

เศรษฐศาสตร์การเมืองของเศรษฐกิจเปิด : การพัฒนาของประเทศไทย*

ศาสก์ พงษ์ไพจิตร**

ในปี 1963 คัตลี เซียร์ส เขียนบทความเรื่องหนึ่งจากประสบการณ์ที่ได้จากการศึกษาเศรษฐกิจของประเทศในลาตินอเมริกา บทความนั้นชื่อ “ขั้นตอนของความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศผู้ผลิตสินค้าภาคเศรษฐกิจเบื้องต้น ในระยะกลางศตวรรษที่ 20” (The stages of economic growth of a primary producer in the middle of the twentieth century)¹ ข้อโต้แย้งของเซียร์สก็คือว่าการขยายตัวของจักรวรรดินิยมในช่วงศตวรรษที่ 19 มายังสังคมในซีกโลกตะวันออก ทำให้ประเทศเป็นจำนวนมากตกเป็นอาณานิคมหรืออยู่ภายใต้ความครอบงำของมหาอำนาจจักรวรรดินิยม ประเทศอาณานิคมถูกบังคับให้ “เปิด” ประเทศอย่างเสรี โดยบังคับให้เก็บภาษีเข้าน้อยมาก หรือไม่เก็บเลย และไม่ให้ความคุ้มครองการลงทุนจากต่างประเทศ แต่ประเทศ “เปิด” เหล่านี้ เริ่ม “เปิดน้อยลง” หรือ “ปิด” มากขึ้น ในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 หลังจากมหาอำนาจอาณานิคมเริ่มสลายตัวลงและหลังจากที่ได้เกิดวิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำในทศวรรษ 1920 เซียร์ส

*ปรับปรุงจากฉบับภาษาอังกฤษของผู้เขียน “The Open Economy and Its Friends : Development of Thailand” โดยผู้เขียนคนเดียวกันพิมพ์ใน *Pacific Affairs*, Fall 1980.

**ศาสก์ พงษ์ไพจิตร Ph.D. (Economics), Cambridge University อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มิได้ให้คำจำกัดความ “เศรษฐกิจเปิด” หรือ “เศรษฐกิจปิด” อย่างแน่ชัด โดยสังเขป เศรษฐกิจเปิดคือเศรษฐกิจที่แทบไม่มีการควบคุมการค้าระหว่างประเทศ, มีระบบภาษีและระบบการคลังที่หลวม, ไม่มีอำนาจเหนือเงินตราของตนเองมาก ค่าเงินตราของประเทศจะขึ้นอยู่กับค่าเงินตราของประเทศมหาอำนาจ (เช่น เงินบาทของไทยขึ้นอยู่กับค่าเงินดอลลาร์อเมริกัน) เราไม่อาจจะพูดถึงจุดเริ่มต้นที่ประเทศจะเปลี่ยนจาก “เปิด” มาเป็น “ปิด” แต่เราอาจจะสังเกตได้จาก การเปลี่ยนแปลงทางด้านการเงินและนโยบายทางเศรษฐกิจบางประการ เช่น การเพิ่มการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยการเพิ่มภาษีนำเข้ามากขึ้น, การควบคุมการนำเข้า โดยใช้โควต้า การห้ามการนำเข้า, การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางด้านอัตราแลกเปลี่ยน เช่น จากการคงค่าอัตราแลกเปลี่ยนค่าเดียวมาเป็นระบบที่มีหลายอัตราแลกเปลี่ยน และการให้ความสำคัญต่อสำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ เขียร์ส์ไม่ได้เสนอว่าการเปลี่ยนจากเป็นประเทศ “ปิด” มาเป็นประเทศ “เปิด” เป็นวิวัฒนาการที่ต้องเกิดขึ้นอย่างช่วยไม่ได้ นอกจากนี้ เขียร์ส์ไม่ได้คิดว่าการเปลี่ยนเป็นสิ่งที่จะต้องเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติโดยกฎของเศรษฐกิจศาสตร์ หรืออะไรทำนองนั้น วิวัฒนาการจากการเป็นเศรษฐกิจ “เปิด” มาเป็นเศรษฐกิจ “ปิด” มากขึ้น เป็นผลจากการตัดสินใจของรัฐบาลของประเทศด้อยพัฒนาซึ่งเกิดขึ้นเพื่อรับสถานการณ์ทางการเมืองและทางด้านการค้าที่เปลี่ยนไป มีเหตุการณ์ด้านวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นหลายด้านในต้นทศวรรษที่ 20 ซึ่งทำให้กลุ่มอิทธิพลของประเทศแถบลาตินอเมริกาหลายประเทศผลักดันให้รัฐบาลของประเทศตน (เกิดในประเทศในซีกโลกแถบอื่นด้วย) หันมาใช้นโยบายทดแทนการนำเข้าเป็นนโยบายหลักในการพัฒนาอุตสาหกรรมวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเหล่านี้ ได้แก่

1. การที่การค้าระหว่างประเทศชะงักงันไปเมื่อทศวรรษ 1920
2. ผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 1
3. ความเสียเปรียบในเชิงการค้า จากการขายสินค้าออกทางการเกษตรที่มีราคาต่ำ แต่ต้องซื้อสินค้าอุตสาหกรรมในราคาแพงกว่า

ในบทความที่กล่าวถึงเบื้องต้น เชียร์สได้กล่าวถึงแนวทางที่ประเทศที่เริ่มจากการเป็นประเทศ “เปิด” แล้วมา “ปิด” หลังจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจผ่านพ้นไปแล้ว (โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2) ได้หันมา “เปิด” อีก เพื่อที่จะ “เปิด” ประเทศได้อีก ประเทศปิดจะต้องประสบความสำเร็จในการระดมทรัพยากรเศรษฐกิจเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม ความสำเร็จนี้วัดได้จากการที่สามารถหาตลาดต่างประเทศสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมของตน ไม่ว่าจะตลาดนั้นจะมาจากประเทศที่ช่วยพัฒนาด้วยตัวเอง หรือว่าจะมาจากประเทศพัฒนาแล้วก็ยังเป็นการดี แต่เชียร์สก็ตระหนักว่าประเทศที่ช่วยพัฒนาส่วนมากจะประสบความสำเร็จยากลำบากในการพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนามักจะชะงักงันในระยะแรกเริ่ม เนื่องจากปัญหาการขาดประสมการณ์ ที่สำคัญไปกว่านั้นก็คือว่า จะมีแรงกดดันทั้งภายในและภายนอกที่จะผลักดันให้ประเทศที่ช่วยพัฒนาคงสภาพความเป็นประเทศ “เปิด” อยู่อย่างที่เคยเป็น โดยแรงกดดันนี้จะกดดันไม่ให้เกิดการพัฒนาการที่มากกับความช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศที่กันไม่ให้ประเทศที่ช่วยพัฒนาประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่เชียร์สมิได้ขยายความต่อไป และมีได้วิเคราะห์ถึงวิวัฒนาการของการพัฒนาที่ถูกกีดกันไว้นั้น

ความเป็นจริงที่ประเทศที่ช่วยพัฒนาประสบก็คือว่ารัฐบาลของประเทศมหาอำนาจ องค์การการเงินและบรรษัทลงทุนข้ามชาติของประเทศตะวันตก ได้ใช้ความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะป้องกันไม่ให้นโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ของประเทศที่ช่วยพัฒนาประสบความสำเร็จ มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่สามารถต้านทานอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจและบรรษัทลงทุนข้ามชาติได้ และประสบความสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมจากนโยบายทดแทนการนำเข้า โดยทั่วไปแล้วถึงมือของบรรษัทการลงทุนข้ามชาติ มีผลกระทบต่อการสร้างทางการเมืองและทางเลือกนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศที่ช่วยพัฒนาไปในแนวที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศที่ช่วยพัฒนา

สหรัฐอเมริกา และองค์การระหว่างประเทศที่อยู่ภายใต้ความครอบงำของสหรัฐอเมริกาต้องการให้ประเทศด้อยพัฒนาคงความเป็นประเทศ “เปิด” หรือให้ “เปิด” มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสำคัญสองประการคือ เพื่อที่นักลงทุนจากต่างประเทศและพ่อค้า จะได้ลงทุนจากซีกโลกเสรีและขายสินค้าด้านอุตสาหกรรมให้แก่ประเทศด้อยพัฒนาได้ นอกจากนี้ก็เพื่อให้ประเทศด้อยพัฒนามีการพัฒนาเศรษฐกิจตามแบบจำลองของระบบเศรษฐกิจเสรี แทนที่จะไปตามการพัฒนาแบบวางแผนอย่างเคร่งครัดตามแนวสังคมนิยมของคู่แข่งของสหรัฐฯ คือรัสเซีย สหรัฐฯ ได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศแนวนี้ โดยมีหลักการว่าทราบเท่าที่สหรัฐสามารถทำให้ประเทศด้อยพัฒนาคงความเป็นประเทศ “เปิด” อยู่ได้โดยไม่มีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงแล้ว ยุทธวิธีนี้จะทำให้เกิดกลุ่มอิทธิพลที่เป็นพลังทางการเมืองภายในประเทศด้อยพัฒนาเอง ซึ่งได้ประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจ “เปิด” กลุ่มเหล่านี้จะยอมรับอุดมการณ์ทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา และจะเป็นแรงสำคัญในการคงไว้ซึ่งระบบเศรษฐกิจ “เปิด” การที่ญี่ปุ่นได้ก้าวขึ้นมาเป็นประเทศมหาอำนาจก็ประเทศหนึ่งในช่วงหลังทศวรรษ 1960 และซึ่งอาจจะกลายเป็นตัวแทนของสหรัฐอเมริกาในซีกโลกเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มิได้ทำให้ภาพพจน์ที่กล่าวไว้เปลี่ยนแปลงไป

ประเทศไทยเป็นประเทศซึ่งคงสภาพเศรษฐกิจ “เปิด” อยู่ค่อนข้างมากมาตลอดทศวรรษ 1960 และ 1970 มีการเพิ่มภาษีขาเข้า, มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และมีความพยายามจะปรับนโยบายการเงินการคลังให้รัดกุมยิ่งขึ้น แต่วิวัฒนาการมาสู่เศรษฐกิจ “ปิด” เกิดขึ้นช้ามากและมาตรการต่างๆ ซึ่งเห็นรูปแบบของเศรษฐกิจ “ปิด” ไม่ค่อยมีความสำคัญในภาคปฏิบัติ บทความบทนี้ จะได้กล่าวถึงประสพการณ์ความเป็นเศรษฐกิจ “เปิด” ของไทย ในช่วงที่นโยบายทดแทนการนำเข้าเป็นที่นิยมกันแพร่หลาย จะวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางด้านการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศที่เป็นแรงผลักดันให้ประเทศไทยคงสภาพความเป็นประเทศค่อนข้าง “เปิด” นอกจากนี้จะวิเคราะห์นโยบาย

ของรัฐบาลในการจัดการระบบเศรษฐกิจ และผลที่ตามมาของการยอมรับนโยบายในแนวของเศรษฐกิจ "เปิด" นั้น

๑

จวบจนถึงปี 1926 ประเทศไทยเป็นเศรษฐกิจเปิด ตามแบบฉบับของประเทศอาณานิคม ในระยะที่จักรวรรดินิยมครองความเป็นเจ้าอยู่ ประเทศไทยไม่ตกเป็นเมืองขึ้นอย่างอินเดียหรือพม่า หรือประเทศย่านอินโดจีน แต่ประเทศไทยตกอยู่ในฐานะเหมือนเมืองขึ้น อังกฤษได้บังคับให้ไทยเปิดการค้ากับอังกฤษและประเทศล่าอาณานิคมอื่น ๆ อย่างเกือบเสรี รัฐบาลไม่สามารถควบคุมการค้าและการเคลื่อนย้ายทุน ค่าของเงินตราของประเทศผูกติดอยู่กับค่าเงินสเตอร์ลิง นโยบายการเงินการคลังอยู่ภายใต้การควบคุมของที่ปรึกษาจากอังกฤษ อังกฤษยอมให้เก็บภาษีขาเข้าได้เพียงร้อยละ 3 และห้ามไม่ให้เก็บภาษีขาออก ไทยได้อำนาจทางด้านการภาษีมาบ้างในปี 1926 และได้เพิ่มภาษีขาเข้าสินค้าบริโภคนานาอย่างในปีนั้น แต่ไม่ได้อำนาจการภาษีอย่างเต็มที่จนถึงปี 1947

จวบจนถึงทศวรรษ 1930 ไทยยังเป็นประเทศกสิกรรม มีลักษณะเป็นชนบทมากกว่าเมือง ฟังสินค้าออกทางกสิกรรมและแร่ มีสินค้าออกที่สำคัญอยู่ไม่กี่ประเภท โดยเฉพาะข้าว และยังคงมีระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ดังที่เกิดขึ้นในประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ วิกฤติการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ เมื่อทศวรรษ 1920 และ แรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงทางบ้านโครงสร้างของชนชั้นมีอำนาจภายในประเทศ ทำให้ไทยประสบปัญหาหลายอย่าง ตั้งแต่เริ่มทศวรรษ 1930 เป็นต้นมา ความขัดแย้งภายในและสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถูกโค่นลงไปในปี 1932 ระบบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเข้ามาแทนที่ ผู้นำการปฏิวัติครั้งนั้นประกอบด้วยกลุ่มข้าราชการพลเรือนและทหาร ซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวเศรษฐกิจชาตินิยม ในแง่ของความมุ่งหวัง คณะปฏิวัติในไทย มิได้แตกต่างไปจากกลุ่มชาตินิยมในประเทศอื่น ๆ ที่มีอำนาจขึ้นมาในช่วงเดียวกันนี้ กลุ่มชาตินิยมต้องการปลดแอกจักรวรรดินิยม และสร้างเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศเพื่อต่อต้าน ผลเสียหายเศรษฐกิจ

