

สภาพเศรษฐกิจ

เกษตรกรรมเป็นพื้นฐานทาง เศรษฐกิจที่สำคัญของฟิลิปปินส์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกิดขึ้นอยู่เรื่อยมานั้น นอกจากจะมีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำแล้ว ความล้มเหลวดังกล่าวยังมีสาเหตุสืบเนื่องมาจาก การที่เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของสเปนและอเมริกา นอกจากนี้ยังมี ปัญหาต่าง ๆ อีกมากมาย ซึ่งเป็นลักษณะที่มักเกิดขึ้นในประเทศด้อยพัฒนา หรือ ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย เช่น ปัญหาคุณภาพของแรงงาน อัตราการเกิดของ พลเมือง การเพิ่มผลผลิตเพื่อการส่งออก เป็นต้น สภาพแวดล้อมเหล่านี้ ทำให้ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศดำเนินไปไม่ได้ผลเต็มที่ ตามโครงการที่กำหนดไว้ ทำให้ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศยังคงอยู่ในสภาพที่ไม่น่าไว้วางใจ

๑. เศรษฐกิจภายใต้ระบบอาณานิคม

สเปนเข้าปกครองฟิลิปปินส์พร้อมกับนำระบบทางเศรษฐกิจ ที่เปิดโอกาสให้ ชาวสเปนเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เป็นจำนวนมาก โดยได้รับอนุญาตจากกษัตริย์ แห่งสเปน ระบบดังกล่าวนี้คือ ระบบเอ็นคูเมียนตา (Encumbrida System) ระบบนี้ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นรางวัลตอบแทนชาวสเปนที่สนับสนุน ช่วยเหลือให้สเปน เข้ามีอำนาจในฟิลิปปินส์^๒ และเพื่อเป็นการตอบแทนในการช่วยบริหารงานใน ฟิลิปปินส์ นอกจากชาวสเปนได้รับประโยชน์จากระบบเอ็นคูเมียนตาแล้ว ชาว

โรเบิร์ต อี. วอร์ด และ รอย ซี. แมครีทซ์, เรื่องเกม, หน้า ๖๐๗.

^๒ Aruego, op.cit., p. 11.

พื้นเมืองโดยเฉพาะผู้ปกครองเผ่าต่าง ๆ ก็มีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินสาธารณะในบางรัฐไ
 โดยความสนับสนุนของสเปน เพื่อส่งเสริมฐานะของคาตูลิกันคนยิ่งขึ้น^๓ ในข้อ
 เท็จจริงปรากฏว่าเจ้าของที่ดินมีฐานะในสังคมมั่นคงมาก ทั้งนี้เพราะระบบเอ็นกู-
 เมียนคา เปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินเก็บภาษี หรือบรรณาการจากประชาชนจาก
 เขตใดเขตหนึ่งได้ ที่ดินส่วนใหญ่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลเหล่านี้คือ^๔

๑. กลุ่มบาทหลวง บาทหลวงเป็นกลุ่มที่ประสบความสำเร็จในการแสวง
 หา และรวบรวมที่ดินไว้ในครอบครองของตนมากที่สุด เพราะเริ่มจากการเป็นผู้ได้
 รัับสิทธิอันชอบธรรมจากกษัตริย์แห่งสเปน ในการเช่าครอบครองที่ดินเพื่อประโยชน์
 ทางศาสนา ทำให้พวกบาทหลวงสามารถแสวงหาที่ดินไกล ๆ บริเวณที่ประกอบ
 กิจกรรมทางศาสนาเป็นของตน และในที่สุดสเปนก็ได้ออกกฎหมายที่ดิน เพื่อรับรอง
 กรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้น^๕ นอกจากนี้แล้วพวกบาทหลวงยังได้ที่ดินจากการที่เจ้า
 ของที่ดินชาวฟิลิปปินส์มอบให้อีกด้วย ทำให้พวกบาทหลวงเป็นกลุ่มที่มีที่ดินมาก และ
 ส่วนใหญ่เป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์

๒. กลุ่มลูกครึ่งฟิลิปปินส์ กลุ่มนี้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นผลตอบแทนในการ
 ทำงานในสเปน กลุ่มนี้ส่วนมากได้แก่ข้าราชการของรัฐ

^๓ Waddell, op.cit., p. 230.

^๔ John H. Power and Gerardo P. Sicat, Industrialization
 in the Philippines (Institute of Economic, University of
 the Philippines, 1970), p. 57.

^๕ Carroll, op.cit., p. 17

๓. กลุ่มชาวพื้นเมือง ไก่แก่พวกที่มีอำนาจทางการเมือง ปกครองและทางสังคม ก่อนสเปนเข้าปกครอง ซึ่งไก่แก่พวกหัวหน้าเผ่าต่าง ๆ ของชาวพื้นเมืองนั่นเอง ในระยะต่อมาพวกนี้กลายเป็นกลุ่มเจ้าของที่ดินที่สำคัญ

๔. ชาวจีน ชาวจีนไต้ก๊กที่เดินไว้ในความครอบครอง เป็นผลสืบเนื่องมาจากการไหลยืมเงิน และการประกอบธุรกิจการค้า

การไหลยืมหรือครอบครองที่ดินในลักษณะข้างต้นนี้ ทำให้เจ้าของที่ดินสามารถสร้างความร่ำรวยให้กับตนเองอย่างมากมาย โดยเฉพาะองค์การทางศาสนาและพวกบาทหลวงที่อยู่ในความอุปถัมภ์ของกบฏริบัสเปน เจ้าของที่ดินรายอื่น ๆ เช่น พวกข้าราชการและชาวพื้นเมืองไต้ก๊กกลายเป็นผู้ที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเป็นชนชั้นปกครองในสังคมฟิลิปปินส์ยุคปัจจุบัน ส่วนชาวพื้นเมืองทั่วไป ที่เป็นชนชั้นต่ำในสังคมก็เป็นแต่เพียงผู้เช่าที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูก หรือเป็นลูกจ้างในนา^๖

ในด้านการค้า สเปนได้ผูกขาดการค้าไว้แต่ผู้เดียว การค้าภายในประเทศระหว่างท้องถิ่นก็เริ่มซบเซา เพราะผู้ที่จะดำเนินธุรกิจการค้าระหว่างท้องถิ่นได้จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล แต่ในปี ๑๖๘๒ สเปนได้ออก Ordinance of Good Government อนุญาตให้ทำการค้าระหว่างท้องถิ่นได้อย่างเสรี ส่วนการค้าต่างประเทศก็เช่นกัน สเปนได้กำหนดข้อบังคับและปฏิบัติอย่างเข้มงวด^๗ และไต้ตั้ง The Royal Company of the Philippines

^๖ E.H.G. Dobby, Southeast Asia (9th ed; London : University of London Press Ltd., 1966), p. 341.

^๗ Fernández, op.cit., p. 115.

ขึ้นในปี ๑๗๔๕ เพื่อผูกขาดการค้าระหว่างฟิลิปปินส์และสเปน และขยายอำนาจทางการค้าของตน โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกษัตริย์แห่งสเปน^๔ แต่ในปี ๑๘๓๐ ก็ล้มเลิกบริษัทนี้เนื่องจากกิจการไม่ก้าวหน้า แม้ว่าสเปนจะดำเนินการผูกขาดการค้าแต่ผู้เดียวก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงปรากฏว่า สเปนต้องต่อสู้กับอิทธิพลทางการค้าของชาวจีนไม่น้อย เช่น ในสมัยข้าหลวงใหญ่ (Governor General) Don Pedro Manuel de Arandia โค้ชพยายามลดบทบาททางเศรษฐกิจของชาวจีน โดยขับไล่ชาวจีนที่ไม่ใช่คริสเตียนออกจากประเทศ และให้ชาวจีนที่เป็นคริสเตียนหันมาเพาะปลูกแทนการค้าขาย แต่ความพยายามของ Arandia ล้มเหลว เนื่องจากชาวสเปนรับสินบนจากชาวจีนทำให้ชาวจีนสามารถเป็นเจ้าของกิจการค้าได้อีก และยังมีผลทำให้สังคมลูกครึ่งจีน (Chinese mestize) ขยายตัวขึ้นอีกด้วย^๕

โดยที่กิจกรรมต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ ได้ดำเนินไปเพื่อประโยชน์ของเมืองแม่และเจ้าของที่ดินเป็นใหญ่ ทำให้ประชาชนขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ตลอดจนไม่สนใจที่จะปรับปรุงการทำงานและเพิ่มผลผลิต ฐานะของประชาชนโดยทั่วไปก็ไม่ได้ดีขึ้น จากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ได้นำไปสู่ความแตกต่างในทางสังคม และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความรู้สึกรักชาตินิยมขึ้นในศตวรรษที่ ๑๙ นอกจากนี้ความเจริญทางการพาณิชย์ และการกคชี่ของเจ้าของที่ดินที่หวังกอบโกยผลประโยชน์ให้กับตนเอง มากกว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาวพื้นเมือง ทำให้เกิดการต่อต้านอำนาจของสเปนขึ้น

^๔ Steinberg, and Others (comp.), op.cit., p. 157.

^๕ Ibid., pp. 88-89.

