

## บทที่ 1

### นโยบายอุตสาหกรรม : ความหมาย

#### ความหมาย

นโยบาย (Policy) คือ หลักการที่รัฐบาลกำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หรือในกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นจะมีแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างไร

ดังนั้น นโยบายอุตสาหกรรม (Industrial policy) ก็คือ หลักการที่กำหนดขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาอุตสาหกรรม และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการประกอบการอุตสาหกรรม เพื่อให้อุตสาหกรรมสามารถขยายขนาดการผลิต และประสิทธิภาพการผลิตให้มีปริมาณและคุณภาพตามต้องการ

นโยบายอุตสาหกรรมไม่ใช่นโยบายที่สามารถกำหนดรูปแบบและขอบเขตที่แน่นอนได้ เช่นเดียวกับนโยบายการเงิน การคลัง ซึ่งสามารถกำหนดรูปแบบและขอบเขตที่แน่นอนและสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนได้ นโยบายอุตสาหกรรมมีขอบเขตที่กว้างมากและไม่สามารถกำหนดให้แน่นอนได้ มักจะเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม นโยบายอุตสาหกรรมควรมีส่วนช่วยให้เกิดภาวะการผลิตที่ดี และช่วยสนับสนุนอุตสาหกรรมได้ อันได้แก่ <sup>1/</sup>

- การกระจายแหล่งผลิตตามสภาพความเหมาะสมทางภูมิศาสตร์
- การแก้ไขข้อบกพร่องของโครงสร้างการผลิตอุตสาหกรรม
- การพัฒนาประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิต
- การจำกัด และควบคุมการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรม
- การจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่ออุตสาหกรรม เป็นต้น

1/

Steven J. Warnecke and Ezra N. Suleiman, Industrial Policies in Western Europe, (New York : Praeger Publishers, 1975.) p. 4-5.

Robert S. Ozaki 2/ ได้สรุปถึงความหมายของนโยบายอุตสาหกรรมไว้ว่า

"นโยบายอุตสาหกรรมหมายถึง อะไรก็ตามที่รัฐบาลกระทำต่อโรงงานอุตสาหกรรมหรือหน่วยผลิตของประชาชน เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ต่าง ๆ" วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ในที่นี้อาจประกอบด้วย การส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจและการเจริญเติบโต การกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของอุตสาหกรรมในประเทศไปในทิศทางที่ปรารถนา เพิ่มการแข่งขันระหว่างประเทศในสินค้าเป้าหมาย ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ช่วยลดการพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิต การเข้าควบคุมและจัดการบริหารใหม่ในอุตสาหกรรมที่ไม่มั่นคง คุ้มครองการจ้างงานในประเทศและการวางแผนพัฒนาภูมิภาคต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งนโยบายอุตสาหกรรมในความหมายนี้จะมีขอบเขตที่กว้างขวางมาก และเครื่องมือที่จะนำมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็จะต้องเปลี่ยนแปลงไปตามวัตถุประสงค์เหล่านั้น ดังนั้น จึงเป็นการยากมากที่จะกำหนดเครื่องมือทางนโยบายอุตสาหกรรมให้แน่ชัดลงได้จากวัตถุประสงค์ที่แปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ และลำดับขั้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ ทำให้รูปแบบของนโยบายอุตสาหกรรมที่ต้องการอาจจะเป็นรูปแบบนโยบายทั่วไป (General policy) ซึ่งใช้สำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมทั่วไป เช่น นโยบายส่งเสริมการส่งออกหรือนโยบายการพัฒนาแรงงานฝีมือเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม หรืออาจจะเป็นลักษณะของนโยบายเฉพาะสินค้า (Specific policy) ซึ่งมีเป้าหมายในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่กำหนดไว้ในทุก ๆ ด้าน เช่น นโยบายการแก้ไขปัญหาน้ำตาลหรือนโยบายอุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เครื่องมือที่ใช้ก็ยังเป็นการผสมผสานเครื่องมือทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่วัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ การผสมผสานเครื่องมือต่าง ๆ นี้ ทำให้นโยบายอุตสาหกรรมมักถูกเรียกว่าเป็นนโยบายรวม (Package policy) ที่จะต้องใช้เครื่องมือต่าง ๆ ร่วมกันเพื่อให้เกิดผลตามที่ต้องการ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่านโยบายอุตสาหกรรมจะกำหนดในลักษณะใด นโยบายที่ดีควรมีผลต่อระบบอุตสาหกรรม ดังนี้

- ให้ความสนับสนุนและสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้กับอุตสาหกรรม ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ

2/

Robert S. Ozaki, "How Japanese Industrial Policy Works" in The Industrial Policy Debate, ed. Chalmers Johnson. (California : ICS Press, 1984.) p. 48-49.

