

บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย :
ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว

นาย วงกต จันทพานิช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

ISBN 974-579-406-6

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017662

117848080

ROLE AND INFLUENCE OF BUSINESS INTEREST GROUPS IN POLICY-MAKING :
A STUDY OF THE TOURIST INDUSTRY INTEREST GROUPS

Mr. Wonggot Jantapanich

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School


Chulalongkorn University

1991


ISBN 974-579-406-6


หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย :
ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว
โดย นาย วงกต จันทพานิช
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว. พุทธิศิลาณ ชุมพล

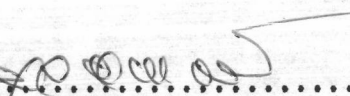
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

.....  คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร. ท้าวร วิชราภัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ)

.....  อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว. พุทธิศิลาณ ชุมพล)

.....  กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตธนารักษ์)

วงศ์ จันทพานิช : บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย :
ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว (ROLE AND INFLUENCE
OF BUSINESS INTEREST GROUPS IN POLICY-MAKING : A STUDY OF THE
TOURIST INDUSTRY INTEREST GROUPS) อ.ที่ปรึกษา : ม.ร.ว. พุทธิวิธาน ชุมพล,
373 หน้า . ISBN 974-579-406-6

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ว่า

เมื่อโครงสร้างระบบการเมืองเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่พรรคการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่ง
ในรัฐบาล และรัฐสภาได้เข้าไปทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งโครงสร้างกระบวนการกำหนด
นโยบายเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่พรรคการเมืองได้เข้าไปทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการกำหนดนโยบาย
แทนที่ข้าราชการแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว

ก. ได้ลดบทบาทและอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผ่านข้าราชการ แล้วหันมามีบทบาทใน
การกำหนดนโยบายผ่านพรรคการเมือง รัฐสภา และรัฐบาลมากขึ้น

ข. ยังคงใช้วิธีการแบบไม่เป็นทางการมากกว่าวิธีการแบบเป็นทางการ

ผลการวิจัยพบว่า

1. เมื่อโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่บุคคลที่มาจากการเลือกตั้ง
และพรรคการเมือง ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะรัฐบาล และสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งเมื่ออำนาจ
ในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยวตกอยู่ในมือของบุคคลหรือพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ตามกฎหมาย
กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวยังคง เรียกร้องผลประโยชน์ หรือมีบทบาทและอิทธิพลต่อการ
กำหนดนโยบายผ่าน ททท. หน่วยงานราชการ และรัฐบาลหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว
มากกว่าผ่านพรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว
ทั้งนี้กลุ่มใช้ช่องทางนี้ เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สามารถเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่ม ได้อย่าง
มีประสิทธิภาพ โดยไม่ได้คำนึงว่ารัฐมนตรีผู้นั้นมาจากการเลือกตั้งและพรรคการเมืองหรือไม่

2. กลุ่มได้ใช้ทั้งวิธีการแบบไม่เป็นทางการและแบบเป็นทางการประสานกันไป

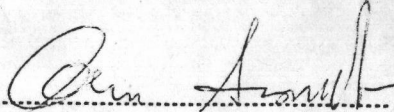
และในการที่กลุ่มมีบทบาทและอิทธิพลผ่าน ททท. กลุ่มและ ททท. ได้สร้างความสัมพันธ์
ในลักษณะพึ่งพิง และมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันขึ้น

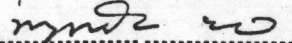
กลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยวมีบทบาทและอิทธิพลในชั้นที่นโยบายได้รับการนำไปปฏิบัติ เป็นส่วนใหญ่
ไม่ใช่ชั้นการริเริ่มนโยบาย แต่กลุ่มมีอิทธิพลในการยับยั้งความพยายามของรัฐที่จะควบคุมกลุ่มและธุรกิจ
การท่องเที่ยวได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผลประโยชน์หรือเป้าประสงค์โดยรวมของรัฐและของ
กลุ่มมีความใกล้เคียงกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นต้นมา.

ภาควิชา ภาวป.ตร.รอง.....

สาขาวิชา ภาว.ป.ก.รอง.....

ปีการศึกษา 2533.....

ลายมือชื่อนิติ .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

WONGGOT JANTAPANICH : ROLE AND INFLUENCE OF BUSINESS INTEREST GROUPS IN POLICY-MAKING : A STUDY OF THE TOURIST INDUSTRY INTEREST GROUPS . THESIS ADVISOR : ASSO.PROF.M.R. PRUDHISAN JUMBALA, 373 pp. ISBN 974-579-406-6

This study is hypothesized that :

When the structure of political system has been changed such that political parties become involved in the executive and legislative branches and thereby perform the policy-making function, and the policy-making structure has been changed such that political parties have formal control over the policy-making process in place of the government bureaucracy, the tourist industry interest groups

a. change its channel for exerting influence on policy from the government bureaucracy so as to rely more on the political parties, the parliament and the government.

b. continue to use in formal rather than formal methods of exerting influence.

The study was found that:

When the structure of political system has been changed such that political parties become involved in the executive and legislative branches and thereby perform the policy-making function, and the policy-making structure has been changed such that political parties have formal control over the policy-making process in place of the government bureaucracy,

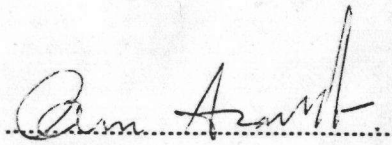
a. the tourist industry interest groups still aggregated their interests and influenced the policy-making process through the Tourism Authority of Thailand (TAT.), the government bureaucracy and the government or the responsible minister rather than through political parties and the parliament and its Standing Committee on Culture and Tourism. They made use of these access channels because the ministerial position is deemed to be most effective in granting them benefits. It is irrelevant to them whether the minister is an elected official or a party member or not.

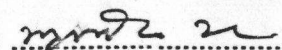
b. the groups still used informal methods but less so and in conjunction with formal methods.

The groups' relationship with the TAT. was one of interdependence.

The groups were able to exert their influence on the policy process at the implementation stage rather than at the policy-initiation stage. However, they were able to curb, in a manner, government efforts to control them and tourism business. This may have been possible because since 1982 the government and the groups have generally shared similar interests and objectives in tourism industry.

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2533

ลายมือชื่อนิติกร 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา 

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ
รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว. พุทธิสาด ชุมพล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้
ให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันมีคุณค่ายิ่งต่อการวิจัย รวมทั้งผู้วิจัยไม่อาจละเลย
ที่จะไม่กล่าวถึงมหาวิทยาลัยสุรนารีบัณฑิตย ซึ่งผู้วิจัยทำงานอยู่ ที่ได้อนุญาตเป็นกรณีพิเศษ
ให้ผู้วิจัยมีเวลาทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้

ท้ายนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณคุณแวนเนตร จันทพานิช ที่ได้เอื้อเฟื้อเครื่องมือและอุปกรณ์ในการ
ประมวลผลค่าต่าง ๆ อันมีส่วนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ดำเนินไปได้ในเวลาอันรวดเร็ว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญแผนภาพ	ฏ

บทที่

1. บทนำ	1
2. ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย	24
ทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่	24
แนวความคิดเกี่ยวกับอิทธิพล	30
แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์	37
ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์	47
วิธีการศึกษาการกำหนดนโยบาย	54
ตัวแบบ corporatism	57
3. ประวัติความเป็นมาของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวไทย ...	63
ประวัติความเป็นมาของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจไทย	63
ประวัติความเป็นมาของกลุ่มผลประโยชน์ด้านการท่องเที่ยวไทย ...	73
ประวัติความเป็นมาของสมาคมโรงแรมไทย	78
ประวัติความเป็นมาของสมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว	83
ประวัติความเป็นมาของสมาคมการค้าไทยอุตสาหกรรม เพื่อการท่องเที่ยว	87
ประวัติความเป็นมาของสมาคมผู้ประกอบการนำเที่ยวภายใน ประเทศ	88

สารบัญ (ต่อ)

4. โครงสร้างทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบาย	
ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย	92
โครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจทางการเมืองไทย	
พ.ศ. 2501 ถึง 2521	92
โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนด	
นโยบายภายใต้ระบอบอำนาจนิยมโดยข้าราชการ	99
อำนาจในการกำหนดนโยบายและโครงสร้างกระบวนการกำหนด	
นโยบายด้านการท่องเที่ยวภายใต้ระบอบอำนาจนิยม	107
บทบาทและอิทธิพลของ อ.ส.ท. ต่อการกำหนดนโยบาย	
ด้านการท่องเที่ยว	116
บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว	
ต่อการกำหนดนโยบาย	123
5. บทบาทในการกำหนดนโยบายของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	
ภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย	133
โครงสร้างทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจทางการเมือง	
ในระบอบกึ่งประชาธิปไตย	133
โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนด	
นโยบายภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย	148
โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบาย	148
บทบาทและหน้าที่ของสถาบันฝ่ายบริหาร	149
บทบาทและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร	150
บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง	151
อำนาจในการกำหนดนโยบาย	157
โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ...	158
บทบาทและหน้าที่ของสถาบันฝ่ายบริหาร ททท.	
และคณะกรรมการ ททท.	159

สารบัญ (ต่อ)

บทบาทและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร	170
บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง	170
บทบาทและหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ กรอ. เพื่อแก้ไขปัญหาการท่องเที่ยว	171
อำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว	175
อำนาจ บทบาทและอิทธิพลในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	176
บทบาทของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนโยบาย การท่องเที่ยวไทย	184
บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ	189
บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับการจัดตั้งทบวงการท่องเที่ยว	191
บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว ต่อการกำหนดนโยบาย	194
บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการ ท่องเที่ยวต่อการกำหนดนโยบายด้วยวิธีการแบบไม่เป็น ทางการ	195
1. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการ ท่องเที่ยวกับรัฐ ททท. ในรูปคณะกรรมการร่วม ...	195
1.1 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มต่อการกำหนด นโยบายในคณะกรรมการ ททท.	197
1.2 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มต่อการกำหนด นโยบายในคณะอนุกรรมการ กรอ.	199

สารบัญ (ต่อ)

1.8 บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มต่อการวางแผนพัฒนา การท่องเที่ยวในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 6	201
2. ความสัมพันธ์ที่กลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว เข้าไปพัวพัน ททท.	209
3. ความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐบาล หรือ ททท. ขอความ ร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว	212
4. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ททท. กับกลุ่มผลประโยชน์ ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ .	213
บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ การท่องเที่ยวต่อการกำหนดนโยบายด้วยวิธีการแบบเป็น ทางการ	218
บทบาทและอิทธิพลหรือความสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจ การท่องเที่ยวกับสถาบันต่าง ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ...	223
6. โครงสร้างการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว	
หลังยุคกึ่งประชาธิปไตย	228
โครงสร้างอำนาจทางการเมืองและโครงสร้างทางการเมือง หลังยุคกึ่งประชาธิปไตย	228
โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนด นโยบายภายใต้ระบบการเมืองหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย	233
โครงสร้างกระบวนการกำหนดนโยบายและอำนาจในการกำหนด นโยบายด้านการท่องเที่ยวภายใต้ระบบการเมือง หลังยุคกึ่งประชาธิปไตย	235

สารบัญ (ต่อ)

7. บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวต่อการกำหนดนโยบายหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย	254
นัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองกับการรับรู้ของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว	254
นโยบายด้านการท่องเที่ยวของรัฐบาลในยุคหลังกึ่งประชาธิปไตยกับการรับรู้ของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว	257
บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวกับรัฐบาลหลังยุคกึ่งประชาธิปไตย	258
บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว	259
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวกับ ททท.	261
บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวกับพรรคการเมือง	267
บทบาทในการรวบรวมผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของพรรคการเมือง	268
การเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มกับพรรคการเมือง	275
บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวกับคณะกรรมการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว	277
บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยวกับ ททท. และหน่วยงานราชการ	286
8. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	303
บรรณานุกรม	311
ภาคผนวก	322
ประวัติผู้เขียน	373

สารบัญตาราง

ตารางที่

3.1	จำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศและรายได้จากการท่องเที่ยว ปี พ.ศ. 2503 - 2533	75-76
4.1	ภูมิหลังทางอาชีพของรัฐมนตรี	104
5.1	จำนวนข้าราชการและบุคคลผู้มาจากพรรคการเมืองในคณะรัฐมนตรี .	135
5.2	ภูมิหลังทางอาชีพและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	147
5.3	ภูมิหลังทางอาชีพของรัฐมนตรี	148
6.1	จำนวนข้าราชการและบุคคลผู้มาจากพรรคการเมืองในคณะรัฐมนตรี .	230
6.2	ภูมิหลังทางอาชีพของรัฐมนตรี	230

แผนภาพที่	สารบัญแผนภาพ	๕	หน้า
2.1		25
2.2		50
4.1	การรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย โครงสร้างการกำหนดนโยบายด้านการท่องเที่ยว ภายในสถานฝ่ายบริหารในระบอบกึ่งประชาธิปไตย		113
			169