

ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคมสองระดับ

สมนึก แดงเจริญ

1. คำนำ

ลักษณะที่เด่นชัดของประเทศด้อยพัฒนา (Outstanding characteristic) ประการหนึ่ง ได้แก่ลักษณะของภาวะเศรษฐกิจและสังคมสองระดับ กล่าวคือในกระบวนการเจริญเติบโตของประเทศเหล่านี้ ปรากฏว่ามีสาขาเศรษฐกิจและสังคมอุตสาหกรรมที่ทันสมัยทำการผลิตโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้า¹ (Modern commercialized industrial sector) สาขาการผลิตดังกล่าวใช้เครื่องมือและวิธีการผลิต รวมทั้งการบริหารและการปฏิบัติการที่ทันสมัย สาขาดังกล่าวได้พัฒนาควบคู่ไปพร้อม ๆ กับสาขาเกษตรกรรมดั้งเดิมซึ่งทำการผลิตเพียงพอกินพออยู่ไปวันหนึ่งๆ (Traditional subsistence agricultural sector) ความเจริญเติบโตในลักษณะดังกล่าว เป็นผลให้เกิดปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจสองระดับ² (Dual economy) ประเทศด้อยพัฒนาเพียงไม่กี่ประเทศที่ทำการพัฒนาจนกระทั่งสามารถที่จะพัฒนาโดยตนเองได้ โดยปราศจากปัญหาโครงสร้างดังกล่าว ส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านี้ได้ปรากฏให้เห็นถึงสาขาหนึ่งของระบบเศรษฐกิจที่มีความทันสมัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ ความแตกต่างระหว่างการจัดการและการบริหารงานทางด้านการผลิตและสังคมระหว่างสาขาเศรษฐกิจที่ก้าวหน้า ที่ทำการผลิตสินค้าและบริการเพื่อวัตถุประสงค์ในการซื้อขายแลกเปลี่ยนโดยหวังผลกำไรและสาขาเศรษฐกิจดั้งเดิม ซึ่งทำการผลิตเพื่อให้มีพอกินไปวันหนึ่งๆ นับว่าเป็นลักษณะที่เด่นชัดและน่าสนใจของบรรดาประเทศด้อยพัฒนาทั่วไป

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ ต้องการแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้อยพัฒนาซึ่งมีลักษณะสองระดับและมากกว่าสองระดับขึ้นไป โครงสร้างดังกล่าวได้สร้างปัญหาในการกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนา การพิจารณาและกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม ลักษณะ ความสนใจ และปัญหาที่มีอยู่ในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมแต่ละระดับ อนึ่งนอกจากการพิจารณาและกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาให้แตกต่างกันออกไปดังกล่าวแล้ว การจัดการองค์การ การบริหารและการปฏิบัติการ ก็จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์แตกต่างกันออกไปอีกด้วย

2. ลักษณะที่สำคัญของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมสองระดับ

ลักษณะที่สำคัญของประเทศด้อยพัฒนา ในด้านหนึ่งประเทศเหล่านี้มีลักษณะด้อยพัฒนาปรากฏขึ้นในส่วนใหญ่ของระบบเศรษฐกิจและสังคม แต่ในขณะเดียวกันก็มีอีกส่วนหนึ่งซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นส่วนน้อยของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มีการพัฒนาในลักษณะที่เรียกว่าค่อนข้างสูง สถานการณ์ดังกล่าวนี้จะดำรงอยู่ตลอดระยะเวลาอันยาวนาน ปรากฏเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศรวมทั้งมีอิทธิพลครอบคลุมขั้นตอนต่างๆ ของการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาของบรรดาประเทศต่างๆ ที่เรียกว่าประเทศด้อยพัฒนาในปัจจุบัน

ผลกระทบหลายด้านที่เกิดขึ้นในประเทศด้อยพัฒนา เกิดจากการนำเอาวิธีการที่ทันสมัยไปใช้ในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมดั้งเดิม การขยายตัวของการนำวิธีการที่ทันสมัยไปใช้ได้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การลงทุน การผลิต และการค้า การแสวงหารายได้ การแสวงหาผลกำไร การบริโภค และการแสวงหาความสะดวกสบาย ทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมดั้งเดิมถูกกระตุ้นและถูกกดดันด้วยวิธีการที่ทันสมัยนานาชนิด

สำหรับประเทศที่ในอดีตเคยเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตก สาขาเศรษฐกิจและสังคมที่ทันสมัย (Modern sector) ได้ปรากฏขึ้นโดยการดำเนินงานของผู้

ประกอบการชาวตะวันตก ซึ่งโดยปกติทำธุรกิจอยู่ในตัวเมืองที่สำคัญๆ การได้รับอิสรภาพทางการเมืองของประเทศด้อยพัฒนา จึงปรากฏสาขาที่สำคัญสาขาหนึ่งได้แก่สาขาส่งออก (Export sector) สาขานี้มีลักษณะของระบบเศรษฐกิจและสังคมที่ปรากฏในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะทางด้านการจัดองค์กรและการบริหาร รวมทั้งการดำเนินงานกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ลักษณะดังกล่าวนี้แตกต่างไปจากระบบเศรษฐกิจและสังคมดั้งเดิมทางด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ในประเทศด้อยพัฒนาที่ได้เคยเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตกหลายประเทศ ยังปรากฏว่าชนพื้นเมืองชั้นนำซึ่งได้รับการศึกษาและอบรมจากประเทศตะวันตก ชนชั้นนำดังกล่าวได้เข้าไปมีบทบาทที่สำคัญในวงการ บริหาร ธุรกิจและในวงการบริหารของรัฐบาล บุคคลเหล่านี้ได้พยายามที่จะนำเอาลักษณะและวิธีการแทบทุกด้านของประเทศตะวันตกเข้ามาใช้ในระบบเศรษฐกิจและสังคมของตนซึ่งมีลักษณะดั้งเดิม จึงพบว่าระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่ยังคงมีลักษณะด้อยพัฒนาอยู่ตามเดิม สำหรับสาขาเศรษฐกิจและสังคมที่ทันสมัยซึ่งมีบทบาทสำคัญอยู่ในประเทศด้อยพัฒนาในระยะเวลาอันยาวนานก็ตาม ก็ยังคงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงและเคลื่อนย้ายระบบเศรษฐกิจและสังคมของทั้งประเทศให้มีลักษณะและมีภาวะในทางที่จะพัฒนาเพิ่มขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศด้อยพัฒนาหลายประเทศยังคงไม่สามารถที่จะเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร (Income per capita) จากระดับที่ค่อนข้างต่ำให้อยู่ในระดับกลางได้เป็นผลสำเร็จ

การปรากฏขึ้นพร้อม ๆ กันของภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่ด้อยพัฒนาและที่พัฒนาแล้วภายในประเทศเดียวกัน จึงไม่เป็นการเกินความจริงที่จะกล่าวได้ว่าภาวะเศรษฐกิจและสังคมในประเทศเหล่านี้เกิดโครงสร้างสองระดับ (Dual structure) โดยมีส่วนสองส่วนที่มองเห็นได้อย่างชัดเจนถึงความแตกต่างกัน ได้แก่ส่วนที่มีความทันสมัย (Modern) และส่วนที่มีลักษณะดั้งเดิม (Traditional)

ถ้าพิจารณาถึงการพัฒนาจากอดีต ถึงปัจจุบันของบรรดาประเทศด้อยพัฒนาทั้งสองส่วนของระบบเศรษฐกิจและสังคมต่างก็เจริญเติบโตในลักษณะที่ไม่มีความทัดเทียม

และไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยตลอดทั้งประเทศ ถึงแม้ว่าสาขาหนึ่งจะมีการผลิตในลักษณะที่มีผลิตภาพ (Productivity) สูง และเจริญเติบโตสูงกว่าสาขาอื่น ๆ ของประเทศก็ตาม การปรากฏตัวของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมสองระดับ และข้อจำกัดของสาขาที่ทันสมัยในการขยายตัวให้กว้างขวางออกไป นับว่าเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งของประเทศด้อยพัฒนา

๑. แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมสองระดับ

ศาสตราจารย์ J.H. Boeke ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมสองระดับว่า ได้แก่การปะทะกัน^๑ (Clashing) ระหว่างระบบสังคมนำเข้า (Imported social system) กับระบบสังคมพื้นเมืองดั้งเดิม (Indigenous social system) ซึ่งมีลักษณะของตนเองเป็นไปในอีกแบบหนึ่ง ระบบสังคมนำเข้าส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นลัทธิทุนสูง (High capitalism) แต่ในระยะหลัง ๆ นี้ ประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากไม่น้อยที่นำเข้ระบบสังคมที่มีลักษณะของลัทธิสังคมนิยม (Socialism) และลัทธิคอมมิวนิสต์ (Communism) รวมทั้งอาจจะเป็นการผสมกันระหว่างสองลัทธิดังกล่าว

ลักษณะสำคัญของภาวะสังคมสองระดับ (Dual society) ได้แก่การปรากฏตัวของเครื่องมือ วิธีการผลิต วิธีการบริหารและปฏิบัติการ และรูปแบบของพฤติกรรมที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือรูปแบบและพฤติกรรมที่ไม่รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยตลอดทั่วทั้งสังคม ในขณะที่เดียวกันก็มีการปรากฏตัวของลัทธิทุนขึ้นในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา ที่อยู่ในขั้นที่เรียกว่าก่อนที่ประเทศดังกล่าวจะใช้ระบบเศรษฐกิจแบบนายทุน (Pre-capitalistic countries)

