

พัฒนาการของบทบาทรัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชน

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2500 นับได้ว่าเป็นจุดแห่งการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ เพราะตั้งแต่นั้นมา ได้มีการเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศใหม่ เป็นแนวเสรีนิยม โดยมีพื้นฐานอยู่บนความร่วมมือกันระหว่างรัฐกับภาคเอกชน¹ ยุทธศาสตร์ใหม่นี้นับเป็นการปรับบทบาทของรัฐที่ทำเพื่อให้ตอบโต้กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่สลับซับซ้อน และหลากหลาย เชื่อมโยงซึ่งกันและกันมากขึ้น ๆ ตามลำดับ และเมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จัดตั้ง กรอ. ขึ้นในปี 2524 ถือได้ว่าเป็นการปรับบทบาทของรัฐที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งในประวัติของความสัมพันธ์ที่รัฐมีกับเอกชน จึงควรที่เราจะได้พิจารณาความคลี่คลายของบทบาทรัฐ ตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแนวทางในการพัฒนาประเทศตลอดเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ว่าเป็นอย่างไรบ้าง โดยจะพิจารณาเป็นช่วง ๆ ดังนี้

1. ช่วงก่อนเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาโดยสังเขป เริ่มตั้งแต่อดีตจนถึงในปี พ.ศ. 2500
2. ช่วงตั้งแต่ยุคแห่งการปฏิวัติ ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ 6 กันยายน 2500 จนถึงสิ้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2514
3. ช่วงตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 จนถึงสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ใน พ.ศ. 2524
4. ช่วงระยะเวลาแห่งการร่วมมือกับภาคเอกชน ตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน

1. ช่วงก่อนเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาโดยสังเขป

ในสังคมระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ถือเป็นราชการแผ่นดินหรืองานของหลวง เป็นเรื่องของรัฐที่มีบทบาทเป็นหลักในการดำเนินการ

¹ ตระกูล มีชัย, "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชน และข้าราชการกับการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 63.

มาโดยตลอด ภาคเอกชนยังไม่มีความสำคัญพอที่รัฐจำเป็นต้องมีความร่วมมืออย่างเท่าเทียมกัน หรือจำเป็นต้องร่วมมือแก้ปัญหาในทุก ๆ เรื่อง ความร่วมมือหรือความสัมพันธ์ที่มีกับรัฐนั้น เป็นไปในลักษณะของข้าแผ่นดินที่ต้องรับใช้รัฐ หรือร่วมมือกับรัฐเมื่อรัฐมีความต้องการ² ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่ภาคเอกชนล้วนแล้วแต่เติบโตขึ้นภายใต้การพึ่งพารัฐที่นำสังคม โดยปราศจากการมีส่วนร่วมมาเป็นเวลาช้านาน ทำให้ไม่มีพลังที่สามารถเรียกร้อง หรือกดดันให้รัฐจำเป็นต้องร่วมมือด้วย³

ในส่วนของรัฐนั้น ได้มีการขยายบทบาทมาโดยตลอด ในลักษณะของผู้นำการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งบทบาทนี้มีต่อเนื่อง (ตั้งแต่ก่อนมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) มาจนถึงยุคของการมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ⁴ โดยที่รัฐได้มีการปรับตัว พัฒนากลไกของรัฐในด้านต่าง ๆ เพื่อให้สามารถมีบทบาทตอบโต้กับสภาพแวดล้อม และดำรงบทบาทดังกล่าวได้⁵

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเนื้อหาของการเปลี่ยนแปลง คือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เบื้องบน ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน แต่เป็นการทำลายแหล่ง

² เช่นการเกณฑ์แรงงานไปทำงานโยธาต่าง ๆ หรือการเกณฑ์คนไปทำสงคราม

³ ลักษณะเด่นของรัฐและสังคมไทย ที่มีการตั้งข้อสังเกตไว้คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม เป็นไปในลักษณะของ "รัฐเหนือสังคม" มากกว่า "สังคมเหนือรัฐ" กล่าวคือ โดยทั่วไปและในพัฒนาการทางประวัติศาสตร์สังคมแล้ว รัฐและกลไกรัฐทั้งทางด้านการใช้กำลังบังคับ และกลไกทางด้านอุดมการณ์ ได้เป็นฝ่ายครอบงำและกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลง ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช รัฐ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 201-202.

⁴ แสง รัตนมงคลมาศ, รายงานการศึกษาโครงการประเมินผลเรื่องสถานการณ์ บทบาท ปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, หน้า 8.

⁵ การปรับตัวของรัฐเพื่อให้ตอบโต้กับสภาพแวดล้อม และเป็นผลต่อการพัฒนาประเทศที่สำคัญคือ การปรับตัวในช่วงที่ไทยเผชิญปัญหาจากจักรพรรดินิยม ที่ต้องการไทยเป็นประเทศอาณานิคม ซึ่งได้มีการปรับปรุง และพัฒนากลไกของรัฐ ทั้งทางด้านกำลังบังคับ และด้านอุดมการณ์อย่างต่อเนื่อง หลากหลาย ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, รัฐ, หน้า 201-225.

อำนาจเก่า และป้องกันการกลับคืนสู่อำนาจของกลุ่มอำนาจเก่าที่นั่น นั่นคือ เป็นการมีอำนาจน้อยลงของพระมหากษัตริย์และเชื้อพระวงศ์ และการมีอำนาจและบทบาทที่มากขึ้นเรื่อย ๆ ของข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน โดยที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมือง รวมทั้งยังถูกกีดกันออกจากกระบวนการทางการเมืองด้วย

นับจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง ก่อนที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จะทำการยึดอำนาจในปี พ.ศ. 2501 นั้น เป็นสมัยที่ไทยแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่และได้มีการเสนอระบบเศรษฐกิจ นโยบายเศรษฐกิจ⁷ ตลอดจนการนำมาปฏิบัติในหลายรูปแบบ โดยเริ่มตั้งแต่การเสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์ นำเสนอให้คณะกรรมการนำมาใช้ปฏิรูประบบเศรษฐกิจ อันประกอบด้วยข้อเสนอ 2 ส่วนคือ ส่วนแรกว่าด้วยการเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ นายปรีดี เสนอให้โอนที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของปัจจุบันในรูปพันธบัตรเงินกู้ ให้โอนทุนและโรงงานอุตสาหกรรมเป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนในลักษณะเดียวกัน ส่วนที่สองว่าด้วยการจัดพัฒนาการเศรษฐกิจ เพิ่มพลังการผลิตของประเทศ โดยรัฐจะเป็นผู้วางแผนเศรษฐกิจ ทั้งเป็นผู้จัดการบริหารกิจกรรมเศรษฐกิจเอง ด้วยการวางแผนเศรษฐกิจ รัฐสามารถควบคุมการใช้ทุนอันเป็นปัจจัยหลักในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ควบคุมให้มีการลงทุนในกิจการที่จะเป็นประโยชน์ระยะยาวแก่ประเทศแท้จริง การให้รัฐจัดวางแผนการผลิตจะทำให้ประชาชนทุกคนมีงานทำ⁸ แต่ข้อเสนอที่ให้รัฐเป็นผู้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจนี้ก็ถูกคัดค้านไปในที่สุด

แนวความคิดที่เสนอต่อมาก็คือ ระบบเศรษฐกิจแบบชาตินิยมของหลวงวิจิตรวาทการที่ยึดหลัก "ชาติเป็นจุดหมาย สหกรณ์เป็นวิธีการ"⁹ ที่ต้องการให้ชนชั้นกลางรวมตัวกันในรูปของ

⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475," วารสารธรรมศาสตร์ 11, 2 (มิถุนายน 2525), หน้า 55.

⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน จัตรทิพย์ นาดสุภา, "การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย," วารสารสังคมศาสตร์ 16, 2 (เม.ย.-มิ.ย. 2522), หน้า 1-13.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

⁹ ดูรายละเอียดแนวความคิดได้ใน หลวงวิจิตรวาทการ, อนาคต. (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2502).

สหกรณ์ หรือสมาคมอาชีพ โดยหลวงวิจิตรให้ความสำคัญกับสหกรณ์ว่า เป็นการสร้างอนาคตของชาติ และอนาคตของชาติไทยที่สร้างด้วยสหกรณ์ตามวิธีการของชาตินิยมนั้น จะเป็นอนาคตที่ถาวร แจ่มใส เป็นอนาคตที่ดำรงอยู่บนรากฐานแห่งความสามัคคี ร่วมแรงร่วมใจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเป็นอนาคตที่ชนในชาติจะได้รับความเที่ยงธรรมทั่วถึงกันด้วย¹⁰

หลวงวิจิตรเห็นว่า เมื่อราษฎรมารวมตัวกัน รัฐก็จะช่วยเหลือได้สะดวกขึ้นและถ้าอยู่กระจัดกระจายไม่มีการรวมตัวกันรัฐจะดูแลไม่ทั่วถึง ดังนั้น รัฐจะไม่ยอมรับรัฐซึ่งสิทธิของราษฎรที่อยู่โดดเดี่ยว รัฐจะรับรู้อับสิทธิหรือให้ออกสิทธิแต่เฉพาะราษฎรที่เข้ามาเข้าพวกเข้าหมู่ และยอมรับปฏิบัติตามกฎหมายแห่งการมีชีวิตร่วมกัน เช่น เป็นสมาชิกสหกรณ์หรือสมาชิกแห่งสมาคมอาชีพเท่านั้น¹¹ แต่สหกรณ์ที่หลวงวิจิตรเสนอนี้ ต่างจากสหกรณ์ตามแนวความคิดของปรีดี พนมยงค์ ที่ได้เสนอไว้เช่นเดียวกัน สหกรณ์ของหลวงวิจิตรเป็นองค์การของนายทุนน้อยภายใต้การนำของรัฐ ส่วนสหกรณ์ของปรีดีเป็นองค์การของรัฐ¹² และจักรทิพย์ นาถสุภา มีความเห็นว่า สหกรณ์ของหลวงวิจิตรแตกต่างจากปรัชญาพื้นฐานของสหกรณ์ด้วย เพราะโดยพื้นฐานแล้วสหกรณ์เป็นองค์การที่สมาชิกร่วมกันโดยสมัครใจ และเป็นอิสระจากรัฐ แต่สหกรณ์หรือสมาคมอาชีพของหลวงวิจิตรอยู่ภายใต้การควบคุมของชาติหรือของรัฐ โดยปรากฏในหลักการที่ว่า "ชาติเป็นจุดหมาย สหกรณ์เป็นวิธีการ" หมายความว่า สหกรณ์ตามแนวความคิดของหลวงวิจิตร ไม่มีอิสระภาพในการจัดการเศรษฐกิจส่วนตัว ต้องจัดตามแนวนโยบายของชาติ¹³

หลวงวิจิตรให้บทบาทที่สำคัญในทางการเมืองแก่สมาคมอาชีพ แม้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ กล่าวคือ เมื่อจัดหรือสนับสนุนให้มีงานอาชีพของคนไทยขึ้นทุกประเภทเท่าที่สามารถจะทำโดยจัดให้ตั้งสมาคมขึ้น เรียบร้อย รัฐจะต้องช่วยเหลือชี้แจงให้เขาเข้าใจว่าการเลือกนายกสมาคมแต่ละอาชีพนั้น เขาจะต้องเลือกคนดีจริง ๆ หมายความว่า เขาจะต้องเลือกคนที่รัฐจริงทำจริงในอาชีพประเภทนั้น และมีความสามารถที่จะดูแลงานอาชีพนั้น ๆ ให้ทั่วถึง เพราะนายก

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 255.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 256.

¹² จักรทิพย์ นาถสุภา, การแสวงหาระบบเศรษฐกิจใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย, หน้า 9.

¹³ เรื่องเดียวกัน.

สมาคมของเขาเองจะมีความสำคัญมาก คือเมื่อทุกสาขาอาชีพตั้งนายกสมาคมของเขาขึ้นแล้ว รัฐจะต้องเชิญนายกสมาคมทั้งหลายนี้มาตั้งเป็นสภา จะเรียกว่า สภาการอาชีพหรือหาชื่อใหม่อะไรก็ตามที่ แต่รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่สภานี้ เท่ากับสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน การที่จะถือสภานี้เป็นสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนั้น ไม่เป็นการเกินสมควรอย่างไรเลย เพราะในบรรดาราชการแผ่นดินทั้งหลาย ไม่มีเรื่องใดจะสำคัญเท่าอาชีพ และการครองชีพของพลเมือง รัฐบาลจะต้องติดต่อกับสภานี้อย่างใกล้ชิด และให้เกียรติแก่สมาชิกของสภานี้ไม่น้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถ้าถือว่าสภาผู้แทนและวุฒิสภาเป็นโครงกระดูกหรือเนื้อหนังของประเทศ สภาอาชีพนี้ก็เป็นเส้นโลหิต กฎหมายใด ๆ ก่อนเข้าสู่รัฐสภา รัฐบาลจะต้องเอามาเสนอขอคำปรึกษาของสภานี้ก่อน เพราะต้องถือเป็นหลักว่า พระราชกำหนดกฎหมายใด ๆ ที่จะออกไปจะต้องไม่เป็นผลร้ายแก่งานอาชีพหรือการครองชีพของพลเมือง ตรงกันข้ามจะต้องช่วยอาชีพหรือการครองชีพของพลเมือง และจะต้องเป็นเครื่องมือสร้างพดุงฐานะคนชั้นกลางเสมอไป¹⁴

ตามแนวความคิดนี้ รัฐมีบทบาทในการสนับสนุนหรือในการจัดตั้งสมาคมอาชีพประเภทต่าง ๆ ที่รัฐต้องการ และนำสมาคมอาชีพต่าง ๆ เข้ามารวมกันอยู่ภายใต้องค์กรที่รัฐมอบหมายหน้าที่ในทางการเมืองให้ดำเนินการ ลักษณะขององค์กรและรูปแบบของความสัมพันธ์เห็นได้ชัดว่ากลุ่มได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนรัฐ ถูกควบคุมเพื่อวัตถุประสงค์แห่งรัฐ และเป็นช่องทางที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ แม้แนวความคิดนี้จะมีได้มีการนำไปปฏิบัติทั้งหมด แต่ก็ยังมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม ในเรื่องชาตินิยมในทางเศรษฐกิจ ทั้งในช่วง พ.ศ. 2481-2488 และช่วง พ.ศ. 2490-2500¹⁵ และแนวความคิดเรื่องตัวแทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เป็นความคิดร่วมสมัยที่ได้มีการกล่าวถึงมาตลอด ที่จะให้สมาชิกรัฐสภาประเภทที่มาจากแต่งตั้ง หรือวุฒิสภาเป็นสภาที่สมาชิกเป็นตัวแทนของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ อย่างหลากหลาย โดยได้มีการเสนอแนวคิดนี้อยู่เป็นระยะตลอดมา

¹⁴ หลวงวิจิตรวาทการ, อนาคต, หน้า 274-275.

¹⁵ ดูรายละเอียดของการดำเนินนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจสมัย พ.ศ. 2481-2500 ได้ใน พลิต รอมติลป์, "นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ตั้งแต่ พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, 2521) และ ตระกูล มีชัย, "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 38-57.

ในระบะตั้งแต่ พ.ศ.2475 - พ.ศ.2500 นั้น มีกลุ่มเอกชนที่ต่อมาได้เข้าร่วมอยู่ในกรอ.เฉพาะกลุ่มหอการค้า โดยหอการค้าไทยได้จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มพ่อค้าไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2476 และสภาการค้าซึ่งต่อมาเป็นสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นสถาบันเอกชนที่ถูกกำหนดให้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลในปี พ.ศ.2498 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มเอกชนทั้งสองกลุ่มนี้ต่างกันเป็นอย่างมากคือ หอการค้าไทยเป็นกลุ่มเอกชนที่ตั้งขึ้นมาเพื่อความร่วมมือของเอกชนด้วยกันเอง คณะผู้จัดตั้ง¹⁶ กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 6 ประการคือ¹⁷

1. เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างพ่อค้ากับประชาชน
2. แลกเปลี่ยนและให้ความรู้ต่าง ๆ
3. ช่วยเหลือพ่อค้าไทยเท่าที่จะทำได้
4. ส่งเสริมการติดต่อระหว่างพ่อค้าทั้งในและนอกประเทศ
5. บำรุงและส่งเสริมพ่อค้าไทย
6. ให้ที่ศนะคนไทยนิยมการค้ามากขึ้น

จากวัตถุประสงค์นี้ เห็นได้ชัดว่า กลุ่มเอกชนกลุ่มนี้มิได้ตั้งใจจะให้การรวมกลุ่มเป็นไปเพื่อความร่วมมือกับรัฐโดยตรงแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากสภาการค้าที่รัฐบาลโดยการเสนอแนะของกระทรวงพาณิชย์ ได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อเป็นผู้พิจารณาดำเนินการจัดตั้งสภาการค้าขึ้นมา โดยมีประสงค์ที่จะให้สถาบันแห่งนี้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือและรายงานข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกี่ยวกับการค้าแก่รัฐบาลและร่วมมือกับรัฐบาลในการดำเนินงานส่งเสริมการค้า และจัดระเบียบการค้า¹⁸

เราอาจพิจารณาการที่รัฐต้องดำเนินการให้มีการจัดตั้งสถาบันเอกชนขึ้นร่วมมือกับรัฐบาลใหม่ ทั้งที่มีสถาบันเอกชนหลาย ๆ กลุ่มอยู่แล้วได้ว่า เนื่องจากรัฐได้พยายามควบคุมหอการค้า

¹⁶ ดูรายละเอียดประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งหอการค้าไทย ในบทที่ 3

¹⁷ หอการค้าไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง บทบาทของหอการค้าจังหวัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ วันที่ 27 พฤษภาคม 2525 ณ ห้อง CASTILLION โรงแรมดุสิตธานี, หน้า 2. (โรเนียว)

¹⁸ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 25 ปี สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2523), ไม่ปรากฏหน้า.