ที่เกิดจากการชะงักงันของการค้าระหว่างประเทศ รัฐบาลที่มีอุดมการณ์ชาตินิยมหันไปใช้นโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมของตนโดยกีดกันการนำเข้าด้วยวิธีการต่างๆ ในประเทศไทย รัฐบาลภายหลังปี 1932 เพิ่มอัตราภาษีขาเข้า ใช้เงินรายได้ของรัฐบาลกู้ยืมซื้อบริษัทต่างประเทศ เช่น โรงงานผลิตบุหรี่ของอเมริกันและบริษัทถลุงของอังกฤษ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการห้ามการนำเข้าสินค้าบางอย่าง เช่น น้ำตาล และนำเอาระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายระดับมาใช้เพื่อที่จะลดการนำเข้า ให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ และ เป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล

นโยบายทางด้านการเศรษฐกิจชาตินิยมนั้น มิได้เพียงแต่ต้องการต่อต้านประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยมเท่านั้น แต่เพื่อต่อต้านกลุ่มคนจีนต่างด้าวซึ่งเป็นนักธุรกิจสำคัญในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา จีนต่างด้าวเข้ามามีอิทธิพลครอบงำการค้า โดยเฉพาะการค้าข้าว อิทธิพลของจีนครอบคลุมไปถึงการเก็บภาษีนา เหมือนแร่ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ภายใต้อำนาจเห็นชอบและความคุ้มครองของพระมหากษัตริย์ ในทศวรรษ 1930 วิกฤตการณ์เศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้อำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มธุรกิจจีนต่างด้าวลดลง การปฏิวัติโค่นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชเท่ากับทำลายผู้คุ้มครองกลุ่มจีนต่างด้าวไปโดยปริยาย กลุ่มอิทธิพลจีนต่างด้าวจึงมีพลังน้อย ไม่สามารถจะลุกขึ้นต่อต้านพลังทางการเมืองของกลุ่มเศรษฐกิจชาตินิยม อันได้แก่คณะปฏิวัติได้ รัฐบาลใหม่ นำมาตรการหลายอย่างมาใช้ซึ่งเป็นผลเสียต่อฐานะทางเศรษฐกิจของธุรกิจจีนต่างด้าวโดยตรง เช่น การกั้นเงินออกจากการค้าข้าว การห้ามไม่ให้เงินประกอบธุรกิจบางอย่าง และการกำหนดโควตาเงินคพยพเข้าประเทศในช่วงปี 1948 ถึง 1955 รัฐบาลได้มีมาตรการกีดกันจีนต่างด้าวมากมาย และพ่อค้าจีนต่างด้าวเป็นจำนวนมากถูกจับขังคุก หรือส่งออกนอกประเทศในข้อหาการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์⁴

แต่ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจไทยซึ่ง “เปิด” อยู่ นี้ จะประสบปัญหามากมายในช่วงทศวรรษ 1930, 1940 แต่ก็มิได้มีการพยายามเปลี่ยนแปลงเป็นระบบเศรษฐกิจ “เปิด” อย่างจริงจัง ในประเทศอื่นซึ่งเคยเป็นประเทศอาณานิคม กระบวนการกู้ชาติเพื่อให้เป็น

อิสระจากประเทศมหาอำนาจ ก่อให้เกิดชนชั้นธุรกิจซึ่งเป็นพวกชาตินิยม พวกนี้เป็นแรงสำคัญที่ส่งเสริมอุดมการณ์ชาตินิยมในบรรดากลุ่มคนอื่น ๆ และเป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลหันมาเอาเอานโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยวิธีทดแทนการนำเข้ามาใช้อย่างแท้จริงในประเทศที่เคยตกเป็นอาณานิคม ได้รับมรดกจากการเป็นเมืองขึ้นในรูปขององค์การบริหารของรัฐบาลที่มีการรวบอำนาจอยู่ในส่วนกลาง เมื่อคณะกษัตริย์ประสบความสำเร็จในการปลดแอกจักรวรรดินิยมก็ใช้อำนาจการบริหารนี้เป็นเครื่องมือดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยมีนักธุรกิจเป็นแรงหนุนที่สำคัญ ทำให้ออมรับนโยบาย เศรษฐกิจ “ปิด” ใต้ (เช่นที่เกิดขึ้นในอินเดียหลังปี 1947)

ในประเทศไทยวิวัฒนาการทางการเมืองและโครงสร้างของสังคม แตกต่างจากในประเทศอาณานิคมมาก ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อคือทศวรรษ 1930 ถึง 1950 นั้นชนชั้นธุรกิจในประเทศไทยยังไม่มีพัฒนาการมาก นักธุรกิจการค้าส่วนใหญ่เป็นเงินต่าง้าวจึงมีอำนาจทางการเมืองน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งได้รับอิสรภาพจากการเป็นประเทศอาณานิคม รัฐในไทยมีบทบาทที่นำท้งน้อยกว่า นอกจากนั้นขบวนการจากมวลชนที่จะเป็นแรงดันให้รัฐดำเนินนโยบายทางใดทางหนึ่งก็ไม่ค่อยจะมีอุดมการณ์เศรษฐกิจชาตินิยมที่เกิดในไทยในช่วงนี้* เป็นอุดมการณ์ซึ่งมีรากฐานมาจาก

- (ก) ความต้องการของกลุ่มนักวิชาการในบรรดาข้าราชการหัวสมัยใหม่ และ
- (ข) ความเกลียดชังคนจีนต่าง้าวในบรรดาไทยชาวนาและข้าราชการชั้นผู้น้อย

มิได้มีรากฐานอยู่บนความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นนักลงทุน⁵ ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้เกิดพลังทางการเมืองกลุ่มใหม่ขึ้น ซึ่งประสบความสำเร็จในการกันเอากลุ่มเศรษฐกิจชาตินิยมออกไปจากเวทีการเมืองอย่างง่ายดาย และได้เป็นแรงผลักดันให้ไทยหันกลับไปหาระบบเศรษฐกิจ “เปิด” มากขึ้น ถึงแม้ว่าในประเทศอื่น ๆ นั้น

* ให้อรรถาธิบายของ Chatthip Nartsupha และ Suthy Prasartset ใน *The Evolution of the Political Economy of Siam, 1851-1941* “เอกสารโรเนียว Faculty of Economics, Chulalongkorn University 1980.

นโยบายคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศจะเป็น นโยบายที่แพร่หลายมากกว่ากลุ่มพลังทางการเมืองกลุ่มใหญ่นี้ ได้แก่ ธุรกิจคนจีนในไทยและสหรัฐอเมริกา

๒

ผลกระทบจากสงครามเกาหลี ทำให้ธุรกิจจีนและสหรัฐอเมริกาเข้ามามีอำนาจในเศรษฐกิจและสังคมไทย สงครามเกาหลีเพิ่มความตึงการสินค้าออกทางการเกษตรทำให้ราคาสินค้าเกษตรกระเตื้องขึ้นมาก นี่เป็นผลดีต่อพ่อค้าจีนในไทยซึ่งประกอบธุรกิจขายสินค้าเข้า-ออก และได้กำไรสภาพะรายได้ล้นตล้นมานาน สงครามเกาหลีเองเป็นตัวกระตุ้นให้สหรัฐอเมริกาหันมาสนใจเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น เนื่องจากกลัวอิทธิพลของคอมมิวนิสต์จะแผ่ขยายเข้ามาในประเทศอื่น ๆ ในซีกโลกแถบนี้

พ่อค้าจีนในไทย ทว่ากำไรอย่างมากมาจากการค้าขายกับญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง แต่กำไรจากการขายตัวของสินค้าออกในช่วงสงครามเกาหลี ทำให้พ่อค้าจีนสามารถยืมเงินบนขาตัวเองได้อย่างมั่นคง แหล่งกำไรของพ่อค้าจีนในช่วงทศวรรษ 1950 ได้แก่การขายสินค้าเข้า-ออก ในทำนองเดียวกับที่เคยเป็นอยู่ก่อนทศวรรษ 1930 พ่อค้าเหล่านี้ไม่ต้องการให้ “ปิด” ประเทศ โดยการจำกัดการค้าระหว่างประเทศ หรือควบคุมการใช้เงินตราต่างประเทศ และแน่นอนที่สุดพ่อค้าจีนเหล่านี้ไม่ต้องการรัฐบาลที่มีอุดมการณ์เศรษฐกิจชาตินิยมในแบบที่เป็นอยู่ ในทศวรรษ 1950 กลุ่มธุรกิจจีนประสบความสำเร็จในการชักจูงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร ให้มาร่วมมีผลประโยชน์อยู่ในการค้าที่เริ่มฟื้นตัวด้วย

ในขณะเดียวกันนั้น ตั้งแต่ต้นปี 1949 เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกาก็กำลังหาพันธมิตรในคาบสมุทรอินโดจีนได้ เพื่อให้มาช่วย “ล้อมกรอบ คอมมิวนิสต์” สหรัฐอเมริกาใช้นโยบายเสนอเงินให้เปล่า และเงินกู้แก่ประเทศที่พร้อมจะดำเนินรอยตามเศรษฐกิจระบบเสรี ประเทศเหล่านี้เมื่อได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ ก็จะถูกชักจูงให้มากขึ้นเห็นดีเห็นชอบกับนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของสหรัฐฯ และเป็นพรรคพวกของ

“ค่ายโลกเสรีตะวันตก” สหรัฐฯ ให้ความช่วยเหลือต่อประเทศเหล่านี้แม้กระทั่งในด้านการทหาร ถ้าหากยอมรับจะช่วยลดการขยายตัวของสองยักษ์ใหญ่คอมมิวนิสต์—จีนและรัสเซีย

จุดเริ่มต้นที่ทำให้ไทยยอมรับความช่วยเหลือจากสหรัฐฯ นั้น เกี่ยวเนื่องกับนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมซึ่งต่อต้านเงินต่างค่าในไทย เป็นที่แน่นอนว่ารัฐบาลชาตินิยมแบบมาซิสม์ ของจอมพลแปลก จะต่อต้านประเทศจีนคอมมิวนิสต์ด้วย และนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์นี้สอดคล้องกับนโยบายกีดกันเงินต่างค่าในไทย จอมพลแปลก ใช้กฎหมายการกระทำอันไม่เป็นไทย (ซึ่งมุ่งต่อต้านคอมมิวนิสต์) มาเป็นเครื่องมือข่มขู่และส่งเงินต่างค่าออกนอกประเทศด้วย แต่การหันเข้ามาร่วมมือกับสหรัฐฯ ทำให้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมและการต่อต้านเงินต่างค่าในไทยหมดความสำคัญลงไปในที่สุด

จนถึงกลางทศวรรษ 1950 กลุ่มธุรกิจจีนประสบความสำเร็จในการชักจูงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ให้เข้ามาร่วมกิจกรรมการค้าด้วยสัมพันธภาพระหว่างสองกลุ่มนี้กระชับเกลียวมากขึ้นจากการได้ผลประโยชน์ร่วมกัน กลุ่มพ่อค้าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มองเห็นถึงผลได้ที่จะเกิดจากการร่วมสัมพันธมิตรกับสหรัฐฯ ในรูปของการเพิ่มขึ้นของ ความช่วยเหลือเงินกู้และความช่วยเหลือทางเทคนิค เพื่อนำมาปรับปรุงสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการขยายตัวของธุรกิจการค้าภายใน รัฐบาลชาตินิยมมาซิสม์ภายใต้การนำของ จอมพลแปลก เริ่มเสื่อมอำนาจมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1950 และต้องถูกโค่นลงไปโดยการปฏิวัติในปี 1957 สฤษดิ์ ซึ่งก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำของกลุ่มพ่อค้าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นนายทหารที่นิยมชมชอบอเมริกา ไม่กีดกันคนจีนและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ สฤษดิ์สัญญาว่าจะลดบทบาทของรัฐบาลในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและจะล้มเลิกนโยบายต่อต้านคนจีนในไทย

จากปีที่สฤษดิ์ปฏิวัติ มาจนถึงปี 1973 นั้น นโยบายทางเศรษฐกิจที่ใช้เป็นนโยบายซึ่งเกิดจากแรงผลักดันของกลุ่มพ่อค้าและข้าราชการและความต้องการของสหรัฐฯ รัฐบาลทหารซึ่งปกครองประเทศไทยในช่วงเวลานั้น ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของสหรัฐฯ และของกลุ่มอิทธิพลภายในประเทศอย่างแข็งขัน รัฐบาลทหารที่กุมอำนาจถึง

ปี 1973 มีอยู่สองรัฐบาลด้วยกัน รัฐบาลภายใต้การนำของสฤษดิ์ประสมความล้มเร็วกว่า รัฐบาลภายใต้การนำของถนอม เป็นที่กล่าวกันว่าสฤษดิ์มีความสามารถพิเศษในการเป็น ผู้นำกว่าผู้นำทหารอื่นๆ เพราะว่าได้นำเอา “การพัฒนาเศรษฐกิจ” ตามแบบฉบับของ เศรษฐกิจระบบเสรีมีเอกชนเป็นผู้ประกอบการมาเป็นนโยบายหลักของการพัฒนา สิ่งนี้ ก่อให้เกิดความประทับใจในบรรดามวลชนอย่างสูง และทำให้ได้รับความร่วมมือจากมวลชน เป็นอย่างดี นอกจากนี้สฤษดิ์ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้นำที่มีความสามารถเป็นเลิศ เนื่องจากได้นำเอาความคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับการปกครองแบบ “พ่อเมือง” มาใช้ทำให้ระบบการปก ครองเฉียบขาดแบบผู้เผด็จการของตนเป็นที่ยอมรับ⁷

