

จ. ทำให้เกิดผลภายนอกต่อเนื่องระหว่างสาขาเศรษฐกิจ เช่นผลกระทบภายนอกต่อเนื่องไปถึงภาคเกษตร อันเกิดจากการมีผลิตผลทางอุตสาหกรรมที่ช่วยเพิ่มผลิตภาพในภาคเกษตร เช่น เครื่องจักรทางการเกษตร ปุ๋ย ฯลฯ ดังนั้นการเพิ่มประสิทธิภาพของภาคเกษตร ต้องเริ่มต้นที่การพัฒนาโรงงานอุตสาหกรรม

ข. การพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรมจะช่วยแก้ปัญหาความไม่แน่นอนของรายได้ อันเนื่องจากการส่งออกสินค้าขั้นปฐมซึ่งเป็นสินค้าที่มีความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ และราคาอ่อนไหวต่ำ

ข. การพัฒนาประเทศเป็นอุตสาหกรรม จะช่วยให้ประเทศบรรลุถึงระดับการพึ่งตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ (self-sufficiency)

ฉ. สร้างทัศนคติใหม่ ๆ ขึ้นในหมู่คน กล่าวคือ ในขณะที่ชีวิตในการเกษตร ทำให้เป็นคนที่ยอมรับสิ่งต่าง ๆ ง่าย ๆ และขาดโอกาสที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ วินัยในอุตสาหกรรม การดำเนินงานในองค์กรสมัยใหม่ การทำงานภายใต้ระเบียบข้อบังคับ และผลสะท้อนของการใช้เทคโนโลยีใหม่ ส่งผลให้เกิดการเรียนรู้และสร้างทัศนคติใหม่ ๆ แก่คนในสังคม

อย่างไรก็ดี เป็นที่ปรากฏชัดแล้วว่า ถ้าเราเชื่อในเหตุผลข้างต้นและใช้นโยบายที่เน้นการทำให้ประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม โดยพัฒนาเฉพาะด้านอุตสาหกรรม ปัญหาสำคัญที่จะเกิดขึ้นก็คือ ปัญหาการขาดสมดุล (imbalanced) ระหว่างภาคเศรษฐกิจ เพราะปริมาณความต้องการในอาหารเพิ่มขึ้นมากกว่าปริมาณอุปทาน ในขณะที่อุปทานของสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นมากกว่าอุปสงค์ ซึ่งตามทฤษฎี กลไกราคาจะทำหน้าที่ของมัน กล่าวคือ ราคาสินค้าอุตสาหกรรมจะลดลงขณะที่ราคาสินค้าเกษตรเพิ่มขึ้น อันจะทำให้เกิดการใช้สินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการบริโภคทดแทนอาหารที่ผลิตโดยภาคเกษตร แต่ ณ ระดับรายได้ที่แท้จริงต่ำ ๆ สินค้าประเภทอาหารเนื้อผ้า ที่อยู่อาศัย จะเป็นสินค้าใช้ร่วมกัน แทนที่จะเป็นสินค้าใช้ทดแทนกัน สินค้าเกษตรจึงยังเป็นที่ต้องการ ดังนั้นวิธีเดียวที่จะช่วยรักษาระดับราคาสินค้าเกษตรมิให้สูงเกินไปนักในระบบเศรษฐกิจ (อันจะขัดขวางการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม) ก็คือการทำให้เกิดการเจริญเติบโตที่สมดุลขึ้นในสองภาคเศรษฐกิจ ในลักษณะที่ว่า มีการเพิ่มขึ้นของผลิตผลทางเกษตรและอุตสาหกรรมในอัตราอย่างเหมาะสมตามลักษณะความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ ดังนั้น การใช้กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการทำให้ประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม จะต้องนำเอาเรื่องที่กำลังข้างต้นมาพิจารณาด้วย

### 3.1.2 วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้เป็นภาคเศรษฐกิจนำ (leading sector)

เนื่องจากว่าการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเพียงภาคเดียวจะเกิดปัญหาการขาดสมดุลในระบบเศรษฐกิจ อันเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมจึงมักเน้นถึงการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมให้เป็นภาคเศรษฐกิจนำ (leading sector)<sup>24</sup> แทนที่จะเป็นการพัฒนาเฉพาะอุตสาหกรรมอย่างเดียว ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ๆ อย่างน้อย 4 ประการคือ

- ก. เป็นการพัฒนาให้ประเทศกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมหรือกึ่งอุตสาหกรรมในที่สุด
- ข. เพื่อเพิ่มผลผลิตและรายได้ประชาชาติต่อหัวของประชาชน (ผลิตภาพที่สูงกว่าในภาคอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้รายได้ต่อหัวของประชาชนเพิ่มขึ้นได้)
- ค. เพื่อหาเงินตราต่างประเทศ (โดยการส่งออก) และช่วยประหยัดเงินตราต่างประเทศ (โดยการทำอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า) ทั้งนี้เพราะการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมจะขยายขอบเขตความสามารถหรือความเป็นไปได้ที่จะมีการส่งออก (และการทดแทนการนำเข้า) อย่างมีประสิทธิภาพ แทนที่จะพึ่งแต่ภาคเกษตรอย่างเดียว
- ง. เพื่อกระตุ้นการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจอื่น เช่น ภาคเกษตร ภาคบริการ อันจะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการจ้างงานและการกระจายรายได้ให้ดีขึ้น (เช่น ความต้องการในอาหารและวัตถุดิบจะกระตุ้นการขยายตัวและผลิตภาพในภาคเกษตร ซึ่งจะทำให้มีการขยายตัวของการจ้างงาน และช่วยให้การกระจายรายได้ดีขึ้นเป็นต้น) ทั้งนี้เพราะภาคอุตสาหกรรมในตัวของมันเองอาจไม่สามารถสร้างงานรองรับการเพิ่มขึ้นของแรงงานในระบบเศรษฐกิจได้ทั้งหมด

นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์อีกข้อที่มีการกล่าวถึงมากในปัจจุบันคือ เพื่อลดการพึ่งพา (dependence) การนำเข้า และการพึ่งพาในด้านอื่น กล่าวคือ ในกรณีที่ประเทศต้องการสร้างความสามารถ (capability) ในการดำเนินการพัฒนาประเทศโดยไม่พึ่งการนำเข้าสินค้าสำคัญ ๆ ก็ต้องมีการพัฒนาทั้งโครงสร้างอุตสาหกรรมและผลิตภาพในภาคเกษตร และถ้าต้องการลดการพึ่งพาในด้านการเมืองและ

อิทธิพลทางวัฒนธรรม ก็ต้องพยายามดำเนินงานอุตสาหกรรมในทุกขั้นตอน โดยปราศจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศ แต่จะเห็นว่าวัตถุประสงค์ข้อนี้ อาจจะมีใช้วัตถุประสงค์ของระบบเศรษฐกิจทั่วไป เพราะโครงสร้างและลักษณะของระบบเศรษฐกิจ อาจจำเป็นต้องมีการพึ่งพาต่างประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศด้อยพัฒนาหรือยากจน ที่ขาดแคลนเงินทุน เทคโนโลยี ทรัพยากร ผู้ประกอบการที่มีความรู้ ความชำนาญในการจัดการ รวมทั้งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ

### 3.1.3 กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรม

เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์หลัก 4 ข้อดังกล่าวข้างต้น ประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องเลือกกลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมให้เหมาะสม ซึ่งโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจในหลาย ๆ เรื่อง และเกี่ยวข้องกับการใช้กลยุทธ์ในด้านต่าง ๆ หลายด้าน เรื่องที่ต้องตัดสินใจได้แก่ การเลือกประเภทรูปแบบและอุตสาหกรรมที่ควรส่งเสริมหรือควรลงทุน และการเลือกเทคนิคการผลิต รวมทั้งการเลือกนโยบายทางอุตสาหกรรมที่เหมาะสมอื่น ๆ ส่วนกลยุทธ์สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรม ได้แก่ กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม กลยุทธ์การพัฒนาแบบทดแทนการนำเข้า เป็นต้น

