

นโยบายทางเศรษฐกิจ

โดย สมนึก แดงเจริญ*

ทองศรี กำภู ณ อยุธยา**

1. ความหมายของนโยบายทางเศรษฐกิจ

นโยบายทางเศรษฐกิจหมายถึงการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อมุ่งที่จะให้เกิดผลกระทบกระทบที่เอื้อต่อชีวิตเศรษฐกิจของประชาชน¹ นโยบายดังกล่าวนี้ประกอบด้วยการดำเนินงานซึ่งหมายถึงการดำเนินงานที่ต้องมีความมุ่งหมายประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการที่แน่นอน หรืออาจกล่าวอีกประการหนึ่งได้ว่านโยบาย ได้แก่ หลักการที่มีการดำเนินงานอันมีจุดประสงค์ที่แน่นอน²

ในการศึกษาวิชาที่ว่าด้วยนโยบาย จึงมีความเกี่ยวข้องกับสิ่งสำคัญ ๆ รวม 3 ประการ³ กล่าวคือ (1) วัตถุประสงค์ (2) วิธีการหรือเครื่องมือต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้และ (3) ลักษณะขององค์การหรือกลุ่มของบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการ

(1) วัตถุประสงค์ คือ ความต้องการ (wants) ของมนุษย์มีมากมายหลายชนิด นอกจากนี้ยังมีลักษณะเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา แม้แต่ทางวิชาสังคมศาสตร์ ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าความต้องการสิ่งต่าง ๆ ของมนุษย์เป็นสิ่งที่ถูกหรือผิด วิชาที่อาจจะอธิบายว่าสิ่งที่มนุษย์ต้องการถูกหรือผิดนั้น อาจจะอนุโลมให้เป็นหน้าที่ของวิชาปรัชญา

อย่างไรก็ตามนักสังคมศาสตร์ก็อยู่ในฐานะที่จะแสดงความคิดเห็นหรือวิจารณ์สิ่งที่ประชาชนต้องการได้เหมือนกัน เช่น ในกรณีที่ประชาชนทั่วไปมีความเห็นว่าสิ่งที่ต้องการนั้น

*สมนึก แดงเจริญ, ศ.บ. (เศรษฐศาสตร์); M.A. (Econ.) (George Washington); อาจารย์เอกคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, ว.บ. (จุฬาฯ); M.P.A. (New York); อาจารย์เอกคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

¹D.S. Watson, *Economic Policy* (Cambridge, Mass: Houghton Mifflin Company, 1960), P. 4.

²Kenneth E. Boulding, *Principles of Economic Policy* (Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1958), P. 1.

³*Ibid.*

เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เพราะนักวิชาการมีความเห็นว่าสิ่งที่ประชาชนต้องการนั้นเป็นเพียงเครื่องมือหรือวิธีการที่จะนำไปสู่สิ่งที่ต้องการที่มีอันคับสูงกว่า (Further ends) หรืออีกนัยหนึ่งประชาชนมักจะตั้งความต้องการของไว้สูงเกินไป นอกจากนี้นักวิชาการยังวิจารณ์ความต้องการของประชาชนทั่วไปว่าในกรณีที่เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ไม่สามารถบรรลุถึงความต้องการที่ประชาชนคิดหรือตั้งความหวังไว้ เช่น ประชาชนทั่วไปต้องการบริโภคสินค้าและบริการในราคาค่อนข้างถูก แต่การกระทำของประชาชนนั่นเอง ไม่มีทางที่จะบรรลุถึงความมุ่งหมาย ทั้งนี้ เพราะสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นมูลเหตุผลักดันให้ราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ ลดลงหรือคงที่ไม่ได้ เพราะจำนวนของประชาชนเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ แต่ผลิตผลต่าง ๆ ไม่ได้เพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่เท่ากัน ราคาสินค้าและบริการต่าง ๆ จึงอยู่คงที่ไม่ได้ กล่าวง่าย ๆ คือ การกระทำไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

(2) วิธีการหรือเครื่องมือ ที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าวิชาการ (Science) ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ต้องการแต่อย่างใด⁴ หากแต่จะเกี่ยวข้องกับวิธีการหรือเครื่องมือ กล่าวคือ วิชาการจะเกี่ยวข้องกับปัญหาที่ว่า มนุษย์จะได้สิ่งต่าง ๆ ที่มนุษย์ต้องการมาได้ก็วิธี? เช่น ถ้าเราต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้น จะมีวิธีการกระทำได้ก็วิธี คือ (1) ทำงานมากขึ้นหรือ (2) ทำงานอื่นที่เราสามารถทำได้นอกเวลาทำงานตามปกติ หรือ (3) ลาออกจากงานปัจจุบันไปทำงานที่ได้เงินเดือนสูงกว่าเดิม ฯลฯ ซึ่งการกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว มนุษย์จะสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อมนุษย์มีความรู้ทางวิชาการในสาขาต่าง ๆ

