

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือ ส.ป.ป.ลาว ตั้งอยู่ในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นประเทศที่ไม่มีทางออกสู่ทะเล และมีชายแดนติดกับ 5 ประเทศ เช่น ทิศเหนือ ติดกับประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน มีความยาว 446 กิโลเมตร ทิศใต้ติดกับประเทศกัมพูชาที่มีความยาว 492 กิโลเมตร ทิศตะวันออกติดกับประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามมีความยาว 1,957 กิโลเมตร ทิศตะวันตกเฉียงเหนือติดกับประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมสหภาพพม่ามีความยาว 230 กิโลเมตร และทิศตะวันตกติดกับประเทศไทยมีความยาว 1,730 กิโลเมตร (ในนี้ระยะชายแดนที่เป็นแม่น้ำโขงกว่า 30%)<sup>1</sup>

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 236,800 ตารางกิโลเมตร<sup>2</sup> ความยาวจากเหนือจรดใต้มีประมาณ 1,000 กิโลเมตร ช่วงที่กว้างที่สุดของประเทศมีประมาณ 500 กิโลเมตรและช่วงที่แคบที่สุดของประเทศมีประมาณ 150 กิโลเมตร ประกอบด้วย 17 แขวง (จังหวัด) ได้แก่ 1. นครหลวงเวียงจันทน์ 2. แขวงโง้สาลี 3. แขวงหลวงน้ำทา 4. แขวงอุดมชัย 5. แขวงบ่อแก้ว 6. แขวงหัวพัน 7. แขวงเชียงขวาง 8. แขวงหลวงพระบาง 9. แขวงไชยบุรี 10. แขวงเวียงจันทน์ 11. แขวงบริคำชัย 12. แขวงคำม่วน 13. แขวงสุวรรณเขต 14. แขวงสาร์วรรณ 15. แขวงเซกอง 16. แขวงอัตปือ 17. แขวงจำปาศักดิ์ และ 18. เขตพิเศษชัยสมบูรณ์ มีเมือง (อำเภอ) ทั้งหมดจำนวน 133 เมือง มี 11,640 หมู่บ้าน และมีประชากรทั้งหมดในปัจจุบัน 4,584,803 คน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ไมตรี ลิมพิชาติ, เบ็งลาว ลาวไม่มีอะไรแต่ก็มีอะไร. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ต้นอ้อ, 2532), หน้า 138.

<sup>2</sup> National Statistical Centre, Basic Statistics about the Socio-Economic Development in the Lao P.D.R. (Vientiane: 1995), p. 6.

<sup>3</sup> State Planning Committee, Report on the fertility and birth spacing survey in Lao P.D.R. (Vientiane: National Statistical Centre, 1996), p. 6.

ประชาชนลาวประกอบด้วย 3 ชนชาติใหญ่ ได้แก่ ชนชาติลาวลุ่ม หมายถึงคนลาวที่อาศัยอยู่ที่ราบคือ ชนเผ่าลาว และชนเผ่าไต เป็นต้น มีประมาณ 56 เปอร์เซนต์ ชนชาติลาวเทิงเป็นชนเผ่าที่อาศัยอยู่บนเขาเป็นส่วนใหญ่มิ่จำนวนประมาณ 34 เปอร์เซนต์ และชนชาติลาวสูงได้แก่ชนเผ่าเมี้ยว ข้าว และชนเผ่าอื่นๆที่ชอบอาศัยอยู่บนยอดเขาเป็นต้นมีจำนวนประมาณ 9 เปอร์เซนต์ นอกจากนั้น ก็มีชาวต่างด้าวประมาณ 1 เปอร์เซนต์<sup>4</sup> ประชากรลาวทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วนั้นมีจำนวนน้อยมาก ซึ่งอัตราความหนาแน่นเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อพื้นที่มีเพียง 19 คนต่อตารางกิโลเมตร และประมาณร้อยละ 50 ของประชากรทั้งหมด อาศัยอยู่ตามแขวงต่างๆ ริมน้ำโขงในขอบเขตรศมี 30 กิโลเมตรจากชายฝั่งแม่น้ำ โดยส่วนใหญ่แล้วจะรวมตัวอยู่ในแขวงสำคัญ คือ กำแพงนครเวียงจันทน์ จำปาศักดิ์ สุวรรณเขต ซึ่งประกอบเป็นร้อยละ 37 ของประชากรทั่วประเทศมีอัตราความหนาแน่นเป็น 113, 30, 29 คน ต่อตารางกิโลเมตรตามลำดับ<sup>5</sup>