ต่อมาเมื่ออเมริกาเข้าปกครองในปี ๑๘๙๘ อเมริกาได้เข้าควบคุมการค้าต่างประเทศและการภาษีของฟิลิปปินส์ ในด้านการเกษตรได้พยายามปรับปรุงเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตร เช่น ยาสูบ ป่าน ส่งเสริมอุตสาหกรรมน้ำตาล ปรับปรุงการค้าระหว่างฟิลิปปินส์และอเมริกาให้ดำเนินไปอย่างเสรี ปรากฏว่าการค้าของฟิลิปปินส์ต่อฝั่งตลาดอเมริกาอย่างมาก ร้อยละ ๘๐ ของสินค้าออกที่สำคัญ ๆ ของฟิลิปปินส์ เช่น ป่าน น้ำตาล ไม้ เนื้อมะพร้าวแห้ง ส่งไปจำหน่ายในตลาดอเมริกา และร้อยละ ๒๐ ของสินค้าเข้าของฟิลิปปินส์มาจากอเมริกา^{๑๐} ในปี ๑๙๐๕ รัฐสภาอเมริกาได้ออกพระราชบัญญัติ

Payne Aldrich Tariff Act ให้อเมริกาและฟิลิปปินส์ดำเนินการค้าอย่างเสรีและเท่าเทียมกัน สำหรับสินค้าน้ำตาลและใบยาสูบจากฟิลิปปินส์ให้มีการกำหนดปริมาณเป็นรายปี แต่การกำหนดปริมาณน้ำตาลและใบยาสูบได้ถูกยกเลิกไปเมื่ออเมริกาได้ออก Tariff Act ในปี ๑๙๑๓ การที่ฟิลิปปินส์ส่งสินค้าส่วนใหญ่ไปยังตลาดอเมริกาแต่เพียงแห่งเดียว ทำให้เกิดผลร้ายต่อเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์อย่างมาก เพราะราคาสินค้าในตลาดเสรีอย่างอเมริกา เข้ามามีส่วนในการกำหนดราคาสินค้าของฟิลิปปินส์อีกด้วย^{๑๑} นอกจากนี้แล้วนโยบายดังกล่าวทำให้ฟิลิปปินส์ไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมให้เจริญอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะฟิลิปปินส์ไม่ได้รับการกระตุ้นและสนับสนุนให้ผลิตสินค้าอื่น ๆ ที่นอกเหนือจาก

^{๑๐} Purcell, op.cit., p. 159.

^{๑๑} Robert Auro Smith, Philippine Freedom 1946-1958 (New York : Columbia University, 1958), p. 62.

ความต้องการของอเมริกาแต่ประการใด ในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ในเอเชียได้เพิ่มผลผลิตต่าง ๆ ทางเกษตรกรรมอย่างมาก แต่ฟิลิปปินส์มีการผลิตเพื่อตลาดอเมริกาเท่านั้น และขาดการแข่งขันกับผู้ผลิตอื่น ๆ ในด้านอุตสาหกรรมก็ปรากฏว่าไม่ได้รับการพัฒนาอย่างจริงจัง อุตสาหกรรมของฟิลิปปินส์โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเหมืองแร่ เริ่มมีมาในสมัย Commonwealth แต่ก็ไม่อาจจะพัฒนาได้เต็มที่ เนื่องจากการคมนาคมไม่สะดวก และอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นของชาวต่างประเทศ ^{๑๒}

อเมริกานอกจากจะมีบทบาทในการกำหนดชนิดของผลิตผลต่าง ๆ ของฟิลิปปินส์แล้ว อเมริกายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานในด้านเกษตรกรรมของฟิลิปปินส์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาชาวนาไม่มีที่ดินเพาะปลูกเป็นของตนเอง ปัญหาปรากฏอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ บริเวณที่มีปัญหาร้ายแรงที่สุดก็แต่ บริเวณลุ่มตอนกลาง ซึ่งเป็นแหล่งปลูกข้าวที่อุดมสมบูรณ์ และมีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และวิธีการเพาะปลูกก็ยังล้าหลัง ^{๑๓}

ถึงแม้อำนาจในที่ดินของภาคหลวงเริ่มลดน้อยลงในสมัยอเมริกาปกครอง และประชาชนทั่วไปก็ตั้งความหวังที่จะได้รับความยุติธรรมในการแบ่งปันที่ดิน แต่ดูปรากฏว่า ที่ดินเหล่านั้นได้ตกทอดไปเป็นของผู้นำชาวฟิลิปปินส์ และบรรดาเจ้าของที่ดินก็ยังคงมีอำนาจในสังคมอยู่เช่นเดิม และในขณะเดียวกันก็ใช้ที่ดินเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองอีกด้วย ^{๑๔} ที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายของอเมริกา ไม่ได้พยายามเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคม

^{๑๒} Stine, op.cit., pp. 52-54.

^{๑๓} John F. Melby, "The Philippines : A Unique Effort," Current History, (1965), p. 278.

เศรษฐกิจเท่าใดนัก จากรายงานเกี่ยวกับภาวะทางสังคมและเศรษฐกิจแสดงให้เห็นว่า ในปี ๑๙๓๕ แรงงานกว่าร้อยละ ๘๐ ของแรงงานทั้งหมดของฟิลิปปินส์ได้รับค่าจ้างโดยเฉลี่ยต่ำกว่าเบโชต่อวัน และสภาพการทำงานก็เลวร้าย^{๑๕} นอกจากนี้ธุรกิจภายในประเทศร้อยละ ๘๗ เป็นของพวกต่างชาติ และพวกนี้สามารถควบคุมการลงทุนในฟิลิปปินส์ถึงร้อยละ ๘๕ ของการลงทุนภายในประเทศ ส่วนจำนวนชาวนาที่ตองเซาที่คิดก็มีจำนวนมากขึ้นในสมัยนี้ นอกจากนี้รายได้ประชาชาติก็ต่ำ มากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรในประเทศมีรายได้เพียง ๒๒.๕๐ เหรียญอเมริกาต่อครอบครัวต่อปี ประมาณร้อยละ ๑ ของประชากรเท่านั้นที่มีรายได้มากกว่า ๕๐๐ เหรียญ อเมริกันต่อครอบครัวต่อปี^{๑๖} การขาดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ในสังคม ทำให้ประชาชนไม่พอใจในสภาพความเป็นอยู่ของตน และนำไปสู่ความวุ่นวายหลายครั้ง เช่น การก่อความวุ่นวายของชาวนาในทางตะวันตกเฉียงเหนือของมินดาเนา ในปี ๑๙๒๓ - ๑๙๒๔ และในลูซอนตอนเหนือ ในปี ๑๙๓๑ และ ๑๙๓๕ เป็นต้น

จากเหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่า อเมริกาก็เช่นเดียวกับนักล่าอาณานิคมอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ไม่ได้ส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ทั้ง ๆ ที่เศรษฐกิจเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงทางการเมืองอย่างมากมาย แต่เศรษฐกิจก็ไม่ได้รับการพัฒนาอย่างจริงจัง

^{๑๕} Stine, *op.cit.*, p. 90.

^{๑๖} Amry Vandenbosch and Richard Butwell, The Changing Face of Southeast Asia (Kentucky : University of Kentucky Press, 1967), pp. 120-121.

๒. ภาวะเศรษฐกิจในระยะหลังสงคราม

ภาวะทางเศรษฐกิจยิ่งตกต่ำลงอย่างมากมายเมื่อสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลง ฟิลิปปินส์ต้องเผชิญกับปัญหาความเสียหายจากสงคราม ภาวะเงินเฟ้อ รายได้ของประชาชนก็ต่ำ อุตสาหกรรมเหมืองแร่ถูกทำลาย ความเสื่อมโทรม ทางเศรษฐกิจจึงกล่าว ทำให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมานั้นคือ การทุจริตในวง การรัฐบาลมีมากขึ้น ประธานาธิบดีโรอาสได้พยายามฟื้นฟูประเทศ โดยเฉพาะ การพัฒนาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ในระยะนี้เองฟิลิปปินส์ต้องยินยอมแก้ไข รัฐธรรมนูญ เพื่อเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเท่าเทียมกัน (Parity Right) ยินยอมให้ชาวอเมริกันมีสิทธิในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ของฟิลิปปินส์ได้เท่าเทียมกับชาวพื้นเมือง เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่อเมริกาให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูประเทศ^{๑๗} นอกจากนี้จะถูกบีบบังคับจากอเมริกาแล้ว การพัฒนาประเทศยังคงเผชิญกับปัญหาภายในอีก กล่าวคือความช่วยเหลือที่ได้รับจากต่างประเทศ ตกอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้นำทางเศรษฐกิจและการเมือง สมัยก่อนสงคราม ที่มุ่งปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของตนเอง มากกว่าความอยู่รอดของประเทศ ดังนั้นการทุจริตจึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ความช่วยเหลือที่ได้รับจากอเมริกาไม่เกิดประโยชน์ต่อประเทศเท่าที่ควร

เมื่อควิรีโนรับตำแหน่งสืบต่อจากโรอาส ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ยังคงสภาพเสื่อมโทรมอยู่เช่นเดิม แม้ว่าควิรีโนจะได้พยายามฟื้นฟูประเทศอย่างเต็มความสามารถก็ตาม ความตกต่ำทางเศรษฐกิจได้กลายเป็นสาเหตุหนึ่ง ที่ทำให้พวกคอมมิวนิสต์ใช้เป็นข้ออ้าง เพื่อเรียกร้องความสนับสนุนจากประชาชน เพื่อ

^{๑๗} Stine, op.cit., pp. 58-59.

สมกลางรัฐบาลประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์เสีย ในปลายปี ๑๙๕๕ อเมริกาและ...
ฟิลิปปินส์ได้ทำข้อตกลงทางการค้า Laurel-Langley Agreement
และให้ผลบังคับใช้ในต้นปี ๑๙๕๖ ข้อตกลงฉบับนี้ยินยอมให้ฟิลิปปินส์ค่อย ๆ เพิ่ม
ภาษีสินค้าขาเข้าจากอเมริกาในอัตราที่สูงกว่าที่อเมริกาเพิ่มภาษีสินค้าขาเข้าจาก
ฟิลิปปินส์^{๑๘} สินค้าออกของฟิลิปปินส์ที่ส่งไปยังตลาดอเมริกา จะต้องเสียภาษี
ในอัตรากังนี้คือ^{๑๙}

ปี ๑๙๕๕ - ๑๙๖๑	เสียร้อยละ	๑๐	ของอัตราภาษีขาเข้าของอเมริกา
ปี ๑๙๖๒ - ๑๙๖๔	"	๒๐	" "
ปี ๑๙๖๕ - ๑๙๖๗	"	๔๐	" "
ปี ๑๙๖๘ - ๑๙๗๐	"	๖๐	" "
ปี ๑๙๗๑ - ๑๙๗๓	"	๘๐	" "

หลังจาก ๑ มกราคม ๑๙๗๕ เป็นต้นไป ฟิลิปปินส์จะต้องเสียภาษีสินค้าขาเข้าร้อยละ ๑๐๐
เต็มตามอัตราภาษีขาเข้าที่อเมริกากำหนด ข้อตกลงฉบับเดียวกันนี้ฟิลิปปินส์
จะยินยอมให้ชาวอเมริกันแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และอนุญาต
ให้ชาวอเมริกันดำเนินการแข่งขันทางธุรกิจได้เช่นเดียวกับชาวฟิลิปปินส์^{๒๐}
ข้อตกลงทางการค้าฉบับนี้สิ้นสุดในปี ๑๙๗๔

^{๑๘} Department of State, op.cit., p.18.