- ส่งเสริมให้มีการแข่งขันภายในประเทศ เพื่อเพิ่มสมรรถภาพของกิจการอุตสาหกรรม
- สนับสนุนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศ เพื่อให้เกิดผลต่อเนื่องต่อการผลิต  
(Linkage effects)
- สนับสนุนให้อุตสาหกรรมในประเทศเร่งรัดการผลิตให้ได้คุณภาพตามมาตรฐานที่ต้องการ
- พยายามหลีกเลี่ยงกรณีที่จะใช้มาตรการระงับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม

### ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายแต่ละครั้ง ความยากง่ายของการดำเนินงานอยู่ที่ทำอย่างไร ให้นโยบายที่ได้สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลสำเร็จตามจุดประสงค์ที่ตั้งไว้ ขั้นตอนต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ เราอาจแบ่ง ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายออกเป็นขั้นต่าง ๆ ได้ดังนี้

- ขั้นที่ 1 การนิยามปัญหา (Define problems and objectives)
- ขั้นที่ 2 การหาแนวทางแก้ไข (Choice feasible alternative)
- ขั้นที่ 3 การควบคุมการปฏิบัติ (Controlling)
- ขั้นที่ 4 การทบทวนและประเมินผลนโยบาย (Feedback and evaluation)

#### ขั้นที่ 1 การนิยามปัญหา (Define problems and objectives)

ในการแก้ปัญหาใด ๆ จำเป็นต้องทราบและเข้าใจถึงปัญหาที่แท้จริงว่าอะไรคือส่วนที่เป็นปัญหา การนิยามปัญหาให้ถูกต้อง จึงเป็นสิ่งสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย หากนิยามปัญหาผิดพลาดแต่แรก โอกาสที่จะแก้ปัญหาก็ได้ผลจริงย่อมมีน้อยมาก การนิยามปัญหาให้ถูกต้องนั้น ต้องอาศัยการวิเคราะห์อย่างละเอียด โดยมีข้อมูล ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและเพียงพอ ดังนั้น พื้นฐานของการกำหนดนโยบายก็คือ การศึกษาสถานการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างใกล้ชิด วิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบัน และความเป็นมาในอดีตเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและเพียงพอที่จะระบุได้ว่า ในจำนวนปัญหามากมายนั้น อะไรเป็นเหตุ อะไรเป็นผล

## ขั้นที่ 2 การหาแนวทางแก้ไข (Choice feasible alternatives)

เมื่อสามารถนิยามปัญหาต้นเหตุได้ชัดเจนแล้ว จึงพิจารณาหาแนวทางแก้ไขต่อไปจากความรู้ที่ได้เรียนมาอันได้แก่ ความรู้ทางด้านทฤษฎีต่าง ๆ แนวทางแก้ไขที่สมควรมีลักษณะที่เป็นไปได้ สามารถนำมาปฏิบัติได้ (feasible) และนำไปสู่วัตถุประสงค์สำคัญของการแก้ปัญหา นอกจากนั้น ยังต้องไม่เกิดผลกระทบกระเทือนต่อการแก้ไขปัญหาค้นหาในขั้นอื่น ๆ จนเกินไป เนื่องจาก ในระบบใดก็ตามเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบใด จะมีผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบอื่น ดังนั้น การหาแนวทางที่ปฏิบัติได้ก็คือ การวิเคราะห์หาทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปได้ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ (Feasibility study) ข้อจำกัดดังกล่าว ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจสังคม การปกครอง ทรัพยากรที่มีอยู่ขีดความสามารถของระบบบริหารและบุคลากรที่แวดล้อมปัญหานั้นอยู่ เมื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดได้แล้วจึงนำไปปฏิบัติต่อไป

