



## เหตุและแนวความคิดในการศึกษาความไม่เสมอภาค

## 2.1 แนวความคิดของความไม่เสมอภาค

แนวความคิดเรื่องความไม่เสมอภาคหรือความไม่เท่าเทียมกันนั้น ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณในการที่ผู้ชายต้องล่าสัตว์หาอาหารมาแบ่งให้เด็ก และผู้หญิง จนมาถึงสมัยยุคเจ้าขุนมูลนาย สักคินา ก็มีการแบ่งชนชั้น ฐานะความเป็นอยู่ หรือแม้กระทั่งที่ดินทำกิน ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานทางค่านิยมและศรัทธาที่ยังคงอยู่ในมือพวกขุนนางต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่คนกลุ่มหนึ่งต้องตกเป็นทาสรับใช้หรือในยุคของการล่าอาณานิคมเป็นเมืองขึ้น เพื่อสูบเอาทรัพยากรของเมืองอาณานิคมมาเป็นทรัพยากรในการผลิตของประเทศตนเอง จนมาถึงในยุคปัจจุบันความไม่เสมอภาคกันในสังคมก็ได้มีการกล่าวขวัญกันมากขึ้นจนเป็นที่สนใจของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ นักการเมือง นักวางแผน องค์การระหว่างประเทศ อาทิเช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (AID) ตลอดจนธนาคารโลก ผู้ซึ่งมีบทบาทอย่างมากต่อการกำหนดนโยบาย ในการวางแผนงานในการพัฒนาประเทศก็ให้ความสำคัญในเรื่องของความไม่เสมอภาคอันเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดช่องว่าง (GAPS) ในระหว่างชนชั้น ช่องว่างทางเศรษฐกิจ หรือช่องว่างของรายได้ (Income Gaps) ระหว่างผู้มีรายได้น้อยกับผู้มีรายไ้มาก ช่องว่างทางสังคม (Social and welfare Gaps) คือการให้บริการขั้นพื้นฐานของรัฐ หรือจะเป็นช่องว่างของคนเมืองกับชนบท ซึ่งช่องว่างต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นชนวนก่อให้เกิดความตึงเครียด ความวุ่นวาย การแบ่งกลุ่มกันในระหว่างชนชั้นต่าง ๆ และทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายในสังคมในที่สุด ซึ่งนายโรเบิร์ต แมคนามารา ในฐานะประธานธนาคารโลกได้กล่าวไว้ว่า

" การพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศคือพัฒนาส่วนใหญ่ ซึ่งมุ่งแต่การเร่งความเจริญทางด้านเศรษฐกิจเป็นเบื้องต้น ซึ่งมักจะส่งผลประโยชน์ให้แก่บุคคลใน 40 เปอร์เซ็นต์แรกที่มีฐานะดีเป็นสำคัญ และความพยายามที่รัฐบาลจะแก้ไขโดยผ่านทาง

การให้บริการทางสาธารณะและการลงทุนก็มักจะช่วยเหลือ 40 เปอร์เซ็นต์แรกนี้มากกว่าที่จะช่วยคน 60 เปอร์เซ็นต์ที่เหลือ และถ้าหากชนชั้นอภิสิทธิ์ที่ร่ำรวยมีจำนวนน้อย และชนชั้นยากจนมีจำนวนมาก ช่องว่างระหว่างชนชั้นยิ่งขยายกว้างยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นเพียงปัญหาของเวลาเท่านั้นที่จะมีการก่อการจลาจลทางการเมืองขึ้น หากผู้บริหารประเทศไม่พยายามปรับปรุงหรือปฏิรูปการกระจายรายได้เสียใหม่" <sup>1</sup>

แนวความคิดเรื่องความไม่เสมอภาคนี้ นักปราชญ์ นักปกครอง ใฝ่ลงความเห็นว่าเป็นนามธรรมยากที่จะจับต้องได้ และมักมีปัญหาและถกเถียงกันว่าจะเสมอภาคด้วยอะไร ไข้มาศกรการหน่วยอะไรเป็นตัวกำหนดและวัดความไม่เสมอภาค "โดยทั่วไปแล้วคำว่า เสมอภาค (Equality) เป็นแนวความคิดทางปรัชญาแฝงอยู่ ซึ่งมีความหมายถึงการยอมรับว่าคนทุกคนในสังคมเดียวกันควรจะไม่มีความแตกต่างกันมากนัก หรือไม่ก็ควรจะมีเสมอภาคด้วยกันทุกคน อันจะก่อให้เกิดหรือนำมาซึ่งความยุติธรรมในสังคม มันมีความหมายรวมถึงคนทุกคนในสังคมควรจะได้รับส่วนแบ่งในส่วนผลิตของสังคม (Social Out-put) เท่า ๆ กัน" <sup>2</sup>

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) ได้ระบุไว้ว่า "จะส่งเสริมความเจริญในภูมิภาคและลดความแตกต่างของรายได้ในระดัความเป็นอยู่ของประชากรในชนบท โดยอาศัยมาตรการและโครงการพัฒนาส่วนภูมิภาคต่าง ๆ อีกทั้งจะดำเนินการส่งเสริมความเป็นธรรมในสังคม โดยการเพิ่มและการกระจายบริการทางสังคมของรัฐเพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ และภายในเขตเมืองให้น้อยลง และผู้ที่มิบทบาทสำคัญในการวางนโยบายที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคนี้ก็คือรัฐบาล ซึ่งตามทฤษฎีการคลังสมัยใหม่กล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่ทางเศรษฐกิจอย่างน้อย 3 ประการด้วยกัน คือ

<sup>1</sup> Robert S. Mc.Namara, "Address to the board of Governors", IBRD/IMF Annual Meeting, Nairobi, September 25, 1973, P.11

<sup>2</sup> มานพ พงษ์ทัต, "แนวความคิดและทฤษฎีเรื่องความเสมอภาคและความไม่เสมอภาคระหว่างภาค" เอกสารประกอบการสอน ภาควิชาผังเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ธันวาคม 2524, หน้า 2.

- ก. ช่วยกันจัดสรรทรัพยากรอันจะก่อให้เกิดการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุด
- ข. ช่วยก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เหมาะสม
- ค. ช่วยรักษาเสถียรภาพของราคา และความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ<sup>1</sup>

โดยหลักเกณฑ์แล้ว รัฐบาลมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงการกระจายรายได้ที่เลื่อมล้ำกันมากให้มีความเท่าเทียมกันได้ ตลอดจนเป็นผู้กำหนดนโยบายในการกระจายทรัพยากรไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ ใค้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทว่าในสภาพที่แท้จริงแล้ว รัฐบาลอาจจะให้น้ำหนักแก่หน้าที่ทั้ง 3 ที่รัฐบาลพึงกระทำไม่เท่าเทียมกัน เช่น รัฐบาลที่มีแนวความคิดโน้มเอียงไปในทางอนุรักษนิยม (Conservative) มักจะเน้นนโยบายการจัดสรรทรัพยากรเพื่อประสิทธิภาพในการผลิตสูงสุดมากกว่าอย่างอื่น ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือการปล่อยให้กลไกราคาทำหน้าที่ของมันเองมากที่สุด โดยรัฐบาลจะเข้าไปแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนน้อยที่สุด แต่ถ้าเป็นรัฐบาลที่มีแนวความคิดโน้มเอียงไปในทางเสรีนิยม (Liberal) แล้ว การแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยรัฐบาลก็จะมากขึ้น ซึ่งผลส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการกระจายรายได้ หรือเพื่อเป็นสวัสดิการของสังคมนี้เอง จะเห็นได้ว่าบทบาทของรัฐบาลในนโยบายกระจายรายได้เพื่อความเสมอภาคในสังคมนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการเมืองอย่างแนบแน่นพอสมควร

มีนักเศรษฐศาสตร์บางคนตั้งข้อสังเกตว่าระบบเศรษฐกิจและสังคมส่วนใหญ่ของประเทศที่ยากจนทั้งหลายนั้นมักจะมีลักษณะที่มีโครงสร้างของชนชั้นที่มีฐานอำนาจอยู่ในกลุ่มชนชั้นผู้นำ (Elite) ซึ่งเป็นเพียงกลุ่มเล็ก ๆ ลักษณะโครงสร้างเช่นนี้ นโยบายหรือกลไก การบริหารงานของรัฐบาลมักจะถูกควบคุมโดยผลประโยชน์ของชนกลุ่มน้อยนี้หรือใหญ่จะคองคอบสนองต่อผลประโยชน์ของกลุ่มชนดังกล่าว ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง โอกาสที่รัฐจะดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิภาพทางสังคม และการกระจายรายได้ก็ค่อนข้างจะทำได้ลำบาก เพราะชนชั้นผู้นำเหล่านั้น จะคงพยายามรักษาสถานภาพเดิมของตนไว้ให้ได้ แต่อย่างไรก็ตามในสภาพการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชน

<sup>1</sup>

Richard A. Musgrave "The theory of public finance", New York:

McGraw-Hill, 1959.

มีการศึกษาสูงขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวอาจจะหายไป เพราะประชาชนมีสิทธิหรือออกเสียงเลือกตั้ง  
 ย่อมมุ่งหวังที่จะเลือกรัฐบาลที่สามารถสนองตอบความต้องการของคนกลุ่มใหญ่เกี่ยวกับสวัสดิภาพ  
 ทางสังคม การกระจายรายได้ตลอดจนในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ ให้ได้รับ  
 ผลประโยชน์ที่เสมอภาคกันและมีความเป็นธรรมมากขึ้น

## 2.2 ทฤษฎีในการศึกษาความไม่เสมอภาค

ความไม่เสมอภาคนี้พอจะแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

- 2.2.1 ความไม่เสมอภาคทางกายภาพ (Physical Inequality)
- 2.2.2 ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economics Inequality)
- 2.2.3 ความไม่เสมอภาคทางสังคม (Social Inequality)