ไทยให้เป็นสถาบันเอกชนภายใต้รัฐ มีบทบาท และดำเนินการในทิศทางที่รัฐต้องการแล้ว แต่ไม่ได้ผล คือในปี 2486 กระทรวงพาณิชย์เห็นว่าหอการค้าหรือ CHAMBER OF COMMERCE นั้นควรจะเป็นองค์กรที่อยู่ในความอุปการะของรัฐบาล จึงได้ขอเอาคำว่า "หอการค้า" ไปเป็นของราชการ ซึ่งทางคณะกรรมการหอการค้าก็เห็นด้วย จึงได้เปลี่ยนแปลงกิจการของหอการค้าไทยไปจดทะเบียนเป็นสมาคมพ่อค้าไทย เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เน้นหนักไปทางด้านการส่งเสริมธุรกิจ พาณิชยกรรม และสงเคราะห์กันในหมู่สมาชิก และต่อมาในปี พ.ศ. 2489 คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทยเห็นว่าทางราชการของกิจการหอการค้าไป แต่ก็ไม่ได้ลงมือทำอะไรให้เป็นขึ้นเป็นอัน หอการค้าไทยที่เคยจัดตั้งก็ถูกยกเลิกไป ทางราชการก็ยังไม่จัดตั้งขึ้นใหม่¹⁹ จึงได้พยายามตั้งชื่อหอการค้ากลับคืนมาจากรัฐบาลจนสำเร็จ และจดทะเบียนได้ชื่อใหม่ว่า "หอการค้ากรุงเทพ"²⁰ ที่ไม่ใช่ชื่อว่าหอการค้าไทยเหมือนเดิม ก็เพราะว่าทางราชการยังคิดว่าต่อไปทางราชการอาจจะตั้ง "หอการค้าไทย" ขึ้นมาอีกก็ได้ หอการค้ากรุงเทพดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์ 6 ข้อ เดิม จนกระทั่ง พ.ศ. 2509 มีพระราชบัญญัติหอการค้าประกาศใช้ จึงเปลี่ยนเป็น "หอการค้าไทย"²¹ รวมทั้งเปลี่ยนวัตถุประสงค์เป็นไปตามที่รัฐบาลกำหนดไว้

นอกจากกลุ่มพ่อค้าไทยกลุ่มนี้ จะตื่นตระหนกไม่ให้อำนาจของตนเองอยู่ภายใต้การอุปการะสนับสนุนของรัฐแล้ว ยังมีสาเหตุอื่นประกอบที่ทำให้รัฐต้องจัดตั้งสถาบันเอกชนขึ้นมาใหม่อีกคือ ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เกิดภาวะขาดแคลนอาหารและวัตถุดิบทั่วโลก แต่ประเทศไทยได้รับความเสียหายจากภัยสงครามน้อย จึงมีสินค้าเกษตรเหลือที่จะส่งออกได้มาก จึงมีผู้ประกอบการค้าส่งออกมาก และเนื่องจากไม่มีการควบคุมพ่อค้าให้อยู่ในระเบียบวินัยจึงเกิดการค้ำกำไรเกินควร การฉ้อโกง การปลอมสินค้า และเนื่องจากผู้ประกอบการค้ามีหลายชาติหลายภาษา ไม่มีสถาบันการค้าใดที่จะควบคุมได้ทั่วถึง แต่ละกลุ่มต่างคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน ทำให้ไม่เป็นผลดีกับเศรษฐกิจของประเทศและขาดพลังต่อรองกับต่างประเทศ²² รัฐบาลจึงได้มีมติเมื่อ 29 ก.ย. 2497 ให้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการจัดตั้งสภาการค้าขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ดังได้กล่าวไปแล้ว

¹⁹ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, "สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์เสนอคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 37

²⁰ หอการค้าไทย, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง บทบาทหอการค้าจังหวัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ, หน้า 4.

²¹ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย, หน้า 37.

²² สรุปรจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

คณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสภาการค้า ประกอบด้วย รัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในสมัยนั้นทั้งสิ้น ประกอบด้วย²³

- | | |
|---------------------------------------|---------------------|
| 1. พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ | ประธานกรรมการ |
| 2. พล.อ. มังกร พรหมโยธี | กรรมการ |
| 3. พล.ท. เกา เพียรเลิศบริรักษ์ยุทธกิจ | กรรมการ |
| 4. พล.ท. บัญญัติ เทนหัดสิน ณ อยุธยา | กรรมการ |
| 5. พล.ต. ศิริ ศิริโยธิน | กรรมการ |
| 6. นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ | กรรมการ |
| 7. พ.อ. ช่าง เขว่งศักดิ์สงคราม | กรรมการ |
| 8. นายเกษม ศรีนัยค์ | กรรมการและเลขานุการ |

คณะกรรมการคณะนี้ได้ดำเนินการจัดตั้งสภาการค้า จัดทะเบียนเป็นสมาคมตามกฎหมาย เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2498 และจัดตั้งคณะกรรมการบริหารสภาการค้าขึ้น ซึ่งก็ประกอบด้วยคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งสภาการค้าทั้งสิ้น และมีเอกชนเข้าร่วมเป็นกรรมการคือ ประธานหอการค้ากรุงเทพ ประธานหอการค้าอังกฤษ นายกสมาคมพาณิชย์แห่งประเทศไทย และนายกสมาคมพาณิชย์อินเดีย คณะกรรมการชุดนี้ได้บริหารงานเป็นภาระชั่วคราว ประมาณ 6 เดือน เมื่อมีสมาชิกมากพอสมควร จึงโอนอำนาจการบริหารงานให้ทางฝ่ายธุรกิจเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

จากการที่สภาการค้าเกิดจากความต้องการของรัฐ รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นและมีนักการเมืองและข้าราชการเป็นผู้บริหารงานในตอนเริ่มตั้ง เพื่อปูพื้นฐานการดำเนินงานให้เป็นตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล และจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาการค้ากับการที่สภาการค้าเป็นที่รวมของธุรกิจทุกอย่าง หมายความว่า รัฐบาลต้องการให้ธุรกิจเอกชนทุกแห่งดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของรัฐ²⁴

อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชนในช่วงนี้ เป็นเพียงรัฐต้องการควบคุมกลุ่มที่เกิดขึ้นให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ดำเนินบทบาทที่รัฐต้องการ และเป็นกลุ่มที่อยู่ภายใต้การ

²³ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 25 ปีสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, ไม่มีเลขหน้า.

²⁴ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย, หน้า 42.

สนับสนุนการอุปการะการดำเนินการหรือการจัดตั้งโดยรัฐ ไม่ได้มีการระบุเป็นนโยบายที่ชัดเจนว่าห้ามกลุ่มมีบทบาทในด้านใดด้านหนึ่ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะในช่วงนั้น บทบาทของกลุ่มเอกชนมิได้เป็นพลังที่กล้าแข็งในสังคม บทบาทที่มีก็เป็นไปในด้านเศรษฐกิจโดยตรง รวมถึงการรวมตัวกันของสมาชิกก็ยังไม่เข้มแข็งนัก ประกอบกับสภาวะทางการเมืองในช่วงตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึง พ.ศ. 2500 นั้น มีการเปลี่ยนตัวผู้มีอำนาจทางการเมืองบ่อยครั้ง โดยเป็นการเปลี่ยนกันขึ้นมีอำนาจของผู้นำคณะราษฎร โดยที่ประชาชนเป็นเพียงส่วนประกอบของกระบวนการทางการเมือง และรัฐเองอาจยังไม่ได้หวาดระแวงหรือมองการรวมตัวของกลุ่ม เอกชนในทางเศรษฐกิจว่าจะนำพลังทางเศรษฐกิจไปใช้ในทางการเมือง รวมทั้งเอกชนเองก็มีความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวกับผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง มีผลประโยชน์ที่เสนอให้กันอยู่ และสถานภาพของเอกชนเองก็ไม่ได้อยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกับข้าราชการ ทำให้บทบาทของกลุ่มที่มีต่อภาครัฐเป็นไปในลักษณะของเบี้ยล่างหรือผู้พึ่งพิง

ในช่วงปลายของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ดำเนินนโยบายชาตินิยมในทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลให้รัฐขยายบทบาทเข้าไปดำเนินธุรกิจอย่างมากมาย จนเรียกระบบเศรษฐกิจในช่วงนี้ ว่าระบบทุนนิยมโดยรัฐ²⁵ (state capitalism) ได้เริ่มมีการเปลี่ยนนโยบาย โดยหันมาส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนในทางเศรษฐกิจ เช่นการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2497 และที่สำคัญได้มีการขอความช่วยเหลือจากธนาคารโลก จัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจเศรษฐกิจไทย และรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อร่วมงานกับคณะผู้เชี่ยวชาญที่ได้เดินทางมาปฏิบัติงานในปี 2500-2501 และได้มีการเสนอรายงานชื่อ "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย" (A Public Development Program for Thailand) ซึ่งจะได้กล่าวถึงในช่วงต่อไป

²⁵ เช่น สุธี ประศาสน์เศรษฐ "ระบบทุนนิยมโดยรัฐในประเทศไทย ค.ศ. 1932-1959," ใน วิวัฒนาการทุนนิยมไทย, ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2523), หน้า 139-189. และในที่มีได้ต้องการศึกษาบทบาทของรัฐในการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งได้มีการศึกษาไว้แล้ว ผู้สนใจดูรายละเอียดตามอ้างอิงในเชิงอรรถ 14

2. ช่วงตั้งแต่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติจนถึงสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2500-2514)

ในปี 2500 เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจจาก จอมพล ป.พิบูลสงคราม แต่ไม่ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่คือ รัฐบาลนายพจน์ สารสิน และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ตามมา โดยยังไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจที่ดำเนินมา จวบจนกระทั่งทำการรัฐประหารครั้งที่สอง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จึงเริ่มเข้าสู่ยุคการพัฒนาหรือการเริ่มดำเนินนโยบายแบบเสรีนิยม

ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นี้ เป็นยุคแห่งการเริ่มต้นเป็นช่วงระยะเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญช่วงหนึ่งในสังคมไทย การพัฒนาประเทศได้กระทำกันอย่างเป็นแบบแผน ระดมความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่มีอยู่แล้วและตั้งขึ้นมาใหม่โดยถือเป็นงานที่สำคัญของรัฐ แผนนโยบายต่าง ๆ สนับสนุนบทบาทของเอกชนในทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจนเช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 ที่ออกในเดือนธันวาคม 2501 นั้น ได้ให้หลักประกันจากรัฐแก่กิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน²⁶ ว่า

1. รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นใหม่เพื่อแข่งขัน
2. รัฐจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ

การสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชน ตามแนวทางการพัฒนาประเทศแบบเสรีนิยม ได้ดำเนินไปต่อเนื่อง ตามข้อเสนอแนะในรายงาน "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย" ของธนาคารโลก ที่ได้เสนอให้รัฐเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือและส่งเสริมเอกชนเท่านั้นคือ²⁷

"โครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะได้ผลสูงสุด ถ้าหากว่ามีการใช้ทรัพยากรผสมกับความอุตสาหกรรมให้ได้สัดส่วนที่สุดเท่าที่จะทำได้ หน้าที่ของรัฐบาลควรมีเพียงส่งเสริมและ

²⁶ "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 33," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, 103, (5 ธันวาคม 2501) : 1-5.

²⁷ ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย. (กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล, 2503), หน้า 20.

ช่วยเหลือการพัฒนาด้านเอกชน โดยจัดหาบริการทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น และจัดหาความสะดวกต่าง ๆ ที่ประชาชนต้องการ เช่น การขนส่ง คมนาคม พลังงาน และชลประทาน และรัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงเครื่องมือในการบริหารให้เข้มแข็งจึงจะปฏิบัติหน้าที่นี้ได้อย่างเป็นที่น่าพอใจ"

หลักการของรายงานฉบับนี้ได้ถูกนำไปใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ที่มีจุดมุ่งหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจ และรัฐเป็นผู้มีหน้าที่จัดบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ และในการดำเนินการตามแผนของจอมพลสฤษดิ์ ในช่วงแรกระหว่างปี 2503-2505 รัฐได้ดำเนินการเร่งพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น การชลประทาน การพลังงาน การคมนาคมขนส่ง และได้ปรับปรุง เสริมสร้าง ระบบการบริหารและสถาบัน ที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาที่สำคัญ²⁸ คือ

1. การปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นหน่วยงานมันสมองที่สามารถเอื้ออำนวยให้นายกรัฐมนตรีสามารถบริหารงาน และวินิจฉัยสั่งการการพัฒนาประเทศได้คล่องตัวและโอนสำนึกงบประมาณมาจากกระทรวงการคลัง
2. การจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นกระทรวงใหญ่ (super-ministry) รวมงานสำคัญในการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศเข้าไว้ด้วยกัน
3. การปรับปรุงหน่วยงานที่มีหน้าที่วางนโยบายและวางแผนพัฒนาประเทศคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และได้ปรับปรุงสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ให้มีลักษณะเป็นศูนย์ประสานงานการวางแผนพัฒนาในระดับชาติ (central planning agency)
4. การจัดตั้งสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สถาบันฝึกอบรม และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ

นอกจากนี้แล้วยุคจอมพลสฤษดิ์

ผู้ซึ่งมีความเชื่อถือในคุณค่าของนักเทคนิค

²⁸ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การวางแผนพัฒนาประเทศไทย : การวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการวางแผนพัฒนาระยะที่ 3. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา, 2521), หน้า 9-10.

(technocrats)²⁹ หรือนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ บทบาทของนักเทคนิคในการให้คำแนะนำปรึกษาามีมากและปรากฏให้เห็นเด่นชัด และได้รับการยอมรับถึงความจำเป็นของการมีคณะที่ปรึกษาและรัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา ซึ่งได้ตั้งคณะที่ปรึกษากันอย่างแพร่หลาย บทบาทของนักเทคนิค (technocrats) ปรากฏตั้งแต่ภายหลังการยึดอำนาจและตั้งกองบัญชาการคณะปฏิวัติ เรียบร้อยจอมพลสฤษดิ์ ได้ตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้นหลายคณะ ในกองบัญชาการคณะปฏิวัติ เช่น คณะที่ปรึกษากฎหมาย (พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ เป็นประธาน) คณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจ (มล.เดช สนิทวงศ์ เป็นประธาน) คณะกรรมการวิจัย (พลเอกเนตร เขมะโยธิน เป็นประธาน)³⁰ คณะที่ปรึกษาฝ่ายการเงินและการคลัง คณะที่ปรึกษาฝ่ายการต่างประเทศ³¹ โดยตัวที่ปรึกษาได้นำมาจากข้าราชการ ผู้มีความรู้ความชำนาญ และอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการวิจัยที่มีหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า วิจัย เสนอข้อเท็จจริงและคำแนะนำต่าง ๆ กรรมการเป็นทหาร 3 คน ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ 2 คน และมาจากมหาวิทยาลัย 4 คน คือจากธรรมศาสตร์ 2 คน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2 คน³²

จากที่กล่าวมาเราจะเห็นได้ว่า ในระยะแรกของช่วงที่สองของพัฒนาการบทบาทรัฐที่มีต่อเอกชนนี้ เอกชนได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยรัฐถือเป็นหน้าที่ที่จะให้ความช่วยเหลือด้านบริการพื้นฐาน และรัฐก็ได้เร่งพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นการใหญ่ เอกชนก็ดำเนินกิจการในส่วนของตน ช่วงนี้บทบาทรัฐมีความเป็นอิสระในสังคมที่รัฐสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น นอกเหนือไปจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษานี้แล้ว ไม่ปรากฏการแสดงพลังกดดันของกลุ่มเอกชนต่อรัฐ ทั้งนี้เกี่ยวเนื่องถึงบทบาทของรัฐและตัวจอมพลสฤษดิ์ คือ ภายหลังการปฏิวัติครั้งที่สอง รัฐสภาถูกยุบ

²⁹ กฤษ เพิ่มทันจิตต์, "อิทธิพลขององค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยธนาคารโลก," ใน ทฤษฎีการพึ่งพากับสังคมเศรษฐกิจไทย, รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ กับ สมบูรณ์ ศิริประชัย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 175.

³⁰ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, ประวัติและราชการของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ. (นครนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2507), หน้า (16).

³¹ บุญชนะ อุตถากร, บันทึกวิเคราะห์และวิจารณ์ 16 นายกรัฐมนตรีไทย. (กรุงเทพฯ : สหประชาพาณิชย์, 2526), หน้า 100.

³² เรื่องเดียวกัน.