## ขั้นที่ 3 การควบคุมการปฏิบัติ (Controlling)

เป็นขั้นตอนที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดโดยตรงกับขั้นตอนการหาแนวทางแก้ไข เพราะในการวิเคราะห์แนวทางปฏิบัตินั้น ต้องคำนึงถึงมาตรการ ที่รัฐต้องใช้ได้เพื่อการนั้น ๆ ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญที่จะทำให้แผนนโยบายนั้นเป็นไปได้หรือไม่ เพราะนโยบายที่ไม่มีมาตรการรองรับหรือปฏิบัติไม่ได้จะไร้ประโยชน์ มาตรการต่าง ๆ จะปฏิบัติได้หรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับ การจัดรูปองค์การ ระบบและวิธีการบริหารงาน ตลอดจนทัศนคติ ค่านิยม และสถาบันทางสังคม เศรษฐกิจการเมืองที่เกี่ยวข้อง กระบวนการนโยบายที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบในด้านการจัดและปรับปรุงระบบวิธีการบริหารให้เหมาะสมสอดคล้องกับมาตรการทางเศรษฐกิจ ซึ่งจำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาค้นหาของเศรษฐกิจด้วย

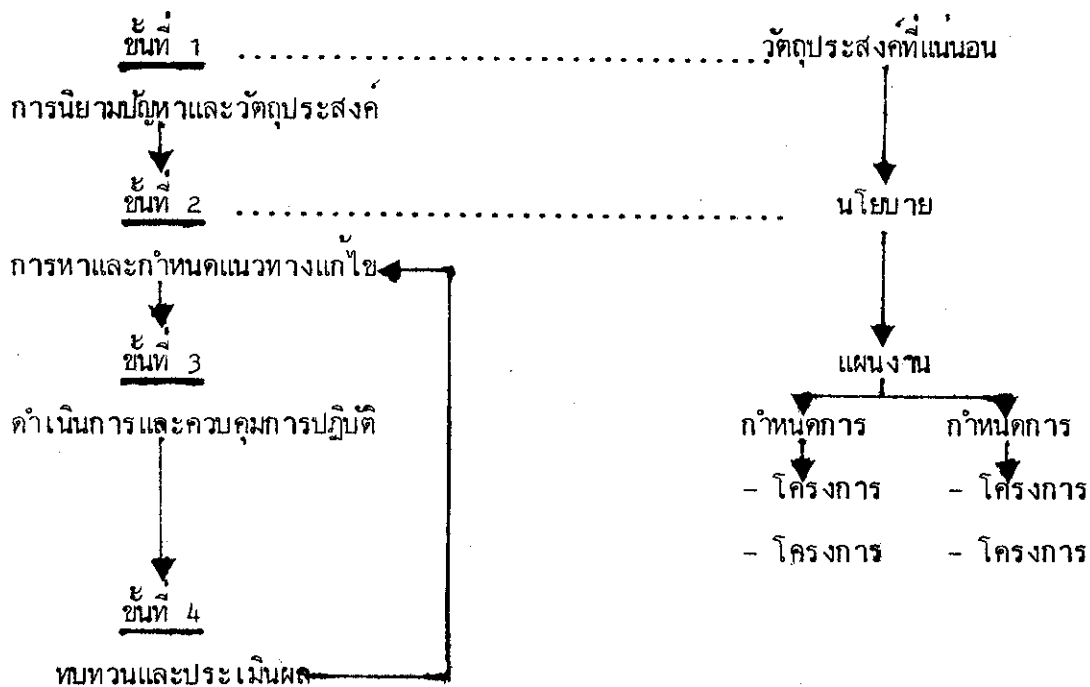
การควบคุมการปฏิบัติ นอกจากจะดูแลให้การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางที่วางไว้แล้ว ยังสามารถช่วยแก้ปัญหาการปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ขณะดำเนินงาน เช่น การที่ราคาปัจจัยผลิตบางอย่างเพิ่มสูงขึ้นอย่างผิดปกติ การควบคุมการปฏิบัติจะช่วยให้เราสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือช่วยลดความรุนแรงของปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้

ขั้นที่ 4 การทบทวนและการประเมินผลของนโยบาย (Feedback and evaluation)

