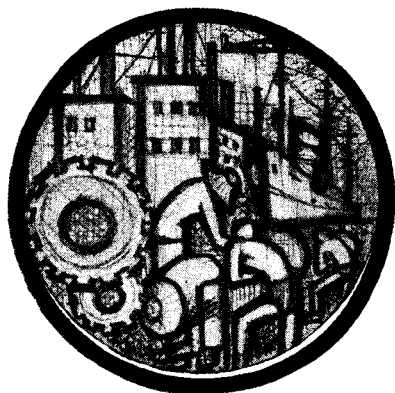


แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ

ศาสตราจารย์ เจ. เค. แกลเบรธ



เสนอที่ จามริก แพลตและเขียนบทผนวก

ปัญหาของไทย

แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ

จากหนังสือเรื่อง Economic Development in Perspective

ของ

ศาสตราจารย์ เจ. เค. แกลเบอร์

แห่งมหาวิทยาลัยฮาวาร์ด

แปลและเขียนบทผนวก

โดย

นายเสน่ห์ จามริก ฐ.บ., B.A. (Admin.) (Manchester)

อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



การเปลี่ยนได้รับอนุญาตจากนาย เจ.เค. แกลเบรธ เจ้าของลิขสิทธิ์แล้ว

ตีพิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๗

สงวนลิขสิทธิ์

สารบัญ

	หน้า
คำแถลงของผู้แปล	ก
แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ	
อรรถกถา	๑
ตอน ๑ แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ	๓
ตอน ๒ ประเทศที่กำลังพัฒนากับประเทศที่พัฒนา	๒๕
ตอน ๓ ว่าด้วยทฤษฎีการวางแผนพัฒนา	๔๓
ตอน ๔ การศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจ	๖๕
ตอน ๕ เครื่องมือผลิต	๘๓
บทผนวก	
ปัญหาของไทย	๑๐๒
หลักการเบื้องต้น	๑๐๖
ประเด็นของการพัฒนาเศรษฐกิจ	๑๑๗
พื้นฐานสังคม	๑๓๘
คุณค่าสังคมกับสถาบันพัฒนา	๑๖๘

คำแถลงของยูแปล

ความต้องการของมนุษย์นั้นวันจะทวีขึ้น ด้วย
เหตุนี้ ระเบียบชีวิตสังคมจึงมีการปรับตัวแปรเปลี่ยนกัน
อยู่เสมอ และนี่เองที่ทำให้เกิดปัญหา ปัญหาเป็น
บ่อเกิดของความยุ่งยากทั้งหลาย แต่ในอีกแง่หนึ่ง
ก็เป็นเครื่องแสดงถึงความก้าวหน้า การยุ่งยากอาจ
มากน้อยแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อม ในสมัยใหม่
วิชาความรู้ที่เจริญรุดหน้าอยู่ทุกวันนี้ ในตัวเองเท่ากับเป็น
ปรอทวัดให้ตระหนักได้ดีว่า ปัญหาเกี่ยวกับสังคมมนุษย์
มีลักษณะสลับซับซ้อนเพียงไร ช้อนไม่อาจหลัก
เลี้ยงได้ กระนั้นก็ดี การยุ่งยากมีทางที่จะบรรเทา
เบาบางลง ถ้าคนรู้จักเรียนรู้เข้าใจกันตามสมควรถึง
ลักษณะและวงเขตของปัญหาที่บังเกิดขึ้นแก่ตน ประ
สพการณ์พิสูจน์ให้เห็นแน่ได้ว่า ความเข้าใจในเรื่องของ
ตัวเองนั้นไม่เกินกำลังปัญญาสามารถของคนเรา และ

๕๒๗ ทงคุมค้ำทจจะพยายาม

การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นปรากฏการณ์ใหม่รูปหนึ่ง
ของสังคมยุคปัจจุบัน คำนี้เป็นที่กล่าวขวัญใจത്യจรรย
กันในชีวิตประจำวันของคนไทยเกือบทุกหนทุกแห่ง
อุปสรรคยุ่งยากปรากฏอยู่นานัปการ แต่สิ่งแรกที่เรา
ยังขาดและต้องการอย่างยิ่ง ก็คือความเข้าใจและความ
พยายามที่จะต้องเข้าใจ

หนังสือเรื่อง Economic Development in Perspec-
tive ของศาสตราจารย์ แกลเบรธ บางทีจะเป็นประโยชน์
ช่วยให้ความกระจ่างแก่เรา ในปัญหาอันค่อนข้างซับซ้อน
ชันตามสมควร ผู้เขียนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่รู้จักกัน
ดีในฐานะ ศาสตราจารย์สอนวิชาเศรษฐศาสตร์ ณ มหา
วิทยาลัย ฮาร์วาร์ด สหรัฐ ในสมัยของอดีตประธานา
ธิบติ จอห์น เอฟ. เคนเนดี ท่านผู้นี้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรง
ตำแหน่งเอกอัครราชทูตสหรัฐ ประจำประเทศอินเดียอยู่
เป็นเวลาสองปีเศษ ระหว่างปฏิบัติหน้าที่ทางการทูต
ศาสตราจารย์ แกลเบรธ คงให้ความสนใจศึกษาปัญหา
เรื่องประเทศด้อยพัฒนาอยู่เสมอ และทั้งได้ใช้เวลา

เดินทางไปยังท้องที่ต่าง ๆ ในประเทศอินเดียเพื่อสังเกต
ผลดำเนินงานพัฒนาทั้งในด้านเกษตรและอุตสาหกรรม

ความรู้และประสบการณ์ของศาสตราจารย์ แกล
เบรธ จึงนับว่ามีอยู่อย่างลึกซึ้งและกว้างขวางในปัญหา
การพัฒนาเศรษฐกิจ แต่กระนั้น ศาสตราจารย์
แกลเบรธยังสามารถเขียนอธิบายเรื่อง เช่นนี้ให้เข้าใจ
ได้อย่างง่าย ๆ ชัดเจน และขนาดเนื้อความก็สั้นกระ
ทัดรัด เหมาะสำหรับให้แนวความเข้าใจแก่มหาชนทั่วไป
อย่างยิ่ง ผู้แปลเองได้มีโอกาสอ่านตั้งแต่ตอนพิมพ์ออก
ใหม่ ๆ และเกิดความคิดมานานแล้วว่า น่าจะมีการแปล
เผยแพร่ในหมู่ประชาชนคนไทยเราบ้าง ผลก็ปรากฏ
ในรูปที่เห็นกันอยู่นี้ โดยให้ชื่อเรื่องแปลว่า “แนวทาง
พัฒนาเศรษฐกิจ”

นอกจากนี้ ผู้แปลยังมีความรู้สึกด้วยว่า เรื่องของ
ประเทศไทยเราเอง ยังไม่ค่อยมีใครเอาใจใส่ศึกษากันเท่า
ไรนัก ความรู้ความคิดมักอาศัยหลักวิชา และอ้างอิง
ประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ เดียวเป็นส่วนมาก ด้วย
เหตุฉะนั้น จึงพยายามคิดอ่านศึกษาประเด็นเรื่องราวของ

ไทย ๆ คุบ่าง และถือโอกาสเขียนเป็นบทผนวกเพิ่ม
เติมขึ้นด้วยภายใต้หัวข้อเรื่อง “ปัญหาของไทย” แต่ทั้ง
นี้ใครจะแจ่วไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า ผู้แปลไม่ได้มีความรู้เกี่ยว
กับการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นพิเศษอะไร หากว่ามีความ
ปรารถนาที่จะหยิบยกปัญหาพื้นฐานสำคัญ ๆ ขึ้นเสนอ
ให้ประชาชนคนไทย ทั่วไปได้พิจารณาใคร่ครวญกันบ้าง
เท่าที่ผู้แปลจะพอมองเห็นได้ เพราะฉะนั้น บทผนวก
เรื่อง ปัญหา ของไทยจึงจะมุ่งไปในทางตั้งประเด็นเป็นสำ
คัญ ถ้าหากจะบังเกิดผลเป็นอาหาร ความคิดสำหรับผู้อ่าน
ได้บ้าง ก็นับเป็นความพอใจของผู้แปลอย่างยิ่งอยู่
แล้ว ยิ่งกว่านั้น ถ้าจะทำให้มีผู้สนใจคิดอ่านขีดเขียน
ถกเถียงกันกว้างขวางยิ่ง ๆ ขึ้นไปอีก นั่นเป็นยอด
ของความปรารถนา ไม่แต่เฉพาะสำหรับผู้แปลเท่านั้น
หากสำหรับสังคมไทยทั้งมวล

ในการแปลนี้ ผู้แปลใคร่ขอใจสำนักงานข่าวสาร
อเมริกันที่อนุเคราะห์จัดการติดต่อขออนุญาตให้เป็นที่เรียบ
ร้อยโดยตลอด และเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้แปลขอแสดงความ
ขอบคุณอย่างสูงโดยตรงต่อศาสตราจารย์ แกลเบรธ
ง

ผู้เขียนและเจ้าของลิขสิทธิ์ ในโอกาสนี้ด้วย

อนึ่ง หนังสือเล่มนี้ คุณนิพนธ์ ขำวิไล และคุณ
สุลักษณ์ ศิวรักษ์ เป็นผู้เอื้อเฟื้อช่วยคิดออกแบบปกให้ ใน
การพิมพ์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ยังได้ช่วยอ่านปรูฟ
และทักท้วงคำแปลบางแห่งด้วย สำหรับไมตรีจิตเหล่านี้
ผู้แปลก็อดที่จะรู้สึกขอบใจมิได้เช่นกัน

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗



แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ

โดย

ศาสตราจารย์ เจ.เค. แกลเบรธ

อารมภพ

หนังสือเล่มเล็ก ๆ นี้เป็นผลเกิดจากการบรรยาย
รวม ๕ ครั้ง ซึ่งข้าพเจ้ากระทำในฤดูร้อนและฤดูใบไม้
ร่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ณ สถานศึกษาสำคัญของอินเดีย ๕
แห่งด้วยกัน คือที่มหาวิทยาลัยมัทราส มหาวิทยาลัย
กัลกัตตา มหาวิทยาลัยบอมเบย์ มหาวิทยาลัยราช
สถาน และรัฐประศาสนศาสตร์สถานแห่งอินเดียในกรุง
นิวเดลี ในระยะหลัง ๆ นี้ปรากฏว่ามีงานเขียนกันเกี่ยว
กับเรื่องพัฒนาเศรษฐกิจอย่างแพร่หลาย และทั้งภาษา
สำนวนก็ดูดีรสดีมาก ในรูปการณเช่นนี้ย่อมมีอันตราย
เสมอ เนื่องจากพวกมันจะเลยในด้านสารสำคัญไปเสีย
ความกระตือรือร้น ที่จะถกกันในรายละเอียดอันน่าสนใจ
ทำให้เราพากันหลงปะปนสิ่งที่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเรื่อง
กับปัญหาส่วนรวมทั้งหมด ดังที่ปรากฏตามชื่อหนังสือ
คำบรรยายเหล่านี้เป็นความพยายาม ที่จะนำเอาภารกิจ
เกี่ยวกับการพัฒนามาอธิบายให้เห็นอย่างง่าย ๆ และ
แจ่มชัด ข้าพเจ้าใคร่จะกล่าวว่าความพยายามเช่นว่านี้

เป็นเรื่องที่รวมอยู่ในคำบรรยาย ๔ ตอน ของจำนวนทั้งหมด ๕ ตอนด้วยกัน สำหรับตอนที่ ๕ เป็นเรื่องพิเศษขึ้นอีกเล็กน้อย คือเกี่ยวกับปัญหาสำคัญที่จะใช้ประโยชน์จากเครื่องมือสำคัญ คือองค์การบรรษัทในการพัฒนาวิทยาศาสตร์กันอย่างไร

เมื่อคำบรรยายเหล่านี้เกิดเร้าความรู้สึกสนใจขึ้นทั้งในประเทศอินเดียและที่อื่น ๆ ข้าพเจ้าก็ถูกชักชวนให้เรียบเรียงขึ้นใหม่ในรูปที่เห็นอยู่นี้ ข้าพเจ้าหวังว่าคงจะเป็นประโยชน์ช่วยส่งเสริมความเข้าใจบ้าง ในสิ่งอันเป็นกุศลกิจสำคัญที่สุด ซึ่งคนเรากำลังเกี่ยวข้องอยู่ขณะนี้ ข้าพเจ้าไม่หมายว่าทุกสิ่งทุกอย่างในหนังสือนี้ จะเป็นที่เห็นพ้องต้องกันสำหรับผู้อ่านทั้งหมด แต่อาจเป็นความพอใจอยู่ในข้อที่ว่า ความเห็นขัดแย้งของผู้่านเกิดขึ้นกับข้าพเจ้าเอง ในยุคของการจัดองค์การนี้ ยังคงมีบางสิ่งบางอย่างซึ่งอยู่ภายในขอบเขตความสามารถและอำนาจของคนเรา ขัดแย้งเท่าที่ปรากฏ ณ ที่นี้คงจะถือเป็นตัวอย่างไม่ได้อันหนึ่ง

ตอน ๑ แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ

(๑)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองในส่วนต่าง ๆ ของโลกที่รื้อฟื้นได้ มีการศึกษากันอย่างคึกคักมากมายถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้ว่าเราควรจะมีระดับวางอยู่เสมอในเรื่องเปรียบเทียบก็ตาม แต่สิ่งที่พูดกันนี้อาจนำไปเปรียบเทียบได้อย่างเต็มที่กับข้อถกเถียง ซึ่งมีชนภายหลังการตีพิมพ์งานเขียนของแอดัม สมิธ เรื่อง ลักษณะและมูลเหตุแห่งความมั่งคั่งของนานาชาติในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ และซึ่งในระยะ ๖๐ หรือ ๗๕ ปี ต่อจากนั้น เบนแอม มัลธัส และจอห์น สจ๊วต มิลล์ รวมทั้งคนอื่น ๆ ต่างก็ได้มีส่วนเสนอแง่คิดเห็นเด่น ๆ ของตนด้วยเหมือนกัน สภาพการณ์คงเป็นเช่นเดียวกับปัจจุบัน ทำนองเดียวกับสมัยก่อน ชาติต่าง ๆ กำลังอยู่ในขั้นเริ่มต้นของการพัฒนา และ เช่นเดียวกับบรรดาประเทศในยุโรปตะวันตกสมัยปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ และต้นศตวรรษที่ ๑๙ ประเทศใหญ่ ๆ ในเอเชียและแอฟริกาขณะนี้กำลังพะวงพญา

ยาม ที่จะเข้าใจถึงชั้นวิธีดำเนินอันจำเป็นสำหรับความ
ก้าวหน้า ในตอนหลัง ๆ นักวิชาการของประเทศที่ก้าว
หน้ากว่าทางเศรษฐกิจได้เข้าร่วมถกปัญหาด้วย และบาง
โอกาสก็เป็นผู้นำในเรื่องนี้ ชาวอเมริกันน่าจะภาคภูมิใจได้
ทีเดียว สำหรับความสนใจที่มีอยู่อย่างเต็มที่เกี่ยวกับวิชา
เศรษฐศาสตร์การพัฒนาในสหรัฐอเมริกาหลัง ๆ มา

ทั้งในประเทศเก่าและใหม่ เป็นที่ยอมรับกันว่า
การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็น และนี่เป็นข้อแตกต่าง
ของลักษณะการศึกษาศูนย์เมื่อเทียบกับก่อน ๆ อย่าง
น้อยที่สุดก่อนหน้าสมัยของมาร์กซ์ ปัญหาเกี่ยวกับความ
ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจศึกษาวิจัยกันด้วยใจ ที่เป็นคติ
กลาง ๆ แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การศึกษา
ที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่จำเป็นรีบด่วนอย่างสูง การศึกษา
ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ อยู่ในยุคซึ่งค่อนข้างจะภาค
ภูมิใจในสิ่งที่บังเกิดขึ้น แต่ในสมัยศตวรรษที่ ๒๐ เป็นยุค
ซึ่งรู้สึกกันว่ายังมีอะไร ๆ อีกมากมายนักจำเป็นต้องบัง
เกิดขึ้น และอย่างรวดเร็วด้วย

การศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการเมื่อเร็ว ๆ นี้ยังต่าง

กับแต่ก่อน ในข้อที่ว่าได้บรรลุถึงระดับการเข้าใจที่ลึกซึ้ง
มาก เดียวนี้เรามีแบบอย่างการศึกษาเกี่ยวกับการเจริญเติบโต
โต (คือแบบสันนิษฐานเกี่ยวกับลักษณะการเจริญเติบโต
ทางเศรษฐกิจ) ซึ่งบางอย่างช่วยในการคำนวณอย่างละเอียด
มาก และบางอย่างไม่สามารถเข้าใจได้เลยก็มี
อัตราส่วนของทุนกับผลผลิต และอัตราส่วนของหน่วยทุน
กับหน่วยผลิตสุดท้าย ขณะนี้ไม่มากนักน้อยคำนวณกันโดย
อาศัยหลักระบบผลิตหมู่ เป็นเกณฑ์สำหรับส่วนประกอบ
ต่าง ๆ ของแผนการ ๕, ๗ และ ๑๐ ปี และสำหรับ
แผนการระยะยาวกว่านั้น บรรดาคณะผู้แทนซึ่งเดินทาง
เข้า ๆ ออก ๆ ประเทศด้อยพัฒนาต่างก็คาดไม่ได้พบ
ปะกัน เนื่องจากต้องทำงานตามหมายกำหนดการ ที่วางไว้
ตายตัว และต่างรวบรวมข้อมูลข่าวสารใหม่ ๆ หรือได้
ไปค้นพบสิ่งใหม่ๆ ๆ กันอยู่แล้วก็มี เดียวนี้เกิดมีวิชาสังคม
วิทยาและมนุษยวิทยาว่าด้วยสภาพล้าหลังกันตลกดี เรา
ได้รับการบอกเล่าว่า มิดัส มีความรู้เป็นเยี่ยมในวิชา
คลาสิคของกรีก เมื่ออายุ ๗ ปี แต่ถ้าสมมติเขาจะมีชีวิต
ใหม่เดี๋ยวนี้ราว ๘๐ ปี ภายหลังกมรกรรมของเขาและได้

มาเห็น ถึงว่าสิ่งที่เขาเคยเขียนนั้นเป็นเรื่องสมมุติซับซ้อน
สักเพียงไหนแล้ว เขาก็อาจจะตัดสินใจสมควรที่จะขอมิ
ชีวิตอยู่ในสมัยเพลโตและเซโนฟองแน่ ๆ

กระนั้นก็ดี ย่อมเป็นข้อผิดพลาดที่จะเอาความสับสน
ไปปะปนกับความสมบูรณ์ และปนเปความรู้อุบายความเข้าใจกับปัญญาความคิด การศึกษาสมัยใหม่มีข้อบกพร่อง
ร้ายแรงบางประการ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ชัดขึ้นเมื่อเปรียบ
เทียบกับสมัยก่อน ๆ

(๒)

ความภาคภูมิใจของเราอยู่ในข้อที่ว่า การศึกษา
เกี่ยวกับพัฒนาการเดี่ยวนั้นเป็นแบบศาสตร์ชั้น (คำ ๆ นี้
และแนวความคิดได้มีการอธิบายจำกัดความกันอย่างเคร่ง
ครัด และนำมาใช้กันในลักษณะที่ให้นักวิชาการซึ่งศึกษา
ปัญหาต่าง ๆ สามารถสื่อสารระหว่างกันได้ด้วย
ความแน่นอน สามารถแก้ไขระหว่างกันเองตามที่จำเป็น
และด้วยความรู้ของแต่ละคน สามารถช่วยกันสร้างปัญหา
ความรู้ส่วนรวมได้) การศึกษาสมัยก่อนรัดกุมน้อยกว่า

แต่ทว่ายิ่งใหญ่กว่า สมิธ มัลธัส เบนแอม และมากรี
เป็นผู้สร้างระบบต่าง ๆ และมุ่งสนใจเกี่ยวกับปัจจัยจำ
เป็นทั่วไปของความเจริญก้าวหน้า หลักการปกครองที่ดี
การส่งเสริมผลงานส่วนบุคคล บทบาทของความรู้ความ
เข้าใจในหมู่ประชาชน รากฐานของความมั่งคั่ง ผลของ
การแข่งขันและการผูกขาด ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้น
สังคม เหตุผลที่ว่าเพราะเหตุใดคนบางชาติ โดยเฉพาะ
อังกฤษจึงทำงานหนัก และชาติอื่น ๆ โดยเฉพาะไอร์แลนด์
จึงทำงานหนักน้อยกว่า เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่เป็นผล
เกี่ยวข้องในส่วนต่าง ๆ กันไป โดยแท้จริงแล้ว สิ่งใดก็
ตามที่เราเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องถึง ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ
กิจแล้ว ย่อมอยู่ในข่ายพิจารณาทั้งสิ้น ข้อทดสอบอย่าง
เดียวอยู่ที่ประเด็นปัญหากว้าง ๆ ว่าอะไรทำให้เกิด
ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ หรือตรงกันข้ามอะไรที่นำ
ไปสู่การหยุดชะงัก กล่าวคือภาวะคงที่ตายตัวซึ่งมีการ
กล่าวขวัญถึงกันมาก

การถกเถียงในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ กระทำกันใน
กลุ่มคนค่อนข้างเล็ก และโดยสภาพคงจำกัดเฉพาะในหมู่

ที่สามารถมองเห็นและหยิบยกปัญหาใหญ่ ๆ ขึ้นพูดกัน เฉพาะคนยิ่งใหญ่นั้น ที่สามารถเข้าร่วมในเรื่องอย่าง นั้น (เรามักได้ยินพูดกันว่าคนแต่ละสมัยผลิตนักปรัชญา ได้เพียงคนเดียวเท่านั้น) แต่การถกเถียงสมัยใหม่เป็น ประชาธิปไตยยกว่า ซึ่งก็นับว่าโชคดีสำหรับพวกเราซึ่งพยายามพูด ๆ กัน ทั้งนี้เพราะว่าการถกเถียงสมัยนี้เป็นเรื่อง เกี่ยวกับส่วนต่าง ๆ ของปัญหามากกว่าปัญหาทั้งหมด คนที่มีทัศนะเรื่องสังคมอย่างกว้างขวางเป็น ประโยชน์จริง ๆ นั้นหายาก ที่หลาย ๆ คนสามารถ เสนอความรู้ในส่วนต่าง ๆ กันไปได้ อาจไม่ใช่ของง่าย ที่จะชี้ให้เห็นได้แจ่มชัดถึงความสัมพันธ์ของคติทางปรัชญา หรือศาสนาที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ แต่ เกือบทุกคนสามารถนำเสนอความคิด ที่เป็นประโยชน์บาง ส่วนได้เกี่ยวกับลำดับความสำคัญของเครื่องมือเครื่องจักร ต่าง ๆ ในแผนการ ๕ ปี ข้างหน้า

ในความรู้ลึกของข้าพเจ้า ตรงนี้เองที่เป็นจุดอ่อน หรืออันตรายของการถกเถียง ในเรื่องพัฒนาเศรษฐกิจ สมัยปัจจุบัน เราได้ศึกษาส่วนต่าง ๆ ของปัญหาขึ้นมา

แล้วอย่างกระทันหันและสามารถทีเดียว แต่เรามากจะไม่ยอมนักที่จะสอบถามกันเสียบ้างว่า ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้จะเข้ากับปัญหาส่วนรวมหรือไม่ เราคอยมองดูสิ่งต่าง ๆ ที่ส่งเสริมพัฒนาการทางเศรษฐกิจ แต่เราให้ความใส่ใจน้อยเกินไปที่จะมาสอบถามกันดูว่า สิ่งเหล่านั้นได้นำมาใช้กัน ในลักษณะที่ให้ผลดีต่อพัฒนาการหรือไม่ ผลก็คือเราอาจสูญเสียทั้งเวลา และความพยายามไปได้อย่างมากมายในการทำสิ่งต่าง ๆ ซึ่งในตัวของมันเองนับเป็นการถูกต้อง แต่กลับมีส่วนส่งเสริมเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลยต่อความเจริญก้าวหน้า เพราะมาใช้ในสภาพแวดล้อมที่ไม่อำนวยต่อความก้าวหน้า สภาพแวดล้อมไม่ได้รับการสอบสวนพิจารณากันเลย แต่กระนั้นก็มักถือเอาเองว่าเหมาะสมต่อการพัฒนาดีแล้ว

(๓)

ขอให้ข้าพเจ้าเน้นให้ชัดเจนขึ้นอีก ในระยะตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองในยามที่ยังมิได้มีการศึกษาอย่างทั่วถึงเกี่ยวกับปัจจัยเงื่อนไขต่าง ๆ ของความก้าวหน้าทาง

เศรษฐกิจ แบบที่กระทำกันในสมัยหนึ่งศตวรรษก่อนหน้า
นี้ เราได้ตั้งสมมติฐานไว้ ๒ ข้อด้วยกันคือ

(๑) โลกแบ่งออกเป็นประเทศพัฒนา และด้อย
พัฒนา ในประเทศพัฒนาความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ
กิจเป็นไปได้โดยอัตโนมัติไม่มากนักน้อย หรือยังก็เป็นไป
อย่างสะดวกรวดภายในอำนาจของประเทศนั่นเองถ้าหาก
ว่าดำเนินตามนโยบายเศรษฐกิจที่ฉลาด พัฒนากิจจริง
เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ไม่ว่าในประเทศด้อยพัฒนาใด ๆ เป็น
แต่ต้องอาศัยปัจจัยประกอบที่ยังขาดอยู่บางอย่าง

(๒) ปัจจัยประกอบที่ยังขาดอยู่เหล่านี้ ซึ่งก็เป็น
ที่เห็นพ้องกันทั่วไปได้แก่หลักวิทยาการสมัยใหม่ ทุน
(เฉพาะอย่างยิ่งกำลังคนที่ผ่านการฝึกอบรม) และแผน
การที่ดีสำหรับใช้ทุน กำลังคนและวิทยาการ ถ้าหากว่า
มีสิ่งเหล่านี้แล้ว ก็ย่อมจะมีความเจริญก้าวหน้าได้

หลักมาตรฐาน เกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจ
เกิดขึ้นจากข้อพิจารณาเช่นว่านี้โดยตรง ความช่วยเหลือ
ทางวิทยาการได้รับจากต่างประเทศ มีการส่งเสริมเพิ่ม
ทุนการออมภายใน และทุนทั้งภายในและจากต่างประเทศ

เทศ มีการส่งคนไปต่างประเทศเพื่อรับการฝึกอบรม มีการ
คิดค้นสร้างแผนการ ๕ ปี หรือ ๗ ปี หรือ ๑๐ ปี ขึ้นมา

แน่ละ การปฏิบัติดังกล่าวนี้ย่อมจะเป็นผลดีถ้าการ
วิเคราะห์ปัญหาพัฒนาได้กระทำกันมาก่อนแล้ว อย่างถ่อง
แท้ แต่ถ้าการวิเคราะห์ปัญหาไม่ได้แล้วเรากลัวจะมีกิจ
กรรมที่สูญเสียสิ้นเปลืองมากมายในโลกนี้ ข้าพเจ้ารู้สึก
ไม่เป็นสุขใจในข้อที่ว่า การศึกษาวิเคราะห์ทำให้รู้สึกว่า
ยังมีเรื่องอีกมากมายที่เดี๋ยวนี้พึงต้องกระทำกัน ขอนึกขอบ
เป็นความจริงสำหรับอินเดียนยิ่งกว่าสำหรับประเทศอื่น ๆ
ส่วนมาก แต่นี่ก็เป็นข้อปลอบใจเพียงเล็กน้อยเท่านั้น
แม้ในอินเดียนเอง เพราะภารกิจในการเอาชนะความยาก
จนอดอยาก เป็นเรื่องที่อยู่ในจิตสำนึกของมนุษยชาติทั้ง
มวล ขอให้เราพิจารณาดูผลการวิเคราะห์ในที่นี้ตามตัว
อย่างปฏิบัติในบางกรณี

(๕)

เราได้กล่าวมาแล้วว่าทุน และวิทยาการเป็นปัจจัย
ประกอบที่กำลังขาดกันอยู่ แต่ว่าในประเทศใหม่ ๆ ใน
แอฟริกาหลายประเทศ การปกครองยังอยู่ในขั้นเริ่มต้น

และในดินแดนต่าง ๆ ของลาตินอเมริกาก็ยังไม่เคยบรรลุถึงขั้นประสิทธิภาพที่ต้องการเลย ในสภาพการณ์เหล่านี้ การลงทุนไม่ว่าจะเป็นของมหาชน หรือเอกชนย่อมต้องประสบกับการเสี่ยง กับความไม่แน่นอน และความไม่ปกติต่าง ๆ ของการบริหารงานสาธารณะที่ด้อย มันเป็นลักษณะของความเฉื่อยชาที่จะคิดว่าเขาว่าแผนพัฒนาที่ดีอาจจะสร้างขึ้นหรือดำเนินไปได้ โดยไม่ต้องอาศัยระบบปกครองที่ดีสำหรับปฏิบัติงาน ความช่วยเหลือทางวิชาการหรือช่างผู้ชำนาญงานก็เช่นเดียวกัน ย่อมปฏิบัติงานไม่ได้ดี และก็ไม่เป็นที่ต้องการมากนัก ในเมื่อผู้บริหารเฉื่อยหรือไม่นำพา นักวิทยาศาสตร์ทางเกษตรที่ด้อยย่อมไม่อาจทำอะไรได้มากในฐานะเป็นที่ปรึกษาให้กับกระทรวงที่ไม่มีตัวตน เจ้าหน้าที่ภาษาที่สามารถที่สุดกลายเป็นของสิ้นเปลืองถ้ารัฐมนตรีไม่เชื่อในเรื่องการเก็บภาษี หรือไม่ต้องการให้ทำเช่นนั้น หรือมีความรู้สึกพัวพันมากไปเกี่ยวกับเรื่องมิตรสหายของตน การกิจเบื้องแรกในที่นี้มิใช่เรื่องการหาทุนหรือช่างผู้ชำนาญ หากแต่จะต้องสร้างองค์การที่มีสมรรถภาพในการบริหารงานสาธารณะขึ้น

ในศตวรรษที่แล้ວ້มา ไม่มีอะไรรือเป็นสั้สำคัญไป
กว่าการศึกษา และความเข้าใจของประชาชนในเรื่อง
บัจจยอันจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และ
สังคม ในรัฐใหม่ ๆ ทุกวันนี้ หรือในรัฐเก่า ๆ ซึ่งยัง
ขาดระบบที่เจริญในด้านการศึกษาของประชาชน เป็นที่
สงสัยอยู่เหมือนกันว่า หนังสือเรียนจะมีความสำคัญมา
ก่อนเครื่องมือเครื่องจักรหรือไม่ การศึกษาของประชาชน
เป็นการปลดเปลื้องพลังงานของคนเป็นจำนวนมากที่สุด
และเป็นการเปิดช่องทางไปสู่ความรู้วิชาการ ประชาชน
ที่หนังสือจะเข้าใจถึงความจำเป็น ที่จะต้องมีเครื่องจักร
แต่ไม่แน่ว่าเครื่องจักรจะเข้าใจถึงความจำเป็นที่ต้้องมี
คนรู้หนังสือ เพราะฉะนั้น ในสภาพการณ์บางแห่ง
อย่างน้อยที่สุด การศึกษาของประชาชนย่อมจะได้รับความ
สำคัญมาก่อนเชื่อน โรงงาน และเครื่องประกอบอื่น ๆ
ในการพัฒนาทุน

ประการสุดท้าย ในหลายประเทศการพิจารณา
อย่างจริงจังถึงปัญหาอันกว้างขวางย่อมต้องรวมจุดสนใจ
ในประเด็นข้อบกพร่องเกี่ยวกับระเบียบสังคมด้วย กล่าว

คือ การจัดระเบียบซึ่งความมั่นคงและอำนาจการเมือง
ปล่อยให้ผูกขาดอยู่กับชนเพียงกลุ่มน้อย และฝูงชนถูกตัด
ขาดจากความกระตือรือร้นทั้งปวง ในการแก้ไขปรับปรุง
แม้แต่ผู้เชี่ยวชาญเกษตร ที่มีความคิดที่ดีที่สุดยังไม่อาจอธิบาย
ให้ทราบซึ่งถึงคุณประโยชน์ ในการเพิ่มผลเพาะปลูก
เมล็ดพันธุ์ ชาวลาดี ถ้าชาวไร่รืออยู่เต็มอกว่าทั้งหมดจะต้อง
ตกเป็นเจ้าของที่ดินของตนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รูปการ
ลงทุนเกษตรที่คิดกันไว้อย่างดีที่สุด หรือวิธีขยายเพาะปลูก
ที่ทดสอบกันมาอย่างดีที่สุดจะไม่มีค่าอะไร ถ้าผู้เพาะปลูก
รู้จากประสบการณ์ ที่เป็นมานานแล้วว่าเมล็ดพืชจะไม่
ตกเป็นของตนเลย

กล่าวโดยย่อเมื่อพิจารณาปัญหาในเบื้องต้นจะเห็น
ได้ว่า การปกครองที่มีประสิทธิภาพ การศึกษาและความ
ยุติธรรมทางสังคมนั้น เป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งทีเดียว
ในหลายประเทศเมื่อได้วิเคราะห์ถึงอุปสรรคกีดขวางความ
ก้าวหน้าแล้ว การขาดสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาสำคัญยิ่งยวด
ฉะนั้น การลงทุนและการช่วยเหลือทางวิทยาการจะบัง
เกิดผลเพียงเล็กน้อย จนกว่าจะได้ขจัดอุปสรรคเหล่านี้ให้

หมดสิ้นไปเสีย แผนงานทั้งหลายอาจดูใหญ่โตบนหน้า
กระดาษ แต่ผลที่ได้คงมีเพียงเล็กน้อย

(๕)

ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วว่า การวิเคราะห์เหตุผลเหตุ
แห่งความด้อยพัฒนาทุกวันนี้โดยมุ่งเน้นถึงปัจจัยเรื่องทุน
เรื่องความช่วยเหลือทางวิชาการ และการวางแผนนั้น
ไม่เลวจนเกินไปนักที่จะเข้ากับประเทศอย่างอินเดีย เพราะ
อินเดียมีการปกครองที่มีประสิทธิภาพ มีระดับจำนวนคนที่
รู้หนังสือมาก มีคนสามารถทางบริหารและการประกอบ
การ มีความมุ่งมั่นต่อจุดหมายที่จะสร้างคามยุติธรรม
และความก้าวหน้าของสังคม แต่ในขณะที่เดียวกันความ
ต้องการบริโภคมีอยู่สูง และอัตราออมอยู่ในระดับต่ำ
ปัญหาทุนเป็นเรื่องยุ่งยากเป็นพิเศษ สำหรับในส่วนที่จะ
ต้องหามาจากต่างประเทศ ในสภาพการณ์อย่างนี้ เป็น
ธรรมดาที่ความสนใจย่อมจะมุ่งกัน เฉพาะในปัญหาเรื่อง
ส่งเสริมด้านกำลังเงินสำหรับลงทุนมากกว่า

ณ ที่นี้เองเรามีเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดความเข้าใจ
ผิดในปัญหาการพัฒนาได้ ยกเว้นเงินแล้วอินเดียขณะน

เป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดและมีประชากรมากที่สุดในบรรดา
 ประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย การพัฒนาของอินเดียได้รับการ
 การสนใจมากกว่าประเทศอื่นใด ในแง่หนึ่งเพราะอินเดีย
 มีนักวางแผนที่สามารถที่สุด มีครูบาอาจารย์และนักหนังสือพิมพ์
 สื่อพิมพ์ที่มีเสียงมากที่สุด นอกจากนี้ อินเดียยังมีระบบ
 สถิติที่ดีที่สุด (แม้จะมีข้อบกพร่องอยู่ก็ตาม) และตามที่
 บรรดานักเศรษฐศาสตร์รู้จัก มันเป็นการยากที่จะพูดกัน
 มากไปถึงเรื่องการพัฒนาของประเทศหนึ่ง ๆ ซึ่งยังขาด
 ข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณผลผลิตรวมของชาติ ด้วยเหตุนี้เอง
 คนทั่วไปจึงพากันถือเอาประสิทธิภาพของอินเดีย (หรือ
 * ถ้าจะให้ถูกต้องขึ้นหมายถึงของอินเดีย และปากีสถาน)
 เป็นแบบอย่างของการพัฒนาทั่วไปทั้งหมด โดยที่ทุนและ
 กำลังคนผู้ได้รับการฝึกอบรมทางวิชาการ เป็นปัจจัยที่
 จำกัดในดินแดนเหล่านี้ ก็เลยเหมือนกันว่าปัญหาจะเป็นเช่น
 เดียวกันทุกหนทุกแห่ง และโดยที่การวางแผนที่สามารถ
 กระทำได้ในอินเดียและปากีสถาน ก็เหมือนกันว่าจะทำได้
 ทุกหนทุกแห่งด้วยเหมือนกัน

สหรัสนับว่ามีส่วนรับผิดชอบด้วยเหมือนกัน ที่มุ่ง

เน้นจนเกินไปถึงเรื่องทุน วิทยาการและปัญหาความ^{สามารถ}
ในฐานะที่เป็นชาติหนึ่งซึ่งเรามีความนิยมเชื่อถืออย่างเต็ม
ที่ในเรื่องเงินและการใช้เงิน และในสหรัฐผู้ผลสำเร็จทาง
เศรษฐกิจมิได้ขึ้นอยู่กับความต้องการอันแปรปรวนของรัฐ
บาลมิได้ขึ้นอยู่กับการหาบรรยากาศทางสังคมที่เหมาะสม
มิได้ขึ้นอยู่กับการแสวงหากองงานที่รู้หนังสือ เพราะว่าสิ่ง
เหล่านี้มีอยู่แล้วและถือเอาได้ แต่ผลสำเร็จขึ้นอยู่กับ
เสาะแสวงหาทุน และระดมวิศวกร นักวิทยาศาสตร์และช่าง
กล่าวอย่างสั้น ๆ โลกยึดถือเอาจากประสพการณ์ของอนุ
ทวีปส่วนหนึ่งในเอเชีย และเราก็คงยึดถือเอาจากประสพ
การณ์ของเราเอง บรรดาผู้ที่นิยมยกย่องความร่วมมือใน
เรื่องเหล่านี้ควรสังเกตเห็นได้ว่า ทักษะเช่นนี้ยังแพร่ขยาย
ไปในหมู่นักพัฒนาเศรษฐกิจที่หลงผิดเป็นชอบด้วยเหมือนกัน

(๖)

มีอะไรที่เป็นบทเรียนบ้างในที่นี้ ไม่ใช่ว่าทุนหรือ
ความช่วยเหลือ หรือการฝึกอบรมทางวิทยาการไม่สำคัญ
หรือว่าการวางแผนเป็นเรื่องสิ้นเปลืองเวลา ในอินเดียซึ่ง

ตั้งเหล่านมความสำคัญอย่างยิ่งยวด เป็นข้อพิสูจน์อย่างดี
ให้เห็นว่าตรงกันข้าม บทเรียนก็คือว่าเราไม่อาจใช้วิธี
วิเคราะห์เพียงอย่างเดียว เกี่ยวกับมูลเหตุของการต้อย
พัฒนา หากว่าเราจะต้องมีวิธีวิเคราะห์ซึ่งเหมาะสมกับ
ประเทศหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ จะมีก็ไม่กี่กรณีที่มีมูลเหตุของ
ความล่าช้า หรือปัจจัยจำเป็นสำหรับสร้างความสำเร็จ
ก้าวหน้าจะเป็นเหมือนกันไปหมดทีเดียว

เฉพาะอย่างยิ่งเราต้องระลึกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ
เป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง* อันขยายไปเป็นลำดับขั้นตั้งแต่
ชาติใหม่ ๆ ในแอฟริกา ซึ่งเพิ่งจะพ้นจากรูปสังคมแบบ
เผ่า ไปจนถึงชาติต่าง ๆ ในตะวันตกซึ่งมีระบบกลไก
เศรษฐกิจและสังคมอันละเอียดซับซ้อน ในแต่ละลำดับขั้น
ตามสายทางต่อเนื่องกันนั้นก็มีนโยบาย ที่เหมาะสมสำหรับ

* ในหนังสือเรื่อง “ลำดับขั้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ” (The Stages of Economic Growth. Cambridge, 1960) ศาสตราจารย์ รอสเทอว์ (Rostow) แสดงให้เห็นถึงลำดับขั้นต่าง ๆ ซึ่งแม้จะชวนให้ถกเถียงกันอย่างไรก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ตาม แต่จุดสำคัญในงานเขียนนี้อยู่ที่ว่าศาสตราจารย์ รอสเทอว์ นำประเด็นพิจารณาปัญหาเรื่องการพัฒนาให้เข้าอยู่ในแนวความคิดเช่นว่านี้

ชั้นก้าวหน้าลำดับต่อ ๆ ไป นโยบายที่เหมาะสมในชั้น
หนึ่งย่อมเป็นสิ่งที่ดีสำหรับอีกชั้นหนึ่ง

ในลำดับขั้นแรก ๆ ไม่ต้องสงสัยเลยว่าเป็นเรื่อง
ของการสร้างองค์การบริหารสาธารณะต่าง ๆ และคน
กลุ่มที่ได้รับการศึกษาซึ่งจะเป็นผู้ที่สามารถสร้างระบบบริ
หารงานสาธารณะ และทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อการนี้ จากนั้น
ก็เป็นเรื่องของการแพร่ความรู้ความเข้าใจในหมู่ประชาชน
ซึ่งจะทำให้ประชาชนทั้งหลายสามารถ เข้ามามีส่วนในการ
ดำเนินงานทางเศรษฐกิจ และทั้งเป็นการเปิดจิตใจซึ่งไม่
มีทางทำอื่นได้ให้รับวิธีการและเทคโนโลยีใหม่ ๆ นอกจาก
คุณประโยชน์ในด้านภูมิธรรมแล้ว * การรู้หนังสือของ
ประชาชนเป็นสิ่งที่ให้ประสิทธิภาพอย่างสูง * และไม่จำ
เป็นจะต้องพูดก็ได้ว่ามันยังเป็นรากฐาน แห่งความไม่ฝัน
ของประชาชนด้วย ในแง่นี้มันเป็นเครื่องเพิ่มพูนความ
ปรารถนาที่จะพัฒนาอย่างมั่นคง

ถ้าการพัฒนาเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนแล้ว ก็ย่อมต้องมีระบบให้ผลตอบแทนแก่ประ
ชาชนด้วย ความก้าวหน้าอย่างแท้จริงไม่อาจบังเกิดขึ้น

ด้านวิทยาศาสตร์และวิทยาการ คุณภาพของกำลังงาน
ความสามารถที่จะใช้ประโยชน์เต็มที่จากทรัพยากรที่ทำได้
ความแน่ชัดในจุดมุ่งหมายของชาติ แต่สิ่งเหล่านี้ไม่จำ
เป็นต้องพูดถึงในที่นี้

การพิจารณากระบวนการพัฒนาในแง่เป็นเส้นทาง
ซึ่งชาติทั้งหลายในโลกเดินไปตามลำดับขั้นต่าง ๆ ในการ
พัฒนาของตนนั้นเท่ากับเป็นการพิจารณาทั้งแนวทางและ
นโยบายของการพัฒนาด้วยความชัดเจนยิ่งขึ้นเป็นอย่างมาก

๕๑) ด้วยเหตุฉะนั้น เราจึงไม่อาจพูดต่อไปได้อีกถึงลักษณะ
ร่วมของการพัฒนา ความพยายามใด ๆ ที่จะเสนอแนะ
สูตรทั่วไปเช่นว่านี้จะบังเกิดผลก็แต่ความสิ้นเปลือง ความ
เดือร้อนใจและผิดหวัง ผลร้ายจะบังเกิดทำนองเดียวกัน
จากการยึดถือแบบอย่างทั่วไป จากประสพการณ์ของ
ประเทศหนึ่งซึ่งอยู่ในขั้นพัฒนาหนึ่ง ไปใช้กับอีกประเทศ
หนึ่งซึ่งอยู่ในอีกขั้นหนึ่งของการพัฒนา การเอาอย่างจาก
ประสพการณ์ของสหรัฐไปใช้ กับสภาพการณ์ของอินเดีย
ย่อมจะเป็นสิ่งผิดพลาด ผลร้ายจะมีทำนองเดียวกันจาก (๑)

การนำเอาแบบอย่างของอินเดีย ไปใช้กับแคว้นตาโฮมีย์
หรือแคว้นจาด

ตรงกันข้ามสิ่งที่ต้องการก็คือ แผนการซึ่งเหมาะสม
สำหรับชั้นการพัฒนาเฉพาะสำหรับแต่ละประเทศ ในชั้น
แรก ๆ ของแผนพัฒนาต่าง ๆ จะไม่ละเอียดหรือซับซ้อน
นัก แต่จะเป็นเพียงเรื่องของหลักจำเป็นเบื้องต้นเกี่ยวกับ
โครงสร้างบริหาร การศึกษาและการบูรณะสังคม ในลำดับ
ขั้นแรก ๆ ดังกล่าวนี้ การพัฒนายังต้องเผชิญกับ
ปัญหาหนักในเรื่องของวงการภายในด้วย เป็นปัญหาว่า
ประเทศหนึ่ง ๆ ที่ขาดองค์การบริหารงานสาธารณะที่เข้ม
แข็งจะพัฒนาสิ่งเหล่านั้นขึ้นได้อย่างไร เพราะการปกครอง
ที่เร็วไม่ใช่สิ่งที่แก้ไขตนเองได้ หากมีแต่จะรักษาตน
เองให้ยืนนานต่อไป เป็นปัญหาว่าประเทศหนึ่ง ๆ ซึ่ง
ขาดคนชั้นนำที่มีความรู้ จะสร้างคนเช่นว่านี้ได้ได้อย่างไร
เพราะการขยายการศึกษาจะต้องอาศัยคนที่มีความรู้ เป็น
ปัญหาว่าการปฏิรูปสังคมจะกระทำกันได้อย่างไร ในเมื่อ
ระบบชนชั้นในสังคมปล่อยให้อำนาจการเมือง ตกอยู่ใน
มือของคนที่มีแต่จะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เหล่านี้

ล้วนเป็นปัญหาที่ยากอย่างมหันต์ แม้ว่าอาจไม่ถึงกับ
ยากเย็นอย่างที่ฟัง ๆ ดังที่ตามประเทศอื่น ๆ ต่างอาจหลุด
หรือพ้นจากภาวะเช่นนั้นไปได้ ในสมัยของเรา ความมุ่งมั่น
บากบั่นในการพัฒนาเป็นพลังของอำนาจอิสระอันยิ่งใหญ่
และไม่ใช้เรื่องที่จะโอนอ่อนให้แก่บรรดาผู้ที่เป็นอุปสรรค
ขัดขวาง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัว ในกรณีใดก็
ตามผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนา จะไม่มีวันขจัด
อุปสรรคดังกล่าวไปได้ด้วยการแสวงหา ประหนึ่งว่าไม่มี
อุปสรรคเช่นนั้นอยู่

ดังที่ข้าพเจ้าได้ กล่าวมาแล้ว ในประเทศที่พื้นผิว
ปัญหาเบื้องต้นเหล่านี้ไปได้ ท่านและวิทยาการนับเป็น
ปัจจัยอันมีผลจำกัด ความต้องการของอินเดียปัจจุบัน
ในด้านทุนมิได้ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาที่ต่ำ เมื่อเทียบกับ
ชาติใหม่อื่น ๆ แล้ว มันเป็นผลของระดับการพัฒนา
ที่สูงพอที่ทำให้อินเดียสามารถใช้ทุนได้อย่างเป็นผล การ
วางแผนจะซับซ้อนมากขึ้น ก็เฉพาะในการพัฒนาขั้นนี้เท่า
นี้ คือในขั้นซึ่งจะต้องพิจารณาถึงว่า เงินลงทุนที่มีอยู่
จำกัดจะใช้ให้เป็นผลได้มากที่สุดอย่างไร และเป็นขั้นที่

การใช้ทุนด้านต่าง ๆ จะต้องประสานให้เข้ากันและกำหนดไปตามลำดับชั้นเวลา เราไม่อาจทำอะไรผิดพลาดเท่ากับที่จะคิดว่าการวางแผนซึ่งอื่นเดีย และปากีสถานกระทำกันเป็นแบบอย่างที่เป็นจำเป็นสำหรับชาติอื่น ๆ ทั้งหลายซึ่งอยู่ในชั้นพัฒนาต่าง ๆ กัน ในการพัฒนาชั้นแรก ๆ มันไม่จำเป็นและไม่อาจเป็นไปได้ด้วย



ตอน ๒ ประเทศกำลังพัฒนา กับประเทศที่พัฒนาแล้ว

(๑)

ตามที่ข้าพเจ้าได้ชี้ให้เห็นถึง ประเทศที่กำลังพัฒนา
อาจนึกเทียบได้เหมือนพวกลูกบัต ซึ่งเคลื่อนไปตามสาย
บ้าน มีข้อได้เปรียบอย่างมากที่ได้เป็นประเทศหนึ่งที่อยู่
ในสายทางเช่นนี้ก่อนเป็นอันดับแรก บรรดาชาติต่างๆ
ซึ่งเป็นผู้นำทาง คือ บริเตน ฝรั่งเศส สหรัฐ น่าจะชื่นชม
ในผลสำเร็จของตนตามที่เห็นกัน ซึ่งได้ก็ตามที่ชาติ
เหล่านั้นประสบผลสำเร็จ เป็นลักษณะความรู้สึกของบริ
เตนในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ลักษณะความรู้สึกเช่น
ยังคงมีอยู่มากทีเดียวในอเมริกาสมัยศตวรรษที่ ๒๐ น ตรง
กันข้ามบรรดาประเทศที่มาในอันดับหลังต่างมีมาตรฐาน
อันสูงและยากลำบากซึ่งตนไม่ใช่เป็นผู้ก่อขึ้นเอง ประ
เทศเหล่านั้นต้องเผชิญกับข้อเปรียบเทียบอยู่ตลอดเวลา คือ
ไหนจะต้องเปรียบเทียบกับโรงงานผลิตแบบอเมริกัน หรือ

แบบโซเวียต หรือกับมาตรฐานการครองชีพแบบอเมริกัน
หรือแบบบริติช

ยังมีเรื่องยุ่งยากอีกประการหนึ่ง คือในสภาพ
ระเบียบอันหย่อนเกี่ยวกับเรื่องของคนเรานั้น การพัฒนา
ถ้ายังดำเนินไปได้ไกลเพียงใดก็กลับเป็นสิ่งที่สะดวกง่าย
ยิ่งขึ้นเพียงนั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่า แต่ละชั้นของสายทาง
พัฒนานั้นย่อมเป็นผลช่วยให้ชั้นต่อไปสะดวกง่ายยิ่งขึ้น ถ้า
ขาดองค์การบริหารงานสาธารณะ ที่ทรงสมรรถภาพแล้ว
ก็เป็นการยากที่จะพัฒนาขึ้นมาอีกได้ แต่ถ้าได้มีคนที่
สักไม่ก็คนสำหรับฝึกอบรมคนอื่น ๆ ก็อาจจะเพิ่มคนได้
ขึ้นได้อีกในไม่ช้านัก ถ้าไม่มีครูก็เป็นการยากที่จะนำ
แผนการศึกษามาใช้ปฏิบัติ แต่ถ้าได้มีครูสักไม่ก็คน ครู
เหล่านั้นจะสามารถฝึกอบรมคนอื่น ๆ ได้ และเมื่อมีครู
จำนวนมากแล้วการฝึกอบรมก็จะเป็นของง่าย และเกือบ
จะเป็นไปโดยอัตโนมัติ การรอมและสะสมทุนเป็นเรื่องที่
ลำบากยากเย็นทีเดียว สำหรับประเทศที่เงินซึ่งมีความ
กดดันจากความต้องการปัจจุบันมีอยู่มาก ในประเทศที่
มั่งคั่งการรอมก็เป็นเรื่องง่ายกว่ามาก แต่ก็แน่ละในประ

๒๒๒
เทศที่มั่งคั่ง การอุดมอาจมากจนเกินควรไปได้

ผลสืบเนื่องจากสภาพความเป็นไปเช่นนี้ ก็คือว่า ประเทศที่พัฒนามากกว่า จะมีส่วนได้เปรียบเพิ่มมากขึ้น อยู่เรื่อยๆ เหนือประเทศที่ตามหลัง มีบางครั้งประเทศที่ พัฒนาตำหนิประเทศที่ตามในเรื่องการปฏิบัติงานที่หย่อน และด้วยเหตุนี้ สำหรับประเทศที่ตามผลความก้าวหน้าจึง มักดูเป็นที่ผดหวัง แต่จะเป็นการดีถ้าเราทั้งหลายจะระลึก ถึงว่าถ้าช่วงจังหวะของประเทศที่ด้อยกว่าจะเป็นไปอย่าง เร็งช้ำแล้ว นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นเพราะว่าความบาก บั่นพยายามของประเทศเหล่านั้นมันน้อยกว่า หากโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นเพราะว่าภารกิจของประเทศเหล่านั้น เป็น เรื่องใหญ่ยิ่งกว่ามากนั่นเอง

(๒)

การมองดูประเทศต่างๆ ในโลกในแง่ที่มีใช้เป็นการแบ่งแยกระหว่างประเทศพัฒนาและด้อยพัฒนา หากเป็นในแง่ซึ่งต่างอยู่ในสายทางตามลำดับขั้นต่างๆ ของ การพัฒนานั้น นับว่าจำเป็นในอันที่จะได้ทัศนะอันถูกต้อง

เกี่ยวกับปัญหาให้ความช่วยเหลือ เพราะเมื่อพิจารณา
การพัฒนาในแง่แล้ว เราก็จะเห็นได้ว่า ไม่มีกลุ่ม
ประเทศใดที่เหมาะสมเป็นพิเศษ ที่จะอำนวยความสะดวกช่วย
เหลือ และก็ไม่มีการช่วยเหลือที่ถูกรวบรวม ในทำนอง
เดียวกันให้มีบทบาทเป็นผู้รับ หากจะเห็นว่าแต่ละประ
เทศก็มีบางสิ่งบางอย่าง ที่จะได้รับประโยชน์จากบรรดา
ประเทศที่อยู่ข้างหน้า แต่ละประเทศก็มีบางสิ่งบางอย่าง
ที่จะเสนอให้แก่ประเทศที่ตามมาข้างหลัง การอำนวยความสะดวก
ช่วยเหลือ เป็นสิ่งที่พึงพิจารณาในแง่ที่เป็นความ
พยายามมากับร่วมมือกัน ซึ่งประเทศทั้งปวงอาจมีส่วน
ร่วมด้วยทั้งนี้

แม้ว่าจะมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับว่าอะไรควรให้ และ
อะไรควรรับ ในระหว่างสายทางที่เราดำเนินไปก็ตาม
ข้าพเจ้าไม่คิดว่า ส่วนช่วยของประเทศที่พัฒนาน้อยกว่า
จำเป็นจะต้องน้อยกว่า สำหรับประเทศที่พัฒนามากกว่า เป็น
ที่แน่ชัดว่าความช่วยเหลือย่อมจะเป็นในรูปของการให้ทุน
แต่ขณะที่ประเทศอย่างเช่นอินเดียกำลังขบคิดปัญหาของ
ตนในด้านการศึกษาของประชาชน การวางแผนครอบครัว

ครัวและรวมที่ดิน ประสิทธิภาพนั้นจะเป็นคุณค่าอย่าง
มหาศาลแก่บรรดาประเทศที่ตามมาในสายตง ข้างหน้า
กล้าที่จะคิดว่าอินเดียอาจเป็นครูได้ดีกว่า สหรัฐใน
พื้นที่ เพราะอินเดียใกล้ชิดกับปัญหาทางปฏิบัติกว่ามาก

แต่ข้าพเจ้าใคร่จะเน้นถึงหลักการ การแบ่งโลก
ออกเป็นระหว่างประเทศฝ่ายที่ช่วย และฝ่ายที่ถูกช่วยนั้น
เป็นเรื่องผิดและทั้งยังเป็นผลเสียในด้านจิตใจด้วย การ
พัฒนาเป็นภารกิจ ซึ่งมีหลายประเทศต้องการความช่วยเหลือ
เหลือเท่า ๆ กับมีหลายประเทศที่มีบางสิ่งบางอย่างที่จะ
เสนอให้ได้ นับแต่ไป หลักข้อนี้จะถือเป็นแนวที่เราจะ
ต้องพิจารณาปัญหา

(๓)

ต่อไปนี้ขอให้ข้าพเจ้าได้กล่าวเฉพาะถึงการยืมและ
การให้ยืมทรัพยากร และประสิทธิภาพระหว่างประเทศซึ่ง
อยู่ในฐานะต่าง ๆ กันในสายทางพัฒนา ในฐานะที่อยู่
ในลำดับขั้นพัฒนาต่างกัน ก็เป็นธรรมดาที่สุดที่ประเทศ
ทั้งหลายควรจะแสวงการแนะนำ เกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ของประเทศที่นำหน้า และไม่มีอะไรที่จะพึงปรารถนายิ่ง
ไปกว่าข้อที่ว่า ประเทศที่นำหน้าควรจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประ
เทศที่ตามหลัง ทั้งในด้านประสพการณ์และความช่วยเหลืออย่างแท้จริง ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองการขีมี
และการให้ขีมีประสพการณ์และทรัพยากรเช่นว่านี้ นับ
เป็นของธรรมดาสามัญ มันเป็นเรื่องซึ่งสหรัฐทำไปอย่าง
มากมาย ข้าพเจ้าคิดอยู่เสมอว่าเรื่องนี้จะเป็นส่วนที่จด
จำกันเป็นอย่างดีที่สุดในการที่เราเอื้อเฟื้อให้แก่สังคมนา
นาชาติ

อย่างไรก็ดี การขีมีและการให้ขีมีระหว่างประเทศ
ที่อยู่ในฐานะต่างกันในสายทางพัฒนา เป็นเรื่องซึ่งต้อง
อาศัยการวินิจฉัยและรู้จักแยกแยะให้ดีทีเดียว สิ่งที่ให้
และรับกันอาจมีทั้งผิดและถูกได้ ประสพการณ์ของผู้อื่น
ก็อาจรับมาปรับใช้อย่างเหมาะสม และบังเกิดผลดีใหญ่
หลวง แต่หลักปฏิบัติของผู้อื่นก็อาจรับมาใช้กันอย่างไม่
ถูกต้อง ก่อให้เกิดผลเสียได้เหมือนกัน ทั้งๆ ที่มีข้อยุง
ยากและอันตรายดังกล่าวมาน้อยก็ตาม การขีมีและการ
ให้ขีมีส่วนมาก เฉพาะอย่างยิ่งในด้านประสพการณ์ซึ่ง

ปฏิบัติกันระหว่างประเทศที่กำลังพัฒนา นับแต่สงคราม
โลกครั้งที่สองคงเป็นไปอย่างขาดแบบแผนเหลือเกิน ประ
หนึ่งว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวพันอย่างใดเลย นึกออกเช่นกัน
ขอให้ข้าพเจ้านั้นให้ชัดเจนขึ้นอีก

ประเทศที่ก้าวหน้ากว่ามี ๓ สิ่ง ซึ่งอาจอำนวยความสะดวกให้
แก่บรรดาประเทศที่ตามหลังในสายทางพัฒนา คือ
(๑) ทูต (๒) วิทยากร (๓) หลักวิธีจัดระเบียบองค์การ
บริหาร การมอบสิ่งเหล่านี้แต่ละอย่างให้แก่ประเทศที่อยู่
ในลำดับขั้นพัฒนาต่างกันนันมีทั้งผลดีและอันตราย

พิจารณาในขั้นแรกทีเดียว เป็นการยากที่จะคิด
กันถึงว่าดินแดนด้อยพัฒนาหนึ่งๆ จะได้รับผลเสียเนื่อง
จากทูตมากเกินไป ดังเช่นที่ข้าพเจ้าได้ตั้งข้อสังเกตไว้
ประเทศที่อยู่ในขั้นพัฒนาที่สูงกว่าสร้างสมทุนได้ง่าย ยิ่ง
กว่าประเทศที่ด้อย นี่เป็นเหตุผลประการหนึ่งที่ว่าทำให้
ขีมีของประเทศที่ก้าวหน้ากว่า แก่ประเทศที่ด้อยกว่าใน
เงื่อนไขเป็นทำนองผ่นผ่นให้ (คือกำหนดอัตราดอกเบี้ย
ต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเลย และให้ใช้สินกำหนดระยะยาว)
จึงควรถือเป็นหลักปกติธรรมดา ไม่มีใครควรจะต้องใจ

นักสำหรับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่ทำกันในรูปเงินกู้ กำหนดระยะ ๓๐ ปี ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๖ ครึ่ง ไม่มีประเทศที่อยู่ในลำดับขั้นเริ่มแรกของการพัฒนา จะสามารถชำระราคาเงินกู้แบบการค้าจริง ๆ ไปได้ตลอดรอดฝั่ง

แต่แม้เงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือไม่มีดอกเบี้ยเลยหรือแม้เป็นทุนให้เลย ก็มีอันตราย ความสามารถในการใช้ทุนขนาดใหญ่ใด ๆ นั้น ในตัวของมันเองเป็นผลของการพัฒนา ถ้าหากทุนได้มาก่อนที่จะมีภาวะอำนาจผลแก่การใช้ทุนนั้น ทุนก็จะใช้กันไปอย่างขาดสัมฤทธิ์ผลหรืออาจสิ้นเปลืองไปเปล่า ๆ การสร้างพลังงานและการขนส่งสำหรับคนที่ได้รับการฝึกอบรม ที่รู้หนังสือ และซึ่งได้รับการปลดเปลื้องให้เป็นไทในสังคมนั้น ย่อมจะต้องบังเกิดผลขนานแน่ แต่ความสามารถผลิตจะด้อยลงไปอย่างมากมาย ถ้าสิ่งเหล่านี้อำนาจให้สำหรับผู้ที่ยังคงอยู่ในภาวะของทาส เพราะความเขลาหรือระบบสังคมที่ล่าหลัง

แม้ในประเทศอย่างเช่น อินเดีย ซึ่งบรรลุถึงขั้นที่

สามารถใช้ทุนได้เป็นจำนวนมากๆ อันตรายก็มีอยู่
การยืมจากต่างประเทศ อาจนำมาใช้แทนการหารายได้
จากต่างประเทศกันไปเสีย การหารายได้เป็นเรื่องขึ้นอยู่กับ
กับการผลิตที่มีประสิทธิภาพ และอัตราค่าใช้จ่ายต่ำ นี้
เป็นข้อได้เปรียบบรรดาชาติที่ก้าวหน้ากว่า ที่กำลังเข้าสู่
สภาพ ซึ่งเคยครั้งหนึ่งเคยเรียกว่าประเทศที่มี “ค่าใช้จ่าย
ต่ำ ค่าครองชีพสูง” ไม่ว่าจะผู้เป็นมิตรคนใดของอินเดีย
คงจะรู้สึกวิตกอยู่บ้างในภาวะสินค้าขาออกของอินเดียซึ่ง
ไม่สู้จะกระเตื้องขึ้นในระยะ ๕ ปีที่ผ่านมา ในกรณีของ
ญี่ปุ่น ในขั้นระยะสร้างอุตสาหกรรมคล้ายๆ กันญี่ปุ่น
ไม่มีทางเลือก นอกจากใช้วิธีที่ผู้ผลิตของตนออกสู่
ตลาดโลก นี้ไม่ใช่วิธีที่ชื่นชมกันทั่วไป แต่ก็เป็นทางหา
รายได้สำหรับลงทุน ซึ่งประกันการขยายเติบโตของญี่ปุ่น
ต่อไปอีก เป็นที่น่าสงสัยอยู่ว่า การช่วยเหลือแม้จะด้วยใจ
กว้างขวางอย่างไรก็ตาม ที่จะอาจถือเป็นปัจจัยแทนวิธี
การแสวงรายได้เช่นว่านี้ พร้อมด้วยความรู้สึกเป็นอิสระ
และมั่นใจในตัวเองซึ่งเป็นผลตามมาได้

(๕)

การข่มหลักวิชาการก็เป็นเรื่องลึกซึ้งเช่นกัน โดย
หลักการ เป็นสิ่งพึงปรารถนาอย่างยิ่ง ข้อได้เปรียบของ
การอยู่ในอันดับหลัง ก็คือว่าประเทศที่อยู่ในฐานะเช่น
นั้น อาจได้ประโยชน์จากสิ่งที่ประเทศนำหน้าได้ขบคิดกัน
มาแล้วด้วยแรงงานและค่าแรงมากมาย อย่างไรก็ตาม ก็
จะต้องรู้ไว้ด้วยว่า เพราะเหตุใดสิ่งนั้นจึงได้ขบคิดกัน มัน
เป็นก้าวหนึ่งในกระบวนการดำเนินงาน หรือว่าเป็นผลที่ใช้
ปฏิบัติได้ทั่วไป หรือว่าเป็นเรื่องปรับให้เข้ากับสภาพ
จำเป็นในตัวเองสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นก้าวหน้า
เมล็ดพันธุ์ข้าวโพดอย่างดี วิธีปลูกข้าวแบบญี่ปุ่น การ
ใช้ปุ๋ยที่ปรับปรุงขึ้น กรรมวิธีผลิตเหล็กกล้าแบบแอสดี
เหล่านี้เป็นความก้าวหน้าที่ใช้ปฏิบัติได้ทั่วไป สิ่งเหล่านี้
ประหยัคทรัพย์ากรทั้งปวง เป็นสิ่งเหมาะสมและสำคัญ
สำหรับประเทศด้อยพัฒนา เท่า ๆ กันกับสำหรับประเทศที่
พัฒนา แต่ทว่าหลักวิชาการส่วนมากของประเทศที่ก้าว
หน้ากว่านั้น มีความมุ่งหมายที่จะปรับแก้ไขภาวะขาด
แคลนแรงงาน และแสดงถึงปัญหาจำเป็นพิเศษอื่น ๆ

ของระบบเศรษฐกิจชนบทกว่า เครื่องกลไกเก็บ
ฝ้าย และรถแทรกเตอร์ขนาดหนักสมัยใหม่สำหรับไถนา
เป็นเครื่องประดิษฐ์เหมาะสำหรับประเภทนี้ การใช้
เครื่องจักรยนต์ในไถนาในสหรัฐ แสดงให้เห็นข้อเท็จจริง
ที่ว่า แรงงานที่จ้างกำลังขาดแคลนกันอย่างยิ่ง หลัก
วิชาการด้านนี้ ไม่ควรนำไปใช้ในประเทศที่ยังอยู่ในขั้น
เริ่มแรกของการพัฒนา การทำเช่นนั้นเท่ากับเป็นการ
สนับสนุนทรัพยากรอันหายาก และบั่นทอนการพัฒนา
และแน่นอนทีเดียวว่า จะเป็นการเพิ่มทวีภาวะว่างงาน
ชนิดด้วย

มันเป็นเครื่องแสดงถึงการวางแผนพัฒนาที่ฉลาดที่
จะเลียนแบบอย่าง จากประเทศซึ่งอยู่ในขั้นพัฒนาที่ก้าว
หน้ากว่า แต่มันก็เครื่องแสดงถึง การวางแผนที่ฉลาด
เหมือนกันที่จะไม่เลียนแบบแผนเช่นนั้น ข้อแตกต่างซึ่ง
ข้าพเจ้าเพิ่งชี้ให้เห็น ว่างเครื่องประดิษฐ์สำหรับใช้ได้
ทั่วไปกับสิ่งที่ เป็นเพียงเครื่องปรับให้เข้ากับการพัฒนาขั้น
ที่สูงกว่านั้น ไม่ใช่เป็นของง่ายที่จะนำมาปฏิบัติ แต่ก็มี
ทางนำมาปฏิบัติได้มาก ถ้าอย่างน้อยที่สุดความจำเป็น

ของการรู้จักแบ่งแยกข้อแตกต่างกัน ได้เป็นที่ตระหนักกันบ้าง เมื่อไม่นานมานี้ ในประเทศใกล้เคียงในเอเชียประเทศหนึ่งซึ่งมีคนว่างงานมากและค่าจ้างต่ำ ชาวเขาเห็นมีประตูอัตโนมัติราคาแพงส่งจากต่างประเทศมาติดตั้งที่ทางข้ามทางรถไฟ สำหรับของอย่างนั้นเป็นการพัฒนาที่จำเป็นในบรรดาประเทศ ที่ไม่มีคนสำหรับประกอบอาชีพเฝ้าประตูข้ามทางรถไฟ แต่ไม่ใช่ที่นั่นแน่ ถ้าหากว่าข้อแตกต่างที่ชาวเขาพูดถึงเป็นที่ตระหนักกันแจ่มแจ้งแล้ว ก็คงจะประหยัดเงินทองกันได้มากมาย และคนเฝ้าประตูก็คงได้มีงานประจำอยู่อย่างสำนึกขอบคุณ

ในกรณีใดที่การเอาแบบอย่างเป็นสิ่งเหมาะสมแล้ว ก็ไม่ควรเป็นที่กังขาและน่าอับอายอะไร การเอาแบบอย่างย่อมจะไม่ใช่ที่ชื่นชม สำหรับบรรดาประเทศที่ก้าวหน้ากว่า ประเทศเหล่านี้มักจะรู้กันว่า การที่ประเทศใหม่กระทำเช่นนั้นไม่สู้จะใจป้านัก ชาวบริติชในศตวรรษที่แล้วพูดอย่างเสีย ๆ หาย ๆ ที่สุดถึงความนิยมเอาแบบอย่างในหมู่ชาวเยอรมัน พอลทางเซฟฟีลด์มีอะไรดีไม่ทันไร ทางโซลิ่งเกนก็มีของอย่างเดียวกันในแบบ ที่ถูกกว่า

เมื่อเร็ว ๆ นี้เอง ชาวญี่ปุ่น และรัสเซียก็ถูกตำหนิทำนองเดียวกัน แต่ผู้ที่มาทีหลังก็ไม่ควรต้องหยุดยั้ง หากควรช่วยประโยชน์จากแนวทางซึ่งบรรดาผู้นำไปก่อนได้แม้ถ่วงไว้ คุณประโยชน์ของการมาทีหลังนั้นมัน้อยอยู่แล้วเท่าที่พอมืออยู่ก็ควรใช้ให้เป็นประโยชน์กัน

(๕)

ได้พูดมามากพอสำหรับเรื่องขอยืมทุน และวิชาการ ต่อไปนี้ ข้าพเจ้าจะมาถึงเรื่องขอยืมหลักจัดระเบียบองค์การปฏิบัติงาน ซึ่งข้าพเจ้าหมายความว่ารวมอย่างกว้าง ๆ ถึงระเบียบการปกครองและบริการของรัฐ ตลอดจนองค์การเกี่ยวกับการศึกษา สวัสดิการ และเศรษฐกิจ ในที่คณะของข้าพเจ้า เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีอันตรายใหญ่หลวงที่สุดเหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด ปัจจุบันการขอยืมหลักวิชาการด้านนี้ เป็นไปอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ มาก โดยที่องค์การหรือบริการประเภทหนึ่ง ๆ (จะเป็นหน่วยงานรัฐบาล หรือสถาบันศึกษา หรือบริการทางเกษตรหรือวิสาหกิจ) มีอยู่ในประเทศที่ก้าวหน้ากว่า จึง

ทำให้พากันคิดเอาว่าเป็นปัจจัยส่งเสริมอย่างสำคัญต่อการพัฒนา และเพราะฉะนั้น จึงควรสร้างชนใหม่ในบรรดาประเทศที่อยู่ข้างหน้าน้อยกว่าด้วย เพื่อจะได้ช่วยในการพัฒนา

แนวความคิดเช่นนี้ (ถ้าอาจจะเรียกได้บ้างว่าเป็นความคิด) นับเป็นแหล่งอุดมของความผิดพลาด การจัดระเบียบองค์การ และบริการในประเทศที่ก้าวหน้ากว่า โดยทั่วไปมิใช่เป็นต้นเหตุ หากแต่เป็นผลจากการพัฒนาสิ่งเหล่านี้ เป็นเครื่องสนองตามสภาพจำเป็นของการพัฒนาที่ก้าวหน้ากว่า หรือเป็นไปได้ก็แต่สำหรับระดับชั้นพัฒนาเช่นนั้น การขอยืมและให้ยืมอย่างขาดการพิจารณาไตร่ตรองที่ดีจะไม่ช่วยส่งเสริม หากแต่จะขัดขวางการพัฒนา ระเบียบการปกครองของอินเดียเป็นสิ่งที่สลบับชัชชอน แสดงถึงภารกิจต่างๆ มากหลายด้วยกันซึ่งอินเดียดำเนินอยู่ในชั้นพัฒนาของตน การจัดระเบียบองค์การที่สลบับชัชชอน ทำนองเดียวกันเห็นจะเป็นโทษอย่างมหันต์สำหรับรัฐใหม่ๆ ในแอฟริกาซึ่งมีภารกิจในระดับธรรมดาอย่างมาก (สำหรับในอนาคตที่พอเห็น

ได้) ในการจัดระเบียบองค์การปกครอง การศึกษา
เกษตรและวิชาหกิจของสหรัฐ มีหลายต่อหลายอย่างที่
เดี่ยวกี่ก็ได้มีความสำคัญต่อการพัฒนาของอเมริกา แต่มี
อยู่ก็เพราะเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับขั้นพัฒนา ที่อยู่ในเกณฑ์
ก้าวหน้า หรือในบางกรณีเป็นเพราะว่า เรามีฐานะดี
พอที่จะมีของที่ไม่จำเป็นได้ แต่การนำเอาสิ่งเหล่านั้น
ไปสู่คนอื่นเดี่ยวย่อมจะเป็นผลเสียพอก ๆ กัน ถ้าสิ่งพุ่มเพื่อย
ที่มีอยู่ในหลักสูตรการศึกษา ในสถาบันศึกษาเอกชน
ในบริการอย่างดีทางเกษตร และบริการสาธารณะต่าง ๆ
มากมาย รับเอาไปใช้กันก่อนถึงเวลาของมันแล้ว ก็
จะเป็นการตั้งเอามวลทรัพย์ากร และพลังงานไปเสียจาก
ภารกิจซึ่งเป็นจุดสำคัญยิ่งยวดต่อการพัฒนา สภาพ
การณ์เช่นนี้ไม่เป็นคุณ แต่เป็นโทษ ขอให้ข้าพเจ้าเน้น
ในประเด็นข้อนี้ต่อไปอีก

เมื่อร้อยปีล่วงมาแล้ว การพัฒนาที่ราบแถบมิด
ชิธิปปี้ในสหรัฐ ทำให้ต้องมีนโยบายที่ดินเพื่อให้ที่ดินได้
มีการจับจองทำกินกัน และให้มีระบบขนส่งเพื่อให้ผล
ผลิตออกไปสู่ตลาด เพื่อจุดมุ่งหมายนี้ รัฐบาลก็ได้

ทำการสำรวจที่ดิน จัดสรรที่ดินจำนวน ๑๖๐ เอเคอร์ให้
แก่ผู้ที่พิสูจน์ให้เห็นเจตนาที่ดีของตน ด้วยการลงมือทำไว้
เป็นเวลาราวสองสามเดือน และทิ้งให้เงินอุดหนุนในการ
สร้างทางรถไฟ เมื่ออำนวยความสะดวกจำเป็นเหล่านี้ให้แล้ว
การพัฒนาดำเนินไปรวดเร็วอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน
มันเป็นโชคดีของเราจริงที่ว่า ผู้เชี่ยวชาญทางการศึกษา
เกี่ยวกับชุมชนเกิด นักวิเคราะห์เกี่ยวกับตลาดเมล็ดพืชเกิด
ที่ปรึกษาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยเกิด ที่ปรึกษาเกี่ยวกับวิชาชีพ
เกิด ผู้ชำนาญการคมนาคมหรือที่ปรึกษาเกี่ยวกับความ
ปลอดภัยสาธารณะเกิด ไม่ต้องมีการคิดสร้างกันขึ้นมาเลย
เพราะถ้าหากจะมีความคิดสิ่งเหล่านี้อยู่ ความสนใจก็คงจะ
ถูกดึงไปเสียจากภารกิจ อันเป็นแก่นสารสำคัญยิ่งในการ
ดำเนินงานให้ไรรู้ว่ามีผู้จับจอง และให้ทางรถไฟได้
สร้างขึ้นมา อีกทั้งยังจะเกิดเป็นภาระซึ่งจะต้องแบกกัน
สำหรับบรรดาคนซึ่งยังไม่อยู่ในฐานะพอที่จะมีสิ่งฟุ่มเฟือย
อย่างนั้นได้

เดี๋ยวนี้ในสหรัฐ บริการอันก้าวหน้าต่าง ๆ เหล่านี้
อาจมีได้โดยง่ายตาย และทิ้งยังอาจจำเป็นสำหรับการ

พัฒนาของเราในขณะนี้^{๕๕} เป็นอยู่^{๕๖} ปัจจุบัน แต่ถ้านำเอาของ
เหล่านี้^{๕๗} ไปสู่แอฟริกาหรืออินเดีย ก็อาจเป็นการฟุ่มเฟือย
ไป และแม้อาจเกิดผลเสียอย่างเช่นที่ คงจะเป็นในสหรัฐ
ในระบะ^{๕๘} ชันการพัฒนาเศรษฐกิจที่คล้ายๆ กัน^{๕๙} เหมือน
กัน

หน้าที่^{๖๐} พิสูจน์^{๖๑} สัน^{๖๒} นับสนุน^{๖๓} จะต้องตกอยู่แก่บรรดาผู้ที่
เสนอให้นำเอาวิธีจัดระเบียบองค์การ และบริการเหล่านี้
ไปใช้กัน มันเป็นเรื่องที่ละเอียดลึกซึ้งยิ่งไปกว่าที่เรา
คิดกันนัก^{๖๔} นี่เป็นข้อเตือนสำหรับพวกเราผู้เป็นฝ่ายให้
ขี้ม^{๖๕} เท่าๆ กับผู้เป็นฝ่ายขอยืม หรือบางทีอาจจะสำคัญ
กว่าเสียอีก

(๖)

ข้าพเจ้าได้พูดมามากสำหรับเรื่อง ซึ่งข้าพเจ้าเชื่อ
ว่า เป็นแนวความคิดที่ผิดอย่างสำคัญเกี่ยวกับปัญหาการ
พัฒนา ในเมื่อมองจากทัศนภาพของชาติต่างๆ มัน
เป็นแนวความคิดที่ผิด ซึ่งขณะนี้^{๖๖} ประสิทธิภาพ^{๖๗} ปล่อยให้
เราแก้ไขกันได้ เราไม่ควรประหลาดใจในข้อที่ว่าไม่มี

การผิดพลาดกันมา การระดมกำลังกวาดล้าง-ภาวะ
ขาดแคลนและล่าช้า เป็นภารกิจอันสลับซับซ้อนอย่าง
มหาดศาล เป็นการจำเป็นที่เราต้องทำให้เป็นที่เข้าใจ
กัน บางทีก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่การทำเรื่องให้ง่ายเกินไป
อาจนำไปสู่ข้อผิดพลาดได้ แต่การผิดพลาดจะใหญ่หลวง
กว่ามากมาย ถ้าจะมีผู้ผลักดันก่อนการปฏิบัติกันไป และ
รอคอยให้เกิดทัศนภาพของปัญหาอย่างสมบูรณ์เสียก่อน
๕๕ เพราะเราจะไม่ฉลาดชั้นเฉยชื่อนี้ ถ้าเราไม่เรียน
รู้จากประสบการณ์ในขวบปีที่ผ่านมา ประสบการณ์เ
เป็นครูได้อย่างมาก แม้วามันจะเป็นคำซึ่งเราใช้เรียก
สำหรับการผิดพลาดของเราด้วยก็ตาม ดังเช่นที่ ออสคาร์
ไวล์ ได้เคยตั้งข้อสังเกตไว้



ตอน ๓ ว่าด้วยทฤษฎีการวางแผนพัฒนา

(๑)

ในสมัยของเรา^{นี้} มีคำอยู่ไม่กี่คำเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจและการเมือง^{ที่} ที่คนชอบพูดถึงกันมากไปกว่าคำว่าการวางแผน หรือไม่กี่ใช้กันอย่างรัดกุมน้อยกว่าลักษณะขาดความเที่ยงตรงแน่นอน^{นี้}เองรู้สึก^{ว่า} พันเอก บลิทซ์ ผู้เป็นทหารและนักปรัชญามีชื่อของอังกฤษในระบะต้นระหว่างปี ๑๙๔๐-๑๙๕๐ ได้ชี้ให้เห็นอย่างน่าชมในขณะศึกษาสังเกตถึงความวิตกกังวล^{ที่}เป็นอยู่เกี่ยวกับอนาคตทางเศรษฐกิจหลังสงคราม มีผู้ได้ยืมท่านผู้^{นี้}กล่าวว่า “การวางแผนทั้งหมดนี้^{นี้}ตั้งแต่จะนำไปสู่ความ^{นี้}ล้มเหลวเองเท่านั้น แต่มีอยู่ข้อหนึ่ง^{ที่}ที่อาจพูดได้^{ได้}สำหรับความล้มเหลว^{นี้}ก็คือ มันให้วงเขตที่แท้จริง^{นี้}สำหรับประกอบการแบบเสรี”

ความไม่เที่ยงตรงแน่นอน^{นี้}นี้ มีควบคู่ไปกับอารมณ์^{นี้}ความรู้สึกต่างๆ นานมาแล้ว ซึ่งคำว่าการวางแผน^{นี้}ว่า

ให้เกิดขึ้น สำหรับบางคน การวางแผนเป็นสิ่งจำเป็น
ที่ความก้าวหน้าจะขาดเสียมิได้ สำหรับคนอื่น ๆ มันเป็น
แก่นของความเลวร้าย องค์การและพรรคการเมืองเกิด
ขึ้นมากมายเพื่อสนับสนุนการวางแผน ฝ่ายอื่น ๆ ก็ตั้ง
ขึ้นเพื่อคัดค้าน ภายหลังเสร็จสงครามโลกครั้งที่สองไม่
นาน มีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยจากสหรัฐและยุโรป
ตะวันตก มารวมหัวกันตั้งองค์การในระดับระหว่างชาติ
เพื่อคัดค้านการวางแผน แต่ก็ไม่ได้เกิดอิทธิพลสำคัญอะไร
ข้าพเจ้าทราบว่า เหตุผลส่วนหนึ่งเป็นเพราะการแตกแยก
ทางอุดมการณ์เกี่ยวกับปัญหาข้อที่ว่า ทัพบอร์ดควรจะให้
สังคมเป็นเจ้าของ หรือว่าให้เอกชนเป็นเจ้าของ โดยใช้
ระบบเอกชนให้เข้า

(๒)

ที่จริง เราอาจให้ความเที่ยงตรงแน่นอนได้มากที่
เดียวในหลักความคิดเกี่ยวกับการวางแผน และโดยที่
ความหมายในแง่ที่เป็นที่เข้าใจกันดีขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้
อารมณ์ความรู้สึก จึงได้หายไปจากวงการที่ถกเถียงกัน

ในภาวะเศรษฐกิจสมัยใหม่และเจริญ ย่อมมีทางเลือก
อยู่บ้าง ในปัญหาที่ว่า ทรัพยากรต่าง ๆ คือ แรงงาน
ที่ดิน ทู่น ทรัพยากรธรรมชาติจะจัดระเบียบกันอย่างไร
เพื่อให้บังเกิดผลงอกเงยขึ้น ภาระกิจนี้หรือส่วนใหญ่
ที่เดียวอาจปล่อยให้เป็นเรื่องของตลาดซึ่งจะบอกให้ผู้ผลิต
ทราบได้ถึงความต้องการของผู้บริโภค โดยอาศัยสื่อราคา
อันสูงชัน และความคาดหวังที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น ตลาด
ยังกระตุ้นให้มีการลงทุนที่หอมไว ให้มีการระดมแรง
งาน และจัดระเบียบกลไกผลิตเพื่อผลิตของที่ต้องการ
ด้วย

มีทางเลือกแน่นอนขึ้นอีกมาก ในการจัดระเบียบ
ทรัพยากรต่าง ๆ มีการประกาศเป้าหมายกำหนดสิ่งที่จะต้อง
กระทำและสินค้าที่จะต้องผลิต จากนั้นรัฐจะถืออำนาจ
เท่าที่จำเป็น เพื่อดำเนินไปสู่เป้าหมายเหล่านั้น ในทางหนึ่ง
ทางใดรัฐจะเป็นผู้คอยควบคุมการใช้แรงงานทุนและ
ทรัพยากรอื่น ๆ ให้เป็นไปในทางส่งเสริมหรือสอดคล้อง
กับเป้าหมายที่กำหนดไว้แน่นอน รัฐจะเป็นผู้ก่อตั้งและ
ดำเนินงานขององค์การทั้งหลายที่ผลิตสินค้า

ประเด็นหลังควรที่จะพูดกันต่อไป ทฤษฎีการวางแผนเกิดขึ้นโดยเกี่ยวโยงอย่างใกล้ชิดกับทฤษฎีสังคมนิยม
 นี้เป็นเหตุผลข้อหนึ่งที่ว่าทำไมคำว่าการวางแผน จึงเป็นที่
 วิตกกังวลไม่มาเป็นเวลานานถึงเช่นนั้นในหมู่ผู้ที่มิใช่ นัก
 สังคมนิยม โดยธรรมชาติของทฤษฎีสังคมนิยม ให้
 ความสำคัญแก่ระบบกรรมสิทธิ์สาธารณะ ในทรัพยากร
 ธรรมชาติโรงงานและ (แล้วแต่ภาวะจำเป็นทางการเมือง)
 ทดแทน ข้อหนึ่งว่าจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้มีการเอาเปรียบ
 เปรียบ เพื่อประกันความยุติธรรมในสังคม และทั้งเพื่อ
 ประกันมิให้อำนาจการเมืองตกอยู่แก่บรรดาผู้เป็นเจ้าของ
 ทุนมากเกินไป ในเมื่อความสนใจสมัยใหม่ในเรื่องการ
 วางแผนมีมากขึ้น ระบบกรรมสิทธิ์และการควบคุม
 สาธารณะในทรัพยากรต่างๆ ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นเกือบ
 โดยปริยายสำหรับประกันให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปตาม
 แผนที่วางไว้ ในระบบกรรมสิทธิ์สาธารณะ การวางแผน
 อาจมีได้ แต่ถ้าปราศจากระบบกรรมสิทธิ์สาธารณะ
 ก็ถือว่าการวางแผนย่อมไม่อาจมีได้อย่างสัมฤทธิ์ผล
 ตามความเป็นจริงดังเช่นที่มักเกิดขึ้นบ่อยๆ ใน

สังคมศาสตร์ เรากำลังเกี่ยวข้องกับสภาพ~~ทาง~~ของ
เห็นได้ชัดเจนน้อยกว่าที่ถกเถียงกันมาก ~~อย่างไรก็ตาม~~
บรรดาประเทศที่อาศัยระบบตลาด โดย~~ที่~~ระบบ~~ทาง~~
สำคัญซึ่งรัฐเป็นผู้ควบคุมจัดระเบียบทรัพย์สิน~~ทาง~~
เราถือเอาอัตราส่วนของทรัพย์สินปัจจุบัน~~ทาง~~
ผลิตภัณฑ์รวมของประเทศ) ซึ่งรัฐควบคุมและดำเนินงานบน
เครื่องวัดระดับการวางแผนแล้ว ก็นับว่าราว ๆ ร้อยละ
๒๐ ของระบบเศรษฐกิจอเมริกันมีการวางแผน สำหรับ
อินเดียตกการร้อยละ ๑๓-๑๔ ระบบเศรษฐกิจแบบอ
ศัยตลาดของสหรัฐจึงมีส่วนที่เป็นของสาธารณะมากกว่า
ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมของอินเดียเสียอีก เรายัง
มีตัวอย่างเปรียบเทียบอีก ในสหภาพโซเวียต แม้
ทรัพย์สินการผลิตจะเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐอย่างเต็มที่ แต่
ก็มีการนำเอาระบบให้สินน้ำใจเป็น ตัวเงินมาใช้กัน มาก
และเป็นอย่างดีที่สุดสำหรับฝ่ายแรงงานและฝ่ายจัดการ
นอกจากนี้ ยังมีตลาดขนาดใหญ่เหมือนกันสำหรับผลิต
เกษตรของเอกชน ในโบแลนด์เหมือนกับในยูโกสลาเวีย
เกษตรกรรมทั้งหมด ยังคงขึ้นอยู่กับระบบส่งเสริมของ
ตลาด

เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา ประธานาธิบดีเคนเนดีได้ประกาศแถลงถึงขั้นตอนการระยะแรกในอันที่จะนำเอาคนขึ้นไปสู่โลกพระจันทร์ เช่นเดียวกับเพื่อนร่วมชาติของข้าพเจ้าและคิดว่ารวมทั้งหญิงและชายส่วนมากทุกหนทุกแห่ง ข้าพเจ้ารู้สึกตื่นเต้นในการผจญภัยนี้ แต่ว่ามันไม่ใช่วิธีการเดินทางซึ่งจะจัดอย่างเป็นแบบกำหนดอัตราค่าโดยสารกันได้ในเร็ววันนี้ ตัวโดยสารในชั้นแรกจะมีราคาหลายๆ พันล้านเหรียญ อันเป็นอัตราซึ่งหมดหวังสำหรับนักทัศนอาภรณ์ธรรมดาอย่างแน่นอน เพราะฉะนั้น การทดลองอย่างนี้ จึงเป็นอันว่าไม่อาจปล่อยให้เป็นเรื่องของตลาด แต่จะเป็นผลขึ้นได้ก็แต่ด้วยการวางแผนเท่านั้น ในส่วนที่มีการวางแผนในระบบเศรษฐกิจของอเมริกาก็ยังมีพลังงานปรมาณู และไฟฟ้าสมัยใหม่อีก การขนส่งทางอากาศด้วยระบบไอพ่นสมัยใหม่ ก็เป็นผลของพัฒนาการแบบวางแผนทำนองเดียวกัน (อันเป็นผลพลอยได้ของงานสร้างทางทหาร) ผลงานทางข้างอื่น ๆ มากหลายในระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการวางแผนก็ได้เกิดขึ้นแบบเดียวกัน ในสมัยหลังๆ นี้เรามีการริเริ่มของฝ่ายรัฐในการวาง

แผนโดยไม่ต้องมีระบบกรรมสิทธิ์สาธารณะ สองสิ่งนี้จึง
เป็นอันว่าไม่จำเป็นต้องไปด้วยกันเสมอต่อไปอีกแล้ว

(๓)

ข้าพเจ้าไม่เถียงว่าข้อแตกต่างระหว่างระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนกับแบบไม่วางแผนจะไม่มี ความหมาย แต่ที่ว่าส่วนมาก สิ่งที่น่าศึกษาค้นคว้าวิจัยกันนั้น ไม่มีความหมาย มีหลาย ๆ อย่างที่จำเป็นต้องวางแผน แม้ในระบบเศรษฐกิจที่ตลาดมีบทบาทสำคัญก็ตาม และตลาดก็มีส่วนสำคัญในระบบเศรษฐกิจที่วางแผน เราเห็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีแผนประกอบกับระบบกรรมสิทธิ์สาธารณะในโรงงาน เราก็พบเช่นเดียวกันในระบบเศรษฐกิจซึ่งการควบคุมและบริการทุนคงอยู่ในมือเอกชน เป็นที่ชัดเจนว่า เราจะต้องระมัดระวังในการพูดกันอย่าง หละหลวมทั่ว ๆ ไป ถึงระบบเศรษฐกิจแบบวางแผนและแบบไม่วางแผน ข้าพเจ้าอาจกล่าวเพิ่มเติมได้ว่า ในยุคของเรา^{๕๒}นี้ไม่กี่แห่งนักที่ถือตามแนวความคิดเช่นนี้

สิ่งที่ไม่ต้องสงสัยกันก็คือความจำเป็นที่จะต้องมี

การวางแผนในประเทศที่ด้อยพัฒนา ด้วยเหตุผลซึ่งข้าพ
เจ้าได้ชี้ให้เห็น มีอะไรมากมายที่ตลาดสามารถส่งเสริม
และช่วยให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างดี แต่ตลาดไม่สามารถ
ช่วยให้ก้าวไปได้อย่างรวดเร็ว เมื่อสิ่งเหล่านี้อยู่ในความ
เรียกร้องต้องการ ระบบตลาดไม่สามารถส่งคนไปสู่
อวกาศได้ และทำนองเดียวกันไม่สามารถทำให้เกิดมี
วิสาหกิจเหล็กกล้าขึ้นมาได้อย่างรวดเร็ว ในที่ซึ่งยังไม่มี
การผลิตเหล็กกล้ามาก่อน หรือมีแต่เพียงเล็กน้อย ทง
ระบบตลาดไม่สามารถก่อให้เกิดโรงงานอุตสาหกรรมแบบ
ผลิตรวมได้อย่างรวดเร็ว เหนือสิ่งอื่นใด ไม่มีผู้ใดสามารถ
แน่ใจได้ว่าจะทำได้เช่นนั้น ในบรรดาประเทศซึ่งการพัฒนายัง
ล่าช้า และซึ่งไม่ใช่มีแต่เพียงความจำเป็นที่จะต้อง
พัฒนาเท่านั้น แต่ยังมีความต้องการอันรีบด่วนที่จะต้อง
ให้มีการพัฒนาอย่างทันการด้วย การอาศัยแต่ระบบตลาด
จะเป็นผลทำให้ไม่มีอะไรเกิดขึ้นเลย หรือมีเพียงเล็กน้อย
เกินไป นี่เป็นการเสี่ยงอันไม่พึงทำกัน

ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่กำลังพัฒนา คำว่าการวางแผนจึงไม่เป็นปัญหาที่ต้องมาถกเถียงกันอีก บรรดาโครง

การ ๕ ปี เป็นสิ่งที่สหภาพโซเวียตคิดสร้างขึ้น (ซึ่งครั้ง
หนึ่งเป็นสมบัติเฉพาะของสหภาพโซเวียตเท่านั้น) มา
เดี๋ยวนี้บรรดาชาวอเมริกันและยุโรปตะวันตก มาประชุม
กันโดยไม่มีข้อกังขาเพื่อจะพิจารณากันว่า จะทำอย่างไร
ในการช่วยเงินดำเนินการตามแผน ๕ ปี ของอินเดียและ
ปากีสถาน ประเทศที่ไม่มีเป้าหมายและโครงการที่จะ
บรรลุเป้าหมายเหล่านี้ โดยทั่วไปถือกันว่าขาดแนวทาง
ที่จะก้าวไปทางใด ซึ่งก็อาจจะเป็นเช่นนั้นจริงๆ

(๔)

โดยที่การวางแผนเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบัน เรา
จึงพากันรู้สึกวิพากษ์วิจารณ์ วิธีการพัฒนาในระยะหลังๆ
น้อยกว่าเท่าที่ควร ในระยะสิบปีที่แล้ว ข้าพเจ้าได้มี
โอกาสศึกษาพิจารณาแผนเหล่านี้เป็นจำนวนมาก และ
ในโลกภาคถัดไป ข้าพเจ้าได้เผชิญอยู่ถึงสองสามปีในดิน
แดนแห่งการทรมานตนเองมีผู้คนหนาแน่น ซึ่งเป็นที่ทราบ
กันว่าบรรดานักเศรษฐศาสตร์ต้องถูกเกณฑ์ให้ให้คำตอบ

สำหรับคำแนะนำทั้งหมดที่ตนได้ให้แก่รัฐบาล ข้าพเจ้า
มารู้สึกว่าเป็นข้อผิดพลาดอย่างร้าย ที่จะคิดกันว่าทฤษฎี
และปฏิบัติของการวางแผน เป็นเหมือนอาคารที่ดำเร็จสม
บูรณ์แล้ว

ในตอนต้น ข้าพเจ้านั้นถึงความจำเป็นที่จะต้อง
ปรับแนวความคิดในเรื่องการวางแผนของเราให้กลมกลืน
กับขั้นพัฒนาของประเทศหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ ในลำดับขั้น
แรก ๆ ของการพัฒนา การสร้างแผนไม่ใช่เป็นเรื่องของ
การวางแผนเศรษฐกิจแท้ ๆ แต่อย่างใด หากว่าเป็นเรื่อง
ที่จะต้องสร้างองค์การบริหาร รากฐานที่จะต้องส่งเสริม
โครงการศึกษา และภูมิธรรมรากฐาน และที่จะต้องให้
มีระบบสังคมที่มั่นคงและก้าวหน้ามากกว่า ในยุโรป
ตะวันตกและสหรัฐ ลำดับขั้นเหล่านี้ภายหลังการปฏิวัติ
ฝรั่งเศสและอเมริกัน นับเป็นรากฐานของความก้าวหน้า
ทางเศรษฐกิจ ในการพัฒนาบรรดาสาธารณรัฐใน
เอเชียกลาง ตามที่นักท่องเที่ยวยุโรป ๆ กัน ทางโซเวียต
ให้ความสำคัญอย่างสูงเหนือสิ่งอื่นแก่การพัฒนาในด้าน
ระบบบริหารส่วนภูมิภาค การศึกษา ระบบขนส่ง และ

ในการให้พวกนักสัญญากรร่อนเร่ได้จับจองที่ทำเกษตรกรรม
กันเป็นหลักแหล่ง ชันดำเนินการเหล่านี้อย่างซัด
แจ้งว่าเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับพัฒนาเกษตรกรรมและ
อุตสาหกรรมต่อไป

ดังนั้นในขั้นแรกๆ ของการพัฒนา จึงไม่ใช่เรื่อง
ของการกำหนดเป้าหมายผลิตภัณฑ์และแผนการลงทุน
แต่ควรจะเป็นเรื่องของการปูพื้นฐานทางบริหาร ดังคม
และการศึกษามากกว่า เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าดัง
กล่าว เฉพาะแต่ในขั้นต่อๆ ไปเท่านั้นที่จะถึงเรื่องของ
การวางแผนลงทุน กล่าวโดยเปรียบเทียบการวางแผน
เช่นนี้ ซึ่งกระทำกันเป็นปกติธรรมดาในอินเดียและปาก
ีสถานนั้น นับเป็นเรื่องของการพัฒนาในขั้นที่ออกจะก้าว
หน้าอยู่สักหน่อย ข้าพเจ้าใคร่จะพูดถึงเรื่องการวางแผน
ต่อไป

(๕)

แผนมาตรฐานของการพัฒนาสมัยใหม่ ก็คือแผน
การลงทุน แผนการลงทุนแสดงถึงข้อตัดสินใจ ใน
ปัญหาว่าจะให้ทรัพยากรทุนที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ที่

สุดท้ายอย่างไร เป้าหมายอันแรกของแผนก็คือ สิ่งที่จะ
 ลงทุนมุ่งให้บรรลุผล กล่าวคืออัตราการเจริญเติบโต
 ทางเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดไว้ตามที่เห็นเหมาะสม ใน
 การวางแผนนี้เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความคิดมากมายในอันที่
 จะประสานและกำหนดลำดับชั้นเวลาในส่วนต่างๆ ของ
 แผน เช่น ต้องให้เป็นที่แน่นอนว่า ประเภทและปริมาณ
 เหล็กกล้าที่ผลิตมีส่วนสัมพันธ์กลมกลืนกับความต้องการที่จะ
 ใช้เหล็กกล้านั้นๆ และทั้งการสมดุลงบเงินว่ายังจะต้อง
 ให้คงอยู่ในระยะเวลาหนึ่งด้วย ในทำนองเดียวกันจะ
 ต้องให้ความสนใจอย่างรอบคอบ ในด้านการอำนวยความสะดวก
 ทรัพยากรลงทุนอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับว่า คุณจะมาจาก
 แหล่งใดทั้งภายในและภายนอกประเทศ อย่างน้อยที่สุด
 ในหลักการ เราจะพบข้อผิดพลาดได้เพียงเล็กน้อยเกี่ยว
 กับลักษณะการพิจารณาวางแผนในเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามก็
 มีสิ่งอื่น ๆ บางอย่างซึ่งแผนที่จะต้องอำนวยความสะดวก
 สิ่งจำเป็นเหล่านี้ไม่สู้จะสังเกตเห็นกันได้ดีเสมอไป ขอให้
 ข้าพเจ้ากล่าวถึงสิ่ง ๓ สิ่งที่มีภัยพิบัติไปจากแผนที่คือ
 สิ่งแรกทีเดียวแผนที่จะต้องให้มีปัจจัยกลดยุทธศาสตร์

หรับส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ในเรื่อง
ของกลยุทธ์ มีบางสิ่งบางอย่างที่ต้องยึดถือเป็นแก่นสาร
กล่าวคือเป็นเรื่องเกี่ยวกับกลยุทธ์และจะต้องแยกต่างหาก
อย่างชัดเจนจากสิ่งที่เป็นประโยชน์ หรือยอมปลงยอมกัน
ได้ ในหมู่เทพยดา เป็นที่ทราบว่าคุณธรรมเป็นสิ่งที่ไม่
จำต้องคำนึงกัน ทำนองเดียวกัน ถ้าทุกสิ่งทุกอย่างถือ
เป็นสำคัญยิ่งยวดไปหมดแล้ว สิ่งที่สำคัญยิ่งยวดจริงๆ
ก็จะหลงหูหลงตากันไปเสีย ตัวอย่างเช่นในประเทศ
อุตสาหกรรมประเทศหนึ่ง ระบบขนส่งที่มีประสิทธิภาพ
อย่างสูงก็ดี การผลิตเหล็กกล้าในอัตราค่าใช้จ่ายต่ำก็ดี
และแหล่งพลังงานเศรษฐกิจที่เชื่อถือได้ก็ดี เหล่านี้ล้วน
เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ถ้ามีสิ่งเหล่านี้แล้ว บางสิ่งบาง
อย่างย่อมจะบังเกิดผลขึ้นแน่นอน ถ้ามีฉะนั้นก็จะแน่
กันได้น้อยลง แต่ก็แน่นอนว่าด้านอื่นๆ ของการสร้าง
อุตสาหกรรมย่อมสำคัญน้อยกว่า แม้จะไม่ถึงกับไม่สำคัญ
เสียทีเดียว เช่นเดียวกันในทางด้านเกษตรกรรม แม้จะ
มีหลาย ๆ สิ่ง หลาย ๆ อย่างที่เป็นประโยชน์ แต่มีอยู่
ไม่กี่สิ่งซึ่งถือว่าจะขาดเสียมิได้ น้ำ ปุ๋ย และเมล็ดพันธุ์

ที่ปรับปรุงจนสามารถปฏิวัติเกษตรกรรมได้ ส่วนปัจจัย
อื่น ๆ ทางเกษตรส่วนมากจะเปลี่ยนแปลงอะไรได้ก็เพียง
เล็กน้อยเท่านั้น

สิ่งกีดขวางพลังกลยุทธเหล่านี้ ก็คือความกดดัน
จากกลุ่มคนตามหน่วยงานและภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งต้องการ
ให้เรื่องของตนนิยมรวมเข้าอยู่ในแผนสมัยใหม่ แรกกดดัน
เช่นนั้นบ้างยิ่งใหญ่ และทั้งความต้องการที่ไม่อยากจะ
ละเลยสิ่งหนึ่งสิ่งใดเลยก็มีอยู่มากเหมือนกัน เมื่อเป็นเช่น
นี้แผนก็จะกลายเป็นไม่ใช่ว่าเป็นแผนไปได้อย่างง่ายดาย หาก
เป็นแต่เพียงรายชื่อรวมสิ่งต่าง ๆ ทั้งหมดที่ทุกคนต้องการ
ให้ทำ หรือซึ่งทุกคนถือว่าควรจะทำ ส่วนการกำหนด
สิ่งที่เป็นเรื่องวิบัติอันสำคัญในแง่กลยุทธส่งเสริมให้แน่ชัด
ลง เป็นอันสูญสิ้นไป

ในอาณานิคมอเมริกัน ก่อนหน้าเอกราชและใน
ระยะแรก ๆ ของการก่อตั้งสาธารณรัฐ ไม่มีอาหารเหลือ
บริโภคกันมาก ที่ว่างเปล่าระหว่างเขาและทะเลก็มีอยู่
จำกัดและไม่อุดมสมบูรณ์ไปทั่วทุกแห่ง บางครั้งความ
ต้องการอาหารและหญ้าเลี้ยงสัตว์ก็เกินกำลังผลิต และ

ถึงกับต้องซื้ออาหารไปจากยุโรป แผนการถ้าจะกำหนด
กันตามแนวสมัยใหม่สำหรับเกษตรกรรมของอเมริกาก็จะ
เน้นกันถึงความต้องการในด้านตั้งวิทยาลัยทางเกษตร บริ
การขยายปรับปรุง บริการสัตวแพทย์ การผสมพืชพันธุ์
การจัดระบบตลาดที่ทันสมัย การควบคุมโรคแมลงและที่เก็บ
ผลิตผล ไม่ต้องสงสัยเลยว่า คงจะพูดกันถึงความต้องการ
สำหรับระบบขนส่งที่ทันสมัยด้วยเหมือนกัน แต่ในหมู่บรรดา
ข้อคิดอันเลอเลิศและเป็นประโยชน์อื่น ๆ ปัจจุบันข้อนี้อาจ
ถูกลืมลงไปได้โดยง่ายตาย ในปี ค.ศ. ๑๙๒๕ รัฐ
นิวยอร์กเปิดคลองซึ่งเชื่อมท้องที่ด้านตะวันตก กับย่านชุม
มุนชน เมื่อสร้างสำเร็จ การขาดแคลนอาหารก็เป็นอัน
หมดสิ้นไป และข้าพเจ้ายินดีที่จะกล่าวว่าไม่มีท่าที่จะเกิด
ขึ้นอีก คลองนี้เป็นปัจจัยสำคัญในแผนการ ความสำคัญ
ที่จะต้องรู้จักแยกแยะ และเป็นปัจจัยส่วนที่สำคัญในแง่
ของกลยุทธ์ส่งเสริม คงมีอยู่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเลยสำหรับ
ประเทศที่กำลังพัฒนาทุกวันนี้

(๖)

ลักษณะประการที่สองของแผนที่ดี ก็คือจะต้องเน้นถึงขนาดของผลสำเร็จทางอุตสาหกรรม ทั้งที่เห็นได้และเห็นไม่ได้ด้วย คล้ายๆ กับภูเขาน้ำแข็ง ของส่วนมากที่มีอยู่ในสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่อยู่พลาดจากสายตาไป และคล้ายๆ กับภูเขาน้ำแข็งเช่นกัน ส่วนที่เห็นไม่ได้นี้เองที่เป็นเหตุทำให้เรืออัปปางได้มากที่สุด การที่จะให้มีโรงงานที่เป็นทุน (เช่น โรงถลุงเหล็กกล้า ทางรถไฟ เหมืองถ่านหิน เครื่องบิน อุปกรณ์เจาะน้ำมัน) นำมาใช้ได้ นับเป็นผลสำเร็จที่เห็นได้ของการวางแผนพัฒนา แต่การที่จะให้โรงงานนั้นใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นเป็นภารกิจที่ยิ่งใหญ่กว่ามาก กล่าวคือให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างอิสระและถูกต้อง ซึ่งจะเป็นผลให้ค่างวดทางวัตถุต่ำ ให้ผลผลิตมีคุณภาพดี ให้ค่างวดผลิตต่ำ และมีรายได้เพียงพอสำหรับการเปลี่ยนแปลงและขยายโรงงาน ปัญหาเช่นนี้เป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้พื้นผิวและไม่ใช้จะถือกัน แต่ว่า ประเทศที่กำลังพัฒนาเพียงพอไปได้ในด้าน

ต่าง ๆ นั้นเท่านั้น แต่ยังคงต้องสามารถทำให้เกิดผลิตผล
ได้มากกว่าคู่แข่งเก่า ๆ ของตนด้วย เขตโรมันและญี่ปุ่น
ได้ตำแหน่งในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมแข่งกับประเทศที่
มาก่อนได้ ก็ด้วยการผลิตที่มีค่างวดต่ำและมีประสิทธิภาพ
ประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ อย่างเช่น ออสเตรเลียและยูโก
สลาเวียก็เริ่มทำกันมาแบบเดียวกันเมื่อเร็ว ๆ นี้ ด้วยวิธี
นี้เอง ที่จะมีรายได้พอสำหรับขยายกิจการออกไปทั้งใน
และนอกประเทศ

ข้าพเจ้าคิดว่าสำคัญอย่างยิ่ง ที่แผนสมัยใหม่
ควรต้องกำหนดเป้าหมายไว้อย่างมั่นคงแน่นอนสำหรับผล
สำเร็จส่วนที่เห็นไม่ได้นี้ เป้าหมายอันแน่นอนเกี่ยวกับ
ความสามารถผลิตของกำลังคน เกี่ยวกับค่างวดและผล
ได้ นับเป็นสิ่งที่มีความค่าเช่นเดียวกับเป้าหมายอันแน่นอน
ในด้านปริมาณผลิตเหล็กกล้า เป้าหมายที่กำหนดไว้เช่น
นี้จะเป็นเครื่องผูกมัดส่วนที่เกี่ยวข้องไปทั้งหมด ทั้งหมด
จะถูกกระตุ้นให้มุ่งไปสู่เป้าหมายเหล่านี้ ทั้งหมดจะมี
ความสำนึกในการผิดพลาด ในเมื่อดำเนินงานขาดตกบก
พร่องไป และยิ่งกว่านั้น ยังมีผลในทางปฏิบัติอย่างดีว่า

การผิดพลาดอาจพิสูจน์ให้ทราบ ถึงผู้ที่มีส่วนรับผิดชอบ
ด้วย เพราะถ้าไม่มีมาตรฐานวัดแล้วก็จะไม่มีผู้ใดสอบตก
การเลื่อนตำแหน่งฐานะและเกียรติ ก็จะต้องตกเป็นของคนทั้ง
หมดเหมือนกันไป แต่ชีวิตเรามีได้หมายจะให้สะดอก
ตายถึงอย่างนั้น และต้องไม่ใช่ในชาติที่กำลังพัฒนา
อย่างแน่นอน

ส่วนมากในการวางแผนของเราในปัจจุบัน เราวาง
เป้าหมายสำหรับผลสำเร็จด้านวัตถุที่เห็นได้ นี้ก็เห็นจะ
เป็นภารกิจที่ง่ายที่สุด และแน่นอนมันเป็นส่วนที่เล็กที่สุด
เป้าหมายเป็นสิ่งที่กำหนดกันได้เช่นกัน สำหรับการปฏิบัติ
งานของฝ่ายบริหาร ความสามารถผลิตของแรงงาน ค่า
งวดและผลได้ ทั้งหมดเหล่านี้ล้วนกำหนดวัดเอาได้เป็น
อย่างดี มันเป็นความสำคัญที่สุดที่ว่าแผนพัฒนาสมัยใหม่
พึงทำให้สมบูรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับเป้าหมายเหล่านี้ เช่น
เดียวกับเป้าหมายอื่น ๆ

(๗)

ลักษณะประการสุดท้าย ของการวางแผนพัฒนา

สมัยใหม่ก็คือ จะต้องมียุทธศาสตร์ว่าด้วยการบริโภคนิยม ดังเช่น
ที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมาข้างต้น ความสนใจส่วนมากมุ่งไปที่
ที่เครื่องมือสำหรับควบคุมการผลิต และส่วนมากมุ่งไปที่
วิธีการสำหรับขยายความสามารถผลิต และสำหรับ
บรรลุถึงการเจริญเติบโต อย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวและ
สมดุลงัน ทฤษฎีว่าด้วยการบริโภคนิยม (ซึ่งเป็นจุดมุ่ง
หมายของการผลิต) ได้รับการพิจารณาคึกกักกันน้อย
มากทีเดียวและหนักถึงกันน้อยเกินไป นี่ไม่ใช่เรื่องซึ่ง
ข้าพเจ้าจะมีเนื้อที่ที่จะกล่าวถึงได้อย่างละเอียดในที่นี้ แต่
ขอให้ข้าพเจ้าได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของปัญหา

การที่กล่าวว่า การผลิตมีแผนเท่ากับกล่าวว่า ใน
ส่วนหนึ่งตลาดเป็นที่ยอมรับว่าเป็นผู้ตัดสินว่าอะไรควรจะ
ผลิต แล้วการตัดสินใจจึงได้ผ่านไปยังรัฐบาล

รัฐบาลควรตัดสินด้วยเหตุผลอย่างไร และเพียงใด
ควรจะยอมจากการบริโภคนิยม ปัจจุบันเพื่อการบริโภคนิยมที่เพิ่ม
ขึ้นในอนาคต ถ้าหากว่า ขนบบังคับสำหรับวันนี้มีแค่
เพียงพอเท่านั้นแล้ว คนอาจที่จะถูกขอให้เสียสละขนบ
บังคับในวันนี้บ้าง เพื่อคนในวันพรุ่งนี้จะได้มีเสียสละหรือไม่

ปัญหาสำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ การบริโภคนิติใดที่ควรวางแผน การวางแผนควรจะถือเอาการบริโภคของประเทศที่พัฒนามากกว่าเป็นแบบอย่างหรือไม่ หรือว่าการวางแผนควรจะเป็นไปตามความต้องการของตลาดซึ่งในประเทศด้อยพัฒนาส่วนมาก จะแสดงให้เห็นความเหลื่อมล้ำอย่างมากมายในระดับรายได้ ถ้าในแง่ผลจะกลายเป็นว่า การผลิตจะอยู่ภายใต้อิทธิพลอย่างมากของความต้องการในหมู่คนส่วนน้อยที่มีฐานะดี หรือว่าการผลิตควรจะกำหนดในลักษณะ เพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภคที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำ ในราคาที่ถูกลงเท่าที่จะเป็นไปได้

ถ้าไม่เผชิญปัญหาเหล่านี้กันอย่างจริงจังก็อาจที่จะได้รับคำตอบโดยปราศจากความคิดใคร่ครวญ เฉพาะอย่างยิ่งอันตรายนี้อยู่ที่แบบแผนการบริโภคของประเทศที่พัฒนามากกว่าจะนำเอามาเป็นแบบอย่างกันโดยทั่ว ๆ ไป เกียรติภูมิ (เช่นความปรารถนาที่จะแสดงว่า มีโทรทัศน์ มีทางหลวงใหญ่ ๆ) ก็อาจเป็นมูลเหตุส่วนหนึ่ง ทฤษฎีว่าด้วยการบริโภค จะต้องเป็นประชาธิปไตยมากกว่านี้

ความสนใจประการแรกจะต้องมุ่งต่อสินค้า ที่อยู่ภายใน
ขอบเขตของผู้มีรายได้ระดับปานกลาง กล่าวคือ อาจซื้อ
ได้โดยครอบคลุมที่อยู่ในฐานะพื้น ๆ ทั่วไป ภาระที่จะ
พิสูจน์เป็นเรื่องของที่เหลือทั้งหมด

รถจักรยานยนต์ ๆ ในประเทศที่มีรายได้ต่ำจึงเป็น
สิ่งสำคัญมากกว่ารถยนต์ราคาสูง ๆ ระบบไฟฟ้าที่ไม่
แพงสำหรับหมู่บ้านต่าง ๆ ย่อมจะดีกว่าระบบไฟฟ้าแรง
สูง ซึ่งต้องอาศัยเครื่องอุปกรณ์ที่คนไม่อยู่ในฐานะจะมีได้
เครื่องรับวิทยุที่ไม่แพงเป็นสิ่งสำคัญ แต่เครื่องรับโทร
ทัศน์เป็นเรื่องของวันข้างหน้า เหนือสิ่งอื่นใดทั้งหมด
ไม่มีอะไรสำคัญเท่ากับอาหารเสื่อผ้าและที่อยู่อาศัย ซึ่ง
สามารถผลิตได้มากและอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสิ่ง
เหล่านี้เป็นปัจจัยจำเป็นสำหรับคนทั่วไปมากที่สุด

ข้าพเจ้ายินดีที่จะกล่าวว่า อินเดียนได้ไปเกินหน้า
กว่าประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ใต้ใน การ ทดสอบ การผลิต
เครื่องบริโภคให้เข้ากับความต้องการทั่วไป แต่ในประเทศ
ที่กำลังพัฒนาทั้งหมด เราจำต้องคำนึงถึงผู้บริโภคในแต่

ละประเทศให้ดียิ่งขึ้นกว่านี้มาก เพราะว่าผลสุดท้ายแล้ว
การวางแผนก็ย่อมเป็นไปได้สำหรับผู้บริโภคนั่นเอง

การกำหนดสิ่งสำคัญ ในแง่ที่เป็นกลยุทธ์ ส่งเสริม
การคำนึงถึง ปัจจัย จำเป็น สำหรับ ผล สำเร็จทาง อุตสาห
กรรมทั้งในส่วนที่เห็นได้และเห็นไม่ได้ และทักษะที่แจ่ม
แจ้งเกี่ยวกับผู้บริโภคซึ่งจะต้องได้รับประโยชน์ เหล่านี้สำ
หรับข้าพเจ้าดูเหมือนจะเป็น หน้าที่ ซึ่งยังไม่ได้ ปฏิบัติให้
เสร็จสมบูรณ์กันในการวางแผนพัฒนาสมัยใหม่



ตอน ๔ การศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจ

(๑)

ในระยะหลัง ๆ มานี้เมื่อประเทศใหม่หลายประเทศ
ในเอเชียและแอฟริกา พากันหนีพ้นจากสภาพการเป็นอา
ณานิคม และในฐานะเป็นราษฎรชั้นหนึ่งได้เข้ามามีภาวะ
ในการพัฒนาชาติของตน ประเทศเหล่านี้ต้องตัดสินใจ
ว่าอะไรจะมาก่อนหลังในการลงทุนด้านการศึกษา การ
ศึกษาคควรจะเป็นสิ่งสำคัญสูงสุดหรือไม่ การศึกษา
ถือเป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อความเจริญก้าวหน้าอื่น ๆ ทั้ง
หมดหรือไม่ หรือว่ารากฐานในการเศรษฐกิจบางอย่าง
ควรจะสร้างขึ้นเสียก่อน เฉพาะต่อเมื่อมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น
จากการผลิตเท่านั้นที่การศึกษาที่ดีจึงจะเป็นไปได้ เฉพาะ
ด้วยปัจจัยข้อนี้เท่านั้นหรือ จึงจะมีกำลังที่จะสนับสนุน
โรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย การเจริญ
เติบโตในทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งจำเป็น ถ้าหากว่าชาติ
หนึ่ง ๆ จะต้องใช้จ่ายสำหรับค่าโรงเรียนและครู

นี่เป็นปัญหาที่ถกเถียงกัน เป็นปัญหาที่ตัดสินใน
แนวทางต่าง ๆ กัน ในบางครั้งก็ตัดสินใจกัน โดยที่ไม่
มีผู้ใดมองเห็นเหตุผลโต้แย้ง การศึกษาได้รับความ
สำคัญเป็นอันดับแรก หรือไม่ก็รายจ่ายอื่น ๆ เช่น ถนน
สนามบิน เชื้อน ได้รับความสำคัญก่อน เพราะเห็นกันว่า
เป็นสิ่งที่จำเป็นในเบื้องต้น

ปัญหาเกี่ยวกับการให้ลำดับความสำคัญ เป็นเรื่อง
ค่อนข้างใหม่ในที่นี้ ความไม่แน่นอนเป็นสิ่งที่มีความ
พร้อม ๆ กับวิชาเศรษฐศาสตร์ การพัฒนาเศรษฐกิจ
ในสมัยของเรา ถือกันอย่างมากว่าเป็นปัญหาของการ
วิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ ในแง่ของการวิเคราะห์ทาง
เศรษฐกิจ บทบาทของการศึกษานับว่าเป็นสิ่งที่คลุมเครือ
และความเคลือบคลุมนี้เองที่นำไปสู่ความสงสัยและความ
ไม่แน่นอนในปัญหาที่ว่าอะไรควรจะมาก่อนกัน

(๒)

เฉพาะอย่างยิ่งเราคิดถึงการพัฒนาเศรษฐกิจในแง่
ของการลงทุนทรัพยากรปัจจุบันเพื่อผลิตรวมที่เพิ่มขึ้นใน
อนาคต กล่าวคือเป็นการลงทุนสิ่งที่ยอมไว้เพื่อให้เกิดการ

เจริญเติบโต โดยปกติเราวัดความพยายามพัฒนาของ
ประเทศหนึ่ง ๆ ด้วยขนาดการลงทุนของประเทศนั้น ๆ
กล่าวคือสิ่งที่ออกมาจากการบริโภค และสิ่งที่ขอยืมจากผู้
บริโภคนอกประเทศเพื่อนำไปลงทุนเพิ่มผลิตผลในอนาคต
และนี่เป็นปัญหา เพราะการศึกษาเป็นทั้งรูปการบริโภค
และการลงทุนอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับขนมปังมันเป็น
บางสิ่งบางอย่างที่เราใช้หรือบริโภค แต่ก็เช่นเดียวกับ
เชือกหรือคอลลอง มันเป็นบางสิ่งบางอย่างที่เราลงทุนเพื่อที่
จะให้ผลิตได้มากขึ้นในอนาคต ข้อแตกต่างนี้นำไปสู่
ทัศนคติที่แตกต่างกันมากเกี่ยวกับการศึกษาในการพัฒนา
เมื่อเราคิดถึงการศึกษา ในแง่ที่เป็นบริการสำหรับบริโภค
มันก็เป็นบางสิ่งบางอย่างที่เราควรขอมไว้ การขอมเป็น
สิ่งจำเป็นสำหรับการลงทุน และการขอมเป็นสิ่งที่ได้มา
โดยประหยัดการบริโภค แต่ถ้าเราคิดถึงการศึกษาใน
แง่ที่เป็นการลงทุน มันก็เป็นบางสิ่งบางอย่างที่เราควร
เน้นให้ความสำคัญ เพราะเรามุ่งที่จะขยายการลงทุนกัน
ความขัดแย้งที่บังเกิดขึ้นในด้านนโยบายยากที่จะหาอะไร
มามากเท่าในเรื่องนี้

ทัศนคติตรงกันข้ามซึ่งเป็นเหตุขัดแย้งนี้ เป็นที่เห็น
ได้ชัดในการพิจารณาถกเถียงกันถึงเรื่องการศึกษาแทบทุก
คราวไป นักสวดทั่วโลกเตือนผู้ฟังซึ่งไร้ความโยติให้
ระลึกถึงข้อที่ว่า คนเรามีได้มีชีวิตอยู่ด้วยอาหารแต่อย่าง
เดียว การทนบำรุงจิตใจเป็นสิ่งสำคัญเท่า ๆ กับการ
บำรุงร่างกาย กิจกรรมด้านสติปัญญากระทำกันเพื่อ
คุณค่าในตัวของมันเอง จินตวิ ศิลปิน หรือนักเขียน
ต่างประนามความคิด ที่ถือเอาผลได้ทางเศรษฐกิจเป็น
เครื่องวัดผลปฏิบัติงาน ความนิยมของคนเหล่านี้ชอบ
นำเอาหลักคำนวณทางเศรษฐกิจ มาใช้กับงานประเภท
บำรุงส่งเสริมจิตใจและความคิดนี้เองที่ทำให้ คาร์โลลด์
ตราหน้าพวกนักเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นศาสตราจารย์ผู้ทรง
คุณวุฒิในศาสตร์อันมีตมัว แล้วใครเล่าจะพูดได้ว่า คน
ควรจะได้รับ的帮助ให้พ้นจากโทษของความเขลา เพียง
เพื่อให้เขาสามารถผลิตได้มากขึ้นเท่านั้น ด้วยทัศนะ
เช่นว่านี้ การศึกษาจึงได้รับการปกป้องเพื่อคุณค่าของการ
ศึกษาเอง ซึ่งตามนิยามอันหยาบยิ่งขั้นของข้าพเจ้าเรียก
ว่าสินค้าบริโภคนิยม แม้การศึกษาจะเป็นสินค้าบริโภคนิยมที่

ค่อนข้างประเสริฐ แต่ก็ไม่มอะไรเกี่ยวข้องกับการผลิตโดยตรง สำหรับบรรดาผู้มีจินตนาการน้อยลงในเรื่องเหล่านี้ ย่อมถูกต้องที่จะให้ความสำคัญแก่เขื่อน ปูน และโรงงานมากกว่า เพราะสิ่งเหล่านี้เองที่เลี้ยงชีวิตบรรดาจิ้งจอก

แต่ก็ยังมียกที่ชนะหนึ่ง ผลงานศึกษาของ เฮอริคเตอร์ ชูลซ์ และบุคคลอื่น ๆ ในสหรัฐเมื่อเร็ว ๆ นี้ มาแสดงให้เห็นว่าการลงทุนสำหรับการศึกษาอาจทำให้การผลิตเพิ่มขึ้นอย่างใหญ่หลวง ตามการคำนวณซึ่งคาร์โลลด์คงจะรู้สึกเกลียดกลัวที่สุด เงินหนึ่งดอลลาร์ หรือหนึ่งรูปี ซึ่งลงทุนในการบำรุงส่งเสริมด้านสติปัญญาของมนุษย์ มักจะเกิดผลเป็นการเพิ่มรายได้ประชาชาติมากกว่าเงินหนึ่งดอลลาร์หรือหนึ่งรูปี ที่ลงไปสำหรับทางรถไฟ เขื่อน เครื่องจักรหรือสินค้าวัตถุประเภทอื่น ๆ การช่วยชาวนาและกรรมกรให้พ้นจากการไม่รู้หนังสืออาจเป็นเป้าหมายอันหนึ่งในตัวของมันเองอย่างแน่นอน แต่มันก็ยังเป็นก้าวจำเป็นขั้นแรก ที่จะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าทางเกษตรด้วยไม่ว่าในรูปใด ๆ ไม่มีแห่งใด

ในโลกที่มีชาวไร่ ชาวนา ไม่รู้หนังสือแต่มีหัวก้าวหน้า
ไม่มีแห่งใดในโลกที่มีชาวไร่ ชาวนารู้หนังสือ แต่ไม่มีหัว
ก้าวหน้า พิจารณาในแง่การศึกษาจึงกลายเป็นรูป
การลงทุนอย่างหนึ่งที่ทำให้ผลิตผลอย่างสูง

ข้อนี้เป็นความจริงสำหรับการศึกษาดูหลาย ๆ แขนง
เราส่วนมากย่อมเห็นพ้องต้องกัน ในความสำคัญของนัก
วิทยาศาสตร์และช่าง สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ เครื่อง
จักรไม่สำคัญไปกว่าคนซึ่งเป็นผู้สร้าง เป็นผู้รักษาหรือ
ปรับปรุงเครื่องจักร แต่สมรรถภาพผลิตของแพทย์
และผู้เชี่ยวชาญทางสาธารณสุขก็นับว่าสูงมาก การ
กำจัดโรคมาเลเรียทำให้พลังงานและผลิตผลเพิ่มขึ้นอย่าง
ใหญ่หลวง ดังเช่นประสพการณ์ในระยะห้าสิบปีที่ผ่านมา
แสดงให้เห็น (ทั้งยังเป็นผลเพิ่มจำนวนเด็กเกิดอย่างน่า
อัศจรรย์ และในขณะที่เราพูด ๆ กันถึงการคุมกำเนิด ใน
ระยะเวลาดังกล่าว ตราบจนบัดนี้ วิทยาศาสตร์ประสพผล
สำเร็จ ในการส่งเสริมการเกิดมากกว่าบ่อนกไม่ให้เด็ก
เกิด) การกำจัดโรคผิวหนังและพยาธิก็ให้ผลทำนองเดียว
กัน

ไม่แต่เฉพาะนักวิทยาศาสตร์ ช่างและแพทย์ เท่านั้นที่เป็นการลงทุนที่ดีทางการศึกษา ความรู้เฉพาะตนหรือของต่างประเทศ ก็บังเกิดผลได้อย่างน่าประหลาด นักภาษาศาสตร์เป็นผู้ให้ช่องทาง ไปสู่วิชาการของแหล่งภูมิธรรมอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด การรู้หนังสือก่อให้เกิดความต้องการนักเขียนซึ่งสามารถสนองความต้องการของตลาด และนักเขียนที่สำเร็จก็มีส่วนเพิ่มผลิตกรรมรวมของชาติ ในลักษณะเช่นเดียวกับชาวนาผู้มีความสำเร็จ แม้แต่ศิลปินก็ไม่อาจจะแยกกันได้ในแง่ที่เป็นส่วนหนึ่งของการลงทุน วิชาหูกิจที่ได้รับผลสำเร็จอันหนึ่งของอินเดียสมัยใหม่ก็คือ การสร้างภาพยนตร์ วิชาหูกิจประเภทนี้จะรุ่งเรืองขึ้น ก็ต่อเมื่อมประเพณีด้านศิลปินอย่างมั่นคงทางการละคร ดนตรี เต้นรำ และศิลปะแสดงต่าง ๆ ศิลปินที่สมควรเป็นที่ต้องการสำหรับผลิตภาพยนตร์ที่เลว แต่ต้องมีศิลปินที่ดีมาก ๆ สำหรับผลิตภาพยนตร์ที่ดี ไม่มีใครลงทุนให้ศิลปินคนหนึ่ง ๆ เพื่อมุ่งช่วยแก้ดุศลชำระเงินกระนั้นก็ดี ศิลปะประเพณีของอินเดียก็อยู่ในฐานะช่วยหาเงินตราต่างประเทศได้อย่างน่าชม

(๓)

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า การศึกษามีความสำคัญอย่างสูงทั้งในแง่ที่เป็นของสำหรับบริโภคทันที และในแง่ที่เป็นรูปของการลงทุนสำหรับการผลิตในอนาคต มันไม่ใช่เป็นแต่สิ่งบริโภค หรือเป็นแต่การลงทุนอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่เป็นทั้งสองอย่าง การถือการศึกษาในแง่ที่เป็นรูปของการบริโภคเป็นการเสียที่จะทำให้ลดความสำคัญแก่การศึกษาต่ำจนเกินไป (เมื่อนึกถึงความสำคัญที่ประเทศกำลังพัฒนาให้แก่การลงทุน) ประเทศใหม่ ๆ บางประเทศปฏิบัติเกินไปในทำนองนี้ ประเทศเหล่านี้ถือว่า โรงรถเหล็กกล้า เซลล์ โรงงาน ปุ๋ย เป็นเสมือนเครื่องแสดงออกที่เห็นได้ของการพัฒนา เซลล์ อีตัววัน วอลตา หรือแบตเตอรี่-นั้คาล คือการพัฒนาสิ่งเหล่านี้ได้รับการพิจารณา ได้รับเงิน มีผู้ชม และก่อให้เกิดความภาคภูมิใจ ครูที่ฝึกอบรมมาเป็นอย่างดีอาจให้ความหวังยิ่งใหญ่กว่าเสียอีกในการเพิ่มผลิตรวม แต่ก็มิใช่สัญญาณลักษณะที่เห็นได้ของความเจริญก้าวหน้าเช่นนั้น

อย่างไรก็ดี ชาวเขามักมีความรู้สึกว่า ข้อผิดพลาดนั้น

กำลังอยู่ในระหว่างได้รับการแก้ไข และข้าพเจ้าขอกล่าว
ทันทีว่าในอินเดีย ข้อผิดพลาดเหล่านี้ไม่ถึงขั้นร้ายแรงดัง
เช่นในประเทศที่พัฒนาน้อยกว่า โดยทั่วไปในอินเดียมี
ถ้อยบทเรียนของคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งถือว่าการศึกษา
หรือการศึกษาส่งเสริมด้วยการปกครองที่ซอส์ตัย และมี
ระเบียบ มาก่อนเป็นอันดับแรก อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้า
สงสัยว่า จะมีประเทศใดที่ขอมริบความหมายทั้งมวลของ
การศึกษาในแง่ที่เป็นรูปของการลงทุนพัฒนา ทั้งนี้ก็
ศึกษาและคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยยังคงมองไม่เห็น
ความสำคัญของตนเองอย่างสมบูรณ์ที่ว่า เป็นรูปของการ
ลงทุนในทรัพยากรพัฒนาที่หายาก ขอให้ข้าพเจ้าพูด
ถึงประเด็นนี้ต่อไป

(๔)

ถ้าหากการศึกษาซึ่งต่อไปนี้ ข้าพเจ้าจะพูดโดย
เฉพาะถึงการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยถือเป็นสิ่งบริโภครแล้ว
ก็เป็นธรรมดาที่เราจะยอมถือทัศนคติ ทำนองเดียวกับที่หมด
รูปของการบริโภคอื่น ๆ ทั้งนี้รวมถึงระดับความยืดหยุ่น
อย่างสูงในเรื่องนี้ด้วย คำว่า “อำนาจสูงสุด ของผู้

บริโศค” เป็นคำเก่าแก่คำหนึ่งในเศรษฐศาสตร์ ซึ่งหมายถึงสิทธิของผู้บริโศคที่จะเลือกเอาระหว่างรูปต่างๆ ของการบริโศค เห็นดั่งอื่นใดทั้งหมด มันหมายถึงว่าสุดแต่ผู้บริโศคเองที่จะบริโศคหรือไม่

หลักความคิดเรื่องอำนาจสูงสุดของผู้บริโศคนี้ เมื่อมาใช้กับเรื่องการศึกษา หมายถึงว่า นักศึกษามีสิทธิที่จะศึกษาหรือไม่ศึกษา ทำนองเดียวกับที่ผู้บริโศคมีสิทธิที่จะบริโศคหรือไม่บริโศค ทั้งนี้หมายความว่า การตัดสินใจเลือกอยู่กับตัวบุคคล และอยู่กับตัวบุคคลผู้นั้นแต่ผู้เดียว และมันยังหมายความว่า แชนจ์ศึกษาวิชาของตนเป็นเรื่องของรสนิยมของตนเองแท้ ๆ ไม่มีผู้ใดอาจแทรกแซงหรือชักนำการเลือกสูงสุดในเรื่องเหล่านี้ แต่ตามที่จริง ถ้าหากว่านักศึกษาเป็นวัตถุประสงค์พิเศษ ของการลงทุนทรัพยากรที่หายาก เรื่องก็ไม่เป็นที่แจ่มแจ้งถึงเช่นนั้น เพราะสังคมได้ให้ทรัพยากรบางส่วนแก่เขา แน่ละเขาย่อมมีพันธะอันชัดแจ้งที่จะต้องชดใช้ให้แก่สังคมด้วยผลิตภัณฑ์ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งสังคมคาดหวังและลงทุนรอนอันจำกัดไปให้ ทรัพยากรยิ่งจำกัดหายากเพียงใด พันธะย่อม

มีมากขึ้นเพียงนั้น

ตั้งที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้ว ถ้าการศึกษาถือเป็นเหมือนดินค้าบริโภค ก็เป็นอิทธิทธิของบุคคลทุกคนที่จะเลือกแนวหลักสูตรศึกษาเอง ทุกคนมีสิทธิแสวงปริญญาทางศิลปแขนงหนึ่ง ๆ ที่เป็นหลักสูตรศึกษาซึ่งตนนิยม แต่ถ้าการศึกษาเป็นรูปหนึ่งของการลงทุนแล้ว การวางแผนผลิตผลทางการศึกษาย่อมเป็นสิ่งพึงปรารถนาและจำเป็น ความสนใจจะต้องมุ่งถึงปัญหาการจัดสรรกำลังสติปัญญาระหว่างการช่าง วิทยาศาสตร์ แพทย์ เกษตรศาสตร์ และแขนงวิชาพิเศษอื่น ๆ ที่จำเป็น ข้าพเจ้าจะไม่ไปไกลถึงกับจะเสนอแนะว่า ควรเกณฑ์ให้นักศึกษาเลือกวิชาชีพหนึ่ง ๆ ซึ่งตนไม่ชอบ การวางแผนงานศึกษา เฉพาะด้านชั้นมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องยากเย็นเหลือเกิน แต่ข้าพเจ้าต้องขอเสนอแนะอย่างแน่นอนว่า ถ้าเมื่อการศึกษาถือเป็นการลงทุนอย่างหนึ่งแล้ว ก็จะต้องใช้กำลังความคิดอย่างจริงจังในการจัดนักศึกษาให้เข้ากับความต้องการจำเป็น รวมทั้งในวิธีการส่งเสริมและอื่น ๆ เพื่อจุดมุ่งหมายในชั้นด้วย

(๕)

ข้าพเจ้ากล่าวได้ว่า การ^{๒๕}ทอดการศึกษาเป็นการ
ลงทุนอย่างหนึ่งนั้น ย่อมจะมีผลดีต่อการอำนวยความสะดวกและการ
บริหารงานมหาวิทยาลัยอยู่บ้าง มหาวิทยาลัยจะต้อง
ให้รับกับปัจจัยจำเป็นในการพัฒนาและจะต้องจัดระเบียบ
งานในลักษณะที่ให้เป็นเช่นนั้น นั้นหมายถึงว่าจะต้อง
ได้การนำที่เข้มแข็งและเอื้ออำนวยของคณะ และผู้แทน
เจ้าหน้าที่ ทดตงชนอย่างเหมาะสม ความต้องการ
จำเป็นของประชาคมที่เหนือกว่า จะต้องนำมาปรับให้เข้า
กับแขนงวิชาหลักสูตรและระเบียบวิธีการศึกษาที่ดี เป็น
การยากที่จะยื่นหยัดต้านประชาธิปไตย แต่ครูอย่างจะดีที่
สุดและในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยที่สุด ย่อมเป็นผู้
ที่มีลักษณะค่อนข้างถืออำนาจเป็นใหญ่เสมอ ข้าพเจ้า
สงสัยว่า มหาวิทยาลัยจะประสบความสำเร็จอย่าง
สมบูรณ์ได้วันใดเสียแต่ว่า จะให้อำนาจที่เข้มแข็งและรับ
ผิดชอบแก่บรรดาผู้สอน และวันเสียแต่ว่าบรรดาผู้
สอนจะมอบหมายอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนตามที่จำเป็น
เมื่อเร็ว ๆ นี้ บรรดามหาวิทยาลัยในลาตินอเมริกา ได้ทอด

ลองใช้แนววิถีแบบประชาธิปไตยอย่างสูง โดยให้เหล่านัก
ศึกษา บัณฑิตและคณะต่าง ๆ มีส่วนร่วมทั้งหมดอย่าง
เท่าเทียมกันไม่มากก็น้อย นั่นจะเป็นประชาธิปไตยหรือ
ไม่ก็ตาม แต่มันเป็นวิธีทำให้เกิดความเสื่อมทราม เกิด
ความลัดกันและวุ่นวาย ข้าพเจ้าเชื่อว่าโดยธรรมชาติ
มหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นแบบคณาธิปไตย และก็ย่อม
จะเป็นเช่นนั้น เฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าการศึกษาถือกันเสมือน
เป็นการลงทุนอย่างหนึ่ง ซึ่งจะต้องให้ได้มาในสิ่งที่ต้อง
การส่วนมาก

(๖)

แต่ข้าพเจ้าไม่มีเจตนาที่จะปล่อยให้คณะในมหา
วิทยาลัยรอดพ้นไป โดยไม่มีการวิพากษ์วิจารณ์กัน
เพราะคณะก็เช่นเดียวกัน มีความรับผิดชอบพิเศษในเมื่อ
การศึกษาถือเป็นการลงทุนพัฒนาอย่างหนึ่ง หลัก
ปฏิบัติและประเพณีของมหาวิทยาลัยเก่า ๆ ไม่ใช่ว่าจะ
เหมาะสมกับปัจจัยจำเป็นของประเทศที่กำลังพัฒนา ไปหมด
ในมหาวิทยาลัยเก่า ๆ ส่วนมาก (ของข้าพเจ้าก็เป็นแห่ง
หนึ่ง) บรรดาสมาชิกของคณะเป็นจำนวนมากถือทัศนะ

ค่อนข้างจะสูงเกี่ยวกับการสอน เราพูด ๆ กันว่า
ภารกิจเบื้องต้นของเราคือ วิจัย หรืองานเขียน หรือ
ความเป็นผู้นำในทางปัญญาความคิด เราเห็นตอ้งกันว่า
นักศึกษารู้สึกเป็นเกียรติเพียงพอแล้วถ้าได้เห็นเราเดินผ่าน
ตามถนนหนทางหรือได้ฟังคำบรรยายที่ไม่ชวนสนใจตาม
ครึ่งต่อสัปดาห์ ทศนคติแบบนี้ไม่อาจปล่อยให้มียู่ได้
ถ้าการศึกษาเป็นเรื่องที่จะต้องทดสอบกันด้วยสมรรถภาพ
ผลิต ดังนั้นภารกิจของครูจะต้องพยายามเป็นผู้หลอม
และนำและเร้าใจนักศึกษาของตนเพื่อให้แน่ใจว่า นัก
ศึกษาจะเป็นสิ่งที่ให้ผลผลิตได้มากขึ้นจริง ๆ ถ้าครูไม่
สามารถปฏิบัติได้เช่นนี้ ก็เท่ากับว่ากำลังสุ่ยุ่สุ่ร้ายกับ
ทรัพยากรสาธารณสุขอันจำกัดหายากอยู่แล้วนั่นเอง

ทั้งไม่ใช่่วาวิชา หรือปริญญาจะลอกแบบมาใช้กัน
เฉย ๆ ได้สำหรับ มหาวิทยาลัยใน ประเทศที่กำลังพัฒนา
ในฐานะเป็นนักเศรษฐศาสตร์ผู้หนึ่ง ข้าพเจ้าพิจารณา
วิชาเศรษฐศาสตร์ส่วนมาก ที่สอนกันในประเทศใหญ่ ๆ
ด้วยความรู้สึกไม่พอใจอย่างมาก เพราะมันไม่เชิง
เกี่ยวข้องกับปัญหาและทางแก้สำหรับประเทศเหล่านี้ แต่

มักจะเป็นในรูปของการศึกษาตามแบบอย่าง และระบบที่
รู้จักกันกันในเคมบริดจ์ สำนักลอนดอน หรือแม้
ฮาวาร์ด ในฐานะเป็นสามัญชน บางครั้งข้าพเจ้าก็
สงสัยอยู่ว่าวิชาการศึกษาทางแพทย์ ได้มีการปรับให้เข้า
กับสถานะการณ์ของประเทศที่ยากจนอย่างจริงจังกันบ้าง
หรือไม่ ในสหรัฐและยุโรป และก็นิวเดลีด้วย
เราต้องการจะได้แพทย์ ผู้ได้รับฝึกอบรมและเชื่อถือได้
จริงๆ การจัดการฝึกอบรมเช่นว่านี้ เป็นเงื่อนไขจำ
เป็นของกรศึกษาทางแพทย์สมัยใหม่ แต่ในประเทศ
ที่กำลังพัฒนาซึ่งมีทรัพยากรจำกัด ถ้าเราจะยืนมาตรฐาน
สูงๆ เหล่านี้ไว้สำหรับคนไม่กั้นแล้ว จะมีกลายเป็น
ว่าเราปฏิเสธความช่วยเหลือทางแพทย์ สำหรับคนอื่น
เป็นจำนวนมากไปหรือ จะมีเป็นที่เราได้แพทย์ดี ๆ
สำหรับนครหลวง แต่ต้องขาดคนสำหรับเข้าเผือกคนช
ัก หรือจ่ายยามอร์ฟีนบางอย่างตามหมู่บ้านไปหรือ

ปัญหาการลงทุน จะต้องให้ได้มาเสมอซึ่งทุนประ
เภทที่เหมาะสมกับความต้องการ ด้วยค่างวดที่ต่ำที่สุด
ในแขนงวิชาที่แยกแยะออกไปอีกมากอย่างทางแพทย์และ

เศรษฐศาสตร์ มีเครื่องแสดงว่ารูปของทุนที่มีค่าคงตัวถูก
กว่า และปรับให้เข้ากับความต้องการของประเทศที่กำลัง
พัฒนาได้ดีกว่านั้น ตามความจริงอาจหามาได้ กล่าว
โดยเคร่งครัด การลงทุนอาจกระทำโดยอาศัยหลักเหตุผลได้
ไม่มีใครที่จะเร่งเร้า ให้ประเทศด้อยพัฒนามีรถแทรกเตอร์
เพียงเพราะเหตุผลว่าของอย่างนั้นอยู่ในสหรัฐ หรือ
สหภาพโซเวียต การศึกษาก็คงเป็นปัญหาทำนองเดียว
กัน

(๘)

ขอให้ข้าพเจ้าสรุป และยกขึ้นกล่าวเป็นประเด็นทั่วไป
ไป ประเทศที่กำลังพัฒนาอาจชอบที่จะถือได้ว่า รายจ่าย
สำหรับการศึกษาเป็นการลงทุนอย่างหนึ่ง ข้อเท็จจริง
ที่ว่าการศึกษามีลักษณะเป็นสิ่งบริโภคนิยม และให้ผลแก่ตัว
บุคคลนั้น ๆ เองนั้น จะต้องไม่ทำให้เรื่องเกิดสับสน
หลักที่ว่า มีบางสิ่งบางอย่างที่เป็นได้ทั้งของบริโภคนิยม และ
เป็นแหล่งทุนสำหรับผลิตของสังคม ไม่ทำให้ลดความต่ำ

คํ้าของสิ่งนั้นในแง่ที่เป็นการลงทุนไป แต่กลับจะทวีความสำคัญขึ้นมากกว่า

แต่เมื่อเราพิจารณาถึงการศึกษ้าในแง่ที่เป็นการลงทุนแล้ว เราก้จะต้องถือเป็นเหมือนหนึ่งคล้าย ๆ กับรูปอื่น ๆ ของการลงทุนด้วย ซึ่งมันไม่จำเป็นสำหรับประเทศเก่า ๆ ที่พัฒนามากกว่า ประเพณีของประเทศเหล่านี้ต่างกัน ความมั่งคั่งทำให้ประเทศเหล่านี้สะดวกสบายมากกว่ามาก แต่ประเทศใหม่ ๆ ไม่อาจปล่อยให้ละละเลยสำหรับบรรดาคนที่ตนลงทุนไปได้ คนเหล่านี้เป็นกลุ่มอภิสิทธิ์ชนซึ่งจะต้องทำงานให้เหมาะก้กับอภิสิทธิ์ของตน ครุเป็นแหล่งรวมทรัพย์ากรอันหายากของชาติซึ่งจะต้องไม่ปล่อยให้สิ้นเปลืองไปเสีย ประเทศจะต้องให้แน่ใจว่า การลงทุนด้านการศึกษาปรับเข้ากับความต้องการของตนอย่างแท้จริง

กล่าวอย่างสั้น ๆ ประเทศที่กำลังพัฒนาจะต้องพิจารณาจัดระบบการศึกษา โดยคำนึงถึงสภาพความต้องการสำหรับการพัฒนาของตนโดยเฉพาะ ตนไม่อาจเพียงแต่จะปรับเอามาจากแบบอย่างทีเก่าแก่กว่าเท่า

นั่น โดยที่ซ้ำในการพัฒนา ย่อมนับเป็นโชคดีของ
ประเทศใหม่ ๆ ที่อาจเรียนรู้จากผู้อื่น แต่ก็เป็นโชคร้าย
ที่สิ่งที่มีอยู่ส่วนมากในประเทศอื่น ๆ ไม่อาจเอาแบบอย่าง
ได้โดยไม่เกิดผลเสียร้ายแรง ดังที่ข้าพเจ้าได้แนะนำไว้
ข้างต้น การปรับเป็นสิ่งจำเป็นในตัวของมันเท่า ๆ กับ
การประดิษฐ์คิดค้นของใหม่ ๆ ขึ้นเหมือนกัน

ตอน ๕ เครื่องมือผลิต

(๑)

ต่อไปนี้ ข้าพเจ้าจะกล่าวถึงเรื่องเครื่องมือผลิตทางอุตสาหกรรมในประเทศที่กำลังพัฒนา และเฉพาะอย่างยิ่งถึงสถาบันซึ่งในบางรูปนับว่าจำเป็นยิ่ง สำหรับดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่ ข้าพเจ้าจะพูดถึงองค์การบรรษัท หรือบริษัท

ก่อนอื่น เราจะต้องย้าถึงความจำเป็นของการจัดระเบียบองค์การผลิตแบบบรรษัท โดยทั่ว ๆ ไป บรรดาศาสนาของโลกต่างก็ไม่แน่ชัดกันเลย ในเรื่องลักษณะของระบบเศรษฐกิจสำหรับโลกหน้า ข้าพเจ้าเคยรู้สึกประหลาดใจมานานว่า ทำไมนักเศรษฐศาสตร์บางคน จึงไม่ขอทุนจากมูลนิธิฟอร์ดเพื่อวิจัยค้นคว้าในเรื่องนี้ เราทราบอยู่ว่าสวรรค์ของชาวคริสต์เย็นใช้ทองคำสำหรับห่อหุ้มมากกว่าเป็นสื่อแลกเปลี่ยน และเราก็คงทราบอยู่ว่าผลผลิตบริโภคที่สำคัญ เป็นเครื่องมือที่มีสาย

สัมพันธ์ เราไม่ทราบถึงลักษณะของกลไกผลิตไม่ว่า
สำหรับประดิษฐ์พิณหรือสินค้าอื่น ๆ แต่แม้ในขั้น
เราก็อาจเชื่อแน่ว่า ถ้ามีการผลิตสินค้าในขนาดสำคัญ
อย่างใดแล้ว ก็จะต้องมีบริษัท หรือบรรษัทอุตสาหกรรม
เป็นผู้ดำเนินงาน ในโลกอันต่ำต้อยของเรานี้ จะเป็น
ในอินเดีย สหรัฐ สหราชอาณาจักร หรือสหภาพโซเวียต
ก็ตาม ซึ่งภารกิจในการผลิตจะต้องดำเนินไป บริษัทเป็น
สิ่งที่ปรากฏอยู่ทั่วไปและหนีไม่พ้น

เหตุผลก็มอยู่ง่าย ๆ กล่าวคือ ผลิตกรรมสมัยใหม่
เช่น เหล็กกล้า อลูมิเนียม ปุ๋ย รถบรรทุก หรือเครื่อง
จักรกลต่าง ๆ ต้องอาศัยความชำนาญและกำลังความคิด
หลายต่อหลายอย่างมาประกอบรวมกัน สลับซับซ้อน
ตามลักษณะภารกิจและหน้าที่ส่วนต่าง ๆ ความชำ
นาญและกำลังความคิดเหล่านั้นในตัวเองไม่ใช่ของหายาก
ทั้งไม่ใช่ของเฉพาะตัวหรือพิเศษแต่อย่างใด ถ้าหากว่า
อัจฉริยภาพ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
แล้ว สถานการณ์ของเราก็คงจะยุ่งยาก เพราะอัจฉริย
ภาพเป็นสิ่งที่หายากเสมอ และคาดหวังไม่ได้ว่าจะมีอยู่

ผลสำเร็จเฉพาะของบริษัทอุตสาหกรรม ก็คือว่าเป็นที่
รวมกำลังความคิดที่มีอยู่ทั่วไป ให้กระทำสิ่งซึ่งบุคคลแต่
ละคนแยกกันไม่อาจปฏิบัติให้ลุล่วงไปได้ มันเป็นรูป
บุคคลรวม ซึ่งบุคคลจริง ๆ จำนวนมาก เข้ามารวมกัน
และผลสำเร็จที่ได้มากกว่า จำนวนที่บุคคลแต่ละคนอาจ
อำนวยให้ได้มารวมกันเสียอีก

บุคคลในรูปบริษัท ไม่จำเป็นสำหรับผลิตภัณฑ์
ขนาดย่อยธรรมดา เช่นในการเกษตรส่วนมาก มันไม่
จำเป็นสำหรับงานรัฐบาลส่วนมาก เช่น การบริหารงาน
ยุติธรรม การรวบรวมรายได้ หรือดำเนินงานศึกษาของ
ประชาชน กิจกรรมเหล่านี้สำเร็จลุล่วงไปได้ภายใน
กฎกว้าง ๆ และแน่นอน แต่ลักษณะเฉพาะสำคัญที่
สุดของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ก็คือขนาดใหญ่ ๆ ของ
หน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนความสลับซับซ้อนในด้าน
วิทยาการ และการเรียกร้องต้องการของตลาดสมัยใหม่
เอง ที่ทำให้ไม่อาจวางกฎเกณฑ์ล่วงหน้าได้สำหรับทุก
กรณีไป ตรงข้ามจะต้องมีการปรับให้เข้ากับสภาพ
การที่แปรเปลี่ยนอยู่เสมอ และความสำเร็จของการ

ปรับตัวขึ้นอยู่กับการผสมผสานความรู้วิชาการ และ
ประสบการณ์มากมายหลายอย่างด้วยกัน จากคนจำนวนมาก
มาก การผสมผสานนี้เป็นผลลุล่วงไปได้ ก็ด้วยอาศัย
บรรษัท เพราะ ในการดำเนินภารกิจอันสลับซับซ้อน
นั้น บรรษัทเป็นบุคคลที่สามารถและกว้างขวาง แม้
จะเป็นบุคคลในรูปรวมหรือสมมติกันชนก็ตาม

การพิจารณาบรรษัทในแง่ที่เป็นบุคคลนั้น เป็นข้อ
แรกที่จะช่วยให้เข้าใจการบริหารงานของบรรษัทดีขึ้น คน
หรือบุคคลธรรมดา จะบรรลุตนเองได้ก็แต่เมื่อมีเสรีภาพ
การกำหนดให้พฤติกรรมของบุคคลหนึ่ง ๆ อยู่ภายใต้การ
ควบคุมอย่างใกล้ชิดของอีกคนหนึ่ง ก่อให้เกิดความรู้สึก
เสียมและการปฏิบัติงานที่ต้อย ผลสำเร็จส่วนบุคคลจะ
เป็นผลดีที่สุด ในเมื่อบุคคลมีความแน่ชัดในเป้าหมายและ
วิธีการซึ่งรวมทั้งความรู้ด้วย สำหรับดำเนินงานไปสู่เป้าหมาย
ดังกล่าวภายใต้แรงเจตน์จำนงของตนเอง บุคคล
ในรูปบรรษัท ก็คงเป็นเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาตนเอง
ความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามเป้าหมายที่กำหนด
ไว้สำคัญเท่า ๆ กันสำหรับบรรษัทที่ทำการผลิต การ

กำหนดเป้าหมายให้แน่นอนชัดเจนก็มีความสำคัญเช่นกัน
ความจริงสิ่งเหล่านี้น่าจะยิ่งกว่าสำคัญเสียอีก เพราะเป็นการ
จัดระเบียบบริหารอันเดียวที่สอดคล้องกับรูปแบบบริษัทที่ทรง
ประสิทธิภาพผลอย่างแท้จริง

(๒)

เฉพาะอย่างยิ่งบุคคลรวม ซึ่งเราเรียกว่าบริษัทหรือ
บรรษัทนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาการร่วมมือ และประ
สานงานระหว่างส่วนต่างๆ ส่วนมากของการร่วมมือ
และประสานงานนี้ บรรลุผลได้ในตัวของมันเอง ทั้งนี้
เป็นผลของความมักคุ่น และไว้วางใจระหว่างผู้มีส่วนร่วม
ทั้งหลาย ข้างคนหนึ่งมีส่วนอำนวยความสะดวกของตนได้
โดยอาศัยข้างอีกคนหนึ่ง (เขารู้ว่าเขาจะอาศัยใครได้และ
จะให้ความไว้วางใจในความรู้และวินิจฉัยของคนที่ตนขอ
ร้องได้เพียงใด) ทำนองเดียวกันคนงานมีฝีมือก็ต้องการ
ความช่วยเหลือ ในเมื่องานในหน้าที่เกินกำลังความ
สามารถของตนเองไป นี่เขาก็ทำไปด้วยความสมัครใจ
เช่นกัน ผู้จัดการจะต้องรู้ว่าจะช่วยได้เมื่อใด และอย่างไร

ไร แต่ไม่มีผู้จัดการคนใดที่จัดการงานในลักษณะที่ว่าเป็นผู้ตัดสินใจไปเสียทั้งหมด ในบริษัทที่มีความสำเร็จ การตัดสินใจเป็นเรื่องของภายในบริษัทอย่างแน่นแฟ้น

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการประสานงานในแง่เวลา ในบริษัทอุตสาหกรรม ซึ่งมีอยู่มากมายและระดับซับซ้อน พอ ๆ กัน กรรมวิธีอุตสาหกรรมสมัยใหม่ต่างอาศัยซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด การล่าช้าในตอนหนึ่งโดยทั่วไปจะทำให้เกิดการล่าช้าพอกพูนยิ่ง ๆ ขึ้นในทีอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ จึงมีค่าสนับสนุนอย่างสูงสำหรับการตัดสินใจที่ทันกับเวลา ปัจจุบันจำเป็นที่เด่นชัดที่สุดของหน่วยงานอุตสาหกรรม เมื่อเทียบกับหน่วยงานรัฐบาล เห็นจะได้แก่การที่ต้องขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจที่ทันการ ในบริษัทอุตสาหกรรม การตัดสินใจที่เร็วแต่ทันการ โดยปกติจะไม่เสียหายเท่ากับการตัดสินใจที่ดีแต่ล่าช้าเกินไป การตัดสินใจที่เร็วมักกลับเกิดผลเสียได้ด้วย ค่างวดเสียหายต่ำ แต่เวลาที่สูญเสียไปในการรอคอยตัดสินใจที่สั้น ไม่มีวันจะเรียกกลับคืนมาได้อีก

ความจำเป็นที่จะต้องมึอิสระ และฐานะพิเศษของ

บรรษัทที่เปิดช่องให้แก่อธิพดภายนอกได้นั้น มีส่วน
เกี่ยวข้องโดยตรงกับลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้าการ
ก้าวกายแทรกแซงภายนอกกระทบถึงคน มันก็จะบั่นทอน
หรือทำลายระบบสัมพันธ์ภาพต่าง ๆ อันเร้นลับและสลับ
ซับซ้อน ซึ่งจำเป็นต่อการประสานงานที่มีประสิทธิผล
ตัวอย่าง เช่น การเพิกถอนคนที่สามารถและรู้จักกันดีโดย
พดการ และเอาคนซึ่งยังไม่เป็นที่รู้จักกันในทางปัญญา
ความสามารถ และความเชื่อถือมาแทนนั้น ย่อมก่อให้เกิด
เกิดความไม่แน่ใจทันทีว่าจะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการ
ตัดสินใจกันอย่างไร หรือเกี่ยวกับความเชื่อถือในการตัด
สินใจซึ่งคนใหม่มีส่วนร่วม ผลก็คือความไม่แน่ใจและ
ลังเล รูปของการแทรกแซงภายนอกโดยทั่วไป ก็คือ
การพิจารณาตรวจสอบการตัดสินใจในเรื่องบางอย่าง เช่น
การจัดหาของ แบบสิ่งผลิต วิธีการผลิต ราคา หรือเรื่อง
อื่น ๆ ทำนองเดียวกัน การตรวจสอบเช่นนี้ ย่อมกิน
เวลาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การประสานงานในแง่เวลา
ย่อมเกิดผลเสียหาย ในระหว่างพยายามบ่อนกันการตัด
สินใจที่เสียมันเอง การตัดสินใจที่ล่าช้าและสิ้นเปลืองจะ

ต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

ข้าพเจ้าต้องขอเน้นด้วยว่า บุคคลในรูปบรรษัท
ย่อมจะเกิดผลเสียหายจากการแทรกแซง ทั้งทมิเจตนาดี
หรือไม่ดี และระหว่างสองอย่างนี้ ช่องทางที่จะเลือก
กมอยู่น้อยเสียด้วย

(๓)

ในการจัดระเบียบองค์การสมัยใหม่ ทั้งของอเมริกา
และโซเวียต ยังมีทางอีกมากที่จะปรับให้เข้ากับปัจจัย
จำเป็นสำหรับความเป็นอิสระของบุคคล ในบรรษัทอเมริ
กันใหญ่ๆ สมัยใหม่ เป็นอิสระอย่างเกือบสมบูรณ์จากผู้
ถือหุ้นของตน ซึ่งเป็นแหล่งที่มาสำคัญของการก้าวก้าว
แทรกแซงจากภายนอก ทั้งที่ถือๆ กันอยู่เสมอให้มี
การควบคุมแบบประชาธิปไตยของผู้เป็นเจ้าของก็ดี แต่ก็
เป็นที่รับรู้กันในทางปฏิบัติว่า การแทรกแซงของผู้ถือ
หุ้นอย่างกว้างขวางและถือสิทธิขาดในด้านจัดการ ย่อม
เป็นผลเสียหายอย่างยิ่ง (ขณะนี้มีคำร้องค้างอยู่ ขอให้
ห้ามเจ้าของรายใหญ่ของบริษัทการบินแห่งหนึ่ง มิให้เข้า

แทรกแซงก้าวก่ายกับการจัดการงานของบริษัทของตนเอง
เป็นเจ้าของอยู่) ดังนั้น อำนาจที่แท้จริงทั้งหมดใน
ส่วนที่เกี่ยวกับการผลิตจึงตกอยู่ภายในบริษัท อำนาจ
นี้ยังได้รับการปกป้องอย่างหวงแหนต่ออำนาจของรัฐด้วย

ข้าพเจ้า มิได้พูดถึงระบบเศรษฐกิจแบบโซเวียต
อย่างมั่นใจถึงเช่นนี้ แต่ก็แน่นอนว่า ไม่มีเรื่องใดที่เน้น
ให้ความสำคัญกันในระยะหลัง ๆ นี้มากไปกว่าหลัก
ความจำเป็นที่จะให้บรรดาผู้จัดการได้เป็นอิสระ สามารถ
ปฏิบัติงานหน้าที่ของตนได้ บรรดาผู้จัดการโรงงานของ
โซเวียต ซึ่งล้วนเป็นกลุ่มคนที่สามารถยิ่งต่างย่ำอย่างหนัก
แน่นถึงความสำคัญของความเป็นอิสระดังกล่าว เพื่อ
ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

อย่างไรก็ดี ในประเทศที่กำลังพัฒนา ความเป็น
อิสระของบุคคลบริษัทประสบกับปัญหาพิเศษ ส่วน
หนึ่งเป็นเพราะว่ายังไม่มีอะไรแสดงให้เห็นถึงความ
จำเป็นรีบด่วน ที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่บุคคลบริษัท
แต่ข้อที่สำคัญกว่า เป็นเพราะทางเลื้อยและสภาพการณ์
ทำให้บริษัทจำนวนมาก ดำเนินงานในประเทศซึ่งต้อง

อยู่ภายใต้การนำของรัฐ และในประเทศประชาธิปไตย
ต้องอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของอำนาจรัฐสภา

(๔)

ประกอบกิจการสาธารณะในระบอบประชาธิปไตยแบบ
รัฐสภา เป็นของสาธารณะเพื่อความมุ่งประสงค์อย่าง
หนึ่ง ความมุ่งประสงค์แนบชัดข้อหนึ่ง ก็คือ ให้มีวิธีการ
ควบคุมแบบประชาธิปไตยเหนือประกอบการนั้น ๆ การ
ควบคุมนี้เป็นหลักประกันให้ระบียบดำเนินงาน และการ
ตัดสินใจของบริษัทเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และ
ให้การตัดสินใจของบริษัทกระทำกันอย่างถูกต้อง สมเหตุ
ผลและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ถ้าไม่มีการพยายาม
ใช้อำนาจควบคุมเช่นนี้ อย่างดีที่สุด บางคนจะพูดได้ว่า
ไม่มีความหมายอันใด ในการใช้ระบบกรรมสิทธิ์สาธารณะ
แต่แม้ถ้อยคำเช่นนี้จะฟังดูสมเหตุสมผลอยู่ก็ตาม เฉพาะอย่าง
ยิ่งเมื่อเรานำเอาคำวิเศษว่า “การควบคุมแบบประชา
ธิปไตย” มาเอ่ยอ้างกัน แต่ในเรื่องนี้เรามีความขัดแย้ง
กันอย่างรุนแรง ซึ่งมักไม่นึกถึงกัน เพราะถ้าบุคคลใน

องค์การบรรษัทเป็นผู้รับใช้ของพลังจากภายนอกองค์การ
เสียแล้ว ก็จะไม่คิดถึงเป้าหมายขององค์การกันอีกต่อไป
อย่างดีที่สุดบุคคลเหล่านั้นก็มีพันธะสองด้าน คือส่วนหนึ่ง
เป็นพันธะต่อบริษัท และอีกด้านหนึ่งต่ออำนาจภายนอก
ตาทหนึ่งมุ่งที่องค์การ อีกตาทหนึ่งมุ่งที่รัฐสภาหรืออำนาจ
สาธารณะอื่น ๆ การตัดสินใจส่วนมากจะไม่ประสาน
โดยอัตโนมัติไปกับความต้องการของบริษัท ซึ่งมุ่งให้
คนจำนวนมากผูกพันโดยปริยายต่อเป้าหมายร่วมกัน

อำนาจภายนอกเป็นผลเสียหายมากยิ่งขึ้น ในด้าน
จังหวะเวลาของการตัดสินใจ ชาวเจ้าได้เข้าถึงความ
สำคัญของการตัดสินใจให้ทันต่อเวลา เมื่อเปรียบเทียบกับ
กับความแน่ชัดของการตัดสินใจในงานอุตสาหกรรม แต่
สำหรับคนที่ต้องมาคอยให้คำตอบต่อคณะกรรมการรัฐสภา
หรือสรุปเรื่องให้กับรัฐมนตรี จะสงวนสิทธิไว้เสมอใน
อันที่จะไตร่ตรองการตัดสินใจ ซึ่งตนจะต้องบึ้งกันภายใน
หลัง ยิ่งกว่านั้น หน่วยบริหารและรัฐสภาตามธรรมดา
แล้วไม่ยุ่งเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ช้า แต่จะยุ่งเกี่ยวกับการ
ตัดสินใจที่ผิด ในแง่หนึ่ง ที่คนคำนึงถึงเป็นหลัก

กัน ผลก็คือ ทำให้เกิดการตัดสินใจแบบรวมอำนาจ
และล่าช้า นี่หมายถึงความสิ้นเปลืองซึ่งควบคู่ไป
กับการล่าช้า สิ่งเหล่านี้เป็นผลเสียหายต่อบุคคลบรรมชั้
ซึ่งควรจัดสรรอำนาจการตัดสินใจ ในระดับที่อาจปฏิบัติ
งานได้ด้วยความแม่นยำ และสะดวกรวดเร็ว และประกอบ
เข้ากันเป็นอย่างดีที่สุด แม้การตัดสินใจที่ช้าจะได้รับ
การตำหนิ แต่ก็จะไม่แก้ไขกันได้ง่าย ๆ ความจำเป็น
ที่จะต้องบ้องกันมิให้มีการตัดสินใจที่ผิด เมื่อเทียบกับการ
ตัดสินใจที่ไม่ทันเวลา แม้ว่าตามความจริงการตัดสินใจที่
ไม่ทันการอาจเป็นผลเสียมากมายยิ่งกว่าก็ตาม

ข้าพเจ้ากล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่งว่า ปัญหาไม่ใช่เรื่อง
ของการก้าวก้าวแทรกแซงด้วยเจตนาดีหรือร้าย หากเป็น
เรื่องเกี่ยวกับอะไรก็ตามที่มาแทรกแซง หรือบิดเบือน หรือ
บ้นทอนบริษัท หรือบุคคลบรรมชั้ นี่เป็นเรื่องสำคัญ
อย่างที่สุด เพราะอิทธิพลภายนอกซึ่งบ้นทอนความ
เป็นอิสระจะพยายามปกบ้องตนเองเสมอ โดยอ้างถึงความ
ฉลาดหรือความจริงใจในเจตนาของตนเป็นที่ตั้ง แต่
ก็ไม่ไขข้อแก้แค้นเลย

(๕)

ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วว่า องค์การบริหารที่เหมือน
กับบุคคล จะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีเสรีภาพที่จะดำเนิน
การตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ข้อนี้เปิดโอกาสให้พัฒนา
บุคลิกภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ ปัญหาใหญ่ประการ
ที่สองของบรรษัทสาธารณะในระบอบประชาธิปไตยแบบ
รัฐสภา เป็นเรื่องเกี่ยวกับเป้าหมาย น่าแปลกที่ว่าทั้ง
ที่มันอันตรายร้ายแรงอันเกิดจากการที่อำนาจรัฐสภา หรือ
สาธารณะอื่น ๆ จะคอยจำกัดวงกระบวนการตัดสินใจ
ซึ่งจะเป็นผลบั่นทอนบุคลิกภาพของบริษัทแล้ว ยังมี
อันตรายอีกว่าบริษัทจะไม่หาญหัก และมันคงเพียงพอใน
การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน ในแง่ที่เองที่มาตรฐาน
ผลสำเร็จของบริษัทซึ่งเป็นของสาธารณะ จะไม่เป็นที่แน่
ชัดเพียงพอ

เป้าหมายของบรรษัทอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ใน
สหรัฐ หรือยุโรปตะวันตกเป็นที่แน่ชัดพอสมควร กล่าว
อย่างกว้าง ๆ บรรษัทที่มีความสำเร็จมากที่สุด ได้แก่

บรรษัทซึ่งทำกำไรได้มาก และมีอัตราการขยายตัวสูงกว่า
คู่แข่งของตน (การเป็นหัวหน้าองค์กรที่มีผลกำไรดีเป็นที่
มาอันแน่นอนของความนิยมยกย่องในสหรัฐ แต่เกียรติ
อันสูงส่งนั้นก็ให้กับสำหรับบริษัทขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถ
แสดงอัตราการขยายตัวที่สูงกว่าได้) การกำหนดเป้า
หมายผลิตและกำไร และความมุ่งมั่นที่จะให้บรรลุถึง
หรือเกินกว่าเป้าหมายเหล่านี้ ก็เป็นหลักนิยามกันในการ
วางแผนของโซเวียต

เป้าหมายของบริษัทในประเทศที่กำลังพัฒนาไม่สู้
จะแน่ชัดเช่นนั้น การทำกำไรให้ได้มากที่สุดเป็นเรื่องที่
รัฐตระแวงกันว่าเป็นแบบระบบนายทุนที่ล้าสมัย ซึ่ง
ประเทศใหญ่หลายประเทศไม่เห็นด้วย พันธะที่จะต้อง
ขยายและเติบโตไม่สู้จะเป็นที่แน่ชัดและมั่นคงกัน แต่
เป้าหมายแบบนามธรรม กลับเป็นที่นิยมยึดถือกันทั่วไป
เช่นหลักอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน หรือเรื่องช่วย
กรรมกร เป็นต้น เป้าหมายแบบนามธรรมเช่นนี้มิใช่
เสีย เพราะเป็นการเปิดช่องให้มาถกเถียงกันได้ว่าเป็นผล
หรือไม่เป็นผลแน่นอนตามเป้าหมาย ผู้ที่รับผิดชอบมักจะ

เห็นเป็นประโยชน์สำหรับตนเองที่จะคอยอ้างถึงการปฏิบัติ
ที่ดีของตนมากกว่าจะทำให้เชื่อแน่ว่าจะเป็นเช่นนั้นจริงๆ

(๖)

ท่านจะไม่ต้องสงสัยเลยว่า ข้าพเจ้ามองเห็นทางแก้ไข
อย่างไร บริษัทอุตสาหกรรมหรือที่เรียกชื่อกันอย่าง
อื่น เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับพัฒนาอุตสาหกรรม มันมี
บุคลิกภาพที่ต้องการ ความต้องการสำคัญก็คือ ความ
เป็นอิสระอย่างเกือบเด็ดขาดในการวินิจฉัยตัดสิน ความ
เป็นอิสระนั้นขยายไปถึง สิทธิที่จะกระทำผิดพลาดด้วย
เพราะการผิดพลาด มักจะเป็นค่าที่ต้องเสียเพียงเล็กน้อย
สำหรับงานที่เสี่ยง ความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็น
อิสระในการควบคุมนำปฏิบัติการทางทหาร ก็มีอยู่มาก
เช่นเดียวกัน มันเป็นเรื่องที่ต้องให้กันเป็นธรรมดาอยู่
เอง ทั้งไม่อาจปฏิเสธกันได้ว่า บรรดานายพลต่างก็
ได้ใช้อิสริตอย่างเต็มที่ ที่จะกระทำการผิดพลาด ใน
ทฤษฎีทางทหาร ความล่าช้าซึ่งเสี่ยงการผิดพลาดเป็น
ความผิดที่ภัยให้กันไม่ได้เลย ในสหรัฐเมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง

มีบริษัทรถยนต์ใหญ่แห่งหนึ่งผลิตรถยนต์มาคันหนึ่ง ซึ่งเป็นการผิดพลาดอย่างร้ายแรง ทุนจำนวนมากได้ใช้ไปโดยอาศัยหลักที่ว่าสาธารณชน ต้องการยานพาหนะขนาดใหญ่มากชนิดที่มีรูปร่างแบบกบประหลาด แต่ประชาชนก็ไม่สนใจเลย นี่ถ้าหากว่าเป็นบริษัทที่เป็นของสาธารณะแล้ว ก็คงมีการวิพากษ์ติเตียนกันรุนแรง ซึ่งไม่ต้องสงสัยว่าคงจะทำให้เกิดมีระเบียบกำหนดให้นำการเปลี่ยนแปลงแบบรถยนต์ทั้งหมดเสนอต่อคณะผู้ตรวจสอบของประชาชนเพื่อพิจารณา ผลที่ได้ก็อาจจะเป็นไปได้ในทางที่พยายามหลีกเลี่ยงการผิดพลาด ทำนองเดียวกันนั้นพอจะเห็นได้ว่าผลต่อ ๆ มากี่จะเกิดซ้ำ ๆ กัน และในที่สุดก็เกิดการล่าช้าจนเปลืองมากยิ่งขึ้น ในระหว่างที่คณะผู้ตรวจสอบพิจารณาวินิจฉัย ปัญหาเกี่ยวกับรูปร่างของรถยนต์ ความจำเป็นที่ต้องให้มีความเป็นอิสระนี้ไม่ใช่เฉพาะสำหรับระบบของเรา หรือระบบใดระบบหนึ่ง แต่มันจำเป็นตามสภาพของบรรษัทเองในระบบทั้งปวง

ความเป็นอิสระจะต้องรวมไปถึงเรื่องบรรจุและปลดเจ้าหน้าที่ด้วย ทั้งนี้เพียงแต่ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่

วางไว้เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ
เท่านั้น ความยืดหยุ่นในเรื่องนี้ย่อมทำให้ความชำนาญ
และความรู้ของคนหนึ่งช่วยส่งเสริมของอีกคนหนึ่งได้ และ
ยังทำให้บุคคลรวม ซึ่งเราเรียกว่าบริษัทสามารถปฏิบัติสิ่ง
ที่ไม่มีคนหนึ่งคนใดทำได้ การก้าวก้าวของการเมือง
และเรื่องช่วยอุปถัมภ์พวกพ้องในบวรรัชตสาธารณะ เป็น
การบ่อนทำลายอย่างลึกซึ้งต่อบรรดาสัมพันธภาพภายใน
ต่าง ๆ ซึ่งเป็นรากฐานของความเจริญเติบโตอย่างมี
ประสิทธิผลของบุคคลรวมเช่นนั้น ผลจะเกิดขึ้นทำ
นองเดียวกันจากการก้าวก้าวของกระบวนการดำเนินงานแบบ
เจ้าหน้าที่รัฐบาล กระบวนวิธีดำเนินงานนี้อาจวางให้
เหมาะสมอย่างดี สำหรับให้เกิดความเสมอเท่าเทียมกัน
ในการปฏิบัติต่อผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด แต่ผลอาจเป็นการ
ทำลายความสัมพันธ์อันราบรื่นระหว่างตัวบุคคล และการ
ประสานงานในตัวของมันเองไป ซึ่งจำเป็นสำหรับการ
ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โลกเต็มไปด้วยทาง
เลือกที่ไม่สะดวกใจอยู่มากมาย และในระบบอุตสาหกรรม
สมัยใหม่ ทางเลือกทางหนึ่งก็คือระหว่างกฎที่เป็นธรรม

อย่างสมบูรณ์ กับผลปฏิบัติงานอันน่าพอใจตามสมควร

(๗)

แต่ถึงบรรษัทจะต้องได้รับความคุ้มครองในบุคลิกภาพของตน ให้พ้นจากการก้าวร้าวของอำนาจภายนอก ในการตัดสินใจของบรรษัทก็ตาม อำนาจภายนอกก็ยังต้องมีความมั่นคงจริง ๆ ในสิ่งที่ตนต้องการจากบรรษัท เบ้าหมายที่อำนาจภายนอกวางไว้จะต้องแน่ชัด และเปิดเผยที่เดียว ความสำเร็จในสังคมทั้งปวง โดยส่วนใหญ่เป็นผลรางวัลสำหรับตนเอง แต่จะต้องไม่มีข้อเคลือบแฝงใด ๆ ในข้อที่จะต้องให้รู้ว่าคุณความสำเร็จประกอบด้วยอะไรบ้าง

ถ้าข้าพเจ้าจะต้องวางกฎเกณฑ์ จัดการปฏิบัติงานของบรรษัทที่เป็นของสาธารณะ ในประเทศที่กำลังพัฒนา ก็เห็นจะถือเอารายได้ซึ่งบรรษัทใช้ลงไปเพื่อขยายกิจการของตนในแขนงงานที่กำหนดและที่เกี่ยวข้องภายในกรอบของแผน การขยายเช่นนี้น่าจะถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของบรรษัทที่เป็นส่วนของสาธารณะ บริษัทที่มีความสำเร็จมากที่สุด ก็น่าจะได้แก่บริษัทซึ่งมีประสิทธิภาพและ

แข่งขันหารายได้ สามารถส่งเสริมตนเองให้เจริญเติบโต
ได้มากที่สุด อาจเป็นเป้าหมายอื่น ๆ ที่สำคัญอีก แต่
สิ่งที่สำคัญยิ่งยวดก็คือ เป้าหมายนั้นซึ่งจะเป็นอะไรก็ตาม
พึงต้องเป็นที่แน่ชัด วัดกันไว้ เป็นที่รู้กันโดยทั่วไป และยึด
ถือปฏิบัติกันอย่างมั่นคง

