



บทที่ 1

บทนำ

1.1 การขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในระยะเวลาประมาณ 20 ปีที่ผ่านมาปรากฏว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7 ต่อปี ในช่วงปี 2503 - 2515 เศรษฐกิจไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีเสถียรภาพมาก อัตราการขยายตัวเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8 ต่อปี เพราะช่วงนี้มีปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และเป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยเริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ในปี 2503 และฉบับที่ 2 ในปี 2510 ในแผนพัฒนาทั้งสองฉบับนี้ รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการลงทุน เพื่อบูรณะประเทศและเสริมสร้างทุนขั้นพื้นฐานของประเทศ โดยมีมุ่งระดมทรัพยากรเพื่อการก่อสร้างทางหลวง ระบบชลประทาน การผลิตพลังงาน การขยายตัวทางคมนาคม จนมีผลกระทบต่อพัฒนาการผลิตทางการเกษตรอย่างมาก นอกจากนี้รัฐบาลยังยินยอมเปิดรับการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมจากต่างประเทศอย่างเสรีโดยการเข้ามาตราต่าง ๆ หลายประการ เป็นต้นว่า กางจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน การประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนหลายฉบับ ซึ่งให้สิทธิพิเศษแก่นักลงทุนมาก เป็นต้นว่า การยกเว้นภาษีเงินได้ การลดหย่อนภาษีขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือเครื่องจักรบางประเภท การเพิ่มภาษีขาเข้าสำหรับสินค้าอุตสาหกรรมบางประเภทซึ่งแข่งขันกับผู้ผลิตภายในประเทศ รวมถึงการกตราคาสินค้าประเภทอาหาร เพื่อรักษาอัตราค่าจ้างไว้ให้ต่ำและการห้ามกิจกรรมต่าง ๆ ของแรงงานทุกประเภท มาตรการทั้งหมดเหล่านี้มีผลทำให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 2510

เป็นต้นมา โดยเฉพาะอุตสาหกรรมประเภททดแทนสินค้านำเข้า¹

ทางด้านภาวการณ์การพาณิชย์ก็ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เช่น เกี่ยวกัน ทำให้กิจการค้าและการผลิต โดยเฉพาะสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกและสินค้าอุตสาหกรรมพลอยขยายตัวด้วย และทำให้โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป ผลผลิตเกษตรเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติลดลงจากร้อยละ 40 ในระยะแรกของช่วงนี้เหลือเพียงประมาณร้อยละ 30 เมื่อสิ้นสุดระยะของช่วงปีดังกล่าว² การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้เป็นมาตรการหลาย ๆ ประการที่รัฐบาลนำมาใช้ ซึ่งมีผลกระทบต่อภาคการเกษตร เป็นต้นว่า การก่อสร้างระบบทางหลวงมีผลทำให้เปิดป่าในบริเวณที่ราบสูง ซึ่งเหมาะแก่การปลูกพืชไร่ การเก็บภาษีจากการส่งออกในอัตราสูง เพื่อให้ราคากายในประเทศต่ำ การขึ้นภาษีอากรขาเข้าสำหรับปุ๋ยนำเข้าเพื่อคุ้มครองผู้ผลิตภายในประเทศ ทำให้ผลผลิตข้าวลดลง ส่วนผลิตภัณฑ์ในภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการเพิ่มจากร้อยละ 12 และร้อยละ 28 เป็นร้อยละ 15 และร้อยละ 31 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมโดยเปลี่ยนแปลงจากอุตสาหกรรมดั้งเดิม เป็นอุตสาหกรรมแบบใหม่จากอุตสาหกรรมครัวเรือนเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการนำเข้า และในท้ายที่สุดได้พัฒนาต่อไป จนเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างในการค้าระหว่างประเทศในช่วงนี้ประเทศไทยมีระดับการค้าระหว่างประเทศสูงขึ้นกว่า เดิมดังจะ เห็นได้จากการที่สัดส่วนของสินค้าออกและสินค้าเข้ารวมกัน เพิ่มจากร้อยละ 35 เป็นร้อยละ 40 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในด้านโครงสร้างของสินค้าออกก็เปลี่ยนแปลงไป เช่น เดิมสินค้าออกได้แก่ ข้าว ยาง ฝัก และไม้สัก แล้วก็มีสินค้าใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เช่น ผลิตภัณฑ์ประมง ผลิตภัณฑ์สิ่งทอรวมทั้งพืชไร่อื่นที่มุ่งเพื่อการส่งออก ด้านโครงสร้างการนำเข้าก็มีการเปลี่ยน