ก่อนปี ค.ศ. 1975 ประชาชนลาวอยู่ภายใต้การปกครองแบบราชาธิปไตย โดยเรียกชื่อประเทศเป็น “ราชอาณาจักรลาว” และนับจากวันที่ 2 ธันวาคม 1975 ประเทศลาวก็ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยใช้ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม

ในระยะแรกได้ประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง คือการเผชิญหน้ากับการตัดความช่วยเหลือจากโลกตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา ซึ่งเคยให้ความช่วยเหลือลาวประมาณปีละ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จำนวนเงินดังกล่าวมีมากกว่างบประมาณของลาวถึง 3 เท่า<sup>6</sup> ประกอบกับปัญหาที่เกิดจากความเสียหายจากสงครามตลอดจนการสูญเสียบุคลากรที่มีคุณภาพเพื่อพลีภัยไปต่างประเทศจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ส.ป.ป.ลาว ก็ได้มีนโยบายเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมของประเทศและของโลก ซึ่งสามารถแบ่งเป็นระยะของการเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลาดังต่อไปนี้

<sup>4</sup> The Nation, Celebrating the 20th Anniversary of Lao People Democratic Republic 1975-1995. (Bangkok : 1995), p. 4.

<sup>5</sup> Carl M. Frisen, “Population of the Lao P. D. R.” paper presented at the seminar on population and labour force of the Suwannaphum Region, pp. 2-3 (Bangkok : the Institute of Population Studies, Siam Inter Continental Hotel, 18 September 1990).

<sup>6</sup> มานะ มาลาเพชร, “ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจไทย-ลาว : การค้าและการลงทุน”, เอเชียปริทัศน์. 10 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2532), หน้า 74.

ระบอบแรกรัฐบาลได้ประกาศแผนการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังสงคราม (1975-1977) ซึ่งมีเป้าหมายหลักที่จะต้องดำเนินการ คือ การฟื้นฟูสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ถนนหนทางคมนาคม การตั้งถิ่นฐานใหม่ให้แก่ผู้อพยพลี้ภัยซึ่งประมาณว่ามีถึง 700,000-1,000,000 คน<sup>7</sup> และการจัดสัมมนาให้ประชาชนเข้าใจแนวทางใหม่ของประเทศอีกด้วย เศรษฐกิจของลาวในระยะนี้ประสบกับปัญหาหนัก ซึ่งตามสถิติของเดือนธันวาคม 1977 รายได้ประชาชาติ (GNP) ของประเทศลาวต่ำกว่าปี ค.ศ. 1974 ประมาณ 10 เปอร์เซ็นต์<sup>8</sup> ทำให้ประชาชนของประเทศได้รับความเดือดร้อนมาก และเรียกร้องความช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากบรรดาประเทศสังคมนิยม

เพื่อแก้ปัญหาข้างต้น รัฐบาลจึงได้มีนโยบายกำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ 3 ปี (ค.ศ. 1978-1980) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มผลผลิตโดยเฉพาะผลผลิตทางการเกษตร ขยายการส่งออกผลิตภัณฑ์จากป่าไม้ สร้างเส้นทางสายต่างๆ โดยเฉพาะทางหลวงหมายเลข 9 ซึ่งเป็นถนนตัดออกสู่ชายฝั่งทะเลของประเทศเวียดนาม รวมทั้งขยายระดับการศึกษาและการฝึกอบรมอีกด้วย

วิธีการที่จะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นนั้น รัฐบาลได้มีนโยบายให้เกษตรกรทั่วประเทศจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรขึ้น เพื่อทำการผลิตร่วมกัน ซึ่งในปี ค.ศ. 1979 ได้จัดตั้งสหกรณ์การเกษตรทั่วทั้งประเทศถึง 2,452 หน่วย<sup>9</sup> และสามารถเพิ่มผลผลิตข้าวได้จากประมาณ 600,000 ตันในปี 1974 เป็นประมาณ 1 ล้านตันในปี 1980<sup>10</sup>

เพื่อเป็นการปรับปรุงแผนการ 3 ปีที่ผ่านมา และกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจต่อไปนั้น รัฐบาลได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 5 ปี ฉบับที่ 1 (1981-1985) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้

<sup>7</sup> บุญรักษา นิงสานนท์ และ คณะ, “ดูทางใหม่ในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและลาว”. (กรุงเทพมหานคร : เมษายน 2520), หน้า 36-37.