ศาสตราจารย์ J.H. Boeke ได้แสดงทัศนะว่า การรุกราน^๒ ประเทศด้อยพัฒนาในอดีตที่ผ่านมา นั้น เกิดจากการกระทำของลัทธิทุนโดยมิได้เกิดจากลัทธิอาณานิคม (Colonialism) แต่ประการใด ทั้งลัทธิทุนและลัทธิอาณานิคมต่างก็เป็นลัทธิที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ศาสตราจารย์ J.H. Boeke ชี้ให้เห็นว่า สาขาของระบบเศรษฐกิจและ

สังคมสองสาขาภายในประเทศด้อยพัฒนา ได้แก่ (1) สาขาตะวันออก (Eastern sector) ซึ่งเป็นสาขาที่ประชากรมีอาชีพทางด้านเกษตรกรรมในลักษณะดั้งเดิม สาขานี้มิได้ใช้แนวความคิดและลัทธิเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในชีวิตประจำวัน (2) สาขาตะวันตก (Western sector) ได้แก่สาขาที่ประชากรใช้แนวความคิดและลัทธิเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ภาวะของสังคมสองระดับจึงเกิดจากการปะทะกันระหว่างสาขาตะวันออกและสาขาตะวันตก โดยแต่ละสาขาต่างก็แบ่งแยกกันอย่างเด่นชัดและไม่มีโอกาสที่จะบรรจบกันหรือรวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้

สาขาเศรษฐกิจและสังคมตะวันออกหรือสาขาที่มีลักษณะเป็นขั้นที่ก่อนจะใช้ระบบเศรษฐกิจแบบนายทุน (Pre-capitalistic sector) มีลักษณะที่สำคัญๆ หลายประการที่แตกต่างและมีลักษณะตรงกันข้ามกับสาขาตะวันตกหรือสาขาเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นระบบนายทุน (Capitalistic sector) กล่าวคือ

(1) ความจำเป็นมีจำกัด (Limited need)

สาขาตะวันออกของระบบเศรษฐกิจและสังคมสองระดับใช้สิ่งจำเป็นในการครองชีพของประชากรจำกัด ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับในสาขาตะวันตก และในระบบเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งใช้สิ่งที่จำเป็นแก่การครองชีพในลักษณะไม่จำกัด

(2) การขาดความกระตือรือร้นในการแสวงหาผลกำไรและรายได้

สาขาตะวันออกขาดแนวความคิดในการแสวงหาผลกำไรของประชากรโดยทั่วไป ถึงแม้ว่าการเก็งกำไรจะมีการปฏิบัติกันบ้างในบางกลุ่มของประชากร แต่การแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่องและมั่นคงยังมีได้มีการปฏิบัติกันอย่างกว้างขวาง แนวความคิดในการแสวงหารายได้จากการทำงานเพื่อยึดเป็นอาชีพ ยังขาดการเห็นคุณค่าและความสำคัญ ขาดการเห็นคุณค่าของการลงทุนและการเสี่ยงในการ

ดำเนินธุรกิจ การใช้แรงงานและการทำงานประกอบอาชีพยังไม่ตอบสนองต่อการให้แรงจูงใจทางด้านเศรษฐกิจ การใช้เงินเป็นแรงจูงใจหรือเป็นเครื่องมือกระตุ้นให้มีการใช้แรงงานและการประกอบอาชีพในระดับปกติธรรมดา ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้

(3) การขาดความรู้และความสามารถรวมทั้งขาดการเห็นคุณค่าของการจัดองค์กรและขาดการเห็นคุณค่าของการมีวินัยในการดำเนินชีวิต

สาขาตะวันออกขาดการเห็นคุณค่า (Value) ของการจัดองค์กร และการรักษาระเบียบวินัย (Organization and discipline) ไม่เห็นคุณค่าของการแบ่งงาน (Division of labor) และการทำงานเพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) ค่านิยมและอคติในลักษณะดังกล่าว เป็นสาเหตุให้มาตรการและนโยบายทางเศรษฐกิจแทบทุกประเภท ไม่สามารถนำไปใช้ในสาขาตะวันออกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) เครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร

สาขาตะวันออกของประเทศด้อยพัฒนา มิได้ใช้เครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรเหมือนกับสาขาตะวันตก และเหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้ใช้ทฤษฎีว่าด้วยผลิตภาพสุดท้าย (Marginal productivity theory) ในการกำหนดค่าตอบแทน (Return) ของทรัพยากรประเภทต่างๆ เช่น ในการกำหนดค่าจ้างและเงินเดือน เป็นต้น การจัดสรรทรัพยากรของสาขาตะวันออกยังงังใช้เครื่องมือและกลไกทางด้านสังคม ซึ่งมีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเองแทนที่จะเป็นเครื่องมือและกลไกที่ใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว

อนึ่ง นอกจากนั้นสาขาตะวันออก ยังคงมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนและการใช้สินเชื่อ (Credit) ไม่แพร่หลาย รวมทั้งถ้ามีการใช้สิ่งดังกล่าว ก็มีได้มุ่งหวังค่าตอบแทนในรูปของผลกำไรเหมือนสาขาตะวันตก และเหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

ศาสตราจารย์ Hans Singer ได้แสดงให้เห็นแนวความคิดเกี่ยวกับภาวะของสังคมสองระดับว่า มีลักษณะที่สำคัญ ๆ ครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ รวม 4 ประการ ได้แก่:—

(1) สถานการณ์ที่ปรากฏว่ามีเงื่อนไขที่แตกต่างกันหลายชุด
(Different sets of conditions)

เงื่อนไขหลายชุดดังกล่าว บางชุดมีคุณภาพสูง ส่วนชุดอื่น ๆ มีคุณภาพต่ำ เงื่อนไขดังกล่าว เกิดในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งในระยะเวลาอันเดียวกัน ตัวอย่าง เช่น การปรากฏตัวของวิธีการผลิตที่ทันสมัยอยู่ในอาณาบริเวณตัวเมือง และวิธีการผลิตแบบดั้งเดิมอยู่ในชนบทภายในระยะเวลาเดียวกัน การปรากฏตัวของกลุ่มผู้นำที่ร่ำรวยและมีการศึกษาสูง พร้อมกับประชากรที่ยากจนและไม่รู้หนังสือเป็นจำนวนมาก ส่วนในแง่ระหว่างประเทศปรากฏว่าได้มีประเทศที่มีอำนาจมาก และเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่ร่ำรวยพร้อม ๆ กับ การปรากฏตัวของบรรดาประเทศที่อ่อนแอและยากจนหลายประเทศ

(2) การปรากฏตัวอย่างถาวร (Co-existence is chronic)

การปรากฏตัวของเงื่อนไขหลาย ๆ ชุดดังกล่าวแล้ว มีลักษณะเป็นการถาวร มิได้เกิดขึ้นเพียงชั่วระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือเกิดขึ้นในระยะสั้น ๆ ระยะเวลาที่ยาวนานออกไปมิได้ทำให้เงื่อนไขต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกันมากนัก จะลดหรือแคบลงจนกระทั่งไม่มีความแตกต่างกันเลย เช่น การปรากฏตัวของประเทศที่ร่ำรวย และประเทศที่ยากจนในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มิใช่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ และความ เป็นมาภายในระยะเวลาอันสั้น ๆ ซึ่งอาจจะอาศัยระยะเวลาหนึ่งแก้ไขให้ภาวะต่าง ๆ ดังกล่าวให้หมดสิ้นลงได้

(3) การปรากฏแนวโน้มในทางเพิ่มขึ้น (An inherent tendency to increase)

ค่านักริชของสิ่ง (Elements) ที่เรียกว่ามีคุณภาพสูง และสิ่งที่มีคุณภาพต่ำ ไม่เพียงแต่จะแสดงความล้มเหลวที่จะสามารถลดลงได้เท่านั้น หากแต่ยังคงปรากฏให้เห็น

แนวโน้มในทางที่ความแตกต่างดังกล่าวจะเพิ่มขึ้น เช่น ผลิตภาพ (Productivity) ทางด้านอุตสาหกรรมของประเทศที่พัฒนาแล้ว นับวันที่จะยิ่งแตกต่างและเกิดช่องว่างห่างออกไปจากผลิตภาพทางด้านการอุตสาหกรรมของบรรดาประเทศด้อยพัฒนายิ่งขึ้นในแต่ละปีที่ผ่านมา

(4) ความสัมพันธ์ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา (Pull and Push Interrelations)

ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่มีคุณภาพสูงและสิ่งที่มีคุณภาพต่ำ เป็นไปในทิศทางที่สิ่งที่มีคุณภาพสูงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือดึง (Pull) ให้สิ่งหลังนี้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่มีคุณภาพสูงขึ้นได้ และโดยข้อเท็จจริงแล้ว สิ่งแรกกลับผลักดัน (Push) ให้สิ่งหลังยิ่งตกต่ำลงไปอีก

แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมสองระดับที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะสำคัญ ๆ 4 ประการดังที่กล่าวมาแล้ว สามารถนำไปใช้อธิบายถึงโครงสร้างสองระดับของประเทศต่าง ๆ ที่ปรากฏในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ กล่าวคือ.—

ประการแรก ด้านรายได้เฉลี่ยต่อหัว (Income per capita) และระดับการครองชีพของประชากร (Levels of living) ที่ปรากฏอยู่ในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกันระหว่างบรรดาประเทศต่าง ๆ ของโลกแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างกว้างขวาง