¹ อวิชชัย ยงกิตติกุล และคนอื่น ๆ, ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : บัณฑิตศึกษา (กรุงเทพฯ : ประสานศิลป์การพิมพ์ จำกัด, 2524), หน้า 35.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

แปลง กล่าวคือมีการขึงสินค้านำเข้าประเภททุเรียน และสินค้ากุ้งสำเร็จรูปได้เพิ่มขึ้นอันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าช่วงดังกล่าวได้มีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและมุ่งสนองความต้องการภายในประเทศเป็นสำคัญ ก้าแรงงาน แม้ว่ากิจกรรมในภาคอุตสาหกรรมจะขยายตัวค่อนข้างสูงก็ยังไม่สามารถจะรับแรงงานได้เพียงพอกับอัตราเพิ่มของแรงงาน มีการอพยพของแรงงานจากภาคการเกษตรมายังภาคอุตสาหกรรมจำนวนมาก พวกกรรมกรถูกกดค่าจ้างทำให้มีการรวมกลุ่มและนัดหยุดงานโดยผิดกฎหมาย และมีการเรียกร้องให้รัฐบาลอนุญาตให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ในที่สุดรัฐบาลก็ได้ยอมผ่อนปรนให้ตามคำเรียกร้องในปี 2516 ถ้าพิจารณาในที่นี้จะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2503 - 2509 รายได้สุทธิต่อบุคคลเพิ่มขึ้นร้อยละ 4 ต่อปี ส่วนในช่วงปี 2510 - 2515 รายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.6 ต่อปี ทำให้สามารถยกระดับรายได้ของคนเป็นจำนวนมากให้สูงขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตามการกระจายรายได้ระหว่างชนชั้นต่าง ๆ และระหว่างภูมิภาคเกิดความเหลื่อมล้ำอยู่มาก เนื่องจากโครงการในแผนพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่นยังไม่สัมพันธ์กับสภาพการณ์ของท้องถิ่นเท่าที่ควร อีกทั้งโครงการขั้นพื้นฐานที่สำคัญขาดโครงการสนับสนุนอื่นที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

ส่วนในช่วงปี 2516 - 2523 ภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เนื่องจากภาวะผันผวนของระบบการเงินของโลกตั้งแต่ปี 2514 มาแล้ว โดยเฉพาะการที่ค่าเงินดอลลาร์ของสหรัฐลดลง ทำให้ระดับราคาอาหาร และวัตถุดิบสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2515 ตลอดจนวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันช่วงปี 2515 - 2517 เพิ่มขึ้นถึงสี่เท่าตัวผลกระทบนี้ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และเศรษฐกิจชะงักงัน ซึ่งส่งผลให้มูลค่าการค้าระหว่างประเทศลดลง เกิดปัญหาการว่างงานในอุตสาหกรรม เศรษฐกิจเริ่มฝืดเคืองอย่างรวดเร็ว การขยายตัวด้านการเงินทั้งภาครัฐบาล และเอกชนน้อยลง การลงทุนขบเซา การก่อสร้างหยุดชะงัก การเปลี่ยนแปลงภาคเกษตรช่วงนี้มีผลผลิตทางเกษตรเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4 ต่อปี แต่สัดส่วนของมูลค่าผลิตผลทางเกษตรนั้นคงลดลงต่อจากช่วงที่แล้วคือ ลดจากร้อยละ 30 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในปี 2516 เหลือเพียงร้อยละ 27 ในปี 2522 เนื่อง

