

THE GREAT COLLECTION V

ชุด ปู ช นี ย บ ก ค ล

# ดร.ป๋วย องภากรณ์

ปรมาจารย์ทางเศรษฐกิจ-การคลัง



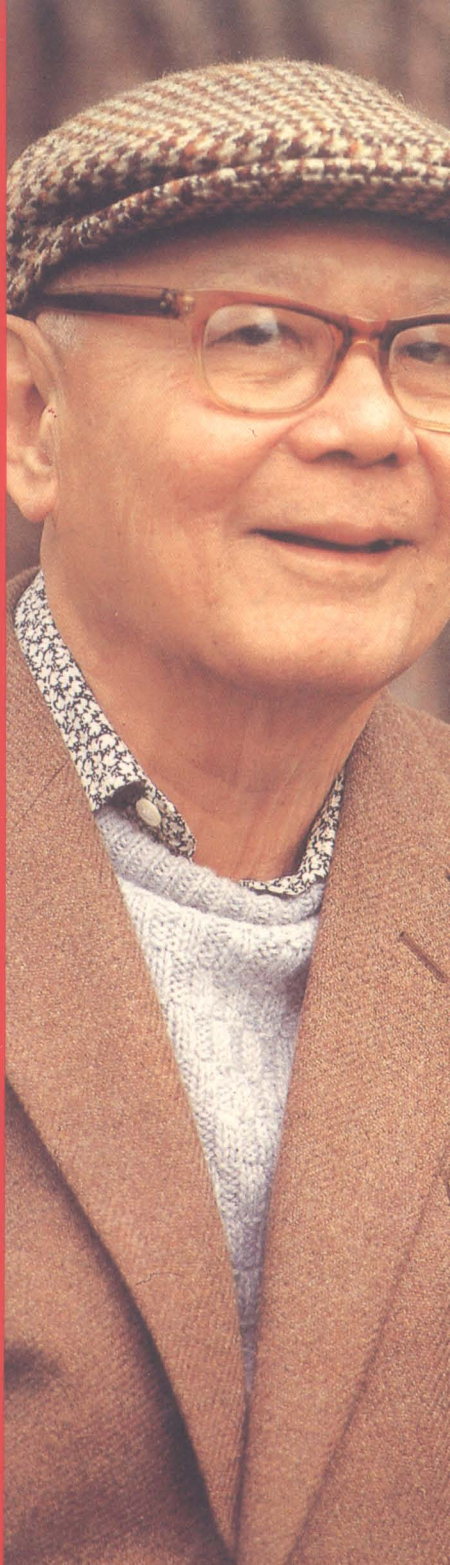
การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
ในทศวรรษ 2500

ผลงานและทรรศนะทางการเงิน-การคลัง  
เผยแพร่เป็นชุดสะสมอมตะเป็นครั้งแรก

รวบรวมและเรียบเรียงโดย วิชากร เชียงกุล



ห้ามซื้อขาย





---

ชุด ปุ ช นี ย บุ ค ค ล

---

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
ในทศวรรษ 2500

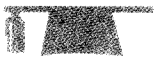
---

ดร. บัวย  
อังกากรณ์

---

ปรมาจารย์ทางเศรษฐกิจ-การคลัง

---





# งานเลือกสรร ป่วย อังภากรณ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในทศวรรษ 2500

วิทยากร เชียงกุล

บรรณาธิการ

สารบัญ

คำนำของบรรณาธิการ	5
งบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณ	15
บทบาทของธนาคารกลางในโลกแห่งความตึงเครียด	25
ความรับผิดชอบทางจริยธรรมเป็นความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ	32
ข้อคิดในการพัฒนาเกษตรกรรม	52
ทรรศนะเรื่องการพัฒนาการศึกษา	61
ข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม	71







## คำนำของบรรณาธิการ

นี่เป็นหนังสือรวมงานเลือกสรรป๋วย อึ๊งภากรณ์ ชุด 6 ที่ผู้เขียนให้ชื่อว่า “การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในทศวรรษ 2500” เป็นการเลือกบทความที่อ.ป๋วยเขียนขึ้นในช่วงปี 2500-2510 ทศวรรษนี้เป็นทศวรรษของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้รับอิทธิพลอย่างมากจากธนาคารโลกและกระแสการพัฒนาของทุนนิยมโลก อ.ป๋วยในฐานะผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (2501-2503) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2503-2505) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (2502-2514) และกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญมากคนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในทศวรรษนี้ บรรณาธิการได้วิเคราะห์สภาพทางเศรษฐกิจการเมืองไทย และบทบาทของอ.ป๋วยในทศวรรษ 2500 นี้ไว้อย่างค่อนข้างละเอียด ในหนังสือรวมงานเลือกสรรป๋วย อึ๊งภากรณ์ ชุด 5 ที่แจกไปพร้อมกับหนังสือพิมพ์คู่แข่งธุรกิจสัปดาห์ที่แล้ว และเข้าใจว่าผู้อ่านส่วนใหญ่จะมีหนังสือเล่มนั้นแล้ว ดังนั้นจึงจะไม่ขอกกล่าวซ้ำในที่นี้

ในหนังสือชุดนี้ บรรณาธิการได้คัดเลือกบทความมา 6 ชิ้น คือ (1) งบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณ (2503) (2) บทบาทของธนาคารกลางในโลกแห่งความตึงเครียด (2507) (3) ความรับผิดชอบทางจริยธรรมเป็นความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ (2509) และ (4) ข้อคิดในการพัฒนาเกษตรกรรม (2510) (5) ทรรศนะเรื่องการพัฒนาการศึกษา (6) ข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย โดยมีความเห็นว่าบทความทั้ง 6 นี้ สะท้อนให้เห็นภาพของงานที่อ.ป๋วยทำ และแนวความคิดของอ.ป๋วยในยุคการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และ 2 ได้อย่างดี

บทความเรื่อง “งบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณ” อ.ป๋วยเขียนเพื่อลงในวารสารกรรมบัญชีกลาง ฉบับเดือนพฤษภาคม 2503 ขณะนั้นอ.ป๋วยเป็นผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ซึ่งอ.ป๋วยเป็นอยู่ในช่วงปี 2501-2503 อ.ป๋วยลาออกจากตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เพราะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังกระทรวงการคลัง ซึ่งอ.ป๋วยเห็นว่าการรับตำแหน่งมากเกินไปไม่ถูกต้อง เพราะจะทำให้คนๆ หนึ่งมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งก็เป็นจริงเพราะตำแหน่งทั้ง 3 ล้วนเป็นตำแหน่งที่สำคัญมากในระบบเศรษฐกิจภาครัฐบาล นี่คงเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวในประวัติศาสตร์ไทย ที่คนๆ เดียวเคยคุมตำแหน่งทั้ง 3 ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ในสมัยนั้นหนังสือหนังสือหาวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ยังมีน้อยมากเวลาอ.ป๋วยเขียนบทความ เช่น งานชิ้นนี้จึงเขียนในเชิงบรรยายให้ความรู้คนทั่วไปโดยเขียนด้วยภาษาง่ายๆ อ้างอิงหลักวิชาการเหมือนเขียนตำรา อ.ป๋วยได้เริ่มจากการอธิบายหลัก 6 ประการ ของการคลังและงบประมาณแผ่นดินว่าประกอบไปด้วยอะไรบ้าง ในหลัก 6 ประการนี้มีหลักว่าด้วยประชาธิปไตย และหลักสวัสดิการประโยชน์ ซึ่งอ.ป๋วยได้อธิบายอย่างตรงไปตรงมาว่า “เงินได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินของราษฎร ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรที่ราษฎรจะต้องรู้เห็นและให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายได้และรายจ่าย” และ “ในระบบประชาธิปไตยสมบูรณ์ก็ถือเอาความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นใหญ่ ว่าสิ่งใดที่ผู้แทนราษฎรเห็นชอบก็แปลว่าดีสำหรับประเทศ” ประโยคทั้ง 2 นี้อาจจะดูธรรมดาสำหรับผู้อ่านในปี 2535 แต่ถ้าเรามองย้อนกลับไปพิจารณาประวัติศาสตร์ในช่วงปี 2503 เราจะพบว่าอ.ป๋วยอยู่ในสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เป็นเผด็จการกว่าปัจจุบันมาก จอมพลสฤษดิ์ จอมเผด็จการไม่เพียงแต่ใช้กำลังทหารยึดอำนาจล้มระบบรัฐสภาตั้งแต่ปี 2501 เท่านั้น เขายังจับกุมคุมขังนักการเมือง นักเขียน นักหนังสือพิมพ์ปัญญาชนแบบขังลิ้นนับร้อยคน และใช้อำนาจเผด็จการสั่งประหารชีวิตคนที่เขาเห็นเป็นภัยต่อแผ่นดิน โดยไม่ต้องขึ้นศาลแต่อย่างใด การที่อ.ป๋วยเขียนว่า การเก็บภาษีและการจัดสรรงบประมาณ ควรจะผ่านรัฐสภา แม้จะเป็นการเขียนตามหลักวิชา

การธรรมดา แต่ก็เป็นการกล่าวความจริงโดยไม่อ้อมค้อม

อ.ป๋วยกล่าวถึง เจ้าหน้าที่งบประมาณว่าจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตซึ่ง  
อ.ป๋วยให้คำจำกัดความที่กว้างครอบคลุมมาก คือนอกจากจะหมายถึง การปฏิบัติ  
ราชการด้วยทำนองคลองธรรม ไม่เห็นแก่อามิสสินจ้างไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว  
และไม่เลือกที่รักมักที่ชัง อ.ป๋วยยังเห็นว่าจะต้องมีความขยันขันแข็งต่อหน้าที่  
ใช้ความรอบคอบละเอียดลออด้วยจึงจะถือว่าซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ การเรียกร้องข้าราชการ  
เช่นนี้ คงมีแต่คนแบบอ.ป๋วยเท่านั้นที่จะคิดและตัวเองก็ทำได้ด้วยขนาดนี้

อ.ป๋วยยังเสนอด้วยว่า เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องมีความรู้ ขวนขวาย  
หาความรู้รอบตัวและต้องมีสามัญสำนึก มี “สันดานดี” คือมีความสามารถร่วม  
งานกับผู้อื่นได้ มีความกล้า ความสามัคคี ความเห็นอกเห็นใจ ความเชื่อถือไว้  
วางใจเป็นต้น อ.ป๋วยเน้นว่าควรทำหน้าที่ “วิเคราะห์งบประมาณ” ไม่ใช่ “การ  
ควบคุมงบประมาณ” แบบไปลิสจับขโมย และจุดสำคัญจุดหนึ่งที่อ.ป๋วยเน้นซึ่ง  
สะท้อนให้เห็นบุคลิกและจุดยืนที่ชัดเจนของท่านคือ ท่านเห็นว่าเจ้าหน้าที่งบ  
ประมาณทุกชั้นควรสงบเสถียรและมีสัมมาคารวะในการทำงาน แต่มิได้หมาย  
ความถึงการขอรับกระผมตลอดศก ต้องมีความกล้าหาญ เห็นผิดต้องว่าผิด เห็น  
ชอบต้องว่าชอบ นำเสียดายที่ 30 ปีที่ผ่านมา สำนักงบประมาณและหน่วย  
ราชการต่างๆ ของเราไม่ได้พัฒนาไปในแนวทางที่อ.ป๋วยวางและคาดหมายไว้  
สักเท่าใดนัก บทความนี้จึงยังเหมาะที่จะเสนอให้ข้าราชการ พนักงานของรัฐ  
ทั้งหลายได้กลับมาอ่านทบทวนกันอีกครั้งหนึ่ง

บทความขึ้นที่ 2 ที่บรรณาธิการเลือกมาต้องการให้เห็นแนวคิด  
ของอ.ป๋วย ในฐานะผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย บทความนี้เป็นบทความ  
ภาษาอังกฤษที่อ.ป๋วยไปเสนอในที่ประชุมสัมมนาเรื่องการพัฒนาและการร่วมมือ  
ในภาคพื้นแปซิฟิกเฉียงใต้ ที่มหาวิทยาลัยมลายา ในหัวข้อเรื่อง “บทบาทของ  
ธนาคารกลางในโลกแห่งความตึงเครียด” อ.ป๋วยได้พูดถึงว่า “ผู้ว่าการธนาคาร  
กลางจะต้องเป็นอิสระและจะต้องแสดงออกให้เห็นว่าเขาเป็นอิสระจากรัฐบาล  
และหากมีความขัดแย้งอย่างรุนแรงในหลักการของนโยบายกับรัฐบาล ผู้ว่าการ



ก็พร้อมที่จะยื่นใบลาออก ซึ่งถือเป็นการประท้วงอย่างรุนแรงต่อนโยบายของรัฐบาล” พรรคนี้นี้แสดงจุดยืนของอ.ป๋วยว่าเป็นคนที่ยึดมั่นในหลักการได้อย่างชัดเจนที่สุด แม้โดยทั่วไปดูท่านจะเป็นคนสุภาพอ่อนน้อม ประสานประโยชน์ มีความคิดเห็นค่อนข้างเสรี แต่ไม่รุนแรงแต่สักๆ ท่านก็เป็นคนแข็ง เชื่อมมั่นในหลักการอย่าง ไม่ยอมประนีประนอมกับสิ่งที่ท่านเห็นว่าผิดเหมือนกัน

อ.ป๋วยมองเห็นความแตกต่างระหว่างธนาคารกลางในประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม กับธนาคารกลางในประเทศพัฒนาช้ากว่าว่า ธนาคารกลางในประเทศแบบหลังจะต้องเป็นธนาคารกลางเพื่อการพัฒนาด้วย ไม่ใช่ธนาคารกลางเฉยๆ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางต้องพร้อม มีความคล่องตัวสามารถตรวจสอบและตัดสินใจการวางแผน การวางโครง-การสำหรับเป็นพื้นฐานเพื่อการพัฒนาได้ อ.ป๋วยเห็นมาตั้งแต่สมัยนั้นแล้วว่า เงินเดือนของข้าราชการค่าเกินกว่าที่จะดึงดูดและคนมีคุณสมบัติเหมาะสมให้มีจำนวนมากพอ แต่ธนาคารกลางซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระคล่องตัวกว่า สามารถเลือกคนดี ๆ โดยให้ค่าตอบแทนสูง และให้ยืมคนไปช่วยเหลือหน่วยราชการต่างๆ ที่จำเป็นได้ ธรรมเนียมของการคัดเลือกคนและการให้ค่าตอบแทนสูงที่ธนาคารแห่งประเทศไทยที่อ.ป๋วยสร้างขึ้น ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีชื่อเสียงในแง่การมีเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์และมีความรู้ความสามารถมาจนถึงทุกวันนี้ แม้ในระยะหลังจากอ.ป๋วยลาออกไปแล้ว ความเป็นนักอุดมคติของเจ้าหน้าที่ธนาคารชาติจะลดลงไปบ้าง เช่น ทุกวันนี้เจ้าหน้าที่แอบเล่นหุ้นบ้างหรือไปหารายได้ทางอื่นๆ นอกจากเงินเดือนบ้าง แต่เปรียบเทียบกับหน่วยงานของรัฐหน่วยอื่นๆ ชื่อเสียงของธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังค่อนข้างดี

บทความเรื่อง “ความรับผิดชอบทางจริยธรรม เป็นความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ” เป็นบทความขนาดยาวชิ้นที่สำคัญมากชิ้นหนึ่ง อ.ป๋วยเสนอบทความนี้ในการสัมมนาสำหรับนิสิตนักศึกษาและอาจารย์ที่สำนักกลางนักเรียนคริสเตียน วันที่ 9 มกราคม 2509 บรรณานิกาสนั้นเป็นนักศึกษารัฐศาสตร์ ปี 1 ได้เข้าไปร่วมสัมมนาครั้งนั้นและได้ฟังอ.ป๋วยเป็นครั้งแรก บรรณานิการจําเนื้อความและความรู้สึกเกี่ยวกับบทความนี้ในครั้งนั้นไม่ได้ เพราะเหตุการณ์

ผ่านมานานแล้ว จำได้แต่ว่าบรรยากาศการสัมมนาทั้งหมดเป็นการกระตุ้น  
ปัญญา กระตุ้นความกระหายใคร่รู้ของบรรณาธิการได้ดีมาก

แนวคิดเรื่องการพัฒนาของอ.ป๋วยในสมัยนั้น โดยทั่วไปแล้วก็ยังเป็นแนว  
คิดแนวเดียวกับพวกนักเศรษฐศาสตร์ตะวันตก และธนาคารโลก แต่อ.ป๋วยยังมี  
พื้นฐานของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบคลาสสิกและนักมนุษยนิยม อ.ป๋วยจึงย้ำ  
ว่า หลักการพัฒนาไม่ใช่อยู่ที่ความก้าวหน้าหรือความเจริญเติบโตเท่านั้น หาก  
ควรจะก้าวหน้าไปอย่างมีเสถียรภาพ และอย่างให้ความยุติธรรมในสังคมด้วย  
อ.ป๋วยมองเห็นว่าถ้าปล่อยเสรีแบบ Laissez Faire (มือใครยาวสาวได้สาวเอา-  
บ.ก.) คนที่มั่งมีมีทุนทรัพย์อยู่แล้วจะยิ่งได้เปรียบคนที่ไม่มีทุนทรัพย์ หรือสติ  
ปัญญาด้อยกว่าเขา และอาจทำให้อีก 50 เปอร์เซ็นต์ของชุมชนลอยหลังด้วย  
จึงต้องมีมาตรการบางอย่างป้องกันมิให้เกิดการเสียหายเช่นนี้เกิดขึ้นโดยอ.ป๋วย  
มีความเห็นว่า ในการเพิ่มรายได้นั้นไม่ควรที่จะให้คนมีมั่งเงินเกินไปนัก และไม่  
จำเป็นที่จะต้องให้คนจนจนลงไปมาก

อ.ป๋วยได้โยงเรื่องพัฒนากับหัวข้อความรับผิดชอบทางจริยธรรมที่  
อาจารย์ต้องการเสนอโดยชี้ให้เห็นว่าเมื่อมีการพัฒนามากขึ้น ก็จำเป็นต้องใช้อำนา  
นาจในการพัฒนาของรัฐมากขึ้น เช่น อำนาจในการเก็บภาษีอากร จัดสรรงบประมาณและเรื่องอื่นๆ เมื่ออำนาจมากขึ้นงบประมาณมากขึ้นก็เป็นอันตรายนำไปสู่ความเหลวไหลและรั่วไหล ซึ่งเกิดจากความโลภและคดโกงของผู้มีอำนาจซึ่ง  
จะขจัดได้ก็แค่โดยการใช้อำนาจในทางที่ถูกต้อง คือความรับผิดชอบทางจริยธรรม

อ.ป๋วยได้ยกตัวอย่างกาพย์เรื่องพระไชยสุริยา ซึ่งพูดถึงบ้านเมืองเกิด  
ความปั่นป่วนเพราะผู้บริหารไม่อยู่ในความชอบธรรม และได้ยกบทความเรื่อง  
ธรรมะในด้านเศรษฐกิจ ที่ท่านเคยเขียนไว้ในทศวรรษก่อนนั้นมาอ้างอิงครั้งและได้  
สรุปว่า การจะรักษาระดับรายได้ของคนให้อยู่ใกล้เคียงกัน หรือมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยนั้น ควรพิจารณาถึงภาษีมรดก ภาษีเงินได้ เป็นส่วนสำคัญ  
หลังจากนั้นท่านก็ได้แนวคิดเรื่องการแก้ไขการฉ้อราษฎร์บังหลวง ของนายธานินทร์  
กรัวยิเชิยรมาเสริม นับเป็นเรื่องตลก (Irony) ของประวัติศาสตร์เรื่องหนึ่ง ที่

คนที่อ.ป๋วยเคยให้เกียรติยกแนวคิดของเขามาอ้างในบทความตนเองนั้น ในอีก 20 ปีต่อมา คือในช่วงเหตุการณ์ปราบขบวนการประชาธิปไตย 6 ตุลาคม 2519 จะเป็นคนที่อยู่ข้างตรงข้ามกับอ.ป๋วย เมื่ออ.ป๋วยถูกกลุ่มจารีตนิยมขวาจัดโจมตีอย่างไม่มูลความจริงว่า เป็นพวกนิยมคอมมิวนิสต์นิยมความรุนแรงจนอยู่ในประเทศไม่ได้ ต้องออกไปอยู่ที่อังกฤษ (ประเทศที่ท่านเคยเรียนหนังสือ เคยเป็นทหารสมัยเป็นเสรีไทย) และคุณธานินทร์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ที่มีแนวคิดจารีตนิยมขวาจัดที่สุดคนหนึ่งเท่าที่ประเทศไทยเคยมีมา

หลังจากยกตัวอย่างจากงานเขียนของผู้อื่นแล้ว อ.ป๋วยก็ได้เสนอทรรศนะของท่านเอง ซึ่งท่านเรียกว่า “ทรรศนะของสามัญชน” โดยท่านเสนอว่า ขอเพียงแต่เราดำเนินชีวิตไปตามธรรมดา มีหิริโอตตัปปะประพฤติในทางธรรมตามแบบที่ชาวบ้านเขาทำกัน ตามที่พ่อแม่สั่งสอน ไม่ต้องทำอะไรโหดโผนอุครมามากมายนัก ก็ถือว่าอยู่ในจริยธรรมแล้ว ท่านไม่ค่อยเห็นด้วยกับการเชื่อถือกราบไหว้สิ่งศักดิ์สิทธิ์อย่างมกมายเช่น การบนบานเพื่อให้คนได้ประโยชน์ โดยท่านยังถือว่าเปรียบเทียบสติสัมปชัญญะ กับศรัทธาแล้ว สติสัมปชัญญะเป็นของสำคัญ ความคิดทางจริยธรรมของอ.ป๋วยจึงมีพื้นฐานอยู่ที่เหตุผล เป็นเรื่องของหลักคิดแบบวิทยาศาสตร์มากกว่าแนวคิดทางศาสนา จะเห็นได้ว่าอาการที่ท่านเรียกร้องให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์สุจริตตั้งใจทำงานนั้น เป็นการเรียกร้องของคนที่มีจิตสำนึกทางสังคม ที่ตนเองก็เชื่ออย่างนั้น และทำได้ด้วยซึ่งต่างจากบางคนที่ชอบยกแนวคิดทางศีลธรรมมาเทศนาคนอื่น ทั้งๆที่ตนเองก็อาจจะทำไม่ได้ หรือทำไม่ได้ดีพอถึงขั้นที่ควรจะเป็นผู้ที่ไปเรียกร้องคนอื่น ว่าควรจะทำอย่างนั้นอย่างนี้

บทความอีกชิ้นหนึ่งเรื่อง “ข้อคิดในการพัฒนาเกษตรกรรม” เป็นบทความเสนอในที่ประชุมใหญ่ทางวิชาการ ครั้งที่ 1 ของสมาคมไทยอเมริกัน ในปี 2510 อ.ป๋วยได้แสดงทรรศนะแบบนักเสรีนิยมของท่าน ซึ่งต่างจากข้าราชการไทยส่วนใหญ่ในสมัยนั้นหรือจนกระทั่งถึงปัจจุบันก็ตาม ท่านเสนอว่า รัฐบาลจำเป็นจะต้องเคารพในความเป็นมนุษย์ของเอกชน เคารพในศักดิ์และสิทธิ์แห่งเอกชนที่จะริเริ่มดำเนินการได้ด้วยตนเอง ที่จะดำเนินกิจการของเขาไปได้โดยปราศ

จากข้อกีดขวางในทำนองถูกเบียดเบียนแย่งชิง หรือห้ามปรามด้วยด้วยเอกสิทธิ์อันไม่ชอบธรรม ท่านเห็นว่รัฐบาลควรจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น จัดตลาดจัดคน ฝึกอบรมความรู้วิชาการ ฯลฯ แค่นั้น แต่ไม่ควรควบคุมดูแลจนใกล้ชิด จัดตั้งหน่วยรัฐวิสาหกิจเข้าควบคุมดำเนินหรือควบคุมปริมาณการผลิต และการเก็บรักษาพืชผล เพราะทำให้ประสบผลเสียหายมากกว่าผลดี ซึ่งประสบการณ์ในรอบ 25 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ที่อ.ป๋วยได้เสนอแนวคิดนี้ ก็ได้พิสูจน์แล้วว่าเป็นไปอย่างที่ท่านมองจริงๆ คือ ยิ่งรัฐเข้าไปควบคุมไปทำก็ยิ่งไม่ได้ความ แต่ถึงทุกวันนี้ ข้าราชการหรือแม้แต่ต้นักการเมืองที่มาจากทางเลือกดังอย่างพรรคประชาธิปัตย์ ก็ยังไม่ได้บทเรียน ยังพยายามจะเสนอการจัดตั้งสภาเกษตรกร ประกอบด้วย ข้าราชการ ธุรกิจเอกชน และเกษตรกร ซึ่งเป็นแนวคิดแบบข้าราชการแบบเก่า เพื่อควบคุมการดำเนินงานของเกษตรกรอยู่อีก โดยไม่ฟังเสียงคัดค้านวิจารณ์ของนักวิชาการ กลุ่มที่สัมพันธ์กับชาวบ้านใกล้ชิดและกลุ่มเกษตรกรรายย่อย ซึ่งเป็นตัวแทนของเกษตรกรส่วนใหญ่แต่อย่างใด

อ.ป๋วยยังมองปัญหาการพัฒนาอย่างวิพากษ์วิจารณ์ โดยย้ำเรื่องความมุ่งหมายของการพัฒนาว่าสำหรับการเกษตร การพัฒนาไม่ควรเน้นเรื่องการเพิ่มผลผลิต แต่ควรยึดประโยชน์หรือรายได้ต่อคนของชาวเกษตรกรแต่ละคนเป็นเกณฑ์โดยอ.ป๋วยเห็นว่า เรื่องคนเป็นเรื่องสำคัญที่สุด ถ้าเราได้คนที่มีความรู้มีความสามารถ มีความริเริ่มใช้ความคิด เรื่องดินหรือน้ำหรือทุน หรืออะไรอย่างอื่นก็จะตามมาเอง เพราะเป็นเรื่องที่ทำได้ง่ายกว่าปัญหาเรื่องคุณภาพของคน อ.ป๋วยยังให้เหตุผลสนับสนุนแนวคิดของฝ่ายนั้นอีก 2 ประการคือ 1) การคำนึงถึงรายได้ต่อคนในหมู่ชาวเกษตรกร จะทำให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่การวางนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สามารถวางนโยบายได้กว้างขวางกว่าที่จะพิจารณาแต่ในด้านเพิ่มผลผลิต และขอย่นนำไปเปรียบเทียบกับชาวไทย ที่ประกอบอาชีพด้านอื่นเช่น อุตสาหกรรม ทำให้เราสามารถวางนโยบายพัฒนาบ้านเมืองและพัฒนาชนบทให้สอดคล้องส่งเสริมกันและกัน และทำให้นโยบายส่วนรวมสมบูรณ์มีลักษณะอันชอบยิ่งขึ้น 2) การเน้นพิจารณาเรื่องรายได้เป็นทางนำไปสู่การพิจารณาทั้งราย

จ่ายและรายรับ เพื่อหาทางพัฒนาให้รายจ่ายหรือต้นทุนการผลิตต่ำสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ด้วย นำเสียดายที่แนวคิดของอ.ป๋วยในเรื่องการพัฒนาการเกษตรไม่ค่อยมีใครคิดสานต่อเนื่องอย่างจริงจัง ทำให้นักเศรษฐศาสตร์และผู้วางแผนพัฒนาสมัยต่อมาจนถึงปัจจุบัน (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลจากการส่งเสริมให้มีการผลิตนักเศรษฐศาสตร์มาก ๆ ของอ.ป๋วย) มองจุดมุ่งหมายการพัฒนาแค่ตัวเลขการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ หรืออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ไม่ได้มองที่การเจริญเติบโตคุณภาพชีวิตและความสุขของประชาชนแต่อย่างใด

บทความเรื่อง “ทรรศนะเรื่องการพัฒนาการศึกษา” เป็นปาฐกถาที่แสดงในการประชุมของสมาคมทางวิชาการแห่งหนึ่ง ที่โรงแรมเอเชีย พญาไท วันพุธที่ 18 ตุลาคม 2510 พิมพ์ครั้งแรกในคำพูดและข้อเขียน (รวมสาส์น 2511) เป็นบทความทางการศึกษาชิ้นแรกๆ ของอ.ป๋วย สะท้อนให้เห็นไม่เฉพาะความสนใจในเรื่องการลงทุนทางการศึกษา ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับสำนักงบประมาณและสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเท่านั้นแต่ยังแสดงให้เห็นแนวความเป็นนักการศึกษาในตัวของนักเศรษฐศาสตร์ทั้งแก่งอ.ป๋วยมาตั้งแต่สมัยนั้นด้วย อ.ป๋วยได้ชี้จุดอ่อนของนักการศึกษา ที่วางแผนเรื่องการศึกษาไม่เป็นและชอบทำเป็นรู้เรื่องการศึกษาดีกว่าคนอื่น ไม่อยากให้คนอื่น เช่น นักเศรษฐศาสตร์มายุ่งเกี่ยว ขณะเดียวกันท่านก็วิจารณ์จุดอ่อนของนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมองแต่เรื่องตัวเงินและไม่ค่อยให้ความสำคัญเรื่องโครงการพัฒนาสังคมอย่างการศึกษาหรือสาธารณสุข

