

โครงสร้างการกระจายรายได้ ของระบบเศรษฐกิจไทย

เกริกเกียรติ พัฒน์เสรีธรรม*

ในปัจจุบัน ได้มีการให้ความสนใจเกี่ยวกับภาวะปัญหาขั้นพื้นฐานของระบบสังคมไทยอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในทศวรรษนั้น จะถูกกำหนดด้วยทั้งปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในลักษณะที่เชื่อมโยงกันและไม่สามารถแยกออกจากกันได้

สำหรับการวิเคราะห์ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น นักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่มักจะทำการวิเคราะห์แต่ภาวะเศรษฐกิจที่ได้เปลี่ยนแปลงไป หรือสิ่งที่คาดคิดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ค่อยให้ความสนใจกับปัญหาขององค์ประกอบขั้นพื้นฐานในระบบเศรษฐกิจมากนัก การละเลยความสำคัญในองค์ประกอบขั้นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ ได้ทำให้การวิเคราะห์นั้นเป็นไปอย่างฉาบฉวย และมองข้ามความสำคัญของปัญหาที่แท้จริงไป

อย่างไรก็ตาม ในบรรดาองค์ประกอบที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจนั้น โครงสร้างการกระจายรายได้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของระบบเศรษฐกิจนั่นเอง สำหรับการวิเคราะห์โครงสร้างระบบการกระจายรายได้ของประเทศไทยในทันที จะกล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มิได้ทำการวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงที่เป็นมาในอดีต หรือแนวการวิเคราะห์แบบเศรษฐศาสตร์การเมือง จุดประสงค์สำคัญของบทความอยู่ที่ต้องการจะทำให้เกิดความเข้าใจถึงองค์ประกอบสำคัญในการกำหนดลักษณะการกระจายรายได้ของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยจะแบ่งหัวข้อการพิจารณาโดยย่อ ดังนี้

1. สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป
2. ปัจจัยสำคัญทางเศรษฐกิจในการกำหนดระบบการกระจายรายได้ของสังคม
3. บทบาทของรัฐบาลในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคม
4. ความสำคัญของระบบการกระจายรายได้ ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ

* อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป

ถ้าหากเราจะพิจารณาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป ด้วยการพิจารณาจากความเจริญทางด้านวัตถุที่อยู่รอบตัวเราแล้ว เราอาจจะกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันคนไทยได้อยู่ในสังคมที่มีความเจริญทางด้านวัตถุมาก อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเราหันมาพิจารณาถึงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนแต่ละกลุ่มโดยละเอียดแล้ว เราจะพบว่าประชาชนแต่ละกลุ่มนั้น มีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันอย่างมาก มีคนเพียงกลุ่มน้อยเท่านั้นที่มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างสะดวกสบาย และได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ จากความเจริญทางด้านวัตถุและจากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในทางตรงกันข้ามคนส่วนใหญ่ของประเทศ กลับได้รับความเดือดร้อนจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจของประเทศ ในจำนวนคนส่วนใหญ่ที่ได้รับความเดือดร้อนนั้น มีจำนวนกว่าสิบล้านคนที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก ซึ่งมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่แร้นแค้น

ข้อมูลในตารางที่ 1 และตารางที่ 2 ได้สรุปให้เห็นภาพซึ่งเกิดจากการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

ประการแรก ถ้าหากพิจารณาถึงความเจริญทางด้านวัตถุหรือการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติแล้ว ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจมากพอสมควร กล่าวคือ มูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติในระหว่างปี 2504 ถึง 2524 ได้เพิ่มขึ้นถึง 14 เท่าตัว และรายได้เฉลี่ยต่อคนได้เพิ่มขึ้นถึง 8 เท่าตัว ในขณะที่มูลค่าการส่งออกของสินค้าและบริการได้เพิ่มขึ้นถึง 16 เท่าตัว¹

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาถึงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยพิจารณาจากรายได้ทั่วถึงระดับความยากจนมากของประชาชนแล้ว อาจจะพบว่าอัตราส่วนของประชาชนที่ยากจนได้ลดลง กล่าวคือ ในปี 2505-06 ประมาณกันว่า ร้อยละ 57 ของประชาชนของประเทศอยู่ในฐานะที่ยากจนมาก แต่ในปี 2518-19 อัตราส่วนของประชาชนที่ยากจนมากดังกล่าว ได้ลดเหลือเพียงร้อยละ 31 เท่านั้น² อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงจำนวนคนที่อยู่ในฐานะที่ยากจนมากแล้ว ก็ยังมีจำนวนที่สูงมาก กล่าวคือ ในปี 2505-06 มีจำนวนประชาชนที่ยากจนมากประมาณ 16 ล้านคน ต่อมาในปี 2518-19 จำนวนคนที่ยากจนมากก็ยังมีจำนวนสูงถึง 13 ล้านคน ซึ่งมากกว่าหนึ่งในสี่ของประชากรของประเทศ³

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความเจริญระหว่างภูมิภาค โดยดูจากมูลค่าผลิตภัณฑ์ประจำภาคแล้ว ก็พบว่า ในตลอด 20 กว่าปีที่ได้พัฒนา สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติของภาคอีสานภาคใต้ และภาคเหนือ ได้ลดลงตามลำดับ ในขณะที่เดียวกัน สัดส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติของ

ภาคกลางและกรุงเทพมหานครได้เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นที่แสดงให้เห็นว่าในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมานั้น ความเจริญเติบโตได้กระจุกตัวอยู่ที่ภาคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพมหานคร

เมื่อพิจารณาถึงอัตราส่วนของประชาชนที่ยากจนมาก ที่อยู่ในตัวเมืองกับที่อยู่ในชนบทแล้ว ปรากฏว่าอัตราส่วนของประชาชนที่ยากจนมากที่อยู่ในเขตตัวเมืองของแต่ละภูมิภาคได้ลดลง แต่ประชาชนที่ยากจนมากในเขตชนบทของแต่ละภูมิภาคกลับเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นที่แสดงให้เห็นว่า ประชาชนที่อยู่ในเขตตัวเมืองได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่าประชาชนที่อยู่ในเขตชนบท

ประการที่สาม ข้อมูลที่แสดงเกี่ยวกับระดับความยากจนของประชาชนที่ได้กล่าวมานั้น เป็นแค่เพียงการประมาณโดยใช้ระดับรายได้เป็นเครื่องวัด อย่างไรก็ตาม ในทางที่เป็นจริงแล้วเชื่อว่าจำนวนประชาชนที่อยู่ในฐานะที่ยากจนมากจะมีสูงกว่าข้อมูลที่ได้แสดงไว้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในตลอดระยะเวลา 20 กว่าปีที่ได้พัฒนามานั้น เงินได้เข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากขึ้น การประกอบพฤติกรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบต่าง ๆ จะมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนด้วยเงินมากขึ้น ดังนั้นจึงทำให้มูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติหรือระดับรายได้ของประชาชนที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของรายได้ที่เป็นตัวเงินที่ได้เพิ่มขึ้นนั้น มิได้หมายความว่าสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจะดีขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าของกินของใช้ทุกสิ่งทุกอย่างต้องซื้อหาด้วยเงินมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ถ้าหากเราหันมาพิจารณาถึงสภาพการดำรงชีวิตของคนในชนบทแล้ว เราจะพบว่าในอดีตคนในชนบทส่วนใหญ่จะดำรงชีวิตโดยอาศัยฐานทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างมาก แต่ในปัจจุบันฐานทรัพยากรที่สำคัญในท้องถิ่น เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินและแหล่งน้ำ ความสมบูรณ์ของป่าไม้ และแหล่งการประมง ได้ถูกทำลายไปมาก ดังนั้น จึงทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีความเป็นอยู่ที่แร้นแค้นมากขึ้น

ประการที่สี่ เมื่อพิจารณาถึงฐานะการเงินของประเทศโดยส่วนรวมแล้ว จะสังเกตเห็นได้ว่ามีปัญหามากขึ้น และมีความจำเป็นจะต้องพึ่งพาทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่า ดุลการค้าและบริการการค้าดุลมากขึ้น รัฐบาลจำเป็นต้องทำการกู้ยืมจากต่างประเทศมากขึ้น ความจำเป็นต้องพึ่งพาต่างประเทศ ทำให้การผันผวนของภาวะเศรษฐกิจภายนอกส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม บัจฉัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดทิศทางและรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการใช้ชาย และโครงสร้างการผลิตนั้น ได้แก่โครงสร้างของระบบการกระจายรายได้ของสังคม และโครงสร้างการควบคุมกลไกอำนาจรัฐ ดังนั้น ในลำดับต่อไป จะได้กล่าวถึงโครงสร้างระบบการกระจายรายได้และการควบคุมกลไกอำนาจรัฐ

2. บังคับสำคัญทางเศรษฐกิจ ในการกำหนดระบบการกระจาย รายได้ของสังคม

ถ้าหากจะวิเคราะห์โครงสร้างของ โครงสร้างเศรษฐกิจในแต่ละประเทศโดยส่วนรวมแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่า ระบบการกระจายรายได้ของสังคมก็คือ หัวใจของระบบเศรษฐกิจนั่นเอง อย่างไรก็ตาม สำหรับการวิเคราะห์ในทันทีจะกล่าวถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ ที่เกี่ยวกับการกำหนดระบบการกระจายรายได้เป็นสำคัญ โดยจะแบ่งหัวข้อการวิเคราะห์โดยย่อดังนี้

- (1) ความสำคัญของระบบการกระจายรายได้ในโครงสร้างเศรษฐกิจ
- (2) การเป็นเจ้าของและการควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต
- (3) อำนาจการต่อรองและการผูกขาดในการกำหนดผลตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิต
- (4) ความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีที่มต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการกระจายรายได้ของสังคม

2.1 ความสำคัญของระบบการกระจายรายได้ในโครงสร้างเศรษฐกิจ

เราอาจจะพิจารณาดังความสำคัญของระบบการกระจายรายได้ที่มีต่อโครงสร้างเศรษฐกิจโดยส่วนรวม ด้วยการพิจารณาว่า ระบบการกระจายรายได้ของสังคม สามารถไปกำหนดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการใช้จ่าย และโครงสร้างการผลิตของประเทศได้อย่างไร นอกจากนี้ก็อาจจะพิจารณาด้วยว่า ระบบการกระจายรายได้ของสังคมนั้น จะสามารถมีอิทธิพลต่อโครงสร้างการควบคุมกลไกอำนาจรัฐได้อย่างไรด้วย ซึ่งจะพิจารณาได้จากแผนภาพในรูปที่ 1 ดังจะพิจารณาได้โดยสรุปดังนี้

1. ในโครงสร้างของระบบการกระจายรายได้ของสังคม ซึ่งเราถือว่าเป็นหัวใจของโครงสร้างเศรษฐกิจนั้น พอจะแบ่งองค์ประกอบส่วนที่สำคัญออกเป็นสามส่วนด้วยกัน คือ

(ก) การเป็นเจ้าของและควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต ซึ่งได้แก่เงินทุน แรงงาน และที่ดิน บังคับการผลิตทั้งสามสิ่งนี้ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการผลิต และเป็นตัวกำหนดรายได้เบื้องต้นของประชาชน

(ข) อำนาจการต่อรองและการผูกขาดในการกำหนดผลตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิต หรือการทำงานของแต่ละคนนั้น เป็นตัวกำหนดที่สำคัญอีกตัวหนึ่งในการกำหนดรายได้เบื้องต้น

องค์ประกอบในข้อ (ก) และ (ข) จะเป็นตัวกำหนดรายได้ขั้นพื้นฐานของประชาชนแต่ละคน

(ค) ระบบภาษีและการใช้จ่ายของรัฐ เป็นตัวที่จะทำการปรับระดับของรายได้ให้แก่บุคคลจะได้รับ ซึ่งจะแสดงถึงรายได้หรือผลประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคนสามารถนำมาใช้เพื่อผลประโยชน์ของตนได้

องค์ประกอบทั้งสามส่วนที่ได้กล่าวมานั้น เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานของโครงสร้างระบบการกระจายรายได้ของสังคม ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในภายหลัง

2. โครงสร้างระบบการกระจายรายได้ของสังคมจะเป็นตัวที่กำหนดว่า ประชาชนแต่ละคนหรือแต่ละครอบครัวจะมีรายได้มากน้อยแค่ไหน จากการทำงานและการถือครองปัจจัยการผลิตของตน ระดับรายได้ของประชาชนที่กล่าวมานั้น จะไปกำหนดรูปแบบและทิศทางของการใช้จ่ายและการออมทรัพย์ของประชาชน ซึ่งก็จะเป็นตัวที่พลอยไปกำหนดโครงสร้างการผลิตสินค้าและบริการของสังคมด้วย

3. จากโครงสร้างการใช้จ่ายของสังคม ก็จะเป็นตัวที่กำหนดโครงสร้างการผลิตสินค้าและบริการของสังคม อย่างไรก็ตาม ลักษณะการเป็นเจ้าของและการควบคุมการใช้จ่ายการผลิตก็มีส่วนที่กำหนดรูปแบบของโครงสร้างการผลิตด้วย และโครงสร้างการผลิตก็มีส่วนที่กำหนดรูปแบบของการใช้จ่ายของประเทศด้วย

4. จากโครงสร้างการผลิตและโครงสร้างการใช้จ่ายของประเทศที่ได้กล่าวมานั้น ก็จะเป็นตัวที่กำหนดขนาดและรูปแบบของการค้ากับต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศนั้น ก็จะมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการใช้จ่าย โครงสร้างการผลิต และระบบการกระจายรายได้ของประเทศโดยรวมด้วย

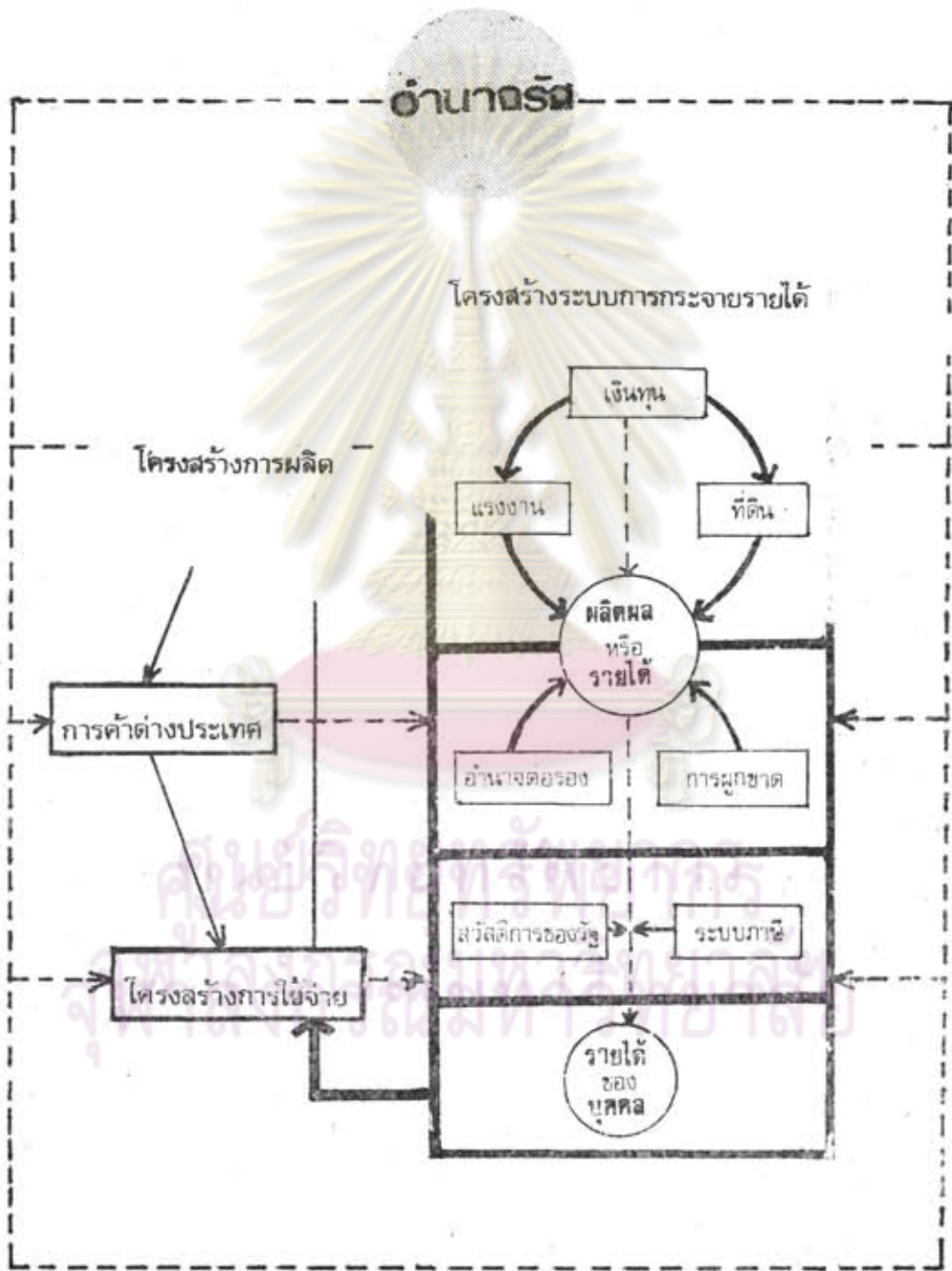
5. โดยหลักการแล้ว เราถือว่ากลไกอำนาจรัฐเป็นองค์ประกอบตัวสำคัญที่จะกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ควบคุมระบบการกระจายรายได้ของสังคม อาจจะใช้อำนาจและอิทธิพลทางเศรษฐกิจไปครอบงำการตัดสินใจและการทำงานของกลไกอำนาจรัฐได้ ซึ่งก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจด้วย จากลักษณะความสัมพันธ์ขององค์ประกอบส่วนต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจที่ได้กล่าวมาแล้ว จะสังเกตเห็นได้ว่า ระบบการกระจายรายได้ของสังคมมีความสำคัญมากต่อการวิเคราะห์ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศ

2.2 การเป็นเจ้าของและการควบคุมการใช้จ่ายการผลิต

ในทางทฤษฎีนั้น การเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรายได้ของบุคคล ความแตกต่างในรายได้ของแต่ละบุคคลหรือแต่ละครอบครัว มักขึ้นอยู่กับ การเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตในจำนวนที่แตกต่างกันหรือในคุณภาพของปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกันเป็นสำคัญ ในประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ปัจจัยการผลิตทั้งหมดทั้งที่ดินและเงินทุนจะเป็นของรัฐ ประชาชนมิได้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ดังนั้น ระดับรายได้ของบุคคลจะมีความแตกต่างกันไม่มากนัก ในทางตรงกันข้าม ประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ปัจจัยการผลิตส่วนใหญ่จะเป็นของปัจเจกชน ดังนั้น ระดับรายได้ของบุคคลจะมีความแตกต่างกันมาก

รูปที่ 1

ความสำคัญของระบบการกระจายรายได้ในโครงสร้าง



อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์บทบาทของปัจจัยการผลิต ในการกำหนดการกระจายรายได้ ของสังคมในประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนั้น เราควรวิเคราะห์ทั้งลักษณะการเป็นเจ้าของ ปัจจัยการผลิตและการควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิตด้วย สำหรับการวิเคราะห์ในที่นี้จะแบ่งออกเป็น สามหัวข้อด้วยกัน คือ ที่ดิน แรงงาน และเงินทุน ตามหลักการของการแบ่งหมวดหมู่ของปัจจัย การผลิตที่ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ได้ใช้กันโดยทั่วไป ซึ่งจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

1. การเป็นเจ้าของและการควบคุมการใช้ที่ดิน

ในสังคมเกษตรกรรมที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ การเป็นเจ้าของที่ดินในจำนวนและ คุณภาพที่แตกต่างกัน จะมีผลอย่างสำคัญต่อระดับรายได้ของแต่ละครอบครัว สำหรับประเทศไทย ในปัจจุบัน ถ้าหากจะพิจารณามูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติที่เกิดจากแต่ละภาคเศรษฐกิจแล้ว ที่ดินเพื่อการเกษตรอาจมีความสำคัญไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า มูลค่าผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร เมื่อเทียบกับมูลค่าของผลิตภัณฑ์ประชาชาติแล้ว จะตกราวเพียงร้อยละ 30 เท่านั้น และที่ดินก็เป็น เพียงหนึ่งในปัจจัยการผลิตทางการเกษตรเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาดังการกระจายรายได้ในภาคเกษตรกรรมแล้ว การเป็นเจ้าของ ของที่ดินก็ยังคงมีความสำคัญมาก สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรโดยทั่วไป นั้น อาจจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 3 ตารางที่ 4 และตารางที่ 5 ซึ่งพอจะพิจารณาได้ จากข้อสังเกตโดยย่อดังนี้

ประการแรก เมื่อพิจารณาดังสภาพการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรโดยทั่วไปแล้ว อาจจะได้ กล่าวได้ว่า เกษตรกรของไทยส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดินของตนเอง กล่าวคือ ถ้าหากพิจารณาดัง พินทเข่า ในปี 2521 มีประมาณ 15 ล้านไร่ หรือเพียงประมาณร้อยละ 18 ของที่ดินเพื่อการ เกษตร อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาดังครัวเรือนที่มีฐานะเป็นเกษตรกรจะมีอัตราส่วนที่สูงขึ้น กล่าว คือ โดยเฉลี่ยแล้วครัวเรือนเกษตรกรที่เช่าที่ดินทำกินมีสูงถึงร้อยละ 18 ของครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด อัตราครัวเรือนที่เป็นผู้เช่าสูงสุดอยู่ในภาคกลาง ประมาณร้อยละ 37 ของครัวเรือนเกษตรกร รอง ลงมาได้แก่ภาคเหนือ มีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 24 ส่วนในภาคอีสานมีอัตราส่วนต่ำที่สุด ประมาณ ร้อยละ 7 เท่านั้น

ประการที่สอง สำหรับการผูกขาดหรือการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินของประเทศนั้น มิได้มีการสำรวจกันอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ได้ทำการ สำรวจการถือครองที่ดินใน 22 จังหวัด จำนวน 50 อำเภอ ที่อยู่ในข่ายการปฏิรูปที่ดิน ปรากฏว่า มีการผูกขาดการถือครองที่ดินมากพอสมควร กล่าวคือ มีเจ้าของที่ดินเพียงร้อยละ 1 ของเจ้าของ

ทุกคนทั้งหมด ถือครองที่ดินถึงร้อยละ 13 ของที่ดินทั้งหมด และร้อยละ 6 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด เป็นผุ้อครองที่ดินสูงถึงร้อยละ 81 ของที่ดินทั้งหมด

นอกจากนี้ปรากฏว่า ขนาดของการถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยมีขนาดเล็กมาก กล่าวคือ ขนาดการถือครองที่ดินต่ำกว่า 20 ไร่ มีถึงร้อยละ 69 ของผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน สำหรับขนาดของการถือครองที่ดินต่ำกว่า 40 ไร่ มีถึงร้อยละ 95 ของผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมด

ขนาดของการถือครองที่ดินที่เล็กมากนั้นทำให้รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรรวมมาก ทั้งนี้เนื่องจากประสิทธิภาพการผลิตโดยทั่วไปต่ำมาก และราคาผลิตผลก็ต่ำด้วย ดังนั้น การประกอบเกษตรกรรมในพืชน้อยหรือขนาดเล็กจึงมีผลทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ยากจน จากการพิจารณาถึงอาชีพการทำนาโดยทั่วไปแล้ว ต้องการขนาดการถือครองที่ดินตั้งแต่ 50 ไร่ขึ้นไป จึงจะช่วยให้มีรายได้พอจะอยู่ได้⁵

จากการศึกษาฐานะรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนเกษตรกรโดยทั่วไปพบว่า รายได้ของเกษตรกรเพิ่มขึ้นชามากในขณะที่รายจ่ายที่เป็นตัวเงินได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ยังพบว่า ถ้าพึ่งแต่รายได้ที่เกิดจากงานเกษตรแต่เพียงอย่างเดียว จะไม่พอเพียงเลี้ยงชีพของครัวเรือนเกษตรกร ดังนั้น จึงปรากฏว่าเกษตรกรทุกภาคของประเทศต้องพึ่งรายได้จากนอกภาคการเกษตรเพื่อการเลี้ยงชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอีสาน รายได้จากภายนอกภาคการเกษตรมีมากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมดของครัวเรือนเกษตรกร

ประการที่สาม ในกรณีของครัวเรือนเกษตรกรที่ฐานะเป็นผู้เช่าที่ดินนั้นจะอยู่ในฐานะที่เดือดร้อนมาก ทั้งนี้เนื่องจากอัตราค่าเช่าที่ดินโดยทั่วไปสูงมาก กล่าวคือ โดยเฉลี่ยแล้ว ชาวนาในภาคกลางจะเสียค่าเช่าที่ดินประมาณหนึ่งในสามของผลผลิตที่ตนผลิตได้ และชาวนาในภาคเหนือจะต้องเสียค่าเช่าที่ดินสูงถึงร้อยละ 50 ของผลผลิตที่ตนผลิตได้

การที่ชาวนาต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราส่วนที่สูงมากนั้น เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ชาวนายากจน และไม่มั่นคงจะยกระดับฐานะของตนให้ดีขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะได้มีกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมก็ตาม แต่การกำหนดอัตราค่าเช่าสูงสุดก็อยู่ในอัตราที่สูงมาก กล่าวคือ สูงถึงประมาณหนึ่งในสามของผลผลิตที่ผู้เช่าผลิตได้ แต่ในทางที่เป็นจริงแล้ว กฎหมายควบคุมค่าเช่าที่ดินดังกล่าวมิได้มีการบังคับใช้กันอย่างจริงจัง

จากการวิเคราะห์สภาพการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า เกษตรกรส่วนใหญ่ถือครองที่ดินในขนาดที่เล็กมาก และจากประสิทธิภาพการผลิตและราคาผลิตผลที่ต่ำ มีผลทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกษตรกรที่ฐานะเป็นผู้เช่าที่ดินจะเดือดร้อนมาก เนื่องจากต้องเสียค่าเช่าในอัตราที่สูงมาก

อย่างไรก็ตาม นอกจากสภาพการถือครองที่ดินขนาดเล็กและการผูกขาดในการถือครองที่ดิน จะทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ยากจนแล้ว การผูกขาดในการซื้อขายพืชผลในระดับต่าง ๆ และการผันผวนของระดับราคาพืชผลทางการเกษตร ก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกษตรกรมรายได้น้อย นอกจากนี้ นโยบายภาษีของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา ก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้ชาวนาส่วนใหญ่ยากจนและเดือดร้อน ดังนั้น การพิจารณาปัญหาการกระจายรายได้ โดยพิจารณาจากสภาพการถือครองที่ดินและการประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรมแล้ว รัฐบาลจะต้องมีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินควบคู่กับการลงทุนในการพัฒนาที่ดินมากขึ้น ถ้าทั้งแต่การลงทุนพัฒนาที่ดินแต่เพียงอย่างเดียวจะไม่ช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น แต่อาจจะทำให้การกระจายรายได้เลวลงก็ได้

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบข้อมูลทางเศรษฐกิจที่สำคัญบางรายการ ระหว่างปี 2504 กับ 2524

ข้อมูลทางเศรษฐกิจ	2504	2524	การเพิ่มขึ้น
(ก) ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ			
1. มูลค่าผลผลิตประชาชาติ (ล้านบาท)	60,000	817,000	14 เท่า
2. รายได้เฉลี่ยต่อบุคคล (บาท)	2,200	17,000	8 "
3. มูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการ (ล้านบาท)	9,900	168,000	16 "
(ข) ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน			
4. อัตราส่วนของประชากรที่ยากจนมาก (ร้อยละ) (ระหว่างปี 2505-06 กับปี 2518-19)	57	31	-26
5. จำนวนประชากรที่ยากจนมาก (ล้านคน)	16.0	13.3	-2.7
6. อัตราส่วนของประชากรที่ยากจนมากที่อยู่ในชนบท	88.0	90.0	+2.0

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ข้อมูลทางเศรษฐกิจ	2504	2524	การเพิ่ม ^๕
7. อัตราส่วนของประชากรที่ยากจนมากที่อยู่ในเมือง	12.0	10.0	-2.0
(ค) การพึ่งพาเศรษฐกิจต่างประเทศ			
8. ดุลการค้าขาดดุล (ล้านบาท)	-290	-67,000	+66,710
9. สัดส่วนของดุลการค้าขาดดุลต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ร้อยละ)	-0.5	-8.2	+7.7
10. ดุลการค้าและบริการขาดดุล (ล้านบาท)	+144.0	-58,000	+58,144
11. สัดส่วนของดุลการค้าและบริการต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (ร้อยละ)	+0.2	-6.5	+6.7
(ง) ฐานะการเงินของประเทศ			
12. หนี้ต่างประเทศของรัฐบาล (ล้านเหรียญสหรัฐ ^๖)	130	5,200	5,070
13. ทุนสำรองระหว่างประเทศ (ล้านเหรียญสหรัฐ ^๖)	433	3,017	2,584
14. ทุนสำรองระหว่างประเทศคิดเป็นร้อยละของสินค้านำเข้า	86.3	16.7	-69.6

หมายเหตุ : ข้อมูลรายการที่ 4 ถึง 7 เป็นการเปรียบเทียบระหว่างปี 2505-06 กับปี 2518-19 สำหรับข้อมูลรายการที่ 14 ปี 2524 ตัวเลขประมาณการ

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2

เปรียบเทียบมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชาชาติและประชาชน
ที่อยู่ในฐานะยากจนมากในแต่ละภูมิภาค ปี 2503-2522
(หน่วย : ร้อยละ)

	เหนือ	อีสาน	ใต้	กลาง	กทม.	ทั้ง ประเทศ
1. สัดส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ ประชาชาติ-ตามราคาคงที่(ร้อยละ)						
2503	15.8	17.0	14.1	29.3	28.8	100.0
2513	15.2	16.0	12.8	27.5	28.5	100.0
2522	14.9	14.7	11.8	31.2	27.4	100.0
2503-2522	-0.9	-2.3	-2.3	+1.3	+8.5	-
2. รายได้เฉลี่ยต่อคน- ตามราคาปัจจุบัน(บาท)						
2503	1,496	1,082	2,700	2,565	5,680	2,106
2513	2,699	1,822	3,858	4,662	10,234	3,849
2522	8,781	4,991	12,683	17,655	30,161	12,067
3. อัตราส่วนของประชาชน ที่ยากจนมาก(ร้อยละ)						
(1.) 2505-2506 (รวม)	25	48	9	16	2	100
- ในเมือง	(3)	(2)	(1)	(2)	(2)	(10)
- ในชนบท	(22)	(46)	(8)	(14)	-	(90)
(2.) 2518-2519 (รวม)	23	51	12	9	5	100
- ในเมือง	(1)	(1)	(1)	(1)	(5)	(9)
- ในชนบท	(22)	(50)	(11)	(8)	-	(91)
(3) 2505-06,2518-19 รวม	-3	+2	+2	-8	+3	-

	เหนือ	อีสาน	ใต้	กลาง	กทม.	ทั้งประเทศ
(4) อัตราส่วนของประชากรที่ยากจนมากในแต่ละภาค ในปี 2519 (ร้อยละ)	21	34	12	22	11	100

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 3

สภาพการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรและครัวเรือนเกษตรกรรวมในแต่ละภาค ปี 2521

	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคกลาง	ภาคใต้	รวม
ก. สภาพการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ปี 2521					
1. ที่ดินเพื่อการเกษตรรวม (พันไร่)	24,400	49,148	29,431	13,461	116,441
2. พืชไร่ (พันไร่)	3,906	1,855	8,515	638	14,914
3. พืชไร่คิดเป็นร้อยละของทั้งหมด	(16.0)	(3.8)	(28.9)	(4.7)	(12.6)
ข. สภาพครัวเรือนเกษตรกร ปี 2520-2521					
4. จำนวนครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด (พัน)	1,124	1,726	875	588	4,313
5. ครัวเรือนเกษตรกรที่เป็นผู้เช่า (พัน)	266	117	324	72	779
6. ร้อยละของครัวเรือนที่เป็นผู้เช่า	(23.9)	(6.7)	(37.2)	(12.3)	(18.1)

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 4
การกระจายการถือครองที่ดินในพื้นที่ 50 อำเภอ
ในเขต 22 จังหวัดที่อยู่ในเขตการปฏิรูปที่ดิน
ปี 2519-2522

ขนาดของที่ดิน (ไร่)	จำนวนเจ้าของที่ดิน		จำนวนพื้นที่ดิน	
	รวม	ร้อยละ	ไร่	ร้อยละ
น้อยกว่า 20	304,329	69	2,286,821	28
20 - 50	100,396	25	3,444,507	41
น้อยกว่า 50	404,725	94	5,631,329	69
50 - 100	21,813	5	1,455,185	18
100 - 500	5,206	1	831,678	10
500 - 1,000	148	*	89,780	1
มากกว่า 1,000	80	*	179,251	2
รวมทั้งสิ้น	441,982	100	8,306,694	100

หมายเหตุ : เครื่องหมาย * มีค่าร้อยละต่ำมาก สำหรับจังหวัดที่อยู่ในเขตได้แก่ กาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา ชัยนาท นครนายก นครปฐม ปทุมธานี ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สระบุรี สุพรรณบุรี เชียงใหม่ นครสวรรค์ น่าน เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุทัยธานี นครราชสีมา ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ และหนองคาย

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจาก สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, เอกสารสถิติ ฉบับที่ 4036, ตารางสรุปผลการจัดที่ดินรวม 50 อำเภอ

ตารางที่ 5

ตารางแสดงจำนวนท่อกรองและเนอท่อกรอง จำแนกตามลักษณะท่อกรองและขนาดท่อกรองทั่วประเทศ
(ข้อมูลนอกเขตเทศบาล)