#### ก. การเลือกประเภท รูปแบบและขนาดของอุตสาหกรรม

โดยทั่วไป ประเทศกำลังพัฒนาจะพิจารณาโครงสร้าง ลักษณะและศักยภาพของระบบเศรษฐกิจ เพื่อกำหนดว่าควรกระตุ้นให้เกิดอุตสาหกรรมประเภทใดในระบบเศรษฐกิจ นั่นคือ ต้องกำหนดให้เกิดสมดุลระหว่างอุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเบา<sup>25/</sup> สมดุลระหว่างบทบาทของรัฐบาลกับเอกชนที่เกี่ยวกับด้านอุตสาหกรรม สมดุลระหว่างขนาดของการผลิต (scale of production)<sup>26/</sup> ซึ่งเรื่องนี้จะเกี่ยวข้องกับแนวโน้มในเรื่องของการแข่งขันการผูกขาดในการผลิต (เพราะอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ๆ อาจมีลักษณะการผูกขาดโดยธรรมชาติ คือ การเข้าแข่งขันทำได้ยากเพราะต้องลงทุนสูง หรือมีการผูกขาดในด้านเทคนิคในการผลิต เป็นต้น) สมดุลระหว่างประเภทสินค้าที่ผลิตเพื่อทดแทนผลผลิตจากการเกษตรและทดแทนการนำเข้า เป็นต้น

#### ข. การเลือกเทคนิคการผลิต

เรื่องของเทคนิคการผลิต เป็นเรื่องของการตัดสินใจระหว่างการใช้เทคโนโลยีแบบเงินทุนหรือแบบเน้นแรงงาน ซึ่งเรื่องนี้นอกจากจะขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ของการทดแทนการนำเข้าทุนและแรงงานที่กำหนดโดยลักษณะทางเทคนิค ราคาโดย

เปรียบเทียบของแรงงานและทุน ยังขึ้นอยู่กับนโยบายการจ้างงาน การเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน และประสิทธิภาพการผลิตโดยส่วนรวม นอกจากนี้ เรื่องของเทคนิคการผลิตยังเกี่ยวข้องกับการเลือกระดับเทคโนโลยี เทคโนโลยีก้าวหน้า (advance technology) หรือเทคโนโลยีระดับสูง (high technology) ย่อมจะเป็นที่ต้องการ แต่เทคโนโลยีระดับสูงอาจแพงหรือยากเกินความสามารถของระบบเศรษฐกิจประเทศกำลังพัฒนาที่จะใช้ ประเทศเหล่านี้จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบความเป็นไปได้ ที่จะพัฒนาการใช้เทคโนโลยีระดับสูง (ซึ่งย่อมมีประสิทธิภาพสูงกว่า) และมีผลในการฝึกฝนสร้างสมรรถนะของแรงงานสูงกว่าการใช้เทคโนโลยีระดับกลาง (intermediate technology)

8. กลยุทธ์สำคัญ ๆ อื่น ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม  
กลยุทธ์สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า กลยุทธ์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ฯลฯ ซึ่งในเรื่องนี้เราจะได้ศึกษาในรายละเอียดในหัวข้อ 5 และ 6 ของบทนี้

## 3.2 กลยุทธ์การพัฒนาเกษตรกรรม

### 3.2.1 ความสำคัญของการพัฒนาเกษตรกรรม

ดังที่กล่าวแล้วว่า ประเทศต่าง ๆ ไม่อาจจะพัฒนาได้ด้วยดีโดยการพัฒนาเฉพาะภาคอุตสาหกรรม และละทิ้งภาคเกษตร ความสำคัญของการพัฒนาภาคเกษตรมีดังนี้<sup>27/</sup>

ก. เนื่องจากภาคเกษตรในประเทศกำลังพัฒนามักจะมีขนาดใหญ่ ในบางประเทศประชาชนถึงประมาณ 75 % อาศัยรายได้จากภาคเกษตร ดังนั้น ถ้าหากการพัฒนา (โดยละทิ้งภาคเกษตร) ไม่ส่งผลขยาย (spread effects) หรือไม่เกิดการส่งต่อหรือไหลลง (trickle-down effects) สู่ภาคเกษตรอย่างที่เขาเชื่อกัน จะมีคนในระบบเศรษฐกิจจำนวนมากที่จะได้รับความกระทบกระเทือนหรือเดือดร้อน การพัฒนาจึงน่าจะมุ่งตรงไปที่การพัฒนาภาคเกษตรด้วย

ข. ข้อเท็จจริง ปรากฏว่า การพัฒนาที่เน้นเฉพาะภาคอุตสาหกรรมในอดีต ไม่ได้ให้ผลที่น่าพอใจนัก กล่าวคือ อุตสาหกรรมเจริญเติบโตช้ากว่าที่คาดมาก และ

มีต้นทุนสูง (เพราะมีการใช้ทรัพยากร และนำเข้าค่อนข้างสูง) นักเศรษฐศาสตร์เริ่มสงสัยผลในด้านการกระตุ้นการพัฒนาของการพัฒนาประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม โดยเน้นการนำเข้าและเน้นการใช้ทุน

ค. เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า แรงงาน (ผลิตภาพต่ำ) ในชนบทสามารถนำมาใช้ในการเพิ่มการผลิตในภาคเกษตร ในการสะสมทุนในภาคเกษตร หรือใช้ในอุตสาหกรรมในชนบท (โดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงอะไรมากมายในเชิงภูมิศาสตร์ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่อาจเกิดขึ้นในทันใดและต้องเสียค่าใช้จ่าย) ได้เป็นอย่างดี

ง. การจ้างงานในชนบทและผลิตภาพที่สูงขึ้นในชนบท มีผลโดยตรงในการทำให้การกระจายรายได้ของสังคมดีขึ้น

จ. รายได้ที่สูงขึ้นของประชาชนในชนบทอันเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม จะส่งผลให้มีการออมและการลงทุนโดยสมัครใจมากขึ้น และมีความเป็นไปได้มากขึ้นที่รัฐบาลจะเก็บภาษีหรือกระตุ้นและส่งเสริมการสะสมทุนของระบบเศรษฐกิจ

ฉ. ความกดดันในความต้องการด้านอาหาร เพราะการเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศต่าง ๆ ทำให้ต้องเพิ่มการผลิตด้านการเกษตร (หรือนำเข้า) การขยายการผลิตจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพราะนอกจากจะช่วยให้ไม่ต้องนำเข้า ยังอาจเป็นไปได้ที่จะส่งออกผลผลิตดั้งเดิมที่ผลิตเพิ่มขึ้น เพราะประสิทธิภาพการผลิตที่สูงขึ้น หรือผลผลิตใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นเพราะการขยายตัวของการเพาะปลูกหรือแปรรูป ซึ่งนี้จะช่วยลดความกดดันในด้านดุลการชำระเงิน

ช. ภาคเกษตรนอกจากจะเป็นผู้อุปทานอาหารแก่คนงานในกิจกรรมอื่น ๆ ทางเศรษฐกิจ ภาคเกษตรยังเป็นแหล่งสำคัญของอุปสงค์ที่มีประสิทธิภาพ (effective demand) ต่อผลผลิตของภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรม

โดยเหตุผลดังกล่าว ภาคเกษตรจึงมีอันอับความสำคัญสูงในแง่ของการพัฒนา ซึ่งเมื่อการพัฒนาแบบเน้นการเจริญเติบโต (growth-oriented) ส่งผลให้การกระจายรายได้เลวลง เกิดปัญหาความยากจนและการจ้างงาน ฯลฯ ก็ยิ่งทำให้ลำดับความสำคัญของภาคเกษตรสูงขึ้นมาก