ประการที่สอง ความแตกต่างระหว่างรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว มิได้เป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นในระยะสั้น ๆ แล้วหายไป แต่เป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นอย่างถาวรปรากฏอยู่ตลอดไป เช่น ความแตกต่างระหว่างฐานะและความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจของประชากร ในประเทศที่พัฒนาแล้วและในประเทศด้อยพัฒนา มิได้เกิดขึ้นและปรากฏอยู่แต่เพียงเฉพาะระยะเวลาสิบปี หากแต่ได้เกิดขึ้นและปรากฏอยู่นับเป็นระยะเวลาศตวรรษหรือนับเป็นร้อย ๆ ปี

ประการที่สาม ความแตกต่างทุกด้านดังกล่าวแล้ว แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มในทางเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาที่ผ่านมาแทนที่ความแตกต่างดังกล่าวจะลดลง เช่น อัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติต่อหัว (GNP per capita) ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนา มีความแตกต่างกันในทางเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศด้อยพัฒนาทางค่านียิ่งกว้างขึ้นอีก

ประการสุดท้าย ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ร่ำรวยและพัฒนาแล้ว กับบรรดาประเทศที่ยากจนในระบบเศรษฐกิจโลก อย่างน้อยที่สุดก็เป็นการพิจารณากันในแง่ของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่ง⁹ ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีปัจจัยเอื้ออำนวยหลายประการที่ทำให้ประเทศร่ำรวยที่พัฒนาแล้วได้พัฒนาและร่ำรวยอย่างรวดเร็ว โดยประเทศด้อยพัฒนาได้รับผลประโยชน์น้อย รวมทั้งในหลายกรณีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าว มีส่วนทำให้เกิดอันตรายแก่ประเทศด้อยพัฒนาเสียอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาประเทศที่อยู่ในโลกที่สาม¹⁰ (Third World Nations) ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าเป็นอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศเหล่านี้ไม่สามารถทำการพัฒนาได้ แรงผลักดันซึ่งนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ได้ทำการวิเคราะห์ ได้แก่ การแผ่ขยายของอิทธิพลและการครอบงำของประเทศที่พัฒนาแล้ว และการพึ่งพาอาศัยประเทศที่ร่ำรวยโดยบรรดาประเทศด้อยพัฒนา¹¹ (International dominance and dependence) รูปแบบของการแผ่ขยายของอิทธิพลและการครอบงำมีหลายรูปแบบ

ศาสตราจารย์ Michael P. Todaro ได้ชี้ให้เห็นรูปแบบดังกล่าว ได้แก่¹²

- (1) การใช้อิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ เพื่อทำการครอบครองและใช้ประโยชน์จากแหล่งทรัพยากรและตลาดสินค้า เพื่อสร้างความได้เปรียบให้แก่ประเทศมหาอำนาจเอง
- (2) การแผ่ขยายของอิทธิพลและการครอบงำของระบบนายทุนระหว่างประเทศเข้าไปในระบบเศรษฐกิจที่ด้อยพัฒนา โดยผ่านวิธีการและ

กระบวนการลงทุนของต่างประเทศ และการดำเนินธุรกิจของบริษัท
นานาชาติ

- (3) การใช้สิทธิพลตั้นการครอบคลุมของประเทศที่ร่ำรวย เข้าไปครอบ
ครองแหล่งทรัพยากรที่มีความขาดแคลน
- (4) การส่งสินค้าออกประเภทที่ใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในกระบวน
การผลิตที่ไม่เหมาะสมและไม่สมควร ไปจำหน่ายในตลาดของประเทศ
ด้อยพัฒนา
- (5) ประเทศอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้ามีเสรีภาพในการใช้มาตรการและ
นโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม บีบบังคับให้ตลาดของประเทศที่อยู่
ในโลกที่สามต้องยอมรับสินค้าและผลิตภัณฑ์ของตน
- (6) การเคลื่อนย้ายระบบการศึกษาที่ล้าสมัยและไม่มีประโยชน์จากประเทศ
ที่พัฒนาแล้ว ไปให้สังคมของประเทศที่ล้าหลัง ซึ่งตีค่า (Value)
การศึกษาว่าเป็นกุญแจสำคัญของกระบวนการพัฒนาประเทศ
- (7) ความสามารถของประเทศที่ร่ำรวยในการสร้างความเสียหายแก่การ
พัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศที่ยากจน โดยวิธีการทุ่มตลาด
(Dumping) สินค้าและผลิตภัณฑ์ ในราคาต่ำในตลาดที่ตนสามารถ
ควบคุมได้ในประเทศล้าหลังทั่วไป
- (8) การใช้ทฤษฎีและนโยบายการค้าระหว่างประเทศที่เป็นอันตราย ทำ
การปิดกั้นประเทศที่กำลังพัฒนาให้ทำการผลิตและส่งออก
ประเภทโภคภัณฑ์ขั้นปฐม ซึ่งมีแนวโน้มในทางให้รายได้ต่ำแก่ประเทศ
ผู้ผลิตและส่งออก
- (9) การใช้นโยบายทางตัน ความช่วยเหลือต่างประเทศที่เป็นอันตราย
ทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในประเทศเกิดภาวะสองระดับอย่าง

ถาวร และมีแนวโน้มในทางแตกต่างกันมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ (Internal dualistic economic structure)

- (10) การสร้างบุคคลชั้นนำ (Elite) ในประเทศที่ยากจนให้มีความภาคภูมิใจในอุดมการณ์และในฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่มบุคคลดังกล่าว มีลักษณะดำเนินไปเพื่อให้อยู่ภายนอกโลกของประเทศที่ยากจน เช่น ให้มีวิถีชีวิตภายใต้ระบบนายทุนจัด หรือสังคมนิยมจัด เป็นต้น
- (11) การเคลื่อนย้ายวิธีการสอนและการฝึกอบรม รวมทั้งมาตรฐานทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศมาใช้ในประเทศที่ยากจน ซึ่งเป็นระบบที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพความจริงของประเทศ ทำให้ประเทศด้อยพัฒนาไม่ได้รับประโยชน์จากการเคลื่อนย้ายดังกล่าว เช่น หลักสูตร ระเบียบและมาตรฐานการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชั้นปริญญาตรีทางค่านแพทยศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เทคโนโลยี และเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น
- (12) การดึงดูบุคคลากรที่มีความชำนาญงานออกจากประเทศล้าหลังโดยประเทศที่ร่ำรวย โดยวิธีการให้แรงจูงใจทางการเงินที่สูง หรือเรียกว่าการไหลออกของบุคคลที่เป็นมันสมอง (Brain drain) จากประเทศล้าหลัง
- (13) เกิดภาวะเสื่อมทรามทางค่านจริยธรรม เนื่องจากการบริโภคนิยมและอุปโภคในลักษณะที่ลอกเลียนแบบ (Demonstration effect) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบริโภคนิยมสินค้าฟุ่มเฟือยของกลุ่มบุคคลที่มีฐานะร่ำรวย ทั้งที่อยู่ภายในประเทศล้าหลังและที่อยู่นอกประเทศล้าหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำสินค้าเข้าบางประเภทจากต่างประเทศ เช่น

รถยนต์ราคาแพง วีดีโอเทป และเอกสารโฆษณาที่เป็นของต่างประเทศ

4. การพิจารณาและกำหนดนโยบาย

4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายทางเศรษฐกิจ

นโยบายทางเศรษฐกิจ ได้แก่การดำเนินงานของรัฐบาล¹³ (Government action) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เกิดผลกระทบต่อการค้าในวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชนทั่วไป คำว่านโยบายโดยทั่วไปมักประกอบด้วยวัตถุประสงค์ (Purpose) และวิธีการ (Method) นอกจากนี้ยังอาจมีการใช้คำบางคำซึ่งมีความหมายใกล้เคียงหรือเหมือนกัน ได้แก่คำว่า จุดมุ่งหมาย (End) และเครื่องมือ (Mean) ก็ได้

วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ได้แก่สิ่งที่นโยบายต้องการจะบรรลุ ส่วนวิธีการหรือเครื่องมือได้แก่ทรัพยากรประเภทต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของนโยบายดังกล่าว นโยบายทางเศรษฐกิจอาจมีวัตถุประสงค์เดียวและหลายวัตถุประสงค์ก็ได้ แต่ตามสภาพของข้อเท็จจริงแล้ว จะพบนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีมากมายหลายวัตถุประสงค์ นอกจากนั้นในบรรดาวัตถุประสงค์หลาย ๆ วัตถุประสงค์ดังกล่าว ยังไม่สามารถที่จะนำเอามารวมกันและเลือกกำหนดให้มีเพียงวัตถุประสงค์เดียวและไม่สามารถที่จะละเลยวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง เพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งมีความสำคัญสูงกว่าได้ จนกว่าจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขั้นแรก ๆ ของนโยบายดังกล่าวแล้วเท่านั้น

ศาสตราจารย์ Kenneth E. Boulding กล่าวว่าในการศึกษาวิชาที่ว่าด้วยนโยบาย มีความจำเป็นจะต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ รวม 3 สิ่ง ได้แก่ (1) วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย (Purpose or End) (2) วิธีการหรือเครื่องมือต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย (Method or Means) (3) ลักษณะขององค์กรหรือกลุ่มของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(1) วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย

วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายอาจเรียกได้ว่าความต้องการ (Wants) ก็ได้ ความต้องการของมนุษย์มีมากมายหลายร้อยชนิด มีลักษณะไม่คงที่ตายตัวและเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาที่ผ่านมา สังคมศาสตร์ไม่สามารถกล่าวได้ว่าความต้องการสิ่งต่าง ๆ ของมนุษย์เป็นสิ่งผิดหรือถูก การพิจารณาวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของมนุษย์ว่าถูกหรือผิดเป็นบทบาทของวิชาปรัชญา แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์ก็อยู่ในฐานะที่จะแสดงความเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์สิ่งที่ประชาชนมีความต้องการได้เหมือนกัน เช่น ในกรณีที่ประชาชนทั่วไปมีความต้องการในสิ่งที่เป็นไปได้ยากหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย นอกจากนั้นนักวิชาการยังอยู่ในฐานะที่จะวิพากษ์วิจารณ์ความต้องการของประชาชนทั่วไป ว่าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่สามารถบรรลุถึงความต้องการที่ประชาชนได้ตั้งเป็นวัตถุประสงค์เอาไว้ได้ เช่น ในกรณีที่ประชาชนทั่วไปต้องการที่จะบริโภคสินค้าและบริการในราคาต่ำ แต่การกระทำของประชาชนนั่นเองไม่มีทางบรรลุจุดมุ่งหมายได้ ทั้งนี้เพราะว่าประชาชนได้สร้างภาวะแวดล้อมที่กดดันให้ราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เช่น การเรียกร้องค่าจ้างเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง และการบริโภคอย่างสุรุ่ยสุร่าย ฟุ่มเฟือย เป็นต้น กล่าวง่าย ๆ ก็คือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่ได้ตั้งไว้

(2) วิธีการหรือเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

วิชาการจะไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่มนุษย์ต้องการแต่ประการใด¹⁶ หากแต่จะเกี่ยวข้องกับวิธีการต่าง ๆ หรือเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มนุษย์ต้องการ กล่าวคือ ความรู้ทางวิชาการจะเข้าไปช่วยเหลือในการค้นหาสิ่งที่มนุษย์ต้องการหรือวัตถุประสงค์ว่า จะมีวิธีการกวีวิธี หรือมีวิธีการใดบ้างเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งกล่าว ความรู้ทางวิชาการช่วยให้มนุษย์สามารถค้นหาทางเลือก (Alternative) เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือบรรลุนความต้องการของมนุษย์

(3) ลักษณะขององค์การหรือกลุ่มของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาทางด้านนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องราวทางด้านจริยธรรม การพิจารณา และกำหนดนโยบายจะพบคำถามต่าง ๆ เช่น (1) นโยบายทางเศรษฐกิจมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีการกินดีอยู่ดีของประชาชนกลุ่มใด หรือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ หรือ หมายถึงการอยู่ดีกินดีของมวลมนุษยชาติ (2) นโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจน ของประชาชนนั้น คำว่าประชาชนหมายถึงชาวไทย หรือผู้อพยพชาวอินโดจีน หรือ ประชาชนในชนบทนั้นหมายถึงประชาชนกลุ่มใด เป็นต้น

โดยทั่วไปนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศหนึ่ง ประกอบด้วยแผนและโครงการต่าง ๆ ซึ่งมีความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน (A series of related programs and projects) ซึ่งได้พิจารณาและกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านต่าง ๆ เช่น เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth) เพื่อแก้ไขและบรรเทาภาวะเงินเฟ้อ (Inflation) และเพื่อยกระดับการว่างงาน (Employment) ให้สูงขึ้น เป็นต้น

4.2 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ในปัจจุบันได้มีการศึกษาทฤษฎีว่าด้วยนโยบายสาธารณะ¹⁶ (Public Policy) นโยบายสาธารณะมีความหมายกว้างขวาง และไกลไปถึงวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายหลายด้านของสังคมสมัยใหม่ โดยมีวิธีการและเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายดังกล่าว นโยบายสาธารณะประกอบด้วยนโยบายหลายด้าน เช่น นโยบายต่างประเทศ นโยบายป้องกันและรักษาความสงบภายใน นโยบายป้องกันประเทศ และนโยบายทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

นโยบายทางเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ ในทำนองเดียวกันการดำเนินวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชนทั่วไป มีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินวิถีชีวิตเพียงด้านเดียว การดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมมีลักษณะเป็นวิถีชีวิตหลาย ๆ ด้าน จะเห็นได้ว่ากิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินอยู่นั้น บางด้านไม่มีลักษณะเป็นการบริหารและปฏิบัติการตามนโยบายทางเศรษฐกิจ¹⁷

การพิจารณาและกำหนดนโยบายสาธารณะ มีลักษณะเป็นกระบวนการ (Process) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอนได้แก่—

(1) การก่อรูปของปัญหา (Problem formation)

ขั้นตอนนี้เรียกว่าเป็นการก่อรูปของปัญหา นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจะต้องตั้งคำถามเพื่อแสวงหาคำตอบหลายคำถาม เช่น อะไรคือตัวปัญหา อะไรทำให้ปัญหาคงกล่าวกลายเป็นปัญหาของนโยบายสาธารณะ ปัญหาคงกล่าวถูกจัดให้อยู่ในแผนดำเนินการของรัฐบาล ในฐานะที่เป็นปัญหาของสาธารณะได้อย่างไร เป็นต้น

(2) การพิจารณาและกำหนดทางเลือก (Policy formation)

เป็นขั้นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาและกำหนดทางเลือกต่างๆ ของนโยบาย เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาคงกล่าวหนึ่งโดยเฉพาะทางเลือกในการแก้ไขปัญหาคงกล่าวหนึ่งอาจมีหลายทาง

(3) การตัดสินใจเลือกนโยบาย (Policy adoption)

เป็นขั้นที่จะต้องตัดสินใจว่า นโยบายที่เลือกใช้ในทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาคงกล่าวที่เกิดขึ้น จะกระทำกันในรูปแบบของการออกกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ กฎกระทรวงหรือกฎทรวง หรือในรูปแบบใด และมีการกำหนดเงื่อนไขสำหรับการใช้นโยบายอย่างไร รวมทั้งใครเป็นผู้รับผิดชอบในการปรับใช้นโยบายนั้น

(4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

เป็นขั้นตอนที่มีการนำเอานโยบายที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติ ซึ่งจะปรากฏในรูปแบบของแผนงานและโครงการต่างๆ ซึ่งอาจประกอบด้วยแผนงานและโครงการหลายแผนงานและโครงการก็ได้ มีคำถามที่จะต้องพยายามหาคำตอบเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เช่น ได้มีการปฏิบัติหรือไม่

เพียงใด เพื่อให้เห็นนโยบายดังกล่าวบรรลุเป้าหมาย และถ้ามีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วจะเกิดผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างไร

(5) การประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย (Policy evaluation)

ขั้นนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่ง การประเมินผลมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้รู้ข้อมูลว่านโยบายที่ได้ตัดสินใจนำไปใช้ปฏิบัตินั้น สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด มีคำถามที่จะต้องพยายามหาคำตอบทางคำปฏิบัติ เช่น รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาลใช้สิ่งใดเป็นเครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพหรือประเมินผลของการปฏิบัติ องค์กรหรือบุคคลใดเป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินผลของการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ผลของการประเมินดังกล่าวจะนำไปสู่การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงนโยบายที่กำลังปฏิบัติอย่างไรต่อไป

4.3 ภาวะเศรษฐกิจและสังคมสองระดับและปัญหาในการกำหนดนโยบาย

ถ้ายอมรับว่าการปรากฏตัวของภาวะเศรษฐกิจและสังคมสองระดับในประเทศด้อยพัฒนาเป็นสิ่งเป็นไปได้แล้ว ข้อสรุปเกี่ยวกับการพิจารณาและกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนา¹⁸ (Policy implication) จึงเกิดขึ้น 2 ประการ ได้แก่—

ประการแรก ซึ่งถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ (Rule) ประการหนึ่ง ได้แก่การพิจารณาและกำหนดนโยบายที่เหมือนกัน (Uniform) หรือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะไม่สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดทั่วประเทศ ซึ่งมีภาวะเศรษฐกิจและสังคมสองระดับที่แตกต่างกัน

ประการที่สอง การปรากฏตัวของภาวะเศรษฐกิจและสังคมสองระดับดังกล่าวทำให้การนำเอานโยบายที่เหมือนกันไปใช้ตลอดทั่วประเทศ อาจให้ประโยชน์แก่

ประชากรในสาขาหนึ่งของเศรษฐกิจและสังคมหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันในอีกสาขาหนึ่งก็ จะไม่ได้รับประโยชน์ และนอกจากนี้ยังอาจเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงแก่สาขาเศรษฐกิจ และสังคมสาขาตั้งกล่าวแล้วด้วย

การพิจารณาและกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาในประเทศด้อยพัฒนาซึ่ง ปรากฏภาวะเศรษฐกิจและสังคมตั้งแต่สองระดับขึ้นไปนั้น ถ้าจะให้เกิดประสิทธิภาพ สูงสุด ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาและกำหนดนโยบายในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไป ให้เหมาะสมกับ ลักษณะ ความสนใจและปัญหาของแต่ละสาขาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งแต่ละท้องถิ่น อนึ่ง นอกจากนี้ถ้าหากมีการพิจารณาและกำหนดนโยบายในสาระ สำคัญ ดังกล่าวแล้ว การจัดการ การบริหารและปฏิบัติการ ก็ย่อมจะต้องมีลักษณะเฉพาะ เจาะจงที่แตกต่างออกไปตามลักษณะ ความสนใจ และปัญหาของสาขาเศรษฐกิจและ สังคมที่ปรากฏในแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย

5. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

5.1 การพัฒนาและภาวะเศรษฐกิจและสังคมในระยะที่ผ่านมา

ไทยเป็นประเทศที่ทำการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยประกาศใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และ สังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504 — 2506 (ระยะแรก) และ พ.ศ. 2506—2509 (ระยะ ที่ 2) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 — 2514 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 — 2519 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520— 2524 และปัจจุบันฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 — 2529 รวมระยะเวลาที่ประกาศใช้แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมเกินกว่า 20 ปี และยังคงต้องดำเนินการตามแผนฉบับที่ 5 ต่อไปอีก เป็นระยะเวลา 5 ปี