พรรคการเมืองถูกห้ามมี หนังสือพิมพ์ถูกตรวจ การชุมนุมทางการเมืองต่าง ๆ เป็นการผิดกฎหมาย³³ ไม่มีการเลือกตั้งจนกว่ารัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญที่จอมพลสฤษดิ์ แต่งตั้งขึ้นจะแล้วเสร็จและใช้บังคับ ในระหว่างนี้เอง เรื่องราวความเป็นการเมืองต่าง ๆ การเรียกร้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเจียบหาย ไปภายในสังคมที่มีประกาศของคณะปฏิวัติให้จับกุมคุมขังอันธพาล³⁴ และมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2502 ที่ให้อำนาจกระทำการใด ๆ ก็ได้ แก่นายกรัฐมนตรี และจอมพลสฤษดิ์ อาศัยเป็นอำนาจในการออกคำสั่งประหารชีวิต

ภายหลังจอมพลสฤษดิ์ ถึงแก่อสัญกรรมในเดือนธันวาคม 2506 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และดำรงตำแหน่ง ตลอดระยะหลังของช่วงที่สองของพัฒนาการบทบาทรัฐที่มีต่อเอกชนนี้ โดยยังคงอยู่ในช่วงของการว่างเว้นการเลือกตั้ง จนถึงปี 2512 นโยบายต่าง ๆ ในช่วงนี้ ยังคงดำเนินสืบต่อจากรัฐบาลเดิม ในต้นปี 2507 ก็ได้ประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2504-2506-2509 ระยะที่สอง (พ.ศ.2507-2509) ซึ่งได้กำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับภาคเอกชนไว้ในแนวเดิมว่า จะอุปถัมภ์และสนับสนุนการเพิ่มปริมาณสิ่งของที่ผลิตได้ภายในประเทศและให้บริการที่ดีในกิจการที่เกี่ยวข้องกัน โดยอาศัยความพยายามและการดำเนินงานของประชาชนเองเป็นสำคัญ ผลที่ได้รับจากการดำเนินงานของเอกชนนั้นย่อมดีกว่าที่รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตสิ่งของและทำหน้าที่บริการทุกสิ่งทุกอย่างเสียเอง อาศัยเหตุดังกล่าวนโยบายสำคัญยิ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ จึงหนักไปในทางส่งเสริมการขยายตัวกิจกรรมและการลงทุนในด้านเอกชน ส่วนรัฐบาลจะมุ่งเล็งเฉพาะการดำเนินงานที่เป็นพื้นฐานเท่านั้น เพื่อให้กิจการของเอกชนขยายตัวได้โดยสะดวกในกาลข้างหน้า³⁵ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2507 ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติดำเนินการวางแผนด้านเอกชนและรวม

³³ ทักซ์ เจลิมเตียร์น, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ และ มรว.ประกายทอง สิริสุข (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 264.

³⁴ คือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 21 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2501 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 43 ลงวันที่ 10 มกราคม 2502.

³⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504-2506-2509 ระยะที่สอง (พ.ศ.2507-2509). (ม.ป.ท., มปป.), หน้า 11.

เข้าไปในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ระยะเวลา 5 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2510-2514 สำหรับวิธีดำเนินการนั้น ให้ตั้งคณะกรรมการของคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นประกอบด้วยส่วนราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้อง และในขั้นเริ่มแรกนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นทำการศึกษา และรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยแยกออกเป็น 3 สาขาก่อนคือ สาขาโรงงาน อุตสาหกรรม สาขาการค้า และสาขาบริการ³⁶ ต่อมาได้กลายเป็นคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนเอกชน และคณะรัฐมนตรีได้ปรับปรุงคณะกรรมการชุดนี้เมื่อ 10 พฤษภาคม 2510 ให้ทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนเอกชนในสาขาที่สำคัญ ๆ ทางเศรษฐกิจประกอบด้วย คณะกรรมการ 3 คณะคือ³⁷

1. คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนเอกชนสาขาอุตสาหกรรม
2. คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนเอกชนสาขาธุรกิจการเกษตรและการพาณิชย์
3. คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนเอกชนสาขาสถาบันการเงิน

ในการวางแผนด้านเอกชนนั้น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้ชี้แจงไว้ว่า ภาครัฐมิได้มีเจตนาที่จะบังคับกะเกณฑ์ให้เอกชนดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้น แต่มีความประสงค์ที่จะใช้แผนฯ เป็นแนวทางให้เอกชนเข้าใจนโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ดีขึ้น และเป็นแนวทางให้เอกชนหาช่องทางที่จะลงทุน และปรับปรุงกิจการค้าและอุตสาหกรรมของเอกชนให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้อย่างจริงจัง ในทางที่จะเกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ฝ่ายเอกชนและประเทศชาติใน ส่วนรวม³⁸ รวมทั้งจอมพลถนอมก็ได้ชี้แจงไว้ในแผนฯว่า แนวทางในการพัฒนาที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง ได้แก่ การร่วมมือ

³⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐกิจกับการเมืองไทยหน่วยที่ 6-11. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 533-534.

³⁷ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับปรับปรุงประจำปี 2512: (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2512), หน้า 101.

³⁸ เสนาะ อุณาภูล, "การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทย," ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รักษาสัตย์ กับ ชิตติยา กรรณสูต, บรรณาธิการ, ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 477.

ระหว่างรัฐบาลและเอกชน ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม รัฐบาลมีนโยบายที่จะสนับสนุนบทบาทของเอกชนในการพัฒนาประเทศอย่างเต็มที่ ทั้งนี้โดยยึดหลักการดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมเป็นหลัก³⁹ และในแผนฯก็ได้กำหนดนโยบายการพัฒนาเพื่อให้การลงทุนส่วนเอกชนขยายตัวไว้ 3 ประการคือ⁴⁰

1. รัฐบาลจะใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม
2. รัฐบาลจะไม่ดำเนินงาน แข่งขันกับเอกชนในกิจการที่เอกชนสามารถดำเนินงานได้โดยมีประสิทธิภาพและไม่เป็นผลเสียหายแก่ส่วนรวม
3. รัฐบาลจะจัดสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนบทบาทของเอกชน ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศให้มั่นคง

แม้ว่าจะเห็นได้ชัดว่า รัฐบาลสนับสนุนบทบาทของเอกชนอย่างเต็มที่ในการให้บทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ได้มีการย้ำไว้ตลอดเวลาว่าการดำเนินงานของเอกชนจะต้องไม่กระทบกระเทือนผู้อื่น และไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่สังคมส่วนรวม ในลักษณะนี้พิจารณาได้ว่า ในขณะที่ภาคเอกชนที่รัฐสนับสนุนให้บทบาทอย่างเต็มที่ภายใต้รัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ เกิดการขยายตัวและมีบทบาทมากในทางเศรษฐกิจขึ้นมา รัฐเกรงว่าบทบาทของเอกชนจะมากเกินไปจนสามารถอยู่เหนือการควบคุมของรัฐ ทั้งนี้เป็นการสืบเนื่องของความหวาดระแวงว่าพ่อค้าจะสร้างอิทธิพลทางเศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน อันจะก่อให้เกิดความไม่สงบสุขขึ้น การเกรงว่ารัฐจะไม่สามารถควบคุมเอกชนได้โดยเฉพาะเอกชนที่มีการรวมตัวเป็นกลุ่ม - ทั้งที่จดทะเบียนเป็นสมาคมตามกฎหมายและยังไม่ได้จดทะเบียน สิ่งนี้เองทำให้รัฐออกพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ขึ้นมาควบคุมเอกชนที่ประกอบธุรกิจทางการค้าอุตสาหกรรมหรือการเงิน โดยรัฐห้ามมิให้ผู้ประกอบวิสาหกิจตกลงเข้ากันเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจในรูปอื่นใด นอกจาก

³⁹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514. (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า ๗.

⁴⁰ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519. (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2515), หน้า 134.

เป็นสมาคมการค้าตามพระราชบัญญัติ⁴¹

รัฐได้ให้เหตุผลในการที่ต้องมีการควบคุมการรวมตัวกันเป็นสมาคมการค้า ไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า เนื่องจากในเวลานี้ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าโดยเฉพาะ สมาคมการค้าต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมธรรมดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่วัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการของสมาคมการค้าย่อมแตกต่างกับสมาคมธรรมดาเป็นอันมาก และสมาคมการค้าย่อมมีอิทธิพลสำคัญเกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และอาจดำเนินการอันทำให้เกิดความปั่นป่วนแก่ตลาดการค้าหรือตลาดการเงินทั้งในและนอกประเทศ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนการครองชีพของประชาชนได้ จึงเป็นการสมควรที่จะแยกสมาคมการค้าออกจากสมาคมธรรมดา

การแยกสมาคมการค้าออกมาควบคุมโดยต่างหากจากสมาคมธรรมดาทั่วไป เป็นเพราะรัฐตระหนักถึงพลังของเอกชนที่มีการรวมกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มการค้าหรือกลุ่มทางเศรษฐกิจนี้ รัฐไม่ต้องการให้มีการใช้พลังของกลุ่มที่รวมตัวกัน ในทิศทางที่กระทบกระเทือนต่อรัฐ และแม้ว่าในช่วงเวลานั้นจะไม่มีโครงสร้างทางการเมืองที่ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม แต่ก็ได้มีการระบุไว้ในมาตรา 23 ของพระราชบัญญัติสมาคมการค้านี้ ห้ามมิให้ดำเนินการในทางการเมือง เป็นการป้องกันมิให้มีการนำกลุ่มเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องทางการเมือง มนตรี เจนวิทย์การ ให้ความเห็นไว้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐเห็นความจำเป็นในการแยกสมาคมทางธุรกิจ ที่มีมานานออกจากสมาคมประเภทอื่น ๆ และเหมือนกฎหมายเกี่ยวกับสมาคมฉบับอื่น พ.ร.บ.นี้เน้นที่การลดความเป็นการเมืองขององค์กรธุรกิจ⁴²

ในการควบคุมอิทธิพลของสมาคมการค้านั้น การสืบเนื่องของความหวาดระแวงอิทธิพลพ่อค้าชาวต่างชาติ โดยเฉพาะพ่อค้าคนจีนที่ครอบงำเศรษฐกิจไทยอยู่ขณะนั้น ทำให้มีการบัญญัติไว้ใน

⁴¹ มาตรา 6 "พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.2509," ราชกิจจานุเบกษา 83,38 (26 เมษายน 2509) : 294.

⁴² Montri Chenvidyakarn, "Political Control and Economic Influence : A Study of Trade Association in Thailand," (Unpublished Ph.D.Dissertation, The University of Chicago, 1979), p.134.

มาตรา 14 ว่า สมาคมการค้าที่มีสมาชิกซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย เกินถึงจำนวนของสมาชิกทั้งหมด จะจัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ได้เฉพาะแต่ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเท่านั้น

นอกจากรัฐจะระบุให้สมาคมการค้าดำเนินกิจการได้เฉพาะที่รัฐกำหนดไว้ตามกฎหมาย ในมาตรา 21 แล้ว ยังกำหนดให้สมาคมต้องร่วมมือกับรัฐบาลในการส่งเสริมการค้าอุตสาหกรรม การเงินหรือธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจอันอยู่ในวัตถุประสงค์ และห้ามสมาคมการค้าดำเนินการ ตามมาตรา 22 คือ

1. ประกอบวิสาหกิจโดยสมาคมการค้าตนเอง หรือเข้าดำเนินการในการประกอบวิสาหกิจของสมาชิก หรือเข้ามีส่วนถือหุ้น เป็นหุ้นส่วนหรือร่วมทุนในการประกอบวิสาหกิจกับบุคคลใด ๆ
2. ดำเนินการด้วยประการใด ๆ ในอันที่จะกตราคาสินค้าหรือค่าบริการให้ตกต่ำเกินสมควร หรือทำให้สูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดปั่นป่วนเกี่ยวกับราคาสินค้าหรือค่าบริการ
3. ให้เงิน หรือให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกหรือบุคคลอื่นใด เว้นแต่เป็นการให้เพื่อการกุศล สาธารณะ หรือตามหน้าที่ศีลธรรม หรือตามสมควรแก่อัตยาศัยในสังคม
4. ดำเนินการด้วยประการใด ๆ เพื่อเพิ่ม ลด หรือจำกัดปริมาณการผลิต ปริมาณสินค้าที่จำหน่ายหรือบริการอื่น และการดำเนินการดังกล่าวนั้น เป็นผลเสียหายแก่ตลาดการค้า การเงิน ภายในหรือภายนอกประเทศ หรือเศรษฐกิจของประเทศ
5. ดำเนินการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายการแข่งขันอันพึงมีตามปกติวิสัยของการประกอบวิสาหกิจ เว้นแต่จะเป็นการปฏิบัติตามนโยบายหรือระเบียบของทางราชการ
6. ดำเนินการด้วยประการใด ๆ อันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
7. กีดกันหรือขัดขวางมิให้ผู้ใดซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกได้ตามข้อบังคับของสมาคมการค้า เข้าเป็นสมาชิกหรือบังคับด้วยประการใด ๆ ให้เข้าเป็นสมาชิก โดยผู้ั้นไม่สมัครใจ หรือให้สมาชิกออกจากสมาคมการค้าโดยเจตนาอันไม่สุจริต หรือขัดต่อข้อบังคับของสมาคมการค้า
8. เปิดเผยแพร่สิทธิ เอกสาร หรือข้อความอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียโดยเฉพาะของสมาชิกผู้ใด เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากสมาชิกผู้ั้น
9. ให้ หรือยอมให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่กรรมการดำเนินกิจการในหน้าที่ของกรรมการ

การห้ามดำเนินการต่าง ๆ นี้เป็นการป้องกัน สมาคมการค้าจะกระทำการกระทบกระเทือนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และป้องกันการใช้อิทธิพลที่อาจมีมากขึ้น เมื่อมีการรวมกันขึ้น และข้อห้ามให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกหรือบุคคลใด และห้ามการค้าเนินการควบคุมการผลิตเป็นการ

ป้องกันมิให้สมาคมการค้ากลายเป็น Cartel⁴³

นอกจากจะออกกฎหมายควบคุมการรวมกลุ่มการค้า โดยกำหนดกรอบการจัดตั้งและการดำเนินงานแล้ว รัฐยังได้กำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนใหม่โดยออกกฎหมายให้ มีองค์กรเอกชนสูงสุดองค์กรหนึ่ง ให้ประกอบด้วย การรวมตัวของกลุ่มสมาคมการค้าต่าง ๆ หอการค้าต่าง ๆ ทั้งของชาวไทยและชาวต่างประเทศ โดยการตราพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509⁴⁴ ซึ่งก็ได้ประกาศใช้พร้อมกับ พ.ร.บ. สมาคมการค้า พ.ศ. 2509 นั้นเอง

ตาม พ.ร.บ. หอการค้า พ.ศ. 2509 นี้ มีหอการค้า 4 ประเภทคือ

1. หอการค้าจังหวัด จัดตั้งและดำรงอยู่ได้จังหวัดละหนึ่งหอ
2. หอการค้าไทย คือหอการค้าสำหรับกรุงเทพมหานคร (พระนครและธนบุรีเดิม)
3. หอการค้าต่างประเทศ จัดตั้งและดำรงอยู่ได้เพียงสัญชาติละหนึ่งหอเท่านั้นในกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร

4. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย จัดตั้งโดยการรวมกันของหอการค้าไทย หอการค้าต่างประเทศ สมาคมการค้า รัฐวิสาหกิจและสหกรณ์

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยนี้คือ สภาการค้าที่รัฐจัดตั้งขึ้นในปี 2498 เพื่อควบคุมและจัดระเบียบการค้า ลักษณะการจัดองค์กรเป็นไปในลักษณะเดิมคือ เป็นองค์กรที่อยู่เหนือองค์กรเอกชนอื่นทั้งของไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้รัฐได้กำหนดให้บรรดาหอการค้า สภาการค้า และสมาคมที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์อย่างเดียวกับหอการค้า ที่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาจดทะเบียนเป็นหอการค้าภายใต้ พ.ร.บ. นี้ ถ้าไม่มาจดทะเบียนภายใต้กำหนดระยะเวลา ก็จะถูกยกเลิกไป⁴⁵

⁴³ ตระกูล มีชัย, "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 178-179.

⁴⁴ "พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509," ราชกิจจานุเบกษา 83, 38 (26 เมษายน 2509) : 317-344.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 61.