จากราคาผลิตผลส่วนใหญ่ดีขึ้น แต่มีปัญหาด้านการสีกร่อนของดิน ทำให้เสื่อมคุณภาพ
อย่างรวดเร็ว จำนวนครัวเรือนเกษตรกรได้ลดจากร้อยละ 73 ของครัวเรือนทั้งหมดทั่ว
ประเทศ ในปี 2503 เหลือเพียงร้อยละ 58 ในปี 2519 จำนวนนี้คงลดลงต่อไป
เนื่องจากครัวเรือนเกษตรกรนั้นเพิ่มขึ้นในอัตราช้ากว่าครัวเรือนอาชีพอื่น ๆ แต่การผลิต
ในภาคอุตสาหกรรมขยายตัวไปอย่างรวดเร็วในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 20 ต่อปี สัดส่วนของ
ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเพิ่มจากร้อยละ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในปี 2515
เป็นร้อยละ 19 ในปี 2522 นอกจากนี้สัดส่วนของสินค้าส่งออกซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
ก็เพิ่มจากร้อยละ 10 ในปี 2515 เป็นร้อยละ 19 ในปี 2522 จะเห็นได้ว่าในช่วงปี
2515 - 2519 นั้น รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายให้สิ่งจูงใจในการส่งออก เพื่อเน้นอุตสาหกรรม
เพื่อการส่งออกอุตสาหกรรมจึงขยายตัวอย่างมาก แต่ด้านการกระจายรายได้ใน
ช่วงปี 2515 ถึงปี 2519 รายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.3 ต่อปีเท่านั้น

1.2 การกระจายรายได้

เศรษฐกิจไทยเท่าที่ผ่านมา นั้น แม้ว่าอัตราการขยายตัวของการผลิตส่วนรวมจะ
เพิ่มขึ้น แต่จากการศึกษาด้านรายได้ของประชาชน ปรากฏว่าความแตกต่างหรือช่องว่าง
ของรายได้ในหมู่ประชากรตามกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และระหว่างพื้นที่ตามภาคต่าง ๆ ของ
ประเทศได้เพิ่มขึ้นเป็นต้นว่า ในปี 2519 จะเห็นได้ว่ารายได้ต่อคนในสาขาอาชีพพาณิชย-
กรรมสูงกว่าสาขาอาชีพอื่นประมาณ 70,339 บาท และรายได้คนในอาชีพเกษตรกรรมได้
รับเพียง 7,113 บาท ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้เกิดขึ้น
จากผลสืบเนื่องมาจากแนวทางการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ที่เน้น
การบูรณะและเสริมสร้างโครงการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการเพิ่มการผลิตของ
ประเทศได้ แต่ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการรัฐเหล่านี้ เป็นประชาชนเพียง
บางส่วน ซึ่งมีความสามารถที่จะใช้ประโยชน์จากโครงการสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานของรัฐ
โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ใกล้บริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งปัจจัยการผลิตที่พร้อม
มูล โอกาสที่จะใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านี้ในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนจึงมี

มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลหรือขาดแคลนปัจจัยการผลิต ดังนั้นโครงการเหล่านี้จึงมิได้รับประโยชน์เพียงจำกัด และไม่สามารถส่งผลประโยชน์ให้ตกถึงมือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้โดยตรงและอย่างทั่วถึง จึงทำให้เมื่อใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 รัฐบาลกำหนดนโยบายเร่งปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและขยายขีดความสามารถของการผลิตให้สูงขึ้น ตลอดจนรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแล้ว เห็นความไม่สมดุล การพัฒนาที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมทางด้านบริการทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งส่งผลให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้ที่ติดตามมาอีกด้วย จึงได้เน้นในด้านกระจายรายได้และบริการมากขึ้น โดยดำเนินการมาตรการใหม่ ๆ ขึ้นได้แก่ การลดอัตราเพิ่มของประชากรอย่างจริงจัง การวางแผนระดับภาค การปรับปรุงสถาบัน และองค์การทางด้านเกษตรและสินเชื่อ ตลอดจนนโยบายทางด้านบริการระดับรายได้ แต่ก็ยังสามารถแก้ไขการกระจายรายได้ และฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคต่าง ๆ ให้มีความเท่าเทียมได้ เกิดความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างภาคเพิ่มขึ้นโดยที่ภาคกลางได้ขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจและมีบทบาทต่อการผลิตของประเทศมากขึ้น จะเห็นได้จากแนวโน้มของการผลิตในภาคกลางได้ขยายอิทธิพลทางเศรษฐกิจและมีบทบาทต่อการผลิตของประเทศมากขึ้น จะเห็นได้จากแนวโน้มของการผลิตในภาคกลางได้ขยายสัดส่วนต่อการผลิตส่วนรวมของประเทศ เพิ่มจากร้อยละ 57.2 ขึ้นมาเป็นร้อยละ 59.8 ในช่วงปี 2514 ถึงปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 คือปี 2519 เพราะภาคกลางสามารถขยายกำลังการผลิตและรายได้ในอัตราสูงกว่าทุกภาคคือ โดยเฉลี่ยเศรษฐกิจของภาคกลางขยายตัวได้ในอัตราถึงร้อยละ 7.1 ต่อปี เป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราขยายตัวของเศรษฐกิจของทั้งประเทศ ซึ่งโดยเฉลี่ยขยายได้เพียงร้อยละ 6.2 ต่อปี ส่วนภาคอื่น ๆ นั้นปรากฏอัตราการขยายตัวของการผลิตต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยทั้งประเทศคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือขยายได้ร้อยละ 5.4

ภาคเหนือร้อยละ 4.5 และภาคใต้ได้ร้อยละ 4.8⁴ ถ้าพิจารณารายได้ต่อหัวแบ่งตามลักษณะภาคและท้องถิ่น ในปี 2518 รายได้ต่อหัวของกรุงเทพมหานคร 20,500 บาท ภาคกลาง 9,200 บาท ภาคเหนือ 4,500 บาท ภาคใต้ 6,600 บาท และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3,000 บาท ส่วนรายได้เฉลี่ยทั่วประเทศเป็น 6,900 บาท แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของรายได้ระหว่างภาคว่า ในกรุงเทพและภาคกลางเท่านั้นที่มีรายได้สูงกว่ารายได้ต่อหัวเฉลี่ยของทั้งประเทศ ถ้าพิจารณาถึงความแตกต่างของรายได้ระหว่างสาขาอาชีพ ปรากฏว่าสาขาเกษตรกรรมมีจำนวนคนงานมากที่สุดคือ ร้อยละ 70 ของจำนวนแรงงานทั้งประเทศ รองลงไปใหญ่ก็แก่อาชีพการพาณิชย์ การบริการ และการอุตสาหกรรม ตามลำดับจากการเปลี่ยนแปลงมูลค่าผลผลิตต่อคนทำงาน 1 คน ในสาขาอาชีพสำคัญ ๆ ในปี 2519 ปรากฏว่าในอาชีพสาขาเกษตรกรรมต่ำสุด คือประมาณ 7,113 บาทต่อคนทำงานต่อปีต่ำกว่าสาขาพาณิชยกรรมประมาณ 10 เท่าตัว เพราะสาขาพาณิชยกรรมรายได้ต่อคนทำงานเป็น 70,338 บาทต่อปี ซึ่งสูงที่สุดกว่าสาขาอาชีพอื่น ส่วนในสาขาอุตสาหกรรม และบริการ รายได้ต่อคนทำงานเป็น 44,215 บาท และ 32,665 บาทต่อปี ตามลำดับ

กล่าวได้ว่าประเทศไทยมีอัตราความเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นที่น่าพอใจ เมื่อวัดตามมาตรฐานกำหนด (เกินกว่าร้อยละ 6) แต่ความเจริญเติบโตนี้ให้ผลประโยชน์เพียงเล็กน้อยต่อประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเหตุที่ประเทศไทยโดยส่วนรวมยังเป็นสังคมชนบท ซึ่งประกอบด้วยประชากรในชนบทถึงร้อยละ 88 ในปี 2480 และลดลงเหลือร้อยละ 75 ในปี 2514 และชาวชนบทเหล่านี้เป็นผู้ผลิตผลผลิตส่วน เกินให้แก่ภาคเกษตรกรรม และผลิตอาหาร เพื่อเลี้ยงประชาชนทั่วประเทศ แต่ความเจริญเติบโตนี้ถูกกระจายสู่ประชากรอย่างไม่ทั่วถึงกัน ก่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างภาคระหว่างเมืองกับชนบท และ

⁴ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524). (กรุงเทพมหานคร: เรื่องแสงการพิมพ์ 2520), หน้า 119.

