



บทที่ 4

การปรับตัวของประเทศไทยหลังการถอนตัวของสหรัฐอเมริกา
และความถดถอยของทุนอเมริกัน

"All Animals are equal, but some are more equal than others."

George Orwell (1903-1950)

“รัฐบาลไหนๆในระบบประชาธิปไตย ต่างก็อ้างเป็นสูตรสำเร็จว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน กระนั้นก็ตาม ทุกๆที่มักพบว่ามีกลุ่มชนเล็กๆบางกลุ่มได้อภิสิทธิ์เหนือคนส่วนใหญ่เสมอ”

Nuchan (2548)¹

ในบทนี้จะกล่าวถึงทศวรรษสุดท้ายของสงครามเย็นและความถดถอยของระบบเศรษฐกิจโลก อันเนื่องมาจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นผู้นำโลกทุนนิยมได้ทุ่มงบประมาณในการทำสงครามในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นจำนวนเงินมหาศาล และต้องสูญเสียความได้เปรียบทางเศรษฐกิจให้กับญี่ปุ่นทำให้ขาดดุลการค้าอย่างหนัก ค่าเงินดอลลาร์ตกต่ำจนต้องยกเลิกระบบเบรตตันวูดส์ที่เข้ามาตั้งแต่ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเพื่อให้ค่าเงินเป็นไปตามจริง

ในยุคของประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจไปสู่แนวอนุรักษนิยม หรือแนวทางที่รัฐจะเข้าไปข้องเกี่ยวในกิจกรรมทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด ในด้านนโยบายการค้า มีการลดกฎเกณฑ์ทางการค้า และพยายามกระตุ้นการบริโภคโดยลดภาษีเงินได้ส่วนบุคคล นโยบายดังกล่าวมีอิทธิพลต่อทั่วโลก องค์กรที่สหรัฐอเมริกามีอิทธิพลอยู่อย่างธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างสนับสนุนให้นานาประเทศหันมาใช้นโยบายเศรษฐกิจเสรี และทำการผลิตเพื่อการส่งออก ส่วนในด้านนโยบายการเงิน มีการประชุมพลาซ่า แอคคอร์ด ปรับค่าเงิน

¹ ข้อมูลจาก <http://www.vcharkarn.com/include/vcafe/showkrato0.php?Cid=20&Pid=40759>

ดอลลาร์ให้อ่อนตัวลงแต่เพิ่มค่าเงินเยนให้แข็งขึ้นเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและกระตุ้นให้เศรษฐกิจโลกฟื้นตัว

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของทุนอเมริกันจากผู้ให้การสนับสนุนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง ความมั่นคง และการศึกษา ไปสู่คู่แข่งทางการค้าส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจการเมืองไทย หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ในส่วนภาคการเมือง เกิดช่องว่างทางอำนาจหลังจากรัฐบาลทหารหมดอำนาจลงเปิดโอกาสให้กลุ่มนักธุรกิจได้เข้ามาสู่การเมือง

ในด้านเศรษฐกิจ ประเทศไทยประสบกับภาวะการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าถึงจุดอิ่มตัว และต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์น้ำมันถึง 2 ครั้ง ระหว่าง ปี พ.ศ. 2512-2514 และ ปี พ.ศ. 2522 ส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตซึ่งอัตรากำไรลดลง ทำให้ชนชั้นนายทุนพยายามที่จะกดดันภาครัฐบาลให้ส่งเสริมการผลิตเพื่อการส่งออก องค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอย่างธนาคารโลก ก็ให้การสนับสนุนนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออกเช่นเดียวกัน ปัญหาเศรษฐกิจที่มีความซับซ้อนทำให้ภาครัฐต้องขอความร่วมมือจากภาคเอกชนเข้ามาเสนอแนะความคิดเห็น และเป็นคณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจ ทุนอเมริกันในส่วนของการลงทุนโดยตรงและความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจลดลงเรื่อย ๆ ในขณะที่ทุนจากญี่ปุ่นไหลเข้าสู่ประเทศไทยเป็นอันดับหนึ่งก่อให้เกิดการขยายตัวทางอุตสาหกรรมจากประเทศเกษตรกรรม ประเทศไทยก้าวไปสู่ประเทศเกษตรกรรมกึ่งอุตสาหกรรม ทำการผลิตสินค้าที่ยังไม่ต้องใช้เทคโนโลยีสูงป้อนกลับไปให้กับประเทศศูนย์กลางอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้ว

สถานการณ์ถึงจุดคลี่คลายเมื่อสงครามในอินโดจีนและสงครามเย็นใกล้จะสิ้นสุดลง ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก ได้แก่ ฯพณฯ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีนโยบายเปิดเศรษฐกิจเสรีกับเพื่อนบ้าน นับเป็นยุคที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองทางเศรษฐกิจและมุ่งหวังที่จะเป็นหนึ่งในประเทศอุตสาหกรรมใหม่แห่งเอเชีย

เนื้อหาของบทนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง จะกล่าวถึงความตกต่ำของระบบทุนนิยมโลก และความถดถอยของเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกายุคหลังสงครามเวียดนาม ปัญหาเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา แนวคิดและนโยบายเศรษฐกิจการเมืองยุคประธานาธิบดีโรนัล เรแกน ไปจนถึงต้นสมัยของประธานาธิบดีจอร์จ บุช อันเป็นยุคแห่งการสิ้นสุดของสงครามเย็น

ส่วนที่สอง จะกล่าวถึงสภาพเศรษฐกิจการเมืองไทยหลังจากสหรัฐอเมริกาค่อย ๆ ถอนตัวออกจากภูมิภาคซึ่งทำให้บทบาทของทุนอเมริกันต่อเศรษฐกิจการเมืองไทยลดลง โดยจะกล่าวถึงภาค

การเมืองที่ต้องต่อสู้กับปัญหาคอมมิวนิสต์รวมไปถึงบทบาทของชนชั้นต่าง ๆ ในสังคมไทยพยายามที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตน โดยเฉพาะชนชั้นนายทุนที่ก้าวเข้ามามีบทบาทในภาคการเมืองเพิ่มขึ้น

ส่วนที่สาม จะกล่าวถึงเศรษฐกิจไทยภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมืองโลกยุคก่อนจะสิ้นสุดสงครามเย็นซึ่งทุนญี่ปุ่นได้เข้ามามีบทบาทแทนทุนอเมริกัน ผู้ทำวิทยานิพนธ์ต้องการวิเคราะห์ว่า ภายใต้ภาวะของความถดถอยทางเศรษฐกิจ และการเผชิญหน้ากับทุนอเมริกันในรูปแบบใหม่ที่ไม่ได้โอบอุ้มช่วยเหลือประเทศไทยดังยุคก่อน หากแต่สหรัฐอเมริกาในยุคนี้ลดการส่งออกทุนในรูปแบบของความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ การทหาร และการศึกษา รวมไปถึงการลงทุนโดยตรงที่ได้รับเปลี่ยนจากการลงทุนทางอุตสาหกรรมไปสู่การลงทุนในตลาดการเงิน และยังใช้นโยบายกีดกันการค้า ส่งผลต่อเศรษฐกิจการเมืองไทย ทำให้รัฐบาลต้องปรับตัวอย่างไร

4.1 ความถดถอยของระบบทุนนิยมโลกและสหรัฐอเมริกา

การวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมโดยใช้ทฤษฎีระบบโลกจะวิเคราะห์แบบองค์รวม คือ มองทั้งระบบและมองการตั้งอยู่ของระบบว่าดำรงอยู่อย่างไร ระบบทุนนิยมโลกมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นับจากหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ถือเป็นยุคทองของการใช้นโยบายรัฐสวัสดิการ (Welfare State) กรอบความคิดแบบ Keynesian ได้รับความนิยมแพร่หลาย รัฐศูนย์กลางทุนนิยมโลกอย่างสหรัฐอเมริกาและยุโรปต่างหันมาดำเนินนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการแทรกแซงของรัฐเพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการผลิตปริมาณมาก ๆ และกระตุ้นความต้องการของผู้บริโภคให้มากขึ้นเป็นลำดับ ภายใต้บรรยากาศการเมืองโลกยุคสงครามเย็น การพยายามขยายตลาดเสรีและปกป้องประเทศโลกที่สามที่เพิ่งจะพ้นจากความเป็นอาณานิคมให้เข้าเป็นฝ่ายโลกเสรีจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวดสำหรับผู้นำและผู้จัดระเบียบเศรษฐกิจการเมืองโลกอย่างสหรัฐอเมริกา

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจเริ่มที่จะหายไป ปัจจัยเรื่องการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มโอเปคในปี พ.ศ. 2517 เป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจถดถอยมากขึ้น หากจะวิเคราะห์กันในเชิงโครงสร้าง จะพบว่าเศรษฐกิจของประเทศทุนนิยมตะวันตกของโลก ไม่ว่าจะ เป็นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี เกิดการชะลอตัวอยู่ก่อนแล้ว ความเติบโตทางเศรษฐกิจโลกโดยรวมยังขยายตัวเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 8 ต่อปี² อาจกล่าวได้ว่ามี

² พิสิฐ ลี้อาธรรม, จากยุ่งกลายเป็นรุ่ง บทเรียนเศรษฐกิจไทย, แปลโดย วีระ ธีรภัทร (กรุงเทพฯ: วัฏจักรรายวัน, 2537), หน้า 19.

ที่มาจากวัฏจักรเศรษฐกิจการเมือง 2 ด้านหลัก ด้านแรกคือวงจรความถดถอยทางเศรษฐกิจ ส่วนอีกด้านได้แก่บทบาทที่ตกต่ำลงของสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำโลกในเวลาเดียวกัน³ หากพิจารณาจากตารางที่ 4.1 และ 4.2 ด้านล่าง จะเห็นว่าอัตราเงินเฟ้อและอัตราการว่างงานของประเทศทุนนิยมชั้นนำ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและอังกฤษอยู่ในระดับสูง ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2522-2524 สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส มีอัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นเป็นเลขสองหลัก และสหรัฐอเมริกากับอังกฤษยังมีอัตราการว่างงานที่สูงกว่า 7% โดยตลอดระหว่าง ปี พ.ศ. 2524-2527

ตาราง 4.1

อัตราเงินเฟ้อในประเทศทุนนิยมตะวันตกและญี่ปุ่น ระหว่าง ปี พ.ศ. 2515-2524 (%)

ประเทศ	2515	2516	2517	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524
สหรัฐอเมริกา	3.3	6.3	11	9.1	5.8	6.5	7.6	11.3	13.5	10.4
อังกฤษ	7.1	9.2	15.9	24.3	16.7	15.8	6.6	12.6	16.8	12.2
ฝรั่งเศส	6.2	7.3	13.7	11.8	9.6	9.4	9.1	10.8	13.1	13.3
เยอรมัน	5.5	7	7	5.9	4.3	3.7	2.7	3.9	5.6	6.4
ตะวันตก										
ญี่ปุ่น	4.8	11.7	23.1	11.7	9.4	8.2	9.2	4	7.8	4.9

ที่มา: IMF, World Economics Outlook Data Base September 2002,

http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/02/data/pcpi_b.csv (accessed 1 February 2006)

³ อนุสรณ์ ลี้มมณี, ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน: การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก, 2539), หน้า 45.

ตาราง 4.2

อัตราการทำงานในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ระหว่าง ปี พ.ศ. 2518-2527 (%)

ประเทศ	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527
สหรัฐอเมริกา	8.5	7.7	7.1	6.1	5.8	7.2	7.6	9.7	9.6	7.5
อังกฤษ	4.2	5.7	6.2	6.1	5.7	4.9	8.0	9.6	10.6	10.8

ที่มา: 1) United Nations Statistical Yearbook 1977

2) IMF, World Economics Outlook Data Base April 2004,

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/01/data/dbcoutm.cfm?SD=1980&ED=1985&R1=1&R2=1&CS=3&SS=2&OS=C&DD=0&OUT=1&C=112-111&S=LUR&CMP=0&x=93&y=13> (accessed 1 February 2006)

เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ทุนอเมริกันกับเศรษฐกิจการเมืองและสังคมไทย ผู้ทำวิทยานิพนธ์จึงต้องการจะวิเคราะห์แต่เพียงปัจจัยการถดถอยของสหรัฐอเมริกาดังต่อไปนี้

นับตั้งแต่สหรัฐอเมริกาเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำใน ปี พ.ศ. 2473 สหรัฐอเมริกาใช้นโยบาย กระตุ้นการบริโภคภายในประเทศ และการให้เครดิตเพื่อการบริโภค เศรษฐกิจภายในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเติบโตจากการให้สินเชื่อเพื่อการบริโภคซึ่งทำให้ภาคการใช้จ่ายไม่ได้โยงกับภาคการผลิตที่เป็นจริง (Demonetization) ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ สินค้าราคาแพงขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่รัฐบาลก็ต้องขึ้นค่าแรงเรื่อยๆ เช่นกัน

นอกจากปัจจัยเรื่องเงินเฟ้อแล้ว การผลิตที่ทำในระบบสายพานยังเป็นการลดทอนความสามารถในการทำงานของคนงาน เพราะในหนึ่งวัน คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมทำเพียงหน้าที่เดียวตามแต่ที่ระบบสายพานจะเลื่อนมาให้ ทำให้เกิดความเหนื่อยหน่าย และผลผลิตลดลง ขณะที่ค่าแรงคนงานต้องเพิ่มขึ้น แต่ผลกำไรลดลง ความตกต่ำจึงเกิดขึ้น⁴

⁴ John Harris, The Second Great Transformation's Capitalism at the End of The Twentieth Century, in Tim Allen and Alan Thomas, Poverty and Development in the 1990s (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 7-8.