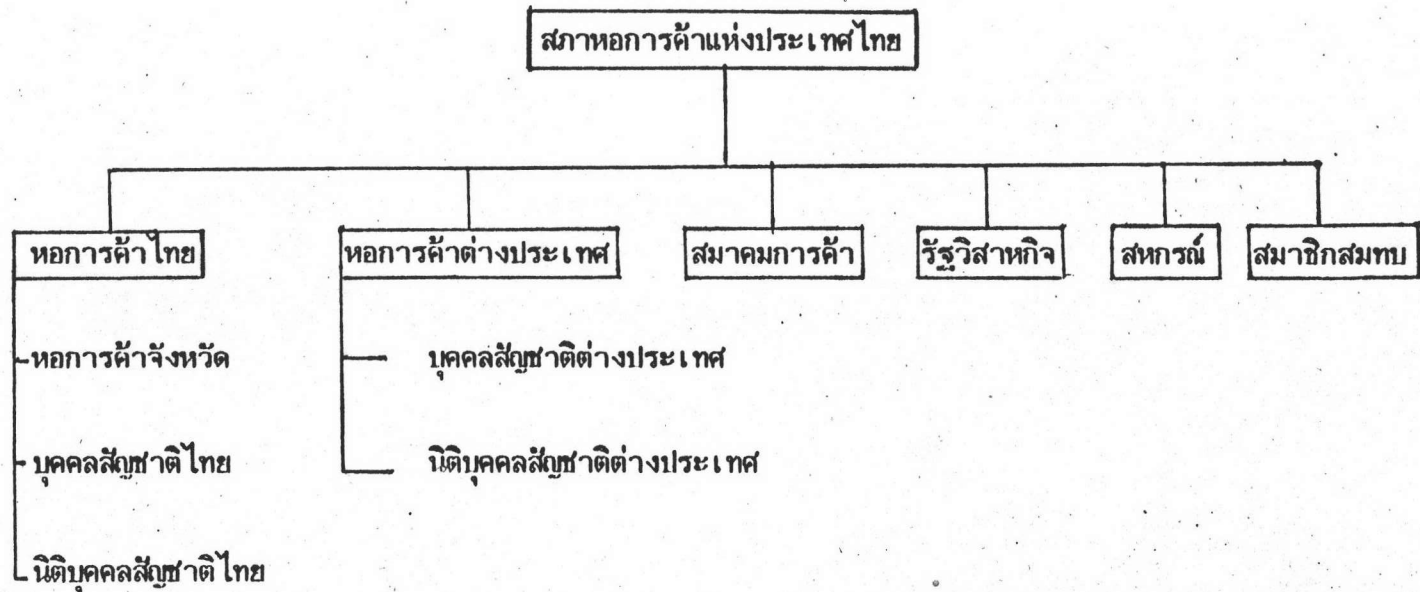
การจัดตั้งสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นองค์กรเอกชนซึ่งกันและมีการควบคุมกันเป็นชั้น ๆ (ดูแผนภูมิที่ 1) คือสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย มีสมาชิกคือ

1. หอการค้าไทย
2. หอการค้าต่างประเทศ
3. สมาคมการค้า
4. รัฐวิสาหกิจ
5. สหกรณ์
6. สมาชิกสมทบ

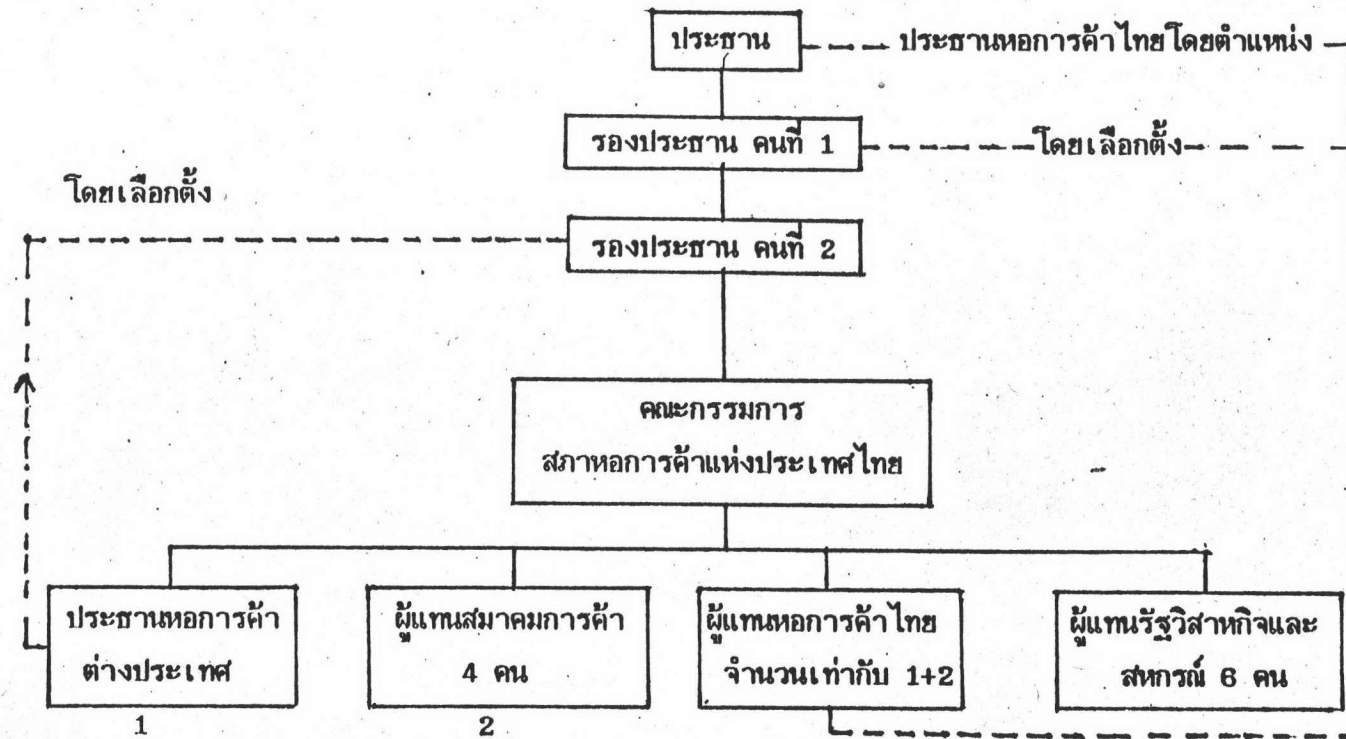
เริ่มจากหอการค้าไทย ประกอบด้วยหอการค้าจังหวัดที่ตามมาตรา 20 บังคับให้หอการค้าจังหวัดต้องเป็นสมาชิกหอการค้าไทย และมาตรา 24 (2) กำหนดให้คณะกรรมการหอการค้าไทยมาจากสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนหอการค้าจังหวัดไม่น้อยกว่า 3 คน ที่สำคัญ ๆ มาตรา 24 (4) กำหนดให้ประธานกรรมการหอการค้าไทยเป็นประธานคณะกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย นั่นคือสภาหอการค้าต้องมีคนไทยเป็นประธานโดยตำแหน่งแน่นอน เพราะตามเจตจำนงค์ของ พ.ร.บ.ฉบับนี้ต้องการให้การบริหารงานขององค์กรเอกชนสูงสุดนี้อยู่ภายใต้คนไทย โดยกำหนดว่า หอการค้าต่างประเทศที่มาตรา 22 บังคับให้เป็นสมาชิกสภาหอการค้าฯ ประธานหอการค้าต่างประเทศทุกคนเป็นกรรมการสภาหอฯ และให้มีกรรมการที่เป็นผู้แทนสมาคมการค้าในสภาหอฯ 4 คน เมื่อได้จำนวนกรรมการที่เป็นประธานหอการค้าต่างประเทศให้นำมารวมกับจำนวนผู้แทนสมาคมการค้า 4 คนได้จำนวนเท่าไรให้เป็นจำนวนกรรมการที่จะเลือกจากสมาชิกผู้แทนหอการค้าไทย และให้กรรมการที่เลือกจากฝ่ายหอการค้าไทย เป็นรองประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยคนที่หนึ่ง ให้กรรมการจากฝ่ายหอการค้าต่างประเทศเป็นรองประธานคนที่สอง นอกจากนี้ก็มีผู้แทนรัฐวิสาหกิจและสหกรณ์ที่กระทรวงพาณิชย์แต่งตั้ง 6 คน (ดูแผนภูมิที่ 2)

นอกจากนี้แล้ว รัฐยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับหอการค้าอย่างกว้างขวาง ตามมาตรา 28 คือ

1. ส่งเสริมการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และเศรษฐกิจโดยทั่วไป เช่น รวบรวมสถิติ เผยแพร่ข่าวสารการค้า วิจัยเกี่ยวกับการค้าและการเศรษฐกิจ ส่งเสริมการท่องเที่ยว การออกไปรับรองแหล่งกำเนิดของสินค้า การวางมาตรฐานแห่งสินค้า การตรวจสอบมาตรฐานสินค้า จัดตั้งและดำเนินการสถานการศึกษาที่เกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจ พิษภัยที่สินค้า การจัดงานแสดงสินค้า การเป็นอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาททางการค้า



แผนภูมิที่ 1 การจัดองค์กรของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย



แผนภูมิที่ 2 องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

2. รับปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะแก่สมาชิกเกี่ยวกับการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจ และช่วยอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจของสมาชิก
3. ให้คำปรึกษา และเสนอข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
4. ประสานงานในทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการค้ากับทางราชการ
5. ปฏิบัติกิจการอื่น ๆ ตามแต่จะมีกฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของหอการค้า หรือตามที่ทางราชการมอบหมาย

จากหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐให้หอการค้ามีบทบาทอย่างมากในด้านการค้า ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ให้เป็นองค์กรให้คำแนะนำปรึกษาแก่รัฐบาล เป็นผู้ประสานงานทางการค้าให้รัฐ และต้องปฏิบัติตามที่ราชการมอบหมาย จนเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของรัฐหรือทำงานให้กับรัฐ ในอีกลักษณะหนึ่ง ก็เป็นการให้เอกชนมีการควบคุมตนเอง ภายใต้กติกาที่รัฐกำหนดให้ และรัฐควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกติกา

เช่นเดียวกับสมาคมการค้า นอกจากกำหนดหน้าที่ให้รัฐได้กำหนดข้อห้ามมิให้หอการค้ากระทำ ซึ่งก็เป็นไปในลักษณะเดียวกับ ข้อห้ามของสมาคมการค้า รวมทั้งการห้ามดำเนินการในทางการเมืองด้วย

เราจะเห็นได้ว่า สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่ตั้งขึ้นนี้ เป็นการเปลี่ยนรูปแบบเดิมจาก สภาการค้า ที่เป็นที่รวมของนักธุรกิจ เอกชนทุกชาติทุกภาษามาเป็นสถาบันรวมของสถาบันทางเศรษฐกิจหลายสาขา⁴⁶ รวมทั้งมีบุคคลและนิติบุคคล เป็นสมาชิกสมทบด้วย ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติหอการค้า 2509 จึงเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน เพื่อเตรียมรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ โดยให้หอการค้าเป็นตัวเชื่อมโยงภาคเอกชนกับภาครัฐบาล⁴⁷

⁴⁶ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 25 ปีสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, ไม่มีเลขหน้า.

⁴⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย" ในเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 11 ประจำปีการศึกษา 2531 เรื่องใครกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 15-16 กุมภาพันธ์ 2531), หน้า 91.

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า ในช่วงที่สองของพัฒนาการของบทบาทรัฐที่มีต่อเอกชนนี้ รัฐส่งเสริมสนับสนุนบทบาทของภาคเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ โดยรัฐบาลจัดสร้างบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในส่วนรวม ส่วนบทบาทของเอกชนที่มีการรวมกลุ่มนั้น มีทั้งองค์กรที่รัฐมีส่วนสนับสนุนการจัดตั้งคือ สภาการค้า กับองค์กรที่เอกชนตั้งกันเองคือ หอการค้าไทยและสมาคมต่าง ๆ ซึ่งในตอนต้นก็ไม่ปรากฏบทบาทที่เด่นชัด ทั้งนี้อาจสืบเนื่องมาจากการรวมกลุ่มยังไม่เข้มแข็ง ยังไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นตัวแทนของพ่อค้าอย่างแท้จริง ประกอบกับสภาพทางการเมืองในขณะนั้น ไม่เปิดโอกาสให้มีการแสดงบทบาทของกลุ่ม หรือการใช้พลังกดดันใด ๆ ทั้งสิ้น และยังไม่มีการควบคุมกลุ่มทางการค้าโดยเฉพาะ จนต่อมารัฐตระหนักดีถึงศักยภาพของพลังเอกชนที่เพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการออกกฎหมายขึ้นมาควบคุมกลุ่มการค้า และหอการค้าแยกต่างหากจากสมาคมอื่น ๆ โดยกำหนดกรอบการจัดตั้งกติกากิจการค้า เหนืองาน และความสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐ ซึ่งจุดนี้เองมีความหมายเป็นการยอมรับบทบาทของกลุ่มเอกชน ที่จะต้องดำรงอยู่และมีบทบาทควบคู่ไปกับรัฐ และรัฐจำต้องยอมให้กลุ่มเติบโตขึ้น โดยพยายามกำหนดทิศทางของกลุ่มในแนวที่ต้องการ

3. ช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2515-2524

ในช่วงนี้จะกล่าวถึงตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ในปี พ.ศ. 2515 จนถึงเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2524 โดยในช่วงนี้ จะพิจารณาเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นปลายแผนฯ 2 นโยบายและแนวทางการร่วมมือกับภาคเอกชนตามแผนฯ 3 กับความล้มเหลวในทางปฏิบัติ บทบาทของกลุ่มเอกชนกับการปรับตัวของรัฐ

สถานการณ์ช่วงปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2

ปี พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญที่ร่างกันมาสิบปี ได้รับการประกาศใช้ติดตามมาด้วยการเปิดระบบการเมืองให้มีการมีส่วนร่วมได้ โดยจัดการเลือกตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2512 พรรคสหประชาไทยของจอมพลถนอมได้เสียงข้างมาก จอมพลถนอมจึงได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีอีก ถึงแม้ว่ารัฐสภาจะอ่อนแอและถูกรัฐบาลควบคุมมาก แต่รัฐบาลก็ไม่ค่อยพอใจมากนัก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรวิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐบาลอย่างรุนแรง และในที่สุดจอมพลถนอม ก็ทำรัฐประหารขึ้นในปี 2514 รัฐสภาถูกยุบ พรรคการเมืองถูกห้ามและมีการตั้งสภาปฏิวัติแบบจอมพลสฤษดิ์ขึ้น⁴⁸ ระบบการเมืองจึงปิดลงอีกครั้ง

⁴⁸ ดู ทักซ์ เจลิเมเตียร์น, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์, หน้า 457-458.

นโยบายและแนวทางความร่วมมือกับภาคเอกชนตามแผนฯ 3

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 นับเป็นการเริ่มต้นนโยบายของรัฐที่มีต่อเอกชนที่สำคัญ เพราะเป็นครั้งแรกที่รัฐกำหนดว่าจะสนับสนุนการรวมตัวของเอกชน และบทบาทของกลุ่มเอกชน ซึ่งแต่เดิมนั้นรัฐเน้นการสนับสนุนบทบาทของเอกชนในด้านอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ที่มีการกำหนดไว้ก็มิได้มีการนำไปปฏิบัติจนเกิดผลได้อย่างแท้จริง มีสาเหตุมาจากทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายและจากสภาพแวดล้อมของสังคมในช่วงแผนฯ 3 นี้ด้วย ดังจะได้อธิบายต่อไป

จากนโยบายการพัฒนาส่วนเอกชนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 โดยเน้นความสำคัญของเอกชนในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการต่าง ๆ กับสนับสนุนให้มีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเอกชนให้มากยิ่งขึ้น ประกอบกับการเปิดโอกาสให้มีการรวมตัวกันตาม พ.ร.บ. สมาคมการค้า พ.ศ. 2509 และ พ.ร.บ. หอการค้า พ.ศ. 2509 ได้เกิดพัฒนาการที่สำคัญคือ ธุรกิจเอกชนในอาชีพหรือแขนงเดียวกันได้รวมกลุ่มเป็นสมาคมธุรกิจและเริ่มมีบทบาทมากขึ้น บทบาทที่สำคัญของสมาคมธุรกิจในระยะที่ผ่านมาได้แก่ การเสนอข้อเท็จจริงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของเอกชนแก่รัฐบาล ตลอดจนการเสนอข้อคิดเห็น มาตรการแก้ไขปัญหาอันเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลในการพิจารณากำหนดนโยบายและสั่งการ นอกจากนี้สมาคมธุรกิจได้มีบทบาทที่สำคัญอีกด้านหนึ่งคือ การร่วมมือดำเนินการแก้ไขอุปสรรคและปัญหาธุรกิจที่เกิดขึ้น ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการประกอบธุรกิจโดยตรงและส่วนรวม ตัวอย่างเช่น การเสนอข้อคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของสมาคมอุตสาหกรรมไทย การร่วมมือของสมาคมธนาคารไทยที่เข้าร่วมแก้ไขวิกฤตการณ์ของธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิก และการร่วมมือแก้ไขปัญหาการส่งออกของสมาคมสิ่งทอและกลุ่มโรงงานกระสอบป่าน เป็นต้น⁴⁹

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นอกจากการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนในสาขาต่าง ๆ แล้ว รัฐได้กำหนดนโยบายการพัฒนาส่วนเอกชนที่สำคัญเกี่ยวกับกลุ่มเอกชนไว้ว่า "สนับสนุนให้ธุรกิจรวมตัวเป็นสมาคมหรือกลุ่มธุรกิจที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย และสนับสนุน

⁴⁹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3, หน้า 135-136.