และระหว่างกลุ่มชนชั้นทางเศรษฐกิจ เนื่องจากโครงสร้างการผลิต และปัจจัยการผลิตที่ไม่เท่าเทียมกัน ลักษณะการถือครองและขนาดของปัจจัยการผลิตที่แตกต่างกัน และความสามารถของแต่ละชนชั้นที่นำเอามูลค่าส่วนเกินไปใช้ประโยชน์เฉพาะตน ทำให้การกระจายรายได้ขนาดความเสมอภาค ดังนั้นปัญหาการกระจายรายได้จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องศึกษา

ในการเสนอข้อมูล เกี่ยวกับการกระจายรายได้นั้นมักจะมีการนำเสนอในรูปแบบที่สำคัญ ๆ รูปแบบคือ

ก) การกระจายรายได้แบบตามปัจจัยการผลิต (Functional or factor share distribution) กล่าวคือ การกระจายรายได้ไปยังปัจจัยการผลิต และเจ้าของปัจจัยการผลิต ซึ่งได้แก่ค่าจ้างเงินเดือนของแรงงาน ค่าเช่าของชนชั้นเจ้าของที่ดิน กำนักรและดอกเบี้ยของชนชั้นนายทุน และผู้ประกอบการ ในฐานะที่บุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วมในการผลิตหรือ เนื่องจาก เป็นเจ้าของทรัพย์สินซึ่งถูกนำไปผลิต

ข) การกระจายรายได้ระหว่างบุคคลหรือการกระจายรายได้ตามขนาด (Personal or size distribution of income) คือ การกระจายรายได้ระหว่างบุคคลหรือครอบครัวต่าง ๆ โดยแบ่งออกตามชั้นของรายได้ (income classes) โดยไม่คำนึงว่ารายได้นั้นจะมาจากค่าจ้าง ค่าเช่า ดอกเบี้ย หรือกำนักร และไม่ว่ารายได้นั้นจะมาจากแหล่งกิจกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมหรืออื่น ๆ ก็ตาม

1.3 การศึกษาการกระจายรายได้ของประเทศไทยที่มีผู้ทำการศึกษาไว้ ดังนี้

ดร. เอื้อย มีสุข⁵ ได้ศึกษาถึงการกระจายรายได้ของประเทศไทยโดยใช้

⁵Oey Astra Meesook, "Income Inequality in Thailand, 1962/3 and 1968/9," Preliminary paper presented at the joint JERC-CAMS Seminar on Income Distribution Employment and Economic Development in Southeast and East Asia, (Tokoyo, December 17-20, 1974.), pp. 1-148.

ข้อมูลการสำรวจรายได้รายจ่ายของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2505 - 2506 และในปี 2511 - 2512 โดยกำหนดระดับรายได้ (Cut-off level) ว่าระดับรายได้เฉลี่ยคนละหนึ่งพันบาทต่อปี เป็นเกณฑ์ แบ่งระหว่างครัวเรือนที่มีความยากจนมากและที่ไม่มีความยากจน พบว่าครัวเรือนในชนบทมีความยากจนแทบทั้งหมด โดยเฉพาะในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และชนบทในภาคเหนือที่จัดว่ายากจนมาก เนื่องจากขนาดครอบครัวใหญ่ เพราะเป็นครอบครัวเกษตรกรรมและมีการศึกษาน้อยจึงสมควรให้ความช่วยเหลือเพิ่มขึ้น