ลักษณะการกรองที่ค้น	<50 ไร่	50-59.9 ไร่	60-79.9 ไร่	80-99.9 ไร่	100-139.9 ไร่	140-179.9 ไร่	180-249.9 ไร่	250 ไร่ขึ้นไป	รวม
จำนวนท่อกรองทั้งสิ้น(ราย)	3,600,017 (89.59%)	165,367 (4.11%)	85,531 (2.13%)	109,304 (2.72%)	40,157 (1.00%)	9,570 (0.24%)	5,065 (0.13%)	3,416 (0.08%)	4,018,427 (100%)
เนอท่อกรองทั้งสิ้น (ไร่)	62,110,830 (66.45%)	8,655,737 (9.26%)	5,358,022 (5.73%)	8,673,173 (9.28%)	4,442,439 (4.76%)	1,470,003 (1.57%)	1,025,887 (1.10%)	1,730,109 (1.85%)	93,466,200 (100%)
- เจ้าของ (ไร่)	55,728,016 (66.76%)	7,631,631 (9.14%)	4,680,728 (5.61%)	7,623,276 (9.13%)	3,949,874 (4.73%)	1,311,815 (1.57%)	931,349 (1.12%)	1,617,835 (1.94%)	83,474,524 (100%)
- เช่า (ไร่)	5,645,974 (63.20%)	949,240 (10.62%)	629,599 (7.05%)	970,288 (10.86%)	445,704 (4.99%)	139,594 (1.56%)	76,129 (0.85%)	77,552 (0.87%)	8,934,080 (100%)
- อื่น ๆ (ไร่)	736,840 (69.67%)	74,866 (7.08%)	47,695 (4.51%)	79,609 (7.53%)	46,861 (4.43%)	18,594 (1.76%)	18,409 (1.74%)	34,722 (3.28%)	1,057,596 (100%)

ที่มา : จากตารางที่ 1.1 และตารางที่ 1.2 ของรายงานสำมะโนการเกษตร 2521 ฉบับทั่วประเทศของ

สำนักงานสถิติแห่งชาติ

๕๕.4 งบประมาณลงทุนต่าง ๆ ที่รัฐบาลลงทุนในการพัฒนาที่ดินนั้น ก็จะต้องตกแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน เป็นสำคัญ ในเขตพื้นที่การชลประทานหรือในเขตพื้นที่การพัฒนาที่ดิน ก็มักจะมีการผูกขาดในการถือครองที่ดินมากขึ้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานั้น การลงทุนของรัฐบาลโดยมิได้ทำการกระจายการถือครองที่ดินควบคู่กันไป จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ในภาคการเกษตรมากขึ้น นอกจากนี้มาตรการเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดินและการลงทุนพัฒนาที่กล่าวมาแล้ว จะต้องนำมาพิจารณาทิศทางการตลาดและการประกันราคาเข้าช่วยเสริมด้วย จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ในภาคการเกษตรได้

2. การเป็นเจ้าของและการควบคุมการใช้แรงงาน

โดยทั่วไปแล้วประชาชนทุกคนต่างก็เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่ง คือแรงงานและความรู้ความสามารถในการทำงานของตนเอง ในทางทฤษฎีนั้น ถือว่าแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่สุดที่จะก่อให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนแต่ละคนจะได้รับรายได้จากการทำงานของตนมากน้อยแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและอัตราผลตอบแทนที่ได้รับเป็นสำคัญ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ปัญหาการกระจายรายได้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัญหาคุณภาพของแรงงาน ปัญหาการมีงานทำ และปัญหาการกำหนดอัตราผลตอบแทนในการทำงาน ซึ่งจะได้พิจารณาได้โดยย่อดังนี้

(ก) ปัญหาคุณภาพของแรงงาน

ในปัญหาคุณภาพของแรงงานนั้น เราอาจจะพิจารณาได้จากสุขภาพพลานามัยและความรู้ความสามารถของแรงงาน สำหรับโรงงานโดยทั่วไปแล้ว ความแข็งแรงของร่างกายนับว่ามีความสำคัญมากในการทำงาน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพลานามัยของประชาชนโดยทั่วไปเราพบว่า คนที่อยู่ในฐานะยากจนส่วนใหญ่มีร่างกายไม่แข็งแรง และมีปัญหาโรคภัยไข้เจ็บคอยรบกวนอยู่เสมอ ปัญหาสุขภาพและพลานามัยที่เลวนี้ มีส่วนสำคัญทำให้แรงงานไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ และเป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยากจน^๕

ในด้านความรู้ความสามารถในการทำงานนั้น ก็อาจจะพิจารณาได้จากระดับการศึกษาของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งได้พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ของเรามีระดับการศึกษาต่ำ และคุณภาพในการศึกษาแต่ละท้องถิ่นก็มีการแตกต่างกันมาก นอกจากนี้จากการวิเคราะห์การจากระบบการศึกษาของไทยยังได้พบว่า การศึกษาในระดับสูงนั้นเป็นการจัดเพื่อตอบสนองความต้องการของคนที่มีระดับรายได้ปานกลาง หรือมีระดับรายได้สูงเป็นส่วนใหญ่ เช่น จากการวิเคราะห์สถิติจำนวนผู้สอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันศึกษาในปีการศึกษา 2512 ถึง 2517 ได้พบว่า ร้อยละ 76.5 ของ

ผู้สอบเข้านั้นเป็นผู้จบการศึกษาระดับ ม.ศ. 5 ในเขตกรุงเทพมหานคร ประมาณร้อยละ 53 มาจากครอบครัวที่มีอาชีพค้าขาย และประมาณร้อยละ 25 มาจากครอบครัวที่มีอาชีพรับราชการ ส่วนผู้ที่มาจากครอบครัวเกษตรกรนั้นเพียงร้อยละ 6 เท่านั้น(7)

จากปัญหาการจัดระบบการศึกษาและคุณภาพของการศึกษาที่มีความแตกต่างกันมากนั้น อาจกล่าวได้ว่า ระบบการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็เป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่ง ทำให้คุณภาพของประชากรมีความแตกต่างกันมาก ซึ่งก็เป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ของสังคม

(ข) ปัญหาการมีงานทำของประชาชน

การมีงานทำเป็นปัจจัยที่สำคัญมากในการกำหนดรายได้ของแต่ละคน หรือของแต่ละครอบครัว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมและกว่าร้อยละ 70 ของแรงงานที่อยู่ในภาคการเกษตร ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาการว่างงานหรือการมีงานทำไม่เต็มที่จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจมาก นอกจากนี้ การเก็บสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานของประเทศก็มิได้มีการทำกันอย่างจริงจัง และมักจะมีปัญหาเกี่ยวกับความเชื่อถือของข้อมูลมากทีเดียว สำหรับข้อมูลในตารางที่ 6 และตารางที่ 7 เป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นภาพเกี่ยวกับการมีงานทำโดยทั่วไป ซึ่งพอจะพิจารณาได้โดยย่อดังนี้

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนประชาชนที่อยู่ในวัยทำงานที่มีอายุระหว่าง 15-59 ปีแล้ว จะพบว่า การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากรในหลายสิบปีที่ผ่านมา ได้ทำให้กำลังแรงงานของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานดังกล่าวได้ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานมากขึ้นเป็นลำดับ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงอัตราการว่างงานต่อแรงงานทั้งหมด จะพบว่าเมื่ออัตราที่ค่อนข้างต่ำ ถึงแม้ว่า อัตราการว่างงานจะเพิ่มขึ้นในขั้นสูงก็ตาม ในบรรดาการว่างงานทั้งหมดปรากฏว่าการว่างงานในเขตตัวเมืองจะมีอัตราการว่างงานสูงกว่าในเขตชนบท นอกจากนี้ ก็พบว่า การว่างงานมีอัตราส่วนสูงมากในหมู่เยาวชน และคนที่มระดับการศึกษาต่ำ สำหรับคนที่มระดับการศึกษาสูงนั้น อัตราการว่างงานสูงมาก ในกลุ่มที่จบการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาปวช. ระดับสีกหัตถกรรม และมหาวิทยาลัยสาขาวิชาการ

ถึงแม้ว่าในภาคการเกษตร หรือในชนบทจะมีอัตราการว่างงานที่ต่ำกว่าก็ตาม แต่ข้อมูลดังกล่าวได้แสดงให้เห็นภาวะการมีงานทำที่แท้จริงในเขตชนบท ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาการเก็บสถิติข้อมูลในชนบทมีมากมาย นอกจากนี้ก็ยิ่งปรากฏว่าการทำงานต่ำกว่าระดับหรือการมีงานทำไม่เต็มที่ในเขตชนบทก็มีอัตราส่วนที่สูงมาก เพียงแต่ยังไม่มีการทำการศึกษาวิเคราะห์กันอย่างจริงจังเท่านั้น การ

ว่างงานและการมีงานทำไม่เต็มที่ เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้ประชาชนในเขตชนบทยากจน

(ค) ปัญหาการกำหนดอัตราผลตอบแทนในการทำงาน

รายได้ของบุคคลนอกจากจะขึ้นอยู่กับภาวะการทำงานมาแล้ว ยังขึ้นอยู่กับ การกำหนดอัตราผลตอบแทนในการทำงานอีกด้วย ในกรณีของเกษตรกรหรือสหประกอบอาชีพด้วยตนเอง รายได้จากการทำงานหรือจากการประกอบอาชีพจะขึ้นอยู่กับราคาสินค้า หรือบริการที่เขาส่งผลิตได้เป็นสิ่งสำคัญ เช่น ในกรณีของชาวไร่ชาวนานานักมักจะขึ้นอยู่กับราคาผลผลิตที่ตนขายได้ ดังนั้น ระดับราคาพืชผลจึงมีผลกระทบต่อรายได้ของเกษตรกร

ตารางที่ 6

ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรและการว่างงานของประชาชน

	2503	2513	2518	2523	2533*
(ก) ประชากรตามหมวดของอายุ (ล้านคน)					
1. ต่ำกว่า 15 ปี	11.3	10.3	18.3	19.9	22.0
2. ระหว่าง 15 - 59 ปี	13.7	18.0	21.5	25.4	34.3
3. มากกว่า 60 ปี	1.2	1.8	2.0	2.4	3.5
รวม	26.3	36.1	41.9	47.7	59.8
(ข) อัตราการเพิ่มของประชากร โดยเฉลี่ยในทศวรรษ	2503-13	2514-18	2519-23	2524-28	2529-33
4. ต่ำกว่า 15 ปี	3.7	2.3	1.7	1.1	1.0
5. ระหว่าง 15 - 59 ปี	2.8	3.6	3.3	3.2	2.9
6. มากกว่า 60 ปี	3.9	2.9	3.4	3.8	3.7
รวม	3.2	3.0	2.6	2.4	2.1
(ค) อัตราการว่างงานของแรงงาน ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ขวบขึ้นไป	2503	2513	2519	2524	2529*
7. อัตราการว่างงานในเขตตัวเมือง	1.3	3.7	1.9	-	-
8. อัตราการว่างงานของทั้งประเทศ	0.6	1.1	0.9	1.2	2.0
9. จำนวนคนว่างงานโดยประมาณ (คน)	89,400	217,800	211,500	286,000	552,000

หมายเหตุ : * หมายถึงตัวเลขประมาณการ

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้น จากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและสำนักงานแรงงาน

ตารางที่ 7
จำนวนผู้ที่ไม่งานทำจำแนกตามระดับการศึกษาปี 2521
(หน่วย : ร้อยละ)

ระดับการศึกษา	รวมทั้งประเทศ	ในเขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
1. ไม่มีการศึกษา	2.50	2.98	2.08
2. ต่ำกว่าประถมปีที่ 4	3.41	3.66	3.18
3. ประถมต้น	32.52	30.44	33.49
4. ประถมปลาย	8.29	11.52	5.38
5. มัธยมต้น	21.85	15.45	27.63
6. มัธยมปลาย	4.96	5.83	3.67
7. อาชีวศึกษาปลาย	10.09	12.33	8.07
8. มหาวิทยาลัย-สายวิชาการ	4.43	7.99	1.22
9. มหาวิทยาลัย-สายวิชาชีพ	1.80	2.57	1.10
10. สกหัตถครู	10.35	6.10	14.18
11. อื่นๆ			
12. รวม (ร้อยละ)	100.00	100.00	100.00
13. รวม จำนวนคน	155,600	73,800	81,800

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานสำรวจแรงงานปี 2521 (รอบ 2)

ศูนย์วิจัยทรัพยากรบุคคล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8
อัตรากำลังที่เบ็ดเสร็จและอัตรากำลังแท้จริงโดยเฉลี่ย
ของแรงงานไร้ฝีมือนอกภาคเกษตรกรรม ปี 2513-2523
(หน่วย : บาทต่อวัน)

ปี	หัตถอุตสาหกรรม		การพาณิชย์		รวมทั้งอุตสาหกรรม		ค่าแรงขั้นต่ำในเขตกทม.	
	ค่าจ้าง ตัวเงิน	ค่าจ้าง แท้จริง	ค่าจ้าง ตัวเงิน	ค่าจ้าง แท้จริง	ค่าจ้าง ตัวเงิน	ค่าจ้าง แท้จริง	บาท	วันประกาศใช้
2513	20.71	18.21	32.37	28.50	23.88	21.0		
2514	22.96	19.00	31.81	27.40	-	-		
2515	19.48	16.10	28.42	23.50	21.24	17.60	12	17 เม.ย. 2516
2516	22.19	16.50	31.81	23.60	24.11	17.90	16	1 ม.ค. 2517
2517	25.46	15.8	36.91	22.21	27.32	16.40	20	14 มิ.ย. 2517
2518	34.12	19.70	35.86	20.70	33.90	19.60	25	1 ต.ค. 2518
2519	30.29	16.70	-	-	33.85	18.70	-	
2520	35.90	18.20	-	-	-	-	28	1 ต.ค. 2520
2521	37.44	17.30	37.63	17.40	37.84	17.50	35	1 ต.ค. 2521
2522	42.76	18.00	44.42	18.70	43.04	18.10	45	1 ต.ค. 2522
2523	50.36	17.70	55.96	19.60	50.72	17.80	54	1 ต.ค. 2523
2524	-	-	-	-	-	-	61	1 ต.ค. 2524

หมายเหตุ : สำหรับค่าจ้างที่แท้จริง คำนวณโดยใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคของกรุงเทพมหานคร

ที่มา : ข้อมูลในทศช่องแรกคัดแปลงมาจาก ตารางที่ 2.2 ของ นิพนธ์ พึ่งพงศกร

“ค่าจ้าง : เรื่องของกนจน” วารสารธรรมศาสตร์ (ฉบับกันยายน 2524) หน้า 75

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสหราชอาณาจักรหรือรับจ้างทำงานนั้น อัตราค่าจ้างหรือเงินเดือน ก็จะเป็นตัวกำหนดรายได้ที่สำคัญ การที่จะพิจารณาว่าการกำหนดอัตราค่าจ้าง หรือค่าแรงงานจะเป็น การยุติธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองของแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ ในกรณีที่ฝ่ายนายจ้างมีอำนาจการต่อรองสูงกว่าค่าจ้างก็มักจะถูกกดดันให้ต่ำ ในทางตรงกันข้าม ถ้าฝ่าย ลูกจ้างมีอำนาจการต่อรองสูงกว่า ก็จะสามารถเรียกร้องค่าจ้างในอัตราที่สูงได้

สำหรับข้อมูลในตารางที่ 8 เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในอัตราค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน และอัตราค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานที่ไร้ฝีมืออีกทั้งงานนอกภาคเกษตรกรรม ในระหว่างปี 2513 ถึง 2523 จากข้อมูลดังกล่าวจะสังเกตได้ว่า ถึงแม้ว่าค่าจ้างที่เป็นตัวเงินจะเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ค่าจ้างที่แท้จริงที่ผู้ใช้แรงงานได้รับนั้น กลับมีแนวโน้มที่ลดลง ทั้งนี้ เนื่องจากดัชนีค่าครองชีพหรือราคาข้าวของต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเร็วกว่าอัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น

จากการพิจารณาลงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ได้ประกาศใช้ในเขตกรุงเทพมหานครระหว่างปี 2516 ถึง 2524 จะพบว่าในช่วงทศวรรษที่ผู้ใช้แรงงานมีอำนาจการต่อรองสูง กล่าวคือ ระหว่างปี 2517-2518 ผู้ใช้แรงงานสามารถเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างแรงงาน ให้ได้ส่วนสัมพันธ์กับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น และพลอยทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงโดยทั่วไปเพิ่มขึ้นมาบ้าง ในทางตรงกันข้าม ในช่วงทศวรรษที่ผู้ใช้แรงงานมีอำนาจการต่อรองต่ำ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาลประกาศใช้นั้น จะเพิ่มขึ้นน้อยกว่าค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลทำให้อัตราค่าจ้างที่แท้จริงลดต่ำลง

อย่างไรก็ตาม สำหรับกลุ่มแรงงานที่มีการรวมตัวกันและมีอำนาจต่อรองสูง เช่น ในกรณีของสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ยังคงสามารถเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ ได้ในอัตราส่วนที่ค่อนข้างสูง และอาจถือได้ว่าเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่มีรายได้ดีกว่าผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไป

3. การเป็นเจ้าของและการเป็นผู้ควบคุมการใช้ทุน

ปัจจัยการผลิตเป็นตัวกำหนดชนพื้นฐานในการกระจายรายได้ของสังคมนั้น นอกจากจะได้แก่ ทดิน และแรงงานที่ได้อีกแล้ว ก็ได้แก่ เงินทุน ในสมัยปัจจุบัน เงินทุนเป็นปัจจัยการผลิตที่มีความสำคัญที่สุด ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในระบบเศรษฐกิจแบบแลกเปลี่ยนนั้น เราสามารถใช้เงินแลกเปลี่ยนเป็นสินค้าและบริการอื่น ๆ หรือ แลกเปลี่ยนเป็นปัจจัยการผลิตอย่างอื่นที่เราต้องการได้ เช่น ใช้เงินทุนซื้อที่ดิน จ้างแรงงาน และซื้อปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เพื่อนำมาผลิตเป็นสินค้าและบริการ เป็นต้น

ในสังคมเศรษฐกิจปัจจุบัน "เงิน" นอกจากจะใช้เป็นสื่อกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนแล้ว เงินยังถูกใช้เป็นตัวนำในการเปลี่ยนแปลง และเป็นเครื่องมือในการสะสมความมั่งคั่งและการผูกขาด ในทางเศรษฐกิจอีกด้วย ดังนั้น ใครก็ตามที่มีอำนาจผูกขาดในการใช้เงินทุนของประเทศ ก็จะเป็นผู้มีอำนาจในทางเศรษฐกิจมาก⁸

จากการศึกษาลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย พบว่า กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในปัจจุบัน จะเป็นกลุ่มธุรกิจธนาคารและธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มธนาคาร กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เกือบทุกกลุ่มจะมีธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทธุรกิจการเงินเป็นฐานในการดำเนินธุรกิจ และใช้เงินทุนที่คนระดมได้นั้นประกอบธุรกิจการค้า และอุตสาหกรรมในแขนงต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์การเป็นเจ้าของธุรกิจในระบบเศรษฐกิจนั้นทำได้ลำบากมาก เนื่องจากไม่สามารถหาสถิติข้อมูลที่แน่นอนได้ ดังนั้น ในที่นี้จะหันมาใช้การวิเคราะห์การเป็นผู้ควบคุมการใช้ทุนแทน โดยใช้ทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบธุรกิจการค้าของหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ที่เครื่องวัดสำหรับผลของการวิเคราะห์การเป็นผู้ควบคุมการใช้ทุนของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เท่าที่รวบรวมได้ในปี 2521-2522 ได้แสดงไว้ในตารางที่ 9 ถึงตารางที่ 12⁹

จากข้อมูลในตารางดังกล่าวจะสังเกตได้ว่า กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ประมาณ 65 กลุ่ม มีทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบธุรกิจมากกว่า 400,000 ล้านบาท ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านี้ เป็นผู้ควบคุมเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาการกระจายรายได้ของสังคม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากกลุ่มธุรกิจ และรัฐบาลจึงต้องชักนำให้กลุ่มธุรกิจต่าง ๆ ประกอบธุรกิจไปในทิศทางที่เป็นผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมด้วย ควบคู่กันที่รัฐบาลไม่สามารถกำกับหรือชักนำให้ธุรกิจขนาดใหญ่ประกอบธุรกิจให้เป็นไปในทิศทางหรืออยู่ในกรอบของสังคมส่วนรวมได้แล้ว เราจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ในประเทศไทยได้

จากการวิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของ และการควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต ที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ในประเทศไทยมีการผูกขาดการใช้ทุนและที่ดินกันมาก การผูกขาดในการเป็นเจ้าของและการควบคุมการใช้ทุนและที่ดินดังกล่าวมานี้ ทำให้เกิดอำนาจในการควบคุมการใช้แรงงานของประเทศด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันในประเทศไทยมีการผูกขาดการใช้ปัจจัยการผลิตอยู่มาก และอำนาจการผูกขาดในการใช้ปัจจัยการผลิตดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดระบบการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมในสังคม ระบบการกระจายรายได้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนอกจากจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่แล้ว ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดลักษณะโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศอีกด้วย

2.3 อำนาจการต่อรองและการผูกขาดในการกำหนดผลตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิต

รายได้ของแต่ละบุคคลหรือองค์กรแต่ละครอบครัว นอกจากจะขึ้นอยู่กับลักษณะการเป็นเจ้าของและการควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิตที่กล่าวมาแล้ว ยังขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรอง และการผูกขาดในการกำหนดผลตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิตอีกด้วย ในกรณีที่ประชาชนแต่ละกลุ่มมีอำนาจการ

ครองทางเศรษฐกิจที่ทดแทนกันแล้ว การกำหนดอัตราผลตอบแทนก็จะออกมาในลักษณะที่ยุติธรรม แก่ทั้งสองฝ่าย เช่น นายจ้างและลูกจ้างต่างก็มีอำนาจต่อรองที่ทดแทนกัน การกำหนดอัตรากำลังก็จะออกมาในลักษณะที่เป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย เป็นต้น ดังนั้น การพยายามทำให้กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ มีอำนาจต่อรองที่ทดแทนกัน จึงเป็นมาตรการที่จะช่วยให้การกระจายรายได้ในสังคมมีความเป็นธรรมมากขึ้น ถึงแม้ว่าในสังคมนั้นจะมีการผูกขาดการเป็นเจ้าของหรือควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิตก็ตาม ในประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี รัฐบาลจึงต้องมีหน้าที่คอยดูแลให้เกิดดุลแห่งอำนาจการต่อรองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และพยายามป้องกันมิให้เกิดการรวมหัวกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อไปเอาเปรียบคนกลุ่มอื่นได้¹⁰

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กลุ่มผลประโยชน์มีอำนาจการต่อรองที่ไม่ทดแทนกันแล้ว กลุ่มที่มีอำนาจการต่อรองแข็งแรงก็จะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจผูกขาดในการกำหนดอัตราผลตอบแทน และเป็นฝ่ายที่สามารถเอาัดเอาเปรียบผู้อื่นได้ ซึ่งจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ของสังคมมากขึ้น ดังนั้น ในประเทศที่มีการผูกขาดในการเป็นเจ้าของหรือควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต และมีการผูกขาดในการกำหนดอัตราผลตอบแทนแก่ปัจจัยการผลิตด้วยแล้ว ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ของสังคมจะมีความรุนแรงมากขึ้น

จากการศึกษาลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทยในปี 2524 ได้พบว่า ในธุรกิจที่สำคัญเกือบทุกแขนงมีการผูกขาดในทางเศรษฐกิจมาก สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับการผูกขาดในการตั้งสินค้าออกและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ จะพิจารณาได้จากตารางที่ 13 และตารางที่ 14 การที่ในธุรกิจแขนงต่าง ๆ มีการผูกขาดกันมากนั้น เนื่องมาจากเหตุผลสำคัญบางประการดังนี้

ประการแรก เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และปล่อยให้ปัจเจกชนสามารถเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตอย่างกว้างขวาง ไม่มีการจำกัดเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน หรือการกระจายการเป็นเจ้าของทุน ดังนั้น เมื่อเศรษฐกิจเจริญขยายตัว บุคคลที่เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต หรือสามารถควบคุมการใช้ปัจจัยการผลิต ก็จะเป็นฝ่ายได้รับผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น และจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้มากขึ้น ทำให้เกิดการสะสมความมั่งคั่งหรือพลังทางเศรษฐกิจของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งทำให้สามารถใช้พลังทางเศรษฐกิจที่ตนสะสมไว้นั้น แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้มากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง จากการใช้กฎหมายการส่งเสริมการลงทุนและการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในปี 2504 โดยการเน้นบทบาทของธุรกิจเอกชนและลดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลลง เป็นต้นมา แผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าว ถึงแม้จะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตเร็วก็ตาม แต่ก็ทำให้ธุรกิจขนาดใหญ่เริ่มมีอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้นซึ่งมีส่วนทำให้นโยบายและมาตรการ

ตารางที่ 9

ทรัพย์สินของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย ปี 2521-2522

(หน่วย : ล้านบาท)

ขนาดของทรัพย์สินของกลุ่มธุรกิจ	จำนวนกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	ร้อยละ
1. กลุ่มธนาคารพาณิชย์	12	408	309,467	78.25
2. ทรัพย์สิน 3,000-10,000 ล้านบาท	12	384	63,756	15.09
3. ทรัพย์สิน 2,000-2,900 ล้านบาท	6	72	14,786	8.49
4. ทรัพย์สิน 1,000-1,990 ล้านบาท	16	159	20,534	4.86
5. ทรัพย์สิน 500-990 ล้านบาท	19	184	13,925	3.31
รวม	65	1,152	422,466	100.00

ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่
ในประเทศไทย สถาบันไทยคดีศึกษา และ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรม
ศาสตร์, 2524

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 10

ทรัพย์สินของกลุ่มธนาคารพาณิชย์และบริษัทในเครือ ปี 2522

(หน่วย : ล้านบาท)

ชื่อกลุ่ม	จำนวน บริษัท	ทรัพย์สิน	รวม	ธุรกิจที่สำคัญของกลุ่ม
ทรัพย์สินตั้งแต่ 20,000 ล้านบาทขึ้นไป				
1. กลุ่มโสภณพนิช				
ธุรกิจการเงิน	15	115,832	-	ธนาคารกรุงเทพ บริษัทสินเอเชีย
ธุรกิจอื่น ๆ	65	6,386	7,386	
รวม	80	121,769	7,386	
2. กลุ่มทะเลไทยบุลย์				
ธุรกิจการเงิน	22	39,990	-	ธนาคารศรีนคร บริษัทสุรามหาราชบุรี
ธุรกิจอื่น ๆ	71	4,733	2,973	
รวม	93	44,724	2,973	
3. กลุ่มลำซำ				
ธุรกิจการเงิน	7	35,345	-	ธนาคารกสิกรไทย บริษัทล้อยักษ์ (กรุงเทพ)
ธุรกิจอื่น ๆ	58	3,335	2,893	
รวม	65	38,680	2,893	
4. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์				
ธุรกิจการเงิน	7	20,608	-	ธนาคารไทยพาณิชย์ บริษัทปูนซีเมนต์ไทย
ธุรกิจอื่น ๆ	39	15,298	15,247	
รวม	46	35,906	15,247	

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	ธุรกิจที่สำคัญของกลุ่ม
5. กลุ่มรัตนรักษ์				ธนาคารกรุงศรีอยุธยา
ธุรกิจการเงิน	4	18,690	-	บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง
ธุรกิจอื่น ๆ	28	4,175	2,021	
รวม	32	22,866	2,021	
ทรัพย์สินต่ำกว่า 20,000 ล้านบาท				
6. กลุ่มหินชนคดี				ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ
ธุรกิจการเงิน	2	10,337	-	บริษัทอุตสาหกรรมวิวัฒน์
ธุรกิจอื่น ๆ	4	470	382	
รวม	6	10,807	382	
7. กลุ่มกาญจนาพาสน์				ธนาคารนครหลวงไทย
ธุรกิจการเงิน	2	9,487	-	บริษัทบางกอกแลนด์
ธุรกิจอื่น ๆ	6	891	141	
รวม	8	10,378	141	
8. กลุ่มธราวิษกุล				ธนาคารเอเซียทริส
ธุรกิจการเงิน	4	6,907	-	บริษัทชลประทานซีเมนต์
ธุรกิจอื่น ๆ	11	2,566	1,495	บางกอกเอ็นเคอเทคนเมนท์
รวม	15	9,473	1,495	
9. กลุ่มเพ็ญชาติและชลวิจารณ์				สหธนาคาร
ธุรกิจการเงิน	3	6,309	-	บริษัทปิยะณรงค์
ธุรกิจอื่น ๆ	10	582	229	บริษัทขานาญ
รวม	13	6,841	229	

รายชื่อกลุ่ม	จำนวน บริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	ธุรกิจที่สำคัญของกลุ่ม
10. กลุ่มนันทาวิวัฒน์				ธนาคารแหลมทอง
ธุรกิจการเงิน	1	2,238	-	กรุงเทพพืชและไซโล
ธุรกิจอื่น ๆ	12	401	363	คลังสินค้าไพศาล
รวม	13	2,639	363	
11. กลุ่มห้วงหลี่				ธนาคารห้วงหลี่
ธุรกิจการเงิน	5	1,853	-	บริษัทพุดผล
ธุรกิจอื่น ๆ	26	741	1,295	ห้วงหลี่ประกันภัย
รวม	31	2,594	1,295	
12. กลุ่มทวิสิน				ธนาคารไทยทุน
ธุรกิจการเงิน	1	2,859	254	
รวม 12 กลุ่ม	403	309,536	34,679	

หมายเหตุ : สำหรับธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงินแสดงข้อมูลเฉพาะยอดทรัพย์สิน
ส่วนบริษัทธุรกิจอื่น ๆ จะแสดงยอดรายรับด้วย

ศูนย์วิจัยทรัพย์สิน
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 11

**ทรัพย์สินของกลุ่มอุตสาหกรรมและธุรกิจขนาดใหญ่
ทรัพย์สินคงค้างแห่งพันธสัญญาเงินบาท ปี 2521-2522**

(หน่วย : ล้านบาท)

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
ก. สินทรัพย์ระหว่าง 8,000-10,000 ล้านบาท				
1. กลุ่มศรีกรุงวัฒนา	17	9,055	8,310	ศรีกรุงวัฒนา
- ตระกูลเลาหทัย				ไทยเซ็นทรัลเคมี
- ตระกูลเศรษฐพรพงศ์				ยูนิเทคฟลาวมิลล์
- ตระกูลคงตรงศักดิ์				ศรีเพชรอู่ชูเซลล์
2. กลุ่มบุญสูง	16	7,598	6,076	ไทยน้ำทิพย์
- ตระกูลบุญสูง				ไทยบริจิสโตน
- ร่วมทุนกับญี่ปุ่น				
3. กลุ่มโพธิ์ตันงูร	14	7,155	4,981	โรงงานอุตสาหกรรม
- ตระกูลโพธิ์ตันงูร				ผ้าห่มไทย
- ร่วมทุนกับญี่ปุ่น				เทชินโพลีเอสเตอร์
4. กลุ่มสหยูเนียน	69	7,073	7,890	สหยูเนียน
- ตระกูลโซควัฒนา				สหพัฒนาพิบูลย์
- ตระกูลदारกานนท์				เท็กปอร์อินเตอร์เนชั่นแนล
5. กลุ่มสยามกลการ	53	6,957	7,278	สยามกลการ
- ตระกูลพรประภา				สยามยามาฮ่า
				สยามกลการและนิสสัน

ชื่อกลุ่ม	จำนวน บริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
6. กลุ่ม พี.เอส.เอ. - พร ติงอำนวยการ - สีส นพคุณ - บุญชู โรจนเสถียร	45	6,078	1,454	รามาทาวเวอร์ สยามเครดิต บ้านและที่ดินไทย อินเตอร์ไลฟ์
7. กลุ่มศรีเฟื่องฟุ้ง - ตระกูลศรีเฟื่องฟุ้ง - ตระกูลอัสสกุล - ตระกูลพานิชชวะ - ตระกูลดิเรกสาร - ร่วมทุนกับญี่ปุ่น	32	4,536	3,967	กระจกไทย-อาชาย ไทยเทียน อุตสาหกรรมทอผ้าไหม กัญชัวร์ (ประเทศไทย) บุญศรีพานิชย์
8. กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ - ตระกูลเข็วรวนนท์	43	3,130	5,942	เจริญโภคภัณฑ์ เจียไต๋ส่งเสริมเกษตรกรรม
9. กลุ่มเข่าวัววัญขึ้น - ตระกูลเข่าวัววัญขึ้น - ร่วมทุนกับต่างประเทศ	14	3,092	9,942	โรงกลั่นน้ำมันไทย อัลฟาไฮลด์ บางกอกเดินเรือและการค้า
10. กลุ่มชินธรรมนิมิตร - ตระกูลชินธรรมนิมิตร	18	3,037	1,447	น้ำตาลธนบุรี น้ำตาลนิวกวางสินหลิ น้ำตาลขอนแก่น
11. กลุ่มไอสดสกา - ตระกูลไอสดานเคราะห์	30	3,023	2,637	ไอสดสกา เจเนอรัลไฟแนนซ์

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
12. กลุ่มธนาพรชัย - ตระกูลเลี้ยวไพรัตน์ - ตระกูลแต่ไพสิฐพงษ์	38	3,022	3,659	ธนาพรชัย เบทาโกร เซ็นทาโก
รวม 12 กลุ่ม	384	63,756	62,947	
ข. ทรัพย์สินระหว่าง 2,000-2,990 ล้านบาท				
13. กลุ่มอิตัลไทย - ตระกูลกรรณสูต - ร่วมทุนกับอิตาเลียน	17	2,910	2,545	อิตาเลียนไทย ดีเวลลอปเม้นท์
14. กลุ่มกมลสุโกศล - ตระกูลสุโกศล - ตระกูลเชยประสิทธิ์ - ตระกูลบัจฉิมสวัสดิ์	27	2,737	2,075	กมลสุโกศล สยามเบย์ชอร์ สหไทยไฟแนนซ์ สุโกศลมาสด้าอุตสาหกรรม
15. กลุ่มไทยรวมทุน - ตระกูลอัมภากร - ตระกูลวรรณประเสริฐ - ตระกูลสินธวงรงค์ - ตระกูลมงคลเจริญ		2,550	2,320	ไทยรุ่งเรืองอุตสาหกรรม ไทยอุตสาหกรรมน้ำตาล ไทยรวมทุนคลังสินค้า น้ำตาลกรงไทย น้ำตาลไทยเอกลักษณ์
16. กลุ่มไทยเกรียง 7 - ตระกูลศิรชัยมงคล - ตระกูลธัญญะวุฒิ	2	2,299	970	ไทยเกรียงบັນทอฟอกย้อม
17. กลุ่มกรุงเทพบริการ - ตระกูลสมประกิจ	14	2,193	784	กรุงเทพบริการ นครหลวงเส้นใยสังเคราะห์

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
18. กลุ่มยิบอินซอย - ตระกูลยิบอินซอย - ตระกูลชูตระกูล	12	2,098	1,356	ยิบอินซอย เทพพาณิชย์
รวม 6 กลุ่ม	72	14,787	10,050	
ก. ทรัพย์สินระหว่าง 1,000-1,990 ล้านบาท				
19. กลุ่มมิตรผล - ตระกูลว่องกุลกิจ - ตระกูลผานิตวงศ์ - ตระกูลผานิตพิเศษฐวงศ์	9	1,669	1,118	น้ำตาลมิตรผล น้ำตาลบ้านโป่ง น้ำตาลมิตรสยาม
20. กลุ่มแหลมทองสหการ - ตระกูลคณาธนะวินัย	19	1,550	2,157	แหลมทองสหการ แหลมทองฟาร์ม
21. กลุ่มโรงงานกระดาษสหไทย - ตระกูลนิริวาสิน - ตระกูลสงวนบิยะพันธ์ - ตระกูลวงศ์ศิริเดช	13	1,498	1,344	โรงงานกระดาษสหไทย โรงงานกระดาษกรุงเทพ
22. กลุ่มจิราวัฒน์ - ตระกูลจิราวัฒน์	21	1,465	1,296	ห้างเซ็นทรัลคีย์พาร์ทเมนท์ สโตร์ และสรรพสินค้าชิดลม
23. กลุ่มอัสสกุล - ตระกูลอัสสกุล	12	1,432	486	เงินทุนมหาสมุทร สยามโฮม
24. กลุ่มกาญจนจารี - ตระกูลกาญจนจารี	5	1,364	2,093	ซีวี เนชั่นแนลไทย

ชื่อกลุ่ม	จำนวน บริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
25. กลุ่มเอ็ดว็อดสกูด	16	1,310	682	พาราวินเซอร์ เงินทุนฯ พาวรา
26. กลุ่มวิธันเวคิน - ตระกูลวิธันเวคิน	13	1,295	511	เงินทุนเกียตติมาคิน สุราตะวันออก น้ำตาลตะวันออก
27. กลุ่มวิริยะพันธ์ - ตระกูลวิริยะพันธ์	4	1,251	459	ธนบุรีประกอบรถยนต์ เมืองโบราณ
28. กลุ่มเอราวัณทรัพย์สิน - ตระกูลจิระขานนท์	4	1,202	-	เงินทุนฯ เอราวัณทรัพย์สิน เงินทุนฯ พานิช
29. กลุ่มวิศวะผลบุญ - ตระกูลวิศวะผลบุญ - ร่วมทุนกับญี่ปุ่น	3	1,178	1,674	จี. เอส. สตีล แผ่นเหล็กวิลาศไทย
30. กลุ่มไชยวรรณ - ตระกูลไชยวรรณ	10	1,115	322	ไทยประกันชีวิต เงินทุนฯ บุรพา
31. กลุ่มวิริยะประไพกิจ - ตระกูลวิริยะประไพกิจ	14	1,090	508	สหวิद्याพานิชย์ (1962)
32. กลุ่มมหาคุณ - ตระกูลมหาคุณ	9	1,059	2,683	สุรามหาคุณ
33. กลุ่มนวพันธ์ - ตระกูลนวพันธ์	6	1,043	-	เงินทุนนวมกิง นวมพันธ์
34. กลุ่มเมโทรแมชินเนอร์รี่	1	1,013	1,072	เมโทรแมชินเนอร์รี่
รวม 16 กลุ่ม	159	20,534	16,345	
รวม 34 กลุ่ม	615	99,077	98,342	

ที่มา : แหล่งข้อมูลปีต่างๆ 6-9

ตารางที่ 12

ทรัพย์สินของกลุ่มอุตสาหกรรมและธุรกิจที่มีทรัพย์สิน
ตั้งแต่หาร้อยลงหนึ่งพันล้านบาท ปี 2521 - 2522

(หน่วย : ล้านบาท)

ชื่อกลุ่ม	จำนวน บริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
1. กลุ่มอุตสาหกรรม	5	994	1,682	เสวิมสุข ผ้าจيب
- กระจกอุตสาหกรรม				
2. กลุ่มฟู้ดและเครื่องดื่ม	7	974	179	เศรษฐทรัพย์การแร่ เงินทุนฯ สยามเงินทุน
- กระจกฟู้ดและเครื่องดื่ม				
3. กลุ่มท่องเที่ยว	10	923	1,231	ทองไทย (1956) เมืองไทยเหล็กกล้า
- กระจกท่องเที่ยว				
4. กลุ่มยานยนต์	5	920	748	ยนต์กิจ นครหลวงชนบทการ
- กระจกยานยนต์				
5. กลุ่มสิทธิผล	4	887	1,918	สิทธิผลมอเตอร์ เซ็งจ๋องฮง
- กระจกสิทธิผล				
- ร่วมทุนกับญี่ปุ่น				
6. กลุ่มบริการ	3	847	3,464	บริการบริวารเวอริ
- กระจกบริการ				
7. กลุ่มมหาดำรงกิจการ	14	700	380	สินทรัพย์ เมืองทอง
- กระจกมหาดำรงกิจการ				
8. กลุ่มมาบุญครอง	14	700	353	มาบุญครองออปชั่นและไซโล
- กระจกมาบุญครอง				
9. กลุ่มโอกาสวงศ์	10	628	383	โอกาสกิจ
- กระจกโอกาสวงศ์				

ชื่อกลุ่ม	จำนวนบริษัท	ทรัพย์สิน	รายรับ	บริษัทที่สำคัญของกลุ่ม
10. กลุ่มปิยะออย - ตระกูลปิยะออย - ตระกูลเตलगาน	3	599	290	คูสิคธานี
11. กลุ่มศรีวิกรม์ - ตระกูลศรีวิกรม์ - ตระกูลเจริญรัชตภาคย์	16	575	412	เพรสดีเต็ทไฮเทล อุตสาหกรรมพรหมไทย
12. กลุ่มแสงฟ้าวิสาหกิจ - ตระกูลตันติศรีวิวัฒน์	7	574	608	แสงฟ้าวิสาหกิจ แหลมทองทิว
13. กลุ่มสหสันต์ - ตระกูลตันติวิวัฒน์พันธ์	4	566	548	สหสันต์การทอ อบลการสุรา
14. กลุ่มเหลืองอมรเลิศ - ตระกูลเหลืองอมรเลิศ	5	560	236	อมรพันธ์นคร เครดิตฟองซิเอรี่ ช. อมรพันธ์
15. กลุ่มเอชยูเกียรติ - ตระกูลเอชยูเกียรติ	10	507	275	จรรยาและครอบครัว
16. กลุ่มสยามธนาคาร	2	535	-	เงินทุนสยามธนาคาร
17. กลุ่มบริบูรณ์พานิช - ตระกูลชนวิริยะ	2	532	852	บริบูรณ์พานิช
18. กลุ่มมิตรเกษตร - ตระกูลอ่องวัฒนสิน	3	504	264	โรงงานน้ำตาลไทย
19. กลุ่มนิมมานเหมินทร์ - ตระกูลนิมมานเหมินทร์ - ตระกูลชุติมา	10	654	102	ไทยเงินทุนพัฒนา เชียงใหม่พานิชย์ ลานนาเครดิต
รวม 19 กลุ่ม	134	13,179	13,925	

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ 9

ตารางที่ 13
ระดับการกระจุกตัวทางธุรกิจ
ในการส่งออกของสินค้าส่งออกที่สำคัญบางประเภท ปี 2522
(หน่วย : ร้อยละ)

สินค้าส่งออกที่สำคัญ	มูลค่าการส่งออก		จำนวนผู้ส่งออก		ปริมาณการส่ง ออกร้อยละ
	ล้านบาท	ร้อยละ	รวม	รายใหญ่	
มูลค่าสินค้าออก ปี 2522	106,879	100.00			
1. ข้าว	15,479	14.48	84	5	32.58
				10	50.84
2. ยางพารา	12,340	11.54	31	1	32.82
				2	55.26
3. คอปก	9,256	8.66	1	1	100.00
4. ข้าวโพด	5,641	5.28	160	5	22.54
				10	34.86
				15	44.00
5. ผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง	9,870	9.23	51	5	28.68
				10	46.63
				15	66.16
6. น้ำตาลดิบ	4,786	4.48	2	2	100.00
รวมสินค้าออก 6 ชนิด	57,372	53.67			
7. สินค้าออกอื่นๆ	49,507	46.33			

ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย สถาบันไทยคดีศึกษาและคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524 ตารางที่ 4.11-4.17

ตารางที่ 14
ระดับการกระจุกตัวทางธุรกิจในอุตสาหกรรมที่สำคัญบางประเภท ปี 2521-2522
 (หน่วย : ร้อยละ)

ประเภทอุตสาหกรรม	จำนวนผู้ผลิต		กำลังการผลิต	ทรัพย์สิน	ยอดขาย
	รวม	รายใหญ่			
1. การลงคอก	3	1	99.00		
2. นามนบโคเลียม	4	1	-	46.00	34.60
3. ปูนซีเมนต์	3	1	-	67.71	84.77
4. เหล็กเส้น	7	1	32.33		
		4	88.71		
5. นาตาลทราย	42	1	22.81		
		3	54.26		
6. ปุยเค็ม	1	1	100.00		
7. ยางรถยนต์	3	1	42.07		
8. นมข้นหวาน	4	1		49.28	45.17
9. สับประรดกระป๋อง	14	1	30.08		
		3	71.15		
10. รถจักรยานยนต์	4	1	37.30		
11. เบียร์	3	1		84.72	
12. กระจกแผ่น	1	1	100.00		
13. ถังแก๊ส	1	1	100.00		
14. ผงชูรส	2	1		76.00	83.00
15. การผลิตซีปและกระดุม	2	1	68.96		
16. กระเบื้องดินเผา และโมเสก	10	1		42.05	
17. บันด้ายและทอผ้า	45	5		49.23	
18. อุตสาหกรรมฟางกวด	2	1		75.00	
19. อุตสาหกรรมอลูมิเนียม	1	1	100.00		
20. การสกัดน้ำมันละหุ่ง	1	1	100.00		

หมายเหตุ : สำหรับอุตสาหกรรมน้ำตาลทรายและอุตสาหกรรมบันด้ายและทอผ้า จำนวนผู้ผลิตรายใหญ่เป็นตัวเลขของกลุ่มบริษัท

ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่

ในประเทศไทย สถาบันไทยคดีศึกษา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2.4 ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ต่อการเปลี่ยนแปลงระบบการกระจายรายได้ของสังคม

ถ้าหากเราลองหันมาพิจารณาความเจริญทางด้านวัตถุที่อยู่รอบตัวเรา จะมีความรู้ดีกว่าประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก ปรากฏว่าในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เช่น ถ้าดูจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติจะพบว่าได้เพิ่มขึ้นถึง 14 เท่าตัว ถ้าหากดูการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศจากมูลค่าของสินค้าและบริการที่ส่งออกก็จะพบว่าได้เพิ่มขึ้น 16 เท่าตัว

อย่างไรก็ตาม ในความเจริญและความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมเศรษฐกิจที่สลับซับซ้อนมากขึ้น และมีผลกระทบคือโครงสร้างของระบบการกระจายรายได้ของสังคม และสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ด้วย สำหรับการพิจารณาในที่นี้จะกล่าวถึงตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงบางอย่างเพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้ (1) ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ต่อการผลิตและการใช้จ่ายของสังคม (2) การเปลี่ยนของภาวะค่าครองชีพและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน (3) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการใช้จ่ายกับปัญหาการกระจายรายได้

(1) ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ต่อการผลิตและการใช้จ่ายของสังคม

จากการพัฒนาเศรษฐกิจในหลายสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้รับเอาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ และได้พัฒนาเทคโนโลยีมาใช้ในชีวิตประจำวันมากขึ้น ในด้านการผลิตจะพบว่าภาคธุรกิจอุตสาหกรรมและธุรกิจทางด้านการค้าบริการต่าง ๆ ได้พัฒนาให้เจริญก้าวหน้าขึ้น เช่น ในธุรกิจขนาดใหญ่ได้มีการนำเอาเครื่องคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้ในการประกอบธุรกิจมากขึ้น เป็นต้น สำหรับการผลิตทางด้านเกษตรก็ได้รับการพัฒนามากพอสมควร ในบางท้องที่และบางแขนงอาชีพ แต่โดยทั่วไปแล้วภาคการเกษตรยังคงได้รับการพัฒนาการผลิตน้อยมาก คงจะพิจารณาได้จากผลผลิตโดยเฉลี่ยต่อพื้นที่ของพืชผลสำคัญๆ อยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก

การได้รับการพัฒนาด้านเทคโนโลยีทางการผลิตที่แตกต่างกันนั้น เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระดับรายได้ของสังคมมีความแตกต่างกันมากขึ้น และมีการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างกลุ่มอาชีพมากขึ้น กลุ่มที่สามารถพัฒนาเทคโนโลยีได้รวดเร็วกว่ากลุ่มอื่นมักจะเป็นกลุ่มที่ได้เปรียบตัวอย่างเช่น ความเจริญก้าวหน้าของธนาคารพาณิชย์และธุรกิจการเงินทำให้กลุ่มที่สามารถควบคุมการใช้เงินทุนของสังคม สร้างอำนาจการผูกขาดทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น เป็นต้น

ในด้านของการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค ปรากฏว่าการใช้ระบบการชื้อขายผ่อนส่ง การโฆษณาสินค้า และการเล่นแบบอย่างการใช้จ่ายในสังคม ได้ทำให้มีการใช้จ่ายในลักษณะที่ฟุ่มเฟือยมากขึ้น

การใช้จ่ายในลักษณะที่ใหม่เพื่อยื่น นอกจากจะทำให้เรามีความจำเป็นต้องพึ่งพาสินค้าและบริการจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นแล้ว ยังเป็นเหตุผลสำคัญที่ก่อให้เกิดการเอาเปรียบและทำลายสิ่งที่ดีงามภายในสังคมอีกด้วย

2. การเปลี่ยนแปลงภาวะค่าครองชีพและสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

ในความเจริญเติบโตและความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่กล่าวมานั้น นอกจากจะทำให้การผลิตและการใช้จ่ายของประเทศโดยรวมได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ยังปรากฏว่าการผันผวนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั้งภายในและจากภายนอกประเทศ ยังทำให้ภาวะค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปด้วย ปรากฏว่าราคาข้าวของต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้นตลอดเวลา และสินค้าหรือบริการบางอย่างเริ่มมีการขาดแคลนมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงภาวะค่าครองชีพที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ที่เห็นได้เด่นชัดที่สุดได้แก่ปัญหาเงินเฟ้อ ปรากฏว่าตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้อในประเทศไทยเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมาก เช่น ในปี 2517 ขึ้นสูงถึงร้อยละ 24 ต่อปี ปี 2523 อัตราเงินเฟ้อขึ้นสูงถึงร้อยละ 20 และ ปี 2524 อัตราเงินเฟ้อจะตกจากร้อยละ 14 ต่อปี

ในภาวะของการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของค่าครองชีพดังกล่าวมานี้ ผู้มีรายได้อัตราหนึ่งหรือรายได้น้อยกว่าได้ซำกว่าอัตราเงินเฟ้อ ย่อมได้รับความเดือดร้อนในการครองชีพ เช่น ผู้มีรายได้อัตราหนึ่ง ผู้ใช้แรงงาน และชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่ เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่สามารถปรับตัวได้เร็วและมีรายได้อัตราหนึ่งสูงกว่าอัตราเงินเฟ้อ ย่อมจะไม่ได้รับความเดือดร้อน และในบางกรณีกลับเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์เสียอีก

สำหรับข้อมูลในตารางที่ 15 เป็นการเปรียบเทียบอัตราเงินเฟ้อกับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ และอัตราดอกเบี้ยของการกักตุนในระบบธนาคารพาณิชย์ของไทย จะพบว่ามีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้เป็นไปได้ในทางที่เบียดเบียนแก่ผู้ฝากเงินหรือผู้ที่ทำการออมทรัพย์ แต่เป็นประโยชน์แก่ผู้กู้ยืมหรือผู้ประกอบการทางค้าปลีก

จากการผันผวนของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ได้ทำให้คนส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากรายได้น้อยกว่าภาวะค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทำให้ระบบการกระจายรายได้ของสังคมขาดความเป็นธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ระบบการกระจายรายได้ของสังคมยังถูกซ้ำเติมด้วยความผันผวนในภาวะเศรษฐกิจของโลก ทำให้เราต้องซื้อสินค้าเข้าในราคาที่แพงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องน้ำมันเชื้อเพลิง แต่ในขณะที่เดียวกันราคาผลผลิตเกษตรที่เราส่งออกราคาเพิ่มขึ้นไม่มากนัก ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ผลเท่ากับ เราต้องใช้สินค้าของเราไปแลกกับสินค้าเข้าจำนวนมาก เป็นผลทำให้เราต้องสูญเสียทรัพยากรแก่ต่างประเทศมากขึ้น และทำให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ในสังคมมากขึ้น

3. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการใช้จ่ายกับปัญหาการกระจายรายได้

จากความสำเร็จทางด้านวัตถุและการเปลี่ยนแปลงอย่างการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของสังคม ทำให้เราต้องใช้ทรัพยากรมากขึ้น เพื่อผลิตสินค้าและบริการใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการใช้จ่ายในลักษณะที่ไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม ในหลักของความเป็นจริงนั้น เมื่อจำนวนสินค้าหรือบริการหรือทรัพยากรอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อบุคคลหนึ่งทำการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ย่อมหมายความว่าคนอื่นจะต้องใช้น้อยลง เนื่องจากจำนวนสินค้าหรือบริการนั้นมีอยู่จำกัด

สำหรับในกรณีของประเทศไทย จากการวิเคราะห์โครงสร้างของการใช้จ่ายโดยรวม ปรากฏว่าเราได้มีการใช้จ่ายที่เกินตัวมาโดยตลอด ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการกระจายและการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม ในกรณีของการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคนั้น ปรากฏว่าความสำเร็จทางด้านวัตถุและการเปลี่ยนแปลงอย่างการใช้จ่าย ทำให้คนที่มีรายได้สูงและรายได้ปานกลางมีการใช้จ่ายสินค้าและบริการที่มีลักษณะไม่เพียงพอมากขึ้น ความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นดังกล่าว ทำให้ทุกคนจะต้องพยายามหารายได้เพิ่มขึ้น และการหารายได้ดังกล่าว ส่วนหนึ่งก็อาจจะได้มาโดยวิธีการเอาเปรียบผู้อื่น หรือเอาเปรียบธรรมชาติโดยการทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ เช่น การทำลายป่าไม้ เป็นต้น หรือหารายได้โดยทำลายวัฒนธรรมและความดีความงามของสังคม เช่น การลักลอบตัดเศียรพระพุทธรูป และการค้าประเวณี เป็นต้น¹²

ขอมูลในตารางที่ 16 เป็นการแสดงตัวอย่างการเปรียบเทียบระหว่างสินค้าไม่เพียงพอบางชนิดที่ต่างจากต่างประเทศ กับ จำนวนชาวเราจะต้องใช้แลกเปลี่ยนกับสินค้าดังกล่าวนั้น ตัวอย่างเช่น การชอรถยนต์นั่งหนึ่งคัน เราต้องใช้ข้าวเปลือกถึง 83 เกวียนไปแลกเปลี่ยน หรือต้องใช้หนตปลูกข้าวเป็นจำนวนถึง 250 ไร่ ในการปลูกข้าวเพื่อให้ได้ข้าวจำนวนดังกล่าว โดยเฉลี่ยแล้ว ในปัจจุบันมีการใช้เงินชอรถยนต์นั่งประมาณละ 5,000 ล้านบาท ซึ่งเท่ากับว่าเราต้องใช้ข้าวเปลือกจำนวนถึง 1.25 ล้านเกวียน หรือใช้หนตปลูกข้าวถึง 5 ล้านไร่ เพื่อที่จะนำข้าวไปแลกเปลี่ยนเป็นรถยนต์นั่งมาใช้ภายในประเทศ

จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการใช้จ่ายไม่เพียงพอในประเทศมากขึ้น ทำให้เราต้องผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อนำไปแลกเปลี่ยน หรืออาจทำให้เกิดการเอาเปรียบภายในสังคมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรค่อนข้างต่ำ เนื่องจากไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็นนั้น ทำให้การเพิ่มการผลิตทางการเกษตรโดยวิธีการขยายพื้นที่การเพาะปลูก และวิธีการทำลายสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ดังนั้น จึงปรากฏว่าในปัจจุบันทางด้านทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของพินดิน ป่าไม้ แหล่งการประมง และแหล่งแร่ธาตุได้ถูกทำลายไปมาก การที่ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศถูกทำลายลง ย่อมทำให้ชาวชนบทเดือดร้อนมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท ดำรงชีวิตอยู่ได้โดยอาศัยฐาน

ทรัพยากรธรรมชาติอยู่มาก ดังนั้น เมื่อฐานทรัพยากรในชนบทถูกทำลายลง จึงทำให้เกิดปัญหาการกระจายรายได้ในสังคมมากขึ้น

จากการวิเคราะห์ในเรื่องการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต การผูกขาดในการกำหนดอัตราผลตอบแทน และการเปลี่ยนแปลงความเจริญทางด้านวัตถุที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะพบว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมา ได้มีผลทำให้ลักษณะการกระจายรายได้ในสังคมไทยเลวลง อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นสิ่งที่ได้เกิดขึ้นกับทุกประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ที่รัฐบาลขาดการวางแผนการพัฒนาที่รัดกุมพอ สำหรับประเทศที่มีการวางแผนการพัฒนาและการกระจายรายได้ที่ดีแล้ว ปัญหาช่องว่างในการกระจายรายได้จะเกิดขึ้นไม่มากนัก รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้คอยแก้ไขข้อบกพร่อง ระบบการกระจายรายได้ของสังคม โดยใช้ระบบภาษ้อากรและการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือ ดังนั้น ในหัวข้อต่อไปเราจะทำการวิเคราะห์ระบบการทำงานในด้านเกี่ยวกับการกระจายรายได้ของรัฐบาลไทยว่า ได้เกิดข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง

ตารางที่ 15

เปรียบเทียบอัตราเงินเฟ้อกับอัตราดอกเบี้ยฝากสูงสุดและ อัตราดอกเบี้ยกุดสูงสุดของธนาคารพาณิชย์

(หน่วย : ร้อยละ)

ปี	อัตราดอกเบี้ยฝาก เงินฝาก 12 เดือน	อัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืม สูงสุด	อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง	
				ของผู้ฝาก	ของผู้กู้
2508-2512	7.0	15.0	2	5.0	13.0
2513	7.0	15.0	0	7.0	15.0
2514	7.0	15.0	0	7.0	15.0
2515	7.0	15.0	5	2.0	10.0
2516	8.0	15.0	15	-7.0	0
2517	8.0	15.0	24	-16.0	-9.0
2518	8.0	15.0	5	3.0	10.0
2519	8.0	15.0	4	4.0	11.0

ปี	อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก 12 เดือน	อัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมสูงสุด	อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง	
				ของผู้ฝาก	ของผู้กู้
2520	8.0	15.0	7	1.0	8.0
2521	8.0	15.0	8	0	7.0
2522	9.0	15.0	15	-6.0	0
2523	12.0	18.0	20	-8.0	-2.0
2524	12.0	18.0	14	6.0	4.0

หมายเหตุ : อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำ และอัตราดอกเบี้ยการให้กู้ยืมนั้น ใช้อัตราที่กำหนดตามกฎหมาย

ตารางที่ 16

ตัวอย่างเปรียบเทียบการใช้จำนวนข้าวเปลือกและพื้นที่ต้องใช้ในการปลูกข้าว เพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้าจากต่างประเทศบางชนิด ปี 2524

ตัวอย่างสินค้าเพื่อการบริโภค ที่นำเข้าจากต่างประเทศ	บาท (โดยประมาณ)	จำนวนข้าวเปลือก ที่ต้องใช้แลกเปลี่ยน	ราคาต่อ แคว้น (บาท)	จำนวน แคว้น	ผลผลิต ต่อไร่ (ก.ก.)	พื้นที่ เพาะปลูก (ไร่)
1. รถยนต์นั่งทรงคน	250,000	ข้าวเปลือก	4,000	62.5	250	250
2. โทรทัศน์สีทรงเครื่อง	10,000	ข้าวเปลือก	4,000	2.5	250	10
3. วัสดุโอเทปทรงเครื่อง	20,000	ข้าวเปลือก	4,000	5.0	250	20
4. โดยเฉลี่ยแล้วบหมงใช้เงิน ส่งชอรถยนต์นั่ง (ลานบาท)	5,000	ต้องใช้ข้าวเปลือก	4,000	1,250, 000	250	5,000, 000

หมายเหตุ : (1) ราคาข้าวเปลือกและราคาสินค้าที่ใช้เปรียบเทียบเป็นราคาโดยประมาณ
(2) ข้าวเปลือกหนึ่งแคว้นน้ำหนัก 1,000 กิโลกรัม
(3) ผลผลิตข้าวโดยเฉลี่ย 250 กิโลกรัมต่อไร่ เพราะดินหนึ่งแคว้นต้องใช้พื้นที่ 4 ไร่
(4) พื้นที่จำนวน 5 ล้านไร่ นั้นจะเท่ากับพื้นที่การเพาะปลูกของจังหวัด ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา นครนายก และ สระบุรี รวมกัน หรือ เท่ากับพื้นที่เพาะปลูกของจังหวัด เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง พะเยาและเชียงรายรวมกัน

3. บทบาทของรัฐบาลในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคม

จากการวิเคราะห์เบื้องต้นที่กำหนดรายได้ของบุคคลที่ได้กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าความแตกต่างในรายได้ระหว่างบุคคลหรือระหว่างครอบครัวย่อมจะต้องเกิดขึ้นเป็นธรรมดา ทั้งนี้เนื่องจาก ความรู้ความสามารถในการทำงาน และการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตของแต่ละบุคคลแตกต่างกัน และโอกาสในทางเศรษฐกิจหรืออำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจของแต่ละบุคคลก็แตกต่างกันด้วย อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณากันต่อไปก็คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถลดช่องว่างของการกระจายรายได้ลงมาได้บ้าง และทำอย่างไร จึงจะสามารถทำให้ประชาชนทุกคนอยู่ได้ กล่าวคือน้อยที่สุด มีหลักประกันขั้นต่ำในการดำรงชีวิตแก่ผู้ที่ยากจน หรือผู้ที่มีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตาม ในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคมนั้น รัฐบาลจะต้องมีบทบาทอย่างสำคัญในเรื่องนี้ โดยรัฐบาลจะต้องเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง และให้หลักประกันขั้นต่ำในการดำรงชีวิตแก่ประชาชนทุกคน สำหรับการพิจารณานโยบายของเรา ในที่นี้จะแบ่งหัวข้อการพิจารณาโดยย่อ ดังนี้

- (1) รูปแบบของช่องว่างในการกระจายรายได้โดยทั่วไป
- (2) บทบาทของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคม
- (3) ความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และบริการสาธารณะ ในแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย

3.1 รูปแบบของช่องว่างในการกระจายรายได้โดยทั่วไป

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ช่องว่างในการกระจายรายได้ย่อมจะต้องเกิดขึ้นในทุกสังคม ไม่ว่าในสังคมนั้นจะใช้ระบบเศรษฐกิจแบบใดก็ตาม แต่ปัญหาสำคัญมีอยู่ว่าในแต่ละสังคมนั้น จะปล่อยให้ช่องว่างในการกระจายรายได้มีมากน้อยแค่ไหน และจะสามารถให้หลักประกันขั้นต่ำในการดำรงชีวิตแก่คนที่ยากจนได้อย่างไร

ในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้และการจัดระเบียบของสังคมนั้น ถือได้ว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้กลไกอำนาจรัฐเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว สังคมเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง เพื่อจัดระบบการกระจายรายได้ของสังคม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะไม่มีทางทำได้สำเร็จ ถ้าหากรัฐบาลไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง หรือรัฐบาลมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐบาลจะมีมากขึ้นเท่านั้น ย่อมขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจที่ใช้ในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ สำหรับแผนภาพในรูปที่ 2 เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า แนวโน้มของความแตกต่างในการกระจายรายได้ระหว่างคนที่มียาได้สูง กับคนที่มียาได้ต่ำในสังคมแต่ละแบบ จะมีช่องว่างแตกต่างกันได้มากขึ้นแค่ไหน และรัฐบาลได้ใช้มาตรการทางการคลังหรือมาตรการทางเศรษฐกิจแก้ไขอะไรได้บ้าง จากตัวอย่างในรูปดังกล่าวพอจะอธิบายได้โดยย่อดังนี้

ในแบบที่หนึ่ง สมมติว่าเป็นประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีหรือแบบทุนนิยมที่รัฐบาลมีสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่ประชาชน ในระบบเศรษฐกิจแบบนี้ ประชาชนจะเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และมีอำนาจการผูกขาดทางเศรษฐกิจมากพอสมควร ช่องว่างในการกระจายรายได้ยังมีอยู่มาก อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจะพยายามใช้มาตรการทางเศรษฐกิจและทางการคลังเข้ามาเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหากล่าวคือ ในด้านของการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจ รัฐบาลอาจจะพยายามทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีอำนาจการต่อรองที่ทัดเทียมกันมากขึ้น มีการใช้มาตรการบางอย่างเพื่อช่วยเหลือผู้ที่อ่อนแอทางเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การประกันราคาพืชผล การควบคุมการผูกขาด และช่วยเหลือการประกอบอาชีพของคนที่มีรายได้น้อย เป็นต้น

สำหรับมาตรการทางการคลัง รัฐบาลจะใช้ระบบภาษที่เป็นธรรมเป็นเครื่องมือ โดยพยายามเก็บภาษีจากคนที่มียาได้สูง หรือคนที่สมควรจะเสียภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และนำรายได้จากภาษดังกล่าวบางส่วนมาจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน เพื่อให้ได้อย่างน้อยที่สุด ทุกคนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามสมควร อย่างไรก็ตาม มาตรการทางด้านสวัสดิการนั้นจะถือเป็นมาตรการอันดับสุดท้าย แต่โดยทั่วไปแล้วจะพยายามช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถทำงานได้ มีรายได้และสามารถช่วยตัวเองได้

ในแบบที่สอง สมมติว่าเป็นระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม รัฐบาลเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งหมด ประชาชนทุกคนมีฐานะเป็นลูกจ้างของรัฐบาล ในสังคมแบบนี้ รายได้ของแต่ละบุคคลมักจะแตกต่างกันที่อัตราค่าจ้าง และตำแหน่งงานที่ทำ โดยทั่วไปแล้ว บุคคลที่เป็นกลไกของรัฐจะเป็นอภิสิทธิ์ชน และมักจะมียาฐานะความเป็นอยู่ที่ดีกว่าผู้อื่น

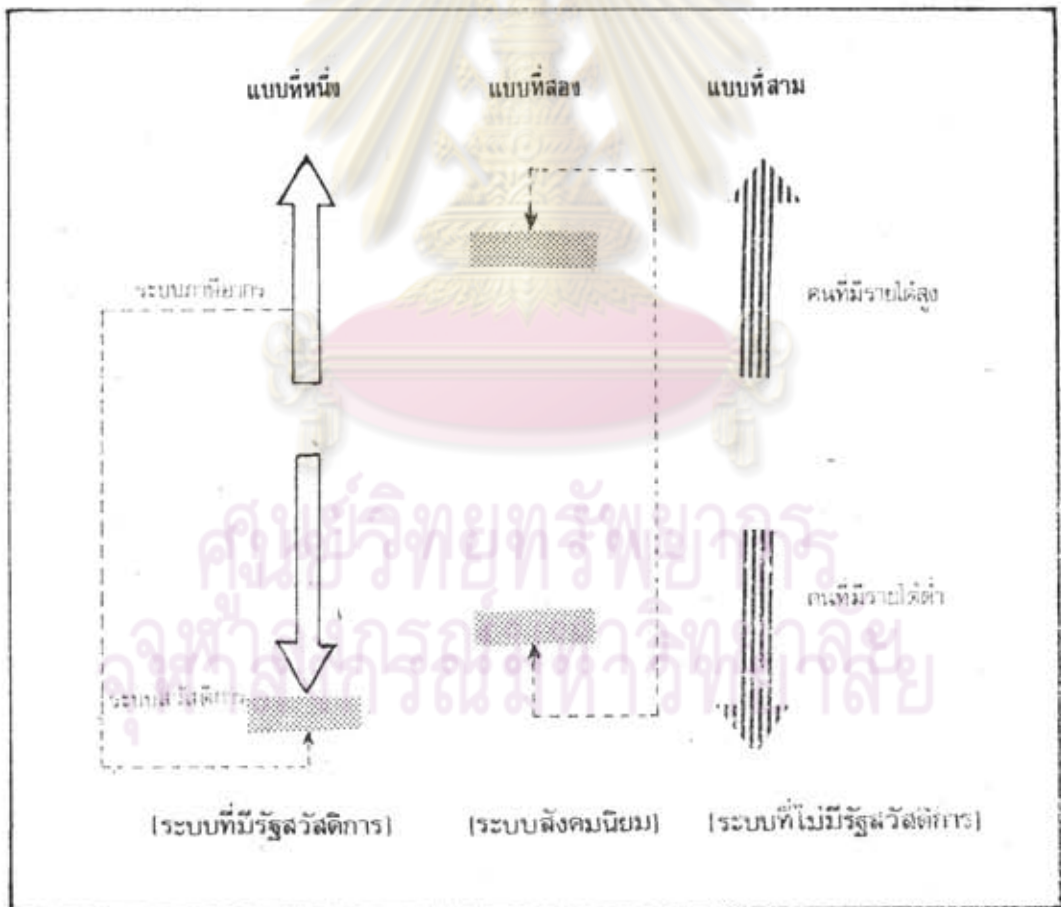
อย่างไรก็ตาม ในสังคมแบบนี้ ถ้าวางช่องว่างในเรื่องรายได้และความเป็นอยู่ของแต่ละบุคคล ถูกควบคุมโดยนโยบายของรัฐ ดังนั้น รายได้ของแต่ละบุคคลจะมีความแตกต่างกันไม่มากนัก

ในแบบที่สาม สมมติว่าเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีหรือแบบทุนนิยมที่ไม่มีระบบสวัสดิการของรัฐ ในระบบเศรษฐกิจแบบนี้ปัจเจกชนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต และมีอำนาจการผูกขาดทางเศรษฐกิจอยู่มาก รัฐบาลไม่สามารถดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจหรือทางการคลังอย่างได้ผล เพื่อแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคม นอกจากนี้ มาตรการและนโยบายทางเศรษฐกิจที่ใช้กัน ก็มีที่จะออกมาในทางที่ให้ผลประโยชน์แก่คนที่เปราะบางได้เปรียบ มากกว่าที่จะให้แก่คนที่ยากจน

ในสังคมแบบมีช่องว่างของการกระจายรายได้จะทิ้งห่างกันมากยิ่งขึ้นตามกาลเวลาและภาวะการณเศรษฐกิจที่ผันแปรไป คนที่ยากจนหรือมีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจ จะไม่ได้รับสวัสดิการซึ่งเป็นหลักประกันขั้นต่ำในการดำรงชีวิต คนที่ยากจนจะมีความเดือดร้อนมาก เช่น ในกรณีประเทศไทย เป็นต้น

รูปที่ 2

รูปแบบช่องว่างในการกระจายรายได้ระหว่างคนที่มีรายได้สูง
กับคนที่มีรายได้ต่ำในแต่ละระบบเศรษฐกิจ



3.2 บทบาทของรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคม

จากการวิเคราะห์สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป ได้พบว่า ถึงแม้ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะขยายตัวได้เร็วก็ตาม แต่ช่องว่างของการกระจายรายได้ก็มีมากขึ้น และคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่ดีขึ้น ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้เป็นที่ยอมรับอย่างเปิดเผยของทางราชการ ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ซึ่งจะใช้ระหว่างปี 2525 ถึง 2529 จึงได้เน้นการพัฒนาประชาชนในเขตที่ยากจนอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้นั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ซึ่งได้เริ่มใช้ในปี 2515 ก็ได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ แต่ในทางที่เป็นจริงแล้ว รัฐบาลขาดนโยบายและมาตรการที่จะแก้ปัญหาอย่างจริงจังและได้ผล ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะมีเป้าหมายในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ก็ตาม แต่ช่องว่างในการกระจายรายได้ก็ยังมีความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น

สำหรับการวิเคราะห์การแก้ปัญหาการกระจายรายได้ในประเทศไทย ในที่นี้จะชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลได้ใช้มาตรการทางเศรษฐกิจและมาตรการทางการคลังในการแก้ปัญหานั้นอย่างไร ซึ่งจะแบ่งหัวข้อการพิจารณาโดยย่อดังนี้ (1) การใช้มาตรการทางด้านภาษีอากร (2) การใช้มาตรการทางด้านรายจ่ายของรัฐบาล¹³

1. การใช้มาตรการทางด้านภาษี

โดยหลักการแล้ว มาตรการทางด้านภาษีอากรจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญอันหนึ่งในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ในสังคม โดยรัฐบาลจะพยายามเก็บภาษีอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจหรือความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ เช่น คนที่มรรายได้สูงควรแบกรับภาระภาษีในอัตราส่วนที่สูงกว่าคนที่มรรายได้ต่ำ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยนั้น ระบบภาษีอากรที่ใช้อยู่นั้น มิได้ช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้น แต่กลับทำให้การกระจายรายได้เลวลงเสียอีก ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 17

จากข้อมูลในตารางดังกล่าวจะพบว่า คนส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มรรายได้ต่ำ กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 50 ของครัวเรือน ในปี 2515 มรรายได้เฉลี่ยเท่ากับหรือต่ำกว่าบละ 10,000 บาท แต่ทางการวิเคราะห์การแบกรับภาระภาษีของครัวเรือนตามระดับของรายได้แล้ว กลับพบว่าครัวเรือนที่มรรายได้ต่ำกลับเป็นผู้ที่แบกรับภาระภาษีในอัตราส่วนที่สูงที่สุด ในทางตรงกันข้าม ครัวเรือนที่มรรายได้สูงกลับเป็นผู้ที่แบกรับภาระภาษีในอัตราส่วนที่ต่ำที่สุด

จากโครงสร้างของระบบภาษีดังกล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า ระบบภาษีที่ใช้อยู่นั้นมิได้ช่วยให้การกระจายรายได้ของสังคมดีขึ้น แต่กลับทำให้การกระจายรายได้เลวลง อย่างไรก็ตาม ระบบภาษี

ดังกล่าวนี้มักได้มีการแก้ไขอะไรมาบ้าง ดังนั้น ระบบภาษีอยู่ในปัจจุบัน ก็ยังเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ของสังคมไทย

2. การใช้มาตรการทางด้านการใช้จ่ายของรัฐบาล

ในการแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคมนั้น มาตรการทางด้านการใช้จ่ายของรัฐถือว่าเป็นมาตรการที่สำคัญมาก ในด้านของการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ รัฐบาลจะต้องพยายามใช้จ่ายโดยพยายามกระจายผลประโยชน์ไปสู่บุคคลที่มีรายได้น้อยหรือเป็นคนที่เสียเปรียบของสังคม เช่น พยายามช่วยให้คนที่ยากจนมีงานทำและมีรายได้ดีขึ้น หรือพยายามให้สวัสดิการที่จำเป็นแก่ผู้ที่ยากจนหรือผู้ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เพื่อช่วยให้เขาเหล่านั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละครัวเรือนได้รับจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลไทย ในปี 2515 กลับปรากฏว่า ครัวเรือนที่ยากจนเป็นคนที่ได้รับประโยชน์จากรัฐบาลน้อยที่สุด แต่ครัวเรือนที่ร่ำรวยกลับเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด จากรายได้ของรัฐบาล ซึ่งจะพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 18

ข้อมูลในตารางที่ดังกล่าวมานั้น ได้ทำการวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากงบประมาณของรัฐบาลที่ได้ใช้จ่ายในด้านการศึกษา การขนส่ง ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการ จากข้อมูลดังกล่าว ถ้าหากจะพิจารณาดังผลประโยชน์ที่แต่ละครัวเรือนได้รับ เทียบกับระดับรายได้ของแต่ละครัวเรือนแล้วจะปรากฏว่า อัตราส่วนไม่ค่อยแตกต่างกันมากนัก และครัวเรือนที่มีรายได้น้อยจะเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ในอัตราส่วนที่สูง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาดังผลประโยชน์ที่คิดเป็นจำนวนเงินที่แต่ละครัวเรือนได้รับแล้ว จะพบว่าครัวเรือนที่ยากจนได้รับน้อยที่สุด กล่าวคือ ประมาณครัวเรือนละ 795 บาท ในทางตรงกันข้าม ครัวเรือนที่มีรายได้น้อยเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด กล่าวคือ ประมาณครัวเรือนละ 7,701 บาท ซึ่งสูงกว่าที่ครัวเรือนยากจนได้รับประมาณ 10 เท่าตัว

ความไม่เป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น จะเห็นได้เด่นชัดยิ่งขึ้นจากกรณีตัวอย่างของการศึกษา ซึ่งได้แสดงข้อมูลไว้ในตารางที่ 19 ในตารางดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า ค่าบำรุงการศึกษาที่รัฐบาลเก็บจากนักเรียน เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องจ่ายในแต่ละระดับการศึกษามิใช่เป็นอัตราส่วนเป็นอย่างไร ปรากฏว่านักศึกษาในระดับอุดมศึกษาในมหาวิทยาลัยปีบดที่มีการสอบแข่งขันเข้าศึกษาเช่น เสียค่าบำรุงในอัตราส่วนที่ต่ำที่สุด กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 4 ของต้นทุนการศึกษารัฐบาลจ่าย ส่วนนักเรียนในระดับอาชีวศึกษาต้องเสียค่าบำรุงในอัตราส่วนที่สูงที่สุด คือประมาณร้อยละ 20 ของต้นทุนการศึกษา

นอกจากนี้ การใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลก็มักจะเป็นไปในลักษณะที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มที่เป็นฝ่ายได้เปรียบ หรือแก่ท้องถิ่นที่มีความเจริญมากกว่ากลุ่มที่เป็นฝ่ายเสียเปรียบ หรือท้องถิ่นที่มีความเจริญน้อยกว่า ซึ่งจะได้อธิบายถึงในหัวข้อต่อไป

ตารางที่ 17

การกระจายที่ประชาชนแต่ละครัวเรือนแบกรับ
 จำแนกตามระดับรายได้ของครัวเรือน
 ปี 2512-2515

ระดับของรายได้ (บาท)	รายได้โดยเฉลี่ย ของแต่ละระดับใน ปี 2515 (บาท)	ร้อยละของครัว เรือนปี 2515	ภาพที่เสียบเทียบกับรายได้ของ ครัวเรือน (ร้อยละ)	
			2512	2515
ต่ำกว่า 11,000	6,000	27.4	13.0	16.8
7,500 - 15,000	10,000	23.1	11.5	14.9
13,000 - 19,000	15,000	13.7	12.7	14.2
18,000 - 24,000	20,000	9.7	13.5	14.3
23,000 - 29,000	25,000	6.5	15.1	14.8
27,000 - 33,000	30,000	3.7	14.6	15.4
33,000 - 55,000	41,000	9.7	12.3	14.3
มากกว่า 55,000	140,000	6.0	12.3	13.1
โดยเฉลี่ย	24,000	100.0	12.7	14.2

หมายเหตุ : การที่ระดับรายได้ของครัวเรือนแต่ละชั้น มีการเหลื่อมกันอยู่นั้นเนื่องจาก

ได้นำรายได้ที่ไม่เป็นตัวแทนของครัวเรือนรวมเข้าไว้ด้วย

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นได้จากคณะกรรมการส่งเสริมธุรกิจของธนาคารโลก จากการสำรวจ
ข้อมูลทางด้านภาษีในปี 2511-12 และปี 2515-16

ตารางที่ 18
ผลประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละครัวเรือนได้รับจากงบประมาณ
รายจ่ายของรัฐบาล จำแนกตามระดับรายได้ของครัวเรือน
ปี 2515

รายได้โดยเฉลี่ยของแต่ละระดับในปี 2515 (บาท)	อัตราของผลประโยชน์ที่ได้รับเทียบกับ รายได้โดยเฉลี่ย				ผลประโยชน์ที่ครัวเรือนในแต่ละระดับ ได้รับจากงบประมาณ ของรัฐ (บาท)
	การศึกษา	สาธารณสุข และสวัสดิการ	การขนส่ง	รวม	
6,000	4.5	5.4	2.8	12.8	795
10,000	3.8	1.1	2.2	7.1	756
15,000	3.8	1.8	1.8	7.0	1,121
20,000	3.6	2.5	1.9	8.0	1,624
25,000	3.6	2.5	1.8	7.8	1,997
30,000	3.8	4.1	1.5	9.3	2,836
41,000	5.4	1.3	1.4	8.1	2,648
140,000	3.1	0.6	1.8	5.5	7,701
โดยเฉลี่ย	3.5	1.7	1.8	7.0	1,713

หมายเหตุ : ผลประโยชน์ที่แต่ละครัวเรือนได้รับในข้อสุดท้ายของตาราง หมายถึงผลประโยชน์จากงบประมาณของรัฐ ที่ใช้จ่ายในด้านของการศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการ และการขนส่ง การประมาณผลประโยชน์ที่ได้รับนั้นคิดเป็นจำนวนเงินต่อแต่ละครัวเรือนโดยเฉลี่ย

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากคณะสำรวจสังคมเศรษฐกิจของธนาคารโลก สำหรับข้อมูลทางด้านงบประมาณที่วิเคราะห์เป็นข้อมูลปี 2515-2516

ตารางที่ 19

ค่าใช้จ่ายที่นักเรียนต้องจ่ายในรูปของค่าเล่าเรียน ค่าบำรุง และ
ค่าธรรมเนียม กับค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาต่อคนทั้งรัฐบาล
ต้องจ่ายในแต่ละระดับการศึกษา ปี 2524

ระดับการศึกษา	ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่รัฐ ต้องจ่ายต่อปี (บาท)	ค่าใช้จ่ายบำรุงการศึก ษาที่นักเรียนจ่าย (บาท)	ค่าใช้จ่ายที่นักเรียนจ่าย ต่อค่าใช้จ่ายรวม (ร้อยละ)
1. มัธยมศึกษา	3,100	400	13.0
2. อาชีวศึกษา	8,000	1,600	20.0
3. ผกหัตถครู	11,600	800	6.9
4. อุดมศึกษา (มหาวิทยาลัยปีด)	27,000	1,100	4.1

หมายเหตุ : ค่าบำรุงของนักศึกษาในระดับอาชีวศึกษาเป็นอัตราใหม่ที่ใช้ในปี 2524

ที่มา : ข้อมูลเบื้องต้นจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

3.3 ความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และบริการสาธารณะในแต่ละภูมิภาค ของประเทศไทย

จากการใช้นโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งพัฒนาการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และการใช้
มาตรการภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจาย
รายได้มากจนเกินไป ผลทำให้ท้องถิ่นต่างๆ มีความเจริญแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น และแต่ละท้องถิ่น
หรือแต่ละจังหวัด ก็ได้รับบริการสาธารณะจากการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ไม่เป็นธรรมมากนัก ซึ่งจะ
พิจารณาได้จากข้อมูลโดยสรุปในตารางที่ 20 ตารางที่ 21 และตารางที่ 22 จากข้อมูลในตาราง
ดังกล่าว พอจะพิจารณาเป็นข้อสังเกตโดยย่อบางประการดังนี้

ประการแรก ข้อมูลในตารางที่ 20 เป็นการแสดงให้เห็นภาพรวมของรายได้โดยเฉลี่ยต่อ
คนของจังหวัดต่างๆ แยกออกตามรายภูมิภาค ปรากฏว่า จังหวัดที่ยากจนหรือมีรายได้ต่อหัวต่ำที่สุด
นั้นเกือบทั้งหมดเป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคอีสาน กล่าวคือ ในจำนวนจังหวัดที่ยากจน 16 จังหวัดนั้น

ปรากฏว่าอยู่ในภาคอีสานถึง 18 จังหวัด และมีประชากรถึงร้อยละ 34 ของประเทศ ส่วนจังหวัดที่ ยากจนรองลงมาได้แก่ ภาคเหนือ และภาคใต้ตามลำดับ สำหรับจังหวัดที่ร่ำรวย หรือประชากรมี รายได้โดยเฉลี่ยต่อหัวสูงนั้น เป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคกลาง และภาคตะวันออก และจังหวัดทางฝั่ง ตะวันตกของภาคใต้บางจังหวัด

ประการที่สอง สำหรับข้อมูลในตารางที่ 21 จะแสดงให้เห็นข้อมูลทางด้านสังคมเศรษฐกิจ ที่สำคัญบางรายการ ซึ่งก็จะพบว่า จังหวัดที่ยากจนได้รับผลประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดิน และ บริการสาธารณะจากรัฐบาลน้อยกว่าจังหวัดที่ร่ำรวย อย่างไรก็ตาม ถ้าหากจะพิจารณาฐานะทางรายได้ ของแต่ละจังหวัด โดยพิจารณาระยะทางจากกรุงเทพมหานครแล้ว ก็พบว่า กรุงเทพมหานครเป็น ศูนย์กลางของความเจริญ และระดับของความเจริญทั่วๆไปจากรายได้ต่อหัวของประชกรนั้น ก็จะแตก ต่างกันตามระยะทางที่ห่างจากกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ จังหวัดที่อยู่ไกลจะมีความเจริญน้อยกว่า หรือ เป็นจังหวัดที่ยากจน ส่วนจังหวัดที่อยู่ใกล้กรุงเทพมหานครจะเป็นจังหวัดที่เจริญ หรือมีรายได้โดย เฉลี่ยต่อหัวสูง

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นบางอย่าง เช่น การศึกษา สา- รธารณะสุข และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งได้แสดงไว้ในตารางที่ 22 ก็พบว่า จังหวัด ที่ร่ำรวยได้รับผลประโยชน์มากกว่าจังหวัดที่ยากจน

จากข้อมูลดังกล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ระบบการกระจายรายได้ของสังคมไทยมีข้อบก พร่องอยู่เป็นอันมาก กลไกของระบบที่เป็นอยู่จะทำให้ช่องว่างในการกระจายรายได้ระหว่างบุคคล และระหว่างภูมิภาคมีความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ถ้าหากจะพิจารณาแก้ไขปัญหการกระจาย รายได้กันอย่างจริงจังแล้ว จะต้องลงมือแก้ไขปัญหานั้นพื้นฐานกันอย่างจริงจังและอย่างต่อเนื่อง การ กระทำอย่างฉาบฉวยจะไม่มีทางแก้ปัญหาได้เลย

4. ความสำคัญของระบบการกระจายรายได้ที่มีต่อการ เปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองของ ประเทศ

ระบบการกระจายรายได้ของสังคมที่ใดกล่าวมาทั้งหมดนั้น ถ้าหากพิจารณากันอย่างผิวเผิน แล้ว จะเห็นได้ว่า ไม่ค่อยมีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจในระยะสั้น หรือในเหตุการณ์ เฉพาะหน้าเท่าใดนัก **เท่าที่ผ่านมานี้ไม่เคยมีรัฐบาลชุดใดให้ความสนใจแก่การแก้ปัญหาการ กระจายรายได้ในสังคมไทยกันอย่างจริงจัง**

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเราพิจารณาดังรากฐานของสังคมเศรษฐกิจแล้ว จะเห็นได้ว่า ระบบ การกระจายรายได้ของสังคมนั้น คือ หัวใจของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทิศทางและรูปแบบของ

การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมเศรษฐกิจต่างๆ มักจะมีความเกี่ยวข้องกับระบบการกระจายรายได้ของสังคมอย่างลึกซึ้ง ระบบการกระจายรายได้มีเพียงแต่จะมีบทบาทในการกำหนดสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนส่วนใหญ่เท่านั้น แต่ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดรูปแบบของการใช้จ่าย โครงสร้างของการผลิต และโครงสร้างของการควบคุมกลไกอำนาจรัฐด้วย

การแก้ปัญหาสังคมเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานของประเทศ จึงต้องให้ความสนใจแก่การแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของสังคมอย่างรอบคอบและจริงจัง สำหรับแนวทางขั้นพื้นฐานในการแก้ปัญหาควรพิจารณาโดยย่อดังนี้

ประการแรก จำเป็นจะต้องกำหนดเป้าหมายของการจัดระบบการกระจายรายได้ของสังคมอย่างแจ่มชัด เพื่อใช้เป็นหลักในการปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบส่วนต่างๆ ของระบบสังคมเศรษฐกิจอย่างใดก็ตาม ควรจะจัดระบบการกระจายรายได้ของสังคมในลักษณะที่ทำให้ประชาชนทุกคนอยู่ได้ กล่าวคือ อย่างน้อยที่สุดทุกคนมีหลักประกันขั้นต่ำในการดำรงชีวิต นอกจากนี้ ระบบการกระจายรายได้จะต้องเป็นระบบที่ทุกคนได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการทำงานของระบบ เป็นระบบที่ส่งเสริมให้มีความคิดริเริ่มในการทำงาน และสามารถเจรจาต่อรองเพื่อประสานผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มด้วยวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยและสันติวิธี

ประการที่สอง การแก้ปัญหาต่างๆ ควรจะเริ่มต้นจากสภาพความเป็นจริงทางสังคมเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และพิจารณาอย่างรอบคอบว่า จากสภาพปัญหาสังคมเศรษฐกิจที่เป็นอยู่นั้น จะสามารถแก้ไขหรือปรับเข้าหาสิ่งที่เราได้ตั้งเป้าหมายไว้ได้อย่างไร มาตรการและวิธีการที่ใช้ นั้นควรจะยึดหลักการมีส่วนร่วมและการประสานประโยชน์ของสังคม แต่จำเป็นจะต้องมีขั้นตอนของการแก้ปัญหาที่ชัดเจนก้าวอย่างแน่นอน หนักแน่นและต่อเนื่องกัน

ประการที่สาม การแก้ปัญหาค่าการกระจายรายได้ของสังคมนั้น นอกจากจะพิจารณาแก้ไของค์ประกอบภายในในประเทศของระบบแล้ว จะต้องพิจารณาลงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับโลกภายนอกด้วย ในสภาพสังคมเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจมาจากต่างประเทศ จะมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจภายในประเทศ ดังนั้น ถ้าหากเราไม่สามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงที่จะมาจากภายนอกประเทศแล้ว เราจะไม่มีความหวังแก้ปัญหาภายในประเทศได้สำเร็จ

อย่างไรก็ตาม หลักการขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการแก้ปัญหาค่าการกระจายรายได้ของสังคมที่กล่าวมานั้น เป็นแต่เพียงสิ่งที่ต้องการกระตุ้นให้เรามองหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับสังคมไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกคนควรจะได้มีส่วนร่วมและรับรู้อาการแก้ปัญหาค่าการกระจายรายได้ของสังคมส่วนรวมด้วย แต่อย่างไร

กีด การแก้ปัญหาต่าง ๆ นั้นจำเป็นจะต้องเริ่มด้วยปัจจัยทางการเมือง โดยมีรัฐบาลเป็นผู้นำของการเปลี่ยนแปลง รัฐบาลจะต้องพยายามทำให้กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ มีความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาคาการกระจายรายได้ของสังคม และรัฐบาลก็ต้องมีมาตรการและกลไกที่จะนำการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนและเป็นจริงได้ ถ้าหากเราอมรับถึงความเป็นจริงของปัญหาที่ได้เกิดขึ้น และยอมลงมือแก้ไขโดยมีซ้กซ้แล้ว เราก็จะสามารถแก้ปัญหาการกระจายรายได้ของระบบสังคมไทยได้ ภายในเวลาที่ไม่ยาวนานเกินกว่าที่จะรออย่างมีความหวัง

ตารางที่ 20

ความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัด
แบ่งตามลำดับตามผลผลิตประชาชาติต่อหัวของแต่ละจังหวัดในปี 2519

หน่วย : บาท

	ต่ำกว่า 4,000	4,000- 5,999	6,000- 7,999	8,000- 9,999	เกินกว่า 10,000	กวม.
จำนวนจังหวัด	16	15	22	8	8	2
ภาคอีสาน	13	2	-	-	-	-
ภาคเหนือ	2	8	6	-	-	-
ภาคใต้	1	3	6	1	3	-
ภาคกลางและ ตะวันออก	-	2	10	7	5	-
ร้อยละของประชากร ของประเทศ	34	19	24	7	6	10

	ต่ำกว่า 4,000	4,000- 5,999	6,000- 7,999	8,000- 9,999	เกินกว่า 10,000	กทม.
รายชื่อของจังหวัด ภาคอีสาน	1. ภาพสัมพันธ์ 2. ขอนแก่น 3. ชัยภูมิ 4. นครพนม 5. บุรีรัมย์ 6. มหาสารคาม 7. ร้อยเอ็ด 8. เลย 9. ศรีสะเกษ 10. สกลนคร 11. สุรินทร์ 12. อุบล 13. อุดรธานี	1. นครราชสีมา 2. หนองคาย ภาคเหนือ 1. กำแพงเพชร 2. พิจิตร 3. พิษณุโลก 4. แพร่ 5. แม่ฮ่องสอน 6. ลำปาง 7. อุทัยธานี 8. อุดรศักดิ์	ภาคเหนือ 1. เชียงใหม่ 2. ตาก 8. นครสวรรค์ 4. เพชรบูรณ์ 5. ลำปาง 6. สุโขทัย ภาคใต้ 1. ชุมพร 2. สุราษฎร์ธานี 3. กระบี่ 4. ตรัง 5. สตูล	ภาคใต้ 1. สงขลา	ภาคใต้ 1. ระนอง 2. พังงา 3. ภูเก็ต	
ภาคเหนือ		ภาคใต้	ภาคกลางและ	ภาคกลางและ	ภาคกลางและ	
ภาคใต้	1. เชียงราย 2. น่าน 1. บัณฑิต	1. นครศรีฯ 2. พัทลุง 3. นราธิวาส ภาคกลางและ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1. จันทบุรี 2. ฉะเชิงเทรา 3. ชัยนาท 4. นครนายก 5. นครปฐม 6. อโยธยา 7. เพชรบูรณ์ 8. ราชบุรี 9. สุพรรณบุรี 10. อ่างทอง	1. กาญจนบุรี 2. ตราด 3. ปทุมธานี 4. ระยอง 5. ลพบุรี 6. สมุทรสาคร 7. สิงห์บุรี	1. ชลบุรี 2. นนทบุรี 3. ประจวบ 4. สมุทรปราการ 5. สระบุรี	

ที่มา : แหล่งเดียวกับตารางที่ 22

ตารางที่ 21

ข้อมูลทางสังคมเศรษฐกิจบางรายการเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของ
ประชาชน จำแนกตามระดับของรายได้

รายการข้อมูลที่น่าสนใจ	รายได้ต่อหัวของแต่ละจังหวัดในปี 2519 (บาท)					กทม.
	ต่ำกว่า 4,000	4,000- 5,999	6,000- 7,999	8,000- 9,999	มากกว่า 10,000	
1. ร้อยละของประชากรในแต่ละระดับ ของรายได้	34	19	24	7	6	10
2. รายได้ต่อหัวในปี 2519 (บาท)	3,119	4,869	6,741	8,587	22,073	19,154
3. อัตราการเพิ่มของรายได้ต่อหัวต่อปี ตามราคาคงที่ระหว่างปี 2513-2519	(2)	(3)	(2)	(4)	(6)	(1)
4. รายจ่ายต่อหัวของงบประมาณของรัฐ ปี 2514-2515 (บาท)	334	442	535	780	621	5,050
5. อัตราส่วนของประชากรที่มี อายุ 6- 29 ปีที่อยู่ในโรงเรียนปี 2513 (ร้อยละ)	(27.6)	(31.3)	(33.6)	(33.0)	(35.0)	(45.9)
6. อัตราส่วนของนักเรียนมัธยมในต่าง จังหวัด ปี 2518 (ร้อยละ)	(29)	(31)	(36)	(41)	(42)	-
7. จำนวนประชากรต่อเตียงคนไข้ใน โรงพยาบาล ปี 2513	2,075	2,017	1,162	943	358	861
8. จำนวนประชากรต่อสถานีอนามัยใน ต่างจังหวัด ปี (2516)	8,416	6,871	6,631	5,631	6,968	-
9. ร้อยละของบ้านที่มามีประปาใช้ ปี 2513	(4)	(8)	(7)	(8)	(16)	(79)
10. ร้อยละของหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าใช้ปี 2519	(9)	(15)	(29)	(31)	30	-
11. ระยะทางห่างจาก กทม.(กิโลเมตร)	625	621	478	306	378	-

หมายเหตุ : ข้อมูลในตารางนี้เป็นข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสารของทางราชการแหล่งต่าง ๆ
ซึ่งคณะสำรวจสังคมเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้รวบรวมไว้

ตารางที่ 22

เปรียบเทียบบริการสาธารณะของรัฐบาลบางอย่างตามระดับของ
รายได้ต่อหัวของประชากรในแต่ละจังหวัด

	ต่ำกว่า 4,000	4,000 - 5,999	6,000 - 7,999	8,000 - 9,999	เกินกว่า 10,000	กวม.
1. ประชากรที่อยู่ในเมือง (ร้อยละ)	3.6	6.3	8.4	8.6	13.9	81.1
2. การใช้จ่ายของรัฐบาล						
2.1 คอห้วย 2518	196	275	317	412	342	-
2.2 คอห้วย 2519	565	712	869	1,119	929	-
2.3 อัตรากาแฟ	(19.3)	(17.2)	(18.3)	(18.1)	(19.2)	-
3. การศึกษา						
3.1 ผู้รหนังสือร้อยละ	(82)	(80)	(79)	(83)	(85)	(90)
3.2 นักเรียนต่อครุหนึ่งคนปี 2516	32	32	28	28	28	24
3.3 รายจ่ายการศึกษาต่อหัวปี 2518	618	657	779	815	832	-
4. การสาธารณสุข						
4.1 ประชากรต่อหมอ	43,133	27,656	15,515	16,768	8,826	1,863
4.2 ประชากรต่อเตียงคนไข้	2,075	2,017	1,162	943	358	861
4.3 รายจ่ายต่อหัว	51	53	68	68	72	-
5. ความปลอดภัย						
5.1 คดีอาชญากรรมต่อ ประชากรหนึ่งพันคน	265	574	452	556	408	184
5.2 ร้อยละของคดีที่ไต่ชำระความ	(24)	(20)	(27)	(26)	(33)	(55)
5.3 ประชากรต่อตำรวจหนึ่งคน	1,043	979	732	630	658	741
5.4 สถานตำรวจต่อหนึ่งพันตารางก.ม.	1.24	1.33	1.58	2.04	3.12	36.15
5.5 ประชากรต่อข้าราชการหนึ่งคน	60	56	52	39	27	14
6. ร้อยละของบ้านที่มีกระแสไฟฟ้าใช้	(7.0)	(11.3)	(15.4)	(18.4)	(32.7)	(85.9)

ที่มา : Oey Astra Meesook A study of Disparities In Income and Social Services Across Provinces in Thailand
(Faculty of Economics, Thammasat University, 1978)

เชิงอรรถ

1. คู่มือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 (บทที่ 1)
2. รายละเอียดใน *The World Bank, Income Growth and Poverty Alleviation in Thailand* (Report No. 2566-TH, June 1980)
3. จำนวนประชากรที่ยากจนมากในชนบทได้มาโดยการนำเปอร์เซ็นต์ของประชากรที่ยากจนคูณด้วยจำนวนประชากรของประเทศ ข้อมูลที่ได้เป็นแค่เพียงตัวเลขโดยประมาณเท่านั้น ในทางเป็นจริงแล้ว เชื่อว่าคนที่มิสภาพยากจนมากจะมีจำนวนมากกว่าข้อมูลที่ปรากฏ
4. คู่มือ *Krirkiat Phipatseritham, Trends In Land Tenure And Security* (Thai University Research Association : Report No. 5, 1979)
5. คู่มือ *เกริกเกียรติ หิพนันเสวีธรรม "ปัญหาที่ดินกับการช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาไทย"* วารสารวิทยาลัยการศา (ฉบับเมษายน-กรกฎาคม 2522)
6. คู่มือ *เกริกเกียรติ หิพนันเสวีธรรม "วิเคราะห์สังคมไทยในแง่ของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและประชาชน"* วารสารธรรมศาสตร์ (ฉบับตุลาคม-ธันวาคม 2521)
7. *รังสรรค์ หนองพินธุ์ เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา* (สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2519) หน้า 298-302
8. คู่มือ *เกริกเกียรติ หิพนันเสวีธรรม "บทบาทของเงินในการสะสมความมั่งคั่งและการผูกขาดในทางเศรษฐกิจในประเทศไทย"* ห้องสมุดเศรษฐศาสตร์ 2524 (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) หน้า 119-123
9. คู่มือ *เกริกเกียรติ หิพนันเสวีธรรม วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย* (สถาบันไทยคดีศึกษา และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524)
10. การส่งเสริมให้เกิดศูนย์กลางอำนาจในการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เป็นวิธีการที่ได้นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศตะวันตก เพื่อช่วยให้ระบบการกระจายรายได้ของสังคมดีขึ้น ผู้สนใจลองอ่าน *J.K. Galbraith, The Affluent Society* (New American Library, 1972)
11. ผู้สนใจลักษณะการรวมกลุ่มในรูปของสมาคมการค้าในประเทศไทยควรอ่าน *มนตรี เชนวิทการ "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย"* วารสารธรรมศาสตร์ (ฉบับกุมภาพันธ์ 2517)
12. บริการเกี่ยวกับการค้าปลีกของประเทศไทยเป็นที่โด่งดังไปทั่วโลก จากสถิติของกรมการค้าภายในปี 2507 ประมาณว่า มีผู้หญิงที่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบริการในด้านนี้ประมาณ 420,000 คน ในปี 2524 ประมาณว่าจำนวนผู้หญิงในอาชีพดังกล่าวเพิ่มขึ้นประมาณ 700,000 คน และในขั้นหนึ่งๆ มีเงินผ่านมือธุรกิจดังกล่าวประมาณ 50,000 ล้านบาท
13. คู่มือ *The World Bank, Thailand : Toward a Development Strategy of Full Participation A Basic Economic Report* (September, 1978) pp. 23-27.