เมื่อถึงทศวรรษ 2520 ดุลบัญชีเดินสะพัดของสหรัฐอเมริกาจึงขาดดุลอย่างน่าเป็นห่วง จากตาราง 4.3 จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ดุลการชำระเงินสหรัฐอเมริกาขาดดุล ติดต่อกันเป็นมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ตาราง 4.3

แสดงภาพรวมดุลการชำระเงินของสหรัฐอเมริกา ระหว่าง ปี พ.ศ. 2520-2527

ประเทศ	2520	2521	2522	2523	2524	2525	2526	2527
สหรัฐอเมริกา	-3.584	-3.785	-72.5	2.317	5.030	-5.536	-38.691	-94.344

ที่มา: 1) Bureau of Economic Analysis, <http://www.bea.gov/bea/di/table1.xls> (accessed 1 February 2006)

2) IMF, World Economics Outlook Data Base April 2004,

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2004/01/data/dbcoutm.cfm?SD=1980&ED=1985&R1=1&R2=1&CS=3&SS=2&OS=C&DD=0&OUT=1&C=111&S=BCA&CMP=0&x=59&y=12> (accessed 1 February 2006)

เมื่อโรนัล เรแกนได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีในปี พ.ศ. 2524 เศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาเข้าสู่ภาวะถดถอยเต็มที่ ด้านหนึ่งเป็นความตกต่ำของสหรัฐอเมริกาอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในยุคสงครามเวียดนามที่ยังไม่สามารถฟื้นตัวได้ ส่วนอีกด้านเป็นความถดถอยอันเนื่องมาจากเศรษฐกิจโลกอันเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อและวิกฤตการณ์น้ำมัน เนื่องจากผู้ส่งออกน้ำมันในอาหรับผลิตน้ำมันลดลง เหตุการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อระบบทุนนิยมโลกทั้งระบบ จากตาราง 4.4 จะเห็นว่าอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศระหว่างปี พ.ศ. 2521-2523 ในประเทศพัฒนาแล้วตกต่ำลงอย่างต่อเนื่อง จาก 4.8% ระหว่าง ปี พ.ศ. 2503-2510 ลดลงเหลือ 3.8% ในปี พ.ศ. 2513-2522 และ 2.4% ในปี พ.ศ. 2526

ตาราง 4.4

อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในระบบเศรษฐกิจโลก พ.ศ. 2503-2523 (%)

กลุ่มประเทศ/ปี	2503- 2510	2513- 2522	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533
เศรษฐกิจทั้งระบบ	4.8	3.8	2.4	4.7	3.7	2.9	3.5	4.3	3.2	2.2
เศรษฐกิจใน ประเทศทุนนิยมที่ พัฒนาแล้ว	4.8	3.3	2.6	4.7	3.5	2.5	3.3	4.4	3.2	2.3
เศรษฐกิจใน ประเทศกำลัง พัฒนา	4.6	5.8	1.8	4.5	4.3	3.3	4.0	3.6	3.2	3.5

ที่มา: Asian Development Bank, Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries (Oxford: Oxford University Press, 1992)

ความถดถอยของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสะท้อนถึงความถดถอยในด้านการผลิต ส่งผลต่อปัญหาเงินเฟ้อ และปัญหาการว่างงาน รัฐบาลเรแกนช่วงที่หนึ่งได้ดำเนินมาตรการทางการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยการขึ้นอัตราดอกเบี้ย การขึ้นอัตราดอกเบี้ยได้ทำให้เงินดอลลาร์แข็งตัวและเป็นตัวช่วยดึงดูดเงินลงทุนจากต่างประเทศ แต่กระนั้น ไม่เพียงแต่เงินลงทุนที่ไหลเข้าสู่สหรัฐอเมริกา การเพิ่มค่าเงินดอลลาร์ทำให้สินค้าจากประเทศอื่นไหลเข้าตลาดอเมริกันด้วย เนื่องจากการนำเข้ามีราคาต่ำลง และประเทศที่ส่งสินค้าออกเข้าสู่สหรัฐอเมริกามากที่สุดคือญี่ปุ่นซึ่งตามปกติก็มีดุลการค้าเกินดุลกับสหรัฐอเมริกาอยู่ก่อนแล้ว จากตาราง 4.5 จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นมาโดยตลอดติดต่อกันตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2517-2533 ในอัตราสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะระหว่าง ปี พ.ศ. 2529-2531 ซึ่งเป็นการขาดดุลในอัตราสูงที่สุดของช่วงเวลาดังกล่าว

ตาราง 4.5

ดุลการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกากับญี่ปุ่นระหว่าง พ.ศ. 2517-2533 (ล้านดอลลาร์)

ปี	ปริมาณการส่งออกไป ญี่ปุ่น	ปริมาณนำเข้าจาก ญี่ปุ่น	ดุลการค้า
2517	10,686.90	12,454.10	-1,767.20
2518	9,563.70	11,425.10	-1,861.40
2519	10,139.70	15,683.10	-5,543.40
2520	10,522.10	18,902.00	-8,379.90
2521	12,885.10	24,933.20	-12,048.10
2522	17,579.30	26,397.50	-8,818.20
2523	20,790.00	30,866.50	-10,076.50
2524	21,823.00	37,655.30	-15,832.30
2525	20,966.10	37,743.70	-16,777.60
2526	21,894.60	41,183.30	-19,288.70
2527	23,574.90	57,135.20	-33,560.30
2528	22,630.90	68,782.90	-46,152.00
2529	22,881.60	81,911.00	-55,029.40
2530	28,248.60	84,574.90	-56,326.30
2531	37,725.30	89,518.90	-51,793.60
2532	44,493.70	93,552.50	-49,058.80
2533	48,579.50	89,648.00	-41,104.50

ที่มา: The Federal Reserve, USA อ้างใน สมภพ มานะรังสรรค์, พลวัตของระบบการเงินโลกกับผลกระทบต่อไทย (กรุงเทพฯ: เอดิชั่น เพรส โปรดักชั่น), 2545, หน้า 281-282.

เมื่อถึงสมัยที่สองของรัฐบาลเรแกน ระหว่าง ปี พ.ศ. 2528 - 2532 ได้มีความพยายามดำเนินนโยบายแก้ปัญหาค่าเงิน ดอลลาร์ที่แข็งตัวต่อเนื่อง หลังการประชุมกลุ่ม G5 เมื่อวันที่ 22 กันยายน

พ.ศ. 2528 ได้เกิดข้อตกลงที่เรียกว่า “พลาซ่า แอ็คคอร์ด” เพื่อที่จะพยุงระบบการเงินโลก มีการตกลงให้ทุกประเทศพยายามทำให้ค่าเงินดอลลาร์อ่อนตัวลง เพื่อลดปัญหาการขาดดุลการค้า ทำให้ค่าเงินสกุลอื่นโดยเฉพาะเงินเยนแข็งตัวขึ้น ภาวะดังกล่าวทำให้บริษัทอุตสาหกรรมในญี่ปุ่นต้องขยายสาขาออกไปลงทุนต่างประเทศมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งรวมไปถึงประเทศไทย ก่อนปี พ.ศ. 2523 เงินลงทุนญี่ปุ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีเพียง 900 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ทศวรรษต่อมา ระหว่างปี พ.ศ. 2531-2541 เงินลงทุนญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นเป็น 4.6 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ⁵

นอกจากนี้ ยังมีความพยายามที่จะปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่เพื่อที่จะให้หลุดพ้นจากวิกฤติ ภาวะขาดความยืดหยุ่นในระบบเศรษฐกิจรัฐสวัสดิการ ทำให้เกิดแนวคิดที่จะทำให้ระบบมีความยืดหยุ่นเพิ่มขึ้น เป็นที่มาของแนวความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ที่มองว่ารัฐบาลควรจะต้องมีขนาดเล็กลง ควรจะแปรรูปกิจการให้เป็นรัฐวิสาหกิจและปล่อยระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปตามกลไกตลาด สถาบันที่รองรับความคิดแบบดังกล่าว ได้แก่ ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งพยายามสนับสนุนให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกปรับนโยบายเศรษฐกิจเสรี แนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ปรากฏอยู่ในสุนทรพจน์ของประธานาธิบดีเรแกน ดังนี้

“เมื่อพบว่ารัฐบาลมีขนาดใหญ่เกินไปก็ต้องหยุดเลี้ยงให้เติบโตขึ้น ค่าใช้จ่ายภาครัฐบาลนั้นมากเพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่าการเติบโตของระบบเศรษฐกิจแล้ว ภาระหนี้ระหว่างประเทศมหาศาลที่พวกเราสะสมไว้เป็นต้นเหตุให้รัฐต้องลดค่าใช้จ่าย แต่ก่อนนี้ เราเคยใช้มาตรการเก็บภาษีในอัตราสูง ข้าพเจ้าจะเสนอเพียงลดการเพิ่มภาษีลง ประชาชนจะมีสิทธิที่จะรู้ถึงแผนการใช้จ่ายภาษีได้ ฉะนั้น เราจะลดการใช้จ่ายสูง ๆ และการเก็บภาษีในอัตราสูงซึ่งไม่ได้สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างงานอย่างที่เราควรจะได้รับ”⁶

⁵ Mark T. Berger, *The Battle for Asia: From Decolonization to Globalization* (London: RoutledgeCurzon, 2004), p. 254.

⁶ Ronald Reagan Speech, “Economic Recovery Program April 28, 1981”, <http://www.biblicalphatriot.net/HistoricSpeeches/recovery.htm> (accessed 1 February 2006)

ในระบบโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำและมีความเข้มแข็งอยู่มากนั้น ประเทศอื่น ๆ ได้แต่เพียงทำตามกรอบที่สหรัฐอเมริกาวางไว้ แต่เมื่อถึงเวลาที่สหรัฐอเมริกามีความตกต่ำลง ระเบียบที่เคยตั้งไว้จึงปรวนแปร บ้างก็ต้องยกเลิกดังเช่นระบบเบรตตันวูดส์ ในขณะที่ความเสื่อมถอยมาเยือน สหรัฐอเมริกาเองก็ต้องดิ้นรนปรับตนเองให้ฟื้นตัวขึ้นมา ด้วยเหตุที่ระบบทุนนิยมโลกมีความเชื่อมโยงถึงกัน การปรับนโยบายของประเทศศูนย์กลางทุนนิยมโลกอย่างสหรัฐอเมริกาและประเทศทุนนิยมอื่น ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศรอบนอกในระบบทุนนิยมรวมไปถึงประเทศไทย ความถดถอยของระบบทุนนิยมโลกได้ทำให้ประเทศทุนนิยมอื่น ๆ ต้องพยายามปรับนโยบายและมาตรการเพื่อบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจ เมื่อผนวกกับความไม่เท่าเทียมด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมืองที่รูปแบบความสัมพันธ์ของระบบทุนนิยมมักจะกำหนดให้ประเทศศูนย์กลางที่มีอำนาจมากกว่าได้เปรียบเสมอ เมื่อมีการตั้งมาตรการแก้ไขปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศหนึ่งโดยมาตรการลดการนำเข้าและเพิ่มความส่งออก ผลกระทบก็ย่อมจะกระทบต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงินของประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรการอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น การกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศผ่านทางภาษีศุลกากรทำให้ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น ดังนั้นในทศวรรษ 2520 การเผชิญหน้าระหว่างประเทศทุนนิยมพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาซึ่งอยู่รอบนอกจึงเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

ในหลายเวทีของการประชุมระดับระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมสหประชาชาติด้านการค้าและการพัฒนา (UN Conference on Trade and Development) และการประชุมกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Countries) ประเทศกำลังพัฒนาต่างพยายามเรียกร้องให้เกิดการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีความยุติธรรม แต่ก็ไม่ได้มีความคืบหน้า

ในส่วนของประเทศไทยเอง ได้ยอมรับจากนานาประเทศเข้าเป็นส่วนหนึ่งในระบบทุนนิยมโลกมาตั้งแต่หลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง แม้อังกฤษจะหมดอิทธิพลไปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ประเทศไทยก็ยังยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในระบบทุนนิยมโลกโดยเข้าเป็นสมาชิกธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การสหประชาชาติ รวมไปถึงเป็นพันธมิตรเหนียวแน่นของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเล็กจึงแทบจะไม่ได้มีบทบาทผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศ แต่กระนั้น ท่ามกลางภาวะผันผวนของเศรษฐกิจโลกหลังจากทุนอเมริกันเสื่อมอำนาจ รัฐบาลไทยจำต้องปรับตัวรับกับสถานการณ์ต่าง ๆ ทศวรรษระหว่างปี พ.ศ. 2516-2530 จึงถือเป็นช่วงของความผกผันทั้งด้านการเมืองเศรษฐกิจและเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไปของวิทยานิพนธ์

4.2 เศรษฐกิจการเมืองไทยภายความผันผวนของเศรษฐกิจการเมืองโลกในทศวรรษ 2520

หากพิจารณาโครงสร้างระบบเศรษฐกิจโลก ประเทศไทยจัดได้ว่าเป็นประเทศรอบนอกที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของประเทศศูนย์กลางทุนนิยมโลกไม่ว่าจะเป็นด้านบวกหรือด้านลบ จากตารางที่ 4.6 จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายของสหรัฐอเมริกาและความผันผวนของเศรษฐกิจการเมืองโลกได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมาโดยตลอด

ตาราง 4.6

เปรียบเทียบเหตุการณ์เศรษฐกิจการเมืองระหว่างประเทศกับสถานการณ์ภายในประเทศไทย
ระหว่าง ปี พ.ศ. 2516-2533

ปี พ.ศ.	เหตุการณ์เศรษฐกิจการเมืองโลก	เหตุการณ์เศรษฐกิจการเมืองไทย
2516	<ul style="list-style-type: none"> - สหรัฐอเมริกายกเลิกระบบเบรตตันวูดส์ - ประธานาธิบดีนิกสันประกาศหยุดการทิ้งระเบิดในเวียดนามเหนือ - เริ่มต้นวิกฤติการณ์น้ำมันระลอกแรก 	<ul style="list-style-type: none"> - เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2526
2517-2519	<ul style="list-style-type: none"> - นายเฮนรี คิสซิงเจอร์ไปเจรจากับประธานาธิบดีเหมาเจ๋อตงที่สาธารณรัฐประชาชนจีน - ประธานาธิบดีนิกสันลาออกเนื่องจากคดีวอเตอร์เกต - การตกต่ำของค่าเงินดอลลาร์อเมริกัน 	<ul style="list-style-type: none"> - เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 - ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมทย์เป็นนายกรัฐมนตรี และเปิดความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐประชาชนจีน - คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินปฏิบัติ นายธานินทร์ กรัยวิเชียรเป็นนายกรัฐมนตรี

2520-2523	<ul style="list-style-type: none"> - สหรัฐอเมริกาลดค่าเงิน - สหรัฐอเมริกาเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตอย่างเป็นทางการกับสาธารณรัฐประชาชนจีน - วิกฤติการณ์น้ำมันระลอก ที่ 2 - โรนัล เรแกนขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา - เวียดนามเหนือบุกกัมพูชา จีนให้การสนับสนุนกัมพูชา 	<ul style="list-style-type: none"> - เศรษฐกิจตกต่ำ นายกรัฐมนตรีเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออกจากตำแหน่ง - พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี - คำสั่ง 66/2523 มาตรการปราบปรามคอมมิวนิสต์
2524-2527	<ul style="list-style-type: none"> - ประธานาธิบดีเรแกนดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ "เรแกนโนมิกส์" โดยออกมาตรการการเงิน การคลัง เพิ่มอัตราดอกเบี้ยเพื่อควบคุมเงินเฟ้อภายในประเทศ และลดการใช้จ่ายภาครัฐ 	<ul style="list-style-type: none"> - ประเทศไทยลดค่าเงินบาท และผันระบบการเงินเข้าสู่ระบบตรกร้าเงิน - เศรษฐกิจไทยถดถอย - รัฐบาลปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ โดยได้รับคำปรึกษาจากธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ
2528-2530	<ul style="list-style-type: none"> - การประชุมพลาซ่าแอคคอร์ด สหรัฐอเมริกาลดค่าเงิน - ประธานาธิบดีเรแกนและประธานาธิบดีกอร์บาซอฟเซ็นด์สัญญาลดอาวุธ 	<ul style="list-style-type: none"> - การย้ายฐานการผลิตของประเทศญี่ปุ่นสู่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ - เศรษฐกิจไทยเติบโตเป็นประวัติการณ์ - พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

2529-2533	<ul style="list-style-type: none"> - เหตุการณ์นองเลือดที่จตุรัสเทียนอันเหมิน - กำแพงเบอร์ลินถูกทำลาย - สหภาพโซเวียตสลายตัว สงครามเย็นสิ้นสุด - จอร์จ บุช ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา - เริ่มสงครามอ่าวเปอร์เซีย 	<ul style="list-style-type: none"> - การสิ้นสุดของสงครามอินโดจีน - พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณเริ่มนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า
-----------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

การเปิดรับทุนอเมริกันหลังปี พ.ศ. 2501 ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมไทย โดยเฉพาะการเกิดชนชั้นกลางในสังคม ขณะที่ผู้นำไทยและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจได้รับประโยชน์จากการเปิดประเทศรับทุนอเมริกัน สหรัฐอเมริกาก็ได้ประโยชน์ที่จะใช้ประเทศไทยเป็นฐานทัพต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์ในประเทศเพื่อนบ้านของไทย เพื่อปกป้องเขตเศรษฐกิจเสรีไว้เป็นแหล่งระบายสินค้าและแหล่งวัตถุดิบให้กับญี่ปุ่นซึ่งสหรัฐอเมริกาคาดหวังจะให้เป็นคู่ค้าที่สำคัญและเป็นประเทศผู้นำเศรษฐกิจทุนนิยมในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

หลังจากการทำทนายอำนาจเผด็จการของประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นกลาง ในปี พ.ศ. 2516 สถานการณ์การเมืองภายในประเทศอยู่ในภาวะสั่นคลอนและเกิดการต่อสู้ทางอุดมการณ์ระหว่างฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา นักศึกษาและปัญญาชนในสังคมไทยยังคงตั้งคำถามถึงความชอบธรรมของรัฐบาล ความไม่เท่าเทียมทางสังคม การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะดุลการค้ากับญี่ปุ่น และการตั้งฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย ในขณะที่กลุ่มปัญญาชนมองเห็นปัญหาและพยายามที่จะเรียกร้องให้สังคมมีความเท่าเทียมมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงต้องการจะปกป้องประชาธิปไตยและเสรีภาพที่ได้รับหลังเหตุการณ์ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2516 กลุ่มขวาจัด ได้แก่ ทหารซึ่งถูกลดทอนอำนาจไปหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคม 2516 ขบวนการลูกเสือชาวบ้านและพระสงฆ์กลุ่มอนุรักษ์นิยมซึ่งได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการ นักธุรกิจ นายธนาคาร และเชื้อพระวงศ์ได้ประณามฝ่ายซ้ายว่าเป็นคอมมิวนิสต์ที่คิดจะทำลายล้างระบบกษัตริย์ คนที่คิดจะล้มล้างระบอบเผด็จการถือว่าเป็นคอมมิวนิสต์และเป็นกบฏ

เมื่อเกิดการปราบปรามอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. 2519 กลุ่มนิสิตนักศึกษาที่ไม่พอใจรัฐบาลจึงได้เข้าร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์และหนีไปตั้งฐานที่มั่นในป่าตามภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ กล่าวใน “คำให้การกรณี 6 ตุลา” ว่า⁷

“จำนวนคนที่ไม่ไปเข้ากับฝ่ายที่สู้รบกับรัฐบาลไม่สำคัญเท่าคุณภาพ เป็นครั้งแรกที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย มีแพทย์ วิศวกร กรรมกร สหภาพแรงงาน ครู อาจารย์ นิสิต นักศึกษากับนักวิชาการเข้าร่วมด้วย”

ปี พ.ศ. 2522 สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศเกิดการเปลี่ยนแปลงเมื่อสหรัฐอเมริกาเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตกับสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างเป็นทางการ แต่ในสมรภูมิอินโดจีนก็เกิดสงครามขึ้นอีกครั้งเมื่อเวียดนามบุกรุกกัมพูชา และจีนได้เข้าร่วมสู้รบขับไล่กองทัพเวียดนาม รัฐบาลจีนต้องการการสนับสนุนจากรัฐบาลไทยในการกดดันเวียดนามให้ถอนทหาร รัฐบาลไทยจึงได้โอกาสที่จะปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะพรรคคอมมิวนิสต์⁸ จึงได้เสนอให้รัฐบาลจีนเลิกสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเป็นข้อแลกเปลี่ยน

ปี พ.ศ. 2523 พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ และนายทหารกลุ่มที่มีหัวคิดประชาธิปไตย เช่น พล.ต. หาญ ลีลานนท์ (ยศในขณะนั้น) พล.ต. ชวลิต ยงใจยุทธ (ยศในขณะนั้น) ได้เสนอความคิดปราบปรามคอมมิวนิสต์โดยเสนอคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 66/2523 เรื่อง นโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ โดยเปลี่ยนมุมมองต่อคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย จากที่เคยมีนโยบาย “ต่อต้าน” ซึ่งหมายความว่าทำให้ฝ่ายตรงข้ามหมดไป หรือกวาดล้างให้หมด มาเป็นใช้คำว่า “ต่อสู้” เพื่อที่จะเอาชนะ อาจจะมีหรือไม่มีอยู่ก็ได้ ดังนั้นคอมมิวนิสต์ในคำสั่งนี้จึงหมายถึงพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย แต่ไม่ได้รวมถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นคอมมิวนิสต์หรือไม่ได้เป็นแนวร่วมพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งที่ผ่านมา คอมมิวนิสต์ถูกจับน้อยกว่าที่ที่ถูกจัดว่าอยู่ในกลุ่มผู้ที่เป็นคอมมิวนิสต์ การต่อสู้ตามคำสั่งนี้จึง

⁷ ป๋วย อึ๊งภากรณ์, กรณีเหตุการณ์ 6 ตุลา 2519 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมล คีมทอง, 2540), หน้า 15.

⁸ Saiyud Kerdpol, The Struggle for Thailand: Counter-insurgency 1965-1985 (Bangkok: S. Research Centre Co. Ltd., 1986), p. 67.

หมายถึงการสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และมีจุดมุ่งหมายที่จะยุติสงครามปฏิวัติของคอมมิวนิสต์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว⁹

นอกจากนี้ คำสั่งดังกล่าวยังแสดงออกถึงการเปลี่ยนแนวคิดของทหาร จากที่มองว่าคอมมิวนิสต์เป็นภัยคุกคามจากภายนอก ไปสู่การยอมรับว่าการปราบปรามคอมมิวนิสต์มากกว่า 15 ปีเป็นสงครามภายใน ยิ่งใช้วิธีการปราบปรามที่รุนแรงแบบเดิม ประชาชนจะยิ่งต่อต้านและหนีไปร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ในป่า¹⁰ รัฐบาลจึงหันมาใช้โครงการพัฒนาชนบทเพื่อลดความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ สังคม และพัฒนาประชาธิปไตยระดับรากหญ้า" รวมไปถึงให้กำหนดให้ "เจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่ออดีตสมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ที่เข้ามาปรับตัวกับทางราชการ ในฐานะที่เป็นเพื่อนประชาชนร่วมชาติ"¹² อีกด้วย

รัฐบาลใช้นโยบาย "เมืองล้อมป่า" ในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์โดยการตัดถนนเข้าสู่ชนบทเพื่อให้ทหารสามารถเข้าโจมตีฐานที่มั่นพรรคคอมมิวนิสต์ซึ่งยุทธวิธีดังกล่าวประสบความสำเร็จ มีผู้เข้ามาปรับตัวและได้รับการนิรโทษกรรมเป็นจำนวนมาก ปี พ.ศ. 2527 รัฐบาลจึงประกาศชัยชนะเหนือพรรคคอมมิวนิสต์โดยสิ้นเชิง

แม้ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์จะเป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากแต่งตั้ง เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากทั้งกลุ่มทหาร กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มนิยมเจ้า แต่การเลือกตั้งในยุคที่ท่านเป็นนายกรัฐมนตรีหรือยุคที่ได้รับการขนานนามว่า "ยุคประชาธิปไตยครึ่งใบ" ก็นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ประชาธิปไตยแบบรัฐสภามีความเข้มแข็งขึ้น ระบบทุนนิยมอุปถัมภ์ที่ฟักตัวขึ้นตั้งแต่ยุคจอมพลสฤษดิ์ทำให้นักธุรกิจชั้นนำในประเทศไทยตระหนักถึงความสำคัญของการมีเส้นสายทางการเมืองกับผู้นำระดับชาติ แต่เมื่อกลุ่มผู้นำกลุ่มเดิมที่เป็นทหารได้เริ่มหมดอำนาจไปจากรัฐสภา ทำให้กลุ่มทหารเกิดความแตกแยกเนื่องจากไม่มีผู้นำทางทหารที่เข้มแข็งเหมือนในอดีต ผู้นำทางทหารในยุค

⁹ บริษัททวงการ จำกัด. ข้าแหละนโยบายกองทัพบก 66/2523, 66/2525, 6601(กรุงเทพฯ: บริษัททวงการ จำกัด), หน้า 170-171, 182-183.

¹⁰ Chai-Anan Samudavanija, Kusuma Snitwongse and Suchit Bunbongkarn, From Armed Suppression to Political Offensive (Bangkok: Institute of Security and International Studies, Chulalongkorn University, 1992), p. 174.

¹¹ Suchit Bungongkarn, The Military in Thai Politics 1981-86 (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987), p. 74.

¹² คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 เรื่องนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์

หลัง เช่น พล.อ. เกอียงค์ศักดิ์ ชมะนันท์ แม้จะเป็นทหารแต่ก็ไม่เคยคุมกำลังพล ทำให้ฐานอำนาจแคบ¹³ หรือผู้นำอย่าง พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ที่แม้ฐานอำนาจจะเข้มแข็งเพราะดำรงตำแหน่งทั้ง นายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการกองทัพบก แต่ก็อยู่ในรัฐบาลผสมที่ต้องดำเนินนโยบายอย่างระมัดระวัง และยังคงอยู่ในช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจอย่างหนัก

เมื่อบรรยากาศทางการเมืองเริ่มเปิดกว้างสำหรับบุคคลทั่วไปนอกจากทหาร พ่อค้าและ นายทุนส่วนภูมิภาคได้เริ่มเข้าสู่วงการการเมือง นายทุนส่วนภูมิภาคได้ลงสมัครรับเลือกตั้งและยัง สนับสนุนผู้ที่ตนเองอุปถัมภ์ผ่านนโยบายบางประการ เช่น การให้สัมปทานป่าไม้ สัญญาการก่อสร้าง สัญญาการจัดซื้อสินค้า ฯลฯ¹⁴ นักธุรกิจจึงต้องหาทางสนับสนุนพรรคการเมืองเพื่อที่จะได้รับสิทธิพิเศษ และจงใจรัฐบาลให้ออกนโยบายคุ้มครองหรือนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจของตนได้ ดังนั้น พรรคการเมืองไทยในทศวรรษ 2520 จึงเป็นแหล่งรวมของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งนักธุรกิจในเมืองและนักธุรกิจ ท้องถิ่น พรรคการเมืองเด่น ๆ ที่มีสมาชิกพรรคมีพื้นเพมาจากการเป็นนักธุรกิจ เช่น พรรคกิจสังคม มีนายบุญชู โรจนเสถียร พรรคชาติไทยที่ยังคงมีแกนนำเป็นกลุ่มชอยราชครู แต่ก็มีสมาชิกพรรคเป็นผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นนักธุรกิจจากต่างจังหวัด ได้แก่ นายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นต้น ระหว่าง ปี พ.ศ. 2520 – 2530 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของไทยจึงประกอบไปด้วยกลุ่มนักธุรกิจร่วมกับกลุ่ม นักการเมืองอาชีพ จะเห็นได้ว่าช่วงหลัง ปี พ.ศ. 2519 การหมดอำนาจของรัฐบาลทหารได้เปิดโอกาส ให้นักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในการเมืองมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึง ปี พ.ศ. 2530 ในสมัย พล. อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี พบว่ามีนักธุรกิจอยู่ในคณะรัฐบาลถึง 60% (ดูตาราง 4.7-4.8 และกราฟ 4.1)

¹³ Chi-anan Samudavanija, *The Thai Young Terks* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1982), pp. 7-11.

¹⁴ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์ทาง เศรษฐศาสตร์การเมือง พ.ศ. 2475-2530* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2549), หน้า 234.

ตาราง 4.7

แสดงภูมิหลังทางอาชีพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระหว่าง ปี พ.ศ. 2518-2529 (%)

ปี พ.ศ. ที่มีการเลือกตั้ง/ ภูมิหลังทางอาชีพ (%)	2518	2519	2522	2526	2529
ธุรกิจการค้า	34.6	29.4	37.2	38.0	38.6
ข้าราชการประจำ	4.1	6.1	12.3	9.6	12.1
ข้าราชการบำนาญ	8.2	16.1	6.0	3.7	5.5
ทนายความ	17.5	11.8	13.6	10.8	13.0
นักหนังสือพิมพ์	3.7	2.1	0.7	-	0.9
แพทย์	2.2	3.6	1.7	3.4	2.0
เกษตรกรรม	8.5	5.7	8.6	5.2	4.3
ครู อาจารย์	7.4	8.6	7.3	6.2	4.3
อื่น ๆ	7.8	11.1	10.0	16.7	18.4
ไม่แจ้ง	5.9	5.4	2.7	3.4	0.9
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

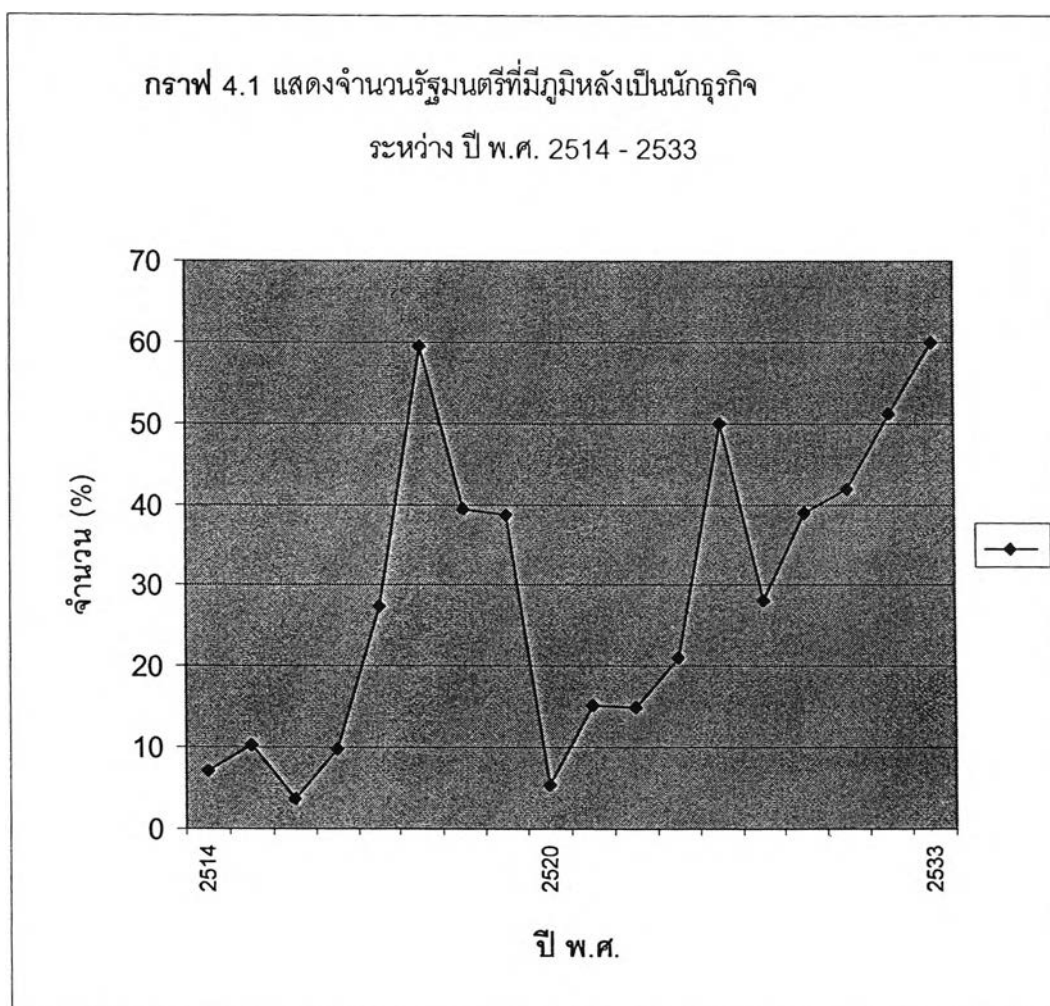
ที่มา: รวบรวมจาก รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2546), หน้า 275-276.

ตาราง 4.8

จำนวนรัฐมนตรีที่เป็นนักธุรกิจ ระหว่าง ปี พ.ศ. 2518-2533 (คน)

ปี พ.ศ.	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มี.ค. 2512 - พ.ย. 2514	2	7.2
ธ.ค. 2515 - ต.ค. 2516	3	10.3
ต.ค. 2516 - พ.ค. 2517	1	3.7
พ.ค. 2517 - ก.พ. 2518	3	9.7
ก.พ. 2518 - มี.ค. 2518	8	27.5
มี.ค. 2518 - ม.ค. 2519	19	59.4
เม.ย. 2519 - ก.ย. 2519	11	39.3
ก.ย. 2519 - ต.ค. 2519	12	38.7
ต.ค. 2519 - ต.ค. 2520	1	5.5
พ.ย. 2520 - พ.ค. 2522	5	15.2
พ.ค. 2522 - ก.พ. 2523	6	15.0
10 ก.พ. 2523 - 29 ก.พ. 2523	5	21.1
มี.ค. 2523 - ม.ค. 2524	18	50
ม.ค. 2524 - ธ.ค. 2524	11	28.2
ธ.ค. 2524 - เม.ย. 2526	16	39
เม.ย. 2526 - ส.ค. 2529	18	41.8
ส.ค. 2529 - ส.ค. 2531	23	51.1
ส.ค. 2531 - ธ.ค. 2533	27	60.0

ที่มา: รวบรวมจาก รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์, หน้า 267-272.



ระหว่างการดำรงตำแหน่งของ พล.อ.เปรม และพยายามประนีประนอมกลุ่มทหารผู้แทนราษฎรท้องถิ่นและกลุ่มธุรกิจ เมื่อต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ที่ไม่ลงรอยกัน สำหรับฝ่ายทหารนั้นอยากจะกลับมามีอำนาจดังเดิมเพื่อที่จะสามารถจัดงบประมาณทางกลาโหมได้เต็มที่ แม้สหรัฐอเมริกาจะถอนทหารออกจากภูมิภาคอินโดจีน แต่กลุ่มผู้นำทางทหารของไทยยังคงขอความสนับสนุนด้านงบประมาณจากสหรัฐอเมริกามาโดยตลอด แต่หลังจาก ปี พ.ศ. 2524 สหรัฐอเมริกาตัดงบประมาณด้านความมั่นคงที่จัดสรรให้กับประเทศไทย กองทัพอากาศจึงต้องดิ้นรนที่จะรับงบประมาณที่จัดสรรจากภาครัฐบาล ทำให้ต้องพยายามที่จะเข้ามามีบทบาทในคณะรัฐบาลเหมือนเดิม จึงเกิดความ

พยายามของฝ่ายกองทัพที่จะทำรัฐประหาร นำโดยกลุ่มทหารหนุ่มที่เรียกตนเองว่ายังเติร์ก¹⁵ แต่ก็ประสบความสำเร็จและทำให้ประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของไทยเข้มแข็งและมีความเป็นสถาบันมากขึ้น¹⁶

ส่วนกลุ่มธุรกิจก็ต้องการเข้ามามีอำนาจบริหารเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อการประกอบกิจการค้า ในขณะที่กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากภูมิภาคก็อยากจะได้รับงบประมาณจำนวนมากไปพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นคะแนนเสียงของตน พล.อ. เปรม ต้องประนีประนอมข้อเรียกร้องของแต่ละกลุ่มโดยการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีให้กับตัวแทนแต่ละกลุ่ม โดยจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม มหาไทย และการคลังให้กับฝ่ายทหาร ส่วนนักการเมืองกลุ่มอื่น ๆ ดำรงตำแหน่งผลัดเปลี่ยนกันในกระทรวงที่เหลือ¹⁷ ในขณะเดียวกันก็ยอมรับข้อเรียกร้องของภาคธุรกิจที่จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ นายบุญชู โรจนเสถียร และพลตรีประมาณ อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นผู้มีบทบาทสนับสนุน และยังเสนอความคิดว่าอนาคตของประเทศไทยจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการแข่งขันบนเวทีโลก ทั้งในด้านการดึงดูดทุนต่างประเทศและการส่งออก และย้ำว่ารัฐบาลและภาคเอกชนต้องร่วมกันทำงานเป็นทีม¹⁸

เมื่อนายบุญชูถอนตัวจากรัฐบาลในปี พ.ศ. 2524 สมาชิกธุรกิจชั้นนำของประเทศไทยภายใต้ชื่อคณะกรรมการร่วมกิจการค้าอุตสาหกรรมและธนาคารได้ขอให้ พล.อ.เปรมตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หลังจากนั้นคณะกรรมการดังกล่าวก็มีการประชุมทุกเดือน และรัฐบาลยังเริ่มให้การสนับสนุนหอการค้าตามจังหวัดต่าง ๆ ด้วย

ความพยายามของ พล.อ. เปรมที่จะถ่วงดุลอำนาจและผลประโยชน์ของฝ่ายทหารและนักธุรกิจดำเนินมาได้ 8 ปี ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในคณะรัฐบาลก็ปะทุขึ้น กองทัพบพยายามที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ข้าราชการประจำและทหารสามารถดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีได้แต่ก็ถูกฝ่ายอื่น ๆ คัดค้านให้ข้อเสนอตกไปทุกครั้ง พล.อ. เปรมยุบสภาเพื่อจัดการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2531

¹⁵ กลุ่มทหารที่เกิดขึ้นในยุค 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นนายทหารหนุ่มที่จบจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้ารุ่นที่ 7 (ปี พ.ศ. 2503) มีความเชื่อว่ในภาวะที่ประเทศยังต้องเผชิญกับสถานการณ์คอมมิวนิสต์ทุกฝ่ายควรจะร่วมมือในการบริหารประเทศ ไม่ใช่มีเพียงแต่นักการเมืองเท่านั้น ทหารควรเข้ามามีบทบาทด้วย

¹⁶ Suchit Bunbongkam, p. 9.