ดร. อุดม เกิดพิบูลย์⁶ ได้ศึกษาถึงการกระจายรายได้และทรัพย์สินในประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจรายได้รายจ่ายของสำนักงานสถิติแห่งชาติสำหรับปี 2505/06 กับปี 2513 ปรากฏว่ามีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ การเจริญเติบโตในภาคอุตสาหกรรมสูงกว่าภาคเกษตรกรรม และการกระจายรายได้ครัวเรือนของชาวเมืองค่อนข้างเท่าเทียมกัน แต่ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกับชนบท ปรากฏว่ารายได้โดยเฉลี่ยของครัวเรือนชาวชนบทไม่ถึงครึ่งหนึ่งของรายได้โดยเฉลี่ยของครัวเรือนของชาวเมืองและมีแนวโน้มเกิดความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น

ปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบของการกระจายรายได้ ตามปัจจัยการผลิตนั้น จะเห็นได้ว่าผลตอบแทนรูปค่าจ้างต่อคนงานเน้นต่ำมาก ตลอดจนช่องว่างระหว่างอัตราค่าจ้างระหว่างคนงานมีฝีมือ และคนงานที่ไร้ฝีมือแตกต่างกันมาก ความเหลื่อมล้ำของขนาดการเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดิน การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างเศรษฐกิจที่มีผลเป็นการทำให้ผู้มีรายได้สูงอยู่ในฐานะที่จะได้รับส่วนแบ่งจากการขยายตัวของรายได้มากกว่าผู้มีรายได้น้อยและความไม่เสมอภาคของโอกาสที่จะได้รับการศึกษาและเข้าทำงาน ซึ่งความไม่เสมอภาคเช่นนี้มีผล

⁶Udom Kerdpibule, "Distribution of Income and Wealth in Thailand," Economic Research Report (Bangkok, January 1975), pp. 1-96.

เป็นการขัดขวางการเลื่อนฐานะสังคมและทาง เศรษฐกิจของบุคคล ซึ่งมีให้เห็นแล้วการ
เลื่อนฐานะจะมีผล เป็นการช่วยทำให้เกิดความ เสมอภาคยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีตัวประกอบทางสถาบันบางประการ ซึ่งมีผลกระทบต่อ
ลักษณะของการกระจายรายได้คือ โครงสร้างของภาษี แม้ว่าภาษีรายได้ส่วนบุคคลช่วย
ให้เกิดความยุติธรรมตามขั้นรายได้ แต่ยังปรากฏว่าคนที่มียาไรได้ต่ำรับภาระภาษีไว้สูง
กว่าคนที่มียาไรได้สูง ส่วนภาษีที่ดินเป็นแบบถดถอย ผลทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันมาก
ขึ้น และการเก็บภาษีจากข้าวส่งออก เป็นภาระต่อคนในชนบททำให้รายได้ไหลจากชนบท เข้า
สู่ตัว เมืองเกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้น ผลของการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้อง
พยายามจัด เก็บภาษีให้รัดกุม พิจารณาอัตราภาษีเพื่อลดภาระภาษีแก่คนรวยมากขึ้น เก็บ
ภาษีรายได้เพิ่มขึ้นตลอดจนการเก็บภาษีทรัพย์สินโดยเฉพาะภาษีที่ดินควร เก็บ ในอัตราก้าว
หน้า โดยเฉพาะการพัฒนาภาษีท้องถิ่นมีการปรับปรุงภาษีให้เป็นตามการเปลี่ยนแปลงมูลค่า
ที่ดินตามราคา (ad valorem) ๗ ตามความสามารถจ่ายเป็นสิ่งสำคัญ และตลอดจนรัฐบาล
ต้องมีการจัดสรรเงินงบประมาณเหมาะสมทั้งทางด้านการศึกษาสาธารณสุข สวัสดิการด้วย
ความยุติธรรม เพื่อพัฒนาแรงงานให้มีความรู้ตลอดจนมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจให้
กระจายผลการพัฒนาทาง เศรษฐกิจไปอย่างทั่วถึง

