิวิไลซ์ เช่น การหัดรำวง การสวมหมวก การห้ามกินหมาก ทั้งนี้เพื่อให้ทัดเทียมกับชาวต่างประเทศที่ถือว่าเป็นอารยะประเทศ การที่กระทำเช่นนี้รัฐบาลเชื่อว่า จะทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศมหาอำนาจ

ส่วนเรื่องทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการเกษตรนั้น มีการส่งเสริมให้เลี้ยงสัตว์และปลูกพืชสวนครัว ซึ่งก็ได้รับการปฏิบัติตามอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ข้าราชการ<sup>๑๔</sup> และเพื่อให้เมืองไทยเป็นมหาอำนาจเร็วยิ่งขึ้น ท่านผู้นำ

จึงหาทางส่งเสริมให้มีพลเมืองมาก ๆ ดังจะเห็นได้จาก การกำหนดวันแม่ขึ้น และให้มีการประกวดแม่แห่งชาติที่มีลูกมาก ๆ ซึ่งสิ่งนี้จะส่งผลในเรื่องอัตราการเพิ่มประชากรของประเทศไทยในระยะหลัง พ.ศ. ๒๔๘๘ อย่างมาก

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจก่อน พ.ศ. ๒๕๐๓ ในที่นี้จะแยกพิจารณาใน ๒ แง่ด้วยกัน คือพัฒนาการทางการเกษตรและพัฒนาการทางด้านสังคม

๑. พัฒนาการทางด้านเกษตร หลังการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๓๙๘ การผลิตข้าวของไทยเพิ่มขึ้นอย่างมากมา และการส่งข้าวไปขายยังต่างประเทศก็มีจำนวนสูงขึ้นเรื่อย ๆ การที่ผลผลิตข้าวเพิ่มมากขึ้นนี้ไม่ใช่่วาวิธีการปลูกข้าวได้รับการปรับปรุงขึ้นกว่าเดิม แต่ตรงข้ามเทคนิควิทยา (Technology) การปลูกข้าวยังเหมือนสมัยก่อน ๆ ที่เคยทำกันมา ดังนั้นหนทางที่จะเพิ่มปริมาณผลผลิตข้าวให้มากขึ้น ก็คือการขยายเนื้อที่เพาะปลูกออกไป และกรณีของไทยนี้การขยายเนื้อที่ปลูกข้าวเป็นไปอย่างรวดเร็วมากดังจะเห็นได้ว่า พื้นที่เพาะปลูกข้าวประมาณ ๖ ล้านไร่ในปี พ.ศ. ๒๓๙๓ เพิ่มขึ้นเป็น ๒๑ ล้านไร่ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๘-๒๔๘๒ แต่พื้นที่อันเหมาะสมแก่การ

๑๓. สิริ เปรมจิตต์, พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงได้แย้ง "เค้าโครงเศรษฐกิจ" ของ นายปรีดี พนมยงค์

๑๔. แกมสุข นุ่มนนท์ บทความ "เมืองไทยยุคเชอผู้<sup>๑๔</sup>นำ" วารสารธรรมกาศตรี ฉบับ มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๔

ปลูกข้าวขึ้นจะมีจำกัดอยู่ขนาดหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นถ้าใช้พื้นที่ที่เหมาะสมหมดไปแล้ว การขยายเนื้อที่ออกไปอีก (ซึ่งจะเข้าไปเพาะปลูกในที่ที่ไม่เหมาะสม) ก็จะทำให้ผลผลิตไม่ดีนัก ดังนั้นหลังปี พ.ศ. ๒๔๔๓ จึงพบว่าผลผลิตต่อไร่ลดลง และปัจจัยอีกตัวหนึ่งที่ทำให้ผลผลิตต่อไร่ลดลงก็คือที่ดินที่ใช้ปลูกข้าวขึ้นขาดการทำนุบำรุง อันจะทำให้ดินจืดและให้ผลผลิตต่อไร่ต่ำลง มีการประมาณกันว่า ระยะเวลาจาก ๒๓๙๓ ถึง ๒๔๗๘-๒๔๘๒ นั้นผลผลิตรวมของข้าวได้เพิ่มเป็น ๓ เท่าตัว<sup>๑๕</sup> และปริมาณข้าวส่งออกเพิ่มจาก ๑ ล้านหาบ เป็น ๒๕ ล้านหาบ และการผลิตเพื่อการส่งออกนี้จะเพิ่มพูนความสำคัญขึ้นเรื่อยๆ และการเพิ่มขึ้นของปริมาณข้าวที่ส่งออกไปขายยังต่างประเทศนี้เอง ที่เป็นตัวเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจาก Self Sufficiency มาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบ Cash Economy มากขึ้น และ Cash Economy ที่เพิ่มมากขึ้นนี้ มีส่วนโดยตรง ที่ทำให้เกิดการขยายการผลิตทางเกษตรกรรมเข้าไปในบริเวณที่เป็นถิ่นทุรกันดารของประเทศ

การขยายตัวของประชากรกับการขยายตัวของผลผลิตการเกษตร จากที่กล่าวมาแล้วว่า ในปีพ.ศ. ๒๓๙๓ ถึง ๒๔๗๘-๒๔๘๒ นั้น ผลผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้นประมาณ ๓ เท่าตัว และเนื้อ

ที่ปลูกข้าวได้เพิ่มจาก ๖ ล้านไร่เป็น ๒๑ ล้านไร่ นั้น ในช่วงระยะเวลา (๒๓๙๓-๒๔๘๐) นี้เอง ประชากรของไทยก็เพิ่มขึ้นมากกว่า ๒ เท่าตัวคือเพิ่ม ๕-๖ ล้านคน ในปี พ.ศ. ๒๓๙๓ มาเป็น ๑๔.๕ ล้านคนในปี ๒๔๘๐<sup>๑๖</sup>

การกระจายตัวของประชากร ตัวเลขเกี่ยวกับจำนวนประชากรตามภาคต่างๆ ไว้ แต่เชื่อกันว่าประชากรส่วนใหญ่อยู่ภาคกลางของประเทศ พอถึง พ.ศ. ๒๔๘๐ นั้นตัวเลขที่เกี่ยวกับจำนวนประชากรของประเทศที่อาศัยอยู่ภาคกลางมีอยู่เพียงร้อยละ ๔๐ เท่านั้นเอง ในขณะเดียวกัน อัตราส่วนของพื้นที่ปลูกข้าวโดยเปรียบเทียบระหว่างภาคก็เปลี่ยนแปลงไป คือในต้นศตวรรษนั้นพื้นที่ปลูกข้าวภาคกลางเท่ากับร้อยละ ๗๐ ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งหมดของประเทศ แต่พ.ศ. ๒๔๘๐ นั้นตัวเลขได้ลดลงมาเป็นร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ปลูกข้าวทั่วประเทศ

ตัวเลขเหล่านี้ทำให้เราเข้าใจ สิ่งที่อยู่เบื้องหลังการเพิ่มขึ้นของผลผลิตข้าวระหว่างปี พ.ศ. ๒๓๙๓ ถึง ๒๔๗๘-๒๔๘๒ ได้ชัดเจนขึ้นว่า นอกจากจะได้รับการกระตุ้นจากปัจจัยด้านการค้ากับต่างประเทศ และการเปลี่ยนไปสู่ระบบ Cash Economy เพิ่มมากขึ้นแล้ว อีกส่วนหนึ่งคงจะเนื่องมาจากแรงผลักดันของการขยายตัวจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง

๑๕. George Rosen, *อ้างแล้ว* หน้า ๑๕๐

๑๖. George Rosen, *อ้างแล้ว* หน้า ๑๕๐



ในด้านพัฒนาการการเกษตรในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๓ แม้ว่าเดิมรัฐบาล (ในรัชกาลที่ ๔-๕) จะมีบทบาทในการกระตุ้นให้เกิดการผลิตในตอนแรก (ซึ่งอันที่จริงรัฐบาลในสมัยนั้นก็ได้รับแรงกระตุ้นมาจากต่างประเทศอีกทีหนึ่ง) แต่ระยะหลังต่อมาบทบาทของรัฐบาลที่ยั่งยืนหรือเอื้ออำนวยต่อการปลูกข้าวนั้นมีน้อยมากแทบไม่มีเลย ส่วนผู้ที่มีบทบาทมากที่สุด คือ เจ้าของโรงสีและพ่อค้าข้าวซึ่งเป็นคนจีน

**๒. พัฒนาการทางด้านอุตสาหกรรม**  
บทบาทสำคัญเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมนั้นเป็นของรัฐบาลเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการกำหนดนโยบายที่สำคัญๆ ได้แก่ นโยบายอันเปิดโอกาสให้มีการค้าเสรีกับต่างประเทศ (สมัยก่อนการค้าต่างประเทศผูกขาดโดยรัฐหรือพระมหากษัตริย์) การให้บุคคลถือกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน การสนับสนุนการขุดคลองชลประทาน ในรัชกาลที่ ๔-๕ ซึ่งล้วนแต่เป็นผลให้มีการขยายการเพาะปลูก (โดยเฉพาะข้าว) เพื่อให้มีจำนวนผลผลิตมากขึ้น เพื่อจะได้ขายให้ต่างประเทศซึ่งผลของสิ่งนี้ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของ Cash Economy เข้าไปในชุมชนชนบทของไทยอย่างกว้างขวาง และในสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้นเอง ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบอย่างการบริหารประเทศจาก “ศักดินาไทย” มาเป็นแบบตะวันตก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารนี้

ทำให้การเคลื่อนย้ายประชากร (อันจะเป็นแรงงานในระบบอุตสาหกรรม) นั้นเป็นไปได้สะดวกยิ่งขึ้น จากที่กล่าวมาทำให้พอมองเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลเป็นการสร้างเงื่อนไขหรือสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างอุตสาหกรรม สิ่งที่ยืนยันความเห็นนี้คือในระยะเริ่มแรกของการเปิดประตูการค้านี้ นายทุนอังกฤษและอเมริกาได้เข้ามาตั้งโรงสีขนาดใหญ่ขึ้นในกรุงเทพฯ เพื่อทำการสีข้าวที่จะส่งไปขายยังต่างประเทศ โดยนายทุนฝรั่งเหล่านี้จะรับซื้อข้าวต่อมาจากพ่อค้าคนกลางชาวจีนอีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตามในตอนปลายศตวรรษที่ ๑๙ โรงสี ๑๗ แห่งจากจำนวนทั้งสิ้น ๒๓ แห่งในกรุงเทพฯ เป็นของคนจีนและหลังจากปี พ.ศ. ๒๔๖๒ คนจีนได้ตั้งโรงสีขนาดเล็กอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ<sup>๑๗</sup>

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดูเหมือนจะเปลี่ยนท่าทีไป โดยที่รัฐบาลเรียกร้องให้ใช้สิ่งผลิตภัณฑ์จากอุตสาหกรรมพื้นบ้าน คือเป็นประเภทไทยทำไทยใช้ ส่วนทางด้านอุตสาหกรรมใหญ่ๆ เช่น สัมปทานป่าไม้ เหมืองแร่ และกิจการสาธารณูปโภค รัฐบาลได้โอนกิจการเข้ามาเป็นของรัฐ เช่น รัฐบาลเข้าครอบครองบริษัทเหมืองแร่ทองคำ บริษัทเอสมินส์ออร์เดอสิทโซ จำกัด ซึ่งเป็นของชาวฝรั่งเศส ตั้งอยู่ตำบลโตะโมะอำเภอเวียง จังหวัดนราธิวาส และรัฐบาลซื้อ

๑๗. George Rosen, อ้างแล้ว หน้า ๑๕๒

เหมาบวิษัท อีสเอเซียติค เพื่อการเดินทางเรือตามฝั่งทะเลไทย ชื่อโรงงานยาสูบอังกฤษ อเมริกา โรงฟอกหนัง โรงงานกลั่นน้ำมัน โรงงานทำสบู่ โรงงานม้วนบุหรี โรงงานทำไม้ขีดไฟ และโรงงานทำเครื่องจักรย่อยอีกหลายแห่ง<sup>๑๘</sup> แต่ในปี ๒๔๘๗ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็หมดอำนาจ นโยบายของจอมพล ป. ก็ถูกยกเลิกไปด้วย

ในสมัยต่อมาบทบาทของรัฐบาลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นอีก คือปี พ.ศ. ๒๔๘๘ รัฐบาลได้สร้างโรงงานเพื่อผลิตสิ่งของต่าง ๆ ให้กับหน่วยราชการบางหน่วย เมื่อปี ๒๔๙๗ รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงินแก่ บริษัทพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Development Corporation-NEDCOL) เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่บริษัทนี้ได้ล้มเลิกไปในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เพราะเรื่องของการคอร์รัปชัน ในครั้งนั้นกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลจำนวนมากมิได้มุ่งหน้าดำเนินการเพื่อการผลิตอย่างแท้จริง แต่กลับเป็นเรื่องของการเฟื่องเลี้ยงในฐานะที่เป็นที่มาของรายได้พิเศษและความเป็นระบบอุปถัมภ์ของบรรดาผู้นำ นักการเมือง และองค์การที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ฉะนั้นจึงเป็นกิจการที่ทำให้ทรัพยากรของชาติหมดไป

มากกว่าจะเป็นกิจการที่ก่อให้เกิดรายได้แก่ประเทศชาติ

### การพัฒนาเศรษฐกิจหลังปี ๒๕๐๓

ได้กล่าวมาแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีพลังมาจากสังคมภายนอก และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่มีมีการวางแผนที่กำหนดระยะเวลาหรืออัตราของการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนทิศทางของการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงทำนองนี้ดำเนินมาเรื่อย จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ สภาวะเศรษฐกิจของไทยทั่ว ๆ ไป พอจะกล่าวได้ว่าทั้งเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ได้ขยายตัวอย่างมากมาย ดังจะเห็นได้จากผลผลิตที่สำคัญของเกษตร และอุตสาหกรรม มีปริมาณเพิ่มขึ้น ดังนี้คือ

การเกษตรกรรม การผลิตข้าวในปี พ.ศ. ๒๔๙๙/๒๕๐๐ ได้ปริมาณข้าวเปลือก ๘.๓ ล้านเมตริกตัน เพิ่มขึ้นจากปริมาณใน พ.ศ. ๒๔๙๘/๒๔๙๙ ประมาณ ๑ ล้านเมตริกตันจึงหวังได้ว่าในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ประเทศไทยจะมีข้าวเปลือกส่งไปขายต่างประเทศประมาณ ๒.๔ ล้านเมตริกตันหรือข้าวสาร ๑.๖ ล้านเมตริกตัน การผลิตยางในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้ปริมาณ ๑๓๗,๐๐๐

๑๘. ออบล จิระสวัสดิ์, “สภาวะทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง” วิทยานันท์ปริญาอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๑๑ หน้า ๒๑๕-๒๑๖

เมตริกตัน เพิ่มขึ้นจากปริมาณในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ประมาณ ๔,๐๐๐ เมตริกตัน พืชที่สำคัญอื่น ๆ เช่น มะพร้าว ข้าวโพด ถั่ว อ้อย ยาสูบ ก็มีแนวโน้มในการผลิตมากขึ้น<sup>๑๙</sup> และรัฐบาลก็หวังเสมอว่า อัตราเพิ่มของผลผลิตการเกษตรเหล่านี้จะต้องเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่สิ่งที่อยู่เบื้องหลังการเพิ่มผลผลิตที่สำคัญของเกษตรกรคือการขยายที่ดินที่นำมาเพาะปลูกอย่างมากมาย และที่ดินเหล่านี้จำนวนหนึ่งเป็นที่ดินไม่เหมาะสมกับการเพาะปลูก เพราะเป็นที่ดินที่ไม่มีคุณภาพ หรือเป็นที่ดินอันเป็นแหล่งที่ตั้งของต้นน้ำลำธาร พุดง่าย ๆ คือเราทำลายเนื้อที่ป่าเพื่อนำมาใช้ปลูกข้าวหรือทำเกษตรกรรมอย่างอื่นกันอย่างมากมาย ถ้ารัฐบาลปล่อยให้การทำลายป่าเป็นไปอยู่อย่างนี้ ไม่นานนักประเทศไทยคงจะต้องพบกับสภาพแห้งแล้งและน้ำท่วมอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหาทางแก้ไข พยายามหยุดยั้งการทำลายป่า เพราะการทำลายป่าจะเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มผลผลิตการเกษตรในระยะยาว ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐบาลไม่พึงปรารถนา ดังนั้นทางออกของรัฐบาลก็คือส่งเสริมให้เกษตรกรเปลี่ยนวิธีการผลิตเสียใหม่ คือจากแบบเดิมที่เป็นการผลิตแบบขยาย (Extensive) หมายความว่าถ้าต้องการผลผลิตเพิ่มก็ขยายเนื้อที่ออกไป รัฐบาลส่งเสริมให้เปลี่ยนเป็นวิธีการผลิตแบบ

Intensive คือเพิ่มผลผลิตโดยไม่ต้องเพิ่มหรือขยายเนื้อที่เพาะปลูก แต่เป็นการเพิ่มปัจจัยการผลิตอย่างอื่นเข้าไป กล่าวอย่างง่าย ๆ คือรัฐบาลต้องหาทางให้ผลผลิตต่อไร่สูงขึ้นกว่าเดิมนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำนาสองครั้งต่อปี

เมื่อรัฐบาลตัดสินใจที่จะสนับสนุนให้การผลิตทางเกษตรเป็นแบบ Intensive ดังกล่าวแล้ว งานที่รัฐบาลจะต้องทำอย่างรีบด่วน คือการขยายชลประทานเพื่อการควบคุมปริมาณน้ำ เพื่อที่จะใช้เร่งผลผลิตให้ได้ตามความต้องการ นั่นคือรัฐบาลจะต้องสร้างเขื่อนกั้นน้ำขึ้นอย่างมากมาย<sup>๒๐</sup> เพื่อที่จะเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infra Structure) อันจะเอื้ออำนวยต่อการเกษตรที่ใช้วิธีการผลิตแบบ Intensive

การอุตสาหกรรม ผลผลิตของอุตสาหกรรมที่สำคัญที่ผลิตได้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ มีปริมาณเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๔๘ คือซีเมนต์ผลิตได้ ๓๙๗,๐๐๐ เมตริกตัน เพิ่มจากปีก่อน ๑๑,๘๐๐ เมตริกตัน กิจกรรมอุตสาหกรรมที่สำคัญ ๆ หลายประการกำลังอยู่ในระหว่างการขยายตัว มีการเพิ่มจำนวนโรงงาน เครื่องจักร และอุปกรณ์เพื่อผลผลิตให้มากขึ้นตลอดจนมีการแก้ไขประสิทธิภาพการผลิตให้ดีขึ้น อุตสาหกรรมเหล่านี้ได้แก่การทำเหมืองแร่ดิบบุก การผลิตซีเมนต์ การผลิตน้ำตาลทรายขาว และการ

๑๙. สำนักงานสภาพเศรษฐกิจแห่งชาติ, สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๕๕

๒๐. ทานาเบ้, วารสารกรรมศาสตร์ อังแล้ว

ทำแป้งมันสำปะหลังเป็นต้น<sup>๒๑</sup> และแม้ว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้จะขยายตัวอย่างมาก แต่ความต้องการที่จะใช้ (Demand) ผลผลิตเหล่านี้ (โดยเฉพาะซีเมนต์) ก็ขยายตัวขึ้นในอัตราที่สูงกว่า อัตราการเพิ่มของผลผลิตของอุตสาหกรรมพวกนี้เสียอีก

การขยายตัวของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่เป็นไปได้น้อยและไม่ทันต่อความต้องการใช้นั้น เป็นเพราะว่ามีอุปสรรคในการที่จะเร่งผลิตอุตสาหกรรมเหล่านี้หลายประการ เช่น อุปสรรคด้านพลังงานที่จะนำมาใช้ในการผลิต การคมนาคม ฯลฯ

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยรัฐบาลในสมัยนั้น (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) มองเห็นว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งทางเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม มีอุปสรรคขัดขวางหลายประการ จำเป็นจะต้องหาทางกำจัด หรือแก้ไขอุปสรรคเหล่านี้ให้ลุล่วงไป วิธีการแก้ไขอุปสรรคเหล่านี้ของรัฐบาลคือ การทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและดำเนินการทางเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาฯ ที่วางไว้ และโดยวิธีการนี้เองที่ทำให้ประเทศไทยเรามีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก (ที่นำมาใช้จริง ๆ) คือ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ และถึงพ.ศ.

๒๕๐๙” ในแผนดังกล่าวนี้จะเน้นเฉพาะการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเดียว มิได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงส่วนอื่น ๆ ของสังคมที่จะติดตามมาแต่อย่างใดเลย

สาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๐๔ พ.ศ. ๒๕๐๕ สาระสำคัญของแผนพัฒนาฉบับนี้พอจะแยกประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

๑. การวางพื้นฐานของโครงการสร้างเศรษฐกิจ (Infra Structure) เช่น เร่งให้มีการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ เพื่อใช้ในการชลประทาน และการผลิตกระแสไฟฟ้า การสร้างถนนเข้าสู่ภูมิภาค การจัดตั้งและส่งเสริมสถาบันทางการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีมานานแล้ว ทั้งนี้เพื่อขจัดอุปสรรคหรือปัญหาพื้นฐานของการผลิตให้หมดไปทั้งการผลิตด้านเกษตรและอุตสาหกรรม

๒. สาขาเกษตรกรรม ผลผลิตทางเกษตรนั้นถูกรัฐบาลตั้งเป้าหมายว่าจะต้องมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี (แต่สัดส่วนความสำคัญของผลิตผลการเกษตรต้องลดลงในระยะยาว ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลย์ในโครงสร้างการผลิต โดยการเพิ่มความสำคัญของอุตสาหกรรมขึ้นมา)<sup>๒๒</sup>

๒๑. สำนักงานสภาเศรษฐกิจ, สถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๕๕

๒๒. สำนักงานสภาเศรษฐกิจ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง ๒๕๐๖ และถึง ๒๕๐๘, หน้า ๕๐-๕๖

๓ สาขาอุตสาหกรรม นอกจากจะมีการตั้งเป้าหมายว่า ผลผลิตจะต้องเพิ่มขึ้นแล้ว ยังเน้นที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเพื่อทดแทนสินค้าเข้า (Import Substitute) โดยที่รัฐให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้น โดยใช้ระบบภาษีและในแผนพัฒนา ฯ ฉบับนี้ก็ยังส่งเสริมให้เอกชนทำการลงทุนหรือร่วมทุนกับรัฐบาลโดยที่รัฐบาลจะไม่ลงทุนแข่งกับเอกชน<sup>๒๓</sup>

### พัฒนาการเศรษฐกิจไทย หลังจากมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะพิจารณาถึงพัฒนาการเศรษฐกิจไทยที่สำคัญเพียง ๒ สาขาเป็นหลักคือ สาขาการเกษตร ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่การทำนา ทั้งนี้ด้วยเหตุที่ว่าเกษตรกรส่วนข้างมากก็คือชาวนานั่นเอง และสาขาอุตสาหกรรมเท่านั้น เพื่อเป็นแนวทางในการเข้าใจถึงความคลี่คลายต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจไทยที่ได้เกิดขึ้นจริง ในช่วงหลังที่รัฐบาลได้จัดการให้มีการวางแผน ฯ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว

๑. สาขาเกษตรกรรม ในส่วนนี้จะพิจารณาในส่วนสำคัญคือ

-การชลประทาน ซึ่งถือกันว่าเป็นการวางพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infra Structure) ในส่วนที่เกี่ยวกับการเกษตร

-ที่ดินในฐานะที่เป็นปัจจัยที่สำคัญของการเกษตรกรรม โดยจะกล่าวทั้งในแง่ของความอุดมสมบูรณ์ในเนื้อดิน และการถือครองกรรมสิทธิ์ของที่ดิน

#### -ประสิทธิภาพในการผลิต

การชลประทาน ในแผนพัฒนาประเทศตั้งแต่ฉบับที่หนึ่งเป็นต้นมาจะเห็นได้ว่า เน้นความสำคัญของระบบชลประทานอย่างมาก เพราะถือว่าการชลประทานนั้นเป็นโครงสร้างพื้นฐานอันสำคัญที่จะเอื้ออำนวยต่อการเร่งให้เกิดการผลิตทางการเกษตรเป็นแบบ Intensive (ในพื้นที่เพาะปลูกเท่าเดิมแต่ให้มีผลผลิตที่เพิ่มขึ้น) ซึ่งจะทำให้ได้ทั้งสองทางด้วยกันคือวิธีแรกเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการเพาะปลูก ในการเพาะปลูกแต่ละครั้ง วิธีที่สองคือในพื้นที่เดียวกันนั้นให้ทำการเพาะปลูกมากกว่าครั้ง เช่นเดิมทำนาปีละครั้ง ก็เพิ่มมาเป็นทำนาปีละสองครั้ง เป็นต้น ถ้าขาดเสียซึ่งระบบชลประทานแล้วการเพาะปลูกแบบ Intensive ก็เป็นไปไม่ได้โดยยากมากหรือไม่ได้เลย

เพื่อเป็นการขยายระบบชลประทานดังกล่าว ในระยะแรกของการพัฒนา รัฐบาลได้เน้นในเรื่องการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่<sup>๒๔</sup> อย่างมาก (แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒) แต่ก็เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปอยู่แล้วว่าการกระทำนี้

๒๓. สำนักงานสภาเศรษฐกิจ, แผนพัฒนา ฯ หน้า ๖๒-๖๓

๒๔. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง ๒๕๐๕ อ้างแล้ว

ไม่สามารถขยายพื้นที่ที่ส่งน้ำไปถึงมือเกษตรกร  
ได้ ทั้งนี้เพราะเวลาปฏิบัติงานจริงนั้น หน่วย  
งานที่รับผิดชอบในการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่นั้น  
ให้ความสำคัญต่อระบบคลองส่งน้ำน้อยมาก และ  
แม้ว่าในระยะเวลาหลังจากนั้นแนวทางพัฒนา  
ด้านชลประทานได้เปลี่ยนไป ดังเช่นในระยะ  
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕-๒๕๑๙) ได้  
เน้นหนักไปในด้านการลดความสำคัญของการ  
ก่อสร้างเขื่อนชลประทานขนาดใหญ่ลง และหัน  
มาเน้นหนักในด้านการปรับปรุงและขยายระบบ  
การส่งน้ำให้ถึงมือประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยแบ่ง  
การดำเนินงานออกเป็นสองด้านคือ การปรับ-  
ปรุงและขยายระบบส่งน้ำในรูปของการจัดรูป  
ที่ดินซึ่งเป็นการพัฒนาสมบูรณ์แบบที่มีการปรับ  
ระดับพื้นที่เพาะปลูกให้สามารถรับน้ำได้ทั่วถึง  
ด้านหนึ่งและอีกด้านหนึ่งเป็นไปในรูปของการลง  
ทุนในด้านการส่งน้ำชลประทานโดยเฉพาะอย่าง  
ยิ่งระบบคันนา คูน้ำ เพื่อการจัดสรรน้ำได้ถึง  
มือเกษตรกรได้มากขึ้น<sup>๒๕</sup>

แต่โดยความเป็นจริงแล้วแม้ว่าในขณะที่จะ  
ลงมือทำก่อสร้างเขื่อนหรือโครงการชลประทาน  
ต่าง ๆ ได้มีการกำหนดเขตพื้นที่รับน้ำหรือเขต  
ชลประทานอย่างกว้างขวางเพียงใดก็ตาม การส่ง  
น้ำให้ถึงมือเกษตรกรจริงก็ยังสามารถทำได้น้อยมากเพราะ

ผลการดำเนินงานในระยะของแผนจนถึงปี พ.ศ.  
๒๕๑๘ ก็ปรากฏว่าเนื้อที่ชลประทานของประเทศ  
ซึ่งหมายถึงขีดความสามารถที่จะส่งน้ำดังกล่าว  
ข้างต้นเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๒๐.๖ ล้านไร่ เมื่อ  
เปรียบเทียบกับ ๑๓.๓ ล้านไร่ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕  
ถึงแม้ว่าเนื้อที่ชลประทานทั้งหมดในระยะเวลา  
ดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๕๐.๙ ก็ตามแต่การ  
ดำเนินงานจัดรูปที่ดินซึ่งเป็นวิธีการปรับปรุง  
ระบบระบายน้ำให้เข้าไปถึงพื้นที่เพาะปลูกในเขต  
ชลประทานอย่างทั่วถึงนั้นในปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๘  
สามารถครอบคลุมเนื้อที่ทั่วประเทศได้เพียง  
๕๓,๑๐๐ ไร่ หรือประมาณร้อยละ ๐.๓ ของเนื้อที่  
ชลประทานทั้งสิ้น และประมาณร้อยละ ๙๙  
ของเนื้อที่จัดรูปที่ดินดังกล่าวอยู่ในบริเวณภาค  
กลาง โดยเฉพาะ จังหวัดสิงห์บุรี ชัยนาท ส่วน  
ผลการดำเนินการขยายระบบส่งน้ำให้ถึงมือประ-  
ชาชน อีกด้านหนึ่งที่ใช้วิธีการโดยจัดรูปคันนา  
และคูน้ำ ในปี ๒๕๑๘ ดำเนินการไปได้แล้ว  
ประมาณ ๗.๖ ล้านไร่หรือร้อยละ ๓๘ ของเนื้อที่  
ชลประทานทั้งสิ้น ซึ่งประมาณร้อยละ ๘๒ ของ  
พื้นที่จำนวนนี้อยู่ในเขตชลประทานภาคกลาง  
อย่างไรก็ดี การดำเนินงานในรูปของคันนาและ  
คูน้ำ หลายแหล่งยังไม่สามารถส่งน้ำไปทั่วถึงใน  
เนื้อที่ทุกแปลงทั้ง ๗.๖ ล้านไร่<sup>๒๖</sup> จะเห็นได้ว่า

๒๕. ฝ่ายประเมินผลการพัฒนา “การกระจายบริการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ชนบท” *ชนบทไทย*  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒๕๒๐ หน้า ๑๒๕

๒๖. *Ibid.*

การชลประทานที่พอจะถือว่าได้ผลนั้นส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคกลาง ส่วนในภาคอีสานซึ่งแห้งแล้งและจำเป็นต้องอาศัยน้ำในระบบชลประทานเพื่อมาทำการเพาะปลูกอย่างมากรั้นกลับมีเนื้อที่ในเขตชลประทานเพียง ๑,๒๘๕,๐๐๐ ไร่<sup>๒๗</sup> จากโครงการชลประทาน ๖ โครงการ และประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการเหล่านั้นน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับขีดความสามารถในการส่งน้ำ กล่าวคือมีพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากการควบคุมน้ำในฤดูฝน เพื่อทำการเพาะปลูกเพียงประมาณ ๓๑๒,๕๐๐ ไร่<sup>๒๘</sup> และพื้นที่ที่สามารถปลูกพืชในฤดูแล้งได้เพียง ๖๒,๕๐๐ ไร่<sup>๒๙</sup> หรือประมาณร้อยละ ๕ ของขีดความสามารถในการส่งน้ำของโครงการเขื่อนชลประทานทั้งหมดที่มีอยู่ ความจำกัดของการสร้างระบบชลประทานในภาคอีสานมีส่วนสำคัญที่สืบเนื่องมาจาก<sup>๓๐</sup> การทำลายป่า ต้นน้ำลำธาร และข้อจำกัดสภาพทางภูมิประเทศ พื้น

ที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบสูง ซึ่งแต่ละจุดของพื้นที่มีความลุ่ม ๆ ดอน ๆ อยู่มาก ด้วยข้อจำกัดอย่างมากของการชลประทานบ้านเรา ชาวนาไทยส่วนใหญ่ของประเทศจึงทำนาโดยอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก ซึ่งส่วนใหญ่ก็ทำนากันในฤดูฝนปีละครั้งเดียวเท่านั้น กล่าวคือในจำนวนเนื้อที่นาทั้งหมดประมาณ ๙๒ ล้านไร่ มีที่นาที่สามารถจะทำการเพาะปลูกโดยอาศัยน้ำจากชลประทานในฤดูแล้งได้เพียง ๓ ล้านไร่<sup>๓๑</sup> ซึ่งนับว่าเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ผลผลิตข้าวโดยส่วนรวมเพิ่มขึ้นช้า เพราะเปรียบเทียบผลผลิตต่อไร่ระหว่างนาในเขตโครงการชลประทานและนานอกเขตชลประทานแล้ว จะเห็นได้ว่าแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือในช่วงปี ๒๕๐๑-๒๕๑๕ นั้น นาในเขตชลประทานได้ผลผลิตระหว่างไร่ ไร่ละ ๓๕๐-๔๒๐ กิโลกรัม ขณะที่นานอกเขตชลประทาน ได้ผลผลิตระหว่างไร่ ไร่ละ ๑๗๐-๒๗๐ กิโลกรัม<sup>๓๒</sup> เท่านั้น

๒๗. กิติ เทพลักษณ์เลขา, โครงการชลประทานเพื่อการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (เอกสารประกอบการสัมมนาปัญหาการเกษตรชลประทานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ๒๑-๒๒ สิงหาคม ๒๕๑๔ สำนักงานเกษตรตะวันออกเฉียงเหนือ หน้า ๓๐

๒๘. และ ๒๙. Thailand Irrigation Program Review, IBRD, Report No. 1397 A-TH, December 1976. Table 3. 1P. 17 อ้างโดยฝ่ายประเมินผลการพัฒนา, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓๐. คูรายละเอียดยในฝ่ายประเมินผลการพัฒนา, “ชลประทานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” รวมบทความทางวิชาการ *ชนบทไทย*, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒๕๒๐

๓๑. ฝ่ายวิเคราะห์ภาวะสังคม “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการว่างงานในชนบท” สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๐ หน้า ๑๐๔

๓๒. วิทยากร เชียงกุล *ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนาไทย* จุลสารธนาคารกรุงเทพ เม.ย.-มิ.ย. ๑๙ หน้า ๓๕

ที่กล่าวมาในส่วนนี้ทั้งหมดล้วนแต่ชี้ให้เห็นว่าระบบชลประทานเท่าที่เป็นอยู่นั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ ต่อการให้ชาวนาซึ่งเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ใช้วิธีการผลิตแบบ Intensive ได้เลย (แม้ว่าในขณะนี้จะได้มีการทดลอง นำน้ำบาดาลขึ้นมาใช้ในการเกษตร ซึ่งคาดว่าจะได้ผลดีกว่าการสร้างเขื่อนชลประทานขนาดใหญ่ก็ตาม<sup>๓๓</sup> แต่งานนี้ก็ยังไม่อยู่ในขั้นทดลองเท่านั้น) และทุกวันนี้เกษตรกรไทยส่วนใหญ่ก็ยังต้องแขวนชะตากรรมของไว้กับน้ำฝนซึ่งตกมาตามธรรมชาติต่อไป

ที่ดิน จากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า หลังจากที่ได้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกกันอย่างมากมายแล้ว (เพื่อเพิ่มผลผลิตรวม) ในระยะหลังได้มีการบุกเบิกพื้นที่ป่าจำนวนมากเพื่อขยายพื้นที่ทำการเพาะปลูก จนเป็นเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้ป่าไม้ถูกทำลายมากมายและพื้นที่ที่เพาะปลูกที่ได้จากการบุกเบิกป่าไม้นี้ก็ไม่เหมาะสมกับการเพาะปลูก เพราะดินมีการเสื่อมสภาพความอุดมสมบูรณ์อย่างรวดเร็ว<sup>๓๔</sup> รวมทั้งการละลายในเรื่องการบำรุงดิน ทำให้พื้นที่การเพาะปลูกทั้ง-