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งสี่ฉบับที่ผ่านมา พยายามที่จะเร่งรัดการ พัฒนาหรืออัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) วิธีการจัดทำแผน ดังกล่าวพยายามที่จะแปรนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นแผน

งานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อนำเอาไปปฏิบัติ นโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ (Uniformity) โดยส่วนกลางเป็นผู้กำหนด¹⁹ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาในสาขาต่าง ๆ ในช่วงแผนพัฒนา ในปี 2520 ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับจังหวัดด้วย

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525 — 2529 นั้น นับว่ามีสิ่งที่น่าสนใจอยู่ประการหนึ่ง กล่าวคือ เป็นลักษณะของการจัดทำแผนเพื่อทำการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสองระดับ ได้แก่ (1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสาขาที่ค่อนข้างกว้างหน้า เช่น การพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาเมือง²⁰ เป็นต้น (2) การแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาชนบทเขตล่าง²¹ ได้จัดทำแผนพัฒนาขึ้นต่างหากเรียกว่า แผนพัฒนาชนบทยากจนในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525—2529²¹ โดยแยกพื้นที่ที่เรียกว่าชนบทยากจน 37 จังหวัด จากพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ออกมากำหนดวัตถุประสงค์ แนวทาง และเป้าหมายในการพัฒนาขึ้นโดยเฉพาะ

การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 — 2529 ในลักษณะและสาระสำคัญโดยย่อคงกล่าวมาแล้ว จึงเท่ากับเป็นการยอมรับว่าประเทศไทยได้ปรากฏภาวะเศรษฐกิจและสังคมอย่างน้อยสองระดับ นักเศรษฐศาสตร์บางคน²² ได้ทำการวิเคราะห์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในระยะที่ผ่านมา โดยชี้ให้เห็นว่าสังคมไทยภายใต้นโยบายในการพัฒนาประเทศเป็นไปในแบบที่เรียกว่าสองระดับ และได้แสดงข้อสังเกตในด้านของการประเมินผลของการพัฒนาว่า ความล้มเหลวอาจจะขึ้นอยู่กับลักษณะที่สำคัญของสังคมไทยทั้งทางด้านวัฒนธรรมและทางด้านเศรษฐกิจ โดยได้แสดงให้เห็นว่าในบรรดาประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกนั้น สภาพของสังคมและวัฒนธรรมซึ่งเกิดจากพื้นฐานทางด้านอุตสาหกรรม เกิดจากการประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมทั้งวัตถุนิยมได้เริ่มค่อย ๆ พัฒนาขึ้นจากสภาพ

ของสังคมและวัฒนธรรมดั้งเดิมโดยใช้ระยะเวลาอันยาวนานนับร้อยปี ขณะที่ประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร สภาพของสังคมและวัฒนธรรมของประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกได้ถูกสร้างให้มีขึ้นภายในระยะเวลาอันรวดเร็วและมีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องเพียงเล็กน้อยกับสภาพของสังคมและวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากภาคตัวเมืองและภาคอุตสาหกรรม จำเป็นที่จะต้องรีบเร่งจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและเงื่อนไข กล่าวคือ จำเป็นที่จะต้องรีบเร่งจัดสร้างระบบการขนส่ง ระบบการศึกษา การจัดการ การบริหารและปฏิบัติงานในลักษณะพิเศษ ซึ่งมีใช้เป็นไปในลักษณะหรือแบบอย่างของพื้นเมืองดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในค่านิยมของประชากรนั้นจะต้องมีอุปนิสัยในการทำงานประกอบอาชีพและในการดำเนินชีวิตในแบบที่เรียกว่าพิเศษอีกด้วย

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย เป็นการพัฒนาในลักษณะที่เรียกว่าก้าวกระโดดจากภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีอยู่ตั้งแต่ดั้งเดิมไปสู่สภาพของสังคมอุตสาหกรรมที่ทำการประยุกต์ ใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยที่มีใช้อยู่ในทศวรรษปัจจุบัน จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องสร้างระบบสังคมแบบทวิลักษณ์^{๘๘} (Dualistic system) หรือการปรากฏตัวของภาวะเศรษฐกิจและสังคมสองระดับ ซึ่งมีประชากรจำนวนน้อยที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสาขาที่ทันสมัย (Modern sector) ซึ่งมีอุปนิสัยในการทำงานประกอบอาชีพ วิธีในการดำเนินชีวิต รูปแบบของการบริโภคและการแสวงหาความสุข และแม้แต่กระบวนการในการใช้ความคิดในแบบตะวันตก ในขณะที่เดียวกันกับที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศยังคงดำรงชีพในลักษณะที่เรียกว่าในแบบเยี่ยงป่าง่อน

๕.๒ กรณีตัวอย่างในการดำเนินมาตรการและนโยบาย

๕.๒.๑ โครงการพัฒนาการประมง

องค์การสะพานปลาได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ดำเนินการให้สินเชื่อแก่ชาวประมง เพื่อเป็นการพัฒนาการประมงและให้ความช่วยเหลือแก่ชาว

ประมง การดำเนินงานตามโครงการนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ คำวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวมีลักษณะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาและกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจและสังคมสองระดับ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญทั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยพิจารณาในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ

(1) วัตถุประสงค์

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเรือประมงขนาดกลางและ ขนาดเล็ก เพื่อจับปลาผิวน้ำและกลางน้ำ พร้อมทั้งจัดหาอุปกรณ์ที่ทันสมัยให้แก่ชาวประมง

(2) วิธีดำเนินงาน

ให้ชาวประมงทำการกู้เงินและทำการผ่อนส่งคืนในระยะยาว โดยมีแหล่งที่มาของเงินทุน 3 แหล่ง คือ (1) จากธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย จำนวน 214 ล้านบาท (2) เงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ 108 ล้านบาท (3) เงินกู้จากรัฐบาล 66 ล้านบาท

วิธีดำเนินการจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขสำคัญๆ²⁴ ที่รัฐบาลไทยทำไว้กับธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ได้แก่ (1) การต่อเรือ (2) การจัดหาเครื่องยนต์ (3) การต่อเปลือกเรือ (4) แบบเรือ เป็นต้น

(3) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการ

การดำเนินงานได้เกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ²⁵ เช่น (1) เครื่องยนต์ที่องค์การสะพานปลาจัดหาให้ไม่ถูกความประสงค์ของชาวประมง ชาวประมงต้องการเครื่องยนต์ที่ห้อยเกี่ยวกับที่ตนมีอยู่ และต้องการเครื่องยนต์ที่มีคุณภาพสูงถึงแม้ว่าราคาจะแพงก็ไม่ใช่สิ่งที่สำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติองค์การฯ ไม่สามารถจัดหาให้ได้เนื่องจากผิดเงื่อนไขซึ่งเป็นสัญญาที่รัฐบาลไทยทำไว้กับธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (2) ชาวประมงต้องการเรือขนาดใหญ่ ซึ่งผิดเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของโครงการที่ว่าต้องการส่งเสริมการต่อเรือประมงขนาดกลางและขนาดเล็กให้เหมาะสมกับลักษณะการประมงของประเทศไทย โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะต่อเรือขนาดใหญ่เพื่อใช้จับปลาในประเทศ

เพื่อนบ้าน ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่อง 200 ไมล์ทะเล (3) ชาวประมงต้องการเรืออวนลาก ไม่ใช่เรืออวนลอย หรืออวนล้อมจับ ซึ่งโครงการนี้ไม่สนับสนุนเนื่องจากการจับปลาอวนลากซึ่งมีอยู่มากพอแล้ว แต่ต้องการให้ต่อเรือประมงเพื่อจับปลากลางน้ำและผิวน้ำ เพื่อวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์พันธุ์ปลา โดยให้ทำการจับปลาที่มีขนาดโตพอสมควรให้เหมาะแก่การบริโภคและมีราคาดี (4) ชาวประมงต้องการให้ต่อเปลือกเรือเป็นเรือเหล็กแทนเรือไม้ ในระยะแรกนิยมเรือไม้ และชาวประมงก็ต้องการเรือไม้มากกว่าเรือเหล็ก โดยมีเหตุผลทางด้าน การควบคุมการต่อและการบำรุงรักษาด้วยตนเองได้ แต่ต่อมาไม่เกิดหายากและมีราคาแพง ชาวประมงจึงเรียกร้องให้ต่อเปลือกเรือเป็นเหล็ก แต่องค์การสะพานปลาได้อนุมัติแบบจากรนาคการพัฒนาเอเชียไว้แล้ว การเปลี่ยนแปลงจึงกระทำไม่ได้ ถ้าจะกระทำการเปลี่ยนแปลงก็จะต้องเสียเวลาออกแบบเรือกันใหม่และเห็นว่าเรือเหล็กเหมาะสมสำหรับเรือที่มีขนาดใหญ่ การต่อเรือตามโครงการนี้ต้องการให้เป็นขนาดเล็กและขนาดกลาง

จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ที่สำคัญของโครงการพัฒนาการประมงก็เพื่อช่วยเหลือชาวประมงขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยแบ่งวัตถุประสงค์ทางด้าน การอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลไว้ด้วย ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานจึงเกิดขึ้นเนื่องจากชาวประมงมีทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก โครงการดังกล่าวแล้วจึงให้ประโยชน์แก่ชาวประมงขนาดกลางและขนาดเล็ก แต่ในขณะเดียวกันก็จะไม่ให้ประโยชน์อะไรแก่ชาวประมงขนาดใหญ่ รวมทั้งชาวประมงขนาดกลางและขนาดเล็กที่ต้องการเปลี่ยนแปลงฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ให้เป็นชาวประมงขนาดใหญ่ โดยใช้เรือที่มีขนาดใหญ่ และมีเครื่องมือที่ทันสมัยสามารถทำการจับปลาได้ในระยะไกล ในทางตรงกันข้ามถ้าต้องการช่วยเหลือชาวประมงขนาดใหญ่ ชาวประมงขนาดเล็กและขนาดกลาง ซึ่งไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบาย จะพาคันต่อกันซึ่งนับได้ว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดา เหตุการณ์ในทำนองนี้ได้เกิดขึ้นบ่อย ๆ

5.2.2 โครงการสร้างงานในชนบท

โครงการสร้างงานในชนบทเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลชุดปัจจุบัน โครงการนี้ได้พัฒนาการตลอดมา โดยเริ่มเป็นครั้งแรกในสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี 2518 มีชื่อเรียกเป็นทางการว่า “โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง” รัฐบาลได้จัดสรรเงินจำนวน 2500 ล้านบาทให้สภาตำบลเป็นผู้ดำเนินโครงการตำบลละ 480,000 บาท หรือเรียกกันทั่วไปที่เข้าใจง่ายในหมู่ประชาชนว่า “โครงการเงินผัน” หรือ “โครงการ ปชด.” โครงการนี้มีปัญหาและอุปสรรค²⁶ หลายประการเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจและสังคมไทยทั่วประเทศมีหลายระดับ โดยพิจารณาคันต่าง ๆ กล่าวคือ.—

(1) วัตถุประสงค์

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนมีงานทำในฤดูแล้ง (2) เพื่อสร้างถาวรวัตถุที่สามารถใช้ประโยชน์ในท้องถิ่น เช่น ถนน สะพาน บ่อน้ำ ฯลฯ ต่อมาในปี 2523 ได้มีการพัฒนาวัตถุประสงค์ของโครงการให้กว้างขวางและครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้นอีก ได้แก่ (1) เพื่อบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะอันเกิดจากภาวะฝนแล้งให้ราษฎรที่ยากจนและว่างงานในชนบทมีรายได้จากการทำงาน เป็นการสกัดกั้นการอพยพเข้าไปทำงานในกรุงเทพมหานคร (2) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่ชลประทานให้มีแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค รวมทั้งเพื่อการเกษตรกรรม (3) เพื่อปรับการกระจายรายได้ไปสู่ประชากรให้ทั่วประเทศ (4) เพื่ออบรมแนวปฏิบัติแก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคให้สามารถทำการตัดสินใจในวิธีการบริหารงานในแบบที่มอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ (5) เพื่อทดสอบองค์กรของประชาชนในระดับตำบลซึ่งได้แก่สภาตำบล ให้มีความสามารถในการบริหารโครงการพัฒนาซึ่งตนเองเป็นผู้ริเริ่ม เพื่อหาช่องทางในการปรับปรุงสภาตำบลให้สามารถปกครองตนเองได้ในอนาคต (6) เพื่ออบรมแนวทางในการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการปฏิบัติงานพื้นฐานให้แก่คณะกรรมการสภาตำบล

(2) วิจารณ์การ

รัฐบาลกำหนดหลักเกณฑ์²⁷ ในการจัดสรรเงินให้แก่จังหวัดต่าง ๆ และหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินให้แก่สภาตำบล นอกจากนี้ยังกำหนดประเภทและลักษณะของโครงการที่อำเภอและสภาตำบลควรเสนอขอรับเงินอุดหนุน โครงการสร้างงานในชนบทปี 2523 ใช้หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยพิจารณาตัวแปร 2 ตัว เป็นเครื่องชี้ถึงความเดือดร้อนของพื้นที่ ได้แก่ (1) คำนีปริมาณน้ำฝน (2) คำนีรายได้ ส่วนในปี 2524 ได้เปลี่ยนแปลงโดยดูจากตัวชี้ของความยากจนของภาคชนบทของแต่ละจังหวัดโดยพิจารณาตัวแปร 3 ตัว ได้แก่ (1) รายได้ของเกษตรกรกรต่อคนต่อปี (2) เนื้อที่ทำกินของราษฎรต่อคน (3) จำนวนประชากรที่อยู่ในชนบท

ส่วนประเภทและลักษณะของโครงการนี้ รัฐบาลจะให้ความสนับสนุนแก่อำเภอและสภาตำบลในปี 2523 กำหนดไว้ 2 ประเภท ได้แก่ (1) การก่อสร้างและการปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค รวมทั้งเพื่อการเกษตร (2) การก่อสร้างปรับปรุงและซ่อมแซมสิ่งที่เป็นสาธารณะประโยชน์แก่ชุมชนในชนบท ในปี 2524 ได้เพิ่มประเภทและลักษณะของโครงการขึ้นอีก ได้แก่ประเภทที่ (3) ได้แก่ (3) การก่อสร้างปรับปรุง ซ่อมแซม สิ่งสาธารณะประโยชน์เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการเพิ่มผลผลิตทางด้านการเกษตรซึ่งต้องสอดคล้องกับโครงการของกระทรวง ทบวง กรม ในแผนพัฒนาจังหวัดด้วย

นอกจากนี้ การจัดสรรเงินให้แก่สภาตำบลยังแยกพิจารณาให้น้ำหนัก ได้แก่ (1) พื้นที่ประสมภยธรรมชาติหรือพื้นที่ที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้งให้น้ำหนักร้อยละ 50 (2) พื้นที่นอกเขตชลประทานให้น้ำหนักร้อยละ 30 (3) จำนวนประชากรให้น้ำหนักร้อยละ 20 ของวงเงินอุดหนุน

(3) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการ

ความแตกต่างของภาวะเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการสร้างงานในชนบทหลายประการ เช่น

ประการแรก ผลประโยชน์ในรูปของรายได้จากการใช้จ่ายเงินตามโครงการ ตกอยู่กับราษฎรที่มีฐานะดีมากกว่าราษฎรที่มีฐานะยากจนและได้รับความเดือดร้อน การดำเนินโครงการสร้างงานในชนบทเฉพาะในส่วนนี้จึงขัดกับวัตถุประสงค์ดั้งเดิมที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เนื่องจากโดยสภาพของข้อเท็จจริงแล้วในพื้นที่ชนบทยากจนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก็ยังมีราษฎรจำนวนมากไม่น้อยที่มีฐานะดีและสามารถช่วยตนเองได้ ปัญหาสำคัญจึงอยู่ที่เครื่องมือที่จะกำหนดหรือชี้ชัดลงไปว่า ราษฎรกลุ่มใดยากจนในค้ำหนึ่ง และอีกค้ำหนึ่งเป็นปัญหาทางด้านการบริหาร กล่าวคือ การนำเอาเครื่องมือดังกล่าวไปใช้ในการแยกแยะราษฎรที่มีฐานะยากจนเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการโครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล จึงเป็นจุดอ่อนที่สำคัญ^{๖๖} ที่นำเอาไปดำเนินการภายในภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนที่มีความแตกต่างกัน

ประการที่สอง ระยะเวลาเริ่มและสิ้นสุดของการดำเนินโครงการที่พร้อม ๆ กันทั่วประเทศ ทำให้เกิดปัญหาบางประการ เช่น วันเริ่มดำเนินโครงการตรงกับวันที่ราษฎรยังทำไร่ทำนาซึ่งเป็นอาชีพของตนยังไม่เสร็จสิ้น นอกจากนี้ในหลายท้องถิ่นความซ้กซี้ดของการเริ่มดำเนินโครงการ ทำให้ราษฎรอพยพไปทำงานอื่น ๆ เนื่องจากไม่สามารถรอการทำงานภายใต้โครงการนี้ได้ ส่วนระยะเวลาสิ้นสุดการดำเนินโครงการล่วงเลยไปถึงระยะเวลาที่ราษฎรต้องทิ้งงานไปทำงานในไร่นา ซึ่งเห็นอาชีพหลักของตน ในช่วงระยะหลังของการดำเนินโครงการจึงเป็นการแข่งขันแย่งเวลาทำงานในไร่นาของราษฎร^{๖๗}

ประการที่สาม การกำหนดลักษณะและประเภทของโครงการที่อำเภอและสภาตำบลจะได้รับเงินอุดหนุนจากโครงการ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ ประเภทดังได้กล่าวมาแล้ว เท่ากับเป็นการตั้งสมมติฐานว่า ความต้องการของอำเภอและสภาตำบลเหมือนกันตามที่กำหนดให้ ซึ่งโดยสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันแล้ว ท้องถิ่นต่าง ๆ ก็จะต้องมีความต้องการที่แตกต่างกันออกไป การกำหนดลักษณะและประเภทของโครงการเพื่อจะอนุมัติเงินอุดหนุน จึงเกิดประโยชน์แก่ราษฎรที่อยู่ในภาวะเศรษฐกิจและสังคมเพียงระดับเดียว ส่วนราษฎรที่อยู่ในภาวะเศรษฐกิจและสังคมนอกเหนือจากนี้ไม่ได้ผล

ประโยชน์ และถึงแม้ว่าจะอยู่ในภาวะเศรษฐกิจและสังคมเดียวกัน บางท้องถิ่นก็สามารถกล่าวได้ว่า มีดาววัตถุที่ทางการต้องการสนับสนุนให้มีขึ้นอยู่ในจำนวนเพียงพอแล้ว ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการดาววัตถุอื่น ๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือลักษณะและประเภทของโครงการที่ทำการได้กำหนดไว้