### 3.2.2 วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาเกษตรกรรมในประเทศกำลังพัฒนา

การพัฒนาเกษตรกรรมโดยทั่วไป มีวัตถุประสงค์หลัก ๆ อย่างน้อย 4 ประการ คือ

ก. เพื่อการพึ่งตนเองได้ในด้านอาหาร (food self sufficiency) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพเพียงพอในด้านการเกษตร (สามารถเพิ่มปริมาณหรือประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้นได้)

ข. เพื่อหาเงินตราต่างประเทศ (โดยการขยายการส่งออกสินค้าเกษตร) สำหรับการนำเข้าสินค้าทุน สินค้าขั้นกลาง หรือวัตถุดิบ ซึ่งไม่สามารถผลิตได้ในประเทศหรือผลิตไม่เพียงพอ และสำหรับการนำเข้าเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ทันสมัย เพื่อการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจ

ค. เพื่อเป็นแหล่งรองรับแรงงานและอุปทานแรงงาน และเงินทุน สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม แรงงานภาคเกษตรเป็นแหล่งอุปทานแรงงานที่สำคัญสำหรับการพัฒนาและขยายตัวของภาคเศรษฐกิจอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมในขณะเดียวกัน เงินออม ในภาคเกษตรก็เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการพัฒนา

ง. เพื่อเพิ่มรายได้แก่คนที่มีรายได้ต่ำในภาคเกษตรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม ซึ่งในทางหนึ่งจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนในชนบท และในอีกทางหนึ่งเป็นการบรรเทาปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ที่เกิดขึ้นในระหว่างภาคเศรษฐกิจและระหว่างกลุ่มคน

ในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จำเป็นต้องมีนโยบายด้านการเกษตร และกลยุทธ์การพัฒนาด้านเกษตรกรรมที่เหมาะสม ตามลักษณะโครงสร้าง สมรรถนะ และปัญหาของภาคเกษตรกรรมและระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม

### 3.2.3 กลยุทธ์การพัฒนาเกษตรกรรม

กลยุทธ์การพัฒนาเกษตรกรรมในประเทศกำลังพัฒนา จะประกอบไปด้วยนโยบายในด้านต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้มีการขยายตัวของการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต นอกจากนี้ยังมีกลยุทธ์สำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาด้านเกษตรที่สำคัญได้แก่ กลยุทธ์การพัฒนาที่เน้นการส่งออกสินค้าเกษตร

ก. กลยุทธ์ในการเพิ่มผลผลิตทางเกษตร

โดยที่การเพิ่มผลผลิตอาจเป็นเรื่องของการขยายขนาดการผลิต ซึ่งก็คือการเพิ่มผลผลิต ณ ระดับเทคโนโลยีระดับหนึ่งที่กำหนดให้ด้วยการขยายการใช้

ปัจจัยการผลิต เช่น เพิ่มการใช้ที่ดิน (ขยายพื้นที่เพาะปลูก) เพิ่มการใช้แรงงานอย่างเหมาะสม (มิให้เกิดการลดน้อยถอยลงของผลผลิต หรือ diminishing returns) หรือการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งหมายถึง การเพิ่มผลผลิตโดยการเปลี่ยนแปลงเทคนิคการผลิตทางการเกษตรที่ใช้ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องของการเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยพื้นที่โดยอาศัยเทคนิคการผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การใช้พืชพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตสูงและต้านทานโรคได้ดี การใช้ปุ๋ย การมีชลประทานทั่วถึงขึ้น การผลิตโดยอาศัยเครื่องจักรกล เป็นต้น

ดังนั้น ความพยายามที่จะขยายการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในทางการเกษตร จะต้องอาศัยนโยบายราคาและนโยบายสินเชื่อที่เหมาะสม เพื่อกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวของการผลิตและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ต้องมีมาตรการในการตลาดที่ดี (การตลาดจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุกประเภทที่เกิดขึ้น เพื่อให้ผลผลิตจากไร่เข้ามาถึงมือผู้บริโภค เช่น การเก็บรักษาสินค้าทางการเกษตร การขนส่ง บริการด้านสินเชื่อเพื่อการส่งออกสินค้าเกษตร ฯลฯ) ต้องมีการใช้นโยบายเกษตรที่เหมาะสม และยังรวมถึงการใช้กลยุทธ์ที่สำคัญอื่น ๆ เช่น

- การปฏิรูปที่ดิน หรือการจัดระบบการถือครองที่ดิน หรือการกระจายการถือครองที่ดินให้ดีขึ้น นอกจากจะเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เกษตรกรพยายามเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระจายการถือครองทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นธรรมในทางสังคม

- การวิจัยพัฒนาพันธุ์พืช เป็นมาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะการค้นคว้า วิจัย และพัฒนาพันธุ์พืช จะมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพการผลิตของภาคเกษตร การปฏิวัติเขียว (green revolution) เป็นตัวอย่างที่ดีอันหนึ่งของการยกระดับความสามารถในการผลิตทางการเกษตรของโลก โดยอาศัยการค้นคว้า วิจัย ด้านพันธุ์พืช การปฏิวัติเขียวที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1960 เป็นเรื่องของการค้นคว้า เสาะหา พัฒนาพันธุ์พืชที่ให้ผลผลิตสูง (high yield) และต้านทานโรคได้ดี (high resistance) ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ผลผลิตทางการเกษตรสูงขึ้นอย่างมาก จนถือว่าเป็นการปฏิวัติทางการเกษตรครั้งสำคัญครั้งหนึ่ง ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ประเทศกำลังพัฒนาจะได้รับผลตอบแทนสูงจากการลงทุนด้านการวิจัย ค้นคว้า ทางการเกษตร<sup>287</sup>

- การจัดระบบการชลประทานให้ทั่วถึงและใช้การได้ การชลประทานมีส่วนในการเพิ่มผลผลิต โดยการช่วยให้มีน้ำใช้ในบริเวณที่แห้งแล้ง

ช่วยให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น เพราะการมีน้ำใช้ในการเพาะปลูกอย่างสม่ำเสมอ การชลประทานยังทำให้สามารถทำการเพาะปลูกหลายครั้งใน 1 ปี และยังไป กว่านั้น เรายังสามารถสร้างระบบชลประทานเพื่อควบคุมน้ำท่วมหรือลดความ เสี่ยงจากน้ำท่วม

- การพัฒนาระบบการให้ข่าวสาร ข้อมูลทางด้านราคา และการ สร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดหาให้

#### ข. กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าเกษตร

กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าเกษตร เป็นเรื่องของความ พยายามก่อให้เกิดส่วนเกินในภาคเกษตรเพื่อการส่งออก ซึ่งจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ เกษตรกร และส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงการพัฒนาในด้านอื่น ๆ (จะขอกล่าวถึงกลยุทธ์นี้ในหัว ข้อต่อไป)

#### 4. กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าขั้นปฐม (primary export expansion strategy of development) หรือกลยุทธ์การมองไป ข้างนอกขั้นมูลฐาน (primary outwards looking strategy of development)

โดยที่การส่งออกในอีกแง่หนึ่งก็คือการออม เพราะเป็นอีกวิธีหนึ่งของการหาเงินตรา (ต่างประเทศ) เพื่อใช้จ่ายลงทุน (และบริโภค) ดังนั้นในระยะแรกเริ่ม ของการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการเงินทุนเพื่อการนำเข้าสินค้าทุน และทรัพยากรด้านการจัดการ ซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม จะใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าขั้นปฐม โดยทุ่มเทความพยายามไป ในเรื่องของการพัฒนาการส่งออกสินค้าเกษตรพื้นฐานและแร่ธาตุต่าง ๆ <sup>29/</sup>

