

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในประเทศไทย

บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง

พ.ศ. 2475 – 2530

รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์

รายชื่อหนังสือของรังสรรค์ อนุพรพันธุ์ หนังสือรวมบทความจากหนังสือพิมพ์

อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมืองไทย (2536)

อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย (2536)

อนิจลักษณะของสังคมไทย (2538)

เศรษฐกิจการเมืองยุครัฐบาลชวน หลีกภัย (2538)

เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลไทย (2539)

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า (2540)

สังคมเศรษฐกิจโลก : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง (2540)

วิกฤตการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย (2541 ; 2542)

คู่มือการเมืองไทย (2544)

กีฬาในระบบทุนวัฒนธรรม (2544)

บทอภิปราย

บทบาทและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย (2543)

ป่วย อังภากรณ์กับสังคมไทย (2543)

หนังสือถึงวิชาการ

การศึกษา ทุนนิยม และโลกาภิวัตน์ (2544)

หนังสือวิชาการ

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการเมือง พ.ศ. 2475 – 2530 (2532 ; 2539 ; 2544)

สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ (2538 ; 2540)

การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต (2541)

คำนำ

ฉบับการพิมพ์ครั้งที่สาม

หนังสือเล่มนี้เดิมเป็นงานวิจัย ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในปี 2531 ต่อมาได้ตีพิมพ์เป็นหนังสือเล่มในปี 2532 และ 2539 ตามลำดับ การตีพิมพ์ครั้งนี้ นับเป็นฉบับการพิมพ์ครั้งที่สาม ซึ่งมีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เนื้อหาในสาระสำคัญแตกต่างจากฉบับการพิมพ์ครั้งที่สอง

จุดมุ่งหมายของหนังสือเล่มนี้ก็คือ การนำเสนอภาพกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยอาศัยข้อมูลประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองระหว่างปี 2475-2530 โดยที่ข้อมูลบางเรื่องนำเสนอจนถึงเดือนสิงหาคม 2531 ก่อนที่พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหลังเดือนสิงหาคม 2531 เปลี่ยนแปลงจากภาพที่เป็นอยู่ในเดือนสิงหาคม 2531 ไม่นาน จวบจนกระทั่งเกิดวิกฤติการณ์การเงินครั้งร้ายแรงในเดือนกรกฎาคม 2540 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทที่เพิ่มขึ้นขององค์กรโลกบาล รัฐบาลประเทศมหาอำนาจ และกลุ่มทุนสากล บทบาทที่ลดลงของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย โดยที่กลุ่มทุนไทยและองค์กรประชาชนเติบโตขึ้นมา มีบทบาทแทนที่นั้นก็ตาม แบบจำลองที่นำเสนอในหนังสือเล่มนี้ยังสามารถใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ได้ดีพอสมควร

ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวพวงรัตน์ พันธุ์พิริยะ ที่ช่วยจัดทำต้นฉบับสำหรับการตีพิมพ์ครั้งนี้

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์
กันยายน 2544

คำนำ

ฉบับการพิมพ์ครั้งที่สอง

หนังสือเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 ฉบับการพิมพ์ครั้งแรก จำหน่ายหมดตั้งแต่ปี 2536 เมื่อมีผู้ขอให้จัดพิมพ์ครั้งที่สอง ผู้เขียนได้แต่ยั้งชั่งใจมาโดยตลอด เพราะตั้งใจจะเขียนขยายความ การเปลี่ยนแปลงหลังปี 2530 เป็นต้นมา แต่แล้วก็หาเวลาแก้ไขปรับปรุงและเขียนขยายความเนื้อหา เดิมมิได้ ในที่สุดจึงตัดสินใจจัดพิมพ์ครั้งที่สองเพื่อแก้ปัญหาหนังสือขาดตลาด เนื่องจากมีอาจารย์ หลายมหาวิทยาลัยและหลายสาขาวิชากำหนดให้หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสืออ่านประกอบการศึกษา

ในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ ผู้เขียนเพียงแต่แก้ไขข้อความที่พิมพ์ผิดและแก้ไขเนื้อหา ที่คลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง เมื่อจัดพิมพ์ครั้งแรก การแก้ไขมีเพียงส่วนน้อย ทั้งนี้หวังว่าจะสามารถ เขียนขยายความและขยายกรอบเวลามาจนถึงปี 2538 ในการจัดพิมพ์ครั้งที่สาม

แม้ว่าเนื้อหาของหนังสือในสาระสำคัญจะสิ้นสุดในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เวลาจะล่วงเลยมาแล้วอีก 8 ปี แต่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ในปี 2538 มิได้แตกต่างจากปี 2530 มากนัก ระบบราชการและกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats) ยังคงกุมบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นโครงกรอบใหญ่ที่กำหนดทิศทางของเศรษฐกิจไทย แม้ว่าภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มทุน พยายามเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ยังไม่สามารถยึดกุมบทบาทหลัก ได้ ผู้เขียนมิได้เห็นด้วยกับบทวิเคราะห์ที่ว่า บัดนี้ กลุ่มทุนสามารถครอบงำกระบวนการกำหนด นโยบายเศรษฐกิจได้แล้ว นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทและอิทธิพลใน กระบวนการดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงชนิดค่อยเป็นค่อยไป การเปลี่ยนแปลง ที่สำคัญอีกด้านหนึ่งได้แก่ บทบาทและอิทธิพลของปัจจัยภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นบทบาท ขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาล ดังเช่นธนาคารโลก (IBRD) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) บทบาทของรัฐบาลประเทศมหาอำนาจ ดังเช่นสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป และบทบาทของ องค์กรเหนือรัฐ ดังเช่น บรรษัทระหว่างประเทศ (TNCs) การสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) ระหว่างกลุ่มทุนภายในประเทศกับบรรษัทระหว่างประเทศ ช่วยเปิดช่องให้บรรษัทระหว่าง ประเทศแทรกแซงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศ ลักษณะไร้พรมแดนของตลาดนโยบาย เศรษฐกิจในประเทศไทยมีมากขึ้น และจะยิ่งมีมากขึ้นในอนาคต ทิศทางการเปลี่ยนแปลงดังที่เป็นอยู่

จะทำให้บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ
ลดลงในอนาคต

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักพิมพ์ผู้จัดการที่ดูแลการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ใน
ครั้งนี้

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

พฤศจิกายน 2538

คำนำ

หนังสือเล่มนี้เดิมเป็นงานวิจัย ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในการนำรายงานวิจัยมาตีพิมพ์เป็นหนังสือครั้งนี้ ผู้เขียนไม่เพียงแต่แก้ไข เพื่อมิให้ร่องรอยของรายงานวิจัยปรากฏอยู่เท่านั้น หากยังได้ถือโอกาสเขียนขยายความเนื้อหา บางตอน และแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องยิ่งขึ้นอีกด้วย จุดมุ่งหมายของหนังสือเล่มนี้ก็คือ การนำเสนอภาพ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยอาศัยข้อมูลประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมืองระหว่างปี 2475-2530 โดยที่ข้อมูลบางเรื่องได้นำเสนอจนถึงเดือนสิงหาคม 2531 ก่อนที่ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หนังสือเล่มนี้มีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะ ปรากฏานพฤติกรรมของชนชั้นนำทางอำนาจในสังคมไทย โดยที่ในขณะเดียวกันก็ได้แสวงหาที่จะวาง ตัวเป็นกลาง ความเป็นกลางนั้นไม่มีในสังคมมนุษย์ ยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ด้วยแล้ว หากเรามีได้มีทัศนะที่เข้าข้างกลุ่มชนที่เสียเปรียบในสังคม เราก็ต้องอยู่ข้างกลุ่มชนผู้ได้เปรียบ ในสังคม

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจำนวนมากมาจากโครงการวิจัยของผู้เขียน 2 โครงการ คือ โครงการบรรณานุกรมกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจไทย พ.ศ.2475-2530 ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจาก คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2531) และโครงการประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุค ปัจจุบัน พ.ศ.2475-2525 ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ยังไม่เสร็จ)

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ตามที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในหนังสือนี้ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นความรู้ความเข้าใจที่ได้จากการเสวนาเป็นเวลายาวนานกับบุคคลจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งอาจารย์มหาวิทยาลัย ขุนนางนักวิชาการ และนักหนังสือพิมพ์ หลายคนไม่ประสงค์ให้เอ่ยชื่อ แต่ผู้ที่สมควรได้รับการขอบคุณเป็นพิเศษคือ นายวีรพงษ์ รามางกูร และนายอัมมาร สยามวาลา

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายบรรณิณี เศรษฐบุตร์ และนายเสน่ห์ จามริก ได้ช่วยให้ ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลบางคนที่เป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา ซึ่งช่วยให้การจัดทำข้อมูล ในภาคผนวกที่ 1 ถึง 3 มีความคลาดเคลื่อนน้อยลง

นายพรชัย จารุนครินทร์ และนางสาวประไพ กู้กิริติกุล ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยวิจัยในโครงการนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายสมบุญ ศรีประชัย ได้ช่วยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยไว้อย่างดีเยี่ยม แต่ความจำกัดของเวลาที่ใช้ในการศึกษาทำให้ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าวนี้ได้อย่างเต็มที่

ในขณะที่เป็นรายงานวิจัย นางสาวสุดารัตน์ จันทรไพจิตร และนางสาวประไพ กู้กิริติกุล เป็นผู้พิมพ์รายงานด้วยความประณีตและอย่างมีประสิทธิภาพ ในการแก้ไขเพิ่มเติมต้นฉบับเพื่อพิมพ์เป็นหนังสือ นางสาวสุดารัตน์ จันทรไพจิตร เป็นผู้พิมพ์ต้นฉบับก่อนเข้าสู่โรงพิมพ์ด้วยความประณีตเช่นเคย สมควรได้รับการขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

มิถุนายน 2532

สารบัญ

บทที่ 1	ความนำ	1
บทที่ 2	แบบจำลองและกรอบการวิเคราะห์	3
2.1	การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ : บทสำรวจงานวิชาการ	3
2.2	กรอบการวิเคราะห์	6
2.3	ความลงท้าย	7
บทที่ 3	ระบบทุนนิยมโลกกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในประเทศไทย	9
3.1	ความเบื้องต้น	9
3.2	ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	10
3.21	พัฒนาการของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	10
3.211	ระเบียบการเงินระหว่างประเทศ	12
3.212	ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ	14
3.213	ระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	19
3.22	ประเทศไทยกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	20
3.23	ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กับกระบวนการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจในประเทศไทย	24
3.231	ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในฐานะนโยบาย	24
3.232	ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในฐานะข้อจำกัดในการ ดำเนินนโยบาย	25
3.3	ประเทศมหาอำนาจ	29
3.4	องค์การระหว่างประเทศ	40
3.5	บรรษัทนานาชาติ	56
3.6	ความลงท้าย	58

บทที่ 4 โครงสร้างส่วนบนกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ	60
4.1 ความเบื้องต้น	60
4.2 โครงสร้างอำนาจทางการเมือง	60
4.3 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์	68
4.4 ความลงท้าย	69
บทที่ 5 อุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ	70
5.1 ความเบื้องต้น	71
5.2 ชนชั้นนำทางการเมือง	71
5.3 กลุ่มขุนนางนักวิชาการ	82
5.4 พรรคการเมือง	89
5.5 รัฐสภา	91
5.6 ความลงท้าย	122
บทที่ 6 อุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจ	123
6.1 ความเบื้องต้น	123
6.2 ราษฎร	123
6.3 สื่อมวลชน	124
6.4 นักวิชาการ	126
6.5 กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	129
6.51 กลุ่มผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการ	129
6.52 สหภาพแรงงาน	130
6.53 สมาคมการค้า	134
6.54 คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (ก.ร.อ.)	144
6.6 ความลงท้าย	147
บทที่ 7 ตลาดนโยบายเศรษฐกิจ	152
7.1 ความเบื้องต้น	152
7.2 ตลาดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี 2475-2516	152
7.3 ตลาดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี 2516-2531	162

7.4 ความลงท้าย	170
บทที่ 8 บทสรุป	173
ภาคผนวก	
ภาคผนวกที่ 1 จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดต่างๆ จำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ พ.ศ.2475-2531	178
ภาคผนวกที่ 2 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ พ.ศ.2475-2531	194
ภาคผนวกที่ 3 จำนวนสมาชิกวุฒิสภาเฉพาะที่มาจากแต่งตั้ง จำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ พ.ศ.2475-2531	197
ภาคผนวกที่ 4 จำนวนสมาคมนักการค้าในประเทศไทย จำแนกตามปีที่จัดตั้ง	202
ภาคผนวกที่ 5-1 จำนวนสมาคมนักการค้า จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม พ.ศ.2510	203
ภาคผนวกที่ 5-2 จำนวนสมาคมนักการค้า จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม พ.ศ.2525	204
ภาคผนวกที่ 5-3 จำนวนสมาคมนักการค้า จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม พ.ศ.2530	205
ภาคผนวกที่ 6-1 จำนวนมติของ ก.ร.อ. จำแนกตามประเภทผู้เสนอเรื่อง พ.ศ.2524-2530	206
ภาคผนวกที่ 6-2 จำนวนมติของ ก.ร.อ. จำแนกตามภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง พ.ศ.2524-2530	207
ภาคผนวกที่ 6-3 จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2524-2530	208
ภาคผนวกที่ 6-4 จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเครื่องมือการดำเนินนโยบาย พ.ศ.2524-2530	209
ภาคผนวกที่ 7 จำนวนสหภาพแรงงาน จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมและภูมิภาค	210
บรรณานุกรม	214

สารบัญตาราง

ตารางที่ 3-1	การจำแนกประเภทพฤติกรรมของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	23
ตารางที่ 3-2	ไทยกับสมาคมผู้ผลิตโคคาโคล่า (Producers' Association)	32
ตารางที่ 3-3	ไทยกับข้อตกลงโคคาโคล่าระหว่างประเทศ	32
ตารางที่ 4-1	ระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี ท่านต่าง ๆ จำแนกตามภูมิหลังของนายกรัฐมนตรี และ ระบอบการปกครองมิถุนายน 2475-สิงหาคม 2531	63
ตารางที่ 4-2	เนื้อหาของรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบการปกครองรูปแบบ ต่างๆ มิถุนายน 2475 - สิงหาคม 2531	65
ตารางที่ 5-1	องค์ประกอบและจำนวนสมาชิกของรัฐบาลไทย พ.ศ.2475-ปัจจุบัน (2531)	74
ตารางที่ 5-2	คุณสมบัติบางประการของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี 2475-ปัจจุบัน (2531)	77
ตารางที่ 5-3	จำนวนรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี จำแนกตามภูมิหลัง ทางอาชีพ คณะรัฐบาลชุดที่ 1-48 (พ.ศ.2475-ธันวาคม 2531)	79
ตารางที่ 5-4	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการ แต่งตั้ง พ.ศ.2475-2531	96
ตารางที่ 5-5	จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจำแนกตามภูมิหลัง ทางอาชีพ พ.ศ.2475-ปัจจุบัน (ธันวาคม 2531)	98
ตารางที่ 5-6	ผู้มีอำนาจในการนำเสนอกฎหมายในรัฐสภาตามที่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ พ.ศ.2475-ปัจจุบัน (2531)	99
ตารางที่ 5-7	อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมาย เกี่ยวข้องการเงิน พ.ศ.2475-ปัจจุบัน (2531)	102
ตารางที่ 5-8	อำนาจของวุฒิสภาหรือพฤฒิสภาในการยับยั้ง และแก้ไขร่างกฎหมาย พ.ศ.2475-ปัจจุบัน (2531)	103
ตารางที่ 5-9	การถ่วงดุลอำนาจบริหารโดยอำนาจนิติบัญญัติ พ.ศ.2475-2531	109

ตารางที่ 5-10	จำนวนเวลาการใช้แบบแผนต่าง ๆ ในการลงมติไม่ไว้วางใจ นโยบายของรัฐบาล ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญต่างๆ พ.ศ.2475- ธันวาคม 2531 (จำนวนเดือน)	111
ตารางที่ 5-11	อำนาจในการทำสนธิสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ พ.ศ.2475-2531	114
ตารางที่ 5-12	จำนวนกฎหมายระดับอนุบัญญัติของกฎหมายเศรษฐกิจฉบับ สำคัญ พ.ศ.2475-2530 (ข้อมูลจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2530)	116
ตารางที่ 5-13	อำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475-2531	121
ตารางที่ 6-1	จำนวนสหภาพแรงงานจำแนกตามภาคภูมิศาสตร์ พ.ศ.2515- 2530	132
ตารางที่ 6-2	จำนวนสหภาพแรงงานจำแนกตามประเภทของอุตสาหกรรม (TSIC) พ.ศ.2515-2530	133
ตารางที่ 6-3	ความแตกต่างในประเด็นสำคัญระหว่างสมาคมการค้ากับ สมาคม ธรรมดาทั่ว ๆ ไป	137
ตารางที่ 6-4	จำนวนสมาคมการค้าจำแนกตามภูมิภาค พ.ศ.2510-2530	138
ตารางที่ 6-5	จำนวนสมาคมการค้า จำแนกตามประเภทของอุตสาหกรรม (TSIC) พ.ศ.2510-2530	139
ตารางที่ 6-6	จำนวนหอการค้าจังหวัด จำแนกตามภูมิภาค พ.ศ.2509-2529	148
ตารางที่ 6-7	จำนวนมติของ ก.ร.อ. จำแนกตามประเภทผู้เสนอเรื่อง พ.ศ.2524-2530	148
ตารางที่ 6-8	จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2524-2530	149
ตารางที่ 6-9	จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง พ.ศ.2524-2530	150
ตารางที่ 6-10	จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเครื่องมือการดำเนินนโยบาย พ.ศ.2524-2530	151

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในประเทศไทย

บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง

พ.ศ. 2475 – 2530

รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์

รายชื่อหนังสือของรังสรรค์ อนุพรพันธุ์ หนังสือรวมบทความจากหนังสือพิมพ์

อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมืองไทย (2536)

อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย (2536)

อนิจลักษณะของสังคมไทย (2538)

เศรษฐกิจการเมืองยุครัฐบาลชวน หลีกภัย (2538)

เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลไทย (2539)

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า (2540)

สังคมเศรษฐกิจโลก : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง (2540)

วิกฤตการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย (2541 ; 2542)

คู่มือการเมืองไทย (2544)

กีฬาในระบบทุนวัฒนธรรม (2544)

บทอภิปราย

บทบาทและความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย (2543)

ป่วย อังภากรณ์กับสังคมไทย (2543)

หนังสือถึงวิชาการ

การศึกษา ทุนนิยม และโลกาภิวัตน์ (2544)

หนังสือวิชาการ

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการเมือง พ.ศ. 2475 – 2530 (2532 ; 2539 ; 2544)

สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 : ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ (2538 ; 2540)

การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต (2541)

คำนำ

ฉบับการพิมพ์ครั้งที่สาม

หนังสือเล่มนี้เดิมเป็นงานวิจัย ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในปี 2531 ต่อมาได้ตีพิมพ์เป็นหนังสือเล่มในปี 2532 และ 2539 ตามลำดับ การตีพิมพ์ครั้งนี้ นับเป็นฉบับการพิมพ์ครั้งที่สาม ซึ่งมีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เนื้อหาในสาระสำคัญแตกต่างจากฉบับการพิมพ์ครั้งที่สอง

จุดมุ่งหมายของหนังสือเล่มนี้ก็คือ การนำเสนอภาพกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยอาศัยข้อมูลประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมืองระหว่างปี 2475-2530 โดยที่ข้อมูลบางเรื่องนำเสนอจนถึงเดือนสิงหาคม 2531 ก่อนที่พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหลังเดือนสิงหาคม 2531 เปลี่ยนแปลงจากภาพที่เป็นอยู่ในเดือนสิงหาคม 2531 ไม่นาน จวบจนกระทั่งเกิดวิกฤติการณ์การเงินครั้งร้ายแรงในเดือนกรกฎาคม 2540 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทที่เพิ่มขึ้นขององค์กรโลกบาล รัฐบาลประเทศมหาอำนาจ และกลุ่มทุนสากล บทบาทที่ลดลงของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย โดยที่กลุ่มทุนไทยและองค์กรประชาชนเติบโตขึ้นมา มีบทบาทแทนที่นั้นก็ตาม แบบจำลองที่นำเสนอในหนังสือเล่มนี้ยังสามารถใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ได้ดีพอสมควร

ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวพวงรัตน์ พันธุ์พิริยะ ที่ช่วยจัดทำต้นฉบับสำหรับการตีพิมพ์ครั้งนี้

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์
กันยายน 2544

คำนำ

ฉบับการพิมพ์ครั้งที่สอง

หนังสือเรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 ฉบับการพิมพ์ครั้งแรก จำหน่ายหมดตั้งแต่ปี 2536 เมื่อมีผู้ขอให้จัดพิมพ์ครั้งที่สอง ผู้เขียนได้แต่ยั้งชั่งใจมาโดยตลอด เพราะตั้งใจจะเขียนขยายความการเปลี่ยนแปลงหลังปี 2530 เป็นต้นมา แต่แล้วก็หาเวลาแก้ไขปรับปรุงและเขียนขยายความเนื้อหาเดิมมิได้ ในที่สุดจึงตัดสินใจจัดพิมพ์ครั้งที่สองเพื่อแก้ปัญหาหนังสือขาดตลาด เนื่องจากมีอาจารย์หลายมหาวิทยาลัยและหลายสาขาวิชากำหนดให้หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสืออ่านประกอบการศึกษา

ในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ ผู้เขียนเพียงแต่แก้ไขข้อความที่พิมพ์ผิดและแก้ไขเนื้อหาที่คลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง เมื่อจัดพิมพ์ครั้งแรก การแก้ไขมีเพียงส่วนน้อย ทั้งนี้หวังว่าจะสามารถเขียนขยายความและขยายกรอบเวลามาจนถึงปี 2538 ในการจัดพิมพ์ครั้งที่สาม

แม้ว่าเนื้อหาของหนังสือในสาระสำคัญจะสิ้นสุดในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เวลาจะล่วงเลยมาแล้วอีก 8 ปี แต่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ในปี 2538 มิได้แตกต่างจากปี 2530 มากนัก ระบบราชการและกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats) ยังคงกุมบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นโครงกรอบใหญ่ที่กำหนดทิศทางของเศรษฐกิจไทย แม้ว่าภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุน พยายามเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย แต่ยังไม่สามารถยึดกุมบทบาทหลักได้ ผู้เขียนมิได้เห็นด้วยกับบทวิเคราะห์ที่ว่า บัดนี้ กลุ่มทุนสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้แล้ว นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงชนิดค่อยเป็นค่อยไป การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกด้านหนึ่งได้แก่ บทบาทและอิทธิพลของปัจจัยภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาล ดังเช่นธนาคารโลก (IBRD) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) บทบาทของรัฐบาลประเทศมหาอำนาจ ดังเช่นสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป และบทบาทขององค์กรเหนือรัฐ ดังเช่น บรรษัทระหว่างประเทศ (TNCs) การสร้างพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Alliance) ระหว่างกลุ่มทุนภายในประเทศกับบรรษัทระหว่างประเทศ ช่วยเปิดช่องให้บรรษัทระหว่างประเทศแทรกแซงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศ ลักษณะไร้พรมแดนของตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมีมากขึ้น และจะยิ่งมีมากขึ้นในอนาคต ทิศทางการเปลี่ยนแปลงดังที่เป็นอยู่

จะทำให้บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตยในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ
ลดลงในอนาคต

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักพิมพ์ผู้จัดการที่ดูแลการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ใน
ครั้งนี้

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

พฤศจิกายน 2538

คำนำ

หนังสือเล่มนี้เดิมเป็นงานวิจัย ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในการนำรายงานวิจัยมาตีพิมพ์เป็นหนังสือครั้งนี้ ผู้เขียนไม่เพียงแต่แก้ไข เพื่อมิให้ร่องรอยของรายงานวิจัยปรากฏอยู่เท่านั้น หากยังได้ถือโอกาสเขียนขยายความเนื้อหา บางตอน และแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องยิ่งขึ้นอีกด้วย จุดมุ่งหมายของหนังสือเล่มนี้ก็คือ การนำเสนอภาพ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยอาศัยข้อมูลประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ การเมืองระหว่างปี 2475-2530 โดยที่ข้อมูลบางเรื่องได้นำเสนอจนถึงเดือนสิงหาคม 2531 ก่อนที่ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หนังสือเล่มนี้มีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะ ปรากฏานพฤติกรรมของชนชั้นนำทางอำนาจในสังคมไทย โดยที่ในขณะเดียวกันก็ได้แสวงหาที่จะวาง ตัวเป็นกลาง ความเป็นกลางนั้นไม่มีในสังคมมนุษย์ ยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ด้วยแล้ว หากเรามีได้มีทัศนะที่เข้าข้างกลุ่มชนที่เสียเปรียบในสังคม เราก็ต้องอยู่ข้างกลุ่มชนผู้ได้เปรียบ ในสังคม

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาจำนวนมากมาจากโครงการวิจัยของผู้เขียน 2 โครงการ คือ โครงการบรรณานุกรมกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจไทย พ.ศ.2475-2530 ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจาก คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2531) และโครงการประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุค ปัจจุบัน พ.ศ.2475-2525 ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ยังไม่เสร็จ)

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ตามที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในหนังสือนี้ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นความรู้ความเข้าใจที่ได้จากการเสวนาเป็นเวลายาวนานกับบุคคลจำนวนมาก ซึ่งมีทั้งอาจารย์มหาวิทยาลัย ขุนนางนักวิชาการ และนักหนังสือพิมพ์ หลายคนไม่ประสงค์ให้เอ่ยชื่อ แต่ผู้ที่สมควรได้รับการขอบคุณเป็นพิเศษคือ นายวีรพงษ์ รามางกูร และนายอัมมาร สยามวาลา

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายบรรณิณี เศรษฐบุตตร และนายเสน่ห์ จามริก ได้ช่วยให้ ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลบางคนที่เป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา ซึ่งช่วยให้การจัดทำข้อมูล ในภาคผนวกที่ 1 ถึง 3 มีความคลาดเคลื่อนน้อยลง

นายพรชัย จารุนครินทร์ และนางสาวประไพ กู้กิริติกุล ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยวิจัยในโครงการนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายสมบุญ ศรีประชัย ได้ช่วยรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทยไว้อย่างดีเยี่ยม แต่ความจำกัดของเวลาที่ใช้ในการศึกษาทำให้ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าวนี้ได้อย่างเต็มที่

ในขณะที่เป็นรายงานวิจัย นางสาวสุดารัตน์ จันทรไพจิตร และนางสาวประไพ กู้กิริติกุล เป็นผู้พิมพ์รายงานด้วยความประณีตและอย่างมีประสิทธิภาพ ในการแก้ไขเพิ่มเติมต้นฉบับเพื่อพิมพ์เป็นหนังสือ นางสาวสุดารัตน์ จันทรไพจิตร เป็นผู้พิมพ์ต้นฉบับก่อนเข้าสู่โรงพิมพ์ด้วยความประณีตเช่นเคย สมควรได้รับการขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

มิถุนายน 2532

สารบัญ

บทที่ 1	ความนำ	1
บทที่ 2	แบบจำลองและกรอบการวิเคราะห์	3
2.1	การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ : บทสำรวจงานวิชาการ	3
2.2	กรอบการวิเคราะห์	6
2.3	ความลงท้าย	7
บทที่ 3	ระบบทุนนิยมโลกกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในประเทศไทย	9
3.1	ความเบื้องต้น	9
3.2	ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	10
3.21	พัฒนาการของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	10
3.211	ระเบียบการเงินระหว่างประเทศ	12
3.212	ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ	14
3.213	ระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	19
3.22	ประเทศไทยกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	20
3.23	ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กับกระบวนการกำหนดนโยบาย เศรษฐกิจในประเทศไทย	24
3.231	ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในฐานะนโยบาย	24
3.232	ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในฐานะข้อจำกัดในการ ดำเนินนโยบาย	25
3.3	ประเทศมหาอำนาจ	29
3.4	องค์การระหว่างประเทศ	40
3.5	บรรษัทนานาชาติ	56
3.6	ความลงท้าย	58

บทที่ 4 โครงสร้างส่วนบนกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ	60
4.1 ความเบื้องต้น	60
4.2 โครงสร้างอำนาจทางการเมือง	60
4.3 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์	68
4.4 ความลงท้าย	69
บทที่ 5 อุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ	70
5.1 ความเบื้องต้น	71
5.2 ชนชั้นนำทางการเมือง	71
5.3 กลุ่มขุนนางนักวิชาการ	82
5.4 พรรคการเมือง	89
5.5 รัฐสภา	91
5.6 ความลงท้าย	122
บทที่ 6 อุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจ	123
6.1 ความเบื้องต้น	123
6.2 ราษฎร	123
6.3 สื่อมวลชน	124
6.4 นักวิชาการ	126
6.5 กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ	129
6.51 กลุ่มผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการ	129
6.52 สหภาพแรงงาน	130
6.53 สมาคมการค้า	134
6.54 คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (ก.ร.อ.)	144
6.6 ความลงท้าย	147
บทที่ 7 ตลาดนโยบายเศรษฐกิจ	152
7.1 ความเบื้องต้น	152
7.2 ตลาดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี 2475-2516	152
7.3 ตลาดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี 2516-2531	162

7.4 ความลงท้าย	170
บทที่ 8 บทสรุป	173
ภาคผนวก	
ภาคผนวกที่ 1 จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดต่างๆ จำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ พ.ศ.2475-2531	178
ภาคผนวกที่ 2 จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ พ.ศ.2475-2531	194
ภาคผนวกที่ 3 จำนวนสมาชิกวุฒิสภาเฉพาะที่มาจากแต่งตั้ง จำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ พ.ศ.2475-2531	197
ภาคผนวกที่ 4 จำนวนสมาคมนักการค้าในประเทศไทย จำแนกตามปีที่จัดตั้ง	202
ภาคผนวกที่ 5-1 จำนวนสมาคมนักการค้า จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม พ.ศ.2510	203
ภาคผนวกที่ 5-2 จำนวนสมาคมนักการค้า จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม พ.ศ.2525	204
ภาคผนวกที่ 5-3 จำนวนสมาคมนักการค้า จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม พ.ศ.2530	205
ภาคผนวกที่ 6-1 จำนวนมติของ ก.ร.อ. จำแนกตามประเภทผู้เสนอเรื่อง พ.ศ.2524-2530	206
ภาคผนวกที่ 6-2 จำนวนมติของ ก.ร.อ. จำแนกตามภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง พ.ศ.2524-2530	207
ภาคผนวกที่ 6-3 จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2524-2530	208
ภาคผนวกที่ 6-4 จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเครื่องมือการดำเนินนโยบาย พ.ศ.2524-2530	209
ภาคผนวกที่ 7 จำนวนสหภาพแรงงาน จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมและภูมิภาค	210
บรรณานุกรม	214

สารบัญตาราง

ตารางที่ 3-1	การจำแนกประเภทพฤติกรรมของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	23
ตารางที่ 3-2	ไทยกับสมาคมผู้ผลิตโคคกัณฑ์ (Producers' Association)	32
ตารางที่ 3-3	ไทยกับข้อตกลงโคคกัณฑ์ระหว่างประเทศ	32
ตารางที่ 4-1	ระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี ท่านต่าง ๆ จำแนกตามภูมิหลังของนายกรัฐมนตรี และ ระบอบการปกครองมิถุนายน 2475-สิงหาคม 2531	63
ตารางที่ 4-2	เนื้อหาของรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบการปกครองรูปแบบ ต่างๆ มิถุนายน 2475 - สิงหาคม 2531	65
ตารางที่ 5-1	องค์ประกอบและจำนวนสมาชิกของรัฐบาลไทย พ.ศ.2475-ปัจจุบัน (2531)	74
ตารางที่ 5-2	คุณสมบัติบางประการของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี 2475-ปัจจุบัน (2531)	77
ตารางที่ 5-3	จำนวนรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี จำแนกตามภูมิหลัง ทางอาชีพ คณะรัฐบาลชุดที่ 1-48 (พ.ศ.2475-ธันวาคม 2531)	79
ตารางที่ 5-4	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการ แต่งตั้ง พ.ศ.2475-2531	96
ตารางที่ 5-5	จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจำแนกตามภูมิหลัง ทางอาชีพ พ.ศ.2475-ปัจจุบัน (ธันวาคม 2531)	98
ตารางที่ 5-6	ผู้มีอำนาจในการนำเสนอกฎหมายในรัฐสภาตามที่ปรากฏ ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ พ.ศ.2475-ปัจจุบัน (2531)	99
ตารางที่ 5-7	อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมาย เกี่ยวข้องการเงิน พ.ศ.2475-ปัจจุบัน (2531)	102
ตารางที่ 5-8	อำนาจของวุฒิสภาหรือพฤฒิสภาในการยับยั้ง และแก้ไขร่างกฎหมาย พ.ศ.2475-ปัจจุบัน (2531)	103
ตารางที่ 5-9	การถ่วงดุลอำนาจบริหารโดยอำนาจนิติบัญญัติ พ.ศ.2475-2531	109

ตารางที่ 5-10	จำนวนเวลาการใช้แบบแผนต่าง ๆ ในการลงมติไม่ไว้วางใจ นโยบายของรัฐบาล ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญต่างๆ พ.ศ.2475- ธันวาคม 2531 (จำนวนเดือน)	111
ตารางที่ 5-11	อำนาจในการทำสนธิสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศ ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ พ.ศ.2475-2531	114
ตารางที่ 5-12	จำนวนกฎหมายระดับอนุบัญญัติของกฎหมายเศรษฐกิจฉบับ สำคัญ พ.ศ.2475-2530 (ข้อมูลจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2530)	116
ตารางที่ 5-13	อำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2475-2531	121
ตารางที่ 6-1	จำนวนสหภาพแรงงานจำแนกตามภาคภูมิศาสตร์ พ.ศ.2515- 2530	132
ตารางที่ 6-2	จำนวนสหภาพแรงงานจำแนกตามประเภทของอุตสาหกรรม (TSIC) พ.ศ.2515-2530	133
ตารางที่ 6-3	ความแตกต่างในประเด็นสำคัญระหว่างสมาคมการค้ากับ สมาคม ธรรมดาทั่ว ๆ ไป	137
ตารางที่ 6-4	จำนวนสมาคมการค้าจำแนกตามภูมิภาค พ.ศ.2510-2530	138
ตารางที่ 6-5	จำนวนสมาคมการค้า จำแนกตามประเภทของอุตสาหกรรม (TSIC) พ.ศ.2510-2530	139
ตารางที่ 6-6	จำนวนหอการค้าจังหวัด จำแนกตามภูมิภาค พ.ศ.2509-2529	148
ตารางที่ 6-7	จำนวนมติของ ก.ร.อ. จำแนกตามประเภทผู้เสนอเรื่อง พ.ศ.2524-2530	148
ตารางที่ 6-8	จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2524-2530	149
ตารางที่ 6-9	จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง พ.ศ.2524-2530	150
ตารางที่ 6-10	จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเครื่องมือการดำเนินนโยบาย พ.ศ.2524-2530	151

บทที่ 1

ความนำ

หนังสือเล่มนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะเสนอภาพกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยอาศัยกระบวนการวิเคราะห์ที่มีพื้นฐานมาจากสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองนีโอคลาสสิก (Neo-classical Political Economics)¹ ผลการวิเคราะห์ได้ข้อสรุปสำคัญว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของนโยบาย แต่การศึกษาปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้แต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยได้อย่างถ่องแท้ จำเป็นต้องพิจารณาถึงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (super structure) และความเป็นไปในระบบทุนนิยมโลกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจไทยไม่เพียงแต่จะปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่ายังเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการของระบบทุนนิยมโลกอีกด้วย ดังนั้น การที่เราจะเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในปัจจุบันได้ดี จำเป็นที่เราจักต้องหันกลับไปดูรากเหง้าและศึกษาพัฒนาการของกระบวนการดังกล่าวนี้ นอกจากนี้ แนวความคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวมิอาจช่วยให้เราเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

¹ แนวความคิดและทฤษฎีของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองนีโอคลาสสิกมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน อาทิเช่น ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice) เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเมือง (economics of politics) การเมืองของการคลัง (fiscal politics) หรือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยรัฐ (economic theory of the state) เป็นต้น ลักษณะพื้นฐานของสำนักความคิดดังกล่าวนี้ก็คือ การนำทฤษฎีและแนวความคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกมาใช้อธิบายพฤติกรรม ปรากฏการณ์ และสถาบันทางการเมืองและสังคม งานวิชาการในกลุ่มนี้จำนวนไม่น้อยเป็นผลผลิตของนักรัฐศาสตร์ ในสหรัฐอเมริกา ศูนย์การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักนีโอคลาสสิกมีอยู่ 3 แห่งคือ

(1) มหาวิทยาลัยเวอร์จิเนียโพลีเทคนิค (Virginia Polytechnic Institute and State University) ซึ่งมีเจมส์ บุกานัน (James M. Buchanan) เป็นผู้นำ ปัจจุบันได้ย้ายไปอยู่ George Mason University

(2) มหาวิทยาลัยโรเชสเตอร์ (Rochester University)

(3) มหาวิทยาลัยอินเดียนา (Indiana University)

ทั้งสามสำนักยึดถือปรัชญาและระเบียบวิธีการศึกษาที่แตกต่างกัน และมีแนวโน้มที่จะไม่อ้างอิงงานวิชาการของกันและกัน โปรดดู Mitchell (1988) และ Breit (1987)

ได้อย่างถ่องแท้และรอบด้าน ด้วยเหตุนี้เอง งานวิจัยนี้จึงเลือกใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง ซึ่งอาศัยข้อมูลระหว่างปี 2475-2530 โดยให้ความสำคัญแก่ปัจจัยที่มีไม่ใช่เศรษฐกิจ (non-economic factors) ดังเช่นโครงสร้างอำนาจทางการเมืองทั้งภายในประเทศและในระบบทุนนิยมโลก วัฒนธรรม จารีตประเพณี และความสัมพันธ์ทางสังคม

หนังสือเล่มนี้จำแนกออกเป็น 8 บท บทที่หนึ่งเป็นความนำ บทที่สองอธิบายแบบจำลองที่ใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ บทที่สามถึงบทที่หกแจกแจงและบรรยายปัจจัยที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยบทที่สามกล่าวถึงระบบทุนนิยมโลกและผลกระทบที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทที่สี่กล่าวถึงบทบาทของโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจที่มีต่อกระบวนการดังกล่าวนี้ บทที่ห้ากล่าวถึงอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ โดยแจกแจง 'ตัวละคร' ที่มีบทบาทในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจ บทที่หกกล่าวถึงอุปสงค์ที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจ โดยแจกแจง 'ตัวละคร' ที่มีบทบาทในการเรียกร้องและผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ บทที่เจ็ดสาธยายถึงตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของตลาดดังกล่าวนี้ และบทที่แปดเป็นบทสรุป

บทที่ 2

แบบจำลองและกรอบการวิเคราะห์

2.1 การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ : บทสำรวจงานวิชาการ

ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก นโยบายเศรษฐกิจถือเป็น "สินค้า" (commodity) ชนิดหนึ่ง ซึ่งมีอุปสงค์ อุปทาน และตลาด ดังเช่นสินค้าและบริการโดยทั่วไป งานวิชาการของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองนีโอคลาสสิกในระยะแรก แม้จะเสนอบทวิเคราะห์ภายใต้กรอบความคิดดังกล่าวนี้ แต่ก็ได้แจ่มแจ้งปัจจัยทางด้านอุปสงค์และปัจจัยทางด้านอุปทานในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างรอบด้าน Downs (1957) ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกงานสำคัญในหัวข้อนี้ ชี้ให้เห็นว่า นโยบายเศรษฐกิจในระบบประชาธิปไตยเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลกับประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง บทวิเคราะห์จึงเน้นการศึกษาพฤติกรรมของพรรคการเมืองและประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง งานวิชาการในระยะต่อมามีจะเน้นการวิเคราะห์พฤติกรรมของตัวละครในด้านหนึ่งด้านใดของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยเฉพาะ ในด้านอุปสงค์ที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจ งานวิชาการส่วนใหญ่มุ่งวิเคราะห์บทบาทและพฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (interest groups) งานชิ้นสำคัญเป็นของ Olson (1965), Bernholz (1966; 1977), McCormick and Tollison (1981) และ Becker (1983) ส่วนในด้านอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ มีการศึกษาวิเคราะห์พฤติกรรมและบทบาทของนักการเมือง พรรคการเมือง และรัฐสภาในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยที่งานส่วนใหญ่เป็นของนักรัฐศาสตร์ นอกจากนี้ ยังมีงานวิชาการจำนวนมากที่ศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและพฤติกรรมของข้าราชการหรือข้าราชการ งานชิ้นสำคัญได้แก่ Niskanen (1971; 1973; 1975), Borcharding (1975), Fiorina and Noll (1978) และ Jackson (1982)

การศึกษาระบบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยถือว่านโยบายเศรษฐกิจเป็นสินค้าชนิดหนึ่งและมีการแจ่มแจ้ง 'ตัวละคร' ทั้งทางด้านอุปทานและอุปสงค์ปรากฏอย่างชัดเจนใน Breton (1974) กรอบการวิเคราะห์ลักษณะนี้มีผู้นำไปใช้วิเคราะห์การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

เฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการค้าระหว่างประเทศ¹ บทสำรวจความก้าวหน้าทางวิชาการในเรื่องนี้ปรากฏใน *Baldwin (1985:chapter 1)* ในปัจจุบันตำราเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนี้มีอยู่หลายเล่ม อาทิเช่น *Frey (1983; 1984)*, *Mosley (1984)*, *Levacic (1987)* เป็นต้น

นโยบายเศรษฐกิจเป็นได้ทั้งสินค้าอุปโภคบริโภค (consumption good) และสินค้าทุน (capital good) ในกรณีทั่วไป นโยบายเศรษฐกิจสามารถก่อผลกระทบต่อสวัสดิการของสังคม นโยบายเศรษฐกิจบางนโยบายอาจสร้างผลกระทบต่อกระบวนการสะสมทุนและประสิทธิภาพ การผลิต อย่างไรก็ตาม นโยบายเศรษฐกิจในฐานะที่เป็นสินค้าชนิดหนึ่งมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากสินค้าและบริการโดยทั่วไปอย่างน้อย 4 ประการ² กล่าวคือ

ประการแรก นโยบายเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (public good) กล่าวคือ การ "บริโภค" นโยบายเศรษฐกิจโดยประชาชนคนหนึ่งคนใด มิได้เป็นเหตุให้ปริมาณนโยบายเศรษฐกิจประเภทเดียวกันนั้นลดน้อยลง โดยที่การกีดกันมิให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมในการบริโภคมิอาจกระทำได้ (non-exclusion principle) นโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นสินค้าที่มีลักษณะการบริโภคร่วมกัน (joint consumption) อีกทั้งยังมีลักษณะการบริโภคที่ถูกระงับ (forced consumption) อีกด้วย

ประการที่สอง นโยบายเศรษฐกิจมีคุณสมบัติแตกต่างจากสินค้าและบริการโดยทั่วไปในด้านการให้อรรถประโยชน์ ในขณะที่สินค้าและบริการโดยทั่วไปก่อให้เกิดอรรถประโยชน์แก่ผู้บริโภค นโยบายเศรษฐกิจเป็นสินค้าที่ให้อรรถประโยชน์เชิงบวก (positive utility) แก่ประชาชนบางกลุ่มในสังคม แต่ให้อรรถประโยชน์เชิงลบ (negative utility) แก่ประชาชน กลุ่มอื่น ๆ โดยที่บางกลุ่มมิได้รับทั้งประโยชน์และโทษจากนโยบายเศรษฐกิจนั้น ๆ ดังนั้น การผลิตนโยบายเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ จึงมักจะมีทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้าน ความเข้มข้นในการคัดค้านขึ้นอยู่กับขนาดของการสูญเสียผลประโยชน์และต้นทุนปฏิบัติการ (transaction cost) ในการรวมตัวของฝ่ายค้าน กรณีนี้จึงแตกต่างจากสินค้าเอกชนโดยทั่วไป การรวมตัวเพื่อคัดค้านการผลิตสินค้าเอกชนชนิดหนึ่งชนิดใดไม่สู้ปรากฏให้เห็น ยกเว้นกรณีสินค้าเอกชนที่สร้างผลเสียแก่สังคม (negative externalities) อย่างรุนแรง

¹ ภายใต้กรอบความคิดพื้นฐานในทำนองเดียวกัน *Gordon (1975)* ได้เสนอบทวิเคราะห์อุปสงค์และอุปทานของภาวะเงินเฟ้อ เพียงแต่ระเบียบวิธีการศึกษาที่เลือกใช้ไม่ปรากฏจิตวิญญาณของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก กล่าวคือ มิได้ใช้เครื่องมือการวิเคราะห์ของสำนักนีโอคลาสสิกในการศึกษาพฤติกรรมของสถาบันทางการเมืองและสังคม

² โปรดเปรียบเทียบกับลักษณะของประยุกต์วิทยา (technology) ในฐานะที่เป็นสินค้าชนิดหนึ่ง ดู *Dasgupta and Stoneman (1987 : 1-6)*

ประการที่สาม นโยบายเศรษฐกิจมิใช่สินค้าไร้ราคา (free good) หากแต่เป็นสินค้าที่มีทั้งราคาอุปทาน (supply price) และราคาอุปสงค์ (demand price) การผลิตนโยบายเศรษฐกิจนั้นมีต้นทุนที่ต้องเสีย ผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจจึงต้องมีวิธีการหาเงินมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ภาระรายจ่ายจะตกแก่ประชาชนกลุ่มใดและภาระนั้นจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะของนโยบายเศรษฐกิจ (policy design) ในกรณีทั่วไป ผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจมักจะอาศัยรายได้จากการเก็บภาษีอากร ประชาชนผู้เสียภาษีอากรจึงเป็นผู้แบกรับภาระรายจ่ายในการดำเนินนโยบาย ราคาของนโยบายเศรษฐกิจจึงไม่ปรากฏให้เห็นดังเช่นราคาสินค้าเอกชนโดยทั่วไป ลักษณะการอำพรางตัวของราคาดังกล่าวนี้อาจมีส่วนก่อให้เกิดสภาพความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (asymmetry of information) ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ ประชาชนที่มีสารสนเทศอันไม่สมบูรณ์จะขาดจิตสำนึกในการเรียกร้องนโยบาย ในขณะที่ประชาชนกลุ่มที่มีสารสนเทศที่สมบูรณ์กว่าจะผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่ให้ประโยชน์แก่ตน โดยที่ในบางครั้งอาจยินดีจ่ายราคาซึ่งเป็นภาระส่วนบุคคลเพื่อเปลี่ยนแปลงลักษณะของนโยบายไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตน ตราบเท่าที่ต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) ที่ต้องเสียไปยังไม่ต่ำกว่าผลประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal benefit) ที่ได้รับ

ประการที่สี่ การผลิตนโยบายเศรษฐกิจเป็นกระบวนการที่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการผูกขาดในตลาดนโยบาย โดยที่มีการแย่งชิงค่าเช่าจากการผูกขาด (rent seeking behaviour) ดังกล่าวนี้ การผูกขาดในความหมายนี้เกิดจากลักษณะของนโยบายที่ให้อภิสิทธิ์หรือให้สิทธิประโยชน์เฉพาะกลุ่ม (exclusive rights) ค่าเช่าจากการผูกขาดในความหมายนี้จึงมิใช่ค่าเช่าตามธรรมชาติในความหมายของเดวิด ริคาร์โด (Ricardian rents) อีกทั้งมิใช่สิ่งที่มีสภาพกึ่งค่าเช่า (quasi-rents) ตามที่ปรากฏในตำราเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไป หากแต่เป็นค่าเช่าที่ถูกเสกสรรค้ให้เกิดขึ้น (contrived rent) พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้อาจปรากฏทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทานของกระบวนการกำหนดนโยบาย ในด้านผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ ผู้มีบทบาทสำคัญ ซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับผู้บริหารและผู้ทรงอำนาจทางการเมือง มีแนวโน้มที่จะเสกสรรค้อำนาจผูกขาด เพื่อหาประโยชน์จากค่าเช่าจากการผูกขาดนี้ ส่วนผู้บริโภคนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้นแล้ว ก็มีพฤติกรรมในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ โดยการผลักดันให้นโยบายเศรษฐกิจมีลักษณะก่ออุปสรรคผลประโยชน์แก่ตน และ/หรือผลักดันให้ภาระในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตกแก่ผู้อื่นให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตลาดนโยบายเศรษฐกิจจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์และภาระรายจ่ายซึ่งเกิดจากการดำเนินนโยบาย

ในกรณีของไทย การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยถือว่านโยบายเศรษฐกิจเป็นสินค้าชนิดหนึ่งซึ่งมีอุปสงค์ อุปทาน และตลาดนั้น ปรากฏครั้งแรกใน *วังสวรรค์*

ชนะพรพันธุ์ (2523) แต่งงานขึ้นนี้ยังขาดกรอบการวิเคราะห์ที่กระชับและรอบด้าน อีกทั้งยังไม่ลุ่มลึกเท่าที่ควร หนังสือเล่มนี้จึงเป็นงานที่พัฒนาและสานต่อจากงานชิ้นแรก โดยหวังว่า แบบจำลองและกรอบการวิเคราะห์ที่นำเสนอใหม่นี้จะมีพลังในการอธิบายที่มีประสิทธิภาพสูงกว่างานชิ้นแรก

2.2 กรอบการวิเคราะห์

แบบจำลองและกรอบการวิเคราะห์ที่ใช้ในหนังสือนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ (policy market) ตลาดนโยบายเศรษฐกิจเป็นตลาดการเมือง ณ ที่ซึ่งเกิดการก่อตัวของนโยบายเศรษฐกิจ (policy formulation) ตลาดนโยบายเศรษฐกิจจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรสิทธิประโยชน์และทรัพยากรอันเกิดจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ตลอดจนกำหนดผู้รับภาระต้นทุนของการดำเนินนโยบายนั้นๆ กลไกการทำงานในตลาดนโยบายเศรษฐกิจสามารถสร้างผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากร การกระจายรายได้ การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้อย่างสำคัญ แบบจำลองโดยทั่วไปมักจะมีข้อสมมติว่า นโยบายเศรษฐกิจเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ แบบจำลองดังกล่าวนี้จะไม่สามารถอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสังคมไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากละเลยบทบาทของระบบทุนนิยมโลกและโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

หนังสือเล่มนี้มีข้อสมมติว่า การก่อเกิดของนโยบายเศรษฐกิจนโยบายหนึ่งนโยบายใดเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเหตุปัจจัยที่สำคัญ 4 กลุ่มด้วยกัน คือ (ดูรูปที่ 1)

(1) ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order) ความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจ บทบาทขององค์การระหว่างประเทศ และบทบาทของบรรษัทนานาชาติ ตัวแปรเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะมีความสำคัญในการสร้างบรรยากาศและสภาวะแวดล้อมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่ายังมีอิทธิพลต่อการก่อเกิดของนโยบายเศรษฐกิจโดยผ่านอุปทานและ/หรืออุปสงค์ หรือมีอิทธิพลโดยตรงต่อตลาดนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย

(2) โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super-structure) เหตุปัจจัยในกลุ่มนี้ประกอบด้วยระบอบการเมืองการปกครอง จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนระบบความสัมพันธ์ในสังคม ระบอบการเมืองการปกครองเป็นโครงกรอบที่กำหนดกติกาในตลาด

นโยบายเศรษฐกิจและอำนาจต่อรองสัมพัทธ์ระหว่างพลังทางด้านอุปทานกับพลังทางด้านอุปสงค์ทั้งยังเป็นตัวการที่บ่งชี้ว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด จารีตธรรมเนียมและวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมเป็นโครงกรอบที่กำหนดจารีตธรรมเนียมประเพณีในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ นอกจากนี้ระบบความสัมพันธ์ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ (patron-client relationship) จะมีความสำคัญต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเมือง

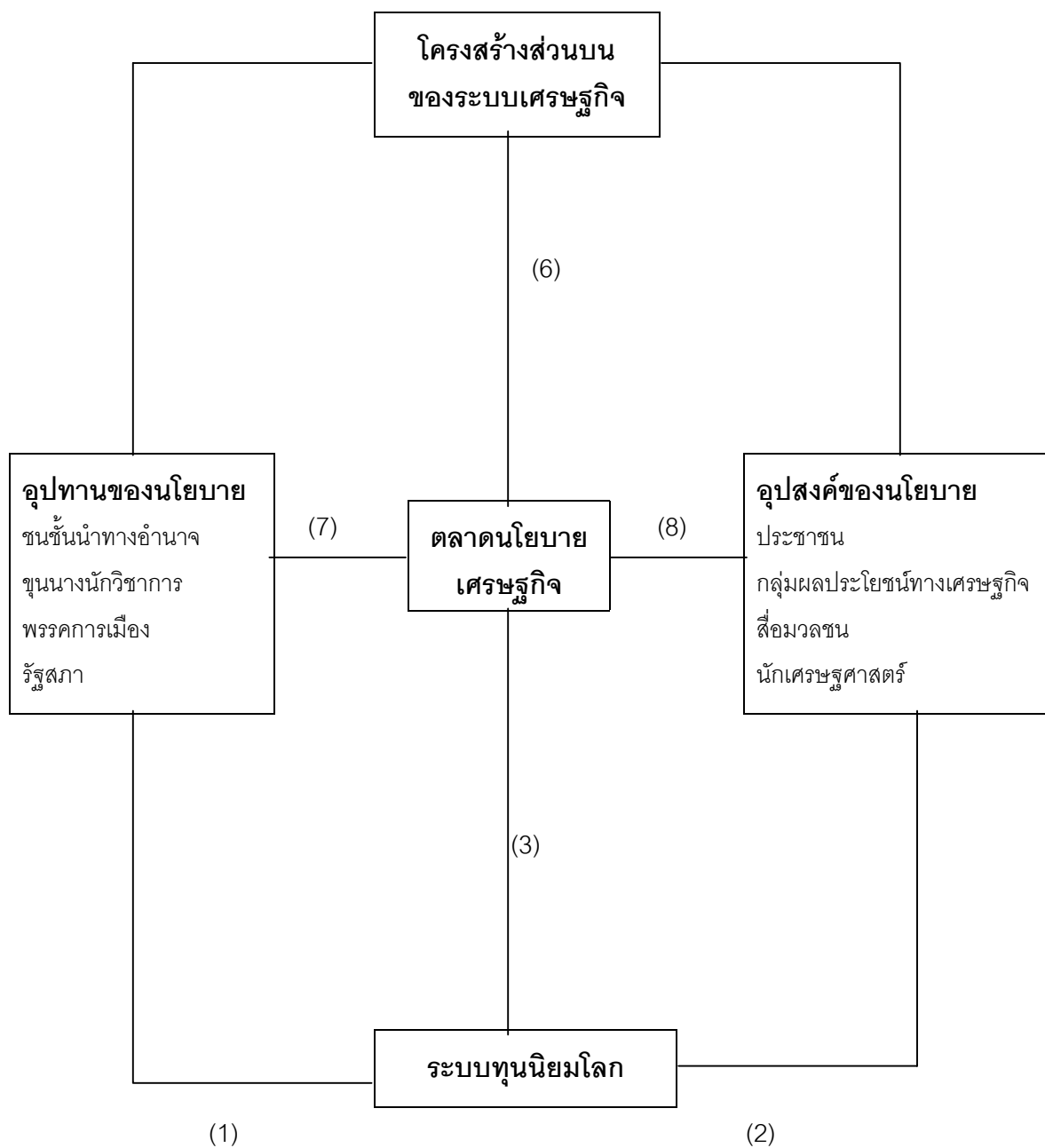
(3) *อุปทานของนโยบาย* ตัวละคร (actors) ที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนออุปทานของนโยบายเศรษฐกิจประกอบด้วยกลุ่มบุคคลและสถาบันอย่างน้อย 4 กลุ่ม คือ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats) กลุ่มผู้ทรงอำนาจหรือชนชั้นนำทางอำนาจ (power elites) พรรคการเมือง และรัฐสภา

(4) *อุปสงค์ของนโยบาย* ตัวละครที่มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องและผลักดันนโยบายประกอบด้วยกลุ่มบุคคล 4 กลุ่มคือ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สื่อมวลชน และนักเศรษฐศาสตร์

2.3 ความลงท้าย

กรอบการวิเคราะห์ที่นำมาใช้ศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในหนังสือเล่มนี้ แตกต่างจากแบบจำลองของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกโดยทั่วไป ในข้อที่มิได้พิจารณาเฉพาะแต่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานในตลาดนโยบายเท่านั้น หากยังพิจารณาถึงบทบาทและอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลกและโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจที่มีต่อตลาดนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย ทั้งนี้เพราะตระหนักดีว่า การละเลยการพิจารณาปัจจัยทั้งสองนี้ย่อมทำให้เราไม่สามารถเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยได้อย่างถ่องแท้

รูปที่ 1 กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ



บทที่ 3

ระบบทุนนิยมโลก (World Capitalism) กับกระบวนการ กำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย

3.1 ความเบื้องต้น

นับตั้งแต่การทำสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจไทยถูกชักพาเข้าสู่วงจรของระบบทุนนิยมโลกโดยที่ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแน่นแฟ้นขึ้นตามลำดับ การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย โดยผ่านกลไกทางการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนระหว่างประเทศ และการเงินระหว่างประเทศ ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจไทยเกือบจะมีได้ก่อนผลกระทบมากนักต่อระบบทุนนิยมโลก เนื่องจากระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจขนาดเล็กในระบบทุนนิยมโลก ดังนั้น บทบาทและอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลกที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยจึงเป็นประเด็นที่มีอาจมองข้ามความสำคัญไปได้ การที่แบบจำลองตลาดนโยบายเศรษฐกิจโดยทั่วไปมักจะละเลยการพิจารณาบทบาทของระบบทุนนิยมโลกในเรื่องนี้ เกิดจากเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* แบบจำลองเกือบทั้งหมดเป็นผลงานของนักเศรษฐศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ในประเทศมหาอำนาจ ซึ่งกลุ่มอำนาจส่วนสำคัญในระบบทุนนิยมโลก โดยที่ประเทศมหาอำนาจสามารถผลักดันและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบทุนนิยมโลกได้อย่างสำคัญ จึงอาจทำให้นักวิชาการในประเทศเหล่านี้มองข้ามความสำคัญของระบบทุนนิยมโลกในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ *ประการที่สอง* นับตั้งแต่ปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา วิชาการสาขาเศรษฐศาสตร์ได้แยกตัวจากการเมืองอย่างเด่นชัด ผลกระทบที่ตามมาประการหนึ่งก็คือ เกิดความด้อยพัฒนาในแขนงวิชา "เศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ" (international political economy) เนื่องจากแขนงวิชาการดังกล่าวต้องแยกย่อยออกเป็นวิชาการเมืองระหว่างประเทศ (international politics) กับวิชาเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ (international economics) โดยขาดการเชื่อมโยงระหว่างสาขาวิชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำทฤษฎีและแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ไปใช้วิเคราะห์การเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังมีน้อยมาก ความด้อยพัฒนาทางวิชาการในเรื่องนี้จึงทำให้มองข้ามบทบาทของระบบทุนนิยมโลกในตลาดการเมืองภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม แขนงวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศเริ่มฟื้นตัวขึ้นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (Frey 1984a; Frey and Schneider, 1982)

ในการพิจารณาถึงบทบาทและอิทธิพลของระบบทุนนิยมโลกที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ผู้เขียนขอแยกแยะองค์ประกอบของสิ่งที่เรียกรวมๆกันว่า "ระบบทุนนิยมโลก" นี้ออกเป็น 4 ส่วน โดยที่ลักษณะการที่แต่ละส่วนมีอิทธิพลต่อตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด องค์ประกอบทั้งสี่นี้ได้แก่

- (1) ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (ดูข้อ 3.2)
- (2) ประเทศมหาอำนาจ (ดูข้อ 3.3)
- (3) องค์การระหว่างประเทศ (ดูข้อ 3.4)
- (4) บรรษัทนานาชาติ (ดูข้อ 3.5)

3.2 ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Order)

เนื้อหาในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงพัฒนาการของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (ข้อ 3.21) ประเทศไทยกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (ข้อ 3.22) และระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย (ข้อ 3.23)

3.21 พัฒนาการของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกสมัยใหม่ อังกฤษได้ปรากฏโฉมเป็นผู้นำของระบบทุนนิยมโลกเมื่อประสบความสำเร็จในการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นชาติแรกนับตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา อังกฤษจึงเป็นผู้นำที่มีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อวางกติกาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ ในระบบทุนนิยมโลก อังกฤษได้ยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมเป็นพื้นฐานในการกำหนดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่เป็นเพราะเหตุว่า ปรัชญาเศรษฐกิจดังกล่าวนี้มีข้อสนับสนุนทางทฤษฎีจากสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกเท่านั้น หากทว่ายังเป็นเพราะว่าอังกฤษมีฐานะการแข่งขันในตลาดโลกเหนือกว่าประเทศอื่นๆ เนื่องจากประสบความสำเร็จในการปฏิวัติอุตสาหกรรมก่อนประเทศอื่นๆอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง อังกฤษจึงชูนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม และใช้พหุภาษาทางทหารในการยึดดินแดนต่างๆเป็นอาณานิคม ตลอดจนบีบบังคับให้ประเทศต่างๆเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศ เพื่อเป็นตลาดรองรับสินค้าอุตสาหกรรมจากอังกฤษและอาณานิคม และเพื่อเป็นแหล่งวัตถุดิบสำหรับป้อนโรงงานอุตสาหกรรม ตลอดจนเป็นแหล่งผลิตอาหารสำหรับเลี้ยงดูประชาชนในอังกฤษและอาณานิคมอีกด้วย ระเบียบ

เศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ จึงเป็นระเบียบที่มีอังกฤษเป็นผู้ดูแล หรืออีกนัยหนึ่งอังกฤษทำหน้าที่เป็นจ้าวโลก (*Pax Britannica*) เงินปอนด์สเตอร์ลิงกลายเป็นเงินตราสกุลหลักสำหรับธุรกรรมระหว่างประเทศ ระบบการเงินระหว่างประเทศที่อังกฤษเลือกใช้และอัตราแลกเปลี่ยนของเงินปอนด์สเตอร์ลิงที่กำหนดขึ้นจะมีผลกระทบต่อตลาดการเงินระหว่างประเทศและสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมโลกอย่างสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ภาวะความเป็นจ้าวโลกของอังกฤษได้สิ้นสุดลงประมาณปี 2457 เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมมีอันต้องพังทลายลง เมื่อประเทศต่าง ๆ พากันดำเนินนโยบายการกีดกันทางการค้าและปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศเมื่อสงครามโลกครั้งที่หนึ่งสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470 ภัยพิบัติจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและภาวะเศรษฐกิจตกต่ำดังกล่าวนี้ได้บั่นทอนศักยภาพทางเศรษฐกิจของอังกฤษไปเป็นอันมาก ยิ่งเมื่อถูกซ้ำเติมด้วยสงครามโลกครั้งที่สองในทศวรรษ 2480 ภาวะความเป็นผู้นำของอังกฤษในระบบทุนนิยมโลกจึงยุติลงโดยสมบูรณ์

แต่ที่จริงแล้วโครงสร้างอำนาจในระบบทุนนิยมโลกเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญนับตั้งแต่ทศวรรษ 2430 เป็นต้นมา เมื่อสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการพัฒนาเทคโนโลยีที่อาศัยพลังงานจากไฟฟ้าและการเผาไหม้ภายในของเครื่องยนต์ จนเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สอง ศักยภาพทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาจึงเพิ่มพูนขึ้นในขณะที่อังกฤษอ่อนกำลังลง ด้วยเหตุนี้เอง ศูนย์อำนาจในระบบทุนนิยมโลกจึงค่อยๆ เคลื่อนย้ายจากฟากหนึ่งไปสู่อีกฟากหนึ่งของมหาสมุทรแอตแลนติก และเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกาก็ปรากฏโฉมเป็นผู้นำของระบบทุนนิยมโลกอย่างชัดเจน

ในระหว่างทศวรรษ 2460 ถึงทศวรรษ 2480 เป็นช่วงเวลา que ระบบทุนนิยมโลกปราศจากระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพราะเป็นช่วงเวลาของการถ้อยโอดอำนาจระหว่างอังกฤษกับสหรัฐอเมริกา ประกอบกับเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองใกล้จะยุติลง สหรัฐอเมริกาและอังกฤษเป็นผู้นำในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ระเบียบเศรษฐกิจใหม่นี้ยังยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมดังเช่นระเบียบเศรษฐกิจเดิม ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมเกือบทุกผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจนั่นเอง การเจรจาเพื่อจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศระหว่างสหรัฐ-อเมริกากับอังกฤษเริ่มต้นในปี 2486 ข้อตกลงเบื้องต้นระหว่างประเทศทั้งสองเป็นประเด็นในการเจรจากับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ หลังจากที่ประเทศมหาอำนาจทั้งหลายเห็นชอบในหลักการร่วมกันแล้วจึงจัดให้มีการประชุมนานาชาติ

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่กำหนดขึ้นใหม่นี้มีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 2 ส่วน คือ ระเบียบการเงินระหว่างประเทศและระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

3.211 ระเบียบการเงินระหว่างประเทศ

ในการประชุมนานาชาติเพื่อจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศ ณ เมืองเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods) มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในเดือนกรกฎาคม 2487 ที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ผู้แทนประเทศอังกฤษ และข้อเสนอของแฮร์รี ไวท์ (Harry D. White) ผู้แทนสหรัฐอเมริกา และในที่สุดก็มีมติยอมรับข้อเสนอหลักของไวท์ โดยที่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดในบางประเด็น¹ สิ่ง que เรียกว่า "ระบบเบรตตันวูดส์" (Bretton Woods System) จึงถือกำเนิดขึ้นในมนุษยโลก โดยมีการจัดตั้ง "กองทุนการเงินระหว่างประเทศ" (International Monetary Fund) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดูแลให้การเงินระหว่างประเทศมีเสถียรภาพ และขณะเดียวกันก็มีการจัดตั้งธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (International Bank for Reconstruction and Development) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "ธนาคารโลก" (World Bank) เพื่อทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรทางการเงินในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศสมาชิก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา

ระบบเบรตตันวูดส์ได้เลือกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) เป็นกรอบในการกำหนดกติกาทางการเงินระหว่างประเทศ ตามระบบดังกล่าวนี้ ประเทศสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ยกเว้นสหรัฐอเมริกา) จำต้องกำหนดค่าเสมอภาค (par value) ของเงินตราของตนเทียบกับเงินดอลลาร์อเมริกัน โดยที่เงินดอลลาร์อเมริกันกำหนดค่าเสมอภาคเทียบกับทองคำในอัตรา 35 เกรย์ต่อทองคำบริสุทธิ์น้ำหนัก 1 ออนซ์ เงินตราสกุลต่างๆ ของประเทศสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงมีค่าเสมอภาคเทียบกับทองคำด้วย ธนาคารกลางของประเทศสมาชิกจึงต้องดำเนินการซื้อขายเงินตราต่างประเทศเพื่อมิให้อัตราแลกเปลี่ยนเคลื่อนไหวขึ้นลงเกินกว่า 1% ของค่าเสมอภาค หากมีปัญหาดุลยภาพภายนอกจนมีอาจอ้างไว้ซึ่งค่าเสมอภาคที่กำหนดไว้ได้ ประเทศสมาชิกจะต้องพิจารณาเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาคของอัตราแลกเปลี่ยนเสียใหม่ ภายใต้กติกาทางการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ สหรัฐอเมริกาไม่มีพันธะที่จะ

¹ รายละเอียดข้อเสนอและแนวความคิดของเคนส์เกี่ยวกับการจัดตั้ง International Clearing Union และการสถาปนา Bancor เป็นหน่วยการเงินระหว่างประเทศ โปรดดู Chandavarkar (1987), Moggridge (1986) และ Williamson (1983; 1987)

ต้องเข้าไปซื้อขายเงินตราเพื่อรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ภาวะในเรื่องนี้ตกเป็นหน้าที่ของประเทศสมาชิกอื่น ๆ เพราะเงินดอลลาร์อเมริกันถูกยึดถือเป็นเงินตราสกุลหลักภายใต้ระเบียบการเงินระหว่างประเทศใหม่นี้ โดยรัฐบาลอเมริกันยินยอมที่จะรับแลกเงินดอลลาร์อเมริกันกับทองคำ (gold convertibility) อย่างไม่จำกัดจำนวน การรับแลกเงินดอลลาร์อเมริกันกับทองคำดังกล่าวนี้นับเป็นมาตรการสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นที่มีต่อเงินดอลลาร์อเมริกันในฐานะเงินตราสกุลหลัก

สำหรับประเทศที่มีได้เป็นเจ้าของเงินตราสกุลหลัก การมีภาวะในการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนให้อยู่ในระดับค่าเสมอภาคที่กำหนดไว้ ย่อมสร้างขีดจำกัดในการดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาคอื่น ๆ ส่วนประเทศที่เป็นเจ้าของเงินตราสกุลหลักนั้นแล้ว ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัวก็สร้างปัญหาพื้นฐานในการดำเนินนโยบายดังที่เรียกกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่า "ปัญหาของประเทศที่ n" (The n-th Country Problem) กล่าวคือ หากประเทศเจ้าของเงินตราสกุลหลักมีดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเกินดุลติดต่อกันหลายปี ระบบทุนนิยมโลกจะต้องประสบปัญหาสภาพคล่องระหว่างประเทศ (international liquidity) แต่ถ้าหากประเทศเจ้าของเงินตราสกุลหลักมีดุลการชำระเงินขาดดุล ปริมาณเงินดอลลาร์ที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีมากขึ้น แม้ปัญหาสภาพคล่องระหว่างประเทศจะหมดไป แต่ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นก็คือ ความเชื่อมั่นในค่าของเงินตราสกุลหลักอาจจะสั่นคลอน สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อรัฐบาลประธานาธิบดีจอห์น เอฟ. เคนเนดี และประธานาธิบดีลินดอน จอห์นสัน ได้เลือกดำเนินนโยบายการเงินการคลังแบบขยายตัว (expansionary policy) อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการใช้จ่ายของรัฐบาลอเมริกันในสงครามเวียดนาม ทำให้ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาขาดดุลอย่างร้ายแรง การดำเนินนโยบายในลักษณะเช่นนี้จึงมีผลเสมือนหนึ่งว่ารัฐบาลอเมริกันกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายเงินดอลลาร์อเมริกันที่อยู่ในครอบครองของประเทศอื่น ๆ ที่มีสภาพเสมือนหนึ่ง "ตัวเงินคลัง" ที่รัฐบาลอเมริกันจะต้องชำระคืนเป็นทองคำ トラบใดที่รัฐบาลอเมริกันยังมีทองคำที่จะรับแลกเงินดอลลาร์อเมริกัน ความเชื่อมั่นในเงินตราสกุลหลักจะยังไม่เสื่อมคลาย แต่เนื่องจากการขาดดุลการชำระเงินของสหรัฐอเมริกากลายเป็นปัญหาเรื้อรัง ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลอเมริกันเอง แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะเหตุว่าฐานะการแข่งขันของสหรัฐอเมริกาในระบบทุนนิยมโลกได้อ่อนแอลงไปเป็นอันมากในทศวรรษ 2510 ทั้งนี้เนื่องจากญี่ปุ่นและประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเติบโตกล้าขึ้นมาเป็นศูนย์อำนาจใหม่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในระบบทุนนิยมโลกดังกล่าวนี้มีส่วนซ้ำเติมปัญหาศรัทธาและความเชื่อมั่นในค่าของเงินดอลลาร์อเมริกันอย่างสำคัญ รัฐบาลหลายต่อหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลประธานาธิบดีเดอโกลแห่งฝรั่งเศสพากันนำเงินดอลลาร์อเมริกันไปแลกเป็นทองคำจากรัฐบาลอเมริกัน ในสภาพการณ์ดังกล่าวนี้

เงินดอลลาร์อเมริกันย่อมมีค่าลดลงเมื่อเทียบกับทองคำ แต่รัฐบาลอเมริกันไม่ยอมลดค่าเงินของตน เพราะไม่ต้องการให้สหภาพโซเวียตและสหภาพอัฟริกาใต้ซึ่งเป็นผู้ส่งออกทองคำได้รับประโยชน์จากการลดค่าเงินดอลลาร์อเมริกัน รัฐบาลอเมริกันหาทางออกด้วยการใช้ระบบราคาทองคำสองราคา (two-tier gold price system) เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2511 โดยมีทั้งราคาทางการและราคาตลาด การซื้อขายแลกเปลี่ยนทองคำระหว่างรัฐบาลให้ยึดถือราคา 35 เหรียญอเมริกันต่อทองคำบริสุทธิ์น้ำหนัก 1 ออนซ์ ส่วนราคาตลาดปล่อยให้เป็นไปตามสภาวะของอุปสงค์และอุปทาน แต่ระบบราคาทองคำสองราคานี้มีอาจช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานได้ ในเมื่อดุลการชำระเงินของสหรัฐอเมริกายังคงขาดดุลต่อไป เงินดอลลาร์อเมริกันจึงมีค่าตกต่ำลงไปเรื่อยๆ เมื่อเทียบกับทองคำ แม้รัฐบาลอเมริกันจะพยายามต่อรมมิให้มีการนำเงินดอลลาร์อเมริกันมาแลกเปลี่ยนเป็นทองคำ แต่ก็มิอาจยับยั้งได้ ในที่สุด ประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสันจึงประกาศยกเลิกการรับแลกเปลี่ยนดอลลาร์อเมริกันกับทองคำเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2514 ระบบเบรตตันวูดส์จึงมาถึงจุดจบหลังจากที่มีบทบาทในการจัดระเบียบการเงินระหว่างประเทศเพียงประมาณสี่ทศวรรษ²

การละเมิดหลักการของระบบค่าเสมอภาคปรากฏอยู่เนืองๆ ในช่วงสี่ทศวรรษดังกล่าวนี้ ประเทศที่มีปัญหาการขาดดุลการชำระเงินเรื้อรังมักจะลงเอยที่จะลดค่าเงินสกุลของตน ส่วนประเทศที่มีดุลการชำระเงินเกินดุลก็ขัดขึ้นต่อแรงผลักดันที่จะให้ขึ้นค่าของเงิน ยิ่งรัฐบาลอเมริกันดำเนินนโยบายการเงินการคลังแบบขยายตัวด้วยแล้ว การรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนก็ยิ่งมีปัญหามากขึ้น เพราะการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ทำให้ปริมาณเงินดอลลาร์ที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีมากขึ้น ซึ่งมีส่วนสร้างแรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อในระบบทุนนิยมโลกด้วย ในที่สุดประเทศอุตสาหกรรมหลายต่อหลายประเทศจึงพากันละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว และหันไปใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Flexible Exchange Rate System)

3.212 ระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

การเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับอังกฤษซึ่งเริ่มต้นในปี 2486 ได้ข้อยุติร่วมกันว่า ระเบียบการค้าระหว่างประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองจักต้องอยู่บนพื้นฐานแห่งหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ทั้งนี้เพราะเชื่อว่าหลักการดังกล่าวนี้ก่อคุณผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจ

² ประวัติศาสตร์ฉบับทางการของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โปรดดู Horsefield (1969) และ de Vries (1976; 1985) งานวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิเช่น Khatkhate (1987), Sengupta (1986), Solomon (1977), Southard (1979) และ Strange (1976) เป็นต้น

ทัศนคติดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในบันทึกของเจมส์ มีด (James Meade) เรื่อง "A Proposal for an International Commercial Union"³ ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2485 สารสำคัญของบันทึกดังกล่าวนี้เป็นประเด็นการเจรจาระหว่างสหรัฐอเมริกากับอังกฤษ การเจรจาได้ข้อยุติร่วมกัน⁴ จนมีการนำเสนอเอกสารร่วมระหว่างรัฐบาลทั้งสองเรื่อง *Proposals for Expansion of World Trade and Employment* ในเดือนพฤศจิกายน 2488 ต่อมาการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการจ้างงาน (United Nations Conference on Trade and Employment) ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ในปี 2491 สมาชิกสหประชาชาติ 50 ประเทศได้ลงนามในกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) และสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization = ITO) เพื่อทำหน้าที่ดูแลและกำกับให้การค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขจัดอุปสรรคของการค้าระหว่างประเทศทั้งในด้านภาษีศุลกากร (tariff barriers) และด้านอื่น (non-tariff barriers) การจำกัดจารีตปฏิบัติทางธุรกิจอันขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม (restrictive business practices) การพัฒนาและบูรณะเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกและการจัดการเกี่ยวกับข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยโภคภัณฑ์ต่าง ๆ (international commodity agreements) ก่อนการประชุม ณ กรุงฮาวานาในปี 2491 ได้มีการประชุม ณ นครลอนดอนในเดือนธันวาคม 2489 รัฐบาลอเมริกันได้เสนอให้จัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade = GATT) ซึ่งครอบคลุมมาตรการทางด้านนโยบายการค้าระหว่างประเทศ (อันเป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรฮาวานาปี 2491) ข้อตกลงทั่วไปดังกล่าวนี้มีสมาชิกสหประชาชาติร่วมลงนามแรกเริ่ม 23 ประเทศ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2491 เป็นต้นมา การณ์ปรากฏต่อมาว่ารัฐสภาอเมริกันไม่ยอมให้สัตยาบันแก่กฎบัตรฮาวานา อันเป็นผลให้การจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศต้องล้มเหลวลง คงเหลือแต่ GATT ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศและมีได้มีบทบาท

³ เอกสารนี้เก็บอยู่ในหอจดหมายเหตุอังกฤษ (Public Record Office) และเพิ่งตีพิมพ์เป็นภาคผนวกในบทความของ Culber (1987 : 399-407) ในเวลานั้น เจมส์ มีด ทำงานอยู่ในฝ่ายเศรษฐกิจของ War Cabinet Secretariat ของรัฐบาลอังกฤษ

⁴ แม้รัฐบาลประเทศทั้งสองจะยอมรับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมร่วมกัน แต่ก็มีความเห็นต่างกันในเรื่องวิธีการขจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดภาษีศุลกากร ในขณะที่อังกฤษต้องการให้มีการเจรจาในลักษณะพหุภาคี (multilateral agreement) สหรัฐอเมริกากลัวต้องการให้มีการเจรจาในลักษณะทวิภาคี (bilateral agreement) แต่ในที่สุดคณะผู้แทนอังกฤษก็ประสบความสำเร็จในการโน้มน้าวให้คณะผู้แทนรัฐบาลอเมริกันเห็นชอบกับข้อเสนอฝ่ายตน รายละเอียดโปรดดู Culber (1987)

หน้าที่ครอบคลุมการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศครบทุกด้าน โดยมีบทบาทหน้าที่เฉพาะการขจัดอุปสรรคการค้าระหว่างประเทศเท่านั้น ดังนั้น การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองจึงมีปัญหามาตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการจัดองค์การเพื่อดูแลกำกับและบังคับใช้กติกาทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ (Finlayson and Zacher, 1981)

แม้ว่า GATT จะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่สร้างขึ้นบนพื้นฐานของหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม แต่ความพยายามในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจทำให้บทบัญญัติของ GATT หลายต่อหลายข้อบิดเบือนหลักการดังกล่าว หัวใจของ GATT อยู่ที่หลักการปฏิบัติอย่างปราศจากความลำเอียง (principle of non-discrimination) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือประเทศสมาชิกพึงปฏิบัติต่อกันเยี่ยงประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งอย่างปราศจากเงื่อนไข (unconditional most-favoured-nation treatment) แต่บทบัญญัติของ GATT ก็ละเมิดหลักการดังกล่าวนี้มาตั้งแต่ต้น ในเมื่อมีข้อยกเว้นให้อังกฤษและฝรั่งเศสสามารถให้สิทธิพิเศษแก่อาณานิคมของตน อีกทั้งยังยินยอมให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการในการปกป้องตนเอง (safeguard measures) ด้วยการกำหนดโควตาการนำเข้าหรือขึ้นอากรขาเข้า ในกรณีที่มีการปฏิบัติตามกฎของ GATT ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious injury) แก่อุตสาหกรรมภายในประเทศ นอกจากนี้การปล่อยให้อำนาจกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจยุโรปในปี 2501 โดยปราศจากการท้วงติงจาก GATT นับเป็นจุดต่างพรั่นในประวัติศาสตร์ของ GATT เพราะการจัดตั้งสหภาพศุลกากร (customs union) นั้นขัดต่อหลักการปฏิบัติอย่างปราศจากความลำเอียงอย่างกระจ่างชัด

ในรอบสี่ทศวรรษหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ความสำคัญทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาได้ลดลงเนื่องจากเกิดมีศูนย์อำนาจใหม่ในระบบทุนนิยมโลก การเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจของประชาคมยุโรปและญี่ปุ่นทำให้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า สหรัฐอเมริกามีใช้ศูนย์อำนาจแห่งเดียวที่มีอยู่ในระบบทุนนิยมโลกดังเช่นที่เคยเป็นอยู่ในทศวรรษ 2490 อีกต่อไป ภายในกลุ่มประเทศโลกที่สามเอง ศักยภาพทางเศรษฐกิจก็ได้เติบโตมากขึ้นเป็นอันมาก กำเนิดของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) นับเป็นประจักษ์พยานของความข้อนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกดังกล่าวนี้ย่อมทำให้ฐานะการแข่งขันระหว่างประเทศและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ของประเทศต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปด้วย หากประเทศสมาชิก GATT ยึดมั่นในหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมและต้องการประโยชน์จากหลักการดังกล่าวนี้ ก็ควรที่จะต้องปรับโครงสร้างการผลิตตามการเปลี่ยนแปลงในด้านความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบแต่การถกกลับปรากฏว่าประเทศมหาอำนาจต่างแสดงความแข็งขันต่อการปรับโครงสร้างการผลิต ส่วนหนึ่งเป็นผลจากแรงกดดันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ

และดำเนินนโยบายปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ โดยการกีดกันการค้าระหว่างประเทศ ด้วยการสร้างอุปสรรคทางการค้าที่ไม่มีภาษีศุลกากร (non-tariff barriers) ขณะเดียวกันก็อาศัยบทบัญญัติในส่วนที่เป็นช่องทางในการหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามข้อบังคับของ GATT (Escape Clause) เพื่อปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ การดำเนินการดังกล่าวนี้แม้จะไม่ละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT แต่ก็ขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม การที่ประเทศมหาอำนาจใช้อำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศที่เหนือกว่าในการบังคับให้ประเทศคู่ค้าจำต้องลงนามในข้อตกลงการจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (voluntary export restraints) ดังเช่นข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-Fibre Arrangement) นับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้ ถ้าหากประเทศสมาชิก GATT โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศมหาอำนาจมีศรัทธาอย่างแน่นแฟ้นในหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมก็ควรที่จะส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว การบีบบังคับให้ประเทศคู่ค้าจำกัดการส่งออกเป็นพฤติกรรมที่ขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมโดยมีพิกัดต้องสงสัย

อย่างไรก็ตาม GATT ประสบความสำเร็จพอสมควรในการผลักดันให้ประเทศสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอุตสาหกรรม ลดอากรขาเข้า เพื่อส่งเสริมการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ได้มีการเจรจาด้วยภาษีศุลกากรมาแล้ว 7 รอบ การเจรจารอบที่สำคัญได้แก่ การเจรจารอบเคนเนดี (Kennedy Round) ระหว่างปี 2506-2510 และ การเจรจารอบโตเกียว (Tokyo Round) ระหว่างปี 2516-2522 ผลของการเจรจาเหล่านี้ทำให้อัตราอากรขาเข้าในประเทศอุตสาหกรรมลดลงจนอยู่ในระดับต่ำกว่า 10% แต่การเจรจาเพื่อลดภาษีศุลกากรส่วนใหญ่เป็นเรื่องของสินค้าहतอุตสาหกรรม โดยที่สินค้าเกษตรและวัตถุดิบได้ประโยชน์จากการเจรจาเหล่านี้น้อยมาก นอกจากนี้ บรรดาประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น ล้วนมีนโยบายให้เงินอุดหนุนการผลิตการเกษตรกรรมซึ่งก่อให้เกิดผลผลิตส่วนเกินอย่างผิดธรรมชาติ และมีส่วนสำคัญในการกดราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น พัฒนาการของ GATT และนโยบายของประเทศมหาอำนาจไม่เพียงแต่จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาที่ต้องพึ่งพิงสินค้าเกษตรเป็นสินค้าออกเท่านั้น หากยังซ้ำเติมชะตากรรมทางเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้อีกด้วย⁵

⁵ พัฒนาการของระเบียบการค้าระหว่างประเทศและบทบาทของ GATT โปรดดู Curzon and Curzon (1976), Finlayson and Zacher (1981), Hudec (1987), Jacobson and Sidjanski (1982), Krasner (1981), Rangarajan (1986) เป็นต้น

ความไม่พึงพอใจในกฎระเบียบของ GATT ที่ไม่เกื้อกูลประโยชน์ของประเทศด้อยพัฒนาเท่าที่ควร ทำให้กลุ่มประเทศด้อยพัฒนาหันไปเปิดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการพัฒนา (United Nations Conference on Trade and Development = UNCTAD) เป็นหัวหอกในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศไปในการที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มประเทศโลกที่สามมากยิ่งขึ้น จนเป็นที่กล่าวขวัญกันว่า UNCTAD ก็คือ GATT ของประเทศผู้ยากไร้ (Jordan, 1982 : 64) UNCTAD ถือกำเนิดและประชุมครั้งแรกในปี 2507 การก่อเกิดของ UNCTAD ทำให้คณะกรรมการเฉพาะกาลว่าด้วยการประสานงานระหว่างข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (Interim Co-ordination Committee on International Commodity Agreements = ICCICA) ยุติบทบาทลงและโอนภาระหน้าที่ไปให้แก่ UNCTAD การประชุม UNCTAD I ในปี 2507 ส่งผลให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติภาค 4 ใน GATT ในเดือนกุมภาพันธ์ 2508 โดยอนุญาตให้ประเทศที่พัฒนาแล้วให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ประเทศด้อยพัฒนาได้ แต่ความพยายามของ GATT ที่จะพิสูจน์ให้กลุ่มประเทศโลกที่สามเห็นว่า GATT ให้ประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนาไม่น้อยไปกว่า UNCTAD นั้นไม่ประสบความสำเร็จ เพราะบทบัญญัติภาค 4 ที่เพิ่มเติมใน GATT นั้นมีความกำกวมและมิได้ถือเป็นพันธกรณีที่ประเทศที่พัฒนาแล้วจะต้องเกื้อกูลประเทศด้อยพัฒนา ในการประชุม UNCTAD II ณ นครนิวเดลี ประเทศอินเดีย ในปี 2511 กลุ่มประเทศ 77 (Group of 77)⁶ ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศโลกที่สามที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม UNCTAD I ได้ผลักดันให้ที่ประชุมยอมรับระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preference = GSP) จนประสบความสำเร็จ⁷ (Langhammer and Sapir, 1987) แต่กระนั้นก็ตาม ความไม่พึงพอใจที่กลุ่มประเทศโลกที่สามมีต่อระเบียบการค้าระหว่างประเทศยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองยังคงมีอยู่เป็นอันมาก

⁶ กลุ่มประเทศ 77 จัดตั้งขึ้นในปี 2507 เพื่อให้มีจุดยืนร่วมกันในการประชุม UNCTAD I ประกอบด้วยกลุ่มประเทศอัฟริกาและเอเชีย (Group A) และกลุ่มประเทศละตินอเมริกา (Group C) จำนวนรวมทั้งสิ้น 77 ประเทศ โดยมีประเทศด้อยพัฒนาบางประเทศมิได้เข้าร่วมกลุ่มในระยะแรก ในปัจจุบันกลุ่มนี้มีสมาชิก 128 ประเทศ แต่ยังคงใช้ชื่อ "กลุ่มประเทศ 77" ตามเดิม (Iida, 1988)

⁷ ญัตติดังกล่าวนี้ผ่านที่ประชุมอย่างค่อนข้างราบรื่น สหรัฐอเมริกาได้คัดค้านญัตตินี้อย่างแข็งกร้าวในการประชุม UNCTAD I เพราะถือว่า GSP ขัดต่อหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (The Most-favoured-Nation Principle) แต่ด้วยความเกรงกลัวต่อการสูญเสียฐานอำนาจทางการเมืองระหว่างประเทศ ประธานาธิบดีจอห์นสันได้กลับลำสนับสนุนญัตตินี้ในปี 2510 ก่อนการประชุม UNCTAD II เพียงปีเดียว รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้โปรดดู Meltzer (1976)

3.213 ระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (New International Economic Order = NIEO)

ยุคความเป็นจ้าวของสหรัฐอเมริกา (Pax Americana) ในฐานะผู้ดูแลการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สองจบสิ้นลงในปี 2514 เมื่อระบบเบรตตันวูดส์ถึงกาลอวสาน นับแต่นั้นมาจนบัดนี้ (2531) นานาประเทศกำลังแสวงหาระเบียบใหม่ทางการเงินระหว่างประเทศที่จะช่วยเกื้อกูลการเติบโตของมนุษย์โลก โดยที่สภาวะการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศมีเสถียรภาพด้วย ขณะเดียวกัน กลุ่มประเทศโลกที่สามก็พยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ด้วยมีความเห็นว่า ระเบียบเดิมที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎข้อบังคับของ GATT และ IMF ไม่เกื้อกูลผลประโยชน์ของประเทศด้อยพัฒนาเท่าที่ควร เข้าทำนองที่ว่า ชนชั้นใดร่างกฎหมาย ประโยชน์ย่อมตกแก่ชนชั้นนั้น แม้กลุ่มประเทศโลกที่สามจะพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ แต่ความพยายามดังกล่าวนี้ไม่สู้ประสบผลสำเร็จนัก ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า หัวใจของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองอยู่ที่ IMF และ GATT ในกรณีของ IMF อำนาจในการลงคะแนนเสียงของประเทศสมาชิกมิได้เท่าเทียมกัน หากแต่เป็นไปตามสัดส่วนของเงินช่วยเหลือที่ให้แก่ IMF ประเทศมหาอำนาจจึงมีคะแนนเสียงมากกว่าประเทศด้อยพัฒนา ในกรณีของ GATT ดังได้กล่าวแล้วว่า แม้ว่า GATT จะเป็นข้อตกลงที่ร่างขึ้นบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม แต่ก็มีข้อยกเว้นต่างๆ ซึ่งขัดต่อปรัชญาดังกล่าวนี้ ประเทศมหาอำนาจเองก็พยายามหาประโยชน์จากกฎข้อบังคับของ GATT ทั้งๆที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม และในหลายต่อหลายกรณีก็กระทำการอันขัดต่อกฎข้อบังคับเหล่านี้

เมื่อกลุ่มประเทศโลกที่สามไม่สามารถยึดกุมสถาบันที่เป็นหัวใจของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ ก็หันไปยึดกุมสถาบันที่มีความสำคัญรองลงไป สถาบันที่ยึดกุมได้มักเป็นสถาบันที่ยึดหลักการลงคะแนนเสียงอย่างเสมอภาค (หนึ่งประเทศต่อหนึ่งคะแนนเสียง) อาทิเช่น สมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติ UNCTAD UNESCO ILO UNIDO เป็นต้น ปรัชญาการณื่อดังกล่าวนี้ได้สร้างความไม่พอใจแก่ประเทศมหาอำนาจผู้ให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรเหล่านี้เป็นอันมาก (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา) จนในบางกรณีถึงกับขอถอนสมาชิกภาพและเลิกให้เงินอุดหนุน

ความไม่พึงพอใจต่อระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ ทำให้กลุ่มประเทศโลกที่สามพยายามผลักดันให้มีการจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว กลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ กลุ่มประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Countries = NACs) ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 4 ของกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้ ณ นครอัลเจียร์ ประเทศอัลจีเรีย ในเดือนกันยายน 2516 ได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการจัด

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ต่อมาสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมสมัยวิสามัญครั้งที่ 6 ในเดือนเมษายน 2517 ที่ประชุมมีมติยอมรับให้มีการจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ⁸ ต่อมาในเดือนธันวาคม 2517 สมัชชาทั่วไปในการประชุมสมัยสามัญครั้งที่ 29 ได้มีมติยอมรับกฎบัตรว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐ⁹ ชื่อเรียกช่องทางฝ่ายใต้ (South) หรือกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทำให้ฝ่ายเหนือ (North) หรือประเทศที่พัฒนาแล้วจำต้องเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันในการประชุมสมัชชาทั่วไปสมัยวิสามัญ ครั้งที่ 7 ในเดือนกันยายน 2518 จนสามารถมีมติว่าด้วยความร่วมมือในการพัฒนาและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ¹⁰ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีมติยอมรับให้มีการจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่ความคืบหน้าในเรื่องนี้ยังมีไม่มากนัก ทั้งๆ ที่เวลาได้ล่วงเลยมากกว่าทศวรรษแล้ว

3.22 ประเทศไทยกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

พฤติกรรมของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอาจจำแนกออกเป็น 2 ประเภท¹¹ คือ

(1) การยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการยอมรับจำนวนและสวามิภักดิ์ต่อประเทศมหาอำนาจผู้เป็นเจ้าโลก (relational power behaviour)

(2) การไม่ยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ และพยายามผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบดังกล่าวนี้ (meta-power behaviour)

นับตั้งแต่ปี 2398 เป็นต้นมา พฤติกรรมส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยปรากฏออกมาในรูปของการยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ มากกว่าที่จะแสดงตนเป็นกบฏต่อระเบียบดังกล่าวนี้ ภายหลังปี 2398 ระบบเศรษฐกิจไทยถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลก การ

⁸ มติดังกล่าวนี้คือ Resolution 3201 (S - VI) Declaration and Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order โปรดดู *Sauvant (1981 : 171-183)*

⁹ มติดังกล่าวนี้คือ Resolution 3281 (XXIX) Charter of Economic Rights and Duties of States โปรดดู *Sauvant (1981 : 206-212)*

¹⁰ มติดังกล่าวนี้คือ Resolution 3362 (S - VII) Development and International Economic Co-operation โปรดดู *Sauvant (1981 : 226-234)* รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้โปรดดู *Gosovic and Ruggie (1976)*

¹¹ การจำแนกนี้อาศัยแนวความคิดของ *Krasner (1981)* ตารางที่ 1 จัดทำขึ้นตามแนวความคิดดังกล่าวนี้

ยอมทำสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาค ซึ่งเริ่มต้นด้วยสนธิสัญญาบาวริง (Bowring Treaty) ทำให้ไทยต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและอธิปไตยทางการคลัง ด้วยความเกรงกลัวต่อภัยคุกคามจากประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม ทำให้ไทยจำต้องยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีอังกฤษเป็นผู้กำกับดูแล (Pax Britannica) แม้ว่าไทยจะมีได้ตกเป็นอาณานิคมโดยนิตินัย (*de jure* colony) ของประเทศมหาอำนาจใด แต่นักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจบางท่านมีความเห็นว่า ไทยเป็นอาณานิคมโดยพฤตินัย (*de facto* colony) ของอังกฤษ (Birnborg and Resnick, 1975) ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ไทยยังคงยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในระบบทุนนิยมโลก โดยการเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติในปี 2489 และเป็นสมาชิกธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2492 แต่ไทยมิได้เป็นสมาชิกของ GATT จนจนกระทั่งปี 2525 ตลอดระยะเวลา 4 ทศวรรษที่ผ่านมาไทยได้สร้างความสัมพันธ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองภายใต้ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศปัจจุบัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีทั้งลักษณะทวิภาคีและพหุภาคี (ดูตารางที่ 3-1)

ไทยมีบทบาทไม่มากนักในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ บทบาทในด้านนี้ค่อนข้างนุ่มนวล โดยพยายามหลีกเลี่ยงอาการแข็งกร้าวหรือแสดงตนเป็นกบฏต่อประเทศมหาอำนาจผู้เป็นจ้าวโลก การเจรจาเพื่อขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคระหว่างปี 2462-2469 แม้จะมีได้มีจุดมุ่งหมายในการปรับเปลี่ยนระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่ก็มีจุดมุ่งหมายที่จะเชยิบฐานะของไทยให้เสมอด้วยประเทศมหาอำนาจคู่สัญญา¹² การร่วมจัดตั้งองค์การ ASEAN ในปี 2510 อาจตีความได้ว่าเป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หาก ASEAN สามารถพัฒนาเป็นเขตการค้าเสรี (free trade areas) หรือสหภาพศุลกากร (customs union) ซึ่งจะทำให้กลุ่มมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างไรก็ตาม แม้กลุ่มประเทศอาเซียนจะประกาศเจตนารมณ์อย่างแข็งขันที่จะมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจมากขึ้น ดังที่ปรากฏใน Declaration of ASEAN Concord อันเป็นผลจากการประชุมสุดยอด แถลงการณ์ในเดือนกุมภาพันธ์ 2519 บัดนี้ กาลเวลาล่วงเลยมากกว่าทศวรรษ ความร่วมมือทาง

¹² หลังการเจรจาแก้ไขสนธิสัญญาระหว่างปี 2462-2469 อธิปไตยทางการคลังได้กลับคืนมาเพียงบางส่วน และเป็นสิ่งที่ตกลงกันว่า สิทธิสภาพนอกอาณาเขตจะหมดสิ้นไป และอธิปไตยทางการคลังจะได้กลับคืนมาโดยสมบูรณ์ ก็ต่อเมื่อไทยมีประมวลกฎหมายครบถ้วนแล้วเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี ไทยมีกฎหมายครบถ้วนในปี 2478 ซึ่งหมายความว่าไทยจะได้เอกราชโดยสมบูรณ์ในปี 2483 แต่โดยผลของความพยายามในการเจรจาของรัฐบาลไทย เอกราชสมบูรณ์ได้กลับคืนมาในปี 2480 รายละเอียดโปรดดู *ปริทัศน์ พนมยงค์* (2526)

เศรษฐกิจยังไม่ปรากฏโฉมให้เห็นมากนัก แม้แต่ความร่วมมือในการให้สิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศ (Preferential Trading Arrangements) ซึ่งกันและกัน ก็ยังอยู่ในระดับอันน้อยนิด (Terdudomtham, 1988) ผลกระทบของการก่อตั้ง ASEAN ที่มีต่อระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จึงมีอาจเทียบเคียงได้กับการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป

การเข้าเป็นสมาชิก UNCTAD ในปี 2507 และการเข้าร่วมกลุ่มประเทศ 77 (Group of 77) ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีบทบาทในการผลักดันให้มีการแก้ไขกฎข้อบังคับของ GATT ตลอดจนผลักดันให้ประชาคมระบบทุนนิยมโลกยอมรับระบบการให้สิทธิพิเศษทางศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences) นับเป็นประจักษ์พยานที่บ่งชี้ว่า ไทยมีบทบาทในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอยู่บ้าง แต่บทบาทดังกล่าวนี้มีอยู่ไม่มากนัก ดังที่เป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่า กลุ่มประเทศที่เป็นหัวหอกในการผลักดันให้มีการจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (NIEO) คือ กลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (NACs) (ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของกลุ่มประเทศ 77) แต่ไทยมิได้เป็นสมาชิกกลุ่มนี้ มิหนำซ้ำผู้นำรัฐบาลไทยยังมองกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้เป็นพวกหัวรุนแรง พฤติกรรมของไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศมักจะปรากฏออกมาในรูปการแสดงความสวามิภักดิ์ต่อประเทศเจ้าโลกดังเช่นสหรัฐ-อเมริกา การเปลี่ยนท่าทีของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อข้อเสนอว่าด้วย GSP ในการประชุม UNCTAD II ในปี 2511 ก็ดี (Meltzer, 1976) และการรอมชอมของประเทศมหาอำนาจที่มีต่อข้อเสนอว่าด้วย NIEO ในการประชุมสมัชชาทั่วไปแห่งสหประชาชาติสมัยวิสามัญครั้งที่ 7 ในปี 2518 ก็ดี (Gosovic and Ruggie, 1976) ล้วนแล้วแต่ช่วยให้รัฐบาลไทยตัดสินใจได้ง่ายขึ้นในข้อที่ว่า การมีบทบาทในการผลักดันการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศของไทยจะไม่สร้างความเคืองแค้นแก่ประเทศมหาอำนาจมากนัก

ตารางที่ 3-1

การจำแนกประเภทพฤติกรรมของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ลักษณะของข้อตกลง	ประเภทของพฤติกรรม	
	การยอมรับระเบียบเศรษฐกิจระเบียบระหว่างประเทศ	การผลักดันการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
1. ทวิภาคี	<ol style="list-style-type: none"> 1. สนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาค พ.ศ.2398-2480 2. สนธิสัญญาและข้อตกลงที่ทำกับประเทศมหาอำนาจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสหรัฐอเมริกา 3. ความช่วยเหลือทวิภาคีจากประเทศมหาอำนาจ 4. เงินกู้ stand-bys จาก IMF 5. เงินกู้ SAL จาก IBRD 6. Voluntary Export Restraints 7. ข้อตกลงภาษีระหว่างประเทศ 8. กรรมาธิการทรัพย์สินทางปัญญา 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาค พ.ศ.2462-2480
2. พหุภาคี		
2.1 ฝ่ายได้กับฝ่ายได้	<ol style="list-style-type: none"> 1. ASEAN 2. Group of 77 	
2.2 ฝ่ายได้กับฝ่ายเหนือ	<ol style="list-style-type: none"> 1. สมาชิกสหประชาชาติ 2. สมาชิก IMF และ IBRD 3. สมาชิก GATT 4. Multi-fibre Arrangement 5. กรรมาธิการทรัพย์สินทางปัญญา 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การแก้ไขกฎของ GATT 2. UNCTAD 3. NIEO

3.23 ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีบทบาทต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างน้อย 2 ด้าน ในด้านหนึ่ง ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในตัวของมันเองเป็นนโยบายที่รัฐบาลจะต้องกำหนด ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อรัฐบาลตัดสินใจเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแล้ว ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ย่อมเป็นข้อจำกัดของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศ

3.231 ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในฐานะนโยบาย

การเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นนโยบายที่จะต้องตัดสินใจ กระบวนการตัดสินใจในเรื่องนี้จำกัดอยู่ภายในฝ่ายบริหาร กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ โดยที่ประชาราษฎรหาได้มีส่วนร่วมแต่ประการใดไม่ สภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงแต่จะไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายนี้เท่านั้น หากทว่าในหลายต่อหลายกรณียังไม่มีโอกาสรับรู้อีกด้วย

การตัดสินใจเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศจำเป็นต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ของสังคม (social benefit) กับต้นทุนทางสังคม (social cost) อันเนื่องจากการนี้ การเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วยการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 ก็ดี และการเข้าร่วมกับกลุ่มโลกเสรีภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็ดี ล้วนเกิดจากภาวะจำยอมและเหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ ในกรณีแรกการไม่เข้าร่วมอาจมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจจักรวรรดินิยม ซึ่งเป็นต้นทุนของสังคมที่สูงมาก ในกรณีหลัง การที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามประกาศสงครามกับฝ่ายพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้ไทยมีชนกติดหลังการเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศของระบบทุนนิยมโลกอาจเป็นมรรควิธีหนึ่งที่จะลดล้างมลทินที่ทำให้ การเข้าเป็นสมาชิกธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2492 เป็นไป โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในเรื่องนี้ก็เฉพาะในการลงมติอนุมัติ พ.ร.บ.ให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ.2494¹³ การเข้าเป็นสมาชิก GATT ในปี 2525 ก็มีลักษณะการเดียวกัน กล่าวคือ เกิดจากการตัดสินใจของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว

¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 68 ตอนที่ 6 ลงวันที่ 16 มกราคม 2494

การตัดสินใจลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทวิภาคีจากประเทศมหาอำนาจต่างๆ ก็ดี ข้อตกลงภาษีระหว่างประเทศต่างๆ ก็ดี ข้อตกลงการกู้เงินจากต่างประเทศก็ดี ข้อตกลงการค้าประกันหนี้ต่างประเทศก็ดี ตลอดจนการร่วมในข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-fibre Arrangement) นับตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมาก็ดี¹⁴ การทำสัญญาจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรปโดยสมัครใจ (voluntary export restraint) ในปี 2525 และ 2529 ก็ดี¹⁵ และการลงนามในข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศต่าง ๆ (international commodity agreement) ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเหล่านี้ ทั้งๆ ที่นโยบายหลายต่อหลายเรื่องก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจต่อประชาชนคนไทยและชะตากรรมของสังคมเศรษฐกิจไทยอย่างมหาศาล เหตุที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจไทยอำนาจให้เป็นอย่างนั้น ในเมื่อระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเผด็จการและคณาธิปไตยในช่วงเวลาส่วนใหญ่ระหว่างปี 2475-2530 (รายละเอียดโปรดดูบทที่ 4 ว่าด้วยโครงสร้างส่วนบน และบทที่ 5 ส่วนที่ว่าด้วยรัฐสภา)

3.232 ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในฐานะข้อจำกัดในการดำเนินนโยบาย

เมื่อรัฐบาลตัดสินใจเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หรือลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศใด รัฐบาลย่อมมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามกติกาและข้อตกลงนั้นๆ กติกาและข้อตกลงเหล่านี้มักจะถูกกลายเป็นข้อจำกัด (constraints) ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ และบางครั้งก่อให้เกิดต้นทุนของสังคม (social cost) อย่างใหญ่หลวง

การเข้าร่วมระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วยการลงนามในสนธิสัญญาวาวริงในปี 2398 และสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคลักษณะเดียวกันนี้ที่ทำกับประเทศมหาอำนาจอื่นๆ ในเวลาต่อมา ทำให้ไทยไม่เพียงแต่ต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเท่านั้น หากยังต้องสูญเสียอธิปไตยทางการคลังอีกด้วย ข้อจำกัดเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีศุลกากรตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาเหล่านี้ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ *ประการแรก* ทำให้รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้มากเท่าที่ควร อันเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องดิ้นรนหาทางปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรซึ่งจบลงด้วยการปฏิรูปการคลังโดยการรวบอำนาจทางการคลังเข้าสู่ส่วนกลาง (fiscal centralization)

¹⁴ รายละเอียดโปรดดู สมบูรณ์ ศรีประชัย (2531)

¹⁵ รายละเอียดโปรดดู Sathirathai and Siamwalla (1987)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความจำกัดของรายได้รัฐบาลมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยที่รัฐบาลใช้ความระมัดระวังอย่างมากในการผ่อนคลายขีดจำกัดด้านรายได้ด้วยการกู้เงินจากต่างประเทศ เนื่องจากเกรงกลัวภัยคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยม *ประการที่สอง* ข้อจำกัดเกี่ยวกับอากรขาเข้าทำให้รัฐบาลขาดเครื่องมือในการปกป้องคุ้มครองการผลิตภายในประเทศ ในเมื่อรัฐบาลไม่สามารถตั้งกำแพงภาษีเพื่อสกัดกั้นสินค้าอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ ผลที่ตามมาก็คือ การพัฒนาอุตสาหกรรมในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองเป็นไปอย่างเชื่องช้า

การเข้าร่วมระเบียบการเงินระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2492 ทำให้ไทยมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามอยู่ในกรอบของระเบียบดังกล่าวนี้ ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) ที่ไทยใช้อยู่ในเวลานั้น ย่อมขัดต่อหลักการพื้นฐานของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว (Single Exchange Rate System) ด้วยเหตุนี้เอง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้เพียรกดดันให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนระบบการเงินระหว่างประเทศ จนในที่สุดรัฐบาลไทยต้องละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา และหันมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียวในปี 2498¹⁶ นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ไทยปฏิบัติตามระเบียบการเงินระหว่างประเทศ กระนั้นก็ตาม ไทยก็ยังมิได้กำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาท เนื่องจากมีปัญหาเสถียรภาพทางการเงิน และเพิ่งจะกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2506 (*ธนาคารแห่งประเทศไทย 2528 : 10-13*)¹⁷ จึงเป็นอันว่า ไทยได้ปฏิบัติตามระเบียบการเงินระหว่างประเทศอย่างสมบูรณ์นับแต่ปี 2506 เป็นต้นมา พันธกรณีของไทยในเรื่องนี้ ก็คือ การรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน โดยมีให้เงินบาทมีค่าสูงกว่าหรือต่ำกว่าค่าเสมอภาคเกินกว่า 1% หากเงินบาทมีค่าสูงกว่าหรือต่ำกว่าความเป็นจริงก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาค และในหลายต่อหลายกรณีกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กดดันและผลักดันให้รัฐบาลไทยปรับค่าเสมอภาคของเงินบาท ไทยยังคงยึดถือระบบค่าเสมอภาคหรือระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว ภายหลังจากที่ระบบเบรตตันวูดส์มีอันเป็นไปในปี 2514 และเพิ่งละทิ้งระบบ

¹⁶ ข้อมูลเกี่ยวกับระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา โปรดดู *ธนาคารแห่งประเทศไทย (2504; 2505; 2508) บทวิเคราะห์เกี่ยวกับเรื่องนี้ดู Shu-chin Yang (1957), Corden (1967) และ ภาณุพงศ์ นิธิประภา (2531)*

¹⁷ พระราชกฤษฎีกากำหนดค่าเสมอภาคของบาท พ.ศ.2506 *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 80 ตอนที่ 102 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2506 การกำหนดค่าเสมอภาคของเงินบาทอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.2501*

ค่าเสมอภาค โดยหันมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Flexible Exchange Rate System) นับตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2528 : 13-21)

แม้ว่าไทยจะเข้าร่วมในระเบียบการเงินระหว่างประเทศตั้งแต่ 2492 แต่ไทยก็มิได้เข้าร่วมในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ จวบจนกระทั่งเมื่อมีการเจรจาเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศในรอบโตเกียว (Tokyo Round) ระหว่าง พ.ศ.2516-2522 ไทยจึงเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์และสมัครเข้าเป็นภาคีชั่วคราวในปี 2521 และภาคีถาวรในปี 2525 การเข้าร่วมระเบียบการค้าระหว่างประเทศจึงต่ำกว่าการเข้าร่วมระเบียบการเงินระหว่างประเทศถึงกว่า 32 ปี ตลอดเวลาดังกล่าวนี้ ไทยประพุดิตนเสมือนหนึ่งผู้โดยสารรถประจำทางที่ไม่ยอมเสียค่าโดยสารหรือ "ตีตั๋วฟรี" (free rider)¹⁸ แม้ในช่วงเวลาที่ไทยมิได้เป็นสมาชิก GATT แต่ไทยก็ได้ประโยชน์จาก GATT ในฐานะประเทศด้อยพัฒนา เพราะ GATT มีกฎข้อบังคับให้ประเทศด้อยพัฒนาได้รับสิทธิพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติภาค 4 ใน GATT ในเดือนกุมภาพันธ์ 2508 ซึ่งอนุญาตให้ประเทศที่พัฒนาแล้วให้สิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรแก่ประเทศด้อยพัฒนาได้ ความข้อนี้คลุมถึงการปฏิบัติของประชาคมยุโรปที่มีต่อประเทศไทยในฐานะประเทศด้อยพัฒนาด้วย ไทยจึงได้รับประโยชน์จาก GATT ในขณะที่ยังมีได้เป็นสมาชิก โดยไม่ต้องเสียค่าสมาชิกและสังคมไม่ต้องแบกรับภาระต้นทุนอันเกิดจากการปฏิบัติตามพันธะในฐานะสมาชิกของ GATT การเข้าเป็นสมาชิก GATT ในปี 2525 เป็นเรื่องยากที่จะประเมินว่าก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิแก่สังคมไทยหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด¹⁹

¹⁸ ผลผลิตขององค์การระหว่างประเทศหรือความร่วมมือระหว่างประเทศมีคุณลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (public good) ปัญหาการ 'ตีตั๋วฟรี' หรือการร่วมรับประโยชน์โดยไม่ยอมรับภาระรายจ่ายจึงเกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวนี้ ประเทศมหาอำนาจจึงต้องแบกรับภาระรายจ่ายส่วนใหญ่ โดยที่ประเทศเล็กๆ รับภาระแต่เพียงส่วนน้อย ดังกรณีของสหประชาชาติ IMF IBRD UNESCO และองค์การชำนาญพิเศษอื่น ๆ ของสหประชาชาติ เมื่อประเทศมหาอำนาจเป็นผู้รับภาระรายจ่ายส่วนใหญ่ ก็ย่อมต้องหวังผลประโยชน์ส่วนใหญ่ด้วย ยามใดก็ตามที่ผลประโยชน์ที่ได้รับไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสีย ก็จะถอนตัวจากการเป็นสมาชิก ดังกรณีที่เกิดขึ้นใน ILO และ UNESCO กรณีเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นกรณีที่ประเทศมหาอำนาจไม่สามารถยึดกุมอำนาจได้ เนื่องจากกฎการลงคะแนนเสียง (voting rule) ยึดหลักการ 'หนึ่งประเทศหนึ่งเสียง' แต่ในองค์การที่ยึดกฎการลงคะแนนเสียงตามสัดส่วนของเงินอุดหนุนที่จ่าย ประเทศมหาอำนาจก็ยังสามารถยึดกุมอำนาจไว้ได้ ดังกรณีของ IMF เป็นต้น โปรดดู Frey and Schneider (1982, Frey (1984 : chapter 7-8) และ Frey (1984a)

¹⁹ ความพยายามที่จะประเมินผลดีและผลเสียของการเข้าเป็นสมาชิก GATT โปรดดู นิตยา พิบูลย์รัตนกิจ และอารยา ศรีพัฒนาสกุล (2525)

แต่การเข้าเป็นสมาชิก GATT ทำให้ไทยต้องมีพันธะที่จะต้องประพฤติปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของ GATT นั่นก็คือ หลักการปฏิบัติอย่างปราศจากความลำเอียง (principle of non-discrimination) หรือการปฏิบัติต่อประเทศสมาชิกเอียงประเทศที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งอย่างปราศจากเงื่อนไข (unconditional most-favoured-nation treatment) แต่ตั้งได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า กฎข้อบังคับของ GATT ก็ยังละเมิดหลักการดังกล่าวนี้ และให้ประโยชน์แก่ประเทศมหาอำนาจยิ่งกว่าประเทศด้อยพัฒนา (ดูหัวข้อ 3.212 ข้างต้น) ดังนั้น กฎข้อบังคับของ GATT จึงกลายมาเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลไทย การส่งเสริมการลงทุนและการส่งเสริมการส่งออก โดยการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร การให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ และการให้เงินอุดหนุนในรูปแบบอื่นๆ ตลอดจนการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วยการตั้งกำแพงภาษีกลายเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและต้องระมัดระวังมากขึ้นว่าจะละเมิดกฎข้อบังคับของ GATT หรือไม่ มิฉะนั้นอาจจะได้รับการตอบโต้จากประเทศสมาชิก GATT โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจทางเลือกของรัฐบาลไทยในเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ทางคือ

ประการแรก เมื่อไทยเป็นสมาชิก GATT แล้ว รัฐบาลก็ควรใช้กฎข้อบังคับของ GATT ให้เป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่กฎข้อบังคับของ GATT นั้นค่อนข้างซับซ้อน และหลายต่อหลายเรื่องค่อนข้างคลุมเครือ นอกจากนี้ กระบวนการด้านการบริหารเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นก็ไม่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้เอง ประเทศด้อยพัฒนาจึงมักต้องเสียเปรียบประเทศที่พัฒนาแล้วเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับกฎข้อบังคับของ GATT ขึ้น เพราะประเทศด้อยพัฒนาขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้เกี่ยวกับกฎข้อบังคับของ GATT ประเทศไทยก็มีปัญหาเดียวกันนี้ อวิชาทำให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของไทยไม่พยายามใช้ GATT ให้เป็นประโยชน์ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการยอมต่อสัญญาการค้าการส่งออกมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรปในปี 2529 อย่างเชื่องๆ โดยไม่ยอมเรียกร้องสิทธิประโยชน์ภายใต้ GATT ในฐานะที่ไทยเป็นผู้ผลิตมันสำปะหลังรายใหญ่ (principal supplier) และการยอมสยบต่อรัฐบาลอเมริกัน โดยไม่กล้านำเรื่องการอุดหนุนการเพาะปลูกข้าวของรัฐบาลอเมริกันตาม U.S. Food Security Act of 1985 เข้าสู่การพิจารณาของ GATT ทั้งๆที่การให้เงินอุดหนุนดังกล่าวสร้างความเสียหายแก่ข้าวไทย (Sathirathai and Siamwalla, 1987) หากรัฐบาลยังคงขาดบุคลากรที่มีความรู้และความสามารถในการยึดกุมกฎข้อบังคับของ GATT ได้อย่างมั่นคงแล้ว ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถใช้กฎข้อบังคับของ GATT ให้เป็นประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจไทยเท่านั้น หากยังมีโอกาสที่จะเพลี่ยงพล้ำในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย

ประการที่สอง ดังได้กล่าวแล้วว่า ทางเลือกของรัฐบาลไทยมิได้มีเฉพาะแต่การเข้าร่วมและการใช้ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ให้เป็นประโยชน์ให้มากที่สุดเท่านั้น หากยังมีทางเลือกอีกทางหนึ่งก็คือ การผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศด้อยพัฒนามากยิ่งขึ้น (ดูหัวข้อ 3.22 "ประเทศไทยกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ") แต่ประวัติศาสตร์ที่เป็นมาได้บ่งชี้ว่า รัฐบาลไทยมิได้เลือกใช้เส้นทางนี้มากนัก

การรวมกลุ่มเศรษฐกิจระหว่างประเทศในด้านหนึ่งอาจช่วยเพิ่มอำนาจต่อรอง ซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ได้ แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น ข้อตกลงในการรวมกลุ่มเศรษฐกิจระหว่างประเทศจะกลายเป็นข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายต่างๆ ดังเช่น การจัดตั้งสมาคมผู้ผลิตโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (Producers' Association) หรือคาร์เทลระหว่างประเทศ (international cartels) มักจะมีข้อตกลงเกี่ยวกับโควตาการผลิต โควตาการส่งออก และราคาโภคภัณฑ์ ข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (international commodity agreements) ก็มักจะมีข้อตกลงทำนองเดียวกันนี้ หากรัฐบาลตัดสินใจเข้าร่วมคาร์เทลหรือข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศใด ๆ รัฐบาลก็ต้องมีพันธะในการปฏิบัติตามข้อตกลงเหล่านั้น²⁰

3.3 ประเทศมหาอำนาจ

บทบาทและอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยผันแปรและเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการการของระบบทุนนิยมโลก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีทั้งในด้านตัวละคร และด้านแบบแผนในการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลของประเทศมหาอำนาจ

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง อังกฤษนับเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย ดังได้กล่าวแล้วว่า จวบจนประมาณปี 2457 อังกฤษมีฐานะเป็นผู้นำของระบบทุนนิยมโลก (Pax Britannica) และหลังการทำสนธิสัญญา

²⁰ ดูรายชื่อสมาคมผู้ผลิตโภคภัณฑ์และข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศที่ไทยเป็นสมาชิกในตารางที่ 3-2 และ 3-3 อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศจำนวน 51 ข้อตกลง อายุโดยเฉลี่ยของข้อตกลงเหล่านี้เท่ากับ 5.4 ปี และอายุมัธยฐานเท่ากับ 2.5 ปี ความพยายามในการทำข้อตกลงดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนโฉมหน้าของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่จึงไม่ประสบผลสำเร็จ (Behrman, 1978 : 62)

บาวริงในปี 2398 ไทยมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับอังกฤษอย่างแน่นแฟ้น²¹ การที่ไทยต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและอธิปไตยทางการคลังก็ดี ตลอดจนแบบแผนการค้าระหว่างประเทศของไทยมีลักษณะเป็นการค้าระหว่างประเทศแบบอาณานิคม (colonial pattern of international trade) ทำให้นักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยบางท่านมีมติว่า แม้ไทยจะไม่ใช่อาณานิคมโดยนิตินัย (de jure colony) แต่ก็เป็นอาณานิคมโดยพฤตินัย (de facto colony) ของอังกฤษ (Bimberg and Resnick, 1975) ทั้งยังปรากฏด้วยว่า อังกฤษได้เข้ามาแทรกแซงกิจการในของไทยในหลายต่อหลายกรณี ในทัศนะของนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจบางท่าน อังกฤษได้มีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยผ่านที่ปรึกษาการคลังซึ่งเป็นชาวอังกฤษ²² Ingram (1971 : 173, 196) ถึงกับมีความเห็นว่า ที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษไม่เพียงแต่จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการเงิน การคลังเท่านั้น หากยังมีบทบาทสำคัญต่อการเลือกแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย บทบาทและอิทธิพลดังกล่าวนี้ได้ปรากฏต่อมามากน้อยจนถึงทศวรรษ 2470 นักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจในยุคหลัง ดังเช่น Bimberg and Resnick (1975) และ Feeny (1982) ต่างเห็นด้วยกับการตีความในทำนองนี้ อย่างไรก็ตาม Brown (1978) ไม่เห็นด้วยกับการตีความ

²¹ ประมาณร้อยละ 80.4 ของสินค้าออกของไทยส่งไปขายให้แก่อังกฤษและอาณานิคมของอังกฤษในปี 2469-2470 แม้เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470 ไทยก็ยังคงพึ่งพิงอังกฤษและอาณานิคมของอังกฤษเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญ โดยที่ระดับการพึ่งพิงสูงกว่า 80% เช่นเดิม ในด้านการนำเข้าไทยซื้อสินค้าจากอังกฤษและอาณานิคมอังกฤษประมาณร้อยละ 64.3 ของมูลค่าสินค้าเข้ารวมในปี 2469-2470 สัดส่วนนี้ลดลงเหลือ 30-35% ในช่วงทศวรรษ 2470 ภายหลังจากที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ผ่านพ้นไปแล้ว ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาเริ่มปรากฏโฉมเป็นประเทศคู่ค้าสำคัญของไทย ภาพดังกล่าวนี้ยิ่งชัดเจนขึ้นในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ข้อมูลคำนวณจาก *Statistical Year Book of the Kingdom of Siam* ฉบับปีต่าง ๆ)

²² ภัยคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยมไม่เพียงแต่ทำให้ไทยต้องยอมลงนามในสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 เท่านั้น หากยังเป็นเหตุให้ไทยต้องพัฒนาประเทศให้ทันสมัยเพื่อแสดงตนเยี่ยงอารยประเทศทั้งปวง ในการปฏิรูปสังคมเศรษฐกิจไทยในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐบาลได้มีนโยบายว่าจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ โดยพยายามไม่ใช้ที่ปรึกษาชาติหนึ่งชาติใดมากเกินไป จนกล่าวได้ว่ามีการแบ่งงานกันทำระหว่างที่ปรึกษาชาติต่างๆ อังกฤษยึดกุมตำแหน่งที่ปรึกษาการคลังและเข้าไปมีบทบาทในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ และการเหมืองแร่ (ซึ่งเป็นกิจการที่อังกฤษมีผลประโยชน์) ตำแหน่งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (ซึ่งต่อมากลายเป็นที่ปรึกษาประจำกระทรวงการต่างประเทศ) ตกแก่ชาวอเมริกัน ตำแหน่งที่ปรึกษากฎหมายตกแก่ชาวฝรั่งเศส ตำแหน่งที่ปรึกษาการรถไฟตกแก่ชาวเยอรมัน และตำแหน่งที่ปรึกษาด้านการเดินเรือตกแก่ชาวเดนมาร์ก เป็นต้น

ดังกล่าวและชี้ให้เห็นว่า อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นของชนชั้นปกครองไทย²³ แต่ก็ยังยอมรับว่าที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษมีบทบาทในการให้ข้อมูลและเสนอแนะทางเลือกต่าง ๆ

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ฐานะความเป็นผู้นำของอังกฤษในระบบทุนนิยมโลกจบลึกลงโดยสิ้นเชิง และสหรัฐอเมริกาขึ้นมามีบทบาทแทน ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งปรากฏความสนิทชิดเชื้อมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ยิ่งแนบแน่นขึ้นไปอีกภายหลังสงคราม เมื่อปรากฏว่าสหรัฐอเมริกาคือประเทศมหาอำนาจประเทศเดียวที่ช่วยมิให้ไทยต้องตกอยู่ในฐานะประเทศผู้แพ้สงคราม (โทษฐานที่ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในเดือนมกราคม 2485) หลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนยึดครองจีนแผ่นดินใหญ่ได้ในปี 2492 ไทยยอมตนเป็นเบี้ยหมากรุกของรัฐบาลอเมริกันในการดำเนินนโยบายปิดล้อมสาธารณรัฐประชาชนจีน (containment policy) และนับแต่นั้นเป็นต้นมา บทบาทและอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในกระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศไทยปรากฏโฉมชัดเจนนับตามลำดับ หลังทศวรรษ 2500 ฐานะทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในระบบทุนนิยมโลกอ่อนด้อยลง โดยที่ญี่ปุ่นและประชาคมยุโรปแก่งกล้าขึ้น สายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ไทยมีกับศูนย์อำนาจใหม่ของระบบทุนนิยมโลกก็กระชับและแน่นแฟ้นตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ทั้งญี่ปุ่นและประชาคมยุโรปยังไม่ผู้มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมากนัก ในกรณีของประชาคมยุโรป บทบาทที่สำคัญได้แก่ การหลอกล่อและบีบบังคับให้รัฐบาลไทยทำสัญญาจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรปในปี 2525 และ 2529 ในกรณีของญี่ปุ่นบทบาทที่สำคัญได้แก่การกดดันให้รัฐบาลไทยดำเนินการตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในช่วงปี 2525-2529 ต่อไป

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า เนื่องจากไทยเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้ระบบทุนนิยมโลกทั้งในช่วงก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จึงเป็นธรรมชาติที่ไทยจะมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับประเทศผู้นำในระบบดังกล่าวนี้ และเป็นเรื่องธรรมดาอีกเช่นกันที่ประเทศผู้นำจะเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้มีหลักประกันว่าประเทศไทยจะปฏิบัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศและไม่ "แตกแถว" ออกไปสู่ระบบอื่น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงศูนย์อำนาจของระบบทุนนิยมโลก ตัวละครที่จะเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการ

²³ ข้อสรุปดังกล่าวนี้ของ *Brown (1978)* ได้จากการศึกษาเอกสารชั้นต้นเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจสำคัญ 3 นโยบายในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว คือ โครงการเขื่อนเจ้าพระยา โครงการกู้เงินจากต่างประเทศปี 2448 และนโยบายเกี่ยวกับกองทุนสำรองเงินตราและอัตราแลกเปลี่ยนปี 2445 และ 2450

ตารางที่ 3-2

ไทยกับสมาคมผู้ผลิตโภคภัณฑ์ (Producers' Association)

ชื่อ	ประเทศสมาชิก	
1. Association of Natural Rubber Producing Countries (ANRPC)	อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ ไทย	อินเดีย ปาปัวนิวกินี ศรีลังกา เวียดนาม
2. Asian and Pacific Coconut Community (APCC)	อินเดีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ศรีลังกา	อินโดนีเซีย ปาปัวนิวกินี ซามัว หมู่เกาะโซโลมอน ไทย
3. Primary Tungsten Association (PTA)	รวันดา ไทย เม็กซิโก ออสเตรเลีย	ซาอุดี โบลิเวีย เปรู ปอร์ตุเกส

ที่มา : *Sauvant (1981 : 31-35)*

ตารางที่ 3-3

ไทยกับข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ

ข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ	มาตรการรักษาเสถียรภาพของราคา
1. International Sugar Agreement, 1984	ไม่มี
2. International Natural Rubber Agreement, 1979	161.3 - 242.0 เซนต์ (มาเลเซีย) ต่อκιโลกรัม
3. International Tin Agreement, 1981	29.15 - 37.89 ดอลลาร์มาเลเซียต่อκιโลกรัม มูลภัณฑ์ กันชนเล็กกิจการเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2528

ที่มา : *Maenning (1988)*

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงตัวละครจากอังกฤษในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมาเป็นสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แม้ว่าบทบาทการแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทยของญี่ปุ่นและประชาคมยุโรปในปัจจุบันจะยังมีไม่มากนัก แต่ก็เป็นเรื่องที่ควรแก่การสังเกตการณ์ต่อไปในอนาคต

แนวนโยบายหลักที่รัฐบาลอเมริกันพยายามเสนอแนะและผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินการมีอยู่อย่างน้อย 2 นโยบาย คือ นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม และนโยบายการพัฒนาชนบท

ดังได้กล่าวแล้วว่า ทั้งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษต่างมีความเห็นร่วมกันว่า ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองจักต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ มิฉะนั้นระบบทุนนิยมโลกจะมีอายุขัยตัวได้เท่าที่ควร (ดูหัวข้อ 3.21 ข้างต้น) ด้วยเหตุนี้เอง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่รัฐบาลอเมริกันต่อต้านนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของรัฐบาลไทยที่ดำเนินอยู่ระหว่างปี 2475-2500 และเพียรกดดันให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายดังกล่าวนี้ และหันเหสู่เส้นทางเศรษฐกิจเสรีนิยม แรงกดดันในเรื่องนี้มีได้มาจากรัฐบาลอเมริกันเท่านั้น หากทว่ายังประสานสอดคล้องกับแรงกดดันจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีกด้วย ในความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ (Economic and Technical Cooperation Agreement) ซึ่งรัฐบาลไทยลงนามร่วมกับรัฐบาลอเมริกันเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2493 ปรากฏอย่างชัดเจนว่า ประเทศทั้งสองตกลงในหลักการที่จะยึดถือนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม²⁴ แรงกดดันเหล่านี้ในที่สุดทำให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 ซึ่งเป็นกฎหมายส่งเสริมการลงทุนฉบับแรกในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ไม่เพียงแต่จะมีมาตรการในการส่งเสริม การลงทุนของเอกชนเท่านั้น หากยังมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศด้วย²⁵ ซึ่งขัดต่อหลักการพื้นฐานของนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมโดย

²⁴ ข้อ 3 ของความตกลงดังกล่าวนี้มีบทบัญญัติว่า ประเทศทั้งสองตกลงที่จะ "...จัดกระบวนการซึ่งตนเห็นว่าเหมาะสมและร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ในอันที่จะลดสิ่งกีดขวางต่อการค้าระหว่างประเทศและป้องกันมิให้ธุรกิจเอกชนหรือสาธารณะใช้วิธีปฏิบัติทางการค้าหรือการจัดการค้าซึ่งจำกัดการเข้าสู่ตลาด ในเมื่อวิธีปฏิบัติหรือการจัดการเหล่านั้นขัดขวางต่อการค้าภายในหรือระหว่างประเทศ..." (คำแปลของกระทรวงการต่างประเทศ) (กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ 2509 : 38-41)

²⁵ โปรดดูเจตนารมณ์ท้าย พ.ร.บ.ส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 64 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2497

สิ้นเชิง ไม่ว่าจะจอมพล ป. พิบูลสงครามจะมีความจริงใจและศรัทธาแนวนโยบายดังกล่าวนี้หรือไม่²⁶ แต่การตรากฎหมายฉบับนี้ได้ช่วยผ่อนคลายแรงกดดันจากต่างประเทศไปไม่น้อย อย่างไรก็ตาม นโยบายการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวนี้ไม่ประสบความสำเร็จแม้แต่น้อย ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าสิ่งสูงใจทางเศรษฐกิจมีน้อย อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างกลุ่มชอวยราชครูกับกลุ่มสี่เสาทะเเวศร์ซึ่งเขม็งเกลียวขึ้นทุกขณะ ได้ทำลายบรรยากาศการลงทุนไปจนเกือบหมดสิ้น

การรัฐประหารในปี 2500 ไม่เพียงแต่จะทำให้จอมพล ป. พิบูลสงครามและกลุ่มชอวยราชครูสิ้นอำนาจเท่านั้น หากยังหมายถึงการจบสิ้นของนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมอีกด้วย แม้ช่วงเวลาระหว่างปี 2500-2503 จะเป็นยุคแห่งการแสวงหาและการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ แต่การณได้ปรากฏชัดตั้งแต่หลังการรัฐประหารปี 2501 ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้วว่า เส้นทางพัฒนาสังคมเศรษฐกิจไทยเส้นทางใหม่เป็นเส้นทางเศรษฐกิจเสรีนิยม ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2500-2515 เป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ของรัฐบาลอเมริกันสามารถเข้ามาบีบบบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างมาก การที่รัฐบาลไทยยอมตนเป็นเบี้ยหมากรุกทางการเมืองระหว่างประเทศของรัฐบาลอเมริกันในสงครามอินโดจีน โดยการยินยอมให้ทหารอเมริกันเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทยก็ดี และการส่งทหารไทยไปร่วมรบในสงครามดังกล่าวก็ดี ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น โดยที่ไทยได้รับผลตอบแทนในรูปของความช่วยเหลือทางด้านทหาร เศรษฐกิจ และวิชาการ การพัฒนาประเทศโดยอาศัยยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดประเทศทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยมีความผูกพันกับระบบทุนนิยมโลกมากยิ่งขึ้น และดูเหมือนว่ารัฐบาลไทยจะเคารพหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมอย่างดี แต่แล้วเมื่อรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรเริ่มมีพฤติกรรม "แตกแถว" โดยนำสยามรัฐนาวาเข้าสู่เส้นทางเศรษฐกิจชาตินิยมในปี 2515 ด้วยการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 เพื่อจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชาวต่างประเทศ²⁷ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 เพื่อควบคุมแรงงานชาวต่างด้าว²⁸ รัฐบาลอเมริกันโดยสถานทูตเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทยก็แสดงความความคิดเห็นคัดค้านอย่างชัดเจน หลังจากที่ประกาศคณะปฏิวัติทั้งสองฉบับนี้มีผลบังคับใช้ไม่ถึงปี รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรก็ถึงแก่กรรม อย่างไรก็ตาม ความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจในหมู่ประชาชนชาวไทยยังคง

²⁶ นักวิชาการบางท่านเชื่อว่า รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามมิได้มีความจริงใจในการส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศ ดูอาทิเช่น *Ayal* (1961 : 314-317)

²⁷ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 89 ตอน 180 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2515

²⁸ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 89 ตอน 190 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

สี่บทอดต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ความรู้สึกต่อต้านการลงทุนของชาวต่างประเทศที่ความเข้มข้นมากขึ้นระหว่างปี 2516-2519 ภายหลังจากปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเดือนตุลาคม 2519 ระบบเศรษฐกิจไทยกลับ "เข้าแถว" สู่แนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมตามเดิม รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียรเน้นนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศเป็นพิเศษ และได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 ซึ่งให้สิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจด้านภาษีอากรมากขึ้น นับแต่นั้นมาปรากฏการณ์การ "แตกแถว" ออกจากแนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมและการตีตนออกห่างจากระบบทุนนิยมโลกมิได้ปรากฏให้เห็นอีก

ดังได้กล่าวแล้วว่า สหรัฐอเมริกามีได้มีเป้าหมายเพียงที่จะให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมเท่านั้น หากทว่ายังพยายามผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายการพัฒนาชนบทอีกด้วย มาตรการการพัฒนาชนบทในประเทศต่างๆในเอเชียตะวันออกเฉียงเป็นเพียงยุทธวิธีหนึ่งของการดำเนินยุทธศาสตร์การปิดล้อมสาธารณรัฐประชาชนจีนหลังปี 2492 ผู้นำรัฐบาลอเมริกันมีความเชื่อว่า หากไม่ดำเนินการปิดล้อมสาธารณรัฐประชาชนจีนแล้ว ประเทศต่างๆในเอเชียตะวันออกเฉียงจะประสบภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ และกลายเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ที่ละประเทศสองประเทศ จุดดั่งการล้มตัวของตัวโดมิโน (Domino Theory) ประเทศเหล่านี้จะสามารถยืนหยัดในการเผชิญภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ได้ก็ต่อเมื่อมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง ประชาชนในชนบทจะต้องไม่อดอยากหิวโหย เพราะความยากจนเป็นจุดอ่อนที่ลัทธิคอมมิวนิสต์จู่โจมเข้าไปได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลอเมริกันจึงได้ผลักดันให้ประเทศพันธมิตรในเอเชียตะวันออกเฉียงทุ่มเทพยายามในการพัฒนาชนบท การณ์ปรากฏต่อมาว่า การปฏิรูปการเกษตรทั้งในญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน ได้ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจอันเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในเวลาต่อมา หลังปี 2492 รัฐบาลอเมริกันได้ผลักดันให้รัฐบาลไทยสนใจพัฒนาชนบทด้วยเหตุผลเดียวกัน ในระหว่างปี 2594-2496 สหรัฐอเมริกาได้ให้เงินช่วยเหลือแก่รัฐบาลไทยจำนวน 22.4 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในจำนวนนี้ร้อยละ 30 เป็นโครงการช่วยเหลือทางด้านการเกษตร และร้อยละ 29 ทางด้านการคมนาคมและขนส่ง (Caldwell, 1974 : 40) การทุ่มเทพยายามในการสร้างถนนและทางหลวงเป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้ชัด ในปี 2492 ทางหลวงชั้นหนึ่งมีระยะยาวเพียง 845 กิโลเมตร เพิ่มขึ้น 8,100 กิโลเมตรในปี 2502 การระดมสร้างถนนและทางหลวงเหล่านี้มิได้เกิดจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ หากแต่เกิดจากเหตุผลในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ เพราะเป็นที่เชื่อกันว่า ถนนและทางหลวงเป็นสื่อที่อำนวยความสะดวกให้รัฐบาลส่วนกลางเข้าถึงประชาชนในชนบทได้โดยง่าย อีกทั้งยังช่วยให้รัฐบาลส่วนกลางสามารถเข้าไปสกัดกั้นอิทธิพลและภัยคุกคามจากลัทธิ

คอมมิวนิสต์อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย²⁹ เหตุผลในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติอีกเช่นกันที่ทำให้รัฐบาลไทยสนใจพัฒนาชนบทในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง³⁰ การทุ่มเททรัพยากรในการพัฒนาชนบทมีมากขึ้นหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยประกาศต่อสู้ด้วยการใช้อาวุธในปี 2508 แต่การพัฒนาชนบทดังกล่าวนี้มิได้มีเป้าประสงค์หลักที่จะขจัดปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท หากเป็นเพียงยุทธวิธีหนึ่งของยุทธศาสตร์การต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ของประเทศไทยเท่านั้น โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) นับเป็นอุทาหรณ์ที่ดีของความข้อนี้ (Scoville and Dalton, 1974)

แบบแผนการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยของสหรัฐอเมริกา มิได้แตกต่างจากอังกฤษในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองอย่างสำคัญ อย่างน้อยจนถึงปี 2516 นั่นก็คือ การเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในตลาดนโยบายเศรษฐกิจโดยอาศัยปัจจัยด้านอุปทาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอแนะนโยบายต่อชนชั้นปกครองและกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats) รัฐบาลอเมริกันได้ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลไทยในการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เข้าไปช่วยงานในหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน³¹ ที่ปรึกษาชาวอเมริกันเหล่านี้มีบทบาทค่อนข้างมากในการกำหนดแนวนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างกว้าง ๆ ทั้งนี้ปรากฏว่า งานวางแผนเศรษฐกิจมหภาคนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

²⁹ ทรัพยากรที่ใช้ในการสร้างถนนและทางหลวงมาจากแหล่งสำคัญอย่างน้อย 3 แหล่ง คือ เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลอเมริกัน เงินกู้จากต่างประเทศ และงบประมาณแผ่นดิน รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการสร้างทางหลวงแผ่นดิน พ.ศ.2495 เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การใช้จ่ายเงินในด้านนี้ การมุ่งสร้างถนนและทางหลวงในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างธนาคารโลกกับหน่วยงานของรัฐบาลอเมริกัน นอกจากนี้ พัฒนาการในเวลาต่อมาก็บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า นโยบายดังกล่าวนี้ยังผลให้มีการละเลยการพัฒนาการขนส่งและการคมนาคมทางน้ำ (Feeny, 1982 : 112)

³⁰ ข้อสรุปในประเด็นนี้ โปรดดู Freeny (1979), Feeny (1982 : chapter 8) และ Roth (1976) อนึ่งมีข้อสังเกตว่า พันธมิตรของสหรัฐอเมริกาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฟิลิปปินส์ และเกาหลีใต้ต่างประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปที่ดิน แต่ในกรณีของไทยนั้น การพัฒนาชนบทและการพัฒนาการเกษตรกลับไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เหตุผลสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่านโยบายเหล่านี้ก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ แทนที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความยากจนและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร

³¹ รายชื่อที่ปรึกษาชาวอเมริกันประจำหน่วยงานต่างๆ โปรดดู อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (2526 : บทที่ 3) และ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ (2528)

แห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากที่ปรึกษาชาวอเมริกัน³² รายงานของนายฮอร์จ ไบต์เซล (George B. Beitzel) ในปี 2502 หรือที่รู้จักกันในนาม Beitzel Report เป็นแม่แบบของการกำหนดมาตรการส่งเสริมการลงทุนเอกชน จนถึงกับมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายส่งเสริมการลงทุน โดยยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2503 และตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2505 ขึ้นแทน โดยที่บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมรายการสำคัญเป็นไปตามข้อเสนอของนายไบต์เซล (Beitzel, 1959) และกฎหมายฉบับนี้ได้ก่อผลกระทบอย่างสำคัญต่อชะตากรรมของสังคมเศรษฐกิจไทยในเวลาต่อมา

รัฐบาลอเมริกันไม่เพียงแต่จะมีบทบาทสำคัญในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญบางนโยบายในช่วงปี 2500-2515 เท่านั้น หากยังมีบทบาทสำคัญในด้านการปฏิรูประบบราชการอีกด้วย ภายหลังจากการลงนามใน *ความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือทางทหารระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลอเมริกัน* ในเดือนตุลาคม 2493 รัฐบาลอเมริกันโดยกระทรวงกลาโหมได้ให้ความช่วยเหลือแก่กองทัพไทยในการปฏิรูปการจ้ดองค์การตามแบบอย่างกองทัพอเมริกัน (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ 2526 : 119-120) การจัดตั้งสำนักงานประมาณในปี 2502 ก็เป็นไปตามข้อเสนอแนะของบริษัทที่ปรึกษาชาวอเมริกัน (Public Administration Service) แต่กระบวนการทำให้สังคมไทยมีลักษณะอเมริกัน (Americanization) ที่ลึกซึ้งเกิดจากความช่วยเหลือทางด้านการศึกษา ภายหลังจากการลงนามใน *ความตกลงว่าด้วยการแลกเปลี่ยนทางด้านการศึกษา* ในเดือนกรกฎาคม 2493 รัฐบาลอเมริกันได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษามากขึ้น การจัดตั้งวิทยาลัยวิชาการศึกษาในปี 2497 มีส่วนสำคัญในการทำให้ปรัชญาและการจัดการศึกษาแบบอเมริกันฝังรากลึกในสังคมไทย พอถึงต้น

³² แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) อาศัยแนวนโยบายหลักจากรายงานธนาคารโลก ปี 2502 หรือที่รู้จักกันในนาม Ellsworth Report (IBRD, 1959; *ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ* 2503) และบางส่วนจากรายงานของคณะที่ปรึกษาชาวอเมริกันในปี 2504 หรือที่รู้จักกันในนาม Bowen Report (Bowen, 1961) นายจอห์น ลอฟต์ส (John A. Loftus) มีบทบาทอยู่บ้างในการร่างแผนฉบับนี้ นายเครชคอฟ (A.J.Creshkoff) มีบทบาทสำคัญในการวางแผนเศรษฐกิจมหภาคฉบับที่หนึ่ง ระยะที่สอง (2507-2509) นายลอเรนส์ สไตเฟล (Laurence D. Stifel) มีบทบาทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514) และนายฟอร์เรสต์ คุกสัน (Forrest Cookson) ฉบับที่ 3 (2515-2520) แต่หลังจากนั้นงานวางแผนเศรษฐกิจมหภาคตกอยู่ในมือ นักวิชาการไทย โดยนายวีรพงษ์ รามางกูร และนายสมจิต นพคุณ มีบทบาทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) นายวีรพงษ์ รามางกูร และนายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) และนายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534)

ทศวรรษ 2500 อิทธิพลของปรัชญาและการจัดการศึกษาแบบยุโรปได้เหือดหายไปเป็นอันมาก สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเริ่มหันไปจัดหลักสูตรการศึกษาแบบอเมริกัน การจัดการศึกษาในระดับต่ำลงมาก็เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน นักเรียนไทยที่ศึกษาต่อในสหรัฐอเมริกาเริ่มมีจำนวนมากขึ้น ในปี 2494 จำนวนนักเรียนไทยในสหรัฐอเมริกาภายใต้ความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีเพียง 310 คน เพิ่มขึ้น 850 คนในปี 2503 (Evers and Silcock, 1967 : 87) ความช่วยเหลือและทุนการศึกษาที่รัฐบาลและมูลนิธิอเมริกันให้แก่แก่นักเรียนและนักศึกษาไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มีผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในเวลาต่อมา ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ว่ามหาวิทยาลัยอเมริกันเกือบทั้งหมดจะสอนแต่แนวความคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (mainstream economics) เท่านั้น หากทว่าเนื้อหาการเรียนการสอนยังเน้นแต่เรื่องประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรและปลูกฝังความศรัทธาที่มีต่อกลไกราคา โดยไม่ใส่ใจให้ความสนใจในเรื่องการกระจายรายได้อีกด้วย นักเศรษฐศาสตร์ในภาครัฐบาลเมื่อได้รับการปลูกฝังแนวความคิดเหล่านี้ ย่อมมีอคติและความโน้มเอียงบางด้าน การที่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมีความโน้มเอียงที่จะละเลยการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ส่วนหนึ่งเกิดจากภูมิหลังการศึกษาของกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยนี้เอง กระบวนการทำให้สังคมไทยมีลักษณะอเมริกัน โดยผ่านการจัดการศึกษาประสบความสำเร็จอย่างงดงามในการทำให้ชนชั้นนำของไทยยอมรับระบบคุณค่าและวัฒนธรรมอเมริกัน (Bell, 1982)

รัฐบาลอเมริกันได้มีบทบาทอยู่บ้างในการช่วยให้เรามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจไทยมากขึ้น โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัย การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องข้าวในยุคปลายทศวรรษ 2500 ซึ่งนับเป็นงานวิจัยยุคบุกเบิก ส่วนใหญ่เป็นผลงานของหน่วยงานอเมริกัน³³ แต่เงินอุดหนุนการวิจัยสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์นั้นเมื่อเทียบกับสาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาแล้วต้องนับว่าน้อยมาก การที่รัฐบาลอเมริกันทุ่มเงินอุดหนุนการวิจัยทางด้านสังคมวิทยาและมานุษยวิทยานั้น³⁴ ก็เพื่อที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับสังคมชนบทไทย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินยุทธศาสตร์การป้องกันภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ การทำงานวิจัยเพื่อใช้ประโยชน์ทางการ

³³ อาทิเช่น Platenius and Lertdumrikarn (1964), Taylor (1965), Bertrand (1967) เป็นต้น บทสำรวจความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้ ดู รัชสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2530)

³⁴ ทีมนักวิจัยและอาจารย์มหาวิทยาลัยคอร์เนลภายใต้โครงการ Cornell Village Project ซึ่งนำโดยศาสตราจารย์ลอริสตัน ชาร์ป (Lauriston Sharp) ได้มาปักหลักที่บางชั้นตั้งแต่ปี 2493 ผลงานวิชาการทางด้านไทยศึกษา ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและประวัติศาสตร์ ถูกครอบงำโดยนักวิชาการชาวอเมริกันนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนถึงอย่างน้อยกลางทศวรรษ 2510

เมืองกลายเป็นประเด็นถกเถียงในทศวรรษ 2510 (Bell, 1982) แม้ว่าเงินอุดหนุนการวิจัยสาขา เศรษฐศาสตร์จะมีอาจเทียบเคียงได้กับสาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา แต่ก็ต้องนับว่าหน่วยงาน ของรัฐบาลอเมริกันได้มีส่วนบุกเบิกการวิจัยเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งมีประโยชน์โดยอ้อมต่อ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา บทบาทและอิทธิพลของรัฐบาลอเมริกันในการกำหนด นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยได้เปลี่ยนโฉมไปทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ การเปลี่ยนแปลง ในด้านปริมาณจะเห็นได้ว่า บทบาทและอิทธิพลของรัฐบาลอเมริกันได้ลดลงไปมาก ส่วนหนึ่งเป็น เพราะว่าฐานะทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาในระบบทุนนิยมโลกได้อ่อนเปลี้ยลงไป การเมืองภายใน ประเทศทำให้รัฐบาลอเมริกันต้องถอนตัวจากสงครามอินโดจีน เงินช่วยเหลือที่เคยให้แก่รัฐบาลไทย ก็พลอยหดหายไปด้วย ผลกระทบที่ตามมาก็คือ รัฐบาลอเมริกันไม่สามารถว่าจ้างที่ปรึกษาชาว อเมริกันประจำหน่วยงานต่างๆ ของราชการไทยดังที่เคยทำมาก่อนระหว่างปี 2500-2515 ต่อไปอีกได้ การลดความช่วยเหลือยังมีนัยอีกด้วยว่า อำนาจต่อรองของสหรัฐอเมริกาในกระบวนการกำหนด นโยบายเศรษฐกิจของไทยพลอยลดลงไปด้วย นอกจากนี้ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือน ตุลาคม 2516 ความรู้สึกต่อต้านอเมริกันในหมู่ประชาชนชาวไทยมีมากขึ้น สหรัฐอเมริกาจึงไม่สามารถ วิจารณ์ไว้ซึ่งบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยในระดับเดิมอีก ต่อไป

การเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพที่เกิดขึ้น ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการเข้ามา มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าการเข้ามา มีบทบาทในด้านผู้ผลิตนโยบาย (อุปทาน) โดยผ่านชนชั้นปกครองและกลุ่มขุนนางวิชาการนั้นเป็น เส้นทางหลักที่รัฐบาลอเมริกันใช้มาโดยตลอด โดยเกือบมิได้สนใจที่จะเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพล ทางด้านผู้บริโภคนโยบาย (อุปสงค์) แต่ภายหลังปี 2516 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในประเทศ ไทยก็ดี และการเปลี่ยนแปลงฐานะของสหรัฐอเมริกาทั้งในทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศ ก็ดี ทำให้รัฐบาลอเมริกันเริ่มให้ความสนใจที่จะเข้าไปมีบทบาททางด้านผู้บริโภคนโยบาย การสร้าง สายสัมพันธ์กับนักวิชาการในชุมชนวิชาการเพื่อหยั่งความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ โดยที่ทราบดีว่านักวิชาการมีบทบาทไม่มากนักน้อยในการเรียกร้องนโยบายที่ดี การกระจายข่าวสารสู่ สื่อมวลชนเพื่ออธิบายฐานะและจุดยืนของรัฐบาลอเมริกันในเรื่องต่างๆก็ดี³⁵ ล้วนแล้วแต่เป็นตัวอย่างที่

³⁵ สำนักข่าวอเมริกันได้ออกจลสารชื่อ *ข้อมูลประกอบข่าว* (Backgrounder) เผยแพร่สู่สื่อมวลชนและชนชั้น นำในสังคม

บ่งชี้การเปลี่ยนแปลงบทบาทเชิงคุณภาพดังที่กล่าวข้างต้นนี้ วิธีการต่างๆเหล่านี้เป็นกระบวนการหล่อหลอมทัศนคติของประชาชนชาวไทย ด้วยการอัดฉีดสารสนเทศเข้าสู่ตลาดนโยบาย อย่างน้อยที่สุดเพื่อผ่อนคลายแรงต่อต้านที่มีต่อข้อเรียกร้องของรัฐบาลอเมริกัน

แต่แบบแผนการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยดำเนินการผ่านผู้ผลิตนโยบาย (อุปทาน) ก็ดี หรือผ่านผู้บริโภคนโยบาย (อุปสงค์) ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการแทรกแซงโดยทางอ้อม ข้อที่น่าสนใจก็คือ นับตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 เป็นต้นมา รัฐบาลอเมริกันเริ่มเข้ามาแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยตรง ด้วยการเป็นผู้เรียกร้องนโยบายเสียเอง ดังเช่นการเรียกร้องมิให้รัฐบาลไทยให้เงินอุดหนุนแก่สินค้าออกบางประเภท มิฉะนั้นรัฐบาลอเมริกันจะดำเนินการตอบโต้ตามกฎข้อบังคับของ GATT หรือตอบโต้ด้วยการลดสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) ที่ให้แก่ประเทศไทย กรณีการกล่าวหาในปี 2529 ว่า รัฐบาลไทยให้เงินอุดหนุนแก่การส่งออกข้าว นับเป็นอุทาหรณ์อันดี (Sathirathai and Siamwalla, 1987 : 608) การเรียกร้องให้รัฐบาลไทยแก้กฎหมายลิขสิทธิ์ในปี 2530 เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ทรัพย์สินทางปัญญาของชาวอเมริกัน (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 2530) นับเป็นตัวอย่างที่บ่งชี้ถึงพฤติกรรมใหม่ของรัฐบาลอเมริกัน

3.4 องค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทและอิทธิพลมากที่สุดในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมีอยู่เพียง 2 องค์การ คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก ทั้งสององค์การมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลและำรงไว้ซึ่งระเบียบการเงินระหว่างประเทศ (ดูหัวข้อ 3.211 ข้างต้น) เมื่อประเทศไทยสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การทั้งสองในปี 2492 ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับระเบียบการเงินระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่โดยนิตินัย จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่องค์การทั้งสองจะต้องทำหน้าที่ดูแลให้ประเทศไทยปฏิบัติตามกติกาของชุมชนโลก การผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมจึงเป็นเป้าหมายหลักที่องค์การทั้งสองมีส่วนร่วมกัน องค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้ร่วมกันผลักดันโดยประสานกับแรงกดดันจากรัฐบาลอเมริกันระหว่างปี 2492-2497 จนเป็นเหตุให้รัฐบาลไทยเริ่มกระบวนการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี 2497-2503 พลังจากระบบทุนนิยมโลกทั้งสามนี้ต้องการให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ลดบทบาทของรัฐบาลในฐานะผู้ผลิตสินค้าและบริการต่างๆเองโดยตรง และเลิกการผูกขาดการค้าโดยรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็ส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาททางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ การส่งเสริมให้

ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนในประเทศไทย เพื่อให้ระบบทุนนิยมโลกขยายตัว³⁶ แรงกดดันดังกล่าวนี้เริ่มส่งสัญญาณแห่งสัมฤทธิ์ผลในปี 2497 เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมการลงทุนของชาวไทยและชาวต่างประเทศ อันตรงข้ามกับแนวนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมโดยสิ้นเชิง เอกสารขั้นต้นของธนาคารโลกกล่าวว่า เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกมีบทบาทสำคัญในการช่วยร่างกฎหมายฉบับนี้ พร้อมทั้งยืนยันว่าการตรากฎหมายฉบับนี้แสดงถึงความพยายามของรัฐบาลไทยในการส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศด้วยความจริงใจเป็นครั้งแรก³⁷

ในปี 2498 พลังจากระบบทุนนิยมโลกประสบความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลไทยเลิกผูกขาดการค้าระหว่างประเทศ ต่อมาภายหลังการรัฐประหารปี 2500 รัฐบาลไทยเริ่มดำเนินการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (privatization) เพื่อส่งเสริมบทบาททางเศรษฐกิจของภาคเอกชนตามข้อเสนอแนะของธนาคารโลก (*IRRD, 1959; ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ 2503*) จำนวนรัฐวิสาหกิจไทยได้ลดลงจาก 141 แห่งในปี 2500 (*Riggs, 1966 : 304-310*) เหลือเพียง 69 แห่งในปี 2519³⁸

³⁶ สิ่งที่น่าลงทุนชาวต่างประเทศเกรงกลัว ก็คือ การถูกยึดกิจการเป็นของรัฐ และอุปสรรคในการส่งเงินทุนและกำไรกลับประเทศเมืองแม่ ในประเด็นนี้ รัฐบาลไทยยินยอมทำความตกลงกับรัฐบาลอเมริกันและลงนามใน "ความตกลงว่าด้วยการค้าประกันการลงทุนของคนอเมริกัน" เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2497 (*อุกฤษฏ์ ปัทมานนท์ 2528 : 244*) การลงนามในความตกลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นก่อนการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 เพียงเดือนเศษเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กระแสการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามกำลังเกิดขึ้น และเหตุการณ์ในเวลาต่อมาบ่งชี้ว่าเป็นกระแสที่มีอายุขัยได้

³⁷ เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยร่าง พ.ร.บ.ส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ.2497 คือ ดร.แอนโทนิบาสช์ (Antonin Basch) โปรดดู *IRRD (1986b : 4)* ดร.บาสช์มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด และวางแผนการลงทุนระยะยาวระหว่างปี 2497-2498 (*IBRD : 1986a : 17-19*)

³⁸ ในช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 (2520-2524) กระแสการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจกลับฟื้นตัวอีกครั้งหนึ่ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการจัดองค์การรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิมเสียใหม่ อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการลงทุนของรัฐบาลในการนำทรัพยากรพลังงานจากอ่าวไทยมาใช้ประโยชน์ กระแสถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนเกิดขึ้นเป็นระลอกที่สองภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์เงินคังคังระหว่างปี 2523-2525 รัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่ 76 แห่งในปี 2522 (*นุกูล ประจวบเหมาะ 2523*) ลดลงเหลือ 70 แห่งในปี 2526 (*สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2526*) และ 66 แห่งในปี 2529 (*พนัส สิมะเสถียร 2529*)

นอกเหนือจากพลังสามประสานระหว่างรัฐบาลอเมริกัน กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก ซึ่งผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมแล้ว³⁹ บทบาทโดยเฉพาะของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ก็คือ การกดดันให้รัฐบาลไทยเลิกใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) และหันมาใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนอัตราเดียว (Single Exchange Rate System) ซึ่งประสบความสำเร็จในปี 2498 ส่วนบทบาทโดยเฉพาะของธนาคารโลกก็คือ การโน้มน้าวให้รัฐบาลไทยวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่วางแผนดังกล่าว⁴⁰ เอกสารขั้นต้นของธนาคารโลกระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การผลักดันเรื่องทั้งสองนี้ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญระดับสูง เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเอาแต่ทุ่มทรัพยากรในการสร้างถนนและทางหลวง โดยมิได้ใส่ใจต่อการลงทุนพื้นฐานและสาธารณูปการอื่นๆ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารโลกต้องเจรจากับเจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงกลาโหมอเมริกัน จนมีมติร่วมกันที่จะให้รัฐบาลไทยวางแผนการลงทุนในการสร้างทุนพื้นฐาน (infrastructure) ระยะยาว (IBRD, 1986a) ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่วางแผนพัฒนานั้น ในที่สุดก็มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในปี 2502 โดยที่มีโครงสร้างและอำนาจแตกต่างไปจากข้อเสนอดั้งเดิมของธนาคารโลก (IBRD, 1986e)

กล่าวโดยสรุปก็คือ ช่วงเวลาระหว่างปี 2492-2503 เป็นช่วงเวลาที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศผลักดันให้รัฐบาลไทยปฏิบัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (ซึ่งรัฐบาลไทยได้แสดงการยอมรับโดยนิตินัย ด้วยการสมัครเป็นสมาชิกองค์กรทั้งสอง) การผลักดันให้รัฐบาลไทยยอมรับนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมก็ดี และการกดดันให้รัฐบาลไทยละทิ้งระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบหลายอัตราก็ดีเป็นการผลักดันที่สอดคล้องกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ ส่วนการผลักดันให้รัฐบาลไทยวางแผนการลงทุนและจัดตั้งหน่วยวางแผน ก็เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตอย่างมีเป้าหมายและอย่างต่อเนื่อง ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจไทยเท่านั้น หากยังเป็นประโยชน์โดยอ้อมต่อธนาคารโลกในฐานะเจ้าหน้าที่อีกด้วย

³⁹ กลุ่มขุนนางนักวิชาการมีบทบาทสำคัญในการประสานงานกับพลังของระบบทุนนิยมโลกในการผลักดันให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบายเฉพาะกิจในช่วงนี้ (โปรดดูหัวข้อ 5.2)

⁴⁰ แม้จะมีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมาแต่ปี 2493 แต่องค์กรแห่งนี้หาได้มีบทบาทในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแต่ประการใดไม่ ด้วยเหตุนี้เองเมื่อธนาคารโลกเสนอให้จัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่วางแผนพัฒนาฯ ข้อเสนอจึงได้รับการคัดค้านจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่ก็มีการประชุมประนีประนอมจนมีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในปี 2502 และยุบสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติไป

ช่วงเวลาดังกล่าวนี้เป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศทั้งสองเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างชัดเจนและอย่างมีประสิทธิภาพ

นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกมีคุณูปการต่อสังคมเศรษฐกิจไทยในด้านการส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับด้านต่างๆ ของระบบเศรษฐกิจไทย งานวิจัยของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจำกัดเฉพาะด้านการเงินและการคลัง ในขณะที่งานวิจัยของธนาคารโลกครอบคลุมขอบเขตกว้างขวางทั้งยังมีปริมาณมากกว่าอีกด้วย งานวิจัยเหล่านี้ได้ช่วยให้เรามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ ของรัฐบาลเป็นอันมาก และให้ประโยชน์อย่างสำคัญแก่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศนับตั้งแต่ปี 2504 เน้นหนักในด้านการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงินและการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน ในช่วงที่รัฐบาลไทยยึดถือระบบค่าเสมอภาค (2506-2521) หากอัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทมีค่าแตกต่างจากค่าเสมอภาคเกินขอบเขตที่กำหนด เสี่ยงกระชับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศจากกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ก็จะต้องถึงวังบางขุนพรหม แม้เมื่อไทยออกจากระบบค่าเสมอภาคแล้ว เสี่ยงกระชับทำนองนี้ก็ยังมีอยู่ การลดค่าเงินบาทครั้งสำคัญในเดือนพฤศจิกายน 2527 แม้ขุนนางนักวิชาการไทยจะอ้างว่าเป็นการตัดสินใจของรัฐบาลไทยเองโดยแท้ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าเสี่ยงกระชับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีส่วนทำให้ราชการไทยเริ่มสนใจปัญหาค่าเงินบาทสูงกว่าความเป็นจริง (Chanda, 1984; ภาณุพงศ์ นิธิประภา 2531ก)⁴¹ การอวดอ้างว่าการตัดสินใจลดค่าเงินบาทในขั้นสุดท้ายเป็นการตัดสินใจของรัฐบาลไทยเองนั้นเป็นการอวดอ้างที่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง และจะอวดอ้างเช่นนี้อีกต่อไปสักกี่ครั้งก็ได้ เพราะตามกฎหมายข้อบังคับของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาคของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลหนึ่งสกุลใดเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐบาลประเทศที่เป็นเจ้าของเงินตราสกุลนั้นๆ กองทุนการเงินระหว่าง

⁴¹ ศาสตราจารย์ ดร.ไพจิตร เอื้อทวีกุล ขณะปฏิบัติงาน ณ กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้เดินทางกลับมาประเทศไทยในปี 2526 และเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลพิจารณาการลดค่าเงินบาท เพราะข้อเท็จจริงปรากฏชัดแล้วว่า เงินบาทมีค่าสูงกว่าความเป็นจริงเป็นอันมาก แต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มีท่าทีเฉยเมยต่อข้อเรียกร้องนี้ (ภาณุพงศ์ นิธิประภา 2531ก : 367) ก่อนที่รัฐบาลไทยจะตัดสินใจลดค่าเงินบาทในเดือนพฤศจิกายน 2527 เพียงไม่กี่เดือน เจ้าหน้าที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้เดินทางเข้ามาประเทศไทยและเรียกร้องให้รัฐบาลไทยสนใจปัญหานี้ (Chanda, 1984 : 14) นายวีรพงษ์ รามางกูรที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างกองทุนการเงินระหว่างประเทศกับธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง และระหว่างหน่วยราชการไทยกับนายกรัฐมนตรีน

ประเทศหาได้มีอำนาจหักหาญในการเปลี่ยนแปลงค่าเสมอภาคของเงินตราสกุลต่างๆได้เอง ในทำนองกลับกัน การกล่าวอ้างว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศหาได้มีบทบาทและอิทธิพลใดๆต่อกระบวนการกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของรัฐบาลไทยเลย ก็เป็นการกล่าวอ้างที่เกินเลยความเป็นจริงอย่างเห็นได้ชัด⁴²

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่งในปี 2504 แล้ว บทบาทของธนาคารโลกในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยไม่สู้เด่นชัดเท่ากับบทบาทของหน่วยงานอเมริกัน ธนาคารโลกดำเนินบทบาทในฐานะเจ้าหนี้ที่คอยดูแลการใช้เงินกู้ของลูกหนี้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นหลัก แต่โครงการที่ธนาคารโลกจัดสรรเงินให้กู้ก็เป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ธนาคารโลกต้องการ บทบาทของธนาคารโลกที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในช่วงนี้ จึงเป็นบทบาททางอ้อม โดยอาศัยการจัดสรรเงินกู้สภาพการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่จนถึงปี 2515 เป็นอย่างน้อย อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากปี 2515 เมื่อบทบาทและอิทธิพลจากรัฐบาลอเมริกันเริ่มลดทอนลง (ดูหัวข้อ 3.3 ข้างต้น) ธนาคารโลกก็เข้ามามีบทบาทแทนที่ พัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศด้วยพัฒนาภายในธนาคารโลกมีอิทธิพลไม่น้อยต่อการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจไทย แนวความคิดว่าด้วยการจำเจริญเติบโตด้วยความเป็นธรรม (Redistribution With Growth) ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 ทำให้รัฐบาลไทยเริ่มสนใจศึกษาปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทยมากขึ้น รายงานของธนาคารโลกเรื่อง *Thailand : Toward a Strategy of Full*

⁴² การถกเถียงประเด็นนี้คล้ายคลึงกับประเด็นการถกเถียงระหว่าง Brown (1978) กับ Ingram (1971) ในขณะที่ Ingram (1971) มีความเห็นว่า ที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษมีบทบาทและอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยนับแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึงทศวรรษ 2470 เป็นอย่างน้อย Brown (1978) กลับเห็นว่าบทบาทและอิทธิพลดังกล่าวนี้ถูกกล่าวอ้างจนเกินเลย โดยอ้างเหตุผลว่าอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ชนชั้นปกครองไทย หากได้อยู่ที่ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศไม่ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาแต่เฉพาะอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายนั้นเป็นเพียงการพิจารณาโดยมิได้มองการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ เกณฑ์การพิจารณาเช่นนี้มีอคติที่จะปฏิเสธหรือไม่ยอมรับว่า บัณฑิตภายนอกประเทศมีบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศ แม้ว่าตลอดระยะเวลาระหว่างปี 2398-2480 อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะอยู่ที่ชนชั้นปกครองไทย แต่เราจะพิสูจน์ได้อย่างรวดเร็ว การตัดสินใจเหล่านั้นมิได้ถูกจำกัดโดยสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาค ประเด็นที่น่าสนใจยิ่งกว่าก็คือ การตัดสินใจขั้นสุดท้ายมีพัฒนาการและมีกระบวนการก่อตัวขึ้นมาได้อย่างไร ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศมีบทบาทอัดฉีดสารสนเทศและความคิดเห็นเข้าสู่กระบวนการนี้หรือไม่

Participation (IBRD, 1978) มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) หากพิจารณาฐานะทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ รายงานเรื่องนี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า Ellsworth Report (IBRD, 1959) แนวความคิดว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (people participation) และแนวความคิดว่าด้วยความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ (Basic Human Needs) มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาทั้งในแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5 (2525-2529) และระยะที่ 6 (2530-2534) อย่างมีอรรถประโยชน์ได้

แม้กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกจะยังคงมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ระหว่างปี 2504-2523 อยู่บ้าง แต่บทบาทและอิทธิพลดังกล่าวนี้มีอรรถประโยชน์ได้กับช่วงเวลาระหว่างปี 2492-2503 เพราะในครั้งนั้นองค์การระหว่างประเทศทั้งสองได้เข้ามาแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยโดยตรง ด้วยข้อที่อ้างว่า ประเทศไทยมิได้ปฏิบัติตามพันธะที่มีต่อระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในช่วงระหว่างปี 2524-2529 องค์การระหว่างประเทศทั้งสองได้เข้ามาแทรกแซงตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยโดยตรงอีกวาระหนึ่ง เนื่องจากรัฐบาลไทยจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ อันเป็นเหตุให้องค์การระหว่างประเทศทั้งสองสามารถกำหนดแนวนโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลจักต้องดำเนินการในฐานะที่เป็นเงื่อนไขแห่งเงินกู้ (loan conditionality) ด้วย

ปัญหาการขาดดุลการค้าและฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ ทำให้รัฐบาลไทยตัดสินใจกู้เงินกู้ฉุกเฉิน (stand-by arrangement) จำนวน 814.5 ล้าน SDRs (เทียบเท่า 945 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) ในเดือนมิถุนายน 2524 โดยมีระยะปลอดหนี้ (grace period) 3-5 ปี ระยะเวลากារชำระคืนเงินกู้ 7 ปี และอัตราดอกเบี้ย 10.5% ต่อปี เจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยให้สัมภาษณ์ผู้สื่อข่าวนิตยสารฉบับหนึ่งว่า เงินกู้ฉุกเฉินดังกล่าวนี้เป็นเงินกู้ราคาถูกที่สุดและมีเงื่อนไขผูกมัดน้อยที่สุด ทั้งยังปฏิเสธข่าวที่ว่า การลดค่าเงินบาทเป็นเงื่อนไขข้อหนึ่งของเงินกู้ (Sricharatchanya, 1981; 1982)⁴³ เงินกู้ฉุกเฉินนี้เริ่มเบิกงวดแรกในเดือนมิถุนายน 2524 และกำหนดจะเบิกงวดสุดท้ายในเดือนเมษายน 2526 แต่เมื่อรัฐบาลไทยเบิกเงินกู้ไปใช้เพียง 345 ล้าน SDRs (จากวงเงิน 814.5 ล้าน SDRs) การกู้เงินก็หยุดชะงักลง เนื่องจากรัฐบาลไทยมิได้ปฏิบัติตาม

⁴³ รัฐบาลไทยได้ประกาศลดค่าเงินบาทเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์อเมริกัน 1.083% ในเดือนพฤษภาคม 2524 ก่อนที่จะได้รับเงินกู้ฉุกเฉินนี้เพียงหนึ่งเดือน และต่อมาได้ประกาศลดค่าเงินบาทอีก 8.7% ในเดือนกรกฎาคม 2524 หลังจากที่ได้เบิกเงินกู้งวดแรกเพียงหนึ่งเดือน

เงื่อนไขแห่งเงินกู้ (*Sricharatchanya, 1982a*)⁴⁴ แต่ในปี 2525 รัฐบาลก็ได้รับเงินกู้ใหม่อีกจำนวน 51 ล้านเหรียญอเมริกัน ต่อมาในปี 2526 รัฐบาลไทยได้รับเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จำนวน 271.5 ล้าน SDRs (เทียบเท่า 298.6 ล้านเหรียญอเมริกัน) ซึ่งเป็นจำนวนเงินกู้เติมตามโควต้าที่ได้รับ และได้เบิกเงินกู้ขึ้นจนหมดภายในปีเดียวกันนั้น กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กำหนดเงื่อนไขของเงินกู้ใหม่ว่า รัฐบาลไทยจักต้องดำเนินการลดส่วนขาดดุลทางการคลัง⁴⁵ โดยปรับปรุงกลไกในการหารายได้ใน 3 ด้านดังต่อไปนี้ (*Heller, et.al., 1988*)

(1) การเพิ่มอากรขาเข้าสำหรับสินค้าเข้ารายการที่เสียอากรขาเข้าต่ำกว่า 5% และเก็บอากรพิเศษ (surcharge) อีก 10% จากสินค้าเข้ารายการที่เสียอากรขาเข้าตั้งแต่ 60% ลงมาพร้อมทั้งลดอากรขาออกที่เรียกเก็บจากข้าวส่งออก 5%

(2) การเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากสุราที่นำเข้าจากต่างประเทศจากการจัดเก็บตามสภาพ (specific tax) มาเป็นการจัดเก็บตามราคา (*ad valorem tax*) ตลอดจนเพิ่มอัตราภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน

(3) การเปลี่ยนแปลงการบริหารการจัดเก็บภาษีการค้าและภาษีเงินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดความล่าช้าในการจัดเก็บภาษีอากร (collection lags) จากภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาส่วนที่เก็บจากผู้ประกอบอาชีพอิสระ

เงื่อนไขของเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศปี 2526 ดังกล่าวข้างต้นนี้ บางข้อเป็นเรื่องที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการไปแล้ว ดังเช่นการเพิ่มอากรขาเข้ามีการปรับอัตราในเดือนกุมภาพันธ์ 2525 และมีการปรับอัตราอากรขาเข้าและเรียกเก็บอากรพิเศษในอัตรา 10% อีกครั้งหนึ่งในเดือนตุลาคม ศกเดียวกันนั้น (*ธนาคารแห่งประเทศไทย 2526 : 148-151*) ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนที่

⁴⁴ *Sricharatchanya (1982a)* อ้างแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้ว่า การที่รัฐบาลยังไม่เริ่มดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด เป็นเหตุสำคัญที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศบอกลีกการให้กู้ ข้ออ้างในประเด็นนี้ไม่น่าจะเป็นจริงเพราะในขณะที่มีการกู้เงินจำนวนนี้ (มิถุนายน 2524) บังเหียนทางการคลังตกอยู่ในมือของนายสมหมาย สุนทรະภูถ และนายไพจิตร เอื้อทวิภูถ ซึ่งเริ่มดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดแล้ว

⁴⁵ ข้อที่น่าสงสัยถึงยิ่งก็คือ เมื่อผู้สื่อข่าวรายนิตยสาร *Far Eastern Economic Review* สอบถามเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลไทยว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการลดส่วนขาดดุลของภาครัฐบาลหรือไม่ ก็ได้รับคำตอบไปในทางปฏิเสธ (*Sricharatchanya, 1982a*) แต่เอกสารของกองทุนการเงินระหว่างประเทศเองได้ยืนยันว่า การลดส่วนขาดดุลของรัฐบาลเป็นเงื่อนไขสำคัญของเงินกู้ปี 2526 (*Heller, et.al., 1988 : 14 and 21*)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะอนุมัติเงินกู้เพียงเดือนเศษ⁴⁶ การเพิ่มอากรขาเข้ายังคงมีต่อมาในปี 2527 เพื่อลดการนำเข้าสินค้าฟุ่มเฟือย (*ธนาคารแห่งประเทศไทย 2528 ก : 172-173*) ส่วนการลดอากรขาออกที่เรียกเก็บจากข้าวส่งออกได้ดำเนินการในปี 2526 (*ธนาคารแห่งประเทศไทย 2527 : 179*) การปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บภาษีเงินได้มีมาแต่เดือนตุลาคม 2525 โดยกำหนดให้บุคคลธรรมดาเฉพาะที่มีเงินได้จากวิชาชีพอิสระ ผู้รับเหมา หรือการอื่น ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาปีละ 2 ครั้ง พร้อมทั้งกำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลทุกรายต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลปีละ 2 ครั้งด้วย (*ธนาคารแห่งประเทศไทย 2526 : 150*) การเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจากน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันได้ดำเนินการในปี 2526 (*ธนาคารแห่งประเทศไทย 2527 : 177*) การปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายการคลังแบบกระยาจกเริ่มกระทำอย่างจริงจังตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 (*วังสรวรค์ ณะพรพันธุ์ 2527*) ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศต้องการ⁴⁷

ในปี 2528 กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้อนุมัติเงินกู้ฉุกเฉินแก่ประเทศไทยจำนวน 400 ล้าน SDRs (เทียบเท่า 459.8 ล้านเหรียญอเมริกัน) เพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ เงินกู้จำนวนนี้เทียบเท่า 103% ของโควตาที่ประเทศไทยพึงได้รับ อัตราดอกเบี้ย 8.5% การเบิกใช้เงินกู้แบ่งเป็น 8 งวด ครอบคลุมระยะเวลา 2 ปี เงื่อนไขสำคัญของเงินกู้ปี 2528 มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการคือ

(1) การลดการขาดดุลของบัญชีเดินสะพัดจาก 5% ของ GDP ในปี 2527 ให้เหลือเพียง 4% และ 3% ในปี 2528 และ 2529 ตามลำดับ กองทุนการเงินระหว่างประเทศยังคงต้องการให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายการเงินและนโยบายการคลังแบบหดตัวต่อไป (*Sricharatchanya, 1985; 1986*)

⁴⁶ กองทุนการเงินระหว่างประเทศอนุมัติเงินกู้ให้แก่ประเทศไทยเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2525 (*Sricharatchanya, 1982a*)

⁴⁷ นอกเหนือจากเงื่อนไขที่กล่าวข้างต้นนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศยังได้กำหนดเงื่อนไขที่เป็นเป้าหมายมหภาคอีกด้วย อาทิเช่น อัตราการจำเรียดิบโตทางเศรษฐกิจไม่ต่ำกว่า 6% ส่วนขาดดุลของบัญชีเดินสะพัด (รวมเงินช่วยเหลือ) ไม่เกิน 3.9% ของ GDP อัตราเงินเฟ้อไม่เกิน 3.9% อัตราการขยายตัวของหนี้สาธารณะภายในประเทศไม่เกิน 24.9% และอัตราการขยายตัวของสินเชื่อภาคเอกชนไม่เกิน 21.9% ผลการดำเนินนโยบายในปี 2526 บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ยกเว้นเป้าหมายการขาดดุลของบัญชีเดินสะพัด (ซึ่งมีมากถึง 7.2% ของ GDP) และเป้าหมายการขยายตัวของสินเชื่อภาคเอกชนซึ่งเพิ่มขึ้นถึง 32.4% (*Heller, et al., 1988 : chapter 4*)

(2) การลดส่วนขาดดุลของงบประมาณ โดยการเพิ่มสมรรถวิสัยในการหารายได้ของรัฐบาล เพื่อให้ส่วนขาดดุลดังกล่าวนี้มีไม่เกิน 3.5% ของ GDP เงื่อนไขดังกล่าวนี้ต่อมาได้ผ่อนปรนเป็นไม่เกิน 4% (*Sricharatchanya, 1986a*)

รัฐบาลไทยได้กู้เงินเพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loans = SALs) จากธนาคารโลกรวม 2 ครั้ง ครั้งแรกในเดือนมีนาคม 2525 (SAL I) จำนวน 150 ล้านดอลลาร์อเมริกัน และครั้งที่สองในเดือนเมษายน 2526 (SAL II) ในการกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ธนาคารโลกได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจด้วย⁴⁸ *Mosley (1987)* ซึ่งให้เห็นว่า มีเงื่อนไขสำคัญ 10 ข้อใน SAL I และ 13 ข้อใน SAL II เงื่อนไขของโครงการเงินกู้ทั้งสองโครงการอาจจำแนกออกเป็น 5 กลุ่ม สามกลุ่มแรกเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคการพลังงาน เงื่อนไขอีกสองกลุ่มเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการของภาครัฐบาล (*IBRD, 1986*) แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของ SAL I อย่างครบถ้วน (โดยเฉพาะในด้านการปรับราคาบริการสาธารณูปโภคต่างๆ) แต่ธนาคารโลกก็ยังอนุมัติเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจงวดที่สองแก่ประเทศไทย เนื่องจากรัฐบาลไทยได้แสดงออกซึ่งเจตนาจริงจังในการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจอย่างจริงจัง ความล้มเหลวในการปฏิบัติตามเงื่อนไขของเงินกู้บางข้อนั้นมีเหตุปัจจัยทางด้านการเมืองเป็นสำคัญ (*Sricharatchanya, 1983*) อย่างไรก็ตาม *Mosley (1987 : 24)* ประเมินว่า รัฐบาลไทยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของ SAL I และ SAL II ประมาณ 82% ของจำนวนเงื่อนไขทั้งหมด (การประเมินครอบคลุมช่วงเวลาเมื่อได้รับอนุมัติเงินกู้จนถึงสิ้นเดือนธันวาคม 2527)

แบบแผนการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีการ

⁴⁸ *Mosley (1987)* ซึ่งให้เห็นว่า เงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Stand-by Arrangement) มักจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจด้านอุปสงค์ (demand-side structural adjustment) ส่วนเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (SALs) ของธนาคารโลกมักจะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจด้านอุปทาน (supply-side structural adjustment) โปรดดู *Yagci, Kamin and Rosenbaum (1985)* ประกอบ ข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับยุทธวิธีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและเงินกู้ที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับโครงสร้าง โปรดดู *Streeten (1987)* การศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเงินกู้การปรับโครงสร้างของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ดู *Gylfason (1987)* *Heller, et al., (1988)* และ *Shams (1988)* ข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับ IMF Conditionality โปรดดู *Bagcha (1987)*, *Helleiner (1987)*, และ *Williamson (1983)*

เข้ามามีบทบาทของรัฐบาลอเมริกัน กล่าวคือ ช่องทางที่เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลเป็นช่องทางที่ผ่านปัจจัยทางด้านอุปทานหรือผู้ผลิตนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ในกรณีของรัฐบาลอเมริกันนั้น การสร้างสายใยแห่งอิทธิพลเน้นการสร้างความสัมพันธ์กับชนชั้นปกครองหรือผู้ทรงอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลระดับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี แต่ก็มิได้มองข้ามความสำคัญของกลุ่มขุนนางนักวิชาการแต่ประการใด ในขณะที่รัฐบาลอเมริกันและหน่วยงานอเมริกันนิยม "บิน" ในระดับเพดานสูง กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกกลับ "บิน" ในระดับเพดานปานกลาง โดยเน้นการสร้างสายสัมพันธ์กับข้าราชการระดับกลางที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เอกสารชิ้นต้นในธนาคารโลกระบุอย่างชัดเจนว่า การที่ธนาคารโลกสามารถเข้ามามีบทบาทในการผลักดันให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้น ก็เป็นเพราะการสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มขุนนางนักวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ม.ล.เดช สนิทวงศ์ โดยที่ท่านผู้นั้นช่วยอำนวยความสะดวกในการแผ่ขยายตาข่ายความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารโลกกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (IBRD, 1986a; 1986e) ในกรณีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็มีการสร้างความสัมพันธ์ในท่วงทำนองเดียวกันด้วย

การเน้นการสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มขุนนางนักวิชาการระดับกลาง⁴⁹ อาจเป็นเพราะตระหนักดีว่า ขุนนางนักวิชาการกลุ่มนี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองกลุ่มนี้เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะผลต่างตอบแทน กล่าวคือ แต่ละฝ่ายต่างก็ได้รับประโยชน์จากอีกฝ่ายหนึ่ง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกต้องการผลักดันให้รัฐบาลไทยยอมรับแนวนโยบายหลักบางประการ พร้อมกับที่ที่ต้องการเรียนรู้กลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจไทยและลักษณะการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่กลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยสามารถให้ความช่วยเหลือได้ ในส่วนของกลุ่มขุนนางนักวิชาการนั้นแล้ว ก็มีความไม่พึงพอใจนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบายที่คนเหล่านี้เห็นว่าไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวม แต่

⁴⁹ กลุ่มขุนนางนักวิชาการระดับกลางรุ่นแรกยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้แก่ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ นายบุญมา วงษ์สวรรค์ นายฉลอง ปิงตระกูล นายพิสุทธิ นิมมานเหมินทร์ นายสมหมาย สุนทรกุล นางสุภาพ ยศสุนทร นายบุญชนะ อัดถาวร เป็นต้น รุ่นที่สองได้แก่ นายบุญกุล ประจวบเหมาะ นายอำนาจ วิจรรณ นายเสนาะ อุนากุล นายเถลิง อ่างนาวา-สวัสดิ์ นายชาญชัย ลีถาวร นายพนัส สิมะเสถียร นายบัณฑิต บุญยปานะ นายชวลิต ธนะชานันท์ นายวิจารณ์ นิเวตวงศ์ นายเพชร อิศรเสนา นายประยูร เถลิงศรี เป็นต้น รุ่นที่สามได้แก่ ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต นายประทีป สนธิสุวรรณ นายวิจิตร สุพินิจนายศุภชัย พาณิชภักดิ์ นายโอฬาร ไชยประวัติ นายชัยวัฒน์ วิบูลย์สวัสดิ์ นายพิสิฐภูมิ ภัคเกษม นายโฆสิต บัณฑิตราษฎร์ นายสุเมธ ตันติเวชกุล นายสถาพร กวิตานนท์ นายदनัย ดุลละลัมพะนางอรนุช โอสถานนท์ เป็นต้น

ไม่สามารถผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายได้ ทางออกที่คนกลุ่มนี้พบนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาก็คือ การยืมมือองค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้มากดดันรัฐบาลไทย ซึ่งประสบความสำเร็จในหลายต่อหลายเรื่อง⁵⁰

ความสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลต่างตอบแทนมิใช่เหตุผลประการเดียวที่ทำให้กลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยร่วมมือและประสานงานกับเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในการผลักดันให้รัฐบาลไทยยอมรับนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบาย วัตถุประสงค์และภูมิหลังทางการศึกษาก็มีส่วนช่วยกระชับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองกลุ่มด้วย เจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศทั้งสองที่เดินทางเข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจหรือหยั่งความคิดเห็นของฝ่ายไทยเกี่ยวกับมาตรการทางนโยบายบางมาตรการมักจะมีอายุใกล้เคียงกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยระดับกลาง นอกจากนี้บุคคลทั้งสองกลุ่มส่วนใหญ่มีภูมิหลังทางการศึกษาจากประเทศตะวันตกเหมือนกัน และได้รับอิทธิพลทางความคิดจากสำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเหมือนกัน อีกทั้งยังยอมรับระบบราคาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจเหมือนกันอีกด้วย (แม้การยอมรับนั้นในบางกรณีอาจเกิดจากเหตุผลที่ต่างกันก็ตาม) ภูมิหลังทางการศึกษาและความคิดที่คล้ายคลึงกันนี้เอง ทำให้บุคคลทั้งสองกลุ่มยอมรับค่านิยมและวัฒนธรรมบางอย่างร่วมกัน ซึ่งช่วยเสริมส่งให้สายสัมพันธ์แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

การเจรจาและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสารสนเทศระหว่างกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยกับเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการหรือไม่ นับเป็นขั้นตอนสำคัญขององค์การระหว่างประเทศทั้งสองในการเข้ามาบีบบังคับและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เพราะเมื่อบุคคลทั้งสองกลุ่มเห็นพ้องต้องกันในแนวนโยบายเศรษฐกิจแนวหนึ่งแนวใด การผลักดันให้รัฐบาลยอมรับแนวนโยบายดังกล่าวมักจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าหากมีแนวนโยบายเศรษฐกิจที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ยอมรับ ก็เป็นเรื่องที่ต่างฝ่ายต่างจะต้องอาศัยเหตุผลและข้อเท็จจริงหักล้างซึ่งกันและกัน จนกว่าจะมีมติร่วมกัน การ "แสวงหาจุดร่วม และ สงวนจุดต่าง" จึงเป็นยุทธวิธีสำคัญในการนี้ เป้าหมายของเจ้าหน้าที่องค์การระหว่าง

⁵⁰ การยืมมือองค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลประเทศมหาอำนาจมากดดันให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจนั้น มิได้มีเฉพาะกลุ่มขุนนางนักวิชาการเท่านั้นที่ทำ แม้แต่บุคคลระดับรัฐมนตรีก็ยังมีพฤติกรรมเช่นนี้ด้วย เอกสารชิ้นต้นของธนาคารโลกกล่าวถึงกรณีการกดดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดระหว่างปี 2497-2498 ว่า พระบริภักดิ์ยุทธกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ขอให้ธนาคารโลกช่วยกดดันรัฐบาลไทยในเรื่องนี้ด้วย (IBRD, 1986a : 10)

ประเทศทั้งสองก็คือ ความพยายามที่จะขยายฐานจุดร่วมให้กว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการแปรจุดต่างให้เป็นจุดร่วม การหักหาญกดดันให้รัฐบาลไทยยอมรับนโยบายบางนโยบาย ดังเช่นการลดค่าเงินบาท หากมิได้มีเสียงสนับสนุนจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทย ย่อมยากที่จะสำเร็จได้ ในหมู่ขุนนางนักวิชาการไทยด้วยกัน หาได้มีความเห็นในร่องรอยเดียวกันในทุกเรื่องไม่ เจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศทั้งสองจึงต้องประมวลความเห็นของขุนนางนักวิชาการคนสำคัญ เพื่อประเมินดูว่าควรจะผลักดันข้อเสนอทางนโยบายนั้นๆต่อไปหรือไม่ ในบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบมาตรการทางนโยบาย (policy design) ที่เสนอแนะ เพียงเพื่อจะประนีประนอมกับขุนนางนักวิชาการไทยบางคนที่มีบทบาทและอิทธิพลในการดำเนินนโยบายนั้น ๆ

ในการพิจารณาจัดสรรเงินกู้ฉุกเฉิน (Stand-by Arrangements) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศแก่ประเทศไทยในปี 2524 2525 2526 และ 2528 ก็ดี และการพิจารณาจัดสรรเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (SALs) ของธนาคารโลกในปี 2525 และ 2526 ก็ดี แม้จะมีการกำหนดเงื่อนไขว่า รัฐบาลไทยจักต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจสำคัญอะไรบ้าง (loan conditionality)⁵¹ แต่การกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้มิได้มีลักษณะเป็นการสั่งการจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง หากแต่เป็นเงื่อนไขที่เกิดจากกระบวนการเจรจาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นดังได้กล่าวข้างต้น ทั้งนี้ก็เพราะองค์การระหว่างประเทศทั้งสองตระหนักดีว่า การกำหนดเงื่อนไขในเชิงบังคับ โดยที่รัฐบาลไทยไม่เต็มใจหรือกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยมิได้เห็นด้วย ย่อมมีโอกาสบรรลุเป้าหมายได้ ในเมื่อเงื่อนไขเหล่านี้มีอาจอาศัยกฎหมายระหว่างประเทศมาบังคับให้ประเทศลูกหนี้ปฏิบัติได้ ซึ่งต่างกับกรณีสัญญาเงินกู้เอกชน การกำหนดเงื่อนไขในสัญญาเงินกู้เหล่านี้มิได้เป็นข้อเสนอจากธนาคารโลกหรือกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพียงฝ่ายเดียว ทางฝ่ายขุนนางนักวิชาการไทยก็มีส่วนในการเสนอเงื่อนไขที่กำหนดด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางนโยบายที่ยากจะดำเนินการตามช่องทางปกติ และต้องอาศัยแรงกดดันจากต่างประเทศช่วยด้วย ดังนั้นเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายตามที่กำหนดไว้ในสัญญาเงินกู้จึงเป็นผลของการประสมประสานอรรถประโยชน์ของกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยกับเป้าหมายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก กระบวนการ "แสวงหาจุดร่วมและสงวนจุดต่าง" ดังที่กล่าวข้างต้นนี้มีใช้กระบวนการที่ต้องเผชิญกับอุปสรรคที่คิดขวางมากนัก เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างเห็นปัญหาร่วมกันในข้อที่ว่า การดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อถ่วงไว้ซึ่งดุลยภาพภายใน (internal balance) และดุลยภาพภายนอก (external

⁵¹ ในทางปฏิบัติ เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายมิได้ปรากฏในตัวสัญญาเงินกู้ (loan agreement) แต่ปรากฏในเอกสารที่เรียกว่า Letter of Development Policy

balance) เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนในขณะนั้น อีกทั้งการปรับปรุงกลไกของระบบราชการและการปรับโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทยเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นสำหรับการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและมีประสิทธิภาพในอนาคต

อย่างไรก็ตาม องค์การระหว่างประเทศทั้งสองอาจเรียกร้องให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายบางนโยบายที่รัฐบาลไทยไม่เต็มใจทำ หรือที่กลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยไม่เห็นด้วย เงื่อนไขประเภทนี้แม้จะมีอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนน้อยของเงื่อนไขทั้งหมด การยึดเหนี่ยวเงื่อนไขลักษณะนี้ จะทำได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองขององค์การระหว่างประเทศทั้งสอง และอำนาจต่อรองนี้ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย ในยามที่ไทยมีปัญหารัฐฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะมีอำนาจต่อรองสูง เพราะความต้องการเงินทุนจากต่างประเทศของไทยมีมากในยุคนั้น แต่ในยามที่ธนาคารโลกมีเงินเหลือเพื่อและเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกมีสิ่งจูงใจที่จะปล่อยเงินกู้มาก การกำหนดเงื่อนไขในสัญญาเงินกู้จะมีลักษณะค่อนข้างผ่อนปรน

การทำสัญญาเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจมีลักษณะเสมือนหนึ่งการเล่นเกม ในขณะที่ฝ่ายเจ้าหนี้ตัดสินใจปล่อยเงินกู้ โดยหวังว่าประเทศลูกหนี้จะปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบาย แต่เงื่อนไขลักษณะนี้ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย เจ้าหนี้จึงต้องมีวิธีการควบคุมและกำกับลูกหนี้ให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งเงินกู้ วิธีการในทางปฏิบัติโดยทั่วไปทั้งในกรณีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ก็คือ การแบ่งซอยเงินกู้ออกเป็นหลาย ๆ วงด เมื่อประเทศลูกหนี้เบิกใช้เงินกู้บางวงดไปแล้ว ยังไม่มีที่ท่าว่าจะปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจตามเงื่อนไขที่กำหนด เจ้าหนี้ก็อาจไม่อนุมัติให้เบิกเงินกู้วงดที่เหลือ ดังกรณีเงินกู้ฉุกเฉินของรัฐบาลไทยจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศปี 2524 ซึ่งเบิกใช้เพียง 345 ล้าน SDR จากวงเงินอนุมัติ 814.5 ล้าน SDR ในบางครั้งเจ้าหนี้อาจยินยอมให้เบิกเงินกู้ไปใช้ต่อ แต่เตรียมตั้งท่าที่จะเล่นงานหากรัฐบาลไทยจำต้องกลับมาขอเงินอีกในอนาคต เมื่อรัฐบาลไทยกู้เงินตามโครงการ SAL I ในปี 2525 นั้น ธนาคารโลกได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายที่สำคัญ 10 ข้อ ผลปรากฏว่ารัฐบาลไทยปฏิบัติตามเงื่อนไขเพียง 70% ของจำนวนเงื่อนไขทั้งหมด ในการกู้เงินตามโครงการ SAL II ในปี 2526 ธนาคารโลกได้เพิ่มเงื่อนไขสำคัญเป็น 13 ข้อ ผลปรากฏว่า รัฐบาลไทยได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขถึง 88% ของจำนวนเงื่อนไขทั้งหมด (Mosley, 1987 : 24-25) เงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาเหล่านี้หลายต่อหลายข้อเป็นเรื่องยากแก่การปฏิบัติ เนื่องจากต้องเผชิญกับการต่อต้านและคัดค้านอย่างรุนแรงจากกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ ดังเช่นการลดค่าเงินบาท การขึ้นอัตราค่าบริการสาธารณสุขูปโภค (ประปา โทรศัพท์ รถไฟ รถเมล์ฯ) การถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชน (privatization) และการลดการ

ปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ไร้ประสิทธิภาพ แต่รัฐบาลไทยยอมรับเงื่อนไขเหล่านี้เพื่อที่จะได้เงินกู้มาก่อน และหาทางเล่นเกมในภายหลัง ยุทธวิธีในการเล่นเกมนี้อาจหมายถึง การปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ บางนโยบายที่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้และที่รัฐบาลยอมรับได้⁵² ส่วนนโยบายที่ยากแก่การดำเนินการ หรือที่รัฐบาลไทยไม่เห็นด้วย ก็อาจแสดงละครให้เห็นว่า รัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามในการปรับเปลี่ยนนโยบายแล้ว แต่ต้องเผชิญกับการต่อต้านทางการเมืองอย่างรุนแรง จึงมีอาจดำเนินการได้ เงื่อนไขบางข้อก็ยากแก่การประเมิน เนื่องจากตัวแปรที่เป็นเป้าหมาย (target variable)อยู่นอกการควบคุมของรัฐบาล ดังเช่นส่วนขาดดุลของบัญชีเดินสะพัดเทียบเป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติ โดยการเล่นเกมในลักษณะเช่นนี้ เมื่อเวลาผ่านไปองค์การที่เป็นเจ้าหนี้ อาจเปลี่ยนแปลงทัศนคติหรือนโยบาย หรือสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและในระบบทุนนิยมโลกกระตือรือร้นจนบรรลุเป้าหมายมหภาคที่ระบุไว้ในสัญญาเงินกู้ โดยที่รัฐบาลไทยอาจมิได้ปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญใด ๆ เลย

การอธิบายปฏิกริยาและพฤติกรรมของรัฐบาลไทยกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดและการปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ด้วยทฤษฎีการเล่นเกมนี้อาจช่วยทำให้เราเข้าใจความเป็นจริงได้มากกว่าการมองว่า องค์การระหว่างประเทศทั้งสองเข้ามาครอบงำและกำกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ในทางปฏิบัติ รัฐบาลมีอิสระเสรีพอสมควรในการตัดสินใจกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แม้เมื่อลงนามในสัญญาเงินกู้แล้ว รัฐบาลไทยก็ไม่เคยถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาเงินกู้เหล่านี้ รัฐมนตรีเศรษฐกิจเกือบทุกคน (ยกเว้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ไม่เคยเห็นเอกสารที่บ่งบอกเงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายด้วยซ้ำไป ด้วยเหตุนี้เอง การณ์จึงปรากฏว่า รัฐมนตรีเศรษฐกิจหลายต่อหลายคนได้พยายามผลักดันให้ดำเนินมาตรการทางนโยบายซึ่งตรงกันข้ามกับแนวทางที่ระบุไว้ในเงื่อนไขของเงินกู้ การดำเนินนโยบายบางนโยบายซึ่งตรงตามเงื่อนไขดังกล่าวก็เป็นอุบัติเหตุการณ์ทางการเมืองมากกว่าเกิดจาก

⁵² ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายบางเงื่อนไขนั้นมิได้เกิดจากเจตนารมณ์ของรัฐบาลไทยเอง อาทิเช่น เงื่อนไขข้อหนึ่งของ SALs ก็คือ การขจัดอุปสรรคของการส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศโดยการลดอากรขาออกและค่าธรรมเนียมการส่งข้าวออก (ฟรีเมียมข้าว) แต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยรัฐบาลว่าการกระทรวงพาณิชย์กลับมีนโยบายในทิศทางตรงกันข้าม หากมิใช่ภาวะการตกต่ำของราคาข้าวในตลาดโลกที่ยืดเยื้อและรุนแรงตามลำดับ รัฐบาลดังกล่าวก็คงมิได้ลดภาษีการส่งข้าวออก ในกรณีนี้ เอกสารธนาคารโลกระบุว่า รัฐบาลไทยได้ปฏิบัติตามพันธะที่ปรากฏในสัญญาเงินกู้แล้ว (IBRD, 1986) โดยมีได้สนใจว่า การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวนี้เกิดจากเจตนารมณ์พื้นฐานของรัฐบาลไทย หรือเกิดจากภาวะจำยอม

ความตั้งใจของรัฐบาล เงื่อนไขบางข้อที่มีอุปสรรคทางการเมือง รัฐบาลก็ปล่อยให้กระแสลมทางการเมืองพัดพาไป ดังเช่นการถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชนและการเพิ่มค่าบริการสาธารณสุขูปโภค แต่ด้วยการแสดงออกว่ารัฐบาลได้พยายามที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขส่วนใหญ่แล้ว องค์การระหว่างประเทศทั้งสองก็แสดงความเห็นใจและพอใจ พร้อมทั้งตอบแทนด้วยการผ่อนคลายนโยบายเงินกู้ที่กำหนดลง และ/หรือจัดสรรเงินกู้โครงการต่อไปให้ ทั้งนี้ การปฏิบัติตามเงื่อนไขส่วนใหญ่มิใช่เรื่องยากแต่ประการใด ในเมื่อการกำหนดเงื่อนไขเงินกู้เกิดจากกระบวนการเจรจาและต่อรองระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยกับองค์การระหว่าง-ประเทศทั้งสอง⁵³

ดังได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า การสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยและการ "แสวงหาจุดร่วม และ สงวนจุดต่าง" นับเป็นมรรควิธีสำคัญที่ทำให้ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศสามารถมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย

แต่ความสำเร็จในการผลักดันนโยบายจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเป้าหมายทางนโยบายเศรษฐกิจและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การผลักดันนโยบายการเงินและนโยบายการคลังเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการผลักดันมาตรการภาษีอากรเพื่อให้ระบบภาษีอากรมีประสิทธิภาพในการหารายได้ (revenue performance) เพิ่มขึ้น มักจะประสบความสำเร็จได้ง่าย ทั้งนี้ก็เพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีสายสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นกับองค์การระหว่างประเทศทั้งสองนับตั้งแต่ปี 2492 เป็นต้นมา นอกจากนี้ จารีตการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังแบบอนุรักษนิยมได้ฝังรากลึกในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (โดยอิทธิพลของที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษ) จารีตดังกล่าวนี้ได้ถ่ายทอดสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลาต่อมา ประกอบกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดหน่วยงานทั้งสองมีความเชื่อในประสิทธิภาพการแก้ปัญหา

⁵³ เจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศทั้งสองมีแนวโน้มที่จะรายงานเกินเลยความเป็นจริงไปในทางที่แสดงว่า รัฐบาลประเทศลูกหนี้ได้ปฏิบัติตามพันธะเงื่อนไขของสัญญาเงินกู้ หรือได้พยายามที่จะปฏิบัติตามพันธะดังกล่าวอยู่แล้ว สิ่งจูงใจที่ทำให้มีการรายงานเกินเลยความเป็นจริงเช่นนี้ ก็เพราะการปฏิบัติตามเงื่อนไขของเงินกู้ย่อมแสดงถึงความสำเร็จของโครงการ แต่การ 'เบี่ยง' สัญญาถือเป็นความล้มเหลว ตัวอย่างของความข้อนี้อีกคือ บันทึกลับภายในธนาคารโลกในปี 2528 รายงานว่า โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาเงินนอกงบประมาณของรัฐบาลไทยภายใต้ SAL I ได้ทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว (ผู้ที่เห็นบันทึกนี้คือ นายเมธี ครอบแก้ว และนางปราณี ทินกร ขณะปฏิบัติงาน ณ ธนาคารโลก) ทั้งที่โครงการวิจัยนี้เพิ่งจะเสร็จสมบูรณ์ในปี 2531 การรายงานความสำเร็จของโครงการนี้ในเอกสารของธนาคารโลกในปี 2529 (IBRD, 1986) ก็เป็นรายงานที่เกินเลยความเป็นจริงเช่นเดียวกัน

พื้นฐานทางเศรษฐกิจของระบบราคา ดังนั้น การแสวงหา "จุดร่วม" จึงเป็นไปได้โดยไม่ยากนัก การที่ธนาคารโลกสามารถมีบทบาทและอิทธิพลต่อสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเวลาต่อมา) ก็ด้วยเหตุผลในทำนองเดียวกัน ในหน่วยงานที่กลุ่มขุนนางนักวิชาการมิได้เชื่อถือกลไกการทำงานของระบบราคา การเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจขององค์การระหว่างประเทศทั้งสองเป็นเรื่องยากลำบากยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงพาณิชย์ (หรือกระทรวงเศรษฐกิจ) ซึ่งกลุ่มขุนนางนักวิชาการเชื่อถือมาตรการการควบคุม การกำหนดโควต้า และมาตรการการแทรกแซงตลาดอื่น ๆ ของรัฐบาล และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งกลุ่มขุนนางนักวิชาการจำนวนไม่น้อยยังมองว่า เกษตรกรไทยไม่สนองตอบต่อสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ และพ่อค้าคนกลางตลอดจนนายทุนท้องถิ่นมีพฤติกรรมในการกดขี่ขูดรีดชาวนา ระบบความเชื่อดังกล่าวนี้ย่อมตรงกันข้ามกับระบบความเชื่อของธนาคารโลก การผลักดันนโยบายในแนวทางที่จะขจัดอุปสรรคทางการค้าระหว่างประเทศ และแนวทางที่จะให้ระบบราคาทำงาน จึงไม่ตรงกับ "เครื่องรับ" ของกลุ่มขุนนางนักวิชาการในกระทรวงทั้งสอง ความล้มเหลวของธนาคารโลกในการผลักดันนโยบายตามแนวทางที่เสนอแนะโดย อัมมาร สยามวาลา และคณะ (2524) นับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้

ดังได้กล่าวแล้วว่า แบบแผนการเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เน้นช่องทางผ่านอุปทานหรือผู้ผลิตนโยบายเป็นสำคัญ องค์การระหว่างประเทศทั้งสองมิได้สนใจช่องทางการเข้ามามีบทบาททางด้านอุปสงค์หรือผู้บริโภคนโยบายเศรษฐกิจมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีเหตุจำเป็นเช่นนั้น ข้อที่องค์การระหว่างประเทศทั้งสองระมัดระวังอย่างยิ่งก็คือ ความพยายามที่จะมิให้ประชาชนในประเทศลูกหนี้มีความรู้สึกที่ว่า องค์การต่างประเทศเข้ามาครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อโจมตีในเรื่องนี้ในประเทศโลกที่สามมากขึ้นทุกที⁵⁴ วิธีการบรรเทาการโจมตีในทางปฏิบัติโดยทั่วไปก็คือ การศึกษาวิจัยสภาพปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อให้ข้อเสนอแนะทางนโยบาย และนำผลการศึกษาวิจัยเผยแพร่ในหมู่ขุนนางนักวิชาการไทย เพื่อนำมาช่วยให้คล้อยตาม โดยอาศัยกระบวนการ "แสวงหาจุดร่วม และสงวนจุดต่าง" ดังที่พรรณนาข้างต้นแล้ว

⁵⁴ ในระหว่างปี 2525-2529 เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกได้แถลงข่าวผ่านสื่อมวลชนเพื่อเตือนว่า รัฐบาลไทยมีพันธะตามสัญญาเงินกู้ที่จะต้องปรับค่าบริการสาธารณสุขูปโภค พฤติกรรมดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นอันมากว่า ธนาคารโลกได้เข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของไทย

ด้วยเหตุนี้เอง การวิจัยปรากฏว่ามาตรการทางนโยบายที่กำหนดเป็นเงื่อนไขของสัญญาเงินกู้หลายต่อหลายมาตรการเป็นเรื่องที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการไปแล้ว⁵⁵

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา แต่การสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มขุนนางนักวิชาการยังคงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับองค์การระหว่างประเทศทั้งสองในการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกเคยเปลี่ยนเขตงานการbinจากเขตงานระดับปานกลางไปสู่เขตงานระดับสูง โดยเข้าหาฝ่ายการเมืองเพื่อเข้ามาครอบงำกระบวนการวางแผนเศรษฐกิจมหภาคในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) แต่ประสบความสำเร็จโดยสิ้นเชิง⁵⁶ ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในสังคมไทยยังมิได้เปลี่ยนแปลงมากนัก

3.5 บรรษัทนานาชาติ (Trans-National Corporations)

สิ่งที่บรรษัทนานาชาติเกรงกลัว ก็คือ นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ซึ่งสร้างความรู้สึกลดต่ำการลงทุนจากต่างประเทศ ดังนั้น จึงเป็นธรรมชาติที่บรรษัทนานาชาติจะผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม และส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยอำนวยความสะดวกในการส่งเงินทุน กำไร ดอกเบี้ย ค่าสิทธิบัตร ค่าเครื่องหมายการค้า และเงินได้ประเภทอื่น ๆ กลับสู่

⁵⁵ Heller, et.al.(1988 : 28) ชี้ให้เห็นว่า เงื่อนไขในสัญญาเงินกู้ฉุกเฉิน (stand-by arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2526 หลายต่อหลายเรื่องรัฐบาลไทยได้ดำเนินการไปแล้ว อนึ่ง แนวทางเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจตามทัศนะของธนาคารโลกได้ปรากฏใน IBRD (1978), IBRD (1980) และ IBRD (1983) มาก่อนแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อเสนอแนะที่รัฐบาลไทยได้เริ่มเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจในแนวทางเดียวกับที่ปรากฏเป็นเงื่อนไขของสัญญาเงินกู้ในเวลาต่อมา ทำนองเดียวกัน การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการหารายได้ของระบบภาษีอากร (revenue performance) ทั้งที่สนับสนุนโดยธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ช่วยปูแนวทางสำหรับการปรับเปลี่ยนนโยบายภาษีอากร

⁵⁶ ในปี 2523 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการวางแผนเศรษฐกิจมหภาคสำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกประจำประเทศไทยต้องการให้รัฐบาลไทยกำหนดเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาคตามที่ธนาคารโลกต้องการ โดยการเข้าหานายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจในขณะนั้น แม้นายบุญชูจะขอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาข้อเสนอขอของธนาคารโลก แต่ก็เกิดปฏิกิริยาตอบโต้จากเจ้าหน้าที่ประจำในข้อที่ว่า มูลค่าตัวแปรเป้าหมายที่ธนาคารโลกต้องการนั้นกำหนดขึ้นจากสัญญาภาคและไม่สมจริง ในกรณีนี้ นายวิโรพงษ์ รามางกูร ผู้รับผิดชอบในการวางแผนเศรษฐกิจมหภาคร่วมกับนายปิยะสวัสดิ์ อัมระนันท์ ได้มีจดหมายประท้วงถึงประธานธนาคารโลกเกี่ยวกับการแทรกแซงกิจการภายในประเทศไทยครั้งนี้

ประเทศเมืองแม่ บรรษัทนานาชาติมักจะมีได้ดำเนินการผลักดันนโยบายดังกล่าวนี้เอง หากแต่อาศัยมือของรัฐบาลประเทศเจ้าของทุนในการบีบบังคับประเทศไทย การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมระหว่างปี 2475-2500 จึงขัดต่อผลประโยชน์ของบรรษัทข้ามชาติและระบบทุนนิยมโลก การรวมตัวในลักษณะพลังสามประสานระหว่างรัฐบาลประเทศมหาอำนาจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา) องค์การระหว่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ) และบรรษัทนานาชาติ ประสบความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามหันมาส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศในปี 2497 และใน ระยะไล่เลี่ยกันนั้น รัฐบาลไทยก็ได้ลงนามใน "ความตกลงว่าด้วยการค้าประกันการลงทุนของคนอเมริกัน" ร่วมกับรัฐบาลอเมริกันเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2497 ตลอดระยะเวลาระหว่างปี 2500-2515 บรรษัทนานาชาติได้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจไทยโดยปราศจากอุปสรรค เนื่องจากรัฐบาลไทยได้เปิดประตูเชื่อเชิญอย่างเต็มที่ แต่แล้วในระหว่างปี 2515-2519 บรรษัทนานาชาติก็ต้องเผชิญกับกระแสความรู้สึกชาตินิยมอีกครั้งหนึ่ง ธุรกิจของชาวญี่ปุ่นเป็นเป้าหมายแห่งการโจมตีในครั้งนี้

นอกจากการผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของชาวต่างประเทศแล้ว สิ่งที่บรรษัทนานาชาติมักจะทำก็คือ การแสวงหาผลประโยชน์จากนโยบายเศรษฐกิจที่มีอยู่แล้ว และ/หรือผลักดันให้มีการปรับนโยบายเศรษฐกิจในทิศทางที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตน

แบบแผนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยของบรรษัทนานาชาติ มีทั้งที่ผ่านปัจจัยด้านอุปทาน (ผู้ผลิตนโยบาย) และปัจจัยด้านอุปสงค์ (ผู้เรียกร้องนโยบาย) การมีส่วนร่วมโดยผ่านช่องทางด้านอุปทานมักจะเกิดขึ้นในกรณีใหญ่ๆอย่างน้อย 2 กรณี นั่นก็คือ การกดดันให้รัฐบาลไทยละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมและส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งนี้โดยยืมมือรัฐบาล (ประเทศมหาอำนาจ) ของตน และการเข้าหารัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำเพื่อประมูลขายสินค้าและบริการ ดังเช่นการประมูลขายเครื่องบิน อาวุธยุทโธปกรณ์ และรถโดยสารประจำทาง⁵⁷ เป็นต้น ในกรณีส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการขายของตามนโยบายที่มีอยู่แล้วมากกว่าที่จะเป็นการผลักดันให้มีนโยบายใหม่ แต่มีเพียงบางกรณีที่เป็นการเล่นนโยบายหรือโครงการใหม่พร้อมกับข้อเสนอในการขายสินค้าและบริการ ในกรณีเหล่านี้ รัฐบาลประเทศที่บรรษัทนานาชาตินั้น ๆ สังกัดอยู่ หรือสถานทูตประจำประเทศไทยจะคอยทำหน้าที่ให้การสนับสนุนทางการ

⁵⁷ กรณีศึกษาเกี่ยวกับการแย่งกันขายรถโดยสารประจำทางแก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพโปรดดู *ไมตรี อิงภากรณ์ (2531)*

เมือง ความพยายามของกลุ่มธุรกิจก่อสร้างญี่ปุ่นในการผลักดันให้รัฐบาลไทยดำเนินการตามแผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในช่วงปี 2529-2530 โดยการสนับสนุนของรัฐบาลญี่ปุ่นและสถานเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำประเทศไทยนับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้อนี้

การเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยผ่านช่องทางด้านอุปสงค์มักจะเกิดขึ้นในกรณีใหญ่ๆอย่างน้อย 2 กรณี คือ กรณีแรกได้แก่ การโฆษณาโดยอาศัยสื่อมวลชนเพื่อให้ประชาชนชาวไทยไม่มีความรู้สึกเกลียดชังนายทุนต่างชาติ เพื่อลดกระแสความรู้สึกชาตินิยม ขณะเดียวกันบรรษัทนานาชาติก็จะแสดงบทบาทว่าได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคมไทย ดังเช่นการบริจาคเงินเพื่อการสาธารณกุศล ตลอดจนการให้ทุนการศึกษาและการฝึกอบรมทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อปรับปรุงภาพพจน์ของตนเอง กรณีที่สองได้แก่ การร่วมมือกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆ ดังเช่นหอการค้าต่างประเทศ หอการค้าไทยและสมาคมการค้าต่าง ๆ ในการผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ

3.6 ความลงท้าย

ภายหลังการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 ระบบเศรษฐกิจไทยถูกชักนำให้เป็นสมาชิกชุมชนทุนนิยมโลก สังคมที่จะมีสันติสุขและเสถียรภาพจำเป็นที่บ้านเมืองจักต้องมีชื่อแปดในในระบบทุนนิยมโลกที่ปราศจากความปั่นป่วนก็จำเป็นต้องมีระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอันนั้น การเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นนโยบายที่รัฐบาลไทยจะต้องพิจารณาพิเคราะห์และตัดสินใจ แต่เมื่อตัดสินใจเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศแล้ว ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศนั้นเองจะเป็นกรอบจำกัดอิสรภาพการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก หากระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ไม่เป็นที่พึงประสงค์ ประเทศสมาชิกย่อมมีทางเลือกที่จะปรับแก้ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศให้เกื้อกูลผลประโยชน์ของประเทศสมาชิกอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ดังที่กลุ่มประเทศผู้ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (NACs) พยายามผลักดันให้มีการจัดระเบียบใหม่ (NIEO) นับแต่ปี 2517 เป็นต้นมา

ภายใต้ระบบทุนนิยมโลก ประเทศไทยจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจในฐานะประเทศคู่ค้า ขณะเดียวกัน ประเทศมหาอำนาจก็พยายามเข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้มีหลักประกันว่า รัฐบาลไทยจะไม่ดำเนินนโยบายอันขัดผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเหล่านั้น ดังจะเห็นได้จากบทบาทอังกฤษของในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และบทบาทของสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

โดยที่ประเทศมหาอำนาจที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยจะเปลี่ยนหน้าไปตามการเปลี่ยนแปลงศูนย์อำนาจใจระบบทุนนิยมโลก ดังนั้น จึงเป็นที่คาดกันว่าบทบาทของประชาคมยุโรปและญี่ปุ่นในด้านนี้จะมีมากขึ้นในอนาคต

การตัดสินใจเข้าสู่ระเบียบการเงินระหว่างประเทศของรัฐบาลไทย โดยการสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกในปี 2492 ทำให้รัฐบาลไทยต้องปฏิบัติตามระเบียบการเงินที่ดำรงอยู่ นอกจากนี้ การที่รัฐบาลไทยต้องพึ่งพิงเงินกู้จากองค์การระหว่างประเทศทั้งสอง ทำให้รัฐบาลไทยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของเงินกู้นั้น โดยที่เงื่อนไขเหล่านี้เป็นกรอบจำกัดการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ในทำนองเดียวกัน การตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกถาวรของ GATT ในปี 2525 ทำให้ไทยต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับของ GATT

กล่าวโดยสรุปก็คือ การที่รัฐบาลไทยดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดและการเข้าร่วมชุมชนทุนนิยมโลก ด้วยการเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทำให้ปัจจัยภายนอกประเทศสามารถมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยได้ โดยที่พันธกรณีที่ไทยต้องปฏิบัติในชุมชนทุนนิยมโลกมีบทบาทในการกำกับและจำกัดการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย

บทที่ 4

โครงสร้างส่วนบนกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

4.1 ความเบื้องต้น

โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (Super-structure) มีอิทธิพลในการกำหนดกติกาในตลาดการเมือง และมีบทบาทในการกำกับพฤติกรรมของตัวละครต่าง ๆ ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ คำว่า "โครงสร้างส่วนบน" ในที่นี้ จะจำกัดการพิจารณาเฉพาะโครงสร้างอำนาจทางการเมือง (ดูหัวข้อ 4.2) และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคม (ดูหัวข้อ 4.3)

4.2 โครงสร้างอำนาจทางการเมือง

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดเนื้อหาของระบอบการเมืองการปกครอง การเปลี่ยนแปลงการปกครองในเดือนมิถุนายน 2475 หารได้มีส่วนทำให้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองภายในประเทศมีการกระจายอย่างเสมอภาคขึ้นไม่ หากเป็นเพียงการโอนอำนาจทางการเมืองจากสถาบันพระมหากษัตริย์ไปสู่ชนชั้นปกครองใหม่ ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนและทหารเป็นสำคัญ แม้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะแปรเปลี่ยนมาเป็นการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองนั่นเองที่เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างอำนาจฝ่ายบริหารกับอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีการกระจายอย่างไม่เสมอภาคทำให้รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ อยู่เกือบตลอดเวลา หากมีความพยายามที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเสมอด้วยฝ่ายบริหาร แม้ความพยายามเช่นนี้จะเคยประสบความสำเร็จอยู่บ้าง แต่ความสำเร็จดังกล่าวนี้ก็มักจะมีอายุอันสั้น รัฐธรรมนูญที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจถ่วงดุลฝ่ายบริหารมักจะถูกล้มล้างไปเมื่อมีผลบังคับใช้ได้ไม่นาน ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 (ซึ่งมีผลบังคับใช้ระหว่างเดือนพฤษภาคม 2489 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2490) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 (ซึ่งมีผลบังคับใช้ระหว่างเดือนมีนาคม 2492 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2494) และ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 (ซึ่งมีผลบังคับใช้ระหว่างเดือนตุลาคม 2517 ถึงเดือนตุลาคม 2519)¹

พัฒนาการทางการเมืองนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมาเป็นพัฒนาการที่แสดงถึงปฏิกิริยาตอบโต้ระหว่างพลังประชาธิปไตยกับความพยายามของผู้นำฝ่ายทหารที่จะอ้างไว้ซึ่งสถานะเดิม แม้ว่าคณะราษฎรจะยึดอำนาจมาจากสถาบันพระมหากษัตริย์ในการปฏิวัติ 2475 ได้ แต่คณะราษฎรก็ประสบความล้มเหลวในการพัฒนาประชาธิปไตยโดยสิ้นเชิง การรัฐประหารปี 2490 นำมาซึ่งจุดจบของคณะราษฎรและทำให้สังคมไทยต้องตกอยู่ภายใต้ระบอบคณาธิปไตยเป็นเวลายาวนาน (2490-2516) โดยในระหว่างนั้นได้ทดลองใช้ระบอบประชาธิปไตยในช่วงปี 2512-2514 แต่ไม่เป็นที่สปรารถนาของผู้นำฝ่ายทหาร จึงได้เกิดรัฐประหารในปี 2514 และหันเหสยามรัฐนาว่าไปสู่ระบอบเผด็จการอีกครั้งหนึ่ง หากแต่พลังประชาธิปไตยเติบโตและกล้าแข็งเกินกว่าที่จะยอมสยบอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการอีกต่อไป จึงได้มีการทดลองใช้ระบอบประชาธิปไตยในช่วงระหว่างปี 2516-2519 ความพยายามของชนชั้นปกครองที่จะอ้างไว้ซึ่งสถานะเดิม ก่อให้เกิดการรัฐประหารในปี 2519 และรื้อฟื้นระบอบเผด็จการกลับคืนมา หากแต่เกิดความระส่ำระสายในสังคมอย่างใหญ่หลวง จนเป็นที่แน่ชัดว่า การแข่งขันต่อพลังประชาธิปไตยในสังคมมีโอกาสเป็นไปได้อีกต่อไป ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2521-ปัจจุบัน) จึงเป็นผลพวงของการทดลองทางการเมืองดังกล่าวนี้

นับตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2475 จนถึงเดือนสิงหาคม 2531 ประเทศไทยมีรัฐบาลรวม 47 ชุด มีนายกรัฐมนตรี 16 คน และมีเวลาการบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งสิ้นประมาณ 54 ปี 11 เดือน² ในจำนวนนี้เป็นช่วงเวลาที่ มี "ประชาธิปไตย" เพียง 6 ปี ซึ่งคิดเป็นเพียงร้อยละ 10.9 ของจำนวนเวลาทั้งหมด เป็นช่วงเวลาที่มีการปกครองระบอบกึ่งประชาธิปไตย 18 ปี 11 เดือน (34.4%) และระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย 30 ปี (54.6%) ช่วงเวลาที่พลเรือนมีโอกาสเป็นนายกรัฐมนตรีมีอยู่เพียง 7 ปี 5 เดือน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 13.5 ของจำนวนเวลาทั้งหมด โดยที่นายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนมีอายุการดำรงตำแหน่งถัวเฉลี่ยคนละ 9.9 เดือน ในขณะที่

¹ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ โปรดดู เชนท์ จามริก (2529) และชัยอนันต์ สมุทวณิช (2521)

² หากคำนวณจากปฏิทินควรจะได้ 56 ปี 1 เดือน แต่เนื่องจากบางช่วงเวลาไม่มีรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงที่มีการรัฐประหาร อำนาจบริหารราชการแผ่นดินตกแก่คณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปฯ โดยยังมิได้จัดตั้งรัฐบาล

นายกรัฐมนตรีที่เป็นทหารมีอายุการดำรงตำแหน่งเฉลี่ยคนละ 81.4 เดือน (รายละเอียดดูตารางที่ 4-1)³

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดกฎเกณฑ์และกติกาในสังคม ดังนั้น จึงเป็นกรอบที่กำหนดกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสังคมนั้นๆ หากระบอบการเมืองการปกครองเป็นเผด็จการหรือคณาธิปไตย ประชาชนย่อมจะไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และไม่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจจะถูกสั่งการจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ประชาชนจึงถูกกำหนดชะตากรรมทางเศรษฐกิจโดยปราศจากปากเสียง หากระบอบการเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นปรากฏการณ์ที่ชัดเจน แต่รูปแบบของระบอบการปกครองมีได้มีอยู่เพียง 2 ชั่ว (เผด็จการกับประชาธิปไตย) หากยังมีรูปแบบอันหลากหลายระหว่างชั่วทั้งสอง ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด และสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเรื่องนี้ได้เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับสัมพันธภาพระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ หากฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทในการร่วมผลิตนโยบายเศรษฐกิจไม่มากนัก หากฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้ ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้น โครงสร้างอำนาจทางการเมือง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดสภาพแวดล้อมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

จากการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา รวม 13 ฉบับ ปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญเพียง 3 ฉบับที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจไม่ยิ่งหย่อนกว่าฝ่ายบริหาร คือ รัฐธรรมนูญปี 2489 (ซึ่งบังคับใช้เพียง 1 ปี 6 เดือน) รัฐธรรมนูญปี 2492 (ซึ่งบังคับใช้เพียง 2 ปี 8

³ การจำแนกประเภทของระบอบการปกครองตามที่ปรากฏในตารางที่ 4-1 มิได้พิจารณาเฉพาะแต่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้เท่านั้น หากยังคำนึงถึงความเป็นจริงในประวัติศาสตร์ด้วย ดังจะเห็นได้ว่าแม้ว่ารัฐชุดที่ 4-8 และชุดที่ 9-10 จะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 เหมือนกัน แต่โดยที่รัฐชุดที่ 9-10 มีการตรากฎหมายรวบอำนาจเผด็จการ ลิดรอนเสรีภาพประชาชน และกวาดล้างปรีภักษ์ทางการเมือง ดังนั้น รัฐชุดที่ 9-10 จึงจำแนกอยู่ในระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ในขณะที่รัฐชุดที่ 4-8 จัดอยู่ในระบอบกึ่งประชาธิปไตย ทำนองเดียวกัน รัฐชุดที่ 21-25 จัดอยู่ในระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย แต่รัฐชุดที่ 26 จัดอยู่ในระบอบกึ่งประชาธิปไตย ทั้ง ๆ ที่รัฐชุดทั้ง 6 ชุดมีนายกรัฐมนตรีคนเดียวกัน (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) ทั้งนี้ก็เพราะในปลายยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ผ่อนปรนให้ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมืองมากขึ้น จนถึงกับยินยอมให้จัดตั้งพรรคการเมืองและสหภาพแรงงาน

ตารางที่ 4-1

ระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลชุดต่าง ๆ
 จำแนกตามระบอบการปกครองและภูมิภาคของนายกรัฐมนตรี
 มิถุนายน 2475 - สิงหาคม 2531

ระบอบการปกครอง และภูมิภาคของนายกรัฐมนตรี	จำนวน คณะรัฐบาล	จำนวนนายก รัฐมนตรี	จำนวนเวลาการ ดำรงตำแหน่ง	จำนวนเฉลี่ย (เดือน)	
				ต่อรัฐบาล 1 คณะ	ต่อนายก 1 คน
1. ระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย	16	7	30 ปี	22.5	51.4
1.1 ทหาร	12	4	28 ปี 4 เดือน	28.3	85.0
1.2 พลเรือน	4	3	1 ปี 8 เดือน	5.0	6.7
2. ระบอบกึ่งประชาธิปไตย	17	7	18 ปี 11 เดือน	13.3	32.4
2.1 ทหาร	14	6	17 ปี 11 เดือน	15.4	35.8
2.2 พลเรือน	3	1	1 ปี -	4.0	12.0
3. ระบอบประชาธิปไตย	14	7	6 ปี -	5.1	10.3
3.1 ทหาร	2	1	1 ปี 3 เดือน	7.5	15.0
3.2 พลเรือน	12	6	4 ปี 9 เดือน	4.8	9.5
4. รวมทั้งสิ้น	47	16	54 ปี 11 เดือน	14.0	41.2
5. รวมนายกรัฐมนตรีจากทหาร	28	7	47 ปี 6 เดือน	20.4	81.4
6. รวมนายกรัฐมนตรีจาก พลเรือน	19	9	7 ปี 5 เดือน	4.7	9.9

ที่มา ภาคผนวกที่หนึ่ง

- หมายเหตุ** (1) รัฐบาลทหารเผด็จการ/คณาธิปไตยประกอบด้วยรัฐบาลชุดที่ 9-10 ชุดที่ 21-25 ชุดที่ 28-30 ชุดที่ 32 และชุดที่ 40
 (2) รัฐบาลพลเรือนเผด็จการ/คณาธิปไตยประกอบด้วยรัฐบาลชุดที่ 19-20 ชุดที่ 27 และชุดที่ 39
 (3) รัฐบาลทหารกึ่งประชาธิปไตยประกอบด้วยรัฐบาลชุดที่ 4-8 ชุดที่ 26 ชุดที่ 31 และชุดที่ 41-47
 (4) รัฐบาลพลเรือนกึ่งประชาธิปไตยประกอบด้วยรัฐบาลชุดที่ 1-3
 (5) รัฐบาลทหารประชาธิปไตยประกอบด้วยรัฐบาลชุดที่ 17-18
 (6) รัฐบาลพลเรือนประชาธิปไตยประกอบด้วยรัฐบาลชุดที่ 11-16 และชุดที่ 33-38
 (7) การคำนวณครอบคลุมเฉพาะรัฐบาลชุดที่ 1-47 มิได้รวมรัฐบาลชุดที่ 48 (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ)

เดือน) และรัฐธรรมนูญปี 2517 (ซึ่งบังคับใช้เพียง 2 ปีเศษ) รวมระยะเวลา 6 ปี 2 เดือนเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ หากไม่มีเนื้อแท้เป็นเผด็จการหรือคณาธิปไตย (ดังเช่นรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรปี 2502 ปี 2515 และปี 2520 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519) ก็กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ (ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 และ พ.ศ.2521) ด้วยเหตุนี้เอง สภาพที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมิได้มีการกระจายอย่างทัดเทียมกัน นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ไม่เพียงแต่จะทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่ายังทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถมีบทบาทในเรื่องนี้เท่าที่ควรอีกด้วย ช่วงเวลาที่อาจเป็นข้อยกเว้นมีเฉพาะแต่ช่วงปี 2489-2490 และ 2516-2519 เท่านั้น

ดังได้กล่าวแล้วว่า โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดเนื้อแท้ของระบอบการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ (ดูตารางที่ 4-2) สัมพันธภาพดังกล่าวนี้จะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและองค์ประกอบของรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ หากฝ่ายบริหารมีอำนาจเผด็จการ/คณาธิปไตย รัฐสภาจะมีเฉพาะแต่สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง หรือมีฉะนั้นจำนวนสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจักต้องมีมากพอที่จะคานอำนาจของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้มีหลักประกันว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อความเป็นประชาธิปไตยมีมากขึ้น สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งจะมีสัดส่วนสูงขึ้น ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทมากขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งการเมืองของข้าราชการประจำ นับเป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่บ่งชี้ถึงการแย่งชิงอำนาจระหว่างพลังประชาธิปไตยกับพลังอำมาตยาธิปไตย ในยุคสมัยที่พลังประชาธิปไตยกล้าแข็ง ข้าราชการประจำจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งการเมืองควบคู่ไปด้วยได้ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภา แต่ในยุคที่พลังอำมาตยาธิปไตยยังแข็งแกร่งอยู่ ข้าราชการประจำย่อมสามารถครอบงำระบอบการเมืองใด ๆ ก็ได้ ในสภาวะการณ์เช่นนี้พลังอำมาตยาธิปไตยย่อมสามารถครอบงำระบอบการเมืองการปกครอง ซึ่งกำกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง

พลังอำมาตยาธิปไตยประสบความสำเร็จในการจำแนกประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายทั่วไปกับกฎหมายเกี่ยวด้วยเงินตรา โดยที่การตรากฎหมายเกี่ยวด้วยเงินตราจักต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 เป็นต้นมา ส่วนการตรากฎหมายทั่วไป พลังอำมาตยาธิปไตยก็อาศัยวุฒิสภาให้การหนุนหลังในกระบวนการนิติบัญญัติสำหรับกฎหมายที่พลังอำมาตยาธิปไตยมิได้เห็นชอบด้วย

ตารางที่ 4-2

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญภายใต้ระบอบการปกครองรูปแบบต่าง ๆ

มิถุนายน 2475 - สิงหาคม 2531

ประเด็น	ระบอบเผด็จการ/ คณาธิปไตย	ระบอบกึ่งประชาธิปไตย	ระบอบประชาธิปไตย
1. จำนวนสมาชิกรัฐสภา	1. ไม่มีสมาชิกจากการเลือกตั้ง 2. ในกรณีที่มีสมาชิกจากการเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกจากการแต่งตั้งมีมากกว่าสมาชิกจากการแต่งตั้งมีมากกว่าพอที่จะคานอำนาจสมาชิกจากการเลือกตั้ง	สมาชิกจากการเลือกตั้งมีจำนวนจำกัดกับสมาชิกจากการแต่งตั้ง	สมาชิกจากการเลือกตั้งมีมากกว่าสมาชิกจากการแต่งตั้ง
2. การดำรงตำแหน่งการเมืองของข้าราชการประจำ	1. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ 2. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ 3. ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาได้	1. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ 2. ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่ได้ 3. ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาได้	ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมืองได้
3. อำนาจในการตรากฎหมายทั่วไป	1. รัฐสภาโดยเฉพาะสมาชิกจากการแต่งตั้งผู้แทนราษฎรไม่มีส่วนในการตรากฎหมาย 2. ในกรณีที่มีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอำนาจในการตรากฎหมาย วุฒิสภาสามารถหน่วงเหนี่ยวกระบวนการนิติบัญญัติให้ล่าช้าได้	1. การหน่วงเหนี่ยวกระบวนการนิติบัญญัติแม้จะกระทำได้ แต่ไม่มีประสิทธิภาพมาก เท่าระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีจำนวนจำกัด 2. การนำเสนอร่างกฎหมาย จักต้องกระทำในนามของพรรคการเมืองที่สังกัด การเสนอกฎหมายในนามปัจเจกชนมีอาจกระทำได้	1. การนำเสนอร่างกฎหมายในนามปัจเจกชนสามารถกระทำได้ 2. การหน่วงเหนี่ยวกระบวนการนิติบัญญัติโดยวุฒิสภามีทำได้ในขอบเขตจำกัด

ตารางที่ 4-2 (ต่อ)

ประเด็น	ระบอบเผด็จการ/ คณาธิปไตย	ระบอบกึ่งประชาธิปไตย	ระบอบประชาธิปไตย
4. อำนาจในการตรา กฎหมายเกี่ยวด้วย การเงิน	การตรากฎหมายเกี่ยว ด้วยการเงินต้องได้รับ ความเห็นชอบจาก นายกรัฐมนตรี	เหมือนระบอบเผด็จการ/ คณาธิปไตย	เหมือนระบอบเผด็จการ/ คณาธิปไตย
5. อำนาจในการตรา กฎหมายระดับ อนุบัญญัติ	อำนาจของฝ่ายบริหาร กฎหมายระดับอนุ บัญญัติไม่ต้องผ่าน สภาผู้แทนราษฎร	เหมือนระบอบเผด็จการ/ คณาธิปไตย	เหมือนระบอบเผด็จการ/ คณาธิปไตย
6. อำนาจในการทำ สนธิสัญญาและความ ตกลงระหว่างประเทศ	อำนาจนี้เป็นของฝ่าย บริหาร โดยต้องขอความ เห็นชอบจากสภาผู้แทน ราษฎร ในกรณีต่อไปนี้ 1. สัญญาที่มีบทบัญญัติ เปลี่ยนแปลงพระราช อาณาเขต 2. สัญญาที่สร้างพันธะ ในการออกพระราช บัญญัติเพื่อให้การ เป็นไปตามสัญญานั้น	เหมือนระบอบเผด็จการ/ คณาธิปไตย	เหมือนระบอบเผด็จการ/ คณาธิปไตย
7. การลงมติไว้วางใจ นโยบายที่รัฐบาลแถลง เมื่อจัดตั้งรัฐบาล	1. รัฐบาลไม่ต้องแถลง นโยบายต่อรัฐสภา 2. หากรัฐบาลต้องแถลง นโยบายต่อรัฐสภา การแถลงนั้นจะไม่มี การลงมติ	1. การลงมตินี้เป็นมติร่วม ระหว่างสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภา 2. รัฐบาลแถลงนโยบาย โดยไม่มีกรลงมติ	มติความไว้วางใจ เป็นมติ ของสภาผู้แทนราษฎร

ท้ายที่สุด การสกัดกั้นอำนาจและบทบาทของพลังประชาธิปไตยปรากฏในรูปของการสร้างทำเนียบกีดขวางการร่างกฎหมาย โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในนามของปัจเจกบุคคล หากแต่ต้องกระทำในนามของพรรคการเมืองที่สังกัด อย่างไรก็ตาม พลังอำมาตยาธิปไตยประสบความสำเร็จในการสงวนอำนาจในการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติไว้ในระบบราชการ โดยที่ปรากฏชัดว่ากฎหมายระดับอนุบัญญัติมีความสำคัญและสามารถสร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจได้มากกว่ากฎหมายแม่บทเสียอีก

อำนาจในการทำสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศถูกสงวนไว้ในฝ่ายบริหาร การขอสัตยาบันจากรัฐสภาจกกระทำก็ต่อเมื่อสนธิสัญญานั้นมีบทบัญญัติที่มีผลในการเปลี่ยนแปลงพระราชอาณาเขต และ/หรือสร้างพันธะในการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสนธิสัญญานั้น ความข้อย่อมมีนัยสำคัญว่า ฝ่ายบริหารสามารถก่อกำหนดต่างประเทศ และ/หรือทำสัญญาจำกัดการส่งออกโดยสมัครใจ (voluntary export restraint) โดยมีต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

ความสำเร็จในการลดทอนอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล นับเป็นประจักษ์พยานที่บ่งชี้ว่า พลังอำมาตยาธิปไตยมีฐานะครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้จากอำนาจในการลงมติให้ความไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลงเมื่อจัดตั้งรัฐบาล ในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลจักต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ในระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย รัฐบาลไม่ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การยื้อแย่งอำนาจระหว่างพลังประชาธิปไตยกับพลังอำมาตยาธิปไตยยุติลงด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ว่า มติความไว้วางใจดังกล่าวนี้เป็นมติร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภา โดยที่พลังอำมาตยาธิปไตยครอบงำวุฒิสภา และหวังว่าวุฒิสภาจะสามารถคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรได้ ประเด็นดังกล่าวนี้มีพัฒนาการต่อมาว่า รัฐบาลจักต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อเข้ารับทราบ โดยที่ไม่มีการลงมติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พัฒนาการทางการเมืองหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 จนถึงเดือนสิงหาคม 2531 เกื้อกูลให้พลังอำมาตยาธิปไตยสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีการกระจุกตัวอยู่ในมือชนชั้นปกครองเพียงจำนวนน้อย ผลที่ตามมาก็คือ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่ไม่มีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทจำกัดยิ่ง

4.3 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) เป็นรากฐานสำคัญของ การจัดองค์การของสังคมไทย (social organization) มาแต่โบราณ ระบบศักดินาหรือระบบไพร่ เป็นระบบที่กำหนดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างไพร่กับมูลนาย มูลนายไม่เพียงแต่จะต้องการ ความสวามิภักดิ์จากไพร่เท่านั้น หากยังหาผลประโยชน์ด้วยการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic surplus) จากไพร่อีกด้วย ในขณะที่เดียวกัน มูลนายก็ให้การอุปถัมภ์ทางการเมือง (political patronage) และการอุปถัมภ์ทางเศรษฐกิจแก่ไพร่เป็นการตอบแทน⁴ ความสัมพันธ์เชิง อุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ยังคงสืบทอดต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 เพียงแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบเท่านั้น

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ชนชั้นปกครองใหม่ที่เรียกตนเองว่า "คณะราษฎร" แม้จะ ยึดกุมอำนาจรัฐได้ แต่ก็ขาดฐานกำลังทางเศรษฐกิจ การขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจไม่เพียงแต่ จะสร้างขีดจำกัดในการขยายฐานอำนาจทางการเมืองเท่านั้น หากยังสร้างปัญหาในการดำรงไว้ ซึ่งอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่เดิมอีกด้วย พัฒนาการทางการเมืองหลังการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองเดือนมิถุนายน 2475 ได้คลี่คลายไปในทางที่ชี้ให้เห็นว่า แบบแผนของความสัมพันธ์เชิง อุปถัมภ์จะแตกต่างกันไปตามระบอบการเมืองการปกครอง ในช่วงที่ระบอบการเมืองการปกครอง มีลักษณะเผด็จการ/คณาธิปไตย ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่สำคัญที่สุดก็คือ ความสัมพันธ์ ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับฐานกำลังทางทหาร ผู้นำทางการเมืองภายใต้ระบอบการปกครอง ดังกล่าวนี้ จะดำรงอำนาจทางการเมืองไว้ได้ และ/หรือขยายฐานอำนาจทางการเมืองให้กว้างขวาง ขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อสามารถสร้างตาข่ายแห่งความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำฝ่ายทหาร และกระชับ สายสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นตามลำดับ แต่เมื่อระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะ เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ประชาชนจะเป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง ผู้นำทางการเมือง ที่จะมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดินได้ จำต้องมีฐานสนับสนุนจากประชาชนจำนวนมากพอ ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่จะต้องสร้าง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนในเขตเลือกตั้งและผู้นำท้องถิ่นที่ทำ หน้าที่เป็นหัวคะแนนเท่านั้น หากยังต้องสร้างความสัมพันธ์ลักษณะเดียวกันนี้กับสมาชิกรัฐสภา ผู้ยอมตนเป็นบริวารอีกด้วย การสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จึงเป็นยุทธวิธีสำคัญในการรักษา และขยายฐานอำนาจทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่พัฒนาการทางการเมืองหลังปี 2475 ยังมีได้เข้าสู่ดุลยภาพ สภาวะความไร้เสถียรภาพทางการเมืองจึงเกิดขึ้นอยู่เนืองๆ อันเป็นผลจาก ความขัดแย้งระหว่างพลังอำมาตยาธิปไตยกับพลังประชาธิปไตย ดังนั้น แม้ในช่วงที่ระบอบการ

⁴ บทวิเคราะห์เกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โปรดดู สมเกียรติ วันทะนะ และคณะ (2524) Clapham (1982), Ersenstadt and Roniger (1984), Kemp (1982) และ Siamwala (1980)

เมื่อการปกครองมีลักษณะประชาธิปไตยมากขึ้น ผู้นำทางการเมืองที่จะดำรงอำนาจทางการเมืองไว้ได้ยังคงต้องรักษาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำฝ่ายทหารไว้ เพราะการละทิ้งหรือตัดทอนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำฝ่ายทหาร จะกลายเป็นเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการเมืองได้

ในเมื่อการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีความสำคัญต่อการขยายและการดำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมือง ผู้นำทางการเมืองจึงต้องมีทรัพยากรสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุนี้เอง ชนชั้นปกครองจึงต้องแสวงหาฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรเพื่อใช้ในการอุปถัมภ์ทางการเมือง การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงกลายเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) ของชนชั้นปกครอง ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังที่พรรณนารข้างต้นนี้ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคม (social welfare maximization) เป็นเรื่องที่มีอาจเป็นไปได้ เพราะการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกลายเป็นกระบวนการแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อการอุปถัมภ์ทางการเมือง ด้วยเหตุนี้เอง การณ์จึงปรากฏว่า บรรดามาตรการทางนโยบาย ซึ่งดูเหมือนว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวมหรือเป็นประโยชน์ต่อชนส่วนใหญ่ของประเทศ กลับกลายเป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของชนชั้นปกครองเพียงกระหยิบมือเดียว ดังเช่นมาตรการการผูกขาด/ประกันราคาข้าว มาตรการการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่พ่อค้าส่งออกและโรงสี เพื่อผลักดันให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้น เป็นต้น

4.4 ความลงท้าย

โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดพลังการต่อรองในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ โดยที่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจะปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง การที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีลักษณะกระจุกตัวอย่างสูง ทำให้พลังอำมาตยาธิปไตยสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกือบตลอดระยะเวลาระหว่างปี 2475 - สิงหาคม 2531 ในอีกด้านหนึ่ง ความจำเป็นในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่อขยายและดำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมือง นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นกระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ และเป็นเหตุให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคมมีอาจเป็นไปได้

บทที่ 5

อุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ

5.1 ความเบื้องต้น

เนื่องจากนโยบายเศรษฐกิจมีลักษณะเหมือนหนึ่งสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่ง ดังนั้น จึงมีอุปทานและอุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจดุจดังสินค้าหรือบริการโดยทั่วไป ตัวละครที่มีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจประกอบด้วยกลุ่มบุคคลและสถาบันที่สำคัญอย่างน้อย 4 กลุ่มคือ

- (1) ชนชั้นนำทางอำนาจ (หัวข้อ 5.2)
- (2) กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (หัวข้อ 5.3)
- (3) พรรคการเมือง (หัวข้อ 5.4)
- (4) รัฐสภา (หัวข้อ 5.5)

5.2 ชนชั้นนำทางอำนาจ (Power Elites)

คำว่า "ชนชั้นนำทางอำนาจ" ในที่นี้ ใช้ในความหมายอย่างแคบ โดยจำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยทั้งในและนอกระบบราชการที่อยู่บนยอดปิรามิดแห่งโครงสร้างอำนาจในสังคม อันได้แก่ ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้ ซึ่งประกอบด้วยบรรดาบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐบาล ตลอดจนผู้นำฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือนระดับตั้งแต่อธิบดีขึ้นไป

ดังได้กล่าวแล้วว่า โครงสร้างอำนาจการเมืองที่มีการกระจายอย่างไม่เสมอภาค นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติเกือบตลอดเวลา นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ด้วยเหตุดังนั้น ชนชั้นนำทางอำนาจจึงเป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย การปฏิวัติเดือนมิถุนายน 2475 มีผลในการถ่ายโอนอำนาจรัฐ จากสถาบันพระมหากษัตริย์ไปให้แก่กลุ่มข้าราชการผู้นำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน กลุ่มผู้นำข้าราชการเหล่านี้ได้ใช้ความพยายามนานปีในการธำรงไว้ซึ่งอำนาจแห่งตน จนนักรัฐศาสตร์บางท่านขนานนามสังคมการเมืองไทยว่า "ระบบอำมาตยาธิปไตย" (Bureaucratic Polity) (Riggs, 1966) การต่อสู้ระหว่างพลังประชาธิปไตยกับพลังอำมาตยาธิปไตยปรากฏออกมา

ในรูปของการล้มล้างรัฐธรรมนูญเดิมและการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ จนกลายมาเป็นวงจรรูปาทวีของการเมืองไทย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช และพีรศักดิ์ จันทวรินทร์ 2525 : 21) แม้พลังอำนาจของพลั้งประชาธิปไตยจะสามารรักษาสถานภาพของตนไว้ได้อย่างเหนียวแน่นและยาวนานถึง 41 ปี แต่แล้วเมื่อพลั้งประชาธิปไตยเติบโตใหญ่แข็งแกร่ง โดยเฉพาอย่างยิ่งนับตั้งแตปี 2516 เป็นต้นมา พลังอำนาจของพลั้งประชาธิปไตยก็ย้ายอมที่จะต้องยอมยอมให้พลั้งประชาธิปไตยมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจบ้าง

ในจำนวนรัฐธรรมนูญรวม 13 ฉบับ ซึ่งมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา มีเฉพาะพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 เท่านั้นที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา แต่รัฐสภาที่มีอำนาจถอดถอนฝ่ายบริหาร (กรรมการราษฎรหรือรัฐมนตรี) ได้ (มาตรา 9) เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะพระยามโนปกรณนิติธาดาได้เป็นสมาชิกคณะราษฎร แต่คณะราษฎรขีดขึ้นมาเพื่อรวมยอมกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งคณะราษฎรเป็นผู้แต่งตั้ง) ในการควบคุมรัฐบาลอย่างเต็มที่ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2521 : 4-5)

รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารมีอยู่เพียง 3 ฉบับ คือ (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 และ (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 เมื่อรวมกับ พ.ร.บ.ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 แล้ว ช่วงเวลาที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือกว่าหรือพอ ๆ กับฝ่ายบริหารมีอยู่เพียงประมาณ 6 ปี 7 เดือน เทียบกับช่วงเวลา 56 ปี 6 เดือน (นับตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2475 ถึงเดือนธันวาคม 2531) คิดเป็นร้อยละ 11.6 ของเวลาทั้งหมด เวลาที่เหลือ (49 ปี 11 เดือน) เป็นช่วงที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการกำหนดกติกาสังคมเพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ วิธีการพื้นฐานโดยทั่วไปก็โดยการกำหนดรูปแบบและองค์ประกอบของรัฐสภา ในช่วงที่สังคมนการเมืองไทยมีการปกครองแบบเผด็จการ/คณาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ รัฐสภาจะประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารทั้งหมด¹ ในช่วงที่ความเป็นเผด็จการลดลง สมาชิกรัฐสภาจะมีทั้งที่มาจากการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง ในกรณีที่เลือกใช้ระบบสภาเดียว กล่าวคือ มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีอยู่ 2 ประเภท โดยที่ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้ง และ

¹ กรณีดังกล่าวนี้ก็คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 และสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520

ประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง² ในกรณีนี้ที่เลือกใช้ระบบสภาคู่ รัฐสภาจะประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง³ ไม่ว่าจะเป็นกรณีสภาเดี่ยวหรือกรณีสภาคู่ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจะมีจำนวนมากพอที่จะคานอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง โดยกำหนดให้สมาชิกแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกเลือกตั้งก็ดี หรือสมาชิกแต่งตั้งมีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกแต่งตั้งก็ดี แต่ในช่วงที่พลังประชาธิปไตยสามารถตัดทอนอำนาจของพลังอำมาตยาธิปไตย จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจะถูกจำกัดไว้ในระดับต่ำ⁴ รายละเอียดโปรดดูตารางที่ 5-1

การอนุญาตให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาได้ นับเป็นกติกาสำคัญอีกข้อหนึ่งที่จะช่วยดำรงไว้ซึ่งอำนาจของระบบอำมาตยาธิปไตยไว้ได้ ตำแหน่งวุฒิสมาชิกกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ระหว่างผู้นำฝ่ายบริหารกับฐานกำลังทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ในขณะที่ผู้เป็นฐานกำลังต้องแสดงออกซึ่งความภักดีต่อผู้นำฝ่ายบริหาร ในอีกด้านหนึ่ง ผู้นำฝ่ายบริหารก็ต้องอุปถัมภ์ฐานกำลังของตน เงินประจำตำแหน่งและเงินได้อื่น ๆ ของตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นผลตอบแทนแห่งความภักดีที่ผู้นำฝ่ายบริหารแจกจ่ายแก่ฐานกำลัง โดยที่ฐานกำลังมีหน้าที่ค้ำจุนระบบอำมาตยาธิปไตยให้ทรงอำนาจต่อไป การให้การอุปถัมภ์ทางการเมือง (political patronage) ในลักษณะเช่นนี้เองที่ช่วยดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของระบบอำมาตยาธิปไตย ตราบเท่าที่โครงสร้างสังคมเศรษฐกิจไทยยังมีได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ ด้วยเหตุนี้เอง รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาจึงมักจะมีอายุสั้น⁵

การอนุญาตให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้เป็นบทบัญญัติสำคัญอีกข้อหนึ่งที่จะช่วยรวมศูนย์อำนาจการบริหารการปกครองไว้ในระบบราชการ ด้วยเหตุนี้เอง

² กรณีนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495

³ กรณีนี้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยชั่วคราว พ.ศ.2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

⁴ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 กำหนดให้วุฒิสภามีสมาชิกเพียง 80 คน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 และ พ.ศ.2517 กำหนดให้วุฒิสภามีสมาชิกเพียง 100 คน

⁵ บทบัญญัติดังกล่าวนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ซึ่งมีอายุการบังคับใช้เพียง 17 เดือน 32 เดือน และ 24 เดือน ตามลำดับ

รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี⁶ จึงมักก่อให้เกิดปฏิกิริยาในหมู่ข้าราชการผู้นำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ความพยายามในการผลักดันให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในเรื่องนี้มักจะจบลงด้วยการรัฐประหาร⁷ (ดูตารางที่ 5-2) ด้วยเหตุนี้เอง สังคมการเมืองไทยจึงมีนายกรัฐมนตรีหลายต่อหลายคนในช่วงเวลาอันยาวนาน ที่ดำรงตำแหน่งสำคัญทางทหารควบคู่กันไปด้วย

รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งนี้ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ด้วยเหตุดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงไม่ต้องผ่านการตรวจสอบของประชากรราษฎร ตรงกันข้าม รัฐธรรมนูญหลายฉบับมีเจตนารมณ์ที่จะแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารออกจากกันโดยเด็ดขาด จึงมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (หรือรัฐสภาในนามอื่นๆ) ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้มีรัฐธรรมนูญเพียง 2 ฉบับเท่านั้นที่กำหนดว่า สมาชิกคณะรัฐมนตรีบางส่วนต้องมาจากรัฐสภา ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475⁸ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 รายละเอียดดูตาราง 5-2

ลักษณะอำมาตยาธิปไตยของสังคมการเมืองไทยจะเห็นได้จากภูมิหลังทางอาชีพของคณะรัฐมนตรีชุดต่างๆ *Riggs (1966 : 315-316)* วิเคราะห์องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีชุดต่าง ๆ ระหว่างปี 2475-2501 และพบว่า ในจำนวนรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น 237 คน เป็นข้าราชการถึง 184 คน (77.6%) พลเรือนที่มีเชื้อข้าราชการ 38 คน (16.0%) และไม่สามารถจำแนกอาชีพได้ 15 คน (6.3%) และในจำนวนรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการ 184 คนนั้นเป็นข้าราชการ

⁶ บทบัญญัตินี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521

⁷ ความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 เพื่อให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ในปี 2526 โดยผู้นำฝ่ายทหารภายใต้การนำของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการกองทัพบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ประสบความพ่ายแพ้ในรัฐสภา ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะยุทธการ "กูไม่กลัวมึง" ของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

⁸ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 จะกำหนดว่า "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 14 นาย ต้องเลือกมาจากสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร..." (มาตรา 47) แต่โดยเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท โดยประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งและประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง ดังนั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหมดอาจมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สองก็ได้

ตารางที่ 5-1

องค์ประกอบและจำนวนสมาชิกของรัฐสภาไทย

พ.ศ.2475 - ปัจจุบัน (2531)

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	องค์ประกอบของรัฐสภา	จำนวนสมาชิกรัฐสภา
ม.ย.2475 - ธ.ค.2475 รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน- สยามชั่วคราว พ.ศ.2475	รัฐสภามีเพียงสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 70 นายมาจากการแต่งตั้ง ทั้งนี้ยังไม่มีที่นั่งได้ ใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งตาม มาตรา 10
ธ.ค.2475 - พ.ค.2489 รธน.2475	ระบบสภาเดียว	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้ง ประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง ทั้ง สองประเภทมีจำนวนเท่ากัน สมาชิก ประเภทที่สองจะหมดไปหลังปี 2485 ตามบทเฉพาะกาล มาตรา 65 ต่อมา ได้ขยายเวลาการเลิกสมาชิกประเภทที่ สองเป็นหลังปี 2495 ตามรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พ.ศ. 2483
พ.ค.2489 - พ.ย.2490 รธน.2489	ประกอบด้วยวุฒิสภา และ สภาผู้แทน (มาตรา 17) 1. สมาชิกวุฒิสภาเลือกตั้ง โดยองค์การเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา องค์ การนี้ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใน วันสุดท้ายก่อนที่จะใช้ รัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 24 และ 90) 2. สมาชิกสภาผู้แทนมาจาก การเลือกตั้ง (มาตรา 29)	1. สมาชิกวุฒิสภา 80 คน (มาตรา 24) 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอย่าง น้อยจังหวัดละ 1 คน โดยถือเกณฑ์ ส.ส. 1 คนต่อประชากร 100,000 คน เศษของหนึ่งแสนถ้าเกินกึ่งหรือ กว่าให้นับเป็นหนึ่งแสน (มาตรา 91)

ตารางที่ 5-1 (ต่อ)

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	องค์ประกอบของรัฐสภา	จำนวนสมาชิกรัฐสภา
พ.ย.2490 - มี.ค.2492 รธน.2490	วุฒิสภาและสภาผู้แทน สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนมาจากการเลือกตั้ง (มาตรา 26, 33 และ 37)	สมาชิกวุฒิสภาและสภาผู้แทนมีจำนวน เท่ากัน จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนยึดเกณฑ์ ประชากร 200,000 คนต่อผู้แทน 1 คน
มี.ค.2492 - พ.ย.2494 รธน.2492	เหมือน รธน.2490 (มาตรา 73, 82 และ 86)	1. สมาชิกวุฒิสภามี 100 คน (มาตรา 82) 2. จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนยึด เกณฑ์ประชากร 150,000 คนต่อผู้ แทน 1 คน (มาตรา 87)
มี.ค.2495 - ต.ค.2501 รธน.2475/2495	ระบบสภาเดี่ยว โดยสภาผู้แทน ราษฎรมีสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้ง ประเภทที่สองมาจากการ แต่งตั้ง (มาตรา 45, 115 และ 116)	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสอง ประเภทมีจำนวนเท่ากัน (มาตรา 115)
ม.ค.2502 - มี.ย.2511 รธน.2502	สภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิก มาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 6 และ 7)	240 คน (มาตรา 7)
มี.ย.2511 - พ.ย.2514 รธน.2511	เหมือน รธน.2490 (มาตรา 71, 78 และ 82)	1. จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือเกณฑ์ประชากร 150,000 คน ต่อผู้แทน 1 คน (มาตรา 83) 2. สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร (มาตรา 78)
ธ.ค.2515 - ต.ค.2517 รธน.2515	ระบบสภาเดี่ยว คือ สภานิติ บัญญัติแห่งชาติ สมาชิกมา จากการแต่งตั้ง (มาตรา 6)	299 คน (มาตรา 6)

ตารางที่ 5-1 (ต่อ)

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	องค์ประกอบของรัฐสภา	จำนวนสมาชิกรัฐสภา
ต.ค.2517 - ต.ค.2519 รธน.2517 (มาตรา 107)	เหมือน รธน.2490 (มาตรา 95, 107 และ 111)	1. จำนวนสมาชิกวุฒิสภา 100 คน 2. สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกอย่างน้อย 240 คน แต่ไม่เกิน 300 คน (มาตรา 111)
ต.ค.2519 - พ.ย.2520 รธน.2519	สภาพัฒนาการปกครองแผ่นดิน สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 7 และ 10)	300 - 400 คน (มาตรา 10)
พ.ย.2520 - ธ.ค.2521 รธน.2520	สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 6 และ 7)	300 - 400 คน (มาตรา 7)
ธ.ค.2521 - ปัจจุบัน รธน.2521	เหมือน รธน.2490 (มาตรา 74, 84 และ 89)	1. จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือเกณฑ์ประชากร 150,000 คน ต่อผู้แทน 1 คน (มาตรา 90) 2. สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกิน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรทั้งหมด

หมายเหตุ

รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รธน.ป. = รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร

ตารางที่ 5-2

คุณสมบัติบางประการของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

2475 - ปัจจุบัน (2531)

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญ ที่บังคับใช้	นายกรัฐมนตรีต้องเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	จำนวนรัฐมนตรีที่ต้องเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ
มี.ย.2475 - ธ.ค.2475 ธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475	-	-	-
ธ.ค.2475 - พ.ค.2489 รธน.2475	/ (มาตรา 47)	อย่างน้อย 14 คน (มาตรา 47) 58.3%	-
พ.ค.2489 - พ.ย.2490 รธน.2489	-	-	/ (มาตรา 66)
พ.ย.2490 - ธ.ค.2492 รธน.2490	-	-	-
มี.ค.2492 - พ.ย.2494 รธน.2492	-	-	/ (มาตรา 142)
มี.ค.2495 - ต.ค.2501 รธน.2475/2495	-	-	-
ม.ค.2502 - มี.ย.2511 ธนป.2502	ต้องไม่เป็นสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 14)	ต้องไม่เป็นสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา 14)	-
มี.ย.2511 - พ.ย.2514 รธน.2511	-	รัฐมนตรีเป็นสมาชิก วุฒิสภาและสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรในขณะ เดียวกันมิได้ (มาตรา 139)	-

ตารางที่ 5-2 (ต่อ)

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญ ที่บังคับใช้	นายกรัฐมนตรีต้องเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	จำนวนรัฐมนตรีที่ต้องเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	รัฐมนตรีต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ
ธ.ค.2515 - ต.ค.2517 ธนป.2515	ต้องไม่เป็นสมาชิกสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 14)	ต้องไม่เป็นสมาชิกสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 14)	-
ต.ค.2517 - ต.ค.2519 รธน.2517	/ (มาตรา 177)	มากกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็น สมาชิกวุฒิสภาและสภา ผู้แทนราษฎร (มาตรา 177)	/ (มาตรา 179)
ต.ค. 2519-ต.ค. 2520 รธน. 2519	ต้องไม่เป็นสมาชิกสภา ปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน (มาตรา 16)	ต้องไม่เป็นสมาชิกสภา ปฏิรูปการปกครอง แผ่นดิน (มาตรา 16)	/ (มาตรา 16)
พ.ย.2520 - ธ.ค.2521 ธนป.2520	ต้องไม่เป็นสมาชิกสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 24)	ต้องไม่เป็นสมาชิกสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา 24)	-
ธ.ค.2521 - ปัจจุบัน รธน.2521	-	-	/ (มาตรา 148)

หมายเหตุ

รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ธนป. = ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

เครื่องหมาย - แสดงว่าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ

เครื่องหมาย / แสดงว่ามีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ

ตารางที่ 5-3

จำนวนรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรืจำแนกตามภูมิหลังทางอาชีพ
คณะรัฐบาลชุดที่ 1-48 (พ.ศ.2475 - ธ.ค.2531)

ภูมิหลังทางอาชีพ	2475 – 2518 ชุดที่ 1 - 34		2518 – 2519 ชุดที่ 35 - 38		2519 – 2522 ชุดที่ 39 - 40	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	342	42.0	15	12.5	13	25.5
1.1 ทหารบก	207	25.4	8	6.7	8	15.7
1.2 ทหารเรือ	76	9.3	3	2.5	3	5.9
1.3 ทหารอากาศ	35	4.3	3	2.5	2	3.9
1.4 ตำรวจ	24	2.9	1	0.8	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	365	44.8	9	7.5	29	56.9
3. นักธุรกิจ	25	3.1	50	41.7	6	11.8
4. พลเรือนอื่น ๆ	83	10.2	46	38.3	3	5.9
5. รวมทั้งสิ้น	815	100.0	120	100.0	51	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	707	86.7	24	20.0	42	82.4
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	473	58.0	105	87.5	38	74.5

ที่มา ภาคผนวกที่ 1

ตารางที่ 5-3 (ต่อ)

ภูมิหลังทางอาชีพ	2522 – ปัจจุบัน ชุดที่ 41 - 48		2475 – ปัจจุบัน ชุดที่ 1 - 48	
	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	72	23.1	442	34.1
1.1 ทหารบก	38	12.2	261	20.1
1.2 ทหารเรือ	13	4.2	95	7.3
1.3 ทหารอากาศ	18	5.8	58	4.5
1.4 ตำรวจ	3	1.0	28	2.2
2. ข้าราชการพลเรือน	60	19.2	463	35.7
3. นักธุรกิจ	124	39.7	205	15.8
4. พลเรือนอื่น ๆ	56	17.9	188	14.5
5. รวมทั้งสิ้น	312	100.0	1,298	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	132	42.3	905	69.7
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	240	76.9	856	65.9

ที่มา ภาคผนวกที่ 1

พลเรือน 100 คน และข้าราชการทหาร 84 คน *ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2520 : 171-173)* ศึกษาภูมิหลังอาชีพของคณะรัฐมนตรีชุดที่ 1-37 ระหว่างปี 2475-2518 และพบว่า ในจำนวนรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น 881 คน เป็นผู้ที่มีอาชีพข้าราชการถึง 777 คน (88.2%) พลเรือนที่มีอาชีพข้าราชการ 100 คน (11.3%) และไม่สามารถจำแนกอาชีพได้ 4 คน (0.5%) (*ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2528 ก : 4*)

เมื่อวิเคราะห์คณะรัฐมนตรีชุดที่ 1-48 ระหว่างปี 2475-2531 (เดือนธันวาคม) ปรากฏว่า ในจำนวนรัฐมนตรีรวม 1,298 คน มีอาชีพรับราชการ 905 คน (69.7%) นักธุรกิจ 205 คน (15.8%) และพลเรือนอื่น ๆ 188 คน (14.5%) ในจำนวนผู้มีอาชีพรับราชการ 905 คนนี้ เป็นข้าราชการทหารและตำรวจ 442 คน และข้าราชการพลเรือน 463 คน (ดูตารางที่ 5-3)⁹ อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีโดยจำแนกเป็นช่วงเวลา เราจะพบแบบแผนที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ในระหว่างปี 2475-2518 (รัฐบาลชุดที่ 1-34) รัฐมนตรีที่มีภูมิหลังอาชีพรับราชการมีถึงร้อยละ 86.7 แต่ในช่วงของรัฐบาลประชาธิปไตยระหว่างปี 2518-2519 (ชุดที่ 35-38) สัดส่วนนี้ลดลงเหลือ 20% แล้วกลับเพิ่มขึ้นเป็น 82.4% ในยุครัฐบาลเผด็จการระหว่างปี 2519-2522 (ชุดที่ 39-40) แต่ในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบระหว่างปี 2522 จนถึงปัจจุบัน (ธันวาคม 2531) สัดส่วนนี้ลดลงเหลือ 42.3% (ดูตารางที่ 5-3) ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า ในช่วงที่พลังประชาธิปไตยเข้มแข็ง สัดส่วนของรัฐมนตรีที่มาจากข้าราชการจะมีน้อย¹⁰ การเปลี่ยนแปลงอีกด้านหนึ่งที่เกิดขึ้นควบคู่กัน ก็คือ การเพิ่มความสำคัญของนักธุรกิจในองค์ประกอบของ

⁹ ข้อมูลเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดปรากฏในภาคผนวกที่ 1 อาชีพข้าราชการพลเรือนในที่นี้รวมพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย การจัดทำข้อมูลสถิติในภาคผนวกนี้มีปัญหาพอสมควร ผู้ที่มีอาชีพรับราชการหากเมื่อออกจากราชการ (ไม่ว่าจะเป็นกรณีออกเมื่อเกษียณหรือกรณีลาออกก่อนเกษียณ) แล้ว มีรายได้หลักจากการประกอบธุรกิจได้จำแนกไว้ในกลุ่มนักธุรกิจ อาชีพ "นักธุรกิจ" ครอบคลุมผู้ประกอบการในทุกภาคเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร อุตสาหกรรม หรือบริการ เกษตรกรที่เพาะปลูกพืชผลและมีรายได้จากการขายพืชผลของตนเองเพียงอย่างเดียวจำแนกไว้ในกลุ่ม "พลเรือนอื่นๆ" ผู้ที่ประกอบเกษตรกรรมขนาดใหญ่และมีรายได้จากการทำหน้าที่เป็นพ่อค้าคนกลาง และ/หรือการค้าระหว่างประเทศ และ/หรือมีโรงงานแปรรูปสินค้าเกษตร จำแนกไว้ในกลุ่ม "นักธุรกิจ" พนักงานระดับผู้บริหารของบริษัทขนาดใหญ่และธนาคารพาณิชย์ จัดอยู่ในกลุ่มนักธุรกิจ ดังเช่นผู้จัดการสาขาธนาคารพาณิชย์ กลุ่ม "พลเรือนอื่นๆ" นอกจากรวมเกษตรกรไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังรวมผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ดังเช่นนายควม แพทย์ และนักหนังสือพิมพ์ ตลอดจนผู้ที่ทำงานสังคมสงเคราะห์

¹⁰ รายละเอียดโปรดดูภาคผนวกที่หนึ่ง อนึ่ง ขอให้สังเกตว่า รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ชุดที่ 48) มีรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังรับราชการเพียง 6 คนจากจำนวน 45 คน (13.3%) ในขณะที่สัดส่วนของรัฐมนตรีที่มีอาชีพนักธุรกิจสูงถึง 60% รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ชุดที่ 43-47) มีรัฐมนตรีที่มาจากข้าราชการ 74 คน (36.3%) และนักธุรกิจ 86 คน (42.2%) ความสำคัญของข้าราชการในองค์ประกอบคณะรัฐมนตรีลดลงอย่างเห็นได้ชัดในรัฐบาลเปรม 4-5

คณะรัฐมนตรีจาก 3.1% และ 11.8% ในช่วงปี 2475-2518 และ 2519-2522 ตามลำดับ เป็น 39.7% ในช่วงปี 2522-ปัจจุบัน (ธันวาคม 2531)¹¹

การที่สังคมการเมืองไทยมีระบอบการเมืองการปกครองแบบเผด็จการและคณาธิปไตยเป็นส่วนใหญ่ของช่วงเวลานับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ทำให้ชนชั้นนำทางอำนาจที่ได้รับการหนุนช่วยจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการ สามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และอาศัยการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในการสร้างและขยายฐานอำนาจทางการเมือง

5.3 กลุ่มขุนนางนักวิชาการ

คำว่า "ขุนนางนักวิชาการ" ในที่นี้ หมายถึง ข้าราชการผู้บริหารระดับกลาง (middle-level executive) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น คาดการณ์สภาวะเศรษฐกิจในอนาคต และนำเสนอการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจเดิม และ/หรือผลักดันนโยบายเศรษฐกิจใหม่¹² ข้าราชการกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการนำอภิปรายในการประชุมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แม้จะมีผู้ใช้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย แต่ก็เป็นผู้มีบทบาทในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความคิดเห็นของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ กลุ่มขุนนางนักวิชาการที่กล่าวถึงในที่นี้จำกัดเฉพาะกลุ่มขุนนางนักวิชาการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ (Econocrats) อันได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมบัญชี

¹¹ นักรัฐศาสตร์บางท่านหยิบยกข้อเท็จจริงเหล่านี้มาเป็นส่วนหนึ่งของประจักษ์พยานที่ใช้สนับสนุนความเห็นที่ว่า ระบอบอำมาตยาธิปไตยกำลังอยู่ในภาวะเสื่อมสลาย ประเด็นนี้จะกล่าวถึงในบทที่ 7

¹² ตามกรอบการวิเคราะห์นี้ ข้าราชการพลเรือนระดับตั้งแต่อธิบดีขึ้นไปจำแนกไว้ในกลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) ซึ่งมีหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายขั้นสุดท้าย กลุ่มขุนนางนักวิชาการตามที่นิยามข้างต้นนี้มีความหมายแคบกว่าคำว่า technocrats ในภาษาอังกฤษ กระนั้นก็ตาม คำว่า technocrats ก็มีความหมายแตกต่างกันไปตามภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ โปรดดูคำนิยามที่ใช้ใน Hooley (1976), Lande' (1976), Milne (1982) และ Pauker (1976) การให้ความสำคัญแก่ข้าราชการผู้บริหารระดับกลางก็โดยพิจารณาจากความเป็นจริงในประเทศไทย Galbraith (1967) เคยให้ข้อสังเกตทำนองเดียวกันว่า ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายในบริษัทขนาดใหญ่ในรัฐอุตสาหกรรมสมัยใหม่ก็คือ พนักงานบริหารระดับกลาง (technostructure) รายชื่อขุนนางนักวิชาการโปรดดูเชิงอรรถหมายเลข 49 ในบทที่ 3 ความแตกต่างระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจกับขุนนางนักวิชาการอยู่ที่ระดับชั้นการบังคับบัญชา ชนชั้นนำทางอำนาจเป็นกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในกระบวนการกำหนดนโยบาย ยกตัวอย่างเช่น นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ในยุคทศวรรษ 2490 จัดอยู่ในกลุ่มขุนนางนักวิชาการ แต่ในทศวรรษ 2500 เลื่อนขึ้นอยู่ในชนชั้นนำทางอำนาจ

กลางก่อนปี 2502 และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร) กระทรวงพาณิชย์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการค้าภายในและกรมการค้าต่างประเทศ) กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงคมนาคม

ในบรรดากลุ่มขุนนางนักวิชาการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมด กลุ่มที่มีอิทธิพลและสำคัญที่สุด ก็คือ กลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย กลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และยังคงมีบทบาทสำคัญในปัจจุบัน หากพิจารณารายชื่อขุนนางนักวิชาการที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (ดูเชิงอรรถหมายเลข 49 ในบทที่ 3) อย่างน้อย 2 รุ่นแรกสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยเกือบทั้งหมด หลังปี 2504 ขุนนางนักวิชาการในสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ซึ่งต่อมาก็คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) เริ่มมีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในปัจจุบัน กลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดหน่วยงานทั้งสามนี้เป็นกลุ่มที่มีบทบาทและอิทธิพลสูงสุด ในขณะที่กลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ กลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนา และการกลั่นกรองโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐบาล ดังนั้น กลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดหน่วยงานทั้งสามนี้จึงสามารถยึดกุมการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาคได้ทั้งหมด นอกจากนี้ยังประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ตรากฎหมายหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสถาบันเพื่อสงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้ภายในระบบราชการ โดยกีดกันประชาชนนอกระบบราชการมิให้เข้ามามีส่วนร่วมอีกด้วย (ดูหัวข้อ 5.5)

ขุนนางนักวิชาการไทยเป็นปฏิกชนที่มีกิเลสตัณหา มีความเห็นแก่ตัวและแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (utility maximization) ดุจดั่งมนุษย์โดยทั่วไป การวิเคราะห์เรื่องนี้จะไม่เป็นประโยชน์และไม่ตรงต่อความเป็นจริง หากจะตั้งข้อสมมติว่า ขุนนางนักวิชาการไทยบรรลุโสดาบันสละแล้วซึ่งโลภะ โมหะ และโทสะ และเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนแม้แต่น้อย (Public Interest Hypothesis) ด้วยเหตุที่เป็นมนุษย์ปฏิกชนนี้เอง ขุนนางนักวิชาการไทยจึงยังคงต้องการอำนาจลาภยศสรรเสริญ ปรากฏการณ์ที่ขุนนางนักวิชาการไทยบางคนเข้าสยบต่อชนชั้นนำทางอำนาจ เพื่อหวังได้ตำแหน่งทางราชการ จึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมดา กระนั้นก็ตาม ภาพเช่นนี้ก็ไม่สู้ปรากฏให้เห็นนักในหมู่ขุนนางนักวิชาการสองรุ่นแรก แต่ก็เริ่มปรากฏให้เห็นมากขึ้นในหมู่ขุนนางนักวิชาการรุ่นที่สาม โดยที่การแข่งขันแย่งชิงตำแหน่ง

จะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต¹³ อรรถประโยชน์ของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (utility function) ประกอบกับอรรถประโยชน์ของชนชั้นนำทางอำนาจ (ดูหัวข้อ 5.2) จึงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย การหาประโยชน์จากการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking behaviour) แม้จะมีอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มากเท่าหมู่ชนชั้นนำทางอำนาจ เพราะตำแหน่งหน้าที่ของขุนนางนักวิชาการไม่อยู่ในฐานะที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้มากนัก

ด้วยเหตุที่เรามองขุนนางนักวิชาการเยี่ยงมนุษย์ปุถุชนนี้เอง เราหวังไม่ได้ว่ามนุษย์ปุถุชนจะมีความเป็นกลางฉันใด เราก็หวังไม่ได้ว่า ขุนนางนักวิชาการจะมีความเป็นกลางฉันนั้น ข้อเท็จจริงระหว่างปี 2475-2530 ได้ชี้ให้เห็นโดยชัดเจนแล้วว่า กลุ่มขุนนางนักวิชาการหาได้มีความเป็นกลางในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไม่ หากแต่ก็มีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายเศรษฐกิจบางเป้าหมาย และ/หรือเลือกใช้มาตรการทางนโยบายบางมาตรการ ความโน้มเอียงดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะขึ้นอยู่กับภูมิหลังทางครอบครัวและชนชั้น ตลอดจนภูมิหลังทางการศึกษาเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่สังกัดด้วย *Stifel (1976)* ได้ศึกษาภูมิหลังของกลุ่มขุนนางนักวิชาการทางเศรษฐกิจในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเฉพาะที่มีบทบาทสำคัญรวม 2 รุ่น และพบว่ามีภูมิหลังที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด กลุ่มขุนนางนักวิชาการรุ่นแรกในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองเกือบทั้งหมดได้รับการศึกษาจากยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งอังกฤษ และได้มีประสบการณ์ในการเผชิญกับสภาวะความรู้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญมาด้วยตัวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470 และภาวะข้าวยากหามาแพงในทศวรรษ 2480 เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง และต้นทศวรรษ 2490 เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดใหม่ๆ ประสบการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ขุนนางนักวิชาการกลุ่มนี้เห็นความสำคัญของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายดังกล่าวนี้ได้รับการหนุนเนื่องจากเหตุปัจจัยอีกอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* เมื่อขุนนางนักวิชาการกลุ่มนี้กลับมาทำงานในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จารีตการดำเนินนโยบายการเงินและการคลังแบบอนุรักษนิยมซึ่งได้ฝังราก

¹³ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ซึ่งเป็นรากฐานของระบบศักดินาแต่โบราณ ยังคงปรากฏต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ในระบอบราชการสมัยใหม่ การปูนบำเหน็จความดีความชอบหาได้อาศัยระบบคุณธรรม (merit system) แต่ประการใดไม่ หากแต่เป็นไปตามความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ กล่าวคือ ค่าของคนขึ้นอยู่กับว่าเป็นคนของใคร ข้าราชการระดับล่างจะต้องแสวงหา 'เจ้านาย' เป็นผู้อุปถัมภ์ โดยอาศัยวิธีการ 'ลิ้นเลีย เยี้ยมาก ปากสอพลอ ล่อไข่แดง แกร่งวิชา' หรือการส่ง 'ส่วย' ให้ 'เจ้านาย' ดังเช่น 'พระบုชา น้ำผึ้งเดือนห้า ปุ่มมะค่า งาช้าง หางนกยูง แถมตุ๊กกอล์ฟ' เป็นต้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2520 : 202) ในหมู่ขุนนางนักวิชาการไทย พฤติกรรมยังไม่เลวร้ายมากเท่าที่กล่าวข้างต้นนี้

ลึกในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และถ่ายทอดสู่ธนาคารแห่งประเทศไทยในเวลาต่อมา (Silcock, 1967) มีส่วนสำคัญในการหล่อหลอมความคิดและทฤษฎีเรื่องความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นนี้

ประการที่สอง พฤติกรรมการใช้จ่ายอย่างสุ่ยสุ่ยและการนำทรัพยากรทางการเงินของแผ่นดินไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามระหว่างปี 2490-2500 ตลอดจนการใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นฐานเศรษฐกิจของกลุ่มการเมืองต่างๆ ทำให้ขุนนางนักวิชาการกลุ่มนี้เห็นความจำเป็นที่จักต้องสถาปนาวิสัยทางการคลังและวิสัยทางการเงินขึ้น การตรากฎหมายและเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อสถาปนาวิสัยดังกล่าวนี้มีผลในการตั้งอำนาจในการกำหนดนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายหนี้สาธารณะมาสู่ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มขุนนางนักวิชาการ หากพิจารณาจากบริบททางประวัติศาสตร์ขณะนั้น การยื้อแย่งอำนาจดังกล่าวนี้ก็ด้วยความกลัวเกรงสภาวะความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เกิดจากพฤติกรรมของผู้นำฝ่ายทหาร การใช้อำนาจเผด็จการของผู้นำฝ่ายทหาร ทำให้กลุ่มขุนนางนักวิชาการเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการที่จะป้องกันมิให้เกิดหายนภัยทางเศรษฐกิจ แทนที่จะปล่อยให้เกิดหายนภัยทางเศรษฐกิจ แล้วหาทางแก้ไขภายหลัง ซึ่งจะก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมอย่างสูง แต่ผลของการสงวนอำนาจไว้กับข้าราชการประจำ ทำให้ประชาชนนอกระบบราชการมิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย

Stifel (1976) ชี้ให้เห็นว่า ขุนนางนักวิชาการรุ่นที่สองยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองส่วนใหญ่จบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา และมีได้มีประสบการณ์ชีวิตที่ฝังอยู่ในความทรงจำเกี่ยวกับสภาวะความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ขุนนางนักวิชาการรุ่นต่อ ๆ มาเกือบทั้งหมดก็จบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาเช่นเดียวกัน ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการที่รัฐบาลอเมริกันให้แก่รัฐบาลไทยนับตั้งแต่ปี 2493 เป็นต้นมา (ดูหัวข้อ 3.3 ในบทที่ 3) นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้โฉมหน้าของขุนนางนักวิชาการไทยเปลี่ยนแปลงไป ดังที่ Bell (1982) ชี้ให้เห็น กระบวนการทางการศึกษามีใช้กระบวนการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีเท่านั้น หากยังเป็นกระบวนการถ่ายทอดระบบคุณค่า ความเชื่อ และวัฒนธรรมอีกด้วย ระบบการศึกษาแบบอเมริกันทั้งที่จัดในสหรัฐอเมริกา (โดยผ่านคนไทยที่ไปศึกษาต่อในประเทศนั้น) และที่เข้าไปครอบงำระบบโรงเรียนในประเทศไทย ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการทำให้สังคมไทยมีลักษณะอเมริกัน (Americanization) มากขึ้น ในทำนองเดียวกัน การศึกษาเศรษฐศาสตร์แบบอเมริกันที่ขุนนางนักวิชาการไทยได้รับได้ถ่ายทอดระบบคุณค่าที่สำคัญ ระบบคุณค่าดังกล่าวนี้เฉพาะส่วนที่มีผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมีอยู่อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การศึกษาเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยอเมริกันเกือบทั้งหมดให้ความสำคัญเฉพาะแนวความคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neoclassical Economics) และสำนักเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) มีมหาวิทยาลัยอเมริกันจำนวนน้อยมากที่สอนแนวความคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์นอกกระแสหลัก ชุนนางนักวิชาการไทยที่ได้รับการศึกษาเศรษฐศาสตร์จากมหาวิทยาลัยอเมริกัน หากจะมีความรู้เกี่ยวกับสำนักเศรษฐศาสตร์นอกกระแสหลัก ก็เป็นเรื่องที่เกิดจากการเฝ้าหาเฉพาะบุคคล มากกว่าจะเป็นเรื่องที่ได้รับจากระบบการศึกษา ความคับแคบของหลักสูตรการศึกษาดังกล่าวนี้อาจสร้างผลเสียในข้อที่ได้ตระหนักว่า เครื่องมือการวิเคราะห์และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่เลือกใช้มีข้อบกพร่องสำคัญอะไรบ้าง ในขณะที่เดียวกัน ก็ทำให้ละเลยไม่แสวงหาข้อเด่นของเครื่องมือการวิเคราะห์และทฤษฎีของสำนักเศรษฐศาสตร์นอกกระแสหลัก การศึกษาเศรษฐศาสตร์อย่างคับแคบนี้เองมีส่วนสร้างปัญหาในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากการประชุมกลุ่มประเทศ 77 ที่ชุนนางนักวิชาการไทยมักจะป้ายสีอย่างพล่อยๆว่า กลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (NACs) เป็นพวกหัวรุนแรง โดยไม่สนใจศึกษาพื้นฐานความคิดของผู้แทนประเทศเหล่านี้

ประการที่สอง การศึกษาเศรษฐศาสตร์ชนิดที่แยกปัจจัยทางเศรษฐกิจ (economic factors) ออกจากปัจจัยอื่น ๆ (non-economic factors) ดังที่เป็นอยู่ในสหรัฐอเมริกาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีผลต่อระบบความคิดของกลุ่มชุนนางนักวิชาการไทยนับตั้งแต่นั้นที่สองเป็นต้นมาอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ทำให้การวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจมีลักษณะแยกส่วนและไม่รอบด้าน ผลกระทบที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ก็คือ การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นไปโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางด้านการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนชะตากรรมของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ประการที่สาม การให้ความสำคัญในการศึกษาเฉพาะแต่แนวความคิดและทฤษฎีของสำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักได้สื่อข่าวสารที่ซ่อนเร้น (hidden message) ทางด้านอุดมการณ์เศรษฐกิจและการเมือง นั่นก็คือ การยอมรับสังคมนิยมเป็นโลกพระศรีอารีย์ การยอมรับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม การเชื่อถือประสิทธิภาพของกลไกราคาในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และการเห็นประโยชน์ในการสร้างสายสัมพันธ์กับระบบทุนนิยมโลก อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองเหล่านี้มีอิทธิพลครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยไม่น้อย

ประการที่สี่ เนื้อหาของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ศึกษาในมหาวิทยาลัยอเมริกันส่วนใหญ่เน้นเฉพาะเรื่องประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เศรษฐศาสตร์มหภาคแบบเคนส์ให้ความสำคัญเฉพาะแต่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

เนื้อหาการเรียนการสอนดังกล่าวนี้ จึงละเอียดหรือมีได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรเกี่ยวกับเรื่องการกระจายรายได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้เอง ประสบการณ์แห่งชีวิตและการทำงานทำให้กลุ่มขุนนางนักวิชาการรุ่นแรกให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ในขณะที่ภูมิหลังทางการศึกษาและระบบคุณค่าซึ่งแฝงเร้นมากับระบบการศึกษาอเมริกัน ทำให้กลุ่มขุนนางนักวิชาการรุ่นที่สองให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ก็ได้ละทิ้งเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพียงแต่ว่าเมื่อขุนนางนักวิชาการกลุ่มนี้มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ระบบทุนนิยมโลกและระบบเศรษฐกิจไทยค่อนข้างจะมีเสถียรภาพ ประกอบกับมีการสร้างกลไกทางกฎหมายและกลไกในการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันปัญหานี้อยู่แล้ว เอกภาพทางความคิดในหมู่นักวิชาการรุ่นที่สามเริ่มสั่นคลอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อคนกลุ่มหนึ่งเห็นความสำคัญของการพัฒนาชนบท การแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ แต่คนอีกกลุ่มหนึ่งยังคงยืนยันที่จะใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลต่อไป แต่แล้วภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่รุนแรงและยืดเยื้อ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาวิกฤติการณ์เงินคงคลัง วิกฤติการณ์ภาระหนี้ต่างประเทศ ปัญหาดุลยภาพภายในและปัญหาดุลยภาพภายนอก ทำให้รัฐบาลไทยต้องหันกลับมายึดการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเป้าหมายหลักอีกครั้งหนึ่ง ระหว่างปี 2525-2530 ทั้งนี้ด้วยการผลักดันของกลุ่มนักวิชาการไทย ซึ่งประสานกับธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การศึกษาบทบาทของนักวิชาการรุ่นต่างๆ ในบริบททางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจได้ให้ข้อสรุปว่า ขุนนางนักวิชาการไทยหาได้มีความเป็นกลางในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแต่ประการใดไม่ ตรงกันข้ามกลับมีความโน้มเอียงที่จะละเลยเป้าหมายความยากจนและการกระจายรายได้¹⁴ นอกจากนี้ ภูมิหลังทางครอบครัวอาจทำให้เกิดความโน้มเอียงที่จะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไปในทางที่เกื้อประโยชน์แก่ประชาชนในเขตนครมากกว่าเขตชนบท (urban bias) ทั้งนี้ปรากฏว่าเกือบจะไม่มีขุนนางนักวิชาการคนสำคัญคนใดเลยที่มาจากครอบครัวในเขตชนบทยากจน

ภาระหน้าที่และสภาพแวดล้อมของหน่วยงานอาจมีส่วนสร้างความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายในด้านหนึ่งด้านใดโดยเฉพาะ ดังจะเห็นได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย

¹⁴ เมื่อนายป๋วย อึ๊งภากรณ์มีอายุครบ 60 ปี (พ.ศ.2519) ได้เขียนบันทึกประเมินผลงานของตนในอดีตและยอมรับอย่างหน้าชื่นตาบานว่า "...ผมเสียดายที่รู้สึกว่าได้บกพร่องไปในการพิจารณาเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ คือ ดูแต่ความเจริญเติบโตของส่วนรวมเป็นใหญ่ ไม่ได้เฉลียวถึงความยุติธรรมในสังคม..." (รั้งสวรรค์ วนะพรพันธุ์ 2529 : 182)

มักจะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายอื่น กระทบการคลังหมกมุ่นแต่การหารายได้ให้รัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติมีภาระหน้าที่หลักในการก่อให้เกิดการจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ในหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ ความเชื่อถือในระบบราคามีอยู่ค่อนข้างสูง แต่ในกรณีกระทรวงพาณิชย์ (หรือกระทรวงเศรษฐกิจ) ความโน้มเอียงกลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม พันธะหน้าที่ในการ ควบคุมการค้าข้าวและควบคุมราคาสินค้าเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงใหม่ๆ ทำให้ กระทรวงพาณิชย์เฟลิดเฟลิดกับการควบคุมการค้าระหว่างประเทศและการควบคุมราคาในเวลา ต่อมา ขุนนางนักวิชาการคนใดหากไม่มีความเชื่อในกลไกการควบคุม ก็ยากที่จะไต่เต้าไปสู่ ตำแหน่งราชการสูงๆ ในกระทรวงนั้นได้ การณ์จึงปรากฏต่อมาว่า ไม่มีอธิบดีกรมการค้า ต่างประเทศและปลัดกระทรวงพาณิชย์ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองคนใดเลยที่ไม่สนับสนุน การเก็บพรีเมียมข้าว (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2530 : บทที่ 9) แต่ความเชื่อมั่นในกลไกการควบคุม กิจกรรมทางเศรษฐกิจในกระทรวงพาณิชย์ทำให้เกิดจากการสืบทอดภารกิจทางประวัติศาสตร์ เท่านั้น หากยังเกิดจากแรงผลักดันของผลประโยชน์ส่วนบุคคลอีกด้วย เพราะการแสวงหาค่าเช่า ทางเศรษฐกิจจากกลไกการควบคุมเป็นเรื่องที่กระทำได้ง่าย

ในเมื่อกลุ่มขุนนางนักวิชาการเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการกำหนด นโยบายเศรษฐกิจ คุณภาพของกลุ่มขุนนางนักวิชาการจึงเป็นเรื่องที่ควรแก่การพิจารณา เมื่อพิจารณารายชื่อกลุ่มขุนนางนักวิชาการยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง 3 รุ่นแรก (ดูเชิงอรรถ หมายเลข 49 ในบทที่ 3) เราจะเห็นได้ว่า บุคคลกลุ่มนี้เกือบทั้งหมดเป็นมันสมองสำคัญของชาติ ซึ่งได้รับการศึกษาระดับสูงจากมหาวิทยาลัยชั้นนำในอัสตงคตประเทศ แต่นักเศรษฐศาสตร์ ขุนนางในรุ่นต่อ ๆ มา นับวันยิ่งมาจากมหาวิทยาลัยที่มีคุณภาพต่ำลงไปทุกที หน่วยราชการส่วน ใหญ่ (ยกเว้นธนาคารแห่งประเทศไทย) หาได้มีแผนงานในการสร้างและพัฒนาบุคคลากรของตน แต่ประการใดไม่ และโดยอิทธิพลของคติ "สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง" หน่วยราชการ เหล่านี้หวังอย่างลมๆ แล้งๆ ว่า คนดีมีฝีมือยังคงวิ่งเข้ามารับราชการ แต่กระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมหลังปี 2504 ได้ทำให้คิดดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป คนดีมีฝีมือถูกภาคเอกชน ดึงตัวไป ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานเดียวที่มีแผนการพัฒนาบุคคลากรระดับมันสมอง ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2500 กลุ่มขุนนางนักวิชาการที่ได้รับทุนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกำลังสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยนับตั้งแต่ทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถพัฒนาบุคคลากรของตนเอง แต่ก็ล้มเหลว ที่จะรักษาคนเหล่านั้นไว้ การสูญเสียชนชั้นมันสมอง (brain drain) ของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างค่อนข้างต่อเนื่องนับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ซึ่งมี ผลกระทบต่อฐานกำลังทางปัญญาอย่างค่อนข้างสำคัญ สภาพการณ์ต่างๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นอย่าง

ชัดเจนว่า คุณภาพของกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยจะเสื่อมถอยตามกาลเวลา หากรัฐบาลยังนิ่งนอนใจในเรื่องนี้ คุณภาพของการวิเคราะห์และการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจจะเลวลงไปตามลำดับ มิใช่จะต้องกล่าวว่าปัญหาเศรษฐกิจมีแต่จะสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกวัน

5.4 พรรคการเมือง

การวิเคราะห์บทบาทของพรรคการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ จำต้องแยกแยะพรรคการเมืองออกเป็น 2 จำพวก คือ พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และพรรคการเมืองฝ่ายค้าน สำหรับพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้นยากจะมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจได้ หากจะมีบทบาทในการนี้ บทบาทนั้นจักต้องดำเนินผ่านรัฐสภา แต่โครงสร้างส่วนบนของสังคมการเมืองไทย ซึ่งให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติเกือบตลอดเวลา นั้นไม่เพียงแต่จะทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านไม่สามารถทำหน้าที่ผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่ายังทำให้พรรคฝ่ายค้านมีโอกาสตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย (ดูหัวข้อ 5.5) ดังนั้น จึงมีแต่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลเท่านั้นที่จะมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ แต่บทบาทเช่นนี้ก็จำกัดเฉพาะในยุคที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงระหว่างปี 2518-2519 (รัฐบาลชุดที่ 35-38) และช่วงระหว่างปี 2522 จนถึงปัจจุบัน (รัฐบาลชุดที่ 43-48) แต่ประสบการณ์ในช่วงเวลาทั้งสองนี้ แสดงให้เห็นว่า นโยบายเศรษฐกิจส่วนใหญ่ยังคงกำหนดโดยกลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจในระบบราชการและกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ดังจะเห็นได้ว่า พรรคกิจสังคมในยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (รัฐบาลชุดที่ 36 พ.ศ.2515-2519) มิได้มีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจมากนัก ยิ่งในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (รัฐบาลชุดที่ 43-47 พ.ศ.2523-2531) ด้วยแล้ว เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า รัฐมนตรีที่มีภูมิหลังอาชีพรับราชการและกลุ่มขุนนางนักวิชาการเป็นผู้ครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลจะมีโอกาสผลักดันนโยบายหลักในลักษณะที่เป็นนโยบายส่วนเพิ่ม (marginal policy) เท่านั้น ดังกรณีโครงการเงินผันในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่หนึ่ง (2523-2524) อันเกิดจากการผลักดันของพรรคกิจสังคมซึ่งเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล

การที่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลมีโอกาสมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจมากนัก ก็เพราะเหตุว่า ช่วงเวลาที่มีระบอบประชาธิปไตยนั้นสั้นเกินกว่าที่พรรคการเมืองจะพัฒนาขึ้นมา มีบทบาทนี้ได้ ในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มีผลบังคับใช้ (2517-2519) รัฐบาลประชาธิปไตยต้องใช้เวลาเกือบทั้งหมดในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองเฉพาะหน้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่สะสมและหมักหมมมาจากยุคการ

ปกครองระบอบเผด็จการ อีกทั้งยังต้องเผชิญกับพลังล้าหลังในสังคมที่พยายามจะสถาปนาระบอบอำมาตยาธิปไตยภายใต้การนำของฝ่ายทหารอีกครั้งหนึ่ง แม้โอกาสในการพัฒนาพรรคการเมืองจะมีมากขึ้นในระบอบประชาธิปไตยครั้งใ้ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สร้างกรอบจำกัดบทบาทของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเหมือนกับรัฐธรรมนูญในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย โดยเฉพาะในข้อที่กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินของพรรคการเมืองต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี โดยที่ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินโดยนัยสำคัญก็คือ กฎหมายเศรษฐกิจนั่นเอง ในเมื่อพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มีพฤติกรรมเสมือนหนึ่งหัวหน้าพรรคข้าราชการ อำนาจในการตรากฎหมายเศรษฐกิจจึงถูกสงวนไว้ในระบบราชการตลอดระยะเวลา ระหว่างปี 2522-2531 (รัฐบาลชุดที่ 41-47)¹⁵

การเปลี่ยนแปลงทางสถาบันเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ มองในแง่ของพรรคการเมือง ก็เป็นการสร้างทำเนียบบ้นทอนบทบาทของพรรคการเมือง หากมองในแง่ของระบบราชการก็เป็นการสร้างองค์กรที่มีบทบาทในการประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ขณะเดียวกัน องค์กรดังกล่าวนี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหยุดยั้งพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต่างๆ ตลอดระยะเวลา ระหว่างปี 2522-2531 กระทรวงที่อยู่ภายใต้การกำกับของพรรคการเมืองต่าง ๆ ต่างพากันนำเสนอโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นที่ต้องสงสัยว่าจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้มีอำนาจทางการเมือง โครงการเหล่านี้หลายต่อหลายโครงการถูกล้มไปโดยมติของคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจและที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่ก็มีโครงการเป็นจำนวนมากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ หากแต่ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินำไปพิจารณารายละเอียด และสำนักงานดังกล่าวนี้ก็ทำหน้าที่เป็น 'องค์กรอุตสาหกรรมห้องเย็น' ในการแช่แข็งโครงการเหล่านั้นเสีย¹⁶

¹⁵ ประเด็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งเช่นพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (รัฐบาลชุดที่ 48) อำนาจการตรากฎหมายเศรษฐกิจจะถูกกระจายไปสู่พรรคการเมืองบ้างหรือไม่

¹⁶ เมื่อรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเริ่มเข้าบริหารราชการแผ่นดินในเดือนสิงหาคม 2531 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกลายเป็นเป้าโจมตีของรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลหลายต่อหลายคน การโจมตีมิได้มุ่งสู่ปัญหาและข้อบกพร่องพื้นฐานขององค์กรดังกล่าวนี้ หากแต่เป็นการโจมตีที่เกิดจากความแค้นเคืองในอดีตที่สำนักงานแห่งนี้ทำหน้าที่เป็นเพชรฆาตหันโครงการที่พรรคการเมืองต่างๆ สามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้

พรรคการเมืองจะมีบทบาทในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อมีขุมกำลังทางปัญญาของตนเอง การพัฒนาขุมกำลังทางปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรวบรวมและสะสมสารสนเทศ ตลอดจนการศึกษาปัญหาเศรษฐกิจและสังคมต่างๆอย่างลึกซึ้ง จึงเป็นเรื่องจำเป็น มิฉะนั้นพรรคการเมืองจะไม่สามารถเสนอทางเลือกของสังคมให้แก่ประชาชนได้ ความด้อยพัฒนาทางด้านขุมกำลังทางปัญญาของพรรคการเมืองในอดีตที่ผ่านมาเกิดจากสภาพ ล้มลุกคลุกคลานของระบอบประชาธิปไตย แต่ข้ออ้างดังกล่าวนี้จะมีความชอบธรรมน้อยลงในเมื่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้บังคับใช้มาทศวรรษเศษแล้ว และในรอบทศวรรษ ที่ผ่านมา พรรคการเมืองใหญ่ๆยังทุ่มเทพยายามในการพัฒนาตนเองน้อยมาก กระนั้นก็ตาม พรรคการเมืองก็ยังคงอ้างได้ว่า เหตุที่ความสนใจในการพัฒนาขุมกำลังทางปัญญาของพรรคการเมืองยังมีน้อยอยู่นั้น ก็เพราะอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจยังคงถูกสงวนไว้ในระบบ ราชการ ความด้อยพัฒนาทางด้านขุมกำลังทางปัญญา ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถนำเสนอ นโยบายอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุดังนั้น นโยบายที่แถลงในฤดูการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ต่าง ๆ จึงมีลักษณะเหวี่ยงแห คลุมเครือ และขาดการจัดลำดับความสำคัญ ทั้งยังไม่สามารถให้ รายละเอียดว่า จะดำเนินนโยบายอย่างไร และเมื่อไร โดยที่นโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ จะมีสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน การที่นโยบายเศรษฐกิจของพรรคการเมืองต่างๆไม่แตกต่างกันในสาระ สำคัญเช่นนี้ก่อให้เกิดผลเสียอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งทำให้เกิดการนอนหลับทับสิทธิ์ และ อีกด้านหนึ่งทำให้ประชาชนนิยมเลือกบุคคลมากกว่าเลือกพรรค เพราะพรรคการเมืองแต่ละพรรค มิได้นำเสนอ "ผลผลิต" ที่แตกต่างกัน ความด้อยพัฒนาของพรรคการเมืองไทยเป็นกระจกสะท้อน รูปลักษณะของรัฐสภาด้วย

5.5 รัฐสภา

ในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ผู้แทนราษฎรควรจะทำหน้าที่ในการสื่ออุปสงค์ หรือความต้องการของประชาชนที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจในเรื่องต่างๆ โดยผลักดันให้เกิดนโยบาย เศรษฐกิจใหม่ๆ หรือปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิมเพื่อสนองความต้องการของประชาราษฎร แต่เป็นเพราะเหตุว่า ช่วงเวลาที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นสั้นเกินไป (ดูบทที่ 4) สมาชิกผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจึงไม่สามารถมีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ ได้มากนัก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสำคัญอย่างน้อย 5 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งถูกคานโดย อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่สอง สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาก็ตาม สัดส่วนระหว่างจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ที่มาจากการแต่งตั้งกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยทั่วไปจะสูงกว่า

70% ยกเว้นในช่วงปี 2489-2490 และ 2518-2519 ที่อัตราส่วนนี้ต่ำกว่า 50% (ดูตารางที่ 5-4) นอกจากนี้ยังมีข้อสงสัยเกิดด้วยว่า สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ โดยมีสัดส่วนสูงกว่า 80% ของจำนวนทั้งหมด ยกเว้นในช่วงปี 2489-2490 และ 2516-2519 ที่มีสัดส่วนต่ำกว่า 70% (ดูตารางที่ 5-5) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการครอบงำของระบบอำมาตยาธิปไตย

ประการที่สอง บทบาทในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง สามารถวิเคราะห์ได้จากอำนาจในการนำเสนอกฎหมายในรัฐสภา นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญได้จำแนกกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายทั่วไป และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ในกรณีทั่วไป รัฐธรรมนูญที่มีสาระแห่งประชาธิปไตยจะจำกัดอำนาจในการเสนอกฎหมายในรัฐสภาเฉพาะแก่คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) และสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยมีให้อำนาจนี้แก่สมาชิกรัฐสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489, 2492 และฉบับปี 2517 แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 จะมิได้ให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการนำเสนอกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิมีบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคแก่การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีบทบัญญัติห้ามมิให้ ส.ส. ในฐานะปัจเจกชนนำเสนอกฎหมายในรัฐสภา ร่างกฎหมายที่จะนำเสนอต่อรัฐสภาจะต้องได้รับมติเห็นชอบจากพรรคการเมืองที่สังกัด และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันลงนามรับรองอย่างน้อย 20 คน (มาตรา 125) รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่ยอมให้รัฐสภารับฟังความต้องการของเสียงข้างน้อย พรรคการเมืองที่มี ส.ส.ต่ำกว่า 20 คนจะไม่สามารถมีบทบาทในการนำเสนอกฎหมายได้ ในกรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ข้อจำกัดยิ่งมีมากขึ้นไปอีก รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2489 เป็นต้นมามีบทบัญญัติว่า การนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จำต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี (ดูตารางที่ 5-6) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินในที่นี้ได้แก่

(1) กฎหมายภาษีอากร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ การเลิกจัดเก็บภาษีที่มีอยู่แล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภาษีอากร การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี และการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี

(2) กฎหมายเงินคงคลัง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับและรักษาเงินแผ่นดิน และกฎหมายงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินแผ่นดินและการโอนงบประมาณ

(3) กฎหมายเงินกู้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ การค้ำประกันเงินกู้ และการใช้เงินกู้

(4) กฎหมายเงินตรา

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่า ร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือไม่ รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย (ดูตารางที่ 5-7) การวินิจฉัยในทางปฏิบัติมักจะไม่อาศัยการตีความอย่างกว้าง แม้แต่กฎหมายที่มีได้อยู่ในข่ายกฎหมาย 4

ประเภทข้างต้น หากมีบทบัญญัติมาตราหนึ่งมาตราใดกล่าวถึงการเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับ ก็มักจะมีข้อวินิจฉัยว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การที่รัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับปี 2489 เป็นต้นมา มีบทบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนที่จะนำเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต่อรัฐสภาตัวเอง มีผลอย่างสำคัญในการลดรอบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ การผลักดันให้มีบทบัญญัติลักษณะนี้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นชัยชนะของพลังอำนาจนิติบัญญัติในการสงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไว้ในระบบราชการ

ประการที่สาม ในยุคสมัยที่มีวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งสามารถห่วงเหนียวการตรากฎหมายที่นำเสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ในบางกรณีกระบวนการห่วงเหนียวนี้กินระยะเวลามากกว่าปี และบางกรณีกฎหมายที่นำเสนอต้องตกไปเนื่องจากมีการยุบสภา (ดูตารางที่ 5-8) อำนาจของวุฒิสภาในการห่วงเหนียวการตรากฎหมายจึงมีผลบั่นทอนประสิทธิภาพการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่สี่ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจจำกัดในกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ดังได้กล่าวแล้วว่า กฎหมายงบประมาณรายจ่ายเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งนับตั้งแต่ปี 2489 เป็นต้นมา การนำเสนอกฎหมายนี้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี (ดูตารางที่ 5-6 และ 5-7) ในทางปฏิบัติจะมีเฉพาะกฎหมายงบประมาณรายจ่ายที่เสนอโดยรัฐบาล รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ฉบับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมาให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณากฎหมายงบประมาณรายจ่ายเหมือนกับการพิจารณากฎหมายโดยทั่วไป แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 มีบทบัญญัติจำกัดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้นไปอีก โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการที่รัฐบาลเสนอ (มาตรา 133) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพื่อเสนอโครงการใหม่ หรือเพิ่มเติมวงเงินงบประมาณมากกว่าที่รัฐบาลเสนอไม่ได้ บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีผลในการสงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายงบประมาณไว้กับฝ่ายบริหาร ด้วยความเกรงใจว่าหากปราศจากบทบัญญัติเช่นนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะขอแปรญัตติเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายจนเป็นภัยต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ มาตรา 133 เดียวกันนี้ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพื่อขอลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ แต่รายจ่ายที่จะตัดทอนนี้จะเป็นรายจ่ายที่รัฐบาลมีข้อผูกพันต้องจ่ายมิได้ รายจ่ายเหล่านี้ได้แก่ รายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ (รวมเงินต้นและดอกเบี้ย) และรายจ่ายที่มีกฎหมายกำหนดให้จ่าย การจำกัดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดนโยบายงบประมาณเช่นนี้เอง ทำให้เกิดปฏิกิริยาที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ในประการแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการธิการงบประมาณพิจารณางบประมาณของหน่วยราชการต่างๆอย่างเข้มงวด และติดตามสอบสวนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

ในปีที่ล่วงมาแล้วอย่างใกล้ชิด หากหน่วยราชการใดไม่นำพาที่จะชี้แจงรายละเอียดของงบประมาณที่เสนอขอ คณะกรรมการพิจารณาฯ ก็จะแขวนงบประมาณของหน่วยงานนั้นไว้ก่อน การตัดทอนงบประมาณของหน่วยงานต่างๆ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างถูกต้องว่า คณะกรรมการพิจารณาฯ เน้นการตัดทอนรายจ่ายเป็นรายการ (line item) มากกว่าที่จะพิจารณาความเหมาะสมและความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณกับงาน/โครงการโดยส่วนรวม¹⁷ ปฏิบัติการในประการที่สองก็คือ การวิ่งเต้นเข้าหาหน่วยราชการเพื่อให้กำหนด โครงการพัฒนาในเขตพื้นที่ที่ตนเป็นผู้แทนราษฎร ที่ตั้งของโครงการมีความสำคัญต่อคะแนนเสียงที่จะได้รับในการเลือกตั้งสมัยต่อไป แต่อำนาจต่อรองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีไม่เท่ากัน สมาชิกที่อยู่ในคณะกรรมการพิจารณาฯจะมีอิทธิพลมากเป็นพิเศษ ด้วยเหตุนี้เอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยจึงพากันแก่งแย่งกันเข้าไปอยู่ในคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ปัญหาดังกล่าวนี้ได้ผ่อนคลายลงเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประสบความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้แก่ ส.ส. นับตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมา¹⁸

ประการที่ห้า ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่สำคัญ จารีตปฏิบัติในรัฐสภาไทย นิยมที่จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นกรณีไป แทนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสามัญประจำสภา *ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2520 : 184-185)* ชี้ให้เห็นว่า ในอดีต คณะกรรมการวิสามัญมักจะประกอบด้วยผู้แทนที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งอย่างน้อยครึ่งหนึ่ง โดยที่ผู้แทนเหล่านี้มาจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นๆ การให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญๆ แทนที่จะใช้คณะกรรมการสามัญประจำสภา เท่ากับเป็นการนำข้าราชการประจำเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ และในเมื่อตัวแทนของระบบราชการในคณะกรรมการวิสามัญมีถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด จึงเป็นที่แน่ชัดว่า จะไม่มีกฎหมายใดที่ระบบราชการไม่เห็นด้วย ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการวิสามัญ

¹⁷ กระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงาน (learning-by-doing process) ทำให้คุณภาพในการพิจารณางบประมาณในระดับสภาผู้แทนราษฎรดีขึ้นมาก ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2532 คณะกรรมการพิจารณาฯ เริ่มยึดหลักการพิจารณางบประมาณตามแผนงานมากขึ้น การตัดทอนรายการอย่างปราศจากเหตุผล หรือด้วยการใช้อำนาจบาตรใหญ่ได้ลดลงไปเป็นอันมาก

¹⁸ รายละเอียดโปรดดู *Morell (1972; 1974; 1979)* คนเป็นจำนวนไม่น้อยมองว่า งบประมาณจังหวัดเป็นงบบงาเสี่ยงของ ส.ส. แต่การหาเสียงมิใช่เรื่องเสียหาย การเรียกร้องและของงบประมาณไปพัฒนาท้องถิ่นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. อย่างถูกต้องโดยมีอาจปฏิเสธได้ ในกรณีของไทย งบประมาณดังกล่าวนี้มีความหมายมากเป็นพิเศษ เพราะระบบการคลังของไทยเป็นระบบที่รวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง แม้ ส.ส. จะหาเศษหาเลยจากงบประมาณจังหวัดบ้าง แต่ก็คงทำได้ไม่มากนัก เพราะประชาชนและคู่แข่งชั้นทางการเมืองในเขตการเลือกตั้งเดียวกันจะคอยจับตาดูอยู่

ไปได้ ในปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2528 ข้อ 75 มีบทบัญญัติว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ¹⁹ แต่ คณะกรรมาธิการวิสามัญของวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ.2527 ข้อ 72 มีบทบัญญัติว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ²⁰ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารยังคงมีอิทธิพลไม่น้อยในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อมูลในปี 2528 ปรากฏว่า ในจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา 66 ฉบับ มีเพียง 31 ฉบับเท่านั้นที่ส่งต่อให้คณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณา อีก 35 ฉบับ แต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณา (วนิดา มาศะวิสุทธิ 2529)

สภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงแต่จะมีบทบาทอันจำกัดในฐานะผู้ผลิตนโยบาย เศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่ายังมีบทบาทอันจำกัดในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอีกด้วย ประเด็นที่พึงพิจารณามีอยู่อย่างน้อย 8 ประการ คือ

ประการแรก อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลงเมื่อจัดตั้งรัฐบาลมีอยู่อย่างจำกัด เพราะสภาผู้แทนราษฎรถูกคานอำนาจโดยวุฒิสภา และได้พัฒนารูปแบบมาเป็นการแถลงนโยบายโดยไม่ต้องลงมติ ซึ่งเป็นการลดรอบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีทั่วไป ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ด้วยวิธีการอย่างน้อย 3 วิธี คือ

- (1) การลงมติไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลงเมื่อจัดตั้งรัฐบาล
- (2) การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ
- (3) การตั้งกระทู้

การลงมติไม่ไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลงเมื่อจัดตั้งรัฐบาลนั้น ถือเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการประชาธิปไตย หากรัฐสภาไม่ยอมรับนโยบายที่รัฐบาลแสดงเจตนารมณ์ จะดำเนินการ รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ ในอารยประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภามีสภาพเสมือนหนึ่งการเสนอขายนโยบายชุดหนึ่งต่อตลาดนโยบาย (รัฐสภา) หากสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือเป็นผู้แทนปวงชนปฏิเสธ

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102 ตอน 63 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2528

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 101 ตอน 72 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2527

ตารางที่ 5-4

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง

พ.ศ.2475 - 2531

ช่วงเวลา	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	จำนวนสมาชิกสภาแต่งตั้ง (%)	จำนวนสมาชิกสภาแต่งตั้ง เทียบกับจำนวน ส.ส.
มิ.ย. 2475 - พ.ย. 2476	-	70	ไม่มี ส.ส.
พ.ย. 2476 - พ.ย. 2480	78	78	100.0
พ.ย. 2480 - พ.ย. 2481	91	78	85.7
พ.ย. 2481 - ม.ค. 2489	91	78	85.7
ม.ค. 2489 - ส.ค. 2489	96	80	83.3
ส.ค. 2489 - พ.ย. 2490	178	80	44.9
พ.ย. 2490 - ม.ค. 2491	-	100	ไม่มี ส.ส.
ม.ค. 2491 - มิ.ย. 2492	99	100	101.0
มิ.ย. 2492 - พ.ย. 2494	120	100	83.3
พ.ย. 2494 - ก.พ. 2495	-	123	ไม่มี ส.ส.
ก.พ. 2495 - ก.พ. 2500	123	123	100.0
ก.พ. 2500 - ก.ย. 2500	160	123	76.9
ก.ย. 2500 - ธ.ค. 2500	-	123	ไม่มี ส.ส.
ธ.ค. 2500 - มี.ค. 2501	160	123	76.9
มี.ค. 2501 - ต.ค. 2501	186	123	66.1
ต.ค. 2501 - ก.พ. 2502	-	-	-
ก.พ. 2502 - ก.ค. 2500	-	240	ไม่มี ส.ส.
ก.ค. 2511 - ก.พ. 2512	-	164	ไม่มี ส.ส.
ก.พ. 2512 - พ.ย. 2514	219	164	74.9
พ.ย. 2514 - ธ.ค. 2514	-	-	-
ธ.ค. 2514 - ธ.ค. 2516	-	299	ไม่มี ส.ส.
ธ.ค. 2516 - ม.ค. 2518	-	299	ไม่มี ส.ส.
ม.ค. 2518 - เม.ย. 2519	269	100	37.2

ตารางที่ 5-4 (ต่อ)

ช่วงเวลา	จำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร	จำนวนสมาชิก สภาแต่งตั้ง (%)	จำนวนสมาชิกสภาแต่งตั้ง เทียบกับจำนวน ส.ส.
เม.ย. 2519 - ต.ค. 2519	279	100	35.8
ต.ค. 2519 - พ.ย. 2519	-	-	-
พ.ย. 2519 - พ.ย. 2520	-	340	ไม่มี ส.ส.
พ.ย. 2520 - เม.ย. 2522	-	360	ไม่มี ส.ส.
เม.ย. 2522 - มี.ค. 2526	301	225	74.8
เม.ย. 2526 - ก.ค. 2529	324	243	75.0
ก.ค. 2529 - ส.ค. 2531	347	260	75.0
ส.ค. 2531 - ปัจจุบัน	357	267	75.0

ที่มา ภาคผนวกที่สอง และภาคผนวกที่สาม

ตารางที่ 5-5

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งจำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ
2475 - ปัจจุบัน (ธ.ค.2531)

ช่วงเวลา	ข้าราชการ		นักธุรกิจ		อื่น ๆ		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. 2475 - 2489 (ชุดที่ 1-2)	139	93.9	5	3.4	4	2.7	148	100.0
2. 2489 - 2490 (ชุดที่ 3)	54	67.5	3	3.8	23	28.7	80	100.0
3. 2490 - 2516 (ชุดที่ 4-9)	985	94.1	28	2.7	34	3.2	1,047	100.0
4. 2516 - 2519 (ชุดที่ 10-11)	273	68.4	67	16.8	59	14.8	399	100.0
5. 2519 - 2531 (ชุดที่ 13-14)	981	81.8	136	11.3	83	6.9	1,200	100.0
6. 2475 - 2531 (ชุดที่ 1-14)	2,432	84.6	239	8.3	203	7.1	2,874	100.0

ที่มา ภาคผนวกที่ 3

ตารางที่ 5-6

ผู้มีอำนาจในการนำเสนอกฎหมายในรัฐสภา ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

พ.ศ.2475 - ปัจจุบัน (2531)

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กฎหมายทั่วไป	กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
ม.ย.2475 - ธ.ค.2475 ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พ.ศ.2475	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะผู้ รักษาพระนครฝ่ายทหารจัดตั้งขึ้น ชั่วคราว 70 นาย (มาตรา 10)	เหมือนกรณีกฎหมายทั่วไป
ธ.ค.2475 - พ.ค.2489 รธน.2475	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่งมาจาก การเลือกตั้ง และประเภทที่สองมา จากการแต่งตั้ง (มาตรา 36 และ 65)	เหมือนกรณีกฎหมายทั่วไป
พ.ค.2489 - พ.ย.2490 รธน.2489	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 22)	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดย นายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 53)
พ.ย.2490 - มี.ค.2492 รธน.2490	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกรัฐสภาซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา 31 และ 61)	1. สมาชิกรัฐสภา (อันประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) โดยมีนายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 61)
มี.ค.2492 - พ.ย.2494 รธน.2492	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 121)	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดย นายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 121)

ตารางที่ 5-6 (ต่อ)

ช่วงเวลาและ รัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กฎหมายทั่วไป	กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
มี.ค.2495 - ต.ค.2501 รธน.2475/2495	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่งมาจากการเลือกตั้ง ประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 45 มาตรา 115 และ มาตรา 73)	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ทั้งสองประเภท) โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 73)
ม.ค.2502 - มิ.ย.2511 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502	สมาชิกรัฐสภา (ซึ่งก็คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ) มาจากการแต่งตั้ง (มาตรา 5, 6 และ 7)	ไม่มีบทบัญญัติ
มิ.ย.2511 - พ.ย.2514 รธน.2511	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3. สมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 117)	1. สมาชิกรัฐสภา (อันประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) โดยนายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 117)
ธ.ค.2515 - ต.ค.2517 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515	1. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 9)	คณะรัฐมนตรี (มาตรา 9)
ต.ค.2517 - ต.ค.2519 รธน.2517	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 146)	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดย นายกรัฐมนตรีรับรอง 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 146)
ต.ค.2519 - พ.ย.2520 รธน.2519	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยมีคำรับรองของ คณะกรรมาธิการวิสามัญ วินิจฉัย ร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 15)	คณะรัฐมนตรี (มาตรา 15)

ตารางที่ 5-6 (ต่อ)

ช่วงเวลาและ รัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กฎหมายทั่วไป	กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
พ.ย.2520 - ๕.ค.2521 ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ.2520	คณะรัฐมนตรี	ไม่มีบทบัญญัติ
๕.ค.2521 - ปัจจุบัน รธน.2521	1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดย พรรคการเมืองที่สังกัดมีมติให้ เสนอ และมีสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสังกัดพรรคการเมือง เดียวกันรับรอง ไม่น้อยกว่า 20 คน 2. คณะรัฐมนตรี (มาตรา 125)	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดย นายกรัฐมนตรีรับรอง และต้องมี มติพรรคและคำรับรองของ ส.ส. ร่วมพรรคเหมือนกรณีการนำ เสนอกฎหมายที่มีได้เกี่ยวกับ การเงิน (มาตรา 125)

หมายเหตุ

รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รธนป. = ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

ตารางที่ 5-7

อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
พ.ศ.2475 - ปัจจุบัน (2531)

ช่วงเวลา	รัฐธรรมนูญ	ผู้มีอำนาจ
มิ.ย. 2475 – ธ.ค. 2475	ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พ.ศ.2475	ไม่มีบทบัญญัติ
ธ.ค. 2475 – พ.ค. 2489	รธน.2475	ไม่มีบทบัญญัติ
พ.ค. 2489 - พ.ย. 2490	รธน.2489	ประธานสภาผู้แทน
พ.ย. 2490 - มี.ค. 2492	รธน.2490	ประธานสภาผู้แทน
มี.ค. 2492 – พ.ย. 2494	รธน.2492	ประธานสภาผู้แทน
มี.ค. 2495 – ต.ค. 2501	รธน.2475/2479	ประธานสภาผู้แทน
ม.ค. 2502 - มิ.ย. 2511	ธนป.2502	ไม่มีบทบัญญัติ
มิ.ย. 2511 - พ.ย. 2514	รธน.2511	ประธานสภาผู้แทน หรือประธาน วุฒิสภา แล้วแต่ว่าร่างกฎหมาย นั้นเสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา ประเภทใด
ธ.ค. 2515 – ต.ค. 2517	ธนป.2515	ประธานสภานิติบัญญัติ
ต.ค. 2517 – ต.ค. 2519	รธน.2517	ประธานสภาผู้แทนราษฎร
ต.ค. 2519 - พ.ย. 2520	รธน.2519	คณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัย ร่างพระราชบัญญัติ
พ.ย. 2520 - ธ.ค. 2521	ธนป.2520	ไม่มีบทบัญญัติ
ธ.ค. 2521 - ปัจจุบัน	รธน.2521	ประธานสภาผู้แทนราษฎร

หมายเหตุ

รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ธนป. = ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

ตารางที่ 5-8

อำนาจของวุฒิสภาหรือพฤฒสภาในการยับยั้งและแก้ไขร่างกฎหมาย

พ.ศ.2475 - ปัจจุบัน (2531)

ช่วงเวลาและ รัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กำหนดเวลาของวุฒิสภา ในการ พิจารณาลงมติ	กระบวนการยับยั้งและแก้ไขกฎหมาย
ม.ย.2475 - ๕.ค.2475 ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พ.ศ.2475	ระบบสภาเดี่ยว ไม่มีวุฒิสภา แต่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มแรก มาจากการแต่งตั้ง	-
๕.ค.2475 - พ.ค.2489 รธน.2475	ระบบสภาเดี่ยว ไม่มีวุฒิสภา แต่ สภาผู้แทนมีสมาชิกทั้งจากการ เลือกตั้งและแต่งตั้ง	-
พ.ค.2489 - พ.ย.2490 รธน.2489	1. พฤฒสภาต้องพิจารณาร่าง กฎหมายที่ ผ่านสภาผู้แทน ราษฎรภายใน 15 วัน สำหรับ กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และ 30 วันสำหรับกฎหมายอื่น 2. หากมิได้พิจารณาลงมติภายใน กำหนดเวลา ถือว่าพฤฒสภา มีมติเห็นชอบแล้ว (มาตรา 54)	ร่างกฎหมายที่พฤฒสภาลงมติไม่เห็น ชอบ หรือลงมติให้แก้ไข หากสภาผู้แทน ยืนยันความเห็นชอบในร่างกฎหมาย เดิม ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็น ชอบจากรัฐสภา (มาตรา 52)
พ.ย.2490 - มี.ค.2492 รธน.2490	เหมือน รธน.2489 (มาตรา 62)	เหมือน รธน.2489 (มาตรา 60)

ตารางที่ 5-8 (ต่อ)

ช่วงเวลาและ รัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กำหนดเวลาของวุฒิสภา ในการ พิจารณาลงมติ	กระบวนการยับยั้งและแก้ไขกฎหมาย
มี.ค.2492 - พ.ย.2494 รธน.2492	ภายใน 30 วันสำหรับกฎหมาย เกี่ยวกับการเงิน และ 60 วัน สำหรับกฎหมายอื่น ทั้งนี้เว้นแต่ สภาผู้แทนจะมีมติขยายเวลา ให้เป็นพิเศษ (มาตรา 122)	<ol style="list-style-type: none"> 1. หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่าง กฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมา ก็ให้ยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไว้ก่อน (มาตรา 123) 2. ร่างกฎหมายที่วุฒิสภาให้เสนอ แก้ไข เพิ่มเติม ให้ตั้งคณะ กรรมการิการร่วม ประกอบด้วยบุคคลที่สภาผู้แทนและ วุฒิสภาเสนอชื่อเป็นจำนวนเท่ากัน (โดยสภาผู้แทนเป็นผู้กำหนดจำนวน รวม) เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนั้น หากสภาทั้งสองเห็นชอบกับร่าง กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของ คณะกรรมกรการร่วมแล้ว ก็ให้ถือว่า รัฐสภา ได้ให้ความเห็นชอบ แต่ถ้า สภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างกฎหมายนั้นก่อน (มาตรา 123) 3. เมื่อเวลาหนึ่งปีล่วงพ้นไปนับแต่วันที่ วุฒิสภาส่งร่างกฎหมายกลับคืน มายังสภาผู้แทน สภาผู้แทนอาจยก ร่างกฎหมายนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ และหากได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ เกินกว่ากึ่งจำนวนสมาชิกของสภา ผู้แทนทั้งหมดแล้ว ก็ถือว่าได้รับ ความเห็นชอบจากรัฐสภา (มาตรา 124)

ตารางที่ 5-8 (ต่อ)

ช่วงเวลาและ รัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กำหนดเวลาของวุฒิสภา ในการ พิจารณาลงมติ	กระบวนการยับยั้งและแก้ไขกฎหมาย
มี.ค.2495 - ต.ค.2501 รธน.2475/2495	ระบบสภาเดี่ยว ไม่มีวุฒิสภา แต่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งที่มา จากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง	-
ม.ค.2502 - มิ.ย.2511 รธน.2502	ระบบสภาเดี่ยว ไม่มีวุฒิสภา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมด มาจากการแต่งตั้ง	-
มิ.ย.2511 - พ.ย.2517 รธน.2511	เหมือน รธน.2492 (มาตรา 119)	เหมือน รธน.2492 (มาตรา 120 และ 121) บทบัญญัติที่เพิ่มเติมมาก็คือ ร่าง กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะ กรรมาธิการร่วมและต้อง ตกไปก็ดี และร่างกฎหมายที่ถูกวุฒิสภายับยั้งก็ดี หากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนอาจยกขึ้นมาพิจารณา ใหม่ และหากได้รับคะแนนเสียง มากกว่ากึ่ง ของจำนวนสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมด ก็ถือ ว่าได้รับความเห็นชอบ จาก รัฐสภา (มาตรา 121)
ธ.ค.2515 - ต.ค.2517 รธน.2515	ระบบสภาเดี่ยว ไม่มีวุฒิสภา แต่ สมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งหมดมา จากการการแต่งตั้ง	-
ต.ค.2517 - ต.ค.2519 รธน.2517	เหมือน รธน.2492 (มาตรา 148)	เหมือน รธน.2511 (มาตรา149 และ 150) ต่างกันแต่เพียงว่า ในกรณีของ ร่างกฎหมายที่มีได้เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยก ขึ้นมา พิจารณาใหม่เมื่อเวลา180 วันได้ล่วง พ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่าง กฎหมายกลับคืนมายังสภาผู้แทน แทนที่จะเป็น1 ปีตาม รธน.2511

ตารางที่ 5-8 (ต่อ)

ช่วงเวลาและ รัฐธรรมนูญที่บังคับใช้	กำหนดเวลาของวุฒิสภา ในการ พิจารณาลงมติ	กระบวนการยับยั้งและแก้ไขกฎหมาย
ต.ค.2519 - พ.ย.2520 รธน.2519	ระบบสภาเดียว ไม่มีวุฒิสภา แต่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครอง แผ่นดินทั้งหมดมาจากการแต่งตั้ง	-
พ.ย.2520 - ธ.ค.2521 รธน.2520	ระบบสภาเดียว ไม่มีวุฒิสภา แต่ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาจากการแต่งตั้ง	-
ธ.ค.2521 - ปัจจุบัน รธน.2521	เหมือน รธน.2492 (มาตรา 127)	เหมือน รธน.2517(มาตรา 128 และ 129)

หมายเหตุ

รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รธนป. = ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

นโยบายชุดนั้น ย่อมมีสภาพเสมือนหนึ่งว่าผู้บริโศคปฏิเสศการบริโศคนโยบายชุดนั้น รัฐธรรมนูญของไทยส่วนใหญ่มีบทบัญญัติให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้เต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่กำหนดให้รัฐสภา (ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้ง) เป็นผู้ลงมติในการนี้ และในกรณีส่วนใหญ่วุฒิสภาสสามารถคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรได้ เฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 และฉบับปี พ.ศ.2517 เท่านั้นที่กำหนดให้รัฐบาลต้องขอความเห็นชอบในนโยบายที่แถลงจากสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น จึงมีเฉพาะแต่รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับนี้เท่านั้นที่สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนทวยราษฎรในการเปิดเผยความพึงใจที่มีต่อนโยบายที่รัฐบาลแถลงได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่มีการปกครองแบบเผด็จการโดยใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ รัฐบาลมีจำต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (ช่วงปี 2502-2511 ช่วงปี 2515-2516 และช่วงปี 2519-2521) แบบแผนที่พัฒนาต่อมาในระยะหลัง ก็คือ การแถลงนโยบายโดยไม่ต้องมีการลงมติไว้วางใจแบบแผนดังกล่าวนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 และฉบับปี พ.ศ.2521 (รายละเอียดดูตารางที่ 5-9) ดังนี้ เราจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการลงมติไว้วางใจนโยบายที่รัฐบาลแถลงเมื่อจัดตั้งรัฐบาลมีแบบแผนต่างๆ อย่างน้อย 4 แบบแผน คือ ในกรณีแรก เมื่อพลังประชาธิปไตยเข้มแข็ง สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจะมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลด้วยการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ²¹ ในกรณีที่สอง เมื่อพลังประชาธิปไตยยังไม่เข้มแข็ง และฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ พลังอำมาตยาธิปไตยจะยินยอมให้มีการลงมติไว้วางใจ/ไม่ไว้วางใจนโยบายของรัฐบาล เพียงแต่เป็นมติร่วมระหว่างสภาสูงกับสภาล่าง โดยที่สภาสูงสามารถคานอำนาจของสภาล่างได้โดยสมบูรณ์²² ในกรณีที่สาม หากสภาสูงไม่สามารถคานอำนาจสภาล่างได้ เนื่องจากจำนวนสมาชิกสภาสูงน้อยกว่าสภาล่างก็ดี หรือชนชั้นนำทางอำนาจมีอาจควบคุมสภาสูงให้มีเอกภาพก็ดี รัฐธรรมนูญก็จะกำหนดให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่ต้องมีการลงมติ²³ ในกรณีสุดท้าย หากชนชั้น

²¹ กรณีนี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 และ พ.ศ.2517 รัฐธรรมนูญฉบับแรกนั้นร่างขึ้นในยุครัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ แต่มาบังคับใช้หลังจากที่นายควงถูกทหารจี้ให้ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต่อมา จอมพล ป. พิบูลสงครามได้ทำรัฐประหารตัวเองและล้มเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในปี 2494

²² กรณีนี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 ฉบับปี พ.ศ.2489 ฉบับปี พ.ศ.2490 และฉบับปี พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495

²³ กรณีนี้ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 และฉบับปี พ.ศ. 2521

ปกครองมีอำนาจเบ็ดเสร็จ รัฐบาลก็มีจำต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเลย²⁴ (ดูตารางที่ 5-9) เมื่อคำนวณเวลาการบังคับรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ปรากฏว่าช่วงเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการประเมิณนโยบายที่รัฐบาลนำเสนอ โดยปราศจากการคานอำนาจจากฝ่ายบริหาร มีอยู่เพียง 56 เดือน (นับตั้งแต่ปี 2475 จนถึงเดือนธันวาคม 2531) คิดเป็นร้อยละ 8.5 ของเวลาทั้งหมด (ดูตารางที่ 5-10)

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลยังกระทำได้อีกหลังจากรัฐบาลปฏิบัติหน้าที่ไปแล้ว ด้วยการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ ในช่วงที่มีการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครอง รัฐสภาจะไม่มีอำนาจนี้ (13 ปี 4 เดือน) รัฐธรรมนูญ 5 ฉบับให้อำนาจนี้แก่สภาผู้แทนราษฎรแต่สภาเดียว (17 ปี 7 เดือน) รัฐธรรมนูญ 3 ฉบับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาแต่งตั้งลงมติดูร่วมกับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง (20 ปี 6 เดือน) และมีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่ให้อำนาจวุฒิสภาเหมือนกับสภาผู้แทนราษฎร (3 ปี 4 เดือน) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 5-9

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการตั้งกระทู้ในรัฐสภาเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิผลน้อยที่สุด ในแง่ของฝ่ายบริหาร การตอบกระทู้เป็นเรื่องกวนใจ (nuisance) และมักผลักดันให้ข้าราชการประจำในกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เขียนตอบ ในแง่ของสมาชิกรัฐสภา การตั้งกระทู้ถือเป็นผลงานอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนพยายามทำสถิติเป็นผู้ตั้งกระทู้มากที่สุดในสมัยการประชุมหนึ่งๆ นอกจากนี้การบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องตอบกระทู้โดยนัยแห่งรัฐธรรมนูญ ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่จะเผยแพร่สารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล และกระตุ้นให้รัฐบาลสนใจแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน (จเร พันธุ์เปรื่อง 2529)

ประการที่สอง รัฐบาลสามารถทำสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศได้ โดยที่ในกรณีส่วนใหญ่ไม่ต้องขอสัตยาบันจากสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภามีอยู่เพียง 2 กรณี คือ (ดูตารางที่ 5-11)

(1) กรณีที่สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่ทำนั้นสร้างพันธะที่ยังผลให้มีการเปลี่ยนแปลงพระราชอาณาเขต

(2) กรณีที่สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่ทำนั้นสร้างพันธะในการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสนธิสัญญานั้น อำนาจในการทำสัญญาหรือความ

²⁴ กรณีนี้ได้แก่ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520

ตารางที่ 5-9

การถ่วงดุลอำนาจบริหารโดยอำนาจนิติบัญญัติ

พ.ศ.2475 - ปัจจุบัน (2531)

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญ ที่บังคับใช้	การลงมติไว้วางใจ นโยบาย ที่รัฐบาลแถลง	การลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีรายตัว หรือทั้งคณะ
มี.ย.2475 - ธ.ค.2475 ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน สยามชั่วคราว พ.ศ.2475	-	/ (มาตรา 9)
ธ.ค.2475 - พ.ค.2489 รธน.2475	/ (มาตรา 50)	/ (มาตรา 41)
พ.ค.2489 - พ.ย.2490 รธน.2489	/ (มาตรา 69)	/ (มาตรา 34)*
พ.ย.2490 - มี.ค.2492 รธน.2490	/ (มาตรา 77)	/ (มาตรา 42)*
มี.ค.2492 - พ.ย.2494 รธน.2492	/ (มาตรา 145)*	/ (มาตรา 131)*
มี.ค.2495 - ต.ค.2501 รธน.2475/2495	/ (มาตรา 84)	/ (มาตรา 76)
ม.ค.2502 - มี.ย.2511 ธนป.2502	-	-
มี.ย.2511 - พ.ย.2514 รธน.2511	ไม่มีการลงมติ (มาตรา 141)	/ (มาตรา 128)**
ธ.ค.2515 - ต.ค.2517 ธนป.2515	-	-
ต.ค.2517 - ต.ค.2519 รธน.2517	/ (มาตรา 183)*	/ (มาตรา 159)*
ต.ค.2519 - พ.ย.2520 รธน.2519	-	-

ตารางที่ 5-9 (ต่อ)

ช่วงเวลาและรัฐธรรมนูญ ที่บังคับใช้	การลงมติไว้วางใจ นโยบาย ที่รัฐบาลแถลง	การลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีรายตัว หรือทั้งคณะ
พ.ย.2520 - ธ.ค.2521 ธนป.2520	-	-
ธ.ค.2521 - ปัจจุบัน รธน.2521	ไม่ต้องลงมติ (มาตรา 151)	/ (มาตรา 137)*

หมายเหตุ	ธนป.	=	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
	รธน.	=	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
	เครื่องหมาย -		แสดงว่าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจนั้น ๆ
	เครื่องหมาย /		แสดงว่ารัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจในการนั้น ๆ
	เครื่องหมาย *		หลังเลขมาตราในรัฐธรรมนูญ แสดงว่าอำนาจการลงมติเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง
	เครื่องหมาย **		หลังเลขมาตราในรัฐธรรมนูญ แสดงว่า อำนาจการลงมติเป็นของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทั้งโดยแยกกันหรือรวมกัน
	กรณีที่ไม่มีเครื่องหมายใด ๆ หลังเลขมาตราในรัฐธรรมนูญ แสดงว่า อำนาจการลงมติเป็นของรัฐสภา		

ตารางที่ 5-10

จำนวนเวลาการใช้แบบแผนต่าง ๆ ในการลงมติไม่ไว้วางใจนโยบายของรัฐบาล

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

พ.ศ.2475 - ธ.ค.2531

(จำนวนเดือน)

	จำนวนเวลา	%
1. รัฐบาลไม่ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา	166	25.3
2. รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ไม่มีการลงมติ	161	24.5
3. รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา มติไว้วางใจเป็น มติของรัฐสภา (รวมสภาสูงและสภาล่าง)	274	41.7
4. รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา มติไว้วางใจเป็น มติของสภาผู้แทนราษฎร	56	8.5
5. รวม	657	100.0

ที่มา ตารางที่ 5-9

ตกลงระหว่างประเทศจึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบได้มากนัก การณจึงปรากฏว่า รัฐบาลได้ลงนามในสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ดังเช่นการลงนามในข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (MFA) ข้อตกลงในการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปยังประชาคมยุโรปโดยสมัครใจ (ปี 2525 และ 2529) การเข้าร่วมในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) การยอมรับเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศในการทำสัญญากู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ จากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น²⁵

ประการที่สาม การก่อกำหนดประเทศและการค้าประกันการก่อกำหนดประเทศเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยที่สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจได้²⁶ จารีตธรรมเนียมทางการคลังของไทยถือว่าเงินกู้ต่างประเทศเป็นเงินนอกงบประมาณซึ่งไม่ต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง หากแต่เปิดบัญชีเป็นการต่างหาก²⁷ เมื่อไม่ต้องนำเงินกู้ส่งเข้าคลังแผ่นดิน การเบิกจ่ายเงินกู้จึงปลอดพ้นจากการควบคุมของ พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ.2491

²⁵ รายละเอียดเหล่านี้ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 3.23 และ 3.4 ในบทที่ 3 ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย หลังปี 2475 มีเพียงกรณีเดียวเท่านั้นที่รัฐบาลต้องลาออกเนื่องจากการลงนามในสัญญาระหว่างประเทศ นั่นก็คือ กรณีรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาลงนามในสัญญาการค้าการผลิตยางพาราในปี 2477 และต้องขอสัตยาบันจากสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนฯ มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับสนธิสัญญาที่รัฐบาลทำไปด้วยคะแนนเสียง 73 ต่อ 25 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2477 รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกราบถวายบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ (*ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ 2517 : 146*)

²⁶ ดังได้กล่าวแล้วว่า รัฐธรรมนูญไทยได้วางกรอบในการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการทำสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถล่วงล้ำอำนาจนี้ได้ ตราบเท่าที่การทำสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพระราชอาณาเขต และ/หรือมีผลต่อตราพระราชบัญญัติเพื่ออนุวัติการตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ในกรณีเงินกู้ต่างประเทศ มีกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการก่อกำหนดประเทศและการค้าประกันเงินกู้ต่างประเทศโดยเฉพาะ อันได้แก่ พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 พ.ร.บ.กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ.2519 พ.ร.บ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ.2524 และ พ.ร.บ.กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ.2510

²⁷ การที่เงินกู้ต่างประเทศมิได้นำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังนั้นอาจมีเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก เงินกู้ต่างประเทศโดยทั่วไปมีข้อผูกพันเกี่ยวกับโครงการที่ต้องใช้เงินกู้เหล่านั้น ๆ (project tying) การเปิดบัญชีไว้เป็นการต่างหากก็เพื่อความสะดวกในการบริหารเงินกู้ และป้องกันมิให้ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองนำเงินกู้ไปใช้ในการอื่น ประการที่สอง การนำเงินกู้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังย่อมสร้างปัญหาในการเบิกจ่าย เพราะการเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินก็ต้องมีกฎหมายรองรับ หากกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา การเบิกจ่ายเงินก็จะไม่สามารถกระทำได้

โครงการที่อาศัยเงินกู้ต่างประเทศจึงไม่ปรากฏรายการในเอกสารงบประมาณ ยกเว้นโครงการที่ต้องมีงบประมาณสมทบเป็นเงินบาท เฉพาะส่วนที่เป็นงบประมาณสมทบนี้จึงจะปรากฏในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี การประเมินความเหมาะสมของโครงการและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะก่อหนี้ต่างประเทศเป็นเรื่องที่ตัดสินใจกันภายในฝ่ายบริหาร โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมีได้มีส่วนร่วม แต่เมื่อถึงคราวต้องชำระหนี้ต่างประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ห้ามมิให้สภาผู้แทนราษฎรตัดทอนรายจ่ายที่มีข้อผูกพันดังกล่าวนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การสงวนอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการก่อหนี้ต่างประเทศและการค้าประกันเงินกู้ต่างประเทศไว้กับฝ่ายบริหาร โดยปราศจากการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นนี้ ทำให้กระบวนการตัดสินใจมีข้อบกพร่องอย่างมาก โครงการหลายต่อหลายโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศเป็นโครงการที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม เนื่องจากความผิดพลาดในการประเมินความเหมาะสมของโครงการ²⁸ ยิ่งไปกว่านั้น การก่อหนี้ต่างประเทศโดยปราศจากความระมัดระวังเท่าที่ควรยังผลให้เกิดวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศระหว่างปี 2528-2529 เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ย่อมเป็นประจักษ์พยานอย่างดีว่า หากปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (check and balance) ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอาจเกิดขึ้นได้ แม้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนจะเรียกร้องให้สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในนโยบายหนี้ต่างประเทศ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเผชิญกับแรงต่อต้านจากพลังอำมาตยาธิปไตย²⁹

ประการที่สี่ กฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจที่ตราขึ้นนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมามีลักษณะเป็นกฎหมายเพื่อการบริหาร (administrative laws) กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มอบอำนาจในการใช้เครื่องมือของนโยบายแก่ฝ่ายบริหาร กฎหมายเหล่านี้จะไม่มีรายละเอียดหลักหรือ

²⁸ ตัวอย่างของโครงการดังกล่าวนี้ได้แก่ ท่าเรือจังหวัดตรัง ซึ่งการณปรากฏว่า อุปสงค์ในการใช้ท่าเรือต่ำกว่าประมาณการเป็นอันมาก โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจากธนาคารโลก (SALs) หลายต่อหลายโครงการเป็นโครงการวิจัย ซึ่งสร้างความงุนงงอย่างมากว่า เหตุใดโครงการวิจัยซึ่งไม่ต้องใช้เงินตราต่างประเทศจึงต้องอาศัยเงินกู้ต่างประเทศ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ความผิดพลาดในการประเมินโครงการก็ดี และความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจก็ดี ผู้กระทำผิดไม่เคยถูกลงโทษ ทั้งที่ความผิดพลาดเหล่านี้สามารถก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมได้อย่างใหญ่หลวง

²⁹ ในปี 2529-2530 นายถวิล พึ่งสงวนที่ได้เสนอร่างกฎหมาย ซึ่งมีบทบัญญัติแต่เพียงว่า เมื่อรัฐบาลก่อหนี้ต่างประเทศ ขอให้รัฐบาลรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ แม้ร่างกฎหมายฉบับนี้จะผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของรัฐบาล แต่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในฐานะตัวแทนของพลังอำมาตยาธิปไตยไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนี้ ยังผลให้พรรคประชาธิปัตย์ต้องถอนร่างกฎหมายฉบับนี้ในปี 2530

ตารางที่ 5-11

อำนาจในการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ
พ.ศ.2475 - ปัจจุบัน (2531)

รัฐธรรมนูญ/มาตรา	ช่วงเวลาการบังคับใช้	ผู้มีอำนาจ
1. ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475	มิ.ย.2475 - ส.ค.2475	กรรมการผู้แทนราษฎร (คณะรัฐมนตรี)
2. รธน.2475 มาตรา 54	ธ.ค.2475 - พ.ค.2489	คณะรัฐมนตรี โดยในกรณีต่อไปนี้อาจได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วย (1) สนธิสัญญาซึ่งมีบทเปลี่ยนแปลงพระราชอาณาเขต (2) สนธิสัญญาที่สร้างพันธะในการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น
3. รธน.2489 มาตรา 76	พ.ค.2489 - พ.ย.2490	เหมือน รธน.2475 ต่างกันแต่เพียงว่าในกรณีที่ต้องขอความเห็นชอบต้องขอจากรัฐสภา โดยการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนและวุฒิสภาตามมาตรา 62 (8)
4. รธน.2490 มาตรา 84	พ.ย.2490 - มี.ค.2492	เหมือน รธน.2489 แต่เป็นการประชุมร่วมระหว่างสภาผู้แทนกับวุฒิสภาตามมาตรา 70 (6)
5. รธน.2492 มาตรา 154 และมาตรา 137 (8)	มี.ค.2492 - พ.ย.2494	เหมือน รธน.2490
6. รธน.2475/2495 มาตรา 92	มี.ค.2495 - ต.ค.2501	เหมือน รธน.2475
7. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502	ม.ค.2502 - มิ.ย.2511	ไม่มีบทบัญญัติ แต่มาตรา 20 ให้ปฏิบัติตามประเพณีการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตย

ตารางที่ 5-11 (ต่อ)

รัฐธรรมนูญ/มาตรา	ช่วงเวลาการบังคับใช้	ผู้มีอำนาจ
8. รธน.2511 มาตรา 150 และมาตรา 134 (9)	มิ.ย.2511 - พ.ย.2514	เหมือน รธน.2490
9. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515	ธ.ค.2515 - ต.ค.2517	ไม่มีบทบัญญัติ แต่มาตรา 22 ให้ ปฏิบัติตามประเพณีการปกครองไทย ในระบอบประชาธิปไตย
10. รธน.2517 มาตรา 162 และมาตรา 165 (14)	ต.ค.2517 - ต.ค.2519	เหมือน รธน.2490
11. รธน.2519	ต.ค.2519 - พ.ย.2520	ไม่มีบทบัญญัติ แต่มาตรา 25 ให้ ปฏิบัติตามประเพณีการปกครองไทย ในระบอบประชาธิปไตย
12. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520	พ.ย.2520 - ธ.ค.2521	ไม่มีบทบัญญัติ แต่มาตรา 30 ให้ ปฏิบัติตามประเพณีการปกครองไทย ในระบอบประชาธิปไตย
13. รธน.2521 มาตรา 162 และมาตรา 143 (12)	ธ.ค.2521 - ปัจจุบัน	เหมือน รธน.2490

ตารางที่ 5-12

จำนวนกฎหมายระดับอนุบัญญัติของกฎหมายเศรษฐกิจฉบับสำคัญ

พ.ศ.2475 - 2530

(ข้อมูลจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2530)

กฎหมาย	จำนวนพระราชกฤษฎีกา	จำนวนกฎกระทรวง
1. พ.ร.บ.การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงิน บางประเภท ตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ.2518	36	-
2. พ.ร.บ.การขนส่ง พ.ศ.2497	12	13
3. พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522	2	29
4. พ.ร.บ.การเดินอากาศ พ.ศ.2497	-	30
5. พ.ร.บ.การประมง พ.ศ.2490	8	18
6. พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518	-	39
7. พ.ร.บ.ควบคุมการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482	62	7
8. พ.ร.บ.ควบคุมโรคภัย พ.ศ.2495	13	18
9. พ.ร.บ.พิกัต์อัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ.2509	-	41
10. พ.ร.บ.มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511	37	11
11. พ.ร.บ.มาตรฐานสินค้าออก พ.ศ.2503	-	11
12. พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ.2522	4	27
13. พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2484	15	26
14. พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507	-	1,214
15. พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503	-	15
16. พ.ร.บ.สุรา พ.ศ.2493	-	97
17. พ.ร.บ.ให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร พ.ศ.2481	195	176
18. พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497	-	34

ที่มา รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2531ก)

การกำหนดกรอบเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ แม้ว่ากฎหมายเหล่านี้จะต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แต่กฎหมายในระดับอนุบัญญัติ (อันได้แก่ กฎระเบียบของฝ่ายบริหาร) หาได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใดไม่ ลักษณะการร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ จึงเป็นการสงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไว้กับฝ่ายบริหาร เพราะความสำคัญทางเศรษฐกิจของกฎหมายมิได้อยู่ที่กฎหมายแม่บท หากแต่อยู่ที่กฎหมายระดับอนุบัญญัติ ดังเช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ดังที่ *สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2530)* ชี้ให้เห็น พ.ร.บ.การส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 มีเพียง 25 มาตรา แต่มีกฎกระทรวง 5 ฉบับ และประกาศกระทรวงพาณิชย์ 100 ฉบับ พ.ร.บ.พิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.2503 มีบทบัญญัติเพียง 13 มาตรา แต่มีประกาศกระทรวงการคลังถึง 349 ฉบับ พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ.2504 มีบทบัญญัติ 75 มาตรา แต่มีกฎกระทรวงและระเบียบข้อบังคับถึง 120 ฉบับ เป็นต้น³⁰ ผู้มีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติก็คือ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ การบัญญัติกฎหมายระดับนี้ ประชาชนหาได้มีส่วนร่วมแต่ประการใดไม่ การตรากฎหมายในลักษณะที่สงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไว้กับฝ่ายอำมาตยาธิปไตยนี้เองที่เปิดช่องให้ชนชั้นนำทางอำนาจสามารถใช้กฎหมายนั้นๆแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนบุคคล อาทิเช่น พ.ร.บ.การส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.2522 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดโควตาการนำเข้าและโควตาการส่งออก แต่กฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดหลักๆ ในสภาวะการณ์เช่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะใช้อำนาจดังกล่าวนี้ได้ และการกำหนดโควตาจะต้องยึดถือหลักเกณฑ์สำคัญอะไรบ้าง ทำนองเดียวกัน พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนในการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้รับบัตรส่งเสริมการลงทุน แต่กฎหมายมิได้มีรายละเอียดหลักๆ อุตสาหกรรมประเภทต่างๆ จะได้รับการยกเว้น/ลดหย่อนภาษีอากรประเภทต่างๆ แตกต่างกันอย่างใด รายละเอียดเหล่านี้จะปรากฏในกฎหมายระดับอนุบัญญัติที่ตราโดยฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้เอง การฉ้อโกงปรากฏอยู่เนืองๆ ว่า การตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติดังกล่าวนี้บางครั้งอาจมีบทบัญญัติอันตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายแม่บทแต่ดั้งเดิม เพราะกฎหมายเหล่านี้มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนด

³⁰ จำนวนกฎหมายระดับอนุบัญญัติของกฎหมายเศรษฐกิจฉบับสำคัญ โปรดดูตารางที่ 5-12 ข้อมูลในตารางดังกล่าวนี้ยังมีได้รวมประกาศกระทรวงและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

กรอบนโยบายเศรษฐกิจ³¹ ลักษณะการบัญญัติกฎหมายที่แสดงถึงอหังการของพลังอำมาตยาธิปไตยเช่นนี้เอง ทำให้กฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่เร่งรัดการทำงานของข้าราชการ หรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับบริการจากราชการ อาทิเช่น ประชาชนที่มีเงินได้พึงประเมินจกต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หากการชำระภาษีไม่ครบถ้วนตามกำหนดเวลา ก็มีความผิดทางกฎหมาย แต่ในกรณีที่มีการชำระภาษีเกินกว่าจำนวนที่พึงต้องเสีย ประมวลรัษฎากรไม่มีบทบัญญัติว่า กระทรวงการคลังจักต้องคืนเงินภาษีส่วนเกินนั้นภายในกำหนดเวลาเท่าไร หรือการขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาล กฎหมายส่งเสริมการลงทุนมิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจักต้องพิจารณาคำขอภายในกำหนดเวลาเท่าใด เป็นต้น ด้วยเหตุนี้เองสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่สามารถตรวจสอบประสิทธิภาพการดำเนินงานของระบบราชการได้อย่างเต็มที่

ประการที่ห้า ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาและพระราชกำหนด ซึ่งอยู่นอกการควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร อำนาจในการตราพระราชกำหนดมีปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 และปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาทุกฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 (ดูตารางที่ 5-13) อำนาจในการตราพระราชกำหนดมีอยู่ 2 กรณี กรณีแรกเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา ซึ่งต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ กรณีที่สองเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะหรือการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2489 ปี 2492 ปี 2475 แก้ไขเพิ่มเติมปี 2495 ปี 2511 ปี 2517 และปี 2521 สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทร่วมกับวุฒิสภา/พฤษสภาในการพิจารณานุมัติพระราชกำหนดทั้งสองประเภทนี้ และแม้พระราชกำหนดนั้นจะตกไปตามมติของวุฒิสภา แต่จะไม่มีผลกระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ด้วยเหตุนี้เอง ฝ่ายบริหารจึงมีจารีตธรรมเนียมในการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่ให้รายละเอียดว่า จะปรับปรุงการหารายได้จากภาษีอากรอย่างไรบ้าง เพราะกลัวจะต้องทำศึกสองด้านในรัฐสภา ทั้งนี้เป็นไปได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาบางคนอาจยอมรับนโยบายรายจ่าย แต่ไม่ยอมรับนโยบายภาษีอากร การเสนอของงบประมาณรายจ่ายโดยไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการหารายได้ของรัฐบาล จึงเป็นมรรควิธีที่ช่วยลดต้นทุน

³¹ ตัวอย่างเช่น พ.ร.บ.การค้าข้าว พ.ศ.2489 ถือกำเนิดขึ้นในภาวะข้าวขาดแคลนแพ่ง โดยให้อำนาจกระทรวงพาณิชย์ (เศรษฐกิจ) ในการควบคุมการค้าข้าว แต่กฎหมายที่ตราขึ้นในภาวะการขาดแคลนข้าวนี้กลับถูกนำมาใช้ในการควบคุมการค้าข้าวในภาวะที่มีข้าวเหลือเฟือในฤดูการผลิต 2529/2530 คุกฏกระทรวงพาณิชย์ ฉบับที่ 5 ที่ออกตามความใน พ.ร.บ.การค้าข้าว พ.ศ.2489 *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 104 ตอนที่ 27 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2530

ทางการเมืองของรัฐบาล³² เมื่อกฎหมายงบประมาณรายจ่ายได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว รัฐบาลมักจะใช้วิธีออกพระราชกำหนดในการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีประเภทต่างๆ พฤติกรรมดังกล่าวนี้จึงอาจก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่มีการเก็บภาษีอากรโดยปราศจากความเห็นชอบของผู้แทนปวงชน (Taxation Without Representation) ได้ หากพระราชกำหนดนั้นมิได้รับอนุมัติจากรัฐสภาในภายหลัง

ประการที่หก แม้ว่ากฎหมายการคลังของไทยจะยึดหลักการว่า การเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินจะต้องมีกฎหมายรองรับ แต่ก็มีข้อยกเว้นเป็นอันมากจนละเมิดหลักการดังกล่าวนี้

(1) บรรดาเงินนอกงบประมาณทั้งปวง (ดังเช่นเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร) ไม่ต้องนำเข้าบัญชีเงินคลัง การเบิกจ่ายเงินประเภทนี้กระทำโดยไม่ต้องตรากฎหมาย หากแต่เป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ

(2) รัฐบาลสามารถออกพระราชกำหนดเพื่อเบิกเงินจากคลังแผ่นดินไปใช้ แล้วจึงขออนุมัติจากรัฐสภาในภายหลัง (มาตรา 6 พ.ร.บ.เงินคลัง พ.ศ.2491)

(3) ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะเบิกจ่ายเงินจากคลังไปใช้ก่อนที่จะได้รับอนุมัติจากรัฐสภาได้ (มาตรา 155 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และ มาตรา 134 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521) นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจที่จะอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือกฎหมายงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ (มาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502)

(4) รายการรายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย แต่งบประมาณที่ตั้งไว้ไม่พอจ่าย และพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว รัฐบาลสามารถเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตก็ได้ [มาตรา 7(1) พ.ร.บ.เงินคลัง พ.ศ.2491]

(5) ฝ่ายบริหารสามารถเบิกเงินจากคลังไปใช้จ่ายจาก "เงินทุนสำรองจ่าย" โดยไม่ต้องขออนุมัติรัฐสภา เงินทุนสำรองจ่ายนี้มีจำนวน 100 ล้านบาท และสามารถนำไปใช้จ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดินโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 29 ทวิ พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502)

³² ข้อเสนอของสุชาติ ธาดาธำรงเวช (2529) ที่จะให้รัฐบาลเสนอมาตรการภาษีอากรพร้อม ๆ กับ มาตรการรายจ่ายในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังจารีตธรรมเนียมที่ปฏิบัติกันในอารยประเทศ จึงเป็นข้อเสนอที่มีได้คำนึงถึงความเป็นจริงของสังคมการเมืองไทย ที่พลังอำมาตยาธิปไตยไม่ต้องการถูกควบคุมโดยพลังประชาธิปไตย

ประการที่เจ็ด การตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยราชการต่างๆเป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยราชการด้วยกันเอง³³ อำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายของแผ่นดินจึงอยู่ในฝ่ายบริหารนั่นเอง นั่นก็คือ ฝ่ายบริหารตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วยกันเอง ฝ่ายนิติบัญญัติหาได้มีอำนาจในเรื่องนี้ไม่ ในบรรดารัฐธรรมนูญ 13 ฉบับที่ผ่านมา มีเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ที่ให้อำนาจการตรวจเงินแผ่นดินแก่รัฐสภา โดยการแต่งตั้งผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ³⁴ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีผลบังคับใช้อยู่เพียง 2 ปีเท่านั้น หลังจากนั้นอำนาจการตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยราชการก็กลับคืนไปสู่ระบบราชการตามเดิม

ประการที่แปด การเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กำหนดกันขึ้นภายในระบบราชการ เมื่อมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกในปี 2504 นั้น การเมืองการปกครองเป็นระบบการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ แต่เมื่อมีการพิจารณาแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2525-2529) และฉบับที่ 6 (2530-2534) การเมืองการปกครองมีลักษณะเป็นระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ กระนั้นก็ตามสภาผู้แทนราษฎรก็หาได้มีบทบาทในการพิจารณารายละเอียดในแผนพัฒนา ทั้งสองนี้ไม่ ยิ่งแผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อชะตากรรมของสังคมเศรษฐกิจไทยในอนาคตอย่างสำคัญด้วยแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็หาได้สนใจแต่ประการใดไม่ ฝ่ายบริหารเองสามารถจะเลือกกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยกีดกันฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกระบวนการตัดสินใจ เพราะการประกาศใช้แผนพัฒนาไม่ต้องตรากฎหมาย ความขัดแย้งเกี่ยวกับแผนพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นความขัดแย้งภายในระบบราชการนั่นเอง (intra-bureaucratic conflict)

ด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริงดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ เราจะเห็นได้โดยชัดเจนว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงแต่จะมีอำนาจและบทบาทอันจำกัดในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่ายังมีอำนาจและบทบาทอันจำกัดยิ่งในการตรวจสอบการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารอีกด้วย

³³ ดู พ.ร.บ.ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2476 และ พ.ร.บ.การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522

³⁴ บทบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภาปรากฏในส่วนที่ 6 (มาตรา 168-173) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาโดยตำแหน่ง (มาตรา 96)

ตารางที่ 5-13

อำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

พ.ศ.2475 – 2531

รัฐธรรมนูญ	พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร และเงินตรา	พระราชกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัย สาธารณะ หรือการป้องกันภัยพิบัติ สาธารณะ
รธน.2489	มาตรา 73 เมื่อตราแล้วต้องนำเสนอ รัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบภายใน 2 วัน	มาตรา 72 ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการประชุมคราวต่อไป
รธน.2490	มาตรา 81 ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐสภา	มาตรา 80 แจ้งรัฐสภาเพื่อทราบในการประชุมคราวต่อไป
รธน.2492	มาตรา 151 ต้องนำเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบภายใน 2 วัน	มาตรา 150 ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการประชุมคราวต่อไป คำอนุมัติหรือไม่อนุมัติต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ
รธน.2475/2495	มาตรา 89 เหมือน รธน.2492 มาตรา 151	มาตรา 88 เหมือน รธน.2492มาตรา 150
ธนป.2502	ไม่มีบทบัญญัติ	ไม่มีบทบัญญัติ
รธน.2511	มาตรา 147 เหมือน รธน.2492 มาตรา 151	มาตรา 146 เหมือน รธน.2492 มาตรา 150
ธนป.2515	มาตรา 15 ไม่กำหนดเงื่อนไขเวลา ในการนำเสนอต่อรัฐสภา เพียงแต่ บอกว่าให้เสนอต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า	มาตรา 15 เหมือนกรณีกฎหมายภาษีและเงินตรา
รธน.2517	มาตรา 191 เหมือน รธน.2492 มาตรา 151 ในสาระสำคัญ	มาตรา 190 เหมือน รธน.2492 มาตรา 150 ในสาระสำคัญ
รธน.2519	มาตรา 19 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลา	มาตรา 19 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลา
ธนป.2520	มาตรา 26 เหมือน ธนป.2515 มาตรา 15	มาตรา 26 เหมือน ธนป.2515 มาตรา 15
รธน.2521	มาตรา 158 เหมือน รธน.2517 มาตรา 191	มาตรา 157 เหมือน รธน.2517 มาตรา 190

หมายเหตุ รธน. = รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ธนป. = ธรรมนูญการปกครอง

5.6 ความลงท้าย

เนื้อหาในบทนี้กล่าวถึงอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ โดยขยายถึงตัวละครที่มีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจ อันได้แก่ ชนชั้นนำทางอำนาจ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ พรรคการเมือง และรัฐสภา การที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมิได้มีการกระจายอย่างเสมอภาค ทำให้บทบาทในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจตกแก่ชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางนักวิชาการ โดยที่พรรคการเมืองและรัฐสภามีบทบาทอันจำกัดยิ่ง เนื้อหาในบทนี้ได้พยายามชี้ให้เห็น พัฒนาการทางการเมืองที่มีส่วนสร้างข้อจำกัดทางสถาบัน อันทำให้พรรคการเมืองและรัฐสภามีส่วนร่วมอันน้อยนิดในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ความจำเป็นต้องแสวงหาทรัพยากรของพลังอำนาจชาติปไตยในการเสริมสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่อหล่อเลี้ยงและขยายฐานอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ ทำให้พลังอำนาจชาติปไตยพยายามกีดกันมิให้พลังประชาธิปไตยล่วงล้ำเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจด้วยวิธีการนานัปการ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าความสามารถในการครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนับเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นที่เกื้อกูลให้การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็นไปด้วยความสะดวกยิ่ง ในขณะที่เดียวกันความพยายามของกลุ่มขุนนางนักวิชาการรุ่นแรกในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองในการสถาปนาวินัยทางการคลังและวินัยทางการเงินยังผลให้มีการข้อยกเว้นอำนาจการดำเนินนโยบายบางส่วนไว้ในระบบราชการ ผลกระทบที่ตามมาโดยมิได้คาดคิด ก็คือ การสงวนอำนาจการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไว้ในระบบราชการยังผลให้การกีดกันพลังประชาธิปไตยออกจากกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

บทที่ 6

อุปสงค์ของนโยบายเศรษฐกิจ

6.1 ความเบื้องต้น

อุปสงค์ที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจใด ๆ มาจากกลุ่มบุคคลอย่างน้อย 4 กลุ่ม คือ

- (1) ราษฎร (หัวข้อ 6.2)
- (2) สื่อมวลชน (หัวข้อ 6.3)
- (3) นักวิชาการ (หัวข้อ 6.4)
- (4) กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (หัวข้อ 6.5)

6.2 ราษฎร

แม้ว่าสิทธิในการรับรู้ปัญหาและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศจะเป็นสิทธิอันชอบธรรมของราษฎร แต่ราษฎรกลับถูกลิดรอนสิทธิดังกล่าวนี้เกือบตลอดระยะเวลาระหว่างปี 2475-2516 ยกเว้นช่วงปี 2489-2490 และช่วงปี 2512-2514 การบริหารการปกครองซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางไม่เพียงแต่จะเปิดโอกาสให้ขุนนางข้าราชการกระทำการกดขี่ข่มเหงราษฎรได้โดยง่ายเท่านั้น หากทว่ายังเอื้ออำนวยให้มีการรายงานปัญหาและความต้องการของราษฎรอย่างผิดๆ อีกด้วย ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทั้งในแง่ของการรายงานเท็จและการรายงานไม่ครบถ้วน สร้างปัญหาในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างมาก ในแง่ของราษฎร อวิชาหรือความไม่รู้ทำให้มีโอกาสวินิจฉัยได้ว่า นโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลดำเนินการอยู่นั้นเป็นประโยชน์หรือเป็นโทษแก่ตนอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากระบบเศรษฐกิจมีกลไกการทำงานที่ซับซ้อน และนับวันความซับซ้อนยิ่งแต่จะมีมากขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวจึงไม่รู้ว่า ตนได้รับความเสียหายจากนโยบายพรีเอมิยมข้าวอย่างไร หรือไม่รู้ว่าระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปจากภาคเกษตรกรรมอย่างไร อวิชาของราษฎร (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร) เปิดช่องให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยการกำหนดมาตรการทางนโยบายที่ดูเสมือนหนึ่งว่าเป็นประโยชน์แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่แท้ที่จริงแล้ว ผลประโยชน์ส่วนใหญ่กลับตกแก่

กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น ตัวอย่างของความข้อนี้ได้แก่ นโยบายการพุงราคาข้าวเปลือก/ข้าวสาร นโยบายการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่โรงสีและพ่อค้าข้าว ฯลฯ

ราษฎรมีทางเลือกที่จะเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้อย่างน้อย 2 ทาง หนทางแรกได้แก่ การเรียกร้องนโยบายโดยตรง แต่การเรียกร้องนโยบายโดยตรงจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (หัวข้อ 6.5) เกษตรกรยากที่จะรวมตัวกันได้ เพราะมีฐานะยากจนและค่าเสียหายในการรวมตัว (transaction cost) นั้นสูงเกินกว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ หากจะมีการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อเรียกร้องนโยบายก็เป็นเพราะมีผู้รับภาระค่าเสียหายในการรวมตัวทั้งหมด ดังเช่นกลุ่มเจ้าของโรงสีและผู้ทรงอำนาจทางการเมือง หากจะมีการรวมตัวโดยธรรมชาติของราษฎร มักจะเป็นเพราะราษฎรประสบความเดือดร้อนแสนสาหัส การเดินทางเข้าหาชนชั้นนำทางอำนาจในกรุงเทพฯ เป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้โดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษเศษที่ผ่านมา ปรากฏการณ์ที่ราษฎรร้องทุกข์ผ่านผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งของตนเริ่มมีมากขึ้น

หนทางที่สอง ได้แก่ การเรียกร้องนโยบายผ่านสภาผู้แทนราษฎร แต่การเรียกร้องนโยบายวิธีนี้จะเป็นไปได้ก็เฉพาะในช่วงที่ราษฎรมีเสรีภาพและประชาธิปไตย ดังได้กล่าวแล้วว่า พลังอำมาตยาธิปไตยได้พยายามผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา จนสภาผู้แทนราษฎรไม่เพียงแต่จะไม่มีบทบาทในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังไม่สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้เอง ราษฎรโดยทั่วไปจึงไม่สามารถมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม และนี่อาจเป็นเหตุผลที่อธิบายได้ว่า ทำไมเป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้จึงมิได้ถูกกำหนดเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ และทำไมปัญหาความยากจนจึงมิได้มีการเยียวยาแก้ไขอย่างจริงจังและจริงใจ

6.3 สื่อมวลชน

สื่อมวลชนเป็นสถาบันสำคัญที่มีบทบาทในการติดตามพฤติกรรมของรัฐบาล บทวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล ซึ่งผ่านทางสื่อมวลชนมักจะมีอิทธิพลต่อมหาชน แต่บทบาทของสื่อมวลชนในการคัดค้านหรือสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจต่างๆจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครอง นอกจากนี้ สื่อมวลชนที่จะมีบทบาทในเรื่องนี้ได้ก็มีเฉพาะแต่หนังสือพิมพ์เท่านั้น เนื่องจากสื่อมวลชนประเภทอื่น โดยเฉพาะวิทยุและโทรทัศน์ถูกรัฐบาลควบคุมจนเกือบหมดสิ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ในช่วงที่รัฐธรรมนูญให้เสรีภาพทางการเมืองแก่ประชาชน หนังสือพิมพ์ยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถมีบทบาทในการเรียกร้องนโยบายเศรษฐกิจเพื่อประชาชนกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ก่อนปี 2520 หนังสือพิมพ์ส่วนใหญ่ไม่สนใจรายงานข่าวเศรษฐกิจ ชาวที่ให้ความสำคัญส่วนใหญ่เป็นข่าวอาชญากรรมและข่าวการเมือง เพราะข่าวประเภทนี้ หากมองในแง่การตลาดเป็นข่าวที่ขายได้ ในขณะที่ข่าวเศรษฐกิจเป็นข่าวที่ขายยาก การรายงานข่าวเศรษฐกิจจึงจำกัดเฉพาะหนังสือพิมพ์ 'คุณภาพ' บางฉบับ ดังเช่น *สยามรัฐ ประชาธิปไตย* และ *หลักเมือง* ในช่วงปี 2504-2515 แต่การวิเคราะห์ข่าวในระดับที่มีความลุ่มลึกยังมีโอกาสกระทำได้ ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า หลักสูตรสาขาวิชาวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชนมิได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา หนังสือพิมพ์เริ่มสนใจที่จะรายงานข่าวเศรษฐกิจมากขึ้น ข่าวเศรษฐกิจกลายเป็นข่าวที่มีค่าทางการตลาด เนื่องจากเป็นข่าวที่ขายได้ หนังสือพิมพ์และนิตยสารที่ขายข่าวและข้อมูลทางเศรษฐกิจปรากฏสู่บรรณพิภพเพิ่มขึ้นตามลำดับ และมีการแข่งขันกันเองค่อนข้างสูง หนังสือพิมพ์ระดับชาติ ดังเช่น *ไทยรัฐ* และ *เดลินิวส์* ให้เนื้อที่แก่ข่าวเศรษฐกิจและรายงานความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างแจ่มชัดนับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา หนังสือพิมพ์หลายต่อหลายฉบับเริ่มรับบัณฑิตสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เป็นผู้สื่อข่าวเศรษฐกิจ และเริ่มสามารถกำหนดจุดยืนของตนเองเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล สภาพการณ์ที่หนังสือพิมพ์มีความเชื่อมั่นในตนเองนี้ไม่เคยปรากฏมาก่อนในช่วงก่อนปี 2520

ประการที่สอง การประกอบธุรกิจหนังสือพิมพ์จำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก และต้องพึ่งพิงรายได้จากการโฆษณา จึงสามารถอยู่รอดได้ หากหนังสือพิมพ์ดำเนินการเรียกร้องเพื่อประชาชนกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคม จนกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของกลุ่มพ่อค่านายทุนแล้ว ไม่เพียงแต่นายทุนจะไม่ให้การสนับสนุนทางการเงินเท่านั้น ในบางครั้งอาจมีการรวมหัวกันไม่โฆษณาในหนังสือพิมพ์นั้นๆ จนกระทบกระเทือนต่อฐานะทางการเงิน ดังปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2518-2519 เมื่อหนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวและความเห็นเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เอาเปรียบสังคมของธนาคารพาณิชย์ไทย ดังนั้น หนังสือพิมพ์หลายฉบับจึงมีพฤติกรรมที่จะหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มที่เป็นฐานการเงินที่หลีกเลี่ยงการเติบโตของตน นอกจากนี้ หนังสือพิมพ์ยังต้องสร้างสายสัมพันธ์กับบุคคลในคณะรัฐบาลภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เพราะกฎหมายที่ควบคุมกิจการหนังสือพิมพ์นั้นมีความเข้มงวดอย่างยิ่ง แต่การบังคับใช้กฎหมายจะมีความเข้มงวดมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล หากมีเหตุที่จะทำให้หนังสือพิมพ์ต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย สายสัมพันธ์ที่มีกับบุคคลในคณะรัฐบาล

ย่อมจะช่วยผ่อนหนักให้เป็นเบาได้ ประโยชน์ที่ได้รับจากการสร้างสายสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อีกประการหนึ่ง ก็คือ การได้แหล่งข่าวที่ใกล้ชิดรัฐบาล แต่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ หนังสือพิมพ์ก็ต้องตอบแทนบุคคลในคณะรัฐบาลที่ตนมีความสัมพันธ์ด้วย การตอบแทนดังกล่าวนี้อาจปรากฏออกมาในรูปของการไม่โจมตีรัฐบาลมากจนเกินไป การอัดฉีดข้อมูลข่าวสารให้มติมหาชนคล้อยตามนโยบายรัฐบาล และการทำหน้าที่เป็น "กระทรวงแห่งความจริงผู้มีหน้าที่แถลงข่าวเท็จ" โจมตีคู่แข่งทางการเมืองของบุคคลในคณะรัฐบาลที่ตนมีสายสัมพันธ์ด้วย ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้หนังสือพิมพ์จักต้องปรับพฤติกรรมทั้งในฐานะผู้ให้และผู้รับการอุปถัมภ์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง เพื่อที่จะสามารถอยู่รอดได้ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ประการที่สาม การจัดทำหนังสือพิมพ์ในประเทศไทยมักจะใช้ระบบการแบ่งความรับผิดชอบเป็นหน้า ผู้ที่รับผิดชอบเนื้อหาแต่ละหน้ามีหน้าที่สรรหาต้นฉบับมาตีพิมพ์ โดยที่บรรณาธิการมิได้ควบคุมและตรวจสอบเนื้อหาทั้งหมดในแต่ละวัน ระบบการบริหารการจัดทำหนังสือพิมพ์ดังกล่าวนี้จึงเปิดโอกาสให้ผู้รับผิดชอบแต่ละหน้าหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้¹ คอลัมนิสต์บางคนมีรายได้จากการรับ "ซองขาว" มากกว่าเงินเดือนประจำเสียอีก กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางกลุ่มยินดี "ซื้อ" คอลัมนิสต์บางคน เพื่อให้ช่วยเหลือผลักดันนโยบายเศรษฐกิจที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตน หรือคัดค้านนโยบายเศรษฐกิจที่ขัดผลประโยชน์ของตน คอลัมนิสต์ที่ไร้จรรยาบรรณเหล่านี้จะชอบใจมากเป็นพิเศษหากเกิดกรณีที่มีกลุ่มผลประโยชน์อย่างน้อย 2 กลุ่มที่กำลังตั้งและดันให้นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเอนเอียงไปข้างหนึ่งข้างใด ในเมื่อผลประโยชน์ของกลุ่มทั้งสองขัดกัน เพราะในกรณีเช่นนี้จะสามารถรับซองขาวได้จากทั้งสองฝ่าย โดยที่มีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างคอลัมนิสต์ (หรือหน้าต่างๆ) ในหนังสือพิมพ์ฉบับเดียวกันนั่นเอง ด้วยเหตุนี้เอง การฉ้อโกงปรากฏอยู่เนืองๆว่า หนังสือพิมพ์ฉบับเดียวกันแสดงความพอใจ/ไม่พอใจนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลในคอลัมน์ต่างๆ แตกต่างกันชนิดอยู่คนละหัว

6.4 นักวิชาการ

ปรากฏการณ์ที่นักเศรษฐศาสตร์จากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกมาคัดค้านหรือสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นหลังปี 2515 ก่อนหน้า

¹ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ หน้าข่าวบันเทิง ผู้ควบคุมหน้านี้ของหนังสือพิมพ์ยักษ์ใหญ่ฉบับหนึ่งใช้เนื้อที่ในหน้านี้อในการโฆษณาภาพยนตร์ แผ่นเสียง และเทปเพลง โดยรับเงินจากบริษัทผู้ผลิตบริการสันทนการเหล่านี้ แต่การโฆษณาปรากฏโฉมอย่างแยบยลในรูปของคอลัมน์แนะนำหรือวิจารณ์ภาพยนตร์ แผ่นเสียง และเทปเพลง ผู้ควบคุมหน้าข่าวบันเทิงดังกล่าวนี้มีฐานะว่ารวยขึ้นจนสามารถมีรถยนต์ 11 คัน โปรตดู มนตรี เจนวิทย์การ (2525) สำหรับการวิเคราะห์คอลัมนิสต์ข่าวสังคม

นั้นระบบอำมาตยาธิปไตยได้ครอบงำการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย จนเป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยไม่มีนโยบายในการผลิตอาจารย์ประจำ การศึกษาวิชาเศรษฐศาสตร์ในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี 2477 เป็นต้นมาถูกครอบงำโดยกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ขุนนางในระบบราชการ การครอบงำดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ด้าน ผลกระทบด้านแรกได้แก่ การขยายการครอบงำของสำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเข้าสู่ระบบอุดมศึกษาของไทย ผลกระทบอีกด้านหนึ่งก็คือ การสร้างและขยายฐานการยอมรับนโยบายของรัฐบาลให้กว้างขวางขึ้น ในเมื่อนักเศรษฐศาสตร์ขุนนางที่จะเข้าไปสอนในมหาวิทยาลัยได้มักจะมีสังกัดกลุ่มขุนนางนักวิชาการหรือชนชั้นนำทางอำนาจ การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลย่อมเป็นไปได้ในทางสนับสนุนมากกว่าคัดค้าน

มหาวิทยาลัยของรัฐเริ่มมีนโยบายในการผลิตอาจารย์ประจำอย่างจริงจังนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2500 เป็นต้นมา และนับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา จำนวนอาจารย์ประจำในคณะวิชาเศรษฐศาสตร์ของทุกมหาวิทยาลัยมีมากพอที่จะจัดการเรียนการสอนเอง การครอบงำของพลังอำมาตยาธิปไตยในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ผ่อนคลายลง นักเศรษฐศาสตร์วิชาการในมหาวิทยาลัยจึงมีเสรีภาพทางวิชาการมากขึ้น และสามารถแสดงบทบาทคัดค้านหรือสนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลบางนโยบายได้ การแสดงบทบาทดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา โดยที่เงินอุดหนุนการวิจัยจำนวนมากได้มาจากต่างประเทศ ในขณะที่นักเศรษฐศาสตร์วิชาการในมหาวิทยาลัยยังไม่เข้มแข็ง การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลก็ยังไม่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มากนัก ต่อเมื่อกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์วิชาการแกร่งกล้าขึ้น ความขัดแย้งทางความคิดก็ปรากฏโฉมอย่างชัดเจน บางกรณีเป็นความขัดแย้งกับชนชั้นนำทางอำนาจ และบางกรณีเป็นความขัดแย้งกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการในระบบราชการ ประเด็นของความขัดแย้งหลักมักจะอยู่ที่เป้าหมายของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ในขณะที่ชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางนักวิชาการมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและเป้าหมายการจำเรียดีบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดจนมีความโน้มเอียงที่จะดำเนินนโยบายที่เกื้อกูลประโยชน์แก่ประชาชนในเขตนครเป็นสำคัญ (urban bias) (รายละเอียดดูหัวข้อ 5.3 ในบทที่ 5) กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์วิชาการต้องการให้รัฐบาลให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ตลอดจนการทุ่มทรัพยากรในการพัฒนาชนบท อีกทั้งกดดันให้เลิกดำเนินนโยบายที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่กลุ่มคนที่มีรายได้เปรียบในสังคมอยู่แล้ว²

² บทวิเคราะห์พัฒนาการของความคิดเศรษฐศาสตร์ไทย โปรดดู ศุภชัย พานิชภักดิ์ (2524)

แต่การเล่นบทบาทในฐานะผู้เรียกร้องนโยบายเศรษฐกิจของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์วิชาการมีข้อจำกัดอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนมากไม่เพียงแต่จะขาดความสำนึกและความเอื้ออาทรต่อสังคมเท่านั้น หากทว่ายังขาดฉันทะทางวิชาการอีกด้วย นักเศรษฐศาสตร์วิชาการที่มีบทบาทในการผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจจึงมีจำนวนไม่มากนัก นอกจากนี้ คุณภาพของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์วิชาการยังมีแนวโน้มเสื่อมถอยลงอีกด้วย ในช่วงเวลาระหว่างปี 2510-2520 กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์วิชาการในมหาวิทยาลัยเป็นกลุ่มที่มีคุณวุฒิและคุณภาพสูงกว่ากลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ธุรกิจในภาคเอกชนและกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ขุนนางในหน่วยราชการอื่นๆ (ยกเว้นธนาคารแห่งประเทศไทย) แต่นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา การเคลื่อนย้ายของชนชั้นมันสมอง (brain drain) ออกจากมหาวิทยาลัยไปสู่ภาคเอกชนเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ผู้เข้ามาใหม่มิได้มีคุณภาพเทียบเทียมเท่า ปัญหาดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นกับธนาคารแห่งประเทศไทยและระบบราชการทั้งระบบด้วย (ดูหัวข้อ 5.3 ในบทที่ 5)

ประการที่สอง โครงสร้างอัตราเงินเดือนของระบบราชการ ยังผลให้นักเศรษฐศาสตร์วิชาการในมหาวิทยาลัยได้รับเงินเดือนต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอย่างมาก โดยที่เงินเดือนที่ได้รับอยู่ในระดับพอประทังชีวิตสำหรับชนชั้นกลางเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ เวลาที่มีอยู่ส่วนหนึ่งจึงต้องเข้าไปในการหารายได้เพิ่มเติม เวลาที่เหลืออยู่สำหรับการศึกษาวิจัยเพื่อแสวงหาสิ่งจำเป็นของระบบเศรษฐกิจไทยที่จะเป็นประโยชน์แก่การแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของสังคมไทยจึงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น (*ศุภชัย พานิชภักดิ์ 2524 : 4-5*)

ประการที่สาม การขาดแคลนข้อมูลและสารสนเทศทำให้กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์วิชาการมีโอกาสศึกษาปัญหาและนโยบายเศรษฐกิจบางเรื่องได้อย่างลุ่มลึก พลังอำมาตยาธิปไตยได้เรียนรู้มาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า สารสนเทศเป็นแหล่งที่มาของอำนาจ ดังนั้น จึงได้พยายามผูกขาดอำนาจไว้ในระบบราชการด้วยการไม่ตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลบางประเภท ทั้งๆที่เป็นสารสนเทศสาธารณะ (public information) อันราษฎรพึงรับรู้ การได้มาซึ่งข้อมูลเหล่านี้จึงต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่ปราศจากหลักเกณฑ์ใดๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะปลดปล่อยข้อมูลหรือไม่ ในการศึกษาวิจัยหลายต่อหลายเรื่อง การแสวงหาข้อมูลและสารสนเทศจากระบบราชการกลับกลายเป็นขั้นตอนที่ยากลำบากอย่างไม่น่าเชื่อ

สภาพการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์วิชาการในมหาวิทยาลัยกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการและชนชั้นนำทางอำนาจในระบบราชการมิได้มีอยู่ตลอดเวลา อาจารย์มหาวิทยาลัยบางคนได้แปรสภาพเป็นชนชั้นนำทางอำนาจด้วยการรับตำแหน่งรัฐมนตรี และบางคนแปรสภาพเป็นขุนนางนักวิชาการด้วยการรับตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี มิใช่ที่จะต้องกล่าวด้วยว่า บางคนรับเป็นที่ปรึกษาพรรคการเมืองบางพรรค และกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม

ไม่ว่าจะเป็นสหภาพแรงงานหรือสมาคมการค้า การร่วมมือกันระหว่างกลุ่มขุนนางนักวิชาการกับนักเศรษฐศาสตร์วิชาการในมหาวิทยาลัยมีอยู่บ้าง เมื่อมีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบาย และในหลายต่อหลายกรณี ก็มีการผนึกกำลังกันในการคัดค้านนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบาย ดังเช่นการคัดค้านแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในระหว่างปี 2528-2529 และการคัดค้านนโยบายการจัดสรรดินเชื้ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่พ่อค้าส่งออก โรงสี และพ่อค้าข้าวในปี 2531 แต่โดยทั่วไปแล้ว เสียงเรียกร้องของกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์วิชาการไม่ผู้มีประสิทธิภาพมากนัก ประโยชน์ที่จะมีอยู่บ้างก็ในฐานะที่เป็นกระบวนการให้การศึกษาแก่สาธารณชนเท่านั้น

6.5 กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Interest Groups)

ในตอนนี จะกล่าวถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เรื่องที่จะกล่าวถึงได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการ (หัวข้อ 6.51) ส่วนกลุ่มผลประโยชน์อย่างเป็นทางการจะกล่าวถึงสหภาพแรงงาน (หัวข้อ 6.52) สมาคมการค้า (หัวข้อ 6.53) และคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (หัวข้อ 6.54)

6.51 กลุ่มผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการ (Non-formal Interest Groups)

หลังการทำสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 การเติบโตของระบบทุนนิยมในประเทศไทยเป็นการเติบโตของกลุ่มทุนพาณิชย์ (Commercial Capital) สภาพดังกล่าวนี้ยังคงเป็นลักษณะเด่นของสังคมไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 กลุ่มทุนพาณิชย์ได้เข้ายึดฐานธุรกิจการเงินในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร การเติบโตของทุนการเงิน (Finance Capital) ควบคู่กับทุนพาณิชย์เป็นปรากฏการณ์ที่เห็นได้เด่นชัดในทศวรรษ 2490 เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในปี 2504 กลุ่มทุนการเงินเริ่มเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ จนก่อให้เกิดการเติบโตของทุนอุตสาหกรรม (Industrial Capital) พัฒนาการดังกล่าวนี้ นับว่าตรงกันข้ามกับประเทศมหาอำนาจในปัจจุบัน ซึ่งเติบโตจากทุนพาณิชย์ไปสู่ทุนอุตสาหกรรมและทุนการเงินในที่สุด (Suehiro, 1985)

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 คณะราษฎรได้สร้างความสัมพันธ์กับพ่อค้านายทุนบางกลุ่ม เพื่อเป็นฐานกำลังทางเศรษฐกิจ และได้แต่งตั้งพ่อค้านักธุรกิจบางคนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ค่อยๆ ก่อตัวขึ้นและกระชับแน่นแฟ้นขึ้นหลังการรัฐประหารปี 2490 โดยที่ความสัมพันธ์นี้ขยายจากกลุ่ม

ทุนพาณิชย์ไปสู่กลุ่มทุนการเงิน พ่อค่านายทุนที่ต้องการความจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจย่อมต้องเข้าสังกัดชนชั้นนำทางอำนาจกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเพื่อขอรับการอุปถัมภ์ทางการเมืองในรูปของการปกป้องคุ้มครองธุรกิจและผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องให้ทรัพยากรทางการเงินและความช่วยเหลืออื่นๆ แก่ชนชั้นนำทางอำนาจที่ทำหน้าที่เป็น "มูลนาย" การปรับเปลี่ยนนโยบายเพื่อให้ประโยชน์แก่บุคคลภายใต้การอุปถัมภ์เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ยังคงดำรงอยู่ต่อมาหลังปี 2504 คราวนี้ขยายตัวไปสู่กลุ่มทุนอุตสาหกรรม แต่ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สมดุลได้ก่อให้เกิดกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ดังเช่นที่มีอยู่ในประเทศญี่ปุ่น จะต่างกันก็เฉพาะแต่ขนาดและจำนวนของกลุ่มธุรกิจเท่านั้น (สุวินัย ภรณวลัย 2531) กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่เหล่านี้สามารถที่จะเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยตรง และประสบความสำเร็จในการเรียกร้องนโยบายอยู่บ่อยครั้ง ดังกรณีของกลุ่มเครือซีเมนต์ไทยเป็นอาทิ

6.52 สหภาพแรงงาน

ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้มีมาก่อนปี 2475 ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 การรวมตัวของกรรมกรเพื่อนัดหยุดงานมีมากขึ้น แต่ต่อมาได้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ชนชั้นนำทางอำนาจได้ใช้สหภาพแรงงานเป็นเครื่องมือในการฟาดฟันกันทางการเมือง อย่างไรก็ตาม สหภาพแรงงานที่จัดตั้งขึ้นหาได้มีสถานภาพทางกฎหมายแต่ประการใด จวบจนกระทั่งจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องการแสวงหาฐานสนับสนุนจากมวลชน เนื่องจากอำนาจทางการเมืองกำลังหลดลอลยไปสู่กลุ่มสี่เสาเทเวศร์และกลุ่มชอวยราชครุในปลายทศวรรษ 2490 จึงได้ตรา พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ.2499 ขึ้น โดยยอมรับสถานภาพตามกฎหมายของสหภาพแรงงานเป็นครั้งแรก และยินยอมให้กรรมกรมีสิทธิในการนัดหยุดงาน³ แต่กฎหมายฉบับนี้ก็บังคับใช้อยู่ในเวลาอันสั้น และถูกล้มล้างไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2501 ด้วยข้ออ้างที่ว่า "...มีบทบัญญัติไม่เหมาะสม เปิดช่องให้ใช้เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริมให้เกิดความริ้วฉานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง... ทำให้เกิดความระส่ำระสายในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นภัยร้ายแรงแก่การดำเนินงานเศรษฐกิจเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ ..."⁴ สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสิทธิในการนัดหยุดงานถูกถอดถอนไปเกือบ 14 ปี จึงมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ (ลงวันที่ 16 มีนาคม

³ ประวัติศาสตร์ขบวนการกรรมกรในประเทศไทย ปรากฏใน *กรรมกรฯ แสงสุนทร (2518) พิษิต จงสถิตยวิวัฒนา (2518) และ Mabry (1979)*

⁴ *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 75 ตอน 87 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2501

2515) ซึ่งได้ให้สิทธิในขอบเขตจำกัดแก่ลูกจ้างในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคมลูกจ้าง จวบจนกระทั่งมีการตรา พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 การแรงงานสัมพันธ์จึงเป็นระบบมากขึ้น

ภายหลังจากที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 พ.ศ.2515 มีผลบังคับใช้ ปรากฏว่า มีการจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานจำนวน 9 แห่งในปี 2515 นั้นเอง และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจำนวนสหภาพแรงงานก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนมีจำนวน 480 แห่งในปี 2530 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สหภาพแรงงานส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล อัตราการกระจุกตัวนี้สูงถึง 80-85% ในช่วงปี 2515-2530 (ดูตารางที่ 6-1) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลทำให้โรงงานอุตสาหกรรมกระจุกตัวอยู่ในอาณาบริเวณดังกล่าวนี้ เมื่อเราจำแนกสหภาพแรงงานตามประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยยึดถือมาตรฐานการจำแนกอุตสาหกรรมของประเทศไทย (Thailand Standard Industrial Classification = TSIC) ปรากฏว่า สหภาพแรงงานส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า "การผลิต" ซึ่งก็คือการประกอบกิจการด้านผลิตอุตสาหกรรมนั่นเอง อัตราการกระจุกตัวดังกล่าวนี้สูงถึง 55-62% ในช่วงปี 2515-2530 (ดูตารางที่ 6-2) ในขณะที่สหภาพแรงงานในกิจการด้านการเกษตรมีอยู่เพียง 5-6%

สหภาพแรงงานโดยทั่วไปหาได้มีอำนาจต่อรองที่เข้มแข็งไม่ ลูกจ้างและกรรมกรที่มีได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานมีอยู่เป็นจำนวนมาก อีกทั้งการจัดตั้งสหภาพแรงงานยังได้รับการกีดขวางจากนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย (สุภชัย มนต์ไพบูลย์ และคณะ 2527) สหภาพแรงงานที่มีอำนาจต่อรองสูงมีเฉพาะแต่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้น การที่สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสามารถรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งได้นั้น ในด้านหนึ่งเป็นเพราะเหตุว่า ต้นทุนในการรวมกลุ่มมีน้อย ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจยากที่จะดำเนินการกีดกันการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เนื่องจากต้องเคารพตัวบทแห่งกฎหมาย อีกทั้งการปลดหรือไล่อพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากงานก็มีใช้เรื่องที่ทำไม่ได้โดยง่าย ในอีกด้านหนึ่ง ผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มเห็นได้โดยชัดเจน ในขณะที่การจัดตั้งสหภาพแรงงานเอกชนต้องเสียต้นทุนการรวมกลุ่มสูง เนื่องจากได้รับการกีดขวางและการข่มขู่จากนายจ้าง อีกทั้งผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มยังไม่แน่ว่าจะได้หรือไม่อีกด้วย (นิพนธ์ พัวพงศกร 2530) ความอ่อนแอของสหภาพแรงงานเอกชนจึงทำให้ต้องเป็นผู้ตามกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ

บทบาทของสหภาพแรงงานในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นการเรียกร้องผลประโยชน์ที่จำกัดเฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่เป็นธรรมที่ได้รับจากนายจ้าง ข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งไม่สามารถระงับลงด้วยกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ตามปกติ มักจะต้องนำเสนอสู่รัฐบาลเพื่อให้เกิดปัญหา ข้อพิพาทแรงงานจำนวนมากเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมาย

ตารางที่ 6-1
จำนวนสหภาพแรงงานจำแนกตามภาคภูมิศาสตร์
พ.ศ.2515-2530

ภูมิภาค	2515		2520		2525		2530	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. กรุงเทพฯ	6	66.7	61	58.6	140	52.4	265	55.2
2. ปริมณฑลของกรุงเทพฯ	2	22.2	24	23.1	78	29.2	147	30.6
3. ภาคกลาง	-	-	2	1.9	12	4.5	15	3.1
4. ภาคตะวันออก	1	11.1	4	3.8	10	3.7	13	2.7
5. ภาคตะวันตก	-	-	1	1.0	2	0.7	3	0.6
6. ภาคใต้	-	-	5	4.8	12	4.5	17	3.5
7. ภาคเหนือ	-	-	1	1.0	3	1.1	5	1.0
8. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-	-	6	5.8	10	3.7	15	3.1
9. รวมทั้งราชอาณาจักร	9	100.0	104	100.0	267	100.0	480	100.0

ที่มา ภาคผนวกที่ 7

ตารางที่ 6-2

จำนวนสหภาพแรงงานจำแนกตามประเภทของอุตสาหกรรม (TSIC)

พ.ศ.2515 – 2530

ประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	2515		2520		2525		2530	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. เกษตรกรรม ล่าสัตว์ ป่าไม้ และการประมง	-	-	7	6.7	15	5.6	25	5.2
2. การทำเหมืองแร่และเหมืองถ่านหิน	-	-	5	4.8	13	4.9	16	3.3
3. การผลิต	5	55.6	60	57.7	161	60.3	298	62.1
4. การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	1	11.1	6	5.8	11	4.1	18	3.8
5. การก่อสร้าง	-	-	1	1.0	5	1.9	9	1.9
6. การขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคาร และโรงแรม	1	-	5	4.8	12	4.5	22	4.6
7. การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้าและการคมนาคม	33.3	3	19	18.3	36	13.5	64	13.3
8. บริษัทการเงิน การประกันภัยอสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจ	-	-	1	1.0	7	2.6	18	3.8
9. บริการชุมชน บริการสังคม และบริการส่วนบุคคล	-	-	-	-	7	2.6	10	2.1
10. กิจกรรมซึ่งมีอาจระบุประเภท	-	-	-	-	-	-	-	-
11. รวม	9	100.0	104	100.0	267	100.0	480	100.0

ที่มา ภาคผนวกที่ 7

แรงงานของฝ่ายนายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอัตราค่าจ้าง สภาพการทำงาน และสวัสดิการต่างๆ การเรียกร้องหรือคัดค้านนโยบายเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อกลุ่มผู้ใช้แรงงานมีมากเฉพาะช่วงปี 2516-2519 และช่วงหลังปี 2520 เป็นต้นมา การเรียกร้องขอขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกลายเป็นภารกิจประจำปีของกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ แต่รัฐบาลก็หาทางผ่อนคลายนแรงกดดันของสหภาพแรงงานในเรื่องนี้ด้วยการจัดการตั้งคณะกรรมการไตรภาคี (อันประกอบด้วยผู้แทนนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล) ขึ้นเป็นองค์การในการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนี้ รัฐบาลยังหาทางสลายพลังของสหภาพแรงงานด้วยการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้างขึ้นมาแข่งขันกับองค์กรที่มีอยู่เดิม ตลอดจนให้เงินอุดหนุนแก่ผู้นำกรรมกรบางคน จนสามารถสร้างความร้าวฉานในหมู่ผู้นำกรรมกรได้ ยุทธวิธีสำคัญขั้นสุดท้าย ก็คือ การแต่งตั้งผู้นำกรรมกรบางคนเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการแปรสภาพผู้มีพลังนอกระบบราชการ (extra-bureaucratic force) มาเป็นสมาชิกพลังอำนาจยามาติปไตย

แม้ในช่วงหลังปี 2525 พลังของกรรมกรจะอ่อนดิ่งลงไปเป็นอันมาก แต่ในอดีตผู้ใช้แรงงานมีบทบาทสำคัญในการคัดค้านการขึ้นราคาน้ำมัน อันเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่น่ามาซึ่งจุดจบของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ในปี 2523 และการคัดค้านการขึ้นค่าโดยสารรถประจำทางในกรุงเทพมหานครในปี 2524 เป็นต้น (มนตรี เจนวิทย์การ 2530)

6.53 สมาคมการค้า

รัฐบาลเริ่มมีนโยบายส่งเสริมให้จัดตั้งสมาคมการค้าและหอการค้าในปี 2509 ด้วยการตรา พ.ร.บ.สมาคมการค้า พ.ศ.2509 และ พ.ร.บ.หอการค้า พ.ศ.2509 ทั้งนี้เพื่อใช้องค์กรเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบายสาธารณะ⁵ แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือ บรรดาพ่อค้านายทุนได้ใช้สมาคมการค้าเป็นเครื่องมือในการสร้างพลังกดดันทางการเมืองเพื่อให้ปรับเปลี่ยนนโยบายที่ขัดต่อผลประโยชน์ และ/หรือผลักดันให้ดำเนินนโยบายที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตน เหตุที่ต้องมีกฎหมายควบคุมสมาคมการค้าแยกต่างหากจากสมาคมธรรมดา ก็เพราะสมาคมการค้า "...มีอิทธิพลสำคัญเกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และอาจดำเนินกิจการอันทำให้เกิดความปั่นป่วนแก่ตลาดการค้าหรือตลาดการเงินทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนการครองชีพของประชาชนได้..."⁶ ความแตกต่างระหว่างสมาคมการค้ากับสมาคมธรรมดาทั่วไป ปรากฏในตารางที่ 6-3

⁵ การศึกษาเรื่องนี้ โปรดดู ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2518) มนตรี เจนวิทย์การ (2517; 2518; 2530) ตระกูล มีชัย (2526) Chenvidyakarn (1979; 1980) และ Laothamtas (1988)

⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอน 38 ลงวันที่ 26 เมษายน 2509

จำนวนสมาคมการค้าได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปี 2509 เป็นต้นมา จนมีจำนวน 233 แห่งในปี 2530 (ข้อมูลจำนวนสมาคมการค้าที่จดทะเบียนในแต่ละปีปรากฏในภาคผนวกที่ 4) สมาคมการค้าส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ อัตราการกระจุกตัวนี้สูงถึง 79.2% ในปี 2510 และลดลงเหลือ 76.8% ในปี 2530 (ดูตารางที่ 6-4) เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางในการกำหนดนโยบาย และสมาคมการค้าจัดตั้งขึ้นเพื่อการผลักดันนโยบาย หากจำแนกประเภทของสมาคมการค้าตามมาตรฐานการจำแนกอุตสาหกรรมของประเทศไทย (TSIC) ปรากฏว่า สมาคมการค้าส่วนใหญ่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านพาณิชย์กรรม (ซึ่งครอบคลุมถึงการค้าระหว่างประเทศด้วย) จำนวนสมาคมการค้าในกลุ่มนี้เพิ่มจาก 20 แห่งในปี 2510 เป็น 89 แห่งในปี 2530 ในขณะที่สมาคมการค้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ด้านการผลิต (หัตถอุตสาหกรรม) เพิ่มจาก 17 แห่งในปี 2510 เป็น 67 แห่งในปี 2530 กลุ่มผลประโยชน์ 2 กลุ่มใหญ่นี้มีอัตราการกระจุกตัวสูงถึง 77.1% ในปี 2510 แต่ลดลงเหลือ 66.9% ในปี 2530 (ดูตารางที่ 6-5)

การจัดตั้งสมาคมการค้าจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่คาดว่าจะได้มีมากกว่าต้นทุนในการรวมกลุ่ม การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์นั้นมีต้นทุนที่ต้องเสีย ทั้งนี้ได้มีเฉพาะแต่ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนสมาคมเท่านั้น หากทว่ายังมีค่าเสียในการรวมกลุ่มและค่าใช้จ่ายในการผลักดันนโยบายอีกด้วย ในยุคสมัยที่พลังอำนาจบีบไต่ยครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ต้องการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบายจำเป็นต้องปันส่วนทรัพยากรทางการเงินแก่ชนชั้นนำทางอำนาจที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อสร้างและกระชับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แต่ในยุคสมัยที่ความเป็นประชาธิปไตยมีมากขึ้น ค่าใช้จ่ายในการผลักดันนโยบายมิได้มีเฉพาะแต่ต้นทุนการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจเท่านั้น หากยังมีต้นทุนในรูปของเงินบริจาคที่ให้แก่พรรคการเมือง เงินที่ปันให้แก่สมาชิกรัฐสภา เงินที่ปันให้แก่คอลัมนิสต์หนังสือพิมพ์ และค่าใช้จ่ายในการปลุกระดมมวลชนเพื่อเดินขบวนอีกด้วย การรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการผลักดันนโยบายมีมากกว่าต้นทุนที่จะเสียไป ในบรรดาต้นทุนการรวมกลุ่ม 3 ประเภทดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ค่าใช้จ่ายในการผลักดันนโยบายคาดว่าจะสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนสมาคมและค่าเสียในการรวมกลุ่ม ดังจะเห็นได้ว่า มีกลุ่มผลประโยชน์จำนวนไม่น้อยที่จดทะเบียนเป็นสมาคมการค้า แต่หาได้แสดงบทบาทในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจแต่ประการใดไม่ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเหตุว่า นโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลดำเนินการอยู่มิได้ขัดต่อผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าว อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่า ค่าใช้จ่ายในการผลักดันนโยบายสูงเกินกว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ ดังนั้น จึงมีการรวมกลุ่มและจดทะเบียนเป็นสมาคมการค้า แต่มิได้ดำเนินการผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยยอมรับผลประโยชน์อันได้จากนโยบายที่ดำรงอยู่ในขณะนั้น การจดทะเบียนสมาคม

การค้าโดยมิได้มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เกิดจากข้อเท็จจริงว่า ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนนั้นต่ำ และผู้รวมกลุ่มในการจดทะเบียนคาดหวังว่า ลากลอย (windfall gains) จากการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลในอนาคตมีมากกว่าค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน

ในบางกรณี การจัดตั้งสมาคมการค้าเกิดจากความเกรงกลัวที่จะต้องสูญเสียผลประโยชน์ อันเนื่องมาจากการรวมกลุ่มของกิจกรรมที่เป็นปรปักษ์ กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทอาจเป็นปรปักษ์กันในการแสวงหาผลประโยชน์ เช่น โรงงานน้ำตาลกับชาวไร่อ้อย ย่อมมีความขัดแย้งกันในการกำหนดราคาอ้อย เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อีกฝ่ายหนึ่งก็จำเป็นต้องรวมกลุ่มเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อสร้างอำนาจต่อรองเพื่อคานอำนาจของอีกฝ่ายหนึ่ง (countervailing power)

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมักจะมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) *ขนาดของกลุ่ม* กลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายมักจะเป็นกลุ่มขนาดเล็ก การที่กลุ่มมีขนาดเล็กนั้นไม่เพียงแต่จะทำให้ต้นทุนในการรวมกลุ่มต่ำเท่านั้น หากยังทำให้ความเป็นเอกภาพของกลุ่มมีมากกว่ากลุ่มขนาดใหญ่อีกด้วย การที่กลุ่มมีขนาดใหญ่เกินไปอาจก่อให้เกิดปัญหาการ "ขี่ตัวฟรี" (free rider) กล่าวคือ สมาชิกบางคนต้องการรับประโยชน์ แต่ไม่ต้องการรับภาระรายจ่าย ในสภาพการณ์เช่นนี้ การลงขันเพื่อใช้จ่ายในการผลักดันนโยบายย่อมทำได้ด้วยความยากลำบาก ความยากลำบากในการรวมตัวของเกษตรกรนอกการกำกับของราชการส่วนหนึ่งเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า เกษตรกรกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ และมีขนาดใหญ่จนทำให้ค่าเสียหายในการรวมกลุ่มสูง (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง 2529) แต่ในกรณีของชาวไร่อ้อย การรวมกลุ่มเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะมีขนาดใหญ่ก็ตาม ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การที่ไร่อ้อยกระจุกอยู่รอบโรงงานน้ำตาล เพื่อประหยัดต้นทุนการขนส่ง ทำให้ค่าเสียหายในการรวมกลุ่มชาวไร่อ้อยค่อนข้างต่ำ กลุ่มผลประโยชน์ของชาวไร่อ้อยที่สำคัญ ได้แก่ สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อยเขต 7 สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด สมาพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย สหสมาคมชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย เป็นต้น องค์การของชาวไร่อ้อยเหล่านี้มิใช่สมาคมการค้าตามนัยแห่ง พ.ร.บ. สมาคมการค้า พ.ศ. 2509 แต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายอ้อยและน้ำตาล เพราะมีพลังมากพอที่จะคานอำนาจของพลังอำนาจชาติไทยและกลุ่มพ่อค้านายทุนจน อัมมาร สยามวาลา (2530 : 134) กล่าวว่า "...นโยบายของรัฐบาลไทยนั้นมิได้มีความลำเอียงเข้าข้างคนที่อยู่ในเมือง (urban bias) อย่างแน่ชัดสม่ำเสมอ กรณีของอ้อยและน้ำตาลนั้นแสดงว่าไม่ได้เป็นเช่นนั้น แต่อาจจะเป็นไปได้ว่า นโยบายของรัฐบาลนั้นจะเข้าข้างกลุ่มที่สามารถรวมตัว

ตารางที่ 6-3

ความแตกต่างในประเด็นสำคัญระหว่างสมาคมการค้ากับสมาคมธรรมดาทั่ว ๆ ไป

ประเด็นสำคัญ	สมาคมการค้า	สมาคมธรรมดาทั่ว ๆ ไป
1. วัตถุประสงค์	เพื่อทำการส่งเสริมการประกอบ วิสาหกิจ อันมิใช่เป็นการหาผล กำไรมาแบ่งปันกัน	เพื่อทำการอันใดอันหนึ่งร่วมกันอันมิใช่ เป็นการหาผลกำไรมาแบ่งปันกัน
2. สมาชิก	บุคคลซึ่งเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจ ทางการค้า อุตสาหกรรม หรือการเงินและวิสาหกิจ อื่นใดในทางเศรษฐกิจ	บุคคลใด ๆ ก็ได้
3. การขออนุญาต	กรมการค้าภายใน หรือสำนักงานพาณิชย์ จังหวัด (ในส่วนภูมิภาค)	สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่ง ชาติ หรือที่ว่าการอำเภอ (ในส่วนภูมิภาค)
4. การจดทะเบียน นิติบุคคลและอื่น ๆ	กรมการค้าภายใน หรือสำนักงานพาณิชย์ จังหวัด (ในส่วนภูมิภาค)	กรมตำรวจ หรือที่ว่าการอำเภอ (ใน ส่วนภูมิภาค)

ที่มา กองสถาบันการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

ตารางที่ 6-4
จำนวนสมาคมการค้าจำแนกตามภูมิภาค
พ.ศ.2510-2530

ภูมิภาค	2510		2525		2530	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. กรุงเทพฯ	38	79.2	128	79.5	179	76.8
2. ภาคกลาง	-	-	3	1.9	3	1.3
3. ภาคตะวันออก	-	-	5	3.1	8	3.4
4. ภาคตะวันตก	-	-	1	0.6	1	0.4
5. ภาคใต้	2	4.2	7	4.3	13	5.6
6. ภาคเหนือ	5	10.4	13	8.1	23	9.9
7. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3	6.2	4	2.5	6	2.6
8. รวมทั้งราชอาณาจักร	48	100.0	161	100.0	233	100.0

ที่มา ภาคผนวกที่ 5-1, 5-2 และ 5-3

ตารางที่ 6-5

จำนวนสมาคมการค้าจำแนกตามประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (TSIC)

พ.ศ.2510-2530

ประเภทของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ	2510		2525		2530	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. เกษตรกรรม การล่าสัตว์ การป่าไม้ และการประมง	2	4.2	13	8.1	17	7.3
2. การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	1	2.1	4	2.5	4	1.7
3. การผลิต	17	35.4	46	28.6	67	28.7
4. การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	-	-	-	-	1	0.4
5. การก่อสร้าง	1	2.1	3	1.9	3	1.3
6. การขายส่ง การขายปลีกภัตตาคาร และการค้าระหว่างประเทศ	20	41.7	62	38.5	89	38.2
7. การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม	1	2.1	8	5.0	12	5.2
8. บริการการเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ	3	6.2	9	5.6	12	5.2
9. บริการชุมชน บริการสังคม และบริการส่วนบุคคล	3	6.2	10	6.2	15	6.4
10. กิจกรรมซึ่งมีอาจะระบุได้	-	-	6	3.7	13	5.6
11. รวม	48	100.0	161	100.0	233	100.0

ที่มา ภาคผนวกที่ 5-1, 5-2 และ 5-3

กันและสร้างพลังต่อรองทางการเมืองขึ้นมาได้ ดังเช่นสมาคมชาวไร่อ้อย...⁷ ในบางกรณี แม้กลุ่มจะมีขนาดใหญ่เกินไป แต่การรวมกลุ่มก็ยังสามารถเกิดขึ้นได้ หากการกระจายผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มมิได้เป็นไปโดยทัดเทียมกัน และผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ในสัดส่วนสูงกว่าสมาชิกคนอื่นๆ ยินยอมที่จะแบกรับภาระรายจ่ายสูงกว่าผู้อื่นด้วย กรณีนี้จะเห็นได้จากการจัดตั้งสมาคมโรงสีข้าวไทย แม้ว่าโรงสีจะตั้งกระจุกกระจายอยู่ทั่วประเทศนับหมื่นโรง แต่การจัดตั้งสมาคมโรงสีข้าวไทยเป็นไปได้นี้ เนื่องจากผู้นำในการรวมกลุ่มยินยอมที่จะรับภาระรายจ่ายมากกว่าสมาชิกโดยทั่วไป แต่ขณะเดียวกันผู้นำเหล่านี้ก็ได้รับผลประโยชน์มากกว่าผู้อื่นด้วย⁸

(2) *ความชัดเจนของขอบข่ายผลประโยชน์* กลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจมักจะมีขอบข่ายผลประโยชน์ที่ชัดเจน เพราะการมีขอบข่ายผลประโยชน์ที่ชัดเจนช่วยให้การรวมกลุ่มเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมั่นคง และสมาชิกมองเห็นอานิสงส์ของการรวมกลุ่ม หากขอบข่ายผลประโยชน์คลุมเครือ สมาชิกที่รวมกลุ่มกันนั้นอาจมีปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ได้ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีขอบข่ายผลประโยชน์ที่ชัดเจนและจำกัด จะมีประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีขอบข่ายผลประโยชน์กระจาย ดังจะเห็นได้ว่า หอการค้าไทยมีประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายดีกว่าสมาคมการค้าเฉพาะสาขา ความข้อนี้เป็นจริงสำหรับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยด้วย

(3) *ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม* ดังได้กล่าวแล้วว่า การผลักดันนโยบายมีต้นทุนที่ต้องเสีย กลุ่มผลประโยชน์ที่จะดำเนินการผลักดันนโยบายได้จำเป็นต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอสมควร มิฉะนั้นจะไม่สามารถแบกรับภาระต้นทุนในการผลักดันนโยบายได้ กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภท ดังเช่นการเพาะปลูกข้าว ให้อายุได้เพียงระดับพอประทังชีวิตเท่านั้น การรวมกลุ่มชาวนาจึงเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้มิใช่เป็นเพราะเหตุผลทางภูมิศาสตร์ที่ชาวนาอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศเท่านั้น หากยังเป็นเพราะชาวนามีฐานะยากจนเกินกว่าจะแบกรับภาระ

⁷ การวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายอ้อยและน้ำตาล โปรดดู *ประยงค์ เนตยารักษ์ (2531)* และ *Ramsay (not dated)*

⁸ สมาคมโรงสีข้าวไทยประสบความสำเร็จในการผลักดันให้รัฐบาลจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อรับซื้อข้าวเปลือกในฤดูการผลิต 2529/2530-2531/2532 ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในฤดูการผลิต 2530/2531 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จัดสรรสินเชื่อดังกล่าวนี้จำนวนรวมทั้งสิ้น 5,818.94 ล้านบาท นายนิพนธ์ วงศ์ตระหง่าน (นายกสมาคมโรงสีข้าวไทย) และครอบครัวได้รับจัดสรรสินเชื่อ 126.3 ล้านบาท ในขณะที่กรรมการสมาคมฯ คนอื่น ๆ ได้รับประโยชน์น้อยกว่ามาก อาทิเช่น นายจ่านง ศรีจอมขวัญ (6.91 ล้านบาท) นายพงษ์ หาญทะเล (6.0 ล้านบาท) นายวิเชียร ภิญญ (3.583 ล้านบาท) เป็นต้น (*รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ 2531*)

ต้นทุนในการรวมกลุ่มได้อีกด้วย หนึ่ง ฐานะทางเศรษฐกิจมิได้พิจารณาเฉพาะแต่ฐานะดั้งเดิมของสมาชิกที่เข้าร่วมกลุ่มเท่านั้น หากจะต้องพิจารณาถึงอนาคตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กลุ่มมีผลประโยชน์ประกอบด้วย กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีอนาคตอันรุ่งเรืองมากเพียงใด สิ่งจูงใจในการรวมกลุ่มย่อมมีมากขึ้นเพียงนั้น นอกจากนี้ รัฐบาลที่มีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจ มักจะมีความโน้มเอียงที่จะผ่อนปรนตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมที่มีอัตราการเติบโตสูง ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะเห็นแก่การเติบโตของระบบเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังหมายถึงโอกาสที่จะขอแบ่งปันค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการดำเนินนโยบายอีกด้วย

(4) *พลังต่อรองทางการเมือง* อำนาจต่อรองทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มขึ้นอยู่กับปัจจัยนานัปการ การสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจนับเป็นย่างก้าวที่สำคัญในการผลักดันนโยบาย โดยที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องให้การอุปถัมภ์ทางการเงินแก่ชนชั้นนำทางอำนาจ เพื่อแลกกับการอุปถัมภ์ทางการเมืองจากชนชั้นดังกล่าว สายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ นับเป็นพื้นฐานสำคัญของอำนาจต่อรองทางการเมือง ความสำคัญของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งในแง่ผลผลิตและการจ้างงาน นับเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนกำหนดพลังต่อรองทางการเมือง กิจกรรมที่มีฐานมวลชนรองรับอย่างกว้างขวางก็ดี หรือกิจกรรมที่สามารถสร้างผลกระทบอย่างมหาศาลต่อสาธารณชนก็ดี มักจะมีอำนาจต่อรองสูง กรณีดังกล่าวนี้เห็นได้จาก สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย และสมาคมผู้ค้าน้ำมัน เป็นอาทิ พลังต่อรองทางการเมืองอาจเป็นพลังที่เสกสรรค์ให้มีขึ้น ด้วยการปลุกกระดมมวลชนให้เดินขบวน ด้วยการหว่านเงินให้สื่อมวลชนสร้างประชาชาติ หรือด้วยการพึ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านและชนชั้นนำทางอำนาจที่เป็นปรปักษ์รัฐบาล แต่การมีอำนาจต่อรองสูง หาได้หมายความว่า การผลักดันนโยบายจะประสบความสำเร็จเสมอไป กลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงพลังบางกลุ่มอาจต้องระมัดระวังภาพลักษณ์ของตนเอง การผลักดันนโยบายจึงต้องระมัดระวังมิให้ปรากฏภาพลักษณ์ที่แสดงถึงความเป็นสัตว์เศรษฐกิจที่เห็นแก่ตัว กรณีนี้เห็นได้จากความพยายามของสมาคมธนาคารไทยในการผลักดันให้รัฐบาลเลิกเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากนับแต่ปี 2520 เป็นต้นมา

(5) *ผู้นำที่เข้มแข็งและชาญฉลาด* กลุ่มผลประโยชน์ที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบาย มักจะมีผู้นำที่เข้มแข็งและชาญฉลาด ผู้นำกลุ่มจักต้องมีความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล นอกจากนี้ ยังต้องมีความสามารถในการประเมินสถานการณ์ทางการเมืองและผลักดันนโยบายในจังหวะและด้วยกลวิธีที่เหมาะสม ในบางครั้งผู้นำกลุ่มอาจต้องยอมแบกรับภาระต้นทุนการผลักดันนโยบายในสัดส่วนสูงกว่าสมาชิกกลุ่มโดยทั่วไป

ปัจจัยต่างๆดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นเพียงเงื่อนไขอันจำเป็นที่จะทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แต่หาใช่เงื่อนไขที่เพียงพอไม่ นโยบายที่ต้องการผลักดันเป็นปมเงื่อนสุดท้ายแห่งความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการผลักดันนโยบาย หากนโยบายที่ต้องการผลักดันก่อให้เกิดต้นทุนทางการเมือง (political cost) แก่รัฐบาลมากจนเกินไป รัฐบาลอาจแข็งข้อต่อข้อเรียกร้องนั้น หรือถ้าหากนโยบายที่ต้องการก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมมากเกินไปก็อาจก่อให้เกิดการต่อต้านจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการ และ/หรือกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์วิชาการในมหาวิทยาลัย และ/หรือประชาชนโดยทั่วไป ดังเช่นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนประกาศขึ้นอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษที่เรียกเก็บจากปุ๋ยผสมที่นำเข้ามาจากต่างประเทศในเดือนมกราคม 2521 ตามคำเรียกร้องของกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรมปุ๋ยผสมภายในประเทศ โดยมีได้คำหนึ่งว่าจะก่อความเดือดร้อนแก่เกษตรกรหรือไม่ กลุ่มนักเศรษฐศาสตร์วิชาการได้คัดค้านเรื่องนี้ จนรัฐบาลต้องปรับนโยบาย (*อัมมาร สยามวาลา และสมภาพ มานะรังสรรค์ 2521*) กรณีที่สมาคมธนาคารไทยกดดันให้รัฐบาลเลิกเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากในปี 2522 ก็ได้รับการต่อต้านจากกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์วิชาการ (*รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2522*) กรณีที่สมาคมร้านขายยาผลักดันให้รัฐบาลยืดเวลาการบังคับให้มีเภสัชกรประจำร้านขายยาตาม พ.ร.บ.ยา พ.ศ.2510 ในปี 2528 ก็ได้รับการคัดค้านจากสโมสรนักศึกษาเภสัชศาสตร์ 5 สถาบัน เป็นต้น ในกรณีตรงกันข้าม หากนโยบายที่ต้องการเป็นนโยบายที่ชอบด้วยเหตุผลและเป็นธรรม เนื่องจากนโยบายที่เป็นอยู่ไม่ถูกต้อง การผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายก็สามารถทำได้โดยง่าย ในกรณีสุดท้าย นโยบายบางนโยบายมีลักษณะเสมือนว่าเป็นประโยชน์แก่สังคมในวงกว้าง แต่โดยเนื้อแท้เป็นการจัดสรรค่าเช่าทางเศรษฐกิจแก่บุคคลบางกลุ่มบางเหล่าซึ่งในกลุ่มที่ได้เปรียบในสังคมอยู่แล้ว การผลักดันนโยบายลักษณะนี้มักประสบความสำเร็จ แรงต่อต้านแม้จะมีอยู่ แต่ก็ยากที่จะทัดทานได้ เนื่องจากเป็นเรื่องยากที่จะอธิบายให้สาธารณชนเข้าใจ กรณีดังกล่าวนี้ได้แก่ นโยบายการประกัน/พยุจราคาพืชผล นโยบายการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อส่งเสริมการส่งออก (packing credit) นโยบายการจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อพยุจราคาข้าวเปลือก เป็นต้น

แบบแผนการผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีอยู่อย่างน้อย 4 วิธี กล่าวคือ

ประการแรก การสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางนักวิชาการนับเป็นวิธีการที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากพลังอำนาจที่ครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ดังได้กล่าวแล้วว่า บรรดากฎหมายเศรษฐกิจที่มีผลบังคับใช้ในประเทศไทยล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ และกฎหมายที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจเป็นกฎหมายในระดับอนุบัญญัติมากกว่ากฎหมาย

แม่บท โดยที่การตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร (ดูหัวข้อ 5.5 ในบทที่ 5) ดังเช่นการจัดสรรโควต้าสินค้าเข้าและสินค้าออกบางประเภท การตั้งกำแพงภาษีด้วยการขึ้นค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า ฯลฯ ด้วยเหตุนี้เอง กลุ่มผลประโยชน์จึงต้องสร้างสายสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจ เพราะสายสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะช่วยให้ได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหลังปี 2516 มิได้ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้เปลี่ยนแปลง (Chenvidyakorn, 1979) สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปก็คือองค์ประกอบของชนชั้นนำทางอำนาจ ซึ่งแต่เดิมมีแต่ข้าราชการระดับผู้นำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน แต่ภายหลังปี 2516 มีสมาชิกที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งทางการเมืองมากขึ้น การที่จะดำรงไว้ซึ่งสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งในฐานะปัจเจกบุคคลและกลุ่ม จะต้องแบ่งปันค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ได้รับบางส่วนจ่ายคืนแก่ผู้อุปถัมภ์ในทศวรรษ 2490 และ 2500 การจ่ายคืนค่าเช่าทางเศรษฐกิจนี้ปรากฏในรูปของหุ้นลมและเงินประจำตำแหน่งกรรมการบริหารของบริษัท แต่หลังปี 2516 มักปรากฏในรูปของเงินบริจาคทางการเมืองแก่ผู้อุปถัมภ์ในฐานะปัจเจกชนและพรรคการเมืองที่ผู้อุปถัมภ์สังกัด⁹

ประการที่สอง การว่าจ้างให้นักวิชาการศึกษาวิจัยนโยบายเศรษฐกิจที่ต้องการปรับเปลี่ยนและนำผลการวิจัยมาเผยแพร่สู่สาธารณชนเพื่อสร้างประชาคมติ ในปี 2528 สมามคณาจารย์ไทยได้ว่าจ้างนักวิชาการในมหาวิทยาลัยให้ศึกษาผลเสียของการเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร (ภาณุพงศ์ นิธิประภา และ ประศาสน์ ตั้งมติธรรม 2528) และใช้ผลการวิจัยดังกล่าวนี้ผลักดันให้รัฐบาลเลิกจัดเก็บภาษีดังกล่าว ในปี 2530 สมามคณาจารย์ไทยว่าจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยศึกษาโครงสร้างภาษีที่จัดเก็บจากเครื่องใช้ไฟฟ้า และยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลปรับนโยบาย (Laothamtas, 1988)

ประการที่สาม การสร้างสายสัมพันธ์กับสื่อมวลชนนับเป็นเรื่องจำเป็น สายสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เกิดจากความสัมพันธ์ต่างตอบแทน กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอาจให้ผลตอบแทนแก่สื่อมวลชนในรูปของรายจ่ายในการโฆษณา การเลี้ยงดูอุปถัมภ์ และการให้อาามิสสินจ้าง (ซองขาว) ขณะเดียวกัน สื่อมวลชนก็ต้องตอบแทนด้วยการนำเสนอข่าวและความเห็นที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์นั้น ๆ

ประการที่สี่ การสร้างสายสัมพันธ์กับสมาชิกรัฐสภาเป็นวิธีการที่เพิ่งปรากฏอย่างแพร่หลายหลังปี 2516 สมาชิกกลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปเป็นสมาชิกวุฒิสภาในสัดส่วนที่สูงขึ้น (ดูภาคผนวกที่ 3) ขณะเดียวกันกลุ่มผลประโยชน์ก็ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สมัคร

⁹ การให้สินบนเพื่อหวังผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบาย ซึ่งปรากฏอย่างแพร่หลายก่อนปี 2516 แม้จะยังมีอยู่ในเวลาต่อมา แต่ก็ลดลงไปมาก เพราะเป็นวิธีที่เงินมากเกินไป และง่ายแก่การถูกเปิดโปง

รับเลือกตั้งบางคนและพรรคการเมืองบางพรรค จนเป็นเหตุให้สัดส่วนของกลุ่มพ่อค่านักธุรกิจเ็นองค์ประกอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมากขึ้น (ดูภาคผนวกที่ 2) องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีก็มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกัน (ดูภาคผนวกที่ 1) การผลักดันนโยบายเศรษฐกิจผ่านรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการการประจำรัฐสภา เริ่มปรากฏให้เห็น แต่ยังมีอยู่ไม่มากนัก¹⁰

6.54 คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

(ก.ร.อ.)

การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (ก.ร.อ.) เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 ในทัศนะของ *แสวง รัตนมงคลมาศ (2529 : 45)* "... ถือว่าเป็นการผลักดันในเชิงวิศวกรรมทางสังคมที่สำคัญสุดยอดเรื่องหนึ่งของสังคมไทย..." ความซับซ้อนของปัญหาเศรษฐกิจ ประกอบกับสมรรถวิสัยของภาครัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่มีอยู่โดยจำกัด ทำให้ต้องแสวงหาความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากภาคเอกชน

ในระหว่างปี 2524-2530 มีผู้เสนอข้อเรียกร้องเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจและ ก.ร.อ. ได้ลงมติไปแล้วรวม 143 เรื่อง ในจำนวนนี้ ประมาณ 60.8% นำเสนอโดยฝ่ายเอกชน 9.8% นำเสนอโดยฝ่ายรัฐบาล และ 28% นำเสนอร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับเอกชน (ดูตารางที่ 6-7) เมื่อเราจำแนกมติ ก.ร.อ. ตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ปรากฏว่า ในจำนวนมติ 143 มติเป็นเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิต 71 มติ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 24 มติ มติสองกลุ่มนี้รวมกันมีมากถึง 66.4% ของจำนวนมติทั้งหมด ในขณะที่มติที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการกระจายรายได้และความยากจนมีอยู่เพียง 5 มติ คิดเป็นร้อยละ 3.5 ของจำนวนมติทั้งหมด (ดูตารางที่ 6-8) ดังนั้น ก.ร.อ. จึงมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (growth bias) และมองข้ามปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้

เมื่อนำมติ ก.ร.อ. มาจำแนกตามภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่าเป็นมติที่เกี่ยวข้องกับภาคการบริหารราชการแผ่นดินและการป้องกันประเทศมากที่สุด (40.56%) รองลงมาได้แก่ ภาคหัตถอุตสาหกรรม (18.46%) ในขณะที่มติที่เกี่ยวข้องกับภาคเกษตรกรรมมีอยู่เพียง 4.89% (ดูตารางที่ 6-9) แสดงให้เห็นว่า ก.ร.อ. มิได้หยิบยกปัญหาที่เกิดขึ้นในภาคเกษตรกรรมมาพิจารณามากนัก และมีความโน้มเอียงที่จะมองข้ามปัญหาการพัฒนาชนบท

¹⁰ จากการสำรวจข้อเท็จจริงจากผู้บริหารสมาคมการค้า นายอเนก เหล่าธรรมทัศน์ พบว่า สมาคมการค้าจะติดต่อเข้าพบข้าราชการระดับอธิบดีเป็นส่วนใหญ่ การเข้าพบข้าราชการระดับปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีมีอยู่ในระดับปานกลาง และการติดต่อสมาชิกรัฐสภาทั้งในฐานะปัจเจกชนและคณะกรรมการประจำรัฐสภายังมีอยู่น้อยมาก (*Laothamtas, 1988*)

เมื่อนำมติ ก.ร.อ.มาจำแนกตามเครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจ ปรากฏว่าเป็นมติที่เกี่ยวข้องกับการใช้เครื่องมือของนโยบายการคลังมากที่สุด (50.35%) ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรและปัญหาการเก็บภาษีซ้ำซ้อน มติที่มีจำนวนมากรองลงมา เป็นมติเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบราชการ ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 6-10

ข้อพึงพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทของ ก.ร.อ.ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมีอยู่อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ก.ร.อ.เป็นศูนย์กลางในการประมวลสารสนเทศเกี่ยวกับอุปสงค์ของประชาชนที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจ องค์กรเช่นนี้ย่อมมีประโยชน์ในการเพิ่มพูนคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจ หากการประมวลสารสนเทศดังกล่าวนี้สามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง จากฐานมวลชนทุกกลุ่มเหล่า แต่เอกชนที่รัฐบาลแสวงหาความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ด้วยการดึงเข้าสู่องค์กรแห่งนี้กลับจำกัดเฉพาะกลุ่มพ่อค้านายทุนเป็นสำคัญ ซึ่งในทัศนะของ *ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2530)* ถือเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญยิ่ง และเป็นเหตุให้ ก.ร.อ.กลายเป็นองค์กรที่กลุ่มพ่อค้านายทุนใช้เป็นเวทีในการเรียกร้องให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อเกื้อกูลผลประโยชน์ของตน รายละเอียดเกี่ยวกับมติของ ก.ร.อ.นับเป็นประจักษ์พยานของความข้อนี้ (ดูตารางที่ 6-8 และ 6-9) ดังนั้น ก.ร.อ.จึงมีบทบาทสำคัญในการเพิ่มพูนลักษณะความไร้สมมาตรของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ผลกระทบในเรื่องนี้มีอยู่ 2 ระดับ ระดับแรกได้แก่ ความไร้สมมาตรในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มพ่อค้านายทุนกับกลุ่มเกษตรกรและกรรมกร ระดับที่สองได้แก่ ความไร้สมมาตรในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มนายทุนภูมิภาคกับกลุ่มนายทุนระดับชาติ โดยที่กลุ่มหลังเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มใด ๆ

ประการที่สอง ก.ร.อ.ได้มีบทบาทในการสร้างความโน้มเอียงในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยเห็นแก่เป้าหมายการจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายความยากจนและการกระจายรายได้ (ดูตารางที่ 6-8) และเห็นแก่เป้าหมายการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม (ดูตารางที่ 6-9) ซึ่งมีนัยถึงการเห็นแก่เป้าหมายการพัฒนาเขตนครมากกว่าเขตชนบทด้วย นอกจากนี้ การครอบงำของกลุ่มนายทุนระดับชาติใน ก.ร.อ.อาจก่อให้เกิดการสร้างความโน้มเอียงในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจโดยเห็นแก่การพัฒนากรุงเทพมหานครมากกว่าการพัฒนาส่วนภูมิภาค แม้ว่าการขยายตัวของ ก.ร.อ.จะมีส่วนผลักดันให้หอการค้าต่างจังหวัดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากจำนวน 7 แห่งในปี 2524 เป็น 67 แห่งในปี 2530 (ดูตารางที่ 6-6) แต่การจัดตั้งหอการค้าจำนวนมากในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เกิดจากการผลักดันของทางราชการมากกว่าจะเป็นการรวมตัวกันตามธรรมชาติ หอการค้าต่างจังหวัดจึงอยู่ในสภาพอ่อนแอและขาดพลังในการเรียกร้องนโยบาย อีกทั้งไม่สามารถทัดทานพลังของกลุ่มนายทุน

ระดับชาติได้ด้วย ในปี 2530 หอการค้าต่างจังหวัดจำนวน 20 จังหวัดได้รวมตัวกันจัดตั้ง "สำนักงานประสานงานหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ" องค์การดังกล่าวนี้ต้องการส่งเสริมให้หอการค้าจังหวัดมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น และวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของนายทุนระดับชาติ พร้อมทั้งชี้ให้เห็นว่า หอการค้าไทยนั้นหาใช่หอการค้าแห่งชาติไม่ หากแต่โดยข้อเท็จจริงเป็นเพียงหอการค้ากรุงเทพฯ เท่านั้น องค์การหอการค้าต่างจังหวัดดังกล่าวนี้ได้ออกมาคัดค้านการจัดตั้งสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ด้วยเกรงว่าจะทำให้สมาคมการค้าในกรุงเทพฯ มีอำนาจเพิ่มขึ้น และลดบทบาทของหอการค้าต่างจังหวัดลง แต่การคัดค้านนี้ไร้ประสิทธิผล เพราะในที่สุดสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยก็จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2530

ประการที่สาม ก.ร.อ.อาจเป็นเพียงองค์กรที่มีบทบาทในการบรรเทาแรงกดดันจากเอกชน โดยมีได้มุ่งหมายที่จะให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายแต่ประการใด *ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม* (2530 : 285) ให้ข้อสังเกตว่า สิ่งที่ถือเป็นผลงานของ ก.ร.อ. นั้น เกือบทุกข้ออยู่ในวิสัยที่รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีขบวนการ ก.ร.อ. นักธุรกิจจำนวนมากร้องเรียนว่า ข้อเสนอที่ผ่าน ก.ร.อ. นั้นมักจะได้รับพิจารณาอย่างล่าช้า เพราะต้องรอคิวยาว และขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายเลขานุการ ก.ร.อ. จะจัดคิวนี้อย่างไร ข้อเรียกร้องหลายต่อหลายเรื่อง ที่ ก.ร.อ. เห็นชอบมักจะเป็นเรื่องที่ทางราชการจะดำเนินการอยู่แล้ว การประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ ก.ร.อ. จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง หากการตีความนี้ถูกต้อง ก.ร.อ. ก็เป็นเพียงกลไกที่ให้กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจปลดปล่อยข้อเรียกร้อง และเก็บกดข้อเรียกร้องไว้จนกว่าทางราชการพร้อมที่จะให้ ก.ร.อ. จึงเป็น 'องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น' ที่แช่แข็งข้อเรียกร้องของฝ่ายเอกชน ประดุจเดียวกับที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแช่แข็งโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่เสนอโดยรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง ข้อสังเกตนี้จะต้องติดตามศึกษาต่อไป

ประการที่สี่ ก.ร.อ. ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประมวลสารสนเทศเกี่ยวกับอุปสงค์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจ ได้ช่วยลดค่าเสียหาย (transaction cost) ของกลุ่มผลประโยชน์ในการเรียกร้องนโยบายไม่น้อย หาก ก.ร.อ. เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ค่าเสียหายที่ลดลงนี้จะมีมาก แต่ถ้าหาก ก.ร.อ. เป็นองค์กรที่แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ก.ร.อ. ก็เป็นเพียงกลไกในการยื้อแย่งและสงวนค่าเช่าทางเศรษฐกิจไว้ในกลุ่มพลังอำนาจยามาตยาธิปไตยเท่านั้น ข้อพิจารณาดังกล่าวนี้ยังต้องติดตามศึกษาต่ออีกมาก

6.6 ความลงท้าย

เนื้อหาในบทนี้กล่าวถึงตัวละครที่มีบทบาทเรียกร่องนโยบายเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร่องนโยบายใหม่ หรือผลักดันให้ปรับเปลี่ยนนโยบายที่มีอยู่เดิม ตัวละครที่กล่าวถึงประกอบด้วยราษฎร สื่อมวลชน นักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ในบรรดาตัวละครที่มีบทบาทในการเรียกร่องนโยบายเศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีบทบาทโดดเด่นมากกว่าตัวละครอื่นๆ แต่บทบาทดังกล่าวนี้ก็จำกัดเฉพาะกลุ่มพ่อค้านายทุน โดยที่กลุ่มเกษตรกรและกรรมกรยังมีบทบาทอันจำกัดยิ่ง ในบรรดากลุ่มเกษตรกรด้วยตนเอง มีเฉพาะกลุ่มชาวไร่อ้อยเท่านั้นที่สามารถผลักดันนโยบายอ้อยและน้ำตาลทรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเติบโตทางเศรษฐกิจหลังปี 2504 ทำให้กลุ่มพ่อค้านายทุนเริ่มมีอิทธิพลมากขึ้นในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ อิทธิพลดังกล่าวนี้มิได้ปรากฏเฉพาะแต่พลังการเรียกร่องและผลักดันนโยบายของสมาคมการค้าที่มีมากขึ้นเท่านั้น หากยังปรากฏในรูปของการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจ และการเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของสมาชิกรัฐสภาและสัดส่วนของคณะรัฐมนตรีที่มีพื้นฐานอาชีพเป็นพ่อค้านายทุนและนักธุรกิจมีมากขึ้น

ในขณะที่กลุ่มพ่อค้านายทุนมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมากขึ้น การมีส่วนร่วมของราษฎรโดยทั่วไปยังคงมีอยู่โดยจำกัด ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรง และการมีส่วนร่วมผ่านระบบรัฐสภา สภาพการณ์ดังที่ปรากฏนี้ย่อมทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกิดความโน้มเอียงที่จะมองข้ามปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ โดยให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายอื่น อีกทั้งยังทำให้เกิดความโน้มเอียงที่จะละเลยการพัฒนาภาคเกษตรกรรมและภาคชนบท โดยให้ความสำคัญแก่การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมและภาคนคร (urban bias) มากกว่าภาคเศรษฐกิจอื่นอีกด้วย

ตารางที่ 6-6
จำนวนหอการค้าจังหวัด จำแนกตามภูมิภาค
พ.ศ.2509 – 2529

ภูมิภาค	2504	2514	2519	2524	2529
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล (6 จังหวัด)	1	1	1	1	6
ภาคกลาง (6 จังหวัด)	-	-	-	-	6
ภาคตะวันตก (6 จังหวัด)	-	-	-	-	6
ภาคตะวันออก (7 จังหวัด)	1	1	1	1	6
ภาคใต้ (14 จังหวัด)	-	-	-	-	12
ภาคเหนือ (17 จังหวัด)	1	1	1	2	16
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (17 จังหวัด)	-	-	-	3	15
รวม	3	3	3	7	67

ที่มา กองสถาบันการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

ตารางที่ 6-7
จำนวนมติของ ก.ร.อ. จำแนกตามประเภทผู้เสนอเรื่อง พ.ศ.2524-2530

ผู้เสนอเรื่อง	รวม 2524-2530	%
1. ภาครัฐบาล	14	9.79
2. ภาคเอกชน	87	60.84
3. ภาครัฐบาลร่วมกับภาคเอกชน	40	27.97
4. ไม่ได้ระบุผู้เสนอเรื่อง	2	1.40
5. รวม	143	100.00

ที่มา ภาคผนวกที่ 6-1

ตารางที่ 6-8

จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2524-2530

เป้าหมาย	พ.ศ.2524-2530	%
1. การส่งเสริมการผลิต	71	49.65
2. การกระจายรายได้และความยากจน	5	3.50
3. เศรษฐกิจระหว่างประเทศ	24	16.78
4. เสถียรภาพของราคา	4	2.80
5. การจ้างงานเต็มอัตรา	1	0.70
6. การจัดสรรและการใช้ทรัพยากร	10	6.99
7. เป้าหมายอื่น ๆ	28	19.58
8. รวม	143	100.00

ที่มา ภาคผนวกที่ 6-3

ตารางที่ 6-9

จำนวนมติของ ก.ร.อ. จำแนกตามภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง พ.ศ.2524-2530

ภาคเศรษฐกิจ	พ.ศ.2524-2530	%
1. เกษตรกรรม	7	4.89
2.เหมืองแร่และถ่านหิน	1	0.70
3. หัตถอุตสาหกรรม	55	38.46
4. การก่อสร้าง	1	0.70
5. การไฟฟ้าและการประปา	-	-
6. การขนส่งและการคมนาคม	4	2.80
7. การขายส่งและขายปลีก	3	2.10
8. การธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์	5	3.50
9. ที่อยู่อาศัย	-	-
10. การบริหารราชการแผ่นดิน และป้องกันประเทศ	58	40.56
11. บริการอื่น ๆ	1	0.70
12. มีอาจจำแนก	8	5.59
13. รวม	143	100.00

ที่มา ภาคผนวกที่ 6-2

ตารางที่ 6-10

จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเครื่องมือการดำเนินนโยบาย พ.ศ.2524-2530

เครื่องมือ	พ.ศ.2524-2530	%
1. นโยบายการคลัง	72	50.35
2. นโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ	1	0.70
3. นโยบายหนี้สาธารณะ	-	-
4. นโยบายการเงินภายในประเทศ	8	5.59
5. นโยบายการเงินระหว่างประเทศ	-	-
6. นโยบายการควบคุมการผลิต	5	3.50
7. นโยบายการควบคุมราคา	1	0.70
8. นโยบายเงินได้	1	0.70
9. การปรับปรุงระบบราชการ	16	11.19
10. เครื่องมืออื่น ๆ	39	27.27
11. รวม	143	100.00

ที่มา ภาคผนวกที่ 6-4

บทที่ 7

ตลาดนโยบายเศรษฐกิจ

7.1 ความเบื้องต้น

ตลาดนโยบายเศรษฐกิจเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของนโยบาย ระเบียบการเมืองการปกครอง และระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ตลอดจนสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศมีบทบาทในการสร้างกติกา ข้อจำกัด และสภาพแวดล้อมในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) มีส่วนช่วยรัดร้อยสถาบันและกลุ่มบุคคลในตลาดนโยบายเศรษฐกิจเข้าด้วยกัน หากปราศจากความเข้าใจในเรื่องนี้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ก็จะไม่ครบถ้วนไปเป็นอันมาก นอกจากนี้ การที่ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดภายใต้ระบบทุนนิยมโลก ย่อมทำให้ปัจจัยภายนอกประเทศแทรกแซงเข้าสู่ตลาดนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศได้อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมของประเศมหาอำนาจ ดังเช่นอังกฤษในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ) และบรรษัทนานาชาติ

ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2475-2531 ตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย มิได้มีสภาพอยู่นิ่ง หากแต่มีพลวัตแห่งการเปลี่ยนแปลง จนลักษณะของตลาดนโยบายเศรษฐกิจในปี 2530 แตกต่างจากปี 2475 เป็นอันมาก ลักษณะที่แตกต่างกันดังกล่าวนี้ ทำให้สามารถแยกพิจารณาพัฒนาการของตลาดนโยบายเศรษฐกิจออกเป็น 2 ช่วงเวลาได้ คือ ช่วงระหว่างปี 2475-2516 และช่วงระหว่างปี 2516-2531

7.2 ตลาดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี 2475-2516

ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2475-2516 (ก่อนเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม) สังคมการเมืองไทยมีลักษณะเป็นระบบอำมาตยาธิปไตยอย่างเด่นชัด รัฐไทยเป็นรัฐของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ (*อัมมาร สยามวาลา 2530 : 121*) กลุ่มข้าราชการระดับนำทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนสามารถยึดกุมอำนาจรัฐได้ คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยบุคคลที่เป็นข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภา ก็มาจากข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ เช่นเดียวกัน ตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ยกเว้นช่วงระหว่างปี 2489-2490 ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มีผลบังคับใช้ แม้ในช่วงระหว่างปี 2512-2514 ประชาชนจะมีเสรีภาพทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 ก็มีบทบัญญัติที่จำกัดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรอย่างยิ่ง (ดูบทที่ 4 และหัวข้อ 5.5 ในบทที่ 5 ข้างต้น)

การที่พลังอำนาจมาตกอยู่ที่ฝ่ายบริหารจึงทำให้การเมืองไทยเกือบตลอดระยะเวลา ระหว่างปี 2475-2516 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างน้อย 6 ประการ

ประการแรก ชนชั้นนำทางอำนาจผนวกกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการ สามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เนื่องจากโครงสร้างส่วนบนไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวนี้ อีกทั้งสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน (ดังเช่นสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง) ไม่สามารถทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพได้ พลังในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นพลังด้านอุปทานมากกว่าด้านอุปสงค์ (supply-determined process) ความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใดๆ (หากจะมี) มักจะเป็นความขัดแย้งในระบบราชการมากกว่าความขัดแย้งนอกกระบวนการหรือความขัดแย้งระหว่างอุปทานกับอุปสงค์ ระบบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นระบบการตัดสินใจแบบปิด (closed system) กล่าวคือ มีการสร้างกำแพงขวางกั้นการมีส่วนร่วมและการรับรู้ของประชาชนนอกกระบวนการ ทั้งๆ ที่ผลของการตัดสินใจเหล่านี้สามารถสร้างทุกข์เจ็บ และเปลี่ยนแปลงชะตากรรมของประชากรราษฎรได้อย่างใหญ่หลวง

ประการที่สอง ความโน้มเอียงในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบาย (policy bias) ปรากฏอย่างชัดเจนตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2475-2516 ชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางนักวิชาการต่างก็มีเป้าประสงค์เฉพาะของตนเอง บทบาทของนักวิชาการในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองยังไม่ปรากฏชัด ความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายในขณะนั้นเป็นความขัดแย้งภายในชนชั้นนำทางอำนาจ เริ่มต้นด้วยความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับสถาบันพระมหากษัตริย์ภายหลังการปฏิวัติมิถุนายน 2475 ตามมาด้วยความขัดแย้งภายในคณะราษฎรเกี่ยวกับเค้าโครงทางเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐมนูธรรม ต่อเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยึดกุมอำนาจได้ในปี 2481 การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ซึ่งก่อกระแสมาตั้งแต่ปี 2475 ก็ปรากฏอย่างชัดเจน ชนชั้นนำทางอำนาจได้อาศัยนโยบายดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ พฤติกรรมดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างแพร่หลายยิ่ง หลังการรัฐประหารปี 2490 ฟังก์ชันอรรถประโยชน์ (utility function) ที่แตกต่างกันระหว่างชนชั้น

นำทางอำนาจกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการก่อให้เกิดแรงดึงและแรงดันในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในขณะที่ชนชั้นนำทางอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้นำฝ่ายทหาร ยังคงผลักดันให้มีการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมต่อไป กลุ่มขุนนางนักวิชาการกลับพยายามที่จะดึงนโยบายเศรษฐกิจเข้าสู่เส้นทางเสรีนิยมและปฏิบัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ทั้งนี้ด้วยการประสานพลังกับธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และรัฐบาลอเมริกัน การประลองกำลังดังกล่าวนี้เกิดขึ้นระหว่างปี 2492-2498 และจบลงด้วยความสำเร็จของกลุ่มขุนนางนักวิชาการในปี 2498 การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคโดยให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจึงปรากฏอย่างชัดเจนแต่ในช่วงระหว่างปี 2504-2516 ชนชั้นนำทางอำนาจมิได้เห็นแตกต่างไปจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการในส่วนที่เกี่ยวกับการเน้นเป้าหมายการจำเริญเติบโต และการยึดถือแนวนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม¹ ดังนั้น จึงไม่ปรากฏความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างคนสองกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ มีหน้าซ้ำ คนทั้งสองกลุ่มยังมีความโน้มเอียงที่จะดำเนินนโยบายไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเขตนครมากกว่าเขตชนบท (urban bias) อีกด้วย² การกดราคาข้าวภายในประเทศด้วยมาตรการต่างๆ และการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลซึ่งดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2489 เป็นต้นมา ความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ระหว่างปี 2475-2516 ยังผลให้มีการละเลยการแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้ แม้รัฐบาลไทยจะให้ความสนใจในการพัฒนาชนบทนับตั้งแต่ปี 2493 เป็นต้นมา แต่ความสนใจดังกล่าวนี้เกิดจากแรงกระตุ้นของรัฐบาลอเมริกัน ผลก็คือ การพัฒนาชนบทกลายเป็นยุทธวิธีการในการ

¹ แท้ที่จริงนั้น รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจรได้พยายามหันเหนโยบายเศรษฐกิจไปสู่แนวทางเศรษฐกิจชาตินิยมในปี 2515 และช่วงเวลาระหว่างปี 2515-2519 เป็นช่วงที่กระแสความรู้สึกชาตินิยมขึ้นสูง (ดูหัวข้อ 3.23 ข้างต้น)

² มาตรการในการกดราคาข้าวมิได้มีเฉพาะแต่การเก็บพรีเมียมข้าว ในระหว่างปี 2489-2498 มาตรการสำคัญในการกดราคาข้าวได้แก่ ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา (Multiple Exchange Rate System) การผูกขาดการค้าข้าวโดยสำนักงานข้าว และภาษีข้าวส่งออก (พรีเมียมข้าว และอากรขาออก) ในระหว่างปี 2498-2516 มาตรการในการกดราคาข้าว ได้แก่ ภาษีข้าวส่งออก การสำรองข้าวเพื่อการส่งออก การกำหนดโควตาข้าวส่งออก การส่งเสริมการลงทุนด้วยการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ และการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนสูงกว่าความเป็นจริง การศึกษาผลกระทบของการดำเนินนโยบายเหล่านี้ระหว่างปี 2503-2527 โปรดดู *Siamwalla and Setboonsarng (1987)* หรือ *อัมมาร สยามวาลา และสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง (2531)*

ป้องกันภัยคุกคามจากการก่อการร้ายของคอมมิวนิสต์ มากกว่าที่จะเป็นยุทธวิธีในการขจัดปัญหาความยากจนและความด้อยพัฒนา³

ประการที่สาม กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเกือบตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการที่สั่งการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง (top-down process) ประกอบกับระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเผด็จการ/คณาธิปไตย และโครงสร้างส่วนบนไม่เกื้อกูลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นกระบวนการที่ชนชั้นนำทางอำนาจไม่สามารถหยั่งรู้ปัญหา ความรู้สึก และความต้องการของทวยราษฎร์ได้อย่างถูกต้องและสมบูรณ์ การปิดกั้นข่าวสารอันเกิดจากพื้นฐานของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเช่นนี้เองที่ทำให้ชนชั้นนำทางอำนาจประเมินความรุนแรงของปัญหาความยากจน และปัญหาการกระจายรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริง การที่ประชาชนโดยทั่วไปไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจนี้ ก่อให้เกิดการสนองตอบอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งเมื่อเกิดมีปัญหอันก่อความทุกข์เข็ญยากแค้น ประชาชนจะพากันวิ่งเข้าหากรุงเทพฯ ซึ่งเป็นศูนย์แห่งอำนาจ เพื่อขอให้ผู้มีอำนาจบรรเทาภาวะทุกข์เข็ญดังกล่าว ไม่ว่าผู้มีอำนาจนั้นจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่รับผิดชอบ หรือผู้บัญชาการทหารบก ภาพเช่นนี้ปรากฏให้เห็นมากขึ้นในช่วงปี 2516-2531 จนเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การเข้าหาชนชั้นนำทางอำนาจเพื่อขอให้ช่วยแก้ปัญหากลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองไป หากกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้สื่อปัญหาและความต้องการ เพื่อให้ชนชั้นปกครองแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาพเช่นนี้ย่อมจะไม่เกิดขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อประชาชนไม่มีโอกาสผลักดันให้รัฐบาลแก้ปัญหาที่ตนเผชิญอยู่ และไม่สามารถหวังพึ่งรัฐบาลต่อไปได้ ประชาชนก็จำต้องพึ่งพิงตนเองในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจโดยอาศัยภูมิธรรมปัญญาท้องถิ่น กระบวนการและแนวความคิดว่าด้วยการพึ่งพิงตนเองได้ปรากฏขึ้นอย่างแจ่มชัดในชนบทไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา (วิบูลย์ เข็มเฉลิม 2529, 2530; เศรษฐสยาม 2529) ประวัติศาสตร์ไทยได้บ่งชี้ให้เห็นว่า การปิดช่องทางของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นระยะเวลายาวนานระหว่างปี 2475-2516 ได้ก่อให้เกิดความคับแค้นใจแก่ประชาชนอย่างมาก ความคับแค้นใจดังกล่าวนี้เป็นพลังส่วนหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือน

³ รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในปลายทศวรรษ 2490 ได้พยายามดำเนินนโยบายรัฐสวัสดิการเพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากมวลชน ดังเช่นการจำกัดการถือครองที่ดิน ตาม พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 การให้สวัสดิการสังคมตาม พ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2497 พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 พ.ร.บ. สงเคราะห์ผู้มีบุญตรมาท พ.ศ. 2499 และ พ.ร.บ. สงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ.2499 ตลอดจนการให้เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการนัดหยุดงานตาม พ.ร.บ.แรงงาน พ.ศ. 2499 แต่แนวนโยบายดังกล่าวนี้ถูกล้มล้างไปหลังการรัฐประหารเดือนกันยายน 2500

ตุลาคม 2516 ปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งถูกเก็บกดไว้เป็นเวลานาน ก็ระเบิดออกมาในรูปแบบต่าง ๆ หากผู้ปกครองยินยอมรับฟังความเห็นของมวลชนเบื้องล่าง ชนชั้นปกครองย่อมจะได้ประโยชน์ในด้านข้อมูลและความคิดเห็นในการบริหารประเทศ ดังกรณีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2517 (ชัยอนันต์ สมุทรวณิช 2528)

ประการที่สี่ ในระหว่างปี 2475-2516 สภาผู้แทนราษฎรไม่มีบทบาทสำคัญ ในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเลย ไม่ว่าจะในฐานะผู้ผลิตนโยบายหรือผู้ควบคุมการดำเนินนโยบายของรัฐบาล (ดูหัวข้อ 5.5 ในบทที่ 5 ข้างต้น) แม้ในช่วงปี 2512-2514 ที่ประชาชนมีเสรีภาพทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 กลับมีบทบาทสำคัญในการสงวนอำนาจการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไว้กับฝ่ายอำมาตยาธิปไตย ดังเช่นการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และการให้รัฐบาลแถลงนโยบายเมื่อจัดตั้งรัฐบาล โดยไม่ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการลงมติ นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังจำกัดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะภายใน "วงงานสภา" โดยที่วงงานสภาจำกัดเฉพาะการเสนอร่างกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น แต่อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็ถูกจำกัด โดยต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเรื่องยากยิ่ง มิหนำซ้ำอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายยังถูกคานโดยวุฒิสภาเสียอีก⁴

ประการที่ห้า กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เกือบจะไม่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี 2475-2516 เลย พลังอำมาตยาธิปไตยไม่ยอมรับบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สหภาพแรงงานไม่สามารถมีบทบาทเรียกร้องผลประโยชน์เนื่องจากสถานะทางกฎหมายมีอยู่ในช่วงเวลาอันสั้นระหว่างปี 2499-2501 และนับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา การจัดตั้งองค์กรเกษตรกรโดยปราศจากการกำกับของฝ่ายอำมาตยาธิปไตยไม่เป็นที่ยอมรับ แม้ทางราชการจะยอมรับสถานะทางกฎหมายของหอการค้าและสมาคมการค้าตั้งแต่ปี 2509 แต่บทบาทในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจยังอยู่ในขอบเขตจำกัด ความข้อนี้หาได้มีนัยว่าชนชั้นนำทางอำนาจมิได้มีความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจพ่อค้านายทุน ความสัมพันธ์ได้มีมาตั้งแต่การปฏิวัติ 2475 หากแต่เป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างไม่ทางการ

ประการที่หก บทบาทของปัจจัยภายนอกประเทศที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในช่วงปี 2475-2488 มีไม่มากนัก อิทธิพลของที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษหลังการปฏิวัติ 2475 ได้ลดลงไปเป็นอันมาก และหมดสิ้นไปเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่

⁴ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช (2520 : 183) ซึ่งให้เห็นว่า ตลอดระยะเวลาระหว่างปี 2512-2514 คณะกรรมการต่างประเทศของสภาผู้แทนราษฎรไม่เคยมีการประชุมแม้แต่ครั้งเดียว เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ต้องพิจารณา

สอง ความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นระหว่างไทยกับญี่ปุ่นในช่วงปี 2482-2488 (Swan, 1986) แม้จะเปิดช่องให้รัฐบาลญี่ปุ่นเข้ามาแทรกแซงในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ แต่ด้วยแรงต้านทานจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยภายใต้การนำของ ม.จ.วิวัฒน์ไชย ไชยันต์ (ธนาคารแห่งประเทศไทย 2504 : 15-41) อิทธิพลของญี่ปุ่นจึงถูกลดทอนลงไปเป็นอันมาก ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลอเมริกัน และองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เข้ามาแทรกแซงตลาดนโยบายเศรษฐกิจภายในประเทศไทยโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงเวลาระหว่างปี 2492-2503 ทั้งนี้โดยประสานกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทยในการกดดันให้รัฐบาลไทยปฏิบัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในช่วงระหว่างปี 2504-2515 รัฐบาลอเมริกันสอดแทรกอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทยโดยผ่านที่ปรึกษาชาวอเมริกัน ซึ่งประจำอยู่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ในขณะที่ธนาคารโลกกำกับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของไทย โดยอาศัยการจัดสรรเงินกู้เป็นเครื่องมือ ส่วนกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้นเล่าก็คอยกำกับการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของไทยให้เป็นที่ไปตามระบบค่าเสมอภาค

ข้อพิจารณาทั้งหกประการดังที่กล่าวข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นอย่างกระจ่างชัดว่าพลังอำนาจชาติปีไทยครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยระหว่างปี 2475-2516 เกือบโดยสิ้นเชิง พลังประชาธิปไตยเกือบจะไม่มีบทบาทในกระบวนการนี้ การปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี 2493-2498 เกิดจากแรงผลักดันของระบบทุนนิยมโลก ซึ่งผสานพลังกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทย (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร 2531) ความร่วมมือในลักษณะนี้มีส่วนในการทำให้รัฐบาลไทยไม่แตกแถวออกจากระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายใต้กลไกของระบบทุนนิยมตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2504-2515

การครอบงำของพลังอำนาจชาติปีไทยที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ก่อให้เกิดพฤติกรรมและปรากฏการณ์อย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งได้แก่การใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking behaviour) และอีกด้านหนึ่งได้แก่ การเติบโตอย่างรวดเร็วของระบบราชการ

พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของชนชั้นนำทางอำนาจได้มีมาตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 คณะราษฎรซึ่งเป็นชนชั้นปกครองใหม่ แม้จะยึดกุมอำนาจรัฐได้ แต่ก็ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ ความข้อนี้นับว่าแตกต่างจากสถาบันพระมหากษัตริย์ก่อนปี 2475 ซึ่งมีทั้งอำนาจทางการเมืองและฐานกำลังทางเศรษฐกิจ การขาดฐานกำลังทางเศรษฐกิจย่อมทำให้ไม่มีทรัพยากรที่จะหล่อเลี้ยงและธำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง

ที่มีอยู่ มิใช่ที่จะต้องกล่าวถึงการขยายฐานอำนาจทางการเมือง ซึ่งยากจะเป็นไปได้อีกด้วย ดังนั้น การสร้างและขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่ชนชั้นปกครองใหม่จำเป็นต้องเลือกกระทำอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และยุทธวิธีในการนี้ ก็ปรากฏชัดว่ามีอย่างน้อย 4 วิธีคือ

(1) การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการประกอบกิจการรัฐวิสาหกิจมาใช้ในการอุปถัมภ์ทางการเมือง ด้วยการแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นผู้นำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหาร เพื่อให้บุคคลเหล่านี้รับเงินประจำตำแหน่ง โบนัส เบี้ยประชุม รถประจำตำแหน่ง และเงินได้ในรูปแบบอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน ข้าราชการระดับผู้นำที่เป็นบริวารเหล่านี้ก็ต้องให้การสนับสนุนแก่ผู้อุปถัมภ์ด้วยการเป็นฐานกำลังให้ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจด้วยการให้อำนาจผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการบางประเภทจึงเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการผูกขาด แล้วนำส่วนเกินทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้มาจัดสรรแก่สมุนบริวาร การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจยังสามารถกระทำได้อีกจากการผูกขาดการขายปัจจัยการผลิต วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลางแก่รัฐวิสาหกิจในสังกัด และการผูกขาดการขายสินค้าที่เป็นผลผลิตของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ พฤติกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ปรากฏอย่างแพร่หลายในยุคสมัยที่เรียกว่า "ยุคทองของรัฐวิสาหกิจ" ระหว่างปี 2490-2500

(2) การยึดธนาคารพาณิชย์เป็นฐานเศรษฐกิจ การเติบโตของกลุ่มทุนการเงินในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง (อันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในปี 2485 และยึดกิจการของฝ่ายสัมพันธมิตรมาเป็นของรัฐ ซึ่งรวมธนาคารพาณิชย์ด้วย) ทำให้ชนชั้นนำทางอำนาจมีความสัมพันธ์กับกลุ่มธุรกิจดังกล่าวนี้ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันที่เป็นหัวใจของระบบทุนนิยม ขณะเดียวกัน กลุ่มทุนการเงินก็ต้องได้รับการสนับสนุนทางการเมืองด้วย มิฉะนั้นย่อมยากที่จะเจริญเติบโต⁵ ดังนั้น จึงปรากฏว่าชนชั้นนำทางอำนาจพากันสร้างและแสวงหาธนาคารพาณิชย์เป็นฐานเศรษฐกิจอย่างแพร่หลาย คณะราษฎรฝ่ายพลเรือนมีธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม จำกัด (2482) และธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา จำกัด (2488) เป็นฐาน โดยมีธนาคารกสิกร จำกัด (2488) เป็นพันธมิตร กลุ่มชอวยราชครุมีธนาคารกรุงเทพ จำกัด (2487) และธนาคารเกษตร จำกัด (2493) เป็นฐานและได้เข้ายึดธนาคารแห่งกรุงศรีอยุธยา จำกัด จากคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนหลังการรัฐประหารปี 2490 ขณะเดียวกันก็พยายามเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (2449) กลุ่มสี่เสาทะเวศร์ได้ยึดธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

⁵ พัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย โปรดดู เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (2529) พรรณิ บัวเล็ก (2528)

จำกัด จากคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนหลังปี 2490 และมีสหธนาคารกรุงเทพ จำกัด (2492) และธนาคารทหารไทย จำกัด (2500) เป็นฐาน ภายหลังจากการรัฐประหารปี 2500 บรรดาธนาคารพาณิชย์ที่เคยเป็นฐานของกลุ่มชอยราชครู กลับกลายเป็นฐานของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สมุนบริวารของจอมพลสฤษดิ์ พวกกันเข้าไปเป็นประธานคณะกรรมการบริหารธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ดังเช่นพลเอกประภาส จารุเสถียร ประจำอยู่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด และพลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ ประจำอยู่ธนาคารแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นต้น ส่วนตัวจอมพลสฤษดิ์เองก็มีธนาคารทหารไทย จำกัด สหธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารเกษตร จำกัด และธนาคารมณฑล จำกัด เป็นฐาน สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ยังคงปรากฏต่อมาในยุครัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร⁶ การใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหาประโยชน์จากธนาคารพาณิชย์นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กิจการธนาคารพาณิชย์มีความไม่มั่นคงและก่อให้เกิดวิกฤตการณ์แห่งศรัทธาเป็นครั้งเป็นคราว

3) การใช้อำนาจทางการเมืองในการสร้างอำนาจผูกขาดแก่บริษัทบริวาร *ป่วย อังภากรณ์* (2525) เรียกวิสาหกิจที่แสวงหากำไรด้วยการใช้อำนาจทางการเมืองในการสร้างอำนาจผูกขาดนี้ว่า *วิสาหกิจอิทธิพล* แบบจำลอง "ไทยนิยม" ซึ่งมีกลุ่มบริษัทไทยนิยมในกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลาง และบริษัทจังหวัดในส่วนภูมิภาคเป็นบริษัทบริวาร ซึ่งเติบโตขึ้นในช่วงปี 2481-2487 นับเป็นตัวอย่างอันดี (*ผาณิต รวมศิลป์* 2521 ; *สังคีต พิริยะรังสรรค์* 2526) ในช่วงปี 2490-2500 กลุ่มชอยราชครูได้ยึดกุมองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจผูกขาดแก่บริษัทบริวาร กลุ่มธุรกิจที่สำคัญก็คือ กลุ่มทหารสามัคคี (*สังคีต พิริยะรังสรรค์* 2526 บทที่ 4) และกลุ่มบริษัทที่มีคำว่า "ทหาร" "ผ่านศึก" หรือ "ทหารผ่านศึก" เป็นส่วนหนึ่งของชื่อบริษัท⁷ แบบแผนของการแสวงหากำไรจากการผูกขาดด้วยการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนี้ยังคงปรากฏต่อมาในช่วงปี 2504-2516 ดังที่ *ป่วย อังภากรณ์* (2525) ชี้ให้เห็น ธุรกิจของกลุ่มชอยราชครูมักจะมีชื่อขึ้นต้นด้วย "สห" ในขณะที่กลุ่มธุรกิจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มักจะใช้ชื่อขึ้นต้นด้วย

⁶ ในช่วงปี 2506-2516 กลุ่มจอมพลถนอม กิตติขจร มีธนาคารทหารไทย จำกัด และสหธนาคารกรุงเทพ จำกัด เป็นฐาน กลุ่มจอมพลประภาส จารุเสถียรยึดหัวหาดอยู่ที่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด กลุ่มพลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ยึดกุมธนาคารแห่งประเทศไทย จำกัดเป็นฐาน และพลเอกกฤษณ์ สีวะรา เข้าไปสร้างฐานในธนาคารไทยพัฒนาจำกัด (ธนาคารมหานคร จำกัดในปัจจุบัน)

⁷ *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์* (2523ก) ชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากชื่อ "ทหาร" "ผ่านศึก" หรือ "ทหารผ่านศึก" กลายเป็นเครื่องหมายของวิสาหกิจอิทธิพล พ.ร.บ.องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2495 จึงห้ามมิให้ใช้คำว่า "ทหารผ่านศึก" หรือ "ผ่านศึก" ในการประกอบธุรกิจการค้า และต่อมา พ.ร.บ. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มีบทบัญญัติห้ามใช้คำว่า "ทหาร" "ทหารผ่านศึก" หรือ "ผ่านศึก" ในการประกอบธุรกิจการค้า

"บูรพา" หรือ "วิจิตร" ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจกับกลุ่มพ่อค้านายทุนจึงเป็นไปอย่างแน่นแฟ้น รายละเอียดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของคณะราษฎรและกลุ่มชอยราชครู ปรากฏใน *สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2526)* และ *Riggs (1966 : chapter 9)* รายละเอียดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของผู้นำรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ปรากฏใน *Morell (1974 : 1004-1030)* ในการได้มาซึ่งอำนาจผูกขาดหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจ บรรดาพ่อค้านายทุนจะต้องเข้าสวมักตื้อต่อผู้ทรงอำนาจทางการเมือง ซึ่งโดยทั่วไปก็คือ ผู้นำฝ่ายทหาร และต้องตอบแทนผู้ให้การอุปถัมภ์ การตอบแทนดังกล่าวนี้อาจปรากฏในรูปของหุ้นลม เงินประจำตำแหน่งกรรมการบริหารบริษัท หรือเงินบริจาคในรูปแบบต่างๆ⁸ ผู้ให้การอุปถัมภ์ไม่เพียงแต่จะช่วยเสกสรรอำนาจผูกขาดให้แก่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์เท่านั้น ในยามที่ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์มีปัญหาทางธุรกิจ ชนชั้นนำทางอำนาจที่เป็นผู้อุปถัมภ์อาจจะนำทรัพยากรของแผ่นดินมาช่วยค้ำจุนกิจการของสมุนบริวารด้วยก็ได้ ดังการนำทรัพยากรของแผ่นดินไปค้ำจุนกิจการของธนาคารกรุงเทพ จำกัด ในช่วงปี 2495-2496 และกิจการของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัดในเวลาต่อมา⁹ ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จึงเป็นความสัมพันธ์ต่างตอบแทนระหว่างการอุปถัมภ์ทางการเมืองกับการอุปถัมภ์ทางการเงิน ชนชั้นนำทางอำนาจเองก็แสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเป็นการส่วนตัวด้วย ดังเช่นการจัดตั้งธุรกิจขึ้นเพื่อรับโควต้าข้าวส่งออก โควต้าการขายสลากกินแบ่งโควต้าการขายบุหรี่ของโรงงานยาสูบ ตลอดจนการจัดตั้งบริษัทรับเหมาก่อสร้าง บริษัทค้าวัสดุอุปกรณ์ บริษัทค้าอาวุธ ฯลฯ เพื่อสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ใช้อยู่

⁸ *สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2526 : 119-121)* กล่าวถึงการจัดสรรโควตาข้าวส่งออกของสำนักงานข้าว ในช่วงปี 2490-2498 ว่า " ... บริษัทที่มีได้ทำการค้าข้าวหรือบริษัทที่มีอิทธิพลก็ยังได้รับโควต้าข้าวส่งออก อาทิเช่น ร้านตัดผมจารุของตระกูลวรรณสูตร บริษัทบางกอกสากลการค้าของสฤษดิ์ บริษัทสหพาณิชย์สามัคคีของประภาส จารุเสถียร บริษัทพิทักษ์สามัคคีของกรมตำรวจ และบริษัททุ่งทองไทยของสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี เป็นต้น บริษัทอภิสิทธิ์เหล่านี้หากำไรจากการนำโควตาของตนไปขายให้แก่พ่อค้าส่งออกอีกทอดหนึ่งสำหรับพ่อค้าข้าวที่ได้มีอิทธิพลทางเมืองหนุนหลังอยู่เลย ก็จะไปหาโควตาข้าวได้จากการเสียการพนันให้แก่นายอดิศร ไชววิเศษ ซึ่งเปิดให้มีการเล่นการพนันกันเป็นประจำที่สำนักงานจัดสรรโควตาข้าว พ่อค้าอิสระเหล่านี้จะต้องพึ่งพานายอดิศรมาก เพราะเหตุว่านายอดิศรจะเป็นผู้จัดใบอนุญาตการส่งออกทั้งหมดให้แก่รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์มีหน้าที่เพียงประการเดียวเท่านั้นคือ เซ็นอนุมัติ ..."

⁹ ในการประชุมผู้ถือหุ้นธนาคารกรุงเทพ จำกัด สมัยการประชุมวิสามัญ ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2496 พ.อ.ศิริ สิริโยธิน กรรมการอำนวยการของธนาคารกรุงเทพ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ตอบข้อซักถามของผู้ถือหุ้น ความตอนหนึ่งว่า "...ผมเป็นทั้งกรรมการอำนวยการของธนาคาร และเป็นทั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ผมย่อมจะต้องรักษาผลประโยชน์ของธนาคาร แต่ในขณะเดียวกันผมเป็นรัฐบาลด้วย ผมก็จะต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐบาลเช่นกัน..." (*เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม 2523 : 96-97*)

บริษัทเหล่านี้เมื่อได้อำนาจ ผูกขาดมา หาได้ประกอบธุรกิจเองไม่ หากแต่ให้เช่าช่วงอำนาจ ผูกขาดนั้นแก่ผู้อยู่ในอุปถัมภ์อีกทอดหนึ่ง

(4) การดูดซับทรัพยากรของรัฐด้วยการซื้อราษฎรบังหลวง การนำกำไรของสำนักงานเข้าไปใช้ในการอุปถัมภ์ทางการเมืองเป็นเรื่องที่กล่าวขวัญถึงในงานวิชาการประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยโดยทั่วไป (Silcock, 1967 : 262-263 ; Silcock, 1970 : 216 ; Ingram, 1971 : 186) การนำกำไรของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำให้จอมพล ป. พิบูลย์สงครามไม่พอใจ และก่อให้เกิดความบาดหมางและกินใจระหว่างบุคคลทั้งสองในปลายทศวรรษ 2490 (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ 2526) การนำงบประมาณราชการลับและเงินสินบนจากการค้าอาวุธไปใช้ในการอุปถัมภ์ทางการเมืองและการสร้างความมั่งคั่งส่วนบุคคล นับเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้นายกรัฐมนตรีที่มียศจอมพล 2 นาย ต้องถูกทางราชการยึดทรัพย์สินเป็นของรัฐในเวลาต่อมา

ในระบบเผด็จการ/คณาธิปไตย ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระดับที่สำคัญที่สุดก็คือความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำทางการเมืองกับฐานกำลังฝ่ายทหาร ผู้นำทางการเมืองจะต้องมีฐานกำลังทางทหารสนับสนุนมากพอสมควร มิฉะนั้นอำนาจทางการเมืองอาจสั่นคลอนได้ ผู้นำทางการเมืองจึงต้องดำเนินการ "ซื้อ" ความสวามิภักดิ์ของผู้นำฝ่ายทหารที่คุมกำลัง ความสวามิภักดิ์ที่ได้มาอาจตอบแทนด้วยตำแหน่งวุฒิสมาชิก และกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนเงินตอบแทนทางการเมืองในรูปแบบอื่นๆ ในการนี้ผู้นำทางการเมืองต้องแสวงหาทรัพยากรทางการเงินทั้งหมดด้วยตัวเอง และด้วยการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้โดยการแลกเปลี่ยนระหว่างการอุปถัมภ์ทางการเมืองกับการอุปถัมภ์ทางการเงิน ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้จึงมีเป็นลำดับขั้น และตั้งอยู่บนพื้นฐานทางการเมือง หากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้ก็แปรสภาพตามไปด้วย¹⁰

การครอบงำของพลังอำนาจคณาธิปไตย ทำให้ระบบราชการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งในแง่จำนวนหน่วยราชการและจำนวนข้าราชการ (Chandarasorn, 1985) การเติบโตดังกล่าวนี้เกิดขึ้นโดยที่พลังอื่นในสังคมไม่มีโอกาสตรวจสอบ *รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์* (2523) ชี้ให้เห็นว่าข้าราชการก็ดูดังสัตว์เศรษฐกิจทั้งหลายที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด ปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนกำหนดอรรถประโยชน์ของข้าราชการก็คืออำนาจ และอำนาจก็มีความสัมพันธ์กับขนาดของหน่วยราชการ การที่หน่วยราชการในสังกัดมีขนาดใหญ่ขึ้น ย่อมทำให้ข้าราชการมีโอกาสได้รับ

¹⁰ บทวิเคราะห์การใช้แบบจำลองความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในการวิเคราะห์สังคม โปรดดู สมเกียรติ วันทะนะ และคณะ (2524), Clapham (1982), Eisenstadt and Roniger (1984), Kemp (1982) และ Siamwalla (1980)

อรรถประโยชน์ในรูปตัวเงิน (pecuniary utility) มากขึ้น การยกฐานะของกรมให้เป็นทบวงก็ดี และการยกฐานะของกองให้เป็นกรมก็ดี ล้วนเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้ เพราะเมื่อหน่วยราชการมีขนาดใหญ่ขึ้น ไม่เพียงแต่ฐานของการบังคับบัญชา (hierarchical base) จะกว้างขึ้นเท่านั้น หากว่าจำนวนชั้นของการบังคับบัญชา (hierarchical levels) ยังมีมากขึ้นอีกด้วย ผลก็คือ โอกาสที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยราชการนั้นจะได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งสูงขึ้น ย่อมมีมากขึ้น นอกจากนี้การขยายตัวของหน่วยราชการยังอาจก่อให้เกิดอรรถประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน (non-pecuniary utility) เพราะผู้บังคับบัญชาของหน่วยราชการขนาดใหญ่ ย่อมมีอำนาจมากกว่าหน่วยราชการขนาดเล็ก อีกทั้งยังมีความมีหน้ามีตาและสถานะในสังคม (social status) มากกว่าอีกด้วย การที่ขนาดของหน่วยราชการมีความสัมพันธ์กับอำนาจและอรรถประโยชน์ของข้าราชการนี้เอง จึงเป็นเหตุให้หน่วยราชการต่างๆ พยายามขยายตัวขยายงานแข่งชิงบทบาทหน้าที่ซึ่งกันและกัน จนก่อให้เกิดระบบจักรวรรดินิยมในระบบราชการ (bureaucratic imperialism) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากการขยายบทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการยื้อแย่งงานการศึกษาประจำบาลระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงศึกษาธิการ พฤติกรรมของระบบราชการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการคือ

ประการแรก หน่วยราชการต่างๆ จะพยายามของงบประมาณแผ่นดินมากกว่าที่ควรจะเป็น และในกรณีส่วนใหญ่ จะขอของงบประมาณจำนวนมากเกินกว่าขีดความสามารถในการใช้จ่าย ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะค่านิยมในหมู่ข้าราชการในการวัดอำนาจและบารมีของผู้บังคับบัญชาจากความสามารถในการของงบประมาณ ผลที่ตามมาก็คือ หน่วยราชการต่างๆ จะมีทรัพยากรมากเกินความจำเป็น (organizational slack) และเกิดการว่างงานแฝงในระบบราชการ

ประการที่สอง การที่หน่วยราชการต่างๆ พากันขยายบทบาทหน้าที่ของตน ย่อมทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนและก้าวถ่วงกัน ดังจะเห็นได้ว่า ลักษณะงานบางอย่างจะกระจายอยู่ตามหน่วยราชการต่างหน่วยกัน อันเป็นเหตุให้มีได้ประโยชน์จากการประหยัดของขนาดการประกอบการ (economies of scale)

7.3 ตลาดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี 2516-2531

ในระหว่างปี 2516-2531 ลักษณะของตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เริ่มเปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานแล้วเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระบบทุนนิยมโลก และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจไทย

ประการแรก การเติบโตใหญ่ของพลังประชาธิปไตยในสังคมการเมืองไทยทำให้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม

2516 ทำให้ประชาชนได้ล้มรสประชาธิปไตยในช่วงปี 2516-2519 แม้กระแสทางการเมืองจะหววนกลับสู่ระบอบเผด็จการ/ คณาธิปไตยในช่วงปี 2519-2521 แต่ผลของการประนีประนอมระหว่างพลังอำนาจประชาธิปไตยกับพลังประชาธิปไตย ทำให้สังคมการเมืองไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยครั้งใหม่ นับตั้งแต่ปี 2521 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ยังผลให้ประชาชนเริ่มมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจบ้าง แบบแผนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจปรากฏในรูปของการเรียกร้องนโยบายเองโดยตรง การเรียกร้องนโยบายผ่านสื่อมวลชน และการรวมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบาย ตลอดจนการเรียกร้องผ่านสภาผู้แทนราษฎร ตลาดนโยบายเศรษฐกิจมิได้ถูกครอบงำฝ่ายเดียวโดยปัจจัยทางด้านอุปทานดังเช่นที่เป็นอยู่ในช่วงปี 2475-2516 หากแต่เป็นตลาดที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปทานกับอุปสงค์ของนโยบาย การผลิตนโยบายเศรษฐกิจจำเป็นต้องสนองตอบความต้องการของผู้บริโภคมากขึ้น แม้ว่าผู้บริโภคจะยังมีโชคราชาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ แต่ผู้บริโภคเริ่มมีอำนาจต่อรองในการเรียกร้องนโยบายมากขึ้น สภาพการณ์เช่นนี้นับว่าแตกต่างจากช่วงปี 2475-2516 ที่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจถูกครอบงำโดยปัจจัยทางด้านอุปทานเกือบตลอดเวลา ผู้บริโภคจะมีอธิปไตยในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ (consumer sovereignty) ก็ต่อเมื่อระบอบการเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย และการเลือกตั้งเป็นกลไกทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง สภาผู้แทนราษฎรสามารถทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้มากกว่าช่วงปี 2475-2516 แต่บทบาทดังกล่าวนี้ในช่วงปี 2521-2531 มีน้อยกว่าช่วงปี 2517-2519 ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มีบทบัญญัติที่จำกัดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรทั้งในฐานะผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจและในฐานะผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 (รายละเอียดดูหัวข้อ 5.5 ในบทที่ 5)

ประการที่สาม ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมนี้เป็นไปอย่างไร้สมมาตร (asymmetrical) ในขณะที่รัฐบาลยอมรับการมีส่วนร่วมของพ่อค้านายทุนนักธุรกิจ ดังจะเห็นได้จากการตรา พ.ร.บ. สมาคมการค้า พ.ศ.2509 และ พ.ร.บ. หอการค้า พ.ศ.2509 แต่การยอมรับบทบาทของกรรมกรและชาวนากลับเป็นไปอย่างเชื่องช้า รัฐบาลยินยอมให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 พ.ศ.2515 และยินยอมให้มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 และ 141 พ.ศ.2515 แต่การเติบโตของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งสองนี้อยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับของหน่วยราชการต่างๆอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เนื่องจากเกรงกลัวการแทรกซึมจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ด้วยเหตุดังนั้น กรรมกรและเกษตรกรจึงมิใช่กลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทอันทรงประสิทธิภาพในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ยกเว้นในช่วงที่มี

ประชาธิปไตยระหว่างปี 2516-2519 ที่กลุ่มผลประโยชน์ทั้งสองมีบทบาทมากกว่ายุคสมัยใด บทบาทของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย จบสิ้นลงพร้อมกับการรัฐประหารเดือนตุลาคม 2519 (กนกศักดิ์ แก้วเทพ 2530) ความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรของเกษตรกรซึ่งอยู่นอกการกำกับของราชการ ถือเป็นภาระทำอันเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งชาติ ประกอบกับความยากลำบากในการรวมตัวของเกษตรกร อันเนื่องมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์ (เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง 2529) ทำให้การก่อเกิดขององค์กรเกษตรกรนอกการกำกับของราชการมีอาจเป็นไปได้ด้วยเหตุนี้เอง แรงผลักดันนโยบายเศรษฐกิจของฝ่ายกรรมการและเกษตรกร จึงมีอาจเทียบเคียงไม่ได้กับฝ่ายพ่อค่านายทุน การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (ก.ร.อ.) ในปี 2524 ช่วยตอกย้ำให้เห็นรูปลักษณะของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะเอกชนที่รัฐบาลดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาติประกอบด้วยกลุ่มพ่อค่านายทุนเป็นสำคัญ ก.ร.อ.กลายเป็นองค์กรที่กลุ่มพ่อค่านายทุนใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันนโยบายเพื่อรักษาผลประโยชน์ และขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตน พัฒนาการดังกล่าวนี้จึงทำให้ความโน้มเอียงในการกำหนดนโยบายเพื่อเกื้อกูลประชาชนในเขตนครมากกว่าเขตชนบท (urban bias) และความโน้มเอียงในการเห็นแก่เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายการกระจายรายได้ (growth bias) มีมากยิ่งขึ้นไปอีก

ประการที่สี่ กลุ่มพ่อค่านายทุนเริ่มมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มพ่อค่านายทุนได้กระโดดเข้าสู่ตลาดการเมือง ซึ่งยังผลให้โครงสร้างของชนชั้นนำทางอำนาจแปรเปลี่ยนไป ในประเด็นนี้ จำเป็นต้องแยกแยะความแตกต่างระหว่างกลุ่มนายทุนส่วนภูมิภาคกับกลุ่มนายทุนท้องถิ่น กลุ่มนายทุนส่วนภูมิภาคจำนวนไม่น้อยได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้รับเลือกตั้งการอย่างก้าวเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรของกลุ่มนายทุนส่วนภูมิภาคมีได้มาเพียงตัวคนเดียว หากได้หอบหิ้วผู้อยู่ในความอุปถัมภ์เข้ามาด้วย นายทุนส่วนภูมิภาคบางคนจึงสามารถเข้ายึดตำแหน่งรัฐมนตรีได้โดยไม่ยากนัก นายทุนส่วนภูมิภาคที่มีได้กระโดดลงสู่สนามเลือกตั้ง หลายต่อหลายคนได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่นักการเมืองในเขตอิทธิพลของตน ด้วยเหตุดังนั้น จึงเข้าไปมีอิทธิพลในพรรคการเมืองที่สังกัดได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการให้การอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ ด้วยการได้รับสัมปทานการทำป่าไม้ สัญญาการก่อสร้าง สัญญาการจัดซื้อสินค้า และอื่นๆ เมื่อพรรคการเมืองที่ตนอุปถัมภ์เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล สำหรับนายทุนระดับชาตินั้น การกระโดดเข้าสู่สนามเลือกตั้งยังไม่ปรากฏชัดเจนจนกระทั่งปี 2529 แต่การก่อเกิดของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ยังกินเวลาสั้นเกินกว่าจะกล่าวสรุปอะไรได้ แบบแผนของนายทุนระดับชาติในการสร้างอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจปรากฏในรูปของการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง หรือผู้นำคนสำคัญของพรรคการเมือง

บางพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองที่มีแนวโน้มเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล การให้เงินอุดหนุนมิได้จำกัดเฉพาะพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด หากแต่เป็นการโปรยเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองหลายพรรคในขณะเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อจะมีหลักประกันว่า ไม่ว่าพรรคการเมืองใดได้เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล ตนก็ยังคงสามารถมีอิทธิพลในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจได้ การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองหลายพรรค ยังเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า นโยบายของพรรคการเมืองส่วนใหญ่หาได้แตกต่างกันในชั้นรากฐานไม่ (ดูหัวข้อ 5.4 ในบทที่ 5 ข้างต้น) อีกทั้งพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยก็ไม่สามารถประกาศตนเป็นปรปักษ์กับกลุ่มพ่อค่านายทุนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่กลุ่มพ่อค่านายทุนมีตัวแทนทั้งในคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากขึ้น การสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีสภาพเสมือนหนึ่งการสร้างถนนที่ปูด้วยกลีบกุหลาบเข้าสู่ตลาดนโยบายเศรษฐกิจ ยุทธวิธีที่สำคัญอีกวิธีหนึ่งที่กลุ่มพ่อค่านายทุนนิยมใช้ในการผลักดันนโยบาย ก็คือ การรวมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ด้วยการจัดตั้งสมาคมการค้าและองค์กรในรูปแบบอื่นๆ (ดูหัวข้อ 6.5 ในบทที่ 6 ข้างต้น) บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ปรากฏอย่างชัดเจนหลังปี 2516

ประการที่ห้า ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจปรากฏให้เห็นมากขึ้น ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นปรากฏการณ์ที่มีมาก่อนปี 2475 ในช่วงหลังปี 2516 สภาพแรงงานต่าง ๆ มักจะเข้าไปหนุนช่วยฝ่ายลูกจ้างในยามที่เกิดข้อพิพาทแรงงาน โดยที่สมาคมการค้าหรือองค์กรฝ่ายนายจ้างมิได้มีบทบาทในการหนุนช่วยฝ่ายนายจ้างที่เป็นคู่กรณี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมเอนเอียงไปฝ่ายนายจ้างอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องหนุนช่วย ความขัดแย้งดังกล่าวนี้เป็นความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เอกชน หากใช้ความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายไม่ ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจที่เป็นประเด็นการถกเถียงทุกปีเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ความขัดแย้งนี้สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีให้เป็นองค์กรสำหรับการตกลงในเรื่องนี้ แต่ความขัดแย้งที่เป็นประเด็นปัญหามากกว่ากลับเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นพ่อค่านายทุนด้วยกันเอง ลักษณะความขัดแย้งเช่นนี้เองที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆพากันจัดตั้งสมาคมการค้าเพื่อสร้างอำนาจต่อรองในการคานอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นคู่ปรปักษ์ (countervailing power) ตัวอย่างของความขัดแย้งดังกล่าวนี้ได้แก่

(1) ความขัดแย้งระหว่างสมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทยกับโรงงานปลาป่นเกี่ยวกับนโยบายของกระทรวงพาณิชย์ที่ห้ามส่งออกปลาป่นในปี 2516 สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยได้หนุนช่วยสมาคมผู้ค้าสัตว์น้ำไทยในกรณีนี้

(2) ความขัดแย้งระหว่างสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยกับสมาคมอุตสาหกรรมเหล็กเกี่ยวกับนโยบายการนำเข้าเหล็กเส้นโดยเสรี และการปกป้องอุตสาหกรรมเหล็กเส้นภายในประเทศระหว่างปี 2530-2531

(3) ความขัดแย้งระหว่างสมาคมผู้นำเข้ากากถั่วเหลือง กับสมาคมโรงงานอาหารสัตว์ เกี่ยวกับนโยบายการนำเข้าถั่วเหลืองในปี 2530

(4) ความขัดแย้งระหว่างสมาคมโรงสีข้าวไทยกับสมาคมผู้ส่งออกข้าวต่างประเทศเกี่ยวกับนโยบายการระบายสต็อกข้าวของกรมการค้าต่างประเทศจำนวน 370,000 ตัน ในปี 2530

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพ่อค้านายทุนกับกลุ่มเกษตรกรปรากฏให้เห็นบ้าง แต่โดยทั่วไปกลุ่มเกษตรกรขาดพลังในการต่อรอง เนื่องจากการรวมกลุ่มขาดเอกภาพ อันเป็นผลจากต้นทุนการรวมกลุ่มสูง อีกทั้งผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการรวมกลุ่มยังไม่ชัดเจนอีกด้วย องค์การของชาวไร่อ้อยเกือบจะเป็นตัวอย่างเดียวที่มีอำนาจต่อรองในระดับทัดเทียมกับสมาคมโรงงานน้ำตาล และประสบความสำเร็จในการผลักดันให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนแก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล

ประการที่หก ตลาดนโยบายเศรษฐกิจไทยกลายเป็นตลาดที่ไร้พรมแดนทางภูมิศาสตร์ การเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยในรอบสามทศวรรษที่ผ่านมาบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดประเทศ ยังผลให้ขนาดของภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นตามลำดับ การที่ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจขนาดเล็กในระบบทุนนิยมโลก แต่กลับมีขนาดการเปิดประเทศที่ใหญ่โตเช่นนี้ ย่อมทำให้ง่ายต่อการที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมโลก และการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศมหาอำนาจ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไทยจึงต้องตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ในอีกด้านหนึ่ง ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมโลก ซึ่งเกิดจากวิกฤติการณ์น้ำมันทั้งในปี 2516 และ 2522 ทำให้ประเทศมหาอำนาจเริ่มดำเนินการในทางที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนเองเคร่งครัดขึ้น รัฐบาลประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น เริ่มแสดงบทบาทเป็นผู้เรียกร้องนโยบายในตลาดนโยบายเศรษฐกิจไทยโดยตรง ขณะเดียวกัน วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่รุมเร้าระบบเศรษฐกิจไทยหลังจากเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 ทำให้รัฐบาลไทยต้องกู้เงินจากธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และกอบกู้ฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ ซึ่งเปิดโอกาสให้องค์การระหว่างประเทศทั้งสองเข้ามาแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทยในระหว่างปี 2524-2529 ดังเช่นที่เคยแทรกแซง

ในลักษณะนี้มาแล้วในช่วงระหว่างปี 2492-2503 ดังนั้น ตลาดนโยบายเศรษฐกิจไทยจึงค่อยๆ พัฒนาไปสู่สภาพที่ไร้พรมแดนทางภูมิศาสตร์มากขึ้นทุกทีๆ

พฤติกรรมกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจยังคงปรากฏต่อมาในช่วงปี 2516-2531 ดังเช่นที่เป็นอยู่ในช่วงปี 2475-2516 ข้อที่เหมือนกันในช่วงเวลาทั้งสองก็คือ พฤติกรรมดังกล่าวนี้เกิดจากความจำเป็นที่จะต้องมีฐานเศรษฐกิจ เพื่อค้ำจุนอำนาจทางการเมืองภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เมื่อโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจแปรเปลี่ยนไป องค์ประกอบของชนชั้นนำทางอำนาจย่อมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา สมาชิกชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจากทางเลือกตั้งมีมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของชนชั้นนำทางอำนาจทำให้ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีผลกระทบต่อพฤติกรรมกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง ในระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นั้นจะต้องมีความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำท้องถิ่นในเขตการเลือกตั้ง เพื่อให้ทำหน้าที่หวัคະແນ ทรัพยากรทางการเงินเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นสำหรับการสถาปนาสายสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ แต่การที่ ส.ส. จะก้าวขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีได้นั้น จะต้องเลือกเข้าพรรคการเมืองให้ถูกต้อง และต้องมี ส.ส. ที่เป็นบริวารจำนวนมากพอที่จะมีอำนาจต่อรองขอตำแหน่งรัฐมนตรีภายในพรรค การให้การอุปถัมภ์ทางการเงินและทางการเมืองแก่ ส.ส. ที่เป็นบริวาร เพื่อแลกเปลี่ยนกับการเป็นฐานคะแนนภายในพรรคจึงเป็นเรื่องจำเป็น และเมื่อสามารถขึ้นไปสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีแล้ว ก็ยังมีความจำเป็นไม่เพียงแต่จะต้องดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทั้งกับ ส.ส. บริวารภายในพรรค และหวัคະແນในเขตเลือกตั้งของตนเท่านั้น หากยังต้องขยายฐานและลำดับชั้นในการอุปถัมภ์ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ในการที่จะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ จำต้องมีทรัพยากรทางการเงินจำนวนมากพอ ด้วยเหตุนี้เอง การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ จึงปรากฏอย่างแพร่หลายในช่วงปี 2516-2531 ข้อที่แตกต่างไปจากช่วงก่อนหน้าก็คือ ในระหว่างปี 2475-2516 ค่าเช่าทางเศรษฐกิจอันเกิดจากนโยบายเศรษฐกิจเป็นผลประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องโดยพลังอำนาจมาตยาธิปไตย โดยแบ่งปันบางส่วนให้แก่บริวารทั้งในและนอกระบบราชการ แต่ในช่วงปี 2516-2531 พลังประชาธิปไตยเริ่มยื้อแย่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจไปจากพลังอำนาจมาตยาธิปไตย โดยต้องแบ่งปันกันระหว่างกลุ่มขุนนาง กลุ่มนักการเมือง และกลุ่มพ่อค่านายทุน ตราบเท่าที่พลังประชาธิปไตยเข้มแข็งขึ้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจส่วนที่รั่วไหลออกจากระบบราชการจะยิ่งมีมากขึ้น การตรากฎหมายระดับอนุบัญญัติ (ดูหัวข้อ 5.5 ในบทที่ 5) เกื้อกูลให้กลุ่มขุนนางข้าราชการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการใช้อำนาจนี้มาในอดีตมากมายเพียงใด ลักษณะการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้จะเอื้ออำนวยให้กลุ่มนักการเมืองนอกระบบราชการแสวงหาผลประโยชน์จากการกำหนดนโยบายได้เฉกเช่นเดียวกัน

นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจกับกลุ่มพ่อค้านายทุนนับเป็นปมเงื่อนสำคัญในการเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ในระหว่างปี 2475-2516 แม้ว่ากลุ่มพ่อค้านายทุน (ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทุนพาณิชย์ กลุ่มทุนการเงิน และกลุ่มทุนอุตสาหกรรม) จะมีสายสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางนักวิชาการ แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ทำให้ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะเสมอภาคกันไม่ หากแต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ขอการอุปถัมภ์ (กลุ่มพ่อค้านายทุน) กับผู้ให้การอุปถัมภ์ (ชนชั้นนำทางอำนาจ) ภายหลังจากปี 2516 ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในข้อที่ว่า ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีลักษณะที่เข้มงวดและเสมอภาคกันมากกว่า ความสัมพันธ์ที่กลุ่มพ่อค้านายทุนมีกับชนชั้นนำทางอำนาจก่อนปี 2516 จนยากที่จะกล่าวได้ว่าใครเป็นผู้อุปถัมภ์ และใครเป็นผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ ก่อนปี 2516 ชนชั้นนำทางอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำฝ่ายทหารอำนาจรัฐเป็นผู้อุปถัมภ์อย่างชัดเจน ในขณะที่กลุ่มพ่อค้านายทุนเป็นเพียงผู้ขอรับการอุปถัมภ์เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างและสมาชิกชนชั้นนำทางอำนาจในระหว่างปี 2475-2516 มิได้เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ภายหลังจากปี 2516 โครงสร้างและสมาชิกชนชั้นนำทางอำนาจเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การเข้าและออกจากชนชั้นนำทางอำนาจด้วยกระบวนการทางการเมืองมีอุปสรรคที่ค่อนข้างน้อยลง แต่สมาชิกชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจาก การเลือกตั้งมีปัญหาในการดำรงฐานะของตน ทั้งในเรื่องการได้รับเลือกตั้งจากประชาชนและการได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี สถานภาพของสมาชิกชนชั้นนำทางอำนาจมิได้ยืนยาวดุจดังบุคคลมัยที่มีการปกครองระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ดังนั้น ความจำเป็นที่จะต้องได้รับการอุปถัมภ์ทางการเงินเพื่อดำรงไว้ซึ่งสถานภาพแห่งชนชั้นนำทางอำนาจจึงมีมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจาก การเลือกตั้งกับกลุ่มพ่อค้านายทุนจึงเป็นความสัมพันธ์ที่ต่างฝ่ายต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ การที่สังคมไทยยังไม่เข้าสู่ดุลยภาพทางการเมือง จนต้องมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลและรัฐมนตรีอยู่บ่อยครั้ง¹¹ ย่อมทำให้ชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจาก การเลือกตั้งต้องเร่งรัดแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เพื่อสร้างและดำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมือง และเพื่อตอบแทนผู้ให้การอุปถัมภ์ทางการเงิน กระบวนการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงปรากฏสู่สายตาสาธารณชนอย่างชัดเจน

บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มพ่อค้านายทุนในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในช่วงหลังปี 2516 ซึ่งปรากฏในรูปของการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรที่มีพ่อค้านายทุนมากขึ้น ตลอดจนบทบาทอันโดดเด่นของกลุ่มผลประโยชน์

¹¹ หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มีผลบังคับใช้ จนถึงเดือนสิงหาคม 2531 มีการจัดตั้งรัฐบาลถึง 7 ชุด คณะรัฐบาลชุดหนึ่ง ๆ มีอายุยืนยาวเพียง 16 เดือนเศษเท่านั้น

ทางเศรษฐกิจต่างๆ ทำให้นักเศรษฐศาสตร์บางคนเชื่อว่า พลังอำนาจยาธิปไตยได้เสื่อมสลายจนสังคมนิยมแบบอำนาจยาธิปไตยมาถึงจุดจบ ความเห็นทำนองนี้ปรากฏใน *Girling (1981 ; 1981a)*, *Neher and Bowornwathana (1984)*, *Ramsay (1985)* และ *Suriyamongkol and Guyot (n.d.)*, เป็นต้น¹² การลงความเห็นเช่นนี้ ดูเหมือนจะเป็นการด่วนสรุปจนเกินไปอย่างน้อยข้อเท็จจริงระหว่างปี 2516-2531 (จนถึงเดือนสิงหาคม)¹³ มิได้เป็นประจักษ์พยานของความเห็นเช่นนี้ แม้ว่าพลังประชาธิปไตยจะมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น แต่บทบาทหลักยังคงเป็นของชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจากระบบราชการและกลุ่มขุนนาง นักวิชาการการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบรัดเข็มขัดระหว่างปี 2525-2530 ซึ่งเกิดจากแรงผลักดัน ของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ผสานกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทย ได้สร้างกรอบจำกัดการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งมีผลกระทบต่อชะตากรรมของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างมหาศาล ในอนาคตนั้น ก่อเกิดขึ้นโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน การละเลยข้อพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจและปัจจัยทางด้านสถาบัน ทำให้การประเมินพลังอำนาจยาธิปไตย ต่ำกว่าความเป็นจริง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2516-2531 การต่อสู้ระหว่างพลังประชาธิปไตยกับพลังอำนาจยาธิปไตย ยังผลให้ระบอบการเมืองการปกครองปรับเปลี่ยนจากประชาธิปไตย (2516-2519) ไปสู่เผด็จการ/คณาธิปไตย (2519-2521) และสรุปลงด้วยระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2521 จนถึงปัจจุบัน) แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 จะให้เสรีภาพทางการเมืองแก่ประชาชน แต่พลังอำนาจยาธิปไตยได้ส่งวนอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น อำนาจในการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกตัดทอนลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองที่มี ส.ส. ต่ำกว่า 20 คน จะไม่มีอำนาจในการนี้เลย อำนาจในการพิจารณางบประมาณประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรถูกลดทอนอย่างที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดๆมาก่อน มิใช่จะต้องกล่าวถึงอำนาจในการนำเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งถูกผูกขาดโดยพลังอำนาจยาธิปไตยตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ นอกจากนี้ จารีตธรรมเนียม

¹² ขอให้สังเกตว่า *ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2528ก)* และ *Laothamtas (1988)* ระบุว่าระบอบที่จะไม่ลงความเห็นในเรื่องนี้ แต่ *พัชรี ธนะมัย และนันทวดี จันทราทิพย์ (2529)* ซึ่งศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายอุตสาหกรรมมรดกระหว่างปี 2514-2525 ให้ข้อสรุปว่า ทฤษฎีอำนาจยาธิปไตยไม่สามารถใช้อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ในปี 2525 ได้

¹³ ภาพลักษณ์ของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอาจเปลี่ยนแปลงไปหลังเดือนสิงหาคม 2531 เนื่องจากนายรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นหรือไม่ และจะเกิดขึ้นอย่างไร เป็นเรื่องที่ต้องติดตามศึกษาต่อไป

ในการพิจารณากฎหมายสำคัญด้วยการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ โดยที่องค์ประกอบส่วนสำคัญมาจากพลังอำมาตยาธิปไตย ทำให้การนำเสนอนโยบายที่ขัดต่อความเห็นของระบบราชการยากที่จะเป็นไปได้ (รายละเอียดโปรดดูหัวข้อ 5.5 ในบทที่ 5)

ประการที่สอง พรรคการเมืองยังขาดมุมมองกำลังทางปัญญา และไม่มีที่ท่าว่าจะพัฒนามุมมองกำลังทางปัญญาอย่างจริงจัง ในขณะที่สารสนเทศอันจำเป็นแก่การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจถูกยึดกุมและผูกขาดโดยกลุ่มขุนนางนักวิชาการและระบบราชการ ด้วยเหตุนี้เองเมื่อพรรคการเมืองยึดกุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางรัฐสภา พรรคการเมืองจึงไม่สามารถผลิตนโยบายที่เป็นของตนเอง และต้องคอยรับฟังความเห็นของขุนนางนักวิชาการและชนชั้นนำทางอำนาจในระบบราชการ การผูกขาดสารสนเทศนี้เองที่ทำให้พลังอำมาตยาธิปไตยยังคงสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจต่อไปได้

ประการที่สาม พลังอำมาตยาธิปไตยประสบความสำเร็จในการสร้างวิกฤติการณ์ภาพพจน์ให้แก่การเมืองที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี การขาดสารสนเทศและการไม่คุ้นเคยต่อระเบียบราชการที่มีอยู่มากมายนั้น ทำให้นักการเมืองบางคนดูเร่อร่าและขาดความมั่นใจในตนเอง ในยามที่ต้องตัดสินใจสั่งการ รัฐมนตรีบางคนหาทางออกด้วยการเชื่อฟังปลัดกระทรวงหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนอย่างเชื่องๆ นักการเมืองจึงมีภาพพจน์ว่าเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้และไร้ประสบการณ์ในด้านการบริหาร มีหน้าซ้ำยังมีพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้งอีกด้วย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช 2520:167) ทั้งๆที่พฤติกรรมในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมือง มิได้แตกต่างจากชนชั้นนำทางอำนาจในระบบราชการ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2520 : 167 และ 180) ชี้ให้เห็นว่า พลังอำมาตยาธิปไตยยังประสบความสำเร็จในการสร้างกำแพงสกัดกั้นมิให้นักการเมืองแทรกแซงระบบการบริหารบุคคลของระบบราชการ ด้วยการตรา พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2518 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้ง ปลัดกระทรวงเท่านั้น ส่วนข้าราชการตำแหน่งรองลงมายังคงเป็นเรื่องภายในระบบราชการ มาตรการดังกล่าวนี้มีผลในการจำกัดอำนาจของนักการเมืองในการควบคุมการดำเนินงานของข้าราชการให้สอดคล้องตามนโยบายที่กำหนดไว้

7.4 ความลงท้าย

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงในระบบทุนนิยมโลก ยังผลให้ตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยในช่วงปี 2516-2531 (จนถึงเดือนสิงหาคม) แตกต่างจากช่วงปี 2475-2516 อย่างเห็นได้ชัด

ในระยะแรกของช่วงปี 2475-2516 ไทยยังคงมีพันธะตามสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาค สิทธิสภาพนอกอาณาเขตยังคงดำรงอยู่ และอธิปไตยทางการคลังยังมิได้กลับคืนมา

โดยสมบูรณ จวบจนกระทั่งปี 2480 ครั้นในระหว่างปี 2484-2488 ไทยมีสภาพไม่ต่างจากเมืองขึ้นของญี่ปุ่น เนื่องจากจำต้องยอมให้ญี่ปุ่นเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย พันธะตามสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคระหว่างปี 2475-2480 ก็ดี และการยอมตนเป็นสมุนบริวารของญี่ปุ่นระหว่างปี 2484-2488 ก็ดี มีส่วนสำคัญในการสร้างข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ การตัดสินใจดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลไทยต้องละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมในเวลาต่อมา เพราะการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกชุมชนทุนนิยมโลก ย่อมมีข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่จะต้องยึดปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม

พลังอำนาจที่ไทยสามารถยึดกุมอำนาจการบริหารการปกครองสังคมการเมืองไทยเกือบตลอดระยะเวลาระหว่างปี 2475-2516 ยังผลให้ชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางนักวิชาการครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ อีกทั้งยังมีการวางกฎระเบียบเพื่อสงวนอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้ในระบบราชการอีกด้วย การกำหนดนโยบายในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ จึงเป็นกระบวนการที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ความเป็นราชาของผู้บริโภคไม่ปรากฏว่ามีในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ ประกอบกับระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะเผด็จการ/คณาธิปไตยในช่วงเวลาส่วนใหญ่ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้ นโยบายเศรษฐกิจจึงถูกกำหนดขึ้นจากปัจจัยด้านอุปทานมากกว่าปัจจัยด้านอุปสงค์ แม้รัฐบาลจะยอมให้จัดตั้งสมาคมการค้าและหอการค้ามาตั้งแต่ปี 2509 แต่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ยังมีบทบาทอันจำกัด การครอบงำของชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางนักวิชาการทำให้การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมีความโน้มเอียงที่จะมุ่งสู่เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ นอกจากนี้การที่ชนชั้นปกครองใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 ขาดฐานอำนาจทางเศรษฐกิจที่หล่อเลี้ยงและขยายฐานอำนาจทางการเมือง นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากนโยบายเศรษฐกิจที่กำหนดขึ้นด้วยวิธีการน่านีการ

ในช่วงปี 2516-2531 ระบบทุนนิยมโลกเผชิญกับคลื่นมรสุมเศรษฐกิจที่ยืดเยื้อยาวนาน ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประชาคมยุโรป ต่างดำเนินนโยบายการกีดกันการค้าระหว่างประเทศ (protectionism) และหาประโยชน์จากระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีอยู่ สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ย่อมสร้างข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย นอกจากนี้ การที่ไทยเผชิญกับวิกฤติการณ์เงินคงคลัง วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ ตลอดจนปัญหาดุลยภาพภายในและดุลยภาพภายนอกหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 จนเป็นเหตุให้ต้องพึ่งเงินกู้ฉุกเฉิน (standby

arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศ และฟิ่งเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ (structural adjustment loan) จากธนาคารโลก ทำให้องค์การระหว่างประเทศทั้งสองเข้ามาแทรกแซงตลาดนโยบายเศรษฐกิจของไทย ด้วยการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี 2524-2529

ระบอบการเมืองการปกครองที่มีลักษณะประชาธิปไตยมากขึ้น ทำให้ตลาดนโยบายเศรษฐกิจมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานมากกว่าเดิม กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพ่อค้านายทุน มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งมีส่วนช่วยเสริมความโน้มเอียงที่จะมุ่งสู่เป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าเดิม ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กำลังแปรสภาพเป็นความสัมพันธ์หลักที่มีความสำคัญเทียบเท่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างชนชั้นนำทางอำนาจกับกลุ่มผู้นำฝ่ายทหาร ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากนโยบายเศรษฐกิจที่กำหนดขึ้นเป็นพฤติกรรมที่ยังคงสืบทอดต่อมา ต่างกันแต่เพียงว่า สัดส่วนของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่แบ่งปันให้แก่บุคคลนอกระบบราชการมีมากขึ้น

บทที่ 8

บทสรุป

หนังสือเล่มนี้นำเสนอบทวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย โดยครอบคลุมช่วงเวลาระหว่างเดือนมิถุนายน 2475 ถึงเดือนสิงหาคม 2531 (ก่อนที่พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณจะจัดตั้งรัฐบาล) ผลการศึกษาเรื่องนี้ได้ให้ข้อสรุปสำคัญอย่างน้อย 8 ประการ คือ

ประการแรก แบบจำลองอุปสงค์-อุปทานนโยบายเศรษฐกิจของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกไม่เพียงพอที่จะอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ความรู้ความเข้าใจของเราในเรื่องนี้จะบกพร่องไปอีกมาก หากมิได้พิจารณาถึงความสำคัญของโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย) ในการกำกับตลาดนโยบายเศรษฐกิจ และมิได้พิจารณาถึงบทบาทของระบบทุนนิยมโลกในการแทรกแซงตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย

ประการที่สอง กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจไทยและโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกระหว่างปี 2475-2531 พลังอำนาจชาติปไตยซึ่งสามารถยึดกุมอำนาจรัฐได้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 มีอิทธิพลครอบงำตลาดนโยบายเศรษฐกิจและประสบความสำเร็จในการผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกือบตลอดระยะเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2475-2516 ต่อเมื่อพลังประชาธิปไตยเติบโตใหญ่กล้าแข็งขึ้น พลังอำนาจชาติปไตยจึงจำต้องรวมขอมให้พลังประชาธิปไตยมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2516-2531 แม้ในช่วงเวลาหลังนี้ประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นบทบาทอันจำกัดยิ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนก็จำกัดเฉพาะแต่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ทรงชนานุภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพ่อค้านายทุน กลุ่มเกษตรกรที่สามารถผลักดันนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จำกัดแต่กลุ่มชาวนาไร้อ้อย โดยที่ชาวนายังคงเป็นกลุ่มผู้เสียเปรียบในสังคมต่อไป ความขัดแย้งในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้มีการรวมกลุ่มผลประโยชน์ และผลักดันให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้สร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจ

ประการที่สาม ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) นับเป็นระบบความสัมพันธ์พื้นฐานที่รื้อยกกลุ่มชนในสังคมไทยเข้าด้วยกัน การที่ชนชั้นปกครองใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 ขาดรากฐานกำลังทางเศรษฐกิจ ทำให้ชนชั้นปกครองใหม่ต้องแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจด้วยวิธีการนานัปการ ทั้งนี้เพื่อใช้เสริมสร้างฐานกำลังทางเศรษฐกิจ หากปราศจากฐานกำลังทางเศรษฐกิจไม่เพียงแต่การขยายฐานอำนาจทางการเมืองจะทำได้แล้ว หากยังยากที่จะดำรงไว้ซึ่งฐานอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่เดิมอีกด้วย ในยุคสมัยที่พลังอำนาจชาติปไตยยึดกุมอำนาจการเมืองการปกครอง ผู้นำทางการเมืองจึงต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำฝ่ายทหาร ในยุคสมัยที่พลังอำนาจชาติปไตยจำต้องรวมชอมกับพลังประชาธิปไตย แม้การสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำฝ่ายทหารยังคงเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการได้มาซึ่งอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ต้องแผ่ขยายไปสู่ชนชั้นนำทางอำนาจนอกระบบราชการ ผู้นำท้องถิ่น และฐานมวลชนมากขึ้น ความจำเป็นในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวข้างต้นนี้ นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงแบบแผนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างช่วงเวลา 2475-2516 กับช่วงเวลา 2516-2531 มีผลกระทบต่อกรบั่นส่วนค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยที่ในช่วงแรกค่าเช่าทางเศรษฐกิจสัดส่วนสำคัญตกแก่พลังอำนาจชาติปไตยในระบบราชการ แต่ในช่วงหลังค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ปันให้แก่บุคคลนอกระบบราชการมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น

ประการที่สี่ อิทธิพลของระบบทุนนิยมโลกที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยปรากฏอยู่ตลอดเวลาาระหว่างปี 2475-2531 พันธะของสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคซึ่งมีมาแต่ปี 2398 และยังคงดำรงอยู่ในระหว่างปี 2475-2480 ตลอดจนการเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทยของกองทหารญี่ปุ่นระหว่างปี 2484-2488 มีส่วนในการสร้างข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ระบบทุนนิยมโลกได้กดดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่และปฏิบัติตามระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม แม้เมื่อไทยก้าวเข้าสู่ยุคสมัยของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับแต่ปี 2504 ระบบทุนนิยมโลกก็คอยกำกับให้รัฐบาลไทยดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดประเทศ และส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ การแทรกแซงตลาดนโยบายเศรษฐกิจไทยมีมากขึ้นหลังจากที่เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 จนตลาดนโยบายเศรษฐกิจไทยเป็นตลาดที่ไร้พรมแดนทางภูมิศาสตร์

ประการที่ห้า ตลาดนโยบายเศรษฐกิจเป็นตลาดที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์กับอุปทานของนโยบายเศรษฐกิจ ปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีพื้นฐานมาจากโครงสร้างอำนาจทางการเมือง และจารีตธรรมเนียมประเพณีในสังคม กระบวนการต่อรองระหว่างกลุ่มและสถาบัน

ต่างๆ ในสังคมทำให้มีอาจเลือกเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นเป้าหมายสูงสุด (maximand) และ/หรือเป้าหมายที่ต่ำสุด (minimand) ได้ เป้าหมายที่จะเป็นไปได้จึงเป็นเพียงเป้าหมายระดับที่น่าพึงพอใจระดับหนึ่งเท่านั้น (Satisficing Theory)¹

ประการที่หก การดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้เป็นเรื่องที่ยากจะเป็นไปได้ ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันได้เปิดช่องให้กลุ่มประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป และญี่ปุ่น ให้เงินอุดหนุนการผลิตทางการเกษตร ซึ่งมีผลในการกดราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกอันเป็นผลเสียต่อเกษตรกรไทยอีกทอดหนึ่ง ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงไม่เกื้อกูลต่อการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ขณะเดียวกันกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในตัวของมันเองก็มีกลไกที่สร้างความโน้มเอียงที่จะละเลยปัญหาดังกล่าวนี้ ชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางนักวิชาการมีความโน้มเอียงที่จะให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเรียดิบโตทางเศรษฐกิจและเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายอื่นใด กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพ่อค้านายทุนย่อมมีความเห็นแก่ตัวตามธรรมชาติ และพยายามผลักดันนโยบายที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของตนเป็นธรรมดา ความจำเป็นที่จะต้องสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่ออำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง เป็นเหตุปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่กำหนดขึ้นเพื่อหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจย่อมไม่สามารถจะเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวมได้ เพราะประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากดำเนินนโยบายลักษณะนี้ย่อมตกแก่กลุ่มชนที่เป็นฐานอำนาจของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองนั่นเอง

ประการที่เจ็ด ข้อกล่าวอ้างที่ว่า สังคมการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นสังคมอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) นั้น เป็นข้อกล่าวอ้างที่มีข้อเท็จจริงสนับสนุน อย่างน้อยจนถึงเดือนสิงหาคม 2531 แม้ในยุคสมัยที่พลังประชาธิปไตยเติบโตใหญ่ พลังอำมาตยาธิปไตยยังคงครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนามาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ดี การผลักดันแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างมหาศาลต่อชะตากรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนชาวไทยในอนาคตที่ดี การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบ

¹ โปรดดู ความเห็นของ Mosley (1976) เกี่ยวกับประเด็นนี้ บทสรุปในเรื่องนี้สอดคล้องกับทฤษฎีหน่วยผลิตของสำนักพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioural Theory of the Firm) ซึ่งบุกเบิกนำเสนอโดยเฮอริเบิร์ต ไชมอน (Herbert Simon) หากจะกล่าวโดยอุปมาอุปไมยก็คือ ตลาดนโยบายเศรษฐกิจมีสภาพเสมือนหนึ่งองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมีฟังก์ชันอรรถประโยชน์แตกต่างกัน ดังนั้น จึงต้องมีการต่อรองแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน กระบวนการต่อรองดังกล่าวนี้ทำให้เป้าหมายสูงสุดและเป้าหมายต่ำสุดมีอาจเป็นไปได้

รัดเข็มขัดระหว่างปี 2524-2530 ซึ่งมีผลในการสร้างข้อจำกัดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอื่น ๆ ก็ดี ล้วนแล้วแต่เกิดจากการผลักดันของพลังอำนาจภายใน

ประการที่แปด ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ (imperfect information) นับเป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งของตลาดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมิได้เป็นที่ทราบกันทั่วไป ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจส่วนสำคัญเกิดจากระบบการเมืองการปกครองที่มีลักษณะเผด็จการ/คณาธิปไตย ขณะเดียวกัน พลังอำนาจภายในก็พยายามยึดกุมและผูกขาดสารสนเทศไว้ในระบบราชการ ทั้งที่สารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจเป็นสารสนเทศสาธารณะ (public information) อันประชาชากรพึงมีสิทธิรับรู้ แต่พลังอำนาจภายในกลับผูกขาดสารสนเทศเสมือนหนึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยอ้างว่าสารสนเทศเหล่านั้นเป็นความลับของทางราชการ อันเปิดเผยมิได้ เพราะจะกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ การผูกขาดสารสนเทศดังกล่าวนี้ในด้านหนึ่งมีผลในการบั่นทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ตลอดจนปิดหูปิดตาประชาชนมิให้มีสิทธิรับรู้ปัญหาของบ้านเมือง และกีดกันมิให้ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของบ้านเมือง ในอีกด้านหนึ่ง การผูกขาดสารสนเทศดังกล่าวนี้ช่วยเกื้อกูลให้การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็นไปโดยสะดวก เนื่องจากปลอดพ้นจากการตรวจสอบนั่นเอง แม้ว่าปัญหาความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศจะผ่อนคลายลงเมื่อระบอบการเมืองการปกครองมีลักษณะประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ปัญหานี้จะไม่สามารถจัดให้หมดไปโดยง่าย เพราะในการที่จะเข้าใจการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล เราไม่เพียงแต่ต้องมีสารสนเทศเกี่ยวกับตัวนโยบายเท่านั้น หากเรายังต้องมีสารสนเทศด้านอื่นๆประกอบด้วย ยิ่งไปกว่านั้น การที่ประชาชนจะมีมติยอมรับหรือไม่ยอมรับนโยบายเศรษฐกิจนโยบายหนึ่งนโยบายใดของรัฐบาลนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ผลกระทบอันคาดว่าจะเกิดขึ้นจากนโยบายนั้นๆ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ทางเศรษฐศาสตร์พอสมควร อวิชาของประชาชนจึงทำให้ผู้บริโภคนโยบายที่จะเป็นราชาในตลาดนโยบายเศรษฐกิจได้ ดังจะเห็นได้ว่า ชาวนาโดยทั่วไปมักจะไม่เข้าใจว่าการเก็บพรีเอมิยมข้าวจากการส่งข้าวออกมีผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาอย่างไร และชาวนาโดยทั่วไปมักจะไม่เข้าใจว่า การผูกขาดบริการการขนส่งโดยองค์การ ร.ส.พ. มีผลในการกตราคาข้าวภายในประเทศอย่างไร ความยากลำบากในการเข้าใจกลไกและผลกระทบของมาตรการทางนโยบายต่างๆ ก่อให้เกิดสภาพความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (asymmetric information) ในตลาดนโยบายเศรษฐกิจ กล่าวคือ จะมีชนกลุ่มน้อยในสังคมสามารถยึดกุมสารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลได้อย่างค่อนข้างสมบูรณ์ โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมไม่สามารถยึดกุมสารสนเทศดังกล่าวนี้ได้ สภาพความไร้สมมาตรของสารสนเทศในตลาดนโยบาย

เศรษฐกิจช่วยเกื้อกูลการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแก่ชนกลุ่มน้อยผู้ได้เปรียบในสังคม และทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไม่สามารถก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม

ภาคผนวกที่ 1

จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่ 1-48

จำแนกตามภูมิหลังทางอาชีพ พ.ศ. 2475 – 2531

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 1 28 มิ.ย.2475 – 9 ธ.ค. 2475		รัฐบาลชุดที่ 2 10 ธ.ค.2475 – 1 เม.ย. 2476		รัฐบาลชุดที่ 3 1 เม.ย. 2476 – 20 มิ.ย. 2476	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	7	46.7	8	40.0	13	59.1
1.1 ทหารบก	5	33.4	5	25.0	9	40.9
1.2 ทหารเรือ	2	13.3	3	15.0	4	18.2
1.3 ทหารอากาศ	-	-	-	-	-	-
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	8	53.3	12	60.0	9	40.9
3. นักธุรกิจ	-	-	-	-	-	-
4. พลเรือนอื่น ๆ	-	-	-	-	-	-
5. รวมทั้งสิ้น	15	100.0	20	100.0	22	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	15	100.0	20	100.0	22	100.0
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	8	53.3	12	60.0	9	40.9
8. นายกรัฐมนตรี	พระยามโนปกรณ์ นิติธาดา		พระยามโนปกรณ์ นิติธาดา		พระยามโนปกรณ์ นิติธาดา	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 4 24 มิ.ย.2476 – 16 ธ.ค. 2476		รัฐบาลชุดที่ 5 16 ธ.ค. 2476 – 13 ก.ย. 2477		รัฐบาลชุดที่ 6 22 ก.ย.2477 – 9 ธ.ค. 2480	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	9	47.4	7	36.8	14	45.1
1.1 ทหารบก	4	21.1	4	21.0	7	22.6
1.2 ทหารเรือ	5	26.3	3	15.8	5	16.1
1.3 ทหารอากาศ	-	-	-	-	1	3.2
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	1	3.2
2. ข้าราชการพลเรือน	10	52.6	12	63.2	17	54.9
3. นักธุรกิจ	-	-	-	-	-	-
4. พลเรือนอื่น ๆ	-	-	-	-	-	-
5. รวมทั้งสิ้น	19	100.0	19	100.0	31	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	19	100.0	19	100.0	31	100.0
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	10	52.6	12	63.2	17	54.9
8. นายกรัฐมนตรี	พระยาพหลพล พยุหเสนา		พระยาพหลพล พยุหเสนา		พระยาพหลพล พยุหเสนา	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 7 9 ส.ค.2480 – 20 ส.ค.2480		รัฐบาลชุดที่ 8 21 ส.ค. 2480 – 16 ส.ค. 2481		รัฐบาลชุดที่ 9 16 ส.ค.2481 – 6 มี.ค. 2485	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	10	50.0	13	61.9	18	56.2
1.1 ทหารบก	5	25.0	7	33.3	9	28.1
1.2 ทหารเรือ	4	20.0	4	19.0	5	15.6
1.3 ทหารอากาศ	1	5.0	1	4.8	3	9.4
1.4 ตำรวจ	-	-	1	4.8	1	3.1
2. ข้าราชการพลเรือน	10	50.0	7	33.3	14	43.8
3. นักธุรกิจ	-	-	1	4.8	-	-
4. พลเรือนอื่น ๆ	-	-	-	-	-	-
5. รวมทั้งสิ้น	20	100.0	21	100.0	32	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	20	100.0	20	95.2	32	100.0
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	10	50.0	8	38.0	14	43.8
8. นายกรัฐมนตรี	พระยาพหลพล พยุหเสนา		พระยาพหลพล พยุหเสนา		หลวงพิบูลสงคราม	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 10 7 มี.ค.2485 – 24 ก.ค. 2487		รัฐบาลชุดที่ 11 1 ส.ค. 2487 – 17 ส.ค. 2488		รัฐบาลชุดที่ 12 31 ส.ค.2488 – 17 ก.ย. 2488	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	19	65.5	8	38.1	5	21.7
1.1 ทหารบก	10	34.5	4	19.1	1	4.4
1.2 ทหารเรือ	4	13.8	4	19.1	2	8.7
1.3 ทหารอากาศ	4	13.8	-	-	1	4.4
1.4 ตำรวจ	1	3.4	-	-	1	4.4
2. ข้าราชการพลเรือน	10	34.5	12	57.1	11	47.8
3. นักธุรกิจ	-	-	-	-	-	-
4. พลเรือนอื่น ๆ	-	-	1	4.8	7	30.4
5. รวมทั้งสิ้น	29	100.0	21	100.0	23	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	29	100.0	20	95.2	16	69.6
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	10	34.5	13	61.9	18	78.3
8. นายกรัฐมนตรี	จอมพล ป. พิบูลสงคราม		ควง อภัยวงศ์		ทวี บุญยเกตุ	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 13 17 ก.ย.2488 – 24 ม.ค. 2489		รัฐบาลชุดที่ 14 31 ม.ค.2489 – 18 มี.ค.2489		รัฐบาลชุดที่ 15 24 มี.ค.2489 – 8 มิ.ย. 2489	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	3	12.0	5	23.8	3	18.8
1.1 ทหารบก	2	8.0	3	14.2	3	18.8
1.2 ทหารเรือ	-	-	1	4.8	-	-
1.3 ทหารอากาศ	-	-	1	4.8	-	-
1.4 ตำรวจ	1	4.0	-	-	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	14	56.0	11	52.4	12	75.0
3. นักธุรกิจ	1	4.0	-	-	-	-
4. พลเรือนอื่น ๆ	7	28.0	5	23.8	1	6.2
5. รวมทั้งสิ้น	25	100.0	21	100.0	16	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	17	68.0	16	76.2	15	93.7
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	22	88.0	16	76.2	13	81.2
8. นายกรัฐมนตรี	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช		ควง อภัยวงศ์		ปรีดี พนมยงค์	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 16 11 มิ.ย.2489 – 21 ส.ค.2489		รัฐบาลชุดที่ 17 23 ส.ค.2489 – 30 พ.ค.2490		รัฐบาลชุดที่ 18 31 พ.ค.2490 – 8 พ.ย.2490	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	5	31.25	4	22.2	4	21.1
1.1 ทหารบก	4	25.0	3	16.6	3	15.8
1.2 ทหารเรือ	1	6.2	1	5.6	1	5.3
1.3 ทหารอากาศ	-	-	-	-	-	-
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	9	56.25	10	55.6	9	47.4
3. นักธุรกิจ	-	-	-	-	-	-
4. พลเรือนอื่น ๆ	2	12.5	4	22.2	6	31.6
5. รวมทั้งสิ้น	16	100.0	18	100.0	19	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	14	87.5	14	77.8	13	68.4
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	11	68.7	14	77.8	15	78.9
8. นายกรัฐมนตรี	ปรีดี พนมยงค์		พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์		พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 19 10 พ.ย.2490 – 6 ก.พ.2491		รัฐบาลชุดที่ 20 ก.พ.2491 – 7 เม.ย.2491		รัฐบาลชุดที่ 21 8 เม.ย.2491 – 24 มิ.ย.2492	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	7	29.2	7	29.2	13	40.6
1.1 ทหารบก	3	12.5	2	8.3	10	31.3
1.2 ทหารเรือ	3	12.5	3	12.5	2	6.2
1.3 ทหารอากาศ	1	4.2	2	8.35	1	3.1
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	12	50.0	9	37.5	10	3.3
3. นักธุรกิจ	-	-	-	-	3	9.3
4. พลเรือนอื่น ๆ	5	20.8	8	33.3	6	18.8
5. รวมทั้งสิ้น	24	100.0	24	100.0	32	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	19	79.2	16	66.7	23	71.9
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	17	70.8	17	70.8	19	59.4
8. นายกรัฐมนตรี	ควง อภัยวงศ์		ควง อภัยวงศ์		จอมพล ป. พิบูลสงคราม	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 22 25 มิ.ย.2492 – 28 พ.ย.2494		รัฐบาลชุดที่ 23 29 พ.ย.2494 – 5 ธ.ค.2494		รัฐบาลชุดที่ 24 6 ธ.ค.2494 – 24 มี.ค.2495	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	11	39.2	8	53.4	18	72.0
1.1 ทหารบก	9	32.2	6	40.0	10	40.0
1.2 ทหารเรือ	1	3.5	1	6.7	3	12.0
1.3 ทหารอากาศ	-	-	1	6.7	3	12.0
1.4 ตำรวจ	1	3.5	-	-	2	8.0
2. ข้าราชการพลเรือน	9	32.2	4	26.7	4	16.0
3. นักธุรกิจ	2	7.1	1	6.7	1	4.0
4. พลเรือนอื่น ๆ	6	21.5	2	13.2	2	8.0
5. รวมทั้งสิ้น	28	100.0	15	100.0	25	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	20	71.4	12	80.0	22	88.0
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	17	60.7	7	46.7	7	28.0
8. นายกรัฐมนตรี	จอมพล ป. พิบูลสงคราม		จอมพล ป. พิบูลสงคราม		จอมพล ป. พิบูลสงคราม	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 25 24 มี.ค.2495 – 25 ก.พ.2500		รัฐบาลชุดที่ 26 21 มี.ค.2500 – 16 ก.ย.2500		รัฐบาลชุดที่ 27 21 ก.ย. 2500 – 26 ธ.ค. 2500	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	22	70.9	20	66.7	15	53.6
1.1 ทหารบก	14	45.1	14	46.7	12	42.9
1.2 ทหารเรือ	3	9.7	1	3.3	2	7.1
1.3 ทหารอากาศ	3	9.7	3	10.0	1	3.6
1.4 ตำรวจ	2	6.4	2	6.7	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	5	16.1	2	6.7	10	35.7
3. นักธุรกิจ	1	3.3	1	3.3	1	3.6
4. พลเรือนอื่น ๆ	3	9.7	7	23.3	2	7.1
5. รวมทั้งสิ้น	31	100.0	30	100.0	28	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	27	87.1	22	73.3	25	89.3
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	9	29.0	10	33.3	13	46.5
8. นายกรัฐมนตรี	จอมพล ป. พิบูลสงคราม		จอมพล ป. พิบูลสงคราม		พจน์ สารสิน	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 28 1 ม.ค.2501 – 20 ต.ค.2501		รัฐบาลชุดที่ 29 9 ก.พ.2502 – 8 ธ.ค.2506		รัฐบาลชุดที่ 30 9 ธ.ค.2506 – 6 มี.ค.2512	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	13	36.1	5	27.8	8	36.4
1.1 ทหารบก	10	27.8	5	27.8	5	22.7
1.2 ทหารเรือ	2	5.5	-	-	-	-
1.3 ทหารอากาศ	1	2.8	-	-	2	9.1
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	1	4.6
2. ข้าราชการพลเรือน	12	33.3	12	66.7	13	59.0
3. นักธุรกิจ	4	11.1	-	-	-	-
4. พลเรือนอื่น ๆ	7	19.5	1	5.5	1	4.6
5. รวมทั้งสิ้น	36	100.0	18	100.0	22	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	25	69.4	17	94.4	21	95.5
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	23	63.9	13	72.2	14	63.7
8. นายกรัฐมนตรี	พลโทถนอม กิตติขจร		จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์		จอมพลถนอม กิตติขจร	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 31 7 มี.ค.2512 – 17 พ.ย.2514		รัฐบาลชุดที่ 32 18 ธ.ค.2515 – 15 ต.ค.2516		รัฐบาลชุดที่ 33 15 ต.ค.2516 – 22 พ.ค.2517	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	12	42.8	12	41.4	9	33.3
1.1 ทหารบก	7	25.0	6	20.7	3	11.1
1.2 ทหารเรือ	1	3.5	2	6.9	2	7.4
1.3 ทหารอากาศ	1	3.5	2	6.9	1	3.7
1.4 ตำรวจ	3	10.7	2	6.9	3	11.1
2. ข้าราชการพลเรือน	14	50.0	14	48.3	17	63.0
3. นักธุรกิจ	2	7.2	3	10.3	1	3.7
4. พลเรือนอื่น ๆ	-	-	-	-	-	-
5. รวมทั้งสิ้น	28	100.0	29	100.0	27	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	26	92.8	26	89.6	26	96.2
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	16	57.1	17	58.6	18	66.7
8. นายกรัฐมนตรี	จอมพลถนอม กิตติขจร		จอมพลถนอม กิตติขจร		นายสัญญา ธรรมศักดิ์	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 34 27 พ.ค.2517 – 14 ก.พ.2518		รัฐบาลชุดที่ 35 15 ก.พ.2518 – 14 มี.ค.2518		รัฐบาลชุดที่ 36 17 มี.ค.2518 – 22 ม.ค.2519	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	7	22.5	4	13.8	4	12.5
1.1 ทหารบก	3	9.7	1	3.45	3	9.4
1.2 ทหารเรือ	1	3.2	1	3.45	1	3.1
1.3 ทหารอากาศ	1	3.2	1	3.45	-	-
1.4 ตำรวจ	2	6.4	1	3.45	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	21	67.8	3	10.4	1	3.1
3. นักธุรกิจ	3	9.7	8	27.5	19	59.4
4. พลเรือนอื่น ๆ	-	-	14	48.3	8	25.0
5. รวมทั้งสิ้น	31	100.0	29	100.0	32	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	28	90.3	7	24.1	5	15.7
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	24	77.4	25	86.2	28	87.5
8. นายกรัฐมนตรี	นายสัญญา ธรรมศักดิ์		ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช		ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 37 21 เม.ย.2519 – 23 ก.ย.2519		รัฐบาลชุดที่ 38 25 ก.ย.2519 – 6 ต.ค.2519		รัฐบาลชุดที่ 39 22 ต.ค.2519 – 20 ต.ค.2520	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	3	10.7	4	12.9	4	22.2
1.1 ทหารบก	1	3.55	3	9.6	2	11.1
1.2 ทหารเรือ	1	3.55	-	-	1	5.55
1.3 ทหารอากาศ	1	3.55	1	3.3	1	5.55
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	3	10.7	2	6.5	10	55.6
3. นักธุรกิจ	11	39.3	12	38.7	1	5.5
4. พลเรือนอื่น ๆ	11	39.3	13	41.9	3	16.7
5. รวมทั้งสิ้น	28	100.0	31	100.0	18	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	6	21.4	6	19.4	14	77.8
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	25	89.3	27	87.1	14	77.8
8. นายกรัฐมนตรี	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช		ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช		นายธานินทร์ กรัยวิเชียร	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 40 12 พ.ย.2520 – 23 พ.ค.2522		รัฐบาลชุดที่ 41 24 พ.ค.2522 – 10 ก.พ.2523		รัฐบาลชุดที่ 42 10 ก.พ. 2523 – 29 ก.พ.2523	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	9	27.2	15	37.5	9	39.1
1.1 ทหารบก	6	18.1	7	17.5	4	17.4
1.2 ทหารเรือ	2	6.1	2	5.0	2	8.7
1.3 ทหารอากาศ	1	3.0	4	10.0	3	13.0
1.4 ตำรวจ	-	-	2	5.0	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	19	57.6	17	42.5	8	34.8
3. นักธุรกิจ	5	15.2	6	15.0	5	21.7
4. พลเรือนอื่น ๆ	-	-	2	5.0	1	4.4
5. รวมทั้งสิ้น	33	100.0	40	100.0	23	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	28	84.9	32	80.0	17	73.9
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	24	72.7	25	62.5	14	60.9
8. นายกรัฐมนตรี	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันทน์		พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันทน์		พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันทน์	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 43 12 มี.ค.2523 – 22 ม.ค.2524		รัฐบาลชุดที่ 44 22 ม.ค.2524 – 19 ธ.ค.2524		รัฐบาลชุดที่ 45 19 ธ.ค.2524 – 30 เม.ย.2526	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	7	19.4	11	28.2	10	24.4
1.1 ทหารบก	3	8.3	6	15.4	6	14.6
1.2 ทหารเรือ	2	5.55	3	7.7	2	4.9
1.3 ทหารอากาศ	2	5.55	2	5.1	2	4.9
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	-	-
2. ข้าราชการพลเรือน	6	16.7	10	25.6	7	17.0
3. นักธุรกิจ	18	50	11	28.2	16	39.0
4. พลเรือนอื่น ๆ	5	13.9	7	18.0	8	19.6
5. รวมทั้งสิ้น	36	100.0	39	100.0	41	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	13	36.1	21	53.8	17	41.4
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	29	80.1	28	71.8	31	75.6
8. นายกรัฐมนตรี	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์		พลเอกเปรม ติณสูลานนท์		พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 46 30 เม.ย.2526 – 5 ส.ค.2529		รัฐบาลชุดที่ 47 5 ส.ค.2529 - 8 ส.ค.2531		รัฐบาลชุดที่ 48 9 สิงหาคม 2531 - ปัจจุบัน	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ข้าราชการทหารและตำรวจ	6	13.9	9	20.0	5	11.1
1.1 ทหารบก	3	7.0	6	13.3	3	6.7
1.2 ทหารเรือ	1	2.3	1	2.2	-	-
1.3 ทหารอากาศ	2	4.6	2	4.5	1	2.2
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	1	2.2
2. ข้าราชการพลเรือน	6	13.9	5	11.1	1	2.2
3. นักธุรกิจ	18	41.8	23	51.1	27	60.0
4. พลเรือนอื่น ๆ	13	30.2	8	17.8	12	26.7
5. รวมทั้งสิ้น	43	100.0	45	100.0	45	100.0
6. ข้าราชการรวม (1+2)	12	27.9	11	24.4	6	13.3
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	37	86.1	36	80.0	40	88.9
8. นายกรัฐมนตรี	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์		พลเอกเปรม ติณสูลานนท์		พลตรีชาติชาย ชุมทะวัน	

ที่มา รายชื่อรัฐมนตรีรวบรวมจากราชการกิจจานุเบกษา ฉบับต่าง ๆ

ภาคผนวกที่ 2
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
จำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ พ.ศ. 2475-2531

เลือกตั้งเมื่อ ภูมิภาคหลังทางอาชีพ	พ.ย. 2476		พ.ย. 2480		พ.ย. 2481		ม.ค. 2489	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ธุรกิจการค้า	15	19.2	18	19.8	20	22.0	20	20.8
2. ข้าราชการประจำ	16	20.5	38	41.8	27	29.7	37	38.5
3. ข้าราชการบำนาญ	11	14.1	8	8.8	9	9.9	6	6.2
4. ทนายความ	21	26.9	15	16.5	24	26.4	17	17.7
5. นักหนังสือพิมพ์	3	3.8	1	1.1	3	3.3	2	2.1
6. แพทย์	2	2.6	2	2.2	-	-	1	1.0
7. เกษตรกรรวม	8	10.3	5	5.5	7	7.7	7	7.3
8. ครูอาจารย์	-	-	2	2.2	-	-	1	1.0
9. อื่น ๆ	-	-	-	-	-	-	2	2.1
10. ไม่แจ้ง	2	2.6	1	1.1	1	1.1	3	3.1
รวม	78	100.0	91	100.0	91	100.0	96	100.0

เลือกตั้งเมื่อ ภูมิหลังทางอาชีพ	ส.ค. 2489		ม.ค 2491		มิ.ย. 2492		ก.พ. 2495	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ธุรกิจการค้า	9	11.0	22	22.2	7	33.3	25	20.3
2. ข้าราชการประจำ	42	51.2	14	14.1	3	14.3	14	11.4
3. ข้าราชการบำนาญ	8	9.8	19	19.2	1	4.8	20	16.3
4. ทนายความ	15	18.3	28	28.3	6	28.6	44	35.8
5. นักหนังสือพิมพ์	-	-	3	3.0	-	-	1	0.8
6. แพทย์	-	-	-	-	-	-	3	2.4
7. เกษตรกรรวม	4	4.9	6	6.1	1	4.8	4	3.2
8. ครูอาจารย์	1	1.2	-	-	1	4.8	5	4.1
9. อื่น ๆ	2	2.4	6	6.1	2	9.5	2	1.6
10. ไม่แจ้ง	1	1.2	1	1.0	-	-	5	4.1
รวม	82	100.0	99	100.0	21	100.0	123	100.0

เลือกตั้งเมื่อ ภูมิหลังทางอาชีพ	ก.พ. 2500		ธ.ค. 2500		ก.พ. 2512		ม.ค. 2518	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ธุรกิจการค้า	42	26.2	44	27.5	100	45.7	93	34.6
2. ข้าราชการประจำ	27	16.9	20	12.5	14	6.4	11	4.1
3. ข้าราชการบำนาญ	19	11.9	22	13.8	31	14.1	22	8.2
4. ทนายความ	44	27.5	37	23.1	35	16.0	47	17.5
5. นักหนังสือพิมพ์	2	1.2	8	5.0	3	1.4	10	3.7
6. แพทย์	-	-	3	1.9	4	1.8	6	2.2
7. เกษตรกรรวม	11	6.9	13	8.1	12	5.5	23	8.5
8. ครูอาจารย์	5	3.1	5	3.1	3	1.4	20	7.4
9. อื่น ๆ	4	0.2	2	1.2	8	3.6	21	7.8
10. ไม่แจ้ง	6	3.7	6	3.7	9	4.1	16	5.9
รวม	160	100.0	160	100.0	219	100.0	269	100.0

เลือกตั้งเมื่อ ภูมิหลังทางอาชีพ	เม.ย. 2519		เม.ย. 2522		เม.ย. 2526		ก.ค. 2529	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ธุรกิจการค้า	82	29.4	112	37.2	123	38.0	134	38.6
2. ข้าราชการประจำ	17	6.1	37	12.3	31	9.6	42	12.1
3. ข้าราชการบำนาญ	45	16.1	18	6.0	12	3.7	19	5.5
4. ทนายความ	33	11.8	41	13.6	35	10.8	45	13.0
5. นักหนังสือพิมพ์	6	2.1	2	0.7	-	-	3	0.9
6. แพทย์	10	3.6	5	1.7	11	3.4	7	2.0
7. เกษตรกรรม	16	5.7	26	8.6	17	5.2	15	4.3
8. ครูอาจารย์	24	8.6	22	7.3	20	6.2	15	4.3
9. อื่น ๆ	31	11.1	30	10.0	54	16.7	64	18.4
10. ไม่แจ้ง	15	5.4	8	2.7	11	3.4	3	0.9
รวม	279	100.0	301	100.0	324	100.0	347	100.0

ที่มา (1) ข้อมูลปี 2475-2522 มาจาก *วิสุทธิ ธรรมวิริยวงศ์ (2526)*

(2) ข้อมูลปี 2526 และ 2529 มาจาก *นิยม รัฐอมฤต (2530)*

หมายเหตุ อาชีพอื่น ๆ หมายถึง นักการเมือง พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักจัดรายการวิทยุ นักสังคมสงเคราะห์นักร้อง ฯลฯ

ภาคผนวกที่ 3

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาเฉพาะที่มาจากกาแต่งตั้ง จำแนกตามภูมิภาคหลังทางอาชีพ

2475 - 2531

ภูมิภาคหลังทางอาชีพ	ชุดที่ 1 สส. ประเภทที่ 2 แต่งตั้ง 28 มิ.ย. 2475		ชุดที่ 2 สส. ประเภทที่ 2 แต่งตั้ง 9 ธ.ค. 2476		ชุดที่ 3 สมาชิกวุฒิสภา (24 พ.ค. 2489)	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ทหารและตำรวจ	18	25.71	50	64.10	33	41.25
1.1 ทหารบก	8	11.43	34	43.59	24	30.00
1.2 ทหารเรือ	8	11.43	15	19.23	6	7.50
1.3 ทหารอากาศ	-	-	-	-	1	1.25
1.4 ตำรวจ	2	2.86	1	1.28	2	2.50
2. ข้าราชการพลเรือน	44	62.86	27	34.61	21	26.25
3. นักธุรกิจ	4	5.71	1	1.28	3	3.75
4. พลเรือนอื่น ๆ	4	5.71	-	-	23	28.75
5. รวมทั้งสิ้น	70	100.00	78	100.00	80	100.00
6. ข้าราชการรวม (1+2)	62	88.57	77	98.72	54	67.50
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	52	74.29	28	35.9	47	58.75

ภูมิหลังทางอาชีพ	ชุดที่ 4 สมาชิกวุฒิสภา แต่งตั้ง 18 พ.ย. 2490		ชุดที่ 5 สส.ประเภทที่ 2 แต่งตั้ง 30 พ.ย. 2494		ชุดที่ 6 สส. ประเภทที่ 2 แต่งตั้ง 18 ก.ย. 2500	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ทหารและตำรวจ	35	35.00	102	82.93	107	88.43
1.1 ทหารบก	28	28.00	63	51.22	76	62.81
1.2 ทหารเรือ	6	6.00	13	10.57	13	10.74
1.3 ทหารอากาศ	-	-	15	12.19	15	12.40
1.4 ตำรวจ	1	1.00	11	8.94	3	2.48
2. ข้าราชการพลเรือน	57	57.00	14	11.38	11	9.09
3. นักธุรกิจ	6	6.00	3	2.44	2	1.65
4. พลเรือนอื่น ๆ	2	2.00	4	3.25	1	0.83
5. รวมทั้งสิ้น	100	100.00	123	100.00	121	100.00
6. ข้าราชการรวม (1+2)	92	92.00	116	94.31	118	97.52
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	65	65.00	21	17.07	14	11.57

ภูมิหลังทางอาชีพ	ชุดที่ 7 สมาชิกรางวัลรัฐธรรมนุญ ตั้งแต่ 3 กุมภาพันธ์ 2502		ชุดที่ 8 สมาชิกวุฒิสภา แต่งตั้ง 4 ก.ค. 2511 และ 25 ก.พ. 2512		ชุดที่ 9 สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ แต่งตั้ง 16 ธ.ค. 2514	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ทหารและตำรวจ	180	75.00	117	71.34	200	66.89
1.1 ทหารบก	110	45.83	81	49.39	133	44.48
1.2 ทหารเรือ	32	13.33	15	9.15	31	10.37
1.3 ทหารอากาศ	20	8.33	9	5.49	23	7.69
1.4 ตำรวจ	18	7.50	12	7.32	13	4.35
2. ข้าราชการพลเรือน	52	21.67	33	20.12	77	25.75
3. นักธุรกิจ	3	1.25	6	3.66	8	2.68
4. พลเรือนอื่นๆ	5	2.08	8	4.88	14	4.68
5. รวมทั้งสิ้น	240	100.00	164	100.00	299	100.00
6. ข้าราชการรวม (1+2)	232	96.67	150	91.46	277	92.64
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	60	25.00	47	28.66	99	33.11

ภูมิหลังทางอาชีพ	ชุดที่ 10 สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ แต่งตั้ง 23 ธ.ค. 2516		ชุดที่ 11 สมาชิกวุฒิสภา แต่งตั้ง 26 ม.ค. 2518		ชุดที่ 12 สมาชิกสภาปฏิรูปการ ปกครองแผ่นดิน แต่งตั้ง 20 พ.ย. 2519	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ทหารและตำรวจ	55	18.39	18	18.00	190	55.88
1.1 ทหารบก	26	8.70	8	8.00	95	27.94
1.2 ทหารเรือ	6	2.01	4	4.00	44	12.94
1.3 ทหารอากาศ	5	1.67	2	2.00	36	10.59
1.4 ตำรวจ	18	6.02	4	4.00	15	4.41
2. ข้าราชการพลเรือน	157	52.50	43	43.0	55	16.18
3. นักธุรกิจ	42	14.05	25	25.0	55	16.18
4. พลเรือนอื่น ๆ	45	15.05	14	14.0	40	11.76
5. รวมทั้งสิ้น	299	100.00	100	100.00	340	100.00
6. ข้าราชการรวม (1+2)	212	70.90	61	61.00	245	72.06
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	244	81.61	82	82.00	150	44.12

ภูมิหลังทางอาชีพ	ชุดที่ 13 สมาชิกสหกรณ์บัญญัติ แห่งชาติ แต่งตั้ง 25 พ.ย. 2520		ชุดที่ 14 สมาชิกวุฒิสภา แต่งตั้ง 22 เม.ย. 2522	
	จำนวน	%	จำนวน	%
1. ทหารและตำรวจ	247	68.61	339	67.80
1.1 ทหารบก	132	36.67	187	37.40
1.2 ทหารเรือ	54	15.00	66	13.20
1.3 ทหารอากาศ	46	12.78	67	13.40
1.4 ตำรวจ	15	4.17	19	3.80
2. ข้าราชการพลเรือน	69	19.17	81	16.20
3. นักธุรกิจ	25	6.94	56	11.20
4. พลเรือนอื่น ๆ	19	5.28	24	4.80
5. รวมทั้งสิ้น	360	100.00	500	100.00
6. ข้าราชการรวม (1+2)	316	87.78	420	84.00
7. พลเรือนรวม (2+3+4)	113	31.39	161	32.20

ที่มา รวบรวมข้อมูลจาก ราชกิจจานุเบกษา ฉบับต่าง ๆ

หมายเหตุ (1) จำนวนวุฒิสมาชิกชุดที่ 8 แต่งตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2511 จำนวน 120 คน แต่งตั้งเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2512 จำนวน 44 คน เพื่อให้มีจำนวน 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(2) จำนวนวุฒิสภาชุดที่ 14 แต่งตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 จำนวน 225 คน ต่อมามีการแต่งตั้งเพิ่มเติมจำนวน 52 นาย (25 เมษายน 2524) จำนวน 79 นาย (19 เมษายน 2526) จำนวน 1 นาย (20 เมษายน 2526) จำนวน 56 นาย (15 เมษายน 2528) จำนวน 23 นาย (28 กรกฎาคม 2529) จำนวน 56 นาย (22 เมษายน 2530) และจำนวน 8 นาย (15 กรกฎาคม 2531)

ภาคผนวกที่ 4
จำนวนสมาคมการค้าในประเทศไทย จำแนกตามปีที่จัดตั้ง

ปี	กรุงเทพมหานคร	ส่วนภูมิภาค	รวม
2509	7	2	9
2510	26	8	34
2511	15	5	20
2512	5	2	7
2513	2	1	3
2514	5	-	5
2515	6	1	7
2516	5	-	5
2517	4	4	8
2518	10	3	13
2519	13	1	14
2520	4	1	5
2521	12	4	16
2522	4	-	4
2523	4	1	5
2524	10	2	12
2525	8	5	13
2526	8	-	8
2527	8	8	16
2528	5	2	7
2529	9	3	12
2530	9	4	13
2531	6	1	7

ที่มา กองสถาบันการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

ภาคผนวกที่ 5-1 จำนวนสมาคมการค้า จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม พ.ศ.2510

ประเภทอุตสาหกรรม	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคตะวันตก	ภาคใต้	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	รวม
หมวด 1 เกษตรกรรม การล่าสัตว์ การป่าไม้ และการประมง	-	-	-	-	-	2	-	2
หมวด 2 การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	-	-	-	-	1	-	-	1
หมวด 3 การผลิต	17	-	-	-	-	-	-	17
หมวด 4 การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	-	-	-	-	-	-	-	-
หมวด 5 การก่อสร้าง	1	-	-	-	-	-	-	1
หมวด 6 การขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคาร และการค้าระหว่าง ประเทศ	13	-	-	-	1	3	3	20
หมวด 7 การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	1	-	-	-	-	-	-	1
หมวด 8 บริการการเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจ	3	-	-	-	-	-	-	3
หมวด 9 บริการชุมชน บริการสังคม และบริการส่วนบุคคล	3	-	-	-	-	-	- 3	-
หมวด 0 กิจกรรมซึ่งมีอาจะระบุได้	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	38	-	-	-	2	5	3	48

ภาคผนวกที่ 5-2 จำนวนสมาคมการค้า จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม พ.ศ.2525

ประเภทอุตสาหกรรม	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคตะวันตก	ภาคใต้	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	รวม
หมวด 1 เกษตรกรรม การล่าสัตว์ การป่าไม้ และการประมง	2	-	3	-	-	7	1	13
หมวด 2 การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	3	-	-	-	1	-	-	4
หมวด 3 การผลิต	44	-	-	1	1	-	-	46
หมวด 4 การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	-	-	-	-	-	-	-	-
หมวด 5 การก่อสร้าง	3	-	-	-	-	-	-	3
หมวด 6 การขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคาร และการค้าระหว่าง ประเทศ	48	2	1	-	3	6	2	62
หมวด 7 การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	7	-	-	-	-	-	1	8
หมวด 8 บริการการเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจ	9	-	-	-	-	-	-	9
หมวด 9 บริการชุมชน บริการสังคม และบริการส่วนบุคคล	10	-	-	-	-	-	-	10
หมวด 0 กิจกรรมซึ่งมีอาจะระบุได้	2	1	1	-	2	-	-	6
รวม	128	3	5	1	7	13	4	161

ภาคผนวกที่ 5-3 จำนวนสมาคมการค้า จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม พ.ศ.2530

ประเภทอุตสาหกรรม	กรุงเทพฯ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก	ภาคตะวันตก	ภาคใต้	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	รวม
หมวด 1 เกษตรกรรม การล่าสัตว์ การป่าไม้ และการประมง	2	-	3	-	-	9	3	17
หมวด 2 การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	2	-	-	-	1	1	-	4
หมวด 3 การผลิต	62	-	-	1	1	3	1	67
หมวด 4 การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	1	-	-	-	-	-	-	1
หมวด 5 การก่อสร้าง	3	-	-	-	-	-	-	3
หมวด 6 การขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคาร และการค้าระหว่าง ประเทศ	68	2	2	-	6	9	2	89
หมวด 7 การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	11	-	-	-	-	-	1	12
หมวด 8 บริการการเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจ	12	-	-	-	-	-	-	12
หมวด 9 บริการชุมชน บริการสังคม และบริการส่วนบุคคล	15	-	-	-	-	-	-	15
หมวด 0 กิจกรรมซึ่งมีอาจะระบุได้	3	1	3	-	5	1	-	13
รวม	179	3	8	1	13	23	6	233

ภาคผนวกที่ 6-1 จำนวนมติของ ก.ร.อ. จำแนกตามประเภทผู้เสนอเรื่อง พ.ศ.2524-2530

ผู้เสนอเรื่อง	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	รวม
1. ภาครัฐบาล	-	1	4	2	4	1	2	14
2. ภาคเอกชน	-	13	12	7	16	20	19	87
3. ภาครัฐบาลร่วมกับภาคเอกชน	3	8	5	5	3	6	10	40
4. ไม่ได้ระบุผู้เสนอเรื่อง	-	-	-	-	-	-	2	2
5. รวม	3	22	21	14	23	27	33	143

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาคผนวกที่ 6-2 จำนวนมติ ของ ก.ร.อ. จำแนกตามภาคเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องของ พ.ศ.2524-2530

ภาคเศรษฐกิจ	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	รวม
1. ภาคเกษตรกรรม	-	-	2	-	1	2	2	7
2. ภาคเหมืองแร่และย่อยหิน	-	-	-	-	1	-	-	1
3. ภาคหัตถอุตสาหกรรม	1	9	8	6	6	13	12	55
4. ภาคการก่อสร้าง	-	1	-	-	-	-	-	1
5. ภาคการไฟฟ้าและการประปา	-	-	-	-	-	-	-	-
6. ภาคการขนส่งและคมนาคม	-	-	1	-	1	-	2	4
7. ภาคการขายส่งและขายปลีก	-	2	-	-	-	1	-	3
8. ภาคการธนาคาร ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์	-	1	2	1	-	-	1	5
9. ภาคการเคหะ	-	-	-	-	-	-	-	-
10. ภาคการบริหารราชการแผ่นดิน และการป้องกันประเทศ	2	8	7	7	11	9	14	58
11. ภาคบริการ	-	-	-	-	1	-	-	1
12. มีอากจำแนก	-	1	1	-	2	2	2	8
13. รวมทั้งสิ้น	3	22	21	14	23	27	33	143

- ที่มา**
- (1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *ประมวลผลงานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)* (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล 2529)
 - (2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *ประมวลผลงานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ* (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2530)

ภาคผนวกที่ 6-3 จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจ พ.ศ.2524-2530

เป้าหมาย	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	รวม
1. การส่งเสริมการผลิต	-	13	9	6	9	16	18	71
2. การกระจายรายได้และความยากจน	-	-	4	-	1	-	-	5
3. เศรษฐกิจระหว่างประเทศ	3	4	3	5	2	5	2	24
4. เสถียรภาพราคา	-	-	-	1	-	2	1	4
5. การจ้างงานเต็มอัตรา	-	-	-	-	-	1	-	1
6. การจัดสรรและการใช้ทรัพยากร	-	1	2	1	1	2	3	10
7. เป้าหมายอื่น ๆ	-	4	3	1	10	1	9	28
รวม	3	22	21	14	23	27	33	143

- ที่มา (1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *ประมวลผลงานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)* (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล 2529)
- (2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *ประมวลผลงานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ* (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2530)

ภาคผนวกที่ 6-4 จำนวนมติ ก.ร.อ. จำแนกตามเครื่องมือการดำเนินนโยบาย พ.ศ.2524-2530

เครื่องมือ	2524	2525	2526	2527	2528	2529	2530	รวม
1. นโยบายการคลัง	1	13	15	9	11	15	8	72
2. นโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ	-	1	-	-	-	-	-	1
3. นโยบายหนี้สาธารณะ	-	-	-	-	-	-	-	-
4. นโยบายการเงินภายในประเทศ	-	2	1	1	1	1	2	8
5. นโยบายการเงินระหว่างประเทศ (อัตราแลกเปลี่ยน)	-	-	-	-	-	-	-	-
6. นโยบายการควบคุมการผลิต	-	1	1	-	-	1	2	5
7. นโยบายการควบคุมราคา	-	-	-	-	1	-	-	1
8. นโยบายเงินได้	-	-	1	-	-	-	-	1
9. การปรับปรุงระบบราชการ	1	2	1	2	1	4	5	16
10. เครื่องมืออื่น ๆ	1	3	2	2	9	6	16	39
รวมทั้งสิ้น	3	22	21	14	23	27	33	143

- ที่มา**
- (1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *ประมวลผลงานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)* (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล 2529)
 - (2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ *ประมวลผลงานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ* (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2530)

ภาคผนวกที่ 7 จำนวนสหภาพแรงงานจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมและภูมิภาค

ประเภทอุตสาหกรรม	2515								
	BKK.	GB.	C.	E.	W.	S.	N.	NE.	WK.
หมวด 1 เกษตรกรรม การล่าสัตว์ การ ป่าไม้และการประมง	-	-	-	-	-	-	-	-	-
หมวด 2 การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	-	-	-	-	-	-	-	-	-
หมวด 3 การผลิต	2	2	-	1	-	-	-	-	5
หมวด 4 การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	1	-	-	-	-	-	-	-	1
หมวด 5 การก่อสร้าง	-	-	-	-	-	-	-	-	-
หมวด 6 การขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคาร และการค้าระหว่าง ประเทศ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
หมวด 7 การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	3	-	-	-	-	-	-	-	3
หมวด 8 บริการการเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
หมวด 9 บริการชุมชน บริการสังคม และบริการส่วนบุคคล	-	-	-	-	-	-	-	-	-
หมวด 0 กิจกรรมซึ่งมีอาจจะนับได้	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	6	2	-	1	-	-	-	-	9

ประเภทอุตสาหกรรม	2520								
	BKK.	GB.	C.	E.	W.	S.	N.	NE.	WK.
หมวด 1 เกษตรกรรม การล่าสัตว์ การ ป่าไม้และการประมง	4	1	-	-	-	2	-	-	7
หมวด 2 การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	2	-	-	-	-	3	-	-	5
หมวด 3 การผลิต	24	22	2	4	1	-	1	6	60
หมวด 4 การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	5	1	-	-	-	-	-	-	6
หมวด 5 การก่อสร้าง	1	-	-	-	-	-	-	-	1
หมวด 6 การขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคาร และการค้าระหว่าง ประเทศ	5	-	-	-	-	-	-	-	5
หมวด 7 การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	19	-	-	-	-	-	-	-	19
หมวด 8 บริการการเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจ	1	-	-	-	-	-	-	-	19
หมวด 9 บริการชุมชน บริการสังคม และบริการส่วนบุคคล	-	-	-	-	-	-	-	-	-
หมวด 0 กิจกรรมซึ่งมีอาจจะนับได้	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	61	24	2	4	1	5	1	6	104

ประเภทอุตสาหกรรม	2525								
	BKK.	GB.	C.	E.	W.	S.	N.	NE.	WK.
หมวด 1 เกษตรกรรม การล่าสัตว์ การ ป่าไม้และการประมง	9	2	1	-	-	3	-	-	15
หมวด 2 การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	3	-	-	-	-	9	1	-	13
หมวด 3 การผลิต	56	72	9	10	2	-	2	10	161
หมวด 4 การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	10	1	-	-	-	-	-	-	11
หมวด 5 การก่อสร้าง	2	1	2	-	-	-	-	-	5
หมวด 6 การขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคาร และการค้าระหว่าง ประเทศ	12	-	-	-	-	-	-	-	12
หมวด 7 การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	36	-	-	-	-	-	-	-	36
หมวด 8 บริการการเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจ	7	-	-	-	-	-	-	-	7
หมวด 9 บริการชุมชน บริการสังคม และบริการส่วนบุคคล	5	2	-	-	-	-	-	-	7
หมวด 0 กิจกรรมซึ่งมีอาจจะนับได้	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	140	78	12	10	2	12	3	10	267

ประเภทอุตสาหกรรม	2530								
	BKK.	GB.	C.	E.	W.	S.	N.	NE.	WK.
หมวด 1 เกษตรกรรม การล่าสัตว์ การ ป่าไม้และการประมง	15	5	1	-	-	4	-	-	25
หมวด 2 การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	4	-	-	-	-	11	1	-	16
หมวด 3 การผลิต	117	135	12	12	3	1	3	15	298
หมวด 4 การไฟฟ้า ก๊าซ และประปา	16	1	-	-	-	-	-	-	18
หมวด 5 การก่อสร้าง	3	4	2	-	-	-	-	-	9
หมวด 6 การขายส่ง การขายปลีก ภัตตาคาร และการค้าระหว่าง ประเทศ	21	-	-	-	-	1	-	-	22
หมวด 7 การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และคมนาคม	63	-	-	1	-	-	-	-	64
หมวด 8 บริการการเงิน ประกันภัย อสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจ	18	-	-	-	-	-	-	-	18
หมวด 9 บริการชุมชน บริการสังคม และบริการส่วนบุคคล	8	2	-	-	-	-	-	-	10
หมวด 0 กิจกรรมซึ่งมีอาจะระบุได้	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	265	147	15	13	3	17	5	15	480

- ที่มา**
- (1) ปริมาณพลของกรุงเทพฯ (GB) ประกอบด้วย สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรสาคร และนครปฐม รวม 5 จังหวัด
 - (2) ภาคกลาง (C.) ประกอบด้วย พระนครศรีอยุธยา สระบุรี และอ่างทอง (รวม 3 จังหวัด)
 - (3) ภาคตะวันออก (E.) ประกอบด้วย ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา (รวม 3 จังหวัด)
 - (4) ภาคตะวันตก (W.) ประกอบด้วย สุพรรณบุรี เพชรบุรี และราชบุรี (รวม 3 จังหวัด)
 - (5) ภาคเหนือ (N.) ประกอบด้วย ลำปาง อุตรดิตถ์ นครสวรรค์ เชียงใหม่ พิษณุโลก แพร่ (รวม 6 จังหวัด)
 - (6) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (NE.) ประกอบด้วย ขอนแก่น อุดรธานี นครราชสีมา สกลนคร อุบลราชธานี ศรีสะเกษ ชัยภูมิ ยโสธร (รวม 8 จังหวัด)
 - (7) ภาคใต้ (S.) ประกอบด้วย ภูเก็ต นครศรีธรรมราช ระนอง พังงา กระบี่ สุราษฎร์ธานี (รวม 6 จังหวัด)
 - (8) BKK. = กรุงเทพฯ
 - (9) WK. = ทั่วราชอาณาจักร

บรรณานุกรม

ก. ภาษาไทย

กนก วงษ์ตระหง่าน การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย กรุงเทพฯ โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2527

----- การเมืองในสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530

กนกศักดิ์ แก้วเทพ เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยชาวนาร่วมสมัย : บทวิเคราะห์สหพันธ์ชาวนา
ชาวไร่แห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530

กรรณิการ์ แสงสุนทร "ขบวนการกรรมกรไทย ก่อน พ.ศ.2475" ในพิชิต จงสถิตย์วัฒนา
(บรรณาธิการ) ขบวนการกรรมกรในประเทศไทย (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์พิชิต 2518)
หน้า 32-70

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ คู่มือการปฏิบัติราชการกรมวิเทศสหการ กรุงเทพฯ
โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย 2509

กระมล ทองธรรมชาติ สมบูรณ์ สุขสำราญ และปรีชา หงษ์ไกรเลิศ การเลือกตั้ง พรรคการเมือง
และเสถียรภาพของรัฐบาล กรุงเทพฯ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531

กฤษ เพิ่มทันจิตต์ "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบาย
เศรษฐกิจ : กรณีศึกษาว่าด้วยธนาคารโลก" ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบูรณ์
ศิริประชัย (บรรณาธิการ) ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย (สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528) หน้า 125-212

กุลธน ธนาพงศธร (บรรณาธิการ) นโยบายของรัฐ : อะไร ทำไม่ และอย่างไร กรุงเทพฯ โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2522

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม "วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจไทยโดยพิจารณาโครงสร้างของระบบ
เศรษฐกิจ" บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "วิกฤติการณ์เศรษฐกิจ
ไทย 2522" จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 21-22
กุมภาพันธ์ 2523

----- "วิวัฒนาการของระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย" รายงานวิจัยเสนอต่อสถาบันไทย
คดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2529

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง "เกษตรกรกับการผลักดันนโยบายแห่งรัฐ" ใน บัณฑิต ธรรมตรีรัตน์ และคณะ
(บรรณาธิการ) สัจจะทฤษฎี (สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย และองค์การนักศึกษา
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529) หน้า 61-70

จเร พันธุ์เปรื่อง "กระทู้ถาม" รัฐสภาสาร ปีที่ 34 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2529)

- จเด็จ อินสว่าง "กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ชาวจีนกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในเมืองไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2518
- ชนะ สะอาดเยี่ยม "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2519" รัฐสภาสาร ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 (มีนาคม 2519) หน้า 1-24
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช "การเมืองกับการบริหาร" เอกสารโรเนียว คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520
- "รัฐธรรมนูญ" เอกสารวิชาการฉบับที่ 2 กลุ่มวิเคราะห์กิจการและนโยบายสาธารณะ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (กันยายน 2521)
- "บทบาทของทหารในการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา 2475-2520" ใน กนลา สุขพานิช และวุฒิชัย มูลศิลป์ (บรรณาธิการ) ทหารกับการเมือง : วิเคราะห์เปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2523) หน้า 196-225
- การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะทหาร กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2524
- เสียงจากเจ้าของประเทศ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2528
- (2528ก) "บทวิพากษ์ว่าด้วยการแปรสภาพของระบบอำมาตยาธิปไตย" รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 11 ฉบับที่ 1-3 (มกราคม - ธันวาคม 2528) หน้า 1-29
- ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530
- "ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย" บทความเสนอต่อการสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2530 เรื่อง "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?" จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531
- (2531ก) การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม กรุงเทพฯ ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ พีรศักดิ์ จันทวรินทร์ ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง กรุงเทพฯ เจ้าพระยาการพิมพ์ 2525
- ณรงค์ เพชรประเสริฐ "สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2518
- ตระกูล มีชัย "ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย" วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526

- ติน ปรัชญพฤทธิ *ข้าราชการระดับสูงของไทยและความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศ* กรุงเทพฯ
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ *การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ* สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ 2526
- ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ *โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย* พระนคร กองการพิมพ์สลาकिनแบ่งรัฐบาล 2503
- ธนาคารแห่งประเทศไทย *วิวัฒนาการธนาคาร* พระนคร ศิวพรการพิมพ์ 2504
- หนังสือที่ระลึกครบรอบ 20 ปี กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวพร 2505
- นโยบายการเงินการคลัง 2498-2502 :พื้นฐานความเจริญทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน หนังสือ
อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพนายเกษม ศรีพยัคฆ์ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์
วัดเทพศิรินทราวาส เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2508 พระนคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดศิวพร
2508
- รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2525 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ศิวพร 2526
- รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ปี 2526 กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์
2527
- *ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา* หนังสืออนุสรณ์ในการพระราชทานเพลิงศพนาย
พิสุทธิ นิมมานเหมินท์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2528
กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ พ.ศ.2528
- (2528ก) รายงานเศรษฐกิจและการเงินปี 2527 กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดเรืองแสง
การพิมพ์ 2528
- นิตยา พิบูลย์รัตนกิจ และอารยา ศรีพัฒนาสกุล "ประเทศไทยกับการสมัครเข้าเป็นภาคีแกตต์"
รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ปีที่ 22 เล่มที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2525)
- นิพนธ์ พัวพงศกร "วิเคราะห์การรวมกลุ่มและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มกรรมกร"
รัฐสภาสาร ปีที่ 35 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2530) หน้า 78-96
- นิยม รัฐอมฤต "กลุ่มผลประโยชน์นอกระบบราชการกับการเมืองในประเทศไทย" *รัฐสภาสาร* ปีที่
35 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2530) หน้า 1-34
- บุญเรือง บูรภัคดี และ บังอร มาลาศรี "บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" *รัฐสภาสาร*
ปีที่ 34 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2529)
- นุกูล ประจวบเหมาะ "สภาวะ ปัญหา และนโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ" *รัฐสารวิรัช* เล่มที่
22 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2523) หน้า 11-90

- ประกาศศักดิ์ ธานินพงศ์ "นักธุรกิจกับการเมือง : การศึกษาทัศนคติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2528
- ประยงค์ เนตยารักษ์ "การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจการเกษตร : กรณีตัวอย่างการกำหนดราคาอ้อย" บทความเสนอต่อการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2531 เรื่อง "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?" จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531
- ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์ *รัฐสภาไทยในรอบ 42 ปี (2475-2517)* กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช.ชูนุ่มช่าง 2517
- ปรีดี พนมยงค์ "สังเขปการเจรจาสนธิสัญญาใหม่เมื่อ พ.ศ.2480 (ค.ศ.1937) ชาติไทยได้เอกราชสมบูรณ์" *ชีวประวัตินายปรีดี พนมยงค์ (โครงการปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย 2526)*
- ปวย อิงภากรณ์ "บทบาทนักการเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจ" ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะเศรษฐศาสตร์ *เศรษฐกิจไทย : โครงสร้างกับการเปลี่ยนแปลง ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม* (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ดอกหญ้า 2525) หน้า 331-348
- ปอ ธัชชัย "การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศในภาวะสงครามระหว่างปี พ.ศ.2481-2485" วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505
- ผาดินต์ รวมศิลป์ "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ.2481 ถึง พ.ศ.2487" วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521
- พนัส สิมะเสถียร "บทบาทของกระทรวงการคลังในการแปรรัฐวิสาหกิจ" *วารสารกรมบัญชีกลาง* ปีที่ 27 เล่มที่ 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2529) หน้า 9-27
- พรรณี บัวเล็ก "การเติบโตและการพัฒนาการของนายทุนธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย พ.ศ.2475-2516" วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2528
- พรศักดิ์ ฝ่องแผ้ว และสุจิต บุญบงการ "พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของไทย" *วารสารสังคมศาสตร์* ปีที่ 19 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2525) หน้า 28-60
- พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. "แนวทฤษฎีการรวมกลุ่มในสังคมไทยและกลุ่มอิทธิพลหลัง 14-15 ตุลาคม 2516" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 เล่มที่ 3 (พฤษภาคม 2517) หน้า 134-159

- พัชรี ธนะมัย และนันทวดี จันทราทิพย์ "รูปแบบการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายอุตสาหกรรมรถยนต์ พ.ศ.2505-2525" รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ พ.ศ.2529
- พิชัย แก้วสำราญ สมเจตน์ นาคเสรี และวรวิทย์ บารู การเลือกตั้งปี 2529 ศึกษากรณีกระบวนการหาเสียงและระบบหัวคะแนน กรุงเทพฯ มุฉินิธิเพื่อการศึกษาระชาธิปไตยและการพัฒนา 2530
- พิชิต จงสถิตย์วัฒนา "การเคลื่อนไหวของกรรมกรไทยตั้งแต่ พ.ศ.2488-14 ตุลาคม 2516" ในพิชิต จงสถิตย์วัฒนา (บรรณาธิการ) ขบวนการกรรมกรในประเทศไทย (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์พิชิต 2518) หน้า 74-115
- เพลินพิศ สัตย์สงวน "นโยบายสินเชื่อบุคคล" บทความเสนอต่อการสัมมนาทางวิชาการ ประจำปี 2531 เรื่อง "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?" จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม "แนวทางพัฒนาขบวนการ ก.ร.อ." ใน นภาพร เรื่องสกุล และคณะ (บรรณาธิการ) แต่อำจารย์ป่วย : การเงินการธนาคารและการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2530) หน้า 281-300
- ไพโรจน์ โพธิวงศ์ และสุวิทย์ สุทธิจิรพัทธ์ "การเลือกตั้งทั่วไปเดือนมกราคม 2518" จุลสารชุดเบื้องหลังเหตุการณ์ปัจจุบัน อันดับที่ 51 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กุมภาพันธ์ 2518)
- ภาณุพงศ์ นิธิประภา "ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราของไทย : บทเรียนจากประสบการณ์หลังสงครามโลกครั้งที่สอง" วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2530) หน้า 149-172
- ภาณุพงศ์ นิธิประภา (2531ก) "การกำหนดนโยบายลดค่าเงินบาท" บทความเสนอต่อการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2531 เรื่อง "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?" จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531
- ภาณุพงศ์ นิธิประภา และประศาสน์ ตั้งมติธรรม "ผลกระทบของนโยบายการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์" รายงานการวิจัยเสนอต่อสมาคมธนาคารไทย 2528
- ภาวดี ทองอุไทย "รัฐกับเหล่า : เมื่อผลประโยชน์อยู่เหนือความเป็นธรรม" บทความเสนอต่อการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2531 เรื่อง "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?" จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531

- โกคิน พลกุล ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย กรุงเทพฯ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2529
- มนตรี เจนวิทย์การ "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : ข้อคิดบางประการในแง่กฎหมาย นโยบายสาธารณะ และกระบวนการเมือง" วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2517) หน้า 41-78
- "การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 เมษายน 2522" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 19 เล่ม 2 (เมษายน 2522) หน้า 279-298
- "การเมืองไทย : ภาพสะท้อนในคอลัมน์ซุบซิบนิตินทาของหนังสือพิมพ์" รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2525) หน้า 1-32
- "บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน และการพัฒนาประเทศ" เอกสารทางวิชาการหมายเลข 23 ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528
- "บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารของรัฐบาล องค์การของรัฐบาล และข้าราชการ" รัฐสภาสาร ปีที่ 35 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2530) หน้า 35-77
- มัลลิกา ด้บไพรี "การยกวางพระราชบัญญัติ" รัฐสภาสาร ปีที่ 34 ฉบับที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2529)
- ไมตรี อึ้งภากรณ์ "โครงการรณเมล์ที่ยาวที่สุด" บทความเสนาต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2531 เรื่อง "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?" จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531
- ยงเกียรติ อติเศรษฐกุล "กระบวนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ" รัฐสภาสาร ปีที่ 34 ฉบับที่ 4 (เมษายน 2529)
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ธนาคารแห่งประเทศไทย ทำงานรับใช้ใคร?" ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันเสาร์ที่ 8 กันยายน 2522
- "กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจกับสวัสดิภาพสังคม" สรรพการศาสตร์ ปีที่ 27 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2523) หน้า 22-36
- (2523ก) "พัฒนาการและบทบาทของสหสมาคมค้ำสัตว์" รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรกฎาคม 2523)
- "วิกฤติการณ์เงินคังคลัง 2523-2525 และบทเรียนทางการคลัง" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม 2527) หน้า 313-366
- เงินคังคลังในระบบเศรษฐกิจไทย สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528
- ป่วย อึ้งภากรณ์ : ชีวิต งาน และความหลัง สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529
- เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพรีเมียมข้าว สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2530

- "ธนาคารแห่งประเทศไทยทำงานรับใช้ใคร? : ชาวนาหรือเจ้าของโรงสี" *มติชน* ฉบับวันจันทร์
ที่ 7 พฤศจิกายน 2531
- (2531ก) "บรรณานุกรมกฎหมายว่าด้วยเศรษฐกิจไทย พ.ศ.2475-2530" รายงานวิจัยเสนอ
ต่อคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร *เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม?* ใน
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531) หน้า 1027-1055
- ลิขิต วีระเวทิน *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย 2530
- วนิดา มาศะวิสุทธิ "คณะกรรมการ" *รัฐสภาสาร* ปีที่ 34 ฉบับที่ 4 (เมษายน 2529)
- วรรณิ เกตุนุติ "ญัตติ" *รัฐสภาสาร* ปีที่ 34) ฉบับที่ 3 (มีนาคม 2529)
- วิบูลย์ เข็มเฉลิม *สายพานชีวิต ปาฐกถามูลนิธิโกมล คีมทองประจำปี 2529* มูลนิธิโกมล คีมทอง
2529
- *ชีวิตเปลี่ยน* ศูนย์เอกสารเพื่องานพัฒนาชนบท 2530
- วิลเลียม เจ ชิฟฟิน "ระบบราชการพลเรือนแห่งราชอาณาจักรไทย" อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ
สุจริตกุล (บรรณาธิการ) *การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2*
(กรุงเทพฯ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2514)
- วิไลวรรณ วรรณนิกุล "นโยบายการพัฒนาชนบทชายฝั่งทะเลตะวันออก" บทความเสนอต่อการ
สัมมนาทางวิชาการประจำปี 2531 เรื่อง "ใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย?" จัดโดย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531
- วิสุทธิ ธรรมวิริยะวงศ์ "ชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้ามามีบทบาท
ทางการเมืองโดยตรง" สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ 2524
- "ชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการเข้ามามีบทบาททางการเมือง
โดยตรง" อโณทัย วัฒนพร (บรรณาธิการ) *การเมืองไทยยุคใหม่* (กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์
แพรวพิตยา 2527) หน้า 123-166
- ศุภชัย พานิชภักดิ์ "แนวทางการพัฒนาความคิดเศรษฐศาสตร์ไทย" ในลือชัย จุลาสัย และมิ่งสรรพ์
สันติกาญจน์(บรรณาธิการ) *เศรษฐกิจไทย : อดีตและอนาคต* (ศูนย์หนังสือเชียงใหม่
2524) หน้า 1-37
- เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ "อาชีพรับราชการกับการเป็นสมาชิกสภาผู้แทน" *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*
ปีที่ 10 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2513) หน้า 625-687

- ถ้าอยากเป็นผู้แทน ฉบับพิมพ์ครั้งที่สอง กรุงเทพฯ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2531
- เศรษฐสุสยาม หมายถึงจากพินม่วง : วิธีแห่งสังคมพึ่งตนเอง สำนักพิมพ์สมพันธ์ จำกัด 2529
- สมเกียรติ วันทะนะ และคณะ "บันทึกการอภิปรายเรื่องการใช้ Patron-Client Model ในการศึกษาสังคมไทย" เอกสารวิชาการหมายเลข 46 สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เอกสารโรเนียว (ธันวาคม 2524)
- สมบัติ จันทรวงศ์ การเมืองเรื่องการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2529 กรุงเทพฯ มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา 2530
- สมบูรณ์ ศิริประชัย "MFA ฉบับใหม่กับอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2531) หน้า 5-67
- สังศิต พิริยะรังสรรค์ ทุนนิยมขุนนางไทย พ.ศ.2475-2503 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ 2526
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ "สรุปฐานะการเงินและการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ 60 แห่ง ในช่วง 2 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525- 2526)" เอกสารโรเนียว (31 ตุลาคม 2526)
- ประมวลผลงานคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ กรุงเทพฯ โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล 2529
- ประมวลผลงานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2530
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2530 ก) ข้อมูล กรอบ. จังหวัด กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย 2530
- สุจิต บุญบงการ บทบาทของสมานิติบัญญัติ เอกสารการศึกษารัฐศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ เจ้าพระยาการพิมพ์ 2526
- พฤติกรรมกลางคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย กรุงเทพฯ โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2527
- การพัฒนาทางการเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร สถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531
- สุชาติ ธาดาธำรงเวช "ข้อสังเกตบางประการสำหรับงบประมาณ ปี 2530" บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "วิเคราะห์งบประมาณ 2530" จัดโดยคณะกรรมการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2529
- สุภชัย มนต์ไพบูลย์ สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย กรุงเทพฯ มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ ร่วมกับสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527

- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย "ปัญหากฎหมายลิขสิทธิ์ไทย-สหรัฐอเมริกา : ข้อคิดสำหรับประเทศไทย"
วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2530) หน้า 129-148
- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ "กฎหมายไทย : ให้อำนาจหรือกำหนดกรอบ
นโยบาย?" รัฐสภาสาร ปีที่ 35 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2530) หน้า 64-75
- สุวินัย ภรณวลัย "ทฤษฎีนโยบายอุตสาหกรรมกับองค์กรอุตสาหกรรมในประเทศไทย" ในรังสรรค์
ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติ
ประชาธรรม (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531)
หน้า 233-294
- เสนห์ จามริก การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ มุขนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์ และสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2529
- เสริน ปุณณะหิตานนท์ และเน่งน้อย นະมาต "การวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติและความรู้ความเข้าใจ
ทางการเมือง+และพฤติกรรมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง" สถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เอกสารโรเนียว 2520
- แสวง รัตนมงคลมาศ "รายงานการศึกษาโครงการประเมินผลเรื่องสถานภาพ บทบาท ปัญหา และ
แนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน" กรุงเทพฯ สำนักงานคณะ
กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2529
- อัมมาร สยามวาลา "เกษตรกรกับรัฐ" ปาฐกถาพิเศษป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่หนึ่ง จัดโดยคณะ
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2530
- "รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตรกรรม" รายงานวิจัยเสนอ
ต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2524
- อัมมาร สยามวาลา และสมภพ มานะรังสรรค์ "การตั้งกำแพงภาษีปุ๋ย : อีกก้าวหนึ่งของการ
ผูกขาด" สยามรัฐ (1 กุมภาพันธ์ 2521)
- อัมมาร สยามวาลา และสุทัศน์ เศรษฐบุญสร้าง "ผลกระทบของการแทรกแซงของรัฐที่มีต่อดุลการ
ชำระเงิน การโอนทรัพยากรจากภาคเกษตรกรรม และการกระจายรายได้ พ.ศ.2503-
2527" ในรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย :
บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม (กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531)
หน้า 3-53
- อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ "สหรัฐอเมริกากับนโยบายเศรษฐกิจไทย (1960-1970)" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์
มหาบัณฑิต สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526

----- "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกา" ใน รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์ และสมบุญ ศรีประชัย (บรรณาธิการ) *ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย* (สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2528) หน้า 229-312

ข. ภาษาอังกฤษ

Ayal, E.B. "Public Policies in Thailand under the Constitutional Regime : A Case Study of an Underdeveloped Country". Ph.D. Dissertation, Cornell University, 1961.

Bagcha, Edmar L. "IMF Conditionality : Conceptual Problems and Policy Alternatives", *World Development*, Vol.15, No.12 (December 1987), pp. 1457-1467.

Baldwin, Robert E. *The Political Economy of U.S. Import Policy* Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press, 1985.

Becker, G.S. "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.98 1983, pp.371-400.

Behrman, Jere R. *Development : the International Economic Order, and Commodity Agreements*. Reading, Mass. : Addison-Wesley Publishing Company, 1978.

Beitzel, George B. "Expanding Private Investment for Thailand's Economic Growth". Bangkok: USOM, mimeograph (November 2, 1959).

Bell, Peter F. "Western Conceptions of Thai Society : The Politics of American Scholarship", *Journal of Contemporary Asia*, Vol.12, No.1 (1982), pp.61-74.

Bernholz, Peter. "Economic Policies in Democracy," *Kyklos*, Vol.19, Fasc. 1 (1966) pp.48-80.

----- "Dominant Interest Groups and Powerless Parties," *Kyklos*, Vol, 30, Fasc.3 (1977), pp.411-420.

Bertrand, Trent J. "Rural Developmetn in Thailand: Reflections on Taxation and the System of Local Government." Bangkok: USOM, Economic Analysis Division, Mimeograph (September 6, 1967).

Birnberg, Thomas, and Stephen Resnick. *Colonial Development: An Econometric Study*. New Haven : Yale University Press, 1975.

- Borcherding, Thomas.(ed.) *Budgets and Bureaucrats : The Sources of Government Growth*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1975.
- Bowen, Howard R. "The Development of Thailand". Bangkok : USOM, mimeograph (August 1, 1961).
- Breit, William. "Creating the 'Virginia School' at Charlottesville as an Academic Environment in the 1960s", *Economic Inquiry*, Vol.25, No.4 (October 1987), pp.645-657.
- Breton, Albert *The Economic Theory of Representative Government*. Chicago : Aldine Publishing Company, 1974.
- Brown, Ian G. "British Financial Advisers in Siam in the Reign of King Chulalongkorn", *Modern Asian Studies*, Vol.12, Part 2 (1978), pp.193-215
- Caldwell, J.A. *American Economic Aid to Thailand*. London : D.C. Heath and Co., 1974.
- Chalothorn, Supanee. *Greater Bangkok : An Analysis in Electoral Geography, 1957-1976*. Bangkok : Social Science Association of Thailand, 1986.
- Chanda, Nayan. "A Sovereign Decision", *Far Eastern Economic Review* (November 22, 1984), pp.14-15.
- Chandarasorn, Voradej."Patterns of Organizational Expansion in the Thai Public Bureaucracy : A Study of Agencies' Functional Responsibilities, 1969-1982". Ph.D. Dissertation, New York University, 1985.
- Chandarasorn, Voradej, and Likhit Dhiravegin. "Policy Implementation in the Thai Public Bureaucracy", *Southeast Asian Journal of Social Science*, Vol.15, No.2 (1987), pp.96-106.
- Chandavarkar, Anand."Keynes and the International Monetary System Revisited (A Contextual and Conjectural Essay)," *World Development*, Vol.15, No.12 (December 1987), pp.1395-1405
- Chapham, Christopher. "Clientelism and the State", in Christopher Clapham (ed.), *Private Patronage and Public Power* (London : Frances Printer, 1982), pp.1-35.
- Chenvidyakarn, Montri. "Trade Associations : A Study of their Organizational Structure, Leadership, Financial Resources and Services," *Thai Journal of Public Administration*, Vol.20 No.3 (July 1980), pp.442-471.

- Corden, W.M. "The Exchange Rate System and the Taxation of Trade", in T.H. Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in Development* (Canberra: Australian National University Press, 1967), pp.151-169.
- Culber, Jay. "War-time Anglo-American Talks and the Making of the GATT," *The World Economy*, Vol.10, No.4 (December 1987), pp.381-407.
- Curzon, Gerard, and Victoria Curzon. "The Management of Trade Relations in the GATT", in Andrew Shonfield (ed.), *International Economic Relations of the Western World, 1959-1971* (London : The Royal Institute of International Affairs, 1976), pp.143-283.
- Dasgupta, Partha and Paul Stoneman (eds.), *Economic Policy and Technological Performance*. Cambridge : Cambridge University Press, 1987.
- de Vries, Margaret G. *The Internatonal Monetary Fund, 1966-1971*. Washington, D.C. : IMF, 1976.
- de Vries, Margaret Garritsen. *The International Monetary Fund, 1972-1978*. Three Volumes. Washington, D.C. : IMF., 1985.
- Dhiravegin, Likhit. *Political Attitudes of the Bureaucratic Elite and Modernization in Thailand*. Bangkok : Thai Watana Panich, 1973.
- Dhiravegin, Likhit."The Power Elite in Thailand : A General Survey with a Focus on the Civil Bureaucrats", *Southeast Asian Journal of Social Science*, Vol.3, No.1 (1975), pp.1-16.
- Dhiravegin, Likhit. "The Thai Legislators : A Study of Their Sociological Attributes". A paper presented at the 7th Conference, International Association of Historians of Asia, Bangkok, August 22-26, 1977.
- Dhiravegin, Likhit. *The Bureaucratic Elite of Thailand : A Study of Their Sociological Attributes, Educational Backgrounds and Career Advancement Pattern*. Bangkok : Thammasat University, Thai Khadi Research Institute, 1978.
- Dhiravegin, Likhit. (1978a) "The Thai Bureaucratic Elite : A Study of Their Promotion and Career Advancement Patterns", in Peter S.J.Chen and Hans-Dieter Evers (eds.), *Study in ASEAN Sociology, Urban Society and Social Change* (Singapore : Chopmen Enterprise, 1978).

- Dhiravegin, Likhit. (1978b) "The Bureaucrats'Role in Thai Politics : The Bureaucratic Polity Confirmed?", *Journal of Social Science* (Faculty of Political Science, Chulalongkorn University), Vol.15, No.3 (July-September, 1978).
- Dhiravegin, Likhit. (1981) "The Socio-Economic Power-Bases of the Thai Bureaucratic Elite". A paper presented at the Centennial of Masca's Theory of the Ruling Class, September 7-9, 1981, Northern Illinois University, U.S.A.
- Doner, Richard F. "Weak State-Strong Country? The Thai Automobile Case", *Third World Quarterly*, Vol.10, No.4 (October 1988), pp.1542-1564.
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- Eisenstadt, S.N. and L. Roniger. *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge : Cambridge University Press, 1984.
- Evers, H.D. and T.H. Silcock. "Elites and Selection", in T.H. Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in Development* (Canberra : Australian National University Press, 1967), pp.84-104.
- Feeny, David. "Post-World WarII Thai Agricultural Development Policy : Continuity or Change?", in Ozay Mehmet (ed.), *Poverty and Social Change in Southeast Asia* (Ottawa : University of Ottawa Press, 1979), pp.61-81.
- Feeny, David. *The Political Economy of Productivity : Thai Agricultural Development, 1880-1975*. Vancouver : University of British Columbia Press, 1982.
- Finlayson, J.A. and M.W. Zacher. "The GATT and the Regulation of Trade Barriers : Regime Dynamics and Functions", *International Organization*, Vol.35, No.4 (Autumn 1981), pp.561-602.
- Fiorina, Morris P. and Roger G. Noll. "Voters, Bureaucrats and Legislators : A Rational Choice Perspective on the Growth of Bureaucracy", *Journal of Public Economics*, Vol.9, No.2 (April 1978).
- Frey, Bruno S. *Democratic Economic Policy : A Theoretical Introduction*. Oxford : Martin Robertson, 1983.
- Frey, Bruno S. *International Political Economics*. Oxford : Basil Blackwell, 1984.

- Frey, Bruno S. (1984a) "The Public Choice View of International Political Economy", *International Organization*, Vol.38, No.1 (Winter 1984), pp.199-223.
- Frey, Bruno S. and Friedrich Schneider."International Political Economy : An Emerging Field". Seminar Paper No.227, Institute for International Economic Studies, Stockholm, Sweden (November 1982).
- Galbraith, John K. *The New Industrial State* Harmonsworth : Penguin Books, 1967.
- Girling, J.L.S. "The Bureaucratic Polity in Modernizing Societies". Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, Occasional Paper No.64, 1981.
- Girling, J.L.S.(1981a). *Thailand : Society and Politics*. Ithaca : Cornell Univesity Press, 1981.
- Gordon, Robert J. "The Demand for and Supply of Inflation". *The Journal of Law and Economics* Vol.18, No.3 (December 1975), pp.807-836.
- Gosovic, Branislav, and John Gerard Ruggie. "On the Creation of a New International Economic Order : Issue Linkage and the Seventh Special Session of the U.N. General Assembly", *International Organization*, Vol.30, No.2 (Spring 1976), pp.309-345.
- Gran, Guy. "Development Versus the World System : The World Bank in Indonesia and Thailand, 1960-1980", *Development By People : Citizen Construction of a Just World* (New York : Praeger, 1983), pp.83-116.
- Gylfason, Thorvaldur "Credit Policy and Economic Activity in Developing Countries With IMF Stabiliation Programs." Princeton Studies in International Finance No.60, Department of Economics, Princeton University (August 1987).
- Helleiner, Gerald K. "Stabilization, Adjustment, and the Poor," *World Development*, Vol.15, No.12 (December 1987), pp.1499-1513.
- Heller, Peter S. ,et. al. *The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty : Experiences in Selected Countries*. Washington, D.C. : International Monetary Fund, Occasional Paper No.58, May 1988.
- Hooley, Richard."The Contribution of Technocrats to Development in Southeast Asia", *Asian Survey*, Vol.16, No.12 (December 1976), pp.1156-1165.
- Horsefield, J. Keith. *The International Monetary Fund, 1945-1965*. Washington, D.C. : IMF, 1969.

- Hudec, Robert E. *Developing Countries in the GATT Legal System*. Thames Essay No.50. London : Trade Policy Research Centre, 1987.
- IBRD. *A Public Development Program in Thailand*. Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1959.
- IBRD. "Thailand : Toward a Strategy of Full Participaton". Report No.2059TH, East Asia and Pacific Regional Office, The World Bank, Washington, D.C. (September 1, 1978).
- IBRD. "Thailand : Coping With Structural Change in a Dynamic Economy". Report No.3067a-TH, The World Bank, Washington, D.C. (December 23, 1980).
- IBRD. "Thailand : Managing Public Resources for Structural Adjustment". Report No.4366-TH, Country Programs Department, The World Bank, Washington, D.C. (March 1, 1983).
- IBRD. "Thailand : First and Second Structural Adjustment Loans (Loans 2097-TH and 2256-TH)" Washington, D.C. : IBRD, Operations Evaluation Department (March 7, 1986).
- IBRD(1986a). "The World Bank-Thai Negotiations, 1949-1955." Working Paper No. TH-WB7a, The Political Economy of Thailand's Development Project, November, 1986.
- IBRD.(1986b) "Thailand : Industry and Industrial Promotion, 1950-1958". Working Paper No. TH-WB7b, The Political Economy of Thailand's Development Project, November, 1986.
- IBRD(1986c). "The NEDCOL Affair". Working Paper No. TH-WB7c, The Political Economy of Thailand's Development Project, November, 1986.
- IBRD(1986e). "Background on the National Economic and Development Board : From World Bank Files". Working Paper No.TH-WB7e, The Political Economy of Thailand's Development Project, November 1986.
- Iida, Keisuke."Third World Solidarity : The Group of 77 in the U.N. General Assembly," *International Organization*, Vol.42, No.2 (Spring 1988), pp.375-395
- Ingram, James C. *Economic Change in Thailand, 1850-1970*. Kuala Lumpur : Oxford University Press, 1971.
- Jackson, P.M. *The Political Economy of Bureaucracy* Oxford : Philip Allan, 1982.

- Jacobson, Harold K. and Dusan Sidjanski. "The Continuing Evolution of the Global Political Economy",. in H.K. Jacobson and D. Sidjanski (eds.), *The Emerging International Economic Order : Dynamic Processes, Constraints, and Opportunities* (Beverly Hills : Sage Publications, 1982), pp.13-33.
- Jordan, Robert S. "Why NIEO ? The View from the Third World", in H.K. Jacobson and D. Sidjanski (eds.), *The Emerging International Economic Order* (Beverly Hills : Sage Publicaitons, 1982), pp.59-83.
- Jumbala, Prudhisan. "Toward a Theory of Group Formation in Thai Society and Pressure Groups in Thailand after the October 1973 Uprising", *Asian Survey*, Vol.14, No.6 (June 1974), pp.530-545.
- Katzenstein, Peter J. (ed.) *Between Power and Plenty : Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison: University of Wisconsin, 1978.
- Kemp Jeremy H. "A Tail Wagging the Dog : The Patron-Client Model in Thai Studies", in Christopher Clapham (ed.), *Private Patronage and Public Power* (London : Frances Printer, 1982), pp.142-161.
- Khatkhate, Deena. "International Monetary System-Which Way?", *World Development*, Vol.15, No.12 (December 1987), pp.vii-xvi.
- Korff, Rudiger. "Who Has Power in Bangkok?", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.10, No.3 (1986), pp.330-350.
- Krasner, Stephen D. "Transforming International Regimes : What the Third World Wants and Why", *International Studies Quarterly*, Vol.25, No.1 (March 1981), pp.119-148.
- Lande, Carl H. "Networks and Groups in Southeast Asia : Some Observations on the Group Theory of Politics", *American Political Science Review*, Vol.67, No.1 (March 1973), pp.103-127.
- Lande', Carl H. "Technocrats in Southeast Asia : A Symposium Introduction", *Asian Survey*, Vol.16, No.12 (December 1976), pp.1151-1155.
- Langhammer, Rolf J. and Andre' Sapir. *Economic Impact of Generalized Tariff Preferences*. Thames Essay No.49, London: Trade Policy Research Centre, 1987.

- Laothamtas, Anek. "Business and Politics in Thailand : New Patterns of Influence", *Asian Survey*, Vol.28, No.4 (April 1988), pp.451-470.
- Levacic', Rosalind. *Economic Policy-Making*. Sussex : Wheatsheaf Books, 1987.
- Mabry, Bevars D. *The Development of Labor Institutions in Thailand*. Data Paper No. 112, Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, Cornell University (April 1979).
- Maennig, Wolfgang. "A New Departure in International Commodities Policies?", *Intereconomics*, Vol.23, No.3 (May-June 1988), pp.121-125
- McCormick, Robert E. and Robert D. Tollison. *Politicians, Legislation, and the Economy : An Inquiry into the Interest-Group Theory of Government*. Boston: Martinus-Nijhoff, 1981.
- Meltzer, Ronald I. "The Politics of Policy Reversal : The U.S. Response to Granting Trade Preferences to Developing Countries and Linkages between International Organizations and National Policy Making", *International Organization*, Vol.30, No.4 (Autumn 1976), pp.649-668
- Milne, R.S. "Technocrats and Politics in the ASEAN Countries", *Pacific Affairs*, Vol.55, No.3 (Fall 1982), pp.403-429.
- Mitchell, W.C. "Virginia, Rochester, and Bloomington : Twenty-five Years of Public Choice and Political Science", *Public Choice*, Vol.56, No.2 (February 1988), pp.101-119
- Moggridge, Donald. "Keynes and the International Monetary System, 1909-1946", in J.S. Cohen and G.C. Harcourt (eds.), *International Monetary Problems and Supply-side Economics : Essays in Honour of Lorie Tarshis* (New York : St. Martin's Press, 1986), pp.56-83.
- Morell, David. "Legislation Intervention in Thailand's Development Process : A Case Study", *Asian Survey*, Vol.12, No.8 (August 1972), pp.627-646.
- Morell, David. "Power and Parliament in Thailand: The Futile Challenge, 1968-1971". Ph.D. Dissertaiton, Priceton University, 1974.
- Morell, David. "Thailand's Legislature and Economic Development Decisions", in Joel Smith and L.D. Musolf (ed.), *Legislatures in Development : Dynamics of Change*

- in New and Old States* (Durham, North Carolina : Duke University Press, 1979), pp.334-365.
- Mosel, James N. "Thai Administrative Behavior", in W.J. Siffin (ed.), *Toward the Comparative Study of Public Administration* (Bloomington : Indiana University, 1959).
- Mosley, Paul. "Toward a 'Satisficing' Theory of Economic Policy", *Economic Journal*, Vol.86 (March 1976), pp.59-72.
- Mosley, Paul. *The Making of Economic Policy: Theory and Evidence from Britain and the United States Since 1945*. Sussex : Wheatsheaf Books, 1984.
- Mosley, Paul. "Conditionality as Bargaining Process: Structural Adjustment Lending, 1980-1986". *Essays in International Finance* No.168, Department of Economics, Princeton University (October 1987)
- Murashima, Eiji. "Local Elections and Leadership in Thailand : A Case Study of Nakhon-Sawan Province", *The Developing Economies*, Vol.25, No.4 (December 1987), pp.363-385.
- Nakata, Thinapan. "Bureaucratic Corruption in Thailand : Incongruities between Legal Codes and Social Norms". Monograph in Public Administration, School of Public Administration, National Institute of Development Administration (April 1977).
- Neher, Clark D. and Bidya Bowornwathana. "Thai and Western Studies of Politics in Thailand". A Paper presented at the Association for Asian Studies Meeting, Washington, D.C., 1984.
- Niskanen, William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- Niskanen, William A. *Bureaucracy : Servant or Master?* London : Institute of Economic Affairs, 1973.
- Niskanen, William A. "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, Vol.18, No.3 (December 1975), pp.617-643
- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- Pauker, Guy J. "Are There Technocrats in Southeast Asia?", *Asian Survey*, Vol.16, No.12 (December 1976), pp.1197-1201.

- Piriyarangsarn, Sunghsidh. "Thai Bureaucratic Capitalism, 1932-1960". M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1980.
- Platenius, Hans, and Vaneer Lertdumrikarn, "Notes on the System of Taxing Agricultural Production". Bangkok : USOM, Mimeograph (April 1964).
- Prasartset, Suthy. *State Capitalism in the Development Process : Thailand, 1932-1959*. Tokyo: Institute of Developing Economies, 1979.
- Ramsay, Ansil. "Thai Politics in the 1980s : The Political Economy of Sugar" Department of Government, St. Lawrence University, Canton, New York (not dated).
- Ramsay, Ansil. "Thai Domestic Politics and Foreign Policy", in Karl D. Jackson, Sukhumbhand Paribata, and J. Soedjati Djijawandono (eds.), *ASEAN in Regional and Global Context* (Berkeley : University of California, Institute of East Asian Studies, 1985), pp.30-51.
- Rangarajan, L.N. "The Politics of International Trade". in Susan Strange (ed.), *Paths to International Political Economy* (London : George Allen and Unwin, 1986), pp.126-163.
- Riggs, F.W. *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu : East-West Center Press, 1966.
- Roth, David F. "Towards a Multi-Dimensional Approach to Rural Policy Optimization: The Case of Rural Change Strategies in Asia", *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol.3, No.1 (1972), pp.123-141.
- Roth, David F. "Dimensions of Policy Changes : Towards an Explanation of Rural Change Policies in Thailand", *Asian Survey*, Vol.16, No.11 (November 1976), pp.1043-1063.
- Samudavanija, Chai-anan. "The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process". Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin, 1971.
- Sathirathai, Surakiart, and Ammar Siamwalla. "GATT Law, Agricultural Trade, and Developing Countries : Lessons from Two Case Studies", *The World Bank Economic Review*, Vol.1, No.4 (September 1987), pp.595-618.
- Sauvant, Karl P. *Changing Priorities on the International Agenda : The New International Economic Order*. Oxford: Pergamon Press, 1981.

- Scoville, Orlin J. and James J. Dalton, "Rural Development in Thailand : The ARD Program", *Journal of Developing Areas*, Vol.9, No.1 (1974), pp.53-68.
- Sengupta, Arjun. "The Functioning of the International Monetary System : A Critique of the Perspective of the Industrial Countries", *World Development*, Vol.14, No.9 (September 1986), pp.1213-1231.
- Shams, Rasul. "Adjustment Policy and Interest Groups in Developing Countries", *Intereconomics*, Vol.23, No.2 (March/April 1988), pp.91-94.
- Shu-chin Yang. *A Multiple Exchange Rate System : An Appraisal of Thailand's Experience, 1946-1955*. Madison: University of Wisconsin Press, 1957.
- Siamwalla, Ammar. "An Economic Theory of Patron-Client Relationships : With Some Examples from Thailand". A paper presented at the Thai-European Seminar on Social Change in Contemporary Thailand, University of Amsterdam, the Netherlands, May 28-30, 1980.
- Siamwalla, Ammar, and Suthad Setboonsarng. "Agricultural Pricing Policies in Thailand, 1960-1985". Research report submitted to the World Bank, Thailand Development Research Institute, October 1987.
- Siffin, William J. (ed.), *Toward the Comparative Study of Public Administration*. Bloomington :Indiana University, 1959
- Silcock, T.H. "Money and Banking", in T.H. Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in Development* (Canberra : Australian National University Press, 1967), pp.170-205.
- Silcock, T.H. (1967a) "Promotion of Industry and the Planning Process", in T.H. Silcock (ed.), *Thailand : Social and Economic Studies in Development* (Canberra : Australian National University Press, 1967), pp.258-288.
- Silcock, T.H. "Economic Effects of Thai Policy at the End of World War II", in T.H. Silcock, *The Economic Development of Thai Agriculture* (Canberra : Australian National University Press, 1970), Appendix I, pp.207-222.
- Solomon, Robert. *The Internaitonal Monetary System, 1945-1976*. New York : Harper and Row, 1977.

- Southard, Jr., Frank A. "The Evolution of the International Monetary Fund". Essays in International Finance No.135, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University (December 1979).
- Sricharatchanya, Paisal. "A Boost for Reserves", *Far Eastern Economic Review* (July 10, 1981), p.43.
- Sricharatchanya, Paisal. "Contingency Credit", *Far Eastern Economic Review* (January 15, 1982), pp.54-55
- Sricharatchanya, Paisal (1982a). "Tomorrow's Defences," *Far Eastern Economic Review* (December 3, 1982), pp.95-96.
- Sricharatchanya, Paisal. "Thailand's A for Effort", *Far Eastern Economic Review* (March 24, 1983), pp.74-76.
- Sricharatchanya, Paisal. "Special Drawing Rights", *Far Eastern Economic Review* (July 14, 1985), pp.64-65.
- Sricharatchanya, Paisal. "A Burgeoning Problem", *Far Eastern Economic Review* (March 20, 1986), pp.122-123.
- Sricharatchanya, Paisal (1986a). "More Target Practice", *Far Eastern Economic Review* (June 26, 1986), p.62.
- Stifel, Laurence D. "Technocrats and Modernization in Thailand", *Asian Survey*, Vol.16, No.12 (December 1976), pp.1184-1196.
- Strange, Susan. "International Monetary Relations", in Andrew Shonfield (ed.), *International Economic Relations of the Western World, 1959-1971 : Volume Two* (London : Oxford University Press, 1976), pp.1-359.
- Strange, Susan (ed.) *Paths to International Political Economy*. London : George Allen and Unwin, 1984.
- Streeten, Paul. "Structural Adjustment : A Survey of the Issues and Options", *World Development* Vol.15, No.12 (December 1987), pp.1469-1482.
- Suehiro, Akira. *Capital Accumulation and Industrial Development in Thailand*. Bangkok : Chulalongkorn University, Institute of Social Research, 1985.
- Suriyamongkol, Pisan, and James F. Guyot. "The Bureaucratic Polity At Bay". Public Administration Study Document No.51, School of Public Administration, The National Institute of Development Administration, Bangkok (not dated).

- Suwannarat, Garry S. Merritt. *A Quantitative Analysis of Socio-Economic, Distributional, and Political Effects on Voting Turnout in Thailand, 1976-1979*. Bangkok : Social Research Institute, Chulalongkorn University, 1985.
- Swan, William L. "Japanese Economic Relations With Siam : Aspects of Their Historical Development, 1884-1942". Ph.D. Dissertation, Australian National University, 1986.
- Taylor, Vincent D. "The Thai Rice Premium", in Hans Heyman, Jr., *et.al.*, *Security and Assistance in Thailand* (California : The Rand Corporation, December, 1965).
- Terdudomtham, Thamavit. "The Effects of ASEAN Preferential Trading Arrangements on Intra-ASEAN Trade: 1978-1985". M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1988.
- Thanamai, Patcharee. "Patterns of Industrial Policymaking in Thailand : Japanese Multinationals and Domestic Actors in the Automobile and Electrical Appliances Industries". Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin-Madison, 1985.
- Ungphakorn, Puey. "Thailand", in Cranley Onslow (ed.), *Asian Economic Development* (New York : Frederick A. Praeger, 1967), pp.151-176
- Williamson, John. "Keynes and the International Economic Order", in David Worswick and James Trevithick (eds.), *Keynes and the Modern World* (Cambridge University Press, 1983).
- Williamson, John (ed.) (1983a). *IMF Conditionality* Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1983.
- Williamson, John. "Bancor and the Developing Countries : How Much Difference Would It Have Made?", in A.P. Thirlwall (ed.), *Keynes and Economic Development* (Basingstoke : Macmillan Press, 1987).
- Yagci, Fahrettin, Steven Kamin, and Vicki Rosenbaum. *Structural Adjustment Lending : An Evaluation of Program Design*. World Bank Staff Working Papers No.735, IBRD, Washington, D.C. (May 1985).