



บทที่ 4

การปรับโครงสร้างและความไม่สมดุลทางโครงสร้าง

การศึกษาถึงการปรับโครงสร้างของประเทศไทยนั้น จะเป็นการศึกษาถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมือง โดยเริ่มจากการทำสนธิสัญญาบาวริงในปีพ.ศ. 2398 กับประเทศอังกฤษ การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและโครงสร้างทางการเมืองในแต่ละยุคสมัยนั้นย่อมมีความแตกต่างกันไป จนก่อให้เกิดความไม่สมดุลในโครงสร้างทั้งสอง

4.1 โครงสร้างทางเศรษฐกิจ

การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เห็นได้ชัดเจนชัดในสมัยรัชกาลที่ 4 เมื่อชาติตะวันตกแผ่อิทธิพลเข้ามาในภาคพื้นตะวันออกเข้าสู่ประเทศไทย ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามนี้ ผู้นำของประเทศจึงพยายามปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และการเมือง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในแต่ละขณะนั้น เศรษฐกิจไทยในปัจจุบันได้ผ่านกระบวนการพัฒนาอย่างมีขั้นตอนโดยมีผลจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นสิ่งที่คอยเกื้อหนุนหรือจุดรั้ง แม้กระนั้นก็ตามการที่ประเทศไทยสามารถที่จะพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน เป็นผลจากความต้องการที่จะเปิดประตูการค้าไปสู่ต่างประเทศและรับอารยธรรม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมาสู่ประเทศไทย แต่การพัฒนาที่เกิดขึ้นมิได้หมายความว่าประเทศไทยประสบความสำเร็จ ในการพัฒนาโครงสร้าง การปรับตัวเพื่อพัฒนายังต้องเผชิญกับปัญหาที่จุดรั้งให้โครงสร้างเศรษฐกิจ และการเมืองต้องถดถอยลงไป ดังนั้นการพิจารณาถึงการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย จึงควรมองถึงการพัฒนาที่ผ่านมาและผลที่เกิดขึ้น

การทำสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) กับประเทศอังกฤษ ในปีพ.ศ. 2398 เป็นการเปิดประตูทางการค้าไปสู่ระบบเศรษฐกิจโลก แต่ความเป็นจริงความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจไทยมิได้เริ่มต้นจากสนธิสัญญาดังกล่าว แต่เป็นการสานต่อความเปลี่ยนแปลงที่มีอยู่ก่อน

หน้า¹ ความเกี่ยวพันทางการค้าต่างประเทศของเศรษฐกิจไทย ปรากฏให้เห็นนับตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา เนื่องจากในสมัยอยุธยาตอนปลายสินค้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าจากป่าที่รัฐได้มาโดยการเก็บส่วย ซึ่งไม่สู้มีผลในการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของประชากรมากนัก ส่วนสินค้าในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเริ่มมีความสำคัญ ได้แก่ พริกไทย น้ำตาล ข้าว และฝ้าย ซึ่งกระบวนการผลิตผิดไปจากเดิม คือไม่ใช่สินค้าที่เก็บหามาได้จากป่า แต่เป็นสินค้าที่ผลิตเพื่อป้อนสู่ตลาด ผู้ผลิตสินค้าได้ค่าตอบแทนเป็นค่าจ้าง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อกระบวนการจัดเก็บรายได้ของรัฐ โดยที่การเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่ 2 ในปีพ.ศ. 2310 เป็นผลให้ระบบการคุมไพร่เพื่อจัดเก็บผลประโยชน์ของรัฐแยกสลายลง การที่ฐานสำคัญของรายได้ของรัฐ คือกำลังไพร่แตกสลายลง ทำให้รัฐต้องการเงินตราเพื่อเป็นทุนในการจ้างแรงงาน ความต้องการซื้ออาวุธสมัยใหม่ ด้วยเหตุนี้รัฐสมัยนั้นจึงให้ความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศ โดยการหารายได้ของรัฐจากการค้าต่างประเทศโดยการเก็บภาษีอากร แม้กระนั้นก็ตามเศรษฐกิจไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นยังเป็นแบบยังชีพและเศรษฐกิจแบบตลาด สำหรับเศรษฐกิจแบบตลาดจะพบมากในเมืองหลวงและบริเวณใกล้เคียง แต่ในชนบทส่วนใหญ่เศรษฐกิจยังคงเป็นแบบพอยังชีพ การค้าต่างประเทศสามารถเป็นรายได้หลักของรัฐ นอกจากรัฐแล้วชนชั้นเจ้านายก็สามารถดำเนินการค้าได้ โดยผ่านระบบการค้าแบบบรรณาการของชาวจีน และได้พ่อค้าชาวจีนและชาวจีนอพยพเป็นกำลังในกิจการค้าต่างประเทศ การที่ชาวจีนมีส่วนสำคัญในระบบเศรษฐกิจไทย เนื่องจากเกิดเหตุพิกขภัยในประเทศจีน ทำให้มีชาวจีนอพยพเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาการแผ่ขยายอำนาจของจักรวรรดินิยมตะวันตก โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส จนกระทั่งประเทศไทยจำต้องทำสนธิสัญญาบาวริงกับประเทศอังกฤษ ในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 โดยสาระในสนธิสัญญาดังกล่าวทำให้ประเทศอังกฤษได้รับสิทธิพิเศษและได้รับประโยชน์อย่างมาก ไทยต้องเสียเปรียบทางการค้า มีการตั้งกงสุลในประเทศไทย ไทยต้องเสียสิทธินอกอาณาเขต ต่อมาประเทศมหาอำนาจอื่นได้เข้ามาทำสัญญากับไทยนี้ โดยในปีพ.ศ. 2399 ทำสัญญากับ

¹ กัญัย ลายสมิต, "เศรษฐกิจไทยในระบบทุนนิยมโลก," กัญัย ลายสมิต บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 10.

ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ในปีพ.ศ.2401 ทำสัญญากับประเทศเดนมาร์กและประเทศโปรตุเกส ในปีพ.ศ.2403 ทำสัญญากับประเทศฮอลันดาและประเทศรัสเซีย ผลของการทำสนธิสัญญานี้ทำให้ประเทศไทยต้องยอมรับ หลักการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศแบบอาณานิคม หมายถึง การที่ประเทศไทยต้องทำหน้าที่ผลิตสินค้าเฉพาะอย่างตามความต้องการของตลาดโลก ทำให้เกิดระบบการค้าเสรีหรือทุนนิยม เศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนแปลงไปโดยที่การค้ากับต่างประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในกระบวนการแปรรูปผลผลิตเพื่อการส่งออก เช่น กิจการโรงสี โรงเลื่อย เหมืองแร่ ขนชั้นพ่อค้าเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านการเกษตร การค้า การอุตสาหกรรม และบริการ โดยเฉพาะในเขตเมืองหลวงและบริเวณใกล้เคียง เศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงจากการผลิตแบบยังชีพ มาสู่เศรษฐกิจเพื่อการค้า มีการใช้เงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน เกิดเป็นเศรษฐกิจแบบทุนนิยมกึ่งศักดินา ถึงแม้กระนั้นก็ตามเจ้านายและชนชั้นสูงยังคงมีอำนาจในการควบคุมปัจจัยการผลิต(ไม่ว่าเป็นที่ดินและแรงงาน) ภาวะการผลิตเป็นการผลิตเพื่อสนองจักรวรรดินิยมจากภายนอก² เศรษฐกิจไทยเริ่มผูกพันกับเศรษฐกิจโลกโดยการส่งสินค้าออกเกษตรกรรมโดยเฉพาะข้าวไปขายต่างประเทศ พร้อมกับการเร่งขยายเนื้อที่ในการผลิต มีการปรับเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีการปลดปล่อยแรงงานทาสให้เป็นแรงงานชาวนาอิสระ ผลจากการที่เศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเอง (self-sufficient economy) เป็นเศรษฐกิจที่ผลิตเพื่อการตลาด(market economy) มีการสร้างมูลค่าจากการแลกเปลี่ยนสิ่งผลิต(exchange value) ดังนั้นการศึกษาแนวทางการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ จะมีโครงสร้างที่สำคัญที่ใช้ในการศึกษาได้แก่

4.1.1 โครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ

การค้าระหว่างประเทศมีส่วนสำคัญต่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ และช่วยในการปรับปรุงการกินดีอยู่ดีของประชากร ก่อนปีพ.ศ.2398 การติดต่อการค้ากับต่างประเทศ ส่วน

² สมภพ มานะรังสรรค์, "การขยายตัวของระบบทุนนิยมในประเทศไทย(พ.ศ. 2484-ปัจจุบัน)," (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524), หน้า 79-80.

ใหญ่จะทำการค้ากับชาวจีน และเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษในมลายู และชวา แต่หลังปีพ.ศ. 2398 มีการติดต่อกับชาวต่างชาติอื่นๆ ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐ เดนมาร์ก ที่เริ่มเข้าทำการค้ามากขึ้น(ดูภาคผนวกตารางที่ 3) ทำให้มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างมาก การค้าระหว่างประเทศจะแสดงให้เห็นในรูปของมูลค่าการส่งออกและมูลค่าการนำเข้า ความแตกต่างระหว่างมูลค่าการส่งออกและมูลค่าการนำเข้าเห็นได้จากดุลการค้า ถ้าดุลการค้าเป็นมีค่าเป็นบวก แสดงว่าได้เปรียบดุลการค้า ถ้าดุลการค้ามีค่าเป็นลบ แสดงว่า เสียเปรียบดุลการค้า ดุลการค้าของไทยในอดีตสันนิษฐานว่ามีลักษณะได้เปรียบดุลการค้า เนื่องจากประเทศไทยขึ้นนโยบายส่งออกสินค้าออกไปขายมากกว่าสิ่งสินค้านำเข้ามา สินค้าบางอย่างไม่เคยผลิตมาก่อน ก็ใช้วิธีการตั้งโรงงานขึ้นมาเพื่อผลิตสินค้าเพื่อใช้เอง(Imports substitution) ที่เหลือก็ส่งออกขายต่างประเทศ เช่น ชวา มลายู มะละกา นโยบายทางการค้าแบบนี้ถูกใช้มาเรื่อยจนมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ สินค้าออกที่สำคัญของไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้แก่ข้าว ไม้สัก ของป่า ดีบุก หนังสัตว์ เป็นต้น จากปีพ.ศ. 2398-2485 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้า ยกเว้นปีพ.ศ. 2463 เสียที่เปรียบดุลการค้า นอกจากนี้ดุลการค้ายังแสดงให้เห็นถึงความมีอำนาจในการปกครอง และการสะสมทุน ในยุคที่การปกครองแผ่นดินโดยพระมหากษัตริย์ ดุลการค้าของประเทศไทยได้เปรียบตลอดทุกรัชกาล พระมหากษัตริย์ทรงระมัดระวังที่จะรักษาเสถียรภาพของการค้า ให้เกินดุลตลอดมาเพราะถ้าดุลการค้าเสียเปรียบเมื่อใดจะทำให้ดุลการชำระเงินต้องเสียเปรียบไปด้วย และการสะสมทุนย่อมลดน้อยลง

การส่งออก (export)

การค้าระหว่างประเทศโดยการค้าส่งออกสินค้าออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ ในลักษณะที่ทำการส่งออกของประเทศไทยในระยะแรก คือช่วงปีพ.ศ. 2398-2462 สินค้าออกที่สำคัญมี 3 ชนิด ได้แก่ ข้าว ดีบุก ไม้สัก ต่อมาชนิดของสินค้าส่งออกได้เพิ่มความสำคัญเป็น 7 ชนิด ได้แก่ ข้าว ยางพารา ข้าวโพด ดีบุกไม้สัก แป้งมันสำปะหลัง ปอแก้วและปอกระเจา โดยที่ข้าวเป็นพืชหลักในการส่งออก นอกจากการที่ต้องพึ่งพาสินค้าส่งออกเพียงไม่กี่ชนิดแล้ว การส่งออกยังต้องอาศัยส่งสินค้าไปขายยังประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา การที่ข้าวได้กลายเป็นสินค้าหลักในการส่งออก จึงเกิดการ

กระจุกตัวของผลิตภัณฑ์การส่งออก³ เมื่อนำเปอร์เซ็นต์การส่งออกข้าวเปรียบเทียบกับเปอร์เซ็นต์ของการกระจุกตัวของ การส่งออกผลิตภัณฑ์ (concentration of commodity exports) โดยดูจากค่าสัมประสิทธิ์ของ Michaely (Michaely's coefficient)⁴ พบว่าเปอร์เซ็นต์การส่งออกข้าวมีความสัมพันธ์กับค่าสัมประสิทธิ์ของ Michaely อย่างชัดเจน คือ ถ้าเปอร์เซ็นต์การส่งออกข้าวสูง ค่าสัมประสิทธิ์ของ Michaely ก็สูงตามไปด้วย และถ้าเปอร์เซ็นต์การส่งออกข้าวต่ำ ค่าสัมประสิทธิ์ของ Michaely ก็จะต่ำจึงสรุปได้ว่า ประเทศไทยพึ่งพิงการส่งออกข้าวเป็นหลัก หรือการกระจุกตัวของ การส่งออกของไทยขึ้นอยู่กับ การส่งออกข้าวเป็นตัวกำหนด แม้จะมีการส่งออกสินค้าหลักอีก 3 ชนิด คือ ทุเรียน ยางพารา และไม้สัก จากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่าการเปรียบเทียบเปอร์เซ็นต์การส่งออกข้าว และค่าสัมประสิทธิ์ของ Michaely ในปีพ.ศ. 2468-2472 (เฉลี่ย) และปีพ.ศ. 2490 ได้เปอร์เซ็นต์การส่งออกข้าวและค่าสัมประสิทธิ์ของ Michaely เป็น 68.9 และ 69.9 ตามลำดับ และปีพ.ศ. 2490 ได้ 35.3 และ 38.0 ตามลำดับ ในปีพ.ศ. 2503 ได้ค่าเป็น 30.0 และ 42.3 ตามลำดับ แสดงว่า การส่งออกข้าวเริ่มลดลง โดยมีการกระจายไปยังสินค้าอื่น การใช้นโยบายส่งเสริมการส่งออก ทำให้การส่งออกของประเทศเพิ่มขึ้นจะเห็นได้ว่าในช่วงปีพ.ศ. 2414-2482 สัดส่วนการส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อยู่ช่วงระหว่างประมาณร้อยละ 0.20-1.21 (ดูภาคผนวกในตารางที่ 2) แต่หลังจากปีพ.ศ. 2493 เป็นต้นมา มูลค่าการส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศได้เพิ่มขึ้นในปีพ.ศ. 2533 สัดส่วนการส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 28.75 แม้กระนั้นก็ตามสินค้าส่งออกในปีพ.ศ. 2500-2525 ยังคงเป็นสินค้าขั้นปฐม (primary products) ที่มาจากภาคเกษตรกรรมเป็นสำคัญ แต่หลังจากปีพ.ศ. 2529 โครงสร้างการส่งออกของไทยเริ่มมีการกระจายในตัวสินค้าส่งออกมากขึ้น โดยมีการเพิ่มการส่งออกของแผงวงจรไฟฟ้า อิฐฉนวน ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ จนในปีพ.ศ. 2534 สินค้าหลักที่ทำการส่งออกได้เปลี่ยนเป็น ผลิตภัณฑ์สิ่งทอ แผง

³ สุนทร ราชวงศ์ศึก, "การค้าระหว่างประเทศและการพัฒนาของประเทศไทย," (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2535), หน้า 44.

⁴ ผู้คิดค่าสัมประสิทธิ์ของการกระจุกตัวการส่งออกนำเข้าคือ C.Gini และ A.O. Hirschman จึงเรียกว่า Gini-Hirschman coefficient แต่ในที่นี้จะเรียกว่า Michaely's coefficient เพราะเป็นคนที่ใช้ค่าสัมประสิทธิ์นี้กับประเทศไทย

ตารางที่ 4.1 แสดงสัมประสิทธิ์การกระจุกตัวของผลิตภัณฑ์ส่งออก
(Coefficient of Commodity Concentration)

ปีพ.ศ.	% ของการส่งออกสินค้า 4 ชนิด	% การส่งออก ข้าว	สัมประสิทธิ์การกระจุกตัว ของผลิตภัณฑ์ส่งออก(%)
2463-67	82.1	68.2	69.1
2468-72	83.9	68.9	69.6
2473-77	85.1	65.4	67.0
2478-82	89.2	53.5	58.2
2483-87	85.9	60.5	62.8
2490	59.2	35.3	38.0
2491	73.2	50.5	52.7
2492	80.0	62.7	63.6
2493	83.1	50.8	55.8
2494	86.5	48.0	57.0
2495	86.0	57.0	61.2
2496	85.0	65.0	66.4
2497	77.0	50.0	53.4
2498	79.0	44.0	51.3
2499	75.0	41.0	47.6
2500	77.0	48.0	52.1
2501	74.0	46.0	50.7
2502	73.0	34.0	45.6
2503	70.0	30.0	42.3

หมายเหตุ : สินค้า 4 ชนิดประกอบด้วย ข้าว ติบुक ยางพารา ไม้สัก

ที่มา : James C. Ingram, "Economic Change In Thailand 1850-1970," pp.94, pp.312.

วงจไฟฟ้า อัญมณี กุ้งสด ข้าว รองเท้า ยางพารา อาหารอื่นๆ (ดูตารางที่ 4.2 ประกอบ) จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการส่งออกของไทยเริ่มที่จะกระจายมากขึ้น และแนวโน้มในอนาคตคาดว่า สินค้าส่งออกประเภทอุตสาหกรรมจะเข้ามาแทนที่สินค้าเกษตรกรรม

การนำเข้า(import)

การที่ประเทศไทยไม่สามารถที่จะผลิตสินค้าหรือการขาดแคลนสินค้าบางประเภทที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศหรือเพื่อใช้อุปโภคบริโภค จึงจำเป็นต้องพึ่งพาการนำเข้าสินค้า ระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาการนำเข้า เรียกว่า ระบบเศรษฐกิจแบบนำเข้า(import economy)⁵ การนำเข้าสินค้าจะเป็นสินค้าสำเร็จรูปหรือสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคเป็นส่วนใหญ่ การพึ่งพาสินค้านำเข้าจะเป็นการนำเข้าจากประเทศอุตสาหกรรมหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐ อังกฤษ เยอรมัน อิตาลี เป็นต้น ดังนั้นในปีใดที่เศรษฐกิจของประเทศเติบโตในอัตราที่สูง ความต้องการการนำเข้าจะเพิ่มขึ้น โดยที่มีปัจจัยที่กำหนดความต้องการสินค้านำเข้า ได้แก่ รายได้ประชาชาติ ราคาสินค้านำเข้า เป็นต้น การนำเข้าสินค้าพอจะจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ โดยนำไปจัดหมวดหมู่ ซึ่งสามารถเป็นได้ในตารางที่ 4.3 สินค้าที่นำเข้าเมื่อจำแนกตามลักษณะที่ใช้ประกอบด้วย สินค้าอุปโภคบริโภค วัตถุดิบ สินค้าทุนอื่นๆ จะเห็นได้ว่าในปีพ.ศ. 2504 ไทยนำเข้าสินค้าหมวดอุปโภคบริโภคมากเป็นอันดับหนึ่ง ในปีพ.ศ.2509 ความต้องการสินค้าทุนเพิ่มเป็นอันดับหนึ่ง สิ้นปีพ.ศ.2533 ความต้องการสินค้าทุนยังคงสูงเป็นอันดับหนึ่ง และสินค้าอุปโภคบริโภคได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 8.4 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยสามารถผลิตสินค้าเพื่อการนำเข้า เมื่อนำสัดส่วนการนำเข้าต่อผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ จะได้ในภาคผนวกตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แสดงถึงความต้องการของสินค้านำเข้ามีมากขึ้นเรื่อย โดยเฉพาะในปีพ.ศ.2531, 2532, 2533 มีสัดส่วนการนำเข้าต่อผลิตภัณฑ์ภายในประเทศสูง จากตารางที่ 4.3 จะเห็นว่าสินค้านำเข้าส่วนใหญ่เป็นสินค้าอุตสาหกรรม

⁵ สุนทร ราชวงศ์ศึก, "การค้าระหว่างประเทศและการพัฒนาของประเทศไทย," หน้า ++.

ตารางที่ 4.2 สินค้าหลักที่ส่งออกของประเทศไทย ปีพ.ศ.2525-2532 (หน่วย : ล้านบาท)

สินค้าที่ส่งออก	2525	2526	2529	2530	2531	2532	2533	2534
ข้าว	22,510	10,157	20,315	22,703	34,676	45,462	27,770	30,516
ยางพารา	9,490	11,787	15,116	20,539	27,189	26,450	23,557	24,953
ข้าวโพด	8,330	8,486	9,261	3,828	3,829	4,094	4,144	3,925
แป้งมันสำปะหลัง	19,752	15,387	19,086	20,661	21,844	24,005	23,136	24,368
กุ้งสด	2,764	3,164	4,391	5,749	9,698	16,057	20,454	26,681
ดีบุก	7,773	5,265	3,096	2,344	2,229	2,445	1,880	877
น้ำตาล	12,932	6,338	7,271	8,573	9,664	19,243	14,782	788
แผงวงจรไฟฟ้า	5,930	5,829	12,818	15,179	18,854	18,424	21,580	25,760
สิ่งทอ	14,005	14,351	31,351	48,555	58,627	74,021	84,472	109,524
อัญมณี	4,671	6,214	8,150	11,550	13,958	16,419	22,045	23,438
รวมสินค้าหลัก	108,157	96,978	130,772	159,781	200,567	246,620	246,732	284,824

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

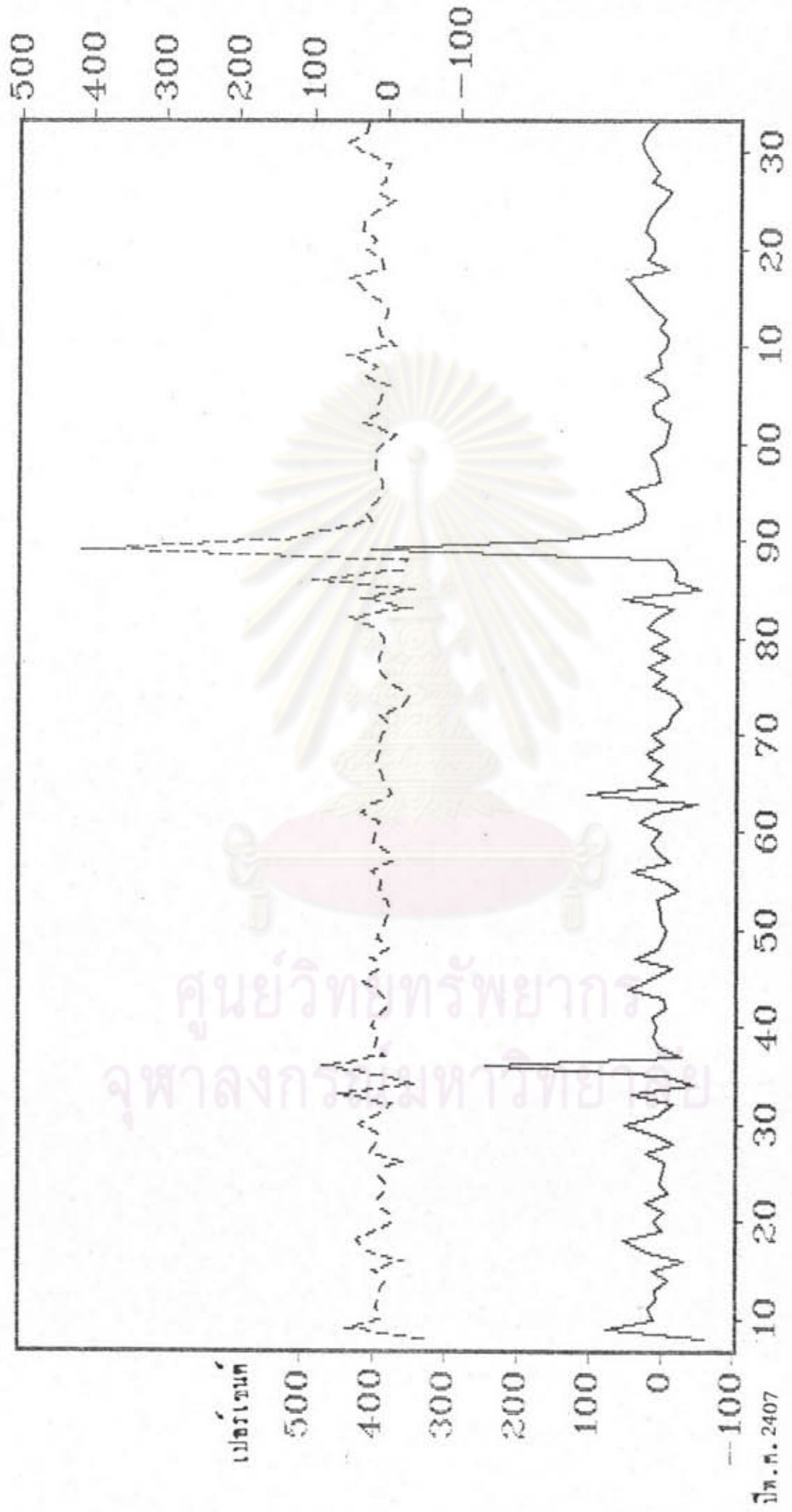
ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.3 รายละเอียดสัดส่วนสินค้านำเข้าของประเทศไทย ปีพ.ศ.2504-2533¹

ประเภทสินค้านำเข้า	2504	2509	2514	2519	2524	2529	2530	2533
1. จำนวนตามลักษณะที่ใช้								
-สินค้าอุปโภคบริโภค	33.6	25.1	16.5	12.9	10.6	10.1	10.1	8.4
-วัตถุดิบ(อุปโภคบริโภค)	8.9	13.8	18.6	17.2	15.6	25.4	25.4	23.5
-วัตถุดิบ(สินค้าทุน)	6.8	7.6	10.3	10.6	9.2	9.6	10.5	12.2
-สินค้าทุน	24.8	30.8	32.2	26.6	26.2	32.4	31.7	36.5
-อื่นๆ	20.9	22.7	22.4	32.7	38.4	22.5	22.3	19.4
2. จำนวนตามประเภทสินค้า(SITC)								
0.อาหาร	7.4	5.3	3.4	3.3	2.7	5.4	4.2	4.5
1. เครื่องดื่มและยาสูบ	1.9	1.6	1.9	0.9	0.7	0.8	0.5	0.5
2. วัตถุดิบ	2.0	2.8	6.6	7.2	6.1	6.7	7.4	6.8
3. น้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น	9.8	10.1	10.2	22.9	33.0	13.4	13.2	8.9
4. น้ำมันพืชและสัตว์	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4	0.1	0.1	0.1
5. เคมีภัณฑ์	10.2	11.6	13.9	14.4	12.5	16.1	15.2	11.4
6. สินค้าหัตถอุตสาหกรรม	36.5	29.6	21.9	16.3	15.9	18.1	19.6	23.1
7. เครื่องจักรและยานพาหนะ	23.9	31.3	33.4	29.4	25.1	30.8	32.5	38.1
8. หัตถอุตสาหกรรมเบ็ดเตล็ด	4.9	5.2	5.4	3.9	5.0	6.4	5.0	4.4
9. สินค้าเบ็ดเตล็ดอื่น ²	3.3	2.4	2.7	1.5	1.6	2.3	1.3	2.2
3. จำนวนตามขั้นตอนการผลิต								
-สินค้าขั้นปฐม(SITC 0-4)	21.1	19.8	22.6	34.3	39.5	26.3	25.3	20.7
-หัตถอุตสาหกรรม(SITC 5-9)	78.9	80.2	77.4	65.7	60.5	73.7	74.7	79.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ : ¹ไม่รวมการช่วยเหลือทางการทหารและการนำเข้าอากาศยาน²รวมการนำเข้าทองคำ



รูปที่ 4.1 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าสินค้าส่งออกและนำเข้า

— GREXPP - - - - GRIMPP

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความไม่สมดุลของการค้าต่างประเทศ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปิดทำการค้าเป็นต้นมา ในปีพ.ศ. 2398 ประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้า แต่หลังจากปีพ.ศ. 2486 ประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดดุลการค้าเรื่อยมา (ดูภาคผนวกตารางที่ 3) เนื่องจากว่าสินค้าเกษตรกรรมก่อนเข้าจะมีราคาต่ำในตลาดโลก ส่วนสินค้านำเข้าก่อนเข้าจะมีราคาสูง ทำให้มีมูลค่าในการนำเข้าและส่งออกแตกต่างกันมาก นอกจากนี้ประเทศไทยยังขาดดุลอยู่ในเชิงการส่งออก เพราะสินค้าชั้นกลางที่ใช้เป็นวัตถุดิบในระบบอุตสาหกรรมยังขาดอยู่ ซึ่งยังต้องพึ่งพาจากต่างประเทศ การสนับสนุนให้มีการผลิตสินค้าชั้นกลางจะช่วยลดการขาดดุลทางการค้าได้อย่างมาก การขาดดุลทางการค้าติดต่อกันเป็นเวลานานต่อเนื่องกัน ย่อมแสดงถึงการขาดเสถียรภาพในระยะยาว เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่พึ่งพากิจกรรมระหว่างประเทศในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง แม้ว่าการขาดดุลทางการค้าจะเป็นเรื่องปกติของประเทศไทยที่กำลังพัฒนา แต่การที่สัดส่วนการขาดดุลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศรวมมีแนวโน้มที่สูงขึ้นเรื่อยๆ (ดูภาคผนวกตารางที่ 4) ย่อมแสดงถึงการขาดประสิทธิภาพในการผลิตและการใช้จ่ายเกินตัวในสินค้าฟุ่มเฟือย การขาดดุลการค้าและดุลเดินสะพัดเป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน ทำให้ทุนสำรองระหว่างประเทศเสื่อมทรमลงอย่างรวดเร็วจนกระทบต่อเสถียรภาพค่าเงินบาท เมื่อมูลค่าของการส่งออก การนำเข้า และดุลการค้ามาหาอัตราการเปลี่ยนแปลง จะได้ในภาคผนวกตารางที่ 5 และหาอัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าการส่งออกและอัตราการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าการนำเข้า มาสร้างเป็นรูปภาพจะได้ในรูปภาพที่ 4.1 จะเห็นได้ว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของการส่งออกและการนำเข้าจะมีความสอดคล้องกัน ถ้าปีใดมีอัตราการเปลี่ยนแปลงของการส่งออกมาก อัตราการนำเข้าก็สูงตามไปด้วย จะเห็นได้ว่าในช่วงปีพ.ศ. 2488-2492 อัตราการเปลี่ยนแปลงของการส่งออกและการนำเข้ามีค่าสูง เป็นผลมาจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศในโลกรต่างก็ต้องการใช้สินค้าอุปโภคมากขึ้น ส่วนประเทศไทยก็จำเป็นต้องนำเข้าสินค้าทุนเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ

4.1.2 โครงสร้างงบประมาณ

โดยพื้นฐานประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้นการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณจากรัฐบาลเป็นตัวกระตุ้นระบบเศรษฐกิจ การกำหนดงบประมาณจำเป็นต้องอาศัย

รายรับ รายจ่าย และการลงทุนของรัฐบาล ประเทศไทยมีนโยบายที่ำซึ่งงบประมาณรายจ่ายมากกว่ารายรับ เพื่อที่จะมุ่งทุ่มรายจ่ายและการลงทุนของรัฐบาลเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ โดยผ่านนโยบายการเงินและการคลังของรัฐบาล การวิเคราะห์ถึงโครงสร้างงบประมาณจึงพิจารณาปัจจัยในโครงสร้างงบประมาณ ได้แก่

งบประมาณรายรับของรัฐบาล

ในอดีตรายรับของรัฐบาลจะได้จากภาษี และการส่งสินค้าออก รัฐบาลสยามในตอนต้นของรัตนโกสินทร์ มีรายได้จากการเก็บโดยแบ่งเป็น⁶

1. รายได้จากภาษีที่ดิน และภาษีทรัพย์สิน คิดเป็นร้อยละ 8-12 ของรายได้ทั้งหมด
2. รายได้ที่มาจากการเก็บภาษีแบบผูกขาดหรือเหมาจ่าย ได้แก่ ภาษีคื่น และภาษีการพนัน คิดเป็นร้อยละ 40 ของรายได้ทั้งหมด
3. ภาษีการค้า และภาษีเหมืองแร่ รายได้คิดเป็นร้อยละ 5
4. ภาษีสรรพสามิต มีรายได้ร้อยละ 15
5. ภาษีตรวจคนเข้าเมือง มีรายได้ร้อยละ 5
6. ภาษีศุลกากร มีรายได้ร้อยละ 12-15 โดยแบ่งเป็น ภาษีศุลกากรขาเข้า เป็น 1 ใน 3 ส่วนภาษีขาออกเป็น 2 ใน 3 การที่ภาษีขาเข้าเก็บได้ตอนนีเนื่องจกักฎของไทยกออังกฤษ บังคับให้ประเทศไทยเก็บภาษีขาเข้าเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น ทำให้รายได้ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2399-2435 เก็บได้เพียงเล็กน้อยและมีจำนวนเกือบเท่ากันทุกปี(ดูตารางที่ 4.4) จะเห็นได้ชัดว่า รายได้ของรัฐส่วนใหญ่มาจากภาษีอากร ประมาณร้อยละ 90 ที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 10 เป็นรายได้จากการขายสินค้าและบริการ รายได้จากรัฐวิสาหกิจดูจากตารางที่ 4.5 เมื่อพิจารณาโครงสร้างรายได้ตามชนิดของภาษี รายได้จากภาษีอากรทั้งหมดของรัฐกว่าร้อยละ 77 เป็นภาษีที่เก็บจากภาษีทางอ้อม ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต อากร ส่วนภาษีทางตรงแต่จากตาราง 4.6 เห็นว่าแนวโน้มที่ภาษีทางอ้อมจะลดความสำคัญลงจากร้อยละ 89.84 ระหว่าง

⁶ James C. Ingram, Economic Change in Thailand 1850-1970, (Standford University Press, 1971), pp. 177.

ปีพ.ศ. 2504-2508 เหลือเพียงร้อยละ 78.11 ในระหว่างปีพ.ศ. 2529-2530 โดยภาษีทางตรงเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น สำหรับรายรับรวมของรัฐบาลแสดงให้เห็นในภาคผนวกตารางที่ 6

ตารางที่ 4.4 แสดงแหล่งที่มาของรายได้ ปีพ.ศ. 2435-2487 (หน่วย : ล้านบาท)

แหล่งที่มาของรายได้	2435	2448	2458	2460	2470	2481	2487
<u>ภาษีทางตรง</u>							
ภาษีที่ดิน	1.02	3.86	8.22	8.68	12.83	7.42	ไม่ทราบ
ภาษีทรัพย์สิน	0.45	4.14	7.69	8.34	10.05	7.74	ไม่ทราบ
ภาษีเงินได้	-	-	-	-	-	1.85	22.83
<u>ภาษีทางอ้อม</u>							
ภาษีขาเข้า	1.74	2.69	3.49	4.18	16.03	30.58	11.75
ภาษีขาออก	-	2.79	3.67	3.70	5.00	5.56	3.38
ภาษีสรรพสามิต	2.30	4.16	6.22	8.62	12.15	6.98	57.70
ภาษีคนเข้าเมือง	0.28	1.56	1.89	2.09	0.88	-	-
บ่อนการพนัน	4.28	8.64	7.46	0.33	-	-	-
ค่าธรรมเนียม	0.26	3.54	5.56	7.60	8.20	12.64	20.01
สัมปทานป่าไม้	0.15	2.05	1.61	2.65	4.55	3.78	5.54
สัมปทานเหมืองแร่	0.53	1.21	2.43	4.94	4.01	5.27	4.37
การขายดิน	2.48	10.26	16.56	21.18	18.18	10.39	61.33
บริการพาณิชย์	-	2.34	4.84	5.18	15.42	21.11	63.18
อื่นๆ	1.85	3.22	4.72	4.97	10.14	5.01	35.88
รวม	15.34	50.46	74.36	82.46	117.44	118.33	285.97

ที่มา : Statistical Year Book of Thailand and Report of Financial Advisers.

Some of the 1950 estimates were obtained from the Bank of Thailand.

ชนิดของรายได้	เฉลี่ย	2504- 2508	2509- 2513	2514- 2518	2519- 2523	2524- 2528	2529- 2530
ก.รายได้จากภาษีอากร		91.83	89.40	89.92	91.62	90.49	91.18
1.ภาษีเงินได้		9.33	10.52	13.22	17.52	20.60	19.96
1.1 บุคคลธรรมดา		5.65	5.96	6.5	7.68	10.42	10.69
1.2 นิติบุคคล		3.68	4.56	6.72	9.84	10.18	9.27
2.ภาษีการขายทั่วไป		17.05	19.27	20.37	20.62	19.60	17.63
2.1 ภาษีการค้า		16.11	18.63	19.84	20.06	18.99	16.93
2.2 อากรแสตมป์		0.94	0.64	0.53	0.56	0.62	0.70
3.ภาษีขายเฉพาะอย่าง		12.75	15.65	19.16	23.03	24.56	28.20
3.1 ภาษีสรรพสามิต		10.51	13.39	17.18	19.36	22.33	26.91
3.2 ภาษีจากทรัพยากร		2.24	2.26	1.98	3.67	2.23	1.29
4.อากร		44.15	36.34	29.46	25.02	20.81	19.18
4.1 ขาออก		4.18	2.21	2.27	3.35	1.61	0.53
4.2 ขาเข้า		29.20	27.95	23.77	21.65	19.20	18.65
4.3 ฟรีเหมยมข้าว		10.71	6.11	2.97	0.01	0	0
4.4 อื่นๆ		0.05	0.07	0.0	0.0	0	0
5.ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต		2.82	2.09	1.52	0.89	1.59	2.98
6.ภาษีอื่นๆ		5.73	5.52	6.09	4.54	3.33	3.23
ข.รายได้ที่มีช้ภาษีอากร		8.17	10.60	10.17	8.38	9.51	8.82
1.ขายสินค้าและบริการ		2.82	2.47	2.28	2.04	1.53	1.69
2.รัฐพาณิชย์		2.23	3.09	3.70	2.79	3.02	3.31
3.รายได้อื่นๆ		3.12	5.04	4.19	3.55	4.96	3.82
ค.รวมรายได้ของรัฐ		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : C.Sussangkarn,P.Tinakorn,and T.Chongpeerapien,"The Tax Struction in Thailand and its Distributional Implications," December,1988 TDRl Report.

ตารางที่ 4.6 โครงสร้างรายได้ตามชนิดของภาษี

(หน่วย : ร้อยละ)

ชนิดของภาษี	เฉลี่ย 2504- 2508	เฉลี่ย 2509- 2513	เฉลี่ย 2514- 2518	เฉลี่ย 2519- 2523	เฉลี่ย 2524- 2528	เฉลี่ย 2529- 2530
ก. ภาษีทางตรง	10.16	11.77	14.72	19.12	22.76	21.89
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	6.15	6.67	7.24	8.38	11.51	11.72
นิติบุคคล	4.01	5.10	7.48	10.74	11.25	10.17
ข. ภาษีทางอ้อม	89.84	88.23	85.28	80.88	77.24	78.11
ภาษีการค้า	18.57	21.55	22.68	22.51	21.66	19.34
ภาษีสรรพสามิต	13.88	17.51	21.33	25.14	27.14	30.93
อากร	48.08	46.65	32.80	27.31	23.0	21.03
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	3.07	2.34	1.69	0.97	1.76	3.27
ภาษีอื่น ๆ	6.24	6.17	6.78	4.95	3.68	3.54
ค. รวมภาษีอากรทั้งหมด	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : C.Sussangkarn, P.Tinakorn, and T.Chongpeerapien, "The Tax Struction in Thailand and its Distributional Implications," December, 1988 TDR I Report.

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

รายจ่ายของรัฐแบ่งแยกเป็นหลักใหญ่ 2 ส่วน ได้แก่ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายจากการลงทุน (ดูตารางที่ 4.7) พิจารณาสัดส่วนรายจ่ายประจำ และรายจ่ายการลงทุน จะเห็นว่า สัดส่วนของรายจ่ายประจำมีสัดส่วนมากกว่ารายจ่ายการลงทุน รายจ่ายประจำมุ่งเน้นงานการบริหารเป็นส่วนใหญ่ (ดูภาคผนวกตารางที่ 6)

ตารางที่ 4.7 แสดงส่วนประกอบรายจ่ายประจำและรายจ่ายจากการลงทุนของภาครัฐบาล

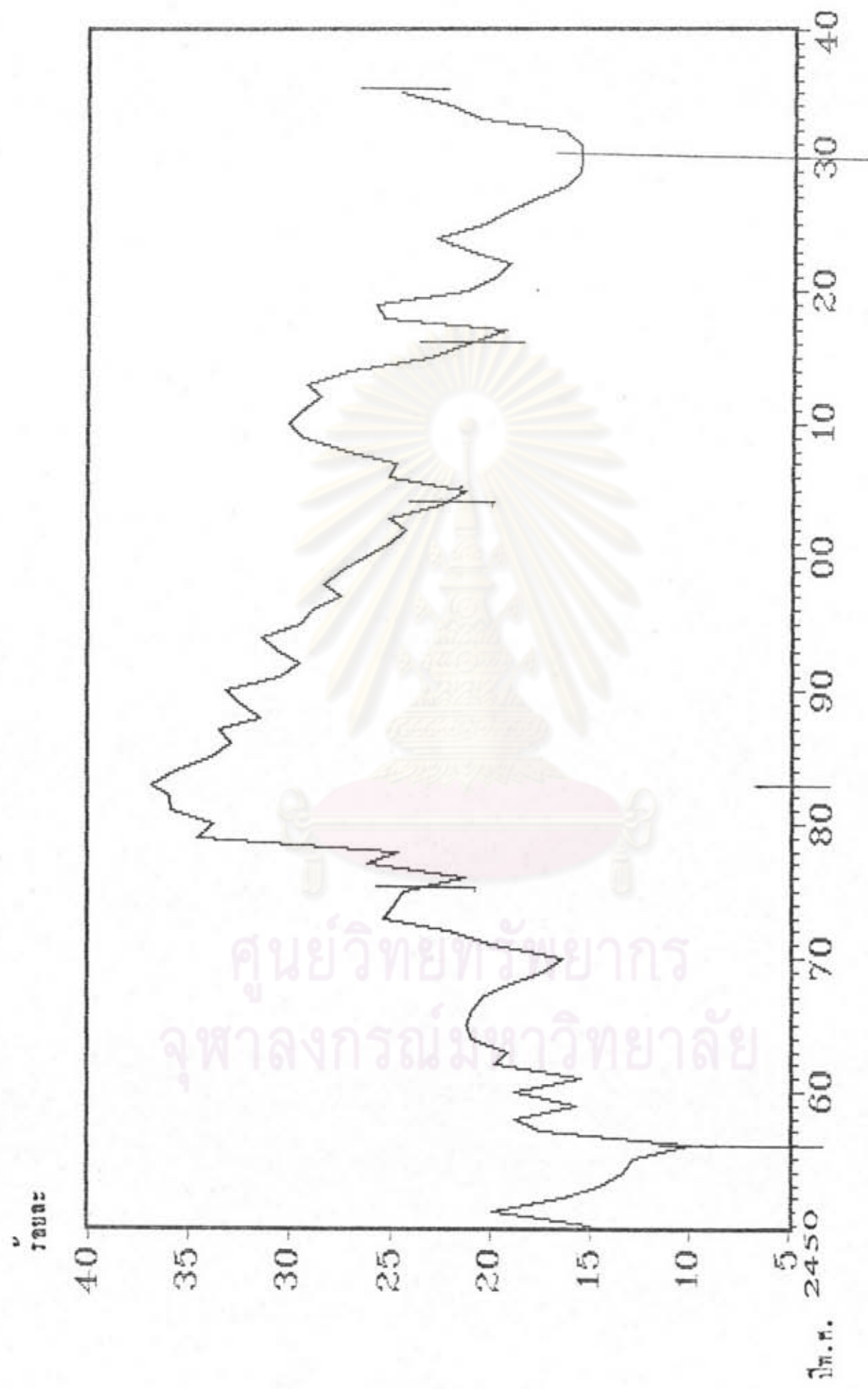
แสดงส่วนประกอบรายจ่ายประจำและลงทุนของภาครัฐบาล	
1. รายจ่ายประจำ ได้แก่ รายจ่ายซื้อสินค้าและบริการ เงินเดือนและค่าจ้าง รายจ่ายสินค้าและบริการอื่นๆ รายจ่ายโอน ดอกเบี้ย เงินให้เปล่า งบฯ รั้ระดับบริหารต่ำลงไป งบฯ ต่างประเทศ เงินโอนต่างๆ	2. รายจ่ายการลงทุน การได้มาซึ่งสินทรัพย์ลงทุนถาวร เงินทุนเคลื่อนย้าย งบฯ รั้ระดับบริหารต่ำลงไป งบฯ ต่างประเทศ

นอกจากนี้การแบ่งรายจ่ายของรัฐบาล จะแบ่งเป็นลักษณะงาน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการรักษาความสงบภายใน ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการชำระหนี้ และด้านอื่นๆ ดังนั้นในที่นี้จะกล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณด้านเศรษฐกิจ และงบประมาณด้านความมั่นคง ซึ่งรวมด้านการป้องกันประเทศและด้านการรักษาความสงบภายในประเทศ

สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณด้านเศรษฐกิจ

งบประมาณด้านเศรษฐกิจ จะมีการจัดสรรขึ้นอยู่กับแบบแผนที่รัฐบาลแต่ละชุด เป็นผู้กำหนดได้ สิ่งเห็นถึงความสำคัญแต่ละด้านเป็นหลัก งบประมาณด้านเศรษฐกิจเทียบเป็นร้อยละจะแสดงให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด จากข้อมูลในภาคผนวก

— XE



ศูนย์วิทยพัชฌยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 4.2 แสดงสัดส่วนงบประมาณด้านเศรษฐกิจ

ตารางที่ 8 ก่อนปีพ.ศ.2500 งบประมาณเศรษฐกิจจะเป็นการรวมของกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรราชการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงเศรษฐกิจ ส่วนข้อมูลหลังปี พ.ศ.2500 เป็นข้อมูลที่ดัดแปลงจากงบประมาณแผ่นดินจำแนกตามลักษณะงาน โดยการรวมงบประมาณด้านการเชื้อเพลิงและพลังงาน การเกษตร การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี อุตสาหกรรมและการโยธา การขนส่งและการสื่อสารและการบริการเศรษฐกิจอื่นๆ การประมาณการของงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาโครงสร้างเศรษฐกิจ จากตัวเลขในภาคผนวกตารางที่ 8 ซึ่งแสดงถึงการจัดสรรงบประมาณด้านเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเทียบเป็นร้อยละของงบประมาณทั้งหมด โดยเริ่มใช้ข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ.2450 จนถึงปี พ.ศ.2534 ในช่วงปีพ.ศ.2450-2504 จะเห็นได้ว่าการใช้จ่ายภาคเศรษฐกิจมิได้ดำเนินไปให้สอดคล้องกับความมุ่งหมาย เพราะรัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปสำหรับการทหารเป็นจำนวนมาก จะเห็นว่ารัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ด้านการทหารในสัดส่วนเฉลี่ย 1 ใน 4 ของงบประมาณทั้งหมด แม้ว่างบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศยังขาดแคลนมาก รัฐก็ไม่พยายามกู้ยืมเงินจากต่างประเทศหรือนำเงินคงคลังมาใช้ เพราะมีนโยบายการคลังแบบอนุรักษ์นิยม การจำกัดบทบาททางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลไม่เสี่ยงต่อการลงทุน แม้กระนั้นก็ตาม รัฐยังคงสนับสนุนทางอ้อมด้วยการจัดสรรงบการพัฒนา ได้แก่ รถไฟ ขลประทาน ประปา ไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจการรถไฟ ซึ่งรัฐได้ลงทุนไปถึง 78.9 % ของเงินลงทุนทั้งหมดที่ใช้เป็นรากฐานการพัฒนา ตั้งแต่ปีพ.ศ.2453-2458⁷ ในระยะนี้รัฐจำกัดการใช้จ่ายเงินสำหรับพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากการพัฒนาด้าน การรถไฟและขลประทาน จึงเป็นอุปสรรคในการพัฒนาอุตสาหกรรมด้านอื่นทั้งยังไม่มีโครงการกระจายกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินและทุนในการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างเสรี⁸ โดยปราศจากการควบคุมทำให้รายจ่ายของประเทศจะกระจายไปยังผู้ที่มีส่วนในการปกครองประเทศ และนายทุนต่างชาติเป็นส่วนใหญ่ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไม่ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทาง

⁷ James C. Ingram, "Economic Change in Thailand 1859-1970," (Stanford University Press, 1971), pp.206.