กลยุทธ์นี้ประกอบด้วย การประสานงานหรือการเชื่อมต่อกันของส่วน ประกอบ 3 ส่วน กล่าวคือ ส่วนสินค้าเกษตรส่งออก (agricultural export component) และส่วนนอกภาคเกษตรที่ดำเนินการให้บริการเพื่อการส่งออกสินค้าเกษตร เชื่อมถึงกัน โดยผ่านส่วนการค้าระหว่างประเทศ <sup>30/</sup> และภายใต้รูปแบบนี้ การส่งออกสินค้าขั้นปฐม นำมาซึ่งเงินตราต่างประเทศเพื่อให้ส่วนนอกภาคเกษตรนำเข้าสินค้าทุนและสินค้าเพื่อ การบริโภค



กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าขั้นปฐม ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อในทฤษฎีการค้าเสรี (theory of free trade) และการได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) กล่าวคือ การค้าระหว่างประเทศจะช่วยแก้ปัญหาตลาดแคบ (ภายในประเทศ) และเป็นช่องทางสำหรับระบายสินค้าที่เกินความต้องการในประเทศ (vent for surplus)<sup>31/</sup> นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า การขยายตลาดการค้าระหว่างประเทศจะช่วยให้มีการปรับปรุงระบบหรือลักษณะการแบ่งงานกันทำ และยกระดับผลิตภาพโดยทั่วไปในระบบเศรษฐกิจ (productivity theory)<sup>32/</sup> ดังนั้น การผลิตสินค้าที่ตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบจะกระตุ้นให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ดังกล่าวที่ว่า การค้าระหว่างประเทศเป็นจักรกลของการพัฒนา (trade is an engine for growth) นั่นเอง

ด้วยเหตุที่ประเทศกำลังพัฒนามีความได้เปรียบ (เชิงเปรียบเทียบ) ในการผลิตสินค้าเกษตรเพื่อส่งออก เพราะเป็นประเทศเกษตรกรรมโดยพื้นฐาน การพัฒนาในระยะแรก จึงเน้นที่การส่งออกสินค้าขั้นปฐม อย่างไรก็ตามนี้ดูจะใช้ได้ผลสำหรับประเทศกำลังพัฒนา (ที่มุ่งที่การขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจ) เฉพาะในช่วงศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 เท่านั้น

#### 4.1 สาเหตุที่ทำให้การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าขั้นปฐม ไม่ประสบผลสำเร็จในการสร้างรายได้

ในช่วงทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา กลยุทธ์นี้ไม่ประสบผลอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต กล่าวคือ ความต้องการหรืออุปสงค์ในวัตถุดิบและอาหารมิได้เพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ เนื่องจากเหตุผลสำคัญคือ

-มีการเพิ่มขึ้นของการใช้สารสังเคราะห์และสินค้าอื่น ๆ ในประเทศพัฒนาแล้วทดแทนสินค้าเกษตรที่เคยนำเข้ามากขึ้น

-ประเทศที่พัฒนาแล้ว ใช้นโยบายปกป้องคุ้มครองสินค้าเกษตรของตนเอง เช่น มีการตั้งกำแพงภาษีหรือใช้มาตรการด้านโควตา เพื่อจำกัดปริมาณนำเข้าสินค้าเกษตรจากประเทศกำลังพัฒนา

-เกิดผลสะท้อนจากการที่ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ (income elasticity of demand) สำหรับสินค้าเกษตรค่อนข้างต่ำ (เป็นไปตาม Engel's law)<sup>33/</sup> นั่นคือ เมื่อประเทศคู่ค้าที่เคยนำเข้าสินค้าเกษตรมีรายได้เพิ่มขึ้น (เจริญเติบโตมากขึ้น) กลับซื้อ (นำเข้า) สินค้าเกษตรในสัดส่วนที่ลดลงเมื่อเทียบกับรายได้ที่เพิ่ม

-เกิดผลสะท้อนจากการที่ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (price elasticity of demand) ต่ำ นั่นคือ เมื่อการผลิตสินค้าเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาขยายตัวออกไป จนมีผลให้ราคาสินค้าเกษตรลดลง ประเทศคู่ค้าจะนำเข้ามากขึ้น (ตามกฎหมายของอุปสงค์) แต่อัตราเพิ่มของการนำเข้าสินค้าเกษตรจะต่ำกว่าอัตราการลดลงของราคา รายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรของประเทศกำลังพัฒนาจึงลดลง

## 4.2 จุดอ่อนโดยพื้นฐานของกลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าขั้นปฐม

4.2.1 ปัญหาในระยะสั้น คือการเคลื่อนไหวขึ้นลงของอุปสงค์ (short run fluctuation in demand) อันเนื่องมาจากการที่ต้องพึ่งพาตลาดต่างประเทศ ตามธรรมชาติของกลยุทธ์นี้ การเคลื่อนไหวขึ้นลงของอุปสงค์ ทำให้มีการไหวตัวขึ้นลงของราคาและส่งผลให้ไม่มีความแน่นอนในด้านรายได้จากการส่งออก

4.2.2 ปัญหาในระยะยาว คือ เกิดการเสียเปรียบเพราะการเลวลงของอัตราการค้า (long run deterioration of the terms of trade)<sup>34/</sup> ทั้งนี้เพราะสาเหตุหนึ่งสาเหตุใดหรือหลายสาเหตุต่อไปนี้

ก. ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ที่ค่อนข้างต่ำของสินค้าเกษตร  
ข. ความยากลำบากในการปรับส่วนผสมของการใช้ปัจจัยการผลิต (input mix) เพื่อให้คงอยู่ในดุลยภาพ (กล่าวคือปัจจัยการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งทุนและแรงงานไม่สามารถใช้ทดแทนกันได้เต็มที่)<sup>35/</sup>

ค. มีความสามารถหรือความยืดหยุ่นต่ำในการปรับระดับอุปทานสินค้าเกษตร<sup>36/</sup>

ง. เกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า “immiserizing growth” หรือการที่อัตราการค้าลดลง อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เพราะความก้าวหน้าทางเทคนิคหรือการสะสมทุนหรือการเพิ่มปัจจัยการผลิต<sup>37/</sup>

ความไม่แน่นอนดังกล่าว ทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพภายในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้มีการหันไปใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรม (ดังกล่าวในหัวข้อ 3) อย่างไรก็ดี กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าเกษตรก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งในกลยุทธ์การพัฒนาภาคเกษตร และก็ยังเป็นทางเลือกที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ เนื่องจากเหตุผลความจำเป็นที่ต้องพัฒนาภาคเกษตรดังกล่าว

(ในหัวข้อ 3)

#### 4.3 กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าขั้นปฐม

เพื่อแก้ปัญหาหรือบรรเทาปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น มาตรการสำคัญในกลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าเกษตรที่เสริมกลยุทธ์พัฒนาภาคเกษตรที่กล่าวในหัวข้อ 3.2 ได้แก่

ก. การปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายการผลิตในภาคเกษตร อันจะเป็นการเพิ่มผลผลิตเพื่อการส่งออก การส่งออกที่ขยายตัวออกไปจะดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ (เมื่อมีการมองเห็นโอกาสที่จะได้ประโยชน์ เพราะการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ) และในขณะเดียวกัน การส่งออกก่อให้เกิดผลเชื่อมโยง (linkages) ในภาคเกษตร และขยายสู่การเชื่อมโยงในภาคอุตสาหกรรมและบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลเชื่อมโยงไปข้างหน้าของการขยาย การผลิตสินค้าเกษตรส่งออก ก็คือการเกิดอุตสาหกรรมอาหาร (food-processing industries) นอกจากนี้ ยังจะทำให้เกิดผลเชื่อมโยงในการบริโภค (consumption linkage) ซึ่งก็คือการที่แรงงาน (ซึ่งได้รายได้สูงขึ้น เพราะการขยายตัวของการผลิต) มีอุปสงค์ต่อสินค้าบริโภคต่าง ๆ เช่น อาหาร เสื้อผ้า ฯลฯ มากขึ้น

ข. การขยายการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน ทางรถไฟ การสื่อสาร ฯลฯ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการส่งออกและลดต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตร

ค. การใช้มาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคา ยกเว้นราคาหรือขยายรายได้จากการส่งออก ซึ่งอาจจะทำได้หลายวิธี ตัวอย่างเช่น

- การทำข้อตกลงเพื่อยกระดับราคาสินค้า (commodity agreement of raise price) ตัวอย่างเช่น ในการทำข้อตกลงว่าด้วยการจัดลำดับทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศแนวใหม่ (new international economic order) ของสหประชาชาติในปี 1974 ก็มีข้อตกลงเกี่ยวกับสินค้า (commodity agreements) ที่เน้นการรักษาเสถียรภาพราคาหรือยกเว้นระดับราคา<sup>36/</sup> ซึ่งโดยธรรมชาติแล้ว การรักษาเสถียรภาพของราคาหรือยกเว้นระดับราคาจะเป็นไปได้ ถ้ามีการจำกัดปริมาณการผลิต ซึ่งย่อมจะทำได้ด้วยดี ถ้าผู้ซื้อและผู้ขายส่วนใหญ่มีส่วนในข้อตกลง เช่น ในกรณีของ The International Coffee Agreement (ที่เริ่มต่อรองกันในปี 1960) หรือในปี 1976 กลุ่ม UNCTAD<sup>39/</sup> มี “โครงการรวมสินค้า” (integrated programme for commodities)

ซึ่งภายใต้โครงการนี้ จะมีการจัดหาทุนตามข้อตกลงระหว่างผู้นำเข้าและผู้ส่งออก เพื่อใช้ซื้อสินค้าโดยตั้งเป็นมูลภัณฑ์กันชน (buffer stocks) ซึ่งจะใช้สำหรับรักษาระดับราคา เช่น นำสินค้าจากมูลภัณฑ์ออกมาขาย เมื่ออุปสงค์มีมากกว่าอุปทาน และซื้อเมื่ออุปทานมากเกินไปกว่าอุปสงค์ ตัวอย่างของสินค้าที่มีการใช้ข้อตกลงนี้ได้แก่ กาแฟ ทองแดง ฝ้าย ยาง น้ำตาล ชา น้ำมันพืช เป็นต้น นอกจากนี้ การรักษาเสถียรภาพของราคาอาจจะทำในการรวมกลุ่มรูปแบบต่าง ๆ เช่น cartel<sup>40/</sup> หรือสหภาพศุลกากร<sup>41/</sup> เป็นต้น

- มาตรการเกี่ยวกับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ

(foreign exchange rate)

การเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนจะมีผลกระทบอย่างมากต่อการส่งออก (และการนำเข้า) สินค้า เพราะทำให้สินค้าแพงขึ้นหรือถูกลง เช่น ถ้าเดิมอัตราแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินดอลลาร์ = 20 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์ (อัตราแลกเปลี่ยนของเงินประเทศหนึ่ง ๆ จะกำหนดในรูปของเงินตราของประเทศนั้น ต่อ 1 หน่วยเงินตราต่างประเทศ) ต่อมาอัตราแลกเปลี่ยนเพิ่มขึ้น (เป็น 25 บาทต่อ 1 ดอลลาร์) ก็หมายความว่า อำนาจซื้อของเงินบาทลดลง เพราะสินค้าเข้าจากสหรัฐอเมริกา 1 ดอลลาร์ จะต้องใช้เงินถึง 25 บาท แทนที่จะเป็น 20 บาทตามอัตราเดิม ซึ่งก็หมายความว่า ค่าของเงินดอลลาร์ (อำนาจซื้อของเงินดอลลาร์) สูงขึ้น ในกรณีนี้ประเทศไทยจะนำเข้าน้อยลง ในขณะที่สามารถส่งออกได้เพิ่มขึ้น เพราะในสายของชาวอเมริกัน สินค้าไทยมีราคาถูกลง ในกรณีตรงข้ามถ้าอัตราแลกเปลี่ยนลดลง ประเทศไทยจะนำเข้าเพิ่มขึ้น และจะส่งออกได้น้อยลง ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่พึงประสงค์ ในกรณีนี้ประเทศก็อาจใช้นโยบายควบคุมการเปลี่ยนแปลง (exchange control) เป็นต้น

- การใช้มาตรการปกป้อง เช่น การกำหนดโควตา หรือภาษี

นำเข้า<sup>42/</sup> อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้อาจจะก่อให้เกิดการกระทำตอบโต้โดยประเทศคู่ค้า เพราะต่างก็พยายามรักษาผลประโยชน์ของตน เป็นต้น

## 5. กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import-substitution strategy of development) หรือกลยุทธ์การมองเข้าสู่ข้างใน ขั้นที่สอง (secondary inward-looking strategy of development)

### 5.1 ความหมายของ "การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า"

ปัญหาของการใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าเกษตร เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอัตราการค้า ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของราคาเพราะการไหวตัวขึ้นลงของอุปสงค์ ปัญหาดุลการชำระเงิน ฯลฯ และความพยายามที่จะพัฒนาประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม ทำให้มีการหันมาหากลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ตอบสนองเป็นอย่างดีต่อลักษณะการขยายตัวของตลาดภายในประเทศ การได้เปรียบในด้านที่ตั้ง (location advantages) หรือการมีตลาดอยู่แล้ว และความรู้สึกชาตินิยมที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง<sup>43/</sup>

กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า หรือการส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าที่ได้นำเข้าหรือที่กำลังนำเข้า เพื่อลดการนำเข้าหรือจะไม่ได้ไม่ต้องนำเข้าอีกต่อไป จะช่วยให้มีการประหยัดเงินตราต่างประเทศ จะช่วยแก้ปัญหาด้านดุลการชำระเงินและโดยที่สินค้าที่เคยนำเข้า เป็นสินค้าอุตสาหกรรม การผลิตสินค้านี้ดังกล่าวจึงเป็นการเริ่มต้นของการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม เป็นการลดการพึ่งพาการนำเข้า และช่วยแก้ปัญหาการเสียเปรียบทางด้านอัตราการค้าด้วย

โดยธรรมชาติ (nature) แล้ว กลยุทธ์การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ประกอบไปด้วย มาตรการส่งเสริมการลงทุนและการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในที่จะผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า (เช่น มีมาตรการส่งเสริมการลงทุน มีการกำหนดโควตาการนำเข้าเพื่อสร้างบรรยากาศปกป้อง ฯลฯ) มีการใช้นโยบายทางการคลัง มาตรการด้านสินเชื่อ (credit) เช่น การใช้ระบบภาษี การให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนหรือจัดหาแหล่งเงินทุนให้ การพยายามสร้างแรงกดดันให้กิจการต่างชาติที่มีกรนำเข้า จัดตั้งโรงงานผลิตภายในประเทศแทน การก่อสร้างอุตสาหกรรมที่ควบคุมโดยรัฐบาลและการพัฒนาให้เกิดหน่วยงานที่จะจัดสรรเงินทุนเพื่อการลงทุนในกิจการบางประเภท<sup>44/</sup> เช่น บริษัททางการเงิน (ในกรณีของประเทศไทย) เป็นต้น

## 5.2 ข้อจำกัดและจุดอ่อนโดยธรรมชาติของกลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการทดแทนการนำเข้า

แม้ว่ากลยุทธ์นี้จะอาศัยความได้เปรียบในเรื่องการมีตลาดสำหรับสินค้าที่จะผลิตอยู่แล้วในประเทศ ซึ่งจะมีผลให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ในทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากน้อยมีประสบการณ์ที่ไม่น่าพอใจนักกับผลของการใช้กลยุทธ์นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ

การใช้กลยุทธ์นี้มิได้ส่งผลให้มีการลดลงในการนำเข้าอย่างที่ควรจะเป็น เหตุผลสำคัญก็ เพราะข้อจำกัดและจุดอ่อนโดยธรรมชาติของกลยุทธ์นี้เอง กล่าวคือ