หมดเสื่อมความสมบูรณ์ลง เป็นผลให้ผลผลิตต่อไร่ลดลงด้วยทางหนึ่ง ทางแก้ไขที่ได้ผลมากวิธีหนึ่ง ก็คือการใส่ปุ๋ย แต่ปัจจุบันนี้ชาวนาไทยยังใช้ปุ๋ยน้อยมาก<sup>๓๕</sup> เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ความจริงปุ๋ยมีทั้งปุ๋ยธรรมชาติและปุ๋ยเคมี แต่ชาวนาไทยก็ใช้ปุ๋ยน้อยทั้งสองอย่าง เหตุที่มีการใช้ปุ๋ยธรรมชาติน้อยก็เพราะการที่ชาวนาขาดความรู้และรัฐบาลไม่ได้ส่งเสริมแนะนำเท่าที่ควร ส่วนปุ๋ยเคมีนั้นที่ใช้ก็น้อยก็เพราะมีราคาสูง โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับราคาข้าวที่ชาวนาขายได้<sup>๓๖</sup> และเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน จะเห็นได้ว่าราคาปุ๋ยในประเทศเรานั้นมีราคาสูงกว่าประเทศอื่น ๆ เป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ราคาข้าวที่ชาวนาไทยขายได้กลับต่ำกว่า<sup>๓๗</sup> นอกจากสาเหตุในเรื่องราคาปุ๋ยและการขาดความรู้ ยังมีสาเหตุอื่นๆ ที่สำคัญประกอบด้วย โดยเฉพาะเรื่องกรรมสิทธิ์ของที่ดิน ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้เกษตรกรมีกำลังใจที่จะทำการปรับปรุงดินให้มีความอุดมสมบูรณ์

การถือครองที่ดิน แรงกดดันอันเนื่องมาจากการเพิ่มประชากรในประเทศไทยเป็นผลให้

๓๓. คุรยละเอียดในฝ่ายเศรษฐกิจการจัดไร่นาและธุรกิจการเกษตร กองเศรษฐกิจ “สู่ทางการใช้น้ำบาดาลเพื่อพัฒนาการเกษตร” *ข่าวเศรษฐกิจการเกษตร* ๒๒/๒๔๔ มีนาคม ๒๕๒๐

๓๔. คุรยละเอียดใน ฝ่ายประเมินผลการพัฒนา “ป่าไม้ : โครงสร้างและปัญหา” *ชนบทไทย* หน้า ๕๕

๓๕. วิทยากร เชียงกุล *อังกแล้ว* หน้า ๓๗

๓๖. Von Vexhull, Hr. Role of Fertilizer in the Intensification Rice Cultivation, อังกโดย วิทยากร เชียงกุล

๓๗. วิทยากร เชียงกุล *อังกแล้ว* หน้า ๓๘



พื้นที่ดินที่ครอบครัวยุทธกรถือครองลดน้อยลงเรื่อย ๆ ดังนั้นทางที่เกษตรกรไทยจะดำรงอยู่ได้รอดทางหนึ่งก็คือการปรับปรุงสมรรถภาพที่ดินให้สูงขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการผลิต แต่ก็เกิดมีอุปสรรคต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วเป็นตัวการสำคัญที่ขัดขวางขณะเดียวกันก็เกิดมีปัญหาทะกซ้อนที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาที่รุนแรงมากที่สุดปัญหาหนึ่ง โดยเฉพาะในภาคกลางปัญหาเป็นปัญหาสะสมกันมาเป็นเวลานานมาแล้ว อันเป็นผลเนื่องมาจากการเกษตรกรโดยเฉพาะชาวนาชาวไร่ ต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ให้แก่เจ้าหนี้ นายทุน แล้วเกษตรกรก็กลายเป็นผู้เช่าที่ดิน แม้รัฐบาลจะได้พยายามแก้ปัญหา โดยตั้งสำนักงานหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่แก้ไขปัญหาลักษณะการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ ทำงาน

ร่วมกันกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) แต่ผลที่ได้รับก็น้อยมากดังจะเห็นได้ว่าเกษตรกรได้สูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินในระยะเวลา ๕ ปีคือ ๒๕๐๙-๒๕๑๓ มีจำนวนถึง ๕๔,๓๙๓ ราย ในขณะที่การไถ่ถอนโดยความช่วยเหลือของ ธ.ก.ส. ในระยะ ส.ค. ๒๕๑๖-ก.พ. ๒๕๑๙ มีจำนวนเพียง ๕,๔๗๐ ราย หรือประมาณร้อยละ ๑๐ ของตัวเลขการสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่มีอยู่เท่านั้น<sup>๓๘</sup> การที่เกษตรกรจำนวนมาก (แม้จะเป็นฝ่ายข้างน้อย) ต้องทำการเกษตรในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่นนั้น จะขาดหลักประกันในความมั่นคง เกษตรกรไม่แน่ใจว่า เมื่อตนเองปรับปรุงเนื้อดินให้มีคุณภาพดีแล้ว ตนเองจะได้ทำการเพาะปลูกในที่ดินแปลงนั้นไปอีกนานเท่าใด (ในเรื่องนี้แม้ว่ารัฐบาลได้ออกกฎหมาย กำหนดอัตราค่าเช่าระยะเวลาในการให้เช่าไว้เป็นหลักประกันให้เกษตรกรผู้เช่าแล้วก็

ตารางจำนวนผู้ถือครองที่นาแยกตามประเภทของผู้ถือครองเป็นรายภาค ๒๕๑๑-๒๕๑๒

ภาค	เป็นเจ้าของทั้งหมด		เป็นผู้เช่า	
	ครอบครัวยุทธกร	ร้อยละ	ครอบครัวยุทธกร	ร้อยละ
กลาง	๒๙๖,๙๔๗	๕๙.๓๔	๒๐๑,๒๐๘	๔๐.๖๐
เหนือ	๕๙๔,๓๕๔	๘๑.๗๒	๑๒๙,๕๐๐	๑๘.๒๕
ใต้	๓๐๘,๗๒๙	๘๔.๓๗	๕๒,๒๔๕	๑๕.๖๔
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๑,๑๕๒,๗๒๕	๙๗.๓๓	๓๒,๒๖๕	๒.๖๖

ที่มา : เอกสารเรื่องปฏิรูปที่ดิน โดยนาย อตุล นิยมวิภาค ว.ป.อ. รุ่น ๑๔

๓๘. ดูรายละเอียดใน คณะอนุกรรมการวางแผนแม่บทจัดที่ดินระยะยาว, "ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเพื่อการเกษตร" รวมบทความทางวิชาการเกี่ยวกับชนบทไทย *ชนบทไทย* กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒๕๒๐

ตาม แต่โดยความเป็นจริงในทางปฏิบัตินั้น มักไม่ใคร่จะมีใครยึดถือกฎหมายนี้เท่าใดนัก) เกษตรกรนั้นตามปกติจะตกอยู่ในฐานะที่ต้องร้องขอเป็นผู้เข้าไปทำการเพาะปลูกต่อเจ้าของที่ดินอยู่แล้วทั้งนี้เพราะพื้นที่ ๆ จะให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตรนั้น มีจำนวนน้อยกว่าความต้องการของเกษตรกรผู้ประสงค์จะเช่าอย่างมาก ดังนั้นอย่าว่าแต่การยึดถือหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมาจากรัฐบาลเป็นบรรทัดฐานในการทำสัญญาเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรกันเลยแม้แต่การทำสัญญาเช่าที่ดิน (เพื่อการนี้) ก็ยังไม่นิยมที่จะทำกันด้วยเหตุสำคัญนี้ประการหนึ่งเกษตรกรจึงไม่นิยมที่จะทุ่มเทกำลังของตนเพื่อทำการปรับปรุงที่ดิน

ประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งหมายถึงจำนวนผลผลิตที่เกษตรกรผลิตได้ต่อพื้นที่ขนาดหนึ่งไร่ การที่จะทำการผลิตแบบ Intensive หรือเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้อยู่ในระดับที่สูงได้นั้นหนทางสำคัญที่สุดอีกทางหนึ่งก็คือการพัฒนาวิธีการผลิตให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย วิธีการผลิตสมัยใหม่ก็มีเช่น การปรับปรุงคัดเลือกพันธุ์ใหม่ ๆ ที่ให้ผลผลิตสูงต้านทานโรคได้มาก การรู้จักเตรียมดิน ตลอดจนบำรุงและดูแลรักษาพืชที่ปลูกอย่างดีด้วยการให้ปุ๋ย ฉีดยาฆ่าแมลงหรือ

ศัตรูพืชอื่น ๆ แต่โดยการปฏิบัติที่เป็นจริงนั้น วิธีการปลูกข้าวของชาวชนบทไทย (เกษตรกรส่วนมากที่สุด) ปัจจุบัน นอกจากจะมีผู้รู้จักใช้พันธุ์ข้าวใหม่มีการใส่ปุ๋ยประกอบกับการใช้ยาฆ่าแมลง (ปราบศัตรูพืช) อยู่บ้างแล้วก็คงไม่ได้ใช้สิ่งอื่น ๆ ที่เป็นสาระสำคัญของขบวนการผลิตสมัยใหม่แต่อย่างไร เพราะจากการวิจัยของกองวิจัยสังคมศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติเมื่อ ๒๕๑๕ ได้ผลออกมาว่า ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเกษตรกรได้นำวิธีการผลิตสมัยใหม่เข้าไปช่วยในการทำการผลิตของตนแต่อย่างไร ยังใช้วิธีการผลิตแบบเดิมที่ทำถ่ายทอดกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษเป็นส่วนใหญ่<sup>๓๙</sup> สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ชาวนาไม่ใช้วิธีการผลิตสมัยใหม่ คือการที่รัฐบาลไม่ได้ไปให้การศึกษามิได้ให้บริการในเรื่องนี้แก่ชาวนาอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้ว่างบประมาณทางด้านเกษตรมีสัดส่วนในแต่ละปีเพียงร้อยละ ๕.๙-๑๑.๗ ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาล<sup>๔๐</sup> แสดงให้เห็นว่า แม้รัฐบาลจะประกาศแนบอยู่เสมอว่า รัฐบาลให้ความสำคัญของเกษตรกรมากที่สุด เพราะปัญหาของเกษตรกรถือว่าเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วงบประมาณที่เกี่ยวกับการเกษตรมักเป็นงบประมาณที่มีความสำคัญเป็นอันดับรอง

๓๙. กองวิจัยสังคมศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, เอกสารวิจัย : เรื่องทัศนคติของเกษตรกรที่มีต่อการผลิตใหม่ จังหวัดภาคกลาง ปี ๒๕๑๕ อ้างโดยวิทยากร เชียงกุล

๔๐. วิทยากร เชียงกุล อังแล้ว หน้า ๔๑

ลงมา ที่เห็นชัดที่สุดคืองบประมาณปี ๒๕๒๑ ที่ ออกเป็นงบประมาณประจำปีโดยรัฐบาล นาย ธานินทร์ กรัยวิเชียร งบประมาณรวมทั้งหมด ในปีนี้เท่ากับ ๘๑,๐๐๐ ล้านบาท แต่มีงบ งบประมาณเพื่อใช้ในการเกษตรทั้งหมดเพียง ๗,๒๐๐ ล้านบาท<sup>๔๑</sup> ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๘ ของ งบประมาณประจำปี ๒๕๒๑ ทั้งหมด ในขณะที่ งบประมาณด้านการป้องกันประเทศเท่ากับ ๑๕,๘๐๙.๓ ล้านบาทซึ่งเท่ากับร้อยละ ๑๙.๕ ของ งบประมาณประจำปี ๒๕๒๑ ทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่ รัฐบาลในขณะนั้นกล่าวเน้นอยู่เสมอว่าจะเร่งแก้ ปัญหาปากท้องของประชาชนโดยเฉพาะปากท้อง ของเกษตรกรที่ยากจนก่อนอื่นนอกจากปัญหา เรื่องงบประมาณแล้ว ปัญหาเรื่องคุณภาพของเจ้า หน้าที่ที่จะเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรสมัย ใหม่ก็เป็นเรื่องที่สำคัญมากเพราะเท่าที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบันนอกจากจะมีปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ส่วน ใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญพอที่จะนำความรู้มา ประยุกต์ใช้กับประเทศไทยอย่างได้ผลแล้ว พวก เขายังมีทัศนคติแบบข้าราชการที่ทำงานแบบขอ ไปทีและวางตัวอยู่เหนือประชาชน โดยเฉพาะ ประชาชนที่มีสถานภาพทางสังคมที่ด้อยกว่าอย่าง เกษตรกร ทำให้พวกเขาไม่สามารถทำงาน ส่งเสริมเผยแพร่วิธีการผลิตสมัยใหม่ให้แก่