ดร. ธวัชชัย ยงกิตติกุล⁷ โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจรายได้และรายจ่าย
ของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2505 - 2506, ปี 2511 - 2512 และปี 2513 ใน
การศึกษาวิเคราะห์ลักษณะการกระจายรายได้ในประเทศไทยว่าความ เหลื่อมล้ำระหว่าง
รายได้ของคนในเมืองและในชนบทมีอยู่อย่างเห็นได้ชัด และทั้งยังมีแนวโน้มที่จะทวีความ
เหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้นในอนาคต ภาคที่มีความยากจนมากที่สุดในประเทศได้แก่ ชนบทของ
ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ การกระจายรายได้ของครัวเรือนใน

⁷ ธวัชชัย ยงกิตติกุล และคนอื่น ๆ, เศรษฐกิจของประเทศไทยปัจจุบันและ
นโยบาย (กรุงเทพฯ : คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์, 2520),
หน้า 52

เมืองยังมีความ เหลื่อมล้ำกันอยู่มาก แต่ก็มีแนวโน้มที่จะเท่าเทียมกันมากขึ้น เล็กน้อย และ การกระจายรายได้ของครัวเรือนในชนบทมีความเหลื่อมล้ำมากกว่าในเมือง และทั้งยังมี แนวโน้มที่จะทวีความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้นในอนาคต

สาเหตุสำคัญบางประการที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของรายได้ในประเทศไทย ก็คือ

นโยบายและการปฏิบัติของรัฐบาล ในการจัดเก็บภาษีเงินได้ยังไม่มีการกำหนด อัตราลดหย่อนและอัตราก้าวหน้าที่เหมาะสม ตลอดจนการจัดเก็บภาษีเงินได้ยังไม่ได้ผล เต็มเม็ดเต็มหน่วย ส่วนเก็บได้จากผู้มีอาชีพเป็นลูกจ้างและข้าราชการ ซึ่งมีรายได้ในรูปแบบ ค่าจ้างและ เงินเดือน ซึ่งบุคคลเหล่านี้จึงควรมีรายได้น้อยและปานกลาง ในขณะที่ผู้มี รายได้มากจากทรัพย์สินต่าง ๆ ยังมีการจัดเก็บก้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในด้านการใช้จ่าย ของรัฐบาล เพื่อให้บริการแก่ประชาชนนั้น ปรากฏว่ายังไม่สามารถให้บริการเหล่านี้ได้ อย่างพอเพียง เพราะว่าสัดส่วนของบริการที่ให้แก่ครัวเรือนในเมืองก็สูงกว่าในชนบท

การผูกขาดทางเศรษฐกิจ ปัจจัยการผลิตที่สำคัญพวก เงินทุนและที่ดินตกอยู่ใน มือของชนกลุ่มน้อย จะเห็นได้ว่าค่านเงินทุนนั้นพวกกิจการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีความ สำคัญมากในการระดมทุนนั้นตกอยู่ในกำมือของตระกูลต่าง ๆ เพียงไม่กี่ตระกูล ดังนั้นอำนาจ การผูกขาดทางเศรษฐกิจจึงเป็นของเจ้าของที่ดินและ เงินทุนส่วนใหญ่ และเป็น เหตุผลสำคัญ ที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำรายได้

โอกาสในการเลื่อนฐานะ มีน้อยมาก เพราะแรงงานส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจน การ ศึกษาน้อยทำให้คนจนไม่สามารถยกฐานะทางเศรษฐกิจของตนได้ยาก ทั้งนี้เพราะการให้ บริการด้านการศึกษาขั้นต้น ซึ่งจัดทำโดยรัฐนั้นมีคุณภาพที่แตกต่างกันมากระหว่างในเมือง และในชนบท และทั้งระหว่างผู้มีฐานะดีและผู้มีฐานะยากจน ดังนั้นครัวเรือนที่อยู่ในชนบท และครัวเรือนที่ยากจนมากยิ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันได้ และหมดโอกาสที่จะได้รับการ ศึกษาขั้นสูงขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้โอกาสและความสามารถที่จะยกฐานะทางเศรษฐกิจโดยการ เปลี่ยนอาชีพจึงเกิดขึ้นได้ยาก