### 2.2.1 ความไม่เสมอภาคทางกายภาพ (Physical Inequality)

คำว่าความไม่เสมอภาคทางกายภาพ หมายถึง ความแตกต่างลักษณะภูมิประเทศ  
 ของแต่ละพื้นที่ อาทิเช่น ทรัพยากรที่มีอยู่แตกต่างกันไป หรือสภาพภูมิอากาศที่ไม่เหมือนกัน อาจจะหมายถึง  
 ถึงความแตกต่างของสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการกระจายตัวของทรัพยากรบนพื้นที่แห่งใดแห่ง  
 หนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามลักษณะความไม่เสมอภาคทางกายภาพจะแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่าง  
 ทรัพยากรในพื้นที่และสิ่งที่มีอยู่บนพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นควมที่หรือคุณภาพของพื้นที่เองก็ได้ ซึ่ง  
 ตัวของมันเองแล้ว อาจจะแสดงออกคล้าย ๆ ว่าทรัพยากรที่คั่งอยู่บนพื้นที่นั้น ๆ ควรจะมีการควบคุม  
 โดยรัฐเพื่อจะก่อให้เกิดสังคมที่ทัดเทียมกันในพื้นที่ต่าง ๆ กัน โดยความจริงแล้วทรัพยากร และ  
 ความพร้อมเพียงเหมาะสมของแต่ละแห่ง เป็นของที่เกิดขึ้นมาที่พื้นที่ และเป็นข้อแม้หนึ่งของการ  
 พัฒนา ซึ่งหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้นความเสมอภาคเป็นของที่ควรจะทำให้เกิดขึ้นและเป็นหน้าที่ของรัฐ  
 บาลที่จะต้องจัดการด้านการลงทุน (Capital) และจัดสรรแรงงานพร้อมด้วยเทคโนโลยีต่าง ๆ  
 ให้มีสัดส่วนและขนาดในแต่ละพื้นที่เท่า ๆ กัน ซึ่งข้อดีในการนำเอาความไม่เท่าเทียมกันของลักษณะ  
 ทางกายภาพนำมาพิจารณาจะช่วยให้เห็นถึงสภาพความสามารถของแต่ละพื้นที่ เกี่ยวกับการกระจาย  
 ทรัพยากร และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เหมาะสม เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งความสนใจของนัก

เศรษฐศาสตร์กับความไม่เสมอภาคทางกายภาพนี้ มีอยู่น้อยมาก และเพิ่งจะมีผู้สนใจในสาขาการวางแผนทางกายภาพได้เริ่มนำเอาความคิดนี้ไปใช้กับการพิจารณาประกอบกับการวางแผนพัฒนาพื้นที่<sup>1</sup>

## 2.2.2 ความไม่เสมอภาคทางคานเศรษฐกิจ (Economic Inequality)

ซึ่งแนวความคิดทางคานเศรษฐกิจนี้ ส่วนใหญ่นักเศรษฐศาสตร์มักจะมองถึงเรื่องของ การกระจายรายได้ และความไม่เสมอภาคของรายได้ และในประเทศไทยเราก็มีผู้สนใจทาง คานนี้เพียงกลุ่มนักวิชาการกลุ่มเล็ก ๆ เท่านั้น แต่ทว่าความไม่เสมอภาคทางคานรายได้นี้เป็น ปัจจัยสำคัญตัวหนึ่งที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้น โดยเฉพาะในสังคมทุนนิยม ซึ่งจากรายงาน ของธนาคารโลกเมื่อปี 1978 ใ้ชี้ให้เห็นว่าช่องว่างระหว่างรายได้หรือความไม่เสมอภาคทาง คานรายได้ ใ้ขยายตัวมากขึ้นเป็นสำคัญ และภาคที่ประสบปัญหาคานการกระจายรายได้ที่ไม่ สม่าเสมอมากที่สุดได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือของประเทศไทย ซึ่งปัญหา ของการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันนั้นมักจะเกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ เมื่อ เปรียบเทียบกับประเทศกลุ่มสังคมนิยมและประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่เป็นเช่นนี้เพราะกลุ่มประเทศที่ พัฒนาแล้วทั้งหลายนี้มักจะมีเครื่องมือหลายชนิดที่ช่วยให้การกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากขึ้น เป็นคานว่าระบบอัตรการเก็บภาษีแบบก้าวหน้า ซึ่งเก็บจากคนรวยในอัตราที่สูง ๆ ซึ่งสิ่งเหลา นี้จะสามารถกระจายลงไปช่วยคนในระคับต่ำใ้มีสวัสดิการทางสังคมใ้มากขึ้น

สาเหตุที่ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันพอสรุปใ้ดังนี้

2.2.2.1 เกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ กำลังพัฒนา จึงมีรากฐานมาจากระบบศักดินา โดยที่คนส่วนน้อยพวกเจ้าขุนมูลนายและใ้รับราชการชั้นสูง เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลเป็นเจ้าของที่ดินที่เป็นปัจจัย ภาะกิจที่สำคัญ ทำให้มีโอกาสสะสม ความมั่งคั่งใ้มากกว่า เมื่อระบบเศรษฐกิจขยายตัวเป็นทุนนิยม มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ

<sup>1</sup> มานท พงศ์ทัต, อางแลว. หน้า 9

และมีการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศมากขึ้น ชนชั้นนายทุนกลุ่มนี้ก็สามารถเปลี่ยนเป็นนายทุนอุตสาหกรรมไปภายใน ทำให้สามารถกอบโกยผลประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจได้มากขึ้น ในขณะที่กลุ่มชนชั้นกรรมกรและเกษตรกรจน ๆ ไม่สามารถพัฒนาฐานะตนเองขึ้นไปสู่อำชีพที่ดีกว่าได้เลย ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในชั้นกัน

2.2.2.2 การขยายตัวของประชากรที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่ก็จะไปกระจุกตัวในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนยากจนในสาขาเกษตร มีการแบ่งขอยที่ดินกันจนมีขนาดเล็ก ทำให้ประสิทธิภาพของการผลิตที่ดิน ยิ่งต่ำลงกว่าเดิม เป็นผลไม่รายได้เกษตรกรมีระดับต่ำลงด้วย นอกจากนั้นจำนวนแรงงานในสาขาเกษตรกรรมที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดปัญหาการล้นงาน เกิดการว่างงานและการหางานต่ำกว่าระดับ เป็นผลให้เกิดการระกระเลียงคูในกลุ่มชนแรงงานส่วนเกินนี้ และผลักดันให้เข้าสู่เมือง ทำให้ปริมาณแรงงานในเมืองเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นแรงกดดันที่ทำให้ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือลดต่ำลงด้วย

2.2.2.3 ระดับการศึกษา ทั้งนี้เพราะการกระจายบริการทางการศึกษาของรัฐบาลยังมีไม่ทั่วถึงในชนบทยังขาดแคลนโรงเรียนและครู ทำให้ชาวชนบทขาดโอกาสในการศึกษา ถ้าจะส่งบุตรหลานไปเรียนในตัวเมืองจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งเขาเหล่านั้นไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะทำได้ เป็นเหตุให้เสียโอกาสในการที่จะหางานดี ๆ มีรายได้สูงหรือยกฐานะทางสังคมให้สูงขึ้น นอกจากนี้ระบบการศึกษาก็ยังไม่ได้ช่วยสร้างสรรให้เกษตรกรมีความรู้ความชำนาญทางการเกษตร เพื่อที่จะสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของสาขาเกษตรกรรมให้สูงขึ้นต่อไปในอนาคต

2.2.2.4 การประดิษฐ์คิดค้นเทคนิควิทยาการใหม่ ๆ ทั้งในสาขาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ช่วยอำนวยความสะดวกแก่กลุ่มคนที่มีความรู้มีการศึกษา และมีทุนในการที่จะริบเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมที่มีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ส่งผลถึงภาคเกษตรกรรมน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการจ้างงานหรือในแง่ของการใช้วัตถุดิบทางเกษตรเพื่อการผลิตอุตสาหกรรมก็ตาม จะมีสัดส่วนเพิ่มในอัตราที่ต่ำมาก ๆ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสองภาคนี้ยิ่งกว้างออกไป

2.2.2.5 ข้อจำกัดในด้านการตลาดสินเชื่อสำหรับกลุ่มคนยากจนในประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ กลุ่มเกษตรกรยากจนมักจะมีขาดข้อมูลข่าวสารทางด้านการพัฒนา เป็นเหตุให้ถูกกดราคา รับผิดชอบต่อผลผลิตทางเกษตรกรรมจากพ่อค้าคนกลาง รวมทั้งถูกเอาเปรียบจากกลุ่มนายทุน นอกจากนี้ในการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรมนั้น ส่วนใหญ่เกษตรกรยากจนไม่ค่อยมีโอกาสได้รับสินเชื่อนี้ เพราะขาดหลักประกันที่ดี จึงจำเป็นต้องกู้ยืมจากนายทุนเอกชนแทน ทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยสูง ผลผลิตขายได้ราคาต่ำ ทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ก็ต้องสูญเสียที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตไป และบางทีอาจจะต้องไปเช่าที่ดินเขามาทำ โดยเสียค่าเช่าในอัตราที่สูง ไม่คุ้มกับการลงทุนลงแรงในการผลิต ซึ่งส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน และในการเพิ่มประสิทธิภาพของผลผลิต

2.2.2.6 การให้บริการกิจกรรมขั้นพื้นฐานของรัฐบาล (Infrastructure) ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมพวกชลประทาน ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด คือ ผู้ที่อยู่ใกล้กิจกรรมขั้นพื้นฐานเหล่านั้น ทำให้สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตนได้ดีกว่าผู้อื่น ภัยเหตุนี้การได้รับประโยชน์จากกิจกรรมพื้นฐานของรัฐบาลจึงไม่ทั่วถึงกัน จึงเป็นสาเหตุให้ช่องว่างของรายได้ระหว่างผู้ได้รับผลประโยชน์และผู้ไม่ได้รับผลประโยชน์ห่างไกลกันมากขึ้นด้วย เป็นต้น

2.2.2.7 การดำเนินงานของรัฐบาลในด้านการคลัง เช่น การเก็บภาษีอากร หรือการใช้จ่ายของรัฐบาลในทางสวัสดิการทางสังคมต่าง ๆ มีผลกระทบต่อการกระจายรายได้เช่นกัน กล่าวคือ รัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มักจะจัดหารายได้โดยพึ่งพากับภาษีทางอ้อม ซึ่งคนจนต้องรับภาระมากกว่าคนรวย เมื่อคิดในแง่ระดับรายได้ที่แตกต่างกัน การเก็บภาษีทางตรง โดยเฉพาะภาษีเงินได้ซึ่งมีอัตราก้าวหน้ามาก ๆ ยังมีช่องโหว่และการรั่วไหลต่าง ๆ คนที่มีรายได้สูงมักจะหลบเลี่ยงได้ง่ายและเสียในอัตราต่ำ และรายได้จากภาษีที่ได้รับมานี้ก็นำมาช่วยเหลือสวัสดิการทางสังคมแก่คนจนเพิ่มขึ้นเลย เช่น การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข หรือการให้บริการด้านการศึกษาแก่ผู้มีรายได้น้อย หรือให้เงินทุนช่วยเหลือต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นต้น

ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายรายได้ระหว่างบุคคลนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้เขียนไว้

เช่น

ไซมอน กุซเน็ตซ์ (Simon Kuznets)<sup>1</sup> ได้กล่าวไว้ในระยะแรกของการพัฒนาประเทศ ความเจริญทางเศรษฐกิจจากอัตราการเพิ่มของรายได้ประชาชาติจะอยู่ในระดับสูง แต่การกระจายรายได้ของบุคคลและครอบครัวจะเลวลง แต่เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้เจริญสูงถึงระดับหนึ่งแล้ว การกระจายรายได้ของประเศนั้น ๆ จะดีขึ้นโดยลำดับ ความสัมพันธ์ระหว่างความเจริญทางเศรษฐกิจกับการกระจายรายได้ เมื่อแสดงเป็นเส้น จะมีลักษณะเหมือนระฆังรูปคว่ำ (Inverted U-shape) ตามช่วงเวลาของการพัฒนา กล่าวคือ เมื่อเริ่มพัฒนาเส้นความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จะพุ่งสูงขึ้น แต่เมื่อพัฒนาไปถึงจุดหนึ่งแล้ว เส้นดังกล่าวจะโค้งลง

อย่างไรก็ตามมีจุดอ่อนหลายจุดในสมมติฐานของกุซเน็ตซ์ คือ

- ประการที่หนึ่ง การทดสอบที่ให้การสนับสนุน ส่วนใหญ่ใช้ข้อมูลประเภทตัดขวาง (Cross-Section) จากหลาย ๆ ประเทศในช่วงเวลาหนึ่ง แทนที่จะใช้ข้อมูลประเภทอนุกรมเวลา (Time Series) ของประเทศใดประเทศหนึ่งหลาย ๆ ประเทศ เปรียบเทียบกัน ซึ่งจะเป็นการทดสอบที่ชี้ให้เห็นได้ชัดเจนกว่าว่า ในช่วงการพัฒนาของประเทศหนึ่งซึ่งมีระยะยาวนานพอสมควร มีความชัดเจนขึ้นระหว่างความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ โดยเปรียบเทียบกับความเจริญทางเศรษฐกิจหรือไม่ อย่างไร ซึ่งเท่าที่มีการศึกษาก็มีอยู่บ้าง แต่มีข้อบกพร่องแบบแผนที่แน่ชัดที่จะกล่าวได้ว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้กับอัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติ ตามลักษณะที่กุซเน็ตซ์ได้ตั้งสมมติฐานเอาไว้ ถึงแม้ว่าจะมีผลที่ตรงกัน (Trade-Off) อยู่บ้าง ระหว่างการกระจายรายได้กับการเติบโตของเศรษฐกิจ ผลที่ว่าอาจจะอยู่ในระดับต่ำกว่ามาก

- ประการที่สอง การตั้งสมมติฐานตามวิชาการของกุซเน็ตซ์นั้น ได้สมมติโดยปริยายว่า ในระหว่างการพัฒนาข้างต้นนั้น ผู้ซึ่งเป็นฝ่ายเสียเปรียบหรือผู้ที่มีฐานะความเป็นอยู่ที่เลวลงโดยเปรียบเทียบ ซึ่งเป็นการส่วนใหญ่ของประเทศมีความอดทนที่จะรอดจากการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจที่ค่อย ๆ ไหลทีละน้อย ๆ (Trickle Down) จากผู้ที่ได้เปรียบลงมาสู่คนในที่สุด ข้อสมมติฐานดังกล่าวเป็นไปไม่ได้ที่จะให้กลุ่มคนส่วนใหญ่ที่ยากจนรอดคอยจนหมดความอดทนในที่สุด

<sup>1</sup> Simon Kuznets "Economic Growth and Income Distribution,"



วิลเลียม อาร์ คลายน์<sup>1</sup> (William R. Cline) ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกระจายรายได้อื่นๆ ประเทศในประเศลาตินอเมริกาได้พบว่า นโยบายการกระจายรายได้ อาจจะมีผลทำให้การออมและการเก็บโคของเศรษฐกิจลดน้อยลงไปบ้าง แต่ก็ไม่มากนักจนทำให้เกิดความเสียหายแก่การพัฒนาแก่ส่วนรวมของประเทศ ในทางตรงกันข้ามผลประโยชน์ที่ไ้รับจะเพิ่มขึ้นในรูปของการกระจายรายได้ในปัจจุบัน และในอนาคตของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมากกว่าจะมีการเสียสละ อัตราการเก็บโคที่เสียไปเสียอีก ซึ่งคลายน์เชื่อว่า ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศในลาตินอเมริกาจะไ้รับประโยชน์มากขึ้น มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ถ้าหากรัฐบาลเลือกใช้นโยบายการพัฒนาของประเทศที่เน้นการกระจายรายได้ที่ขึ้นด้วยอัตราการเก็บโคของเศรษฐกิจที่ต่ำน้อย แทนที่จะใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นอัตราการเก็บโคของรายได้ประชาชาติที่เร็วขึ้น แต่อยู่ในสภาพที่มีความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูง

เฮิร์ชแมน<sup>2</sup> (Hirschman) เจ้าของทฤษฎีที่ว่า "ความไม่สมดุลภายใต้การควบคุม (Controlled Imbalance) โดยจะเป็นการพัฒนาเฉพาะแห่ง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ลักษณะความไม่สมดุลจะค่อยๆ ปรับตัวเองตามกลไกของโลกและโลกอื่น ๆ ในขณะที่ยังว่างระหว่างศูนย์กลางกับเขตรอบนอกมีมากขึ้น เขาได้เสนอให้ก่อตั้งภาคศูนย์กลางขึ้นมาใหม่ที่จะทำให้เกิด "A new set of spatial imbalance ภายในเขตรอบนอกเดิม เพื่อสร้างจุดสมดุลที่เหมาะสมขึ้น ฉะนั้นมันจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะก้าวเข้ามายุ่งและจะก่อสร้างเครื่องมือการบริหาร ในอันที่จะกระจายการพัฒนาเพื่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในแต่ละพื้นที่ลดน้อยลง

เจ.อาร์.วิลเลียมสัน<sup>3</sup> (J.R. Williamson) เขาได้วิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงของความไม่เสมอภาคของรายได้ระหว่างภาค โดยใช้ตัวอย่างของหลาย ๆ ประเทศ ทั้งที่พัฒนา

<sup>1</sup>William R.Cline, Potential effects of income redistribution on economic growth: Latin American cases. New York: Praeger 1972.

<sup>2</sup>Albert O. Hirschman, The strategy of economic development(New Haven, Conn: : Yale university press, 1958), Chapterx: Interreginal and international transmission of economic growth, pp.183-201.

<sup>3</sup>J.R.Williamson, "Regional inequality and the process of national development, in reginal analysis, Needle man L, 1968.

แล้ว และยังมีพัฒนาโดยเขาใช้คำว่าเหนือ-ใต้ (North-South) แสดงออกถึงภาคที่เจริญแล้ว และภาคที่ยังต่ำเป็นการแสดงถึงความแตกต่างของรายได้ระหว่าง 2 ภาค เขาได้เน้นถึงนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญแก่เศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมที่มักจะมีภาคเหนือ ซึ่งหมายถึงภาคที่ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และทอดทิ้งภาคใต้จึงเป็นภาคที่อ่อนแอมีเศรษฐกิจเป็นภาคเกษตรกรรมแบบช่วยตัวเอง (Subsistence Agriculture) ดังนั้นการที่จะก่อให้เกิดการกระจายตัว (Spread Effect) ของการเปลี่ยนแปลงทางเทคนิค สังคมและเศรษฐกิจแทบจะไม่มีเลย จึงเป็นที่เชื่อไว้ว่าการที่จะกระตุ้นให้รายได้สูงขึ้น แทบจะไม่มีทางเป็นไปได้เลย ยิ่งกว่านั้นถ้าภาคอุตสาหกรรมหรือภาคกลุ่กรวมที่ร่ำรวย กับภาคที่ต่ำท้อยอื่น ๆ ไม่มีความผูกพันช่วยเหลือกันก็จะก่อให้เกิดแรงผลักดันที่เรียกว่าจุดศูนย์กลางของการรวมตัว

### 2.2.3 ความไม่เสมอภาคทางคานสังคม (Social Inequality)

แนวความคิดเรื่องการกระจายตัวของรายได้และสวัสดิการทางสังคมเกิดขึ้นจากความเชื่อที่ว่า "ทุกคนเกิดมาด้วยความเสมอภาค และสมควรจะยังคงความเสมอภาคตลอดชีวิตของผู้นั้น" <sup>1</sup> อย่างไรก็ตามในสภาวะเศรษฐกิจที่แก่งแย่งกันเวลานี้ ระบบกลไกของตลาด โครงสร้างทางสังคม ระเบียบประเพณี และเงื่อนไขอื่น ๆ จะกลายเป็นตัวขวางกั้นแนวความคิด ความไม่เสมอภาค ซึ่งในช่วงแรกของการพัฒนาไม่เคยมีการคิดถึงปัจจัยทางสังคมที่มีผลต่อการกระจายความเหลื่อมล้ำในสังคม ทั้งนี้เนื่องจากว่าปัจจัยทางสังคมนี้ไม่สามารถที่จะวัดกันได้ด้วยเงิน แต่ภายหลังปี 1960 ได้มีการผสมผสานความคิดระหว่างรายได้กับปัจจัยทางสวัสดิการสังคมมาใช้เป็นตัวแปรในการหาความไม่เสมอภาคกัน เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม โดยมีนักวิชาการหลาย ๆ ท่านได้ให้ข้อคิดเห็นในหลายแห่งหลายมุมดังนี้

Firestone<sup>1</sup> จากการศึกษาของเขาในปี 1974 โดยใช้พื้นที่ประเทศแคนาดา เป็นพื้นที่การศึกษา เขาได้พบว่ามี ความแตกต่างปัจจัยทางคานสังคม (Social indicator)

<sup>1</sup> Knox P.L., Level of Living; a conceptual framework for monitory regional variations in well being, 1974.

ไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับการใช้รายได้ต่อหัวประชาชาติเป็นเครื่องวัด ซึ่งชี้ให้เราเห็นได้ว่าปัจจัยทางสังคมเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงสวัสดิภาพของสังคมที่รัฐบาลให้แก่ประชาชนทั่วไป แทนที่จะเป็นนโยบายการพัฒนาถึงความแตกต่างทางค่านายได้ประการเดียว ซึ่งบางครั้งก็ไม่ถูกต้องเสมอไป และปัญหาของความแตกต่างระหว่างภาค (Inter Regional) จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผู้ที่สนใจ ซึ่งเป็นนักการเมือง นักวางแผนว่าจะเห็นความสำคัญทางความเสมอภาคทางสังคมหรือทางความเศรษฐกิจ

D. Slater <sup>1</sup> มีความเห็นขัดแย้งกับการใช้รายได้เป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพของการพัฒนา เขาได้เสนอเครื่องวัดทางสังคม เพื่อศึกษาและวัดความแตกต่างของความเป็นอยู่และคุณภาพของชีวิต (Quality of Life) ขึ้นมาใหม่โดยละทิ้งรายได้โดยสิ้นเชิง โดยเขาชี้ให้เห็นถึงข้อเสียที่รายได้เป็นเครื่องวัดอย่างเกี่ยวว่า

- ข้อมูลค่านายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศที่ยังพัฒนามีได้มีการพิจารณาถึงเศรษฐศาสตร์ภาคที่ไม่ใช้เงิน (Non-Monetary Section) อาทิเช่น ภาคเกษตรช่วยตัวเอง (Sub-sistence agriculture sector) ซึ่งเป็นภาคนำในประเทศที่ยังพัฒนาทั่วไป

- ระดับความเป็นอนุมาตรฐานของสวัสดิภาพของสังคม มิได้ถูกแสดงออกด้วยรายได้เสมอไป ซึ่งจะทำให้คุณค่าของการใช้รายได้เป็นเครื่องวัดค่อนข้างจะไม่ชัดเจนเท่าที่ควร

- ขนาดของภาคก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รายได้เฉลี่ยในภาคบิดเบี้ยวไป อาทิเช่น ภาคที่มีเนื้อที่กว้างขวางประชากรน้อย กับภาคที่มีเนื้อที่ไม่มากประชากรหนาแน่นและพัฒนาคุณภาพ การแบ่งเขตเพื่อการบริหารมักจะก่อให้เกิดปัญหาที่กล่าวมาแล้ว

- การนำรายได้ต่อหัวประชากรมาใช้วัดชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการกระจายรายได้ภายในภาคเอง และรายได้จะถูกแบ่งออกตามกลุ่มชนชั้น

- รายได้ต่อหัวประชากรมิได้แสดงถึงความสมบูรณ์ที่สุดของประชากรแต่อย่างไร

1

D. Slater, "Underdeveloped and spatial inequality, in progress planning, vol 4, part 2, 1975.

จากการที่มีการรณรงค์ค้นหา "เครื่องชี้วัดทางสังคม" (Social Indicator) <sup>d</sup>  
เพื่อใช้ตัวชี้วัดให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคทางสวัสดิการทางสังคม ไคน์นักวิชาการตลอดองค์การ  
ระหว่างประเทศได้ให้ความสนใจและกำหนดตัวแปรออกมาพอสรุปได้ดังนี้

- United Nation      ไคเสนอเครื่องชี้วัดสังคมออกมา 9 ตัว ไคแก่

1. สาธารณูปการ
2. อาหารส่วนบริโภค
3. การศึกษา
4. การจ้างงานและสภาพของการทำงาน
5. ที่อยู่อาศัย
6. สวัสดิการทางสังคม
7. เสรีภาพ
8. การพักผ่อน
9. อีสรภาพ<sup>1</sup>

- D.M. Smith<sup>2</sup>      ในปี 1970 ไคเสนอเครื่องชี้วัด 9 ตัว ไคแก่

1. รายได้
2. ความสมบูรณ์ของสุขภาพ
3. การทำงาน
4. สิ่งแวดล้อมของที่อยู่อาศัย
5. สาธารณสุข
6. การศึกษา
7. ความมีระเบียบในสังคม

<sup>1</sup> Working Paper, international definition and measuring. For level of living, Geneva, 1959.

<sup>2</sup> D.M. Smith, The Geography of social well-being in united States, 1973.

8. ความเป็นเจ้าของในสังคม

9. การพักผ่อนและความสบาย

สำหรับในประเทศไทย ได้มีความสนใจและได้กำหนดเครื่องชี้วัดทางสังคมดังนี้

- สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 1975 ได้กำหนดไว้ 6 ตัว

1. ประชากร
2. สาธารณสุข
3. รายได้
4. การศึกษา
5. การจ้างงาน
6. ความปลอดภัย

ดร.เอื้อย มีสุข ศึกษาการกระจายรายได้ของประเทศไทย โดยใช้เครื่องวัดทางสังคม 9 ตัว เช่นกัน คือ

1. รายได้
2. รัศมีความเป็นเมือง
3. ประชากร
4. แรงงาน
5. การศึกษา
6. สาธารณสุข
7. ที่อยู่อาศัย
8. การศึกษา
9. ความปลอดภัย

---

ดร.เอื้อย มีสุข, "การกระจายรายได้ในประเทศไทย", กรุงเทพมหานคร:  
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม 2525,

แนวความคิดเรื่องความไม่เสมอภาคนี้ มีความผูกพันกับปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีพ รวมทั้งสวัสดิภาพทางสังคมที่ประชาชนทั่วไปพึงจะมีสิทธิได้รับ "รายได้" ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคของกลุ่มชนและพื้นที่ในแต่ละแห่ง ท่อมักมีนักเศรษฐศาสตร์หลาย ๆ ท่านเห็นว่า รายได้ยากยิ่งกว่าจะชี้วัดให้เห็นถึงความเสมอภาคได้ จึงมีแนวความคิดผนวกเอาปัจจัยสวัสดิภาพทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา จนกระทั่ง ไจมันักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ได้ทำการศึกษาถึงความไม่เสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ (Inequality in relation to space) โดยเขาได้เสนอแนะว่าความไม่เสมอภาคบนพื้นที่นั้นควรพิจารณาถึงอะไรบ้าง ซึ่ง D. Slater ได้แบ่งความไม่เสมอภาคนี้ออกเป็น 6 อย่าง คือ