^{๑๙} John Paxton (ed.), The Statesman's Year-Book

1971 - 1972. (Mac millian St. Martin's Press), p. 1248.

^{๒๐} Vandenbosch and Richard, op.cit., p. 157.

การฟื้นฟูประเทศนอกจากจะดำเนินในรูปของ ข้อตกลงทางการค้ากับอเมริกาแล้ว ฟิลิปปินส์ยังได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อลดอัตราการว่างงาน เร่งอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ สะสมทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ให้มีการกระจายรายได้อย่างยุติธรรมยิ่งขึ้น แต่แผนพัฒนาดังกล่าวไม่สามารถนำมาปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้^{๒๑} ในสมัยประธานาธิบดีการเซีย การเซี่ยพยายามลดอิทธิพลการควบคุมธุรกิจภายในประเทศของพวกต่างดาว โดยหันมาใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม (Nationalistic Economic Policy)^{๒๒} นอกจากนี้แล้วฟิลิปปินส์ยังได้รับความช่วยเหลือในรูปเงินอุดหนุนเงินกู้ประเภทต่าง ๆ ในรูปสิ่งของจากอเมริกาและประเทศอื่น ๆ ตั้งแต่ปี ๑๙๕๐ - ๑๙๕๙ ฟิลิปปินส์ได้รับความช่วยเหลือจากอเมริกาในรูปต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ ๘๐๐ ล้านดอลลาร์อเมริกัน รวมความช่วยเหลือที่ฟิลิปปินส์ได้รับจากประเทศต่าง ๆ รวมทั้งอเมริกาด้วย ในระหว่างปี ๑๙๕๕ - ๑๙๕๘ ทั้งสิ้น ๑,๐๐๐ ล้านดอลลาร์^{๒๓}

๓. เศรษฐกิจในปัจจุบัน

การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้การปกครองของสเปนและอเมริกานั้น อาจกล่าวได้ว่าดำเนินไปเพื่อสนองความต้องการของเมืองแม่เท่านั้น ในสมัยสเปนปกครอง สเปนผูกขาดการค้าไว้แต่ผู้เดียว ชาวพื้นเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้รับการสนับสนุนให้มีบทบาททางเศรษฐกิจ ผู้ที่มีบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่

^{๒๑} International Labour office, Employment Problems and Politics in the Philippines (Geneva, 1969), pp. 27-28.

^{๒๒} Primo L. Tongka, The Government of the Republic of the Philippines (Quezon City : R.F. Garcia Publishing Company, 1960), p.2.

^{๒๓} Department of State, op.cit., pp. 13-15.

ได้แก่ชาวสเปน ชาวจีน และลูกครึ่งจีน ในสมัยอเมริกาปกครอง แม้ว่าอเมริกาพยายามพัฒนาการ เกษตรและอุตสาหกรรมบางอย่าง แต่การดำเนินงานก็เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของอเมริกา นอกจากนั้น การที่อเมริกาควบคุมการค้าต่างประเทศและนโยบายภาษี ทำให้อเมริกาแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้าจากฟิลิปปินส์ได้เต็มที่ และในขณะเดียวกันก็พยายามรักษาสถาปัตยกรรมของตนอยู่ตลอดเวลา และการที่อเมริกาส่งเสริมการศึกษาที่มุ่งสนับสนุนให้ชาวฟิลิปปินส์เข้ารับราชการ เป็นนักการเมือง มากกว่าการพัฒนากำลังคน หรือแรงงานที่มีความสามารถทางเศรษฐกิจ หรือสร้างผู้ประกอบการ (entrepreneures) ชาวพื้นเมือง เพื่อเป็นพลังในการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับนักธุรกิจต่างชาติ เช่นในอุตสาหกรรมน้ำตาล เหมือนแรกกับชาวอเมริกัน การแข่งขันทางการค้ากับชาวจีน หรือการเดินเรือ หรือการต่อต้านกับชาวญี่ปุ่น^{๒๔} นโยบายของอเมริกา ยิ่งทำให้ชาวฟิลิปปินส์ไม่มีโอกาสฝึกฝนการดำเนินธุรกิจการค้าแต่ประการใด และชาวพื้นเมืองจึงยังคงเป็นเพียงแรงงานในอุตสาหกรรม และแรงงานในไร่ นา เช่นเดิม



หลังจากฟิลิปปินส์ได้เอกราช ปรากฏว่าอเมริกายังคงมีอิทธิพลต่อเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ต่อมา ซึ่งเป็นผลจากข้อตกลงทางการค้า

ฐานะทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน ยังคงขึ้นอยู่กับผลผลิตทางการเกษตรประมาณร้อยละ ๓๕ ของสินค้าออกของประเทศ เป็นผลผลิตทางการเกษตร

^{๒๔}

John Badgley, Asian Development : Problems and Prognosis (New York : The Free Press, 1971), p. 126.

สินค้าสำคัญ โกงแก่น้ำมันมะพร้าวแห้ง น้ำตาล ป่าน การที่เศรษฐกิจต้องพึ่งพาการ
 เกษตรกรรม รัฐบาลจึงได้พยายามเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งทางด้านเกษตรกรรม
 และอุตสาหกรรม โดยกำหนดแผนพัฒนาแห่งชาติขึ้นเป็นระยะ ๆ แต่ปรากฏว่า
 ฟิลิปปินส์มีแผนพัฒนาที่เป็นแค่เพียงกระดาษเท่านั้น เพราะการบริหารงานดำเนิน
 ไปอย่างล่าช้า ไม่ไถ่ผลเต็มที่^{๒๕} สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National
 Economic Council) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ๑๙๓๖ เพื่อให้เป็นองค์การทำหน้าที่พัฒนา
 เศรษฐกิจของประเทศ ก็ดำเนินงานไม่ไถ่ผลเต็มที่ ดังนั้นในปี ๑๙๖๒ จึงได้ตั้ง
 เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจขึ้นใหม่ โดยให้ขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี ทำ
 หน้าที่วางแผน และดำเนินงานตามรัฐธรรมนูญ^{๒๖} นอกจากนี้ ทั้งสภาผู้แทน
 ราษฎรและสภาสูงก็ได้ตั้งกรรมาธิการเกี่ยวกับเศรษฐกิจขึ้นอีก การดำเนินงานของ
 คณะเจ้าหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานอย่าง
 มาก และได้กำหนดหลักเกี่ยวกับความยุติธรรมในสังคม และเสรีภาพทาง
 เศรษฐกิจขึ้นในปี ๑๙๖๕ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทาง ในการ
 ตรากฎหมายในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้วย^{๒๖}

แม้รัฐบาลจะได้พยายามพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอยู่ตลอดเวลา แต่
 โครงสร้างของประเทศก็ยังคงมีพื้นฐานอยู่บนผลิตผลการ เกษตรเป็นส่วนใหญ่
 และอัตราการเพิ่มของมูลค่าสินค้าออกแต่ละชนิดเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่น้อยมาก
 (ดูตารางที่ ๑)

^{๒๕} Power and Gerardo, *op.cit.*, p. 77.

^{๒๖} *Ibid.*, p. 78.

นอกจากนี้ การที่การผลิตของอาศัยธรรมชาติ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศขาดความมั่นคงยิ่งขึ้น เพราะบีโคที่ฟิลิปปินส์ประสบภัยธรรมชาติร้ายแรง อัตราการผลิตก็ลดลง การบริโภคไม่เพียงพอ ปัจจุบันรัฐบาลพยายามพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น แต่เศรษฐกิจโดยทั่วไปก็ไม่ได้ดีขึ้น การเพิ่มของผลิตภัณฑ์ประชาชาติอยู่ในอัตราต่ำ

ผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี	๑๙๖๘	เพิ่มขึ้นร้อยละ	๖.๓
"	"	๑๙๖๙	" ๖.๗๖
"	"	๑๙๗๐	" ๖.๔๒
"	"	๑๙๗๑	" ๖.๕
"	"	๑๙๗๒	" ๖.๕
"	"	๑๙๗๓	" ๗
"	"	๑๙๗๔	" ๑๐

ตั้งแต่ปี ๑๙๖๘ เป็นต้นมา ฟิลิปปินส์ประสบปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง โดยเฉพาะในปี ๑๙๗๐ - ๑๙๗๑ นั้น เป็นที่เชื่อกันว่าสาเหตุเนื่องมาจากการใช้จ่ายในการเลือกตั้งในปี ๑๙๖๙^{๒๗} นอกจากนี้ยังประสบปัญหาค่าเงินเปโซลดลงเรื่อย ๆ ปัญหาคล้ายๆ กันนี้ยังไม่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้น เงินทุนสำรองระหว่างประเทศก็ลดลงเรื่อย ๆ รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาคงกล่าว จึงได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาค่าเงิน^{๒๘} เช่น ประกาศควบคุมเงินทุนสำรองเงินตรา

^{๒๗} Adkins, op.cit., p. 82.