ปัจจัยพื้นฐานที่อยู่เบื้องหลังปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมาแล้ว จึงอยู่ที่การกำหนดลักษณะและประเภทของโครงการ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ และวิธีการบริหารและปฏิบัติการ ซึ่งกำหนดโดยส่วนกลางโดยกำหนดให้มีคุณสมบัติเหมือนกัน แล้วนำเอาไปปฏิบัติทั่วประเทศ ภายใต้สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน

5.2.3 การดำเนินมาตรการทางการเงิน

ในระบอบไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับต่าง ๆ รัฐบาลได้เน้นความสำคัญของการพัฒนาด้านการเกษตรเป็นอันมาก ทั้งนี้เนื่องจากการผลิตทางการเกษตรมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยในหลายด้าน

(1) วัตถุประสงค์

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ภาคเกษตรกรรมทั้งทางอ้อมและทางตรง ทางอ้อมได้แก่การรับช่วงซื้อสต็อกเงินเพื่อส่งออก และเพื่อกิจการผลิตทางค้าอุตสาหกรรมการเกษตร

ในปี 2508 รัฐบาลได้จัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้เป็นสถาบันการเงินที่จะอำนวยความสะดวกด้านสินเชื่อโดยตรงแก่เกษตรกร³⁰

(2) วิธีดำเนินการ

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินมาตรการทางการเงินในระยะที่ผ่านมา กล่าวคือ ในปี 2516 ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยได้เรียกร้องให้ธนาคารพาณิชย์

ให้กู้ยืมแก่เกษตรกรไม่ต่ำกว่าอัตราร้อยละ 1 ของยอดเงินฝากของแต่ละธนาคาร ในปี 2518 ได้เพิ่มเป้าหมายของการให้สินเชื่อตั้งกล่าวขึ้นเป็นไม่ต่ำกว่าอัตราร้อยละ 5 ของยอดเงินให้กู้ยืมทั้งสิ้นของแต่ละธนาคาร เมื่อสิ้นปี 2517 ได้กำหนดเป็นเป้าหมายได้เป็นเงินจำนวน 3,500 ล้านบาท ส่วนคำจำกัดความของสินเชื่อเพื่อการเกษตรให้มีความหมายถึงการให้กู้ยืมแก่เกษตรกรเท่านั้น ธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งสามารถให้เกษตรกรกู้ยืมได้เป็นเงินจำนวนประมาณ 3,090 ล้านบาท ซึ่งปรากฏว่ายังต่ำกว่าเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ในปี 2519 ได้กำหนดเป้าหมายเพิ่มขึ้นเป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 7 ของยอดเงินฝากของแต่ละธนาคาร เมื่อสิ้นปี 2518 ได้กำหนดเป็นเป้าหมายได้เป็นเงินจำนวน 6,140 ล้านบาท แต่ได้ผ่อนผันให้มีการรวมถึงการให้กู้ยืมแก่นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจการเกษตร ธนาคารพาณิชย์สามารถให้กู้ยืมเงินรวมทั้งสิ้น 6,980 ล้านบาท ซึ่งปรากฏว่าสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในปี 2520 ได้กำหนดเป้าหมายไว้ไม่ต่ำกว่าอัตราร้อยละ 9 ของยอดเงินฝากของแต่ละธนาคาร เมื่อสิ้นปี 2519 ได้กำหนดเป็นเป้าหมายเป็นเงิน 9,650 ล้านบาท เป้าหมายดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 11 ในปี 2521 ส่วนในปี 2522—2525 ได้กำหนดไว้ในอัตรา ร้อยละ 13 ของยอดเงินฝากในปีก่อน

สำหรับปี 2525—2530 เป้าหมายของการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรยังคงอยู่ในอัตราร้อยละ 13 ของยอดเงินฝาก โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องปล่อยสินเชื่อให้แก่เกษตรกรโดยตรง ร้อยละ 11 แก่ธุรกิจการเกษตร ร้อยละ 2 ของยอดเงินฝากตามลำดับ

การดำเนินมาตรการทางด้านการอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรโดยตรงดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อจะแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินทุน ช่วยเหลือมิให้เกษตรกรต้องเสียดอกเบี้ยสูงจากตลาดเงินทุนนอกระบบ และเพื่อให้เกษตรกรได้สามารถขยายการผลิตทางด้านการเกษตรอันจะเกิดผลประโยชน์แก่ประเทศชาติในที่สุด

(3) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินมาตรการ

การดำเนินมาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทยทางด้านการอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่เกษตรกร โดยวิธีการกำหนดร้อยละของยอดเงินฝากในการอำนวยความสะดวก

ให้แก่เกษตรกรโดยตรง ได้เกิดปัญหาและอุปสรรคบางประการที่มีสาเหตุมาจากลักษณะของภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่นในตำแหน่ง ส่วนในอีกตำแหน่งขนาดของธนาคารพาณิชย์ที่ใหญ่ กลาง และเล็ก นับว่าเป็นสาเหตุของปัญหาและอุปสรรค กล่าวคือ :-

ประการแรก การอำนวยการสินเชื่อโดยตรงนั้น ธนาคารพาณิชย์จะต้องมีสาขามาก ธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยใช้ระบบธนาคารสาขา (Branch banking system) กล่าวคือ สำนักงานใหญ่จะมีจำนวนตายตัว จะขยายแต่เฉพาะสำนักงานสาขาเท่านั้น ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งมีสาขามากบ้าง น้อยบ้าง และบางแห่งไม่มีเลยตั้งเช่นในกรณีธนาคารต่างประเทศที่มาตั้งดำเนินธุรกิจในประเทศไทย จึงเกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามมาตรการทางด้านการอำนวยการสินเชื่อ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งมีฐานะแตกต่างกันมากหรือไม่เหมือนกัน แต่ต้องมาปฏิบัติตามกฎและระเบียบอย่างเดียวกัน มันก็ไม่ถูก คือก่อให้เกิดความเดือดร้อนและเสื่อมล่าช้าตลอดเวลา^{๓๑}

ประการที่สอง มาตรการของธนาคารแห่งประเทศไทยในการควบคุมการขออนุญาตเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเรียกว่ามาตรการพิเศษที่ว่า จะต้องปล่อยสินเชื่อให้แก่ท้องถิ่นนั้นร้อยละ 60 ของยอดเงินฝากของแต่ละสาขา และยอดเงินที่ปล่อยทั้งหมดนั้นต้องเป็นสินเชื่อเพื่อการเกษตรร้อยละ 20 ปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นเมื่อบางท้องถิ่นมีธนาคารไปเปิดสาขาไม่มีการเกษตรก็ยากแก่การปล่อยสินเชื่อ ก็ไม่รู้จะเอาเงินไปปล่อยไว้ที่ใด บางสาขาก็มีแต่คนมาฝากแต่ไม่มีคนมากู้ การเปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์แทนที่จะเป็นแหล่งปล่อยเงินกู้ในระบบได้มากขึ้น ก็ต้องเอาเงินเหล่านั้นมาฝากธนาคารแห่งประเทศไทยไว้เฉย ๆ ซึ่งไม่ถูกต้องเพราะว่าการเปิดสาขาเท่ากับเป็นการระดมเงินออมทั่วประเทศ^{๓๒} ส่วนการใช้เงินนั้นขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความต้องการของสังคมมากกว่า

๘. สรุป

กระบวนการเจริญเติบโตของประเทศด้อยพัฒนา ปรากฏว่าได้เกิดภาวะเศรษฐกิจและสังคมตั้งแต่สองระดับขึ้นไป กล่าวคือการปรากฏตัวของสาขาเศรษฐกิจและสังคมอุตสาหกรรมที่ทันสมัย ซึ่งทำการผลิตสินค้าและบริการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าและแสวงหาผลกำไร สาขาการผลิตดังกล่าวใช้เครื่องมือและวิธีการผลิต การบริหารและการปฏิบัติการที่ทันสมัย โดยวิธีการลอกและเลียนแบบเอามาจากต่างประเทศ สาขาดังกล่าวได้เจริญเติบโตควบคู่ไปพร้อม ๆ กับสาขาเกษตรกรรมพื้นเมือง ซึ่งทำการผลิตเพื่อเพียงพอที่จะให้สามารถอยู่ไปวันหนึ่ง ๆ ความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนาดังกล่าวเป็นผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจและสังคมอย่างน้อยสองระดับ

สาขาเศรษฐกิจและสังคมที่ทันสมัยที่ปรากฏในประเทศด้อยพัฒนา ได้แก่ ระบบสังคมนำเข้าเป็นระบบสังคมจากต่างประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นระบบนายทุน ระบบสังคมนิยม และระบบคอมมิวนิสต์ก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการติดต่อและสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้อยพัฒนานั้นกับประเทศที่มีอิทธิพลที่เป็นเจ้าของระบบสังคมที่นำเข้ดังกล่าว กระบวนการเจริญเติบโตของประเทศด้อยพัฒนาได้แก่ การผสมผสาน การปะทะ และการขัดแย้งกัน ระหว่างระบบสังคมที่นำเข้กับระบบสังคมพื้นเมืองดั้งเดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นของตนเองไปในอีกแบบหนึ่ง