ดร. เมธี ครองแก้ว⁸ ศึกษาการกระจายรายได้ของครอบครัวชาวไทยในปี 2515 โดยใช้ข้อมูลรายได้ของครอบครัวจากรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ และสังคม พ.ศ. 2514 - 2516 โดยจะแบ่งการกระจายรายได้ ออกตามชั้นของรายได้ซึ่งเป็นตัวเงินและปรับข้อมูลโดยการรวมรายได้ในลักษณะอื่น ๆ อันนอกเหนือไปจากรายได้เป็นตัวเงิน เช่น รายได้ที่ไม่ใช่ตัวเงิน แต่เป็นอาหาร สิ่งของ และสิ่งตอบแทนที่ผลิตขึ้นเอง ภาษีทางอ้อมซึ่งแต่ละครอบครัวได้จ่ายไป และใช้สัมประสิทธิ์จินี (Gini Coefficient) วัดความไม่เท่าเทียมของการกระจายรายได้ และนำไปเปรียบเทียบกับ การกระจายรายได้ของปี 2506 และปี 2512 ผลปรากฏว่าการกระจายรายได้ของไทยยังอยู่ในสภาพที่เหลื่อมล้ำกันมาก เพราะถึงแม้ว่าระดับรายได้ ของแต่ละครอบครัวในประเทศจะเติบโตสูงขึ้น การกระจายรายได้ก็มีแนวโน้มที่เลวลงในช่วงเวลา 9 - 10 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือ ฐานะของคนจนในประเทศนั้นดีขึ้น เช่นเดียวกับฐานะของคนที่ย่อยอยู่แล้วหรือกำลังจะรวย แต่ฐานะที่ดีขึ้นของคนรวยดีกว่าฐานะของคนจน เป็นจำนวนมาก จนทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนกว้างมากขึ้น และจากข้อสังเกตเกี่ยวกับสาเหตุแห่งความเหลื่อมล้ำนี้เนื่องมาจากผลตอบแทนแรงงานภาคอุตสาหกรรมสูงกว่าภาคเกษตรกรรม เพราะมีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคอุตสาหกรรมสู่ภาคเกษตรกรรมมากขึ้น ทั้งได้มีการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจโดยเชื่อว่าในที่สุดผลแห่งการพัฒนาจะช่วยภาคเกษตรในภายหลัง นอกจากนี้แล้วโครงสร้างของความเป็นเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมเอกชนตั้งอยู่บนฐานที่ค่อนข้างแคบ กล่าวคือ มีคนกลุ่มน้อยที่เป็นเจ้าของหรือดำเนินกิจการอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมากผลตอบแทนจากการลงทุนก็มักจะหมุนเวียน และขยายตัวอยู่แต่เฉพาะคนกลุ่มน้อยนี้เป็นส่วนใหญ่ ตลอดจนอุตสาหกรรมหลายแห่งในประเทศ

⁸ เมธี ครองแก้ว, "การกระจายรายได้ของครอบครัวชาวไทย ปี 2515," วารสารเศรษฐศาสตร์ สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, (กันยายน - ธันวาคม 2520): หน้า 61 - 99.

ไทยเน้นระบบการผลิตที่ใช้เครื่องจักรมากกว่าใช้กำลังคน ทางด้านการใช้มาตรการจูงใจทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมบางชนิด เพื่อช่วยให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงได้แต่การห้ามส่งเข้าหรือการตั้งกำแพงภาษีที่สูงมาก ๆ อาจทำให้ผู้ผลิตในประเทศตั้งราคาสินค้านั้นสูงกว่าที่ควรจะเป็น เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าประเภทเดียวกันจากต่างประเทศทางด้านระบบภาษีไทยนั้น รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลมาจากภาษีทางอ้อมซึ่งกระทบกระเทือนผู้มีรายได้น้อยมากกว่าผู้มีรายได้มาก ทำให้การกระจายรายได้มีส่วนเหลื่อมล้ำมากขึ้น

ผลการวิจัยที่มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับการกระจายรายได้ส่วนมากศึกษาคือการกระจายรายได้นั้น เป็นเพียงการตั้งข้อสังเกตยังไม่มีการยึดหรืออ้างอิงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีใดสนับสนุนเลย