

ผลของ ๖๖๗๖ พืชมหา

๖๖๗๖ พืชมหา

๖๖๗๖ พืชมหา

เพลงของเพื่อนพัฒนาภาคใต้สู่สากลและสังคมก้าวหน้าคือพลัง  
และแรงบันดาลใจอันยิ่งใหญ่

โดย

วิชัย

พัฒนศิลป์

ผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต่อการจ้างงานและแรงงานสัมพันธ์

โดย

รองศาสตราจารย์อภิชัย พันธเสน

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กรกฎาคม 2531



1. บทนำ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจัดทำโดยสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ปัจจุบัน (พ.ศ. 25<sup>42</sup>~~43~~) นับว่าอยู่ในช่วงต้นของแผนฉบับที่ 5<sup>8</sup> ซึ่งจะมีอายุ จนถึง พ.ศ. 2534 จึงนับได้ว่าจนถึงปัจจุบัน เรามีประสบการณ์กับแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวมาไม่น้อย กว่า 27 ปี ซึ่งนับว่าเป็นเวลาที่นานพอสมควรที่จะ ได้ศึกษาประสบการณ์และบทเรียนจากแผนพัฒนาเหล่านี้ แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงประสบการณ์และบทเรียนดังกล่าวสำหรับผู้ที่ เริ่มศึกษาควร จะเริ่มทำความเข้าใจตั้งแต่ต้นของความหมายของคำว่า "การวางแผน" ตลอดจนประวัติความเป็นมา ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งความคิดทางด้านทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยย่อ และจุดกำเนิด เริ่มต้นของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทย ความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเหล่านี้จะมี ประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเข้าใจการวางแผน ตลอดจนขั้นตอนในการกำหนดนโยบายของแผนและ ผลกระทบที่มีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนส่งผลต่อแรงงานสัมพันธ์และผู้ใช้แรงงาน โดย ทั่วไป

1.1 ความหมายของคำว่า "การวางแผน" การวางแผนนั้นคือการกำหนดแนว ทางและเป้าหมายในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ วางไว้ ในชีวิตประจำวันของทุก ๆ คนจะต้องมีการวางแผน โดยที่เรานึกทุกคนอาจจะคิดหรือมิได้คิด เพราะปฏิบัติจนเป็นภาระประจำ ตัวอย่างง่าย ๆ เช่น เรามีเป้าหมายที่จะต้องไปทำงานให้ถึงที่ ทำงานภายในเวลาที่กำหนด การไปถึงที่ทำงานภายในเวลาที่กำหนดคือเป้าหมายของแผน เมื่อ มีเป้าหมายที่กำหนดแล้วอาจจะต้องมีขั้นตอนรายละเอียดในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เช่นจะต้องตื่นในเวลาที่กำหนด เป็นต้นว่าก่อนตีห้าจะต้องปฏิบัติกิจวัตรในตอนเช้า ให้เสร็จภายใน เวลาครึ่งชั่วโมง ต้องขึ้นรถเมล์สาย 32 ประมาณ 5.30 น. และต่อด้วยสาย 75 ประมาณ 6.00 น. จะถึงที่ทำงาน 6.45 น. ซึ่งจะมีเวลาเพื่อขาดเหลือก่อนเริ่มทำงาน 7.00 น.

ในการปฏิบัติจริงอาจจะมีการกระทำเป็นปกติวิสัยทำให้ไม่ได้คิดว่าสิ่งเหล่านี้คือการวางแผน เพราะได้กลายเป็นความเคยชิน แต่ถ้าหากมีสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น จะต้องเดินทางไปต่างจังหวัด ในวันรุ่งขึ้นจะเห็น ได้ชัดว่าจะต้องมีการวางแผนใหม่

ในขั้นตอนของการวางแผนและการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน บางครั้งอาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือปรับเป้าหมายเมื่อมีปัจจัยอื่นมากระทบ ตัวอย่างจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นก็คือ ถ้าเผอิญก่อนหน้านั้น ไปประชุมกับผู้นำสหภาพแรงงาน กลับบ้านดึก ทำให้ตื่นสายกว่าปกติ อาจจะต้องขอยกจิวัตรประจำวันตอนเช้า เช่น งดอาหารเช้าน้ำที่บ้าน ไปหารับประทานหลังจากถึงที่ทำงานแล้ว หรือมีเดะนั้นอาจจะปรับเป้าหมายให้เป็นถึงที่ทำงาน 7.30 น. แทนก่อน 7.00 น. เป็นต้น

ในการวางแผนนั้นอาจจะมีขั้นตอนในรายละเอียด เป็นหลายลักษณะอักษรกำหนดช่วงเวลาของการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนแต่ละขั้นตอนอย่างเป็นระบบหรืออาจจะเป็นการกำหนดแนวทางนโยบาย รวมทั้งการแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นเฉพาะหน้า โดยมีได้กำหนดเป้าหมายของระยะเวลาไว้แน่ชัด ก็อธิบายได้ว่าเป็นการ "วางแผน" เช่นกัน แต่เป็นแผนที่บางคนเท่านั้นที่รู้ เพราะ ไม่มีหลักฐานที่ให้ทุกคนได้รับทราบและ ไม่มีเป้าหมายในเชิงเวลาที่แน่นอน ลักษณะแผนดังกล่าวก็เป็นได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในการวางแผนของประเทศไทยในอดีต กล่าวคือ ตั้งแต่มีรัฐไทยเกิดขึ้น ก็เริ่มมีการวางแผนพัฒนาประเทศไทย โดยชนชั้นผู้ปกครองโดยตลอด โดยแผนอาจจะมิได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและระบุเงื่อนไข เวลาที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของแผนแน่นอนเท่า นั้น เป็นต้นว่าภายหลังจาก พ.ศ. 2399 ที่ประเทศไทยถูกบังคับโดยสถานการณ์ให้ลงนามในสนธิสัญญาบาวริงนั้น รัฐบาลของไทย ได้มีการวางแผนอย่างชัดเจนว่าจะต้องทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ทันสมัยแบบตะวันตกและป้องกันประเทศมิให้ตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศตะวันตก หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แผนของรัฐบาลในสมัยนั้นคือต้องการให้ประเทศพัฒนาไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เน้นความเจริญทางเศรษฐกิจโดยการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการเน้นการมีงานทำของคนไทยเป็นหลัก แผนดังกล่าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรเพราะมีการต่อสู้กันระหว่างอำนาจเก่าและอำนาจใหม่ รวมทั้งมีการแย่งชิงอำนาจใหม่ด้วยตนเอง จนถึงสงครามโลกครั้งที่สองสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ภายหลังจากสงคราม

โลกครั้งที่สอง ไม่นานประเทศไทยมีรัฐบาลเผด็จการทหารที่นำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่มีนโยบายที่จะต่อสู้กับคอมมิวนิสต์และมีการพัฒนาประเทศโดยใช้ลัทธิเศรษฐกิจชาตินิยม คล้าย ๆ กับรัฐบาลนาซีของเยอรมันซึ่งเพิ่มพลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไปนั่นเอง ทั้งหมดนี้อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นตัวอย่างโดยย่อของความหมายของ "การวางแผน"

1.2 สิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในขั้นต่อมาก็คือ ความหมายของ "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและประวัติความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ขอให้สังเกตว่าได้ใช้คำว่า "พัฒนาเศรษฐกิจ" แต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้รวมถึงการพัฒนาสังคมด้วย เหตุใดเป็นเช่นนั้น เพราะตามทฤษฎีรัฐศาสตร์ เชื่อกันว่า การเมืองเป็นเรื่องของการแย่งชิงอำนาจและการแย่งชิงอำนาจก็เพื่อผลประโยชน์ในการแบ่งปันผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองมักจะมีอำนาจในการผูกขาดผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจด้วย ปัจจัยด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจึงเป็นตัวปัจจัยชี้ขาด ดังนั้นประเด็นทางสังคมจึงไม่มีน้ำหนักเท่าประเด็นทางเศรษฐกิจอันเป็นต้น เหตุของการต่อสู้ทางการเมือง ขึ้นต่อไปก็ต้องตั้งคำถามว่า ผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้ควบคุมกลไกของอำนาจรัฐคือใคร เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ใด เพราะถ้าหากผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ใดก็พยายามดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อรับใช้กลุ่มผลประโยชน์ที่ตัวเองเป็นตัวแทนอยู่ เพื่อเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์แก่กลุ่มของตน กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนี้อาจจะจำแนกออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้มากมาย ในกรณีของสังคมไทย อาจจะแยกได้ว่าเป็นกลุ่มอำนาจเก่า ซึ่งมีอำนาจสืบทอดมาจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กลุ่มข้าราชการซึ่งประกอบด้วย พลเรือนและทหาร กลุ่มอำนาจใหม่ (ซึ่งอาจจะประกอบด้วยหลาย ๆ กลุ่มและเป็นคนและพวกกับกลุ่มอำนาจเก่า) กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ กลุ่มนักอุตสาหกรรม นักการธนาคาร และนักธุรกิจ กลุ่มชนชั้นกลางและปัญญาชน กรรมกรและผู้ใช้แรงงาน ชาวนา เป็นต้น และไมบางกรณีเพื่อความสะดวกในการจำแนกกลุ่มอาจจะแบ่งง่าย ๆ เป็นกลุ่มผู้ปกครองและกลุ่มของผู้ถูกปกครอง ดังนั้นการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ จึงเป็นการแย่งชิงอำนาจเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้กล่าวมาแล้ว

ประวัติความเป็นมาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจตามที่ เรา เข้าใจกันในปัจจุบันนั้นเกิดขึ้น  
จากค่ายสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ เริ่มจากความเชื่อที่แตกต่างกัน ในโลกเสรีนิยมมีปรัชญา  
ที่เชื่อ ในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินของเอกชนและถ้าปล่อยให้ทุกคนมีเสรีภาพ ทำอะไรได้ตามชอบใจโดยไม่  
ล่วงละเมิดสิทธิของผู้อื่น ทุกคนจะหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้ตัวเองและใช้จ่ายตาม  
ความพอใจของตน รัฐบาลที่ดีจึงเป็นรัฐบาลที่ปกครองน้อยที่สุด และระบบเศรษฐกิจก็ควรจะเป็น  
ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมคือ ใครใคร่ประกอบการใด ๆ ถ้าไม่เป็นการผิดกฎหมายหรือเป็นการ  
ผูกขาดเอารัดเอาเปรียบผู้อื่นก็ยอมจะทำได้ ประเทศเหล่านี้เชื่อในระบบการแข่งขันโดยเสรี  
ซึ่งเชื่อว่าประสิทธิภาพในการผลิตจะเพิ่มขึ้นเกิดจากการแข่งขัน ดังนั้นถ้าหากให้กลไกของตลาด  
เป็นผู้ตัดสินแล้วทุกอย่างจะดำเนินไปด้วยดีโดยตัวของมันเอง จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีการวางแผน  
หรือมีการแทรกแซงทางเศรษฐกิจจากรัฐบาล รัฐบาลมีเพียงหน้าที่ดูแลในทางกฎหมายบริหาร  
กิจการหน้าเมือง ป้องกันประเทศ รักษาความสงบภายในประเทศและดูแลมิให้เกิดการผูกขาด  
ในทางเศรษฐกิจเท่านั้น

ในทางตรงข้าม ฝ่ายประเทศสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ เห็นว่าการแข่งขันในการผลิต  
และจำหน่ายสินค้าหากมีการเริ่มต้นที่เท่าเทียมกันก็ไม่มีผลเสียหายอะไร แต่ถึงกระนั้นก็ต้องการร่วม  
มือช่วยเหลือซึ่งกันและกันน่าจะดีกว่าการแข่งขัน แต่ในความเป็นจริงนั้นการแข่งขันไม่เคยมีความ  
เท่าเทียมและเป็นธรรม เพราะการเริ่มต้นที่ไม่เท่าเทียมกันตั้งแต่ต้นเป็นผลจากวิวัฒนาการของ  
สังคมในประวัติศาสตร์ และปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแข่งขันไม่เป็นธรรมนั้นก็คือการมีกรรมสิทธิ์ใน  
ทรัพย์สินของปัจเจกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีกรรมสิทธิ์เหนือปัจจัยการผลิต ซึ่งแบ่งได้ง่าย ๆ  
เป็นทุนกับแรงงาน โดยกำเนิดของทุนนั้นเกิดจากการสะสมของแรงงานส่วนเกินโดยนายทุน  
และเมื่อนายทุนมีทุนมากก็ยิ่งได้เปรียบ มีเครื่องมือในการซื้อเอารัดเอาเปรียบแรงงานได้มาก  
ยิ่งขึ้น การที่นายทุนมีโอกาสทำเช่นนั้นได้ก็เพราะรัฐบาลหรือผู้ปกครองเป็นตัวแทนผลประโยชน์  
ของนายทุน นายทุนจะสามารถซื้อเอาส่วนเกินจากแรงงานได้ก็โดยจ่ายค่าจ้างให้แรงงานต่ำกว่า  
กว่าผลผลิตที่เกิดจากแรงงาน การที่นายทุนจะสามารถลดค่าจ้างแรงงานให้ต่ำอยู่ได้นั้นก็จะ  
ต้องก่อให้เกิดสถานการณ์การว่างงานอยู่เสมอ ซึ่งทำให้เกิดมีแรงงานสำรองจำนวนหนึ่งที่ต้องทำ  
งานด้วยค่าแรงงานที่ต่ำกว่า เพื่อสามารถจะดำรงชีวิตอยู่ได้ แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในประ



ประเทศเหล่านี้จะต้องโค่นล้มระบอบทุนนิยม ซึ่งก่อนอื่นจะต้องโค่นล้มรัฐบาลที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของนายทุน จัดตั้งรัฐบาลที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชนชั้นกรรมาชีพ ยกเลิกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของทุน ซึ่งเก็บมีปัจจัยในการผลิต โดยให้กรรมสิทธิ์ดังกล่าวตกเป็นของส่วนรวมคือของรัฐ โดยมีรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนชนชั้นกรรมาชีพเป็นผู้บริหารทุนดังกล่าว

เนื่องจากประเทศทุกประเทศก่อนที่จะมีการปฏิวัติไปสู่สังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์นั้นเมื่อก่อนจะมีสภาพของการผลิตที่ล่าช้าลง เนื่องจากนายทุนและชนชั้นปกครองต่างหาผลประโยชน์จากประชาชนผู้ถูกปกครอง จึงมักมีความแตกต่างกันมากของอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง ผู้ปกครองไม่จำเป็นจะต้องสนใจในการปรับปรุงเทคนิควิธีการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิต เพราะสามารถหาประโยชน์จากการกดขี่ขูดรีดแรงงานได้อยู่แล้ว ดังนั้นประเทศเหล่านี้จึงมีความล่าช้าทางด้านอุตสาหกรรม ในยุคดังกล่าวทั้งประเทศสังคมนิยมและเสรีนิยมมีความเชื่อร่วมกันว่าประเทศจะเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วต้องอาศัยการขยายตัวทางอุตสาหกรรมเป็นหลัก

↓ ปัญหาสำคัญที่รัฐบาลของประเทศสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ต้องการจะแก้ไขภายหลังโค่นล้มรัฐบาลที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองและนายทุนแล้ว ก็คือ ต้องการให้การกระจายรายได้ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น หรือลดการขูดรีดแรงงานนั่นเอง ขณะเดียวกันก็ต้องแก้ไขปัญหาการว่างงานด้วย ดังนั้น การกระจายรายได้ให้มีความเป็นธรรมและการสร้างงานจึงเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในประเทศสังคมนิยม และเนื่องจากประเทศเหล่านี้เมื่อเริ่มการเปลี่ยนแปลง ยังมีสภาพล่าช้าทางด้านอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์ และวิทยาการ และเมื่อรัฐบาลที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชนชั้นกรรมาชีพแล้ว สิ่งที่จะต้องทำก็คือ มีการ "วางแผนเศรษฐกิจ" เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวไปให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ และเมื่อไม่มีปัญหาเรื่องการขูดรีดเอาเปรียบแรงงาน และไม่มีปัญหาการว่างงานแล้ว ยิ่งเศรษฐกิจยิ่งขยายตัวมากเท่าไร ส่วนแบ่งผลประโยชน์ของแรงงานทางเศรษฐกิจก็จะมีมากขึ้น ดังนั้น การวางแผนเศรษฐกิจของประเทศสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์นั้น จึงพุ่งเป้าหมายไปที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหาการกระจายรายได้และการ

ว่างงานเพราะเป้าหมายทั้งสองประการเป็นวัตถุประสงค์หลักของการปฏิวัติสังคมนิยมอยู่แล้ว

ปัญหาที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงหลังจากการปฏิวัติสังคมนิยมที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ ก็คือ จะต้องมีภารกิจตัดรูกทางชนชั้นให้หมดไป การควบคุมอย่างเคร่งครัดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการจับกุมและลงโทษตัดรูกทางชนชั้น จึงเป็นผลให้เกิดความรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงตามมา หลังจากนั้นบางครั้งอาจจะขยายจากการกำจัดรูกทางชนชั้น มาเป็นภารกิจตัดรูกทางการเมือง ด้วย นอกจากเป้าหมายหลังการเปลี่ยนแปลงแล้วมักจะมีปัญหาที่จะต้องทำสงครามกับฝ่ายต่อต้านที่ เหลือที่ได้รับความสนับสนุนจากต่างประเทศซึ่งเป็นฝ่ายตรงกันข้าม ผลก็คือ จำเป็นต้องเพิ่มกำลัง ป้องกันทางการทหาร ซึ่งมีผลทำให้การผลิตทางเศรษฐกิจถูกใช้ไปเพื่อการทหาร ผลผลิตทาง เศรษฐกิจที่จะแบ่งปันให้ประชาชนตามที่สัญญาไว้จึงมักจะทำไม่ได้ตามสัญญา ประชาชนทั่วไปจึงมัก ไม่มีสภาพทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนอย่างชัดเจน ในระยะเวลาสั้น ขณะเดียวกันอาจจะต้องการกำลัง ทางทหารเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงกลายเป็นรัฐบาลทหารที่เข้มแข็ง และเริ่มสร้างกลุ่มผลประโยชน์ชั้น มาใหม่ คือ สมาชิกของพรรคและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าหากไม่สามารถควบคุมให้รัฐปฏิบัติตาม อุดมการณ์ที่มีอยู่เดิมได้ ก็จะเกิดเป็นรัฐอำนาจนิยมใหม่ ซึ่งมีระบบราชการที่ใหญ่โต และมีอำนาจ กว่าเดิม แต่โดยทั่วไป ภายหลังจากการปฏิวัติและมีการวางแผนเศรษฐกิจและปฏิบัติตามแผนระยะหนึ่ง สภาพเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปจะดีขึ้น แต่จะขาดอิสระภาพ เนื่องจากกลไกของรัฐที่มีขนาดใหญ่ และมักจะออกกฎระเบียบ ข้อบังคับสำหรับการปฏิบัติมากมาย เพื่อ ป้องกันเอกชนหาผลประโยชน์จากรัฐโดยไม่ชอบธรรม ในขณะเดียวกันหลังจากการปฏิวัติสังคมนิยมเป็นระยะเวลาตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป เมื่อคนรุ่นใหม่เริ่มมีบทบาทมากขึ้น อุดมการณ์สังคมนิยม เสื่อมคลายลง บังคับชนพยายามหาผลประโยชน์จากระบบมากขึ้น ทำให้การผลิตขาดประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็มีระบบราชการที่ใหญ่โตและมีระเบียบข้อบังคับมากมาย สิทธิส่วนบุคคลถูก วิจารณ์เป็นอันมาก และนี่คือปัญหาส่วนใหญ่ของประเทศที่มีการปฏิวัติสังคมนิยม หรือค่ายคอมมิวนิสต์ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามสิ่งที่ต้องการชี้ให้เห็นในตอนนี้เป็นคือ การวางแผนเศรษฐกิจนั้น เป็นความคิดที่เกิดจากประเทศสังคมนิยมหลังจากมีการปฏิวัติสังคมนิยมแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัด การขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลด้านการกระจายรายได้

และปัญหาการว่างงาน เพราะทั้งสองประเด็นนั้นเป็นหัวใจสำคัญของการปฏิวัติสังคมนิยมอยู่แล้ว  
หลังจากนั้น ได้มีการนำความคิดในเรื่อง "การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ" (ขอให้สังเกตคำว่า  
"พัฒนา" ที่เพิ่มขึ้นมา เพราะแต่เดิมนั้น เรียกว่าแผนเศรษฐกิจเฉย ๆ) ซึ่งก็มีความหมายถึงการ  
เร่งขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อนำมาใช้กับประเทศกำลังพัฒนา ก็เลยเติมคำว่า "แผนพัฒนา  
เศรษฐกิจ" เข้าไปด้วย ขอให้สังเกตด้วยว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่นำมาใช้นั้น นำมาใช้สำหรับ  
ประเทศ "ด้อยพัฒนา" หรือที่เปลี่ยนมาเรียกกันภายหลังว่าประเทศ "กำลังพัฒนา" (เพื่อมิให้  
ความหมายในลักษณะเป็นการดูถูกเหยียดหยามจนเกินไป) เท่านั้น ส่วนประเทศที่พัฒนาแล้วใน  
ปัจจุบันก็ไม่มีประเทศใดที่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของตนเอง เพราะยังเชื่อในปรัชญาเดิม  
ของตนเอง แต่กลับแนะนำหรือในบางครั้งเป็นการขยี้ดให้ประเทศกำลังพัฒนาได้มีการวางแผน  
ของตนเอง

สิ่งที่ควรตั้งเป็นข้อสังเกตในที่นี้ก็คือ การ "วางแผนเศรษฐกิจ" นั้น เริ่มจากประเทศ  
ที่มีการปฏิวัติสังคมนิยมแล้ว ซึ่งมักมีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้าสู่ศูนย์กลาง  
เป็นรัฐที่มีอำนาจทหารและตำรวจเข้มแข็ง ซึ่งมีลักษณะแนวโน้มในทางเป็นเผด็จการ  
ซึ่งประเทศสังคมนิยมเองก็ยอมรับว่า ตนเองเป็นเผด็จการ แต่เป็นเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพ  
ซึ่งเผด็จการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ (ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติเป็นอย่างไรได้  
กล่าวไว้คร่าว ๆ แล้ว) เมื่อมีการนำความคิดการวางแผน "พัฒนาเศรษฐกิจ" มาใช้กับประเทศ  
กำลังพัฒนา การวางแผนดังกล่าวจะมีลักษณะควบคู่ไปกับการมีรัฐบาลที่ทหารมีอำนาจเข้มแข็ง  
เป็นการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ดังนั้นการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนามักจะ  
มีแนวโน้มของจุดเริ่มต้นที่มีรัฐบาลเผด็จการทหารและมีการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง การ "วางแผน  
พัฒนาเศรษฐกิจ" ก็เพื่อผลประโยชน์ของการขยายตัวในทางเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับความคิด  
ในประเทศสังคมนิยม แต่ที่ต่างกันก็คือ ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ก็มักจะมีปัญหาการว่างงาน  
และการกระจายรายได้อยู่แล้ว และรัฐบาลก็ได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชน คือเป็น  
เผด็จการของชนชั้นปกครอง มิได้เป็นเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพ ฉะนั้นเมื่อมีแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจ ก็จะเป็นการเสริมลักษณะเผด็จการทางทหารและการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองให้  
เข้มแข็งขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มิได้มีการปฏิวัติสังคมนิยม ทำให้การกระจายรายได้และการจ้าง