<sup>8</sup> Evans, Grant, *Agrarian Change in Communist Laos*. (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1988), p. 53.

<sup>9</sup> Khan, A. R. and Lee, E., *Employment and Development in Laos*. (Bangkok : ILO, 1980), p. 41.

<sup>10</sup> State Planning Committee, *Ten years of socio-economic development in the LPDR*. (Vientiane : National Statistical Centre, 1985), p. 52.

ลาวสามารถพึ่งตนเองได้ในด้านอาหาร รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน สร้างเส้นทางหลวงแห่งชาติ พัฒนาการแจกจ่ายกระแสไฟฟ้า พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก

ในช่วงนี้แม้ประเทศลาวจะสามารถขยายเนื้อที่และผลผลิตข้าวได้ แต่ก็ยังประสบกับปัญหาทางด้านความคล่องตัวในการแจกจ่าย อันเนื่องมาจากเส้นทางขนส่งไม่ดี และกลไกตลาดและราคาถูกควบคุม ทำให้บางท้องที่มีสินค้ามาก แต่บางท้องที่ขาดแคลน ในที่สุดก็ทำให้หน่วยผลิตขาดแรงจูงใจเพื่อที่จะผลิตต่อไป

ส่วนทางด้านการผลิตอุตสาหกรรมก็ยังพบปัญหาขาดแคลนวัตถุดิบ อันเนื่องมาจากวัตถุดิบภายในประเทศมีไม่เพียงพอ การขนส่งก็ลำบากเพราะเส้นทางไม่ดี ส่วนวัตถุดิบจากต่างประเทศก็ถูก กีดกันจากประเทศตะวันตกจำนวนหนึ่ง ส่วนแรงงาน (Labour Forces) ก็ไม่มีแรงจูงใจ เพราะวิธีการแบ่งปันผลผลิตไม่ยุติธรรมเท่าที่ควร เช่น คนทำงานมากและคนทำงานน้อย มักจะได้ส่วนแบ่งเท่ากัน เป็นต้น

ความยุ่งยากทั้งหมดที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเพราะการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบบังคับที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ จนทำให้เศรษฐกิจของชาติขยายตัวช้าและไม่สม่ำเสมอ ซึ่งแสดงออกในตัวเลขการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติเบื้องต้น (GDP) ดังนี้ ในปี 1981 เพิ่มขึ้นร้อยละ 6.6 ในปี 1982 เพิ่มขึ้นร้อยละ 1.9 ในปี 1983 เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.3 และในปี 1984 เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 8.1<sup>11</sup> ทำให้บางปีก็มีรายได้เพิ่มขึ้นและบางปีก็ขาดแคลน

สืบเนื่องจากสาเหตุภายในที่กล่าวมานั้น ผนวกกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์โลก โดยเฉพาะการปฏิรูปของโซเวียต รัสเซีย ในปี ค.ศ. 1985 ของกอร์บาเชฟ<sup>12</sup> พรรคประชาชนปฏิวัติลาวจึงมีการกำหนดแนวทางการเปลี่ยนแปลงใหม่ โดยผ่านการประชุมใหญ่ครั้งที่ 4 ของพรรคใน ค.ศ. 1986 และกำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ฉบับที่ 2 (1986 -1990) ซึ่งหมายความว่า ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมา ประเทศลาวได้มีการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจและนำมาใช้กลไกเศรษฐกิจใหม่<sup>13</sup> โดยเริ่มจากการปฏิรูปทางด้านแนวทางการเมืองของพรรค ที่เรียกว่านโยบาย

<sup>11</sup> Stuart-Fox, Matin, *Laos : Politics, Economics and Society*. (London : 1986), p. 103.

<sup>12</sup> กนกศักดิ์ แก้วเทพ, *พัฒนาระบบเศรษฐกิจสหภาพโซเวียตรัสเซีย ปี ค.ศ. 1900-1990*. (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 106.