ก. การใช้มาตรการปกป้อง (protection) และนโยบายส่งเสริมในด้านต่าง ๆ (promotion policies) เช่น การยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร วัตถุดิบ ฯลฯ การห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยกิจการที่ได้รับการส่งเสริมเข้ามาขายแข่งขัน ฯลฯ ทำให้อุตสาหกรรมที่เสียต้นทุนสูงหรือไม่มีประสิทธิภาพสามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ความกระตือรือร้นของรัฐบาลที่จะประกันผลประโยชน์ของผู้ลงทุน กลายเป็นการเร่งเร้าให้มีการเข้าสู่อุตสาหกรรมมาก กิจการต่าง ๆ จึงมีขนาดเล็กหรือถูกจำกัดขนาดตามส่วนแบ่งในตลาด ทำให้ขอบเขตของการได้รับประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด (economies of scale) ถูกจำกัดลง และบางครั้งก็ยังไม่มีการใช้ความสามารถในการผลิตเต็มที่ เพราะถูกจำกัดโดยส่วนแบ่งในตลาด (market share)

ข. นโยบายกระตุ้นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า อาศัยเงินทุนที่ดึงมาจากภาคเกษตร ไม่เพียงแต่การจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อเพิ่มผลิตภาพในทางภาคเกษตร ราคาของสินค้าเกษตรยังถูกกดให้ต่ำลงโดยมาตรการบางอย่างของรัฐบาล เพราะความพยายามที่จะลดต้นทุนของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าเหล่านั้น ผลที่ตามมาก็คือการที่อัตราการค้า (terms of trade) ระหว่างสินค้าเกษตร (ซึ่งราคาลดลง) กับสินค้าอุตสาหกรรม (ซึ่งราคาสูงขึ้นเพราะมาตรการปกป้อง คุ่มครองต่าง ๆ ) เลวลง

ค. ตามปกติการปกป้องคุ่มครอง (protection) มักจะก่อให้เกิดการบิดเบือน (distortion)<sup>45/</sup> บางระดับในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าอัตราการปกป้องที่มีประสิทธิภาพ (effective rate of protection)<sup>46/</sup> สูงกว่าอัตราการปกป้องในนาม (nominal rate of protection)<sup>47/</sup> ตัวอย่างเช่น ถ้าสินค้าที่ต้องการส่งเสริมใช้วัตถุดิบชนิดหนึ่งที่ต้องนำเข้าในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ดังนั้นถ้ารัฐบาลให้การสนับสนุนโดยไม่เก็บภาษีการนำเข้า หรือเก็บภาษีนำเข้าวัตถุดิบชนิดนี้ในอัตราต่ำมาก ในขณะที่เดียวกันเพื่อปกป้องคุ่มครองผู้ผลิต รัฐบาลเก็บภาษีนำเข้าสินค้า (สำเร็จรูป) ชนิดนี้ในอัตราสูงมาก ในกรณีนี้จะเห็นว่า อัตราการปกป้องที่มีประสิทธิผลสูงกว่าอัตราการปกป้องในนามที่แสดงโดยอัตราภาษีสินค้า (สำเร็จรูป) นำเข้า เพราะผู้ผลิตได้รับการปกป้องคุ่มครอง (มากกว่าผู้ผลิตสินค้าอื่น ๆ ) โดยได้รับผลประโยชน์ในรูปของการไม่ต้องเสียภาษีนำเข้าวัตถุดิบ (หรือเสียในอัตราต่ำกว่า) นอกเหนือไปจากการได้รับการปกป้องคุ่มครองในด้านการห้ามนำสินค้าเข้ามาขายแข่ง

อัตราการผลิตที่สูงมากนี้ จะไปลดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของผู้ผลิตและทำให้เป็นการยากมากที่จะลดต้นทุนการผลิตลงหรือลดราคาลงสู่ระดับราคาสินค้าจากต่างประเทศ นั่นคือ อุตสาหกรรมทางการที่ได้รับการปกป้องคุ้มครองจะไม่ยอมโตเพราะได้รับประโยชน์จากการปกป้องคุ้มครองมากจนไม่ยอมโตนั่นเอง<sup>48/</sup> ผู้ที่รับภาระก็คือผู้บริโภค ซึ่งจะต้องสูญเสียสวัสดิการในด้านการบริโภค เพราะต้องบริโภคสินค้าราคาแพงที่ด้อยคุณภาพ

ง. ในกระบวนการของการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ประเทศกำลังพัฒนาต้องการทุนจำนวนมาก เพราะจะมีอุปสงค์ต่อการนำเข้าสินค้า ซึ่งจะมีผลให้เกิดการขาดดุลชำระเงิน หรือไม่สามารลดการนำเข้าได้จริงเพียงแต่มีการเปลี่ยนโครงสร้างสินค้านำเข้าใหม่เท่านั้น

จ. ลักษณะการผลิตที่เป็นผลของการใช้กลยุทธ์แบบทดแทนการนำเข้า จะสะท้อนถึงลักษณะอุปสงค์ของประเทศ อุปสงค์ดังกล่าวตั้งบนพื้นฐานของลักษณะการกระจายรายได้ของสังคม ซึ่งโดยปกติค่อนข้างจะไม่เสมอภาค กล่าวคือ การผลิตจะเป็นการตอบสนองต่ออุปสงค์ของกลุ่มผู้มีรายได้สูงกว่า เพื่อทดแทนการนำเข้าของพวกเขา (คนที่มียาได้น่าไม่มีกำลังซื้อสินค้านำเข้า) แนวโน้มที่เกิดขึ้นก็คือการกระจายรายได้จะแย่ลง<sup>49/</sup> ในอีกทางหนึ่งการกระจายรายได้ที่เลวลงหรือรวมศูนย์ของเงินได้อยู่ในมือของผู้มีฐานะดีกว่าในสังคมดังกล่าว นำไปสู่ลักษณะที่ว่า อุปสงค์ที่จะมีต่อสินค้าของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า มีแนวโน้มที่จะไม่เพียงพอต่อการส่งแรงต่อเนื่องเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าในระยะยาว

ฉ. ภายใต้นโยบายเพื่อกระตุ้นให้ประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรม เช่น การให้เงินอุดหนุน การใช้มาตรการปกป้องคุ้มครอง (การยกเว้นหรือลดภาษีนำเข้าสินค้าทุน วัตถุดิบ การกำหนดโควตานำเข้าสินค้าสำเร็จรูป หรือห้ามนำเข้ามาขายแข่ง ฯลฯ) หรือการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ (เช่น สิทธิพิเศษในการหักค่าเสื่อม การงดเว้นการเก็บภาษีเงินได้จากธุรกิจในช่วงเวลาหนึ่ง การให้ส่วนลดภาษี ฯลฯ) อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าที่ได้รับการส่งเสริมมักจะเสาะหาและปรับใช้เทคนิคการผลิตแบบเน้นทุน ทั้งนี้เพราะนโยบายปกป้องคุ้มครองและสิทธิพิเศษที่ได้รับ มีส่วนบิดเบือนราคาปัจจัยการผลิตโดยเปรียบเทียบ และนี่จะทำให้ผู้ผลิตมองเห็นว่าแรงงานแพงกว่าและทุนถูกกว่า ดังนั้น กลยุทธ์การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าจึงล้มเหลวในแง่ของการสร้างโอกาสในการจ้างงาน การจ้างงานกลุ่มคนที่มียาได้น่าได้อย่างจำกัดทำให้การกระจายรายได้ยิ่งเลวลง และในที่สุดทำให้ขอบเขตความสามารถของการขยายตัวของกลยุทธ์การพัฒนาที่เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าลดลง

จากเหตุผล 6 ประการข้างต้น เราสามารถสรุปได้ว่า การติดขัดของ  
กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เกิดขึ้นเพราะธรรมชาติของ  
กลยุทธ์นี้เอง การใช้กลยุทธ์นี้ในหลาย ๆ ประเทศจึงทำให้เกิดปัญหาหลาย ๆ ประการ  
ตามมา เช่น