เป็นขั้นตอนสุดท้ายหลังจาก นโยบาย ใดนำไปปฏิบัติจนเสร็จสิ้นครบตามระยะเวลาแล้ว การติดตามผลงานที่ปฏิบัติได้ จากนโยบายนั้น จะทำให้ทราบว่าผลของการปฏิบัติสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงไร แล้วทบทวนกลับไปสู่ขั้นต่าง ๆ ของการกำหนดนโยบายเพื่อหาสาเหตุที่ทำให้ไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ และเพื่อแก้ไขหรือใช้เป็นตัวอย่างในการวางนโยบายครั้งต่อไป การประเมินผลจะทำให้ทราบว่านโยบายที่ทำแล้วดีเพียงใดให้ผลคุ้มค่าแก่ทรัพยากรที่สูญเสียไปหรือไม่ และควรจะมีการทำนโยบายนั้นต่อไปหรือควรมยุติในทางปฏิบัติ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตาม และประเมินผลงานไม่ควรเป็นหน่วยงานเดียวกับหน่วยงานปฏิบัติ แต่ควรมีการติดต่อกันในลักษณะการให้คำแนะนำและท้วงติง และควรมีความสามารถในการควบคุมฝ่ายปฏิบัติได้

จากขั้นตอนการกำหนดนโยบายข้างต้น พอสรุปเป็นแผนภาพแสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และความสัมพันธ์ส่วนประกอบต่าง ๆ ของนโยบาย ได้ดังนี้

แผนภาพ แสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบายและส่วนต่าง ๆ ของนโยบาย



นโยบายจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการณ์มปัญหาและวัตถุประสงค์ (objective) ที่แน่นอนไว้แล้วว่าต้องการจะบริหารระบบเศรษฐกิจไปในแนวทางใด เช่น ต้องการ (need) จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเพื่อแก้ไข้ปัญหา (problem) ที่เกิดขึ้นให้สำเร็จ วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะถูกกำหนดให้ชัดเจนเป็นเป้าหมาย (target) ว่าต้องการให้มีความสำเร็จในปริมาณเท่าใด ในระยะเวลาที่กำหนดไว้ เช่น วัตถุประสงค์ในการเพิ่มรายได้ประชาชาติ ก็จะกำหนดเป้าหมายไว้ชัดเจนว่าต้องการให้เพิ่มขึ้นในอัตราเท่าใดต่อปี เป็นต้น

ในขั้นต่อไป ก็จะพิจารณาว่าควรมีวิธีการหรือกลยุทธ์ (stratagy) อย่างไรที่จะทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด การศึกษาเปรียบเทียบแนวทางแก้ไข้ต่าง ๆ จะค่อย ๆ ทำให้กลยุทธ์ในการแก้ไข้ปัญหามีรูปแบบที่ชัดเจนขึ้นจนเป็นนโยบาย (policy) ที่แสดงถึงแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ จากนั้นจะนำมากำหนดรายละเอียดเป็นแผนงานต่าง ๆ ที่จะแสดงให้เห็นว่าในการดำเนินงานนั้นจะให้ใคร ทำอะไร ที่ไหน เมื่อใดอย่างไร ทำไม่ และด้วยทรัพยากรต่าง ๆ เท่าใด

จากนั้น ก็จะมอบให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบรับไปดำเนินการโดยมีการมอบหมายทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ให้เหมาะสมด้วย การแบ่งงานในลักษณะนี้สามารถทำได้โดยการจำแนกงานที่ต้องทำออกเป็นกำหนดการต่าง ๆ (programmes) ซึ่งประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ (projects) ที่มีความสัมพันธ์กัน เช่น กำหนดการการเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรมประกอบด้วยโครงการพัฒนาแรงงานฝีมือและโครงการปรับปรุงทางเทคโนโลยีการผลิต เป็นต้น

### ความสำคัญของนโยบายอุตสาหกรรม

นโยบายอุตสาหกรรม เริ่มมีบทบาทสำคัญขึ้นมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เนื่องจาก ประเทศที่เคยเป็นเมืองอาณานิคมพยายามแยกตัวออกเป็นประเทศอิสระ กลุ่มประเทศอิสระ และประเทศทางซีกโลกตะวันออก มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างจากประเทศทางตะวันตก และจัดเป็นกลุ่มประเทศล้าหลัง (Less Developed Countries) ความแตกต่างในรายได้ประชาชาติ มาตรฐานการครองชีพ การเมือง การปกครอง เป็นสาเหตุผลักดันให้ประเทศล้าหลังเหล่านั้นพยายามที่จะปฏิวัติระบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง การปกครองของตนให้เป็นแบบอย่างเดียวกับ

ประเทศพัฒนาแล้วทางตะวันตก (Developed Countries) ทางด้านเศรษฐกิจมีแนวความคิดว่าการขาดดุลการค้า การว่างงาน และความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีสาเหตุจาก การผลิตที่ขึ้นกับสินค้าเกษตรหลักที่จำกัดเพียงไม่กี่ชนิด การพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมจะช่วยขจัดความล้าหลังและปัญหาเหล่านี้ได้

ดังนั้น ประเทศล้าหลังต่าง ๆ จึงพยายามดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมต่าง ๆ เพื่อช่วยกระตุ้นและเสริมสร้างโครงสร้างการผลิตทางอุตสาหกรรมให้ทัดเทียมกับประเทศพัฒนาแล้ว นโยบายอุตสาหกรรมในประเทศล้าหลังมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยกระตุ้นและพัฒนาโครงสร้างการผลิตทางอุตสาหกรรมให้สามารถพึ่งตนเองได้ (Self - sufficiency) และสามารถแข่งขันกับการผลิตในประเทศอุตสาหกรรมได้ ในขณะที่บทบาทของนโยบายอุตสาหกรรมในประเทศพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมแล้ว มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสัดส่วนทางการตลาด (market - share) เช่น นโยบายการค้าของกลุ่มตลาดรวมยุโรป (European Economic Community) หรือ นโยบายการลงทุนในต่างประเทศของญี่ปุ่น เป็นต้น นอกจากนี้ นโยบายอุตสาหกรรมในประเทศพัฒนาแล้วมักเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรการผลิตที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น การส่งเสริมให้มีการใช้ทุนในอัตราส่วนที่สูงในการผลิต (Capital intensive) เป็นต้น

วัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรม

เนื่องจาก สาขาอุตสาหกรรมเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายอุตสาหกรรมโดยทั่วไปแล้วจะยึดวัตถุประสงค์หลักของนโยบายเศรษฐกิจเป็นหลัก อันได้แก่

1. ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ (Economic progress)
2. เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic stability)
3. ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (Economic justice)
4. เสรีภาพทางเศรษฐกิจ (Economic freedom)



ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ คือ วัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่มุ่งให้ผลผลิตสินค้าและบริการ (GNP) ของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เพื่อเพิ่มมาตรฐานความกินดีอยู่ดีของประชากร การกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมเพื่อที่จะเพิ่มปริมาณสินค้าและบริการให้มากที่สุดจากปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของภาคอุตสาหกรรมอาจเกิดขึ้นได้จาก การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรการผลิต การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจ การขยายขีดความสามารถในการผลิต ตลอดจน การใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าในการผลิตและการขยายขอบเขตการผลิต

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คือ วัตถุประสงค์ที่จะให้ระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมีความก้าวหน้าไปอย่างสม่ำเสมอ มีปัญหาการเปลี่ยนแปลงขึ้น ๆ ลง ๆ ของระบบเศรษฐกิจ (Economic fluctuation) น้อยที่สุด เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีผลต่อการตัดสินใจลงทุน การจ้างงาน รายได้ และระดับราคา

ความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ หมายถึง วัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ จัดความแตกต่างของรายได้ ระดับการครองชีพ ตลอดจนยกระดับมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น โดยยึดหลัก ความเหมาะสม ความจำเป็นขั้นมูลฐาน และการมีส่วนร่วมในการผลิต

เสรีภาพทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ เสรีภาพในการดำเนินการทางเศรษฐกิจทั้งของรัฐบาลและเอกชน โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลจากต่างประเทศ และในด้านเอกชนก็ให้สิทธิในการเลือกผลิตและบริการไปตามความสมัครใจภายในขอบเขตของกฎหมาย ศีลธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี

วัตถุประสงค์ทั้ง 4 ประการ เป็นวัตถุประสงค์หลักของนโยบายการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ แม้แต่การกำหนดนโยบายอุตสาหกรรม จำเป็นต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ทั้ง 4 แต่การจะบรรลุวัตถุประสงค์ทุกวัตถุประสงค์พร้อม ๆ กัน ย่อมเป็นไปได้ แต่ประเทศจะให้ความสำคัญ (Priority) ของแต่ละวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป ตามสภาวะเศรษฐกิจขณะนั้น การเลือกให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ทั้ง 4 แตกต่างกันไป เป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งต่อความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น

ได้ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น การเลือกพัฒนาอุตสาหกรรมให้เกิดความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว รัฐอาจต้องใช้นโยบายคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการ ซึ่งอาจมีผลต่อการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรการผลิต ราคาที่แท้จริงของสินค้า แรงงาน และผู้มีรายได้น้อย จะไม่ได้รับผลจากการใช้นโยบายดังกล่าวเท่าเทียมกับผู้ประกอบการ การตัดสินใจที่จะใช้นโยบายหรือไม่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลที่จะให้ความสำคัญแก่วัตถุประสงค์ใดมากกว่ากัน

## นโยบายอุตสาหกรรมและระบบเศรษฐกิจ

เนื่องจาก อุตสาหกรรมเป็นการผลิตสาขาหนึ่งในระบบเศรษฐกิจการวิเคราะห์ถึงโครงสร้างของอุตสาหกรรมที่ดี การกำหนดนโยบายที่ดี จำเป็นต้องพิจารณาทั้งในส่วนที่ประกอบกันขึ้นเป็นระบบอุตสาหกรรมเองโดยเฉพาะ และในสถานะที่เป็นระบบย่อยส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งแยกออกจากกันไม่ได้ ดังนั้น การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมกับสาขาการผลิตการบริการอื่น ๆ ในระบบจะทำให้ทราบถึงโครงสร้างและสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ ได้ถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายใด ๆ ในระบบเศรษฐกิจย่อมส่งผลกระทบต่อถึงกันและกันทั้งในลักษณะที่อาจจะส่งเสริมหรือขัดแย้งต่อกันและกัน ในที่นี้จะยกตัวอย่างสาขาการผลิตและการบริการที่มีผลกระทบต่อสาขาอุตสาหกรรมที่สำคัญดังนี้

### 1. อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจการเกษตร

การผลิตอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนายังคงอาศัยวัตถุดิบส่วนใหญ่จากภาคเกษตรและสาขาเกษตร เป็นสาขาที่มีความสำคัญในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) พิจารณาในแง่ของการจ้างงานการเกษตรนับเป็นแหล่งงานที่สำคัญ การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเข้ามาทดแทนการเกษตร หากแต่ควรเป็นสาขาการผลิตที่มาสนับสนุนและลดปัญหาโครงสร้างการผลิตที่ขาดเสถียรภาพจากสาขาเกษตร และพัฒนาความได้เปรียบจากการผลิตสินค้าเกษตรให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น บทบาทของอุตสาหกรรมคือสาขาเกษตรควรมีลักษณะที่ช่วยเพิ่มมูลค่า (Value added) แก่ผลผลิตทางเกษตร และเป็นตลาดที่สำคัญของผลิตภัณฑ์เกษตร

## 2. อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจการพาณิชย์

เศรษฐกิจการพาณิชย์มีส่วนสัมพันธ์กับอุตสาหกรรมในด้านการวิภาคสินค้าที่ผลิตได้ และเป็นแหล่งอุปทานวัตถุดิบแก่อุตสาหกรรม เป้าหมายที่สำคัญของเศรษฐกิจการพาณิชย์คือ การรักษาความสมดุลย์ในบัญชีดุลการค้า และดุลการชำระเงิน ดังนั้น นโยบายอุตสาหกรรมในส่วนนี้ย่อมต้องประกอบด้วย การสนับสนุนการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมให้เพียงพอแก่ความต้องการบริโภคในประเทศ และขยายไปสู่การส่งออกไปยังต่างประเทศ ตลอดจนการกำหนดแผนการค้าให้สอดคล้องกับนโยบายอุตสาหกรรมแต่ละประเภท

## 3. อุตสาหกรรมและเศรษฐกิจการเงิน การคลัง

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบอุตสาหกรรม และสาขาเศรษฐกิจการเงิน การคลัง อยู่ที่การใช้จ่ายมาตรการทางการเงิน การคลัง เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมทั้งในแง่การระดมทุนและการเสนอสิทธิประโยชน์พิเศษ การปกป้องทางการค้าต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การพิจารณานโยบายการเงิน การคลัง ในแง่การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพียงด้านเดียว อาจทำให้ความเข้าใจปัญหาของเศรษฐกิจขาดความสมบูรณ์ได้ การตระหนักถึงการพัฒนา เศรษฐกิจและปัญหาเสถียรภาพในทางการเงิน และการคลังของประเทศเป็นสิ่งจำเป็นควบคู่กัน

## 4. อุตสาหกรรมและปัญหาการจ้างงานทำ

สาขาการผลิตทางอุตสาหกรรมนับ เป็นความหวังใหม่ในการสร้างงานในระบบ เศรษฐกิจ ประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบปัญหาแรงงานล้นงานในการเกษตร และการที่ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานในภาคเกษตรลดลงจำเป็นต้องสร้างงานในสาขาการผลิตอื่น ๆ ที่จะสามารถรองรับแรงงานส่วนเกินเหล่านี้ ตลอดจนการสร้างงานสามารถว่างแรงงานได้ตลอดทั้งปี อุตสาหกรรมนับ เป็นแหล่งสร้างงานที่สำคัญอีกทั้งการเพิ่ม ปัจจัยทุนต่อแรงงานให้สูงขึ้นมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานเอง และอุตสาหกรรมก็ยังสามารถสร้างรายได้เปรียบจากปัจจัยแรงงานเหล่านี้ได้เช่นกัน นโยบายที่สัมพันธ์กันระหว่างอุตสาหกรรมและการสร้างงาน ควรจะเป็นนโยบายที่พัฒนาประสิทธิภาพของแรงงาน ขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองในด้านค่าจ้างแก่แรงงานไปพร้อมกัน

นอกจากนี้ อุตสาหกรรมยังมีความสัมพันธ์กับระบบย่อยอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ ทั้งในทางตรงและทางอ้อม เช่น การสร้างความเจริญในชนบท การสร้างชุมชนเมือง การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) ตลอดจนการสร้างความมั่นคงแห่งชาติในแง่ของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางการเมือง การปกครอง การพัฒนาอุตสาหกรรมทางวิศวกรรม และการอุตสาหกรรมที่เป็นพื้นฐานไปสู่การผลิตอื่น ๆ จะช่วยให้ระบบสังคมสามารถพึ่งพาตนเองได้ในภาวะวิกฤติต่าง ๆ เช่น ภาวะสงครามได้

## สรุป

นโยบายอุตสาหกรรม หมายถึง การกำหนดแนวทางต่าง ๆ ของการพัฒนา การส่งเสริมอย่างรอบคอบ และตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อให้ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น แนวทางของนโยบายอุตสาหกรรมในประเทศต่าง ๆ จะแตกต่างกันตามลักษณะของปัญหา และสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับชนิดของสินค้าที่เป็นเป้าหมายในการพัฒนา การดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมให้ได้ผลจำเป็นต้องเข้าใจถึงเป้าหมายในการพัฒนา เศรษฐกิจ ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมในแต่ละประเทศ ตลอดจนความเกี่ยวข้องของสัมพันธ์กับโครงสร้างอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ การดำเนินนโยบายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ และการวางแผนกำหนดนโยบายอย่างรอบคอบ จะทำให้การดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้

## แบบฝึกหัดท้ายบท

1. ท่านมีความเข้าใจคำต่อไปนี้อย่างไร จงอธิบายอย่างสั้น ๆ
  - 1.1 Policy
  - 1.2 Stratage
  - 1.3 Feasibility study
  - 1.4 Self - sufficiency
2. นโยบายอุตสาหกรรมควรมีขอบเขตอย่างไร และใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตนโยบายอุตสาหกรรม
3. นโยบายอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา และในประเทศที่พัฒนาเป็นอุตสาหกรรมแล้วมีลักษณะแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร
4. กระบวนการกำหนดนโยบายมีผลต่อประสิทธิภาพของนโยบายนั้น ๆ อย่างไร

## หนังสืออ่านประกอบ

ชินวุธ สุนทรสีมะ. หลักการและเทคนิคในการวางแผนเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนา-พาณิชย์, 2515.

ธีรพงษ์ วิจิต เศรษฐ และคณะ. เศรษฐกิจประเทศไทย : ปัญหาและนโยบาย. กรุงเทพมหานคร : คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2520.

วิจิตวงศ์ ณ.ป้อมเพชร. นโยบายเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2516.

เสถียร เหลืองอร่าม. การวางแผนนโยบายและกระบวนการวางแผน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2515.

เอี่ยมพร วงศาโรจน์. นโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น จำกัด, 2523.

Ozaki, Robert S. "How Japanese Industrial Policy Works", In The Industrial Policy Debate. Edited by Chalmers Johnson. California : ICS Press, 1984.

Warnecke, Steven J. Industrial Policies in Western Europe. New York : Praeger Publishers, 1975.