ลักษณะสำคัญของภาวะเศรษฐกิจและสังคมสองระดับ จึงได้แก่การปรากฏตัวของเครื่องมือ วิธีการผลิต วิธีการบริหารและการจัดการ รูปแบบของพฤติกรรมที่ไม่เป็นมาตรฐานอันหนึ่งอันเดียวกันโดยตลอดทั่วประเทศ ภาวะเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวแล้วสร้างปัญหายุ่งยากทางด้านการพิจารณาและกำหนดมาตรการและนโยบายเพื่อการพัฒนามาตรการและนโยบายที่เป็นมาตรฐานเดียวกันตลอดทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการและนโยบายที่พิจารณาและกำหนดโดยส่วนกลาง ไม่สามารถที่จะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการและนโยบายมีความจำเป็นที่จะต้องมึลักษณะแตกต่างกันออกไปตามภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การดำเนินมาตรการและนโยบายเกี่ยวกับโครงการพัฒนาการประมง โครงการสร้างงานในชนบท และการดำเนินมาตรการทางการเงิน ที่ได้ทำการวิเคราะห์มาแล้ว จะเห็นได้ว่า การดำเนินการที่เหมือน ๆ กันทั่วประเทศ โดยมีต้องคำนึงถึงความแตกต่างของภาวะเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นนั้น ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ทำให้การ ดำเนินมาตรการและนโยบายไม่สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) นอกจากกรณีตัวอย่างที่ได้นำมาพิจารณาแล้ว ยังปรากฏว่ามีอีกหลาย ๆ กรณีที่ประสบปัญหาและอุปสรรคในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เช่น การกำหนดและรักษา ระดับราคาผลผลิตการเกษตรของรัฐบาล การบริหารงานมหาวิทยาลัย และการบริการ การพัฒนาชนบท เป็นต้น

ความแตกต่างของภาวะเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น ทำให้การ กำหนดมาตรการและนโยบาย รวมทั้งกฎและระเบียบที่เหมือน ๆ กัน นำเอาไปใช้ไม่ได้ ผลเท่าที่ควร ภาวะแตกต่างกันดังกล่าวทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาและกำหนด มาตรการและนโยบาย รวมทั้งกฎและระเบียบ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาที่ แตกต่างกันไปตามสภาพของลักษณะ ความสนใจ และปัญหาของแต่ละระบบเศรษฐกิจ และสังคม การกำหนดมาตรการและนโยบาย รวมทั้งกฎและระเบียบที่แตกต่างกันออกไป ย่อมแสดงให้เห็นว่า การบริหารและการปฏิบัติการ การจัดองค์การ และคุณสมบัติ ของบุคลากรที่จำเป็นต้องใช้ก็ย่อมจะต้องมีลักษณะแตกต่างกันออกไปด้วย.

เชิงอรรถ

1. Meier, Gerald M. *Leading Issues in Economic Development*. New York, N.Y. : Oxford University Press, 3rd edition, 1976. p. 125.
2. *Ibid.*, p. 125.
3. Boeke, J.H. *Economics and Economic Policy of Dual Societies*. New York, N.Y. : International Secretariat Institute of Pacific Relations, 1953 p. 4.
4. Meier, Gerald M. *op. cit.*, p. 132.
5. *Ibid.*,
6. Salvatore, Dominick. and Dowling, Edward. *Development Economics*. New York, N.Y. : McGraw-Hill Book Company, 1977 p. 22.
7. Hans Singer, "Dualism Revisited : A New Approach to the Problems of Dual Society in Developing Countries," *Journal of Development Studies*. Vol. VII (October) 1970 p. 60-61.
8. Todaro, Michael P. *Economics for a Developing World*. London : Longman Group limited, 1977, p. 93.
9. นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้อยู่ใน The structuralist school of development thought *Ibid.*, p. 90-93.
10. ประเทศต่างๆรวม 97 ประเทศ ที่อยู่ในแอฟริกา เอเชีย และลาตินอเมริกา ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ (United Nations) ซึ่งมักจะเรียกตนเองรวมๆกันว่า ประเทศที่อยู่ในโลกที่สาม (Third World) เป็นการเรียกเพื่อต้องการแยกตนเองออกจากประเทศนาทูนที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจหรือประเทศที่อยู่ในโลกที่หนึ่ง (First World) ส่วนบรรดาประเทศต่างๆที่เป็นสังคมนิยมรวมทั้งประเทศต่างๆที่เป็นคอมมิวนิสต์ เรียกว่าประเทศที่อยู่ในโลกที่สอง (Second World) *Ibid.*, p. XiX
11. *Ibid.*, p. 93-94.
12. *Ibid.*,
13. Watson, D.S. *Economic Policy : Business and Government*. Cambridge, Mass : Houghton Mifflin Company, 1960 p. 4.
14. Boulding, Kenneth E. *Principle of Economic Policy*. Englewood, Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1958.
15. Lionel Robbins. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London : Mcmillan Co. Ltd., 1962 p. 24.

16. รายละเอียดจะศึกษาได้จาก ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์, “การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามแนวการศึกษาใหม่,” *พัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 18 เล่มที่ 4 (ตุลาคม) 2521 หน้า 735-742
17. Watson, D.S. *op. cit.*, p. 15.
18. Meier, Gerald M. *op. cit.*, p. 133.
19. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ. 2520-2524.*
20. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529.*
21. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาชนบทภาคจนในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. 2525-2529.*
22. นิโคลัส เบ็นเน็คต์, “การศึกษาเพื่อการพัฒนาชนบทในประเทศไทย” *รักเมืองไทยเล่ม 1 ภาคครอบครัว การศึกษาและอุดมคติ.* โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย สมบัติ จันทรวงศ์ และ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ, พระนคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2529 หน้า 37-76.
23. *Ibid.*, p. 45.
24. รายละเอียดจะศึกษาได้จาก “โครงการพัฒนาการประมง,” สัมภาษณ์ คุณทองใบ ศิริมัย ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา *ข่าวการประมงเพื่อชาวประมง* ปีที่ 6 ฉบับที่ 6 (กุมภาพันธ์) 2522, หน้า 21-28
25. *Ibid.*, p. 25-26.
26. รายละเอียดจะศึกษาได้จาก เมธี ครองแก้ว และคณะ, *โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล : การประเมินผลและการวิเคราะห์.* พระนคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทที่ 8.
27. *Ibid.*, หน้า 7-8.
28. *Ibid.*, หน้า 58.
29. *Ibid.*,
30. ธนาคารแห่งประเทศไทย. *ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย : หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี.* พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดคิวพร, 2515 หน้า 53.
31. สมบูรณ์ นันทากวีวัฒน์, “บทสัมภาษณ์ คุณสมบูรณ์ นันทากวีวัฒน์ ประธานกรรมการสมาคมธนาคารไทย,” *ธนาคาร วารสารของสมาคมธนาคารไทย* ฉบับเดือนกรกฎาคม 2525 หน้า 19
32. *Ibid.*, หน้า 19.

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

1. ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์, “การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามแนวทางศึกษาใหม่,” *พัฒนบริหารศาสตร์*, ปีที่ 18 เล่มที่ 4 (ตุลาคม) 2521.
2. ทองใบ สิริมัย, “โครงการพัฒนาการประมง,” *ข่าวสารการประมงเพื่อชาวประมง*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 5 (กุมภาพันธ์) 2522 สัมภาษณ์ผู้อำนวยการองค์การสะพานปลา.
3. นิโคลัส เบ็นเน็ตต์, “การศึกษาเพื่อการพัฒนาชนบทในประเทศไทย,” *รักเมืองไทย เล่ม 1 ภาคครอบครัว การศึกษา และอุตสาหกรรม*. โครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย สมบัติ จันทรวงศ์ และ จังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ บรรณาธิการ, พระนคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2519.
4. ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริ และคณะ, *การศึกษาทบทวนเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด*. พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525.
5. เมธี กรองแก้ว และคณะ, *โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล : การประเมินผลและการวิเคราะห์*. พระนคร. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.
6. เริงชัย มระกะนันท์, *การเงินและการธนาคารในประเทศไทย*. พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์, 2521.
7. วารี พงษ์เวช, *การเงินและการธนาคาร*. พระนคร. โรงพิมพ์อุตสาหกรรมพิมพ์ 2500.
8. สมบูรณ์ นันทากวีวัฒน์. “บทสัมภาษณ์ คุณสมบูรณ์ นันทากวีวัฒน์ ประธานกรรมการสมาคมธนาคารไทย,” *ธนาคาร*. วารสารของสมาคมธนาคารไทย ฉบับเดือนกรกฎาคม 2525.
9. ธนาคารแห่งประเทศไทย, *ประวัติและการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย*. หนังสือที่ระลึกครบรอบ 30 ปี. พระนคร. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศิวพร, 2525.
10. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ*.
11. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาชนบทยากจน*.

ข. ภาษาอังกฤษ

1. Boeke, J.H. *Economics and Economic Policy of Dual Societies*. New York, N.Y. : International Secretariat Institute of Pacific Relations, 1953.
2. Boulding, Keneth E. *Principle of Economic Policy*. Englewood, Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1958.
3. Hans Singer, "Dualism Revisited : A New Approach to the Problems of Dual Society in Developing Countries," *Journal of Development Studies*. Vol. VII (October) 1970.
4. Lionel Robbins. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London : Mcmillan Co. Ltd., 1968.
5. Meier, Gerald M. *Leading Issues in Economic Development*. New York, N.Y. : Oxford University Press, 3rd edition, 1976.
6. Prateep Sondysuwan. (ed.) *Finance, Trade and Economic Development in Thailand*. Bangkok : Sompong Press, 1975.
7. Salvatore, Dominick, and Dowling, Edward. *Development Economics*. New York, N.Y. : McGraw-Hill Book Company, 1977.
8. Todaro, Michael P. *Economics for a Developing World*. London : Longman Group Limited, 1977.
6. Watson, D.S., *Economic Policy : Business and Government*. Cambridge, Mass : Houghton Mifflin Company, 1960.
10. Bank of Thailand. *Annual Economic Report 1980*.