เกษตรกรอย่างได้ผล ปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่ง เป็นปัญหาของเกษตรกรไทยอย่างหนักคือ ถึงแม้ ว่าบางส่วนจะมีทัศนคติที่ต้องการจะใช้วิธีการ ผลิตสมัยใหม่ ซึ่งเป็นวิธีการแบบ Intensive อยู่ บ้างก็ตามแต่ก็ไม่สามารถจะทำได้มากนัก เพราะ การผลิตแบบ Intensive นั้นมีลักษณะที่เป็น Capital Intensive อยู่ค่อนข้างมากเกษตรกรไทย ในสภาพทุกวันนี้ก็เป็นที่น่าท้อใจอยู่ทั่วไปว่า ยากจน การดำรงชีพส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับ Subsistence level และจำนวนมากของเกษตร- กรรายรับไม่พอรายจ่าย ยังต้องตกเป็นลูกหนี้ นายทุน โดยเฉพาะนายทุนเจ้าที่ดินอยู่เป็น จำนวนค่อนข้างมาก ดังนั้นจึงไม่มีเงินทุนมากพอ ที่จะทำการปรับปรุงการผลิตของตนให้เป็นไป ตามกรรมวิธีในการผลิตแบบสมัยใหม่ได้

นอกจากนี้ยังมีระบบการตลาดซึ่งมีพ่อค้าที่ เห็นแต่กำไรอย่างเดียว โดยไม่คำนึงถึงความ ซอบธรรม ได้นำผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวกับการเกษตร เช่น ปุ๋ย และยาปราบศัตรูพืชที่คุณภาพต่ำกว่า มาตรฐาน (ตามสลากที่ปิดสินค้า) หรือเป็น ผลิตภัณฑ์ที่หมดอายุใช้งานแล้วไปจำหน่ายให้แก่ เกษตรกร<sup>๔๒</sup>

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่าไม่ว่าจะ เป็นเรื่องของการชลประทาน เรื่องของที่ดิน

๔๑. อำนาจ เพชรณรงค์ “วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๑” นิตยสารอาทิตย์ ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๕๒ สิงหาคม ๒๕๒๐

๔๒. ผู้เขียนได้รับการยืนยันจากเพื่อน ๆ ที่ทำงานกับบริษัทขายปุ๋ยและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ- เกษตรจำนวนมาก

ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิต การทำงาน  
ของเจ้าหน้าที่ผู้ส่งเสริมการเกษตร ล้วนแต่มี  
ข้อจำกัดอย่างมากจนไม่สามารถที่จะผลักดันให้  
ประสิทธิภาพในการผลิตภาคเกษตรสูงขึ้นได้  
มากนัก จึงทำให้กล่าวอย่างมั่นใจได้ว่าเป้าหมาย  
ในการพัฒนาประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับการ  
เกษตรซึ่งตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะทำให้การผลิตเป็น  
แบบ Intensive นั้น ยังไม่ประสบผลสำเร็จ

## ๒. สาขาอุตสาหกรรม

การอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องทุ่นแรง ภาย  
หลังที่รัฐบาลให้ความสนใจและสนับสนุนกิจการ  
ของเอกชน ให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาอุต-  
สาหกรรมมากยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่าเมื่อถึงปี พ.ศ.  
๒๕๑๒ มีโรงงานทั้งหมด ๔๖,๐๐๐ แห่ง มีโรง-  
งานที่รัฐบาลเป็นเจ้าของเพียง ๒๘ แห่งเท่านั้น  
และอัตราการเติบโตของอุตสาหกรรมและการ  
ก่อสร้างมีมากกว่าร้อยละ ๑๐ ต่อปีในช่วงปี พ.ศ.  
๒๕๐๓ ถึง ๒๕๑๒ กิจการทั้งสองอย่างนี้ทำให้อัตรา  
ส่วนของ G.N.P. เพิ่มขึ้นมากคือร้อยละ ๑๗  
ในปี ๒๕๐๓ เป็นร้อยละ ๒๓ ในปี ๒๕๑๒ ซึ่ง  
ทำให้การทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมมีเพิ่ม  
ขึ้นด้วย แต่การเพิ่มขึ้นก็ไม่เพิ่มสูงมากนัก “จาก  
สถิติลับในทางอุตสาหกรรม ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ มี  
คนงานทั้งหมด ๔๘๑,๐๐๐ คน ซึ่งน้อยกว่าแรง  
งานที่มีอยู่ร้อยละ ๕ ในโรงงานอุตสาหกรรม  
ต่าง ๆ (จากการสำรวจ) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒

คนงานมีประมาณ ๗๑๑,๐๐๐ คน ซึ่งอัตราการ  
มีงานทำในโรงงานอุตสาหกรรมยังคงต่ำกว่าร้อย  
ละ ๕ ของแรงงานทั้งหมด”<sup>๔๓</sup>

ตัวเลขสถิติเหล่านี้ แสดงให้เห็นการพัฒนา  
อุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องทุ่นแรงว่ามีมาตั้งแต่  
ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ตลอดมาเลยทีเดียว ซึ่งเราจะ  
เข้าใจปรากฏการณ์อันนี้ได้ดีขึ้นถ้าเรารู้ความจริง  
ที่ว่า ในโรงงาน ๔๖,๐๐๐ แห่ง (ตามจำนวนที่  
จดทะเบียนไว้ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒) เกือบ ๒๖,๐๐๐  
แห่ง เป็นโรงสีข้าวและในจำนวนโรงสี ๒๖,๐๐๐  
แห่งนี้มีที่ใช้แรงงานคนเกิน ๕๐ คนน้อยกว่า  
ร้อยละ ๓ และมีหลักฐานที่แสดงว่ามีโรงงาน  
ต่าง ๆ ที่พยายามใช้เครื่องจักรให้มากยิ่งขึ้น  
ไปอีก Silcock ให้เหตุผลว่า แนวโน้มที่อุต-  
สาหกรรมประเภทใช้เครื่องทุ่นแรงมาก เป็นผล  
มาจากตัวการทางสังคม ๒ ประการ คือ  
๑. ข้าราชการผู้ใหญ่ของไทย อาจได้รับผล  
ประโยชน์ส่วนตัวจากการสั่งเครื่องจักรสมัยใหม่  
๒. ความมีหน้ามีตา อันเกิดจากการได้เป็นเจ้าของ  
เครื่องจักรทุ่นแรงในสายตาของเจ้าหน้าที่รัฐ  
บาลที่มีส่วนรับผิดชอบในการบริหารโดยตรง<sup>๔๔</sup>

การพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและบริษัท  
ต่างชาติ กฎหมายส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.  
๒๕๐๕ (ฉบับแก้ไขจาก ๒๔๙๗) ซึ่งเป็นผลผลิต  
ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเครื่องมือผลักดัน  
อันสำคัญที่ทำให้เกิดการลงทุนทางอุตสาหกรรม

๔๓,๔๔. George Rosen. อ้างแล้ว

หนักต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาหลัง พ.ศ. ๒๕๐๖ เช่น การกลั่นน้ำมัน ปูนซีเมนต์ การประกอบรถยนต์และน้ำอัดลม ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ มีโรงงานอุตสาหกรรมทำนองนี้ดำเนินการอยู่ ๔๓๕ แห่งและมีคนไทยทำงานอยู่ ๑๒๔,๐๐๐ คน เงินที่ลงทุนประมาณ ๒/๓ มาจากนักธุรกิจเอกชนไทย นอกจากนั้นมาจากบริษัทต่างชาติ<sup>๔๕</sup> (ที่สำคัญคือญี่ปุ่น) อุตสาหกรรมที่สำคัญต่าง ๆ จะรวมตัวกันหนาแน่นในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดภาคกลางบริเวณรอบกรุงเทพมหานคร ดังจะเห็นได้จากมูลค่าของผลผลิตอุตสาหกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๑๘ นั้น<sup>๔๖</sup> มูลค่าผลผลิตอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานคร=๑๓,๒๙๔ ล้านบาท อุตสาหกรรมที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ อุตสาหกรรมเคมี และเคมีภัณฑ์ อุตสาหกรรมผลิตอาหารสัตว์ อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากน้ำมันปิโตรเลียม อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น ส่วนบริเวณภาคกลางรอบกรุงเทพมหานครได้แก่จังหวัดสมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม มูลค่าผลผลิตอุตสาหกรรมค่อนข้างสูงถึงร้อยละ ๔๓ ของผลิตภัณฑ์รวมของภาคกลาง (มูลค่า

ผลผลิตอุตสาหกรรมภาคกลางทั้งหมดเท่ากับ ๑๓,๓๒๕ ล้าน) อุตสาหกรรมในแถบนี้ส่วนมากเป็นอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดใหญ่ เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน ปิโตรเลียม อุตสาหกรรมยางรถยนต์ อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี อุตสาหกรรมยาโรค อุตสาหกรรมถลุงเหล็กและเหล็กกล้า เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศ (G.D.P.) ทั้งหมดแล้ว จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมก็มีบทบาทไม่น้อยเลย แม้ว่าจะเป็นรองเกษตรกรรมก็ตาม ดังจะเห็นได้จากลักษณะโครงสร้างการผลิต<sup>๔๗</sup> ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๗ คือในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ นั้น มูลค่าผลผลิตที่มาจากเกษตรกรรมถึงร้อยละ ๒๗.๕๒ มูลค่าผลผลิตทางอุตสาหกรรมเป็นร้อยละ ๒๐.๔๔ ของ G.D.P. และในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้นมูลค่าผลผลิตการเกษตรเป็นร้อยละ ๒๗.๕๑ มูลค่าผลผลิตทางอุตสาหกรรมเป็นร้อยละ ๒๐.๓๐ ของ G.D.P. และถ้าพิจารณาในระยะยาวระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๓-๒๕๑๗ จะปรากฏว่าสาขาที่มีความสำคัญลดลงหรือสัดส่วนต่อ G.D.P. ในราคาที่ลดลงได้แก่สาขาเกษตร ซึ่งลดลงจากร้อยละ ๓๐ ในปี

๔๕. คุรยละเอียดใน วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์, “บริษัทนานาชาติกับเศรษฐกิจพึ่งตัวเองของประเทศไทย” *วารสารสังคมศาสตร์* ฉบับเศรษฐกิจไทย ๔ ตุลาคม ๒๕๑๘
๔๖. คุรยละเอียดใน *กองบัญชีประชาชาติ* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๑๘ ผลิตภัณฑ์รายภาค”
๔๗. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗-๒๕๑๘”

พ.ศ. ๒๕๑๓ เหลือเพียงร้อยละ ๒๗.๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ส่วนสาขาที่มีสัดส่วนความสำคัญ ต่อ G.D.P. สูงขึ้น ได้แก่สาขาอุตสาหกรรม ซึ่งเพิ่มจากร้อยละ ๑๗.๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ เป็น ร้อยละ ๒๐.๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งสิ่งนี้ทำให้ เราเห็นได้ว่า บทบาทหรือความสำคัญของอุตสาหกรรมนั้น กำลังเพิ่มขึ้นในขณะที่สาขาการ เกษตรลดลง

### ผลกระทบของพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่มีต่อชนบทไทย

ประการแรก ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมว่า มีวัตถุประสงค์จะขยายผลผลิตให้ทันความต้องการของประชาชนโดยพยายามใช้ทรัพยากรของไทย เราให้เป็นประโยชน์มากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันเราก็มีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิต เพื่อทดแทนสินค้า ดังนั้นกฎหมายส่งเสริมการลงทุนของเรา จึงอนุญาตให้มีการนำวัตถุดิบหรือ วัตถุดิบสำเร็จรูปจากต่างประเทศมาใช้ในการ ผลิตอุตสาหกรรมในประเทศไทยได้ ในกรณีนี้จะ นำไปสู่การส่งวัตถุดิบ (หรือกึ่งสำเร็จรูป) มาจาก เมืองแม่ เพื่อนำมาใช้ในโรงงานอุตสาหกรรม ที่เป็นของบริษัทต่างชาติอย่างมากมาย โดยที่ มิได้มุ่งที่จะใช้ทรัพยากรภายในประเทศให้เป็น ประโยชน์อย่างแท้จริง เหมือนที่ได้ตั้งใจไว้ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้เดิมนั้นเรายัง