⁸ พรเพ็ญ อันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468)," (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 127.

โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ความล้มเหลวของการผลิตข้าวครั้งสำคัญ เมื่อปีพ.ศ. 2462-2463 เมื่อข้าวซึ่งเป็นสินค้าหลักของประเทศได้รับความเสียหายจากอุทกภัยและฝนแล้งติดต่อกัน ทำให้เกิดการขาดแคลนข้าวเพื่อการบริโภคภายในประเทศ รัฐบาลต้องห้ามส่งข้าวออกจำหน่ายในต่างประเทศ ทำให้เกิดการขาดแคลนเงิน และการขาดดุลทางการค้า อีกทั้งรัฐต้องขาดทุนจากการแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ ทำให้งบประมาณต้องลดลงเป็นลำดับ นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2464 เป็นต้นมา เงินงบประมาณที่ใช้จ่ายในราชการแผ่นดินต้องถูกตัดทอนลงเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการที่รัฐขาดแคลนเงินทุนที่ใช้ในการบริหารแผ่นดิน ในขณะที่รัฐมีรายได้ลดลง แต่ค่าใช้จ่ายของรัฐก็มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะจากการบริหาร ซึ่งได้แก่ เงินเดือนข้าราชการ ทั้งการใช้จ่ายเงินในด้านกิจการป้องกันประเทศและกิจการราชสำนัก จนกระทั่งในช่วงปีพ.ศ. 2465-2470 เป็นช่วงที่รัฐขาดแคลนเงินทุนอย่างมาก ทำให้งบประมาณด้านอื่นลดลงด้วย หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชสมบัติ พระองค์ทรงตัดทอนค่าใช้จ่ายลง และเพิ่มรายได้โดยการเก็บภาษีสุภาษกร⁹ ปัญหาการขาดแคลนเงินคลังก็เริ่มลดลง แต่หลังจากที่เศรษฐกิจโลกตกต่ำในปีพ.ศ. 2472 งบประมาณด้านเศรษฐกิจก็เริ่มลดลงอีก จนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ความไม่มั่นคงทางการเมือง รัฐบาลต้องเผชิญกับการขาดแคลนเงินงบประมาณ ทำให้ต้องกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายเงินจากต่างประเทศ แต่รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นเป็นรายจ่ายประจำ การกู้เงินเพื่อการแก้ไขปัญหาก็ไม่ได้ผล รัฐบาลไม่สามารถที่จะลดรายจ่ายหรือเพิ่มรายได้ ความปั่นป่วนทางการเมืองระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยต้องออกจากมาตราทองคำ รัฐมุ่งที่จะรักษาเสถียรภาพด้วยการสะสมเงินคลัง ไม่สนับสนุนการลงทุนจากต่างชาติ เนื่องจากหวั่นเกรงอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจจึงเชื่อมโยงไปยังสถานะภาพทางการเมืองต่อไป จะเห็นได้ว่างบประมาณก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 มีการจัดสรรงบประมาณด้านเศรษฐกิจในระดับที่ต่ำ โดยคิดจากงบประมาณของกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงรวมกัน แต่หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 งบประมาณด้านเศรษฐกิจเริ่มเพิ่มมากขึ้น (ดูรูปกราฟในรูปที่ 4.2 ประกอบ) โดยคณะราษฎรได้พยายามที่จะลดงบประมาณรายจ่าย

⁹ พรเทัญ ฮันตระกูล, "การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-2468)," หน้า 137.

ที่มา : เป็นลงเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ

ตารางที่ 4.8 แสดงงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงต่างๆ (หน่วย : ล้านบาท)

กระทรวง	ปีพ.ศ.						
	2469	2470	2471	2472	2473	2474	2475
กลาโหม	16.0	16.0	16.6	16.6	14.5	11.3	10.4
ทหารเรือ	4.5	4.5	4.5	4.5	3.8	3.4	2.6
ต่างประเทศ	1.7	1.3	1.3	1.2	1.3	1.2	0.8
คลัง	6.2	6.5	6.5	6.5	6.7	6.5	5.8
มหาดไทย	13.3	15.6	16.8	19.0	19.1	18.0	14.1
ยุติธรรม	4.9	2.9	3.1	3.4	3.1	2.8	2.4
ธรรมการ	2.9	2.9	3.1	3.4	3.7	3.5	3.3
พาณิชย์และคมนาคม	4.9	6.1	7.6	9.2	-	-	-
เกษตรราชการ	-	-	-	-	9.4	8.2	8.1
เบ็ดเตล็ด	1.0	0.8	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0
งบประมาณหลักตรีย์	6.4	6.2	6.4	6.3	7.2	6.1	4.0
รายจ่ายอื่นๆ	35.2	50.8	36.2	31.9	22.2	22.0	17.8
รวมรายจ่าย	100.6	117.4	106.9	107.1	96.4	87.5	73.3

ที่มา : มยุรี นกยูงทอง." บัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว 2468-2477," หน้า 84.



สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณมั่นคงของประเทศไทย

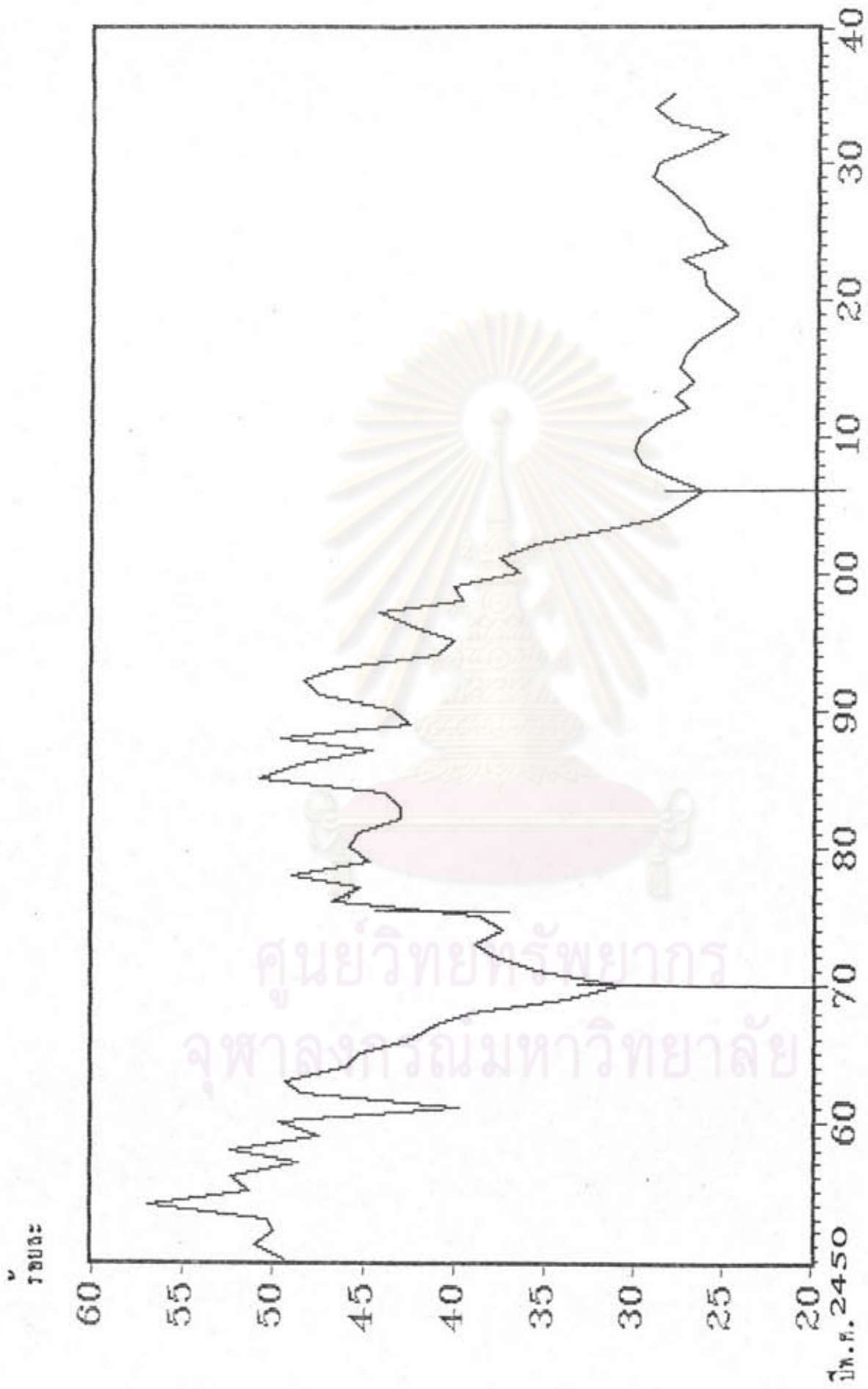
งบประมาณมั่นคงของประเทศไทย กระทรวงที่ได้รับการจัดสรรได้ปกครองกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันประเทศ จะเห็นได้ว่าในช่วงแรกในปี พ.ศ. 2450 งบที่ได้รับการจัดสรรมีมาก (ดูภาคผนวกตารางที่ 8) แต่หลังจากช่วงปีพ.ศ. 2490 งบประมาณมั่นคงมีการจัดสรรลดน้อยลง โดยรัฐบาลในสมัยนั้น ให้เหตุผล คือ

1. เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการปรับประเทศไทยให้ทันสมัย งบด้านความมั่นคงก็เป็นส่วนหนึ่งที่ต้องได้รับการจัดสรรมากขึ้นเพื่อต้องการใช้ เป็นงบในการป้องกันประเทศ
2. เพื่อส่งเสริมพระราชอำนาจและความมั่นคงทางการเมืองของพระมหากษัตริย์
3. เพื่อป้องกันการคุกคามจากภัยอาณานิคมตะวันตก

งบประมาณมั่นคงส่วนใหญ่จะใช้สำหรับงบทางการทหารและตำรวจ จากบทบาททหารในการใช้งบประมาณในการรักษาความมั่นคง จะเห็นได้ว่าการสัดส่วนของงบประมาณด้านความมั่นคงก่อนปี พ.ศ. 2500 ค่อนข้างจะสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เนื่องจากในช่วงนั้นงบประมาณส่วนใหญ่จะใช้ในการสร้างความมั่นคงแก่ประเทศ และเป็นช่วงที่ระบบราชการทหารมีอำนาจในการปกครองประเทศ ดูจากรูปที่ 4.3 แต่หลังจากปีพ.ศ. 2500 รัฐมีนโยบายที่จะขยายโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น ทำให้ต้องใช้งบประมาณด้านเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้งบด้านความมั่นคงลดลง

งบประมาณการลงทุน

หลังจากที่ประเทศไทยเริ่มเปิดการค้ากับต่างประเทศ ทำให้ชาวต่างประเทศเริ่มเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น ชาวตะวันตกต้องการความสะดวกสบายในการดำรงความเป็นอยู่ในประเทศ พร้อมกับเพื่อความสะดวกในการทำการค้า รัชกาลที่ 4 ทรงเล็งความสำคัญของปัจจัยพื้นฐาน จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างถนนแบบฝรั่งขึ้นมา ถนนสายแรกได้แก่ ถนนเจริญกรุง มีการขุดคลองได้แก่ คลองผดุงกรุงเกษม คลองถนนตรง คลองภาษีเจริญ คลองดำเนินสะดวก มีการต่อเรือกลไฟเพื่อใช้ในการขนส่ง การจัดตั้งการไปรษณีย์โดยเชื่อมโยงสายแรกในปีพ.ศ. 2409 ระหว่างกรุงเทพฯกับปากน้ำ ต่อมา มีการสร้างสายโทรเลขจากเมืองย่างกุ้งในพม่า ผ่านไทยลงไปยังประเทศสิงคโปร์ โดยชาวอังกฤษ การสร้างกิจการโทรเลขทำให้คนไทยสามารถที่จะติดต่อ



รูปที่ 4.3 แสดงสัดส่วนงบประมาณด้านความมั่นคง

— XS

การค้าได้สะดวกรวดเร็วขึ้นพร้อมกับพบเห็นสิ่งใหม่ๆ มาในสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกรมสุขาภิบาลในปีพ.ศ. 2440 เพื่อรักษาความสะอาดและกำจัดสิ่งเสื่อมทราม ในปีพ.ศ. 2426 ทรงจัดตั้งกรมโทรเลขและกรมไปรษณีย์ (ต่อมาในปีพ.ศ. 2441 ได้รวมกันเป็นกรมไปรษณีย์โทรเลข) ส่วนการไฟฟ้าชาวเดนมาร์ก ได้รับสัมปทานในปีพ.ศ. 2441 (โอนกิจการเป็นของรัฐบาลไทย ในปีพ.ศ. 2493) ในปีพ.ศ. 2424 กรมกลาโหมได้ติดตั้งโทรศัพท์ได้สำเร็จ (ในปีพ.ศ. 2497 ได้แยกมาเป็นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) ในปีพ.ศ. 2425 ทรงจัดตั้งกรมทอน้ำเพื่อทำหน้าที่การชลประทาน ในปีพ.ศ. 2434 ทรงสร้างถนนยาววราช ถนนราชดำเนินเพื่อให้เป็นถนนที่กว้างตามแบบตะวันตก ปรับปรุงถนนบำรุงเมือง ถนนเจริญกรุง ทรงสร้างทางรถไฟ ในปีพ.ศ. 2434 (ดูตารางที่ 4.9) ปีพ.ศ. 2493-2500 รัฐบาลให้ความสนใจในการสร้างรัฐพาณิชย์ มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง เพื่อที่จะให้รัฐเข้ามามีส่วนการทางธุรกิจมากขึ้น ดังนั้นในช่วงปีพ.ศ. 2493 งบการลงทุนค่อนข้างที่จะสูง หลังจากการชี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในปีพ.ศ. 2504 การใช้จ่ายของรัฐเริ่มที่ลงทุนในปัจจัยพื้นฐาน ทำให้งบการลงทุนมีการใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงขึ้น โดยเฉพาะโครงการใหญ่ๆ เพื่อเป็นปัจจัยในการรองรับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การที่รัฐต้องใช้จ่ายเงินมากในด้านการลงทุน ทำให้รัฐต้องขาดเงินทุนจำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศ หลังปีพ.ศ. 2528 การดำเนินโครงการใหญ่รัฐมักให้เอกชนร่วมลงทุน หรือให้สัมปทาน เพื่อที่รัฐจะสามารถที่จะนำเงินไปใช้จ่ายในด้านอื่น

ตารางที่ 4.9 แสดงงบประมาณการลงทุนในกิจการรถไฟ ปีพ.ศ. 2443-2483

วันสิ้นสุด(พ.ศ.)	ความยาวทางรถไฟ(กิโลเมตร)	งบรายจ่าย-งบลงทุน(ล้านบาท)
2443	264	21
2453	932	67
2463	2,253	143
2473	2,922	194
2483	3,130	217

ที่มา : James C. Ingram , "Economic Change in Thailand 1850-1970,"

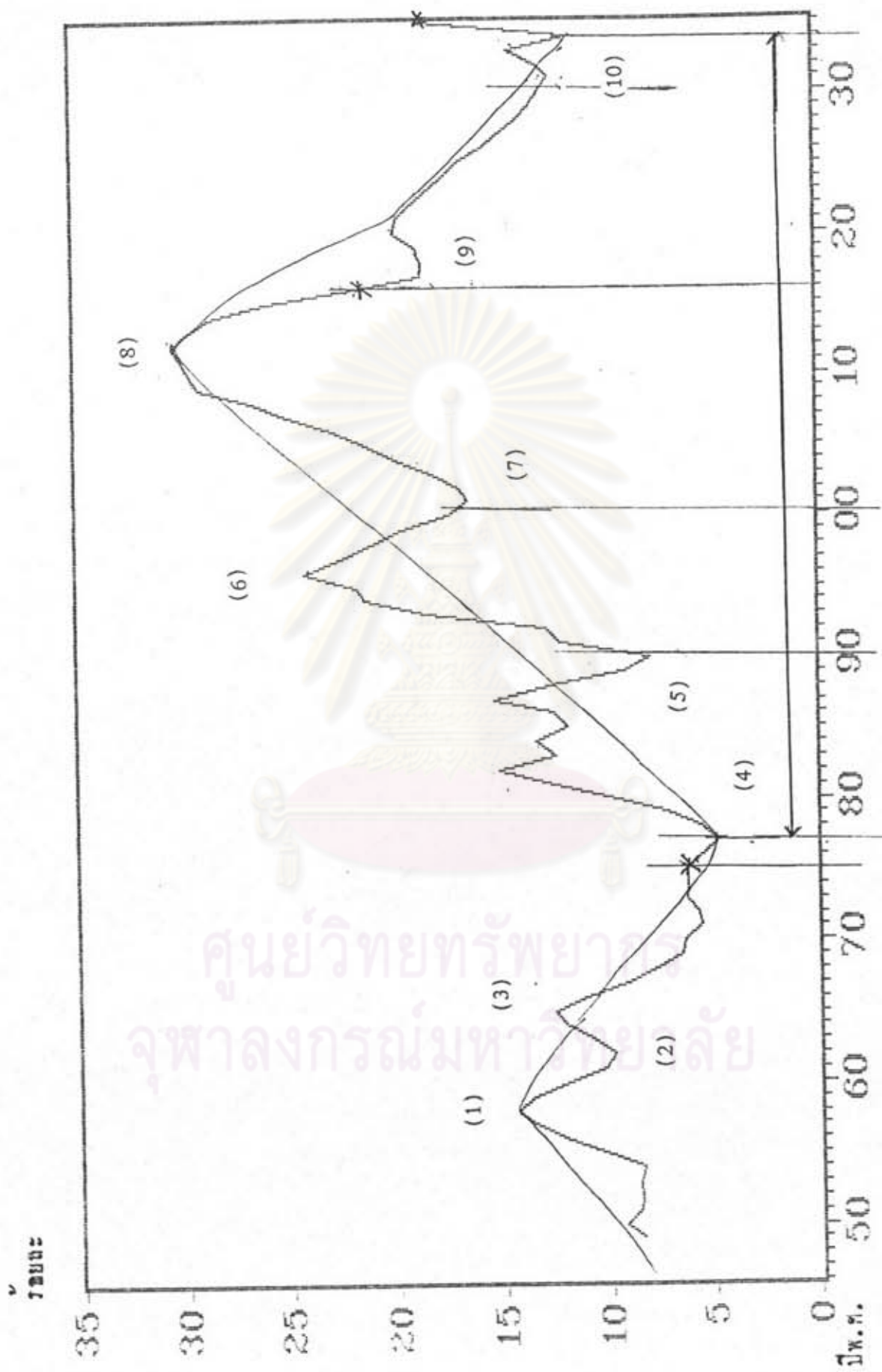
สัดส่วนงบการลงทุนต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาล

การวิเคราะห์จะแสดงถึงสัดส่วนงบการลงทุนต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาล (ดังแสดงในรูปที่ 4.4 และภาคผนวกตารางที่ 7) เป็นการใช้จ่ายตัวเลขเฉลี่ย 4 ปี ของสัดส่วนงบการลงทุนต่อรายจ่ายรวมของรัฐบาล เพื่อขจัดคลื่นในระยะสั้นและความผันผวนจากตัวเลข ในรูปที่ 4.4 ซึ่งแสดงให้เห็นคลื่นยาวได้อย่างชัดเจน เพื่อความสะดวกในการศึกษาจะแบ่งการศึกษาเป็น 4 ช่วง คือ

1. ช่วงปีพ.ศ. 2446-2477
2. ช่วงปีพ.ศ. 2478-2490
3. ช่วงปีพ.ศ. 2491-2500
4. ช่วงปีพ.ศ. 2500-ปัจจุบัน

1. คลื่นการปรับตัวในช่วงปีพ.ศ. 2446-2477 การเกิดคลื่นในช่วงนี้อาจกล่าวได้ว่าการเกิดคลื่นเป็นผลจากหลังการผลักดันจากการลงทุน ซึ่งได้แก่ การลงทุนในปัจจุบัน พื้นฐาน อันได้แก่ การสร้างทางรถไฟ การชลประทาน การสร้างเขื่อน การสร้างระบบไฟฟ้า จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2446 มีการลงทุนเพิ่มขึ้นเรื่อย ทำให้สัดส่วนเพิ่มขึ้น จนถึงปีพ.ศ. 2457 หลังจากปีพ.ศ. 2457 สัดส่วนการลงทุนเริ่มน้อยลงเป็นจุดเปลี่ยนครั้งที่ (1) ถึงปีพ.ศ. 2462 เป็นจุดเปลี่ยนครั้งที่ (2) แล้วเริ่มเพิ่มขึ้นจนถึงจุดเปลี่ยนครั้งที่ (3) หลังจากนั้นเริ่มลดลงจนถึงจุดเปลี่ยนครั้งที่ (4) ในช่วงนี้มีจุดเปลี่ยนครั้งที่ 4 จุด โดยในจุดที่ (1), (2), (3), (4) เป็นผลจากความไม่ต่อเนื่องจากการลงทุน

2. คลื่นการปรับตัวในช่วงปีพ.ศ. 2478-2490 ช่วงนี้เป็นช่วงที่มีการปรับตัวของคลื่นค่อนข้างมาก จะเห็นได้ว่าหลังจากปีพ.ศ. 2477 มีการปรับตัวของคลื่นค่อนข้างสูงขึ้นไปจนถึงปีพ.ศ. 2482 ก็มีการปรับตัวลงแล้วมีการปรับตัวขึ้นไปอีก ในช่วงนี้การปรับตัวมีผลต่อจากช่วงที่ 1 เพราะหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพ.ศ. 2475 โดยการล้มล้างระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การปกครอง



ศูนย์วิทยพัทยาศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 4.4 แสดงสัดส่วนของการลงทุนต่อรายจ่ายรวมมาซึ่งตัวเลขเคลื่อนที่เฉลี่ย 4 ปี

— IET4

ระบอบประชาธิปไตยมีส่วนในการกระตุ้นการลงทุนของรัฐบาลจากการที่สัดส่วนของการลงทุนมีการปรับตัวค่อนข้างมาก เนื่องจากในระหว่างปีพ.ศ. 2484-2488 เป็นช่วงที่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทย ในขณะนั้นจำเป็นต้องประกาศสงครามกับพันธมิตร การที่ประเทศเข้าสู่ภาวะสงครามทำให้รัฐบาลขยายการลงทุนของรัฐบาลในช่วงเวลานั้นไม่มีความแน่นอน เนื่องจากรัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการสงคราม (ดูรูปที่ 4.3 ประกอบ) แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของงบประมาณด้านความมั่นคงสูงขึ้น ในช่วงนี้เป็นผลจากปัจจัยทางการเมือง คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครองและปัจจัยภายนอก คือ สงครามโลกครั้งที่ 2

3. คลื่นการปรับตัวในช่วงปีพ.ศ. 2491-2500 หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ลื่นสุดลง ประเทศต่างๆในโลกประสบกับการขาดแคลนอาหารทำให้ผลผลิตทางการเกษตรของไทยสามารถส่งออกได้มาก โดยเฉพาะข้าว ยางพารา หลังจากปีพ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนครั้งที่ (5) ในปีพ.ศ. 2490 กลุ่มคิปลสงครามและคิน ชูตตะวัฒน์ ได้ทำการรัฐประหาร และได้รื้อฟื้นรัฐนิยมมาใช้ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยพยายามที่จะดำเนินนโยบายที่ก้าวหน้าและจำกัดธุรกิจของชาวจีน สนับสนุนให้รัฐเข้ามาดำเนินธุรกิจเองและออกกฎหมายรัฐวิสาหกิจในปีพ.ศ. 2496 จุดเปลี่ยนครั้งที่ 5 นี้เป็นผลจากการสะสมทุนของรัฐโดยผ่านกลไกทางรัฐวิสาหกิจ

4. คลื่นการปรับตัวในช่วงปีพ.ศ. 2501-ปัจจุบัน ในปีพ.ศ. 2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหาร ในจุดเปลี่ยนครั้งที่ (7) มีการดำเนินนโยบายพัฒนาสังคม โดยเน้นการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองควบคู่กับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีการนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจมาใช้ เป็นผลทำให้เกิดการลงทุนในสวนรัฐบาลเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนในปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยจะเห็นได้ว่าสัดส่วนการลงทุนได้เพิ่มขึ้นจนถึงปีพ.ศ. 2510 ดูรูปกราฟที่ 4.4 แต่หลังจากปีพ.ศ. 2510 ประเทศไทยประสบกับปัญหาภายในประเทศอันได้แก่ภัยจากคอมมิวนิสต์และกลุ่มโจรแบ่งแยกดินแดนทางภาคใต้ พร้อมทั้งต้องป้องกันการรุกรานจากประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ ลาว กัมพูชา และเวียดนาม ทำให้การลงทุนต้องถดถอยลง โดยนำเงินส่วนนี้ไปเพิ่มเติมในด้านความมั่นคงของประเทศ ดูรูปกราฟ 4.3 ประกอบ แต่หลังจาก 14 ตุลาคม ปีพ.ศ. 2516 เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยรัฐบาลเผด็จการของจอมพลถนอม กิตติขจร ถูกล้มล้างโดยพลังประชาชน การปกครองได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปก

ครองแบบประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ประชาชนและรัฐบาลตื่นตัวในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้มีการลงทุนในส่วนของรัฐบาล เพื่อเป็นการกระตุ้นการลงทุนของเอกชนและเป็นการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ เนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมันในปีพ.ศ. 2516 และสงครามในตะวันออกกลางระหว่างอิสราเอลและชาติอาหรับหลังจากจุดเปลี่ยนครั้ง ในปีพ.ศ. 2519 เกิดเหตุการณ์การจลาจลในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พลเรือเอกสังัด ชล่ออยู่ได้ทำการรัฐประหารและเริ่มที่จะนำระบบเผด็จการมาใช้อีกครั้ง ทำให้มีการเพิ่มงบด้านความมั่นคงและลดงบประมาณด้านเศรษฐกิจลง ทุกรูปที่ 4.2 และ 4.3 ประกอบ เป็นผลทำให้สัดส่วนการลงทุนเริ่มลดลง หลังจากนั้นในปีพ.ศ. 2522 เศรษฐกิจเริ่มตกต่ำอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากวิกฤตการณ์น้ำมัน จนกระทั่งมีการปรับตัวอีกครั้งในปีพ.ศ. 2530 ในช่วงหลังปีพ.ศ. 2530 สัดส่วนของงบการลงทุนเริ่มเพิ่มสูงขึ้น อันเป็นผลจากการปรับตัวของภาวะเศรษฐกิจโลก ซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย จะเห็นว่าสัดส่วนของการลงทุนต่อรายจ่ายรวม สามารถที่จะแสดงให้เห็นถึงการปรับตัวของโครงสร้างอันเนื่องมาจากการลงทุน ที่มีผลทำให้เกิดพฤติกรรมของคลื่นในลักษณะหนึ่งของโครงสร้างงบประมาณ

ความไม่สมดุลภายใต้ดุลงบประมาณ

เมื่อพิจารณารายรับ รายจ่าย และการลงทุนของรัฐบาล จะเห็นได้ว่าการดำเนินการของรัฐจะมีดุลงบประมาณที่ไปในทางการขาดดุลงบประมาณ และมีแนวโน้มที่ค่อนข้างที่จะสูงขึ้นเรื่อยๆ จากปีพ.ศ. 2446 เป็นต้นมา และมีการขาดดุลอย่างค่อนข้างมากในปีพ.ศ. 2494 เป็นต้นมา เนื่องจากการลงทุนในรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล และเมื่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504) การขาดดุลก็เริ่มมากขึ้นไปอีก ดังนั้นการที่ขาดดุลติดต่อกัน รัฐย่อมต้องหาทางชดเชยส่วนที่ขาดดุล ซึ่งมีหลายวิธี แต่โดยทั่วไปจะใช้วิธีการชดเชยโดยการกู้เงินจากต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน ประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงนั้นๆ โดยการคำนึงถึงการกระตุ้นหรือชะลอตัวของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยปกติการดำเนินการนโยบายการคลังแบบขาดดุล และการชดเชยงบประมาณมิได้ทำให้ปริมาณเงินเพิ่มขึ้น แต่จะส่งผลต่อการขยายตัวของอุปสงค์รวมของประเทศเนื่องจากการใช้จ่ายที่สูงเพิ่มขึ้น งบประมาณที่ขาดดุลอย่างต่อเนื่องจึงนำไปสู่ความไม่สมดุลของงบประมาณ (ดูภาคผนวกตารางที่ 6)

เมื่อนำมูลค่าของรายรับ รายจ่าย มาหาอัตราการเปลี่ยนแปลง และอัตราการเปลี่ยนแปลงของ ดุลงบประมาณ จะได้ในภาคผนวกตารางที่ 9 และนำมาสร้างรูปภาพจะได้ในรูปแบบที่ 4.5 ซึ่ง จะเห็นว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายรับ รายจ่าย ของรัฐบาล มีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกัน จะเห็นได้ว่าในปีพ.ศ.2483-2485 อัตราการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างที่จะสูง โดยอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายรับมากขึ้น ก็ทำให้อัตราการเปลี่ยนแปลงทางรายจ่ายเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากเป็นช่วงที่ประเทศไทยอยู่ในสภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2

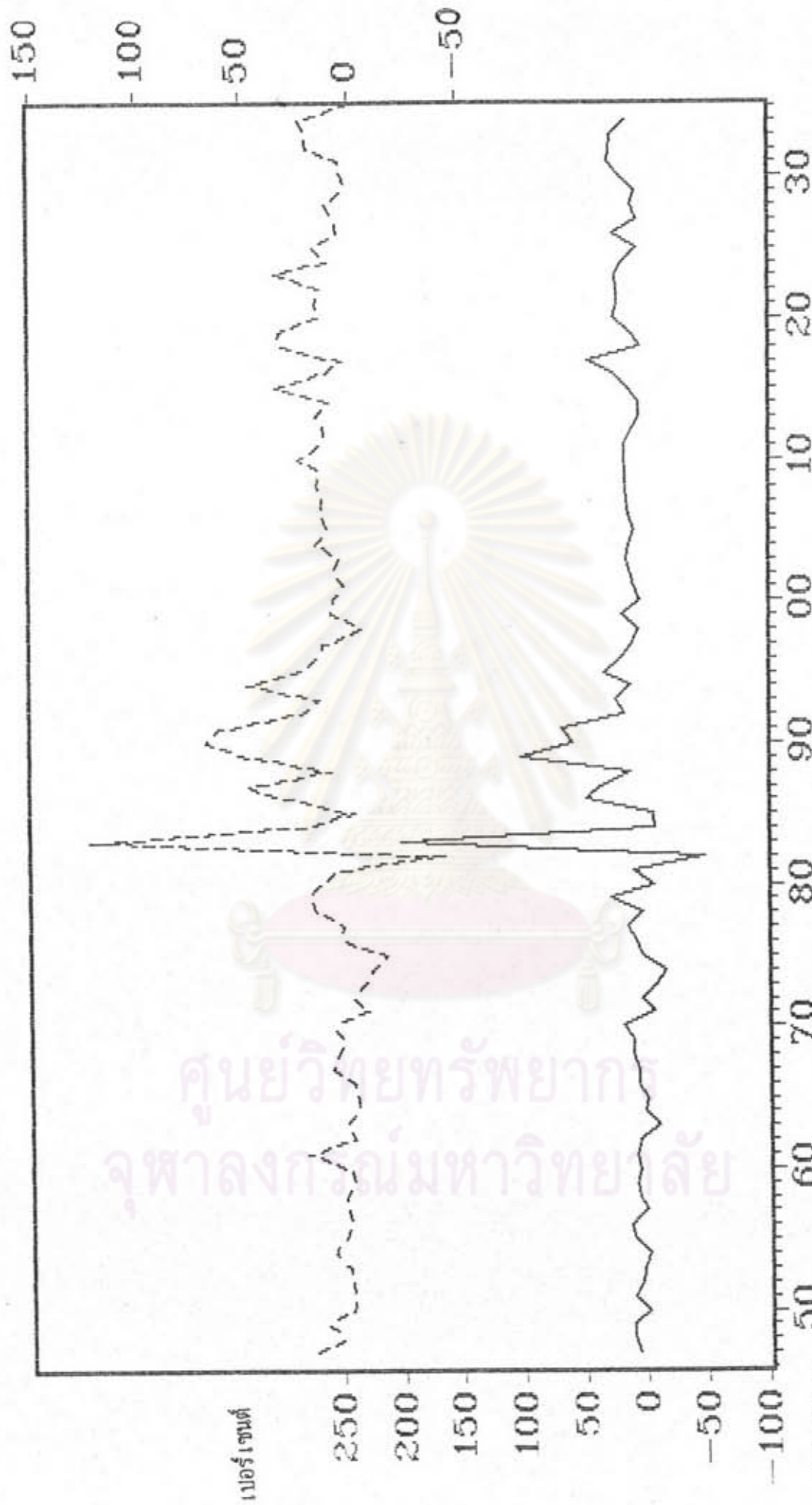
4.1.3 โครงสร้างการผลิต

การศึกษาถึงโครงสร้างการผลิตเป็นการศึกษาถึงปัจจัยภายในของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาถึงเฉพาะภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

ภาคเกษตรกรรม

ในอดีตก่อนปีพ.ศ.2504 ภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยมีสินค้าที่สำคัญไม่ที่ชนิดที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ยางพารา ไม้สัก และตึก โดยเฉพาะเป็นพืชหลักที่ใช้ในการส่งออกจึงมีส่วนสำคัญ ในการส่งเสริมการเพาะปลูกเมื่อพิจารณาสัดส่วนของภาคเกษตรกรรมจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเบื้องต้นในปีพ.ศ.2413-2493 จะเห็นว่าภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนมากที่สุดดังแสดง ภาคผนวกตารางที่ 10 และ 11 ก่อนแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ภาคการเกษตรกรรมของไทยมีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี ในขณะที่อัตราการขยายตัวทางการเกษตรของโลกเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.5-2.8 ต่อปี นับว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีผลผลิตการเกษตรเหลือไปส่งขายต่างประเทศต่อเนื่องตลอดมา ปัจจุบันประเทศไทยมีพืชหลักที่สำคัญได้แก่ ข้าว ข้าวโพด ยางพารา แป้งมันสำปะหลัง ถั่วต่างๆ อ้อย ข้าวฟ่าง เมื่อนำสัดส่วนของภาคเกษตรกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ จะได้ในภาคผนวกตารางที่ 12 จะเห็นว่าสัดส่วนของภาคเกษตรกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ มีสัดส่วนที่ลดลง ซึ่งแสดงในรูปแบบที่ 4.6

เปอร์เซ็นต์

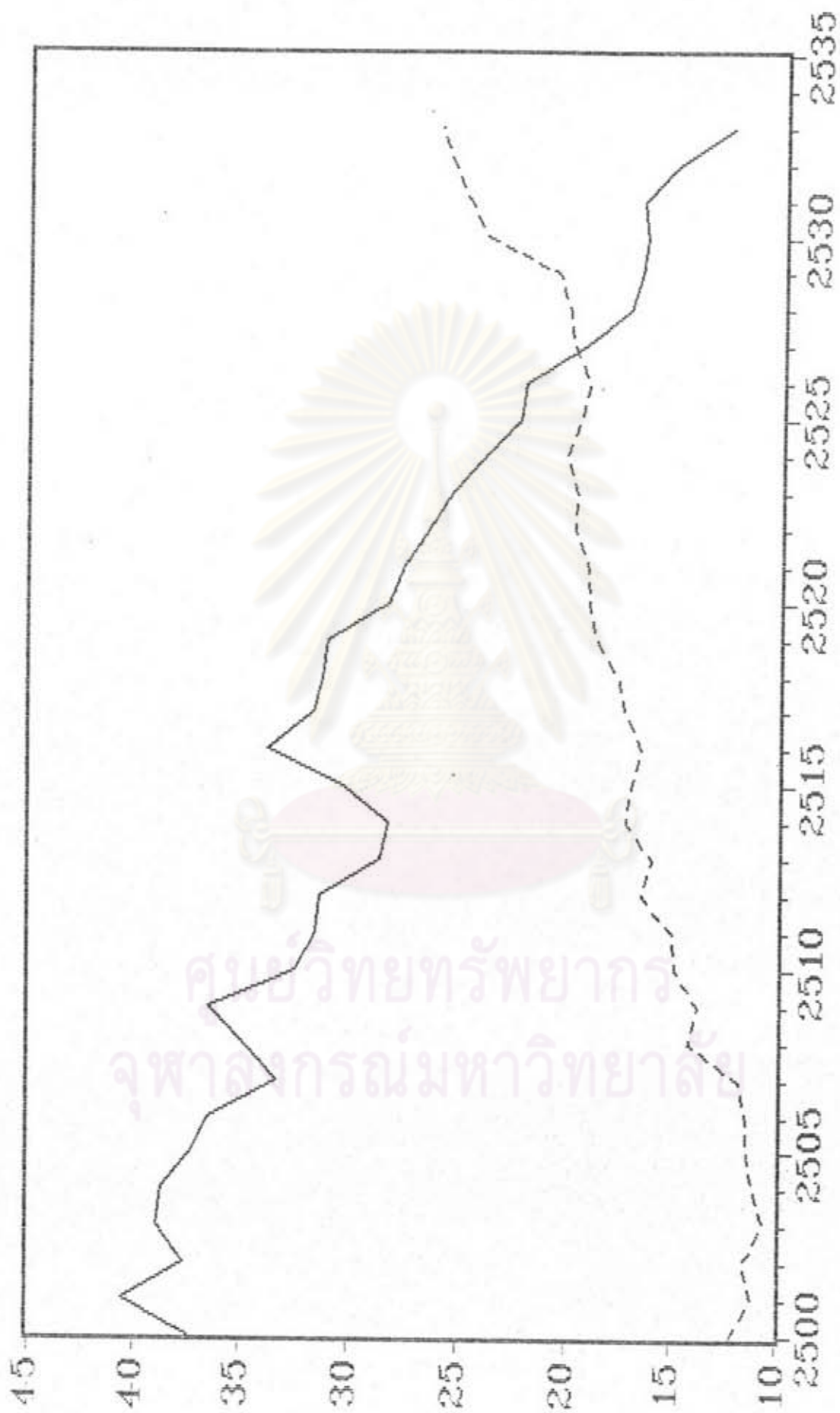


ปีพ.ศ. 2446

ปีพ.ศ. 2535

รูปที่ 4.5 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงของรายรับ รายจ่ายรวมของรัฐบาล

— GRR --- GRET



รูปที่ 4.6 แสดงสัดส่วนสินค้าเกษตรกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และสัดส่วนสินค้าอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

— AGGDP - - - - MGDP

การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม

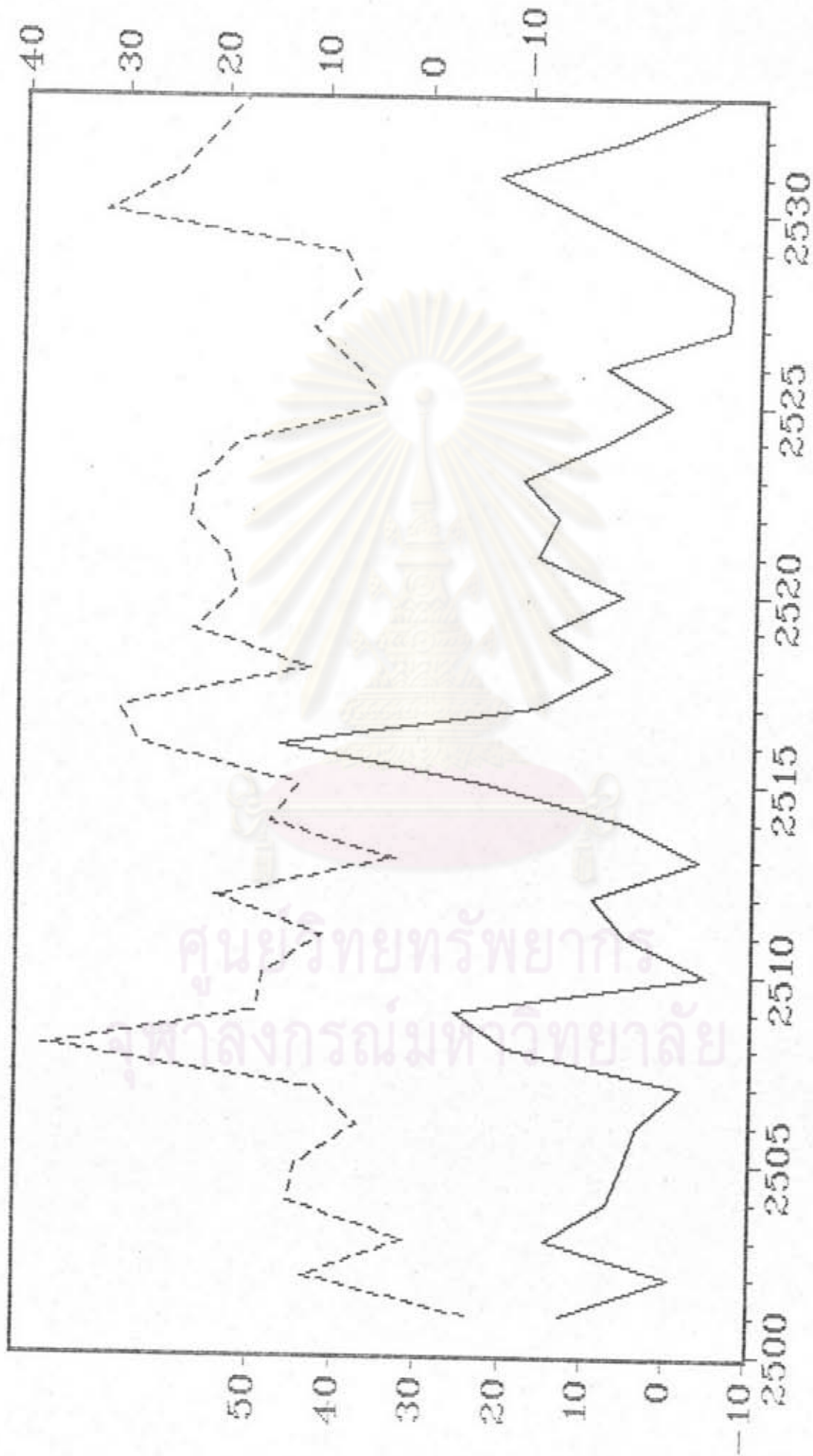
ความต้องการของอุปสงค์ภายในประเทศในการใช้สินค้าที่ผลิตจากภาคอุตสาหกรรม เช่น อุปกรณ์ไฟฟ้า อาหารสำเร็จรูป สินค้าอุปโภคบริโภค เป็นต้น รวมทั้งการทดแทนการนำเข้าและการขยายตัวของการส่งออก ทำให้ภาคอุตสาหกรรมได้รับความสนใจและมีการขยายตัวเป็นอย่างมาก การเปลี่ยนแปลงสู่การผลิตในระบบอุตสาหกรรม ต้องมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขทางเทคนิค 2 ประการ คือ การทำงานซึ่งแต่ก่อนใช้เครื่องมือ ได้เปลี่ยนมาเป็นการทำงานด้วยระบบกลไก (mechanism) และการทำงานในระบบกลไกจะไม่ใช้แรงงานมนุษย์ แต่ใช้เครื่องจักรแทน¹⁰ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบอุตสาหกรรม¹¹ มีสาเหตุจากการเติบโตที่ไม่ได้สัดส่วนของผลผลิตขั้นปฐมจาก แนวโน้มในอดีต เนื่องจากการหดตัวของอุปสงค์ภายใน การใช้ปัจจัยการผลิตขั้นกลางและการเพิ่มการนำเข้า การขยายตัวของอุปสงค์การส่งออก การใช้ปัจจัยการผลิตขั้นกลาง การเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ทำให้การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว (ดูภาคผนวกตารางที่ 13,14)

ความไม่สมดุลของภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม

จากการพัฒนาโครงสร้างการผลิตโดยเน้นส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมเป็นหลักใหญ่ ทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคอุตสาหกรรม จากผลของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย โดยการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ปีพ.ศ.2504 เป็นต้นมา ทำให้ภาคอุตสาหกรรมได้รับความสนใจและเพิ่มความสำคัญเป็นอย่างมาก ส่วนภาคเกษตรกรรมเป็นภาคที่มีประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานต่ำกว่าประสิทธิภาพในการผลิตของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมถึง 11 เท่าตัว ช่องว่างระหว่างภาคทั้ง 2 นี้มีแนวโน้มที่มากขึ้นเรื่อยๆ เพราะว่าภาคเกษตร

¹⁰ วรวิทย์ เจริญเลิศ, "พัฒนาการเศรษฐกิจเปรียบเทียบ," (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 7.

¹¹ กิตติ สัมสกุล, "ที่มาของการเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมในประเทศไทย: วิเคราะห์โดยตารางปัจจัยการผลิต-ผลผลิต," วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์, 1 (สิงหาคม 2532): 200.



รูปที่ 4.7 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงมูลค่าสินค้าเกษตรกรรมและมูลค่าสินค้าอุตสาหกรรม

— GRAG ---- GRMG

กรรมมีศักยภาพในการขยายตัวต่ำ ส่วนอุตสาหกรรมซึ่งมีศักยภาพในการขยายตัวที่สูงกว่า ภาคเกษตรกรรมในอดีตที่ผ่านมา เกษตรกรไม่สามารถขยายพื้นที่การเพาะปลูกเข้าในพื้นที่ว่างเปล่าในป่าเนื่องจากเนื้อที่ป่าและเนื้อที่ว่างเปล่าได้ลดลงมาก ดังนั้นจึงเป็นอุปสรรคในการขยายการผลิตทางด้านเกษตรกรรม เมื่อพิจารณาถึงอัตราการเปลี่ยนแปลงของภาคเกษตรกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และอัตราการเปลี่ยนแปลงของภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ดูในภาคผนวกตารางที่ 15 และในรูปที่ 4.7) และอัตราการเปลี่ยนแปลงของความไม่สมดุลของภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมจะแสดงในภาคผนวกตารางที่ 15 จะแสดงให้เห็นถึงอัตราการขยายตัวของภาคเกษตรกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และ อัตราการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ จะแสดงถึงอัตราการเปลี่ยนแปลงที่ตรงกันข้ามกันโดยภาคเกษตรกรรมจะมีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่ลดลง แต่ภาคอุตสาหกรรมมีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่สูงขึ้น

4.1.4 โครงสร้างการออมและการลงทุน

ในช่วงที่ผ่านมาไม่กี่ปีนี้ เศรษฐกิจไทยขยายตัวอย่างมาก ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นจึงมีการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคมากขึ้น ในทางกลับกันการออมก็ย่อมลดน้อยลงไปด้วย เมื่อเศรษฐกิจเติบโตความต้องการเงินลงทุนก็ย่อมมากขึ้น ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเงินออมและเงินลงทุน โดยที่เงินออมมีอัตราการขยายตัวในจำนวนต่ำ ทำให้ประสบกับการขาดแคลนเงินออมที่เข้ามาใช้ในการลงทุน จนต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ.2535 ธนาคารแห่งประเทศไทยคาดว่า¹³ สัดส่วนการออมต่อGDP เท่ากับร้อยละ 30.2 และสัดส่วนการลงทุนต่อGDP เท่ากับร้อยละ 38.0 ช่องว่างระหว่างการออมและการลงทุนเป็นร้อยละ 7.8 นอกจากนี้คาดว่าจะตลอดช่วงการพัฒนาแผนพัฒนาฯ 7 จะมีการลงทุนภาครัฐบาล 1,803.2 พันล้านบาท และการลงทุนภาคเอกชน 5,213.3 พันล้านบาท รวมเป็น 7,016.5 พันล้านบาท ขณะที่การออมภายในประเทศมีจำนวน 5,902.6 พันล้านบาท จะเห็นได้ว่าช่องว่างระหว่างการออมและการ

¹³ การระดมเงินออมในประเทศ.วารสารเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด. 24 (สิงหาคม 2535): 4-5.



ลงทุนถึง 1,113.9 พันล้านบาท จากอดีตนับแต่ปีพ.ศ.2518 เป็นต้นมาส่วนแตกต่างระหว่างเงินออมและเงินลงทุนมีส่วนแตกต่างก็มากขึ้น(ดูภาคผนวกตารางที่ 16) เมื่อพิจารณาสัดส่วนการออมต่อGDP และการลงทุนต่อGDP จะเห็นได้ว่าสัดส่วนการออมต่อGDP มีค่าน้อยกว่าการลงทุนต่อGDP (ดูภาคผนวกตารางที่ 17)

ความไม่สมดุลของการลงทุนและการออมภายในประเทศ

สถานการณ์การขาดดุลเงินออมที่เกิดขึ้นเนื่องจากการลงทุนที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่การระดมเงินออมภายในประเทศมีข้อจำกัดในเรื่องการพัฒนาเครื่องมือทางการเงินมารองรับตลอดจนการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ออมต่อการยอมรับอัตราผลตอบแทนการออมกับสถาบันการเงินในระบบ และคาดว่า การขาดดุลเงินออมนี้มีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากการลงทุนรวมจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ได้แก่ การขยายตัวของผู้ประกอบการภาคเอกชนในประเทศ และการลงทุนจากต่างประเทศ ส่วนภาครัฐบาลก็มีโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ต้องใช้เงินลงทุนมาก และเงินออมของภาครัฐบาลจะถูกจำกัดจากการใช้จ่าย เพื่อการลงทุนในส่วนสนับสนุนการลงทุนภาคเอกชน ขณะที่การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลจะแปรผันตามภาวะเศรษฐกิจ ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างการลงทุนและการออมของไทยคาดว่าจะเพิ่มขึ้น การแก้ปัญหาจึงมุ่งประเด็นในการเพิ่มการออมภายในประเทศให้สูงขึ้นเพื่อลดช่องว่างให้น้อยลง

4.1.5 โครงสร้างประชากรและแรงงาน

ประชากรและแรงงานของประเทศ ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรถึง 80 เปอร์เซ็นต์ ทำให้มีแรงงานส่วนเกินอยู่ในภาคเกษตรกรรมที่สามารถจะดึงออกมาได้จากภาคเกษตรกรรม ซึ่งแรงงานเหล่านี้สามารถที่จะไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมได้ เนื่องจากการจูงใจโดยค่าจ้างที่สูงกว่าในภาคเกษตรกรรม ขบวนการโยกย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมืองที่ขยายตัวเพื่อรองรับแรงงานอพยพจากชนบท ในขณะที่อุตสาหกรรมพร้อมที่จะขยายตัว ค่าจ้างแรงงานก็ยังคงอยู่ในระดับที่คงที่ จนกระทั่งแรงงานส่วนเกินได้ถูกดูดซึมเข้ามาทำงานในเมืองแล้ว ค่าจ้างแรงงานก็จะเริ่มสูงขึ้น การเคลื่อนย้ายแรงงานเริ่มที่จะเห็นได้อย่างชัดเจนหลังการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

โดยในอดีตนั้นแรงงานส่วนใหญ่จะเป็นชาวพม่า และในยุคต่อมาก็มีการใช้แรงงานของชาวจีนอพยพ ถึงแม้ว่างานในภาคอุตสาหกรรมจะงูจางใจที่แรงงานเข้ามามาก แต่งานในสาขาอุตสาหกรรมก็ไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว พกกับการดูซึมแรงงานในภาคเกษตรกรรมทั้งหมด แรงงานอพยพจึงยังคงรออยู่ในเขตเมือง เพราะมีความหวังที่จะได้ข่าวสารข้อมูลในการเข้าทำงานมากขึ้น จึงก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของประชากรตามมาก ดังนั้นโครงสร้างของแรงงานและจำนวนประชากรจะมีส่วนที่แสดงถึงความสัมพันธ์กันได้ การที่แรงงานยังรอการเข้างานอยู่จึงเกิดปัญหาการว่างงานเพิ่มมากขึ้น โดยเปลี่ยนจากการว่างงานในภาคเกษตรกรรมที่มีแรงงานส่วนเกินในช่วงที่ไม่ทำงานในช่วงฤดูการผลิตเป็นการว่างงานจากภาคอุตสาหกรรมจากภาคผนวกตารางที่ 18 แสดงให้เห็นถึงจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น จะเห็นว่าการเพิ่มขึ้นของประชากรมีส่วนทำให้เกิดกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นตามไปด้วย การที่ประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นในอดีตเป็นผลจากการที่อัตราการเกิดสูงกว่าอัตราการตาย และการย้ายถิ่นฐานเข้ามามากกว่าการย้ายถิ่นฐานออกการเพิ่มของประชากรตามธรรมชาติที่อัตราการตายต่ำกว่าอัตราการเกิด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2463 อัตราการตายของประชากรเริ่มมีแนวโน้มลดลงและลดลงเร็วกว่าอัตราการเกิด โดยที่อัตราการเกิดลดลงจากประมาณ 49 ต่อ 1,000 ในปีพ.ศ. 2463 เป็นประมาณ 41 ต่อ 1,000 ในช่วงปีพ.ศ. 2503 แต่อัตราการตายลดลงจาก 28 ต่อ 1,000 เป็น 10 ต่อ 1,000 ในช่วงเวลาเดียวกัน อัตราการเพิ่มตามธรรมชาติในช่วงนี้เพิ่มจากร้อยละ 2.1 เป็นร้อยละ 3.1 ส่วนการย้ายถิ่นโดยเฉพาะการย้ายถิ่นฐานเข้าของชาวจีน ในปีพ.ศ. 2453 ทำให้จำนวนประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากซึ่งร้อยละ 50 เป็นผลจากการย้ายถิ่นฐาน อย่างไรก็ตามการย้ายถิ่นเข้ามีบทบาทที่น้อยลงต่อการเพิ่มของประชากรในช่วงเวลาต่อมาและในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีกฎหมายการย้ายถิ่นของประเทศไทยหนดให้จำนวนผู้ที่ย้ายถิ่นเข้าประเทศไทยได้ประเทศละ 200 คนต่อปี ทำให้การเพิ่มของประชากรจึงขึ้นอยู่กับอัตราการเพิ่มตามธรรมชาติเป็นสำคัญ การที่ประชากรเพิ่มขึ้นทำให้เกิดการว่างงานทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม จากตารางที่ 4.10 แสดงถึงผู้มีงานทำและผู้ว่างงานในช่วงปีพ.ศ. 2528-2535 ในปีพ.ศ. 2530 มีผู้ว่างงานถึง 1,721.6 ล้านคน

ตารางที่ 4.10 แสดงถึงผู้มีงานทำและผู้ว่างงานในช่วงปีพ.ศ.2528-2535 หน่วย : ล้านคน

ปีพ.ศ.	รวม	ผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน			ผู้ไม่มีงานทำ	ผู้รอดฤดูกาล
		ผู้ที่มีงานทำ				
		รวม	ภาคเกษตร	ภาคอุตสาหกรรม		
2528	27,115.2	25,852.5	17,674.4	8,178.1	994.6	267.8
2529	27,835.8	26,690.7	17,815.5	8,875.2	968.7	176.2
2530	29,552.2	27,639.1	17,789.2	9,849.9	1,721.6	191.3
2531	30,512.2	29,464.0	19,576.5	9,887.5	922.2	118.9
2532	31,205.7	30,611.9	20,402.0	10,209.9	433.1	160.6
2533	31,749.6	30,843.7	19,725.7	11,118.0	710.0	195.9
2534 ¹	32,199.0	29,866.0	17,997.0	11,869.0	1,460	909.0
2535 ¹	33,199.0	30,999.0	18,488.0	12,511.0	1,402	798.0

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : 1 ค่าประมาณการ

ความไม่สมดุลของการกระจายประชากรเมืองและแรงงาน

ในช่วงอดีตที่ผ่านมาประชากรจากส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้หลั่งไหลเข้ามาเข้ามาในกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑลเป็นจำนวนมาก ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันประชากรเมืองกว่าร้อยละ 60 ของประชากรเมืองทั้งประเทศอยู่ในกรุงเทพฯ การเพิ่มของประชากร ทำให้รัฐต้องใช้จ่ายเงินในการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจในส่วนของกรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก การจัดสรรงบประมาณจึงตกอยู่ในกรุงเทพฯ เป็นส่วนมาก และแต่ละโครงการต้องใช้งบลงทุนที่ค่อนข้างสูง ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรงบประมาณ ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศได้รับผล

ประโยชน์ที่จัดสรรของงบประมาณที่น้อยกว่าคนในกรุงเทพฯ จากการสำรวจสำมะโนประชากร ปีพ.ศ. 2533 จำนวนประชากรของประเทศไทยมีทั้งสิ้น 56.30 ล้านคน (ดูภาคผนวกตารางที่ 18) เป็นประชากรอยู่ในเขตเมือง 16.8 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมด ระดับความเป็นเมือง¹⁴ (Urbanization level) ของกรุงเทพฯ เท่ากับร้อยละ 100 ในขณะที่ระดับความเป็นเมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่มีระดับรายได้ต่อหัวต่ำสุด เท่ากับร้อยละ 16.3 (ดูตารางที่ 4.11) ยิ่งก่อให้เกิดความไม่สมดุลทางแรงงาน ก่อให้เกิดการว่างงาน (ดูภาคผนวกตารางที่ 19) และทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นแหล่งการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สำคัญ เป็นเมืองที่มีความหนาแน่นมากที่สุด ทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองและชนบทดูได้จาก ตารางที่ 4.12 และ 4.13 นอกจากนี้การว่างงานก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความไม่สมดุลในโครงสร้างแรงงานในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง การว่างงานก็จะลดลงแต่ถ้าเศรษฐกิจถดถอย การว่างงานก็จะเพิ่มขึ้น การเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมมีส่วนสำคัญในการลดช่องว่างของการกระจายรายได้¹⁵ การพัฒนาเมืองที่เหมาะสมจะมีส่วนช่วยในการขยายการว่างงานในแต่ละสาขาการผลิต เพื่อรองรับการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานจากชนบทสู่เมือง ทำให้ลดความยากจนของประชากรในเขตเมืองและเขตชนบท

4.1.5 โครงสร้างรายได้

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยสู่ความเป็นกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) นั้น บัจจุบันอย่างหนึ่งที่เป็นตัวกำหนดได้แก่ รายได้ประชาชาติ การที่ประชากรจะมีรายได้มากหรือน้อย ย่อมต้องขึ้นกับปัจจัยอื่นประกอบไปด้วย ปัจจัยที่สำคัญได้แก่ ความยากจน และการกระจายรายได้ ความยากจน มีความแตกต่างกันในความหมาย ความหมายหนึ่งหมายถึงความอดัดตันการยังชีพ (หรือการประทังชีวิต) หรือความอดัดตันการครองชีพ (มีเงินรายได้ต่ำกว่าระดับการครองชีพขั้นต่ำ)

¹³ ระดับความเป็นเมือง หมายถึง สัดส่วนของประชากรเมืองต่อประชากรทั้งหมด

¹⁴ จารูมา อัครกุล, "ทิศทางการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1990," ธีรณ พงศ์มณฑล, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 499-500.

ตารางที่ 4.11 ประชากรเมือง และชนบท รายภาค ปีพ.ศ.2533

ภาค	ชนบท	เมือง
ตะวันออกเฉียงเหนือ	16.17 (83.70)	3.14 (16.30)
เหนือ	8.47 (78.30)	2.35 (21.70)
ใต้	6.13 (82.00)	1.35 (18.00)
กลาง(ยกเว้นกรุงเทพ)	2.06 (94.60)	0.70 (5.40)
กรุงเทพฯ	- (-)	6.17 (100.00)
ทั่วประเทศ	39.25 (70.00)	16.83 (30.00)

ที่มา:สำนักงานสถิติแห่งชาติ หมายเหตุ:เมืองหมายถึงเขตเทศบาล ชนบทหมายถึงเขตสุขาภิบาลและหมู่บ้าน
 ตารางที่ 4.12 แสดงความหนาแน่นของประชากรต่อ 1 ตารางกิโลเมตร เฉพาะบางจังหวัด

จังหวัด	จำนวนประชากร (พ.ศ.)		พื้นที่	ความหนาแน่น (พ.ศ.)	
	2524	2529		2524	2529
กทม.	5,331,402	5,468,915	1,556	3,426.4	3,514.7
นนทบุรี	403,809	525,475	676	597.4	777.3
สมุทรปราการ	557,292	689,631	943	596.7	731.3
ภูเก็ต	136,286	150,295	539	252.8	278.8

ที่มา : สำนักงานทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง

ตารางที่ 4.13 แสดงจำนวนประชากรและอัตราเพิ่มประชากรต่อปี ของกรุงเทพมหานคร

ปีพ.ศ.	จำนวนประชากร	อัตราเพิ่มประชากรเฉลี่ยต่อปี
2462	526,855	
2472	739,638	4.04
2480	890,453	2.55
2490	1,178,881	3.24
2500	1,831,007	5.53
2510	3,123,602	7.06
2520	4,742,774	5.18
2524	5,331,402	3.10
2529	5,468,915	0.52

ที่มา : สำนักงานทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง

หรือความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (มีภาวะการครองชีพขั้นต่ำมาตรฐานแบบฉบับของมวลชนส่วน
ใหญ่ในสังคมนั้น) หรือความขาดแคลน (ภาวะการครองชีพที่มีปัญหาขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานอันเป็นส่วน
ประกอบสำคัญของภาวะครองชีพที่เป็นแบบแผนโดยทั่วไปของมวลชนในแต่ละสังคม) แต่อย่างไรก็
ตามปัญหาความยากจนเป็นปัญหาที่โดยแท้แล้วแตกต่างจากปัญหาการกระจายรายได้ กล่าวคือ
ปัญหาความยากจนเป็นมิติด้านสัมบูรณ์ (absolute dimension) ในขณะที่ปัญหาการกระจายราย
ได้เป็นมิติด้านสัมพัทธ์ (relative dimension) ความรุนแรงของปัญหาความยากจนจะพิจารณา
จากรายได้และจำนวนหรือสัดส่วนประชากรหรือครัวเรือน ด้วยเกณฑ์ที่ว่ารายได้เท่ากับรายจ่าย
พอดี แต่ได้รายได้ต่ำกว่ารายจ่ายในการซื้ออาหารตามมาตรฐานขั้นต่ำทางโภชนาการ เมื่อ
พิจารณาระดับเส้นความยากจนจะเห็นว่าในปีพ.ศ.2531/32 สัดส่วนของประชากรร้อยละ 29.4
ในเขตหมู่บ้านเป็คนยากจน และร้อยละ 6.7 ของประชากรในเขตเมืองเป็นคนยากจน (ดูตาราง
ที่ 4.14) ส่วนการวัดการกระจายรายได้จะใช้เกณฑ์พิจารณาการกระจายรายได้ตามขั้นเงินได้
โดยการวัดอย่างหายาๆ ด้วยดัชนีที่เรียกว่า "ค่าสัมประสิทธิ์จินี" (Gini Coefficient) พบว่ามี

แนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ จากตารางที่ 4.15 แสดงถึงลักษณะการกระจายรายได้ในประเทศไทย จะเห็นว่ากลุ่มที่ร่ำรวยที่สุด 10-20 % แรก เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด มีสัดส่วนรายได้ เท่ากับร้อยละ 37.85 ซึ่งสูงกว่าประมาณ 22 เท่าของรายได้กลุ่มที่ยากจนที่สุด 10 % แรก นอกจากนี้ประเทศไทยยังจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีช่องว่างทางรายได้จัดอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงมาก (ดูได้จากตาราง 4.14) จากตัวเลขดัชนีการกระจายช่องว่างทางรายได้ (Income Disparity) จากจำนวนเท่าของรายได้ของคนรวยที่สุด 20% แรก เมื่อเทียบกับรายได้ของคนจนที่สุด 20% แรกแล้ว ประเทศไทยมีปัญหารุนแรงมากโดยอยู่ในระดับใกล้เคียงกับประเทศมาเลเซีย ศรีลังกา เกาหลีใต้ และสิงคโปร์ ช่องว่างรุนแรงเมื่อเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์ และฮ่องกง ซึ่งทั้งสอง ประเทศนี้ก็จัดว่ามีปัญหาความไม่เท่าเทียมของรายได้ค่อนข้างสูง(ดูตารางที่ 4.16) นอกจากนี้ สัดส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนยังมีมากในเขตชนบท(ดูตารางที่ 4.14)

ตารางที่ 4.14 สัดส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน

	2505/07	2511/12	2518/19	2523/24	2528/29	2531/32
ทั่วประเทศ	>57.0	39.0	30.0	23.0	29.5	23.7
เขตชนบท	>61.0	43.0	32.9	25.8	33.9	-
หมู่บ้าน	n.a.	n.a.	36.2	27.3	35.8	29.4
เขตสุขาภิบาล	n.a.	n.a.	14.8	13.5	18.6	13.2
เขตเมือง	<38.0	16.0	12.5	7.5	5.9	6.7

ที่มา : Meesook (1970) Hutaserani and Jitsuchon(1988) และการสำรวจภาวะ เศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 4.15 ลักษณะของการกระจายรายได้ในประเทศไทย

กลุ่มของประชากร ตามฐานะทางรายได้ (quintile)	สัดส่วนของรายได้ของประชากรแต่ละกลุ่ม				
	2505	2518/19	2523/24	2528/29	2531/32
1. รายได้ที่สุด 20% แรก	19.8	49.26	51.47	55.63	55.98
รายได้ที่สุด 10% แรก	n.a	33.40	35.44	39.15	37.85
รายได้ที่สุด 10% ที่สอง	n.a.	15.86	16.04	16.48	17.12
2. ราย 20% ที่สอง	21.6	21.96	20.64	19.86	20.30
3. ราย 20% ที่สาม	12.1	14.00	13.38	12.09	12.25
4. ราย 20% ที่สี่	8.6	9.73	9.10	7.87	7.98
5. จนที่ที่สุด 20% แรก	8.0	6.05	5.41	4.55	4.52
จนที่ที่สุด 10% ที่สอง	n.a.	3.62	3.28	2.75	2.74
จนที่ที่สุด 10% แรก	n.a.	2.43	2.13	1.80	1.76
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
รายได้ของกลุ่มที่ 1. เทียบกับรายได้ของกลุ่มที่ 5.	6.2	8.14	9.51	12.23	12.19
ค่าสัมประสิทธิ์จินี	-	0.426	0.453	0.500	0.478

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 4.16 รายได้ของกลุ่มประชากรที่รวยที่สุด 20% แรกคิดเป็นจำนวนเท่าของรายได้
กลุ่มประชากรที่จนที่สุด 20% แรก สำหรับบางประเทศในเอเชีย

ประเทศ	ปี	ช่องว่างทางรายได้ ระหว่างกลุ่มคนรวย และคนจน	ช่องว่างทางรายได้ ในประเทศไทย (สำหรับปีที่ใกล้เคียงกัน)
มาเลเซีย	1973	16.03	8.1
	1987	11.13	12.2
ฟิลิปปินส์	1985	8.73	12.1
อินโดนีเซีย	1976	7.48	8.1
	1987	4.69	12.2
อินเดีย	1975/76	7.06	8.1
	1983	5.11	10.8
ศรีลังกา	1980/81	8.59	9.5
	1985/86	11.69	12.2
บังคลาเทศ	1981/82	4.19	9.5
ปากีสถาน	1984/85	5.85	12.2
เกาหลีใต้	1976	7.95	8.1
สิงคโปร์	1982/83	9.59	10.8
ฮ่องกง	1977	7.08	8.1
	1980	8.70	9.5
ญี่ปุ่น	1975	4.31	9.5

ที่มา : คำนวณจาก World Bank, World Development Report, ฉบับปีที่ 1989 และ
1990.

สรุปการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่กล่าวมา เป็นการแสดงให้เห็นถึงการปรับโครงสร้างที่นำไปสู่ความไม่สมดุลในโครงสร้างทางเศรษฐกิจในยุคหลังสนธิสัญญาบาวริง การปรับโครงสร้างนี้เป็นผลจากหลังผลักดันจากปัจจัยภายนอก ซึ่งเป็นการแผ่ขยายอิทธิพลของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก แม้กระนั้นก็ตามเศรษฐกิจไทยมิได้ถูกแรงผลักดันให้พุ่งทะยานไปอย่างรวดเร็ว แต่บางครั้งก็ประสบกับปัญหาที่จุดรั้งให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยต้องเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งก็เป็นปัจจัยที่สืบเนื่องจากการปรับโครงสร้างดังกล่าว ซึ่งปัจจัยที่จุดรั้งในโครงสร้างทางเศรษฐกิจอันจะนำไปสู่ความไม่สมดุลดังที่กล่าวมาแล้ว โดยแบ่งเป็นช่วงได้แก่

ช่วงปีพ.ศ. 2398-2475

1. ความเสื่อมโทรมของอุตสาหกรรมพื้นฐานของครัวเรือน จากการเปิดประเทศ ทำให้เกิดการทะลักของสินค้าจากต่างชาติ โดยเฉพาะสิ่งทอผ้าและน้ำตาล สิ่งทอผ้าเดิมผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือนพบกับการแข่งขันจากสิ่งทอจากอังกฤษ ส่วนน้ำตาลซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญในทศวรรษ 2393-2403 เฝือกับการหดตัวของตลาดต่างประเทศ การปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อสนองต่อระบบเศรษฐกิจโลก การที่เกษตรกรใช้เวลาในการผลิตข้าวมากขึ้น จึงเห็นว่าการซื้อเสื้อผ้าจากต่างประเทศด้วยเงินจากการขายข้าวถูกและสะดวกกว่า ทำให้เกิดความถดถอยของอุตสาหกรรมครัวเรือนสิ่งทอ เริ่มขยายตัวออกจากกรุงเทพฯ ไปสู่เขตที่ชานนาใกล้เพิ่มการผลิตข้าวเพื่อจำหน่าย ในปีพ.ศ. 2428 สินค้าเข้าสิ่งทอมีมูลค่ามากกว่า 30 % ของสินค้าเข้าทั้งหมด นอกจากอุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมน้ำตาลก็ได้รับความกระทบกระเทือนเนื่องจากการผลิตได้เข้าในการผลิตข้าว จะเห็นได้ว่าในปีพ.ศ. 2408 สินค้าออกข้าวคิดเป็นประมาณ 55 % ของสินค้าออกทั้งหมด และในทศวรรษ 2413-2423 เพิ่มขึ้นเป็น 60 % เมื่อเทียบกับน้ำตาลซึ่งมีสัดส่วนในสินค้าออกเพียง 4 % ส่วนสินค้าออกอื่นๆ ก็มีสัดส่วนต่ำกว่า 5 % ของสินค้าออกทั้งหมด ดังนั้นส่วนที่เพิ่มของสินค้าข้าวเป็นผลจากการปรับโครงสร้างการผลิต โดยการเอาทรัพยากรที่เดิมมาใช้ในการผลิตสิ่งอื่นมาผลิตข้าว ดังนั้นถ้าสินค้าข้าวได้รับความกระทบกระเทือนย่อมจะส่งผลให้การค้าระหว่างประเทศเสียหายไปด้วย สภาพดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการแตกสลายของเศรษฐกิจการผลิตเพื่อยังชีพในหมู่บ้าน การที่ธุรกิจข้าวเจริญรุดหน้าได้ก็ก่อให้เกิดชนชั้นนายทุนทางเศรษฐกิจเข้ามาในหมู่บ้าน ได้แก่ นายทุนเงินกู้ เจ้าของที่ดิน พ่อค้าคนกลาง

เจ้าของโรงสี นายทุนเหล่านี้จะมาจากภายนอก กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์ความมั่งคั่งจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของหมู่บ้าน ซึ่งเป็นกลจักรที่สำคัญในการนำรายได้มาสู่ประเทศ

2. ความล้มเหลวของการโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร จากการที่ความต้องการข้าวเพื่อการส่งออกมากขึ้น แต่การที่จะปรับปรุงการผลิตเพื่อที่จะเพิ่มผลิตผลนิยมการขยายพื้นที่การเพาะปลูก แต่หลังจากการที่เพิ่มเนื้อที่การผลิตมากก็มีผลทำให้ผลผลิตมีแนวโน้มลดลง จึงต้องการขยายพื้นที่การผลิตไปสู่พื้นที่รอบนอก การควบคุมการผลิตไม่ได้ผลเนื่องจากการที่รัฐขาดความสนใจด้านชลประทาน ทำให้ผลผลิตสูญเสียอย่างมากจากการเกิดภัยธรรมชาติในช่วงปีพ.ศ. 2451-2462 ได้แก่ การเกิดอุทกภัยในปีพ.ศ. 2451, 2454, 2460 และการเกิดฝนแล้งในปีพ.ศ. 2453, 2462 แม้รัฐพยายามส่งเสริมการเกษตรไปสู่ชาวนารายย่อย มีการนำพันธ์ข้าวชนิดใหม่ แต่ก็ยังขาดการดำเนินการที่แท้จริง จากการที่เนื้อที่การเพาะปลูกมีความต้องการมากขึ้นทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นถึง 5 เท่าในช่วงปีพ.ศ. 2429-2447 เนื่องจากมีการเก็งกำไรในที่ดินและการเพิ่มขึ้นในการทำให้เช่าที่ดิน ซึ่งนำไปสู่ระบบเจ้าที่ดินซึ่งประกอบด้วยบุคคลในวงศานวงศ์ ข้าราชการ พ่อค้า โดยบุคคลเหล่านี้ได้ครอบครองที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดและราคาสูงที่สุด และแนวโน้มการกระจุกตัวของที่ดินจากสาเหตุดังกล่าวก็ได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในราวปีพ.ศ. 2473 ชาวนาในภาคกลางประมาณร้อยละ 36 ไร่ที่เท่ากัน การที่ชาวนาต้องกลายเป็นผู้เช่ามีผลต่อการบำรุงที่ดินให้อุดมสมบูรณ์ตลอดเวลา ซึ่งจะมีผลต่อการสร้างพลังการผลิตสินค้าต่อไป

3. ความล้มเหลวของการพัฒนาไปสู่อุตสาหกรรม¹⁵ การพัฒนาอุตสาหกรรมยังได้รับความสนใจน้อยมาก เกิดความเสื่อมของอุตสาหกรรมพื้นฐานครัวเรือน การที่ตลาดภายในประเทศมีขนาดเล็กทำให้ความต้องการสินค้าอุตสาหกรรมมีน้อย อากาศเข้าที่ต่ำทำให้สินค้าที่ผลิตโดยเครื่องจักรและมีราคาถูกลงได้ เข้ามามากขึ้นและทำลายอุตสาหกรรมภายในประเทศแต่ก็สามารถที่จะชักนำให้ผู้ประกอบการภายในประเทศผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยกว่าอุตสาหกรรมพื้นฐาน

¹⁵ จิตรทิพย์ นางสุภา-สุธีประศาสน์ เศรษฐ, "ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ. 2453-2475," ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484, สมภพ มานะรังสรรค์ และจิตรทิพย์ นางสุภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2528), หน้า 448

ครัวเรือนถูกลดความสำคัญลง แม้กระนั้นรัฐก็ไม่ได้ให้ความสำคัญและสนับสนุนผู้ประกอบการในการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิต ผู้ประกอบการจึงหันมาสนับสนุนการจ้างแรงงานสตรี ในการผลิตสิ่งทอจากอุตสาหกรรมสิ่งทอ ทั้งนี้เพื่อลดการนำเข้าจากต่างประเทศ นอกจากนี้อุตสาหกรรมพอกหนังเป็นอีกอุตสาหกรรมหนึ่งที่ไม่ได้รับการสนับสนุน แม้ผู้ประกอบการจะขอกู้เงินจากรัฐเพื่อเป็นทุนในการรับซื้อหนังสัตว์ก็ไม่ได้ ทำให้ต้องทำการผลิตเพียง 20 เปอร์เซ็นต์ของกำลังการผลิต อุตสาหกรรมการถลุงแร่ก็เป็นอีกอุตสาหกรรมหนึ่งที่ไม่ได้รับความสนใจ แร่ดีบุกต้องไปถลุงที่ประเทศสิงคโปร์และบราซิล ไทยไม่สามารถที่จะกำหนดราคาแร่ที่ถลุงไปแล้ว ทำให้ต้องเสียรายได้เป็นจำนวนมาก จากอุตสาหกรรมที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในช่วงก่อนปีพ.ศ.2475 ไทยขาดการพัฒนาในภาคอุตสาหกรรม แม้มีการริเริ่มจากผู้ประกอบการ แต่รัฐไม่สนับสนุน

4. การขาดแคลนเงินทุนและความล้มเหลวในการสร้างฐานอำนาจทางการเงิน รัฐไม่สามารถที่จะเก็บสะสมทุนและการออมในระดับที่สูงขึ้นโดยไม่ต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศ รัฐไม่ให้ความสำคัญในการปฏิรูประบบภาษีที่ล่าช้า ภาษีบางประเภทเป็นอุปสรรคต่อผู้ผลิตภายในประเทศ เนื่องจากอัตรากาฬสูงมากและการจัดเก็บที่ซับซ้อน การที่ประเทศไทยไม่สามารถที่จะจัดรายได้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากไทยถูกจำกัดโดยสนธิสัญญาต่างๆที่ทำกับประเทศตะวันตก นอกจากนี้รายจ่ายที่รัฐจ่ายไปนั้นไม่ได้มีส่วนในการพัฒนาประเทศเท่าที่ควร จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายของรัฐในช่วงปีพ.ศ.2448-2451 เน้นงานกิจการที่ไม่ได้ก่อผลผลิตใด เช่น งานป้องกันประเทศและบริหารภายในประเทศมีถึง 45 เปอร์เซ็นต์ งบราชสำนัก 10 เปอร์เซ็นต์ การบริหารเมืองหลวง 7 เปอร์เซ็นต์ ส่วนงบค่าใช้จ่ายในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น เชื้อเพลิง วิทยุ ถนน และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์รวมกันมีเพียง 16 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น (ดูประกอบสัดส่วนงบการพัฒนาเศรษฐกิจ และสัดส่วนของงบความมั่นคง) การที่ชนชั้นปกครองไม่ได้ให้ความสำคัญในการสร้างฐานอำนาจทางการเงิน ทำให้เกิดการขาดแคลนงบที่จะนำไปใช้พัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องกู้เงินจากต่างประเทศ ภายในปีพ.ศ.2448 กู้เงินจากอังกฤษ 500,000 ปอนด์ และ

16 ฉัตรทิพย์ นาถสุภา-สุธีประศาสน์ เศรษฐ, "ระบบเศรษฐกิจไทย พ.ศ.2453-2475," ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ.2484, สมภพ มานะรังสรรค์ และฉัตรทิพย์ นาถสุภา, บรรณาธิการ หน้า 450-451.

ฝรั่งเศส 500,000 ปอนด์ ในปีพ.ศ.2450 กู้เงินจากเยอรมัน 1.5 ล้านปอนด์ และอังกฤษกับฝรั่งเศส 1.5 ล้านปอนด์ ในปีพ.ศ.2452 กู้เงินจากมลายู 4.36 ล้านปอนด์ ในการกู้เงินจากต่างประเทศนั้นประเทศไทยจำเป็นต้องยกสัมปทานป่าไม้ และสัมปทานเหมืองแร่เป็นการแลกเปลี่ยน การติดขัดในเรื่องงบประมาณแผ่นดินเนื่องจากงบประมาณแผ่นดินของไทยเป็นนโยบายแบบอนุรักษ์นิยม คือ มีแนวคิดหลักที่จะต้องปรับงบประมาณให้ได้ทุกปี ขนาดของรายจ่ายจึงอยู่ในกรอบของรายได้ เมื่อประเทศไทยประสบกับปัญหาทางการคลังเนื่องจากปัญหาการจ่ายเกินรายได้ติดต่อกัน จึงมีนโยบายตัดทอนรายจ่ายเพื่อทำให้ได้รายได้และรายจ่ายเป็นดุลภาพ รัฐบาลได้ปรับปรุงระบบการจัดหารายได้ อันได้แก่ ระบบภาษี จะเห็นได้ว่ารายได้ตกต่ำอย่างเห็นได้ชัดในระหว่างปีพ.ศ.2473-2475 เนื่องจากเป็นระยะที่เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกและมีผลกระทบกระเทือนถึงประเทศไทย ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากระบบการเงินเนื่องจากการขาดแคลนเงินตั้งแต่ปีพ.ศ.2463 ทำให้ต้องนำเงินคงคลังมาใช้ชดเชยพร้อมกันนั้นต้องหาทางกู้เงินจากต่างประเทศ แต่ก็ไม่สามารถที่จะลดค่าใช้จ่ายได้ เนื่องจากค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายประจำ การที่รัฐไม่สามารถที่จะสร้างฐานะทางการเงินในประเทศ จนต้องพึ่งเงินทุนจากต่างประเทศนั้น ทำให้เกิดความไร้เสถียรภาพของระบบการคลัง ซึ่งจะส่งผลไปยังการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานต่อไป

5. ความไม่ต่อเนื่องของการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ แม้รัฐจะพยายามที่จะสร้างปัจจัยพื้นฐานในรูปของการสร้างระบบชลประทาน การสร้างทางรถไฟ การสร้างถนน การส่งเสริมการศึกษา แต่ปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้มีเหตุผลมาจากการเมืองมากกว่า เนื่องจากแผนงานใดที่ทำให้ผลประโยชน์แก่ชนชั้นผู้ปกครองจะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับแรก รัฐมักผลักดันภาระของโครงการแก่ประชาชน ในช่วงปีพ.ศ.2453-2475 รัฐสนใจปัญหาชลประทานเป็นพิเศษ เพื่อความต้องการที่ดินในการปลูกข้าวเพิ่มมากขึ้น รัฐได้ให้สิทธิแก่บริษัทเอกชนในการดำเนินการด้านชลประทาน แม้ว่าวัตถุประสงค์หลักเพื่อการชลประทานแต่การดำเนินงานของบริษัทนั้นก้าวร้าวมาสู่ผู้ริเริ่มกิจการและผู้ที่เกี่ยวข้องจากราคาที่ดินที่สูงขึ้นรอบคลองชลประทานเป็นการพัฒนาที่ดินเพื่อจำหน่ายมากกว่าการทําระบบชลประทาน บางแห่งการทําระบบชลประทานต้องเผชิญกับปัญหา ระหว่างเจ้าที่ดินและผู้เช่า ส่วนการสร้างเส้นทางรถไฟซึ่งรัฐมีส่วนในการเชื่อมส่วนต่างๆของประเทศ ทำให้ชนชั้นผู้นำสามารถแผ่อำนาจออกไปสู่ทั่วประเทศ เมื่อเทียบกับระบบชลประทาน

ชนชั้นผู้นำจะได้ประโยชน์มากกว่า ส่วนการขนส่งสินค้าโดยรถไฟไม่ได้รับความนิยมมากนักเนื่อง ค่าระวางสินค้าสูงมาก ทั้งยังไม่มีการจัดตู้บรรทุกให้เพียงพอ ส่วนด้านการสร้างถนน ก่อนปีพ.ศ. 2454 การสร้างถนนเป็นหน้าที่ของส่วนปกครองท้องถิ่นซึ่งมีเงินงบประมาณจำกัด ต่อมากรมทางหลวงได้เข้ามารับผิดชอบการสร้างถนนทั่วประเทศ แต่ก็ไม่สามารถที่จะได้รับเงินเพียงพอ เนื่องจากต้องแข่งขันกับการสร้างทางรถไฟ ส่วนการศึกษานั้นก่อนปีพ.ศ. 2475 การศึกษาจะมุ่งส่งเสริมให้มีการพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับระบบข้าราชการที่กำลังขยายตัว แต่การศึกษาสำหรับประชาชนทั่วไป รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษาเพียงร้อยละ 3 ในช่วงปีพ.ศ. 2435-2463 และเพิ่มเป็นร้อยละ 7 ในปีพ.ศ. 2473 ผลจากการขาดงบประมาณทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่รู้หนังสือ ชาวนาก็ขาดความรู้ขั้นพื้นฐานทางการเกษตร การศึกษาจำกัดอยู่แค่ชนชั้นนายในสังคม

6. การดำรงอยู่ของระบบศักดินาและการขาดพลังอำนาจชนชั้นกลาง ชนชั้นกลางมักจะเป็นผู้ที่ริเริ่มการนำเทคโนโลยีและการสะสมทุน ซึ่งจะ เป็นผลดีสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรม การที่ชนชั้นกลางไม่สามารถที่จะเพิ่มความสำคัญให้ระบบเศรษฐกิจได้ เนื่องจากการที่ยังคงมีระบบศักดินาอยู่ ชนชั้นศักดินามีลักษณะอนุรักษ์นิยม ไม่สนใจที่จะพัฒนาระบบการค้าและพัฒนาอุตสาหกรรม ชนชั้นกลางได้แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มนายทุนข้าราชการ และนายทุนนายหน้า ซึ่งกลุ่มแรกมีความจงรักภักดีต่อเจ้านายศักดินา ส่วนกลุ่มหลังขึ้นต่อนายทุนต่างประเทศ ดังนั้นกลุ่มทั้งสองนี้จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะพัฒนาประเทศไปสู่อุตสาหกรรมได้ จึงมีการกำเนิดนายทุนขุนนางจากระบบเจ้าภายีนายอกรานรัชกาลที่ 6 โดยรัฐให้สิทธิผูกขาดในการผลิตหรือการค้าแก่ผู้ประมูลราคาสูงสุด พร้อมทั้งได้รับตำแหน่งขุนนางไปด้วย กลุ่มนายทุนขุนนางเป็นกลุ่มที่ขึ้นต่อเจ้าศักดินา ทำให้ไม่สามารถที่จะนำการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างสมบูรณ์ได้ เพราะพออาจินผลประโยชน์จากการผูกขาดภายใต้การคุ้มครองของเจ้าศักดินา ส่วนกลุ่มนายทุนนายหน้าส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่ได้รับการศึกษา รู้ภาษาอังกฤษและมีเงินทุน โดยทำหน้าที่เป็นสื่อกลางทางธุรกิจการเงินและการค้าระหว่างบริษัทและธนาคารตะวันตกกับพ่อค้าท้องถิ่น แต่กระนั้นก็ตามนายหน้าก็ยังเป็นลูกจ้างชาวตะวันตก ดังนั้นจึงไม่อาจจะก่อประโยชน์ในการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานได้ ระบบศักดินายังกีดกันการเจริญเติบโตของชนชั้นชาวนา เนื่องจากที่ดินที่อุดมสมบูรณ์ตกอยู่ในมือของเชื้อพระวงศ์และขุนนาง ทำให้ชาวนาถูกขูดรีดในรูปค่าเช่าและดอกเบี้ย ไม่อาจสะสมทุนได้มากพอที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพและต้องพึ่งพาเงินทุนจากนายทุน

การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในช่วงปีพ.ศ.2398-2475 เป็นผลจากพลังผลักดันจากปัจจัยภายนอกประเทศ อันเป็นผลจากการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้เกิดการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น มีการสะสมทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างต่อไป แต่กระนั้นก็ตามการสะสมทุนยังกระจุกตัวอยู่ที่ชนชั้นปกครอง พ่อค้าต่างชาติ ส่วนชนชั้นผู้ผลิตหรือชนชั้นกลางยังได้รับผลประโยชน์น้อยมาก ดังนั้นจึงการศึกษาการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในช่วงต่อไปจึงมีความสำคัญเพิ่มขึ้น

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ. 2475-2500

ในส่วนนี้จะเป็นการแสดงความสัมพันธ์ของโครงสร้างเศรษฐกิจไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพ.ศ.2475 จนถึงปีพ.ศ.2500 ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิรูปการปกครองในระบอบการที่ 5 และ 6 จนเป็นปัญหาสืบเนื่องมาในรัชกาลที่ 7 การแก้ปัญหารัชกาลที่ 7 โดยการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การวางรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาล ตลอดจนมีการเตรียมร่างรัฐธรรมนูญ การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยการลดข้าราชการชั้นกลางและชั้นต่ำออก สร้างความไม่พอใจให้แก่ข้าราชการไทยที่เป็นคนชั้นกลางเป็นอย่างมาก ปัญหานี้จากชนชั้นกลางที่เป็นผลผลิตในการพัฒนาคนในรัชกาลที่ 5 ได้มีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเพื่อให้พวกเขามีส่วนร่วมในสถาบันการปกครอง ทั้งภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปีพ.ศ.2472 ก็เป็นตัวเร่งให้มีการเปลี่ยนแปลง จนในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 บุคคลที่เรียกว่า คณะราษฎร ได้ทำการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าในช่วงต้นการเปลี่ยนแปลงจะมีผลทางโครงสร้างการเมืองเท่านั้น ส่วนการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลคณะราษฎรยังคงเป็นแบบอนุรักษนิยมตามแบบรัชกาลที่ 7 แม้กระนั้นคณะราษฎรก็ได้วางโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพ โดยจัดหางานให้ราษฎร การร่างเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม(นายปรีดี พนมยงค์) ซึ่งก่อให้เกิดการแตกแยกในคณะราษฎรจนต้องมีการปิดรัฐสภา และมีการแก่งแย่งอำนาจทางการเมืองในกลุ่มคณะราษฎร จนในที่สุดรัชกาลที่ 7 ทรงสละราชสมบัติในปีพ.ศ.2477 ผลที่เห็นได้อย่างชัดเจนหลังปีพ.ศ.2475 ได้แก่



1. การล้มเลิกระบบศักดินา¹⁷ แม้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรไม่สามารถที่จะบีบบังคับระบบเศรษฐกิจและการเมืองเป็นไปตามแบบอย่างที่ได้วางไว้ กลุ่มชนชั้นศักดินาเดิมยังต้องการรักษาผลประโยชน์และอภิสิทธิ์ที่ยังคงมีอยู่เอาไว้ให้มากที่สุด ชนชั้นกลุ่มนี้ได้รวมตัวกับกลุ่มคณะราษฎรบางคนในการกีดกันไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจมากเกินไป ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475 มีผลทางการเมืองเท่านั้น คือเปลี่ยนระบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของประเทศอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีมีการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยทันที ระบบกรรมสิทธิ์แบบศักดินายังคงมีอยู่ต่อไป คณะราษฎรไม่มีการกำหนดว่าจะนำระบบเศรษฐกิจแบบใดมาใช้ แม้เสนาธิการด้านเศรษฐกิจและการเมืองจะเคยเสนอแผนเศรษฐกิจสังคมนิยมหลายครั้ง นอกจากนี้สมาชิกคณะราษฎรมีอุดมการณ์จากการศึกษาไม่ได้พัฒนาความสำนึกที่ต้องการต่อสู้แย่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับชนชั้นศักดินา ระบบนายทุนยังมิได้ก่อตัวก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ชนชั้นกรรมมาชีพยังมีอยู่น้อยเพียงร้อยละ 2.2 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ชนชั้นที่มีเชื้อสายจีนยังไม่ได้แบ่งแยกออกจากระบบศักดินาได้ กิจกรรมขนาดใหญ่หรือกิจการธนาคารยังไม่เฟื่องฟู คณะราษฎรไม่ได้รับการสนับสนุนจากทางเศรษฐกิจจากชนชั้นชาวจีน สมาชิกของคณะราษฎรส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทหารหรือพลเรือน แม้จะมีฐานอำนาจทางศักดินาบ้าง และใช้กลไกของระบบราชการเดิมคือ ระบบทหารในการเกื้อหนุน ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมและไม่สามารถที่จะเร่งเร้าจิตใจของประชาชนได้มาก คณะราษฎรประสบความล้มเหลวทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากขาดความชัดเจนในแง่การจัดองค์กร การกระทำก่อนการพร้อมทางด้านพลังการผลิตและชนชั้นไม่สามารถที่จะเร่งรัดพัฒนาการผลิต ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีของการผลิต และไม่สามารถล้มระบบกรรมสิทธิ์แบบศักดินาได้อย่างสิ้นเชิง การที่ชนชั้นศักดินาเสียอำนาจรัฐ หลังการควบคุมปัจจัยการผลิตก็เริ่มสั่นคลอนเนื่องจากวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยแต่เดิมนั้น อาศัยอำนาจทางการเมืองในการกำหนดความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งที่ดิน แรงงาน และทุน การที่ชนชั้นศักดินาสู้เสียอำนาจนี้ทำให้หมดอำนาจในการที่จะได้รับรายได้จากแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าวงบประมาณของพระมหากษัตริย์ได้

17 ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, "การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย," ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484, สมภพ มานะรังสรรค์ และฉัตรทิพย์ นาถสุภา, บรรณาธิการ, หน้า 551-552.

ถูกตัดรอนลงไปมาก จาก 7-12 ล้านบาทต่อปี เหลือเพียง 1-2 ล้านบาทต่อปี เงินของพระบรมวงศานุวงศ์ถูกตัดลง การที่ชนชั้นศักดินาไม่สามารถที่จะดึงส่วนเกินของระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะ เงินออม ตรงกันข้ามกับต้องนำเงินส่วนที่สะสมไว้มาใช้จ่ายมากขึ้นเป็นการกระจายส่วนเกินที่ถูกสะสมไว้มาสู่ระบบเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่งจะเห็นได้ว่าการลงทุนมีเพิ่มขึ้นเรื่อย เป็นการสกัดกั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของชนชั้นศักดินาอย่างชัดเจน

2. การร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม(ปรีดี พนมยงค์) แนวคิดของนายปรีดี มีสาระสำคัญได้แก่¹⁸ ส่วนที่ 1 การเปลี่ยนแปลงระบบกรรมสิทธิ์ เสนอให้มีการรอนที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิต ทุนและโรงงานอุตสาหกรรมมาเป็นของรัฐทั้งหมด โดยจ่ายค่าตอบแทนเป็นรูปพันธบัตร หากเจ้าของทุนต้องการดำเนินกิจการเองต้องพิสูจน์ว่าทำได้ว่าทำเพียงเพื่อดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว ถ้าปฏิบัติตามโครงการนี้สำเร็จ กลสิกรจะมีฐานะเป็นลูกจ้างของรัฐบาล รับเงินเดือนจากรัฐบาล ส่วนผลผลิตที่ได้เป็นของรัฐ รัฐจัดการจำหน่ายเองเป็นการตัดพ่อค้าคนกลาง ส่วนที่ 2 การวางแผนการผลิตโดยรัฐลงทุนในกิจการที่เป็นประโยชน์ระยะยาวแก่ประเทศ การแก้ไขปัญหาค่าผลิตภาพตกต่ำเนื่องจากการใช้แรงงานไม่เต็มที่ ควบคุมปัจจัยหลักในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเมื่อรัฐเป็นผู้จัดการวางแผน ในการผลิตจะทำให้ราษฎรทุกคนมีงานทำ มีการใช้เครื่องจักรผลิตสินค้าอุตสาหกรรมขึ้นเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งถ้าเป็นไปตามแผนงานของนายปรีดี จะเป็นการทำลายระบบเศรษฐกิจศักดินา ประเทศไทยอาจจะกลายเป็นประเทศสังคมนิยมก็ได้ การเสนอเค้าโครงการนี้เป็นแนวคิดใหม่ที่พยายามปรับปรุงบ้านเมือง โดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจ การเสนอเค้าโครงการนี้เข้ารัฐสภาทำให้เกิดความแตกแยกทางความคิดในคณะรัฐมนตรีเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งต้องการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมซึ่งมีหลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นหัวหน้า อีกฝ่ายหนึ่งต้องการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม มีพระยามโนปกรณณ์ นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า การแตกแยกทางความคิดทำให้เกิดการปิดสภาในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 พร้อมกับการออกประกาศพระราชบัญญัติคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นการบีบบังคับหลวงประดิษฐมนูธรรมต้องเดินทางออกนอกประเทศเป็นการชั่วคราว

¹⁸ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, "การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย," ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484, สมภพ มานะรังสรรค์ และฉัตรทิพย์ นาถสุภา, บรรณาธิการ, หน้า 554-556.