(3) ลักษณะขององค์การหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการ การศึกษาค้นคว้าจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับปัญหาค้นจริยธรรม เราจะพบคำถามต่าง ๆ (1) นโยบายทางเศรษฐกิจควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการกินดีอยู่ดีแก่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือประชาชนส่วนหนึ่งส่วนใดของประเทศ หรือเพื่อให้มนุษย์ชาติ ทั้งมวล (2) คำว่า “เรา” นั้นหมายถึงชาวไทยส่วนหนึ่งส่วนใดของประเทศ หรือหมายถึง ชาวไทยหรือชาวอเมริกันเป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามคำว่า “เรา” หากพิจารณากันในแง่ของเหตุผล ค้นจริยธรรมแล้ว มิใช่หมายถึงบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดหรือชาติหนึ่งชาติใดโดยเฉพาะ หากแต่หมายถึง

⁴Lionel Robbins, *An Essay on the Nature & Significance of Economic Science* (London: Macmillan & Co LTD., 1962), P. 24.

มนุษยชาติโดยส่วนรวม ถึงกระนั้นก็ดี นโยบายทางเศรษฐกิจทั่ว ๆ ไปมักจะคำนึงถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้ส่วนเสียของประเทศชาติ⁵ ประเทศใดประเทศหนึ่งเสมอ กล่าวได้ว่าวิชาเศรษฐศาสตร์นั้น มีรากฐานอยู่บนลัทธิชาตินิยม⁶ คำว่า นโยบายเพียงคำเดียวนั้นย่อมไม่มีความหมาย ความหมายอยู่ที่องค์การหรือกลุ่มของบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินนโยบาย ซึ่งก็ได้แก่ประเทศชาติ⁷ นั่นเอง นโยบายทางเศรษฐกิจจึงมุ่งเฉพาะคนในชาติใดชาติหนึ่ง โดยมีได้พิจารณารวมถึงคนในชาติอื่น ๆ

2. นโยบายทางเศรษฐกิจที่มีวัตถุประสงค์เดียวและหลายวัตถุประสงค์

ในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายเราไม่อาจสมมุติได้ว่าจะพบนโยบายที่มีเพียงวัตถุประสงค์เดียว ตามข้อเท็จจริงแล้วจะพบนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีมากมายหลายวัตถุประสงค์ประการสำคัญที่สุดในบรรดาวัตถุประสงค์หลาย ๆ วัตถุประสงค์เหล่านี้ เราไม่สามารถที่จะเลือกนำเอามารวมกันให้เหลือเพียงวัตถุประสงค์เดียว นอกจากนี้ยังไม่สามารถที่จะละเลย วัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งเพื่อที่จะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งได้พิจารณาเห็นว่ามีความสำคัญกว่าได้

ความยุ่งยากด้านโอกาสที่สามารถเลือกได้ก็มีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งโอกาสที่สังคมโดยส่วนรวมจะสามารถเลือกได้ (Social Choice) ทั้งนี้เพราะสังคมจะต้องทำการตัดสินใจเลือกในทางที่สามารถเลือกได้ทางใดทางหนึ่ง ในกรณีนี้นักวิชาการไม่สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาการเลือก (How these choices are to be made) นักวิชาการอยู่ในฐานะเกี่ยวข้องกับเฉพาะปัญหาที่ว่าด้วยการศึกษาค้นคว้าหาทางที่สามารถจะทำการเลือกได้

3. ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และเครื่องมือของนโยบายทางเศรษฐกิจ

เราอาจเขียนโครงร่างแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และเครื่องมือของนโยบายทางเศรษฐกิจได้เป็นรายนโยบาย ๆ ไป นอกจากนี้ก็อาจแสดงเป็นแบบอนุกรม (Series) ให้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และเครื่องมือของนโยบายทางเศรษฐกิจในระดับสูง ๆ ขึ้นไปก็ได้