<sup>13</sup> Pomfret, Richard, *Asian Economics in Transition Reforming*. (Cheltenham, U.K. : Edward Elgar, 1996), p. 68.

บาย “จินตนาการใหม่” กล่าวเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจแล้ว “จินตนาการใหม่” หมายถึง การบริหารเศรษฐกิจแบบใหม่ ที่มีส่วนสำคัญต่อการเสริมสร้างบรรยากาศของการค้าการลงทุน การเปิดกว้างให้ธุรกิจของภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ ตลอดจนนิติบุคคลต่างๆ มีอิสระในการตัดสินใจกำหนดแผนการประกอบการของตนรับผิดชอบต่อการขาดทุน กำไร และการเสียหายให้รัฐด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีนโยบาย “จินตนาการใหม่” ซึ่งเป็นพื้นฐานของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 แต่ในช่วงแรกก็ได้ประสบกับปัญหายุ่งยากหลายอย่าง อันเนื่องมาจากพนักงานไม่มีประสบการณ์ในการทำธุรกิจ รัฐวิสาหกิจ และสหกรณ์การเกษตรยังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนรูปจากแบบเก่าไปสู่แบบใหม่ หรือเปลี่ยนไปสู่รูปการกรรมสิทธิ์อื่น ฉะนั้นจึงทำให้การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจจึงยังคงเป็นไปอย่างเชื่องช้า อัตราการขยายตัวของ GDP เฉลี่ยระหว่างปี 1985-1987 ยังคงต่ำกว่า 3 เปอร์เซ็นต์<sup>14</sup> จนถึงช่วงหลังของการปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ จึงเริ่มสูงขึ้น หลังจากนั้นเพื่อเป็นการสานต่อนโยบายจินตนาการใหม่ รัฐบาลจึงได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมนิยมในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 - 2000

การปฏิรูปเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนผ่านจากการใช้ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบบังคับไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบผสมและแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านแนวทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ ภายหลังจากการปกครองแบบสังคมนิยมมาได้ 10 ปี นอกจากนี้การปฏิรูปยังได้ส่งผลกระทบต่อทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การผลิต การค้า การเงิน การคลัง และอื่นๆ ซึ่งเป็นจุดสำคัญของการศึกษา (Study Point) ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างปฏิเสธไม่ได้ และผลกระทบดังกล่าวนี้สามารถเป็นได้ทั้งข้อดีและข้อเสียที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลงปฏิรูป ฉะนั้นการศึกษานี้ จึงมีความสำคัญอย่างมากที่จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถเข้าใจถึงกระบวนการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและในที่สุดก็กลายเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ

<sup>14</sup> คำรงค์ กฤษณามระ, “บทบาทของประเทศไทยในการประสานเศรษฐกิจระหว่างสุวรรณภูมิกับอาเซียน”. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 4.

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. ศึกษาและวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจที่มีการวางแผนจากส่วนกลางไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบผสมที่กลไกตลาด มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจ
2. ศึกษาการประยุกต์ใช้ระบบเศรษฐกิจแบบใหม่ในสภาพแวดล้อมของประเทศลาว ภายหลัง ค.ศ. 1975 โดยเฉพาะข้อดีและข้อเสียของแต่ละระบบเศรษฐกิจ
3. ศึกษาถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต่อเศรษฐกิจทางด้านต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจของประเทศลาว อาทิ การผลิต การลงทุน การค้า การเงิน การคลัง การจ้างงาน และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

## 3. ขอบเขตของการศึกษา

1. การศึกษาจะอยู่ในมิติของเศรษฐกิจ โดยจะไม่กล่าวถึงปัญหาอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้อง เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การป้องกันประเทศ และอื่นๆ หรือ แม้จะกล่าวถึงพรรคการเมือง และรัฐบาล ก็จะกล่าวเฉพาะนโยบายทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น
2. การศึกษาจะเน้นในช่วงระยะตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 ถึง 1995 โดยเฉพาะในระยะเวลาเปลี่ยนผ่านจากการใช้ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบผสมเป็นสำคัญ เพราะว่าเป็นช่วงนี้ รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่และดำเนินการปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศลาว
3. ศึกษาในเชิงเศรษฐกิจมหภาคที่มีการวิจัยถึงข้อมูลเชิงมหภาคของประเทศ เช่น ผลิตภัณท์มวลรวม รายได้ประชาชาติรวม รายได้เฉลี่ยต่อหัว อัตราเงินเฟ้อ อัตราแลกเปลี่ยน และอื่นๆ