การที่คณะราษฎรไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นผลจากความอ่อนแอของคณะราษฎรเอง เนื่องจากคณะราษฎรเป็นพรรคการเมืองที่ไม่มีความเข้มแข็งทั้งด้านอุดมการณ์และการจัดองค์กร การจัดองค์การ การรวมตัวไม่แน่นแฟ้น ไม่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ตำแหน่งของตัวบุคคลในองค์การของพรรคที่แน่ชัด ปล່อยให้ขึ้นกับความสัมพันธ์ส่วนบุคคลชนชั้นกรรมาชีพยังมีน้อย เพียงร้อยละ 2.2 ของกำลังแรงงานทั้งหมด พลังแรงงานเกือบทั้งหมดมิได้เป็นแรงงานเสรีในตลาด ชนชั้นกลางเชื้อสายจีนไม่สามารถที่จะแยกออกจากชนชั้นศักดินาได้ คณะราษฎรไม่ได้รับการสนับสนุนทางเศรษฐกิจหรือมีความสัมพันธ์กับพ่อค้าชาวจีน สมาชิกแทบทั้งหมดเป็นข้าราชการทหารและพลเรือน ความสำเร็จของการปิดอานาจจึงขึ้นกับการอาศัยอำนาจของโลกของราชการเดิม คืออำนาจบังคับบัญชาทหารของผู้นำทหารของคณะราษฎร

แผนเค้าโครงเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ได้ถูกนำมาใช้ในป.ศ. 2481 เมื่อนายปรีดี ได้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยพยายามให้รัฐเข้าร่วมในกิจการการค้าและอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น และแสวงหาระบบพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจเพื่อเตรียมรับกับสงครามโลกที่กำลังจะเกิดขึ้น จะเห็นได้ว่า นโยบายที่ใช้ตั้งแต่ปลายปีพ.ศ. 2473-2483 คือการควบคุมกิจการของชาวต่างชาติอย่างเข้มงวดโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อพ่อค้าชาวจีน โดยมีความประสงค์ที่จะทำลายผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองดั้งเดิม แต่ผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เป็นการขยายบทบาทของข้าราชการโดยเฉพาะทหาร การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในช่วงปีพ.ศ. 2481-2487 แบ่งตามความแตกต่างของชนิดและโครงสร้างการเป็นเจ้าของทุน ได้แก่ การผูกขาดอุตสาหกรรมสีข้าวและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐพยายามที่จะเข้าไปควบคุมอุตสาหกรรมสีข้าวและการส่งออก การเดินเรือ โดยความร่วมมือกันระหว่างนักธุรกิจชาวจีน ผู้มีอิทธิพลกับผู้นำทางการเมือง การผูกขาดในกิจการนำเข้า การกระจายและการขนส่งสินค้า การเข้าร่วมในกิจการธนาคารพาณิชย์ การเข้าร่วมในอุตสาหกรรมการผลิตและอุตสาหกรรมหัตถกรรม ทาให้ในช่วงปีพ.ศ. 2481-2484 รัฐสามารถควบคุมอุตสาหกรรมสำคัญที่สร้างกำไรเกือบทั้งหมด แต่เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงบริษัทต่างๆที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้นโยบายรัฐนิยมได้ยุติการดำเนินการ และได้รับการพัฒนาขึ้นในช่วงปีพ.ศ. 2493-2503

ในราวปีพ.ศ. 2483 ชนชั้นนายทุนประเภทหน้าได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในระบบเศรษฐกิจของไทยในบางสาขา โดยเฉพาะสาขาที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับจักรวรรดินิยม และระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยซึ่งอยู่ในระบอบที่รัฐบาลที่เป็น เผด็จการ โดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม พยายามที่จะจำกัดบทบาทเศรษฐกิจของชาวจีน โดยรัฐเข้าแทรกแซงดำเนินกิจการเอง ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามของชนชั้นปกครองที่จะเข้ามาควบคุมเศรษฐกิจของประเทศไว้เหนือมือ เพื่อที่จะได้มีความมั่นคงและสะดวกต่อการผลิตตามระบบทุนนิยม ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ชนชั้นนายทุนน้อยและกรรมกรได้เจริญและมีความเข้มแข็งเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีความจำเป็นต้องปรับปรุงประเทศภายหลังสงคราม ยิ่งกว่านั้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยสามารถที่จะส่งข้าว รวมทั้งวัตถุดิบ เช่น ยางพารา ดีบุก ออกไปขายเป็นจำนวนมาก และเกิดความสัมพันธ์ระหว่างนายทุน ข้าราชการ ทหาร และพลเรือนซึ่งเป็นชนชั้นที่มีอำนาจทางการเมืองกับนายทุนชาวจีน โดยการเข้าไปเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการของบริษัทชาวจีน โดยลักษณะความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชนชั้นปกครองเป็นอย่างมาก สถานภาพของนายทุนชาวจีนซึ่งใช้ธุรกิจของตนเองเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกแก่พวกทหาร ซึ่งได้รับการปกป้องคุ้มครองเป็นการตอบแทน ในปัจจุบันชนชั้นทหารได้เข้ามามีบทบาทในรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก

ในปีพ.ศ. 2490 กลุ่มพิบูลสงครามและพล.ท.ผิน ชุณหะวัณ ท้าการรัฐประหารและได้รื้อฟื้นนโยบายรัฐนิยมเพื่อมาใช้ฟื้นฟูประเทศ ได้เปลี่ยนชื่อ ประเทศสยาม เป็น ประเทศไทย ตามชื่อเชื้อชาติ โดยดำเนินนโยบายกีดกันและจำกัดธุรกิจของชาวจีน สนับสนุนให้รัฐเข้ามามีอำนาจดำเนินการเองและออกกฎหมายรัฐวิสาหกิจขึ้นในปีพ.ศ. 2496 ท้าให้กลุ่มทหารเข้ามามีบทบาทในการควบคุมและดำเนินการบริหารงานรัฐวิสาหกิจและบริษัทที่ราชการ นอกจากนี้กลุ่มทหารยังได้เข้ามาให้ความคุ้มครองแก่นักธุรกิจชาวจีน กลุ่มทหารได้เข้ามาแย่งผลประโยชน์ของบริษัทต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของคณะราษฎร เพื่อลดอำนาจของคณะราษฎรลงการขยายตัวของทุนข้าราชการเห็นได้อย่างชัดเจนจากการตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวน 37 แห่ง ขึ้นในระหว่างปีพ.ศ. 2496-2500 และให้กระทรวงเข้าดูแลกิจการ จะเห็นได้ว่าบทบาทของผู้นำทางการเมืองหรือข้าราชการในช่วงนี้ โดยเฉพาะจุดมุ่งหมายในการเข้ามายังธุรกิจไม่ใช่เพื่อสนับสนุนทุนท้องถิ่นในการแข่งขันกับทุนต่างชาติ แต่เพื่อขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของกลุ่มตนเอง

กล่าวโดยย่อแล้วจะเห็นได้ว่าในช่วงปีพ.ศ.2475-2535 การสร้างและขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นยุทธศาสตร์ที่ชนชั้นปกครองนำมาเลือกใช้ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดใน 4 ประการได้แก่

ประการที่ 1. การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการประกอบกิจการรัฐวิสาหกิจมาใช้ในการอุปถัมภ์ทางการเมือง ด้วยการแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นผู้นำฝ่ายทหารและพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ เพื่อให้บุคคลเหล่านี้รับเงินประจำตำแหน่ง โบนัส เบี้ยประชุม เงินได้ในรูปแบบอื่นๆ การสร้างอำนาจผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการ การขายปัจจัยการผลิต วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลาง อาจจะเรียกขานนี้ว่าเป็น "ยุคทองของรัฐวิสาหกิจ" ระหว่างปีพ.ศ. 2490-2500

ประการที่ 2. การใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ การเติบโตของกลุ่มทุนการเงินในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 (เป็นผลจากการที่ประเทศไทยประกาศสงครามกับพันธมิตรในปีพ.ศ.2485 และยึดกิจการของฝ่ายพันธมิตรมาเป็นของรัฐซึ่งรวมธนาคารพาณิชย์ด้วย) ทำให้ชนชั้นปกครองมีความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจนี้ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันที่เป็นหัวใจของระบบทุนนิยม ในขณะที่ด้วยกันกลุ่มทุนทางการเมืองก็ต้องได้รับการสนับสนุนทางการเมืองด้วย ดังจะเห็นได้เด่นชัด ได้แก่ คณะราษฎรฝ่ายพลเรือนมีธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จำกัด(2482) และธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา จำกัด(2488) เป็นฐาน โดยมี ธนาคารกสิกร จำกัด เป็นพันธมิตร กลุ่มขอยราชครุมิธนาคารกรุงเทพ จำกัด (2487)และธนาคารเกษตร จำกัด(2493)เป็นฐานและได้ยึดธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา จำกัดจากคณะราษฎรหลังการรัฐประหาร ปีพ.ศ.2490 และมีสหธนาคารกรุงเทพ จำกัด(2492)และธนาคารทหารไทย จำกัด(2500) เป็นฐาน ภายหลังการรัฐประหารปีพ.ศ.2500 ธนาคารที่เคยเป็นฐานของกลุ่มขอยราชครู กลับกลายเป็นฐานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ส่วนตัวจอมพลสฤษดิ์ ก็มีธนาคารทหารไทย จำกัด สหธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด เป็นฐาน สภาพการใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาประโยชน์จากธนาคารพาณิชย์นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้อิทธิพลของธนาคารพาณิชย์มีความไม่มั่นคง

ประการที่ 3. การใช้อำนาจทางการเมืองในการสร้างอำนาจผูกขาดแก่บริษัท บริวารกลุ่มอำนาจทางการเมืองนอกจากจะสร้างฐานอำนาจโดยการสร้างรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมี การสร้างฐานอำนาจโดยก่อตั้งบริษัทหรือองค์การ เช่นกลุ่มชอยราชครูใต้ปีตองค์การทหารผ่านศึก โดยเข้าเป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจผูกขาดแก่บริษัทบริวาร ได้แก่ กลุ่มบริษัท ที่มีชื่อ ทหาร ผ่านศึกเป็นส่วนหนึ่งของชื่อบริษัท กลุ่มธุรกิจของจอมพลสฤษดิ์ มักาชื้อ บรูพา หรือ วิจิตรฯ นอกจากนี้ มีการจัดตั้งธุรกิจขึ้นเพื่อทำการกวาดล้างเพื่อการส่งออก กวาดล้างการขายลอต เตอร์รี่ กวาดล้างการขายบุหรี่ ตลอดจนการก่อตั้งบริษัทรับเหมาก่อสร้าง บริษัทการค้าวัสดุก่อสร้าง บริษัทการค้าอาวุธ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

ประการที่ 4. การดูดซับทรัพยากรของรัฐโดยการนอกราชการบังหลวง การนำ ผลกำไรจากบริษัทที่มีอำนาจทางการเมืองหนุนอยู่มาใช้ในการหนุนอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ให้มากขึ้นก็เป็นส่วนหนึ่งของการพึ่งพาของกลุ่มธุรกิจ นอกจากนี้การนำผลกำไรของรัฐวิสาหกิจหรือการนำ งบราชการลับ เงินสินบนจากการค้าอาวุธไปใช้ในการอุปถัมภ์การเมือง การสร้างความมั่งคั่งส่วนบุคคล ก็เป็นส่วนสำคัญในการสร้างความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

นอกจากนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมไม่เป็นผลสำเร็จมากนักในช่วงปีพ.ศ. 2493-2503 เนื่องจากการขาดแคลนทุนและเทคโนโลยี นโยบายรัฐวิสาหกิจทำให้เอกชนไม่กล้าลงทุน และ ทุนราชการเองก็ไม่สนใจการพัฒนาเทคโนโลยีและขยายกำลังการผลิต เห็นได้อย่างเด่นชัดจาก การขยายตัวของอุตสาหกรรมในช่วงปีพ.ศ. 2493-2500 เพียง 5.6 % ต่อปี โรงงานอุตสาหกรรม เอกชนที่ตั้งในช่วงนี้มีขนาดเล็กมากเมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจ และไม่สามารถที่จะแข่งขันได้ ทั้งๆที่ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจปราศจากประสิทธิภาพและการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นไปในลักษณะต่ำ

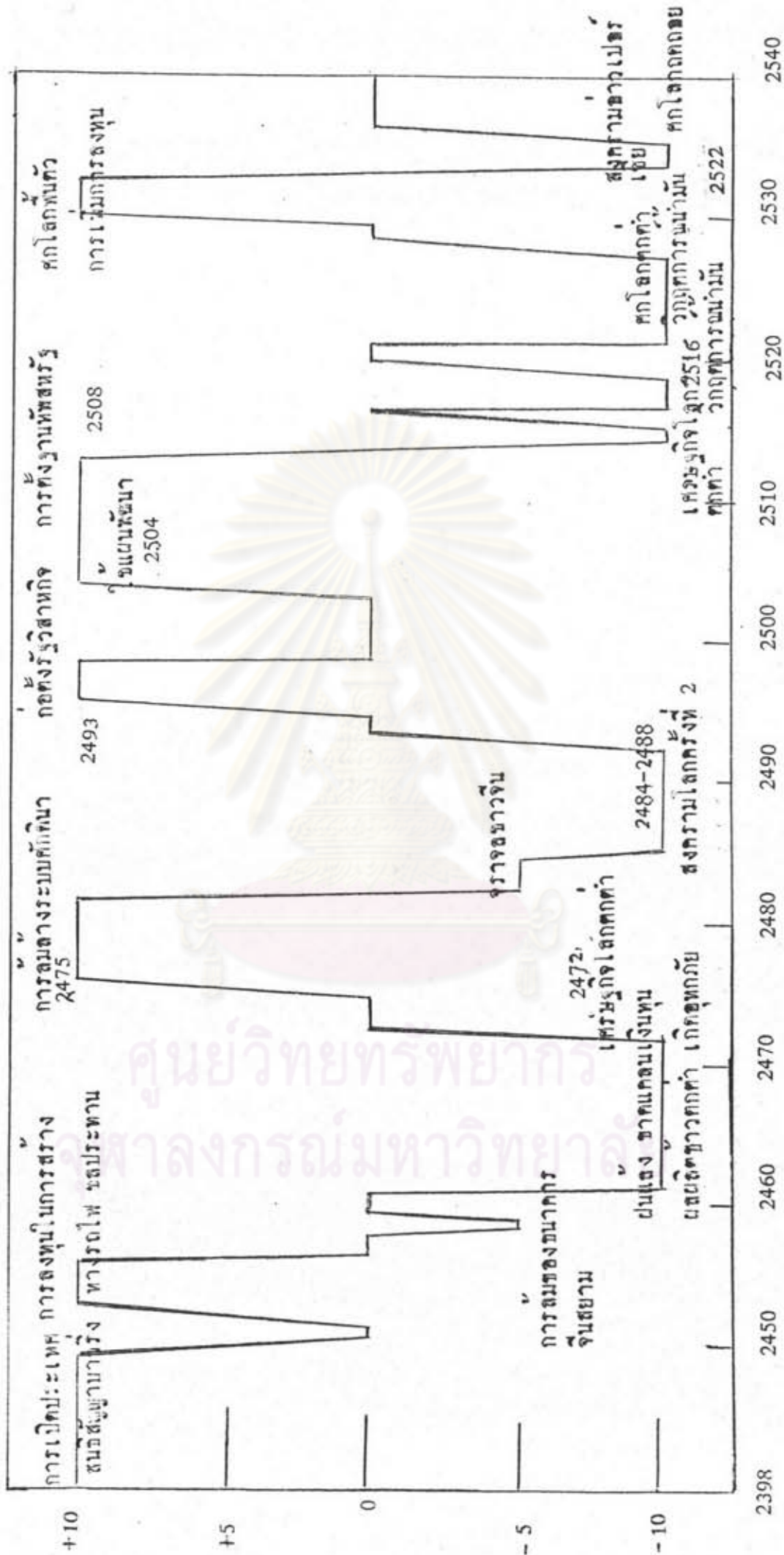
ในปีพ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ทำการปฏิวัติ หลังจากนั้นก็ได้ดำเนินนโยบาย การพัฒนาสังคมบนพื้นฐานคุณค่าแบบไทยๆ ยึดถือชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เป็นหลักรวม โดย เน้นทั้งเสถียรภาพทางการเมืองควบคู่ไปกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีการนำเอาแผนพัฒนา เศรษฐกิจมาใช้ และการจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พร้อมกับการส่งเสริมการลงทุนใน ภาคเอกชน มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนให้ดำเนินการส่งเสริมการลงทุนของเอกชน

ห้ามรัฐเข้าปดดำเนินการธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมแข่งขันกับเอกชน ยกเว้นกิจการสาธารณูปโภคมีการปรับโครงสร้างภาษีสินค้าเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะที่เป็นจริง นับได้ว่าในปีพ.ศ. 2504 เป็นปีที่เริ่มการปรับประเทศเพื่อการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ดังนั้นความเจริญเติบโตจากการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไทยเมื่อดูจาก การกำหนดใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการพัฒนาประเทศโดยเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนที่แน่นอน จึงมีการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อจัดวางผังในการพัฒนาเศรษฐกิจและในปีพ.ศ. 2499 สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือในการส่งเจ้าหน้าที่มาเป็นที่ปรึกษาเศรษฐกิจของกระทรวงการคลัง เพื่อวางโครงการและทำแผนเศรษฐกิจเสนอต่อธนาคารโลก ผลการสำรวจได้เสนอเอกสารชื่อ "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย" ซึ่งเป็นแม่แบบของแผนพัฒนาฉบับที่ 1 หลังจากที่มีการนำแผนพัฒนาฉบับที่ 1 มาใช้แล้วก็มีมีการนำแผนพัฒนาฉบับที่ 2-6 มาใช้ในลำดับต่อมา ซึ่งพอจะสรุปสาระสำคัญได้ในตารางที่ 4.17 สำหรับแผนพัฒนาฉบับที่ 7 (ปีพ.ศ. 2535-2539) มีวัตถุประสงค์และแนวทางในการพัฒนาหลัก ได้แก่ การรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ให้ต่อเนื่องในระดับที่เหมาะสม การกระจายรายได้และผลการพัฒนาไปสู่มุมเป้าหมายที่ด้วยโอกาสอย่างทั่วถึง การส่งเสริมการลงทุนทำให้มีการไหลเข้ามาของทุนต่างชาติมีมาก ในช่วงปีพ.ศ. 2508-2518 สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย ทำให้ทุนจากสหรัฐอเมริกามีมากที่สุดถึง 72 % ของทุนต่างชาติทั้งหมด จากการที่สหรัฐเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย มีผลต่อการก่อตัวทางเศรษฐกิจและสังคมไทยทำให้เปิดโอกาสให้มีการจ้างงานมากขึ้น จากตารางที่ 4.18 แสดงให้เห็นว่า จำนวนคนงานไทยที่ทำงานในฐานทัพสหรัฐ กับจำนวนทหารสหรัฐที่เข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทยมีสัดส่วนอย่างไร สำหรับประเทศญี่ปุ่นมีการลงทุนในอุตสาหกรรมการผลิตค่อนข้างมากในช่วงปีพ.ศ. 2501-2514 แต่ในปีพ.ศ. 2515 มีการรณรงค์ต่อต้านสินค้าจากประเทศญี่ปุ่น ทำให้ประเทศญี่ปุ่นชะลอการลงทุนในประเทศไทยลง หลังจากปีพ.ศ. 2528 ทุนต่างชาติของญี่ปุ่นได้มีส่วนสำคัญในการลงทุนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการขาดแคลนเงินทุนในการลงทุน ทำให้รัฐต้องส่งเสริมให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น ซึ่งเงินลงทุนจากต่างประเทศอาจเข้ามาได้หลายวิธี เช่น การลงทุนในหุ้น การกู้เงิน และโครงการภาคเอกชน

แผนพัฒนาฉบับที่	สาระสำคัญของการพัฒนา	ผลการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ)
5 (พ.ศ. 2525-2529)	เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงิน รักษาความสมดุลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคม การแก้ปัญหาความยากจน ปรับโครงสร้างการผลิต เน้นบทบาทและระดับความร่วมมือจากเอกชน	5.4
6 (พ.ศ. 2530-3534)	เน้นเรื่องการรักษาทรัพยากร การใช้ทรัพยากรอย่างมีคุณภาพ รักษาความสมดุลของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมการท่องเที่ยว การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่สะสมในอดีต	10.8

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สรุปรูปแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-6.

เมื่อนำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วในอดีตของโครงสร้างทางเศรษฐกิจมาสร้างเป็นกราฟจะได้นิรูปที่ 4.8 แสดงให้เห็นถึงเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ที่จะชี้ให้เห็นถึงการเกิดวิกฤตการณ์ที่ผ่านมา โดยให้ความสำคัญของเหตุการณ์เป็นค่า 1-10 จากโครงสร้างการพัฒนาที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้นำไปสู่ความไม่สมดุลที่เกิดขึ้น โดยจะเห็นได้จากการที่มีการปรับปัจจัยโครงสร้างฉบับจัยหนึ่ง จะส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ความไม่สมดุลของโครงสร้าง จากรูปที่ 4.8 จะเห็นได้ว่าค่าตัวเลขที่สมมุติขึ้นมาสร้างเป็นรูปกราฟแล้ว มีการแสดงค่าทางบวกและลบ เรียงลำดับแล้วจะมีลักษณะเคลื่อนที่ขึ้นและลงคล้ายคลื่นได้



รูปที่ 4.8 การไหลของเงินลงทุนของประเทศไทยทางเศรษฐกิจที่สำคัญในการเกิดขึ้น

ตารางที่ 4.18 แสดงจำนวนคนไทยที่ทำงานในฐานทัพสหรัฐ กับจำนวนทหารสหรัฐที่เข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย

ปีพ.ศ.	จำนวนคนไทยที่ทำงาน ในฐานทัพ	จำนวนทหารสหรัฐ ที่ตั้งฐานในประเทศไทย	สัดส่วน (ร้อยละ)
2509	28,500	36,500	78.08
2510	30,300	34,400	88.08
2511	43,750	44,400	98.54
2512	37,100	47,600	77.94
2513	35,800	44,100	81.18
2514	32,300	36,100	89.47
2515	27,200	30,200	90.06
2516	31,000	43,500	71.26
2517	32,700	35,000	93.43
2518	(สิ้นสุดการตั้งฐานทัพในประเทศไทย)		

ที่มา : United States MACT Public Affairs Office, Bangkok.1975.

