

# นโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อภูมิภาค : มาเลเซียภายใต้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy) ค.ศ. 1971 – 1990

เรวัต สีนอ่อน\*

## บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาการจัดการทางเศรษฐกิจของมาเลเซียภายใต้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy) อันเป็นนโยบายที่ต้องการผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ชาวมาเลย์พื้นเมืองได้ก้าวเข้าสู่ความเป็นชนชั้นกลางที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจมากขึ้น ด้วยเหตุที่มาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคแล้วถือว่ามีความเจริญก้าวหน้าในระดับสูง แม้จะจัดอยู่ในลักษณะของประเทศขนาดกลาง คือมีพื้นที่ประมาณ 329,847 ตารางกิโลเมตร และประชากรประมาณ 30 ล้านคน (ค.ศ. 2014) แต่มีความพร้อมในด้านต่างๆ ซึ่งสามารถนำมาเป็นปัจจัยที่ช่วยในการพัฒนาประเทศได้โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ปัญหาในด้านความแตกต่างทางเชื้อชาติ โดยเฉพาะระหว่างชาวมาเลย์พื้นเมืองที่นิยามตนเองว่าเป็นกลุ่ม “ภูมิภาค” อันเกิดขึ้นจากนโยบายทางการเมืองของผู้ปกครองชาวมาเลย์ที่ต้องการแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของดินแดนมาแต่ดั้งเดิมกับชาวจีนและอินเดียก็เป็นปัญหาที่ฝังรากลึก โดยมีปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่สมัยอาณานิคมและกลายเป็นปัญหาทางการเมืองและสังคมมากขึ้นภายหลังได้รับเอกราช ดังนั้น ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1971-1990 จึงปรากฏการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใหม่ของรัฐบาลมาเลเซีย ที่มีจุดประสงค์เพื่อให้ชาวมาเลย์พื้นเมืองสามารถพัฒนาตนเองและลดปัญหาความยากจน แต่หลักความคิดเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างทางสังคมโดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐกิจนี้ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์จากชนต่างเชื้อชาติเป็นอย่างมาก ในกรณีที่รัฐบาลปิดกั้นการมีส่วนร่วมของบุคคลและองค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่ชาวมาเลย์พื้นเมืองและเมื่อรวมเข้ากับควมไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานทางธุรกิจของบริษัทต่างๆ ที่รัฐเข้าไปควบคุม นโยบายดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไปในที่สุด

**คำสำคัญ:** นโยบายเศรษฐกิจใหม่ ภูมิภาค การพัฒนา

\* นักวิชาการอิสระ

## Abstarct

This article studies about economic management of Malaysia with “New Economic Policy” changing its economy and society for supporting indigenous Malays to be middle class who had more economic opportunity. Though being medium-sized country with 329,847 square-kilometer areas and 30 million populations, comparing other countries in South East Asia region, Malaysia was highly developed and prompt to develop further, especially in economy. However, issue about racial difference between indigenous Malays, who defined themselves “Bumiputra” and claimed traditional ownership of country, and Chinese as well as Indians was the fundamental problem resulting essentially from economic inequality since colonial era, and becoming the problem increasingly after Malaysia was independent. Therefore, from 1971 to 1990, when the government proceeded the “New Economic Policy”, the concept in the policy about changing social structure with economic means was criticized heavily from other ethnics for preventing them from participating in the policy. Compounded with inefficient performance of government-controlled enterprises, the policy was abolished finally.

**Keywords:** New Economic Policy, Bumiputra, Development

## บทนำ

ความสำเร็จทางเศรษฐกิจของมาเลเซียส่วนหนึ่งเกิดจากสภาพทางภูมิศาสตร์และพื้นฐานต่างๆ ที่เหมาะสมซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยนักประวัติศาสตร์ได้พบว่ารัฐมลายูหรือชุมชนชาวมลายู ได้เริ่มปรากฏบนชายฝั่งตอนปลายของแหลมมลายูมาเป็นเวลายาวนานแล้วแต่ไม่มีรายละเอียดใดๆ มากนัก จนกระทั่งศตวรรษที่ 5 จึงเริ่มปรากฏหลักฐานในบันทึกของนักเดินทางชาวจีนที่กล่าวถึงบ้านเมืองและผู้คนในบริเวณนี้ ในฐานะเมืองท่าที่มีความสำคัญที่เชื่อมการติดต่อทางการค้าระหว่างด้านตะวันออก (ทะเลจีนใต้) และตะวันตก (มหาสมุทรอินเดีย)<sup>1</sup>

ราวต้นศตวรรษที่ 15 อาณาจักรที่ถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของมาเลเซียในปัจจุบันจึงได้ถือกำเนิดขึ้น คืออาณาจักรมะละกาและกลายเป็นอาณาจักรทางการค้าที่สำคัญ ด้วยการสร้าง

<sup>1</sup> ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ฉบับเคมบริดจ์ เล่ม 1. (2552). นิโคลาส ทาร์ลิ่ง บรรณาธิการ. แปลโดย มัทนา เกษกมล และ มัทนี เกษกมล. หน้า 315.

ความสัมพันธ์เพื่อสร้างความมั่นคงและเพื่อทำการค้าอย่างแน่นแฟ้นกับราชวงศ์หมิง (Ming Dynasty) ของจีน รวมทั้งการเปลี่ยนมานับถือศาสนาอิสลามเพื่อรับการคุ้มครองด้านผลประโยชน์ทางการค้าจากบรรดารัฐและเมืองท่ามุสลิมต่างๆ รอบมหาสมุทรอินเดีย<sup>1</sup>

หลังการล่มสลายของอาณาจักรมะละกาในปี ค.ศ. 1511 จากการรุกรานของโปรตุเกส ส่งผลให้อำนาจของชาวมลายูปรากฏขึ้นในพื้นที่อื่นๆ ของแหลมมลายูแทนที่มะละกา เช่น ยะโฮร์ เปรัก ปาหัง เคดาร์ สลังงอ เป็นต้น ส่วนอำนาจของโปรตุเกสในพื้นที่บริเวณนี้หลังการพิชิตมะละกาได้สิ้นสุดลงเมื่อฮอลันดาเข้ามามีบทบาทในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในช่วงต้นศตวรรษที่ 17 แม้กระนั้นฮอลันดาก็ไม่สามารถทำให้แหลมมลายูเป็นศูนย์กลางอำนาจทั้งทางการเมืองและการค้าของตนได้ จนกระทั่งในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 อังกฤษจึงได้เริ่มเข้ามามีบทบาทแทนที่ฮอลันดา โดยเริ่มจากการเช่าเกาะปีนัง หรือเกาะหมากจากสุลต่านรัฐเคดาร์ ในปี ค.ศ. 1786 เพื่อเป็นท่าเทียบเรือและศูนย์กลางทางการค้าในบริเวณช่องแคบมะละกา จากนั้นในปี ค.ศ. 1819 อังกฤษยังได้เช่าเกาะสิงคโปร์จากสุลต่านรัฐยะโฮร์ และเพื่อให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจในการขยายอิทธิพลอย่างชัดเจน อังกฤษและฮอลันดาจึงได้ทำข้อตกลงกันในปี ค.ศ. 1824 โดยที่อังกฤษจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงดินแดนที่เป็นหมู่เกาะอินโดนีเซีย และฮอลันดาก็จะไม่แทรกแซงดินแดนบนแหลมมลายูเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 1826 อังกฤษ จึงรวมดินแดนที่มีอยู่ในขณะนั้นสามแห่ง คือ ปีนัง มะละกา และสิงคโปร์ ตั้งเป็นนิคมช่องแคบ (Straits Settlement)<sup>2</sup> เพื่อสร้างความมั่นคงในการขยายอำนาจและการค้าของอังกฤษในบริเวณแหลมมลายูต่อไป<sup>3</sup>

ภายใต้แผนการปกครองของอังกฤษที่มุ่งพัฒนาเมืองท่าการค้าของตน สิงคโปร์ได้กลายมาเป็นท่าเรือและศูนย์กลางทางการค้าที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นช่องทางออกสู่ตลาดโลกของสินค้าจากบรรดารัฐมลายูที่อยู่ในดินแดนตอนใน อันเป็นผลมาจากการเติบโตขึ้นของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ดีบุก และตามมาด้วยอุตสาหกรรมยางพาราในเวลาต่อมา

แม้อังกฤษจะพยายามหลีกเลี่ยงการขยายอิทธิพลโดยตรงในแหลมมลายูมาโดยตลอด แต่แล้วในปี ค.ศ. 1874 เมื่อข้าหลวงอังกฤษที่สิงคโปร์ได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาปังกอร์ (Pangkor) อิทธิพลของอังกฤษก็เริ่มขยายออกไปครอบครองรัฐต่างๆ ในตอนกลางและตอนใต้ของแหลมมลายู พร้อมกับดินแดนด้านตะวันตกและตะวันตกเฉียงเหนือของบอร์เนียว จากนั้น

<sup>1</sup> ตี.จี.อี. ฮอลล์. (2549). พิมพ์ครั้งที่ 3. *ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : สุวรรณภูมิ-อุษาคเนย์ภาคพิสดาร*. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ บรรณาธิการ. หน้า 318.

<sup>2</sup> Straits Settlement คืออาณานิคมของจักรวรรดิอังกฤษในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วยดินแดนที่เป็นรัฐปีนัง ดินดิง (ส่วนหนึ่งของรัฐปะละ) รัฐมะละกา สิงคโปร์ และลาบวนในปัจจุบัน อาณานิคมแห่งนี้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1826 โดยในระยะแรกเป็นเพียงส่วนหนึ่งของดินแดนในความควบคุมของบริษัทอินเดียตะวันออกของอังกฤษ (EIC) ต่อมาในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1867 ได้กลายเป็นอาณานิคมภายใต้การปกครองของรัฐบาลอังกฤษอย่างเป็นทางการ

<sup>3</sup> *แหล่งเดิม*. หน้า 481.

จึงได้ 4 รัฐมาลายูทางตอนเหนือจากสยามในปี ค.ศ. 1909 ก่อนที่จะได้ดินแดนทั้งหมดอย่างสมบูรณ์ในปี ค.ศ. 1914 เมื่อรัฐยะโฮร์ยอมรับอำนาจของอังกฤษในที่สุด ซึ่งลักษณะทางกายภาพที่ปรากฏในขณะนั้นถือเป็นจุดเริ่มต้นของพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่จะกลายมาเป็นเขตแดนในปัจจุบันของมาเลเซียนั่นเอง<sup>1</sup>

### การสถาปนาสหพันธมลายา

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ได้มีการเสนอให้มีการจัดตั้งสหภาพมาลายา (The Malayan Union)<sup>2</sup> ขึ้นโดยอังกฤษ ทั้งนี้เนื่องจากอังกฤษประสงค์ที่จะสร้างความเป็นเอกภาพท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายของสังคมในดินแดนมลายูขณะนั้นให้เข้ามาอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมและปกครองแบบเดียวกัน เพื่อให้วิธีการปกครองพลเมืองของดินแดนแห่งนี้พัฒนาไปตามจิตสำนึกของความเป็นมาเลย์ และการเป็นพลเมืองก็จะใช้ทั้งการมีภูมิลำเนาและการถือกำเนิด (Residence and Birth)<sup>3</sup> เป็นหลักการสำคัญในการที่จะให้ใครเป็นพลเมืองของดินแดนแห่งนี้ โดยรัฐบาลอังกฤษหวังว่าถ้ารัฐต่างมีบทบาทยุติว่าด้วยพลเมืองที่มีความเป็นเสรีนิยม ทั้งชาวมาเลย์และบุคคลอื่นที่ไม่มีเชื้อสายมาเลย์ก็ควรจะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อพัฒนาดินแดนแห่งนี้ให้เจริญรุ่งเรืองต่อไป นอกจากนี้ ยังมีสาเหตุมาจากการที่ผู้นำชาวมลายูจำนวนมากได้ให้การสนับสนุนแก่กองทัพญี่ปุ่นเพื่อหวังที่จะได้รับเอกราชในเวลาอันรวดเร็วช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในขณะที่ชาวจีนกลับรักษาความสัมพันธ์กับอังกฤษเอาไว้ อังกฤษจึงต้องการตอบแทนด้วยการช่วยเหลือด้านสิทธิต่างๆ และความเป็นพลเมืองแต่ในนโยบายดังกล่าวก็ไม่ประสบผลสำเร็จ<sup>4</sup>

โดยสาเหตุของความล้มเหลวในนโยบายการจัดตั้งสหภาพมาลายานั้น เนื่องจากในช่วงเวลาก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษได้ใช้นโยบายที่กระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่รัฐต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของสหพันธรัฐมลายู<sup>5</sup> โดยรัฐบาลกลางจะยังคงดูแลให้รัฐเหล่านั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดต่อกัน แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะลดความรู้สึกของความเป็นรัฐระหว่งกันได้ อีกทั้งตามแผนการตั้งสหภาพจะเป็นลักษณะของการรวม

<sup>1</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2545). *ภูมิรัฐศาสตร์*. หน้า 65.

<sup>2</sup> สหภาพมาลายา (The Malayan Union) เป็นสหพันธ์ของกลุ่มรัฐมลายูและอาณานิคมช่องแคบในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1946 - 1948 จัดตั้งขึ้นเพื่อรวมศูนย์การปกครองของรัฐต่างๆ ที่อยู่บนคาบสมุทรมาเลย์ให้อยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวกัน เพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการ

<sup>3</sup> ภูวดล ทรงประเสริฐ. (2547). *จีนโพ้นทะเลสมัยใหม่*. หน้า 173.

<sup>4</sup> ไรอัน, เอ็น. เจ. (2526). *การสร้างชาติมาเลเซียและสิงคโปร์*. แปลโดย. ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข. หน้า 27.

<sup>5</sup> การปกครองมลายูของอังกฤษ แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบคือ 1) Straits Settlement ประกอบด้วย ปีนัง มะละกา และสิงคโปร์ 2) สหพันธรัฐมลายู ประกอบด้วย เประ สลังงอ เนกรีเซมบิลัน และปาหัง 3) สมาพันธรัฐ ประกอบด้วย เกดาร์ ปะลิส กลันตัน ตรังกานู และยะโฮร์

อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งบรรดาสุลต่านจะต้องสละอำนาจของตนโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้ ยังให้ชนพื้นเมืองทุกเผ่าพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในดินแดนมลายูมีสิทธิเท่าเทียมกันในฐานะพลเมืองของประเทศ

ซึ่งในเรื่องความเท่าเทียมกันของทุกเชื้อชาตินี้ ส่งผลต่อความรู้สึกของบรรดาผู้นำและชนเชื้อสายมาเลย์เป็นอย่างมากเพราะเกรงว่าจะทำให้สิทธิพิเศษของชาวมลายูต้องลดลง<sup>1</sup> พร้อมกันนี้ชาวมลายูพื้นเมืองยังไม่แน่ใจว่า ชาวจีนและอินเดียจะสามารถทำตนเป็นพลเมืองของรัฐมลายูได้จริงๆ เพราะยังมีความเคลงใจในความซื่อสัตย์ต่อรัฐของบุคคลทั้ง 2 กลุ่มนี้ เนื่องจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นอันเป็นผลมาจากความแตกแยกทางชาติพันธุ์ และเป็นความคิดจากมุมมองของชาวมลายูพื้นเมืองที่ถือว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริงของดินแดนแห่งนี้

ดังนั้น บรรดาผู้นำชาวมลายูพื้นเมืองในกัวลาลัมเปอร์จึงได้รวมตัวกันก่อตั้งพรรคการเมืองที่มีชื่อว่า องค์กรแห่งชาติสหมาเลย์ หรือ อัมโน (United Malays National Organization : UMNO) ขึ้นในปี ค.ศ. 1946 เพื่อเรียกร้องให้ยกเลิกการก่อตั้งสหภาพมาลายา เมื่ออังกฤษพบว่าการต่อต้านอย่างหนัก และกังวลการขยายอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ในหมู่ชาวจีนที่สนับสนุนนโยบายสหภาพ จึงประกาศยกเลิกการปกครองรูปแบบดังกล่าวแล้ว กำหนดแผนการปกครองแบบใหม่ คือ สหพันธ์มลายา (Federation of Malaya)<sup>2</sup> ในปี ค.ศ. 1948 ซึ่งตามแผนการปกครองนี้ สถานะพิเศษของชาวมลายู<sup>3</sup> ได้รับการยอมรับอีกครั้ง และยังเป็นทางไปสู่การได้รับเอกราชของมาเลเซียในเวลาต่อมา โดยมีข้อแม้ว่ารัฐบาลแห่งชาติที่จะตั้งขึ้นเพื่อรับมอบอำนาจการปกครองต่อจากอังกฤษ จะต้องมีรัฐธรรมนูญที่สนองต่อความต้องการของทั้ง 3 ชาติพันธุ์ คือ มาเลย์ จีน และอินเดีย ที่ประกอบขึ้นเป็นประชากรของสหพันธ์มลายา<sup>4</sup>

### สภาพเศรษฐกิจของมาเลเซียภายหลังได้รับเอกราช

เมื่อได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1957 นั้น สภาพเศรษฐกิจของมาเลเซียยังคงแบ่งเป็น 2 ระบบเหมือนที่ผ่านมาในอดีต คือ ระบบเศรษฐกิจแบบท้องถิ่น และระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่ง

<sup>1</sup> ภูวดล ทรงประเสริฐ. *จีนโพ้นทะเลสมัยใหม่*. หน้า 181.

<sup>2</sup> สหพันธ์มลายา (Federation of Malaya) เป็นสหพันธรัฐที่จัดตั้งขึ้นจากรัฐมลายูและดินแดนต่างๆ รวม 11 รัฐ ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1948 - 1963 ประกอบด้วยรัฐมลายู 9 รัฐ และดินแดนในอาณานิคมของแคบคือ ปีนังและมะละกา สหพันธรัฐแห่งนี้มีฐานะเป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษ และสิ้นสภาพลงจากการจัดตั้งประเทศมาเลเซียในเวลาต่อมา

<sup>3</sup> สิทธิพิเศษของชาวมลายู ปัจจุบันเป็นข้อบังคับตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตราที่ 153 ของมาเลเซีย เช่น การให้ที่ดินทำกิน การศึกษา และสิทธิในการเข้าเรียนต่อในระดับมหาวิทยาลัย หรือตำแหน่งที่สำคัญๆ ทางราชการ รวมทั้งความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่ชาวมลายูพื้นเมือง

<sup>4</sup> ชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2542). *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: มาเลเซีย*. หน้า 29.

ออก โดยทั้งสองระบบต่างอยู่ภายใต้อิทธิพลของพ่อค้าชาวยุโรป ชาวจีนและอินเดียเป็นส่วนใหญ่ โดยมีชาวมาเลย์พื้นเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องน้อยมาก นอกจากนี้ในฐานะผู้ผลิตวัตถุดิบเพื่อป้อนสู่ตลาด

ด้วยนโยบายทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องมาจากสมัยอาณานิคมภายใต้การปกครองของอังกฤษ ที่มุ่งเน้นไปยังการทำอุตสาหกรรมยางและดีบุก ทำให้เศรษฐกิจของมาเลเซียเป็นการมุ่งผลิตเฉพาะอย่างเพื่อป้อนโรงงานอุตสาหกรรมภายนอก ส่วนการผลิตอาหารและเครื่องอุปโภคบริโภคนั้นแทบจะไม่มี การขยายตัวเลยจึงจำเป็นต้องนำเข้าสินค้าเหล่านี้จากต่างประเทศ<sup>1</sup>

แม้ว่าเศรษฐกิจของมาเลเซียในขณะนั้น ยังต้องพึ่งพิงรายได้หลักจากการส่งออกดีบุกและยางพารา แต่ก็มีความพยายามส่งเสริมให้เกิดการผลิตสินค้าอื่นๆ ด้วย เช่น ปาล์ม โกโก้ และกาแฟ นอกจากนี้ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา ได้มีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import - Substituting Industrialization : ISI ) เพื่อลดการพึ่งพาสินค้าอุปโภคบริโภคที่ต้องสั่งซื้อจากต่างประเทศพร้อมกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-Oriented Industrialization: EOI)<sup>2</sup> โดยรัฐบาลจะอำนวยความสะดวกทั้งการให้สินเชื่อ โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและคุ้มครองพิกัดอัตราภาษีศุลกากรแก่แหล่งลงทุนที่ต้องการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ อย่างเต็มที่

นโยบายดังกล่าวส่งผลให้ระหว่างปี ค.ศ. 1963 - 1970 เศรษฐกิจของมาเลเซียเติบโตในอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ 5.8 ต่อปี ทำให้มีรายได้เป็นจำนวนมากจากการส่งออกสินค้าและยังมีปริมาณเงินทุนสำรองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วซึ่งส่งผลต่อการลงทุนภายในประเทศและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่กลับเป็นของนักธุรกิจชาวจีน ในขณะที่ชนชั้นนำเชื้อสายมาเลย์ยังคงคำนึงถึงแต่การรักษาอำนาจทางการเมืองของตน จนกระทั่งชาวมาเลย์พื้นเมืองทั่วไปแสดงความไม่พอใจต่อสภาพที่เป็นอยู่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 เพราะแม้มาเลเซียจะได้รับเอกราชมากกว่า 10 ปีแล้ว แต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของชาวมาเลย์พื้นเมืองยังมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ขณะเดียวกัน แม้รัฐบาลจะได้พยายามเร่งรัดการพัฒนาชนบทเพื่อให้ความช่วยเหลือชาวมาเลย์พื้นเมืองมากขึ้น แต่ก็มีปัญหาในเรื่องของการกระจายที่ดินและทุนที่ไม่ทั่วถึงซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ได้รับความใส่ใจจากรัฐบาลมากนัก จนทำให้ชาวมาเลย์พื้นเมืองไม่ได้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นตามที่ต้องการ นอกจากนี้ รัฐบาลมาเลเซียยังต้องรักษาข้อตกลงที่ทำไว้กับอังกฤษ

<sup>1</sup> แหล่งเดิม. หน้า 32.

<sup>2</sup> บาร์บารา วัดสัน อันดาญา; และ ลีโอนาร์ด วาย. อันดาญา. (2549). *ประวัติศาสตร์มาเลเซีย*. แปลโดย พรณี ฉัตรพลรักษ์. หน้า 230.

<sup>3</sup> H. Drabble, Jonh. (2000). *An Economic History of Malaysia, CE 1800 - 1990*. P.85.



ก่อนได้รับเอกราช คือการพยายามไม่ออกกฎหมายใดๆ ที่จะเป็นอุปสรรคต่อระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งถือปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยอาณานิคมอีกด้วย

ปัญหาดังกล่าว ทำให้ประชาชนชาวมาเลเซียพื้นเมืองทั่วไปถือเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พวกเขาไม่มีสิทธิทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกับคนเชื้อชาติอื่นๆ และยังทำให้ความมั่งคั่งของประเทศต้องตกอยู่ในมือของชาวอังกฤษและชาวจีน จนสร้างความไม่พอใจในตัวผู้นำชาวมาเลเซียเป็นอย่างมาก<sup>1</sup>

ความไม่พอใจดังกล่าวได้สร้างแรงกดดันและความกังวลเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเมืองต่อกลุ่มผู้ปกครองเชื้อสายมาเลเซียพื้นเมืองเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดการวางแผนปรับเปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจเพื่อสนองตอบต่อชาวมาเลเซียพื้นเมืองอย่างเห็นได้ชัด ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา เช่น การจัดตั้งสภาเงินทุนเพื่อให้การอุดหนุนชาวพื้นเมือง (Majlis Amanah Rakyat : MARA) เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างและบริหารจัดการธุรกิจอุตสาหกรรมสมัยใหม่ต่างๆ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการโอนกิจการเหล่านี้ให้กลายเป็นของชาวมาเลเซียพื้นเมืองในอนาคต และทำหน้าที่ค้ำประกันหลักทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ที่จะถูกแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนเพื่อขายหุ้นให้กับชาวมาเลเซียพื้นเมืองทั่วไป<sup>2</sup> นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการเข้าไปซื้อกิจการลงทุนของต่างชาติเพื่อแปรสภาพธุรกิจการลงทุนเหล่านั้นให้เป็นบริษัทมหาชนที่มีผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่เป็นชาวมาเลเซีย จากนั้นในปี ค.ศ. 1966 รัฐบาลยังได้จัดตั้งธนาคารภูมิบุตร (Bank Bumiputra Bhd.) เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจของชาวมาเลเซียพื้นเมืองด้วยการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยต่ำมากเป็นพิเศษเฉพาะลูกค้าเหล่านี้เท่านั้นอีกด้วย<sup>3</sup>

ต่อมาใน ค.ศ. 1969 รัฐบาลมาเลเซียยังได้จัดตั้งบริษัทแห่งชาติ (Parbadanan Nasional Bhd. : Permas) ทำหน้าที่เป็นรัฐวิสาหกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ เพื่อเป็นเครื่องมืออีกทางหนึ่งในการเข้าไปครอบครองหุ้นของบริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ทั้งในตลาดหลักทรัพย์และนอกตลาดหลักทรัพย์ ในนามของประชาชนชาวมาเลเซียพื้นเมืองทั้งหมด<sup>4</sup>

ทั้งนี้แม้ว่ารัฐบาลมาเลเซียจะดำเนินนโยบายต่างๆ ดังกล่าวอย่างจริงจัง แต่สภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วงนั้น กลับยิ่งทำให้ความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมขยายกว้างออกไปมากขึ้นจนสถานการณ์เริ่มเลวร้ายลงเรื่อยๆ ตั้งแต่ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่มีโอกาสทำให้เท่าเทียมกันได้เลยในบรรดากลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจต่างกัน

<sup>1</sup> Ibid. P. 96.

<sup>2</sup> ภูวดล ทรงประเสริฐ. จีนโพ้นทะเลสมัยใหม่. หน้า 475.

<sup>3</sup> กฤษดา เอกวัฒน์. (2529). การให้ทุนอุดหนุนต่อการลงทุนโดยผ่านสิ่งจูงใจทางด้านภาษีในประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย : การประยุกต์ใช้วิธีการวัดต้นทุนปัจจัยทุน. หน้า 40.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. อ้างแล้ว.

โดยสิ้นเชิง เมื่อรวมเข้ากับปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางสังคมระหว่างชาวมาเลย์พื้นเมืองด้วยกันเองแล้ว ในที่สุดก็ขยายกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งทางเชื้อชาติ เนื่องจากความไม่พอใจของชาวมาเลย์พื้นเมืองที่ไม่มีโอกาสสร้างรายได้และเป็นเจ้าของหุ้นธุรกิจขนาดใหญ่อย่างเต็มที่ตามความต้องการของตน จึงแสดงออกด้วยการต่อต้านธุรกิจการลงทุนของชาวจีนที่มีอยู่ทั่วประเทศ ส่วนชาวจีนก็ยิ่งแสดงความไม่พอใจในการพยายามครอบงำธุรกิจต่างๆ ของพรรคอัมโน (UMNO) ที่มีลักษณะเป็นเศรษฐกิจแบบชาตินิยมที่ให้ความสำคัญเฉพาะชาวมาเลย์พื้นเมืองเท่านั้น

ภายหลังการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1969 ความขัดแย้งและความไม่พอใจระหว่างกันได้ปะทุขึ้นเป็นการจลาจลทางเชื้อชาติในกรุงกัวลาลัมเปอร์ เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม ค.ศ. 1969 โดยมีความรุนแรงต่อเนื่องนานถึง 2 สัปดาห์และมีผู้เสียชีวิตนับพันราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนและอินเดีย<sup>1</sup>

### นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy)

ภายหลังเหตุการณ์จลาจลทางเชื้อชาติและการประกาศภาวะฉุกเฉินสี่สัปดาห์แล้ว พรรคองค์กรแห่งชาติสหมาเลย์หรืออัมโน (UMNO) ได้เป็นแกนนำในการรวมกลุ่มพันธมิตรทางการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ดังนั้น ในฐานะพรรคร่วมรัฐบาลที่ใหญ่ที่สุด อัมโนจึงทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของชาวมาเลย์พื้นเมืองในการผลักดันทั้งนโยบายและมาตรการต่างๆ ในการตอบสนองต่อความต้องการของประชากรกลุ่มนี้ภายใต้นิยามของความเป็นภูมิบุตร (Bumiputra)<sup>2</sup> อันเป็นศัพท์ที่สร้างขึ้นเพื่อให้หมายถึงชาวมาเลย์พื้นเมืองซึ่งเป็นกลุ่มที่มีสิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือมากกว่ากลุ่มเชื้อชาติอื่นๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการกระจายความมั่งคั่งของประเทศ

ด้วยเหตุนี้รัฐบาลภายใต้การนำของอัมโน (UMNO) จึงมีการประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy : NEP) ในปี ค.ศ. 1970 โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการสร้างความเป็นเอกภาพของชาติด้วยการขจัดปัญหาความยากจน การไม่คำนึงถึงเรื่องเชื้อชาติ และการรื้อโครงสร้างสังคม เพื่อให้บรรลุถึงความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจของบรรดาผู้คนเชื้อชาติต่างๆ โดยเฉพาะชาวมาเลย์พื้นเมืองกับชาวมาเลย์เชื้อสายจีน โดยนโยบายเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> โชค จุลศิริวงศ์. *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : มาเลเซีย*. หน้า 113.

<sup>2</sup> ภูมิบุตร (Bumiputra) แปลว่า "ลูกของแผ่นดิน" หมายถึงชาวมลายูดั้งเดิม ซึ่งรวมถึงชาวโอรังอัซลี (Orang Asli) ซึ่งเป็นชาวเผ่าดั้งเดิมของคาบสมุทรมลายูและชนพื้นเมืองของรัฐซาบาห์และซาราวัก ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ภูมิบุตรยังรวมถึงชาวมาเลเซียซึ่งอพยพมาจากอินโดนีเซีย (เรียกว่า ปรีบูมี) ชาวมาเลเซียเชื้อสายสยาม ชาวอินเดียที่นับถือศาสนาอิสลาม ชาวจีนฮั่นฮกเค้ง (กลุ่มลูกครึ่งมาเลย์-จีน) และชาวคริสตัง (กลุ่มคริสตังลูกครึ่งมาเลย์-โปรตุเกส) แต่ไม่รวมถึงชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนหรืออินเดียที่มีจำนวนมากในประเทศ



ใหม่จะเลิกคำนึงถึงวิธีการบริหารจัดการเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เคยปฏิบัติมาบางส่วนตามความเหมาะสม เพื่อให้รัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงกลไกทางเศรษฐกิจได้มากขึ้นกว่าเดิม โดยรัฐบาลจะต้องถือเป็นหน้าที่สำคัญที่จะต้องส่งเสริมและผลักดันให้เกิดการขยายตัวของชนชั้นกลางชาวมาเลย์พื้นเมือง รวมทั้งรับผิดชอบในกระบวนการสะสมทุนแทนประชาชนกลุ่มนี้เพื่อสร้างนายทุนมาเลย์ (Malay Capitalists)<sup>1</sup> ให้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (NEP) นี้ ได้ตั้งเป้าหมายการเป็นเจ้าของหลักทรัพย์ธุรกิจขนาดใหญ่ของชาวมาเลย์พื้นเมือง จากที่มีเพียงประมาณร้อยละ 2.4 ในปี ค.ศ. 1970 ให้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 ของปริมาณทั้งหมดในปี ค.ศ. 1990 และต้องลดระดับความยากจนของชาวมาเลย์พื้นเมืองซึ่งมีอยู่ถึงร้อยละ 50 ในปี ค.ศ. 1970 ให้เหลือเพียงร้อยละ 16 ในปี ค.ศ. 1990<sup>2</sup>

เพื่อให้บรรลุผลได้ตามเป้าหมาย รัฐบาลมาเลเซียได้ผลักดันนโยบายต่างๆ ออกมาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การให้ผู้อพยพชาวมาเลย์พื้นเมืองมีโอกาสในการฝึกฝนอาชีพ การเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาและการจ้างแรงงานใหม่ทั่วประเทศ เพื่อให้โอกาสลูกหลานของประชากรกลุ่มนี้ได้มีโอกาสในการศึกษาและการแสวงหางานทำได้ง่ายขึ้น และมีสิทธิเหนือกว่าลูกหลานชาวมาเลย์เชื้อสายอื่นๆ ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว โดยรัฐบาลได้จัดสรรโควตาการศึกษาทุกระดับและการให้ทุนอุดหนุนอย่างเต็มที่ต่อเยาวชนชาวมาเลย์พื้นเมืองจนถึงระดับอุดมศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังบังคับให้บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่หรือโครงสร้างการถือครองหุ้นทั้งหมด โดยแต่ละบริษัทต้องแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชนที่มีสัดส่วนผู้ถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 เป็นชาวมาเลย์พื้นเมือง และหุ้นที่กระจายสู่มหาชนทางตลาดหลักทรัพย์นั้นจะต้องขายในราคาพาร์ (Par Value)<sup>3</sup> ให้กับชาวมาเลย์พื้นเมืองเท่านั้น<sup>4</sup>

ลักษณะการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ส่งผลให้นักธุรกิจกลุ่มใหญ่ที่สุดในมาเลเซียคือนักธุรกิจเชื้อสายจีนจำเป็นต้องสร้างสายสัมพันธ์กับผู้มีอิทธิพลทางการเมืองชาวมาเลย์พื้นเมืองในพรรคอัมโนอย่างเหนียวแน่น เพราะวัตถุประสงค์สำคัญของนโยบายเศรษฐกิจใหม่ซึ่งต้องการรื้อโครงสร้างสังคมแล้วพัฒนาขึ้นมาใหม่นั้น ทำให้บรรดานายทุนเชื้อสายจีนมีความจำเป็นที่จะต้องประสานความร่วมมือกับชนชั้นผู้ปกครองแล้วแสวงหาช่องทางใหม่ๆ ในการสะสมความมั่งคั่งต่อไป เนื่องจากสถิติการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินในรูปแบบต่างๆ

<sup>1</sup> ภรศิษฐ์ พิบูลนครินทร์. (2539, กุมภาพันธ์). ระบบเศรษฐกิจโลกกับบทบาทของเชื้อชาติต่างๆ ทางเศรษฐกิจในมาเลเซีย. *เอเชียปริทัศน์*. 17(2) : 52-61

<sup>2</sup> K.S. Jomo (ed.). (1993). *Industrialising Malaysia : Policy, Performance and Prospects*. P. 61.

<sup>3</sup> ราคาพาร์ คือราคาหุ้นแต่ละหุ้นเมื่อแรกจดทะเบียนของบริษัทซึ่งบริษัทอาจจะเรียกเก็บเงินจากผู้ถือมากกว่าราคาพาร์ก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ต้องขายในราคาพาร์แก่ชาวมาเลย์พื้นเมืองเท่านั้น

<sup>4</sup> H. Drabble, Jonh. (2000). *An Economic History of Malaysia, CE 1800 – 1990*. P.112

ของประชากรเชื้อสายจีนทั่วประเทศมาเลเซียในปี ค.ศ. 1969 นั้นมีเพียงร้อยละ 22.8 ขณะที่ชาวมาเลย์พื้นเมืองครอบครองทรัพย์สินทั้งหมดเพียงร้อยละ 1.5 เท่านั้น ส่วนทรัพย์สินที่เหลือทั้งหมดเป็นของชาวต่างชาติ โดยเฉพาะนายทุนชาวอังกฤษแทบทั้งหมด เพราะฉะนั้น ถ้าหากกลุ่มนักธุรกิจเชื้อสายจีนสามารถประยุกต์ศาสตร์ในการประสานผลประโยชน์กับชนชั้นปกครองชาวมาเลย์พื้นเมืองได้อย่างเหมาะสมแล้ว โอกาสในการสะสมทุนและสร้างความมั่งคั่งของพวกเขา ก็ยังคงเปิดกว้างอยู่ตลอดเวลา<sup>1</sup>

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา รัฐบาลมาเลเซียได้จัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและบริษัทมหาชนที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ เพื่อเข้าไปดำเนินธุรกิจการลงทุนต่างๆ อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ เพื่อขยายบทบาททางธุรกิจและหาทางครอบครองทรัพย์สิน รวมทั้งการลงทุนแทนชาวมาเลย์พื้นเมืองทั้งหมดให้มากที่สุดและเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ การดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้นักลงทุนชาวอังกฤษพากันถอนตัวและขายทรัพย์สินในราคาถูกอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา<sup>2</sup> ในขณะที่เดียวกันรายได้จากการส่งออกน้ำมันของมาเลเซียก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลสามารถจัดสรรเงินทุนให้บรรดารัฐวิสาหกิจและบริษัทมหาชนขนาดใหญ่ของรัฐเพื่อเข้าซื้อกิจการของชาวต่างชาติเหล่านั้นเกือบทั้งหมด

ตั้งแต่นั้นมา การแทรกแซงของรัฐและการลงทุนภาคสาธารณะ (Public Sector) ได้กลายเป็นช่องทางสำคัญในกระบวนการสะสมทุนของภาคเอกชนและผู้อุปถัมภ์ทางการเมืองในมาเลเซีย เพราะการดำเนินธุรกิจใดๆ ที่เป็นไปในนามของสาธารณชนชาวมาเลย์พื้นเมือง จะได้รับการปฏิบัติเป็นอย่างดีจากกลไกทางราชการ<sup>3</sup> และยังสามารถระดมทุนจากรัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของรัฐได้สะดวก ดังนั้น ถ้าหากใครก็ตามสามารถประยุกต์ทั้งกฎหมายและนโยบายต่างๆ ของรัฐมาผสมกับระบบอุปถัมภ์ทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี<sup>4</sup>

ในปี ค.ศ. 1971 รัฐบาลมาเลเซียได้ประกาศใช้กฎหมายจัดตั้งเขตการค้าเสรี (The Free Trade Zone Act : FTZ) เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกโดยเฉพาะ โดยโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตนี้ทั้งหมดจะได้รับการยกเว้นภาษีเครื่องจักรและวัตถุดิบต่างๆ ที่สั่งเข้ามาจากต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังได้รับการยกเว้นภาษีขาออกทั้งหมดอีกด้วย จึงทำให้เงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้ามาในประเทศอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกของมาเลเซียขยายตัวถึงร้อยละ 10 อย่างต่อเนื่องจนถึงปี ค.ศ. 1980 และกลายเป็นรายได้

<sup>1</sup> ภูวดล ทรงประเสริฐ. *จีนโพ้นทะเลสมัยใหม่*. หน้า 476.

<sup>2</sup> K.S. Jomo (ed.). *Industrialising Malaysia : Policy, Performance and Prospects*. P. 75.

<sup>3</sup> Crouch, Harold (ed.). (1994). *Transformation with Industrialization in Peninsular Malaysia*. P. 72

<sup>4</sup> K.S. Jomo (ed.). *Industrialising Malaysia : Policy, Performance and Prospects*. P. 88.

หลักของมาเลเซียแทนสินค้าปฐมภูมิ เช่น ยางพาราและดีบุก<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (ISI) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของนักธุรกิจเชื้อสายจีนยังคงต้องดิ้นรนไขการลงทุนร่วมกับชาวมาเลย์พื้นเมืองต่อไป

ถึงแม้รัฐบาลมาเลเซียพยายามชี้แจงให้ชนเชื้อชาติอื่นๆ โดยเฉพาะบรรดานักธุรกิจเชื้อสายจีนไม่ให้งังวลกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใหม่ (NEP) ของรัฐบาล แต่การเคลื่อนไหวของรัฐวิสาหกิจใหม่ๆ ที่กำลังเข้ามาแข่งขันในเศรษฐกิจสาขาต่างๆ ก็ยังคงสร้างความกังวลเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายการประสานงานทางอุตสาหกรรม (The Industrial Coordination Act : ICA) ในปี ค.ศ. 1975 โดยมีสาระสำคัญส่วนใหญ่คือการบังคับให้โรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องปฏิบัติตามแนวทางของนโยบายเศรษฐกิจใหม่ (NEP) โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนถือหุ้นและการจ้างแรงงานชาวมาเลย์พื้นเมืองตามสัดส่วนที่กฎหมายระบุไว้ ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับนักธุรกิจเชื้อสายจีนในมาเลเซียเป็นอย่างมาก เพราะโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ของพวกเขาตั้งอยู่นอกเขตการค้าเสรี (FTZ) จึงไม่ได้รับการยกเว้นใดๆ และมองว่ารัฐบาลกำลังผลักดันให้ชาวมาเลย์พื้นเมืองเข้ามามีบทบาทแทนพวกตนในภาคอุตสาหกรรม จึงทยอยกันขายกิจการหรือลดสัดส่วนการถือหุ้นในภาคอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่อง ในช่วง ค.ศ. 1976-1985 แล้วนำเงินส่วนนี้ไปลงทุนในต่างประเทศแทน ส่งผลให้เงินทุนต้องไหลออกไปนอกมาเลเซียเป็นจำนวนมหาศาล<sup>2</sup>

อย่างไรก็ตามตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาเศรษฐกิจโดยรวมของมาเลเซียได้ถดถอยลงเรื่อยๆ เพราะราคาน้ำมัน ยางพารา น้ำมันปาล์ม ดีบุก และโกโก้ ในตลาดโลกตกลงอย่างมาก จนรัฐบาลต้องประกาศลดค่าเงินริงกิต และอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจติดลบเป็นครั้งแรกตั้งแต่หลังได้รับเอกราชเป็นต้นมา ส่งผลให้รัฐบาลมาเลเซียต้องเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจครั้งใหญ่ โดยนายกรัฐมนตรีมหาธีร์ มูฮัมหมัด ได้ผลักดันให้มีการดำเนินนโยบายลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เพื่อมาช่วยเหลือเศรษฐกิจของมาเลเซียที่ต้องผูกพันอยู่กับทุนของรัฐจำนวนมหาศาล และเป็นภาระหนักของงบประมาณแผ่นดินในขณะนั้น ด้วยการออกกฎหมายต่างๆ ให้เกิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลได้หันกลับมาให้ความสำคัญกับภาคธุรกิจเอกชนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ด้วยการประกาศยกเลิกข้อบังคับและข้อจำกัดบางประการในการลงทุนซึ่งเป็นไปตามนโยบายเศรษฐกิจใหม่ (NEP) ก่อนหน้านั้น แล้วประกาศใช้กฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับใหม่ (The Promotion of Investment Act : PIA) ในปี ค.ศ. 1986 ที่ให้สิทธิพิเศษต่างๆ แก่ธุรกิจอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเป็นเวลา 5-10 ปี นอกจากนี้ การลงทุนของภาคเอกชนภายใน

<sup>1</sup> โชค จุลศิริวงศ์. *การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : มาเลเซีย*. หน้า 136.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 138.

ประเทศยังได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างเข้มงวด ในกรณีที่จะต้องมีทุนและการว่าจ้างแรงงานชาวมาเลย์พื้นเมืองก่อนที่จะออกใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงงาน

ส่วนนักลงทุนจากต่างประเทศสามารถครอบครองกิจการลงทุนทั้งหมดได้ หากร้อยละ 80 ของสินค้าที่ผลิตได้ถูกส่งไปขายในตลาดต่างประเทศ เพราะฉะนั้น ตั้งแต่ ค.ศ. 1986 เป็นต้นมาเศรษฐกิจของมาเลเซียจึงหันกลับมาเน้นความสำคัญของธุรกิจภาคเอกชนแทน บรรดารัฐวิสาหกิจต่างๆ โดยหันมามุ่งเน้นให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ที่ต้องประสานผลประโยชน์และความร่วมมือกับเอกชนมากขึ้น โดยรัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นเพียงพี่เลี้ยงหรือผู้อุปถัมภ์ที่สำคัญเท่านั้น<sup>1</sup>

ความเปลี่ยนแปลงนี้สร้างความพอใจให้กับนักธุรกิจเชื้อสายอื่นๆ โดยเฉพาะนักธุรกิจเชื้อสายจีนที่มองเห็นความจำเป็นมากขึ้นในการแสวงหาช่องทางเพื่อให้ได้รับการอุปถัมภ์จากรัฐ ทั้งในรูปของสัญญา สิทธิสัมปทาน และใบอนุญาตต่างๆ ที่จะเข้าไปทำธุรกิจลงทุนร่วมกับรัฐวิสาหกิจที่กำลังแปรรูปเป็นบริษัทมหาชน นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีมหาธีร์ มุฮัมหมัด ยังได้แสดงท่าทีอย่างเปิดเผยกับสาธารณชนเป็นครั้งแรกว่าเห็นถึงความผิดพลาดในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจใหม่ (NEP) ตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา<sup>2</sup> เพราะไม่ได้ให้ความสำคัญต่อธุรกิจการลงทุนขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) จึงกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจมาเลเซียต้องทรุดลงอย่างรุนแรง นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ยังบริหารกิจการอย่างไร้ประสิทธิภาพและสร้างภาระหนี้สินจำนวนมากให้กับรัฐบาลอีกด้วย<sup>3</sup>

### ผลจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใหม่ของมาเลเซีย

จากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใหม่ของรัฐบาลมาเลเซีย ส่งผลให้ชาวมาเลย์พื้นเมืองหรือกลุ่มที่เรียกว่าภูมิภาค สามารถพัฒนาตนเองและลดปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นการช่วยลดช่องว่างทางเศรษฐกิจในสังคม แต่หลักความคิดเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างทางสังคมโดยอาศัยเครื่องมือทางเศรษฐกิจนี้ ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์จากชนต่างชาติเป็นอย่างมาก ในกรณีที่รัฐบาลปิดกั้นการมีส่วนร่วมของบุคคลและองค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่ชาวมาเลย์พื้นเมือง

นอกจากนี้สิ่งที่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนภายใต้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใหม่ (NEP) คือการเติบโตขึ้นของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีสายสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองและข้าราชการที่มีอิทธิพล จึงทำให้คนกลุ่มนี้เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด ส่วนชาวมาเลย์

<sup>1</sup> Crouch, Harold (ed.). *Transformation with Industrialization in Peninsular Malaysia*. P. 141.

<sup>2</sup> B.T. Khoo. (1995). *Paradoxes of Mahathirism : An Intellectual Biography of Mahathir Mohammad*. P. 231.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 236.

พื้นที่เมืองที่เป็นชนชั้นกลางและชั้นล่างกลับเข้าไปมีส่วนร่วมน้อยกว่ามาก เพราะยากที่จะเข้าไปสู่ระบบและเครือข่ายการอุปถัมภ์จากรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องของเงินทุน จึงไม่สามารถหาเทคโนโลยีหรือแรงงานที่ชำนาญการหรือตลาดเพื่อขายสินค้าได้ อีกทั้งการแข่งขันที่สูงยังทำให้ได้รับผลกำไรต่ำ จนไม่สามารถสะสมทุนในรูปแบบต่างๆ เพื่อลงทุนและขยายการผลิตต่อไปได้

สิ่งนี้ทำให้แผนการที่จะผลักดันชาวมาเลย์พื้นเมืองให้เข้าไปมีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร รวมทั้งสิทธิพิเศษต่างๆ ที่รัฐบาลจัดไว้ให้ นั้น ก็ปรากฏว่ามีชาวมาเลย์พื้นเมืองเป็นจำนวนมาก ที่นิยมลัทธิลอบโอนทะเบียนและสิทธิพิเศษต่างๆ ที่ตนได้รับ ให้แก่ชนเชื้อสายอื่นจึงทำให้การดำเนินธุรกิจที่แท้จริงกลับไปมีลักษณะเช่นเดิมเพียงแต่เป็นไปในรูปแบบของการแอบแฝง โดยมีชาวมาเลย์พื้นเมืองอยู่เบื้องหน้าเท่านั้น แม้แต่กรรมสิทธิ์ของหุ้นต่างๆ ในตลาดหลักทรัพย์ที่รัฐบาลมักจะนำมาขายให้กับชาวมาเลย์พื้นเมืองในราคาตลาดพิเศษ ก็มีการขายต่อให้กับชนเชื้อสายอื่นตามราคาในท้องตลาดอยู่เสมอ

ในทางตรงกันข้ามตลอดระยะเวลาประมาณ 20 ปีของนโยบายเศรษฐกิจใหม่ (NEP) กลับส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจเมือง (Urban Economy) โดยเฉพาะฝั่งตะวันตกของมาเลเซียซึ่งมีชุมชนเชื้อสายจีนตั้งถิ่นฐานอยู่อย่างหนาแน่น มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วกว่าส่วนอื่นๆ ของประเทศ และสถานภาพโดยรวมทางเศรษฐกิจของชนชั้นกลางเชื้อสายจีนก็เติบโตจากผลพวงของนโยบายดังกล่าวมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดานายทุนเชื้อสายจีน ที่สามารถแสวงหาระบบอุปถัมภ์จากชนชั้นผู้ปกครองและประสานผลประโยชน์ในการลงทุนกับครอบครัวนักการเมืองที่เป็นแกนนำภายในพรรคอัมโน (UMNO) ได้เป็นอย่างดี<sup>1</sup>

จากความสำเร็จของนโยบายที่น้อยกว่าเป้าหมายที่วางไว้ และเริ่มแสดงให้เห็นปัญหาข้อบกพร่องอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลมาเลเซียจึงจำเป็นต้องแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทเป็นเจ้าของ โดยไม่มีการตั้งกฎเกณฑ์จำกัดเรื่องเชื้อชาติอีกต่อไป และหันมาส่งเสริมธุรกิจการลงทุนขนาดเล็กและขนาดกลาง (SMEs) ของทั้งชาวมาเลย์พื้นเมือง ชาวจีนและอินเดีย ให้เพิ่มมากขึ้นซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจของมาเลเซียพัฒนาไปอย่างยั่งยืนดังนั้น เมื่อถึงปี ค.ศ. 1990 อันเป็นปีสุดท้ายของการใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (NEP) จึงมีการประกาศใช้นโยบายการพัฒนาแห่งชาติ (The National Development Policy: NDP) พร้อมกับการที่รัฐบาลประกาศใช้วิสัยทัศน์ 2020 (Wawasan 2020) มาแทนที่โดยมีการดำเนินการตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นมา<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ภูวดล ทรงประเสริฐ. จีนโพ้นทะเลสมัยใหม่. หน้า 487.

<sup>2</sup> โชค จุลศิริวงศ์. การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : มาเลเซีย. หน้า 145.

## สรุป

ภายใต้การปกครองแบบอาณานิคมของอังกฤษ คาบสมุทรมลายูได้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ผูกพันกับตลาดโลก อันเป็นผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายเข้ามาของทั้งแหล่งเงินทุนและแรงงานจากภายนอกซึ่งนอกจากแกนหลักสำคัญที่เป็นชาวตะวันตกแล้ว ชาวจีนและอินเดียที่ปรับตัวให้เข้ากับการดำเนินการทางธุรกิจสมัยใหม่ได้เป็นอย่างดีก็เข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากด้วย อย่างไรก็ตาม ชาวมาเลย์พื้นเมืองส่วนใหญ่กลับไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องมากนักกับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

เมื่อคาบสมุทรมลายูได้รับเอกราชจากอังกฤษและสถาปนาขึ้นเป็นประเทศมาเลเซีย อำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่ได้ตกอยู่ในมือของผู้นำชาวมาเลย์พื้นเมืองที่ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับเอกภาพและความมีเสถียรภาพทางการเมือง ดังนั้น ความแตกต่างทางเศรษฐกิจระหว่างชาวมาเลย์พื้นเมืองกับประชากรเชื้อสายอื่นโดยเฉพาะประชากรเชื้อสายจีนที่ตกค้างมาจากสมัยอาณานิคมจึงถือเป็นประเด็นที่สำคัญอันอาจนำมาซึ่งความแตกแยกทางเชื้อชาติและความวุ่นวายทางการเมืองได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลมาเลเซียจึงได้ใช้ประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Policy : NEP) เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของชาติ ด้วยการขจัดปัญหาความยากจน โดยไม่คำนึงถึงเรื่องเชื้อชาติและการรื้อโครงสร้างสังคมเพื่อให้บรรลุถึงความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจของบรรดาผู้คนเชื้อสายต่างๆ ในประเทศโดยมุ่งเน้นความช่วยเหลือมาที่ชาวมาเลย์พื้นเมืองเป็นหลัก แม้นโยบายดังกล่าวสามารถทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจของมาเลเซียลดลงไปมาก อีกทั้งเป้าหมายในการยกฐานะทางเศรษฐกิจของชาวมาเลย์พื้นเมืองหรือกลุ่มภูมิภาคก็เป็นไปได้ค่อนข้างดี แต่การทุ่มงบประมาณภาครัฐจำนวนมากไปกับการดำเนินการของบรรดาระัฐวิสาหกิจต่างๆ ก็เป็นการมุ่งเน้นภาคธุรกิจขนาดใหญ่มากเกินไปกลับส่งผลเสียทางการเงินให้กับรัฐเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ การพัฒนาขีดความสามารถของการแข่งขันทางเศรษฐกิจให้กับชาวมาเลย์พื้นเมืองที่ไม่ได้เป็นไปตามกลไกตลาดที่แท้จริง และปัญหาการคอร์รัปชันระหว่างกลุ่มธุรกิจที่สร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับนักการเมืองในรัฐบาลก็ทำให้ทรัพยากรที่ทุ่มเทลงไปได้ผลไม่คุ้มค่าจนนโยบายเศรษฐกิจใหม่ (NEP) ต้องยกเลิกไปในที่สุด และเปิดทางให้ชนเชื้อสายอื่นๆ ได้เข้าไปมีสิทธิเท่าเทียมกับชาวมาเลย์พื้นเมืองในกระบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจในลักษณะที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากขึ้น



## บรรณานุกรม

### เอกสารภาษาไทย

#### วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์

- กฤษดา เอกวัฒน์. (2529). การให้ทุนอุดหนุนต่อการลงทุนโดยผ่านสิ่งจูงใจทางด้านภาษีในประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย : การประยุกต์ใช้วิธีการวัดต้นทุนปัจจัยทุน. วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อัดสำเนา.
- พัชรินทร์ สอนฐิติปัญญา. (2529). นโยบายการศึกษากับการสร้างเอกภาพในสังคมประเทศมาเลเซีย (ค.ศ.1957-1971). สารนิพนธ์ อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศิลปากร. อัดสำเนา.

### หนังสือภาษาไทย

- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2545). ภูมิรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ.
- ชัยโชค จุลศิริวงศ์. (2542). การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : มาเลเซีย. กรุงเทพฯ: สถาบันปรดี พนมยงค์.
- ดี.จี.อี. ฮอลล์. (2549). ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : สุวรรณภูมิ-อุษาคเนย์ภาคพิสดาร. ชาญวิทย์ เกษตรศิริ บรรณาธิการ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- นิโคลาส ทาร์ลิ่ง, บรรณาธิการ. (2552). ประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ฉบับแคมบริดจ์. เล่ม 1. แปลโดย มัทนา เกษกมล และ มัทนี เกษกมล. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- บาร์บารา วัดสัน อันดาया; และ ลีโอนาร์ด วาย. อันดาया. (2549). ประวัติศาสตร์มาเลเซีย. แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- ภูวดล ทรงประเสริฐ. (2547). จีนโพ้นทะเลสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: ไชนั่เพรส.
- ไรอัน, เอ็น. เจ. (2526). การสร้างชาติมาเลเซียและสิงคโปร์. แปลโดย. ม.ร.ว. ประกายทอง สิริสุข. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

## เอกสารภาษาอังกฤษ

### หนังสือ

Crouch, Harold (ed.). (1994). *Transformation with Industrialization in Peninsular Malaysia*. Kuala Lumpur : Oxford University Press.

Drabble, Jonh. H. (2000). *An Economic History of Malaysia, CE 1800 – 1990 : The Transition to Modern Economic Growth*. London : Macmillan Press Ltd.

Jomo K.S. (ed.). (1993). *Industrialising Malaysia : Policy, Performance and Prospects*. London : Routledge.

Khoo. B.T. (1995). *Paradoxes of Mahathirism : An Intellectual Biography of Mahathir Mahammad*. Kuala Lumpur : Oxford University Press.

### วารสาร

ภรศิษฐ์ พิบูลนครินทร์. (2539, กุมภาพันธ์). ระบบเศรษฐกิจโลกกับบทบาทของเชื้อชาติต่างๆ ทางเศรษฐกิจในมาเลเซีย. *เอเชียปริทัศน์*. 17(2): 52-61