¹⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์, เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรีศวิน, 2539), หน้า 532.

¹⁸ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2539), หน้า 53.

ซึ่งการเลือกตั้งครั้งนี้ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประมาณ 75% มีภูมิลำเนาเป็นนักธุรกิจ และได้ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติไทยซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงที่สุดเป็นนายกรัฐมนตรี

ยุครัฐบาล พล.อ.ชาติชาย เศรษฐกิจประเทศไทยเริ่มเติบโตและสถานการณ์โลกกำลัง คลี่คลาย ประกอบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้โดยส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ พิจารณาจากตาราง 4.8 ข้างบนจะพบว่าสัดส่วนของรัฐมนตรีที่มาจากธุรกิจเป็นจำนวนถึง 60% จากสมัยของรัฐบาล พล.อ.เปรม ในช่วงก่อนหน้านั้นมีเพียง 51% ทำให้นโยบายของรัฐมุ่งเน้นที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นหลัก และยังพยายามกำจัดกลุ่มอำนาจเก่าที่มาจากฝ่ายทหารและข้าราชการ เป็นครั้งแรกที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กลาโหม และการคลัง ไม่ได้เป็นบุคคลที่มาจากทหารหรือ ข้าราชการ แต่มีการคัดเลือกกลุ่มบุคคลที่เป็นพรรคพวกสนับสนุนพรรคชาติไทยให้เข้ามามีบทบาท ถือเป็นจุดเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจไทยยุคสำคัญยุคหนึ่ง โดยประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศที่ทำการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัว ก่อให้เกิดการขยายตัวทางภาคการเงินและการเก็งกำไรในตลาดหุ้น ในส่วนต่อไปของวิทยานิพนธ์จะกล่าวถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจไทยท่ามกลาง ความถดถอยของเศรษฐกิจโลกยุคหลังสงครามเวียดนาม การเข้าแทนที่ทุนอเมริกันของทุนญี่ปุ่น ความเป็นมาของนโยบายการผลิตเพื่อการส่งออก การสิ้นสุดของสงครามเย็นและการก้าวไปสู่ยุคเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาทศวรรษ 2530

4.3 การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการส่งออก

สภาพเศรษฐกิจไทยที่เชื่อมโยงกับระบบทุนนิยมโลกที่มีความผันผวนตั้งแต่หลัง ปี พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องหาวิธีการปรับตัวและสร้างมาตรการต่าง ๆ มาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เศรษฐกิจการเมืองการเมืองไทย

ช่วงหลังสงครามเวียดนาม เศรษฐกิจไทยมีทั้งช่วงตกต่ำและรุ่งเรือง ในยุคที่สถานการณ์ ภายในประเทศเกิดความไม่สงบอันเนื่องมาจากการเดินขบวนประท้วงของนักศึกษา กรรมกร ระหว่าง เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ไปจนถึงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 นักลงทุนเกิดความไม่ มั่นคงในสถานการณ์ทำให้เงินลงทุนไหลออกนอกประเทศจำนวนมาก แต่เมื่อเหตุการณ์สงบลงในปี พ.ศ. 2519 เงินลงทุนจากเอกชนก็กลับมาสู่ประเทศไทยดังเดิม

หลังปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้นำมาตรการฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันมาใช้ ประกอบด้วย การเพิ่มภาษีขาเข้า การวางแผนพัฒนาชนบทที่ยากจนเพื่อเพิ่มรายได้คนชนบท การ

ควบคุมอัตราดอกเบี้ย และการลงทุนด้านสาธารณูปโภค เป็นการแสดงถึงความพยายามพยุงตลาดภายในประเทศเอาไว้ แต่รากฐานของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าก็เริ่มอืดตัว นักธุรกิจเริ่มที่จะกดดันรัฐบาลให้ปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจไปสู่การมุ่งการส่งออก สถานการณ์ระหว่างประเทศที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยหลัง ปี พ.ศ. 2518 นอกจากจะเป็นเรื่องการขึ้นราคาน้ำมันของกลุ่มโอเปคแล้ว การถอนตัวออกจากภูมิภาคอินโดจีนของสหรัฐอเมริกายังมีผลทำให้เงินความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและการทหารที่ประเทศไทยเคยได้รับมีปริมาณลดลง รัฐบาลต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้านการทหารและการป้องกันประเทศเอง ทำให้การปฏิบัติใช้นโยบายส่งเสริมการส่งออกซึ่งต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนระบบภาษี และการใช้นโยบายการเงินในทันทีทันใดไม่สามารถกระทำได้

รัฐบาลเริ่มต้นปรับตัวด้วยการประกาศพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน ปี พ.ศ. 2520 เพิ่มมาตรการจูงใจให้นักลงทุนต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย¹⁹ แต่นโยบายดังกล่าวยังไม่สัมฤทธิ์ผลในช่วงแรก การกำหนดนโยบายยังมีอุปสรรคจากการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1) กลุ่มนักธุรกิจที่เผชิญกับปัญหาตลาดภายในแคบจนไม่อาจขยายการผลิตได้ ทำให้ผลกำไรลดลง ซึ่ง พยายามผลักดันให้รัฐบาลเพิ่มระดับการคุ้มครองและส่งเสริมนโยบายส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม
- 2) กลุ่มทหาร ที่ได้รับความสนับสนุนทางกองทัพจากสหรัฐอเมริกาด้อยลงเรื่อย ๆ และต้องการงบประมาณจำนวนมาก ๆ ในการปรับปรุงกองทัพ จึงเกิดความพยายามที่จะปฏิวัติและเข้ามามีอำนาจในระบบการปกครองอีกครั้ง และต่อต้าน

¹⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน มาตรา 36 กล่าวว่า เพื่อส่งเสริมการส่งออก คณะกรรมการอาจให้ผู้ที่ได้รับการส่งเสริมได้รับสิทธิและประโยชน์พิเศษอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย 1) การยกเว้นทั้งอากรขาเข้าและภาษีการค้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็นที่ผลิตหรือมีกำเนิดในราชอาณาจักร ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายของดังกล่าวให้แก่ผู้ได้รับการส่งเสริมเป็นผู้ได้รับยกเว้นภาษีขาเข้าสำหรับของนั้น 2) การยกเว้นทั้งอากรขาออกและภาษีการค้าสำหรับของที่ผู้ได้รับการส่งเสริมนำเข้ามาเพื่อส่งกลับออกไป 3) การยกเว้นทั้งอากรขาออกและภาษีการค้าสำหรับผลิตภัณฑ์หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการส่งเสริมผลิตหรือประกอบ มาตรา 37 กล่าวว่าผู้ได้รับการส่งเสริมหรือผู้ลงทุนในกิจการที่ได้รับการส่งเสริมซึ่งมีภูมิลำเนาหรือราชอาณาจักรจะได้รับอนุญาตให้นำเงินหรือส่งเงินออกนอกราชอาณาจักรเป็นเงินตราต่างประเทศได้

นโยบายลดค่าเงินบาทเนื่องจากจะทำให้อาวูธที่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศมีราคาสูงขึ้น

- 3) กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นเครือข่ายของนักธุรกิจที่ก้าวเข้าสู่ระบบการเมืองซึ่งต้องการงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ๆ ไปใช้ในพื้นที่คะแนนเสียงของตน

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันระลอกที่สองในปี พ.ศ. 2522 เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก รัฐบาล พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่รุนแรงในประเทศไทยได้ ทำให้ความชอบธรรมของรัฐบาลหมดลงเป็นข้ออ้างของกลุ่มยังเติร์กเข้ามาบีบบังคับให้รัฐบาลลาออก

พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน ปี พ.ศ. 2523 ตรงกับสมัยของประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน แห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้นโยบายอนุรักษ์นิยมโดยพยายามจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลและใช้กลไกตลาดเสรีเพื่อแก้ปัญหาความถดถอยทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังได้เริ่มใช้นโยบายกีดกันการค้า สินค้าส่งออกของไทยถูกตรวจสอบจากทางสาธารณสุขในเรื่องสารเคมีอย่างเข้มงวด มีการใช้มาตรการควบคุมคุณภาพและยกเลิกสิทธิพิเศษด้านภาษีอากร (GPS)²⁰ รวมไปถึงการตอบโต้ด้วยการเก็บภาษีเพื่อป้องกันการทุ่มตลาดอันเป็นสิ่งที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน²¹ บทบาททุนอเมริกันในยุคนี้จึงเปลี่ยนแปลงไปจากทุนที่เคยไหลออกนอกประเทศเพื่อต่อต้านอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ควบคู่ไปกับการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศกำลังพัฒนา กลายเป็นความพยายามที่จะจำกัดทุนอเมริกันในรูปแบบของทุนทางการทหารและทุนที่ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ทำให้บทบาททุนอเมริกันที่เคยสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจและเป็นฐานอำนาจสำคัญของผู้นำเผด็จการได้ลดน้อยลงเรื่อย ๆ และได้เปลี่ยนรูปแบบไปสู่ทุนทางการเงินและการค้าเพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ด้านการต่อต้านคอมมิวนิสต์ดังยุคที่ผ่านมา

²⁰ ระบบจีเอสพี เป็นระบบการให้สิทธิพิเศษทางการค้าซึ่งจะยกเว้นภาษีให้แก่สินค้าหลายประเทศที่นำเข้าสหรัฐอเมริกาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยยกเว้นภาษีขาเข้าให้กับสินค้าบางประเภท ประเทศที่จะได้รับสิทธิขึ้นอยู่กับความสามารถในการแข่งขัน และการเปิดโอกาสให้สินค้าและบริการของสหรัฐอเมริกาเข้าถึงตลาดได้ รวมไปถึงจะต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาแก่สินค้าที่ส่งออกจากสหรัฐอเมริกา ขจัดการลงทุนและหลักปฏิบัติในการส่งออกที่บิดเบือนทางการค้า และพิทักษ์สิทธิคนงาน ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ได้รับสิทธิพิเศษนี้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2531

²¹ พิสิฐ ลี้อาธรรม, หน้า 56-57.

รัฐบาลไทยจึงต้องปรับตัวตามสภาวะที่เปลี่ยนแปลง และแก้ปัญหาเศรษฐกิจด้วยนโยบายรัดเข็มขัดหรือลดการใช้จ่ายภาครัฐ รวมไปถึงแก้ปัญหาการลดจำนวนเงินช่วยเหลือทางด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาด้วยการกู้เงินจากแหล่งเงินทุนทั้งธนาคารโลกและธนาคารพาณิชย์ จุดมุ่งหมายเพื่อนำเงินดังกล่าวมาซื้ออาวุธและสร้างสาธารณูปโภค เช่น ท่อส่งก๊าซธรรมชาติ เชื้อเพลิงเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า ปริมาณหนี้ต่างประเทศของประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนกลายเป็นผู้รับเงินกู้อันดับห้าของธนาคารโลก ระหว่างปี พ.ศ. 2524-2526 ทำให้ธนาคารโลกเข้ามาเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยและพยายามผลักดันให้ประเทศไทยปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

แม้ว่าบทบาทโดยตรงของสหรัฐอเมริกาในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทยจะลดลง เนื่องจากการถอยตัวของสหรัฐอเมริกาหลังสงครามเวียดนามและการสิ้นสุดของระบบรัฐบาลเผด็จการทหาร แต่สหรัฐอเมริกาได้ใช้วิถีทางอ้อมในการเข้ามามีอิทธิพลผ่านกลุ่มขุนนางวิชาการไทยและนักธุรกิจชั้นนำที่ได้รับหล่อหลอมความคิดแบบอเมริกันผ่านการศึกษานานาชาติได้มีการสะสมไว้แต่แรก กลุ่มคนเหล่านี้เป็นผู้ที่มีบทบาทในการเรียกร้องนโยบายได้ สหรัฐอเมริกาใช้วิธีการอัดฉีดสารสนเทศและประกาศจุดยืนของตนต่อเรื่องต่าง ๆ นอกจากนี้ความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสหรัฐอเมริกายังทรงอิทธิพลอยู่ในธนาคารโลกซึ่งได้พยายามผลักดันนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งเสริมการส่งออกแก่ประเทศไทยอีกทอดหนึ่ง จากการสำรวจพบว่า ผู้มีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยตั้งแต่ฉบับที่ 1-5 หรือระหว่าง ปี พ.ศ. 2503-2529 ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปรึกษา และนักวิชาการในประเทศ รวมไปถึงใช้คณะผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศด้วย²²

ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลยังลังเลที่จะปรับตัวทันทีทันใด เนื่องจากกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการผลิตทดแทนการนำเข้า ได้แก่ ทหารและนักธุรกิจจำนวนหนึ่งยังพยายามเกลี้ยกล่อมรัฐบาลไม่ให้ปรับนโยบายการส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมมาใช้อย่างเต็มที่ แต่กระนั้น ระหว่างปี พ.ศ. 2523-2524 ภาวะเงินเฟ้อก็ถีบตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 20 รัฐบาลจึงต้องประกาศลดค่าเงินบาทถึงสองครั้งในเดือนเมษายนและเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. 2524 และต้องกู้เงินจากธนาคารโลกระหว่างปี พ.ศ. 2525 – 2526 ทำให้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของธนาคารโลกในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า Structural Adjustment Loan และยังมีผลการประเมินผลว่ารัฐบาลไทยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข

²² คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1-4, source http://www.nesdb.go.th/econSocial/devCom/bottombar_copy1.htm (accessed 22 March 2006).

ดังกล่าวประมาณ 82% ของจำนวนเงินในทั้งหมด²³ รัฐบาลได้ใช้นโยบายเข้มงวดทางการเงินและการคลังแต่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ทำให้ธุรกิจจำนวนมากต้องล้มละลาย ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจสิ่งทอ โรงสีข้าว ทำให้รัฐบาลต้องลดค่าเงินบาทปลายปี พ.ศ. 2527 และให้ค่าเงินบาทลอยตัว

รัฐบาลเริ่มตระหนักว่าปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นต้องการความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหา รัฐบาลจึงได้ตั้งคณะที่ปรึกษาจากตัวแทนภาคเอกชนซึ่งได้ผลักดันให้รัฐบาลรับยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อการส่งออกอย่างจริงจัง ก่อให้เกิดนโยบายเร่งรัดการลงทุนและการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมไปถึงการพัฒนามาตรการส่งเสริมการส่งออกระบบเศรษฐกิจจึงเริ่มฟื้นตัว และก้าวเข้าสู่ยุคทองระหว่าง ปี พ.ศ. 2528-2530 ผู้ทำวิทยานิพนธ์สรุปสาเหตุของการเติบโตของเศรษฐกิจไทยระหว่าง ปี พ.ศ. 2528-2530 ได้ 3 ประการ ได้แก่

4.3.1 การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศและการเติบโตของอุตสาหกรรมส่งออก

หลังการประชุมพลาซ่า แอคคอร์ด ใน ปี พ.ศ. 2528 ของประเทศมหาอำนาจทุนนิยมโลก 5 ประเทศ หรือ ประเทศในกลุ่ม G5²⁴ ได้รวมหรือในประเด็นการขาดดุลชำระหนี้ของสหรัฐอเมริกา และได้ข้อสรุปว่าจะต้องแก้ปัญหาด้วยการทำให้เงินสกุลหลักของโลกสกุลอื่น ๆ แข็งค่าขึ้น แล้วทำให้เงินดอลลาร์อเมริกันอ่อนค่าลง ขณะนั้นญี่ปุ่นกำลังประสบความสำเร็จในการลดต้นทุนการผลิตในประเทศของตนและสะสมเงินทุนสำรองระหว่างประเทศได้อย่างมากมาย การที่ค่าเงินเยนเพิ่มขึ้นทำให้ต้นทุนการผลิตของญี่ปุ่นถีบตัวสูงขึ้น ส่งผลต่อการส่งออกทำให้สินค้าราคาแพง นักธุรกิจญี่ปุ่นจึงต้องเคลื่อนย้ายการผลิตไปสู่ที่ ๆ ต้นทุนต่ำ มีศักยภาพเพียงพอด้านแรงงาน และมีปัจจัยดึงดูดการลงทุน เช่น มีโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค มีนโยบายดึงดูดการลงทุนและยังเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มที่สหรัฐอเมริกาให้โควตา (GSP) ทุนญี่ปุ่นจึงเคลื่อนเข้าสู่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมไปถึงประเทศไทย เนื่องจากประเทศที่เคยเป็นฐานการผลิตอย่างประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น ฮองกง ไต้หวันและสิงคโปร์ เริ่มประสบปัญหาต้นทุนสูงเนื่องจากประสบความสำเร็จจากการส่งออกทำให้สกุลเงินแข็งค่าขึ้น เงินลงทุนจากญี่ปุ่นจึงกลายเป็นอันดับหนึ่งนำหน้าสหรัฐอเมริกา (ดูตาราง ที่ 4.9 ประกอบ)

²³ ริงสรรค์ ณะพรพันธุ์, หน้า 69-70.

²⁴ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น ปัจจุบัน คือ กลุ่ม G8 มีสมาชิกเพิ่มเติมอีก 3 ประเทศ ได้แก่ อิตาลี แคนาดา และรัสเซีย

ตาราง 4.9

เงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ระหว่าง พ.ศ. 2523 – 2536 (พันล้านบาท)

ประเทศ/ ปี พ.ศ.	2523	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	2531	2532	2533
ญี่ปุ่น	0.902	1.407	1.037	2.431	2.588	1.531	3.049	3.268	14.607	18.761	27.93
สหรัฐฯ	0.732	2.395	0.857	1.265	3.73	2.368	1.263	1.818	3.184	5.22	6.154
เกาหลีใต้	0.0028	0.0009	0.0001	0	0.02	0.001	-0.0004	0.0004	0.022	0.304	0.254
ฮ่องกง	0.285	1.113	0.323	0.593	0.87	0.344	0.647	0.955	0.796	2.794	5.715
ไต้หวัน	0.0001	0.0001	0.0011	0.0002	0.0028	0.0044	0.17	0.132	0.687	3.136	5.062
สิงคโปร์	-0.0024	0.277	1.018	-0.387	0.555	1.12	-1.125	0.403	0.535	1.572	2.688
อังกฤษ	0.0082	0.334	0.182	0.793	0.257	0.121	0.251	0.328	0.884	0.222	1.13
เยอรมนี	0.261	0.179	0.182	0.237	0.0028	0.165	0.16	0.448	0.621	0.817	1.15
อื่น ๆ	0.0023	0.007	0.336	0.47	0.411	1.032	0.139	0.016	0.0035	-0.868	2.162

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, <http://www.bot.or.th/bothomepage/databank/econdata/econfinance/tab60.asp> (accessed 13 February 2006)

การลงทุนจากญี่ปุ่นจะเป็นการลงทุนในอุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วนพวกเหล็ก เครื่องไฟฟ้า เครื่องจักร ยานพาหนะ และวัสดุก่อสร้าง รวมไปถึงสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปซึ่งเป็นอุตสาหกรรมประเภทใช้แรงงานเข้มข้น ในขณะที่สหรัฐอเมริกาจะลงทุนในภาคพลังงานมากเป็นอันดับหนึ่ง การธนาคาร การเงิน และการประกันภัยเป็นอันดับสอง และอุตสาหกรรมการผลิตเป็นอันดับสาม บริษัทอเมริกันในประเทศไทยที่สำคัญ ๆ ได้แก่ อเมริกันอินเตอร์เนชันแนลกรุ๊ป นิเวแฮมพ์เชียร์อินชัวร์รันส์ เครื่องสุขภัณฑ์อเมริกันแอสตันดาร์ด เอทีแอนด์ที เหวอน ธนาकारแห่งอเมริกา คาลเท็กซ์ ธนาकारเซสแมน ฮัตตัน โคคาโคลา ซิตีคอร์ป คอลเกตปาล์มโกลีฟ โดล ดาวเคมิคอล ดูปองท์ เอ็กซ์ซอน กู๊ดเยียร์ จีทีอี ไอบีเอ็ม ไอทีที จอห์นสันแอนด์จอห์นสัน โกดัก สามเอ็ม โมบิลออยล์ มอนซาโต เนชันแนลเคมีคอนดัคเตอร์ โอทิสอีเลเวเตอร์ บริษัทเป๊ปซี่-โคลา ไฟเซอร์ เฟลปส์ดอดจ์ เอสซีจีจอห์นสัน ซีเกต ซิกเนติกส์ ซิงเกอต์ ยูโนแคล ยูเนียนคาร์ไบด์ และยูไนเต็ดแอร์ไลน์²⁵

การลงทุนจากต่างประเทศทำให้อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเจริญเติบโต จากตาราง 4.10 จะพบว่ามูลค่าความเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในภาคการเกษตรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 เป็นต้นมามีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ภาคการผลิตเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่อง

²⁵ สำนักข่าวสารอเมริกัน, ความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพฯ: สำนักข่าวสารอเมริกัน, 1992), 12.

ตาราง 4.10

แสดงความเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติระหว่าง ปี พ.ศ. 2523-2528 (พินล้านบาท)

ภาคอุตสาหกรรม/ปีพ.ศ.	2523	2524	2525	2526	2527	2528
ภาคการเกษตร (ธัญพืช ปศุสัตว์ ประมง และป่า ไม้)	173,806	187,886	188,742	204,443	193,438	182,279
เหมืองแร่	14,493	13,373	14,807	16,480	21,291	29,729
ภาคการผลิต	134,495	158,274	164,649	176,200	196,793	207,419
ภาคก่อสร้าง	39,865	42,008	43,040	47,129	57,772	53,758
เครื่องใช้ไฟฟ้าและ อุปกรณ์อื่น ๆ	6,284	10,743	41,454	16,319	18,884	21,645
ภาคการคมนาคมขนส่ง	45,261	57,281	63,133	73,708	83,588	96,254
ภาคการค้าปลีก	128,731	150,293	159,849	165,812	181,993	190,676
ภาคการประกันภัยและ อสังหาริมทรัพย์	41,891	52,045	61,021	72,381	80,557	89,751
กรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย	7,378	8,411	9,912	11,210	12,337	13,706
การบริหารและการ ป้องกันประเทศ	28,263	30,645	37,349	42,551	43,182	47,058
ภาคบริการ	64,443	75,229	89,170	98,680	106,704	115,476
ผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศ	684,910	786,188	846,126	924,913	991,559	1,047,292
ผลิตภัณฑ์มวลรวม ประชาชาติ	672,420	764,401	819,750	899,543	959,783	1,010,211
รายได้ประชาชาติ	550,307	625,263	670,197	725,210	766,613	806,286

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายได้ประชาชาติของประเทศ
ไทย ฉบับ พ.ศ. 2528.

ในส่วนของการส่งออก จากตาราง 4.12 ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงจากการส่งออกสินค้าเกษตรกรรมไปสู่สินค้าอุตสาหกรรมและการบริการ ในขณะที่การส่งออกสินค้าเกษตรพื้นฐานลดลงแต่สินค้าหัตถอุตสาหกรรมมีการส่งออกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีส่วนแบ่งถึง 65% ของสินค้าส่งออกทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2531 ส่วนประเทศที่เป็นตลาดนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยพิจารณาได้จากแผนภูมิ 4.1 จะพบว่าสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดส่งออกที่ใหญ่ที่สุดของไทย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2532 ในขณะที่สหภาพยุโรป และญี่ปุ่นครองอันดับที่สองและสามตามลำดับ

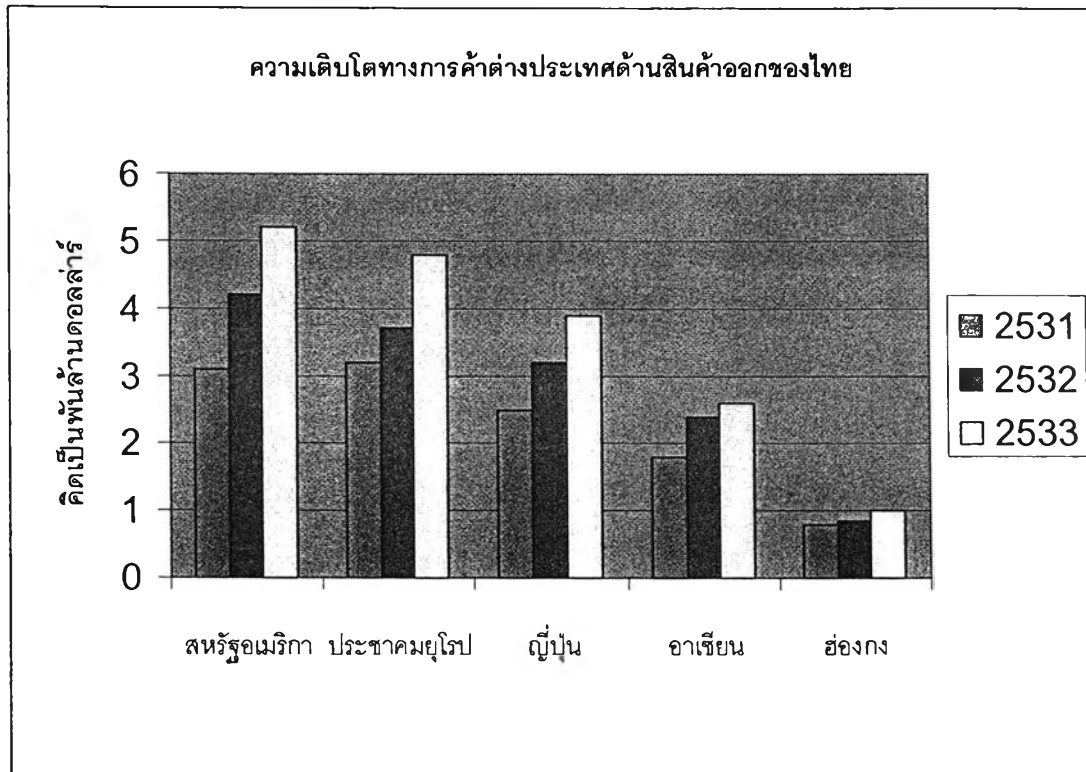
ตาราง 4.11
สินค้าส่งออก พ.ศ. 2524-2533 (พันล้านบาท)

ประเภทสินค้า/ ปี พ.ศ.	2524	2528	2531	2533
เกษตร				
- ข้าว	26.4	22.5	27.8	27.8
- มันสำปะหลัง	16.4	16.6	23.1	23.1
รวม	73.0	73.4	104.5	100.0
หัตถอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้น				
- สิ่งทอและเสื้อผ้า				
- อัญมณี	14.7	26.6	64.1	92.3
- รองเท้า	5.2	8.7	23.7	34.9
รวม	0.6	2.4	9.7	20.2
	22.6	41.5	118.7	185.1
หัตถอุตสาหกรรมเทคโนโลยี				
ระดับกลาง				
- เครื่องจักรและอุปกรณ์ (ส่วนใหญ่คือคอมพิวเตอร์ และชิ้นส่วน	0.3	2.5	16.5	45.4
- เครื่องใช้ไฟฟ้า				
- ยานพาหนะและชิ้นส่วน	0.6	1.4	6.3	32.5
รวม	0.1	8.2	29.9	32.8
		0.3	3.8	5.5
	7.9	13.7	61.7	130.3
รวมหัตถอุตสาหกรรม	54.7	95.6	265.6	440.4
รวมสินค้าออก	153.0	193.4	403.6	589.8
หัตถอุตสาหกรรมเป็นส่วนหนึ่งของ สินค้าออกรวม (%)	35.8	49.4	65.8	74.7

ที่มา: Thailand Development Research Institute และธนาคารแห่งประเทศไทย อ้างโดย
ผาสูก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, หน้า 275.

แผนภูมิ 4.1

การเติบโตทางการค้าต่างประเทศด้านสินค้าออกของไทย (พันล้านดอลลาร์)



ที่มา: กระทรวงพาณิชย์สหรัฐอเมริกา อ้างโดย สำนักข่าวสารอเมริกัน

ในระยะแรก ธุรกิจอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น ธุรกิจสิ่งทอ เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่หลังสงครามอินโดจีนสิ้นสุดใน ปี พ.ศ. 2530 นักลงทุนเริ่มย้ายฐานการผลิตไปหาแรงงานไร้ฝีมือของประเทศเพื่อนบ้านที่ราคาถูกกว่าแรงงานไทย ประเทศไทยจึงกลายเป็นแหล่งผลิตอุตสาหกรรมประเภทที่ใช้เทคโนโลยีระดับกลางและสูง เช่น ชิ้นส่วนรถยนต์ ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ให้กับบริษัทแม่ของประเทศต่าง ๆ ซึ่งต้องการแรงงานมีฝีมือ ภายใต้ระบบเศรษฐกิจโลก ประเทศไทยเป็นเหมือนฟันเฟืองตัวเล็ก ๆ ในระบบที่เชื่อมโยงเป็นลูกโซ่ครอบคลุมหลาย ๆ ประเทศ ภายใต้การควบคุมของบริษัทข้ามชาติที่กระจายขั้นตอนการผลิตไปตามสาขาทั่วโลก และควบคุมแรงงานภายใต้การผลิตแบบระบบสายพาน เมื่อผลิตเรียบร้อยแล้วก็จะส่งกลับไปยังบริษัทแม่เพื่อประกอบชิ้นงาน หลังจากนั้นจึงส่งออกยังตลาดโลก

การขยายตัวของการลงทุนทำให้ธุรกิจภายในประเทศเจริญเติบโตตามไปด้วย นายทุนภายในประเทศจำนวนมากที่เข้าร่วมทุนกับบริษัทต่างประเทศ ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ บริษัทซีพี หรือเครือเจริญโภคภัณฑ์ซึ่งผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตรกรรมได้เข้าร่วมทุนกับประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังทำให้นักธุรกิจมีแหล่งเงินทุนเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ สถาบันทางการเงินทำให้เกิดแหล่งระดมทุนเพื่อช่วยพัฒนาภาคการผลิตที่แท้จริง ในขณะเดียวกัน ภาคการเงินโดยเฉพาะตลาดหุ้นไทยก็เติบโตอย่างรวดเร็ว การนำเงินบาทเข้าสู่ระบบตราเงินทำให้นักลงทุนจำนวนมากหันมาทำธุรกิจเก็งกำไรค่าเงินสกุลต่าง ๆ

การขยายตัวของการส่งออกและเงินลงทุนจากต่างประเทศทำให้ประชากรไทยโดยเฉพาะผู้ที่อาศัยในเขตเมืองมีรายได้เพิ่มขึ้นทำให้ประชาชนเริ่มบริโภคสินค้าด้านบริการ เช่น รถยนต์และที่อยู่อาศัย อุปสงค์ในเรื่องที่ดินเพิ่มขึ้นมากจนราคาที่ดินในประเทศไทยราคาแพงเป็นประวัติการณ์เมื่อเกิดการใช้จ่ายหมุนเวียนปริมาณมาก ระบบเศรษฐกิจจึงเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

4.3.2 ความสำเร็จของภาครัฐในการผลักดันเกษตรกรให้กลายเป็นแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรม

นอกจากจะปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อเอื้อต่อการลงทุนและการส่งออกแล้ว เพื่อตอบสนองอุปสงค์ด้านแรงงาน รัฐบาลได้ผลักดันชนชั้นเกษตรกรรมให้เข้ามาเป็นแรงงานรองรับภาคอุตสาหกรรม ทำให้ประชากรในเขตเมืองเพิ่มขึ้น 4 ล้านคนในทศวรรษ 2520 การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นประมาณ 1 ล้านคน จาก 1.3 ล้าน ใน ปี พ.ศ. 2523 เป็น 2.3 ล้านคน ใน ปี พ.ศ. 2533 ²⁶ ใน ปี พ.ศ. 2517 กรุงเทพฯยังมีสลัมเพียง 632 แห่ง แต่ในปี พ.ศ. 2531 มีสลัมอยู่ถึง 1,100 แห่ง²⁷

ในทศวรรษ 2520 ราคาสินค้าในตลาดโลกตกต่ำเพราะผลกระทบจากวิกฤติการณ์น้ำมันและความผันผวนของเศรษฐกิจโลก เมื่อรัฐบาลสนับสนุนนโยบายส่งเสริมการส่งออก ภาคการเกษตรจึงลดความสำคัญลง ประกอบกับผู้กำหนดนโยบายยุคดังกล่าวมีผู้เกี่ยวข้องและได้ประโยชน์จากการพัฒนาอุตสาหกรรม ชนบทจึงกลายเป็นแหล่งที่มาของแรงงานราคาถูกเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นการที่ภาครัฐก็มีอิทธิพลในการเมืองสูงขึ้นไปทำให้ยุทธศาสตร์ส่งเสริมการส่งออกมีความสำคัญและตลาดแรงงาน

²⁶ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, หน้า 336.

²⁷ Yap Kioe Sheng, "Low-income Housing sub-markets" in Yap Kioe Sheng (ed), Low-income Housing in Bangkok: A Review of Some Housing Sub-markets (Bangkok: Asian Institute of Technology, 1992), p. 9.

ต้องการแรงงานอพยพจำนวนมาก ฝ่ายนายจ้างได้พยายามยกเลิกกฎหมายแรงงาน พ.ศ. 2518 และสกัดกั้นการเติบโตของสหภาพแรงงาน²⁸

เมื่อทำการปราบปรามคอมมิวนิสต์ได้สำเร็จในยุครัฐบาล พล.อ. เปรม รัฐได้ทำการปิดป่ายุติการอนุญาตให้บุกเบิกพื้นที่เกษตร ขณะที่ทางการห้ามชาวบ้านบุกเบิกพื้นที่ทำมาหากินแต่กลับให้สัมปทานกับพ่อค้าไม้ที่มีอิทธิพลเข้าไปเปิดป่าเพื่อทำไม้ ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายของรัฐที่ผ่านมาไม่ได้เอื้อต่อการสะสมทุนของภาคการเกษตร นอกจากจะไม่มีนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปและให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เกษตรกรแล้ว รัฐยังนำงบประมาณที่ควรเกื้อหนุนภาคเกษตรไปพัฒนาสาธารณูปโภคอื่นเพื่อพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เช่น การสร้างเขื่อนผลิตกระแสไฟฟ้า การสร้างถนน เป็นต้น

การพัฒนาที่เน้นแต่ภาคเมืองทำให้เกิดช่องว่างของรายได้ ขณะที่คนในเมืองได้ประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจ ชาวนาชาวไร่กลับถูกเอารัดเอาเปรียบจากนโยบายของรัฐ เช่น การเก็บพรีเอมิียมข้าว การเสื่อมสลายของเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเองไปสู่การเกษตรเชิงพาณิชย์ที่ต้องลงทุนสูง และใช้ปฎิวัติวิทยาศาสตร์ สภาวะการณ์ของการผลิตตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบก่อให้เกิดสภาวะความไม่แน่นอนในสังคมเศรษฐกิจไทย เพราะเสถียรภาพของรายได้ของครัวเรือนเกษตรไปขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของราคาในตลาดโลก และสภาพดินฟ้าอากาศ ทำให้ชาวนาชาวไร่ขาดทุนในปีที่ภูมิอากาศไม่เอื้ออำนวยหรือราคาผลผลิตในตลาดโลกตกต่ำ

ยิ่งไปกว่านั้น ชนชั้นกลางกับชนชั้นสูงที่อาศัยอยู่ในเมืองก็เข้ามาคว้านซื้อที่ดินในชนบทสำหรับลงทุนปลูกพืชเพื่อการส่งออก เกษตรกรจำนวนมากขายที่ดินและเปลี่ยนสภาพมาเป็นแรงงานรับจ้างบ้างก็หาทางออกด้วยการย้ายถิ่นจากชนบทเข้ามาค้าแรงงานในเมือง เมื่อพิจารณาสถิติจำนวนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าขีดความยากจนระหว่าง ปี พ.ศ.2519-2531 จะพบว่าคนชนบทส่วนใหญ่ยังมีรายได้ต่ำกว่าขีดความยากจนเมื่อเทียบกับคนในเมือง จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2527 – 2533 ภาคอีสานเป็นภาคที่มีสัดส่วนประชากรที่ยากจนต่อจำนวนประชากรทั้งหมดในภาคอีสานสูงที่สุด ปี พ.ศ. 2529 ในขณะที่ประชากรที่ยากจนในกรุงเทพมหานครมีจำนวนเพียงร้อยละ 6.6 ของประชากรที่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร ประชากรถึง 48.2% ของจำนวนประชากรในภาคอีสานเป็นผู้ที่อยู่ใต้เส้นความยากจน ยิ่งไปกว่านั้น ขีดความยากจนของคนชนบทกับคนในเมืองยังมีความแตกต่างกันจากตารางจะเห็นได้ว่าขีดความยากจนที่สูงกว่าของคนในเมืองแสดงถึงการมีรายได้ที่มากกว่าคนชนบท ความไม่เท่าเทียมดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการอพยพของชนบทเข้ามาหางานทำในเมืองโดยมุ่งหวังชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จากตาราง 4.14 จะพบว่าผู้ย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานครเมื่อจำแนกตาม

²⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเคอร์, หน้า 338.

อาชีพ ผู้ทำอาชีพเกี่ยวกับการเกษตรเป็นกลุ่มที่มีการเคลื่อนย้ายมากที่สุด ได้แก่ 43,609 คน และในจำนวนนี้ถึง 21,781 คน ได้กลายมาเป็นแรงงานในภาคการผลิตและบริการ

ตาราง 4.13

สัดส่วนประชากรที่อยู่ได้เส้นความยากจน (%) และเส้นความยากจน (บาท)

ภาค/ ปี พ.ศ.	2524	2529	2533
1) ร้อยละของประชากรที่ยากจนรวมทั้งประเทศ	23	29.5	18.6
2) ร้อยละของประชากรที่ยากจนรายภาค			
- เหนือ	21.5	25.5	16.7
- ใต้	20.4	27.2	17.1
- อีสาน	35.9	48.2	28.4
- กลาง	13.6	15.6	13.1
- กรุงเทพฯ	7.6	6.6	7.1
ขีดความยากจน (บาท/ปี)			
- ชนบท	5,115	5,834	6,996
- เมือง	3,454	3,823	4,404

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง 4.14

จำนวนผู้ย้ายถิ่นเข้าสู่กรุงเทพมหานคร จำแนกตามอาชีพปัจจุบัน และอาชีพเดิม พ.ศ. 2531

อาชีพปัจจุบัน	รวม	อาชีพเดิม									
		งานด้าน วิชาชีพ หรือ วิชาการ	งาน ธุรการ	เสมียน	ค้าขาย	เกษตรกร (ประมง ล่าสัตว์ เหมืองแร่ ป่าไม้)	การ ขนส่ง คมนาคม	ช่างหรือ ผู้ปฏิบัติงาน ใน กระบวนการ ผลิตและ กรรมกร	งาน เกี่ยวกับ กีฬา และ การละเล่น	งานซึ่ง ไม่ได้อยู่ ในกลุ่ม ข้างต้น	ผู้ไม่มี งานทำ
รวมยอด	78,092	1,132	325	9.3	3,677	43,609	603	5,007	2,243	503	20,090
งานด้านวิชาชีพหรือ วิชาการ	1,610	831	25	-	25	252	-	25	-	76	376
งานธุรการ	526	76	275	50	25	-	-	-	-	-	100
เสมียน	3,017	-	-	553	276	528	25	1255	-	-	1,863
ค้าขาย	7,680	75	25	50	1,915	3,223	25	226	278	-	1,863
เกษตรกร (ประมง ล่าสัตว์ เหมืองแร่ ป่าไม้)	753	-	-	-	75	478	-	50	25	25	100

การขนส่งคมนาคม	2,139	-	-	50	50	1,134	428	50	-	50	377
ช่างหรือ ผู้ปฏิบัติงานใน กระบวนการผลิต และกรรมกร	35,552	125	-	125	479	21,781	100	3,701	126	50	9,065
งานเกี่ยวกับกีฬา และการละเล่น	26,035	-	-	75	807	16,012	25	805	1,814	-	6,497
งานซึ่งไม่ได้อยู่ใน กลุ่มข้างต้น	780	25	-	-	25	201	25	805	1,814	-	6,497

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลข้อมูลสถิติที่สำคัญของประเทศไทย 2535.

แรงงานอพยพส่วนหนึ่งที่ไม่ได้เข้ามาเป็นแรงงานในภาคการผลิตได้เข้าไปมีบทบาทอยู่ในภาคบริการ ทศวรรษ 2520 เป็นยุคของการไปทำงานในต่างประเทศ นอกเหนือธุรกิจท่องเที่ยวที่เติบโตยังทำให้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ของการขายบริการทางเพศ ในยุคสงครามเวียดนาม หญิงชนบทที่ยากจนจำนวนมากทำอาชีพหญิงขายบริการเพื่อตอบสนองอุปสงค์ของทหารอเมริกัน แต่เมื่อสงครามจบลง ธุรกิจทางเพศได้ขยายตัวข้ามประเทศ เมื่อการท่องเที่ยวได้รับการส่งเสริมให้เป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้ให้กับประเทศไทย ปัจจัยประการหนึ่งที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวจึงมีเรื่องการขายบริการทางเพศด้วย พร้อม ๆ กับจุดขายด้านธรรมชาติและวัฒนธรรม ประเทศไทยกลายเป็นประเทศที่มีชื่อเสียงด้านหญิงบริการ ดังนั้นธุรกิจทางเพศจึงกลายเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทยและมีวิวัฒนาการที่รวดเร็ว²⁹

แม้ประเทศไทยจะประสบความสำเร็จงดงามด้วยอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ได้รับการยกย่องจากธนาคารโลกว่าเป็นประเทศหนึ่งในโลกที่ประสบความสำเร็จจากการพัฒนา แต่กระนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่สร้างความไม่เท่าเทียมระหว่างภาคเมืองกับชนบทได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาช่องว่างทางรายได้ ปัญหาความยากจน ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมในเมืองหลวง และปัญหาโรคเอดส์ เป็นลำดับ

4.3.3 การคลี่คลายของสถานการณ์การเมืองภายในประเทศพร้อม ๆ กับการคลี่คลายของสภาพการเมืองระหว่างประเทศ

ในยุคสงครามเย็น แต่ละประเทศอยู่ภายใต้ความคิดที่ว่าการใช้กำลังจะทำให้แต่ละรัฐมีความปลอดภัยจากการรุกราน กำลังทหารจึงมีความสำคัญที่สุดต่อความมั่นคงของชาติ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกประชาคมโลกที่ตกอยู่ภายใต้ภาวะดังกล่าว แต่หลังสงครามเย็น เมื่อสถานการณ์โลกคลี่คลาย รวมไปถึงสถานการณ์การเมืองภายในประเทศที่เปิดกว้างต่อกลุ่มชนชั้นอื่น ๆ โดยเฉพาะนักธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในการเมืองมากขึ้น ประเด็นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจกลายเป็นประเด็นหลักและนำมาซึ่งการแข่งขันกันสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

การสิ้นสุดของสงครามเย็นได้ทำให้ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ตกอยู่ในภาวะสงครามมากกว่า 40 ปีคืนกลับสู่สันติภาพ สภาพการเมืองที่ปราศจากสงครามเปิดโอกาสให้การเคลื่อนตัวของทุนแรงงาน ฐานการผลิต และการค้าระหว่างประเทศเป็นไปได้อย่างเสรียิ่งขึ้น นับจากการล่มสลายของ

²⁹ วอลเดน เบนโล, เชียร์ คันนิงแฮม และ ลี เค็ง ปอนด์, *โศกนาฏกรรมสยาม* แปลโดย สุรนุช ธงศิลา (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2542 หน้า 336.

สหภาพโซเวียต ประเทศที่เคยอยู่ในอาณัติของค่ายสังคมนิยมกลายเป็นแหล่งรองรับการลงทุน เช่นเดียวกับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในด้านตลาดการเงิน นับจากการประชุมพลาซ่า แอคคอร์ด ในปี พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของ โลกาภิวัตน์ทางการเงิน การสิ้นสุดของสงครามเย็นได้ทำให้การลงทุนมีความคล่องตัว นักลงทุนสามารถ เคลื่อนย้ายทุนไปยังประเทศต่าง ๆ ได้สะดวกยิ่งขึ้น เมื่อแต่ละประเทศต่างวางค่าเงินของตนเองไว้ในระบบ ตระกร้าเงิน การขึ้นลงของค่าเงินสกุลต่าง ๆ ยังเป็นสิ่งดึงดูดใจนักลงทุนให้เข้าไปเก็งกำไร ทำให้ ภาคการเงินเติบโต จากตาราง 4.15 จะเห็นว่าเงินทุนระยะยาวของภาคเอกชนเคลื่อนตัวสู่ประเทศกำลัง พัฒนามากขึ้นเรื่อย ๆ นับจาก ปี พ.ศ. 2533 อันเป็นปีสิ้นสุดของสงครามเย็น และพบว่าประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทยติดอันดับหนึ่งในห้าของประเทศที่มีเงินทุนเคลื่อนย้ายเข้าไปมากที่สุดในโลก

ตาราง 4.15

การไหลเวียนของเงินทุนระยะยาวสุทธิสู่ประเทศกำลังพัฒนา พ.ศ. 2533-2537

ประเทศ	2533	2534	2535	2536	2537
ประเทศกำลังพัฒนา ทั้งหมด	44.4	56.9	90.6	157.1	161.3
Sub-Saharan Africa	0.3	0.8	-0.3	-0.5	5.2
เอเชียตะวันออกเฉียงและ แปซิฟิก	19.3	20.8	36.9	62.4	71.0
เอเชียใต้	2.2	1.9	2.9	6.0	8.5
ยุโรปและเอเชียกลาง	9.5	7.9	21.8	25.6	17.2
ละตินอเมริกาและแคริ เบียน	12.5	22.9	28.7	59.8	53.6
เอเชียกลางและแอฟริกาเหนือ	0.6	2.2	0.5	3.9	5.8
Top Countries Destination					
จีน	8.1	7.5	21.3	39.6	44.4
เม็กซิโก	8.2	12.0	9.2	21.2	20.7
บราซิล	0.5	3.6	9.8	16.1	12.2
มาเลเซีย	1.8	4.2	6.0	11.3	8.9
อินโดนีเซีย	3.2	3.4	4.6	1.1	7.7
ไทย	4.5	5.0	4.3	6.8	4.8

ที่มา: สมองพ มานะรังสรรค์, หน้า 187.

ยิ่งไปกว่านั้น การคลี่คลายของสงครามเย็นยังเป็นการเปิดโอกาสให้นักลงทุนไทยได้ไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านอย่างกัมพูชาและเวียดนามซึ่งมีแรงงานราคาถูกและในประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ รัฐบาลไทยในยุค พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมีนักธุรกิจเป็นรัฐมนตรีเกินกว่าครึ่งได้ให้ความสำคัญกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก และยังได้ประกาศนโยบายเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า

ก่อน ปี พ.ศ. 2528 เงินลงทุนไทยในต่างประเทศมีไม่เกิน 1.2 ล้านดอลลาร์อเมริกัน แต่หลังจากนั้น ใน ปี พ.ศ. 2559-2530 เงินลงทุนได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และพุ่งสูงถึง 176.1 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปี พ.ศ. 2534³⁰

ในสถานการณ์ลงทุนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในแถบอินโดจีน นักลงทุนไทย ลงทุนในพม่า 48.12 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือคิดเป็น 17.1% ของการลงทุนทั้งหมด ลาวและกัมพูชามีส่วนแบ่งการลงทุนอยู่ที่ 15.1% ของทั้งหมด การลงทุนจะมุ่งอยู่ในเรื่องวัตถุดิบ เช่น ไม้สัก อัญมณี เพื่อที่จะ นำมาผลิตในประเทศไทยต่อไป³¹

ตาราง 4.16

การลงทุนต่างประเทศของไทยจำแนกเป็นรายประเทศระหว่าง ปี พ.ศ. 2531-2536 (%)

ประเทศ	2531	2532	2533	2534	2535	2536
สหรัฐอเมริกา	7.5	75.8	59.2	26.9	17.9	5.8
กลุ่มสหภาพยุโรป	0.2	n/a	8.9	8.9	6.0	5.0
อาเซียน	88.6	20.2	2.8	21.8	12.5	22.0
ประเทศในอินโดจีนและพม่า	-	2.1	0.2	1.7	19.9	17.1
ออสเตรเลีย	n/a	n/a	n/a	n/a	0.7	1.3
จีน	-	-	-	-	19.0	9.0
ฮ่องกง	1.0	1.1	28.2	30.0	5.9	17.4
ไต้หวัน	n/a	n/a	n/a	n/a	5.8	0.2
อื่น ๆ	2.7	0.8	0.7	10.7	12.3	22.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
คิดเป็น (ล้านดอลลาร์)	24.1	50.8	141.4	176.1	182.0	281.0

ที่มา: Smart Chiasakul, p. 41.

³⁰ Smart Chiasakul, "Industrial Development Toward the Year 2000" in Prapant Svettanant and Toshiaki Hayashi. Development Toward the Year 2000 (Tokyo: Institute of Developing Economics, 1994), p. 39.

³¹ Ibid, p.40.

โดยสรุป การลดบทบาทของทุนอเมริกันส่งผลกระทบต่อด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ด้านการเมือง รัฐบาลทหารหมดอำนาจและถูกแทนที่ด้วยกลุ่มนักธุรกิจ วิถีชีวิตเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลต้องพึ่งพากลุ่มธุรกิจในด้านความร่วมมือในการแก้ปัญหา นอกจากนี้ นักธุรกิจจำนวนมากยังเข้ามามีบทบาทในการเมืองผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งทำให้นโยบายของรัฐไทยในยุคหลังปี 2520 มุ่งตรงไปที่การผลิตเพื่อการส่งออก มีการลดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการส่งออก รวมไปถึงการลดค่าเงินบาท

ส่วนด้านเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจโลกที่มีความถดถอยซึ่งถูกซ้ำเติมด้วยวิกฤติการณ์น้ำมันถึงสองครั้งและการถอนตัวออกจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ของสหรัฐอเมริกาได้ทำให้รัฐบาลต้องหันไปกู้เงินจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมาลงทุนด้านการพัฒนาสาธารณูปโภค

นโยบายการผลิตเพื่อการส่งออกบรรลุผลเต็มที่หลังจากประเทศมหาอำนาจโลกได้ทำข้อตกลงพลาซ่า แอคคอร์ด ปี พ.ศ. 2528 ที่ทำให้ค่าเงินเยนของญี่ปุ่นอ่อนตัวลงจนนักลงทุนญี่ปุ่นต้องขยายฐานการผลิตสู่ประเทศที่ต้นทุนต่ำ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในแหล่งลงทุนที่น่าสนใจ ทุนญี่ปุ่นจึงขยายเข้าสู่ประเทศไทยนำหน้าทุนอเมริกันและสร้างความเจริญเติบโตให้กับเศรษฐกิจภาคเมือง อุปสงค์แรงงานในภาคเมือง ความถดถอยทางการเกษตร การเปลี่ยนแปลงจากระบบการเกษตรแบบยังชีพสู่ระบบการผลิตเพื่อตลาดและการขาดนโยบายที่สนับสนุนภาคการเกษตรของรัฐบาลได้ทำให้ชาวไร่ชาวนายากจนจำนวนมากสูญเสียที่ดินและเข้ามาเป็นแรงงานไร้ฝีมือในภาคธุรกิจ

ท้ายที่สุด เมื่อสถานการณ์โลกคลี่คลาย สงครามเย็นได้สิ้นสุดลง โอกาสทางการลงทุน ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคการเงินได้ขยายตัวไปทั่วโลก ประเทศไทยกลายเป็นแหล่งลงทุนสำคัญและได้เข้าสู่เศรษฐกิจยุคทอง อย่างไรก็ตาม ความเติบโตดังกล่าวดำรงอยู่ได้เพียงหนึ่งทศวรรษ หลังจากนั้นภาคการผลิตกับภาคการเงินที่ไม่สัมพันธ์กัน การเก็งกำไรค่าเงินของนักลงทุนต่างประเทศ และการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ผิดพลาด ปราศจากความโปร่งใสได้ทำให้วิกฤติเศรษฐกิจมาเยือนซึ่งผู้ทำวิทยานิพนธ์จะกล่าวสรุปในส่วนสุดท้ายของวิทยานิพนธ์