

หอการค้าไทย : ในกระบวนการทางการเมืองของไทย



นางสาว อัจฉรีย์ เทพประเสริฐวงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-17-0253-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE THAI CHAMBER OF COMMERCE : IN THE THAI POLITICAL PROCESS

Miss Archaree Theprasertwangsa

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-17-0253-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ หอการค้าไทย : ในกระบวนการทางการเมืองของไทย  
โดย นางสาวอัจฉรีย์ เทพประเสริฐวงศ์  
สาขาวิชา การปกครอง  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานสอบวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ)

..... กรรมการสอบวิทยานิพนธ์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

อัจฉริย์ เทพประเสริฐวงศ์ : หอการค้าไทย : ในกระบวนการทางการเมืองของไทย (THE THAI CHAMBER OF COMMERCE: IN THE THAI POLITICAL PROCESS) อ.ที่  
ปริक्षा: รศ. ดร.ปริक्षा หงษ์ไกรเลิศ, 233 หน้า . ISBN 974 -17-0253-1

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาข้อสรุปทั่วไปและวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อความ  
เข้มแข็ง สถานภาพ และบทบาทของหอการค้าไทย ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง การศึกษา  
ใช้วิธีการวิจัยข้อมูลเอกสารและวิธีการสัมภาษณ์

ซึ่งผลการศึกษพบว่าลักษณะทาง โครงสร้าง และ สมาชิก ของหอการค้าไทยเป็นปัจจัย  
สำคัญที่ส่งผลต่อ ความเข้มแข็ง สถานภาพ และบทบาทของหอการค้าไทย ดังนี้

1 . ปัจจัยทางโครงสร้าง ผลการศึกษพบว่า ลักษณะทางโครงสร้างหอการค้าไทยเป็น  
แบบ เครือข่าย ทั้งในระดับกลุ่มต่อกลุ่มและในระดับกลุ่มต่อรัฐ การเกิดเครือข่ายดังกล่าวเกิดขึ้นตาม  
บทบังคับการจัดตั้งองค์กรเป็นสำคัญ โดยความสำคัญเชิงเครือข่ายนี้ ทำให้ การรวบรวมประเด็น  
ปัญหาของกลุ่มของหอการค้าไทย ทำได้อย่าง ครอบคลุม และมีพลังสนับสนุน อีกทั้งสามารถทำให้ปัญหา  
กลายเป็นประเด็นทางนโยบายและนโยบายได้อย่างเป็นระบบผ่านเครือข่ายทางโครงสร้าง เฉพาะ  
อย่างยิ่ง หอการค้าไทยมี เงิน เป็นโครงสร้างสำคัญสำหรับการดำเนินการของกลุ่ม

2. ปัจจัยทางสมาชิก ผลการศึกษพบว่า สมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งระดับนำของหอการค้า  
ไทย เป็นนักธุรกิจที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเมือง ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวมีทั้งการเข้าไป  
ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยตนเอง โดยเฉพาะตำแหน่งในทางนิติบัญญัติซึ่งมีความสัมพันธ์  
ทางตรง และความสัมพันธ์ทางอ้อมผ่านระบบอุปถัมภ์ที่เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ระหว่าง  
นักธุรกิจและผู้มีอำนาจทางการเมือง ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวคงอยู่อย่างชัดเจนตั้งแต่เริ่ม  
ก่อตั้งหอการค้าไทย จนถึงปัจจุบัน ซึ่งในบางช่วงเวลาของประวัติศาสตร์กว่า 70 ปีของหอการค้า  
ไทย ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกและอำนาจการเมืองช่วยให้ หอการค้าไทย เติบโต พัฒนา  
มากมายหลายด้าน โดยเฉพาะโครงสร้างและสถานภาพทางกฎหมาย

ภาควิชา ..... การปกครอง ..... ลายมือชื่อนิสิต .....

สาขาวิชา ..... การปกครอง ..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

ปีการศึกษา ..... 2544 ..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม .....

## 4181206524 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORD: THE THAI CHAMBER OF COMMERCE / ECONOMIC INTEREST GROUP

ARCHAREE THEPPRASERTWANGSA : THE THAI CHAMBER OF COMMERCE: IN THE THAI POLITICAL PROCESS. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. PREECHA HONGSKRILERS, Ph.D. 233 pp. ISBN 974 -17-0253-1

This thesis aims to find a conclusion and analyse the factors affecting the strength, status, and role of the Thai Chamber of Commerce as a political interest group by referring to researched document data and interviews. Findings from this study indicated that the structure and members of the Thai Chamber of Commerce were important factors influencing its strength, status, and role. The following conclusions indicate how:

1. The study found that the structure of the Thai Chamber of Commerce is shaped in the form of networks, both at the group to group level, and the group to state level. The network was established in accordance to the controlling organisational establishment. The network's significance has helped to resolve problems with the Thai Chamber of Commerce comprehensively and effectively. It has also managed to turn problems into policy issues resolvable through the structural network system. This is especially true since the Thai Chamber of Commerce deal with money as an important part of the structure in their group procedures.

2. In the study of the membership factor, the study found that leaders at the Thai Chamber of Commerce were businessmen with close relationships and links to politics. The relationships come in both the form of the businessman being directly involved with politics, especially as a member of the legislature or indirectly, through sharing of vested interests and patronage between the businessman and a powerful political figure. This type of relationship has been evident since the early establishment of the Thai Chamber of Commerce, and during the seventy year history of the organisation, the relationship between the members of the Thai Chamber of Commerce and political power has helped the organisation to grow in several directions, especially in legal structure and status.

Department / Program Government Student's signature .....

Field of study Government Advisor's signature .....

Academic year 2001 Co-advisor's signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยพระคุณอันยิ่งใหญ่ของ ป้าป้า...หม่าม้า บิดา มารดา ผู้ประเสริฐ ซึ่งได้ให้ความรัก ความเอาใจใส่ กำลังทรัพย์ กำลังใจ คำปรึกษา อันมีค่ายิ่งต่อความคิด และจิตใจ ซึ่งเป็นพลังในการทำงานของข้าพเจ้าตลอดมา

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงศ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาใช้เวลาให้ คำปรึกษา และข้อชี้แนะอันมีค่า ที่เป็นประโยชน์อย่างสูงต่อวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ขอขอบคุณพี่ตุ้ ที่ให้คำแนะนำที่ดีและให้ความช่วยเหลือในหลายๆ ด้านตลอดระยะเวลา ในการเขียนวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณ น้องแบงค์ และ โอ น้องชายที่น่ารักที่ช่วยรับผิดชอบงานในบ้าน หลายๆ ด้าน ทำให้ข้าพเจ้ามีเวลาในการหาข้อมูลและเขียนวิทยานิพนธ์อย่างเต็มที่ และขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่หอการค้าไทยทุกท่าน ที่เอื้อเฟื้อ ข้อมูลต่างๆ อย่างดียิ่ง ทำวันนี้ที่ระลึกได้ คือ มิตรภาพ จาก เพื่อนๆ ปริญญาโททุกคนที่ช่วยเหลือกันและกันตลอดมา

ความดีแม้เพียงส่วนน้อยนิดของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ข้าพเจ้าขอมอบให้แก่บุคคลดังกล่าวข้างต้น ส่วนความผิดพลาดทุกประการอันเกิดจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ข้าพเจ้าขอรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อัชญ์รีย์ เทพประเสริฐวงศ์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญแผนภาพ.....	ฏ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฐ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 ปัญหาการวิจัย.....	4
1.3 สมมติฐาน.....	4
1.4 ทฤษฎีแนวคิด หนังสือ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	5
1.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล .....	5
1.6 ขอบเขตการวิจัย .....	9
1.7 วัตถุประสงค์การวิจัย .....	10
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	10
1.9 นิยามศัพท์.....	11
1.10 การนำเสนอ .....	12
2 ทฤษฎีและแนวคิดในการศึกษา .....	13
2.1 ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์.....	13
2.1.1 นิยามความหมาย.....	13
2.1.2 ปัจจัยการเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ .....	16
2.1.3 องค์ประกอบของกลุ่มผลประโยชน์ .....	16

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	2.1.4 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ .....	17
	2.1.5 ประสิทธิภาพและปัจจัยพื้นฐานอันเป็นเหตุแห่งความสำเร็จของ กลุ่มผลประโยชน์ .....	19
	2.1.6 วิธีการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ .....	25
2.2	ทฤษฎีองค์การ .....	30
	2.2.1 นิยามและความหมาย .....	30
	2.2.2 ลักษณะสำคัญขององค์การ .....	32
	2.2.3 โครงสร้างองค์การ .....	33
	2.2.4 ประเภทองค์การ .....	34
	2.2.5 รูปแบบองค์การสาธารณะ .....	41
	2.2.6 การให้คณะกรรมการในการบริหารองค์การ .....	44
	2.2.7 ประสิทธิภาพขององค์การ .....	45
2.3	แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และรัฐผ่านการ กำหนดนโยบาย .....	46
	2.3.1 ตัวแบบ ภาคิรัฐ-สังคมน (coporatism) .....	50
2.4	แนวคิดเรื่องชนชั้นนำ .....	54
2.5	แนวคิดระบบอุปถัมภ์ .....	59
2.6	สรุปกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ .....	61
3	หอกการค้าไทย .....	63
	3.1 ประวัติความเป็นมา .....	63
	3.1.1 บทบาทหน้าที่ของหอกการค้า .....	64
	3.1.2 ประวัติความเป็นมาของหอกการค้าไทย .....	68
	3.2 โครงสร้างองค์กรหอกการค้าไทย .....	76
	3.2.1 หน้าที่และสิทธิของสมาชิก .....	79
	3.2.2 โครงสร้างองค์กรและการดำเนินกิจกรรมของหอกการค้าไทย ในปัจจุบัน .....	83



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.3	ความสัมพันธ์ระหว่างหอการค้าไทยกับองค์กรทางเศรษฐกิจอื่น ..... 94
3.3.1	สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ..... 94
3.3.2	หอการค้าจังหวัด ..... 106
3.3.3	คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) ..... 113
3.3.4	คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน ..... 120
3.4	สมาชิกหอการค้าไทย ..... 134
3.4.1	ประเภทของสมาชิกหอการค้าไทย ..... 134
3.4.2	การสิ้นสุดการเป็นสมาชิก ..... 134
3.4.3	สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก ..... 135
3.4.4	ลักษณะสมาชิกหอการค้าไทย ..... 135
	กรรมการหอการค้าไทย ..... 137
4	บทวิเคราะห์: หอการค้าไทย ..... 149
4.1	ประสิทธิผลการดำเนินการ : จากการแบ่งฝ่ายปฏิบัติงานในหอการค้าไทย ... 151
4.2	ความเชื่อมโยงระหว่างสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยกับหอการค้าไทย .... 161
4.3	คณะกรรมการร่วมภาคเอกชนและความสัมพันธ์กับหอการค้าไทย ..... 164
4.3.1	รูปแบบกรณีการผลักดันของหอการค้าไทยผ่านทางคณะกรรมการ ร่วมภาคเอกชน ..... 166
4.4	คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนและความสัมพันธ์กับหอการค้าไทย ... 168
4.4.1	ตัวอย่างรูปแบบการนำเสนอข้อเรียกร้องของหอการค้าไทย ในที่ประชุม กรอ. .... 168
4.5	สมาชิกหอการค้าไทยและสถานะชนชั้นนำกับการเชื่อมโยงกับการเมือง ..... 174
4.5.1	กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ ..... 174
4.5.2	กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ..... 181
1.	ความสัมพันธ์จากการร่วมทุนธุรกิจ ..... 181
2.	ความสัมพันธ์ที่เกิดจากความใกล้ชิดส่วนตัว ..... 184
3.	ความสัมพันธ์ในเชิงการเป็นเพื่อนร่วมสถาบัน ..... 185

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4. ความสัมพันธ์ในเชิงเครือข่ายอื่น ๆ .....	188
5. สรุปอภิปรายและเสนอแนะ .....	197
รายการอ้างอิง .....	212
ภาคผนวก หมายเหตุการประชุม .....	219
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	233



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.	ตารางแสดงบทบาท-สถานะของผู้เป็นสมาชิกระดับนำของหอการค้าไทย ในทางการเมือง-ทางธุรกิจ .....	139
2.	ตารางแสดงการรับรองเอกสารการค้าระหว่างประเทศของหอการค้าไทย ปี 2538-2542 .....	152
3.	ตารางแสดงจำนวนผู้ใช้บริการศูนย์ข้อมูลและบริการทางธุรกิจของ หอการค้าไทย ปี 2542.....	152
4.	ตารางแสดงการดำเนินงานของหอการค้าจังหวัดผ่านช่องทางหอการค้าไทย .....	157



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1	แผนภาพสรุปกรอบการวิเคราะห์ .....	62



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1	การจัดโครงสร้างองค์กรแบบงานหลัก .....	36
2	การจัดโครงสร้างองค์กรแบบคณะที่ปรึกษา .....	36
3	การจัดโครงสร้างองค์กรแบบหน้าที่การทำงานเฉพาะ .....	37
4	การจัดโครงสร้างองค์กรแบบเมทริกซ์ .....	38
5	การจัดโครงสร้างองค์กรแบบคณะกรรมการบริหาร .....	39
6	การจัดโครงสร้างองค์กรแบบอนุกร .....	39
7	โครงสร้างองค์กรหอการค้าไทย ปี 2476 –2500 .....	77
8	แผนภูมิการจัดโครงสร้างหอการค้าไทยในปัจจุบัน .....	82
9	โครงสร้างคณะกรรมการหอการค้าไทย .....	87
10	โครงสร้างภายในองค์กรหอการค้าไทย .....	90
11	โครงสร้างการบริหารสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย .....	100
12	โครงสร้างสำนักงานเลขาธิการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย .....	101
13	ความเชื่อมโยงระหว่างสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย-หอการค้าไทยและภาค รัฐบาล .....	105
14	โครงสร้างการบริหารหอการค้าจังหวัด .....	109
15	โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกและกรรมการหอการค้าไทย .....	112
16	โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสมาชิก .....	114
17	ผังโครงสร้างหลักคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน .....	116
18	รูปแบบโครงสร้างภายนอกคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน .....	119
19	โครงสร้างการดำเนินงานของคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน .....	124
20	ขั้นตอนการดำเนินงานของ กรอ. ....	127

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ.2475 ได้ส่งอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองไทยจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เข้าสู่ประชาธิปไตย ถึงกระนั้นพลังของประชาชนและเศรษฐกิจทุนนิยมซึ่งเป็นหัวใจสำคัญเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยก็ยังไม่เข้มแข็งพอที่จะปรับเปลี่ยนโฉมหน้าตามโดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ไทย บทบาทโดยส่วนใหญ่ยังถูกจำกัดโดยสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งที่ตามหลักการแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ ถือเป็นความจำเป็นพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นช่องทางในการแสดงออกซึ่งพื้นฐานของประชาชนในการเสนอหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เกิดผลต่อนโยบายของรัฐ

การพัฒนาและการเติบโตของกลุ่มผลประโยชน์ไทยได้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อปี 2516 ที่ระบบการเมืองมีลักษณะเปิดมากขึ้น มีการรวมตัวในรูปของกลุ่ม ชมรม องค์กรต่างๆ มีกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย ทั้งกลุ่มนิสิต นักศึกษา สหภาพแรงงาน ฯลฯ การขยายตัวและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นี้ นอกจากบริบททางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองจะเป็นตัวแปรของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญแล้ว อีกส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการรวมกลุ่มในภาคเอกชน และในหมู่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทเพื่อช่วยเหลือรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเป็นนโยบายที่จะควบคุมการจัดตั้งและบทบาทของกลุ่มไปในตัวด้วย<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาล ระบบราชการ ประชาชนและการพัฒนาประเทศ,” เอกสารทางวิชาการหมายเลข 23 เอกสารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (1985): 3.

อย่างไรก็ดี แม้จะมีการจัดตั้งรวมกลุ่มผลประโยชน์ ภายในหลังปี 2516 อย่างมากมาย แต่ต้องยอมรับว่าสถานภาพและศักยภาพของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มนั้นไม่เท่ากัน กลุ่มผลประโยชน์โดยทั่วไปยังมีลักษณะเสียดุลอยู่มาก กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์ในสังคมไทยแต่ละกลุ่มได้รับการยอมรับและปฏิบัติจากรัฐไม่เสมอภาคกันทำให้สถานภาพความเข้มแข็งพัฒนาการของกลุ่มแต่ละกลุ่มแตกต่างกันไป กล่าวคือ กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจมีการจัดตั้งขึ้นและมีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มที่เสียเปรียบทางสังคม<sup>2</sup> เช่น กลุ่มธุรกิจ-การค้า มักมีศักยภาพพื้นฐานดีกว่า กลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือชาวนา

แม้ท่าทีของรัฐจะให้อิสระการจัดตั้งกลุ่มและผ่อนคลายการควบคุม ตลอดจนให้การส่งเสริมการจัดตั้งกิจการกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ของรัฐในบางกรณีก็ตาม แต่สถานการณ์ของขบวนการภาคกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยก็ยังมีปัญหาบางประเด็นที่เป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ของภาคกลุ่มผลประโยชน์ที่สมบูรณ์ในระบบการเมือง จุดอ่อนของกลุ่มผลประโยชน์ไทยจากการศึกษาวิจัยของ มนตรี เจนวิทย์การ พบว่า<sup>3</sup> กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยมิได้มีความเท่าเทียมกันในการสร้างอำนาจต่อรอง กลุ่มที่สามารถเข้าถึงผู้บริหารประเทศได้เป็นกลุ่มพ่อค้า-นักธุรกิจเสียเป็นส่วนใหญ่ กลุ่มที่มีความสามารถในการค้นคว้าข้อมูลอย่างเป็นระบบ ยังมีอยู่เป็นจำนวนน้อย ซึ่งการที่กลุ่มจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มจะต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลเนื่องจากข้อมูลและข้อโต้แย้งจากประสบการณ์ของกลุ่มจะเป็นฐานต่อรองที่สำคัญสำหรับผู้วางนโยบายในรัฐบาลและระบบราชการ การใช้อำนาจการเป็นเครื่องมือยังเป็นจุดอ่อนที่สำคัญของการจัดตั้งและดำเนินงานของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย กลุ่มที่มีการจัดระเบียบองค์กรและจัดระบบเครือข่ายความสัมพันธ์กลุ่มอย่างเป็นระบบยังมีอยู่น้อยมาก จึงเป็นอุปสรรคสำคัญของการดำเนินกิจกรรมในระดับมีอาชีพ การที่กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนได้ดี เพราะยังขาดระบบการจัดการองค์กรระบบบริหารและการกำหนดอย่างมีอาชีพ ซึ่งในการที่กลุ่มจะสามารถจัดการระบบองค์กรได้ ปัจจัยทางการเงินของกลุ่มนับเป็นเรื่องสำคัญ ณ จุดนี้จะเห็นว่า บทบาทและจุดอ่อนของกลุ่มผลประโยชน์ไทย นอกจากจะอยู่ที่การถูกจำกัดโดยสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคมเศรษฐกิจ

<sup>2</sup>ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 250.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 58-60.

แล้วยังถูกตีกรอบโดย การพัฒนาองค์การและการบริหารงานของกลุ่มผลประโยชน์เอง ในประเด็นนี้การจะให้กลุ่มผลประโยชน์ไทยมีการพัฒนามีความเป็นอิสระและทำหน้าที่ตามระบบการเมืองมากขึ้น โดยหลุดพ้นจากการครอบงำของโครงสร้างวัฒนธรรมแบบระบบอุปถัมภ์นั้น ฝ่ายรัฐบาลและราชการต้องเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์เป็นกลไกที่จะทำหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น และกลุ่มผลประโยชน์เองจะต้องมีการพัฒนาระบบองค์การ ข้อมูลและการดำเนินงานในฝ่ายของตนเองพร้อมกันไปด้วย ต่อประเด็นเรื่องจุดอ่อนของกลุ่มผลประโยชน์ไทยนั้น สุจิต บุญบงการ<sup>4</sup> ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ในแนวทางเดียวกับมนตรี เจนวิทย์การไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ไทยมีอยู่ไม่มากนักและไม่ได้มีการรวมกลุ่มกันอย่างเข้มแข็ง กลุ่มมิได้เป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างพรรคการเมืองไทยกับประชาชน เนื่องจากการพัฒนาทางการเมืองไทยถูกครอบงำโดยระบบราชการ พรรคการเมืองหรือกลุ่มนอกระบบราชการไม่มีโอกาสพัฒนาให้เข้มแข็ง ซึ่งแนวทางในการที่จะพัฒนาและแก้ไขจุดอ่อนของกลุ่มผลประโยชน์ คือ การให้กลุ่มผลประโยชน์มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง และปรับปรุงให้กลุ่มผลประโยชน์ได้รับการสนับสนุนจากบรรดาผู้มีอาชีพเดียวกันอย่างแท้จริงไม่ใช่เป็นการรวมตัวของกลุ่มเล็กๆ แล้วอ้างว่าตนเป็นตัวแทนของคนในอาชีพทั้งหมด ที่สำคัญคือกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มต้องมีการจัดตั้งองค์การให้มีลักษณะถาวรและมีความเข้มแข็งเพราะการมีองค์กรที่เข้มแข็งจะช่วยให้กลุ่มสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นการวิจัยถึงหอการค้าไทยครั้งนี้ จึงเป็นการมองถึงการเติบโตและพัฒนาการของกลุ่มผลประโยชน์ไทย กลุ่มหนึ่งในสังคมไทยที่มีระยะเวลาการจัดตั้งที่ยาวนาน และมีกิจกรรมที่ต่อเนื่อง เพื่อศึกษาถึงปัจจัยพื้นฐานกระบวนการและการแสดงบทบาทที่ส่งผลให้หอการค้าไทยสามารถดำรงสถานภาพอยู่ได้ในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองตลอด 68 ปีที่ผ่านมา เฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันที่ควรแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นเครื่องกำหนดชี้วัดศักยภาพของรัฐ หอการค้าไทย ยังคงมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของนโยบายทางเศรษฐกิจในหลายๆ กรณี เช่น กรณีที่กลุ่มหอการค้าไทยได้ร่วมกับกลุ่มผลประโยชน์อื่น เสนอและผลักดันกระทั่งรัฐยอมปรับลดภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 10% เป็น 7% ในช่วงมีนาคม 2542 ภายหลังประกาศขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มได้เพียงแคปีเศษ ซึ่งการลดเวตในครั้งนี้ดังกล่าว กลุ่มหอการค้าไทยเป็นกลุ่มที่ได้รับ

---

<sup>4</sup>สุจิต บุญบงการ, การพัฒนาการเมืองของไทย:ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารสถาบันการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน , พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2531 ) , หน้า 200, 297-300.



ประโยชน์โดยตรง เนื่องจากการลดเวตจะช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้กับภาคธุรกิจที่แท้จริง หรือในกรณีที่หอการค้าไทยผลักดันให้เกิดเขตสิทธิประโยชน์ในการลงทุน เปิดการค้าเสรีชายแดน หรือการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมและท่าเรือน้ำลึกในหลายๆ จังหวัด ความสำเร็จในการผลักดันกรณีต่างๆ แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของหอการค้าไทยในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้น หอการค้าไทยจึงนับได้ว่าเป็นกรณีตัวอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย การวิจัยในครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาเพื่อดูว่าหอการค้ามีปัจจัยพื้นฐานกระบวนการอย่างไร จึงส่งผลให้หอการค้าไทยสามารถดำรงสถานภาพอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองตลอด 68 ปี รวมถึงเพื่อหาคำตอบว่าภายใต้ปัจจัยและกระบวนการจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น แท้จริงแล้วหอการค้าไทยได้ก้าวผ่านปัญหารากฐานของกลุ่มผลประโยชน์ได้หรือยัง และหากหอการค้าไทยผ่านมาแล้ว

กรณีศึกษา หอการค้าไทยก็จะสามารถเป็นหนึ่งในฐานตัวอย่างที่จะไปใช้ในการศึกษากลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ และให้การอธิบายถึงภาพรวมของสถานการณ์กลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมืองไทยได้ในมุมมองอีกมุมมองหนึ่ง

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1. ศึกษาเพื่อทราบถึงสถานภาพและสภาพการณ์ของหอการค้าไทย ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมืองไทยในภาพรวมจากอดีตถึงปัจจุบัน
2. ศึกษาเพื่อทราบถึงปัจจัยพื้นฐานภายใน ที่ส่งผลต่อสถานภาพและบทบาทการแสดงผลของกลุ่ม
3. ศึกษาเพื่อทราบถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของกลุ่มต่อกระบวนการทางการเมืองตามปัจจัยพื้นฐานที่มีอยู่และผลที่เกิดขึ้น

## 1.3 ปัญหาการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มุ่งตอบคำถาม ที่ว่าหอการค้ามีปัจจัยพื้นฐานใดที่ช่วยเสริมให้หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถดำรงสถานภาพอยู่ได้ท่ามกลางการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา และจากปัจจัยดังกล่าวส่งผลต่อรูปแบบความสัมพันธ์ของทางการเข้าถึง (Access) และสถานะของหอการค้าไทยอย่างไรในกระบวนการทางการเมืองไทย

## 1.4 สมมติฐาน

มีปัจจัยอย่างน้อย 2 ประการที่ช่วยเสริมให้หอการค้าไทยมีความเข้มแข็งและดำรงสถานภาพอยู่ได้

1. ปัจจัยระดับโครงสร้าง อันได้แก่ ลักษณะเฉพาะของกลุ่ม โครงสร้างขององค์กร และเครือข่ายความสัมพันธ์ในระดับองค์กรที่หอการค้าไทยมีต่อรัฐและกลุ่มผลประโยชน์อื่น (กลุ่มผลประโยชน์อื่นในที่นี้ หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับหอการค้าไทย คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หอการค้าจังหวัด และคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน )

2. ปัจจัยระดับบุคคล ได้แก่การที่ สมาชิกระดับนำของหอการค้าไทย มีลักษณะเป็นชนชั้นนำในองค์กรและเป็นชนชั้นนำทางเศรษฐกิจการเมือง โดยมีความสัมพันธ์การเมือง ใน 2 รูปแบบ

2.1 แบบเป็นทางการ คือ การที่สมาชิกระดับนำของหอการค้าไทยเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นทางการโดยตรง ในที่นี้ คือ ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และ รัฐมนตรี

2.2 แบบไม่เป็นทางการ คือ การที่สมาชิกระดับนำของหอการค้าไทยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดส่วนตัวกับผู้มีอำนาจทางการเมือง ผ่านรูปแบบความสัมพันธ์ ในลักษณะเครือญาติ เพื่อนร่วมสถาบัน หุ่นส่วนทางธุรกิจและอื่นๆ

## 1.5 ทฤษฎี แนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ จะศึกษาและวิเคราะห์โดยใช้แนวคิดดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Theory)
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กร (Organizational Theory)
3. แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยใช้ตัวแบบภาคีรัฐ-สังคม (Coporatism)
4. ทฤษฎีชนชั้นนำ (Elite Theory)
5. แนวคิดระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client)

### หนังสือและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ในงานของเขาที่ชื่อ “สมาคมการค้าและหอการค้าในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2518 ได้วิเคราะห์เหตุผลที่ควรจะทำให้สมาคมการค้าและหอการค้าขยายตัวพัฒนาในอนาคต มี 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังเคลื่อนตัวเข้าสู่ระบบทุนนิยมมากขึ้นตามลำดับ บรรดาพ่อค้านักธุรกิจและสถานประกอบการต่างๆ มีการขยายตัวทั้งทางด้านจำนวนและขนาดการประกอบการ ประการที่สอง นโยบายของรัฐที่ส่งเสริมองค์การสมาคมการค้าและหอการค้าให้เป็นตัวแทนใน กรอ. เป็นแรงผลักดันให้กลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจ มีการรวมตัวกันเป็นสมาคมและหอการค้า ดังจะเห็นได้ในปี พ.ศ.2527 มีการขยายตัวของสมาคมและหอการค้าในภูมิภาคอย่างคึกคัก เช่น ที่ขอนแก่น นครราชสีมาและที่สงขลา เป็นต้น ประการที่สาม สมาคมการค้าและหอการค้ามีความพร้อมทางด้านบุคลากร ความรู้ความเข้าใจสมาชิกและเงินทุนมากกว่าสภาพแรงงานและสหกรณ์การเกษตร

งานของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ในงานวิเคราะห์ภาพรวมของเศรษฐกิจการเมืองไทยที่ชื่อ “กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530” พ.ศ.2532 ได้ให้ข้อสรุปเกี่ยวกับอิทธิพลในระดับโครงสร้างทางการเมืองที่มีต่อการดำเนินนโยบายของรัฐไว้อย่างน่าสนใจว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจไทยและโครงสร้างของระบบทุนนิยมโลกระหว่างปี 2475-2531 โดยพลังอำนาจชาติไทยซึ่งสามารถยึดกุมอำนาจรัฐได้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเดือนมิถุนายน 2475 มีอิทธิพลครอบงำนโยบายเศรษฐกิจและประสบความสำเร็จในการผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกือบตลอดระยะเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2475-2516 ต่อมาเมื่อพลังประชาธิปไตยเติบโตใหญ่กล้าแข็งขึ้น พลังอำนาจชาติไทยจำต้องยอมยอมให้พลังประชาธิปไตยมีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี 2516-2531 แม้ว่าในช่วงหลังนี้ ประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรจะมีบทบาทในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นบทบาทอันจำกัดยิ่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจำกัดอยู่เฉพาะแต่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ทรงฐานะภาพ โดยเฉพาะกลุ่มพ่อค่านายทุน และกลุ่มเกษตรกรพวกรวยไร่อ้อยเท่านั้น ความขัดแย้งในผลประโยชน์ทาง

เศรษฐกิจมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้มีการรวมกลุ่มผลประโยชน์ และผลักดันให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้สร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจ

งานของอเนก เหล่าธรรมทัศน์ ภายใต้ชื่อ “มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ” พ.ศ.2539 ได้พยายามอธิบายระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มธุรกิจ ในช่วงทศวรรษ 1980 โดยชี้ให้เห็นว่า สมาคมธุรกิจการค้าในประเทศไทยเติบโตและเข้มแข็งภายใต้แนวโน้มของพัฒนาการสมาคมธุรกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลกจนกระทั่งนำไปสู่การก่อตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนฯ หรือ กรอ.(Joint Public-Private Consultative Committee-JPPCC) ซึ่งต่อมาได้ร่วมมือกับบรรดาขุนนางวิชาการในสมัยนั้นเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจเพื่อทดแทนการนำเข้าเป็นนโยบายเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก บทบาทของของภาคธุรกิจเอกชนดังกล่าว ตามทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจถือว่าเป็นพัฒนาการและความก้าวหน้าที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคธุรกิจเอกชนในประเทศไทยซึ่งมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบ “ภาครัฐ-สังคมนิยมเสรี หรือที่มีภาคสังคมนิยมฝ่ายนำ(Liberal Societal) Corporatism)

บทบาททางการเมืองและความเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชนภายใต้ระบบ “ภาครัฐ-สังคมนิยมเสรี” มีมากเพราะระบบภาครัฐ-สังคมนิยมเสรีมีลักษณะเด่นอยู่ที่ความเป็นอิสระความเป็นตัวของตัวเองค่อนข้างสูงของกลุ่มธุรกิจต่างๆ โดยภาคธุรกิจเอกชนจะมีบทบาทหลักในการจัดตั้งและดำเนินงานของกลุ่มที่เป็นตัวแทนของพวกเขาและมีบทบาทอยู่ในระบบใกล้เคียงผลประโยชน์ของภาคธุรกิจเอกชนกับรัฐ

ซึ่งจะเห็นภาพตัวแบบความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและสังคมนิยมในลักษณะต่างๆ ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในงานเขียนของ อนุสรณ์ ลิ้มมณี ในงานวิจัยเรื่อง “รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลง : การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์” พ.ศ.2542 อันจะทำให้เราได้เข้าใจใน 2 ประเด็นหลักๆ ได้แก่ ประเด็นแรก อำนาจอยู่ที่ใคร ระหว่างรัฐกับสังคมนิยม และหากอยู่ที่สังคมนิยมคนกลุ่มใดเป็นผู้ครองอำนาจ ประเด็นที่สอง การใช้อำนาจดังกล่าวในการกำหนดหรือผลักดันนโยบายของรัฐดำเนินไปอย่างไร ซึ่งอนุสรณ์ ได้อธิบายความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยอาศัยการสำรวจแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศออกมาเป็นตัวแบบได้ถึง 6 ลักษณะ นอกจากนี้เรายังสามารถทำความเข้าใจปรากฏการณ์การเกิดขึ้นของ กรอ.ในประเทศไทย

ในยุคสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้จากบทวิเคราะห์ของเขาที่ได้นำเอาตัวแบบที่วิเคราะห์ไว้ มาจับกับพฤติกรรมของรัฐที่เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ.2524 เมื่อมองผ่านงานวิจัยเรื่อง “ที่มาด้านโครงสร้างของนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน : การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย”(พ.ศ.2541) อีกด้วย

แต่ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ ในงานเขียนที่ชื่อ “วิกฤตไทย วิกฤตเอเชีย” ปี พ.ศ.2542 ได้ให้ข้อสังเกตที่ดูจะเป็นการปฏิเสธความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมที่อเนก เหล่าธรรมชาติได้เสนอไว้ข้างต้นไว้อย่างน่าสนใจว่า วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทยในช่วงระหว่างปี พ.ศ.1997-1999 ทำให้เราพบเห็นถึง การล่มสลายของทุนการเงินไทยกับทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจในการเมืองไทยสมัยใหม่ เพราะแม้ว่าโดยหลักการ ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจในแนว “ภาครัฐ-สังคมแบบเสรีหรือแบบที่มีภาคสังคมเป็นฝ่ายนำ (Liberal (Societal) Corporatism) เชื่อว่า ภาคสังคมหรือภาคเอกชนในระบบการเมืองไทยสมัยใหม่มีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะปรากฏการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงตั้งแต่ยุค พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (ค.ศ.1980-1989) เป็นต้น ในฐานะตัวแสดงสำคัญทางการเมือง (Political Actors) คือ สมาคมธุรกิจในฐานะที่เป็นพลังนอกระบบราชการที่มีศักยภาพสูงทางการเมือง และเป็นกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) นอกระบบราชการมาตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1970 และนำไปสู่การก่อตั้งระบบ กรอ. หรือ คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 อันเป็นพัฒนาการและความก้าวหน้าที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับธุรกิจในประเทศไทย ซึ่งทำให้เวทีเศรษฐกิจการเมืองไทยมิได้มีแต่เฉพาะทหาร ข้าราชการชั้นสูง หรือนักการเมืองที่โลดแล่นแสดงบทบาทของตนอยู่เพียงลำพัง แต่มีผู้นำธุรกิจและสมาคมต่างๆ ทางธุรกิจที่มีบทบาทที่ทวีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ แต่ทฤษฎีนี้จะมีพลังในการอธิบายความเป็นอิสระ ความเป็นตัวของตัวเองและการมีบทบาทในการดำเนินนโยบายสาธารณะของภาคเอกชนที่มีอำนาจมากที่สุด ในเศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยใหม่ได้อย่างไร เมื่อทุนการเงินไทยล่มสลาย และจะอธิบายบทบาทภาคเอกชนที่ถูกทำลายลงไปในยุค “พองสบู่แตก” ได้อย่างไร

นอกจากนี้ อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมไว้ในบทความของเขาที่ชื่อ “ภาคธุรกิจเอกชน-รัฐ ความสัมพันธ์แบบเก่าในการเมืองไทยสมัยใหม่” ในหนังสือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่ พ.ศ.2542 ว่า แม้ว่ารัฐไทยจะมีบทบาทที่เล็กลงเรื่อยๆ และได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบทางอำนาจในลักษณะใหม่คือ การเป็นเครื่องมือ

ทางการควบคุมสังคมอันหนึ่งพร้อมๆ กับการเติบโตอย่างมากของขบวนการประชาสังคม แต่ภาคธุรกิจเอกชน (Private Sector) ของไทยกลับมีบทบาททางการเมืองในกระบวนการเป็นประชาธิปไตย (Democratization) อย่างเฉื่อยชาและน้อยกว่าโดยเปรียบเทียบกับขบวนการประชาสังคมอื่นๆ ในสังคมไทย อีกทั้งบทบาททางการเมืองของภาคธุรกิจเอกชนไทยไม่ได้ผันแปรตามการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่รัฐไทยมีบทบาททางการเมืองที่จำกัดตัวและน้อยลงเลย ในทางตรงกันข้าม ภาคธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่ยังคงมีบทบาททางการเมืองในลักษณะเดิมอีกด้วย และในอีกด้านหนึ่งนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจเอกชนกับรัฐก็ยังมิได้เปลี่ยนรูปไปตามพัฒนาการทางการเมือง กล่าวคือ ยังคงเป็นความสัมพันธ์แบบเก่า อันหมายถึงภาคธุรกิจเอกชนยังคงแสวงหาความคุ้มครองจากรัฐ สร้างระบบเครือข่ายทางธุรกิจและการเมืองกับรัฐมนตรี นักการเมืองและพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อผลักดันโครงการและ/หรือสัมปทานทางธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความคงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผ่านมาจากยุคศักดินาได้อย่างชัดเจน ซึ่งในทั้งสองประเด็นที่กล่าวไปข้างต้นจะเป็นฐานคิดที่สำคัญต่อการวิเคราะห์ให้เห็นถึงการดำรงอยู่อย่างมั่นคงของหอการค้าไทยในบริบททางเศรษฐกิจสังคมการเมืองในช่วงเปลี่ยนผ่านได้เป็นอย่างดี

จะเห็นว่า หนังสือและผลงานทางวิชาการต่างๆ ที่ได้กล่าวไปข้างต้นได้ช่วยให้เห็นภาพตัวแบบ การดำเนินนโยบายโดยรัฐ และลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์ในมุมมองเชิงมหภาค ซึ่งผู้วิจัยจะนำมาเป็นกรอบเชิงบริบทสถานการณ์เพื่อประกอบการวิเคราะห์ ร่วมกับการใช้แนวคิดทฤษฎี

## 1.6 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวិจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description) โดยจะศึกษาจากเอกสารข้อมูลและข้อมูลสัมภาษณ์ โดยรวบรวมข้อมูลจาก

1. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) ได้แก่ เอกสาร สิ่งพิมพ์ รายงานการประชุมกรรมการของหอการค้าไทย ข้อเสนอทางนโยบายที่เป็นลายลักษณ์อักษรของหอการค้าไทยที่เสนอต่อหน่วยงานราชการ

2. เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่ กฎหมาย กฎ ระเบียบของราชการ บทความทางวิชาการ วารสารโลกการค้า วิทยานิพนธ์ หนังสือ วรรณกรรม ข่าว และบทสัมภาษณ์ สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับหอการค้าไทย

### 3. การสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

จะทำการสัมภาษณ์ทั้งแบบไม่เป็นทางการ (Non Directive Interview) และแบบมีแนวคำถาม (Directive Interview)

บุคคลที่ทำการสัมภาษณ์ คือ ผู้บริหาร และสมาชิกที่มีบทบาทหน้าที่ในหอการค้าไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวมไปถึงผู้บริหารในหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการดำเนินการของหอการค้าไทย

ที่มาของข้อมูลก็นำมาศึกษาจากห้องสมุดแห่งชาติ, ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์, ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์, สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ห้องสมุดมหาวิทยาลัยเกริก, ห้องสมุดมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, ห้องสมุดสภาหอการค้าและห้องสมุดของหอการค้าไทย, ห้องสมุดของกระทรวงพาณิชย์, ห้องสมุดรัฐสภา, ศูนย์รวบรวมข้อมูลหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจและมติชน ฯลฯ

## 1.7 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยทำการศึกษา “หอการค้าไทย” ในสองระดับ คือ ระดับโครงสร้าง และระดับบุคคล ซึ่งการศึกษาในระดับโครงสร้างได้ศึกษาทั้งโครงสร้างภายในองค์กรและโครงสร้างภายนอกองค์กร โดยเสนอรายละเอียดทางโครงสร้างของแต่ละองค์กร (กลุ่มหอการค้าไทยและกลุ่มที่เกี่ยวข้อง) เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจพื้นฐานในเชิงโอกาสที่เป็นทางการ ที่มา ที่ไปของรูปแบบเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น ประโยชน์และผลที่ตามมาในแง่การแสดงบทบาททางการเมืองจากเครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าว ส่วนในระดับบุคคลนั้น การวิจัยนี้จึงเลือกศึกษาเฉพาะ สมาชิกในหอการค้าไทย ที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารองค์กรเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเพื่อหารูปแบบความสัมพันธ์ทางการเมืองจากแนวสมมติฐาน โดยการวิจัยนำเสนอสภาพการณ์ทั่วไปของหอการค้าไทย จากการศึกษาผ่านปัจจัยพื้นฐานในสองระดับ

## 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาเปรียบเทียบกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นในสังคม
2. เป็นแนวทางของกลุ่มผลประโยชน์อื่นในสังคม เพื่อพัฒนาให้เกิดการรวมกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง สามารถทำหน้าที่ของพลังกลุ่มอันเป็นการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

3. เพื่อเป็นแบบอย่างแก่กลุ่มอื่นในสังคม ในอันที่จะตระหนักถึงศักยภาพของการจัดตั้งและประโยชน์ที่จะได้รับเมื่อเป็นกลุ่มผลประโยชน์ โดยมีหอการค้าไทยเป็นกลุ่มตัวอย่าง
4. เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจต่อที่มา-ที่ไป และสถานะของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมืองไทยในอีกมุมมองหนึ่ง
5. เพื่อนำข้อมูลที่ได้ในการวิจัยครั้งนี้ไปใช้ขยายผลทางการศึกษาเรื่องกลุ่มผลประโยชน์อื่นต่อไป

## 1.9 นิยามศัพท์

1. **“โครงสร้าง”** หมายถึง แบบฉบับของความสัมพันธ์ทางสังคม หรือรูปแบบของการกระทำต่อกันในทางสังคม แบบฉบับหรือรูปแบบดังกล่าวปรากฏอยู่ในหลายระดับของสังคม (ดูในงานของ อ.อนุสรณ์ ประกอบด้วย)
2. **“ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ”** หมายถึง ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทหนึ่ง เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ มีระเบียบวิธีการเพื่อนำเสนอสู่ระบบการเมือง โดยมีผลประโยชน์สูงสุดของกลุ่มเป็นเป้าหมายสำคัญ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยไทย
3. **“สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย”** หมายถึง องค์การสูงสุดของกลุ่มผลประโยชน์เศรษฐกิจการค้า เป็นที่รวมของสมาคมการค้า หอการค้าต่างประเทศ รัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ มีเป้าหมายดำเนินการเพื่อส่งเสริมช่วยเหลือและรักษาประโยชน์ของสมาชิก โดยมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายกำหนด เนื่องจากจัดตั้งภายใต้อำนาจของพระราชบัญญัติ
4. **“ชนชั้นนำ”** หมายถึง ชนที่อยู่ในวงชั้นของสังคม และได้รับผลประโยชน์มากกว่าคนกลุ่มอื่นในสังคม
5. **“หอการค้าไทย”** หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่งของไทย เป็นการรวมกันของบุคคลที่มีอาชีพทางธุรกิจ-การค้า จัดตั้งองค์การของกลุ่มขึ้นเพื่อส่งเสริม การค้า เศรษฐกิจ และประโยชน์ของกลุ่ม มีอำนาจตามกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติหอการค้า 2509
6. **“เป็นทางการ”** หมายถึง รูปแบบวิธีการที่เป็นแบบแผนทั่วไป สังคมรับรู้ได้ อาจมีข้อกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ชัดเจน



7. “ไม่เป็นทางการ” หมายถึง รูปแบบวิธีการที่ไม่มีข้อกำหนดไว้ชัดเจน วิธีการขึ้นกับสถานภาพของบุคคล โดยมาเป็นข้อมูลที่สังคมรับรู้ได้ยาก มีปัจจัยพิเศษ เช่น เงิน, ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นตัวแปรสำคัญ

8. “คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)” หมายถึง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ประกอบไปด้วยผู้แทนสองฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐ และเอกชนทำหน้าที่เป็นเวทีในการหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชนในการแก้ไขปัญหาและหาแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ

9. “องค์การ” หมายถึง กิจกรรมที่ประกอบขึ้นเป็นหน่วยงาน เป็นการร่วมกันของกลุ่มบุคคลเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

## 1.10 การนำเสนอรายงานการศึกษา

- บทที่ 1 บทนำ
- บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎีและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 โครงสร้างและสมาชิกหอการค้าไทย
- บทที่ 4 บทวิเคราะห์: โครงสร้างและสมาชิกกับสถานภาพกลุ่มผลประโยชน์ของหอการค้าไทย
- บทที่ 5 บทสรุปอภิปรายและเสนอแนะ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### ทฤษฎีและแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาและพยายามทำความเข้าใจต่อหอการค้าไทย ในฐานะของ “กลุ่มผลประโยชน์” โดยมุ่งให้ความสำคัญเรื่องปัจจัยที่มีผลต่อเสถียรภาพ สถานะ และบทบาทของหอการค้าไทยที่แสดงออกต่อสังคมการเมืองทั้งปัจจัยระดับโครงสร้างและปัจจัยระดับสมาชิก ซึ่งลักษณะทั้งหมดมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงเป็นกระบวนการ ดังนั้นเพื่อก่อให้เกิดกรอบการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปรากฏการณ์ได้อย่างชัดเจนและมีแบบแผนการศึกษา “หอการค้าไทย” ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองไทย อันเป็นกลุ่มอาชีพกลุ่มสำคัญในโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมการเมืองของไทย จึงต้องศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีต่างๆ ดังนี้

#### 2.1 ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)

การจะทำความเข้าใจต่อหอการค้าไทยได้นั้น ทฤษฎีและแนวคิดในเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์ ถือเป็นกุญแจหลักที่สำคัญ เพราะทฤษฎีจะเป็นกรอบหลักเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อปรากฏการณ์ที่ทำการศึกษา เมื่อการศึกษาค้นคว้านี้เน้นและมองหอการค้าไทยในฐานะของกลุ่มผลประโยชน์ จึงจำเป็นที่จะต้องเกิดความชัดเจน ถึงเรื่องของนิยาม-ความหมายเกณฑ์วัดความสำเร็จประเภทวิธีการแบบแผนความสัมพันธ์ในกระบวนการทางการเมือง และสถานการณ์ของกลุ่มผลประโยชน์ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยศึกษาจากผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวตะวันตก

##### 2.1.1 นิยามความหมาย

ในทางการศึกษาสังคมศาสตร์ “กลุ่ม” คือ เป็นรูปแบบการรวมตัวขึ้นพื้นฐานของปัจเจกชน การรวมกลุ่มต่างๆ นั้น มีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ โดยผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มจะแตกต่างกันไป ถ้ากลุ่มใดมีการรวมกันเป็นกลุ่มโดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและมีการแสดงบทบาทของกลุ่มในการพยายามเข้าถึง (Access) กระบวนการ

ตัดสินใจของรัฐบาล กลุ่มเหล่านี้จะถูกเรียกว่า “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” (Economic Interest Group) เช่น สมาคมพ่อค้า สหภาพแรงงาน<sup>1</sup>

เดวิด บี ทูแมน (David B. Truman) กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มที่รวมเอาปัจเจกชนที่มีแนวคิดและทัศนคติอย่างเดียวกันไว้ด้วยกัน โดยมีรูปแบบการจัดตั้งและกิจกรรมที่เป็นข้อเรียกร้องที่ปรากฏต่อสังคม ซึ่งโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความสลับซับซ้อนและมีความหลากหลายจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่างๆ มีจำนวนมากและแสดงบทบาทมากยิ่งขึ้น

แคโรล เอส กรีนวอลด์ (Carol S. Greenwald) ให้ความหมายว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ การรวมกลุ่มของปัจเจกบุคคลที่แสวงหาผลประโยชน์ที่ปรารถนาร่วมกันภายใต้กิจกรรมของเขาเหล่านั้น<sup>2</sup>

เกรแฮม วูดตัน (Graham Woodton) เชื่อว่ากลุ่มผลประโยชน์คือ กลุ่มหรือองค์กรที่ต้องการมีบทบาทอิทธิพล ซึ่งส่งผลต่อนโยบายสาธารณะภายใต้วิธีการและวิถีทางแห่งกลุ่ม โดยมิได้มุ่งหวังต่อความต้องการอำนาจรัฐ ตลอดจนตำแหน่งทางการเมือง และเมื่อกลุ่มผลประโยชน์ได้ทำการเสนอข้อเรียกร้องของตนโดยผ่านสถาบันใดๆ ของรัฐบาลก็ตาม กลุ่มดังกล่าวจะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>3</sup>

เจฟฟรี เอ็ม เบอรี่ (Jeffrey M. Berry) อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ การรวมกันของปัจเจกชนเป็นการแสดงออกทางการเมือง โดยมีเป้าหมายที่การพยายามมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นนอกจากมีเป้าหมายชัดเจนแล้ว ยังประกอบด้วยคุณภาพมาตรฐานสมาชิกและรูปแบบการบริหารโครงสร้างองค์กรที่มีความชัดเจน<sup>4</sup> ในส่วนของนักวิชาการไทยนั้น ได้มีผู้รู้ให้คำนิยามของกลุ่มผลประโยชน์ ไว้ดังนี้

<sup>1</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, “การวิเคราะห์ระบบการเมือง” ใน วารสารกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร, 2517), หน้า 107-123.

<sup>2</sup> David B Truman, The Governmental Process, (New York : Afren A. Knoop, 1971) p.37, 57.

<sup>3</sup> Graham Wooton, Interest Group, (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1978) p.1-2.

<sup>4</sup> Jeffrey M. Berry. Lobbying for the People : The Political Behavior of Public Interest Group ( New Jersey : Princeton University Press , 1977 ) , p.10.

มนตรี เจนวิทย์การ ให้ความหมายกลุ่มผลประโยชน์ว่าเป็นการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งกลุ่มของบุคคลในอาชีพต่างๆ เพื่อดำเนินการรักษารหัสหรือแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่ม หรือเพื่อบรรลุจุดหมายปลายทางบางอย่างของกลุ่มผ่านสถาบันทางการเมืองและทางราชการโดยพยายามมีอิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจหรือการวางนโยบายของสถาบันรัฐ โดยคำว่า กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลจะใช้ในความหมายเดียวกันเป็นส่วนใหญ่<sup>5</sup>

สมพงษ์ ชูมาก กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มต่างๆ ในสังคม เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มลูกจ้าง กลุ่มชาวนา สมาคมและกระบวนการต่างๆ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายปกครองมากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ลักษณะกลุ่มและสถานการณ์ทางการเมือง<sup>6</sup>

ไมตรี อินทุสุต กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ “เป็นกลุ่มที่น่าจะมีผลประโยชน์ในตัวของกลุ่มเองอยู่แล้ว และแต่ละกลุ่มก็มีผลประโยชน์และความพึงพอใจในระบบการเมืองที่เป็นอยู่ กลุ่มผลประโยชน์นี้มักจะได้รับผลประโยชน์จากการเข้าร่วมกับรัฐบาล”<sup>7</sup>

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ “กลุ่มพลเมืองที่มาวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เกิดผลต่อนโยบายของรัฐ เช่น เปลี่ยนแปลง ล้มเลิก หรือดำรงรักษาไว้ซึ่งนโยบายอันเป็นประโยชน์แก่กลุ่มไว้”<sup>8</sup> จากคำนิยามที่กล่าวมาทั้งหมด พอสรุปความหมายของคำว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่จะใช้ในงานวิจัยนี้ได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์คือ “การรวมตัวของปัจเจกบุคคลเพื่อเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่ม โดยแต่ละคนมีพื้นฐานร่วมกันในงานวิจัยนี้คือ พื้นฐานอาชีพ (พ่อค้า, นักธุรกิจ) โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการ

<sup>5</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อรัฐบาลระบบราชการ ประชาชนและการพัฒนาประเทศ,” เอกสารวิชาการหมายเลข 23 คณะรัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ (1985): 1.

<sup>6</sup>สมพงษ์ ชูมาก, “กลุ่มอิทธิพลคืออะไร,” รัฐศาสตร์นิเทศ 9 : 8.

<sup>7</sup>ทองเจือชาติ กิจเจริญ, “สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ กลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองไทย” (สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2536), หน้า 23.

<sup>8</sup>สัญญา สัญญาวิวัฒน์, สังคมวิทยาการเมือง (กรุงเทพมหานคร: เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 88.

ดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันที่สมาชิกเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งการดำเนินกิจกรรมจะต้องเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับนโยบายรัฐและระบบการเมืองส่วนใดส่วนหนึ่ง”

### 2.1.2 ปัจจัยการเกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์<sup>9</sup>

1. การเพิ่มขึ้นของบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยหลักแล้วจำนวนบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งถ้ามีเป็นจำนวนมากในระดับหนึ่งแล้ว ก็อาจเป็นฐานะสำหรับการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ได้ และในกรณีของการเพิ่มจำนวนของบุคคลดังกล่าวก็อาจเป็นสาเหตุให้เกิดการรวมกลุ่มเพื่อต่อรองหรือเรียกร้องผลประโยชน์จากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายได้

2. ความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น การที่พ่อค้า-นักธุรกิจเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกันในทางธุรกิจจึงได้ตกลงก่อตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งผลประโยชน์ในที่นี้อาจเป็นผลประโยชน์ในรูปของวัตถุประสงค์ความสมัครสมานสามัคคี หรือผลประโยชน์ในเชิงอุดมการณ์ก็ได้

เมื่อพิจารณาตามแนวคิดปัจจัยการเกิดขึ้นของกลุ่มนั้น จะพบว่าทั้งปัจจัยที่ 1 และปัจจัย 2 มีความเชื่อมโยงต่อการเกิดกลุ่มบางประเภทในบางสถานการณ์ อาจจำเป็นต้องใช้ทั้ง 2 ปัจจัย เพื่อศึกษาการเกิดขึ้นของกลุ่ม เช่น กรณีหอการค้าไทยที่มีจุดเริ่มจากปัจจัยที่ 1 คือ การเพิ่มขึ้นของผู้ประกอบอาชีพทางการค้าในประเทศไทย ต่อมา จึงมีการรวมกันตามเหตุปัจจัยที่ 2 คือ ความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งการรวมกลุ่มในระยะแรกเป็นไปเพื่อความสมัครสมานสามัคคีเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันนอกจากปัจจัยทั้ง 2 แล้ว สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เปลี่ยนแปลง ก็อาจส่งผลให้เกิดการรวม-จัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นได้

### 2.1.3 องค์ประกอบของกลุ่มผลประโยชน์<sup>10</sup>

ในทัศนะของ Leslie Lipson ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 7 ประการ คือ การมีสมาชิก (Member), หน้าที่ (Function), สถาบัน (Institutions), กฎข้อบังคับ (Rule), การปกครอง (Governing Authority), รายได้ (Income), แนวความคิด (Ideas) ของกลุ่ม

<sup>9</sup>Jeffrey M. Berry, Lobbying for the People, The Political Behavior of Public Interest Group, p.21.

<sup>10</sup>จิตติมา เศรษฐศิริวรกุล, “การระดมมวลชนสมาชิกเพื่อสร้างพลังของกลุ่มผลประโยชน์: ศึกษากรณีกลุ่มสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 27.

ขณะที่แสวง รัตนมงคลมาศ เห็นว่า องค์ประกอบของกลุ่มจะประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 5 ประการคือ วัตถุประสงค์ร่วม (Common Objective) พลังร่วม (Group Effort) ภาวะการนำ (Leader and Leadership Style) กฎระเบียบร่วม ทรัพยากรบุคคล เงิน และวัสดุ

#### 2.1.4 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

การแบ่งประเภทของกลุ่มที่ได้รับความนิยมมาก และถูกใช้เป็นแนวคิดหลักในแนวทางการศึกษาเรื่องกลุ่มผลประโยชน์คือ แนวความคิดในการแบ่งประเภทกลุ่มผลประโยชน์ ของ กาเบรียล เอ อัลมอนด์ (Gabriel A. Almond) และจิบิงแฮม เพาเวลล์ จูเนียร์ (G Bingham Powell Jr) ซึ่งทั้งสองได้แบ่งผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้<sup>11</sup>

##### 1. กลุ่มประโยชน์แบบสถาบัน (Institutional Interest Group)

กลุ่มประเภทนี้ จะมีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นทางการ มีการจัดระเบียบอย่างดี เช่น พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ ศาสนา หน่วยราชการ และสถาบันอื่นๆ กลุ่มประเภทนี้อาจมีหน้าที่เฉพาะของตนที่ไม่ใช้การเรียกร้องผลประโยชน์โดยตรง แต่ในบางครั้งกลุ่มประเภทนี้ก็อาจเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มเองหรือแสดงการเรียกร้องผลประโยชน์โดยเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่นในสังคม กลุ่มประเภทนี้จะอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่เป็นทรัพยากรในการที่จะให้ได้มา ซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตนเองในประเทศกำลังพัฒนา กลุ่มประเภทนี้ เช่น สถาบันราชการ สถาบันทหาร จะมีบทบาทอำนาจในสังคมที่จะเรียกร้องต่อระบบการเมืองมากที่สุด ขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ประเภทอื่นมีน้อยหรือขาดประสิทธิภาพ

##### 2. กลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งเป็นสมาคม (เป็นทางการ) (Associational interest Group)

กลุ่มประเภทนี้ จะมีความคล้ายคลึงกับประเภทแรกคือ มีการรวมตัวอย่างเป็นทางการและเป็นกลุ่มที่มีการจัดองค์การที่ถาวรขึ้นอย่างมีระเบียบแบบแผนเพื่อดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่ม มักเป็นกลุ่มที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มหนึ่ง กลุ่มใดโดยเฉพาะคือ เป็นตัวแทนอย่างชัดเจนของผู้รวมกลุ่ม ตัวอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้เช่น สมาคมพ่อค้า-นักธุรกิจสหภาพแรงงาน สมาคมชาติพันธุ์ และกลุ่มประชาชนประจำท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น ภายในองค์กรของกลุ่มประเภทนี้ จะมีการบริหาร การจัดการที่เป็นระบบ มี

---

<sup>11</sup>Gabriel A. Almond and G Bingham Powell Jr, Comparative Politic Today : A Theoretical Framework ( Newyork : Harper Collins , 1966 ) , p.60.

ระเบียบกฎเกณฑ์ในการดำเนินการ มีคณะบุคคลและเจ้าหน้าที่ทำงานเต็มเวลา ในการวางนโยบายและเสนอข้อเรียกร้อง โดยการแสดงการเรียกร้องจะกระทำกันอย่างเปิดเผยและได้รับการยอมรับจากสังคม กลุ่มประเภทนี้จะได้รับการยอมรับสูงมีบทบาทสำคัญและอาจเป็นแหล่งที่มาของนโยบายของรัฐบาล ในสังคมกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้จัดตั้งเป็นสมาคม (ไม่เป็นทางการ) (Non Association-Interest Group) กลุ่มประเภทนี้จะมีลักษณะการรวมตัว ที่ไม่สม่ำเสมอเป็นการรวมตัวแบบชั่วคราวชั่วคราว โดยขาดกระบวนการที่เป็นระเบียบในการเรียกร้องและโครงสร้างกลุ่มที่จะดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการที่สมาชิกกลุ่มมีฐานสำนึกร่วมกัน ตัวอย่างของกลุ่มประเภทนี้ เช่น กลุ่มเครือข่าย กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มชนชั้น กลุ่มพวกนี้มักจะเปิดรับสมาชิกเฉพาะบุคคลที่มีพื้นฐานอย่างเดียวกันหรือคล้ายกัน กลุ่มเหล่านี้จะเรียกร้องผลประโยชน์เป็นครั้งคราว ซึ่งรูปแบบผลประโยชน์ที่เรียกร้องจะมาเป็นการอย่างไรก็ดี กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ก็คือ ฐานเริ่มต้นที่จะพัฒนาไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ประเภทเป็นทางการได้ ถ้ามีการดำเนินการและปัจจัยสนับสนุนที่เพียงพอ

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวชั่วคราว (Anomic Interest Group)

กลุ่มประเภทนี้บางครั้งเรียกว่าเป็นกลุ่มไร้ปทัศฐาน กลุ่มประเภทนี้จะเกิดขึ้นแบบกระทันหันโดยฉับพลันและสลายตัวอย่างรวดเร็ว มักขาดระเบียบกฎเกณฑ์ในการเรียกร้อง คือ มีลักษณะการจัดตั้งองค์กรต่ำไม่มีองค์กรที่เป็นตัวแทนกลุ่ม การดำเนินการของกลุ่มจะอาศัยวิธีการรุนแรงและผิดแบบแผนที่ควรจะเป็น เช่น การประท้วง การจลาจล การก่อความไม่สงบ นัดหยุดงาน อดอาหาร ทำลายทรัพย์สินสาธารณะ ฯลฯ การเกิดของกลุ่มประเภทนี้มักจะเกิดขึ้นในสถานที่ที่ไม่มีกลุ่มที่ได้รับการจัดตั้งอยู่ในสังคมหรือถูกปิดกั้นมิให้แสดงออกซึ่งความต้องการ โดยความไม่พึงพอใจจะปะทุออกมาในลักษณะข้างต้น ถ้ามีสภาพเหตุการณ์มาประกอบหรือมีผู้ชักนำ สรุปแล้วกลุ่มประเภทนี้จะรวมตัวและสลายตัวอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีองค์กรแต่อย่างใด แต่ในอีกแง่หนึ่งกลุ่มประเภทนี้อาจเป็นที่มาของการจัดตั้งกลุ่มประเภทสมาคมขึ้นได้ เช่น เหตุการณ์พฤษภาทมิฬที่นำมาสู่การจัดตั้งองค์กร-กลุ่มต่างๆ มากมาย

นอกจากประเภทของกลุ่มจะเป็นพื้นฐานที่จะกำหนดถึงมาตรฐานและแนวทางดำเนินการหลักของกลุ่มผลประโยชน์แล้ว การที่กลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ จะสามารถแสดงพลัง หรือศักยภาพที่มีประสิทธิภาพความสามารถได้มากเท่าใด ในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกลุ่มนั้น ย่อมขึ้นกับเงื่อนไขปัจจัยต่างๆ ทั้งจากภายใน-ภายนอกกลุ่มเป็น

ตัวกำหนดที่สำคัญถึง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกลุ่ม โดยประสิทธิผลจะเป็นเรื่องของการดำเนินการได้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งปัจจัยต่างๆ ที่เป็นตัวกำหนดและเกณฑ์ชี้วัดถึงศักยภาพการดำเนินการ ตลอดจนประสิทธิผลของกลุ่มผลประโยชน์ได้มีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศชี้ให้เห็นที่ไว้ต่างๆ คือ

### 2.1.5 ประสิทธิภาพและปัจจัยพื้นฐานอันเป็นเหตุแห่งความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์

อัลมอนด์และเพาเวลล์<sup>12</sup> ระบุว่า กลุ่มผลประโยชน์จะเกิดประสิทธิผลได้นั้น มีปัจจัยต่างๆ เป็นตัวกำหนดซึ่งปัจจัยอันเป็นเหตุให้เกิดประสิทธิผลได้นั้น มีดังนี้

1. ขึ้นอยู่กับความสามารถของกลุ่มในการระดม (Mobilize) ปัจจัยพื้นฐานสนับสนุนซึ่งสิ่งสนับสนุนต่างๆ เช่น ทรัพยากร พลังงาน กำลังเงิน สมาชิก ความชำนาญทางการเมือง ความมั่นคงและความเป็นปึกแผ่นขององค์กร ศักดิ์ศรีที่ปรากฏต่อสังคมและผู้มีบทบาททางการเมือง เช่น นักการเมือง
2. ขึ้นกับบริบท-สถานการณ์และความสำคัญของปัญหาว่าเป็นที่สนใจในแต่ละช่วงเวลาหรือไม่ เช่น ถ้าปัญหาเรื่องแรงงานเด็กแรงงานสตรี กำลังเป็นที่สนใจของสังคม การเคลื่อนไหวขององค์กรที่เกี่ยวกับการปกป้องสิทธิเด็กและสตรี ก็จะได้รับ ความสนใจจากสังคม
3. ขึ้นกับความเป็นอิสระเสรีภาพกลุ่ม คือ กลุ่มจะต้องมีความเป็นตัวของตัวเอง โดยไม่ถูกครอบงำ หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มอื่น การที่กลุ่มถูกบงการหรือขาดอิสระ นั้นหมายถึงกลุ่มกลายเป็นเครื่องมือการดำเนินการของกลุ่มอิทธิพลอื่นจะส่งผลร้ายต่อกระบวนการทางการเมืองในที่สุด
4. ขึ้นกับระบอบการปกครองและโครงสร้างรัฐบาล เช่น ถ้ารูปแบบการปกครองเป็นแบบสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา กลุ่มผลประโยชน์ก็จะมีจำนวนมากและมีบทบาททางการเมืองสูง แต่ถ้าการปกครองเป็นแบบรัฐเดี่ยวแบบอังกฤษที่รัฐส่วนกลางมีอำนาจสูง พลังในการรวมกลุ่มและบทบาทการเคลื่อนไหวของกลุ่มผลประโยชน์ก็มีจำกัด

---

<sup>12</sup>Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., Comparative Politic: A Development Approach (Boston: Little & Brown, 1974) , pp.80-81.



จากปัจจัยทั้ง 4 ประการที่เป็นตัวกำหนดถึงการเกิดประสิทธิผลกลุ่มตามแนวคิดของ อัลมอนต์จะพบว่า ปัจจัยประการที่ 1 และประเภทที่ 3 เป็นปัจจัยภายใน คือ ขึ้นอยู่กับความสามารถเฉพาะตัวของแต่ละกลุ่มเองในการก่อให้เกิดประสิทธิผล ส่วนปัจจัยประการที่ 2 และ ประการที่ 4 นั้น เป็นปัจจัยภายนอกกลุ่มคือ บริบทสภาพแวดล้อมที่จะเสริมสร้างให้เกิด ประสิทธิผลได้มากน้อยเพียงใด

เมื่อพิจารณาจากปัจจัยทั้ง 4 ประการสามารถสรุปได้ว่า กลุ่มที่มีแนวโน้มได้รับ ประสิทธิผลสูง คือ กลุ่มที่มีความสามารถสูงในการระดมสิ่งสนับสนุนต่างๆ ยังมีสิ่งสนับสนุนมาก เท่าไร พื้นฐานของกลุ่มก็ยิ่งมั่นคง โดยกลุ่มนั้นจะต้องเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมหรือ อิทธิพลของกลุ่มอื่น รวมไปถึงต้องรู้จักเลือกช่วงเวลาในการนำเสนอปัญหาของกลุ่มให้สอดคล้อง กับสภาพบริบทสังคมการเมือง และที่สำคัญกลุ่มจะต้องอยู่ภายใต้ระบอบการเมืองหรือโครงสร้าง การปกครองที่สนับสนุนและเอื้อต่อการดำเนินการของกลุ่มตลอดจนเป้าหมายของกลุ่ม ในประเด็น เรื่องระบอบการเมืองนี้มีผลกระทบต่อการเกิดกลุ่มการดำเนินการ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของกลุ่มโดยตรง ระบอบการเมืองที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ สัมพันธ์กับลักษณะของการเกิด จำนวนและศักยภาพกลุ่มที่ต่างกันไปในแต่ละประเทศด้วย หากเราแบ่งรูปแบบการปกครอง ออกเป็น 3 แบบใหญ่ การศึกษาเรื่อง Interest Group จึงมีโครงสร้างในแง่ทฤษฎีที่จะเป็น จุดเริ่มต้นในการพิจารณาได้ในรูปการต่างๆ ดังนี้<sup>13</sup>

โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic Regime) มองในแง่กลุ่ม โครงสร้างทางการเมืองแบบนี้ถือได้ว่ามีเสรี ประเทศที่มีโครงสร้างการเมืองดังนี้ หมายถึงว่าเป็น ประเทศที่ยอมให้เกิดกลุ่มขึ้นอย่างไม่มีกีดกันหรือจำกัดเสรีภาพ รัฐยอมให้กลุ่มเกิดขึ้นเป็น ตัวกลางระหว่างประชาชนและรัฐหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย

โครงสร้างทางการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarian Regime) หมายถึง กลุ่มที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นเกิดขึ้นมาได้ แต่จะถูกควบคุมโดยรัฐซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าเพราะว่า บางครั้งรัฐก็รวมมือสนับสนุนให้เกิดกลุ่มขึ้นมาเอง อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลพยายามทำให้กลุ่ม เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายรัฐและการเกิดการมีส่วนร่วม การเข้าถึงศูนย์การ ตัดสินใจ (Access) จะถูกควบคุมโดยรัฐ

---

<sup>13</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย,” วารสาร ธรรมศาสตร์ 3 (กุมภาพันธ์ 2517): 42-45

การเข้าถึงศูนย์การตัดสินใจ (Access) เป็นตัวสำคัญในการกำหนดความสามารถกลุ่ม หมายถึง การที่กิจกรรมของกลุ่มสามารถเชื่อมโยงกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐ อันจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ทางการเมืองและเป็นหนทางที่กลุ่มจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาล<sup>14</sup>

โครงสร้างทางการเมืองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Totalitarian Regime) ประเทศเหล่านี้ไม่ยอมให้เกิดกลุ่มขึ้นมาโดยอิสระจะเกิดได้ต่อเมื่อรัฐบาลยอมให้เกิด และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมการเกิด (Controlled) กลุ่มจะเป็นเครื่องมือส่งเสริมปรัชญาการปกครองของรัฐบาลและจะต้องไม่ขัดกับจุดประสงค์และนโยบายของรัฐ

กรณีของประเทศไทยนั้น ตามหลักการของรัฐธรรมนูญไทยมีโครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่น่าจะเอื้อและมีผลดีต่อการเกิดและการดำเนินกิจกรรมของผลประโยชน์หากในทางปฏิบัตินับแต่มีการเปลี่ยนแปลงปกครองตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา จนถึงก่อนเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ โครงสร้างทางการเมืองของไทยไม่เคยได้สัมผัสกับการเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง การต่อสู้ช่วงชิงและการพยายามรักษาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ทางการเมือง โดยเฉพาะกลุ่มทหาร ทำให้โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของไทยเป็นเพียงนามธรรมที่มีไว้เพื่อรักษาความชอบธรรมของการปกครอง อำนาจที่แท้จริงอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการที่นำพาไทยไปสู่รูปแบบการปกครองที่เป็นจริงภายใต้ระบบ อำมาตยาธิปไตยหลายช่วงเวลา ไทยมีโครงสร้างทางการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยมในทางปฏิบัติ คือ ในช่วง 2480-2516 และกึ่งเผด็จการอำนาจนิยมในเวลาต่อมาอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ส่งผลให้รูปแบบการเกิดกลุ่มและลักษณะการดำเนินการของกลุ่มประโยชน์ไทยต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลจากโครงสร้างดังกล่าว การเกิดกลุ่มอย่างเป็นอิสระในสังคมไทยมักถูกเพ่งเล็งว่าเป็นการบ่อนทำลายสังคมและการเมือง รัฐถือว่ากิจกรรมของสมาคมและกลุ่มเป็นสิ่งที่จะต้องควบคุมมิให้มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของรัฐ ทำให้การเกิดกลุ่มและการดำเนินการของกลุ่มในไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาถูกควบคุมโดยรัฐ ผ่านทางข้อกำหนดและแนวนโยบายสำหรับปัจจัยที่กำหนดถึงประสิทธิภาพของกลุ่มผลประโยชน์ อันจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มมีแนวโน้มที่จะมีอำนาจต่อรองและได้รับการตอบสนองอย่างสัมฤทธิ์ผล

<sup>14</sup>วงกต จันทพานิช, "บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย: ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหารการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 23.