แม้สังคมควรจะอดทนต่อการผิดพลาดต่าง ๆ ซึ่ง
อยู่ภายในกรอบของความสำเริง แต่สังคมก็ไม่ควรถึงกับ
อดทนละเอียดต่อความล้มเหลว ไม่สามารถบรรลุตามเป้า
หมายที่วางไว้ อันที่จริงแล้วการที่ไม่สามารถบรรลุผล
ตามเป้าหมายเอง ที่เป็นเครื่องแสดงถึงความล้มเหลว
ไม่ใช่แต่เป็นข้อผิดพลาดเฉพาะส่วนบุคคลเท่านั้น ความ
เป็นอิสระมิได้หมายความว่าความรับผิดชอบต่อประชาชน
มีน้อยลง ตรงกันข้าม มันหมายความว่ามีความซื่อสัตย์ แต่
ความรับผิดชอบนั้นมิใช่เพียงเพื่อวิธีการ หรือกระบวนการ
ดำเนินงาน หรือเพื่อปฏิบัติการของบุคคล หากแต่เพื่อผล
ที่พึงได้รับ

บทผนวก-ปัญหาของไทย

โดยผู้แปล

“ สิ่งที่ชาติของเราต้องการมากที่สุดขณะนี้ . . . ก็คือให้มี
ความคิดใหม่ ๆ อยู่เสมอ . . . แต่เราจะไม่ได้ความคิดใหม่ ๆ กัน
จนกว่าเราจะมีรัฐบาลและมติมหาชน ซึ่งเคารพยกย่องความคิด
ใหม่ ๆ และคนที่มีความคิดใหม่ ๆ . . . ”

(จอห์น เอฟ. เคนเนดี อดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐ)

(๑)

ความมุ่งประสงค์สำคัญในที่นี้ มีอยู่เพื่อเสนอ
ประเด็นบางข้อ ซึ่งเชื่อว่าน่าจะเป็นประโยชน์ให้พินิจ
คิดความเข้าใจ สำหรับมหาชนทั่วไปบ้าง ไม่มากก็น้อย
มิได้หมายและทิ้งไม่อยู่ในฐานะที่จะนำเอาหลักเศรษฐ
ศาสตร์การพัฒนามาตกให้เป็นทีพ้อใจในหมู่ผู้รู้แต่อย่างใด
เหตุผลง่าย ๆ มีอยู่ว่าผู้แปลไม่ใช่นักเศรษฐศาสตร์ หาก
แต่ประจักษ์แก่ใจมานานอยู่ว่า มีบางสิ่งบางอย่างที่
ไม่ควรปล่อยปลดละเลยมองข้ามความสำคัญจนเกินไป
กล่าวคือ จนอาจเป็นผลให้การดำเนินงานพัฒนาของเรา
ถึงกับเสียแนวทางและความหมายไปในขั้นปลาย

ในประการสำคัญ ผู้แปลถือทัศนคติอย่างสามัญที่สุด
ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเรื่องภารกิจส่วนได้เสียของคน
ทั้งชาติ การดำเนินงานจะสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงหรือ
ไม่ และจะเป็นไปได้เร็วเพียงไรนั้น ในที่สุดแล้ว ย่อม
ขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจ และความสนใจร่วมมือของ
มหาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ หลักข้อนี้จะเป็นที่เน้นตระ

หนักกันในหลักสูตรศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ และการบริหารงานสาธารณะหรือไม่ก็ตาม แต่มันเป็นความจริงส่วนหนึ่งของธรรมชาติสังคมมนุษย์เราเอง คงไม่มีสามัญชนคนใดจะฉลาดถึงกับปฏิเสธ หรือมองไม่เห็นคุณประโยชน์ของการสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ฉะนั้น ถ้าพฤติกรรมแสดงให้เห็นว่า คนทั่วไปขาดความสนใจร่วมมือตามสมควรแล้ว ประเด็นไม่ใช่ว่าจะทอดทิ้งปัญหา หรือใช้วิธีกะเกณฑ์บังคับกัน หากแต่จะต้องพยายามวิเคราะห์หาเหตุผลแห่งอุปสรรคในด้านนี้ให้ถ่องแท้ ข้อสำคัญ การวิเคราะห์พึงต้องทำด้วยใจอันเที่ยงตรง ไม่ใช่เพียงเพื่อเหตุ หรือเพียงปัญหา

ภาษาศัพท์แสงทางวิชาการที่ใช้ ๆ กันอาจเป็นเหตุหนึ่งเหมือนกัน ที่ทำให้เรื่องราวของการพัฒนาเศรษฐกิจค่อนข้างจะคลุมเคลือ กระนั้นก็ดี ผู้แปลเชื่อแน่ว่า ทั้งรัฐบาลและมหาชนยังขาดและต้องการความรู้ข้อคิดจากบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิอีกมากทีเดียว เท่าที่เป็นอยู่ในทางปฏิบัติ แหล่งอำนวยความสะดวกความรู้ในเรื่องนี้ คงมีจำกัดอยู่กระแสร้อยเดียวเท่านั้น คือการเผยแพร่ของทางราชการ นี้จะ

มีเหตุผลแวดล้อมอยู่อย่างไรก็ดี แต่เห็นได้ว่า ชัดอย่างแน่
นอน กับหลักความจำเป็นของการระดมกำลังความคิดใน
ชาติ ซึ่งตามความจริงก็นับว่ามีจำกัดเต็มที่อยู่แล้ว ทั้งใน
และนอกวงราชการที่เกี่ยวข้อง

(๒)

หลักการเบื้องต้น

ความสำเร็จไม่ว่าของคนหรือของชาติ อาจเกิดจาก
โชคอำนวยได้ส่วนหนึ่งเหมือนกัน แต่เรื่องในชีวิต
เฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่ลาหลัง จะปล่อยให้เป็นไปตาม
วิถีของโชคนักไม่ได้ ความเจริญก้าวหน้าทั้งปวงโดย
สาระ เป็นผลจากกำลังอุตสาหกรรมของแต่ละคนแต่
ละสังคม เป็นธรรมดาที่ทุกคนและทุกชาติย่อมต้องการ
ก้าวหน้าในชีวิตด้วยกันทั้งนั้น ปัญหาไม่อยู่ที่ว่า เรา
ปรารถนาความก้าวหน้ากันหรือไม่ การเอาแบบอย่าง
ของผู้เจริญก็ไม่ใช่ของเสื่อมเสียอะไร แต่ประเด็นอยู่ที่
ว่า เราจะเจริญรอยตามเขาอย่างไร เราจะเริ่มต้นกันที่
ตรงไหน

ยิ่งกว่านั้น ข้อสำคัญ สภาพจิตใจของเราพร้อมหรือ
ยังสำหรับที่จะคิดค้นหาความเข้าใจกัน คือหมายถึงว่า เข้า
ใจในสิ่งที่ เป็นมูลฐาน ในยุคของการไหวตัวสร้างชาติ
กันอย่างเร่งรีบเช่นขณะนี้ เรามักจะวงสนใจพุ่งเล็งกัน

แต่สิ่งที่เป็นประโยชน์ด้านปฏิบัติเฉพาะหน้า มากกว่าจะพยายามมองเห็นสิ่งที่ เป็นแก่นสาร ภารกิจพัฒนาไม่ใช่ จะมีความหมายแต่เพียงผลิตโครงการก่อสร้าง และหาเงิน หาทอง ตลอดจนวัตถุดิบต่างๆ เพื่อการนั้นเท่านั้น ถ้า บัญหามีอยู่แค่นี้ เรื่องก็ง่ายสะดวกดี และเราก็ไม่จำเป็นต้องใช้สมองความคิดอะไรมาก โครงการก่อสร้างแต่ ละชั้นในตัวเองมีแต่คุณ ไม่เป็นโทษ อย่างน้อยก็ได้รู้ได้ เห็นกันว่า เรามืออะไรใหม่ขึ้นมา อย่างไรก็ดี โดยแท้จริง ปัญหาไม่ได้มีอยู่เพียงแค่นี้ หากยังมีข้อที่ต้องคิดคำนึง ถึงอีกมากทั้งก่อนและหลัง เฉพาะอย่างยิ่ง เราต้องแน่ใจเสียก่อนว่า ต้องการอะไร สิ่งที่ต้องการจะให้ผลคุ้มค่า และเหมาะสมกับฐานะของเราหรือไม่ และในประการ สำคัญ จะให้ความหมายและบังเกิดผลแก่งานพัฒนา เศรษฐกิจเพียงไร

บางทีบทเรียนจากประวัติศาสตร์ อาจช่วยอธิบาย ประเด็นข้อนี้ได้มาก ประวัติศาสตร์คงจะให้แสงสว่าง แก่เรามากกว่าที่เป็นอยู่เดี๋ยวนี้ ถ้ารู้จักศึกษาวิเคราะห์ ในแง่ความสัมพันธ์ของเหตุ และผลในปรากฏการณ์ของ

สังคมมนุษย์ แทนที่จะมุ่งเน้นในแง่รวบรวมจดจำเหตุการณ์ในอดีตกันเป็นใหญ่ ประวัติศาสตร์อาจไม่เป็นแขนงวิชาที่อยู่ในข่าย “ เป็นประโยชน์ด้านปฏิบัติเฉพาะหน้า ” อย่างเช่น เศรษฐศาสตร์ หรือการบริหารงานสาธารณะ แต่ก็อาจประสพทบปัญหาข้อกีดกันทรงคุณค่าแก่การวินิจฉัยดำเนินงานสำคัญของชาติได้เป็นอย่างดี

เรารู้กันว่า ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาทุกวันนี้ สืบเนื่องมาจากผลสำเร็จของงานประดิษฐ์คิดค้นเครื่องจักรกลต่าง ๆ ตั้งแต่ภายหลังกลางคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ความหมายของปรากฏการณ์ที่เรียกกันว่า ปฏิวัติอุตสาหกรรมนี้ไม่จำกัดแต่ในแง่ผลสำเร็จด้านวิทยาการเท่านั้น หากยังส่งผลไปไกลเป็นการแปรเปลี่ยนโฉมชีวิตเศรษฐกิจอย่างใหญ่หลวงอีกด้วย สังคมเกษตรก้าวหน้าไปสู่ชีวิตใหม่แห่งสังคมอุตสาหกรรม ทุน แรงงาน วิทยาการ ตลอดจนปัจจัยผลิตอื่น ๆ ถูกระดมมาใช้ประโยชน์กันเต็มที่ การสร้างอุตสาหกรรมเป็นพลัง และสัญญาณของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความหมายและความสำคัญ

ของผลสำเร็จทางเศรษฐกิจ ของยุโรปตะวันตกและสหรัฐ
มีอยู่เพียงไรนั้น เห็นจะไม่จำเป็นต้องพรรณานาในทันที ชาติ
เหล่านี้อาจมีข้อที่น่ารังเกียจเดียดฉันท์อยู่ประการใดก็ตาม
แต่อย่างน้อยที่สุดผลงานของเขาในด้านนี้ก็เป็นที่นิยมชม
ชื่นในความรู้สึกของชาติอื่น ๆ ทั่วไป และยิ่งกว่านั้น
ยังเป็นแบบอย่างอันเร้าให้เกิดจินตนาการ ใฝ่ฝันอย่างแรง
กล้าในหมู่นานาชาติทั้งหลายที่อยู่ด้าหลัง

แต่มีอะไรเล่าที่เป็นบทเรียนแก่เรา สำหรับผู้เขี้ยว
ชาญคำตอบเห็นจะเป็นเพียงเดียวกัน คือ ทุน แรงงาน
วิชาการ สามสิ่งนี้เป็นสูตรที่คุ้นหูคุ้นตากันที่สุด และแน่
ละ ไม่มีผู้ใดจะโต้แย้งได้ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยจำเป็น
ถ้าขาดไปเสีย การพัฒนาเศรษฐกิจก็เป็นไปไม่ได้ ทุน
แรงงาน และวิชาการเป็นคำตอบที่ถูกต้องโดยไม่มีข้อสง
สัย หากแต่ว่า ยังไม่ใช่คำตอบที่สมบูรณ์ทีเดียว

ขอให้เราพิจารณา เรื่องราวให้ถ่องแท้นอีกสักเล็กน้อย
กล่าวคือ แทนที่จะมองกันเพียงแค่ประสบการณ์
บนพื้นผิวว่า อะไรเป็นวัตถุดิบปัจจัยจำเป็นสำหรับผลสำเร็จ
ทางเศรษฐกิจ บางทีการพัฒนาทางเศรษฐกิจจะเป็น

ที่เข้าใจและเห็นลู่ทางกันดีขึ้น ถ้าเราจะพยายามวิเคราะห์
ดูให้ตลอดไปถึงด้วยว่า อะไรเป็นรากฐานของวัตถุประสงค์
เหล่านั้น เพราะผลที่สุดแล้วคำพ้องทุน แรงงาน และ
วิทยาการนั้นทำอะไรเองไม่ได้ ต้องอาศัยคนเป็นผู้ใช้และ
ควบคุม ตรงนั่นเองที่เป็นแก่นของความยากลำบากทั้ง
หลาย ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า การใช้และควบคุมทุนกับ
แรงงานกับ และแม้แต่วิทยาการกับ จะทำกันอย่างไรจึง
จะบังเกิดผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย สำหรับประเทศด้อย
พัฒนา ปัญหาอันเป็นหัวใจสำคัญทีเดียว เพราะโดย
สภาพปัจจุบันเหล่านี้ก็จำกัดหายากยิ่ง เท่าที่มีอยู่ส่วนใหญ่
ก็อาศัยหยิบยืมหรืออนุเคราะห์จากผู้อื่นเขา การช่วย
เหลือทางเศรษฐกิจ และวิชาการในตัวเองนับเป็นกุศลกิจ
อันน่าสรรเสริญ แต่ในขณะเดียวกัน ก็อาจเป็นผลเสีย
เพราะสิ่งที่ได้มาโดยอาศัยผู้อื่นนั้น ถ้าไม่รู้จักค่า ก็อาจ
สุรุ่ยสุร่ายสิ้นเปลืองไปได้โดยง่าย จริงอยู่ ความฟุ่ม
เฟือยอาจเป็นเครื่องแสดงศักดิ์ศรีเป็นเกียรติภูมิให้ความสุข
อย่างหนึ่ง ซึ่งมักนิยมกัน แต่ทว่า อาจเป็นเครื่องบั่น
ทอนทำลายผลงานพัฒนาเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้ง การ

พัฒนาเศรษฐกิจจะดำเนินเป็นผลหรือไม่เพียงใดนั้น โดย
สาระขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการใช้ และควบคุมปัจจัย
ผลิตดังกล่าว ความจริงนักเป็นหลักเบื้องต้นทางเศรษฐ
ศาสตร์ (รวมทั้งการบริหารงานสาธารณะ) แต่รู้สึกว่
ค่อนข้างล้มเลิกกันไป กล่าวคือ หลักความมุ่งหมาย
ในการใช้ทรัพยากรอันจำกัดหายากให้เกิดผล ได้เต็มเม็ด
เต็มหน่วยที่สุด

อย่างไรก็ดี ปัญหาไม่ได้จบแค่ตรงที่พูดกันถึงประ
สิทธิภาพ หลักนั้นก็คงเหมือน ๆ กับหลัก "วิชาการ"
อื่น ๆ สมัยนั้นเฉพาะอย่างยิ่งในทางสังคมศาสตร์ อาจนำ
มาใช้อ้างอิงประกอบเป็นพินิจภายในวงการของผู้ปฏิบัติงาน
เอง โดยไม่มีทางประกันหรือตรวจสอบถึงความรับผิดชอบ
และความถูกต้องเหมาะสมกันอย่างจริงจัง การให้อภัย
สำหรับข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานเป็นของธรรมดา แต่
ลักษณะดำเนินงานแบบหย่อนสมรรถภาพและความรับผิดชอบ
จะปล่อยให้กลายเป็นมาตรฐานปกติวิสัยของสังคม
ต่อไปนั้น ไม่เป็นการสมควรแน่

แต่นักต้องยอมรับเสียด้วยว่า เป็นเรื่องยาก และไม่

ใช้เรื่องที่จะมาเทศนากันได้ว่า อะไรควร อะไรไม่ควร เพราะโดยรากฐาน หลักประสิทธิภาพจะเป็นคุณค่ายึดถือ ปฏิบัติกันจริงจังเพียงไรนั้น ต้องอาศัยสภาพและบรรยากาศ จิตใจของสังคมเป็นเครื่องประกันและอำนวยความสะดวกเสริม ถ้าเราจะคิดเจริญรอยตามชาติทั้งหลายที่ประสบผลสำเร็จทางเศรษฐกิจ เราจะเลือกจดจำเอาแต่เฉพาะ บัณฑิตด้านวิชาการนั้นไม่พอ แต่ต้องไม่ลืมด้วยว่าชาติ เหล่านี้รวมตลอดจนญี่ปุ่น ล้วนสามารถผ่านพ้นมาแล้ว ทั้งสิ้นจากระเบียบ และสภาพจิตใจของอดีตอันล้าสมัย และล้วนเป็นสังคมที่ต้นตัวทันสมัยเปิดหูเปิดตา ถือกทัศน์คติแบบวิทยาศาสตร์ ยกย่องเหตุผลและให้คุณค่าของการเปลี่ยนแปลงก้าวหน้า ในทางเศรษฐกิจและระเบียบดำเนินชีวิตด้านอื่น ๆ การแข่งขันในเชิงปัญญา ความสามารถเป็นหลักคุณธรรมที่นิยมถือกันทั่วไป ญี่ปุ่น เห็นจะเป็นตัวอย่างที่กล้าว่าขวัญกันมาก ในฐานะเป็นชาติใหม่และชาติเดียวของเอเชียซึ่งสามารถสร้างตัวรุดหน้าเป็น ที่ครันคร้าม และยกย่องแม้ในหมู่ชาติตะวันตกทั้งหลาย ญี่ปุ่นอาจมีบัลลังก์หลายอย่างอำนวยความสะดวก แต่เจตน์จำนงอัน

แรงกล้าของเขาที่จะเผชิญโลกยุคใหม่ ด้วยจิตใจความคิด
ที่ทันสมัย ต้องนับว่าเป็นพลังยิ่งใหญ่ของการแก้ไข
ปรับปรุงสังคมให้เข้าสู่ระดับประสิทธิภาพที่จำเป็น

ด้วยเหตุนี้ ภารกิจพัฒนา จึงจำต้อง คำนึงถึงปัญหา
ปรับปรุงพื้นฐานจิตใจของสังคมควบคู่ไปกับปัญหาปัจจัย
ในด้านวัตถุและวิธีการ “การพัฒนาคน” ถ้าจะให้มีความ
หมาย ก็น่าจะมุ่งไปในแนวความคิดเช่นว่านี้
นโยบายทางการศึกษาต้องนับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่ง เมื่อ
คิดถึงแง่ระยะยาว การศึกษาไม่ได้หมายความว่าเพียงแค่นี้
มีคนอ่านออกเขียนได้มาก ๆ เท่านั้น แต่จะต้องมุ่งฝึก
อบรมคนให้รู้จักคิดใช้เหตุผลอย่างมีหลักด้วย ความ
สัมพันธ์ของครูกับนักเรียนจึง มีความ สำคัญ ยิ่ง ในแง่
ความจริง เรื่องของการศึกษามีข้อที่ควรพูดและแก้ไขกัน
มากที่สุด สำหรับในที่นี้ เพียงใครจะเสนอเป็นข้อ
สังเกตในสารสำคัญว่า จุดมุ่งหมายของการฝึกอบรม
เยาวชนของชาติให้มี “ระเบียบวินัย” นั้น ไม่ควรจำกัด
เฉพาะในด้านฝึกให้รู้จักฟัง และจดจำไปปฏิบัติแต่ถ่าย

เดียว หากควรส่งเสริมให้เรียนรู้อะไรบ้างในการคิดและ
ใช้วิจารณญาณหาเหตุผลไปด้วยในขณะเดียวกัน เพราะ
มีฉะนั้น อนุชนในอนาคตจะไม่รู้จักสามารถคิดสร้างหรือ
ริเริ่มทำอะไรได้มาก นอกจากคอยแต่รับคำสั่งกันเป็น
ส่วนใหญ่ คนเรานั้นเมื่อใช้ชีวิตเคยชินอยู่กับการรับคำ
สั่งเสียแล้ว ก็มักออกคำสั่งโดยขาดเหตุผลทำนองเดียวกัน
แล้วก็ไม่สู้จะทนทานต่อการรับฟังเหตุผลชี้แจงได้เท่าไรนัก
สังคมในสภาพเช่นนั้น ยากที่จะเป็นมาตรฐานเชิดชูคุณค่า
ของหลักเหตุผลได้อย่างแท้จริง และที่แน่นอนก็คือ ไม่
ใช้ลักษณะของสังคมที่ก้าวหน้า เมื่อพิจารณาถึงขั้น
แล้ว ก็ได้แต่หวังเอาว่า ปัญหาเรื่องส่งเสริมคุณภาพของ
การศึกษา (ถ้าจะเหลียวแลกันบ้าง) คงจะไม่มองกัน
แต่ด้านวิชาการและวิชาชีพเพื่อประโยชน์เฉพาะหน้าเท่า
นั้น หากควรมุ่งเป็นไปถึงคุณภาพของความคิดประกอบ
กันไปนโยบายการศึกษาไม่ว่าระดับใด การส่งเสริม
ให้คนมีประสิทธิภาพในการผลิตสูงชันเป็นจุดมุ่งหมาย สำ
คัญ แต่ไม่ควรนึกถึงด้วยว่า คนเป็นเครื่องมือนั้น

และความคิด ประสิทธิภาพของคนไม่ใช่จะมีผลในด้าน
ทำอย่างเดียว หากยังริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ด้วย ซึ่ง
พึงต้องให้โอกาสอย่างเต็มที่

การพัฒนาเศรษฐกิจจะขาดความหมายและไม่อาจ
บังเกิดผลจริงจัง เว้นเสียแต่ว่า ประสิทธิภาพจะเป็นหลัก
การที่ยอมรับนับถือกันโดยเคร่งครัดในเบื้องต้น หลัก
การข้อนี้จะดำรงอยู่ได้ก็แต่ในสังคมที่ยึดถือคุณค่าของเหตุ
ผลเป็นระเบียบใหม่ของชีวิต นอกจากแนวการศึกษา
แล้ว นั้นหมายถึงว่าจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง
ใหญ่หลวง ทั้ง สภาพจิตใจ และ หลัก ประพฤติปฏิบัติ อีก
หลายต่อหลายอย่างภายในสังคมของเรา ความจริง
ข้อนี้ก็ต้องเผชิญกันด้วยใจอาสหาญและสุจริตธรรม ข้อ
สำคัญที่สุด พึงต้องพยายามเข้าใจให้ดีว่า การเปลี่ยนแปลง
ไม่จำเป็น ต้อง หมายถึง เป็น เรื่อง บนทอน ทำลาย
เสถียรภาพและความมั่นคง ของชาติอย่างที่มีมักหลงคิดกัน
ตรงกันข้าม มันเป็นเงื่อนไขของความเจริญก้าวหน้าดังที่
ประสบการณ์ในประวัติศาสตร์เป็นตัวช่วยให้เห็น ทั้งการ
เปลี่ยนแปลง ก็ ไม่ใช่จะต้อง เป็น ปฏิบัตย์ต่อกฎประเพณี

อันตั้งงามเสมอไป ตรงกันข้ามมันเป็นเงื่อนไขของการ
สร้างเสริมประสิทธิภาพ อันเป็นคุณสมบัติจำเป็นสำหรับ
สังคมที่ทันสมัย ะ ๕ ะ ะ ะ ๕ แต่เราจะยอมรับ
ฟังเหตุผลและลดความเห็นแก่ตัวกันลงไปบ้าง เขวชน
ของเราก็คงจะได้แบบอย่างแนวทางประพจน์ที่ดีกว่าเดียว
๕
นมาก

(๓)

ประเด็นของการพัฒนาเศรษฐกิจ

ที่จริง คำว่าด้อยพัฒนา ฟังดูอาจชวนให้เกิดความรู้สึกไม่สู้ดีและไขว้เขวอยู่บ้าง บรรดาผู้เชี่ยวชาญเองก็ตระหนักถึงความยากลำบาก ในการแปลความให้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม คำๆ นี้เป็นอันยอมรับใช้กันในวงวิชาการทั่วไป มีความหมายในทางเปรียบเทียบแสดงระดับฐานะเศรษฐกิจโดยเฉพาะ มิได้หมายความรวมไปถึงแง่ที่ว่า ด้อยหรือยิ่งหย่อนในด้านระดับอารยธรรม ภูมิธรรม หรือคุณค่าที่ยึดถือทางจิตใจด้วย แต่ทั้งนี้ คงเป็นที่เข้าใจกันดีว่า ปัญหาของการแก้ความยากจนหรือปรับปรุงยกฐานะเศรษฐกิจนั้น จำเป็นอยู่เองที่จะต้องอาศัยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพื้นฐานจิตใจและ แนวทัศนคติ ตลอดจนวิถีดำเนินชีวิตในส่วนสำคัญบางอย่างของสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กล่าวโดยกว้างๆ ประเทศด้อยพัฒนาหมายความว่าจนถึงประเทศที่บรรลุผลสำเร็จทางเศรษฐกิจในระดับก่อน

ข้างต่ำมากเมื่อเทียบกับประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา และ
ในยุโรปตะวันตก คือฐานะจน นักตำราบางท่านได้
ให้ข้อสังเกตจากรายลักษณะของประเทศด้อยพัฒนาไว้ยี่ด
ยาวละเอียดละเอียดน่าสนใจ แต่เห็นจะพอสรุปรวมสาระ
สำคัญได้ดังนี้คือ (ก) อัตรารายได้จริงและทุนเฉลี่ยต่อ
ประชากร ๑ คนอยู่ในระดับต่ำ โดยมาตรฐานของประเทศ
ที่ฐานะดีดังกล่าว (ข) ขาดความก้าวหน้าทางวิทยา
ศาสตร์และวิทยาการอื่น ๆ สำหรับใช้ประโยชน์ในทาง
เกษตรและอุตสาหกรรม (ค) ผลิตรวมและตลาดจำ
กัด้วงแคบ (ง) ประดิษฐ์กรรมมีน้อย ไม่สำคัญ
อะไร

โดยทั่วไป หลักนิยมใช้วัดระดับผลสำเร็จทาง
เศรษฐกิจก็มักถือเกณฑ์เทียบอัตรารายได้จริง (หรือผล
ผลิตสุทธิ) เฉลี่ยเป็นรายปีต่อประชากร ๑ คน ศาสตรา
จารย์ฮิกกินส์ แห่งมหาวิทยาลัยเท็กซัส จำนวนกำหนด
ประมาณเป็นตัวเลขว่า ประเทศที่จัดเข้าอยู่ในระดับ
ด้อยพัฒนา ได้แก่ประเทศที่มีอัตรารายได้จริง เฉลี่ยต่อ
คนต่ำกว่า ๑ ใน ๕ ของสหรัฐ คือต่ำกว่าระดับราว ๕๐๐

เหรียญสหรัฐ หรือประมาณ ๑ หมื่นบาทต่อปี* การ
ถือเอาตัวเลขเป็นเกณฑ์วัดเช่นนั้น ไม่น่าแน่ว่าจะชอบด้วย
เหตุผลเพียงใดในทางวิชาการและข้อเท็จจริง แต่อย่าง
น้อยอาจสะดวกช่วยให้ดูเข้าใจง่ายขึ้น เมื่อพิจารณา
เปรียบเทียบแล้ว ประเทศที่จัดว่ามั่งคั่งก็ได้แก่สหรัฐ
อเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และส่วน
ใหญ่ในยุโรปตะวันตก ส่วนประเทศฐานะจนล้นเป็น
ประเทศในเอเชียและแอฟริกาแทบทั้งสิ้น อย่างประเทศ
ไทยในปัจจุบัน รายได้เฉลี่ยต่อคนก็ตกราวไม่เกิน ๒,๐๐๐
บาทต่อปี จึงจัดว่าเป็นระดับที่ต่ำมากที่สุดทีเดียว แม้เทียบใน
หมู่ประเทศด้อยพัฒนาด้วยกัน

ความจริงการเปรียบเทียบฐานะเศรษฐกิจนั้น มีส่วน
ที่จะต้องคำนึงถึงในแง่จิตวิทยาอยู่ด้วย จริงอยู่ โดย
มาตรฐานของตะวันตก ประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่
ต้องนับว่าอยู่ในฐานะยากจนคนแค่นมากที่สุดทีเดียว หาก

* ดู Benjamin Higgins : Economic Development, Problems, Principles, and Policies. (London, 1959) หน้า ๖-๑๐

แต่ว่าสภาพการครองชีพในประเทศเหล่านี้อาศัยประเพณี
ความเคยชินมาแต่ดั้งเดิมอยู่แล้ว ในความสำนึกของ
คนส่วนมากจึงเห็นจะไม่ถึงกับเดือดร้อนยากแค้นถึงขนาด
อย่างที่ตัวเลขเปรียบเทียบรายได้อาจชวนให้คิด แต่นัก
ไม่ใช้จะถือเป็นเพียงข้อปลอบประโลมหรือ ส่งเสริมให้
นอนใจกัน ตรงกันข้าม ในสมัยใหม่การพัฒนาเศรษฐกิจ
กิจเป็นปัญหาสำคัญและจำเป็นยิ่ง ทั้งนี้ อย่างน้อยด้วย
เหตุผลใหญ่ ๆ ๒ ประการคือ ประการแรก ประเทศด้อย
พัฒนาประกอบด้วยประชากรส่วนใหญ่ของโลก และผู้
คนในประเทศเหล่านี้ต่างดำรงชีพในระดับที่พอประทัง
ชีวิตไปวัน ๆ หนึ่งเท่านั้น ปัญหาข้าวยากมากแพง
อาจเกิดขึ้นได้ทุกขณะ เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงว่า
การทำมาหากินเลี้ยงชีพส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับธรรมชาติของดิน
ฟ้าอากาศ ซึ่งไม่อาจจะแน่นอน นอกจากนั้นจำนวนประชากร
ของประเทศกันวันจะเพิ่มทวีคูณเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นเรื่อง
ที่จะเพิกเฉยละเลยกันต่อไปไม่ได้ แม้สำหรับประเทศที่
ชนขอความช่วยเหลือ อนุญาตการอุดมสมบูรณ์อย่าง ไทยเรา
ปัญหาเรื่องประชากรนี้เป็นประเด็นที่ยังจะได้พูดถึงอีก

ประการที่สอง โลกสมัยใหม่ที่จะมีชีวิตอยู่ด้วย

ท้องถิ่นอย่างเดียวกัน แต่ทุกหนทุกแห่ง เราจะพบว่า เต็มไปด้วยความต้องการที่สูง ๆ ขึ้นเป็นลำดับ ทุกวันนี้ เรามีวิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ และสื่อคมนาคมอื่น ๆ อีกมากมาย โลกนี้วันนี้จะแคบลง ผู้คนเกือบทั้งโลกต่างได้รู้ได้เห็นสภาพชีวิตของกันและกันดีขึ้น ทำให้เกิดจินตนาการคาดหมายต้องการสร้างตัวสร้างฐานะให้เสมอ หรือใกล้เคียงกับแบบอย่างของชาติที่เจริญก้าวหน้า ความต้องการของชีวิตนี้ แม้จะเป็นเพียงมโนภาพและอาจยังห่างไกลที่จะบรรลุถึง แต่ก็มีความมุ่งมั่นที่ทรงพลังยิ่งใหญ่ในโลกสมัยใหม่ และเป็นปัญหาส่วนสำคัญอันหนึ่งที่ต้องเผชิญกัน

ประเทศด้อยพัฒนาหมายถึงประเทศที่ อัตรารายได้จริงต่อคนอยู่ในระดับต่ำ จุดมุ่งหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจก็คือหาทางเพิ่มผลผลิตของชาติ อันเป็นแหล่งที่มาของรายได้ ในการนี้จะต้องส่งเสริมปัจจัยผลิตต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับชีวิตเศรษฐกิจสมัยใหม่ ต้องสร้างอุตสาหกรรม ต้องเสาะแสวงหาทุน วิทยาการ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตของชาติให้สูงขึ้น ทั้งใน

ทางเกษตรและอุตสาหกรรม โครงการหลายอย่างจะ
ต้องกำหนดและสร้างขึ้น เป็นต้นว่า เขื่อนชลประทาน
พลังไฟฟ้า ทางขนส่ง และอื่น ๆ เหล่านี้เป็นแนวทาง
ถือปฏิบัติกันทั่วไป แต่ก่อนอื่น เราอาจถามตัวเองบ้าง
ว่า เราทำเพื่ออะไร การพัฒนาเศรษฐกิจจะให้ความ
หมายอะไรแก่เราบ้าง

เป็นที่เห็นได้ว่า สภาพการณ์ของบรรดาประเทศ
พัฒนาย่อมไม่อาจเหมือนกันไปหมด และต่างมีปัญหาที่
จะต้องแก้ไขแตกต่างกันตามกรณี แต่ทั้งหมดอาจกล่าว
ได้ว่า คงมีจุดหมายและกฎเกณฑ์ร่วมกันในหลักใหญ่ที่
จะวินิจฉัยในเรื่องสำคัญยิ่งยวดเช่นนี้ หลักธรรมตาม
ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจจะให้ผลประโยชน์แก่ส่วนรวม
จะเป็นผลให้ประชาชนทั่วไปได้มีช่องทางและโอกาสกว้าง
ขวางขึ้นในชีวิตเศรษฐกิจ จริงอยู่ ทรัพย์สินสมบัติความ
มั่งคั่งอาจไม่ใช่สิ่งที่ทำให้มนุษย์มีความสุขเพิ่มขึ้น เสมอ
ไป แต่ก็แน่ใจได้อยู้อย่างหนึ่งว่า การเพิ่มรายได้จะ
เป็นผลให้คนเรามีช่องทางมากขึ้น เป็นอิสระมากขึ้น
ในอันที่จะชดเชยสิ่งที่ต้องการที่ดี ที่จะเลือกงานอาชีพที่ดี

หรือลงทุนประกอบกิจการที่ตนชอบและถนัด คนเป็น
ทั้งผู้บริหารและผู้ผลิต การเพิ่มพูนรายได้หรือผลผลิต
ให้สูงขึ้นก็เพื่อจะได้มีสิ่งของและบริการมากขึ้นสำหรับกิน
และใช้ รวมทั้งสำหรับลงทุนซึ่งจะเป็นทางทวีความ
มั่งคั่งยิ่ง ๆ ขึ้นไป

การพิจารณาระดับผลสำเร็จทางเศรษฐกิจ ในแง่ที่
ถือเกณฑ์อัตรารายได้เฉลี่ยต่อคนเช่นว่านี้ เท่ากับให้
แนวทางสำคัญสำหรับนโยบายพัฒนา ปัญหาไม่จำกัด
อยู่ในชั้นแสวงหาทุน วิทยาการและส่งเสริมการสร้าง
อุตสาหกรรมเท่านั้น แต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
ยังต้องคำนึงถึงความหมายด้านอื่น ๆ ประกอบ ซึ่ง ณ ที่น
ใครจะยกขมพุด ๒ ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

(ก) ในประการต้น ใครควรเป็นผู้ได้รับประโยชน์
กันแน่? การเพิ่มผลผลิตต่อคนช่วยให้เศรษฐกิจของ
ชาติเจริญเติบโตขึ้น นี่เป็นที่พึงปรารถนาโดยไม่ต้องสง
สัย แต่ผลจากการนี้อาจช่วยส่งเสริมให้คนเพียงส่วน
น้อยไม่กคนร่ำรวยขึ้น และประชาชนส่วนใหญ่อาจไม่มี
อะไรดีขึ้นเลย หรือเท่าที่ควร รูปการณ์แบบนี้จะเป็น

ทางบันทอนพลัง และประสิทธิภาพของการพัฒนาต่อไป
ในอนาคต ข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับกันอยู่ว่า การ
พัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นไปได้ก็โดยประชาชน ต้องการเช่น
นั้น ภารกิจนั้นจะบังเกิดผลก็ต่อเมื่อทั้งรัฐบาลและประชา
ชนพร้อมใจร่วมมือดำเนินการเพื่อจุดหมายปลายทางร่วม
กันจริงๆ แต่ประชาชนจะไม่คำนึงในคุณค่าของความ
พยายามนี้ต่อไปได้นาน ถ้าหากผลประโยชน์ที่ได้ไม่เฉลี่ย
ไปทั่วถึงอย่างแท้จริง บรรดานักเศรษฐศาสตร์ที่เห็นการณ
ไกล ต่างก็พากันเน้นถึงความสำคัญในชั้นอยู่เนื่อง ๆ
การเชิญชวนเรียกร้องความร่วมมือร่วมใจของมหาชนนั้น
จะมีเอาแต่อาศัยใช้เทคนิคสื่อมวลชนสมัยใหม่ โฆษณา
เผยแพร่ประกาศอุดมการณ์ไม่ได้ ถ้าหากปราศจากความ
จริงใจและการปฏิบัติที่เป็นผลจริงจัง เพราะเรื่องอย่างนี้
ไม่ยากนักที่มหาชนจะมองเห็นกันได้

ข้อที่ควรพิจารณาใคร่ครวญกันโดยเฉพาะก็คือประ
เด็นที่ว่า การเพิ่มระดับผลผลิตหรือรายได้ นั้น โดยแท้จริง
เป็นผลช่วยส่งเสริมมาตรฐานการครองชีพ ของประชาชน
หรือไม่เพียงใด ปัญหา^{๕๕๕๕}นี้ผู้ตั้งข้อสังเกตถึงตัวอย่างใน

ด้านส่งเสริมการลงทุนเอกชนขณะนั้นพร้อมกับการเห็นว่า

✓ "... อภิสถิตส่งเสริมที่ได้รับจากรัฐบาล ไม่ได้ใช้ประโยชน์ไปในทางผลิตสิ่งจำเป็นในราคาถูกลง เพื่อจะได้นำผลประโยชน์ออกไปสู่ผู้บริโภค (ซึ่งเท่ากับเป็นการช่วยลดค่าครองชีพ) แต่อภิสถิตส่งเสริมได้นำมาใช้เพื่อหาผลกำไรมากขึ้น และซ้ำยังก่อให้เกิดอัตราภาษีสูงชัน ทำให้ผู้บริโภคในประเทศนี้ไม่อาจซื้อสินค้าที่ถูกลงกว่าและดีกว่าจากต่างประเทศได้" *

เรื่องของอภิสถิตปรากฏตามต้นอยู่นานหลายปี ซึ่งเห็นจะไม่จำเป็นต้องจรรยาณกัน ณ ที่นี้ มีหลายต่อหลายอย่างที่เดี่ยวเท่ากับเป็นเนื้อร้ายที่จำเป็น ต้องขจัดให้หมดสิ้นไป เราจะถือว่าผิดหลักศีลธรรมหรือไม่นั้นอาจไม่สำคัญนัก หากมันเป็นการบ่อนทำลายผลดำเนินงานพัฒนาอย่างลึกซึ้งและร้ายแรง แต่ทั้งนี้ต้องเป็นที่เข้าใจให้ชัดด้วยว่าอภิสถิตบางอย่างอาจเป็น ประโยชน์ ในดัง

* คัดแปลจากบทความ ของ นายพอล สิทธิอำนวย (P. Sithi Amnuai) เรื่อง The Nation's Business ในหนังสือพิมพ์ Bangkok World ฉบับ Annual Review 1963

คมได้ และในสภาพการณ์ปัจจุบัน มีบางอย่างที่จำเป็น
จะต้องส่งเสริมเพื่อประโยชน์ ในทางเพิ่มผลผลิตรายได้
ของประเทศชาติ เช่น การลงทุนเอกชน เป็นตัวอย่าง และ
ยังมีอื่น ๆ อีก ประเด็นไม่ใช่อยู่ตรงที่จะกวาดล้างทุก
สิ่งทุกอย่างนี้ ได้ขอว่าเป็นอภิสิทธิ์ อภิสิทธิ์อาจถือเป็น
สิ่งที่ขอได้เหมือนกัน ถ้าหากอำนวยความสะดวกตอบ
แทนที่เหมาะสมแก่สังคม มีผู้ให้ข้อสังเกตในแง่ประ
วัติศาสตร์อย่างน่าสนใจว่า การเสื่อมโทรมแตกสลาย
ของบรรดาสังคมทั้งปวงจนถึงบัดนั้น โดยรากฐาน
ส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากโรคอภิสิทธิ์ที่เป็น กามภาค
ระบอบอยู่ทั่วไป* เรื่องนี้ยังมีข้อที่ต้องพิจารณาอีก
เมื่อพูดกันต่อไปถึงปัญหาการสวางพันฐานสังคม

การเพิ่มผลผลิตของชาติจึง เป็นเป้าหมาย ชั้นหนึ่ง
แต่ทำให้เป็นจุดหมายเพื่อตัวของมันเองเท่านั้นไม่ ข้อ
สำคัญที่สุด โครงการส่งเสริมต่าง ๆ น่าจะคำนึงถึงแง่
อันพึงได้พึงเสียต่อสังคมให้รอบคอบ เฉพาะอย่างยิ่งผล

* ดู Dr. Grayson: The Crisis of the Middle
Class. หน้า ๑๑๘-๑๒๐

สท่อนในด้านมาตรฐานการครองชีพของราษฎรส่วนใหญ่
ทั่วไป มิฉะนั้นจะกลายเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของ
รัฐบาลและผิดความคาดหวังของมหาชนไป ผลเสียทาง
จิตใจจะเกิดขึ้นได้อย่างเอนกอนันต์ และถ้าหากเป็นไป
เช่นนั้นเสียแล้ว จะมาหวังความสนใจร่วมมืออะไรจาก
ประชาชนนักไม่ได้ นี่เป็นเรื่องธรรมดา เว้นแต่ว่าจะ
ใช้วิธีบังคับขึ้นใจกันต่อ ๆ ซึ่งก็เห็นจะไม่ใช้ทางที่เราจะ
ต้องการเลือกเดินแน่นอนในนโยบายของชาติ

(ข) อีกประเด็นหนึ่งที่กล่าวขวัญและถกเถียงกัน
มากขณะนี้ คือเรื่องประชากร ซึ่งจะเป็นปัญหาที่มีผล
สท่อนใหญ่หลวงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นเรื่องที่ต้อง
ต้องทำความเข้าใจกันเป็นพิเศษ จำนวนประชากรไม่
ใช้สิ่งที่อยู่คงที่ตายตัว อาจเพิ่มหรือลด ในภาวะปกติ
เช่น ไม่มีสงคราม ทุพพิภภัยหรือโรคระบาดใหญ่ ๆ
 ฯลฯ ประชากรมักเพิ่มขึ้น ยิ่งมาในสมัยนี้ วิทยาศาสตร์
ทางแพทย์ และสาธารณสุขเจริญก้าวหน้าขึ้นมากมาย
อัตราการตายนับวันจะน้อยลงไปเป็นลำดับ อัตราเด็ก
ที่จะรอดชีวิตอยู่ต่อไปนับวันจะทวีขึ้น ประชากรเกือบ

ทุกหนทุกแห่งในโลก จึงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอยู่เสมอ
ในประเทศไทยเรา จำนวนประชากรเพิ่มในอัตราค่อนข้าง
สูงทีเดียว แต่เดิมคือระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๕๔-๒๔๖๒
เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๑.๔ ต่อปี ระยะเวลา ๒๔๖๒-๒๔๗๒
เพิ่มร้อยละ ๒.๒ ระยะเวลา พ.ศ. ๒๔๗๒-๒๔๘๐ เพิ่มร้อย
ละ ๓.๐ และตั้งแต่ปี ๒๔๘๐ เป็นต้นมา อัตราเพิ่มทว
ขึ้นเป็นร้อยละ ๓.๒ ต่อปี นับว่าเป็นอัตราที่สูงมาก จน
ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ เรามีสระชากรทั้งสิ้นถึง ๒๘ ล้านคน
คำนวณกันว่า ถ้าหากประชากรไทยเพิ่มในอัตรานี้ไป
เรื่อยๆ แล้ว ใน ๒๐ ปีข้างหน้าคือ ราวปี พ.ศ. ๒๕๒๓
ประเทศไทยก็จะมีประชากรถึงประมาณ ๕๐ ล้านคน

อัตรารายได้ต่อคนเท่ากับผลเฉลี่ยจากรายได้ ของ
ชาติทั้งหมดหารด้วยจำนวนประชากร อีกนัยหนึ่งรายได้ต่อ
คนขึ้นอยู่กับส่วนสัมพันธ์ระหว่างรายได้และจำนวนประชา
กรทั้งประเทศ ฉะนั้นถ้าเราต้องการเพิ่มรายได้ต่อคนก็
หมายถึงว่าจะต้องพยายามให้ผลผลิตรายได้ของชาติเพิ่ม
ขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอัตราเพิ่มของประชากร ถ้าปัจจัยทั้ง
สองนี้เพิ่มในอัตราเท่า ๆ กัน รายได้ต่อคนก็จะคงระดับเดิม

ไม่รวยขึ้นหรือจนลง หรือว่าถ้าหากประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คือในอัตราสูงกว่าอัตราเพิ่มผลผลิตของชาติแล้ว ระดับรายได้ต่อคนจะลดต่ำ คือจนลงไป ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เราตั้งเข็มไว้ว่าจะเพิ่มรายได้ของชาติให้สูงเกินกว่าร้อยละ ๕ ต่อปี เมื่อเทียบส่วนอัตราเพิ่มของประชากรกว่าร้อยละ ๓ แล้ว หมายความว่า ถ้าสามารถทำได้เช่นนั้น รายได้ต่อคนจะต้องเพิ่มขึ้นเกินกว่าร้อยละ ๒ แต่เมื่อพิจารณาถึงตรรกะ ปัญหาเกิดขึ้นทันที คำถามที่หนึ่ง เราจะสามารถทำได้จริงหรือไม่ และคำถามที่สอง อัตราเพิ่มของประชากรในระดับนี้จะกระทบกระเทือนประสิทธิภาพผลิตในอนาคตหรือไม่

คำพิงเรื่องจำนวนประชากรเพิ่มอาจยังไม่ถึงกับเป็นปัญหาสำคัญระดับด่วนเท่าไรนัก ในเมื่อค่านึงถึงว่า ประเทศเรายังมีที่รกร้างว่างเปล่าสำหรับทำกินอยู่อีกมาก ผู้คนไม่ได้หนาแน่นแออัดเหมือนในหลาย ๆ ประเทศ ทั้งอาหารเครื่องใช้จำเป็นก็ไม่ได้ขาดแคลนอย่างที่ดินแดนส่วนอื่น ๆ ของโลกกำลังพากันวิตกกังวลอยู่ขณะนี้ ยิ่งกว่านั้น ตามสถิติตัวเลขซึ่งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของทางราชการ

แรงเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา^๕ยังแสดงว่าเรามีรายได้ต่อคนเพิ่ม
ขึ้นร้อยละ ๔.๕^๕ คือกว่าสูงกว่าอัตราเพิ่มของประชากร ราย
ได้จากผลิตผลทางเกษตรเพิ่ม^๕ขึ้นร้อยละ ๒.๑ เฉพาะข้าว
เพิ่ม^๕ขึ้นร้อยละ ๑๑ รวมความแล้ว เราคงมีรายได้และ
ช่องทางอีกเพียงพอสามารถรับกับจำนวนคน ที่จะเกิดมา
ใหม่ได้เป็นอย่างดี* พิจารณาแต่ในชั้นนี้แล้ว ก็อาจดู
ไม่มีเหตุที่น่าวิตกว่าประชากรของประเทศจะเพิ่มขึ้นไปจน
เกินกำลังเลี้ยงดูได้ กล่าวคือถึงขนาดทำให้เกิดปัญหาขาด
แคลนอดอยากกัน^๕

ภายในวงการรัฐบาล เท่าที่ทราบก็ยังไม่อาจตัดสินใจ
ใจแน่อนลงไปเกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้ ทักษะเท่าที่ส่วน
ใหญ่รัฐสภาจะคล้อยหนักไปทางความเห็นที่ว่าควรปล่อยให้
ประชากรเพิ่มต่อไปตามธรรมชาติ อย่างที่เป็นอยู่ปัจจุบัน
เพราะฐานะเศรษฐกิจของประเทศยังคงพอสามารถเลี้ยงดู
ผู้คน^๕ที่มอยู่รวม^๕ที่จะเพิ่ม^๕โดยไม่ให้อุดรอกขาดแคลน
ในขณะที่เดียวกันควรเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ สร้างอุตสาหกรรม

* จากข่าวสัมภาษณ์เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ในวาร
สารการสหกรณ์ ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑๒ ประจำเดือนธันวาคม ๒๕๐๖
หน้า ๑๓

กรรมยิ่ง ๆ ขึ้นไป และเมื่อเศรษฐกิจเจริญ ประชาชน
มีรายได้มีมาตรฐานการครองชีพดี และระดับการศึกษาสูง
ขึ้นแล้ว อัตราเพิ่มของประชากรจะลดต่ำลงไปเองตาม
ลำดับเช่นเดียวกับในประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี แนวความเข้าใจทำนองนี้หาชอบด้วย
เหตุผลทีเดียวไม่ ในเมื่อคำนึงถึงกำลังฐานะอันแท้จริง
ของประเทศ เป็นที่ยอมรับกันดีว่า การสร้างอุตสาหกรรม
เป็นหนทางที่จะบังเกิดผลที่สุด ในการเพิ่มรายได้ต่อ
คน ผลงานวิเคราะห์ศึกษาและประสบการณ์เป็นเครื่อง
ยืนยันในหลักข้อนี้ เพราะฉะนั้นย่อมเป็นการถูกต้องที่
ประเทศด้อยพัฒนาอย่างไทยเราควรจะมีมุ่งส่งเสริม อุตสาหกรรม
เพื่อให้เศรษฐกิจของชาติเจริญเติบโตไปได้อย่างรวดเร็ว

แต่ปัญหาที่ว่า ประเทศไทยมีกำลังความสามารถ
เพียงใดที่จะเร่งรัดสร้างอุตสาหกรรม เฉพาะอย่างยิ่งให้
ทันการกับจังหวะอัตราเพิ่มของประชากรร้อยละ ๓.๒ ต่อ
ปี ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่ากำลังฐานะของเราที่จะเร่งรัด
สร้างอุตสาหกรรมมีจำกัดมาก ทั้งด้านกำลังคน และใน

ด้านกำลังเงิน ในด้านกำลังคน จะเห็นได้ชัดจากรายงานผลสำรวจตามโนประชากรครั้งล่าสุดเมื่อปีพ. ศ. ๒๕๐๓ ว่า ในจำนวนประชากรที่มีงานอาชีพรวม ๑๓.๗ ล้านคน ส่วนใหญ่ที่เดียวคือ ๑๑.๓ ล้านคนหรือกว่าร้อยละ ๘๐ ประกอบอาชีพทางเกษตร ส่วนที่ประกอบอาชีพทางอุตสาหกรรมมีต่ำกว่าร้อยละ ๒ ในสภาพการณ์เช่นนี้แสดงว่า เศรษฐกิจของประเทศยังจะต้องขึ้นอยู่กับเกษตรกรรมเป็นส่วนสำคัญต่อไปอีกนานพอควรทีเดียว เพราะการโยกย้ายสับเปลี่ยนอัตรากำลังคนจากเกษตรกรรมไปเพิ่มทางอุตสาหกรรมนั้นต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนหลายอย่างและต้องใช้เวลา

ทางด้านกำลังเงินเล่า ก็อยู่ในฐานะจำกัดมากเช่นกัน เพราะการลงทุนจะมีได้มากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถออมของประเทศ แต่เท่าที่เป็นอยู่ รายได้ก็จำกัดว่าต่ำอยู่แล้ว ค่าครองชีพก็จะลดลงไปไม่ได้มาก (ด้วยสาเหตุทางเศรษฐกิจ และทั้งที่ไม่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ) การออมของประชาชนจึงมีระดับค่อนข้างต่ำ คือร้อยละ ๖-๗ ของรายได้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การ

ลงทุนจึงยอมจะอยู่ในระดับต่ำไปด้วย ตามที่คำนวณกัน
คาดว่า การลงทุนทั้งสิ้นในประเทศจะไม่เกินร้อยละ ๑๕
ของรายได้ของชาติ ทั้งนี้โดยคิดรวมถึงการลงทุนจาก
แหล่งเงินอื่น ๆ ด้วย เป็นต้นว่า ภาษีอากร เงินช่วยเหลือ
และเงินกู้จากต่างประเทศ

เมื่อรูปการณ์เป็นเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องยอมรับกัน
เสียว่า กำลังฐานะของประเทศไทยที่จะเร่งรัดสร้างอุตสาหกรรม
เพื่อเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้นได้อย่างรวดเร็ว นั้น เป็น
ไปได้ยากจริง ๆ ฉะนั้น ประเด็นที่ควรจะวินิจฉัย ก็คือ
ปัญหาว่า อัตราเพิ่มของประชากรร้อยละ ๓.๒ ปัจจุบันจะ
สูงเกินกำลังความสามารถของประเทศ ในด้านนี้หรือไม่
ในข้อนี้ก็ได้อิมผู้เชี่ยวชาญตั้งข้อสงสัยเกิดขึ้นว่าเป็นอัตราที่
สูงเกินไป ทั้งยัง “น่าจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นไปอีกใน
อนาคตอันใกล้” ด้วย ถ้าประชากรคงเพิ่มขึ้นรวดเร็ว
เช่นนี้ต่อไปในเมื่อระดับกำลังลงทุนจำกัดดังกล่าวแล้วผล
อาจทำให้รายได้เฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๒ ต่อ
ปี และ “ในอนาคตอาจจะลดลงไปจนเหลือเพียงร้อยละ
๑.๕ หรือ ๑ ต่อปีก็ได้ ถือได้ว่าเป็นความเจริญทางเศรษฐกิจ

กิจที่ล่าช้ามาก”* ในผังพัฒนาเศรษฐกิจเองก็ยอมรับอยู่ว่า รายได้เฉลี่ยต่อคนควรที่จะเพิ่มในอัตราร้อยละ ๓ เป็นอย่างน้อย

ในสภาพการณ์ของประเทศไทย ถ้าจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นรวดเร็วเกินไป จะเป็นอุปสรรคต่ออนาคตของการพัฒนาเศรษฐกิจถึง ๒ ทางซึ่งความจริงเป็นปัญหาเกี่ยวโยงกัน คือ ในทางหนึ่ง เป็นผลบั่นทอนความพยายามที่จะเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อคน เมื่อคำนึงถึงกำลังความสามารถของประเทศ ในทางอุตสาหกรรมดังกล่าวแล้ว ในระยะยาว การที่จะให้รายได้จริงของชาติเพิ่มขึ้นได้เกินกว่าร้อยละ ๕ ต่อปี ตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ก็ดูจะเป็นความหวังที่ค่อนข้างมีมิติน้อยอย่างยิ่ง ในแง่หนึ่ง การเพิ่มของประชากรอาจเป็นเครื่องถ่วงความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ จริงอยู่เร็ว

* ดูเอกสารบทความของดร. อำนวย วีรวรรณ เรื่อง “ประเทศไทย ต้องการนโยบายประชากรในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร” (ฉบับที่ ๒) ในรายงานการสัมมนาทางวิชาการเรื่องประชากรของประเทศไทย ของสำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ (๒๕๐๖) หน้า

อาจทุ่มเทความหวังทางด้านเกษตรกรรมได้บ้าง เช่นที่รัฐ
บาลปฏิบัติอยู่ขณะนี้ การเพิ่มผลิตผลทางเกษตรโดย
อำนวยความสะดวกและวิชาการสมัยใหม่ อาจช่วยได้ แต่ก็
คงไม่ได้มากและไปได้ไม่ไกล

ในอีกทางหนึ่ง จำนวนประชากรอาจเพิ่มรวดเร็ว
จนเกินกำลังของประเทศที่จะรับได้ นี่เป็นเรื่องที่จะต้อง
เข้าใจให้ชัดเจนกว่าเท่าที่คิด และปฏิบัติกันเดี๋ยวนี้ ปัญหา
อาจไม่ถึงขั้นเกิดการอดอยากขาดแคลน อะไรทำนองนั้น
แต่นอกจากอาหารเลี้ยงปากเลี้ยงท้องแล้ว รัฐยังต้องการ
คนที่มีความรู้ด้วย การพัฒนาเศรษฐกิจต้องอาศัย
กำลังคนไม่แต่เพียงในด้านปริมาณเท่านั้น หาก
คุณภาพของคนยังเป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง ที่จะช่วยให้ภารกิจ
พัฒนาดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพจริงจัง ประชา
ชนในยุคพัฒนาจะต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีวิชาชีพ ส่ง
เสริมให้เบ็ดเตล็ดตวรักความก้าวหน้า ให้ได้เห็นคุณ
ประโยชน์ของการประหยัดและการลงทุน ให้ได้มีสุขภาพ
แข็งแรง และได้รับการเอาใจใส่ดูแลจากบริการ
ของรัฐในด้านอื่น ๆ ตามที่จำเป็น

สิ่งเหล่านี้ทำนองเดียวกัน เป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงกำลังฐานะของประเทศ กล่าวคือว่ารัฐสามารถจะขยายบริการในด้านการศึกษา สาธารณะสุข และการสังคมดังกล่าวให้ได้ทั่วถึงหรือไม่สำหรับประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่แต่ทั่วถึงเท่านั้น ต้องทั่วถึงโดยได้ระดับมาตรฐานที่จำเป็นด้วย ความจริงเรื่องนี้เป็นปัญหาหนักหน้าอยู่แล้วทุกวันนี้ ถ้ายิ่งจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นรวดเร็ว นอกจากบริการเหล่านี้จะไม่พอเพียงทั่วถึงแล้ว ยังจะมีผลกระทบกระเทือนถึงด้านมาตรฐาน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เพราะฉะนั้น เมื่อพิจารณาวิเคราะห์เหตุผลและภาวะแวดล้อมของประเทศโดยถึถ้วนแล้ว จำนวนประชากรจึงเป็นปัญหาที่จะต้องหาทางแก้ไขกัน ไม่ใช่เพื่อให้ลดแต่เพื่อชดอัตร่าเพิ่มให้ช้าลงไปบ้างตามกำลัง ฐานะอันเหมาะสมของประเทศ สำหรับวิธีการปฏิบัติเป็นเรื่องที่ผู้รู้ควรจะช่วยกันห้ปรึกษาชนพิจารณาต่อไป แต่ข้อที่ใคร่เน้นโดยเฉพาะ ณ ที่นี้ก็คือว่านโยบายทำนองปล่อยให้เรื่องของประชากรเพิ่มไปเองตามธรรมชาตินั้น ในที่สุดจะกลายเป็นผลบั่นทอนคุณภาพของประชากร ซึ่งเป็น

จุดหมายที่ความเห็นของทุก ๆ ฝ่ายต้องการให้ส่งเสริม
เมื่อพูดถึงถึงคุณภาพ ยังมีอีกประเด็นหนึ่งที่เรา
ระลึกถึง คุณภาพของคนนอกจากต้องอาศัยการส่งเสริม
ในด้านการศึกษาและบริการสังคมอื่น ๆ แล้ว ยังขึ้นอยู่กับ
ลักษณะของสังคมแบบหนึ่งด้วย จุดมุ่งหมายของ
การพัฒนาเศรษฐกิจ จึงไม่แต่เพียงจะเพิ่มผลผลิตหรือรายได้
ของชาติ หากจะต้องพยายามปรับปรุงมาตรฐานบาง
ด้านของสังคมไปในขณะเดียวกัน การพัฒนาเศรษฐกิจ
ก็กับการพัฒนาสังคม โดยแท้จริง เป็นเรื่องแยกกันไม่
ออก กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาเศรษฐกิจพึงมุ่ง
สร้างพื้นฐานสังคมที่เหมาะสม และอำนวยความสะดวกภารกิจ
สำคัญ ฉะนั้นประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปก็คือ สังคม
แบบเช่นว่านี้พึงเข้าใจกันในความหมายเช่นใด

(๔)

พื้นฐานสังคม

ตั้งที่กล่าวไว้ข้างต้น เหตุผลและหลักประสิทธิภาพ เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของความเจริญก้าวหน้าทั้งปวง และเรายังประจักษ์ชัดกันดีว่า ประชาชนที่ได้มาตรฐานคุณภาพ เป็นทั้งปัจจัยและจุดมุ่งหมายสำคัญยิ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เพียงเกิดจาก เจตนาดี หรือกำลังความสามารถของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ หากหมายถึง เป็นหลักคุณธรรมในชีวิตสังคมทั้งหมด การที่เศรษฐกิจจะเจริญก้าวหน้าไปได้จะต้องอาศัยปัจจัยเงื่อนไขอื่น ๆ เป็นต้นว่าทรัพยากรธรรมชาติอันอเนก สถานการณ์ของประเทศสงบเรียบร้อย มีเสถียรภาพไม่เดือดร้อนยุ่งยาก เป็นอุปสรรคแก่การประกอบกิจการงานอาชีพทั้งหลาย นี้เป็นที่เข้าใจได้ แต่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจจะบังเกิดผล รุดหน้าไปในอนาคตอันยืนนานนั้นโดยพื้นฐาน ขึ้นอยู่กับ ความหาชนทั่วไปมีความชัดเจน และมีทัศนคติที่อันอเนกประสงค์เสริมเพียงไร

X ในสุนทรพจน์โอกาสวันครบรอบปีที่ ๒ แห่งการปฏิ
วัติ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๓ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนา
ยกรัฐมนตรี ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า

“...วิสัยทัศน์ที่ชัดสำหรับสร้างชาติ สร้างประชาคมให้มี
รากฐานมั่นคง เป็นการสร้างชนชั้นกลางให้มีจำนวนมาก
กว่าชนชั้นอื่นอันเป็นยอดปรารถนา เป็นระบอบที่
พยายามสร้างชนชั้นกลางโดยมีจุดหมายปลายทางที่จะให้
ประเทศเรามีชนชั้นกลางมาก อย่างประเทศเล็ก ๆ ทั้ง
หลายในยุโรป เช่น เดนมาร์ก ฮอลแลนด์ สวีเดน และ
ลวิตเซอร์แลนด์ จะทำได้เพียงใด จะสำเร็จผลแค่ไหนก็
ตามที่ ข้าพเจ้าจะเดินทางไปสู่จุดหมายปลายทางอัน
ด้วยความบากบั่นจนสุดแรงสุดกำลัง เพราะ
ข้าพเจ้าเชื่อมั่นว่า เราสามารถสร้างชนชั้นกลางขึ้นมาได้
มากเพียงใด ก็เป็นการสร้างสังคมใหม่สำหรับประเทศ
และเป็นสังคมที่ผาสุกมากเพียงนั้น แผนผังและโครง
การเศรษฐกิจที่ดำเนินแล้วกมุ่งไปสู่จุดหมายนั้น”

จุดสนใจรวมอยู่ที่ความมุ่งมั่น สร้างชนชั้นกลางเพื่อ
เป็นพื้นฐานของสังคมในอนาคต ผลและความหมาย
ของอุดมการณ์เป็นข้อที่ควรพิจารณาศึกษากัน แต่
ก่อนอื่นเราอาจจะได้แก่งคิดบางอย่าง ที่เป็นประโยชน์ถ้าจะ

ล่องฟุ้งทศนะของผู้รู้และสนใจในเรื่องนี้ดูบ้าง

ถอยหลังไปประมาณ ๒๓๐๐ ปี อริสโตเติล ปราชญ์ชาวกรีกผู้ใช้เวลาและความคิดศึกษาวិเคราะห์ปัญหาทางสังคมและการเมืองของบรรดานครรัฐกรีกถึงราว ๑๖๐ นคร ได้ลงความเห็นเป็นข้อสังเกตว่า

“รูปสังคม.....และการปกครองที่ด้อยอ้อมมีได้ก็แต่ในรัฐที่มีชนชั้นกลางมาก คือมากพอ...เพื่อจะป้องกันมิให้ชนชั้นหนึ่งชนใดที่มีหัวเป็นปฏิปักษ์กันรุนแรงได้เป็นใหญ่ ... เพราะฉะนั้น จึงนับเป็นโชคมหาศาลยิ่งสำหรับรัฐหนึ่ง ๆ ถ้าสมาชิกของตนมีทรัพย์สมบัติพอประมาณและเหมาะสม ที่ใด บางคนมีมาก และคนอื่น ๆ ไม่มีอะไรเลย ผลที่เกิดขึ้น ถ้าไม่เป็นประชาธิปไตยแบบรุนแรง ก็เป็นคณาธิปไตยอย่างจัด หรืออาจเป็นระบอบทรราชย์ได้.....

“...ที่ใดมีชนชั้นกลางมาก ที่นั่นย่อมมีช่องทางน้อยที่สุดที่จะเกิดมีเผด็จการ และการแตกแยกขึ้นได้ในหมู่ราษฎร....

“...ประชาคมขึ้นอยู่กับมิตรภาพ แต่ถ้าเมื่อเกิดความไม่เป็นปฏิปักษ์แทนที่มิตรภาพ คนเราจะไม่ร่วมในวิถี

ทางเดียวกัน รัฐพึงมุ่งเท่าที่จะเป็นไปได้ที่จะเป็นสังคม
ประกอบด้วยผู้ที่เสมอกัน (คือผู้ที่เป็นมิตรร่วมสมาคมกัน
ได้) และชนชั้นกลางมีส่วนประกอบ เช่นว่าน่ายิ่งกว่า
ชนชั้นอื่นใด เพราะฉะนั้นรัฐที่มีชนชั้นกลางเป็นราก
ฐานย่อมจะเป็นรัฐที่มีส่วนประกอบที่ดีที่สุด....”

ถ้อยคำเหล่านี้อาจให้ปัญญาความคิดใหญ่หลวง
สำหรับรัฐบุรุษทั้งหลายตลอดจนบรรดาผู้รับผิดชอบในโย
บายพัฒนาเศรษฐกิจ ในสมัยใหม่ ชนชั้นกลางคงเป็น
ปัญหาที่อยู่ในข่ายสนใจศึกษาอย่างกว้างขวางในวงการ
สังคมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ สถาบันระหว่างชาติ
เกี่ยวกับอารยธรรมที่แตกต่างกัน เรียกชื่อย่อว่า อินซิติ
ได้จัดให้มีการประชุมที่กรุงลอนดอนเพื่อศึกษาอภิปรายใน
หัวข้อเรื่อง “วิวัฒนาการของชนชั้นกลางในประเทศอื่น”
(Développement d'une classe moyenne dans les pays
tropicaux et sub-tropicaux) * มีบรรดาผู้ทรงคุณ
วุฒิทางวิชาการจากหลายประเทศด้วยกัน รวมทั้งประเทศ

* INCIDI ย่อมาจากชื่อภาษาฝรั่งเศส Institut International
des Civilisations Différentes มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่
ที่กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๕ จัดให้
ประชุมอภิปรายเรื่องชนชั้นคนงาน ที่เมืองฟลอเรนซ์ ประเทศ
อิตาลี และต่อมา พ.ศ. ๒๔๕๖ ประชุมเรื่องชนชั้นชาวนา ที่
กรุงเฮก ประเทศฮอลแลนด์

ในเอเชีย แอฟริกาและลาตินอเมริกา ไปร่วมอภิปรายแลกเปลี่ยนทัศนะและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน จากบันทึกรายงานการประชุมซึ่งจัดพิมพ์ขึ้นในปีต่อมา แสดงว่า ปัญหาชนชั้นกลางนี้เป็นเรื่องที่อยู่ในข่ายสนใจมาช้านานแล้ว เฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ความหมายและความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับประเทศด้อยพัฒนารวมทั้งไทยเรา

✳ ในที่ประชุมอินชี่ตีนี้ ดร. สุโปโม (Supomo) แห่งอินโดนีเซีย กล่าวเน้นชัดเจนว่า

“การปรับปรุงทางเศรษฐกิจทั้งหลายจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปกับวิวัฒนาการด้านการเมืองและสังคมด้วย ถ้าจะให้บรรลุถึงพัฒนาการที่สมบูรณ์ ชนชั้นกลางจะเป็นผู้ถือคบแห่งคติและอุดมการณ์เหล่านี้ และทั้งยังเป็นเครื่องมือสำคัญนำอุดมการณ์เหล่านี้ให้ลุล่วงบังเกิดผลขึ้น”

ดร. คาน (N. A. G. Khan) แห่งปากีสถาน กล่าวเสริมทำนองเดียวกันว่า “การเกิดขึ้นของชนชั้นกลาง... ย่อมเป็นแหล่งของความแข็งแกร่งมั่นคงต่อเสถียรภาพและความก้าวหน้า”

รวมความแล้ว ชนชั้นกลางถือเป็นความหวังสำหรับอนาคตที่รุ่งเรืองก้าวหน้าของชาติทั้งหลาย แม้สำหรับปัญหาด้านการช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนา ในงานศึกษาเรื่อง “วิกฤตแห่งชนชั้นกลาง” ดร. เกรย์สัน ก็ได้เตือนให้ตระหนักถึงข้อนี้อย่างหนักแน่นด้วยว่า

“นอกเหนือจากทุนและวิทยาการแล้ว บรรดาสังคมลำหลังเหล่านี้จะต้องได้รับการสนับสนุนและช่วยให้สร้างชนชั้นกลางที่สมบูรณ์และบุกเบิก ถ้าหากจะกระตุ้นให้เกิดจิตใจที่ก้าวหน้าชน.....” *

เมื่อพูดถึงชนชั้นกลาง ก็หมายความว่ามีความหมายในตัวเองว่ามีชนชั้นอื่นในระดับเหนือ และต่ำกว่าเป็นที่เปรียบเทียบ การวัดระดับชั้นของคนในสังคมนั้น ได้มีผู้รู้ทางสังคมวิทยาพยายามคิดค้นศึกษาหากฎเกณฑ์อยู่มากในปัจจุบัน แต่ถึงบัดนี้ยังคงค่อนข้างสับสนอยู่มาก เฉพาะอย่างยิ่งการให้ความหมายของชนชั้นกลางยังเป็นเรื่องยากลำบากเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันดีในการประชุมของอินซิติ

* Graysan : The Crisis of the Middle Class.

๒๕
ทั้งนี้เพราะวิวิพิจาณาต้องอาศัยปัจจัยหลาย ๆ ด้านประก
กอบกัน เป็นต้นว่าระดับรายได้ ประเภทอาชีพ ลักษณะ
การใช้จ่าย การแต่งกายและการดำรงชีวิตด้านอื่น ๆ
ตลอดจนทำเลที่อยู่อาศัย เหล่านี้ยากที่จะยึดถือเป็น
เกณฑ์ได้แน่นอนเสมอไป สังคมหนึ่ง ๆ ย่อมเปลี่ยนแปลง
ไป และสภาพของแต่ละสังคมไม่เหมือนกัน ด้วย
เหตุนี้ในทางปฏิบัติ ปัจจัยบางอย่างถือเป็นเกณฑ์วัดได้ใน
ที่แห่งหนึ่ง แต่อาจไม่สำคัญนักหรือไม่ให้ความหมาย
เลยสำหรับอีกแห่งหนึ่งก็ได้

อย่างไรก็ดี ปัญหาชัดของปลัดย่อยท่านองนั้นเห็นจะ
ไม่สำคัญอะไรนัก สำหรับจุดมุ่งประสงค์ที่จะพูดถึงกัน ณ
ที่นี้ เราอาจกล่าวอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า ชนชั้นกลาง หมายถึง
ถึงกลุ่มชนในสังคมที่อยู่ในฐานะปานกลาง ฐานะในที่
นี้ไม่จำเป็นต้องจำกัดแต่ในด้านทรัพย์สินสมบัติรายได้คือไม่
เกินไป ไม่จนเกินไป เท่านั้น หากยังคงรวมถึงในลักษณะ
อาชีพและหน้าที่บางอย่างในสังคมด้วย พิจารณาในแง่
นี้ เราก็คงจะระบุให้ทราบได้ถึงกลุ่มคนที่จัดเข้าอยู่ในประ
เภทของชนชั้นกลางดังที่ผู้เสนอแนะในที่ประชุม อินชิต

เฉพาะอย่างยิ่งได้แก่ (ก) เจ้าของกรรมสิทธิ์พ่อค้าราย
ย่อย นักธุรกิจ ผู้จัดการ ผู้อำนวยการ ข้าราชการ
นิคมทั้งในทางเกษตร พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม (ข) บุคคล
ในงานอาชีพอิสระ เช่น ครู แพทย์ นักกฎหมาย นัก
เขียน ศิลปิน ฯลฯ และ (ค) ข้าราชการรวมทั้งทหารชั้น
สัญญาบัตร

จะเห็นได้ว่า ชนชั้นกลาง คลุมถึงกลุ่มคนหลายจำ
พวกหลายประเภท มีฐานะหน้าที่ปฏิบัติในกิจกรรมเกือบทุก
ด้านทุกแขนงของชีวิตสังคมสมัยใหม่ บุคคลเหล่านี้
อาจแตกต่างกันในด้านลักษณะงานอาชีพรายได้ เกียรติ
และสถานะด้านอื่น ๆ แต่ทั้งหมดมีคุณสมบัติเด่นชัดร่วม
กันอยู่ประการหนึ่ง คือ เป็นคนทำงาน เป็นผู้หน้าที่ปฏิบัติ
ขอทดลองเน้นเพื่อความเข้าใจ ก็คือว่าสำหรับชนชั้นกลาง
ฐานะกับหน้าที่เป็นสิ่งควบคู่กันไปเสมอ ชนชั้นกลาง
บางประเภทบางคนอาจมีฐานะการเงินดี ค้าขายได้ผล
กำไรร่ำรวย แต่เขายังคงประกอบกิจส่วนหนึ่งของสังคม
งานจะคือเงินหรือไม่ก็ตาม แต่งงานเป็นชีวิตของชนชั้น
กลาง ซึ่งมีฐานะหน้าที่ต่าง ๆ กันไปตามกรณี และงาน

คือชีวิตของสังคม ชนชั้นกลางเป็นชนชั้นที่มีคุณค่า
เพราะเป็นผู้รักษา และส่งเสริมการดำรงชีวิตของสังคม
พ่อค้า นักอุตสาหกรรม ผู้จัดการ ครูอาจารย์ แพทย์
นักเขียน จิตรกร นักดนตรี เสมียนพนักงาน ฯลฯ เหล่านี้
อาจมีบทบาทเป็นประโยชน์มากบ้างน้อยบ้างในส่วนของ
ตน แต่ทุกฝ่ายต่างมีส่วนสร้างสรรค์ชีวิตให้กับส่วนรวม
ด้วยกันทั้งนั้น

งานและความก้าวหน้าเป็นชีวิตของชนชั้นกลาง
บทบาทความขวนขวายอุตสาหกรรมจึงเป็นสัญลักษณ์ของ
ชนชั้นกลาง และเป็นแหล่งพลังส่งเสริมให้มีการขยาย
ขยายเปลี่ยนแปลงฐานะภายในสังคม (Social mobility)
อยู่เสมอ ในแง่นี้ ดร. เกรย์สันจึงได้ให้นิยามลักษณะ
เฉพาะของชนชั้นกลางไว้เป็นอย่างดีว่า ได้แก่

✓ “บุคคลผู้ซึ่งอาจอยู่ ณ ที่ใดในสังคมตั้งแต่ต่ำสุดจนถึง
ถึงยอดสุด คุณลักษณะมูลฐานซึ่งแสดงว่าคน ๆ หนึ่ง
เป็นสมาชิกของชนชั้นกลางนั้น มิใช่อยู่ในฐานะของเขา
ในโครงลำดับชั้นของสังคม แต่อยู่ที่ทัศนคติของเขาต่อ
สังคมมากกว่า ถ้าเขามุ่งมั่นที่จะก้าวไปสู่ฐานะที่ดีกว่า

ในวงสังคม เขาก็นับเป็นชนชั้นกลาง เขาเป็นผู้สร้าง
พลังงาน เป็นผู้เปลี่ยนแปลง เป็นผู้จัดระเบียบใหม่
ความมุ่งประสงค์มูลฐานของเขามีไว้เพื่อก่อความแตก
สลายให้แก่สังคม แต่เพื่อแปรเปลี่ยนแก้ไขโครงสร้าง
สังคมในลักษณะเพื่อว่า เขา ในฐานะบุคคลหนึ่ง จะได้
บรรลุถึงฐานะที่ตงชั้น เมื่อใดเขายุติที่จะแสวงฐานะที่
สูงชั้น และคอยมุ่งมันแต่จะดำรงฐานะที่มีอยู่ เมื่อนั้น
เขาก็ไม่ใช่สมาชิกของชนชั้นกลางอีกต่อไป เพราะเขา
กลับกลายเป็นพระรองอยู่กับอภิสิทธิ์ และข้อจำกัดหวงห้าม
มากกว่าการเปลี่ยนแปลง” (คัดแปลจากบทนำในหนังสือ
ที่อ้างถึง)

ตามนัยดังกล่าวมานี้ คงจะเข้าใจกันได้ว่าลักษณะ
ของความเป็นชนชั้นกลางนั้น นอกจากถือเกณฑ์ตาม
วัตถุประสงค์ประกอบคือรายได้และอาชีพแล้ว ยังเป็นเรื่องชน
อยู่กับทัศนคติอย่างหนึ่งด้วยโดยเฉพาะ เมื่อคิดในแง่
คำว่าชนชั้นอาจชวนให้เข้าใจคลาดเคลื่อนได้ เหมือนกัน
สาระของชนชั้นกลาง หมายถึงความมีฐานะเป็นอิสระ
รักการคิดริเริ่ม ชวนชวนแสดงความคิดเห็นด้วย

กำลังปัญญาสามารถของตนเอง ไม่ใช่โดยวิธีอาศัยอภิ
สิทธิ์เป็นเครื่องสนับสนุนโอบอุ้ม ในชีวิตเศรษฐกิจ ชน
ชั้นกลางให้คุณค่าแก่กฎความประพฤติใดๆ ที่ อำนวยผล
สำเร็จ คติแบบเพียวริแตน (Puritan) ในอังกฤษตั้งแต่
สมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ เป็นแบบอย่างได้ดีในชั้นนี้ การ
ประหยัคมัธยัสต์อดทน วิริยะอุตสาหกรรม ขวนขวายวิริเริ่ม
ปรับปรุงวิทยาการและเทคนิคในการผลิตการค้า เหล่านี้
เป็นคุณสมบัติโดยแท้ของชนชั้นกลาง จากประสพ
การณ์ของสังคมยุโรปตะวันตกตลอดจนญี่ปุ่น ~~บทบาท~~
หน้าที่ของชนชั้นกลางจึงเป็นเสมือนแหล่งพลังแห่งการ
เปลี่ยนแปลงก้าวหน้าของสังคมยุคใหม่ และด้วยเหตุผล
คุณสมบัติ และความหมายเช่นว่านี้เองที่ชนชั้นกลางอาจ
ถือเป็น ที่หวังแห่งจุดหมายปลายทางของชาติด้วยพัฒนา
ทั้งหลายในสมัยปัจจุบัน ✓ นโยบายสร้างชนชั้นกลาง
สำหรับประเทศไทย น่าจะอยู่ในแนวความเข้าใจทำนอง
นี้ ทงนพิจารณาจากสุนทรพจน์ที่อ้างข้างต้น

“... ข้าพเจ้าต้องขอทำความเข้าใจ... ว่า ระเบียบ
ปฏิบัติไม่สามารจะทำให้อะไรเป็นเศรษฐกิจสังคมมหาศาลชั้น

มาในวันในพรุ่ง เพราะเป็นระบอบที่ปราบคอรัปชั่น....
ไม่ยอมให้ใครได้ลาภผลจากการวิ่งเต้นให้สินบนดินน้ำใจ
เพื่อขอลิขิตหรือเรื่องอื่น ขอสัมประทานเรื่องอื่น ระบอบปฏิ
บัติจึงไม่สามารถจะสร้างเศรษฐกิจหรือผู้ร่ำรวยขึ้นมารวดเร็ว
ราวกับพลุ "...การสร้างตัวสร้าง ความมั่งคั่ง... จะทำได้แต่
ด้วยการประกอบสัมมาชีพ ด้วยวิชาการ ด้วยความรู้ ความชำนาญ
ความขยันหมั่นเพียรและความซื่อสัตย์ จึงเป็นการยากและต้องใช้
เวลาใช้ความพยายามมากกว่าจะสร้างขึ้นมาได้"

✓ เพราะฉะนั้น จุดมุ่งหมายสาระของการสร้างชนชั้น
กลางจึงต้องพิจารณาทั้ง ๒ นัย ประกอบกัน คือในทาง
ภูมิธรรม และในแง่เศรษฐกิจ

ในทางภูมิธรรม การสร้างชนชั้นกลางหมายถึง
เป็นการส่งเสริมหลักคุณธรรมของสังคมสมัยใหม่ กล่าว
คือ ปลูกฝังให้คนในชาติเกิดจิตใจรักความก้าวหน้า รัก
งานและหน้าที่ ผลตอบแทนที่ได้พึงเป็นไปตามผลและ
ความสำคัญของงานแต่ละบุคคล สังคมที่ยุติธรรมไม่
หมายความว่าจะต้องปฏิบัติต่อทุกคนเท่าเทียมกัน คน
เราจะกระตือรือร้นคิดอะไรใหม่ ๆ วิจัยอะไรใหม่ ๆ ก็ต่อ

เมื่อสังคมรู้จักให้ความเคารพยกย่องในสิ่งเหล่านี้ ต่อ
เมื่องาน ความวิริยะสามารถเป็นเครื่องวินิจฉัยผลสำเร็จ
ในชีวิต และทั้งต่อเมื่อการแข่งขันในเชิงบัญญัติความ
สามารถในกิจการทุกด้านเป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม

หมายความว่าแบบแผนประเพณีปฏิบัติบางอย่าง
ที่สืบเนื่องต่อกันมา จะต้องยุติและขจัดให้หมดสิ้นไป
ระบบอภิสิทธิ์ การผูกขาด การอุปถัมภ์ญาติมิตรเหล่านี้
ชอบที่จะคงมีอยู่ได้ตราบเท่าที่ไม่เป็นอุปสรรคบั่นทอนประ
สิทธิภาพและความเจริญก้าวหน้าของส่วนรวม อภิสิทธิ์
อันเป็นกาฝากในสังคมเป็นผลร้ายใหญ่หลวงเพียงใด ประ
สพการณ์ในประวัติศาสตร์ก็ได้พิสูจน์ให้เห็น ดังกล่าวมา
แล้วข้างต้น การสร้างชนชั้นกลางจึงเท่ากับสร้างโฉม
หน้าของคนใหม่และของสังคมใหม่ ทั้งนี้ด้วยทัศนคติ
ที่ยึดมั่นในงานหน้าที่ สุจริตธรรม และความก้าวหน้า
เป็นการเปิดประตูจิตใจให้มุ่งมั่นขันแข็ง ที่จะขยายขยาย
ฐานะในสังคม โดยสะดวกเท่าเทียมกันตามกำลังความ
สามารถ และผลงานของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ มีผู้
กล่าวเป็นคติว่า สังคมที่ยุติธรรม คือ สังคมที่มุ่งแสวงทาง

ก้าวหน้าไปสู่ระดับภูมิธรรมที่สูงขึ้นเสมอ แต่สังคมจะ
ก้าวหน้าไปได้อย่างจริงจังก็แต่โดยอำนาจส่งเสริมคุณค่า
ของหลักประเพณีปฏิบัติใหม่เท่านั้น

ในขณะเดียวกัน การพัฒนาสร้างชนชั้นกลางจำเป็น
ต้องให้สอดคล้องกลมกลืนกับผลประโยชน์ และสวัสดิ
การของชนกลุ่มอื่นๆ ในสังคมด้วยเป็นส่วนรวม การ
ที่เราเน้นเจาะจงถึงเรื่องชนชั้นกลาง ในที่นี้ไม่หมายความว่า
กรรมกรและชาวนาไม่มีความสำคัญ ตรงกันข้าม
เราต้องถือว่า ชนกลุ่มอื่นเหล่านี้ต่างก็มีฐานะหน้าที่และ
เป็นคุณค่าส่วนหนึ่งในชีวิตสังคมเหมือนกัน ทั้งหมด
ต่างสำคัญปานๆ กันในแง่ และจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัย
ซึ่งกันและกัน โดยแท้จริงการพัฒนาชนชั้นกลางเอง
ยังขึ้นอยู่กับการพัฒนา และสวัสดิการของชนชั้นแรงงาน
และชาวนาด้วยกันในที่สุด ปัญหาเรื่องความสัมพันธ์
ทั้งในด้านฐานะและประโยชน์ของชนชั้นส่วนต่างๆ ของ
สังคม จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงเสมอใน
หลักนโยบาย

ในแง่เศรษฐกิจ เมื่อเทียบกับสังคมตะวันตก ใน

ประเทศไทย รวมทั้งประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ ^๕ ชนชั้นกลาง
นับว่ามีบทบาทสำคัญน้อย กล่าวโดยเฉพาะสำหรับ
ประเทศไทยเรา ปัญหา^๕ที่มีข้อที่น่าได้ใจอยู่ ๒ ประเด็น
ใหญ่ ๆ

(ก) ประเด็นแรกเกี่ยวกับปริมาณ บุคคลที่มีงาน
อาชีพในข่ายที่จัดว่าเป็นชนชั้นกลางมีอัตราต่ำมาก คือ
ระหว่างร้อยละ ๕-๑๐ ของประชากร ในประเทศ
ตะวันตกมีถึงร้อยละ ๓๐-๔๐ ปัญหา^๕ขั้นต้นจึงจะต้อง
เพิ่มจำนวนให้มากขึ้น แนวทางปฏิบัติที่เห็นได้ก็โดย
ส่งเสริมอุตสาหกรรม และขยายการศึกษา สำหรับการ
สร้างอุตสาหกรรม*ทำได้แค่นี้ อย่งไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกำลังฐานะของประเทศดังที่เคยพูดถึงแล้ว ในตอนต้น
หากใครจะกล่าว ณ ที่นี้ว่า การสร้างอุตสาหกรรมนอก
จากจะเป็นช่องทางเพิ่มพูนรายได้ของชาติ อย่างรวดเร็ว
แล้ว ยังช่วยส่งเสริมให้เกิดงานอาชีพใหม่หลายต่อหลาย
ประเภท เท่ากับเป็นการกระจายและแบ่งงานหน้าที่
ออกไปอย่างกว้างขวาง เศรษฐกิจของประเทศจะ
สามารถปรับตัวยืดหยุ่นได้ดียิ่งขึ้น ตามลำดับขั้นของการ

ขยายตัว เราจะมั่งงานอาชีพที่เป็นกำลังผลิตของประเทศ
มากขึ้นเป็นต้นว่า นักอุตสาหกรรม พ่อค้า นักธุรกิจการ
เงิน ผู้จัดการ วิศวกร และช่างผู้ชำนาญงานด้านต่าง ๆ
เหล่านี้ล้วนเป็นกำลังคน เป็นทรัพยากรแรงงานที่จำเป็น
ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งสิ้น

การศึกษาเป็นสื่อช่วยให้คนเชยิบฐานะชั้น ในวง
สังคม นอกจากส่งเสริมให้มีโอกาสเปิดหเปิดตามอง
เห็นช่องทางชีวิตกว้างขวางขึ้นแล้ว ยังให้วิชาความรู้
สำหรับนำไปใช้ประกอบงานอาชีพต่อไป การขยายการ
ศึกษาจึงเป็นทางเพิ่มจำนวนชนชั้นกลางไปในตัว และ
ทั้งยังอาจปลูกฝังพื้นฐาน ในด้านทัศนคติที่พึงปรารถนา
สำหรับอนาคตของสังคมที่ก้าวหน้า การจัดระบบการ
ศึกษาเฉพาะอย่างยิ่งหลักสูตร วิธีฝึกอบรม มาตรฐาน
และทัศนคติของครูเอง จะต้องให้เป็นไปในทางส่งเสริม
และสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายอุดมการณ์ชั้นนี้ แต่ตาม
พฤติการณ์ที่ดำเนินอยู่ขณะนี้ เห็นได้ชัดว่าในวงการศึกษา
เรายังขาดจินตนาการที่จะตระหนักทราบซึ่งถึงความสำคัญ
ของปัญหานักนตามสมควร

ในยุคของการพัฒนา ระบบและหลักสูตรการศึกษา
ยังต้องจัดวางให้เหมาะสมเข้ากับความต้องการ ของประ
เทศในด้านสร้างเสริมกำลังคนในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ อัน
จำเป็นสำหรับงานพัฒนาเศรษฐกิจ นี่เป็นเรื่องที่รัฐกำลัง
ดำเนินอยู่ และก็พอเห็นกันได้ง่าย แต่กระนั้นก็มีข้อที่
เห็นควรต้องทักท้วงกันอย่างตรงไปตรงมา ณ ที่นคอบัญญา
เรื่องปริมาณและคุณภาพ เพราะเท่าที่ปฏิบัติกัน รู้สึก
ว่าทั้งนโยบายและวิธีการมุ่งเฉพาะแต่จะบีบเข้าภาวะยุ่ง
ยากในด้านจำนวนนักเรียนนักศึกษาเกินไปเสียมากกว่า คุณ
ภาพมาตรฐานของการฝึกอบรมพากันปล่อยปละละเลยจน
เกินไป สภาพการณ์แบบนี้จะมีสาเหตุแวดล้อมหรือกีด
ตันยุ่งยากน่าเห็นใจอย่างไรก็ตาม แต่ควรถึงเวลาที่
ต้องสำนึกและเข้าใจกันบ้างแล้วว่า มันเป็นผลเสียอย่าง
ลึกซึ้งต่อประสิทธิภาพในการผลิตของชาติ นายหลา
เมียนต์ (Hla Myint) แห่งมหาวิทยาลัยย็อกซฟอร์ด ให้
ทัศนะในเรื่องนี้ค่อนข้างน่าฟังว่า

✓ “ไม่มีประเทศใดจะมีทางบรรลุมรรคกิจ อันยากลำ
บากในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจได้ เว้นเสียแต่ว่า บรรดา

บุคคลผู้หน้าทรวงบิตชอบดำเนินงาน จะได้บรรลุถึงมาตรฐานชั้นจำเป็นในการอบรมศึกษา.....”

เฉพาะอย่างยิ่ง “ การเพิ่มจำนวนนักศึกษา... อย่างฉับพลัน การลดมาตรฐานประสิทธิภาพและสมรรถภาพของชนชั้นที่มารับการศึกษา อาจเป็นการลดช่องทางที่รายได้ของชาติจะเพิ่มขึ้นได้อย่างรวดเร็วด้วย.... ”*

นอกจากนี้ ยังมีข้อควรระวังถึงอีก กล่าวคือว่า การเพิ่มจำนวนชนชั้นกลางโดยวิธีสร้างอุตสาหกรรมและประกอบกิจการอื่น ๆ เท่ากับเป็นทางสร้างพื้นฐานที่มั่นคงทางเศรษฐกิจไปด้วยในวาระเดียวกัน เพราะในกรณีเช่นนั้น การเพิ่มจำนวนคนได้ส่วนลัดอัตรากับตำแหน่งงานที่ต่งชน แต่ปัญหาที่ยากอาจเกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นเป็นผลของนโยบายขยายการศึกษา ในที่ประชุมอินชิต นายบัลเมอร์ โทมัส (Bulmer Thomas) แห่ง

* จากบทความเรื่อง The Universities of Southeast Asia and Economic Development ในวารสาร Pacific Affairs. (Vol. xxxv No. 2, Summer 1962) หน้า ๑๑๖-๑๒๗

ผู้เขียนแนะนำข้อคิดจากบทความของนายหลาเม็ชเชินส์ มาเสนอครั้งหนึ่งแล้วในบทความเรื่อง มหาวิทยาลัยกับการพัฒนา ในวารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ (ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๐๖) หน้า ๘๓-๘๘

อังกฤษได้เตือนให้คำนึงถึงกำลังฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น เพราะถ้าจำนวนคนสำเร็จการศึกษาเพิ่มมากขึ้นไป แต่ไม่มีงานพอจะรับได้แล้ว ก็จะทำให้รู้สึกผิดหวังไม่พอใจขึ้น ปัญหาเช่นนี้อาจทวีความรุนแรงจนเป็นชนวนนำไปสู่สภาพการณ์ ปั่นป่วนยุ่งเหยิงได้ภายหลัง นายหลาเมียนตักได้ชี้ให้ตระหนักถึงข้ออันน่าวิตกกังวลทำนองเดียวกัน ปัญหาเหล่านี้จะคิดแก้ไขก็ควรพิจารณาประกอบกันไปในด้านนโยบายการศึกษา และนโยบายเกี่ยวกับประชากรตั้งได้เสนอแนะข้างต้น

✓ (ข) ประเด็นที่สองเกี่ยวกับคุณภาพของชนชั้นกลาง ปัญหาที่ได้จำกัดเฉพาะในด้านเพิ่มปริมาณเท่านั้น หากนโยบายจะต้องมุ่งส่งเสริมให้ได้มีฐานะทางเศรษฐกิจและการเงิน ที่เข้มแข็งมั่นคงสามารถช่วยตัวเองได้ด้วย ในเรื่องนี้เมื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพความเป็นจริงแล้ว จะเห็นได้ว่ามีข้อสำคัญจำเป็นต้องแก้ไขโดยรีบด่วน ถ้าจะหวังให้นโยบายพัฒนามีความหมาย
ขึ้น

ในขั้นต้นทีเดียว ข้อเท็จจริงที่ทราบกันดี มีอยู่ว่าชน

ชั้นที่ประกอบธุรกิจการค้า และอุตสาหกรรมส่วนใหญ่
เป็นชาวต่างประเทศ ประเทศไทยคงตกอยู่ในสภาพ
แบบนี้มานานเช่นเดียวกับชาติอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชีย
ตะวันออกเฉียงใต้ การที่กิจการพาณิชย์และอุต
สาหกรรมส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของชาวต่างประเทศเช่น
ที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ นี้ไม่แต่จะเป็นผลบั่นทอนรายได้เป็น
การเสียเปรียบเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เท่านั้น
หากยังมีผลเสียร้ายแรงเท่ากับตัดกันโอกาสของประชาชน
คนไทยเองในอันที่จะขยายขยายเลื้อนฐานะทางเศรษฐกิจ
ให้สูงขึ้น เพราะฉะนั้นทางเลือกที่เหลื่ออยู่สำหรับคน
ไทยทั่วไปก็คืองานราชการและอาชีพอิสระ งานอาชีพ
เหล่านี้เป็นช่องทางเขยิบฐานะในวงสังคมส่วนหนึ่ง แต่
เป็นกิจกรรมที่ไม่มีผลิตผลนอกเงยในทางเศรษฐกิจโดย
ตรง สภาพการณ์เช่นนี้จึงเท่ากับจำกัดทำให้เศรษฐกิจ
ของประเทศไม่สามารถยืดหยุ่นปรับตัวให้เจริญเติบโตได้
อย่างสัมฤทธิ์ผล ผลเสียข้อนี้มีอยู่อย่างมหันต์ ซึ่งมัก
ไม่สำนึกกันดีนัก ชีวิตสังคมไทยต้องจำเจคงอยู่กับที่
ขาดการขยายก้าวหน้าก็เพราะเหตุนี้เองเป็นส่วนสำ

คณู ดร. สุโปโม เน้นถึงข้อนี้เป็นพิเศษในที่ประชุม
อินชิตีโดยเสนอแนะให้ถือเป็นหลักนโยบายว่า

“การพัฒนาสร้างชนชั้นกลาง ควรจะให้การลงทุน
เสริมสนับสนุนทุกทางเพื่อให้ได้มาจากประชาชนของประเทศ
เหล่านั้น ๆ เอง จนกว่าคนของชาติจะสามารถเผชิญการ
แข่งขันจากชนชั้นกลางของประเทศอื่น ๆ ได้อย่างทัด
เทียมกัน”

นอกเหนือไปจากวิธีการส่งเสริมซึ่งค่อนข้างจะจำกัด
กระจายครั้ง ๆ กลาง ๆ เต็มที่อยู่ขณะนี้ หนทางแก้ที่
น่าจะหยิบยกขึ้นพิจารณากันอย่างจริงจังเป็นเบื้องต้นแรก
ทีเดียว ก็คือเรื่องอภิสิทธิ์ เพราะนอกจากอาจกระทบ
กระเทือนมาตรฐานการครองชีพของมหาชนทั้งประเทศดัง
ที่พิจารณาในตอนต้นแล้ว ระบบอภิสิทธิ์ยังเท่ากับเป็น
เครื่องบั่นทอนการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม อันถือ
เป็นสาระของนโยบายพัฒนาสร้างชนชั้นกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
อภิสิทธิ์ประเภทที่อาศัยอิทธิพลอันมิชอบ
ในวงการเมืองและราชการทั่วไป จำเป็นต้องพยายามหา
ทางกำจัดให้ลดน้อยลงไปเท่าที่จะกระทำได้ เหตุผลที่

อ่างกันมักเป็นในทำนองที่ว่า การใช้สิทธิพลสิทธิของ
 บุคคลสำคัญในวงการเมืองเป็นดังจำเป็นเพื่อป้องกัน มิให้
 อำนาจในทางธุรกิจการค้าและประกอบการต่าง ๆ ตกอยู่
 ในมือของพ่อค้าชาวต่างประเทศ* ในสภาพการณ์
 ปัจจุบัน วิธีนี้อาจเป็นการจำเป็นอยู่ในเมื่อคำนึงถึงว่า
 ประชาชนคนไทยยังขาดความสันทัดชัดเจนในเชิงธุรกิจ
 การค้า และจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับชาวต่างประ
 เทศได้ นี่เป็นที่เข้าใจได้ แต่กระนั้นก็ตาม มีแง่ที่จะต้อง
 ไต่แย้งอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก อภิสัทธิซึ่ง
 อาศัยสิทธิพลทางการเมือง ถ้าจำเป็น ก็จำเป็นสำหรับ
 ระยะแรก ๆ เท่านั้น วิธีการนี้จะยึดถือเป็นแบบแผน
 ปฏิบัติถาวรตลอดไปนั้น ไม่ถูกต้อง ผลสุดท้าย
 จะมีอยู่ใหญ่หลวง ซึ่งจะได้พูดถึงต่อไป ประการที่สอง
 ในทางข้อเท็จจริง อภิสัทธิทางเศรษฐกิจทั้งหลายซึ่ง
 อาศัยสิทธิพลทางการเมืองมักตกอยู่กับชาวต่างประเทศ

* ตัวอย่างเช่นคำชี้แจงในจดหมาย ของสถานเอกอัครราชทูตไทย
 ประจำกรุงลอนดอน ถึงบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ แมนเชส
 เทอร์ การ์เดียน (Manchester Guardian) ลงพิมพ์
 ฉบับประจำวันที ๓๑ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๕๔

เสียเป็นส่วนใหญ่ งานศึกษาเช่น ของศาสตราจารย์
 วิลเลียม สกินเนอร์ แห่งมหาวิทยาลัยคอร์เนล เรื่อง “สังคม
 จีนในประเทศไทย” พิสูจน์ยืนยันถึงขั้นขีด *
 ไม่จำเป็นต้องเอ่ยอ้างกรณีรายละเอียดกันอีก ธรรมชาติ
 นิยมปฏิบัติอย่างนี้จะมีคุณอยู่ในแง่ใดก็ตามที่ แต่จะเกิด
 โทษอย่างมหันต์ในแง่บ่อนทำลายมวลความพยายาม ที่จะ
 ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาสร้างชนชั้นกลางขึ้นในหมู่
 ประชาชนคนไทยเอง

ข้อที่ควรคิดถึงในที่นี้ไม่ใช่เพียงแต่ว่า อะไรควรหรือ
 ไม่ควรในแง่ศีลธรรม ประเด็นสำคัญที่สุดอยู่ที่คุณค่า
 ในด้านประสิทธิภาพ ระบบอภิสิทธิ์ หรือผูกขาดด้วย
 วิธีการต่าง ๆ จะเกิดผลบั่นทอนประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ
 เฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าปล่อยเรอรั้งไปย่อมจะทำให้เกิด
 แบบแผนหรือธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติอันไม่พึงปรารถนา
 ในชีวิตเศรษฐกิจชั้น แม้ทุกวันนี้เอง การดำเนินธุระ
 กิจการค้าของเรามากนิยมไปในทางแสวงอิทธิพลในวงการ

* William Skinner. : Chinese Society in Thai
 land เฉพาะ:—อย่างยิ่ง บทที่ ๕ หน้า ๒๘๘-๓๘๓

เมืองและราชการกันอย่างหนาหูหนาตาจนดูเป็นของธรรมดา การได้เปรียบเสียเปรียบในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จึงขึ้นอยู่กับ โอกาสของทางวิ่งเต้นหาอิทธิพลสนับสนุน มากกว่าที่จะคิดอาศัยผลกำไรที่แน่นอน กำลังความสามารถ ของตนเองเป็นหลัก ถ้าแบบแผนธรรมนิยมทำนองนี้ ไม่หาทางยุติเสีย ผลก็คือ เราอาจเพียงแต่พัฒนาอาชีพ ของทางทำมาหากินกัน แต่เราจะไม่ได้ชั้นชั้นกลางที่มี คุณสมบัติอันจะเป็นที่หวังสำหรับอนาคตของชาติ เพราะ ในสภาพสังคมอภิสิทธิ์ อำนาจหน้าที่ในการทำงานจะมุ่งเข้าไปในทางอุปถัมภ์เกื้อกูลตามผลประโยชน์ตามอารมณ์แปรปรวนของผู้เป็นใหญ่ คนไม่ว่าผู้ใหญ่น้อยจะไม่รู้จัก ให้คุณค่าของงานและหน้าที่ จะขาดจิตใจที่อิสระรักการ คิดริเริ่มอุตสาหกรรมพยายามสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ขึ้น จอห์น สจ๊วต มิลล์ ปราชญ์ชาวอังกฤษเคยให้คติไว้ว่า

“... รัฐซึ่งลดค่าคนของตนเองเพื่อว่าเขาเหล่านั้น จะได้เป็นเครื่องมือที่วางนอนนอนง่าย... แม้ด้วยความมุ่งประสงค์ที่เป็นคุณก็ตาม จะพบว่า ด้วยคนที่ด้อย สิ่งยิ่งใหญ่จะไม่มีวันบังเกิดผลขึ้นได้อย่างแท้จริง... เพราะขาด

พลังสำคัญซึ่งตนได้กำจัดไปแล้ว”

ในสังคมที่คนยังขาดจิตใจต้องการก้าวหน้า เป็น
หน้าที่ของรัฐที่จะกระตุ้นให้เกิดขึ้น หรือถ้าพอจะมีอยู่
แล้วก็เป็นเรื่องที่ควรส่งเสริมให้มากขึ้นและกว้างขวางยิ่ง
ขึ้นเท่าที่จะกระทำได้ แต่การปฏิบัติบางอย่างของรัฐ
บาลอาจเป็นผลได้ในทางสนับสนุนหรือบั่นทอน บัญ
หาอาจจะพอบรรเทาเบาบางลงไปได้ ถ้าข้อเท็จจริงข้อ
เป็นที่ตระหนักกันตามสมควรเสียก่อนในเบื้องต้น อย่าง
ไรก็ดี นอกจากอุปสรรคที่คิดขวางในเรื่องอภิสิทธิ์แล้ว ยัง
มีประเด็นสำคัญอีกที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ
ต่อไป

✓ การพัฒนาสร้างชนชั้นกลางจะไม่บังเกิดผล ตราบ
ใดที่แบบแผนประเพณีปฏิบัติบางอย่างไม่แก้ไขปรับปรุงให้
เหมาะสม ในด้านของรัฐ กฎหมายข้อบังคับบางอย่าง
เช่นเกี่ยวกับที่ดิน ภาษี ระบบจดทะเบียนรายได้ การศึกษา
สถาบัน ตลอดจนหลักและนโยบายบริหารราชการ เหล่า
นี้ ยังไม่อยู่ในสภาพที่อำนวยความสะดวก และยังมีหลาย
สิ่งหลายอย่างที่เป็นอุปสรรค การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

แปลงที่กระทำอยู่ค่อนข้างมุ่งขบปัญหาเฉพาะหน้าเป็น
เรื่องเป็นรายไป ฉะนั้นจึงมีลักษณะกระจัดกระจาย

ขาดการพิจารณาแก้ไขปฏิรูปให้ประสานเป็นผลอย่างจริงจัง งานราชการที่ดำเนินอยู่แทบทุกด้าน จะเป็นในเรื่อง
การก่อตั้งหน่วยงาน การใช้คนหรืออื่น ๆ มักคำนึงความ
สัมพันธ์ส่วนตัวบุคคลมากกว่าจะถือหลักการเป็นแนวปฏิบัติ
นี่เป็นปมที่จะต้องแก้ไขในทางจิตใจอีกเหมือนกัน

และเพราะฉะนั้นจึงเป็นเรื่องยาก แต่ก็ต้องยอมรับว่าเป็น
อุปสรรคกีดขวางอย่างยิ่งต่อภารกิจพัฒนา ของชาติ
ถ้าไม่ตัดแปลงแก้ไข เรื่องนี้เป็นประเด็นที่จะได้พูดถึงอีก
ในตอนว่าด้วยสถาบันพัฒนา

ในด้านสังคม ประชาชนจะต้องได้รับการส่งเสริม
ให้เข้าใจในคุณประโยชน์ของการประหยัดการลงทุน จะ
ต้องได้รับการชักชวนเผยแพร่ให้ นิยมประกอบธุรกิจการค้า
และอุตสาหกรรม และในประการสำคัญ ส่งเสริมให้
มีทัศนคตินิยมในวิทยาการและสิ่งประดิษฐ์คิดค้นใหม่ ๆ
เหล่านี้เท่ากับเป็นการศึกษาของชาติ ในด้านสำคัญยิ่งใน
ตัวเอง ธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติเก่า ๆ ที่ขัดต่อแนว
ความคิดที่ก้าวหน้า จำเป็นต้องสลัดทิ้งไป สารของการ
พัฒนาชนชั้นกลาง ก็เพื่อส่งเสริมให้คนต้องการริเริ่มและ

ทดลองดำเนินชีวิตใหม่ ๆ การพูดกันถึงเรื่องสร้างชน
ชนกลางจะไม่มีความหมายอะไร ถ้าหากจุดมุ่งหมาย
ข้อนี้ไม่เป็นที่รับรู้กัน

เพราะฉะนั้น บทบาทของรัฐจึงไม่เพียงส่งเสริมใน
ด้านวัตถุประสงค์เท่านั้น แต่ยังเท่ากับเป็นผู้ให้การศึกษา
ปลูกฝังทัศนคติที่ทันสมัยแก่ประชาชนด้วยในขณะเดียวกัน
สำหรับปัญหาที่ว่ารัฐจะเข้าดำเนินกิจกรรมทาง
เศรษฐกิจ หรือไม่ มากน้อยเพียงใดนั้น เป็นเรื่องสมควร
วินิจฉัยตามความเหมาะสม ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประสิทธิ
ภาพในผลดำเนินงาน และการผลิตเป็นเกณฑ์ ประเทศ
ด้อยพัฒนาอย่างไทยเราไม่อยู่ในฐานะที่จะเลือกเดิน
แบบเสรีนิยม หรือรัฐสังคมนิยมแต่อย่างหนึ่งอย่างใดเท่า
นั้น การที่จะมาถกเถียงกันในเชิงลัทธิทฤษฎีนั้นคงไม่
ช่วยอะไรได้มาก โดยความจำเป็นของสถานการณ์
รัฐย่อมต้องเป็นผู้นำและริเริ่มในกิจกรรมหลายด้าน แต่
มีหลักที่พึงยึดถือได้ว่า รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงหรือกีด
กันในกิจกรรมที่เอกชนดำเนินเป็นผลดีอยู่แล้ว หรือมีทาง
ที่จะบังเกิดผลต่อไป การใดก็ตามที่เอกชนพอที่จะคิด

อ่านจัดทำ^๕เอง รัฐ^๕มีแต่จะต้องสนับสนุนไม่ใช่บั่นทอน
ทางหนึ่งรัฐ^๕จะช่วยเหลืออบรมให้ประชาชนเกิดทัศน
คติที่ก้าวหน้าได้ ก็คือ การสหกรณ์ ช้อน^๕รู้สึก^๕ว่ามอง
ข้ามกันไปหมด ประเทศไทยก่อตั้งกิจการสหกรณ์มา
เป็นเวลาช้านาน กิจการด้าน^๕นี้ได้รับการขยายหน่วย
งานและยกฐานะ^๕ขึ้นเป็นลำดับ แต่ผลงานต้องนับว่า
ล้มเหลวเกือบสิ้นเชิง จึงเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง อย่าง
ไรก็ตามไม่ใช่เป็นเหตุทำให้ลดความสำคัญของการสหกรณ์
ลงไปแต่อย่างใด ตรงกันข้ามเราควรถือเป็นเหตุผลที่
จะได้ตรวจสอบวิเคราะห์ประเมินหาทางแก้ไขระบบงาน
ให้มีสมรรถภาพ^๕ขึ้นต่อไป

เท่าที่ยกเรื่องสหกรณ์^๕ขึ้นพูด ๓^๕ ทิ้งก็เพราะว่า เป็น
กิจการที่ตัวบุคคลดำเนินงานมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ
ประชาชนอยู่โดยตรง งานสหกรณ์มีแนวความมุ่ง
หมายที่เกี่ยวข้องอยู่กับทางปฏิบัติในการดำเนินชีวิตของ
ราษฎรหลาย ๆ ด้านด้วยกัน เพราะฉะนั้นจึงเป็นสิ่งที่
ที่น่าคิดว่า เราควรพิจารณาปรับใช้กิจการด้าน^๕นี้ให้
เป็นประโยชน์ในด้านให้การศึกษาแก่ประชาชนเช่นว่า^๕

หรือไม่ ในความเห็นของผู้เขียน หน่วยงานสหกรณ์ที่
ปรับปรุงขึ้นมาจะอยู่ในฐานะที่สามารถปฏิบัติภารกิจด้าน
นี้ได้ดีกว่าทางฝ่ายการพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นส่วนราชการ
ที่ตั้งขึ้นใหม่ การตั้งหน่วยงานพัฒนาชุมชนโดยเฉพาะ
เป็นเอกเทศขึ้นเช่นนี้ นอกจากจะเพิ่มผลเพียงเกิดตำแหน่ง
งานแล้ว ยังมองไม่เห็นความจำเป็นอื่นใด ข้า
ยังเป็นทางตันเปลืองไม่คุ้มค่า ลักษณะงานก็ค่อนข้าง
จะเลือนลอย ไม่สู้จะมีส่วนสัมพันธ์ที่เห็นได้แน่นอนกับ
การดำเนินชีวิตของคนในท้องถิ่น ที่กล่าวเช่นนั้น ไม่
หมายความว่า เป็นการปฏิเสธความสำคัญของงานพัฒนา
ชุมชน ตรงกันข้ามกิจกรรมด้านนี้สำคัญและทั้งจำเป็น
แน่นอน แต่ว่าการที่ภารกิจอย่างหนึ่งเกิดมีความสำคัญ
ขึ้นนั้น ไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องตั้งหน่วยงานขึ้น
ใหม่เป็นเอกเทศ งานอย่างการพัฒนาชุมชนถ้าจะมอบ
หมายให้เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วเป็นต้นว่าทาง
เกษตร สหกรณ์ สาธารณสุข เศรษฐกิจ ฯลฯ ได้ร่วม
มือประสานงานกัน ก็จะไม่บังเกิดผลจริงจังกว่า และยัง
เท่ากับฝึกบังคับให้รู้จักประสานงานระหว่างกันดีขึ้นกว่าที่

เป็นอยู่อีกด้วย ตัวอย่างของความสิ้นเปลืองและด้อย
สมรรถภาพ เพราะการตั้งหน้าตั้งตาสร้างหน่วยงานเพิ่ม
ตำแหน่งทำนองนี้ ปราบกฏตาชด้นทั่วไปในวงราชการ
ปัญหาเกิดขึ้นว่า กำลังฐานะของประเทศอย่างเรานี้จะ
สามารถแบกภาระของความฟุ่มเฟือยที่ไม่ให้ผลผลิตงอก
เงยไปได้เพียงใด แต่รู้สึกว่ามีบรรดาผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐ
ประศาสนศาสตร์ไม่พยายามช่วยให้คำตอบในประเด็นข้อ
นี้กันเลย!

เท่าที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ก็หวังว่าคงพอจะช่วยให้ได้
ตระหนักเข้าใจถึงลักษณะและวงเขตของปัญหาพัฒนา
สร้างชนชั้นกลางดังที่เราตั้งปณิธานกันไว้ ปัญหาค่อนข้าง
ยากลำบากและสลับซับซ้อน แต่เราจำต้องเผชิญ
และพยายามมุ่งมั่นให้เป็นผลขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจ
กิจจำเป็นต้องอาศัยพื้นฐานสังคมที่อำนวย และชนชั้น
กลางจะให้พื้นฐานที่พึงปรารถนาของสังคมที่ยุติธรรมรัก
ความก้าวหน้า ประเด็นสำคัญอยู่ที่ส่งเสริมให้ราษฎร
เอกชนเกิดความคิดกล้าริเริ่มโดยอิสระ เฉพาะอย่างยิ่ง
เพื่อประโยชน์เพิ่มพูนประสิทธิภาพในการผลิตของประเทศ
ทั้งนี้ควรเข้าใจถึงความจริงด้วยว่า ประสิทธิภาพ

ทางเศรษฐกิจนั้น ไม่ใช่เรื่องของอุดมการณ์หรืองานกุศล หากเป็นพลังที่ต้องการผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ด้วยกำไรและผลประโยชน์จากการค้า และวิสาหกิจต่าง ๆ นั้น อาจจะมีแง่ที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างไรก็ตาม แต่ก็จำเป็นสำหรับช่วยสร้างสมทุนและเป็นกำลังใจที่จะขยายกิจการงานให้กว้างขวางใหญ่โตออกไปตามโอกาสและความสามารถ กำไรและผลประโยชน์ทางการเงินไม่จำเป็นต้องถือเป็นสิ่งอันควรประนามเสมอไป ในภาวะปกติคือ ภาวะของตลาดที่ราคายุติธรรม ผลกำไรเป็นปัจจัยสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ปัญหาจึงไม่ใช่อยู่ที่จะหาทางบั่นทอนหรือรื้อรอนกัน หากเป็นเรื่องที่ควรพยายามส่งเสริมสนับสนุน ให้ใช้ผลกำไรส่วนใหญ่ไปในทางขยายประกอบทำให้เจริญเติบโตยิ่ง ๆ ขึ้นไป นโยบายของรัฐควรต้องคำนึงถึงความสำคัญ ของขั้นนี้ให้มากกว่าเท่าที่เข้าใจกันในปัจจุบัน การเพิ่มพูนรายได้ การสร้างความมั่งคั่งของชาติ อันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ จะให้แต่คุณ ไม่เกิดโทษ ถ้าการพัฒนาเป็นไปในลักษณะที่ผลประโยชน์ และสวัสดิการของกลุ่มชนทุกส่วนกลมกลืนซึ่งกันและกัน

(๕)

คุณค่าสังคมกับสถาบันพัฒนา

การเพิ่มผลผลิตรายได้เฉลี่ยต่อคนเป็นเป้าหมายของ

การพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สำหรับประเทศไทยเรา

แนวนโยบายพัฒนาที่จะให้บรรลุผลจริงจังก็น่าโดยส่งเสริม

ชักจูงให้เอกชนเกิดความคิดริเริ่มประกอบกิจการค้าและ

อุตสาหกรรมให้มากยิ่งขึ้น ๆ ขึ้นเท่าที่จะสามารถกระทำได้

อุดมการณ์จุดหมายปลายทางสำหรับอนาคต จึงเป็นเรื่อง

ที่จะต้องมุ่งวางพื้นฐานสังคม และจิตใจของราษฎรให้

อำนวยและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์อัน บรรเทา

กิจกรรมทั้งหลายอันเกิดจากฉนวนต้นตอริเริ่มของเอกชน

เองที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันควรได้รับการสนับสนุนให้ความ

สำคัญเป็นพิเศษ บทบาทของหอการค้าไทย และ

สมาคมธุรกิจอื่น ๆ ทำนองเดียวกันนับเป็นตัวอย่างที่ดี

การริเริ่มเปิดสถานศึกษาอย่างเช่น วิทยาลัยการค้าก็

การจัดงานแสดงสินค้าก็ดี ล้วนเป็นกิจกรรมที่ให้คุณ

ประโยชน์อย่างยิ่ง ความสนใจร่วมมือจากกลุ่มพ่อค้า

นักธุรกิจ และนักอุตสาหกรรมเป็นสิ่งพึงปรารถนา

และเป็นที่น่ายินดีที่เราได้เริ่มมีกันบ้างแล้ว อาทิเช่น

เคยมีการเสนอแนะข้อคิดเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบาย
การค้ากับต่างประเทศ เคยมีการประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่
รัฐบาลทั้งตั้งข้างข้อบกพร่องเกี่ยวกับนโยบายกฎหมาย
ภาษีอากร เป็นต้น ดังเหล่านี้เป็นนิมิตรอนต์สำหรับความ
หวังในอนาคต แต่ข้อสำคัญควรระมัดระวังป้องกัน
อย่าให้กิจกรรมเช่นว่านี้กลายเป็นเครื่องมือกอบโกยผล
ประโยชน์เฉพาะของกลุ่มบุคคลในวงแคบ ซึ่งจะเท่ากับ
บั่นทอนผลภารกิจพัฒนาประเทศชาติเป็นส่วนรวมได้ใน
ที่สุด

ในกรณีใดก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจยังคงต้อง
อาศัยการนำวิริเริ่มและส่งเสริมของรัฐเป็นส่วนใหญ่ และ
จะเป็นเช่นนี้ต่อไปอีกเป็นเวลานาน การจัดระเบียบ
สถาบันของรัฐจึงเป็นปัญหาสำคัญยิ่งยวดปัญหาหนึ่ง
สำหรับประเทศด้อยพัฒนาทั่วไป ไม่เฉพาะแต่ไทยเรา
เท่านั้น การดำเนินงานพัฒนาจะมีประสิทธิภาพหรือไม่
เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับระบบบริหารงานของรัฐด้วยเป็น
ส่วนสำคัญ เพราะฉะนั้น จึงสมควรหยิบยกข้อวิเคราะห์
ใคร่ครวญกันบ้าง เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่อง
นโยบายพัฒนา ความจริงในด้านนี้ เรามีผู้ชำนาญมาก

สนใจศึกษากันอย่างละเอียดกว้างขวาง บรรดาข้อขาดตกบกพร่องทั้งหลายก็ปรากฏให้เห็น กล่าวขวัญอยู่เนือง ๆ คำวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ นับว่ามีส่วนกระทบถึงปัญหาชัดซึ้งเกือบทุกแง่ทุกมุม เหล่านี้ล้วนเป็นที่เปิดเผยยอมรับกันได้ แม้กระทั่งในวงเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของทางราชการเอง การจรรยาวัชให้เห็นสิ่งดีสิ่งไม่ดี บางทีอาจพอช่วยอะไรได้บ้างเหมือนกัน แต่ถ้าจำเจเกินไป ผลจะกลายเป็นเท่ากับรับเอาหลายสิ่งหลายอย่างที่ไม่พึงปรารถนาเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของเราโดยไม่รู้ตัว!

สำหรับในขั้น ผู้เขียนเพียงจะเสนอแนะข้อคิดบางอย่างพอเป็นแนวทางให้เข้าใจถึงปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่ได้ถ่องแท้ขึ้นตามสมควร เรื่องของระบบบริหารราชการเป็นปัญหาดังคมด้านหนึ่ง ซึ่งยังจะต้องพยายามวิเคราะห์สาเหตุของอาการโรคให้ตรงกับเรื่องอื่นกว่าเท่าที่คิดกันอยู่ทุกวันนี้

เรื่องของสังคมไม่ว่าจะในด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง หรือการบริหารก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะภูมิธรรมเป็นพื้นฐาน อีกนัยหนึ่งขึ้นอยู่กับแบบ

แผนประเพณีความเชื่อและความนึกคิดอันยึดถือเป็นหลัก
ประพฤติปฏิบัติในความสัมพันธ์ระหว่างกันโดยทั่วไป ใน
สังคมหนึ่ง ๆ เมื่อพูดถึงตรงนี้ก็ใคร่ทำความเข้าใจเกี่ยวกับ
สิ่งต่าง ๆ ที่ได้พูดมาข้างต้น และทั้งที่กำลังจะพูด
ต่อไปด้วย กล่าวคือว่า ภูมิธรรมเป็นระบบค่านิยม
อย่างหนึ่ง หมายถึงสิ่งที่ยึดถือเป็นคุณค่าในจิตใจของคน
ทั่วไปในแต่ละสังคม ภูมิธรรมเกิดขึ้นเนื่องจากคนมา
สมาคมมีชีวิตสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ระเบียบแบบแผน
กำหนดแนวสำหรับการประพฤติปฏิบัติ จึงเป็นสิ่งจำเป็น
โดยธรรมชาติ ในที่ใดไม่มีสังคม ที่นั้นก็ไม่มีภูมิธรรม
และทั้งไม่จำเป็น เพราะภูมิธรรมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและ
เป็นผลของชีวิตสังคมแท้ ๆ* แบบแผนความนึกคิดและ
การประพฤติจะมีลักษณะอย่างไรนั้น ย่อมแล้วแต่ว่าจะไร
ถือกันเป็นคุณค่าสูงสุดของชีวิต

* ดู Cora du Bois: Social Forces in Southeast Asia (Harvard University Press, 1959) หน้า ๘-๒๔
Walter Goldschmidt: Understanding Human Society (Routledge & Kegan Paul, London, 1959)
หน้า ๑๓-๓๐

สิ่งที่ยึดถือเป็นคุณค่าในจิตใจของแต่ละคนก็ แต่
ละสังคมนัก เป็นเรื่องที่ไม่อาจวินิจฉัยในแง่ที่ว่าผิดหรือ
ถูก ดีหรือไม่ดี ทั้งไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกันได้ว่า
ของใคร ของสังคมใดเหนือกว่า หรือด้อยกว่ากัน ทั้งนี้
เพราะในการวินิจฉัย ต่างคนต่างสังคมย่อมยึดถือหรือ
อาศัยหลักมาตรฐานเกี่ยวกับทักษะของชีวิตที่ไม่เหมือนกัน
เมื่อไม่มีบรรทัดฐานวัดร่วมกัน เรื่องของจิตใจจึงยาก
แก่การวินิจฉัยเปรียบเทียบ เป็นต้นว่าบางสังคมนิยม
ใช้ทรัพย์สินเงินทองไปในทางบำรุงส่งเสริมศาสนา เช่น
สร้างวัดวาอาราม หรือทุ่มเทไปในเรื่องงานประเพณี
ต่างๆ โดยหวังบุญกุศลในโลกหน้า บ้างก็เก็บหอมรอมริบ
ไว้เฉยๆ ไม่ต้องการทำอะไรก็มี แต่อีกสังคมหนึ่งนิยม
นำเอาไปลงทุนลงรอนทำธุรกิจค้าขายเพื่อให้เกิดผลราย
ได้งอกเงยขึ้น ตัวอย่างทำนองนี้แสดงให้เห็นได้ว่า คน
หรือสังคมใดจะนิยมประพฤติไปในแนวไหน ย่อมเป็น
เรื่องขึ้นกับว่าอะไรเป็นสิ่งที่คนหรือสังคมนั้นเล็งถือเอา
เป็นคุณค่า และความหมายสำหรับชีวิตของตน การที่จะ
ถกเถียงหรือวินิจฉัยในแง่ศีลธรรมแต่ลำพังว่าอะไรควร

ไม่ควร อะไรดีกว่าหรือด้อยกว่านั้น จึงไม่ผู้จะเป็น
ประโยชน์ และทั้งยังจะก่อให้เกิดความเข้าใจไขว้เขว
หลงผิดไปโดยไม่จำเป็น

กระนั้นก็ดี ยังมีความจริงอีกข้อหนึ่ง ซึ่งจะต้อง
ระลึกถึงเกี่ยวกับธรรมชาติสังคมมนุษย์ คนเราเป็นสัตว์
โลกที่มีสมองความคิดรู้จักศึกษาหาทางเอาชนะธรรมชาติ
และมีการคบค้าสมาคมซึ่งกันและกัน เพราะฉะนั้นแบบ
แผนดำเนินชีวิตของมนุษย์ จึงไม่ได้ยู่คงที่ตายตัวตลอด
ไป กาลสมัยล่องเลยไป ความต้องการของคนและสังคม
ย่อมแปรเปลี่ยน ซ้ำบ้าง เร็วบ้างตามสภาพแวดล้อมและ
อุดมการณ์ของแต่ละสังคม เมื่อเป็นเช่นนั้น ทักษะเกี่ยว
กับคุณค่าและความหมายของชีวิตจึงค่อยแปรเปลี่ยนตาม
ไปด้วย จะช้าหรือเร็วอย่างไรสุดแต่สภาพความต้องการ
เช่นกัน แต่ในช่วงระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของภาวะแปร
เปลี่ยนนั้น เป็นที่แน่นอนว่าระบบคุณค่าทางจิตใจและ
แบบแผนประเพณีนิยมระหว่างเก่ากับใหม่ ย่อมจะมีส่วน
ที่กระทบกระทั่งขัดกันเป็นธรรมดา ไม่มากก็น้อย ในชั้น
เองที่เราอยู่ในฐานะสามารถวินิจฉัยได้ว่า ภูมิธรรมหรือ
แบบแผนความนึกคิดและการประเพณี อย่างไหนส่วนใดที่

ชัดเป็นอุปสรรคกีดขวางต่อเป้าหมายความต้องการ ของสังคมที่
เกิดขึ้นใหม่ ผู้เขียนใคร่เน้นเป็นพิเศษว่า เฉพาะในแง่
เท่านั้น ที่เราพึงวินิจฉัยได้ ประสพการณ์ในอดีตของ
ประเทศที่เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ เต็มไปด้วย
ตัวอย่างของปัญหาวิกฤตขัดกันทำนองนี้ ในสมัยต้นตัว
ปฏิวัติอุตสาหกรรมใหม่ๆ ในอังกฤษเอง ผู้คนส่วน
ใหญ่พากันตั้งข้อรังเกียจประนามเครื่องมือเครื่องจักรที่
ประดิษฐ์คิดค้นใหม่ๆ กันอย่างรุนแรง แม้กระทั่งการ
สร้างรถไฟก็มีเสียงประท้วงต่างๆ นานา เป็นต้นว่าเสียง
เอะอะบ่นทอนชีวิตอันสงบ ของชนบทบ้าง เป็นการตัด
ทางทำมาหาเลี้ยงชีพของคนบ้าง เหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็น
เรื่องขัดกันในด้านผลประโยชน์ และส่วนหนึ่งเกิดจาก
ความยึดมั่นนิยมระเบียบดำเนินชีวิตที่เคยเป็นมาแต่ดั้งเดิม
ด้วยในขณะเดียวกัน แต่ทั้งนี้ก็เป็นเครื่องแสดงว่า
คนในสมัยนั้นยังมองไม่เห็นคุณประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลง
อันจะพึงมีต่อส่วนรวมนั่นเอง

วิกฤตสังคมทำนองนี้ เราต้องเข้าใจว่าเป็น วิกฤต
ของการแปรเปลี่ยน อันเกิดขึ้นตามวิถีธรรมชาติ ปัญหา

manuphan

ไม่ใช่เป็น เรื่องของการเลิกจ้างของเก่าดั้งเดิมโดยสิ้นเชิง หรือจะต้องตั้งต้นโฉมหน้าชีวิตของสังคมใหม่ อย่าง พลันฉับทันใด สังคมมนุษย์ไม่ใช่สิ่งที่จะก่อตั้งขึ้นและ เลิกล้มไปได้โดยง่ายเหมือนบริษัทหุ้นส่วนหรือสมาคมอื่นๆ แต่ถึงกระนั้นก็ไม่ว่าสังคมใดจะดำรงอยู่ได้ก็โดยสามารถ ปรับตัวเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสภาพความต้องการจำเป็น ใหม่ ๆ ได้ดีตามสมควร มีฉนวนวิกฤตสังคมอาจจะทับถม ทวีคูณเกินกำลังแก้ไขได้โดยราบรื่น ปัญหาวิกฤตเกิดขึ้น ก็เพราะการปรับตัวเป็นสิ่งยากลำบาก เฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับคนเราที่จะยอมรับการแปรเปลี่ยนในทัศนคติและ คุณค่าทางจิตใจใหม่ได้อย่างสะดวกตาย ศาสตราจารย์ อาเธอร์ ลิวส์ (Arthur Lewis) ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนา เศรษฐกิจชั้นนำของโลก ได้บรรยายถึงสภาพบรรยากาศ ของสังคมเช่นนั้นว่า

“...การแปรเปลี่ยนจะทำได้ง่ายขึ้นมาก ถ้าแบบ แผนจิตใจ ของสังคมทั้งเก่าและใหม่ได้เป็นที่รู้จักดี และ ถ้าบรรดาผู้รับผิดชอบในการสร้าง หรือรักษามาตรฐาน จิตใจของประชาคม (เฉพาะอย่างยิ่ง พระ ครู และนัก

นิติบัญญัติ) ตั้งใจเผยแพร่แบบแผนจิตใจอย่างใหม่กัน
เสียแต่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง แต่ทว่า ในประการแรก
เราก็ก็น่าจะเข้าใจถึงเรื่องอย่างนี้ กันไม่นานมานี้เอง
โดยเฉพาะในข้อที่ว่า กฎทางจิตใจเป็นสิ่งที่ควบคู่อยู่กับ
แบบแผนทางสังคมและเศรษฐกิจถึงเพียงไร ในประการ
ที่สอง บรรดาผู้รักษามาตรฐานจิตใจของประชาคม โดย
ปกติมักถือเป็นที่ หนึ่งของตนที่จะต้องรักษากฎแบบเก่า
คนเหล่านี้เป็นปฏิปักษ์ต่อการเปลี่ยนแปลง และมองดู
กฎแบบใหม่ในแง่ที่เป็นสิ่งผิดหลักศีลธรรม และประการ
ที่สาม แม้ว่าคนเหล่านี้จะเห็นคล้อยตามกฎแบบใหม่
แต่ฐานะอำนาจของคนเหล่านี้เอง จะสูญเสียไปมากใน
ระหว่างการแปรเปลี่ยน ทั้งนี้เพราะว่าการเชื่อถืออาศัย
หลักเหตุผลจะท่วมนาน และเพราะว่ามหาชนจะเสื่อม
ความมั่นใจในบรรดาสถาบันและหลักปฏิบัติ ซึ่งคนเหล่านี้
ถือตนเป็นส่วนหนึ่งเรื่อยมา ด้วยเหตุนี้กฎแบบใหม่จึง
มิได้นำมาใช้กันอย่างเป็นระเบียบแบบแผน หรืออย่าง
เคร่งครัดจริงจังเต็มที่ หากจะคอยเลือกใช้กันแต่เฉพาะ
บางส่วนเท่านั้น คุณค่าเชื่อถืออย่างเก่าและใหม่ผสม

ผสมกันอย่างลึกลับ ทำให้เกิดอาการเดือดดาลหือแท้ และสับสนวุ่นวายเป็นอย่างมาก ในเมื่อคนกระทำสิ่งที่ตนรู้ว่าเป็นการถูกต้องที่จะพึงกระทำ แต่แล้วกลับต้องประสบกับการเยาะประจาน ประสบกับการตำหนิประนามและลงโทษทัณฑ์ เพราะเหตุที่ประพฤติเช่นนั้น”*

ในทำนองเดียวกัน อุปสรรคยุ่งยากทั้งหลายในระบบบริหารราชการของไทย โดยสาระก็เป็นผลเกิดจากวิกฤตการแปรเปลี่ยนของสังคมนั่นเอง จุดใหญ่ใจความอยู่ที่ว่า “คุณค่าเชือถืออย่างเก่าและใหม่ผสมผสานกันอย่างลึกลับ” ในระบบความสัมพันธ์ภายในวงราชการปัจจุบัน ประเด็นข้อนี้จำเป็นต้องเข้าใจกันให้ดี เพราะโดยแท้จริงแล้ว คุณค่าและจุดมุ่งหมายของราชการย่อมขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ใช่อื่นไกลเลย ในยุคหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นเดิวนั้น ทศนคติและความนึกคิดของข้าราชการทั่วไป มีลักษณะค่อนข้างแปรปรวนลึกลับอยู่ระหว่างคุณค่าเชือถือแบบเก่าและแบบใหม่ระคนกัน ทั้งเป็นการ

* W. Arthur Lewis: The Theory of Economic Growth (George Allen & Unwin, 1957)

หน้า ๔๓๒-๔๓๓

ยากที่จะตัดสินใจเลือกยึดถือเอาอย่างหนึ่งอย่างใดให้แน่นอนลงไปได้ สภาพบรรยากาศที่เป็นอยู่ มีผลเท่ากับทำให้จิตใจความมุ่งมั่นภักดีของข้าราชการต้องแตกแยกออกเป็นสองส่วน ซึ่งไปด้วยกันได้ยากยิ่งในทางปฏิบัติ ส่วนหนึ่ง บุคคลในหน้าข้าราชการอาจตระหนักซาบซึ้งดีในคุณค่าของเหตุผลและประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นหลักการจำเป็นสำหรับบริหารงานสมัยใหม่ แต่แล้วอีกส่วนหนึ่ง แนวความคิดดั้งเดิม ที่เคยยึดถือมาช้านานว่างานราชการเป็นเรื่องของอำนาจและความรับผิดชอบส่วนตัว ก็ยังคงมีอิทธิพลอยู่อย่างกว้างขวางในปัจจุบัน*

นี้หมายความว่า เป้าหมายที่แท้จริงของระบบบริหารราชการของเรายังไม่แน่ชัดเพียงพอสำหรับยึดถือ

* จอห์น วิลเลียม ไรอัน (John William Ryan) ผู้เคยมาประจำสอนอยู่ระยะเวลาหนึ่ง ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้ตั้งหลักสังเกตถึงอิทธิพลของแบบแผนสัมพันธ์ทางส่วนบุคคล เช่นว่านี้ ด้วยเหมือนกัน ในวิทยานิพนธ์ปริญาเอกเรื่อง Bangkok Government and Administration: Appearance and Reality ซึ่งเสนอ ณ มหาวิทยาลัยอินเดียนา สหรัฐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๕

ดู เฉพาะอย่างยิ่ง Part II Cultural Influences on Government and Administration, Ch. III-IV-V

หน้า ๒๗-๓๖

เป็นแนวประพฤติปฏิบัติได้ โดยเฉพาะในข้อที่ว่าอะไรเป็นส่วนตัว อะไรเป็นหลักการ สองอย่างนี้ เป็นเรื่องที่ยังแบ่งแยกกัน ไม่ออกและต่างยังเป็นที่ยึดมั่นเชื่อถือคลงกันไปในเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดความสับสนปะปนกันโดยทั่วไปในระบบความสัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นภายในหน่วยราชการเดียวกัน หรือระหว่างต่างหน่วยราชการไม่ว่าสำหรับบุคคลชั้นผู้บังคับบัญชา หรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แบบแผนความประพฤติบางอย่างอาจเป็นสิ่งที่ชอบและเข้ากันได้ดีกับสมัยหนึ่ง กล่าวคือในสมัยซึ่งคุณค่าและจุดมุ่งหมายเน้นหนักไปในทางรับใช้เฉพาะตัวบุคคลยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด ในฐานะเช่นนั้นเป็นธรรมดาที่ทัศนคติของข้าราชการมักจะรู้สึกไปในแง่สังกัดภายใต้ส่วนตัวบุคคลมากกว่าสังกัดหน่วยงาน

ตั้งที่โตชแจงมาแล้ว แบบแผนความนึกคิดและความประพฤติที่นิยมยึดถือกันในระบบภูมิธรรมหนึ่งๆนั้น ในตัวเองไม่อาจจะวัดกันได้ว่าผิดหรือถูก เหมาะสมหรือไม่ แต่เราอาจวินิจฉัยก็เฉพาะในแง่นโยบายปฏิบัติว่าจะขัดกับคุณค่าหรือเป้าหมายความต้องการของสังคมที่

กำลังแปรเปลี่ยนไปหรือที่เกิดขึ้นใหม่ หรือไม่ อย่างไร ใน
ปัญหาประเด็นนี้ เราจำเป็นต้องตัดสินใจให้เป็นที่แน่ชัด
เพื่อขจัดความสับสนขัดแย้งอันเป็นผลเสียต่อกำลังขวัญ
และประสิทธิภาพภายในระบบบริหารราชการของเราเอง

แบบแผนความประพฤติที่อาศัยหลักสัมพันธสัมพันธ์
ตัวเป็นใหญ่ นั้น มีผลสะท้อนสำคัญต่อระบบบริหารราชการ
หลายทางด้วยกัน เฉพาะอย่างยิ่ง

(ก) ในด้านทัศนคติของบุคคลผู้บริหาร มักจะ
จำกัดแคบยึดถือหน่วยงานเป็นเหมือนหนึ่งอาณาจักรของตน
โดยเฉพาะ ขาดการคำนึงถึงความสัมพันธ์อันพึงมีกับ
หน่วยงานส่วนอื่น ๆ เท่าที่ควร การริเริ่มขยายตัว
จะมีชนกั่มกุ่มงเงาะจงสร้างหรือแบ่งขยายอาณาจักรของ
ตนออกไป ๆ จนถึงกับก้าวท้าวในหน้าที่การงานซึ่งโดย
หลักควรจะเป็นเรื่องของหน่วยงานอื่น หรือไม่ก็ควรร่วม
กันทำ

(ข) แบบแผนทัศนคติเช่นว่านี้ มีผลกระทบ
กระเทือนไปถึงระบบบริหารงานส่วนรวมด้วย โดยตรง
กล่าวคือ ต่างคนต่างหน่วยงานมักจะคิดและปฏิบัติไป

ตามทางของตน ขาดการเหลียวแลซึ่งกันและกัน โดย
ลืมไปว่าตนเป็นเพียงส่วนย่อยอันหนึ่งของงานส่วนรวม
ซึ่งจะต้องมีความมุ่งหมาย และผลประโยชน์ที่เหนือกว่า
ผลก็เป็นดังที่ปรากฏอยู่ทั่วไปขณะนี้คือ เรามีระบบงานที่
ก้าวถ่างยุ่งเหยิง งานซ้อนงาน ขาดการประสานขาด
ระเบียบความรับผิดชอบ ขาดแนวความมุ่งหมาย

สภาพการณ์เหล่านี้จะถือว่าขัดกับคุณค่าเป้าหมาย
ของสังคมไทยในยุคนี้หรือไม่ อย่างไรนั้น เห็นจะพอ
วินิจฉัยได้จากรายงานคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคาร
โลก ซึ่งได้ตั้งข้อสังเกตไว้โดยเฉพาะว่า

“การบริหารงานรัฐบาลก็มีปัญหาของตนเอง ที่ถือ
เอาเหตุผลทางด้านการเมืองขึ้นอยู่เหนือ เหตุผลทางด้าน
ประสิทธิภาพและการประหยัด นอกจากนี้ในการบริหาร
ราชการยังมีการยึดมั่นในหลักปฏิบัติงานแบบเก่า ๆ และ
ถือความสัมพันธ์เกี่ยวกับลำดับสถานะ เหล่านี้มักเป็น
เหตุทำให้อำนาจและความรับผิดชอบกระจัดกระจายไป
ทำให้อดหย่อนความสำคัญในด้านความจำเป็นต้องให้มี
การฝึกอบรมและสมรรถภาพเป็นพิเศษ ทำให้เป็น

อุปสรรคกีดขวางต่อการร่วมมือและประสานงานระหว่าง
กรมกองต่าง ๆ และกีดกันมิให้มีการวางรูปและใช้ระบบ
ดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ....

“..... ข้อบกพร่องทั้งหลายทางด้านดำเนินงาน
พัฒนาของรัฐบาล เท่าที่ได้เน้นมานี้...ก็เพื่อขจัด ทัศน
ที่หนึ่งนอใจต่อสถานการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ...ข้อเท็จ
จริงจำต้องเป็นที่ตระหนักถึงว่า ในการที่จะดำรงและ
ปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพในอนาคต อย่างที่เคย
ปฏิบัติมาในอดีตนั้น จะมีหวังอาศัยแต่กำลังธรรมชาติ
ช่วยให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตต่อไป ย่อมไม่ได้ การที่
จะเลยไม่พัฒนาทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว หรือที่อาจมีขึ้น
หรือใช้ไม่ถูกทางและหมดเปลืองไป นับวันแต่จะบังเกิด
ผลเสียหายใหญ่หลวงยิ่ง ๆ ขึ้น ข้อบกพร่องและ
อุปสรรคต่างๆ ที่กีดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจจำเป็นต้อง
เผชิญกัน และขจัดให้สิ้นสูญไป ไม่ว่าจะเป็นในด้านคน
การบริหาร และสถาบัน.....”*

* คุราชาน ฉบับแปลภาษาไทย ของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ
แห่งชาติ เรื่อง “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย”
(กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓) หน้า ๑๓-๑๕ (เน้นตัวเอนโดยผู้เขียน)
อนึ่งในที่นี้ผู้เขียนถือโอกาสแต่งเติมคำแปล บ้างบางส่วน เพื่อให้ตรง
กับความในต้น ฉบับภาษาอังกฤษยิ่งขึ้น

ข้อสังเกตและเสนอแนะเช่นว่าน เป็นเรื่องเกี่ยวโยง
กระทบถึงปัญหาเป้าหมายคุณค่าของสังคมโดยตรง ถ้า
เราตระหนักแน่ว่าการพัฒนาประเทศเป็นสิ่งจำเป็นรีบด่วน
ในขณะนี้แล้ว “เหตุผลทางด้านประสิทธิภาพ” ก็ย่อมจำ
เป็นต้องยึดถือเป็นหลักการเบื้องต้น กล่าวคือเหนือ
เหตุผลทางด้านอื่น ๆ ของสังคม แต่การปฏิบัติราชการ
ในลักษณะที่ยึดหลักสัมพันธส่วนตัวเป็นใหญ่ จะบังเกิด
ผลบั่นทอนประสิทธิภาพอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังที่ปรากฏ
อยู่ทุกวันนี้ เฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจพัฒนาจะกลายเป็น
งานที่มุ่งรับใช้คนแทนที่คนจะรับใช้งาน ตราบใด
ที่ระบบบริหารยังยึดถือคนสำคัญเหนืองาน เป้าหมาย
ของงานจะเสื่อมไป การปฏิบัติราชการจะดำเนินไป
อย่างไร้หลักการ หากแต่จะคอยอิงยึดเอาความมุ่งหมาย
ของคนเป็นหลัก ในรูปการณ์เช่นนี้ การริเริ่มชวน
ชวนจะขาดไปและทิ้งไม่กล้าทำกันด้วย หากการทำ
งานจะคอยแต่คาดคะเนเอาความคิดหรือความมุ่งหมาย
ของ “เจ้านาย” ซึ่งเป็นวิธีการที่รังแต่จะก่อให้เกิด
ความสับสนรวนเร ในนโยบายและแนวดำเนินงานทั่วไป

การวินิจฉัยผลงานจะอาศัยเหตุผลความมุ่งหมายเฉพาะ
ตัวบุคคลเป็นเกณฑ์ ซึ่งมีผลเท่ากับไม่มีเครื่องวัดที่จะใช้
เป็นหลักการได้เลย ยิ่งกว่านั้น การปฏิบัติราชการ
ตามหน่วยงานต่าง ๆ จะอยู่ในสภาพต่างคนต่างพาย
แต่ละคนแต่ละหน่วยต่างจะมุ่งพยายามสร้างหรือขยายอ
นาจจักรของตนให้กว้างใหญ่เท่าที่จะสามารถทำได้ ทั้งนี้
ตามแต่อิทธิพลความสำคัญของตัวบุคคลเป็นราย ๆ ไป

แบบแผนความประพฤติทำนองดังกล่าวนี้จะผิดหรือ

ถูกอย่างไรก็ตาม แต่เท่ากับเป็นการสร้างรูปความสัม
พันธ์อย่างหนึ่งซึ่งไม่อำนวยความสะดวกเข้ามายังประสิทธิ
ภาพในระบบบริหารราชการของไทยเรา เพราะรูป
และระบบดำเนินงานต่าง ๆ ยังคงยึดมั่นในหลักคุณค่า
เชื่องช้าแบบเดิม ๆ อยู่ โดยมีได้คำนึงถึงความจำเป็น
ที่จะต้องประสานสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับแนวความมุ่ง
หมายส่วนรวมอย่างแท้จริง ระบบความสัมพันธ์เท่าที่
เป็นอยู่คงมีลักษณะก้าวถอยกันไป กระทบกระถ่างขัดแย้ง
กันไป และเกยงงอนกันไป ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่ต้อง
อาศัยคิดอ่านหาทางปราบปรามประนอมอดมขอมกันอยู่เรื่อย

ตามกาลเทศะ การทู่ท้วงหรือวิพากษ์วิจารณ์ในการติดต่อทางส่วน
ตัว เป็น ศิลปะที่เป็นคุณค่านิยมใช้ปฏิบัติกันทั่วไปในสถาน
การณ์เช่นว่านี้ ผู้เชี่ยวชาญทางรัฐประศาสนศาสตร์
บางคนถึงกับเน้นคุณสมบัติข้อนี้เป็นพิเศษ ในหลักบริหาร
ว่าด้วย “มนุษย์สัมพันธ์” ทศนคติในเรื่องนี้อาจมีส่วน
ถูกอยู่ในแง่ปรับตนให้กลมกลืนกับบรรยากาศเข้าทำนอง
“สร้างมิตร ชะนะใจสัตว์” หรือทำนอง “รู้จักสัตว์รอด
เป็นยอดดี” เป็นต้น ผู้เขียนเองไม่สู้แน่ใจนักว่า ข้อนี้จะถือ
เป็นหลักวิชาหรือไม่ แต่ถ้าถือเช่นนั้นก็เท่ากับเป็นหลัก
ที่เน้นรักษากฎความประพฤติตามนัยแห่งระบบคุณค่าเชื่อ
ถือแบบเดิมกันต่อไปอีก อย่างไรก็ตาม ดังที่รายงานคณะ
สำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้ชี้ให้เห็น “มนุษย์
สัมพันธ์” ในระบบบริหารราชการของไทยในปัจจุบัน
เป็นแบบแผนความประพฤติที่ขัดอย่างร้ายแรงต่อหลัก
“เหตุผลทางด้านประสิทธิภาพและการประหยัด”

การปรับปรุงแก้ไขระบบบริหารราชการจะไม่สัม
ฤทธิ์ผลจริงจัง เว้นเสียแต่ว่า หลักประสิทธิภาพจะยึดถือ
เป็นคุณค่าสูงสุดอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ จุดแก้ อยู่ที่

ระบบความสัมพันธ์เป็นหัวใจสำคัญ โดยรากฐานทัศนคติแบบนิยมชนอยู่กับสภาพภูมิธรรมและบรรยากาศของสังคม ดังเช่นที่ได้เน้นถึงในตอนต้นทีเดียว แต่ในทางราชการ ผู้นำทางการเมืองย่อมมีบทบาทในส่วนสำคัญยิ่งทีเดียวที่จะพยายามสร้างสรรค์ และรักษาคุณค่าเป้าหมายใหม่ให้แน่นชัดมั่นคง ปัญหาอันดูเหมือนจะเป็นที่รับรู้กันดีชนบาง เมื่อพิจารณาจากเหตุผลความมุ่งหมายของการก่อตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเมื่อเร็ว ๆ มา น กล่าวคือ

“.... เพื่อให้ทำหน้าที่ในการเร่งรัดพัฒนากิจการทั้งหลายของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจการที่เป็นพื้นฐานในทางเศรษฐกิจของชาติและกิจการที่มีความจำเป็นจะต้องรีบพัฒนา... ให้เป็นผลดี ให้มีประสิทธิภาพและประหยัด มีการประสานงานที่รัดกุม และมีความรวดเร็วขึ้นกว่าแต่ก่อน จึงได้ให้รวบรวมงานพัฒนาในระดับของชาติมาไว้เสีย ณที่แห่งเดียวกันคือที่กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ... แต่ทั้งนี้ก็มิใช่ว่า หน้าที่ในการพัฒนาของกระทรวงต่าง ๆ จะหมดไปด้วย ก็หา

ไม่ กลับจะต้องทำงานในการพัฒนาเพิ่มมากขึ้นอีก กล่าวคือ จะต้องปฏิบัติการพัฒนาตามงานที่กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ริเริ่มขึ้นในระดับของชาตินั้นประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่ง งานพัฒนาใดที่เป็นงานในหน้าที่ของตนโดยตรง... กระทรวงที่มีหน้าที่นั้นๆ ก็จะต้องเร่งรัดพัฒนากันให้ติดต่อไปด้วย”*

ปัญหาที่รีบด่วนเฉพาะหน้า ก็คือ ความจำเป็นต้องเร่งรัดและประสานงานพัฒนาของประเทศ การตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ อาจนับเป็นความพยายามส่วนหนึ่งเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกิจการที่ถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญระดับชาติ แต่อย่างไรก็ดี ภาวะที่ต้องวิตกกังวลยังคงมีอยู่อย่างหนักเช่นเดิมเกี่ยวกับปัญหาสัมพันธภาพประสานงานภายในระบบบริหารทั้งหมด ดังที่ถ้อยแถลงของอดีตนายกรัฐมนตรี แสดงให้เห็นอย่างตรงไปตรงมาว่า

“แต่อย่างไรก็ดี การประสานงานกันอย่างแน่นอน

* ถ้ากล่าวของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรี ในพิธีเปิดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๖ ลงพิมพ์ในวารสารการสหกรณ์ (ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๐๖) หน้า ๖-๗

พื้นที่ระหว่างกระทรวงทบวงกรมต่างๆ กับกระทรวง
พัฒนาการแห่งชาติ หรือแม้แต่ในระหว่างส่วนราชการ
ของกระทรวงพัฒนาการฯ เอง ก็นับว่าเป็นสิ่งจำเป็น
และมีความสำคัญอย่างมาก “...จึงขอฝากให้ทุกฝ่าย
จงได้โปรดให้ความสนใจ ที่จะได้มีความร่วมมือเป็นอันดีต่อกัน
โดยมุ่งประโยชน์ของชาติเป็นที่ตั้งด้วย”

จุดสำคัญอยู่ที่ว่า นโยบายแก้ไขปรับปรุงควรต้อง
พิจารณารวมกันไปอย่างทั่วถึง และยังคงต้องมุ่งต่อมลอันถาวร
ที่จะพึงมีต่อไปในอนาคตด้วย ดังที่พยายามชี้ให้เห็น
ตลอดมาแต่ต้น การพัฒนาเศรษฐกิจหมายถึงว่าจะต้อง
มุ่งส่งเสริมกิจการทุกด้าน เพื่อให้ได้ใช้ประโยชน์เต็มที่
จากทรัพยากรทั้งปวงของชาติ ทั้งกำลังคนและวัตถุดิบ
ธาตุต่างๆ การส่งเสริมจำเป็นต้องกระทำพร้อมๆ กัน
ไปเพื่อให้บังเกิดผลพัฒนาที่สมดุลย์ ข้อเท็จจริงที่ควร
ระลึกถึงอย่างยิ่งก็คือว่า ในฐานะของบรรดาสถาบันที่มี
อยู่ปัจจุบัน ต่างยังห่างไกลที่จะสามารถดำเนินงานให้
บรรลุผลตามต้องการได้ ไม่ว่าจะเป็นในทางการศึกษา

สาธารณสุข เกษตร อุตสาหกรรม และอื่น ๆ อีก นอก
จากขาดแคลนกำลังคน (ทั้งคุณภาพและปริมาณ) และ
อุปกรณ์เครื่องมืออยู่อีกมากแล้ว ระบบบริหารราชการ
ของเรายังไม่รัดกุมมีประสิทธิภาพพอ

อันที่จริงอุปสรรคขัดข้องทั้งหลายในด้านบริหารก็มี
เรื่อวังมานานมานานแล้วและนับวันจะทับถมทวีคูณขึ้น ภา
วะในการพัฒนาทำให้เกิดความจำเป็นต้องขยายปริมาณ
งานออกไปอีกมากมาย แต่ลักษณะการขยายปรับปรุง
ยังคงดำเนินตามแบบวิธีเดิม ๆ อยู่ เรื่อยมาจนกระทั่งบัด
นี้ เฉพาะอย่างยิ่งการจัดการเพิ่มอัตรากำลังตาม
หน่วยงานต่าง ๆ ทั่วไปคงปฏิบัติกันอย่างกระจัดกระจาย
เจรจาต่อรองแยกเป็นส่วนสัดต่างหากจากกัน แบบ
แผนปฏิบัติทำนองนี้ จะบังเกิดผลก็แต่ในด้านปรับปรุงยก
ฐานะหน่วยงานจากแผนก เป็นกอง เป็นกรม เป็นกระ
ทรวงขึ้นไปตามลำดับเท่านั้น ซึ่งโดยสวาระก็หมายถึงการ
ปรับปรุงยกฐานะของตำแหน่งและตัวบุคคลนั่นเอง แต่
คุณภาพและผลงานหาได้เกิดขึ้นตามมาเท่าที่ควรไม่ กฏ
ระเบียบ และวิธีดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการ

พลเรือน (ก. พ.) ก็กระต๋างตายตัวและล้ำสมัยจนเกินกว่า
ที่จะยึดถือเป็นหลักแก้ไขปรับปรุงอะไรได้ เพราะฉะนั้น
จึงน่าจะถึงเวลาแล้วที่ผู้นำทางการเมืองจะพึงต้องเหลียว
แลศึกษาปัญหาการบริหารให้ทั่วถึงและถ่องแท้ เพื่อหา
ทางปฏิรูประดมให้สัมฤทธิ์ผลจริงจังต่อไป

กล่าวโดยเฉพาะสำหรับ ในด้านภารกิจพัฒนานั้น
ในฐานะของประเทศไทย ความต้องการจำเป็นอันแท้จริง
อยู่ที่จะต้องมีองค์กรกลาง ที่มีสมรรถภาพเข้มแข็งเป็น
ศูนย์สำหรับศึกษาและประสานงานแท้ ๆ แต่ไม่ใช่มี
หน้าที่รวมไปถึงขั้นปฏิบัติ หรือดำเนินงานอย่างฐานะแบบ
กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่วนงานในอำนาจหน้าที่
ของกระทรวงทบวงกรมใดก็ควรปล่อยให้เป็นเรื่องรับผิดชอบ
ของหน่วยงานนั้น ๆ ต่อไป หากแต่จะต้องจัดสรร
แบ่งขอบเขตงานและระบบการภายในกันเสียใหม่ให้ถูก
ต้องเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดก้าวถ่างแบบงานซ้อน
งานโดยไม่จำเป็น การแยกหรือโอนงานที่เกี่ยวข้อง
โดยตรงกับลักษณะงานแท้ ๆ ของกระทรวงทบวงกรมใด
โดยเฉพาะนั้นไม่ใช่วิธีที่จะขบปัญหาได้ เมื่อพิจารณาในระ

ยะยาว

องค์กรกลางเชื่อว่าสมควรจะให้มีฐานะและหน้าที่ทำ
นองสภาพพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งคณะสำรวจเศรษฐกิจ
ของธนาคารโลกเคยเสนอแนะให้ตั้งขึ้นใหม่* รูป
และระบบงานของสภาที่เสนอนั้นจะเปลี่ยนแปลงไป และ
แตกต่างกับสภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งปัจจุบันยัง
คงมีอยู่และสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดิม สาระ
ของระบบการที่ปฏิบัติอยู่ขณะนี้ ก็คือว่ากระทรวงทบวง
กรมรวมทั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ เป็น ฝ่ายริเริ่มจัดทำโครง
การพัฒนาของตนขึ้น แล้วจึงเสนอไปให้สภาพพัฒนาการ
เศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา คือเท่ากับเป็นผู้คอยรับ
กลั่นกรองประสานบรรดาโครงการของหน่วยงานรัฐบาล
ทั้งหมด โดยพิจารณาปรับจัดให้สอดคล้องเข้ากับแผน
พัฒนาส่วนรวมและกำลังทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่
ระบบสัมพันธ์ประสานงานกันในรูปที่เป็นอยู่นั้นเห็น
ได้ชัดว่า ขาดความรัดกุมเหมาะสม ทั้งในแง่นโยบาย
วางแผน และประสิทธิภาพของการดำเนินงาน กล่าว
คือ ในประการแรก การวางแผนพัฒนาเท่ากับเป็นงาน

* คุรยงานที่อ้าง โดยเฉพาะบทที่ ๘ หน้า ๒๕๗-๒๘๒

ซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการ ที่เสนอริเริ่มมาจากหน่วยราชการ
การต่างๆ เอง สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติคงมีฐานะ
บทบาทเพียงแต่รับหน้าที่กลั่นกรองพิจารณาตามความ
เหมาะสมดังกล่าว ในทางที่ปฏิบัติกันหลักความเหมาะสม
นั้น โดยเนื้อหาขึ้นอยู่กับผลการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้า
หน้าที่ฝ่ายสภา กับฝ่ายหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้องเฉพาะ
เรื่องเฉพาะรายไป ตามรูปการณ์เช่นนั้น แบบแผน
ความสัมพันธ์ ของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติกับ
ส่วนราชการอื่น ๆ ก็คงเป็นไปทำนองเดียวกับที่ปฏิบัติกัน
อยู่เป็นแบบฉบับทั่วไปนั่นเอง จากนั้น เจ้าหน้าที่ของ
สภาแต่ละส่วนจะนำเอาผลโครงการ ตัวเลขที่ตกลงไว้มา
ปะติดปะต่อรวบรวมกันเข้าเป็นโครงการระดับชาติขึ้น ผล
ที่ได้จึงคงเป็นเพียงทำนองเอกสารบัญชีรวมรายการโครง
งานของกระทรวงทบวงกรมและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ
เท่านั้น ฝ่ายการพัฒนาเศรษฐกิจ ๖ ปี (๒๕๐๕-๒๕๑๑)
ที่ได้จัดทำขึ้นก็อยู่ในสภาพเช่นนั้นแท้ๆ

แต่ที่ว่า ลักษณะการแบบนี้ ยากที่จะเรียกได้ว่าเป็น
การวางแผน การวางแผนพัฒนาเป็นเรื่องที่มีความ

หมาย ซึ่งจะต้องใช้ปัญญาความคิดกันมากยิ่งขึ้น ศาสตราจารย์เกลเบอร์กได้ถกถึงประเด็นเรื่องนี้ ไว้แล้ว โดยเฉพาะในตอน ๓ ว่าด้วยทฤษฎีการวางแผนพัฒนา จึงไม่จำเป็นต้องพูดอะไรต่อไปอีก ณ ที่นี้

ประการที่สอง ต้องยอมรับกันด้วยว่า ในรูปงานของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจฯ เอง ทำให้ไม่สามารถสร้างแผนพัฒนาที่ดีไปกว่านี้ได้ ทั้งนี้เพราะสภาพปัจจุบันมีกรรมการสภาจำนวนมากเกินไป (ถึง ๔๕ คนตามทำเนียบปี พ.ศ. ๒๕๐๓) และส่วนใหญ่แต่งตั้งจากบุคคลที่ไม่อยู่ในฐานะตัดสินใจนโยบายได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ฐานะของสภาพพัฒนาเศรษฐกิจฯ จึงมีลักษณะเป็นองค์กรที่ปรึกษาเสียมากกว่า บทบาทการริเริ่มตัดสินใจคงตกอยู่แก่กระทรวงทบวงกรมเกือบโดยสิ้นเชิง ในชั้นปฏิบัติงาน การประสานงานจะมีอยู่หรือไม่อย่างไรนั้น โดยแท้จริงแล้ว ขึ้นอยู่กับระบบความสัมพันธ์ของหน่วยราชการเหล่านั้นเองโดยลำพัง สภาพพัฒนาเศรษฐกิจฯ ไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยแก้ไขอะไรได้ในเรื่องนี้ หลังจากชั้นเจรจาต่อรองขแรงเหตุผลในการเสนอโครงการ

ต่าง ๆ เสร็จสิ้นไปแล้ว บทบาทความรับผิดชอบของสภา
ก็เป็นอันพับไปเช่นกัน ที่เหลือทั้งหมดเป็นเรื่องของ
กระทรวงทบวงกรมโดยเฉพาะ

ประการที่สาม โดยที่ไม่สามารถเชื่อมประสาน
งานในชั้นวางแผนและชั้นปฏิบัติการ สภาพัฒนา
เศรษฐกิจจึงไม่อาจทำหน้าที่ติดตามเร่งรัดและประเมินผล
ก้าวหน้าของการดำเนินงานได้ ทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ใน
อาณาเขตรับผิดชอบของแต่ละหน่วยราชการที่ปฏิบัติงาน
ไปตามลำพัง ไม่มีองค์กรกลางใดตรวจสอบผลงาน ซึ่ง
เป็นวิธีจำเป็นในอันที่จะวัด และปรับปรุงประสิทธิภาพ
ของการดำเนินงานพัฒนาได้อย่างเที่ยงตรงจริงจังอยู่
เสมอ

ตรงกันข้าม องค์กรกลางในรูปสภาพัฒนาการ
แห่งชาติทำนองที่เสนอในรายงานคณะสำรวจเศรษฐกิจ
ดังกล่าวแล้ว จะเป็นทางแก้ไขอุปสรรคข้อบกพร่อง
เช่นที่ว่ามานี้ได้ ทั้งนี้โดยจัดวางรูปองค์กรตามหลัก
ใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้คือ

(๑) ส่วนประกอบ แทนที่จะมีกรรมกรวิสาหกิจ

ชุกจำนวนมาก ๆ และคละกันอย่างสถาปนากการเศรษฐกิจ
กิจแห่งชาติเดียนั้น สถาปนากการใหม่นั้นจะประกอบ
ด้วยเฉพาะรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบดำเนิน
งานพัฒนาโดยตรง เป็นต้นว่า รัฐมนตรีว่าการคลัง
เกษตร อุตสาหกรรม มหาดไทย ศึกษา สาธารณสุข
คมนาคมและ เศรษฐกิจการ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็น
ประธาน ในลักษณะเช่นนี้สถาปนากการ ๆ จะมีความ
หมายชั้นเฉพาะอย่างยิ่งในด้านกรวินิจฉัยตัดสิน
นโยบาย

(๒) เครื่องมือ สถาปนากการ ๆ จะต้องมีความ
นักงานเลขาธิการเช่นเดียวกัน แต่เพื่อให้วงเขตอำนาจ
หน้าที่สัมฤทธิ์ผลขึ้นอย่างแท้จริง สำนักงานเลขาธิการ
การนี้ควรขึ้นโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี ตำแหน่ง
เลขาธิการจะต้องเป็นบุคคลที่ซื่อตรงและมีสมรรถภาพ
อย่างสูงสำหรับงานที่อาศัยความรับผิดชอบใหญ่ยิ่งเป็น
พิเศษ

(๓) องค์กรปฏิบัติงาน สำนักงานเลขาธิการ
สถาปนากการ ๆ ใหม่ต้องมีศูนย์วางแผน และวิชาการ

ซึ่งจะเป็นกำลังสมองสำคัญที่สุด เพราะฉะนั้นตัวบุคคล
ก็จำเป็นต้องเลือกเฟ้นกันเป็นพิเศษเช่นกัน ศูนย์นั้นจะมี
หน้าที่รับผิดชอบกว้างขวางทีเดียว กล่าวคือ (ก)
จะต้องเป็นผู้ศึกษาวิเคราะห์ ประเมินค่าความเหมาะสม
ของโครงการ กำหนดวางแผนจัดโครงการต่าง ๆ ให้ประ
สานสัมพันธ์กัน และจัดทำข้อเสนอแนะต่อสภาฯ (ข)
ในการนี้ ศูนย์วางแผนฯ จะต้องทำหน้าที่กำหนดแนวงบ
ประมาณให้แก่กระทรวงทบวงกรมทั้งหลาย โดยคำ
นี้ถึงกำลังเงิน ทรัพยากร และลำดับความสำคัญก่อน
หลังของโครงการต่างๆ ในด้านนี้ ศูนย์วางแผนฯ จึง
จำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับฐานะการเงิน และทรัพยากร
เป็นอย่างดี และทั้งยังจะศึกษาหาข้อมูลทางจัดหาเงิน
ทรัพยากรสำหรับโครงการขึ้นไปในอนาคตด้วย (ค)
เร่งรัด ติดตามประเมินผลงานก้าวหน้าตามโครงการที่กระทรวง
ทบวงกรม รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยราชการอื่น ๆ รับผิดชอบ
ไปปฏิบัติ (ง) การศึกษาวิเคราะห์ผลสะท้อน
ในด้านภาวะเศรษฐกิจ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ
(จ) พิจารณาหาวิธีอำนวยความสะดวกประกอบการเอกชน

ในด้านต่าง ๆ ไม่เฉพาะแต่สนับสนุนในด้านกำลังทุนรอน
เท่านั้น

เหล่านี้เป็นภาระรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการ
โดยเฉพาะ ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่สำคัญเช่นว่านี้ให้
บรรลุผล สำนักงานเลขาธิการก็ต้องมีองค์กรอื่นอีก
ประกอบเป็นกำลังสำคัญด้วย เฉพาะอย่างยิ่ง (๑)
ศูนย์สถิติกลาง ซึ่งจะเป็นแหล่งสำรวจรวบรวมหลัก
ฐานข้อมูล เป็นต้นว่า รายได้ประชาชาติ การสร้างสม
ทุน ผลิตรกรรม แรงงาน ตลอดจนการค้า และการเงิน
ระหว่างประเทศ (๒) ศูนย์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ
และวิชาการ ทำหน้าที่พิจารณาและดำเนินการเกี่ยว
กับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งเป็นปัจจัยจำเป็น
ส่วนหนึ่งในภารกิจพัฒนาสมัยนี้

(๔) กระทบดำเนินงาน จะต้องกำหนดฐานะ
และระบบสัมพันธ์ให้ถูกต้องและรัดกุมเคร่งครัด สำนัก
งานเลขาธิการสภาพพัฒนาการใหม่ต้องมีฐานะอิสระชั้น
เฉพาะต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง แต่เป็นที่แน่นอนว่า
ในการปฏิบัติงาน สำนักงานเลขาธิการนี้จำเป็นต้องติด

ต่อร่วมมือประสานงานอยู่เสมอ เฉพาะอย่างยิ่งกับหน่วย
ราชการทางการเงิน กล่าวคือ กระทรวงคลัง สำนักงบประมาณ และธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจาก
ภาระหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการ มีส่วนเกี่ยวข้องกับ
ปัญหาการเงินและงบประมาณ เพื่อจะได้เป็นหลักนำให้
แก่กระทรวงทบวงกรมอย่างแท้จริง

กล่าว โดย เฉพาะ ถึง ด้าน ความ สัม พันธ์ กับ สภา
พัฒนาการซึ่งอยู่ในสายงานของสำนักงานเลขาธิการเอง
โดยตรงนั้น ระบบสัมพันธ์ย่อมมีลักษณะเป็น ๒ ทาง
กล่าวคือ ในทางหนึ่ง สำนักงานเลขาธิการมีหน้าที่จัดทำ
แผนการพัฒนา และผลงานศึกษาวิเคราะห์ในด้านต่างๆ
เฉพาะอย่างยิ่งผลงานก้าวหน้าดังกล่าว แล้วนำเสนอต่อ
สภาฯ ในอีกทางหนึ่ง สำนักงานเลขาธิการยังมีหน้าที่รับนโยบายจากสภาฯ มาศึกษาจัดทำความเห็นและข้อ
เสนอแนะอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ หมายความว่านโยบาย
ความคิดริเริ่มทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นในเรื่องใด หรือจากกระทรวงทบวงกรมใดก็ตาม จะต้องนำเข้าสู่สภาฯ อัน
เป็นศูนย์รวมนโยบายพัฒนา จากนั้นก็เป็นเรื่องมอบ

หมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาฯ ไปศึกษาและจัดทำ
ข้อเสนอแนะขึ้นมา

ด้วยวิธีนี้ ปัญหายุ่งยากในเรื่องแบ่งงาน เรื่อง
งานซ้อนงานก็จะบรรเทาเบาบางลงไปได้ในไม่ช้า เพราะ
การจัดสรรโครงการปฏิบัติให้แก่กระทรวงทบวงกรม หรือ
หน่วยราชการอื่นใด จะเป็นเรื่องอยู่ในการวินิจฉัยชี้ขาด
มอบหมายของสภาฯ โดยอาศัยความคิดเห็นเสนอแนะ
ของสำนักงานเลขาธิการอันเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญจริง ๆ
ระบบบริหารราชการก็จะไม่อยู่ในสภาพต่างฝ่ายต่างริเริ่ม
ทำกันไปอย่างเดียวกัน ซึ่งเป็นการลัดกัน สิ้นเปลือง
และเสียหายแก่ผลงานอย่างมหันต์ นอกจากนี้รูปงาน
อย่างใหม่จะเป็นการตัดภาระยุ่งยากซับซ้อน ในการติดต่อ
เจรจาต่อรองปลัดย่อยระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายสำนักงานเล
ขาธิการสภาฯ กับฝ่ายหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ศูนย์
วางแผนวิชาการจะเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาศึกษาเอง
โดยผ่านการวินิจฉัยของเลขาธิการ และจากเลขาธิการ
ไปสู่สภาฯ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องรวม
อยู่ด้วยอีกชั้นหนึ่ง ในประการสำคัญ ในชั้นปฏิบัติการ อุป

สรรคเกี่ยวกับสมรรถภาพ และการชักช้าเฉื่อยชาของเจ้าหน้าที่ที่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ จะค่อย ๆ แก้ไขไปได้ โดยอาศัยเจ้าหน้าที่ขององค์การภายนอกเป็นผู้เร่งรัดติดตาม และจัดทำรายงานผลก้าวหน้าต่อสภา ฯ บัญญัติการเร่งรัดจึงจะไม่ปล่อยให้เป็นเรื่องภายใน โดยลำพังของหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานเท่านั้น หากจะอยู่ในการควบคุมสอดส่องของศูนย์รวมนโยบายพัฒนาอย่างใกล้ชิด และทั่วถึงด้วยในขณะเดียวกัน

ในรูปงานที่บรรยายมาโดยสังเขปนี้ สภาพัฒนาการ ฯ จะไม่มีหน่วยงานสำหรับปฏิบัติตามโครงการพัฒนาต่างๆ เลย ซึ่งความจริงไม่มีความจำเป็นด้วยแต่อย่างใด หากจะมีฐานะเป็นศูนย์กลาง ของการกำหนดนโยบายพัฒนาให้กลมกลืนประสานกัน เป็นศูนย์กลางริเริ่มวางแผนที่มีความหมายอย่างแท้จริง และทั้งเป็นศูนย์กลางสำหรับจัดสรรหน้าที่กำลังอัตราคน และเร่งรัดให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมกับเจตนารมณ์ของรัฐบาล และผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ

การตั้งศูนย์สถาบันพัฒนาโดยมุ่งให้บรรลุผลเช่นว่า

มานี้ ย่อมมีความหมายอย่างลึกซึ้งสำหรับระบบบริหารราชการของไทยเรา แบบแผนความสัมพันธ์และความประพฤติ ที่ลึกลงคลอนแคลนอยู่ทุกวันนี้จะมีทางได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้ตามลำดับ เป้าหมายใหม่จะเป็นที่ชัดเจนแน่นอนภายในวงกิจการงานทั้งหลาย “เหตุผลทางด้านประสิทธิภาพ” จะยึดมั่นถือเป็นคุณค่าสูงสุดเหนือเหตุผลทางด้านส่วนบุคคลหรืออื่นใด และทั้งจะเป็นหลักการช่วยให้การวินิจฉัยทั้งปวงเป็นไปอย่างถูกต้องส่งเสริมความเจริญก้าวหน้า ของการงานอย่างแท้จริง ไม่ต้องสงสัยเลยว่า การแก้ไขปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาในแนวทางเช่นนี้ จะเป็นแบบอย่างอันดีส่วนหนึ่งสำหรับชีวิตสังคมโดยทั่วไปด้วย

(๖)

สรุป

ตามที่ได้อภิปรายมาทั้งหมด คงจะพอแสดงให้เห็น
ได้เป็นอย่างดีว่า ภารกิจในการพัฒนาประเทศนั้น โดย
รากฐาน เป็นปัญหาของการพยายามเอาชนะอุปสรรค
ทางด้านจิตใจของสังคมเราเองแท้ๆ คุณประโยชน์ของ
ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่มีมองเห็นกัน
ได้โดยง่าย แต่การที่จะบรรลุผลสำเร็จได้ก็ด้วยอาศัย
ความเข้าใจอันถ่องแท้ เฉพาะอย่างยิ่งเราจำเป็นต้องรู้
จักตัวเราเองให้ดีเสียก่อนในเบื้องต้น ประเด็นสำคัญ
อยู่ที่ว่า เราเข้าใจซาบซึ้งถึงความต้องการที่จะพัฒนาดี
เพียงไร สภาพจิตใจและบรรยากาศของเราอำนวย
หรือไม่ ถ้าไม่ เรายังมีข้อขาดตกบกพร่องที่ตรงไหน
และจะมีทางปรับปรุงแก้ไขกันอย่างไรบ้าง การตระ
หนักเข้าใจในปัญหามูลฐานเหล่านี้ จะเป็นเครื่องวัดกำ
ลังความสามารถของเรา ในส่วนสำคัญยิ่งของการพัฒนา
ข้อสำคัญ ต้องระลึกถึงอยู่เสมอว่าการพัฒนาเป็นภารกิจ

อันถาวรยาวนาน นโยบายต้องมุ่งปูพื้นฐานอันมั่นคง
สำหรับอนาคต เฉพาะอย่างยิ่งในทางจิตใจ การศึกษา
และภูมิธรรม ตลอดจนการเมืองการปกครอง เหล่านี้
เป็นภารกิจสำคัญและทั้งจำเป็นวิบัติอย่างยิ่ง ในฐานะ
อย่างประเทศไทยเรา

อีกประเด็นหนึ่งที่ควรเข้าใจ ก็คือว่า ปัญหาเหล่านี้
นี้ โดยสาระเป็นปัญหาของวิกฤตการแปรเปลี่ยนในรูป
หนึ่ง ซึ่งควรถือว่าเป็นสัญญาณอันดีต่ออนาคตของสัง
คม เพราะฉะนั้น กลุ่มชนที่มีการศึกษา จึงมีบทบาทสำ
คัญในฐานะผู้รักษามาตรฐานคุณค่าของสังคม ดังที่
ศาสตราจารย์ อาเธอร์ ลิวส์ ได้ชี้ให้เห็น แต่ทั้งนี้ กลุ่ม
ชนผู้รักษามาตรฐานสังคมเหล่านี้ เองจะต้องพยายามตระ
หนักเข้าใจให้ดีในคุณค่าและจุดมุ่งหมาย เพื่อความเจริญ
ก้าวหน้าของสังคมสมัยใหม่ จะต้องเป็นผู้นำแบบอย่าง
ของคติชีวิตที่ก้าวหน้า และทั้งเป็นผู้นำแบบอย่างของการ
ประพฤติปฏิบัติที่เที่ยงธรรมตามหลักการโดยเคร่งครัด

และในท้ายที่สุด แต่กลุ่มชนผู้รักษามาตรฐานสัง
คม ผู้เขียนขอฝากคติรัฐบุรุษอังกฤษผู้หนึ่งที่ว่า

การวิเคราะห์ถึงมูลเหตุแห่งความล้มระส่ายใน
สังคมนับเป็นงานอันแบบบางส่วนหนึ่ง ถ้าคน ๆ หนึ่ง
เกิดไม่ประสบผลสำเร็จในงานนี้ เขาจะถูกหาว่าอ่อนแอ
และเพ้อฝัน ถ้าเขาไปแตะต้องปัญหาเดือดร้อนจริง ๆ เข้า
ก็มีอันตรายอยู่ว่า เขาอาจเข้าไปใกล้บรรดาผู้ทรงอิทธิพล
ผู้ซึ่งจะรู้สึกเดือดดาลต่อการ ที่ค้นพบข้อผิดพลาด ของตน
มากกว่าจะสำนึกเห็นคุณที่จะได้มีโอกาสแก้ไข ถ้าเขารู้
สึกจำต้องตำหนิคนที่ประชาชนโปรดปราน เขาจะถูกหา
ว่าเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ ถ้าเขาไปตำหนิคนที่มีอำ
นาจ เขาจะถูกมองไปในแง่เป็นเครื่องมือก่อความแตกแยก
แต่ที่ว่าในการยื่นหยัดปฏิบัติหน้าที่ทั้งปวงนั้น ย่อมมีบาง
สิ่งบางอย่างที่จะต้องเสียดายอยู่ ในยามภาวะยุ่งเหยิง
และล้มระส่าย กฎของเราได้มอบอำนาจหน้าที่เพียง
ตุลาการอย่างหนึ่งไว้สำหรับทุก ๆ คน เมื่อกิจการของ
ชาติเกิดยุ่งยากขึ้น โดยเจตนาธรรมเนียมของกฎเช่นว่านั้น ประชาชนสามัญทั้งหลาย ย่อมชอบที่จะก้าวออกนอกวงจรร
ปกติของตนได้บ้าง คนเหล่านี้ได้รับอภิสิทธิ์อย่างหนึ่ง
ซึ่งค่อนข้างจะให้ผล และเกียรติภูมิมากกว่าอภิสิทธิ์ของ

การเฝ้าแต่ดูตายสดต ในความหายนะของประเทศของตน
เขาอาจพิจารณาเหตุข้อเสียหายอย่างใกล้ชิด และอาจแสดง
เหตุผลอย่างเสรี และถ้าเขาโชคดีไปพบแหล่งที่มาแท้
จริงของความเสียหายเข้า แล้วเสนอแนะแนวทางที่
อาจแก้ไขได้ เขาก็ได้ชื่อว่ารับใช้ประโยชน์แก่รัฐบาล
โดยแน่แท้ แม้ว่าเขาอาจยังความชุ่นเคืองให้แก่ผู้
ปกครองในปัจจุบันก็ตาม....”

Edmund Burke

Cause of the Present Discontents

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์ของสภามาคมสังคมาส์ตร์ แห่งประเทศไทย
จุฬาลงกรณ์ ซอย 2 ถนนพญาไท พระนคร โทร.34877
นายมาตรฐาน พิมพ์มาศ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา
กุมภาพันธ์ 2507