การดำเนินงานของสมาคมธุรกิจ เพื่อให้เป็นสายสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและธุรกิจเอกชนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น" "สนับสนุนให้สมาคมธุรกิจหรือกลุ่มธุรกิจได้มีบทบาทในการเสนอข้อเท็จจริง อุปสรรค และปัญหา และให้ความคิดเห็นเพื่อให้รัฐบาลพิจารณากำหนดนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ" และรัฐจะ "ปรับปรุงการบริหารงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้สามารถแก้ไขอุปสรรคในการดำเนินงานของส่วนเอกชนให้รวดเร็วและทันท่วงที"⁵⁰

จากนโยบายที่จะสนับสนุนสมาคมธุรกิจที่รวมตัวกันตามกฎหมายให้มีบทบาทเป็นที่ปรึกษาของรัฐ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จึงกำหนดมาตรการที่สำคัญในการพัฒนาส่วนเอกชน ให้สถาบันธุรกิจมีบทบาทดังกล่าวได้ คือ⁵¹

1. สนับสนุนให้ผู้ประกอบการธุรกิจได้รวมตัวกันเป็นปึกแผ่นแน่นหนา โดยเฉพาะในสาขาที่ควรเร่งรัด เช่น การส่งออก การส่งเสริมการท่องเที่ยว และสถาบันการเงิน เป็นต้น
2. สนับสนุนให้ผู้แทนสมาคมธุรกิจได้ร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญในการดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
3. สนับสนุนการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายรัฐบาลและเอกชนสาขาสำคัญ และมอบหมายให้คณะกรรมการร่วมมีบทบาทในการประสานการดำเนินงานระหว่างรัฐบาลกับเอกชนให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น
4. กำหนดขอบเขตที่เอกชนพึงควรกระทำได้โดยรัฐบาลไม่จำเป็นต้องเข้าไปปฏิบัติเอง เพื่อป้องกันมิให้มีการขัดแย้งหรือการดำเนินการซ้ำซ้อนกัน

นโยบายและมาตรการที่กำหนดไว้นี้ นับเป็นการยอมรับให้บทบาทของภาคเอกชนดำเนินร่วมกับรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากการให้มีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นเพื่อพิจารณากำหนดนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และการให้ผู้แทนสมาคมธุรกิจได้เข้าร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการมีบทบาทของกลุ่มเอกชนในการมีส่วนร่วมในการระดมการกำหนดนโยบายที่สำคัญ ยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายรัฐบาลและเอกชนสาขาที่สำคัญ ๆ และมอบหมายให้คณะกรรมการร่วมมีบทบาทในการประสาน การดำเนินงาน ระหว่าง

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

รัฐบาลกับเอกชน การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมนี้เป็นการพัฒนาความสัมพันธ์กับเอกชนอย่างเป็นระบบ จากมาตรการที่กำหนดไว้และเป็นระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่เป็นต้นแบบของการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ในปี 2524

แต่การตระหนักถึงความสำคัญของภาคเอกชน และยอมรับให้มีบทบาทเป็นอย่างมากนี้ มิได้ดำเนินไปตามที่กำหนดไว้จนบังเกิดผลสำเร็จตามนโยบายที่วางไว้ ทั้งนี้เนื่องมาจากผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่าย และสภาพแวดล้อมในขณะนั้น

ในปัจจัยแรกคือ จากผู้เกี่ยวข้องทั้งสองฝ่ายคือ ทั้งฝ่ายรัฐและเอกชน ดร.เสนาะ อุณากรู นักเทคนิค (technocrat) ที่มีบทบาทมากมายในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไทยมาช้านาน ได้ประเมินความไม่สำเร็จของระบบความร่วมมือที่สร้างนี้ว่ามาจากสาเหตุ 3 ประการดังนี้⁵²

1. ศรัทธา ความเชื่อถือและความเคารพซึ่งกันและกันมีไม่พอ ฝ่ายรัฐบาลมีกฎหมาย มีระเบียบที่จะต้องรักษา การเปลี่ยนแปลงต้องใช้เวลา ในขณะที่ฝ่ายเอกชน เวลาเป็นเงินเป็นทอง การตัดสินใจที่ล่าช้าเป็นเรื่องที่เดือร้อน ทางฝ่ายราชการก็ยังมีมองทางฝ่ายธุรกิจว่าเป็นหลัก ฉวยโอกาส อยากจะเอาแต่ได้ จะเอาเร็ว เอาแต่ประโยชน์ส่วนตนไม่คิดถึงประโยชน์ส่วนรวม พอเกิดเรื่องราวขึ้นมาก็หนีหมด ฝ่ายเอกชนก็มองทางราชการว่าการที่ช้านั้นเป็นลู่ทางในการหา กินกับเอกชนที่ได้ประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นความไม่ศรัทธาและไว้วางใจซึ่งกันและกัน
2. ความสามารถที่จะทำงานร่วมกันได้ไม่พอ เนื่องจากความไม่พร้อมของสถาบัน เอกชนที่ยังอ่อนแอ ไม่เป็นสถาบันที่มีเอกภาพในการตัดสินใจและดำเนินการ มีอยู่อย่างเดียว เฉพาะเรื่องการค้าขาย มองในแง่ของการค้าในปัญหาเฉพาะหน้า
3. การขาดระบบการทำงานระดับเจ้าหน้าที่ คือการขาดระบบการทำงานร่วมที่จะ ป้อนข้อมูลให้ระดับนโยบายตัดสินใจและการปฏิบัติตามนโยบายที่ออกมา การขาดระบบการทำงานทำให้ไม่มีผลงาน ส่งผลถึงการขาดศรัทธาต่อระบบความร่วมมือ

⁵² เสนาะ อุณากรู, คำบรรยายเรื่องความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ในรายงานผลการสัมมนาและประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจครั้งที่ 1 ณ โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่ 2-4 กุมภาพันธ์ 2527 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2527), หน้า 40-41.

การประเมินดังกล่าวนี้ เป็นการพิจารณาจากรูปแบบของความสัมพันธ์และการทำงานของคณะกรรมการร่วมที่ไม่มีบทบาทปรากฏออกมา ทั้งนี้ความสำเร็จของระบบความร่วมมือระหว่างรัฐกับเอกชน ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นั้น ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระหว่างที่แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ดำเนินอยู่ด้วย ดังจะได้พิจารณาต่อไป

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้ เริ่มพัฒนาประเทศ โดยมีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาจนถึงปี พ.ศ. 2515 อันเป็นที่เริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ประเทศไทยได้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็ว โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมนับแต่ปี พ.ศ. 2503-2515 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ดังนี้⁵³

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิต ผลผลิตภาคเกษตรเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติลดลง ผลผลิตทั้งในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีสัดส่วนสูงขึ้น ภาคอุตสาหกรรมเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมดั้งเดิมเป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ธนาคารพาณิชย์กลายเป็นกิจกรรมที่มีมั่นคงใหญ่โตขึ้น (จำนวนเงินฝากทุกประเภทของธนาคารพาณิชย์ในปี 2505 มีจำนวน 7.97 พันล้านบาท ปี 2515 เพิ่มขึ้นเป็น 48.41 พันล้านบาท)* ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นมากขึ้น
2. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ สัดส่วนของสินค้าเข้าและสินค้าออกเพิ่มจากร้อยละ 35 เป็นร้อยละ 40 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ สินค้าออกเพิ่มขึ้นมากขึ้น และมีพืชไร่ใหม่ ๆ ที่ผลิตเพื่อส่งออกเป็นส่วนใหญ่ เพราะความต้องการในประเทศมีน้อย ราคาของสินค้าเหล่านี้จึงถูกกำหนดโดยตลาดต่างประเทศ โครงสร้างการนำเข้าก็มีสินค้าประเภท

⁵³ วีรพงษ์ รามางกูร, "การพัฒนากิจการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1-4," ใน เศรษฐกิจไทย : การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา, ตีพิมพ์โดย วังวิจิตรวิมล, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2525), หน้า 80-92. และ ธวัชชัย ชงกิตติกุล "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1980," ใน ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 ปัญหาสำคัญ อุปสรรค และแนวโน้ม, สมศักดิ์ ชูโต และคณะ, บรรณาธิการ, (สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2524), หน้า 36-39.

* เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, "การเปลี่ยนแปลงของธุรกิจไทยในรอบ 25 ปี," เอกสารวิชาการหมายเลข 26 ประกอบการสัมมนา สองศตวรรษรัตนโกสินทร์ : ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย 22-23 มิถุนายน 2525, หน้า 10. (โรเนียว)

ทุน วัตถุดิบ หรือกิ่งสำเร็จรูปมากขึ้น เป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า แต่อาศัยวัตถุดิบและวิทยาการจากต่างประเทศ ดังนั้น การขยายตัวทั้งภาคเกษตรและอุตสาหกรรม จึงเป็นการขยายตัวที่ทำให้ไทยต้องพึ่งพาต่างประเทศมากขึ้น ทั้งเป็นตลาดรองรับผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ จากภาคเกษตรและเป็นแหล่งป้อนวัตถุดิบ เครื่องจักร และสินค้าสำเร็จรูปให้กับภาคอุตสาหกรรม

3. การเปลี่ยนแปลงในภาคเกษตร นโยบายการพัฒนาศรษฐกิจส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการโดยกีดภาคเกษตร กิจกรรมพื้นฐานที่พัฒนาที่มุ่งส่งเสริมนอกภาคเกษตรทำให้ภาคเกษตรไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพผลผลิตต่อไร่ การขยายผลผลิตจึงเป็นการขยายเนื้อที่เพาะปลูก เนื้อที่ป่าไม้ลดลง แหล่งน้ำธรรมชาติถูกใช้เพื่อผลิตพลังงาน ทำให้การขยายตัวของภาคเกษตรประสบปัญหาขาดแคลนน้ำ

4. การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการจ้างงานและอาชีพ แม้ว่ากิจกรรมในภาคอุตสาหกรรมจะขยายตัวในอัตราค่อนข้างสูง ก็ยังไม่สามารถรับแรงงานได้เพียงพอกับอัตราการเพิ่มของแรงงาน และแรงงานนอกภาคเกษตรประเภทรับจ้างมีจำนวนสูงขึ้น และได้มีการอพยพของแรงงานเข้ากรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียงกรุงเทพฯ ในตอนปลายของทศวรรษ นับจากปี 2503 กรรมกรลูกจ้างได้รับความกดดันสูงขึ้น เนื่องจากค่าครองชีพได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่มีการห้ามการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน และการนัดหยุดงาน แรงกดดันดังกล่าวเริ่มรุนแรงขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา มีการนัดหยุดงานโดยผิดกฎหมาย และเรียกร้องให้รัฐบาลอนุญาตให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ขอให้รัฐบาลกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ในที่สุดรัฐบาลก็จำเป็นต้องผ่อนปรนต่อข้อเรียกร้อง (เมื่อ 16 เมษายน 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการขอจัดตั้งสมาคมนายจ้างหรือสมาคมลูกจ้าง และเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ จึงได้เกิดการรวมกลุ่มของลูกจ้างได้. เพิ่มเติมโดยผู้เขียน) นอกจากนี้ ภาคเกษตรเกิดการขาดแคลนแรงงานเพราะแรงงานส่วนหนึ่งเข้าไปทำงานโรงงานอุตสาหกรรม และการขาดแคลนแรงงานนี้ผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีการผลิตอยู่บ้างโดยการใช้เครื่องจักรทดแทน

5. การขยายตัวของกรุงเทพฯ และเมืองรอบๆ กรุงเทพฯ รัฐบาลได้ทุ่มเททรัพยากรในการพัฒนาบริเวณรอบ ๆ กรุงเทพฯ เป็นอันมาก ด้วยเหตุที่เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการ การพาณิชย์ และการคมนาคม จึงทำให้บริเวณนี้เจริญขึ้นอย่างรวดเร็ว และก่อปัญหาความเหลื่อมล้ำกับภาคอื่น ๆ ของประเทศ

6. การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการกระจายรายได้ เกิดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ และกลุ่มชนต่าง ๆ เพราะกลยุทธการพัฒนามุ่งเฉพาะการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และเร่งรัดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยไม่ได้ให้ความสนใจการกระจายรายได้มากนัก

7. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทำให้เกิด

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมตามมา ในช่วงก่อน พ.ศ.2503 ความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท มิได้มีมากนัก แต่หลังจากนั้นมา ความแตกต่างมีมากขึ้น เกิดความตึงเครียดระหว่างคนในเมืองและคนในชนบทมีมากขึ้น โครงสร้างทางสังคมของคนในเมืองก็เปลี่ยนไป ชนชั้นกลางมีจำนวนมากขึ้นพร้อม ๆ กับจำนวนกรรมกร เกิดการรวมตัวของชนกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้ปัญหาและความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ เริ่มแสดงตัวชัดเจนและรุนแรงขึ้น

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจและสังคม ที่กล่าวมา ชี้ให้เห็นว่าสังคมไทย ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างมากมาย และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่ต่อเนื่องสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นทุกที ประกอบกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เริ่มตั้งแต่วิกฤตการณ์น้ำมัน ปัญหาเงินเฟ้อในช่วง พ.ศ.2516-2517 ปัญหาภาวะเศรษฐกิจซบเซาในช่วง พ.ศ. 2518-2519 ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่เศรษฐกิจไทยผูกพันกับภาวะเศรษฐกิจโลก การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในตลาดโลกจึงส่งผลกระทบต่อเข้ามาในประเทศไทย ในช่วง พ.ศ.2515-2516 ภาวะเศรษฐกิจโลกและระบบการเงินระหว่างประเทศขาดเสถียรภาพ ไทยจึงเกิดปัญหาเงินเฟ้อตาม ในช่วงปี 2517 เกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซาทั่วโลก การลงทุนในประเทศจึงเกิดการชะงักงันไปด้วย⁵⁴

นอกจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมดังที่เป็นอยู่แล้ว สภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงตั้งแต่ปี 2515-2520 เต็มไปด้วยความวุ่นวายสับสน และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินนโยบายใด ๆ เพราะเต็มไปด้วยปัญหาเฉพาะหน้าที่รอรับการแก้ไขทั้งสิ้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเริ่มมาตั้งแต่การที่จอมพลถนอมถำรัฐประหารรัฐบาลของตนในปี 2514 นำไปสู่การมีระบบการเมืองที่ปิดกั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ภายใต้สภาพที่พลังทางสังคมกลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกกีดกันและปิดโอกาสสมานาน ได้เริ่มรวมตัวและมีบทบาทหรือเป็นพลังที่พร้อมและสามารถมีบทบาทได้ ดังที่รัฐก็ตระหนักดีจึงได้พยายามจัดระบบความร่วมมือกับเอกชนขึ้น สิ่งที่แสดงได้ชัดถึงพลังกดดันที่มีคือ การที่รัฐบาลต้องยอมให้กรรมกรลูกจ้างรวมตัวเป็นกลุ่มได้ในปี 2515 การเรียกร้องรัฐธรรมนูญก็นำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และภายหลังเหตุการณ์นี้จนถึง 6 ตุลาคม 2519 เป็นช่วงที่ประเทศไทยมีความวุ่นวายทางการเมืองมากที่สุดช่วงหนึ่งควบคู่ไปกับการเปลี่ยนรัฐบาลที่บ่อยมาก

นับตั้งแต่ พฤศจิกายน 2516 จนถึงกันยายน 2517 ได้มีการรวบรวมจำนวนการชุมนุม

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93-94, และหน้า 39-40.

ประท้วงเฉพาะในต่างจังหวัดทั่วประเทศพบว่า⁵⁵ ทุกภาคมีการชุมนุม 322 ครั้ง เฉพาะในช่วง พ.ย.16, ธ.ค.16 และ ม.ค.17 มีการเดินขบวน 217 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 84 ของจำนวนทั้งหมด ส่วนใน พ.ศ.2518-2519 ที่มีความสับสนวุ่นวายทางการเมืองมาก รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งมีเสถียรภาพไม่มั่นคง มีการผลิตเปลี่ยนรัฐบาลกันหลายชุดในระยะเวลาอันสั้น ช่วงนี้มีเหตุการณ์ประท้วงเกิดขึ้นไม่เว้นแต่ละวัน จากข้อมูลที่ได้จากหนังสือพิมพ์ซึ่งลงข่าวการประท้วง ปรากฏว่า ได้มีการประท้วงเกิดขึ้น 153 ครั้ง (ไม่นับรวมถึงการชุมนุมนัดหยุดงานของกรรมกร)⁵⁶ ส่วนการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนั้น นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2517 จนถึง 6 ตุลาคม 2519 มีการเลือกตั้ง 2 ครั้งคือ ในเดือนมกราคม 2518 และเมษายน 2519 มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 4 ชุดคือ ชุด มรว.เสนีย์ ปราโมช (15 ก.พ.2518-6 มี.ค.2518) ชุด มรว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (14 มี.ค.2518-12 ม.ค.2519) ชุด มรว.เสนีย์ ปราโมช (20 เม.ย.2519-17 ก.ย.2519) ชุด มรว.เสนีย์ ปราโมช (25 ก.ย.2519-6 ต.ค.2519) และถ้านับย้อนไปถึงตั้งแต่หลัง 14 ต.ค.2516 เป็นต้นมา จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเพิ่มขึ้นอีก 2 ชุดรวมในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ 14 ต.ค.2516 ถึง 6 ต.ค.2519 รัฐบาลมีการผลิตเปลี่ยนถึง 6 ชุด⁵⁷

ความวุ่นวายทางการเมืองต่าง ๆ ปัญหาเศรษฐกิจสังคม ปัญหาเฉพาะหน้ามากมายที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่มีการผลิตเปลี่ยนรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในระยะเวลาอันสั้น ทำให้นอกจากจะต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว ยังไม่สามารถดำเนินงานตามนโยบายที่มีได้อย่างต่อเนื่อง จึงเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ระบบความสัมพันธ์กับเอกชนที่วางไว้ไม่ประสบผลสำเร็จ แม้ว่าในช่วงนี้ปัญหาทางเศรษฐกิจทวีความรุนแรงขึ้น และการแก้ไขไม่สามารถทำได้โดยฝ่ายเดียว ต้องอาศัยความร่วมมือกัน และทางฝ่ายภาคเอกชนเองก็ได้มีการรวมตัวกันเป็นคณะกรรมการร่วมในวันที่ 28 กรกฎาคม 2519 แต่ก็ไม่ได้มีการร่วมกันทำงานเนื่องมาจากปัจจัย 3 ประการที่กล่าวไปแล้ว และปัญหาสภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่มีปัญหาและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

⁵⁵ ชัยอนันต์ สมุททามิ์, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 141.

⁵⁶ ปธาน สุวรรณมงคล, พฤติกรรมกลุ่มประท้วงในประเทศไทย, วารสารสังคมศาสตร์ 17, 2 (เมษายน - มิถุนายน 2523), หน้า 90-91.

⁵⁷ ข้อมูลจาก ชัยอนันต์ สมุททามิ์ กับ พีรศักดิ์ จันทวรินทร์, ข้อมูลพื้นฐานกึ่งศตวรรษแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองไทย. ฉบับครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2525). หน้า 19.

บทบาทของกลุ่มเอกชนกับการปรับตัวของรัฐ

สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วง พ.ศ. 2516 - 2519 หรือในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ ส่งผลทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ไม่มีนโยบายส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนอย่างชัดเจน ซึ่งต่างจากแผนพัฒนาฯ ทั้ง 3 ฉบับที่ผ่านมา ที่ระบุงบบาทรัฐในการส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนทุกฉบับ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากที่รัฐต้องการปรับบทบาทใหม่ เพราะในช่วงที่ผ่านมา บทบาทของรัฐอยู่ภายใต้พลังกดดันของกลุ่มต่าง ๆ จนรัฐขาดความเป็นอิสระ ตกอยู่ภายใต้สถานการณ์ทางการเมือง ดังที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กล่าวไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา เป็นมูลเหตุและเป็นพลังผลักดันให้รัฐบาลต้องวางแผนพัฒนาประเทศใน "แนวใหม่" โดยยึดถือความมั่นคงปลอดภัยของชาติเป็นพื้นฐานหลักเบื้องต้นของการพัฒนา⁵⁸

ในช่วงของการพัฒนาแนวใหม่นี้เอง การเปลี่ยนแปลงหลายอย่างได้เกิดขึ้น รวมทั้งการปรับบทบาทรัฐหลายครั้งในลักษณะที่ไม่เหมือนกัน คือในช่วงต้น ภายหลังจากการรัฐประหารของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร มีนโยบายขว้างหวาดกลัวภัยคอมมิวนิสต์ และมีความเชื่อว่าประชาชนยังไม่มีความรู้เรื่องประชาธิปไตยดีพอ การมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องทำเป็นขั้นตอน และจากสถานการณ์ในขณะนั้นทำให้รัฐบาลกีดกันการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่าง ๆ ต่อมาเมื่อ 20 ต.ค. 2520 ทหารก็ทำการรัฐประหาร พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ดำเนินนโยบายแตกต่างจากรัฐบาลนายธานินทร์ เช่นการกลับไปมีสัมพันธภาพกับกลุ่มประเทศสังคมนิยม และจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญซึ่งต่อมาได้ประกาศใช้เมื่อ 22 เมษายน 2521 และในช่วงนี้เอง พัฒนาการของความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนที่สำคัญก็เกิดขึ้นคือ ในเดือนพฤษภาคม 2521 คณะกรรมการร่วมหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย สมาคมธนาคารไทย ได้เข้าพบพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี เพื่อแสดงเจตจำนงที่จะร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการค้าของประเทศ ซึ่งทางฝ่ายรัฐบาลก็ให้ความสนใจและเห็นด้วยกับเจตนารมณ์ของคณะกรรมการของภาคเอกชนนี้ โดยได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการร่วมเพื่อแก้ดุลการค้าและปัญหาเศรษฐกิจเร่งด่วน" (กคศ.)⁵⁹ ขึ้นมา และนับจากนี้เป็นต้นไป ภายใต้อาณัติความหวังด้านความมั่นคงของชาติท่ามกลางการเปลี่ยนแปลง

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524. (กรุงเทพฯ : เรื่องแสงการพิมพ์, 2520), หน้า 1.

⁵⁹ คณะกรรมการร่วมสามสถาบัน, เอกสารประกอบการสัมมนาภาคเอกชนในการประชุม กรอ. ภูมิภาคครั้งที่ 3 จังหวัดขอนแก่น วันที่ 26 มกราคม 2529, หน้า 8.

ของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่รวดเร็ว และรุนแรง บทบาทของกลุ่มเอกชนได้ขยายเพิ่มมากขึ้น ปรากฏให้เห็นเด่นชัด และมีบทบาทในเชิงรุกต่อรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง

บทบาทของกลุ่มเอกชนที่ขยายตัวได้มากในช่วงนี้ มีความสัมพันธ์กับบทบาทของผู้นำของแต่ละกลุ่มด้วย กลุ่มเอกชนที่เราศึกษาในการทำวิจัยครั้งนี้ ทั้ง 3 กลุ่ม คือ หอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทยและสมาคมธนาคารไทย ผู้นำและสมาชิกคนสำคัญของทั้ง 3 สถาบันต่างมีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจ การเมือง มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองต่าง ๆ เคยเป็นหรือเป็น หรือต่อมาได้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาลกันทุกกลุ่ม อาทิเช่น นายอบ วสุรัตน์ ประธานหอการค้าตั้งแต่ปี 2516-2522 เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ตั้งแต่ปี 2522-2523 พลตรี ประมวล อติเรกสาร นายกสมาคมอุตสาหกรรมไทย ตั้งแต่ปี 2512-2513 และ 2521-2522 เป็นหัวหน้าพรรคชาติไทย และเป็นรองนายกรัฐมนตรีหลายสมัยมาตั้งแต่ปี 2518 นายบุญชู โรจนเสถียร นายกสมาคมธนาคารไทยปี 2521-2522 เคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในปี 2518-2519 และในปี 2523 เป็นรองนายกรัฐมนตรี และมีความสัมพันธ์กับพรรคกิจสังคม นอกจากบุคคลทั้ง 3 แล้วก็มี อาทิเช่น น.ต.บุญมี บุญศรี น.ท.กนกกร พันธุ์กระวี นายวิสิทธิ์ ต้นสังจา นายอำนาจ วิวิธรรณ นายไพโรจน์ ไชยพร เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ต่างเป็นกรรมการบริหารของกลุ่มเอกชนทั้ง 3 ในช่วงระยะเวลานี้ และได้เป็นรัฐมนตรีกันทุกคน

การแสดงบทบาทในเชิงรุกต่อรัฐของกลุ่มเอกชนที่สำคัญที่น่านำมากล่าวไว้ในที่นี้ มีดังนี้คือ

1. การจัดการประชุมทางวิชาการของสมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย ในเรื่อง "การบริหารภาครัฐบาล และภาคเอกชนในประเทศไทย : จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องกระชับความสัมพันธ์เพื่อสร้างสรรค์" เมื่อวันที่ 25-27 ตุลาคม 2521 ซึ่งเกิดจากความตระหนักว่าสถานะแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจการเมือง และสังคมในขณะนั้น การสร้างความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนเป็นเรื่องที่จำเป็นและรีบด่วน⁶⁰ และเพื่อสร้างสัมพันธภาพและความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนให้ใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้เชิญนักบริหารระดับสูงของภาคเอกชนและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในภาครัฐบาลมาร่วมกันพิจารณาปัญหา

⁶⁰ สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, เอกสารการประชุมทางวิชาการด้านการจัดการประจำปี 2521 เรื่องการบริหารภาครัฐบาลและภาคเอกชนในประเทศไทย : จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องกระชับความสัมพันธ์เพื่อการสร้างสรรค์ วันที่ 25-27 ตุลาคม 2521 (กรุงเทพฯ : อมรินทร์การพิมพ์, 2521), อารัมภบท.

ของการจัดการในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติและวิธีการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ร่วมกัน⁶¹

การจัดการประชุมครั้งนี้ นับเป็นการรุกในทางแนวความคิด⁶² ที่จะให้ภาครัฐบาลปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อภาคเอกชน ทำความเข้าใจทัศนคติซึ่งกันและกัน และที่สำคัญคือ การสร้างแนวความคิดว่ารัฐกับเอกชน จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กัน และความสัมพันธ์ต้องกระทำผ่านองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้น ซึ่งในการอภิปรายกันในหัวข้อการจัดการระบบใหม่จะช่วยสร้างสรรค์ความสัมพันธ์ของภาครัฐบาล และภาคธุรกิจเอกชนได้อย่างไร ได้มีข้อสรุปที่สำคัญประการหนึ่งคือ ภาครัฐบาลและภาคเอกชน ควรร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานร่วมกัน เพื่อเป็นตัวกลางในการประสานงานร่วมกันทั้งสองฝ่าย⁶³ และในการอภิปรายหัวข้อจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องมีมาตรการและ/หรือองค์การร่วมกันระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ถ้าจำเป็นจะทำอย่างไรจึงจะได้ผล ทั้งสองฝ่ายก็มีข้อสรุปเช่นเดียวกันว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีศูนย์ประสานงานร่วมระหว่างภาครัฐบาลกับภาคธุรกิจเอกชน เพื่อจะได้จุดเชื่อมโยงและประสานงานระหว่างทั้งสองภาค โดยเสนอ

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁶² หัวข้อเรื่องประชุมที่สำคัญคือ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ที่เสนอรายงานโดย ดร.สุจิต บุญบงการ และทัศนะทั่วไปของภาคเอกชนที่มีต่อภาครัฐบาล เสนอโดย นายพารณ อิศรเสนา ณ อยุธยา และในส่วนนี้มีการอภิปรายกันในหัวข้อ 1. นโยบายของภาครัฐบาลกับการดำเนินธุรกิจของเอกชนมีผลต่อกันและกันในลักษณะใดบ้าง 2. จำเป็นหรือไม่ที่ภาครัฐบาลต้องควบคุมภาคธุรกิจ ถ้าจำเป็นอะไรบ้างที่จำเป็น ขอบเขตของการควบคุมควรจะเป็นอย่างไร และอะไรบ้างที่จำเป็นจะต้องควบคุม 3. ค่านิยมของข้าราชการไทย และความเห็นเกี่ยวกับค่านิยมของผู้บริหารในภาคธุรกิจเอกชนเป็นอย่างไร 4. ค่านิยมของผู้บริหารธุรกิจและความเห็นเกี่ยวกับค่านิยมของข้าราชการไทยเป็นอย่างไร และการประชุมส่วนที่สำคัญอีกเรื่องซึ่งเป็นจุดหมายหลักของการจัดในครั้งนี่คือ ส่วนที่ 3 เรื่อง การกำหนดรูปแบบเพื่อนำไปสู่ความสัมพันธ์ในทางสร้างสรรค์ระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนไทย ดร.สุชี สิงห์เสนห์ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ กับเรื่องแนวทางการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ ซึ่งในส่วนนี้ได้มีการอภิปรายกันใน 4 หัวข้อคือ 1. การจัดการระบบใหม่จะช่วยสร้างสรรค์ความสัมพันธ์ของภาครัฐบาลและธุรกิจเอกชนได้อย่างไร 2. จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องมีมาตรการ และ/หรือองค์การร่วมระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ถ้าจำเป็นจะทำอย่างไรจึงจะได้ผล 3. ภาคธุรกิจเอกชนสามารถให้ความร่วมมือกับภาครัฐบาลในรูปแบบใดบ้าง 4. ภาครัฐบาลควรส่งเสริมธุรกิจเอกชนอย่างไร เพื่อสร้างสรรค์ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองภาค

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

ให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มการจัดตั้งศูนย์รวมนี้ และภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมงานกับภาครัฐบาล ควรจะเป็นผู้มีอำนาจเดิมในการเป็นตัวแทนของธุรกิจนั้น ๆ⁶⁴

การจัดการสัมมนาครั้งนี้ เป็นการแสดงออกอย่างแข็งขันของภาคเอกชนที่ต้องการให้รัฐปรับความสัมพันธ์ หรือบทบาทที่มีต่อกลุ่มเอกชนใหม่ เรียกร้องขอเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ และต้องการให้มองการณ์ร่วมระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานพิจารณาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยเอกชนผลักดันเรื่องขึ้นเข้ามาในขณะที่ยุคฝ่ายตระหนักแล้วว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นจะต้องร่วมมือกัน ดังที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กล่าวไว้ว่า ปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นปัญหารากฐานขึ้นโครงสร้างที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้โดยวิธีการเฉพาะหน้าระยะสั้นอย่างง่าย ๆ แต่จะต้องอาศัยความเข้าใจ และความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่จะต้องยอมรับความเป็นจริงของโลกปัจจุบัน⁶⁵

2. การเสนอแนะรัฐบาลให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและภาคเอกชนขึ้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ภาคเอกชนได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย สมาคมธนาคารไทยขึ้น และได้เข้าพบพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ในปี 2521 แสดงเจตจำนงจะร่วมมือกับรัฐบาล และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อแก้ดุลการค้า และปัญหาเศรษฐกิจเร่งด่วนขึ้นมา คณะกรรมการร่วมที่ตั้งขึ้นมา นี้ แม้จะทำงานไม่ประสบผลสำเร็จนักแต่ก็แสดงถึงการผลักดันของภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง ดังที่นายถาวร พรประภา ผู้นำทางภาคเอกชนจากสมาคมอุตสาหกรรมไทยได้ให้สัมภาษณ์ไว้ว่า ได้เสนอความคิดมาตลอดตั้งแต่ พลเอก เกรียงศักดิ์ ซึ่งก็เห็นด้วยและตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นมาแม้จะทำงานไม่ประสบผล จนพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้เสนอความคิดของคณะกรรมการร่วมไปและก็ได้ได้รับความสนับสนุนเต็มที่⁶⁶ และนายสถาพร กวิตานนท์ เทคโนโลยีคนสำคัญก็ยอมรับความริเริ่มของภาคเอกชนไว้ว่า เขามีคณะกรรมการร่วมของ 3 สถาบัน ทั้ง 3 สถาบันเขาหารื้ออยากให้ความร่วมมือกัน และเสนอทางรัฐบาลเขาก็สนองโดยตั้งกรรมการขึ้นมา พอเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมา

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525), หน้า 2.

⁶⁶ สัมภาษณ์ นายถาวร พรประภา หนังสือที่ระลึก 20 ปี แห่งการก่อตั้งสมาคมอุตสาหกรรมไทย 2510-2530. (กรุงเทพฯ : Business (Thailand) CO, LTD., 2530), หน้า 50.

เราเองทางสภาพพัฒนาฯ ที่เคยมีประสบการณ์เรื่องนั้นมาก่อนเก่า ก็รู้ว่ากรรมการในลักษณะรัฐบาล เอกชนมีมาหลายสมัยเหมือนกัน เราก็เรียนรู้และว่า จะจัดของพวกนี้อย่างไร ที่นี้เราเลยจัดขึ้นมาเพื่อให้ทางสภาพพัฒนาฯ เป็นฝ่ายเลขานุการการจัดขึ้นมา⁶⁷ ซึ่งก็คือ กรอ. ที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2524 นั้นเอง

3. การได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองของนักธุรกิจ นอกจากผู้นำของสถาบันเอกชนทั้ง 3 จะได้เข้ามามีบทบาททางการเมือง โดยเข้าเป็นรัฐมนตรีมีส่วนในการกำหนดนโยบายของชาติดังที่กล่าวไปแล้ว นักธุรกิจยังเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงอีกคือ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากการพิจารณานุมัติหลังของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งปี 2512, 2518, 2519 และ 2522 แล้ว จะพบว่า มาจากนักธุรกิจมากกว่าทุกสาขาอาชีพ และบทบาทของนักธุรกิจในคณะรัฐมนตรีนั้น สมัยก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นักธุรกิจมีโอกาสเป็นรัฐมนตรีน้อยมาก แต่รัฐบาลช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นักธุรกิจในคณะรัฐมนตรีเพิ่มมากขึ้นทั้งบทบาทและจำนวน⁶⁸

นอกเหนือไปจากการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงแล้ว นักธุรกิจคนสำคัญที่มีบทบาทในรัฐบาลได้เสนอแนวความคิดในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่แตกต่างไปจากแนวความคิดของนักวิชาการ เทคโนโลยีต่าง ๆ ทั้งในหน่วยงานวางแผน สถาบันการศึกษา และคณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีเองด้วย การเสนอแนวความคิดทางเศรษฐกิจที่สำคัญมากในช่วงนี้คือการเสนอแนวคิดเรื่องบริษัทรวมไทย หรือบริษัทประเทศไทย (Thailand Incorporated) ของนายบุญชู โรจนเสถียร ขณะดำรงตำแหน่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีในปี 2523 เพื่อเสนอระบบเศรษฐกิจแผนใหม่ของประเทศไทย⁶⁹ ที่นายบุญชู ต้องการให้นำมาใช้ ภาพกว้าง ๆ ของบริษัทรวมไทยที่นายบุญชู เสนอไว้คือ

⁶⁷ สัมภาษณ์ นายสถาพร กวิตาเนนท์ รวมประชาชาติธุรกิจฉบับพิเศษ 4 กันยายน 2525, หน้า 8.

⁶⁸ ดูใน ตระกูล มีชัย, ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย, หน้า 232.

⁶⁹ ดูความเป็นมาและหลักการของบริษัทประเทศไทยได้ใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 27, 19 (2 พ.ย.23), หน้า 17-22. หรือใน สภาพบุรุษ-ประชามิตร 3, 116 (1 พ.ย.23), หน้า 24-27.

"...ประเทศไทยในฐานะชาติหนึ่ง จะเปิดโอกาสแก่นักธุรกิจทั้งชาวไทยและต่างชาติที่เสนอโครงการลงทุนทั้งในภาคเอกชน และแม้กระทั่งในภาครัฐบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่า การเปิดประเทศเช่นนี้ จะทำให้เกิดการลงทุนอย่างแท้จริง และประชาชนชาวไทยก็จะได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้" และในการบริหารประเทศนั้น "เราควรบริหารประเทศโดยใช้หลักแบบการค้าเงินธุรกิจ... นำภาคเอกชนเข้าร่วมกับภาครัฐบาล เพื่อดำเนินงานร่วมกันไปในทางเดียวกัน"⁷⁰

แนวความคิดนี้ได้รับการนำไปวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากมาย ส่วนใหญ่จะเป็นไปในทางที่ไม่เห็นด้วยและไม่ไว้วางใจ เช่นตามบทวิเคราะห์ของหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ⁷¹ และนักวิชาการที่ไม่เห็นด้วย ก็ได้จัดสัมมนาวิเคราะห์แนวคิดเรื่องบรรษัทประเทศไทย โดยสมาคมเศรษฐศาสตร์-ธรรมศาสตร์ เมื่อ 19-21 กันยายน 2523⁷² เสนอความเห็นในทางที่ตรงกันข้าม โดยมีความเห็นว่า เป็นการเสนอหลักการบนจุดยืนของนายทุนผูกขาด ประชาชนจะไม่มีสิทธิไม่มีเสียง และไม่ใช่ว่าได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง และแนวความคิดนี้ก็เพียงได้แค่เสนอออกมาให้พิจารณา มิได้มีการยอมรับและนำไปปฏิบัติ ในที่สุดก็เงียบหายไป พร้อมกับการพ้นจากตำแหน่งของนายบุญชู ในต้นปี 2524

บทบาทในเชิงรุกของเอกชนที่สำคัญ ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ ชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ อย่างในภาคเอกชน เช่น การเติบโตของกลุ่มเอกชนต่าง ๆ การมีบทบาทของกลุ่มเอกชนที่เติบโตนี้ การมีนักบริหารภาคเอกชนที่มีวิชาความรู้สมัยใหม่จนเป็นที่ยอมรับให้เข้าร่วมบริหารประเทศ และที่สำคัญนักธุรกิจเอกชนมีช่องทางที่จะเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง และได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงแล้ว และได้มีการชี้ว่า การเคลื่อนตัวของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจในทางการเมืองในปี 2523 นั้น เริ่มมีทิศทาง เพราะความจำเป็นที่จะต้องรวมตัวและผูกพันมิตรซึ่งกันและกันตามข้อบังคับของการจัดตั้งพรรคการเมือง และการส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการ

⁷⁰ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 27, 29 (2 พ.ย. 23), หน้า 17-18.

⁷¹ เช่น "รวมไทยหรือรวมนายทุนเพื่อชาติหรือเพื่อใคร?" ใน เรื่องเดียวกัน. บริษัทรวมไทยและเรา...จะเป็นผู้แพ้," สยามนิกร 4, 174 (28 ต.ค. 23), หน้า 12-15. "บริษัทรวมไทยผลประโยชน์ของใคร?", สภาอนุชนประชามิตร 3, 116 (1 พ.ย. 23), หน้า 24-27.

⁷² ดูใน สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 27, 19 (2 พ.ย. 23) หน้า 17-20.

เลือกตั้ง⁷³ และจากบทบาทของกลุ่มเอกชนนี้เอง ได้นำไปสู่การตั้งรับให้กลับเป็นฝ่ายรุก เพื่อควบคุมสถานการณ์ของฝ่ายรัฐ

การตั้งรับของฝ่ายรัฐที่มีต่อเอกชนที่สำคัญ ซึ่งจะนำไปสู่การรุกรกลับ คือการตั้งรับของฝ่ายข้าราชการนักวางแผนกับคณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี ต่อทีมงานเศรษฐกิจของนายบุญชู โรจนเสถียร ซึ่งได้มีการชี้ไว้ตั้งแต่ตอนตั้งรัฐบาลใหม่ ๆ แล้วว่า จะเกิดความขัดแย้งกันระหว่างนักวิชาการที่จะมาทำหน้าที่ในการสร้างแนวทางการแก้ปัญหาของชาติที่ถูกต้องกับรัฐมนตรีเศรษฐกิจ เพราะมองปัญหาจากคนละจุด พวกหนึ่งมีทฤษฎี อีกพวกมีประสบการณ์ อาจจะต้องเกิดการปะทะกันทางความคิดครั้งใหม่⁷⁴ และก็เป็นดังที่คาดไว้ ทั้งสองฝ่ายมีแนวความคิดขัดแย้งกันในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

ชัยอนันต์ สมุททมิตซ์ กล่าวว่า ในระยะแรกเริ่มนั้น ฝ่ายข้าราชการนักวางแผนและนักวิชาการที่ปรึกษา ตกเป็นฝ่ายตั้งรับการรุกของนายบุญชู โรจนเสถียร ผู้มีความคิดเห็นที่ต้องการจัดการกับระบบเศรษฐกิจโดยอาศัยแนวทางของภาคเอกชน และได้อาศัยคณะผู้ช่วยที่มีความกระตือรือร้น ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และบริหารนโยบายเศรษฐกิจ โดยเน้นบทบาทของภาคเอกชนในการเข้าประกอบการสาธาณูปโภคของรัฐ⁷⁵ และสถานการณ์บีบบังคับให้ข้าราชการนักวางแผนและนักวิชาการที่ปรึกษาที่ตกเป็นฝ่ายรับ เล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการผลักดันให้นายกรัฐมนตรีดำเนินยุทธศาสตร์ตั้งรับและเป็นฝ่ายรุก เพื่อกำหนดวิถีทางการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา⁷⁶

การตั้งรับของฝ่ายนี้คือ การจัดตั้งองค์กรเป็นแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติ เพื่อดึงอำนาจการตัดสินใจทางเศรษฐกิจที่เดิมอยู่ที่นายบุญชูคนเดียว มาสู่การตัดสินใจโดยคณะกรรมการเป็นกลางวงดุลย์ คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติจึงถูกตั้งขึ้นมาในเดือนธันวาคม 2523 และเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจในปี 2526

⁷³ ชัยอนันต์ สมุททมิตซ์, คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ร่างแรกของรายงานวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 14.

⁷⁴ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 26, 39 (23 มี.ค.23), หน้า 19.

⁷⁵ ชัยอนันต์ สมุททมิตซ์, คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ, หน้า 19.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน.

การจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นความพยายามในการแยกส่วนที่เป็นเศรษฐกิจออกจากส่วนที่เป็นการเมือง โดยในส่วนที่เป็นเศรษฐกิจให้เป็นเรื่องทางเทคนิคที่เทคนิคและนักวิชาการเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล-ความคิดเห็นอย่างมีเหตุผล และไร้ผลประโยชน์ต่อผู้นำรัฐบาล และคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจแม้จะเป็นโครงสร้างการตัดสินใจทางการเมือง แต่ก็มีความพยายามที่จะทำให้โครงสร้างนี้มีลักษณะทางการเมืองน้อยที่สุด การจัดโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจภายใต้กรอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนกติกา-วิธีการดำเนินการประชุมของ รศก. จึงล้วนแต่เป็นกระบวนการลดความเป็นการเมือง (depoliticization process) ซึ่งทางฝ่ายเทคนิคเชื่อว่าเป็นวิถีทางที่ถูกต้อง เหมาะสมและจำเป็นต่อการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ และภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตย ที่มีรัฐบาลผสมและผู้นำรัฐบาลไม่ได้มาจากพรรคการเมือง โครงสร้างการตัดสินใจที่มุ่งลดความเป็นการเมืองที่ผู้นำรัฐบาลให้ความสำคัญ จึงได้รับการยอมรับและมีบทบาทเป็นอย่างมาก ในช่วงของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์⁷⁷

นอกจากการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจขึ้นมาแล้ว รัฐยังได้ดำเนินบทบาทตอบสนองการรุกของภาคเอกชน และสถานแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยการจัดตั้งโครงสร้างของความร่วมมือระหว่างฝ่ายรัฐและเอกชนขึ้น เพื่อเชื่อมโยงพลังทางเศรษฐกิจมาอยู่ภายใต้กระบวนการและกรอบกติกาที่รัฐกำหนดขึ้นใหม่ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือ กรอ. ขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 ซึ่งนับเป็นการปรับบทบาทรัฐที่มีต่อกลุ่มเอกชนครั้งสำคัญ และเป็นกำหนดกรอบของความสัมพันธ์กับเอกชนในรูปแบบใหม่อีกด้วย

4. ช่วงระยะเวลาแห่งการร่วมมือกับภาคเอกชน

ช่วงระยะเวลาแห่งการร่วมมือกับภาคเอกชนนี้ จะกล่าวตั้งแต่จัดตั้ง กรอ. เป็นต้นมา โดยจะกล่าวถึงเฉพาะในประเด็นความจำเป็นของการมี กรอ. และการจัดโครงสร้างองค์กรของ กรอ.

ความจำเป็นของการมี กรอ.

การจัดตั้ง กรอ. ขึ้นตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 เป็นการก่อให้เกิดของ กรอ. ในช่วงระยะเวลารอยต่อของการเปลี่ยนแปลง เพราะเป็นระยะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

⁷⁷ ดูรายละเอียดของเรื่องนี้ทั้งหมดได้ในรายงานวิจัยของ ชัยอนันต์ สมุทวณิช เรื่อง คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจนี้

และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 กำลังสิ้นสุดลงและแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 แนวใหม่ต่างจากแผนพัฒนา ฉบับที่แล้ว ๆ มากำลังจะเริ่มใช้ แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 นี้ มีนโยบายสำคัญอันหนึ่งคือ เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในช่วง 5 ปีข้างหน้า ซึ่งแผนพัฒนา ฉบับนี้ ถือเป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของระบบเศรษฐกิจไทย

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมไทย ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก และในช่วงที่ผ่านมา กลุ่มเอกชนได้แสดงบทบาทในเชิงรุกต่อรัฐที่จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยเรียกร้องให้รัฐจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนขึ้น ในส่วนของรัฐเองก็ได้มองเห็นถึงความจำเป็นของการร่วมมือกับเอกชนด้วยเช่นกัน เนื่องจากตระหนักดีถึงสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศที่ผูกพันกับระบบเศรษฐกิจและสังคมโลก สถานะที่เกิดขึ้นคือ สงครามเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่แต่ละประเทศจะต้องรักษาผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน มีการช่วงชิงเอารัศมีเอาเปรียบ ถ้าไม่จัดระบบตัวเองก็ต้องเสียเปรียบ⁷⁸ และจากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่มีความสำเร็จเอาชนะในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้ เป็นประเทศที่สร้างความเข้าใจ สร้างระบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนเป็นผลสำเร็จ⁷⁹

การที่สภาพแวดล้อมบังคับและมองประเด็นปัญหาบางประการสอดคล้องกัน การกล่าวว่าการก่อเกิด กรอบ ในวันที่ 30 มิถุนายน 2524 ถือว่าเป็นความสูงองมั่งทั้งด้านเงื่อนไขและความคิดเห็นที่เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมืองค์กรที่รวมศูนย์ในระดับสูงสุดระดับชาติ ทำหน้าที่ในด้าน การประสานร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนอย่างถาวร และให้เป็นระบบมากที่สุด⁸⁰ จึงเป็น

⁷⁸ เสนาะ อุณาภูล, คำบรรยายเรื่องความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ใน รายงานผลการสัมมนาและประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในภูมิภาคครั้งที่ 1. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2527), หน้า 39.

⁷⁹ เสนาะ อุณาภูล, คำบรรยายเรื่องบทบาทและความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจภาคใต้ ใน รายงานผลการสัมมนาและประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในภูมิภาคครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์และทำปกเจริญผล, 2528), หน้า 35.

⁸⁰ แสวง รัตนมงคลมาศ, รายงานการศึกษาโครงการประเมินผลเรื่องสถานการณ์บทบาท ปัญหา และแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พฤษภาคม 2529, หน้า 10.

การกล่าวที่เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ว่า รัฐจะจัดระบบประสานงานกับเอกชนผ่านสถาบันธุรกิจให้มีลักษณะที่ถาวร สามารถดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง โดยมีมาตรการคือ จัดระบบประสานงานระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนในรูปคณะกรรมการร่วม คณะกรรมการร่วมเป็นคณะกรรมการประสานนโยบายระดับสูง หน้าที่หลักคือ พิจารณาความเหมาะสมของนโยบายการส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทในสาขาเศรษฐกิจสำคัญที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 และติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด⁸¹

ที่กล่าวมานี้เพื่อชี้ความจำเป็นของการมี กรอ. ในทางเศรษฐกิจ หรือการมีคณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ แต่ในส่วนของรัฐที่ต้องดำเนินยุทธศาสตร์ตั้งรับบทบาทของกลุ่มเอกชน เพื่อกลับเป็นฝ่ายรุกตั้งที่ได้ทำกับบทบาทนักธุรกิจที่เข้ามามีบทบาทในคณะรัฐมนตรีที่กล่าว ไปในช่วงที่แล้ว การเรียกร้องของกลุ่มธุรกิจเอกชนที่เติบโตมีพลังกล้าแข็งขึ้น และมีการรวมตัวกันเป็นคณะกรรมการร่วมของภาคเอกชน และเรียกร้องให้รัฐจัดรูปแบบความสัมพันธ์ขึ้นใหม่ แสดงถึงว่า กรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่รัฐกำหนดไว้เดิม ผ่านทางสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนสูงสุดของประเทศนั้นล้มเหลวลงโดยเกือบจะสิ้นเชิง ไม่สามารถรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นได้ รัฐจึงต้องปรับเปลี่ยนและกำหนดกรอบกติกาของความสัมพันธ์ใหม่ขึ้นเพื่อรับมือกับสถานการณ์ และสถานการณ์ที่เกิดขึ้น กรอ. จึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นโครงสร้างที่เชื่อมอำนาจภาคเอกชนกับภาครัฐบาล⁸² และรองรับบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนภายในขอบเขตที่รัฐกำหนดไว้ในกรอบแห่งความสัมพันธ์ที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้

การจัดโครงสร้างของ กรอ.

กรอ. ได้รับการจัดตั้งขึ้นในสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งตั้งแต่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 จนถึง พลเอกเปรม พ้นจากตำแหน่งในปี 2531 มีทั้งหมด 3 ชุดคือ⁸³

⁸¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5..., หน้า 419.

⁸² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ภาพรวมของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย, หน้า 92.

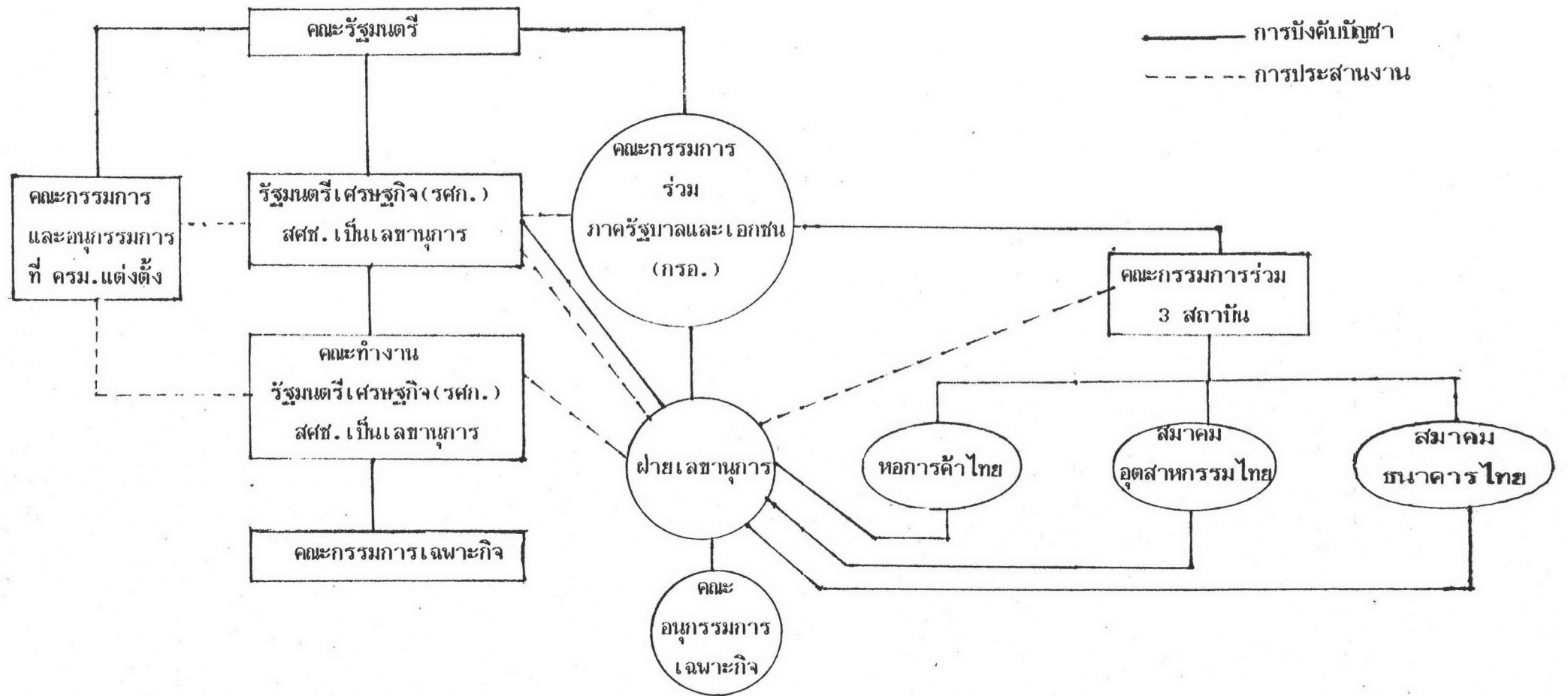
⁸³ มนชญ์ วัฒนโกเมร, คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ร่างแรกของรายงานวิจัยในโครงการการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, หน้า 10-11. และแก้ไขเพิ่มเติมโดยผู้เขียน

ชุดที่ 1 จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 30 มิถุนายน 2524 ครั้งแรกมีกรรมการ 12 คน เป็นข้าราชการการเมือง 8 คน ข้าราชการประจำ 1 คน ผู้แทนภาคเอกชนจากหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทยแห่งละ 1 คน ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เปลี่ยนและเพิ่มตัวกรรมการจนในการประชุมเดือนธันวาคม 2524 มีกรรมการ 24 คน เป็นฝ่ายรัฐคือ ข้าราชการการเมือง 11 คน ข้าราชการประจำวิชาการ (technocrat) 4 คน ฝ่ายเอกชน 3 สถาบันเดิมแห่งละ 3 คน ต่อมาเดือนพฤศจิกายน 2525 แต่งตั้งพลตรีประมาล อติเรกสาร รองนายกรัฐมนตรี เพิ่มเข้าไปอีก สัดส่วนระหว่างฝ่ายรัฐและเอกชนจึงเป็น 16 ต่อ 9 (ดูภาคผนวก ก)

ชุดที่ 2 แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2526 ครั้งแรกมีกรรมการ 29 คน มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข 3 ครั้ง รวมกรรมการทั้งสิ้น 30 คน เป็นภาครัฐ 21 คน คือ ข้าราชการการเมือง 16 คน ข้าราชการประจำวิชาการ 5 คน ภาคเอกชน 9 คน จาก 3 สถาบันเดิม (ดูภาคผนวก ก)

ชุดที่ 3 แต่งตั้งโดย คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 116/2529 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2529 กรรมการ 34 คน มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม 2 ครั้ง รวมมีกรรมการทั้งสิ้น 35 คน เป็นภาครัฐ 26 คนคือ ข้าราชการการเมือง 20 คน ข้าราชการประจำ นักวิชาการ 5 คน นักวิชาการที่ปรึกษา 1 คน ภาคเอกชน 3 สถาบันเดิม สถาบันละ 3 คน รวม 9 คน (ดูภาคผนวก ก)

การจัดโครงสร้างองค์กรของ กรอ.นี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช มีความเห็นว่า กรอ.เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในสภาพแวดล้อมเก่าของระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ - เอกชน มีลักษณะเป็นนโยบายซึ่งอยู่ท่ามกลางความหลากหลายทั้งด้านองค์ประกอบ และด้านความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ มีนโยบายหลากหลาย-หลายระดับ, โครงสร้างหลากหลาย-หลายระดับ และการประสานสัมพันธ์ หลากหลาย-ต่างระดับ ทั้งด้านราบ-ด้านตั้ง รวมทั้งเป็นองค์กรที่มีลักษณะโต้ตอบกับปัญหา มากกว่าการริเริ่มจัดการวางแผนความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน ในลักษณะที่เป็นระบบ และในระยะยาวที่สำคัญคือ กรอ. เป็นองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตามความหมายของหน่วยงาน แต่เป็น coalition (ดูแผนภูมิที่ 3) ซึ่งเมื่อเราพิจารณา ดู จะเห็นได้ชัดว่า กรอ.เกิดจากการนำโครงสร้างที่หลากหลาย-หลายระดับ มาจัดระบบให้มีความสัมพันธ์ผ่านโครงสร้างหรือกรอบความสัมพันธ์ของระบบใหม่เป็นองค์กร กรอ.ที่ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่มีภูมิหลัง ลักษณะองค์กร บทบาท เป้าหมาย ฯลฯ แตกต่างกัน



แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างของคณะกรรมการร่วมภาควิชาการและ เอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) ส่วนกลาง

จากโครงสร้างองค์กรนี้ กลุ่มเอกชนที่ได้เข้าร่วมคือ กลุ่มเอกชนที่แสดงบทบาทในเชิงรุกต่อรัฐบาล และมีการรวมตัวเป็นคณะกรรมการร่วม 3 สถาบัน ทั้ง 3 กลุ่มต่างเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์สาขาที่ต่างกันคือ หอการค้าไทย เป็นกลุ่มผลประโยชน์ด้านพาณิชย์กรรม การค้าส่งออกสินค้าเกษตรกรรม สมาคมอุตสาหกรรมไทย เป็นที่รวมของกลุ่มอุตสาหกรรมต่าง ๆ และสมาคมธนาคารไทย เป็นกลุ่มธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ การที่รัฐจำกัดกลุ่มที่เข้าร่วมใน กรอ. โดยให้ 3 กลุ่มนี้เข้าร่วมใน กรอ. อย่างต่อเนื่องมีความหมายว่า รัฐต้องการให้ทั้ง 3 กลุ่มนี้เป็นตัวแทนของภาคเอกชน กลุ่มเอกชนใดต้องการมีความสัมพันธ์กับรัฐ ต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการ กรอ. นี้ ก็ให้เข้าสังกัดอยู่ภายใต้กลุ่มเอกชนทั้ง 3 ซึ่งรัฐพยายามสนับสนุนให้เป็นตัวแทนกลุ่มเอกชนทั้งหมด ภายใต้นโยบายพัฒนาสถาบันธุรกิจเอกชนให้เป็นองค์กรที่สำคัญ และทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและดำเนินงานธุรกิจเอกชนให้เหมาะสม และมาตรการทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง และควบคุมสถาบันธุรกิจเอกชนที่หากมีความจำเป็นให้เตรียมยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ให้เหมาะสม⁸⁴

หากเป็นไปตามลักษณะนี้คือ กลุ่มต่าง ๆ ที่ต้องการมีส่วนร่วมหรือได้รับผลประโยชน์จากรัฐ เข้าอยู่ภายใต้ 3 กลุ่ม ที่รัฐยอมรับให้เข้าร่วมใน กรอ. จะเท่ากับเป็นการจำกัดบทบาทและความเป็นอิสระในการแสดงออกของกลุ่มให้อยู่ภายใต้กรอบกติกาของรัฐ และรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มก็จะออกมาในลักษณะเป็นลำดับชั้น คือกลุ่มทางเศรษฐกิจแต่ละสาขาก็จะเข้าอยู่ภายใต้ตัวแทนกลุ่มทั้ง 3 แยกตามสาขา และมีความสัมพันธ์กับรัฐในองค์กร กรอ. ผ่านตัวแทนกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า จะเป็นไปอย่างที่กล่าวมาทั้งหมด เนื่องจากทั้ง 3 กลุ่มยังไม่ได้รับการยอมรับเป็นตัวแทนของผลประโยชน์สาขาต่าง ๆ เช่น สมาคมอุตสาหกรรมไทย ซึ่งจัดตั้งสาขาอุตสาหกรรมต่าง ๆ ประมาณ 30 สาขา แต่ปรากฏว่ายังมีสมาคมการค้าทางด้านอุตสาหกรรมต่าง ๆ อีกจำนวนมากมายึดขึ้นซ้ำกับสาขาของสมาคมอุตสาหกรรมไทย เช่น สาขาเคมี สาขาอะไหล่ยานยนต์ สาขาไม้อัด รวมทั้งบางสมาคมมีบทบาทที่สำคัญด้วย เช่น สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย โดยที่ทางสมาคมอุตสาหกรรมไทยเองก็ไม่สามารถบังคับให้สมาคมการค้าด้านอุตสาหกรรมต่าง ๆ มาอยู่ภายใต้สมาคมของตนได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับและฐานะของสมาคมฯ เป็นเพียงสมาคมการค้าเท่าเทียมกับสมาคมการค้าอื่น เทียบกับหอการค้าไทยก็มีฐานะทางกฎหมายต่ำกว่าด้วย จึงนำไปสู่การเห็นพ้องกันระหว่างรัฐกับสมาคมอุตสาหกรรมไทยที่ต้องการ

⁸⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5, หน้า 418-419.

พัฒนาให้สมาคมฯ เป็นตัวแทนของกลุ่มอุตสาหกรรม , นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งจะกล่าวถึงในบทต่อไป

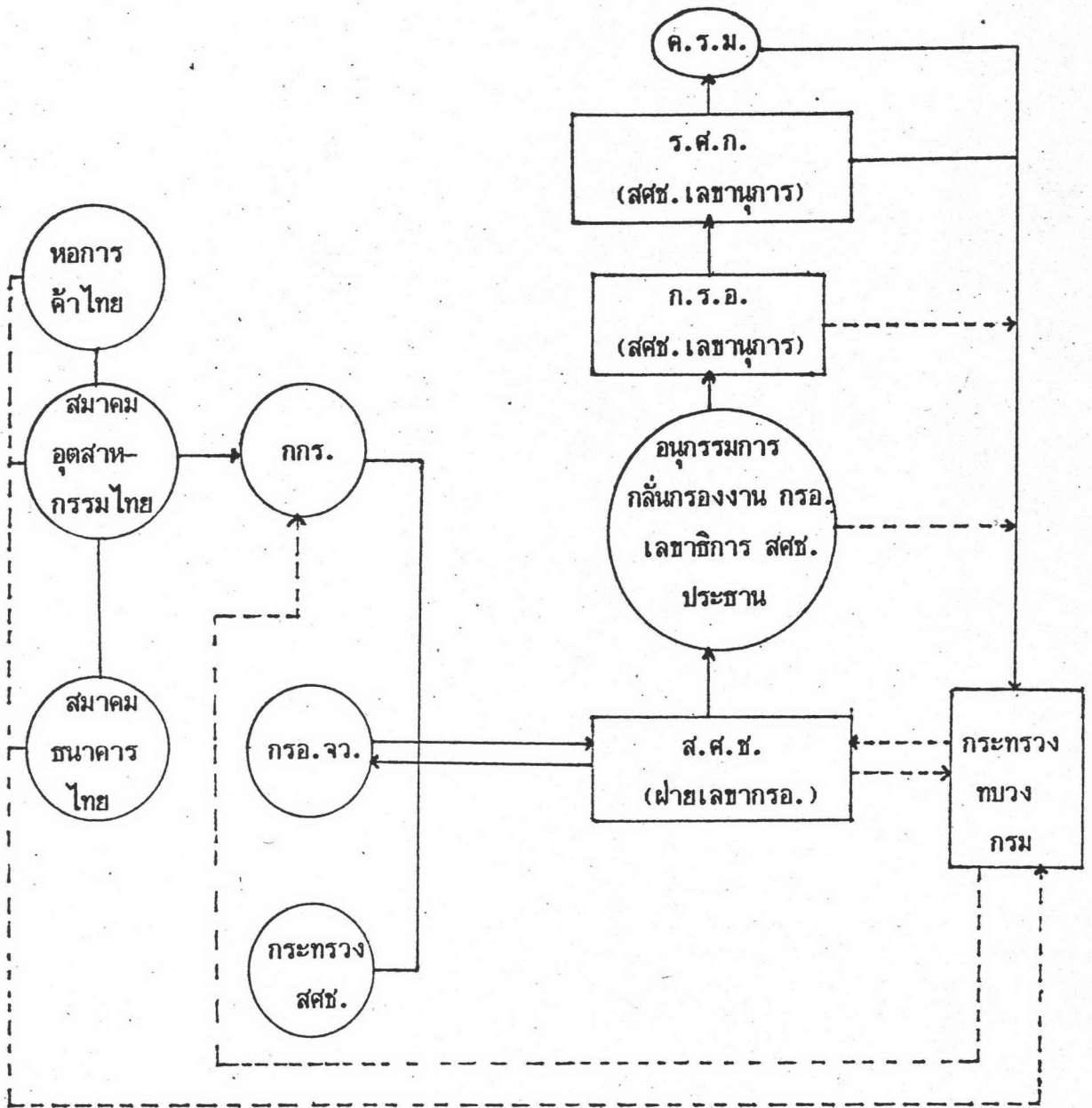
ส่วนสมาคมธนาคารไทย ก็เป็นตัวแทนเฉพาะธนาคารพาณิชย์ ยังมีกลุ่มสถาบันการเงินอื่นอีก เช่น สมาคมไทยเงินทุนและหลักทรัพย์ ซึ่งขอเข้าร่วมใน กรอ. โดยตรง แต่ได้รับการปฏิเสธไป⁸⁵ รวมทั้งสมาคมอื่น ๆ เช่น สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว ก็ขอเข้าร่วมใน กรอ. โดยตรง โดยไม่เข้าร่วมในหอการค้า

ลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของโครงสร้าง กรอ. ที่หลากหลายคือ การมีบทบาทอย่างต่อเนื่องของนักเทคนิค (technocrat) จากหน่วยงานที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของไทย 3 หน่วยคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยเฉพาะเลขาธิการ สศช. และ นายสถาพร กวีदानนท์ เป็นผู้ที่มีบทบาทในคณะกรรมการมาตั้งแต่เริ่มตั้ง แม้เมื่อมีการย้ายนายสถาพร จาก สศช. ทำให้พ้นจากตำแหน่งใน กรอ. ก็ได้มีการตั้งนายสถาพร กลับมาเป็นกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการตามเดิม

จากองค์ประกอบที่มีนักเทคนิคเข้าร่วม แสดงถึงกระบวนการทำงานที่อาศัยข้อมูล ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นอย่างมีเหตุผล ซึ่งถ้าดูขั้นตอนของเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของ กรอ. ด้วยแล้ว⁸⁶ จะเห็นได้ชัดว่า ต้องผ่านการพิจารณาทางเทคนิคต่าง ๆ หลายขั้นตอน ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจใน กรอ. (ดูแผนภูมิที่ 4) เช่น การเสนอเรื่องของภาคเอกชน สถาบันเอกชนจะพิจารณาขั้นหนึ่งก่อน นำเสนอเข้าสู่คณะกรรมการร่วม 3 สถาบัน พิจารณาอีกครั้งก่อนที่ส่งเรื่องให้ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ดำเนินการต่อไป จากฝ่ายเลขานุการ เรื่องจะเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณากลับกรองงาน กรอ. ก่อนที่จะนำเข้าสู่ กรอ. ต่อไป ทั้งฝ่ายเลขานุการและคณะอนุกรรมการจะมีการศึกษาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก่อนที่จะผ่านเรื่องไปหรือหากเห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม จะแก้ไขได้ก็จะส่งเรื่องให้ดำเนินการเลย

⁸⁵ ดู รวมประชาชาติธุรกิจฉบับพิเศษ 4 กันยายน 2525, หน้า 8.

⁸⁶ ดูรายละเอียดของขั้นตอนการเสนอเรื่องได้ใน มนุชญ์ วัฒนโกเมร, คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, หรือใน แสงว รัตนเมงคผลมาศ, รายงานการศึกษาโครงการประเมินผลเรื่องสภาพ บทบาท ปัญหา และแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน



----- สายการประสานงาน

แผนภูมิที่ 4 ขั้นตอนการดำเนินงานของ กรอ.

ที่มา มนุษย์ วัฒนโกเมร, คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ร่างแรกของรายงานในโครงการการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เสนอต่อสถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ซึ่งกระบวนการนี้สำหรับภาคเอกชนแล้ว แสง รัตนมงคลมาศ กล่าวว่า การเตรียมเรื่องเข้ากรอ. เป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลามาก และต้องมีหลักฐาน ข้อเท็จจริง เพียงพอที่จะนำไปสู่การพิจารณาของฝ่ายเลขานุการและคณะกรรมการกลั่นกรองงาน กรอ. ในแง่นี้ นอกจากต้องการเวลาของเจ้าหน้าที่สถาบันเอกชนแล้ว ยังต้องการประสบการณ์และทักษะที่จะทำให้เอกสารเหล่านั้น มีคุณภาพพอที่จะสามารถนำไปสู่การพิจารณาของ กรอ. ได้⁸⁷

การสร้างกระบวนการตัดสินใจให้เป็นขั้นตอนทางเทคนิคต่าง ๆ เป็นการลดความกดดันที่จะมีต่อรัฐบาล เนื่องจากประการแรก ขั้นตอนการพิจารณาจะประวิงเวลาการตอบสนองการเรียกร้อง ประการที่สอง ข้อเรียกร้องหรือเรื่องที่เสนอ รัฐบาลไม่สามารถตอบสนองได้ในทางการเมือง การให้ผ่านการพิจารณาในแง่เทคนิคโดยข้าราชการ นักวิชาการอย่างมีเหตุผล เป็นการลดระดับความเป็นการเมืองลง ประการที่สุดท้ายคือ การตอบสนองความต้องการที่ไม่ตรงกับ การเรียกร้องมีเหตุผลอธิบายได้

การเกิด กรอ. ขึ้นมานั้น กล่าวได้ว่า เป็นการแสวงหาระบบใหม่ในความสัมพันธ์กับเอกชน ภายใต้สภาพที่รัฐต้องปรับตัวให้ตอบโต้กับสภาพแวดล้อม และดำเนินนโยบายในเชิงรุก เพื่อให้ควบคุมสถานการณ์ได้ ในระบบเก่านี้ การควบคุมกลุ่มและบทบาทของกลุ่มมิให้เข้ายุ่งเกี่ยวทางการเมืองดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง แต่ในสถานที่กลุ่มต่าง ๆ ต้นตัว เรียกร้องแสดงออก และระบบการเมืองเปิดกว้างขึ้น รัฐต้องจัดระบบใหม่ โดยมีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับกลุ่มเหล่านี้ แต่ถึงแม้รูปแบบความสัมพันธ์จะเป็นรูปเป็นร่างขึ้น หรือเปลี่ยนไปอย่างไร แนวความคิดที่แฝงไว้ภายใต้ความเป็นระบบก็คือการที่กลุ่มอยู่ภายใต้รัฐนั่นเอง

⁸⁷ แสง รัตนมงคลมาศ, รายงานการศึกษาโครงการประเมินผล..., หน้า 28.