4.2 โครงสร้างทางการเมือง

การปกครองของไทยในสมัยโบราณได้ใช้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสมมติเทพ ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดแต่เพียงพระองค์เดียวตลอดมาจนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ทำให้เกิดระบอบราชการ ซึ่งระบอบราชการเป็นพื้นฐานที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นโครงสร้างการเมืองที่ทั้งทหารและพลเรือนครอบงำทางการเมือง โดยมีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการตัดสินใจของระบบการเมือง โดยมีฐานอำนาจอยู่ในระบบราชการ ในกรณีของประเทศไทย



แม้ทหารจะมีบทบาทอย่างสำคัญในโครงสร้างทางการเมือง แต่ฝ่ายพลเรือนก็ได้มีบทบาททางการเมือง โดยผู้นำทางการเมืองทหารจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากผู้นำทางพลเรือน โครงสร้างทางการเมืองจึงมีการแบ่งปันอำนาจระหว่างระบบราชการทหารและพลเรือน โครงสร้างทางการเมืองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ. 2475 มีลักษณะการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ แต่ยังมีได้พัฒนาไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพรรคการเมืองและรัฐสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน เป็นสถาบันหลัก แต่เป็นการปกครองโดยข้าราชการด้วยกันเอง พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดถูกกลดอำนาจ เป็นเพียงประมุขของประเทศไม่มีอำนาจในการบริหารและบทบาทในการบริหารประเทศแต่อย่างใด อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของผู้นำทหารและข้าราชการพลเรือนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งปกครองประเทศโดยใช้ระบบราชการเป็นฐานอำนาจ ลักษณะสำคัญของการเมืองการปกครองโดยระบบราชการ ได้แก่

1. เป็นโครงสร้างการเมืองที่มีเพียงระบบราชการเท่านั้นที่มีอำนาจ และอิทธิพลทางการเมือง และมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของระบบการเมือง ในกรณีของประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับกันระหว่างระบบราชการทหารและพลเรือน ระบบราชการทหารค่อนข้างจะมีอำนาจและอิทธิพลมากกว่า
2. เป็นโครงสร้างการเมืองที่ระบบราชการ มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจทางการเมือง การตัดสินใจของรัฐบาลในเรื่องเศรษฐกิจ หรือการเมืองในส่วนที่มีความสำคัญ ส่วนใหญ่เป็นความริเริ่มที่มาจากระบบราชการ
3. เป็นโครงสร้างการเมืองที่ระบบราชการแพร่อิทธิพลไปงานกิจการของธุรกิจเอกชนทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งเห็นได้ชัดในกิจการรัฐวิสาหกิจ
4. เป็นโครงสร้างการเมืองที่ผู้นำทางการเมืองส่วนใหญ่มาจากระบบราชการ เมื่อสถาบันราชการเป็นสถาบันหลักของโครงสร้างทางการเมือง และมีอิทธิพลทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองมักใช้ระบบราชการเป็นฐานอำนาจ

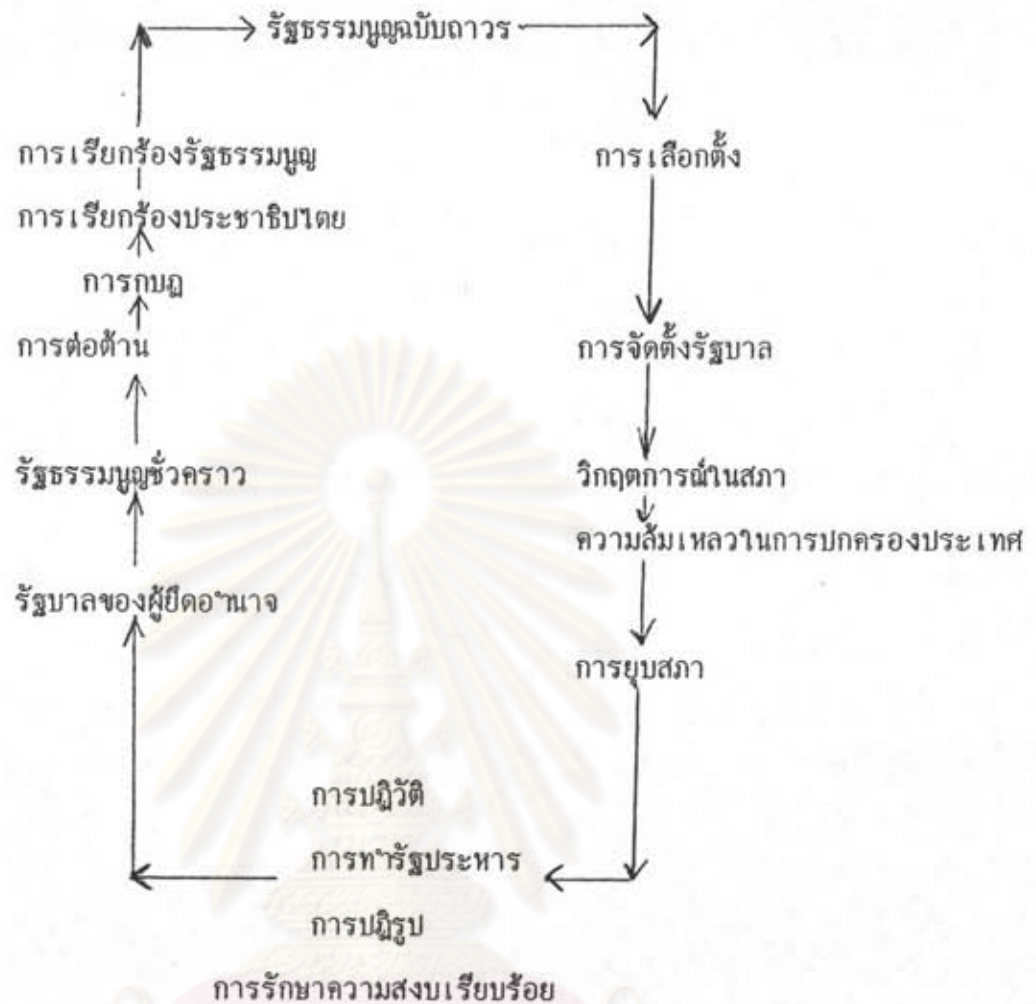
จากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ. 2475 เมื่อพิจารณาถึงผู้นำประเทศในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะเห็นว่าตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่มาจากระบบราชการทหารหรืออดีตนายทหารมีจำนวนมากกว่านายกรัฐมนตรีที่มาจากพลเรือน และมักจะอยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลานาน

เช่น คณะรัฐมนตรีของจอมพล.พิบูลสงคราม อยู่ในตำแหน่งถึง 9 ปีเศษ และจอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงอยู่ในตำแหน่งนานถึง 10 ปีเศษ(ดูภาคผนวกตารางที่ 21) แสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลของโครงสร้างทางการเมืองในแง่ของการบริหารประเทศโดย ยังคงมีความแตกต่างระหว่างผู้บริหารประเทศที่มีอำนาจมาจากระบบราชการทหารและพลเรือน เมื่อเปรียบเทียบประวัติศาสตร์การเมืองไทยจะเห็นได้ว่า จะมีความจระหว่างระบบราชการทหารและพลเรือนที่คอยถ่วงดุลอำนาจกันอยู่ ทำให้การเมืองไทยมีลักษณะที่เป็นวงจรของการหมุนเวียนอำนาจระหว่างระบอบประชาธิปไตยและระบบเผด็จการโดยแสดงให้ในรูปแบบของการปฏิวัติ รัฐประหาร การกบฏ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง การเรียกร้องรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะแสดงให้เห็นในรูปที่ 4.9

ถ้าจะมีการสรุปการเมืองไทย จะปรากฏผลของการสรุปอย่างคร่าวๆ (ดูภาคผนวก ตารางที่ 22) คือ

1. รัฐธรรมนูญ มีการใช้รัฐธรรมนูญถึง 15 ฉบับ แต่ถ้ารวมรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และการจำกัดการใช้ในรูปแบบต่างๆ อีก 15 ฉบับรวมแล้วมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญถึง 30 ครั้ง ในรอบระยะเวลา 60 ปี
2. นายกรัฐมนตรี มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี 20 ท่าน จัดตั้งคณะรัฐมนตรี 50 ชุด
3. การปฏิวัติ การรัฐประหาร การยึดอำนาจในรูปแบบต่างๆ 10 ครั้ง
4. การกบฏ หรือการเตรียมการที่มีการปราบปรามเสียก่อน 10 ครั้ง
5. การปราบปรามประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตยโดยกำลังทหาร และตำรวจจำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ เหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 , เหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519, เหตุการณ์วันที่ 17-21 พฤษภาคม พ.ศ.2535

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



รูปที่ 4.9 แสดงวงจรทางการเมืองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475

จากการวิวัฒนาการตามสภาพแวดล้อม นับว่าทหารเริ่มเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศในแต่ละช่วงระยะเวลามากขึ้น ในที่นี้จะแบ่งการศึกษาเป็นช่วงระยะเวลา ได้แก่

1. บทบาททหารก่อนปีพ.ศ. 2475 ในยุคนี้นับว่าทหารจะเน้นการรักษาความมั่นคงของประเทศ การป้องกันประเทศเป็นสำคัญ การจัดการระบบทหารในปีพ.ศ. 2453 มีการแยกกรมทหารเรือออกเป็นกระทรวงทหารเรือ ทหารมีความรักในเกียรติภูมิและอาชีพของทหารซึ่งจะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เรียกว่า กบฏ ร.ศ. 130 ที่เกิดขึ้นในเดือนมีนาคม 2454 ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากปลายรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ทหารในกรมทหารราบที่ 2 วิวาทกับมหาดเล็กของสมเด็จพระ

พระบรมโอรสาธิราช ทำให้ทหารต้องถูกรบย ซึ่งถือว่าเสียศักดิ์ศรีมาก และการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดตั้งกองเสือป่าขึ้น ทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ทหาร จนเกิดกบฏ ในสมัยรัชกาลที่ 7 การพัฒนาระบบทหารเริ่มชะงักลงเนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้มีการจัดระบบบริหารใหม่ โดยตัดทอนข้าราชการที่เป็นทหาร พลเรือนออกจากตำแหน่ง การยุบกระทรวงทหารเรือ ทำให้เกิดความไม่พอใจอย่างมากในหมู่ทหาร ผสมผสานกับความไม่พอใจในระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้มีการเข้ายึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475. เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย

2. บทบาททหารช่วงปีพ.ศ.2475-2489 การยึดอำนาจในปีพ.ศ.2475 โดยคณะราษฎร เป็นจุดเริ่มต้นของการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหาร ทหารของคณะราษฎรมีบทบาทในการต่อต้านกลุ่มอนุรักษนิยม ดังเห็นได้จากการรัฐประหาร ปีพ.ศ.2476 บทบาทของทหารในช่วงนี้ พยายามที่จะปกป้องรัฐธรรมนูญที่ตนเองสร้างขึ้น และผู้นำทหารได้พยายามที่จะขึ้นมามีอำนาจทางการเมืองตามช่องทางที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ แต่ไม่ได้ยึดอำนาจแล้วปกครองประเทศด้วยอำนาจเผด็จการ การครองอำนาจทางการเมืองของทหารในช่วงนี้เกิดจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่

ก. ความพยายามของฝ่ายอนุรักษนิยมที่ใช้กำลังเข้าร่นล้มคณะราษฎร ในกรณีกบฏวรเดช เปิดโอกาสให้ฝ่ายทหารมีอำนาจทางการเมืองสูงขึ้น

ข. ไม่มีพลังการเมืองใดที่เข้มแข็งที่ท้าทายอำนาจของทหาร

ค. ทหารสามารถแสวงหาอุดมการณ์และสัญลักษณ์ทางการเมืองมาทดแทนของเก่าได้ คือ ใช้อุดมการณ์ รัฐธรรมนูญ ชาตินิยม ช่วงนี้เป็นการสนับสนุนบทบาททางการเมืองของทหารและลัทธิทหารนิยมเป็นอย่างดี

3. บทบาททหารช่วงปีพ.ศ.2490-2500 บทบาทของทหารในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึง พ.ศ.2500 มีการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันระหว่างผู้นำทางการเมืองทหารบ่อยครั้ง มีกลุ่มทหารรุ่นใหม่มาท้าทายอำนาจทหารรุ่นเก่า โดยเริ่มจากความขัดแย้งของกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ กับทหาร แล้วมาเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทหารด้วยกัน โดยเฉพาะระหว่างจอมพล

สฤณี ธานีรัตน์ กับพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ การต่อสู้ทางการเมืองแบบนี้เป็นลักษณะเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ช่วงชิงอำนาจทางการเมือง

4. บทบาททหารช่วงปี พ.ศ.2500-2516 การยึดอำนาจของจอมพลสฤณี ธานีรัตน์ เป็นการเปิดฉากการปกครองโดยระบบเผด็จการ ในปีพ.ศ.2501-2506 และหลังจากนั้นก็มีการสืบทอดอำนาจโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ในยุคนี้เป็นยุคแห่งเผด็จการโดยแท้ ไม่มีระบบรัฐสภา ไม่มีการเลือกตั้ง

5. บทบาททหารช่วงปีพ.ศ.2516-2519 หลังจากการรื้ออำนาจเผด็จการจากจอมพลถนอม กิตติขจรและพวกแล้ว เป็นยุคที่ประชาชนตื่นตัวในระบบประชาธิปไตยอย่างมาก ทหารจำเป็นต้องลดบทบาทของตนลง และสร้างภาพพจน์ใหม่

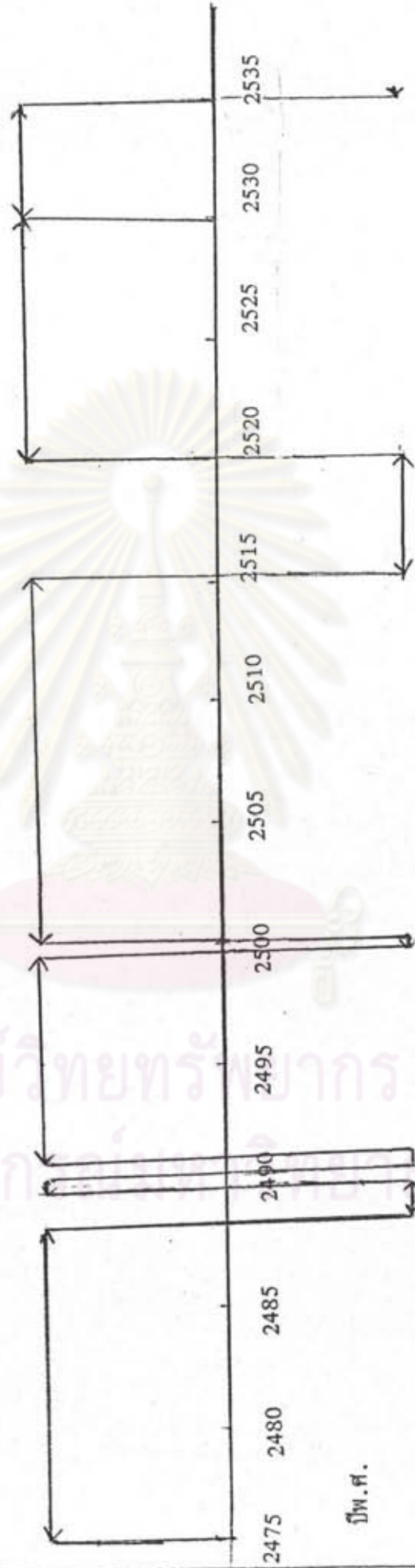
6. บทบาททหารช่วงปีพ.ศ.2519-2535 หลังจากการยึดอำนาจของทหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ก็ได้พยายามให้การปกครองประเทศเป็นของรัฐบาลประชาชนเร็วที่สุด เนื่องจากการไม่ไว้วางใจในรัฐบาลทหารยังมีอยู่ หลังจากการเลือกตั้งในเดือนเมษายน 2522 มีบทบาทเฉพาะกาลที่ระงับให้ข้าราชการประจำทั้งทหารและพลเรือนดำรงตำแหน่งทางการเมือง และวุฒิสมาชิกที่มีอำนาจทัดเทียมกับสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตามทหารต้องยอมรับบทบาทที่ต้องแบ่งแยกอำนาจทางการเมืองกับฝ่ายพลเรือน และต้องยอมรับในข้อจำกัดในการเคลื่อนไหวทางการเมือง บทบาทและข้อจำกัดนี้เห็นได้ชัดในช่วงของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่หลังจากที่พลเอกเปรม ยุติแนวทางในการเมือง ประเทศมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัดในยุคของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และหลังจากที่พลเอกชาติชาย ถูกยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแล้ว บทบาททหารก็เริ่มเข้ามามีอำนาจอีกครั้ง โดยที่พยายามที่จะสืบทอดอำนาจทางการเมือง

7. บทบาททหารช่วงหลังปีพ.ศ.2535-ปัจจุบัน หลังจากที่เกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 บทบาทของทหารเริ่มลดน้อยลง เนื่องจากภาพพจน์ของทหารที่จะพยายามสืบทอดอำนาจยังคงมีอยู่ ทหารจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทเป็นทหารโดยอาชีพ

นอกเหนือจากการเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหารแล้ว องค์กรของทหารยังมีความสามารถที่จะปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปจะเห็นได้เป็น 2 ประการได้แก่ ประการที่ 1. ความสามารถในการปรับตัว อันได้แก่ การที่มีส่วนร่วมโดยการปรับตัวเพื่อร่วมในกิจกรรม ทั้งด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาการเมือง การรักษาความมั่นคง ประการที่ 2. ความสามารถในการปรับนโยบายและทัศนคติของผู้นำทางทหาร อันได้แก่ การเชื่อมร้อยกับมวลชนให้มากขึ้น เน้นการช่วยเหลือประชาชน ยอมรับในระบอบประชาธิปไตย ไม่แทรกแซงทางการเมืองเป็นทหารโดยอาชีพ การปรับตัวนี้ทำให้ทหารสามารถกอบกู้เกียรติภูมิและชื่อเสียงกลับคืนมา และยังได้ขยายความรับผิดชอบให้กว้างขึ้น สามารถที่จะช่วยเหลือประชาชนได้มากขึ้น

เมื่อในระยะเวลาที่ระบอบราชการทหารหรืออดีตนายทหาร และพลเรือนที่ได้บริหารประเทศในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มาสร้างเป็นแผนภาพจะได้ในรูปที่ 4.10 และนาเหตุการณ์ทางการเมืองในอดีตมาสร้างเป็นรูปกราฟจะได้ในรูปที่ 4.11 ซึ่งเหตุการณ์ทางการเมืองในรูปที่ 4.11 ให้ความสำคัญของเหตุการณ์มีค่า 1-10 โดยสมมุติว่าเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นมีส่วนสนับสนุนในโครงสร้างการพัฒนาเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด ถ้าเหตุการณ์ทางการเมืองมีส่วนในการกระตุ้นให้เศรษฐกิจมีการปรับตัวที่ดีขึ้น จะแสดงถึงค่าในด้านขวากราฟ ถ้าเหตุการณ์ทางการเมืองไม่ได้มีส่วนในการกระตุ้นให้เศรษฐกิจมีการปรับตัวที่ดีขึ้น จะแสดงค่าในด้านลบในรูปกราฟ เมื่อมาเปรียบเทียบกับกราฟในรูปที่ 4.8 และ 4.11 จะเห็นได้ว่าการปรับตัวขึ้นลงที่แสดงผลด้านเศรษฐกิจมีลักษณะใกล้เคียงกัน ยกเว้นในช่วงที่ปีพ.ศ. 2492-2500 ที่กราฟในรูปที่ 4.11 มีผลด้านลบ อันเป็นผลมาจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง ทั้งการกบฏ การรัฐประหาร จึงสรุปได้ว่าผลของโครงสร้างทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงอาจจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ และเมื่อกราฟในรูปที่ 4.10 มาเปรียบเทียบกับรูปกราฟในรูปที่ 4.11 จะพบว่า การเกิดรัฐประหารที่จะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้นำประเทศจะทำให้ผู้นำในการก่อรัฐประหารได้สำเร็จ จะบริหารประเทศเป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่าการที่ผู้นำประเทศมาจากการเลือกตั้ง

ทหารหรืออดีตทหาร เป็นนายกรัฐมนตรื



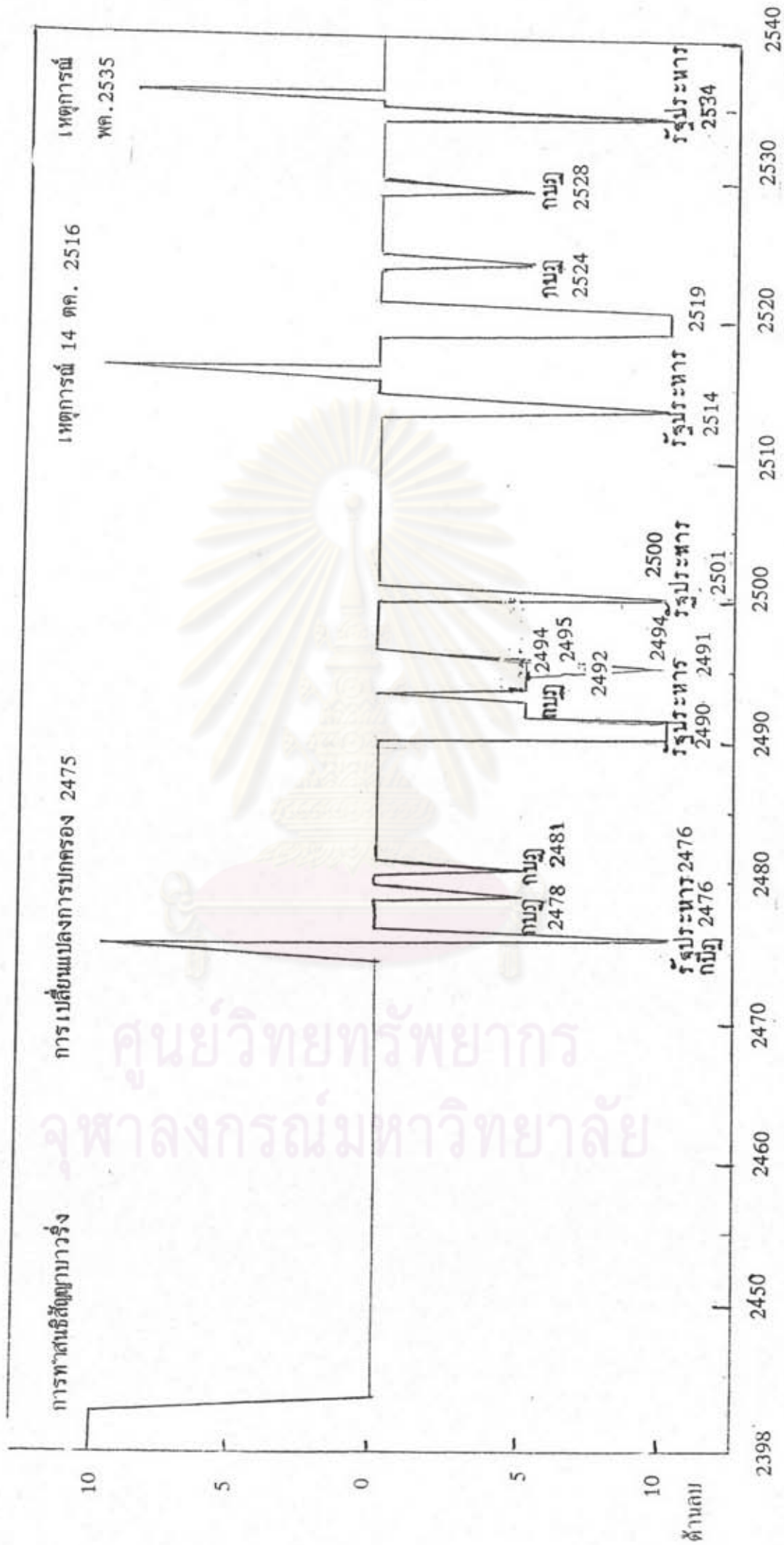
ปีพ.ศ.

พลเรือเป็นนายกรัฐมนตรื

รูปที่ 4.10 แสดงระยะเวลาที่ระบบราชการทหาร, อดีตนายทหารหรือพลเรือิน ดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรื

ผลทางด้านบวกแก่เศรษฐกิจ



ปีพ.ศ. รูปที่ 4.11 การให้ควมสำคัญของเหตุการณ์ทางการเมืองที่มีผลต่อระบบเศรษฐกิจ