

# 6

---

## นโยบายส่งเสริม การส่งออกและ นโยบายอุตสาหกรรม ที่เกี่ยวข้อง : ตัวอย่าง ความสำเร็จของ ประเทศเกาหลีใต้\*



\*(บทความนี้เขียนร่วมกับนายปึก ชัง เด)

เกาหลีใต้ได้เลื่อนชั้นจากการเป็นสังคมด้อยพัฒนามาเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่มีศักยภาพในการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1986 เกาหลีใต้มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจถึงร้อยละ 12.2 ซึ่งจัดได้ว่าเป็นอัตราที่สูงที่สุดในโลกทีเดียว<sup>1</sup> การเจริญเติบโตที่วี่วายเป็นผลมาจากการส่งออกสินค้าออกไปขายยังตลาดต่างประเทศเพิ่มขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพ ดังจะเห็นได้ว่า ในปี ค.ศ. 1962 ซึ่งเป็นปีแรกของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฉบับที่ 1 มูลค่าการส่งออกทั้งหมดเท่ากับ 54.8 เหรียญสหรัฐฯ พอถึงปี ค.ศ. 1986 มูลค่าการส่งออกมีจำนวนถึง 34,717 ล้านดอลลาร์ หรือเพิ่มขึ้นราว 634 เท่า หากจะคิดเป็นอัตราเฉลี่ยของการเพิ่มขึ้นต่อปีจะเป็นร้อยละ 35 ตลอดระยะเวลา 24 ปีที่ผ่านมา

ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีใต้เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐได้ใช้มาตรการส่งเสริมการส่งออกด้วยการกำหนดมาตรการจูงใจและนโยบายอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องหลายประการที่เร่งรัดให้มีการเพิ่มผลผลิตและการตลาดเพื่อยังผลให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวจนสามารถบรรลุเป้าหมายที่จะให้ประเทศกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรมเทียบเคียงกับประเทศที่เจริญแล้วในยุโรปและอเมริกาภายในระยะเวลาอันสั้น

นับตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งเป็นต้นมา รัฐบาลของเกาหลีใต้กระทำทุกวิถีทางที่จะให้ยุทธวิธีการพัฒนาที่เน้นการส่งออกเป็นหลัก (export-oriented policy) สัมฤทธิ์ผล ในกระบวนการนี้ รัฐบาลก็ได้ใช้มาตรการหลายอย่างเพื่อป้องกันตลาดภายในมิให้สินค้าจากต่างประเทศไหลทะลักเข้ามาทำลายอุตสาหกรรมของประเทศ ดังนั้น ภาครัฐบาลและเอกชนจึงได้

ยึดถือนโยบายและมาตรการเหล่านี้อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง  
ต้นของการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม จากสภาพที่เป็นจริงนั้น ระบบการค้า และนโยบายส่งเสริมการส่งออก ตลอดจนนโยบายอุตสาหกรรมมีความสลับซับซ้อนลึกซึ้งกว่าข้อความที่เพิ่งกล่าวมาตั้งแต่ต้นนี้มาก อาทิเช่น ยุทธวิธีการพัฒนาและมาตรการต่าง ๆ อาจมีลักษณะเด่นเฉพาะในบางช่วง แต่ในบางเวลาได้มีการใช้ยุทธวิธีและการจูงใจหลายอย่างพร้อม ๆ กันไปเพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจภายในและของโลกที่แปรเปลี่ยนไป

ในบทความนี้ไม่อาจวิเคราะห์ถึงความสลับซับซ้อนที่ปรากฏขึ้นในรายละเอียด แต่จะอธิบายถึงประเด็นใหญ่ ๆ เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้ง่าย โดยจะเริ่มต้นจากการศึกษาแนวทฤษฎีที่เกาหลีได้ใช้เป็นแนวในการพัฒนาประเทศ และกรอบนโยบายทางวิชาการที่ใช้อธิบายหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการส่งออก จากนั้น จะอธิบายถึงการเปลี่ยนนโยบายออกมาเป็นมาตรการจูงใจต่าง ๆ หัวข้อถัดไป จะวิเคราะห์ถึงผลที่ได้รับจากการดำเนินตามนโยบายแต่ละช่วง และการปรับแต่งนโยบายและมาตรการเพื่อให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจสังคมในทศวรรษปัจจุบัน

### แนวความคิดในการพัฒนา

ผู้เขียนได้กล่าวถึงเหตุผลที่เกาหลีได้เลือกใช้เชิงแบบ (paradigm) การพัฒนาเพื่อให้สังคมกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมตามทฤษฎีความทันสมัย (modernization theory) ในบทความอื่นอย่างละเอียดแล้ว<sup>2</sup> ในที่นี้ จะขอก้าวโดยย่อว่า จากเหตุการณ์อันเข้มข้นและยาวนานในประวัติศาสตร์ที่

เกาหลีต้องตกอยู่ภายใต้การคุกคามของชาตินิยมมหาอำนาจจีน รัสเซีย และญี่ปุ่น จนประเทศต้องตกเป็นอาณานิคมของชาวอาทิพย์อุทัยในช่วงปี 1910-1945 นั้น ทำให้ผู้นำของสาธารณรัฐเกาหลีมุ่งมั่นพัฒนาประเทศตามแนวทางที่สหรัฐอเมริกาหรือผู้นำโลกเสรีได้แนะนำไว้ ทั้งนี้เนื่องจากว่า สหรัฐฯเป็นประเทศที่ช่วยปกป้องคุ้มครองเกาหลีได้มาโดยตลอด

ทฤษฎีความทันสมัยย่ำถึงประสิทธิภาพของการวางแผนและดำเนินงานการพัฒนาซึ่งจัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกลาง โดยมีเป้าหมายให้สังคมด้อยพัฒนาในระบบทุนนิยมก้าวไปสู่สังคมสมัยใหม่ คือ การกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาต่างมีทรัพยากรจำกัดและมีเทคโนโลยีล้าหลัง การก้าวกระโดดเพื่อให้กลายเป็นสังคมสมัยใหม่จึงต้องอาศัยประเทศที่เจริญแล้วให้ความช่วยเหลือทั้งเงินทุนและเทคโนโลยีเพื่อการผลิต ในขณะที่เดียวกันรัฐมีบทบาทสำคัญในการเข้าแทรกแซงการพัฒนาอย่างจริงจัง<sup>3</sup>

กรณีของเกาหลีใต้นั้น หลังจากประเทศได้ขจัดปัญหาทางการเมืองโดยนายพลปัก จุง ฮี ได้กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากประธานาธิบดีชุง มาน รี ในปี ค.ศ. 1961 กลุ่มนายทหารและข้าราชการวิชาการเข้ากุมอำนาจในคณะรัฐบาล จากจุดนี้เองที่ผู้นำประเทศคนใหม่ได้แสดงเจตจำนงอย่างแรงกล้าที่จะพัฒนาประเทศตามแนวทฤษฎีความทันสมัย โดยสั่งให้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติห้าปีขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งได้เริ่มดำเนินการพัฒนาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 เป็นต้นมา

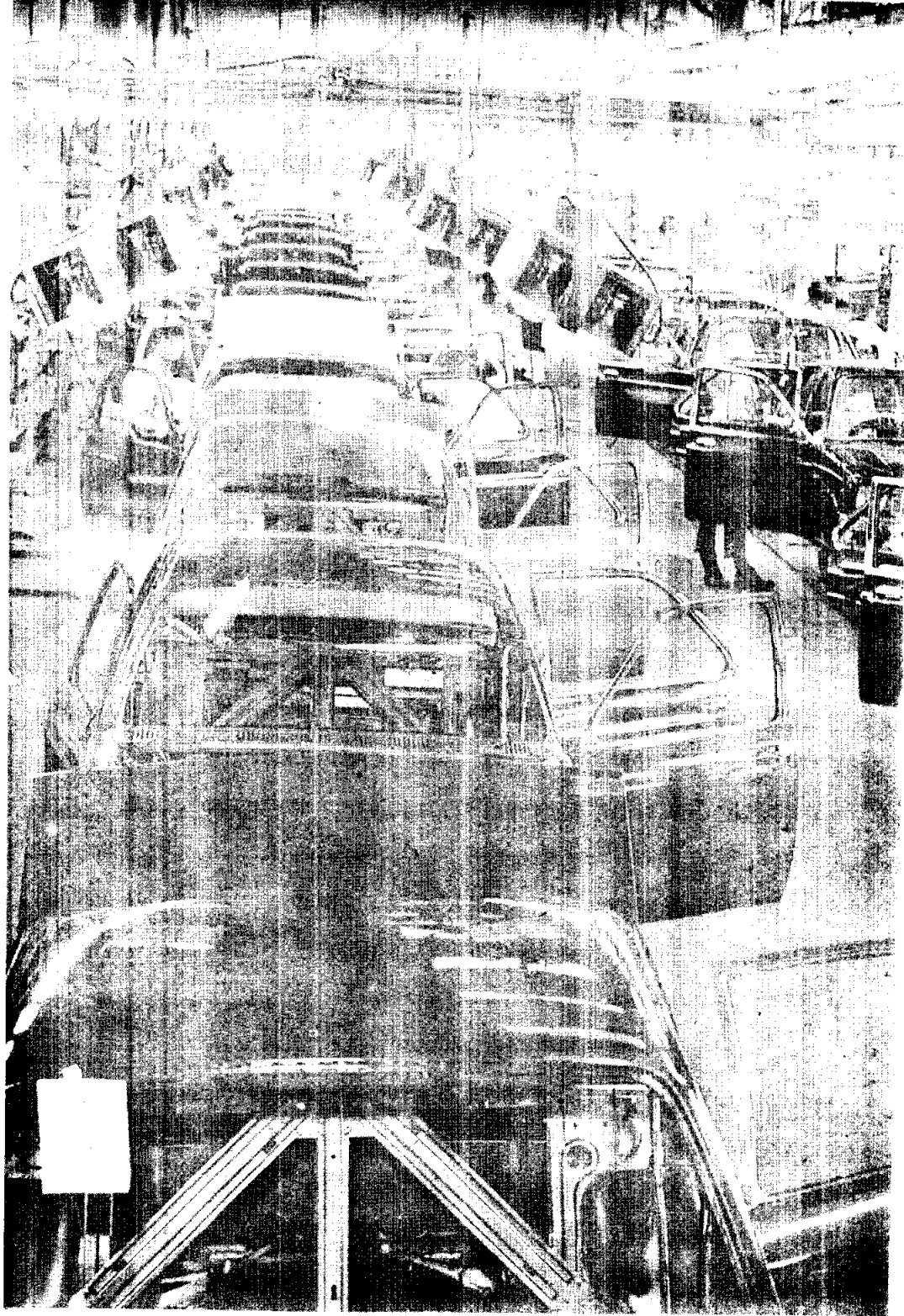
จริงอยู่ที่การพัฒนาประเทศได้เริ่มต้นขึ้นภายหลังจากได้รับเอกราช โดยรัฐบาลของ ดร.ชุง มาน รี ก็ได้ปรับปรุงประเทศตลอดมา แต่การพัฒนาในช่วง

นั้นเป็นการเน้นการผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้า (import-substitution policy) นั่นคือ รัฐบาลส่งเสริมให้มีการตั้งอุตสาหกรรมผลิตสินค้าที่จำเป็น และใช้บริโภคภายในประเทศเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภทอุปโภคบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในช่วงหลังการเซ็นสัญญาหยุดยิงกับเกาหลีเหนือเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1953<sup>4</sup> ดังนั้นการบูรณฟื้นฟูประเทศทั้งด้านปัจจัยพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างถนนหนทาง ท่าเรือ อาคารสถานที่ และการชลประทาน การผลิตสินค้าที่จำเป็นต่อครอบครัวจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุด รัฐบาลและรัฐบาลของมิตรประเทศได้เร่งระดมทรัพยากรทุกทางเพื่อให้ระบบการผลิต และการพัฒนาตอบสนองความต้องการพื้นฐานแก่ประชาชนเกาหลีให้มีกินมีใช้ ด้วยเหตุนี้ แบบแผนการผลิตจึงปรากฏออกมาในรูปการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ตลอดช่วงทศวรรษที่ 50 มาจนถึงตอนต้นของทศวรรษที่ 60

เมื่ออำนาจของรัฐตกอยู่ในมือของคนรุ่นหนุ่ม ซึ่งคนเหล่านี้มีโลกทัศน์ที่กว้างไกลกว่าผู้บริหารประเทศรุ่นเก่า เพราะเป็นผลมาจากการมีประสบการณ์จากการติดต่อกับชาวต่างชาติในสงครามเกาหลีบวกกับเลือดรักชาติที่ต้องการนำประเทศให้เจริญรุดหน้าเทียบทันกับอารยประเทศเพื่อมิให้เกาหลีได้ตกเป็นเบี้ยล่างของมหาอำนาจอื่นได้อีกต่อไป และให้ก้าวไกลไปกว่าคู่อริเกาหลีเหนือ ดังนั้น ผู้นำประเทศกลุ่มนี้ใช้นโยบายพัฒนา “มองออกไปข้างนอก” (Outward-looking development) แทนที่จะเป็นการพัฒนาเพื่อฟื้นฟูกิจการภายใน (Inward-looking development) นั่นคือ การพัฒนาที่เน้นการส่งออก (Export-oriented policy) หรือการพัฒนาเพื่อการรุกมากกว่า

เป็นการตั้งรับหรือการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าดังเช่นการพัฒนาในทศวรรษ  
ที่ 50 ที่ผ่านมา

นักวิชาการเกาหลีได้กล่าวถึงเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายการ  
พัฒนาที่เพิ่งกล่าวถึงนี้ในรายละเอียดและน่าจะนำมากล่าวในที่นี้ก็คือ  
(1) ผู้บริหารประเทศและประชาชนในยุคนั้นรู้สึกอึดอัดใจที่ผลแห่งการพัฒนา  
เศรษฐกิจในอดีตไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญเป็นเพราะ  
ผลสัมฤทธิ์ของยุทธวิธีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าที่ใช้อยู่มีส่วนทำ  
ให้ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจชะลอตัวลงไป ทั้งนี้เป็นผลมาจากการ  
ผลิตสินค้าเพื่อใช้บริโภคภายในประเทศได้ถึงจุดอิ่มตัว อนึ่ง ตลาดภายในก็  
มีขนาดเล็ก ดังนั้น รัฐบาลจึงลงความเห็นว่ายุทธวิธีการพัฒนาดังกล่าวไม่  
มีความเหมาะสมอีกต่อไป (2) เกาหลีเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติน้อย  
หากจะเลือกใช้การพัฒนาที่ต้องพึ่งพิงทรัพยากรของตนเอง หรือมองปัจจัย  
การผลิตและวัตถุดิบภายในแต่เพียงอย่างเดียว ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลสูงสุด  
(3) การช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและมิตรประเทศมีจำนวนลดน้อยลง  
ไปมาก ทำให้ผู้บริหารประเทศสมัยนั้นจำเป็นต้องหาทางเพิ่มพูนรายได้และ  
เงินตราต่างประเทศเพื่อรักษาดุลการชำระเงินที่อยู่ในภาวะฝืดเคือง (4)  
เกาหลีได้มีกำลังแรงงานที่มีคุณภาพ มีการศึกษาสูงและพร้อมที่จะทำงาน  
หนักเพื่อการพัฒนา รวมทั้งอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำ ซึ่งได้เปรียบในการ  
ผลิตสินค้าที่ใช้กำลังแรงงานแบบเข้มข้นเพื่อการส่งออก และ (5) ผู้นำทางการ  
เมืองมีเจตนารมย์ต่อการพัฒนาอย่างจริงจัง ทำให้ประเทศปราศจากขวาก  
หนามกีดกันต่อการตัดสินใจในเป้าหมายและดำเนินงานการพัฒนาตามทิศ  
ทางที่ต้องการ<sup>5</sup>



