

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิสัยทัศน์ของประเทศไทยในการพัฒนาอุตสาหกรรม เริ่มก่อรูปความคิดขึ้นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ซึ่งประเทศไทยมีความพยายามที่จะสถาปนาวิธีการผลิตแบบทุนนิยม เพื่อเป็นฐานของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้เพราะเกิดเงื่อนไขที่ทำให้ทุนสามารถแทรกตัวเข้าไปควบคุมกระบวนการผลิตได้ อันเป็นผลจากปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (Hewson, 1986, pp. 9-11; ชัยยนต์ ประคิษฐศิลป์, 2542, หน้า 77-78; ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2541, หน้า 205; บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, ม.ป.ป., หน้า 26-27)

ประการแรก ผลจากการแก้ไขสนธิสัญญาเบาริ่งในทศวรรษ 2470 ทำให้สามารถที่จะเพิ่มอัตราภาษีนำเข้าได้เป็นครั้งแรก ดังนั้นรัฐบาลจึงเพิ่มภาษีนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือยเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐและลดการแข่งขันสินค้าจากสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ

ประการที่สอง ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองสินค้าอุตสาหกรรมที่เป็นเครื่องใช้ในชีวิตประจำวันเกิดการขาดแคลนอย่างหนักประกอบกับการลงทุนจากต่างประเทศและจำนวนสินค้านำเข้าลดลงอย่างรวดเร็ว

ประการที่สาม เป็นความตระหนักของผู้กำหนดนโยบายและนักอุตสาหกรรมไทยถึงปัญหาและข้อจำกัดที่จะเกิดขึ้นจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนฐานของการผลิตข้าวเพื่อส่งออกเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะในขณะนั้นราคาสินค้าเกษตรกรรมในตลาดโลกเกิดความผันผวนเป็นอย่างมาก

ประการที่สี่ เป็นผลจากรัฐไทยยอมรับการประกอบการทางธุรกิจให้มีสถานภาพถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีการออกพระราชบัญญัติ พ.ศ.2468 ทำให้มีการจดทะเบียนในการประกอบธุรกิจอย่างกว้างขวาง

ประการสุดท้าย อิทธิพลของชาวต่างชาติโดยเฉพาะนายทุนชาวจีนที่ครอบงำระบบเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลมีแนวคิดที่จะลดบทบาทของชาวจีนในระบบเศรษฐกิจโดยพยายามจำกัดการอพยพของชาวจีนเข้าสู่ประเทศไทยและการออกพระราชบัญญัติจำกัดการประกอบธุรกิจของชาวจีนในกิจการต่าง ๆ

จากเงื่อนไขทั้งห้าประการ ทำให้รัฐไทยโดยการนำของกลุ่มข้าราชการอ้างความชอบธรรมในการเข้าไปควบคุมและเข้าไปประกอบกิจการในภาคอุตสาหกรรม ลักษณะการแทรกแซง

โดยรัฐไทยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐไทยใช้วิธีการโอนกิจการของชาวต่างชาติให้เข้ามาอยู่ในกำกับของรัฐ โดยการสร้างวาทกรรมอุดมการณ์ชาตินิยมเป็นตัวนำ (สุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2523, หน้า 76) แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองรัฐไทยได้ใช้รูปแบบการสร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อประกอบธุรกิจแข่งขันกับนายทุน กระบวนการดังกล่าวถือเป็นการก่อตัวของวิธีการผลิตแบบทุนนิยมภายใต้การนำของข้าราชการหรือที่เรียกว่าทุนนิยมโดยราชการ (Bureaucratic Capitalism) คือ รัฐราชการเข้าไปประกอบกิจการในภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ทั้งที่เป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า เช่น โรงงานกระดาษ ยาสูบ ทอผ้า สุรา น้ำตาล รวมถึงอุตสาหกรรมที่เสริมการส่งออกสินค้าขั้นพื้นฐาน เช่น โรงสี เหมืองแร่ โรงงานกระสอบ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2533, หน้า 144-145)

แม้ระบบทุนนิยมโดยการนำของรัฐจะเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาการผลิตแบบทุนนิยมของไทย แต่วิธีการผลิตแบบทุนนิยมในช่วงนี้ก็มิอาจที่จะขยายตัวเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมได้อย่างมั่นคงเนื่องจากขาดพลวัตรในกระบวนการสะสมทุนเพราะสินค้าที่ผลิตขึ้นมาได้มีคุณภาพต่ำจึงไม่สามารถที่จะแข่งขันกับสินค้าจากต่างประเทศได้ อันเป็นผลของการขาดความเชี่ยวชาญในการวางแผนการผลิต การลงทุน การใช้เทคโนโลยีและการตลาด ประกอบกับการตั้งตัวเองหรือพวกพ้องเข้าไปควบคุมหรือไปมีตำแหน่งในองค์กรรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐวิสาหกิจกลายเป็นรูปแบบสมัยใหม่ในการแจกจ่ายผลประโยชน์ให้แก่ผู้ได้อุปถัมภ์ ผลผลิตส่วนเกินที่ได้จึงถูกนำไปใช้เพื่อเป็นเป้าหมายทางการเมืองมากกว่านำไปลงทุนต่อทางเศรษฐกิจ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงถูกกล่าวหาว่าเป็นแหล่งแห่งการอุปถัมภ์ทางการเมือง (สุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2523, หน้า 176-184)

ภายหลังจากความล้มเหลวในการสถาปนาวิธีการผลิตแบบทุนนิยม โดยการนำของรัฐบาล ทำให้นายทุนข้าราชการเหล่านี้ต้องแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจใหม่และในที่สุดนายทุนข้าราชการเหล่านี้ก็ค้นพบนั่นก็คือ “การลงทุนในภาคเอกชน” ประกอบกับไม่สามารถที่จะต้านทานแรงบีบจากต่างประเทศได้ รัฐบาลไทยจึงได้รับการแนะนำให้ทำเช่นเดียวกับรัฐบาลของประเทศเมืองขึ้นที่เคยทำมาแล้วนั่นก็คือ “ส่งเสริมธุรกิจต่างชาติ” ภายใต้แนวทางการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ (สุธี ประศาสน์เศรษฐ, 2523, หน้า 200)

ดังนั้นเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สามารถที่จะยึดอำนาจจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ในปี พ.ศ.2500 แนวคิด “การพัฒนานิยม” (Developmentalism) ของรัฐไทยภายใต้ “อุดมการณ์แห่งการพัฒนา” จึงได้รับการสถาปนาขึ้นบนฐานของความสัมพันธ์อันตึงเครียดระหว่างชนชั้นข้าราชการไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากความลงตัวของผลประโยชน์ของผู้กระทำทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ประเทศไทยมีความสำคัญต่อการวางแผนนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ในแถบอินโดจีน

ยุทธศาสตร์ที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้มีสองยุทธศาสตร์ที่สำคัญ คือ หนึ่งการทำให้ประเทศไทยมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพและความเข้มแข็ง สองการมุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้นเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐบาล สหรัฐอเมริกาจึงให้การสนับสนุนและช่วยเหลือผู้นำทหารเหล่านี้ให้เข้ามาใช้อำนาจเหนือรัฐบาล ส่วนการสร้างเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นได้มีการผลักดันให้ผู้นำทางการทหารจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่สนับสนุนเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยการให้เอกชนเป็นผู้มีบทบาทนำทางด้านเศรษฐกิจ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2542, หน้า 105; ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, 2546, หน้า 155; สมชาย ภคภาสวณิช, 2542, หน้า 11)

อุดมการณ์แห่งการพัฒนาอยู่ภายใต้ฐานคิดที่ว่าความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจจะนำมาซึ่งการพัฒนาทางด้านสังคม โดยใช้กระบวนการ “เร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรม” เพื่อเน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของอุดมการณ์แห่งการพัฒนา ซึ่งเป็นอุดมการณ์หลักของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงสร้างวาทกรรมเพื่อเป็นอัตลักษณ์ให้อุดมการณ์ดังกล่าวคือ “งานคือเงิน เงินคืองาน บันดาลสุข” โดยเป้าหมายแห่งการพัฒนาอยู่ที่การมี “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี” ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมที่นำมาใช้ในยุคนี้ คือ “การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า” ภายใต้หุ้นส่วน (Partnership) ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ 3 ฝ่าย คือ รัฐบาลที่หันไปลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) และการส่งเสริมการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งการออกมาตรการสนับสนุนอุตสาหกรรมระยะเริ่มต้น ด้วยการให้ความคุ้มครองจากภาษีขาเข้าและการควบคุมแรงงานอย่างเข้มข้น ขณะเดียวกันนักธุรกิจจีนและไทยก็อิสระมากขึ้นในการประกอบธุรกิจอันเป็นผลมาจากการไม่จำกัดขีดความเจริญเติบโตทางธุรกิจ กระบวนการดังกล่าวอยู่ภายใต้การสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาในรูปของเงินช่วยเหลือต่างและการลงทุนจากต่างประเทศที่เริ่มหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทย ผลของการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ นำไปสู่การขยายตัวของตัวเลขทางเศรษฐกิจในเขตเมืองอย่างรวดเร็ว เงินลงทุนจากต่างประเทศรวมทั้งเงินช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาคือตัวเร่งให้เศรษฐกิจเมืองขยายตัว ส่วนในด้านการค้ามันขยายตัวในอัตราเร่ง ภายใต้การปกป้องจากภาษีขาเข้าทำให้การผลิตในสาขาหัตถอุตสาหกรรมพัฒนาขึ้น นายทุนด้านธุรกิจส่งออกสินค้าเกษตรนำกำไรที่ได้ไปลงทุนในกิจการธุรกิจเกษตรขนาดใหญ่ นักธุรกิจต่างชาติจำนวนมากเข้ามาร่วมทุนกับนักธุรกิจท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการสร้างเครือข่ายทางการค้า เป็นผลให้นักธุรกิจไทยเข้าถึงแหล่งทุนมากขึ้น (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, 2546, หน้า 160, 171-172)

แต่เมื่อถึงทศวรรษ 2520 สภาพแวดล้อมต่าง ๆ เริ่มเปลี่ยนแปลงไปภายหลังระบบการเงินระหว่างประเทศภายใต้ข้อตกลง “เบร็ตตันวูด” ล่มสลาย เศรษฐกิจโลกจึงเติบโตในอัตราที่ช้าลง และเข้าสู่ภาวะไร้เสถียรภาพ ต่างชาติต้องการสินค้าเกษตรจากไทยในอัตราที่ลดลงส่งผลให้ราคา

สินค้าทางการเกษตรตกต่ำ ภาวะค่าเงินและราคาสินค้าขึ้นป้อนที่ผันผวน(โดยเฉพาะราคาน้ำมัน) ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในประเทศไทย ดังนั้นในช่วงต้นทศวรรษ 2520 อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยจึงชะลอตัวลงและนำไปสู่ความอึดตัวของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าของ ยุคพัฒนา กลุ่มชนชั้นนำ นักธุรกิจและเทคโนโลยีไทยจึงแนะนำให้รัฐบาลปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจใหม่ โดยเสนอให้รัฐบาลส่งเสริมการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า แนวคิดดังกล่าวได้รับการตอบรับอย่างคึกคักจากเทคโนโลยีในระบบราชการและองค์กรระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงมีความพยายามในการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งยุทธศาสตร์ที่ถูกนำมาใช้คือ “ยุทธศาสตร์เติบโตด้วยการส่งเสริมสินค้าอุตสาหกรรม” หรือ Export-Led Growth (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริส เบเกอร์, 2546, หน้า 178-179)

ในอีกบริบทหนึ่งผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล ได้ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของภาคอุตสาหกรรมแบบสุดขั้ว (วอลเดน เบนโล, 2545, หน้า 175-176) นำมาซึ่งปัญหาการอพยพของผู้คนหลั่งไหลเข้ามาหางานทำในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลนำมาซึ่งปัญหาความแตกต่างของรายได้ระหว่างภาค (Regional Income Disparities) (กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และสุธี ประศาสนเศรษฐ์, 2530, หน้า 55)

ดังนั้นเมื่อรัฐบาลมีแนวคิดที่จะปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยหันไปเน้นยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ประกอบกับแนวคิดในการกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค ทำให้รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะขึ้น ซึ่งพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกถือเป็นหนึ่งในพื้นที่เป้าหมายสำหรับการพัฒนา (กฤษ เพิ่มทันจิตต์และสุธี ประศาสนเศรษฐ์, 2530, หน้า 68-69)

พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกถือว่ามีความได้เปรียบเทียบในหลาย ๆ ด้าน เช่น มีที่ตั้งไม่ไกลจากกรุงเทพฯมีสภาพภูมิอากาศที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างท่าเรือน้ำลึก สามารถจัดตั้งเขตอุตสาหกรรมซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนาตามยุทธศาสตร์การผลิตเพื่อส่งออกและที่สำคัญที่สุดคือการค้นพบก๊าซธรรมชาติบริเวณอ่าวไทยที่จะใช้เป็นเชื้อเพลิงและวัตถุดิบสำหรับอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ดังนั้นคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2524 จึงได้มีมติให้ดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ได้โดยบรรจุโครงการดังกล่าวลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) (สาวิตต์ โพธิวิหค, 2527, หน้า 1-2; เสนาะ อุณาภูล, 2531, หน้า 40)

การเกิดขึ้นของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นการตอบสนองยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกที่ถูกนำมาใช้เป็นตัวจักรที่สำคัญในการสร้าง

ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Engine of Growth) โดยมีวิสัยทัศน์มุ่งไปที่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrialized Countries) ซึ่งเทคโนโลยีกำหนดเป้าหมายให้ประเทศไทยเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรมภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) และเป็นประเทศอุตสาหกรรมภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2526 หน้า 11)

แต่วิธิต่างแห่งการพัฒนาเพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมต้องมีอันชะงักลงเนื่องจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ การเมืองของโลกและของประเทศ ประกอบกับตัวแปรที่เคยเสริมสร้างความหวังให้แก่โครงการฯเริ่มเปลี่ยนแปลงไป ราคาน้ำมันที่เคยพุ่งสูงขึ้นใน พ.ศ.2524 กลับมีอัตราลดลงเรื่อย ๆ อันเป็นผลให้ราคาก๊าซธรรมชาติในตลาดโลกลดลงตามราคาน้ำมันดิบ ขณะที่ราคาก๊าซธรรมชาติของไทยกลับมีอัตราที่ตายตัว ดังนั้นโครงการปิโตรเคมีแห่งชาติและโครงการปิโตรเคมีแห่งชาติซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบสำคัญอาจจะมีราคาสูง ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนการผลิตของไทยสูงกว่าต่างประเทศ ประกอบกับก๊าซธรรมชาติที่ค้นพบในอ่าวไทยมีได้มีปริมาณมากมายตามที่มีการประมาณการไว้แต่อย่างใด นอกจากนี้แล้วภาวะวิกฤติทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเศรษฐกิจโลกที่อยู่ในช่วงซบเซาและปัญหาการขาดดุลการค้าและการชำระหนี้ได้กลายเป็นภาระหนักให้แก่รัฐบาล ท่ามกลางสภาพปัญหาเหล่านี้โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกกลายเป็นประเด็นที่ถูกถกเถียงและถูกตั้งคำถามถึงความจำเป็นในการดำเนินงานต่อไป ทั้งนี้เพราะงบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินงานมีมูลค่ามหาศาลซึ่งจะต้องพึ่งพาเงินกู้จากต่างประเทศเป็นหลัก อันเป็นผลให้รัฐบาลต้องทบทวนแผนการดำเนินงานใหม่ในช่วงต้นปี พ.ศ.2528 ถึงที่สุระรัฐบาลก็ยืนยันที่จะดำเนินโครงการฯนี้ต่อไปแต่ให้ปรับลดงบประมาณลงและให้ดำเนินการเฉพาะโครงการที่เป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ (เพ็ญโฉม แซ่ตั้งและวลัยพร มุขสุวรรณ, 2546, หน้า 14; สุริชัย หวันแก้ว และคณะ, 2543, หน้า 12-13; สมเจต เตรคุพ สัมภาษณ์ 17 มกราคม 2549)

ภายหลังการดำเนินการพัฒนาอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกก็ทะยานขึ้น (Take-Off) ในช่วงทศวรรษ 2530 ทั้งนี้เนื่องจากจากข้อตกลงของ Plaza Accord ที่พยายามแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าของสหรัฐอเมริกา อันมีผลต่อค่าเงินเยนของญี่ปุ่นที่แข็งตัวขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเงินดอลลาร์และเงินสกุลอื่น ๆ พร้อมกับผลกระทบต่อการแข็งตัวของเงินในประเทศอุตสาหกรรมรุ่นแรกของเอเชียไม่ว่าจะเป็นฮ่องกง ไต้หวัน เกาหลีใต้ ทำให้สินค้าที่ผลิตได้มีราคาสูงมากในตลาดอเมริกาและตลาดส่งออกอื่น ๆ ดังนั้นประเทศเหล่านี้จึงจำเป็นต้องย้ายฐานการผลิตไปสู่ต่างประเทศ (Relocation of Product) เพื่อลดต้นทุนในการผลิต

กล่าวได้ว่าประเทศไทยถือว่าเป็นฐานการผลิตแหล่งใหม่ที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศโดยเฉพาะในโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ดังนั้นจึงเกิดการย้ายฐานการผลิตจากประเทศอุตสาหกรรมเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่โครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ผลจากการลงทุนเป็นผลให้เศรษฐกิจไทยกลับมาเฟื่องฟูอีกครั้งหนึ่งและส่งผลกระทบต่อความขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยทุนต่างชาติ (วอลเดน เบน โล, 2545, หน้า 28-29; สุริชัย หวันแก้ว และคณะ, 2543, หน้า 12-13; ชัยชนัด ประดิษฐศิลป์ และโอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2549, หน้า 15)

ภายใต้บริบทของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจังหวัดระยอง ถือได้ว่าเป็นพื้นที่เป้าหมายอีกพื้นที่หนึ่งตาม “การพัฒนาคิวบิก โดแบบหลายศูนย์” (Poly Nucleated Growth) และคงไม่เกินเลยหากที่จะกล่าวภาคอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในจังหวัดระยองนั้น เป็นฐานที่สำคัญมากอันจะนำไปสู่การบรรลุยุทธศาสตร์อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเพราะหากจะพิจารณาสภาพของการประกอบการอุตสาหกรรมแล้ว ก็จะพบว่า อุตสาหกรรมบริเวณพื้นที่แหลมฉบัง จังหวัดชลบุรีนั้นเป็นแหล่งอุตสาหกรรมเบาและเป็นเขตของการส่งออกสินค้า อุตสาหกรรมเป็นหลักส่วนพื้นที่ของมาบตาพุด จังหวัดระยองนั้นถูกกำหนดให้เป็นแหล่ง “อุตสาหกรรมหนัก” และ “ศูนย์ปิโตรเคมี” อันจะเป็นการนำพาประเทศไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้นพื้นที่จังหวัดระยองจึงเปรียบเสมือนศูนย์กลางของอุตสาหกรรมในโครงการฯ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการเป็นแหล่งที่มีการค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทย โดยมีการวางท่อได้ทะเลจากหลุมก๊าซในอ่าวไทยมาขึ้นฝั่งที่บริเวณมาบตาพุด ทำให้รัฐบาลตัดสินใจสร้างโรงแยกก๊าซธรรมชาติขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ.2525 (เปิดดำเนินการในเดือนมกราคม พ.ศ.2528 โดยการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ปตท. ถือได้ว่าเป็นโรงแยกก๊าซธรรมชาติแห่งแรกของประเทศไทย) การเกิดขึ้นของโรงแยกก๊าซธรรมชาติเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและอุตสาหกรรมที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นวัตถุดิบตามมากมายหลายอย่าง เช่น โรงงานผลิตโซดาแอช อุตสาหกรรมปุ๋ย อุตสาหกรรมโปแตชเชียม อุตสาหกรรมแทนทาลัม เป็นต้น หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและมีการสร้างโรงงานทั้งในนิคมฯ และโรงงานที่กระจายอยู่นอกนิคมฯเป็นจำนวนมาก (ชัยชนัด ประดิษฐศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน, 2549, หน้า 10; เพ็ญโฉม แซ่ตั้ง และวลัยพร मुखสุวรรณ, 2546, หน้า 22, 29; สุริชัย หวันแก้ว และคณะ, 2543, หน้า 10; สุนันทา โอศิริ และนิภา มหารัชมงคล, 2549, หน้า 4)

กระบวนการการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นถือเป็นจุดเริ่มต้นในการพลิกบทบาทของจังหวัดระยองให้เข้าสู่วิถีการผลิตแบบทุนนิยมเข้มข้นภายใต้อิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ ดังจะ

เห็นได้จากผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดระยอง จากสัดส่วนของภาคเกษตรกรรม (ซึ่งถือว่าเป็นสาขาการผลิตอันดับหนึ่งของจังหวัดระยองในขณะนั้น) ในผลิตภัณฑ์มวลรวมที่เริ่มลดลงเรื่อย ๆ จากร้อยละ 53.8 ในปี พ.ศ.2531 เหลือเพียงร้อยละ 5.3 ในปี พ.ศ.2540 ในทางตรงกันข้ามสัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมในผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 31.1 ในปี 2524 เป็นร้อยละ 67.3 ในปี พ.ศ.2540 (สุริชัย หวันแก้ว และคณะ, 2540, หน้า 22; เศรษฐน์ สุขกำเนิด, 2544, หน้า 19) ขณะเดียวกันรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในจังหวัดระยองก็เพิ่มขึ้นจาก 68,588 บาทต่อคนต่อปี ในปี พ.ศ.2531 เป็น 604,064 บาทต่อคนต่อปี ในปี พ.ศ.2546 (ปรียะดา ศรีจันทร์, 2540; กลุ่มนิคมอุตสาหกรรม, ม.ป.ป.; สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2548) ด้านมูลค่าการลงทุนพบว่าในเฉพาะเขตนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดในปี พ.ศ.2547 มีมูลค่าสูงถึง 549,380 ล้านบาท และมีมูลค่าในการจำหน่ายสินค้าทั้งในและนอกประเทศถึง 899,134 ล้านบาท จากการศึกษาของ NEXANT ในปี พ.ศ. 2546 พบว่ากลุ่มอุตสาหกรรมปิโตรเคมีในนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดมีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 8 ของโลก (กลุ่มนิคมอุตสาหกรรม, ม.ป.ป.)

แต่อีกมิติหนึ่งผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมก็เริ่มที่จะปรากฏให้เห็นควบคู่กันมา โดยในระยะแรกผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินที่เริ่มขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2527 ทำให้ชาวบ้านเดือนร้อนเป็นจำนวนมาก บางคนต้องอพยพกระจัดกระจายไปอยู่พื้นที่อื่น บางคนต้องสูญเสียที่ดินทำกิน บางชุมชนถึงขั้นล้มสลายเพราะต้องขยับย้ายหลบทางให้กับการพัฒนาที่จะเกิดขึ้น ปัญหาสังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด การลักเล็กขโมยน้อย เป็นผลให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมตามมา ประกอบกับประเภทของอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดระยองเป็นอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ซึ่งอุตสาหกรรมประเภทนี้เป็นอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ ต่อคุณภาพผิวดิน คุณภาพน้ำใต้ดิน คุณภาพอากาศ เสียง กลิ่นและธรณีวิทยา ปัญหาตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาของการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองนั้น ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมคือภาพที่ปรากฏให้เห็นออกมอย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะเป็น มลพิษทางอากาศ เช่น ปัญหากลิ่นเหม็นจากโรงงานอุตสาหกรรม การตรวจพบก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่เกินกว่ามาตรฐานในชั้นบรรยากาศ ปัญหา มลพิษทางน้ำที่มีการตรวจพบสารปรอท สารตะกั่ว และการปนเปื้อนของโลหะหนักในน้ำ ปัญหาการลักลอบนำขยะพิษอุตสาหกรรมบริเวณพื้นที่สาธารณะและที่รกร้างว่างเปล่า ปัญหาเหล่านี้ได้นำมาซึ่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพของประชาชนที่มีอัตราการเจ็บป่วยด้วยโรคมะเร็งไข้เจ็บต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นทุกปี (เศรษฐน์ สุขกำเนิด, 2544, หน้า 33-38) ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจึงมีภาพของชาวบ้านจำนวนมากออกมาชุมนุม เรียกร้อง เพื่อรักษาสิทธิและความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของ

ตนเอง ทั้งนี้เพราะผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ทำลายต้นทุนทางสังคมหลาย ๆ อย่างในจังหวัดระยอง

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าภาคอุตสาหกรรมเปรียบเสมือนเหรียญสองด้านของการพัฒนา เพราะในมิติหนึ่งของการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง ได้นำมาซึ่งการเติบโตของตัวเลขทางด้านเศรษฐกิจและความเจริญทางด้านวัตถุ แต่การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดวิถีแห่งการเอารัดเอาเปรียบทางชนชั้น การทุจริตและทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาสังคมและวัฒนธรรมตามมามากมาย จนไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าการเติบโตของตัวเลขทางเศรษฐกิจหรือกระบวนการสะสมทุนจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองเป็นผลมาจากการขับเคลื่อนของผู้กระทำหรือพันธมิตรกลุ่มใด และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการสะสมทุนนั้นใครเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียบ้าง

โดยการวิเคราะห์กระบวนการการพัฒนาอุตสาหกรรมและการสะสมทุนในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในและภายนอกเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะการวิเคราะห์ปัจจัยภายในหรือปัจจัยภายนอกเพียงด้านเดียว อาจทำให้ไม่สามารถเข้าใจถึงกระบวนการสะสมทุนอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ

แนวการวิเคราะห์ที่เน้นปัจจัยภายใน เช่น งานของ Bill Warren หรือไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ เป็นการให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐบาล นายทุนชาติและความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ภายในประเทศในฐานะผู้ขับเคลื่อนและปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดกระบวนการสะสมทุน ส่วนการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกนั้นการวิเคราะห์ในแนวนี้นี้จะมองว่าทุนและเทคโนโลยีจากที่มาจากต่างประเทศในฐานะที่จะช่วยเพิ่มพลังการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพ ตลอดจนถึงเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ทุนในประเทศ กระบวนการสะสมทุนตามแนวคิดนี้อาจเป็นไปได้ในลักษณะของ การทุจริตส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากชนบทในรูปแบบของทุนการค้า การที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มและนำส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปลงทุนในภาคอุตสาหกรรม การประสานพลังระหว่างทุนการค้าลายทุนธนาคารเพื่อเข้าสู่การลงทุนในภาคอุตสาหกรรม การวิเคราะห์ที่เน้นปัจจัยภายในมีลักษณะที่เรียกว่าการกำหนดจากภายในเกินไปซึ่งเป็นลักษณะการใช้เหตุผลที่ไม่ถูกต้อง โดยมองว่าส่วนย่อยจะสามารถเป็นตัวแทนของระบบได้

แนวการวิเคราะห์ที่เน้นปัจจัยภายนอก เช่น งานของ A.G Frank หรือรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์นั้น การวิเคราะห์ในแนวให้ความสำคัญไปที่อิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองจากต่างประเทศที่เข้ามามีผลต่อการพัฒนาภายในประเทศ ทั้งนี้เพราะประเทศโลกที่สามขาดแคลนเงินทุนและเทคโนโลยี จึงต้องพึ่งพิงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จากต่างประเทศ ดังนั้นการพัฒนาของประเทศ

โลกที่สามจึงขาดอิสระ ขาดความเป็นตัวของตัวเองและไม่สามารถยืนอยู่ได้ด้วยขาของตนเองได้ เพราะถูกครอบงำด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมจากต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ประเทศโลกที่สาม จะพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือและการพึ่งพาจากต่างประเทศ ความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศข้างต้นจึงเป็นไปในลักษณะของการที่ประเทศแรกอยู่ภายใต้ การบงการของฝ่ายหลัง การวิเคราะห์ที่เน้นภายนอกเกินไปมีลักษณะที่มองว่าทุกอย่างถูกกำหนด จากภายนอกก็เป็นการใช้เหตุผลที่ไม่ถูกต้องอีกรูปแบบหนึ่ง คือ มองว่าระบบใหญ่เป็นตัวแทนของ ระบบย่อยได้

จากการวิเคราะห์ที่มีจุดอ่อนของทั้งสองแนวจึงเลือกใช้การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยภายในและภายนอกหรือส่วนใหญ่กับระบบโลก ดังนี้

การพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยองนั้นเป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลัง ภายในประเทศและกระแสโลกาภิวัตน์ โดยผลของปฏิสัมพันธ์ทั้งสองจะก่อรูปเป็นสื่อกลาง (Mediation) ในแนวโครงสร้างสังคม ดังนั้นความสัมพันธ์ของพลังทั้งสองมิได้อยู่บนฐานของ การชุดรีดเอาเปรียบจากพลังภายนอกแต่เพียงอย่างเดียว ในทางตรงกันข้ามทั้งสองจะมี ผลประโยชน์ร่วมกัน (ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง) โดยความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสอง กลุ่มนั้นเป็นความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในลักษณะของโครงสร้างครอบงำ (Structures of Domination) ผลปฏิสัมพันธ์ของพลังทั้งสองฝ่ายก่อให้เกิดกระบวนการสะสมทุนที่มีการพัฒนา แต่ เกิดการพึ่งพิงควบคู่ไปด้วยการพัฒนาในที่นี้แสดงออกมาให้เห็นในรูปของอัตราความเติบโตทาง เศรษฐกิจ ส่วนการพึ่งพิง เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้กระบวนการสะสมทุนดำเนินไปอย่างมีพลวัตร เนื่องจากประเทศโลกที่สามขาดแคลนเทคโนโลยีสมัยใหม่ สินค้าประเภททุนและเงินทุนซึ่งเป็น สิ่งจำเป็นในการขยายขนาดของทุน แต่การพึ่งพิงในที่นี้เป็นการพึ่งพิงเชิงโครงสร้าง (Structural Dependent) ที่สะท้อนให้เห็นถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศใดประเทศหนึ่งเชื่อมโยงกับภายนอก โดยมีรากเหง้าอยู่ภายใน (External Link and Internal Roots)

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของกระบวนการการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง
2. เพื่อวิเคราะห์ให้ทราบถึงผู้ขับเคลื่อนการสะสมทุนในการพัฒนาอุตสาหกรรมของ จังหวัดระยอง
3. เพื่อวิเคราะห์ให้ทราบถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากกระบวนการสะสมทุนในการพัฒนา อุตสาหกรรมของจังหวัดระยอง

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “เศรษฐศาสตร์การเมืองของการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง” ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา คือ การศึกษาพัฒนาการในการพัฒนาอุตสาหกรรมของ จังหวัดระยองก่อนกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมใน โครงการ พัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยเฉพาะในช่วงโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล ตะวันออกจังหวัดระยองถือได้ว่าเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จะนำพา ประเทศไทยไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ นอกจากนี้การใช้จังหวัดระยองเป็นตัวแทน ในการศึกษาจะช่วย ทำให้เห็นภาพบทบาทของกลุ่มทุนต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน การขับเคลื่อนการผลักดันให้เกิดกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรม ตลอดจนถึงกลุ่มผู้ซึ่งมีส่วนได้ ส่วนเสียและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ เพื่อที่จะนำไปสู่การเสนอทางเลือกในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่อยู่เป็นฐานแห่ง ความสมดุล

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. คาดว่าผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นการพัฒนาตัวแบบเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วย กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก
2. เพื่อเสนอกรอบทางเลือกในการพัฒนาอุตสาหกรรมในโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณ ชายฝั่งทะเลตะวันออก

วิธีการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในลักษณะที่เป็น การศึกษาเชิงโครงสร้าง (Structure) และผู้กระทำการ (Agency) วิธีการศึกษาเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย 2 วิธีการ คือ การสำรวจเอกสารและการสัมภาษณ์ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In – Depth Interview)

แนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่องเศรษฐศาสตร์การเมืองของการพัฒนาอุตสาหกรรมในจังหวัดระยอง ให้ความสำคัญต่อปัจจัยเชิงโครงสร้าง (Structure) และผู้กระทำการ (Agency) ที่เป็นเสมือนแรง

กระตุ้น แรงผลักดันและเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift)

ในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมของจังหวัดระยองแต่ละช่วงเวลา ดังต่อไปนี้

ปัจจัยเชิงโครงสร้างที่มีความสำคัญ ประกอบไปด้วย 3 ปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านการเมืองและปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม

ส่วนผู้กระทำการที่มีส่วนขับเคลื่อนการพัฒนาอุตสาหกรรมบนพื้นที่ ประกอบไปด้วยสามกลุ่มหลัก คือ กลุ่มรัฐ กลุ่มนายทุนต่างชาติและนายกลุ่มนายทุนชาติ

นิยามศัพท์เฉพาะ

อุตสาหกรรม หมายถึง การแปรรูปวัตถุดิบหรือปัจจัยการผลิตให้เป็นผลิตภัณฑ์หรือสินค้าชนิดใหม่

การพัฒนาอุตสาหกรรม หมายถึง ความพยายามที่จะเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากเดิมที่มีฐานการผลิตอยู่ที่ภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรม โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาอยู่ที่เป็นประเทศอุตสาหกรรม

กระบวนการสะสมทุน หมายถึง การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การขูดรีดพลังแรงงาน การขูดรีดและทำลายทรัพยากรธรรมชาติ แล้วนำกำไรที่ได้ไปขยายกิจการของตนเอง โดยรูปแบบการสะสมทุนของนายทุนอาจใช้วิธีการต่าง ๆ ร่วมกัน

พันธมิตรในการสะสมทุน หมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันระหว่างกลุ่มรัฐ กลุ่มทุนข้ามชาติ กลุ่มทุนชาติ กลุ่มทุนท้องถิ่น

รัฐ หมายถึง กลุ่มที่มีบทบาทในด้านการกำหนดนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม รวมทั้งนโยบายที่ให้สิทธิพิเศษแก่ภาคอุตสาหกรรม เป็นกลุ่มที่ลงทุนก่อสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนจนถึงเป็นผู้นำในการลงทุนภาคอุตสาหกรรม

กลุ่มทุนข้ามชาติ หมายถึง กลุ่มทุนที่ย้ายฐานการผลิตมาจากนอกประเทศเพื่อเข้ามาแสวงหาทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานราคาถูก

กลุ่มทุนชาติ หมายถึง กลุ่มทุนขนาดใหญ่ในประเทศ ที่เข้ามาลงทุนในภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนถึงกิจการที่มีความเกี่ยวเนื่องกับภาคอุตสาหกรรม

กลุ่มทุนท้องถิ่น หมายถึง กลุ่มทุนที่เกิดจากการรวมตัวของนายทุนในจังหวัดระยอง ที่เข้ามาลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องและรองรับการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนถึงการผลิตประโยชน์ในเชิงเชื่อมโยงจากภาคอุตสาหกรรม

ภาคประชาชน หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดระยอง และเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาอุตสาหกรรม