ห้องสมุด
คณะเศรษฐศาสตร์

ปัญหาการพัฒนาในสภาพการเมือง

โดย

เสน่ห์ จามริก

(เอกสารอ่านเพิ่มเติมรายงานวิจัยเรื่อง "พัฒนาการของรัฐธรรมนูญ : ด้านการเมือง")

ปัญหาการพัฒนาในสภาพการเมือง

โดย

เสน่ห์ จามริก

การสัมมนาทางวิชาการ

"พัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย"

จัดโดย

สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และ

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

ระหว่างวันที่ 19 - 21 สิงหาคม 2526

ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ พัทยา

ChangeFusion สสส. TRRM เครือข่ายจิตอาสา VolunteerSpirit Network

เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0 Unported License **ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามนำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง** เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

ปัญหาการพัฒนาในสภาพการเมืองไทย *

ดังที่ชื่อเรื่องชี้ให้เห็น บทศึกษานี้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับทั้งเศรษฐกิจและการเมือง การที่ต้องมาย้ำกันถึงข้อนี้ก็เพราะการตัดสินใจทางเศรษฐกิจในเมืองไทยเรามักจะได้รับการกล่าวอ้างอยู่เสมอว่าเป็นเรื่องที่แยกออกจากการเมือง กล่าวคือว่า เกี่ยวข้องอยู่บ้างนิดหน่อย หรือว่าไม่มีอะไรเกี่ยวข้องเลยกับข้อพิจารณาทางการเมือง แต่จะอย่างไรก็ตาม ความจริงธรรมดา ๆ คงมีอยู่ว่า ทั้งสองเรื่องต่างมีส่วนสัมพันธ์ต่อกันเสมือนด้านหัวด้านก้อยของเหรียญอันเดียวกัน คำว่า "การพัฒนา" เองในแง่ที่เป็นหลักความคิดของการวางแผนเศรษฐกิจ เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจซึ่งย่อมจะต้องมีความหมายทั้งด้านเศรษฐกิจและทางด้านการเมือง เพราะในที่สุดแล้ว ไม่ว่าเราจะทำการตัดสินใจทางเศรษฐกิจลงไปอย่างไรก็ตาม มันไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องทางเทคนิคล้วน ๆ ที่จะปล่อยให้เป็นธุระสิทธิ์ขาดของผู้ที่ถือกันในวงวิชาชีพว่ารู้ "ดีกว่า" เรื่องเหล่านี้อาจทั้งดูเป็นทางเทคนิคอย่างไรก็ตาม แต่การตัดสินใจทางเศรษฐกิจทั้งมวลยังก่อให้เกิดผลสะท้อนทางด้านการจัดสรรผลประโยชน์อีกด้วยว่า "ใครได้อะไร เมื่อไรและอย่างไร" ซึ่งย่อมเป็นเรื่องภายในขอบข่ายของการเมืองอย่างแน่นอน ปัญหาการพัฒนาควรเป็นที่สนใจ โดยเฉพาะสำหรับสาธารณชนโดยทั่วไป เพียงเพราะเหตุว่ามันเป็นเรื่องที่มีความหมายระยะยาว และจริงจังต่อความผาสุก และความมั่นคงในอนาคตของสังคมไทยเป็นส่วนรวม ประเด็นขึ้นอยู่กับว่า "ความมั่นคง" จะเป็นที่เข้าใจและคิดเห็นกันอย่างไรในกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนา และก็เพื่อจุดมุ่งหมายเช่นว่านี้เองที่เป็นความพยายามของบทศึกษานี้

---

* บทความเสนอต่อการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยไทยศึกษา กรุงนิวเดลฮี ๒๕ - ๒๗ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๘๑ และเสนอที่สยามสมาคม กรุงเทพฯ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๔ ภาคภาษาไทยแปลโดย ดร. โคริน เฟื่องเกษม แห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในวาระดิถีขึ้นปีใหม่ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายสำคัญ ซึ่งมีความตอนหนึ่ง ดังนี้

..... ปัญหาที่เป็นพื้นฐานระยะยาวและสำคัญยิ่งยวดก็คือปัญหาชนบทของเราซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนและกำหนดแนวทางที่เหมาะสมและถูกต้อง ก่อนอื่นเราจะต้องยอมรับสภาพความเป็นจริงว่าสังคมของเราเป็นสังคมเกษตร...../.....ดังนั้น เป้าหมายหลักของนโยบายและแผนพัฒนาที่ถูกที่ควรจึงจะต้องมุ่งบูรณะสร้างเสริมขีดความสามารถของเกษตรกร ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นกระดูกสันหลังของชาติ.....

.....การพัฒนาประเทศในระยะ ๒๐ ปีที่ผ่านมา.....ปรากฏว่าผลประโยชน์จากการพัฒนาที่รวดเร็วนี้ตกอยู่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่/

.....แต่ชาวชนบทส่วนใหญ่ยังได้รับประโยชน์จากการพัฒนาน้อยมาก หรือบางส่วนก็แทบจะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเลย.....จากข้อมูลเท่าที่เรามีอยู่ชี้ให้เห็นว่าชาวชนบทที่จัดว่าอยู่ในฐานะยากจนมีอยู่ถึงกว่า ๑๐ ล้านคน.....

.....รัฐบาลตระหนักดีว่าชนบทไทยคือหัวใจของประเทศชาติ ถ้าชนบทอยู่ไม่ได้ประเทศชาติก็อยู่ไม่ได้ รัฐบาลนี้จึงถือว่าการพัฒนาชนบทเป็นภาระหน้าที่ที่พี่น้องประชาชนชาวไทยทุกกลุ่ม ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นในภาครัฐบาลหรือเอกชน จะต้องร่วมมือร่วมใจกันทำให้บังเกิดผลอย่างจริงจังและต่อเนื่องตลอดไปอย่างน้อยก็ในระยะ ๑๐ ปีข้างหน้า ผมจึงตั้งความหวังไว้ว่า แนวทางการพัฒนาชนบทใหม่นี้จะเป็นการเปิดศักราชของทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท อันจะเป็นการสร้างหลักประกันให้เกิดเสถียรภาพและสันติสุขให้แก่พี่น้องทั้งหลายและประเทศชาติอันเป็นที่รักของเราสืบไป [๒]

นี่เป็นช่วงโอกาสอันเหมาะที่ผู้นำการเมืองไทยทั้งหลายจะได้พิจารณาทบทวนสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นมาตั้งแต่เริ่มประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๔ การเอ่ยอ้างถึงประสพการณ์ของการพัฒนาประเทศในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมานั้นมีความสำคัญมาก พูดง่าย ๆ ก็คือเท่ากับการเป็นการยอมรับถึงข้อผิดพลาดในอดีตและความจำเป็นอันเร่งด่วนที่จะต้องตั้งหลักกันเสียใหม่ และทั้งหมดเหล่านี้ก็ต้องอาศัยความเด็ดเดี่ยวและพลังซึ่งดูจะยังเป็นปัญหาอยู่มากในสภาพเงื่อนไขทางการเมืองของไทย แน่นอนทัศนะในเชิงลบเช่นนี้มิใช่จะปราศจากเหตุผลที่ยืนยันได้จากประสพการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ เพราะเมื่อสิบกว่าปีที่แล้วมานี้เอง เราก็เคยมองว่าตอนช่วงทศวรรษ ๒๕๑๐ สะท้อนปัญหาพัวเลี้ยวหัวต่อทำนองเดียวกันของการเปลี่ยนแปรจากการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจมาสู่การพัฒนา การประกาศรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ ส่อให้เห็นความหวังว่าจะเป็นช่องทางทางการเมืองอันอำนวยต่อการที่ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจะถูกหยิบยกขึ้นมาถกกันได้อย่างเสรีจากแง่มุม (ปัญหาความต้องการ) ของภูมิภาคและชนชั้นต่าง ๆ [๓] ตอนนั้นจึงเป็นช่วงอันเต็มไปด้วยความหวัง แต่แล้วก็สูญสลายไปในไม่ช้าเมื่อเกิดการรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔

โดยรากฐาน ปัญหาการเปลี่ยนแปลงจากการจำเริญเติบโตไปสู่การพัฒนายังคงปีอยู่เช่นเดิมสำหรับทศวรรษ ๒๕๒๐ หากแต่มีข้อได้เปรียบขึ้นมาประการหนึ่ง เมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าขาดแนวความคิดอันผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องการพัฒนา กล่าวคือ "ยังไม่สามารถกำหนดขอบเขตการพัฒนาสังคมอย่างแจ่มชัดและไม่อาจชี้ความแตกต่างว่าสิ่งใดเป็นเหตุสิ่งใดเป็นผล สิ่งใดสำคัญมากกว่า หรือน้อยกว่ากัน.....ผลก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจก่อให้เกิดผลร้ายต่อการพัฒนาสังคมและนำไปสู่ปัญหาสังคมอันไม่น่าพึงปรารถนาหลายประการ" [๔] อย่างไรก็ดี "แนวความคิดอันผสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน" ก็มิใช่เป็นเพียงเรื่องของเทคนิคการวางแผนเท่านั้น หากแต่โดยรากฐานเป็นปัญหาของเจตนารมย์ ความแน่วแน่และความมุ่งมั่นทางการเมือง แต่ภาระกิจเช่นนี้ก็ไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของการตัดสินใจและความพยายามส่วนบุคคลเท่านั้น หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับกลไกบริหารของรัฐบาลทั้งหมดด้วย ดังนั้นนอกเหนือไปจากการแถลงความตั้งใจที่จะปรับปรุงรัฐบาลในโอกาสปีใหม่ของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว เรายังจะต้องพิจารณาถึงศักยภาพของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องประเมินเอาจากแนวที่เคยเป็นมาทางประวัติศาสตร์

ภูมิหลังโดยสังเขป

ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในที่สำคัญอย่างน้อยสองประการ ประการแรกในด้านการเมืองและการทหาร ได้มีการเปลี่ยนอำนาจการปกครอง จากจอมพล ป. มาสู่ จอมพลสฤษดิ์ การสับเปลี่ยนอำนาจนี้โดยรากฐานแล้วแสดงถึงการต่อเนื่องของอำนาจสูงสุดทางการทหารและระบอบอำนาจนิยมในวัฒนธรรมการเมืองไทย แต่ทว่ามีความแตกต่างอย่างสำคัญในแง่ของภูมิหลังทางความคิดและทัศนคติตลอดจนแบบวิธีของความเป็นผู้นำ ระบอบจอมพล ป. เป็นแบบของคนรุ่น "ผู้ก่อการ ๒๔๗๕" ทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร ซึ่งต่างมีประสพการณ์ทางการศึกษาและความใฝ่ฝันทางการเมืองตามแบบอย่างตะวันตก ทั้งที่จงเกลียดจงชังและใช้มาตรการปราบปรามศัตรูทางการเมือง แต่ก็อาจพูดได้ว่าจอมพล ป. ไม่เคยทำการปกครองโดยไม่มีรัฐสภา[๕] แบบวิธีทางรัฐสภาภายใต้ระบอบจอมพล ป. นั้นจะต้องเป็นสภาที่คุมได้สะดวก ในขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นรูปโฉมบางอย่างที่เป็นประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นสภาเดียวซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสองประเภท ประเภทหนึ่งมาจากการแต่งตั้งและอีกประเภทหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ ระบบนี้เดิมทีก็มีจุดมุ่งหมายจะให้เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อไปสู่ประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ในขั้นต่อ ๆ ไปของการพัฒนาทางการเมืองไทย แต่แล้วความหวังเช่นว่านี้ก็ต้องสูญสิ้นไปเพราะความขัดแย้งและการต่อสู้ขับเคี่ยวทั้งในเรื่องอุดมการณ์และเรื่องส่วนตัว อย่างไรก็ตามระบบนี้ก็คงจะรับใช้จุดมุ่งหมายของจอมพล ป. เองเป็นอย่างดีจนทำให้ท่านหวนกลับไปใช้ระบบนี้อีกเมื่อกลับเข้าสู่อำนาจในครั้งที่สอง และเป็นครั้งสุดท้ายหลังจากการรัฐประหารปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นการล้มล้างรัฐบาลพลเรือนภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญ

ในทางตรงกันข้าม ระบอบของจอมพลสฤษดิ์ ได้เลิกล้างท่าทีแบบประชาธิปไตยเหล่านี้ทั้งหมด ในฐานะผู้บัญชาการทหารบก จอมพลสฤษดิ์เป็นฝ่ายมีชัยในการขับเคี่ยวช่วงชิงอำนาจ ซึ่งยังผลให้ระบอบอำนาจช่วงสิบปีของจอมพล ป. สิ้นสุดลง และหนึ่งปีหลังจากรัฐประหารเดือนกันยายน ๒๕๐๐ และพร้อมด้วยความสับสนอย่างแน่ชัดจากสหรัฐ[๖] จอมพลสฤษดิ์ก็ทำการปฏิวัติตามแบบฉบับของตนเองในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ และก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในครั้งนี้ไม่เพียงแต่ทำการล้มล้างรัฐธรรมนูญและห้ามการจัดตั้งพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นการเริ่มต้นระบอบการปกครองอันยาวนานภายใต้กฎอัยการศึกและประกาศคณะปฏิวัติอีกด้วย[๗]

กลุ่มฝ่ายค้านทั้งหลายถูกกำจัดและโฉมหน้าท่าทีประชาธิปไตยถูกลบล้างออกไป ในทางตรงข้าม อำนาจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นสถาบันรองรับตามกฎหมายเพื่อทำการ "ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายก่อกวนหรือคุกคาม ความสงบ" [๘] แทนที่รัฐสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งนั้นก็ได้มีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติชั่วคราว ดังที่ได้ทราบกันดีแล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ใช้เวลานานถึงสิบปีกว่าจะร่างเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ในช่วงเวลานั้นทั้งคณะรัฐมนตรีและสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบไปด้วยข้าราชการ เกือบโดยสิ้นเชิงทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารซึ่งคัดเลือกมาโดยเฉพาะจากระบบราชการอันทรงอำนาจยิ่งใหญ่ โดยสรุป ความพยายามของจอมพล ป. ในช่วงหลังที่อยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ที่จะสร้างฐานอำนาจจากประชาชนนอกระบบราชการ (แม้จะด้วยเหตุว่าเป็นทางการเมือง) เป็นต้นว่า สหภาพกรรมกร [๙] ก็เป็นอันถูกระงับไป ในทางตรงกันข้าม จอมพลสฤษดิ์ และบรรดาผู้สืบอำนาจต่างมุ่งอาศัยแต่พลังภายในระบบราชการเป็นเครื่องค้ำจุนอำนาจของตน

ทัศนภาพทางการเมืองดังกล่าวนี้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการเปลี่ยนแปลงอีกด้านหนึ่งในทางเศรษฐกิจ ในตอนปลายของรัฐบาลจอมพล ป. นั้นได้มีการเปลี่ยนจุดเน้นหนักในนโยบายการพัฒนา แนวความคิดใหม่ถือตามรายงานของธนาคารโลก ซึ่งตำหนิบรรดารัฐวิสาหกิจอย่างรุนแรงในเรื่องความไร้ประสิทธิภาพ การจัดการงานอย่างผิดพลาด ตลอดจนการสร้างภาระให้กับการคลังของประเทศ รัฐบาลไทยถูกขอร้องให้หันมาส่งเสริมการประกอบการและการลงทุนของเอกชน และมุ่งให้บริการทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนบริการขั้นพื้นฐานอย่างเช่น การขนส่ง การคมนาคม พลังไฟฟ้าและการชลประทาน [๑๐] แนวทางใหม่นี้แตกต่างอย่างชัดแจ้งจากที่รัฐบาลเคยปฏิบัติมาแต่ก่อน โดยเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันในการลงทุนและการจัดการด้านอุตสาหกรรม จากแง่ของกลุ่มผู้ปกครองแล้ว แนวทางใหม่นี้เข้ากันได้เป็นอย่างดีด้วยเหตุผลดังที่ ดร. อินแกรม ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า "ได้เกิดระบบวิธีออมชอมขึ้นมาช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์สำคัญสองประการคือ บรรเทาความกลัวเรื่องอิทธิพลครอบงำอุตสาหกรรมจากคนจีนและคนต่างชาติ และเปิดช่องทางให้ข้าราชการบางพวกได้มีส่วนร่วมในผลกำไรที่มาจากธุรกิจใหม่ ๆ เหล่านี้" [๑๑] ด้วยเหตุฉะนี้จึงเกิดหลักปฏิบัติทางการเมืองขึ้นโดยแต่งตั้งข้าราชการ

ที่ทรงอิทธิพลเข้าไปร่วมในคณะผู้อำนวยการของบริษัทใหม่ ๆ "ความกลัวการครอบงำจากคนจีนและคนต่างชาติ" นี้ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม หลักปฏิบัติทางการเมืองแบบใหม่นี้เข้ากันได้ดียิ่งกับระบบวิธีแบบอุปถัมภ์ในการดำเนินกิจการของรัฐภายใต้ประเพณีการเมืองไทย ในกระบวนการนี้ อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มข้าราชการนักการเมืองจึงเข้าไปผูกพันกับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ [๑๒] และกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมเหล่านี้จะขึ้นมามีบทบาทอย่างเด่นชัดต่อการพัฒนาประเทศในช่วงก่อนศตวรรษต่อมาแม้ว่าจะคงอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของกลุ่มข้าราชการนักการเมือง

ดังนั้น ก่อนเริ่มต้นแผนพัฒนาฉบับแรกในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงได้เกิดมีฐานอำนาจเศรษฐกิจการเมืองแบบสามเส้าขึ้นแล้วระหว่างฝ่ายทหาร ฝ่ายข้าราชการนักวิชาการกับฝ่ายธุรกิจและอุตสาหกรรมซึ่งจะประกอบกันเป็นตัวชี้ขาดกำหนดลู่ทางการพัฒนาของประเทศไทย ความคิดที่แพร่หลายในขณะนั้นได้แก่แนวทางการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวความคิดนี้ได้มาจากงานเขียนของ เอม.โอ.เฮอร์ชแมน เรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (M.O. Hirschman : The Strategy of Economic Development) ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ เป็นการเสนอแนะแนวความคิดเรื่องการจำเริญเติบโตแบบไม่สมดุลย์ ความคิดนี้มีความหมายต่อยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาของประเทศไทยอย่างเห็นได้ชัด ดังที่ ดร. อำนวย วีรวรรณ ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของจอมพลสฤษดิ์ในสมัยนั้นได้เคยอธิบายไว้อย่างดีว่า

> ".....กระบวนการพัฒนาที่แท้จริงประกอบความรุดหน้าหรือความไม่สมดุลย์ในภาคหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ หรือในอุตสาหกรรมหนึ่งในบริษัทหนึ่ง ความไม่สมดุลย์อันสืบเนื่องมาจากการที่ภาคใดภาคหนึ่งหรืออุตสาหกรรมหนึ่ง หรือบริษัทหนึ่งเจริญก้าวหน้าเร็วกว่าภาคอื่น ๆ นั้นจะช่วยกระตุ้น ปีบปังคับ และชี้นำให้ภาคอื่น ๆ พยายามจะเจริญรอยตามเพื่อที่จะแก้ไขความไม่สมดุลย์นี้ นี่ก็หมายความว่า ความก้าวหน้าในภาคหนึ่งของระบบเศรษฐกิจจะแผ่ขยายไปยังภาคอื่น ๆ กระบวนการพัฒนานั้นไม่ราบรื่นแต่ประกอบด้วยความไม่สมดุลย์ต่าง ๆ ซึ่งจะตามมาด้วยความพยายามที่จะแก้ไขมันให้ดีขึ้น" [๑๓]

อาการแทรกซ้อนของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ตามความคิดของ เฮอร์แมน ซึ่งถ่ายทอดโดย ดร.อำนวย วีรวรรณนั้น ปัญหาหลักสำหรับประเทศด้อยพัฒนาซึ่งรวมถึงประเทศไทยก็คือ การขาดความตั้งใจแน่วแน่ที่จะพัฒนาให้รวดเร็วพอ แต่ทั้งนี้ก่อนอื่นจะต้องมีความเข้าใจอย่างถูกต้องถึงกระบวนการพัฒนาหรือ "แนวทางการจำเริญเติบโต" [๑๔] เสียก่อน ความไม่สมดุลย์ซึ่งก่อให้เกิดขึ้นนั้นจะจัดการแก้ไขในตัวเองได้โดยอาศัยกลไกธรรมชาติ ดังคำกล่าวของ ดร.อำนวย ที่ว่า

> ".....ความไม่สมดุลย์หรือการขาดดุลย์ซึ่งเกิดขึ้นแล้วจะช่วยสร้างพลังฝ่ายตลาด (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนวยโอกาสให้ผู้ประกอบการเอกชนค้ากำไร) และจะทำให้เกิดพลังในฝ่ายที่อยู่นอกตลาด (หรือ มติมหาชนหรือการบีบบังคับทางการเมือง) พลังฝ่ายตลาดจะกระตุ้นและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการฝ่ายเอกชนริเริ่มและขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจในขณะที่พลังฝ่ายนอกตลาดจะกระตุ้นและบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขความไม่สมดุลย์ดังกล่าว" [๑๕]

นี่คือแก่นของปัญหาทั้งหมด ความจริงก็คือว่าบรรดาสิ่งที่เรียกว่าพลังถ่วงดุลย์กล่าวคือพลังตลาดและพลังนอกตลาดนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่พบได้ยากยิ่งหรือไม่อาจพบได้เลยในสังคมและการเมืองไทย กลุ่มผลประโยชน์นั้นไม่ขาดแคลนอย่างแน่นอนและก็กำลังขยายตัวขึ้นและแตกแขนงออกไปอย่างรวดเร็วภายใต้กระบวนการเร่งรัดพัฒนาพลังจาก "การปฏิวัติ" ของจอมพลสฤษดิ์ นี่ก็เป็นไปตามธรรมชาติของสรรพสิ่งทั้งหลายในโลกที่หมุนเวียนเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดยั้ง ประเทศไทยก็ไม่ต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ในแง่นี้ แต่ข้อที่สำคัญอยู่ที่ว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ทำหน้าที่ในฐานะอะไรและอย่างไรกัน พูดโดยทั่วไปแล้วกลุ่มเหล่านี้อาจเป็นเพียงส่วนขยายอำนาจของรัฐออกไปภายใต้ระบบควบคุมเบ็ดเสร็จของรัฐ หรือเป็นกลุ่มอิสระที่รวมตัวกันขึ้นเองด้วยความสมัครใจเพื่อดำเนินบทบาทเกี่ยวกับผลประโยชน์ โดยเฉพาะของตนและทำการเรียกร้องต่อรัฐบาล

สังคมไทยดูเหมือนจะได้ดำเนินมาในแนวผสมผสานระหว่างแบบแผนความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองสองรูปแบบดังที่กล่าวมา และนี่ก็มีส่วนกำหนดลักษณะของการกระทำและปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลังตลาดและพลังนอกตลาดในแบบอย่างที่แปลกออกไปและตรงกันข้ามกับสิ่งที่

เฮอร์ชแมนและดร.อำนวย ได้ตั้งสมมติฐานเอาไว้ เพื่อความกระจ่างในประเด็นนี้ จึงขออธิบายเพิ่มเติมอีกสักเล็กน้อย ประการแรกที่เดียวดังที่ได้สังเกตกันมาอย่างถูกต้อง "กลุ่มผลประโยชน์ (ในสังคมไทย) มักจะเติบใหญ่ขึ้นมาในฐานะเป็นส่วนย่อยของกลุ่มผู้ปกครองและถูกปล่อยให้เติบโตขึ้นมาตราบเท่าที่กลุ่มผู้ปกครองเห็นว่ายังไม่เป็นการท้าทาย อำนาจของตน" [๑๖] ควรจะกล่าวเพิ่มเติมด้วยว่า สภาพเช่นนี้มิได้เป็นลักษณะเฉพาะสำหรับระบอบที่ทหารเป็นใหญ่เท่านั้น แต่ยังเป็นการสืบทอดประเพณีอำนาจควบคุมเศรษฐกิจของรัฐอันมีมาแต่เริ่มแรกประวัติศาสตร์ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ในเรื่องนี้นักวิชาการไทยคือ ดร.เมนตรี เจนวิทยการ ได้ชี้ให้เห็นถึงการขาดลักษณะความแตกต่างหลากหลายในพื้นฐานของการจัดระเบียบสังคมไทยมาทั้งแต่ครั้งอดีตกาล ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับสิ่งที่ นอร์แมน เจคอปส์.....เรียกว่า สังคมแบบราชการ (อันแตกต่างไปจากสังคมฟิวดัล) ซึ่งเนื่องจากขาดกลุ่มที่เป็นเอกเทศต่อกันหลาย ๆ กลุ่ม จึงมีแนวโน้มอย่างแรงที่จะมีการศูนย์อำนาจและการควบคุม นี่คือรากฐานของแบบแผนความสัมพันธ์แบบศูนย์กลางและบริวาร หรือผู้นำกับผู้ตาม อันแฝงไว้ด้วยความไม่ไว้วางใจต่อกลุ่มสมาคมต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายที่ต้องการจะควบคุมกลุ่มเหล่านี้ด้วย ภายใต้การปกครองแบบราชการนี้ กลุ่มผลประโยชน์ก็จะถูกลดบทบาทและการเคลื่อนไหวทางการเมืองลงไป [๑๗]

จะอย่างไรก็ตาม เนื่องมีการเปลี่ยนแนวนโยบายและการบริหารการพัฒนาตั้งแต่ทศวรรษ พ.ศ. ๒๕๐๐ ทัศนคติของรัฐบาลที่มีต่อกลุ่มผลประโยชน์ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปบ้าง นี่ก็เป็นผลของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศแบบใหม่ซึ่งอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและเอกชนตามแนวความคิดที่เรียกกันว่านโยบายปล่อยเสรี นั่นก็คือรัฐจะจำกัดบทบาทลงเฉพาะแต่ในด้านอำนวยสาธารณูปโภคและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ในขณะที่สนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนและการจัดการโดยฝ่ายเอกชนทั้งไทยและต่างประเทศ [๑๘]

ในการเน้นถึงความจำเป็นของการดำเนินธุรกิจเอกชนและความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจนี้ ปัญหาเรื่องความเสมอภาคและเรื่องการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมไม่ใช่ว่าจะถูกมองข้ามไปอย่างน้อยก็ในถ้อยแถลงนโยบายต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วปัญหาเช่นนี้มักจะเป็นเรื่องห่างไกลจากความสนใจใยดีอยู่เสมอ เพราะว่าในสภาพเงื่อนไขการเมืองของไทยย่อมไม่เป็นการยากเลยที่จะมองเห็นกันได้ว่า "แนวทางการจำเริญเติบโต" จะเข้ามามีบทบาทอย่างไร ดังที่ได้เห็นกันมาแล้ว เงื่อนไขทางอุดมการณ์ของแนวทางนี้ขึ้นอยู่กับแหล่งตลาดสองด้านคือเศรษฐกิจ

และการเมือง หรือระหว่างพลังตลาดและพลังนอกตลาดตามคำนิยามของเยอร์แมน และ ดร.อำนวย กลยุทธของแนวทางนี้ก็คือ การจำเริญเติบโตแบบไม่สมดุลย์ซึ่งคาดกันว่า "ความไม่เสมอภาคที่เกิดขึ้นจากพลังแรกในระบบชีวิตสังคมจะถูกแก้ไขโดยพลังหลังให้ได้เข้าสู่ดุลยภาพ" [๑๙] อย่างไรก็ดี เรื่องนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นมาแล้วว่าเป็นแต่เพียงความคิดฝันวันเลื่อนลอย และข้อพิสูจน์เช่นว่านี้ก็มิใช่จะมารู้เห็นกันเมื่อเหตุการณ์ได้ผ่านพ้นไปแล้วเท่านั้น มีเหตุผลพอเพียงที่จะเชื่อได้ว่าเป็นนโยบายจงใจมาตั้งแต่แรกเริ่มที่จะส่งเสริมการจำเริญเติบโตโดยไม่คำนึงผลทางด้านการแบ่งสรรผลประโยชน์และความเป็นธรรม แต่มันจะเป็นไปอย่างอื่นได้อย่างไรเล่าเมื่อคำนึงถึงสภาพเป็นไปทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจที่เปลี่ยนไปมาดังที่ได้อธิบายแล้วในตอนต้น?

สภาพการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นมาแล้วในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ในด้านเศรษฐกิจหรือตลาด เป้าหมายและแผนพัฒนาต่าง ๆ ถูกกำหนดขึ้นมาภายในอาณาจักรเฉพาะของพวกข้าราชการนักวิชาการ และถูกนำไปใช้ปฏิบัติอย่างเต็มกำลังโดยหน่วยราชการและผู้ประกอบการฝ่ายเอกชน "โอกาสที่จะค้ากำไร" ตามอุดมการณ์อันแนบเนื่องอยู่ในแนวทางการจำเริญเติบโตในหมู่นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนีโอคลาสสิก นั้นได้รับการสนองตอบอย่างแข็งขันและได้รับการคุ้มครองทางการเมืองเป็นอย่างดีด้วย กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายก็กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วในภาคสมัยใหม่อย่างเช่น อุตสาหกรรม การค้า การธนาคาร ตลอดจนบริการด้านอื่น ๆ เกษตรกรรมก็ขยายตัวขึ้นเหมือนกัน แต่ก็จำกัดเฉพาะในเขตท้องที่ภาคกลางและเขตอื่น ๆ ที่มีการควบคุมเรื่องน้ำได้ และมีผลิตผลที่ตอบสนองตลาดสำหรับส่งออกต่างประเทศ กล่าวสั้น ๆ ก็คือภาคเศรษฐกิจเก่า ๆ คงทำหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือให้แก่ศูนย์อำนาจและความมั่งคงในเมืองหลวง ซึ่งเป็นผู้ควบคุมตลาดเศรษฐกิจทั้งในประเทศและนอกประเทศ

ในทางตรงกันข้าม ทางด้านการเมืองหรือนอกตลาดนั้น พลังซึ่งจะ "กระตุ้นและผลักดันให้เจ้าหน้าที่รัฐบาลดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขความไม่สมดุลย์" กลับไม่ถูกปล่อยให้จำเริญเติบโตขึ้นมิหนำซ้ำยังถูกกำหราบปราบปรามลงไปด้วยซ้ำ ว่าโดยทั่วไปแล้วในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เห็นว่าไม่สู้จะสอดคล้องกับเป้าหมายการจำเริญเติบโตแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ยัง "คงมีทัศนคติที่ฝังรากลึก" [๒๐] ไปในทางไม่ไว้เนื้อเชื่อใจกลุ่มเอกเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ในแง่การเมืองด้านการพัฒนา โครงสร้างอำนาจเองในปัจจุบันของไทยจึงเป็นตัวปัญหาพื้นฐานที่สุด นี่เป็นปัญหาอันเกิดจากสถาบันการมีส่วนร่วมทางสังคมและการเมืองล้าหลังผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามสมัย

และเป็นปัญหาซึ่งก่อให้เกิดแนวโน้มสามประการคือ การสลายพลังทางสังคม การรวมศูนย์อำนาจและการควบคุม และการสร้างความกลมกลืนทางวัฒนธรรม ทั้งหมดเหล่านี้เป็นผลก่อให้เกิดระบอบอำนาจนิยมและอำนาจเบ็ดเสร็จ" [๒๑] การปฏิวัติรัฐประหารทั้งหลายเป็นเพียงอาการที่แสดงออกถึงความหยุดนิ่งทางสังคมและการเมืองซึ่งติดเนื่องอยู่ในโครงสร้างอำนาจที่เป็นอยู่และการปฏิวัติรัฐประหารเหล่านี้ในตัวเองแล้ว ก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาระยะยาวเลย

ถ้าเราจะยกเอาปัญหาการสร้างสถาบันออกไปสักครู่หนึ่ง ตอนนี้คงเป็นที่เห็นได้ชัดว่าการจำเริญเติบโตแบบไม่สมดุลย์นั้นนอกจากจะไม่ส่งเสริมให้เกิดพลัง "นอกตลาด" เพื่อมาแก้ไขความไม่สมดุลย์แล้ว ยังเป็นเรื่องของนโยบายขัดขวางพลังเหล่านั้นด้วย แล้วก็ภายใต้กรอบจำกัดทางสังคมและการเมืองเช่นว่านี้เองที่การพัฒนาดำเนินกันมาในประเทศไทย สิ่งที่เกิดขึ้นจริงนั้นก็เป็นที่ยอมรับกันอย่างเปิดเผยในกลุ่มผู้วางแผนพัฒนาฉบับที่สี่ (๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) แล้วว่า

> "ในการประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาในรอบสิบปีนั้น เป็นที่ประจักษ์ทั่วไปว่า การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่สมดุลย์อย่างมาก จนก่อให้เกิดปัญหาการแผ่ขยายของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การจัดสรรแบ่งปันผลผลิตและการเพิ่มพูนกำลังการผลิต เกิดขึ้นแต่ในเฉพาะภาคกลางในขณะที่ภาคอื่น ๆ ยังคงมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ล้าหลังมาก สิ่งทั้งหมดนี้นำมาซึ่งปัญหาในโครงสร้างสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนของบรรดาประชาชนชาวชนบท ซึ่งต้องการบริหารทางสังคมที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่อย่างใหญ่หลวง สภาพและมาตรฐานการครองชีพของคนส่วนใหญ่ในเขตชนบทกำลังเสื่อมโทรมลงและเผชิญกับความยากจนมากขึ้น ในขณะเดียวกันบริการทางสังคมในรูปของการศึกษา การสาธารณสุข และโภชนาการในเขตชนบทยังมีมาตรฐานต่ำมาก และยังไปไม่ถึงท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล" [๒๒]

ความไม่สมดุลย์ต่าง ๆ

ทั้งที่แสดงให้เห็นถึงความสำนึกทางสังคมอย่างชัดเจน แต่แผนพัฒนาฉบับที่สี่ ก็ยังขาดตกบกพร่องอยู่มากในเรื่องการจัดลำดับความสำคัญและการกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมให้ต้องกันกับปัญหาที่เผชิญอยู่ ในประเด็นนี้ก็จะพูดถึงในโอกาสต่อไป สิ่งที่ควรจะขยายความไม่สมดุลย์ทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งถูกปล่อยให้ขยายตัวออกไปภายใต้แผนพัฒนาทั้งหลายที่ผ่านมา เรื่องนี้จะเห็นได้จากความสักลั่นขัดกันในกระบวนการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ในแง่ของอัตราร้อยละของผลิตภัณฑ์รวมของชาตินั้นแสดงให้เห็นว่าภาคเกษตรกรรมกำลังลดความสำคัญลงไปเรื่อย ๆ อย่างรวดเร็วเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจของไทย (ตารางที่ ๑) ทั้ง ๆ ที่แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในภาคเกษตรกรรม แม้ว่าจะลดอัตราลงจากร้อยละ ๗๒.๔ ในปี ๒๕๐๓ มาเป็นร้อยละ ๗๓.๕ ในปี ๒๕๒๑ (ตารางที่ ๒) ก็ตาม ภาคอื่น ๆ นอกเกษตรกรรมได้ขยายตัวในอัตราที่รวดเร็วกว่ามากมาตลอด แต่ก็ไม่สามารถจะสร้างงานในอัตราเดียวกัน ทั้งหมดนี้ล้วนแต่แสดงให้เห็นถึงข้อขาดตกบกพร่องต่าง ๆ ที่ติดเนื่องมาตั้งแต่แรกเริ่มนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการกระจายผลการพัฒนา [๒๓]

ตารางที่ ๑ การแจกแจงอัตราร้อยละของผลิตภัณฑ์รวมแห่งชาติในแต่ละภาคเศรษฐกิจตามราคาประจำปี

	๒๔๙๔	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๒	%ของการเปลี่ยนแปลง (๒๕๐๓-๒
เกษตรกรรม	๕๐.๑	๓๙.๘	๒๘.๓	๒๕.๘	-๑๔.๐
อุตสาหกรรม	๑๘.๓	๒๖.๒	๓๑.๖	๓๔.๖	+ ๘.๔
พาณิชยกรรม	๑๘.๐	๑๕.๒	๑๔.๑	๒๐.๐	+ ๔.๘
บริการ	๑๓.๖	๑๘.๘	๒๑.๐	๑๙.๖	+ ๐.๘
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๐

ที่มา : ๑. James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850 - 1970, 1971, Table XX, p. 234

๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๒ อัตราร้อยละของการจ้างงานในภาคต่าง ๆ

	๒๕๐๓	๒๕๑๓	๒๕๒๑
เกษตรกรรม	๘๒.๔	๗๔.๓	๗๓.๕
อุตสาหกรรม	๓.๔	๔.๑	๖.๗
พานิชยกรรม	๕.๖	๕.๓	๗.๔
บริการ	๘.๖	๑๑.๓	๑๒.๓

ที่มา : สำนักสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ ๓ รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ (ตามราคาประจำปี พ.ศ.๒๕๑๐

	รายได้ต่อประชากรหนึ่งคน (บาท)	ดัชนี
เกษตรกรรม	๗,๑๑๓	๑๐๐.๐๐
อุตสาหกรรม	๔๕,๒๑๕	๖๓๕.๖๕
พานิชยกรรม	๗๐,๓๓๔	๙๘๘.๘๘
บริการ	๓๒,๖๖๕	๔๕๙.๒๕
ทั่วประเทศ	๗,๗๓๒	-

ที่มา : แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สี่ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔

อัตราความไม่สมดุลย์ระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอื่น ๆ อาจพิจารณาได้จากการดูรายได้ต่อประชากรหนึ่งคนของแต่ละภาคในช่วงปลายแผนพัฒนาที่สาม (๒๕๑๕-๒๕๑๙) ตารางที่ ๓ แสดงให้เห็นว่าเกษตรกรรมให้รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของบุคคลทั่วประเทศเสียอีก และต่ำกว่าภาคอื่น ๆ หลายเท่า สถานการณ์เช่นนี้เลวร้ายยิ่งขึ้นเนื่องจากภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการขยายตัวสูงสุดและกระจุกตัวอยู่แต่เฉพาะในเมืองหลวงและจังหวัดใกล้เคียง [๒๔] นี่ไม่เป็นแต่เพียงตัวบ่งชี้อย่างชัดแจ้งถึงความล้มเหลวของนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ที่สำคัญกว่าก็คือสถานการณ์เช่นนี้จะก่อให้เกิดผลร้ายต่อการกระจายรายได้ตามภูมิภาคต่าง ๆ ดังที่แสดงให้เห็นชัดในตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ การแจกแจงรายได้ตามภูมิภาคต่าง ๆ (๒๔๐๓ - ๒๕๒๒)

	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	กลาง	กรุงเทพฯ	ทั้งประเทศ
% ของประชากร	๒๐.๙	๑๙.๒	๑๒.๙	๒๖.๐	๑๐.๕	๑๐๐.๐
๑. % ของผลผลิตของภูมิภาค (ตามราคาคงที่)						
๒๕๐๓	๑๕.๘	๑๗.๐	๑๔.๑	๒๔.๓	๒๓.๘	๑๐๐.๐
๒๕๑๓	๑๕.๒	๑๖.๐	๑๒.๘	๒๗.๕	๒๘.๕	๑๐๐.๐
๒๕๒๒	๑๔.๙	๑๕.๗	๑๑.๘	๓๑.๒	๒๗.๔	๑๐๐.๐
๒. รายได้ต่อประชากรหนึ่ง (ราคาประจำปี)						
๒๕๐๓	๑,๔๙๖	๑,๐๘๒	๒,๗๐๐	๒,๕๖๔	๕,๖๓๐	๒,๑๐๖
๒๕๑๓	๒,๖๙๙	๑,๘๘๒	๓,๘๕๘	๔,๖๖๒	๑๑,๒๓๔	๓,๘๔๙
๒๕๒๒	๘,๗๘๑	๔,๙๙๑	๑๒,๖๘๓	๑๗,๖๕๕	๓๐,๑๖๑	๑๒,๐๖๗

ที่มา : ๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. กระทรวงมหาดไทย สำนักงานทะเบียนแห่งชาติ ๒๕๑๙

เมื่อพิจารณาถึงผลิตภัณฑ์รวมรายจังหวัดของจังหวัดต่าง ๆ เป็นหลักแล้ว จะเห็นว่ากรุงเทพมิได้มาเป็นอันดับหนึ่ง แต่ติดอันดับสามหรือสี่ ลิขอันดับแรกจาก ๗๑ จังหวัดก็คือ จังหวัดในภาคกลางและภาคใต้ [๒๕] ดังจะเห็นได้ชัดในตารางที่ ๔ ซึ่งในแง่รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนแล้ว ภาคใต้มักจะมาอันดับสองรองจากภาคกลาง และตามมาด้วยภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นต่ำสุด แต่นอกเหนือไปจากนี้แล้วก็ไม่มีอะไรพอจะเทียบเคียงกันได้เลย เพราะแค่เฉพาะภาคกลางซึ่งมีประชากรน้อยกว่าหนึ่งในสามของประเทศเท่านั้น แต่มีส่วนแบ่งในรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นจากอัตรา มากกว่าครึ่งหนึ่งในปี ๒๕๐๓ มาเป็นร้อยละ ๖๐ ในปี ๒๕๒๒ รายได้ต่ำสุดจะตกอยู่เสมอกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีประชากรมากกว่าหนึ่งในสาม แต่คงจำต้องฝืนทนอยู่กับส่วนแบ่งรายได้

เพียงร้อยละ ๑๗ และยังลดลงไปเป็น ๑๔.๗% (ยกเว้นจากภาคกลางแล้ว ส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รายได้ในภาคอื่น ๆ ทั้งหมดต่างลดลงตลอดช่วงเวลาดังกล่าว จึงไม่น่าแปลกใจที่รายได้ต่อประชากรระหว่างกลุ่มที่รวยที่สุดในกรุงเทพและกลุ่มที่จนที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงห่างออกจากกันเรื่อย ๆ จากอัตราส่วน ๕.๒ ต่อ ๑ ในปี ๒๕๐๓ เป็น ๖ ต่อ ๑ ในปี ๒๕๒๒

อย่างไรก็ดี ความไม่สมดุลย์ทั้งหลายที่ปรากฏให้เห็นระหว่างภาคต่าง ๆ นั้น ไม่ควรจะบดบังปัญหาแท้จริงที่ลึกซึ้งไปกว่านั้น ดังที่ ดร.เอ้อย มีศุข ได้ค้นพบจากการสำรวจอย่างละเอียดถี่ถ้วนว่า "....ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคส่วนใหญ่แล้วเป็นผลสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท จังหวัดใดยิ่งมีลักษณะความเป็นเมืองมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งมีรายได้สูงขึ้น มีมาตรฐานความเป็นอยู่ดีขึ้น และมีบริการสังคมแก่ประชากรได้ดีขึ้น ในความพยายามที่จะลดความเหลื่อมล้ำโดยทั่วไปแล้ว เป็นการผิดที่จะเพ่งเล็งแต่ปัญหาในระหว่างภูมิภาคแทนที่จะเป็นเรื่องของระหว่างเมืองและชนบท....." [๒๖]

ถ้าใช้รายได้เป็นตัวเงินมาเป็นเครื่องบ่งชี้ เราอาจวิเคราะห์ความไม่สมดุลย์ระหว่างเมืองและชนบทได้อย่างน้อยจากแง่มุมของปัญหา ๒ ประการที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ ประการแรกโดยพิจารณาส่วนแบ่งรายได้ประชาชาติที่มาจากภาคเกษตรกรรมเปรียบเทียบกับส่วนที่มาจากภายนอกเกษตรกรรม และประการที่สอง ได้แก่ปัญหาความยากจน ในประการแรกนั้นได้เคยอธิบายมาแล้วว่ารายได้ต่อประชากรหนึ่งคนจากภาคเกษตรนั้นเป็นอย่างไร เมื่อเทียบกับรายได้จากภาคอื่น ๆ ตารางที่ ๕ มีไว้เพื่อให้ภาพรวมของสถานการณ์ทั้งหมดว่าโดยส่วนรวม ประชากรชนบทมีอยู่ในอัตราร้อยละ ๘๕ ตลอดช่วงปี ๒๕๑๘-๒๕๒๒ กล่าวคือ ระหว่างช่วงกลางแผนสามและแผนสี่ แต่ส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รวมของภาคชนบทได้ลดลงอย่างรวดเร็วจากร้อยละ ๓๑.๕ เหลือเพียงร้อยละ ๒๕.๔ ในทางตรงกันข้าม ภาคนอกเกษตรกรรมซึ่งมีประชากรเพียงร้อยละ ๑๕ สามารถได้รับส่วนแบ่งของรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๖๘.๕ เป็นกว่าร้อยละ ๗๔ ในช่วงเวลาเดียวกัน ตารางที่ ๖ ให้ภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับสถานการณ์รายได้ของชนบทโดยส่วนรวมแล้ว รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนในชนบทต่ำกว่าครึ่งของรายได้เฉลี่ยของบุคคลทั่วทั้งประเทศ อัตรานี้ก็รับกันกับอัตราการกระจาย

ตารางที่ ๕ ส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รวมภาคเกษตรกรรมและภาคนอกเกษตรกรรม

๒๕๑๘-๒๕๒๒ (อัตราส่วนล้านบาท - ตามราคาประจำปี)

	ผลิตภัณฑ์ขั้นต้นแห่งอาณาจักร	ประชากร (จำนวนล้านคน)	ภาคเกษตรกรรม			ภาคนอกเหนือเกษตรกรรม		
			ส่วนของผลิตภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละของผลิตภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละของประชากร	ส่วนของผลิตภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละของผลิตภัณฑ์รวม	อัตราร้อยละของประชากร
๕๑๘	๒๔๘,๘๙๖	๔๒	๔๔,๐๖๓	๓๑.๔๘	๘๕	๒๐๔,๗๕๓	๖๘.๕๒	๑๕
๕๑๙	๓๓๗,๖๓๕	๔๓	๑๐๔,๖๕๗	๓๑.๐๐	๘๔.๙	๒๓๒,๙๗๘	๖๘.๐๐	๑๕.๑
๕๒๐	๓๔๓,๐๓๐	๔๔	๑๑๐,๙๒๙	๒๘.๒๒	๘๕	๒๘๒,๑๐๑	๗๑.๗๘	๑๕
๕๒๑	๘๗๗,๑๔๑	๔๕	๑๓๑,๑๖๗	๒๗.๔๘	๘๔.๕	๓๔๖,๑๗๕	๗๒.๕๒	๑๕.๖
๕๒๒	๕๖๔,๔๐๑	๔๖	๑๔๕,๖๑๖	๒๕.๘๐	๘๕	๔๑๘,๘๑๕	๗๔.๒๐	๑๕

ที่มา : การประเมินผลระยะกลางแผนพัฒนาที่ ๔ ปี พ.ศ. ๒๔๒๐ - ๒๕๒๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนกสถิติ, หน้า ๗

ตารางที่ ๖ รายได้ต่อประชากรในชนบทตามภูมิภาคต่าง ๆ (๑๙๗๕/๑๙๗๖)

	ขนาดของกรอบครัว	รายได้ในชนบท (บาท) ต่อครัวเรือน	ต่อประชากรหนึ่งคน	รายได้ทั่วประเทศ ๑๙๗๕	๑๙๗๖
ภาคกลาง	๕.๓	๒๔,๔๓๒	๔,๖๑๐	๑๐,๖๖๒	๑๑,๓๖๙
ภาคใต้	๕.๓	๑๙,๑๑๒	๓,๓๙๙	๖,๕๖๐	๗,๕๐๓
ภาคเหนือ	๕.๖	๑๕,๙๑๖	๓,๑๐๑	๕,๑๐๖	๕,๓๙๓
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๖.๐	๑๕,๖๓๖	๒,๖๐๖	๓,๑๙๙	๓,๓๖๙
ทั้งประเทศ	๕.๕	๑๗,๗๘๔	๓,๒๓๓	๗,๐๗๗	๗,๗๓๒

ที่มาของข้อมูล : ๑. สำนักงานสถิติ

๒. NESDB

รายได้ในภูมิภาคที่ร่ำรวยกว่าซึ่งได้แก่ภาคกลางและภาคใต้ เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรเขตชนบทระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ แล้วจะพบว่า รายได้ของภาคกลางเกือบจะเป็นสองเท่าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งยากจนที่สุด นี่ก็ชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำอย่างมากมายภายในภาคเกษตรกรรมด้วยกันเอง ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้ลงทุนอย่างมากในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานทางสังคมเพื่อมุ่งสู่ความทันสมัยทางเกษตร การชลประทานเป็นตัวอย่างหนึ่งของความพยายามนี้ แต่รัฐบาลก็มุ่งเน้นแต่เฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งแน่นอนย่อมเป็นประโยชน์ต่อภูมิภาคที่ร่ำรวยอยู่แล้ว ถึงปี ๒๕๒๑ ในจำนวนพื้นที่ทั้งหมด ๒๒.๒ ล้านไร่ ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบชลประทาน เกือบร้อยละ ๖๐ ของพื้นที่อยู่ในภาคกลางซึ่งเทียบเท่ากับร้อยละ ๔๔ ของพื้นที่เพาะปลูกของภาค ในขณะที่กว่าร้อยละ ๑๒ เล็กน้อยของพื้นที่ชลประทานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเทียบเท่ากับร้อยละ ๖ ของพื้นที่เพาะปลูกของภาค นโยบายเลือกปฏิบัติเช่นนี้รวมทั้งปัจจัยอื่น ๆ ยิ่งช่วยซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคและระหว่างเมืองกับชนบทซึ่งมีมากอยู่แล้วให้หนักยิ่งขึ้นไปอีก ๒๗

ปัญหาสำคัญต่อไปได้แก่ปัญหาความยากจน รายงานล่าสุดของธนาคารโลกเมื่อเร็ว ๆ นี้แสดงถึง "การลดลงอย่างน่าตื่นเต้นของความยากจน สภาพความยากจนโดยส่วนรวมกล่าวกันว่าลดลงจากร้อยละ ๕๗ ในต้นทศวรรษ ๒๕๐๐ ลงมาเป็นร้อยละ ๓๙ ในปลายทศวรรษ และเหลือเป็น

ร้อยละ ๓๑ ในกลางทศวรรษ ๒๕๑๐ ความยากจนในชนบทดูเหมือนจะลดลงจากร้อยละ ๖๑ ลงมาเป็นร้อยละ ๔๓ และเหลือเป็นร้อยละ ๓๕ ในช่วงเวลาดังกล่าว[๒๘] การวิเคราะห์ประเมินที่ว่านี้ไม่ว่าจะอาศัยเหตุผลใด ๆ มาสนับสนุนหรือใช้หลักเกณฑ์ใด ๆ มาวัดก็ตาม[๒๙] แต่ทุกคนก็เห็นพ้องต้องกันว่าความยากจนในประเทศนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วก็ยังเป็นปรากฏการณ์ปัญหาของชนบทและกระจุกตัวอยู่ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและบางส่วนของภาคเหนือ เป็นความจริงที่ว่าภาคชนบทมีส่วนได้รับผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจตลอดมา กระนั้นก็ตาม แม้โดยอาศัยการประเมินผลของธนาคารเอง ก็ยังพบว่า ในปี ๒๕๑๘-๒๕๑๙ นั้น ประชาชนเกือบ ๑ ใน ๓ หรือจำนวนมากกว่า ๑๓ ล้านคนยังอยู่ในภาวะยากจนแสนสาหัส และร้อยละ ๙๐ ของคนเหล่านี้อยู่ในเขตชนบท สถานการณ์ดังกล่าวจะรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อคำนึงถึงว่าที่ดินสำหรับขยายการผลิตซึ่งเคยปฏิบัติกันมาในอดีตนั้นกำลังจะหมดไปแล้ว[๓๐] ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะหวังให้ความยากจนลดลงไป.เรื่อย ๆ ในอนาคต

ตารางที่ ๗ ปรากฏการณ์ความยากจนในครัวเรือนชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย (๒๕๑๘/๒๕๑๙

	ระดับปานกลาง	ยากจน	ค่อนข้างจะยากจน	ค่อนข้างจะฐานะดี	ฐานะดี
% ของครัวเรือน	๑๐๐.๐	๔๓.๓๒	๒๗.๐๕	๒๒.๓๐	๗.๓๔
รายได้ต่อครัวเรือนต่อเดือน (บาท)	๑,๓๔๖	๘๒๓	๑,๑๔๒	๑,๗๖๔	๓,๖๖๑
รายจ่ายต่อครัวเรือนต่อเดือน	๑,๔๗๕	๑,๑๖๒	๑,๔๓๒	๑,๗๖๒	๒,๖๔๐
รายได้ต่อประชากรหนึ่งคนต่อเดือน	๒๔๑	๑๒๐	๒๐๐	๓๓๐	๔๑๐
รายจ่ายต่อประชากรหนึ่งคนต่อเดือน	๒๖๒	๑๗๐	๒๕๐	๓๔๐	๖๑๐

ที่มา : ดัดแปลงมาจากรายงานของธนาคารโลก เรื่อง Poverty in Northeast Thailand

ตารางที่ ๗ ช่วยให้ความกระจ่างได้บ้างเกี่ยวกับสภาพความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในตารางนี้ครัวเรือนชนบทถูกจัดประเภทตามฐานะรายได้ต่าง ๆ ดังนี้คือ ฐานะยากจน (มีรายได้ต่อประชากรหนึ่งคนต่อเดือนต่ำกว่า ๑๖๕ บาท) ฐานะค่อนข้างยากจน (๑๖๖-๒๒ บาท) ค่อนข้างฐานะดี (๒๒๑-๓๓๐) และฐานะดี (๓๓๑ บาทหรือมากกว่านั้น) การสำรวจนี้แสดงว่าครัวเรือนที่ยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีอัตรามากกว่าร้อยละ ๔๓ ที่ค่อนข้างยากจนมีมากกว่าร้อยละ ๒๙ ที่ฐานะดีและค่อนข้างจะฐานะดีมีร้อยละ ๗.๓ และ ๒๒.๓ ตามลำดับ

ความร้ายแรงของความยากจนในชนบทยังสะท้อนให้เห็นได้จากมาตรการแบบเพื่อช่วยลูกของรัฐบาลที่เรียกว่า โครงการเงินฝันเพื่อสร้างงานในชนบท ความคิดอันนี้ก็เพียงเพื่อยับยั้งการหลั่งไหลของชาวชนบทเข้ามาในเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพฯ เพื่อหางานทำในช่วงฤดูแล้ง โครงการนี้เริ่มในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือนเลือกตั้งชุดที่สองภายหลังการลุกฮือของประชาชนเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งล้มรัฐบาลทหารของจอมพลถนอมและประภาส และเป็นครั้งแรกที่เปิดโอกาสให้กลุ่มเสรีนิยมและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ผู้เสียเปรียบ รวมทั้งกลุ่มกรรมกรและชาวนาได้แสดงออกและตั้งข้อเรียกร้องต่าง ๆ ได้ โครงการเงินฝันเริ่มขึ้นในท่ามกลางการประท้วงและเดินขบวนที่มีอยู่อย่างแพร่หลาย ดังนั้นโครงการนี้จึงเป็นวิธีหนึ่งที่จะปัดป้องวิกฤติการณ์ทางการเมืองภายในเมืองโดยโยน "กระดูก"[๓๑] ออกไปให้ยื้อแย่งแบ่งสรรกันในเขตชนบทซึ่งเป็นที่ที่ความยากจนฝังรกรากอยู่และซึ่งจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐบาล บทความนี้ไม่ใช่ที่สำหรับมาถกเถียงเรื่องเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการเงินฝันแน่นอนโครงการนี้สามารถสนองตอบจุดมุ่งหมายเฉพาะหน้าที่จะแก้ปัญหาการเมืองระยะสั้นเกี่ยวกับการว่างงานในชนบทได้ และก็เป็นโครงการที่ใช้ต่อเนื่องกันมาในชื่อเรียกต่าง ๆ กันภายใต้รัฐบาลชุดต่าง ๆ รวมทั้งชุดปัจจุบันด้วย แต่ทว่าในแง่ที่เป็นนโยบาย การใช้นโยบายนี้เท่ากับเป็นการยอมรับอย่างชัดแจ้งถึงปัญหาเรื้อรังเกี่ยวกับการว่างงานในชนบทซึ่งเป็นสิ่งควบคู่กันไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้กับปัญหาความยากจนในชนบท

ความหวังสำหรับอนาคต : ปัญหาการจัดตั้งสถาบันการเมือง

เราพอจะเห็นภาพรวมของเหตุการณ์ต่าง ๆ ภายใต้แผนพัฒนาทั้งหลายเท่าที่ผ่านมาสองทศวรรษบ้างแล้ว จึงถึงเวลาที่จะมาทบทวนความหมายของการพัฒนาและอนาคตของการพัฒนาในประเทศไทย ในระยะปลายทศวรรษ ๒๕๐๐ ได้มีนักเศรษฐศาสตร์อย่างน้อยก็หนึ่งคนที่เห็นความแตกต่างอย่างชัดแจ้งระหว่างการจำเริญเติบโตและการพัฒนา[๓๒] ซึ่งฉันว่าเป็นความรู้ที่หาได้

ยากยิ่งจากสาขาศาสตร์ที่แสนจะเข้มงวด พอมาถึงกลางทศวรรษ ๒๔๑๐ ความรู้สึกผิดหวังอย่างแรงก็สืบเข้าไปในวงการราชการเอง ดังที่เห็นได้จากแผนพัฒนาที่สี่ ตามที่ได้อ้างมาข้างต้น จากสิ่งที่ได้เกิดขึ้น สิ่งที่เรียกกันว่า การพัฒนาในความหมายเพียงลำพังแต่การขยายเศรษฐกิจนั้นไม่เป็นที่น่าเชื่อถืออีกต่อไป ถึงแม้ว่าจะยังคงมีอิทธิพลอยู่มากก็ตาม สมมุติฐานพื้นฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพลังทางเศรษฐกิจหรือพลังตลาด และพลังทางการเมืองหรือพลังนอกตลาด ซึ่งเป็นข้อสรุปความเชื่อแบบสำนักนิโอ-คลาสสิก[๓๓] นั้น ไม่ใช่สิ่งที่จะยึดถือได้ ดังที่ฟิสูจน์จากประสบการณ์จริง ๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ผลที่ตามมาก็คือ เกิดมีหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้นซึ่งเน้นถึงเกณฑ์วัดด้านคุณภาพ อย่างเช่นที่ดัดเลย์ เซิร์ส (Dudley Seers) อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า

> คำถามที่จะต้องถามเกี่ยวกับการพัฒนาของประเทศหนึ่ง ๆ ก็คือว่า อะไรได้เกิดขึ้นกับความยากจน? อะไรได้เกิดขึ้นกับการว่างงาน? อะไรได้เกิดขึ้นกับความไม่เสมอภาค? ถ้าทั้งสามอย่างนี้ได้ลดความรุนแรงลงแล้วไซร้ ก็ไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าประเทศดังกล่าวนั้นได้ผ่านช่วงแห่งการพัฒนามาแล้ว แต่ถ้าหากหนึ่งหรือสองของปัญหาหลักนี้เลวร้ายลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าทั้งสามปัญหาเป็นเช่นนั้น ก็จะเป็นการแปลกประหลาดมาก ที่จะเรียกผลลัพธ์ว่าเป็น "การพัฒนา" แม้ว่ารายได้ต่อประชากรหนึ่งคนจะสูงขึ้นก็ตาม เกณฑ์ข้อนี้ใช้ได้กับเรื่องของอนาคตด้วย "แผน" ใดที่ไม่บอกถึงเป้าหมายเพื่อการลดความยากจน การว่างงาน และความไม่เสมอภาคแล้ว ก็ไม่น่าจะเรียกว่าเป็น "แผนพัฒนา"[๓๔]

จริง ๆ แล้ว สิ่งที่ได้เกิดขึ้นน่าจะเป็นเครื่องเตือนถึงความยุ่งยากทางสังคมและการเมืองที่จะมีตามมา เพราะว่าปัญหาสำคัญ ๆ ทั้งหมดคือ ความยากจน การว่างงาน และความไม่เสมอภาคในรายได้กำลังเผชิญหน้าอย่างจัง ๆ กับกรุงเทพฯ อันทรงอำนาจและความมั่นคงดูราวกับว่ากฎแห่งกรรมตามคติพุทธศาสนากำลังปรากฏผลให้เห็นกัน สิ่งที่เป็นพยานยืนยันให้เห็นได้ก็คือปัญหาที่รู้กันดีแต่แก้ไม่ตกเรื่องการอพยพหลั่งไหลของชาวชนบทเข้าสู่เมืองหลวงและตัวเมืองใหญ่ ๆ เพื่อให้ตระหนักซึ้งถึงความรุนแรงของปัญหานี้ ก็ขอให้เพียงแต่ดูที่อัตราการเพิ่มของประชากรเท่านั้นก็พอ โดยผลของความพยายามอย่างจริงจังเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว ทำให้อัตราเฉลี่ยการเพิ่มประชากรของชาติลดลงมาจากกว่าร้อยละ ๓ ลงมาต่ำกว่า ๒.๕

และมีแนวโน้มจะลดลงต่อไป แต่นี่ก็มิใช่เป็นแต่เพียงเกมของตัวเลขเท่านั้น ในกรุงเทพฯ อัตราการเพิ่มเป็นไปในทางตรงกันข้ามและถีบตัวสูงขึ้นอย่างสม่ำเสมอจากร้อยละ ๕.๔ ในช่วงปี ๒๕๐๐-๒๕๐๕ เป็นร้อยละ ๔.๗ ในปี ๒๕๐๗-๒๕๑๐ เป็นร้อยละ ๕.๕ ช่วง ๒๕๑๑-๒๕๑๕ และขึ้นไปถึงร้อยละ ๘.๗ ในช่วง ๒๕๑๖-๒๕๒๐ ผลสรุปที่สอดคล้องกันจากการศึกษาวิจัยต่าง ๆ ชี้ให้เห็นว่า การเข้ามาแสวงหางานทำเป็นเหตุชักจูงใจให้พากันอพยพมาจากชนบท สิ่งที่ตามมาก็เห็นได้ชัด ได้แก่ ปัญหาการว่างงาน การขาดแคลนที่อยู่อาศัย แหล่งเสื่อมโทรม อาชญากรรม ยาเสพติด โสเภณี และปัญหาอื่น ๆ อีกนับไม่ถ้วน ซึ่งเกี่ยวโยงกับปัญหาความไม่เพียงพอของบริการทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสาธารณสุขและการศึกษา[๓๕] ทั้งหมดนี้มีแต่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น โดยยังมองไม่เห็นทางแก้ไขได้ และปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความทุกข์ยาก ความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ตลอดจนความยากจนและความไม่เสมอภาคซึ่งมีอยู่ดาษดื่นในตัวเมืองหลวง

เมื่อวิเคราะห์กันถึงที่สุดแล้ว ทางแก้ปัญหาขึ้นอยู่กับว่าเรามองปัญหาสังคมและเศรษฐกิจกันอย่างไร พูดในแง่การเมืองแล้ว การแก้ปัญหาแบบตามบุญตามกรรมโดยไม่เข้าไปถึงแก่นของปัญหา อาจจะเป็นวิธีที่สะดวกและนิยมกันมากที่สุด โครงการเงินผันเพื่อการสร้างงานในชนบทก็เป็นตัวอย่างอันหนึ่งในหลาย ๆ เรื่องด้วยกัน ซึ่งดูกล้าหาญและดูเป็นของใหม่ แต่ก็เหมือน ๆ กับนโยบายอื่น ๆ เมื่อถูกมองและนำมาใช้ปฏิบัติกันดูจริง ๆ เป็นแผนระยะยาวปีแล้วปีเล่า แล้วก็เป็นเช่นนี้จริง ๆ มาถึงตรงนี้ เราคงจะเริ่มมองเห็นความแตกต่างระหว่างการเป็นเพียงนักการเมืองและความเป็นรัฐบุรุษ ระหว่างความคิดแบบชั่วครู่ชั่วยามและแบบสร้างสรรค์ และระหว่างความฉลาดหลักแหลมทางการเมืองและความมีปัญญา ซึ่งแต่ละแบบก็ทำให้แต่ละคนมีแนวทางเกี่ยวกับปัญหาบ้านเมืองแตกต่างกันออกไป เมื่อวิเคราะห์กันอย่างถี่ถ้วนแล้ว พื้นฐานของนโยบายและการกระทำทั้งหมดของรัฐบาลอยู่ที่ทัศนคติแบบพ่อปกครองลูก ซึ่งมักจะคอยบังคับสิ่งต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนให้อยู่ในกรอบ และดูแคลนพลเมืองสามัญเยี่ยงกับผู้ถูกกระทำมากกว่าผู้กระทำ นั่นก็คือ เป็นผู้ที่จะต้องได้รับความใส่ใจ แต่ไม่ใช่ผู้ที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อและลักษณะข้อนี้ก็สอดคล้องเข้ากันกับความคิดและ ทัศนคติอันทนงตนของบรรดาข้าราชการนักวิชาการส่วนใหญ่ทั้งฝ่ายเศรษฐกิจและฝ่ายอื่น ๆ ภายในกลไกของรัฐบาล

พลังของคติประเพณีนิยมเช่นนี้มีถึงขั้นทำให้ระบบราชการไทยคงความเป็นระบบที่ค่อนข้างจะปิดตามแบบของระบบอุปถัมภ์ ระบบเช่นนี้ตามทำนิยามของนอร์แมน เจคอปส์ เป็นระบบที่ได้แต่รับการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณเท่านั้น "ภายใต้ข้อจำกัดที่กำหนดไว้โดยเป้าหมายและโครงสร้างพื้นฐานของสังคม"[๓๖] สภาพการณ์นี้แตกต่างไปจากระบบฟีวดัลหรือระบบเปิดอย่างเช่นในญี่ปุ่นและประเทศตะวันตกซึ่งสามารถรับการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพ "ไม่ว่าจะมีข้อจำกัดโดยเป้าหมายหรือโครงสร้างพื้นฐานของสังคมหรือไม่ก็ตาม.... (และ) ไม่ว่าจะมีผลกระทบต่อเป้าหมายที่มีอยู่หรือวิธีกระทำการต่าง ๆ ที่ทำอยู่ก็ตาม....."[๓๗]

ข้อสังเกตเชิงทฤษฎีของนอร์แมน เจคอปส์ ช่วยให้ความหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการวางแผนและการบริหารการพัฒนาในประเทศไทย รายงานธนาคารโลกล่าสุดก็ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้อย่างตรงจุดว่า "โครงสร้างทางสถาบันของรัฐบาลเป็นตัวจำกัดความสามารถที่จะดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มรายได้และผลิตภาพในชนบทหรือเพื่อปรับปรุงวิธีทางที่จะให้ได้เข้าถึงบริการสังคม ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจของฝ่ายรัฐบาลเป็นการแทรกแซงต่อโครงการพัฒนาชนบทและบิดเบือนการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนา.... การกระจุกตัวของทรัพยากรและตัวบุคคลในภาครัฐบาลไว้ที่กรุงเทพฯ ทำให้โครงการและงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลโน้มเอียงไปในทางเพื่อตอบสนองความต้องการของเมืองหลวงเท่านั้น....."[๓๘] พูดกันอย่างเป็นธรรมแล้ว วัตถุประสงค์อื่น ๆ นอกเหนือไปจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็มิได้ถูกละเลยไป แผนพัฒนาทั้งหมดตั้งแต่แผนแรกจนถึงฉบับที่สี่นี้รวมเอาเป้าหมายหลัก ๆ ไว้อย่างครบถ้วน คือ การเพิ่มรายได้ประชาชาติและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในด้านหนึ่ง และในอีกด้านหนึ่ง การกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาและความเป็นธรรมทางสังคม และตามจริงแล้วนักวางแผนทั้งหลายตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาที่ ๒ (๒๕๑๐-๒๕๑๔) เป็นต้นมาก็ตระหนักดีถึงความไม่สมดุลย์ในการพัฒนาระหว่างเศรษฐกิจภาคต่าง ๆ และระหว่างภูมิภาค และความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชุมชน ตลอดจนความเหลื่อมล้ำภายในเขตเมืองเอง[๓๙] ดังนั้นทุกอย่างที่กำหนดไว้ในแผนที่สี่จึงไม่ได้แสดงอะไรใหม่ นอกจากจะเน้นหนักถึงปัญหาที่รุนแรงขึ้นและความต้องการอันรีบด่วน "ที่จะกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกและอย่างมีระบบถึงลู่ทางและวิธีทางต่าง ๆ สำหรับจัดการเรื่องการกระจายรายได้เสียใหม่และเพื่อการพัฒนาในภูมิภาคและในท้องถิ่น และเพื่อบรรลุเป้าหมายนี้จะต้องมีการจัดและปรับปรุงนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจเพื่อปูทางในการแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนและอย่างมีระบบ เพื่อที่จะลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ

และพัฒนาประเทศต่อไปในแบบที่สมดุลย์....ซึ่งจะส่งเสริมความยุติธรรมในสังคมความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจของชาติในระยะยาว"[๔๐]

แต่กระนั้นก็ดี แม้จะมีการเปลี่ยนแนวความคิดเน้นหนักจากเรื่องการจำเริญเติบโตมาสู่เรื่องความเป็นธรรมและจากการพัฒนาแบบไม่สมดุลย์มาเป็นแบบสมดุลย์ แต่ "เจตนารมย์อันน่ายกย่องของนักวางแผนทั้งหลายก็ไม่ได้รับการตอบสนองจากแผนปฏิบัติการอย่างที่จะพึงเป็น" ทั้งนี้ตามความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์อีกท่านหนึ่งซึ่งอยู่นอกหน่วยงานวางแผนของรัฐบาล[๔๑] เหตุผลที่จะอธิบายเรื่องนี้ก็เห็นได้ชัดอยู่ เพราะจริง ๆ แล้วนักวางแผนพัฒนาย่อมได้ปฏิบัติการอยู่ในความว่างเปล่า หากแต่ภายในกรอบและสภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่ กว่าแผนพัฒนาที่สี่จะร่างเสร็จ กระบวนการพัฒนาระบอบเสรีนิยมอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการลุกฮือของประชาชนในปี ๒๕๑๖ ก็หยุดชะงักลงอย่างกระทันหันในอีกสามปีต่อมาด้วย "การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ อันเป็นการรัฐประหารขั้นอีกครั้งหนึ่ง โดยอ้างว่าทำขึ้นเพื่อป้องกันความจลาจลวุ่นวายจากฝ่ายซ้ายจัดและฝ่ายขวาจัด รัฐธรรมนูญเสรีนิยมฉบับปี ๒๕๑๗ ได้บรรจุบทบัญญัติซึ่งจะส่งเสริมการปกครองตนเองในท้องถิ่นไว้โดยให้มีอิสรภาพในการกำหนดนโยบาย การเก็บภาษี และการคลังของตัวเองภายใต้ระบบผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ[๔๒] นอกจากนั้นยังมีบทเฉพาะกาลซึ่งระบุให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองตนเองในท้องถิ่นนี้มีผลบังคับใช้ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ แต่ "การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน" ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ ก็ถือกำเนิดขึ้นตรงกันอย่างบังเอิญกับวันสุดท้ายของบทเฉพาะกาลสองปีที่ว่านี้ !

ดังนั้น โอกาสที่หาได้ยากยิ่งในการพัฒนาระบอบเสรีนิยมจึงเป็นอันสูญสิ้นไปอีก มันเป็นโอกาสที่สังคมไทยจะสามารถมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพไม่ว่าจะยากเย็นหรือช้านานเพียงใดก็ตาม" ไม่ว่าจะมีข้อจำกัดใด ๆ ที่กีดกันไว้โดยเป้าหมายหรือโครงสร้างพื้นฐานของสังคม.....และไม่ว่าจะมีผลกระทบอย่างไรต่อเป้าหมายและวิธีกระทำที่ทำอยู่ก็ตาม...." จึงเป็นอีกครั้งหนึ่งที่สังคมไทยต้องย้อนกลับไปสู่โครงสร้างสถาบันการปกครองที่เก่าแก่นับศตวรรษ ที่การวางแผนและบริหารการพัฒนาทั้งหมดล้วนแต่ออกมาจากศูนย์กลางและเน้นความสำคัญให้กับกรุงเทพฯ และเขตเมือง สภาพปัญหาอันเกิดจากระบบการปฏิบัติงานลงมาจากเบื้องบนจะเห็นได้จากตารางที่ ๘ ซึ่งชี้ถึงสภาวะสังคมเศรษฐกิจของจังหวัดต่าง ๆ จำแนกกลุ่มตามระดับ

รายได้ต่อประชากร กลุ่มที่สภาพภาวะต่ำสุดส่วนใหญ่ที่เดียวก็กระจุกตัวอยู่ที่บริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือออกเช่นเคยและตามมาด้วยภาคเหนือ ส่วนด้านบนสุดก็ได้แก่

ตารางที่ ๘ เครื่องชี้สภาวะสังคมเศรษฐกิจของจังหวัดต่าง ๆ จำแนกกลุ่มตามระดับมูลค่าผลิตภัณฑ์รวมของจังหวัดต่อบุคคลปี ๒๕๑๙ (บาท)

	ต่ำกว่า ๔,๐๐๐	๔,๐๐๐-๕,๙๙๙	๖,๐๐๐-๗,๙๙๙	๘,๐๐๐-๙,๙๙๙	๑๐,๐๐๐ หรือมากกว่า	กรุงเทพ
จำนวนจังหวัด	๑๖	๑๕	๒๒	๘	๘	๒
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๓	๒	๐	๐	๐	
ภาคเหนือ	๒	๘	๖	๐	๐	
ภาคใต้	๑	๓	๖	๑	๓	
ภาคกลาง-ตะวันออก	๐	๒	๑๐	๗	๕	
ร้อยละของประชากร	๓๔	๑๙	๒๔	๗	๖	๑๐
๑. <u>รายได้</u>						
๑.๑ ผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อบุคคลปี ๒๕๑๓ (บาทต่อปี)	๑,๗๔๗	๒,๔๘๕	๓,๕๐๐	๔,๐๔๗	๔,๘๙๓	๑๒,๘๓๘
๑.๒ ผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อบุคคลปี ๒๕๑๙ (บาทต่อปี)	๓,๑๑๙	๔,๘๖๙	๖,๗๔๑	๘,๕๘๗	๒๒,๐๗๓	๑๙,๑๕๕
๑.๓ อัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อบุคคลปี ๒๕๑๓-๒๕๑๙ (ร้อยละต่อปี)	๑๐.๑	๑๑.๙	๑๑.๔	๑๓.๑	๑๔.๓	๖.๙
๑.๔ รายจ่ายรัฐบาลต่อบุคคลปี ๒๕๑๓ (บาทต่อปี)	๑๙๖	๒๗๕	๓๑๗	๔๑๒	๓๒๔	-

	ต่ำกว่า ๔,๐๐๐	๔,๐๐๐- ๕,๙๙๙	๖,๐๐๐- ๗,๙๙๙	๘,๐๐๐- ๙,๙๙๙	๑๐,๐๐๐ หรือ มากกว่า	กรุงเทพฯ.
๑.๕ รายจ่ายรัฐบาลต่อบุคคลปี ๒๕๑๙ (บาทต่อปี)	๕๖๕	๗๐๒	๘๖๙	๑,๑๐๙	๑๖๙	-
๑.๖ อัตราเพิ่มของรายจ่ายรัฐบาลต่อบุคคลปี ๒๕๑๓-๒๕๑๙ (ร้อยละต่อปี)	๑๙.๓	๑๗.๒	๑๘.๓	๑๘.๑	๑๙.๖	-
๑.๗ รายจ่ายองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อบุคคลนอกเขตเทศบาลปี ๒๕๑๗/๒๕๑๘ (บาทต่อปี)	๒๕	๓๔	๒๗	๓๖	๔๐	-
๒. อัตราการพัฒนาของเมือง						
๒.๑ ร้อยละของประชากรในเขตเทศบาล ๒๕๑๓	๓.๖	๖.๓	๓.๖	๔.๖	๑๓.๙	๑๘.๗
๒.๒ ร้อยละของครัวเรือนเกษตรกรรม ๒๕๑๓	๗๘.๒	๖๙.๙	๖๑.๖	๕๗.๓	๔๑.๒	๖.๕
๒.๓ ร้อยละของประชากรที่ประกอบการเกษตรกรรม ๒๕๑๓	๙๑.๙	๘๕.๖	๗๙.๗	๕๙.๙	๕๙.๖	๑๙.๙
๓. การศึกษา						
๓.๑ ร้อยละของประชากรที่รู้หนังสือปี ๒๕๑๓	๘๒	๘๐	๗๙	๘๓	๘๔	๙๐
๓.๒ ร้อยละของประชากรอายุ ๖-๒๙ ปีที่เข้าโรงเรียนปี ๒๕๑๘	๒๘	๓๑	๓๔	๓๓	๓๕	๙๖
๓.๓ ร้อยละที่เข้าโรงเรียนจังหวัดระดับประถมต้นปี ๒๕๑๘	๑๑๖	๑๐๙	๑๐๔	๑๐๙	๙๙	-
๓.๔ ร้อยละที่เข้าโรงเรียนจังหวัดระดับประถมปลายปี ๒๕๑๘	๒๙	๓๑	๓๖	๔๑	๔๖	-
๓.๕ ร้อยละที่เข้าโรงเรียนมัธยมปี ๒๕๑๘	๑๘	๑๘	๒๒	๒๔	๒๗	๔๐
๓.๖ จำนวนนักเรียนต่อครู ๑ คน	๓๒	๓๒	๒๙	๒๘	๒๘	๒๔
๓.๗ รายจ่ายดำเนินการของจังหวัดต่อบุคคลระดับประถมศึกษาปี ๒๕๑๘ (บาทต่อปี)	๕๑๓	๕๓๗	๖๐๙	๖๒๑	๖๒๔	-

	ต่ำกว่า ๔,๐๐๐	๔,๐๐๐- ๕,๙๙๙	๖,๐๐๐- ๗,๙๙๙	๘,๐๐๐- ๙,๙๙๙	๑๐,๐๐๐ หรือ มากกว่า	กรุงเทพฯ
๓.๘ รายจ่ายลงทุนของจังหวัดต่อบุคคลระดับประถมศึกษา ๒๕๑๙ (บาทต่อปี)	๑๐๕	๑๒๐	๑๗๐	๑๙๘	๒๑๐	-
๓.๙ รายจ่ายรวมของจังหวัดต่อบุคคลระดับประถมศึกษาปี ๒๕๑๖ (บาทต่อปี)	๖๑๘	๖๕๗	๗๗๙	๘๑๕	๘๓๖	-
๔. การสาธารณสุข						
๔.๑ ประชากรต่อโรงพยาบาลรัฐบาล ๑ โรง ปี ๒๕๑๖	๕๔๖,๓๔๕	๓๔๕,๙๙๒	๒๗๓,๔๓๓	๒๗๓,๐๙๐	๑๕๓,๕๖๗	๓๗๔,๐๑๐
๔.๒ ประชากรต่อโรงพยาบาล ๑ โรงปี ๒๕๑๖	๓๕,๘๒๖	๒๐,๗๐๔	๑๕,๘๑๒	๑๑,๒๙๗	๗,๖๔๑	๖,๒๗๕
๔.๓ ประชากรต่อ ๑ เตียงพยาบาลปี ๒๕๑๖	๒,๐๗๕	๒,๐๑๗	๑,๑๖๒	๙๔๓	๓๕๘	๘๖๑
๔.๔ ประชากรต่อ ๑ เตียงพยาบาลจังหวัด ปี ๒๕๑๖	๒,๓๗๘	๑,๗๗๗	๑,๔๑๓	๑,๐๙๐	๑,๐๐๙	๕๗๙
๔.๕ ประชากรต่อแพทย์ ๑ คน ปี ๒๕๑๖	๔๓,๑๓๓	๒๗,๖๕๖	๑๕,๕๑๕	๑๖,๗๖๘	๘,๗๐๖	๑,๙๖๓
๔.๖ ประชากรต่อแพทย์รัฐบาล ๑ คน ปี ๒๕๑๖	๔๔,๔๔๘	๓๐,๖๐๘	๑๗,๙๐๗	๑๘,๕๑๕	๙,๑๗๗	๒,๐๓๓
๔.๗ ประชากรต่อพยาบาล ๑ คนปี ๒๕๑๖	๑๕,๖๑๐	๙,๐๓๙	๖,๓๙๖	๕,๗๐๙	๒,๗๙๖	๘๙๒
๔.๘ ประชากรต่อศูนย์อนามัยชั้นหนึ่ง ๑ หน่วย ปี ๒๕๑๖	๑๘๘,๐๓๖	๑๒๐,๓๖๕	๑๐๘,๙๐๗	๑๔๙,๕๖๘	๘๖,๖๔๒	-
๔.๙ ประชากรต่อศูนย์อนามัย ๑ หน่วย ปี ๒๕๑๖	๘,๔๑๖	๖,๘๗๑	๖,๖๓๑	๕,๖๓๑	๖,๙๖๘	-
๔.๑๐รายจ่ายสาธารณสุขต่อบุคคลปี ๒๕๒๐ (บาทต่อปี)	๕๑	๔๓	๖๘	๖๘	๗๒	-

แหล่งที่มา : Oey Astra Meesook, A Study of Disparities in Income and Social Services across Provinces in Thailand.
รายงานผลการวิจัยเลขที่ ๗ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จากตาราง

ภาคกลางตามมาด้วยภาคใต้ เครื่องบ่งชี้ที่เลือกมาแสดงนี้รวมรายการต่าง ๆ อย่างกว้างขวางซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องรายได้ การพัฒนาของเมือง การศึกษา และสาธารณสุข ทั้งหมดเหล่านี้ชี้ให้เห็นความล้มเหลวของรัฐบาลในเป้าหมายเรื่องการกระจายผลประโยชน์ ซึ่งตรงกันข้ามกับผลสำเร็จด้านการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สิ่งที่ตรงประเด็นกับเรื่องที่กล่าวถึงกันในที่นี้ก็คือ สหสัมพันธ์ในทางบวกระหว่างระดับความพัฒนาของเมืองซึ่งบ่งชี้โดยรายได้ต่อประชากรหนึ่งคนกับระดับการบริการสังคม ซึ่งเป็นข้อสรุปของ ดร. เอื้อย มีศุข ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เมื่อพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์รวมของจังหวัดต่าง ๆ โดยละเอียดแล้ว จะเห็นว่ามีความแตกต่างมากระหว่างกลุ่มที่ผลิตภัณฑ์ต่ำสุดและสูงสุด ในปี ๒๕๑๓ ความแตกต่างมีประมาณ ๑ ต่อ ๒๐.๔ (๑,๑๕๓ บาทต่อประชากรหนึ่งคนในจังหวัดศรีสะเกษในภาคอีสาน และ ๒๓,๔๘๒ บาท ในจังหวัดภูเก็ตในภาคใต้) มาในปี ๒๕๑๙ ได้ขยายห่างออกจากกันมากขึ้นเป็น ๑ ต่อ ๒๕.๗ (๑,๔๔๒ บาทในจังหวัดศรีสะเกษ ต่อ ๔๔,๔๗๓ บาทในจังหวัดสมุทรปราการในภาคกลาง)[๔๓]

ยิ่งกว่านั้นไม่แต่เพียงว่าช่องว่างดังกล่าวมิได้ลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและเขตชนบทดูเหมือนจะได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมให้เป็นเช่นนั้นเสียด้วย ความรู้สึกเช่นนี้ได้มาจากการพิจารณาลักษณะแบบแผนงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลและมาตรการทางนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้ในท้านองเดียวกันว่า ภาคพื้นที่ร่ำรวยกว่าได้รับผลประโยชน์สูงกว่า เมื่อพิจารณาจังหวัดทั่วประเทศแล้ว ความแตกต่างมีในอัตราส่วน ๑ ต่อ ๖.๕ ระหว่างจังหวัดที่รัฐบาลใช้งบประมาณรายจ่ายต่อประชากรในระดับต่ำสุดและสูงสุด จากนโยบายเช่นนี้ผลที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาคจึงเป็นแบบเดียวกัน กล่าวคือ จังหวัดส่วนใหญ่ที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายต่อประชากรต่ำ จะอยู่ในภาคอีสานและภาคเหนือ ในขณะที่จังหวัดที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายสูงคงกระจุกตัวอยู่ในภาคกลางและภาคใต้ [๔๔]

ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม นอกจากนั้นแล้วยังมีปัจจัยด้านพลังเศรษฐกิจหรือพลังตลาดที่เป็นสาเหตุของความไม่สมดุลย์ระหว่างเขตเมืองและชนบท ได้กล่าวมาแล้วถึงความเหลื่อมล้ำอย่างเด่นชัดทั้งในด้านรายได้ประชากรและส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์รวมภายในระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคอื่น ๆ (ตามตารางที่ ๓ และ ๔) แบบแผนของความสัมพันธ์ด้าน "ตลาด" ก็คงเป็นไปในลักษณะเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศในโลกที่สาม เงินทุนทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศตลอดจนเทคโนโลยี่ที่ก้าวหน้าประกอบกันก่อให้เกิดสภาพที่ ศาสตราจารย์ เจ.พี.เน็ตทัล (J.P.Nettl) เรียกว่า "เขตแห่งความทันสมัยระดับสูง"[๔๕] ซึ่งเป็นที่กระจุกตัวของอำนาจกรอบงำโครงสร้างด้านการตลาดและการเงิน ในด้านการตลาด ภาคสมัยใหม่จะเป็นตัวกำหนดราคาของสินค้าด้านเกษตรและอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเข้าลักษณะตบมือข้างเดียวจริง ๆ แล้วชาวนาก็ต้องตกเป็นฝ่ายรับเคราะห์กรรมเข้าทำนองต้องซื้อแพง ขายถูก อย่างที่ได้ยิน ๆ กัน นโยบายการควบคุมราคาของรัฐบาลเท่าที่เป็นมามักจะโน้มเอียงไปทางที่ให้ประโยชน์แก่คนในเมืองโดยปันทอนผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ต่อกลุ่มคนในภาคเกษตรกรรม ซึ่งประกอบเป็นประชากรถึงร้อยละ ๗๐ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือราคาข้าวและปุ๋ยเคมี ราคาข้าวเปลือกถูกควบคุมให้อยู่ในอัตราต่ำเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคและผู้อยู่อาศัยในเขตเมือง ในขณะเดียวกันชาวนาจำต้องซื้อปุ๋ยเคมีในราคาสูงเป็นพิเศษอันสืบเนื่องมาจากการตั้งกำแพงภาษีเพื่อจำกัดปริมาณการส่งเข้าจากต่างประเทศ[๔๖] ในทำนองเดียวกัน นโยบายแรงงานราคาถูกซึ่งยังคงยึดถือกันอยู่และอาจจะหนักมือยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในด้านส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่สำหรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อ ๆ ไปอีก[๔๗]

ขอบเขตและความเข้มข้นของวิทยพลครอบงำของภาคสมัยใหม่อาจจะเห็นได้ชัดจากตารางที่ ๙ ซึ่งแสดงถึงโครงสร้างทางธุรกิจ และการเงินในประเทศไทย ภาคการเงิน

ตารางที่ ๔ การกระจุกตัวของธุรกิจและการเงินในประเทศไทย (๑๙๗๘-๑๙๗๙)

สินทรัพย์ (ในวงเงินล้านบาท)	จำนวนกลุ่ม	%	จำนวนบริษัท	%	สินทรัพย์ (ล้านบาท)	%
๑๐,๐๐๕ มากกว่าขึ้น	๑๒	๙.๘	๕๐๓	๒๗.๙	๓๐๕,๕๓๖	๗๑
๑,๐๐๐ - ๑๐,๐๐๐	๓๔	๒๗.๖	๖๑๔	๕๒.๖	๙๙,๐๗๗	๒๓.๙
๕๐๐ และต่ำกว่า ๑,๐๐๐	๑๙	๑๕.๔	๑๗๙	๙.๓	๑๓,๑๗๙	๓.๑
ต่ำกว่า ๕๐๐	๔๕	๓๖.๖	๒๓๔	๑๑๖.๒	๘,๒๓๔	๑.๙
ในต่างจังหวัด	๑๓	๑๐.๖	๕๗	๔.๐	๑,๙๘๙	๐.๙
รวม	๑๒๓	๑๐๐.๐	๑,๑๔๓	๑๐๐.๐	๔๓๒,๐๗๕	๑๐๐.๕

ที่มาของข้อมูล : คัดแปลงมาจากรายงานวิจัยของ เกรักเกียรติ พีพัฒน์เสรีธรรม ธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.๒๕๒๔ (๑๙๘๑) ตาราง ๘.๓-๘.๗ หน้า ๓๐๘-๓๙๖

สามารถควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการธนาคารซึ่งได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา ช่วงก่อนการลุกฮือของประชาชนในตุลาคม ๒๕๑๖ ธนาคารกรุงเทพจำกัดเพียงธนาคารเดียว (ในบรรดาธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด ๑๖ แห่ง) จอมพลประภาส จารุเสถียร ผู้เป็นประธานสามารถขยายกิจการในอัตราสูงสุดจากร้อยละ ๒๓.๔ ของสินทรัพย์ธนาคารทั้งหมดในปี ๒๕๐๐ เป็นร้อยละ ๓๕.๓ ในปี ๒๕๒๒ จากร้อยละ ๒๐.๖ เงินฝากธนาคาร เป็นร้อยละ ๓๓.๘ ทั้งหมด และจากร้อยละ ๒๖.๙ ของเงินกู้เป็นร้อยละ ๓๘.๕ ในช่วงเวลาเดียวกัน[๔๘] ดังเห็นได้ชัดจากตารางที่ ๙ การขยายตัวของภาคธุรกิจและการเงินมีการกระจุกตัวอย่างสูง ธนาคารกรุงเทพเป็นของคนกลุ่มหนึ่งหรือครอบครัวหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทถึง ๘๐ แห่ง มีมูลค่าสินทรัพย์ถึง ๑๒๑,๗๖๙ ล้านบาท หรือเทียบเท่ากับร้อยละ ๓๙.๓ ของสินทรัพย์ทั้งหมดของกลุ่มธุรกิจ ๑๒ อันดับแรกของประเทศ (แต่ละกลุ่มมีสินทรัพย์เกิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท) หรือเทียบเท่ากับร้อยละ ๒๘.๒ ของสินทรัพย์ทั้งหมดซึ่งเป็นของกลุ่มธุรกิจและการเงิน ๑๒๓ กลุ่มทั่วประเทศ กลุ่มบริษัท ๑๒ อันดับแรกดังกล่าวมีจำนวนบริษัทเพียงร้อยละ ๒๘ แต่เป็นเจ้าของสินทรัพย์ถึงร้อย

ละ ๗๐.๖ เมื่อรวมกับกลุ่มธุรกิจระดับของลงมาซึ่งแต่ละกลุ่มมีสินทรัพย์ ๑,๐๐๐ ถึง ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทแล้วก็รวมเป็น ๔๖ กลุ่มหรือ ๔๖ ครอบครัว ซึ่งเป็นเจ้าของบริษัทร้อยละ ๗๐.๕ ของจำนวนบริษัทขนาดใหญ่ และร้อยละ ๔๔.๔ ของสินทรัพย์

เป็นที่น่าสนใจที่จะดูว่ายักษ์ใหญ่ทางการเงินเหล่านี้ปฏิบัติงานกันอย่างไร ตามรายงานสนองความต้องการสินเชื่อเงินกู้ของฝ่ายเกษตรกรรม กิจการขนาดเล็ก ตลอดจนกิจกรรมผลิตในภูมิภาคต่าง ๆ นอกเขตกรุงเทพมหานคร[๔๙] และตามคำบอกเล่าของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคนปัจจุบัน สินเชื่อจำนวนมากกว่า ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาทหรือประมาณร้อยละ ๗๐ เป็นสินเชื่อเงินกู้ที่ธนาคารพาณิชย์ปล่อยให้กับลูกค้าน้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ รายซึ่งกู้ในวงเงินต่อรายเกินกว่าหนึ่งล้านบาท แนวทางของการเงินจึงเห็นได้ชัดจากที่ธนาคารพาณิชย์ยังคงเน้นหนักการให้สินเชื่อแก่กิจการขนาดใหญ่อันเป็นการเลี่ยงเปรียบต่อลูกค้ารายย่อย ๆ[๕๐] และที่ชัดเจนไปกว่านั้นก็คือ ภาคเกษตรกรรมซึ่งได้รับสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์เพียงร้อยละ ๔.๕ เมื่อเปรียบเทียบกับกิจการด้านอุตสาหกรรมซึ่งได้ร้อยละ ๒๐ และธุรกิจขายส่งและขายปลีกร้อยละ ๒๒[๕๑]

จากที่บรรยายมาทั้งหมดก็น่าจะเห็นได้ชัดแจ้งทีเดียวว่าภาคชนบทต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดจำเขี่ยอย่างไรบ้าง นี่ก็คือลักษณะที่ "การจำเริญโต" ได้ดำเนินมาโดยตลอด การเมืองและเศรษฐกิจพัวพันกันอย่างมากในกระบวนการจำเริญโตแบบไม่สมดุลย์ แต่ไม่ใช่ในลักษณะที่ข้าราชการนักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ทั้งข้อสมมุติฐานกันไว้ ทั้งสองด้านเป็นทั้งเหตุและผลต่อกัน ในด้านหนึ่งระเบียบทางการเมืองเป็นผลสืบทอดมาจาก "เป้าหมายและโครงสร้างพื้นฐาน" จากอดีต ในขณะที่ระเบียบทางเศรษฐกิจเกิดการผันแปรทางโครงสร้างรุดหน้าออกไป ในกระบวนการเช่นนี้รวมทั้งในความไม่สมดุลย์ทางเศรษฐกิจ ย่อมเป็นผลให้ยังเกิดความไม่สมดุลย์ทางการเมืองขึ้นด้วยซึ่งไม่เป็นสัญญาณที่ดีเลยสำหรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตจากการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปสู่การพัฒนาและความเป็นธรรม ดังนั้น กล่าวโดยส่วนรวมแล้วสังคมไทยได้มาถึงขั้นตอนที่กำลังเกิดพลังสามเส้าทางสังคมและการเมืองขึ้นได้แก่ ภาระเศรษฐกิจสมัยใหม่ ซึ่งเผชิญหน้ากับภาคชนบทโดยมีระบบราชการภายใต้ระบอบอำนาจนิยมอยู่ระหว่างกลางและซึ่งครองฐานะสูงสุดในโครงสร้างอำนาจสถิตนิยมโยบาย จากแง่ของ "การพัฒนา" ในฐานะที่เป็นทางเลือกแทนที่ "การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ" แล้ว ปัญหาสำคัญก็คือ ภาคที่อยู่นอกระบบราชการทั้งสองภาคเหล่านี้ หรืออีกนัยหนึ่งพลังตลาดและพลังนอกตลาดในสมมติฐานลางตาของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอ-คลาสสิค ได้ดำเนินเป็นมากันอย่างไรและจะเป็นไปอย่างไรในอนาคต ทั้งนี้ภายใต้โครง

สร้างและกระบวนการเมืองดังเช่นที่เป็นอยู่

นี่ก็นำเรามาสู่ปัญหาที่พูดกันมากเรื่องการมีส่วนร่วม ประสพการณ์ที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าฝ่ายที่เกี่ยวข้องมากที่สุดในกระบวนการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นฝ่ายที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดและภายใต้โครงสร้างรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลดังที่เป็นอยู่ ผู้ที่มีส่วนร่วมมากที่สุดและได้รับประโยชน์มากที่สุดก็คือกลุ่มชนส่วนน้อยในเขตเมือง ความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและชนบทที่ขยายกว้างขึ้นนั้นเป็นประจักษ์พยานของความล้มเหลว ของยุทธวิธีพัฒนาจาก "เบื้องบนสู่เบื้องล่าง" ซึ่งทึกทักเอาว่า การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติจะไหลรินลงมาโดยอัตโนมัติและอย่างเพียงพอสู่มวลชนในชนบทและจะช่วยแก้ปัญหาหลัก ๆ ทางสังคมและการเมืองทั้งหมดได้[๕๒] เพื่อที่จะต้านหรือเปลี่ยนแนวโน้มที่กำลังเป็นอยู่ ก็คงมีอีกแนวทางเลือกหนึ่งเท่านั้นที่เห็นได้ คือส่งเสริมส่วนที่ยากจนและเสียเปรียบในสังคมให้สามารถมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในกระบวนการพัฒนา แนวความคิดเรื่องการพัฒนาชนบทซึ่งกล่าวไว้ในสาส์นปีใหม่ของนายกรัฐมนตรีดังที่อ้างถึงในตอนต้นของการเสนอบทความนี้ก็เป็นภาพสะท้อนโดยพื้นฐานของยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบใหม่ ที่สำคัญกว่านั้น ในทางปฏิบัติก็คือ ยุทธศาสตร์เช่นว่านี้จะต้องอาศัยการปฏิรูปอย่างจริงจังทางด้านการคลังและด้านสถาบันเพื่อให้ระบบการตัดสินใจและการควบคุมการดำเนินงาน ค่อย ๆ กระจายออกจากศูนย์กลางไปสู่ท้องที่ในชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ จุดมุ่งหมายนั้นปลายก็คือ พัฒนาให้ประชาชนในชนบทสามารถพึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง สามารถปรับปรุงคุณภาพของชีวิตและท้ายที่สุดอยู่ในฐานะที่สามารถต่อรองได้ดีขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง[๕๓]

การเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาและการปฏิรูปสถาบัน จะเป็นจุดสำคัญนำไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของภาคชนบทจากระดับต่ำสุดขึ้นมา แต่การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่มีเค้าปรากฏอยู่เลยในกระบวนการเมืองที่เป็นอยู่ ในระดับฐาน ผู้นำและสถาบันส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปยังอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์แบบเดิม ภายใต้สายบังคับบัญชาของระบบบริหารราชการส่วนกลาง ผลประโยชน์และอิทธิพลของพวกเหล่านี้ผูกพันอยู่กับเจ้าหน้าที่ส่วนกลางมากกว่ากับชาวบ้านและเมื่อกิจการของรัฐบาลขยายตัวมากขึ้น พวกเขาก็ยิ่งถูกกลืนเข้าไปในระบบราชการมากยิ่งขึ้นในด้านการปฏิบัติงาน

ในการเมืองระดับชาตินั้น ภาคชนบทแทบจะไม่มีบทบาทเลย ผลประโยชน์ของภาคนี้ไม่ได้มีอะไรที่เป็นปากเป็นเสียให้ จะมีก็แต่เพียงในถ้อยแถลงนโยบายอย่างผ่าน ๆ ไป ของรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง ๆ เท่านั้น จากการเลือกตั้งผู้แทนที่ผ่านมาสามครั้งในปี ๒๕๑๒, ๒๕๑๘ และ ๒๕๑๙ เมื่อพิจารณาพื้นฐานด้านอาชีพของผู้ได้รับเลือกตั้งแล้ว อัตราส่วนของชาวเกษตรกรมีเพียง ร้อยละ ๕.๕ ถึง ๘.๖ ในขณะที่นักธุรกิจได้รับเลือกถึงร้อยละ ๒๙.๔ ถึง ๔๔.๗ ในแง่ของพื้นฐานด้านการศึกษา มีความเชื่อกันทั่วไปว่า "คุณภาพ" ของผู้แทนราษฎรจะดีขึ้นตามคุณสมบัติด้านการศึกษา ตัวอย่างเช่น มีรายงานว่าระดับการศึกษาของผู้แทนที่สำเร็จปริญญาตรีหรือสูงกว่านั้นเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๔๑.๕ ในการเลือกตั้งปี ๒๕๑๒ เป็นร้อยละ ๕๐.๖ ในปี ๒๕๑๙[๕๔] แต่เมื่อพิจารณาถึงผลประโยชน์ของชาวเกษตรแล้ว แนวโน้มดังกล่าวไม่ได้มีความหมายอะไรนัก ในประการแรก ภายใต้ระบบการศึกษาของชาติในปัจจุบัน เด็กจากครอบครัวชนบทมีโอกาสน้อยมาก ที่จะได้ศึกษาในระดับสูงขึ้นไป โอกาสก็ยิ่งน้อยลงจากบรรดาผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมที่สามารถเข้ามหาวิทยาลัยได้ในแต่ละปีนั้น มีเพียงร้อยละ ๖-๗ เท่านั้น ที่มาจากภาคเกษตร และส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่ฐานะดี[๕๕] และประการที่สอง เมื่อชนรุ่นใหม่นี้สำเร็จการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ความคิดและพลังด้านสติปัญญามักจะถูกใช้เพื่อเขยิบฐานะของตนเองไปสู่ระดับชั้นที่สูงสุดในสังคมและการเมืองในส่วนกลาง ปรากฏการณ์ทั้งหมดนี้เป็นต่างหากที่ต้องสูญเสียไปกับการศึกษาที่มุ่งผลิตชนชั้นผู้นำโดยแทบไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของชาวชนบทเลยเลย

อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งและรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งได้พิสูจน์ให้เห็นว่าเป็นเพียงของขวัญล้ำยามเท่านั้น ไม่ใช่สิ่งที่มีอยู่เป็นปกติวิสัย จากช่วงระยะเวลา ๒๒ ปี หลังการ "ปฏิวัติ" ของวอมพลสฤษดิ์ในเดือนตุลาคม ๒๕๐๑ รัฐสภาที่เลือกตั้งอย่างประชาธิปไตยจริง ๆ มีอายุอยู่ได้ไม่ถึง ๙ ปี ในช่วงปี ๒๕๑๗-๒๕๑๙ รัฐสภาที่เลือกตั้งมาแต่มีอำนาจนิติบัญญัติอย่างจำกัด มีอายุประมาณ ๔ ปี ระหว่างปี ๒๕๑๒-๒๕๑๙ และจากปี ๒๕๒๒ จนถึงปัจจุบัน (กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔) นอกเหนือไปจากนี้ก็เป็นสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้ง ตลอดช่วงเวลาทั้งหมดประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองระบอบพลเรือนเพียง ๗ ปี ระหว่าง พ.ศ.๒๕๑๖ ถึง ๒๕๑๙ ภายใต้การปกครองระบอบทหารนั้น ในขณะที่พลังการเมืองหรือพลังนอกตลาดถูกบั่นทอนบทบาททางการเมืองลงไปนั้น พลังตลาดก็ขยายตัวและเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ไม่เฉพาะทาง

ด้านเศรษฐกิจเท่านั้นแต่ทางด้านการเมืองด้วย อัตราส่วนอันล้นหลามของนักธุรกิจ ข้าราชการ และนักวิชาชีพ ภายในรัฐสภาที่เลือกตั้งมาชี้ให้เห็นว่าระบบรัฐสภาและกระบวนการเลือกตั้งปัจจุบัน สามารถตอบสนองต่อฉากชนบทได้เพียงน้อยนิดและยิ่งน้อยลงไปอีกในสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้ง[๕๖]

สิ่งที่น่าสนใจมากยิ่งกว่านั้นก็คือ ฐานะความสำคัญของกลุ่มธุรกิจและการเงินที่มีต่อฝ่ายบริหารประเทศ ลักษณะเช่นนี้อาจจะเห็นได้จากส่วนประกอบของคณะรัฐมนตรีดังที่แสดงไว้ในตารางที่ ๑๐ ก่อนหน้านี้ เราได้พูดถึงความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจและอิทธิพลของพลังการเมืองและระบบราชการ กับผลประโยชน์ของฝ่ายธุรกิจและอุตสาหกรรมมาแล้ว ข้อที่ควรสังเกตในที่นี้ก็คือ การเปลี่ยนแบบแผนของสัมพันธภาพทางอำนาจที่มองเห็นได้ชัด โดยที่ฝ่ายหลังดูเหมือนจะมีอิทธิพลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในการตัดสินใจภายในวงการระดับสูงสุดของรัฐบาล จากคณะรัฐมนตรี ๕ ชุดที่เลือกมาศึกษานั้น สามชุดชุดท้ายมีส่วนประกอบคล้ายคลึงกัน ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนชี้ให้เห็นแนวโน้มที่อาจเป็นไปได้มากที่สุดในกระบวนการเมือง กล่าวคือคณะรัฐมนตรีทุกชุดจะอยู่ภายใต้นายกรัฐมนตรีที่เป็นทหาร รับผิดชอบต่อระบบสองสภา สภาหนึ่งเป็นสภาแต่งตั้งอันมีเสียงส่วนใหญ่เป็นฝ่ายทหารและอีกสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง ลักษณะที่น่าสังเกตที่สุดก็คือ ส่วนประกอบของฝ่ายธุรกิจซึ่งดึงมาจากนอกวงการรัฐสภาและระบบราชการ

เป็นการเพียงพอที่จะสังเกตได้เองโดยไม่ต้องไปอ่านตัวเลขให้ยุ่งยากว่าขณะนี้มีแนวโน้มที่จะเป็นการส่งเสริมกลุ่มธุรกิจ อำนาจทางการเมืองของกลุ่มนี้แม้ว่าจะไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ก็มีมากกว่าตัวเลขร้อยละ ๒๐.๖ อย่างที่เห็นได้จากรัฐบาลพลเอกเปรม ชุดปัจจุบัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผล ๒ ประการ ประการแรกพิจารณาจากส่วนประกอบกลุ่มธุรกิจและการเงินภายในกลุ่มสมาชิกสภาเอง และประการที่สอง รัฐมนตรีที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจทั้ง ๘ คนนั้นมีตำแหน่งสำคัญทางกระทรวงด้านเศรษฐกิจ เช่น กระทรวงการคลัง พาณิชย์ อุตสาหกรรม และเกษตรกรรม และทั้งหมดนี้ก็มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจผูกพันอย่างสูงอยู่กับเมืองศูนย์กลางทั้งภายในประเทศและในต่างประเทศ

เงื่อนไขทางการเมืองเหล่านี้ล้วนประกอบกันเป็นสภาพแวดล้อมซึ่งไม่อาจเข้ากันกับความต้องการและปัญหาระยะยาวของภาคชนบทเลย ความต้องการและผลประโยชน์ของพวกเขาไม่ได้มีผู้เป็นปากเสียงให้เลยภายในฝ่ายบริหารของประเทศ ยกเว้นแต่ในคำขวัญแสดง

ความเมตตาแบบพ่อลูกหรือในโครงการช่วยเหลือเล็ก ๆ น้อย ๆ ในบางโอกาสเท่านั้น แต่สังคมไทยโดยส่วนรวมกำลังต้องการการเปลี่ยนแปลงอย่างรีบด่วนในทัศนคติทางการเมือง และแนวการดำเนินงานพอที่จะตอบสนองต่อปัญหาที่เผชิญกันอยู่ นั่นก็คือต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างพร้อมหน้าในยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจำต้องประกอบด้วยการจัดสรรทรัพยากรของชาติกันใหม่พร้อม ๆ ไปกับการปฏิรูปสถาบันเพื่อช่วยให้คนทุกระดับชั้นในสังคมสามารถมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการพัฒนา

ตารางที่ ๑๑ คณะรัฐมนตรีภายใต้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นทหารและสภานิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจจำกัด

(๒๔๑๙-๒๕๒๔)

		รัฐมนตรี	สมาชิกสภาผู้แทน		ฝ่ายธุรกิจ		ข้าราชการ	
นายกรัฐมนตรี		(จำนวนคน)	จำนวน	อัตราร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
			(๑)					
๒๕๑๙-๒๕๑๔	ถนอม	๒๖	-	-	๑	๓.๘	๒๕	๙๖.๐
๒๕๑๐-๒๕๒๒	เกรียงศักดิ์ ๑	๓๓	-	-	๓	๙.๑	๒๙	๘๘.๐
๒๕๒๒-๒๕๓๓	เกรียงศักดิ์ ๒	๔๕	๙	๒๐.๐	๒	๔.๔	๓๑	๖๙.๐
๒๕๓๓	เกรียงศักดิ์ ๓	๓๙	๓	๗.๙	๓	๗.๙	๓๐	๗๙.๐
๒๕๓๓-๒๕๓๔	เปรม ๑	๓๗(๓)	๑๖	๔๓.๐	๘	๒๑.๖	๑๓	๓๕.๐
๒๕๒๔	เปรม ๒	๔๐	๑๔	๓๕.๐	๕	๑๒.๕	๑๘	๔๕.๐

(๑) ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับธันวาคม ๒๕๒๑ สส. ไม่อาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งในสภานิติบัญญัติ ในเวลาเดียวกันได้

(๒) ช่วงระยะเวลาที่มีสภานิติบัญญัติจากการแต่งตั้ง ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้ง

(๓) ในบรรดารัฐมนตรีที่บาจากพรรคกิจสังคม ๑๐ คน มี ๕ คนที่มิได้เป็น สส. ซึ่งแสดงถึงอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจภายในพรรคกิจสังคม รัฐมนตรีจากพรรคชาติไทย ๖ คน เป็นตัวแทนของกลุ่มอุตสาหกรรมและกลุ่มธุรกิจในต่างจังหวัด ในขณะที่รัฐมนตรีพรรคกิจสังคมเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ด้านการธนาคาร การเงิน และการพาณิชย์

บทสรุป

บทความนี้เริ่มต้นด้วยความหวังอย่างสูงส่ง เป็นความหวังที่ชวนให้คาดคิดจากถ้อยคำของผู้มีอำนาจระดับสูง ในตัวของมันเองแล้วคำพูดเหล่านี้ไม่มีอะไรใหม่เลย แต่อย่างน้อยก็สะท้อนให้เห็นความจริงบางประการในแนวการมองสาเหตุของปัญหาทางสังคมและการเมือง การเสนอข้อคิดครั้งนี้จึงเป็นไปตามความรู้สึกที่มองโลกในแง่ดีนั่นเอง ดังที่ทราบกันดีแล้วว่า มิติของภาระกิจและปัญหาที่เกี่ยวข้องจำต้องอาศัยเจตจำนงและความมุ่งมั่นทางการเมืองอย่างสูง แต่เจตจำนงทางการเมืองไม่ได้เป็นแต่เพียงเรื่องของความตั้งใจดีของคนใดคนหนึ่งเท่านั้น เมื่อวิเคราะห์ถึงที่สุดแล้วมันเป็นปัญหาที่ว่า ผู้นำทางการเมืองในปัจจุบันและอนาคตมีความพร้อมเพียงใดที่จะแปลความคิดให้กลายเป็นความจริงที่ปฏิบัติได้

การศึกษาครั้งนี้ จึงเห็นว่าเป็นการจำเป็นที่จะสำรวจถึงลักษณะความเป็นไปได้ของโครงสร้างอำนาจ ซึ่งกำลังอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนแปลง พลเอกเปรมเริ่มรัฐบาลชุดแรกตามแบบฉบับจรรยาบรรณอันเป็นลักษณะเฉพาะของงานวิชาชีพทหารของตน นั่นก็คือจะอยู่ "เหนือผลประโยชน์ เหนือพรรค เหนือพวก" ซึ่งก็เป็นแบบอย่างที่พึงคาดหวังจากสมาชิกอื่น ๆ ในคณะรัฐมนตรีด้วย แต่กระนั้นก็ดี บุคคลสำคัญ ๆ ที่ถูกเชิญมาร่วมในคณะรัฐมนตรีต่างก็เคยเกี่ยวข้องในทางใดทางหนึ่งกับการพัฒนาประเทศในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา จนก่อให้เกิดปัญหารุนแรงเกี่ยวกับความไม่สมดุลย์ทางสังคมดังที่เผชิญหน้าเราอยู่ทุกวันนี้ และที่สำคัญไปกว่านั้น บุคคลเหล่านี้และคนลักษณะนี้ที่ได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากยุทธศาสตร์การพัฒนาในปัจจุบัน โดยมุ่งสร้างความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่อย่างเดียวโดยเฉพาะและ ดังนั้นจึงได้ประสบความสำเร็จในการสร้างฐานะตัวเองขึ้นมาจนมีพลังควบคุมโครงสร้างธุรกิจและการเงินในปัจจุบัน

การพรรณาถึงปัญหาสังคม ความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตเมืองและชนบท ความยากจนและการว่างงาน และบุคคลผู้ทรงอิทธิพลนั้นมิได้มีความมุ่งหมายตั้งใจจะตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตของบุคคลใดทั้งสิ้น โดยแท้จริงแล้วการศึกษานี้อาศัยการมองโลกในแง่ดีและในแง่ความเป็นจริงโดยพิจารณาระบบและโครงสร้าง ตลอดจนตัวละครตามที่เป็นอยู่จริง จุดประสงค์หลักของการศึกษาก็เพื่อนำสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มาเสนอในมิติและความหมายที่เป็นจริงของปัญหาที่พูดถึงกัน อำนาจที่เติบโตขึ้นของกลุ่มหรือครอบครัวธุรกิจและการเงินในอาณาจักรการเมืองนั้นเป็นภาพสะท้อนของพลังความเปลี่ยนแปลงภายใน

ระบบและกระบวนการเมืองไทย เป็นแต่เพียงว่าความเปลี่ยนแปลงนี้จะนำไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นหรือเลวลงจากแง่ของความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขความไม่สมดุลย์ทางสังคมที่เป็นอยู่ ก็เป็นเรื่องที่ต้องดูกันต่อไป อย่างน้อยก็เป็นสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงกัน

ท้ายที่สุด มันขึ้นอยู่กับลักษณะความเป็นผู้นำภายในระบบราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและทหารว่าจะกระตุ้นเตือนตนเองและกลไกทั้งหมดให้มุ่งต่อความต้องการและปัญหาระยะยาวของประเทศหรือไม่และในขอบเขตแค่ไหน ความยิ่งใหญ่และอำนาจนิยมของระบบผู้นำเช่นว่านี้ได้ประสบความสำเร็จอย่างดีมาแล้วในการสลายพลังทางเศรษฐกิจและการเมืองของมวลชนชาวชนบทซึ่งเป็นคนกลุ่มที่พลเอกเปรม เรียกว่า หัวใจของประเทศชาติ นอกจากนั้นยังต้องดูกันต่อไปว่า ระบบราชการอันทางอำนาจจะสามารถตื่นตัวขึ้นมาจากความสนใจแคบ ๆ เก่า ๆ มามองโลกภายนอกและเพื่อนร่วมชาติในทิศทางใหม่หรือไม่ แต่แน่นอนแนวทางเช่นนี้ก็ย่อมต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงจิตใจอย่างมากมายและถ้าจะทำกันจริง ๆ ก็ย่อมหมายถึงการลดอภิสิทธิ์และอำนาจหน้าที่ ซึ่งทั้งหมดเหล่านี้ล้วนแต่เป็นเรื่องที่ไม่น่าจะเป็นไปได้นัก ในสภาพสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่และถ้าจะอาศัยประสบการณ์ที่ผ่านมาเป็นแนวทางแล้ว การศึกษาครั้งนี้ก็ต้องยุติลงด้วยความรู้สึกที่มองโลกในแง่ดีลดน้อยถอยลงกว่าตอนที่เริ่มต้นไว้เป็นอย่างมากทีเดียว AU

เชิงอรรถ

๑. ตัวอย่างเช่น กรณีนายบุญชู โรจนเสถียร อดีตรองนายกรัฐมนตรี กล่าวถึงการกำหนดอัตราราคาน้ำมันว่า เป็นการชี้ชงการเมืองยอกไปจากการตัดสินใจทางเศรษฐกิจในประเทศไทย (จดหมายถึงบรรณาธิการ The Nation Review April 17, 1981 หน้า ๒)

๒. สาส์นของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีแก่พี่น้องประชาชนชาวไทย เนื่องในวาระดิถีขึ้นปีใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๔ โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๒๗///

๓. Lawrence D. Stifel, "Problems and Prospects for the Economy of Siam", Solidarity, Manila, Vol. v, No. 4, April 1970. pp. 13 and 19.

๔. เสนาะ อูนากูล "นโยบายและการวางแผนพัฒนาระดับชาติ" ในรายงานการสัมมนาเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมในประเทศไทย คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๗, หน้า ๒๙

๕. Jayanta K. Ray, Portraits of Thai Politics, New Delhi, Orient Longman, 1972, p. 14.

๖. Donald E. Nuechterlein, Thailand and the Struggle for Southeast Asia. New York, Cornell University Press, pp. 133 - 135.

๗. สุเทพ เสนีย์วงศ์ ณ อยุธยา. กฎอัยการศึก วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๑, หน้า ๑๗ - ๒๑

๘. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๗ ซึ่งบัญญัติว่า

"ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อกวน หรือยุกยามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย"

บทบัญญัติที่คล้ายคลึงกันก็บรรจุไว้ใน "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร" ซึ่งกำหนดขึ้นภายหลังการรัฐประหารในปี ๒๕๑๔, ๒๕๑๙, และ ๒๕๒๐

๙. Ray, อ้างแล้ว, หน้า ๒๑๔ - ๒๑๖

๑๐. A Public Development Program for Thailand, Report of a Mission organized by the International Bank for Reconstruction and Development, Baltimore, The John Hopkins Press, 1959, pp. 16 and 20 - 21.

๑๑. James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850-1970. California, Stanford University Press, 1971, p.321.

๑๒. Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity, Honolulu, East-West Center, 1966, Chapter 9, "Politics, Administration, and High Finance", pp. 242-300.

๑๓. อำนวย วีระวรรณ "กลยุทธแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ" ใน อมร รักษาสัตย์ และ ชัดศิยา กรรณสูตร (บรรณาธิการ) ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ กรุงเทพ : สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๕ พิมพ์ครั้งที่สอง หน้า ๓๕๕

๑๔. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓๕๗ - ๓๕๘

๑๕. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๓๕๖

๑๖. Ray อ้างแล้ว หน้า ๓๗

๑๗. Montri Chenvidyakarn, Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Associations in Thailand, Ph.D. Dissertation, Department of Political Science, University of Chicago, June, 1979, pp. 15-22; Norman Jacobs, Modernization without Development : Thailand as an Asian Case Study, New York, Praeger Publishers, 1971, p. 4.

๑๘. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ คำนำของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี

๑๙. David E. Apter, "The Passing of Development Studies - Over the Shoulder With a Backward Glance", Government and Opposition, Vol. 15, Number 3/4, Summer/Autumn, 1980, p. 272.

๒๐. Montri Chenvidyakarn, อ้างแล้ว หน้า ๒๑ - ๒๒

๒๑. Majid Tehranian, "The Curse of Modernity : the Dialectics of Modernization and Communication", International Social Science Journal, UNESCO, Vol. xxxii, No. 3 1980, p. 256.

๒๒. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน้า ๓๑ - ๓๒

๒๓. วีระพงษ์ รามกูร "การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยจากแผนพัฒนาที่หนึ่งถึงที่สี่" วารสารวิจัยสภาวะแวดล้อม ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๒๔ - ๒๗

๒๔. การลงทุนทางอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯ และภาคกลางมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจาก ๗๔.๔% ในปี ๑๙๗๒ เป็น ๘๒.๗% ในปี ๑๙๗๖ ในขณะที่มูลค่าลดลงในภูมิภาคอื่น ๆ โปรดดู ณรงค์ชัย อัครอัสนีย์ "การส่งเสริมการลงทุนและพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "การวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันและนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย" คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๑๓ - ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ หน้า ๑๑ และ ๑๗

๒๕. Oey Astra Meesook, A Study of Disparities in Income and Social Services across Provinces in Thailand, Research Report Series, No. 7, Faculty of Economics, Thammasat University, 1978, Table 2.1.2 หน้า ๘๑-๘๒.

๒๖. Oey Meesook, แหล่งอ้างเดียวกัน, หน้า ๙๐

๒๗. การประเมินผลแผนพัฒนาฉบับที่สี่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๓ หน้า ๓๗

๒๘. Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy, World Bank Report, August 1980, หน้า ๑๑ - ๑๒.

๒๙. ตัวอย่างดังที่แสดงในบทความของ โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ เรื่อง "ความยากจนในชนบทภาคอีสาน" ชนบทไทย ๒๕๒๓ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หน้า ๓๗

๓๐. Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy, เรื่องเดิม, หน้า ๕

๓๑. ตามคำกล่าวของรัฐมนตรีผู้หนึ่งในการประชุมกับกลุ่มอธิการบดีไม่กี่วันหลังจากที่มหาวิทยาลัยถูกยึดและเผาโดยกลุ่มนักเรียนอาชีวะขวาจัด เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๑๙

๓๒. Lawrence Stifel, อ้างแล้ว, หน้า ๑๓

๓๓. Dudley Seers, "The Meaning of Development with a Postcript" in David Lehmann, ed., Development Theory : Four Critical Studies, London, Frank Cass, 1979, หน้า ๒๕

๓๔. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๑๒

๓๕. อภิชาต จำรัสฤทธิรงค์ "ปัญหาการกระจายและการย้ายถิ่นของประชากรในประเทศไทยในทศวรรษ ๑๙๘๐" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "ประเทศไทยในทศวรรษ ๑๙๘๐" จัดโดยสมาคมนักวิจัยแห่งประเทศไทย ที่พัทยา เมื่อวันที่ ๑๕ - ๑๙ มิถุนายน ๒๕๒๒ หน้า ๓ - ๕ และตารางที่ ๓

๓๖. Norman Jacobs อ้างแล้ว หน้า ๙ เน้นหนักโดยผู้เขียนเอง

๓๗. แหล่งอ้างเดียวกัน

๓๘. Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy, เรื่องเดิม, หน้า ๓๕ - ๓๖

๓๙. เช่น บทความของ เสนาะ อูนากูล เรื่อง สถานการณ์ปัจจุบัน ปัญหาและความต้องการทางเศรษฐกิจของไทย" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง การวางแผนการศึกษาของชาติ กรุงเทพฯ สภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี วันที่ ๗ - ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๑๒ หน้า ๖๙ / ๖๙

๔๐. แผนพัฒนาฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐ - ๒๕๒๔), เรื่องเดิม, หน้า ๙๘ เน้นหนักโดยผู้เขียนเอง

๔๑. Oey Meesook, อ้างแล้ว หน้า ๑-๒

๔๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๗, มาตรา ๒๑๔ - ๒๑๗

๔๓. Oey Meesook, อ้างแล้ว หน้า ๑๓ - ๑๔ และ ๒๘ และตาราง ๒.๑.๒ หน้า ๘๑ - ๘๒

๔๔. แหล่งอ้างเดียวกัน หน้า ๒๘ - ๓๐ ตาราง ๒.๑.๔ หน้า ๒๒

๔๕ J.P.Nettl, "Strategies in the Study of Political Development", in Colin Leys, ed., ed., Politics and Change in Developing Countries, Cambridge, The University Press, 1969, p. 23.

Thailand : Coping with Structural Change in a Dynamic Economy, เรื่องเดิม, หน้า ๓๗ - ๓๙, รายงานเกี่ยวกับนโยบายพัฒนาชนบท คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ๑๐ ตุลาคม ๒๕๒๓ หน้า ๘ - ๙