งานมิใช่เป็นวัตถุประสงค์หลัก โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว

เมื่อเป็นเช่นนั้น จากประสบการณ์ของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ก็คือ เมื่อมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว เศรษฐกิจมักจะขยายตัวไปเร็วจริง แต่ขณะเดียวกันก็มิได้มีผลในการกระจายรายได้และการจ้างงานแต่ประการใด ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่ตกไปเป็นผลประโยชน์แก่ชนชั้นปกครอง ทำให้อำนาจทางการเมือง การรวมศูนย์อำนาจ เข้าสู่ศูนย์กลาง อำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองเข้มแข็งยิ่งขึ้น สิ่งแรกที่พึงจะต้องเข้าใจในเบื้องต้นในจุดนี้ก็คือ รัฐบาลอาจจะกล่าวอ้างได้ว่า การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้นก็เพื่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม และเป็นผลดีแก่ทุก ๆ คน แต่ในความเป็นจริง ผลพวงแห่งการพัฒนามิได้กระจายไปอย่างทั่วถึง ลักษณะของการกระจายผลของการพัฒนานั้นมีความสำคัญขึ้นอยู่กับทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนา รวมทั้งโครงการที่รองรับแผนการพัฒนานั้นด้วย แต่ละโครงการนั้นมิเป้าหมายการรับใช้ผลประโยชน์ของกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมต่างกัน แผนพัฒนาที่เป็นกลางจึงไม่มี แผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้นจะมุ่งรับใช้ผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์หนึ่งเป็นหลัก ดังนั้น แผนพัฒนาจะออกมาอย่างไรจึงขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้กำหนดนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจเหล่านั้น และบุคคลเหล่านั้นยืนอยู่ข้างผลประโยชน์ของใคร

1.3 ความหมายและความเกี่ยวเนื่องของคำที่สำคัญในทางเศรษฐศาสตร์ ในการพิจารณา ประวัติความเป็นมาของ "แผนเศรษฐกิจ" และ "แผนพัฒนาเศรษฐกิจ" ได้มีการกล่าวถึงปัจจัยการผลิต ประสิทธิภาพในการผลิต ผลผลิต เศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม การกระจายรายได้ และการว่างงาน ถึงจุดนี้ จะได้อธิบายถึงความเกี่ยวโยงของความหมายของคำต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อโยงไปสู่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้งหมด

ประเด็นแรกที่จะต้องเข้าใจก็คือ "การผลิต" วัตถุประสงค์ของการผลิตก็เพื่อก่อให้เกิด "ผลผลิต" ผลผลิตที่เกิดขึ้นนั้นก็นำไปใช้ประโยชน์สองทางด้วยกันคือ ส่วนหนึ่งจะนำไปใช้เพื่อ "การบริโภค" อันเป็นส่วนสำคัญในการดำรงอยู่และเป็นปัจจัยบางส่วนหรือบางครั้งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความสุขในการดำรงอยู่ของการเป็นมนุษย์ที่ยังมีกิเลส (จะต้องเน้นคำว่ามีกิเลส เพราะถ้ามนุษย์ปราศจากกิเลส การบริโภคแต่เพียงความจำเป็นในการดำรงชีวิตอยู่

เป็นการเพียงพอแล้ว ส่วนความสุขในการดำรงชีวิตอยู่นั้นอาจจะไม่จำเป็นจะต้องเกิดจากการบริโภคเพิ่มขึ้นเลยก็ได้ อีกส่วนหนึ่งของผลผลิตก็จะนำไปใช้เพื่อการลงทุนเพิ่มเติมเพื่อเพิ่ม "ผลผลิต" หรือ "ประสิทธิภาพในการผลิต" วัตถุประสงค์ก็คือเพิ่มผลผลิตในรอบต่อไปให้มีคุณภาพและปริมาณมากขึ้น เพื่อที่จะได้ปริมาณมากขึ้นนั่นเอง เพราะการบริโภคเป็นเป้าหมายสุดท้ายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (ของมนุษย์ที่ยังมีกิเลส)

สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ ใครจะได้เป็น "ผู้บริโภค" บ้าง เมื่อจะพูดถึงประเด็นนี้ ก็ต้องอ้างถึง "ปัจจัยการผลิต" ผลผลิตที่เกิดขึ้นได้ก็ต้องมีปัจจัยการผลิต ซึ่งแบ่งออกได้เป็นส่วนใหญ่ ๆ สองส่วน คือ "ทุน" และ "แรงงาน" ทุนนั้นอาจจะขยายความต่อไปถึง เงิน ทุน เครื่องจักร โรงงาน วัตถุดิบ ที่ดิน และการประกอบการ หรืออาจจะขยายย่อยไปมากกว่านี้ก็ได้ ส่วนแรงงานนั้นก็อาจจะแบ่งเป็นแรงงานที่มีฝีมือ ซึ่งมีฝีมือ ไม่มีฝีมือ แรงงานหญิง แรงงานชาย แรงงานเด็ก แต่โดยรวมแล้วก็มีปัจจัยที่แยกได้ชัดก็คือ ทุนและแรงงาน โดยที่นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายสังคมนิยมถือว่า ทุนนั้นแท้ที่จริงก็เกิดจากแรงงานส่วนเกิน ดังนั้นปัจจัยการผลิตจริง ๆ จึงมีแต่เพียงแรงงานเท่านั้น แต่นักเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมยอมรับการที่เอกชนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต นายทุนจึงเป็นเจ้าของทุนได้

เมื่อแยกปัจจัยการผลิตเป็น "ทุน" และ "แรงงาน" เจ้าของปัจจัยการผลิตก็คือ "นายทุน" และ "คนงาน" ผลผลิตก็จะถูกแบ่งออกมาเป็นค่าจ้างของคนงานและกำไรของนายทุน คนงานก็จะนำค่าจ้างส่วนหนึ่งไปใช้บริโภค ส่วนหนึ่งอาจจะนำไปลงทุน นายทุนก็จะนำกำไรส่วนหนึ่งไปบริโภค ส่วนหนึ่งจะนำไปลงทุน ส่วนแบ่งระหว่าง "ค่าจ้าง" และ "กำไร" ก็คือ "การกระจายรายได้" ความสัมพันธ์ของคำทั้งหมดที่อธิบายไปแล้ว อาจจะอธิบายโดยแผนภูมิได้ดังนี้

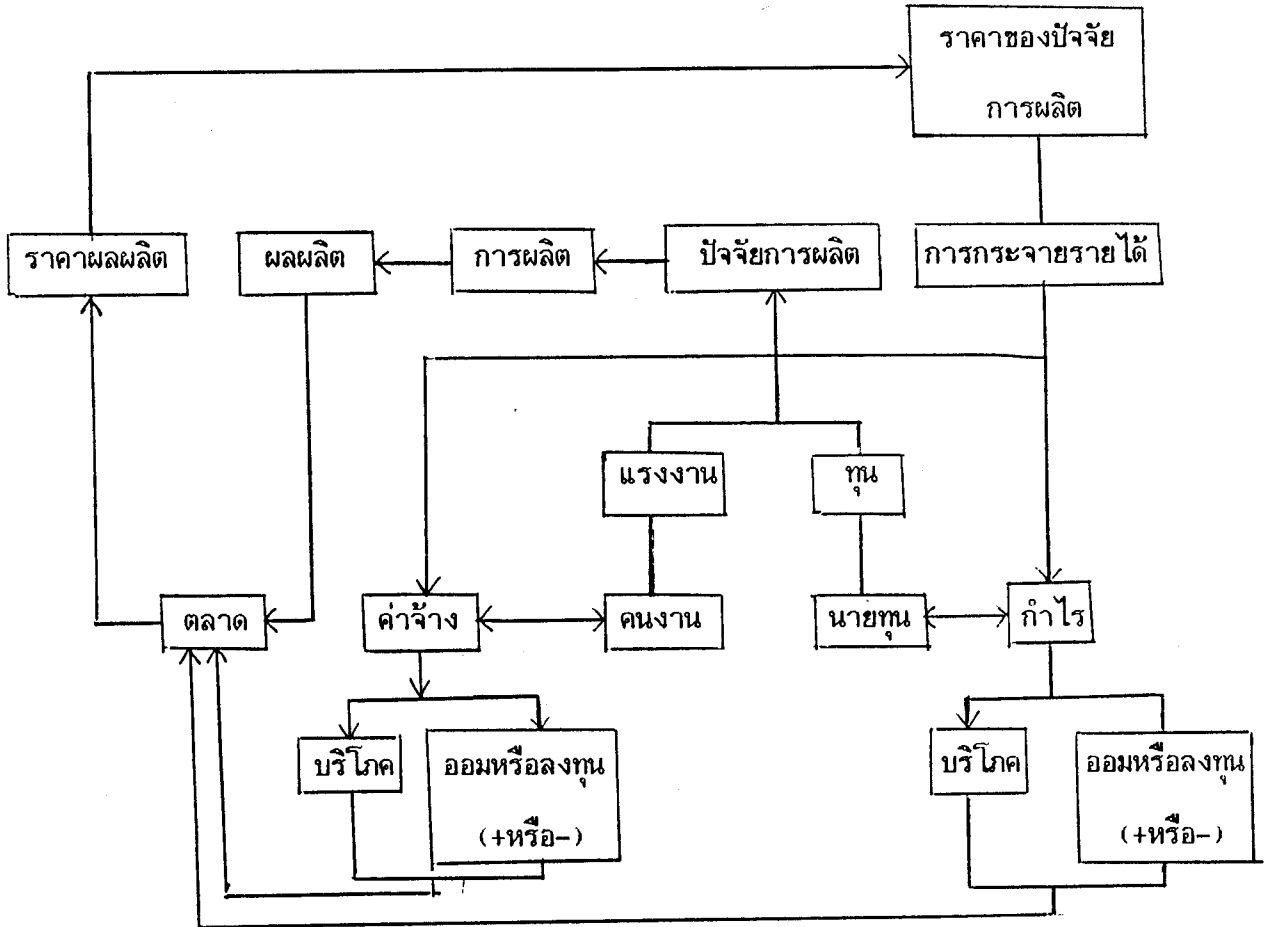
+
-

↓

รายได้แบ่งเท่าๆ

แผนภูมิที่ 1

ผลผลิต การกระจายรายได้ และการบริโภค



ภาพที่แสดงข้างบนนี้เป็นการแสดงถึงการหมุนเวียนของเศรษฐกิจในแต่ละรอบของการผลิต

สิ่งต่อไปที่ต้องพิจารณาก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่าง การจ้างงาน การว่างงาน และการกระจายรายได้ ในแผนภูมิจ้างบนนี้ สิ่งที่ไม่ได้แสดงก็คือ ปัจจัยที่มีได้ใช้ในการผลิต ซึ่งก็หมายความว่า ปัจจัยดังกล่าวจะต้องว่างงาน ซึ่งเป็นได้ทั้งทุนและแรงงาน ถ้าหากทุนไม่ได้ใช้เต็มที่ ต้นทุนต่อหน่วยย่อมสูงขึ้น นายทุนอาจจะไม่สามารถแข่งขันต่อไปได้ ต้องปิดโรงงานเลิกจ้าง ส่วนคนงานถ้าไม่มีงานทำก็ทำให้ไม่มีรายได้ ซึ่งจะทำให้มีการกระจายรายได้จำแนกออกได้เป็น 3 จำนวน คือ กำไร ค่าจ้าง และผู้ที่ไม่มีรายได้ เมื่อมีการรวมเอาผู้ที่ไม่มีรายได้

เข้ามาพิจารณาด้วยจะทำให้การกระจายรายได้มีความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้นระหว่างกำไรกับผู้ที่ไม่มีรายได้ ดังนั้น การมีงานทำกับการกระจายรายได้จึงมีความสัมพันธ์กันโดยใกล้ชิด ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในระบบทุนนิยม นายทุนจะได้กำไรมากก็ต่อเมื่อสามารถกดค่าแรงงานให้ต่ำได้ และแรงงานจะต่ำก็เกิดจากที่มีผู้ว่างงานมาก การที่มีการว่างงานจึงเป็นผลดีแก่นายทุนในระยะสั้น แต่ในระยะยาวอาจจะไม่เป็นผลดี เพราะเมื่อมีผู้ที่ว่างงานมากขึ้น การกระจายรายได้เลวลง ถึงแม้ว่านายทุนฐานะดีขึ้น แต่ความมั่งคั่งก็จะเกิดขึ้น แรงกดดันที่จะต่อต้านนายทุนจากกรรมกรและผู้ว่างงานจะมีมากขึ้น และจะมีผลไปสู่การไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจภายหลัง ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่นายทุนในระยะยาว ฉะนั้น นายทุนที่มีสายตาไกลจึงไม่ต้องการเห็นการว่างงานมีมากเกินไปเช่นกัน

ประเด็นต่อไปที่จะต้องพิจารณาก็คือ การผลิต ประสิทธิภาพในการผลิต มีความสัมพันธ์กับ "รายได้ประชาชาติ" และการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างไร ตามแผนภูมิที่ 1 ข้างบนนี้ การผลิตย่อมก่อให้เกิดรายได้ในรูปของค่าแรงและกำไรแก่คนงานและนายทุน เมื่อนำรายได้ของคนงานและนายทุนมารวมกันเข้าทั้งหมดทั้งประเทศก็เป็น "รายได้ประชาชาติ" รายได้ประชาชาติจะขยายตัวได้ส่วนหนึ่งนั้นก็เกิดจากประสิทธิภาพในการผลิตสูงขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นผลจากการใช้เครื่องมือเครื่องจักรที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คนงานมีความรู้ ความสามารถมากขึ้น ประสิทธิภาพในการผลิตก็จะยิ่งสูงขึ้น ก็จะทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้น ส่วนแบ่งของค่าแรงและกำไรก็จะมากขึ้น เมื่อถึงจุดนี้การกระจายรายได้อาจจะดีขึ้นหรือเลวลงก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะการแบ่งปันรายได้ ตัวอย่างเช่น แต่เดิมนั้นรายได้ประชาชาติทั้งหมดมี 300 พันล้านบาท แต่เป็นค่าแรง 150 พันล้านบาท กำไร 150 พันล้านบาท เมื่อประสิทธิภาพการผลิตดีขึ้น ผลผลิตขยายตัวมากขึ้น รายได้ประชาชาติอาจจะเพิ่มเป็น 400 พันล้านบาท ค่าจ้างได้รับ 180 พันล้านบาท กำไรเพิ่มขึ้นเป็น 220 พันล้านบาท ในลักษณะเช่นนี้ แม้ค่าจ้างจะได้สูงขึ้น แต่การกระจายรายได้จะเลวลง กล่าวคือ นายทุนจะได้ผลประโยชน์จากการขยายตัวของรายได้ประชาชาติมากกว่าคนงาน

สิ่งที่กล่าวต่อไปคือ ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการผลิต ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจก็คือ การกำหนดเป้าหมายในทางเศรษฐกิจซึ่งมุ่งเน้นการขยายตัวของผลผลิต โดยใช้ปัจจัยในการผลิตที่มีอยู่อย่างจำกัด คือ ทุนและแรง

งาน ตามคุณภาพและปริมาณที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้ได้ผลผลิตสูงสุดที่ตนเอง แผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติจึงเปรียบได้กับแผนการขยายการผลิตของโรงงาน ต่างกันที่ขนาดของการผลิตคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ มุ่งถึงการขยายการผลิตทั้งประเทศ และมีแผนงานที่สัมพันธ์กันกว่าแผนการผลิตของโรงงานใดโรงงานหนึ่ง แต่ความหมายก็เหมือนกันทุกประการ

สิ่งที่สำคัญที่จะช่วยให้ประสิทธิภาพในการผลิตเพิ่มมากขึ้นก็คือ จะต้องไม่ปล่อยให้ปัจจัยการผลิตว่างงาน ไม่ว่าจะ เป็นทุนหรือแรงงาน ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่จะต้องคำนึงถึงการใช้ทุนและแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ และจะต้องไม่ปล่อยให้ปัจจัยการผลิตดังกล่าวว่างงานด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่แรงงานไม่ว่างงานนั้นจะมีผลทำให้การกระจายรายได้ดีขึ้นด้วย แต่ในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศทุนนิยม ได้มีการเสนอทฤษฎีว่า สาเหตุของการด้อยพัฒนาประการหนึ่งนั้นเป็นเพราะประเทศด้อยพัฒนานั้นขาดแคลนทุน แต่มีแรงงานเหลือเฟือ ฉะนั้น ในการพัฒนาเศรษฐกิจจึงต้องหาทุนมาเพิ่มและใช้ทุนอย่างเต็มที่ ในบางครั้งการใช้ทุนอย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้เครื่องจักรเครื่องมือที่ทันสมัย ทำให้ไม่ต้องใช้แรงงานซึ่งมีอยู่มากไม่ได้เต็มที่ก็ไม่ใช่ไร ต้องยอมให้มีการว่างงานบ้างเพื่อให้ได้ผลผลิตเพิ่มขึ้น และถึงแม้การกระจายรายได้จะเลวลงก็ยังดี เพราะนายทุนจะได้สะสมทุนมากขึ้นและมีเงินลงทุนมากขึ้น เศรษฐกิจก็จะได้ขยายตัวมากขึ้น และในที่สุดแล้วการกระจายรายได้จะดีขึ้นเอง และการจ้างงานก็จะเพิ่มขึ้นเองภายหลัง ในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่ามีการปฏิบัติเช่นนั้นจริงในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไป ความคิดเช่นนี้ ในความเป็นจริงย่อมสะท้อนถึงผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจทางการเมืองและผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศว่าอยู่กับฝ่ายใด ในขั้นนี้เพียงต้องการชี้ประเด็นให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการทำงานของระบบเศรษฐกิจทั้งหมด ความหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจและลักษณะความสัมพันธ์ในการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวพันไปถึงกลุ่มผลประโยชน์ในทางการเมือง อันมีผลจากแนวความคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันด้วย



## 2. ประวัติความเป็นมาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทย

สิ่งที่ควรจะต้องเป็นข้อสังเกตในที่ได้คือแผน "พัฒนาเศรษฐกิจ" แผนแรกที่นำหลักการมาเป็นลายลักษณ์อักษร เขียนโดยคนไทยและมีความคิดริเริ่มโดยคนไทยก็คือ "แผนเศรษฐกิจ" โดย ดร.ปรีดี พนมยงค์ ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดแนวนโยบายเศรษฐกิจของรัฐ และมีเป้าหมายในการแก้ปัญหาความยากจน สร้างงานให้ประชาชนชาวไทย ส่งเสริมระบบสหกรณ์ซึ่งเป็นขบวนการสำคัญที่เสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นแผนที่ไม่ได้รับการปฏิบัติ เพราะผู้ร่างแผนถูกกล่าวหาว่าเป็นแผนที่ลอกมาจากคอมมิวนิสต์ อันมีผลทำให้ตัวดร.ปรีดีเองต้องลี้ภัยไปอยู่ประเทศฝรั่งเศสชั่วคราวในช่วงวิกฤตการณ์ดังกล่าว และถึงจะกลับมาแล้วแผนดังกล่าวก็มิได้มีโอกาสนำไปใช้ตามความมุ่งหมายของผู้ร่างแผน ในทางตรงกันข้ามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่มีการใช้จริงจึงกลับเป็นแผนที่ต่างชาติ ได้มีส่วนสำคัญในการร่างและกำหนดแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งให้การสนับสนุนทางการเงินโดยครบถ้วน ดังที่จะได้มีการพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

2.1 "สงครามเย็น" ก่อนที่สงครามโลกครั้งที่ 2 จะยุติลงในปี พ.ศ. 2488 นั้น สงครามเย็นระหว่างสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตรัสเซียซึ่งเป็นพันธมิตรในการร่วมสู้รบกับนาซีเยอรมันเริ่มตั้งแต่นั้น เพราะในระยะยาว สหรัฐฯ เห็นว่าระบบทุนนิยมซึ่งสหรัฐฯ มีสถานภาพเป็นผู้นำและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากระบบดังกล่าวได้นั้น จะต้องเป็นปฏิปักษ์กับสังคมนิยมของสหภาพโซเวียตอย่างแน่นอน และในหลายประเทศในยุโรปและยุโรปตะวันออกได้เกิดกองกำลังรักชาติมากมายในระหว่างสงคราม โดยที่กองกำลังรักชาติเหล่านี้จะยึดอุดมคติทางการเมืองไปในแนวทางสังคมนิยม ข้อนี้จึงทำให้สหรัฐอเมริกาเริ่มมองหาแผนการที่จะหยุดยั้งการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ทันทีที่สงครามสงบลง

แผนการณ์สกัดกั้นการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์นั้น <sup>มี</sup> วัตถุประสงค์โดยหลักการไว้ว่า รัาย ลัทธิคอมมิวนิสต์ ทั้งในส่วนที่มีมูลความจริงและในส่วนที่เป็นเท็จ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักข่าวสารอเมริกันในประเทศต่าง ๆ เป็นกระบอกเสียงที่สำคัญ แล้วดำเนินการชักจูงและหว่านล้อม รวมทั้งกลยุทธ์ทางทหารและการเมืองที่จะรวบรวมประเทศต่าง ๆ ให้เข้ามาอยู่ในค่ายต่อต้านคอมมิวนิสต์ด้วยกัน จากนั้นก็มีการลงนามในสนธิสัญญาป้องกันทางทหารกับบรรดากลุ่มประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

เป็นการเปิดโอกาสให้สหรัฐอเมริกาเข้าไปตั้งฐานกันตามจุดต่าง ๆ ที่สำคัญ ในลักษณะที่เป็นการ  
ปิดล้อมการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ โดยมีสหภาพโซเวียตและจีนเป็นเป้าหมายที่สำคัญตั้งแต่ พ.ศ.  
2492 เป็นต้นมา ในทางด้านเศรษฐกิจก็ได้มีการจัดตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคาร  
โลกในปี พ.ศ. 2488 และ 2489 ตามลำดับ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการให้กู้ยืมเงินแก่ประ  
เทศที่อยู่ในค่ายเดียวกัน เป็นการสร้างความผูกพันทางเศรษฐกิจและลดภาวะการช่วยเหลือทาง  
การเงินโดยตรงของกลุ่มค่ายเสรีนิยมตะวันตกซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ

ในขณะที่เดียวกันแผนการณ์สกัดกั้นการขยายตัวของคอมมิวนิสต์นั้น สหรัฐฯ มีความ  
เชื่อว่าสำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้นจะต้องมีรัฐบาลที่เข้มแข็งและประกาศตัวเป็นศัตรูคอมมิวนิสต์  
โดยเปิดเผย ซึ่งในความเห็นของสหรัฐฯ ก็คือรัฐบาลเผด็จการโดยทหาร แต่ในขณะที่เดียวกัน  
การที่จะต่อสู้คอมมิวนิสต์ให้ได้ผลนั้นจะต้องมีการแก้ปัญหาความยากจนพร้อมกันไปด้วย ซึ่งก็คือจะ  
ต้องมีการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยให้หน่วยงานสำคัญที่จัดตั้งขึ้น คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ  
และธนาคารโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลก ได้มีบทบาทในการแนะนำ จัดทำแผนพัฒนา  
เศรษฐกิจ และพร้อมทั้งให้เงินกู้ตามโครงการต่าง ๆ ที่ธนาคารโลกเป็นผู้เสนอแนะพร้อมกันไป  
ส่วนรัฐบาลของสหรัฐฯ นั้นจะเน้นหนักไปในด้านการช่วยเหลือทางการทหาร ซึ่งก็จะสอดคล้องกับ  
การสนับสนุนรัฐบาลเผด็จการทหารและการจะขยายตลาดในการขายอาวุธทองของประเทศสหรัฐอเมริกา  
โดยตรง ในขณะที่เดียวกันก็ลดภาระในการที่จะต้องทำหน้าที่ในการช่วยเหลือทางด้านการเงินเพื่อ  
การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยให้ธนาคารโลกเป็นผู้ดำเนินการแทน ในส่วนทองธนาคารโลกได้มีการดำ  
เนินนโยบายโดยเน้นการให้กู้ยืมเงินในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก และมีนโยบาย  
สนับสนุนให้ประเทศที่กู้ยืมเงินสนับสนุนให้เอกชนต่างชาติเข้ามาลงทุน วิธีการดังกล่าวจะมีผล  
ทำให้รัฐบาลที่เป็นผู้กู้ยืมเงินมาลงทุนในโครงการโครงสร้างพื้นฐานจะไม่สามารถหาเงินตราต่าง  
ประเทศมาชำระหนี้คืนได้ เพราะเป็นการลงทุนที่มีได้ผลตอบแทนเป็นเงินตราต่างประเทศโดย  
ตรง ส่วนผู้ที่ลงทุนและได้ผลตอบแทนเป็นเงินตราต่างประเทศโดยตรงคือเอกชนต่างชาติที่เข้า  
มาลงทุน ซึ่งได้ประโยชน์จากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาล เป็นต้น การสร้างถนน  
ปรับปรุงการคมนาคม การทำเรือ ไฟฟ้า และสาธารณูปโภค เป็นต้น ในลักษณะดังกล่าวจะทำให้  
ให้สหรัฐอเมริกาสามารถควบคุมประเทศเหล่านั้นได้ โดยการควบคุมรัฐบาลเผด็จการทหาร ทนา

คารโลกสามารถเข้ามาควบคุมนโยบายทางเศรษฐกิจได้ เพราะเป็นผู้ช่วยในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและให้เงินกู้ และในที่สุดรัฐบาลไม่สามารถใช้หนี้ได้ก็ต้องตกอยู่ภายใต้การแนะนำตลอดเวลา ส่วนเอกชนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนจะได้ผลประโยชน์ไปในที่สุด กรณีที่เป็นปัญหาในปัจจุบันขณะนี้คือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ในขณะนี้

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนามีผลสำคัญจากการก่อตัวของสงครามเย็นก่อนที่สงครามโลกครั้งที่สองจะยุติลง และมีกจะดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขของรัฐบาลเผด็จการทหาร โดยที่มีสหรัฐอเมริกามีส่วนสำคัญโดยอ้อมในการกำหนดนโยบายทางการเมือง การทหาร และเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเป็นมรดกสืบทอดมาจากรัฐบาลเผด็จการทหารและมีการควบคุมการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจต่างชาติในทางที่จะกีดกันทุกวิถีทางไม่ให้ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นเข้าไปอยู่ในอาณัติของประเทศค่ายคอมมิวนิสต์

จากลักษณะของจุดกำเนิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว จึงไม่น่าสงสัยนักว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ถูกนำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนามีผลในการจัดสรรผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองร่วมกับรัฐบาลเผด็จการทหาร และรับใช้ผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของต่างชาติไปพร้อมกันด้วย

2.2 พัฒนาการความคิดของทฤษฎีพัฒนาเศรษฐกิจ ในเมื่อธนาคารโลกและสถาบันการเงินระหว่างประเทศเป็นผู้ให้ความคิดชี้แนะในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ แนวคิดและทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการส่งเสริมเผยแพร่จึงเป็นแนวความคิดที่ธนาคารโลกและสถาบันการเงินระหว่างประเทศสนับสนุน แนวคิดดังกล่าวพัฒนามาจากบทเรียนทางประวัติศาสตร์และความเชื่อที่พัฒนามาหลังจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป ว่าหลังจากประเทศพัฒนาการเกษตรไปถึงระดับหนึ่ง สิ่งที่จะทำให้ประเทศพัฒนาเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็วก็คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมในเรื่องนี้นักทฤษฎีของสหรัฐคือ วอลท์ โรสโตว์ ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีเคนเนดีของสหรัฐฯ ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ได้สรุปออกมาเป็นขั้นตอนของการพัฒนาดังนี้

- คือ
- ก. สังคมในลักษณะดั้งเดิม
  - ข. สังคมในลักษณะที่เตรียมพร้อมจะทะยานขึ้น

- ค. สังคมที่เริ่มทะยานขึ้น
- ง. สังคมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วโดยอัตโนมัติ
- จ. สังคมที่มีการบริโภคขนาดใหญ่

✓ กล่าวคือ การที่จะเปลี่ยนแปลงสังคมจากสังคมดั้งเดิมมาเป็นสังคมที่มีลักษณะเตรียมพร้อม  
จะทะยานขึ้น จะต้องมีการเตรียมตัววางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งก็คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่จะปรับ  
โครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม และเมื่อพร้อมแล้วระบบ  
 เศรษฐกิจก็จะเริ่มทะยานเข้าสู่ประเทศอุตสาหกรรม หรือ ในขณะที่มีการกล่าวขวัญถึงประเทศอุตสาหกรรม  
 ใหม่ (Newly Industrialized Countries - NJCS) ซึ่งตามความหมายของทฤษฎีนี้  
 ก็คือ เริ่มมีการทะยานขึ้น และเมื่อทะยานขึ้นแล้วการขยายตัวจะเริ่มเป็นไปโดยอัตโนมัติ ในช่วง  
 นี้การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจจะมีความจำเป็นน้อยลง หลังจากนั้นผลผลิตก็จะเพิ่มขึ้น ทำให้  
การขยายตัวของ การบริโภคและการผลิต โดยไม่มีที่สิ้นสุด ก็คือลักษณะที่เป็นเคยในขณะนั้นของประเทศ  
ที่พัฒนาแล้ว

สำหรับประเทศกำลังพัฒนา นั้น ได้มีการพิจารณาถึงสาเหตุของ การด้อยพัฒนา ซึ่งมี  
 จะอธิบายว่า ในประเทศกำลังพัฒนานั้นมีทรัพยากรธรรมชาติมากมาย มีกำลังแรงงานเหลือเฟือ  
 แต่เหตุผลของการที่ไม่พัฒนาขึ้นก็ เพราะขาดแคลนทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทุนเพื่อการอุตสาหกรรม  
 ไม่มีทฤษฎีใดเลยที่อธิบายว่า ประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนานั้นไม่พัฒนา เพราะถูกขูดรีดเอาทรัพย์-  
 ชาติและแรงงาน โดยผ่านชนชั้นปกครองซึ่งเป็นชนชั้นผลประโยชน์ระหว่างพรรคพวกของตน  
 และส่วนหนึ่งเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของต่างชาติ หรือ เพราะต่างชาติเข้ามามีกรรมสิทธิ์โดยตรง  
 ทฤษฎีของการสะสมทุนนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของธนาคารโลก เพราะว่าเมื่อประเทศขาด  
 แคลนทุน และไม่สามารถสะสมทุนภายในประเทศได้ เนื่องจากถูกล้อมในประเทศที่มีจำกัด เพราะ  
 ประชากรมีรายได้ต่ำ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องนำทุนมาจากต่างประเทศเข้ามา และถ้าหากจะให้  
 ได้ทุนเข้ามามาก ๆ จะต้องสนับสนุนให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุน การที่ต่างประเทศจะเข้ามา  
 ลงทุนก็จำเป็นต้องมีสิ่งจูงใจ สิ่งจูงใจที่สำคัญประการหนึ่ง คือ โครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งได้แก่  
 ถนนหนทาง การคมนาคมขนส่ง การสื่อสาร การท่าเรือ รวมทั้งพลังงาน และสาธารณูปโภคที่จำเป็น  
 โดยที่ในส่วนหลังนี้เป็นการลงทุนที่ไม่สามารถหากำไรหรือผลประโยชน์ได้โดยตรง จำเป็นที่

รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาจะต้องเข้ามารับภาระ และผู้ที่พร้อมจะให้ความช่วยเหลือ (หรือช่วย "เถื่อ") ก็คือธนาคารโลกและสถาบันการเงินระหว่างประเทศดังกล่าว

✓ ทฤษฎีนี้ได้รับการสนับสนุนให้มีการเผยแพร่ความคิดอย่างกว้างขวางทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ในภาคทฤษฎีนั้น ได้มีนักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นกำเนิดความคิดเกี่ยวกับเรื่องทฤษฎีการลงทุนคือ ฮาร์รอด และ โดมาร์ ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษและอเมริกัน ตามลำดับ ซึ่งต่างคนก็ต่างคิดทฤษฎีของตนเอง แต่ได้ผลสรุปคล้าย ๆ กัน คือมีการใช้ความสัมพันธ์ทางคณิตศาสตร์ แสดงออกมาเป็นผลการคำนวณว่าประเทศควรจะลงทุนเท่าใดจึงจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวอย่างมีดุลยภาพ ไม่ต้องประสบกับปัญหาการไหลตัวอย่างรุนแรงของภาวะเศรษฐกิจหรือปัญหาการว่างงานซึ่งเป็นผลของการไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทฤษฎีนี้ได้ถูกนำมาเป็นแม่บทในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยอย่างน้อยในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 3 แผนแรก คือตั้งแต่พ.ศ. 2504-19 ได้มีการคำนวณหาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ประชาชาติ การสะสมทุน และการออมภายในประเทศ ส่วนที่ขาดก็ต้องได้รับการชดเชยโดยการกู้หรือการลงทุนจากต่างประเทศ

หลังจากทฤษฎีดังกล่าวได้เริ่มแพร่หลายในต้นทศวรรษ 2500 ลึบไปว่าไป ประเทศกำลังพัฒนาก็ยังมีปัญหาเหมือนเดิม จึงมีความคิดเพิ่มเติมว่าการขาดแคลนทุนที่เป็นตัวเงินและสิ่งของอย่างเดียวย่อมจะไม่ใช่ปัจจัยของปัญหาการพัฒนาทั้งหมด นั่นหารจริง ๆ น่าจะอยู่ที่การขาดแคลนทุนที่เป็นมนุษย์หรือทรัพยากรมนุษย์ด้วย กล่าวคือ ประเทศด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนามีคนหรือแรงงานเป็นจำนวนมาก แต่เป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพ จึงจำเป็นต้องแก้ไขด้วยการเพิ่มคุณภาพของแรงงาน วิธีการเพิ่มคุณภาพของแรงงานก็ต้องมีการขยายการจัดการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นแรงงานซึ่งมีฝีมือ ซึ่งได้แก่ แรงงานระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาการเกษตร อุตสาหกรรม และวิทยาการต่าง ๆ ทฤษฎีนี้ส่งผลทำให้มีการปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจในหลายประเทศมาเป็น การให้ความสนใจเป็นพิเศษในการลงทุนทางด้านการศึกษา ซึ่งธนาคารโลกก็เป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญในการให้กู้เงินสำหรับโครงการเพื่อการศึกษาดังกล่าว นับว่าเป็นการลงทุนเพื่อโครงสร้างในรูปแบบใหม่ที่เพิ่มขึ้น

หลังจากที่คุณภาพของทรัพยากรมนุษย์เพิ่มขึ้นในประเทศกำลังพัฒนา ปัญหาความยากจน การว่างงาน และการกระจายรายได้ก็มีได้มีทำที่ว่าจะหมดไป กลับทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น จึงมีผู้เสนอทฤษฎีว่าสาเหตุของการด้อยพัฒนาน่าจะไม่ใช่เพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่น่าจะมีผลมาจากรากฐานทางวัฒนธรรม สังคม และการจัดการหรือการบริหารด้วย ดังนั้น การแก้ปัญหาจึงจะต้องมีการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมบางประการ รวมทั้งแก้ปัญหาสังคมไปพร้อม ๆ กันด้วย ทฤษฎีที่พัฒนาล่าสุดนี้รู้จักกันโดยทั่วไปว่า ทฤษฎีทันสมัย คือการพัฒนาจะต้องมีการปรับปรุงให้ทันสมัยในทุก ๆ ด้าน และเมื่อถึงขั้นนี้ ก็ไม่มีการเรียกแผนพัฒนาเศรษฐกิจเสียใหม่ว่า "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" โดยเพิ่มคำว่า "สังคม" เข้ามา ถือว่าเห็นปัจจัยสำคัญที่ต้องได้รับการพัฒนาด้วย ที่ลที่ควรสังเกตก็คือ ไม่มีทฤษฎีใดระบุเลยว่า การด้อยพัฒนาทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่เป็นประชาธิปไตยของประเทศ เป็นปัญหาสำคัญของการพัฒนา อาจจะมีการกล่าวถึงการด้อยพัฒนาทางการเมือง (แต่มีที่จะกล่าวว่าเป็นผลจากการด้อยพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ ถ้าหากสังคมและเศรษฐกิจดีขึ้น การเมืองจะดีขึ้นเอง แต่ไม่มีใครอธิบายว่า การด้อยการพัฒนาทางการเมืองนั้นเกิดจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชนชั้นปกครองและการครอบงำทางเศรษฐกิจและการเมืองจากต่างประเทศ)

2.3 บทบาทของสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกในการวางแผนพัฒนาของไทย  
ธนาคารโลก เริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างจริงจังในการลงทุนด้านพัฒนาโครงสร้างของไทยในปี พ.ศ. 2498 ธนาคารได้ให้รัฐบาลไทยกู้เงิน 12 ล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อปรับปรุงการรถไฟ หลังจากนั้นก็จัดสรรให้อีก 3.4 ล้านเหรียญสหรัฐ ในการปรับปรุงท่าเรือกรุงเทพฯ และในปี พ.ศ. 2500 ก็ได้ให้เงินกู้แก่รัฐบาลไทยเป็นจำนวนเงิน 100 ล้านเหรียญสหรัฐในการสร้างเขื่อนภูมิพล เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำ "ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2498 โดยการให้คำแนะนำจากธนาคารโลก รัฐบาลไทยได้มีคำขอร้องไปยังธนาคารโลกให้กลุ่มคณะผู้เชี่ยวชาญทำการสำรวจทางเศรษฐกิจในประเทศไทย คณะทำงานดังกล่าวได้เดินทางเข้ามาในเดือนมกราคม 2500 และปฏิบัติงานในประเทศไทยจนถึงเดือนมิถุนายน 2501 และได้พิมพ์เอกสารออกมาในปี พ.ศ. 2503 ที่ชื่อ โครงการพัฒนาการของวังสำหรับประเทศไทย ซึ่งเอกสารดังกล่าวต่อมาได้ใช้เป็นรากฐานในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่เริ่มใน พ.ศ. 2504 ดังกล่าว จะสังเกตได้ว่าแผนพัฒนา

นาเศรษฐกิจของไทยนี้มิได้เกิดจากความคิดของคนไทยเอง แต่จากธนาคารโลกเป็นผู้แนะนำรัฐบาลไทยให้ขอความช่วยเหลือ แล้วธนาคารโลกก็ส่งคนมาสำรวจและจัดการวางแผนให้เสร็จเรียบร้อยดังกล่าว ดังนั้น ทฤษฎีชั้นนำและความคิดพื้นฐานในการวางแผนจึงเป็นไปตามแนวทางที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

การที่ธนาคารโลกเข้ามามีบทบาทดังกล่าวหลังจากที่สหรัฐฯ ได้ปรับนโยบายในช่วงสุดท้ายของประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ ที่ต้องการเปิดระบบเศรษฐกิจของไทยไปสู่ตลาดโลกเพื่อเปิดโอกาสให้ต่างประเทศเข้ามาควบคุมเศรษฐกิจได้ โดยที่รัฐบาลสหรัฐฯ เป็นผู้ลดภาระความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจลง เน้นเฉพาะการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่มีผลทางการเมือง เช่น โครงการพัฒนาชนบทเคลื่อนที่ โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการพัฒนาตำรวจตระเวนชายแดน และความช่วยเหลือทางการทหาร ส่วนโครงการที่มีผลต่อเศรษฐกิจโดยตรง ธนาคารโลกเป็นผู้ให้เงินกู้ ส่วนจุดมุ่งหมายของธนาคารโลกนั้นก็เพื่อที่จะก่อให้เกิดมีการขยายตัวของการลงทุนในภาคเอกชน โดยในรายงานของธนาคารโลกดังกล่าว ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า "นโยบายและวัตถุประสงค์ที่เสนอไว้ดังกล่าวจะช่วยทำให้รักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้สูงขึ้นได้ การที่รัฐบาลสามารถให้บริการ (ด้านสาธารณูปโภค) ที่ดีขึ้นจะเปิดโอกาสให้การลงทุนของภาคเอกชนได้ผลกำไรเพิ่มขึ้น บริการดังกล่าวได้แก่ การสร้างถนนหรือต่อในเขตชนบทต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นให้ชาวนาเพิ่มผลผลิตโดยการลงทุนเพิ่มขึ้น การที่ทำให้อุปทานของพลังงาน การขนส่ง และรถไฟ ถนน และการโทรคมนาคมที่ดีขึ้น จะกระตุ้นให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้น ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและการพาณิชย์"

ผลจากข้อเสนอและการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวที่เด่นชัดประการหนึ่งก็คือ ทำให้การลงทุนของเอกชนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากที่ไม่มี ความสำคัญมากนักในก่อนแผนพัฒนาฉบับที่ 1 (2504) มาเป็นร้อยละ 34 ระหว่างปี พ.ศ. 2503-07 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 44 ระหว่าง พ.ศ. 2508-15

3. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสามแผนแรก (2504-09)

จะเห็นได้ว่าเมื่อกษัตริย์โลกมีรูปแบบ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะพัฒนา ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การพัฒนาซึ่งเน้นเป้าหมายไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยเน้นบทบาทของการลงทุนภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนจากต่างประเทศ รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญทางด้านการลงทุนขั้นพื้นฐานในสิ่งที่เกี่ยวกับการสร้างทาง การคมนาคมสื่อสาร และการพลังงานเป็นหลัก หลังจากนั้นก็เริ่มขยายบทบาทการลงทุนทางด้านการศึกษาและกำลังคนเพื่อรับใช้การ พัฒนาอุตสาหกรรม สำหรับอุตสาหกรรมที่ได้รับการสนับสนุนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 3 แผนแรกนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า สาเหตุของการสนับสนุนอุตสาหกรรมประเภทนี้มัก จะอธิบายโดยทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมว่าควรจะพัฒนาอุตสาหกรรมจากตลาดที่มีภายในประเทศก่อน ตลาดที่มีอยู่แล้วก็คือตลาดของสินค้าอุตสาหกรรมที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ถ้าสามารถผลิตได้เองภายในประเทศก็จะสงวนเงินตราต่างประเทศและตลาดก็มีรองรับอยู่แล้ว ทำให้อุตสาหกรรมมีโอกาสตั้งตัวและขยายตัวต่อไปในที่สุดได้ การพิจารณาแต่เพียงเท่านี้มิได้คำนึงถึงว่า สินค้าอุตสาหกรรมที่นำเข้ามาจากต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นบริโภค โดยคนจำนวนน้อยที่มีรายได้อ่อนแอในเมืองเป็นหลัก ส่วนสินค้าอุตสาหกรรมสำหรับคนส่วนใหญ่ในเมืองนั้นจะมีอยู่ในประเทศบ้างแล้ว แต่มีการผลิตและคุณภาพอาจจะยังไม่ได้มาตรฐาน ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในภาคเกษตรถูกกดราคาได้ให้ต่ำกว่านโยบายการกตราคาสินค้าเกษตรให้ต่ำอย่างสม่ำเสมอของรัฐบาลไทยภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ถ้าหากจะดำเนินการให้ถูกต้องควรที่จะใช้มาตรการเพิ่มรายได้ให้ประชาชนส่วนใหญ่ภายในประเทศ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าที่จำเป็นเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไปพร้อม ๆ กันด้วย การที่สนับสนุนอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าชิ้น ผู้ที่สนใจจะลงทุนย่อมเป็น เอกชนจากต่างประเทศที่ผลิตสินค้าดังกล่าวส่งเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยอยู่แล้ว ในความเป็นจริงการส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าก็ยังเป็นการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนจากต่างประเทศโดยตรง ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของการพัฒนาประเทศที่ธนาคารโลกเป็นผู้กำหนด

3.1 การลงทุนในกิจการด้านโครงสร้าง แผนพัฒนาฉบับที่ 1 ได้แบ่งระยะเวลาเป็น 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 และ 2 <sup>ใน</sup> ในทวิงแผนนี้ 1 และแผนที่ 2 นี้จะเน้นการลงทุนทางด้าน



โครงสร้างที่เป็นถาวรวัตถุ อย่างเช่น การพลังงาน การคมนาคม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแผนที่ 1 (2504-2509) ได้กำหนดเป้าหมายของพลังงานไฟฟ้าที่จะผลิตเพิ่มขึ้นและความยาวของถนนที่จะต้องเพิ่มขึ้นในปริมาณที่แน่นอน ส่วนในแผนที่ 2 (2510-2514) การลงทุนทางด้านการคมนาคมขนส่งและพลังงานยังได้รับงบประมาณรวมกันมากที่สุดคือร้อยละ 32.3 หรือเกือบหนึ่งในสามของงบเพื่อการพัฒนาทั้งหมด เป้าหมายของการลงทุนดังกล่าวมีแนวคิดมาจากจุดมุ่งหมายและนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนแรก ซึ่งก็สอดคล้องกับข้อเสนอของรายงานของธนาคารโลกคือ "มุ่งเน้นหนักไปในด้านเพิ่มประสิทธิภาพ และปริมาณการผลิตของพืชผลเกษตรกรรม รวมทั้งการสงวนป่ากับการปรับปรุงการขนส่งสื่อสารให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ส่วนการขยายตัวของอุตสาหกรรมนั้น ต้องอาศัยการส่งเสริมการลงทุนเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการ กิจกรรมด้านพลังงานและสาธารณูปโภคอื่น ๆ จะขยายออกไปตามสมควร"