หลังปี 1957 รัฐบาลได้ใช้นโยบายต่าง ๆ ซึ่งมีผลให้ไทยกลายเป็นเศรษฐกิจ “เปิด” มากขึ้น ๆ เท่าที่จะเป็นไปได้ นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างทางด้าน กฎหมาย และการก่อตั้งองค์กรบริหารใหม่ ๆ เพื่อช่วยส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจของ เอกชน และระบบการเป็นเจ้าของทรัพย์สินเอกชนอย่างไม่มีขีดจำกัด มีการล้มเลิกกฎหมาย ที่จำกัดการถือครองที่ดิน ล้มเลิกกฎหมายที่ให้มีการตั้งสหภาพแรงงานได้ ล้มเลิกการตั้ง สหภาพ รัฐบาลประกาศว่าจะจำกัดบทบาทของรัฐโดยไม่ก้าวล่วงธุรกิจของเอกชน และ จะไม่แข่งขันกับเอกชน งานชิ้นโบว์แดงชิ้นหนึ่งของสฤษดิ์คือการออกกฎหมายส่งเสริมการ ลงทุน ตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนของเอกชนทั้งภายในและจากต่างประเทศ กฎหมาย นี้ละเว้นภาษีขาเข้าสำหรับธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริม (โดยเฉพาะการนำเข้าสินค้าประเภท ทุน) และยกเว้นการเก็บภาษีการค้าสำหรับกิจกรรมบางประเภทที่ได้รับการส่งเสริม

หลังจากปี 1952 นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลดำเนินตามแนวใหญ่สองแนว คือ

1. ธุรกิจต่างประเทศ นักลงทุนต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ที่ให้ทุนเพื่อการพัฒนา ได้รับการเชิดชูจากรัฐบาลเป็นอย่างดี รัฐบาลเปลี่ยนภาพพจน์ จากประเทศที่ไม่ค่อยเป็นมิตรกับจักรวรรดินิยม มาเป็นประเทศที่พร้อมจะร่วมเป็นร่วม ตายกับจักรวรรดินิยม ในปี 1960 นั้นเอง ไทยเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ประจำภาคของ

องค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น ยูนิเซฟ เอคาเฟ้ เอฟ เอโอ และ ซี ไค้ แกลง-การณ้ของนโยบายรัฐบาลหลายฉบับเน้นความต้องการจะส่งเสริมเศรษฐกิจระบบเสรี และเน้นการไม่ควบคุมการค้ามากเกินไป รัฐบาลยอมให้เงินทุนไหลเข้าออกโดยอิสระ ไม่มีการควบคุมจนถึงกลางทศวรรษ 1960 รัฐบาลยอมให้ธุรกิจต่างชาติมาเป็นเจ้าของกิจการในประเทศไทยได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องร่วมทุนกับไทย หลังจากนั้นได้ตั้งกฎว่าจะต้องร่วมทุนไทย 51 เปอร์เซ็นต์ แต่มีได้ควบคุมการนำผลกำไรออกนอกประเทศ ตลอดทศวรรษ 1960 และ 1970 นั้น ,อัตราภาษีเข้าอยู่ในระดับต่ำเทียบกับประเทศด้อยพัฒนาส่วนมาก ภาษีขาเข้า สินค้าฟุ่มเฟือยอยู่ในอัตรา 40 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป แต่สำหรับสินค้าทุนแล้วอยู่ในอัตราเฉลี่ย 20 เปอร์เซ็นต์, สินค้าปัจจัยการผลิต 20 — 30 เปอร์เซ็นต์ และสำหรับสินค้าบริโภคทั่วไปประมาณ 25 — 30 เปอร์เซ็นต์ ในทศวรรษ 1960 แต่ได้เพิ่มเป็น 30 — 55 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1977⁸ ภาษีขาเข้าเหล่านี้เป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของรายได้ของรัฐบาล แต่การจัดระบบภาษีที่มีความลักลั่นในลักษณะที่ว่า ภาษีขาเข้าของสินค้าบริโภคสูงกว่าภาษีขาเข้าของสินค้าปัจจัยการผลิต เป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น ทั้งนี้ได้รับการสนับสนุนทางด้านอื่น ๆ จากสำนักงานส่งเสริมการลงทุนด้วย มีบริษัทต่างประเทศเป็นจำนวนมากที่เข้ามาร่วมทุนกับนักลงทุนไทยตั้งโรงงานเพื่อ **ประกอบ (ไม่ใช่ผลิต)** ชิ้นส่วนที่นำเข้ามาได้ในราคาถูก เป็นสินค้าสำเร็จขายแก่ลูกค้าในไทยในราคาสูง (เนื่องจากการคุ้มครองจากภาษีขาเข้า) เช่น ในการประกอบรถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้าต่าง ๆ เครื่องมือในการเกษตร (จำนวนน้อย) และในการประกอบสินค้าอื่น ๆ เช่น ผ้าจากเส้นใยเคมีที่นำเข้า ธุรกิจต่างๆ เหล่านี้ มีการใช้สินค้านำเข้าเป็นปัจจัยการผลิตคิดเป็นสัดส่วนของปัจจัยการผลิตทั้งหมดในระดับสูง ระบบโครงสร้างภาษีแบบลักลั่นนี้ เป็นสิ่งที่นักลงทุนจากต่างประเทศเสนอเป็นนโยบายของรัฐบาล⁹ ให้ประโยชน์กับพ่อค้า นักธุรกิจ ทั้งในและนอกประเทศแถมยังเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลด้วย

2. วัตถุประสงค์จากระบบองค์กรบริหารเสียใหม่ เพื่อเป็นเครื่องส่งเสริมการพัฒนาในระบอบนายทุน ภายใต้คำแนะนำของธนาคารโลก รัฐบาลได้ก่อตั้งองค์กรใหม่ ๆ ขึ้น เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ต่อมาเปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) สำนักงานส่งเสริมการลงทุน สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานประมาณภายใต้คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ องค์กรบริหารเหล่านี้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรกขึ้น (1961 – 1966) รัฐบาลได้จัดระบบโครงสร้างภาษีขาเข้าเพื่อส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และการค้าระหว่างประเทศ โดยมีการควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุน และการนำเข้าอันน้อยมาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรกที่เขียนขึ้น ก็มีใจเพื่อทำให้รัฐบาลมีการควบคุมระบบเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าเดิม แผนเป็นเพียงใบโฆษณาว่ารัฐบาลจะไม่เข้ามาแข่งขันกับเอกชน และจะไม่ควบคุมเศรษฐกิจ แผนที่กล่าวถึงนี้เป็นแต่เพียงการรวบรวมงบประมาณที่คาดคะเนไว้สำหรับกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ และแสดงเจตจำนงของรัฐบาลที่จะเลิกนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของรัฐบาลภายใต้จอมพลแปลก รัฐบาลต้องการจะเพิ่มการใช้ยี่ห้อสินค้าตราผูก เพื่อส่งเสริมกิจกรรมของเอกชน สิ่งเหล่านี้ได้แก่ การขนส่ง การชลประทาน ไฟฟ้า การศึกษา และสาธารณสุข ในการจัดหาบริการเหล่านี้ รัฐบาลได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและเทคนิคเป็นอันมาก จากสหรัฐ ฯ และธนาคารโลก

การดำเนินการตามแนวนโยบายกว้าง ๆ 2 แนวที่กล่าวมาข้างต้นนี้ส่งเสริมให้ไทยมีการพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะเฉพาะ การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว สินค้าเกษตรยังคงเป็นสินค้าออกที่สำคัญแต่ก็มีสินค้าเกษตรกรรมอื่น ๆ นอกจากข้าว ที่เริ่มมีความสำคัญมากขึ้น สินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้ภายในประเทศ ส่วนหนึ่งยังคงได้จากการนำเข้า ประมาณ ๕ ของสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้ในประเทศมาจากการนำเข้าในช่วงปี 1960 – 1968¹⁰ ที่เหลือได้จากการประกอบหรือผลิตสินค้าอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยบริษัทต่างประเทศหรือบริษัทลงทุนร่วมระหว่างนักลงทุนไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้ นโยบาย “เปิด” ประเทศ ทำให้มีเงินช่วยเหลือเงินกู้เข้าประเทศมากมาย ในปี 1953

ไทยได้รับเงินช่วยเหลือ เงินลงทุนจากต่างประเทศมีมูลค่า 279 ล้านบาท แต่ในปี 1969 ได้เพิ่มขึ้นสูงสุดถึง 11 พันล้านบาท ในช่วงปี 1950 ถึง 1975 เงินช่วยเหลือทางด้านการธุรกิจและทางทหารจากสหรัฐฯ เพียงประเทศเดียว มีมูลค่าถึง 24 พันล้านบาท¹¹ ในทศวรรษ 1960 นั้น สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีอิทธิพลมากในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในทศวรรษ 1970 ญี่ปุ่นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญมากขึ้นด้วย ซึ่งอาจจะเป็นตัวแทนสหรัฐฯ หลังจากสหรัฐฯ ถอนตัวจากอินโดจีน ในด้านการมีอิทธิพลทางการค้าระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือและในการครอบงำแบบแผนการพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาแถบนี้ จนถึงปี 1971 เงินความช่วยเหลือและเงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่นแก่ไทยมีมูลค่าเพียง 1.2 พันล้านบาท¹² แต่ในช่วงปี 1972 ถึง 1977 เงินช่วยเหลือและเงินกู้จากญี่ปุ่นมีมูลค่าถึง 18 พันล้านบาท ส่วนใหญ่เงินเหล่านี้ถูกใช้ไปในการพัฒนา กำลังการผลิตไฟฟ้า น้ำประปา การโทรศัพท์ เงินกู้สำหรับบริการและการพัฒนาการขนส่ง ในช่วงระยะเดียวกัน (1972—1975) นั้น เงินช่วยเหลือจากสหรัฐฯ แก่รัฐบาลไทยมีมูลค่าน้อยกว่า 2 พันล้านบาท¹³ ความช่วยเหลือและเงินกู้จากญี่ปุ่นที่เพิ่มขึ้นนี้เป็นผลมาจากแรงกดดันขององค์การระหว่างประเทศ เช่น UNCTAD ที่จะให้ประเทศพัฒนาแล้วเพิ่มความช่วยเหลือต่อประเทศด้อยพัฒนามากขึ้น นอกจากนี้ญี่ปุ่นยังต้องการจะสร้างภาพพจน์ที่ดีต่อไทย ภายหลังจากที่มีการเดินขบวนต่อต้านการลงทุนจากญี่ปุ่น โดยนักศึกษาไทยเมื่อต้นทศวรรษ 1970 โดยแท้จริงแล้วญี่ปุ่นเพิ่มความช่วยเหลือให้ไทยก็เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของนักลงทุนญี่ปุ่นที่ได้จมนเงินลงทุนนับจำนวนมากอยู่ในประเทศไทยแล้ว นอกจากนี้ ไทยยังเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญของญี่ปุ่นด้วย¹⁴

เงินลงทุนที่ได้จากต่างประเทศและจากแหล่งภายในที่ได้ลงไปในการสร้างเสริมสาธารณูปโภคทางด้านการขนส่ง การชลประทาน ได้ช่วยทำให้เศรษฐกิจการเกษตรขยายตัว และช่วยส่งเสริมการค้าของสินค้าเหล่านี้ ในช่วงปี 1950 ถึง 1973 นั้น ที่ดินที่ทำการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นหนึ่งเท่าตัว และผลผลิตส่วนเกินจากการเกษตรเพิ่มขึ้น 3 เท่าตัว¹⁵ (ในระดับราคาคงที่ ปี 1963) การที่เศรษฐกิจไทยได้รับเงินช่วยเหลือ เงินกู้

และเงินลงทุนจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก และจากการที่ประสบความสำเร็จในการขยายผลผลิตส่วนเกินจากภาคเกษตร ทำให้ผลผลิตประชาชาติรวม (GNP) เพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างสูง โดยแทบไม่มีภาวะราคาแพง และดุลการชำระเงินขาดดุล GNP เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 6.6 ในช่วงปี 1950 - 1976 ระดับราคาเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 1.5 เปอร์เซ็นต์ ในช่วงปี 1952 และ 1968 และไม่มีปัญหาดุลการชำระเงินที่สำคัญ¹⁶