- การคงอยู่ของโรงงานอุตสาหกรรมไร้ประสิทธิภาพ
- ความอ่อนแอของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ
- การว่างงานในอัตราสูง
- ความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้ของสังคมที่ขยายตัวออกไป
- ผลประโยชน์ของการใช้กลยุทธ์นี้ มักจะตกไปสู่อาของธุรกิจของต่าง  
ประเทศที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน
- การใช้กลยุทธ์นี้ไม่ส่งผลเชื่อมโยงให้เกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรม  
และเกษตรกรรมดั้งเดิม กล่าวคือ ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปกป้อง  
ครองทำให้อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นเป็น “screw driver industries” หรือ  
ที่เรียกว่าอุตสาหกรรมไขควงซึ่งหมายถึงอุตสาหกรรมที่นำชิ้นส่วน  
สินค้า (ซึ่งจะได้รับการยกเว้นหรือเสียภาษีนำเข้าในอัตราต่ำ) เข้ามา  
ประกอบในประเทศ แทนที่จะพัฒนาขบวนการผลิตขึ้นมาเอง การกระทำ  
ทำเช่นนี้ ทำให้ไม่มีผลเชื่อมโยงเกิดขึ้นอย่างที่หวัง การพัฒนา  
อุตสาหกรรมจึงมิได้เกิดขึ้นดังที่ต้องการ

## 6. กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม หรือกลยุทธ์การมองไปข้างนอกขั้นที่สอง (secondary export expansion strategy of development or secondary outward-looking strategy of development)

เนื่องจากประสิทธิภาพอันจำกัดของกลยุทธ์ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า  
ทำให้มีการมองเห็นว่า การพัฒนาระบบเศรษฐกิจอย่างมั่นคงไปสู่การเป็นประเทศ  
อุตสาหกรรม หรือทดแทนสินค้าที่เคยส่งออกด้วยสินค้าอุตสาหกรรม (export  
substitution) ในช่วงกลางทศวรรษ 1960 ประเทศจำนวนมากเริ่มหันไปหากกลยุทธ์  
ใหม่นี้ โดยเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม หรือการพัฒนาเป็นประเทศอุตสาหกรรม  
โดยใช้กลยุทธ์มองออกไปข้างนอก (outward-looking industrialization)



## 6.1 ที่มาและสาเหตุที่ทำให้มีการใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้น การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม

กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เป็นเรื่องของการใช้นโยบายการค้าเสรี และสนับสนุนส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะ “.....การส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจะช่วยแก้ปัญหาการมีขนาดตลาดที่จำกัด ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ.....นอกจากนี้ยังช่วยแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงิน.....และการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ อุตสาหกรรมภายในประเทศจะถูกบังคับให้ต้องปรับปรุงตนเอง และรักษาประสิทธิภาพ และคุณภาพของสินค้าให้มีมาตรฐานที่สูง”<sup>50/</sup> อย่างไรก็ตามนโยบายการเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม มิใช่เป็นเพียงความพยายามที่จะพัฒนาประเทศเป็นประเทศอุตสาหกรรมผ่านการส่งเสริมการส่งออก A.G. Frank ดังกล่าว<sup>51/</sup> “.....นโยบายที่ให้การส่งออกนำการเจริญเติบโต (export-led growth) -ที่เน้นส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม เป็นการเข้าสู่ระบบการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศ ระบบการแบ่งงานกันทำระหว่างประเทศแนวใหม่นี้ เกิดจากการที่นายทุนต่างประเทศพยายามเสาะหาแหล่งผลิตที่มีต้นทุนแรง งานถูกลง ยกการผลิตบางขั้นตอนไปดำเนินการในประเทศทางใต้และทางตะวันออก”

ไม่ว่าจะมองที่มาของกลยุทธ์นี้ในแง่ใด ประเทศต่าง ๆ ในโลกจำนวนไม่น้อยที่ประสบความสำเร็จโดยการพัฒนาในแนวนี้ ญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างที่ดีอันหนึ่งคือ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง การพัฒนาเศรษฐกิจของญี่ปุ่นตั้งอยู่บนพื้นฐานของการส่งออก ญี่ปุ่นเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และกลายเป็นประเทศร่ำรวยมากในปัจจุบัน ทั้งๆ ที่ช่วง 1950 รายได้ประชาชาติต่อหัวของประชาชนต่ำกว่า 250 ดอลลาร์ต่อปี แต่ด้วยความร่วมมืออย่างดีระหว่างรัฐบาล อุตสาหกรรม และกำลังแรงงานในญี่ปุ่น ประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการตั้งอุตสาหกรรมจำนวนมาก และเป็นอุตสาหกรรมที่ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อรายได้ค่อนข้างสูง อุตสาหกรรมเหล็กกล้า เครื่องนุ่งห่ม การต่อเรือ ซึ่งมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมทารกเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองเสร็จสิ้นใหม่ ๆ ได้รับการพัฒนาดีขึ้นอย่างรวดเร็วจนเป็นอุตสาหกรรมระดับแนวหน้าของโลก และเพียงไม่นาน เมื่อมีการแข่งขันในอุตสาหกรรมสามประเภทนี้ในตลาดโลกมากขึ้น รัฐบาลญี่ปุ่นก็ถอนการสนับสนุนอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และกิจกรรมเกี่ยวกับข่าวสารโทรคมนาคม ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่สามารถขยายตัวได้อย่างมาก<sup>52/</sup>

## 6.2 กลยุทธ์ในการพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม

โดยทั่วไป กลยุทธ์ในการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมประกอบด้วย การดำเนินนโยบายและมาตรการสำคัญ ๆ ดังนี้<sup>53/</sup>

ก. ส่งเสริมให้มีการส่งออกสินค้าใหม่ ๆ (nontraditional exports) สำหรับประเทศกำลังพัฒนา สินค้าดังกล่าวอาจเป็นสินค้าหัตถอุตสาหกรรมที่มาจาก การเน้นการใช้แรงงาน หรือมาจากการใช้วัตถุดิบทางการเกษตร ซึ่งประเทศของตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage)

ข. ใช้นโยบายการค้าที่เหมาะสม คือการปล่อยให้มีการค้าเสรี เพื่อให้ราคาที่เกิดขึ้นสามารถสะท้อนถึงราคาในตลาดโลก และให้ราคาภายในประเทศสะท้อนถึงลักษณะการหามาได้ยากของปัจจัยการผลิตภายในประเทศได้จริง

ค. โดยที่การค้าระหว่างประเทศ ถูกกำหนดอย่างมากโดยอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศ จึงต้องให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ และใช้เครื่องมือทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ให้เหมาะสม นั่นคือ ต้องพยายามให้อัตราแลกเปลี่ยนอยู่ในระดับที่ช่วยให้ผู้ผลิตสามารถขายสินค้าได้ในตลาดโลก

ง. บางครั้งก็อาจจำเป็นต้องให้การอุดหนุน (subsidize) การส่งออก เพื่อกระตุ้นให้มีการลงทุนในการผลิตเพื่อส่งออก ทั้งนี้เพราะการเข้าสู่การแข่งขันในตลาดส่งออกมีความเสี่ยงที่สูงกว่าการผลิตเพื่อการบริโภคภายใน (ทั้งในด้านของการแข่งขันด้านต้นทุนการผลิต มาตรฐานของสินค้าส่งออกที่กำหนดไว้สูง และการที่ตลาดต่างประเทศเรียกร้องในด้านต่าง ๆ มากกว่า เป็นต้น) และยังต้องการเวลาเพื่อการปรับตัวกับการค้าระหว่างประเทศ (ซึ่งมีเทคนิค และปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากมาย) รัฐบาลอาจต้องใช้มาตรการด้านภาษี เช่น การยกเว้นภาษี การคืนเงินภาษี หรือมาตรการด้านการเงิน เช่น การลดอัตราคิดลดตัวเงิน (rediscount rate) ฯลฯ เพื่อดึงดูดผู้ที่จะมีศักยภาพที่จะพัฒนาตนเองเป็นผู้ส่งออก

จ. โดยที่รัฐบาลต้องการให้มีการหันไปผลิตเพื่อส่งออก รัฐบาลอาจต้องใช้นโยบายบางอย่างเพื่อทำให้การผลิตเพื่อตลาดภายในมีลักษณะดึงดูดใจน้อยลง นั่นก็หมายถึงการยกเลิกการปกป้อง กำบัง หรือให้สิทธิพิเศษแก่อุตสาหกรรมบางชนิด และยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้า หรือจำกัดการนำเข้า ที่เคยใช้เพื่อส่งเสริมการผลิต เพื่อทดแทนการนำเข้าในอดีต เพราะถ้าสิ่งเหล่านี้ยังอยู่ ผู้ผลิตซึ่งแสวงหาโอกาสที่จะได้ผลตอบแทนสูง ๆ จะไม่หันไปผลิตเพื่อตลาดภายนอกประเทศ

จ. เพื่อให้การลดยุทธการพัฒนาระบบเน้นการส่งออกนี้มีประสิทธิภาพ รัฐบาลจะต้องรักษาระดับราคาโดยเปรียบเทียบ ของปัจจัยการผลิตในลักษณะที่สะท้อนถึงลักษณะการหามาได้หรือการมีอยู่ของปัจจัย เพราะสินค้าที่ส่งออกควรเป็นสินค้าที่ใช้ปัจจัยที่มีมากกว่า (ถูกกว่า) ในระบบเศรษฐกิจผลิต ดังนั้นราคาของผู้ผลิตจะต้องจ่ายเพื่อซื้อปัจจัยการผลิตจะต้องเป็นราคาที่ไม่ต่างจากราคาที่เกิดขึ้นในตลาดแข่งขันสมบูรณ์ หรือตากกลไกราคาที่กำหนดโดยลักษณะอุปสงค์และอุปทานของปัจจัยการผลิตนั้น

ข. การรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ และการปรับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจก็เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะการเปลี่ยนจากการใช้กลยุทธ์แบบเน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า มาสู่การใช้กลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออก มักจะทำให้ประเทศเกิดปัญหาด้านเสถียรภาพ และการปรับโครงสร้าง ตามปกติจึงมักมีการใช้นโยบายต่าง ๆ เช่น นโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และการแทรกแซงตลาด ปัจจัยโดยมีกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และธนาคารโลก (world Bank) ช่วยเหลือให้สินเชื่อเพื่อให้การใช้นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลบรรลุผลในการลดอัตราเงินเฟ้อ ลดขนาดของงบประมาณขาดดุล ควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจให้เหมาะสม และช่วยให้ดุลการชำระเงินกลับสู่สมดุล

### 6.3 จุดอ่อนของกลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออก สินค้าอุตสาหกรรม

แม้ว่ากลยุทธ์การพัฒนาแบบเน้นการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจะเป็นกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป แต่การใช้กลยุทธ์นี้ในประเทศกำลังพัฒนา ก็ให้ผลที่ไม่น่าพอใจหลายประการ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

ก. การใช้กลยุทธ์นี้ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องอาศัยเทคโนโลยีหรือความรู้ต่าง ๆ จากต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะมีความเป็นไปได้น้อยมากที่ประเทศเหล่านี้จะสามารถแข่งขันในตลาดโลกอย่างได้ผลด้วยตัวเอง แม้ว่าจะอยากทำ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดรูปแบบการพัฒนาแบบพึ่งพา (dependent development)

ข. การส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งออก ทำให้มีการเพิ่มขึ้นอย่างมากของการลงทุนจากต่างประเทศ (foreign investment) และการเพิ่มขึ้นของอำนาจของต่างชาติในการควบคุม (control) อุตสาหกรรมในประเทศโลกที่สาม ในกระบวนการพัฒนาตามแนวนี้นี้สินค้านอกประเทศของประเทศกำลังพัฒนาเพิ่มขึ้นอย่างมาก ปรากฏว่าประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกรวม 8 ประเทศ

(เกาหลีใต้ ช่องกวง ไต้หวัน ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย) มีการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นจาก 747 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 1967 เป็น 9,971 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 1975 ในช่วงเวลาเดียวกัน อุตสาหกรรมในประเทศเหล่านี้ที่อยู่ในการควบคุมของต่างชาติเพิ่มจาก 37.8 %<sup>54/</sup> สำหรับหนี้ต่างประเทศ ธนาคารโลกกล่าวว่าหนี้สินต่างประเทศของประเทศโลกที่สาม เพิ่มจาก 48.3 พันล้านเหรียญสหรัฐในปลายปี 1976 เป็น 125.5 พันล้านเหรียญในปลายปี 1974 กล่าวคือ เพิ่มถึงประมาณ 3 เท่าตัวในเวลาเพียง 6 ปี และเพิ่มเป็น 180 พันล้านเหรียญสหรัฐในปี 1976<sup>55/</sup>

ค. แม้ว่าวัตถุประสงค์อันหนึ่งของการใช้กลยุทธ์นี้คือการแก้ปัญหาดุลการชำระเงิน แต่ปรากฏว่าการใช้กลยุทธ์นี้กลับทำให้ปัญหาดุลการชำระเงินมากขึ้นหรือไม่อาจแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะ

- การส่งเสริมการผลิตเพื่อส่งออก ทำให้มีการเพิ่มการนำเข้าปัจจัยการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทุน ซึ่งผูกติดมากับเทคโนโลยีและกระบวนการผลิตที่นำเข้าจากต่างประเทศ

- การใช้กลยุทธ์นี้ ทำให้มีการหันเหการใช้จ่ายเงินตราต่างประเทศไปสู่การนำเข้าสินค้าที่ไม่เคยนำเข้ามาก่อน เช่น การที่ระบบเศรษฐกิจมีการจัดสรรทรัพยากรจากการผลิตทางการเกษตรเพื่ออุปทานแก่ตลาดภายใน ไปสู่การผลิตเพื่อส่งออก มีผลให้ต้องนำเข้าอาหารหรือผลผลิตที่เคยผลิตเพื่อตลาดภายในในอดีต

นอกจากนี้ การใช้กลยุทธ์นี้ยังมีผลต่อการกระจายรายได้ และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริโภค ซึ่งจะส่งผลให้มีการเปลี่ยนโครงสร้างการนำเข้าต่อเนื่องไปอีก

ง. นโยบายส่งเสริมให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจนำ (leading sector) มักจะทำให้มีการละทิ้ง หรือให้ความสำคัญกับภาคเกษตรน้อยลง นอกจากนั้นยังอาจมีการใช้นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อคนงาน (เช่น นโยบายค่าจ้างต่ำ เพื่อลดต้นทุนการผลิตเพื่อการส่งออก) ดังนั้น ภาคเกษตรและคนงานซึ่งเป็นคนที่มีฐานะค่อนข้างอยู่แล้วในสังคมจะแยลง นอกจากนี้ การพยายามผลักดันให้มีการขยายขนาดของการประกอบการทางเกษตร (เพื่อพัฒนาเป็นระบบการประกอบการสมัยใหม่ก็ดี หรือเพื่อสร้างผลผลิตแก่อุตสาหกรรมก็ดี) ทำให้เกษตรกรรายย่อยไม่สามารถแข่งขันต้องสูญเสียที่ดิน กลายเป็นเกษตรกรรายจนไป จะเห็นได้ว่าการกระจายรายได้ในสังคมจะเลวลงยิ่งไปกว่านั้น การพัฒนาโดยกลยุทธ์นี้ยังทำให้เกิดการพัฒนาไม่เสมอภาคในระหว่าง