อ.ป๋วยได้วิจารณ์ปัญหาการบริหารว่า การศึกษาโดยเฉพาะเรื่องนโยบายและการวางแผนควรจะอยู่ในกระทรวงเดียวกัน ไม่ใช่ 3 กระทรวง (ในสมัยนั้นประชากรล้นขึ้นอยู่กับมหาดไทย กระทรวงศึกษาศูมัธยมและประณมบางส่วนของวมหาวิทยาลัยอุดมศึกษา) นับเป็นทรรศนะที่ล้ำหน้ามาจนถึงทุกวันนี้ที่เรายังคงแยกการจัดการศึกษาระดับต่างๆ อย่างไม่เข้าทำอยู่นั่นเอง ในแง่การกระจายการบริหารการศึกษาไปสู่ส่วนท้องถิ่น อ.ป๋วยก็แสดงทรรศนะเสรีนิยมเห็นด้วยในหลักการ โดยท่านได้ย้ำว่า การจะทำเช่นนั้นให้ได้ผลต้องเตรียมปฏิรูปองค์-

การบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นการปกครองท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่นจริงๆ รวมทั้งท่านยังมองเห็นมาตั้งแต่สมัยนั้นว่ามหาวิทยาลัยควรจะมีการปกครองด้วยระบบประชาธิปไตย ไม่ให้เป็นหน่วยราชการอย่างในปัจจุบันนี้

บทความสุดท้ายเรื่อง “ข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย” เป็นคำบรรยายในหลักสูตรการอบรมวิชาการอำนวยการอุตสาหกรรม ในเดือนกันยายน 2511 ถึงแม้งานชิ้นนี้จะเสนอในปี 2511 ซึ่งเป็นต้นทศวรรษ 2510 แล้ว แต่บรรณาธิการยังเห็นว่า เป็นการสรุปภาพอุตสาหกรรมในทศวรรษก่อนหน้านั้นได้ดี และเพื่อฉายภาพให้เห็นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ครอบคลุมสาขาอุตสาหกรรม จึงได้จัดให้มารวมอยู่ในเล่มนี้ การพัฒนาอุตสาหกรรมในสมัยนั้น เป็นสมัยที่รัฐบาลยังคงเน้นเรื่องรัฐวิสาหกิจ โดยไม่มีทิศทางที่ชัดเจนมักอ้างความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจและความมั่นคง อ.ป๋วยได้ชี้ว่า ถ้าคิดจะพัฒนาอุตสาหกรรมก็ต้องมีเหตุผลว่า จะช่วยให้ประชากรมีทางประกอบอาชีพมากขึ้น มีรายได้สูงขึ้น ดังนั้นจึงควรพัฒนาอุตสาหกรรมที่เราถนัดทำได้ดี ไม่ใช่อ้างเหตุผลอื่นๆ เช่น การป้องกันประเทศ อ.ป๋วยเน้นว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมควรส่งเสริมให้เอกชนแข่งขันโดยยุติธรรม โดยผู้ประกอบการไม่ต้องมาคอยวิ่งเต้นให้นักการเมืองและผู้มีอำนาจคุ้มครอง ซึ่งเป็นประเพณีปฏิบัติในสมัยนั้น ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์การเมืองเรียกว่าเป็นทุนนิยมแบบขุนนาง

อ.ป๋วยยังได้เสนอให้กระจายโรงงานอุตสาหกรรมออกไปสู่ชนบท เพื่อชะลอการเติบโตของกรุงเทพฯ และสนับสนุนชาวชนบทให้มีทางทำมาหากินมากขึ้น แม้จะต้องลงทุนทางเศรษฐกิจบ้าง รัฐบาลก็ควรจะยอมเป็นผู้เสีย เช่น ต้องให้ผู้ประกอบการในชนบทได้เอกสิทธิ์มากขึ้น และนานกว่าผู้ประกอบการในกรุงเทพฯ อ.ป๋วยยังมีความคิดเห็นที่ก้าวหน้ากว่าข้าราชการและนักการเมืองในยุคเผด็จการยุคนั้นอย่างเห็นได้ชัดอีกเรื่องหนึ่งก็คือ การยอมรับว่าสภาพแรงงาน (ซึ่งสมัยนั้นเรียกว่า สหภาพกรรมกร) เป็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นข้อสำคัญ แม้จะมีข้อเสียหลาย เช่น ค่าจ้างอาจจะแพง ทำให้ต้นทุนสูง ก็ต้องหักใจยอมรับ “กรรมกรแต่ละคนก็มีศักดิ์ศรี เป็นมนุษย์ต้องเสียภาษี ต้องกินข้าว เลี้ยงลูกเมียเท่าๆ กับ

นายห้างเหมือนกัน” สิ่งที่อ.ป๋วยคงเอือมระอามากที่สุดในสมัยนั้นคือ ระบบอภิสิทธิ์ การที่ข้าราชการ นักการเมืองปกป้องเอื้อผลประโยชน์ให้โรงงานอุตสาหกรรมบาง แห่ง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และไม่ช่วยเกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่าง เข้าที่เข้าทางเสีย เมื่อเราย้อนกลับไปดูประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองในทศวรรษ 2500 ที่บ้านเมืองปกครองโดยพวกเผด็จการ พวกอภิสิทธิ์ชน นักกอบโดยสารพัด และดูความพยายามของอ.ป๋วยที่จะระคับระคองให้เศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะด้านการคลังการเงินให้อยู่รอด และพัฒนาเข้าระบบมาตรฐานสากล ความพยายามของอ.ป๋วยที่จะให้การศึกษาคนให้ฉลาดและมีเหตุผล โดยต้องรู้จักหาวิธีพูดไม่ให้คนโกรธเคืองมากเกินไปทำให้บรรณาธิการอยากจะสรุปว่า อ.ป๋วยจะเป็น “อารยชนเพียงน้อยคนในดินแดนคนป่าเถื่อนโดยแท้”

**วิทยากร เชียงกูล**

มหาวิทยาลัยรังสิต ปทุมธานี



## งบประมาณ และเจ้าหน้าที่งบประมาณ\*

### การเงินและความเจริญของครอบครัว

ในแต่ละครอบครัว การเงินและความสุขความเจริญกับประโยชน์จากการเงินที่จะเกิดขึ้นแก่พ่อบ้าน แม่บ้าน ลูกบ้าน ทั่วถึงกันนั้น สำคัญอยู่ที่ข้อเหล่านี้ คือ

(1) พ่อกับแม่ต้องคาดการณ์ล่วงหน้าทั้งรายได้และรายจ่ายมิใช่ทำให้เป็นไปตามยถากรรม

(2) ทั้งพ่อและแม่ และลูกบ้านต้องร่วมใจกัน ซื่อสัตย์สุจริตต่อกันและร่วมคิดกัน ไม่แอบแฝงเคลือบแคลงซึ่งกันและกัน

(3) เงินที่คาดว่าจะได้เงินและเงินที่คาดว่าจะจ่ายต้องสัมพันธ์กัน ถ้าจำเป็นจะต้องก่อหนี้ขึ้นเป็นครั้งคราวก็จะต้องมีช่องทางชำระหนี้โดยไม่ชักช้า และต้องออมทรัพย์เป็น

(4) เงินได้นั้นเกิดจากสัมมาอาชีพ เงินที่จะจ่ายนั้นพิจารณาถึงสารัตถประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

(5) การจัดสรรเงินได้เงินจ่ายเป็นไปโดยยุติธรรมทั่วไปในครอบครัว

(6) วิธีการหาเงินและจ่ายเงินเป็นไปอย่างมีสมรรถภาพ ไม่รัวไหล และไม่เหลวไหล

ทั้ง 6 ข้อนี้ไม่จำเป็นจะอธิบายให้มากคำ ก็คงจะพอที่จะช่วย

---

\* เขียนลงในหนังสือวารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 1 เล่ม 3 พฤษภาคม 2503



ให้เราทุกคนใช้วิจารณ์ญาณขยายความได้เอง บางท่านอาจจะไม่เห็นกับวิธีการใช้ถ้อยคำหรือการแยกลำดับข้อ แต่คงจะไม่มีใครไม่เห็นด้วยถึงขนาดที่จะคัดค้านหลักการเหล่านี้

การเงินของรัฐบาล หรือที่เรียกว่า การคลัง และการงบประมาณ และการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดสวัสดิประโยชน์จริงๆ แก่ประเทศ ก็ต้องอาศัยหลักการเช่นเดียวกัน

### **หลักการงบประมาณแผ่นดิน**

เพื่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ขึ้นสมกับที่จะใช้เป็นหลักการคลังและงบประมาณแผ่นดิน จึงขอร่ายคาถาเรียกหลักการ 6 ประการข้างต้นมาเทียบใช้เสียใหม่ และถ้ายังไม่พอก็จะเติมภาษาอังกฤษเสียให้ขลังยิ่งขึ้น คือ

- (1) หลักคาดการณ์ไกล (foresight)
- (2) หลักประชาธิปไตย (democracy)
- (3) หลักดุลยภาพ (balance)
- (4) หลักสวัสดิประโยชน์ (utility)
- (5) หลักยุติธรรม (equity)
- (6) หลักสมรรถภาพ (efficiency)

(1) คาดการณ์ไกล หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องการทำงานอย่างไรและต้องการใช้เงินเพื่อการนั้นๆ เท่าใดในปีใด ต้องคิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้ามิใช่ว่านึกจะทำอะไรขึ้นมาทำไป หยิบฉวยเงินที่นั่นที่นี้โดยไม่คำนึงว่าจะมีอนุญาตไว้ในงบประมาณหรือไม่

อาจจะมึบบางกรณีที่แม้จะจับยามสามตาเพ่งล่วงหน้าสักปานใด ก็คาดไม่ถึงเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับดินฟ้าอากาศหรือพระยามัจจุราชนะ นั้นสำหรับงบประมาณแผ่นดินจึงต้องมีเงินสำรองจ่ายไว้พอสมควรเพื่อไม่ประมาท แต่ต้องเป็นไปแต่พอสมควร ถ้าเบิกจ่ายจากงบสำรองพรั่ำเพรื่อ นัก ก็เสียหลัก

รายได้ก็เช่นเดียวกัน ทางราชการก็จะต้องคิดอ่านคาดคะเนไว้ล่วงหน้า

หน้า มิฉะนั้นจะเกิดสภาพ “หาเข้ากินคำ” หรือ “ซักหน้าไม่ถึงหลัง” ขึ้น

(2) ประชาธิปไตย เงินได้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมดเกิดจากเงินของราษฎร ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรที่ราษฎรจะต้องรู้เห็น และให้ความเห็นชอบด้วยทั้งรายได้และรายจ่าย ในประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยพอสมควร รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบธรรม ก็เป็นสถาบันที่ให้คำปรึกษาและความอนุวัติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีอากร และการจ่ายเงิน

เห็นได้ว่าสามี หรือภรรยา รุบเงินเก็บเงินไว้และจ่ายไปโดยอีกฝ่ายหนึ่งไม่รู้ก็ต้องเกิดระหองระแหงกันในไม่ช้า ถ้าการรูดเงินนั้นเป็นเงินที่พึงได้ของแผ่นดินก็ขัดกับหลักประชาธิปไตย

ฉะนั้น การคลังและการงบประมาณจึงจำเป็นที่จะเปิดเผยแพร่หลายให้ประชาชนรู้เห็น โดยทั่วไป

(3) คุณภาพ ไม่ได้หมายความว่าเงินได้กับเงินจ่ายของรัฐบาลจะต้องสมดุลหรือเสมอกันทุกปี แต่หมายความว่าถึงบางปีเงินได้จะน้อยกว่าเงินจ่าย (ขาดดุล) ก็จะต้องมีบางปีที่เงินจ่ายจะน้อยกว่าเงินได้ (เกินดุล) พอานปีเข้าเองงบประมาณหลายๆ ปีมารวมกันก็สมดุล นี่ไม่ใช่ข้ออื่นคือ เป็นการป้องกันมิให้เกิดหนี้ล้นพ้นตัวนั่นเอง

ปกติ เมื่อเราคาดล่วงหน้าว่ามีบางปีที่เราจะต้องลงทุนมากทำให้รายจ่ายสูง รัฐบาลก็ควรจะออมทรัพย์ไว้ล่วงหน้า

กรณีที่รัฐบาลมีเหตุผลพอที่จะต้องกู้เงินก่อนขึ้น ก็คือ เมื่อมีการลงทุนใหญ่ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข หรือเมื่อเกิดสงครามขึ้น แต่เมื่อกู้มาแล้วก็มีได้นิ่งนอนใจ พยายามเก็บหอมรอมริบชำระหนี้เสีย เฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นหนี้ต่างประเทศ กรณีที่รัฐบาลไม่ควรกู้เงินนั้นก็คือ กู้มาใช้จ่ายเป็นการประจำ (เช่น เพื่อสร้างอาคารที่ทำงาน เพื่อจ่ายเงินเดือนข้าราชการ) เพราะในกรณีรายจ่ายประจำนี้ ถ้ารัฐบาลไม่สามารถหารายได้ประจำได้พอก็ต้องตัดรายจ่ายนั้นแน่

ถ้าจำเป็นจะต้องกู้ก็ควรกู้ในวิธีที่จะมิให้เกิดเงินเพื่อเพราะถ้าเสถียรภาพแห่งค่าของเงินบาทเสื่อมลงไปแล้ว ประโยชน์ที่จะได้จากการจ่ายเงินจะสูญหายไป และจะก่อความปั่นป่วนแก่เศรษฐกิจโดยทั่วไป เวลาที่รัฐบาลไม่ควรยื้อต่อต่อการจ่ายเงินมากๆ ก็คือ เวลาที่เศรษฐกิจของประชาชนตกต่ำ เวลานั้นรัฐบาลจะต้องช่วยราษฎรให้ทำมาหากินให้เศรษฐกิจดีขึ้น ฉะนั้นควรจะกล้าต่อการมีงบประมาณขาดดุล (จ่ายสูงกว่าเก็บภาษี) และกลับกันเวลาที่เศรษฐกิจประชาชนดี ค้าง่ายขายคล่องก็เป็นเวลาที่เก็บภาษีให้มากขึ้นและจ่ายน้อยกว่าเก็บภาษี เพื่อออกมทรัพย์ไว้จ่ายเวลาจำเป็นอย่างหนึ่ง กับช่วยป้องกันมิให้เกิดเงินเพื่ออีกอย่างหนึ่ง

(4) สารัตถประโยชน์ ข้อนี้ในด้านรายจ่ายพูดง่าย แต่เดียวกันก็ง่าย ว่าจะจ่ายอย่างไรจึงจะเป็นประโยชน์จริงๆ แก่ประเทศ ในระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ก็คือเอาความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นใหญ่ ว่าสิ่งใดที่ผู้แทนราษฎรเห็นชอบก็แปลว่าดีสำหรับประเทศ แต่จะประชาธิปไตยหรือไม่ก็ตาม สามัญสำนึกประกอบกับความรู้เฉพาะเรื่องย่อมจะพอชี้ให้เห็นได้ว่า รายจ่ายใดเป็นประโยชน์กว่ากัน เช่น นิทานมีว่า มีชายทะเลแห่งหนึ่งมีไร้อ้อย แต่ไม่มีถนนเข้าไปในไร้อ้อย ชาวไร่ก็ขายอ้อยไม่มีใครได้ มีอำมาตย์มาเห็นชายทะเลนั้นก็ชอบใจ เอาเงินหลวงมาสร้างเป็นที่เที่ยวเตร่และที่อยู่พักตากอากาศ ฐานะของไร้อ้อยก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงอยู่นั่นเอง แต่ถ้าเอาเงินหลวงนั้นมาสร้างถนน ขุดคลองส่งน้ำเข้าไร้อ้อย ชาวไร่ก็จะเจริญ อำมาตย์นั้นก็อาจจะเก็บภาษีอากรจากชาวไร่มาได้ แล้วจะสร้างที่แสนสำราญสำหรับประชาชนก็ได้ด้วยเงินหลวงเท่ากันอย่างนี้เป็นต้น

ประโยชน์ที่พึงได้จากงบประมาณจ่ายเงินแผ่นดินนั้นมีทั้งประโยชน์ปัจจุบันและอนาคต ฉะนั้น จึงต้องมีการจ่ายลงทุนไว้ให้มากพอเป็นส่วนสัดเหมาะกับรายจ่ายประจำ

ในด้านรายได้ ซึ่งส่วนมากก็เป็นภาษีอากร ประโยชน์ที่รัฐบาลได้จากรายได้ก็เป็นการเสียประโยชน์ของราษฎรที่ต้องเสียเงินเป็นภาษีอากรไป ฉะนั้น จะกินไขต้องเลี้ยงไก่ให้ดี ต้องให้อาหารให้ถูก และที่สำคัญคือ อย่าบีบคอไก่

(5) ยุติธรรม ผู้เขียนแปลยุติธรรมว่า equity ไม่ใช่ justice เพราะจงใจระบุว่า คำว่ายุติธรรมหมายกว้างถึงศีลธรรมและความชอบธรรมมิใช่ความหมายอย่างแคบที่บ่งว่าอะไรถูกกฎหมายแล้วก็พอยุติธรรมได้ อะไรชอบธรรมหรือไม่ ก็เป็นเรื่องที่เถียงกัน เป็นหนังสืออ่านยากๆ ได้หลายๆ หอสมุด แต่ในใจจริงของมนุษย์เราทุกคนนั้นพอจะมีหลักเกณฑ์เป็นสามัญสำนึกอยู่เพราะพวกเราเกิดมาด้วยจิตใจดีพอสมควร และเติบโตมาในศาสนาที่ดี ฉะนั้น พอจะรู้ผิดชอบได้ แม้ว่าจะเถียงกันสักหน่อย

ความชอบธรรมควรมีทั้งในด้านรายจ่ายและรายได้ ในด้านรายจ่ายถ้าเงินเดือนข้าราชการ เฉพาะอย่างยิ่งผู้น้อยตํานัก ก็ไม่ยุติธรรม ต้องคิดอ่านแก้ไขแม้ว่าจะต้องกินเวลาบ้าง (เพื่อให้ถูกหลักอื่นๆ) แต่ไม่ได้หมายความว่าถ้าจะสร้างมหาวิทยาลัยหรือโรงพยาบาลชั้นเอกหรือสถานีโทรทัศน์ในจังหวัดใดแล้ว ต้องสร้างให้พร้อมกันทุกจังหวัดเพราะความต้องการและเวลาที่เหมาะสมนั้นต่างกัน บางครั้งความเสมอภาค (อย่างหยาบ) ก่อให้เกิดความอยุติธรรมขึ้นเหมือนกัน

ในด้านรายได้ ผู้เสียภาษีเสียเงินก็เสียใจอยู่แล้ว ถ้ารู้สึกไม่ยุติธรรมยิ่งเข้าใจใหญ่ ผู้หลีกเลี่ยงภาษีอากรก็เป็นผู้ที่ช่วยก่อกองความยุติธรรมขึ้น และผู้มีความคิดส่วนมากในประเทศที่เจริญอย่างไทยเวลานี้คงจะเห็นพ้องกันว่า คนรวยควรเสียภาษีในอัตราสูงกว่าคนจนจึงจะยุติธรรมคนจนจริงๆ นอกจากจะไม่ควรเสียภาษีแล้วรัฐบาลยังควรจะจ่ายเงินอุดหนุนด้วย เพราะมนุษยธรรมเป็นพี่น้องฝาแฝดกับยุติธรรม

(6) สมรรถภาพ เกี่ยวกับวิธีการควบคุมงบประมาณทั้งราย

ได้และรายจ่ายให้ถูกต้อง ข้อนี้เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการทุกแห่งทั้งที่มีหน้าที่เก็บเงินและจ่ายเงิน กระทรวงการคลังและสำนักงานประมามีหน้าที่ดูแลและส่งเสริมให้เกิดสมรรถภาพขึ้น

ถ้าสมรรถภาพ เป็นนางเอก สุจริต ก็ต้องเป็นพระเอก ถ้าสมรรถภาพไปแต่งงานกับ ทุจริต เข้าจะมีลูกหลานเป็นโจรทำร้ายจำพวก ร้ายนักถ้าทุจริตไม่ได้กันกับสมรรถภาพ ก็ยังร้ายอยู่มากพอใช้เพราะทุจริตเป็น “ผู้ร้าย” ชนิดที่รังแก สมรรถภาพ อยู่เรื่อยๆ นอกจากนั้นยังรังแกนางเอกเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น ยุติธรรม สวัสดิประโยชน์ ประชาธิปไตย เป็นต้น ฉะนั้นเพื่อให้เรื่องที่เราทุกคนสนใจกันเป็นพิเศษอยู่นี้ดำเนินไปด้วยดี สุจริตต้องเป็นพระเอกปกป้องคุ้มครอง สมรรถภาพ และพระเอกกับนางเอกต้องแต่งงานร่วมหัวจมท้ายกัน

ถ้าการเก็บภาษีอากร และการดำเนินการรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยปราศจากสมรรถภาพก็เรียกได้ว่าเกิดความเหลวไหลขึ้น ถ้าการจ่ายเงินและดำเนินราชการขาดสมรรถภาพก็เรียกว่าเกิดความรั่วไหล กระทรวงการคลังและสำนักงานประมามีหน้าที่เป็นพิเศษที่จะต้องสอดส่องดูแลเรื่องนี้ ป้องกันแก้ไขทั้งความเหลวไหลและความรั่วไหลและในเรื่องนี้ต้องอาศัยพระอินทร์และบรรดาเทพาสุรารักษ์คือ ท่านผู้ใหญ่ในราชการตั้งแต่ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นอาทิ ให้พรอำนวยให้มีฤทธิเดชพอเป็นที่เกรงกลัวหม้อสุรทั้งหลายได้

สมรรถภาพมีความสำคัญทางหลักวิชาการคลังอยู่อีกข้อหนึ่งคืองบประมาณแผ่นดินต้องกว้างขวางพอที่จะให้เกิดเป็นเงินงุดเดียว เข้าก็เข้า งุนนี้ออกก็ออกจากงุนนี้ หมายความว่าการบริหารการเงินแผ่นดินนั้นจะแยกออกเป็นเสี่ยงๆ มิได้ แต่เรื่องนี้ต้องขอนำไปว่ากันในโอกาสหลัง

หลักหกข้อที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ถ้าใครจะถามว่าข้อไหนสำคัญกว่าข้ออื่นๆ ก็คงจะขออนถามว่า ดิน น้ำ ลม ไฟ ทั้ง 4 อย่างนี้ อย่างไหนสำคัญกว่ากันสำหรับชีวิต?

## ลักษณะของเจ้าหน้าที่งบประมาณ

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว เรื่องงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องของราชการแผ่นดินทั้งหมด ฉะนั้นย่อมเป็นเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยราชการทุกแห่งแต่หน่วยราชการที่มีความรับผิดชอบและหน้าที่พิเศษนั้น ได้แก่ กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ ในที่นี้จะกล่าวถึงลักษณะของเจ้าหน้าที่งบประมาณโดยเฉพาะว่าจะควรมีคุณสมบัติและปฏิบัติอย่างไรจึงจะสามารถอำนวยให้การงบประมาณเป็นไปโดยดีได้บ้าง

ข้อแรก เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่เพื่อปฏิบัติราชการให้มีสมรรถภาพดีจริงๆ อย่างหนึ่ง กับเป็นเยี่ยงอย่างแก่เพื่อนข้าราชการในหน่วยอื่นๆ ด้วย ความซื่อสัตย์สุจริตในที่นี้มีความหมายกว้างๆ อยู่ 2 นัย คือ (หนึ่ง) การปฏิบัติราชการด้วยทำนองคลองธรรม ไม่เห็นแก่อามิสสินจ้าง ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และไม่เลือกที่รักมักที่ชัง การพิจารณาการเงินของแผ่นดินนี้มีช่องทางที่จะหาวิธีรั่วรายส่วนตัวได้ เพราะเรารู้อะไรก่อนผู้อื่นมีโอกาสมากกว่าผู้อื่น แต่ถ้าป็นคลังเช่นนั้นแล้วงานแผ่นดินก็เสียเปล่า (สอง) มีความเอาใจใส่ขยันขันแข็งต่อหน้าที่ ใช้ความรอบคอบละเอียดลออ ถ้าทำบ้างไม่ทำบ้าง ถือเป็นอดิเรกเสียแล้วก็ไม่ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่

ข้อต่อไป เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องมีความรู้พอสมควรและต้องชวนช่วยหาความรู้ให้นำมาใช้แก่หน้าที่ราชการได้ดีขึ้นเรื่อยๆ วิชาที่ควรรู้เป็นพื้นนั้นก็คงจะเป็นวิชากฎหมาย รัฐประศาสนศาสตร์ วิชาการบัญชี หรือเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น หรือแม้แต่วิชาคณิตศาสตร์ อักษรศาสตร์ ซึ่งถ้าดูเผินๆ แล้วไม่สู้เกี่ยวข้องกับนัก ความจริงก็เป็นประโยชน์มาก เพราะช่วยให้รู้จักคิดรู้จักวิเคราะห์ แน่ละถ้ามีความรู้พิเศษเช่น ทางการแพทย์ การเกษตร การศึกษาก็ยิ่งดี แต่ทั้งหมดนี้มาลงเอยอยู่ที่ ปัญหาความรู้รอบตัว และสามัญสำนึก ถ้าปราศจากสามัญสำนึกแล้วก็ไร้ประโยชน์ ปัญหาที่เจ้าหน้าที่งบประมาณทุกประเทศต้องเผชิญอยู่ก็คือความ

ก้าวหน้าของการศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคนิคประการทั้งปวง เช่นเรา  
จะต้องวิเคราะห์เรื่องการสร้างเขื่อน การสร้างถนน หรือการสร้างไฟฟ้าพลัง  
ปรมาณู เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องมีความรู้เรื่องพิเศษเหล่านี้จริงๆหรือ  
จึงจะพิจารณาเรื่องวิชาการชั้นสูงของเขาได้? คำตอบของทุกประเทศก็คือ  
ไม่จำเป็น ถ้ามีความรู้พิเศษก็ดี ถ้าไม่มีความรู้ก็พอจะนั่งฟังเขาอธิบายอย่าง  
ง่าย ๆ พอจะใช้ความวินิจฉัยจากสามัญสำนึกได้ นอกจากนั้นควรจะขยัน  
พอที่จะหาความรู้เพิ่มเติมจากการสนทนาได้ตามขอความรู้จากนักวิชาการ  
ในหน่วยราชการอื่น เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัยมาสอบเทียบเคียงกับข้อ  
ชี้แจงของหน่วยราชการที่มีส่วนได้เสียโดยตรงนั้นเป็นวิธีการที่รอบคอบที่  
สำคัญที่สุดก็คือ ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของเรื่องที่ของงบประมาณ  
นั้นเขาไว้ข้อ ๆ พอเชื่อถือได้ (จนกว่าจะจับสงสัยได้) เพราะเขามิหน้าที่ความ  
รับผิดชอบอยู่แล้ว และเราจะต้องร่วมมือกันทำให้ราชการดำเนินไปโดยดี  
แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าต้องลงความเห็นคล้อยตามเขาไปทุกอย่างเมื่อ  
เราตั้งใจพิจารณาโดยรอบคอบดีแล้วก็ควรลงความเห็นของตนไปโดยอิสระ

ข้อสุดท้ายที่สำคัญ (และสำคัญไม่น้อยกว่าข้ออื่น ๆ) ได้แก่ลักษณะ  
ที่จะขอเรียกในที่นี้ว่า “**สันดานดี**” ได้แก่ความสามารถร่วมงานกับผู้อื่น  
อื่นได้ โดยไม่หย่อนปวกเปียกและไม่ดึงเครียดจนสิ้นเปลือง ๆ สันดานดีนี้  
รวมคุณลักษณะอยู่หลายอย่าง คือ สัมมาคารวะ ความกล้าหาญ ความ  
สามัคคี ความเห็นอกเห็นใจความเชื่อถือไว้วางใจซึ่งกันและกันเป็นต้น

หลักใหญ่คือ ความร่วมมือ เจ้าหน้าที่งบประมาณนอกจากจะต้อง  
ร่วมมือกับเพื่อนข้าราชการในสำนักงานเดียวกันแล้ว จะต้องร่วมมือ  
กับเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการซึ่งตนมีหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณด้วยพึง  
สังเกตว่าคำที่ใช้ในบทความนี้และตอนนี้ คือ “วิเคราะห์งบประมาณ” มิ  
ใช่ “ควบคุมงบประมาณ” ถ้าเจ้าหน้าที่งบประมาณเป็น “ผู้ควบคุม” และ  
เจ้าหน้าที่หน่วยอื่นเป็น “ผู้ถูกควบคุม” แล้วก็เท่ากับนัดกันมาเล่นโพลีจัมป์  
ขโมยกันเปล่า ๆ โดยกินเงินเดือนหลวงเสียด้วย การตั้งงบประมาณและ

การเบิกจ่ายงบประมาณมิใช่เรื่องโลดโผนไล่จับกันอย่างนั้น สารของเรื่องมีอยู่ว่าฝ่ายหนึ่งต้องการเงินสำหรับจะไปปฏิบัติราชการอีกฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบเรื่องการเงิน ต้องไว้ใจซึ่งกันและกันแก้ปัญหาเรื่องเดียวกันนั้นคนละแง่ ถ้าเป็นเรื่องที่ลำดับความสำคัญไม่ถึงขนาดและเงินมีน้อย เจ้าหน้าที่งบประมาณก็ต้องขอให้หน่วยราชการระงับไว้ ถ้าเรื่องสำคัญจริง ก็ต้องร่วมกันปรึกษาหารือว่าเมื่อเงินมีจำกัด จะทำอย่างไรกัน ถ้าต่างคนต่างระแวงสงสัยซึ่งกันและกันงานก็เสีย ถ้าไว้ใจซึ่งกันและกันก็หารือกันได้ทั้งเรื่องเล็กเรื่องใหญ่ช่วยกันแก้อุปสรรคไป ปฏิบัติหน้าที่ง่ายขึ้นเป็นกองทั้งสองฝ่าย

เท่าที่สังเกตมาตามวิธีปฏิบัติราชการของเราและของประเทศอื่น เจ้าหน้าที่งบประมาณมักจะเป็นผู้น้อยกว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการที่ตนวิเคราะห์งบประมาณ เช่น หัวหน้าแผนกของสำนักงบประมาณ เจริญกับหัวหน้ากองของกรมผู้จ่าย หัวหน้ากองของเราเจริญกับอธิบดีของเขา ผู้อำนวยการงบประมาณเองบางครั้งก็ต้องเจริญกับผู้ใหญ่ถึงขั้นรัฐมนตรี และวินิจฉัยเรื่องของคุณะรัฐมนตรีเป็นต้น ฉะนั้นเจ้าหน้าที่งบประมาณทุกชั้นจะต้องมีคุณลักษณะเป็นผู้สงบเสงี่ยมเจียมตัว มีสัมมาคารวะ โดยหวังว่าเมื่อปฏิบัติดังนั้นแล้วคู่สนทนาของคุณจะได้เห็นใจให้ความร่วมมือเป็นประโยชน์แก่ราชการ

แต่ความสงบเสงี่ยมและสัมมาคารวะมิได้หมายความว่า การขอรับกระผมตลอดศก ถ้ามีแต่ขอรับกระผมก็เท่ากับไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของคุณให้ได้จริงๆ เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องสำรวมใจมีความกล้าหาญ เห็นผิดต้องว่าผิด เห็นชอบต้องว่าชอบ พูดแต่ความจริง จากน้ำใจที่จริงแม้จะไม่เป็นที่พอใจของผู้ใหญ่ แม้แต่จะเป็นการคัดค้านความเห็นของรัฐมนตรีทั้งคณะ ถ้าจำเป็นแล้วจะมีท่านผู้ใดเล่าที่จะอดเห็นใจและมีความเคารพในความจริงของเรา?

หน่วยราชการที่สำนักงบประมาณจะต้องมีความสัมพันธ์กันสนิทเป็นพิเศษเพราะต้องทำงานร่วมกันในเรื่องเดียวกัน คือ กระทรวง



การคลัง เฉพาะอย่างยิ่ง กรมบัญชีกลาง ในกฎหมายวิธีการงบประมาณจะเห็นได้ว่า ทั้งกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณมีหน้าที่สนิทสนมกันเพียงใด เวลาสำนักงบประมาณตั้ง รายจ่ายขึ้น กระทรวงการคลังก็ต้องหา รายรับ มาช่วยจึงจะจ่ายได้ สำนักงบประมาณก็ต้องให้คำปรึกษาหรือแก่กระทรวงการคลังทั้งในด้านรายได้ รายจ่าย การลงบัญชี การหาเงินสด การปฏิบัติตามระเบียบการเงินต่าง ราชการ 2 ฝ่ายนี้แยกกันเกือบไม่ออก คล้ายแขนซ้ายกับแขนขวา ในเมื่อสำนักงบประมาณแยกสังกัดออกมาขึ้นสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นในขณะนี้ก็ยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องร่วมกันอย่างใกล้ชิดยิ่งกว่าเวลาในเวลาใดๆ เมื่อใดเจ้าหน้าที่งบประมาณกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง และกรมบัญชีกลางร่วมมือกันไม่ได้สนิท มีความเคลือบแคลงสงสัยกันแม้แต่น้อย เมื่อนั้นราชการงบประมาณและราชการคลังจะเสื่อมทั้งสองทาง

ด้วยเหตุฉะนี้ เมื่อบรรณาธิการวารสารกรมบัญชีกลางแสดงไมตรีจิตเปิดวารสารฉบับนี้เป็นเหยื่อแก่นักเขียนของสำนักงบประมาณแล้ว ผู้เขียนจึงมีความยินดีสนองรับไมตรีจิตด้วยบทความนี้ และใครถือโอกาสขอพรพระรัตนตรัยบันดาลให้วารสารกรมบัญชีกลางด้วยความร่วมมือของสำนักงบประมาณจำเจริญรุ่งเรืองต่อไปสืบกาลนาน

**ลอนดอน**

4 มีนาคม 2503



## บทบาทของธนาคารกลาง ในโลกแห่งความตึงเครียด

### (THE ROLE OF CENTRAL BANKING IN THE WORLD OF TENSION\*)

หัวข้อเรื่องที่จะพูดของข้าพเจ้าในเย็นวันนี้คือ **“บทบาทของธนาคารกลางในโลกแห่งความตึงเครียด”** คำถามแรกที่จะต้องตอบคือ การธนาคารกลางจะเกี่ยวข้องกับอะไรกับความตึงเครียดของโลกเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางเป็นสัตว์ประหลาดที่ใครต่อใครมักจะกล่าวถึงด้วยความรู้สึกครั่นคร้ามระคนดูหมิ่น คนมักจะคิดว่าเจ้าหน้าที่ธนาคารเหล่านั้นเหมือนผู้อยู่บนหอคอยงาช้าง มีเงินมากมายซึ่งเขาสร้างขึ้นมา และไม่ยอมปล่อยให้ออกไปง่ายๆ ตามที่รู้จักกันโดยทั่วไป เจ้าหน้าที่ธนาคารกลางเปรียบได้กับน้ำสาวตีนตึกที่มั่งคั่งแต่ออกจะร้ายกาจ ซึ่งไม่มีทางที่คุณจะดึงเงินแกมาได้ นอกจากจะใช้วิธีหลอกหลวงหรือปล้น หรือทำการที่จะเรียกธนาคารแห่งประเทศไทยว่า “สุภาพสตรีชราแห่งถนน Threadneedles Street” หรือเรียกธนาคารแห่งประเทศไทยว่า **“บูโสมเฝ้าทรัพย์แห่งบางขุนพรหม”** นั่นก็มีชื่อเสียงเป็นการเรียกโดยปราศจากเหตุผล แต่ข้าพเจ้าคิดว่ามันไม่ถูกต้องทั้งหมด ในกัวลาลัมเปอร์ก็อาจจะจะมี “สุภาพสตรีชราใน Jalan Raja” ถึงแม้ว่าหล่อนจะมีอายุเพียง 5 ปีเท่านั้น

ในวันนี้ ข้าพเจ้าหวังว่าจะได้เสนอภาพปัจจุบันของธนาคารกลางต่อที่ประชุมนี้ โดยเฉพาะอย่างธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนา ข้าพเจ้าหวัง

\* ชูศรี มณีพุกฤษ์ แปลจากบทความภาษาอังกฤษ เสนอในที่ประชุมสัมมนา เรื่อง การพัฒนาและการร่วมมือในภาคพื้นแปซิฟิกเฉียงใต้ที่กัวลาลัมเปอร์ โดย Council of World Tension และ มหาวิทยาลัยแห่งมลยา 25 กุมภาพันธ์ 2507

ว่าบทบาทใหม่ของธนาคารกลางจะช่วยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ และจะช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดของโลกด้วย

ก่อนอื่นข้าพเจ้าขออธิบายสักเล็กน้อยว่าธนาคารกลางคืออะไร ในโลกสมัยใหม่ ธนาคารกลางเป็นสถาบันซึ่งรัฐบาลเป็นเจ้าของ ได้รับมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการออกธนบัตร ทำหน้าที่เหมือนธนาคารของรัฐบาลและของธนาคารพาณิชย์ด้วย ธนาคารกลางสามารถสร้างและควบคุมเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นเงินรูปหนึ่งได้ ธนาคารกลางแห่งแรกคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นในรูปบริษัทเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะหาเงินมาใช้จ่ายในการทำสงครามกับฝรั่งเศสต่อมาธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารกลางอื่นๆ ได้แยกตัวออกจากการเมือง ที่ถูกแล้วผู้ว่าการธนาคารกลางจะต้องเป็นอิสระ และจะต้องแสดงออกให้เห็นว่าเขาเป็นอิสระจากรัฐบาล เขาดูแลนโยบายการเงิน ให้คำแนะนำ หลอกล่อด้วยคำหวาน และในบางคราวก็อาจจะถึงกับข่มขู่ (อย่างมีชั้นเชิง) รัฐบาลเพื่อที่จะชักนำให้นโยบายการหาเงินและนโยบายการคลังเป็นไปในทิศทางที่ต้องการ และหากมีความขัดแย้งอย่างรุนแรงในหลักการของนโยบายกับรัฐบาล ผู้ว่าการก็พร้อมที่จะยื่นใบลาออก ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือเป็นการประท้วงอย่างรุนแรงค่อนนโยบายของรัฐบาล ข้าพเจ้าหวังว่าท่านคงจะเห็นด้วยกับข้าพเจ้าว่าในภาวะที่ปราศจากความจำเป็นที่จะต้องหาเงินมาใช้จ่ายในการทำสงคราม และการได้รับมอบความรับผิดชอบ พร้อมกับเครื่องมือที่มีอำนาจที่จะทำตามความรับผิดชอบ ธนาคารกลางจะมีบทบาทมากต่อที่มาของความสงบและความรุ่งเรืองของประเทศ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ธนาคารกลางจะต้องใช้หลักการอย่างกล้าหาญและมีจินตนาการ

เริ่มด้วยหลักการดั้งเดิม หน้าที่ประการแรกของเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางก็คือเป็นผู้รักษาเสถียรภาพของเงิน หน่วยวัดมูลค่าของชาติจำเป็นต้องมีมูลค่าที่แน่นอน เงินตราจะต้องได้รับความเชื่อมั่นไว้ใจจากคนในชาติและต่างชาติ นี่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการประกอบธุรกิจประจำวันทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน และเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการพัฒนา ในบทความประกอบการสัมมนานี้บทความหนึ่งได้กล่าวไว้ว่าเมื่อมีภาวะเงินเฟ้อแม้ว่าจะไม่เป็นจริงเสมอไปมันจะ

ชะลอการขยายตัวคนจะหันไปซื้อที่ดินหรือถักลอบนำเงินทุนออกนอกประเทศ หรือไม่ก็เก็บไว้เป็นทอง การลงทุนในการผลิตจะลดลง และจะยิ่งทำให้งบประมาณยิ่งรัดตัวมากยิ่งขึ้น

ถ้าข้าพเจ้า จะยกตัวอย่างประเทศของข้าพเจ้า ในตอนปลายสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยก็ได้รับความเดือดร้อนจากระบบการเงินที่ไม่มีเสถียรภาพซึ่งแผ่ขยายไปทั่วโลก ได้มีการนำเอาระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรามาใช้ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนจนพ่อค้าส่งสินค้าเข้าและพ่อค้าส่งออกรู้สึกว่าจะมีความยากลำบากในการคิดต้นทุนและรายได้ของเขา อัตราแลกเปลี่ยนที่มีการเคลื่อนไหวอย่างมาก บวกกับงบประมาณขาดดุลจำนวนมากได้เพิ่มความไม่แน่นอนและการเสี่ยงภัยให้กับพ่อค้าและนักลงทุนทั้งหลาย ในปี 2489 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงในการจัดการด้านการคลังมีอัตราแลกเปลี่ยนเดียวและมีการจัดตั้งกองทุนการเงินรักษาอัตราแลกเปลี่ยนเพื่อสร้างความมั่นใจ ได้มีการจัดระบบภาษีและงบประมาณใหม่ และมีนโยบายการค้าเสรี การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดเป็นพื้นฐานสำหรับความก้าวหน้าตั้งแต่ปี 2502 จนถึงปัจจุบันรัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นทั้งในด้านรายจ่ายปกติและรายจ่ายเพื่อการลงทุนผู้ให้กู้เงิน และนักลงทุนต่างชาติเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้มิได้เนื่องมาจากการมีผลผลิตหลายชนิด เช่น ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง กลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ ซึ่งทำให้สินค้าออกเพิ่มจาก 4 เป็น 10 ชนิด หลังการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเปรียบเสมือนมีไข่มากขึ้นและถูกนำไปใส่ไว้ในตะกร้าหลายๆ ใบ ผลผลิตมวลรวมเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 7 ต่อปี และเป็นสองเท่าของอัตราการเพิ่มในปีก่อน ถ้าจะกล่าวอย่างสั้นๆ ทรายใดที่การกระทำของคนถูกกระตุ้นโดยสิ่งจูงใจที่เป็นเงิน การเงินที่มีเสถียรภาพเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนา การละเลยไม่เอาใจใส่ในหลักการนี้ก็ย่อมนำประเทศไปสู่อันตราย

อย่างไรก็ตาม หลักการก็เช่นเดียวกับชาตินิยมหรือความรักชาติ ยังไม่เป็นการเพียงพอ ข้าพเจ้าขอแนะนำเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางในประเทศกำลังพัฒนาจะต้องมีจินตนาการและความกล้าหาญมากกว่าที่เขาเคยได้รับการยก

---

\*Barbona Ward : Prospect for Stability in South East Asia

ย่องมาก่อนและข้าพเจ้าขอบอกไว้ก่อนว่ามันเป็นงานที่ไม่ง่ายนัก มันเป็นงานที่ต้องอาศัยความเอาใจใส่ความตื่นตัวและการฉวยโอกาส ในบทความของดร. ฟรังซ์วัวร์ คลูเทียร์ เรื่อง “Psychological Implication of Accelerated Development” ได้เตือนพวกเราว่าในทุกสังคม ผลของการทำให้ทันสมัยอย่างรวดเร็วอาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพจิตได้ ถ้าข้าพเจ้าเข้าใจตรง.คลูเทียร์ถูกต้องในการปฏิรูปเจ้าหน้าที่ธนาคารกลาง เขาจะต้องละทิ้งความเชื่อดั้งเดิม เริ่มคิดและกระทำในแนวทางใหม่ ซึ่งไม่เพียงแต่ตลาดหุ้นในลอนดอนหรือวอลล์สตรีทจะประหลาดใจเท่านั้น ความตึงเครียดก็อาจจะเกิดขึ้นภายในตัวเขาและสถาบันของเขาด้วย “ความอดทนจะมีอยู่ระดับหนึ่ง ซึ่งหากเกินกว่าระดับนี้แล้ว ความตึงเครียดอาจจะทำให้เกิดปฏิกิริยาผิดปกติทั้งในระดับปัจเจกชนหรือระดับสังคม” (คลูเทียร์)

เมื่อยอมรับคำเตือนของนักจิตวิทยาที่มีชื่อด้วยความเคารพ ข้าพเจ้าจะได้กล่าวต่อไป เพื่อแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางได้มีอะไรต่างไปจากความเชื่อและจารีตประเพณีดั้งเดิม เพื่อที่จะลดความตึงเครียดของโลก โดยแลกกับความตึงเครียดของตัวเอง บางทีการกล่าวหรือการเขียนออกมาอาจจะช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดซึ่งกำลังคุกคามอยู่

ในประเทศกำลังพัฒนาเกือบทุกประเทศ จะมีสถาบันใหม่สถาบันหนึ่งซึ่งมีหน้าที่และรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนา โดยเน้นการเพิ่มรายจ่ายในการพัฒนา ไซครายที่คณิตศาสตร์ของรัฐบาลส่วนมากมักจะเป็นการบวกเสมอ รายจ่ายในการลงทุนและการบริหารได้เพิ่มขึ้น ผลก็คืองบประมาณรายจ่ายได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก รัฐบาลไม่สามารถที่จะลดรายจ่ายลงได้ (เช่น การลดสัดส่วนของรายจ่ายในการบริหาร) และไม่สามารถจะหาอะไรมาทดแทนได้ (เช่น การเพิ่มชนิดภาษี เพื่อลดงบประมาณที่ขาดดุล) ทำให้รัฐบาลต้องการให้ธนาคารกลางหาเงินมาให้มากขึ้นทุกที่ทุกที และดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นการกระทำดังกล่าวจะมีผลต่อเสถียรภาพทางการเงิน อย่างไรก็ตาม ไม่มีประโยชน์อะไรที่เจ้าหน้าที่ธนาคารกลางจะไปบอกร้องว่าเสถียรภาพดังกล่าวกำลังถูกทำลาย สุภาพสตรีชาวเม็กซิโกก่อนจะต้องเป็นสาวขึ้นมา และจะต้องออกมาจากหอคอยางข้าง และข้าพ-

เจ้าอยากจะใช้ภาษาสงครามว่า เจ้าหล่อนจะต้องบุกเข้าไปทำสงครามในดินแดนของศัตรูแทนที่จะรอเป็นเป้าของการสังหาร

เจ้าหน้าที่ธนาคารกลางจะต้องเข้าไปร่วมในการอภิปรายและการพิจารณาแผนพัฒนาตั้งแต่ในระยะแรกๆ เขาจะต้องมีทัศนคติที่ติดต่อความตั้งใจ และทำให้ความอยากที่จะพัฒนาของรัฐบาลเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

เขาจะต้องพยายามที่จะร่วมมือกับสภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งเขาอาจจะชักจูงหรือถูกชักจูงให้คล้อยตามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการพัฒนาต่างๆ เกี่ยวกับลำดับความสำคัญ ระยะเวลาและโอกาสที่จะดำเนินการ เขาจะต้องมีส่วนในการกำหนดงบประมาณประจำปีให้มีการประหยัดเท่าที่จะทำได้ และให้มีกำไร สนับสนุนให้มีมาตรการเกี่ยวกับภาษีเงินกู้ โดยวิธีการนี้ เขาจะสามารถป้องกันการขาดเสถียรภาพและอาศัยทำที่ซึ่งเป็นมิตร การให้ความร่วมมือและโดยการใช้จ่ายเงินเข้าล่อ เขาจะได้รับความคิดเห็นและเกียรติภูมิในสายตาของเพื่อนร่วมงานทั้งหลาย

ท่านเคยเห็นคนที่พยายามปั่นเขาสั้นๆ บ้างหรือไม่ เขาอาจจะต้องหอบแล้วหอบอีก และอาจจะสิ้นลงมาแล้วปั่นต่อไปอีกจนกระทั่งเกือบจะถึงยอดเขา เพื่อนของเขามาจากข้างบนและนั่งอย่างสบายบนซิงก์ภา คอยสนับสนุนแม้ด้วยคำพูด แนะนำให้ และในที่สุดยื่นมือออกมาช่วย คนปั่นจะต้องทำทุกอย่างด้วยตนเอง เพื่อนเขาเพียงแต่นั่งและผลึกเขาขึ้นไปจนถึงฟุตสุดท้าย รัฐมนตรีกระทรวงการคลังก็คือผู้ปั่น เขาอาจจะต้องถูกบังคับให้เก็บภาษีซึ่งไม่มีใครชอบเพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนา และผลที่ตามมาเขาอาจจะกลายเป็นที่ชื่นชมของประชาชนทั่วไป เจ้าหน้าที่ธนาคารกลางจะช่วยเขาโดยให้เงินกู้เล็กน้อย และได้รับคำขอบคุณจากรัฐมนตรีที่น่าสงสาร

เพื่อนร่วมงานของข้าพเจ้าบางคนอาจจะกล่าวหาข้าพเจ้าว่าข้าพเจ้าอยากให้เจ้าหน้าที่ธนาคารกลางไปเกี่ยวข้องกับหลายอย่างซึ่งอยู่นอกขอบเขตของการธนาคาร แต่ข้าพเจ้าขอวิงวอนว่าปัจจุบันธนาคารกลางโดยความจำเป็นได้กลายมาเป็นธนาคารกลางเพื่อการพัฒนา ไม่ใช่ธนาคารกลางเฉยๆ ฉะนั้นเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางจะต้องพร้อมและมีความคล่องตัวมากกว่าเดิม เขาจะต้องมีความสามารถ

ที่จะตรวจสอบและตัดสินใจวางแผนและการวางโครงการสำหรับเป็นพื้นฐานเพื่อการพัฒนา โครงการเพื่อการพัฒนาและโครงการหลังจากพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งที่ถูกแล้วจะทำให้เขาเข้าไปมีส่วนร่วมในวงการอื่นๆ อีก เช่น วงการศึกษา ธารณสุข การวางผังเมือง ท่อระบาย ฯลฯ แน่แน่นอนว่าผู้ว่าการธนาคารชาติไม่สามารถที่จะทำทุกอย่างตามลำพัง แต่เขาต้องมีความสนใจมากพอที่จะหาผู้ทำงานที่มีความสามารถสำหรับงานดังกล่าว

งานของรัฐบาลในอันที่จะพยายามพัฒนานั้น ไม่ใช่เป็นงานที่ง่าย จากประสบการณ์ของหลายประเทศ โครงการพัฒนามักจะล่าช้าทั้งนี้มิใช่เพราะขาดเงิน แต่เพราะส่วนใหญ่ขาดกำลังคนที่มีความชำนาญและผ่านการอบรมมาแล้ว เงินเดือนของข้าราชการก็ต่ำเกินกว่าที่จะดึงดูดคนดีและมีคุณสมบัติเหมาะสม ให้มีจำนวนมากพอ จากประสบการณ์ของข้าพเจ้าธนาคารกลางอาจจะช่วยได้ในกรณีนี้และได้ผลดีด้วย ธนาคารกลางมักจะมีเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถและธนาคารสามารถจะรับสมัครและจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้บริหารที่ดีๆ ควรจะมีการเสนอแนะและจัดทำโครงการช่วยเหลือด้านเทคนิคระหว่างธนาคารกลางและรัฐบาลว่าไปแล้ว การให้ยืมเจ้าหน้าที่แก่รัฐบาลนั้นเป็นทางเลือกที่ดียิ่งกว่าการให้กู้เงิน เพราะประหยัดเงิน หลีกเลียงเงินเฟ้อและมีเสถียรภาพทางการคลัง

เท่าที่ผ่านมาข้าพเจ้าได้อภิปรายเฉพาะบทบาทของธนาคารกลางที่ทันสมัยในการพัฒนาประเทศ และความร่วมมือภายในประเทศนั้น ข้าพเจ้าไม่มีเวลามากพอที่จะขยายความไปถึงประโยชน์ของธนาคารกลางในแง่ของภาคระหว่างประเทศ ข้าพเจ้าใคร่ขอกล่าวอย่างสั้นๆ ว่าปัจจุบันเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางทั้งหลายเป็นสมาชิกของสมาคมระหว่างประเทศ เขารู้จักกันและพบกันบ่อยกว่าแต่ก่อน ในการพัฒนาและการร่วมมือระหว่างภาคหรือประเทศ จะต้องมีส่วนเกี่ยวกับด้านการเงินและการคลัง ธนาคารจึงอยู่ในฐานะที่เหมาะสมเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อให้การกระทำและเหตุการณ์เป็นไปในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศที่กำลังพัฒนาท่านประธาน ข้าพเจ้าขอสรุปโดยขอแสดงความขอบคุณต่อท่านผู้ฟังซึ่งอดทนฟังข้าพเจ้ามาตลอด ข้าพเจ้าหวังว่าข้าพเจ้ามิได้สร้างความเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมของธนาคารกลางในการร่วมมือพัฒนานั้นจะให้ผล

เป็นที่น่าพึงพอใจ สิ่งที่ข้าพเจ้าพอจะกล่าวอ้างได้ก็คือ พวกเราเจ้าหน้าที่ธนาคารกลาง สามารถจะช่วยและพร้อมที่จะช่วย และใคร่ขอเตือนว่าความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ธนาคารกลางที่จะช่วยผ่อนคลายความตึงเครียด จะได้ผลหรือไม่ก็ย่อมแล้วแต่สภาวะการณ์เอื้ออำนวยในสถานการณ์ที่มีวิกฤตการณ์ทางการเมืองและทางทหาร เจ้าหน้าที่ธนาคารกลาง เช่น ข้าพเจ้าจะรู้สึกหงุดหงิด เพราะรู้สึกว่าคุณเองไม่มีประโยชน์

**ขอบคุณ**









## ความรับผิดชอบทางจริยธรรม \* เป็นความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ

### ท่านสุภาพสตรีและท่านสุภาพบุรุษ

บรรณานุกรมของสามัญชนในเรื่องความรับผิดชอบทางจริยธรรมกับการพัฒนาประเทศ กล่าวโดยย่อได้สั้นๆ ดังนี้ เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นชุมชน ไม่ว่าจะมีการเน้นหนักไปทางพัฒนาประเทศหรือไม่พัฒนาประเทศก็ตาม จำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบทางจริยธรรมเป็นธรรมดาอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นไม่ว่าสถานการณ์จะเป็นอย่างไรๆ ก็ตาม ความรับผิดชอบทางจริยธรรมตามบรรณานุกรมของสามัญชนย่อมมีอยู่เสมอ

เมื่อผมได้ตอบคำถามเพียงเท่านี้ก็คงจะพอแล้ว แต่เนื่องจากให้เวลาผมถึงหนึ่งชั่วโมงครึ่ง รวมทั้งการอภิปรายด้วยก็ใคร่จะขอขยายความต่อไปผมใคร่แบ่งการบรรยายออกเป็นสามหัวข้อ คือ หนึ่ง ว่าด้วยการพัฒนาประเทศ สอง ว่าด้วยวิธีและปัจจัยในการพัฒนา และสาม ข้อสรุปและข้อสังเกตเกี่ยวกับบรรณานุกรมของสามัญชนทั่วไป

#### 1. การพัฒนาประเทศ

(ก) เพื่ออะไร?

ปัญหาที่น่าจะพิจารณาเมื่ออยู่ที่ว่า เราจะพัฒนาประเทศเพื่ออะไร เพราะ

---

\* บรรยายในการสัมมนาสำหรับนิสิตนักศึกษาและอาจารย์ 150 คน ที่สำนักงานกลางนักเรียนคริสเตียน วันที่ 9 มกราคม 2509 (พิมพ์ครั้งแรกในรายงานสัมมนานั้น)

เหตุใดเราจึงเน้นพัฒนา ทำไมอยู่ดี ๆ ปฏิบัติราชการไปเฉย ๆ ไม่ได้หรือ ทำไมจึงจะต้องมาเน้นเรื่องพัฒนา แท้จริงการพัฒนาที่มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชากรราษฎรมีความเจริญ มีความสุขสมบูรณ์ การปกครองประเทศโดยปกติ ก็มีความมุ่งหมายเช่นเดียวกัน ไม่แตกต่างกัน แต่ดั้งเดิมมาเรามีพระมหากษัตริย์ที่มีอำนาจมาก เราก็อทราบอยู่ว่าท่านปกครองแผ่นดินเพื่อให้ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินมีความอยู่ดีกินดี มีความสงบสุข เมื่อมีการปกครองแบบที่พระมหากษัตริย์มีอำนาจโดยจำกัด เราก็อทราบกันคืออยู่ว่าผู้ที่เป็นรัฐบาลนั้น ต้องการให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสงบสุข ผู้ปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ก็ต้องการอย่างเดียวกันนั้น ผู้ปกครองมักจะกล่าวไปในทำนองนั้น ไม่ว่าจะใช้ถ้อยคำอย่างไร ๆ ก็ตาม เพราะฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าเรื่องพัฒนานั้นก็อยู่ที่ว่าต้องการให้ประชาชนส่วนมากสามารถประกอบสัมมาอาชีวะ มีความสงบสุข ซึ่งแปลทางวัตถุได้ตามภาษาศาสตร์ในปัจจุบันว่า เพื่อเพิ่มรายได้ ทั้งส่วนบุคคลและส่วนรวม ทั้งในปัจจุบันและอนาคต รายได้ดังกล่าวที่เราต้องการจะเพิ่มให้ทั้งส่วนบุคคลและส่วนรวม ทั้งในปัจจุบันและอนาคตนี้ ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นรายได้ที่เป็นเงินหรือเป็นวัตถุ เป็นรายได้ชนิดที่ทำให้คนมีเวลาว่าง มีเวลาหย่อนใจ มีเวลาไปเที่ยว นี้อาจถือว่าเป็นรายได้เช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นก็พอจะยุติได้ว่า การพัฒนาประเทศมีจุดมุ่งหมายอยู่ข้อใหญ่ข้อแรกคือ เพื่ออยู่ดีกินดี มีความสงบสุข และเป็นการเพิ่มรายได้ เป็นการเพิ่มความสุขสำราญ ทั้งส่วนบุคคลและส่วนรวมในปัจจุบันและอนาคต

อย่างไรก็ตาม เหตุผลในการที่บางประเทศจำเป็นต้องเน้นการพัฒนา ก็มีอยู่พอฟังได้ เป็นที่ทราบกันอยู่ว่า ประเทศใดประเทศหนึ่งเมื่อได้เริ่มต้นดีแล้ว ก็ย่อมจะเจริญก้าวหน้าไปโดยเร็ว กล่าวคือ ประเทศใดที่หลักในการดำเนินการปกครองในทางด้านการเมือง ทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านต่างๆ แล้วการก้าวหน้าก็ดำเนินการไปได้โดยเร็ว ประเทศที่เจริญแล้วย่อมก้าวหน้าไปได้มากกว่าประเทศที่ยังไม่เจริญหรือเรียกว่าด้อยพัฒนา ฉะนั้นเมื่อเลิกสงครามโลกครั้งที่สอง จึงได้มีผู้ใหญ่ที่รับผิดชอบในทางการเมืองต่างๆ ไป เห็นว่าประเทศที่เรียกว่าด้อยพัฒนานั้น ถ้าหากว่าไม่มีมาตรการพิเศษที่จะทำให้เกิดปัจจัยในการก้าวหน้าโดย

เร็วแล้ว ก็คงจะไม่สามารถที่จะก้าวหน้าไปได้รวดเร็วเท่าๆ กับประเทศที่เจริญ เฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ได้รับความเสียหายมากๆ ในการสงคราม เพราะฉะนั้น จึงได้เกิดมีความช่วยเหลือซึ่งกันและกันและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่แม้แต่จะเจริญแล้ว คือ ยุโรป เพื่อให้ทันขึ้นโดยเร็ว สำหรับในประเทศเอเชีย แอฟริกา หรืออเมริกาได้นั้น ก็ถือกันว่าถ้าหากประเทศที่เจริญแล้ว ไม่ช่วยเหลือ และประเทศต่างๆ นั้นไม่ได้ช่วยเหลือตนเองแล้ว ก็จะไม่สามารถที่จะก้าวไปได้ แม้แต่ในเวลานี้ จะเห็นได้ว่าความก้าวหน้าของประเทศที่เจริญฝ่ายหนึ่งกับประเทศที่ไม่เจริญอีกฝ่ายหนึ่งยังห่างไกลกันเป็นข้อเท็จจริงว่ารายได้ส่วนบุคคลแต่ละบุคคลของประเทศที่เจริญนั้นเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าประเทศที่ยังไม่เจริญอย่างประเทศไทย เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการเน้นหนักไปในทางพัฒนา

#### (ข) หลักการพัฒนา

ประเทศที่ต้องการพัฒนาจำเป็นที่จะต้องวางมาตรการพิเศษบางอย่าง และได้รับความช่วยเหลือจากประเทศที่เจริญแล้วและองค์การระหว่างประเทศร่วมมือ อันตรายมีอยู่ว่า เราอาจจะคำนึงถึงแต่การก้าวหน้าไปตะพึดตะพือ โดยไม่คิดถึงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์พัฒนาประเทศ ไม่ใช่เพียงแต่ก้าวหน้าอย่างเดียว จำเป็นที่จะต้องให้เป็นไปโดยสภาพสม่ำเสมอ ไม่ขึ้นๆ ลงๆ อย่างที่เป็นมาแล้ว และหลักข้อสองก็คือ การเพิ่มรายได้ที่เรียกว่าเพิ่มให้ทั้งส่วนบุคคลและส่วนรวมนั้น ก็จำเป็นที่จะต้องให้เพิ่มโดยทั่วถึงกันมิใช่จะเพิ่มเพื่อให้คนที่มีโอกาสและมีอำนาจและมีสติปัญญาสูงกว่าผู้อื่น ได้รับเพิ่มมากกว่าผู้อื่น

ที่ว่าจำเป็นที่จะต้องให้เศรษฐกิจก้าวหน้าไปเรื่อยๆ นั้น ก็เนื่องมาจากได้รับบทเรียนเมื่อต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้ กล่าวคือ เศรษฐกิจของโลกมักจะมีภาวะสงบสุขสงบๆ ตอนๆ เมื่อก้าวหน้าแล้วก็ถอยหลัง ในปีใดปีหนึ่งอาจจะมีคนทำงานเต็มหมดทุกคนทำงานยาก ในบางปีอาจจะมีจำนวนเป็นจำนวนสิบ ๆ ล้านที่ทำงานทำไม่ได้ เช่น ในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น และในประเทศอังกฤษก็เช่น

เดียวกัน สถานการณ์เช่นนี้ย่อมเกิดความเสียหายให้แก่บุคคล ผมเคยย้ำเสมอว่า การที่นักเศรษฐศาสตร์มักจะเสนอวิธีการเศรษฐกิจให้มี Unemployment หรือ คนว่างงานเพียงสองเปอร์เซ็นต์สามเปอร์เซ็นต์ ตลอดเวลาเพื่อจะรักษาเสถียรภาพในการก้าวหน้านั้น ถ้าเราคิดดูๆ ไปแล้วจะรู้สึกว่าเป็นอะไร แต่ผมไม่เห็นด้วยเพราะเหตุว่า ถ้าพูดถึงส่วนรวมแล้ว การว่างงานสามเปอร์เซ็นต์นั้นก็รู้สึกว่ น้อย แต่ว่าถ้าส่วนตัวแล้ว เราเผชิญเป็นคนหนึ่งในสามเปอร์เซ็นต์นั้น เราไม่ได้ ว่างงานสามเปอร์เซ็นต์ เราว่างงานร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะฉะนั้น จึงต้องคำนึงถึง บุคคลแต่ละคนด้วย

ประเทศไทยเราเป็นประเทศที่ประกอบเกษตรกรรมส่วนใหญ่ ความ ว่างงานไม่ค่อยจะมี แต่ผลร้ายของการที่เศรษฐกิจลุ่มๆ ดอนๆ นั้น มักจะปรากฏ ในประเทศเราเป็นลักษณะที่สินค้าหลักเกิดมีราคาต่ำ เมื่อราคาเกิดตกต่ำ รายได้ของ พวกเราก็ต่ำลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกชาวนาและผู้ผลิตวัตถุดิบ เพราะฉะนั้น ถึงแม้ว่าประเทศไทยหรือประเทศด้อยพัฒนาอื่นๆ จะไม่มีปัญหาเรื่องการว่างงาน มากนัก ก็จะได้เห็นว่าปัญหาเรื่องเศรษฐกิจลุ่มๆ ดอนๆ นั้น จำเป็นที่จะต้องแก้ไข เพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปโดยดี ในข้อนี้ก็มีความรับผิดชอบในทาง เทคนิคของนักการเมืองและนักเศรษฐกิจ

หลักการข้อสามของการพัฒนาประเทศคือ ในการเพิ่มรายได้นั้น ไม่ควรที่จะให้คนมี มีเงินเกินไปนัก และไม่จำเป็นที่จะต้องให้คนจน จนลงไปมาก ถ้าปล่อยให้เงินไปตามสถานการณ์ปัจจุบันทั่วๆ ไปตามลัทธิ Laissez faire จะเห็น ได้ว่าคนที่เกิดมามีเงินนั้น มีทุนทรัพย์ที่จะก้าวหน้าไปได้ กล่าวคือมีเครื่องมือ ก้าวหน้าไปแล้วด้วยตนเอง แต่คนที่เกิดมาไม่มีทุนทรัพย์ และมีหน้า ข้ำสติปัญญายังคงด้อยกว่าเขา หรือถ้าร้ายลงไปอีก มีความพิการประการใด ประการ หนึ่ง บุคคลเหล่านี้ย่อมเสียเปรียบผู้อื่น ถึงจะก้าวหน้าไปหนึ่งเปอร์เซ็นต์เท่าๆ กัน ก็ยังก้าวน้อยกว่าเขาแล้ว แต่แท้จริงตามปรากฏการณ์ที่เราเห็นกันอยู่ บางครั้ง ถ้าหากว่าเรามีมาตรการบางอย่างเพื่อให้ก้าวหน้าไป 50 เปอร์เซ็นต์ แต่อาจจะ กระทบกระเทือนทำให้อีก 50 เปอร์เซ็นต์ ของชุมชนนั้นถอยหลังด้วยซ้ำ เพราะ

ฉะนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบางอย่างป้องกันมิให้เกิดการเสียหายเช่น  
นี้เกิดขึ้นสุภามิต ของแมกไซไซที่ว่า “ถ้าใครเกิดมามีน้อย บ้านเมืองพึงให้มากๆ”  
เป็นสุภามิตซึ่งควรจะมีประจำใจไว้

ในการพัฒนาประเทศนั้น เราจำเป็นที่จะต้องให้ความยุติธรรมระหว่าง  
ท้องถิ่นไมใช่จะมุ่งแต่พยายามพัฒนาไปอย่างกว้างๆ สำหรับประเทศเท่านั้นจะเห็น  
ได้ว่ารัฐบาลต่างๆ ไม่ว่าจะในประเทศใด ก็ย่อมจะใช้มาตรการพิเศษสำหรับท้องถิ่น  
ที่เขาเรียกกันว่า Depressed Area คือ ท้องถิ่นที่ได้รับความยากลำบากมาก  
กว่าปกติ ตรงกับหลักการที่ว่าใครเดือดร้อนมาก ก็ต้องช่วยเหลือให้มากเป็นพิเศษ

สรุปความในตอนนี้นี้ว่า เราจะต้องพยายามดำเนินการพัฒนาโดยยึดหลัก  
การทั้ง 3 หลัก จะมุ่งแต่หลักที่หนึ่งและเพิกเฉยหลักที่สองและสามคือ เสถียร-  
ภาพและความยุติธรรมในสังคมมิได้เป็นอันขาด

## 2. วิธีและปัจจัยในการพัฒนา

ในตอนที่สองต่อไปนี้ ผมขอแยกพิจารณา 3 ประการคือ.-

- (1) วิชาการและวิธีการในการพัฒนา
- (2) กำลังคนและกำลังเงินอันเป็นปัจจัยเพื่อที่ดำเนินการพัฒนา และ
- (3) การใช้อำนาจเพื่อพัฒนาประเทศ

### ก. วิชาการและวิธีการ

ในเรื่องวิชาการและวิธีการพัฒนา ปัญหาที่สำคัญยิ่งสำหรับไทย  
ในปัจจุบันคือ การอำนวยความสะดวกของรัฐและข้าราชการในด้านหนึ่ง และในอีกด้าน  
หนึ่งนั่นคือ การที่เอกชนจะสามารถริเริ่มและต่อตามความก้าวหน้าของรัฐบาลไป

ในด้านรัฐบาลนั้น จำเป็นที่จะต้องวางแผนพัฒนาออกมาเป็นโครงการ  
ภายในขอบเขตแห่งหลักการที่เสนอมมาแล้ว และเมื่อวางแผนแล้วจะสำเร็จผล  
เพียงไหน ดีหรือไม่ดี แล้วแต่การกระทำ คิดเฉยๆ ประกาศออกมาเฉยๆ แต่ไม่  
ทำไม่ได้ เท่าที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทยในเวลานี้มีหลายกรณีที่คิดแล้วก็ไม่  
ทำ ตั้งงบประมาณให้แล้วก็ไม่ทำหรือทำไม่ได้เต็มตามงบประมาณ เช่นนี้ย่อม  
เป็นเหตุความผิดที่เป็นการถ่วงความเจริญในการพัฒนา ผมใคร่จะย้ำว่าในการ

พัฒนานั้น การอำนวยความสะดวกของรัฐเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะเหตุว่า เมื่อเราต้องการเน้นหนักโดยใช้ทรัพยากรหรือกำลังคนและกำลังเงินเพื่อจะทุ่มเทให้ได้ผลมาก ๆ แล้ว ก็จำเป็นที่หน่วยราชการต่างๆ จะต้องมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ไม่ใช่คนสองคนไปทำอย่างเดียวกันในเมื่อคน ๆ เดียวทำได้ ไม่ใช่กรมสองกรมไปทำอย่างเดียวกันในเมื่อกรมเดียวทำได้ จะต้องมีการประสานงานติดต่อระหว่างกระทรวงให้เรียบร้อยไม่ตั้งกระทรวงขึ้นมาอย่างฟุ่มเฟือย ไม่จำเป็นที่จะต้องดำเนินการไปในทำนองที่จะเป็นช่องทางให้เกิดความรัวโหลและความเหลวไหลได้ ข้อเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การอำนวยความสะดวกของรัฐทั้งสิ้น ผมรู้สึกว่าการปฏิรูปในประเทศไทยนี้ ยังมีกรอบพร้อมในเรื่องนี้อยู่มากมีระบบกรรมการฟุ่มเฟือย มีระบบการทำงานแย่งกันกันฟุ่มเฟือย ไม่มีการประสานงานและการอำนวยความสะดวกยังบกพร่องอยู่อีกมาก

อันตรายข้อหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเท่าที่สังเกตมาในประเทศไทยคือ มักจะเข้าใจผิดกันว่าเรื่องต่างๆ ถ้ารัฐบาลไม่ทำแล้วก็จะไม่สำเร็จได้ แท้จริงการกระทำพัฒนาหรือจะพัฒนาหรือไม่ก็ตาม ความสำคัญของเอกชนมีอยู่เป็นอันมาก ถ้าหากว่ารัฐบาลสร้างเขื่อนขึ้นมาด้วยเงินมาก ๆ แล้วไม่สามารถชักจูงให้ราษฎรใช้ประโยชน์จากเขื่อน จากนั้นในเขื่อนนั้นได้ ก็ยอมจะเสียหาย เงินก็สูญเสียเปล่า สร้างถนนขึ้นมาแล้ว ราษฎรไม่ได้ใช้ประโยชน์จากถนนนั้นเพื่อที่จะเพิ่มผลผลิตหรือจะนำสินค้าไปตลาด ก็ยอมจะเสียหาย เพราะฉะนั้น ความริเริ่มและติดตามของเอกชนนั้นเป็นเรื่องสำคัญ และเท่าที่ปรากฏในประเทศไทย ชาวนาและเอกชนทั่ว ๆ ไปมีความริเริ่มและติดตามการอำนวยความสะดวกของรัฐอยู่ที่พอสมควร จะเห็นได้จากผลของการคัดค้านมิตรภาพด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาไปนครราชสีมา ก็ปรากฏว่าเกิดมีสินค้าสำคัญคือข้าวโพด โดยประชาชนเขาริเริ่มของเขาเอง โดยไม่ต้องไปยุแหย่เขา ที่สำคัญที่สุดคือว่า ผู้ที่เป็นใหญ่เป็นโตหรือเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในด้านรัฐบาลนั้น มักจะลืมนึกไปว่าราษฎรเป็นคนเหมือนกัน มีความคิด มีสมอง และมีกระเป๋าสองข้างที่จะต้องเป็นห่วงเช่นเดียวกัน มักจะไปคิดว่าอะไร ๆ นั้น รัฐบาลจำเป็นจะต้องทำ ถ้ารัฐบาลไม่ทำ ก็ผู้ใหญ่ในราชการผู้มีอิทธิพลจำเป็นจะต้องเป็นผู้ทำ ถ้าเป็นเช่นนั้นละก็ ความริเริ่มและการประกอบกิจของเอกชน

ทั่วๆ ไปย่อมหดเหี่ยว เหี่ยวแห้งไป เพราะเหตุว่าดินโพธิ์ใหญ่ถูกปลูกไว้กลางสนามหญ้าแพรกในสนามนั้นก็ย่อมจะอับเฉาไป

เนื่องด้วยเหตุนี้ความสำคัญในเรื่องวิชาการที่เกี่ยวกับปัจจัยในการพัฒนาผมจึงได้เน้นถึง 2 ข้อ ข้อหนึ่ง คือ การอำนวยความสะดวกของรัฐเพื่อให้ และสองต้องพยายามหลบหลีกงดเว้นการกระทำบางสิ่งบางอย่างที่ให้ความริเริ่มและการใช้สติปัญญาของเอกชนสูญเสียไป และต้องสนับสนุนให้เอกชนทำให้มากขึ้นเท่าที่จะมากได้ ในเรื่องวิชาการนี้ความผิดพลาดอาจจะเป็นเพราะความโง่เขลา หรืออาจจะเป็นเพราะความไม่สามารถคิดให้ลึกซึ้ง เพราะฉะนั้น ในตอนนี้จึงขอสรุปว่าอุปสรรคแห่งการพัฒนา คือ อวิชา

#### ข. กำลังคนและกำลังเงิน

ปัจจัยประเภทที่สองคือกำลังคนและกำลังเงิน ในเมื่อเราต้องการที่จะพัฒนาแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องระดมปัจจัยเหล่านี้เพื่อเน้นในการพัฒนา อุปมาเหมือนกรณีของเอกชนมีรายได้อาจกัด ได้มาเท่าใดจะพยายามใช้ให้หมดในปัจจุบันเพื่อจะอยู่ดีกินดีก็ทำได้ หรือถ้าต้องการที่จะออมทรัพย์ไว้สำหรับใช้ในอนาคตรือเพื่อประโยชน์ของบุตรหลานหรือมีบุตรที่จะช่วยส่งเสียที่จะไปศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ การบริโภคอุปโภคในปัจจุบันก็ยังจำเป็นที่จะต้องลดน้อยลงเป็นธรรมดาๆ เพื่อที่จะได้เอาเงินไปไว้สำหรับเรื่องอื่น การที่จะรับประทานทั้งหัวทั้งก้อยนั้นเป็นไปได้ ถ้าอยากได้ก้อยก็ต้องเสียหัว ถ้าอยากจะได้หัวก็ต้องเสียก้อย เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องถือหลักว่าอดเปรี้ยวไว้กินหวาน ฉันทใดก็ฉันทนั้น เมื่อพิจารณาเรื่องประเทศชาติ ถ้าต้องการผลส่วนรวม ก็จำเป็นที่จะต้องมีการเสียสละส่วนตัวเป็นธรรมดา หลักการดังกล่าวนี้ใช้ได้ทั้งสำหรับกำลังเงินและกำลังคน

ระหว่างกำลังคนกับกำลังเงินสองอย่างนี้ อะไรสำคัญกว่ากัน ใครขอเสนอว่ากำลังคนสำคัญกว่ากำลังเงินยิ่งนัก เพราะการสะสมวิชาความรู้และการระดมให้วิชาแก่ประชาชนของเรานั้น มีผลเป็นการยั่งยืนแก่นานาค ส่วนกำลังเงินนั้นขณะนี้ประเทศไทยพอจะนับได้ว่า เราอยู่ในลักษณะที่ไม่มีฝืดเคืองนัก พอมีพอใช้แต่แม้ว่าจะเดือดร้อน ขาดสนเงินนั้นเรายังขอหยิบขอมืมผู้อื่นเข้ามาได้ การยืมเงินนั้น



ง่ายเพราะเงินพูดได้ทุกภาษา แต่การยืมคน คนพูดได้อย่างมากก็ไม่ก็ภาษา  
ค. การใช้อำนาจในการพัฒนา

ในการพัฒนาเราจะต้องระดมปัจจัยต่างๆ มาใช้งาน ในด้านเงิน เราจำเป็นต้องจะต้องเก็บภาษีอากรเพื่อมีรายได้เข้าคลัง และจ่ายออกไปในขณะที่พัฒนา รายได้รายจ่าย การกระทำด้านงบประมาณและการคลังเป็นของสำคัญเป็นอย่างยิ่งและในบางกรณี ถ้าต้องการจะเร่งมือพัฒนา ก็อาจจะจำเป็นต้องใช้อำนาจรุนแรงขึ้น ในการภาษีอากรและเรื่องอื่นๆ เรื่องอื่นดังกล่าว ได้แก่ การห้ามนำสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขันกับสินค้าที่เอกชนในประเทศกำลังก่อสร้างทำอยู่ เป็นต้น การใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศนั้น เป็นเรื่องจำเป็นและยิ่งเร่งรัดพัฒนา ก็ยิ่งใช้อำนาจมาก แล้วมีช่องทางอันตรายนมากขึ้น จะเห็นได้ว่า เงินงบประมาณแผ่นดินแต่ก่อนนี้เราพูดกันเป็นจำนวนสิร้อยห้าร้อยล้าน หกร้อยล้าน ห้าพันล้าน หกพันล้าน เดียวนี้เงินงบประมาณขึ้นไปกว่าหมื่นล้านแล้ว ธนบัตรก่อนนี้ออกเพียงห้าพันล้าน เดียวนี้เกือบเข้าไปถึงหมื่นล้านบาท เมื่อจำนวนเงินที่เราจะต้องหามาและใช้ไปสำหรับราชการมากขึ้น ความโลกเกี่ยวกับการใช้อำนาจไปในทางผิดปกติก็น่าจะมีมากขึ้น จะเห็นได้ว่า เมื่อก่อนนี้เราไม่เคยพบเห็นกันว่าใครโกง โกงใครถึงห้าร้อยหรือร้อยล้าน เดียวนี้มีขึ้นแล้วเป็นจำนวนห้าร้อยหรือร้อยล้าน แม้แต่จะ “ทำบุญ” กันก็ยังเป็นจำนวนสิบๆ ล้าน เนื่องด้วยเหตุนี้จึงมาเข้าประเด็นของกระทู้แห่งการบรรยายนี้ กล่าวคือ อะไรเล่าจะเป็นปัจจัยสำคัญ อะไรเล่าจะเป็นอุปสรรคแห่งการพัฒนาประเทศ ขอเสนอว่าอุปสรรคคือความเหลวไหลและรั่วไหลซึ่งเกิดจากความโลภและคดโกง อุปสรรคเหล่านี้จะขจัดได้ก็แค่โดยการใช้อำนาจในทางที่ถูกต้อง ก็คือความรับผิดชอบทางจริยธรรมดังที่ท่านผู้จัดการสัมมนาได้ตั้งไว้เป็นหัวข้อของการสัมมนา

ในที่นี้ เห็นจะเป็นการสมควรที่จะหยิบยกเอาเรื่องความเสียหายที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาด้วยการเพิกเฉยในจริยธรรมมาพิจารณาว่า ผู้ใหญ่แต่โบราณท่านได้ว่าไว้อย่างไร เห็นจะไม่ต้องย้อนกลับไปไกลนัก เพียงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นี้ก็เห็นจะพอหาได้ กล่าวคือ หลักฐานที่ปรากฏในหนังสือมูลบทบรรพกิจของพระ-

ยาศรีสุนทรโวหาร (หลวงสารประเสริฐ-น้อย อาจารย์ยางกูร) ซึ่งมีพระบรมราชโองการประกาศให้ใช้เป็นแบบเรียน ในปี พ.ศ.2414 ในหนังสือนั้นมีบทประพันธ์เรื่องพระไชยสุริยา (คุณสุลักษณ์ ศิวรักษ์ ชี้แจงว่า เป็นบทประพันธ์ของสุนทรภู่) มีใจความว่า พระไชยสุริยาเป็นเจ้าพาราสาวัตถิ ก็อยู่ติดกันติดกันมาจนกระทั่ง-

“อยู่มาหมู่ข้าเฝ้า

ที่หน้าดาตติ

คำเจ้าเฝ้าสี่ขอ

หาได้ให้ขริว

ไม่จำคำพระเจ้า

ถือตัมภ์ไท

คดีที่มีคู่

ใครเอาข้าวปลามา

ที่แพแก่ชนะ

ขี้ฉ้อก็ได้ตี

ที่ชื่อถือพระเจ้า

ผู้เด่าเหล่าเมธา

ภิกษุสะมะณะ

คาถาว่าล่านา

ไม่จำคำผู้ใหญ่

ที่ตีมีอะไร

ภาราสาวะถิ

คู่คือถือแต่ใจ

ผู้ที่มีฝีมือ

ไล่คว่ำผ้าที่คอ

ข้าเฝ้าเหล่าเสนา

ถือน้ำร่ำเข้าไป

ก็หาเขาวนารี

ท่ามะโหรีที่เคหา

เข้าแต่หอสถอกมก

โลโกพาให้บังใจ

เหไปเข้าภษาไสย

ฉ้อแต่ไพรไฟชื้อค

คือไก่หมูเจ้าสุภา

ให้สุภาก็ว่าดี

ไม่ถึงพระประเวณี

ไล่ดำตีมีอาญา

ว่าไม่เงาเต่าปูปลา

ว่าไปบ้ำสาระยา

เล่าก็ละพระศธรรม

ไปเร่ร่ำทำเจโก

ศิระะไม้ใจโยโส

ข้าขอโมทนาไป

ใครไม่มีปราณีใคร

ที่ใครได้ใส่อาพ

ทำคู่คือไม่ชื้อขอ

อะไรล่อก็เอาไป

มิได้ว่าหมูข้ำไท

แต่น้ำใจไม่นำพา

หาได้ใครหาเอา  
ผู้ที่มีอาญา

ไพร่ฟ้าเสรำเปลาอุรา  
ไล่ตีค่าไม่ปราณี”

ตอนที่ยกมานี้แสดงให้เห็นการวิเคราะห์ของท่านผู้ใหญ่นี้ในสมัยร้อยปี  
ที่ผ่านมาแล้วว่า การไม่รักษาจริยธรรมไม่รับผิดชอบในทางจริยธรรมนั้นย่อมทำให้เกิด  
ความปั่นป่วนและตามเรื่องพระไชยสุริยานี้ ต่อมาก็ได้ยกกระทำสำคัญ เพราะ  
เหตุการณ์ที่บ้านเมืองไม่อยู่ในความชอบธรรม จนกระทั่ง “สมเด็จพระจอมอาร์ย”  
ต้องมาเทศนาโปรดให้ถือศีลภาวนาจนได้ไปสวรรค์

ตามเรื่องทีกล่าวถึง มีอีกตอนหนึ่งซึ่งแสดงถึงเหตุแห่งกาลกิณี กล่าวคือ	
“วันนั้นครั้งคืนไหว	เกิดเหตุใหญ่ในปรุพี
เล็งดูรู้คดี	กาลกิณีสี่ประการ
ประกอบชอบเป็นผิด	กลับจริตผิดโบราณ
สามัญอันธพาล	ผลาญคนซื้อถือสัตว์ธรรม
ลูกศิษย์คิดล้างครู	ถูกไม่รู้คุณพ่อมัน
สอเสียดเบียดเบียดกัน	ลอบฆ่าฟันคือต้นหา
โลกลาภบาปบ่คิด	โจทย์จับผิดริชยา
อุระพะสุธา	ป่วนเป็นบ้าฟาบคบัง
บรรดาสามัญสัตว์	เกิดวิบัติบัดปาบัง
ไตรยุคทุกขตระรัง	สังวัจจะระอวสาน”

ถ้าเราพิจารณาคำกาพย์ข้างต้นให้ดี จะเห็นว่า ท่านผู้ประพันธ์ได้ยกเอา  
ข้อละเมิดจริยธรรมเหล่านี้มาแสดงไว้ว่าเป็นเหตุแห่งความยุ่งยากคือ (1) ความมัว  
เมาในกามตัณหา (2) ความโลภ (3) ไม่ถือศีลธรรมกลับไปถือไสยศาสตร์ (4) การฉ้อ-  
ราษฎร์บังหลวง (5) โรงเรียนไม่ยุติธรรมตามสมควรที่จะเป็น (6) ไม่มีความเคารพ  
ในเรื่องความดี เห็นผิดเป็นชอบ (7) ใจเหี้ยมโหดไม่ปราณีใคร ถืออำนาจเป็นธรรม  
(8) ข้าราชการแม้ว่าจะถือน้ำพิพัฒน์สัตยา ก็ผิดไม่ถือสังจะตามสมควรจะเป็น

ต่อไปนี้ผมใคร่จะขออนุญาตอ้างหนังสืออีกหนึ่งตอนซึ่งตามปกติไม่ควร  
จะกระทำเพราะเป็นหนังสือของผมเอง แต่เนื่องด้วยหนังสือนี้ได้เขียนไว้เป็น

เวลาประมาณสิบกว่าปีแล้ว และเข้าใจว่าหากันได้ยาก คงจะไม่เสียหายอะไรข้อความนี้มาจากหนังสือ “เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย” ซึ่งแต่งเอาไว้เมื่อปี ค.ศ.1955 ในบทหนึ่งที่ว่า ธรรมะในด้านเศรษฐกิจ

“ธรรมะเป็นคำคู่กับศีล คำว่า ศีลหมายถึงการระงับไม่เบียดเบียนทั้งตนเองและผู้อื่น ส่วนความหมายของคำว่า ธรรมะ คือการช่วยส่งเสริมให้สถานการณ์ดีขึ้น เพื่อความเจริญของเอกชนมหาชน และส่วนประกอบที่สำคัญแห่งธรรมะ คือความยุติธรรม ตัวอย่างการประพฤติผิดหลักธรรมะที่เห็นได้ง่าย เช่น โจรที่ปล้นทรัพย์ เราถือได้ว่าทำผิดทั้งศีลและธรรมะในด้านเศรษฐกิจ เพราะได้เบียดเบียนเจ้าทรัพย์และถ่วงความเจริญคือนอกจากตัวเองจะไม่ประกอบสัมมาอาชีพแล้ว ยังขัดขวางผู้อื่นซึ่งจะทำการประกอบสัมมาอาชีพเพื่อประโยชน์และความเจริญของส่วนรวมอีกด้วย

ในทางตรงกันข้าม ถ้าผู้ใดมีความมานะอดทนพากเพียรคิดสร้างสรรค์สิ่งหนึ่งสิ่งใดขึ้น ช่วยเศรษฐกิจของประเทศ เราก็คือว่าบุคคลผู้นั้นมีความดีความชอบและทำถูกหลักธรรมะ

การประพฤติผิดหลักธรรมะในด้านเศรษฐกิจนั้น มีได้หลายกรณีเช่น

1.เจ้าหน้าที่รัฐบาลบางคนใช้อำนาจและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมาเป็นประโยชน์ส่วนตัว ไม่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรง เพื่อให้ทุกคนได้รับประโยชน์ร่วมกัน กลับมีใจลำเอียงช่วยเหลือแต่เฉพาะผู้ที่ให้สินบน

ที่ว่าผิดหลักธรรมะ เพราะ

ก. ราษฎรส่วนใหญ่ที่ทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยความสุจริตก็เกิดความข้อย้อที่จะทำติดต่อไป คิดแก่งแย่งเบียดเบียนกัน ไม่มีผู้ใดคิดจะทำงานที่ใช้เวลานานๆ กว่าจะได้ผลตอบแทนไปหาทางอื่น

ข. การที่กลสิกรทั้งหลายสามารถทำการเพาะปลูกได้ผลดีเท่ากับเพิ่มปริมาณการผลิตให้มากขึ้น ทำให้การค้าสะดวกยิ่งขึ้น แต่สิ่งเหล่านี้จะเป็นไปไม่ได้ถ้ามีโจรปล้นทรัพย์ เจ้าหน้าที่ทุจริตมากๆ เพราะสิ่งที่ผลิตได้จะมีน้อยลงไม่พอกับความต้องการของสังคมที่เพิ่มขึ้นอยู่เสมอ ความไม่พอคินี้เป็นผลกระทบกระ-

เตือนต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก

2.เจ้าหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในหน้าที่การงานของตนขัดกับประโยชน์ของส่วนรวม ถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติผิดธรรมดาในด้านเศรษฐกิจ อาทิ ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล บุคคลนั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนในขอบเขตแห่งนโยบายของรัฐ ถ้าในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไปมีตำแหน่งหน้าที่และรับผิดชอบส่วนงานของเอกชน ไม่ว่าจะเพียงแห่งเดียวหรือหลายแห่งก็ตาม อาจเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ ผู้ถือหุ้น ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อม แม้จะสุจริตเพียงใดบุคคลภายนอกย่อมจะระแวงสงสัยและตั้งข้อรังเกียจ

3.ข้าราชการแม้ว่าจะไม่ทุจริต แต่ไม่ทำงานให้รวดเร็วเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ก็ขัดขวางความเจริญในทางเศรษฐกิจ และโดยเฉพาะส่วนราชการที่จำเป็นต้องติดต่อกับประชาชนโดยตรง เช่น อำเภอบริการ ถ้าทำงานล่าช้า นอกจากงานของรัฐจะไม่ก้าวหน้าไปแล้ว ยังไม่เกิดโอกาสให้ราษฎรได้ทำงานของตนได้ทันเวลาด้วย

4.นโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งช่วยเหลือหมูชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะนั้น ถ้าทำให้คนกลุ่มใหญ่เดือดร้อนแล้ว ถือว่าผิดหลักธรรมดาในด้านเศรษฐกิจเพราะเป็นนโยบายเศรษฐกิจที่ไม่ได้ให้ความยุติธรรมต่อสังคม การทำให้เงินเฟ้อถึงขนาดการเก็บภาษีอากรไม่ทั่วถึง ผู้มีอาชีพที่แน่นอนและข้าราชการส่วนมากซึ่งมีบัญชีแสดงรายได้หรือเงินเดือนเป็นหลักฐานเท่านั้นที่ต้องรับภาระภาษีเต็มที่ ถ้ารัฐบาลสามารถวางหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม มีเจ้าหน้าที่ที่มีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ทำงานอยู่แล้ว เท่ากับว่าได้พยายามทำให้ถูกหลักธรรมะทางเศรษฐกิจ

5.ราษฎรที่สมคบกับข้าราชการทำการเอาเปรียบส่วนรวม ถือว่าทำผิดธรรมดาทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ การให้สินบนข้าราชการ ทำให้จิตใจของข้าราชการที่จะทำดีเสื่อมลงและในที่สุดความเดือดร้อนก็จะเกิดขึ้นทั่วๆ ไป

6.การหลีกเลี่ยงการเสียภาษีของราษฎรก็ผิดหลักธรรมดา เพราะรัฐบาลเก็บเงินได้น้อยกว่าที่ควรจะได้

7.การกักตุนสินค้าในยามขาดแคลนเพื่อหวังกำไรการค้าในตลาดมืด

การปฏิบัติคนให้เป็นการฝ่าฝืนข้อบัญญัติแห่งกฎหมายถือเป็นการปฏิบัติผิดหลัก  
ธรรมะทั้งสิ้น เพราะก่อความเดือดร้อนให้กับผู้อื่นและกับส่วนรวม

8.การที่ราษฎรแต่ละคน ไม่มีอาชีพหรือไม่พยายามทำงานเพื่อเลี้ยงชีวิต  
ของคนในทางที่ชอบ ไม่เข้าใจหน้าที่และไม่รู้จักประมาณและความพอเพียงเอา-  
รอดเอาเปรียบ ไม่มีการศึกษาอบรมที่ดี เท่ากับไม่ช่วยเหลือให้เศรษฐกิจของชาติ  
ก้าวหน้าไป

9.การที่มีบุคคลกลุ่มน้อยร่ำรวยขึ้นอย่างมาก เป็นการผิดหลักธรรมะ  
เพราะ ในขณะที่กลุ่มคนมั่งมีมากมาย มีจำนวนคนน้อย กลุ่มคนจนก็ขยายจำนวน  
ออกไป เกิดปัญหาในทางสังคม มีการแบ่งแยกชั้นของคนโดยไม่ควร และการแบ่ง  
แยกกันในลักษณะนี้เป็นผลเสียทั้งในด้านจิตใจและการครองชีพของประชาชน  
เป็นปัญหาหนักสำหรับรัฐบาลในการปกครองประเทศ นับว่ากระทบกระเทือนต่อ  
เศรษฐกิจของประเทศทุกทาง สำหรับข้อนี้ถ้าพิจารณาถึงการพนันต่างๆ การมีสลาก-  
กินแบ่งซึ่งเป็นการรวมเงินจากประชาชนหรือจากคนกลุ่มใหญ่มาเป็นรางวัลให้แก่  
บุคคลคนเดียว หรือบุคคลกลุ่มน้อย จึงเป็นการปฏิบัติผิดหลักธรรมะด้วย แต่ถ้า  
หากว่าผู้ถูกรางวัลสลากนั้น นำเงินมาใช้เป็นประโยชน์ที่ส่วนรวมได้มากที่สุดก็ไม่  
ถือว่าได้ปฏิบัติตนผิดหลักธรรมะแต่อย่างใด ฉะนั้น ทางที่จะระงับก็คือ ไม่มี  
การพนันทุกประเภท แต่อย่างไรก็ดี รัฐบาลยังคงได้ประโยชน์จากการขายสลากกิน-  
แบ่งอยู่บ้าง รางวัลที่ให้นั้น เป็นเพียงเพื่อจูงใจให้ราษฎรนำเงินที่มีอยู่มามอบรวม  
ให้แก่รัฐบาลเพื่อใช้เป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยทั่วไป เพราะฉะนั้น ถึงแม้ว่าจะ  
ผิดธรรมะก็ตาม ถ้ารัฐบาลนำเงินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์จริงๆ แล้ว ก็ค่อยขงชั่วหน่อย

10.บุคคลที่มีความสามารถในกิจการค้าหรือทำงานใดก็ตาม ทำให้มี  
รายได้ส่วนตัวมากมาย หรือมีทรัพย์สินสมบัติเป็นมรดกตกทอดมา แม้ว่าจะได้รับมา  
โดยสุจริตถ้าไม่ได้ทำให้ทรัพย์สินนั้นเกิดเป็นผลประโยชน์ต่อส่วนรวมแล้วถือว่าไม่ถูก  
หลักธรรมะในทางเศรษฐกิจ เพราะเหตุว่าการที่บุคคลมีทรัพย์สินมากมายนำเงินมา  
ลงทุนนั้น ก็ยังช่วยคนอื่นได้”

ตัวอย่างเหล่านี้ ผมได้สรุปรวมความไว้ว่า ในการที่จะรักษาระดับ

รายได้ของคนให้อยู่ใกล้เคียงกัน หรือมีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยนั้น ควรพิจารณาถึงภาษีมรดก ภาษีเงินได้ เป็นส่วนสำคัญ

เมื่อเร็วๆ นี้ คุณชานินทร์ กรวิเชียร ได้เขียนบทความเรื่องกฎหมายและการฉ้อราษฎร์บังหลวงขึ้นไว้ในบทสัมภาษณ์ของเนติบัณฑิตสภา มีใจความที่สำคัญและที่น่าจะนำเอามากว่าในที่นั่งอยู่หลายตอน มีใจความที่ผมเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยหลายข้อ แต่ที่ขอบใจมากก็คือว่า คุณชานินทร์ได้เสนอไว้ว่า การที่จะแก้ไขในเรื่องธรรมาภิบาลในประเทศไทยนั้น จะทำอย่างไรบ้าง มีทั้งการแก้ไขด้านจิตใจและศีลธรรม ตลอดจนอุปสรรคในการแก้ไข เนื่องจากเวลาจำกัด ผมจะขอคัดเฉพาะเรื่องอุปสรรค คือ

อุปสรรคสามประการในการแก้การฉ้อราษฎร์บังหลวง

“ข้าพเจ้าใคร่ขอกล่าวว่า แนวความคิดที่เป็นอุปสรรคในการแก้ไขการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีสามประการ ซึ่งแต่ละประการล้วนเป็นแนวความคิดที่เป็นภัยแก่ตนเองทั้งสิ้นกล่าวคือ

(1) “สุระไม่ใช่” โดยปกติเมื่อได้ยินได้ฟังเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงมักจะฟังกันด้วยความกระตือรือร้นแบบ “กระหายนิมิตา” อย่างไรก็ตามถ้าหากจะไม่มีผู้ใดกล้าหรือแม้แต่คิดว่าสมควรแก่การป้องกันหรือแก้อย่างไร แทบจะกล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่า “สุระไม่ใช่” ความจริงเรื่องนี้เป็นสุระหรือหน้าที่ของบุคคลทุกคนในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ การบอกปิดโดยถือว่า “สุระไม่ใช่” เป็นการปฏิเสธหน้าที่พลเมืองดีโดยแท้ นำเสียดายที่เราขาดการฝึกรอบรมในด้านความรับผิดชอบที่ทุกคนจะพึงมีต่อสังคม

(2) “คนอื่นทำได้ ทำไมเราจะทำไม่ได้” ประโยคนี้แทบจะไม่มีท่านผู้อ่านคนใดปฏิเสธเลยว่าจะไม่เคยได้ยินแต่นำเสียดายที่ประโยคนี้มักจะใช้กันไปโนทางที่ไม่ควรใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นเรื่องที่พูดกันในครอบครัว ถ้าเป็นครัวเรือนที่มีแม่เรือนดี ประโยคนี้ก็ใช้ในทางปลุกปลอบจิตใจให้พ่อเรือนประพฤติคนดี เอาอย่างบุคคลอื่นที่สุจริตทั้งหลาย ประกอบแต่กรรมดี เป็นที่นับหน้าถือตาแต่ถ้าบังเอิญเคราะห์ร้าย แม่เรือนใจดำและพ่อเรือนใจอ่อน เห็นคนอื่นร่ำรวยโดยมิชอบ

เกิดโลก คิดเพื่อเหิมตามไปด้วยประโยคที่ว่า **“คนอื่นทำได้ ทำไมเราจะทำไม่ได้”** ก็เป็นประโยคที่ให้โทษ เป็นแรงยุให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ลัทธิเอาอย่างในทางที่เลว จึงกลายเป็นที่นิยมชมชื่นกันอยู่

(3) **“ที่นี่เมืองไทย ไม่ใช่เมืองนอก”** เรื่องแปลกแต่จริงที่น่าสลดก็คือ เมื่อผู้ใดปรารถนาเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือเรื่องอื่นๆ ในทำนองนี้ เรามักจะได้ยินวลีที่ว่า **“ที่นี่เมืองไทย ไม่ใช่เมืองนอก เราจะเอาอะไรกันมากนัก”** หรือวลีอื่นๆ ที่มีความหมายทำนองเดียวกันนี้ และมักจะพูดกันคายนั่นแน่ ในหมู่ผู้ทรงคุณวุฒิและปัญญาชนทั้งหลาย จึงเป็นที่น่าเสียดายว่า เหตุใดจึงเอาคำพูดที่ไร้ความหมายนี้มาเป็นคำพังเพยบอกปิดความรับผิดชอบ จะไม่เป็นการคิดสั้นหรือปราศจากความคิดเสียเลยหรือ?

คุณธานีทร กรยวิเชียร ได้เสนอข้อแก้ไขไว้ว่า ข้อที่น่าคิดมีว่า เราจะต้องใช้วิธีหนามยอกเอาหนามบ่งกับกรณีนี้จะได้หรือไม่ กล่าวคือ ควรจะพูดว่า **“ใช่ธุระของเรา”** เพื่อแก้กับคำว่า **“ไม่ใช่ธุระ”** เราทุกคนจะต้องถือว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ เป็นเรื่องที่เราทุกคนมีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศ และเราจะต้องบำเพ็ญตนเป็นตัวอย่างอันดีของลูกหลานญาติมิตร และเพื่อนร่วมประเทศ เราจะต้องมีความละเอียดรอบาป ความหยิ่งในความซื่อสัตย์สุจริตและชื่อเสียงของวงศ์ตระกูล อุปสรรคข้อที่สองแก้ได้ด้วยดังนี้ **“คนอื่นทำได้ ทำไมเราจะทำไม่ได้”** ก็ใช้คำเดียวกันนั่นแหละ ลัทธิเอาอย่างควรใช้เฉพาะในทางเอาอย่างผู้ประพฤติดี ผู้ที่เคารพในเกียรติของตน ผู้ที่มีความระลึกในหน้าที่ และประโยคนี้ควรจะเปลี่ยนให้ชัดเจน แล้วใช้เป็นคำขวัญว่า **“คนอื่นทำดีได้ ทำไมเราจะทำดีไม่ได้”** เราจะต้องถึงผลเลิศ ไม่ใช่เพ่งเล็งแต่ประโยชน์เฉพาะหน้า แต่ต้องเพ่งเล็งถึงประโยชน์อันไพบูรณ์ ประโยคที่สาม **“ที่นี่เมืองไทย ไม่ใช่เมืองนอก”** คุณธานีทร เขียนไว้ว่า ดูอย่างประเทศอังกฤษ ตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่แล้วมาจนถึงปัจจุบันแก่เรื่องฉ้อราษฎร์บังหลวงสำเร็จ เราต้องเอาอย่างเขาบ้าง และจะต้องทำได้อย่างเขา คำขวัญจึงควรจะเป็นว่า **“เมืองไทยหรือเมืองนอกก็เหมือนกัน เมืองนอกเขาทำได้สำเร็จ เราก็ต้องทำได้”**



สำเร็จ” การเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นกาลกิณีมาเป็นค่าขวัญน่าจะช่วยจัดอุปสรรคในการแก้การฉ้อราษฎร์บังหลวงได้มาก ไม่มากก็น้อย ผมขอเสนอว่า บทความของคุณ ธานินทร์นี้ ท่านทั้งหลายน่าจะเอาใจใส่ถ้าหากว่ายังไม่ได้เอาใจใส่

สรุปความในตอนที่สองก็คือ ขอยืนยันว่า ความรับผิดชอบทางจริยธรรมนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อเราจะเน้นการพัฒนา

### 3. ทรศนะของสามัญชน

ปัญหามีอยู่ว่า เราจะทำอย่างไรจึงจะรักษาจริยธรรมและทำการพัฒนาได้ ข้อความที่ผมได้ยกมาอ้างและพูดมาทั้งหมดก็สรุปได้ว่า ไม่ต้องทำอะไรมากมาย ผาดโผนเพียงแต่เราปฏิบัติหน้าที่ของตนไปตามปกติ และประพฤติตนอยู่ในทำนองคลองธรรมที่ได้รับการสั่งสอนมาตั้งแต่สมัยโรงเรียน สมัยบิดามารดา จนกระทั่งปัจจุบัน เพียงแต่ทำไปเท่านั้นก็ถือได้แล้วว่า อยู่ในจริยธรรม ถ้าจะมีความจำเป็นเน้นหนักให้พัฒนานี้ ก็อยู่ในด้านวิชาการมากกว่าอย่างอื่น ที่ผมพูดนี้เข้าใจว่า ยังไม่สายเกินไปในประเทศไทยที่เห็นว่าจะอะไรๆ ธรรมดาๆ นั้น ก็คือการประพฤติถูกต้องตามศีลธรรมที่เราเคยได้รับการสั่งสอนมา แต่ถ้าหากว่าเพิกเฉยเข้าไปในสาระสำคัญผิดและสายเกินไปแล้ว กล่าวคือ ถ้าเดี๋ยวนี้พวกเราถือว่าการทุจริต การกินสินบน ฯลฯ เป็นของธรรมดาแล้วก็น่าเสียใจ เห็นจะต้องเปลี่ยนยุทธวิธีใหม่แต่ก็ยังหวังอยู่ว่า ยังไม่สายเกินไป เมื่อทำอะไรๆ ไปตามธรรมดาแล้ว เป็นใช้ได้ เช่น ถ้าหากว่าเราอยากแต่งงานก็ไปแต่งงานกันธรรมดา ไม่ใช่ว่าจะมาเป่าสิริระกันให้เงินไปสองแสนสามแสนนั้น ไม่ใช่ธรรมดา หรือตำรวจก็มีหน้าที่ที่จะดูแลผู้ร้าย กระทรวงมหาดไทยก็มีหน้าที่ดูแลบ้านเมืองให้เป็นปกติสุข อย่าไปก้าวก่างานโน้นงานนี้ ทำไปโดยชอบ นี่เป็นธรรมดา ผมเห็นว่าการที่คนนี้ทำงานของคนนั้น คนนั้นไปทำงานของคนนั้น นั้นเป็นการทุจริต ไม่ใช่เป็นการธรรมดา

เพราะฉะนั้น ถ้าเราเพียงแต่ดำเนินชีวิตไปตามธรรมตามวิถีโธดป้ปะก็ เป็นใช้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พวกหนุ่มๆ สาวๆ ที่ถือว่าการเสพสุราหรือการไปเที่ยวไฮเกณีนั้น เป็นของยอดเยี่ยมที่ควรทำกันแล้ว ถ้าเป็นเช่นนั้นก็หมดหวัง แท้จริงเกิดเป็นมนุษย์ บางทีก็มีการพลาดหลังทำบาปขึ้น ถ้าจำเป็นที่จะต้องทำบาปแล้ว

ละก้อกลับมาแล้วควรจะมีอายุเหมือนกับสุนัขที่เมื่อทำผิดแล้วหางลู่ลงไปทีเดียว หลบพยายามปิดบังไม่ให้ผู้อื่นเขารู้ ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว ก็ยังพอมีหวัง ถ้าถือเป็นธรรมดาว่า เราเกิดมาเป็นชายชาติตรีแล้วถ้าไม่กินเหล้าให้เมาแล้วเป็นไม่ได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วก็หมดหวัง คราบไคที่ยังมีหวังผมขอเสนอว่า ตามทฤษฎะของสามัญชน ไม่ต้องทำอะไรอุครมิกมากมายนัก ทำธรรมดาทำหน้าที่ของคนธรรมดา และประพฤติในทางธรรมตามแบบที่ชาวบ้านเขาทำกัน พ่อแม่สั่งสอนมาอย่างไรทำไปอย่างนั้น คำว่าพ่อแม่ไม่สั่งสอนนี้ เมื่อสมัยผมเด็กๆ โกรธนัก ถ้าหากใครมาว่า เพราะฉะนั้น คำว่าพ่อแม่สั่งสอนมาอย่างไร ก็ทำไปอย่างนั้นสามัญชนก็ควรจะเป็นเช่นนั้น

ทฤษฎะของสามัญชนควรจะแตกต่างกับทฤษฎะของศาสนาหรือไม่ ท่านทั้งหลายได้เปรียบกว่าผมคือว่า หลายท่านคงจะได้ยินคำอภิปรายเมื่อวานนี้ ทั้งด้านพุทธศาสนาและคริสต์ศาสนา ผมรู้สึกว่ในบางกรณีอาจจะแตกต่างกัน แต่ในสาระสำคัญนั้นคงจะไม่แตกต่างกันนัก สามัญชนที่ว่านี้ คงจะหมายความว่าถึงคนอย่างผมในด้านศาสนาคือบอกว่าให้ไปวัดพระแก้วหรือไปวัดไหนหรือให้ไปฟังเทศน์ก็ไม่อยากไปฟัง ไม่ได้เชื่อว่าชาวนุชนิดที่ว่า อยากจะเปิดตำราศาสนาขึ้นมาอ่านท่องจำ แต่ว่าในใจนั้นยังมีสิ่งที่เหนียวรั้งไว้ ถ้าเผอิญเปิดวิทยุฟังพระท่านเทศน์ ถ้าน่าสนใจก็นั่งฟังต่อไป หรืออย่างเมื่อเล็กๆ อยู่โรงเรียนคริสตังคือ อัสสัมชัญ ท่านให้เรียนธรรมจริยา ทั้งในด้านภาษาไทย ฝรั่งเศส หรืออังกฤษ ก็เรียนไปและจดจำเอาไว้ นี่ผมถือว่าเป็นสามัญชน คือหมายความว่า ไม่ใช่คนที่ไปวัดทุกวันหรือทุกวันพระ แต่ว่าเป็นคนที่ได้รับการอบรมมาพอสมควร ทั้งในด้านศาสนาคือไม่ได้เป็นคนนอกรัตนกสามัญชนเป็นคนที่มีความสงสัย เช่นเมื่อเล็กๆ อยู่โรงเรียนที่เขาสอนกันว่าพระผู้เป็นเจ้านั้นท่านมีจริง ๆ ก็มีความสงสัยเชื่อไม่ลงว่าพระเจ้าท่านมี พยายามที่จะมีความศรัทธาเพียงไรก็ยังไม่สามารถที่จะโน้มเอียง ไปถึงกับนับถือเป็นลัทธิได้ ช่วยไม่ได้ เหมือนคนบอดสี ท่านทั้งหลายที่เชื่อในพระเจ้าว่ามี อาจจะเป็นผู้ที่บรรลุถึงขั้นเห็นสี สีนั่นสีเขียว สีนีสีแดง แต่ผมสามัญชนนั้นบอดสี มองไม่เห็นความจริงน่าจะสงสัยมากกว่า หรือที่เขาบอกว่าให้ไปกราบ

พระพุทธรูปองค์นี้ศักดิ์สิทธิ์นัก อย่างผมนี่ผมก็อาจจะกราบด้วยใจระลึกถึงพระพุทธเจ้าซึ่งเป็นมนุษย์ที่ตียอดเยี่ยม พอจะทำได้ แต่ที่จะไปถึงว่า พระอิฐพระปูนที่นั่นอยู่ แม้จะเป็นพระแก้วมรกต ก็ยังไม่สามารถที่จะกราบได้ในฐานะที่เป็นมรกตหรือเป็นแก้ว ความเห็นของผมในทรรศนะสามัญชน ไม่สามารถที่จะทำได้ หรือว่าพระพุทธรูปนี้เยี่ยมเหลือเกินถ้าอยากจะไปทำอะไรให้สำเร็จหรือจะมาพูดในวันนี้ให้เป็นที่ต้องใจของท่านทั้งหลายต้องไปกราบท่านสามหน หรือเอาตะกรุดอมมาด้วย ผมทำไม่ได้ เพราะสามัญชนเกิดความสงสัย มีความสงสัยในตัวว่าอะไรจริงแน่ อะไรไม่แน่

ปัญหาที่อยู่ว่า สามัญชนเหล่านี้มีสิทธิสงสัยในสาระสำคัญของศาสนา บางประการหรือไม่ โดยจะไม่ถูกประณามว่าเป็นคนนอกกริต เคยได้ยินเด็ก ๆ พูดกันว่า ถ้าใครไม่เชื่อถือพระ ไม่มีศาสนาแล้ว ก็ต้องเป็นคอมมิวนิสต์ทั้งนั้น นี่จะเป็นเพราะผู้ใหญ่สอนเด็กหรืออย่างไรไม่ทราบ แต่ผมเห็นว่า ถ้าเราจะบอกกับเด็กว่าคอมมิวนิสต์นั้นร้ายกาจและประพฤติน่ากลัว เพราะเหตุว่าไม่ถือในศาสนา ไม่ถือศีลธรรมก็ชอบอยู่ แต่ที่จะไปพูดกวาดเอาทีเดียวว่า ถ้าใครไม่มีศาสนาไม่เชื่อพระเจ้าเป็นคอมมิวนิสต์หมดแล้ว ก็ไม่น่าจะเป็นไปได้

ผมอยากจะเสนอว่า ความเชื่อถือในพระเจ้าหรือไม่เชื่อถือในพระเจ้าขึ้นอยู่กับสองประการที่ภาษาอังกฤษเขาใช้ คือ คำว่า Agnostic กับ Atheist คือ ถ้าเป็น Agnostic คงจะเป็นอย่างผม คือผมไม่รู้คำว่า Agnostic แปลว่า ไม่รู้ ยอมรับว่าไม่รู้ว่ามีพระเจ้าหรือไม่ อาจจะก็ได้ หรือไม่มีก็ได้ แต่ว่าไม่ต้องการที่จะบูชา เพราะเหตุว่ายังไม่รู้ ส่วน Atheist นั้น ไม่ยอมให้มีพระเจ้าอยู่เลย ถือเป็นแน่นอนว่าไม่มีพระเจ้าเลย ถ้าแยกกันอย่างนี้ละก็ รู้สึกว่าพอจะมีทางเข้ากันได้ระหว่างสามัญชนอย่างผมกับทางศาสนา แต่ถ้าหากรังเกียจเสียเลยแล้ว Agnostic ก็ยังใช้ไม่ได้ เข้าใจว่าคงจะไปด้วยกันไม่ได้

ผมอยากจะเสนอต่อไปว่า การหลงเชื่อโดยมกายนั้นเป็นภัยต่อสังคม เป็นภัยแก่ศีลธรรม เป็นการลบหลู่ศาสนา นักศึกษาที่จะสอบไล่ไปบูชาตันโพธิ์ในธรรมศาสตร์ขอบูชาให้สอบได้ เสร็จแล้วจะเอาหัวหมูมาให้ เอาอะไรมาให้

นั่นเป็นการริเริ่มนิสัยให้สินบนตั้งแต่เดี๋ยวนี้ เป็นการผิดทีเดียว ผิดเหลือเกิน  
ที่จะเชิงเทรา ได้ข่าวว่า หลวงพ่อโสธรมีชื่อเสียง ก็อยากจะไปชมท่าน ที่ไหน  
ได้เห็นว่าเขาทำกันเป็นการค้า มีการให้สินบน เอาของไปให้ผมก็เลยหมดความศ  
รัทธา รู้สึกว่าเป็นการที่เข้าใจกันผิดนี้ไม่ต้องพูดถึงหลวงพ่อยี่หรืออะไรที่ครึก  
ครื้นกันกว่านั้น ในระหว่างสงครามก็อดนึกไม่ได้ว่า ทำไมฝรั่งถึงได้ชักชวนกัน  
ไปในโบสถ์ มีพระเจ้าของอเมริกันและอังกฤษฝ่ายหนึ่ง พระเจ้าของเยอรมันกับ  
ญี่ปุ่นอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของคู่เดียวกัน เยอรมันก็สวดให้พระเจ้าฆ่า  
อังกฤษ อังกฤษก็สวดให้พระเจ้าฆ่าเยอรมัน ผมเข้าใจว่า ถ้าสวดแบบนี้ละก็เป็น  
การเข้าใจผิดทั้งมลาย

ที่ผมกล่าวนี้ก็เพียงแต่เท่าที่ปรากฏมา เท่าที่เห็นเพราะฉะนั้น จึง  
ขอถือลัทธิ Agnosticism ไปพลาถก่อนสติสัมปชัญญะกับศรัทธาความเชื่อถือนั้น  
ถ้าได้ทั้งสองอย่างผมก็ว่าคงจะดี เพราะว่าผู้ที่เชื่อถือพระเจ้า คือมีศรัทธา  
อย่างมีสติสัมปชัญญะนั้น ก็เป็นของวิเศษ แต่ถ้าจะเลือกกระหว่างสองอย่าง ระหว่าง  
สติสัมปชัญญะกับศรัทธาอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ผมยังถือว่า สติสัมปชัญญะเป็น  
ของสำคัญกว่าความเชื่อถือ เพราะฉะนั้น ผมเข้าใจว่า สติสัมปชัญญะนั้นเอง  
จะนำไปสู่จริยธรรมและจริยธรรมนั้นเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนา

**ขอบคุณ**



# ด้านกิจการนิสิตเรือนหญิงเดือน

๗-๘ มิถุนายน ๒๕๕๖



## ข้อคิดในการพัฒนาเกษตรกรรม\*

ท่านผู้เป็นประธาน ท่านนักพัฒนาเกษตรกรรม ที่เคารพ

เดิมที ผมได้รับมอบหมายให้มาพูดเรื่อง “กลยุทธ์การพัฒนาเกษตรกรรม” แต่เมื่อตริตรองดูแล้ว คิดไม่ออกว่าจะพูดว่าอย่างไรได้ รู้สึกสะทกสะท้านหัวนเกรงคำว่า “กลยุทธ์” เป็นกำลัง เพราะผมเป็นผู้รักสงบ ไม่ฝักใฝ่ในยุทธนาการต่อกรกับผู้ใด และไม่เชี่ยวชาญในการใช้เล่ห์กล จึงได้ขอคืนหน้าที่นี้ต่อสมาคมไทย-อเมริกัน ต่อมา ดร.สละ ทศานนท์ ใจกว้างศิลปินที่ปลอบทั้งขู่มั่นยืนให้พูด ใครเล่าจะขัด ดร.สละได้ แม้ปลาหมอจะตายเพราะปากก็ขยี้ยอม ผมจึงขอหน้าที่นี้คืนมา โดยขอเปลี่ยนกระทู้หัวข้อเรื่องเป็น “ข้อคิดในการพัฒนาเกษตรกรรม” ซึ่งพอจะกล่อมแก้ลมไปได้บ้าง หวังว่าท่านทั้งหลายจะไม่รังเกียจ

สังเกตดูจากโครงการการประชุมครั้งนี้ ทางสมาคมจะอภิปรายเรื่องการรวมกำลังเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมโดยแยกออกเป็นสามหัวข้อกล่าวคือ (ก) การวางแผนและจัดระบบงาน (ข) การระดมทรัพยากร ซึ่งได้แก่ดินกับน้ำ คนและทุน และ (ค) การจำหน่ายผลิตผลโดยพิจารณาทั้งด้านธุรกิจ ด้านตลาด ทั้งภายในและภายนอกประเทศ นอกจากนี้ทางสมาคมยังเชิญข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรมาสาธยายเรื่องการดำเนินงานตามแผนของกระทรวงเกษตรด้วย

\*กล่าวในที่ประชุมใหญ่ของวิชาการครั้งที่ 1 สมาคมไทย-อเมริกัน 20 พฤศจิกายน 2510

ข้อคิดที่ผมจะเสนอในที่นี้ จะขอเอาโครงการอภิปรายที่กล่าวข้างต้นเป็นที่ตั้ง แต่คงจะต้องสลับลำดับบ้างตามสะดวก

### **ลักษณะของการพัฒนาที่ได้ผล**

ก่อนอื่น ใครจะชวนท่านทั้งหลายพิจารณาในประเด็นว่าการพัฒนานั้นควรจะมีลักษณะเป็นประการใดแน่จึงจะได้ผล เมื่อพวกเราเป็นทารกผู้ใหญ่ท่านให้ตุ๊กตาหรือของเล่นอื่น เช่น รถยนต์ ตุ๊กตามีลูกล้อเงินได้ ต่อมาเมื่อเจริญวัยขึ้น มีของเล่นชนิดไขลานได้ เป็นที่พอใจ เพราะเมื่อไขไปแล้วก็เล่นได้หลายนาที ไม่ต้องเงินไม่ต้องใส แต่เดินๆ ไปก็ยังรู้หยุด แต่เดินๆ ไปก็เดินไปในแนวเดียวกัน ยักย้ายถ่ายเทมิได้ เมื่อเติบโตยิ่งขึ้นของเล่นของเราอาจจะเป็นรถไฟใช้ไฟฟ้า มีกำลังเดินได้เอง ไม่ต้องไขลาน และมีเครื่องบังคับอยู่กับมือเรา ให้วิ่งเดินหนัถอยหลังไปในทางต่างๆ นี่เป็นของเล่นที่พัฒนาแล้ว คือ แสดงไปได้เองโดยมีการควบคุมบังคับต่างๆ ได้ผลดี ฉันทิดก็ฉันทันั้น การเพิ่มผลผลิตซึ่งเราเรียกกันว่า การพัฒนานี้ ถ้าต้องใช้กำลังเงินหรือสื่อก็กี่เดินที่ ก็เป็นการพัฒนาที่ให้ผลไม่สมบูรณ์หรือแม้ว่าจะสามารถเพิ่มผลผลิตได้นานพอ โดยอาศัยการไขลานแบบรถหรือเรือของเล่นไขลาน และเดินไปโดยไม่มีเป้าหมายจับให้เดินไปทางใดก็เดินไป ก็นับไม่ได้ว่าเป็นการพัฒนาที่ดี การพัฒนาที่ควรจะเป็นที่พอใจนั้น ควรจะเป็นระบบที่มีเครื่องยนต์กลไกของตัวอยู่ในตัว เริ่มกระตุ้นให้ชนิดก็มีพลังและมีเชื้อที่จะพัฒนาช่วยตัวเอง ไม่ต้องจู้จี้จ้ำจี้จ๊าไซ แต่อยู่ในบังคับและควบคุมแห่งนโยบายให้ดำเนินไปในแนวที่ดีที่ชอบ หันเหได้ตามกาลและเทศะ

ในการพัฒนาประชาชาติ ข้อที่ควรคำนึงก็คือ ประชาชาติประกอบด้วยประชาชนที่เป็นมนุษย์ และมนุษย์แตกต่างกับสัตว์เดรัจฉานหรือตุ๊กตาของเล่นอยู่ที่มนุษย์สามารถใช้สมองใช้ความคิดสามารถช่วยตัวเองได้ฉะนั้น

วิธีพัฒนาชุมชนด้วยการลงทุนน้อยและได้ผลมากก็คือ วิธีที่จะช่วยให้มนุษย์ประชาชนนั้นสามารถช่วยตัวเองได้อย่างดี กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในส่วนกลางคือรัฐบาล จำเป็นจะต้องเคารพในความเป็นมนุษย์ของเอกชน เคารพในศักดิ์และสิทธิแห่งเอกชนที่จะริเริ่มดำเนินการได้ด้วยตนเอง ที่จะดำเนินกิจการของเขาไปได้โดยปราศจากข้อกีดขวางในทำนองถูกเบียดเบียนแย่งชิง หรือห้ามปรามด้วยเอกสิทธิ์อันไม่ชอบธรรมทั้งนี้ สำหรับเกษตรกรแล้ว จะเห็นว่าบทบาทของเอกชนมีมากมายนัก เพราะการทำนาทำสวน การประมงเป็นเรื่องที่ผู้ทำผู้ผลิตมีจำนวนมากไม่เหมือนอุตสาหกรรมซึ่งหากรัฐบาลหรือเทศบาลจะผูกขาด นำไปทำ ก็ทำได้ง่ายกว่า

ด้วยเหตุนี้ ลักษณะที่ดีของวิธีการพัฒนาอุตสาหกรรม ก็คือ รัฐบาลพยายามจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้ เช่น จัดตลาด จัดถนน การจัดการฝึกอบรมความรู้วิชาการ การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น แต่ต้องเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการประกอบอาชีพไปได้โดยสะดวก ภายในกรอบแห่งนโยบายกว้างๆ แห่งรัฐ

การดำเนินการพัฒนาเกษตรกรรมชนิดที่ผิดซึ่งมีผู้เคยทำมาแล้ว คือ การควบคุมดูแลจนใกล้ชิด จัดตั้งหน่วยรัฐวิสาหกิจเข้าควบคุมดำเนินงาน หรือควบคุมปริมาณการผลิตและการเก็บรักษาพืชผลเป็นต้น ต้องประสบผลเสียหายมา เพราะเป็นการตัดกำลังใจของประชาชนชาวเกษตร ทำให้ชาวเกษตรนั้นต้องต่อสู้ด้วยวิธีต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุม เมื่อมีการต่อสู้หลีกเลี่ยงซึ่งกันและกัน การพัฒนาย่อมจะเกิดผลมิได้ และในการต่อสู้กันนั้น ระหว่างชาวเกษตรจำนวนมากกว่าและเจ้าพนักงานจำนวนน้อยกว่า ท่านก็รู้ได้ล่วงหน้าว่าใครแพ้ แต่ในกรณีนี้ ทั้งประชาชาติเป็นผู้เสียหายในที่สุด



## ความมุ่งหมายของการพัฒนาเกษตร

ก่อนที่เราทำทั้งหลายจะพิจารณาในด้านการวางแผน จัดระบบงานหรือระดับกำลังต่างๆ ผมใคร่จะชวนให้ท่านคำนึงย้อนกลับไปถึงประเด็นที่ว่า เราจะพัฒนาการเกษตรไปทำไม

คำตอบปัญหาที่นี้อาจจะเป็นได้ว่า เราจะระดมกำลังพัฒนาเกษตร เพื่อให้เกิดผลิตผลของประชากรที่สูงขึ้นเรื่อยๆ เราต้องการผลิตข้าวให้มากขึ้นสำหรับกินใช้ภายในและสำหรับมีเหลือส่งออก ต้องการผลิตข้าว-โพด ปอ มันสำปะหลัง ปศุสัตว์ สัตว์น้ำ ไข่เป็ด ไข่ไก่ ฯลฯ ให้มากขึ้น เพื่อประโยชน์อย่างเดียวกัน

คำตอบนี้ยังไม่พอใจ ด้วยเหตุสองประการ คือ (1) ยังไม่แจ่มแจ้งว่า ที่จะผลิตมากขึ้นนั้นมากเพียงใด ใครเป็นผู้กำหนด และ (2) ยังไม่มีข้อที่จะทำให้มั่นใจว่าจะมีการเพิ่มผลิตผลในประเภทที่ควรเพิ่มลด ในประเภทที่ควรลด และการพัฒนาดังกล่าวนั้นจะยั่งยืนถาวรต่อไปนาน

ผมใคร่เสนอเป็นข้อคิดว่า เมื่อวิเคราะห์ให้ลึกซึ้งและรอบคอบพอแล้ว น่าจะผลจากความมุ่งหมายด้านเพิ่มผลิตผล หันมายึดประโยชน์ของชาวเกษตรแต่ละคนเป็นเกณฑ์ และผมเห็นว่า การพัฒนานั้นน่าจะมีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มรายได้ของชาวเกษตรแต่ละคน

การยึดเอารายได้ของคนของชาวเกษตรเป็นเกณฑ์ในการพัฒนานี้จะเป็นหลักการที่ดีในการพัฒนา ทำให้วางแผนได้ถูกต้องยิ่งขึ้นด้วยเหตุหลายประการ

ประการที่หนึ่ง การที่กระบวนการพัฒนาจะสำเร็จได้ดี และดำเนินต่อเนื่องกันไปโดยอัตโนมัติได้นั้น อยู่ที่กำลังกระตุ้นชาวเกษตรแต่ละคน (Private Incentive) ฉะนั้น ถ้าเราคอยเอาใจใส่รณรงค์ของชาวนา ชาวสวน ชาวประมง ทุกคน ทุกภาค ทุกจังหวัดอย่างเดียวกัน ก็จะ

เป็นการจับชีพจรเลือดลมของกระบวนการพัฒนาได้โดยถูกต้อง

ประการที่สอง การใช้เกณฑ์วิเคราะห์ดูชาวเกษตรในเชิงรายได้แต่ละคนนั้น ทำให้เราพุ่งเล็งถึงปัญหาอันยิ่งใหญ่ถูกต้อง กล่าวคือ ปัญหาเรื่องกำลังคน ดินหรือน้ำหรือทุน หรืออะไรอย่างอื่นจะหาได้ง่าย ถ้าเราได้คนที่มีความรู้ ความสามารถ มีความริเริ่ม และใช้ความคิดเป็น กลับกันทรัพยากรหรือเครื่องมือที่คืนนั้นจะเสื่อมสลายไร้ประโยชน์ ถ้าเจ้าของผู้ใช้ไม่สามารถพิทักษ์บำรุงรักษาหรือก่อให้เกิดขึ้น

ประการที่สาม การคำนึงถึงรายได้ต่อคนในหมู่ชาวเกษตรจะทำให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่การวางแผนนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสามารถวางแผนนโยบายได้กว้างขวางกว่าที่จะพิจารณาแต่ในด้านเพิ่มผลผลิตสมมติว่าในกรณีที่ที่ดินสำหรับการเกษตรหรือท้องทะเลสำหรับการประมงมีจำกัด และในขณะเดียวกันชาวเกษตรก็สามารถผลิตจำนวนสมาชิกในครอบครัวของตนมากมายและรวดเร็ว นโยบายในด้านประชากรก็จำเป็นที่จะต้องขบคิดกันอย่างรอบคอบสุขุม ไม่ใช่สักแต่จะพูดกันไปตามอำเภอใจ จนไม่สามารถจะกลับคำเกรงจะเสียหน้า อนึ่ง การคำนึงรายได้ของชาวเกษตรแต่ละคนนั้น ย่อมนำไปเปรียบเทียบกับรายได้ของชาวไทยที่ประกอบอาชีพด้านอื่น เช่น อุตสาหกรรม ทำให้วางแผนนโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมได้ง่ายขึ้น ตลอดจนทำให้เห็นแจ้งขึ้นในการวางแผนพัฒนาบ้านเมืองและพัฒนาชนบทให้สอดคล้องต้องกัน และเมื่อกำหนดนโยบายพาณิชยกรรมและสอดคล้องกันได้หลาย ๆ ด้าน ก็จะช่วยส่งเสริมซึ่งกันและกันให้นโยบายแต่ละด้าน และนโยบายส่วนรวมสมบูรณ์ มีลักษณะอันชอบยิ่งขึ้น

อีกประการหนึ่ง การเน้นพิจารณาเรื่องรายได้ เป็นทางนำไปสู่การพิจารณาทั้งรายจ่ายและรายรับ เพราะรายรับลบด้วยรายจ่ายเท่ากับรายได้ของชาวเกษตร การพิจารณารายจ่ายนั้นพูดตามภาษาเศรษฐกิจก็คือ

พิจารณาหาวิธีให้รายจ่ายต่ำที่สุด โดยเทียบกับปริมาณผลผลิตการจ่ายลงทุน ปรับปรุงที่ดิน การจ่ายค่าปุ๋ย การลงทุนซื้อเครื่องทุ่นแรงกับการเลี้ยงโคกระบือเพื่อใช้แรง ก็จะเปรียบเทียบกันได้ถูกหลักวิชา โดยถือเกณฑ์หาวิธีจ่ายน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับผลผลิต ในด้านรายรับก็จะได้พิจารณาปัญหาต่างๆ ได้ถูกต้อง เช่น ปัญหาตลาดภายในและต่างประเทศ การเลือกผลิตพืชผลที่จะได้ราคาดีตามสภาพของตลาด ตลอดจนกระทั่งถึงปัญหาเรื่องพรีเมียมข้าว หรือภาษีอากรโดยทั่วไป

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผมมีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับการวางแผนการประชุมครั้งนี้สองข้อ ข้อหนึ่งคือ เรื่องธุรกิจการเกษตร ซึ่งเป็นหัวข้อในการอภิปรายหัวข้อหนึ่ง ผมหวังเป็นอย่างมากว่าในหัวข้อนี้ ท่านที่อภิปรายกันจะไม่สนใจแต่เฉพาะการสมรระหว่างธุรกิจพาณิชย์กรรม กับเกษตรกรรม ซึ่งนับว่าจะใช้เป็นแนวของการอภิปราย หวังว่าท่านคงจะสนใจเลยไปถึงการมกคลสมรระหว่างอุตสาหกรรมกับเกษตรกรรมด้วย กล่าวคือมีปัญหาว่า ทำอย่างไรจึงจะสามารถสนับสนุนให้ชาวเกษตรของเราผลิตสิ่งที่โรงงานอุตสาหกรรมของเราเองต้องการ และการผลิตนั้นจะต้องให้ถูกต้องทั้งคุณภาพและราคา เป็นการประกันเรื่องตลาดผลิตผลเกษตรไปในตัว กับอีกปัญหาหนึ่งที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะส่งเสริมอุตสาหกรรมประเภทที่จะใช้วัตถุดิบจากเกษตรกรรมของเรา ซึ่งเป็นปัญหาคาบเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของไทยในปัจจุบันและอนาคต อีกข้อหนึ่งก็คือ เท่าที่สังเกตจากบทความที่มีผู้ส่งเข้ามาใช้ในการประชุมก็ดี และสังเกตจากรายละเอียดสำหรับอภิปรายในการประชุมก็ดี รู้สึกว่ามีผู้สนใจน้อย ในการที่จะใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เข้าพิจารณาปัญหาการพัฒนา หัวข้อที่มีผู้สนใจส่วนใหญ่ คือ การระดมกำลังและทรัพยากรมาพัฒนานี้ก็เป็นการถูกต้อง เท่าที่เกี่ยวกับด้านเทคนิคของ

การเกษตร แต่ข้อที่น่าจะสนใจด้วยก็คือ เมื่อระดมกำลังและทรัพยากรมาแล้ว จะนำมาใช้อย่างไรให้ได้ผลกำไรสูงที่สุด และจะนำมาใช้เพื่อการอะไร ซึ่งเป็นปัญหาที่นักเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปอาจจะช่วยได้ เฉพาะอย่างยิ่ง เศรษฐศาสตร์บัณฑิตและคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**อะไรก่อนอะไรหลัง**

การระดมกำลังและทรัพยากรเพื่อพัฒนาเกษตรกรรมนั้นเป็นเรื่องจำเป็นที่จะกระทำ และการประชุมทางวิชาการคราวนี้ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอันมาก แต่วิธีการระดมและวิธีการใช้กำลังและทรัพยากรดังกล่าวมีอยู่หลายวิธี ปัญหาคือ ถ้าเรามีเรื่องที่จะทำมาก มีโครงการพัฒนามากโครงการด้วยกัน และมีทรัพยากรที่ระดมมาได้เป็นจำนวนจำกัด เราจะควรอำนวยความสะดวกให้เป็นไปอย่างไร จะเฉลี่ยกำลังไปให้ทั่วถึงสม่ำเสมอหรือ หรือจะเลือกที่รักมักที่ชัง อุทิศทรัพยากรให้แก่เฉพาะโครงการที่อธิบดีมีเสน่ห์กว่าผู้อื่น

ในการประกวดนางงามที่ใด ๆ แม้จะมีสาวทรงเสน่ห์แพรวพราวไปหมด ก็ยังจำเป็นที่จะมอบมงกุฎให้แก่ผู้เดียวในหมู่บ้านที่เต็มไปด้วยคนป่วย เราเห็นจะต้องเริ่มรักษาหมอที่ป่วยเสียก่อน เพื่อหมอนคนนั้นจะได้มาช่วยรักษาคนอื่น ๆ เมื่อหายป่วย ฉันทิดก็ฉันทันนั้น การลำดับความสำคัญของโครงการที่จะได้รับการระดมกำลังก่อนหลังย่อมเป็นข้อที่น่าคำนึงอย่างยิ่ง และผมหวังว่าจะได้เป็นข้อที่ท่านสมาชิกในที่ประชุมนี้จะได้ยกขึ้นถกอภิปรายเป็นเรื่องสำคัญ

ตามความเห็นส่วนตัวของผม โครงการอาหารเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตข้าวยังเป็นโครงการที่สำคัญชั้นยอด ส่วนใหญ่ของประเทศไทย และประชาชนเรามีความถนัดและเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะทำนา ถ้าเราทำอะไรที่เรถนัด เราก็จะทำได้ดีกว่าคนอื่น และจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ ด้านความต้องการ ทุก 365 วัน มีคนไ  
ทยที่กินข้าวอย่างเราเพิ่มขึ้นในโลกประมาณ 1 ล้านคน และมีคนผิว  
เหลืองชอบกินข้าวอย่างพวกเราเพิ่มขึ้นในโลกทั่วไปอีกหลายสิบล้านคน  
เห็นจะไม่ผิดแน่ถ้าเราจะผลิตข้าวเพิ่ม โดยพยายามใช้วิธีให้ราย  
ได้ของผู้ผลิตแต่ละคนเพิ่มขึ้นด้วย

โครงการบางโครงการวางไว้สวย ก่อสร้างเสร็จเห็นเด่นชัด นำ  
ศรัทธา เช่น โครงการเขื่อนชลประทาน แต่เขื่อนใช้กินไม่ได้ น้ำที่กัก  
ไว้ที่เขื่อนก็ไม่มีประโยชน์ ถ้าแจกออกไปตามคลองเล็กคูน้อยไม่ได้ ฉะ  
นั้น เราควรจะปิดทองให้ทั่วองค์พระ คือ ปิดทั้งหน้าและหลัง สร้าง  
เขื่อนแล้วต้องรีบขุดคลองขุดคู

บางโครงการต้องผสมกับโครงการอื่นจึงจะได้ผลสมบูรณ์พอ  
ควร ถ้าเราเร่งรีบทำโครงการแรกให้เสร็จลุส่งไปเป็นเรื่องเด่น แต่ละ  
เลยโครงการหลังๆ ไว้ไม่น่าพาก็เป็นเรื่องเสียหาย ขาดคอกบพร่อง ฉะ  
นั้น การประสานงานและการผสมโครงการวางเวลาให้ถูกต้อง จึงมีความ  
สำคัญ ถ้ากรมแต่ละกรมตั้งตนเป็นใหญ่พ่ายเรือกันคนละที่ไม่ประสานกัน  
ระดมทรัพยากรมามากก็ไม่ได้ผลสมหวัง

ท่านผู้เป็นประธาน ข้อคิดต่างๆ ที่ผมเสนอนี้ ที่ประชุมจะ  
รับไว้เป็น “กลยุทธ์” ของท่านหรือไม่ก็แล้วแต่ท่าน ผมมีความยินดี  
ที่หน้าที่ของผมในการประชุมนี้จะสิ้นสุดลงแล้ว เหลือเพียงจะขอบ  
คุณท่านเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการประชุมที่ให้เกียรติให้พูดก่อนในการ  
จัดลำดับวาระของท่านและขอภาวนาให้ท่านทั้งหลายจงประสบความสำเร็จ  
ได้อัครประโยชน์อันยิ่งใหญ่จากการประชุมนี้



## ทรศนะเรื่องการพัฒนาการศึกษา\*

ท่านรัฐมนตรี ท่านนายกสมาคม ท่านสุภาพสตรี  
และสุภาพบุรุษที่เคารพทั้งหลาย

เรื่องที่ผมจะขอพูดในวันนี้คือ ทรศนะบางประการของผมเองเกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาของประเทศไทยเมื่อกี้ได้ฟังท่านนายกสมาคมกล่าวถึงตัวผมมากจนกระทั่งรู้สึกว่าเรื่องที่ผมเตรียมจะมาพูดนั้น คงค่อนข้างจะซ้ำกับที่ท่านนายกสมาคมได้พูด ถ้าหากว่าซ้ำ ก็ขอได้โปรดให้อภัยด้วย เพราะเหตุว่าได้เตรียมมาอย่างนี้ อีกอย่างหนึ่งเดิมทีเดิยผมเข้าใจว่า การมาพูดนี้คงจะพูดกันอยู่ในวงแคบคือจะพูดเอาเรื่องเพื่อที่จะให้มีการถกและอภิปรายกันสำหรับเป็นประโยชน์ในการที่จะนำข้อคิดไปดำเนินงานต่อไป แต่ถ้าพูดเช่นนั้น ก็จำเป็นที่จะต้องมีการพูดกันหลายฝ่าย คือผมพูดเพียงสั้นๆ แล้วท่านทั้งหลายก็เข้ามาร่วมในการอภิปรายด้วยเดิยนี้ผมเข้าใจว่า เวลาตามทีจัดในวันนี้ คงจะไม่เหมาะที่จะทำเช่นนั้นได้เพียงพอเพราะฉะนั้น เห็นจะต้องเปลี่ยนโปรแกรม คือผมเห็นจะต้องเป็นผู้พูดฝ่ายเดิยมากกว่าทั้งนี้ หวังว่าคงจะมีท่านทั้งหลายได้ช่วยคิดและช่วยอภิปราย ไม่นาทีประชุมนี้ก็นอกทีประชุมต่อไป อีกประการหนึ่ง เดิมผมคาดคะเนไว้ว่า คงจะมีสมาชิกเป็นจำนวนน้อยแล้วก็พูดกันอย่างกันเอง จึงได้เตรียมหัวข้อและผลควมไว้อย่างหนึ่ง แต่เมื่อต้องมาพูดต่อหน้าโทรทัศน์และต่อหน้านักหนังสือพิมพ์ (ไม่ได้หมายควมถึงท่านผู้รับผิดชอบในวารสารทีเกี่ยวกับการศึกษาโดยเฉพาะ) ก็จำเป็นอยู่เองทีจะพูดอย่างไม้อั่นตามที่ได้เตรียมหามาได้ไม่ เพราะเตรียมมาอย่างไม่มีห้ามลือ คิดอย่างไรก็จะพูดอย่างนั้น จึงต้องเปลี่ยนวิธีพูดอีก เพราะเกรงว่จะถูกเข้าใจผิดถือเป็นเรื่องเกรียวกราว (sensational) เรื่องทีจะพูดนี้เป็นเรื่องทีต้องคิด

\* ปาฐกถาที่โรงแรมเอเชีย พญาไท เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2510

อ่านกันอย่างสุขุม ไม่สมควรจะมาพูดกันเล่นๆ เป็นเรื่องเกรี้ยวกราวอีกทีก็ ด้วยเหตุนี้ ผมจึงจำต้องห้ามล้อ (brake) มากสักหน่อย

### **ข้อข้องใจในการพิจารณางบประมาณการศึกษา**

ผมขอย้อนกลับไปประมาณ 5 หรือ 6 ปีจากปัจจุบันนี้ และขอให้ท่านทั้งหลายตั้งตัวเป็นผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ พิจารณางบประมาณแผ่นดินหลายๆ ด้าน รวมทั้งงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ และงบประมาณของมหาวิทยาลัย ท่านทั้งหลายคงจะมีความข้องใจอยู่หลายประการ ข้อข้องใจข้อหนึ่งก็คือว่า ทำอย่างไรหน้อจึงจะหาเงินมา และหาคนมาเพื่อที่จะสนองความต้องการของประชาชน ในด้านอำนวยการศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือให้เป็นไปตามที่ควรที่ชอบ เฉพาะอย่างยิ่งทำอย่างไรจึงจะสามารถที่จะทำให้มีการอ่านออก เขียนได้ และรู้หนังสือพอสมควรทั่วราชอาณาจักรในเร็ววัน ท่านที่เป็นผู้อำนวยการสำนักงบประมาณคงจะได้รับคำตอบจากเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยของท่านว่า ไม่มีหวังไม่มีหวังใน 4-5 ปีข้างหน้า และไม่มีหวังใน 10 ปีข้างหน้า ที่จะทำ Literacy (การรู้หนังสือ-บก.) ในประเทศไทยสว่างถึงร้อยเปอร์เซ็นต์ ท่านจะรู้สึกอึดอัดมากทีเดียว เพราะเหตุปัญหาเรื่องเงินก็เป็นปัญหาใหญ่ (ในเมื่อห้าหรือหกปีที่แล้วมานั้น ปัญหาเรื่องการเงินมีมากกว่าปัจจุบันนี้ และการเงินระหว่างประเทศยังไม่มีเท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้) แต่ปัญหาไม่ใช่อยู่ที่เรื่องเงินอย่างเดียว อยู่ที่เรื่องครูและเรื่องการจัดการด้วย เมื่อประสบปัญหาเช่นนี้ จึงเกิดความคิดขึ้นมาว่าถ้าเงินมีน้อย ครูก็มีน้อย มีนาหรือที่รัฐบาลไทยจะพยายามระดมเงินที่เจียดได้สำหรับการศึกษานั้นจ่ายเพื่อประณมศึกษาให้มากที่สุด เพราะการศึกษาชั้นประถมนั้น เป็นการศึกษาที่กฎหมายบังคับให้ราษฎรส่งบุตรเข้าเรียน รัฐบาลก็มีหน้าที่จะอำนวยการให้สนองได้กับการบังคับนั้น รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะสนับสนุนและปล่อยให้เอกชนทำสิ่งที่รัฐบาลไม่ได้ถูกบังคับให้ทำกล่าวคือ ตั้งโรงเรียนราษฎรเพื่อที่จะได้ช่วยรัฐบาล คือหมายความว่าแทนที่เราจะใช้เงินสำหรับโรงเรียนมัธยมซึ่งโรงเรียนราษฎรอาจจะทำได้และรัฐบาลไม่ได้บังคับได้ใครเขาจะมาเรียน เราเอาเงินทุ่มเทไปในชั้นประถมศึกษาจะมีดีหรือ ก็ได้คำตอบมาอีกว่า การที่จะหวังพึ่งโรงเรียนราษฎรนั้นย่อมเป็นไปได้ไม่ได้ เพราะเหตุว่า โรงเรียน

ราษฎรมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งไม่เหมาะสมและตั้งหน้าทำมาหากำไรมากกว่าที่จะอำนวยความสะดวก ผู้ที่อธิบายให้ฟังก็ไม่ได้อธิบายว่า เป็นเรื่องของทุกโรงเรียนราษฎรเพียงแต่ว่า ลักษณะของโรงเรียนราษฎรนั้นมีความโน้มเอียงไปในทำนองนั้น

ข้อหนักใจอีกประการหนึ่งของท่านทั้งหลายที่เป็นผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเมื่อหกปีก่อนก็คือท่านคงจะเจ็ลยใจว่า ถ้าหากเราทุ่มเทเงินแต่เฉพาะสำหรับการประถมศึกษาแล้ว แผนพัฒนาเศรษฐกิจใหญ่ๆ ที่เราตั้งใจจะทำนั้นคงจะขาดแรงงานสำหรับปฏิบัติให้โครงการต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปโดยดีเช่นขาดคนทำถนน ขาดผู้มีฝีมือที่จะไปทำไร่ ทำนา ให้ได้ผลิตผลสูงขึ้น เป็นต้น ถ้าเราทุ่มเทเงินไปในด้านการศึกษาชั้นประถมแล้ว ย่อมทำให้การศึกษาชั้นมัธยมโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชีวศึกษาด้อยลงไปเป็นการเสื่อมเสียแก่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่งแม้จะระดมเงินไปเข้าสนับสนุนประถมศึกษาแต่ด้านเดียว ก็ต้องคำนึงถึงครู จะเพิกเฉยการศึกษาด้านฝึกหัดครูเสียมิได้นี่แหละครับนึกไปนี่มา ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณนั้น ไม่ว่าจะเป็นอย่างใด ก็ย่อมจะรู้สึกเดือดร้อนเป็นกำลัง

ที่นั่นสมมติอีกข้อหนึ่งว่า ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณนั้นเป็นกรรมการบริหารของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติด้วย ในเวลาพิจารณาแผนพัฒนาหกปีแรกของประเทศไทยนั้น สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้วางแผนไว้เรียบร้อยพอสมควร สำหรับภาครัฐบาล ด้านเศรษฐกิจและการสังคม เช่น สาธารณสุขก็มีแผน มีโครงการ ส่วนทางด้านถนน อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมเกษตร ก็มีโครงการครบถ้วน แต่มาถึงบทที่ว่าด้วยโครงการการศึกษา มีแต่กระดาษเปล่าทั้งเอาไว้มีแต่ตัวเลขยอดใหญ่ ไม่มีรายละเอียดก็เกิดตามกันขึ้น เกิดมีการอภิปรายกันในกรรมการบริหารว่า เหตุใดจึงมีกระดาษเปล่ามีแต่ตัวเลขใหญ่ๆ เอาไว้ คำตอบก็คือว่า เนื่องจากสภาพพัฒนาหรือสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ส่วนสภาพการศึกษานั้นก็มีอีกสภาพหนึ่ง เพราะฉะนั้น เจ้าหน้าที่ของสภาพพัฒนานั้นเขาคิดว่า สภาพการศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่ทำโครงการพัฒนาการศึกษามาเสริมด้วยกัน สภาพพัฒนาไม่ควรจะไม่สามารถก้าวท้าวในเรื่องโครงการการศึกษาได้ แต่แท้จริงเหตุการณ์ปรากฏว่าสภาพการศึกษาก็เข้าใจว่าสภาพพัฒนาคงจะทำโครงการการศึกษาเข้าใจกันไปเข้าใจกันมา เลย



ทำโครงการการศึกษาไม่มีตัวคนพิจารณากันไม่ทัน ต้องออกดูและรีบเร่งทำกัน เป็นจุดฐนผมคิดว่าถ้าท่านกลับไปดูแผนพัฒนาที่ 1 ท่านจะเห็นว่าบทยที่เกี่ยวกับการศึกษานั้นไม่ค่อยจะได้เรื่อง บทอื่นๆ ก็มีบกพร่องเหมือนกันครับ แต่ว่าบทยที่ว่าด้วยการศึกษารู้สึกว่าได้เรื่องน้อยกว่าบทยอื่นๆ

ข้อข้องใจอีกข้อหนึ่งในการพิจารณางบประมาณการศึกษาคือ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณสมัยนั้น จะรู้สึกว่างบประมาณที่เสนอมาจากกระทรวงศึกษาธิการก็ดี หรือจากมหาวิทยาลัยก็ดี ไม่มีการประสานกัน (Coordination) และไม่มีความสะดวกซึ่งกันและกัน (Consistency) กล่าวคือ กรมหนึ่งต้องการเงินเท่าไรเพื่อซื้อโต๊ะเท่าไร จ้างครูเท่าไร ก็ว่ากันไป อีกกรมหนึ่งจะว่าอย่างไรเท่าไรก็ว่ากันไปตามเพลง นี่เป็นทรศนะที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณจะเห็นได้ มองจากโต๊ะผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณซึ่งอาจจะผิดจากความจริงก็ได้ แต่เป็นข้อตรึงใจที่เกิดขึ้นจากการพิจารณางบประมาณนั้น รู้สึกว่ามีแต่รายละเอียดเกี่ยวกับตู้เกี่ยวกับโต๊ะ เกี่ยวกับคน เกี่ยวกับคำพหนะ คำวัสดุ มากกว่า ไม่รู้แน่นอนว่าแต่ละกรมแต่ละมหาวิทยาลัยจะไปทำกันเช่นนั้นประสานกันอย่างไร เช่นจะผลิตครุออกมาเท่านี้ จะต้องผลิตสำหรับโรงเรียนมัธยมเท่าไร ประเภทใด และจะผลิตสำหรับโรงเรียนประถมเท่าใด ประเภทใด และที่ผลิตนั้น จะพอเพียงกับความต้องการหรือยังขาดตกบกพร่องอยู่เท่าใด ไม่คำนึง ดูแผนงานของแต่ละกรมในกระทรวงศึกษาธิการ หรือแต่ละมหาวิทยาลัยแล้วไม่เห็นร่องรอยแห่งความกลมกลืนสอดคล้องกันเป็นแผนงานเดียวกัน (unified plan) และอีกประการหนึ่ง ผู้ที่เป็นผู้อำนวยการสำนักงานงบประมานนั้น ก็ต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในการตัด คือหมายความว่า จะต้องตัดงบประมาณเป็นของธรรมดาอยู่ แต่ถ้าตัดแล้ว ก็ต้องรู้ว่าอะไรควรตัดอะไรไม่ควรตัด และที่จะรู้ว่าอะไรควรตัดได้ดีที่สุด ก็ต้องอาศัยเจ้าของโครงการเขาบอกเราเองว่า อะไรสำคัญกว่าอะไร เช่น อย่าไปตัดเบอร์หนึ่ง ถ้าจะตัดก็ตัดเบอร์สิบไปเถอะให้เหลือเก้าโครงการ อย่างนี้ก็ได้ แต่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณขณะนั้นไม่สามารถจะทราบถึงลำดับความสำคัญของแต่ละเรื่องพอที่จะเป็น guide-line ได้ ครั้นปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในฝ่ายการศึกษา ก็รู้สึกว่

ไม่ได้รับคำแนะนำอย่างเป็นทางการ ไม่สามารถจะวินิจฉัยได้ คือแต่ละอธิบดี เลขาธิการมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต่างก็บอกว่าจะตัดก็ไปตัดของคนอื่นเถิดของข้าพเจ้าอย่าตัด ไม่มีใครที่จะช่วยบอกให้ว่า ถ้าจำเป็นจะต้องตัดขอให้ตัดอย่างนั้นๆ เถอะ จะเป็นเรื่องของใครก็แล้วแต่

สรุปข้อข้องใจของผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเมื่อ 6 ปีที่แล้วมา เกี่ยวกับการศึกษามีดังนี้

(1) การตั้งงบประมาณและการวางแผนในขณะนั้นไม่สามารถสนองความต้องการในด้านการศึกษาของประชากรซึ่งกำลังเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยๆ จะแก้ปัญหา Literacy โดยเร็ว ก็ไม่สามารถที่จะแก้ได้ จะแก้ปัญหานั้นในด้านทางมัธยมศึกษาสายสามัญหรืออาชีวะก็แก้ยากเต็มที

(2) แผนงานการศึกษาต่างๆ นั้น ไม่มีการประสานกันและไม่มีการแสดงลำดับความสำคัญ

(3) การพัฒนาการศึกษานั้น ไม่สอดคล้องประสานกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

### **ความพยายามจัดข้อข้องใจ**

ทีนี้ ท่านทั้งหลายเมื่อเกิดข้อข้องใจแล้ว เผอิญอุดรทนไม่ได้ อยากจะแก้ข้อข้องใจนั้นให้หายไป คือเห็นปัญหาแล้ว ก็อยากแก้ แต่ก่อนจะแก้ต้องศึกษาให้รู้แจ้งเห็นจริงเสียก่อน ถึงแม้ว่าท่านจะพ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานประมาณไปแล้วก็ดี ท่านก็ยังมิได้เฝ้าเจ้าจัดไว้ให้ที่สำนักงานประมาณ ท่านก็ถูกคิดว่าเป็นเราเองตั้งตัวของเราเองเป็นปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เราจะวางแผนการศึกษาไปอย่างไร (มีผู้ทักขึ้นว่า แผนการศึกษาแห่งชาติมีแล้วนี่ไม่เห็นจำเป็นที่เราสำนักงานประมาณจะต้องไปทำอย่างไร ข้อทักท้วงนี้เกิดจากความเข้าใจผิด และมีผู้เข้าใจผิดอย่างนี้เป็นอันมากแท้จริงแผนการศึกษาแห่งชาติกับแผนงานหรือโครงการพัฒนาการศึกษาไม่เหมือนกัน เรื่องที่เราสนใจอยู่นี้เป็นเรื่องของแผนงานพัฒนาการศึกษา)

สรุปว่า ท่านทั้งหลายซึ่งเคยเป็นผู้อำนวยการสำนักงานประมาณแต่ออก

แล้วอยากจะลองขจัดข้อข้องใจ ลองวางแผนงานพัฒนาการศึกษา จึงได้หาเพื่อนฝูงมาร่วมงานดู มีทั้งที่มาจากกระทรวงการคลัง ธนาคารชาติ สำนักงบประมาณ สภาพัฒน์ สภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยนัดหมายกันมาพร้อมเพรียง วิจัยศึกษาและวิจัยนั้นทำกันอย่างเจี๊ยบๆ เพราะเหตุว่ายังไม่รู้ว่าจะทำอะไรจะได้ผลหรือไม่ ที่ว่าทำเจี๊ยบนี้ไม่ได้หมายความว่าทำเป็นความลับหรือเป็นเรื่องที่ปกปิดมิให้ใครล่วงรู้ การประชุมปรึกษากันทำอยู่ในสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นที่เปิดเผยอยู่ คณะวิจัยนี้ได้ใช้ความพยายามปรึกษาหารือกันอยู่สัปดาห์ละครั้งบ้างสองครั้งบ้าง กินเวลาประมาณ 18 เดือน จึงเรียบเรียงแผนงานพัฒนาการศึกษาสำเร็จเป็นรูปร่างออกมา มีหลักการอยู่หลายประการที่สำคัญก็คือลำดับความสำคัญทั้งระยะสั้น ระยะเวลายาวออกมาให้เหมาะสม สถานการณ์และความต้องการในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในระยะสั้นเห็นกันว่า จำเป็นต้องสนับสนุนมัธยมศึกษาโดยทั่วไป และอาชีวศึกษาชั้นมัธยม โดยเฉพาะประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเห็นว่า การฝึกหัดครู และการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยบางประเภท คือ วิศวกรรม เกษตรกรรม และแพทยศาสตร์ มีความสำคัญเป็นยอดเยี่ยม ที่สำคัญรองลงไปคือการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาภาคบังคับ 4 ปี ก่อนที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับโดยทั่วไปให้ถึงชั้น 7 ปี เป็นต้น หลักการเหล่านี้ปรากฏอยู่เป็นเอกสารซึ่งหาดูได้ไม่ยากนัก

การวิจัยและทำรายงานดังกล่าวมีข้อเสียอยู่คือ ผู้ที่ทำการวิจัยนั้น ไม่ใช่เป็นผู้ที่จะนำเอาไปดำเนินงาน การพูด การวิจัย การเขียนนั้น ง่ายกว่าการทำ ข้อนี้ท่านทั้งหลายที่เป็นผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและออกแล้วคงจะตระหนักดีว่าเป็นเรื่องที่จะต้องปรึกษาหารือกับฝ่ายที่เขาจะไปทำ ก็เลยเป็นเรื่องที่เสนอขึ้นผ่านทางสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อที่จะไปสู่สภาการศึกษา และกระจายออกไปโดยทั่วๆ ไปประจวบกับในเวลานั้น USOM ก็ดี UNESCO ก็ดี เกิดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาเป็น 3 คณะด้วยกัน เท่าที่พอจะจำได้ก็มีคณะ Investment in Education ของ UNESCO มี Van Lier เป็นหัวหน้า มีคณะ UNESCO Long Term Projection of

Education แล้วก็มีคณะ USOM Task Force in Man-Power Planning เข้ามาทำการศึกษาและรายงานจึงได้ติดต่อสนทนาระหว่างผู้ที่คิด ผู้ที่เขียนทางด้านหนึ่ง กับเจ้าหน้าที่โดยตรงอีกด้านหนึ่งด้านที่พิจารณาเศรษฐกิจกับทางด้านที่พิจารณาการศึกษาก็ได้มีการร่วมมือกันตั้งแต่นั้นมา ความเข้าใจของฝ่ายเศรษฐกิจที่คิดว่าฝ่ายที่ดำเนินการศึกษานั้นคงจะมองอะไรบางอย่างข้ามไป ก็ปรากฏว่าเป็นจริงอยู่บ้าง ความเข้าใจทางด้านเศรษฐกิจบางประการก็ปรากฏว่าเป็นความเข้าใจผิด ความเข้าใจซึ่งกันและกันก็เกิดขึ้นมีผลทำให้มีการวางแผนโครงการร่วมกัน มีการร่วมมือที่จะพิจารณาไปถึงลำดับความสำคัญของโครงการว่าจะอะไรก่อนอะไรหลัง บทที่ว่าด้วยการศึกษาที่เคยวางแผนพัฒนาที่ 1 จนกระทั่งนาทีสุดท้าย ในแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ก็สามารถที่จะมีได้เร็วขึ้นกว่าเดิม (ถึงกระนั้นก็ยังไม่เร็วทันใจเรา) การเงินต่างประเทศก็เฟอิดูเจริญดีขึ้นในประเทศเรา ทำให้พวกเราทั้งหลายสามารถช่วยตัวเองได้บ้าง แม้ว่าธนาคารโลกหรือแหล่งให้กู้แหล่งอื่นจะช่วยเหลือเราได้น้อยหรือดกเบี้ยแพง เราก็กู้เขามาลงทุนแต่น้อย สามารถที่จะใช้เงินของเราเองเป็นประโยชน์ได้บ้าง เหตุการณ์ก็รู้สึกว่าจะเข้ารูปเข้ารอยกันมากขึ้นดีกว่าเมื่อก่อนนี้ ทำให้รู้สึกว่าการที่เราจะพัฒนาการศึกษานี้ค่อนข้างจะมีหลักมีเกณฑ์ยิ่งขึ้น

### **ข้อขัดข้องที่ควรแก้ไขต่อไป**

แม้ว่าเหตุการณ์ต่างๆ จะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ข้อบกพร่องและอุปสรรคต่างๆ ก็ยังมีอยู่ บทเรียนเท่าที่เคยรับมานั้นพอจะจำแนกออกมาเป็นข้อๆ ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องขยายความมากนัก

เท่าที่ประสบมา มีข้อที่สำคัญที่สุดก็คือ อุปสรรคทางจิตใจ เราทุกคนยังอยู่ในข้อแห่งอิฐราวมณี เมื่อได้ฟังคำพูดที่ไม่ถูกใจก็ยอมทำให้เราเกิดความไม่พอใจขึ้น หรือเกิดความท้อแท้หรือความน้อยใจ ถ้อยคำที่เคยได้ยินและที่ทำให้รู้สึกว่ายากเข้านอนไม่ทำงานทำการข้อหนึ่งก็คือว่า นักเศรษฐกิจจะมาบังคับควบคุมนักการศึกษา เมื่อได้ยินเช่นนี้ก็นึกง่วนอยู่ในใจว่าเราจะแยกได้อย่างไรระนะนักเศรษฐกิจกับนักการศึกษา นี่แยกกันได้อย่างไร และถ้า

จะแยกกันแล้ว จะแยกกันเพื่อจะตีกันหรือว่าแยกเพื่อจะทำงานร่วมกัน คำกล่าว  
อย่างนี้ทำให้เกิดความโหม่นส่น น้อยใจอยู่มาก เฉพาะอย่างยิ่งแปลความว่า ใครเป็น  
นักเศรษฐิจก็จะกี่ยวมายุ่งกับการศึกษา แต่ถ้าเราหักใจอดกลั้นความโหม่นส่นเสีย  
ได้ ก็จะรู้สึกตัวว่าการที่มีผู้ออกความเห็นจากวงนอก แม้จะทำด้วยเจตนาอันดีและ  
มีความมุ่งหมายที่จะให้ความเห็นข้อเสนอแนะนั้นได้รับการอธิบายหรืออภัยก็เป็นการ  
การกระทำจากวงภายนอกและกระทำได้อย่างเหลือกำลังอกเขาก็คือเราถ้าใครมาสอน  
สำนักงบประมาณให้ทำงานงบประมาณด้วยวิธีนั้นวิธีนี้ ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่ผู้อำนวยการ  
สำนักงบประมาณจะเกิดความไม่พอใจ (resentment) ใครเล่าจะมารู้สึกว่าเรา  
เราทำอยู่กับมือของเราเอง เป็นธรรมดาของมนุษย์อยู่แล้วที่จะต้องเกิดปฏิกิริยาขึ้น  
จะต้องได้เถียงว่า นี่คุณคิดแต่พูดไม่ได้ทำงานนี้มานานอย่ามาพูดเสียให้ยากอย่ามาสอน  
ฉันเสียให้ยาก ยิ่งใครเคยเป็นครูมาแล้ว มีคนมาขัดคอหรือทำที่จะมาสั่งสอนก็ยิ่ง  
ขัดใจหนักจึงเป็นที่รู้สึกกันว่า สอนใครๆ ที่ไหนก็ไม่ยากเย็นเท่ากับสอนครูแต่ที่เคย  
ได้ขึ้นมาในการประชุมบางครั้งนั้นก็ไม่ได้ความจริงๆ เช่น เมื่อจนแก่ด้อยค่าก็ตอบได้  
ว่า “ผมสอนโรงเรียนนั้นมาแล้ว 20 ปี คุณเคยสอนนานแค่ไหนที่จะมาออกความเห็น  
เห็นว่าที่ผมทำนั้นไม่ดี” คำกล่าวนี้เกิดจากทิฐิมานะ ไม่มีน้ำหนักรอะไร ถ้าหากว่า  
เราจะพยายามให้งานดำเนินไปด้วยดีแล้ว ควรจะร่วมมือกันทุกฝ่าย ไม่ควรที่จะถือ  
เราถือเขา ถ้าเราอยากจะได้ฟังความเห็นของทุกฝ่าย แม้ว่าใครจะพูดเพ้อเจ้อ(non-  
sense) ก็อย่าไม่ควรพยายามห้ามปรามด้วยวิธีนั้นเพราะเราจะไม่ได้ฟังความเห็น  
ที่ดีด้วย คนที่อยู่ใกล้ชิดในวงการจนเกินไป อาจจะมอดคิดลาเอียงไปในงานที่ตัว  
ทำอยู่เป็นประจำก็ได้ เพราะฉะนั้นการที่ได้ฟังความคิดเห็นของคนอื่น อาจจะเป็น  
ประโยชน์อยู่บ้างไม่ควรที่จะห้ามปรามเขาแบบนั้น เป็นการปิดหูปิดตาจนเกินไป

ในด้านผู้พิจารณาทางด้านการเงินนั้น ผมได้เคยสังเกตมาตลอดเวลา  
ว่า มีความตระหนี่เป็นอย่างยิ่ง และส่วนมากมักจะตระหนี่สำหรับเรื่องโครงการ  
พัฒนาสังคมมากกว่าตระหนี่สำหรับโครงการเศรษฐกิจหรือการทหาร โครงการสัง  
คมส่วนมากเป็นเรื่องสาธารณสุข หรือการศึกษา ผู้ที่พิจารณาเรื่องด้านการเงินคือ  
นักเศรษฐศาสตร์ มักจะถือว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญ แต่เหตุการณ์ด้านนี้ดีกว่าเดิมแล้ว

ระบบการทำงานที่เราทำอยู่ในทุกวันนี้ เป็นปัญหาสำคัญข้อหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาที่จะวางแผนการศึกษาในระบบการศึกษาแห่งชาติซึ่งทำให้ความรับผิดชอบด้านการศึกษามีอยู่ถึง 3 กระทรวงย่อมไม่เป็นบรรยากาศที่ดีที่จะทำให้โครงการและการดำเนินงานพัฒนาการศึกษาเป็นไปได้โดยราบรื่น ที่ผมพูดนี้ไม่ได้หมายความว่า จำเป็นที่จะต้องให้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในการดำเนินโรงเรียน ทั้งในการควบคุมทางวิชาการ หามิได้ แต่หมายความว่า ผู้ใดจะดำเนินงานทางโรงเรียน ก็เป็นเรื่องที่พิจารณาด้านหนึ่ง แต่ถ้าพูดถึงการรวบยอดประสานงานเกี่ยวกับเรื่องการศึกษา เฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับนโยบายและการวางแผนแล้ว ควรจะอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเจ้ากระทรวงแต่แห่งเดียว เจ้ากระทรวงแห่งเดียวนั้น จะเป็นกระทรวงศึกษาธิการหรือเราจะเรียกกระทรวงอื่นๆ ธรรมการหรืออะไรก็แล้วแต่ ไม่ควรจะแตกแยกกันไป ตามความเห็นของผมกระทรวงที่จะรับผิดชอบในด้านนโยบายวิชาการและวางแผนการศึกษานั้น น่าจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง 1 ท่าน และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง 2 ท่าน ท่านหนึ่งควรจะมีควมรับผิดชอบตั้งแต่ชั้นประถมไปจนถึงชั้นมัธยม รวมทั้งอาชีพด้วยส่วนทางด้านอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ และ Technology ควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีช่วยว่าการอีก 1 ท่าน แต่ทั้งสิ้นนี้อยู่ภายใต้รัฐมนตรีว่าการเพียง 1 ท่าน เพื่อจะได้ประสานงานกันทำให้เรียบร้อย ระบบปัจจุบันนี้เป็นระบบซึ่งขาดตอนขาดความเชื่อมซึ่งกันและกัน แม้แต่จะโอนอาจารย์ที่มีความรู้จากสถาบันหนึ่งไปอีกสถาบันหนึ่ง ก็เป็นการข้ามกระทรวงเสียแล้ว ทำได้โดยยาก ถ้าเป็นกระทรวงเดียวกันก็อาจจะทำได้ประสานงานกันได้ นี่เป็นระบบที่จำเป็นจะต้องแก้ไข

เรื่องการโอนโรงเรียนให้อยู่ในการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ดี ที่ชอบ ไม่ใช่เฉพาะโรงเรียนประชาบาล โรงเรียนระดับอื่น หรือแม้แต่มหาวิทยาลัยก็ควรจะโอนให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการภายใต้การควบคุมและกำกับทางวิชาการและวางแผนของกระทรวงศึกษาธิการแต่ต้องเตรียมปฏิรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นการปกครองท้องถิ่น โดยท้องถิ่นเพื่อท้องถิ่นจริงๆ คือ เตรียมเพื่อที่จะให้เป็นระบบประชาธิปไตย

โดยจริงๆ ให้ท้องถิ่นสามารถที่จะยอมเสียสละเงินและวางนโยบายสนับสนุนการศึกษาได้โดยอิสระเต็มที่ มหาวิทยาลัยก็เช่นเดียวกัน ควรจะมีการปกครองด้วยระบบประชาธิปไตย ไม่ให้เป็นหน่วยราชการอย่างในปัจจุบันนี้และนั่นแหละเมื่อได้แบ่งหน้าที่การดำเนินงานกับการกำกับควบคุมจากกันเรียบร้อยแล้ว กระทรวงศึกษาธิการก็จะได้สามารถที่จะควบคุมดูแลโดยเรียบร้อยทุกประการ

ทั้งนี้ก็หมายความว่า สถาบันการศึกษาของไทยเรานั้นก็จะประกอบด้วยโรงเรียนต่างๆ บางโรงเรียนก็ควรมีท้องถิ่นเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ดำเนินงาน บางโรงเรียนก็เป็นโรงเรียนราษฎร์ และบางโรงเรียนที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาก็จะเป็นมหาวิทยาลัย ก็คล้ายๆ กับรัฐวิสาหกิจมีอิสระภาพเป็นตัวของตัวเอง ภายใต้การควบคุมและกำกับโดยกระทรวงศึกษาธิการ

ก่อนจบ ผมขอเสนอให้พิจารณาอุปสรรคในระบบการศึกษาของเรา อีกข้อหนึ่ง กล่าวคือ ระบบเรามากจะชอบกันในการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยในปัจจุบันนี้คือ ระบบส่งเสริมการพูดมากกว่าระบบส่งเสริมการทำหรือการคิด ระบบนี้คือระบบกรรมกรหรือระบบสภา สภาการศึกษาแห่งชาติ ถ้าคิดและทำให้มากสักหน่อย พูดให้น้อยหน่อย จะเป็นประโยชน์กว่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

เพราะฉะนั้นเมื่อพวกเราเห็นว่า ระบบการบริหารแผ่นดินจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาศึกษาแล้ว ไม่ว่าจะเราจะเป็นนักการศึกษา นักเศรษฐกิจ หรือจะเป็นนักอะไรก็ตาม จำเป็นที่จะต้องออกเสียงและจะต้องไม่เกรงใจนักการปกครองว่า เราจะไปก้าวก่ายในงานของเขา เมื่อเราเห็นว่าระบบไม่ดี ก็ควรที่จะแสดงความเห็น เพื่อที่จะมีการชักนำให้มีการเปลี่ยนแปลงไปไม่ช้าหรือถ้าช้าก็ให้มีวันหนึ่งที่จะมีหวังว่ามีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปโดยดี

ท่านนายกสมาคมที่เคารพ ผมพูดมากระท่อนกระแท่นได้ความบ้างไม่ได้ความบ้าง ดัดเสียบ้างในใจ เพิ่มเติมขยายความบ้าง ผมหวังว่าคงจะไม่ล่วงเกินเวลาที่กำหนดไว้แน่ และถ้าล่วงเลยเวลามาก ผมขอประทานอภัยด้วย

**ขอขอบคุณ**

## ข้อคิดเกี่ยวกับ การพัฒนาอุตสาหกรรมไทย\*

ผมขอขอบพระคุณสมาคมอุตสาหกรรมไทยที่อนุญาตให้ผมเลือกหัวข้อบรรยายพิเศษนี้เอาเองเพียงขอให้เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม

การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมองจากทรรศนะส่วนรวมของชาติ การพัฒนาใดๆ ย่อมต้องให้เป็นไปโดยมีสมรรถภาพประการหนึ่ง และต้องเป็นไปโดยชอบธรรมหรือยุติธรรมอีกประการหนึ่ง ฉะนั้นผมจะขอหยิบยกเอาสมรรถภาพและความยุติธรรมในการพัฒนาอุตสาหกรรมมาเสนอต่อท่านทั้งหลายเป็นข้อคิดในช่วงนี้แต่ในขั้นต้น ผมเห็นควรจะลำดับความคิดให้แจ่มแจ้งพอสมควรว่า ทำไมเราจึงคิดอ่านพัฒนาอุตสาหกรรมไทย

### เหตุผลในการพัฒนาอุตสาหกรรม

คนไทยเรามีความชำนาญและถนัดในการเป็นขุนนางและการผลิตทางเกษตร การพัฒนาอุตสาหกรรมบางคนก็ว่าจำเป็นสำหรับในวาระสงคราม คือ นอกจากจะต้องสามารถผลิตอาวุธยุทธโธปกรณ์ เสบียงอาหารสำหรับการศึกษาแล้วยังต้องผลิตเครื่องอุปโภคบริโภคให้ได้ในยามที่ซื้อหามาจากประเทศอื่นไม่ได้ด้วยข้ออ้างข้อนี้ผมคิดว่าเป็นเหตุผลที่อ่อน เพราะแผ่นดินไทยเมื่อมีศึกแล้วก็มีสุขและเมื่อสงบแล้วก็มีศึก มีศึกสัก 3-4 ปีแล้ว ก็มีความสงบอยู่ 20-30 ปีหรือ

\* คำบรรยายพิเศษ-หลักสูตรชั้นสูง การอบรมวิชาการอำนวยการอุตสาหกรรม สมาคมอุตสาหกรรมไทย อาคารศูนย์การค้าอเมริกัน กรุงเทพฯ 30 กันยายน 2511



มากกว่านั้น จะเสียสละความสุขยามสงบเพื่อให้เคือคร้อนน้อยหน้อยในยามศึก นั้นไม่ชอบด้วยเหตุผล อนึ่ง การเตรียมเครื่องอุปโภคบริโภคสำหรับยามฉุกเฉินนั้น มิใช่จะมีวิธีแค่ทำการผลิตเองอย่างเดียว วิธีอำนวยความสะดวกที่จำเป็น ซึ่งง่ายกว่าและสิ้นเปลืองน้อยกว่าก็ยังมี ซึ่งได้ทราบว่าคุณทั้งหลายจะได้ทำการ สัมมนากันในหัวข้อ “การขนย้ายและเก็บรักษาสินค้าและวัตถุ” ในวันพุธ พุทธศ- พตปี และศุภครนี้

บางคนว่า ถ้าเราไม่พัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว เราจะไม่มีอิสรภาพหรือ เอกราชทางเศรษฐกิจ เราจะต้องใช้เงินตราต่างประเทศซื้อสินค้ามาสิ้นเปลืองและ คุลการค้ากับต่างประเทศของเราจะต้องขาดอยู่ตลอดไป ฉะนั้นควรพัฒนา อุตสาหกรรมเพื่อทุนเงินตราต่างประเทศและบางคนถึงกับกล่าวว่า ควรพยายามตั้ง โรงงานอุตสาหกรรมเพื่อส่งสินค้าไปขายต่างประเทศด้วย

ข้ออ้างข้อนี้สำคัญอยู่ที่อุปทานที่ว่า เราจะต้องไม่ซื้อของจากใคร แต่ถ้าจะขายเขาละก็เอาโดยไม่ว่ากันว่า ถ้าสินค้าที่ผู้อื่นผลิตนั้นดีกว่า ถูกกว่า ที่เราจะทำได้เอง แล้วเราก็นำเข้ามา เราจะสามารถอยู่ดีกินดี ก้าวหน้ามีความสุขความเจริญเพิ่มขึ้น ข้อเสียอีกข้อหนึ่งก็คือ ถ้าประชาชนชาวไทยต้องแบ่งกำลัง มาส่วนหนึ่งเพื่อผลิตสิ่งที่ไม่ถนัด กำลังที่เหลืออยู่นั้น จะไปทำสิ่งที่เราถนัด ก็ทำได้น้อยลง ทำให้รายได้ส่วนรวมเสื่อมถอยลงกว่าที่ควรจะเป็น

บางคนอ้างว่า ชาติต่างๆ ในโลกนี้จะร่ำรวยได้ต้องมีอุตสาหกรรม ชาติที่ผลิตทางเกษตรเป็นชาติที่ยากจน ผมเห็นว่าข้อนี้จริงบ้างไม่จริงบ้าง ส่วน ที่ไม่จริงก็คือ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เดนมาร์ก เป็นชาติที่ประกอบการเกษตร เป็นพื้น แต่ยังเป็นประเทศที่ร่ำรวยกว่าประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศ ข้อที่ผม คิดว่ามีส่วนจริงสำหรับประเทศไทยในปัจจุบันนั้นก็คือ เหตุผลที่ว่าไทยเรา จะเพิ่มรายได้ของประชากรได้ในอนาคตก็ต้องอาศัยอุตสาหกรรมเข้าช่วย

ทุกวันนี้ ประชากรของไทยเพิ่มขึ้นโดยรวดเร็ว และทราบได้ที่รัฐบาลยังไม่ถือเป็นนโยบายของชาติที่จะอำนวยความสะดวกได้รับความช่วยเหลือทางการแพทย์ และวิทยาศาสตร์ ในด้านการคุมกำเนิดและวางแผนครอบครัวแล้ว จำนวนคนใน

เมืองไทยจะเพิ่มขึ้นมากอยู่เรื่อย ๆ ในขณะที่เดียวกันที่ดินสำหรับทำมาหากินทางเกษตรก็คงที่ ไม่ได้สัดส่วนกันกับจำนวนคน ชาวนาสองคนหัวเมียมีลูกสัก 6 คน มีหลานสัก 30 คน พอตกถึงรุ่นลูกคงจะยากแล้วที่จะทำมาหากินด้วยที่นาที่ไรของตนเอง พอถึงรุ่นหลานไม่ทราบว่าจะทำอย่างไร นอกจากจะผลักดันพวกหนึ่งให้ออกไปพ้นเสียจากที่นาไปเข้าหางานทำในเมือง บางคนก็คงจะสามารถเข้ารับราชการ ทำการค้า ขี่สามล้อ รับใช้ แต่ถ้าเราสามารถตั้งโรงงานผลิตทางด้านอุตสาหกรรมได้มากขึ้น ก็จะเป็นช่องทางให้คนไทยมีโอกาสหาเลี้ยงชีพได้มากขึ้น มีรายได้มากขึ้น และมีผลิตผลผลิตของประชาชาติเพิ่มขึ้น

สรุปความตามข้อเสนอของผมในขั้นนี้ว่า ประเทศไทยควรจะพยายามพัฒนาอุตสาหกรรม ด้วยเหตุผลที่จะช่วยให้ประชากรมีรายได้สูงขึ้น มีทางประกอบสัมมาชีวะมากขึ้น และควรจะรู้จักเลือกพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภทที่เรามีความถนัดทำได้ดี ไม่ใช่ยกเอาการป้องกันประเทศหรือเอกราชทางเศรษฐกิจมาเป็นเหตุผลให้สนับสนุนอุตสาหกรรมทุกประเภทจะไปหมดไม่ลืมหูลืมตา

อะไรที่เป็นหลักเกณฑ์ให้เราเลือกได้ว่า อุตสาหกรรมประเภทใดเราทำได้โดยถนัดและทำได้ดี หลักเกณฑ์นั้นตามความเห็นของผมคือ สิ่งใดที่เราผลิตแล้วขายได้คล่อง ต้นทุนถูก สิ่งนั้นแหละเรียกได้ว่าเราทำถนัดจริง

อุตสาหกรรมที่เรามีอยู่ดั้งเดิมเป็นอุตสาหกรรมเกี่ยวข้องกับเกษตร เช่น โรงสีข้าวและโรงเลื่อยไม้ อุตสาหกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นได้เองในเมืองไทยเพราะธรรมชาติอำนวยโดยมีวัตถุดิบอยู่คาประคูด แต่ทุกวันนี้ เครื่องสีข้าวของเราไม่สู้ทันสมัยเสียแล้ว ทำให้สิ้นเปลืองมากและคุณภาพที่สีได้ต่ำ ประโยชน์ทางธรรมชาติแต่ดั้งเดิมนั้นด้อยลงไปเสียมากแล้ว เมื่อเทียบกับที่เขาทำกันในประเทศยุโรปหรืออเมริกา ส่วนโรงเลื่อยนั้นเล่า คงยังถนัดทางเทคนิคอยู่ แต่เปลี่ยนความถนัดต้องมาหากินอยู่กับไม้ผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องของระบบการป่าไม้และการปกครองของเรา

อย่างไรก็ตาม เราควรมีความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับอุตสาหกรรมที่ใช้วัตถุดิบทางเกษตรภายในประเทศ อุตสาหกรรมประเภทนี้เราเรียกว่า ธุรกิจการ

เกษตรหรืออุตสาหกรรมการเกษตร ที่ว่าสนใจพิเศษก็เพราะอุตสาหกรรมเช่นนี้ สนับสนุนการเกษตร ทำให้ชาวไร่ชาวนาสามารถแก้ปัญหาเรื่องตลาดไปได้อย่างน้อย ก็บางส่วน เช่น ชาวไร่ปอได้พึ่งโรงงานกระสอบ ชาวไร่อ้อยได้พึ่งโรงงานน้ำตาล ชาวไร่ยาสูบได้พึ่งโรงงานยาสูบ ชาวไร่ฝ้ายได้พึ่งโรงงานปั่นด้าย ชาวไร่ถั่ว ไร่ปาล์มได้พึ่งโรงงานสกัดน้ำมันพืช เป็นต้น และจะเป็นการดีไม่น้อยถ้า ชาวไร่ข้าวโพดข้าวฟ่างได้ขายสินค้าของตนเป็นหลักฐานแก่นักอุตสาหกรรมไทยที่จะเลี้ยงสุกร เลี้ยงไก่ในเมืองไทยเป็นงานใหญ่ แต่ประการหลังนี้จะทำได้สำเร็จจริงๆ ก็ต้องให้ราชอาณาจักรไทยเป็นแผ่นดินอันหนึ่งอันเดียวกัน ผู้ใดจะแบ่งแยกเสียมิได้ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจริง ๆ

ตามที่กล่าวมาข้างต้น ธุรกิจอุตสาหกรรมการเกษตรนี้ เป็นที่น่าสนใจ เป็นพิเศษ แต่ความสนใจดังกล่าวมิใช่ว่าจะปราศจากเงื่อนไข เพราะหลักเกณฑ์ อุตสาหกรรมที่เหมาะสมนั้น ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า จะต้องเป็นสิ่งที่เราผลิตได้ ดี ขายได้คล่อง ต้นทุนถูก แต่ถ้าเผชิญอุตสาหกรรมที่เราสนใจนี้ไม่มีโรงงานที่ผลิต ไม่ถนัดนัก คุณภาพผลิตผลไม่ดีพอ ต้นทุนสูงเกินควร เราควรจะปฏิบัติอย่างไร ผมคิดว่ารัฐบาลควรพยายามสนับสนุนให้แก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ภายในระยะเวลาจำกัด เมื่อพ้นระยะเวลานั้นไปแล้ว ต้องใจแข็ง ปล่อยให้แข่งขันกับใครๆ เขาทั่วโลก ถ้าแข่งขันไม่ได้ก็น่าจะปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม

### **สมรรถภาพ**

คุณสมบัติของโรงงานอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าได้มีคุณภาพดี ต้นทุนต่ำขายคล่องนั้นขอเรียกโดยย่อว่า “สมรรถภาพ”

สมรรถภาพของโรงงานก็เหมือนกับสติปัญญาของมนุษย์ คือ อาจจะมีได้โดยกำเนิดหรือโดยธรรมชาติประการหนึ่ง หรืออาจจะเจริญเติบโตขึ้นได้ด้วย มีการสนับสนุนส่งเสริม ช่วยขจัดอุปสรรคนานาประการในการพัฒนาอีกประการหนึ่ง การที่จะเลือกว่าไทยเราถนัดทำการอุตสาหกรรมประเภทใดนั้น วิธีที่ดีที่สุด คือ ปล่อยให้เอกชนผู้ลงทุนเขาเลือกเอาเอง เพราะถ้าเขาเลือกไม่ได้ดีแล้ว เขาถูกลงโทษอยู่ในตัวด้วยการขาดทุน ฉะนั้นผมจึงไม่เชื่อว่ารัฐบาลจะวางแผน

สนับสนุนอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ใต้รอบคอบพอ ควรปล่อยให้มีความมีการแข่งขันโดยยุติธรรม และสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการได้ โดยให้เจ้าหน้าที่เข้าศึกษางานน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นสำหรับสุขภาพอนามัยและประโยชน์อื่นของสังคม ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมไม่ควรทำตัวเป็นในค้กลับ หรือบ่อนการพนันหรือโรงโสเภณี ซึ่งจะต้องมีนักเลงโตคอยเป็นที่เลี้ยงค้ค้กัน โดยเสนอตำแหน่งกรรมการประธานกรรมการ และหุ้นลมให้แก่ผู้ที่มีอำนาจในทางการปกครอง รัฐบาลควรช่วยแก้อุปสรรคเหล่านี้ให้เอกชนเพื่อส่งเสริมเสรีภาพในการประกอบอาชีพทางอุตสาหกรรม ยิ่งถ้ารัฐบาลจะตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเพื่อชักนำเอกชนให้ทำตามแล้ว ยิ่งไม่ได้เรื่อง เพราะรัฐบาลถนัดดำเนินการรัฐวิสาหกิจไปในทำนองที่จะเป็นตัวอย่างชนิดที่เอกชนไม่ควรทำตาม

ในกรณีที่สมรรถภาพของโรงงานอุตสาหกรรมหาไม่ได้โดยกำเนิดแต่โรงงานนั้นๆ มีแนวที่จะเจริญได้เอง ถ้าได้รับการส่งเสริมกระตุ้นในขั้นแรกภายในขอบเขตและเวลาอันจำกัด รัฐบาลก็มีหน้าที่ที่จะช่วยส่งเสริมดังกล่าวด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งพวกเราทั้งหลายทราบกันคืออยู่แล้วเนื่องในงานของคณะกรรมการส่งเสริมลงทุนอุตสาหกรรม ข้อที่ควรย้ำก็คือ ควรสำรวจให้แน่เสียก่อนว่า จะมีแนว ถ้าไม่มีแนวจริงแล้วคือส่งเสริมมาได้แล้ว 5 ปี งดการส่งเสริมไป ก็ล้มปับ เช่นนี้ไม่พึงกระทำ

ในกรณีที่เราแน่ใจแล้วว่าควรส่งเสริม อะไรเล่าเป็นข้อที่ควรกังวล เป็นอย่างมากในวงการส่งเสริมอุตสาหกรรมไทยในขณะนี้ ผมเห็นว่าข้อกังวลสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (ก) การจัดความสะดวกในท่าเลอุตสาหกรรม (ข) แรงงาน และ (ค) การเงิน

ความสะดวกพื้นฐานสำหรับส่งเสริมอุตสาหกรรมนั้น ได้แก่ ถนนและทางน้ำ สำหรับการขนส่งวัตถุดิบและผลิตผลสำเร็จรูป น้ำสำหรับวิธีการการผลิตพลังไฟฟ้าถูกๆ เพื่อให้ต้นทุนต่ำ โทรศัพท์สำหรับติดต่อธุรกิจ และความสะดวกในการใช้ที่ดิน เป็นต้น การอำนวยความสะดวกให้มีนิคมอุตสาหกรรมขึ้น มีสิ่งอุปสรรคเหล่านี้พร้อมสรรพ ยังไม่ปรากฏผลประจักษ์ประการใด ที่ดินซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรม

กรรมจะจัดสรรให้ที่บางชั้น มีนบุรี แม้จะได้มติดณะรัฐมนตรีสนับสนุนก็ยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานราชการรัฐวิสาหกิจให้ความสนับสนุนรวดเร็วสมบูรณ์ แม้แต่โรงงานที่ไปตั้งแล้วที่สมุทรปราการ ทั้งของฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาที่นนทบุรี สมุทรสาคร หรือปทุมธานี ก็ยังขาดความสนับสนุนในด้านบริการโทรศัพท์ เป็นต้น

เรื่องแรงงานวุฒิและแรงงานช่างฝีมือ เป็นปัญหาระยะสั้นและระยะยาว กรมแรงงานได้เริ่มแก้ปัญหาระยะสั้นแล้ว ยังไม่ปรากฏผลแน่ชัดว่าจะได้ผลดีร้ายประการใด แต่พวกเราทั้งหลายทั้งทางราชการและเอกชนควรเอาใจช่วยสนับสนุนให้เกิดผลดีจึงได้ ปัญหาระยะยาวนั้นขึ้นอยู่กับกำเนินการราชการของกระทรวงศึกษาธิการเป็นใหญ่ เมื่อเราได้วิงวอนหลังปัญหาหลายปีแล้ว จะวิงให้ทันได้ ต้องใช้พลังพิเศษและความพยายามเป็นพิเศษ

เรื่องการเงิน เป็นเรื่องที่รัฐบาลและธนาคารกลาง กับสถาบันการเงินอื่นๆ จะต้องดำเนินการสนับสนุนอีกมาก การสนับสนุนทางการเงินนี้ มีปัญหากว้างขวางเกินไปกว่าเรื่องหาเงินให้กู้ยืมอย่างเดียว เพราะวิธีการที่ดีที่สุดนั้น จะต้องพยายามให้เกิดตลาดเงินทุนขึ้น ทั้งตลาดเงินระยะสั้นและตลาดเงินทุนระยะยาวประเภทหุ้นและหุ้นกู้ด้วย ตลาดเงินทุนจะเกิดขึ้นได้ดีก็ต้องอาศัยกรอบกฎหมายอันรัดกุมและทันสมัยว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท และควรควบคุมพอสมควร โดยเจ้าพนักงานกระทรวงเศรษฐกิจ การจัดข้อก้งวลนี้ ควรดำเนินไปโดยเร็ว

เกี่ยวกับสมรรถภาพของอุตสาหกรรมนี้ มีข้อคำนึงถึงข้อหนึ่งคือ การกระจายโรงงานอุตสาหกรรมออกไปสู่ชนบท เพื่อชะลอการเติบโตของพระนครให้อยู่ในขอบเขตอันสมควร และเพื่อสนับสนุนชาวชนบทให้มีทางทำมาหากินมากขึ้น นโยบายนี้เป็นนโยบายสังคมที่ดี ควรใช้ความพยายามดำเนินการให้ได้ผล แม้จะเสียทางเศรษฐกิจบ้างในขั้นต้น รัฐบาลก็ควรจะยอมเป็นผู้เสีย กล่าวคือ จะต้องให้ผู้ประกอบการได้รับประโยชน์เอกสิทธิ์มากขึ้นและนานกว่าปกติ จะต้องช่วยสนับสนุนให้มีถนน การขนส่ง พลังงาน และน้ำสมบูรณ์ และถูกเทียบเคียงได้กับในบริเวณใกล้เคียงพระนคร

อุตสาหกรรมบางประเภทจะมีสมรรถภาพได้ ก็ต้องมีตลาดใหญ่พอสมควร

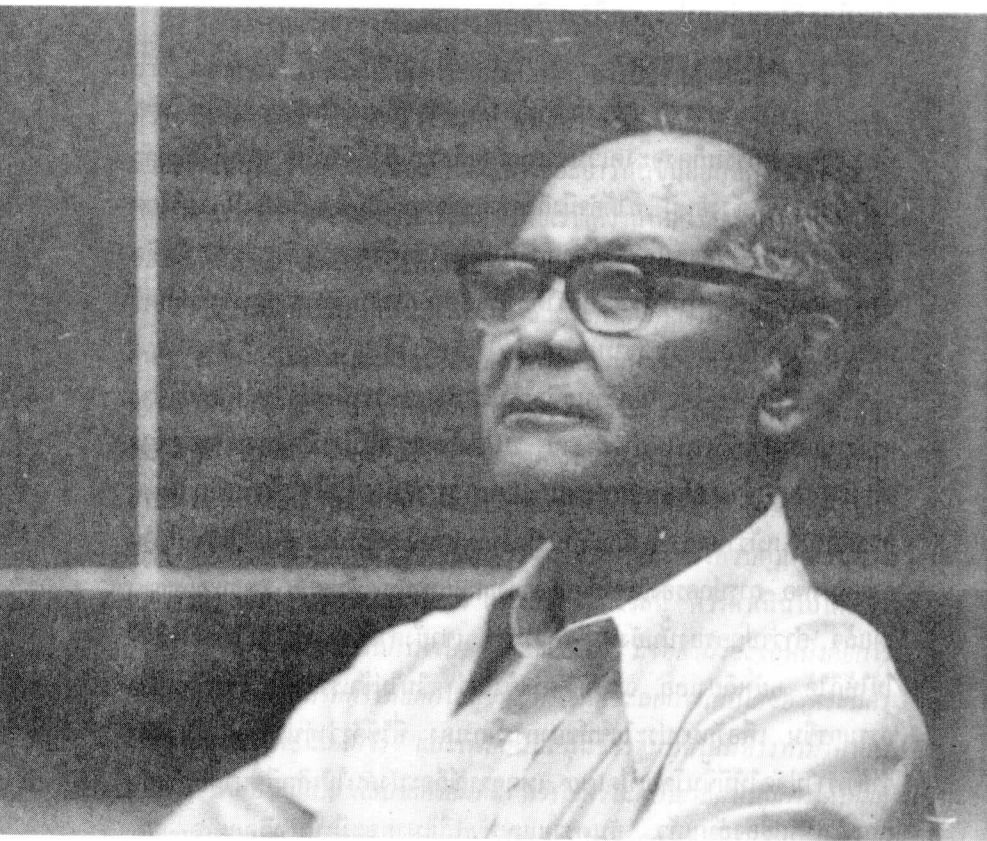
ควร ต้องมีลูกค้าที่มีเงินซื้อสินค้ามากพอ ในกรณีเช่นนี้ เราจำเป็นจะต้องมอง  
เลยราชอาณาจักรออกไป ความตกลงกับประเทศข้างเคียงในการวางโครงการ  
อุตสาหกรรม การร่วมทุนดำเนินการ และการจัดการด้านตลาดและภาษีอากรถ้อยที  
ถ้อยอาศัยกัน เพื่อให้โรงงานประเภทนี้ได้อาศัยลูกค้าหลายๆ ประเทศรวมกัน  
ก็จะมีผลดียิ่งแก่ทุกประเทศที่ร่วมมือกัน

### ความยุติธรรม

การบริหารราชการแผ่นดินต้องยึดหลักยุติธรรมในสังคมฉันใด การ  
พัฒนาอุตสาหกรรมก็ควรจะเว้นจากหลักยุติธรรมมิได้ฉันนั้น เท่าที่ได้กล่าว  
มาในข้อต่างๆ ข้างต้นนี้ ก็ได้คำนึงถึงความยุติธรรมแก่ผู้ซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค  
ซึ่งมีสิทธิที่จะซื้อของดีและราคาถูก กับได้คำนึงถึงความยุติธรรมแก่ผู้ผลิต  
ซึ่งควรจะได้โอกาสทำกำไรพอควรโดยปราศจากการรบกวนจากสุนัขหรือสัตว์  
ประเภทอื่นๆ กับได้รับความสนับสนุนให้ตั้งตัวได้

ปัญหาเกี่ยวกับความยุติธรรมในสังคมประเด็นต่อไปได้แก่ค่าจ้าง  
แรงงานและสวัสดิภาพในการทำงาน **“เมืองไทยเรานี้เป็นเมืองพระ นายจ้าง  
มักจะดูแลลูกจ้างเหมือนลูกหลาน และรัฐบาลก็เอาใจใส่ให้สวัสดิภาพแก่  
กรรมกร”** แม้ว่าที่กล่าวมานี้จะเป็นจริงในทุกกรณี (ซึ่งน่าสงสัย) ก็ยังไม่เป็น  
การเพียงพอ การปกครองแบบพ่อปกครองลูกหลานนั้น พันสมัย เพราะลูกหลาน  
โตแล้ว คำว่าปกครองนั้นยังหมายความว่า เขายังคำศิระอยู่ จะให้อะไรก็ได้  
ไม่ให้ก็ได้ อย่าเถียงเลย ฉะนั้น ผมเข้าใจว่า ในไม่ช้าเราจำเป็นที่จะมีสหบาล  
กรรมกรขึ้น เพื่อรักษาประโยชน์ของกรรมกรเอง ที่ใช้คำว่าจำเป็นนั้น ก็เพราะ  
ว่าถ้าเราไม่จัดให้มีขึ้นโดยเปิดเผย เหตุการณ์ก็จะบังคับให้เกิดมีขึ้นโดยทางลับ  
และถ้าเป็นเรื่องลับแล้ว อันตรายและข้อเสียหายจะมีเป็นทวีคูณ

การมีสหบาลกรรมกรขึ้นนั้น มีข้อเสียหายอยู่หลายอย่าง เปรียบกับ  
สภาพปัจจุบัน กล่าวคือค่าจ้างอาจจะแพงขึ้น ทำให้ต้นทุนสูงขึ้น และอาจจะ  
มีการยوغส่งเสริมต่างๆ นาๆ **แต่ทั้งนี้ผมคิดว่าต้องหักใจว่าเป็นสิทธิมนุษย-**  
**ชนซึ่งเป็นข้อสำคัญ กรรมกรแต่ละคนก็มีศักดิ์ศรี เป็นมนุษย์ต้องเสียภาษี ต้อง**



กินข้าว เลี้ยงลูกเมียเท่าๆ กับนายห้างเหมือนกัน ข้อที่พวกเราควรจะพยายาม  
ให้เกิดขึ้นก็คือ กฎหมายที่ให้ความชอบธรรมแก่ลูกจ้างและนายจ้างทั้งสองฝ่าย  
และพยายามให้รัฐบาลลงทุนสร้างแรงงานที่มีฝีมือและสติปัญญาดีพอสมควร  
ถึงจะจ้างแพงหน่อย ก็กลับมีผลให้มีสมรรถภาพและมีช่องทางให้ต้นทุนกลับลดลงได้

ทีนี้จะกล่าวถึงความยุติธรรมระหว่างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมด้วย  
กัน ความยุติธรรมนี้จะเกิดขึ้นในเมื่อมีการเอาวัดเอาเปรียบกัน แข่งขันกันโดย  
ไม่เสมอภาค มีการหลีกเลี่ยงภาษีอากรกัน เป็นต้น ความยุติธรรมดังกล่าวนี้ เกิด  
ขึ้นได้ง่ายขึ้นถ้ามีการวิ่งเต้นกัน ถ้าคนอื่นเขาวิ่งเต้นกัน แล้วเราไม่วิ่งเต้นเราก็  
ต้องเสียเปรียบวันยังค่ำ ถ้าแข่งขันกันวิ่งเต้น ก็ยังแกล้งไม่สำเร็จนั่นแหละ เพราะ  
บางคนเกิดมาวิ่งเต้นเก่งกว่าบางคน แล้วถ้าวิ่งไปวิ่งมา ต้นทุนมันก็ต้องสูงกัน  
ทั่วหน้า ชัดกับหลักสมรรถภาพอีก

ข้อนี้ผมคิดว่าวิธีแก้ส่วนหนึ่งอยู่ที่ท่านนักประกอบการอุตสาหกรรม  
เอง อีกส่วนหนึ่งอยู่ที่ระบบการปกครองบ้านเมืองซึ่งท่านก็อาจจะช่วยด้วยได้  
เหมือนกัน ส่วนที่อยู่กับท่านนั้น ก็คือ ควรจะใช้สมาคมของท่านนี้ให้เป็นประโยชน์  
สนับสนุนให้สมาคมเป็นกลาง และมีกิตติคุณอำนาจหน้าที่จะเจรจาเป็นทางการ  
กับรัฐบาลร่วมกันโดยเปิดเผย หรืออีกนัยหนึ่ง ให้มีการเจรจากับรัฐบาลเพียง  
เดียวช่องเดียว คือผ่านทางสมาคม และผลของการเจรจาต้องเป็นไปโดยเปิดเผย  
เพื่อมิให้เกิดความข้องใจในหมู่สมาชิกว่า ใครจะหักหลังใคร

ส่วนระบบการปกครองบ้านเมืองนั้น ท่านทั้งหลายก็อาจจะช่วยได้  
เหมือนกัน เช่น การอาศัยชื่อผู้ทรงอิทธิพลมาประกอบการค้าการอุตสาหกรรม  
นั้น ผมจำได้ว่าในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ไม่มีผู้ใดสนับสนุนว่าเป็นของ  
ดี เพียงแต่ส่วนใหญ่เห็นว่า ไม่ควรอยู่ในรัฐธรรมนูญ ควรอยู่ในกฎหมายธรรม-  
ดา ฉะนั้น ผมใคร่จะเสนอว่า สมาคมของท่านและสมาคมการค้าอื่นๆ ควรจะ  
เริ่มพิจารณาเสียแต่เดี๋ยวนี้ว่า ควรจะมีกฎหมายอย่างไร ที่จะกำหนดมารยาท  
ของนักการเมือง ข้าราชการผู้ใหญ่ และนักอุตสาหกรรมนักพาณิชย์กรรม ให้ถูก  
ต้องตามทำนองคลองธรรม ป้องกันความทุจริตการวิ่งเต้นอันไม่สมควรได้ ถ้า

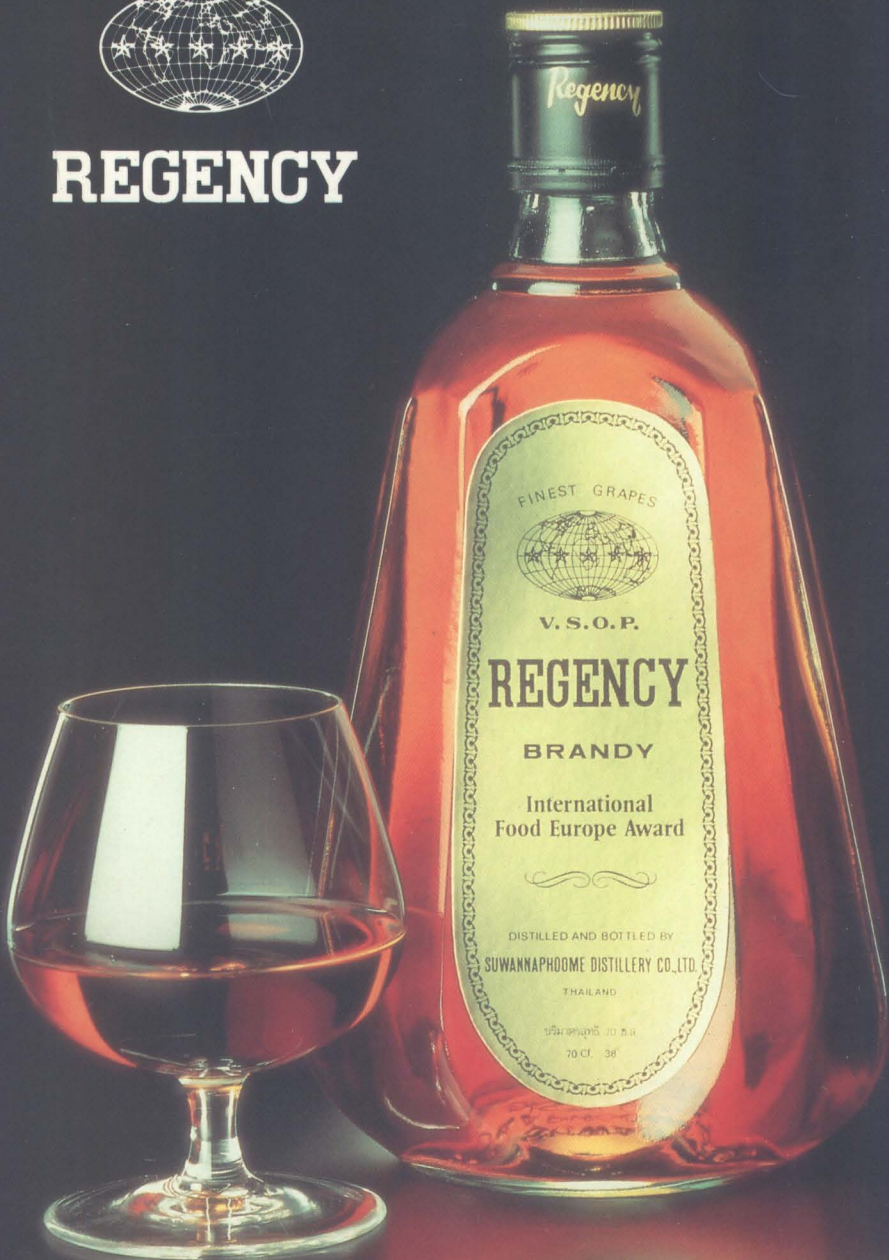


ท่านทำได้เช่นนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดความยุติธรรมในหมู่คณะของท่านเท่านั้น ท่านยังจะทำบุญคุณให้แก่ประชาชนทั้งชาติในปัจจุบันและอนาคตกาลด้วย

สรุปที่ผมได้กล่าวมาตอนท้ายนี้ ก็คือ ใครจะขอให้ท่านโดยสมาคมอุตสาหกรรมไทย มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดและเปิดเผยโดยชอบธรรมกับรัฐบาล และเอาใจใส่พยายามให้ระบบการปกครอง การค้า การอุตสาหกรรมของประเทศเป็นไปโดยชอบธรรม มีกฎหมายสนับสนุนและสามารถป้องกันการวิ่งเต้นเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และเป็นการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ของข้าราชการทั้งการเมืองและประจำด้วย



# REGENCY



รสนิยมมีระดับ รีเจนซี่ บรันดีไทย