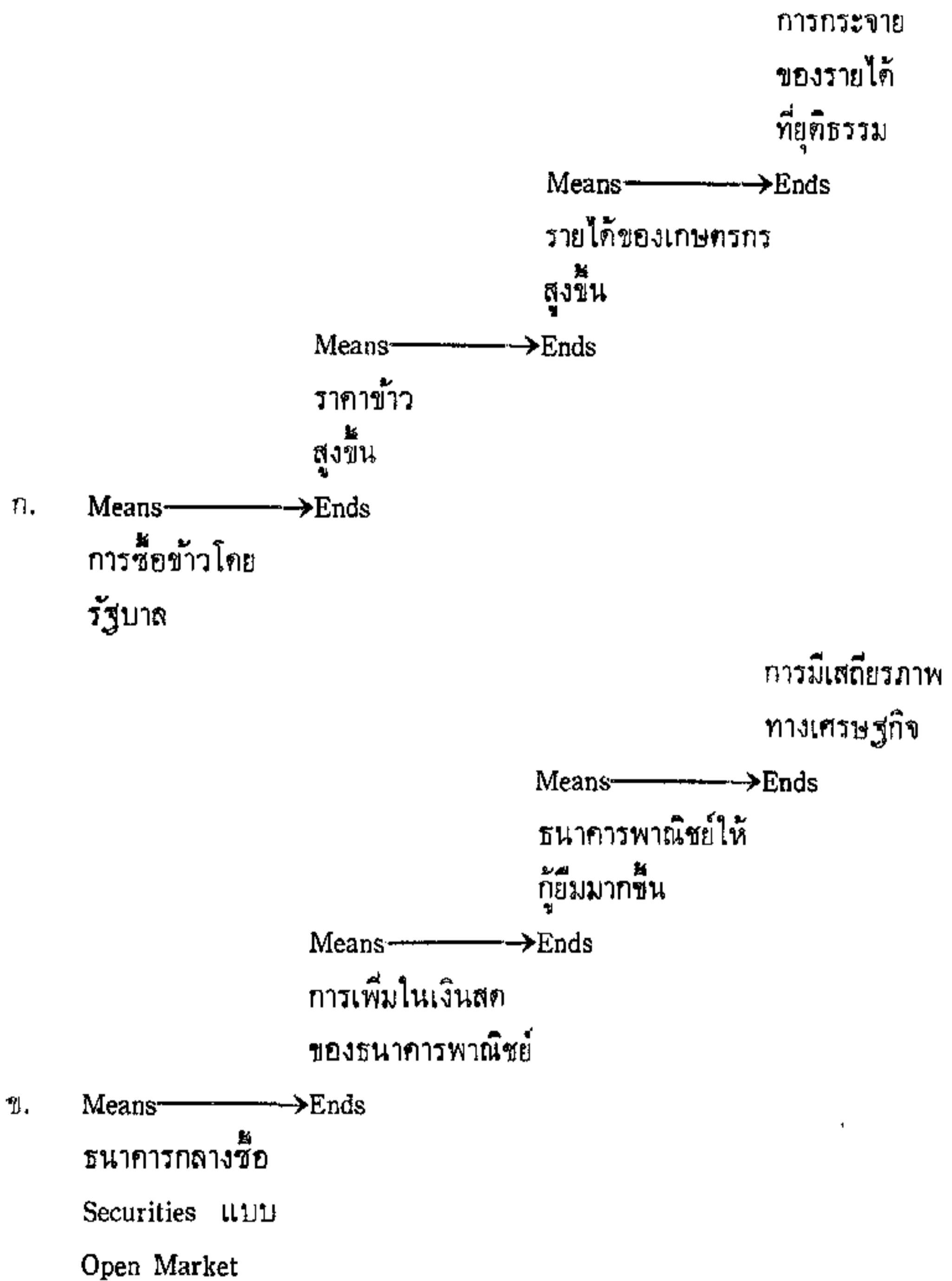
⁵Boulding, *op. cit.*, p. 12.

⁶Joan Robinson, *Economic Philosophy* (Garden City, New York: Doubleday & Company, Inc., 1964), p. 126.

⁷*Ibid.*

ตาราง

แสดงตัวอย่างความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ (Ends) และเครื่องมือ (Means) ของนโยบายทางเศรษฐกิจ



จากตารางนี้จะเห็นความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และเครื่องมือได้โดยง่าย เนื่องจากเครื่องมือแต่ละประเทศใช้ไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เพียงประเภทเดียว แต่ตามสภาพข้อเท็จจริงแล้วเครื่องมือรูปต่าง ๆ ที่มีอยู่สามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากมายหลายวัตถุประสงค์ เช่น กำลัคนกัศิ กำลัเงินกัศิ ฯลฯ สามารถนำเอาไปใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ได้หลายวัตถุประสงค์

ปัญหาเฉพาะหน้าของนักเศรษฐศาสตร์ก็คือ บางขณะจะพบว่าการใช้เครื่องมือเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายทางเศรษฐกิจนั้นมีลักษณะขัดแย้ง⁸ เช่น การใช้เครื่องมือเพื่อขยายการใช้ประโยชน์ของแรงงาน เมื่อระดับการมีงานทำให้จุดอิ่มตัวก็อาจทำให้ระดับราคาสูงขึ้น⁹ ฯลฯ ตัวอย่างของความขัดแย้งระหว่างเครื่องมือของนโยบายทางเศรษฐกิจดังกล่าวมาแล้ว ปรากฏอยู่โดยทั่วไปในทุกประเทศรวมทั้งสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน

4. วัตถุประสงค์ขั้นแรกของนโยบายทางเศรษฐกิจ

นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความสนใจในด้านหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นอันมาก รวมทั้งพยายามที่จะศึกษาค้นคว้าถึงหน้าที่ของรัฐบาลที่เหมาะสม¹⁰ กล่าวคือ พยายามที่จะค้นคว้าถึงหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่วัตถุประสงค์ขั้นแรกของนโยบายทางเศรษฐกิจ¹¹ นั้นเอง อย่างไรก็ตาม นักเศรษฐศาสตร์ยังไม่สามารถตกลงกันได้อย่างแน่ชัดว่าจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลควรจะเป็นไปในทิศทางใด¹²

Professor Kenneth E. Boulding¹³ มีความเห็นว่าวัตถุประสงค์ขั้นแรกของนโยบายทางเศรษฐกิจควรมี 4 ประการ กล่าวคือ

(1) ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ (Economic Progress)

⁸ดร. วิจิตวงศ์ ณ บิอมเพ็ชร, "ปัญหาเศรษฐกิจด้านนโยบาย", *เศรษฐกิจปริทรรศน์*, ปีที่ 1, ฉบับที่ 4 (มกราคม 2511), หน้า 2

⁹*Ibid.*

¹⁰ดร. อรัญ ธรรมโน, *การคลัง* (พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดการพิมพ์ พระนคร 2507), หน้า 6

¹¹Watson, *op. cit.*, p. 94.

¹²ดร. อรัญ, *op. cit.*

¹³Boulding, *op. cit.*, p. 19.

- (2) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic stability)
- (3) เสรีภาพทางเศรษฐกิจ (Economic freedom)
- (4) ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ (Economic justice)

Professor D.S. Watson¹⁴ มีความเห็นว่าวัตถุประสงค์ขั้นแรกของนโยบายทางเศรษฐกิจควรมี 5 ประการ คือ

- (1) ความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic growth or development)
- (2) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- (3) การจัดสรรการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) การรักษาเสรีภาพทางเศรษฐกิจ
- (5) การปรับปรุงการกระจายของรายได้

อย่างไรก็ตามโดยส่วนใหญ่แล้วความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์ก็มีลักษณะไม่ค่อยแตกต่างกันมากนัก นอกจากนี้นักเศรษฐศาสตร์คนอื่น ๆ มีความคิดเห็นไกลออกไปจากนี้อีก กล่าวคือมีความเห็นว่า นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์แรกทั้งได้กล่าวมาแล้ว ความมั่นคงแห่งชาติ¹⁵ ควรจัดอยู่ในวัตถุประสงค์ขั้นแรกของนโยบายทางเศรษฐกิจด้วย ทั้งนี้ โดยเหตุที่ความมั่นคงแห่งชาตินี้มีลักษณะเป็นเงื่อนไขประการแรกของจุดมุ่งหมายในการปกครองประเทศ ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าความมั่นคงแห่งชาติอยู่นอกเหนือไปจากการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจของรัฐบาล นักเศรษฐศาสตร์จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะกล่าวอะไรได้มากนัก

1. ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ

ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอาจให้ความหมายอย่างกว้าง ๆ ว่า ได้แก่ ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ¹⁶ (Economic growth) หรือการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic development) ก็ได้ ปัญหาเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจแบบนายทุน (Capitalist economy) ที่สำคัญได้แก่ การที่ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ มีลักษณะจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับความ

¹⁴Watson, *op. cit.*, p. 94—95.

¹⁵ดร. วิจิตรวงศ์, *op. cit.*

¹⁶ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ และ สุภาพ ยศสุนทร, *เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย* (พระนคร : บริษัทประมวลมิตร จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 3, พ.ศ. 2504), หน้า 312

ต้องการของมนุษย์ ซึ่งมีลักษณะเพิ่มขึ้นอยู่เสมอเนื่องจากประชากรเพิ่มขึ้น เพื่อประกันการอยู่ดีกินดี ของประชากรโดยทั่วไป

การพัฒนาเศรษฐกิจได้แก่ กระบวนการที่จะทำให้รายได้แท้ของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในระยะยาว¹⁷ (Economic development is a process whereby an economy's real national income increases over a long period of time)

แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการที่จะทำให้รายได้แท้ของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นนี้อาจเป็นผลมาจากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ (Structural change) รวมทั้งการปรับปรุงความเหมาะสมทางด้านสถาบัน (Institutions) ด้วยความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจึงเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงวิธีการหรือเครื่องมือ (Method or means) มากกว่าที่จะเกี่ยวข้องกันกับวัตถุประสงค์ โดยการปรับปรุงดังกล่าวสามารถกระทำได้ตามกำลังความสามารถของรัฐบาลและส่วนของเอกชน ความพยายามของรัฐบาลและเอกชนกระทำได้หลายวิธี คือ :

- (1) การใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าในการผลิต
- (2) การปรับปรุงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- (3) การเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน
- (4) การปรับปรุงสถาบันต่าง ๆ ให้เหมาะสมแก่การเพิ่มรายได้ประชาชาติในระยะยาว

การกระทำสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วมุ่งเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ประการเดียว คือ เพิ่มมาตรฐานความเป็นอยู่ทางด้านวัตถุของประชาชน ทั้งนี้ เพราะว่าการกินดีอยู่ดีของประชาชนนั้น เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดของสังคม (Social goal) ประชาชนก็อาจแสดงความต้องการ (Desire) ในเรื่องนี้ออกมาทางกระบวนการทางการเมือง เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้

2. เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจหมายถึง (1) เสถียรภาพของการผลิตและเสถียรภาพของราคา (output & price stability) และ (2) เสถียรภาพของรายได้และการว่าจ้างงาน (Income & employment stability)

¹⁷Gerald M. Meier, and Robert E. Baldwin, *Economic Development* (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1957), p. 2.

ปริมาณของผลผลิตหากมีการไหวตัว ถ้าสิ่งอื่น ๆ คงเดิมแล้ว ราคาของผลผลิตก็อาจไหวตัว ไม่มีเสถียรภาพ ถ้าวัตถุประสงค์ของนโยบายการเศรษฐกิจมุ่งถึงการรักษาเสถียรภาพของราคา ก็จะต้องพิจารณาถึงปริมาณผลิต (output) ในปัจจุบันและปริมาณผลิตปีก่อน ซึ่งยังคงเก็บไว้ไม่ได้ใช้ (Stock) ทั้งนี้สมมุติว่าสภาพของอุปสงค์ (Demand) ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพราะหากว่าเกิดการไหวตัว ในปริมาณของผลิต (output) และสต็อกแล้วก็จะส่งผลไปยังระดับราคาสินค้า เอกชนบางกลุ่มก็อาจได้เปรียบ ส่วนกลุ่มอื่นๆ เสียเปรียบ

ส่วนด้านปัจจัยการผลิต หากสามารถใช้ทางด้านการผลิตในระดับสูง ปัจจัยเหล่านี้ก็จะมีรายได้ในรูปต่าง ๆ กัน เช่น ค่าแรงงานดอกเบี้ย ค่าเช่าเงินปันผล และกำไร ถ้าเกิดการไหวตัวในด้านการจ้างงานแล้ว ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อโดยตรงถึงรายได้ดังกล่าวแล้ว

นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจในด้านการเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่เจริญรุ่งเรืองแล้ว ถือว่าจุดหมาย ด้านเสถียรภาพนั้นได้แก่การรักษาอัตราการจ้างงานในระดับสูงเท่าที่สามารถจะทำได้¹⁸ นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีลักษณะเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีโดยตัวของมันเอง ส่วนนักวิชาการในสาขาอื่น ๆ ก็มีความคิดเห็นสอดคล้องกัน กล่าวคือเห็นว่าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนี้เป็นส่วนหนึ่งของเสถียรภาพทางการเมืองและทางสังคม

เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รัฐบาลมีเครื่องมือด้านนโยบาย (Policy instruments) ที่สำคัญ ๆ คือ นโยบายการคลัง (Fiscal policy) ได้แก่วิธีการด้านภาษีอากร และวิธีการทางด้านงบประมาณรายจ่าย โดยมีจุดมุ่งหมายในระยะสั้น¹⁹ เพื่อรักษาเสถียรภาพของระดับราคาสินค้า (Price-level stability) และนโยบายการเงิน (Monetary policy) ซึ่งได้แก่มาตรการต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงปริมาณเงิน (Money supply) ในแง่ของระบบการธนาคารของประเทศ

¹⁸Watson, *op. cit.*, p. 95.

¹⁹Otto Eckstein, *Public Finance* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1967), p. 101.

3. เสรีภาพทางเศรษฐกิจ

เสรีภาพทางเศรษฐกิจได้แก่เสรีภาพในการดำเนินการทางเศรษฐกิจของผู้ผลิตและของผู้บริโภคในระบบเศรษฐกิจแบบนายทุน นักวิชาการสาขาต่าง ๆ ถือว่าการดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพโดยทั่ว ๆ ไปนั้นเป็นจุดหมายที่สำคัญของส่วนรวม เสรีภาพโดยทั่วไปจะปรากฏว่าอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ศีลธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี เสรีภาพทางเศรษฐกิจนอกจากปรากฏอยู่ภายใต้ขอบเขตดังกล่าวแล้ว ประการสำคัญก็คือ ต้องอยู่ภายใต้อำนาจซื้อ ซึ่งผู้บริโภคแต่ละคนมีอยู่ ทางด้านผู้ผลิตนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขด้านความสามารถ ความรู้ ทุน ฯลฯ

ความสำคัญของเสรีภาพไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในทางใดก็ตาม ขึ้นอยู่กับปัญหาการดำเนินการปรานีประนีประนอมกันระหว่างเสรีภาพและจุดหมายที่สำคัญอื่น ๆ ของประเทศซึ่งในสภาพที่แท้จริงของโลกแล้ว มีลักษณะขัดแย้งกันอยู่เสมอ นโยบายทางเศรษฐกิจจะต้องพิจารณาถึงปัญหาดังกล่าวด้วย

4. ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ

กล่าวได้ว่าความยุติธรรมทางเศรษฐกิจมีความหมายไปในทำนองกรรมในทางเศรษฐกิจ²⁰ ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจโดยส่วนใหญ่มุ่งทำการวิเคราะห์ถึงการกระจายของรายได้ แนวความคิดด้านมนุษยธรรมทำให้สังคมต้องการที่จะให้รายได้ของประชาชนใกล้เคียงกันหรือเท่า ๆ กัน เพื่อมุ่งในบั้นปลายที่ให้นุชนุ้ยมีระดับการครองชีพที่ไม่แตกต่างกันมากมายนัก แต่อย่างไรก็ตามนักเศรษฐศาสตร์ก็ไม่ได้มีความคิดที่จะทำให้รายได้ของประชาชนทุกคนเท่ากัน²¹ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเป็นไปได้ ทั้งนี้เพราะว่าสาเหตุประการหนึ่งมาจากเงื่อนไขส่วนบุคคล และอีกสาเหตุหนึ่งก็จัดว่ามีความสำคัญได้แก่ความแตกต่างกันในด้านการเป็นเจ้าของทุนประเภทต่าง ๆ²² โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่สามารถให้รายได้สูงในอนาคต

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายหรือการแบ่งปันรายได้ที่สำคัญ²³ มี 3 ประการคือ

²⁰ดร. ป๋วย และ สุภาพ, *op. cit.*, P. 357

²¹ดร. อรัญ, *op. cit.*, p. 7.

²²J.R. Hick, Gailord Albert Hast, and James W. Ford, *The Social Framework of the American Economy* (London : Oxford University Press, 1955), p. 227

²³Boulding, *op. cit.*, Chapter 4.

(1) หลักความเหมาะสม (Merit standard) ในสมัยโบราณนั้นถือว่ามนุษย์ทุก ๆ คนควรจะได้มาในสิ่งที่ตนควรจะได้อุปโภคบริโภค

(2) หลักความจำเป็น (Need standard) ได้แก่แนวความคิดที่ว่ามนุษย์จะได้สิ่งที่ตนมีความจำเป็นต้องอุปโภคและบริโภค

หลักการแบ่งปันรายได้ 2 ประการดังกล่าวแล้วมีข้อบกพร่องอยู่ที่ปัญหาในการวัด กล่าวคือ มนุษย์ยังไม่มีเครื่องมือใดมาวัดสิ่งที่มนุษย์ควรจะได้ นอกจากนั้นแล้วถึงแม้จะสามารถวัดได้ก็ตามแต่ผลของการวัดก็อาจไม่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ส่วนในด้านความจำเป็นก็เช่นเดียวกัน มนุษย์ไม่มีทางที่ประมาณ ความจำเป็นของมนุษย์ในสังคมได้ ถึงแม้ว่าจะเป็น การประมาณความจำเป็นขั้นมูลฐาน (Basic necessities) ของมนุษย์ก็ตาม

(3) หลักการมีส่วนร่วมในการผลิต (Contributive standard) เนื่องจากแนวความคิดในการแบ่งปันรายได้ทั้งสองประการดังกล่าวแล้วมีปัญหาในด้านการวัด นักเศรษฐศาสตร์ จึงมีความคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมในด้านของการมีส่วนร่วมในการผลิตสินค้าและบริการหรือรายได้ตามส่วนที่แต่ละคนมีส่วนช่วยเหลือในการผลิตสินค้าหรือบริการนั้น ๆ

ถึงแม้จะใช้หลักการมีส่วนร่วมในการผลิตก็ตาม แต่ก็ยังคงมีปัญหาด้านการวัดอยู่หลายประการ เช่น การวัดจะต้องมุ่งพิจารณาถึงความสำคัญของตลาด ซึ่งราคาสินค้าต่าง ๆ เข้าสู่ดุลยภาพ (An equilibrium set of prices) โดยตลาดดังกล่าวจะกำหนดปริมาณของอุปสงค์ (Demand) และอุปทาน (Supply) ของสินค้าและบริการ รวมทั้งปัจจัยการผลิตประเภทต่าง ๆ การวัดค่าตอบแทน (Reward) ของปัจจัยการผลิตกระทำได้โดยการคำนวณการมีส่วนร่วมในการผลิตของปัจจัยนั้น ๆ ต่อผลผลิตทั้งหมด

วิธีการวัดการมีส่วนร่วมในการผลิตดังกล่าววัดได้จากค่าตอบแทนที่แท้จริง (Physical product) ปัญหาขั้นต่อไปจึงมีว่า การวัดค่าตอบแทนที่แท้จริงนี้ควรจะวัดออกมาเป็นรูปของผลผลิต (Physical product) หรือจะวัดออกมาในรูปของมูลค่าของผลผลิต (Value product) ถ้าจะวัดการมีส่วนร่วมในการผลิต (contribution) ของปัจจัยการผลิต เพื่อกำหนดค่าตอบแทนแล้วการมีส่วนร่วมในการผลิตของปัจจัยหนึ่งที่มีต่อผลผลิตทั้งหมด (Total products) ก็จะต้องวัดจากผลผลิตหน่วยสุดท้าย (Marginal product) กล่าวคือ ค่าตอบแทนจะต้องเท่ากับผลผลิตสุดท้าย (Reward = marginal product)

ข้อปัญหาที่ว่าผลตอบแทนของปัจจัย ควรจะเป็นรูปร่างของผลผลิต (Physical product) หรือว่าเป็นมูลค่าของผลผลิตหน่วยสุดท้าย (Value of the marginal physical product) ในประการแรก การมีส่วนร่วมช่วยในการผลิตของคนงานได้แก่จำนวนสิ่งของที่คนงานหนึ่งคนผลิตได้ เช่น ข้าวก็เกี่ยวน ฯลฯ ประการต่อมา การมีส่วนร่วมช่วยของคนงานทุกคน ซึ่งประกอบด้วยผลผลิตของสินค้าบริการต่าง ๆ หลายชนิด ซึ่งถ้าสามารถนำเอามานับรวมกันให้เป็นผลผลิตชนิดเดียวกัน ซึ่งจะได้แก่รายได้ แต่การที่ผลผลิตของคนงานแต่ละคนจะปรากฏเป็นรายได้นั้น จะต้องมี การตีราคาออกมาในรูปของจำนวนเงิน เช่น กีบบาท กี่คอลลาร์ เป็นต้น การตีราคาผลผลิตจึงขึ้นอยู่กับระบบราคากล่าวาง ๆ ก็คือ การคำนวณการมีส่วนร่วมช่วยในการผลิตเพื่อเป็นค่าตอบแทนของปัจจัยการผลิตแต่ละประเภท จะต้องนำเอาผลผลิตหน่วยสุดท้าย (Marginal physical product) ไปตีราคากันในตลาด ซึ่งในกรณีนี้บทบาทของอุปสงค์ และอุปทานมีความสำคัญในการกำหนดผลตอบแทนจะเห็นได้ว่าตามสภาพข้อเท็จจริงแล้ว การแบ่งปันรายได้ในระหว่างปัจจัยการผลิตประเภทต่าง ๆ มักมีลักษณะแตกต่างกันออกไปตามสภาพของตลาด