#### 4. สมมติฐานของการศึกษา

การเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจแบบบังคับไปสู่ระบบเศรษฐกิจที่มีกลไกตลาดมีบทบาทสำคัญในเศรษฐกิจแห่งชาติ ทำให้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจสังคมต่อแผนงานเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งผลกระทบดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสียหลายอย่าง เช่น การผลิตเพิ่มขึ้น การค้าและการลงทุนก็ขยายตัว ระบบการเงินและการคลัง ถูกเปลี่ยนแปลงและเปิดกว้าง มีการจ้างงานมากขึ้น พร้อมกันนั้นก็เกิดมีความเหลื่อมล้ำในสังคม มีการประกอบอาชีพที่ไม่สุจริตต่างๆ นานา

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. คาดว่าจะได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้ระบบเศรษฐกิจในประเทศลาวในระยะเวลาที่ผ่านมา ทั้งผลได้และผลเสียของระบบเศรษฐกิจดังกล่าว
2. การศึกษานี้จะทำให้เข้าใจผลกระทบที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจหนึ่งไปสู่อีกระบบเศรษฐกิจหนึ่ง ซึ่งทั้งยังทำให้มีการพัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจอีกด้วย
3. จากการศึกษาถึงประสบการณ์ในการใช้ระบบเศรษฐกิจในระยะที่ผ่านมา น่าจะเข้าใจได้ ซึ่งทิศทางการขยายเศรษฐกิจในอนาคตและสามารถจำกัดข้อเสียหรือส่งเสริมข้อดีต่อไปได้

#### 6. วรรณกรรมปริทัศน์

เนื่องจากประเทศลาวเป็นประเทศล้าหลัง และมีความสำคัญน้อยกว่าหลายประเทศในโลก ฉะนั้นการปฏิรูปเศรษฐกิจในประเทศลาว จึงไม่ค่อยเป็นที่น่าสนใจ สำหรับการศึกษาคำใด ทำให้ผลงานเกี่ยวกับการปฏิรูปเศรษฐกิจของลาวปรากฏน้อยมาก ยกเว้นเฉพาะแต่หนังสือ “Asian Economic Transition” ของ Richard Pomfret ที่กล่าวถึงการปฏิรูปเศรษฐกิจในลาวโดยสังเขป และหนังสือ “The Challenge of Reform in Indochina” ของ Borje Ljunggen ซึ่งในหนังสือเล่มนี้ Bernard Funck ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจและการตรวจสอบเศรษฐกิจของลาว นอกจากนี้ก็ยังได้กล่าวถึงการปฏิรูปเศรษฐกิจของลาวในช่วงปี 1986-1990 อีกด้วย หนังสืออีกเล่มหนึ่งที่มีความสำคัญสำหรับงานศึกษานี้คือ “The Lao People’s Democratic Republic” (1996) ของ

Ichiro Otani และ Chi Do Pham ที่กล่าวถึงการปฏิรูปเศรษฐกิจของลาว โดยเฉพาะการปฏิรูปนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง นอกจากนี้ก็ได้กล่าวถึงนโยบายการค้าเสรีและการปฏิรูปในบรรดาระัฐวิสาหกิจอีกด้วย

นอกจากหนังสือดังกล่าวนี้แล้ว ก็มีบทความประจำปีของธนาคารพัฒนาเอเชีย บทความประจำปีของธนาคารโลกและบทความของกองทุนสากล ที่สามารถเป็นแหล่งข้อมูลสำหรับงานศึกษานี้ด้วย

ฉะนั้น งานศึกษาชิ้นนี้ จึงมีข้อจำกัดในการใช้ออกสารบ้าง และถือว่าเป็นการศึกษาที่สำคัญ ที่กล่าวถึงการปฏิรูปเศรษฐกิจในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อให้ผู้สนใจได้ศึกษาในเวลาต่อไป