^{๒๘} กรมประมวลซากกลาง, หน้าที่นายกรัฐมนตรี

ต่างประเทศ จำกัดการนำเงินตราอเมริกันออกนอกประเทศ จำกัดการส่งสินค้า
เข้าที่ไม่จำเป็น รวมทั้งออกกฎหมายควบคุมราคาสินค้าต่าง ๆ ที่จำเป็น โดย
เฉพาะราคาข้าวและข้าวโพดที่สูงขึ้นถึง ๓๐ - ๕๐ % พยายามเพิ่มปริมาณสินค้า
ออก ในการนี้รัฐบาลได้ดำเนินโครงการหลายโครงการด้วยกัน ได้แก่เพิ่มผล
ผลิตน้ำตาล มะพร้าว ผลิตข้าวเพื่อชดเชยปัญหาการส่งข้าวเข้ามาบริโภค และผล
ผลิตอื่น ๆ ทางการเกษตร พัฒนาการประมงและหัตถกรรมต่างประเทศเพิ่มขึ้น
โดยเปิดสัมพันธทางการค้ากับประเทศในยุโรปตะวันออก^{๒๕} นอกจากนี้ได้พัฒนา
อุตสาหกรรมหนัก เช่น พัฒนาเหมืองแร่ทองแดง ซึ่งเป็นสินแร่ที่มีความสำคัญ
มากขึ้น และเป็นสินค้าออกที่นำรายได้มาสู่ประเทศมากขึ้นทุกปี เป็นที่คาดหมาย
ว่าในราว ๑๙๗๐ ทองแดงจะเป็นสินค้าออกที่นำรายได้ให้ประเทศเป็น
อันดับแรก^{๓๐} มุ่งพัฒนาเหมืองแร่ทองคำ และการผลิตซีเมนต์เป็นต้น การมุ่ง
พัฒนาอุตสาหกรรมหนักจะทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศมั่นคงขึ้น เพราะ
เป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้มาสู่ประเทศในอัตราสูง ซึ่งจะสามารถช่วยผ่อนคลายน
ปัญหาดุลย์การค้า (ดูตารางที่ ๒) และปัญหาดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศ
ให้ดีขึ้น

^{๒๕} กรมประมวลข่าวกลาง, สำนักนายกรัฐมนตรี.

^{๓๐} Alfredo M. Velaye, "The Philippine Mining Industry: Its Prospects and Problems During the 1970's, " The Philippine Economy in the 1970's (The Institute of Economic Development and Research, University of the Philippines, 1972), p. 113.

๔. ปัญหาเศรษฐกิจ

เศรษฐกิจของฟิลิปปินส์จะต้องได้รับการพัฒนาอีกมาก เพื่อให้ประเทศสามารถพึ่งตนเองได้ แต่การพัฒนาที่คงเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย นอกจากปัญหาต่าง ๆ แล้ว ความอ่อนแอทางเศรษฐกิจปัจจุบัน เป็นผลสืบเนื่องมาจากสมัยเป็นอาณานิคมด้วย เพราะในสมัยตกเป็นอาณานิคมนั้น การผลิตต่าง ๆ เน้นผลิตผลทางการเกษตรเพื่อส่งไปยังเมืองแม่เท่านั้น อุตสาหกรรมไม่ได้รับการพัฒนา และเมื่อได้เอกราช ฟิลิปปินส์ก็ยังคงประสบปัญหาการบูรณะประเทศ และปัญหาทางสังคม การพัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้ผลเต็มที่ ประเทศต้องเสียเปรียบดุลการค้าตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อดุลการค้าระหว่างเงินและทุนสำรองเงินตราต่างประเทศด้วย ปัญหาเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์แยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

๔.๑ ปัญหาในการปฏิรูปที่ดิน ปัญหาเรื่องที่ดิน โดยเฉพาะปัญหาเกษตรกร ไม่มีที่ดินเพาะปลูกเป็นของตนเอง ไม่ใช่เป็นปัญหาที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่ปัญหานี้ได้เกิดขึ้นเป็นเวลานาน และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของเจ้าของที่ดิน ปัญหานี้ไม่เพียงแต่จะสร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย ในสมัยสเปนปกครอง การเปิดโอกาสให้ชาวสเปนและชาวฟิลิปปินส์บางกลุ่มแสวงหา และถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความไม่พอใจและความวุ่นวายขึ้นในสังคม และได้กลายเป็นเหตุผลสนับสนุนให้มีการปฏิวัติขึ้นในปี ๑๙๕๖^{๗๑} ในสมัยอเมริกาปกครอง อเมริกาได้พยายามขจัดปัญหาการ

^{๗๑} Vandenbosch and Richard, op.cit., p. 112.

ครอบครองที่ดิน โดยการซื้อที่ดินจากฝ่ายศาสนจักรมาขาย แต่ปรากฏว่าที่ดิน
 เหล่านี้ได้ตกเป็นของบรรดาเจ้าของที่ดินอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากบรรดาเจ้าของที่ดิน
 ต่างก็มีเงินทุนในการซื้อที่ดิน และเมื่ออเมริกาได้กำหนดให้มีการทำโฉนดที่ดิน
 เพื่อเป็นหลักฐานในการแสดงสิทธิการเป็นเจ้าของที่ดิน ก็ปรากฏว่านโยบายครั้งนี้
 ของอเมริกากลับทำให้ชาวนาเจ้าของที่ดิน บางกลุ่มที่โง่เขลา ขาดความรู้ความ
 เข้าใจในกระบวนการทำโฉนด และขาดทุนทรัพย์ที่ต้องใช้จ่ายเป็นค่าธรรมเนียม
 ทำให้ชาวนาเหล่านี้ต้องสูญเสียที่ดินของตนไป^{๓๒} และในขณะนี้เอง ปรากฏว่า
 ชาวนาทางเหนือของมินคาเนา ทางเหนือของลูซอน และรอบเมืองมนิลา ได้
 ก่อความวุ่นวายขึ้นหลายครั้ง เนื่องจากไม่พอใจสภาพสังคมและความเป็นอยู่อย่าง
 แร่นแค้นของพวกเขา^{๓๓} และหลังจากการปราบปรามการจลาจลแล้ว ก็ได้ออก
 กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน คือ Rice Share Tenancy
 เพื่อคุ้มครองชาวนาจากบรรดาเจ้าของที่ดิน แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีกฎหมาย
 ดังกล่าวมาไว้บังคับ^{๓๔}

^{๓๒} George E. Taylor, The Philippines and the United States : Problems of Partnership (New York : Frederick A. Praeger, Publisher, 1964), p.83.

^{๓๓} Vandenbosch and Richard, op.cit., p. 133.

^{๓๔} Melby, op.cit., p. 279.

อย่างไรก็ตามในบางท้องถิ่นชาวนายินดีและพอใจในการเช่าที่ดิน เนื่องจากเจ้าของที่ดินปฏิบัติคนเสมือนเป็นนิกา และให้ความเมตตาแก่ผู้เช่าที่ดินของตน^{๓๕}

ในสมัยประธานาธิบดีฮูเวอร์ ออสเมย์ อดสเมย์ได้พยายามแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน คังนั้นในปี ๑๙๔๕ จึงได้จัดการประชุมร่วมกับระหว่างชาวนาและเจ้าของที่ดิน เพื่อร่วมมือกันหาทางแก้ไขระบบค่าจ้าง และการแบ่งปันผลผลิตระหว่างผู้เช่าและเจ้าของที่ดิน^{๓๖} การปฏิรูปที่ดินเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังในสมัยคอมมิวนิสต์เริ่มมีอิทธิพลอย่างกว้างขวางและขยายการปฏิบัติการมากขึ้น คังนั้นรัฐบาลจึงเริ่มปฏิรูปที่ดิน มีนโยบายที่สืบเนื่องมาจากนโยบาย Land for the landless ของอดีตประธานาธิบดีแมกไซไซที่มีความปรารถนาให้เกษตรกรมีที่เพาะปลูกเป็นของตนเอง รัฐบาลในสมัยนั้นได้ตระหนักถึงความวุ่นวายที่จะเกิดขึ้นจากพวกชาวนา ความไม่แน่ใจในความมั่นคงของชาวนา และการที่ชาวนาขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตของตน รัฐบาลจึงได้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินขึ้น^{๓๗} เพื่อให้ชาวนามีที่ดินเพาะปลูกเป็นของตนเอง ทั้งนี้เพราะชาวนาประมาณร้อยละ ๔๐ ต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเพาะปลูก และที่ดินเพื่อการเพาะ

^{๓๕} Smith, op.cit., p.66.

^{๓๖} Farwell, op.cit., p.76.

^{๓๗} Lessing Buck, "Progress of Land Reform in Asia Countries," Land Tenure Industrialization and Social Stability: Experience and Prospects in Asia ; Walter Frochlich (ed.) (Wisconsin : The Marquette University Press, 1961), p.85.

ปลูก ร้อยละ ๘๒ เป็นที่ดินของเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ เพียงไม่กี่ราย^{๓๘}
 กังนั้น ในปี ๑๙๕๔ รัฐบาลจึงออกกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปที่ดิน ๒
 ฉบับ คือ Land Reform Act 1954 และ Agricultural Tenancy
 Act 1954 เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน โดยมุ่งลดค่าเช่าให้ต่ำลง กำหนดอัตรา
 ดอกเบี้ยเงินกู้ เพิ่มอัตราส่วนในการแบ่งปันผลผลิตให้ชาวนาเพื่อความเป็นธรรม
 ปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้มีระบบสินเชื่อเพื่อการเกษตรขนาดย่อม
 สร้างและกระจายการเพาะปลูกในระดับครอบครัวให้มากขึ้น บุกเบิกที่สาธารณะ^{๓๙}
 อย่างไม่รู้ความกฎหมายทั้งสองฉบับนี้อาจนำมาปฏิบัติได้โดยเต็มที่ เนื่องจากขาด
 งบประมาณสนับสนุน และที่ดินก็มีราคาสูงขึ้นตลอดเวลา นอกจากนี้ กฎหมายไม่
 มีขอบัญญัติที่บังคับให้ชาวนาและเจ้าของที่ดินต้องทำสัญญาต่อกัน และการที่ชาวนา
 ผู้เช่าที่ดินและเจ้าของที่ดิน มีความสัมพันธ์ในแบบบิดากับบุตร (Paternalism)
 การทำสัญญาต่อกันจึงเกิดขึ้นได้ยาก แม้ว่าการปฏิรูปที่ดินจะมีอุปสรรคมากมาย แต่
 รัฐบาลก็พยายามให้มีการปฏิรูป เพราะการปฏิรูปที่ดินมีความสำคัญต่อความเจริญ
 เศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก

^{๓๘} Hugh L. Cook, "Land Reform and Development in the
 Philippines," Land Tenure Industrialization and Social
 Stability : Experience and Prospects in Asia Walter
 Frochlich (ed.) (Wisconsin : The Marquette University Press,
 1961), pp. 168-169.

^{๓๙} National Media Production Center, Four Year Development
 Plan FY 197201975 (Philippines, 1971), p. 118 and Cook,
op.cit., p. 180.

ในสมัยประธานาธิบดีมาคาปากาล มาคาปากัลประสบความสำเร็จในการ
ออกกฎหมาย Land Reform Act 1963 เพื่อลดปริมาณการยึดครองที่ดิน
จำนวนมาก โดยเจ้าของที่ดินจะได้รับค่าตอบแทนจากรัฐบาล แต่การดำเนิน
งานต้องล้มเหลว เพราะขาดงบประมาณสนับสนุน และการบริหารงานของ
รัฐบาลก็ไม่มีสมรรถภาพ และไม่อำนวยความสะดวกการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุตามเป้าหมาย^{๕๐}
นอกจากนี้ยังถูกผู้คัดค้านโจมตีว่ากฎหมายฉบับนี้จะทำให้ ฟิลิปปินส์กลายเป็นรัฐสังคมนิยม
นำโดยพรรคกษัตริย์และที่เลวร้ายที่สุดก็คือ กฎหมายฉบับนี้เป็นแนวทาง
กีดกันการมีทรัพย์สินส่วนตัว^{๕๑} ในปี ๑๙๖๘ ปรากฏว่าที่ดินเพาะปลูกทั่วประเทศ
กว่าร้อยละ ๕๐ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน ๑๐,๗๖๐ คน และแต่ละคน
มีที่ดิน ๕๐ - ๑,๐๐๐ hectares^{๕๒} ปี ๑๙๗๐ อเมริกาได้ให้ความช่วย
เหลือในการปฏิรูปที่ดินในฟิลิปปินส์ผ่านทางองค์การยูเอชดี (USAID - United
States Agency for International Development)
องค์การยูเอชดีช่วยแก้ไขปัญหานี้ โดยเริ่มโครงการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดนูวาอีซีจา
ร่วมกับสภาปฏิรูปที่ดินแห่งชาติ (National Land Reform Council)
สภาอาหารและการเกษตรแห่งชาติ (National Food and Agriculture Council)
และหน่วยงานในจังหวัดนูวาอีซีจา^{๕๓} ปีต่อมา รัฐบาลก็ได้ประกาศใช้กฎหมาย

๕๐

National Media Production Center, loc.cit.

๕๑

Semana, op.cit., p. 30.

๕๒

David F. Roth, "The Deterioration and Reconstitution
of National Political Parameters : The Philippines during
the 1970's," Asian Survey, 9 (1973), 814.

๕๓

US Agency for International Development, USAID
Development Assistance to the Republic of the Philippines
1971 (Philippines, 1971), p.14.

Republic Act 6389 หรือ Code of Agrarian Reforms of the Philippines เพื่อลดจำนวนการเช่าที่ดินที่ผู้เช่าต้องจ่ายค่าเช่าในรูปแบบผลผลิต และได้ออกกฎหมาย Agrarian Land Reform Special Fund เพื่อจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ให้มีงบประมาณดำเนินงานอย่างเพียงพอ ในขณะเดียวกัน ประธานาธิบดีมาร์กอส ก็ได้พยายามปฏิรูปที่ดินในบางท้องถิ่น เช่น กำหนดให้บริเวณชุมชนตอนกลางเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน แต่การดำเนินงานไม่ได้ผล เพราะขาดงบประมาณสนับสนุน และเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ ไม่ให้ความร่วมมือ หลังจากประกาศกฤษฎีกาการศึกษาค่าวสก็ได้กำหนดโครงการปฏิรูปที่ดินขึ้นอีกครั้ง ในวันที่ ๒๖ กันยายน ๑๙๗๒ ได้ประกาศ Presidential Decree No.2 กำหนดให้ทั่วประเทศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ปีเดียวกันได้ลงนามใน Presidential Decree No.7 หรือ Farmers Emancipation Act เพื่อสนับสนุนให้โครงการปฏิรูปที่ดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกาศฉบับนี้กำหนดมาตรการที่จะป้องกันสิทธิของผู้เช่า และยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ชาวนาเช่าที่เพื่อทำการเพาะปลูก ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์การเช่าหรือไม่^{๔๔} ประกาศฉบับนี้ทำให้ชาวนา ชาวไร่ ๓๑๕,๐๐๐ ครอบครัว ซึ่งเดิมเป็นเพียงผู้เช่าที่ดิน ได้มีที่ทำทำการเพาะปลูกเป็นของตนเอง^{๔๕}

^{๔๔}

Research Office, South-east Asia Treaty Organization, Trends and Highlight, 327 (1972), 20-21.

^{๔๕} ส่วนวิจัยเศรษฐกิจ ธนาคารกรุงเทพ จำกัด, วารสารเศรษฐกิจ,

(พฤศจิกายน ๒๕๑๕) ๖๕๒.

ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาการปฏิรูปที่ดินเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งของฟิลิปปินส์ รัฐบาลหลายสมัยได้พยายามที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินเพาะปลูกเป็นของตนเอง แต่ปรากฏว่าการดำเนินงานของรัฐบาลประสบอุปสรรคตลอดเวลา เพราะการปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของชนชั้นสูงในสังคม ที่ต่างก็พยายามรักษาสถาบันของเดิมของตนไว้ อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูปที่ดินในฟิลิปปินส์ได้ผล เมื่อประธานาธิบดีมาร์คอสได้ประกาศใช้กฎหมาย Farmers Beneficiaries Act ซึ่งมีผลให้ชาวนามีที่ดินเพาะปลูกเป็นของตนเองบ้าง แต่เมื่อได้พิจารณาปัญหาการปฏิรูปที่ดินโดยรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าฟิลิปปินส์ยังไม่ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน เพราะยังมี เกษตรกรกว่า ๘๐% ยังคงมีฐานะ เป็นผู้เช่าที่ดินอยู่เช่นเดิม อย่างไรก็ตามหากรัฐบาลปัจจุบันสามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ก็จะทำให้เกิดผลดีต่อประเทศอย่างมากมาย ในด้านเศรษฐกิจเกษตรกรมีแรงจูงใจในการพยายามเพิ่มผลผลิตของตน ซึ่งจะ เป็นผลสะท้อนต่อปริมาณการส่งออก และปัญหาดุลย์การค้าของประเทศ ในด้านสังคมก็จะสามารถลดช่องว่างระหว่างชนชั้น และทำให้สังคมมีความเป็นธรรมมากขึ้น ในทางกลับกัน หากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินงานตามเป้าหมาย เกษตรกรส่วนใหญ่ยังไม่มีที่ดินเพาะปลูกเป็นของตนเอง ปัญหาความวุ่นวายในสังคมก็จะเกิดขึ้น เช่นที่เคยเป็นมาในอดีต

๔.๒ ปัญหาแรงงาน ปัญหาแรงงานในฟิลิปปินส์แม้จะไม่รุนแรงเหมือนประเทศอื่น ๆ แต่ฟิลิปปินส์ก็ประสบปัญหานี้ตั้งแต่เริ่มสมัย Commonwealth ซึ่งมีการว่างงานสูงถึงร้อยละ ๑๐ ของแรงงานในประเทศ กรรมกรมีรายได้ต่ำ สภาพแวดล้อมในการทำงานไม่ดี ดังนั้นรัฐบาลในสมัยนี้จึงได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงาน^{๘๖} ในขณะเดียวกันก็พยายามขยายอุตสาหกรรมให้มากขึ้น เพื่อ

^{๘๖}Stine, op.cit., pp. 87-90.

ลคปัญหาการว่างงาน หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ อุตสาหกรรมของฟิลิปปินส์ถูกทำลายอย่างมากมาย ปัญหาการว่างงานจึงทวีขึ้นอีก รัฐบาลจึงพยายามส่งเสริมให้มีการลงทุนมากขึ้น ให้มีการขยายงานด้านอุตสาหกรรมเพื่อขจัดปัญหาคนว่างงานถึงกระนั้นก็ดีฟิลิปปินส์ยังคงเผชิญกับปัญหาการขาดแรงงานที่มีฝีมือ และปัญหาส่วนเกินของแรงงานที่ไม่มีคุณภาพ จึงเป็นปัญหาที่ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายประสบอยู่ แรงงานในฟิลิปปินส์ในปัจจุบัน โดยทั่วไปแล้วคุณภาพของแรงงานอยู่ในเกณฑ์ที่ดี เพราะรัฐบาลได้ส่งเสริมการศึกษาอย่างกว้างขวาง จึงทำให้จำนวนผู้มีความรู้มีเปอร์เซ็นต์สูง ประกอบกับฟิลิปปินส์มีโรงงานอุตสาหกรรมมาเป็นระยะเวลา นาน โรงงานเหล่านั้นจึงเป็นแหล่งผลิตแรงงานที่สำคัญ ทำให้ฟิลิปปินส์มีแรงงานที่ดีและช่างฝีมือมากขึ้น แต่แรงงานระดับกลางที่มีคุณภาพยังมีน้อย ไม่สามารถสนองความต้องการของตลาดแรงงานได้ ในขณะที่อุตสาหกรรมขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือ ฟิลิปปินส์ก็ประสบปัญหาคนว่างงานอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะในบริเวณตัวเมือง และมีอัตราสูงขึ้นทุก ๆ ปี (ดูตารางที่ ๓)

ปัญหาแรงงานที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี นอกจากจะเป็นผลจากอัตราการเพิ่มพลเมืองสูงแล้ว ยังมีสาเหตุเนื่องมาจากการพัฒนากำลังคนและการพัฒนาการเศรษฐกิจไม่ได้สัดส่วนกัน ทำให้ขาดแรงงานด้านเทคนิคและแรงงานที่มีคุณภาพ ผู้จบการศึกษาส่วนใหญ่มักเป็นพวกนักกฎหมาย ศิลปศาสตร์ ครู และด้านธุรกิจ^{๔๓} และแรงงานที่มีความสามารถออกไปทำงานต่างประเทศ ดังนั้นในการเข้าดำรงตำแหน่งสมัยแรกของประธานาธิบดีมาร์คอส มาร์คอสจึงได้กำหนดนโยบายจะจัดระบบการศึกษา ให้ประเทศมีกำลังคนที่สามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ให้มากที่สุด^{๔๔}

^{๔๓} Asian Development Bank, Southeast Asia's economy in the 1970's (London : Longman Group Limited, 1971), p. 398.

^{๔๔}จินตนา สิงหรา ณ อยุธยา, เรื่องเดิม, หน้า ๕๕.

๔.๓ ปัญหาทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒
ฟิลิปปินส์มีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศถึง ๒๗๐ ล้านดอลลาร์อเมริกัน แต่ในระยะ
เวลาเพียงปีเดียว (๑๙๔๕-๑๙๔๖) ฟิลิปปินส์ต้องเสียทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ
ไปถึงร้อยละ ๖๑ เนื่องจากเศรษฐกิจได้รับความเสียหายจากสงครามและเกิด
ปัญหาเงินเฟ้อและในปลายปี ๑๙๔๕ ฟิลิปปินส์เหลือทุนสำรองเพียง ๒๖๐ ล้านดอลลาร์
ดังนั้น เพื่อควบคุมการสูญเสียทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนด
มาตรการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศขึ้นในปลายปี ๑๙๔๕ แต่การ
ควบคุมไม่เป็นผล เพราะอัตราแลกเปลี่ยนสูงเกินไป นอกจากนี้ปรากฏว่าในระหว่าง
ปี ๑๙๔๕ - ๑๙๖๒ ฟิลิปปินส์มีปัญหามากมาย โดยเฉพาะการทุจริตและการเห็น
แก่พวกของตน. ดังนั้นในต้นปี ๑๙๖๒ รัฐบาลจึงได้ยกเลิกมาตรการการควบคุมการ
แลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ^{๔๘} แม้ว่าเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศจะ
ลดลง แต่ฟิลิปปินส์ยังสามารถรักษาเสถียรภาพของเงินตราที่ขาดดุลการค้าระหว่าง
ประเทศได้ทุกปี เพราะได้รับความช่วยเหลือทั้งทางทหารและเศรษฐกิจจากอเมริกา
และจากความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจตามแผนโคลัมโบด้วย เกี่ยวกับปัญหาเงินทุน
สำรองเงินตราต่างประเทศนี้ ผู้ว่าการธนาคารชาติแห่งฟิลิปปินส์ได้แสดงความ
วิตกไว้ในปลายปี ๑๙๗๐ ว่า ธนาคารชาติจะต้องมีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ
อย่างน้อย ๓๐๐ ล้านดอลลาร์อเมริกัน มิฉะนั้นจะไม่สามารถค้ำประกันค่าของเงิน
เปโซให้อยู่ในระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้^{๔๙} ก่อนการประกาศกฎอัยการศึกใน

^{๔๘}Robert F. Emery, "Philippine Inflation Balance of Payment and Economic Development," *Asia*, 23 (1971), p. 90.

^{๔๙}กรมประมวลช่างกลาง, สำนักนายกรัฐมนตรี.

ปี ๑๙๗๒ นั้น ฟิลิปปินส์มีทุนสำรองเงินตราต่างประเทศอยู่เพียง ๑๒๐ ล้านดอลลาร์ แต่หลังจากประกาศกฎอัยการศึกเพียง ๖ เดือน ก็สามารถเพิ่มระดับทุนสำรองขึ้นเป็น ๔๖๐ ล้านดอลลาร์^{๕๑} และในกลางปี ๑๙๗๓ ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศก็เพิ่มขึ้นเป็น ๙๐๐ ล้านดอลลาร์ (ดูตารางที่ ๔) การเพิ่มของทุนสำรองเงินตราต่างประเทศหลังจากประกาศกฎอัยการศึก มีสาเหตุมาจากการบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพดีขึ้น สังคมมีเสถียรภาพมากขึ้น ทำให้บรรยากาศในการลงทุนดีขึ้น ปรากฏว่าหลังจากประกาศกฎอัยการศึกแล้วมีการลงทุนเพิ่มขึ้นกว่าเดิมถึง ๒ เท่า^{๕๒}

๔.๔ ปัญหาดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศ นายทิแคท ศาสตราจารย์ทางบ้าน เศรษฐกิจแห่งมหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์ ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาใหญ่ทางบ้าน เศรษฐกิจของประเทศ ไว้ในบทความเกี่ยวกับเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ว่า^{๕๓} ปัญหาใหญ่ทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ในระยะหลัง ๆ นี้ ได้แก่ปัญหาดุลย์การชำระเงิน ซึ่งเสื่อมโทรมลงเป็นลำดับ ปัญหานี้ได้ก่อความหนักใจแก่ทางการอยู่เนือง ๆ นับแต่ฟิลิปปินส์ได้เอกราชเป็นต้นมา หากได้เกิดขึ้นในระยะหลังนี้เท่านั้น และมีต่อ ๆ ไป ปัญหาใหญ่ทางบ้าน เศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ก็ยังคงเป็นปัญหาดุลย์การชำระเงินอยู่แน่นอน หากฟิลิปปินส์ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวที่ชักขวางการเจริญเติบโตของสินค้าออกและอุตสาหกรรมได้แล้ว ดุลย์การชำระเงินของประเทศก็คงไม่กระเตื้องขึ้น

^{๕๑} สยามรัฐ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๖

^{๕๒} Jean Grossholtz, "Philippines 1973: Whither Marcos?"

Asian Survey, 1 (1974), 108.

^{๕๓} กระทรวงการต่างประเทศ, จดหมายรายงานเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๑๖.

ปัญหาดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศระหว่างปี ๑๙๖๐ - ๑๙๗๐
มีสาเหตุเนื่องมาจาก^{๕๔}

๔.๔.๑ การเปิดเครดิตของธนาคารมีมากเกินไป ทำให้เกิดเงินเพื่อ
ขึ้นในปี ๑๙๖๓, ๑๙๖๓ - ๑๙๖๕ มีผลทำให้ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ
ลดลง และการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศก็เพิ่มขึ้น

๔.๔.๒ การลงทุนจากต่างประเทศมีน้อย ระหว่างปี ๑๙๖๖ - ๑๙๖๘
มีการลงทุนจากต่างประเทศเพียง ๒๑ ล้านดอลลาร์ แต่ในปี ๑๙๗๐ เพิ่มขึ้นเป็น
๒๔ ล้านดอลลาร์

๔.๔.๓ อุตสาหกรรมไม่ได้รับการพัฒนา สินค้าอุตสาหกรรมไม่อาจ
แข่งขันกับต่างประเทศในตลาดโลก ทำให้เศรษฐกิจยังคงต้องพึ่งสินค้าขั้นปฐมเพื่อ
การส่งออกอีกต่อไป

ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๑๙๗๐ เป็นต้นมา ดุลย์การชำระเงินของฟิลิปปินส์
ก็ขึ้น การเปิดเครดิตลดลง มูลค่าการส่งออกสูงขึ้น และการนำเข้าก็ลดลงกว่า
ปีก่อน ๆ ทำให้ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเพิ่มขึ้นด้วย

๔.๕ ปัญหาการเพิ่มของพลเมืองและการเพิ่มผลิตเพื่อการส่งออก
ในขณะที่ฟิลิปปินส์พยายามเร่งพัฒนาประเทศ ฟิลิปปินส์ต้องประสบกับปัญหาการเพิ่ม
ของพลเมืองซึ่งมีอัตราสูง ซึ่งก็เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศด้อยพัฒนา
หรือกำลังพัฒนาทั่ว ๆ ไป ดังนั้น การเร่งพัฒนาเพื่อสร้างอุตสาหกรรมและความ
มั่นคงทางเศรษฐกิจจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องลดอัตราการเพิ่มของพลเมือง เพราะ
อัตราการเกิดสูง ประชากรเพิ่มจะทำให้การบริโภคมมากขึ้น ผลก็คือทำให้การ

^{๕๔} Emery, op.cit., pp. 91-93.

ออมลคน้อยลง^{๕๕} อัตราการเพิ่มของพลเมืองในอัตราสูงเพิ่งเกิดขึ้นในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี ๑๙๖๐ เป็นต้นมา อัตราการเกิดของพลเมืองเพิ่มขึ้นมีละ ๓ % และอัตราการเกิดก็สูงขึ้นเรื่อย ๆ ในระหว่างปี ๑๙๑๙ - ๑๙๕๕ มีพลเมืองเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ ๕๐ แต่ในระหว่างปี ๑๙๖๐ - ๑๙๘๐ คาดหมายว่าอัตราการเพิ่มของพลเมืองจะสูงถึงร้อยละ ๘๗^{๕๖} อัตราการเกิดสูงจะทำให้อัตราการเพิ่มของพลเมืองไม่สอดคล้องกับความเจริญทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลดำเนินการเร่งพัฒนาอยู่ และทำให้รายได้เฉลี่ยที่แท้จริงของพลเมือง ไม่เพิ่มขึ้น เช่นประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย ประธานาธิบดีมาร์คอสได้ตระหนักถึงปัญหานี้ ดังจะเห็นได้จากคำปราศรัยของเขา".....ปัจจุบันเราได้เผชิญกับปัญหาประชากร และถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องระวัง และเริ่มยับยั้งการเพิ่มของประชากร....."^{๕๗} ดังนั้นจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับประชากร (The Commission on the Population) เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการเพิ่มของพลเมือง และได้รับความสนับสนุนและร่วมมืออย่างดียิ่งจากบาทหลวงแคทอลิกที่เป็นสมาชิกใน Commission all Roman Catholics ของฟิลิปปินส์บางรูป และแม้แต่ที่ประชุมคณะสงฆ์แคทอลิกแห่งฟิลิปปินส์ (Catholic

^{๕๕} Jean Meynaud (ed.), Social Change and Economic Development (UNESCO, 1963), pp. 160-161.

^{๕๖} Mercedes B. Concepcion, "Philippine Population Growth : Paradox of Development, "The Philippine Economy in the 1970's (The Institute of Economic Development and Research, University of the Philippines, 1972), p. 2.

^{๕๗} National Media Production Center, "Plan the Population Center : Manila," The State of the Nation Message (1970), p.4.

Bishops Conference of the Philippines) ได้ยอมรับปัญหา^{๕๔} และเก็บใจ
ที่จะ เข้ามามีส่วนร่วมในการ แก้ปัญหาการ เพิ่มของพลเมือง^{๕๕}

นอกจากพยายามลดอัตราการเพิ่มของพลเมืองแล้ว ฟิลิปปินส์ก็พยายาม
ปรับปรุงการผลิตทั้งทางด้านการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ดังจะเห็นได้จาก
นโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจของรัฐบาลมาร์คอส ซึ่งแถลงต่อสภาในวาระเปิด
ประชุมรัฐสภา ".....จะปรับปรุงเกษตรกรรมให้มีผลผลิตเพียงพอ พื้นฟูอุตสาหกรรม
ที่ทรุดโทรม พัฒนาโรงงาน รักษาทุนสำรองให้เพียงพอ กำหนดอัตราภาษีเพื่อ
คุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ และจะวางรากฐานเพื่อสนับสนุนให้แผนพัฒนา
เศรษฐกิจบรรลุผล ด้วยการสร้างเส้นทางคมนาคม พลังงานไฟฟ้า....."^{๕๕}

๕.๖ ชาวจีนกับบทบาททางเศรษฐกิจ ชาวจีนเข้ามีบทบาทและอิทธิพล
ในทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์มาเป็นเวลานาน สมัยสเปนเมื่ออำนาจปกครองฟิลิปปินส์
สเปนได้พยายามที่จะลดอำนาจทางเศรษฐกิจของชาวจีน โดยวิธีการ เก็บภาษีจาก
ชาวจีนในอัตราสูง ปฏิบัติการที่รุนแรงต่อชาวจีนหลายครั้ง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่
พอใจในหมู่ชาวจีน ชาวจีนจึงร่วมมือกันต่อต้าน ในที่สุดสเปนจึงได้ขับไล่ชาวจีน
ออกนอกประเทศ และในศตวรรษที่ ๑๘ สเปนมีคำสั่งห้ามชาวจีนเข้าประเทศ
โดยเด็ดขาด แต่ในไม่กี่ปีต่อมาคือ ในปี ๑๘๓๕ ชาวจีนก็ได้รับอนุญาตในการ
เลือกตั้งถิ่นฐานและภูมิลำเนาของตนในฟิลิปปินส์ตามความเหมาะสมได้อย่างเสรี^{๕๖}

^{๕๔} Concepcion, op.cit., p.8.

^{๕๕} จินตนา สิงหรา ณ อยุธยา, เรื่องเดิม, หน้า ๕๕.

^{๕๖} Steinberg, and Others (comp.), op.cit., p. 161 and
Carroll, op.cit., pp. 26-27.

และในปี ๑๙๕๘ สเปนก็ไต่ยกเลิกข้อจำกัดต่าง ๆ เกี่ยวกับชาวจีนเสีย ชาวจีนในฟิลิปปินส์มีการรวมกลุ่มกันอย่างแน่นแฟ้น ช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างเต็มที่ และการที่ชาวจีนมีความชำนาญทางการค้า มีความขยันและไม่พุ่มเพื่อทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจมั่นคง มีอิทธิพลด้านการค้า และการเงินอย่างกว้างขวาง

ลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ ที่ปรากฏขึ้นในสังคมหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทำให้กระทบกระเทือนต่อบทบาททางเศรษฐกิจของชาวจีน เพราะความรู้สึกชาตินิยมที่เกิดขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจะลิดอิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวจีนให้ลดน้อยลงและเพิ่มบทบาททางเศรษฐกิจของชาวจีนฟิลิปปินส์ให้มากยิ่งขึ้น^{๖๑} แต่ชาวจีนยังคงมีอิทธิพลอยู่บริเวณนอกเขตมนิลา โดยเฉพาะในกิจการการค้าปลีกซึ่งชาวจีนยังคงมีอิทธิพลอย่างเต็มที่ การห้ามชาวต่างประเทศทำการค้าปลีกโดยเด็ดขาดตั้งแต่ปี ๑๙๒๔ เป็นต้นไป ซึ่งเป็นผลจากกฎหมายควบคุมการค้าปลีก ปี ๑๙๕๔ คือ Retail Trade Nationalization Law of 1954 มีวัตถุประสงค์เพื่อลิดอิทธิพลในการค้าปลีกของชาวจีน และกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีผลครอบคลุมไปถึงธุรกิจของชาวอเมริกัน^{๖๒} การให้เวลาผู้ทำการค้าเตรียมตัวถึง ๑๐ ปี ก่อนจะมีผลบังคับใช้ เท่ากับเปิดโอกาสให้พ่อค้าชาวต่างประเทศโดยเฉพาะชาวจีนเปลี่ยนสัญชาติเป็นฟิลิปปินส์หรือแต่งงานกับชาวฟิลิปปินส์เสีย ซึ่งทำให้มีสิทธิทำการค้าปลีกได้ ดังนั้นในทางปฏิบัติ กฎหมายควบคุมการค้าปลีก ปี ๑๙๕๔ จึงไม่ให้ประโยชน์แก่ฟิลิปปินส์มากนัก ผลที่ได้เป็นผลในทางการเมืองแต่

^{๖๑} Golay, op.cit., pp. 26-27.

^{๖๒} Vandenbosch and Richard, op.cit., p. 158.

เพียงประการเดียว คือ แสดงให้เห็นว่าฟิลิปปินส์สามารถดำเนินนโยบายของตนได้อย่างเสรี การที่ชาวจีนถูกบีบคั้นจากลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจ ทำให้ชาวจีนในอำนาจทางเศรษฐกิจที่คนมีอยู่ซื้ออสังหาริมทรัพย์จากนักการเมืองที่ทุจริต^{๒๓} เพื่อรักษาบทบาททางเศรษฐกิจของคนใหม่คนง เช่น เคน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าชาวจีนจะถูกบีบคั้น แต่อำนาจทางเศรษฐกิจของชาวจีนเหล่านี้ ก็มีไคล่ถอยลงแก่ประการใด ชาวจีนยังคงประสบความสำเร็จทางธุรกิจอย่างมากมาย เพราะชาวจีนจะเลี่ยงการแข่งขันอย่างเปิดเผยกับชาวฟิลิปปินส์ ชาวอเมริกัน แต่ก็เป็นกรยากที่จะทราบสถิติบทบาทของชาวจีนในทางเศรษฐกิจ เพราะชาวจีนจะให้ชาวฟิลิปปินส์เป็นผู้ดำเนินการแทน โดยเฉพาะกรรมาตามกฎหมายที่เป็นชาวฟิลิปปินส์^{๒๔} สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่อยู่ในมือชาวต่างประเทศไม่สำเร็จก็คือ การที่นักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในวงราชการเปิดโอกาสให้พ่อค้าเหล่านั้นเข้าถึงตัว และบางครั้งนักการเมืองบางคนก็อาศัยทุนทรัพย์พ่อค้าสนับสนุนคน จึงเป็นเหตุให้เกิดการลู่หน้าปะจุมก ความพยายามที่รัฐบาลห่มเหเพื่อสร้างนักธุรกิจชาวฟิลิปปินส์แข่งขันกับชาวจีนด้วยวิธีการต่าง ๆ จึงประสบผลสำเร็จแต่เพียงครั้ง ๆ กลาง ๆ เท่านั้น^{๒๕}

^{๒๓} Golay, *op.cit.*, p.27.

^{๒๔} Jacques Amyot, The Chinese and the National Integration in Southeast Asia (Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1972), pp. 30-31.

^{๒๕} บรรจบ มุนนาค, เรื่องเคน, หน้า ๒๑.

นอกจากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นแล้ว ฟิลิปปินส์ยังมีข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ทำให้ไม่สามารถแก้ไขสภาพเศรษฐกิจให้ดีขึ้น เช่น ปัญหาการสะสมทุนและการลงทุนไม่เพียงพอ ขาดชนบทยากจนและขาดความสามารถทางอุตสาหกรรม ขาดข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และขีดความสามารถในทางพัฒนา ปัญหาการค้าของหนีภาษี และการหลีกเลี่ยงภาษี นอกจากนี้ยังมีปัญหาค่าเงินบาทและการบริหารหน่วยงานต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นไม่ทำงานตามหน้าที่ และขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน ปัญหาและข้อบกพร่องทั้งหลาย หากไม่ดำเนินการแก้ไขให้หมดไปแล้ว ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศก็ยังคงอยู่ในสภาพที่ไม่น่าไว้วางใจเช่นเดิม

๕. วัฒนธรรมและการเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

๕.๑ วัฒนธรรมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากจะมีข้อจำกัดเนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การพัฒนาเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ยังประสบกับปัญหาค่านิยมธรรมเนียมของชาวฟิลิปปินส์อีกด้วย เช่น

๕.๑.๑ ความผูกพันในฐานะที่เป็นสมาชิกของครอบครัว ซึ่งเป็นสถาบันพื้นฐานของสังคม การที่ชาวฟิลิปปินส์ได้รับการอบรมสั่งสอนมาตั้งแต่วัยเด็ก ให้ความรักนับถือชมเชยต่อครอบครัว ทำให้ประชาชนเห็นประโยชน์ส่วนตัวและครอบครัว สำคัญกว่าผลประโยชน์และการดำเนินงานเพื่อส่วนรวม และจะเห็นได้ว่าในระดับครอบครัวและหมู่บ้าน ชาวฟิลิปปินส์มีความร่วมมือกันเป็นอย่างดี สมาชิกในท้องถิ่น และครอบครัวก็ช่วยเหลือน้ำกันและกันในทุกวิถีทาง แต่ในระดับชาติ ปรากฏว่าขาดการประสานงานและความร่วมมือ^{๖๖} ดังนั้นความร่วมมือเพื่อจะ

^{๖๖} Golay, *op.cit.*, pp. 14-15.

พัฒนาเศรษฐกิจของชาติ จึงไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อผลประโยชน์ส่วนรวมขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ของครอบครัวแล้ว ชาวฟิลิปปินส์จะให้ความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม การบริหารงานจึงดำเนินไปเท่าที่งานเหล่านี้ไม่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การบริหารงานของประธานาธิบดีมาร์คอส ในค.บ.ปี ๑๙๗๑ ไม่ได้รับความสนับสนุนจากรองประธานาธิบดีโลเปซ เพราะธุรกิจของตระกูลโลเปซถูกชักขวาง^{๖๗}

๕.๑.๒ การตัดสินใจในนโยบายทางเศรษฐกิจ มีลักษณะที่จะสนับสนุนและรักษาไว้ถึงมรดกทางวัฒนธรรมของสังคม อันได้แก่การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั่นเอง ทั้งนี้เพราะสังคมฟิลิปปินส์ยังคงยึดถือความร่ำรวย เป็นมาตรฐานในการลำดับสถานภาพในทางสังคม ทำให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินล้มเหลว นอกจากนี้แล้ว การที่สังคมมีประเพณีที่มอบค่าใช้จ่ายในครอบครัวให้ภรรยา ทำให้ผู้หญิงเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจในการใช้เงินของครอบครัว ทำให้ขาดโอกาสในการริเริ่มหรือลงทุนในธุรกิจ เพราะผู้หญิงไม่นิยมการเสี่ยง^{๖๘}

๕.๑.๓ การเลือกที่รักมักที่ชัง ปราภฏการณ์นี้เกิดขึ้นอย่างเจียบ ๆ แต่ก็มีนัยคง พฤติกรรมนี้ยังได้รับการเกื้อหนุนจากระบบครอบครัวที่ยังคงสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน^{๖๙} ทำให้มีการช่วยเหลือแก่ผู้ที่มีความสัมพันธ์กับตน เช่น โดยการให้ตำแหน่งในทางธุรกิจ การให้ยืมเงินหรือให้เงิน สิ่งเหล่านี้จะเป็นการตัดโอกาสของผู้ที่มีความสามารถ แต่ฐานะทางการเงินไม่มั่นคง ไม่กล้าเสี่ยงในการลงทุน

^{๖๗} Adkins, op.cit., p. 82.

^{๖๘} Golay, op.cit., p. 15.

^{๖๙} Corpuz, op.cit., pp. 237-238.

๕.๑.๔ ความพยายามในการรักษาอำนาจของบรรดาเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ อำนาจของบรรดาราชาที่ดินยังคงขึ้นอยู่กับกร เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมาก ๆ พวกนี้ต้องการรักษารัฐฐานะเดิมทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนไว้ และการที่กลุ่มนี้มีความภักดีต่อครอบครัวและชนชั้น มากกว่าความสำนึกในการใช้นโยบายเพื่อเพิ่มผลประโยชน์ของชาติ^{๗๐} จึงทำให้กลุ่มนี้ขัดขวางการดำเนินงานของรัฐบาล ที่จะบีบให้ฐานะของคนในสังคมต้องต่ำลง

๕.๑.๕ ค่านิยมที่ให้บุตรธิดามีสิทธิรับมรดกเท่าเทียมกัน ทำให้ทรัพย์สินตกถูกแบ่งปัน ที่ดินเป็นใหญ่ต้องถูกแบ่งแยกตามจำนวนทายาท เงินที่จะใช้ประโยชน์ในการลงทุนก็ลดน้อยลง ทำให้ขาดโอกาสในการลงทุนประกอบธุรกิจบางประเภทที่ต้องการใช้ทุนจำนวนมาก

๕.๒ การเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจ อำนาจทางเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ นอกจากจะอยู่ในมือชาวจีนแล้ว ยังอยู่ในมือชนชั้นสูงของสังคม ชนชั้นสูงเหล่านี้มีอำนาจทางการเมืองควบคู่ไปกับอำนาจทางเศรษฐกิจด้วย ซึ่งต่างจากชาวจีนที่ไม่มีอำนาจหรืออิทธิพลทางการเมืองโดยตรง ดังนั้น การที่จะกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจไปสู่ประชาชนจึงทำได้ไม่ง่ายดายนัก เพราะ เป็นกระบวนการที่มีผลให้ชนชั้นสูงต้องสูญเสียประโยชน์ของตน จึงเป็นการยากลำบากสำหรับรัฐบาลในการจะเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจให้ดำเนินไปโดยรวดเร็ว ในขณะที่ผู้มีอำนาจในสังคมยังคงมีความต้องการรักษารัฐฐานะเดิมของตนไว้อย่างมั่นคง ในสภาพการณ์เช่นนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะความพยายามแก้ไขปัญหาทางการถือครองที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งจึงเกิดขึ้นได้ยาก และความไม่เป็นธรรมในสังคมก็จะยังคงปรากฏอยู่ต่อไป

^{๗๐} Gclay, loc.cit.

ในขณะที่ เศรษฐกิจของฟิลิปปินส์ขาดแคลนทุนในการพัฒนา ก็ปรากฏว่า การใช้จ่ายเพื่อเป้าหมายและการต่อสู้ทางการเมืองอยู่ในอัตราสูง ทั้งนี้เพราะ นักการเมืองฟิลิปปินส์ยึดถือและชื่นชมในชื่อเสียง เกียรติยศ อำนาจ และอภิสิทธิ์ต่าง^{๗๑} มากกว่าที่จะมองเห็นความจำเป็นในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อสร้างคุณูปการขึ้นในสังคม การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาแห่งชาติ จึงไม่สามารถทำให้เศรษฐกิจที่อ่อนแออยู่มั่นคงขึ้นได้ เพราะขาดกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง พอที่จะบีบบังคับให้ชนชั้นปกครอง ยอมรับและรักษากลุ่มผลประโยชน์ของพวกเขา การขาดกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทำให้กลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เพราะอยู่ในสถาบันเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกัน เขามามีบทบาทสำคัญในการกุมอำนาจทางการเมืองได้^{๗๒} จึงเห็นได้ว่า ในฟิลิปปินส์นั้นชนชั้นสูงเพียงกลุ่มเดียว ที่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง เพราะชนชั้นสูงจะร่วมมือกันเพื่อรักษาสถานภาพเดิมของตน โดยที่ไม่มีอำนาจอื่น ๆ มาท้าทายอำนาจของชนชั้นสูงเลย ดังนั้นการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อก่อให้เกิดสถาบันใหม่ ๆ ขึ้น เช่น สหกรณ์ สถาบันเงินกู้ ซึ่งสถาบันเหล่านี้จะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ สนใจใฝ่การปกครอง เข้าใจระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะนำไปสู่การขจัดพวกอภิสิทธิ์ชนได้^{๗๓} และเป็นการ

^{๗๑} Semana, op.cit., p. 35.

^{๗๒} กระทบต่องานวิจัย, ปัญหาการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา (กรุงเทพฯ:โรเนียว) หน้า ๖.

^{๗๓} W. Howard Wriggins, The Rule's Imperative Strategies for Political Survival in Asia and Africa (New York : Columbia University Press, 1969), p. 196.

ทำลายระบบความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นที่เคยมีมาด้วย และการพัฒนาเศรษฐกิจ จะกลายเป็นสิ่งขัดขวางการแยกตัวของประชาชนในท้องถิ่นที่ห่างไกล และทำให้ คู่แข่งชั้นทางการ เมืองไม่มีโอกาสโจมตีข้อบกพร่องและความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ

การพัฒนาเศรษฐกิจนอกจากจะก่อให้เกิดผลดีทางการ เมืองและสร้าง ความเป็นธรรมในสังคมแล้ว การพัฒนาเศรษฐกิจก็อาจนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพ ทางการเมืองขึ้นด้วย เพราะการพัฒนาจะทำให้การรวมกลุ่มชนชั้นที่เป็นลักษณะ คึ่ง เติมสลายตัว ผู้สูญเสียฐานะทางสังคมอาจหันไปหาการปฏิวัติได้ การพัฒนา ทำให้ประชาชนอพยพไปอยู่ในเมืองมากขึ้น ทำให้ประชาชนมีความคิดทางการเมือง เมืองรุนแรง ประชาชนมีความต้องการมากขึ้น มีการรวมกลุ่มเข้มแข็งขึ้น ถ้า รัฐบาลไม่สามารถสนองความต้องการที่เกิดขึ้นได้อย่างทั่วถึง ก็จะทำให้เกิดความ วนวาย และทำให้ขาด เสถียรภาพทางการเมืองขึ้นได้^{๗๔} แต่ในสังคม ที่ได้รับการพัฒนาการ เศรษฐกิจ จรรยาบรรณทางเศรษฐกิจของประเทศและประชาชน มันคง ก็จะทำให้เกิดเสถียรภาพขึ้นในสังคม แต่ในฟิลิปปินส์แม้ว่ารัฐบาลพยายาม พัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางสังคมให้ดีขึ้นแต่เนื่องจากนักกร เมือง ฟิลิปปินส์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนชั้นสูงยังคงต้อง รักษาผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจของตน และคนรวยก็ไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของตนแต่ประการใด ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นก็ยังคงทำให้คนรวยมีฐานะมันคงยิ่งขึ้น และคนจนก็จน ลงอีก^{๗๕} และอำนาจทางการเมืองก็จะอยู่ในมือของชนชั้นสูงตามเดิม เพราะกลุ่ม นี้มีอำนาจทางการเมือง เงินสนับสนุนการ มีบทบาททางการเมืองอย่างมากมาย.

^{๗๔} Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies

(New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 49-50.

^{๗๕} Peter R. Kann, "The Philippines Without Democracy,"

Foreign Affairs, 3 (1974), 614,625.