วัตถุประสงค์ดังกล่าวแสดงถึงแนวคิดที่จะขยายการผลิตการเกษตรเป็นเบื้องต้นแรก เพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่จะตามมา โดยเอกชนจะได้รับการสนับสนุนและให้การลงทุนพื้นฐานหรือพลังงานและการคมนาคมเป็นเครื่องมือในการผลักดันนโยบายดังกล่าว

๐๒๓. 3.2 การพัฒนากำลังคนและการศึกษา การลงทุนทางด้านการศึกษาและกำลังคนของรัฐ ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานประการหนึ่ง แต่อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นโครงสร้างด้านสังคมอันมีเป้าหมายเพื่อผลิตบุคคลที่มีคุณภาพสูงขึ้นไปรับใช้การพัฒนาอุตสาหกรรมตามเป้าหมายที่ตั้งไว้นั่นเอง และการที่เริ่มมีการพิจารณาการลงทุนทางด้านกำลังคนนั้นก็เป็นการสอดคล้องกับทฤษฎีพัฒนาในขณะนั้นที่เริ่มเล็งเห็นว่า การพัฒนาโดยการลงทุนด้านวัตถุแต่เพียงอย่างเดียวก็ไม่สามารถแก้ปัญหาในการพัฒนาได้ ดังนั้น ในแผนพัฒนาแผนที่สองจึงมีคำว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งหมายถึงต้องพัฒนาไปทางด้านคุณภาพของคนด้วย และในแผนนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในข้อที่ 1

"ระดมทรัพยากรกำลังคน ทรัพยากรธรรมชาติ และทุน มาใช้ให้เกิดคุณภาพสูงสุดในด้านเศรษฐกิจตามหลักวิชาการและวิทยาการแผนใหม่ เพื่อขยายผลผลิตของประเทศ อันเป็นการเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติ เนื่องจากอุปสรรคของการพัฒนาเป็นของส่วนรวม จึงพึงที่ควรจะต้องถึงมือประชาชนโดยทั่วถึง"

ก่อนหน้าแผนที่ 1 ได้เริ่มมีโครงการขยายการศึกษาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการลงทุนขั้นพื้นฐาน โดยเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในภาคเหนือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 และโครงการก่อตั้งมหาวิทยาลัยขอนแก่นในปี พ.ศ. 2506 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 รวมทั้งมีการขยายการศึกษาเพื่อผลิตช่างฝีมือระดับกลาง ในระดับช่าง เจ้าหน้าที่แนะนำการเกษตร และผู้บริหารระดับรอง ซึ่งก็หมายถึงการขยายการอาชีวศึกษา ทั้งทางด้านเกษตรกรรม การช่างอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ในขณะที่เดียวกันก็มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการฝึกหัดครู อันมีผลทำให้มีการขยายตัวของการศึกษาในระดับอาชีวศึกษา อาชีวศึกษาขั้นสูง และอุดมศึกษา ในช่วงระยะเวลาต่อมาอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีผลสำคัญต่อปัญหาการว่างงานของผู้ที่มีการศึกษาในปัจจุบัน ในช่วงแผนที่ 2 ได้กู้เงินมาใช้ทั้งสิ้นรวม 10,600 ล้านบาท และส่วนใหญ่จะใช้ในการลงทุนทางด้านโครงสร้าง ทั้งการพลังงาน การคมนาคม การศึกษา และสาธารณสุข

3.3 การส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลมิได้ระบุว่าส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าโดยเฉพาะ แต่จากนโยบายการลงทุนขั้นพื้นฐานและการส่งเสริมการลงทุนเอกชน โดยเฉพาะการลงทุนจากต่างประเทศทำให้เกิดมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเป็นผลที่เกิดตามมา ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจแผนที่ 1 ได้ตั้งเป้าหมายการขยายตัวภาคอุตสาหกรรมเพิ่มถึงร้อยละ 12 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายการขยายตัวของการเกษตรที่ตั้งเอาไว้เพียงร้อยละ 3 ต่อปี

(จากนโยบายดังกล่าวมีผลทำให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลา 20 ปี คือจาก พ.ศ. 2503-2523 ภาคอุตสาหกรรมมีอัตราขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 10 ต่อปี ในขณะที่ภาคเกษตรขยายตัวเพียงร้อยละ 5 ต่อปี ถึงแม้ว่าภาคอุตสาหกรรมและบริการจะขยายตัวในอัตราที่ค่อนข้างจะรวดเร็วก็ตาม (แต่การจ้างงานกลับมิได้เพิ่มขึ้นรวดเร็วเท่าที่มีการคาดคะเนเอาไว้เมื่อเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้เพราะอุตสาหกรรมที่ได้รับการพัฒนาแต่เดิมนั้น เป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเสียส่วนใหญ่ ตามทฤษฎีแล้วน่าที่จะมีการลดการนำเข้าบ้าง แต่ในความเป็นจริงอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นพิเศษ จึงเป็นการลงทุนเพื่อได้รับสิทธิในการส่งเสริมเนื่องจากเห็น

อุตสาหกรรมภายในประเทศ ดังนั้นจึงมีการนำเข้าวัตถุดิบถึงสำเร็จรูป เครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้  
ใช้วิทยาการที่เหมาะสมสำหรับการผลิตในต่างประเทศ เพราะผู้ผลิตคุ้นเคยกับวิทยาการดังกล่าว  
เป็นอย่างดี และเมื่อเป็นวิทยาการจากต่างประเทศก็มักจะเห็นวิทยาการที่ประหยัดแรงงาน อัน  
มีผลให้การจ้างงานของแรงงานที่มีฝีมือเพิ่มขึ้น แต่ก็ได้เกิดประโยชน์แก่การจ้างงานเท่า  
ใดน้อ เพราะแรงงานที่มีฝีมือเหล่านั้นส่วนหนึ่ง ผู้ลงทุนเองจะว่าจ้างเข้ามาจากต่างประเทศด้วย  
ดังนั้นอุตสาหกรรมที่ทดแทนการนำเข้าจึงไม่ก่อให้เกิดการจ้างงานของแรงงานที่ไม่มีฝีมือมากนัก  
ส่วนแรงงานที่มีฝีมือนั้นถึงจะจ้างในอัตราส่วนที่มากกว่าเดิม แต่ก็มีมีการนำเข้าจากต่างประเทศด้วย  
จึงทำให้การจ้างงานในประเทศมีไม่มากเท่าที่ควร และแรงงานที่มีฝีมือที่ทำการจ้างก็ยังเป็นสัดส่วน  
ส่วนที่ค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับแรงงานที่ไร้ฝีมือ ส่วนผลเสียที่สำคัญอย่างอื่นก็คือ ยังมีการ  
ขยายตัวของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเท่าไรก็จะมีมีการนำเข้ามากขึ้น เพราะวัตถุดิบ  
และเครื่องจักรต้องนำเข้ามา ผลก็คือทำให้ภาวะดุลการค้าของไทยเริ่มขาดดุลมาเรื่อย ๆ  
โดยต้องมีการกู้เงินมาช่วยในการแก้ปัญหาในที่สุด และได้กลายเป็นภาระหนี้สินที่เป็นปัญหาสำคัญ  
ของประเทศในปัจจุบัน

3.4 ผลทางเศรษฐกิจและสังคมจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้ง 3 แผน ผล  
ของแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้นสูงเกินความคาดหมาย กล่าวคือ ผล  
ผลิตทางภาคเกษตรมีอัตราเพิ่มถึงร้อยละ 6.2 มีผลทำให้อัตราขยายตัวโดยส่วนรวมของระบบ  
เศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 8.1 สูงกว่าเป้าหมายที่คาดไว้ว่าเป็นร้อยละ 5.5 (การที่แผน  
พัฒนาฉบับที่ 1 ให้ผลเกินคาดนั้น ในความเป็นจริงคือ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะ  
อย่างยิงป่าไม้ อย่างไม่มีการอนุรักษ์เช่นได้กล่าวไว้ในจุดมุ่งหมายของแผนที่ 1 คือการสงวนป่า  
ในความเป็นจริงเมื่อมีการตัดถนนใหญ่ ๆ ทำให้ป่าไม้สองข้างทางถูกทำลายลงไปมาก และได้ทำ  
ให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกอย่างรวดเร็วบนเนินดินที่ค่อนข้างจะอุดมสมบูรณ์ ผลก็คือทำให้ผลผลิต  
ทางการเกษตรขยายตัวไปเกินเป้าหมาย แต่จะเห็นได้ว่าภายหลังจากการขยายตัวของเนื้อที่ใน  
การผลิตจำนวนหนึ่งแล้ว อัตราการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเริ่มจะลดลง ทำให้อัตราเพิ่มผล  
ผลิตทางการเกษตรโดยเฉลี่ยเหลือเพียงประมาณร้อยละ 5.0 ต่อปี ซึ่งหมายความว่าในช่วงหลัง  
ของแผนที่สองและสามนั้น ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นต่ำกว่าร้อยละ 5.0 ต่อปี ส่วนภาค

อุตสาหกรรม เป็นภาคที่ได้รับการสนับสนุนเป็นพิเศษยังคงขยายตัวต่อไปไม่หยุดยั้ง ทำให้อัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสูงถึงประมาณร้อยละ 10 ต่อปีดังกล่าวแล้ว

ในขณะที่ได้กล่าวไว้ในวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ของแผนที่ 2 นั้น ต้องการให้ผลของการพัฒนาตกไปถึงมือประชาชนอย่างทั่วถึง แต่ ดร.จำลอง อติกุล ได้ชี้ให้เห็นว่า ภายหลังแผนพัฒนาทั้งสามแผนนั้นมิได้มีส่วนกระจายบริการสาธารณะไปสู่ชนบทเท่าใดนัก

"การกระจายบริการสาธารณะไปสู่ชนบทนั้นยังกระทำได้น้อย เช่น การจัดรูปที่ดินได้เพียงร้อยละ 0.3 ของเนื้อที่ที่ลปประทานทั้งสิ้น การสร้างคันและคูน้ำได้เพียงร้อยละ 38 ของเนื้อที่ที่ลปประทานทั้งหมด สิ้นเชื้อเกษตรถึงมือเกษตรกรร้อยละ 10-15 ของเกษตรกรทั้งสิ้น ถนนจากไร่นาสู่ตลาดมีความยาว 145 เมตรต่อเนื้อที่เพาะปลูก 1 ตารางกิโลเมตร (เปรียบเทียบกับมาตรฐานของธนาคารโลกซึ่งกำหนดไว้ 1,500 เมตรต่อ 1 ตารางกิโลเมตร) ไฟฟ้าถึงประชาชนเพียงร้อยละ 20 เท่านั้น บริการน้ำสะอาดครอบคลุมหมู่บ้านต่างๆ ได้เพียงร้อยละ 19 ของประชาชนในชนบทเท่านั้น / บริการทางการศึกษาและสาธารณสุขก็เช่นเดียวกัน บริการยังคงถึงมือประชาชนในชนบทน้อย"

จะเห็นได้ว่าผลการพัฒนาส่วนใหญ่จึงตกกับประชาชนในเมือง เห็นเหตุให้เมืองขยายตัวในอัตราที่รวดเร็ว โดยเฉพาะกรุงเทพฯ เชียงใหม่ ขอนแก่น และสงขลา ซึ่งเห็นเมืองเป้าหมายหลักของกวมพัฒนา ทำให้เกิดมีช่องว่างระหว่างเมืองและชนบทขยายตัวมากขึ้น

### 3.5 ปัญหาการมีงานทำและการกระจายรายได้ การว่างงานโดยเปิดเผย มิได้เป็น

ปัญหาสำคัญของประเทศไทยจนถึงต้นทศวรรษ 2510 อัตราการว่างงานโดยเปิดเผยเริ่มปรากฏตัวอย่างเด่นชัดในปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ 3 (2515-19) ทั้งนี้เพราะการขยายตัวของพื้นที่ทางการเกษตรเริ่มจะหมดไป เนื่องจากป่าไม้ของประเทศส่วนใหญ่ถูกทำลายไปเกือบหมดจนไม่มีป่าเหลือในบริเวณที่จะทำการเกษตรได้ ป่าไม้ที่เหลือส่วนใหญ่จะเป็นบริเวณ ที่มีภูเขาซึ่งไม่เหมาะสมกับการทำการเกษตร อย่างไรก็ตาม ถ้าหากในช่วงดังกล่าวมีการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างจริงจัง ประกอบกับปล่อยให้ราคาผลผลิตภาคเกษตรปรับตัวขึ้นตามราคาของตลาดโลกแล้ว การปรับตัวในภาคเกษตรโดยไม่ขยายพื้นที่เพาะปลูกจะต้องเกิดขึ้น และไม่จำเป็นต้องทำให้ชาวเขาไม่มีที่ทำกิน ต้องเข้ามาทำงานในเมือง จากนโยบายการกดราคาสินค้า

เกษตร ประกอบกับข้อจำกัดในการขยายเนื้อที่เพาะปลูกทางการเกษตร ทำให้ชาวนาจำเป็นต้อง  
เข้ามาประกอบอาชีพกรรมกรมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันเนื่องจากอุตสาหกรรมที่ได้รับการสนับสนุน  
เป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ซึ่งใช้วิทยาการในการผลิตแบบประหยัดแรงงาน การขยาย  
ตัวของอุตสาหกรรมดังกล่าวจึงมิช่วยให้มีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นในสัดส่วนเดียวกับการขยายตัว  
ของอุตสาหกรรมดังกล่าว ผลก็คือทำให้เริ่มมีปัญหาการว่างงานปรากฏขึ้น แต่อัตราการว่างงาน  
โดยเปิดเผยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังถึงร้อยละ 1.0 ซึ่งนับว่ายังอยู่ในอัตราที่ต่ำ ส่วนการ  
ว่างงานในเมืองเริ่มจะเป็นปัญหาเพราะในขณะที่ทั้งประเทศมีอัตราการว่างงานไม่ถึงร้อยละ 1.0  
นั้น อัตราการว่างงานในเมืองสูงถึงร้อยละ 2.5 และหลังจาก พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา อัตรา  
ส่วนของการว่างงานในเมืองได้สูงขึ้นกว่าร้อยละ 3.0 และได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างรวดเร็ว)

สำหรับการกระจายรายได้นั้น จากการประเมินผลของแผนพัฒนาแผนที่สามตามที่ได้  
กล่าวมาแล้ว มีแนวโน้มที่ชี้ให้เห็นว่าเกิดช่องว่างระหว่างเมืองและชนบทมากขึ้น ถึงแม้จะไม่มี  
ตัวเลขที่วัดการกระจายรายได้ อย่างแน่นอนก่อนหน้านั้น (2517) แต่จากการศึกษาของ ดร. เมธี  
ครองแก้ว ได้ชี้ให้เห็นว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2517/18 ซึ่งเป็นช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจแผนที่  
สาม ถึงปี พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติแผนที่ 4 ตัวเลขการกระจายราย  
ได้แสดงถึงความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นเป้าหมายของการ  
พัฒนาสามประการที่ต้องการลด ปัญหาความยากจน ลดปัญหาการว่างงาน และการกระจายรายได้  
ได้นั้น ในส่วนของความยากจนนั้นไม่ว่าจะพิสูจน์ได้เด่นชัดว่าประชาชนส่วนใหญ่ยากจนกว่าเดิม  
หรือไม่ ถ้าพิจารณาจากด้านวัตถุแต่เพียงอย่างเดียว อาจจะยอมรับได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่มิได้  
ยากจนลงกว่าเดิม แต่ที่แน่นอนก็คือ ปัญหาการว่างงานและการกระจายรายได้มีมากขึ้นหลังจากที่  
ประเทศได้ใช้แผนพัฒนามาแล้วสามแผนในระยะเวลาทั้งสิ้น 16 ปี และแนวโน้มในปัจจุบันในส่วน  
ที่เป็นปัญหาการว่างงานก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังเป็นที่ทราบกันดีโดยทั่วไป

#### 4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนที่ 4 - เริ่มเน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก

หลังจากที่ได้ดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปได้สามแผน ปรากฏผล  
ว่าก่อให้เกิดปัญหาในการพัฒนา กล่าวคือ ยิ่งพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามากก็ยิ่งเท่า

ไร ยังมีปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้น การกระจายรายได้มีแนวโน้มที่เลวลง และที่สำคัญก็คือหนี้ต่างประเทที่มีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น เพราะอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้านั้นมิช่วยให้มีการลดการนำเข้าอย่างแท้จริง แต่เป็นการเปลี่ยนประเภทของการนำเข้าจากสินค้าสำเร็จรูปมาเป็นเครื่องเครื่องมือ เครื่องจักร ตลอดจนวัตถุดิบ เพราะการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าของไทย มิใช่เป็นการลดการนำเข้าในความหมายที่แท้จริง เป็นแค่เพียงเป็นการเปลี่ยนรูปแบบของการนำเข้า และยังอุตสาหกรรมดังกล่าวขยายตัวเร็วเท่าไร การนำเข้าก็เพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้าอย่างเรื้อรังตามมา ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองประเทศไทยไม่เคยมีปัญหาเช่นนี้ และปัญหาได้ทวีความรุนแรงและเพิ่มขึ้นหลังจากที่มีการลงทุนโดยใช้เงินทุนจากต่างประเทศขนาดใหญ่ อันเป็นผลจากการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจตามแบบที่เสนอโดยธนาคารโลกดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ยังสนใจที่จะทำให้มีการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจต่อไป จึงได้เริ่มมีการปรับปรุงยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมมาเป็นการสนับสนุนอุตสาหกรรมส่งออกมากขึ้น ซึ่งความจริงเริ่มที่จะมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากขึ้นตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่สาม เป็นต้นมา

4.1 ความหมายของยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยการสนับสนุนการส่งออก ถ้าหากยังมีการพัฒนาประเทศโดยเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก (ซึ่งต่างกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยึดเอาการจ้างงานและการกระจายรายได้เป็นหลัก) ยุทธศาสตร์ดังกล่าวอาจจะบรรลุจุดหมายได้ด้วยการพยายามส่งสินค้าไปขายต่างประเทศมากขึ้น เพราะยิ่งขายได้มาก ยิ่งมีเงินตราต่างประเทศเข้ามามากขึ้น ก็ทำให้มีเงินลงทุนเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันยุทธศาสตร์ดังกล่าวถ้าหากมิได้คำนึงถึงประเภทของสินค้าและอัตราแลกเปลี่ยนทางการค้า (ราคาสินค้าออกเมื่อเทียบกับราคาสินค้าเข้า) อาจจะเป็นต้นเหตุของการสูญเสียทรัพยากรโดยสุทธิได้ง่าย เป็นต้นว่า การส่งสินค้าประเภทวัตถุดิบที่มีราคาถูกลงเป็นหลัก หรือการส่งสินค้าออกที่อาศัยแรงงานราคาถูกลงเป็นหลัก ก็เท่ากับเป็นการโอนทรัพยากรในประเทศไปให้ต่างประเทศในรูปของทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพยากรแรงงานที่มีราคาถูกลงนั่นเอง การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัด แต่การสูญเสียทรัพยากรแรงงานราคาถูกลงนั้น ในความเป็นจริงก็คือ การเพิ่มความกดดันในการทำงานหรือการใช้แรงงานของชนชั้นกรรมาชีพ ทำให้เวลาที่คนเหล่านั้นจะนำไปใช้ในการพักผ่อนเพิ่มทักษะให้

แก่ตัวเองมีน้อยลง หรือมีเวลานั้นเวลาที่จะพักผ่อนหย่อนใจได้อยู่กับสภาพธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมที่ดีกว่าสภาพการทำงานในโรงงานก็จะมีน้อยลง อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลไทยเริ่มปรับแนวยุทธศาสตร์การพัฒนานั้นก็ศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงที่ดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้ผลในระดับหนึ่ง ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกง ประกอบกับเกิดปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้นเนื่องจากการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า นักวางแผนของรัฐมีความเชื่อว่า การใช้ยุทธศาสตร์ส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกจะช่วยให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น ซึ่งก็เป็นความจริง เพราะอุตสาหกรรมส่งออกส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก

แต่ข้อที่ควรสังเกตก็คือ การแก้ปัญหาการจ้างงานนั้นอาจจะปรับยุทธศาสตร์ของการพัฒนา โดยยึดเอาการสร้างงานและการกระจายรายได้เป็นหลักได้โดยไม่จำเป็นต้องส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออกแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้จะไม่สร้างมูลค่าส่วนเกินจากแรงงานให้แก่ชนชั้นปกครองเท่ากับยุทธศาสตร์พัฒนาโดยใช้อุตสาหกรรมส่งออกเป็นหลัก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของยุทธศาสตร์ที่แตกต่างออกไปก็คือ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศจีนในระยะต้นจนถึงปัจจุบัน ที่ยังไม่เน้นการส่งออกมากนัก ก็เน้นการพึ่งตัวเองและการขยายตลาดภายในประเทศเป็นหลัก จนกระทั่งถึงขีดจำกัดที่หนึ่งที่ต้องพึ่งวิทยาการจากต่างประเทศ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนทิศทางในการพัฒนาประเทศ

ไม่ว่ารัฐบาลของไทยและนักวางแผนเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชนชั้นปกครอง ก็ย่อมจะต้องเห็นว่า ยุทธศาสตร์การขยายตัวทางเศรษฐกิจและพยายามลดปัญหาการว่างงานโดยใช้การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจำพวกที่ใช้แรงงานเป็นส่วนใหญ่ เป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพราะเป็นการรักษาผลประโยชน์ทางชนชั้นเอาไว้ได้

4.2 ลักษณะที่เด่นของอุตสาหกรรมส่งออก เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนามักจะมีวิทยาการการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้ว การที่จะสามารถส่งสินค้าออกไปจำหน่ายแข่งขันกับต่างประเทศได้ จำเป็นจะต้องเป็นสินค้าที่ด้อยให้ทรัพยากรภายในประเทศ และ/หรือ ใช้แรงงานราคาถูกในประเทศเป็นจำนวนมาก ถ้าปราศจากสองเงื่อนไขดังกล่าวก็ไม่สามารถจะส่งสินค้าไปขายแข่งขันในต่างประเทศได้ ซึ่งถ้าพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่งก็คือ