เชื่อกันอีกด้วยว่าการลงทุนจากบริษัทต่างชาติใน ประเทศไทยจะก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจต่อ ประเทศเราหลายประการ เช่นการขยายตัวของ เศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นในอัตราสูง การเพิ่มขึ้นของ เทคนิควิทยาใหม่ ๆ ที่เราจะได้รับจากการถ่าย ทอดจากบริษัทต่างชาติ การใช้ทรัพยากรของ ชาติให้เป็นประโยชน์มากขึ้น (ทั้งทรัพยากร ธรรมชาติและกำลังคน) ย่อมเห็นได้ว่าหลักการ ที่วางไว้ตามแผนนั้นๆ เป็นสิ่งดีอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจบ้านเราเพราะเป็นหลักการที่ดี แต่ในทาง ปฏิบัตินั้น การกระทำของบริษัทต่างชาติใน ประเทศไทย ไม่ได้เป็นไปตามหลักการที่วางไว้ เท่าใดนัก ทั้งนี้เพราะจุดประสงค์ของบริษัทต่าง ชาติที่มาลงทุนในประเทศไทยนั้น เขามีจุดมุ่ง หมายของเขาเองโดยเฉพาะเป็นจุดมุ่งหมายเดิม อยู่แล้ว และจุดมุ่งหมายของบริษัทต่างชาติเหล่านี้ไม่สนองตอบต่อหลักการที่วางไว้ในแผนเท่า ใดนัก “ทั้งนี้เพราะบริษัทต่างชาติในไทยเป็น สาขาหนึ่งของบริษัทนานาชาติของประเทศศูนย์กลางระบบทุน (Central Countries) ซึ่งประเทศศูนย์กลางระบบทุนเหล่านี้ มีจุดมุ่งหมายอัน สำคัญคือจะหากำไร สูงสุดจากประเทศที่อยู่รอบ นอกของระบบทุน (Peripheral Countries) วิธีการที่ประเทศศูนย์กลางระบบทุนจะเข้ามาแสวงหากำไรที่ประเทศรอบนอกนั้นคือใช้บริษัทนานาชาติเข้ามาลงทุนในประเทศรอบนอก เพื่อให้ บริษัทนานาชาติมีส่วนเข้ามาสร้างโครงสร้างพื้น

ฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน ท่าเรือ รถไฟ ไฟฟ้า ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อขยายผลผลิตทางเกษตร และวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมจากประเทศรอบนอกไปสู่ประเทศศูนย์กลางได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้ประเทศศูนย์กลางยังอาศัยโครงสร้างนี้ เพื่อขนส่งสินค้าของตนมาขายในประเทศรอบนอก โครงสร้างที่สร้างขึ้นนี้ทำให้ประเทศรอบนอกเป็นส่วนหนึ่งของระบบประเทศศูนย์กลาง ทำให้การก่อรูปทางเศรษฐกิจ (Economic Formation) ในประเทศรอบนอกถูกทำลาย ทำให้เขตนำหน้า (Leading Sector) ของประเทศรอบนอกไปผูกพันอย่างใกล้ชิดกับระบบทุน ซึ่งเป็นลักษณะการผลิตระหว่างชาติของระบบการผลิตแบบนายทุน (Internationalization of the Capitalist Mode of Production) เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะเกิดการขนย้ายส่วนเกิน (Surplus) ของประเทศรอบนอกไปยังประเทศศูนย์กลาง ทำให้การสะสมทุนของพ่อค้า (Merchant Capital) ภายในประเทศรอบนอกไม่อาจเกิดขึ้นได้ และก็เป็นเหตุให้การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีอิสระนั้นไม่อาจทำได้ ทำให้ประเทศรอบนอกจะต้องพึ่งประเทศศูนย์กลางตลอดไป' เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วความสัมพันธ์ระหว่างการผลิตสาขาเกษตรและอุตสาหกรรมภายในประเทศรอบนอก (ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย) เองนั้นจะถูกทำลาย นั่นคือชนบทซึ่งเป็นแหล่งทำการเกษตรก็จะมุ่งทำการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อขายให้กับประเทศที่เป็นประ-

เทศศูนย์กลางของระบบทุน ซึ่งสินค้าเกษตรเหล่านี้จะกลายเป็นวัตถุดิบให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมในประเทศศูนย์กลางระบบทุนเพื่อสร้างมูลค่าส่วนเกินให้แก่ประเทศศูนย์กลางระบบทุน ตัวอย่างของเมืองไทยในเรื่องนี้คือข้าวโพด อ้อย แป้งมันสำปะหลัง ส่วนในเมืองซึ่งเป็นอุตสาหกรรมของประเทศรอบนอก ก็จะทำการผลิตโดยอาศัยเทคนิควิทยาที่นำมาจากภายนอกที่ทันสมัยจนเกินไป ซึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพของประเทศ ด้อยพัฒนาอย่างไทย และมักจะผลิตสินค้าเพื่อสนองต่อความต้องการของชนชั้นนำทางสังคม ซึ่งก็เป็นชนชั้นนำเพียงหยิบมือเดียว ดังนั้นอุตสาหกรรมเหล่านี้จึงมีข้อจำกัดในการเติบโต กล่าวโดยสรุปในส่วนนี้ก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้นโยบายแบบที่ผ่านๆมานั้น เป็นการทำลายลักษณะการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจอย่างมาก ทำให้เราขาดความเป็นตัวของตัวเอง ในทางเศรษฐกิจ และการทำลายการเป็นตัวของตัวเองในทางเศรษฐกิจของไทยเรานั้นได้แพร่ระบาดไปทุกระดับ ดังเราจะเห็นได้ว่าชุมชนบทไทยทุกวันนี้ ต้องพึ่งพาอาศัยเมืองในฐานะที่เป็นตลาดขายพืชผลและตลาดซื้อสินค้าที่จำเป็นแก่การดำรงชีพ (ซึ่งสมัยก่อนหน้านั้นประชาชนในชนบทได้เคยผลิตสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จำนวนเกือบทั้งหมดใช้กันเอง) เมืองเล็กต้องพึ่งเมืองใหญ่โดยเฉพาะเมืองหลวงหรือกรุงเทพมหานคร เมืองหลวงต้องพึ่งต่างประเทศ เป็นต้น

ประการที่สอง เมื่อเราพิจารณาอย่างกว้างๆ ก็พอจะแบ่งได้ว่า ในชนบทไทยนั้นการผลิตส่วนใหญ่เป็นเรื่องการเกษตร ส่วนในเมืองนั้นการผลิตเป็นเรื่องของอุตสาหกรรมและการบริการ ดังนั้นถ้าจะพิจารณากันให้ดีแล้วจะเห็นว่า สินค้าเกษตรกรรมนั้นจะควบคุมหรือกำหนดราคาให้แน่นอนได้ลำบากมาก ยิ่งประเทศไทยเราด้วยแล้วยังไม่เคยกำหนดราคาสินค้าเกษตร โดยเฉพาะข้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเลย นั่นก็หมายความว่าเกษตรกรซึ่งเป็นคนชนบทส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาความไม่แน่นอนของระดับราคาของผลผลิตที่ตนผลิตขึ้นมา ซึ่งก็หมายถึงความไม่แน่นอนของรายได้ด้วย นอกจากนี้ชาวบ้านชนบทยังต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนของธรรมชาติ (เพราะระบบชลประทานที่สร้างขึ้นยังไม่มีประสิทธิภาพสูงและขยายขอบเขตที่กว้างขวาง

พอที่จะให้ชาวบ้านผู้เป็นเกษตรกรในชนบทส่วนใหญ่ได้อาศัยใช้น้ำเพื่อทำการเพาะปลูกแทนน้ำฝนซึ่งตกลงมาตามธรรมชาติได้) ซึ่งเป็นการเสี่ยงอย่างหนึ่งของการผลิตเมื่อหันมาพิจารณาทางด้านอุตสาหกรรม โดยการเปรียบเทียบกับการผลิตในสาขาเกษตรแล้วจะเห็นว่าการผลิตในอุตสาหกรรมมีความแน่นอนกว่า ทั้งนี้โดยเหตุที่ว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับความขึ้นลงของราคานั้น ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมพอจะมีความสามารถกำหนดหรือควบคุมได้โดยอาศัยกลไกทางธุรกิจ เช่นการตกลงร่วมกันอย่างลับ ๆ ระหว่างอุตสาหกรรมที่เหมือนกันเพื่อเป็นการลดการแข่งขันกัน ซึ่งในเรื่องนี้สมาคมทางการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ จะเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างยิ่ง<sup>๔๘</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับความเสี่ยงภัยกับความไม่แน่นอนของธรรมชาตินั้น ในด้านอุตสาหกรรมนั้นมีน้อย

๔๘. แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการรวมกลุ่มกันเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์สมาชิกของบรรดาพ่อค้าและนักการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ว่ามีอยู่เหนือความสามารถของบรรดาเกษตรกรไทยซึ่งเป็นชาวชนบทส่วนใหญ่ และเป็นคนส่วนข้างมากของประเทศ เพราะแม้ว่าทั้งเกษตรกรและพ่อค้าตลอดจนนักการอุตสาหกรรมต่างๆจะได้รับการต่อต้านจากรัฐบาลในการที่จะรวมกลุ่มกันแบบ Spontaneous ซึ่งเป็นกรรวมกลุ่มโดยธรรมชาติ ซึ่งยังไม่ใช่การรวมกลุ่มที่มีรัฐบาลเป็นแกนริเริ่มตั้งขึ้นหรือแทรกแซง แต่พ่อค้าและนักการอุตสาหกรรมก็สามารถใช้อิทธิพลที่เหนือกว่าทางเศรษฐกิจกระทำการนี้ได้อย่างได้ผลเมื่อเปรียบเทียบกับเกษตรกร (แม้ว่ารัฐบาล ให้ความทางรวมเกษตรกรโดยการระบบสหกรณ์การเกษตรขึ้นมาก็ตามแต่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะกระบวนการต่างๆที่รัฐบาลใช้ในการสร้างกลุ่มต่างๆนั้นไม่เป็นการรวมกลุ่มแบบธรรมชาติ) ซึ่งไม่มีอิทธิพลทางอำนาจเศรษฐกิจหรือมีก็น้อยเต็มที่ ซึ่งเรื่องนี้ดูรายละเอียดใน ณรงค์ เพชรประเสริฐ. กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย, สำนักพิมพ์ปณฺฑชน. มนตรี เจนวิทย์การ, “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๒ ก.พ. ๑๖

ฝ่ายเผยแพร่การพัฒนาและการประเมินผลการพัฒนา, “การประเมินผลระบบสหกรณ์การเกษตร” *ชนบทไทย* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.



มากแทบจะไม่ต้องพูดถึงเลย เพราะฝนจะตก  
แดดจะออกอย่างไรโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่  
ก็คงเดินเครื่องจักรเพื่อทำการผลิตได้อย่างเป็น  
ปกติ จากที่กล่าวมานี้ ทำให้เราพอมองเห็นความ  
ได้เปรียบในเชิงเศรษฐกิจของคนเมืองที่มีต่อคน  
ในชุมชนชนบท ในขณะที่คนในชุมชนเมืองส่วนใหญ่  
ใหญ่มีรายได้ค่อนข้างแน่นอนและสม่ำเสมอ  
เพราะคนในเมืองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในโรง  
งานอุตสาหกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม  
และการค้า แต่คนในชนบทส่วนใหญ่มี  
รายได้ครั้งเดียวในหนึ่งปี (ชวานาซึ่งเป็นเกษตร  
กรส่วนใหญ่ทำนาปีละครั้งเดียว พอทำเสร็จก็  
ขายผลผลิต) และรายได้ในแต่ละปีก็ขึ้น ๆ ลง ๆ  
ไม่แน่นอน (ตามราคาข้าว) ดีไม่ดีอาจไม่ได้เลย  
(เช่นจะประสบปัญหาฝนแล้งอย่างหนัก)

นอกจากจะพิจารณาตามลักษณะการผลิต  
หรือการประกอบการของอาชีพที่ต่างกันระหว่าง  
ชนบทและเมืองแล้ว ถ้าเราพิจารณาถึงผล  
ผลิตหรือสินค้าที่แต่ละชุมชนผลิตได้ จะทำให้  
เห็นถึงความได้เปรียบเสียเปรียบกันอย่างเด่นชัด  
ยิ่งขึ้น ผลผลิตที่ชุมชนชนบทไทยส่วนใหญ่  
นั้น ได้แก่สินค้าที่เป็นวัตถุดิบทางการเกษตร เช่น  
ข้าวเปลือก ถั่ว ข้าวโพด ซึ่งเกษตรกรผู้ผลิต  
วัตถุดิบทางการเกษตรเหล่านี้มีจำนวนมากมาย

และกระจัดกระจายกัน เมื่อถึงฤดูที่ผลผลิตทาง  
เกษตรของพวกเขาออกมาพร้อมกันมีจำนวนมาก  
การต่อรองของเกษตรกรรายบุคคลที่ทำต่อพ่อค้า  
จึงทำได้ยากมาก เพราะพ่อค้าคนกลางต่าง ๆ  
สามารถเลือกรับซื้อจากเกษตรกรรายใดก็ได้  
(เพราะสินค้าเหล่านี้แต่ละชนิด เช่นข้าวเปลือก  
ไม่ว่าพ่อค้าจะซื้อจากเกษตรกรรายใด โดยทั่วไป  
แล้วคุณภาพของมันก็เหมือน ๆ กัน) และเมื่อ  
เปรียบเทียบระหว่างเกษตรกรผู้ทำการผลิตกับ  
จำนวนพ่อค้าคนกลาง แล้วจะเห็นได้ว่าจำนวน  
พ่อค้าคนกลางในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอยู่น้อยรายกว่า  
มาก และพ่อค้าคนกลางเหล่านี้ทุกระดับมีสายใย  
ที่ติดต่อกันและการจัดระเบียบที่ดีกว่าเกษตรกร  
มาก<sup>๔๙</sup> จึงทำให้พ่อค้าคนกลางสามารถกดราคา  
ผลิตผลการเกษตรที่อยู่ในมือเกษตรกรได้ (และ  
ตามปกติราคาวัตถุดิบทางการเกษตรเหล่านี้จะถูก  
กำหนด บริษัทที่ทำการค้าสินค้าการเกษตรราย  
ใหญ่ที่ทำการกึ่งผูกขาด อยู่กรุงเทพมหานครซึ่ง  
มีอยู่ไม่กี่บริษัท ตัวอย่างเช่นการกำหนดราคา  
ข้าวเปลือก อำนาจการผูกขาดและการกำหนด  
ราคาจะอยู่ในมือบริษัทใหญ่ ๆ เพียงราย ๑๐ บริ  
ษัทเท่านั้น<sup>๕๐</sup>) ประจวบกับผลผลิตประเภทนี้  
ในตัวของมันเองจะมีราคาต่ำ (มูลค่าต่ำ) แต่  
มูลค่าของมันจะสูงขึ้นเมื่อผ่านกรรมวิธีการแปร

๔๙. คุรายละเอียดยในปริษา คุวินทร์พันธ์, “บทบาทของพ่อค้าในทศวรรษที่ห้าสิบ” วารสารสังคมศาสตร์ ปี  
ที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๑๔ และ ฌรงค์ เพชรประเสริฐ “กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย”

๕๐. ฌรงค์ เพชรประเสริฐ, อ้างแล้ว หน้า ๑๒๒

รูป (เช่นข้าวเปลือกจะมีมูลค่าสูงขึ้น เมื่อผ่านกรรมวิธีการแปรรูปเป็นข้าวสารเป็นต้น) และการขนส่งตลอดจนการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์โดยผ่านระบบพ่อค้าคนกลางระดับต่าง ๆ เป็นทอด ๆ ไป เช่นจากชุมชนระดับหมู่บ้านห่างไกล ไปสู่เมือง และกรุงเทพมหานครและส่งต่อไปยังต่างประเทศ เป็นต้น เมื่อเราพิจารณาถึงความจริงในข้อนี้จะเห็นได้ทันทีว่าชุมชนชนบทนั้น เสียเปรียบทางเศรษฐกิจต่อชุมชนเมืองอย่างมาก ทั้งนี้เพราะชาวนาไทยเมื่อปลูกข้าวจนเก็บเกี่ยวได้เรียบร้อยแล้ว ส่วนมากชาวนาจะขายผลผลิต (ข้าวเปลือก) ที่ทำได้เลยทันที มีเหลือก็แต่เพียงไว้กินและทำพันธุ์บ้าง ส่วนคนรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนานั้น ส่วนมากจะเป็นคนในเมือง (โดยมากเป็นคนจีน ซึ่งเจ้าของโรงสีส่งไปกวันซื้อข้าวเปลือกเพื่อป้อนโรงสี) ต่อจากนั้นข้าวเปลือกจะถูกลำเลียงเข้าสู่เมือง เพื่อทำการแปรรูปและส่งกรรมสิทธิ์กันไปเรื่อย ๆ ข้อมูลที่กล่าวมานี้ยืนยันให้เห็นว่าชุมชนชนบทส่วนใหญ่ได้รับมูลค่าของผลผลิตของเพียงในฐานะที่เป็นวัตถุดิบขั้นพื้นฐานเท่านั้น ส่วนมูลค่าที่เกิดขึ้นเนื่องจากการแปรรูป การขนส่ง การเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ทุกขั้นตอนจะตกอยู่ที่ชุมชนเมืองแถบทั้งสิ้น นั่นคือ ส่วนหนึ่งของการผลิตในชุมชนชนบทก็เป็นไปเพื่อส่งเสริมความเจริญเติบโตของตัวเมือง<sup>๕๑</sup>

หรือชนบทนั้นเป็นแหล่งที่สร้างความมั่งคั่งร่ำรวยให้กับชุมชนเมืองนั่นเอง

ประการที่สาม เนื่องจากแรงงานกดดันที่มาจาก การเพิ่มจำนวนประชากร จนทำให้พื้นที่ถือครองในการทำการเกษตรต่อครัวเรือนของเกษตรกรมีขนาดลดลง ประกอบกับเป้าหมายที่จะให้การผลิตทางการเกษตรเป็นแบบ Intensive ไม่ประสบผลสำเร็จ ซึ่งมีผลทำให้ประชากรบางส่วนในชนบทไม่สามารถที่จะเอาแรงงานและความสามารถของตนเข้าไปรวมกับปัจจัยการผลิตทางการเกษตรต่าง ๆ โดยเฉพาะที่สำคัญที่สุดคือที่ดินได้ หรือได้ก็ไม่สมบูรณ์คุ้มค่าเต็มที่ ทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน (Unemployment) หรือการทำงานต่ำกว่าระดับ (Under Employment) ขึ้นในชุมชนชนบท ซึ่งชาวนาชนบทพวกนี้ถือได้ว่าเป็นแรงงานส่วนเกิน (Labor Surplus) สำหรับการเกษตรในชุมชนท้องถิ่นทางออกที่น่าจะเป็นไปได้ของชาวชนบทพวกนี้คือ การเข้าทำงานในสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งมักอยู่ตามเมืองในส่วนภูมิภาค แต่งานในโรงงานอุตสาหกรรมตามภูมิภาคต่าง ๆ ก็มีไม่มากนัก (เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการทำงานของแรงงานที่เกินความต้องการที่มีอยู่) ทำให้ชาวชนบทพวกนี้เคลื่อนย้ายกันเข้ามาในกรุงเทพฯ และบริเวณจังหวัดรอบกรุงเทพฯ เพราะแหล่งเหล่านี้มี

๕๑. ดร. อุคม เกิดพิบูลย์, "การขนส่งสินค้าออกกับลักษณะการขยายตัวของนครหลวง" หนังสือเพื่อน ฉบับ

๑๕ กุมภาพันธ์-๑๕ มีนาคม ๒๕๑๘

โรงงานอุตสาหกรรม ที่สำคัญต่างๆตั้งอยู่มากมาย แต่ก็ต้องประสบกับปัญหาที่ว่า งานในโรงงาน เหล่านี้ไม่พอที่จะรองรับแรงงานส่วนเกินเหล่านี้ ได้หมด พวกนี้ส่วนหนึ่งจึงต้องกลายเป็นคนว่างงาน ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่โรงงานอุตสาหกรรมที่สำคัญในกรุงเทพฯ ฯ และจังหวัดโดยรอบ ใช้เครื่องทุ่นแรงขนาดใหญ่จนเกินไป เพราะผู้ลงทุนคำนึงถึงผลผลิตที่จะทำให้เกิดกำไรสูงสุด เป็นหลักสำคัญตามหลักของ Rationality ที่จะทำ ให้กำไรสูงสุด, ในระยะยาวแล้วการใช้เครื่องจักร แทนแรงงานมนุษย์จะเป็นไปอย่างมากมายซึ่งจะ ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานได้ นั่นก็หมายความว่า “ส่วนหนึ่งของปัญหาการว่างงานนั้นขึ้นอยู่กับ การเติบโตที่ไม่ได้สัดส่วนของการจ้างงานในภาค อุตสาหกรรม ยังจะเห็นได้ว่า ในปี ๒๕๐๙ มูลค่าของอุตสาหกรรมมีอัตราส่วนของมวลภักดิ์ รวมภายในประเทศ (G.D.P.) ถึง ๒๘.๘% แต่ มีการจ้างงานเพียง ๗.๖% ของแรงงานทั้งหมด นับเป็นการเริ่มแรกส่วนหนึ่งของความไม่ยุติธรรมในการกระจายรายได้ของสังคม ที่ร้ายยิ่ง กว่านั้นคือ ๖ ปีต่อมา ใน พ.ศ. ๒๕๑๕ อัตรา ส่วนของมวลภักดิ์รวมภายในประเทศของอุตสาหกรรมเหล่านี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น ๓๑.๒% ของ ทั้งหมด แต่การจ้างงานกลับมีอัตราลดลงคือเหลือ เพียง ๗.๕% เท่านั้น”<sup>๕๒</sup> ตัวเลขเหล่านี้เป็น

เครื่องชี้ให้เราพิจารณาเห็นว่า การขยายโรงงาน อุตสาหกรรมให้ใหญ่โตขึ้นด้วยการขยายเครื่อง จักรเครื่องทุ่นแรงเพิ่มขึ้น เป็นตัวการสำคัญ ประการหนึ่งที่ทำให้อุตสาหกรรมในบ้านเราไม่ สามารถจะเป็นแหล่งรองรับแรงงานส่วนเกิน จากชนบทได้อย่างเพียงพอ ทำให้ชาวชนบท จำนวนหนึ่งอยู่ในสภาพที่ว่างงานหรือทำงานต่ำกว่าระดับ

นอกจากนี้เมื่อเราพิจารณาในแง่การผลิต หรือการทำมาหากินของเกษตรกรซึ่งเป็นชาว ชนบทไทยส่วนใหญ่ซึ่งได้กล่าวแต่แรกแล้วว่ายัง ต้องขึ้นอยู่กับอำเภอใจของธรรมชาติ (Uncertainty of nature) เช่น ต้องแขวนชะตากรรม ไว้กับจำนวนและจังหวะของน้ำฝนที่ตกลงมาเป็น ต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ตามปกติจะอยู่เหนือความ สามารถในการกำหนดหรือควบคุมของเกษตรกร ไทย ตรงข้ามอำเภอใจของธรรมชาติจะมีส่วน กำหนดพฤติกรรมของชาวชนบทไทยหลายประ การเช่นระบบความเชื่อและพิธีกรรมที่แสดงออก ตามระบบความเชื่อบางอย่างเช่นการแห่และจุด บั้งไฟของชาวบ้านในชนบทภาคอีสาน การแห่ นางแมวของชาวบ้านชนบทภาคกลาง แต่ในที่ นี้จะพิจารณาเฉพาะแง่ของการกำหนดเวลาทำ งานในเชิงเศรษฐกิจของชาวชนบทไทย การที่ ชาวชนบทต้องอาศัย อำเภอใจของธรรมชาติมา

๕๒. อภิชาติ พันธเสน “ประชากรกับปัญหาการให้บริการการศึกษา” วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ (ฉบับการเพิ่ม ประชากรกับปัญหาความยากจน) พฤศจิกายน ๒๕๑๗

เป็นเครื่องกำหนดเวลาลงมือปฏิบัติการเพาะปลูก นั้น ย่อมทำให้การกำหนดตารางเวลาทำงานของชาวบ้านชนบทไม่แน่นอนตายตัว เช่น บางปีฝนอาจจะมาช้ากว่ากำหนดเดือนหรือสองเดือน หรือบางปีฝนอาจจะตกในระยะต้นฤดูแล้วทั้งช่วงไปเดือนหรือสองเดือนจึงจะตกมาใหม่อีก ดังนั้น ในช่วงที่รอฝนอยู่นี้เกษตรกรโดยเฉพาะชาวนาจึงไม่สามารถหางานอื่นทำให้เป็นขั้นเป็นอันจนได้ผลคุ้มค่าได้ (แม้ว่าชาวบ้านจะปรารถนาที่จะทำงานให้เป็นขั้นเป็นอันอย่างจริงจัง) เพราะชาวบ้านชนบท ซึ่งเป็นเกษตรกรส่วนใหญ่ นั้นจะมีจิตใจที่จดจ่ออยู่ที่การเพาะปลูก และถ้าจะไปทำงานอื่น เช่น ออกไปทำงานตามโรงงานอุตสาหกรรมในเมือง ก็มักจะเกรงว่าจะไม่เป็นการสะดวกที่จะกลับมาทำการเพาะปลูกให้ทันช่วงที่ฝนตก เพราะถ้ากลับมาไม่ทันกับช่วงที่ฝนตกจนเหมาะกับการเพาะปลูกแล้ว ตนอาจจะทำการเพาะปลูกไม่ทันการหรือได้ผลไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ดังนั้นเมื่อชาวชนบทไทยส่วนใหญ่ต้องรอฝนอยู่อย่างนั้น เวลาว่างจึงมีอยู่มากและก็เป็นเวลาว่างที่เต็มไปด้วยความเบื่อหน่าย วิตกกังวล ดังนั้น ทางออกประการหนึ่งที่ผู้เขียนพบเสมอในหมู่บ้านชนบท คือ จะมีชาวบ้านจำนวนหนึ่งหันไปฆ่าเวลาว่างโดยการดื่มสุรา เล่นการพนัน เป็นต้น ซึ่งก็เป็นปัญหาหนึ่งของชนบทไทยที่มีผู้หยิบยกเอามากกล่าวถึงกันมากพอสมควร อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาแห่งการ

รอคอยนี้ ก็ถือได้ว่าเป็นช่วงระยะเวลาแห่งการว่างงานหรือถ้ามีการทำงานบ้างเล็กน้อยก็ถือได้ว่าเป็นการทำงานที่ต่ำระดับ ซึ่งในช่วงนี้รายได้ของชาวบ้านชนบทส่วนใหญ่ที่จะเข้ามาเพิ่มเติมให้กับครอบครัวแทบจะไม่มีเลยและถึงจะมีอยู่บ้างก็น้อยเต็มที ในขณะที่ชาวบ้านชนบทพวกนี้ต้องมีรายจ่ายเพื่อการดำรงชีพอยู่ไปเรื่อย ๆ ปัญหาที่จัดได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวบ้านชนบทไทยส่วนใหญ่ ซึ่งเกษตรกรต้องกู้เงินและตกเป็นลูกหนี้ยหนุ

ประการที่สี่ เนื่องจากผลของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการสร้างถนนหนทาง ปัจจุบันชุมชนชนบทได้มีการติดต่อและได้รับอิทธิพลต่าง ๆ จากสังคมเมือง มากขึ้น ในที่นี้จะพิจารณาอิทธิพลของเมืองในฐานะที่เป็นศูนย์วัฒนธรรมสมัยใหม่ โดยเฉพาะวัฒนธรรมด้านวัตถุซึ่งอันที่จริงเมืองหรือเมืองใหญ่ ก็รับอิทธิพลนี้มาจากต่างประเทศอีกทีหนึ่ง สินค้าอุตสาหกรรมที่ทันสมัยต่างๆ จากตะวันตก ถูกพิจารณาและรับเข้ามาใช้ในชีวิตของชาวเมืองต่าง ๆ และสำหรับชาวบ้านชนบทนั้น วิถีชีวิตของชาวเมืองบางแง่ โดยเฉพาะในสิ่งที่เกี่ยวกับการใช้สินค้าทันสมัยต่างๆ ชาวบ้านชนบทไทย จะพิจารณามันเข้าเป็นส่วนหนึ่งของจุดมุ่งหมายหรืออุดมคติในชีวิตและพร้อมเสมอที่จะรับมันเข้ามาใช้เมื่อตนเองพอจะมีโอกาสและจากการพูดคุยสอบถาม

จากชาวบ้านในชนบทหลายชุมชน ทำให้ผู้เขียน\*  
มั่นใจว่า สินค้าทันสมัยเช่น เครื่องรับโทรทัศน์  
ตู้เย็น รถจักรยานยนต์ ตลอดจนเสื้อผ้ากางเกง  
แบบทันสมัย เช่น ยีนส์ ได้กลายเป็นสิ่งที่เป็  
นสัญลักษณ์ที่แสดงถึงเกียรติภูมิในสังคมชนบท  
ไปแล้ว โดยเฉพาะกลุ่มหนุ่มสาว ดังนั้นเราจะ  
เห็นได้ว่า ในเวลาที่ว่างจากการเพาะปลูก เด็ก  
หนุ่มสาวจะแต่งกายด้วยเสื้อผ้าแบบทันสมัยและ  
สิ่งที่ขาดไม่ได้คือกางเกงยีนส์ และรถจักรยาน  
ยนต์ที่ใช้เป็นพาหนะขับขีเพื่อไปเที่ยวเตร่ในชุม  
ชนต่าง ๆ ที่ใกล้เคียงกับที่อยู่อาศัยของตนด้วย  
ความรู้สึกที่โก้เก๋ จริงอยู่ในตัวของชาวชนบท  
เองที่รับสิ่งเหล่านี้เข้ามาใช้ในวิถีชีวิตของตน  
ย่อมจะพิจารณาว่ามันเป็นสิ่งที่ดีที่น่านิยม แต่  
สิ่งหนึ่งที่น่าจะพิจารณาคือ ในขณะที่ชาวชนบท  
ไทยส่วนนั้นรายได้ต่าง ๆ ของพวกเขาแทบจะไม่  
เพิ่มขึ้นเลยและก็มีจำนวนไม่น้อยที่ต้องตกเป็น  
หนี้นายทุนเจ้าที่ดิน แต่สิ่งที่รับเข้ามาใหม่โดย  
ถือว่าเป็นของทันสมัยและโก้หรูเหล่านี้ จะทำ  
ให้ชาวชนบทไทยต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีก  
ส่วนหนึ่งด้วย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดล้วนแต่ทำให้พิจารณา  
ได้ว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจไทยทั้งที่ก่อนจะ  
มีการวางแผน ฯ และหลังจากที่มีการวางแผน  
พัฒนาเศรษฐกิจโดยรัฐบาล ล้วนแต่ไม่เคยส่ง  
ผลประโยชน์อันมีสาระสำคัญให้แก่ชาวบ้านส่วน  
ใหญ่ตามชุมชนชนบทไทย ซึ่งกระจัดกระจายตัว  
อยู่ทั่วประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่ชาวชนบทเหล่านี้คือ  
คนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้ถ้าจะพิจารณากัน  
ให้ดีแล้วจะเห็นได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ โดย  
เฉพาะการพัฒนา ฯ หลังจากมีการกำหนดแผน  
การพัฒนา ฯ แล้ว) ก็คือส่วนหนึ่งของกระบวนการ  
Modernization นั้นเองและความจริงที่ประ  
จักษ์อยู่ทุกวันนี้จะเห็นได้ว่า Modernization ที่  
เข้ามาในสังคมไทยเรานั้น มีบุคคลเพียงกลุ่มเล็ก  
นิดเดียวเท่านั้นที่รับมันได้และ Modernization  
ก็ก่อประโยชน์อันสำคัญให้แก่กลุ่มบุคคลที่รับมัน  
ได้เท่านั้น สำหรับกลุ่มบุคคลที่ปรับตัวและรับ  
Modernization ได้นั้นพอจะแบ่งได้ ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ  
คือ กลุ่มพ่อค้ากับนักการอุตสาหกรรม และกลุ่ม  
ข้าราชการ กลุ่มพ่อค้าและนักการอุตสาหกรรม  
ซึ่งเป็นคนจีนหรือคนไทยที่มีบรรพบุรุษเป็นคน  
จีน โดยมากบุคคลกลุ่มนี้เป็นพวกที่สืบเชื้อสาย

\* นอกจากผู้เขียนจะมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในชุมชนชนบทแล้ว ขณะที่เป็นนักศึกษาได้มีโอกาสร่วมกับเพื่อนๆ ในชั้น  
ปีในการออกฝึกงานวิจัยภาคสนามหลายชุมชน เช่น ที่ ตำบล ท่ามะดง อำเภอเมือง จังหวัด สกล, ปากน้ำ  
หลังสวน อ. เมือง จ. ชุมพร, อ. พัฒนานิคม จ. สพบุรี เป็นต้น และเมื่อเข้าทำงาน ผู้เขียนได้มีโอกาส  
เข้าร่วมในการนำนักศึกษา ภาควิชามานุษยวิทยา คณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร ฝึกงานวิจัยภาค  
สนามในชุมชนชนบทหลายแห่งเช่น บ้านหนองหัวลิง อ. ปากพลี จ. นครนายก, ต. เมืองเก่า อ. เมือง จ.  
สุโขทัย, อ. ชะอำ จ. เพชรบุรี เป็นต้น

มาจากคนจีนอพยพเข้ามาและได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการติดต่อกับประเทศตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ ๔-๕ (ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว) เพราะบุคคลเหล่านี้มีเงินทุนพร้อมที่จะทำการลงทุนเพื่อการค้าขายหรือเพื่อทำการผลิตอุตสาหกรรมแบบแผนใหม่ที่รัฐบาลให้การส่งเสริมตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนในการสร้างสังคมสมัยใหม่นั้นเอง นอกจากนี้พวกนี้จะมีเงินทุนอยู่ในมือที่มากพอจะลงทุนเพื่อทำการผลิตแบบสมัยใหม่ได้แล้ว อำนาจทางเศรษฐกิจที่พวกตนมีอยู่สามารถเป็นทางเปิดให้กลุ่มบุคคลพวกนี้รวมกลุ่มกันพิทักษ์ผลประโยชน์ให้กับพวกตนเอง ในรูปของสมาคมทางการค้าและอุตสาหกรรมต่าง ๆ สมาคมเหล่านี้จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อรองผลประโยชน์กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ส่วนกลุ่มข้าราชการนั้นจะเป็นกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกันกับกลุ่มพ่อค้าและนักการอุตสาหกรรม โดยบุคคลกลุ่มนี้จะทำตัวเป็นผู้พิทักษ์และหาทางออกให้กับกลุ่มพ่อค้า ในรูปของการเข้าเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของ

บริษัทต่าง ๆ ของพ่อค้าและนักการอุตสาหกรรม ส่วนชาวบ้านและชุมชนบทไทยนั้น ยังคงเป็นแหล่งให้บุคคลรับประโยชน์จากการพัฒนาฯ ได้ ดูกลิ้นผลประโยชน์ส่วนเกินต่อไป ชาวบ้านชนบทไทยส่วนใหญ่ก็ยังดำรงชีวิตอยู่ในระดับความเป็นอยู่ขั้น Subsistence Level ต่อไป ส่วนหนึ่งของชาวชนบทพวกนี้ต้องเป็นลูกหนี้ของนายทุน ส่วนหนึ่งไม่มีที่ดินของตนเองต้องเช่าที่ดินของเจ้าที่ดินทำกิน ในขณะเดียวกันวัฒนธรรมสมัยใหม่โดยเฉพาะด้านวัตถุ ก็กลายเป็นสิ่งที่ชาวบ้านชนบทไทยมองเห็นว่าเป็นสิ่งแสดงถึงความโก้หรูสะดวกสบาย และยอมที่จะเสียเงินจ่ายออกไปเพื่อจะได้มีโอกาสครอบครองมัน ในขณะเดียวกันมันก็เป็นสิ่งที่เพิ่มรายจ่ายของพวกชาวบ้านชนบทไทยเหล่านี้ นั่นก็คือในขณะนี้แม้ว่าจะมีการกล่าวอ้างถึงการพัฒนาประเทศว่ามีผลเสียเพียงใด แต่สำหรับชาวบ้านชนบทไทยแล้ว พวกเขาเหล่านี้ก็ยังคงตกอยู่ในวงวัฏจักรแห่งความยากจนอยู่เหมือนเดิมและคงเป็นไปอย่างนี้อีกนานเท่าใด คงยากที่จะหาคำตอบได้