จากเหตุผลที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาของเกาหลีใต้จึงได้รับการเน้นให้เกิดการรุกทั้งในด้านการผลิตและการตลาดต่อตลาดโลกอย่างจริงจังในตอนต้นของทศวรรษที่ 60 เป็นต้นมา อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าตลาดต่างประเทศของเกาหลีมิได้เริ่มต้นหรือกระจายไปยังตลาดประเทศด้อยพัฒนา ก่อน แล้วค่อย ๆ รุกไปยังตลาดประเทศที่พัฒนาแล้วดังเช่นกลยุทธ์การส่งออกของประเทศญี่ปุ่นในช่วงทศวรรษที่ 40-50 แต่ตลาดเพื่อระบายสินค้าของเมืองโซมชว จะเน้นตลาดของประเทศอุตสาหกรรม อาทิเช่น สหรัฐฯ ยุโรป และญี่ปุ่นเป็นหลัก<sup>6</sup> ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นกลยุทธ์ที่กล้าหาญชาญชัยและต้องอาศัยความสามารถสูงในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพเทียบเท่ามาตรฐานสากลนับตั้งแต่แรกเริ่มการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นต้นมาทีเดียว

### การพัฒนาอุตสาหกรรม

ในแง่ของการผลิต รัฐบาลเกาหลีใต้ได้เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกด้วยการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทุกทาง (full-support) ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในขณะที่เดียวกัน ก็ได้ขยายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิตถ่านหิน ซีเมนต์ ปูน เหล็กกล้า และโรงกลั่นน้ำมัน เป็นต้น ในแผนพัฒนาฉบับที่ 2 (ค.ศ. 1967-1971) รัฐบาลได้เน้นการขยายฐานของโครงสร้างอุตสาหกรรมส่งออกให้ใหญ่ยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันสินค้าอุตสาหกรรมในตลาดโลกด้วยการเร่งระดมเงินทุนและการลงทุนจากต่างประเทศ<sup>7</sup>

นโยบายอุตสาหกรรมที่กล่าวถึงนี้เป็นกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้ผู้อ่านมองเห็นทิศทางที่ประเทศนี้จะก้าวไปสู่การเป็นสังคมอุตสาหกรรม ส่วนรายละเอียด



ยึดในการดำเนินงานตามนโยบายนั้นจะได้กล่าวในตอนต่อไป

### นโยบายส่งเสริมการส่งออก

เมื่อเกาหลีได้เลือกแม่แบบในการพัฒนาตามแนวทฤษฎีความทันสมัย และเน้นยุทธวิธีการผลิตเพื่อการส่งออกเป็นแกนนำในตอนต้นทศวรรษที่ 60 ดังนั้นรัฐจึงเข้าแทรกแซงในกระบวนการส่งออกทุกทาง

มีนักทฤษฎีหลายกลุ่มที่ให้ความสนใจในเรื่องการแทรกแซงของรัฐต่อกระบวนการส่งสินค้าออก ในที่นี้ จะขอจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ (1) กลุ่มมาร์กซ์-เลนิน และ (2) กลุ่มนิยมทฤษฎีความทันสมัย ซึ่งแต่ละกลุ่มได้พยายามอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

ก. กลุ่มมาร์กซ์-เลนิน คนกลุ่มนี้ให้ความสนใจในการศึกษาการกำเนิดและบทบาทของลัทธิทุนนิยมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวความคิดที่สำคัญของคนกลุ่มนี้ก็คือ อำนาจของรัฐตกอยู่ในมือของนายทุน และพวกนายทุนได้ใช้อำนาจของรัฐผลักดันให้มีการกำเนิดลัทธิทุนนิยมขึ้นเพื่อฝ่ายตนจะได้กุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ<sup>8</sup> ต่อมาเมื่อลัทธิทุนนิยมได้เจริญเติบโตถึงขีดสูงสุดในตอนกลางคริสต์ทศวรรษที่ 19 ระบบทุนนิยมจึงได้กลายเป็นลัทธิจักรวรรดินิยม<sup>9</sup> และรัฐทุนนิยมศูนย์กลางได้เข้าแทรกแซงตลาดด้วยการใช้กำลังเข้ายึดครองดินแดนแถบต่าง ๆ ของโลกให้เป็นอาณานิคมของตนเพื่อใช้เป็นแหล่งระบายสินค้า รวมทั้งเพื่ออุดหนุนวัตถุดิบส่งไปป้อนโรงงานอุตสาหกรรมในเมืองแม่

หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลง ดินแดนอาณานิคมต่างได้รับอิสรภาพและตั้งเป็นประเทศใหม่ขึ้น บทบาทของรัฐศูนย์กลางต่อการส่งออกได้แปรเปลี่ยนไป นั่นคือ มีการใช้สิทธิพลทางวัฒนธรรม-การศึกษา-

การช่วยเหลือ-การลงทุน เพื่อก่อให้เกิดระบบจักรวรรดินิยมสมัยใหม่ขึ้น แทนการใช้อิทธิพลทางกำลังทหารและอาวุธแต่เพียงอย่างเดียวดังเช่นแต่ก่อนกาล<sup>10</sup> ในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน ประเทศเกิดใหม่บางประเทศก็ได้นำเอาวิธีการดังกล่าวนี้มาใช้เพื่อให้สังคมของตนกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรมภายในระยะเวลาอันสั้น แม้ว่าจะต้องตกอยู่ภายใต้ระบบการพัฒนาแบบพึ่งพา (dependent development) ก็ตาม<sup>11</sup>

ลักษณะการพัฒนาแบบพึ่งพาก็คือการนำเอาลัทธิจักรวรรดินิยมเข้าไปใช้ในการผลิตและการตลาดของประเทศกำลังพัฒนาที่มีศักยภาพในการพัฒนาสูง เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างประเทศอุตสาหกรรม-ประเทศด้อยพัฒนา (ประเทศบริวาร) จนได้รับขนานนามว่าเป็น “ประเทศกึ่งบริวาร” หรือประเทศอุตสาหกรรมใหม่ไป จากการที่ประเทศเหล่านี้ใช้ยุทธวิธีที่คล้ายคลึงกับการพัฒนาของประเทศศูนย์กลาง รัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดและส่งเสริมนโยบายอุตสาหกรรมการส่งออกอย่างจริงจัง

ข. กลุ่มนิยมลัทธิความทันสมัย นักทฤษฎีกลุ่มนี้ไม่สนใจว่าลัทธิทุนนิยมจะเกิดและมีผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ อย่างไร เพราะอาจถือว่าลัทธิทุนนิยมได้เกิดขึ้นแล้วในโลก แต่จะเน้นศึกษาถึงประเด็นปัญหาที่ว่า แต่ละประเทศจะตกตวงเอาผลประโยชน์จากระบบทุนนิยมโลกนี้อย่างไรเพื่อให้สังคมของตนสามารถกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรมได้อย่างรวดเร็วซึ่งจะยังผลให้ประเทศเกิดความมั่งคั่งและประชากรจะมีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้นกว่าเดิม

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นนี้เอง ทำให้นักทฤษฎีในกลุ่มที่สองให้ความสนใจในเรื่องบทบาทของรัฐที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการส่งสินค้าออกไปขายยังตลาดโลกมากที่สุด ในที่นี้ จะขอกล่าวถึงข้อคิดของ

นักทฤษฎีจำนวน 3 ท่าน คือ Yung Whee Rhee, Lawrence W. Wortzel และ ดร.สมคิด จาตุศรีพิทักษ์

Yung Whee Rhee<sup>12</sup> ได้เขียนรายงานเรื่องแนวทางสำหรับนโยบายการส่งออกและการบริหารงานให้กับแผนกอุตสาหกรรมของธนาคารโลกไว้ว่า ประเทศที่จะประสบความสำเร็จในการส่งออกจะต้อง (1) ใช้มาตรการส่งเสริมให้ผู้ส่งออกสามารถแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ ในตลาดโลกบนพื้นฐานของความเสมอภาคในแง่ที่เกี่ยวข้องกับการตลาดและนโยบายตามกลไกของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่เป็นจริง มีการค้าเสรีทั้งแง่วัตถุดิบและผลผลิต มีตลาดเงินตราและการเงินที่แข่งขันโดยเสรี และมีการเก็บภาษีภายในในอัตราที่เท่าเทียมกัน (2) เน้นการส่งออกเป็นนโยบายหลัก (export-first policy) และพยายามใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ผลผลิตที่ผลิตขึ้นสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดีและมีประสิทธิภาพสูงกว่าสินค้าจากประเทศคู่ค้าอื่น ๆ และ (3) สร้างสถาบันเพื่อทำหน้าที่เป็น “ตัวเร่ง” ให้การดำเนินตามนโยบายการส่งออกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

Dr. Lawrence H. Wortzel<sup>13</sup> ศาสตราจารย์ภาควิชาการตลาด แห่งมหาวิทยาลัยบอสตันได้กล่าวว่า การส่งออกที่จะประสบความสำเร็จจะต้องปรับปรุงการสนับสนุนทั้งด้านการเงินที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยรัฐบาลควรมีบทบาททั้งทางตรงและโดยอ้อมในแง่ของการนำเอาแนวกรรมการสนับสนุนใหม่ ๆ มาใช้เพื่อส่งเสริมการส่งออก

ส่วนอาจารย์สมคิด<sup>14</sup> ได้ย้ำถึงพฤติกรรมของผู้ส่งออกว่า หากรัฐบาลได้ช่วยเหลือในแง่ของการลดอัตราเสี่ยงในการส่งออกจะมีส่วนทำให้นักธุรกิจตัดสินใจส่งออกมากยิ่งขึ้นเพราะสภาวะแวดล้อมอื่น ๆ ล้วนแต่จะเกื้อหนุน

ให้บริษัทพร้อมที่จะส่งสินค้าไปขายยังต่างประเทศอยู่แล้ว การที่รัฐบาลสร้าง  
เงื่อนไขในแง่บวก ด้วยการสร้างมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนทางการ  
เงิน รวมทั้งรับประกันเพื่อทดแทนการสูญเสียที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการ  
ส่งออก จะยังผลให้บริษัทต่าง ๆ มีกำลังใจและส่งออกสินค้าออกไปขายเพิ่มมากขึ้น

รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ปรับใช้แนวความคิดของนักทฤษฎีกลุ่มที่สองนี้  
ตั้งแต่แรกเริ่มในการพัฒนาประเทศแล้ว ดังเราจะเห็นได้ว่า เนื้อหาของแผน  
พัฒนาฉบับที่ 1 ย้ำถึงบทบาทของรัฐที่จะเข้าไปทำหน้าที่กำหนดมาตรการจูงใจ  
เพื่อขยายการส่งออก อนึ่ง ปัจจัยสำคัญที่ทำให้บทบาทของรัฐสามารถ  
บรรลุผลตามเป้าหมายก็คือ เจตนาารมณ์ของผู้นำประเทศและกลุ่มนักธุรกิจที่  
เห็นพ้องต้องกันกับนโยบายส่งเสริมการส่งออกในสินค้าประเภทอุตสาหกรรม  
เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนอยากจะกล่าว  
ในตอนนี่ว่า มาตรการส่งเสริมการส่งออกในระยะแรกเริ่มจะมีลักษณะเป็น  
แบบลองผิดลองถูกและมีการเพิ่มมาตรการชนิดต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ  
แต่ในบางขณะก็ยกเลิกมาตรการบางอย่างที่ใช้ไม่ได้ผล ทั้งนี้เพื่อต้องการย้ำ  
ว่าสูตรสำเร็จของนโยบายด้านนี้ไม่ใช่ว่ามันจะแน่นอนตายตัว มักจะแปรเปลี่ยน  
ไปตามสถานการณ์ของตลาดและการเมืองของโลกอยู่เสมอ

สรุปได้ว่า รัฐบาลเกาหลีใต้มีบทบาทสำคัญในการแทรกแซงการดำ-  
เนินงานตามนโยบายส่งเสริมการส่งออก ทั้งในส่วนที่กำหนดมาตรการจูงใจ  
ให้การช่วยเหลือและสนับสนุนรวมทั้งตั้งสถาบันเพื่อทำหน้าที่ในด้านนี้โดย  
ตรงตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 60 มาจนถึงปัจจุบัน

## มาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมการส่งออกของเกาหลีใต้

มาตรการจูงใจสำคัญเพื่อส่งเสริมการส่งออกในระยะต้นทศวรรษที่ 60 มักเป็นไปในรูปของการกำหนดระบบสิทธิพิเศษทางภาษีอากร และระบบสิทธิพิเศษทางเงินกู้ชนิดต่าง ๆ ให้แก่อุตสาหกรรมการส่งออก ในแง่ของการให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรนั้น มาตรการจูงใจประกอบไปด้วย (1) การยกเว้นไม่เก็บค่าธรรมเนียมศุลกากรสินค้าวัตถุดิบที่นำเข้า และสินค้าสำเร็จรูป รวมทั้งสินค้าประเภททุนที่จะใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออก (2) การยกเว้นไม่เก็บภาษีทางอ้อมในวัตถุดิบที่สำเร็จรูปและรายได้จากการส่งออก (3) การให้ส่วนลดภาษีทางตรงในรายได้ที่ได้รับการกิจกรรมส่งออก (4) มีการตั้งกองทุนด้วยเงินที่เก็บมาจากภาษีเพื่อใช้ในการพัฒนาตลาดใหม่ในต่างประเทศ และใช้ในการทดแทนการสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการส่งออก และ (5) การให้เงินทดแทนในค่าเสื่อมของทรัพย์สินถาวรที่ใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออกโดยตรง ส่วนระบบสิทธิพิเศษด้านเงินกู้ ได้แก่การให้สินเชื่อระยะสั้นและระยะยาว เพื่อซื้อสินค้าประเภทวัตถุดิบและการลงทุน นอกจากนี้มีการยกเว้นภาษีการนำเข้าวัตถุดิบประเภทใช้สิ้นเปลือง เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น อนึ่ง รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการค้าและเศรษฐกิจอยู่เสมอ รวมทั้งได้ตั้งสถาบันเพื่อดำเนินการสนับสนุนการส่งออกหลายหน่วยงาน

จะเห็นได้ว่ามาตรการจูงใจดังกล่าวถึงนี้มิใช่เป็นการให้เงินช่วยเหลือโดยตรง แต่เป็นการสนับสนุนภายใต้เงื่อนไขของระบบการค้าเสรี ซึ่งผู้ส่งออกจะซื้อและขายสินค้าตามราคาของตลาด

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดมาตรการจูงใจแต่ละประเภทเพื่อให้  
ผู้อ่านได้เข้าใจดียิ่งขึ้น

### การจูงใจด้วยภาษีอากร

ตามปกติ ระบบการจัดเก็บภาษีอากรของประเทศเกาหลีใต้ ประกอบด้วย  
ด้วยภาษีของรัฐและภาษีท้องถิ่น ภาษีของรัฐแบ่งออกเป็นภาษีทางตรงและ  
ภาษีทางอ้อม ภาษีศุลกากร ภาษีป้องกันประเทศและภาษีการศึกษา ภาษี  
ป้องกันประเทศและภาษีการศึกษาเป็นภาษีที่จัดเก็บเพียงครั้งคราวเท่านั้น

ในช่วงปี ค.ศ. 1962 รายได้ของรัฐส่วนใหญ่หรือประมาณร้อยละ 60  
มาจากภาษีทางอ้อมและภาษีศุลกากร ส่วนภาษีเงินได้ไม่ถือเป็นแหล่งรายได้  
ใหญ่เลย ทั้งนี้เพราะ อัตราการเก็บภาษีทางอ้อมมีสูงราวร้อยละ 30 เมื่อ  
เทียบกับอัตราภาษีทางตรง ซึ่งจัดเก็บจริงเพียงร้อยละ 10 ด้วยเหตุนี้ การยก  
เว้นและการลดหย่อนภาษีทางอ้อม จึงมีความสำคัญในแง่การจูงใจเพื่อเพิ่ม  
การส่งออกเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจำนวนที่ได้ลดหย่อนภาษีทาง  
ตรงจะมีจำนวนเพียงเล็กน้อย แต่ก็ก่อให้เกิดประสิทธิผลในการจูงใจต่อธุรกิจ  
ส่งออกเช่นเดียวกัน อนึ่ง รัฐได้ยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมนำเข้าสินค้าประ-  
เภทวัตถุดิบและสินค้าทุนเพื่อผลิตสินค้าส่งออก ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าค่า  
ธรรมเนียมที่ต้องเก็บได้จริง กล่าวคือได้รับการยกเว้นถึงร้อยละ 80 ของ  
จำนวนที่น่าจะจัดเก็บได้ทั้งหมด<sup>15</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ใช้มาตรการจูงใจ  
ด้านภาษีในรูปของการยกเว้นหรือลดอัตราภาษีให้กับธุรกิจอุตสาหกรรมการ  
ส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนต้นของทศวรรษที่ 60 มากมาย อีกทั้งภาษี

สินค้าวัตถุดิบและภาษีการค้าเพื่อกิจการส่งออกได้รับการยกเว้นจนหมดสิ้น  
ต่อมา ได้มีการปรับระบบการจัดเก็บภาษีด้วยการเพิ่มอัตราการเก็บมากขึ้น  
เรื่อย ๆ จนอยู่ในระดับ 50 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนที่ควรจะเก็บจริง จนกระทั่ง  
ในตอนกลางทศวรรษที่ 80 ได้ประกาศยกเลิกการลดหย่อนภาษีดังกล่าว  
การยกเว้นและลดหย่อนภาษีในทศวรรษที่ 60 นี้ ยังผลให้ภาวะการ  
คลังของประเทศอยู่ในขั้นวิกฤต เพราะรัฐขาดรายได้จำนวนมหาศาลจากภาษี  
เงินได้นิติบุคคล (corporation tax) เพราะการยกเว้นและการลดหย่อนได้เพิ่ม  
จำนวนจาก 110 ล้านบาทในปี 1961 มาเป็น 1,046 ล้านบาท ในปี 1964  
หรือคิดเป็นจำนวน 6.4 และ 25.5 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนภาษีเงินได้นิติบุคคล  
ที่เก็บได้จริงในปีนั้น ๆ ดังนั้น รัฐจึงต้องเพิ่มการเข้มงวดและเก็บภาษีสินค้า  
ฟุ่มเฟือยจากต่างประเทศสูงขึ้น เช่น โทรทัศน์ วิทยุ फिल्मถ่ายรูป และเสื้อผ้า  
รวมทั้งได้เพิ่มภาษีรายได้ส่วนบุคคล ภาษีที่ดิน และภาษีธุรกิจอื่น ๆ ให้สูงขึ้น  
ราว 10-30 เปอร์เซ็นต์ในปี ค.ศ. 1967 อันเป็นผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บ  
ภาษีภายในเป็นจำนวนเพิ่มจากร้อยละ 5.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ  
ในปี 1965 มาเป็นร้อยละ 9.8 ในปี 1968 ซึ่งก็สามารถทดแทนรายได้ที่ขาด  
ไปเป็นบางส่วน<sup>16</sup>

### การจูงใจด้วยภาษีศุลกากร และค่าธรรมเนียม

ภาษีศุลกากรและค่าธรรมเนียมเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลเกาหลีใต้  
ในขณะเดียวกันประเทศนี้ก็ได้นำไปใช้เป็นเครื่องมือเพื่อส่งเสริมรวมทั้งป้อง  
กันอุตสาหกรรมภายใน เพื่อให้สามารถแข่งขันกับสินค้าที่ส่งมาจากต่างประเทศ  
ต่อมา เมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายการผลิตเพื่อการส่งออก จึงได้มี

การกำหนดกฎหมายภาษีศุลกากรและค่าธรรมเนียมขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องจูงใจ  
ให้นโยบายนี้สัมฤทธิ์ผลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1961 เป็นต้นมา ซึ่งได้แก่ การให้สิทธิ  
พิเศษด้านการเก็บค่าธรรมเนียมในการนำเข้าสินค้าประเภททุน และวัตถุดิบที่  
ใช้ในการผลิตเพื่อส่งออก การผลัดผ่อนการชำระค่าธรรมเนียมศุลกากร  
และการชดเชยค่าเสียหายของวัตถุดิบที่นำเข้า

ในแง่ของการให้สิทธิพิเศษด้านการเก็บค่าธรรมเนียมนั้น รัฐบาลได้จัด  
เก็บภาษีศุลกากรและค่าธรรมเนียมในการนำเข้าสินค้าประเภททุนในอัตรา  
พิเศษ โดยได้ออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ในระหว่างช่วงเดือนกุมภาพันธ์ปี  
1964 จนถึงเดือนธันวาคม ปี 1973 ส่วนกฎหมายการให้สิทธิพิเศษการนำ  
วัตถุดิบเข้าเพื่อใช้ในการผลิตมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนมีนาคม ปี 1961  
ถึงเดือนมิถุนายน ปี 1975 ต่อมา กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ได้รับการปรับปรุง  
เปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์หลายครั้ง ในปัจจุบัน มีการใช้  
ระบบการคืนภาษีแทนการเรียกเก็บในอัตราพิเศษ ระบบการคืนภาษีนี้มี  
เกณฑ์ที่สอดคล้องกับมาตรการจูงใจ กล่าวคือ รัฐบาลจะคืนเงินภาษีให้กับผู้  
นำสินค้าวัตถุดิบในเปอร์เซ็นต์ที่สูง แต่จะคืนภาษีเป็นจำนวนเพียงเล็กน้อยให้  
กับผู้นำสินค้าสำเร็จรูปเข้าประเทศ ดังตัวอย่างการคืนภาษีในอุตสาหกรรมสิ่ง  
ทอในตารางที่ 1

ในแง่ของการผลัดผ่อนการชำระค่าธรรมเนียมศุลกากรนั้น แม้ว่ารัฐบาล  
ประกาศใช้ระบบคืนค่าธรรมเนียมศุลกากรให้กับผู้นำสินค้าวัตถุดิบเข้าภาย  
หลังที่ได้ชำระที่กรมศุลกากรไปแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริงตามระบบนี้  
อาจทำให้กิจการของอุตสาหกรรมส่งออกต้องประสบกับปัญหาทางการเงิน  
เพราะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมไปก่อน รัฐบาลจึงได้ผลัดผ่อนให้ผู้นำเข้า



ตารางที่ 1 โครงสร้างการค้าในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ปี 1983

หน่วย.: ล้านเหรียญสหรัฐ

	นำเข้า	อัตราการ คืนภาษี	ส่งออก	อัตราการ คืนภาษี
ผ้าดิบที่ยังไม่ผ่านกระบวนการ	802	60.2	34	0.6
ผ้าดิบที่ผ่านกึ่งกระบวนการ	187	14.0	567	9.5
ผ้าที่ผ่านกระบวนการแล้ว	334	25.1	1,651	27.8
เสื้อผ้าผ้า	10	0.7	3,692	62.1
รวม	1,333	100.0	5,944	100.0

ที่มา Annual Korean Trade Statistics, 1983

สามารถชำระค่าธรรมเนียมได้ภายใน 60 วัน อนึ่ง การผลิตผ่อนการชำระอาจยืดเวลานานกว่านี้ต่อสินค้าที่จำเป็นต่ออุตสาหกรรมส่งออกจำนวน 55 ชนิด ระบบการผลิตผ่อนการชำระนี้เริ่มประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 1975 เป็นต้นมา

ส่วนในแง่ของการชดเชยค่าเสียหายของวัตถุดิบที่นำเข้านั้น รัฐบาลได้ตั้งค่าชดเชยให้แก่อุตสาหกรรมส่งออกในกรณีที่วัตถุดิบนำเข้าเสียหายหรือเป็นเศษทิ้ง อัตราการชดเชยเป็นจำนวนดังนี้ อุ่นแห้ง 5-10 เปอร์เซ็นต์ หนัง 10 เปอร์เซ็นต์ ยาง 10-15 เปอร์เซ็นต์ เหล็ก 5-20 เปอร์เซ็นต์ สิ่งทอ 10-30 เปอร์เซ็นต์ กระดาษ 20-40 เปอร์เซ็นต์ ผสม 30-50 เปอร์เซ็นต์ ไม้ซุง 50 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น อัตราดังกล่าวอาจตั้งมากเกินกว่าความเป็นจริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปลายทศวรรษที่ 60 ต่อมา ในทศวรรษที่ 70 รัฐบาลได้กำหนดให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

## การจูงใจด้วยการช่วยเหลือด้านเงินทุน

เงินทุนเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้ส่งออกและอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกจำเป็นต้องพึ่งพาเพื่อให้การค้าระหว่างประเทศเติบโตและสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรณีของเกาหลีใต้นั้น เมื่อรัฐบาลได้เน้นยุทธวิธีการพัฒนาโดยมุ่งการส่งออกเป็นหลัก ระบบการเงินของประเทศจึงจำเป็นต้องปรับให้เข้ากับระบบการเงินสากล ธนาคารแห่งชาติของเกาหลีซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ. 1950 ก็ได้ทำหน้าที่จัดระบบการเงินของประเทศเพื่อรับกับแผนพัฒนาของชาติด้วยการออกกฎเพื่อควบคุมการดำเนินงานธนาคารพาณิชย์ ตั้งแต่ปี 1962 เป็นต้นมา<sup>17</sup> ในขณะเดียวกัน ความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนได้กระชับมากยิ่งขึ้น โดยที่ฝ่ายรัฐบาลได้ใช้กลไกของธนาคารชาติออกกฎและระเบียบเพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ภาคเอกชนใช้ประโยชน์เพื่อการส่งออก

มาตรการที่รัฐบาลเกาหลีใต้ใช้เพื่อสนับสนุนนโยบายการพัฒนาการส่งออกของประเทศอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประการคือ (1) มาตรการเฉพาะในการช่วยเหลือด้านเงินทุนเพื่อการส่งออก และ (2) การช่วยเหลือพิเศษในด้านการกู้ยืมและอัตราดอกเบี้ย

ประการแรก มาตรการช่วยเหลือเงินทุนเฉพาะนั้น รัฐบาลเกาหลีใต้ให้เงินกู้ในกิจกรรมการส่งออกทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมการผลิตก่อนการส่งออก การซื้อผลผลิตจากแหล่งผลิตภายใน และการซื้อวัตถุดิบจากต่างประเทศ รวมทั้งกิจกรรมการขนถ่ายสินค้าไปยังและในต่างประเทศ

ประการที่สอง การช่วยเหลือพิเศษด้านการให้เงินกู้และอัตราดอกเบี้ยนั้น ได้แก่ การให้เงินกู้ระยะสั้น การให้เงินกู้ระยะปานกลางและระยะยาว

และกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่ำ กรณีเกี่ยวกับการให้เงินกู้ระยะสั้นนั้นได้แก่ การให้เงินกู้เพื่อการผลิต เงินกู้เพื่อซื้อวัตถุดิบจากต่างประเทศ เงินกู้เพื่อซื้อ วัตถุดิบภายในประเทศ และเงินกู้เพื่อซื้อผลผลิตสำเร็จรูปเพื่อส่งออก นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้เงินกู้เพื่อขยายกิจการอุตสาหกรรมส่งออก การให้ เงินกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ และตั้งเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนผู้ผลิตสินค้า เกษตรกรรมและประมงก่อนที่จะได้รับใบสั่งซื้อจากต่างประเทศ การให้เงินกู้ ระยะสั้นนี้จะอยู่ภายในช่วงเวลา 90 วัน แต่อาจจะมีบางกรณีที่ช่วงเงิน กู้ขยายต่อไปได้ถึง 6 เดือน

วิธีการให้เงินกู้ระยะสั้นกระทำได้ทันทีตามจำนวนเงินที่รัฐบาลได้จัดสรรไว้ โดยธนาคารพาณิชย์จะปล่อยสินเชื่อให้แก่ลูกค้า จากนั้นก็จะนำยอด เงินกู้ไปปรับคืนจากธนาคารแห่งชาติต่อไป

สำหรับเงินกู้ระยะปานกลางและระยะยาวนั้น ช่วงเวลาที่จะขยายจาก 6 เดือน ไปจนถึง 10 ปี โดยผู้กู้จะนำไปใช้ในการซื้อวัตถุดิบและผลผลิต ซื้อบริการทางเทคโนโลยี การลงทุนในต่างประเทศ และการลงทุนเพื่อการ พัฒนาทรัพยากรในต่างประเทศ

เงินกู้ที่กล่าวถึงทั้งหมดนี้จะมีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้ยืมเงินทั่วไป มาก ดังที่ได้แสดงตัวเลขของความแตกต่างไว้ในตารางที่ 2 การลด อัตราดอกเบี้ยให้ต่ำลงนี้ เพื่อให้สินค้าส่งออกของเกาหลีสามารถแข่งขันด้าน ราคา กับสินค้าจากประเทศอื่นในตลาดโลก และเป็นการกระตุ้นให้ตลาดเงิน ทุนในประเทศได้พัฒนาในช่วงแรกเริ่มของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในทศวรรษที่ 60 และ 70

ตารางที่ 2 อัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ระหว่างปี 1962-1981