แต่อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นสำหรับปัจจัยการผลิตบางประเภท เช่น แรงงาน แม้ว่า จะไม่มีส่วนช่วยในการผลิต เช่น เด็กอายุตั้งแต่ 1-15 ปี หรือ ผู้ใหญ่ที่มีอายุเกินกว่า 60 ปี ก็มีสิทธิจะได้รับการแบ่งปันรายได้ ทั้งนี้เนื่องจากสังคมให้ความสำคัญด้านมนุษยธรรม ซึ่งจะเห็นได้ว่ากิจการพวกนี้ได้แก่การประชาสัมพันธ์ นอกจากนั้นแล้วการกำหนดค่าตอบแทนสินค้าบางประเภทไม่มีลักษณะดังกล่าวเช่น Collective หรือ Public goods สาธารณูปโภคต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม โดยส่วนใหญ่แล้วการแบ่งปันรายได้ก็ยังคงถือหลักการมีส่วนร่วมช่วยในการผลิตของปัจจัยแต่ละประเภท

5. สรุป

ในการศึกษาถึงนโยบายทางเศรษฐกิจจะต้องศึกษาถึงสิ่งสำคัญ ๆ 3 สิ่งคือ (1) วัตถุประสงค์ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ถือว่าถูกกำหนดไว้โดยแน่นอนแล้ว (2) วิธีการหรือเครื่องมือ ถือได้ว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของนักวิชาการ การกระทำเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ จะสามารถกระทำได้อีกต่อเมื่อมนุษย์มีความรู้ทางวิชาการสาขาต่าง ๆ และ (3) ลักษณะขององค์การหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการ ในการศึกษาจำเป็นต้องทราบว่านโยบายทางเศรษฐกิจ

นั้น ๆ มุ่งที่จะครอบคลุมถึงบุคคลชาติใด กลุ่มใด นโยบายทางเศรษฐกิจจะมุ่งถึงผลประโยชน์ของประเทศหรือชาติใด

นโยบายทางเศรษฐกิจอาจมีวัตถุประสงค์เดียว หรือหลายวัตถุประสงค์ ตามสภาพแท้จริงแล้ว นโยบายทางเศรษฐกิจมักมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๆ หลายวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังมีความยุ่งยากเนื่องจากไม่สามารถนำวัตถุประสงค์หลายวัตถุประสงค์มารวมกัน ให้เหลือเพียงวัตถุประสงค์เดียว

วัตถุประสงค์ขั้นแรกของนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ได้แก่ (1) ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ (2) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (3) เสรีภาพทางเศรษฐกิจ และ (4) ความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ

วัตถุประสงค์ดังกล่าวของนโยบายทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในลักษณะกว้างหรือแคบก็ตาม วัตถุประสงค์เหล่านี้จะปรากฏอยู่ในนโยบายทางเศรษฐกิจของแทบทุกประเทศ นอกจากนี้บางประเทศก็อาจให้ความสำคัญ (Priority) ในวัตถุประสงค์ขั้นแรกแตกต่างกันออกไป ประเทศที่ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจก็อาจให้ความสำคัญด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและด้านความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ ส่วนประเทศที่ยากจนก็อาจให้ความสำคัญด้านความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่าวัตถุประสงค์อื่น ๆ นอกจากนี้ประการสำคัญที่สุด โอกาสที่สามารถเลือกได้ในหลาย ๆ วัตถุประสงค์ดังกล่าวยังมีลักษณะขัดแย้งกัน เช่น ถ้าหากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมีความสำคัญที่สุดต่อประเทศ ประเทศนั้น ๆ ก็จะต้องยินยอมในการสูญเสียเสรีภาพและความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ โอกาสในการเลือกจึงต้องมุ่งที่เครื่องมือใด ๆ ก็ตามที่จะมีส่วนช่วยให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่าจะเกิดผลเสียต่อวัตถุประสงค์ขั้นแรกของนโยบายทางเศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ก็ตาม ทั้งนี้เพราะว่าการใช้เครื่องมือหรือวิธีการใด ๆ ก็ตามเพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ขั้นแรกของนโยบายทางเศรษฐกิจพร้อม ๆ กัน ย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ การตัดสินใจในด้านการเลือกในโอกาสที่สามารถเลือกได้จัดว่าเป็นปัญหาหนึ่งของสังคม

ABSTRACT
Economic Policy

What is economic policy? What are the objectives of economic policy and how are these determined? The authors wish to simplify the various concepts contained in textbooks.