ความสามารถเคลื่อนย้ายทรัพยากรรัฐกิจจากชนบทและจากต่างประเทศเข้าสู่เมืองในไทย ทำให้เศรษฐกิจเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว จำนวนประชากรที่อยู่ในเมืองเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5 เปอร์เซ็นต์ต่อปี จากปี 1950 ถึงปี 1976 ส่วนมากจะแออัดอยู่ในกรุงเทพมหานครและเมืองรองๆ ประมาณกันว่าพลเมืองของกรุงเทพมหานครและเมืองใกล้เคียงเพิ่มจากครึ่งล้านกว่าในปี 1947 มาเป็นเกือบ 5 ล้านในปี 1976¹⁷ ภายในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาในกรุงเทพฯ เปลี่ยนจากเมืองท่าเล็กๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเมืองหลวงของอาณาจักรเล็กๆ ที่ศูนย์รวมทางเศรษฐกิจแออัดอยู่ใกล้ๆ ท่าเรือเท่านั้น และยังมีลักษณะเป็นชนบทอยู่มาเป็นเมืองใหญ่สากล (Cosmopolitan) ซึ่งเป็นศูนย์กลางตลาด การค้า มีประชากรแออัด และกลายเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยตึกและถนนคอนกรีต เหมือนกับเมืองหลวงใหญ่ในโลกอื่นๆ ในทศวรรษ 1950 นั้น คลองต่างๆ เป็นจำนวนมากในตัวใจกลางกรุงเทพฯ ซึ่งเคยทำให้กรุงเทพฯ มีสมญาว่า "เวนิสของตะวันออกเฉียง" ก็ถูกถมทำเป็นถนนคอนกรีตเพื่อให้รถของคนเมืองวิ่ง อีก 10 ปีต่อมา กรุงเทพฯ ก็กลายเป็นเมืองที่มีการจราจรแออัดที่สุดในโลกเมืองหนึ่งเดียว ในขณะที่เกี่ยวกับการขยายตัวของกรุงเทพฯ อย่างไม่มีแผนผังไว้อย่างรัดกุม ก่อให้เกิดปัญหาตามมานับประการ เช่น ไม่มีการวางผังเมือง การก่อสร้างห้องแถว และอาคารธุรกิจที่ไม่ได้รับการดูแล และวางแบบแปลน การที่เมืองขยายตัวเร็วกว่า อุปกรณ์ของสาธารณูปโภคสำคัญเช่น น้ำ, อาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นและจำนวนโสเภณีและสตรีบริการประเภทอื่นๆ ที่เพิ่มขึ้นจนทำให้ไทยมีชื่อเสียงกระฉ่อนไปทั่วโลก¹⁸ กรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์กลางที่ดึงดูดซ้ำ ทรัพยากรรัฐกิจจากแหล่งการผลิตภายในประเทศและจากประชาคมโลก เป็นศูนย์กลางที่ได้ประโยชน์จาก

ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจมากที่สุด ยกตัวอย่างง่าย ๆ การใช้สินค้านั้น ส่วนใหญ่ถูกใช้ไปในการบำรุงบำเรอความสุขของคนเมือง ถึงแม้ว่าแหล่งที่มาของเงินตราต่างประเทศก็ใช้ซื้อสินค้าเข้ามาจากภาคเกษตรและส่วนที่มาจากกาส่งออก สินค้าอุตสาหกรรมแม้จะเพิ่มขึ้นแต่ก็อยู่ในระดับต่ำ (ดูตัวเลขข้างล่างนี้)

แหล่งที่มาและการใช้เงินตราจากต่างประเทศ

ในระดับราคาสินค้าเข้าปี 1963

	แหล่งที่มาของเงินตราต่างประเทศ (%)			การใช้เงินตราต่างประเทศ (%)			
	1969	1973	1976	1969	1973	1976	
สินค้าออกอุตสาหกรรม		13		สินค้าเข้าสำหรับคนเมือง	52	51	37
Re—export	5	2	15				
การท่องเที่ยวและบริการอื่น ๆ	8	10	17	การสาธารณูปโภค	21	19	18
เงินช่วยเหลือ, เงินกู้	38	26	12	การอุตสาหกรรมและบริการ	12	17	28
เงินลงทุน, เงินโอน							
สินค้าออกภาคเกษตร	49	49	56	การเกษตร	15	13	17
รวม	100	100	100	รวม	100	100	100

ที่มา : ผาสุก พงษ์ไพจิตร การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมไทย, 2500—2519

(Economic and Social Transformation of Thailand, 1957 — 1976)

จะเห็นได้ว่า ในทุกปีที่แสดงตัวเลข สินค้าออกจากการเกษตรเป็นแหล่งที่มารายใหญ่ของเงินตราจากต่างประเทศคือ ระหว่าง 49—56 เปอร์เซ็นต์ ของเงินตราจากต่างประเทศทั้งหมด ในขณะที่เศรษฐกิจเมืองมีส่วนหาเงินตราจากต่างประเทศน้อยกว่า ในปี 1976 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจเมืองหารายได้จากต่างประเทศเป็นสัดส่วนสูงแต่ก็

เป็นเพียง 32 เปอร์เซ็นต์ของทั้งหมด ก่อนหน้านั้นเศรษฐกิจเมืองหารายได้จากต่างประเทศน้อยกว่า 30 เปอร์เซ็นต์ของทั้งหมด พอเรามาดูทางด้านการใช้เงินตราจากต่างประเทศเราจะพบว่า การใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าเข้าสำหรับคนในเมืองอยู่ในสัดส่วนสูงมาก ระหว่าง 37—52 เปอร์เซ็นต์ ของการใช้เงินตราจากต่างประเทศทั้งหมด แต่ภาคเกษตรที่เป็นภาคที่ทำรายได้จากสินค้าออก กลับใช้เงินตราจากต่างประเทศอยู่ในสัดส่วน 13—17 เปอร์เซ็นต์ของทั้งหมดเท่านั้น ในความเป็นจริงเศรษฐกิจเมืองใช้เงินตราจากต่างประเทศมากกว่าสัดส่วนที่แสดงไว้สำหรับ “สินค้าเข้าสำหรับเศรษฐกิจเมือง” สัดส่วนที่ใช้ในการสาธารณูปโภคและการอุตสาหกรรมและการบริการนั้น ถือได้ว่าเป็นส่วนที่ใช้เพื่อคนเมืองด้วย เนื่องจากสัดส่วนของสาธารณูปโภคที่กักอยู่ในเมืองนั้นสูงมากเทียบกับชนบท¹⁹

จากลักษณะการพัฒนาที่เกิดขึ้นนี้ กลุ่มนักธุรกิจชาวไทยก็มีวิวัฒนาการออกมาในลักษณะเฉพาะ ธุรกิจการค้าที่สำคัญมากยิ่งขึ้นเป็นการค้าสินค้า เข้า—ออก การธนาคารเพื่อตอบสนองการพาณิชย์ภายในและภายนอกประเทศ และการลงทุนร่วมกันในกิจกรรมประกอบและผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ระหว่างนายทุนไทย (หรือไทยจีน) กับต่างประเทศ นายทุนธนาคารและนายทุนพาณิชย์เป็นกลุ่มนักธุรกิจที่ออกจะมีหน้ามีตา และมีความสำคัญเหนือกว่า นายทุนอุตสาหกรรมจำนวนน้อยได้เริ่มมีนักลงทุนอุตสาหกรรมซึ่งเป็นคนไทย (หรือมีเชื้อชาติไทย) ที่ไม่พึ่งทุนต่างประเทศ (หรือพึ่งเพียงส่วนน้อยมาก) เกิดขึ้นแต่เป็นจำนวนน้อยมาก ธุรกิจอุตสาหกรรมหลายแห่งที่ดำเนินกิจการอยู่ในปัจจุบัน เริ่มต้นจากการเป็นธุรกิจการธนาคารหรือการค้าที่สำคัญ ๆ และในกรณีส่วนมากจะมีทุนต่างประเทศร่วมอยู่ในกิจการด้วยเป็นสัดส่วนสูง นักลงทุนมีข้อได้เปรียบที่เห็นได้ชัดจากการร่วมทุนกับนักลงทุนต่างประเทศ **ประการแรก** ไทยเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมช้ากว่าประเทศอื่น ๆ มาก (มิใช่แต่จะช้ากว่าประเทศในตะวันตกและญี่ปุ่นเท่านั้น ยังช้ากว่าประเทศด้อยพัฒนาที่พัฒนาแบบ “ปิด” หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่น อินเดีย ตูวีย) แทบไม่มีการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมประเภททุนเลย และจนถึงต้นทศวรรษ 1970 รัฐบาลไม่ได้มีเจตจำนงที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมหนัก ซึ่งเป็นสินค้าทุน ทั้งนี้ จึงเป็นเรื่อง

ช่วยไม่ได้ที่นักลงทุนอุตสาหกรรมจะต้องพึ่งสินค้าทุนและเทคโนโลยี ในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ นี่เป็นเรื่องจำเป็นในระยะสั้น เพราะไม่อาจพัฒนาสินค้าทุนได้ทันใจ การซื้อสินค้าทุนและเทคโนโลยีใหม่ๆ จะง่ายขึ้นเมื่อมีการร่วมทุนกับผู้ผลิตต่างประเทศ **ประการที่สอง** มีประเด็นความได้เปรียบในแง่ที่ว่าผู้ผลิตต่างประเทศมักจะมีตลาดสินค้าออกอยู่แล้วในประเทศต่างๆ ทำให้การตลาดเพื่อส่งสินค้าออกง่ายขึ้น **ประการที่สาม** มูลค่าเงินลงทุนก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมอาจจะดูว่าเป็นจำนวนมหาศาลสำหรับนักลงทุนไทย แต่สำหรับบริษัทลงทุนข้ามชาติ ที่สนใจมาลงทุนร่วมกับไทยแล้วเงินทุนจำนวนนั้นจะเป็นมูลค่าที่น้อยนิด การลงทุนกับต่างประเทศจึงเป็นการเสี่ยงที่จะต้องหาทุนภายในประเทศในอัตราดอกเบี้ยสูง เหตุผล**ประการที่สี่**ที่เป็นข้อได้เปรียบของการร่วมทุนกับบริษัทลงทุนข้ามชาติก็คือนักลงทุนอุตสาหกรรมในไทย ส่วนมากเคยเป็นนายทุนพาณิชย์มาก่อน²¹ ลักษณะการเสี่ยงและการได้กำไรของนายทุนพาณิชย์แตกต่างจากของนายทุนอุตสาหกรรม นายทุนพาณิชย์ กำไรจากการซื้อถูกขายแพง ใช้การลงทุนเกี่ยวกับการก่อสร้างทุนคงที่น้อย (ส่วนมากจะเป็นโกดังเก็บของ) การลงทุนส่วนใหญ่จะเป็นทุนหมุนเวียนที่ได้กำไรเร็ว แต่นายทุนอุตสาหกรรมต้องลงทุนในสินค้าทุนคงที่มาก เช่น การก่อสร้างโรงงาน การซื้อเครื่องจักร เครื่องไม้เครื่องมือ ซึ่งมีมูลค่ามหาศาล นอกจากนี้ นักลงทุนอุตสาหกรรมยังต้องลงทุนทางด้านการโฆษณา เพื่อขายสินค้าของตนแข่งกับผู้ผลิตรายอื่น ๆ ในระยะเริ่มแรกการลงทุนอุตสาหกรรมใช้ทุนมากและอาจได้กำไรต่ำ ไม่เห็นกำไรทันทีมีช่วงเวลาที่ต้องรอคอยให้การก่อสร้างเสร็จสิ้นด้วย จึงจะเริ่มผลิตและจำหน่ายสินค้าเพื่อกำไรได้ เพราะฉะนั้น นายทุนพาณิชย์ที่หันมาลงทุนอุตสาหกรรม จึงพบว่า การลงทุนอุตสาหกรรมมีการเสี่ยงมากกว่าการลงทุน การค้าก็มีความไม่แน่ใจ และพบว่าความร่วมมือร่วมทุนกับบริษัทลงทุนข้ามชาติ ช่วยกระจายการเสี่ยงในการขาดทุน ทำให้เป็นแรงจูงใจให้อยากร่วมทุนแทนที่จะลงทุนและเสี่ยงด้วยตัวเอง

กลุ่มนักธุรกิจที่ประกอบด้วย นายทุนพาณิชย์—นายทุนอุตสาหกรรมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของ “ชนเมืองชั้นกลาง” (Urban middle class) ของไทยในทศวรรษ 1960 องค์ประกอบที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของ “ชนเมืองชั้นกลาง” ก็คือข้าราชการพลเรือนและทหาร²² ฝ่ายข้าราชการมีอำนาจมากขึ้นจากการเป็นผู้ใช้จ่ายเงินช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศและยังเป็นผู้กุมอำนาจทางการทหาร ที่ได้รับการช่วยเหลือจากอาวุธยุทโธปกรณ์จากต่างประเทศ แต่ฝ่ายธุรกิจเป็นผู้กุมอำนาจทางเศรษฐกิจ ทั้งสองกลุ่มนี้มีผลประโยชน์ร่วมกัน และต่างก็พยายามช่วยเหลือกันในรูปของพันธมิตร ฝ่ายข้าราชการช่วยธุรกิจโดยจัดองค์การบริหารของรัฐบาลทางด้านต่าง ๆ รวมทั้งทางด้านกฎหมายให้สอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกิจการของธุรกิจการค้า ในขณะที่เดียวกันฝ่ายธุรกิจก็ยอมรับข้าราชการ (โดยเฉพาะชั้นผู้ใหญ่) ให้เข้ามามีส่วนร่วมผลประโยชน์โดยตรง โดยการเชิญให้เข้ามาเป็นกรรมการผู้จัดการบริษัท หรือเข้ามาถือหุ้นส่วนตัว จากการศึกษาของธรรมบุญ เทียนเงิน พบว่า ในทศวรรษ 1960 มีธุรกิจใหญ่ ๆ 347 แห่ง ซึ่งข้าราชการทหารและพลเรือนมีส่วนร่วมในการลงทุน หรือเป็นหุ้นส่วนข้าราชการทหารและพลเรือนนี้มีจำนวน 143 คน (รวมข้าราชการและสมาชิกครอบครัวที่มีหุ้น) และส่วนมากเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่²³ อำนาจทางการเมืองและกำไรจากธุรกิจไปได้ด้วยกันเป็นอย่างดี

