

บทที่ 2

วัตถุประสงค์ และแนวทางนโยบายอุตสาหกรรม

หัวข้อเรื่อง

วัตถุประสงค์ของกฎบัตรประเทศอุตสาหกรรม
ข้อควรพิจารณาในการพัฒนาอุตสาหกรรม
แนวทางนโยบายอุตสาหกรรมสำหรับประเทศไทย
สรุป

วัตถุประสงค์ เพื่อให้มีทิศทางที่ตรงไปถึง

แนวความเจริญทางอุตสาหกรรมในระยะแรก

สามารถเป็นแบบอย่างแก่ประเทศอุตสาหกรรมนอกภาคพื้นทวีปเขตร้อนกว่าแก้ไข
ปัญหาที่รุนแรงทางเศรษฐกิจ

ข้อควรระวังในการปรับปรุงแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศอุตสาหกรรมมาใช้
ในประเทศไทย

แนวทางนโยบายอุตสาหกรรมที่เหมาะสมกับประเทศไทยมีพื้นฐานทางการเกษตร

วัตถุประสงค์ และแนวทางนโยบายอุตสาหกรรม

วัตถุประสงค์ของการเป็นประเทศอุตสาหกรรม

จากประสบการณ์การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และความสำเร็จทางเศรษฐกิจของประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ประเทศกำลังและประเทศเกษตรกรรมส่วนใหญ่ต้องการเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจของตนให้เป็นประเทศที่มีการผลิตทางอุตสาหกรรมเป็นหลัก (Industrialization) โดยเพิ่มสัดส่วนการผลิตทางอุตสาหกรรมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) วัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรม ได้แก่

- เพื่อการสร้างงานเพิ่มขึ้น
- เพื่อเพิ่มระดับมาตรฐานการครองชีพและรายได้ประชาชาติ
- เพื่อแก้ปัญหาดุลการค้าดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

1. เพื่อการสร้างงานเพิ่มขึ้น

จากแนวความคิดเริ่มแรกของนักเศรษฐศาสตร์ชาวสวีเดน Gunnar Myrdal ที่เห็นว่าสาขาอุตสาหกรรมเป็นสาขาการผลิตที่สามารถสร้างงานในระบบเศรษฐกิจได้ดีกว่าสาขาเกษตรกรรม เนื่องจาก ความจำกัดของพื้นที่ทำการเกษตร และการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร ทำให้เนื้อที่เพาะปลูกต่อแรงงานลดลง ผลผลิตเฉลี่ยต่อแรงงานมีแนวโน้มที่จะลดลงเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการว่างงานแอบแฝง (Disguise unemployment) และการทำงานต่ำกว่าระดับ (Under employment) ในระบบเศรษฐกิจ ถ้าประเทศไม่สามารถขยายเนื้อที่เพาะปลูก หรือนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน ประเทศเกษตรเหล่านี้จะประสบกับปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แม้ว่าจะมีการพัฒนาทางด้านเกษตรแต่ความสามารถในการสร้างงานแก่แรงงานก็จะมีจำกัดอยู่ระดับหนึ่ง ประเทศเหล่านี้ควรจะสร้างสาขาการผลิตใหม่ที่สามารถใช้ปัจจัยแรงงานและทุนมาทดแทนที่ดินได้ในอัตราสูง ซึ่งสาขาใหม่นี้จะสามารถสร้างงานให้กับแรงงานที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลาเหล่านี้ได้ สาขาการผลิตดังกล่าวคือสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถรองรับแรงงาน

ได้มากกว่าสาขาเกษตรในขนาดพื้นที่เท่ากัน ดังนั้น การส่งเสริมให้เกิดการผลิตทางอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจะมีผลให้การจ้างงานในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นได้

2. เพื่อเพิ่มระดับมาตรฐานการครองชีพและรายได้ประชาชาติ

เนื่องจาก การเกษตรกรรมในประเทศล้าหลัง (Less Developed Countries) มีความสัมพันธ์กับสภาพดินฟ้าอากาศสูง ปริมาณผลผลิตแต่ละปีขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำฝน และสภาพอากาศในปีนั้น ๆ เกษตรกรไม่สามารถคาดคะเนปริมาณผลผลิตที่แน่นอนในแต่ละปีได้ การวางแผนการผลิตมักอาศัยราคาในปีที่ผ่านมาเป็นหลักอีกทั้งความยืดหยุ่นของการผลิตต่อราคาสินค้ามีต่ำ อำนาจในการกำหนดราคาสินค้ามักตกอยู่ในมือผู้ซื้อและสภาวะตลาด นอกจากนี้ ผลผลิตเฉลี่ยต่อพื้นที่เพาะปลูกมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ จากสภาพการเสื่อมคุณภาพของดิน และการใช้แรงงานในอัตราส่วนที่มากเกินไป ^{1/} ทำให้รายได้ของเกษตรกรมีแนวโน้มลดลงและขาดเสถียรภาพ เกษตรกรไม่สามารถเพิ่มระดับมาตรฐานการครองชีพของตนให้เท่ากับระดับการครองชีพในเมืองได้เกิดความแตกต่างไม่เท่าเทียมกันในรายได้ นอกจากนี้ แม้ว่าจะพยายามนำเครื่องจักรและทุนเข้ามาใช้ในการผลิต เครื่องจักรเหล่านี้มักมีราคาสูง และสามารถใช้งานได้จำกัดเฉพาะฤดูกาลเท่านั้น ทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อการใช้มีค่าสูงมาก ขณะที่การลงทุนในเครื่องจักรอุตสาหกรรมสามารถใช้ประโยชน์ได้ตลอดทั้งปี ดังนั้น การลงทุนเครื่องจักรในอุตสาหกรรมจะให้ผลตอบแทนต่อทุนสูงกว่าสาขาเกษตร และสามารถสร้างงานแก่แรงงานที่ว่างงานจากภาคเกษตรเพิ่มขึ้นได้ ทำให้เกษตรกรมีรายได้และมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น

3. เพื่อแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ประเทศกำลังพัฒนาที่มีพื้นฐานการผลิตทางการเกษตรมักประสบกับปัญหา การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศติดต่อกันเป็นเวลานานและปัญหาดังกล่าวก็ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจาก ความเสียเปรียบทางอัตราแลกเปลี่ยนทางการค้า (Term of trade) จากการศึกษาของ Raul Prebisch ^{2/} พบว่า อัตราแลกเปลี่ยนทางการค้าระหว่างประเทศหรืออัตราส่วนระหว่าง

^{1/} การเพิ่มปัจจัยแรงงานเรื่อย ๆ ขณะที่ปัจจัยที่ดินคงที่ มีผลให้ผลผลิตรวมเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง (Diminishing return) ทุนในที่สุดผลผลิตรวมจะลดลงและผลผลิตเฉลี่ยต่อแรงงานลดลง

^{2/} Raul Prebisch, "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries," American Economic Review, (May, 1959.) p. 251.

ดัชนีราคาสินค้าส่งออกต่อดัชนีราคาสินค้านำเข้า ($\frac{P^X}{P^M}$) ในประเทศที่มีพื้นฐานทางการเกษตรมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ ทั้งนี้เนื่องจากดัชนีราคาสินค้าเกษตรซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศเหล่านี้ มีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับดัชนีราคาสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ เนื่องจากค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ (Income elasticity of demand) ในสินค้าเกษตรมีค่าน้อยกว่าความยืดหยุ่นของสินค้าอุตสาหกรรม ขณะที่ประเทศต่าง ๆ มีระดับรายได้สูงขึ้น ความต้องการในสินค้าอุตสาหกรรมจะเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นในสินค้าเกษตร ดังนั้นในระยะยาวแล้วประเทศเกษตรกรรมจำเป็นต้องส่งสินค้าเกษตรออกมากขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อแลกสินค้าอุตสาหกรรมที่นำเข้ามาในปริมาณเท่าเดิม ซึ่งมีผลให้ประเทศเหล่านั้นต้องรับภาระดุลการค้าขาดดุลยเร็วรั้ง นอกจากนี้ผลของการลงทุนพัฒนาในสาขาเกษตรจะถูกเคลื่อนย้ายไปสู่ประเทศอุตสาหกรรมในรูปของอัตราการแลกเปลี่ยนทางการค้าที่เสียเปรียบ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศเกษตรกรรมเหล่านี้ควรเริ่มหันไปสู่การผลิตอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น

ขอควรวิจา านาจากกา รพัฒนาอุตสาหกรรม

การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) ส่วนใหญ่มักหลงเพลินในข้อได้เปรียบทางเศรษฐกิจต่าง ๆ จากการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวความคิดที่จะนำอุตสาหกรรมเข้ามาแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อแนวทางการพัฒนาในประเทศด้อยพัฒนาอย่างยิ่ง ประเทศเหล่านั้นพยายามยึดรูปแบบ (Models) การผลิตทางอุตสาหกรรมในประเทศอุตสาหกรรมมาเป็นรูปแบบในการพัฒนาอุตสาหกรรมของตน โดยไม่คำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ในประเทศของตน เทียบกับประเทศที่เป็นอุตสาหกรรมแล้ว เป็นต้นว่าความพร้อมของปัจจัยการผลิตต่าง ๆ (Factors of production) เช่น ผู้ประกอบการ แรงงาน ทุน เทคโนโลยีการผลิต ตลอดจนส่วนประกอบของทรัพยากรการผลิต (Factor endowment) ที่มีอยู่

ข้อที่ควรระลึกถึงเสมอเมื่อยึดรูปแบบการผลิตอุตสาหกรรมตามอย่างประเทศอุตสาหกรรมคือ ความแตกต่างระหว่างขั้นการเริ่มต้นพัฒนาในประเทศอุตสาหกรรม และสภาพของประเทศกำลัง

พัฒนาในขณะนั้น ในกระบวนการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรม (Industrialization) ประเทศกำลังพัฒนามักจะไล่ถึงความแตกต่างเหล่านี้ เช่น ในการตัดสินใจเลือกระหว่างการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมและสินค้าเกษตร ประเทศอุตสาหกรรม เช่น อังกฤษ หรืออเมริกา ซึ่งมีประเทศในอาณานิคมเป็นผู้ป้อนสินค้าเกษตรให้และในขณะเดียวกันก็เป็นตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมที่ตนผลิตได้ พิจารณาในทัศนะของการค้าระหว่างประเทศ ประเทศแม้จะมีความได้เปรียบเปรียบเทียบ (Comparative advantage) จากการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมและรับซื้อสินค้าเกษตร แต่เงื่อนไขของประเทศกำลังพัฒนามิได้มีความได้เปรียบจากการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม แต่กลับมีความได้เปรียบในการผลิตสินค้าเกษตรในตลาดโลก ดังนั้น การหันไปยึดอุตสาหกรรมเป็นหลักมากขึ้นจึงเปรียบเหมือนการบั่นทอนความได้เปรียบจากการค้าระหว่างประเทศของตนเอง ขณะเดียวกันความพร้อมในปัจจุบันการผลิตก็ยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งสภาพความแตกต่างเหล่านี้มีผลให้การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศกำลังพัฒนาไม่บังเกิดความสำเร็จเท่าที่ควร

การผลิตอุตสาหกรรมในขณะที่ประเทศยังไม่พร้อมและการใช้นโยบายการพึ่งพาตนเองทางสินค้าอุตสาหกรรม (Industrial self-sufficiency) ทำให้การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาต้องการการปกป้องคุ้มครองจากรัฐบาลอย่างมาก เนื่องจากการผลิตที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้มูลค่าเพิ่มของสินค้าอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติไม่เพิ่มขึ้นอย่างน่าพอใจ มาตรการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมทารกถูกนำมาใช้ และเทคโนโลยีการผลิตที่รับมามีได้สร้างงานได้มากเท่าที่ต้องการ เนื่องจากเป็นเทคโนโลยีเพื่อการใช้ทุน (Capital intensive technique) ของประเทศอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ความไม่พร้อมของปัจจัยการผลิตทำให้อุตสาหกรรมต้องนำเข้าซึ่งวัตถุดิบการผลิตต่าง ๆ นโยบายการพึ่งพาตนเองทางสินค้าอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาจึงอาจทำให้เกิดอุตสาหกรรมทารก (Infant industry) ขึ้น อุตสาหกรรมเหล่านี้มักต้องการการปกป้องจากรัฐ (Protection) ใช้เทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสม (Inappropriate technology) และต้องพึ่งพาวัตถุดิบการผลิตนำเข้าเป็นหลัก ซึ่งทำให้ผลการพัฒนาอุตสาหกรรมไม่สามารถบรรเทาปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการว่างงาน ปัญหารายได้และมาตรฐานการครองชีพ และปัญหาการค่าตามเจตนาารมณแต่เริ่มแรกได้

ตารางที่ 2.1 การพัฒนาอุตสาหกรรมและการจ้างงานในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ (2506-2512)

ประเทศ	อัตราการเพิ่มของผลผลิตอุตสาหกรรมต่อปี (%)	อัตราการเพิ่มของการจ้างงานในอุตสาหกรรม (%)
เอธิโอเปีย	12.8	6.4
เคนยา	6.4	4.3
ไนจีเรีย	14.1	5.3
อียิปต์	11.2	0.7
อินเดีย	5.9	5.3
ปากีสถาน	12.3	2.6
ฟิลิปปินส์	6.1	4.8
ไทย	10.7	-12.0
บราซิล	6.5	1.1
โคลอมเบีย	5.9	2.8
คอสตาริกา	8.9	2.8
เอกวาดอร์	11.4	6.0
ปานามา	12.9	7.4
สาธารณรัฐโดมินิกัน	1.7	-3.3

ที่มา : David Moranvetz, "Employment implications of industrialization in developing countries", Economic Journal, (84 September, 1974)

ประสบการณ์การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศระหว่างช่วงปี 2506-2512 พบว่า การพัฒนาทางอุตสาหกรรมไม่สามารถสร้างงานได้มากเท่าที่ควร อัตราการเพิ่มของการทำงานในอุตสาหกรรมมีค่าต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของผลผลิตอุตสาหกรรมค่อนข้างมาก และในบางประเทศการเพิ่มขึ้นของผลผลิตกลับทำให้การจ้างงานลดน้อยลง เช่น ในประเทศไทยและในสาธารณรัฐโดมินิกัน ทั้งนี้เนื่องจากการเลือกใช้เทคโนโลยีที่เน้นปัจจัยทุนเป็นหลัก (หรืออาจเป็นเทคนิคการผลิตแบบเดียวที่พอจะหามาได้) ทำให้การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของผลผลิต โดยเฉพาะในระยะแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรม การขยายตัวของชุมชนเมือง และการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมือง มักจะขยายตัวในอัตราที่เร็วกว่าการขยายตัวของอุตสาหกรรม และอุตสาหกรรมก็ไม่สามารถสร้างงานได้มากพอ อุตสาหกรรมในระยะแรกมักมีลักษณะการใช้ทุนสูง (Capital intensive) และต้องการแรงงานที่มีทักษะ แต่แรงงานที่มีอยู่เป็นแรงงานที่อพยพมาจากชนบทและยังมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมต่อการทำงานในอุตสาหกรรม

ในด้านการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า เนื่องจาก โครงสร้างการผลิตต้องอาศัยวัตถุดิบนำเข้า และทุนในอัตราสูง ประกอบกับการใช้นโยบายการส่งเสริมการผลิตอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศก็มีผลให้เกิดการนำเข้าในสินค้าชั้นกลางเพิ่มขึ้น จากประสบการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศพบว่า การเพิ่มขึ้นของอุตสาหกรรมไม่ช่วยให้ปัญหาดุลการค้าลดลงได้

การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นสิ่งที่ดีต่อระบบเศรษฐกิจ ดังเช่นตัวอย่างประเทศที่ใช้อุตสาหกรรมเป็นหลักในพัฒนาและไถ่กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรม (Newly Industrializing Countries, NICs) ในเวลาต่อมา แต่ประสบการณ์การพัฒนาอุตสาหกรรมในบางประเทศที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเป็นเครื่องยืนยันว่า อุตสาหกรรมมิใช่เป็นยาวิเศษ (Panacea) ที่จะสามารถรักษาปัญหาทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้โดยลำพัง และได้ผลในทุกกรณี แต่ต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ให้สอดคล้องกันด้วย ดังนั้น การมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมโดยไม่คำนึงถึงสภาพความพร้อมทางเศรษฐกิจและทรัพยากรการผลิต และความได้เปรียบที่มีอยู่นอกจากจะไม่เกิดผลดี สอดตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ยังก่อให้เกิดการบิดเบือนในการใช้ทรัพยากร ใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพและยังอาจทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เรื้อรังต่อไปได้

แนวทงนโยบายอุตสาหกรรมสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

จากการศึกษาผลการพัฒนาอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศที่เริ่มเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม พบว่า ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมาไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นประเทศอุตสาหกรรมได้เต็มที่ เนื่องจาก ประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่มีพื้นฐานทางการเกษตรกรรมมาก่อน แม้ว่าจะพัฒนาอุตสาหกรรมไปได้ระยะหนึ่งแล้ว แต่โครงสร้างผลผลิต และโครงสร้างการจ้างงานยังเน้นที่ภาคเกษตรกรรมเป็นสำคัญ ประเทศเหล่านี้ก็มีสัดส่วนผลผลิตจากภาคเกษตรในอัตราที่สูงของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) แรงงานกว่าร้อยละ 70 เป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม และมีรายได้ต่ำ มีปัญหาทางด้านแรงงาน การพัฒนาอุตสาหกรรมให้พึ่งตนเองทางอุตสาหกรรม (Self - sufficiency) ไม่สามารถนำเศรษฐกิจไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้

ตารางที่ 2.2 ผลผลิตและการจ้างงานระหว่างอุตสาหกรรมและการเกษตรในประเทศกำลังพัฒนา พ.ศ.2522

ประเทศ	รายได้ ต่อบุคคล ¹ (\$)	สัดส่วนผลผลิตใน GDP (%)		การจ้างงาน (%)	
		เกษตร	อุตสาหกรรม	เกษตร	อุตสาหกรรม
แทนซาเนีย	245	54	9	83	6
เคนยา	366	34	13	78	10
ไนจีเรีย	806	22	5	55	18
บังคลาเทศ	111	56	8	74	11
อินเดีย	201	38	18	71	11
อินโดนีเซีย	343	30	9	59	12
ฟิลิปปินส์	637	24	24	47	17
ศรีลังกา	231	27	21	54	14
ไทย	583	26	21	70	12

หมายเหตุ : 1. คำนวณจาก GNP per capita current prices

ประเทศที่มีรายได้ต่ำ หมายถึง ประเทศที่มีรายได้ต่ำกว่า US. \$ 405 ต่อปี
ประเทศที่มีรายได้ปานกลางหมายถึง ประเทศที่มีรายได้สูงกว่า US. \$ 405 ต่อปี

ที่มา : 1. IBRD, World Development Report, (1981. Annex Tables 3 and 19)

2. World Bank, World Tables, 3rd ed. (1983. Volume I.)

การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยยึดนโยบายการพึ่งตนเอง เพื่อให้ประเทศสามารถผลิตสินค้า
อุปโภคและบริโภคทางอุตสาหกรรมได้เอง โดยการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ผลิต ผลจากการคุ้มครอง
อุตสาหกรรมผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าไม่ได้กระจายไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ในระบบเศรษฐกิจ การผลิต
ต้องอาศัยปัจจัยนำเข้าเป็นจำนวนมากและใช้แรงงานจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับการใช้ทุน อุตสาหกรรม
กระจุกตัวอยู่ในเขตเมืองที่เจริญแล้ว เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่า ทำให้เกิดปัญหาความแออัดต่าง ๆ
ตามมา ขณะเดียวกันความแตกต่างระหว่างความเจริญในเมืองและชนบทได้ขยายออกไปเรื่อย ๆ

แนวทางนโยบายที่เหมาะสมสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่มีพื้นฐานการผลิตทางการเกษตร
และมีปัญหาการว่างงาน ควรเป็นนโยบายที่ให้ความสำคัญต่อพื้นฐานเหล่านี้เป็นหลัก และพยายามพัฒนา
พื้นฐานที่มีอยู่ให้เป็นความได้เปรียบและเป็นเป้าหมายของการพัฒนา ในการประชุมของกลุ่มประเทศ
กำลังพัฒนาในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ร่วมกับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมภาคพื้นเอเชียและ
แปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Commission for Asia and the
Pacific : ESCAP) ที่กรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2520 ที่ประชุมได้ร่วมกันทบทวนนโยบายเดิมและเสนอ
แผนนโยบายอุตสาหกรรมใหม่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิก ดังนี้ 3/

1. การเน้นความเชื่อมโยงระหว่างสาขาอุตสาหกรรมและสาขาเกษตร
2. การพัฒนาอุตสาหกรรมให้สามารถสนองความต้องการพื้นฐานของคนงานในระบบ
เศรษฐกิจได้
3. การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และความเชื่อมโยงต่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่
4. การกระจาย และจัดหาแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมใหม่

1. การเน้นความเชื่อมโยงระหว่างสาขาอุตสาหกรรมและสาขาเกษตร
(Strengthening of linkages between Industry and Agriculture)

ในอดีตที่ผ่านมาความเชื่อมโยงระหว่างสาขาทั้งสอง เป็นความเชื่อมโยงในลักษณะ
การเกษตรเป็นผู้ผลิตปัจจัยการผลิตต่ออุตสาหกรรม อุตสาหกรรมจะเกิดความเชื่อมโยงไปข้างหลัง

3/
United Nation, ESCAP, Re-orientation of Industrial Policies:
Pacific-studies (Bangkok : Erawan Printing , 1977), p. 1-19.

(backward linkages) ต่อสาขาเกษตร เช่น อุตสาหกรรมผลิตอาหารกระป๋องใช้วัตถุดิบจากผลผลิตทางการเกษตร ความไม่มีเสถียรภาพของโครงสร้างและผลผลิตในสาขาเกษตร มีผลกระทบต่อการพัฒนาสาขาอุตสาหกรรม การกำหนดความเชื่อมโยงควรพิจารณาระหว่างเป้าหมายในการเป็นประเทศอุตสาหกรรม และเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมของการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมควรมีบทบาทในการใช้ผลผลิตเกษตรเป็นปัจจัยการผลิต (backward linkage) และเสนอปัจจัยการผลิตแก่สาขาเกษตรในลักษณะสร้างความเชื่อมโยงไปข้างหน้า (forward linkage) เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และเทคโนโลยีทางการเกษตร ตลอดจนให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และวิทยาการจัดการต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาทางโครงสร้างเพื่อให้การผลิต และรายรับเกษตรกรมีเสถียรภาพมากขึ้น หวังให้เกิดการผลิตเกษตรขนาดใหญ่ (plantation) การกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมที่มีผลต่อความเจริญก้าวหน้าทางการเกษตร มีผลให้ประเทศเหล่านี้สามารถผลิตสินค้าที่ตนมีความได้เปรียบทางทรัพยากรการผลิต และสร้างความมั่นคงทางด้านตลาดปัจจัยการผลิต และตลาดสินค้าของอุตสาหกรรมเอง

2. การพัฒนาอุตสาหกรรมให้สามารถสนองความต้องการพื้นฐานของคนจนในระบบเศรษฐกิจ (Orientation industry and basic needs of the poor)

เป็นที่ยอมรับกันว่า ประชากรมากกว่าครึ่งหนึ่งในประเทศเหล่านี้มีรายได้น้อย และระดับมาตรฐานการครองชีพต่ำกว่าประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง (urban area) ปัญหาการว่างงาน และการทำงานต่ำกว่าระดับ (under - employment) เป็นสาเหตุที่สำคัญ ดังนั้น นโยบายอุตสาหกรรมควรมุ่งให้การส่งเสริมแก่อุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานในการผลิต (labor - intensive technique) เพื่อช่วยเพิ่มงานแก่แรงงาน การส่งเสริมอุตสาหกรรมในภูมิภาคก็ การส่งเสริมอุตสาหกรรมครอบครัวก็ จะช่วยเพิ่มการจ้างงานและรายได้แก่ผู้มีรายได้น้อย การตัดสินใจเลือกชนิดสินค้า ผู้ผลิตควรคิดถึง การบริโภคและความต้องการของผู้มีรายได้น้อยในระบบเศรษฐกิจ การที่ผู้ผลิตนำเอาทรัพยากรของประเทศซึ่งคนจนมีส่วนร่วมด้วยมาผลิตสินค้าเพื่อผู้มีรายได้น้อย ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยเป็นการแย่งทรัพยากรจากผู้มีความสามารถน้อย และทำให้เกิดความแตกต่างกันในรายได้น้อยมากขึ้น

3. การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และความเชื่อมโยงต่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ (Development of small - scale industries and their linkages with large and basic industries)

จากการพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นต่อสังคม (social benefit) ในประเทศเหล่านี้ พบว่าอุตสาหกรรมขนาดเล็ก (small-scale industries) มีผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ การพัฒนาความก้าวหน้าในอุตสาหกรรมขนาดเล็กจะเกิดผลต่อการกระจายรายได้ การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชากรส่วนใหญ่ที่มีรายได้ต่ำ การเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เพื่อหวังผลประโยชน์จากความเชื่อมโยง (linkage effect) ต่อสาขาการผลิตต่าง ๆ ไม่ได้ผลตามเป้าหมาย เนื่องจาก อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ผลิตสินค้าทดแทนการนำเข้า (import - substitution) โดยอาศัยวัตถุดิบจากต่างประเทศ และต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาล ทำให้ขอบเขตของความเชื่อมโยงในแนวดิ่ง (vertical linkages) ต่ออุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมดั้งเดิมมีจำกัด นอกจากนี้การเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมเพื่อให้เติบโตเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ (large - scale industries) อาจต้องสูญเสียความได้เปรียบที่อุตสาหกรรมขนาดเล็กเคยได้รับ และทำให้อุตสาหกรรมเองไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยลำพัง เมื่อพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ การพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็กควรเน้นการส่งเสริมความมั่นคงของความเชื่อมโยงในแนวดิ่ง (vertical linkages) ต่ออุตสาหกรรมขนาดใหญ่อื่น ๆ เช่น การพัฒนาอุตสาหกรรมผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป โดยสนับสนุนการผลิตของโรงงานทอผ้า โรงงานผลิตอุปกรณ์การตัดเย็บ เพื่อเป็นแหล่งอุปทานวัตถุดิบแก่อุตสาหกรรมผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป

4. การกระจาย และจัดหาแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมใหม่

(Dispersal and location of industry away from metropolitan areas)

แนวความคิดการกำหนดแนวทางนโยบายอุตสาหกรรมที่เน้นการกระจายและจัดหาแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมใหม่ สืบเนื่องจากปัญหาความแตกต่างระหว่างความเจริญในเมือง และในชนบท ผลของการดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ทำให้ช่วงความแตกต่างขยายขึ้นทุกที ความ

เจริญก้าวหน้าและความสำคัญเกิดขึ้นในบริเวณตัวเมืองที่เป็นที่ตั้งของเมืองหลวง ท่าเรือ และศูนย์กลางพาณิชย์ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางของสาธารณูปโภค อุตสาหกรรมพยายามขยายตัวอยู่ในตัวเมืองหลวง และเมืองใกล้เคียง เพื่อลดต้นทุนการผลิตและการจัดหาสาธารณูปโภค การกระจายอุตสาหกรรมออกไปสู่ชนบทจะได้อผลเมื่อ รัฐสามารถกระจายความเจริญในลักษณะกระจายความเป็นเมืองออกไปทั่วประเทศ (urban decentralization) โดยสร้างเมืองที่มีลักษณะความเจริญและบริการสาธารณูปโภคในระดับใกล้เคียงกับเมืองหลวง การดำเนินนโยบายดังกล่าวจะต้องพิจารณาถึงต้นทุนในการเคลื่อนย้ายอุตสาหกรรมจากแหล่งเดิมไปสู่แหล่งที่ตั้งใหม่ การกระจายอุตสาหกรรมที่จะได้อผลจะต้องเลือก อุตสาหกรรมนำทาง (pilot project) ที่สามารถเป็นอุตสาหกรรมหลัก เริ่มต้นให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่น ๆ ตามได้ในแต่ละภูมิภาค นอกจากนี้การให้สิทธิประโยชน์พิเศษ (incentives) แก่อุตสาหกรรมที่ตั้งในภูมิภาคจะช่วยลดต้นทุนการเคลื่อนย้ายโรงงาน และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายให้เกิดผลต่อการกระจายมากขึ้น

สรุป

การผลิตทางอุตสาหกรรมนับเป็นความหวังใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประเทศกำลังพัฒนาพยายามจะก้าวไปให้ถึง เนื่องจากความเชื่อที่ว่าอุตสาหกรรมจะสามารถสร้างงานยกระดับรายได้ประชาชาติ และแก้ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศได้

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ พยายามใช้นโยบายทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการผลิตทางอุตสาหกรรมในลักษณะที่จะพึ่งพาตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ผลจากการใช้นโยบายดังกล่าวทำให้บางประเทศเท่านั้นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์การพัฒนาและกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเวลาต่อมา ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่สามารถเปลี่ยนเป็นประเทศอุตสาหกรรมได้ไม่แม้แต่จะแก้ไขปัญหาค่าเงินบาททางเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิมได้ ทั้งนี้เนื่องจากการมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพียงด้านเดียว โดยไม่ได้พิจารณาสภาพแวดล้อมและความเป็นไปได้โดยรวม

ในบทนี้ได้เสนอแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เหมาะสมสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่มีพื้นฐานทางการเกษตรเป็นสำคัญ และแรงงานส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อยทำงานอยู่ในภาคเกษตร

โดยนโยบายดังกล่าว มุ่งให้สร้าง ความเชื่อมโยงระหว่างอุตสาหกรรมและการเกษตรให้มากขึ้น และไปถึงการสร้าง ความเชื่อมโยงอุตสาหกรรมขนาดเล็ก การพัฒนาการผลิตเพื่อให้สามารถสนองต่อความต้องการของผู้มีรายได้น้อย การกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ชนบท แผนนโยบายในลักษณะนี้ จะมีความเชื่อมโยงต่อกันและกัน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถพัฒนาไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้ดังกล่าวนี มาแล้วข้างต้น

แบบฝึกหัดท้ายบท

1. ท่านมีความเข้าใจคำต่อไปนี้ อย่างไร จงอธิบายอย่างสั้น ๆ
 - 1.1 Industrialization
 - 1.2 Comparative advantage
 - 1.3 NICs
 - 1.4 Linkage effect
2. อุตสาหกรรมสามารถสร้างงานและเพิ่มรายได้ประชาชนได้อย่างไร จงอธิบาย
3. การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา ผู้วางนโยบายควรพิจารณาปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ อะไรบ้าง
4. นโยบายอุตสาหกรรมที่เหมาะสมสำหรับประเทศที่มีพื้นฐานทางการเกษตร ควรมีลักษณะสำคัญอย่างไร

Mountjoy, Alan B. Industrialization and Developing Countries. 4th.ed.,
London : Hutchinson, 1975.

Myrdal, G., "An Inquiry into the Poverty of nations" Asian Drama. London :
1968.

Prebish, R., "Commerical Policy in the Underdevelopment Countries".
American Economic Review. (May, 1956).

Todaro, Michael P. Economics for a Developing World. 2nded., Esses :
Longman, 1982.

United Nation. ESCAP. Re-orientation of industrial Policies. Bangkok :
Erawan Printing, 1977.