1. ระหว่างภาค (Inter - Regional)
2. ภายในภาค (Intra - Regional)
3. เมือง/ชนบท (Urban/Rural)
4. ระหว่างเมือง (Inter urban)
5. ระหว่างชนบท (Inter - Rural)
6. ภายในเมือง (Intra-Urban)

D. Slater ยังได้เสนอแนะต่อไปว่า ในการพิจารณาความไม่เสมอภาคบนพื้นที่นั้น ความไม่เสมอภาคระหว่างภาค (Inter Regional inequality) เป็นสิ่งที่น่าจะได้กับความสนใจสูงสุด เพราะโดยทั่วไปแล้ว ภาคเป็นหน่วยปกครองที่สามารถมีข้อมูลทุกขุมณมากที่สุดกรองลงมาจากข้อมูลของประเทศ และโดยทั่วไปแล้วการศึกษาวิเคราะห์ในส่วนพื้นที่ใหญ่ ๆ เช่น ประเทศ ภาค จังหวัด นั้นเป็นความต้องการของนักการเมือง นักวางแผนเพื่อนำผลสรุปมาประกอบการตัดสินใจ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนด นโยบายในการพัฒนาให้เหมาะสมต่อไป

### 2.3 วิธีการหาค่าความไม่เสมอภาค

ไจมันักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์หลาย ๆ ท่านได้ใช้วิธีการทางสถิติเข้ามามีส่วนช่วยเหลือในการหาค่าความไม่เสมอภาคนี้เพื่อให้ความเชื่อถือและสามารถชี้ให้เห็นค่าของความแตกต่างของพื้นที่ที่ทำการศึกษา ซึ่งได้แก่

### 2.3.1 ค่าความแปรปรวนและสัมประสิทธิ์ความแตกต่าง (Variance and Co-Efficient of variation)

เป็นเทคนิคที่นิยมใช้กันชนิดหนึ่งซึ่งเป็นวิธีที่ง่ายต่อการใช้ เป็นการเปรียบเทียบค่าความสำคัญของการกระจายว่ามีความสูงต่ำมากกว่ากันเท่าไร ซึ่งสัมประสิทธิ์ของความแตกต่างสามารถอธิบายได้คือสูตร

$$Cv = E (x_i - \bar{x})^2 \times 1/N$$

ในเมื่อ

CV = Co-Efficient of Variation

$x_i$  = ค่าของแต่ละตัวแปร

$\bar{x}$  = ค่าเฉลี่ยเลขคณิต

N = จำนวนประชากรที่สังเกต

E = ค่าคงที่

2.3.2 ค่าสัมประสิทธิ์ของจีนี (Gini - Co-efficient) จะเป็นการเปรียบเทียบในหลาย ๆ พื้นที่ เพื่อพิจารณาการกระจายรายได้ ซึ่งทำได้จากสูตร

$$\text{GINI CO-EFFICIENT} = \frac{\text{พื้นที่ A}}{\text{พื้นที่ A} + \text{B}}$$

โดยที่ค่าสัมประสิทธิ์ของจีนีจะมีช่วงจาก 0 ถึง 1 กล่าวคือ ค่า 0 หมายถึงการกระจายรายได้เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ ถ้าค่าจีนีเท่ากับ 1 แสดงว่าการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ การวัดการกระจายรายได้ด้วยค่าสัมประสิทธิ์จีนี ยังมีข้อบกพร่องอยู่ กล่าวคือ ค่าจีนีเป็นตัวลบลบตัวเดียว ย่อมไม่สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายรายได้เพียงพอ ทั้งนี้เพราะเราไม่สามารถจะรู้ได้ว่าอะไรได้เกิดขึ้นกับกลุ่มชนชั้นในระบิต่าง ๆ

2.3.3 แผนภาพลอเรนซ์ (Lorenz Curve) เป็นการเปรียบเทียบการกระจายรายได้ระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ว่ามีความเท่าเทียมหรือแตกต่างกันเพียงไร ถ้าเส้นลอเรนซ์ของพื้นที่นั้น ๆ อยู่ใกล้เส้น 45 องศา แสดงว่ามีการกระจายรายได้เท่าเทียมกัน ถ้าเส้นลอเรนซ์ยิ่งห่างเส้น 45 องศา มากเท่าไร จะแสดงให้เห็นว่ามีการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น

2.3.4 วิธีวิเคราะห์ตัวประกอบ (Factor Analysis) โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS (Statistical Package for Social Science) เป็นวิธีการทางสถิติที่ใช้ในการลดปริมาณข้อมูลเพื่อที่จะสามารถหาตัวแปรที่สำคัญส่งมาใช้ในการวิจัย และยังสามารถที่จะทำให้ทราบถึงลักษณะโครงสร้างและแบบแผนต่าง ๆ ของข้อมูลเป็นอย่างดี ซึ่งค่าที่ไ้จะ เป็นค่านำหนักความสำคัญหาตัวแปรในแต่ละตัว ซึ่งจะนำไปคูณกับค่าความสำคัญของตัวแปรแต่ละตัว ซึ่งผลที่ไ้จะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของพื้นที่ในแต่ละด้าน