แต่ผลการขยายตัวของเศรษฐกิจเมือง มิใช่แต่เพียงเพิ่มจำนวนของนายทุนพาณิชย์ นายทุนอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ยังเพิ่มจำนวนองค์ประกอบอื่น ๆ ของ “ชนเมืองชั้นกลาง” ในระดับรองลงมาด้วย ได้แก่ ผู้มีทรัพย์สินที่ดินร้านค้า กลุ่มนักวิชาการอาชีพ ข้าราชการระดับกลางและต่ำ เจ้าของร้านรายเล็ก ๆ และนักธุรกิจรายย่อย ซึ่งมีความร่ำรวยขึ้น พวกเขาเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว²⁴ และอำนาจทางการเมืองก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว โดยทั่วไป กลุ่ม “ชนเมืองชั้นกลาง” พวกที่สองนี้เชิดชูอุดมการณ์ที่นายทุนพาณิชย์และนายทุนอุตสาหกรรมส่งเสริม ได้แก่ อุดมการณ์เศรษฐกิจเสรี กลุ่มเขาเหล่านี้มีความหวังว่าจะได้รับประโยชน์จากการขยายตัวของเศรษฐกิจเมืองและการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจแบบเสรี “ชนเมืองชั้นกลาง” พวกรองลงมาี้ บางคนก็ประสบความสำเร็จใน

กรณีศึกษาขึ้นไปจากการเป็นพ่อค้า หรือข้าราชการรายย่อย เป็นหนึ่งในบรรดาพ่อค้าใหญ่ หรือนักธุรกิจชั้นนำไปก็มี และคนอื่นๆ ก็มีความหวังว่าสักวันหนึ่งตัวเองก็จะเทียบตัวไป เช่นนั้นเหมือนกัน³⁵ อุดมการณ์ของเศรษฐกิจเสรี มิใช่แต่เพียงแผ่กระจายเป็นที่นิยมใน บรรดา “ชนเมืองชั้นกลาง” เท่านั้น แต่ก็ได้แผ่กระจายไปยังสังคมชนบท โดยผ่านสื่อ การคมนาคมทางวิทยุ ทีวี การโฆษณาของเมืองและจากการเพิ่มการติดต่อระหว่างคนเมือง และชนบท³⁶

ยุทธวิธีในการพัฒนาที่รัฐบาลนำมาใช้ภายหลัง ปี 1957 ล้วนแล้วแต่เป็น มาตรการที่ช่วยทำให้เกิดพลังทางการเมืองในบรรดากลุ่มอิทธิพลที่ได้ประโยชน์ จากการ ทั่วไปซึ่งเศรษฐกิจระบบ “เปิด” กลุ่มอิทธิพลเหล่านี้ ได้แก่ “ชนเมืองชั้นกลาง” ภายใน ประเทศเองกลุ่มหนึ่ง และอีกกลุ่มหนึ่งคือ นายธนาคารต่างชาติ บรรษัทลงทุนข้ามชาติที่ ลงทุนในไทย และองค์กรระหว่างประเทศที่มีสหรัฐฯหนุนหลังอยู่ ในขณะที่เกี่ยวกับที่ กลุ่มอิทธิพลที่ต้องการให้ประเทศ “เปิด” เจริญเติบโตขึ้นทุกวัน กลุ่มอิทธิพลที่จะเป็นแรง ผลักดันให้ “เปิด” ประเทศมากขึ้น แทบจะไม่มีการพัฒนาขึ้นมาเลย หรือมีก็อย่างอ่อนแรง เต็มที่ หรือโดนถูกควบคุมอย่างหนักไม่ให้โตขึ้น กลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมซึ่งเป็นคนไทย และไม่พึ่งต่างชาติ (ซึ่งนักเขียนบางท่านเรียกว่า “นายทุนชาติ” หรือ กลุ่มฟิอัสระ) และ กลุ่มแรงงานเป็นกลุ่มอิทธิพลสองกลุ่มที่มีแนวโน้มที่จะส่งแรงผลักดันให้เศรษฐกิจพัฒนา แบบ “เปิด” มากขึ้น เป็นที่เข้าใจได้ง่ายว่าเหตุใดนายทุนชาติอยากให้มีการพัฒนาแบบ “เปิด” มากขึ้น นายทุนชาติที่ไม่พึ่งทุนต่างชาติมีผลประโยชน์ขัดกับนายทุนต่างชาติที่ต้องการ การพัฒนาแบบ “เปิด” เช่น นายทุนชาติมักจะเน้นให้เพิ่มภาษีขาเข้ามากขึ้น หรือมีการ ควบคุมการนำเข้าสินค้าที่ตนผลิตเพื่อปกป้องโรงงานตน และเพื่อลดการแข่งขันจากการ นำเข้า สำหรับนายทุนต่างชาติซึ่งมักจะลงทุนในกิจกรรมที่ “ประกอบ” ชิ้นส่วนที่ธุรกิจ แม่ของตนผลิต จะไม่เห็นความจำเป็นในการควบคุมการนำเข้า

สำหรับกลุ่มแรงงาน เราต้องมาพิจารณาผลกระทบของการพัฒนาเศรษฐกิจ “เปิด” กันให้ชัดแจ้งมากขึ้น โดยหลักการทั่วไป กลุ่มแรงงาน จะไม่ได้ประโยชน์จากการ พัฒนาแบบ “เปิด” เท่าไร เนื่องจากว่า หนึ่งในด้านจำนวนคนงาน การพัฒนาแบบเปิด

อาจจะไม่เพิ่มการจ้างงานอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะว่า การพัฒนาแบบเปิดส่งเสริมธุรกิจที่ใช้ทุนมากเทียบกับแรงงาน นอกจากนี้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายควบคุมการใช้ทุนและเลือกกิจการอย่างแข็งขัน สอง ทุนอุตสาหกรรมที่มักจะเจริญอย่างรวดเร็วภายใต้การพัฒนาแบบ “เปิด” ซึ่งมีการคุ้มครองน้อย ได้แก่ การร่วมทุนของไทยและต่างชาติ หรือทุนต่างชาติทั้งหมด ในกิจการที่ไม่ต้องใช้คนงานที่มีความชำนาญมาก คนงานยังมีการรวมตัวกันน้อย และอยู่ในสภาวะที่ว่าการคุ้มครองคนงานจากแง่ของกฎหมายยังหละหลวมอยู่มาก ดังนั้นเราจึงพบว่าในประเทศที่มีการพัฒนาแบบ “เปิด” นั้น มักจะมีมาตรการที่กีดกันผู้จ้างงานควบคู่กันไปด้วย เช่น ในประเทศไทยมีการห้ามการก่อตั้งสหภาพแรงงานระหว่างปี 1957 ถึง 1971

3

ได้กล่าวมาในตอนที่ 2 ว่า เศรษฐกิจไทยประสบความสำเร็จในการพัฒนาแบบ “เปิด” ในช่วงทศวรรษ 1950 ถึง 1960 จากแง่ของการพัฒนาเพื่อ “ชนเมืองชั้นกลาง” โดยที่มีภาวะราคาเพื่อและลดการชำระเงินในระดับต่ำ และคนเมืองได้รับประโยชน์ของการพัฒนาเป็นส่วนใหญ่

แต่ในช่วงหลังทศวรรษ 1960 เป็นต้นมานั้น เศรษฐกิจไทยเริ่มจะประสบปัญหาหลายอย่าง จากการพัฒนาแบบ “เปิด” ในแง่หนึ่ง ปัญหาหรือความยุ่งยากที่เริ่มก่อตัวขึ้น เกิดจากการก่อตัวของกลุ่มพลังทางการเมืองกลุ่มใหม่ เราเริ่มมองเห็นความแตกแยกระหว่างกลุ่มอิทธิพลชั้นนำของ “ชนเมืองชั้นกลาง” ในช่วงทศวรรษ 1960 ได้ เริ่มมีกลุ่มนักธุรกิจชั้นนำที่แสดงความไม่พึงพอใจการกุมอำนาจของทหาร และการที่ทหารแสวงหาประโยชน์จากธุรกิจตามแบบการผูกขาดอำนาจการเมืองและเศรษฐกิจ จนเกิดแก่นกลุ่มเศรษฐกิจอื่นๆ ที่ไม่เข้ากับทหาร ได้เกิดมีกลุ่มธุรกิจที่อาจจะเรียกได้ว่า เป็นพวกที่มีอุดมการณ์แบบ “เสรีนิยม” (Liberalism) ฟังทุนต่างชาติและอภิสิทธิ์ของทหารน้อยพวกนี้มีความโน้มเอียงมาทางต้าน “เศรษฐกิจชาตินิยม” มากกว่านักธุรกิจอื่นๆ และมักจะประสบปัญหาที่ว่า ธุรกิจของเขาถูกกีดกัน ทำให้ขยายตัวไม่คล่องโดยกลุ่มธุรกิจที่ฟังทุน

ต่างชาติและอภิสิทธิ์ทหารเพื่อความก้าวหน้าของกลุ่มตน และเพื่อกีดกันกับคู่แข่งอื่น ๆ จากประสบการณ์ที่ได้รับนี้ ทำให้กลุ่มนายทุนชาตินิยมเห็นว่า ระบบการปกครองที่มีทหารเป็นใหญ่ มีการรวบอำนาจสูง และใช้ระบบพวกพ้องมาก ชัดผลประโยชน์ของตนเป็นภัยต่อความจำเร็วเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ นายทุนชาติจึงต้องการส่งเสริมอุดมการณ์เสรีนิยม และการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตัวเอง กลุ่มนายทุนชาติ ไม่มีกำลังทางการเมืองมาก เพราะยังเป็นกลุ่มเล็กอยู่ แต่ความต้องการของนายทุนชาติที่จะให้มีเสรีภาพทางการค้า และระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น สอดคล้องกับความมุ่งหวังของกลุ่มนักวิชาการ ซึ่งได้รับการอบรมจากต่างประเทศ หรือภายในประเทศ ให้เข้าซึ่งในอุดมการณ์เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย คนสองกลุ่มนี้มักจะร่วมมือกันในการรณรงค์หาเสียงเพื่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย การรณรงค์นี้กระทำภายในกลุ่มธุรกิจเอง และขยายกว้างออกไปยังกลุ่มพ่อค้ารายย่อย ข้าราชการชั้นกลางและชั้นอื่น ๆ และแม้แต่ในกลุ่มคนงานและผู้นำในชนบท นายทุนชาติและนักวิชาการมีความมุ่งหวังว่าองค์กรบริหารในระบอบประชาธิปไตยจะเป็นแรงต่อต้านอำนาจทางการเมืองและการเงินของกลุ่มทหารที่มากับการปฏิวัติในปี 1957

กลุ่มนายทุนและนักวิชาการ ที่เชิดชูอุดมการณ์เสรีนิยม มีอำนาจมากที่สุดในช่วงปี 1973 และ 1976 ซึ่งเป็นระยะที่กลุ่มเผด็จการทหารภายใต้การนำของ ถนอม ประภาส ถูกโค่นอำนาจในช่วงระยะเวลาสั้น กลุ่มผู้รักเสรีภาพนี้ประสบความสำเร็จในการหนุนพลังทางการเมืองจากกลุ่มแรงงานและชาวนา ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ค่อยจะมองเห็นประโยชน์ของการพัฒนาแบบ “เปิด” อย่างแน่ชัด และมีแนวโน้มจะต่อต้านทหารและนายทุนผูกขาด ในช่วงปี 1973—1976 รัฐบาลต้องล้มเลิกนโยบายกดแรงงาน เป็นผลให้กลุ่มแรงงานมีโอกาสเรียกร้องสิทธิและความเป็นธรรมต่อกลุ่มตนได้อย่างเต็มที่มากขึ้น ตั้งแต่ปี 1965 ถึงปี 1972 มีการนัดหยุดงานโดยเฉลี่ยปีละ 8 ครั้ง แต่การนัดหยุดงานเพิ่มขึ้นเป็น 501 ครั้ง ในปี 1973 ปีเดียว การนัดหยุดงานส่วนมากมีจุดประสงค์ก็เพื่อเพิ่มค่าแรง และขอให้นายจ้างปรับปรุงสวัสดิการให้แก่คนงาน ภายใต้แรงดันจากกลุ่มคนงาน รัฐบาลต้อง

เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับกรุงเทพมหานคร จาก 12 บาท ในปี 1973 เป็น 16 บาท เมื่อต้นปี 1974 20 บาท ในกลางปี 1974 และเป็น 25 บาทในปี 1975²⁸ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะกลัวว่า การเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำจะทำให้การลงทุนจากต่างประเทศลด

อย่างไรก็ตาม พลังทางการเมืองใหม่ที่มีโอกาสแสดงตัวขึ้นมา ก็มีได้มีกำลังมากพอที่จะเป็นตัวคุกคามการพัฒนาแบบ “เปิด” อย่างแข็งขัน การปฏิวัติในปี 1976 โดยผู้นำทางทหารประสบผลสำเร็จในการทำลายกลุ่ม “ชนเมืองชั้นกลาง” ที่มีอุดมการณ์เสรีนิยมให้อ่อนกำลังลงในแง่ของอำนาจทางการเมือง การกำหนดกฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ก็มีได้มีผลอะไรมากมาย เพราะไม่มีการคัดค้านเลยว่า กฎหมายที่ออกมานั้นมีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดหรือไม่ หลังจากการปฏิวัติรัฐบาลก็นำมาตรการกีดกันสิทธิของแรงงานเข้ามาใช้อีก (เช่น ห้ามการนัดหยุดงาน) กล่าวโดยย่อ การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของชนชั้นและโครงสร้างอำนาจภายใน ยังไม่มากพอที่จะทำให้เกิดวิกฤติการณ์ของการพัฒนาแบบ “เปิด” อย่างร้ายแรง แต่การเปลี่ยนแปลงจากภายนอก คือ จากการเปลี่ยนแปลงของการเมืองและการค้าระหว่างประเทศเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจ “เปิด” ของไทยเกิดปัญหา

ในปี 1969 สหรัฐฯ เริ่มถอนตัวออกจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ความช่วยเหลือ เงินกู้ และการใช้จ่ายทางการทหารของสหรัฐฯ ต่อไทยก็ลดลงอย่างฮวบฮาบ²⁹ นอกจากนี้ในช่วงต้นทศวรรษ 1970 ไทยเริ่มเสียเปรียบเชิงการค้าจากอัตราการค้าที่ลดลง (กล่าวคือ ราคาของสินค้าเข้าไทยเฉลี่ย เพิ่มขึ้นสูงกว่าราคาสินค้าออกของเรา ทำให้เราเสียเปรียบเชิงการค้า) อันเป็นผลจากการขึ้นราคาน้ำมันอย่างฉับพลันโดยกลุ่มประเทศโอเปค ไทยไม่อาจลดระดับการนำเข้าอย่างทันการ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจการซื้อสินค้าเข้าที่ลดลง จากการลดลงของเงิน ความช่วยเหลือและเงินกู้ และจากอัตราการค้าที่ทำให้เราอยู่ในฐานะเสียเปรียบ มิซามินานเศรษฐกิจก็ประสบปัญหาภาวะราคาเพื่อ และตุลการชำระเงินขาดดุล ซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศที่พัฒนาหลายประเทศประสบ จากการพัฒนาแบบ “เปิด” เกินไป ในช่วงสามปีต่อเนื่องกันจากปี 1969 ไทย

มีตุลการชำระเงินขาดดุลเป็นครั้งแรกนับแต่ปี 1957 ในความเป็นจริงไทยมีตุลการค่าขาดดุลมาทุกปีตั้งแต่ ปี 1960 และการขาดดุลได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จาก 46 ล้านดอลลาร์ในปี 1960 มาเป็น 519 ล้านดอลลาร์ ในปี 1973 และในปี 1973 นั้น ตุลการค่าขาดดุลคิดเป็น 60 เปอร์เซ็นต์ของรายได้จากการขายสินค้าออก จวบจนปี 1968 ตุลการค่าที่ขาดดุลไม่เป็นปัญหา เพราะว่ากำไรไหลเข้าของทุนจากต่างประเทศมีมากพอจะใช้หนี้ เกิดจากตุลการค่าขาดดุลได้หลังปี 1969 ภาวะราคาเพื่อก็เริ่มเป็นปัญหาขึ้น จากที่เคยมีอัตราราคาเพื่อในระดับต่ำกว่า 2 เปอร์เซ็นต์ ต่อปีระหว่าง 1950—1971 ในปี 1972 อัตราเงินเพื่อ เพิ่มขึ้นเป็น 4 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1973 และ 1974 เพิ่มขึ้นเป็น 11.8 เปอร์เซ็นต์ และ 23.3 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ เนื่องจากการขึ้นราคาน้ำมัน^{๓๐}

แม้ว่าเศรษฐกิจไทยจะประสบปัญหาหามาถาย จากการพัฒนาแบบ “เปิด” ในทศวรรษ 1970 นี้ แรงกดดันให้คง “เปิด” ประเทศอยู่ ก็ยังมีอยู่อย่างแข็งขัน รัฐบาลทหารก็ยังคงความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐฯ และญี่ปุ่น กลุ่ม “ชนเมืองชั้นกลาง” ซึ่งกลุ่มไม่ว่าจะเป็นพวกชนชั้นผู้นำ หรือชนรอลงมา ยังมีความคุ้นเคยกับการใช้สินค้าฟุ่มเฟือย และไม่มี ความมุ่งหวังจะเห็นรัฐบาลควบคุมการนำเข้า และการประหยัดการใช้เงินตราต่างประเทศ เพื่อแก้ปัญหาตุลการชำระเงิน นอกจากนี้ ก็ไม่มี ความมุ่งหวังจะเปลี่ยนแปลงแบบแผนการบริโภคของกลุ่มชนมหาสินค้านำที่ผลิตภายในประเทศมากขึ้นเลย กลุ่มนายทุนพ่อค้า นายทุนอุตสาหกรรม ยังคงมีผลประโยชน์จากธุรกิจ สินค้า เข้าออก หรือธุรกิจการประกอบชิ้นส่วนที่นำเข้ามา โดยการร่วมทุนกับบรรษัทลงทุนข้ามชาติ

พลังทางการเมืองต่างๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าวมาข้างต้นนี้เป็นตัวกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ ในการแก้ปัญหาภาวะราคาเพื่อและตุลการชำระเงินขาดดุล ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญขึ้นหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันขึ้น ปลายปี 1973 ในปี 1974 อัตราเงินเพื่อเพิ่มขึ้นเป็น 23.3 เปอร์เซ็นต์ และตุลการค่าขาดดุลอยู่ถึง เกือบ 11 พันล้านบาทในปี 1973 14.3 พันล้านบาท ในปี 1974 และ 20.2 พันล้านบาท ในปี 1975 ในการแก้ปัญหาเหล่านี้

รัฐบาลไทยมิได้ใช้นโยบายควบคุมการนำเข้าหรือกำชับการวางแผนเศรษฐกิจให้รัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นกรณีนโยบายไปสู่การ “เปิด” ประเทศน้อยลง ในทางตรงกันข้ามมาตรการที่ใช้มีผลให้เศรษฐกิจเปิดมากขึ้น มีการลดภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมหลายประเภทในช่วงปี 1971 และ 1974 ด้วยเหตุผลที่ว่า การลดภาษีขาเข้า จะทำให้ตีmanent ภายในประเทศหันเหไปสู่สินค้าเข้ามามากขึ้น เป็นการลดตีmanentต่อสินค้าผลิตภายในประเทศ แรงกดดันต่อภาวะราคาแพงจะได้คลายตัวลงสำหรับสินค้าบางอย่างซึ่งผลิตภายใน ก็ยังได้รักษาความคุ้มครองอยู่ เช่น เครื่องใช้ในบ้าน แบตเตอรี่ พรหม จักรเย็บผ้า และส่วนประกอบของรถยนต์ไฮบริด แต่มีการลดภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าบริโภคเพื่อหลายประเภทเช่น อาหาร สุรา และสินค้าปัจจัยการผลิตและชิ้นส่วนในการประกอบเป็นสินค้าบริโภคแก่คนเมือง

ในปี 1973 และ 1974 รัฐบาลพยายามแก้ภาวะราคาแพงโดยลดการใช้เงินของรัฐบาล โดยเฉพาะการใช้จ่ายทางค่านเศรษฐกิจลดจาก 7.1 พันล้านบาทในปี 1972 มาเป็น 6.7 และ 6.8 พันล้านบาท ในปี 1973 และ 1974⁸¹ ในปี 1974 รัฐบาลมีงบประมาณเกินดุลเป็นครั้งแรก นับแต่ปี 1961 (เป็นมูลค่า 2.1 พันล้านบาท) แต่ดุลการชำระเงินก็ยังขาดดุลอยู่ ในปี 1975 และ 1976⁸² รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุล โดยใช้นโยบายชักจูงเงินทุนจากต่างประเทศและพยายามเพิ่มสินค้าออกอุตสาหกรรม

ในปี 1972 รัฐบาลออกกฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ เพื่อเป็นเครื่องจูงใจให้สำนักงานส่งเสริมการลงทุนสามารถชักจูงเงินทุนเข้าประเทศได้ง่ายขึ้น ธุรกิจต่างประเทศสามารถจะซื้อที่ดินได้ ขนถ่ายกำไรออกนอกประเทศโดยไม่มีกำกัด และสามารถจะจ้างผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศเข้ามาทำงานได้ และได้รับการยกเว้นภาษีขาเข้าสินค้าประเภททุน นโยบายนี้ได้ผลในการดึงเงินทุนเข้าประเทศ การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Direct foreign investment) ในบรรดาธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมเป็นทางการจาก สำนักงานส่งเสริมการลงทุน เพิ่มขึ้นจาก 800 ล้านบาทในปี 1971 เป็น 1.6 พันล้านบาทในปี 1973 และในครั้งแรกของปี 1977 เพิ่มไปถึง 7.7 พันล้านบาท สัดส่วนของการลงทุนจากประเทศ

ต่าง ๆ เป็นดังนี้ ญี่ปุ่น 35 เปอร์เซ็นต์ สหรัฐฯ 16.3 เปอร์เซ็นต์, ไต้หวัน 12.2 เปอร์เซ็นต์, สหราชอาณาจักร 5.0 เปอร์เซ็นต์, ยุโรปอื่น ๆ 7.9 เปอร์เซ็นต์ และอาเซียนอื่น ๆ 23.6 เปอร์เซ็นต์^{๖๖} การลงทุนจากต่างประเทศอยู่ในมือญี่ปุ่นมากที่สุด (เฉพาะในธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริม) และส่วนใหญ่จะอยู่ในกิจการต่อไปนี้ อุตสาหกรรมผ้า เคมี และการประกอบรถยนต์ รถมอเตอร์ไซด์ และเครื่องใช้ไฟฟ้าในบ้าน โดยส่วนรวมแล้ว การลงทุนจากต่างประเทศมักอยู่ในกิจการต่อไปนี้ การก่อสร้างบ้านอาคาร ธุรกิจการเกษตร การขนส่ง การผลิตและประกอบเครื่องจักรขนาดเล็ก อุตสาหกรรมผ้าและการท่องเที่ยว กฎหมายส่งเสริมการลงทุนปี 1972 มีจุดมุ่งหมายส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศโดยคนไทยด้วย โดยรัฐบาลสัญญาจะไม่แข่งขันกับเอกชน หรือมีนโยบายรับเอาธุรกิจเอกชนเป็นรัฐวิสาหกิจ และมีการยกเว้นภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าทุนด้วย

ในปี 1977 มีการปรับปรุงกฎหมายส่งเสริมการลงทุน โดยให้อำนาจสำนักงานส่งเสริมการลงทุนในการลดภาษีขาเข้าสินค้าปัจจัยการผลิตและภาษีการค้า มีการลดหย่อนอัตราภาษีรายได้ และอาจยกเว้นการเก็บภาษีการค้าได้ถึง ๘ ปี สำนักงานส่งเสริมการลงทุนมีอำนาจที่จะห้ามการนำเข้าสินค้าบางประเภทที่เห็นว่าควร จะได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษอีกด้วย สรุปแล้ว สำนักงานส่งเสริมการลงทุนได้รับอำนาจเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมมาก ผลก็คือ มีธุรกิจขอวุฒิบัตรเพื่อได้รับการส่งเสริมเพิ่มขึ้นมาก และแทบทุกรายที่ขอได้รับวุฒิบัตร ในปี 1977 นั้นเพียง 2 ราย จาก 79 รายที่ขอเท่านั้นที่ไม่ได้รับการสนับสนุน

ในปี 1972 มีการออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเกี่ยวกับการส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม กฎหมายนี้ให้อกสิทธิ์ต่างๆ ดังนี้ ยกเว้นภาษีสินค้าเข้าในการนำเข้าสินค้าทุนเพื่อใช้ในอุตสาหกรรมสินค้าออก ยกเว้นภาษีรายได้ ภาษีการค้าและภาษีสินค้าออก นอกจากนี้ยังได้ส่วนลดราคาไฟฟ้า 20 เปอร์เซ็นต์

ผลของนโยบายเหล่านี้ คือการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการใช้ทรัพยากรธุรกิจที่นำมาได้ตั้งที่แสดงตัวเลขให้ดูก่อนหน้านั้นแล้ว สัดส่วนของเงินตราต่างประเทศที่ใช้ในการนำเข้าสินค้าบริโศค (รวมปัจจัยการผลิตที่นำมาประกอบเป็นสินค้าบริโศค) เพื่อคน

เมืองซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 48 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1957 มาเป็น 51 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1973 ลดลงเหลือ 37 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1976 แต่สัดส่วนของการนำเข้าเพื่ออุตสาหกรรมและบริการซึ่งลดลงมาจาก 18 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1957 มาเป็น 14 เปอร์เซ็นต์ และ 12 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1963 และ 1969 กลับเพิ่มเป็น 17 เปอร์เซ็นต์ในปี 1973 และ 28 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1976³⁴

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีแนวโน้มไปสู่การพัฒนาแบบ "ปิด" มากขึ้น มีการจำกัดจำนวนการนำเข้าสินค้าบางอย่าง และสำนักงานส่งเสริมการลงทุน มีอำนาจมากขึ้นในการตัดสินใจว่าจะห้ามการนำเข้าสินค้าอะไรบ้าง แต่ถึงกระนั้นเศรษฐกิจไทยก็ยังคงความเป็นเศรษฐกิจเปิดอยู่ได้ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลและความโชคที่หลายประการ

หนึ่ง นโยบายของรัฐบาลก่อนข้างจะประสบความสำเร็จเพราะว่าภาคเกษตรยังคงเป็นภาคการผลิตที่มีผลิตภาพสูงอยู่ โดยเฉพาะในการผลิตสินค้าออก

สอง การใช้เมล็ดพันธุ์ดี ทำให้ผลผลิตต่อไร่ของข้าวเพิ่มขึ้น 30 เปอร์เซ็นต์ระหว่างทศวรรษ 1950 และกลางทศวรรษ 1970 สินค้าออก เช่น มันสำปะหลัง ขยายตัวได้ทันความต้องการของโลกที่มีต่อมันไทย

สาม ความพยายามของรัฐบาลที่จะชักจูงการลงทุนจากต่างประเทศ และในการเพิ่มสินค้าออกอุตสาหกรรมก่อนข้างจะได้ผลดี ดังได้แสดงตัวเลขให้เห็นเกี่ยวกับการลงทุนจากต่างประเทศแล้ว สินค้าออกอุตสาหกรรมก็ขยายตัวมากที่เดียวจากมูลค่า 1.4 พันล้านบาทในปี 1969 มาเป็น 9.1 พันล้านบาท ในปี 1975 (คิดมูลค่าตามราคาสินค้าเข้าปี 1963) แต่ในปี 1976 ลดลงเหลือ 5.2 พันล้านบาท อุตสาหกรรมสินค้าออก ประกอบด้วยสินค้าหลายประเภท แต่มักจะอยู่ในหนึ่งในสามของกลุ่มสินค้าดังต่อไปนี้

(ก) อุตสาหกรรมครัวเรือน หรืออุตสาหกรรมที่ใช้ฝีมือ รวมทั้งเพชรพลอยและเครื่องทองรูปพรรณ และสินค้าไม้แกะสลัก

(ข) สินค้าของโรงงานซึ่งใช้เทคโนโลยีต่ำ ไม่สลับซับซ้อนนัก เช่น อุตสาหกรรมผ้า อาหาร และสินค้าที่มีต้นทุนการขนส่งสูง แต่ขายให้เพื่อนบ้านได้ เช่น ซีเมนต์

(ค) พวกที่สามได้แก่ สินค้าที่ประกอบภายในประเทศไทย โดยการร่วมทุนระหว่างทุนไทยและบริษัทลงทุนข้ามชาติ สินค้าประเภทนี้ใช้ส่วนประกอบที่เป็นสินค้านำเข้าในสัดส่วนค่อนข้างสูง หรือใช้แรงงานภายในประเทศที่ไม่ต้องการความชำนาญมาก เช่น การผลิตผ้าจากเส้นใยวิทยาศาสตร์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและเสื้อผ้าสำเร็จรูป⁸⁵ สินค้าเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามของบริษัทลงทุนข้ามชาติ และประเทศพัฒนาแล้วที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เป็นการประกอบชิ้นส่วนมากกว่าเป็นการผลิต ในประเทศด้อยพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภทประสบความสำเร็จมาก เช่น เครื่องจักรใช้ไฟฟ้า ในช่วงปี 1972 ถึง 1975 นั้น เครื่องจักรใช้ไฟฟ้า เพิ่มผลผลิตมากกว่า 6 เท่า และ 70 เปอร์เซ็นต์ของผลผลิตส่งออกนอกประเทศ⁸⁶

ท้ายที่สุดในต้นทศวรรษ 1970 นั้น รายได้จากการบริการนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นมากเป็นประวัติการณ์ และได้ช่วยแก้ปัญหาดุลการค้าขาดดุลได้มาก ระหว่างปี 1967 ถึงปี 1976 รายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มจาก 600 ล้านดอลลาร์ เป็น 4 พันล้านบาท หรือจาก 2.3 เปอร์เซ็นต์ ของรายได้จากเงินตราต่างประเทศทั้งหมด ไปเป็น 5 เปอร์เซ็นต์⁸⁷

ดังนั้น ในปลายทศวรรษ 1970 เศรษฐกิจไทยยังคงเป็นเศรษฐกิจค่อนข้าง "เปิด" สหรัฐฯ ยังคงเป็นประเทศมหาอำนาจสำคัญที่ชี้ชวนให้ไทยคงลักษณะนี้ไว้ ในระยะหลังๆ บทบาทของญี่ปุ่นในแนวโน้มเริ่มมีความสำคัญเป็นส่วนช่วย นักธุรกิจและทหาร ยังคงเป็นพันธมิตรกัน และคงจะยังคงกุมอำนาจการเมืองไว้ "ชนเมืองชั้นกลาง" ก็ยังคงสภาพความเป็นชนชั้นนำไว้ได้ ถึงแม้จะมีแรงต่อต้านจากคนงานและกลุ่มชาวนา และ GNP ก็ยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราค่อนข้างสูง แต่ดูเหมือนว่าความสามารถที่จะคงความ "เปิด" ของเศรษฐกิจไว้ได้นั้น ขึ้นอยู่กับการชูรีตบบุคคล 3 กลุ่ม ชาวนา คนงาน และหญิงบริการที่เป็นแรงดึงนักท่องเที่ยว

มีกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง 2 กลุ่ม ซึ่งเป็นแรงกดดันสำคัญที่ทำให้ไทยหันไป
 สู่นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเปิด หลังการปฏิวัติในปี 1957 ได้แก่อิทธิพลของสหรัฐ
 อเมริกาและอิทธิพลและความมั่งหวังของ “ชนเมืองชั้นกลาง” ตัวแปรทั้งสองนี้มีความ
 สำคัญอย่างยิ่งยวด ได้มีตัวอย่างประเทศอื่นๆ ในโลกซึ่งไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา
 แบบเปิด เพราะว่่านโยบายของสหรัฐได้รับการต่อต้านจากกลุ่มอิทธิพลภายในประเทศ ทำ
 ให้หันไปใช้นโยบายทดแทนการนำเข้า หรือเปลี่ยนเป็นระบบสังคมนิยมไป สหรัฐให้
 โอกาสกลุ่มพ่อค้าพาณิชย์ในไทย ให้ดำเนินตามแนวทางของระบบนายทุน ในปลาย
 ทศวรรษ 1950 และกลุ่มพ่อค้านั้นก็อยู่ในฐานะทางการเมืองที่มีอำนาจพอจะนำแนวทาง
 ของสหรัฐมาปฏิบัติเป็นนโยบายระดับชาติ การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศทำให้
 ฐานะทางการเงินของพ่อค้าสินค้าเข้า—ออก ดีขึ้นและสิ่งนี้ได้เพิ่มอำนาจทางการเมืองของ
 กลุ่มพ่อค้า พ่อค้าบางคนก็ขยายกิจการไปลงทุนในอุตสาหกรรมร่วมกับชาวต่างชาติ และ
 บรรษัทลงทุนข้ามชาติ กลุ่มนักวิชาการ คนงานมีฝีมือ นักบริการ ผู้จัดการ และเทคนิคเขียน
 ระดับต่างๆ ก็มีจำนวนมากขึ้น และเพิ่มในอัตราสูงมาก พวกนี้ตระหนักดีว่าความอยู่รอด
 ของตนและโอกาสในการเลื่อนขั้นขึ้นขึ้นอยู่กับการที่รัฐบาลดำเนินนโยบายพัฒนาแบบเปิด
 ต่อไป บรรษัทลงทุนข้ามชาติก็พอใจจะให้ไทยเป็นเศรษฐกิจ “เปิด” เพราะให้ประโยชน์
 ต่อการลงทุนของตน กลุ่มนักการค้าและนักลงทุน ซึ่งมีอิทธิพลแผ่กระจายอยู่ตามช่่างงาน
 ของรัฐบาลทั่วไป บรรษัทลงทุนข้ามชาติ ที่ได้กำไรจากการลงทุนในไทยและจากการใช้แรง
 งานถูก และ “ชนเมืองชั้นกลาง” ในไทยที่ยังคงตั้งการบริโภคนำเข้าจากตะวันตกรวม
 กันเป็นกลุ่มอิทธิพลสำคัญที่เป็นแรงผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายแบบเศรษฐกิจเปิด

การหลั่งไหลของเงิน ความช่วยเหลือจากสหรัฐและประสิทธิภาพในการผลิต
 สูงของภาคเกษตร ทำให้ไทยประสบความสำเร็จจากการเป็นเศรษฐกิจเปิด ในช่วง
 ทศวรรษ 1960 แต่ก็มีปัญหาหลายอย่างที่ตามมาและแก้ไม่ได้ก กรุงเทพมหานครขยาย
 ตัวอย่างรวดเร็ว จนทำให้สวัสดิการและบริการทางสาธารณสุขไปไกลขยายตัวไม่ทันคุณภาพ
 ของชีวิตคนจนแอ่งลงได้แก่ คนที่รายได้มิได้เพิ่มมากพอจะต้านทานภาวะราคาเพื่อ นอกจากนี้

คนจนยิ่งประสบปัญหาต้องทนอยู่กับภาวะมลพิษอยู่ในสภาพบ้านและสิ่งแวดล้อมที่แออัด ในแหล่งสลัม อันเป็นบ่อเกิดของอาชญากรรม และสิ่งชั่วร้ายอื่น ๆ ความแตกต่างระหว่าง เมืองและชนบทก็เพิ่มมากขึ้นทุกขณะ มีเสียงต่อต้านการพัฒนาแบบนี้ จากกลุ่มนักวิชาการ หัวก้าวหน้าและจากกลุ่มคนงาน แต่เสียงคัดค้านเหล่านี้มิได้เป็นอุปสรรคต่อรัฐบาล รัฐบาลสามารถจะแสวงหาเสียงสนับสนุนจาก “ชนเมืองชั้นกลาง” ส่วนมากที่อาจถูก มลุมเมาได้ง่าย โดยการที่รัฐบาลยอมให้ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จากการพัฒนาแบบนี้ตกอยู่ แต่ในมือของ “ชนเมืองชั้นกลาง” กลุ่มหัวหน้าหรือกลุ่มสหภาพแรงงาน ก็ถูกควบคุม อย่างแข็งขันและถ้าจำเป็นก็ใช้นโยบายจำกัดเสรีภาพอย่างเคร่งครัด

แต่ในทศวรรษ 1970 นี้ เศรษฐกิจไทยซักจะเริ่มมีปัญหามากขึ้น ๆ ทั้ง ความสำเร็จในทศวรรษ 1960 ตั้งอยู่บนรากฐานที่ค่อนข้างคลอนแคลน ความช่วยเหลือ จากต่างประเทศและการค้าระหว่างประเทศเป็นตัวแปรที่มีความแปรผันได้ง่าย ในทศวรรษ 1970 นี้ ความจำเริญทางเศรษฐกิจของไทยไม่สามารถจะพึ่งเพียงความช่วยเหลือจากต่าง- ประเทศและสินค้าออกจากภาคเกษตร รัฐบาลพยายามจะคงสภาพเศรษฐกิจ “เบ็ด” เอา ไว้ โดยมีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรไปยังแหล่งการผลิตสำคัญบ้างเล็กน้อย และโดย การชักจูงให้มีการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น กาลเวลาผ่านไป ประเทศไทยก็ยิ่งกลายเป็น แหล่งการลงทุนของบรรษัทการลงทุนข้ามชาติที่หวังหากำไรจากไทยฝ่ายเดียว และ เป็นที่ที่เศรษฐกิจต่างชาติจะมาใช้บริการของสตรีบริการในไทยได้อย่างถูก ๆ ในขณะเดียวกัน การลงทุนจากต่างประเทศ รายได้จากการบริการและสินค้าออกอุตสาหกรรมช่วยทดแทน รายได้ที่เสียไปจากการลดลงของความช่วยเหลือจากสหรัฐได้บ้าง

การที่รัฐบาลพยายามคงสภาพเศรษฐกิจเบ็ดอยู่ก็ก่อกำแพงไป ก่อให้เกิดผลกระทบ ที่ไม่น่าปรารถนาหลายด้าน กรุงเทพมหานครก็ขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ เกิดปัญหาประชากร แออัด ความพยายามของคนรวยที่จะปกป้องตนเองจากภาวะอากาศมลพิษ โดยการอยู่ใน บ้านติดแอร์ ชั้รถติดแอร์ อยู่ในที่ทำงานติดแอร์ ทำให้ภาวะที่แย่ออยู่แล้วยิ่งแย่อไปอีก เป็นการเพิ่มปัญหาเข้าหาตัว คนรวยก็สามารถจะหนีความเสื่อมของเมืองได้บ้าง แต่คนจน

เป็นผู้ต้องทนรับภาวะร้ายๆ ของเมือง การจลาจลมีแนวโน้มจะแออัดมากขึ้น เมืองกลายเป็นป่าคอนกรีตมากขึ้น ภาวะมลพิษเลวร้ายลง ฯลฯ คนงานในเมืองได้พยายามเสี่ยงต่ออันตราย และชาวชนบทได้พยายามเรียกร้องให้พวกเขามีส่วนได้ประโยชน์จากการพัฒนามากขึ้น ซึ่งเป็นการเรียกร้องที่เป็นธรรม เนื่องจากชาวชนบทเป็นผู้ผลิตทรัพย์สินเศรษฐกิจให้คนเมืองใช้เป็นส่วนใหญ่ แม้แต่ภายใน “ชนเมืองชั้นกลาง” ด้วยกันเอง กลุ่มผู้เอี่ยวเริ่มเสี่ยงรังสรรค์ส่วนแบ่งของอำนาจและกำไรของการพัฒนาแบบนายทุน ถึงกระนั้นกลุ่มอิทธิพลที่เชิดชูการพัฒนาแบบ “เปิด” ก็ยังมีพลังมากกว่ากลุ่มต่อต้าน เห็นที่หน้ากลัวว่าสถานการณ์เช่นนี้จะนำไปสู่การข่มขู่และการใช้นโยบายรุนแรง เพื่อลดความเสี่ยงเรียกร้องมากขึ้น

แต่สิ่งที่สำคัญต่อความจำเริญของไทยในระยะยาว ได้แก่ ผลของการพัฒนาแบบเศรษฐกิจ “เปิด” ที่มีต่อโครงสร้างของเศรษฐกิจ การยอมรับนโยบายเศรษฐกิจ “เปิด” อย่างถลำตัวไปเต็มที่ เช่นที่แล้วมก ทำให้เกิดการพัฒนาแต่ในสาขาเศรษฐกิจ ซึ่งมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ (competitive advantage) อย่างชัดเจนในระดับระหว่างประเทศ หรือในกรณีที่ประเทศจะได้ประโยชน์จากความได้เปรียบเทียบนั้น โดยรัฐบาลสามารถมีส่วนช่วยให้เกิดขึ้น จากการใช้องค์การบริหารที่มีอยู่แล้วทั้งภายในและภายนอกประเทศ สินค้าไทยจะต้องแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตในประเทศอื่นๆ ทั่วโลก สินค้าผลิตในไทยได้รับความคุ้มครองเพียงเล็กน้อยจากต้นทุนการขนส่ง และจากภาษีนำเข้าเพื่อรายได้ของรัฐบาล นี่หมายความว่า สินค้าที่ไทยจะมีความได้เปรียบเปรียบเทียบสูง จะเป็นสินค้าดั้งเดิม เช่น ข้าว ระเบิดปัก ยางพารา และสินค้าอุตสาหกรรมครัวเรือนที่ใช้ฝีมือ สินค้าเหล่านี้จะขยายตัวได้เร็ว รัฐบาลได้ใช้ความช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศ ในการส่งเสริมการผลิตสินค้าเหล่านี้ ในทศวรรษ 1970 นี้ ประเด็นก็คือ ถ้ารัฐบาลยังคงมุ่งหวังให้เศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตต่อไปในอัตราอย่างที่เป็นมาในทศวรรษ 1960 รัฐบาลจะต้องส่งเสริมความได้เปรียบเปรียบเทียบในสาขาเศรษฐกิจอื่น ๆ รัฐบาลมีมาตรการหลายอย่างที่จะเป็นเครื่องมืกรักษาช่วยหันเหเศรษฐกิจไปสู่แนวการพัฒนาแนวใหม่ ได้แก่ มาตรการภาษี

ขาเข้า การควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนและการวางแผนการลงทุน ผ่านสำนักงานส่งเสริมการลงทุน แต่ยุทธวิธีใหม่นี้หมายความว่ารัฐบาลจะต้องเคลื่อนย้ายทรัพย์สินเศรษฐกิจออกไปหาชนบท และชนกลุ่มที่ยากจนมากขึ้น แต่เป็นกลุ่มที่มีกำลังผลิตสูง นโยบายเหล่านี้ขัดกับผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล “ชนเมืองชั้นกลาง” ทางเลือกที่มีอยู่ต่อจากนี้ ก็คือยอมให้ต่างชาติเอาเปรียบแรงงานของประเทศ ยุทธวิธีนี้คงทำได้ง่าย เนื่องจากสภาพแรงงานในไทยอ่อนอยู่แล้ว และประกอบกับเรามีแรงงานเหลือเฟืออยู่บ้าง การลงทุนจากต่างประเทศจะเพิ่มขึ้น แต่รายได้จากการส่งสินค้าอุตสาหกรรมอาจจะค่อย ๆ ลดลง “อุตสาหกรรม” จะเติบโตอย่างรวดเร็ว ถ้าดูแต่ตัวเลข แต่จะเป็นอุตสาหกรรมพิเศษที่มีคุณลักษณะดังนี้

หนึ่ง เงินลงทุนจะอยู่ในมือคนต่างชาติเป็นส่วนใหญ่ และส่วนประกอบและปัจจัยการผลิตจะเป็นสินค้านำเข้าจากประเทศอื่นทั้งสิ้น นอกจากนั้นผลกำไรที่เกิดขึ้นจะออกนอกประเทศหมด

สอง กระบวนการผลิต จะเป็นกระบวนการขั้นท้าย ๆ ของการผลิตที่สลับซับซ้อนทั้งหมด จะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องระหว่างอุตสาหกรรมพวกนี้กับอุตสาหกรรมอื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรมดั้งเดิมของประเทศน้อยมาก การผลิตขั้นพิศดารและสลับซับซ้อนเกิดในประเทศอื่น เราไม่อาจหวังได้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบนี้ จะทำให้ไทยมีรากฐานทางด้านอุตสาหกรรมที่กว้างขวาง

สาม ธุรกิจประเภทนี้ไม่ต้องการใช้แรงงานที่มีความชำนาญ เพราะฉะนั้นไม่มีแรงจูงใจหรือเหตุผลที่จะพัฒนาความชำนาญหรือการศึกษาของแรงงาน การพัฒนาอุตสาหกรรมแบบนี้จะทำให้เกิดกำลังแรงงานที่ยากจน และมีความชำนาญในระดับต่ำ

ในทศวรรษ 1960 ประเทศไทยได้รับการยกย่องให้เป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่ง ที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา ถึงแม้ว่าโครงการทางเศรษฐกิจของประเทศมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ในทศวรรษ 1970 ประเทศไทยได้รับการเลื่อนชั้นให้เป็นประเทศหนึ่งในบรรดา “ประเทศอุตสาหกรรมรุ่นใหม่” แม้ว่าเรา仍将ขาดปัจจัยสำคัญที่เป็นหลักในการสร้างความมั่งมีทางอุตสาหกรรม ได้แก่ รากฐานทางเทคโนโลยีระดับสูง และกำลังแรงงานซึ่งมีความเชี่ยวชาญในเทคนิคระดับสูง

เชิงอรรถ

¹ D. Seers, "The Stages of economic growth of a primary producer in the middle of the twentieth century", *The Economic Bulletin* (Ghana), 1963 : พิมพ์อีกใน R.I. Rhodes, *Imperialism and Underdevelopment* (Monthly Review Press, New York, 1970)

² Seers, หน้า 176.

³ ให้อุเพิ่มเติม เช่น Charnwit Kasetsiri, "The first Phibun Government and its involvement in World-War II" *Journal of the Siam Society*, 62, (1974)

⁴ ให้อุรายละเอียดเพิ่มเติม ใน G.W. Skinner, *Chinese Society in Thailand* (New York, 1957)

⁵ หรือด้วยแรงสนับสนุนของชาวนา หรือคนงาน ให้อุการวิเคราะห์การเมืองช่วงหลังปี 1932 เช่น Pasuk phongpaichit, *Economic and Social Transformation of Thailand. 1957-1976*, บทที่ 2,3, Thak Chaloemtiarana, *Thailand The Politics of Despotic Paternalism* (Thai Khadi Institute, 1979)

⁶ จากการศึกษาของ Kiggs สำหรับปี 1955 พบว่า ในบรรดาบริษัทประกันภัยใหญ่ ๆ 33 แห่งในขณะนั้น กรรมการผู้อำนวยการของ 20 บริษัท เป็นนายทหารหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ สภาพการณ่อย่างเดียวกันนี้เกิดใน 8 จาก 10 ธนาคารใหญ่ และ 17 จาก 20 บริษัทที่ทำการค้าเข้า-ออก นอกจากนี้ Riggs พบว่า ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และพ่อค้าเงินเป็นเจ้าของโรงหนังทั้งหมดในกรุงเทพฯ และผูกขาดการค้าข้าวในบางภาค ดู F.Riggs, *Thailand The Modernization of a Bureaucratic Polity* (East-west Center, 1966)

⁷ ให้อุหนังสือของ Thak อ่างถึงข้างบน

⁸ ตัวเลขจาก กรมศุลกากร

⁹ ให้อุ Thawee Bunyaketu, "Political Memoirs, Nai Thawee Bunyaketu" in *Portraits of Thai Politics* เรียบเรียงโดย Jayanta Kumar Ray 1972, หน้า 136

¹⁰ การคำนวณของ Ingram

¹¹ ดู Pasuk Phongpaichit, หน้า 57

¹² เขียน ธีระวิทย์ หน้า 177-8

¹³ ตัวเลขจากธนาคารชาติ

¹⁴ เขียน ธีระวิทย์

¹⁵ ดู Pasuk Phongpaichit, หน้า 165

¹⁶ ดู Ingram

¹⁷ คำนวนและภาคคะเนจาก สำมะโนประชากร 2513

¹⁸ ประมาณกันว่าสตรีบริการและสตรีค้าประเวณีในกรุงเทพมหานครถึง 2 แสนคน

¹⁹ ดูตัวเลขที่เสนอใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “เศรษฐศาสตร์การเมืองในระบอบมหากา” หน้า 6

²⁰ แต่ในทางปฏิบัติ บรรษัทลงทุนข้ามชาติอาจไม่สนใจการส่งออก คร. มีงส์ตันท์ พบว่ามีกรณีที่ผู้ร่วมทุนต่างชาติกับไทยทำสัญญาห้ามไม่ให้บริษัทร่วมทุนส่งสินค้าออกไปยังตลาดที่สำคัญของบริษัทแม่

²¹ จากการศึกษาของ ดร. สุธี ประศาสน์เศรษฐ์ ถึงภูมิหลังของนายทุนอุตสาหกรรมรายใหญ่ๆ 75 ราย ในปี 1978 พบว่า เกือบครึ่งหนึ่งของนายทุนเหล่านี้มาจากครอบครัวพ่อค้า กล่าวคือ 47 เปอร์เซนต์ มีปู่เป็นพ่อค้า และ 39 เปอร์เซนต์ มีพ่อเป็นพ่อค้า

²² การวิเคราะห์ในบทความนี้ระบุว่าข้าราชการทหารและพลเรือน รวมทั้งนักวิชาการ เป็นส่วนหนึ่งของ “ชนเมืองชั้นกลาง” ด้วยเหตุผลใหญ่สองประการ คือ หนึ่ง กลุ่มคนกลุ่มนี้ และกลุ่มชนนำของ “ชนเมืองชั้นกลาง” คือ พ่อค้า นายทุนนั้นมีผลประโยชน์ที่กำกวมกัน สองกลุ่มนี้มีได้ชัดประโยชน์ในตนเองเดียว ที่ชัดผลประโยชน์กับคนงานและชาวนา ถ้าเกิดวิกฤติการณ์ขึ้นมาแล้ว ไม่แน่ใจว่า ข้าราชการพลเรือนและทหารจะเข้าเป็นฝ่ายเดียวกับคนงาน

²³ นายทหารชั้นผู้ใหญ่ 3 นาย ซึ่งมีผลประโยชน์อยู่ในธุรกิจมาก (ตามตัวเลข ปี 1969) ได้แก่ กฤษณ์ สีวะรา (เป็นเจ้าของ 50 บริษัท) ประภาส (44 บริษัท), ประเสริฐ รุจิวงศ์ (33 บริษัท) นอกจากนี้ยังมีญาติและลูกน้องของประภาสอีก ได้แก่ ณรงค์ กิตติขจร (40 บริษัท) ไสว จารุเสถียร (19 บริษัท)

²⁴ คิคำนวณจากผู้อยู่ในกำลังแรงงาน ผู้เขียนพบว่ากลุ่มคนที่มีอาชีพจัตยอยู่ในพวก “ชนเมืองชั้นกลาง” (ได้แก่ พ่อค้า, นักวิชาการ, พ่อค้ารายย่อย และข้าราชการ) นั้นเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5.3 เปอร์เซนต์ ต่อปี ระหว่างปี 1960 และ 1970 แต่คนงานในเมือง และผู้ประกอบการอาชีพการเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 2.3 และ 2.5 ต่อปี ตามลำดับในช่วงระยะเดียวกัน คำนวณจากสำมะโนประชากรปี 1960, 1970

²⁵ นี่เป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้เรานับรวมพ่อค้ารายย่อย นักวิชาชีพ และข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของ “ชนเมืองชั้นกลาง”

²⁶ การโฆษณาและการคมนาคมที่ขยายตัวขึ้น ทำให้ชาวชนบทหันมานิยมใช้สินค้าอุตสาหกรรมนับแต่เสื้อผ้า เครื่องใช้ในบ้าน การบันเทิง และอื่นๆ ทำให้ชาวบ้านเดิมของที่ตนเคยใช้ รวมทั้งความชำนาญในการผลิตสินค้าที่ใช้ประจำวันแบบพื้นบ้านด้วย ทั้งนี้เนื่องจากอิทธิพลของแฟชั่นจากเมืองหลวง

²⁷ เช่น งานเขียนของ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ ณรงค์ เพชรประเสริฐ ให้อู Chatthip Nartsupha, Suthy Prasartset, *The Evolution of the Political Economy of Siam 1851-1941*.

²⁸ ประกาศของกระทรวงมหาดไทยเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ

²⁹ เฉพาะเงินช่วยเหลือทางด้านการทหารลดลง จากมูลค่าเฉลี่ยปีละ 1.440 ล้านบาท ในช่วง 1970-1972 มาเป็นปีละ 640 ล้านบาท ในช่วงปี 1973-1976

³⁰ คำนวณจากตัวเลขของธนาคารชาติ พิมพ์ใน *Statistical Bulletin*, Dec. 1979.

³¹ ตัวเลขจากธนาคารชาติ, *Statistical Bulletin*, Dec. 1979.

³² กุ 31

³³ Board of Investment, *Investment Handbook*, 1977.

³⁴ การคำนวณของผู้เขียน กุ Pasuk Phongpaichit ที่ก้างเบ็องตัน

³⁵ ในปี 1976 สำนักงานส่งเสริมในการลงทุนทำการศึกษาค่าการใช้ปัจจัยการผลิตภายในและภายนอกประเทศ (การนำเข้า) ในธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมและพบว่าโดยส่วนรวมแล้ว 55.2 เปอร์เซ็นต์ ของปัจจัยการผลิตที่ใช้เป็นสินค้าเข้าอีก 44.8 เปอร์เซ็นต์ เป็นสินค้าผลิตภายในประเทศ

³⁶ Suchada Ithijarakul, *Manufacturing in Thailand* (Bangkok 1976).

³⁷ คำนวณจากตัวเลขของธนาคารชาติ