## 7. ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

เพื่อให้งานศึกษาชิ้นนี้มีความน่าเชื่อถือมากขึ้น จึงมีความจำเป็นต้องนำเอาทฤษฎีของนักคิดหลายๆท่านมาเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์เชิงพรรณนา โดยเฉพาะทฤษฎีเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจดังนั้น Jan S. Prybyla กล่าวว่า “ระบบเศรษฐกิจ” หมายถึง “ระบบการใช้แบบแผนต่างๆ ที่มีการประสานกันทางด้านแนวความคิดและการกระทำ ที่ทำให้เกิดประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ”<sup>15</sup> หรือว่าเป็นระบบการใช้ปัจจัยการผลิต เพื่อผลิตวัตถุดิบตอบสนองความต้องการของมนุษย์ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบเศรษฐกิจพอยังชีพ (Subsistence Economy) และรูปแบบเศรษฐกิจสังคม (Social Economy) ที่มีการแลกเปลี่ยนสินค้าด้วยกัน

เทอดศักดิ์ ศรีสุพล ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจว่า “ระบบเศรษฐกิจ หมายถึง กลุ่มของสถาบันทางเศรษฐกิจของสังคมหนึ่ง ๆ ซึ่งมีกฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติโดยเฉพาะ โดยระบบเศรษฐกิจจะเป็นตัวดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดในสังคมนั้นๆ”<sup>10</sup> แต่ละระบบเศรษฐกิจต่างก็มีชุดสถาบันแตกต่างกันและมีการเน้นมาตรฐานการแก้ไขปัญหาแตกต่างกันด้วย

<sup>15</sup> Prybyla, Jans A., Meaning and Classification of Economic System. (New York : Appleton-Century-Crofts, 1969), p. 10.

<sup>10</sup> เทอดศักดิ์ ศรีสุพล. ระบบเศรษฐกิจไทยและการสหกรณ์. (กรุงเทพฯ: กรมการฝึกหัดครู, 2532), หน้า. 12.



Gregory และ Stuart กล่าวว่า ระบบเศรษฐกิจคือชุดกลไกและชุดสถาบันที่มีบทบาทในการตัดสินใจและทั้งเป็นเครื่องมือกำหนดการผลิต กำหนดรายได้ และการบริโภคอีกด้วย<sup>17</sup> จากนั้นก็ได้แบ่งระบบเศรษฐกิจออกเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Capitalism) ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบตลาด (Market Socialism) และระบบเศรษฐกิจแผนการ (Planned Socialism) ซึ่งโดยพื้นฐานมีความแตกต่างกันในบางด้านเช่น โครงสร้างการตัดสินใจ กลไกข่าวสารและการประสานงาน กรรมสิทธิ์ต่อทรัพย์สินและปัจจัยสิ่งร่ำใจต่างๆ เป็นต้น

Gregory Grossman ได้จำแนกระบบเศรษฐกิจด้วย 2 วิธีคือ จำแนกระบบเศรษฐกิจโดยดูจากกลไกที่ใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ในสังคมและดูจากการใช้กรรมสิทธิ์ในการครอบครองทรัพย์สิน จากวิธีการจำแนกระบบเศรษฐกิจโดยดูจากกลไกนั้น จะเห็นได้ว่ามีระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม (Traditional Economy) ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economy) และระบบเศรษฐกิจแบบบังคับ (Command Economy)<sup>18</sup> และจากวิธีการจำแนกระบบเศรษฐกิจโดยดูจากการใช้กรรมสิทธิ์ในการครอบครองทรัพย์สินนั้นสามารถจำแนกระบบเศรษฐกิจออกเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Capitalism) และระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม (Socialism) และถ้าเอาทั้ง 2 วิธีมาผสมกันก็จะได้ระบบเศรษฐกิจใหม่อีกคือ ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบใช้กลไกตลาด (Market Socialism) และระบบเศรษฐกิจแบบฟาสซิสต์ (Fascism) หรือระบบเศรษฐกิจธุรกิจเอกชนบังคับ (Authoritarian Private Enterprise Economy) ตามที่ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา เรียก

George N. Halm ได้แบ่งระบบเศรษฐกิจออกเป็นระบบเศรษฐกิจตลาด (The Market Economy) ระบบเศรษฐกิจแผนการรวมศูนย์ (The Centrally Planned Economy) และระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed System) ซึ่งระบบเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ถูกใช้เข้าไปในประเทศที่มีการปกครองแตกต่างกันด้วย แต่ในปัจจุบันนี้จะมีแนวโน้มเข้าหาระบบเศรษฐกิจแบบผสมมากยิ่งขึ้น

ส่วน ทับทิม วงศ์ประยูร จากสถาบัน "รัษฎ" (Rajabhat) ได้จำแนกระบบเศรษฐกิจออกเป็นระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Capitalism) ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม (Socialism) ระบบเศรษฐกิจคอมมิวนิสต์ (Communism) และระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy)

ฉะนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า การจำแนกระบบเศรษฐกิจนั้นสามารถทำได้หลายวิธีตามแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งพอสามารถสรุปได้ดังนี้

<sup>17</sup> Gregory, Paul R. and Stuart, Robert C. *Comparative Economic Systems*. (Boston: Houghton Mifflin, 1985), p. 14.

<sup>18</sup> Grossman, Gregory, *Economic Systems*. (New Jersey: Prentice-Hall, 1967), p. 16.

1. การจำแนกระบบเศรษฐกิจโดยดูจากเป้าการผลิต จะได้ระบบเศรษฐกิจแบบพอยังชีพ (Subsistence Economy) และรูปแบบเศรษฐกิจสังคม (Social Economy)
2. การจำแนกระบบเศรษฐกิจโดยดูจากกลไก จะได้ระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม (Traditional Economy) ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market Economy) และระบบเศรษฐกิจแบบบังคับ (Command Economy)
3. การจำแนกระบบเศรษฐกิจโดยดูจากกรรมสิทธิ์จะได้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Capitalism) และระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม (Socialism)
4. การจำแนกระบบเศรษฐกิจแบบผสมผสานโดยถือเอากรรมสิทธิ์เป็นหลัก จะได้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Capitalism) ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม (Socialism) ระบบเศรษฐกิจคอมมิวนิสต์ (Communism) และระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy)

ในงานศึกษาชิ้นนี้ จะกล่าวถึงระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมที่มีการวางแผนจากส่วนกลาง (Centrally Planned Economy) และระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed Economy) เท่านั้น เพราะว่าประเทศลาวได้ใช้ระบบเศรษฐกิจทั้ง 2 นี้ เข้าในการดำเนินเศรษฐกิจภายหลังการปฏิวัติปี ค.ศ. 1975 ถึงปัจจุบัน

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ได้เขียนไว้ในผลงานเล่มหนึ่งว่า “ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมที่มีการวางแผนจากส่วนกลางเรียกว่า ระบบสังคมนิยมบังคับ (Authoritarian Socialism) หรือ ระบบเศรษฐกิจคอมมิวนิสต์ คือรัฐเป็นทั้งเจ้าของปัจจัยการผลิต และเป็นผู้กำหนดการแจกจ่ายการผลิต โดยผ่านการวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลางเต็มที่”<sup>19</sup>

ระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบบังคับมีแนวโน้มนโยบายมุ่งให้ประโยชน์ที่เกิดจากการผลิตเป็นของประชาชนส่วนใหญ่ รัฐเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่สำคัญทั้งหมด จึงสามารถวางแผนควบคุม และดำเนินการผลิตที่สำคัญทั้งหมด ฉะนั้นจึงเกิดภาวะสมมูลของระบบเศรษฐกิจของประเทศ และสามารถจำกัดความเหลื่อมล้ำของสังคมได้ พร้อมกันนั้นระบบเศรษฐกิจนี้ยังมีข้อเสียบางประการ เช่นการผลิตถูกจำกัด เพราะต้องผลิตตามที่รัฐได้กำหนดให้ มีความคล่องตัวน้อย เพราะการควบคุมแทรกแซงของรัฐ ไม่มีแรงกระตุ้นหรือขาดแรงจูงใจสำหรับผู้ประกอบการ จึงทำให้ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจถูกควบคุมไปด้วย

<sup>19</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ระบบเศรษฐกิจเปรียบเทียบ. (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512), หน้า 43.



ผู้บริโภครายได้ มีการวางแผนเศรษฐกิจร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน และช่วยทำให้มาตรฐานการครองชีพของประชาชนดีขึ้น

แต่ว่าในเมื่อรัฐบาลได้เปิดโอกาสให้เอกชนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตแล้ว อาจทำให้ผู้มีความสามารถมีโอกาสมากกว่า รวยกว่า ในที่สุดก็จะเกิดการเหลื่อมล้ำ เกิดคอร์รัปชันในธุรกิจที่รัฐเข้าแทรกแซง เกิดมีการประกอบอาชีพที่ไม่ชอบธรรม เช่น อาชญากรรม โสเภณี และอื่นๆ

ฉะนั้น การเปลี่ยนผ่านจากระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบบังคับไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบผสมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น จะทำให้เกิดมีทั้งด้านดี คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น รายได้ประชาชาติต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น และด้านที่ไม่ดีคือ การว่างงาน การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ภัยเงินเฟ้อ ซึ่งจะนำมาสู่การประกอบอาชีพที่ไม่ชอบธรรมและภัยสังคมที่ไม่ดีต่างๆ นานาด้วย

## 8. ข้อมูลและระบบการรวบรวมข้อมูลเพื่อการศึกษา

### 1. ข้อมูลทุติยภูมิ

เพื่อการศึกษาถึงการปฏิรูปเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบบังคับสู่ระบบเศรษฐกิจแบบผสมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว จะได้รวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจของประเทศลาว ภายหลังปี ค.ศ. 1975 ถึงปัจจุบัน หรือเอกสารเกี่ยวกับเศรษฐกิจของลาวก่อนปี 1975 ซึ่งเอกสารดังกล่าวจะหาได้จากหอสมุดต่างๆ ทั้งในประเทศไทย และในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวด้วย นอกจากนี้ ก็จะหาเอกสารจากสำนักงานของรัฐเช่น กระทรวง และทบวงต่างๆ ในประเทศลาวอีกด้วย

### 2. ข้อมูลปฐมภูมิ

ถ้าหากหาข้อมูลที่เป็นเอกสารหรือหนังสือไม่ได้ครบถ้วนสมบูรณ์ ก็จะหาข้อมูลด้วยวิธีสัมภาษณ์บุคคลที่เคยทำงานและมีความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอีกด้วย

## 9. วิธีการศึกษาปัญหา

เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิรูปทางเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจสังคมนิยมแบบบังคับสู่ระบบเศรษฐกิจแบบผสมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวโดยการประยุกต์ใช้ทฤษฎีดังกล่าวมาแล้วนั้นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นนั้น จึงมีความเหมาะสมที่สุดที่จะต้องใช้ วิธีการศึกษาแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Descriptive) เอกเอกสารขั้นต้น ซึ่งเป็นเอกสารทางราชการของรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และเอกสารชั้นรองของธนาคารโลก (World Bank) เอกสารของกองทุนสากล (International Monetary Fund) เอกสารของธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank) และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้น ก็จะได้ศึกษาทางด้านทฤษฎี แนวทางและพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการปฏิรูปเศรษฐกิจจากระบบหนึ่งสู่อีกระบบหนึ่งขึ้นมาทดแทน เพราะว่าการปฏิรูปเศรษฐกิจจากระบบหนึ่งสู่อีกระบบหนึ่งนั้น เป็นกระบวนการผ่านข้าม (transition process) ที่มีความสลับซับซ้อนมากพอสมควรที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้ศึกษา เพื่อให้การศึกษามีลักษณะวิธีวิทยาที่สมบูรณ์

## 10. องค์ประกอบของการศึกษา

- |         |  |
|---------|--|
| บทที่ 1 | ที่มาและความสำคัญของเรื่อง   |
| บทที่ 2 | ศึกษาการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบบังคับในช่วงปี ค.ศ. 1975 - 1986                          |
| บทที่ 3 | วิเคราะห์การใช้ระบบเศรษฐกิจแบบผสมตั้งแต่ปี 1986 -1995                              |
| บทที่ 4 | วิเคราะห์แนวโน้มการขยายตัวของเศรษฐกิจประเทศลาว ตามนโยบายของรัฐบาลลาวในระยะปัจจุบัน |
| บทที่ 5 | ระบบเศรษฐกิจแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับระบบเศรษฐกิจแบบผสม                |
| บทที่ 6 | สรุปและข้อเสนอแนะ  |