	อัตราดอกเบี้ย (%)		ความแตกต่าง
	เงินกู้ทั่วไป	เงินกู้เพื่อการส่งออก	
1962	13.87	9.13	4.74
1963	13.87	8.03	5.84
1964	14.0	8.0	6.0
1965	24.0	6.5	17.5
1966	24.0	6.5	17.5
1967	24.0	6.0	18.0
1968	26.0	6.0	20.0
1969	24.6	6.0	18.6
1970	24.0	6.0	18.0
1971	22.0	6.0	16.0
1972	15.5	6.0	9.5
1973	15.5	7.0	8.5
1974	15.5	9.0	6.5
1975	15.5	7.0	8.5
1976	17.0	8.0	9.0
1977	18.0	8.0	10.0
1978	15.5	9.0	9.5
1979	15.5	9.0	9.5
1980	19.5	12.0	7.5
1981	16.5	12.0	4.5

ที่มา : Korea Traders' Association, *Export Support System*. 1983

## การจูงใจด้วยการปรับอัตราแลกเปลี่ยน

ในยุคต้นของการพัฒนาประเทศ เงินของเกาหลีได้ผูกพันกับสกุลเงินเหรียญสหรัฐเพียงสกุลเดียว ทำให้ค่าเงินวอนขึ้นลงอย่างรวดเร็วตามค่าของเงินสหรัฐ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1980 รัฐบาลได้เพิ่มการผูกพันกับเงินสองสกุลซึ่งเป็นของประเทศคู่ค้ารายใหญ่ของเกาหลี ดังนั้น ทำให้อัตราการแลกเปลี่ยนกับเงินต่างประเทศไม่แปรเปลี่ยนมากดังแต่ก่อน

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้ประกาศลดค่าเงินของตนและปฏิรูประบบเงินหลายครั้ง เพื่อให้เหมาะสมกับฐานะการเงินของประเทศและให้ค่าเงินวอนไม่สูงเกินความเป็นจริง อนึ่ง การประกาศลดค่าเงินลงเป็นการเพิ่มความสามารถของสินค้าเกาหลีให้แข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศ ดังตัวอย่างเช่น ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1964 รัฐบาลได้ลดค่าเงินลง 50 เปอร์เซ็นต์ และในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1980 ได้ลดค่าเงินลงอีกราว 36.2 เปอร์เซ็นต์ (ดูข้อมูลในตารางที่ 3 ประกอบด้วย)<sup>18</sup>

## การตั้งสถาบันส่งเสริมการส่งออก

มาตรการจูงใจที่ได้กล่าวถึงตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้เครดิตและการให้สิทธิพิเศษด้านภาษีอากรนั้นเป็นสิ่งที่มียู้อย่างจำกัด กล่าวคือ รัฐบาลไม่สามารถให้การอุดหนุนและกู้เงินอย่างไม่มีขอบเขตเพราะเกาหลีได้จัดอยู่ในชั้นยากจนมากประเทศหนึ่งในระยะของการก่อตั้งประเทศและภายหลังสงครามเกาหลี ดังนั้น การจัดตั้งสถาบันเพื่อบริหารงานการอุดหนุนและจูงใจจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะจัดการแบ่งสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ตารางที่ 3 อัตราแลกเปลี่ยนของเงินเกาหลีใต้กับเงินเหรียญสหรัฐฯ

วันประกาศ	อัตราแลกเปลี่ยน วอน/ 1 เหรียญ	หมายเหตุ
1 ตุลาคม 1945	15	อัตราทางการของรัฐบาลทหารสหรัฐฯ
1 กรกฎาคม 1948	850	อัตราการค้าซื้อ/ขายอิสระครั้งแรก
1 มิถุนายน 1949	900	เริ่มนำ multiple exchange rate system มาใช้
14 กุมภาพันธ์ 1953	60 ฮวาน	การปรับมูลค่าของเงินครั้งแรกและเปลี่ยน ชื่อเงินเป็น ฮวาน
1 มกราคม 1961	1,000 ฮวาน	ประกาศอัตราแลกเปลี่ยนใหม่
10 มิถุนายน 1962	130	ปรับมูลค่าของเงินครั้งที่สอง และเปลี่ยน ชื่อเงินเป็นวอน
3 พฤษภาคม 1964	256.53	ปรับตามระบบ unitary floating exchange rate
25 พฤศจิกายน 1967	271.50	
28 พฤศจิกายน 1967	271.60	
1 กุมภาพันธ์ 1972	387.50	ปฏิบัติตามตลาดการแลกเปลี่ยนเงินต่าง ประเทศ
2 กุมภาพันธ์ 1980	580.50	
31 ธันวาคม 1981	698.80	

Source : Korea Traders' Association, Export Support System. 1983

สถาบันส่งเสริมการส่งออกมีทั้งที่เป็นของรัฐ กึ่งรัฐ และของเอกชนที่  
รัฐบาลให้การสนับสนุน เราอาจจำแนกออกได้ดังนี้

## 1. กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (MTI)

หน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางส่งเสริมการส่งออกของรัฐคือกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งทำหน้าที่ร่วมมือกับกระทรวงอื่น ๆ เช่น กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงการคลัง และกระทรวงวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการส่งออกทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน รวมทั้งบริษัทธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ อีกด้วย กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการระหว่างสถาบันและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อร่วมปรึกษาหารือ และสร้างนโยบายส่งเสริมการส่งออกของประเทศ โดยจะมีการประชุมประจำเดือนทุกเดือนตลอดมา

## 2. บริษัทส่งเสริมการค้าเกาหลี (Korea Trade Promotion Association - KOTRA)

บริษัทส่งเสริมการค้าเกาหลีได้ก่อเป็นรูปร่างขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1962 และได้ตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐสมบูรณ์ตามกฎหมายในปี ค.ศ. 1968/69 โดยกลุ่มผู้ส่งออกที่ประสบความสำเร็จได้รับการขอรับรองจากรัฐบาลให้จัดตั้งกองทุนเพื่อส่งเสริมการค้าขึ้น ทั้งนี้เพราะกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมมีนโยบายให้เอกชนร่วมออกเงินทุนแก่บริษัทฯ ปัจจุบัน บริษัทมีทุนหมุนเวียนราว 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ซึ่งเงินจำนวนนี้ได้รับจากสมาคมพ่อค้าเกาหลีถึงครึ่งหนึ่งของเงินทุนหมุนเวียนทั้งหมด

บริษัทฯ ได้ดำเนินกิจกรรมร่วมกับกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมอย่างใกล้ชิด โดยบริษัทฯ มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมการค้าเกาหลีในต่าง

ประเทศ ดังนั้น จึงมีสำนักงานสาขาทั่วโลก 86 แห่งที่ทำหน้าที่เก็บและจัดส่งข้อมูลทางการค้าของประเทศนั้น ๆ ไปยังสำนักงานใหญ่ที่กรุงโซล และสำนักงานย่อยอีก 6 แห่งทั่วประเทศเพื่อกระจายข้อมูลให้แก่บริษัทธุรกิจอุตสาหกรรม และบริษัทการค้ากับต่างประเทศ นอกจากนี้ บรรษัทฯ ยังให้ข้อมูลแก่ผู้ประกอบการจากต่างประเทศเพื่อไปลงทุนในประเทศเกาหลี<sup>19</sup>

ในปี 1965 บรรษัทฯ ได้ตั้งสถาบันการศึกษา ที่เรียกว่า “โรงเรียนการส่งออก” เพื่อให้ความรู้และฝึกอบรมแก่ผู้ส่งออกโดยผู้เชี่ยวชาญการค้าระหว่างประเทศได้รับเชิญให้ไปบรรยายในโรงเรียนนี้ จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1970 มีผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตร 3 เดือนไปแล้วถึง 1,500 คนและต่างเข้าทำงานเป็นตัวจักรสำคัญในการส่งออกของสาธารณรัฐเกาหลี อนึ่ง ผู้ที่ได้รับเลือกเข้าเรียนในโรงเรียนแห่งนี้จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยและทำงานเกี่ยวข้องกับการส่งออกมาก่อน

ตอนต้นของทศวรรษที่ 70 บรรษัทฯ ได้ส่งเสริมหน่วยวิจัยด้วยการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อการส่งออก (Export Information Center) และแผนกวิจัยสินค้า (Commodity Research Department) ที่สำนักงานใหญ่ ศูนย์ข้อมูลฯ จะรับผิดชอบในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดต่างประเทศ โดยที่แผนกอื่น ๆ และศูนย์การค้าเกาหลีที่ตั้งอยู่ทั่วโลกจะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลให้ศูนย์นี้ ส่วนแผนกวิจัยฯ จะทำหน้าที่ศึกษาศักยภาพของสินค้าและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่มีลู่ทางส่งออก ตลอดจน การวิจัยตลาดต่างประเทศ ผลของการวิจัยจะถูกส่งไปยังศูนย์ข้อมูลฯ และทำการเผยแพร่ต่อไป

บรรษัทฯ ยังทำหน้าที่จัดการแสดงสินค้าเกาหลีทั้งในและต่างประเทศ เช่น ในปี 1980 ได้จัดการแสดงสินค้าถึง 51 ครั้ง และเพิ่มเป็น 362 ครั้งในปี



1981 ตามทั่วทุกภูมิภาคของโลก

ในทศวรรษที่ 80 บรรษัทฯ ได้เริ่มเน้นการขยายตลาดภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อสร้างมิติทางการค้าใหม่ กล่าวคือ แทนที่จะมุ่งการส่งออกแต่เพียงอย่างเดียว บรรษัทฯ ก็จะสนับสนุนให้ประเทศคู่ค้าส่งสินค้าที่เกาหลีต้องการไปยังเกาหลีด้วย นโยบายดังนี้ก็เป็นที่เห็นชอบของญี่ปุ่นที่ทำหน้าที่ส่งเสริมการนำเข้าสินค้าที่มีคุณภาพเข้าไปจำหน่ายในประเทศ<sup>20</sup>

### **3. ธนาคารเพื่อการส่งออก-นำเข้าของเกาหลี**

(Export-Import Bank of Korea)

ธนาคารเพื่อการส่งออก-นำเข้าของเกาหลีตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1976 เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศด้วยการให้สินเชื่อ การประกันและค้ำประกัน ธนาคารฯนี้เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงโซลและมีสาขาอีกหนึ่งแห่งในเกาหลี ส่วนสาขาในต่างประเทศมี 8 สาขาที่กรุงนิวยอร์ก ลอนดอน โตเกียว ฮกไกโด ลอส แองเจลิส ฮองกง ซานติเอโก และจาการ์ตา

รัฐบาลได้ออกกฎหมายให้ตั้งธนาคารฯ นี้ตั้งแต่ปี 1969 แล้ว แต่ต้องใช้เวลาดำเนินการถึง 7 ปี อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลานั้น ธนาคารเพื่อการแลกเปลี่ยนแห่งเกาหลี (Korea Exchange Bank) ได้ทำหน้าที่บริการแทน

หน้าที่ในการให้สินเชื่อ นั้น ธนาคารฯ จะให้เงินกู้ตั้งแต่ 6 เดือน ถึง 10 ปี แก่บุคคลหรือนิติบุคคลที่ทำการส่งสินค้าออก-นำเข้า โดยลูกหนี้จะต้องจ่ายค่าดอกเบี้ยในอัตราที่ธนาคารกำหนด ซึ่งจะเป็นอัตราที่แตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไป

หน้าที่ในการประกันและค้ำประกันนั้น ธนาคารฯ จะรับภาระในด้านความเสี่ยง ทั้งความเสี่ยงที่เกิดจากการค้า เช่น การผิดสัญญาไม่ยอมชำระเงินค่าสินค้า และความเสี่ยงที่มีได้เกิดจากการค้า เช่น ความเสี่ยงทางการเมือง (เกิดสงครามหรือการจลาจลในประเทศผู้ซื้อ ซึ่งจะยังผลให้ผู้ซื้อไม่สามารถจ่ายเงินได้) ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ (การขาดแคลนเงินตราของประเทศผู้ซื้อ ธนาคารชาติของประเทศผู้ซื้อไม่สามารถโอนเงินมายังประเทศเกาหลีได้) และความเสี่ยงจากความหายนะทางธรรมชาติ (แผ่นดินไหว ฯลฯ) เป็นต้น

#### **4. สมาคมเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องจักรของเกาหลี (Korea Society for the Advancement of Machine Industry)**

สมาคมเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องจักรของเกาหลีเป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1968 เพื่อพัฒนาและสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรมเครื่องจักรกล สมาคมนี้มีเจ้าหน้าที่ทำงานราว 100 คนประจำที่สำนักงานใหญ่ในกรุงโซล และมีสำนักงานสาขาเล็ก ๆ อีกแห่งหนึ่งที่กรุงโตเกียว ปัจจุบันสมาชิกของสมาคมมีจำนวน 3,000 บริษัท ซึ่งเป็นธุรกิจอุตสาหกรรมเครื่องจักรกลขนาดกลางและขนาดเล็กของประเทศ บริษัทสมาชิกไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใด ๆ เพราะรัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนราว 55 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อยู่แล้ว

สมาคมฯ ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนเพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าในธุรกิจอุตสาหกรรมประเภทนี้ รวมทั้งได้ทำการศึกษาค้นคว้าและวิจัยตลอดจนให้คำปรึกษาทาง

ด้านเทคโนโลยีแก่บริษัทสมาชิก นอกจากนี้ยังได้จัดการสัมมนาและให้ข้อมูล การตลาดแก่ผู้ผลิตในประเทศอีกด้วย

#### **5. สมาคมพ่อค้าเกาหลี (Korean Traders' Association)**

สมาคมพ่อค้าเกาหลีเป็นองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1946 โดยกลุ่มผู้จัดตั้งเริ่มแรกราว 100 คน/บริษัท ปัจจุบัน จำนวนสมาชิกมีถึง 3,500 บริษัท ในจำนวนนี้บริษัทที่ทำธุรกิจการนำเข้าและส่งออกทั้งหมดเป็น สมาชิกอยู่ด้วย สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงโซล และมีสาขา 3 แห่งภายใน ประเทศ และมีสาขาในต่างประเทศคือที่กรุงโตเกียว นิวยอร์ก ฮองกง และดู- เซลเดอร์ฟ

สมาคมฯ มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการส่งออกโดยทำหน้าที่เป็น ตัวเชื่อมระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน นอกจากนี้ สมาคมฯ ยังทำหน้าที่ บ่อนข้อมูลให้แก่ธุรกิจเอกชน และทำทำเนียบธุรกิจการค้า และอุตสาหกรรม ทั้งในและต่างประเทศด้วยระบบคอมพิวเตอร์ อนึ่ง สมาคมฯ ได้จัดให้มีการ สัมมนา ให้บริการห้องสมุด และวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจทั้งของเกาหลีและ ของโลกแก่สมาชิก

#### **6. ศูนย์แสดงสินค้าเกาหลี (Korea Exhibition Center)**

ศูนย์แสดงสินค้ามีสถานที่สำหรับแสดงสินค้าที่กว้างขวาง และทำหน้าที่ จัดการแสดงสินค้าตลอดทั้งปี

#### **7. บริษัทการค้าระหว่างประเทศของเกาหลี (Korea Trading International Inc.)**

บริษัทการค้าระหว่างประเทศของเกาหลีเป็นองค์กรการค้าใหญ่ ที่สมาคมพ่อค้าเกาหลีได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1969 เพื่อทำหน้าที่ให้บริการ

การส่งสินค้าอุตสาหกรรมของธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กออกไปขายยังต่างประเทศ บริษัทฯ ทำหน้าที่ในการบริการการนำเข้าอีกด้วย

### **๘. สมาพันธ์อุตสาหกรรมแห่งเกาหลี (Federation of Korean Industries)**

สมาพันธ์อุตสาหกรรมแห่งเกาหลีเป็นองค์การเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1969 เพื่อพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมและส่งเสริมระบบการค้าเสรี สมาชิกประกอบด้วยธุรกิจอุตสาหกรรมที่มีชื่อเสียง สถาบันการเงินและองค์การทางการค้าต่าง ๆ ถึง 426 สถาบัน และบริษัทเข้าร่วมเป็นตัวแทนกว่า 2,000 บริษัท

สมาพันธ์ฯ ทำหน้าที่สำคัญในการทำวิจัยภาวะเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังได้ส่งผลการวิจัย คำแนะนำ และให้คำปรึกษาในการวางนโยบายการพัฒนาของประเทศให้แก่รัฐบาล ส่วนในแง่การส่งเสริมการค้าส่งออกนั้น สมาพันธ์ฯ ได้ทำหน้าที่แลกเปลี่ยนข้อมูล และจัดการติดต่อกับคณะกรรมการทวิภาคี 19 คณะกับประเทศคู่ค้าต่าง ๆ ทั่วโลก

### **๙. สมาพันธ์ธุรกิจขนาดเล็ของเกาหลี (Korea Federation Small Business)**

ธุรกิจขนาดเล็กมีบทบาทสำคัญยิ่งในระบบเศรษฐกิจของประเทศเกาหลี เพราะมีแรงงานกว่าครึ่งหนึ่งที่รับจ้างทำงานในธุรกิจขนาดเล็ก และส่งผลผลิตกว่าหนึ่งในสามของผลผลิตทั้งหมดที่ส่งออกไปขายยังต่างประเทศ ดังนั้น จึงมีการตั้งสมาพันธ์ธุรกิจขนาดเล็กขึ้นในปี ค.ศ. 1962 เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงและส่งเสริมการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพแข่งขันในตลาดโลกและตลาดภายในประเทศ นอกจากนี้ สมาพันธ์ฯ ยังได้ส่งเสริมให้มีการตั้งสหกรณ์

พัฒนาอุตสาหกรรมให้ทันสมัย และผลักดันให้บริษัทเหล่านี้มองเห็นโลกกว้างไกลอีกด้วย

สหพันธ์ฯ มีสำนักงานใหญ่ที่กรุงโซล และมีสาขาภายในประเทศ 9 แห่ง และใช้เงินทุนดำเนินการปีละ 4 ล้านเหรียญ ซึ่งรัฐบาลให้เงินอุดหนุนกว่า 70 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณสหพันธ์ทั้งหมด

**10. กระทรวงคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ**  
(Economic Planning Board) **สถาบันเพื่อการพัฒนาแห่งเกาหลี** (Korea Development Institute) และ**สถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับสูงแห่งเกาหลี** (Korean Advanced Institute of Science and Technology)

องค์กรทั้งสามเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการข้อมูล ข่าวสาร และผลการวิจัยแก่ผู้ส่งออก นอกจากนี้ องค์กรเหล่านี้ยังทำหน้าที่จัดทำนโยบายของชาติและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรและสถาบันต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาประเทศที่ได้วางไว้

### การปรับปรุงการบริหารราชการ

ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 60 เมื่อรัฐบาลเกาหลีได้ปรับใช้ยุทธวิธีเพื่อการส่งออก ผู้นำประเทศสมัยนั้นได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินเพื่ออำนวยความสะดวก อีกทั้งจะเป็นการกระตุ้นให้การส่งออกบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ประธานาธิบดี ปัก จุง ฮี จึงมีคำสั่งให้ระงับปัญหาและอุปสรรคที่ปิดกั้นมิให้การส่งออกดำเนินไปอย่างสะดวกและรวดเร็วออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งพิธีกรรมทางศุลกากร และกระบวนการ

เกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญต่าง ๆ นอกจากนี้ หัวหน้าคณะบริหารประเทศ ยังได้เร่งรัดให้องค์กรที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนทั้งทางด้านการเงิน และเทคนิควิทยาได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

การรณรงค์ของประธานาธิบดี ปัก จุง ฮี ได้ก่อให้เกิดการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในทุกด้าน ยังผลให้ข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมมือกันทำงานอย่างหนักตามคำบัญชาของผู้นำประเทศ ดังนั้น เป้าหมายที่ กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมวางไว้จึงบรรลุผลเกินความคาดหมาย<sup>21</sup>

ปัจจุบัน การปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการค้าของโลกที่แปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงบทบาทของรัฐในการสนับสนุนนโยบายการส่งออกเพิ่มเติม คือ

#### 1. การพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน (infrastructure development)

การลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐาน เช่น ท่าเรือ ท่าอากาศยาน โทรศัพทโทรเลข ถนนหนทาง และสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ในเขตเมืองและนิคมอุตสาหกรรมของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ผลักดันให้ผู้ประกอบการและบริษัทอุตสาหกรรมตัดสินใจเริ่มและขยายธุรกิจให้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว รัฐบาลทุกสมัยได้ให้ความสนใจและทุ่มเทการลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐานนี้อย่างต่อเนื่อง เพื่อรับกับการขยายตัวของธุรกิจอุตสาหกรรมของประเทศ ดังตัวอย่างข้อมูลต่อไปนี้ (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานระหว่างปี 1967-1983

	หน่วย	1967	1977	1980	1983
พลังไฟฟ้า	พันกิโลวัตต์	917	5,790	9,391	13,115
ถนน	กิโลเมตร	n.a.	1,225	1,225	1,245
ความสามารถในการขนถ่ายสินค้า (ท่าเรือ)	พันเมตริกตัน	14,850	41,000	82,261	100,317
รถไฟ	กิโลเมตร	5,207	5,711	6,007	6,129

Source: Han Seung-Soo and S.T. Park, table 111-21 p.87.

## 2. การก่อตั้งบริษัทการค้าทั่วไป (general trading companies)

เนื่องจากร้อยละของการส่งออกต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของเกาหลีใต้ได้เพิ่มจากร้อยละ 5 ในปี ค.ศ. 1965 มาเป็น 24.8 ในปี 1975 หรือคิดเป็นอัตราการเพิ่มถึงร้อยละ 40 ต่อปีภายในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะเดียวกัน การนำเข้าสินค้าเข้าก็เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 30 ต่อปี กล่าวคือ การนำเข้าคิดเป็นสัดส่วนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติจากร้อยละ 13.2 ในปี 1965 มาเป็นร้อยละ 35.5 ในปี 1975<sup>22</sup> ทำให้รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะจัดตั้งบริษัทการค้าทั่วไปเพื่อทำหน้าที่เฉพาะทางด้านการนำเข้าและส่งออกเพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศ นอกจากนี้ แนวความคิดดังกล่าวยังเป็นผลมาจากการผันผวนของภาวะเศรษฐกิจโลก เช่น การขึ้นราคาน้ำมันอย่างฉับพลันในปี ค.ศ. 1973-1974 และลัทธิกีดกันทางการค้า อนึ่ง ประธานาธิบดี ปัก จุง ฮี ได้ตั้ง

เป้าหมายภายหลังที่ได้รับเลือกเป็นผู้นำประเทศในปี 1972 ว่า ในช่วงปลายทศวรรษที่ 70 เกาหลีใต้จะต้องส่งออกสินค้าออกมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น 10 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ

ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงมอบหมายให้กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมริเริ่มและให้การสนับสนุนการจัดตั้งบริษัทการค้าทั่วไปขึ้นในปี ค.ศ. 1975 ตามแบบของญี่ปุ่นและได้วันที่ได้รับความสำเร็จมาแล้ว

รัฐบาลได้ให้สิทธิพิเศษและช่วยเหลือทางด้านเงินทุนด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำมากมายแก่บริษัทการค้าทั่วไปเพื่อให้สามารถขยายจำนวนและมูลค่าที่ส่งออกและนำเข้าเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดงาน "วันส่งออก" โดยมอบเกียรติยศสูงสุดแห่งชาติให้แก่บริษัทการค้าที่สามารถขยายสินค้ามีมูลค่าสูงสุด ผลที่ได้รับก็คือ ในปี ค.ศ. 1980 บริษัทประเภทนี้สามารถส่งออกสินค้าออกเป็นอัตราร้อยละ 43.6 ของสินค้าส่งออกทั้งหมด และนำเข้าร้อยละ 7.4<sup>23</sup>

### 3. การจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม (industrial estates)

รัฐบาลได้ช่วยเหลือในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม รวมทั้งนิคมการผลิตเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะและให้การบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมโดยคิดค่าบริการในอัตราต่ำเป็นพิเศษ อนึ่ง นิคมอุตสาหกรรมนี้ใช้เป็นแหล่งให้ชาวต่างประเทศเข้าไปลงทุนด้วย

นิคมอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ตั้งขึ้นในระหว่างปี ค.ศ. 1969-1970 โดยที่รัฐบาลได้ออกกฎหมายพิเศษให้นิคมต่าง ๆ สามารถทำตามกระบวนการพิธีศุลกากรและเอกสารสำคัญทุกอย่าง ณ ที่นิคมนั้น ๆ อันเป็นการให้ความสะดวกแก่ธุรกิจอุตสาหกรรมในการส่งออก



ปัจจุบัน ได้มีการแบ่งนิคมออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) Free export zones 2 แห่ง (2) Directed-controlled industrial estates 7 แห่ง (3) Local industrial estates 14 แห่ง และ (4) Private industrial estates 2 แห่ง นิคมทั้งหมดนี้มีเนื้อที่ราว 130 ตารางกิโลเมตร แต่ละแห่งตั้งอยู่ในบริเวณที่สะดวกและกระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ

### นโยบายอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการส่งออก

แม้ว่านโยบายการส่งออกมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกำหนดทิศทางของนโยบายอุตสาหกรรมในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาก็ตาม แต่รัฐบาลก็ได้ละเอียดที่จะเน้นถึงแนวทางในการพัฒนาประเทศด้วยการสนับสนุนและให้สิทธิพิเศษทางการเกษตร การพัฒนาสังคม และการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าของอุตสาหกรรมหลัก เช่น ซีเมนต์ ปูน โรงกลั่นน้ำมันและเส้นด้าย เป็นต้น ซึ่งการเกษตรและอุตสาหกรรมดังกล่าวมีความสามารถส่งผลผลิตออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศได้แล้วในปัจจุบัน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งในแง่การผลิตเพื่อส่งออกและการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าจะยังผลให้การพัฒนาประเทศเจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็วได้ถ้าหากยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้กระทำในช่วงเวลาที่ต่างกัน ในกรณีของเกาหลีใต้ นั้น รัฐบาลได้จำกัดการนำเข้าเพื่อให้การอุตสาหกรรมภายในประเทศสามารถขยายตัวในทศวรรษที่ 50 ต่อมา ในทศวรรษที่ 60 รัฐบาลได้เน้นและให้การจูงใจแก่อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก แต่ก็ยังคงใช้มาตรการป้องกันอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าที่สำคัญ ๆ บางชนิดดังที่กล่าวแล้วข้างต้น และเมื่อเริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์ในทศวรรษที่ 70 ตามแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 3 (ค.ศ. 1972-1976) เป็นต้นมา<sup>24</sup> มาตรการป้อง

กันก็ได้นำมาใช้อีกครั้งเพื่อให้การพัฒนาอุตสาหกรรมหนักได้เจริญเติบโตอย่างเต็มที่

เมื่อโครงสร้างของยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นดังเช่นที่กล่าวถึงนี้ จึงมีการใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าด้วยการใช้การจำกัดจำนวนการนำเข้า และใช้ภาษีศุลกากรเป็นเครื่องมือ ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้

#### 1. การจำกัดจำนวนการนำเข้า

ในวันที่ 1 กรกฎาคมของทุกปี รัฐบาลจะประกาศรายชื่อสินค้าที่อนุญาตและไม่อนุญาตให้นำเข้า ซึ่งจะยึดตามเกณฑ์ดังนี้ (1) สถานการณ์ทางดุลการชำระเงินของประเทศ (2) ความสามารถในการแข่งขันของสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในกับสินค้าจากต่างประเทศ และ (3) นโยบายทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายอุตสาหกรรมและนโยบายเสถียรภาพทางด้านราคา เป็นต้น

ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนาประเทศนั้น การอุตสาหกรรมภายในประเทศยังอยู่ในขั้นปฐม รัฐบาลได้ใช้มาตรการป้องกันการนำเข้าอย่างเข้มงวด เช่น การห้ามการนำเข้าและการกำหนดภาษีศุลกากรที่สูงมาก ต่อมา เมื่อภาวะเศรษฐกิจกระเตื้องขึ้นและดุลการค้าดีขึ้น มาตรการป้องกันจึงค่อย ๆ มีการผ่อนปรนลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1967 รัฐบาลได้ประกาศใช้ระบบรายชื่อสินค้าเนิส (negative list system) ซึ่งจะพิมพ์ออกเป็นรายปีเพื่อแจ้งรายชื่อสินค้าที่ห้ามหรือเข้มงวดการนำเข้า ส่วนสินค้าที่ไม่ปรากฏในบัญชีนี้ก็ได้รับการอนุญาตให้นำเข้าเสรีโดยอัตโนมัติ<sup>25</sup>

ในตอนกลางปี ค.ศ. 1967 นี้เองที่จำนวนสินค้าพื้นฐาน 1,312 ชนิดได้รับอนุญาตให้นำเข้าอย่างเสรีถึง 60 เปอร์เซ็นต์ ต่อมา เมื่อรัฐบาลปรับใช้

การพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์ การอนุญาตให้นำเข้าได้ลดลงเป็น 49 เปอร์เซ็นต์ในปี 1975 จากนั้น จำนวนการอนุญาตให้นำเข้าเสรีเพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ 64.9, 68.5, 76.6 ในปี 1978, 1980 และ 1982 ตามลำดับ ส่วน ประเภทของสินค้าที่ได้รับอนุญาตนำเข้าเสรีเป็นจำนวนเท่าใดนั้น ได้แจ้งไว้ในตารางที่ 5

## 2. กำแพงภาษีศุลกากร

การควบคุมการนำเข้าในยุคต้นนั้นได้ใช้การตั้งกำแพงภาษีศุลกากร เป็นมาตรการสำคัญ ดังเหตุผลที่สำคัญ คือ (1) ต้องการเร่งให้เกิดกระบวนการกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม และ (2) เพื่อป้องกันอุตสาหกรรมภายในมิให้ล้มละลายมากกว่าที่จะใช้ภาษีศุลกากรเป็นแหล่งรายได้หลักของงบประมาณแผ่นดิน

ต่อมาระบบภาษีศุลกากรได้รับการปรับปรุงหลายครั้ง ดังเช่น ในปี ค.ศ. 1967 ปี ค.ศ. 1973 ปี ค.ศ. 1977 ปี ค.ศ. 1979 และ ปี ค.ศ. 1982 เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการส่งออกที่แปรเปลี่ยนไป นั่นคือ ในยุคต้น สินค้าที่ส่งออกจะเป็นสินค้าสำเร็จรูปภายหลังจากนำสินค้ากึ่งสำเร็จรูปเข้าไปผลิตภายในประเทศ ยุคต่อมา สินค้าส่งออกประกอบไปด้วยสินค้าสำเร็จรูป กึ่งสำเร็จรูป และวัตถุดิบ อนึ่ง เมื่อรัฐบาลได้ประกาศใช้ระบบรายชื่อสินค้านิเสดดังกล่าวข้างต้น หลักการใช้ภาษีศุลกากรจึงต้องปรับแต่งเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของชาติ คือ

(1) เรียกเก็บภาษีศุลกากรแบบก้าวหน้า นั่นคือ เก็บภาษีนำเข้าสินค้าวัตถุดิบในอัตราต่ำ และเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ ในสินค้ากึ่งสำเร็จรูป

และสินค้าสำเร็จรูป ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับระบบการคืนภาษีในมาตรการจูงใจ  
ภาษีศุลกากรและค่าธรรมเนียมที่กล่าวไว้ในตอนต้น (ดูตารางที่ 1 ประกอบ)

ตารางที่ 5 เปอร์เซนต์การนำเข้าเสรีของประเทศเกาหลีใต้ ปี 1982

ประเภทสินค้า	อัตราการนำเข้าโดยเสรี
เกษตรและประมง	72.1
แร่และพลังงาน	93.6
(รวมย่อย)	(77.9)
อาหารสำเร็จรูป	45.4
เครื่องดื่มและยาสูบ	25.5
อุปกรณ์การก่อสร้าง	98.4
วัตถุดิบกึ่งสำเร็จรูป (สินค้าปฐม)	83.9
วัตถุดิบกึ่งสำเร็จรูป (สินค้าทุติยภูมิ)	91.8
สินค้าอุปโภคบริโภค (ประเภทไม่คงทน)	72.9
สินค้าอุปโภคบริโภค (ประเภทใช้คงทน)	56.1
เครื่องจักร	59.5
อุปกรณ์การขนส่ง	39.8
(รวมย่อย)	(75.2)
รวมทั้งสิ้น	74.7

ที่มา : Korea Development Institute, *Tariff Policy : Present Status and Reform Plan*. Seoul, 1982.

- (2) รักษาอัตราการเก็บภาษีขาเข้าให้อยู่ในระดับ 10 เปอร์เซ็นต์ของอัตราภาษีของรัฐทั้งหมดตลอดช่วงเวลา 2 ทศวรรษที่ผ่านมา
- (3) เรียกเก็บภาษีขาเข้าสินค้าประเภทเครื่องจักรหรือสินค้านำเข้าในอัตราต่ำ แต่เก็บภาษีขาเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคในอัตราสูง
- (4) เรียกเก็บภาษีขาเข้าสินค้าที่จำเป็นในชีวิตประจำวันในอัตราต่ำ แต่เก็บในอัตราที่สูงขึ้นในสินค้าฟุ่มเฟือย
- (5) เรียกเก็บภาษีขาเข้าสินค้าที่ผลิตได้ไม่เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศในอัตราต่ำ
- (6) เรียกเก็บภาษีขาเข้าในอัตราสูงในสินค้าที่จะเข้ามาแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตได้เองในตลาดภายในประเทศ
- (7) ค่อย ๆ ลดอัตราภาษีให้ต่ำลงในสินค้าที่สามารถผลิตและแข่งขันกับสินค้าที่ส่งมาจากประเทศ

### **ผลที่ได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบายการส่งออก**

ระบบจูงใจเพื่อการส่งออกดังกล่าวข้างต้นได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัตินับตั้งแต่เริ่มพัฒนาประเทศ กระทั่งถึงตอนต้นทศวรรษที่ 70 โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด พอถึงปี 1973 มาตรการบางอย่างได้ถูกยกเลิกเพื่อลดจำนวนและขอบเขตการให้ความช่วยเหลือ ตัวอย่างเช่น ได้ยกเลิกการลดหย่อนภาษีเงินได้ที่ได้รับจากธุรกิจการส่งออกจำนวนร้อยละ 50 ไปในปีนั้นเอง ได้ยกเลิกระบบการยกเว้นค่าธรรมเนียมการนำสินค้าวัตถุดิบเข้ามาใช้ในการผลิตเพื่อการส่งออกมาเป็นการใช้ระบบการจ่ายเงินคืนตั้งแต่เดือนกรกฎาคมปี ค.ศ. 1975 และได้ยกเลิกการลดค่ากระแสไฟฟ้าที่ใช้ในการผลิตในปี 1976 เป็นต้น

เมื่อมาตรการช่วยเหลือการส่งออกทางตรงได้ถูกยกเลิกไป รัฐบาลก็ได้ใช้มาตรการอื่นเพื่อส่งเสริมการส่งออก ซึ่งเริ่มตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 70 เป็นต้นมา อันได้แก่ การลดอัตราดอกเบี้ยและการตั้งเงินทุนเงินกู้เพื่อใช้ในการส่งออก การปรับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศให้เหมาะสมกับค่าของเงินวอน การตั้งสถาบันส่งเสริมการส่งออก และการขึ้นนำให้จัดตั้งบริษัทการค้าทั่วไป เป็นต้น ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้เพิ่มกองทุนเงินกู้จากร้อยละ 5.1 ในปี 1966 มาเป็นร้อยละ 20.5 ในปี 1978 และได้ลดอัตราดอกเบี้ยพิเศษในปี 1966 และ 1981 ให้เหลือเพียง 6.5 และ 12 เปอร์เซ็นต์ ตามลำดับ เมื่อเทียบกับอัตราดอกเบี้ยปกติของธนาคารพาณิชย์คือ 26.4 และ 16.5 เปอร์เซ็นต์ในช่วงปีเดียวกัน อย่างไรก็ตาม พอถึงปี 1982 รัฐบาลได้ยกเลิกการลดอัตราดอกเบี้ยพิเศษนี้เสียโดยปรับอัตราดอกเบี้ยให้เท่าเทียมกันทั้งหมด

ผลการดำเนินงานตามนโยบายส่งเสริมการส่งออกในช่วงทศวรรษที่ 60 แล 70 ได้รับความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจมาก นั่นคือ มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คือ จาก 54.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 1962 มาเป็น 10.7 พันล้านเหรียญในปี 1970 และ 17.5 พันล้านเหรียญในปี 1980 (คิดเป็นร้อยละ 2.4, 11.7 และ 31.0 ของมวลรวมประชาชาติในช่วงปีเดียวกัน)<sup>26</sup>

อย่างไรก็ตาม ผลเสียที่เกิดขึ้นตามมามีอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ในช่วงปี 1979-1981 ซึ่งผลผลิตตกต่ำมาก ทำให้อัตราความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจติดลบถึง 5.2 เปอร์เซ็นต์ อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสาธารณรัฐเกาหลีนับตั้งแต่เริ่มพัฒนาเศรษฐกิจเป็นต้นมา อัตราเงินเฟ้อมีถึงร้อยละ 32 และดุลการชำระเงินขาดดุลเป็นจำนวนมาก

นักเศรษฐศาสตร์และนักวิเคราะห์ทางการเมืองได้อธิบายถึง  
วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจครั้งนี้ว่า มีสาเหตุมาจากปัจจัยหลายอย่างซึ่งไม่จำ-  
กัดเฉพาะแต่ความวุ่นวายทางการเมืองภายหลังอาสัญกรรมของประธานาธิบดี  
ปัก จุง ฮี ในปี 1979 เท่านั้น ปัจจัยอื่น ๆ ที่นำหายนะมาสู่ภาวะเศรษฐกิจใน  
ช่วงนี้ ได้แก่ การที่รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทเกินขอบเขตต่อการพัฒนา หรืออาจ  
เรียกว่า การพัฒนาด้วยการนำของรัฐเป็นระยะเวลาจนถึงสองทศวรรษ  
ซึ่งย้ำการเกื้อหนุนภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม เน้นการพัฒนา  
เมืองมากกว่าชนบท ให้การช่วยเหลือบริษัทใหญ่ ๆ มากกว่าบริษัทเล็ก  
และเน้นหนักอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกมากกว่าอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้า  
เพื่อบริโภคภายในประเทศ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันใน  
โครงสร้างการป้องกันอุตสาหกรรมภายในของประเทศ เกิดความล้มเหลวใน  
อุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง และทำให้ตลาดภายในไม่เป็นไปตาม  
ธรรมชาติ เป็นต้น อนึ่ง การเร่งการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรม  
หนักและเคมีภัณฑ์จำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก แต่สถานการณ์เศรษฐกิจ  
ของโลกกลับผันแปรไปอย่างรวดเร็ว เช่น การขึ้นราคาน้ำมันดิบอย่างรวดเร็ว  
หลายครั้ง ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกภายหลังการขึ้นราคาน้ำมันทั้ง 2  
ครั้ง ทำให้สินค้าเกาหลีที่ส่งออกไม่เป็นไปตามที่คาดหมาย เมืองโซลจึงจำเป็น  
ต้องกู้ยืมเงินจากต่างประเทศเข้ามาอัดฉีดให้เศรษฐกิจของประเทศสามารถ  
ดำเนินต่อไปได้ ทำให้หนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นจาก 16.8 พันล้านเหรียญในปี  
1978 เป็น 43 พันล้านเหรียญในปี 1984 และประเทศนี้กลายเป็นลูกหนี้อัน-  
ดับที่สี่ของโลก

ประการสุดท้าย การที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงด้วยการป้องกันและให้การอุดหนุนการส่งออก ทำให้บริษัทใหญ่ซึ่งกิจการบริษัทที่ดั่งขึ้นใหม่ มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และบริษัทใหญ่ ๆ ก็เพิกเฉยไม่สนใจในการพัฒนาเทคโนโลยีหรือการวิจัยพัฒนา (research and development) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญต่อการขยายตัวด้านการส่งออกอย่างแท้จริง

ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างทางเศรษฐกิจจึงจำเป็นต้องรีบเร่งกระทำกัน เพื่อให้เหมาะสมกับทศวรรษใหม่

### ทศวรรษที่ 80 กับนโยบายส่งเสริมการส่งออก

สถานการณ์ในทศวรรษที่ 80 ปรากฏขึ้นท่ามกลางความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเมืองของโลก ทั้งนี้เป็นเพราะภาคพื้นแปซิฟิก (pacific basin) มีบทบาทสำคัญในวงการค้าของโลก กล่าวคือญี่ปุ่นกลายเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ส่วนเกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ และมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศกลุ่มอาเซียน ดังนั้นผลที่ตามมา ได้แก่ (1) ความเข้มข้นของการแข่งขันในการส่งสินค้าออก และการแย่งตลาดสินค้าประเภทที่ใช้แรงงานมาก และ (2) ลัทธิกีดกันสินค้า ซึ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ

สำหรับทางด้านการเมือง ความเป็นหนึ่ง (monolithic) ของกลุ่มคอมมิวนิสต์ที่เคยเป็นมาดังในอดีตได้แปรเปลี่ยนไป เพราะความแตกต่างทางด้านความคิดและนโยบายของจีนและรัสเซียมีมากยิ่งขึ้น อนึ่ง การแทรกแซงด้วยกำลังทหารต่อประเทศอื่นได้เสื่อมความนิยมลง ปัจจุบันสงครามที่เกิดขึ้นคือสงครามทางเศรษฐกิจ ทำให้ประเทศที่เคยมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน



มาตั้งแต่อดีตกลับกลายเป็นศัตรูคู่ค้า ดังเช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับมิตรประเทศในโลกเสรี ซึ่งกลับเป็นฝ่ายเปรียบดุลการค้ากับสหรัฐฯ มากมาย จนสหรัฐฯ จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงได้ตอบอย่างรุนแรง นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกำลังพัฒนามาก็เริ่มกระชับขึ้นเพื่อรวมพลังกัน ต่อรองกับประเทศที่พัฒนาแล้ว (Organization for Economic Cooperation and Development) หรือกลุ่ม 7 G.

สถานการณ์ดังที่กล่าวถึงนี้ มีผลกระทบโดยตรงต่อการส่งออกของเกาหลีใต้ เพราะถูกกีดกันจากประเทศที่เป็นตลาดใหญ่ เช่น สหรัฐ และประเทศในยุโรป นอกจากนี้การกีดกันที่มีใช้ภาษีศุลกากร อาทิเช่น การจำกัดจำนวนการนำเข้า และการกำหนดสิทธิบัตรการนำเข้า ได้ถูกนำมาใช้เพื่อลดจำนวนการนำเข้า ด้วยเหตุนี้ เกาหลีใต้จึงจำเป็นต้องกำหนดยุทธวิธีการส่งออกใหม่เพื่อแก้ไขปัญหา ทั้งที่เกิดจากภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้การส่งออกอยู่ในระดับสูงดังเช่นที่เคยเป็นมา ได้แก่

## 1. ยุทธวิธีพื้นฐาน

ก. ยุทธวิธีในการพัฒนาเศรษฐกิจ ในแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 5 (ค.ศ. 1982-1986) รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ปรับแต่งนโยบายเพื่อแก้ปัญหาที่ปรากฏขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 80 นี้ด้วยการส่งเสริมการค้าเสรีและเปิดตลาดภายในประเทศเพื่อให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น นโยบายนี้มีผลให้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากที่เคยเป็นผู้นำในการพัฒนามาเป็นการสนับสนุนเพื่อประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนในการกระทำการทางเศรษฐกิจ ส่วนเป้าหมายสำคัญของแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 6 (ค.ศ. 1987-1991) คือ (1) ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีของตลาดภายในประเทศด้วยการลด

การแทรกแซงโดยตรง ในขณะเดียวกัน ก็ตั้งกฎเกณฑ์ในการช่วยเหลือธุรกิจ  
อุตสาหกรรมเสียใหม่ (2) เปิดตลาดภายในประเทศให้กว้างขวางขึ้นด้วยการ  
ลดเงื่อนไขการนำสินค้าจากต่างประเทศเข้าที่ละขั้น โดยตั้งเป้าหมายว่าในปี  
1988 การนำเข้าเสรีจะเป็นร้อยละ 95 ของจำนวนสินค้าเข้าทั้งหมด  
ซึ่งจะเป็นระดับเดียวกับประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ (3) จะเพิ่มประสิทธิภาพ  
ของรัฐบาลที่จะแสดงบทบาทในสังคมเศรษฐกิจตลาดเสรี ซึ่งกำลังจะปรากฏ  
ขึ้นในสาธารณรัฐเกาหลี<sup>27</sup> อาจกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาฉบับที่ 6 ได้เน้นเป้า  
หมายต่อจากแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ด้วยการปล่อยให้เศรษฐกิจของประเทศเป็น  
ไปตามกลไกของตลาดโลกมากยิ่งขึ้น

ข. นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อให้ความเจริญก้าวหน้าทาง  
อุตสาหกรรมเจริญเติบโตต่อไป รัฐบาลได้นั้นให้การอุตสาหกรรมของประเทศ  
ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาด และลดการแทรกแซงจากรัฐบาลให้มากที่สุด  
ดังนั้น การที่รัฐบาลลดบทบาทในการสนับสนุนโดยตรงต่ออุตสาหกรรมหลัก  
จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในแผนพัฒนาประเทศฉบับปัจจุบัน และทำให้ภาค  
เอกชนสามารถตัดสินใจเพื่อการลงทุนด้วยตัวเอง รัฐบาลทำหน้าที่เพียงแต่  
วางกรอบกว้าง ๆ ให้เท่านั้น โดยหวังผล คือ

(1) การแข่งขัน เมื่อรัฐบาลประกาศใช้นโยบายการค้าเสรีโดยลดข้อ  
จำกัดในการนำสินค้าเข้า จะก่อให้เกิดการแข่งขันในด้านคุณภาพและราคา  
ระหว่างอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้า วิธีการนี้จะขจัดสินค้าที่ด้อยคุณภาพซึ่งเป็น  
ผลมาจากระบบการผูกขาดตั้งแต่อดีตออกไป

(2) การวิจัยและพัฒนา เมื่อภาคเอกชนแสดงบทบาทสำคัญในทาง  
เศรษฐกิจ ก็จะทำให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยี ดังจะเห็นได้ว่าการลงทุนทางด้าน

การวิจัยพัฒนาได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 15 ในปี 1986 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 เมื่อเทียบกับปีแรกของแผนนี้และมีอัตราการลงทุนในด้านนี้ต่อมวลรวมประชาชาติเท่ากับร้อยละ 2

อนึ่ง รัฐบาลเร่งรัดที่จะให้ประเทศกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรมชั้นนำ จึงได้นำนโยบายส่งเสริมการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูงตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 3 เป็นต้นมา ดังนั้น การวิจัยและพัฒนาจึงมีบทบาทสำคัญต่อการผลิตและทำให้สินค้าเกาหลีเป็นที่ต้องการของตลาดเนื่องจากมีคุณภาพดีขึ้น

(3) เน้นการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลาง ในอดีตอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลางไม่ได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาลเท่าที่ควร ดังนั้น ช่วงต่อไปนี้รัฐบาลจึงให้ความสนใจด้วยการจัดตั้งสหกรณ์และให้ข่าวสารข้อมูลทางด้านตลาด อีกทั้งยังสนับสนุนให้ผลิตสินค้าเฉพาะประเภทเพื่อเพิ่มคุณภาพสินค้าให้เป็นที่ต้องการของตลาดอีกด้วย

## **๒. นโยบายส่งเสริมการส่งออก**

เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศ รัฐบาลเกาหลีได้จึงต้องเน้นความสามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรมด้วยการนำเอานวัตกรรมมาใช้ในการผลิต การลดต้นทุน และการปรับปรุงคุณภาพสินค้าให้ดียิ่งขึ้น อนึ่ง ดังที่กล่าวแล้วในตอนต้นว่า รัฐบาลได้ใช้นโยบายเปิดตลาดเพื่อให้การแข่งขันเป็นไปตามกลไกของตลาด อันจะยังผลให้อุตสาหกรรมภายในปรับปรุงคุณภาพการผลิตให้ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น นโยบายการเปิดตลาดจึงเป็นหัวใจสำคัญต่อนโยบายส่งเสริมการส่งออกในปัจจุบันและอนาคต

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงมาตรการส่งเสริมการส่งออกที่เน้นการเพิ่มความ  
สามารถในการแข่งขันของภาคอุตสาหกรรม ได้แก่

ก. ปรับปรุงโครงสร้างการส่งออกและขยายฐานการแข่งขัน รัฐบาลได้  
เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการส่งออกที่เคยยึดแนวทางการส่งสินค้าที่ใช้แรงงาน  
มากมาเป็นการส่งสินค้าอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง ทั้งนี้เพราะสินค้า  
ประเภทดังกล่าวสามารถเพิ่มมูลค่าให้สูงขึ้น นอกจากนี้ยังได้เน้นมาตรการ  
ปรับปรุงวิธีการผลิตและคุณภาพของสินค้าอีกด้วย

มาตรการที่เพิ่งกล่าวถึงนี้กำลังขยายไปยังสินค้าที่เคยส่งออกสำคัญๆ  
เช่น สิ่งทอเสื้อผ้า และรองเท้า เป็นต้น ทั้งนี้เพราะสินค้านี้ดังกล่าวไม่อาจได้  
เปรียบเพียงเพราะมีราคาต่ำเท่านั้น

ข. การจูงใจด้วยภาษี ระบบภาษีอากรของเกาหลีได้รับการปรับปรุง  
แก้ไขหลายครั้งนับตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา ประเด็นสำคัญที่มีการปรับปรุง  
ระบบภาษี ได้แก่การเพิ่มความเสมอภาคและความยุติธรรมในแง่ภาษีอากร  
ให้มากยิ่งขึ้น นั่นคือ การใช้หลักการเก็บภาษีในอัตราต่ำและมีการยกเว้นน้อย

สาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงด้านภาษีมาจากข้อความจริงที่ว่า  
เมื่อค่าจ้างแรงงานได้เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น “คุณภาพ” จึงมีบทบาทแทนที่ “ปริ-  
มาณ” ส่วนการจูงใจด้านภาษีในกิจการอุตสาหกรรมหลักนั้นจะค่อย ๆ  
ลดลง และเปลี่ยนมาเป็นการให้การจูงใจทางอ้อม สำหรับอุตสาหกรรม  
ขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งด้านการวิจัยพัฒนาและการพัฒนา  
ทรัพยากรมนุษย์ จะได้รับการจูงใจทางด้านภาษีอากรเพิ่มมากขึ้น ดังมี  
รายละเอียดต่อไปนี้

มาตรการทางอ้อมที่ให้การจูงใจแก่กิจการอุตสาหกรรมหลักแทน  
มาตรการทางตรง (เช่น การยกเว้นการเก็บภาษี และการลดอัตราภาษี)  
ได้แก่

(1) การตั้งกองทุนสำรองเพื่อการลงทุน เงินทุนสำรองได้ตั้งไว้จำนวน  
ร้อยละ 5 ของมูลค่าธุรกิจทั้งหมด เพื่อใช้ในการลงทุนในกรณีที่เกิดการเสีย  
หายกับธุรกิจอุตสาหกรรม

(2) ค่าเสื่อมพิเศษ การคิดค่าเสื่อมพิเศษในทรัพย์สินถาวรมีถึง 100  
เปอร์เซ็นต์ โดยนำไปหักลบกับรายได้จากธุรกิจนั้น ๆ เป็นรายปี

ส่วนมาตรการจูงใจด้วยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรเพิ่มขึ้นในธุรกิจ  
ขนาดเล็กและขนาดกลางนั้น ได้แก่

(1) การตั้งกองทุนสำรองเพื่อการลงทุน เงินกองทุนสำรองได้ตั้งไว้  
ร้อยละ 15 ของมูลค่าธุรกิจทั้งหมดเพื่อใช้ในการลงทุนกรณีที่เกิดการเสียหาย  
กับธุรกิจอุตสาหกรรม

(2) ค่าเสื่อมพิเศษ การคิดค่าเสื่อมพิเศษในทรัพย์สินถาวรมีถึง 100  
เปอร์เซ็นต์ โดยนำไปหักลบกับรายได้ของธุรกิจนั้น ๆ เป็นรายปี

สำหรับมาตรการจูงใจด้วยการให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีอากรแก่การ  
พัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่

(1) การตั้งเงินทุนสำรองเพื่อการพัฒนาทางเทคโนโลยี โดยให้คิดเป็น  
ร้อยละ 1 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าการขายทั้งหมด หรือราวร้อยละ 20 ของรายได้  
จากการดำเนินธุรกิจในปีนั้น ๆ

(2) ลดหย่อนภาษีเงินได้และภาษีเงินได้ของบริษัทจำนวน 10 เปอร์เซ็นต์  
เพื่อใช้ในการพัฒนาเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์หรือการพัฒนา

บุคลากรของธุรกิจอุตสาหกรรมนั้น ๆ

(3) ให้การจูงใจทางภาษีอากรแก่บริษัทที่ดั่งใหม่ซึ่งใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

ค. การจูงใจทางการเงินที่มีใช้การจูงใจด้วยการลดอัตราดอกเบี้ย นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1982 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เพิ่มจำนวนการให้เงินกู้เพื่อการส่งออกต่อมูลค่าหนึ่งดอลลาร์ที่ส่งออกมากขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ ได้เพิ่มยอดกองทุนเงินกู้เพื่อซื้อเครื่องจักรเครื่องมือเพื่อขยายธุรกิจอุตสาหกรรม ดังเช่น เคยตั้งไว้จำนวน 300 พันล้านวอน เพิ่มเป็น 600 พันล้านวอน ในปี 1985

อนึ่ง มีการสนับสนุนสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกมากยิ่งขึ้น เงินเพิ่มทุนแก่ธนาคารเพื่อการส่งออก-นำเข้า และสถาบันการเงินต่าง ๆ รวมทั้ง การให้สิทธิพิเศษแก่บริษัทการค้าทั่วไป

ง. การจูงใจด้วยอัตราดอกเบี้ย มาตรการการจูงใจด้วยอัตราดอกเบี้ย ได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไข กล่าวคือ (1) อัตราดอกเบี้ยระหว่างเงินกู้ทั่วไปกับเงินกู้ที่ใช้ในกิจกรรมการส่งออกที่เคยแตกต่างกันมากในอดีตนั้น ให้ลดความแตกต่างนั้นลงตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 80 เป็นต้นมา ทั้งนี้ เพื่อให้อัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามกลไกของตลาดมากยิ่งขึ้น (2) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้เป็นไปตามอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้น

วิธีการเช่นนี้จะทำให้ธุรกิจการส่งออกดำเนินไปตามเงื่อนไขของตลาดมากยิ่งขึ้น และเป็นการลดการแทรกแซงของรัฐในการใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นแรงจูงใจมากดังเช่นที่เคยเป็นมา

จ. การจูงใจด้วยอัตราแลกเปลี่ยน หลังจากที่มีรัฐบาลปล่อยค่าเงินวอนให้ลอยตัว ค่าของเงินวอนได้ลดค่าลงเรื่อย ๆ ดังที่ได้แสดงอัตราแลกเปลี่ยนไว้ในตารางที่ 6 เมื่อค่าของวอนลดลงย่อมมีผลให้สินค้าเกาหลีมีราคาถูกลง อันเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกและสามารถเพิ่มจำนวนสินค้าที่ส่งออกไปขายยังต่างประเทศ

ค่าของเงินวอนลดลงเมื่อเทียบกับเงินเหรียญสหรัฐฯ ดังเช่น ลดลง 6.2 เปอร์เซ็นต์ ในปี 1981 6.9 เปอร์เซ็นต์ในปี 1982 และ 6.2 เปอร์เซ็นต์ในปี 1983 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ค่าของเงินวอนกลับเพิ่มสูงขึ้นในปี 1986 ทั้งนี้เนื่องมาจากการได้เปรียบดุลการค้ากับต่างประเทศ และอาจจะเพิ่มสูงขึ้นถ้าหากเกาหลีได้สามารถส่งสินค้าออกไปขายยังต่างประเทศได้มากกว่าการนำเข้า

จะเห็นได้ว่า การใช้ระบบปล่อยค่าของเงินให้ลอยตัวตามสภาวะเศรษฐกิจที่เป็นจริงก็เป็นมาตรการจูงใจอันหนึ่งที่ส่งเสริมการส่งออก

ฉ. การปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการค้า ในกระบวนการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติทางการค้านั้น รัฐบาลเกาหลีได้ได้พยายามลดความสลับซับซ้อนให้เหลือน้อยที่สุดเพื่อเพิ่มความสะดวกแก่ผู้ส่งออกโดยได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นทำงานเพื่องานนี้ในปี 1983 นี้เป็นความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะบริการให้ผู้ประกอบการค้าระหว่างประเทศได้รับประโยชน์และสามารถกระทำตามเงื่อนไขของระเบียบของรัฐได้อย่างรวดเร็ว ในอนาคต รัฐบาลจะใช้ความพยายามต่อไปอีกเพื่อเปลี่ยนแปลงกระบวนการส่งออกให้มีความสะดวกยิ่งขึ้น

ซ. มาตรการอื่น ๆ มีมาตรการจูงใจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการส่งออก ได้แก่ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นคุณภาพและเทคนิค

ตารางที่ 6 อัตราแลกเปลี่ยน

วอนต่อหนึ่งเหรียญสหรัฐฯ

วันสิ้นของปี	อัตราการแลกเปลี่ยนของธนาคารชาติเกาหลี
1980	659.90
1981	700.50
1982	748.80
1983	795.50
1984	827.40
1985	890.20
1986 กันยายน	877.00
ธันวาคม	861.40
1987 มกราคม	857.20
กุมภาพันธ์	854.80

ที่มา : Korea Exchange Bank, *Monthly Review*. February 1987, p. 29.

ในโลยีขึ้นสูง และมาตรการด้านภาษีศุลกากร ซึ่งได้รับการปรับปรุงด้วยการใช้มาตรการการค้าเสรีเพื่อให้สินค้าต่างประเทศเข้ามาขายในตลาดเกาหลีมากขึ้นเป็นลำดับ อันจะก่อให้เกิดการแข่งขันเสรีและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของสินค้าที่ผลิตจากเกาหลี มาตรการเหล่านี้ได้สร้างขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและกระบวนการกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรมในทศวรรษที่ 80 และ 90



นอกจากนี้ เกาหลีได้พยายามหาทางเปิดตลาดใหม่ ๆ เพื่อจะสามารถหลีกเลี่ยงการพึ่งพาสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้แก่ ตลาดสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และยุโรป ตะวันตก (ดูตารางที่ 7) ดังนั้น การรณรงค์เพื่อหาข้อมูลด้านการตลาด ตลอดจนการเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ จึงมีมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อหาช่องทางขยายการค้าให้กระจายไปทั่วโลก ปัจจุบันตลาดแถบ เอเชียอาคเนย์ ยุโรปตะวันออก ลาตินอเมริกา และแอฟริกายังเปิดกว้าง สำหรับสินค้าเกาหลีอีกมาก

ตารางที่ 7 โครงสร้างการส่งออก-นำเข้าของเกาหลี ปี ค.ศ. 1985

(หน่วย : ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

เกาหลีได้ส่งสินค้าไปขาย		เกาหลีได้นำสินค้าเข้า	
ประเทศ	มูลค่า	ประเทศ	มูลค่า
สหรัฐฯ	10,754	ญี่ปุ่น	7,560
ญี่ปุ่น	4,543	สหรัฐฯ	6,489
ฮ่องกง	1,566	มาเลเซีย	1,234
แคนาดา	1,229	ออสเตรเลีย	1,116
เยอรมันตะวันตก	979	เยอรมันตะวันตก	979
ซาอุดีอาระเบีย	969	อินโดนีเซีย	669
อังกฤษ	913	ซาอุดีอาระเบีย	640
ปานามา	746	แคนาดา	630
สิงคโปร์	490	อังกฤษ	566
นอร์เวย์	485	ปานามา	525

ที่มา : Lloyds Bank, Republic of Korea : Economic Report 1986. Seoul pp. 16,18.

## สรุปและข้อเสนอแนะ

บทความนี้กล่าวถึงความสำเร็จในการส่งออกของประเทศเกาหลีใต้ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา ความสำเร็จดังกล่าวเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือ (1) เจตนาของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำทางการเมืองที่ประสงค์จะเห็นประเทศเกาหลีกลายเป็นสังคมอุตสาหกรรม ดังนั้น นับตั้งแต่นโยบายของแผนพัฒนาฉบับแรก ผู้นำประเทศสมัยนั้นได้ปรับใช้การพัฒนาที่เน้นการส่งออกเป็นหลัก และ (2) การสร้างมาตรการจูงใจเพื่อให้นโยบายการพัฒนาประเทศบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งในบทความนี้ ได้กล่าวอย่างละเอียดถึงการจูงใจเพื่อเพิ่มความสามารถในการส่งออกด้วยมาตรการทุกทางที่มีอยู่ และระดมทั้งความคิดและความพยายามของคนในชาติเพื่อให้เป้าหมายสัมฤทธิ์ผล มาตรการที่กล่าวถึงนี้ได้ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า ในระยะเริ่มต้นคือ ทศวรรษที่ 60-70 รัฐบาลได้เข้าแทรกแซงและใช้มาตรการทางตรง เช่น การจำกัดการนำเข้า และการให้สิทธิพิเศษแก่ธุรกิจอุตสาหกรรมที่มุ่งเน้นการส่งออกมากมาย เพื่อให้การส่งออกได้รับความสำเร็จ ต่อมา เมื่อธุรกิจอุตสาหกรรมได้เจริญเติบโตพอและผู้ประกอบการมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น รัฐบาลเริ่มลดบทบาททางตรงลงไป เพื่อให้ภาคเอกชนทำการค้าตามกลไกของตลาดมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็เปลี่ยนบทบาทมาเป็นการสนับสนุนทางอ้อม ซึ่งได้แก่ การใช้นโยบายการพัฒนาที่ให้ภาคเอกชนมีอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรม ส่วนรัฐได้ช่วยสร้างปัจจัยพื้นฐาน เพื่อให้การส่งออกเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเกาหลีใต้เล็งเห็นว่า หากรัฐใช้บทบาททางตรงเกินขอบเขตและนานเกินไปก็จะก่อให้เกิดการเสื่อมถอย (self-defeat) และเกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

## กิจและการส่งออกในระยะยาว

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า ความสำเร็จของการส่งออกเป็นผลมาจากปัจจัยภายในประเทศที่เจตนาารมณ์ทางการเมืองและการสร้างกลไกเพื่อให้งานนี้สัมฤทธิ์ผล อย่างไรก็ตามปัจจัยภายนอกก็มีความสำคัญมากเช่นเดียวกัน อาทิ เช่น การช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา และสภาพเศรษฐกิจและการเมืองของโลกที่เอื้อต่อการค้าของเกาหลี ในขณะที่เดียวกัน ปัจจัยภายนอกก็อาจเป็นภัยอย่างมหันต์เช่นกัน ทั้งนี้เพราะ เกาหลีใต้ต้องพึ่งพาดตลาดหลักไม่กี่แห่งในต่างประเทศ ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์ไม่คาดฝันขึ้น (external shock) เศรษฐกิจของเกาหลีใต้อาจจะได้รับความกระทบกระเทือนอย่างแรง ดังตัวอย่างในอดีตคือ การขึ้นราคาน้ำมันดิบ การกีดกันสินค้าจากเกาหลี และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ภายในช่วงเวลาที่ผ่านมา เกาหลีใต้สามารถเอาชนะอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยภายนอกได้เป็นอย่างดีจนกลายเป็นประเทศที่ทั่วโลกเฝ้าจับตามองถึงความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ (แม้ว่าความปั่นป่วนทางการเมืองจะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันไปด้วย ซึ่งบทความนี้จะไม่ขอก้าวถึงวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศเกาหลี) และพยายามที่จะเรียนรู้ถึงประสบการณ์ของเมืองโลมาขาว เพื่อให้เป็นบทเรียนแก่ประเทศของตนในการพัฒนาการส่งออก

ผู้เขียนยอมรับว่า ความสำเร็จในการส่งออกมิได้มีสูตรสำเร็จที่สามารถนำเอาไปปรับใช้กับประเทศอื่นได้ทันที ทั้งนี้เพราะระบบเศรษฐกิจและสภาวะการค้าของโลกแปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งการส่งออกจำเป็นต้องตอบสนองต่อสภาพนั้น ๆ ตลอดเวลา แต่บทเรียนของเกาหลีใต้สอนให้เรารู้ว่า ความสำเร็จ

เร็วขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในประเทศเป็นสำคัญ นั่นคือ เจตนารมณ์ที่จะพัฒนาประเทศให้ก้าวไปสู่สังคมอุตสาหกรรมด้วยการเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก และเจตนารมณ์นั้นจะต้องได้รับการตอบสนองจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ รวมทั้งมีการยึดถือและดำเนินการตามนโยบายโดยไม่เปลี่ยนแปลง

การสร้างกลไกเพื่อให้นโยบายการส่งออกสัมฤทธิ์ผลก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำเร็จไม่น้อย ในกรณีของเกาหลีใต้ นั้น พวกเขาได้เรียนรู้การสร้างกลไกหรือมาตรการจูงใจจากประเทศอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวัน ยุโรปและอเมริกา จากนั้น ได้นำมาปรับแต่งให้เข้ากับบริบทของเกาหลีเอง อนึ่ง กลไกต่าง ๆ มักมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศและของโลก แต่จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานนโยบายหลักตามเจตนารมณ์การพัฒนาประเทศ

ปัจจัยภายในทั้งสองประการนี้เองที่ทำให้เกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาการส่งออกภายใต้ข้อจำกัดนานปีการของเศรษฐกิจโลกและการค้าระหว่างประเทศ อันเป็นการตอกย้ำความเป็นเอกในการพัฒนาประเทศนั่นเอง

## เชิงอรรถบทที่ ๘

<sup>1</sup> เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในปีเดียวกัน เช่น ญี่ปุ่น 2.6% สหรัฐ 2.6% เยอรมัน 2.9% อังกฤษ 2.3% และไทย 4.4%

<sup>2</sup> ดำรงค์ รุณดี, “การพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ : โครงการสร้างความเป็นเอก,” เอเชียปริทัศน์, 7:2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2529), หน้า 10-15.

<sup>3</sup> A. Hirschmann, *The Strategy of Economic Development*. New Haven : Yale University Press, 1962.

<sup>4</sup> ในระหว่างปี ค.ศ. 1950-1953 ได้เกิดสงครามขึ้นระหว่างเกาหลีเหนือ-เกาหลีใต้ ยังผลให้มีผู้บาดเจ็บล้มตายกว่า 1.3 ล้านคน และทรัพย์สินเสียหายประมาณ 2 พันล้านเหรียญสหรัฐ เศรษฐกิจของประเทศทั้งสองพังพินาศ ประชาชนพลเมืองไร้ที่อยู่อาศัยนับล้านคน และความอดอยากปรากฏอยู่ทั่วไป

<sup>4</sup> Han Seung-Soo and Sang Tae Park, *The Case History of Successful Export Policies : The Republic of Korea*. TRADE/TMMT/3 ESCAP/UN, 27 February 1986, pp. 13-14

<sup>6</sup> โปรดสังเกตโครงการสร้างการส่งออกของสินค้าเกาหลีที่เกี่ยวข้องกับจำนวนและมูลค่าที่ส่งสินค้าไปยังประเทศเป้าหมาย ในตารางที่ 7.

<sup>7</sup> สุวินัย ภรณวลัย ได้กล่าวสรุปลักษณะกลไกการทำงานทางเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีใต้ในช่วงนี้ว่า เกาหลีใต้มีความจำเป็นที่จะต้องชักนำทุนต่างชาติ ไม่ว่าจะในรูปของเงินกู้หรือการลงทุนโดยตรงเข้ามาอยู่ตลอดเวลา เพื่อขยายการส่งออกไปเรื่อย ๆ โดยผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกเหล่านี้เพียงแค่อาศัยแรงงานที่มีคุณภาพ และราคาค่อนข้างถูกในการประกอบเป็นสินค้าขั้นสุดท้ายเท่านั้น ในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศเกาหลีใต้โดยเปรียบเทียบกับของประเทศไทยและบทบาทของญี่ปุ่นในกระบวนการนี้ เอกสารเผยแพร่ฉบับที่ 2 โครงการเกาหลีศึกษา สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มกราคม 2529), หน้า 16.

<sup>8</sup> มีข้อเขียนมากมายที่พยายามอธิบายในเรื่องนี้ และผู้เขียนได้นำเอาแนวความคิดของนักทฤษฎีกลุ่มนี้ไปจัดประเภทและอธิบายอย่างละเอียดในบทที่ 2 เรื่อง รัฐกับโครงสร้างของรัฐ ดู คำรงค์ สุานดี รัฐกับการพัฒนา : ทฤษฎีและประสบการณ์ของประเทศในเอเชีย กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

<sup>9</sup> V.I. Lenin, *Imperialism, The Highest Stage of Capitalism*. Peking: Foreign Languages Press, 1975, p. 20.

<sup>10</sup> James F. Petras, "The Imperial System and the Imperial State," *Class, State and Power in the Third World*. New Jersey: Allanheld, Osmun & Publishers, Inc., 1981, pp. 5-17

<sup>11</sup> Peter Evans, *Dependent Development*. New Jersey: Princeton University Press, 1979.

<sup>12</sup> Yung Whee Rhee, *A Framework for Export Policy and Administration: Lessons from the East Asian Experience*. Industry and Finance Series Vol. 10, The World Bank, 1984.

<sup>13</sup> "Successful Exporters Need Better Financial Support," *Bangkok Post*, 4 March 1987, p. 14. เป็นการสัมภาษณ์ผู้เข้าร่วมสัมมนา เรื่อง การพัฒนาผู้ประกอบการทางการเงิน ซึ่งจัดโดยธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียกับกลุ่มธนาคารเอเชียแปซิฟิก ที่กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 26-27 กุมภาพันธ์ 2530.

<sup>14</sup> Somkid Jatusripitak, "Export Development Strategies," *Thai Journal of Development Administration*. 26:2 (April 1986), pp. 184-206.

<sup>15</sup> Han Seung-Soo and S.T. Park, *op.cit.* pp. 21-24.

<sup>16</sup> Chong Hee Park, *The 1966 Tax Administration Reform, Tax Law Reforms, and Government Saving*. Korean Economic Policy Case Studies, No. 5 East-West Population Institute, Hawaii, 1984, pp., 2-33.

<sup>17</sup> Bank of Korea, *Financial System in Korea*. Seoul, 1985. p.2.

<sup>18</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูปอัตราแลกเปลี่ยนเงินมีมาก ผู้สนใจอาจหาอ่านได้จาก Kwang Suk Kim, *The 1964-65 Exchange Rate*

Reform, Effective Export Promotion Measures, and Import Liberalization Program. Korean Economic Policy Case Studies, East-West Population Institute, Hawaii, 1984.

<sup>19</sup> Ministry of Finance, *Investment Guide to Korea*. Seoul, 1986.

<sup>20</sup> ปัญหาทางด้านการค้าของญี่ปุ่นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้แก่ การทำการค้าขายกับประเทศอื่นโดยที่ผู้ส่งออกมีความรู้เกี่ยวกับประเทศนั้น ๆ และการตลาดน้อยมาก (blindfold trade) ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ตั้ง Japan External Trade Organization (JETRO) ขึ้นในปี 1958 องค์กรนี้เป็นองค์กรร่วมระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อทำหน้าที่ดังเช่น KOTRA ของเกาหลี ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วตอนต้น

การพัฒนาของ JETRO ได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นและสอดคล้องกับการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศของญี่ปุ่น กล่าวคือ ในปี 1958 ได้ตั้งสาขาในต่างประเทศ 4 แห่ง คือ นิวยอร์ก ซานฟรานซิสโก โตรอนโต และโคโร ในปี 1959 ได้ขยายไปที่กรุงเทพฯ และฮัมเบอร์ก ปัจจุบัน มีสาขาถึง 77 แห่งใน 57 ประเทศ และมีสาขาภายในประเทศ 30 แห่ง ดู Muneaki Nishida, *The Role of Public/Private Institutions in Export Promotion*. A paper presented at the Conference on Challenge to Thai Exports, organized by Japanese Studies Center and Faculty of Economics, Thammasat University between 23-24 September 1986.



<sup>21</sup> Kyung Cho Chung, *Korea: The Third Republic*. New York: Mc. Millan Company, 1971, pp. 193-198.

<sup>22</sup> สินค้าเข้าที่สำคัญ ได้แก่สินค้าที่ใช้เพื่อการผลิต (ร้อยละ 26 ของจำนวนสินค้าเข้าทั้งหมด) วัตถุดิบ (ร้อยละ 23) และอาหาร (ร้อยละ 13)

<sup>23</sup> ผู้สนใจ โปรดอ่าน Sung-Hwan Jo, *Government Promotion Measures for General Trading Companies*. Korean Economic Policy Case Studies, no. 13. East-West Population Institute, Hawaii, 1985.

<sup>24</sup> การพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์เป็นผลมาจากเจตนาของผู้นำประเทศสมัยนั้นที่จะให้เกาหลีได้กลายเป็นสังคมอุตสาหกรรมสมบูรณ์แบบ และจากภาวะของเศรษฐกิจโลกที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต่างเน้นการผลิตอุตสาหกรรมที่ใช้กำลังแรงงานมากเพื่อส่งไปขายยังตลาดโลก อันจะก่อให้เกิดปัญหาการแย่งส่วนแบ่งของตลาด ดังนั้น การพัฒนาอุตสาหกรรมหนักและเคมีภัณฑ์จึงเป็นทางออกของประเทศนี้ นั่นหมายความว่า เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างอุตสาหกรรมของสาธารณรัฐเกาหลีตั้งแต่นั้นมา

<sup>25</sup> การที่รัฐบาลเกาหลีได้เปลี่ยนมาใช้ระบบรายชื่อสินค้าขึ้นสนธิสนั้น เป็นผลมาจากการที่ประเทศนี้เข้าร่วมใน General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1967.

<sup>26</sup> Suh Sang-mok, *Development Strategies: The Korean Experiences*. A paper presented at the Korea Development Institute, International Forum on Trade and Development Policies, Seoul between 11-20 June 1980, from tables 2 and 3.

<sup>27</sup> *A Handbook of Korea*. Seoul: Seoul International Publishing House, 1987, pp. 361-363.