การโอนทรัพยากรไปให้ต่างประเทศโดยยอมเสียเปรียบในการแลกเปลี่ยน โดยส่วนที่สูญเสียไป คือ ทรัพยากรซึ่งเป็นส่วนรวมของประเทศหรือเจ้าของแรงงานราคาถูกที่เสียโอกาสในการใช้เวลาไปในกิจกรรมอื่น ๆ ในชีวิตที่อาจจะมีประโยชน์กว่า อุตสาหกรรมประเภทดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นอุตสาหกรรมที่ประเทศพัฒนาแล้วไม่สนใจหรือไม่สามารถดำเนินการได้ต่อไปในประเทศของตนเอง เพราะค่าแรงงานในประเทศของตนเองสูงขึ้น เนื่องจากประชาชนในประเทศเหล่านั้นมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่านั่นเอง และเนื่องจากการเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้วิทยาการในการผลิตไม่สูงนัก และใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นแรงงานที่มีคุณภาพในระดับหนึ่ง จะเป็นแรงงานที่เพิ่งออกมาจากภาคเกษตรไม่ได้เพราะยังไม่มีวินัยในการทำงานในระบบอุตสาหกรรมดีพอ ขณะเดียวกันในระดับผู้ประกอบการจะต้องมีเครือข่ายในการหาตลาดที่ติดต่อ ปัจจุบันเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับความสำเร็จของอุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวมักจะไม่สูงเกินไปนัก ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศสามารถบรรลุเงื่อนไขดังกล่าวได้ ดังนั้นการแข่งขันจากประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันเองก็มีค่อนข้างสูง และจะต้องแข่งขันกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีประสิทธิภาพการผลิตที่สูงกว่าแต่มีค่าแรงที่สูงกว่าเช่นกัน ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะที่มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

4.3 การจ้างงานและค่าจ้างแรงงานอันเป็นผลจากยุทธศาสตร์ส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก เนื่องจากอุตสาหกรรมการส่งออกนั้นเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นผลในการจ้างงานจึงจะต้องดีกว่าอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าอย่างไม่มีปัญหา แต่ในขณะเดียวกันอุตสาหกรรมส่งออกจะประสบความสำเร็จในการแข่งขันได้ เงื่อนไขที่สำคัญจะต้องมีแรงงานที่มีคุณภาพดีพอสมควรและมีราคาถูก ประเทศไทยเป็นประเทศที่เริ่มมีเงื่อนไขที่เหมาะสมสำหรับอุตสาหกรรมดังกล่าว เนื่องจากรัฐบาลได้ดำเนินนโยบายในการลดราคาสินค้าเกษตรมาเป็นเวลานาน ทำให้ผลผลิตเกษตรราคาต่ำ เป็นผลให้ปริมาณแรงงานออกจากภาคเกษตร แต่ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าก็ไม่สามารถจ้างคนงานได้มาก จึงทำให้ตัวเลขการว่างงานในเมืองเพิ่มสูงขึ้น เป็นเหตุให้นายจ้างสามารถกดค่าแรงงานในเมืองให้ต่ำเอาไว้ได้ และหลังจากที่ประเทศได้สะสมประสบการณ์พัฒนาอุตสาหกรรมมาได้ระดับหนึ่ง ทำให้คนงานของไทยมีประสบการณ์ในการทำงานในระบบโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น คุณภาพของแรงงานสูงขึ้นในขณะ



ที่ค่าแรงงานมีราคาถูก ปัจจัยดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมส่งออกของไทย เริ่มมีเงื่อนไขที่จะประสบความสำเร็จ แต่ความสำเร็จดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสามารถในการลด ค่าจ้างแรงงานให้อยู่ในระดับต่ำตลอดไป ซึ่งจะทำให้ได้กำไรต่อเมื่อสามารถตั้งราคาผลิตผลทางการ เกษตรให้ต่ำตลอดไปได้เท่านั้น ผลที่จะปรากฏเด่นชัดภายหลัง ถ้าหากอุตสาหกรรมส่งออกประสบความสำเร็จก็คือ ความแตกต่างของการกระจายรายได้ระหว่างเมืองและชนบท ระหว่างกรรมกรกับนายทุน จะยังมีมากขึ้น ทั้งการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจควรจะเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ แต่ความสำเร็จของการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกจะส่งผลในทางตรงกันข้าม แนวโน้มดังกล่าวก็ได้ปรากฏชัดขึ้นแล้วจากการศึกษาของ ดร. เมธี ครอบแก้ว ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

4.4 อุตสาหกรรมส่งออกกับลัทธิกีดกันทางการค้า เมื่ออุตสาหกรรมส่งออกประสบความสำเร็จ คือสามารถเข้าไปค้าขายในตลาดในประเทศที่กำลังพัฒนาได้ ผลที่ตามมาก็คืออุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมากในประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีปัญหาการว่างงานตามมา กรรมกรในอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมากในประเทศที่พัฒนาแล้ว มักจะ ไม่มีความรู้ความสามารถที่จะฝึกฝนเพื่อให้งานในอุตสาหกรรมที่ใช้วิทยาการในระดับสูงได้ จึงก่อปัญหาให้กับรัฐบาลของประเทศพัฒนาแล้ว และ ในการที่จะวางมาตรการในการรักษาการจ้างงานเอาไว้ รัฐบาลของประเทศเหล่านี้จะดำเนินลัทธิกีดกันทางการค้า เช่น ใช้ระบบโควตาจำกัดการนำเข้าบ้าง หรือมีเงื่อนไขใช้ กำแพงภาษีเป็นเครื่องมือในการกีดกัน ในลักษณะดังกล่าวถึงแม้ประเทศที่ส่งอุตสาหกรรมส่งออกเพื่อการขยายตัวของเศรษฐกิจจะประสบความสำเร็จในการแข่งขัน แต่ก็จะมีปัญหาเกี่ยวกับการกีดกันทางการค้าจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ในที่สุด ตัวอย่างสินค้าไทยที่เริ่มถูกกีดกันทางการค้าก็มีปรากฏการณ์ให้เห็น เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้า ท่อเหล็ก เป็นต้น และถ้าหากจะมีการเจรจาเพื่อต่อรองอาจจะต้องยอมเสียสิทธิบางประการ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความสูญเสียแก่ประเทศที่กำลังพัฒนามากกว่า เช่นกรณีของการยอมรับกฎหมายลิขสิทธิ์ที่ผลิตในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องซื้อสินค้าเข้าจำเป็นบางอย่าง เช่น ยารักษาโรค ในราคาที่แพงยิ่งขึ้น นอกจากนั้นจะมีผลทำให้ไม่สามารถติดตามวิทยาการจากประเทศพัฒนาแล้วได้ง่ายนัก เพราะไม่สามารถจะศึกษาจากการลอกเลียนแบบได้ง่าย ๆ ประเด็นต่าง ๆ

เหล่านี้ถ้าจะต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย

— 4.5 การขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกในแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (2520-2524)

ในช่วงแผนที่ 3 (2515-2519) อุตสาหกรรมส่งออกเริ่มจะปรากฏความสำคัญ คือมียอดส่งออกทั้งหมดประมาณร้อยละ 20.7 ของสินค้าออกทั้งหมดในปี พ.ศ. 2516 แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นสินค้าออกที่มีฐานเป็นทรัพยากรเสีย เป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง (ร้อยละ 13.1) สินค้าที่มีฐานเป็นทรัพยากรหมายความว่า แท้ที่จริงนั้นเป็นสินค้านั้นฐานจากภาคเกษตรหรือเหมืองแร่ แต่มีการแปรรูปเล็กน้อย— เช่น การส่งดิบๆ ออกเป็นแท่งแท่งที่จะเป็นโลหะ หรือกรรมยางแผ่นรมควันหรือการส่งแปงหรือผลิตภัณฑ์จากแปงแทนการส่งในรูปแบบของผลผลิตจากกัญญาพืชโดยตรง ส่วนสินค้าออกที่ไม่มีฐานทรัพยากรมากนัก แต่ก็ยังจัดว่าให้ทรัพยากรมากอยู่มีเพียงร้อยละ 7.6 เท่านั้น ซึ่งมีสามรายการใหญ่ ๆ คือ น้ำตาล สิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป และอัญมณี —ในแผนที่ 4 อุตสาหกรรมส่งออกเริ่มมีความสำคัญมากขึ้น คือในปี พ.ศ. 2523 มียอดส่งออกเพิ่มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 38.9 ของยอดส่งออกทั้งหมด ในขณะที่สัดส่วนของอุตสาหกรรมส่งออกที่มีได้มีฐานจากทรัพยากรก็เพิ่มสูงขึ้นด้วย คือ เพิ่มจากร้อยละ 7.6 ใน พ.ศ. 2516 มาเป็นร้อยละ 21.2 ในปี พ.ศ. 2523 นอกจากนั้นรายการสินค้าของอุตสาหกรรมส่งออกก็เพิ่มมากขึ้น คือมี แผงวงจรไฟสำเร็จรูปและอัญมณี เพิ่มตามมาด้วย นอกเหนือจากรายการที่กล่าวมาแล้ว —

— ผลจากการที่อุตสาหกรรมส่งออกเริ่มขยายตัวอย่างรวดเร็วในแผนที่ 4 นี้ทำให้รัฐบาลเริ่มหันมาให้ความสนใจกับอุตสาหกรรมส่งออกมากขึ้น และได้ดำเนินการเป็นนโยบายหลักในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 และ 6 อย่างต่อเนื่อง —

5. แผน 5 การพัฒนาชนบทกับการส่งเสริมการส่งออก ในฐานะที่เป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนา  
ประเทศ (2525-2529)

จากการที่อุตสาหกรรมส่งออกได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการพัฒนาในด้านนี้อย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายที่สำคัญเกิดขึ้นในวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแผนที่ 5 นั่นคือ มีการเน้นการพัฒนาชนบทที่มุ่งผลการพัฒนาให้ตกอยู่กับประชาชนอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก ความจริงแล้ว การพัฒนาชนบทมีอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตั้งแต่แผนที่ 1 เป็นต้นมา แต่โครงการดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลอเมริกันภายใต้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่เนื้อแท้ของโครงการจริงนั้นส่วนใหญ่จะมีฐานะเป็นเพียงการปฏิบัติการทางจิตวิทยาเพื่อเอาชนะฝ่ายคอมมิวนิสต์โดยมิได้หวังผลประโยชน์จากการพัฒนาให้เกิดแก่ประชาชนในชนบทโดยตรง ได้มีรายงานผู้เชี่ยวชาญของสหรัฐฯ ผู้หนึ่งกล่าวว่า

"กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยวิธีการต่าง ๆ ที่หวังผลในการเพิ่มรายได้และประสิทธิภาพในการผลิตให้แก่ชาวนาที่ยากจนส่วนมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีผลเปลี่ยนแปลงทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนาดีขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็อาจจะช่วยฝ่ายต่อต้านรัฐบาลให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น" เนื่องจากความไม่จริงใจจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการพัฒนาชนบทดังกล่าว ผลจึงปรากฏว่า ยิ่งดำเนินการพัฒนาไปเท่าไร ก็ยิ่งทำให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ขยายตัวมากขึ้นเท่านั้น

หลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ที่เผด็จการภายใต้การนำของรัฐบาลธานินทร์ กรัยวิเชียร กลับมามีอำนาจ ภายหลังจากกการชนฆ่านักศึกษาในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำให้นักศึกษาปัญญาชนและชาวบ้านในชนบทเป็นจำนวนมากเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ทำการสู้รบกับกองทัพฝ่ายรัฐบาล จนทำให้ฝ่ายรัฐบาลคาดการณ์ว่าอาจจะพ่ายแพ้ต่อพรรคคอมมิวนิสต์ได้ถ้าหาไม่มีการรับยุทธศาสตร์ในการต่อสู้คอมมิวนิสต์ให้ถูกต้อง การปรับยุทธศาสตร์ดังกล่าวปรากฏในคำสั่งในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ฉบับที่ 66/23 เว้นการรับให้มีการให้การเมืองนำหน้าการทหาร ซึ่งมีผลทำให้มีการปรับนโยบายพัฒนาชนบทเพื่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนในชนบทอย่างแท้จริงมากขึ้น นโยบายดังกล่าวต่อมาได้รับมาใช้เป็นแผน

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็นครั้งแรกที่  
รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจแก้ปัญหาการพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง

5.1 การพัฒนาชนบทและการจ้างงาน ในปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผน  
ที่ 4 (2523) พร้อมกับคำสั่งฉบับที่ 66/23 รัฐบาลพลเอกเปรม ได้ประกาศใน พ.ศ.2523 ว่า  
ปี 2523-2533 เป็นทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบทไทย ซึ่งทำให้มีการปรับทิศทางการพัฒนาชนบท  
อย่างจริงจังดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และในปี พ.ศ.2524 รัฐบาลได้ประกาศให้เป็นปีของชาวไร่ชาวนา  
 และได้มีการตั้งราคาประกันข้าวจากเดิมเกวียนละ 3,000 บาท มาเป็น 3,500 บาท ผล  
จากนโยบายดังกล่าวทำให้อัตราการจ้างงานในชนบทสูงขึ้นถึงร้อยละ 9.5 โดยเฉพาะในภาค  
เกษตร ในชนบทอัตราการจ้างงานสูงขึ้นถึงร้อยละ 9.9 ทำให้ยอดการจ้างงานจริง ๆ เพิ่มขึ้นถึง  
ร้อยละ 8.2 ซึ่งเป็นตัวเลขของการจ้างงานที่สูงที่สุดของรัฐบาลเปรมทั้งหมดในช่วงเวลา 8 ปี  
ของการเป็นรัฐบาล (2523-2531) อย่างไรก็ตามหลังจากเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แผนที่ 5 เป็นต้นมา การพัฒนาชนบทจะอยู่ในรูปของโครงการสร้างงานในชนบท (กสช) เป็นหลัก  
ซึ่งมีผลทำให้มีการพัฒนาชนบทเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่งอย่างแท้จริง แต่มิได้มีผลต่อการจ้างงานเท่ากับ  
กรณีที่ทำให้ราคาผลผลิตทางการเกษตรสูงขึ้น ใน พ.ศ.2524

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแผนที่ 5 (2525-2529) เป็นช่วงที่รัฐบาล  
เริ่มปรับนโยบาย หันมาให้ความสนใจต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมหนักทดแทนการนำเข้าบริ  
เวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรมเคมีจากน้ำมัน เหล็ก และเหล็กกล้า ตลอดจน  
จมน้ำมัน เป็นต้น ขณะเดียวกันก็จะส่งเสริมการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกรอบบริเวณท่า  
เรือแห่งใหม่ที่แหลมฉบังด้วย นโยบายดังกล่าวทำให้รัฐมิได้ทุ่มทรัพยากรให้กับงานพัฒนาชนบททั้ง  
หมดอย่างจริงจัง การพัฒนาชนบทไม่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีผลทำให้อัตราการเพิ่มของ  
การจ้างงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง กล่าวคือ ในช่วง พ.ศ.2525-2529 คือประมาณร้อยละ  
2.3 ต่อปีเท่านั้น เมื่อเทียบกับปี พ.ศ.2523 และ 2524 ซึ่งมีอัตราการจ้างงานเพิ่มสูงขึ้นถึง  
ร้อยละ 6.1 และ 8.2 ตามลำดับ

ประเด็นที่ควรระวังสังเกตก็คือ ภาคชนบทเป็นภาคที่สำคัญที่สุดในด้านการจ้างงานของ  
ไทย ดังนั้นถ้าหากการจ้างงานในชนบทเพิ่มขึ้นช้าหรือลดลงแล้ว จะมีผลต่ออัตราการเพิ่มขึ้นของ

การจ้างงานรวมของประเทศเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อลดความสำคัญของการพัฒนาชน  
บทลง ในช่วงกลางและปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนที่ 5 อัตราการเพิ่มของการจ้าง  
งานก็ลดลงด้วย

5.2 การพัฒนาชนบทและค่าจ้างแรงงาน การพัฒนาชนบทถ้าหากกระทำอย่างต่อเนื่อง โดยที่สามารถทำให้ผลผลิตในภาคเกษตรราคาสูงขึ้น นอกจากจะมีผลดีต่อการจ้างงานแล้ว ยังมีผลดีต่อการปรับตัวของค่าจ้างแรงงานด้วย ในช่วง พ.ศ. 2523 และ 2524 ซึ่งเป็นปีที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 6.1 และ 8.2 ตามลำดับนั้น ค่าแรงงานได้มีโอกาสปรับตัวสูงขึ้นด้วย คือในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการปรับเพิ่มจากวันละ 45 บาท มาเป็นวันละ 54 บาท หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20.0 และจากวันละ 54 บาทในปี พ.ศ. 2523 มาเป็น 61 บาทในปี พ.ศ. 2524 หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 13.0 เป็นที่น่าสังเกตว่าในช่วงเวลาดังกล่าวอัตราเงินเฟ้อก็เพิ่มขึ้นด้วย อันเป็นผลกระทบจากการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2522/23) แต่ถ้าหากเทียบกับการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงานในระยะหลัง คือตั้งแต่ พ.ศ. 2525 จนถึง 2530 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้เพิ่มขึ้นมาเป็นเพียง 73 บาทหรือเพิ่มขึ้นเพียง 12 บาท ในระยะเวลา 4 ปี หรือเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ 4.6 ต่อปีเท่านั้น จึงเป็นความสัมพันธ์ที่ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า การพัฒนาชนบท การจ้างงาน และค่าจ้างแรงงานมีความสัมพันธ์ในเชิงบวก โดยไม่มีข้อน่าสงสัย

5.3 การขยายตัวเพิ่มขึ้นของอุตสาหกรรมส่งออก ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 อุตสาหกรรมส่งออกได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นไปอีก ตัวเลขสัดส่วนของการส่งออกของอุตสาหกรรมส่งออกเพิ่มจากร้อยละ 38.9 ในแผนที่ 4 มาเป็นร้อยละ 49.6 ใน พ.ศ. 2528 และอุตสาหกรรมส่งออกซึ่งไม่มีฐานทรัพยากรได้เพิ่มจากเดิมร้อยละ 21.2 ในปี 2528 มาเป็นร้อยละ 36.0 ในปี 2528 และที่สำคัญกว่านั้นก็คือมีรายการสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกเพิ่มมากกว่าเดิมยิ่งขึ้น น้ำตาลซึ่งเคยมีความสำคัญได้ลดความสำคัญลงมาก อุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 12.0 และได้มีรายการที่สำคัญ เช่น อัญมณี แฉงวงจระไฟฟ้าสำเร็จรูป อาหารกระป๋อง ส่วนรายการที่เพิ่มขึ้นอีกมาก ก็มี รองเท้า ตลับลูกปืน ผลิตภัณฑ์จากไม้ ผลิตภัณฑ์ท่อเหล็ก ผลิตภัณฑ์จากปอ เฟอร์นิเจอร์ ผลิตภัณฑ์จากพลาสติก และดอกไม้

ประติษฐ์ เป็นต้น ลักษณะการขยายตัวอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมส่งออกดังกล่าว มีผลทำให้ อุตสาหกรรมดังกล่าว ได้รับการสนับสนุนต่อไปในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)

5.4 การจ้างงานและการว่างงานและการกระจายรายได้ \*ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมส่งออกจะขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงระยะเวลาของแผนที่ 5 ก็ตาม มีผลทำให้ภาคอุตสาหกรรมในเมืองขยายการจ้างงานเพิ่มขึ้นใน พ.ศ. 2528 ถึงร้อยละ 41.0 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราส่วนของ การขยายการจ้างงานที่สูงที่สุด มีผลทำให้การจ้างงานในเมืองขยายตัวเพิ่มขึ้นทั้งสิ้นถึงร้อยละ 22.2 แต่การจ้างงานทั้งหมดกลับลดลง คือ ลดลงร้อยละ 0.6 ทั้งนี้เพราะในนี้ การจ้างงานในชนบทลดลงถึงร้อยละ 3.9 อันเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ข้าวราคาตกต่ำ และรัฐบาลไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ และค่าแรงงานก็มีได้รับการเพิ่มขึ้นมากนัก เพราะได้รับการปรับตั้งแต่เดือนมกราคม 2528 เป็นวันละ 70 บาท เพิ่มจากเดือนตุลาคม 2526 เป็นวันละ 4 บาท คือจาก 66 บาท และหลังจากนั้นคือใน พ.ศ. 2529 ก็ไม่ได้รับการปรับเลยจนกระทั่งถึงเดือนเมษายน 2530 ตัวเลขดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นได้ชัดว่า ถึงแม้จะมีการขยายตัวของ อุตสาหกรรมส่งออกอย่างรวดเร็วก็ตาม และถึงแม้จะมีการขยายการจ้างงานเพิ่มขึ้นมากในภาค อุตสาหกรรมในเมือง ตราบใดที่การเกษตรในภาคชนบทมีปัญหา ก็จะไม่สามารถทำให้อัตราการจ้างงานทั้งประเทศสูงขึ้นได้ และเมื่ออัตราการจ้างงานทั้งประเทศไม่เพิ่มขึ้น การเรียกร้องของ ค่าแรงก็ประสบความสำเร็จยากลำบาก เมื่อไม่สามารถขึ้นค่าจ้างแรงงานได้ ก็ยิ่งเป็นผลดีต่ออุตสาหกรรมส่งออก ทำให้ส่งออกได้มากขึ้น ผลกำไรจึงตกอยู่กับผู้ประกอบการ โดยที่กรรมกรเองไม่ได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ลักษณะดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างอันเป็นรูปธรรมที่ผู้ใช้แรงงานจึง ระวังและตั้งเป็นข้อสังเกต

ในเมื่อการจ้างงานในช่วงแผนที่ 5 เพิ่มขึ้นร้อยละ 2-3 ต่อปี ในขณะที่ผู้ที่เข้าสู่ ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นทุกปี ผลก็คือ ทำให้อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น หลังจาก พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา อัตราการว่างงานทั้งประเทศได้เพิ่มสูงขึ้น จากไม่ถึงร้อยละ 1.0 ต่อปี ในปี พ.ศ. 2523-24 มาเป็นร้อยละ 3.6 เฉลี่ยทั้งแผน อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.1 ต่อปี ตัวเลขดังกล่าวจึงอธิบายได้เป็นอย่างดีว่าเหตุใดหลังจาก พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา ค่าแรงงานขึ้น

ต่ำจึงเพิ่มขึ้นไม่มาก ซึ่งก็เป็นผลดีต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกโดยที่คนงานไม่ได้รับส่วนแบ่งของผลประโยชน์แต่อย่างใด เจ้าของกิจการมอุตสาหกรรมส่งออกเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ ในขณะที่ผู้ใช้แรงงานและชาวต่างชาติไม่ได้รับรายได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากราคาผลผลิตทางเกษตรตกต่ำและค่าแรงงานไม่ได้รับเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนเดียวกับรายได้ของผู้ประกอบการ จึงเป็นการค่อนข้างที่จะแน่นอนว่า การกระจายรายได้ย่อมมีแนวโน้มที่จะเลวลง

จุดที่สำคัญที่สุดที่จะต้องเน้นอีกครั้งหนึ่งในที่นี้คือ ตราบใดที่ราคาสินค้าเกษตรไม่สูงขึ้น การพัฒนาชนบทไม่บรรลุผลเต็มที่ การจ้างงานในภาคชนบทไม่เพิ่มขึ้นเร็วตามสมควร จะมีปัญหาการจ้างงานตามมา และเมื่อมีปัญหาการจ้างงานแล้ว ค่าจ้างแรงงานจะถูกกดให้ต่ำโดยปริยายด้วย ดังนั้นประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้ค่าแรงงานสูงขึ้นนั้นจำเป็นจะต้องยกระดับรายได้และฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทให้สูงขึ้น ซึ่งรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มนายทุนทำธุรกิจและชนชั้นปกครองจะไม่ให้ความสนใจอย่างจริงจังในการแก้ปัญหาที่มากมายนัก แต่จะสนับสนุนการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกด้วยการกดค่าแรงงานในประเทศให้ต่ำไว้

## 6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแผนที่ 6 (2530-2534)

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแผนที่ 6 ถึงแม้รัฐบาลจะยืนยันที่จะทำการพัฒนาชนบทต่อไปและได้มีการเสนอโครงการอีสานเขียวจากฝ่ายทหาร ก็ไม่ว่าจะจะมีการผลักดันโครงการนี้ไปในทางที่จะแก้ปัญหาการพัฒนาได้หรือไม่ ซึ่งประกอบด้วยปัญหาที่สำคัญคือ ปัญหาความยากจน ปัญหาการว่างงาน และปัญหาการกระจายรายได้ แต่สิ่งที่แน่นอนก็คือ โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ 4 และได้ลงมือดำเนินการอย่างจริงจังในช่วงของแผนที่ 5 จะได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการต่อไปอย่างเต็มที่ในแผนที่ 6 โครงการดังกล่าวประกอบด้วยโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมส่วนที่สำคัญสองส่วน ส่วนแรกคืออุตสาหกรรมหนัก ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าบริเวณ มาบตาพุด จังหวัดระยอง ซึ่งเน้นหนักไปทางด้านอุตสาหกรรมเคมี น้ำมัน และอุตสาหกรรมขนาดหนักที่ต้องการใช้พลังงานมาก เนื่องจากอยู่ใกล้บริเวณท่อส่งแก๊สธรรมชาติที่ขุดพบในอ่าวไทย อุตสาหกรรมดังกล่าวจึงพึ่งแก๊สธรรมชาติในอ่าวไทยซึ่งเป็นวัตถุดิบและเชื้อเพลิงหลักของอุตสาหกรรมในบริเวณนี้ อีกส่วนหนึ่งเป็นการขยายตัวเพิ่มขึ้นของอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยจะใช้พื้นที่บริเวณแหลมฉบังซึ่งจะสร้างเป็นท่าเรือน้ำลึกแห่งใหม่ เพื่อส่งเสริมการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกที่เพิ่มขึ้นจากปัจจุบัน นอกจากโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกแล้ว โครงการที่ได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากรัฐบาลในปัจจุบันคือ การส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งทำเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศได้มากและสามารถจะสร้างงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคบริการให้เพิ่มมากขึ้นด้วย ในปัจจุบันยังไม่อาจจะประเมินผลจากโครงการเหล่านี้ได้ เนื่องจากเป็นช่วงต้นของแผนที่ 6 แต่ก็อาจจะวิเคราะห์ผลที่จะเกิดตามมาได้โดยยึดเป้าหมายของการพัฒนาทั้งสามประเด็นคือ การแก้ปัญหาความยากจน ปัญหาการว่างงาน และปัญหาการกระจายรายได้

6.1 โครงการพัฒนาชนบทและอีสานเขียว เป็นที่แน่นอนว่ารัฐบาลคงจะดำเนินการพัฒนาชนบทต่อไปในรูปของโครงการพัฒนาสภาพตำบล โดยผ่าน 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ มหาดไทย เกษตร สาธารณสุข และศึกษาธิการ ตามโครงการพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่ยากจนที่ได้ดำเนินการแล้ว ส่วนโครงการอีสานเขียวนี้เป็นโครงการที่เสนอโดยฝ่ายทหาร โดยเน้นประเด็นความมั่นคง



ทางเศรษฐกิจและการเมืองในอนาคตจะวันออกเสียงเห็นได้ โครงการที่มีแนวโน้มที่จะเน้นการพัฒนา  
เกษตรอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ กล่าวคือ มีแนวโน้มที่จะปลูกพืชเศรษฐกิจอย่างใดอย่างหนึ่งเพียง  
อย่างเดียว ในพื้นที่บริเวณที่มีสภาพดินน้ำ และคุณสมบัติที่เหมาะสม เพื่อให้มีผลผลิตป้อนอุตสาหกรรม  
ขนาดใหญ่ ขณะเดียวกันก็มีแนวโน้มจะให้เครื่องทุ่นแรงทางการเกษตร และวิทยาการสมัยใหม่ทั้ง  
ด้านปุ๋ย และยาฆ่าแมลงเข้าช่วย เพื่อให้ได้ผลผลิตปริมาณมากในระยะเวลานั้น โดยผู้ที่ลงทุนอาจจะ  
เป็นนายทุนขนาดใหญ่ จากรุงเทพฯ หรือบริษัทข้ามชาติ จำนวนแรงงานที่จะใช้เพื่อการผลิตใน  
ลักษณะดังกล่าวจึงคาดหมายได้ว่ามีไม่มากเท่าแรงงานที่ใช้ในการผลิตทางเกษตรที่เริ่มอยู่ในปัจจุบัน  
ผลที่จะเกิดขึ้นตามมาก็คือ เกษตรกรรายย่อยที่ผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองหรือเพื่อขายจะประสบปัญหา  
ชาวมาจำนวนหนึ่งที่จะเข้าร่วมโครงการเกษตรอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จะมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่ส่วน  
ใหญ่จะสูญเสียที่ดินและต้องกลายเป็นกรรมกรรับจ้าง และส่วนหนึ่งก็จะต้องเข้ามาในเมืองเพื่อ  
หางานทำเนื่องจากปริมาณงานในชนบทลดลง อันเป็นผลจากการทำเกษตรอุตสาหกรรมแผนใหม่  
มีผลทำให้จำนวนแรงงานในเมืองเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการว่างงานมาก และค่าจ้างแรงงานถูกกด  
ไว้ในระดับต่ำ

6.2 อุตสาหกรรมการส่งออก ในสถานะการตั้งที่ได้ศึกษามาแล้ว ถ้าหากไม่มี  
ปัญหาในการแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่นและปัญหาจากลัทธิกีดกันทางการค้า มีทางเป็นไปได้มากที่อุตสาหกรรม  
ดังกล่าวจะสามารถจะขยายตัวได้ต่อไปโดยไม่มีปัญหา เพราะได้รับการสนับสนุนจากแรง  
งานที่มีคุณภาพดีและมีราคาถูก ส่วนหนึ่งจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงการอีสานเขียว ถ้าหากได้  
พัฒนาไปในทิศทางดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การขยายการจ้างงานของอุตสาหกรรมในเขตเมือง  
ของอุตสาหกรรมส่งออกดังกล่าวไม่อาจจะชดเชยได้ กับแรงงานจำนวนมากที่ถูกปลดปล่อยมาจาก  
ชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการเกษตรอุตสาหกรรม ที่จ้างคนทำงานลดน้อยลง ดังที่แนวโน้ม  
ของการว่างงานเพิ่มขึ้นในอนาคต จึงค่อนข้างจะแน่นอน

6.3 อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า สำหรับอุตสาหกรรมนี้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
ฉบับที่ 6 และที่จะตามมาต่อไปในอนาคตนั้นจะมีลักษณะแตกต่างจากอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า  
ในอดีตอยู่บ้าง กล่าวคือ จะมีวัตถุดิบจำนวนหนึ่งที่สามารถผลิตได้เองภายในประเทศ ไปที่โครงการ  
อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าอื่น ๆ ที่เคยสั่งวัตถุดิบมาจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ในกรณีนี้จะลดต้น

ทุนด้านเงินตราต่างประเทศที่เคยสูญเสียไป เมื่อเปรียบเทียบกับการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 ถึง 3 (2504-2529) แต่ในด้านเครื่องจักรและผู้เชี่ยวชาญยังคงต้องสั่งซื้อเข้ามาจากต่างประเทศเพราะใช้วิวัฒนาการการผลิตที่ก้าวหน้าที่มีได้พัฒนาจากวิวัฒนาการที่มีอยู่เดิมภายในประเทศ ในด้านการจ้างงานนั้นจะเป็นด้านที่จะยังมีปัญหา มากกว่าเดิมเพราะอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ในยุคนี้เป็นอุตสาหกรรมที่มีอันตรายต่อการจ้างคนงานมาก เนื่องจากมีแนวโน้มที่จะใช้ระบบการผลิตแบบอัตโนมัติมากขึ้น ซึ่งก็หมายความว่า จะมีการจ้างงานน้อยมาก ในโรงงานขนาดใหญ่ที่มีการลงทุนเป็นหมื่นล้านบาทนั้นจะมีการจ้างงานทั้งโรงงานไม่เกิน 200 คนเท่านั้น จากการคาดคะเนของฝ่ายรัฐบาลเองก็คาดว่าโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกทั้งหมดจะสามารถสร้างงานทั้งทางตรงและทางอ้อม (การสร้างงานทางอ้อมคือการที่คนมีรายได้เพิ่มขึ้น ไปซื้อสินค้าเพิ่มขึ้นหรือความต้องการสินค้าบางส่วนจะนำไปสู่การผลิตสินค้าอย่างใหม่เพิ่มขึ้นที่จะสร้างงานเพิ่มขึ้น) 131,000 คน ในระยะเวลา 20 ปี ซึ่งเท่ากับเฉลี่ยแล้วจะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นเพียงปีละ 6,550 คนเท่านั้น ถ้าหากจะเทียบกับจำนวนผู้ที่ว่างงานในปัจจุบันประมาณเกือบ 3 ล้านคน จำนวนดังกล่าวจึงนับว่าน้อยมาก และในความเป็นจริงปริมาณงานที่จะสร้างเพิ่มขึ้นนั้นจะสร้างได้ในช่วงปลายแผนมากกว่าต้นแผน ซึ่งก็หมายความว่าในแผนที่ 6 และแผนที่ 7 เกือบจะไม่มีการสร้างงานใหม่เท่าไรนัก

6.4 การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมการท่องเที่ยวนั้นเป็นนโยบายสำคัญ ตั้งแต่ครั้งรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ใน พ.ศ. 2518 โดยได้แถลงเป็นนโยบาย มีใจความตอนหนึ่งว่า

"ค. จะดำเนินการส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างจริงจัง เพราะการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่สร้างงานให้คนไทยทำได้มากอย่างและหลายแขนง ทั้งนี้ โดยจะยกฐานะและขยายบทบาทตลอดจนการรับผิดชอบขององค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวให้เทียบเท่าททท และจะกำหนดหน้าที่ให้เน้นหนักไปทางสร้างงานอาชีพของประชาชนในชนบท โดยมอบหมายให้ดำเนินการปรับปรุงบริการ และพัฒนาสภาพท่องเที่ยวในต่างจังหวัด เป้าหมายของการส่งเสริมการท่องเที่ยวตามแนวทางดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะเพื่อขยายงานอาชีพของประชาชนเท่านั้น แต่จะมุ่งไปที่การแสวงหาเงินตราต่างประเทศเพื่อรักษาดุลการชำระเงินไว้มิต้องเสียเปรียบด้วย" แต่รัฐบาลคึกฤทธิ์มี

อายุเพียงไม่ถึง 10 เดือนก็ล้ม จึงมีต้นนโยบายเป็นหลักแต่งงานส่งเสริมการท่องเที่ยวที่มีการกระทำ  
อย่างต่อเนื่องและที่มีการใหม่เป็นพิเศษที่ตั้งแต่รัฐบาลเปรม 5 ที่ประกาศเป็นนโยบายอย่างชัดเจน  
ในปี 2529 และได้ลงมือใหม่กระทำอย่างจริงจัง ในปี 2530 นั่นก็คือเริ่มจากปลายแผนที่ 5 และ  
ช่วงต้นของแผนที่ 6

ย่อมเป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ว่า การส่งเสริมการท่องเที่ยวมีส่วนในการสร้างงานสำ  
หรับประเทศไทยเป็นอย่างมาก และเชื่อว่ามีผลต่อการขยายตัวของกิจการจ้างงานในสาขาสาธารณูป  
โภคและบริการ อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องการท่องเที่ยวนั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนที่จะต้องพิจาร  
ณาผลกระทบทางด้านสังคมสิ่งแวดล้อม ทั้งในทางลบและทางบวก ตลอดจนผลที่เกี่ยวกับการ  
กระจายรายได้ รวมทั้งผลกระทบที่จะมีต่อการจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนด้วย ดังนั้นถ้า  
หากจะให้การส่งเสริมการลงทุนการท่องเที่ยวมีผลต่อการจ้างงานและไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายใน  
ด้านอื่น ๆ เช่น ปัญหาสังคมอันเกิดจากการขยายตัวของบริการการค้าที่เกี่ยวกับเพศ ล้นมือปัญหา  
อาชญากรรมและโรคติดต่อเกี่ยวกับเพศสัมพันธ์ที่รุนแรงตามมา รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมและการ  
ที่วัฒนธรรมเดิมอาจจะถูกปรับเปลี่ยนให้กลายเป็นวัฒนธรรมเชิงพาณิชย์ รวมทั้งปัญหาการท่องเที่ยว  
อาจจะเสริมรูปแบบของความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้ให้คงอยู่ต่อไป ที่สำคัญคือ ถ้า  
หากรายได้จากการท่องเที่ยวในส่วนที่เหลืออยู่ในประเทศไม่ถูกใช้ไปในการสนับสนุนการขยายตัว  
ของอุตสาหกรรมและการผลิตสินค้าเกษตรภายในประเทศแล้ว ในที่สุดรายได้ทั้งหมดจะไหลกลับคืน  
ไปต่างประเทศจะมีผลในการสร้างงานภายในประเทศไม่มากเท่าที่ควร

ดังนั้นในเรื่องการท่องเที่ยวเพื่อขยายกิจการจ้างงานนั้นจึงเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและ  
ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะกับสิ่งที่ควรส่งเสริม เช่น กิจการการท่องเที่ยวของคนไทยใน  
ประเทศเอง ซึ่งจะมีผลในทางกระจายรายได้และนโยบายการนี้อาจจะช่วยยกระดับจิตสำนึกความภูมิใจ  
และวัฒนธรรมในชาติ และความสำนึกที่จะต้องช่วยเหลือผู้ที่เดือดร้อนมากกว่า และเป็นการ  
สร้างงานภายในประเทศด้วยการท่องเที่ยวในลักษณะดังกล่าวจึงก็ควรได้รับการสนับสนุนเช่นกัน

6.5 แรงงานไทยในต่างประเทศ จากปัญหาความล้มเหลวของการพัฒนาการท่องเที่ยวได้  
สะสมขึ้นเนื่องมาจากในอดีตตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ประกอบกับนโยบายที่รัฐบาลกด  
ราคาผลผลิตเกษตรให้ต่ำเป็นเวลานาน ประกอบกับค่าแรงงานในเมืองก็ถูกกดให้ต่ำเป็นเวลานาน

ทำให้ชาวชนบทต้องดิ้นรนหาทางแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของตนเอง ยิ่งหญิงในชนบทจำนวนมากต้องเข้ามามีอาชีพขาย "บริการ" ในเมือง และเมื่อมีความชัดเจนมากขึ้นก็เดินทางไปขาย "บริการ" ในต่างประเทศด้วย ส่วนแรงงานชายนั้น เริ่มมีความต้องการในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มประเทศผู้ค้าน้ำมันในตะวันออกกลางภายหลังที่มีการขึ้นราคาน้ำมันอย่างยาวนานใหญ่ ในระหว่าง พ.ศ. 2516/17 ทำให้ประเทศเหล่านี้มีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก และได้เริ่มลงทุนก่อสร้างทางด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งจำเป็นจะต้องใช้แรงงานจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก จากการประเมินของธนาคารแห่งประเทศไทยจากตัวเลขเงินที่ส่งกลับเข้าประเทศไทยในปี พ.ศ. 2519 จำนวน 485.1 ล้านบาท และได้เพิ่มขึ้นเป็น 911.8 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2520 และ 2,111 ล้านบาท ในปีพ.ศ. 2521 ตามลำดับ ในปี 2522 ได้เพิ่มต่อไปเป็น 3,818.7 ล้านบาท ระหว่างพ.ศ. 2522/23 ซึ่งเป็นปีที่กลุ่มประเทศผู้ค้าน้ำมันขึ้นราคาครั้งใหญ่เป็นครั้งที่สอง ทำให้มีการขยายการจ้างงานอย่างมากในเวลาต่อมา ทำให้ยอดเงินส่งกลับในปี 2525 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 14,221.7 ล้านบาท หรือประมาณเกือบ 4 เท่าของตัวเลขในปี พ.ศ. 2522

จากตัวเลขดังกล่าวทำให้รัฐบาลเพิ่มความสนใจและในร่างแผนที่ 5 คือพ.ศ. 2526 รัฐบาลได้มีนโยบายให้ความคุ้มครองแรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศมากขึ้น มีการงด วันการเก็บภาษีเดินทางแก่แรงงานที่ไปทำงานต่างประเทศและผ่อนผันยกเว้นภาษีแก่แรงงานที่นำสินค้าเข้าจากต่างประเทศเมื่อกลับมาจากทำงานในต่างประเทศ ตัวเลขการส่งเงินกลับประเทศสูงที่สุดใน พ.ศ. 2528 เป็นจำนวน 23,795.8 ล้านบาท หลังจากนั้นก็มีแนวโน้มที่ลดลงเพราะหลายประเทศเริ่มมีปัญหาเกิดจากราคาน้ำมันลดลง

นโยบายการส่งแรงงานไปต่างประเทศนั้น ในด้านหนึ่งก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ชนบทดำรงสภาพอยู่ได้ เพราะเงินจำนวนดังกล่าวส่วนใหญ่จะกลับไปชนบท จะเห็นได้ว่ายอดเงินดังกล่าวสูงกว่ายอดเงิน ก.ส.ท. ที่รัฐบาลตั้งขึ้นไว้ละ 3,000 ล้านบาทมากนัก แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นภาระสะท้อนภาพของการล้มเหลวในวาระยกระดับรายได้ของประชาชนในประเทศ ในปัจจุบันประเทศหลายประเทศในเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เริ่มหันมาใช้แรงงานจากต่างประเทศเข้าไปทำการผลิตภายในประเทศ เนื่องจากค่าแรงงานในประเทศของตนเริ่มสูงขึ้น แรงงานจากประเทศไทยเริ่มเดินทางไปทำงานในประเทศสิงคโปร์ และได้หวั่นหนักถึงจำนวน

จะไม่มากนัก ประเทศที่มีแนวโน้มจะปรับนโยบายให้แรงงานต่างประเทศ เข้าไปทำงานก็คือประเทศ  
ญี่ปุ่น เป็นผลมาจากค่าจ้างแรงงานในประเทศเหล่านั้นสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว

6.6 สรุปสภาพและแนวโน้มอันเป็นผลจากแผน 6 เป็นที่แน่นอนว่าในช่วงแผนนี้  
อุตสาหกรรมส่งออกจะพัฒนาต่อไปโดยไม่หยุดยั้ง เช่นเดียวกับกับอุตสาหกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว  
เที่ยว ส่วนอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าบริเวณมาตาปุดนั้น คงจะยังอยู่ในขั้นก่อสร้างโรงงาน  
ต่าง ๆ และจะเริ่มมีผลผลิตออกมาบ้างในช่วงสุดท้ายของแผน โครงการ किसान ที่ยวตามแนวที่วาง  
ไว้อาจจะได้รับการคัดค้านจากกลุ่มนักพัฒนาเอกชนและนักวิชาการจำนวนหนึ่ง แต่ที่กล่าวจะไม่ทำ  
ให้รัฐบาลปรับทิศทางในการพัฒนามากนัก อย่างไรก็ตามในช่วงแผน 6 นี้ คงจะยังไม่มีโครงการ  
ขนาดใหญ่ตามที่วาดภาพเอาไว้เกิดขึ้นมากนัก

เป็นที่แน่นอนว่าทั้งอุตสาหกรรมส่งออกและอุตสาหกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็น  
อุตสาหกรรมที่มีส่วนขยายการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการเพิ่มขึ้น ถ้าหากยังไม่  
เกิดอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในชนบทที่ทำให้คนชนบทเป็นจำนวนมากต้องว่างงาน จะยังไม่ทำให้  
ภาวะการจ้างงานและการกระจายรายได้เลวร้ายไปมากนัก แต่ก็คงจะไม่ดีขึ้นกว่าเดิมเท่าไร  
ชนบทไม่ได้รับการพัฒนาในทิศทางที่เป็นการสร้างงานให้คนในชนบทเป็นจำนวนมากสามารถอยู่  
โดยไม่ต้องมีปัญหาหนี้สินและมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ดีพอสมควร เนื่องจากผลผลิตสามารถจำหน่าย  
ได้ราคาดี ตราบที่ความสามารถในการต่อรองค่าแรงงานในเมืองก็จะมีไม่มากนัก แนวโน้มที่พอจะ  
สรุปได้ในกรณีก็คือ ภาวะการจ้างงานและการกระจายรายได้จะไม่ดีขึ้นในช่วงแผนที่ 6 แต่ก็  
จะไม่เลวลงไปกว่าในช่วงแผนที่ 5 มากนัก ทั้งนี้เพราะทั้งอุตสาหกรรมส่งออกและส่งเสริมการท่องเที่ยว  
เที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีส่วนขยายการจ้างงาน แต่ถ้าหากมีการลงทุนในด้านเกษตรอุตสาหกรรม  
ในชนบทขนาดใหญ่มากขึ้นอย่างรวดเร็วก็จะมีผลต่อการจ้างงานและการกระจายรายได้ที่เลวลงไป  
กว่าเดิมมากอย่างแน่นอน

6.7 ลักษณะของแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมส่งออกจะขยายตัว  
มากขึ้น เชื่อว่าโรงงานขนาดใหญ่ที่จ้างคนงานเกิน 500 คนขึ้นไปจะมีไม่มากนัก ทั้งนี้แนวโน้มของ  
โรงงานอุตสาหกรรมใหม่ที่จะเกิดขึ้นจะมีลักษณะเป็นโรงงานรับจ้างช่วงมากขึ้น ทั้งนี้เพราะประ  
สิทธิภาพที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น ได้แสดงแนวโน้มดังกล่าว กล่าวคือ โรงงานขนาดใหญ่จะไม่ขยายกิจ

การโดยขยายโรงงานของตนเอง แต่จะไปจ้างโรงงานเล็ก ๆ ให้ทำงานบางส่วนของการผลิต หรือทำการผลิตทั้งหมดตามจำนวนที่สั่งให้ทำ การดำเนินการธุรกิจ ในลักษณะดังกล่าวเป็น การลดความเสี่ยงของกิจการขนาดใหญ่ คือสามารถเพิ่มและลดปริมาณในการผลิตได้ง่ายโดยไม่ต้องเสี่ยงกับการต้องลงทุนเพิ่มหรือตัดทอนการผลิตลง และเป็น การลดปัญหาที่จะต้องเผชิญหน้ากับกรรมกรในยามที่มีปัญหาในการผลิตด้วย โดยโอนภาระการเสี่ยง ใ้ให้โรงงานรับจ้างช่วง และในขณะเดียวกัน ถ้าหากคนงานมีการรวมตัวกันได้ เฉพาะแต่ใน โรงงานก็จะทำให้ สภาพแรงงานในแต่ละ โรงงาน ไม่มีความแข็งแกร่งไปด้วย เป็น การลดปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ ถ้าหากพิจารณาจากแง่มุมของนายทุนผู้ประกอบการ

ในส่วนของ การขยายตัวของอุตสาหกรรมท้องถิ่น การจ้างงานจะมีลักษณะกระจุกกระจาย กล่าวคือจะไม่เกิดมีโรงงานหรือกิจการขนาดใหญ่เกิดขึ้น เพื่อรองรับการขยายตัวของกิจการท้องถิ่น กิจการที่มีขนาดใหญ่และจ้างคนงานเป็นจำนวนมากในอุตสาหกรรมดังกล่าวก็ได้แก่ กิจการโรงแรมและภัตตาคาร ซึ่งแต่ละกิจการก็จะมีขนาดใหญ่ที่สุดจำกัดอยู่ในระดับหนึ่ง ซึ่งในกิจการเหล่านี้ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดก็จะมีไม่มากนักที่จ้างคนงานเกิน 500 คนขึ้นไป ดังนั้นการรวมตัวของคนงานในลักษณะสหภาพในแต่ละสถานประกอบการจะมีความจำกัดมาก ในอนาคต

ในกรณีดังกล่าว สหภาพแรงงานจะมีความแข็งแกร่ง ได้ดีต้องมีความสามารถในการรวมตัวกันในรูปของอุตสาหกรรมทั้งหมด แต่ในความเป็นจริง ถ้าหากคนงานในแต่ละ โรงงานหรือแต่ละกิจการ ไม่สามารถรวมตัวกันได้ อย่างเข้มแข็งก็เป็น การยากที่จะทำให้สหภาพของอุตสาหกรรมมีความเข้มแข็งได้ การที่คนงานในแต่ละสถานประกอบการจะรวมตัวกันได้ เข้มแข็งนั้นจะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างดีจากกฎหมายแรงงาน และความร่วมมือและเห็นใจจากเจ้าหน้าที่รัฐบาล และที่สำคัญที่สุดจะต้องมีสถานะการที่ถืออำนาจ คือ ไม่มีปัญหาการจ้างงานมากนัก การที่สหภาพคนงานในต่างประเทศสามารถรวมตัวกันได้ อย่างเห็นวแน่นอน ในอดีตนั้นแตกต่างจะมีรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยสูงแล้วยังมีสถานะการการจ้างงานที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง คือ ไม่มีปัญหาการจ้างงานมากนัก ซึ่งก็เป็นช่วงปี 2500-2515 ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้วไม่มีปัญหามากนัก ในช่วงดังกล่าวของไทยกลับเป็นช่วงที่มีรัฐบาลเผด็จการที่เข้มงวด ในขณะเดียวกันก็ไม่มีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่มากนัก ในประเทศไทย สหภาพคนงานของ

## ไทยจึงพลาดโอกาสดังกล่าว

### 7. ความคิดในการพัฒนาของนักคิดไทย

การที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ถูกชี้แนะและครอบงำโดยทฤษฎีและแนวคิดจากต่างประเทศ ผลที่เกิดขึ้นจึงปรากฏอย่างที่ทราบกันในปัจจุบันคือถึงแม้จะไม่สามารถพิสูจน์ได้ชัดเจนว่า คุณภาพชีวิตโดยทั่วไปของประชาชนดีขึ้นจริงหรือไม่ หลังจากประเทศได้รับการพัฒนามากกว่า 25 ปี แต่สิ่งที่เกิดขึ้นและเห็นได้ชัด<sup>ชัดเจน</sup> คือปัญหาการว่างงานได้เพิ่มขึ้นทุกที และลักษณะการกระจายรายได้ยิ่งเลวลง ซึ่งเป็นประเด็นที่ท้าทายความคิดของนักคิดไทยในการศึกษาหาทางเลือกในการพัฒนาที่เป็นของตัวเองมากขึ้น

ความจริงความพยายามดังกล่าวนั้นได้เริ่มมีมานานตั้งแต่ก่อนหน้าที่จะมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ถูกครอบงำและกำหนดโดยสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก อย่างน้อยก็ช่วงเริ่มต้นของสามแผนแรก ความพยายามดังกล่าวอาจจะกล่าวได้ว่ามีข้อเสนอที่สำคัญจากแผนเศรษฐกิจที่เสนอโดย ดร. ปรีดี พนมยงค์ และตามมาด้วยโดยมีแนวคิดสายมาร์กซิสต์ หลังจากนั้นก็มีความพยายามของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยที่จะทำการปฏิวัติประเทศไทย ไปสู่สังคมนิยม แต่ก็ได้พ่ายแพ้ทางการทหารไปในที่สุด ต่อจากนั้นก็ได้มีการพัฒนาแนวคิดของกลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมือง ซึ่งเป็นกลุ่มนักวิชาการ รวมทั้งการอธิบายปัญหาการด้อยพัฒนาที่มองจากทัศนะของทฤษฎีพึ่งพา โดยกลุ่มนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งเช่นกัน

อีกแนวหนึ่งนั้นเป็นแนวความคิดกระแสการพัฒนาแนวความคิดมนุษยนิยม ซึ่งนำเสนอโดย ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ หลังจากที่เห็นความผิดพลาดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ดำเนินการมีส่วนร่วมอยู่ด้วยอย่างมาก อีกกระแสหนึ่งนั้นคือ การกลับไปศึกษารากฐานวัฒนธรรมและพัฒนาจากรากฐานวัฒนธรรมและเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งมีผู้นำทางความคิดที่เด่นคือ อาจารย์ สุลักษณ์ ศิวรักษ์ และได้มีการพัฒนาแนวความคิดดังกล่าวในแนวการพึ่งพาตัวเอง โดยเน้นรูปแบบการพัฒนาชนบทเป็นหลัก แนวทางดังกล่าวเริ่มมีการถกเถียงในทางทฤษฎีและนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงโดยการประยุกต์พุทธศาสนา ซึ่งเป็นรากฐานทางวัฒนธรรมที่สำคัญของสังคมไทยมาเป็นแนวทางในการพัฒนา เช่นมีข้อเสนอการพัฒนาสังคมแนวพุทธ โดยศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นต้น

แนวคิดต่าง ๆ เหล่านี้จะได้มีการอธิบายเพิ่มเติมในภายหลัง

7.1 แนวความคิดสายมาร์กซิสต์ ก่อนอื่นจะต้องทำความเข้าใจในเรื่องต้นว่ามาร์กซิสต์และลัทธิคอมมิวนิสต์ในทางปฏิบัติมิใช่เป็นเรื่องเดียวกัน ที่ต้องเน้นแต่แรกในที่นี้เพราะในสังคมฝ่ายรัฐบาลและชนชั้นปกครองได้สร้างความสัมพันธ์ โดยเหมารวมว่าผู้ใดที่มีแนวคิดไปในทางสังคมนิยมก็คือคอมมิวนิสต์ ในความคิดของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ นั้นท่านได้ถือว่าแนวคิดของท่านจัดอยู่ในพวกที่เรียกว่า ลัทธิสมาพันธ์ (Solidalist) กล่าวคือ พยายามที่จะประสานผลประโยชน์ของกลุ่มคนทุกกลุ่มนำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมไปสู่ความเป็นสังคมนิยม โดยแนวทางสันติวิธี ความคิดดังกล่าว ถึงแม้จะมีรากของความคิดจากต่างประเทศ แต่ดร. ปรีดี พนมยงค์ ก็ได้นำมาปรับเข้ากับรากทางวัฒนธรรมของสังคมไทย คือพุทธศาสนาเป็นอย่างดี เห็นที่่าเสียฉายว่าความคิดดังกล่าวไม่ได้รับการยอมรับและถูกกล่าวหาเหมาว่าเป็นแนวความคิดของคอมมิวนิสต์

ความคิดสายมาร์กซิสต์ที่อธิบายความขัดแย้งผลประโยชน์ทางชนชั้นและเสนอทางแก้ด้วยการโค่นล้มลัทธิทุนนิยมนั้น เป็นกลุ่มที่เสนอโดยอาจารย์ สุภา ศิริมานนท์ และกลุ่มนักเขียนและปัญญาชนก้าวหน้าในเมืองขณะนั้น ในขณะเดียวกัน กลุ่มดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นอิสระจากการดำเนินงานของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งเริ่มมีการก่อตั้งอยู่แล้วเช่นกัน ภายหลังเผด็จการโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ฟื้นครองอำนาจโดยเด็ดขาดตั้งแต่ต้นพ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ได้สร้างสถานะการณ์ที่ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยหันไปหาแนวทางโค่นล้มระบบทุนนิยมโดยใช้กำลังอาวุธ และทำให้แนวคิดสายมาร์กซิสต์จำนวนหนึ่ง ไม่มีทางเลือกที่เสนอการเปลี่ยนแปลงสังคมโดยสันติวิธีได้ ต้องร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในการจับอาวุธเข้าต่อสู้

ในขณะที่ฝ่ายพรรคคอมมิวนิสต์กำลังขยายการต่อสู้ด้วยกำลังอาวุธ หลังจากเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 นั้น ในต้นทศวรรษ 2520 ได้มีปัญญาชนที่เคยร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจำนวนหนึ่ง และนักวิชาการได้ตั้งคำถามในเชิงทฤษฎีและยุทธศาสตร์ในการต่อสู้ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยว่าจะสามารถนำไปสู่สังคมนิยมที่พึงปรารถนาได้หรือไม่ นักคิดกลุ่มนี้เห็นกลุ่มที่เรียกตัวเองว่า "กลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมือง" โดยเนื้อแท้ นักคิดกลุ่มนี้มีได้ปฏิเสธแนวทางสังคมนิยม แต่พยายามศึกษาและมองหารูปแบบและเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมนิยม ขณะเดียวกันก็มีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่ศึกษาทฤษฎีพึ่งพาที่มีการพัฒนาจากประสบการณ์ในประเทศ



ลาตินอเมริกา ที่อธิบายว่าปัญหาการด้อยพัฒนาเศรษฐกิจนี้เกิดขึ้นเพราะประเทศที่เป็นศูนย์กลางระบบ  
ทุนนิยมแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศทุนนิยมตะวันตกต้องการรักษาความสัมพันธ์ในเชิง  
พา คือให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องพึ่งพาทุนวิทยาการและปัจจัยทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ทำให้ประเทศ  
ศูนย์กลางสามารถที่จะดูดซับเอาผลผลิตส่วนเกินไปจากประเทศกำลังพัฒนาได้ ประเทศด้อยพัฒนา  
หรือกำลังพัฒนาที่ถูกทำให้ติดอยู่ในสภาพเป็นเบี้ยล่างทางเศรษฐกิจตลอดไป ซึ่งลักษณะดังกล่าวพลที่  
จะโยงเข้าหาประสบการณ์จากการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่ถูกรองเงาโดยธนาคาร  
โลก และสหรัฐอเมริกาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ข้อเสนอของกลุ่มนี้ก็คือ ตั้งพยายามเลิกกีด  
ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศศูนย์กลางในส่วนที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และประเทศควร  
จะหันมาดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบพึ่งตัวเองมากขึ้น ข้อเสนอดังกล่าวนำมาสู่ความคิดการพัฒน  
ทบทระดับจุลภาคในลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งตัวเอง

7.2 (ความคิดแนวมนุษยนิยมและการพัฒนาแบบพึ่งพาตัวเอง ความคิดในแนวนี้เกิด  
จากประสบการณ์ความล้มเหลวของการพัฒนาแนววัตถุนิยมที่เมื่อมีการพัฒนาไปมากก็ล้มแล้วมีสิ่งก่อ  
สร้างและวัตถุเกิดขึ้นมากมาย แต่ขณะเดียวกันผลพวงของการพัฒนาก็มิได้ตกไปถึงคนส่วนใหญ่ของ  
ประเทศและการพัฒนาทางวัตถุอย่างเดียวก่อให้เกิดปัญหาด้านจริยธรรมตามมา เนื่องจากมีความ  
ต้องการทางวัตถุเพิ่มขึ้น ความคิดนี้นำไปสู่ข้อเสนอในการพัฒนาที่มุ่งซึ่งเสนอโดย อาจารย์ ดร.  
ปวย อึ้งภากรณ์ และเรียกร้องให้มีการเฉลี่ยความสุขไปให้คนทั้งประเทศมากขึ้นซึ่งเป็นการเรียก  
ร้องทางจริยธรรม แนวความคิดดังกล่าวมิได้มีลักษณะต่อต้านทุนนิยมโดยตรง เป็นแนวคิดเสรีนิยม  
ผสมกับจริยธรรมและมนุษยธรรม อย่างไรก็ตามได้มีผู้นำความคิดเช่นอาจารย์สุลักษณ์ ศิวรักษ์ ได้  
เสนอว่า ถึงแม้จะมีการเรียกร้องให้มีการพัฒนาในลักษณะที่มีการเฉลี่ยความสุขโดยการยกระดับ  
จริยธรรมของคนให้สูงขึ้นก็ตามแต่ถ้าหากรากฐานความคิดในการพัฒนายังอิงอยู่กับความคิดทางตะวัน  
ตกอยู่ โอกาสที่จะมีการปรับเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมย่อมเป็นไปไม่ได้ นักพัฒนาจึง  
พึงต้องศึกษารากวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิมและทำการพัฒนาให้สอดคล้องกับรากวัฒนธรรมดังกล่าว การ  
นำความคิดจากต่างประเทศไม่ว่าความคิดจากระบบทุนนิยมหรือแนวความคิดมาร์กซิสต์ล้วนแต่จะมี  
จุดอ่อนที่จะประทุรเข้ากับการพัฒนาในสังคมไทย เนื่องจากไม่สอดคล้องกับรากวัฒนธรรมเดิมใน  
สังคม การพ่ายแพ้ทางกำลังทหารของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยก็อาจจะใช้เป็นตัวอย่าง

อธิบายถึง การที่มีแนวความคิดมิได้มีรากทางวัฒนธรรมในสังคมไทยอย่างแท้จริง

เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวความคิดแบบมาร์กซิสต์นั้น เป็นแนวที่เสนอให้มีการปรับโครงสร้างของสังคมอย่างเป็นระบบทั้งหมด (แต่แนวความคิดด้านมนุษยนิยมนี้ เริ่มไม่เน้นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงในระดับมหภาค แต่เริ่มให้ความสำคัญแก่หน่วยย่อยในชนบท ได้มีการนัดแนวความคิดไปสู่จุดที่ว่า การที่จะหวังให้โครงสร้างของสังคมทั้งหมดเปลี่ยนแปลง โดยการปฏิวัติของชนชั้นกรรมกรอาชีพ หรือจะให้ชนชั้นปกครองมีความเข้าใจปัญหาและปรับทิศทางในการพัฒนาเพื่อให้คนส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์ทั้งจากการพัฒนา) ในขณะที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยไปพร้อม ๆ กันด้วยเป็นเรื่องที่เห็นไปไม่ได้ ในทางเป็นจริงหน่วยย่อยต่าง ๆ ในสังคมต้องพยายามช่วยตัวเองให้หลุดให้ได้ และสามารถปกป้องตนเองให้พ้นจากการเป็นเหยื่อของระบบทุนนิยม

ข้อ เสนอที่เด่นชัดในแนวนั้น เป็นข้อเสนอของ ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม ที่มุ่งเสนอให้เกษตรกรรายย่อยที่แต่เดิมต้องพึ่งระบบตลาด และเสียเปรียบถูกขูดรีดแรงงานส่วนเกินในสภาพของการมีหนี้สินที่ไม่อาจจะปลดได้ ให้สามารถอยู่ได้ด้วย การทำการเกษตรแบบพึ่งตัวเอง แนวความคิดดังกล่าว ได้ดึงแนวความคิดในพุทธศาสนา คือ ในขั้นแรกผู้ที่สามารถปรับตัวมา เข้าสู่วิถีการผลิตแบบพึ่งตัวเอง ได้นั้นจะต้อง เริ่มด้วยการไม่ละโมภ คือ ไม่ต้องการที่จะยกฐานะทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เพราะ การเกษตรแบบพึ่งตัวเองจะไม่เปิดโอกาสเช่นนั้น เนื่องจากจะ ไม่มีการแลกเปลี่ยนซื้อขายผลผลิตเป็นตัว เงินมากนัก การผลิตส่วนใหญ่จะเน้นการผลิตเพื่อการบริโภคเอง และเมื่อเป็นเช่นนั้นจะลดการเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงของราคาในตลาด ไปพร้อมกัน จุดเน้นในการทำการเกษตรจะต้องเน้นการใช้แรงงานของตนเองเป็นหลัก ใช้วิทยากร ในการผลิตที่เหมาะสมและพึ่งจากภายนอกให้เอย แต่ไม่ได้หมายความว่า ไม่ต้องการพึ่งจากภายนอก ประเด็นสำคัญก็คือ ความสามารถในการกำหนดอนาคตของตนเอง ได้มากขึ้น) การผลิตดังกล่าวจะทำให้เกษตรกรมีเวลา เป็นของตัวเองมากขึ้นและหาความสุขจากสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มากขึ้น

แนวคิดดังกล่าวถ้าหากมีการปฏิบัติส่วนใหญ่ โดยเกษตรกรรายย่อยจะมีผลทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้โดยมีความสุขตามอัตภาพในชนบท มีผลทำให้ประเทศมีความจำเป็นต้องพึ่งพาต่างประเทศน้อยลง ในขณะที่เดียวกันแนวคิดดังกล่าวก็มี ได้ต่อต้านการผลิตเพื่อการตลาดและลัทธิทุนนิยมที่มีประสิทธิภาพ แต่ต้องการเสริมระบบทุนนิยมให้มีประสิทธิภาพและเฝ้า

กันมิให้ระบอบทุนนิยมทำกับผู้ที่อ่อนแอ ในระบอบ เศรษฐกิจ

7.3 แนวความคิดพัฒนาแบบชาวพุทธ กระแสความคิดดังกล่าว เริ่มจากพระสงฆ์ที่เป็น  
ปรารถน์ทางพุทธศาสนา เช่น พระพุทธรักษาสิกข พระเทพเวที (ประยูรศักดิ์ ปฤติโต) ที่ต้องการอภิ  
บายพุทธศาสนาให้เป็นระบบและจัดความเข้าใจ ตลอดจนความเชื่อที่มีไว้มีรากฐานจากคำสั่งสอน  
ของพระพุทธเจ้าออกไป ท่านพระพุทธรักษาได้ชี้ให้เห็นว่าปัญหาทั้งหมดเกิดจากความยึดมั่นใน "ตัวกู  
ของกู" ซึ่งถ้าหากเข้าใจและปล่อยวางได้จะสามารถลดกิเลสตัณหาลงไปได้ โดยการเพิ่มระดับศีล  
สมาธิ และปัญญา ซึ่งจะเป็แนวทางที่จะนำบุคคลธรรมดาไปสู่ความสุขในสภาวะของนิพพานได้ แนว  
ความคิดดังกล่าวเมื่อนำมาประยุกต์กับความคิดในการพัฒนา ก็คือทำให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคม  
มนุษย์และธรรมชาติแวดล้อมอย่างผสมกลมกลืนและมีความสุขปราศจากการเบียดเบียนซึ่งกันและกัน  
ความคิดดังกล่าวได้มีการนำมาขยายความคิดไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง โดยสำนักสันติอโศก ที่เน้น  
การกินน้อยใช้น้อยและทำงานมากพร้อมที่จะช่วยเหลือผู้อื่น ในด้านฆราวาสผู้เผยแพร่ความคิดนี้คือ  
ศาสตราจารย์ ประเวศ วะสี ที่เสนอสังคมอุดมคติที่เรียกว่า "สังคมพุทธเกษตร" เมื่อพิจารณาจาก  
แนวพุทธศาสนาได้มีการชี้ให้เห็นว่า เศรษฐกิจศาสตร์แบบตะวันตกมีข้อบกพร่องในประเด็นสำคัญคือ  
ความเชื่อที่ว่ามนุษย์จะมีความสุขได้นั้นจะต้องเกิดจากการบริโภคเพิ่มมากขึ้น ตามแนวพุทธ ได้ชี้ให้  
เห็นว่า การบริโภคเกินความจำเป็นต่อชีวิตก่อให้เกิดภาวะการเพิ่มขึ้นของตัณหาและนำไปสู่ความ  
ทุกข์ ขณะเดียวกันความสุขมิได้เกิดจากการบริโภคเสมอไป การบริจจาคและการช่วยเหลือผู้อื่นให้  
เห็นทุกข์ก็เป็นความสุขด้วย ข้อบกพร่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งของเศรษฐกิจศาสตร์แบบตะวันตกก็คือ  
พิจารณาว่าการทำงานนั้นเป็นความทุกข์ การมีเวลาว่างเพื่อทำอะไรก็ได้เป็นความสุข ความคิดดัง  
กล่าวเกิดจากสังคมอุตสาหกรรมที่การทำงานของมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องจักร ดังนั้นการมี  
เวลาว่างหลังจากการทำงานและได้ทำอะไรตามใจชอบคือความสุข ท่านพระพุทธรักษาได้ชี้ให้  
เห็นว่า การทำงานโดยจิตว่างคือการไม่มีกิเลสตัณหาเป็นความสุขได้ในตัวของมันเอง และการที่มี  
เวลาว่างและใช้เวลาว่างไปกับคณาภยนั้นก่อให้เกิดความทุกข์ได้ หลักการทั้งสองประการในพุทธ  
ศาสนาจึงได้มีการนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังโดยสำนักสันติอโศก ส่วนที่เสนอสังคมพุทธเกษตรของ  
ศาสตราจารย์ ประเวศ วะสี ถ้าหากนำมาสู่การปฏิบัติที่แท้จริงจะไม่ต่างกับแนวความคิดของผู้ใหญ่  
วิบูลย์ เข็มเฉลิมมากนัก ต่างกันที่ความเห็นของศาสตราจารย์ ประเวศ วะสี จะเน้นการดำรงอยู่

ของสังคมโดยรวม มากกว่าลักษณะปัจเจกชน ซึ่งในทางปฏิบัติก็มีลักษณะคล้ายกับการปฏิบัติของ  
สำนักสันตือ โศกอยู่แล้ว

7.4 ความหมายของแนวคิดทางเลือกในการพัฒนา กับ ขบวนการกรรมกร สำหรับประ  
เทศไทย การโค่นล้มระบบทุนนิยมในลักษณะการปฏิวัติคงจะ ไม่มีทาง เป็นจริง ได้ในสภาพการณ์ปัจจุบัน  
และถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้ นายทุนถูกขจัดออกไป เป็นสังคมของชนชั้นกรรมมาชีพ  
แต่เพียงอย่างเดียว ก็ยังคงต้องมีผู้ทำการผลิตอยู่ จะเรียกชื่อว่าอย่างไรก็ตาม และปัญหาความขัด  
แย้งระหว่างผู้ทำการผลิตและฝ่ายบริหาร ก็ยังคงดำรงอยู่ในประเทศที่เรียกตัวเองว่าเป็นคอมมิว  
นิสต์ และในหลายกรณีมีการใช้ลักษณะอำนาจนิยมที่เด็ดขาดในการป้องกัน มิให้มีการเรียกร้องของ  
ผู้ทำการผลิต ถึงแม้จะยอมให้มีการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานก็ตาม กรณีที่เด่นชัดคือ กรรมกร  
กลุ่มสมานพันธ์์ของ โปแลนด์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในลักษณะเศรษฐกิจแบบประเทศสังคมนิยม ถ้าหาก  
รัฐบาลไม่ทุ่มเททรัพยากร ไปในทางทหารหรือสะสมกำลังอาวุธมากเกินไป สภาพความเป็นอยู่ของผู้  
ใช้แรงงาน จะได้รับการยกระดับให้สูงขึ้นกว่าผู้ใช้แรงงานในประเทศทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
ประเทศที่กำลังพัฒนา ดังนั้นถ้ามีการเปลี่ยนเป็นสังคมนิยมได้โดยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ฐานะ  
ความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงาน ไม่น่าจะตกต่ำไปกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ทั้งนี้มีข้อยกเว้นว่าประเทศที่  
เปลี่ยนไปจะต้องปลอดจากภาวะสงครามทั้งภายในและต่างประเทศด้วย มิฉะนั้นปัญหาการสู้รบที่  
เกิดขึ้นจะไม่ช่วยให้ผู้ใช้แรงงานมีโอกาสได้ยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

ส่วนในสังคมที่มีการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตัวเองอย่าง ได้ผลนั้น การเอาเปรียบจากแรง  
งานจะทำได้ยากขึ้น เพราะแรงงานจำนวนมากสามารถที่อยู่ได้ตามสภาพที่มีความสุขพอสมควร ปัญหา  
ที่ที่จะต้องดิ้นรนเข้ามาทำงานในเมืองจึงจะมีน้อยลง เมื่อแรงงานมีโอกาส มีทางเลือกมากขึ้น  
การขูดรีดเอาผลประโยชน์ส่วนเกินจากแรงงานก็จะทำได้น้อยลง

ในกรณีที่มีการพัฒนาแบบชาวพุทธ ถ้าหากได้รับการปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ความหมาย  
ของผู้ใช้แรงงานในความหมายเดิมจะหมดไป ถึงแม้จะมีการแบ่งหน้าที่กันทำงาน แต่ก็เกิดจาก  
ความถนัดและความสมัครใจมากกว่าถูกบังคับจากสภาพสถานะ เศรษฐกิจหรือการใช้กำลังบังคับ

แต่ในความเป็นจริง ทางเลือกเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ยาก ในลักษณะเต็มรูป ทั้งนี้เพราะ  
ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับต่างชาติที่มีผลประโยชน์ร่วมอยู่จะต้องพยายาม

ป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ตนเองจะต้องเสียประโยชน์หรือได้รับผลประโยชน์ลดลง อย่างฉับพลันและบุคคลเหล่านี้ในปัจจุบันมีอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและการทหาร ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นไปได้หรือไม่หรือเป็นไปได้ยาก แต่สิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นได้ก็คือ จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ค่อยเป็นประจักษ์ไปไทยเพิ่มมากขึ้น แต่ก็คงจะไม่ใช่ในระยะเวลานั้น ๆ เช่นภายใน 5 หรือ 10 ปีข้างหน้า การพัฒนาชนบทในแนวพึ่งตัวเองถ้าหากไม่ถูกทำลายลงด้วยโครงการเกษตรขนาดใหญ่ เช่นเกษตรอุตสาหกรรม หรือโครงการลักษณะอีสานเขียวในทิศทางที่ดำเนินปัจจุบัน ก็จะมีแนวโน้มว่า การพัฒนาชนบทตามแนวความคิดดังกล่าวจะได้รับการยอมรับและมีการนำไปปฏิบัติ อย่างแท้จริงมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็คาดว่า การทดลองการพัฒนาและดำเนินชีวิตตามวิถีทาง เศรษฐกิจแบบชาวพุทธจะ ได้มีการลงมือปฏิบัติ โดยมีรูปธรรมที่หลากหลายมากขึ้น

พัฒนาการดังกล่าวในระยะยาวล้วนแต่จะ เป็นผลดีต่อชนวนการกรรมกร ในการที่จะ ช่วยยกระดับการทำงานและคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานทั้งสิ้น จึง เป็นความจำเป็นที่ชนวนการ กรรมกรจะต้องทำความเข้าใจกับความคิด ของทางเลือกในการพัฒนาประเทศเหล่านี้และมีส่วนร่วม ผลักดันความคิดเหล่านี้ ได้รับการปฏิบัติในสังคมที่เป็นรูปธรรมเหล่านี้

#### 8. แนวโน้มการพัฒนาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะแบ่งแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นออกเป็น แนวโน้มระยะปานกลาง และแนวโน้มระยะยาว โดยแนวโน้มระยะปานกลางคือแนวโน้มที่อาจจะเกิดขึ้นภายในระยะ 10 ปีข้างหน้า ส่วนแนวโน้มระยะยาวเป็นแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นภายหลัง

8.1 แนวโน้มระยะปานกลาง สิ่งที่จะเกิดขึ้นในระยะปานกลางนั้นจะเป็นการพัฒนาต่อเนื่องจากแนวโน้มที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือ จะมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งออกต่อไป และจะมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งจะรับกับการพัฒนาชนบทแบบ เกษตรอุตสาหกรรมพร้อมกับการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดหนักแต่จ้างแรงงานน้อย เป็นอุตสาหกรรม ทดแทนการนำเข้าบริเวณ เขตพัฒนาอุตสาหกรรมมาบตาพุด ภาพนี้เป็นภาพที่กว้างวางแผนของรัฐ นัก ธุรกิจภาคเอกชน และชนชั้นปกครองในปัจจุบันประสงค์จะให้เกิดขึ้นเพราะจะเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของฝ่ายนายทุนและชนชั้นปกครอง กล่าวคือ ทำให้แรงงานเป็นจำนวนมากจะถูกปลดปล่อยออก

มาจากการเกษตรในชนบท ค่าจ้างแรงงานจะถูกกดให้ต่ำ กรรมกรไม่สามารถรวมตัวเรียกร้องได้  
ง่ายเพราะขนาดประกอบการจะไม่ใหญ่มากนัก หลังต่อรองจะถูกกริดรอน เนื่องจากปัญหาการว่าง  
งานที่เพิ่มมากขึ้น ในทางการเมืองความเป็นประชาธิปไตยในความเป็นจริงจะน้อยลงเนื่องจาก  
กลุ่มนายทุนและนักธุรกิจจะมีอำนาจทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจจะมีกร่วมมือกับชนชั้นปกครอง  
เดิมและทหารในบางระดับ สถานการณ์เช่นนี้จะ เป็นคล้ายกับกรณีของประเทศเกาหลีก่อนที่จะ  
มีการบีบบังคับให้ประธานาธิบดี ชุน ดู ฮวาน ลาออก ซึ่งลุกลามเป็นการประท้วงและเรียกร้องให้  
มีการใช้รัฐธรรมนูญใหม่และเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเร็ว ๆ นี้

ปัญหาที่เกิดขึ้น ในเกาหลีดังกล่าวนี้เป็นผลจากการพัฒนาตามแนวดังกล่าวมาแล้ว ซึ่ง  
เป็นผลทำให้ค่าแรงงานของกรรมกรส่วนใหญ่ถูกกดให้ต่ำ การปกครองไม่เป็นประชาธิปไตยก่อให้เกิด  
เกิดมีปัญหาคความขัดแย้งผลประโยชน์ตามมา เป็นเหตุให้กรรมกรต้องรวมตัวกันต่อสู้ทางการเมือง  
นอกเหนือ ไปจากการต่อรองกับนายจ้างในกรณีปกติ ในการหลีกเลี่ยงทางเลือกดังกล่าวสิ่งที่จำเป็น  
ก็คือ จะต้องเรียกร้องต่อสู้ให้มับรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เกษตรอุตสาหกรรมที่จะปลด  
ปล่อยแรงงานออกจากชนบทเป็นจำนวนมากจะต้อง ได้รับการคัดค้าน จะต้องส่งเสริมการพัฒนา  
ชนบทในลักษณะ เกษตรพึ่งตัวเอง ให้มากขึ้นและต้องมีการพัฒนาในลักษณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมกำ  
หนดแนวทางการพัฒนาของตนเองมากขึ้นและจะต้องมีบรรยากาศประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นสูง  
ขึ้น ผลสุดท้ายจะเป็นประการใดขึ้นอยู่กับว่า การต่อสู้ตามแนวทางพัฒนาชนบทที่ต่างกันอย่างไรตรงกัน  
ข้ามทั้งสองแนวทางนั้น ในที่สุดฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายที่มีกำลังเหนือกว่า แต่ถ้าหากผลปรากฏว่าการพัฒนา  
ทั้งสองแนวทางดำเนินพร้อมกันไปสถานการณ์ก็จะ ไม่เลวร้ายลงไปมากนัก แต่สภาพความเป็นอยู่  
ของกรรมกรก็จะ ไม่ได้ดีขึ้นกว่าปัจจุบัน และบรรยากาศของประชาธิปไตยก็จะ ไม่ได้ไปกว่าที่เป็นอยู่ใน  
ขณะนี้มากนัก

8.2 แนว โฉมที่จะเกิดขึ้นในระยะยาวนั้นจะมีลักษณะที่ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่  
เกิดขึ้น เป็นผลมาจากวิทยาการใหม่ ๆ ไม่ว่าการพัฒนาในอนาคตจะใช้ยุทธศาสตร์ใดก็ตาม แนว  
โฉมของประกอบการหรือวิสาหกิจที่จะเกิดใหม่ตามมา ในอนาคตจะยังมีขนาดเล็กลงเรื่อย ๆ เนื่อง  
จากการพัฒนาวิวัฒนาการสมัยใหม่ที่มีคอมพิวเตอร์เป็นศูนย์กลางของวิทยาการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น  
เพราะ ได้พิสูจน์มาแล้วแล้วว่าวิทยาการดังกล่าวเป็นวิทยาการที่ประหยัดพลังงาน ประหยัดการ

จ้างงาน และมีประสิทธิภาพในการผลิตสูงสามารถควบคุมคุณภาพได้แน่นอน และเมื่อวิสาหกิจที่มีขนาดเล็กละสามารถแข่งขันวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่ได้ เนื่องจากมีประสิทธิภาพมากกว่าและมีความคล่องตัวสูง จะทำให้ขนาดของวิสาหกิจโดยทั่วไปเล็กลง ในลักษณะดังกล่าวลักษณะการทำงานก็จะเปลี่ยนไป จากการใช้กำลังงานมาเป็นการใช้กำลังสมองมากขึ้น เมื่อการทำงานเปลี่ยนไปในลักษณะเช่นนี้ ขั้นขั้นกรรมาชีพหรือผู้ใช้แรงงานในความหมายเดิมจะค่อย ๆ ลดลงไป สิ่งที่จะเกิดขึ้นใหม่ในอนาคตระยะยาวก็คือ ผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีงานทำกับผู้ที่ว่างงาน และถ้าหากไม่มีการจัดการหรือแก้ปัญหาอย่างถูกต้อง คือพยายามขยายการสร้างงานในภาคบริการให้มากขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัญหาการว่างงานจะยิ่งเป็นปัญหาที่หนักหน่วงมากขึ้น การขูดรีดแรงงานในความหมายเดิมจะลดความสำคัญลง ทั้งนี้เพราะจะมีเส้นแบ่งอย่างชัดเจน ผู้ที่มีความสามารถและมีงานทำจะมีรายได้ดี ส่วนผู้ที่ไม่มีงานทำก็จะไม่มีรายได้หรืออาจจะได้รับสวัสดิการขั้นต่ำ ผู้ที่ว่างงานไม่สามารถจะกล่าวอ้างได้ว่าถูกขูดรีดแรงงาน เพราะไม่มีงานให้ทำ ถ้าจะเรียกว่าเป็นการขูดรีดก็จะเป็นการขูดรีดทางอ้อม ไม่ใช่ทางตรงและไม่ชัดเจนเหมือนการขูดรีดแรงงานในรูปของอุตสาหกรรมส่งออก) สิ่งที่ขบวนการแรงงานจะต้องเตรียมตัวรับมือกับสภาพที่จะเกิดขึ้นใหม่เช่นนี้ ความสำคัญอยู่ที่ฝีมือและความสามารถในการประกอบการ การที่จะขยายแรงงานอย่างเดียวนั้นสิ่งที่ไม่เพียงพอ (สำหรับสถานะการที่เกิดขึ้นในอนาคตระยะยาว สิ่งฝ่ายแรงงานจะต้องเริ่มมีส่วนในการตั้งรับ การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบใหม่ก็คือ รูปแบบของวิสาหกิจที่คนงานร่วมกันเป็นเจ้าของ) ในปัจจุบันในประเทศอุตสาหกรรมที่เจริญแล้ว ในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ก็จะเปิดโอกาสให้คนงานมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการบริหารของบริษัท แต่สิทธิของตัวแทนคนงานนั้นจะถูกจำกัดให้ร่วมกับฝ่ายจัดการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรของบริษัทเท่านั้น ตัวแทนของคนงานไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจของบริษัท สิ่งที่ตัวแทนคนงานจะทำได้ในลักษณะดังกล่าว ก็คือป้องกันมิให้บริษัทเลิกจ้างคนงานที่มีอยู่เดิมโดยไม่มีเหตุผล แต่ไม่สามารถบังคับให้บริษัทจ้างคนงานเพิ่มหรือขยายงานได้ ในสภาพดังกล่าว คนงานที่มีงานทำอยู่แล้วก็จะมีคามพอใจเพราะมีความมั่นใจในงานที่มีอยู่ ขณะเดียวกัน ตัวแทนคนงานที่เข้าอยู่ในกรรมการบริหารของบริษัทก็มีแนวโน้มที่จะเห็นคล้อยตามกับนโยบายของบริษัท จึงมีแนวโน้มที่จะเกิดความคิดอนุรักษ์นิยมเพียงแต่จะรักษาตำแหน่งงานเดิมเอาไว้ ไม่มีความคิดริเริ่มที่จะช่วยสร้างงานใหม่ หรือขยายการ

มีงานทำสำหรับผู้ที่ไม่มีงานทำ จึงทำให้มีการแบ่งแยกระหว่างคนงานที่มีงานทำกับผู้ที่ไม่มีงานทำ ด้วย และเมื่อมีกลุ่มที่มีความคิดริเริ่มที่จะรวมกลุ่มทำกิจกรรม โดยให้ทุกคนเป็นเจ้าของและสามารถที่จะแข่งขันกับกิจการขนาดใหญ่ได้ คนงานในกิจการขนาดใหญ่จะร่วมกับบริษัทคัดค้านเนื่องจากเกรงว่าเมื่อบริษัทแข่งขันไม่ได้แล้วพวกตนเองจะตกงาน

ในการวางแผนทางที่จะแก้ปัญหาตั้งแต่ล่วงหน้านั้นคนงานจะต้องเข้าใจถึงแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในลักษณะนี้ในอนาคต จะต้องหาโอกาสที่จะร่วมกันเป็นเจ้าของกิจการเองมากกว่าจะเป็นผู้รับจ้าง และในกรณีตัวอย่างที่กล่าวมาแล้ว (ถ้าหากตัวแทนคนงานได้เข้าไปอยู่ในคณะกรรมการบริหารของบริษัท จะต้องสามารถเข้าไปมีส่วนตัดสินใจในการดำเนินนโยบายทางด้านธุรกิจของบริษัทด้วย ข้อสำคัญก็คือขบวนการแรงงานทั้งหมดจะต้องพยายามไม่เพียงแต่เรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการของตัวเอง แต่ต้องพิจารณาถึงการกระจายรายได้และการกระจายงานออกไปอย่างทั่วถึง เพื่อป้องกันปัญหาการว่างงาน) และแหล่งขยายการจ้างงานที่สำคัญในอนาคตก็คือ งานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและรักษาสุขภาพแวดล้อมและนิเวศน์วิทยาไม่ให้เสียดุลยภาพ จากผลของการขยายตัวอย่างรวดเร็วของสังคมที่มีการขยายตัวของบริโศคอย่างกว้างขวาง สถานการณ์ดังกล่าวจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของความสัมพันธ์ทางอุตสาหกรรมในอนาคตอย่างแน่นอน และเป็นเรื่องที่คนงานและแรงงานในปัจจุบันจะต้องเตรียมตัวให้พร้อมเพื่อรับกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก่อนที่จะมีปัญหาเพิ่มมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน )



2528.

กฤษ เพิ่มกันจิตต์ "ผลกระทบของปัจจัยเศรษฐกิจและการเมืองภายนอกที่มีต่อสภาวะและปัญหาของการพัฒนาในประเทศไทย" เอกสารหมายเลข 3 ประกอบการสัมมนาเรื่อง นโยบายการพัฒนาประเทศ : แนวทางการศึกษาวิจัย สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 13-15 มิถุนายน 2517.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม "ปัญหาเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย" ในสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย การศึกษานโยบายของรัฐ โรงแรมพญาบงกช 14-15 กันยายน 2528.

โกวิท กังสนันท์ "การวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตั้งแตปี 2504" เอกสารหมายเลข 4 ประกอบการสัมมนาเรื่อง นโยบายพัฒนาประเทศ : ทิศทางการศึกษาวิจัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 13-15 มิถุนายน 2527.

จำลอง อติกุล "วิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อใคร" ในลือชัย จุลาลักษณ์ และมิ่งสรรพ์ สันติกาญจน์ (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทยในอดีตและอนาคต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กรกฎาคม 2524: 149-181.

ไตรรงค์ สุวรรณคีรีและคณะ "การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทางเศรษฐกิจ" วารสารธรรมศาสตร์ 5 (มิถุนายน-กันยายน 2512): 2-47.

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 2503.

นภาพรต์ อติวานิชพงษ์ และตุลา ปัจฉิมเวช รายงานการรวบรวมข้อมูล ในอุตสาหกรรมเหล็กและ โลหะ รายงานวิจัย มูลนิธิอารมย์ พงศ์วัน สนับสนุนโดยมูลนิธิพีวีทีวีซี เอแบรท, 2529.

นิคม จันทรวีฑูร "แรงงานกับรัฐ : 3 ทศวรรษแห่งการพัฒนา" ในนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) ปาฐกถาพิเศษปวย ครั้งที่ 1 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปรีชา เดชทองจันทร์ "พัฒนาการและปัญหาขององค์การจัดตั้งของผู้ใช้แรงงาน" เอกสารประกอบ  
 การสัมมนา เรื่อง วิเคราะห์ปัญหาขบวนการแรงงานไทย จัดโดยมูลนิธิอานามณ์  
 พงศ์พวัน กันยายน 27, 2530 ณ ห้องประชุมคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหา  
 วิทยาลัย, 2530.

เมธี ครองแก้ว และ ปราณี ทิณทร "สภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย  
 ไทยปี 2518/19 และ 2524" วารสารเศรษฐศาสตร์ 3 (ธันวาคม 2528) :  
 45-69.

มยุรี ภักค์รงค์ "ข้อจำกัดของการต่อสู้ในระบบของกระบวนทฤษฎีขบวนการแรงงาน" เอกสารประกอบ  
 การสัมมนา เรื่อง วิเคราะห์ปัญหาขบวนการแรงงานไทย จัดโดยมูลนิธิอานามณ์  
 พงศ์พวัน กันยายน 27, 2530. ณ ห้องประชุมคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
 มหาวิทยาลัย, 2530.

รังสรรค์ ณะพรพันธ์ "ระบบเศรษฐกิจไทย วิฤตการณ์แห่งโครงสร้างและวิฤตการณ์แห่งเส้น  
 ทางพัฒนาเศรษฐกิจ" บทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง วิฤตการณ์  
เศรษฐกิจไทย 2522 จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2522.

วิวัฒน์ชัย อิตถากร "การวิจัยเพื่อพัฒนาสังคมไทย : แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ" เอกสารหมาย  
 เลขการประชุมสัมมนาทางวิชาการวิจัยประจำปี 2530 เรื่อง แนวคิดเชิงทฤษฎี  
และการวิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมไทย : แนววัฒนธรรมชุมชน แนวพุทธและแนว  
เศรษฐศาสตร์การเมือง จัดโดยศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยศิลปากร 27-30 สิงหาคม  
 2530.

สมยศ พงษ์เกษมสุข "แรงงานไร้การจัดตั้ง วิฤตขัดแย้งในขบวนการแรงงาน" เอกสาร  
 ประกอบการสัมมนา เรื่อง วิเคราะห์ปัญหาขบวนการแรงงานไทย จัดโดยมูลนิธิ  
 อานามณ์ พงศ์พวัน กันยายน 27, 2530. ณ ห้องประชุมคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาล  
 งกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

เสน่ห์ จามริก "แนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ : สังคมและการเมือง" เอกสารหมาย

เลข 1 เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2528 เรื่อง ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 13-14 กุมภาพันธ์ 2529.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี สรุปทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534. กรุงเทพฯ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานกฤษฎมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ กรุงเทพฯ

อภิขัย พันธเสน และ จิราภรณ์ อุ่นเกษม ค่าแรงต่ำ : ความหมายและแนวโน้มในอนาคต อยู่ในระหว่างการพิมพ์ โดยสมาคมสังคมศาสตร์ 2531.

อภิขัย พันธเสน วิเคราะห์ผลงานที่เกี่ยวกับการจ้างงานของรัฐบาลเปรม รายงานผลการวิจัย, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 28 มีนาคม 2531.

อภิขัย พันธเสน "แนวโน้ม ประชากร การศึกษา การจ้างงาน และทางเลือก 2513-2548)" ในเอกสารประกอบการสัมมนาหมายเลข 6 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า สัมมนาวิชาการ 2529.

อภิขัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ การเมืองเรื่องข้าว : นโยบายประเด็นปัญหาและความขัดแย้ง จัดพิมพ์โดยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2531.