ต่างกันนั้น นอกจากเกณฑ์ตามแนวคิดของ Almond แล้ว Hary Eckstein<sup>15</sup> ยังได้กำหนดปัจจัยบางประการที่จะส่งผลต่อประสิทธิผลของกลุ่มดังนี้

1. ลักษณะของกลุ่ม (Group Characteristics)

ก. ขนาดของกลุ่ม (Size) กลุ่มที่มีขนาดใหญ่มีจำนวนสมาชิกมากมายมีแนวโน้มจะได้รับความสำเร็จในการเรียกร้อง มากกว่ากลุ่มที่มีขนาดเล็กและมีสมาชิกไม่กี่คน

ข. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม (Cohesiveness) กลุ่มที่มีระเบียบวินัยเข้มแข็งมีการจัดองค์ประกอบเป็นระเบียบ มีการทำงานประสานสอดคล้องกัน ย่อมมีโอกาสประสบความสำเร็จในการเรียกร้องได้

ค. ทุน (Fund) และทรัพยากร (Resources) ที่กลุ่มมีอยู่กลุ่มที่มีอิทธิพลสูงในระบบการเมือง มักจะมีเงินทุนมากและอาจมีทรัพยากรบางอย่างหนุนหลังอยู่ เช่น มีหนังสือพิมพ์เผยแพร่ความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มเอง

ง. คุณภาพของผู้นำ (Quality of Leadership) กลุ่มที่มีผู้นำที่ดีมีความสามารถ มีประสิทธิภาพในการทำงาน มีความรอบรู้ในเรื่องราวและกระบวนการต่อรองในระบบการเมือง มีความฉลาดเฉลียว มีแนวโน้มที่จะทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จในการเรียกร้องมากกว่ากลุ่มอื่น

จ. เป้าหมายของกลุ่ม (Group Objective) หากเป้าหมายของกลุ่มที่เรียกร้องมุ่งไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ หรือให้แก้ปัญหาที่มีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ (public causes) ข้อเรียกร้องดังกล่าวย่อมจะมีน้ำหนักต่อการพิจารณาตัดสินใจของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มากกว่าข้อเรียกร้องที่มีเป้าหมายซึ่งมุ่งเฉพาะผลประโยชน์ส่วนตัว

ฉ. กลยุทธ์และเทคนิคในการเรียกร้อง (Tactics and Techniques) กลุ่มที่จะประสบความสำเร็จในการเรียกร้องได้นั้น สิ่งที่เป็นอย่างยิ่งก็คือ ต้องรู้จักใช้กลยุทธ์และเทคนิคในการเรียกร้องให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในระบบเปิดจากร การเรียกร้องจะได้ผลถ้าหากไปติดต่อกับเป็นการส่วนตัว หรือเรียกร้องผ่านตัวแทนของคนในกลุ่มชนชั้นนำ ขณะที่ในระบบประชาธิปไตย อาจจะทำให้หลายวิธี นั่นคือ จะต้องคำนึงถึงสถานที่ (Space) และเวลาที่เรียกร้อง

---

<sup>15</sup>Harry Eckstein, "Determinants of Pressure group Politics" Comparative Politics: A Recorder, 1963 อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลีหมถณี, การวิเคราะห์ระบบการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 79-81.

2. นโยบาย (Policy) ของระบบการเมือง ถ้าระบบการเมืองในขณะที่มีการเรียกร้องจากกลุ่มต่างๆ มีนโยบายเน้นหนักไปในทางใด กลุ่มที่มีข้อเรียกร้องไปในทางนั้นย่อมประสบความสำเร็จในการเรียกร้องได้ง่าย

นอกจากนี้ นโยบายของระบบการเมืองยังมีผลกระทบต่อขนาดและทรัพยากรของกลุ่มที่มีอยู่ ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่มุ่งควบคุมกรรมกรอย่างเข้มงวด สหภาพแรงงานมักจะมีขนาดเล็กหรือไม่มีเลยและมีขอบเขตในการแสดงออกอย่างจำกัด ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ที่มีกลุ่มนี้จะมีน้อย ในทางตรงกันข้ามกลุ่มอื่น เช่น กลุ่มพ่อค้า ข้าราชการ อาจจะมีขนาดใหญ่ และมีทุนหนุนหลังมากมาย เพราะนโยบายของรัฐบาลเปิดโอกาสให้ทำได้

3. โครงสร้างของรัฐบาล (Governmental Structure) โครงสร้างของรัฐบาลและหน่วยงานบริหารมีส่วนทำให้บางกลุ่มประสบความสำเร็จในการเรียกร้องมากกว่าบางกลุ่ม เช่น ถ้ารัฐบาลมีโครงสร้างของหน่วยงานต่างๆ ที่เน้นการให้ความสะดวกแก่กลุ่มนักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม ข้อเรียกร้องต้องการของกลุ่มนี้ย่อมสำเร็จได้ง่าย

ด้วยเหตุที่ “หอการค้าไทย” เป็นกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีเป้าหมายของกลุ่มเป็นการรักษาผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ เราจึงกำหนดได้ว่า หอการค้าไทยนั้นเป็น “กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” ซึ่ง รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์<sup>16</sup> ได้ให้เกณฑ์ที่จะเป็นปัจจัยกำหนดถึงประสิทธิผลที่มากน้อยต่างกันของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของไทยไว้ดังนี้

#### 1. ขนาดของกลุ่ม

กลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงประสิทธิผลในการผลักดันนโยบาย มักเป็นกลุ่มที่มีขนาดเล็กเพราะมีต้นทุนในการรวมกลุ่มที่ต่ำ ตลอดจนการรวมให้เกิดเอกภาพภายในกลุ่มที่มากกว่ากลุ่มขนาดใหญ่ ในขณะที่กลุ่มขนาดใหญ่ก็สามารถทรงประสิทธิผลได้เช่นกับถ้าการกระจายผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นไปโดยทัดเทียมกัน และผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ในสัดส่วนที่สูงกว่าคนอื่นๆ ยินยอมที่จะแบกรับภาระรายจ่ายที่สูงกว่าผู้อื่นด้วยเช่นกัน

---

<sup>16</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2531, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532), หน้า 120-123.

## 2. ความชัดเจนของขอบข่ายผลประโยชน์

กลุ่มผลประโยชน์ที่มีขอบข่ายผลประโยชน์ที่ชัดเจนและจำกัด จะมีประสิทธิภาพในการผลักดันนโยบายในระดับสูงเพราะการมีขอบข่ายผลประโยชน์ที่ชัดเจนจะทำให้การรวมกลุ่มเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีความมั่นคง

## 3. ฐานะทางเศรษฐกิจของกลุ่ม

กลุ่มผลประโยชน์ที่จะดำเนินการผลักดันนโยบายได้จำเป็นต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีพอสมควร เพราะในการผลักดันนโยบายมีต้นทุนที่จะต้องเสีย ซึ่งฐานะทางเศรษฐกิจมิได้พิจารณาเฉพาะแต่ฐานะดั้งเดิมของสมาชิกที่เข้าร่วมกลุ่มเท่านั้น หากจะพิจารณาถึงอนาคตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่กลุ่มมีผลประโยชน์ประกอบด้วย

## 4. พลังต่อรองทางการเมือง

สายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ คือ พื้นฐานสำคัญของอำนาจการต่อรองทางการเมือง โดยที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องให้การอุปถัมภ์ทางการเงินแก่ชนชั้นนำทางอำนาจ นอกจากนี้กิจกรรมทางเศรษฐกิจของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจก็นับเป็นพลังต่อรองที่สำคัญ โดยเฉพาะกิจกรรมที่มีฐานะสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่บางกรณีกิจกรรมที่เป็นพลังต่อรองก็เป็นกิจกรรมที่เป็นเกมที่ถูกเสกสรรคขึ้น มิได้เกิดตามกลไกที่แท้จริง เช่น การปลุกกระดมมวลชนให้เดินขบวน การให้เงินแก่สื่อมวลชนเพื่อสร้างประชาชาติ รวมไปถึงการพึ่งพรรคการเมืองฝ่ายค้านและชนชั้นนำทางอำนาจที่มีประโยชน์ตรงข้ามกับรัฐบาล

## 5. ผู้นำที่ฉลาดเข้มแข็งและชาญฉลาด

กลุ่มผลประโยชน์ที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันนโยบายมักจะมีผู้นำที่ฉลาดและเข้มแข็ง ผู้นำกลุ่มจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล รวมไปถึงมีความพยายามที่จะเข้าไปเป็นหนึ่งในกลไกทางอำนาจเอง เพื่อนำมาซึ่งความสำเร็จตามเป้าหมายของการรวมเป็นกลุ่มผลประโยชน์ นอกจากนี้จะอาศัยปัจจัยต่างๆ ที่นักวิชาการทั้งหลายได้กล่าวมาตามที่ยกไว้ข้างต้น ที่เป็นตัวกำหนดข้างต้นถึงประสิทธิผลกลุ่ม วิธีการและการดำเนินการที่กลุ่มผลประโยชน์นำมาปฏิบัติในการเรียกร้องเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ก็มีความสำคัญไม่น้อย เพราะหากกลุ่มมีปัจจัยพื้นฐานครบที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลแต่ขาดการนำวิธีการที่เหมาะสมมาใช้ในการดำเนินการผลลัพธ์ตามเป้าหมายย่อมเกิดขึ้นได้ยาก การที่กลุ่มผลประโยชน์ใดจะเลือกใช้วิธีการหรือเลือกที่จะแสดงบทบาทแบบใดนั้น ขึ้นกับพื้นฐานข้อเรียกร้องและประเภทของกลุ่มเป็นสำคัญ กลุ่มใดที่สามารถเลือกใช้วิธีการหรือแสดงบทบาทที่เหมาะสมกับปัจจัยแห่งประสิทธิผลที่กลุ่มมีอยู่รวมถึงสอดคล้องกับข้อเรียกร้องเป้าหมายกลุ่มทางบริบทสังคม

และการเมือง กลุ่มผลประโยชน์นั้นก็จะขึ้นหรือมีทางพัฒนาไปสู่ กลุ่มผลประโยชน์ที่มีเสถียรภาพ มั่นคง ที่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายกลุ่มและบทบาทสูงในกระบวนการทางการเมือง

### 2.1.6 วิธีการและแบบแผนในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์

โดยทั่วไปแล้วกลุ่มผลประโยชน์มีวิธีการดำเนินการหลายวิธีและการแสดงบทบาทหลายบทบาทโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม ภายใต้กระบวนการที่เกิดจากการเลือกใช้วิธีการของกลุ่มผลประโยชน์นั้นคือ ความพยายามของการทำให้ผลประโยชน์ของกลุ่มเด่นชัดเพื่อจะได้รับความสนใจและการยอมรับจากรัฐหรือผู้มีอำนาจในระบบการเมืองและการกำหนดนโยบาย Almond และ Powell<sup>17</sup> ได้อธิบายถึงวิธีการในการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์เพื่อทำให้ผลประโยชน์ของกลุ่มเด่นชัด ซึ่งมีทั้งวิธีที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการดังต่อไปนี้

#### 1. การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการติดต่อ (Personal Connection)

คือ วิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการติดต่อเรียกหรือติดต่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบทางการเมืองหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มักกระทำอย่างไม่เป็นทางการ ความสัมพันธ์มักปรากฏในรูปของความเป็นญาติพี่น้อง คนในท้องถิ่นเดียวกันเพื่อนร่วมสถาบัน ฯลฯ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นสื่อกลางถ่ายทอดความต้องการของกลุ่มไปยังผู้ทำได้เป็นอย่างดี การติดต่อเป็นส่วนตัวในลักษณะนี้เกิดขึ้นในทุกกระบวนการเมือง

#### 2. การอาศัยการมีตัวแทนของกลุ่มในกลุ่มชนชั้นนำ ที่มีหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบายคือ การที่กลุ่มมีตัวแทนของกลุ่มเข้าไปร่วมอยู่ในขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งสัมพันธ์โดยตัวแทนกลุ่มจะเกี่ยวข้องกับพวกชนชั้นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทางการเมือง เช่น กรณีตัวแทนกลุ่มอยู่ในรัฐบาล รัฐสภา โดยวิธีการนี้กลุ่มจะได้รับความสะดวกและมีสมรรถนะที่เพิ่มขึ้นในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบาย แต่ก็ควรให้ความสนใจในประเด็นที่ว่า ตัวแทนของกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้นอาศัยสถานะกลุ่มเข้าไปดำรงตำแหน่งโดยตรงหรือไม่รวมถึงการแสดงออกถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อกลุ่มมีในระดับมากน้อยเพียงใด เพราะภายใต้ระบบการเมืองการดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองนั้น ย่อมมีเครือข่ายความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นตัวแทนของหลายกลุ่มการเมือง

<sup>17</sup>อนุสรณ์ ลิ้มมณี, การวิเคราะห์ระบบการเมือง, หน้า 76.

### 3. การอาศัยสื่อเป็นตัวกลางในการเรียกร้อง

รูปแบบวิธีการแบบนี้มักจะนิยมใช้ในกลุ่มผลประโยชน์ ที่อยู่ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบเปิดหรือระบบการเมืองที่มีการพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย กลุ่มผลประโยชน์ จะอาศัยสื่อมวลชนต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เป็นเครื่องมือหรือเป็นสื่อกลาง ในการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มรวมถึงการทำให้ข้อเรียกร้องของกลุ่มกลายเป็นประเด็นสาธารณะ

### 4. การประท้วงและการใช้กำลังรุนแรง

กลุ่มผลประโยชน์จะเลือกใช้วิธีการนี้เมื่อกลุ่มรู้สึกว่าการเรียกร้องหรือผลประโยชน์ของกลุ่มมีโอกาสได้รับการตอบสนองน้อยมาก รวมถึงกลุ่มขาดช่องทางหรือไม่มีวิธีการอื่นสำหรับการเลือกดำเนินการ การเลือกวิธีการนี้มักเกิดขึ้น เมื่อมีเหตุจำเป็นจริงๆ เพื่ออาศัยความรุนแรงกดดันให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่มีบทบาทในระบบการเมือง และการกำหนดนโยบายยอมรับข้อเรียกร้องของกลุ่ม

### 5. การอาศัยการเรียกร้องผ่านสถาบันทางการเมือง

กลุ่มผลประโยชน์อาจเลือกวิธีการด้วยการติดต่อ สถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจโดยตรงโดยอาศัยการติดต่อผ่านพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันสำคัญในการทำหน้าที่เป็นตัวกลางหรือตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะทำข้อเรียกร้องของกลุ่มเข้าสู่ระบบการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้กลุ่มผลประโยชน์อาจจะติดต่อกับระบบราชการ หรือรัฐสภา ซึ่งในรัฐสภาจะมีกลุ่มที่พยายามสร้างอิทธิพลต่อสมาชิกรัฐสภาอยู่พวกหนึ่ง เรียกว่า Lobbyist พวกนี้จะเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ตามอาชีพ หรือธุรกิจ ซึ่งพยายามติดต่อกันสมาชิกรัฐสภา เพื่อจะออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มของตน สำหรับในระบบราชการกลุ่มผลประโยชน์ จะเข้าไปมีบทบาทในฐานะที่ปรึกษาและเป็นผู้ตกลงเจรจากับรัฐบาล ซึ่งออกมาในรูปของคณะกรรมการต่างๆ โดยมีตัวแทนของกลุ่มต่างๆ เข้าร่วมด้วย ในการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อสร้างความเด่นชัดของจุดยืนแห่งปัญหาและผลประโยชน์ของกลุ่มนั้น แดน นิโม และโทมัส อุงส์<sup>18</sup> ได้กล่าวว่กลุ่มอาจมีวิธีการในการดำเนินการ 2 ประการคือ

---

<sup>18</sup>Dan Nimmo and Thomas D. Ongs, American Political Pattern : Conflict and Consensus ( Boston : Little,Brown and Company , 1967 ) , p. 278.

วิธีการแรกดำเนินการเพื่อให้ข้อเสนอของกลุ่มได้รับการสนับสนุนและเพื่อตีโต้กลับ ข้อเสนอของกลุ่มตรงข้าม โดยกลุ่มผลประโยชน์จะใช้วิธีการเผยแพร่โฆษณาข้อเรียกร้องของกลุ่ม ต่อสังคมเพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลโน้มน้าวต่อความคิดเห็นทางการเมือง วิธีการที่สอง เพื่อที่จะให้ รัฐบาลได้ทราบถึงข้อเรียกร้องดังกล่าวกลุ่มผลประโยชน์จะเสนอข้อเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยตรง ซึ่งแนวคิดของ แคน นิโม และโทมัส อุงส์ นี้สอดคล้องกับแนวคิดของสมพงษ์ ชูมาก<sup>19</sup> ที่ แสดงความคิดเห็นว่า ถ้าจะแบ่งวิธีการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็นระดับใหญ่ๆ สามารถ จะแบ่งได้เป็น 2 ระดับวิธีการคือ วิธีการดำเนินการโดยตรง วิธีการแรกนี้กลุ่มผลประโยชน์จะ ดำเนินการติดต่อกับรัฐโดยตรงโดยไม่ผ่านสื่อกลาง เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่มีเพียง 2 ฝ่ายคือ รัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งรัฐในที่นี้คือ กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย เช่น รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการชั้นสูงและพรรคการเมือง วิธีการดำเนินการทางอ้อม วิธีการแบบนี้ กลุ่มจะไม่ปะทะกับรัฐโดยตรงแต่จะพยายามสร้างความน่าเชื่อถือต่อสังคมและกลุ่ม มวลชน เพื่อสร้างกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มกับสังคม เพื่ออาศัยท่าทีแรงสนับสนุนของ สังคมและพลังมวลชนไปกดดันรัฐ ซึ่งปกติจะสนใจต่อความคิดของสาธารณชนอยู่เสมอเกี่ยวกับ วิธีการดำเนินการของกลุ่มนี้ ยังมี<sup>20</sup> มีมนตรี เจนวิทย์การ ที่ได้กล่าวถึงวิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ ในการดำเนินการว่ามีวิธีการต่างๆ ดังนี้

1. การลอบบี้ (Lobbying) เป็นความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ในอันที่จะมี อิทธิพลเหนือการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การ โน้มน้าวชักจูงด้วยการเจรจาต่อรอง หรือการมีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

<sup>19</sup>สมพงษ์ ชูมาก, “กลุ่มอิทธิพลคืออะไร,” รัฐศาสตร์นิเทศ (กรกฎาคม-กันยายน 2517): 17-18 , อ้างถึงใน สรिता วีระณะ, “อิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อข้าราชการในการ กำหนดนโยบายของรัฐบาล:ศึกษากรณีชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศระหว่าง พ.ศ.2528- 2536” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

<sup>20</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, “สังคมวิทยาการเมือง: การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่มหลักและ วิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์”, หน้า 549-551 อ้างถึงใน, วงกต จันทพานิช, “บทบาทและอิทธิพล ของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย:ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการ ท่องเที่ยว” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534) , หน้า 46.



2. การพยายามสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีทัศนคติไปในทางส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่มให้ได้รับเลือกตั้ง มีบ่อยครั้งที่ผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องสนับสนุนกฎหมายหรือนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตน โดยเฉพาะในด้านการเงิน เพื่อความมั่นใจในการสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป

3. กลุ่มผลประโยชน์พยายามมีอิทธิพลเหนือผู้วางนโยบาย โดยการจัดหาข้อมูลและต่างๆ ให้ โดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่มักจะมีหน่วยวิจัยที่ทำการหาข้อมูลในเรื่องที่ผู้วางนโยบายอาจไม่มีอยู่ในมือเลย หรือมีไม่พอ ต้องอาศัยข้อมูลที่กลุ่มผลประโยชน์นำมาให้เป็นฐานในการกำหนดนโยบาย

4. ในบางครั้ง กลุ่มผลประโยชน์จะจัดการร่างกฎหมาย หรือช่วยสมานิติบัญญัติร่างกฎหมายเสียเอง โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นวิชาการซับซ้อนและยุ่งยากมาก โดยที่กลุ่มจะรู้กฎหมายในขั้นสุดท้ายจะออกมาในรูปใด

5. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างมติดมหาชนที่จะสนับสนุนข้อเสนอของกลุ่ม โดยการพิมพ์เอกสารในรูปแบบต่างๆ ออกแจกจ่าย ตลอดจนเงินเสียค่าโฆษณาโทรทัศน์ และวิทยุ แต่ปกติกลุ่มที่จะใช้มติดมหาชนให้เป็นประโยชน์ได้ต้องมีรายได้สูง

6. กลุ่มผลประโยชน์อาจจะพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มหรือบุคคลที่มีสถานภาพสูงเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงาน โดยเฉพาะการใช้บุคคลที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นผู้นำ

7. กลุ่มอาจจะใช้การให้สินบนเพื่อรักษาผลประโยชน์ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปแบบตัวเงินหรือในรูปแบบอื่น

ต่อประเด็นในเรื่องวิธีการดำเนินการ<sup>21</sup> มีนักวิชาการไทยได้แสดงแนวคิดต่อประเด็นดังกล่าวในเชิงวิธีการเฉพาะกลุ่ม เช่น อเนก เหล่าธรรมทัศน์ได้กล่าวถึงวิธีการในการดำเนินการที่กลุ่มผลประโยชน์มักจะทำให้เพื่อผลักดันหรือเรียกร้องผลประโยชน์ไว้ในหนังสือ Business and Politics in Thailand: New Patterns of influence ซึ่งเป็นข้อสรุปถึงวิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (ธุรกิจ) ในประเทศไทยเลือกใช้ข้อสรุปดังกล่าวมีความสำคัญในเชิงของการเป็นข้อสรุปที่

<sup>21</sup>Anek Laothamatas, "Business and Politics in Thailand: New Pattern of Influence" อ้างใน สุชาติ ศรีวารัณย์, "กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไทย: ศึกษากรณีสมคมการค้าส่งออกที่สำคัญกับบทบาทด้านการค้าระหว่างประเทศ" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 21.

มีลักษณะเฉพาะต่างจากแนวคิดวิธีการในช่วงต้นที่เป็นการกล่าวอ้างรวมๆ กว้างๆ ทั่วไปความเฉพาะในที่นี้คือ การเฉพาะตามบริบทสถานที่คือประเทศไทยและลักษณะเฉพาะของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจ โดยวิธีการที่กลุ่มนำมาใช้ดำเนินการคือ

- 1) การทำหนังสือร้องเรียนเพื่อเสนอความต้องการไปยังกลไกของรัฐ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
- 2) การแถลงข่าวทางสื่อมวลชน
- 3) การเข้าพบข้าราชการที่มีอำนาจตัดสินใจ
- 4) การจัดสัมมนาทางวิชาการ
- 5) การทำวิจัยข้อมูลมาสนับสนุนข้อเรียกร้อง
- 6) การส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้หน่วยงานรัฐบาลพิจารณา
- 7) การคัดค้านและประท้วงหากวิธีการแบบสันติใช้ไม่ได้ผล

ขณะที่รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์<sup>22</sup> พูดถึงแบบแผนการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไทย เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ตามเป้าหมายกลุ่มว่ามีวิธีการต่างๆ ดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์จะสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและกลุ่มขุนนางวิชาการ เนื่องจากพลังอำนาจที่ไปโดยคือเฟื่องหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เนื่องจากกฎหมายเศรษฐกิจที่มีผลบังคับใช้ในประเทศไทยล้วนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้เดิมมีแต่ข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ต่อมาได้ขยายไปในรูปของเงินบริจาคทางการเมืองพรรคการเมืองและนักการเมืองที่กลุ่มมีการติดต่อสัมพันธ์ด้วย
2. กลุ่มผลประโยชน์จะว่าจ้างให้นักวิชาการศึกษาวิจัยนโยบายเศรษฐกิจที่ต้องการปรับเปลี่ยนและนำผลการวิจัยมาเผยแพร่สู่สาธารณะชนเพื่อสร้างประชาชาติหรือพลังสนับสนุน
3. กลุ่มผลประโยชน์จะสร้างสายสัมพันธ์กับสื่อมวลชนในรูปแบบความสัมพันธ์ต่างตอบแทน คือ กลุ่มผลประโยชน์ให้ผลตอบแทนแก่สื่อมวลชนในรูปของรายจ่ายในการโฆษณา และการให้อามิสสินจ้าง ขณะเดียวกันสื่อมวลชนก็ต้องตอบแทนด้วยการนำเสนอข่าวและความเห็นที่เป็นผลประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ

<sup>22</sup>รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475 – 2530, หน้า 123-124.

4. กลุ่มผลประโยชน์จะสร้างสายพันธ์กับสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจทางนิติบัญญัติโดยตรง

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้เทคนิคและวิธีการต่างๆ มากมายในการที่จะมีอิทธิพลและนำเสนอข้อเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มต่อผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย วิธีการต่างๆ ได้มีนักวิชาการหลายท่านทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศแสดงความคิดเห็นไว้ตามที่เสนอไว้ในข้างต้น กลุ่มผลประโยชน์จะต้องมีการสร้างสายสัมพันธ์กับรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ต้องพยายามมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับสื่อมวลชนและมีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาสังคมเป็นวิธีการสำคัญที่นักวิชาการทุกคนกล่าวถึง ซึ่งการจะเลือกวิธีการใดและวิธีการนั้นจะใช้ได้มากหรือน้อย และใช้อย่างประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวย่อมขึ้นกับลักษณะของระบอบการเมืองเปิดโอกาสให้กลุ่มหรือไม่รวมถึงกลุ่มมีทรัพยากรทางการเมืองและช่องทางการเข้าถึงผู้ตัดสินใจทางการเมืองเพียงใด หรือโดยสรุปคือ ตัวกลุ่มเองมีปัจจัยประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดนั่นเอง<sup>23</sup>

## 2.2 ทฤษฎีองค์การ

### 2.2.1 นิยามและความหมาย

Chester I. Barnard<sup>24</sup> กล่าวว่าองค์การหมายถึง ระบบที่มีเจตนาจะประสานการทำงานของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป องค์การที่เป็นทางการ หมายถึง การร่วมมือระหว่างคนที่เกิดขึ้นโดยเจตนาและมีจุดมุ่งหมาย

<sup>23</sup> พงธิสาน ชุ่มพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 101-104.

<sup>24</sup> Chester I. Barnard, The Functions of the Executive 27 the Edition (Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, 1976), p.73 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 6.

Max Weber<sup>25</sup> ได้ให้นิยามคำว่า องค์การไว้ว่าหมายถึง ระบบของการกระทำ เฉพาะเจาะจงที่มีจุดมุ่งหมายและมีลักษณะต่อเนื่อง

Edward Gross และ Amitai Etzioni<sup>26</sup> กล่าวอธิบายว่าองค์การหมายถึงหน่วยทาง สังคมหรือการรวมกลุ่มของมนุษย์ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อบรรลุเป้าหมายเฉพาะบางประการ

Stephen P. Robbins<sup>27</sup> ระบุว่าองค์การหมายถึง การทำงานร่วมกันระหว่างคนสองคนขึ้นไป เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันบางประการที่ได้มีการวางแผนการประสานงานไว้ล่วงหน้าแล้ว การทำงานจะดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอติดต่อกันโดยอาศัยหลักการแบ่งแยกงานและหลัก ลำดับชั้นในความเห็นของนักวิชาการไทยนั้น

พิทยา บวรวัฒนา<sup>28</sup> เสนอว่า องค์การ หมายถึง การรวมตัวของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อมาร่วมมือหรือประสานงานทำงานบางอย่างให้สำเร็จ ความเป้าหมายที่ตั้งใจไว้

ธงชัย สันติวงษ์<sup>29</sup> กล่าวว่า องค์การหมายถึง รูปแบบการทำงานของมนุษย์ที่มีลักษณะ การทำงานเป็นกลุ่มที่มีการประสานงานกันตลอดเวลา ตลอดจนถึงต้องมีกำหนดทิศทางมีการจัด ระเบียบวิธีทำงานและการติดตามวัดผลความสำเร็จของงานที่ทำอยู่ด้วยเสมอ

---

<sup>25</sup>Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, A.M. Rendenson and Talett Person, Thans (New York: The Free Press, 1947), p.151 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์, หน้า 7.

<sup>26</sup>Ralph C. Chardler and jack O. Plano, The Public Administration Directory (New York: John Wiley & Sans, 1932), p.199 อ้างถึงในพิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การ สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์, หน้า 8.

<sup>27</sup>Stepen P. Robbins, Organization Theory: The Structure and Design of Organization. (New Jersey. Englewood Clifts: Prentice - Hall, Inc., 1983) 5-6 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์, หน้า 10.

<sup>28</sup>พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์, หน้า 11.

<sup>29</sup>ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 5.

สัมพันธ์ ฎุไพบูลย์<sup>30</sup> สรุปว่า องค์การคือ กลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป มีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการทำกิจกรรม โดยมีปฏิสัมพันธ์โต้ตอบไปมาระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกองค์การ

สมคิด บางโม<sup>31</sup> มีความเห็นว่า องค์การคือ กลุ่มบุคคลหลายๆ คน ร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ การร่วมกันของกลุ่มต้องถาวร มีการจัดระเบียบภายในกลุ่มเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละคน ตลอดจนมีการกำหนดระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้ยึดถือปฏิบัติ

## 2.2.2 ลักษณะสำคัญขององค์การ

ในการที่จะระบุหรือชี้ชัดได้ว่าหน่วยกลุ่มที่ทำการศึกษา นั้น มีความเป็นองค์การหรือมีการจัดโครงสร้างองค์การหรือไม่นั้น จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นว่า เมื่อกล่าวถึงคำว่า “องค์การ” ต้องมีลักษณะสำคัญใดบ้าง ซึ่งวิรัช สงวนวงศ์ ได้สรุปว่าลักษณะสำคัญที่จะชี้ให้เห็นถึงการเป็น “องค์การ” มี

1. จะต้องประกอบด้วยคน
2. คนในองค์การต้องมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน
3. ความเกี่ยวข้องดังกล่าวอยู่ในรูปของโครงสร้างองค์การ
4. ทุกคนต่างมีจุดมุ่งหมายส่วนบุคคล
5. การร่วมงานต้องตอบสนองให้ทุกคนพอใจ

นอกจากลักษณะสำคัญแล้วกระบวนการที่จำเป็นในการทำให้เป็นองค์การคือ กระบวนการการจัดองค์การ (Organizing) การจัดองค์การเป็นการกำหนดรูปร่างโครงสร้างองค์การ จัดแผนงานโดยแบ่งเป็นหมวดหมู่ กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบบุคลากรและสายการบังคับบัญชา รวมถึงการเชื่อมโยงติดต่อสัมพันธ์ภายในองค์การ เมื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก การบังคับบัญชา การสั่งการและการควบคุมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

---

<sup>30</sup>สัมพันธ์ ฎุไพบูลย์, องค์การและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2540), หน้า 3.

<sup>31</sup>สมคิด บางโม, องค์การและการจัดการองค์กร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิทย์พัฒน, 2538), หน้า 14.

อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>32</sup> ซึ่งสิ่งสำคัญที่สุดของการจัดองค์การก็คือ การกำหนดการจัดโครงสร้างองค์การ อูทซ์หรือริทโต<sup>33</sup> ได้กล่าวว่า “ทุกองค์การจะต้องมีโครงสร้าง ซึ่งเป็นสายใยยึดโยงให้องค์การดำรงอยู่ได้”

### 2.2.3 โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างขององค์การจะประกอบด้วยส่วนสำคัญ ดังต่อไปนี้คือ<sup>34</sup>

1. ภารกิจหน้าที่ (Function) องค์การทุกประเภทที่จัดตั้งขึ้น ย่อมจะมีหน้าที่หรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง บางองค์การเมื่อปฏิบัติภารกิจสำเร็จแล้วทำให้องค์การสลายตัวไปก็มี แต่โดยทั่วไปแล้วภารกิจหรือหน้าที่ขององค์การจะกำหนดไว้อย่างถาวรมากกว่าจะกำหนดไว้ชั่วคราว

2. การแบ่งงานกันทำ (Division of Work) หมายถึงการแบ่งงานออกเป็นชิ้นๆ แล้วมอบให้แต่ละคนหรือแต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอย่างเป็นกิจลักษณะ และจัดให้มีการประสานงานกันอย่างมีระบบ

3. สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) หมายถึงความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อแสดงให้เห็นทราบว่าใครมีอำนาจหน้าที่มากกว่ากันอย่างไร สายการบังคับบัญชาจะบอกให้ทราบว่า ตำแหน่งใดมีความรับผิดชอบลดหลั่นกันอย่างไร ใครรับผิดชอบต่อใครต่อใคร

4. ช่วงการควบคุม (Span of Control) คือสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งมีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงไร มีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คน มีหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบกี่หน่วย การจัดช่วงการควบคุมเป็นเทคนิคที่สำคัญในการจัดองค์การ เพราะหากว่าช่วงการควบคุมกว้างหรือยาวเกินไป อาจทำให้การปกครองบังคับบัญชาหรือควบคุมงานไม่ทั่วถึง

<sup>32</sup>สัมพันธ์ ภูไพบูลย์, องค์การและการจัดการ, หน้า 4.

<sup>33</sup>อูทซ์ หรือริทโต, สารานุกรมศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2526), หน้า 217-218.

<sup>34</sup>ศิริอร ชันธทัตต์, องค์การและการจัดการ (อุดรธานี: ภาควิชาบริหารธุรกิจและสหกรณ์ คณะวิชาวิทยาการจัดการ วิทยาลัยครูอุดรธานี, 2531), หน้า 6.

5. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) หมายถึง อำนาจการควบคุมบัญชาารวมอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดเอกภาพในการบริหาร

ซึ่งการเกิดลำดับชั้นของหน้าที่หรือเรียกกว่าลำดับชั้นของอำนาจนั้น (Hierarchy of Authority) เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการชี้ให้เห็นว่ามีการจัดโครงสร้างองค์กรเกิดขึ้นควบคู่กับการมีลักษณะการแบ่งงานกันทำ<sup>35</sup>

#### 2.2.4 ประเภทของค์การ<sup>36</sup>

เมื่อบุคลากรมีกลุ่มกันและจัดตั้งองค์กรขึ้น จึงเกิดองค์กรขึ้นหลายประเภทดังนี้

1. แบ่งตามความมุ่งหมายที่จัดตั้ง แบ่งได้เป็น 4 ประเภทคือ
  - องค์กรเพื่อประโยชน์ของสมาชิก (Mutual Benefits) เช่น พรรคการเมือง สมาคม และสหกรณ์ เป็นต้น
  - องค์กรธุรกิจ (Business Concerns) เช่น บริษัท ห้างร้าน และธนาคาร เป็นต้น
  - องค์กรเพื่อสาธารณะ (Commonweal Organization) เช่น กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นต้น
  - องค์กรเพื่อบริการ (Service Organization) เช่น โรงเรียน และโรงพยาบาล เป็นต้น
2. แบ่งตามหลักการจัดระเบียบภายในองค์กร แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ
  - องค์กรที่เป็นทางการ (Formal Organization) หรือองค์กรรูปนัย เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมาตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์และมีระเบียบแบบแผน มีการกำหนดสายการบังคับบัญชา กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละแผนกงานอย่างชัดเจน เช่น วิทยาลัยครู แบ่งเป็นคณะวิชา และภาควิชาตามลำดับ เป็นต้น

<sup>35</sup>พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์, หน้า 17.

<sup>36</sup>ศิริอร ชันธทัตต์, องค์การและการจัดการ, หน้า 22.

- องค์กรที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) หรือองค์กรอุบถนัย เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ของส่วนบุคคลในกลุ่มขององค์กรที่เป็นทางการหรืออาจเกิดขึ้นในสังคมใดๆ ก็ได้ ดังนั้นเมื่อมีองค์กรที่เป็นทางการที่ใด ส่วนใหญ่จะต้องมีองค์กรที่ไม่เป็นทางการเกิดขึ้นควบคู่กันด้วยเสมอ เช่น สโมสรอาจารย์ ชมรมผู้เกษียณอายุ เป็นต้น แต่ขาดกฎหมายรองรับและขาดโครงสร้างที่แน่นอน

ตามลักษณะประเภทขององค์กร องค์กรที่เป็นทางการจะมีการจัดโครงสร้างองค์กรเกิดขึ้น ซึ่งการมีโครงสร้างองค์กรที่แน่นอนเหมาะสมกับงานและเป้าหมาย ตลอดจนจนสภาพแวดล้อมความจำเป็นเงื่อนไขขององค์กรจะช่วยให้องค์กรนั้นๆ สามารถบรรลุประสิทธิผลตามเป้าหมายองค์กรได้อย่างประสิทธิภาพ ซึ่งโดยทั่วไปการจัดโครงสร้างขององค์กรสามารถแบ่งแยกออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 5 ประเภทดังนี้<sup>37</sup>

#### 1. โครงสร้างองค์กรแบบหน้าที่การงาน (Functional Organization Structure)

โครงสร้างแบบนี้จะเป็นการจัดองค์กรแบบแบ่งตามประเภทหรือหน้าที่การงาน เพื่อแสดงให้เห็นว่าในแต่ละแผนกนั้นมีหน้าที่ต้องทำอะไรบ้าง แต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ มีหน่วยงานที่ปรึกษาของตนเอง หน่วยงานแต่ละหน่วยจะมีความเชี่ยวชาญในงานของตน ผู้บริหารระดับสูงจะเป็นเพียงผู้วางนโยบายกว้างๆ การจัดองค์กรรูปแบบนี้มักเป็นที่การรวมอำนาจไว้ ณ จุดที่สูงที่สุด ไม่มีการกระจายอำนาจในการบริหารให้ลดหลั่นลงไป ข้อดีของโครงสร้างแบบนี้คือ จะทำให้การดำเนินงานรวดเร็วสม่ำเสมอและเกิดการประสานงานภายในแต่ละสายงานดี

#### 2. โครงสร้างองค์กรแบบสายงานหลัก (Line Organization Structure)

การจัดโครงสร้างองค์กรแบบมีสายงานหลัก จะมีการบังคับบัญชาจากบนลงล่าง ลดหลั่นเป็นขั้นๆ จะแบ่งหน่วยงานย่อยออกตามลักษณะภารกิจหลักขององค์กร การควบคุมบังคับบัญชาแยกออกเป็นสายๆ โดยตรง ลักษณะไม่ซับซ้อนมากนัก เหมาะสำหรับการจัดรูปองค์กรขนาดเล็กที่ต้องการขยายตัวตามสภาพของงาน

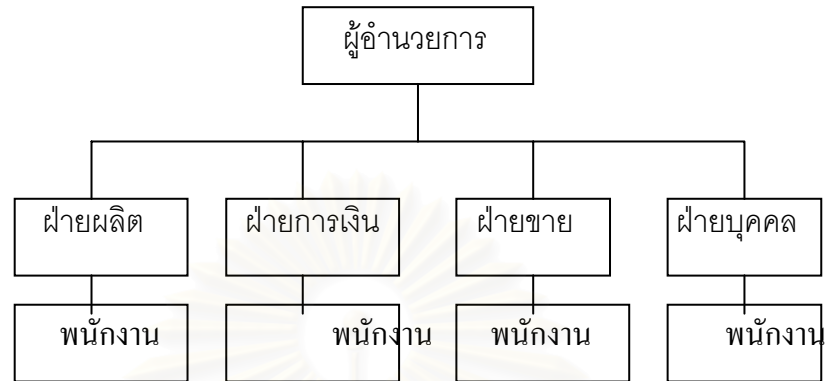
ข้อดีของการจัดโครงสร้างแบบงานหลัก คือ มีลักษณะโครงสร้างเข้าใจง่าย มีสายการบังคับบัญชาชัดเจนเป็นขั้นตอนตรวจสอบได้ง่าย อำนาจหน้าที่ของทุกคนในองค์กรชัดเจน โครงสร้างองค์กรแบบสายงานหลักเขียนเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

---

<sup>37</sup> สมคิด บางโม, องค์กรและการจัดการองค์กร, หน้า 143 และ ศิริอร ชันนัทต์, องค์กรและการจัดการ, หน้า 76-80.



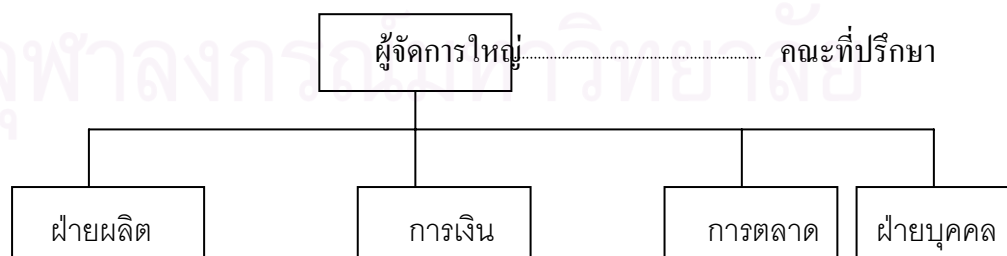
### แผนภูมิที่ 1 การจัดโครงสร้างแบบงานหลัก



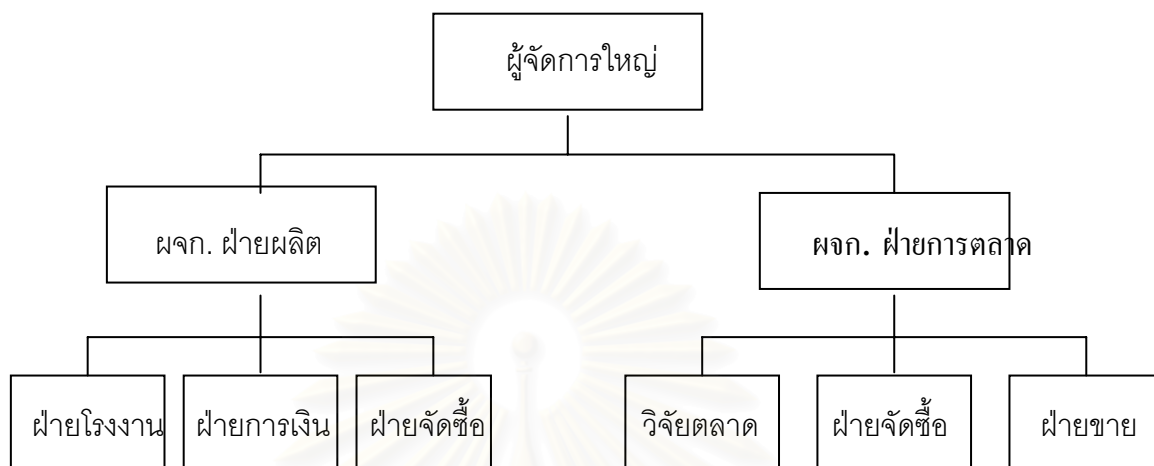
### 3. โครงสร้างองค์การแบบคณะที่ปรึกษา (Staff Organization Structure)

การจัดโครงสร้างแบบนี้เป็นการจัดโครงสร้างที่จะมีถึงทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษาโดยหน่วยงานที่ปรึกษาจะเป็นผู้ที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จะเข้ามาช่วยเสริมทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของผู้บริหาร อย่างไรก็ตามพวกที่ปรึกษาจะไม่มีอำนาจในการสั่งการใดๆ นอกจากการให้คำแนะนำให้ผู้บริหารเป็นผู้ชี้ขาดอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการจัดองค์การตามโครงสร้างนี้มีข้อดี คือ ทำให้การทำงานมีหลักเหตุและผลมากขึ้นลดปริมาณความผิดพลาดช่วยให้การตัดสินใจของการปฏิบัติงานถูกต้องแม่นยำมากขึ้นและช่วยแบ่งเบาภาระของผู้บริหาร

### แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการแบบคณะที่ปรึกษา



### แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างแบบหน้าที่การงานเฉพาะ



ข้อดี - การดำเนินงานรวดเร็ว สม่่าเสมอ

- การประสานงานภายในแต่ละสายงานดี

- ประหยัด

ข้อเสีย - อาจเกิดการเผด็จการขึ้นในแต่ละฝ่าย

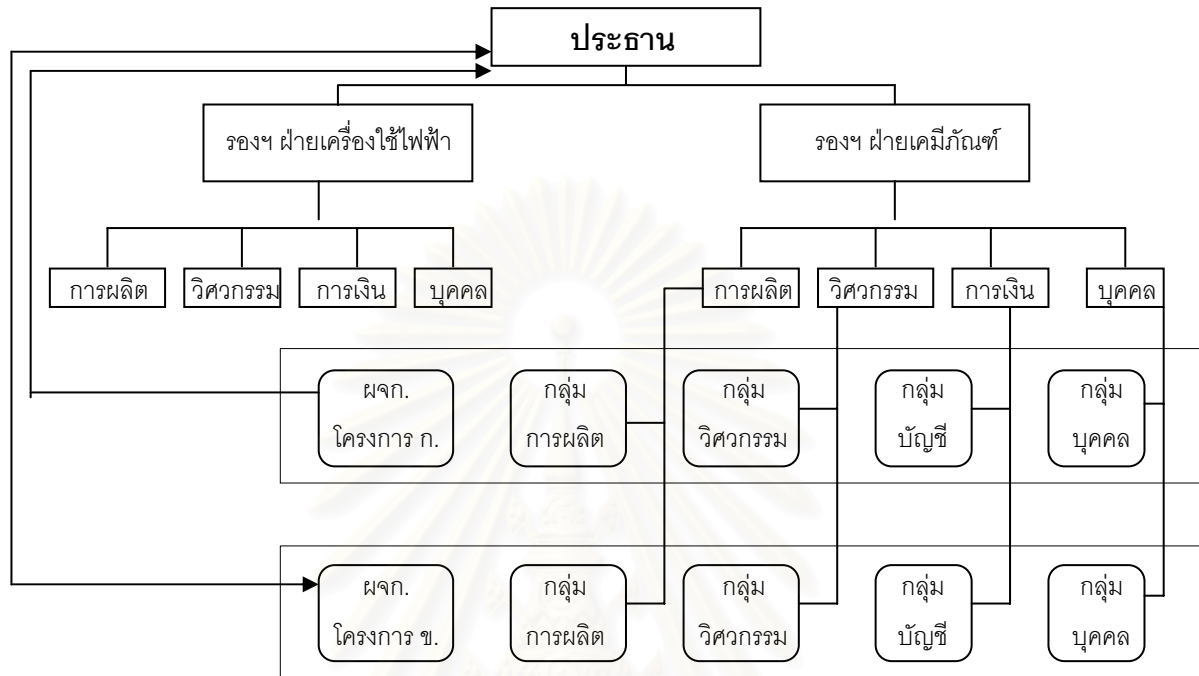
- การประสานงานขององค์การยุ่งยากเพราะมีหัวหน้าหลายคน

- เอกภาพขององค์การอาจเสียไป

#### โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์

โครงสร้างองค์การทั้ง 3 แบบ ดังที่กล่าวมาแล้ว ไม่มีแบบใดที่จะสนองความต้องการขององค์การได้ครบถ้วนบริบูรณ์ โดยเฉพาะการงานที่มีลักษณะซับซ้อน

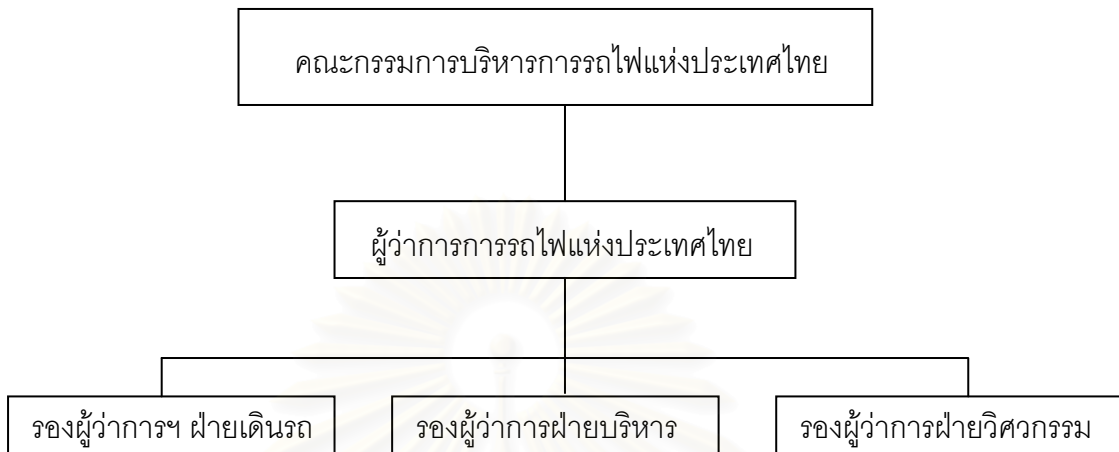
### แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างแบบเมทริกซ์



โครงสร้างแบบเมทริกซ์

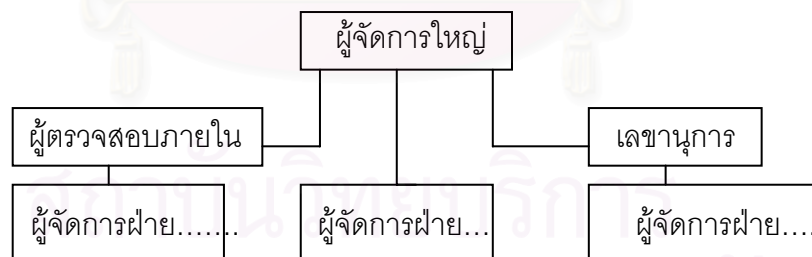
4. โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการบริหาร (Committees Organization Structure) หมายถึง การจัดโครงสร้างองค์การโดยให้มีการบริหารงานในลักษณะคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการบริหารรถไฟแห่งประเทศไทย คณะกรรมการ อสมท. และคณะกรรมการบริหาร บริษัทเจริญโภคภัณฑ์ เป็นต้น การบริหารงานองค์การโดยให้มีคณะกรรมการบริหารเช่นนี้จะช่วยขจัดปัญหาการบริหารงานแบบผูกขาดของคนๆ เดียว หรือการใช้แบบเผด็จการเข้ามาบริหารงาน นอกจากนั้น การตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลมาจากหลายๆ ฝ่าย จะทำให้ทุกคนเข้าใจปัญหาและก่อให้เกิดการยอมรับในปัญหาที่ฝ่ายอื่นเผชิญอยู่ทำให้การประสานงานเป็นไปได้ง่ายขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม “ข้อเสียของการใช้ระบบคณะกรรมการก็คือเกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยใช่เหตุ เนื่องจากเวลาส่วนใหญ่ใช้ไปในการประชุมถกเถียงกัน กว่าจะได้ข้อยุติอาจไม่ทันการต่อการวินิจฉัยสั่งการได้ หรืออาจเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในระดับคณะกรรมการหรือยอมรับประนีประนอมกันเพื่อให้ได้ข้อยุติที่รวดเร็ว ทำให้การตั้งคณะกรรมการไร้ผล”

แผนภูมิที่ 5 โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการบริหาร



5. โครงสร้างองค์การงานอเนก (Auxiliary) คือ หน่วยงานช่วย บางที่เรียกว่า หน่วยงานแม่บ้าน (House Keeping Agency) ซึ่งเป็นงานเกี่ยวกับธุรกิจและอำนวยความสะดวก เช่น งานเลขานุการ และงานตรวจสอบภายใน

แผนภูมิที่ 6 โครงสร้างองค์การงานอเนก



รูปแบบโครงสร้างองค์การทั้ง 5 แบบดังกล่าว คือ แนวทางของการจัดโครงสร้างองค์การ เพื่อให้เหมาะกับภารกิจงานและเงื่อนไข ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่ม นอกจากนี้โครงสร้างองค์การจะเป็นหลักสำคัญถึงการพิจารณาและการจัดองค์การแล้ว เล็กกลงไปในระดับของการปฏิบัติงานยังมีกรอบในเรื่องของการจัดแผนงาน ซึ่งการจัดแผนงานนี้เป็นการจัดหมวดหมู่ของงานออกเป็นประเภทเพื่อแบ่งงานกันทำตามความเหมาะสมและความสามารถ โดยทั่วไปการจัดแผนงานขององค์การ นิยมจัดเป็น 5 แบบ ดังนี้

1. การจัดแผนงานตามหน้าที่การงาน เป็นแบบเก่าแก่และนิยมจัดกันทั่วไปตามขนาดและความจำเป็นของธุรกิจ หน้าที่การงานขององค์การธุรกิจที่จะต้องจัดทำส่วนใหญ่ ประกอบด้วยการผลิต (Production) การตลาด (Marketing) การเงิน (Financing) และการจัดงานบุคคล (Personnel) เมื่อธุรกิจเติบโตและขยายงานมากขึ้นแผนกต่างๆ จะมีงานมากขึ้นเป็นแผนกที่มีหลายๆ ฝ่าย

2. การจัดแผนงานตามผลิตภัณฑ์ แบบนี้เข้าใจได้ง่ายเพราะชื่อระบุชัดเจน สายผลิตภัณฑ์จำแนกผู้มีทักษะเฉพาะกิจให้ปฏิบัติงานเฉพาะด้านนั้นเป็นการส่งเสริมผู้ปฏิบัติงานให้มีความเชี่ยวชาญมากขึ้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน เช่น ร้านขายปลีกขนาดใหญ่ หรือห้างสรรพสินค้า เป็นต้น

3. การจัดแผนงานตามพื้นที่ ในกรณีที่องค์การธุรกิจมีขอบข่ายงานครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง การจัดแผนงานจึงแบ่งเขตความรับผิดชอบออกตามพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นกิจการด้านอุตสาหกรรมหรือการค้าส่งขนาดใหญ่

4. การจัดแผนงานตามประเภทลูกค้า เป็นการแบ่งแผนงานตามลูกค้าที่มาติดต่อทำธุรกิจกับองค์การ จะพบเห็นทั่วไปว่าอุตสาหกรรมบางแห่งมีสายผลิตภัณฑ์หลายชนิด มักจัดฝ่ายขายตามประเภทของลูกค้าใหญ่ๆ ทั้งนี้ จะช่วยให้พนักงานฝ่ายขายติดตามการเปลี่ยนแปลงของลูกค้าแต่ละประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การจัดแผนงานตามกระบวนการทำงาน เป็นการจัดแผนงานตามขั้นตอนของการทำงาน ส่วนใหญ่จะพบในอุตสาหกรรมการผลิตต่างๆ เช่น ในโรงงานอุตสาหกรรมผลิตน้ำตาลทราย จะแบ่งแผนกออกเป็นแผนกหีบ แผนกกรอง แผนกต้มเคี้ยว แผนกปั่น แผนกบรรจุ และแผนกเก็บ เป็นต้น

การที่จะทำให้อุณหภูมิหรือหน่วยงานมีลักษณะเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพได้นั้น จะต้องประกอบไปด้วยความเหมาะสมของทั้งโครงสร้างและการจัดแผนงาน ตามที่กล่าวข้างต้น โดยที่ทั้งสองส่วนจะต้องสอดคล้องซึ่งกันและกัน และสอดคล้องตามความจำเป็นของงาน ซึ่งแบบแผนทั้ง 2 ประการถูกนำไปใช้และจัดโครงสร้างหอการค้าไทยในลักษณะใด ตลอดจนมีความเหมาะสมเพียงไร กับงานในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ จะนำเสนอในบทวิเคราะห์ต่อไป

ประเด็นต่อมาคือ หากทำการศึกษาแล้วพบว่า หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดโครงสร้างและสอดคล้องกับทฤษฎีจนระบุได้ว่า หอการค้าไทยเป็นองค์การองค์การหนึ่งนั้น ความเป็น "องค์การ" ของหอการค้าไทยนั้นน่าจะเป็นองค์การสาธารณะหรือองค์การเอกชน เนื่องจากในทางทฤษฎีแล้ว องค์การสาธารณะมีความแตกต่างจากองค์การเอกชนในหลาย

ประการ ลักษณะสำคัญที่แตกต่างระหว่างองค์การทั้ง 2 แบบ คือ เป้าหมายขององค์การเอกชนจะชัดเจนมากกว่าเป้าหมายขององค์การสาธารณะ โดยองค์การเอกชนจะมีเป้าหมายอยู่ที่ผลกำไร ในรูปของตัวเงิน ส่วนองค์การสาธารณะจะมีเป้าหมายที่คลุมเครือ ที่สำคัญคือ องค์การสาธารณะมีลักษณะเป็นระบบเปิดและได้รับแรงกดดันทางการเมืองและอิทธิพลจากปัจจัยภายนอกสูงกว่าองค์การเอกชน<sup>38</sup> ปัจจัยที่ชี้ให้เห็นความแตกต่างได้ชัดเจนที่สุด คือ “การเป็นเจ้าของ” องค์การสาธารณะจะเป็นองค์การที่รัฐเป็นเจ้าของและมีแหล่งเงินทุนมาจากรัฐและเอกชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม ขณะที่องค์การเอกชนนั้นเอกชนเป็นเจ้าของแหล่งเงินทุนมาจากเอกชนการบริหารจะเป็นการภายในและเป็นสิทธิขาด

หอการค้าไทยมิได้เป็นทั้งองค์การสาธารณะหรือองค์การเอกชนแบบเต็มรูปแบบ จึงต้องอาศัยการมองโครงสร้างขององค์การของ 2 รูปแบบ มาปรับใช้ในส่วนการพิจารณาเชิงองค์การเอกชนนั้นได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากแนวคิดเรื่องรูปแบบองค์การแบบองค์การสาธารณะ Henry Mintzberg<sup>39</sup> ได้แบ่งประเภทขององค์การสาธารณะออกเป็น 5 แบบ คือ

### 2.2.5 รูปแบบองค์การสาธารณะ

1. องค์การแบบเรียบง่าย (The Simple Structure) รูปแบบองค์การแบบเรียบง่ายเป็นลักษณะขององค์การที่ประกอบด้วยสองส่วนเป็นสำคัญ คือ ส่วนนักบริหารงานระดับสูงหรือฝ่ายบัญชาการสูงสุด และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานหลักเป็นสำคัญ นักบริหารงานระดับสูงจะทำหน้าที่เป็นผู้นำที่เข้มแข็งเข้าไปควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานหลักอย่างใกล้ชิด และยังเป็นผู้กำหนดนโยบายและทำการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ ขององค์การ ในองค์การแบบเรียบง่ายนี้ ปรากฏว่านักบริหารระดับกลางมีจำนวนน้อยมากหรืออาจไม่มีเลย ดังนั้น ระดับชั้นของนักบริหารระดับกลางจึงไม่ปรากฏหรือถ้ามีก็เป็นกรณีที่ลำดับชั้นมีลักษณะที่สั้นและไม่สลับซับซ้อน นอกจากนี้แล้ว องค์การแบบเรียบง่ายนี้ยังไม่มีฝ่ายเสนาธิการที่จะทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานของงาน และไม่มีฝ่ายสนับสนุน เช่น ร้านอาหาร นักประชาสัมพันธ์ที่ปรึกษากฎหมาย องค์การแบบเรียบง่ายบางองค์การอาจจะมีฝ่ายเสนาธิการและฝ่ายสนับสนุนบ้างแต่ถ้ามีก็เป็นจำนวนน้อยมาก

<sup>38</sup>พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์, หน้า 18.

<sup>39</sup>เรื่องเดียวกัน , หน้า 161-171

ในองค์การแบบเรียบง่าย นักบริหารงานระดับสูงจะมีบทบาทมาก ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและประสานงานโดยตรงกับลูกน้องในฝ่ายปฏิบัติงานหลัก การจัดแบ่งหน่วยงานภายในองค์การใช้หลักการแบ่งแยกตามหน้าที่ กล่าวคือ เอาเจ้าหน้าที่ที่ทำงานหน้าที่เดียวกันมารวมกันในหน่วยงาน นักบริหารงานระดับสูงทำหน้าที่จัดการให้มีการประสานงานเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานเหล่านั้น โครงสร้างขององค์การแบบเรียบง่ายมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจไว้ที่นักบริหารระดับสูง และมีลักษณะเป็นโครงสร้างที่ปรับตัวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

2. องค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกล (The Machine Bureaucracy) รูปแบบขององค์การประเภทที่สอง ได้แก่ รูปแบบระบบราชการแบบเครื่องจักรกล ซึ่งตรงกับรูปแบบระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber ตัวอย่างองค์การรูปแบบระบบราชการแบบเครื่องจักรกล ได้แก่ โรงงานประกอบชิ้นส่วนรถยนต์ขนาดใหญ่ กรมไปรษณีย์ เรือรบ กองทัพ เป็นต้น

Henry Mintzberg ได้สรุปลักษณะโครงสร้างขององค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกลไว้ว่า

- เป็นองค์การที่มีการแบ่งแยกแจกแจงหน้าที่ตามความชำนาญพิเศษอย่างมาก
- เป็นองค์การที่งานในระดับปฏิบัติงานหลัก มีลักษณะที่ซ้ำซากจำเจ
- เป็นองค์การที่ขั้นตอนในการทำงานในระดับปฏิบัติงานหลัก มีความเป็นทางการสูง
- เป็นองค์การที่ระบบการติดต่อภายในถูกกำหนดโดยกฎระเบียบจำนวนมาก

และมีความเป็นทางการ

- เป็นองค์การที่ระดับปฏิบัติงานหลักมีขนาดใหญ่มาก
- เป็นองค์การที่มีการจัดกลุ่มของงานตามลักษณะหน้าที่
- เป็นองค์การที่มีการรวมอำนาจในการตัดสินใจไว้อย่างค่อนข้างมาก
- เป็นองค์การที่มีโครงสร้างส่วนบริหารงาน (ระดับนักบริหารงาน) ค่อนข้างสมบูรณ์ และมีการแยกฝ่ายงานหลักออกจากฝ่ายเสนาธิการ และฝ่ายงานสนับสนุนอย่างเด็ดขาด

ปกติแล้วองค์การทั้งหลายที่มีลักษณะเป็นองค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกลจะเป็นองค์การที่เติบโตมานานแล้ว จนได้มีการจัดตั้งมาตรฐานของการทำงานขึ้น นอกจากนี้องค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกลยังเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ซึ่งทำงานไม่ก็ประเภท แต่เป็นงานที่มีปริมาณมากและเป็นงานที่มีลักษณะการทำงานที่ซ้ำซาก รูปแบบองค์การ

ระบบ ราชการแบบเครื่องจักรกลเหมาะที่จะนำมาใช้กับองค์การที่มีสภาพแวดล้อมที่มีเสถียรภาพและเรียบง่าย ปราศจากคู่แข่งที่นำกลวัที่คอยผลิตสินค้าและบริการอย่างเดียวกัน นอกจากนี้การพัฒนาด้านเทคโนโลยีการผลิตสินค้าและบริการยังเป็นไปอย่างเชื่องช้าด้วย

3. องค์การระบบราชการแบบวิชาชีพ (The Professional Bureaucracy) องค์การระบบราชการแบบวิชาชีพหมายถึง องค์การที่มีลักษณะเป็นแบบระบบราชการ (Bureaucracy) เหมือนกับระบบราชการแบบเครื่องจักรกลกล่าวคือ การทำงานภายในองค์การเป็นไปตามมาตรฐาน (Standardization) ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า ความแตกต่างระหว่างองค์การระบบราชการแบบวิชาชีพและองค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกลอยู่ตรงที่ลักษณะของงานในองค์การระบบราชการและวิชาชีพมีความสลับซับซ้อนมากทำให้เกิดความจำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานหลักที่ได้รับการฝึกฝนมาเป็นเวลานานเป็นผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ในขณะที่องค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกลมีการรวมอำนาจไว้ที่นักบริหารทั้งหลายนั้นองค์การระบบราชการแบบวิชาชีพจะกระจายอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหลัก ซึ่งล้วนแต่เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องสูงมาก

4. องค์การแบบสาขา (The Divisionalized Form) องค์การแบบสาขา หมายถึง องค์การที่มีการแบ่งแยกโครงสร้างในระดับกลาง (Middle Line) ออกเป็นองค์การย่อยๆ (Divisions) หลายองค์การซึ่งผูกโยงไว้อย่างหลวมๆ (Loosely-Coupled) กับสำนักงานใหญ่ (Headquarters) องค์การย่อยเหล่านี้ทำงานอย่างอิสระเป็นตัวของตัวเองเหมือนกับที่นักปฏิบัติงานหลักผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในองค์การระบบราชการแบบวิชาชีพ โครงสร้างขององค์การย่อยแตกต่างและแยกต่างหากออกจากโครงสร้างของสำนักงานใหญ่ องค์การย่อยจะเกิดขึ้นในระดับนักบริหารชั้นกลางขององค์การ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้านักบริหารระดับกลางกับนักบริหารระดับสูงของฝ่ายบัญชาการสำนักงานใหญ่ มีความสำคัญอย่างมากต่อการทำงานขององค์การแบบสาขา

องค์การย่อยประจำจังหวัดจะทำงานอย่างค่อนข้างจะอิสระเป็นตัวของตัวเองและมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยสำนักงานใหญ่และองค์การย่อยประจำจังหวัดอื่นน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าทางสำนักงานใหญ่จะได้กระจายอำนาจให้กับองค์การย่อยก็ตาม แต่การที่ทางสำนักงานใหญ่ได้กำหนดมาตรฐานของปัจจัยนำออกไว้แล้วนั้น ทำให้การทำงานขององค์การสาขามีลักษณะที่ประสานกลมกลืนกัน



5. องค์การแบบโครงการ (The Adhocracy หรือ The Project Structure) องค์การบางประเภทมีสภาพแวดล้อมที่สลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงมาก ทำให้ต้องมีวัตถุประสงค์ที่จะค้นคว้าความรู้ใหม่และสิ่งประดิษฐ์ใหม่ที่ต้องใช้คนมีความรู้เฉพาะด้านหลายๆ ด้านมาปรึกษาทำงานร่วมกัน (Sophisticated Innovation) ตัวอย่างองค์การประเภทนี้ได้ บริษัท ไอ บี เอ็ม หน่วยงานค้นคว้าประดิษฐ์อาวุธ เป็นต้น หน่วยงานสำรวจอวกาศ องค์การที่มีวัตถุประสงค์ทางด้านนี้ ไม่อาจใช้การจัดองค์การทั้ง 4 แบบ ที่ได้กล่าวอธิบายมาแล้ว องค์การแบบเรียบง่ายอาจจะสร้างสรรค์ได้บ้าง แต่เป็นแค่ในเรื่องที่ไม่อาศัยความรู้ที่สลับซับซ้อน องค์การระบบราชการแบบเครื่องจักรกลและวิชาชีพเป็นโครงสร้างที่เน้นวิธีการทำงานตามมาตรฐานที่ได้วางไว้มากกว่าการคิดค้นวิธีการทำงานวิธีใหม่ๆ ส่วนองค์การแบบสาขาที่เช่นกันให้ความสำคัญต่อการทำงานเพื่อให้ได้ปัจจัยนำออกที่สอดคล้องกับมาตรฐานของ LEOYD'KO งานใหญ่มากกว่าที่จะสนับสนุนให้มีการสร้างสรรค์

หอการค้าไทย มีรูปแบบที่เด่นชัดอยู่ประการหนึ่ง คือ การมีคณะกรรมการที่คัดเลือกมาจากสมาชิกทำหน้าที่จัดการดูแลดำเนินกิจกรรมหอการค้าไทยตั้งแต่แรกจัดตั้งเมื่อปี 2476 จนถึง การกำหนดให้มีพระราชบัญญัติหอการค้าไทยปี 2509 ซึ่งการใช้คณะกรรมการนี้มีนัยสำคัญในเชิง ทฤษฎี คือ

### 2.2.6 รูปแบบคณะกรรมการในการบริหารองค์การ<sup>40</sup>

คณะกรรมการ (Committee) หมายถึง กลุ่มของคนที่ยี่เข้ามาด้วยกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อพิจารณาปัญหาต่างๆ ภายในองค์กร เพื่อให้สามารถเป็นที่รวมของฝ่ายบริหารที่จะมาช่วย แก้ไขปัญหาอยู่เสมอ

รูปแบบคณะกรรมการที่สูงสุดก็คือ คณะกรรมการอำนวยการ (Board of Directors) ซึ่งจะมีหน้าที่คอยจัดทำนโยบาย ในการทำงานแต่ละอย่างของคณะกรรมการชุดนี้ อาจจะมีการ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมก็ได้ และในขณะเดียวกันในระดับที่รองลงมาอาจจะมีอีกชุดหนึ่งคือ คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ซึ่งจะคอยช่วยเหลือประธานในการบริหารงาน ต่างๆ บางกรณีคณะกรรมการฝ่ายบริหารจะได้รับอำนาจให้ทำการตัดสินใจปัญหาทางด้านบริหาร

<sup>40</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช ,2539) , หน้า 332-339.

ต่างๆ และในกรณีนี้ตัวประธานของบริษัทก็อาจเป็นสมาชิกคนหนึ่งในคณะกรรมการนี้ก็ได้ การมอบอำนาจให้คณะกรรมการจะช่วยลดภาระหรือความกดดันที่มีต่อผู้บริหารสูงสุดให้ลดน้อยลง ในบางกรณีองค์การอาจตั้งกรรมการระดับรองลงมาหลายชุดเพื่อเข้ามาช่วยให้การบริหารสะดวกขึ้น ตามความจำเป็นของงานและความเติบโตองค์การ เช่น คณะกรรมการฝ่าย คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมาธิการ เป็นต้น การใช้คณะกรรมการจะมีข้อดี คือ ช่วยให้การตัดสินใจต่างๆ ขององค์การสามารถกระทำได้ดีขึ้น ด้วยการอาศัยความคิดเห็นของกลุ่มมิให้มีการตัดสินใจหาค่อยไป ตามความคิดบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ช่วยให้เกิดการประสานงานและร่วมมือในการปฏิบัติงาน แต่ขณะเดียวกันการใช้คณะกรรมการมักจะก่อให้เกิดการล่าช้าในการตัดสินใจและหากกรรมการมีลักษณะของการประนีประนอมหรือสมยอมกันในกลุ่มหรือถูกครอบงำโดยอิทธิพลของคนใดคนหนึ่งแล้ว การตัดสินใจของกรรมการก็จะกลายเป็นผลเสียหายต่อองค์กร

การใช้คณะกรรมการจะเป็นประโยชน์ได้ก็ต่อเมื่อได้มีการจัดตั้งขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และมีระเบียบวิธีการที่ดีพร้อมกล่าวคือ จะต้องมีการให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของการใช้ คณะกรรมการต้องเลือกเป็นบุคคลผู้เข้าร่วมที่เหมาะสมต้องมีการจัดระเบียบวาระไว้อย่างดีก่อนการประชุม และโดยเฉพาะต้องสรรหาให้ได้ตัวประธานกรรมการที่มีความสามารถดีพร้อม

กลุ่มผลประโยชน์ในสถานะที่เป็น “องค์การ” ประเภทหนึ่งนั้น นอกจากจะพิจารณา ประสิทธิภาพของกลุ่มตามกรอบทฤษฎีแบบกลุ่มผลประโยชน์ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรทำกรอบการ ประเมินประสิทธิผลแบบองค์การมาร่วมใช้เป็นการรอบวิเคราะห์ด้วย เพราะจะทำให้ได้กรอบมุมมอง ที่กว้างและลึกมากขึ้น ในแง่ที่ว่ากลุ่มที่ทำการศึกษานั้นได้รับประสิทธิผลหรือมีปัจจัยประสิทธิผล ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์แตกต่างจากการที่พิจารณาประสิทธิผลของกลุ่มในฐานะที่เป็นองค์การ หรือไม่ว่าอย่างไร หรือประสิทธิผลจากกรอบการมองสองแง่ไม่แตกต่างกันในการนำมาพิจารณา ศึกษาเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

### 2.2.7 ประสิทธิภาพขององค์การ

ประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องของการพิจารณาว่าองค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การนั้น หมายถึง สถานการณ์ที่องค์การปรารถนาให้เกิดขึ้น<sup>41</sup> โดยเป้าหมายขององค์การจะเป็นตัวกำหนดสถานการณ์ในอนาคตที่องค์การต้อง ดำเนิน กิจกรรมเพื่อให้บรรลุผล และจะเป็นตัวทำหน้าที่สนับสนุนความชอบธรรมในการจัดตั้ง องค์การสุดท้ายถือเป็นมาตรวัดความสำเร็จขององค์การ

<sup>41</sup>พิทยา บวรวัฒนา, ทฤษฎีองค์การสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์, หน้า 62.

เกณฑ์ในการประเมินผลประสิทธิผลขององค์การนั้นไม่มีเกณฑ์ที่ตายตัว เพราะจะแตกต่างกันไปตามประเภทขององค์การงานและเป้าหมายที่แตกต่างกัน เช่น ประสิทธิภาพขององค์การ A. อาจจะไม่ใช่ประสิทธิผลขององค์การ B. ต้องการ ดังนั้นการวัดประสิทธิผลขององค์การ จึงต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ขององค์การที่ศึกษาเป็นหลัก เพื่อกำหนดมาตรฐานสำหรับวัดประสิทธิผลขององค์การนั้นโดยเฉพาะคำว่า “ประสิทธิผล” ขององค์การจึงไม่มีคำนิยามที่มีความหมายแน่นอน ขึ้นอยู่กับการศึกษาของแต่ละบุคคล

เมื่อเราพิจารณาจากกรอบแนวคิดเรื่องประสิทธิผลแล้ว หากว่าหอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดองค์การจริงตามสมมติฐาน วัตถุประสงค์ของหอการค้าไทยก็จะเป็นเกณฑ์วัดถึงประสิทธิผลตามกรอบทฤษฎี ทรรศนะของผู้วิจัยเห็นว่าวัตถุประสงค์มิใช่กรอบเดียวที่จะใช้วัดประสิทธิผลของหอการค้าไทย เนื่องจากวัตถุประสงค์ของหอการค้าไทยถูกกำหนดโดยฝ่ายรัฐเป็นหลักและถูกจำกัดตีกรอบด้วยอำนาจกฎหมาย มิได้เกิดขึ้นจากตัวหอการค้าไทยเอง ฉะนั้นวัตถุประสงค์บางข้อที่ปรากฏตามกฎหมายอาจมิใช่วัตถุประสงค์แท้จริงขององค์การ และวัตถุประสงค์แท้จริงบางประการก็อาจมิได้บันทึกไว้ การพิจารณาจึงควรให้ความสำคัญกับพฤติกรรมตามสถานการณ์จริงที่มีความต้องการที่แท้จริงโดยมีข้อบันทึกที่เป็นทางการเป็นแนวทางประกอบ

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และรัฐผ่านการกำหนดนโยบาย

จากนิยามความหมายของ “กลุ่มผลประโยชน์” จะเห็นได้ว่า การเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองและการกำหนดนโยบายรัฐเป็นปัจจัยสำคัญคือ การกำหนดว่ากลุ่มใดคือ กลุ่มผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และระบอบการเมืองโดยเฉพาะขั้นตอนของการกำหนดนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ออก เฉพาะอย่างยิ่งในระบอบการเมืองสมัยใหม่ กลุ่มผลประโยชน์จะผลักดันข้อเรียกร้องหรือประเด็นปัญหาของตนให้กลายเป็นนโยบายสาธารณะโดยผ่านพรรคการเมือง ซึ่งเป็นตัวกลางระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบาย โดยพรรคการเมืองจะทำหน้าที่กลั่นกรองประเด็นปัญหาที่กลุ่มผลประโยชน์เสนอขึ้นมา และในระหว่างกระบวนการกลั่นกรองกลุ่มผลประโยชน์ก็จะใช้วิธีการเรียกร้องเร่งรัดและเจรจาต่อรองกับพรรคการเมืองเพื่อให้ประเด็นปัญหาของตนได้รับการผลักดันเข้าสู่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจนโยบาย ทั้งนี้ระบบราชการจะมีฐานะเป็นเครื่องมือในการ

กำหนดนโยบายของสถาบันการเมืองเหล่านี้เท่านั้น<sup>42</sup> แต่ในระบอบการเมืองสมัยใหม่ที่อยู่ภายใต้กรอบของสังคมกำลังพัฒนาที่การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างโครงสร้างต่างๆ มีลักษณะที่ไม่ชัดเจน เช่น ระบบราชการซึ่งความปกติมีหน้าที่ในการทำงานนโยบายไปปฏิบัติกลับเข้าไปทำหน้าที่แทนกลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมืองและสถาบันนิติบัญญัติโดยสิ้นเชิง คือ เข้าไปทำหน้าที่ในการเรียกร้อยรวบรวมผลประโยชน์รวมทั้งกำหนดนโยบายเสียเองตามลำดับ<sup>43</sup>

ประเทศไทยนั้นตรงอยู่ภายใต้กรอบของระบอบการเมืองแบบกำลังพัฒนาตลอดมาก่อนเหตุการณ์พฤษภาทมิฬและการปฏิรูปการเมือง การพัฒนาทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายถูกครอบงำโดยระบบราชการเป็นการปกครองที่เรียกว่าอำมาตยาธิปไตย กระบวนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทางเศรษฐกิจการค้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผลประโยชน์ของหอการค้าไทย กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรงเป็นกระบวนการที่สั่งการจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง<sup>44</sup> (Top-Down Process) พลังอำนาจอำมาตยาธิปไตยสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทยโดยที่สภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองมีบทบาทจำกัดอย่างยิ่ง<sup>45</sup> ความต้องการของฝ่ายรัฐในการเข้ามาจัดการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจ มาจากการที่นโยบายเศรษฐกิจจะเป็นตัวกำหนดหลักสำคัญคือ ฐานอำนาจการเมืองภายในประเทศและความชอบธรรมในการครองอำนาจรัฐขึ้นกับความสามารถและผลงานทางเศรษฐกิจของรัฐ<sup>46</sup> การที่กระบวนการกำหนดนโยบายไทยตกอยู่ภายใต้อำนาจรัฐเป็นหลัก ส่งผลให้บทบาทการแสดงออกของกลุ่มผลประโยชน์ไทยถูกกำหนดภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน เมื่อจากระบอบการเมืองและลักษณะการกำหนดนโยบายจะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมและบทบาทของกลุ่ม

<sup>42</sup>Gabriel A. Almond and Jame S. Coleman, The Politics of the Developing Area ( New Jersey : Princeton University Press, 1970), p. 36-37.

<sup>43</sup> พฤติสถาน ชุมพล ม.ร.ว., ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น, หน้า 58-59.

<sup>44</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธ์, กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530, หน้า 134.

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

<sup>46</sup> อนุสรณ์ ลิ้มมณี, ที่มาด้านโครงสร้างนโยบายการร่วมมือระหว่างรัฐกับทุน: การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจการเมืองเกี่ยวกับการปรับกลยุทธ์ของรัฐในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2539), หน้า 22.

ผลประโยชน์โดยตรงในทางทฤษฎี มีนักวิชาการให้คำนิยามการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public policy) แตกต่างไปดังนี้

David Easton ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง อำนาจในการจัดสรรคุณค่าให้แก่สังคม<sup>47</sup>

Thomas R. Dye กล่าวว่า นโยบายเป็นสิ่งที่รัฐจะทำหรือไม่ทำ<sup>48</sup>

ขณะที่นิยามเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความแตกต่างออกไปคือ Gabriel A. Almond เห็นว่า การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์และการออกกฎหมายหรือกระบวนการนิติบัญญัติ<sup>49</sup>

กุลธน ธนาพงศ์ธร กล่าวไว้ว่า การกำหนดนโยบายเป็นการกำหนดหลักการที่แสดงให้เห็นถึงประโยชน์และคุณค่าทางสังคมของการตัดสินใจและการบริหารงานของรัฐบาล

จากคำนิยามข้างต้นนโยบายสังคมและรัฐจึงเป็นสิ่งที่มีความเชื่อมโยงกันโดยนโยบายเป็นตัวกลางที่น่าจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมขึ้น โดยที่กลุ่มผลประโยชน์เป็นกระบวนการหนึ่งทางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐ จึงถูกกำหนดโดยท่าทีการแสดงออกผ่านทางความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบายระหว่าง 2 ฝ่าย

ในทางหลักการ มนตรี เจนวิทย์การ<sup>50</sup> ได้แสดงความเห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์ได้เข้าไปเกี่ยวข้องในขั้นตอนการกำหนดนโยบายดังนี้

1. ขั้นริเริ่มกลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการเป็นผู้ชี้ให้ผู้วางนโยบายเห็นว่าประเด็นหรือปัญหาใดมีความสำคัญถึงขั้นที่รัฐบาลจะต้องนำไปถกเถียงพิจารณาแก้ไข และ

<sup>47</sup>David Easton, The Political System: An Inquiry into the State of Political Science (Newyork: Knopt, 1953), p.129.

<sup>48</sup>Thomas R. Dye, Understanding Public Policy (Englewood oliffs, NJ. :Prentice Hall,1987), p.1.

<sup>49</sup>กุลธน ธนาพงศ์ธร, นโยบายรัฐ: อะไร ทำไม อย่างไร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; 2522), หน้า 19.

<sup>50</sup>มนตรี เจนวิทย์การ, การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม, หลักและวิธีการศึกษารัฐศาสตร์, หน้า 552-553.

โดยปกติกลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่แล้ว ในฐานะตัวแทนของประชาชน (ที่เป็นสมาชิก) เพื่อเรียกความต้องการหรือเรียกว่าเป็นหน้าที่ในด้านนำเข้า (input function)

2. การนำเข้าระเบียบวาระ กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทในการป้อนข้อมูล เพื่อช่วยให้การนำเสนอนโยบายเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็ว และเพื่อส่งผลให้มีการโน้มน้าวการตัดสินใจ ในขั้นนี้การทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์จะมีความสำคัญในเชิงของการลobbies ในขั้นแรกด้วย

3. การวางนโยบายเป็นขั้นตอนที่ผู้วางนโยบายนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการการจัดทำเป็นรูปของกฎหมายหรือแผนซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีอำนาจทางรัฐธรรมนูญหรือบุคคลที่มีอำนาจ ขั้นนี้โดยปกติจะเป็นบทบาทหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติหรือสถาบันทางการเมืองอื่นๆ เช่น พรรคการเมือง ดังนั้นจึงนับว่าเป็นจุดที่กลุ่มผลประโยชน์จะพยายามระดมทรัพยากรทั้งหลายเพื่อชักจูงโน้มน้าวต่อบุคคลและหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ตลอดจนการระดมมติมหาชนเพื่อให้คล้อยตาม ในขั้นนี้เองกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จึงพยายามที่จะนำเอากลยุทธ์ช่องทาง ตลอดจนวิธีการที่ฝ่ายตนเห็นว่าจะได้ผลมาใช้ในการต่อสู้กัน ซึ่งวิธีการหนึ่งที่ใช้กันคือ การลobbies (Lobby)

4. ขึ้นนำไปปฏิบัติในกระบวนการของการกำหนดนโยบายขั้นนี้ กลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในฐานะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความสนับสนุนหรือคัดค้าน รวมทั้งหาจุดเด่นจุดด้อยของนโยบายเพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงต่อไป นโยบายที่ผ่านการตัดสินใจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะออกมาในรูปแบบของกฎข้อบังคับ คำสั่ง หรือกฎหมาย การนำนโยบายเหล่านั้นไปปฏิบัติย่อมมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมด้านบวกและลบต่อกลุ่มผลประโยชน์ด้วย เป็นต้นว่า กฎหมายการพิมพ์ ก็จะมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ประกอบการอาชีพทางหนังสือพิมพ์ ดังนั้นจึงเป็นประเด็นปัญหาต่อไปว่า กลุ่มผลประโยชน์ใดจะคัดค้าน กลุ่มใดจะสนับสนุน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นจะมีผลได้หรือผลเสียมากน้อยเพียงใดนั่นเอง

5. การประเมินผล การประเมินผลนโยบายคือ การนำข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบมาป้อนกลับ (Feedback) ไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย ซึ่งจะต้องประเมินดูว่านโยบายดังกล่าวควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ในขั้นนี้กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ในการรองรับความคิดเห็นและสะท้อนปฏิกิริยาของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายไปสู่สถาบันทางการเมืองอื่นๆ รวมทั้งรัฐบาล เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ของการนำเอานโยบายไปใช้

อย่างไรก็ดี กลุ่มผลประโยชน์จะแสดงบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายได้มากเพียงใดก็ขึ้นกับระบบการเมืองเป็นสำคัญว่าระบบการเมืองนั้นเป็นระบบการเมืองแบบใด ตามที่กล่าวแล้วในข้างต้น ดังนั้นเมื่อเสถียรภาพบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์มีความใกล้ชิดและขึ้นกับศักยภาพของกลุ่มในการเข้าไปกำหนดนโยบายรัฐ และโดยที่กระบวนการกำหนดนโยบายไทยอยู่ภายใต้การครอบงำจัดการของฝ่ายรัฐเป็นหลักผ่านทางระบบราชการ ในการศึกษาครั้งนี้เพื่อความเข้าใจและการวิเคราะห์ถึงหอคอยแก้วไทยมีความชัดเจนมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ โดยอาศัยกรอบทฤษฎีการอธิบายเชิงนโยบายระหว่างรัฐและสังคม เพื่อทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายอย่างมีรูปแบบตามทฤษฎี

### 2.3.1 ตัวแบบ Corporatism

จะเป็นตัวแบบที่จะใช้วิเคราะห์หอคอยแก้วไทยในแง่ของความสัมพันธ์ที่มีต่อรัฐในเชิงนโยบาย ซึ่งจะส่งผลเชื่อมโยงต่อการวิเคราะห์ถึงเสถียรภาพการเลือกแสดงบทบาทและการดำเนินกิจกรรมของหอคอยแก้วไทยในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ อันเป็นผลมาจากรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าว

Corporatism คือ ตัวแบบที่จะใช้อธิบายความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและสังคม บนพื้นฐานแนวคิดหลัก 2 ประการ<sup>51</sup> คือ

- (1) อำนาจในการกำหนดนโยบายอยู่ที่ใคร รัฐหรือสังคม หากอยู่ที่สังคมคนผู้ใดเป็นผู้ครองอำนาจ
- (2) การใช้อำนาจดังกล่าวในการกำหนดหรือผลักดันนโยบายของรัฐดำเนินไปอย่างไร

แนวคิดแบบ Corporatism จะคล้ายคลึงกับแนวคิดแบบ Pluralist ที่ให้ความสำคัญกับกลุ่ม โดย Corporatism หมายถึง ระบบการเชื่อมโยงผลประโยชน์ (Interest Intermediation) ระหว่างกลุ่มต่างๆ กับรัฐในระบบการเมือง ตัวกลางเชิงผลประโยชน์นี้จะมีลักษณะที่กลุ่มต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจได้รับการจัดตั้งโดยรัฐ การจัดตั้งนี้จะมีลักษณะเชิงบังคับ ซึ่งอาจเป็นการบังคับโดยรัฐเอง หรือโดยเงื่อนไขอื่นๆ ในระบบสังคมหรือการเมืองรัฐจะจำกัดจำนวนของกลุ่ม กลุ่มที่เหมือนกัน

<sup>51</sup>อนุสรณ์ ลิ้มมณี, รัฐสังคมและการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542), หน้า 40.

จะถูกยุบเป็นกลุ่มเดียว แต่ละกลุ่มจะมีหน้าที่ชัดเจน มีสายการบังคับบัญชาระหว่างกลุ่ม โดยมีกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นองค์กรสูงสุด ไม่มีการแข่งขันระหว่างกลุ่ม การจัดตั้งกลุ่ม (ในกรณีที่จัดตั้งเอง) ต้องได้รับการรับรองและออกใบอนุญาตจากรัฐ นอกจากนั้นรับยังยอมให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผูกขาดการเป็นตัวแทนของกลุ่มอื่นๆ ในการติดต่อกับรัฐเพื่อแลกเปลี่ยนกับการรัฐจะเข้าไปควบคุมการคัดเลือกผู้นำกลุ่มและการเรียกร้องประโยชน์ของกลุ่ม<sup>52</sup>

การศึกษาตามแนว Corporatism จะเน้นศึกษาบทบาทในกระบวนการดำเนินนโยบายรัฐของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยเน้นบทบาทในเชิงการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ใหญ่กับรัฐ ตามแนวทางที่รัฐจะมีความสัมพันธ์ดำเนินนโยบายอย่างใกล้ชิดกับกลุ่ม โดยผู้นำของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะเข้าไปช่วยรัฐในการวางนโยบาย<sup>53</sup> รวมไปถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามมิใช่กลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นองค์กรนำสูงสุดของแต่ละสาขาเท่านั้น (Peak Organization) จึงจะมีบทบาทสำคัญและถูกถึงในการกำหนดนโยบายร่วมกับรัฐ ข้อแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ธรรมดาและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะเป็นองค์กรนำสูงสุดก็คือ องค์กรผลประโยชน์ที่เป็นองค์กรนำสูงสุด จะมีลักษณะรวมศูนย์และผูกขาดการเป็นตัวแทนกลุ่มดังกล่าวได้รับอภิสิทธิ์ที่ทำให้สามารถเข้าถึงรัฐบาลได้และมักจะมีกลไกในรูปสถาบันระดับใดระดับหนึ่งเป็นช่องทางในการประสานงานระหว่างองค์กรบริหารของรัฐกับองค์กรผลประโยชน์เหล่านี้<sup>54</sup>

แม้แนวการศึกษาแบบ Corporatism จะยอมรับว่ากลุ่มผลประโยชน์สามารถมีอิทธิพลต่อนโยบายและมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ของรัฐบาล แต่ก็เชื่อว่ารัฐยังมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและมีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างและควบคุมเครือข่ายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมผ่านการจัดระเบียบด้วยข้อกฎหมาย ความรับผิดชอบของกลุ่มผลประโยชน์หลักที่เข้าร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบาย ในบางครั้งบทบาทหน้าที่ได้ขยายจาก

<sup>52</sup> วงกต จันทพานิช, “บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย: ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว”, หน้า 58.

<sup>53</sup> อนุสรณ์ ลิ้มมณี, รัฐสังคมและการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์, หน้า 62.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.



ความเกี่ยวข้องต่อนโยบายเฉพาะไปสู่ความรับผิดชอบต่อภารกิจของส่วนรวมบางอย่างที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นจากหน่วยงานของรัฐ<sup>55</sup>

ภายในแนวคิดแบบ Corporatism ยังมีการแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท ที่มีความแตกต่างกันในประเด็นน้ำหนักความสำคัญ ที่ทั้ง 2 แนวคิดย่อมมองถึงสถานะของกลุ่มที่ต้องขึ้นต่อหรือเป็นของรัฐบาลในระดับใด คือ

### 1. State Corporatism

ลักษณะสำคัญของ State Corporatism อยู่ที่ว่า รัฐจะเป็นฝ่ายนำกลุ่มและใช้อำนาจบังคับกลุ่มให้เข้าสู่ระบบ Corporatism กระบวนการกำหนดนโยบายร่วมกับรัฐจะครอบงำผลประโยชน์ในทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย นโยบายที่ออกมาจะถูกกำหนดโดยรัฐกลุ่มมีบทบาทในการให้ความร่วมมือปฏิบัติตาม กลุ่มจากบทบาทแท้จริงแต่ตกเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดนโยบายรวมไปถึงเป็นเครื่องมือเสริมสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐ ตัวกลุ่มเองต้องพึ่งพิงหรือขึ้นต่อรัฐ หน่วยงานของรัฐมักจะเป็นฝ่ายอุดหนุนให้ความสนับสนุนและควบคุมผลประโยชน์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรเสริมด้านนโยบายให้แก่รัฐ

### 2. Liberal Corporatism

ลักษณะของ Liberal Corporatism เด่นที่ความอิสระของกลุ่มต่างๆ ในการเข้าสู่ระบบ Corporatism และในกระบวนการกำหนดนโยบายทุกขั้นตอน กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทสูงในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยที่รัฐปราศจากอำนาจในการครอบงำหรือบงการให้กลุ่มผลประโยชน์เสนอปฏิบัติตามนโยบายตามแนวทางที่รัฐต้องการ ความชอบธรรมของรัฐจะถูกกำหนดโดยการทำงานของกลุ่มผลประโยชน์ เหล่านี้จะช่วยให้นโยบายของรัฐบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่และเพียงใด กลุ่มผลประโยชน์จะมีบทบาทหลักในการจัดตั้งและดำเนินงานในฐานะกลุ่มตัวแทน ตามแนวคิดนี้การกำหนดและการบังคับใช้นโยบายมาจากการประสานประโยชน์และร่วมมือระหว่างกลุ่มต่างๆ กับรัฐ บทบาทหลักของรัฐ คือ การทำหน้าที่ประสานงานกับกลุ่มตัวแทนขนาดใหญ่ เพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกลุ่มกับรัฐในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ของนโยบาย<sup>56</sup>

<sup>55</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2539), หน้า 20-21.

<sup>56</sup> อนุสรณ์ ลิ้มมณี, รัฐสังคมและการเปลี่ยนแปลง: การพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่ายความสัมพันธ์, หน้า 63.

แม้แนวคิดแบบ Corporatism จะมีความคล้ายคลึงกับแนวคิดแบบ Pluralist แต่ข้อแตกต่างสำคัญคือ ตามแนวคิดแบบ Pluralist รัฐจะมีความสัมพันธ์กับกลุ่มในระดับที่ไม่มากนัก และไม่มีการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มขึ้น กลุ่มแต่ละกลุ่มจะแข่งขันกันอย่างเท่าเทียม หน่วยงานของรัฐจะไม่ให้การรับรองหรือช่วยเหลือกลุ่มใดเป็นพิเศษ กลุ่มจะมีบทบาทในการสนับสนุนนโยบายมากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือวางนโยบาย ซึ่งทั้งหมดนี้ต่างกับ Corporatism ตามลักษณะสำคัญที่กล่าวถึงในข้างต้น

รูปแบบความสัมพันธ์เชิงนโยบายระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ ตามแนวคิดแบบ Corporatism มักจะแสดงออกใน 3 รูปแบบ<sup>57</sup> คือ

#### ก. Scotoral Corporatism

ในรูปแบบแรก กลุ่มผลประโยชน์ซึ่งผูกขาดเป็นตัวแทนของแต่ละภาคเศรษฐกิจเพียงกลุ่มเดียวจะเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกับรัฐเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับภาคเศรษฐกิจนั้นโดยตรง

#### ข. Corporatist Concertation

ตามรูปแบบนี้กลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ที่เข้าร่วมกับรัฐในการกำหนดนโยบายและบังคับใช้นโยบายจะมีหลายกลุ่ม และนโยบายที่ออกมามักจะเป็นนโยบายเศรษฐกิจระดับมหภาค ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมและผลประโยชน์ของหลายภาคเศรษฐกิจ

#### ค. Fripartism

รูปแบบนี้จะมีคณะกรรมการที่ปรึกษาไตรภาคีถูกจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่อรับผิดชอบนโยบายด้านใดด้านหนึ่งคณะกรรมการไตรภาคีนี้จะมาจากสามฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาลและองค์กรตัวแทนของอีกสองฝ่ายซึ่งมีผลประโยชน์ในนโยบายขัดแย้งกัน

ระดับความสัมพันธ์ เชิงนโยบายระหว่างรัฐและกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ยังอาจแบ่งได้ 3 ระดับ ดังนี้

#### ก. ความสัมพันธ์ระดับมหภาค:

เป็นการร่วมมือในการกำหนดนโยบายระดับมหภาคหรือกลยุทธ์ระดับชาติระหว่างตัวแทนสูงสุดของภาคเศรษฐกิจกับรัฐ (Macro Corporatism)

<sup>57</sup> อนุสรณ์ ลิมมณี, เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65

### ข. ความสัมพันธ์ระดับกลาง

เป็นการร่วมมือกันกำหนดนโยบายแต่ละด้านระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับกลไกของรัฐ คือ ในระดับระบบราชการกับหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม (Mesco-Corporatism)

### ค. ความสัมพันธ์ระดับจุลภาค (Micro corporatism)

เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยธุรกิจเอกชนกับองค์กรระดับต่างๆของรัฐในการทำนโยบายที่ตกลงร่วมกันปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายตามทฤษฎีที่กล่าวมาทั้งหมด ตั้งแต่ ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์ ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะและแนวคิด Corporatism เป็นการให้กรอบทฤษฎีที่จะใช้มองและวิเคราะห์หน่วยวิจัยในระดับโครงสร้างของหอการค้าไทยตามแนวสมมติฐานที่ 1 อย่างไรก็ดี โครงสร้างหรือสถาบันไม่สามารถเกิดขึ้นและดำเนินกิจกรรมหรือก่อให้เกิดกระบวนการปรากฏการณ์ใดๆ ด้วยตัวเองได้ แต่ต้องมีหน่วยตัวกระทำหรือบุคคลเป็นกลไกหลักที่สำคัญงานวิจัยนี้ก็เช่นเดียวกัน หอการค้าไทยมิได้เป็นสถาบันหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีชีวิตหรือมีกิจกรรมภายใต้อิทธิพลในเชิงโครงสร้างเพียงอย่างเดียว แต่มีกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกเป็นผู้ก่อให้เกิดพลวัตปรากฏการณ์ทางระบบความสัมพันธ์ขึ้น กลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกของหอการค้าไทย คือ กลุ่มพ่อค้า-นักธุรกิจที่ประกอบกิจการค้าในด้านต่างๆที่เห็นความสำคัญและเล็งเห็นประโยชน์ (ประโยชน์นี้อาจจะเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวเงินหรือเป็นผลประโยชน์ในเชิงคุณค่าทางจิตใจก็ได้) ที่จะได้รับจากการเป็นสมาชิกหอการค้าไทย

ตามสมมติฐานข้อที่ 2 ของงานวิจัย (กรุณาดูบทที่ 1) ผู้วิจัยใช้ความสำคัญกับหน่วยการศึกษาในระดับตัวกระทำคือ สมาชิกว่าเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งในการแสดงบทบาทของหอการค้าไทย ซึ่งได้เป็นคุณลักษณะพิเศษของสมาชิกดังกล่าวในแง่ที่ว่าสมาชิกที่จะมีบทบาทเป็นตัวกระทำในงานวิจัยนี้ จะต้องมึลักษณะ “ชนชั้นทำ” ตามเหตุผลดังกล่าว จึงขอนำแนวคิดชนชั้นทำมาประกอบการศึกษา เพื่อความสมบูรณ์ของกรอบการวิเคราะห์ในระดับต่อไป

## 2.4 ทฤษฎีชนชั้นนำ (Elite Theory)

นักวิชาการหลายท่านให้ความหมายชนชั้นทำไปในแง่ของอำนาจปกครองซึ่งสิ่งที่จะทำให้กลุ่มคนหรือบุคคลคนหนึ่งมีคุณสมบัติที่จะถูกจัดเป็นชนชั้นนำได้ก็คือ การที่กลุ่มคนหรือบุคคลนั้นมีอำนาจและได้ประโยชน์จากอำนาจนั้นและอำนาจนั้นจะต้องปกครองและตัดสินใจได้ การปกครองหรือความเป็นชนชั้นนำนี้เป็นได้ตั้งแต่ระดับครอบครัวจนถึงการเมืองระดับชาติ ที่

สำคัญคือ จะต้องมีคนจำนวนหนึ่งอยู่ภายใต้ของเขตการชี้นำ-ตัดสินใจและถูกควบคุมโดยกลุ่มคนหรือบุคคลนั้น ประเด็นร่วมของลักษณะของชนชั้นนำที่นักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นไว้คล้ายคลึงกัน ก็คือ ชนชั้นนำจะต้องเป็นชนส่วนน้อยเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมดในสังคม

แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำนี้มีรากฐานอยู่บนความคิดเรื่องการแบ่งชั้นทางสังคม (Social Stratification) ซึ่งอธิบายว่ามีคนจำนวนน้อยที่เป็นชนชั้นนำสูงสุดของสังคม มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินมากกว่ากลุ่มอื่นๆ เป็นกลุ่มที่ได้รับการยกย่องนับถือ<sup>58</sup> สมาชิกของสังคมจะกำหนดว่า คุณลักษณะใดควรได้รับการยกย่องอะไรไม่ควรยกย่องและควรยกย่องอะไรเหนือสิ่งใด คุณลักษณะที่สังคมกำหนดขึ้นอาจเป็น อำนาจ ทรัพย์สิน สถานภาพทางสังคม การศึกษา อายุหรือความเชี่ยวชาญ เป็นต้น ดังนั้นเกณฑ์การจัดแบ่งว่าใครคือ ชนชั้นนำจึงแตกต่างกันไปตามค่านิยมบรรทัดฐานความเชื่อแต่ละสังคมและตามความเห็นของนักวิชาการแต่ละคน อย่างไรก็ตาม เกณฑ์หลักๆ ที่ใช้กำหนดว่าใครคือ ชนชั้นนำ มักจะใช้เกณฑ์ทางทรัพย์สินและอำนาจทางการเมืองการปกครองเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์ในการจัดแบ่งที่สำคัญๆ เช่น Geriant army แบ่งชนชั้นนำออกเป็น 3 ประเภท โดยใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองเป็นเกณฑ์จัดแบ่ง

1. ชนชั้นนำทางทหาร (Military Elite)
2. ชนชั้นนำทางธุรกิจ (Business Elite)<sup>59</sup>
3. ชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการ (Bureaucrat Elite)

ซึ่งการแบ่งของ Geriant Parry สอดคล้องกับ C.Wright Mill ที่กล่าวว่าชนชั้นนำทางอำนาจประกอบไปด้วยสามกลุ่มคือ กลุ่มนักการเมืองข้าราชการ กลุ่มทหารและกลุ่มนักธุรกิจชนชั้นนำในสังคมทั่วไปจะกำหนดได้ด้วยคุณลักษณะสามประการคือ ทรัพย์สิน อำนาจ และ

<sup>58</sup> A. de Grazia, P. Deutschmann and F. Henter, Elite Analysis: A Manual of Methods for Discovering the Leader of a Society and Their Vulnerabilities to Peopagamda (Stanford, California : Institute for Journalistic Studies), 1955, p.1.

<sup>59</sup> ชนชั้นนำทางธุรกิจคือ นักธุรกิจซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจสูง มีตำแหน่งทางธุรกิจในระดับสูง มักเป็นที่รู้จักทางสังคม และมีอิทธิพลพร้อมบทบาทในกระบวนการตัดสินใจการกำหนดนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะในทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม (จากคำจำกัดความของ Likit Thiravegim, opcit., The Elite of Society in Usually Distinguished from Thomas in Three Respects Wealth, p.83.

สถานภาพทางสังคม คุณลักษณะทั้งงามมักจะเป็นสิ่งที่ไปด้วยกัน ผู้ที่มีอำนาจมักจะใช้อำนาจเพื่อแสวงหาทรัพย์สิน ผู้ที่มีทรัพย์สินมักจะใช้ทรัพย์สินเป็นฐานแสวงหาอำนาจ ทำที่สุดเมื่อมีอำนาจและทรัพย์สินแล้วบุคคลนั้นก็จะมีสถานภาพทางสังคมสูงขึ้น และเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจใดๆ ที่มีผลกระทบต่อสังคมนั้น นอกจากทรัพย์สิน อำนาจและสถานภาพทางสังคมแล้ว ความรู้ ความสามารถ ความสำเร็จก็เป็นปัจจัยเสริมต่อการกำหนดคุณลักษณะชนชั้นนำในสังคมได้ด้วยเช่นกัน

ในทุกชุมชนไม่ว่าชุมชนเล็กหรือชุมชนใหญ่ล้วนถูกครอบงำและปกครองโดยชนชั้นนำ ซึ่งชนชั้นนำในแต่ละสังคมจะรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น มีผลประโยชน์ร่วมกัน มีอุดมการณ์ร่วมกัน และรวมตัวกันเป็นชนชั้นปกครอง ทำให้กลุ่มชนดังกล่าวมีอำนาจและอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการเปลี่ยนแปลงของสังคมนั้นเป็นอย่างมาก<sup>60</sup>

ความร่วมมือกันระหว่างชนชั้นนำด้วยกัน มักจะเกิดขึ้นระหว่างชนชั้นนำที่กลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจและชนชั้นนำที่คุมอำนาจทางการเมือง เพื่อรักษาผลประโยชน์และฐานอำนาจของทั้งสองฝ่าย

ในฝ่ายธุรกิจ การที่จะให้ธุรกิจของตนดำรงอยู่ได้ โดยได้รับประโยชน์สูงสุดคือ การได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายการเมือง และฝ่ายการเมืองก็จะอาศัยทรัพย์สินของฝ่ายธุรกิจเป็นทรัพยากรในการแสวงหาและเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่<sup>61</sup> ความร่วมมือกันระหว่างทั้งสองกลุ่มมักปรากฏในทุกสังคม กล่าวโดยสรุปแล้ว กรอบแนวความคิดชนชั้นนำมีประเด็นสำคัญดังนี้<sup>62</sup>

<sup>60</sup> ระดม วงษ์น้อย, “แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชน,” เอกสารทางวิชาการหมายเลข 10 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2527) : 8

<sup>61</sup> วิสุทธิ์ ธรรมวิริยวงศ์, “ชนชั้นนำทางธุรกิจกับการเมืองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 18.

<sup>62</sup> Harold Lasswell, Danied Jerner, and Easton Rothwell, The Comparative Study of Elites. (Standford Chiff: Haover Insititute, 1925) p. 6-13 อ้างถึงใน ศราวุทธิ์ เจริญมาศ, “การหมุนเวียนชนชั้นนำทางการเมืองของไทยในสถานการณ์โลกไร้พรมแดน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538).

1. สังคมทุกสังคมจะประกอบด้วยชนกลุ่มน้อย ซึ่งมีอำนาจและคนส่วนใหญ่ผู้ซึ่งไม่มีอำนาจทำให้การจัดสรรสิ่งที่คุณค่าสำหรับกระทำโดยคนกลุ่มน้อยเท่านั้น ขณะที่คนส่วนใหญ่ไม่มีส่วนในการกำหนดนโยบายทางการเมือง
2. คนกลุ่มน้อยผู้ปกครองมีสถานะทางสังคมเศรษฐกิจต่างจากคนส่วนใหญ่ของสังคมอย่างชัดเจนมักมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง
3. การเลื่อนชั้นทางสังคมของชนชั้นล่างไม่สู่สถานะชนชั้นนำจะเป็นไปอย่างช้าๆ และต่อเนื่องเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิวัติ
4. ชนชั้นนำมีการปรองดองร่วมกันในค่านิยมพื้นฐานของระบบสังคมและการรักษาไว้ซึ่งโดยระบบส่วนรวมชนชั้นนำจะมีความแตกแยกกันเฉพาะในทางประเด็นแคบๆ เท่านั้น
5. นโยบายรัฐมิได้สะท้อนความต้องการของประชาชนแต่ค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำ
6. ความเข้มแข็งของชนชั้นนำเกิดจากความไม่กระตือรือร้นของส่วนใหญ่ ทำให้ชนชั้นนำมีอิทธิพลต่อคนส่วนใหญ่มากกว่าคนส่วนใหญ่จะมีอิทธิพลต่อชนชั้นนำ

จากลักษณะดังกล่าวอาจสรุปได้ว่า แนวคิดชนชั้นนำมีความเชื่อว่านโยบายสาธารณะมิได้สะท้อนถึงความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ แต่กลับสะท้อนถึงผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำเป็นหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง ขณะเดียวกัน นโยบายดังกล่าวมักมีการผูกยึดหรือมีความเชื่อมโยงกับค่านิยมพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม ซึ่งกลุ่มชนชั้นนำมักเห็นด้วยและให้การยอมรับ<sup>63</sup>

จากการที่เกณฑ์ในการระบุถึงชนชั้นนำมีความแตกต่างกันในแต่ละสังคมอาจมีปัจจัยหลายปัจจัยและอาจแตกต่างกันได้มากกว่าหนึ่งปัจจัยในการสนับสนุนส่งเสริมให้บุคคลเป็นชนชั้นนำ ดังนั้นในสังคมแต่ละแห่งอาจมีชนชั้นนำได้มากกว่าหนึ่งประเภทตามลักษณะของปัจจัยและค่านิยมของสังคมนั้น

---

<sup>63</sup> ยอดชาย ชูติกาโม, "กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปี พุทธศักราช 2540: ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจกลุ่มผลักดันและชนชั้นนำทางการเมือง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 12.

ระดม วงษ์น้อย ได้เสนอแนะแนวทางการระบุนชนชั้นนำโดยทั่วไปได้ 3 วิธีใหญ่คือ

1. วิธีการระบุนบุคคลชั้นนำโดยพิจารณาจากตำแหน่ง

วิธีการนี้ยึดหลักที่ว่าบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญในองค์กรต่างๆ ของสังคม คือ ชนชั้นนำตำแหน่งเหล่านี้อาจเป็นตำแหน่งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ราชการ หรือ ศาสนา ทั้งนี้ เพราะถือว่าบุคคลที่มีตำแหน่งในสังคมดังกล่าวจะควบคุมทรัพยากรและการตัดสินใจของชุมชน

2. วิธีการระบุนบุคคลชั้นนำโดยพิจารณาจากชื่อเสียง

วิธีนี้มีความเชื่อว่า คนที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในสังคม โดยที่สังคมมอบความไว้วางใจในการตัดสินใจปัญหาของสังคม คือ ชนชั้นนำในสังคมนั้น วิธีการกับความคิดเห็นและความเชื่อในสายตาของผู้อื่นไม่ใช่มองไปที่บุคคลชั้นนำโดยตรง

3. วิธีการระบุนบุคคลชั้นนำโดยพิจารณาจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ วิธีนี้ผู้วิจัย

ต้องศึกษาผลการประชุม ผลการตัดสินใจของชุมชนนั้นๆ ศึกษาว่าผลการตัดสินใจจะมีผลกระทบถึงบุคคลกลุ่มใดมากที่สุด และผลของการกระทบนั้นมีส่วนทำให้บุคคลกลุ่มนั้นมีบทบาทในลักษณะบุคคลชั้นนำเพียงไร

จากเกณฑ์การระบุถึงลักษณะสำคัญและคำจำกัดความถึงชนชั้นนำ ชนชั้นนำในสังคมไทยจึงน่าจะประกอบด้วย นักการเมือง ทหาร ข้าราชการและนักธุรกิจ โดยกลุ่มของนักการเมือง ทหารและข้าราชการจะมีบทบาททางสังคมในด้านนโยบายและการปกครอง ในขณะที่นักธุรกิจจะควบคุมเศรษฐกิจของสังคม<sup>64</sup> ในการศึกษาวิจัยนี้มีสมมติฐานว่าสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยเป็นชนชั้นนำ การกำหนดถึงความเป็นชนชั้นนำนี้จะใช้วิธีการระบุโดยพิจารณาจากตำแหน่งเป็นเกณฑ์สำคัญ โดยพิจารณาประกอบตำแหน่งทางการเมือง ตำแหน่งทางธุรกิจและตำแหน่งในหอการค้าไทยที่สมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ ซึ่งอาจทำให้สมาชิกผู้หนึ่งสามารถเป็นได้ทั้งชนชั้นนำภายในองค์กร ชนชั้นนำทางธุรกิจและชนชั้นนำทางการเมือง หากสมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งภายในเวลาเดียวกัน การมีหลายตำแหน่งหลายบทบาทในบุคคลเดียวกันส่งผลให้บุคคลผู้นั้นมีสถานภาพที่ทับซ้อนกัน ความทับซ้อนกันในเชิงสถานภาพส่งผลกระทบต่อประโยชน์จากแต่ละสถานภาพมีความเชื่อมโยงกันไปด้วย ดังนั้นการเลือกกระทำหรือไม่กระทำจากแต่ละสภาพจึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ในสถานภาพอื่นที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย

<sup>64</sup> คณะทำงานวิจัยกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือ, รายงานวิจัยเรื่องบทบาทของบุคคลชั้นนำต่อการพัฒนาเมืองในภาคเหนือ, 2530, หน้า 20.

การระบุถึงความเป็นชนชั้นนำของสมาชิกหอการค้าไทยก็เพื่อจะโยงไปสู่การเข้าไปสัมพันธ์กับการเมือง โดยสมมติฐานได้แบ่งความสัมพันธ์ทางการเมืองออกเป็น 2 ระดับ คือ แบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ (รายละเอียดโปรดดูบทที่ 1) และจากการที่ระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองไทย ตกอยู่ภายใต้กรอบความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งการอาศัยความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์คือ หนึ่งในวิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์เศรษฐกิจไทยใช้ในการดำเนินการของกลุ่ม ผู้วิจัยจึงขอนำแนวคิดระบบอุปถัมภ์มาประกอบเพิ่มเติมในการศึกษา

## 2.5 แนวคิดระบบอุปถัมภ์

กรอบแนวคิดนี้ เชื่อว่า การเกิดกลุ่มอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัว ความใกล้ชิด ความไว้วางใจในลักษณะความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ในแนวดิ่ง

**โครงสร้างแบบอุปถัมภ์จะประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ (Patron-Client Structure)**

1. ผู้อุปถัมภ์ (Patron)
2. ผู้รับอุปถัมภ์ (Client)

ซึ่งโครงสร้างแบบอุปถัมภ์ อาจจะเริ่มจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 คน และอาจหมายเครือข่ายครอบคลุมออกไปเชื่อมโยงสู่ ผู้รับการอุปถัมภ์รายอื่นๆ เข้ามาไว้ภายใต้การคุ้มครองของผู้อุปถัมภ์ในลักษณะแนวดิ่งตามแผนภาพแบบปิระมิด โดยโครงสร้างแบบอุปถัมภ์นี้จะเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ไม่เป็นทางการและมีอิทธิพลมากกว่ารูปแบบที่เป็นทางการ<sup>65</sup> ในระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งฝ่ายจะเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน แม้ทั้งสองฝ่ายจะช่วยเหลือเกื้อกูลแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันก็ตาม ภายใต้ระบบความสัมพันธ์ผู้อุปถัมภ์จะอยู่ในฐานะที่สูงกว่าผู้รับการอุปถัมภ์ ความไม่เท่าเทียมนี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ครอบครอง ความรู้ความชำนาญความมั่งคั่งหรืออำนาจทางการเมืองไว้ได้มากกว่าฝ่ายผู้รับการอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ทั้งสองฝ่ายอาจจะเป็นได้ตั้งแต่ในเชิงเศรษฐกิจ การเมือง สังคมการช่วยเหลือต่างๆ จนถึงความคุ้มครองและที่สำคัญยิ่งคือ ความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์จะเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็น

<sup>65</sup>ชัชอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ: วัชรินทร์การพิมพ์, 2522), หน้า 41-42.



หลัก โดยความสัมพันธ์ส่วนตัวจะมีที่มาคือ “ความใกล้ชิด” ซึ่งมีได้ตั้งแต่การไปมาหาสู่กัน สม่่าเสมอการเป็นเพื่อนร่วมงาน เพื่อนนักเรียน เพื่อนร่วมรุ่นหรือเพื่อนร่วมสถาบัน จนถึงความเป็นญาติพี่น้อง ซึ่งผู้รับอุปถัมภ์จะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว นำมาซึ่งความช่วยเหลือจากผู้อุปถัมภ์ ลักษณะของการอุปถัมภ์จะตั้งบนฐานของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ให้การอุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ ผู้อุปถัมภ์จะใช้อิทธิพลและสิ่งที่มีอยู่ในมืออยู่คุ้มครองหรือให้ประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งผู้รับอุปถัมภ์ก็จะตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดี-รับใช้ในรูปแบบต่างๆ ตามความต้องการของผู้ให้การอุปถัมภ์ลักษณะความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์นี้ มีลักษณะไม่แน่นอนแต่จะยืดหยุ่นและปรับตัวตามลักษณะสังคม ช่วงเวลาตราบใดที่ทั้งผู้รับอุปถัมภ์และผู้ให้การอุปถัมภ์ ต่างเห็นว่ายังมีเป็นไปได้ที่จะแลกเปลี่ยนความผูกพันนี้ตามระบบก็จะดำเนินต่อไป<sup>66</sup>

### ระบบอุปถัมภ์ในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ในกระบวนการกำหนดนโยบายความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์จะเกิดขึ้นในลักษณะที่ข้าราชการหรือผู้มีอำนาจการเมืองเป็นผู้ผูกขาดหรือมีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบาย ส่วนนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจปราศจากอำนาจดังกล่าวหรือมีน้อยมาก แต่ก็ต้องการที่จะอาศัยอำนาจนี้ให้เชื่อมต่อผลประโยชน์หรือช่วยแก้ไขปัญหาคงให้ตน ข้าราชการผู้มีอำนาจทางการเมือง จึงเป็นผู้อุปถัมภ์ ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ก็อยู่ในฐานะผู้รับการอุปถัมภ์ ทั้งสองฝ่ายจะแลกเปลี่ยนประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์อาจใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ผู้นำหรือกรรมการมีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผลักดันนโยบายสาธารณะให้เป็นประโยชน์กับตน มากกว่าจะแสดงอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้วยวิธีการแบบเป็นทางการต่างๆ<sup>67</sup>

<sup>66</sup>สุนทร ลีที่ชวน, "กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย: ศึกษากรณีสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 54. และ วงกต จันทพานิช, "บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย: ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจการทองเที่ยว," , หน้า 49.

<sup>67</sup>ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองและการบริหาร, หน้า 40-41.

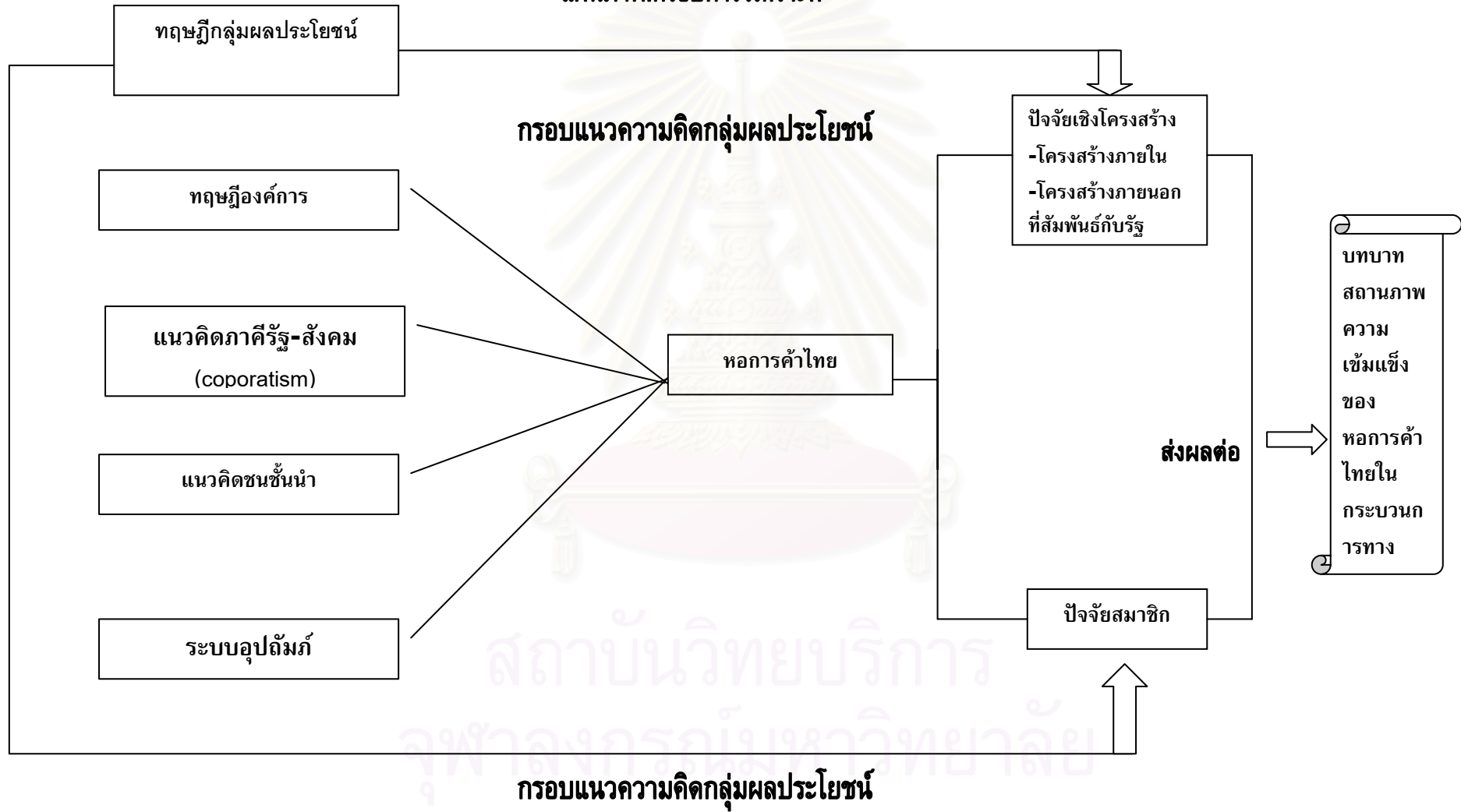
## 2.6 สรุปกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ถึงปัจจัยพื้นฐานที่มีส่วนเสริมสร้างการแสดงบทบาทของหอการค้าไทยในกระบวนการทางการเมือง จะนำทฤษฎีที่กล่าวถึงทั้งหมดมาเป็นกรอบในการศึกษา

โดยจะศึกษาหอการค้าไทยผ่านกรอบแนวคิดเรื่องกลุ่มประโยชน์ เพื่อพิจารณาและศึกษาถึงประเภทของการจัดตั้งและองค์ประกอบการแสดงออกของหอการค้าไทยในฐานะของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งผู้วิจัยมุ่งทำความเข้าใจถึงปัจจัยภายในกลุ่มอันจะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของกลุ่มตามแนวทฤษฎี ประเด็นนี้แนวคิดเรื่ององค์การและแนวคิดเรื่องชนชั้นนำจะถูกนำมาใช้ในการอธิบายถึงปัจจัยภายในของหอการค้าไทย เพื่อพิจารณาว่า หอการค้าไทยมีการจัดรูปแบบโครงสร้างและการบริหารงานแบบองค์การหรือไม่อย่างไร ขณะที่แนวคิดเรื่องชนชั้นนำจะถูกนำมาใช้ในการระบุถึงสถานภาพของสมาชิกของหอการค้าไทยที่นำมาศึกษา นำมาเป็นกรอบในการพิจารณาถึงพฤติกรรมของหน่วยระดับย่อยภายใต้โครงสร้างใหญ่ว่ามีผลกระทบต่อบทบาทกลุ่มในรูปแบบใดซึ่งทั้งหมดนี้ การอธิบายถึงบทบาทหอการค้าไทยจะอยู่ภายใต้กรอบความสัมพันธ์ที่กลุ่มเชื่อมโยงกันระบบการเมืองผ่านทางความสัมพันธ์ในเชิงนโยบาย แนวคิดแบบ Corporatism และระบบอุปถัมภ์จะช่วยให้ความกระจ่างถึงภาพการยึดโยงวิธีการเข้าถึงและการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ที่หอการค้าไทยมีต่อกระบวนการทางการเมืองไทย รวมถึงผลกระทบจากกระบวนการทางการเมืองไทยที่มีต่อการแสดงบทบาทหอการค้าไทย โดย Corporatism จะใช้ในการมองระดับองค์กรกับรัฐและระบบอุปถัมภ์ จะใช้ในการมองความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการระหว่างสมาชิกของหอการค้าไทย กับผู้มีอำนาจรัฐ อันเป็นวิธีการเข้าถึงแบบหนึ่งของกลุ่มประโยชน์ ซึ่งทั้งหมดนี้จะย้อนกลับสู่การทำความเข้าใจในการเลือกใช้วิธีการดำเนินการของหอการค้าไทยจากปัจจัยที่มีอยู่ทั้งภายใน-ภายนอก อันจะมีผลในการประเมินถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานบทบาทและสถานะของหอการค้าไทยในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมืองไทย

กรอบแนวคิดที่จะนำมาใช้วิเคราะห์สามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

# แผนภาพ:กรอบการวิเคราะห์



## บทที่ 3

### หอกการค้าไทย

#### 3.1 หอกการค้า: ประวัติความเป็นมา

“หอกการค้า” โดยทั่วไปหมายถึง “ชมรมหรือสมาคมอันเป็นที่รวมของพ่อค้าและผู้ประกอบอาชีพทางธุรกิจอันเกี่ยวเนื่องกับการค้า มีวัตถุประสงค์ เพื่อสนับสนุน ช่วยเหลือ พิทักษ์ และรักษาผลประโยชน์ของผู้เป็นสมาชิก ในปัจจุบันการรวมกลุ่มลักษณะเช่นนี้ของบรรดาพ่อค้านักธุรกิจเพื่อดำเนินงานในการส่งเสริมการค้า การเกษตร การอุตสาหกรรม และการเงิน โดยมีพื้นฐานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก มีอยู่ในแทบทุกประเทศทั่วโลก”<sup>1</sup>

ประเภทของหอกการค้า หอกการค้าทั่วโลกแบ่งออกได้ 4 ประเภท<sup>2</sup> คือ

1. หอกการค้าประจำเมืองเป็นหอกการค้าที่ตั้งขึ้นมาตามเมืองต่างๆ โดยมีสมาชิกเป็นบริษัท ห้างร้านในเขตภูมิภานั้นๆ ชื่อของหอกการค้ามักใช้ชื่อตามเมืองนั้น เช่น หอกการค้าที่ตั้งอยู่ในกรุงลอนดอนที่เรียกว่า หอกการค้ากรุงลอนดอน เป็นต้น

2. หอกการค้าประจำชาติหรือหอกกลาง เป็นหอกการค้าที่แตกต่างไปจากหอกการค้าประจำเมือง 3 ประการด้วยกันคือ

1) ส่วนมากตั้งอยู่ในนครหลวงของประเทศนั้น

2) ภายในประเทศนั้นๆ จะมีเพียงหอกการค้าเดียว

3) การรับสมาชิกต้องรับแต่เฉพาะหอกการค้าประจำเมืองต่างๆ หรือสมาคมการค้าที่มีความสัมพันธ์

3. หอกการค้าต่างประเทศตั้งขึ้นโดยชาวต่างประเทศที่เข้าไปประกอบการค้าขายหรือวิสาหกิจอยู่ในต่างประเทศ มีการรวบรวมบริษัทห้างร้านต่างๆ ที่มีสัญชาติเดียวกันจัดตั้งหอกการค้า

---

<sup>1</sup>ยุพิน พิทยาวัฒนชัย, “การบริหารหอกการค้าและสมาคมการค้าเพื่อการส่งเสริมสินค้าไทยในการส่งออก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 8

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ของตนขึ้นในประเทศนั้นๆ โดยวัตถุประสงค์ที่จะรักษาส่งเสริมและป้องกันผลประโยชน์ของสมาชิกที่เข้าไปประกอบวิสาหกิจอยู่ ซึ่งสมาชิกก็สามารถที่จะรับบริการต่างๆ จากหอการค้าได้

4. หอการค้าระหว่างประเทศหรือหอการค้านานาชาติ (International Chamber of Commerce) ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1919 โดยนักธุรกิจชั้นนำจากประเทศเบลเยียม ฝรั่งเศส อิตาลี สหราชอาณาจักร และอเมริกา หอการค้านานาชาติเป็นสหพันธ์นักธุรกิจของโลก ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากประเทศต่างๆ ไม่น้อยกว่า 90 ประเทศ และมีแนวอาชีพต่างๆ กัน เช่น การอุตสาหกรรม การเงิน การธนาคาร การขนส่งการประกันภัย สมาคมการค้า หอการค้า รวมทั้งนักธุรกิจทั่วไป มีหน้าที่ช่วยให้การค้าของโลกให้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวางเป็นตัวแทนและส่งเสริมวิสาหกิจเอกชนทั่วโลก โดยได้รับการสนับสนุนจากนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศทางลดหรือหลีกเลี่ยงสิ่งที่เป็นอุปสรรคแก่การค้า และทำหน้าที่เป็นสถานที่หักบัญชี (Clearing House) แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนักธุรกิจด้วยกัน นอกจากนี้ยังมีการจัดทำสถิติและประมวลข่าวสารใหม่ๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจการค้า อุตสาหกรรม ฯลฯ ของประเทศต่างๆ ให้กับสมาชิกทราบพิจารณาข้อบังคับทางกฎหมายที่มีผลต่อการค้า ให้คำแนะนำหรือเป็นที่ปรึกษาในด้านเทคนิคการค้าต่างๆ<sup>3</sup>

### 3.1.1 บทบาทหน้าที่ของหอการค้า

บทบาทตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509

พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 ได้ให้บทบาทหน้าที่ของหอการค้าไว้ตามมาตรา 28 ดังนี้คือ

1. **ปรับปรุง (Improve)** คือ การดำเนินการทำวิถีทางที่จะแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้าในส่วนรวมของจังหวัดหรือท้องถิ่น ไม่ว่าจะข้อบกพร่องนั้นจะเกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐบาลหน่วยราชการ หรือเอกชน แต่ทั้งนี้หอการค้าต้องได้รับความร่วมมือจากสมาชิก โดยถือว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องช่วยกันแจ้งข้อบกพร่องที่ควรให้หอการค้าดำเนินการแก้ไขนั้น มายังหอการค้า หากสมาชิกทุกคนให้ความร่วมมือ หอการค้าก็จะอำนวยความสะดวกนี้ให้แก่สมาชิก และจังหวัดได้สมบูรณยิ่งขึ้น

<sup>3</sup> เรืองเดียวกัน, หน้า 10.

2. **ส่งเสริม (Promote)** เป็นหน้าที่ของหอการค้าที่จะต้องปฏิบัติทุกวิถีทาง เพื่อที่จะทำให้การค้าขายของท้องถิ่นนั้น หรือจังหวัดนั้นเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทันกับวิวัฒนาการของประเทศ หรือของโลก เรื่องนี้ก็นักไปในกาารให้บริการแก่สมาชิก เช่น จัดสถิติ และประมวลข่าวสารใหม่ๆ แจกสมาชิก จัดงานแสดงสินค้าเพื่อโฆษณาสินค้า ตอบปัญหาต่างๆ ที่สมาชิกและผู้อื่นสอบถาม มา พิจารณาหาทางลดต้นทุนของสินค้าช่วยระงับข้อพิพาททางการค้า ออกเอกสารหรือหนังสือรับรองทางการค้า เปิดการอบรมวิชาการค้า เพื่อให้มีพ่อค้าที่ดีมากขึ้น เสนอหรือแนะนำข้อคิดเห็น ที่เป็นประโยชน์ทางการค้าแก่รัฐบาลหรือหน่วยราชการ แลกเปลี่ยนเอกสารกับหอการค้าจังหวัด อื่นๆ หรือสมาคมการค้าอื่นๆ ซึ่งหอการค้าหรือสมาชิกส่วนมากเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการค้าหรือ อาชีพ

3. **รักษาผลประโยชน์ (Protect)** ทางการค้าของสมาชิกและจังหวัด เป็นงานที่สำคัญมากแขนงหนึ่งของหอการค้า ซึ่งจะอำนวยความสะดวกโดยตรง และเห็นผลทันตาแก่มวล สมาชิกและจังหวัด งานที่สำคัญคือ การเป็นตัวแทนสมาชิกไปติดต่อกับรัฐบาลหรือเทศบาล เพื่อ แนะนำให้แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เห็นว่าไม่เป็นธรรมแก่สังคมในทาง การค้า และทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป เสนอให้ออกกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เห็นว่าจะ เป็น ประโยชน์ทางการค้าและอาชีพของสังคมใน ประท้วงการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นธรรมของพนักงาน เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัด หอการค้าจังหวัดจึงจัดว่าเป็นสถาบันที่สำคัญสำหรับจังหวัดหนึ่ง เพราะ อยู่ใกล้ชิดกับสมาชิกในท้องถิ่นนั้นที่สุด และสามารถอำนวยความสะดวกหรือให้บริการแก่บรรดา สมาชิกได้ดีกว่า และมากกว่าสถาบันเอกชนประเภทอื่นๆ ทั้งสมาชิกทุกคนก็มีโอกาสขอความช่วยเหลือหรือรับบริการจากหอการค้าจังหวัดได้สะดวกด้วย นอกจากนี้แล้วยังก่อให้เกิดการร่วมมือ กันระหว่างจังหวัดได้ด้วย

### หอการค้าไทย

ในสมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งมีแนวทางในการดำเนินนโยบายทาง เศรษฐกิจต่อจาก จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาและการเปิดระบบเศรษฐกิจแบบ เสรี ซึ่งในการที่รัฐจะสามารถดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจการค้าได้อย่างราบรื่นและมี ประสิทธิภาพอย่างสมบูรณ์นั้น รัฐจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชน ซึ่งตลอดมา หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐไทยไม่เคยให้ความสนใจหรือให้การสนับสนุนอย่าง จริงจังต่อการรวมกลุ่มของภาคเอกชนหรือสมาคมการค้าในประเทศ ตลอดจนหอการค้า ต่างประเทศในไทย รัฐจะควบคุมการดำเนินการของกลุ่มเหล่านี้ด้วยเหตุผลเรื่องความมั่นคง

และความราบรื่นของการปกครองเป็นหลัก เมื่อมีการเปิดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีขึ้น รัฐจึงมีความจะเป็นที่จะต้องเข้ามาจัดการกำกับดูแลและให้ความสำคัญกับการดำเนินการของกลุ่มการค้าสมาคมเหล่านี้ เพื่อที่กลุ่มเหล่านี้ได้จะมีสถานะทางกฎหมายและสามารถร่วมมือกับรัฐบาล ตลอดจนเป็นตัวแทนภาคเอกชนในเวทีเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้อย่างเป็นทางการ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับสถาบันทางการค้าของเอกชนขึ้น เรียกว่า “พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509”

โดยพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “หอการค้า” ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้ “หอการค้า” หมายถึง สถาบันที่บุคคลหลายคนจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริม การค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน หรือ เศรษฐกิจ อันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน<sup>4</sup>

โดยการดำเนินการของหอการค้า นั้น กฎหมายกำหนดให้ขึ้นกับกรรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ดูแลควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย

จากนิยามของหอการค้าที่กฎหมายได้ให้ไว้ แสดงให้เห็นว่าหอการค้าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมายและถูกกำหนดบทบาทหน้าที่ด้วยข้อกำหนดด้วย เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามการนิยามความหมายก็ส่งผลต่อการขยายบทบาทหน้าที่ของหอการค้าที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคตพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 ได้แบ่งประเภทของหอการค้าออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. หอการค้าจังหวัด
2. หอการค้าต่างประเทศ
3. หอการค้าไทย
4. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

โดยข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติ 2509 ก่อให้เกิดสถาบันทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนขึ้นใหม่ ถึงสองสถาบันคือ หอการค้าจังหวัด และสภาหอการค้าประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดโครงสร้างการบริหารจัดการและความเข้มแข็งขององค์กรหอการค้าไทย ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

<sup>4</sup>พระราชบัญญัติหอการค้า 2509.

จากพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 ทำให้หอการค้าไทยมีสถานะเป็นทั้งหอการค้าประจำเมืองและหอการค้าประจำชาติ เมื่อพิจารณาจากการแบ่งประเภทหอการค้าที่ใช้เป็นสากลเนื่องจากหอการค้าไทยเป็นหอการค้าประจำจังหวัดกรุงเทพมหานคร และเป็นหอการค้าแห่งชาติด้วยในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตามหอการค้าไทยก็ยังมีลักษณะบางประการที่ต่างไปจากรูปแบบหอการค้าสากล คือ หอการค้าที่เป็นหอการค้าประจำชาติโดยทั่วไปจะไม่มีสมาชิกที่เป็นบริษัทห้างร้าน ขณะที่สมาชิกของหอการค้าไทยประกอบไปด้วยบริษัทห้างร้านในเขตกรุงเทพมหานครเป็นหลัก สาเหตุน่าจะมาจากการที่ลักษณะแบ่งประเภทของหอการค้าของไทยแตกต่างไปจากสากลเนื่องจากการจัดตั้งสถาบันที่สูงกว่าหอการค้าไทยขึ้นไปอีก คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งการจัดแบ่งดังกล่าวเป็นไปเพื่อเหตุผลในการวางแผนนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในสมัยนั้นเป็นสำคัญ ฉะนั้นประเภทของหอการค้าไทย จึงก้ำกึ่งระหว่างการเป็นหอการค้าประจำจังหวัดและการเป็นหอการค้าประจำชาติ พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509 ได้ กำหนดวัตถุประสงค์ของหอการค้าไทยไว้ดังนี้

1. ส่งเสริมวิสาหกิจต่างๆ เพื่อประโยชน์ในทางการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินและเศรษฐกิจโดยทั่วไป อาทิ รวบรวมสถิติ เผยแพร่ข่าวสารการค้า วิจัยเกี่ยวกับการค้าและการเศรษฐกิจ ส่งเสริมการท่องเที่ยวการออกไปรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า การวางมาตรฐานคุณภาพสินค้า การจัดงานแสดงสินค้าและการเป็นอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาททางการค้า
2. ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
3. รับคำปรึกษาและให้คำแนะนำแก่สมาชิกเกี่ยวกับการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจรวมถึงช่วยอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการดำเนินธุรกิจของสมาชิก
4. ประสานงานทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการค้ากับทางราชการ หน่วยงานภาคเอกชนอื่นๆ ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ
5. ปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของหอการค้าหรือตามที่ทางราชการมอบหมายข้อกำหนดวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติเบื้องต้น นี้เป็นแผนแม่บทหลักที่หอการค้าจักต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว หารูปแบบ วิธีการในการปฏิบัติงานนั้นก็แตกต่างกันกับคณะกรรมการบริหารแต่ละชุด และสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ



และการเมืองที่เปลี่ยนไปในแต่ละสมัย หากการดำเนินงานของหอการค้าก็ต้องตั้งอยู่ในขอบเขตของวัตถุประสงค์ ตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509<sup>5</sup>

### 3.1.2 ประวัติความเป็นมาของหอการค้าไทย

วัฒนธรรมในการค้า-ขายนั้น นับเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและมีอยู่ในทุกสังคม ทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต มูลเหตุแห่งการค้าขายนั้น มาจากความต้องการของมนุษย์เป็นสำคัญ โดยเริ่มจากการแลกเปลี่ยนอาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรค อันเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตระหว่างกัน เมื่อสังคมมีความซับซ้อน มีการจัดระเบียบ และกฎเกณฑ์ในการตีกรอบมากขึ้น ระบบ “เงินตรา” ที่ถูกนำมาใช้ในการค้า-ขายแทนการแลกเปลี่ยนสินค้าแต่เดิม

การค้าขายในชั้นเดิมมักจะเป็นการค้าภายในชุมชนภายในเมืองหรือประเทศนั้นๆ เอง หากเมื่อความต้องการพื้นฐานเพื่อได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์มักจะต้องการสิ่งของที่มีมากเกินไปกว่าความจำเป็นในการดำรงชีวิต ความต้องการเกินกว่าปัจจัยในการดำรงชีวิตของมนุษย์นี้เองทำให้เกิดการขยายทางการค้า ขยายจากบ้านต่อบ้านเป็นเมืองต่อเมือง และประเทศต่อประเทศ หากความต้องการของมนุษย์ที่มีไข่มากกว่าปัจจัยเพียงประการเดียวที่ทำให้เกิดการขยายตัวทางการค้า ปัจจัยทางการเมืองเป็นประเด็นที่ควรนำมาพิจารณารวมไปด้วย เพื่อจะศึกษาสภาพและความเป็นไปทางการค้าในสมัยต่างๆ

การค้า-ขายของไทยนั้น หากจะนับย้อนไปแล้วปรากฏหลักฐานประวัติศาสตร์ได้ถึงสมัยอาณาจักรฟูนัน หากความเด่นชัดทางเอกสารข้อมูลเกี่ยวกับการค้า-ขายนั้น เริ่มตั้งแต่สมัยสุโขทัย เป็นต้นมา จากข้อความที่ปรากฏในศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหงที่ว่า “ใครใคร่ค้าม้า ค้า ใครจักใคร่ค้าช้าง ค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้ำทอง ค้า” ซึ่งลักษณะการค้าในสมัยสุโขทัยนั้น สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ได้ให้บรรดาอภัยไว้ว่า “เป็นการอุดหนุนให้มหาชนไปมาค้าขายถึงกันในระหว่างเมืองต่อเมือง และประเทศต่อประเทศ”<sup>6</sup> เส้นทางการค้าในสมัยสุโขทัยนั้นมีทั้งทางบกและทางทะเล เส้นทางการค้าทางบกที่สำคัญคือเส้นทางจากสุโขทัยจนถึงแหลมมลายู และเส้นทางจากกรุงสุโขทัยถึงแคว้นลานนาไทย เส้นทางการค้าทางทะเลนั้นใช้เรือสำเภาเป็นพาหนะ ประเทศที่

<sup>5</sup>หนังสือคู่มือหอการค้าไทย, ส่วนงานสมาชิกสัมพันธ์ ฝ่ายส่งเสริมและบริการธุรกิจ, หน้า 3-4.

<sup>6</sup>ประวัติการค้าไทย, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายสง่า วรณดิษฐ์, 2512 หน้า 2.

กรุงสุโขทัยแต่ส่งสำเนาไปค้าขายด้วยนั้นมี จีน ญี่ปุ่น เกาหลี ชวา อินเดีย ฯลฯ สินค้าสำคัญในการซื้อขายแลกเปลี่ยนได้แก่ ไม้พื้นเมือง เสื้อผ้าแพรพรรณ ถ้วย-ชามสังคโลก ฯลฯ

ในสมัยอยุธยา รูปแบบทางการค้ายังคงพัฒนาต่อเนื่องจากสมัยสุโขทัย หากแต่มีการจัดระบบและมีการควบคุมในทางการค้ามากขึ้น รูปแบบทางการค้าเป็นการค้าภายใต้ระบบบรรณาการ รัฐกับรัฐดำเนินการค้าต่อกัน ซึ่งเป็นการค้าที่กระทำควบคุมไปกับการเจริญพระราชไมตรี<sup>7</sup> การค้าในลักษณะนี้ขยายเป็นวงกว้างมากขึ้น เมื่อ โปรตุเกส ฮอลันดา สเปน อังกฤษและฝรั่งเศส เริ่มเดินทางทยอยเข้ามาค้าขายกับอยุธยา ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 เป็นต้นมา ซึ่งการเข้าเจริญสัมพันธไมตรีทางการค้าของชาติตะวันตกเหล่านี้ก่อให้เกิดรูปแบบใหม่ทางการค้า คือ “การค้าภายใต้ระบบราชการ”<sup>8</sup> รูปแบบการทางค้าแบบนี้เป็นการทำสัญญาระหว่างรัฐและพ่อค้าต่างชาติ เป็นการติดต่อระหว่างบุคคล 2 กลุ่มคือ พ่อค้าชาวต่างประเทศและเจ้าขุนมูลนายไทย ซึ่งยืนอยู่บนฐานการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกัน รูปแบบทางการค้าลักษณะนี้ รัฐบาลอนุญาตให้บริษัทต่างชาติมีสิทธิตั้งสถานีการค้าที่อยุธยาและเมืองท่าต่างๆ ตลอดจนมีสิทธิขอสัมปทานผูกขาดการค้าซื้อ-ขายสินค้า โดยมีพระคลังสินค้าเป็นบริษัทตัวแทนรัฐไทย พระคลังสินค้ามีบทบาทสำคัญในกิจการส่งสินค้าเข้าและส่งออก

ตลาดการค้าและชุมชนทางการค้าที่มีมากและกระจายอยู่รอบๆ กรุงศรีอยุธยา<sup>9</sup> แสดงให้เห็นถึงการค้าที่เจริญรุ่งเรืองอยุธยา รัฐจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลความเรียบร้อยในด้านการค้าขายตามตลาดการค้าและชุมชนทางการค้าทุกแห่ง เพื่อรักษาภูมิลำเนาของรัฐบาลไม่ให้ขายเกินราคาที่ทางการกำหนดไว้ สินค้าที่วางขายในตลาดแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ 1) สินค้าพื้นเมืองเพื่อการบริโภค สินค้าอยู่ในจำพวกผลหมากรากไม้ของกินของใช้ทั่วไป ชาวบ้านเป็นดำเนินการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันเอง 2) สินค้าเพื่อการค้า สินค้าส่วนใหญ่เป็นของหายากอันได้แก่ สินค้าฟุ่มเฟือยอันเป็นสินค้านำเข้า

<sup>7</sup>ไพฑูริย์ สายสง่า, “แง่คิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจอยุธยา”, อักษรศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 9 : 93.

<sup>8</sup>ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, สมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 39.

<sup>9</sup>“คำให้การขุนนางวัดประดู่ทรงธรรม,” แถลงการประวัติศาสตร์เอกสารโบราณคดี ปีที่ 3 เล่ม 1: 55-59.

การค้าที่เจริญรุ่งเรืองของอยุธยาได้ส่งผลทางบวกทางลบต่อประชาชนทั่วไปในอยุธยาแต่อย่างใด เนื่องจากผลกำไรที่ได้จากการค้าจะตกอยู่ที่ชนชั้นผู้ปกครอง คือ บรรดาเจ้าขุนมูลนายโดยมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพของราษฎร<sup>10</sup> ภายใต้การจัดระบบทางสังคมแบบศักดินา ไพร่และทาสเป็นแรงงานที่ไม่มีอิสระ ชาวบ้านทั่วไปไม่มีความเป็นอยู่พอยังชีพ เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้ชาวบ้านทั่วไปไม่มีโอกาสเข้าสู่ระบบการผลิตเพื่อการค้าอย่างเต็มรูปแบบ การค้าที่เกิดขึ้นในสมัยอยุธยาจึงเป็นการค้าที่เกิดขึ้นตามความพอใจของกษัตริย์และขุนนางซึ่งเป็นผู้ผูกขาดและควบคุมผลผลิตส่วนเกิน และพ่อค้ามีฐานะเป็นเครื่องมือหาเงินให้กับรัฐและขุนนาง โดยได้รับการคุ้มครองทางการค้าเป็นการตอบแทน

รูปแบบทางการค้าในสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี 2398 ลักษณะทั่วไปไม่แตกต่างจากสมัยอยุธยามากนัก ทั้งรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพ่อค้าประเทศคู่ค้าและประเภทสินค้าที่ค้า-ขาย “ส่วย” เป็นสิ่งของที่ส่งไปขายเป็นสินค้าต่างประเทศมากกว่าอย่างอื่น รายได้จากการค้าสำเภาของหลวงส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับส่วยเป็นสำคัญ การเก็บส่วยจึงกลายมาเป็นระบบที่สำคัญต่อการปกครอง เพื่อที่รัฐจะได้ส่วยมาเพียงพอกับการค้าและการใช้งานราชการ รูปแบบการเก็บส่วยในระยะแรกปรากฏในรูปของสิ่งของ เช่น ทองคำ ตะกั่ว งาช้าง ฝรั่งนาก ฯลฯ ต่อมาการเก็บส่วยได้เปลี่ยนรูปแบบจากการเก็บส่วยเป็นสิ่งของมาเป็นการเก็บส่วยเป็นเงินที่เรียกว่า “ส่วยเงิน” ระบบที่สำคัญอีกระบบที่ถูกนำมาใช้และมีผลทางการค้าคือ “ระบบเจ้าภาษีนายอากร” ซึ่งถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ในสมัยรัชกาลที่ 3 งานของญาติ ประภากันท์ชี้ว่าเป็นสมัยแห่งวิวัฒนาการขนาดใหญ่ของการผูกขาดภาษีอากร โดยเงินรับบทบาทเป็นพ่อค้ากึ่งนายทุน กึ่งราชการระบบเจ้าภาษีนายอากรนี้ ญาติ ประภากันท์ ให้ข้อสังเกตว่า มีลักษณะเป็นการค้าไม่น้อย เพราะผู้ที่แข่งขันประมูลเพื่อเป็นเจ้าภาษีล้วนหวังผลประโยชน์ทั้งนั้น และผู้ทำภาษีอากรก็มักจะคบหาขุนนางเพื่อความสะดวกในการประมูลภาษีอากร ระบบนี้ก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้าและการทุจริตในระบบราชการ รัฐในอิสระแก่เจ้าภาษีในการจัดเก็บ ไม่มีการตรวจสอบ กลุ่มที่ได้รับประโยชน์มีเพียงกษัตริย์ ขุนนาง และเงินเจ้าภาษี ขณะที่ประชาชนไทยโดยส่วนมากคือผู้เสียประโยชน์เพราะการใช้จ่ายจากภาษีที่เก็บไปมิได้อำนวยประโยชน์ต่อสังคมแต่ราษฎรกลับถูกเก็บภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อม

<sup>10</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484, หน้า 40.

รูปแบบทางการค้ายังอยู่ภายใต้การผูกขาดของรัฐ ประชาชนทั่วไปยังคงดำรงชีวิตและผลิตเพื่อยังชีพมากกว่าเพื่อค้าขาย อีกทั้งระบบควบคุมวัฒนธรรมทางสังคมยังส่งผลต่อความคิดในการดำรงชีพของสังคมไทยที่นิยมรับราชการมากกว่าการค้าขาย ทำให้การค้าขายในระดับล่างตกอยู่ในมือของชาวต่างชาติโดยเฉพาะชาวจีน อีกทั้งจีนยังได้รับยกเว้นการเกณฑ์แรงงานทำให้อิสรจะสามารถทำการค้าได้สะดวกกว่าคนไทย การค้าภายในประเทศอยู่ในขอบเขตและเป็นการแลกเปลี่ยนสินค้าของชนชั้นนำ<sup>11</sup>

การเข้ามาทำการค้าของชาติตะวันตกก่อให้เกิดผลกระทบต่อรูปแบบทางการค้า โดยเฉพาะหลังการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงในปี 2598 ที่เน้นให้ไทยยกเลิกการผูกขาดสินค้า และเปิดให้มีการค้าเสรีขึ้น รูปแบบการผลิตจึงเปลี่ยนเป็นการผลิตเพื่อการค้าอย่างเต็มรูปแบบ ข้าวกลายเป็นสินค้าที่สำคัญเพื่อการส่งออก การค้าระหว่างประเทศของไทยกับตะวันตกเพิ่มมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจการค้าไทยก้าวเข้าสู่การผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลกผู้ที่มีบทบาททางการค้าคือบริษัทการค้าจากตะวันตก ชนชั้นปกครองไทยและนายทุนชาวจีน

ระบบเจ้าภาษีนายอากรซึ่งเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บเงินให้แก่รัฐ ถูกยกเลิกอย่างช้าๆ ในสมัยรัชกาลที่ 5 และรัฐเข้ามาเก็บภาษีแทนโดยตรง รูปแบบการค้าแม้ในข้อสัญญาจะเป็นการค้าแบบเสรีแต่ในความเป็นจริงก็มีผู้ค้าขายรายใหญ่น้อยรายและโดยมากเป็นนายทุนต่างชาติคือ ชาวจีนและชาวตะวันตก<sup>12</sup> การเปิดการค้าเสรีนี้ทำให้เกิดการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างพ่อค้ากับเจ้าขุนมูลนาย และทำให้เกิดระบบนายทุนควบคู่ไปกับระบบศักดินา ระบบการค้าไทยขยายตัวมากขึ้นเป็นลำดับในสมัยรัชกาลที่ 5 6 และ 7 ข้าว ไม้สัก ยาง และดีบุกเป็นสินค้าสำคัญในการส่งออกส่วนใหญ่มีบริษัทของชาติตะวันตกและชาวจีนเป็นตัวแทนในการดำเนินกิจการ มีการจัดตั้งกลุ่มทุนทางการค้าในรูปของ “ธนาคาร” เจ้าของธนาคารมีทั้งชาวตะวันตกและชาวจีนที่มีธุรกิจการค้าแต่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจการโรงสีข้าวและกิจการค้าข้าว นอกจากการจัดตั้งธนาคารแล้ว พ่อค้าชาวจีนยังมีการรวมตัวกันเป็นสมาคมต่างๆ เช่น สมาคมโรงสีไฟ สมาคมพ่อค้าข้าว และสมาคมพ่อค้าจีน ซึ่งตั้งปี 2472 สมาคมนี้ดำเนินกิจการเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของพ่อค้าชาวจีนโดยทั่วไป ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มและขยายอาณาจักรทางการค้าของชาวจีนให้มั่นคงยิ่งขึ้น

<sup>11</sup>ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยจนถึง พ.ศ.2484, หน้า 45.

<sup>12</sup>ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ, เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524 ), หน้า 146.

นอกจากนี้พ่อค้าจีนเหล่านี้ยังสร้างความสัมพันธ์ทางเครือญาติจากการแต่งงานกันเองภายในกลุ่มพ่อค้าด้วยกันได้แก่ หวังหลี่ ล่ำซำ บูลสุข เศรษฐภักดี

ปี 2475 เมื่อระบบสมบูรณาญาสิทธิราชสิ้นสุดลง ท่ามกลางความผันผวนและความตกต่ำทางเศรษฐกิจ “การค้า” ไทยก้าวเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโลกเต็มรูปแบบ กระนั้นก็ดี ก็ยังไม่มีสมาคมธุรกิจการค้าใดที่เป็นของคนไทยแท้ๆ คนไทยยังคงอยู่ภายใต้บริบททางสังคมและวัฒนธรรมเดิม ส่วนใหญ่ยังคงทำมาหากินในภาคการเกษตรหรือรับราชการ ธุรกิจการค้าโดยมากยังอยู่ในมือของชาวยุโรปและชาวจีนบางส่วนสมาชิกสมาคมการค้าจีนโดยมากก็เป็นคนต่างด้าวที่ยังไม่ได้เป็นคนไทย ทั้งทางกฎหมายและวัฒนธรรมความเป็นอยู่<sup>13</sup>

ในจำนวนบริษัทการค้า 235 บริษัทในปี 2476 มีบริษัทของคนไทยเพียง 3 บริษัท (ในจำนวนนี้น่าจะเป็นคนไทยที่มีเชื้อสายจีนด้วย) ส่วนบริษัทยุโรปมีถึง 112 บริษัท และเป็นของคนจีน 61 บริษัท การปฏิวัติในปี 2475 ได้กระตุ้นให้เกิดความรู้สึกชาตินิยมทางเศรษฐกิจขึ้นในกลุ่มพ่อค้าคนไทย และคนไทยเชื้อสายจีนที่ผสมกลมกลืนกันดีแล้ว ภายในระยะเวลาไม่นานนักหลังการปฏิวัติ พ่อค้ากลุ่มหนึ่งได้รวมตัวกันก่อตั้งสมาคมธุรกิจการค้าของไทยขึ้นเป็นครั้งแรกคือ “หอการค้าสยาม” ซึ่งการที่มีสมาคมธุรกิจของคนไทยเพิ่มจำนวนขึ้นนี้สอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายของรัฐบาลหลัง ปี2475 หลายชุด คือ การพยายามใช้สมาชิกการค้าของคนไทยเป็นเครื่องมือในการลดทอนอิทธิพลของคนต่างชาติที่ควบคุมเศรษฐกิจไทยอยู่<sup>14</sup> ซึ่งหอการค้าสยามก็คือ หอการค้าไทยในปัจจุบัน

### การจัดตั้งหอการค้าไทย

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 มีพ่อค้าชาวไทยอยู่กลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างมีความรู้ดี มีประสบการณ์จากต่างประเทศมากพอสมควร มีการพบปะ พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เสมอๆ โดยมีนายเล็ก โกเมศ เป็นแกนนำคนสำคัญ ได้ชักชวนมาร่วมกันปรึกษาเป็นทางการว่า ในต่างประเทศเกือบจะทุกประเทศล้วนมี “หอการค้า” เป็นองค์กรที่อำนวยความสะดวกให้แก่หอการค้าในประเทศในประเทศไทยเองก็มีพ่อค้าคนไทยไม่น้อย จึงควรที่จะ

<sup>13</sup>อเนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวสมาคมธุรกิจ (กรุงเทพฯมหานคร: คบไฟ, 2535), หน้า 28.

<sup>14</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

รวมตัวเป็นปึกแผ่น โดยมีองค์กรกลางที่จะเป็นปากเสียงของพ่อค้าและประสานงานร่วมมือกับรัฐบาลส่งเสริมการค้าพาณิชย์ของประเทศให้มีการเจริญก้าวหน้ามากขึ้น

หลังการพบปะปรึกษากันเรื่องการจัดตั้งหอการค้ากันหลายต่อหลายครั้ง พ่อค้ากลุ่มดังกล่าวก็ได้เริ่มรณรงค์ชักชวนบรรดาเพื่อนฝูงในวงการค้าให้มารวมตัวกันมากขึ้น มีการจัดการประชุมภายในเรื่องการจัดตั้ง “หอการค้า” ขึ้นอีกหลายครั้ง และได้ทำหลักฐานการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2475 ที่บ้านของนายเล็ก โกเมศ ในการประชุมนี้มีเรื่องสำคัญคือ การกำหนดเรียกชื่อ หอการค้าไทยเป็นภาษาอังกฤษว่า “Siamese Chamber of Commerce” โดยที่ประชุมได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสมาคมไว้ 6 ประการคือ

- 1) เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างพ่อค้าและประชาชน
- 2) แลกเปลี่ยนและให้ความรู้ต่างๆ
- 3) ช่วยเหลือพ่อค้าไทยเท่าที่จะทำได้
- 4) ส่งเสริมการติดต่อระหว่างพ่อค้าในและนอกประเทศ
- 5) บำรุงและส่งเสริมพ่อค้าไทย
- 6) ส่งเสริมให้คนไทยนิยมการค้ามากขึ้น

ในการนี้ที่ประชุมได้มอบให้พระนิติการณ์ประสบ ขุนประเสริฐ ศุภมาตรา นายทองดี อิศระกุล นายเจือ เพ็ญภาคกุล นายเล็ก โกเมศ เป็นอนุกรรมการจัดร่างข้อบังคับขึ้น

ในการหาคำจำกัดความคำว่า Siamese Chamber of Commerce เป็นภาษาไทยนั้น มีการถกเถียงกันระหว่างกรรมการว่าควรจะใช้ชื่อใดจึงจะเหมาะสม ระหว่าง “สภาการค้าไทย” “สภาพ่อค้าไทย” “สภาการค้า” หรือ “หอการค้า” ซึ่งภายหลังที่ประชุมตกลงใช้ชื่อว่า “สภาการค้า” และมอบให้ พระยาภิรมย์ภักดี พระชัยสิทธิเวช หลวงนรเศรษฐสุนทิ และขุนเลิศดำรงการ เป็นผู้ไปจดทะเบียนก่อตั้งเป็นสมาคม เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2476 หากเมื่อไปจดทะเบียนปรากฏว่า คำว่า “สภา” รัฐบาลสงวนไว้เฉพาะองค์การรัฐ จึงได้จดทะเบียนโดยใช้ชื่อว่า “หอการค้า” แทนคำว่า “สภาการค้า”

เมื่อทำการจดทะเบียนจัดตั้งหอการค้าไทยแล้ว มีการกำหนดให้ผู้เป็นสมาชิกของหอการค้า ต้องเสียค่าสมัครคนละ 120 บาท ในระยะแรกของการจัดตั้ง หอการค้าไทยตั้งอยู่ ณ ตึกในตรอกกัปตันบุช “หอการค้า” ในขณะนั้นเป็นศูนย์กลางอย่างเป็นทางการของบรรดาพ่อค้า<sup>15</sup>

<sup>15</sup>วิรัช พึ่งสุนทร, หนังสือเปิดสมาคมพ่อค้าไทย (กรุงเทพมหานคร, 2524), หน้า 7.

ในการพบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน กิจกรรมหลักคือ การพยายามรวบรวมพ่อค้าขึ้นเป็นสมาคม และส่งเสริมให้เกิดการปฏิสัมพันธ์และความสามัคคีให้เกิดขึ้นในกลุ่มพ่อค้า ตลอดจนการให้ความรู้และแนวคิดทางการค้าให้แก่บรรดาสมาชิก เช่น การจัดแสงปาฐกถา โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาแสดง

การเติบโตและกิจกรรมของหอการค้าดำเนินไปได้เพียง 4 ปี ก็ถึงจุดเสื่อมถอย สมาชิกที่เคยมีเป็นจำนวนมากลดน้อยลง การพบปะสังสรรค์เพื่อร่วมประชุมที่เคยมีเป็นประจำมิได้จัดเหมือนที่เคยเป็นมา ที่ทำการหอการค้าไทยต้องย้ายจากตึกตรอกกับตันบุช ไปอยู่ ณ ที่ตึกเช่าของพระคลัง เงินบำรุงค่าลงชื่อ ค่าเช่าเป็นสมาชิกซึ่งรับไว้เมื่อแรกตั้ง ก็ใช้ไปกับการซ่อมแซมจนเกือบหมดสิ้น สถานการณ์ของการค้าไทยในระยะนั้น (2480) ประสบความลำบากมาก เนื่องจากหอการค้าไทยขณะนั้นไม่มีรายได้พิเศษอะไร ต้องเป็นหนี้ค่าเช่าตึก เงินค่าบำรุงของสมาชิกไม่พอกับรายจ่าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการจัดงานประจำปีและการต้อนรับแขก

หอการค้าไทย ตั้งอยู่ ณ ตึกเช่าของพระคลังได้ระยะหนึ่ง ก็ต้องย้ายที่ทำการไปอยู่บนตึกชั้นบนของห้างจากรุงศ์อาภรณ์ ซึ่งเป็นที่ทำงานของขุนเลิศดำรงหิการ เลขานุการหอการค้าไทย เนื่องจากค่างค่าเช่าตึกเดิม ช่วงปี 2480-2482 เป็นช่วงที่หอการค้าไทยประสบความผันผวนและความตกต่ำอย่างหนัก ต้องย้ายที่ทำการถึง 4 ครั้งในช่วงระยะเวลา 3 ปี คือ ตั้งอยู่ ณ ชั้นบนของห้างจากรุงศ์อาภรณ์ได้ประมาณ 2-3 เดือน ก็ย้ายมาอยู่ที่ตึกชั้นบนของห้างศิรินครได้ประมาณ 1 ปี และเดือนมกราคม 2482 ก็ย้ายมาอยู่ที่ตึกชั้นล่างของสยามไฮเต็ล ระหว่างอยู่ที่ตึกสยามไฮเต็ลไม่นานก็ย้ายไปอยู่ ณ ตึกไอซีซี ขณะที่อยู่ตึกไอซีซี นี้ หอการค้าไทยมีที่ทำการเป็นเพียงห้องเล็กๆ เท่านั้น นายวิรัช พึ่งสุนทร กรรมการหอการค้าไทยในขณะนั้น กล่าวถึง สถานการณ์ในช่วงนั้นว่า “หอการค้าได้รับเคราะห์กรรมอย่างนี้ตลอดมา ไม่มีใครให้การสนับสนุน รัฐไม่เหลียวแลกรรมการก็เหลือไม่มากนัก ชักจะเบื่อ คิดจะยกเลิกคิดกันว่าจะทำไปทำไม”

หอการค้าในขณะนั้นอยู่ในระหว่างที่ต้องประคับประคองตัว ต่อมาคณะกรรมการหอการค้าไทยที่เหลืออยู่ นำโดย นายเล็ก โกเมศ ได้เล็งเห็นว่า การจะส่งเสริมหอการค้าไทยให้มีความก้าวหน้าและมีความมั่นคงนั้นจำเป็นต้องมีผู้นำและสมาชิกที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่หอการค้าได้อย่างจริงจัง ในการเลือกกรรมการ พ.ศ. 2483 ตำแหน่งประธานของหอการค้าไทยก็ได้แก่นายจุลินทร์ ลำชา รองประธานคือ นายเล็ก โกเมศ ระยะต่อมาภายใต้คณะกรรมการบริหารชุดใหม่ หอการค้าไทยก็ได้ย้ายที่ทำการมาอยู่ ณ ตึกพาณิชย์ภัณฑ์ ซึ่งตึกพาณิชย์ภัณฑ์นี้ได้สร้างขึ้นจากเงินในการจัดงานฉลองรัฐธรรมนูญซึ่งหอการค้าไทยร่วมมือกับรัฐ

ช่วงปี 2483-2486 หอการค้าไทยเริ่มได้รับการยอมรับจากรัฐและแสดงบทบาทต่อสังคมภายใต้การสนับสนุนของรัฐ กิจกรรมในช่วงเวลานั้นคือ รัฐบาลมอบให้หอการค้าไทยและกระทรวงพาณิชย์เป็นผู้ออกร้าน และสนับสนุนให้มีการแสดงสินค้าไทยโดยพ่อค้าไทย ในโอกาสงานฉลองรัฐธรรมนูญ ซึ่งกิจกรรมจัดแสดงพ่อค้าไทยนี้ หอการค้าไทยได้ดำเนินการจัดงานต่อมาอีกหลายครั้ง เวลานั้นหอการค้าไทยพื้นตัวมีความก้าวหน้ากว่าเดิมมาก มีสมาชิกเพิ่มขึ้นมากมาย มีความมั่นคงทางการเงินและได้รับการยอมรับจากรัฐมากขึ้น ความก้าวหน้าอีกประการคือ หอการค้าได้จัดตั้ง “วิทยาลัยการค้า” ขึ้น เพื่อส่งเสริมอนุชนให้มีความรู้ในกิจการค้า ซึ่งได้เจริญก้าวหน้าและเติบโตเป็น “มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย” ในปัจจุบัน

หอการค้าอยู่ ณ ตึกพาณิชย์ภัณฑ์ได้ประมาณ 3 ปี ก็มีเหตุจำเป็นโดยที่ทางราชการต้องการจะใช้สถานที่ จึงจำเป็นต้องย้ายมาเช่าอยู่ ณ ตำบลถนนราชบพิศ ซึ่งเป็นที่อยู่ของหอการค้าไทยในปัจจุบัน เมื่อหอการค้าไทยย้ายมาอยู่ ตึกถนนราชบพิศนี้แล้ว กระทรวงพาณิชย์สมัยนั้นเห็นว่า หอการค้า นั้นตรงกับคำว่า chamber of Commerce และเพื่อที่กระทรวงพาณิชย์จะให้ความอุปการะเป็นกิ่งราชการในอันที่จะทำให้หอการค้ามีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ฉะนั้นรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์จึงขอต่อคณะกรรมการหอการค้าไทยในเวลานั้น เพื่อเอาชื่อคำว่า “หอการค้า” ไปอยู่ในความอุปการะ คณะกรรมการในชุดนั้นก็เห็นเป็นการดีที่รัฐบาลได้เล็งเห็นว่าหอการค้าไทยมีประโยชน์อย่างไร ฉะนั้น หอการค้าไทยจึงได้ตั้งผู้แทนขึ้น 5 นายไปเจรจากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนชุดนั้นคือ นายจุลินทร์ ล้ำชา นายเล็ก โกเมศ นายสง่า วรรณดิษฐ์ นายประสิทธิ์ สมิติศิริ และนายวิรัช พึ่งสุนทร คณะผู้แทนนั้นได้เจรจาตกลงมอบหอการค้าไทยให้กระทรวงพาณิชย์ แต่มีเงื่อนไขว่า กระทรวงพาณิชย์จะต้องรับอุปการะวิทยาลัยการค้า

เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการของหอการค้าไทยจึงได้เปลี่ยนแปลงกิจการ และเปลี่ยนชื่อใหม่จัดเป็นรูปสมาคมและจดทะเบียนตั้งเป็นสมาคมพ่อค้าไทยใน พ.ศ. 2486 บรรดากรรมการของหอการค้าก็ได้รับเลือกเป็นกรรมการสมาคมพ่อค้าไทย และบรรดาสมาชิกหอการค้าไทยก็เปลี่ยนมาเป็นสมาชิกของสมาคมพ่อค้าไทย

กิจการของสมาคมในครั้งนั้น นอกจากจะจัดรูปงานไปตามวัตถุประสงค์เดิมของหอการค้าแล้ว ยังจัดให้เป็นสถานที่ที่เข้าร่วมชุมชน พบปะ ให้เป็นที่สมานสามัคคีในระหว่างพ่อค้าไทยทั้งหลายอีกด้วย นอกจากนั้น คณะกรรมการชุดนั้นยังจัดรูปของสมาคมให้หนักไปในทางสมโสมร มีการรื่นเริงในระหว่างสมาชิกมีการกีฬา เช่น บิลเลียด และกีฬาเบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ต่อมา คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทยได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการนำโดยพันตรีวิลาส โอสถานนท์ ดำเนินการขอชื่อหอการค้าไทย คืน จากกระทรวงพาณิชย์และคณะอนุกรรมการก็ได้ดำเนินการ



เป็นผลสำเร็จ ดังนั้น คณะกรรมการสมาคมหอการค้าไทยในปี พ.ศ.2489 ก็ได้จัดตั้งหอการค้าขึ้นใหม่โดยมีผู้ร่วมกลังนามเริ่มก่อตั้งหอการค้าไทย 7 ท่านคือ

1. นายจุลินทร์ ล้ำซำ
2. นายเล็ก โกเมศ
3. นายสัญญา ยมะสมิต
4. นายอาทร สังขะวัฒน์
5. นายสง่า วรรณดิษฐ์
6. นายเทียนสถิตย์ กรรณสูตร
7. นายขจร ปานะนนท์

หอการค้าที่ตั้งใหม่นี้ เปลี่ยนจากชื่อเดิมว่า หอการค้าไทย มาเป็นชื่อใหม่ว่า “หอการค้ากรุงเทพ” เมื่อแรกตั้งคงตั้งอยู่ ณ ตึกพาณิชย์ภัณฑ์ เขาดินวนา

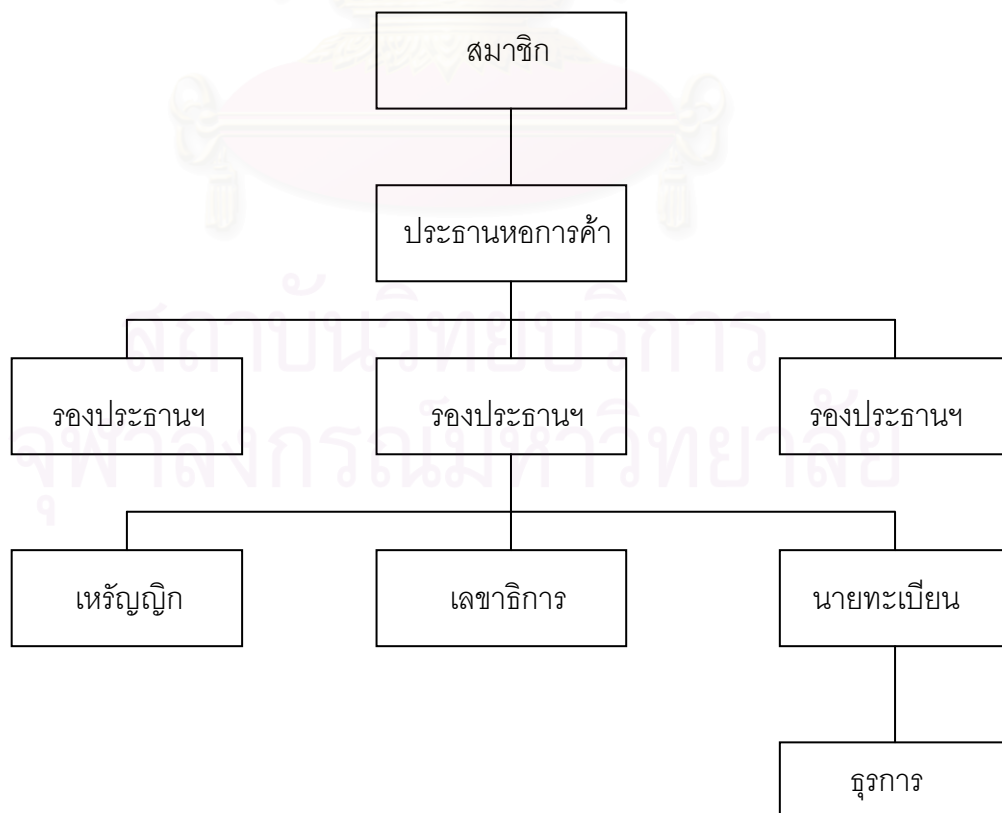
ต่อมาหอการค้ากรุงเทพ ซึ่งอยู่ ณ ตึกพาณิชย์ภัณฑ์ เขาดินวนา ได้ถูกทางการเรียกตึกคืนหอการค้าจึงได้ย้ายมาอยู่ ณ ตึกถนนราชบพิธเสาชิงช้า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2492 เป็นต้นมา จนกระทั่ง 4 เมษายน 2509 ตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509 หอการค้ากรุงเทพได้เปลี่ยนชื่อกลับเป็น “หอการค้าไทย” และใช้ชื่อนี้มาจนกระทั่งปัจจุบัน

### 3.2 โครงสร้างองค์กรหอการค้าไทย

ในช่วงแรกของการจัดตั้งหอการค้าไทย ขาดการกำหนดโครงสร้างการบริหารองค์กร ลักษณะสมาชิกภาพ หรือรูปแบบคณะกรรมการให้เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเช่นในปัจจุบัน การบริหารในขณะนั้นจัดการในรูปของคณะกรรมการ โดยสมาชิกจะเป็นผู้เลือกกรรมการบริหารทั้งตำแหน่งประธาน รองประธาน เภรัณูญิก และเลขาธิการ ซึ่งเป็นการจัดรูปองค์กรที่เลียนแบบมาจากการจัดรูปองค์กรของหอการค้าในต่างประเทศ ซึ่งการบริหารองค์กรในช่วงแรกนี้ไม่มีการแบ่งเป็นแผนก หรือจัดให้มีการทำงานตามความเชี่ยวชาญ ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายบริหาร ตลอดจนลงมือปฏิบัติงาน เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน คือ คณะกรรมการบริหาร ดังนั้น กรรมการหอการค้าจึงมีตำแหน่งเป็นทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจริง กรรมการของหอการค้าไทยในขณะนั้นต้องดำเนินกิจกรรมทุกอย่างด้วยตนเอง บุคลากรประจำที่ทำงานมีน้อย เนื่องจากงบประมาณและรายได้ที่จำกัด (โปรดดูที่ประวัติการจัดตั้งหอการค้า หน้า 12) โดยขาดการ

จัดแบ่งโครงสร้างภายในลักษณะถาวร คือไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบประจำหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ แต่ใช้วิธีปฏิบัติงานลักษณะงานเฉพาะกิจ คือ คณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนดกิจกรรมขึ้นและกรรมการแต่ละคนจะเป็นผู้รับหน้าที่ไปดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของกิจกรรมนั้นๆ เจ้าหน้าที่ของหอการค้าซึ่งเป็นระดับในการปฏิบัติงาน มีจำนวนไม่เกิน 2-3 คน โดยรับผิดชอบงานธุรการ เช่น การจัดการเอกสารและบันทึกการประชุมทั่วไป ที่องค์กรหอการค้าเป็นเช่นนี้เนื่องจากขณะนั้นหน้าที่ วัตถุประสงค์ และกรอบการดำเนินงานของหอการค้าไทยขาดความชัดเจน ภารกิจการดำเนินงานในฐานะหอการค้าที่แท้จริงยังไม่ขยายตัวมากนัก หอการค้าขณะนั้นเป็นเสมือนสโมสรในการดำเนินกิจกรรมสำหรับพบปะ พูดคุย สังสรรค์แลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิก มากกว่าการทำหน้าที่เป็นตัวแทนนำเสนอปัญหาและหาแนวทางแก้ไขของสมาชิกที่เป็นพ่อค้าเช่นในปัจจุบัน อีกทั้งหอการค้าในช่วงแรกเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ถือว่าอยู่ในช่วงของการดำเนินงานและจัดตั้งองค์กร ที่จะต้องประสบปัญหาในการวางโครงสร้างสายงานบริหารที่ชัดเจนตลอดจนขาดบุคลากรปฏิบัติงานประจำ

แผนภูมิที่ 7 แสดงโครงสร้างองค์กรหอการค้า ปี 2476 – 2500



เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 ขึ้นในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ทำให้โครงสร้างองค์กร หอการค้าเป็นรูปธรรมมีความชัดเจนมากขึ้น โดยพระราชบัญญัติได้กำหนดกรอบวัตถุประสงค์ หน้าที่ ข้อยกเว้น และสายงานบริหารของหอการค้าไทย ผลจากพระราชบัญญัติทำให้หอการค้าไทยกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดโครงสร้างองค์กรภายใต้กรอบกำหนดของกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติ หอการค้า พ.ศ.2509 กำหนดให้หอการค้า มีคณะกรรมการที่เลือกตั้งมาจากสมาชิกสามัญ โดยคณะกรรมการจะประกอบไปด้วย ประธานกรรมการหนึ่งนาย รองประธานกรรมการไม่น้อยกว่าหนึ่งนาย เลขานุการหนึ่งนาย ปฏิคมหนึ่งนาย และกรรมการอื่นรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 41 นาย ซึ่งในการนี้จะต้องมีผู้แทนของหอการค้าจังหวัดเข้ามาเป็นกรรมการไม่น้อยกว่าสามราย โดยกรรมการจะเป็นผู้คัดเลือกกรรมการบริหาร ซึ่งประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารด้วย โดยกรรมการบริหารมีวาระในการบริหารวาระละ 2 ปี นับตั้งแต่วันได้รับเลือกตั้ง โดยกรรมการบริหารจะต้องกำหนดนโยบายและดำเนินกิจกรรมของหอการค้าให้เป็นไปตามข้อกำหนดวัตถุประสงค์ของหอการค้า ตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509 (โปรดดูหน้า 5)

พระราชบัญญัติหอการค้า 2509 ยังได้กำหนดลักษณะ หน้าที่ ตลอดจนสิทธิของสมาชิกหอการค้าไทยไว้ดังนี้

### ประเภทสมาชิกหอการค้าไทย

สมาชิกของหอการค้าไทยประกอบไปด้วย บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. สมาชิกสามัญ ได้แก่ บุคคลธรรมดาสัญชาติไทย นิติบุคคลซึ่งผู้มีสัญชาติไทยเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นเกินกึ่งหนึ่ง ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร ตลอดจนจนสมาคมวิสาหกิจที่ประกอบกิจการในทางการค้าอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และหอการค้าจังหวัดทุกจังหวัด

2. สมาชิกสมทบ ได้แก่ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีได้มีสัญชาติไทย ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกึ่งจำนวนของสมาชิกทั้งหมด ได้แสดงความจำนงสมัครเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งคณะกรรมการลงมติรับเป็นสมาชิกสมทบได้

3. สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ อดีตกรรมการหอการค้าไทย บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีอุปการะคุณต่อหอการค้าไทย ซึ่งคณะกรรมการลงมติให้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์

ตามข้อบังคับของหอการค้าไทย พ.ศ. 2509 ได้ระบุหน้าที่และสิทธิของสมาชิกของหอการค้า ไว้ดังนี้

### 3.2.1 หน้าที่และสิทธิของสมาชิก<sup>16</sup>

1. สมาชิกมีสิทธิจะได้รับความช่วยเหลือและสงเคราะห์เกี่ยวกับการค้าและอุตสาหกรรมจากหอการค้าไทยเท่าที่จะอำนวยให้ได้ตามสะดวก
2. สมาชิกแต่ละคนย่อมมีใช้สิทธิและหน้าที่ในฐานะเป็นสมาชิกได้ตามข้อบังคับและถ้าเป็นนิติบุคคลให้มีผู้แทนที่มีอำนาจเต็มได้ไม่เกินสองคน แต่ผู้มีอำนาจดังกล่าวจะใช้สิทธิและหน้าที่ในฐานะสมาชิคนิติบุคคลนั้นได้แต่เพียงคนเดียว ซึ่งการใช้สิทธิของสมาชิกตามข้อบังคับเป็นกิจการเฉพาะตัวสมาชิกหรือผู้แทนที่มีอำนาจเต็มของสมาชิกสามัญเกินกว่า 1 รายมิได้
3. สมาชิกสามัญนิติบุคคลจะจดทะเบียนผู้แทนที่มีอำนาจเต็มเป็นบุคคลใด บุคคลนั้นต้องเป็นกรรมการของบริษัทจำกัด หรือผู้เป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้นตามกฎหมาย ซึ่งบุคคลเดียวจะเป็นผู้แทนมีอำนาจเต็มของสมาชิกสามัญเกินกว่า 1 รายไม่ได้
4. ภายในวันที่ 31 มกราคมของทุกปี ก่อนมีการประชุมใหญ่ประจำปีห้ามมีการเปลี่ยนแปลงผู้แทนที่มีอำนาจเต็มที่จดทะเบียนไว้
5. สมาชิกมีสิทธิที่จะเสนอความเห็น หรือให้คำแนะนำใดๆ เกี่ยวกับกิจการการค้า การเศรษฐกิจหรือความเจริญก้าวหน้าของหอการค้าไทยต่อคณะกรรมการได้
6. สมาชิกจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับระเบียบและคำสั่งของหอการค้าโดยเคร่งครัด

ในปัจจุบันผู้เป็นสมาชิกของหอการค้าจะต้องเสียค่าสมาชิกให้แก่หอการค้าไทยปีละ 1,700 บาทต่อสมาชิกหนึ่งราย ขณะนี้ (ระหว่างรวบรวมข้อมูล 2542-2543) หอการค้าไทยมีสมาชิกสามัญจำนวน 1,702 รายและมีสมาชิกสมทบอีก 111 ราย โดยในช่วงที่ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจหอการค้าต้องตัดสมาชิกออกไปกว่า 600 ราย เนื่องจากปัญหาในการจ่ายค่าสมาชิก แม้ในหลักการหอการค้าจะเป็นตัวแทนของผู้มีอาชีพทางการค้า แต่ในทางปฏิบัติการเข้าเป็นสมาชิกก็ขัดกับหลักการเพราะมีข้อกำหนดที่ขัดขวางคือ ผู้ที่จะสามารถเป็นสมาชิกของหอการค้า

<sup>16</sup>สุนทรตรา สังข์สุวรรณ, "กรอ. กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 42.

ไทย ต้องมีทุนจดทะเบียนเป็นบริษัท ไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท และต้องเป็นนิติบุคคล ซึ่งการจำกัดเงื่อนไขในการเข้าเป็นสมาชิก ถือว่าเป็นการลดทอนพลังของกลุ่มออกไปอย่างน่าเสียดาย

ผลจากข้อกำหนดบทบาทหน้าที่วัตถุประสงค์ของหอการค้าตามพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 คณะกรรมการในขณะนั้น ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 7 คณะ เพื่อรับผิดชอบในกิจการเฉพาะอย่าง หรือพิจารณาเรื่องและประเด็นข้อเรียกร้องต่างๆ อันอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของหอการค้าไทย ภายใต้การควบคุมของกรมการบริหาร คือ

1. คณะอนุกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมกิจกรรม มีหน้าที่เผยแพร่กิจการของหอการค้าไทยด้วยการหาสมาชิกเพิ่มและส่งเสริมให้มีหอการค้า รวมถึงรายงานผลการดำเนินงานของกรมการบริหาร ปัญหาและอุปสรรคและทางแก้ไขต่อคณะกรรมการหอการค้าไทย นอกจากนี้ยังจัดให้มีข่าวสารแสดงความเคลื่อนไหวของสินค้า วารสารประจำเดือน จัดทำสถิติ ทำการวิจัย จัดให้มีการสัมมนาและศึกษาภาวะตลาดการค้า

2. คณะอนุกรรมการกฎหมายและอนุญาโตตุลาการการค้า มีหน้าที่พิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารหอการค้าไทย และการดำเนินงานของวิสาหกิจเอกชน รวมทั้งระงับข้อพิพาทระหว่างสมาชิก

3. คณะอนุกรรมการแสวงหาตลาดต่างประเทศ มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับตลาดต่างประเทศเพื่อส่งเสริมการส่งออก และลดปัญหาการขาดดุลการค้า และจัดหาประสานงานส่งผู้แทนการค้าไปแสวงหาตลาดต่างประเทศ

4. คณะอนุกรรมการธุรกิจต่างประเทศ มีหน้าที่ติดต่อเกี่ยวกับงานธุรกิจต่างประเทศ

5. คณะอนุกรรมการส่งเสริมสินค้าไทยและการประหยัด มีหน้าที่หาแนวทางดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการใช้ของไทยโดยหาทางประหยัดการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นและสิ้นเปลือง

6. คณะอนุกรรมการการประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของหอการค้าไทยผ่านทางสื่อมวลชน เพื่อก่อให้เกิดความสามัคคีและความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยราชการและหอการค้าต่างๆ ด้วยการจัดทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น การจัดการแข่งขันกอล์ฟหรือทัศนอาจร ร่วมกัน เป็นต้น

7. คณะอนุกรรมการส่งเสริมการศึกษาด้านการค้าและเศรษฐกิจ มีหน้าที่กำหนดเป้าหมายวิทยาลัยการค้าให้ก้าวหน้าไปสู่ขั้นมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติอุดมศึกษา

เมื่อบทบาทและหน้าที่ของหอการค้าได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากภาครัฐ โดยมีการตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อรับรองความเป็นสถาบันแล้ว เพื่อความราบรื่นและเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ คณะกรรมการบริหารจึงได้จัดให้มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารภายในขึ้น โดยแบ่งออกเป็นแผนกต่างๆ แต่ละแผนกมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามเป้าหมายของแผนกแต่ต้องอยู่ภายใต้นโยบายที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริหาร ซึ่งแผนกต่างๆ เหล่านี้ขึ้นกับสำนักเลขานุการ มีเลขานุการหอการค้าไทยเป็นผู้ควบคุมดูแล สำนักเลขานุการหอการค้าไทยประกอบไปด้วยสองสายงานหลัก คือ

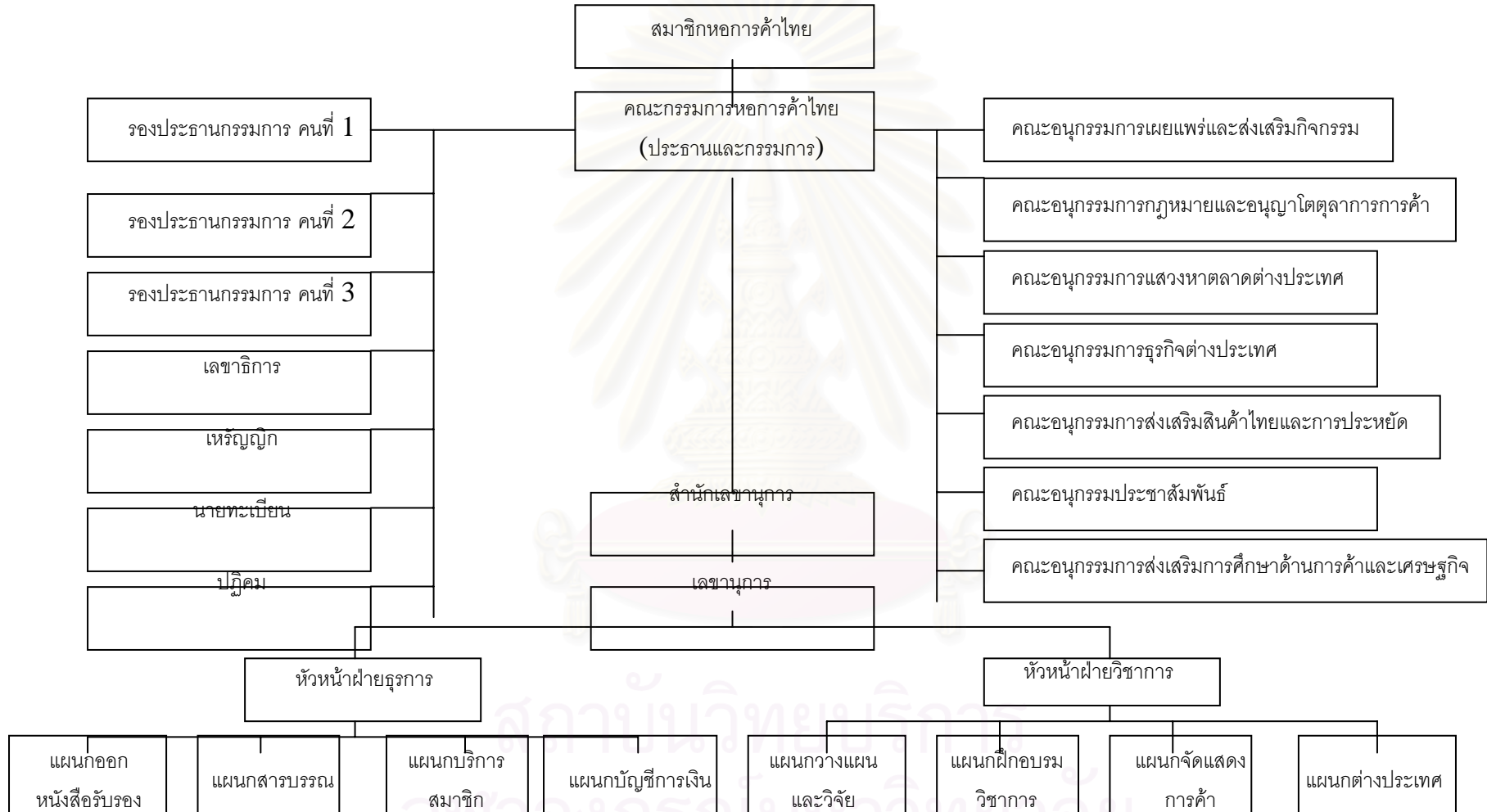
ก. สายงานธุรการ แบ่งออกเป็น 4 แผนก คือ

- แผนกออกหนังสือรับรอง ทำการออกหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า ออกหนังสือรับรองการจ้างงานและรับรองเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจการค้า
- แผนกสารบัญ ทำหน้าที่จัดระเบียบงานสารบรรณ เก็บรักษาเอกสารและจัดทำทะเบียนสมาชิก
- แผนกบริการสมาชิก ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่สมาชิกเกี่ยวกับการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจ
- แผนกบัญชีการเงิน ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณประจำปี และจัดทำบัญชีพัสดุ ครุภัณฑ์ตามระเบียบที่กำหนดไว้

ข. สายงานวิชาการ แบ่งออกเป็น 4 แผนก คือ

- แผนกวิจัยและวางแผน ทำหน้าที่ด้านวิชาการ รวบรวมสถิติ เผยแพร่ข่าวสารการค้า วิจัยเกี่ยวกับการค้าการเศรษฐกิจ ทำวารสารข่าวการค้าและข่าวประจำเดือน ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการค้าแก่สมาชิกและสนใจโดยทั่วไป
- แผนกฝึกอบรมวิชาการ ทำหน้าที่จัดทำหลักสูตรและจัดตั้งศูนย์อบรมวิชาการธุรกิจการค้าระยะสั้นและจัดสัมมนาทางการค้า แก่บรรดาสมาชิกที่สนใจ
- แผนกต่างประเทศ รับผิดชอบงานติดต่อต่างประเทศทั้งหมด

### แผนภูมิที่ 8 แผนภูมิการจัดองค์การหอการค้าไทย



ที่มา: รายงานประจำปีหอการค้าไทย (พ.ศ.2523)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา โครงสร้างองค์การหอการค้าไทยได้รับการพัฒนาและปรับเปลี่ยนรูปแบบอยู่ตลอด เพื่อให้สามารถตอบสนองรองรับระบบงาน จำนวนสมาชิกที่มีจำนวนมากกว่าเดิม มีการขยายงานทั้งในส่วนของคณะกรรมการ สำนักเลขานุการ ตลอดจนการจัดกิจกรรมและวางนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศและระบบเศรษฐกิจโลก จนถึงปัจจุบันหอการค้าไทยมีโครงสร้างองค์การที่มีการแบ่งเป็นสายงานตามความชำนาญ มีการแบ่งช่วงชั้นการบังคับบัญชา รวมถึงมีการจัดระบบการประสานงานและกิจกรรมภายในองค์กรที่แตกต่างจากเดิม โดยพัฒนามาจากจัดโครงสร้างในอดีตภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509

### 3.2.2 โครงสร้างองค์กรและการดำเนินกิจกรรมของหอการค้าไทยในปัจจุบัน

หอการค้าไทยในปัจจุบันสามารถแยกพิจารณาโครงสร้างองค์กรได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย และส่วนสำนักงานที่เป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

ส่วนของฝ่ายบริหาร คือ โครงสร้างในเรื่องของสมาชิกและกรรมการ

การจัดโครงสร้างสมาชิกของหอการค้าไทยยังเป็นเหมือนในอดีต คือเป็นไปตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 (โปรดดูหน้า 17) แต่มีการเพิ่มเติมประเภทของสมาชิกเพิ่มมาหนึ่งประเภท โดยระบุให้หอการค้าต่างประเทศเป็นสมาชิกวิสามัญของหอการค้าไทย

ส่วนโครงสร้างกรรมการครอบคลุมโดยทั่วไปยังยึดข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 แต่มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมรายละเอียดในบางประเด็น โดยเฉพาะจำนวนของกรรมการและอนุกรรมการต่างๆ ที่มีเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่และงานของหอการค้าที่มีการขยายตัวมากขึ้น



## โครงสร้างกรรมการหอการค้าไทย

ปัจจุบันมีการจัดรูปของคณะกรรมการออกเป็น 5 รูปแบบ คือ

### 1. คณะกรรมการหอการค้าไทย<sup>17</sup>

หอการค้าไทยบริหารโดยคณะกรรมการ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสามัญ ทุกๆ 2 ปี คณะกรรมการหอการค้าไทยมีจำนวนไม่เกิน 56 นาย โดยจะมาจากผู้แทนของสมาชิก ในส่วนกลาง 38 นาย และมาจากผู้แทนหอการค้าจังหวัด 18 นาย (พิจารณามาจากหอการค้า จังหวัด 75 แห่ง ซึ่งได้มีการแบ่งเป็นหอการค้าเขต 18 เขต มาเป็นกรรมการ) ทั้งนี้ประธานกรรมการ จะดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

### 2. คณะกรรมการบริหารหอการค้าไทย

คณะกรรมการบริหารหอการค้าไทย จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกมาจาก กรรมการโดยประธานกรรมการ เป็นผู้พิจารณาและแต่งตั้งกรรมการบริหารตามที่กำหนดไว้ใน ข้อบังคับของหอการค้า โดยประธานกรรมการจะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการบริหารด้วย คณะกรรมการบริหารมีหน้าที่กำหนดนโยบายเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการหอการค้าไทย พิจารณา และกำกับดูแลการดำเนินงานทั้งหมดให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของ คณะกรรมการหอการค้าไทย

### 3. คณะกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัด

คณะกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 26 ท่าน โดยมีรองประธาน กรรมการที่แต่งตั้งมาจากหอการค้าจังหวัดเป็นประธาน และมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ คือ กรรมการที่มาจากหอการค้าจังหวัด 18 ท่าน และกรรมการจากส่วนกลางที่ประธานกรรมการ หอการค้าไทยพิจารณาเข้าร่วมแต่งตั้งอีก จำนวน 8 ท่าน ทั้งนี้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลแนวทางการส่งเสริมและพัฒนาหอการค้าจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของหอการค้า ไทย และเป็นศูนย์กลางในการพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้กับหอการค้าจังหวัด

<sup>17</sup> คู่มือหอการค้าไทย, หน้า 5.

#### 4. คณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการสามัญจัดตั้งคณะกรรมการหอการค้าไทย เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการให้คำปรึกษาและดำเนินกิจกรรมในแต่ละเรื่องให้กับคณะกรรมการหอการค้าไทย ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นดูแลงานในด้านต่างๆ จำนวน 13 คณะกรรมการ ทั้งนี้คณะกรรมการหอการค้าไทยจะแต่งตั้งประธานคณะกรรมการสามัญ และมอบหมายให้ประธานคณะกรรมการสามัญเป็นผู้พิจารณาสรรหากรรมการจำนวนที่เห็นสมควรเพื่อนำเสนอให้พิจารณาแต่งตั้งต่อไป

คณะกรรมการสามัญ ประกอบด้วย

- คณะกรรมการวางแผน พัฒนาและประเมินผล
- คณะกรรมการด้านสมาชิกภาพและสมาชิกสัมพันธ์
- คณะกรรมการธุรกิจต่างประเทศทั่วไป
- คณะกรรมการธุรกิจอาเซียนและพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค
- คณะกรรมการ ตัวแทน คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนจังหวัด
- คณะกรรมการวางแผนประชาสัมพันธ์
- คณะกรรมการเศรษฐกิจและวิชาการ
- คณะกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและป้องกันมลภาวะ
- คณะกรรมการกฎหมายธุรกิจและภาษีอากร
- คณะกรรมการการค้าชายแดน
- คณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสารโทรคมนาคม
- คณะกรรมการชมรมนักธุรกิจสตรี

#### 5. คณะกรรมการสาขาอาชีพ

คณะกรรมการสาขาอาชีพหอการค้าไทย จัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการหอการค้าไทย เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการที่ให้คำปรึกษาและดำเนินกิจกรรมในแต่ละสาขาอาชีพให้แก่คณะกรรมการหอการค้าไทย ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสาขาอาชีพขึ้นมาดูแลงานในด้านต่างๆ จำนวน 13 สาขาอาชีพ ทั้งนี้คณะกรรมการหอการค้าไทยจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการสาขาอาชีพ และมอบหมายให้ประธานคณะกรรมการสาขาอาชีพเป็นผู้พิจารณาสรรหากรรมการอาชีพเป็นลำดับต่อไป

คณะกรรมการสาขาอาชีพ ประกอบด้วย

- คณะกรรมการการเกษตร
- คณะกรรมการคมนาคม
- คณะกรรมการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- คณะกรรมการนำเข้าและส่งออกสินค้า
- คณะกรรมการธุรกิจการเงินและการลงทุน
- คณะกรรมการธุรกิจค้าปลีก
- คณะกรรมการธุรกิจก่อสร้าง
- คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการโรงแรม
- คณะกรรมการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
- คณะกรรมการการประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง
- คณะกรรมการสินค้าหัตถอุตสาหกรรม
- คณะกรรมการอุตสาหกรรม
- คณะกรรมการอัญมณีและเครื่องประดับ

ในปัจจุบันหอการค้าไทยมีจำนวนตำแหน่งรองประธานกรรมการทั้งหมด 7 ตำแหน่ง กรรมการเลขาธิการ 1 ตำแหน่ง กรรมการรองเลขาธิการ 4 ตำแหน่ง กรรมการเหรียญกษาปณ์ 1 ตำแหน่ง นายทะเบียนอย่างละ 1 ตำแหน่ง กรรมการบริหาร 5 ตำแหน่ง และกรรมการทั่วไปอีก 34 ตำแหน่ง

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 9 โครงสร้างคณะกรรมการหอการค้าไทย



ที่มา: แปลจากคู่มือหอการค้าไทย (TCC in BRIEF) หน้า 9.

กรรมการในฝ่ายต่างๆ จะมีการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง โดยคณะกรรมการสาขาอาชีพ และกรรมการสามัญนั้นสามารถคัดเลือกมาจากบุคคลภายนอกได้ ไม่จำเป็นต้องมาจากสมาชิก หอการค้าไทย ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการแต่ละฝ่ายจะมีการประชุมในฝ่ายของตนตามสายงาน ที่รับผิดชอบ การดำเนินงานของคณะกรรมการแต่ละฝ่ายนั้นไม่มีการกำหนดไว้เป็นกฎแต่จะขึ้นกับความกระตือรือร้นของกรรมการชุดนั้นๆ เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ผลการประชุมและเรื่องที่มาจาก กรรมการสาขาอาชีพและกรรมการสามัญจะต้องทำเป็นรายงานเพื่อเสนอในการประชุมของ คณะกรรมการหอการค้าไทยทุกครั้ง

### สำนักเลขาธิการหอการค้าไทย

ส่วนสำนักงาน ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำนั้น ตามโครงสร้างอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของสำนักเลขาธิการหอการค้าไทย โดยมีผู้อำนวยการบริหารเป็นผู้ดูแลและบริหารงานให้เป็นไป ตามนโยบายของกรรมการบริหาร ตำแหน่งผู้อำนวยการบริหารนี้ มิได้มาจากสมาชิกหรือกรรมการ โดยมากคัดเลือกมาจากบุคคลซึ่งเป็นผู้บริหารมืออาชีพ ผู้รับผิดชอบรองลงมาจากผู้อำนวยการ บริหารคือ รองผู้อำนวยการบริหาร โดยผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการบริหาร และรองผู้อำนวยการ บริหารของหอการค้าไทยและสภาหอการค้าไทยจะเป็นบุคคลเดียวกัน

สำนักเลขาธิการหอการค้าไทย แบ่งแยกการดำเนินการออกเป็น 4 สายงาน ดังนี้

1. สายงานบริหาร ประกอบด้วย ฝ่ายงานสี่ฝ่าย และ 1 งาน คือ
  - ฝ่ายการประชุม
  - ฝ่ายธุรการ
  - ฝ่ายบัญชีและตรวจสอบ
  - ฝ่ายการเงิน และงานกาเจ้าหน้าที่
2. สายงานบริการ ประกอบด้วยฝ่ายงาน 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริการเอกสารเพื่อการ ส่งออก และฝ่ายส่งเสริมบริการธุรกิจ
3. สายงานประสานงานภายในประเทศ ประกอบด้วยฝ่ายงาน 2 ฝ่าย คือ ฝ่าย ประสานงานส่วนกลางและฝ่ายประสานงานส่วนภูมิภาค โดยฝ่ายประสานงานกลางจะทำหน้าที่ ในการติดต่อประสานงานกับกรรมการสามัญและกรรมการสาขาอาชีพ ซึ่งฝ่ายประสานงานกลาง จะทำหน้าที่กึ่งเลขานุการรวบรวมประเด็นข้อมูลของกรรมการต่างๆ เข้าสู่การปฏิบัติงานใน ส่วนกลาง ขณะที่ฝ่ายประสานงานส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ประสานงานกับคณะกรรมการบริหาร หอการค้าจังหวัดเพื่อให้ข้อมูลดูแลปัญหาและส่งเสริมกิจกรรมของหอการค้าจังหวัด

นอกจากนี้ฝ่ายประสานงานส่วนกลางยังทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหอการค้าไทยกับองค์กรสถาบันทางเศรษฐกิจอื่น เช่น สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานรัฐและคณะอนุกรรมการต่างๆ ที่รัฐจัดขึ้นที่มีคณะกรรมการหอการค้าไทยเข้าไปเป็นคณะอนุกรรมการร่วม

4. สายงานประสานงานระหว่างประเทศ ประกอบด้วย 2 ฝ่ายงาน คือ ฝ่ายกิจกรรมความร่วมมือเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และฝ่ายกิจกรรมต่างประเทศทั่วไป

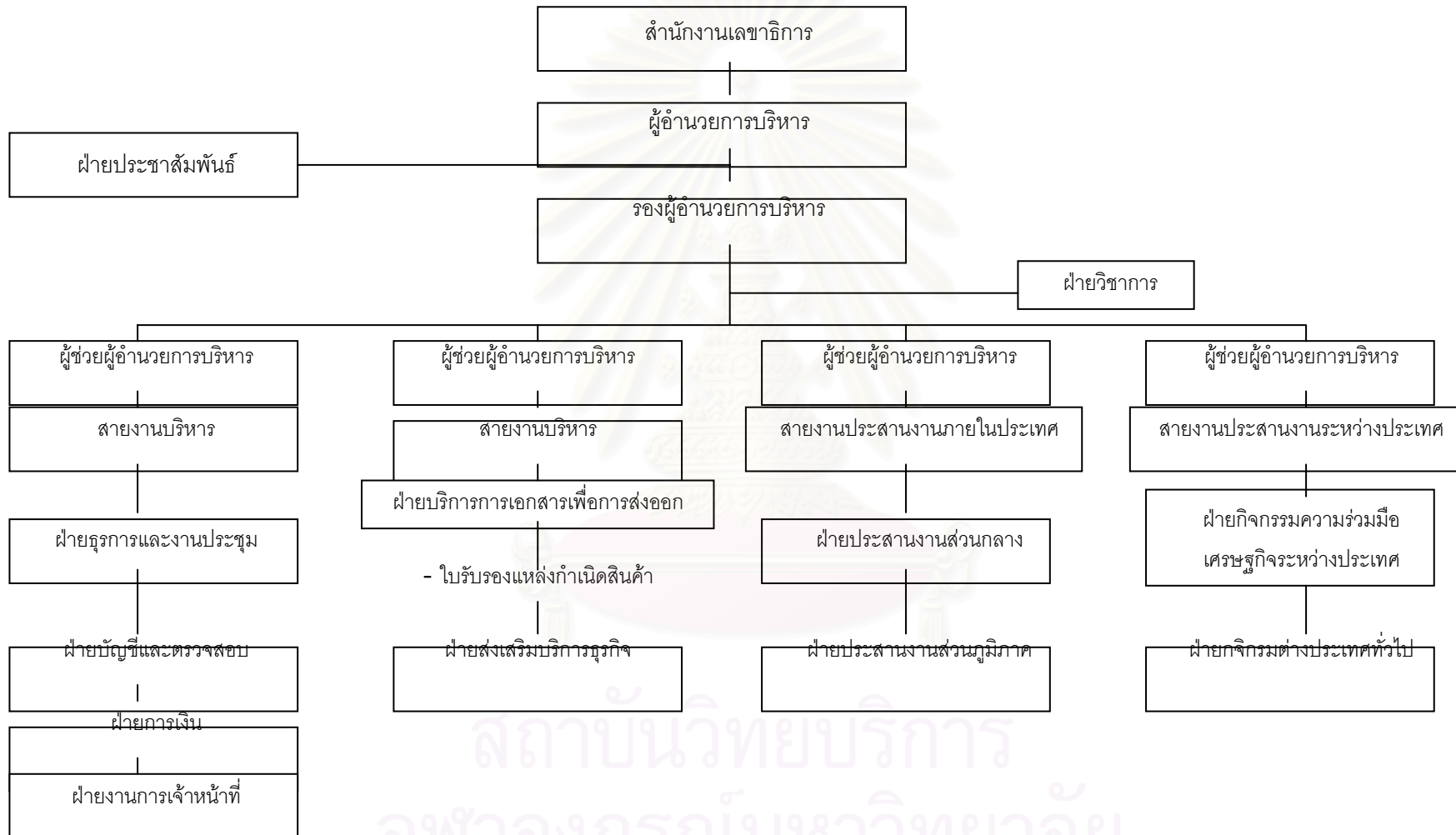
นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับผู้อำนวยการบริหารอีก 2 หน่วยงาน คือ ฝ่ายวิชาการและประชาสัมพันธ์

ในแต่ละสายงานจะมีผู้ช่วยผู้อำนวยการบริหารเป็นผู้รับผิดชอบบริหารในแต่ละสายงาน ซึ่งงานจะแบ่งการบริหารแยกเป็น สายงาน ฝ่าย แผนก และแผนงาน แต่ถ้าในสายงานใดที่มีงานในหน้าที่น้อยก็อาจไม่มีการแบ่งเป็นแผนกและฝ่าย เช่น งานประชาสัมพันธ์ นโยบายในการปฏิบัติงานจะมาจากกรรมการผ่านมาทางผู้อำนวยการและส่งผ่านไปยังสายงานต่างๆ ตามสายการบังคับบัญชา

ขณะนี้หอการค้าไทยไม่มีฝ่ายวิชาการที่ทำหน้าที่เฉพาะ แต่จะอาศัยมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยเป็นเครื่องมือในการสำรวจข้อมูลวิจัยทางธุรกิจ เช่น การสำรวจดัชนีผู้บริโภค ซึ่งหอการค้าไทยจะทำการสำรวจทุกปี

ในการปฏิบัติงานหอการค้าไทยมีพนักงานประจำจำนวน 96-97 คน การประสานงานภายในองค์กรระหว่างผู้ปฏิบัติงานเองไม่มีปัญหาเนื่องจากยังเป็นองค์กรขนาดกลางที่การบริหารไม่มีความซับซ้อน การติดต่อระหว่างผู้ปฏิบัติงานยังเป็นไปในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ แต่จะเป็นไปในเชิงของการขอความร่วมมือระหว่างสายงาน แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากหรือมีความซับซ้อนสูงการประสานงานจะผ่านผู้ช่วยผู้อำนวยการเป็นหลัก

แผนภูมิที่ 10 โครงสร้างภายในองค์กรหอการค้าไทย



ที่มา: แปลจากคู่มือหอการค้าไทย (TCC. in BRIEF) หน้า 6-7

## การประสานงานหอการค้าไทย

การประสานงานแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับใหญ่ๆ คือ

### 1. การประสานงานภายในองค์กรหอการค้าไทย

มีสำนักงานเลขาธิการเป็นผู้ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างคณะกรรมการชุดต่างๆ กับฝ่ายปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบไปด้วยแผนกต่างๆ เลขาธิการจะเป็นผู้กำกับดูแลโดยมีผู้อำนวยการบริหารสำนักเลขาธิการเป็นผู้บริหารโดยรับมอบแนวนโยบายจากคณะกรรมการและนำนโยบายไปปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชา

### 2. การประสานงานภายนอกองค์กรหอการค้าไทย แบ่งได้ 2 ลักษณะ

#### 2.1 การประสานงานกับภาครัฐบาล

ในด้านการเป็นตัวแทนของภาคธุรกิจ โดยแต่งตั้งผู้แทนซึ่งสรรหามาจากสมาชิกที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดต่างๆ เข้าไปร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่ภาครัฐบาลจัดขึ้น เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงข้อคิดเห็น ในประเด็นปัญหาต่างๆ และนำเสนอปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของสมาชิกหอการค้าให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปพิจารณาหาทางแก้ไข ซึ่งระดับผู้บริหารจะมีบทบาทในการประสานงานกับภาครัฐบาลมากกว่า โดยเข้าร่วมกับทางราชการในการจัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ เช่น แต่งตั้งผู้แทนจากหอการค้าไทยในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ คณะกรรมาธิการ ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิบัตร คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสินค้าและราคา

#### 2.2 การประสานงานกับภาคเอกชน

ได้แก่ การประสานงานกับองค์กรทางเศรษฐกิจต่างๆ คือ การมีส่วนร่วมในคณะกรรมการร่วมสามสถาบันภาคเอกชน หรือที่เรียกว่า กกร. ซึ่งเป็นคณะกรรมการภาคเอกชนที่รัฐบาลให้การยอมรับเป็นองค์กรหลักภาคเอกชน และมีส่วนร่วมในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจหรือ กรอ. ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน นอกจากนั้นยังมีการประสานงานกับหอการค้าจังหวัด หอการค้าต่างประเทศ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัน โดยอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายประสานงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้ปฏิบัติ

#### 2.3 การประสานงานระหว่างประเทศ

เป็นการประสานงานระหว่างหอการค้าไทยและนักธุรกิจในแต่ละประเทศ เพื่อส่งเสริมการขยายตัวของตลาดทางการค้า โดยหอการค้าจะเป็นตัวแทนของนักธุรกิจไทย



ประสานงาน ตลอดจนติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลทางการค้ากับสถาบันทางการค้าในต่างประเทศ โดยมีฝ่ายประสานงานระหว่างประเทศเป็นผู้ปฏิบัติ ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการประสานงาน ซึ่งการดำเนินการในฝ่ายนี้จะเป็นการดำเนินการร่วมกับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เพราะผู้ปฏิบัติงานจะเป็นผู้ปฏิบัติงานชุดเดียวกัน

### กิจกรรมและบริการเสริมของหอการค้าไทย

แบ่งได้ 4 ด้าน คือ

#### 1. งานบริการสมาชิก

- บริการรับรองเอกสารเพื่อการส่งออก อาทิ หนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า โดยอยู่ในสายงานบริการเอกสาร
- ให้บริการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านการค้า การลงทุน กฎระเบียบของรัฐ รวมถึงภาวะเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและต่างประเทศแก่สมาชิกและผู้สนใจทั่วไป อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายส่งเสริมและบริการธุรกิจ
- จัดทำศูนย์ข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ทำการรวบรวมข้อมูลด้านการค้าการลงทุนของหอการค้าไทย โดยมี web-site ชื่อ <http://www.tcc.or.th>
- จัดหลักสูตรฝึกอบรมทางด้านบริการธุรกิจทั่วไป การค้าระหว่างประเทศ การบัญชีธุรกิจ การวิเคราะห์โครงการ ตลอดจนการสัมมนาอย่างต่อเนื่องให้แก่กลุ่มสมาชิกหอการค้าไทย
- บริการเอกสารสิ่งพิมพ์ที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการค้า การลงทุน กฎหมายธุรกิจ แก่สมาชิก อาทิ จดหมายข่าวหอการค้า นิตยสารโลกการค้า เอกสารผลการสัมมนาจากคณะกรรมการชุดต่างๆ
- จัดให้มีกิจกรรมเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิก เช่น การจัดตั้งชมรมกอล์ฟขึ้น เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกทั้งหอการค้าไทยและหอการค้าจังหวัด

#### 2. งานส่งเสริมการค้าและการลงทุนแก่ภาคธุรกิจไทย

- การจัดประชุมระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีระหว่างนักธุรกิจไทยและนักธุรกิจต่างประเทศ
- จัดให้คณะนักธุรกิจไทยเข้าร่วมงานแสดงสินค้าในต่างประเทศ

- การประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศ สถาบัน หรือหน่วยงานในต่างประเทศ เพื่อคัดเลือกผู้แทนภาคธุรกิจไทยเข้ารับทุนฝึกอบรมสัมมนาในต่างประเทศ
- ทำหน้าที่เป็นผู้แทนภาคเอกชนไทยในเวทีความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

### 3. งานส่งเสริมกิจกรรมภูมิภาค

เป็นการจัดกิจกรรมเพื่อเน้นความร่วมมือระหว่างหอการค้าไทยและหอการค้าจังหวัด เช่น การจัดหลักสูตรอบรมบุคลากรจังหวัด จัดการประชุมหอการค้าทั่วประเทศเพื่อระดมความคิดเห็นของหอการค้าต่างๆ เพื่อนำมารวบรวมวิเคราะห์เสนอต่อรัฐบาลและหาแนวทางพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานของหอการค้า โดยจัดการประชุมเป็นประจำทุกต้นปี

### 4. งานส่งเสริมด้านวิชาการ

หอการค้าได้ทำการจัดตั้งวิทยาลัยการค้า ซึ่งได้พัฒนามาเป็นมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยในปัจจุบัน โดยมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยเปรียบเสมือนฝ่ายวิชาการที่สำคัญของหอการค้าไทย

#### การเงินของหอการค้าไทย

ที่มารายได้ที่สำคัญของหอการค้าไทย คือ ค่าออกรับรองเอกสารแหล่งกำเนิดสินค้า ดอกเบี้ยรับ ค่าบำรุงของสมาชิก และค่าบริการทางธุรกิจและข้อมูลทางการค้า ในส่วนของค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนของงานประจำ

ปัจจุบันสินทรัพย์ของหอการค้าไทยมีมูลค่ารวมทั้งสิ้นประมาณ 89 ล้านบาท (รายงานประจำปีหอการค้าไทย, 2543)

#### การควบคุมการดำเนินงาน

การควบคุมการดำเนินงานของหอการค้าไทย คณะกรรมการจะมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้ควบคุมกิจการทั่วไป ผู้อำนวยการหอการค้าจะบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ประจำตำแหน่งต่างๆ และเป็นผู้วางระเบียบงานของหอการค้าไทยตามความเห็นชอบของคณะกรรมการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานตามระเบียบ

### 3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหอการค้าไทยกับองค์กรทางเศรษฐกิจอื่น

เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อความเข้มแข็งของหอการค้าไทย นอกจากจะพิจารณาปัจจัยโครงสร้างองค์กรภายในแล้วยังต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหอการค้าไทยกับสถาบันทางเศรษฐกิจอื่นที่มีความเชื่อมโยงกับหอการค้าไทย ทั้งในแง่ที่หอการค้าไทยเข้าไปเป็นสมาชิกของกลุ่มสถาบันนั้น และในแง่ที่กลุ่มสถาบันนั้นเป็นสมาชิกของหอการค้าไทย ระบบความสัมพันธ์กับสถาบันต่างๆ เหล่านี้ คือ รูปแบบโครงสร้างองค์กรภายนอกของหอการค้าไทยที่มีอิทธิพลในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหอการค้าไทย โดยกลุ่มสถาบันทางเศรษฐกิจที่มีบทบาทต่อความเข้มแข็งทางโครงสร้างองค์กรหอการค้าไทยที่จะทำการศึกษาคือ

3.2.1 สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

3.2.2 หอการค้าจังหวัด

3.2.3 คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร. )

3.2.4 คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ. )

ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอเนื้อหาของแต่ละองค์กรโดยสังเขปเพื่อนำเสนอเฉพาะประเด็นที่องค์กรนั้นๆ มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับหอการค้าไทยตามกลุ่มดังนี้

#### 3.3.1 สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยพัฒนามาจากสภาการค้า ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดเสถียรภาพการจัดระเบียบทางการค้าให้เป็นที่เรียบร้อย และเป็นองค์กรที่ให้การปรึกษาและรายงานข้อเท็จจริงทางการค้าแก่รัฐบาลในสมัยนั้น โดยการเสนอของกระทรวงพาณิชย์ สภาหอการค้าจึงถือกำเนิดมาเป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจการค้าของประเทศ และจดทะเบียนเป็นสมาคมภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2498

ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชบัญญัติหอการค้าขึ้น กำหนดให้หอการค้าประเภทหนึ่ง ชื่อว่าสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย โดยให้หอการค้าไทย หอการค้าต่างประเทศ สมาคมการค้า รัฐวิสาหกิจและสหกรณ์ อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยได้ และเมื่อจัดตั้งแล้วให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยเหตุนี้ สภาการค้าเดิมจึงแปรสภาพมาจดทะเบียนเป็นสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยตาม

ความในมาตรา 6 และ 16 แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509 โดยได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนหอการค้า ประจำจังหวัดพระนครและธนบุรี เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2511 ทะเบียนเลขที่ 4 ฝ2511 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายที่รัฐให้การรับรอง<sup>18</sup>

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมีข้อบังคับที่เป็นปัจจัยกำหนดโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ คือ

### 1. วัตถุประสงค์หน้าที่ตามข้อบังคับของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

วัตถุประสงค์และหน้าที่ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมีดังนี้<sup>19</sup>

- ร่วมมือกับหอการค้า สมาคมการค้า รัฐวิสาหกิจ และสหกรณ์ ในการส่งเสริมและจัดระเบียบการค้า
- ให้คำปรึกษาข้อเท็จจริง และให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลเกี่ยวกับการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน ภาษีอากร และอื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ เสริมสร้างความสัมพันธ์ทางการค้ากับต่างประเทศ
- ศึกษาสำรวจ และวิจัยเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่กล่าวมาในข้างต้น ตลอดจนรวบรวมสถิติและเผยแพร่ข่าวสารการค้า
- ให้การศึกษาอบรม ให้ความรู้และความชำนาญในด้านการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และอื่นๆ
- กำหนดมาตรฐานสินค้า ตลอดจนการแสดงจำนวน ปริมาณ น้ำหนัก บนหีบห่อหรือภาชนะที่ใช้บรรจุ
- ประสานงานระหว่างผู้ประกอบการวิสาหกิจด้วยกันเอง ระหว่างผู้ประกอบการวิสาหกิจกับทางราชการ และระหว่างผู้ประกอบการวิสาหกิจกับผู้บริโภค
- ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่พ่อค้า ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและวิสาหกิจอื่นๆ ตามความสามารถและโอกาสที่จะอำนวย
- รักษาผลประโยชน์ทางการค้า อุตสาหกรรม และเกษตรกรรมของบุคคลดังกล่าว
- ทำหน้าที่อนุญาตใตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาททางการค้า

<sup>18</sup> ข้อบังคับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, หน้า 3-5.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน , หน้า 6

- ส่งเสริมความสามัคคีระหว่างผู้ประกอบการวิสาหกิจทางการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และเศรษฐกิจ
- ส่งเสริมฐานะและรักษาเกียรติของผู้ประกอบการวิสาหกิจในทางการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และเศรษฐกิจ
- ปฏิบัติกิจการอื่นๆ ตามแต่จะมีกฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของสภาหอการค้า แห่งประเทศไทยหรือตามที่ทางราชการมอบหมาย หรือตามที่สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เห็นสมควร
- สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง

## 2. โครงสร้างสมาชิกสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

สมาชิกสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้ที่กรรมการเห็นว่า เป็นผู้ที่ได้ทำประโยชน์ให้แก่สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
- 2) สมาชิกสามัญ ได้แก่ หอการค้าไทย ที่ได้จดทะเบียนเป็นหอการค้า ตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509 และได้แสดงความจำนงสมัครเข้าเป็นสมาชิก เมื่อคณะกรรมการได้ลงมติรับเข้าเป็นสมาชิกจะต้องแต่งตั้งผู้แทนมาใช้สิทธิและหน้าที่ ในฐานะสมาชิกสามัญของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยทั้งหมด หอการค้าต่างประเทศ ที่ได้จดทะเบียนเป็นหอการค้าตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509 และได้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งเมื่อคณะกรรมการได้ลงมติรับเป็นสมาชิกแล้ว ให้แต่งตั้งผู้แทนเพื่อมาใช้สิทธิและหน้าที่ใน ฐานะสมาชิกสามัญของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นจำนวนหอละ 5 คน สมาคมการค้าที่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมการค้าตาม พ.ร.บ.สมาคมการค้า พ.ศ.2509 และแสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิก ซึ่งเมื่อคณะกรรมการได้ลงมติรับเข้าเป็นสมาชิกแล้ว ให้แต่งตั้งผู้แทนเพื่อ มาใช้สิทธิและหน้าที่ในฐานะสมาชิกสามัญของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็น จำนวนสมาคมละ 2 คน รัฐวิสาหกิจและสหกรณ์ตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อคณะกรรมการได้มีมติรับ เป็นสมาชิกแล้ว ให้แต่งตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่องค์กรละ 2 คน
- 3) สมาชิกสมทบ ได้แก่ บุคคลธรรมดา หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดที่ได้จดทะเบียน เป็นนิติบุคคลที่ประกอบวิสาหกิจทางการค้า อุตสาหกรรม หรือการเงิน หรือประกอบธุรกิจอื่นใด ในทางเศรษฐกิจ

### 3. โครงสร้างคณะกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

คณะกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ คือ

- ประธานกรรมการหอการค้าไทยเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง
- รองประธานกรรมการสองคน ให้เลือกตั้งจากกรรมการฝ่ายหอการค้าไทย

**เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง** กรรมการจากหอการค้าต่างประเทศเป็นรองประธานคนที่สอง

- ประธานกรรมการหอการค้าต่างประเทศทุกคนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- สมาชิกที่เป็นผู้แทนสมาคมการค้า ซึ่งที่ประชุมใหญ่ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ประเทศไทยเลือกตั้งมีจำนวนรวมกันสี่คนเป็นกรรมการ

- **สมาชิกที่เป็นผู้แทนหอการค้าไทย ซึ่งที่ประชุมใหญ่สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการที่มาจากหอการค้าต่างประเทศและสมาคมการค้ารวมกันเป็นกรรมการ**

- สมาชิกที่เป็นผู้แทนรัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้งมีจำนวนรวมกันหกคนเป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการจะทำการเลือกตั้งคณะกรรมการในคณะเป็นเลขาธิการหนึ่งคน เภรัญญิกหนึ่งคน นายทะเบียนหนึ่งคน ปฏิคมหนึ่งคน และบรรณารักษ์หนึ่งคน คณะกรรมการอยู่ในตำแหน่งได้คราวละไม่เกิน 2 ปี และกรรมการจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออกพ้นจากการเป็นผู้แทนสมาชิกสามัญ ที่ประชุมใหญ่ถอดถอน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์สั่งให้ออกตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 ในปัจจุบันสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมีสมาชิกสามัญประกอบด้วย หอการค้าไทย ซึ่งมีหอการค้าจังหวัด 75\* จังหวัด เป็นสมาชิก หอการค้าต่างประเทศ จำนวน 22 หอ สมาคมการค้าจำนวน 71 สมาคม รัฐวิสาหกิจ และสหกรณ์ รวมกัน 9 แห่ง

### 4. การบริหาร-จัดการของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมีการจัดการบริหารตามสายการบังคับบัญชา โดยมีคณะกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารสูงสุด และแบ่งการจัดการออกเป็นสองส่วน คือ

1) สำนักงานคณะกรรมการตรวจข่าว ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบคุณภาพข่าวที่ส่งไปต่างประเทศและการออกหนังสือรับรองคุณภาพข่าว

2) สำนักงานเลขาธิการ ปฏิบัติงานทั่วไปและงานวิชาการ งานเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ในปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการแบ่งสายงานออกเป็น 3 สาย คือ

2.1) สายงานบริหาร แบ่งเป็น

- แผนกบริการ
- แผนกบัญชีและการเงิน
- แผนกบริหารงานบุคคล

2.2) สายงานวิชาการ แบ่งเป็น

- แผนกวิเคราะห์เศรษฐกิจ
- ศูนย์ข้อมูล

2.3) สายงานต่างประเทศ แบ่งเป็น

- แผนกการค้าระหว่างประเทศ
- แผนกหนังสือรับรอง
- งานอนุญาตไต่ตุลาการ

แต่ละสายงานแผนกจะมีหัวหน้างานเป็นผู้ควบคุมสั่งการ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการและสำนักงานคณะกรรมการตรวจข่าวนั้น แม้จะสังกัดสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเช่นกัน หากก็แยกกันในส่วนของการบริหาร สำนักตรวจข่าวจะมีความเป็นเอกเทศในการบริหารจัดการ เหมือนแยกออกไปเป็นอีกองค์กรหนึ่งซึ่งมีความเป็นอิสระในการทำงาน คือจะไม่เข้ามามีส่วนร่วมในงานส่วนอื่นของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

การบริหารของสำนักงานเลขาธิการมีผู้อำนวยการบริหารเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสายงาน ปัจจุบันสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าไทย มีผู้อำนวยการบริหารและรองผู้อำนวยการบริหารชุดเดียวกัน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการจะทำหน้าที่ดูแลทั้งสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าไทย ซึ่งผู้อำนวยการจะรับนโยบายในการปฏิบัติงานตรงจากคณะกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งกึ่งหนึ่งก็คือกรรมการจากหอการค้าไทย ผู้อำนวยการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าไทยจะคัดเลือกมาจากบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้บริหารมืออาชีพ โดยผ่านการคัดเลือกและความเห็นชอบของคณะกรรมการ

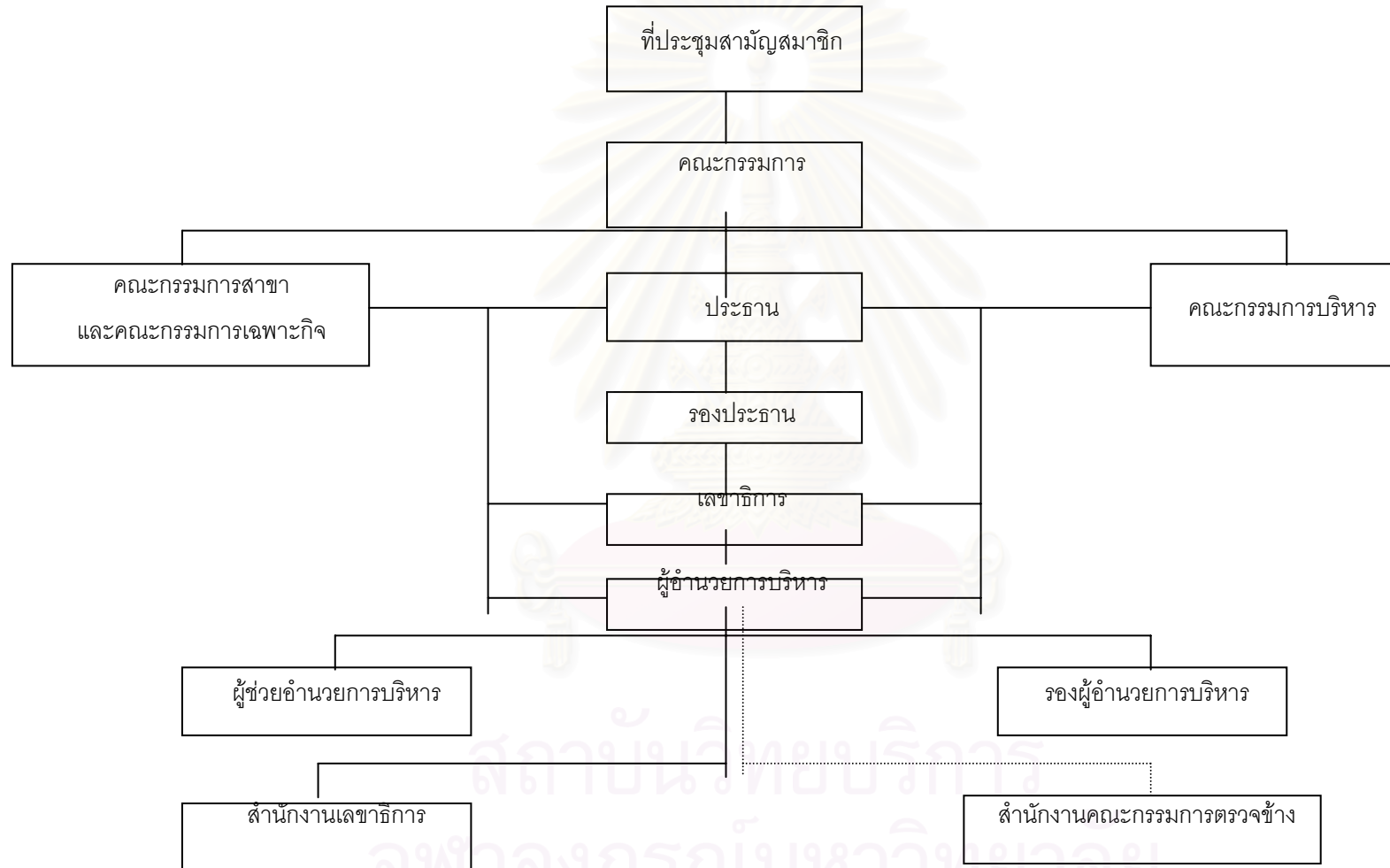
ในปัจจุบันสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย มีจำนวนพนักงานประจำน้อยกว่าหอการค้าไทยถึงกึ่งหนึ่ง คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมีพนักงานประจำในราว 45-46 คน ขณะที่หอการค้าไทยมีพนักงานประมาณ 96-97 คน ตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น เหตุนี้ทำให้ในการปฏิบัติงานบางสายสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องใช้ผู้ปฏิบัติงานชุดเดียวกับหอการค้าไทย เฉพาะอย่างยิ่งในสายงานต่างประเทศ ทำให้ในทางหลักการการติดต่อหรือปฏิบัติงานแม้จะแยกส่วนองค์กรกัน เช่น การติดต่อกับหอการค้าต่างประเทศในระดับภูมิภาคต้องไปในนามหอการค้าไทย แต่การติดต่อกับหอการค้าประจำชาติในต่างประเทศต้องไปในนามสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หากในความเป็นจริงแล้วเป็นผู้ปฏิบัติงานชุดเดียวกัน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

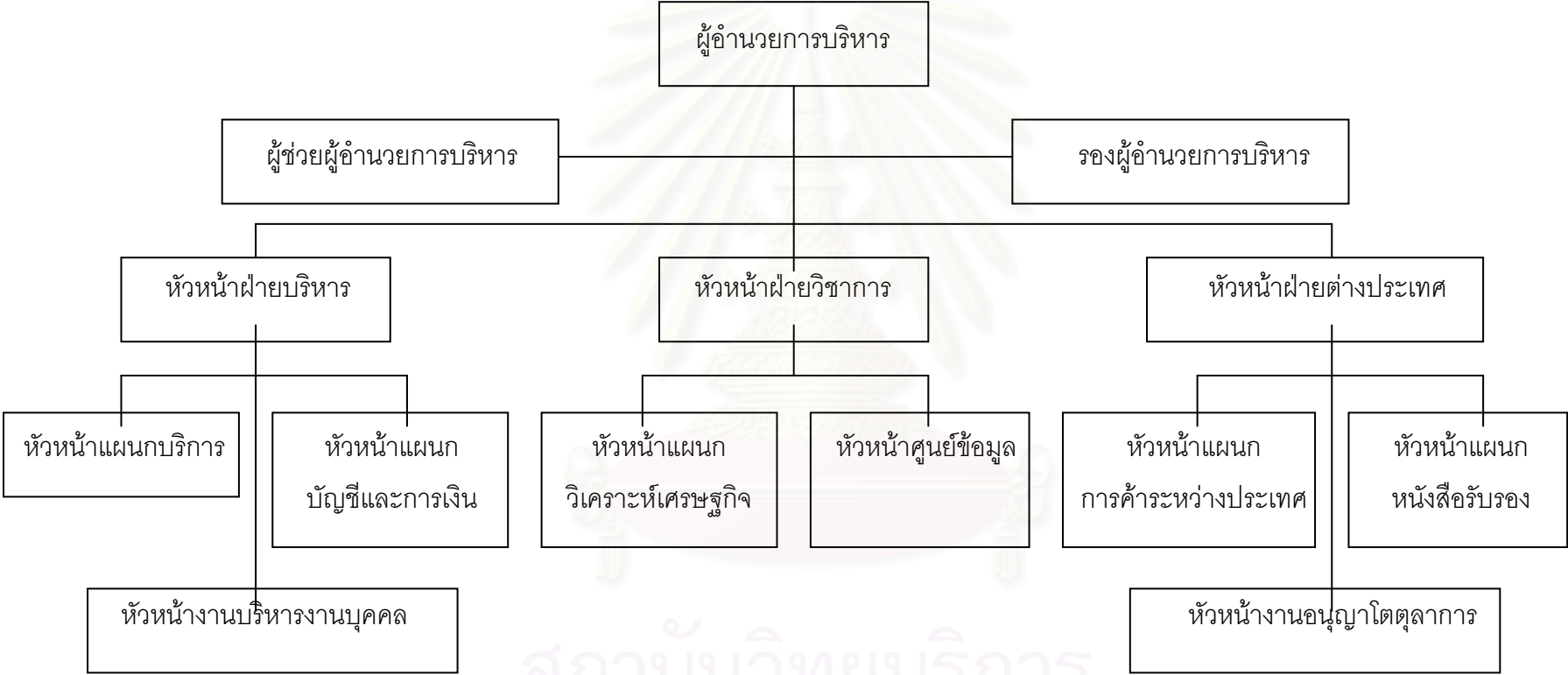


แผนภูมิที่ 11 โครงสร้างการบริหารสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย



ที่มา: คู่มือสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

แผนภูมิที่ 12 สำนักงานเลขาธิการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย



ที่มา: คู่มือสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ: ผู้อำนวยการบริหารรับนโยบายและรายงานต่อเลขาธิการและประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

## 5. แหล่งรายได้ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมีแหล่งรายได้จากการออกใบรับรองมาตรฐานสินค้า ค่าบำรุงจากสมาชิก รายได้จากการจัดงานแสดงสินค้า และการจัดสัมมนาอื่นๆ เดิมรายได้หลักของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมาจากการออกใบรับรองมาตรฐานสินค้า ถือเป็นสัดส่วน 70-80% ของรายได้ทั้งหมด แต่ในปัจจุบันรายได้จากการออกใบรับรองมาตรฐานสินค้าลดเหลือเพียง 10% ของรายได้ เนื่องจากภาวะและอัตราการส่งออกสินค้าทางเกษตรของไทยมีอัตราที่ลดลง ส่งผลให้สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยประสบปัญหาทางการเงินต้องปลดจำนวนพนักงานออกถึง 25% ในช่วงภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา และต้องหาแหล่งรายได้อื่นมาทดแทน โดยมาจากค่าบำรุงสมาชิกและการจัดงานแสดงสินค้าเป็นหลัก

## 6. บทบาทหน้าที่ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

สำหรับบทบาทหน้าที่ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยทั่วไปนั้นเป็นไปตามหลักการของข้อบังคับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (โปรดดูหน้าที่ 35) โดยเฉพาะการเป็นองค์กรกลางประสานความร่วมมือระหว่างหอการค้าต่างประเทศและสมาคมกิจการค้าในประเทศไทยนั้น ถือเป็นความจำเป็นหลักซึ่งเป็นนัยแฝงในการจัดตั้งสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ก่อนที่จะมีการจัดตั้งสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยนั้น ธุรกิจการค้ามากมายหลายอย่างเป็นการดำเนินกิจการของชาวต่างประเทศ โดยต่างมีหอการค้าประจำประเทศของตนเป็นผู้แทนติดต่อกับรัฐบาล

การดำเนินการของหอการค้าต่างประเทศเหล่านี้รัฐบาลไม่อาจเข้าไปรับรู้ควบคุมได้ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงเห็นว่าควรจะมีการตั้งสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยขึ้น เพื่อเป็นองค์กรกลางในนามของภาคเอกชนที่มีหอการค้าต่างประเทศเป็นสมาชิกซึ่งเป็นหนทางที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมรับรู้การดำเนินการของหอการค้าต่างประเทศได้โดยผ่านสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ในช่วงแรกของการดำเนินกิจการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กรรมการบริหารจากฝ่ายไทยทั้งหมดมาจากหอการค้าไทย ทำให้กิจกรรมในขณะนั้นแยกอย่างเด่นชัดไม่ได้ว่าเป็นกิจกรรมของหอการค้าไทยหรือสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย จากเรื่องที่สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยดำเนินการขณะนั้น ส่วนใหญ่มาจากที่ประชุมหอการค้าไทย<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> สัมภาษณ์ นายฐาปนา บุณนาค, อดีตผู้อำนวยการบริหารและที่ปรึกษากิตติมศักดิ์หอการค้าไทย, 7 มีนาคม 2544.

ในปัจจุบันสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ยังคงเน้นบทบาทในการเป็นตัวแทนติดต่อกับหอการค้าต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัน<sup>21</sup> และยังเป็นตัวแทนขององค์กรสถาบัน ภาคเอกชนเข้าร่วมเสนอข้อขัดข้องและปัญหาในการประกอบธุรกิจแก่รัฐบาล ผ่านทาง (ก.1) คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) โดยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน และ (ก.2) คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนหรือ กรอ. ผู้เป็นตัวแทนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเข้าร่วมประชุม คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) และคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) คือ ประธาน กรรมการ และผู้อำนวยการบริหารสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกรรมการและผู้บริหารชุดเดียวกับหอการค้าไทย ในการส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมกับ กกร. และ กรอ. นั้นจะไม่มีกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนที่มาจากหอการค้าต่างประเทศเข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งเป็นเหตุผลในการรักษาข้อมูลการค้าภายในประเทศ<sup>22</sup>

นอกจากการเข้าเป็นตัวแทนในที่ประชุม กกร. และ กรอ. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยยังมีการติดต่อกับหน่วยงานของภาครัฐในระดับ กระทรวง ทบวง กรม แต่โดยมากจะเป็นการติดต่อในเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อยในการปฏิบัติงาน เช่น การแก้ไขกฎระเบียบทางการค้าที่เป็นข้อกำหนดกระทรวง มากกว่าส่วนนโยบายและประเด็นปัญหาทางการค้าที่สำคัญที่เป็นประเด็นปัญหาร่วมมักเสนอผ่านทาง กกร. และ กรอ.<sup>23</sup>

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าไทย มีการดำเนินงานไปในแนวทางเดียวกันตลอดจนลักษณะงานก็มีความคาบเกี่ยวกันในระดับหนึ่ง ต่างกันในจุดที่สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเน้นบทบาทในการติดต่อกับต่างประเทศ ส่วนหอการค้าไทยเน้นบทบาทการสร้างเอกภาพส่งเสริมธุรกิจการค้าภายในประเทศ<sup>24</sup>

อย่างไรก็ดีสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าไทยก็เปรียบเสมือนสถาบันที่สถาบันน้องที่มีบ้านและครอบครัวเดียวกันไม่สามารถแยกบทบาทหน้าที่ออกจากกันได้ชัดในทางปฏิบัติแม้ข้อกำหนดทางกฎหมายจะแยกเป็นสององค์กรก็ตาม

<sup>21</sup> สัมภาษณ์ นายสุภาพนา บุณนาค, วันที่ 7 มีนาคม 2544

<sup>22</sup> สัมภาษณ์ นายบุญชู พุดหอม, หัวหน้าฝ่ายบริการสมาชิกและรายได้ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, วันที่ 5 มีนาคม 2544.

<sup>23</sup> สัมภาษณ์ นายบุญชู พุดหอม, วันที่ 5 มีนาคม 2544.

<sup>24</sup> สัมภาษณ์ นาย สุภาพนา บุณนาค, วันที่ 7 มีนาคม 2544.

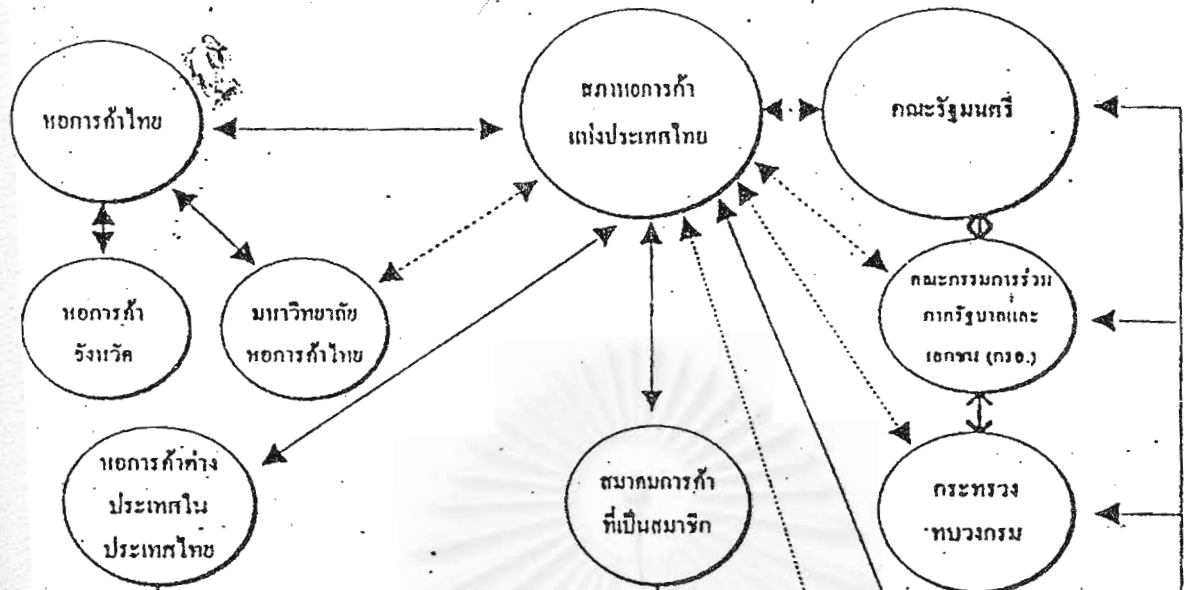
## 7. ความเชื่อมโยงระหว่างหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย แยกเป็นประเด็นโดยสังเขปได้ดังนี้

- 1) มีตัวบทกฎหมายเดียวกันเป็นเครื่องกำหนดโครงสร้างและการบริหารจัดการองค์กร คือ พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509
- 2) มีประธานกรรมการบริหารเป็นบุคคลเดียวกัน
- 3) กรรมการของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยกึ่งหนึ่งมาจากหอการค้าไทย ดังนั้นถ้าพิจารณาเฉพาะกรรมการฝ่ายไทย หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยจะมีกรรมการเป็นบุคคลชุดเดียวกัน
- 4) ผู้บริหารระดับสูง คือ ผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าไทย เป็นผู้บริหารชุดเดียวกัน
- 5) ในการดำเนินกิจกรรมบางด้านสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยใช้ผู้ปฏิบัติงานจากหอการค้าไทย เนื่องจากข้อจำกัดในการจ้างบุคลากรอันเป็นผลมาจากปัจจัยทางรายได้ที่ลดลง ซึ่งจากความเชื่อมโยงที่มีความใกล้เคียงกันมากระหว่างหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ทำให้ขณะนี้มีความคิดในการรวมหอการค้าและสภาหอการค้าไทยเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน

จากความเชื่อมโยงระหว่างหอการค้าและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ทำให้เข้าใจได้ว่าเมื่อกรรมการและผู้บริหารของทั้งสองสถาบันมาจากที่เดียวกัน ดังนั้นนโยบายของทั้งสองสถาบันน่าที่จะไปในทิศทางเดียวกันและมีความร่วมมือระหว่างสองสถาบันในระดับสูง การนำเสนอประเด็นปัญหาทางการค้าจึงมักออกมาในนามของทั้งสองสถาบัน และการเป็นตัวแทนของสภาในหอการค้าแห่งประเทศไทย ใน กกร. และ กรอ. ก็เปรียบเสมือนสถาบันที่เป็นตัวแทนของหอการค้าไทยนั่นเอง ทั้งนี้เพราะตัวแทนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่เข้าร่วมใน กกร. และ กรอ. นั้นไม่มีกรรมการที่เป็นตัวแทนของหอการค้าต่างประเทศและสมาคมการค้ารวมอยู่ด้วยเลย อีกทั้งในปัจจุบันหอการค้าต่างประเทศและสมาคมการค้าต่างๆ มีแนวโน้มที่จะผลักดันประเด็นปัญหาของตนโดยนำเสนอต่อภาครัฐโดยตรงมากกว่าจะผ่านตัวแทนกลาง เช่น สภาหอการค้า<sup>25</sup>

<sup>25</sup> สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ไม่ประสงค์ออกนามสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน, 15 มีนาคม 2544.

รัฐบาล



1. หอการค้าญี่ปุ่นกรุงเทพฯ
2. หอการค้าไทย-เกาหลี
3. หอการค้าไทย-จีน
4. หอการค้าไทย-อิตาลี
5. หอการค้าฝรั่งเศส-ไทย
6. หอการค้าเยอรมัน-ไทย
7. หอการค้าออสเตรเลีย-ไทย
8. หอการค้าอเมริกันในประเทศไทย
9. หอการค้าอังกฤษ
10. หอการค้าอินเดีย-ไทย
11. หอการค้าไทย-อิสราเอล
12. หอการค้าไทย-กานาดา
13. หอการค้าไทย-สวีเดน
14. หอการค้าสหรัฐอเมริกา-ไทย
15. หอการค้าเดนมาร์ก
16. หอการค้าเบลเยียม-ลักเซมเบิร์ก-ไทย

1. สมาคมผู้ส่งออกข้าวประเทศไทย
2. สมาคมการค้ามันสำปะหลังไทย
3. สมาคมการค้าอุตสาหกรรมที่เป็นสมาชิกไทย
4. สมาคมอาหารไทย
5. สมาคมผู้ส่งออกกาแฟ
6. สมาคมการค้าผู้ผลิตน้ำตาลไทย
7. สมาคมการค้าอุตสาหกรรมน้ำตาล
8. สมาคมการค้าผู้ผลิตและธุรกิจการเกษตรไทย
9. สมาคมครึ่งไทย
10. สมาคมปอไทย
11. สมาคมผู้ผลิตและแปรรูปข้าวหอมมะลิไทย
12. สมาคมพ่อค้าข้าวหอมและสีพันธุ์ไทย
13. สมาคมพ่อค้าพืชผลไทย
14. สมาคมไหมไทย

15. สมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ
16. สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องเป่าไทยเพื่อส่งออก
17. สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาไทย
18. สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาไทย
19. สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาไทย
20. สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาไทย
21. สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาไทย
22. สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาไทย
23. สมาคมการค้าและอุตสาหกรรมปิโตรเคมีไทย
24. สมาคมช่างเย็บผ้าไทยและเครื่องนุ่งห่มไทย
25. สมาคมไทยอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย
26. สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย
27. สมาคมผู้ทำหมวก
28. สมาคมผู้ผลิตเครื่องนุ่งห่ม
29. เกษตรพาณิชย์สมาคม
30. สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย
31. สมาคมผู้ประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมไทย-ได้วัน
32. สมาคมผู้ผลิตไม้เนื้อแข็งไทย

33. สมาคมผู้ผลิตปลาน้ำจืดไทย
34. สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย
35. สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย
36. สมาคมเจ้าของเรือไทย
37. สมาคมเจ้าของและตัวแทนเรือกรุงเทพ
38. สมาคมศิษย์เก่าโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไทย
39. สมาคมศิษย์เก่าโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาไทย
40. สมาคมผู้รับจัดการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ
41. สมาคมบริษัทหลักทรัพย์
42. สมาคมประกันชีวิตไทย
43. สมาคมประกันวินาศภัย
44. สมาคมการค้าอสังหาริมทรัพย์
45. สมาคมการค้าอาหารสุก
46. สมาคมโรงเลื่อยไม้
47. สมาคมวิเทศพาณิชย์ไทย-จีน
48. สมาคมช่างก่อสร้าง
49. สมาคมผู้ให้บริการรถแท็กซี่และรถจักรยานยนต์ไทย-จีน
50. สมาคมผู้ประกอบการค้าไทย-ภาค

- สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย  
 - สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย  
 - สภาเกษตรกรไทย

### 3.3.2 หอการค้าจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ.2509 กำหนดให้หอการค้าจังหวัดทุกจังหวัดต้องเป็นสมาชิกสามัญของหอการค้าไทย การจัดตั้งหอการค้าจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรกได้จัดตั้งขึ้นตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว หอการค้าจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกคือหอการค้าจังหวัดชลบุรี ปัจจุบันหอการค้าจังหวัดมีจำนวนทั้งหมด 75 แห่ง กว่าครึ่งหนึ่งของหอการค้าจังหวัดในปัจจุบันเพิ่งก่อตั้งในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยมีการขยายการจัดตั้งสูงสุดภายหลังการเกิด กรอบ. คือในช่วง 2526-2529<sup>26</sup> ภายใต้การดำเนินการของหอการค้าไทยและภาครัฐ

หอการค้าจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดหาและบริหารรายได้แยกกับหอการค้าไทย แต่หอการค้าไทยมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องสนับสนุนและดูแลในเรื่องการก่อตั้ง การบริหารจัดการปัญหาต่างๆ ของหอการค้าจังหวัด การดำเนินการของหอการค้าจังหวัดโดยส่วนมากในระยะแรกประสบปัญหาในเรื่องของสมาชิก เนื่องจากผู้ประกอบการกิจการค้าในจังหวัดขาดความเข้าใจถึงความสำคัญของการเข้าเป็นสมาชิกหอการค้าจังหวัด ปัญหาที่ตามมา คือ ปัญหาในเรื่องรายได้ ซึ่งโดยมากรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม หอการค้าไทยได้พยายามที่จะจัดโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพของหอการค้าจังหวัดตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาตลอดจนส่งเสริมบทบาทให้หอการค้าจังหวัดกลายเป็นตัวแทนของทางการค้าแต่ละจังหวัดอย่างแท้จริง โดยมีหอการค้าไทยเป็นองค์กรนำสูงสุด

ปัจจุบันหอการค้าจังหวัด ทั้งหมด 75 จังหวัด ที่มีพื้นที่จังหวัดใกล้เคียงกัน ได้รวมกันเป็นหอการค้าเขตเพื่อทำการรวบรวมประเด็นปัญหาให้มีเอกภาพ และส่งประธานหอการค้าเขตแต่ละเขตเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัด ในที่ประชุมกรรมการหอการค้าไทย หอการค้าเขต 18 เขต แบ่งได้ดังนี้<sup>27</sup>

หอการค้าเขตหนึ่ง ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดจันทบุรี หอการค้าจังหวัดชลบุรี หอการค้าจังหวัดตราด หอการค้าจังหวัดระยอง

<sup>26</sup>สัมภาษณ์ นายประพัทธ์โชติ งามขำ, ผู้ช่วยผู้อำนวยการบริหารหอการค้าไทย, 5 มีนาคม 2544.

<sup>27</sup>หอการค้าไทย, “เอกสารรายชื่อหอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ 2542-2543,” (อัดสำเนา).

หอการค้าเขตสอง ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดฉะเชิงเทรา หอการค้าจังหวัดนครนายก หอการค้าจังหวัดปราจีนบุรี หอการค้าจังหวัดสมุทรปราการ หอการค้าจังหวัดสระแก้ว

หอการค้าเขตสาม ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดนนทบุรี หอการค้าจังหวัดปทุมธานี , หอการค้าจังหวัดพระนครศรีอยุธยา หอการค้าจังหวัดอ่างทอง

หอการค้าเขตสี่ ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดชัยนาท หอการค้าจังหวัดลพบุรี หอการค้าจังหวัดสิงห์บุรี หอการค้าจังหวัดสระบุรี

หอการค้าเขตห้า ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หอการค้าจังหวัดเพชรบุรี หอการค้าจังหวัดสมุทรสงคราม หอการค้าจังหวัดสมุทรสาคร

หอการค้าเขตหก ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดกาญจนบุรี หอการค้าจังหวัดนครปฐม หอการค้าจังหวัดราชบุรี หอการค้าจังหวัดสุพรรณบุรี

หอการค้าเขตเจ็ด ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดกำแพงเพชร หอการค้าจังหวัดตาก หอการค้าจังหวัดนครสวรรค์ หอการค้าจังหวัดอุทัยธานี

หอการค้าเขตแปด ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดพิจิตร หอการค้าจังหวัดพิษณุโลก หอการค้าจังหวัดเพชรบูรณ์ หอการค้าจังหวัดสุโขทัย

หอการค้าเขตเก้า ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดเชียงใหม่ หอการค้าจังหวัดแม่ฮ่องสอน หอการค้าจังหวัดลำปาง หอการค้าจังหวัดลำพูน

หอการค้าเขตสิบ ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดเชียงราย หอการค้าจังหวัดน่าน หอการค้าจังหวัดพะเยา หอการค้าจังหวัดแพร่ หอการค้าจังหวัดอุตรดิตถ์

หอการค้าเขตสิบเอ็ด ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดนครพนม หอการค้าจังหวัดสกลนคร หอการค้าจังหวัดหนองคาย หอการค้าจังหวัดอุดรธานี หอการค้าจังหวัดหนองบัวลำภู

หอการค้าเขตสิบสอง ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดกาฬสินธุ์ หอการค้าจังหวัดขอนแก่น หอการค้าจังหวัดมหาสารคาม หอการค้าจังหวัดร้อยเอ็ด หอการค้าจังหวัดเลย

หอการค้าเขตสิบสาม ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดชัยภูมิ หอการค้าจังหวัดนครราชสีมา หอการค้าจังหวัดบุรีรัมย์ หอการค้าจังหวัดสุรินทร์

หอการค้าเขตสิบสี่ ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดมุกดาหาร หอการค้าจังหวัดยโสธร ,หอการค้าจังหวัดศรีสะเกษ หอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี หอการค้าจังหวัดอำนาจเจริญ

หอการค้าเขตสิบห้า ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดชุมพร หอการค้าจังหวัดนครศรีธรรมราช หอการค้าจังหวัดระนอง หอการค้าจังหวัดสุราษฎร์ธานี



หอการค้าเขตสิบหก ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดกระบี่ หอการค้าจังหวัดพังงา  
หอการค้าจังหวัดภูเก็ต

หอการค้าเขตสิบเจ็ด ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดตรัง หอการค้าจังหวัดพัทลุง  
หอการค้าจังหวัดสตูล

หอการค้าเขตสิบแปด ประกอบด้วย หอการค้าจังหวัดนราธิวาส หอการค้าจังหวัด  
ปัตตานี หอการค้าจังหวัดยะลา หอการค้าจังหวัดสงขลา

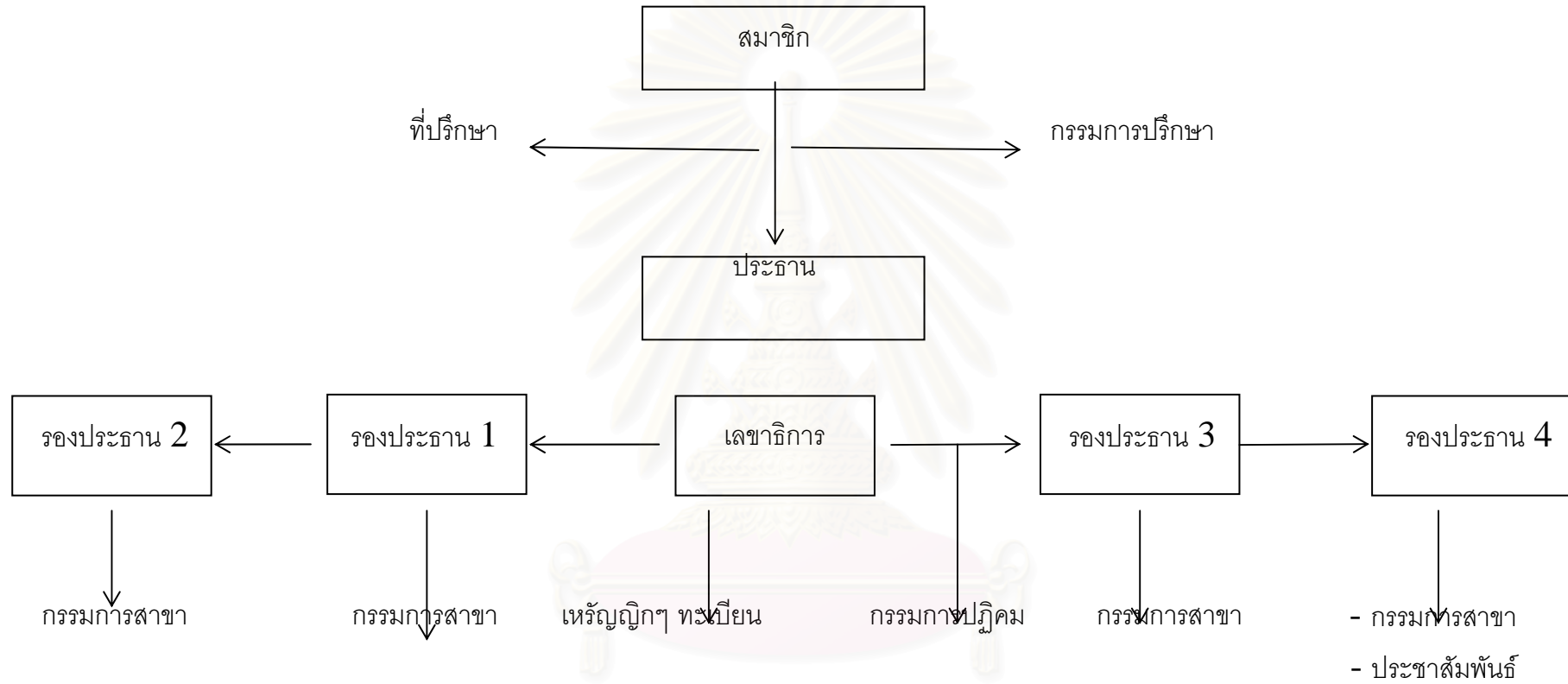
การรวมกันเป็นหอการค้าเขตของหอการค้าจังหวัดต่างๆ ในขณะนี้ยังอยู่ในขั้นการ  
พัฒนา เนื่องจากหอการค้าเขตนั้นเป็นการมารวมกันของหอการค้าจังหวัดต่างๆ ยังไม่มีการจัดตั้ง  
เป็นสำนักงานที่มีโครงสร้างองค์กรหรืองบประมาณเป็นของตนเอง การรวมตัวกันดำเนินการแต่ในนาม  
ภารกิจในการดำเนินการนั้นจะกระจายแบ่งตามหอการค้าจังหวัดในเขตแต่ละเขต ภายใต้การ  
บริหารของประธานเขตซึ่งมาจากประธานหอการค้าจังหวัดในเขตนั้นๆ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก  
เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินการของหอการค้าจังหวัดในเขตและทำหน้าที่เป็นผู้แทน  
ประสานงานหอการค้าจังหวัดในเขตของตนเองกับหอการค้าไทยหอการค้าอื่นๆ และหน่วยงาน  
ภายนอก ปัจจุบันโดยการเสนอของหอการค้าไทยต่อกระทรวงมหาดไทย ประธานหอการค้าเขตทุก  
เขตจะเข้าร่วมเป็นกรรมการ กรอ. จังหวัดทุกจังหวัด ตามหนังสือราชการที่ มท 0214.8/4073

### **โครงสร้างหอการค้าจังหวัด การบริหารและความสัมพันธ์กับหอการค้าไทย**

การจัดโครงสร้างของหอการค้าจังหวัดมีลักษณะเหมือนการจัดโครงสร้างของ  
หอการค้าไทย คือ สมาชิกของหอการค้าจังหวัดจะเป็นผู้เลือกกรรมการหอการค้าจังหวัด ซึ่ง  
ประกอบไปด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการ เหรัญญิก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 14 โครงสร้างการบริหารหอการค้าจังหวัด



ที่มา: จากฝ่ายประสานงานภูมิภาค : หอการค้าไทย

หอการค้าจังหวัดแต่ละแห่งโดยเฉลี่ยจะมีการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง และจะทำการส่งรายงานการประชุมตลอดจนกิจกรรมมาที่ฝ่ายประสานงานภูมิภาคหอการค้าไทยทุกเดือน โดยฝ่ายประสานงานส่วนภูมิภาคหอการค้าไทยจะเป็นฝ่ายดูแลและติดต่อตลอดจนให้ข้อเสนอแนะแก่หอการค้าจังหวัดเมื่อหอการค้าจังหวัดมีปัญหาการปฏิบัติงาน บุคลากรที่ทำงานประจำในหอการค้าจังหวัดแต่ละจังหวัด ปัจจุบันมีจำนวนไม่เกิน 15-20 คน หอการค้าจังหวัดในแต่ละจังหวัดการบริหารและการเงินส่วนใหญ่พึ่งพาประธานและกรรมการหอการค้าจังหวัด หอการค้าจังหวัดแต่ละแห่งจะต้องเสียค่าเป็นสมาชิกให้แก่หอการค้าไทยเป็นจำนวน 1,700 บาทต่อปี ซึ่งเงินจำนวนนี้บางครั้งก็ไม่สามารถจัดเก็บได้ครบทุกจังหวัด เพื่อส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าและการพัฒนาหอการค้าจังหวัดได้อย่างมีศักยภาพและเป็นเอกภาพกับหอการค้าไทย ในปี พ.ศ.2534 คณะกรรมการหอการค้าไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัดขึ้น โดยมีสัดส่วนในกรรมการคือ ประธานหอการค้าเขต 18 เขต ซึ่งทำการคัดเลือกมาจากประธานหอการค้าจังหวัดในเขตจะเข้ามาเป็นกรรมการหอการค้าไทย และเป็นกรรมการในส่วนของกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัดด้วยอีกตำแหน่ง ซึ่งจาก 18 คนนี้ 2-3 คน จะถูกคัดเลือกเป็นกรรมการบริหารกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัดจะมีหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบงบประมาณประจำปีที่สำนักงานเลขาธิการเสนอเพื่อขออนุมัติต่อคณะกรรมการหอการค้าไทย กลั่นกรองและพิจารณาประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะของหอการค้าจังหวัด หอการค้าเขต เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการหอการค้าไทย ตลอดจนประสานงานกับคณะกรรมการหอการค้าไทย คณะกรรมการ กรอ. จังหวัด รวมถึงติดตามผลการดำเนินงานของหอการค้าเขตและหอการค้าจังหวัด กรรมการบริหารหอการค้าจังหวัดมีการประชุมทุกๆ เดือน โดยจะประชุมในวันเดียวกับการประชุมกรรมการหอการค้าไทย สำนักงานเลขาธิการหอการค้าไทย ฝ่ายประสานงานภูมิภาคจะเป็นผู้ประสานงานรับเรื่องจากกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัดโดยตรง

การผลักดันและเสนอประเด็นปัญหาของหอการค้าจังหวัดโดยส่วนใหญ่ เมื่อพิจารณาจากรายงานสรุปผลการดำเนินงานหอการค้าจังหวัด พบว่า ช่องทางการเสนอประเด็นปัญหาของหอการค้าจังหวัดมี 3 ช่องทาง คือ 1. เสนอผ่านทางหอการค้าไทย 2. เสนอผ่านทาง กรอ. จังหวัด 3. ติดต่อกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง

อย่างไรก็ดีการนำเสนอประเด็นปัญหาผ่านทาง กรอ. จังหวัดและหน่วยงานรัฐในจังหวัดที่เกี่ยวข้องนั้น มักเป็นข้อเรียกร้องที่สามารถยุติและจัดการได้ในระดับจังหวัด เช่น ข้อเรียกร้องของหอการค้าเชียงใหม่ให้ห้ามรถบรรทุกวิ่งในเขตเมือง และหอการค้าระยองที่เสนอขอให้ห้ามจอดรถบนถนนที่กีดขวางการดำเนินธุรกิจของสมาชิก แต่ข้อเสนอกับหน่วยงาน

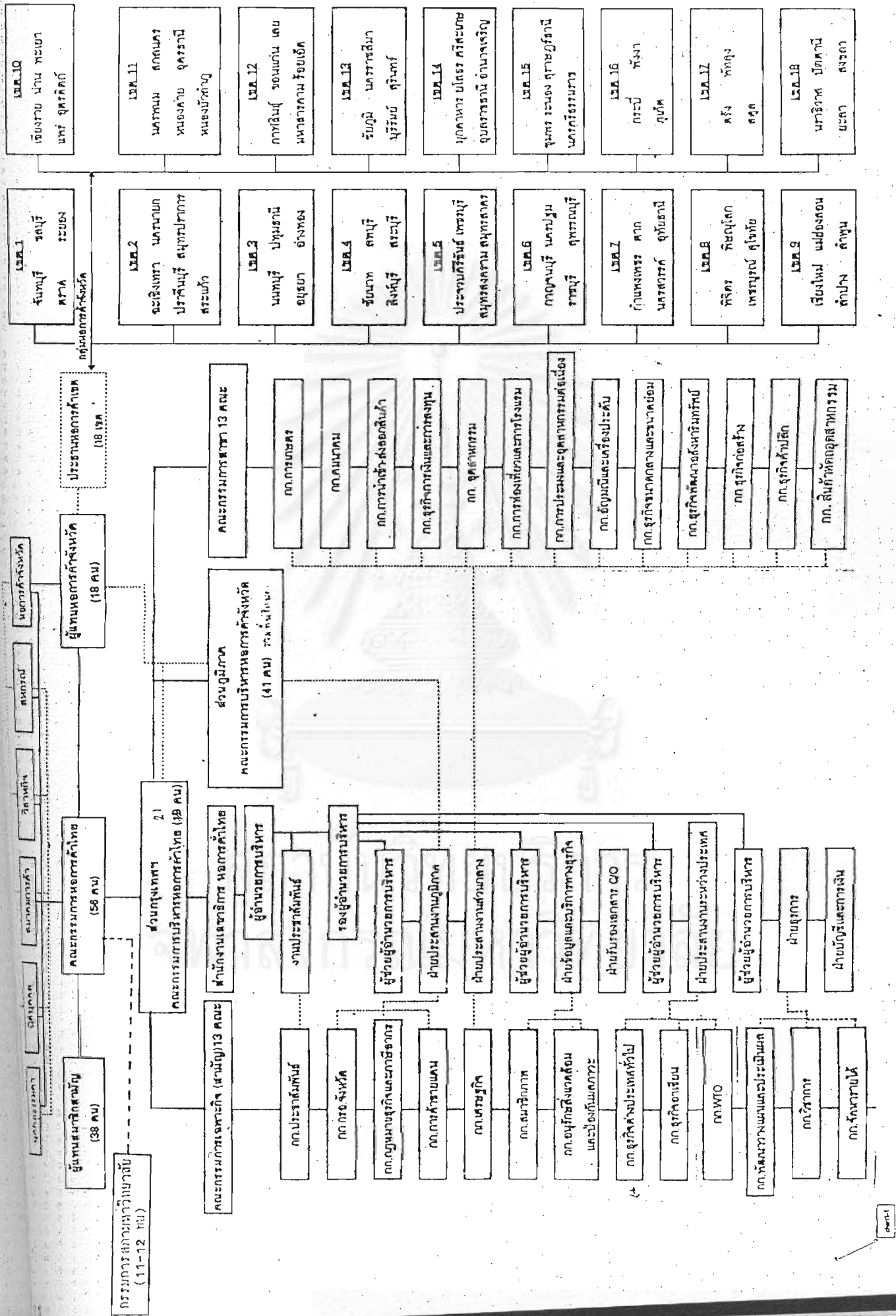
ระดับสูงหรือเป็นข้อเรียกร้องที่ส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง มักจะต้องรอเป็นเวลานานหรือไม่ได้รับความสนใจเลย คณะกรรมการ กรอ. จังหวัดส่วนใหญ่ประชุมไม่บ่อยนัก<sup>28</sup> และศักยภาพในการผลักดันประเด็นปัญหาที่ต่ำและล่าช้ากว่าระดับ กรอ. กลางมาก ทำให้หอการค้าจังหวัดมีสัดส่วนที่จะเสนอปัญหาผ่านทางหอการค้าไทย เพื่อให้หอการค้าไทยนำเสนอต่อ กรอ. มากกว่าผ่านทางหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัด อีกทั้งประเด็นปัญหาใหญ่ที่หอการค้าจังหวัดผลักดันในนามจังหวัดเองโอกาสที่จะสำเร็จมีอยู่น้อยมาก

เหตุผลดังกล่าวส่งผลดีต่อหอการค้าไทย คือ เมื่อหอการค้าจังหวัดยังต้องพึ่งพิงหอการค้าไทยทั้งในด้านวิชาการ การปฏิบัติงาน และการจัดการประเด็นปัญหาโดยมีการประสานประโยชน์อย่างใกล้ชิดทำให้บทบาท อิสระทำลายของหอการค้าจังหวัดที่จะแยกตัวจากหอการค้าไทยย่อมเป็นไปได้ยาก อีกทั้งหอการค้าไทยเองก็พยายามที่จะประสานและให้ความสำคัญแก่หอการค้าจังหวัด ทั้งการจัดสรรตำแหน่งกรรมการ การให้งบประมาณสนับสนุน และจัดประชุมใหญ่ระหว่างหอการค้าไทยและหอการค้าจังหวัดทุกปีเพื่อสรุปประเด็นปัญหาร่วมกัน ซึ่งในจุดนี้จะทำให้หอการค้าไทยยังคงมีพลังในการต่อรอง โดยมีการสนับสนุนจากหอการค้าจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด เป็นฐานในการรวบรวมข้อมูลโดยหอการค้าไทยจะทำหน้าที่พัฒนารวบรวมข้อมูลนำเสนอเป็นประเด็นปัญหาระดับมหภาคต่อภาครัฐต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>28</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ, หน้า 82.

แผนภูมิที่ 15 แสดงโครงสร้างสมาชิกและคณะกรรมการหอการค้าไทย



### 3.3.4 คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ( กกร. )

คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน คือ การรวมตัวของสามสถาบันหลักซึ่งเป็นกลุ่มตัวแทนภาคธุรกิจเอกชน คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และ สมาคมธนาคารไทย จัดตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบันขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อ เป็นองค์การตัวแทนของสามสถาบันในการติดต่อประสานงานกับราชการ เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีแนวคิดในการเสริมสร้างความเข้มแข็งความเป็นเอกภาพของภาคเอกชนให้มีการรวมตัวกันจะได้กลายเป็นพลังหลักในการต่อรองกับรัฐในเรื่องการกำหนดนโยบาย

#### โครงสร้างคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน

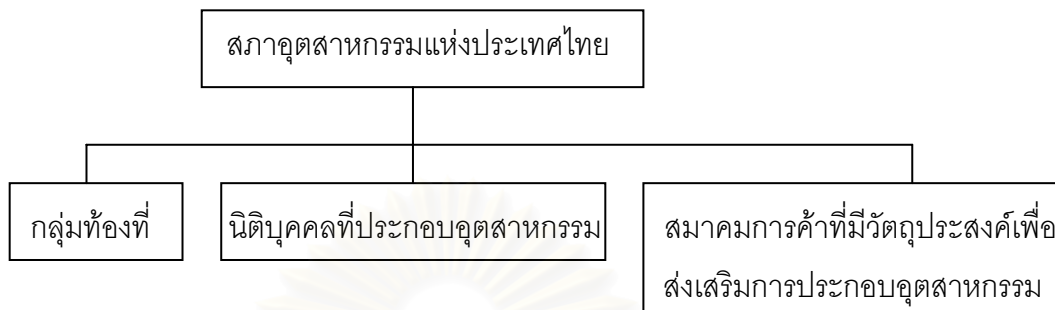
คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ประกอบไปด้วยตัวแทนของสามสถาบันทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ

1. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ( รายละเอียดโปรดดูหน้าที่ 35)
2. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เดิมคือ สมาคมอุตสาหกรรมไทย ได้รับการยกฐานะตามราชกิจจานุเบกษาเป็นสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2530<sup>29</sup> ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบอุตสาหกรรมภาคเอกชนในการติดต่อประสานงานกับทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมทั้งการส่งเสริมและช่วยเหลือผู้ประกอบการค้าอุตสาหกรรมของประเทศ เผยแพร่ทางวิชาการเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรม รวมถึงการแก้ไขปัญหาในการประกอบอุตสาหกรรม ตรวจสอบสินค้า ออกใบรับรองแหล่งกำเนิดหรือใบรับรองคุณภาพสินค้าเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยมีโรงงานที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน หรือสมาคมการค้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรมเป็นสมาชิก ทั้งนี้ การเข้าเป็นสมาชิกเป็นไปโดยสมัครใจ

---

<sup>29</sup>ประพัทธ์โชค งามขำ, “บทบาทของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนกับการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 21-22.

แผนภูมิที่ 16 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสมาชิก



3. สมาคมธนาคารไทย สมาคมธนาคารไทยจัดตั้งในปี 2501 ด้วยเจตนาที่จะให้เป็นสถาบันกลาง สำหรับธนาคารพาณิชย์ในการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และควบคุมดูแลกันเอง ตลอดจนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม อาทิ ร่วมมือกับภาครัฐบาลในการส่งเสริมการค้าอุตสาหกรรม เกษตรกรรมการเงินหรือธุรกิจอื่นใดในทางเศรษฐกิจ<sup>30</sup>

การปฏิบัติงานสมาคมธนาคารไทยได้มีส่วนช่วยรัฐบาลในการพิจารณากฎระเบียบควบคุมกิจการธนาคารพาณิชย์ เสนอแนะข้อกำหนดนโยบายทางการเงิน-การคลังของประเทศ ปัจจุบันสมาคมธนาคารไทย ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ 1) ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งจดทะเบียนในประเทศ เป็นสมาชิกสามัญ มีจำนวน 16 ธนาคาร 2) สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ บุคคลใดๆ ที่กรรมการสมาคมลงมติเชิญเป็นสมาชิก

โดยทั้งสามสถาบันจะส่งตัวแทนของแต่ละสถาบันมาเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ซึ่งตัวแทนที่มานั้นคือ กรรมการหรือผู้บริหารของแต่ละสถาบัน ในส่วนของกรรมการที่มาจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยนั้น ไม่มีกรรมการที่เป็นตัวแทนของหอการค้าต่างประเทศ และสมาคมการค้ามาเข้าประชุม กกร. ผู้แทนที่เข้าประชุมทั้งหมดเป็นกรรมการที่มาจากสัดส่วนของหอการค้าไทยและผู้บริหารหอการค้าไทย

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

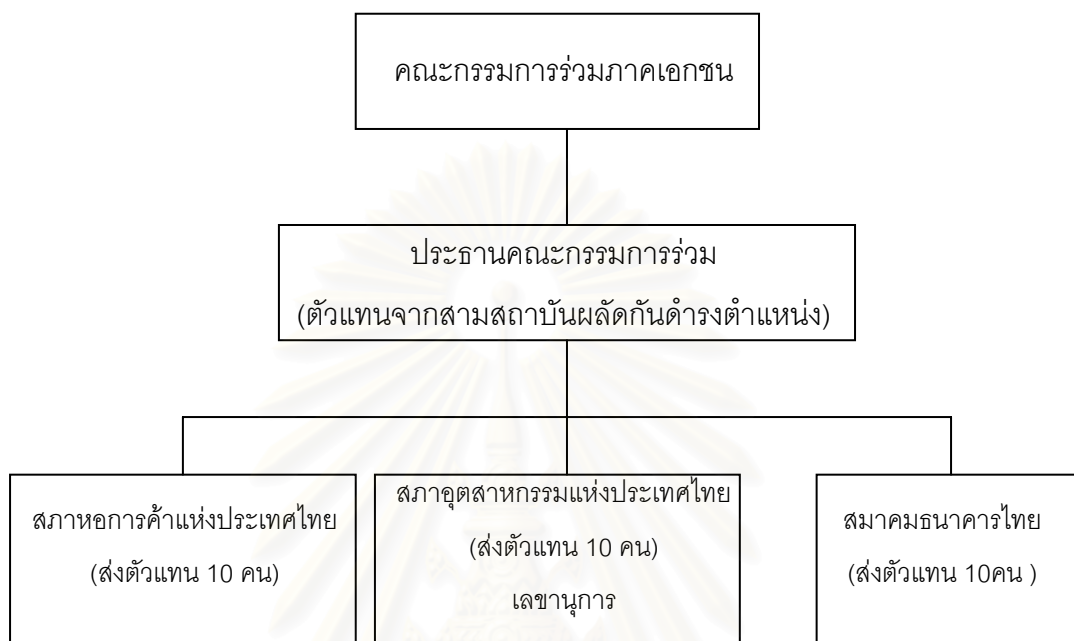
รายชื่อตัวแทนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่เข้าร่วมเป็นกรรมการของ  
คณะกรรมการร่วมภาคเอกชนปี 2543

1. นายวิเชียร เตชะไพบูลย์
2. นายประมนต์ สุธีวงศ์
3. นายสุกิจ หวังหลี่
4. นายวิโรจน์ อมตกุลชัย
5. ดร.วัชรระ พรรณเชษฐ์
6. นายเกียรติ สิทธิอมร
7. นายฐาปนา บุณนาค
8. นายธวัช ยิบอินซอย
9. ดร.วีระชัย เตชะวิจิตร
10. ดร.สมภาพ อมาตยกุล
11. นายสุรินทร์ โตทับเที่ยง
12. ดร.สวราช สัจจมารงค์
13. ดร.สม จาตุศรีพิทักษ์
14. ดร.อาชวี เตาลานนท์
15. นายวิจิตร ณ ระนอง
16. ดร.สมชาย ชุณหะวัณ
17. นางสาวกาญจนา ไทยชน

ทั้งสามสถาบันจะมีตัวแทนในคณะกรรมการร่วมฯ สถาบันละ 10 คน โดยผลัดกันดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการร่วมฯ ทุก 1 เดือน การประชุมคณะกรรมการร่วมฯ จะมีการประชุมร่วมกันเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณาหาประเด็นข้อเสนอร่วมของสามสถาบันในนาม กกร. เพื่อเสนอต่อภาครัฐต่อไป เฉพาะอย่างยิ่งเพื่อนำเสนอในที่ประชุม กกร.



แผนภูมิที่ 17 ผังโครงสร้าง กกร.



**แนวคิดในการจัดตั้ง และการดำเนินการของ กกร.**

แนวความคิดในการรวมกลุ่มจัดตั้ง กกร. นั้นเริ่มจากนายถาวร พรประภา (อุปนายกสมาคมอุตสาหกรรมไทย) ได้พิจารณาเห็นว่าในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจนั้น ภาคเอกชนมักจะมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกำหนดนโยบายเศรษฐกิจร่วมกับภาครัฐเสมอ เช่น ในญี่ปุ่นขณะที่ประเทศไทยขาดการรวมกลุ่มของภาคเอกชน ส่งผลให้ภาคเอกชนไทยขาดเอกภาพในการสร้างอำนาจต่อรอง และไม่สามารถแสดงแนวคิดที่สอดคล้องกันต่อภาครัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนจึงอยู่ในระดับบุคคลมากกว่าสถาบัน นายถาวรจึงมีแนวคิดที่ภาคเอกชนควรมีการรวมตัวกันเพื่อสร้างพลังในการต่อรอง จึงนำแนวคิดดังกล่าวไปปรึกษา นายอบ วสุรัตน์ ประธานหอการค้าไทยขณะนั้น เมื่อสองสถาบันเห็นชอบในการรวมตัวเพื่อความเป็นเอกภาพของกลุ่มธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมจึงได้เกิดคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน หรือ กกร. ขึ้นในปี

2519 ต่อมาในปี 2520 จึงได้ชักชวนนายบุญชู ประธานสมาคมธนาคารไทยเข้าร่วมด้วย ทำให้ภาคเอกชนมีการรวมกันอย่างจริงจังมากขึ้น ในนามของ กกร. นับแต่ปี 2520 เป็นต้นมา<sup>31</sup>

การดำเนินงานของ กกร. ในระยะแรกไม่ประสบความสำเร็จและไม่มีการดำเนินงานอย่างจริงจัง เนื่องจากภาคเอกชนขาดความเข้าใจที่แท้จริงในการรวมกลุ่ม อีกทั้งไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากภาครัฐ กกร. เริ่มมีบทบาทในฐานะขององค์กรร่วมภาคเอกชนภายหลังการจัดตั้ง กรอ. เพราะ กกร. จะทำหน้าที่เป็นเวทีในการรวบรวมประเด็นปัญหาจากล้นกรของข้อเสนอและหาข้อตกลงร่วมกันของสามสถาบัน ก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการ กรอ. หรือหน่วยงานรัฐอื่นต่อไปการดำเนินงานของ กกร. นั้น ภายหลังจากมีมติของคณะกรรมการแล้วนั้นสามารถดำเนินการได้ทันทีเพราะเป็นข้อตกลงร่วมกันที่มีสามสถาบันให้การสนับสนุน

ขณะเดียวกันเมื่อรัฐต้องการขอความร่วมมือจากสามสถาบันในเรื่องการปฏิบัตินโยบายต่างๆ รัฐบาลก็จะดำเนินการหรือสั่งการสู่ภาคเอกชนโดยผ่านคณะกรรมการร่วมสามสถาบัน เพื่อให้กระจายข่าวสารหรือนโยบายนั้นไปยังภาคเอกชนอย่างรวดเร็ว<sup>32</sup>

ในปัจจุบันคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน มีสำนักงานเลขานุการตั้งอยู่ที่สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย มีพนักงานประจำสำนักงานจำนวน 5 คน ซึ่งขณะนี้ข้อบังคับของคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน เป็นข้อบังคับที่เกิดจากข้อตกลงของสามสถาบันไม่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้นคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน จึงเปรียบเสมือนฝ่ายประสานงานกลางระหว่างสามสถาบันที่มีหน้าที่เป็นเลขานุการร่วมของสามสถาบันในการจัดการประชุมและรวบรวมเอกสารการดำเนินงานต่างๆ อาศัยความร่วมมือของทั้งสามสถาบันเป็นหลัก เช่น เมื่อทาง กกร. ต้องการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับอุตสาหกรรมจะขอความร่วมมือไปยังสมาคมอุตสาหกรรมไทย โดยที่ทาง กกร. เองไม่มีฝ่ายงานด้านใดโดยเฉพาะ แต่จะอาศัยการประสานงานจากฝ่ายต่างๆ ของสามสถาบันในการดำเนินการซึ่งถ้ามีงานใหญ่จะดึงทั้งสามสถาบันมาร่วม<sup>33</sup>

กรรมการของ กกร. อันประกอบด้วย ผู้แทนจากสามสถาบัน จะทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ พิจารณาหาข้อยุติและสรุปความเห็นให้ทุกฝ่ายเห็นชอบ โดยถือเอาประโยชน์

<sup>31</sup> สุเนตรตรา สังข์สุวรรณ, “กรอ. กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย,” หน้า 36.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>33</sup> สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ไม่ประสงค์ออกนามสำนักเลขานุการคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน , 19 มีนาคม 2544.

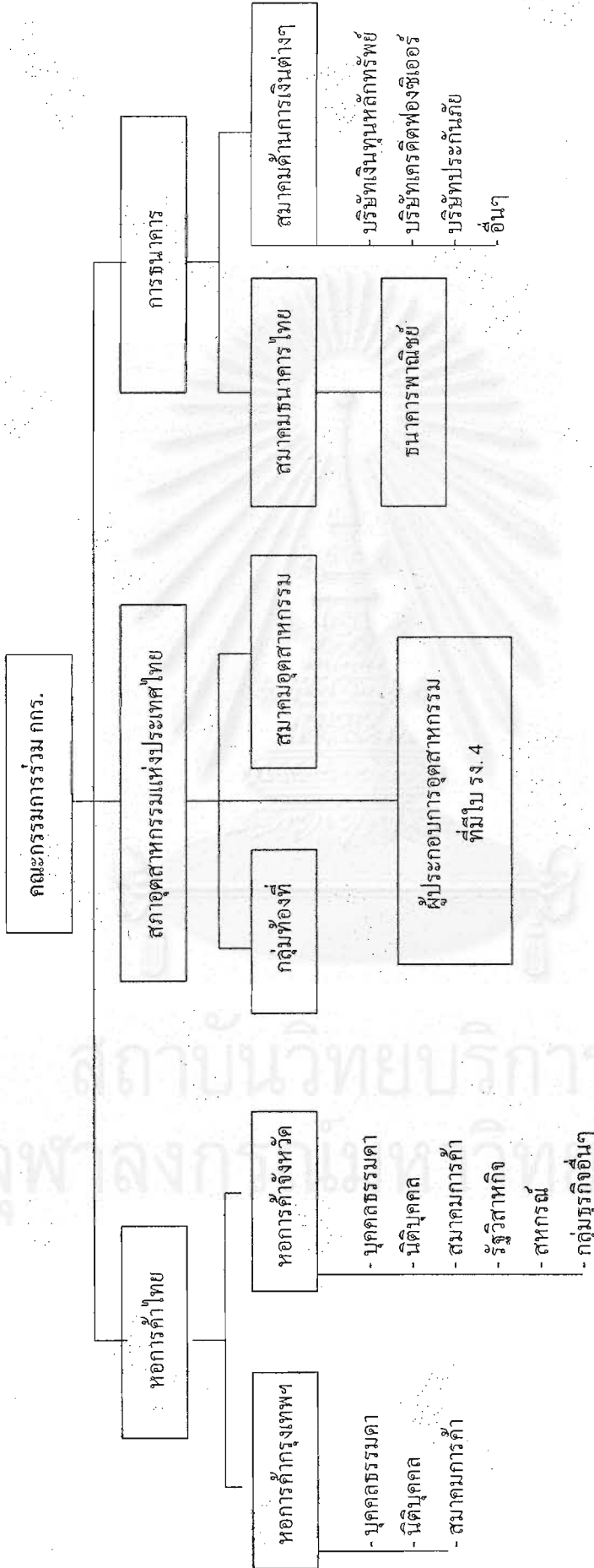
โดยรวมของทุกฝ่ายเป็นที่ตั้ง ดังนั้นข้อเสนอของทั้งสามสถาบันที่ผ่านมติของของที่ประชุม กกร. จึงเป็นข้อเสนอที่เป็นเอกภาพและมีพลังสนับสนุนจากสามสถาบันเป็นฐานข้อตกลงตามมติ

ดังนั้นการที่หอการค้าไทยเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าและกรรมการจากสภาหอการค้าที่เข้าประชุม กกร. เป็นกรรมการชุดเดียวกับที่มาจากหอการค้าไทย ฉะนั้นหอการค้าไทยจึงมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับ กกร. โดย กกร. เป็นสถาบันทางเศรษฐกิจกลางที่สัมพันธ์กับโครงสร้างในการดำเนินงานของหอการค้าไทย ในการประสานงานหาข้อตกลงร่วมระหว่างหอการค้าไทยและสถาบันทางเศรษฐกิจอื่น เช่น สมาคมธนาคารไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยผ่านในนามสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยในทางหลักการ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 18 รูปแบบโครงสร้างภายนอกคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน



### 3.3.4 คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.)

คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนจัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตามมติของรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2524 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้ง กรอ. ได้มีความพยายามหลายต่อหลายครั้งทั้งทางภาครัฐและภาคเอกชนที่จะจัดตั้งองค์กรเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนขึ้นอย่างเป็นทางการ เพราะแม้ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนจะเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยแผนพัฒนาฉบับที่ 2 โดยมีการยอมรับผู้แทนภาคเอกชนเข้าร่วมในกลไกการบริหารราชการ เช่น การมีผู้แทนภาคเอกชนเข้าร่วมในคณะกรรมการตามกฎหมาย หรือคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น แต่ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนยังมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระดับบุคคลมากกว่าสถาบัน<sup>34</sup>

จากการที่ภาวะทางเศรษฐกิจไทยมีอัตราการขยายตัวอยู่ในระดับสูง เศรษฐกิจในสาขาต่างๆ ขยายตัวออกไปมาก ทั้งด้านการเกษตร การค้า การเงิน อุตสาหกรรม ขณะเดียวกันความสลับซับซ้อนในการประกอบธุรกิจที่เพิ่มมากขึ้นก็ทำให้เกิดปัญหาในการที่ระบบ ระเบียบ ตลอดจนการบริหารงานของรัฐไม่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจ จนบางครั้งกลายเป็นข้อจำกัดที่ทำให้การประกอบธุรกิจภาคเอกชนไม่คล่องตัว<sup>35</sup> ประกอบกับในช่วงก่อนการจัดตั้ง กรอ. ประเทศไทยประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจหลายประการที่ต้องทำให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจด้วย และสภาพทางการเมืองขณะนั้นมีลักษณะที่เปิดกว้างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น<sup>36</sup> จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการจัดตั้ง กรอ. ขึ้น

#### จุดประสงค์ของการจัดตั้ง กรอ.

ได้แก่ การมีระบบการปรึกษาหารือระหว่างภาครัฐและเอกชน ในการกำหนดแนวทางแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และการนำนโยบายการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนไปสู่การปฏิบัติทั้งในระดับกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ กรอ. จะเป็นผู้มีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางเศรษฐกิจ มิใช่เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายและสั่งการโดยตรง

<sup>34</sup> สุเนตรตรา สังข์สุวรรณ, “กรอ. กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย”, หน้า 31.

<sup>35</sup> 5 ปี กรอ. หนทางแห่งความสำเร็จทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานคร พิมพ์, 2529), หน้า 9.

<sup>36</sup> สุเนตรตรา สังข์สุวรรณ, “กรอ. กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย”, หน้า 32.

### กลไกและการดำเนินงานของ กรอ.

จากจุดประสงค์ในการจัดตั้ง กรอ. ที่อยู่ที่การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ รูปแบบขององค์กร กรอ. อยู่ในรูปของคณะกรรมการร่วมที่มีสัดส่วนของบุคคลทั้งจากภาครัฐและเอกชนผสมผสานกันอยู่ โดยบุคคลที่เป็นตัวแทนจากภาครัฐจะมาจากผู้ที่มีความรับผิดชอบสูงในทางเศรษฐกิจ ส่วนภาคเอกชนจะมาจากตัวแทนผู้นำภาคเอกชนที่สำคัญ ได้แก่ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสมาคมธนาคารไทย ในส่วนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยนั้นเดิม ผู้แทนที่เข้าประชุม กรอ. คือ หอการค้าไทย แต่ได้มีการเปลี่ยนมาเป็นสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2533 ด้วยเหตุผลที่หอการค้าไทยเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมีจำนวนสมาชิกที่กว้างขวางและครอบคลุมสาขาธุรกิจมากกว่าหอการค้าไทย

### องค์ประกอบของคณะกรรมการ กรอ.

#### 1. คณะกรรมการ กรอ. ผู้แทนภาครัฐบาล ประกอบด้วย

นายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ กรอ. โดยมีรัฐมนตรีและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการร่วม ปัจจุบันมีดังนี้

- รองนายกรัฐมนตรี
- รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม
- เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
- ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

- ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ
  - ผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง
2. คณะกรรมการ กรอ. ผู้แทนภาคเอกชน ประกอบด้วย
- ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย 5 คน
  - ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย 5 คน
  - ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย 5 คน

ซึ่งผู้แทนจากภาคเอกชนทั้งสามสถาบันจะมาในนามของคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน(กรอ.) โดยผู้ที่เป็นตัวแทนของแต่ละสถาบันนั้นจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธาน รองประธาน และเลขาธิการในแต่ละสถาบัน

ในส่วนผู้แทนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่มาเป็นกรรมการ กรอ. นั้นคือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ประธาน รองประธานและเลขาธิการของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยในช่วงเวลานั้น

**รายชื่อผู้ที่เข้าร่วมเป็นกรรมการ กรอ. ที่มาจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย**

1. นายวิเชียร เตชะไพบูลย์  
ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าไทย
2. นายประมนต์ สุธีวงศ์  
รองประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและกรรมการบริหารหอการค้าไทย
3. นายวัชร พวรรณเชษฐ  
กรรมการเลขาธิการหอการค้าไทย
4. นายสมภพ อมาตยกุล  
กรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและกรรมการหอการค้าไทย
5. นายสมาน โอภาศวงศ์  
รองประธานหอการค้าไทยและกรรมการอาวุโสสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
6. นายวิโรจน์ อมตกุลชัย  
เลขาธิการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและกรรมการบริหารหอการค้าไทย

(จากการเก็บข้อมูลถึงตุลาคม 2543 )

หมายเหตุ กรรมการหอการค้าไทย ชุดปี 2541-2543

โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ และรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ ทำหน้าที่กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการ กรอ. จะมีสำนักงานคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (สกกร.) ปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ กรอ. โดย สกกร. เป็นหน่วยงานหนึ่งภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อเป็นกลไกในการประสานงานระหว่างคณะกรรมการ กรอ. และหน่วยงานต่างๆ และเพื่อเป็นการประสานนโยบายไปสู่การปฏิบัติอีกทั้งเพื่อขยายความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในระบบ กรอ. ไปสู่ภูมิภาค คณะกรรมการ กรอ. ได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง กรอ. จังหวัดขึ้น โดยปัจจุบัน กรอ. จังหวัดได้จัดตั้งขึ้นครบทั่วประเทศ มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการร่วม โดยเป็นการจำลองรูปแบบมาจากคณะกรรมการ กรอ. กลาง มีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงาน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ซึ่งขอขยายหน้าที่ที่จะอยู่ในด้านการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัด<sup>37</sup>

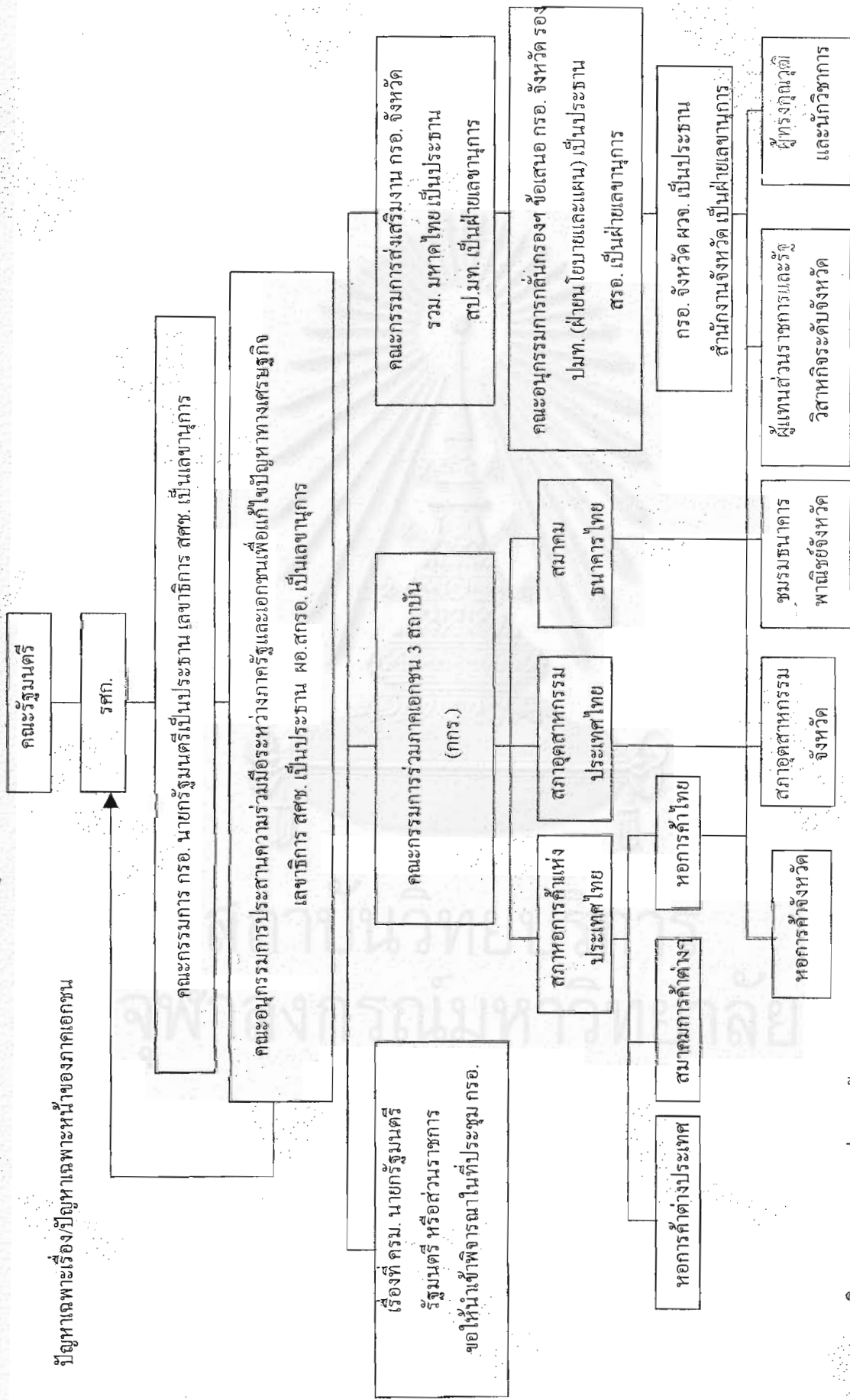
ในการวิจัยครั้งนี้จะไม่ขอกล่าวถึงในรายละเอียดของ กรอ. จังหวัด เนื่องจากเป็นประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการวิจัยโดยตรง อีกทั้งบทบาทของ กรอ. จังหวัดตลอดมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่า กรอ. กลาง หอการค้าจังหวัดมีแนวโน้มที่จะส่งเรื่องเข้ามาที่หอการค้าไทยเพื่อนำเข้าสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และ กรอ. โดยตรงมากกว่าผ่านทาง กรอ. จังหวัด. ซึ่งในประเด็นนี้เป็นปัญหาทางโครงสร้างของ กรอ. จังหวัดที่ควรจะนำมาเป็นประเด็นศึกษาในงานวิจัยอื่นต่อไป

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>37</sup> หนังสือ 17 ปีคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรุงเทพมหานคร, 2542), หน้า



แผนภูมิที่ 19 โครงสร้างการดำเนินงาน กรอ.



ที่มา: กองเลขาธิการคณะกรรมการการร่วมภาครัฐและเอกชน

### อำนาจหน้าที่คณะกรรมการ กรอ.

คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. เร่งรัดแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางเศรษฐกิจให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว
2. สนับสนุนแสวงหาเงินตราต่างประเทศ โดยพัฒนาการผลิตและเร่งรัดการส่งออก
3. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสนับสนุนการลงทุนทางธุรกิจ
4. ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างงานในภูมิภาค
5. พิจารณาปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อการดำเนินการทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาลดลง ประสานการจัดทำ แผนและโครงการร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชนในสาขาเศรษฐกิจที่สำคัญ ติดตามผล การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแนวทางและมาตรการที่ทางคณะกรรมการกำหนดไว้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานตามความจำเป็น มีอำนาจเรียกส่วน ราชการ บุคคลและเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงข้อมูลและให้คำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องตาม อำนาจหน้าที่ของ กรอ. ได้ตามความจำเป็น

### กระบวนการการดำเนินงาน กรอ.

โดยหลักการคณะกรรมการ กรอ. จะพิจารณาเรื่องที่เป็นประเด็นทางนโยบายที่มี ลักษณะปัญหาเกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐบาลและเอกชน มิได้เป็นปัญหาหรือประโยชน์ของกลุ่มหรือผู้ หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ หน่วยงานที่เสนอเรื่องเข้า กรอ. ในภาครัฐบาล ได้แก่ หน่วยงานหรือ คณะกรรมการต่างๆ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการส่งเสริมงาน กรอ. จังหวัด และ กรอ. จังหวัด ในภาคเอกชน ได้แก่ สมาชิกของ 3 สถาบัน คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรม แห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ซึ่งมีแนวทางในการปฏิบัติดังนี้

ภาครัฐบาล หากพิจารณาเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานของทั้งภาครัฐและเอกชนก็จะเสนอเรื่องมายังฝ่ายเลขานุการเพื่อดำเนินการตาม ขั้นตอนต่อไป

ภาคเอกชน หากเป็นธุรกิจเอกชนที่เป็นสมาชิกของ 3 สถาบันที่เข้าร่วมใน คณะกรรมการ กรอ. สามารถเสนอเรื่องที่เป็นผลกระทบกับภาพรวมผ่านสถาบันที่เป็นสมาชิก เพื่อ พิจารณาขั้นหนึ่งก่อนเสนอเข้าที่คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน เพื่อพิจารณาอีกครั้งก่อนส่งเรื่อง ต่อให้ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ดำเนินการต่อไป

### การดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการกรอ.

หลังจากที่ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ได้รับเรื่องที่เป็นปัญหาการร้องเรียนและข้อเสนอดังกล่าวแล้ว ก็จะมีการตรวจสอบศึกษาข้อเท็จจริงโดยการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ก่อนที่จะตัดสินใจว่าควรจะนำเรื่องใดเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกัลนกรองงาน กรอ. เพื่อช่วยในการพิจารณาก่อนนำเข้าสู่คณะกรรมการ กรอ. ใน ขั้นตอนต่อไป

### การดำเนินงานของคณะกรรมการกัลนกรองวาระและติดตามติการประชุม กรอ

จะทำหน้าที่พิจารณาเรื่องต่างๆ ที่เสนอจากฝ่ายเลขานุการ กรอ. โดยพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการ กรอ. พิจารณาต่อไป ซึ่งหากเป็นเรื่องในทางปฏิบัติ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดูแลแล้ว ก็จะมอบหมายให้หน่วยงานนั้นๆ รับผิดชอบดำเนินการต่อไปโดยคณะกรรมการกัลนกรองฯ นี้จะประกอบไปด้วยผู้แทนจากฝ่ายต่างๆ ซึ่งผู้แทนจากสถาบันภาคเอกชน คือ ผู้ดำรงตำแหน่ง ประธาน รองประธาน และเลขาธิการของแต่ละสถาบัน จำนวน 3 คน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 20 การดำเนินการของ กรอ.



### การพิจารณาของคณะกรรมการ กรอ.

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการ กรอ. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นมาเพื่อร่วมทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือ ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหา และพัฒนาเศรษฐกิจแก่รัฐบาล ดังนั้นคณะกรรมการเองจะไม่มีอำนาจสั่งการต่อหน่วยงานใดๆ ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ กรอ. ให้ความเห็นชอบเป็นมติแล้ว จะถูกนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะรัฐมนตรี พิจารณาต่อไป เพื่อพิจารณาตัดสินหากได้รับความเห็นชอบแล้ว ก็จะถูกสั่งการให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบดำเนินการต่อไป ส่วนที่เป็นปัญหาทางปฏิบัติจะดำเนินการเป็น 2 แนวทาง คือ

- 1) มอบหมายหรือเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบไปพิจารณาดำเนินการแก้ไขตามความเหมาะสม
- 2) ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการศึกษาข้อเท็จจริงในรายละเอียดเพิ่มเติมคณะกรรมการ กรอ. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจหรือคณะทำงานขึ้นดูแลพร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อให้เกิดผลทางปฏิบัติ

### รูปแบบของมติคณะกรรมการ กรอ.

สามารถแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 3 ลักษณะ คือ<sup>38</sup>

#### 1. การมอบหมายเชิงสั่งการ

เป็นลักษณะมติที่ออกมามากที่สุด ซึ่งการที่ กรอ. ตัดสินใจให้มีการแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยสั่งการให้ส่วนราชการ หรือคณะกรรมการของกระทรวงต่างๆ ตลอดจนภาคเอกชนรับมติไปพิจารณาแก้ไขตามที่ กรอ. เสนอมติที่ออกมาในลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่กรรมการ กรอ. เช่น รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่างๆ พิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถแก้ไขได้ จึงสั่งให้หน่วยงานภายใต้บังคับบัญชารับผิดชอบดำเนินการ

#### 2. การตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน

มติของคณะกรรมการ กรอ. รูปแบบนี้ทั้งการตั้งคณะทำงาน หรือคณะกรรมการให้ไปดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งแทนคณะกรรมการ กรอ. หรือไปศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ แล้วนำผลการศึกษากลับมาเสนอให้ กรอ. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาเหล่านั้น กรอ. ไม่สามารถตัดสินแก้ไขปัญหาหรือขอเรียกร้องได้ทันที ต้องมีกาศึกษารายละเอียดและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมก่อน อย่างไรก็ตามมติในลักษณะนี้มีจำนวนไม่มากนัก

<sup>38</sup> สุเนตรตรา สังข์สุวรรณ, “กรอ. กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย,” หน้า 50-51.

3. การให้นำมติคณะกรรมการ กรอ. เสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจหรือ คณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่มติของคณะกรรมการ กรอ. มีลักษณะเป็นเรื่องการตัดสินใจทาง นโยบายหรือมีผลในการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายและการอนุมัติต่างๆ คณะกรรมการ กรอ. จะมีมติให้นำมติดังกล่าวเสนอให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจหรือคณะรัฐมนตรีมี มติรับรองเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในทางกฎหมาย

คณะกรรมการ กรอ. จะมีการประชุมทุก 2 เดือน โดยก่อนหน้าที่จะมีการประชุม คณะกรรมการ กรอ. จะมีการจัดประชุมของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองก่อนเสมอ เพื่อให้ คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง พิจารณาและเตรียมเรื่องที่จะเห็นสมควรนำเข้าไปประชุมคณะกรรมการ กรอ. ซึ่งการประชุมของคณะกรรมการ กรอ. นั้นจะเป็นไปตามระเบียบวาระที่ฝ่ายเลขาฯ กำหนดไว้ และมีความเคร่งครัดในแต่ละเรื่อง แต่ละวาระมาก การประชุมคณะกรรมการ กรอ. โดยทั่วไปมี 5 วาระ คือ วาระที่หนึ่ง เป็นการชี้แจงของประธานในที่ประชุม วาระที่สอง เป็นเรื่องของการรับรอง รายงานการประชุมในครั้งก่อน วาระที่สามเป็นเรื่องเพื่อทราบ ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่รายงาน เกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามมติคณะกรรมการ กรอ. ในครั้งที่ผ่านมา วาระที่สี่ เป็นเรื่องเพื่อ พิจารณา ซึ่งทุกเรื่องจะผ่านการกลั่นกรองมาจากฝ่ายเลขานุการ กรอ. หรือคณะอนุกรรมการ กลั่นกรองมาแล้วทั้งสิ้น วาระที่ห้า เป็นเรื่องทั่วไปโดยมากเป็นการนัดหมายการประชุมในคราว ต่อไป การลงมติในที่ประชุม กรอ. จะเป็นการหาข้อสรุปจากข้อคิดเห็นในที่ประชุม โดยไม่มีการ ลงคะแนนเสียงแต่อย่างใด บรรยากาศในการประชุมคณะกรรมการส่วนใหญ่มีลักษณะ ประนีประนอม และประสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกันมากกว่าจะเป็นความขัดแย้งรุนแรง การ ประชุมคณะกรรมการ กรอ. ผู้เข้าร่วมประชุมนอกจากจะประกอบไปด้วยคณะกรรมการแล้วยัง ประกอบไปด้วยผู้เข้าร่วมประชุมที่มาจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในฝ่ายต่างๆ ผู้บริหารและ ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมาจากสถาบันภาคเอกชนทั้ง 3 สถาบัน

หอการค้าไทยได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ กรอ. และคณะอนุกรรมการ กลั่นกรอง ซึ่งโดยมากเป็น ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของหอการค้าไทย เช่น

- การประชุมคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ ครั้งที่ 1/2540 วันที่ 11/2/2540 ตัวแทน หอการค้าไทยที่เข้าร่วมประชุม คือ นายประพัทธ์โรต งามขำ ผู้ช่วยผู้อำนวยการหอการค้าไทย นายมนตรี โยธาวัชร หัวหน้าแผนกประสานงานภูมิภาคหอการค้าไทย

- การประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน ครั้งที่ 1/2541 วันที่ 22/6/2541 ตัวแทนหอการค้าไทยที่เข้าประชุม คือ นายสมิทร กิจจาหาญ ผู้บริหารหอการค้าไทย (ปัจจุบันพ้นวาระแล้ว) และ นายมนตรี โยธาวัชร
- การประชุมคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ ครั้งที่ 1/2541 วันที่ 16/6/2541 ตัวแทนหอการค้าไทยที่เข้าร่วมประชุม คือ นายสมศักดิ์ กิจพระภูมิ ผู้ช่วยผู้อำนวยการบริหารหอการค้าไทย และ นายมนตรี โยธาวัชร
- การประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน ครั้งที่ 3/2543 วันที่ 2/10/2543 ตัวแทนหอการค้าไทยที่เข้าร่วมประชุม คือ นายสมศักดิ์ กิจวัชรพระภูมิ และ นายมนตรี โยธาวัชร

ลักษณะมติที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ.<sup>39</sup>

เมื่อพิจารณามติของคณะกรรมการ กรอ. จะพบว่าโดยทั่วไปคณะกรรมการ กรอ. จะมีมติออกมาเป็น 2 ลักษณะใหญ่ คือ

1. เป็นมติที่ออกมาเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เดิม และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับภาคธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่
2. เป็นมติที่ออกมาเพื่อเป็นนโยบายของประเทศและเป็นแนวทางในการพัฒนาและแก้ปัญหาในระยะยาวต่อไป

ซึ่งโดยส่วนใหญ่มติที่ผ่านที่ประชุม คณะกรรมการ กรอ. จะมีสัดส่วนที่มาจาก กรอ. จังหวัดน้อยมาก งานวิจัยของ ประพัทธ์โชติ งามขำ พบว่า เรื่องที่นำเข้า กรอ. จังหวัด จะมีมติออกเป็นเรื่องประเด็นปัญหาที่อยู่ในท้องถิ่นและจบลงในระดับจังหวัดมากกว่าที่จะส่งเรื่องมาสู่ กรอ. กลาง

---

<sup>39</sup>ประพัทธ์โชติ งามขำ, ดัดแปลงจากเอกสารสำเนา คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ กรอ. รายงานการประชุมและมติคณะรัฐมนตรีของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ, “บทบาทคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนกับการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ”, หน้า 109.

### ปัญหาในกระบวนการ กรอ.

ปัญหาที่พบในกระบวนการ กรอ. คือ คณะกรรมการ กรอ. ใช้เวลาค่อนข้างมากในการแก้ไขปัญหาเฉพาะจุดเฉพาะเรื่อง และเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนนึ่งใหญ่ และปัญหาในการที่เอกชนไม่ค่อยได้รับทราบข้อมูลตลอดจนมาตรการต่างๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายของประเทศ และไม่มีโอกาสให้ข้อคิดเห็นในการกำหนดนโยบายเท่าที่ควร จะรับทราบนโยบายต่อเมื่อประกาศมาตราต่างๆ แล้ว<sup>40</sup> นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเชิงปฏิบัติที่แม้จะมีมติจากคณะกรรมการ กรอ. ส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการของระบบราชการแล้วพบว่า ประเด็นปัญหาจะได้รับการแก้ไขในทางปฏิบัติช้าอันเกิดจากการตั้งเรื่องของข้าราชการผู้ปฏิบัติ เพราะข้าราชการบางส่วนเกิดทัศนคติในด้านลบว่ามติ กรอ. เป็นประโยชน์ของกลุ่มนักธุรกิจมิได้เป็นผลประโยชน์ของสังคม<sup>41</sup> จึงไม่เร่งปฏิบัติ มติของคณะกรรมการ กรอ. ในบางประเด็นจึงมีการดำเนินการที่ล่าช้าไม่ทันกับสภาพปัญหาที่ต้องการจัดการอย่างรีบด่วน

### การประสานงานของ กรอ. กับสถาบันเอกชน

ในกระบวนการประสานงานระหว่างสถาบันเอกชน 3 สถาบัน กับ กรอ. นั้น ในทางหลักการภาคเอกชนแต่ละสถาบันจะต้องส่งเรื่องเข้า กกร. และมีมติ กกร. ก่อนจะนำเรื่องเข้าสู่ฝ่ายเลขานุการ กรอ. ซึ่งถ้าภาคเอกชนใดเสนอเรื่องเข้ามาโดยไม่ผ่าน กกร. สำนักเลขานุการจะไม่รับเข้าพิจารณาโดยจะส่งเรื่องคืนกลับไปให้สถาบันนั้นๆ<sup>42</sup> ปัจจุบัน กกร. ถือเป็นองค์กรกลางที่ประสานงานระหว่างฝ่ายเลขานุการ กรอ. และภาคเอกชนทั้งสามสถาบัน การประชุมคณะกรรมการ กรอ. และคณะอนุกรรมการกลั่นกรองทุกวาระจะมีตัวแทนจาก กกร. เข้าร่วมประชุมด้วยทุกครั้ง โดยอยู่ในสัดส่วนของผู้เข้าประชุมในสังกัดสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งตัวแทนที่มาจาก กกร. นั้นเป็นระดับบริหาร คือ เลขานุการ กกร.<sup>43</sup>

<sup>40</sup>สัมภาษณ์ นายปิยนุตร ชลวิจารณ์, กรรมการเหรียญกษาปณ์ หอการค้าไทย, 9 มีนาคม 2544.

<sup>41</sup>สัมภาษณ์ นายปิยนุตร ชลวิจารณ์., 9 มีนาคม 2544.

<sup>42</sup>สัมภาษณ์ นางโสภา จำนงศรีศรี, สำนักงานเลขานุการ กกร., 22 มีนาคม 2544

<sup>43</sup>คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน, “สรุปรายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน ปี 2540-2543,”



ขณะที่สถาบันภาคเอกชนทั้ง 3 สถาบัน คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย จะต้องประสานมายัง กรอ. โดยผ่านทาง กกร. หอการค้าต่างประเทศที่ตามโครงสร้างสังกัดสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งต้องดำเนินการผ่านทาง กกร. ด้วยนั้น กลับมีกระบวนการในการนำเสนอประเด็นปัญหาโดยไม่ผ่านทางช่องทางของ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่สังกัดเป็นสมาชิก เช่น กรณีที่หอการค้าต่างประเทศ โดย Foreign Chamber of Commerce Coordinating Committee ได้จัดทำเอกสารเรื่อง การเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนในประเทศไทย เสนอต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โภธิวิหค) เพื่อขอให้พิจารณาและประสานงานการดำเนินการแก้ไขร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐ ซึ่งนายสาวิตรี ได้ประสานมายังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อนำเสนอเข้าที่ประชุม กรอ. เป็นต้น ที่เป็นดังนี้เนื่องจากตัวแทนในสัดส่วนสภาหอการค้าไทยที่เข้าร่วมประชุมและเป็นกรรมการ กกร. และ กรอ. นั้นไม่มีตัวแทนที่มาจากหอการค้าต่างประเทศเลย ทำให้ทางหอการค้าต่างประเทศต้องอาศัยช่องทางอื่นในการผลักดันประเด็นปัญหาโดยไม่ยึดการผลักดันที่ผ่านทางสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเป็นหลัก

### กรอ. กับหอการค้าไทย

หากพิจารณาเฉพาะโครงสร้างจะพบว่า หอการค้ามีความเชื่อมโยงกับ กรอ. โดยผ่านทางความเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยเป็นสมาชิก กกร. ในอีกขั้นตอนหนึ่ง ในความเป็นจริงแล้วเมื่อศึกษาข้อมูลในแง่ของคณะกรรมการและผู้เข้าร่วมประชุมทั้งในที่ประชุมทั้งระดับกรรมการ อนุกรรมการฯ กรอ. และ กกร. แล้ว ตัวแทนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่เข้าร่วมเป็นกรรมการและเข้าร่วมประชุมก็คือ กลุ่มคนชุดเดียวกับกรรมการหอการค้าไทยนั่นเอง ดังนั้นในประเด็นนี้ทำให้ไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างการเป็นตัวแทนของหอการค้าไทยกับตัวแทนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยออกจากกันได้

ตั้งแต่แรกตั้ง กรอ. ในปี 2524 จนถึงปี 2533 หอการค้าไทยคือหนึ่งในตัวแทนสถาบันภาคเอกชนที่เข้าประชุม กรอ. ทำให้ขณะนั้นหอการค้าไทยมีอัตราการเติบโตและการขยายงานในระดับสูง เรื่องที่นำเสนอเข้า กรอ. หลายเรื่องได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดี โดยเฉพาะการผลักดันในเรื่องประเด็นภาษี แม้ปัจจุบันการเสนอเรื่องจะผ่านในนามของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย แต่ประเด็นปัญหาก็มาจากหอการค้าไทยเป็นส่วนใหญ่ และการเสนอเรื่องก็มักจะเสนอในนามของทั้งสองสถาบันทั้งในระดับของ กกร. และ กรอ.

จากรายงานการประชุม กรอ. ในช่วง 10 ปีแรกของการจัดตั้ง กรอ. พบว่ามีเรื่องที่เป็นมติของของคณะกรรมการ กรอ. เป็นเรื่องที่มาในนามของหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ทั้งหมด 32 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 22.23 ของมติที่ประชุมทั้งหมด ปัจจุบันแม้ตามโครงสร้างจะกำหนดให้หอการค้าไทยต้องเสนอเรื่องผ่านสภาหอฯ และ กรอ. ก่อนนำเข้าฝ่ายเลขานุการ กรอ. เพื่อเสนอที่ประชุมคณะกรรมการ กรอ. ก็ตามแต่เมื่อศึกษาข้อมูลจากรายงานการประชุมจะพบว่าในบางกรณีเรื่องที่เข้าที่ประชุมเป็นเรื่องของหอการค้าไทยโดยตรงไม่เกี่ยวกับประโยชน์ร่วมกันของสามสถาบัน เช่น ในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 1/2542 วันที่ 11/2/2542 ในวาระที่ 3.2 เรื่องที่เห็นควรเสนอคณะกรรมการ กรอ. พิจารณา คือ ผลจากการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 16 โดยเป็นการรายงานผลการประชุมหอการค้าทั่วประเทศ และข้อเสนอจากที่ประชุมหอการค้าให้คณะกรรมการ กรอ. พิจารณาซึ่งที่ประชุมได้มีมติรับเรื่องและประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อเสนอจากผลการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ และในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 3/2543 วันที่ 2/10/2543 ในวาระที่ 3.2 ที่ประชุมได้รายงานผลการดำเนินงานของส่วนราชการต่อสมุคปกขาว ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการธุรกิจ 14 สาขา ของหอการค้าไทย เพื่อให้ที่ประชุมรับทราบซึ่งได้มีการดำเนินการแล้วเป็นส่วนใหญ่ เช่น ในเรื่องการเปิดเสรีทางการค้าผลผลิตทางการเกษตร การฟื้นฟูสินเชื่อเพื่อการค้าระหว่างธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนรวมไปถึงธุรกิจต่างๆ ตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่าหอการค้าไทยมีบทบาทในการนำเสนอประเด็นปัญหาในกระบวนการดำเนินการของ กรอ. โดยเสนอผ่านทางระบบโครงสร้าง และเสนอโดยตัวหอการค้าไทยเอง

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในการดำเนินงานของ กรอ. แม้จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเด็นปัญหาที่คิดว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมก็ตาม แต่เมื่อโครงสร้างของ กรอ. ประกอบไปด้วยบุคคลหลายฝ่าย โดยเฉพาะจากกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ คือ สถาบันภาคเอกชนทั้งสามสถาบัน ซึ่งมีเป้าหมายในการดำเนินงานเพื่อกลุ่มและสมาชิกของกลุ่มเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงหลีกเลี่ยงมิได้ที่มติของ กรอ. จะมีแนวโน้มให้ความช่วยเหลือและความสำคัญกับกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้าและการอุตสาหกรรมเป็นพิเศษ<sup>44</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กรอ. คือ สถาบันภาครัฐที่มีโครงสร้างและกระบวนการดำเนินการที่ส่งเสริมและเป็นประโยชน์ต่อตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจใน

<sup>44</sup> สุเนตรตรา สังข์สุวรรณ, “กรอ. กับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไทย”, หน้า 57.

เมืองไทยทั้งสี่สถาบัน คือ สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคนาคารไทย สมาหการค้าแห่งประเทศไทยและหการค้าไทย มากกว่าการปฏิบัติงานบนพื้นฐานของส่วนรวมอย่างแท้จริง<sup>45</sup>

### 3.4 สมาชิกหการค้าไทย

ตามข้อบังคับของหการค้าไทย พ.ศ.2509 ได้กำหนด คุณสมบัติประเภทและสิทธิหน้าที่ของผู้เป็นสมาชิกหการค้าไทย ไว้ดังนี้

#### 3.4.1 ประเภทของสมาชิกหการค้าไทย

สมาชิกหการค้าไทยแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ (รายละเอียดโปรดดูหน้า )

- สมาชิกสามัญ
- สมาชิกวิสามัญ
- สมาชิกสมทบ
- สมาชิกกิตติมศักดิ์

#### 3.4.2 การสิ้นสุดการเป็นสมาชิก

สมาชิกยอมสิ้นสุดลงเมื่อ

- ตาย
- ลาออก
- ล้มละลาย
- เลิกประกอบการค้า หรือการอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนไว้ในเวลาเข้าเป็นสมาชิก
- เป็นผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ
- คณะกรรมการวินิจฉัยให้ออกโดยมีมติเกินกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการ

ทั้งหมดเพราะเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ 1.ประพฤติดีศีลธรรมอันดี หรือธรรมจรรยาของพ่อค้า จนขาดความนิยมของมหาชน 2.มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือประพฤติดนหรือกระทำการใดๆ อันจะนำความเสื่อมเสียมาสู่หการค้าไทย 3.ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับระเบียบ หรือคำสั่งของหการค้าไทยที่กำหนดไว้

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

### 3.4.3 สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

- สมาชิกมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือสงเคราะห์เกี่ยวแก่การค้าและอุตสาหกรรมจากหอการค้าไทยเท่าที่จะอำนวยให้ได้ตามสมควร
- สมาชิกแต่ละคนย่อมมีใช้สิทธิและฐานะในการเป็นสมาชิกได้ตามข้อบังคับนี้ และถ้าเป็นนิติบุคคลให้จดทะเบียนผู้แทนที่มีอำนาจเต็มได้ไม่เกินสองคน แต่ผู้มีอำนาจดังกล่าวจะใช้สิทธิและหน้าที่ในฐานะสมาชิคนิติบุคคลนั้นได้เพียงคนเดียว การใช้สิทธิของสมาชิกตามข้อบังคับนี้เป็นกิจการเฉพาะตัวของสมาชิก หรือผู้แทนที่มีอำนาจเต็มเท่านั้นจะมอบอำนาจหรือตั้งตัวแทนมาแทนตนมิได้
- สมาชิกสามัญนิติบุคคล จะจดทะเบียนผู้แทนที่มีอำนาจเต็มเป็นบุคคลใด บุคคลนั้นต้องถือสัญชาติไทยและต้องเป็นกรรมการของบริษัทจำกัด หรือเป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้นตามกฎหมาย และบุคคลเดียวกันจะออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกสามัญเกินกว่า 1 รายไม่ได้
- ภายหลังจากวันที่ 31 มกราคมของทุกปี ห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้แทนที่มีอำนาจเต็มที่ได้จดทะเบียนไว้
- สมาชิกมีสิทธิจะเสนอความคิดเห็น หรือให้คำแนะนำใดๆ เกี่ยวกับกิจการการค้า การเศรษฐกิจ หรือความเจริญก้าวหน้าของหอการค้าไทยต่อคณะกรรมการได้
- สมาชิกต้องปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของหอการค้าไทยโดยเคร่งครัด
- สมาชิกผู้ใดค้างค่าบำรุงและได้รับใบเตือนจากเจ้าหน้าที่ครบ 30 วันแล้ว ก็ยังไม่จัดการชำระ สมาชิกผู้นั้นจะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับนี้ไม่ได้ และถ้าสมาชิกต้องออกจากสมาชิกภาพด้วยเหตุผลใดๆ ต้องชำระเงินค่าบำรุงและหนี้สินที่ยังค้างอยู่ในขณะนั้นให้เสร็จสิ้น

### 3.4.4 ลักษณะสมาชิกหอการค้าไทย

ผลตามข้อบังคับของหอการค้าไทย 2509 ทำให้โครงสร้างสมาชิกของหอการค้าไทยประกอบไปด้วย บริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หอการค้าจังหวัด หอการค้าต่างประเทศ ฯลฯ โดยสมาชิกเหล่านี้จะส่งผู้แทนที่มีอำนาจเต็มมาใช้สิทธิและหน้าที่ในหอการค้าไทย เช่น การเข้ามาเป็นกรรมการ และอนุกรรมการ ตลอดจนการเข้าร่วมโครงการและกิจกรรมต่างๆ ที่จัดโดยหอการค้าไทย ลักษณะเช่นนี้ทำให้บุคคลที่เป็นผู้แทนที่มีอำนาจเต็มเปรียบเสมือนสมาชิกหอการค้าไทยที่เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ คือ เป็นผู้ก่อให้เกิดกิจกรรม การปฏิบัติงานและการเคลื่อนไหวขององค์กร

ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้นสถานะและความสำคัญของสมาชิกที่เป็นองค์กรกับผู้แทนที่มีอำนาจเต็มจึงแยกจากกันมิได้ เมื่อกล่าวถึงสมาชิกของหอการค้าไทยย่อมสามารถหมายถึงทั้งตัวบริษัทที่เป็นองค์กรและผู้แทนที่มีอำนาจเต็มซึ่งเป็นบุคคล และยังเข้าใจได้อีกว่าบุคคลเป็นตัวแทนที่มีอำนาจเต็มนั้นมีความสำคัญในฐานะสมาชิกมากกว่าองค์กรที่เป็นสมาชิกจริงๆ

ปัจจุบัน (ระหว่างเก็บข้อมูล 2542-2543) หอการค้าไทยมีสมาชิกสามัญจำนวน 1,706 แห่ง แบ่งเป็นบริษัท จำกัดมหาชน จำนวน 66 แห่ง หอการค้าจังหวัด 73 แห่ง บริษัทเงินทุนจำกัด 6 แห่ง ธนาคาร 13 แห่ง โรงพยาบาล 3 แห่ง โรงแรม 3 แห่ง สมาคมจำนวน 10 สมาคม และบริษัท จำกัด อีก 1,532 แห่ง<sup>46</sup> บริษัทที่เป็นสมาชิกสามัญของหอการค้าไทย ส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยบริษัทที่ทำธุรกิจการค้าทางการเกษตรกรรม การเงิน การบริการ การสื่อสาร สินค้าอุปโภคบริโภคและอุตสาหกรรมขนาดย่อม ซึ่งบริษัทเหล่านี้มีทั้งกลุ่มที่ดำเนินกิจการในฐานะเป็นผู้ผลิต ผู้แทนจำหน่าย และผู้ส่งออก ซึ่งนับเป็นการขยายฐานของสมาชิกที่แต่เดิมกลุ่มสมาชิกของหอการค้ามาจากกลุ่มธุรกิจค้าขายสินค้าเกษตรเป็นกลุ่มหลักเพียงกลุ่มเดียว<sup>47</sup> โดยตัวแทนผู้มีอำนาจเต็มของบริษัทในหอการค้าไทย ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการบริหารของบริษัทนั้นๆ

สมาชิกวิสามัญของหอการค้าไทยในปัจจุบันประกอบไปด้วย หอการค้าต่างประเทศ จำนวน 22 คน แต่การเป็นสมาชิกวิสามัญของหอการค้าต่างประเทศเป็นไปตามกฎข้อบังคับเท่านั้น มิได้มีผลจริงในทางปฏิบัติ ในส่วนสมาชิกสมทบนั้นมีจำนวน 111 แห่ง โดยส่วนใหญ่เป็นบริษัทที่มีชาวต่างประเทศถือหุ้นเกินกว่ากึ่งหนึ่ง ผู้แทนที่มีอำนาจเต็มของสมาชิกสมทบจะประกอบด้วย ผู้แทนที่เป็นคนไทยหนึ่งและชาวต่างประเทศหนึ่ง สำหรับสมาชิกกิตติมศักดิ์ นั้นจะมาจากอดีตกรรมการและผู้บริหารของหอการค้าไทยเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ยังอาจมีบุคคลภายนอกที่ทรงคุณวุฒิและมีอุปการคุณต่อหอการค้าไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่าความเป็นสมาชิกในประเด็นนี้เป็นเรื่องของบุคคลมากกว่าสมาชิกที่เป็นนิติบุคคล สมาชิกกิตติมศักดิ์จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา กิตติมศักดิ์และที่ปรึกษาแก่คณะกรรมการและกรรมการบริหารหอการค้าไทยในประเด็นที่กรรมการต้องการทราบ

<sup>46</sup>หอการค้าไทย, “รายชื่อสมาชิกหอการค้า ปี 2542-2543,”

<sup>47</sup>สัมภาษณ์ นายนิพนธ์ ฉะอ้อน หัวหน้าฝ่ายประสานงานภายในหอการค้าไทย, 12 มีนาคม 2544.

### รายนามที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ หอการค้าไทย ปี 2542-2543

- นายแพทย์สมภพ สุสังกร์กาญจน์
- นายโพธิพงษ์ ล่ำซำ

### รายนามที่ปรึกษาหอการค้าไทย ปี 2542-2543

- คุณหญิงชนัดต์ ปิยะอุย
- นายฐาปนา บุณนาค
- นายเฉลียว สุวรรณกิติ
- นายธนิษฐ์ เจียรนวนนท์
- พลเอกเชษฐา ฐานะจาโร

กลุ่มสมาชิกที่มีบทบาทในหอการค้าไทยมากที่สุด คือ สมาชิกสามัญ โดยผู้แทนที่มีอำนาจเต็มสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการหอการค้าไทยได้หากได้รับการคัดเลือก ซึ่งกรรมการหอการค้าไทยนี้เอง คือ ปัจจัยสำคัญของการดำรงอยู่และความเข้มแข็งของหอการค้าไทย เพราะกรรมการหอการค้าไทยเป็นผู้กำหนดนโยบายและกิจกรรมการดำเนินงานทิศทางการบริหารของหอการค้าไทยรวมถึงการเป็นตัวแทนในนามของหอการค้าไทย ในการประสานงานร่วมประชุมกับภาครัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

### กรรมการหอการค้าไทย

เมื่อกล่าวถึง “สมาชิกระดับสูงหอการค้าไทย” ตามความหมายของงานวิจัยในครั้งนี้ย่อมจะต้อง หมายถึง บุคคลผู้เป็นกรรมการหอการค้าไทย เนื่องจากความสำคัญของบทบาทหน้าที่ตามที่กล่าวไว้ในข้างต้น ผู้ดำรงตำแหน่ง กรรมการหอการค้าไทย จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและการบริหารหอการค้าไทย ความเจริญ-เข้มแข็งของหอการค้าไทยจึงสัมพันธ์กับความสามารถของกรรมการผู้เป็นผู้บริหารอย่างใกล้ชิด การศึกษาถึงคุณสมบัติ-คุณลักษณะของกรรมการหอการค้าไทย โดยเฉพาะผู้นำองค์กรที่มีอำนาจการตัดสินใจสูงเป็นตัวแทนที่เป็นทางการของหอการค้าไทยในการประชุมกับภาครัฐและเอกชน ในตำแหน่ง ประธาน รองประธาน และเลขาธิการ

จะก่อให้เกิดความเข้าใจและพิจารณาได้ว่า คุณลักษณะแต่ละบุคคลเป็นเช่นไร และคุณลักษณะเหล่านั้นมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหอการค้าไทยหรือไม่อย่างไร เพื่อศึกษาว่าคุณลักษณะผู้นำกลุ่มมีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งของกลุ่ม ซึ่งจะทำการศึกษาวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎีและปรากฏการณ์จริงในบทต่อไป

ในการศึกษาถึงกรรมการหอการค้าไทยเนื่องจากหอการค้าไทยเป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งยาวนานกรรมการมีหลายยุค-หลายสมัย หากศึกษาถึงกรรมการทุกท่านในการวิจัยก็จะทำให้การวิจัยเป็นไปได้ยาก ผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาเฉพาะคุณลักษณะของกรรมการบางคนในแต่ละช่วงสมัย ซึ่งผู้วิจัยจะศึกษาถึงกรรมการหอการค้าไทยใน 3 ประเด็นหลัก

- ตำแหน่งบทบาทในหอการค้า
- สถานะอาชีพ
- สถานะทางการเมือง โดยรวบรวมข้อมูลในส่วนต่างๆ และสรุปออกมาในรูปของ

ตารางการศึกษา เพื่อให้เกิดความสะดวกในการศึกษา



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 ตารางแสดงสถานะตำแหน่งทางอาชีพและการเมืองของกรรมการหอการค้าไทยในแต่ละช่วงสมัย

รายชื่อ	สถานะในหอการค้าไทย	สถานะ-อาชีพ	สถานะทางการเมือง
1. พระยาภิรมณ์ภักดี (บุญรอด เศรษฐบุตร)	ประธานหอการค้าไทย ปี 2476-2480	ประธานกรรมการบริษัทบุญรอด บริวเวอรี่ จำกัด	วุฒิสมาชิก ปี 2490-2493
2. นายเล็ก โกเมศ	ผู้ร่วมก่อตั้งหอการค้าไทยและอุป นายกกรรมการหอการค้าไทย	ประธานบริษัทไทยพานิช จำกัด	ผู้ถือหุ้นธนาคารเอเชีย ธนาคารที่ดำเนินการโดย คณะราษฎร
3. นายสวัสดิ์ ไอสถาณุเคราะห์	กรรมการหอการค้าไทยปี 2490	ประธานบริษัทไอศถสภาคึกเฮ็ง หยู จำกัด	วุฒิสมาชิก ปี 2490
4. นายจุลินทร์ ล่ำซำ	ประธานหอการค้าไทย ปี 2483- 2486	ประธานบริษัทป่าไม้ลำซำ จำกัด กรรมการบริษัทในเครือลำซำ คือ (1) หงษ์ฟ้าภัตตาคาร (2) บริษัทล๊อคเลย์ กรุงเทพ (3) บริษัทคลังสินค้าแม่น้ำ ประกันภัย (4) เมืองไทยประกันชีวิต	วุฒิสมาชิกปี 2493-2499
5. นายสง่า วรรณดิษฐ์	กรรมการหอการค้าไทย	ประธานบริษัทสง่าพาณิชย์ จำกัด	ผู้ถือหุ้นธนาคารมณฑลธนาคารที่ดำเนินการโดย คณะราษฎร



รายชื่อ	สถานะในหอการค้าไทย	สถานะ-อาชีพ	สถานะทางการเมือง
6. พันตรีวิลาศ ไศสถานนท์	กรรมการหอการค้าไทยและ ประธานอนุกรรมการในการ เจรจากับกระทรวงพาณิชย์ เพื่อ ขอเอาชื่อหอการค้าไทยกลับคืน มาในปี 2489	ผู้ถือหุ้นบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ จำกัด	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (23 สิงหาคม 2486-30 พฤศจิกายน 2490) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ปี 2484 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภท 2 (แทน) ปี 2476 ประธานวุฒิสภา 3 มิถุนายน 2489-24 สิงหาคม 2489
7. นายสัญญา ยมะสมิตร์	กรรมการหอการค้าไทย	กรรมการธนาคารแห่งเอเชียฯ จำกัด	วุฒิสมาชิกปี 2490-2493 (18 พฤศจิกายน 2490-17 พฤศจิกายน 2493)
8. นายอาทร สังข์วัฒนะ	กรรมการหอการค้าไทย	ประธานบริษัทอาทรพาณิชย์ จำกัด	- วุฒิสมาชิกปี 2490  - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2476
9. พันเอกช่วง เซวงค์ศักดิ์ สงคราม	ประธานหอการค้าไทยปี 2496- 2499	ประธานบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ จำกัด	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2489-2490 (5 สิงหาคม 2489-9 พฤศจิกายน 2490) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 476-2489 (9 ธันวาคม 2476-10 พฤษภาคม 2489) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2494-2500 (30 พฤศจิกายน 2494-16 กันยายน 2500) สมาชิกวุฒิสภา ปี 2489

รายชื่อ	สถานะในหอการค้าไทย	สถานะ-อาชีพ	สถานะทางการเมือง
10. นายบรรเจ็ด ชลวิจารณ์	ประธานหอการค้าไทยปี 2502-2507 กรรมการและสมาชิก กิตติมศักดิ์หอการค้าไทย ที่ปรึกษาพิเศษหอการค้าไทย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประธานกรรมการธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน)</li> <li>- ประธานกรรมการบริษัทโรงงานอุตสาหกรรม ผ้าไหมไทย (จำกัด)</li> <li>- กรรมการผู้จัดการ บริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทย</li> <li>- กรรมการผู้จัดการบริษัท อุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด (2501-2508)</li> <li>- กรรมการผู้จัดการบริษัท สหไม้ขีดไฟ จำกัด ปี 2493</li> <li>- กรรมการบริษัทเดินเรือและการค้า พุทธศักราช 2503-2507</li> </ul>	<p>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปี 2484</p> <p>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขปี 2485-2487</p> <p>รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปี 2489-2490</p> <p>สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2501-2511</p> <p>สมาชิกสภานิติบัญญัติ ปี 2520-2522</p> <p>วุฒิสมาชิก ปี 2526-2532</p> <p>กรรมการตรวจสอบภาษีอากร</p> <p>กรรมการแรงงานแห่งชาติ</p> <p>กรรมการสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ</p>

รายชื่อ	สถานะในหอการค้าไทย	สถานะ-อาชีพ	สถานะทางการเมือง
11. นายสุริยน ไรวา	ประธานหอการค้าไทยปี 2508-2511 กรรมการหอการค้าไทย	รองประธานกรรมการบริษัทเอส-อาร์ บราเดอร์ จำกัด	วุฒิสมาชิกปี 2512 - 2514 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2482-2490 (5 สิงหาคม 2489- 9 พฤศจิกายน 2490) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี 2500 สังกัดพรรคเสรี มั่นคงศิลา
12. นายจรูญ สีนุญเรือง	ประธานหอการค้าไทย ปี 2512-2515	- รองประธานกรรมการบริษัทเทพนครพาณิชย์ จำกัด	- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติปี 2514 - รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ (16 ตุลาคม 2516-22 พฤษภาคม 2517) - วุฒิสมาชิก ปี 2518-2519 (26 มกราคม 2518 - 6 ตุลาคม 2519)
13. นายอบ วสุรัตน์	กรรมการหอการค้าไทย ปี 2501-2508 รองประธานกรรมการหอการค้าไทยปี 2509-2510 ประธานหอการค้าไทยปี 2516-2521 สมาชิกกิตติมศักดิ์และที่ปรึกษาหอการค้าไทย	ประธานกรรมการบริษัทวิทยาคม จำกัด	วุฒิสมาชิก ปี 2518 สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ปี 2519 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติปี 2520 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ 12 พฤษภาคม 2522 - 3 มีนาคม 2525 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม 30 เมษายน 2526 - 4 สิงหาคม 2528

รายชื่อ	สถานะในหอการค้าไทย	สถานะ-อาชีพ	สถานะทางการเมือง
14. นายแพทย์สมภพ สุสังกร์กาญจน์	เลขาธิการหอการค้าไทย ปี 2505 เลขาธิการหอการค้าไทย ปี 2509-2510 ประธานหอการค้าไทย ปี 2522- 2529	กรรมการบริษัทรวมแพทย์จำกัด กรรมการบริษัททุนไทยการค้า จำกัด	วุฒิสมาชิกปี 2524-2530 วุฒิสมาชิกปี 2530-2534
15. นายวิเชียร เตชะไพบูลย์	กรรมการเลขาธิการหอการค้า ไทย 2524-2525 กรรมการเลขาธิการหอการค้า ไทย 2526-2527 รองประธานกรรมการหอการค้า ไทย 2530-2531 รองประธานกรรมการหอการค้า ไทย ปี 2533-2534 รองประธานกรรมการหอการค้า ไทย ปี 2534-2535 รองประธานกรรมการหอการค้า ไทย ปี 2536-2537	รองประธานกรรมการ ธนาคาร ศรี นคร จำกัด  กรรมการใหญ่บริษัทไทยอมฤต บริวเวอรี่ จำกัด กรรมการบริหารบริษัทหลักทรัพย์ จำกัด	- วุฒิสมาชิก 2539-2541 - ที่ปรึกษารัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศปี 2539 - คณะกรรมาธิการท่องเที่ยวการกีฬาวุฒิสภาปี 2539

รายชื่อ	สถานะในหอการค้าไทย	สถานะ-อาชีพ	สถานะทางการเมือง
16. นายโพธิพงษ์ ล่ำซำ	<p>รองประธานกรรมการหอการค้าไทย ปี 2538-2539</p> <p>ประธานกรรมการหอการค้าไทย ปี 2540-2541</p> <p>ประธานกรรมการหอการค้าไทย ปี 2542-2543</p> <p>กรรมการหอการค้าไทย ปี 2526-2527</p> <p>กรรมการหอการค้าไทย ปี 2530-2531</p> <p>กรรมการหอการค้าไทย ปี 2533-2534</p> <p>ประธานกรรมการหอการค้าไทย ปี 2536-2537</p> <p>ประธานกรรมการหอการค้าไทย 2538-2539</p>	<p>ประธานกรรมการบริษัทเมืองไทยประกันชีวิต จำกัด</p>	<p>- ที่ปรึกษาอาวุโส พรรคประชาธิปัตย์</p> <p>- วุฒิสมาชิกปี 2539-2541</p> <p>- คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม</p>

รายชื่อ	สถานะในหอการค้าไทย	สถานะ-อาชีพ	สถานะทางการเมือง
19. ดร.สม จาตุศรีพิทักษ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรรมการผู้ช่วยเลขาธิการหอการค้าไทย 2524-2525</li> <li>- กรรมการเหรียญกษาปณ์การค้าไทย 2526-2527</li> <li>- กรรมการเหรียญกษาปณ์การค้าไทย 2530-2531</li> <li>- กรรมการเหรียญกษาปณ์การค้าไทย 2533-2534</li> <li>- กรรมการเหรียญกษาปณ์การค้าไทย 2534-2535</li> <li>- กรรมการเหรียญกษาปณ์การค้าไทย 2536-2537</li> <li>- กรรมการเหรียญกษาปณ์การค้าไทย 2538-2539</li> <li>- รองประธานกรรมการการค้าไทย 2542-2543</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรรมการผู้จัดการใหญ่ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด</li> <li>- ประธานกรรมการบริษัท ไอ.ซี.ซี อินเทอร์เน็ตในชนแดน จำกัด</li> <li>- ประธานกรรมการบริษัทสยามซีดี อินชัวร์นส์ จำกัด</li> <li>- ประธานที่ปรึกษา บริษัทนครหลวงโรวาลิซซิ่ง จำกัด</li> <li>- ประธานที่ปรึกษาบริษัทนครหลวงแพกตอรี่ จำกัด มหาชน</li> <li>- กรรมการบริษัทการบินไทย จำกัด มหาชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2536-2540</li> <li>- วุฒิสมาชิกปี 2539-2541</li> <li>- คณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา</li> <li>- ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจและการต่างประเทศ</li> <li>- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่งตั้ง 24 ตุลาคม 2540</li> </ul>

รายชื่อ	สถานะในหอการค้าไทย	สถานะ-อาชีพ	สถานะทางการเมือง
18. นายสุวิทย์ หวังหลี่	รองประธานกรรมการหอการค้าไทย 2526-2527  รองประธานกรรมการหอการค้าไทย 2533-2534  ประธานกรรมการหอการค้าไทย 2536-2537  ประธานกรรมการหอการค้าไทย 2538-2539	กรรมการบริหารธนาคารนครธน	- คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536
19. นายพิเชษฐ พันธ์วิชาติกุล	กรรมการหอการค้าไทยปี 2534-2535	กรรมการบริหารโรงแรมกระบี่เมอริทิม	- รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังรัฐบาลชวน หลีกภัย ปี 2540  - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดกระบี่ พรรคประชาธิปัตย์ (13 กันยายน 2535)  (2 กรกฎาคม 2538-17 พฤศจิกายน 2539)
20. นายบุรินทร์ หิรัญบุรณะ	กรรมการหอการค้าไทยปี 2536-2537	รองประธานบริษัท เคอรี่ อินเตอร์เนชั่นแนล โฮลดิ้ง จำกัด	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดปราจีนบุรี พรรคชาติไทย

รายชื่อ	สถานะในหอการค้าไทย	สถานะ-อาชีพ	สถานะทางการเมือง
21. นายประยุทธ์ มหากิจศิริ	กรรมการหอการค้าไทยปี 2538-2539 กรรมการหอการค้าไทยปี 2540-2541 กรรมการบริหารหอการค้าไทย ปี 2542-2543	-ประธานบริษัท ควอลิตี้ คอปปีโปรดัคส์ จำกัด - ประธานกรรมการบริษัท ไทยน็อตส์ สตีล จำกัด	(27 ตุลาคม 2529 เมษายน 2531) (24 กรกฎาคม 2531-23 กุมภาพันธ์ 2534) (22 มีนาคม 2535-30 มิถุนายน 2535) (13 กันยายน 2535-19 พฤษภาคม 2538) (2 ตุลาคม 2538-28 กันยายน 2539) วุฒิสมาชิก ชุดแต่งตั้ง (แทน) 8 กรกฎาคม 2540
22. นายจิระยุทธ วสุรัตน์	กรรมการรองเลขาธิการหอการค้าไทยปี 2534-2535 กรรมการเลขาธิการหอการค้าไทยปี 2536-2537 กรรมการเลขาธิการหอการค้าไทย 2538-2539	กรรมการผู้จัดการบริษัทวิทยาคม จำกัด ประธานบริษัท ไอทีเอ็ม จำกัด กรรมการผู้บริหารไทยสวีทคอนโทรล จำกัด	- สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติปี 2534 วุฒิสภา ปี 2539-2541 วุฒิสภาสมาชิก 2535-2539 - คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2537



รายชื่อ	สถานะในหอการค้าไทย	สถานะ-อาชีพ	สถานะทางการเมือง
23. นายปิยะบุตร ชลวิจารณ์	กรรมการเลขาธิการหอการค้า ไทยปี 2542-2543  กรรมการหอการค้าไทย 2540-2541 กรรมการเหรียญกษาปณ์การค้าไทย 2542-2543	กรรมการผู้จัดการธนาคาร สห ธนาคาร จำกัด	คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติจำนองเรือและบูรณาสถิตินทาง ทะเล พ.ศ. 2536 คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์  วุฒิสมาชิกปี 2532-2534 - กรรมการการคลังการธนาคารและสถาบัน การเงินปี 2532 - สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (15 มีนาคม 2534- 21 มีนาคม 2535) - วุฒิสมาชิกปี 2539-2542

สถาบันวิทยบริการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์ หอการค้าไทย

หอการค้าไทย จัดเป็นกลุ่มผลประโยชน์ประเภทที่เป็นทางการ ตามการจัดแบ่งประเภทกลุ่มผลประโยชน์ของ Almond และ Powell ที่ผู้วิจัยจัดให้หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ลักษณะดังกล่าว เนื่องจากองค์ประกอบต่างๆ ของหอการค้าไทย ตามข้อมูลในบทที่ 3 มีความสอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวคือ

1) หอการค้าไทยเกิดจากการรวมกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน คือ บรรดาพ่อค้า-นักธุรกิจไทยตั้งตั้งแต่ปี 2476 เป็นการรวมกลุ่มที่พื้นฐานของสมาชิกกลุ่มเป็นไปในรูปเดียวกัน มีบทบาทที่แสดงเด่นชัดในการเป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพทางสังคม คือ กลุ่มพ่อค้า

2) หอการค้าไทย มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่มุ่งส่งเสริมประโยชน์ของสมาชิกกลุ่ม คือ สนับสนุนการประกอบกิจการการค้าของพ่อค้าไทย และมีการดำเนินการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิก โดยวัตถุประสงค์แต่แรกจัดตั้งจนถึงปัจจุบัน มีทิศทางเดียวกันต่างกันเฉพาะรายละเอียดตามนโยบายผู้บริหาร

3) หอการค้าไทย มีโครงสร้างการบริหารที่เป็นรูปธรรมเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้ง มีกฎระเบียบ ข้อบังคับของตนเองชัดเจนเป็นแนวทางในการดำเนินการกลุ่ม และมีการแบ่งงานตามตำแหน่งหน้าที่ในการดำเนินงานที่แน่นอนตามสายงานบังคับบัญชา

4) หอการค้าไทยมีระเบียบวิธีที่เด่นชัดในการกำหนดนโยบายกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์กลุ่มและมีกระบวนการในการดำเนินการนำเสนอข้อเรียกร้อง (ผลประโยชน์) ต่อระบบการเมืองอย่างเป็นทางการ กกร. และ กรอ. ซึ่งเป็นองค์กรประเภทประสาน

จากผลการศึกษาในบทที่ 3 จะพบว่า ในปัจจุบันหอการค้าไทย มีการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรภายใน ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติหอการค้าไทย 2509 การมีพระราชบัญญัติรองรับ ส่งผลให้หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ตามกฎหมายที่รัฐรองรับสถานะของกลุ่ม ซึ่งเป็นการเสริมสร้างเกียรติภูมิและยกฐานะของกลุ่มตามแนวคิดแบบภาคีรัฐ-สังคม (Corporatism) รัฐจะมีส่วนสำคัญในการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ โดยรัฐจะเป็นผู้สนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์ มีการประสานประโยชน์ระหว่าง 2 ฝ่าย คือ รัฐจะให้การดูแลช่วยเหลือรับข้อ

เรียกร้องจากกลุ่ม ขณะเดียวกันกลุ่มก็ต้องให้การตอบแทนในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ เมื่อหอการค้าไทยเป็นกลุ่มที่ได้รับการรับรองสถานภาพตามกฎหมาย ย่อมแสดงว่าหอการค้ามีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐ ซึ่งหมายถึงข้อเรียกร้องจากหอการค้าไทยมีโอกาสได้รับการตอบสนองจากรัฐในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงประการหนึ่งก็คือ โครงสร้างการจัดองค์กรและการบริหารของหอการค้าไทย ถูกกำหนดโดยฝ่ายรัฐ

แต่อย่างไรก็ดีก่อนการตราพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 ตัวหอการค้าไทยเองได้มีความพยายามในการจัดรูปองค์กรด้วยตัวกลุ่มเองอยู่แล้ว แต่สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงเวลานั้น รัฐไม่ให้การสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มหรือสมาคมการค้าต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม การติดต่อระหว่างรัฐและภาคเอกชนเป็นการติดต่อในรูปความสัมพันธ์ส่วนตัว ระหว่างผู้มีอำนาจการเมืองกับผู้ประกอบการค้าโดยตรง มากกว่าผ่านองค์กรตัวแทน การพัฒนารูปแบบขององค์กรจึงเป็นไปได้ยาก กรณีของหอการค้าไทยเกิดจากการไม่สนับสนุนจากรัฐเป็นเหตุที่ 1 และการดำเนินการของหอการค้าเองไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่แท้จริงของกลุ่มผลประโยชน์เป็นเหตุที่ 2 เห็นได้จากงานของหอการค้าไทยในระยะแรกไม่มีการดำเนินการเรียกร้องเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม แต่เป็นกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นส่วนใหญ่ เช่น การจัดตั้งมูลนิธิพัฒนาวิชาชีพสงเคราะห์, การร่วมจัดงานฉลองรัฐธรรมนูญและจัดประกวดสินค้า, การริเริ่มดำเนินการจัดประกวดภาพยนตร์ไทยเป็นต้น<sup>1</sup>

โครงสร้างองค์กรภายในของหอการค้าไทยมีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา จากข้อมูลจะพบว่า ภายหลังจากการตราพระราชบัญญัติ 2509 หอการค้าไทยมีการพัฒนาและการเติบโตขององค์กรการพัฒนาดังกล่าวเกิดขึ้นควบคู่กับบทบาทหน้าที่ของหอการค้าไทยที่เพิ่มมากขึ้น การจัดตั้ง กรอ. ที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าร่วมกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ และหอการค้าไทยในช่วงแรกถูกกำหนดให้เป็นตัวแทนภาคเอกชนใน กรอ. นั้นทำให้หอการค้าไทยเกิดการเจริญเติบโตเต็มที่ในโครงสร้างองค์กร จากการสัมภาษณ์พบว่าก่อนการจัดตั้ง กรอ. หอการค้าไทยมีพนักงานประจำไม่ถึง 20 คน ขณะที่ภายหลังการจัดตั้ง กรอ. จนถึงปัจจุบัน หอการค้าไทย มีพนักงานประจำถึง 98 คน<sup>2</sup> และพิจารณาได้จากข้อมูลในส่วนกรรมการสามัญและ

<sup>1</sup>หนังสือ 60 ปี หอการค้าไทย, หน้า 15.

<sup>2</sup>สัมภาษณ์ นายประพัทธ์โรชิต งามขำ, ผู้ช่วยผู้อำนวยการหอการค้าไทย, 2 กุมภาพันธ์

กรรมการอาชีพที่พัฒนามาจากคณะอนุกรรมการในช่วงแรก คณะกรรมการหลายคนจะจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับงานตามข้อเรียกร้องของสมาชิกที่มีการขยายเป็นวงกว้างและเกี่ยวข้องกับหลายสาขาอาชีพตามการพัฒนาาระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ในปัจจุบันโครงสร้างองค์กรภายในของหอการค้าไทยตามผลการศึกษาบทที่ 3 พบว่ามีการจัดรูปบริหารองค์กรที่มีระเบียบแบบแผนมีการแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญ และมีสายการบังคับบัญชาการดำเนินการคำสั่งมีผลบังคับใช้ได้ นอกจากนี้ยังมีการจัดการประสานงานกับองค์กรภายนอกทั้งในระดับองค์การภาครัฐและเอกชน ซึ่งการจัดรูปองค์กรตามลักษณะดังกล่าวจะก่อให้เกิดศักยภาพในการบริหารองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถพาองค์กรบรรลุเป้าหมายได้ตามแนวคิดของ Max Weber

อย่างไรก็ดีกรอบแนวคิดก็เป็นเพียงการชี้แนะที่ทำให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้นต่อผลสำเร็จ จากการจัดรูปการบริหารดังกล่าวสิ่งชี้วัดอีกประการก็คือ การมุ่งสนใจต่อปรากฏการณ์จริงที่ว่า ภายใต้โครงสร้างองค์กรภายในหอการค้าไทยมีศักยภาพในการดำเนินการเพียงใด ซึ่งศักยภาพจากการบริหารภายใต้โครงสร้างองค์กรหอการค้าไทยนั้น พิจารณาได้จากประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของฝ่ายต่างๆ ตามโครงสร้างการบริหาร ซึ่งประสิทธิภาพต่างๆ นั้นก็ดูได้จากผลงานของฝ่ายต่างๆ ของหอการค้าไทย เพราะหากการบริหารภายในดีแล้วนั้นฝ่ายงานต่างๆ ก็สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของฝ่ายได้อย่างเต็มที่ในการที่จะทำให้การบริหารและการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพนั้น ต้องมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา มาดำเนินการให้คำสั่งมีผลใช้บังคับได้<sup>3</sup>

#### 4.1 ประสิทธิภาพการดำเนินการ จากการแบ่งฝ่ายปฏิบัติงานในหอการค้าไทย

งานตามสายงานของหอการค้าไทยมีการพัฒนาระบบงานตลอดมา เพื่อจะสามารถรองรับกับงานที่เพิ่มมากขึ้น ลักษณะงานของสายงานต่างๆ ของหอการค้าไทย นอกจากจะอาศัยกรอบตามข้อกำหนดหน้าที่เฉพาะของหน่วยงานเป็นหลักแล้ว ผู้วิจัยพบว่ายังมีการปรับระบบและขอบข่ายของงานตามสภาวะและระบบเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ ตัวอย่างหนึ่งของ

---

<sup>3</sup>คู่มือ เล่าหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ, กรุงเทพฯ, 2543, หน้า 52.

ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหอการค้าไทยเห็นได้จากตารางแสดงผลจำนวน ผู้เข้ารับบริการ การรับรองเอกสารการค้าและผู้ให้บริการศูนย์ข้อมูลและการบริการทางธุรกิจ ซึ่งเป็นบริการหลัก ของหอการค้าไทย ที่สมาชิกให้การสนใจ

ตารางที่ 2 แสดงการรับรองเอกสารการค้าระหว่างประเทศปี 2538-2542 ของหอการค้าไทย

ปี	จำนวนชุด	เพิ่ม/ลด	เปอร์เซ็นต์เปลี่ยนแปลง
2538	139,903	2,174	1.58
2539	138,839	-1,064	-0.76
2540	143,528	4,689	3.37
2541	165,881	22,353	15.57
2542	176,771	10,890	6.50

ตารางที่ 3 จำนวนผู้ให้บริการศูนย์ข้อมูลและบริการทางธุรกิจปี 2542<sup>4</sup>ของหอการค้าไทย

ประเภทผู้ให้บริการ	สอบถามทาง โทรศัพท์ (ราย)	จดหมาย/ โทรสาร (ราย)	E-mail (ราย)	ถ่าย เอกสาร (ราย)	พิมพ์ เอกสาร (ราย)	ใช้ ห้องสมุด (ราย)	รวม (ราย)
นักธุรกิจชาว ต่างประเทศ	1,200	595	117	480	144	1,200	3,736
นักธุรกิจชาวไทย	3,360	-	-	-	-	-	3,360
นิสิต/นักศึกษา	192	-	-	-	-	-	192
					รวม		7,288

นอกจากนี้หอการค้าไทยยังเป็นสื่อกลางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านกฎระเบียบ การค้า โดยจัดทำหนังสือรวบรวมรายชื่อที่อยู่ของผู้ส่งออกของไทย โดยจัดหมวดหมู่แยกตาม ประเภทสินค้าและมีการจัดศูนย์ข้อมูลคอมพิวเตอร์ เพื่อให้บริหารข้อมูลผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต โดยจัดทำโฮมเพจให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจการค้าและการลงทุนในส่วนการดำเนินงาน

<sup>4</sup>รายงานประจำปี, หอการค้าไทย, ฝ่ายข้อมูลและเอกสาร, หน้า 13.

ของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการอาชีพ นั้น ก็มีกิจกรรมและการบริหารงานในฝ่ายของตน เพื่อที่คณะกรรมการแต่ละฝ่ายจะทำหน้าที่เป็นเหมือนผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์ปัญหาตามความถนัด ก่อนที่จะส่งเรื่องผ่านมายังกรรมการบริหารหอการค้าไทยแต่ก็มีบางเรื่องที่เป็นปัญหาแล้วสามารถ ยุติได้ในระดับของคณะกรรมการสามัญและกรรมการอาชีพ ในทวรษณะของผู้วิจัย คณะกรรมการ อาชีพและคณะกรรมการสามัญ ก็คือ การสร้างช่องทางของตัวองค์กรหอการค้าไทยเองโดยตรง อีก ช่องทางหนึ่งในการประสานงานกับผ่านปฏิบัติงานเฉพาะกับภาครัฐ ซึ่งการแบ่งคณะกรรมการ ออกเป็นหลายฝ่าย ทำให้หอการค้าไทยสามารถครอบคลุมและเข้าไปเกี่ยวเนื่องกับปัญหาทางการ ค้าได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมในทุกส่วน โดยมีฝ่ายประสานงานภายในเป็นสายงานที่ เชื่อมโยง คณะกรรมการสามัญและกรรมการสาขาเข้าสู่ระบบการบริหารกลางเพราะฝ่าย ประสานงานภายใน จะทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการสาขา ซึ่ง ทำให้งานของหอการค้าไทยเป็นเอกภาพจากการรวมงานเข้าสู่ส่วนกลาง เช่น

1) กิจกรรมของคณะกรรมการแรงงานหอการค้าไทย ที่เข้าพบรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายจองชัย เทียงธรรม) เพื่อเสนอแนวทางและมาตรการ การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2542<sup>5</sup>

2) คณะกรรมการกฎหมายธุรกิจและภาษีแต่งตั้งผู้แทนในคณะกรรมการต่างๆ ของ ภาครัฐ

- แต่งตั้งผู้แทนในคณะทำงานพิจารณาแก้ไขปรับปรุงประกาศกระทรวง พาณิชย พ.ศ. 2540

- แต่งตั้งผู้แทนในคณะทำงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการเข้าซื้อของกรรมกร ค้าภายในกระทรวงพาณิชย์

3) ประธานคณะกรรมการคมนาคมในฐานะผู้แทนหอการค้าไทยเข้าร่วมประชุม คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบการจราจรและขนส่งของจังหวัดและเมืองชายแดน เพื่อส่งเสริมด้าน เศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักงานนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน คณะอนุกรรมการ

กิจกรรมของคณะกรรมการสามัญและกรรมการอาชีพ คือ ช่องทางในการประสานงาน ระหว่างหอการค้าไทยกับรัฐ ซึ่งระดับในการติดต่อจะต่ำกว่าระดับกรรมการบริหาร เพราะเป็นการ

<sup>5</sup>หนังสือเชิญประชุมใหญ่สมาชิกหอการค้าไทย ครั้งที่ 34, หน้า 3-51.

ประสานในระดับกระทรวง กรม กอง และมักเป็นประเด็นประโยชน์เฉพาะกลุ่มย่อยมิใช่ปัญหาในภาพรวม

ปัจจัยสำคัญหนึ่งภายในองค์กรที่มีผลต่อความเข้มแข็งของหอการค้าไทย คือ ปัจจัยในเรื่องของเงิน เพราะในการดำเนินการและกิจกรรมต่างๆ จำเป็นต้องอาศัยเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการทั้งสิ้น ในอดีตเมื่อแรกจัดตั้งหอการค้าไทย ปัญหาที่หอการค้าไทยประสบก็คือ ปัญหาในเรื่องเสถียรภาพทางการเงิน แต่จากระบบการจัดการและข้อกำหนดของรัฐที่ให้หอการค้าไทยเป็นผู้ออกไปรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าทำให้หอการค้าไทยในปัจจุบันมีระบบในการจัดการบริหารการเงินเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของกลุ่ม จากงบดุลรายได้และค่าใช้จ่ายของหอการค้าไทยพบว่า ในปี 2541 หอการค้าไทยมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายรวม 7,962,130.89 บาท โดยมีรายได้รวมทั้งสิ้น 44,936,058.81 และมีค่าใช้จ่ายรวม 36,976,927.92 บาท โดยรายได้หลักมาจากการออกหนังสือรับรองแหล่งกำเนิดสินค้า

จากตัวเลขแสดงงบดุลของหอการค้าไทยแสดงให้เห็นว่า หอการค้าไทยมีระบบในการบริหารจัดการเงินที่มีคุณภาพ คือ มีรายได้มากกว่ารายจ่าย ซึ่งเมื่อองค์กรมีสถานภาพทางการเงินที่มั่นคงแล้วนั้นก็ย่อมจะเชื่อมโยงไปถึงประสิทธิภาพและการดำเนินกิจการภายใน และถ้ามองในแง่ของกลุ่มผลประโยชน์ การที่หอการค้าไทยมีรายได้ที่เกิดจากตัวองค์กรเองโดยไม่ต้องอาศัยเงินสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ทำให้หอการค้าไทยมีแนวโน้มที่จะดำเนินการและมีความเป็นอิสระของกลุ่มในระดับหนึ่ง รวมไปถึงมีทุนที่จะใช้ในการดำเนินกิจการของกลุ่ม โดยเฉพาะการผลักดันข้อเรียกร้องที่จำเป็นต้องมีทุนของกลุ่มเป็นฐานในการผลักดันตามแนวคิดของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ในเรื่องคุณสมบัติกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงประสิทธิผล (อ่านรายละเอียดได้ในบทที่ 2: บททฤษฎีแนวคิดการวิจัย)

ตามสมมติฐานในการศึกษาปัจจัยที่มีส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งของหอการค้าไทย นอกจากจะมาจากปัจจัยภายในคือ ลักษณะตัวองค์กรแล้ว ยังมาจากความสัมพันธ์ที่หอการค้าไทยมีต่อเครือข่ายต่อกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอื่นด้วย ในที่นี้ที่ยกมาทำการศึกษารูปแบบความสัมพันธ์คือสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หอการค้าจังหวัดคณะกรรมการร่วมเอกชน และคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน ซึ่งทั้ง 4 สถาบันนี้มีความเกี่ยวข้องกับหอการค้าไทยตามหลักการและมีกฎที่ระบุความสัมพันธ์อย่างชัดเจน แยกพิจารณา ดังนี้

หอการค้าไทยกับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย: หอการค้าจังหวัด : คณะกรรมการ  
ร่วมภาคเอกชนและ : คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน

1. หอการค้าจังหวัดนั้นอิงกับหอการค้าไทยในฐานะของสมาชิกหอการค้าไทย ที่ต้อง  
พึ่งพิงหอการค้าไทย ทั้งในแง่ของการจัดการบริหารและข้อมูลการจัดการ เนื่องจากหอการค้า  
จังหวัดต่างๆ นั้นไม่ศักยภาพเพียงพอในการบริหารจัดการปัญหาได้ตามลำพัง<sup>6</sup> ตามที่กล่าวไว้ใน  
บทที่ 3 เมื่อหอการค้าไทยเป็นองค์กรนำสูงสุดและได้รับการยอมรับจากหอการค้าจังหวัด ทั้ง  
ในทางข้อบังคับทางโครงสร้างและจากการดำเนินงาน หอการค้าจังหวัดที่มีทั้ง 75 จังหวัดทั่ว  
ประเทศย่อมเป็นพลังสนับสนุนสำคัญในการต่อรองข้อเรียกร้องของหอการค้าไทย เพราะการ  
สนับสนุนจากหอการค้าจังหวัดคือ การที่แสดงถึงสถานภาพของหอการค้าไทย ที่เป็นกลุ่ม  
ผลประโยชน์ที่มีฐานของสมาชิกทั่วประเทศ ซึ่งตราบไต่ที่หอการค้าจังหวัดยังอาศัยหอการค้าไทย  
เป็นช่องทางเสนอปัญหาหากกว่าผ่านทาง กรอ. จังหวัดหรือการผลักดันด้วยตัวองค์กรเองตราบนั้น  
หอการค้าไทยก็ยังคงมีความมั่นคงทางสถานภาพในฐานะองค์กรนำสูงสุดของกลุ่มผลประโยชน์ใน  
สายธุรกิจการค้า ที่มีได้มีบทบาทเป็นเพียงองค์กรในการรวบรวมผู้ประกอบอาชีพเดียวกันเท่านั้น  
แต่เป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นตัวแทนของผู้ประกอบการค้าทั้ง  
75 จังหวัดทั่วประเทศ

กรณีทางนโยบายที่หอการค้าไทยอาศัยพลังสนับสนุนจากหอการค้าจังหวัดในการ  
จัดทำประเด็นปัญหาและนำเสนอต่อภาครัฐ เช่น กรณีนโยบายแรงงานต่างด้าว แสดงให้เห็น  
ข้อเสนอของหอการค้าไทย โดยพลังการสนับสนุนของหอการค้าจังหวัดต่างๆ มีบทบาทในการ  
ผลักดันให้รัฐบาลต้องออกนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อสนองต่อความต้องการ ทำให้  
รัฐบาลต้องทบทวนมติคณะรัฐมนตรีและยอมให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติเป็นต้น และ  
จากผลการรายงานของคณะกรรมการบริหารหอการค้าของหอการค้าไทย ประจำปี 2543 พบว่าใน  
จำนวนเรื่องที่เป็นปัญหาของหอการค้าจังหวัดทั้ง 18 เขต ทั้งหมด 25 เรื่อง มีจำนวนถึง 14 เรื่องที่

---

<sup>6</sup>สัมภาษณ์ นายมนตรี โยธาวัชร, หัวหน้าฝ่ายประสานงานภูมิภาคหอการค้าไทย,  
วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2544.



หอการค้าจังหวัด นำเสนอให้หอการค้าไทยเป็นผู้รับไปดำเนินการช่วยเหลือแก้ไขปัญหา<sup>7</sup> ซึ่งลักษณะที่หอการค้าไทยรับมาจัดการแก้ไขดำเนินการต่อมี 4 รูปแบบใหญ่ ดังนี้

1. หอการค้าไทย จะนำเสนอเรื่องนั้นๆ ต่อ กรอ. ส่วนกลางได้พิจารณาต่อไป
2. นำประเด็นปัญหาดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมกรรมการหอการค้าไทย เพื่อระดมความคิดเห็นหรือจัดการสัมมนาเพื่อทางแนวทางแก้ไข
3. ในกรณีที่ประเด็นปัญหานั้นเป็นประเด็นปัญหาของหอการค้าจังหวัดหลายแห่ง เช่น ปัญหาความล่าช้าในการคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม หอการค้าไทยจะนำเรื่องรวบรวมในสมุดปกขาวนำเสนอนายกรัฐมนตรี
4. หอการค้าไทยจะเป็นผู้ประสานงานไปยังหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาในนามของหอการค้าไทย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>7</sup>สรุปจากผลการดำเนินงาน ปี 2543 ของคณะกรรมการบริหารการค้าจังหวัดหอการค้าไทย, จัดทำโดยฝ่ายประสานงานภูมิภาคหอการค้าไทย. หน้า 33-63.

ตารางที่ 4 แสดงการทำงานของหอการค้าจังหวัดผ่านช่องทางของหอการค้าไทย

เรื่อง	ประเด็นปัญหา		ขั้นตอนการนำเสนอ
<p>1. ค่าจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์</p>	<p>- เนื่องจากการที่รัฐบาลได้ออกมาตรการ 10 สิงหาคม 2542 เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและการจ้างงานเพิ่มขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ลดค่าจดทะเบียนการโอนอสังหาริมทรัพย์จากร้อยละ 2 เหลือ 0.01 เพื่อสนับสนุนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ โดยเงื่อนไขดังนี้</p> <p>1. เป็นอาคารหรืออาคารพร้อมที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมและจัดสรรที่ดิน</p>	<p>- ได้มีหนังสือสำนักงานเศรษฐกิจการคลังที่ กค. 0302/7775 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2542 ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการคลังกระทรวงการคลังได้พิจารณาในเบื้องต้นและได้ขอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของอาคารพร้อมที่ดิน น.ส. 3 ก. ตามที่หอการค้าจังหวัดระยองได้ร้องเรียนเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา</p> <p>- ได้มีหนังสือหอการค้าไทยที่ ปสภ. 016/2543 ลงวันที่ 17 มกราคม 2543 ได้ส่งข้อมูลการขออนุญาตค้าที่ดินของผู้ประกอบการจังหวัดในจังหวัดระยองมาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป</p>	<p>- ได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าวาระการประชุมคณะกรรมการหอการค้าไทยในการประชุม ครั้งที่ 5/2542 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 และมีมติให้ทำหนังสือถึง ฯพณฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิเชษฐ พันธุ์ชาติกุล) เพื่อโปรดพิจารณาและสนับสนุนต่อไป</p> <p>- ได้มีหนังสือหอการค้าไทยที่ ปสภ. 108/2542 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2540 ถึง ฯพณฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิเชษฐ พันธุ์วิชาติกุล)</p>

เรื่อง/หออการค้าจังหวัด	ประเด็นปัญหา		ขั้นตอนการนำเสนอ
	<p>2. เป็นอาคารประเภทบ้านเดี่ยว, บ้านแฝด, บ้านแถวและอาคารพาณิชย์</p> <p>- ตามมาตรการดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงผู้ที่ค้าอสังหาริมทรัพย์ กรณีที่อยู่ในต่างจังหวัด ซึ่งไม่ได้ทำการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน เนื่องจากที่ดินส่วนมากเป็น น.ส. 3 ก.</p>	<p>- ได้มีหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค. 0302/16236 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2543 ซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาขยายขอบเขตการค้าจดทะเบียนโอน อสังหาริมทรัพย์ เฉพาะการจัดสรรที่ดิน แปล่าที่ไม่มีสิ่งปลูกสร้างออกไปอีก 1 ปี</p> <p>- คณะกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัดหอการค้าไทย ในคราวการประชุมครั้งที่ 5/2543 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2543 ได้พิจารณาเห็นว่ามาตรการพื้ดังกล่าวที่กระทรวงการคลังมีหนังสือขยายให้ไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในต่างจังหวัดที่ไม่ได้ทำ</p>	

เรื่อง/หอกการค้าจังหวัด	ประเด็นปัญหา		ขั้นตอนการนำเสนอ
<p>2. การขยายเส้นทางการบินจังหวัดเลย</p>	<p>- จากกรณีที่กรมการบินพาณิชย์ได้ทำการขยายรันเวย์สนามบินพาณิชย์จังหวัดเลย เพื่อรองรับเครื่องบินโบอิงแล้วเสร็จ แต่ปรากฏว่าไม่มีบริษัทการบินรายใดเสนอตัวทำการบิน เพื่อให้บริการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว และนักธุรกิจทำให้การเดินทางไปจังหวัดเลย สามารถใช้การสัญจรทางรถยนต์อย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวของจังหวัดเลย</p> <p>- จากการประชุมสัมมนาเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการใช้ประโยชน์ท่าอากาศยานชุมพรและท่าอากาศยานเลย เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2543 ณ กรมการบินพาณิชย์ กรุงเทพฯ อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ ได้แจ้งให้ทราบว่าตั้งแต่เดือนตุลาคม 2543 จะเปิดให้มีการบินเสรีภายในประเทศ</p>	<p>- เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการเดินทางของนักธุรกิจและนักท่องเที่ยวไปยังจังหวัดเลย หอกการค้าจังหวัดเลยจึงขอเสนอให้คณะกรรมการหอกการค้าไทยได้ประสานงานในเรื่องดังกล่าว</p>	<p>- หอกการค้าไทยประสานงานกับกรมการบินพาณิชย์ ทราบว่า กรมการบินพาณิชย์ได้รวบรวมสถิติข้อมูลการเดินทางของผู้เยี่ยมเยียนท่องเที่ยวในจังหวัดเลยปี 2542 พบว่ามีจำนวนถึง 590,453 ราย แยกเป็นชาวไทย 586,344 ราย และชาวต่างประเทศ 4,139 ราย เป็นตัวเลขที่สูง เมื่อแยกตามประเภทการเดินทางโดยรถโดยสารประจำทางประมาณ 59,435 รายและเดินทางโดยรถยนต์ส่วนตัวประมาณ 531,018 ราย และจำนวนครั้งที่กลับมาท่องเที่ยวเลยโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 3.38 ครั้ง ต่อคน และชาวต่างประเทศอยู่ที่ 1.36 ครั้งต่อคน</p>

เรื่อง/โครงการค้าจังหวัด	ประเด็นปัญหา		ขั้นตอนการนำเสนอ
<p>3. การขยายเส้นทางจราจรสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา</p>	<p>ดังนั้นทุกสายการบินสามารถเสนอขออนุมัติดำเนินกิจการการบินได้ และการสนับสนุนการให้ประโยชน์ทำอากาศยาน เลยจะประสานสายการบินต่างๆ ให้จัดเส้นทางการบินมายังจังหวัดเลย</p> <p>- ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนโดยเสนอแนวทาง 2 แนวทางคือ ก่อสร้างสะพานคู่ขยายหรือขยายช่องทางจราจรบนสะพานเดิม</p>	<p>- หอการค้าไทยได้เสนอเรื่องให้กรอ. ส่วนกลางได้พิจารณาสนับสนุนต่อไป และขณะนี้กรมทางหลวงได้มีแผนที่จะขยายเส้นทางดังกล่าวเป็น 4 ช่องทางจราจรรวมทั้งการก่อสร้างสะพานคู่ขนานเพิ่มแต่ยังขาดงบประมาณที่จะสนับสนุนแผนงานดังกล่าว</p>	<p>สำหรับชาวต่างประเทศส่วนใหญ่เดินทางมากับบริษัทนำเที่ยวและพักผ่อนในโรงแรม/บังกะโล/รีสอร์ท ในอำเภอเชียงคานสำหรับนักท่องเที่ยวชาวไทย จะพักผ่อนและท่องเที่ยวในบริเวณอุทยานแห่งชาติภูกระดึง</p> <p>- หอการค้าปทุมธานี - หอการค้าไทย - กรอ. ส่วนกลาง</p>

ความสัมพันธ์ระหว่างหอการค้าไทยและหอการค้าจังหวัด ก่อให้เกิดผลดีต่อการค้าไทยในเชิงของพลังกลุ่มคือ หอการค้าจังหวัดจะเป็นแหล่งข้อมูลทางการค้า-เศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงกับหอการค้าไทยที่เป็นส่วนกลาง การแลกเปลี่ยนถ่ายโอนข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างกัน จากหอการค้าจังหวัดไปยังหอการค้าไทยและจากหอการค้าไทยไปยังจังหวัดอื่นๆ เป็นการสร้างให้เกิดเอกภาพสมาชิกทั่วประเทศจะได้รับทราบกิจกรรม ซึ่งกันและกันและจะก่อให้เกิดการค้าที่สอดคล้องกับภาพต้องการ เพราะรับทราบข้อมูลจะทำให้การวางแผนการผลิต การตลาด และการส่งออกเป็นไปอย่างมีแบบแผน การบริหารจัดการประเด็นปัญหาต่างๆ จากหอการค้าจังหวัดของหอการค้าไทย ทั้งในแง่ของการจัดตั้ง 3 คณะกรรมการบริหารจังหวัด และฝ่ายประสานงานส่วนภูมิภาคที่เป็นกลุ่มประสานงานรับผิดชอบโดยตรง แสดงให้เห็นถึงความพยายามของหอการค้าไทยที่จะกระจายผลประโยชน์ของกลุ่มให้ทัดเทียมกัน โดยไม่เป็นกระจุกผลประโยชน์ไว้ที่กลุ่มการค้าขนาดใหญ่ในส่วนกลาง แต่มองผลประโยชน์และปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นองค์รวมอย่างไรก็ดีจากจำนวนหอการค้าจังหวัดที่มีถึง 75 จังหวัดทำให้หอการค้าไทยไม่สามารถรับแก้ไขไปดำเนินการได้ทุกเรื่อง แต่คณะกรรมการก็จะพยายามประนีประนอมและคัดเลือกประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อส่วนรวมมาพิจารณาดำเนินการแก้ไข<sup>8</sup> นั้นหมายถึง หอการค้าไทยได้มีความพยายามในการกระจายผลประโยชน์และให้การช่วยเหลือหอการค้าจังหวัดอย่างเต็มที่ ดังนั้นหอการค้าไทยจึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ที่สามารถทรงประสิทธิภาพทางการเมืองและมีความเข้มแข็งได้เพราะมีการจัดการกระจายผลประโยชน์และสร้างเอกภาพระหว่างสมาชิกกลุ่ม โดยเฉพาะหอการค้าจังหวัดที่เป็นฐานสมาชิกที่สำคัญ

#### 4.2 ความเชื่อมโยงระหว่างหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

แยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

1. มีตัวบทกฎหมายเดียวกันเป็นเครื่องกำหนดโครงสร้างและการบริหารจัดการองค์กรคือ พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509
2. มีประธานกรรมการบริหารเป็นบุคคลเดียวกัน

---

<sup>8</sup>สัมภาษณ์ นายปิยบุตร ชลวิจารณ์ กรรมการบริหารเหรียญกษาปณ์หอการค้าไทย, วันที่ 9 มีนาคม 2544.

3. กรรมการของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยกึ่งหนึ่งมาจากหอการค้าไทย ดังนั้น ถ้าพิจารณาเพราะกรรมการฝ่ายไทย หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยจะมี กรรมการเป็นบุคคลชุดเดียวกัน

4. ผู้บริหารระดับสูง คือ ผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าไทยเป็นผู้บริหารชุดเดียวกัน ฉะนั้นแนวทางการบริหารจึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิด

5. ในการดำเนินกิจกรรมทางด้านสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยใช้ผู้ปฏิบัติงานจากหอการค้าไทย เนื่องจากข้อจำกัดในการจ้างบุคลากรอันเป็นผลมาจากปัจจัยทางรายได้ที่ลดลง แสดงถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันในหน่วยงาน

ซึ่งจากความเชื่อมโยงที่มีความใกล้เคียงกันมากระหว่างหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ทำให้ขณะนี้มีความคิดในการรวมหอการค้าและสภาหอการค้าไทยเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เพื่อเอกภาพการดำเนินกิจกรรมจากความเชื่อมโยงระหว่างหอการค้าและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ทำให้เข้าใจได้ว่าเมื่อกรรมการและผู้บริหารของทั้งสองสถาบันมาจากที่เดียวกัน ดังนั้นนโยบายของทั้งสองสถาบันน่าที่จะไปในทิศทางเดียวกันและมีความร่วมมือระหว่างสองสถาบันในระดับสูง การนำเสนอประเด็นปัญหาทางการค้าจึงมักออกมาในนามของทั้งสองสถาบัน และการเป็นตัวแทนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ใน กกร. และ กรอ. ก็เปรียบเสมือนสถาบันที่เป็นตัวแทนของหอการค้าไทยนั่นเอง ทั้งนี้เพราะตัวแทนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่เข้าร่วม ใน กกร. และกรอ. นั้นไม่มีกรรมการที่เป็นตัวแทนของหอการค้าต่างประเทศและสมาคมการค้ารวมด้วย อีกทั้งในปัจจุบันหอการค้าต่างประเทศและสมาคมการค้าต่างๆ มีแนวโน้มที่จะผลักดันประเด็นปัญหาของตนโดยนำเสนอต่อภาครัฐโดยตรงมากกว่าจะผ่านตัวแทนกลาง ประเด็นที่หอการค้าไทยเชื่อมโยงกับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ก่อให้เกิดความเข้าใจว่าในที่ประชุมของ กกร. และ กรอ. นั้น กิจกรรมข้อเสนอของตัวแทนกรรมการสภาหอการค้าก็คือ กิจกรรมของกรรมการหอการค้าไทยเอง เพราะเป็นคณะบุคคลเดียวกันดังนั้นการเป็นสมาชิกของ กกร. และ กรอ. ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยจึงเป็นช่องทางตามกฎหมายที่ถูกกำหนดโดยภาคเอกชนและฝ่ายรัฐ ที่ทำให้หอการค้าไทยมีช่องทางมากขึ้นในการดำเนินการผลักดันข้อเรียกร้องได้อย่างมีรูปธรรมและเป็นระบบ ผ่านในนามของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

โดยสรุปในทรรศนะของผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างองค์กรภายในหอการค้าไทยที่มีการจัดการบริหารแบบองค์กรเป็นเหมือนฟันเฟืองของระบบงานที่ทำหน้าที่การรวบรวมประเด็นปัญหาวิจัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องก่อนสังเคราะห์ออกมาเพื่อผลักดันเข้าสู่กระบวนการเรียนร้องต่อรัฐ โดยอาศัยช่องทางความสัมพันธ์กับสถาบันองค์กรทางเศรษฐกิจอื่น ที่ต่างมีความเกี่ยวพันในทางโครงสร้างของการก่อตั้งสถาบันหากฐานของหอการค้าไทยเองทั้งจากสถานทางกฎหมาย โครงสร้างของสมาชิกและการจัดการบริหารทำให้หอการค้าไทยมีศักยภาพในตัวขององค์กรเองในระดับหนึ่ง ตัวหอการค้าไทยสามารถสร้างช่องทางในการติดต่อประสานงานกับภาครัฐ ทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบายและระดับปฏิบัติกระทรวง กรม กอง ได้เป็นอย่างดี เช่น งานของคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการอาชีพที่เข้าไปเป็นคณะกรรมการชุดต่างๆ ของรัฐบาล, การที่ผู้บริหารหอการค้าสามารถยื่นหนังสือสมุดปกขาว ซึ่งเป็นข้อเสนอทางแก้เศรษฐกิจหอการค้าไทยต่อนายกรัฐมนตรีได้โดยตรงหรือกรณีที่คุณวิเชียร เตชะไพบูลย์ นำคณะกรรมการหอการค้าไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าจังหวัดเข้าพบนายกรัฐมนตรีเพื่อหารือเกี่ยวกับการแก้ไขปัญห เศรษฐกิจ<sup>9</sup>

การมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ คือ การเพิ่มช่องทางและการมีทางเลือกที่มากกว่า ในการผลักดันข้อเรียกร้องของหอการค้าไทย ช่องทางในการผลักดันข้อเรียกร้องมีมากเท่าใด ข้อเรียกร้องก็มีโอกาสถูกนำเข้าสู่ระบบในการจัดการมากขึ้นเท่านั้น และถ้าข้อเรียกร้องจากกลุ่มได้รับการยอมรับและตอบสนองนั้นย่อมแสดงให้เห็นว่าหอการค้าไทย ทำหน้าที่ของกลุ่มได้ตามเป้าหมายและหมายถึง หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเข้มแข็งในการดำเนินการ โดยมีปัจจัยเชิงโครงสร้างที่เสริมความสามารถในการแสดงบทบาท ดังนั้นทั้งการบริหารองค์กรภายในและความสัมพันธ์กับสถาบันอื่นของหอการค้าไทยจึงเปรียบเสมือนเชือกที่เกี่ยวร้อยกันไป จะขาดส่วนหนึ่งส่วนใดไปไม่ได้

<sup>9</sup>บ้านเมือง, 27 พ.ย.2543, หน้า 6.



### 4.3 คณะกรรมการร่วมภาคเอกชนและความสัมพันธ์กับหอการค้าไทย

เมื่อพิจารณาจะพบว่า กกร. มีความสัมพันธ์ในเชิงทับซ้อนกับหอการค้าไทย โดยผ่านทางความเชื่อมโยงระหว่างหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เพราะ กกร. คือ การรวมกลุ่มของสถาบันหลักทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน เพื่อหาแนวทางร่วมกันในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างความเป็นเอกภาพในการผลักดันข้อเรียกร้องต่อรัฐ ซึ่งการรวมกลุ่มในลักษณะของ กกร. นี้เกิดจากการรวมกันของสถาบันหลักทางเศรษฐกิจทั้งสามฝ่ายดังที่กล่าวได้ในบทที่ 3 โดยที่จะขาดสถาบันใดไปไม่ได้ ถ้าขาดสถาบันใดไปแล้วองค์ประกอบของ กกร. ก็จะไม่สมบูรณ์และขาดน้ำหนักในการนำเสนอประเด็นปัญหา

ความสัมพันธ์ในเชิงทับซ้อนของ กกร. กับหอการค้าไทย เมื่อดูตามโครงสร้างแล้วจะพบว่าเป็นผลมาจากโครงสร้างของคณะกรรมการตามหลักการและตามความเข้าใจทั่วไปของบุคคล มักจะเข้าใจว่าหอการค้าไทยจะต้องนำเสนอเรื่องที่จะผลักดันผ่านระบบกลไกการเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้พิจารณานำเสนอเรื่องเข้าที่ประชุม กกร. ในอีกขั้นตอนหนึ่ง เพราะตามโครงสร้างการรวมกลุ่มหอการค้าไทยไม่สามารถนำเสนอเรื่องต่อ กกร. โดยตรงได้เพราะมิใช่สมาชิกของ กกร. ตามรูปแบบแต่จากความสัมพันธ์ระหว่างหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยตามได้กล่าวไว้ข้างต้น ที่ประธานและกรรมการบริหารว่าที่หนึ่งของทั้งสองสถาบันเป็นคณะบุคคลเดียวกันนั้นกลายเป็นความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงเป็นลูกโซ่ในระดับของ กกร.

ตัวแทนของหอการค้าแห่งประเทศไทยที่เข้าร่วมประชุม กกร. ตามหลักแล้วจะมาจากกรรมการหอการค้าแห่งประเทศไทยจำนวน 10 คน ซึ่งควรที่จะมีตัวแทนในสัดส่วนของสมาคมการค้าต่างๆ และหอการค้าต่างประเทศด้วย ในฐานะสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย แต่จากข้อมูลจะพบว่ารายชื่อนามตัวแทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่เข้าร่วมเป็นกรรมการของ กกร. (โปรดดูหน้าที่ 57) นั้นไม่มีสัดส่วนของกรรมการที่เป็นตัวแทนจากสมาคมการค้าและหอการค้าต่างประเทศรวมอยู่ด้วย กลับพบว่ารายชื่อตัวแทนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่เข้าร่วมเป็นกรรมการ กกร. คือคณะบุคคลชุดเดียวกับผู้บริหารหอการค้าไทย

ดังนั้นเมื่อผู้บริหารหอการค้าไทยและตัวแทนจากสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่เข้าร่วมประชุม กกร. เป็นกลุ่มเดียวกันนั้น ความทับซ้อนในบทบาทหน้าที่และองค์การย่อมส่งผลให้คณะกรรมการในสัดส่วนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยแสดงบทบาทของตนในฐานะสมาชิกของหอการค้าไทยมากกว่าสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยส่วนหอการค้าต่างประเทศและสมาคมการค้าต่างๆที่ไม่มีตัวแทนในที่ประชุม กกร. นั้นกลุ่มเหล่านี้ก็มักจะผลักดันข้อเรียกร้องต่างๆ ด้วยกลุ่มตนเองโดยไม่ผ่านทางสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและ กกร.<sup>10</sup> ฉะนั้นการเป็นตัวแทนของกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยก็คือ การเป็นตัวแทนแต่เพียงในนามในทางปฏิบัติจริงแล้ว กรรมการตัวแทนเหล่านั้นก็เปรียบเสมือนตัวแทนจากหอการค้าไทยนั่นเอง

เมื่อเป็นเช่นนี้ กกร. ก็คือ ช่องทางในการผลักดันข้อเรียกร้องของหอการค้าไทยในอีกรูปแบบหนึ่งที่นอกเหนือไปจากการนำเสนอปัญหาโดยตรงจากหอการค้าไทยสู่ภาครัฐ การนำเสนอเรื่องผ่านที่ประชุม กกร. และออกมาเป็นมติของที่ประชุมและเสนอผ่านรัฐในนามของ กกร. นั้นเป็นการเพิ่มพลังและน้ำหนักของข้อเสนอที่มีกลุ่มสถาบันหลักทางเอกชนทั้งสามสถาบันให้การสนับสนุนอีกทั้งการนำเรื่องผ่านเข้าที่ประชุม กกร. ยังเป็นวิธีลดความขัดแย้งและทำให้การดำเนินเรื่องในขั้นตอนต่อไปในระดับการประสานงานกับภาครัฐของกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนเป็นไปอย่างมีเอกภาพ เรื่องที่เป็นข้อเสนอจากที่ประชุม กกร. นั้นโดยมากจะเป็นปัญหาและข้อเสนอแนะที่เกิดจากสามสถาบันร่วมกัน ในส่วนของข้อเสนอที่เป็นประโยชน์เฉพาะของแต่ละสถาบันก็จะต้องเป็นข้อเสนอที่ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่ขัดกับประโยชน์ของอีกสองสถาบันจึงจะได้รับการผลักดันในนามของ กกร. แต่โดยมากแล้วประเด็นข้อขัดแย้งจะยุติได้ที่ประชุม หากข้อเสนอเฉพาะนั้นๆ ไม่ผ่านในนามของ กกร. สถาบันเจ้าของเรื่องจะดำเนินการหาช่องทางอื่นในการผลักดันประเด็นนั้นต่อไปด้วยตัวของสถาบันเอง<sup>11</sup>

ข้อเสนอและประเด็นปัญหาหลายประเด็นของหอการค้าไทยจะเสนอผ่านที่ประชุม กกร. เพื่อให้ กกร. ทำการผลักดันและประสานไปยังหน่วยงานรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ

<sup>10</sup>สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ไม่ประสงค์ออกนามสำนักงานเลขานุการ กกร., วันที่ 15 มีนาคม 2544.

<sup>11</sup>สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ไม่ประสงค์ออกนามสำนักงานเลขานุการ กกร., วันที่ 15 มีนาคม 2544

ประเด็นปัญหา<sup>12</sup> เฉพาะอย่างยิ่งการนำเสนอเข้า กรอ. ที่มี กรร. เป็นตัวแทนที่เป็นทางการของภาคเอกชน

#### 4.3.1 รูปแบบกรณีการผลักดันของหอการค้าไทยผ่านทาง กรร.

1. คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) โดยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยได้เสนอปัญหาผลกระทบและแนวทางแก้ไขการออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บค่าธรรมเนียมผู้เข้าพักโรงแรมและจัดเก็บภาษีสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบให้คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) พิจารณา ซึ่ง กรอ. ในคราวการประชุมครั้งที่ 3/2543 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2542 ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วเห็นชอบให้มีการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคเอกชนในเรื่องนโยบายการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกับการประกอบการของภาคธุรกิจ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและภาคเอกชน 3 สถาบัน รับผิดชอบดำเนินการจัดสัมมนาเพื่อชี้แจงและสร้างความเข้าใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรธุรกิจเอกชนในทุกภูมิภาค

เมื่อพิจารณาตามข้อเสนอผ่าน กรร. ข้างต้นจะพบว่าแม้จะเป็นการเสนอในนามของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยแต่ตามเนื้อหาของประเด็นปัญหาแล้วเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ข้อเรียกร้องของหอการค้าจังหวัดซึ่งเป็นสมาชิกโดยตรงของหอการค้าไทย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัญหาที่ถูกเสนอผ่านในนามของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยต่อ กรร. ก็คือปัญหาและความต้องการของหอการค้าไทย

2. ปัญหาการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการใช้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) เสนอให้รัฐบาลลดอัตราเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรและชราภาพ จากอัตราร้อยละ 3 เป็นอัตราร้อยละ 0.5 ของค่าจ้าง โดยรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างออกเงินสมทบเงินกองทุนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อบรรเทาผลกระทบจากการขาดสภาพคล่องของผู้ประกอบการธุรกิจและอุตสาหกรรมอันเนื่องจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทั้งนี้ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบ

---

<sup>12</sup> สัมภาษณ์ ปิยะบุตร ชลวิจารณ์, กรรมการบริหารเหรียญกษาปณ์ไทย, วันที่ 9 มีนาคม 2544.

และมอบหมายให้สำนักงานประกันสังคมพิจารณาปรับลดอัตราเงินสมทบ ในอัตรามีที่เห็นเหมาะสม และให้ถือเป็นมาตรการชั่วคราวเพื่อบรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า

3. คณะกรรมการ กกร. เสนอให้มีการจัดงบประมาณเพื่อจัดโครงการ 4 โครงการ อบรมพัฒนาฝีมือแรงงานต่อที่ประชุมคณะกรรมการ กกร. ครั้งที่ 1/2542 วันที่ 15 มีนาคม 2542 ได้แก่ โครงการฝึกอบรมพนักงานขับรถบรรทุกเพื่อลดอุบัติเหตุ โครงการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้ประกอบวิชาชีพด้านบัญชี โครงการฝึกอบรมบุคลากรด้านเทคโนโลยีการตรวจสอบ และโครงการพัฒนาเพิ่มศักยภาพของเกษตรกรเป็นผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบโดยมอบให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้การสนับสนุนงบประมาณในวงเงิน 35 ล้านบาท จากกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อนำมาสนับสนุนการจัดโครงการต่อไป

จากประเด็นข้อเสนอกของ กกร. ต่อที่ประชุม กกร. นั้นทั้ง ข้อ 1.2 และ 1.3 ซึ่งให้เห็นถึงศักยภาพของการรวมเป็นกลุ่ม กกร. และผลประโยชน์ที่กลุ่มสมาชิกจะได้รับร่วมกัน ดังนั้น หอการค้าไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของ กกร. ในทางพฤตินัยโดยผ่านทางโครงสร้างกรรมการและเป็นสมาชิกในทางนิตินัยผ่านในนามสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เมื่อข้อเสนอใดที่เสนอผ่านทาง กกร. ได้รับการจัดทำเป็นนโยบายหรือการแก้ไขจากภาครัฐ หอการค้าไทยย่อมจะเข้าร่วมรับผลประโยชน์นั้นด้วย ซึ่งการผลักดันในนามของ กกร. มิใช่จำกัดแค่การเสนอผ่านที่ประชุม กกร. เท่านั้น ยังมีการเสนอผ่านไปยังกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานรับอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะอนุกรรมการต่างๆ สภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นต้น แต่การวิจัยในครั้งนี้มุ่งพิจารณาตามสายโครงสร้างหลักที่มีผลในทางปฏิบัติมากที่สุด จึงไม่ขอศึกษาลงไปในรายละเอียดประเด็นนี้ เพียงต้องการชี้ให้เห็นว่าหากมีการทำการวิจัยในเรื่องลักษณะเดียวกันนี้อีกความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับประเด็นการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์เป็นประเด็นที่ควรทำการศึกษาเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงที่ครอบคลุม

สรุปแล้วหอการค้าไทยอาศัยประโยชน์ทางโครงสร้างการเป็นสมาชิกของ กกร. เป็นช่องทางในการผลักดันข้อเรียกร้องอีกช่องทางหนึ่ง ซึ่งทำให้ประเด็นปัญหาที่เป็นเรื่องที่ครอบคลุมและเป็นเรื่องที่หอการค้าไม่สามารถดำเนินการเรียกร้องได้ตามลำพัง สามารถสำเร็จได้โดยเสนอในนามของ กกร. ทำให้หอการค้าได้รับประโยชน์หลายทางด้วยกันจากการมีระบบความสัมพันธ์กับ กกร. ได้แก่

1. หอการค้าได้รับประโยชน์โดยตรงในกรณีที่เป็นประเด็นปัญหาเฉพาะของหอการค้าไทยเองที่เสนอผ่านทางสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยในนามของ กกร. ต่อที่ประชุม กรอ. เพราะการเสนอผ่านในนามของ กกร. เท่ากับเป็นการยืนยันว่าเป็นข้อเรียกร้องความต้องการของทั้งสามสถาบัน
2. หอการค้าไทยยอมได้รับประโยชน์จากข้อเสนออื่นๆ ของ กกร. ที่เป็นผลประโยชน์ของทั้งสามสถาบันร่วม

#### 4.4 คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนและความสัมพันธ์กับหอการค้าไทย

ความสัมพันธ์ กรอ. กับหอการค้าไทยเป็นไปตามโครงสร้างตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ซึ่งแสดงผ่านทางความเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและ กกร. คือ

1. กรรมการของ กรอ. ในสัดส่วนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เป็นผู้บริหารของหอการค้าไทย
2. ผู้ปฏิบัติงานของหอการค้าไทยเข้าร่วมในการประชุมของคณะอนุกรรมการ กรอ. และคณะกรรมการ กรอ. ตามสัดส่วนของหอการค้าไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

ประเด็นที่สำคัญคือ เดิมหอการค้าไทยเป็นตัวแทนที่เข้าร่วมในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน โดยตรงก่อนที่จะเปลี่ยนมาเป็นสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยในปี 2534 แต่การเปลี่ยนแปลงนี้ก็มิได้ส่งผลต่อความใกล้ชิดและความสัมพันธ์ที่หอการค้าไทยมีต่อ กรอ. เพราะว่าการกลุ่มตัวแสดงก็ยังคงเป็นกลุ่มเดิม คือ ผู้บริหารหอการค้าไทย และยังคงมีการนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ กรอ. ในนามของหอการค้าไทยอย่างต่อเนื่อง

การที่หอการค้าไทยเข้าไปมีความสัมพันธ์กับ กรอ. จึงเป็นการสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับหอการค้าไทย เพราะเท่ากับประเด็นข้อเรียกร้องของหอการค้าไทยจะถูกนำเสนอต่อผู้มีอำนาจในการตัดสินใจโดยตรง ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานแล้วยังเป็นการสร้างน้ำหนักให้แก่ข้อเรียกร้องเพื่อที่ข้อเรียกร้องจะได้รับการจัดทำหรือการแก้ไขจากภาครัฐ ตลอด

ระยะเวลาที่ผ่านมาข้อเสนอไม่น้อยของหอการค้าไทยจะนำผ่านที่ประชุม กรอ. ที่มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน<sup>13</sup>

ประโยชน์ที่หอการค้าไทยได้รับจากการเข้าไปสัมพันธ์เชื่อมโยงกับ กรอ. นอกจากเรื่อง การนำเสนอข้อเรียกร้องตามประโยชน์ของกลุ่มแล้วยังส่งผลต่อพัฒนาการขององค์กรอีกด้วย เห็น ได้จากการที่จำนวนสมาชิกของหอการค้าไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 778 รายในปี 2523 ซึ่งเป็นระยะก่อนการจัดตั้ง กรอ. มาเป็น 1,066 รายในปี 2528 เป็นการขยายตัวสมาชิกถึงร้อยละ 37 ในระยะเวลาเพียง 5 ปี และการขยายตัวของการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดที่ในระยะเวลาระหว่างปี 2526-2529 มีการจัดตั้งหอการค้าจังหวัดมากกว่า 72 แห่ง ทั่วประเทศ ซึ่งการขยายตัวของฐาน สมาชิกหอการค้าไทยเป็นผลโดยตรงจากการเข้าร่วมใน กรอ.<sup>14</sup> เพราะการเข้าร่วมใน กรอ. ของ หอการค้าไทยทำให้หอการค้าไทยมีความจำเป็นที่จะต้องขยายและและสร้างความน่าเชื่อถือของ องค์กร เพราะข้อเสนอมหรือข้อเรียกร้องที่จะนำเสนอในที่ประชุม กรอ. นั้นควรที่จะมีข้อมูลสนับสนุน อย่างดี ทำให้หอการค้าไทยมีการจัดปรับโครงสร้างในการทำหน้าที่เฉพาะอย่างและพัฒนามาเป็น ระบบการบริหารจัดการที่เป็นระบบในปัจจุบันที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้หอการค้าไทย

นอกจากนี้ กรอ. ยังมีส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งให้หอการค้าไทยในแง่ของการให้ ความช่วยเหลือในด้านการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อการดำเนินงานทางธุรกิจและการ บริหารงานโดย กรอ. รับทุนจาก USAID ในช่วง 1983-1987 เพื่อใช้ไปในการจ้างที่ปรึกษาด้าน นโยบายให้กับสมาคมธนาคารไทยหอการค้าไทย และสมาคมอุตสาหกรรมไทย มีประเด็นข้อ เที่ยงข้อเรียกร้องไม่น้อยของหอการค้าไทยที่อาศัยการนำเสนอผ่านทางช่องทางของ กรอ. และได้รับการ จัดทำเป็นนโยบายได้แก่

1. ในการประชุมคณะกรรมการ กรอ. ครั้งที่ 3/2524 หอการค้าไทยได้เสนอให้รัฐบาล พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของผู้ประกอบการอันเนื่องมาจากขั้นตอน และพิธีการทาง ศุลกากรนั้นมีความยุ่งยากไม่สะดวกและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ปัญหาการคืนอากรล่าช้าเป็น

<sup>13</sup>สัมภาษณ์ นายสุภาพ นูนาค, กรรมการอาวุโสและอดีตผู้อำนวยการบริหาร หอการค้าไทย, วันที่ 7 มีนาคม 2544.

<sup>14</sup>สัมภาษณ์ นายมนตรี โยธาวัชร, หัวหน้าฝ่ายประสานงานส่วนภูมิภาค หอการค้า ไทย, วันที่ 12 มีนาคม 2544.

ผลเสียต่อการลงทุน และเงินทุนหมุนเวียนภาคเอกชน ซึ่งคณะกรรมการ กรอ. ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มาก โดยการตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาภาคปฏิบัติด้านศุลกากรขึ้น เพื่อดูแลปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการส่งออกของภาคเอกชนโดยเฉพาะ ซึ่งก็ปรากฏว่า ปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไขจนทำให้การปฏิบัติการด้านศุลกากรมีความคล่องตัวขึ้นมาก ดังจะเห็นได้จาก

1.1 มีการแยกพิธีการศุลกากรด้านการส่งออก และการนำเข้าออกจากกัน โดยแยกสินค้าออกไปไปขึ้นกับกองตรวจสินค้าออก และมีลักษณะเป็นการให้บริการ ณ จุดเดียว เรียบร้อย (One-Stop Service)

1.2 มีการแยกระดับผู้ส่งออก เพื่อขอรับสิทธิพิเศษทางศุลกากร เช่น ได้รับยกเว้นการส่งตัวอย่างสินค้าบางประเภท ไม่ต้องตรวจสอบพิธีการบางขั้นตอน เป็นต้น

1.3 มีการลดขั้นตอนการปฏิบัติพิธีการการขนส่งสินค้าออกทางอากาศให้สะดวกขึ้น เช่น การให้ปฏิบัติพิธีการศุลกากรสำหรับสินค้าส่งออกตลอด 24 ชั่วโมง รวมทั้งในวันหยุดราชการ เป็นต้น<sup>15</sup>

2. หอการค้าไทยได้ขอให้พิจารณาเว้นให้เครดิตภาษีร้อยละ 35 แก่บุคคลธรรมดาที่ได้รับเงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไรจากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยในกรณีที่ผู้รับได้นำเงินไปลงทุนในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลในทันที หรือหากไม่ได้ลงทุนในทันทีก็ขอให้ยืดเวลาในการใช้พระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 88) ออกไปจนกว่าภาวะเศรษฐกิจจะดีขึ้นในเรื่องดังกล่าวนี้กระทรวงการคลังตามข้อเสนอของมติ กรอ. ได้ออกพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 140) เพื่อยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินปันผลหรือส่วนแบ่งกำไรที่ได้รับจากบริษัทจดทะเบียนหรือกองทุนรวม ใน พ.ศ. 2527-2529<sup>16</sup>

3. หอการค้าไทยเสนอเข้าที่ประชุม กรอ. ขอให้พิจารณายกเว้นการเรียกเก็บอากรขาเข้าที่ประกาศเพิ่มตามประกาศกระทรวงการคลังที่ ศก.9/02525 และอากรพิเศษชั่วคราวร้อยละ 10 แก่ไม้ซุงท่อน ซึ่งตามมติ กรอ. กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศที่ ศก. 8/2526 ลดอากรขาเข้าไม้ซุงท่อนจากร้อยละ 10 ลงเหลือร้อยละ 1 ตามข้อเสนอของหอการค้าไทย

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าการจัดการปัญหาข้อเรียกร้องของหอการค้าไทยเป็นลักษณะของมติที่ประชุม กรอ.แบบที่ 1 คือ เป็นการส่งการลงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา

<sup>15</sup> สุเนตร สังข์สุวรรณ, กรอ. กกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย , หน้า 67

<sup>16</sup> 5 ปี กรอ. หนทางแห่งความสำเร็จ, หน้า 106.

โดยตรง อย่างไรก็ตามการนำข้อเรียกร้องเสนอผ่านทาง กรอ. ก็มีใ้จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยเร็ว ข้อเสนอบางประการที่มาจากหอการค้าไทยโดยเฉพาะข้อเสนอที่มีผลต่อระบบโครงสร้าง และงบประมาณในระดับสูง มติ กรอ. ก็จะถูกออกมาในรูปของการสั่งการให้มีการประชุมหรือการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามผลร่วมกันระหว่างหอการค้าไทยและผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานรัฐ เห็นได้จากกรณีการกำหนดน้ำหนักบรรทุกทุกสินค้าของรถบรรทุกสินค้าที่เป็นข้อเสนอมาตั้งแต่ปี 2535 ของหอการค้าไทยที่มองว่าประเด็นการกำหนดน้ำหนักของรถบรรทุกสินค้าเป็นการทำให้ผู้ประกอบการต้องมีต้นทุนในการผลิตที่สูงขึ้น ในปี 2525 หอการค้าไทยจึงเสนอขอเพิ่มพิกัดน้ำหนักจาก 21 ตัน เป็น 23 ตัน ในปี 2530 ขอเพิ่มจาก 21 ตัน เป็น 25 ตัน และในปี 2537 ขอเพิ่มจาก 21 ตันเป็น 28 ตัน ซึ่งเมื่อมีการประชุมมติตามผลแล้ว ทั้งกระทรวงมหาดไทยและคมนาคมไม่เห็นด้วยเนื่องจากจะทำให้สะพานชำรุดเสียหายมากขึ้น ซึ่งได้กลายมาเป็นข้อเสนอต่อมาในที่ประชุม กรอ. วันที่ 7 มกราคม เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ขอให้ภาคเอกชนหารือกันเพื่อพิจารณากำหนดน้ำหนักบรรทุกที่เหมาะสม และทางหอการค้าไทยได้เสนอตามผลที่ประชุมการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศว่าควรมีการปรับขึ้นเป็น 28 ตัน หรือถ้าไม่ได้ก็ควรมากกว่า 21 ตัน เพื่อให้ผู้ประกอบการได้ประโยชน์สูงสุดและก่อให้เกิดความเหมาะสม คุ่มค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้มีการตั้งคณะกรรมการเทคนิคขึ้น เพื่อศึกษาความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการปรับมาตรฐานถนนและสะพานทั่วประเทศให้รองรับน้ำหนักบรรทุกที่มากกว่า 21 ตันได้ ทั้งนี้ให้สำนักงานงบประมาณสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษา

ข้อเรียกร้องของหอการค้าไทยในที่ประชุม กรอ. โดยส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นในเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีต่างๆ โดยเฉพาะในช่วงแรกของการจัดตั้ง กรอ. เนื่องจากระบบการจัดเก็บภาษีของไทยมีความยุ่งยากซับซ้อนและเป็นอุปสรรคในการประกอบกิจการ ในระยะต่อมาข้อเสนอของหอการค้าไทยมีลักษณะที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการเฉพาะของสมาชิกมากยิ่งขึ้น เช่น การเสนอให้มีการจัดศูนย์เพื่อคืนภาษีให้แก่นักท่องเที่ยว ณ ท่าอากาศยาน ตามข้อเสนอของคณะกรรมการท่องเที่ยวของหอการค้าไทย ได้ดำเนินการผ่านทาง กรอ. และมีการดำเนินการจัดจุดบริการคืนภาษีแก่นักท่องเที่ยวขึ้นที่ท่าอากาศยานดอนเมือง และการเสนอให้รัฐให้ความสนใจกับผู้ประกอบการค้ารายย่อยและขนาดกลางที่กำลังประสบปัญหาต่อเนื่องจากภาวะความตกต่ำของเศรษฐกิจภายในประเทศ



นอกจากข้อเสนอและข้อเรียกร้องเฉพาะประเด็นแล้ว หอการค้าไทยยังใช้เวที กรอ. ในการเสนอข้อเสนอสืบเนื่องจากการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ต่อหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยอาศัยการเสนอผ่านนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ และเมื่อพิจารณาจากรายงานสรุปที่ประชุม กรอ. พบว่าที่ประชุม กรอ. ให้ความสนใจต่อผลข้อเสนอจากการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ โดยบรรจุเป็นวาระหลักของเรื่องที่เห็นความเสนอที่ประชุม คณะกรรมการ กรอ. พิจารณาเมื่อย้อนกลับไปดูตามกระบวนการดำเนินการ กรอ. ก่อนที่จะมีการนำเสนอเข้าที่ประชุม คณะกรรมการ กรอ. ได้นั้นจะต้องผ่านหลายขั้นตอนถ้าเป็นเรื่องที่มาจากหอการค้าไทย คือ ผ่านสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย มายัง กกร. และจาก กกร. มายัง คณะอนุกรรมการกลั่นกรองพิจารณาเรื่องของ กรอ. แต่การที่เรื่องของหอการค้าไทยผ่านมายัง กรอ. ได้โดยตรงนั้นแสดงให้เห็นถึง 1.ระบบตามหลักการที่ต้องมีการส่งผ่านตามขั้นตอนนั้นไม่มีผลในทางปฏิบัติจริง 2.หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ กรอ. ให้ความสำคัญในระดับสูง เช่น เห็นได้จากการบรรจุข้อเสนอและการติดตามผลของข้อเสนอของหอการค้าไทย ไว้ในระเบียบวาระการประชุม กรอ. เสมอ เฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอจากผลการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ จะถูกนำเสนอแก่ที่ประชุม กรอ. ก่อนที่ที่ประชุมจะส่งประเด็นให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวง ทบวง กรม เพื่อศึกษาและหาแนวทางดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอของหอการค้าไทย

ในเรื่องนี้ข้อเสนอจากผลการสัมมนาทั่วประเทศของหอการค้าไทย ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ กรอ. ให้ความสำคัญน่าจะเป็นผลมาจากการนำเสนอข่าวและความสนใจของสื่อมวลชนต่อการเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ของหอการค้าไทย ซึ่งหอการค้าไทยจะจัดการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศเป็นประจำในช่วงเดือนมกราคมของทุกปี โดยหอการค้าจังหวัดแต่ละจังหวัดจะผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพการยอมรับและการให้ความสำคัญต่อหอการค้าไทยของ กรอ. และการใช้เวที กรอ. ในการนำเสนอข้อเรียกร้องต่อผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยตรงของหอการค้าไทย สิ่งเหล่านี้ย่อมช่วยสร้างให้หอการค้าไทยเป็นกลุ่มประโยชน์ที่ได้รับความเชื่อถือและเชื่อมั่นจากกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจทางการค้ามากยิ่งขึ้น เพราะเมื่อหอการค้าไทยได้ทำหน้าที่ของตัวแทนกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านทางช่องทาง กรอ. แล้ว กลุ่มธุรกิจโดยทั่วไปย่อมมองเห็นว่าในการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มจะก่อให้เกิดพลังเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาที่ดีกว่านำเสนอเพียงลำพัง เพราะการเป็นสมาชิก กรอ. ของหอการค้าไทยนั้นเป็นวิธีการในการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ที่เน้นความสัมพันธ์โดยตรงต่อรัฐ และการเสนอข้อเรียกร้องต่อที่ประชุม กรอ. ของหอการค้าไทยเป็นลักษณะที่หอการค้าไทยได้เปลี่ยนสถานภาพ เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบาย

โดยตรง ด้วยการยอมรับจากรัฐ ลักษณะข้างต้นย่อมจะสามารถชี้ให้เห็นได้ว่าการเข้าไปมีส่วนเชื่อมโยงกับสถาบันหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหอการค้าไทยได้ในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ดีผู้วิจัยเห็นว่าการเข้าไปมีส่วนเชื่อมโยงกับ กรอ. ของหอการค้าไทยมิได้ก่อให้เกิดแต่ผลดีเพียงด้านเดียวหรือไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อหอการค้าไทยเลย เพราะถ้าหอการค้าไทยมีความสัมพันธ์กับ กรอ. และเคยชินที่จะดำเนินการผ่าน กรอ.เสมอๆ หอการค้าไทยจะถูกดึงเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งตามกลไกของรัฐ และถ้าในช่วงใดที่รัฐบาลไม่เห็นความสำคัญของ กรอ. หอการค้าไทยก็จะได้รับผลกระทบในการเสนอข้อเรียกร้อง อีกทั้งหอการค้าไทยอาจกลายเป็นสถาบันที่ให้ข้อมูลทางเศรษฐกิจแก่รัฐอย่างไม่เป็นทางการ กลายเป็นลักษณะของผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างหอการค้าไทยและรัฐ ผ่านทาง กรอ. การกดดันเรียกร้องในทาง กรอ. อาจสร้างความสำเร็จให้แก่หอการค้าไทยได้ในระดับหนึ่ง แต่ต้องไม่ลืมที่จะพิจารณาว่าการดำเนินการทางนโยบายมิได้จบที่คำสั่งหรือกระบวนการในการค้นคว้าข้อมูลเพราะเมื่อ กรอ. มีมติแล้วการปฏิบัติให้เกิดผลจริงจะเกิดในระดับข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งในบางกรณีผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้มักจะอ้างความซับซ้อนของระบบทำให้ดำเนินการแก้ไขเป็นไปอย่างล่าช้า และมาตรการการติดตามผลการปฏิบัตินโยบายของหอการค้าไทยนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่ากระบวนการนำเสนอข้อเรียกร้องต่อระบบ เพราะแม้ข้อเสนองใหญ่จะได้รับการจัดทำเป็นนโยบาย แต่การละเลยในการติดตามเรื่องก็อาจทำให้การดำเนินการแก้ไขนั้นไม่ทันกับช่วงเวลาที่เกิดปัญหาได้ ซึ่งนำมาสู่ปัญหาหอการค้าไทยในการติดตามผลข้อเรียกร้อง ซึ่งถ้าพิจารณาตามตัวแบบในการศึกษานโยบายสาธารณะแล้ว จะพบว่ากระบวนการ กรอ. เป็นวิธีการของระบบการเมืองในการจัดการหาข้อตกลงเพื่อให้เกิดความประนีประนอมระหว่างกลุ่ม โดยมีกฎเกณฑ์และองค์กร กรอ. เป็นตัวกลางในการประสานแต่การเป็นตัวกลางของ กรอ. จะพบว่าไม่เป็นการเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมต่อกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม เนื่องจากกลุ่มใน กรอ. เน้นไปที่กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เท่ากับว่า ผลประโยชน์และผลดีจากกระบวนการ กรอ. จะตกอยู่ที่กลุ่มที่เป็นสมาชิกที่มีความเชื่อมโยงต่อ กรอ. เท่านั้น นอกจากนี้แล้วหอการค้าไทย ยังมีการติดต่อกับรัฐในลักษณะอื่นอีก คือ การเข้าหาผู้นำรัฐ เช่น กรณีการ

นำเสนอสมุดปกขาว<sup>17</sup> ต่อนายกรัฐมนตรี ถือเป็นงานประสานงาน นำเสนอปัญหา โดยตรงระหว่างหอการค้าไทยกับอำนาจรัฐที่ไม่ต้องผ่านองค์กรประสานอย่าง กรอ. หรือ กกร.

#### 4.5 สมาชิกหอการค้าไทยและสถานะชนชั้นนำกับการเชื่อมโยงสัมพันธ์ทางการเมือง

##### 4.5.1 กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ

ในการพิจารณาว่าสมาชิกของหอการค้าไทยมีตำแหน่งหรือมีสถานะชนชั้นนำหรือไม่ นั้น จำเป็นต้องให้การสังเกตต่อลักษณะเฉพาะบุคคลของสมาชิกแต่ละบุคคล ขั้นตอนการที่การวิจัยครั้งนี้เลือกที่จะศึกษาสถานะบทบาทของสมาชิกหอการค้าไทย โดยเน้นที่ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการของกลุ่มว่าเป็นสมาชิกระดับสูงของกลุ่มนั้น เนื่องจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการของหอการค้าไทยมีอำนาจตามกระบวนการภายใน คือ อำนาจที่กลุ่มผู้บริหารมีนั้นเป็นอำนาจที่มาจากคัดเลือกของสมาชิก นั่น หมายถึงการตัดสินใจและการแสดงของกรรมการเป็นการใช้อำนาจที่มาจากความยินยอมของสมาชิกกลุ่ม อย่างไรก็ตามก็ไม่ว่าจะเสี่ยงประเด็นข้อสงสัยที่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการของหอการค้าไทย นั้นอาจมิใช่ผู้มีอำนาจแท้จริงหรือสมาชิกระดับสูงแท้จริงก็เป็นได้ ผู้ที่เป็นสมาชิกระดับสูงที่มีผลงานในการชี้นำกลุ่มที่แท้จริงอาจเป็นสมาชิกธรรมดาที่มีได้ดำรงตำแหน่งใดๆ เลย แต่ตามระบบแล้วแม้ผู้มีอำนาจแท้จริงจะเป็นใครก็ตาม แต่ประธานและกรรมการ คือ ตัวแทนที่เป็นทางการของหอการค้าไทยในการประสานงานในระดับต่างๆ และสมาชิกเหล่านั้นก็ย่อมให้ความร่วมมือและมีปฏิสัมพันธ์ในทางบวกต่อกลุ่มผู้บริหารที่ตนเป็นผู้เลือกอยู่นั่นเอง ฉะนั้นในเรื่องที่ใครเป็นสมาชิกระดับสูงแท้จริงนั้นจึงมิใช่ประเด็นปัญหา ถ้าผู้บริหารนั้นสามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายกลุ่มที่ตั้งไว้โดยได้รับการยินยอมจากสมาชิกส่วนใหญ่

ในการระบุถึงลักษณะของสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทย นั้น จากการศึกษาตารางในบทที่ 3 จะพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการของหอการค้าไทย ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันโดยภาพรวมมีอาชีพในการประกอบกิจการธุรกิจการค้าและนักการธนาคารหรือที่เรียกรวมว่านักธุรกิจ

<sup>17</sup> สมุดปกขาว - เป็นข้อเรียกร้องที่จัดทำขึ้นโดยสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และหอการค้าไทย เสนอต่อรัฐบาลเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ

โดยดำรงตำแหน่งระดับสูงในบริษัท คือเป็นผู้ก่อตั้งหรือเป็นผู้บริหารใหญ่ของกิจการ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า กลุ่มคนเหล่านี้มีสถานะทางเศรษฐกิจและตำแหน่งทางธุรกิจในระดับสูง และตารางที่แสดงถึง สถานะทางการเมืองชี้ให้เห็นถึงลักษณะที่กลุ่มคนเหล่านี้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองในสถานะและ บทบาทที่ต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย และแม้ว่ากรรมการบางคนจะไม่ได้มีอาชีพในทางการค้าแต่ ต้องไม่ลืมที่จะพิจารณาว่ากลุ่มหรือพื้นฐานของกรรมการเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกันอย่างไรใกล้ชิด ในเชิงกิจการการค้าผ่านทางความสัมพันธ์ครอบครัวและเครือข่ายรวมถึงการร่วมทุนในการ ประกอบธุรกิจ เช่น ธุรกิจของตระกูลเตชะไพบูลย์ มิได้มีเพียงธุรกิจธนาคารแต่ยังมีเครือข่ายใน กิจการการค้าอื่นๆ และธุรกิจของตระกูลลำซำที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกิจการของ ตระกูลหวังหลี ผ่านทางการแต่งงานสองตระกูล รวมถึงความสัมพันธ์ในเชิงการค้าต่อกันที่ผ่าน ทางการร่วมทุนตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษ<sup>18</sup> ของกลุ่มบริษัทการค้าต่างๆ ที่เป็นสมาชิก หอการค้าไทย ฉะนั้นแม้ประธานและกรรมการจะได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในธุรกิจการค้าก็มิได้ หมายความว่า จะตัดขาดเครือข่ายความสัมพันธ์ที่มีออกจากกันได้

สมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยกับลักษณะความสัมพันธ์ทางการเมืองรูปแบบการ เข้าไปมีความสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทย มีความเชื่อมโยงโดยตรง กับรูปแบบการปกครองและสถานการณ์ทางการเมืองไทย จากตารางในบทที่ 3 แสดงให้เห็นถึง สถานะ ตำแหน่งทางการเมืองของสมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหอการค้าไทย โดย ตำแหน่งที่ได้รับส่วนใหญ่จะเป็นตำแหน่งที่เป็นทางการ โดยเฉพาะตำแหน่งในทางนิติบัญญัติคือ วุฒิสมาชิก และคณะกรรมการร่างกฎหมายต่างๆ การเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองของสมาชิก ระดับสูงของหอการค้าไทย ในช่วง 2475-2516 ที่พลังและอำนาจใจการปกครองอยู่ในมือของ ข้าราชการที่นำโดยทหารนั้น มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพิง ในแง่ที่ว่าอำนาจทางการเมือง และการกำหนดนโยบายนั้นอยู่ในมือของข้าราชการในระดับสูงทั้งหมด ในขณะที่พลังนอกน ระบบราชการแม้กระทั่งธุรกิจมิได้มีความหมายทางการเมืองมากนัก<sup>19</sup> อำนาจและบทบาททางการเมือง

<sup>18</sup>“เผ่าพงษ์วงศา และอาภาจักร 55 ตระกูลดั่งยุค ไอเอ็มเอฟ,” กรุงเทพธุรกิจ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์, 2544) หน้า 20

<sup>19</sup>ดร.สังกิต พิริยะรังสรรค์, ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร, ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตย ไทย, 2536, กรุงเทพ, หน้า 166.

เมืองของนักธุรกิจจัดว่ามีน้อย การมองความสัมพันธ์นั้นจำเป็นที่จะต้องมองแยกถึงการเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองในฐานะสมาชิกกลุ่มและการเข้าไปสัมพันธ์ในเชิงของธุรกิจส่วนตัว ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาในทางกลับกันด้วยว่ามีความพยายามจากทางฝ่ายการเมืองเพื่อเข้ามาควบคุมดูแลกลุ่มผ่านทางสมาชิกของกลุ่มด้วยหรือไม่

กิจการการค้าของสมาชิกระดับสูงหลายคนของหอการค้าไทยในช่วงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จนถึงสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นกิจการที่มีกลุ่มผู้ปกครองเป็นหุ้นส่วนหรือเป็นผู้ร่วมกิจการ ขณะเดียวกันก็มีลักษณะที่สมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยเข้าไปช่วยดูแลหรือดำเนินกิจการของกลุ่มผู้ปกครอง ซึ่งตรงกับลักษณะความสัมพันธ์ที่กลุ่มทางธุรกิจมีต่อระบบราชการ ที่ต่างฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกัน โดยฝ่ายธุรกิจเป็นฐานทางการเงินให้กับกลุ่มผู้ปกครองเพื่อใช้ในการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจแล้กับภาครัฐในการทำการค้าจากรัฐ กลุ่มสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยในช่วง 2475-2516 โดยเฉพาะช่วงก่อน 2500 มีหลายคนที่เป็นกลุ่มคณะราษฎรคือ พันตรีวิลาศ โอสถานนท์ และพันเอก ชวง เศวตศักดิ์สงคราม โดยธุรกิจที่ประกอบกิจการคือ บริษัทไทยนิคมพาณิชย์นั้นเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของคณะราษฎรมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อรัฐบาลจะสามารถควบคุมกิจการปลีการค้าส่งทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยบริษัทจะดำเนินการค้าขายสินค้าทั้งขายส่งและขายปลีก นำเข้าสินค้าต่างประเทศส่งออกสินค้าในประเทศ ตลอดจนรับเป็นนายหน้าและเป็นตัวแทนการค้าทุกชนิด ซึ่งการเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญในหอการค้าไทยของบุคคลทั้งสองนั้น อาจมองได้สองแง่คือ หอการค้าไทยเป็นตามสมมติฐานการวิจัยที่ว่าสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยมีลักษณะเป็นชนชั้นนำที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับการเมือง เพื่อให้การเมืองเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มนั้น หรือในอีกแง่หนึ่งคือการเมืองเข้ามาควบคุมกลุ่ม จากการรวบรวมข้อมูลโดยสรุปเป็นตาราง พบว่า

ในกรณีรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการต่อการเมือง ลักษณะทั่วไปประการกรรมาการของหอการค้าไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน มีตำแหน่งทางการเมืองโดยตำแหน่งที่ได้รับจะเป็นตำแหน่งในทางนิติบัญญัติคือ วุฒิสมาชิก ซึ่งในช่วงปี 2475-2516 ที่รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่มีความเข้มแข็งพลังของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาราษฎรยังอ่อนแอบทบาทของข้าราชการทหารมีสูงในการปกครอง และนักธุรกิจต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองของผู้นำทางการเมืองนั้น การที่ประธานกรรมการของหอการค้าไทยได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีทั้งวุฒิสมาชิก สภาว่านินิติบัญญัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมแสดง

ถึงนัยยะสำคัญในเชิงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างกลุ่มประธานกรรมการหอการค้าและผู้มีอำนาจทางการเมืองขณะนั้น ขณะเดียวกันก็อาจมีนัยยะสำคัญในลักษณะที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกกลุ่ม

เป็นการความสัมพันธ์ส่วนตัว ในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างข้าราชการทหารผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายกับกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจ โดยกลุ่มข้าราชการทหารจำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและความเป็นมืออาชีพและฐานการเงินของกลุ่มพ่อค้าในการบริหารกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสร้างฐานอำนาจทางการเมือง ขณะที่พ่อค้าต้องการคุ้มครองในการประกอบธุรกิจการค้า

จากตารางในบทที่ 3 จะพบว่า พันตรีวิลาศ โอสถานนท์ และพันเอกช่วง เซวงศักดิ์สงคราม อดีตประธานกรรมการหอการค้าไทย ในช่วง 2489-2499 มีสถานะทางธุรกิจเดียวกัน คือ ผู้ถือหุ้นบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ และเป็นบุคคลเพียงสองคนจากประธานและกรรมการที่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แท้จริงแล้วทั้งพันตรีวิลาศ และพันเอกช่วงมิใช่ผู้มีสถานะอาชีพในการประกอบกิจการการค้าแท้จริง แต่เป็นสมาชิกกลุ่มคณะราษฎร โดยเฉพาะพันเอกช่วง เซวงศักดิ์สงคราม ที่มีความใกล้ชิดกับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม อีกทั้งบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ นั้นก็เป็นบริษัทที่ตั้งโดยกลุ่มคณะราษฎร มีวัตถุประสงค์เพื่อรัฐบาลจะได้สามารถควบคุมกิจการค้าปลีกค้าส่งทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยบริษัทจะดำเนินกิจการค้าขายสินค้าทั้งขายส่งขายปลีก นำเข้าสินค้าต่างประเทศ ส่งออกสินค้าภายในประเทศ ตลอดจนรับเป็นนายหน้าและเป็นตัวแทนการค้าทุกชนิด การที่ธุรกิจและบุคคลในกลุ่มคณะราษฎรเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญในหอการค้าไทย ในแง่หนึ่งอาจเป็นกลไกการควบคุมการดำเนินกิจการกลุ่มของรัฐและแสดงสถานะของหอการค้าไทยว่าเป็นกลุ่มที่มีระดับความผูกพันสูงกับกลุ่มผู้มีอำนาจในการปกครอง ซึ่งมีผลดีต่อการดำรงอยู่ของกลุ่มท่ามกลางนโยบายที่ไม่สนับสนุนให้เกิดกลุ่มหรือสมาคมของรัฐไทยในสมัยนั้น และเป็นการชี้ให้เห็นว่ามีการดำเนินการของฝ่ายการเมืองในการเข้ามาสัมพันธ์และกำกับดูแลหอการค้าไทย

ดังนั้นภายใต้ระบอบการปกครองแบบเผด็จการทหาร กลุ่มประธานกรรมการหอการค้าไทยที่เข้าไปสัมพันธ์ทางการเมืองที่เป็นทางการ จึงเป็นการดำรงตำแหน่งที่มีสถานะสูงตามโครงสร้างการเมืองในขณะนั้น คือ วุฒิสมาชิกและสภาวาระนิติบัญญัติเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการเข้าไป

ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมิได้มาจากตำแหน่งที่ดำรงในหอการค้าเป็นส่วนสัมพันธ์แต่มาจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ระบบราชการและอำนาจรัฐมีต่อพ่อค้านักธุรกิจ ในสมัยนั้น

การเข้าไปมีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ การเมืองของกลุ่มประธานกรรมการของหอการค้าไทย ในช่วงหลังปี 2516 มีลักษณะที่ต่างไปจากเดิม คือ การดำรงสถานะทางการเมืองของประธานกรรมการมิได้จำกัดอยู่เฉพาะตำแหน่งในเชิงนิติบัญญัติ คือ วุฒิสมาชิกและสภานิติบัญญัติเท่านั้น แม้แนวโน้มลักษณะการดำรงตำแหน่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะดังกล่าว

ในการเชื่อมความสัมพันธ์ปรากฏการณ์ข้างต้นกับข้อมูลตาราง จะพบว่าลักษณะของการเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองในรูปแบบที่เป็นทางการของประธานกรรมการในช่วงหลัง 2516 ยังคงเป็นการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อาศัยรูปแบบในการแต่งตั้งเป็นหลัก จากการศึกษาข้อมูลไม่ปรากฏรูปแบบการเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองโดยการลงสมัครรับเลือกตั้งผ่านการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและก้าวมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามระบอบประชาธิปไตยของประธานกรรมการที่ทำการศึกษาในระหว่างปี 2516-2530 แต่ก็ไม่อาจจะระบุได้ว่าจะไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างประธานกรรมการหอการค้าไทยกับการสนับสนุนพรรคการเมืองซึ่งมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสถานะที่ดำรงอยู่ในหอการค้าไทย

ความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เป็นทางการโดยการดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรงของประธานกรรมการหอการค้าไทยที่ทำการศึกษา จะพบว่าภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยครึ่งใบ ที่มีผู้นำทางทหารเป็นนายกรัฐมนตรีประธานกรรมการหอการค้าไทยจะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอาศัยการแต่งตั้ง ซึ่งสถานะทางการเมืองได้เพิ่มบทบาทจากในอดีตที่การดำรงตำแหน่งมักอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติมาสู่ตำแหน่งในฝ่ายบริหาร คือ ตำแหน่งรัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีซึ่งรูปแบบการดำรงตำแหน่งมีลักษณะต่อเนื่องมาจนกระทั่งปี 2541 ที่รัฐธรรมนูญใหม่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ถ้าพิจารณาตามตารางจะพบว่านอกจากการดำรงตำแหน่งวุฒิสภาจะต้องมาจากการเลือกตั้งแล้ว ในช่วงปี 2530-2540 ประธานกรรมการหอการค้าไทย ยังได้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการและกรรมการหลายชุดของวุฒิสภาโดยเป็นชุดกรรมการที่มีขอบข่ายเกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องในเชิงการเงินการคลังและเศรษฐกิจการค้า จากตารางจะเห็นว่ามีเพียง นายโพธิพงษ์ ล่ำซำ นายพิเชษฐ พันวิชาติกุล และนายบูรินทร์ หิรัญบุรณะเท่านั้น ที่เป็นกรรมการหอการค้าไทย ที่เข้าไปมีตำแหน่งทางการเมืองโดยอาศัยช่องทางตามระบอบประชาธิปไตย โดยการเข้าไปเป็นสมาชิกสังกัดพรรคการเมืองและลง

สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้รับการคัดสรรจากพรรคให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือที่ปรึกษาอาวุโสของพรรคซึ่งการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองของในลักษณะดังกล่าวของประธานกรรมการหอการค้าไทยจะไม่ได้ไปในนามของการเป็นประธานกรรมการหอการค้าไทย เนื่องจากข้อกำหนดทางกฎหมายที่ห้ามหอการค้าเกี่ยวข้องกับการเมือง ดังนั้นผู้ที่เข้าไปเล่นการเมืองตามระบบพรรคจึงไม่อาจใช้สถานะที่ได้รับจากหอการค้าไทยเป็นสถานภาพในการลงสมัครได้ และเมื่อบุคคลเหล่านี้เข้าไปเล่นการเมืองอย่างเต็มบทบาทแล้วก็มักจะถอนตัวออกจากการเป็นกรรมการของหอการค้าไทย แต่ความสัมพันธ์ที่มีต่อองค์กรยังคงมีอยู่ เช่น นายโพธิพงษ์ ล่ำซำ ได้กล่าวว่า “ในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์เขาได้พยายามให้เกิดการประสานงานระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน โดยหอการค้าไทยสามารถช่วงให้เกิดการประสานงานขึ้นได้ และเขาพร้อมที่จะให้การสนับสนุนกิจการการดำเนินงานของหอการค้าไทย”<sup>20</sup>

ประเด็นในการพิจารณาต่อมา คือ เรื่องของเงื่อนไขเวลาในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการดำรงตำแหน่งในหอการค้าไทย จากตารางจะเห็นว่าในการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประธานกรรมการของหอการค้าไทย บางช่วงเวลาระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นไม่สัมพันธ์กับเวลาในการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการในหอการค้าไทย แยกได้สองกรณี คือ 1) บุคคลนั้นๆ มีความสัมพันธ์ทางการเมืองโดยดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรงพร้อมๆ กับการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหอการค้าไทย คือ ดำรงตำแหน่งทั้งสองสถานภาพในช่วงเวลาเดียวกัน 2) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่ตรงกับการดำรงตำแหน่งในหอการค้าไทย โดยอาจได้รับการดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนการดำรงตำแหน่งในหอการค้าไทย หรือได้รับตำแหน่งทางการเมืองภายหลังจากการลงจากตำแหน่งประธานกรรมการในหอการค้าไทยแล้ว ซึ่งตามข้อสังเกตข้างต้นในกรณีที่ 1 ย่อมไม่ทำให้เกิดช่องว่างเพราะผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหอการค้าไทยเข้าไปสัมพันธ์การเมืองในรูปแบบที่เป็นทางการคือ มีตำแหน่งที่เป็นรูปธรรมทางการเมือง โดยมีสองสถานะในเวลาเดียวกัน และในกรณีที่สองซึ่งช่วงเวลาของการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการที่เป็นเงื่อนไขของการเป็นสมาชิกระดับสูงในการวิจัยไม่สัมพันธ์กับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น เมื่อพิจารณาว่าในการเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการของ

<sup>20</sup> บทสัมภาษณ์ นายโพธิพงษ์ ล่ำซำ ใน 65 Year of The Thai Chamber of commerce, ปี 2541. หน้า 43.



หอการค้าไทย จะมีการเลื่อนระดับความสำคัญของตำแหน่งขึ้นมาเรื่อยๆ โดยผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งที่สำคัญจะต้องเคยดำรงตำแหน่งในระดับรองคือ ก่อนที่จะดำรงตำแหน่งประธานบุคคลนั้นจะเคยดำรงตำแหน่งกรรมการมาแล้วรวมถึงการที่ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหอการค้าไทยที่พ้นวาระไปแล้วก็จะได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์ หรือที่ปรึกษาอาวุโสหอการค้าไทยที่มีบทบาทในฐานะที่ปรึกษาการบริหารของกรรมการชุดปัจจุบัน เช่น นายบรรเจ็ด ชลวิจารณ์ นายอบ วสุรัตน์ ดังนั้นในกรณีที่สองที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางช่วงเวลาของการดำรงตำแหน่งทั้งสองสถานะของประธานกรรมการหอการค้าไทย กับการดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงไม่ใช่เหตุสำคัญถ้าบุคคลนั้นยังดำรงตำแหน่งอื่นที่บทบาทสนับสนุนในการบริหารหอการค้าไทยอยู่

โดยสรุปแล้ว การเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองในลักษณะที่เป็นทางการของประธานกรรมการหอการค้าไทยเป็นการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นรูปธรรม และเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในระดับของการกำหนดนโยบาย ซึ่งบุคคลเพียงคนเดียวอาจได้รับตำแหน่งทางการเมืองหลายตำแหน่งในระยะเวลาที่ต่างกันไป โดยมีลักษณะปรากฏการณ์ในช่วงการปกครองของคณะราษฎรที่ผู้มีตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นคนของรัฐเข้ามาดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหอการค้าไทย ซึ่งตำแหน่งทางการเมืองที่ประธานกรรมการหอการค้าไทยเข้าไปดำรงตำแหน่งจากข้อมูลตารางแบ่งได้ดังนี้

1. ตำแหน่งในทางนิติบัญญัติ คือ วุฒิสมาชิก, กรรมการธิการกรรมการวุฒิสมาชิก, สภาร่างกฎหมายและอื่นๆ ซึ่งมีชื่อเปลี่ยนไปตามรัฐบาลในสมัยต่างๆ แต่นัยสำคัญแล้วเป็นตำแหน่งเดียวกัน ซึ่งประธานกรรมการหอการค้าไทยเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นทางการในสัดส่วนนี้มากที่สุด ในส่วนของตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีประธานกรรมการหอการค้าไทยเข้าไปอยู่ในสัดส่วนนี้น้อยมากและปรากฏเด่นในช่วงหลัง 2525 แม้จะมีปรากฏในช่วงก่อนปี 2500 แต่สถานะของผู้แทนในสมัยนั้นก็ไม่มีพลังอำนาจ
2. ตำแหน่งทางการบริหาร คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือรัฐมนตรีช่วย การดำรงตำแหน่งในส่วนนี้เป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าการดำรงตำแหน่งในส่วนของการนิติบัญญัติ

รูปแบบการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประธานกรรมการหอการค้าไทยตั้งแต่อดีตปัจจุบันตามข้อมูลตารางแบ่งได้สองลักษณะคือ

1. ลักษณะแรก คือ การเข้าไปดำรงตำแหน่งโดยการได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง

2. ลักษณะที่สองคือ การเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามช่องทางของระบบการเมืองโดยการลงสมัครรับเลือกตั้งรูปแบบทั้งสองลักษณะจะให้ภาพลักษณ์ที่ต่างกัน คือ กลุ่มแรกที่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามการแต่งตั้ง ยังคงมีลักษณะของพ่อค้านักธุรกิจมากกว่าเป็นนักการเมืองเต็มตัว โดยมากตำแหน่งทางการเมืองที่ได้รับจะเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในสาขาอาชีพของตน และมีแนวโน้มเป็นตัวแทนกลุ่มอาชีพ ส่วนกลุ่มลักษณะที่สองนั้น มักเน้นของตนในฐานะนักการเมืองมากกว่าพ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งลักษณะการเข้าไปดำรงตำแหน่งแบบนี้มีแนวโน้มที่เข้ามาแทนที่ลักษณะแรกภายหลังรัฐธรรมนูญ 2540 และอาจส่งผลให้เกิดการลดสัดส่วนของประธานกรรม หอการค้าไทยที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามการแต่งตั้งเช่นในอดีตที่ผ่านมา หากรูปแบบความสัมพันธ์ทางการเมืองนั้นก็ไม่ได้มีเพียงรูปแบบตามตัวโดยผ่านการดำรงตำแหน่งที่สังคมรับรู้ตามโครงสร้างการเมืองเพียงประการเดียวเพราะนอกจากการมีสายสัมพันธ์ที่เป็นทางการกับการเมืองด้วยการดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยตนเองแล้ว กลุ่มประธานกรรมการหอการค้าไทยที่ทำการศึกษาและสมาชิกที่เกี่ยวข้องยังมีรูปแบบในการสร้างสายสัมพันธ์ทางการเมืองในอีกหลายรูปแบบ

#### 4.5.2 กรณีรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ

รูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ เป็นแนวทางที่ประธานกรรมการหอการค้าไทยเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองในทางอ้อม โดยตัวประธานกรรมการมิได้มีตำแหน่งทางการเมืองโดยตรงแต่มีความใกล้ชิดหรือมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับผู้มีตำแหน่งทางการเมืองและผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายภายใต้สถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ ข้อสรุปจากข้อมูลตารางและการรวบรวมข้อมูลในส่วนอื่น พบว่าอดีต-ปัจจุบันในภาพรวมประธานกรรมการหอการค้าไทยมีรูปแบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการกับการเมืองในลักษณะต่างๆ ดังนี้

##### 1. ความสัมพันธ์จากการร่วมทุนธุรกิจ

ในการเข้าร่วมธุรกิจกับฝ่ายการเมืองนั้นประธานกรรมการหอการค้าไทยแต่ละบุคคลมีบทบาทและสถานะที่ต่างกันไป มีทั้ง “เข้าร่วมในฐานะของผู้ร่วมก่อตั้งกิจการและกรรมการ” เช่น นายอาทร สังข์วัฒนะ และนายสง่า วรรณดิษฐ์ ที่อยู่ในฐานะผู้ร่วมก่อตั้ง ธนาคารสหธนาคาร กรุงเทพ จำกัด ซึ่งธนาคารนี้ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ 11 มีนาคม 2492 และเป็นแหล่งผลประโยชน์ทางการเมืองที่สำคัญของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, นายจุลินทร์ ล่ำซำ ที่ร่วมดำเนินธุรกิจกับคณะราษฎร ซึ่งธุรกิจที่ดำเนินร่วมกับคณะราษฎรนี้จัดว่าเป็นธุรกิจภายนอกของตระกูลล่ำซำบริษัทที่เข้าร่วมทุนกับคณะราษฎรในวิสาหกิจของรัฐได้แก่ บริษัทค้าพืชผลไทยบริษัท

ธนาคารเอเชีย บริษัทพีชผลอีสาน บริษัทค้าพีชผลเหนือ ซึ่งบริษัทเหล่านี้ดำเนินงานไปด้วยดี เนื่องจากอาศัยกลไกของรัฐช่วยเหลือ การลงทุนร่วมของลำำจึงประสบความสำเร็จไปด้วยดี<sup>21</sup>

ในการดำเนินธุรกิจในฐานะผู้เข้าร่วมกิจการนี้ มีหลายกิจการที่มีกลุ่มประธานกรรมการของหอการค้าไทยเข้าร่วมเป็นกรรมการหรือร่วมลงทุนในกิจการเดียวกัน คือ เป็นบริษัทที่สร้างขึ้นโดยมีฝ่ายการเมืองและพ่อค้าหลายๆ คนร่วมกันจัดตั้งขึ้น เช่น บริษัทคลังสินค้าแม่น้ำรับ จำนำสินค้าที่จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มคณะราษฎร จากรายชื่อกรรมการชุดแรกที่มีกรรมการทั้งหมด 18 คน นั้นมีประธานกรรมการหอการค้าไทยในขณะนั้นเป็นกรรมการในบริษัทเดียวกันนี้ 4 คนด้วยกัน คือ พันเอกช่วง เสงวนศักดิ์สงคราม นายสง่า วรณดิษฐ์ นายจุลินทร์ ลำำ และนายวิรัช พึ่งสุนทร นอกจากนี้ประธานกรรมการของหอการค้าไทยยังเข้าไปเป็นกรรมการของธนาคารพาณิชย์ หลายธนาคารที่สร้างขึ้น ซึ่งธนาคารพาณิชย์ที่สร้างขึ้นมีหลายธนาคารที่มีวัตถุประสงค์การจัดตั้งเพื่อใช้เป็นฐานะการเงินในการแสวงหาและรักษาอำนาจทางการเมือง เช่น ธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารมณฑล ทั้งสองธนาคารเป็นธนาคารที่จัดตั้งโดยคณะราษฎร โดยมีนายจุลินทร์ ลำำ และนายสง่า วรณดิษฐ์ ร่วมเป็นกรรมการ แต่ในบางครั้งประธานกรรมการหอการค้าไทยก็ได้เข้าร่วมเป็นกรรมการหรือร่วมถือหุ้นในทุกๆ กิจการ บางกิจการเป็นแต่เพียงผู้สนับสนุนทุนในการก่อตั้งเท่านั้น เช่น การก่อตั้งธนาคารเอเชียของคณะราษฎรที่มี นายจุลินทร์ ลำำ และนายเล็ก โกเมศ ให้การสนับสนุนแต่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นกรรมการ นอกจากประธานกรรมการหอการค้าไทยบางคนเข้าไปร่วมในกิจการของฝ่ายการเมือง ในทางกลับกันก็มีลักษณะของการเชิญผู้นำทางการเมืองเข้ามาถือหุ้นบริษัทการค้าของกลุ่มประธานกรรมการ หอการค้า เช่น การเชิญจอมพลถนอม กิตติขจร เข้าเป็นกรรมการธนาคารสกลไทย ซึ่งเป็นธุรกิจของตระกูลลำำ

นอกจากการเข้าร่วมธุรกิจในฐานะผู้ร่วมทุน ผู้ถือหุ้นของกิจการประธานกรรมการหอการค้าไทยบางคนก็ก้าวเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้จัดการ ในกิจการธุรกิจของฝ่ายการเมือง เนื่องจากฝ่ายการเมืองนั้นโดยส่วนใหญ่เป็นข้าราชการหรือทหารอาชีพที่ไม่มีประสบการณ์ในการดำเนินธุรกิจจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งการบริหารจากกลุ่มพ่อค้านักธุรกิจที่มีประสบการณ์ในการ

<sup>21</sup>พรณี บัวเล็ก, วิเคราะห์นายทุนธนาคารพาณิชย์ไทย พ.ศ.2475-2516, บริษัทสำนักพิมพ์สร้างสรรค์ โครงการหนังสือเล่ม สสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ 2529 หน้า 75.

ประกอบธุรกิจสูงกว่าที่เห็นได้ชัด คือ นายจุลินทร์ ล่ำซำ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการให้เป็นผู้จัดการใหญ่ของบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ที่เป็นบริษัทการค้าของคณะกรรมการ และนายบรรเจิด ชลวิจารณ์ที่เข้าไปบริหารกิจการของกลุ่มการเมือง

จากตารางจะพบว่านายบรรเจิด ชลวิจารณ์ มีสถานะทางอาชีพเป็นประธานกรรมการสหธนาคารจำกัด กรรมการผู้จัดการบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทยจำกัด และกรรมการผู้จัดการบริษัทสหไม่ขีดไฟจำกัด ซึ่งทั้งสามบริษัทพบว่าเป็นบริษัทของกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม กิตติขจร และกลุ่มพรรคชาติไทย โดยธนาคารสหธนาคารนั้นได้ประสบปัญหาในการดำเนินกิจการ นายสัท มหาคุณ ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ก่อตั้งธนาคารนี้ขึ้น ได้กราบเรียนเชิญ จอมพลสฤษดิ์ เข้ามาช่วยปรับปรุงกิจการโดยรับตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการซึ่งจอมพลสฤษดิ์ได้แต่งตั้งพลโทถนอม กิตติขจร (ยศในขณะนั้น) เป็นประธานกรรมการ และแต่งตั้งนายบรรเจิด ชลวิจารณ์ เป็นเลขานุการผู้ช่วยผู้จัดการและเลื่อนเป็นกรรมการประธานกรรมการในเวลาต่อมา

ในส่วนของบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลแห่งประเทศไทยที่นายบรรเจิดเป็นกรรมการผู้จัดการนั้นเป็นบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องกับทั้งกลุ่มของจอมพลผิน ชุณหะวัณ และจอมพลสฤษดิ์ โดยทั้งจอมพลผินและจอมพลสฤษดิ์ได้เข้าเป็นกรรมการถือหุ้นลมของบริษัท<sup>22</sup> ซึ่งต่อมาบริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลนี้ ได้มีความสัมพันธ์กับเศรษฐกิจกับพรรคชาติไทย (กลุ่มชุณหะวัณ พรรคชาติพัฒนาในปัจจุบัน) มาโดยตลอด

สำหรับบริษัทสหไม่ขีดไฟ จำกัด นั้นเป็นบริษัทที่จัดตั้งโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลสฤษดิ์ ก็เป็นผู้แต่งตั้งในคุณบรรเจิด ชลวิจารณ์เป็นผู้จัดการ พร้อมจัดหาบ้านให้เป็นที่พักของครอบครัว

---

<sup>22</sup> จุมพล นิมพานิช, “ชนชั้นท่าทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย ศึกษาเฉพาะกรณี การผลิต จำหน่ายน้ำตาลทรายปี 2522-2525” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 25....), หน้า 200.

โดยรูปแบบการเกิดความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการจากการร่วมดำเนินธุรกิจระหว่างประธานกรรมการหอการค้าไทยกับผู้มีอำนาจทางการเมืองโดยตรงนี้มีแนวโน้มว่ายังมีต่อมารเรื่อยๆ แต่ขาดข้อมูลที่จะชี้ให้เห็นเด่นชัดอย่างเช่นในช่วงแรก ว่ามีการร่วมลงทุนในธุรกิจเดียวกันระหว่างผู้เป็นประธานกรรมการหอการค้าไทยกับฝ่ายการเมืองเพราะในปัจจุบันรูปแบบการร่วมทุนได้เปลี่ยนไป มีการปกปิดข้อมูลมากขึ้น เนื่องจากระบบการเมืองปัจจุบันมีการตรวจสอบให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องความร่วมมือระหว่างธุรกิจกับฝ่ายการเมืองที่เป็นเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันและปัญหาเรื่องระบบอุปถัมภ์ การร่วมทุนระหว่างสองฝ่ายอาจผ่านทางกรให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองหรือทางช่องทางที่นักการเมืองมีเครือข่ายธุรกิจ คือ เป็นการติดต่อในนามธุรกิจกับธุรกิจแทนการติดต่อในนามธุรกิจกับรัฐที่มีความผูกพันชัดเจนเช่นในอดีต โดยความซับซ้อนของระบบความสัมพันธ์มีเพิ่มมากขึ้นในเรื่องการร่วมทุนธุรกิจระหว่างผู้นำทางการเมืองกับประธานกรรมการหอการค้าอันเป็นผลมาจากกระบวนการพัฒนาการเมืองในปัจจุบัน

## 2. ความสัมพันธ์ที่เกิดจากความใกล้ชิดส่วนตัว

ประธานหอการค้าไทยบางท่านมีความสนิทสนมเป็นพิเศษกับผู้นำทางการเมือง โดยความสัมพันธ์นี้เป็นที่รับรู้ทางสังคม ซึ่งความสนิทสนมเป็นพิเศษนี้อาจนำมาซึ่งความสัมพันธ์รูปแบบอื่น คือ อาจนำมาซึ่งการร่วมทุนทางธุรกิจ หรือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักธุรกิจจากการศึกษาพบว่า มีประธานหอการค้าไทย 2 ท่าน ที่มีหลักฐานข้อมูลที่เป็นรูปธรรมยืนยันความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้นำทางการเมืองคือ

### 1) นายบรรเจ็ด ชลวิจารณ์

นายบรรเจ็ด ชลวิจารณ์เป็นผู้ที่มีความสนิทสนมกับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มากซึ่งความสนิทสนมระหว่างจอมพลสฤษดิ์ และนายบรรเจ็ด มีตั้งแต่ครั้งที่จอมพลสฤษดิ์ ครองยศพันเอก รับราชการอยู่ที่จังหวัดลำปาง โดยจอมพลสฤษดิ์ได้ตั้งให้นายบรรเจ็ดเป็นผู้จัดการภัตตาคารปิยะมิตรซึ่งเป็นกิจการของตน และเมื่อจอมพลสฤษดิ์ย้ายเข้ามาประจำในกรุงเทพฯ และมีความเจริญในหน้าที่ราชการมากขึ้นก็ได้ชักชวนให้นายบรรเจ็ดมาร่วมงานด้วย โดยเป็นผู้จัดการในธุรกิจต่างๆ ที่เป็นเครือข่ายของตน การทำงานในฐานะผู้จัดการธุรกิจนายบรรเจ็ดเป็นผู้ที่ได้รับความรักและความไว้วางใจจากจอมพลสฤษดิ์เป็นอย่างมาก ซึ่งความสนิทสนมนี้ก็ได้ดำเนินต่อมา

เรื่อย ๆ จนจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อนิจกรรม<sup>23</sup> ในช่วงที่จอมพลสฤษดิ์ เป็นนายรัฐมนตรี นายบรรเจ็ด ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือ สมาชิกสภาว่าารัฐธรรมนูญ นอกจากนี้นายบรรเจ็ด ยังมีตำแหน่งที่ไม่เป็นทางการ โดยเป็นที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจให้แก่นายกรัฐมนตรี<sup>24</sup> สามารถ เข้าพบนายกรัฐมนตรีได้โดยตรงตลอด ซึ่งสมัยนั้นนายกรัฐมนตรีจะเน้นรับฟังข้อแนะนำทาง เศรษฐกิจจากนักธุรกิจ<sup>25</sup>

## 2) นายอบ วสุรัตน์

นายอบ วสุรัตน์ เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดเป็นพิเศษกับ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สิ่ง que แสดงถึงความใกล้ชิด คือ เมื่อระบบการเมืองการปกครองมีความเปลี่ยนแปลงโดยมี นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปมีภูมิหลังที่เป็นนักธุรกิจเอกชนมากขึ้นในการเลือกตั้งเมื่อปี 2522 ที่มีผู้นำของภาคธุรกิจเอกชน ก้าวมาสู่ระบบการเมืองแบบเลือกตั้ง นายบุญชู โรจนเสถียร และพลตรีประมาธ อติเรกสาร ซึ่งเป็นประธานสมาคมธนาคารไทยและนายกสมาคมอุตสาหกรรม ไทยได้เป็นพรรคฝ่ายค้าน ขณะที่นายอบ วสุรัตน์ ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งแต่ด้วยความเป็นเพื่อน พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จึงได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์<sup>26</sup>

## 3. ความสัมพันธ์ในเชิงการเป็นเพื่อนร่วมสถาบัน

ลักษณะความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการอีกลักษณะหนึ่ง ที่เกิดขึ้นระหว่าง ประธานกรรมการหอการค้าไทยกับฝ่ายการเมืองรัฐที่พบ คือ ความสัมพันธ์อันเกิดจากการเป็น เพื่อนร่วมสถาบันการศึกษา ซึ่งการจัดให้ฝ่ายการเมืองรัฐ และนักธุรกิจได้เข้ามาศึกษาในสถาบัน เดียวกันนั้นย่อมก่อให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนตัว การติดต่อประสานงานขอความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ ระหว่างกันก็ใช้ความรู้สึกในฐานะผู้ร่วมสถาบันเดียว ความเป็นรุ่นพี่รุ่นน้อง มาเป็นส่วนสนับสนุนให้การติดต่อหรือการดำเนินงานระหว่างกันมีความราบรื่นมากกว่าการติดต่อ

<sup>23</sup>สุนทร หงษ์ลดารมณี, (อดีตประธานกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) คำไว้อาลัย, หนังสือที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพนายบรรเจ็ด ชลวิจารณ์, 2541, หน้า 81.

<sup>24</sup>ท่านผู้หญิงวิจิตตรา ธนะรัชต์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

<sup>25</sup>สัมภาษณ์ ฐาปนา บุณนาค, อดีตผู้อำนวยการหอการค้าไทยในสมัยนายบรรเจ็ด ชลวิจารณ์, วันที่ 7 มีนาคม 2544.

<sup>26</sup>สุนทร หงษ์ลดารมณี, หน้า 30.

ตามปกติสถาบันการศึกษาที่เป็นเด่นชัดและแสดงออกถึงความสัมพันธ์ดังกล่าวคือ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรนี้ถือเป็นขบวนการสังคมประภคระหว่างข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร<sup>27</sup> และนักธุรกิจ การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายทหารพลเรือน และนักธุรกิจได้เข้าไปร่วมศึกษาในสถาบันเดียวกัน ได้ร่วมฟังการบรรยายในหัวข้อของปัญหาทางการเมืองร่วมกันมีความรู้สึกเป็นศิษย์อาจารย์เดียวกัน ย่อมช่วยส่งเสริมให้เกิดความเป็นปึกแผ่นระหว่างกลุ่มวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรถือเป็นสถาบันการศึกษาที่มีเกียรติ เพราะถ้าดูจากรายชื่อผู้สำเร็จการศึกษาจะพบว่าเปรียบเสมือนการอ่านหนังสือใครเป็นใครในวงการเมือง<sup>28</sup>

ในอดีตผู้ที่เข้าศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร จะมีเฉพาะข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งทางราชการสูงและได้รับการคัดเลือกจากสังกัดให้เข้าศึกษาแล้วเท่านั้นต่อมาได้มีการจัดหลักสูตร ปวอ. เพิ่มขึ้น โดยหลักสูตรนี้เป็นการเปิดโอกาสให้นักธุรกิจภาคเอกชนได้เข้ามาศึกษาร่วมกับตัวแทนจากภาครัฐ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างสองฝ่าย เพื่อให้ภาคเอกชนและภาครัฐบาลมีความเข้าใจและความรับผิดชอบร่วมกันในเรื่องผลประโยชน์และนโยบายชาติ ต่อมาได้มีการเรียกรวมเป็น วปอ. ซึ่งนักธุรกิจที่ได้ที่เข้าศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ถือว่าได้รับการยอมรับจากฝ่ายรัฐเป็นอย่างสูง และเป็นที่ยืนยันถึงระดับความสำคัญทางธุรกิจที่ดำเนินกิจการอยู่ ซึ่งแน่นอนว่าสายสัมพันธ์จากการเข้าศึกษา ย่อมถูกนำไปใช้ประโยชน์ในการประสานงานดำเนินกิจการด้านต่างๆ ของนักธุรกิจเหล่านั้นกับภาครัฐ จากข้อมูลในส่วนโครงสร้างจะพบว่า หอการค้าไทยมีบทบาทในการคัดเลือกสมาชิกเข้าไปศึกษาใน วปอ. โดยมากมักเป็นประธานหอการค้าจังหวัดหรือสมาชิกในสัดส่วนของกรรมการกรุงเทพ จนถึงปัจจุบัน วปอ. มีนักศึกษารวม 40 รุ่น ปวอ. มี 12 รุ่น มีนักศึกษาที่มาจากตำแหน่งงานสำคัญมากมาย ทั้งทางทหารเอกชน ข้าราชการพลเรือน ตำรวจ เช่น อธิบดีกรมต่างๆ แม่ทัพภาค ผู้ว่าส่วนราชการต่างๆ อาจารย์มหาวิทยาลัยผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

การศึกษาข้อมูลจากรายชื่อนักศึกษาหลักสูตร ปวอ. (หรือ วปอ. ในปัจจุบัน) รุ่น 1-10 พบว่าในทุกๆ รุ่นจะมีสมาชิกในระดับสูงในระดับประธานหรือกรรมการบริหารฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งของหอการค้าไทยเข้าเป็นนักศึกษาของ วปอ. เช่น นายจิรายุทธ์ วสุรัตน์ นายปิยะบุตร

<sup>27</sup> ทักษิณ เจริญเจริญ, “บทควมควมคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบการเมืองแบบฟอซุนอุปถัมภ์, รวมบทควมวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ.2516-2525” (รัฐศาสตร์-การเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542), หน้า 143.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน.

ชลวิจารณ์ นายวิเชียร เตชะไพบูลย์ (โปรดดูตำแหน่งจากตารางในบทที่ 3) นายอมฤทธิ พูลสวัสดิ์ (ประธานกรรมการหอการค้าจังหวัดตราด) เข้าศึกษาในหลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 2 (ปี 2533)

นายนิยม ไวรัชพานิช (ประธานหอการค้าจังหวัดตาก) นายอนุศักดิ์ มโนมณัฏฐสาร (ประธานหอการค้าจังหวัดจันทบุรี) นายอรัชย์ ปุณณะนิธิ (ประธานหอการค้าจังหวัดนครราชสีมา) เข้าศึกษาในหลักสูตร วปอ. 377 หรือ ปรอ. รุ่นที่ 7 (ปี 2537)

นายอรม วงศ์สุวรรณ (กรรมการหอการค้าไทย) นายชนนท์ อรัณยานนท์ (ผู้อำนวยการหอการค้าไทย) นายธีรวัฒน์ ร่มไทรทอง (ประธานหอการค้าจังหวัดกาฬสินธุ์) ดร. สวราชย์ สัจจมารค์ (กรรมการหอการค้าไทย) เข้าศึกษาในหลักสูตร วปอ. 366 หรือ ปรอ. รุ่นที่ 6 นายวิเชียร ทรัพย์เจริญ (ประธานหอการค้าจังหวัดตราด) นพ. ศิริพงษ์ จันทรัมย์ (ประธานหอการค้าจังหวัดปัตตานี) นางเสาวนีย์ เตชะไพบูลย์ (ภรรยา นายวิเชียร เตชะไพบูลย์) เข้าศึกษาในหลักสูตร วปอ. 399 หรือ ปรอ. รุ่น 9

นายธีระ ศรีจิรวัดณ์ (กรรมการเลขาธิการหอการค้าไทย) นางเพ็ญพัทธ์ ศรีทอง (ประธานหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี) เข้าศึกษาในหลักสูตร วปอ. 4010 หรือ ปรอ. รุ่น 10 เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งในวงเล็บนั้นหมายถึงตำแหน่งในหอการค้าในช่วงปีที่บุคคลนั้นเข้ารับการศึกษาในหลักสูตร ปรอ. โดยเมื่อพิจารณารายชื่อและตำแหน่งการงานของผู้ที่ร่วมศึกษาหลักสูตรเดียวกันในแต่ละรุ่นจะพบว่าในแต่ละรุ่นจะมีตัวแทนจากระบบราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและปฏิบัตินโยบายโดยอยู่ในตำแหน่งที่อาจสัมพันธ์กับการดำเนินการและผลประโยชน์ของหอการค้าไทย เช่น ในหลักสูตร ปรอ. รุ่น 2 มีนายประเทือง ศรีรอดบาง อธิบดีกรมการค้าภายใน วปอ. 377 หรือ ปรอ. 7 มี ทั้ง นายเกริกไกร จิระแพทย์ อธิบดีกรมเศรษฐกิจ นายวีระชัย ตันติกุล รองอธิบดีกรมสรรพากร นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม รองเลขาธิการสภาพัฒนาฯ วปอ. 366 หรือ ปรอ. 6 มีนายวุฒิชัย พงศ์ประสิทธิ์ รองปลัดกระทรวงการคลัง นายดำรง อินทรทรัพย์ ผู้ช่วยปลัดกระทรวงพาณิชย์ หรือใน วปอ. รุ่น 388 ปรอ. รุ่น 8 ที่มีนายภิรมณ์ศักดิ์ลาภาโรจน์กิจ ผู้ช่วยเลขาธิการสภาพัฒนาฯ เป็นต้น

การที่ประธานกรรมการหอการค้าไทยได้เข้าไปศึกษาในหลักสูตร วปอ. นับเป็นการก่อความสัมพันธ์ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการในอีกรูปหนึ่งที่อาจเป็นปัจจัยสนับสนุนการดำเนินงานของหอการค้าไทย



#### 4. ความสัมพันธ์ในเชิงเครือข่ายอื่น

ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ตัวประธานกรรมการหอการค้าไทยมิได้เป็นผู้มีบทบาทโดยตรงในการสร้างให้เกิดความสัมพันธ์ แต่เป็นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการโดยอาศัยเครือข่าย ผ่านทางญาติพี่น้อง บริษัทที่ร่วมธุรกิจ และสมาชิกหอการค้าไทยที่มีได้เป็นกรรมการ เพราะในบางครั้งตัวของประธานกรรมการหอการค้าไทย มิได้เข้าไปมีตำแหน่งทางการเมืองแต่ก็มีผู้ใกล้ชิดเป็นผู้เข้าไปดำรงตำแหน่งแทน เช่น นายวิเชียร เตชะไพบูลย์ ประธานหอการค้าไทย ที่มีสายสัมพันธ์กับการเมืองแบบไม่เป็นทางการผ่านทางนายพรเทพ เตชะไพบูลย์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และนายวิรุฬ เตชะไพบูลย์ รองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นญาติของตน รวมถึง นายสุวิทย์ หวังหลี และนายโพธิพงษ์ ล่ำซำ ที่มีเครือข่ายในตระกูลหลายคน ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ นายธรรมบุญ หวังหลี วุฒิสมาชิกปี 2539-2541 และนายไพโรจน์ ล่ำซำ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และวุฒิสมาชิกปี 2532-2539 ในกรณีเดียวกัน การร่วมทุนทางธุรกิจก็ทำให้ถึงแม้ว่าบริษัทที่เป็นของประธานกรรมการหอการค้าไทยมิได้เข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองแต่ก็สร้างความสัมพันธ์ได้ผ่านทางบริษัทที่ร่วมทุนธุรกิจกับตนที่เข้าไปสัมพันธ์กับการเมือง

นอกจากนี้รูปแบบเชิงเครือข่ายยังมีแนวโน้มที่จะผ่านทางอิทธิพลในเชิงองค์ประกอบของบริษัทต่างๆ ที่เข้ามาเป็นสมาชิกหอการค้าไทยที่โดยมากเป็นบริษัทขนาดใหญ่เป็นที่รู้จักที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง ตลอดจนสมาชิกหรือที่ปรึกษาของหอการค้าไทยบางคนที่มีตำแหน่งทางการเมือง โดยมีได้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการอีกด้วย เช่น นายธนิษฐ์ เจียรนวนท์ ที่ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในปัจจุบัน หรือคุณหญิงชนัดต์ ปิยะอุย ที่เป็นวุฒิสมาชิกปี 2539-2541 ซึ่งการศึกษาในเชิงเครือข่ายนี้ เป็นการศึกษาที่มีความซับซ้อนและความลึกของข้อมูลในระดับสูง โดยการวิจัยนี้ผู้วิจัยนำมาเป็นส่วนประกอบหนึ่งในการชี้ให้เห็นถึงเครือข่ายทางการเมืองของสมาชิกระดับสูงหอการค้าไทยที่อาจเกิดขึ้นได้ลักษณะหนึ่งเท่านั้น จึงไม่อาจลงลึกในรายละเอียดหรือให้ภาพเครือข่ายทั้งหมดได้

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างประธานกรรมการหอการค้าไทย ที่มีสถานะเป็นผู้นำกลุ่มกับการเมืองในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการตามข้อมูลข้างต้น ทำให้สามารถระบุได้ว่าหอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ผู้นำและสมาชิกระดับสูงของกลุ่ม มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับการเมือง โดยผู้นำและสมาชิกระดับสูงเหล่านี้มักจะดำรงตำแหน่งและมีหลากหลายสถานภาพ

ในเวลาเดียวกัน คือ เป็นนักธุรกิจ ตัวแทนระดับสูงของสมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ของรัฐและเอกชน และการมีตำแหน่งทางการเมือง

ภายใต้กรอบแนวคิดระบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยกับผู้นำทางการเมืองก็คือ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างพ่อค้า-นักธุรกิจและผู้มีอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ที่พ่อค้า-นักธุรกิจ จะเข้าไปช่วยผู้มีอำนาจทางการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ในการจัดการดูแลและแสวงหาทรัพยากรการเงินเพื่อแลกกับการได้รับการคุ้มครองทางธุรกิจ ดังนั้นเหตุผลประการหนึ่งที่หอการค้าไทยดำรงอยู่ได้ท่ามกลางบรรยากาศทางนโยบายในขณะนั้นที่รัฐไม่สนับสนุนให้มีสมาคมการค้าก็น่าจะมาจากหอการค้ามีช่องทางเข้าถึงระบบการเมือง (access) ผ่านทางเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์จากระดับสมาชิกเป็นสำคัญ

มีงานที่ศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยหลายงานที่ชี้ว่า หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยคณะราษฎรเพื่อให้เป็นกลุ่มทางการเมืองที่เป็นของคนไทยในสภาวะที่สังคมไทยในช่วงเวลาดังกล่าวมีแต่สมาคมการค้าของคนจีนที่รัฐไทยมองว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงต่อข้อคิดเห็นดังกล่าว จากข้อมูลที่ศึกษาผู้วิจัยเห็นว่าไม่อาจกล่าวได้ว่า หอการค้าไทยถูกจัดตั้งโดยคณะราษฎร เนื่องจากตามประวัติในการจัดตั้งในช่วงต้นก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการในปี 2484 นั้นหอการค้าไทยไม่มีกรรมการเป็นกลุ่มคนของคณะราษฎร กิจกรรมการดำเนินงานขาดความต่อเนื่องและไม่เป็นรูปธรรม จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงชุดกรรมการใหม่ในปี 2484 ที่นายจุลินทร์ ล้ำชา เข้ามาเป็นประธาน ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างนายจุลินทร์ กับคณะราษฎร ในสมัยนั้นน่าจะเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองในช่วงเวลานั้นซึ่งมีกิจการการค้าร่วมกับพ่อค้าซึ่งเป็นสมาชิกหอการค้าไทยเดิม ได้พาตัวเองเข้ามาดำรงตำแหน่งในหอการค้าไทย ในแง่หนึ่งอาจเป็นกระบวนการควบคุมจากรัฐในการสร้างเอกภาพของกลุ่มทางการเมืองโดยให้หอการค้าเป็นตัวแทนของกลุ่มทางการเมืองฝ่ายรัฐ แต่ในอีกแง่หนึ่งก็อาจเป็นความต้องการของตัวหอการค้าไทยและสมาชิกของหอการค้าไทยเองที่ต้องการให้กลุ่มเข้าไปใกล้ชิดกับรัฐด้วยเหตุทางความมั่นคงในการจัดตั้งระบบอุปถัมภ์ในรูปของความร่วมมือระหว่างชนชั้นนำทางธุรกิจและชนชั้นนำทางการเมืองไทย ที่ส่งผลทางอ้อมต่อความมั่นคงและสถานการณ์ของกลุ่มหอการค้า ยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน โดยมีการพัฒนาและขยายช่องทางที่หลากหลายมากขึ้นตามระบบการเมืองที่เปลี่ยนไปจากในอดีต แต่การพัฒนาและช่องทางนั้นก็ยังคงอยู่ภายใต้เงาของระบบอุปถัมภ์

การตราพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 น่าจะเป็นจุดเริ่มของการสร้างโครงสร้างและเครือข่ายการเข้าถึงรัฐในรูปแบบใหม่ของหอการค้าไทย นอกเหนือไปช่องทางเดิมที่อาศัยความสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกในเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ การตราพระราชบัญญัติหอการค้าไทยขึ้นมานั้นเกิดขึ้นท่ามกลางกระแสการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มธุรกิจ ภายใต้แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่รัฐบาลเริ่มมองเห็นว่ากลุ่มธุรกิจจะกลายเป็นหัวใจที่สำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ การตราพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 แม้นักวิชาการด้านกลุ่มผลประโยชน์จะมองว่าเป็นการควบคุมจากฝ่ายรัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่งก็คือ จุดเริ่มของการพัฒนาเชิงโครงสร้างที่สำคัญของหอการค้าไทย

ดังนั้นปัจจัยในเชิงโครงสร้างที่กำหนดให้หอการค้าไทยมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับกรอ. ได้สร้างช่องทาง (access) ให้หอการค้าไทยเข้าไปสัมพันธ์กับกระบวนการทางการเมือง ด้วยแนวทางแบบ coporatism ที่ทำให้หอการค้าไทยมีสถานะและเสถียรภาพที่มั่นคงมากยิ่งขึ้นในการมีบทบาทเป็นตัวแสดงทางนโยบายที่ได้รับการยอมรับจากรัฐ โดยเฉพาะรัฐไทยที่การกำหนดนโยบายมีลักษณะ top-down กลุ่มผลประโยชน์ที่สามารถสร้างความสัมพันธ์ทางการกำหนดนโยบายร่วมกันกับรัฐได้ ย่อมเกิดการพัฒนาและการขยายตัวภายในองค์กร และทำให้การแสดงบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการค้าได้รับความเชื่อถือมากขึ้น

จากประเด็นเดียวกันประโยชน์ที่กลุ่มจะได้รับจากการที่มีสมาชิกเข้าไปสัมพันธ์กับการเมือง เป็นสิ่งที่ถูกระบุไว้ตามทฤษฎี การที่ข้อมูลจากการวิจัยในครั้งนี้ชี้ให้เห็นจริงว่าผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยได้เข้าไปมีความสัมพันธ์กับการเมือง ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในทางทฤษฎีแล้วลักษณะดังกล่าวจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มทั้งในแง่ของประสิทธิผลและวิธีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพซึ่งสามารถพิจารณาแยกได้ดังนี้ ในแง่ของประสิทธิผลตามแนวคิดของอัลมอนด์ การที่หอการค้าไทยมีสมาชิกที่เข้าไปสัมพันธ์กับการเมือง สามารถถือเป็นปัจจัยเหตุหนึ่งที่เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มได้ เพราะการมีสมาชิกเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองถือเป็นความสามารถของกลุ่มในการระดมปัจจัยพื้นฐานสนับสนุนในเชิง สมาชิก ซึ่งลักษณะของสมาชิกจะเป็นหนึ่งในตัวกำหนดศักดิ์ศรีของกลุ่มที่ปรากฏต่อสังคม ดังนั้นการที่หอการค้าไทย ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองจึงเป็นลักษณะพิเศษเฉพาะที่ทำให้หอการค้าไทยมีปัจจัยพื้นฐานที่เหนือกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่นในสังคม โดยกลุ่มยิ่งมีความสามารถในการระดมปัจจัยพื้นฐานมากเท่าไรโอกาสในการได้รับประสิทธิผลก็จะสูงตามไปด้วย

นอกจากนี้การที่สมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยได้เข้าไปสัมพันธ์กับการเมือง ยังให้ประโยชน์แก่กลุ่มในเชิงคุณภาพผู้นำ เนื่องจากการเข้าไปดำรงตำแหน่งหรือมีความสัมพันธ์ทางการเมือง ได้ทำให้สมาชิกของหอการค้าไทย มีแนวโน้มที่จะมีความรอบรู้เรื่องราวและกระบวนการต่อรองทางการเมืองมากกว่าบุคคลโดยทั่วไป อันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารกลุ่มเพราะผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้กลุ่มประสบความสำเร็จในการเรียกร้องมากกว่ากลุ่มอื่น การที่หอการค้าไทยมีปัจจัยพื้นฐานทางสมาชิกในลักษณะดังกล่าว ยังสอดคล้องกับปัจจัยที่กำหนดประสิทธิผลของกลุ่มผลประโยชน์ตามแนวคิด ของ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ที่ได้กำหนดลักษณะของกลุ่มที่จะประสบความสำเร็จไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ที่จะประสบความสำเร็จ ปัจจัยหนึ่งมาจากการที่ ผู้นำกลุ่มก็ต้องมีความสัมพันธ์กับชนชั้นทางอำนาจและพรรคการเมือง รวมไปถึงความพยายามที่จะเข้าไปเป็นหนึ่งในกลไกทางอำนาจเอง ซึ่งสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยมีลักษณะดังกล่าว โดยเป็นทั้งผู้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรงคือ เป็นกลไกทางอำนาจเอง และการมีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจทางการเมือง

ปัจจัยในเชิงสมาชิกข้างต้นยังเป็นการสร้างช่องทางและวิธีการของหอการค้าไทยในการเรียกร้องต่อระบบการเมือง ซึ่งอัลมอนต์ได้เสนอไว้ว่า กลุ่มที่มีสมาชิกของกลุ่มอยู่ในรัฐบาลรัฐสภาจะได้รับความสะดวกและมีสมรรถนะที่เพิ่มขึ้นในการเรียกร้อง และกลุ่มมักจะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกของกลุ่มกับผู้มีอำนาจทางการเมืองในการติดต่อ-เรียกร้องต่อระบบการเมือง ดังนั้นถ้ามองตามแนวคิดดังกล่าว การที่หอการค้าไทยมีสมาชิกเข้าไปสัมพันธ์กับการเมือง ผ่านทางการดำรงตำแหน่งที่เป็นทางการและความสัมพันธ์รูปแบบอื่นก็น่าที่จะทำให้หอการค้าไทย ได้รับความสะดวกและมีสมรรถนะที่เพิ่มขึ้นในการเรียกร้องผลประโยชน์ โดยที่สมาชิกหอการค้าไทยมีแนวโน้มที่จะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวช่วยในการติดต่อและผลักดันข้อเรียกร้องของกลุ่มต่อระบบการเมือง ตามแนวทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำ กลุ่มผลประโยชน์ และกระบวนการกำหนดนโยบาย

ฉะนั้น โดยอาศัยปัจจัยเชิงสมาชิกหอการค้าไทยจึงมีความสามารถทางช่องทางการเรียกร้องในรูปแบบต่างๆ คือ การอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการติดต่อ (personal connection) การมีสมาชิกกลุ่มในกระบวนการกำหนดนโยบายการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางการเมืองซึ่งเป็นพลังหลักในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ รวมถึงการสร้างสายสัมพันธ์กับสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง

จากภาพรวมทั้งหมดตามความสอดคล้องของทฤษฎีและตัวอย่างตามปรากฏการณ์นำไปสู่ข้อสรุปวิเคราะห์ของงานวิจัยนี้ว่า การที่หอการค้าไทยมีสมาชิกเข้าไปสัมพันธ์ทางการเมืองทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการนั้น เป็นปัจจัยที่นำมาซึ่งส่วนหนึ่งแห่งประสิทธิผลของกลุ่มตามแนวทฤษฎี และเป็นการสร้างช่องทางให้หอการค้าไทยมีวิธีการดำเนินการเรียกร้องที่สามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย รวมถึงเป็นการนำหอการค้าไทยเข้าไปเชื่อมโยงกับการเมืองโดยได้รับประโยชน์ผ่านทางเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกกับผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มีบทบาทสูงในการกำหนดนโยบาย โดยสมาชิกของหอการค้าไทยมีแนวโน้มที่จะใช้ความสัมพันธ์ทางการเมืองที่มีให้การช่วยเหลือแก่กลุ่มหอการค้าไทย ซึ่งตัวสมาชิกจะได้รับผลตอบแทนในแง่ของศักดิ์ศรี สถานะทางสังคม และความเชื่อถือจากสมาชิกทั่วไป

โดยก่อนการศึกษา “หอการค้าไทย” ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานการศึกษาไว้ดังนี้ หอการค้าไทยมีลักษณะสำคัญทางปัจจัยอย่างน้อย 2 ประการ ซึ่งมีลักษณะสำคัญต่อความเข้มแข็งและการค้า สถานภาพในฐานะกลุ่มผลประโยชน์

**ปัจจัยที่ 1** หอการค้าไทย เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีปัจจัยระดับโครงสร้าง อันได้แก่ลักษณะเฉพาะของกลุ่ม โครงสร้างขององค์กร และเครือข่ายความสัมพันธ์ในระดับองค์กรที่หอการค้ามีต่อรัฐและกลุ่มผลประโยชน์อื่น (กลุ่มผลประโยชน์อื่นในที่นี้หมายถึงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับหอการค้าไทย คือ สภาหอการค้าประเทศไทย หอการค้าจังหวัด และคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน) ช่วยเสริมให้หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็งและดำรงสภาพอยู่ได้

**ปัจจัยที่ 2** หอการค้าไทย เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีปัจจัยระดับบุคคล ช่วยเสริมสถานภาพและความเข้มแข็งให้แก่กลุ่ม เนื่องจากสมาชิกระดับนำของหอการค้าไทยมีลักษณะเป็นชนชั้นนำในองค์กร และเป็นชนชั้นนำทางเศรษฐกิจการเมือง ที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ทางการเมืองใน 2 รูปแบบ คือ

: แบบเป็นทางการ การที่สมาชิกระดับนำของหอการค้าไทยเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นทางการโดยตรง ในที่นี้หมายถึง ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรี

: แบบไม่เป็นทางการ คือ การที่สมาชิกระดับนำของหอการค้าไทยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดส่วนตัวกับผู้มีอำนาจทางการเมือง ผ่านรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติ เพื่อนร่วมสถาบัน หุ้นส่วนธุรกิจ และอื่น ๆ

## ซึ่งทั้ง 2 ปัจจัย ส่งผลต่อรูปแบบและศักยภาพในการเข้าถึง (ACCESS) กระบวนการทางการเมืองของหอการค้าไทย

จากปัจจัย 1 ผลการศึกษาพบว่า หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีปัจจัยระดับโครงสร้างที่ช่วยเสริมสร้างสถานภาพและความเข้มแข็ง ซึ่งจะกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. พิจารณาจาก โครงสร้างภายในองค์กร คือ หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะสำคัญทางโครงสร้างสอดคล้องตามทฤษฎี โดยมี (การจัด) โครงสร้างองค์กรแบบถาวรตามหลักการแบ่งงานกันทำ ซึ่งแยกชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ (กรุณาดูรายละเอียดในบทที่ 3) ช่วยให้หอการค้าไทยมีการดำเนินงาน ที่เป็นระบบ มีระเบียบ กฎข้อบังคับ โดยทิศทางการดำเนินงานหรือเป้าหมายของกลุ่ม จะผ่านขั้นตอนและกระบวนการที่ถูกกำหนดไว้ตามลำดับขั้น ทำให้สายการดำเนินงานต่าง ๆ มีความชัดเจนและให้ผลตามเป้าหมาย (กรุณาดูรายละเอียดหน้า 162)

และศักยภาพภายในของหอการค้าไทยที่สำคัญคือ การมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคงจากระบบการจัดบริหารการเงินที่มีประสิทธิภาพ ทำให้หอการค้าไทยมีรายได้มากกว่ารายจ่าย (ดูรายละเอียดหน้า 164) ดังนั้น “ทุน” ที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่ม จึงไม่เป็นปัญหาสำหรับหอการค้าไทย

อาจกล่าวได้ว่า การที่หอการค้าไทยมีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบถาวร ได้ช่วยเพิ่มความสามารถในการจัดการเป้าหมายเพื่อเลือกสรรข้อเรียกร้องมาใช้ได้ง่าย รวมถึงสามารถบริหารงานที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์เฉพาะ คือ มีทั้งบริการต่าง ๆ ที่องค์กรจัดหาให้แก่สมาชิก (กรุณาดูรายละเอียดในบทที่ 3) และผลประโยชน์ร่วม คือ การเรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ ในนามของกลุ่ม (กรุณาดูรายละเอียดในบทที่ 4 ช่วงต้น)

ดังนั้น หอการค้าไทยจึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่จัดได้ว่าเป็น “องค์กร” โดยมีโครงสร้างเป็นสายใยหลักยึดโยงการดำรงอยู่ขององค์กร (กรุณาดูรายละเอียดแนวคิดองค์กรในบทที่ 2)

## 2. พิจารณาจาก โครงสร้างภายนอกองค์กร

### 2.1 ความสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์อื่น

หอการค้าไทย เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีเครือข่ายทางโครงสร้างสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์หลัก ๆ ที่ทำการศึกษา 4 กลุ่มด้วยกัน คือ

- ก. สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย  
 ข. หอการค้าจังหวัด  
 ค. สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย  
 ง. สมาคมธนาคารไทย
- } ผ่านในนามคณะกรรมการร่วม  
 } ภาคเอกชน (กกร.)

โดยโครงสร้างความสัมพันธ์ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ทั้ง 4 และหอการค้าไทย ถือเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน นั่นคือ กลุ่มผลประโยชน์ทั้ง 5 ถูกยึดโยงไว้ด้วยความจำเป็นทางโครงสร้างที่ทำให้ไม่อาจแยกกันได้โดยเด็ดขาด (กรุณาดูรายละเอียดในบทที่ 3) โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวพิจารณาได้จากทั้ง ระเบียบของโครงสร้างองค์กร และกลุ่มผู้บริหารของทั้ง 5 กลุ่มผลประโยชน์ ที่เป็นผู้บริหารกลุ่มเดียวกัน นั่นคือ ถ้าหอการค้าไทยมีผู้บริหารชุด A ผู้บริหารชุด A จะเข้าไปเป็นผู้บริหารเอง ทั้งสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หอการค้าจังหวัด และคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน รวมไปถึงกิจกรรมที่ทำร่วมกัน เป็นต้น ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่ความเป็นพันธมิตรระหว่างกลุ่ม และพลังในการต่อรองกับรัฐ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มช่องทางการเข้าถึงทางการเมือง (ACCESS) (ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4) ที่มีมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่น และการที่กลุ่มผลประโยชน์หนึ่งกลุ่มผลประโยชน์ใด มีเครือข่ายหรือมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นที่มีลักษณะและเป้าหมายในการเรียกร้องใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกัน โดยมีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องต่อรัฐในผลประโยชน์ร่วมบางประการ นำที่จะประกันความสำเร็จ ส่งผลดี และเป็นการเพิ่มพลังในการต่อรองต่อกลุ่ม มากกว่าการที่กลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ จะต้องเคลื่อนไหวอย่างโดดเดี่ยว ขาดซึ่งกลุ่มหรือองค์กรที่ให้การสนับสนุน

จากปัจจัยที่ 2 พบว่า

สมาชิกระดับนำของหอการค้าไทย มีลักษณะเป็นชนชั้นนำในองค์กรและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจการเมือง จริงตามสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งพบการที่ไปสัมพันธ์ใน 2 รูปแบบ คือ

1. การเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองแบบเป็นทางการความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ พบว่าเกิดขึ้นอย่างมากมาและเด่นชัดระหว่างสมาชิกระดับนำของหอการค้าไทยกับการเมือง ตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงก่อนการร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2541 (รายละเอียดกรุณาดูบทที่ 4) โดยสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยจะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ ทั้งการดำรงตำแหน่งเป็นวุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรี (ดูรายละเอียดจากตารางในบทที่ 3) เฉพาะ

อย่างยิ่ง การดำรงตำแหน่งในสายนิติบัญญัติ คือ การดำรงตำแหน่งเป็นวุฒิสมาชิกจะเป็นสัดส่วนที่มากที่สุด

ที่สำคัญคือ การเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยส่วนใหญ่ของสมาชิกระดับนำของหอการค้าไทย มิได้เข้าไปตามวิถีแห่งประชาธิปไตยที่ผ่านการเลือกตั้ง แต่เป็นการเข้าไปดำรงตำแหน่งผ่านกระบวนการ “แต่งตั้ง” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่ประเทศไทยตกอยู่ในระบอบการปกครองแบบ “เผด็จการทหาร” และ ช่วง “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”

## 2. การเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองแบบไม่เป็นทางการ

การศึกษาความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ พบว่า ยาก ซับซ้อน และมีความละเอียดอ่อนของข้อมูลในการทำให้เด่นชัดและเห็นในเชิงประจักษ์มากกว่าความสัมพันธ์ในลักษณะแรก อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้ระหว่างสมาชิกระดับนำของหอการค้าไทยและการเมือง พบว่า มี 4 รูปแบบ คือ

1. ความสัมพันธ์จากการร่วมทุนธุรกิจ
2. ความสัมพันธ์ที่เกิดจากความใกล้ชิดส่วนตัว
3. ความสัมพันธ์ในเชิงการเป็นเพื่อนร่วมสถาบัน
4. ความสัมพันธ์ในเชิงเครือข่ายโยงใย

(กรุณาดูรายละเอียดในตอนต้นบทที่ 4)

ซึ่งความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการดังกล่าว ตั้งอยู่บนรูปแบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่าง ผู้มีอำนาจการเมืองและนักธุรกิจ ซึ่งรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะนี้มิได้เกิดขึ้นกับสมาชิกระดับนำทุกคนของหอการค้าไทย แต่เกิดขึ้นในลักษณะจำเพาะเฉพาะบุคคล

การเข้าไปสัมพันธ์ทางการเมืองของสมาชิกระดับนำของหอการค้าไทยใน 2 รูปแบบดังกล่าว ได้ส่งผลในเชิงประจักษ์อย่างไรต่อ “หอการค้าไทย” นั้น ต่อประเด็นนี้ ผู้วิจัยมีข้อมูลที่มีในการวิจัยทำให้เห็นเด่นชัดได้ไม่มากนัก ซึ่งอาจทำให้คลุมเครือต่อการยืนยันว่า ปัจจัยในประเด็นนี้มีผลต่อความเข้มแข็งและต่อสถานภาพของหอการค้าไทย หรือไม่ ในการยืนยันสมมติฐาน

อย่างไรก็ดี แม้ผลทางข้อมูลจะไม่เด่นชัดนัก แต่ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับหอการค้าไทย ทั้งการดำรงอยู่ในช่วงการปกครองแบบเผด็จการ การถูกเลือกให้เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับการยอมรับจากรัฐ ประจวบเหมาะกับความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกระดับนำกับผู้นำทางการเมือง (กรุณาดูตอนต้นบทที่ 4) ก็น่าที่จะยืนยันได้ถึงผลของปัจจัยสมาชิกในเชิงสำคัญ ที่สำคัญคือ ภายใต้กรอบทฤษฎีที่ผู้วิจัยนำมาใช้ เชื่อว่า กลุ่มผลประโยชน์ใดที่อาศัย



ความสัมพันธ์ส่วนตัวติดต่อกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบทางการเมือง โดยการสร้างสายสัมพันธ์เชิง  
อุปถัมภ์กับผู้ใช้อำนาจทางการเมือง หรือการที่กลุ่มผลประโยชน์ใดมีตัวแทนของกลุ่มอยู่ใน  
กระบวนการกำหนดนโยบาย จะทำให้ผลประโยชน์ของกลุ่มนั้นๆ เด่นชัด และนำมาซึ่ง  
ประสิทธิผลของกลุ่มในที่สุด

ดังนั้น การที่สมาชิกระดับนำของหอการค้าไทยเข้าไปสัมพันธ์กับการเมือง จึงน่าจะเป็น  
ปัจจัยที่เป็นลักษณะสำคัญเฉพาะกลุ่ม ที่ช่วยส่งผลให้หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มี  
ผลประโยชน์ของกลุ่มเด่นชัด มีความเข้มแข็ง และมีสถานภาพที่มั่นคงกลุ่มหนึ่งในบรรดากลุ่ม  
ผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมืองไทย



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายและเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย หอการค้าไทย ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางกระบวนการทางการเมือง ด้วยการเก็บข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์ ตามแนวทางปัญหา สมมติฐาน และวัตถุประสงค์ในการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ ได้นำมาสรุปของการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. หอการค้าไทย เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองประเภทที่มีการจัดองค์กร คือ มีลักษณะเป็นทางการตามทฤษฎีการแบ่งประเภทกลุ่มผลประโยชน์ของอัลมอนต์ที่มีประวัติในการจัดตั้งที่ยาวนาน เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่กำเนิดมาพร้อมกับการมีประชาธิปไตยขึ้นในเมืองไทย ในระยะแรกของการจัดตั้งมิได้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอข้อเรียกร้องเข้าสู่ระบบการเมืองแต่เป็นไปเพื่อการพบปะสังสรรค์ระหว่างผู้ประกอบการค้าซึ่งเป็นพื้นฐานการรวมกลุ่มตามทฤษฎี คือ การที่สมาชิกกลุ่มมีจุดร่วมจุดใดจุดหนึ่งที่เหมือนกัน การดำเนินการของหอการค้าไทยในระยะแรกไม่ประสบความสำเร็จเป็นผลจากนโยบายของรัฐไทยในขณะนั้นที่ไม่สนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มเกิดขึ้น เนื่องจากปัญหาทางอุดมการณ์ระหว่างสมาคมจีนต่างๆ กับรัฐไทยในขณะนั้น

2. หอการค้าไทยได้เข้ามาใกล้ชิดกับกระบวนการทางการเมือง ในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผ่านทางสมาชิกกลุ่มในสมัยนั้น ที่เป็นพ่อค้า-นักธุรกิจ ที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์กับผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยผู้มีอำนาจทางการเมืองหลายคนได้เข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญในหอการค้าไทย ส่งผลให้หอการค้าไทยกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่เข้าไปเกี่ยวพันกับกระบวนการทางการเมืองผ่านทางเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ และทางความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นนำทางธุรกิจซึ่งเป็นสมาชิกกลุ่มส่งผลให้มุมมองทางการศึกษาที่มีต่อหอการค้าไทยในอีกแง่มุมหนึ่ง ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีสถานะอีกสถานะ คือ เป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นทางการผ่านทางความสัมพันธ์ในรูปแบบดังกล่าว

3. การเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐไทย ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาสถานะภาพและบทบาทของหอการค้าไทยในกระบวนการทางการเมืองซึ่งสามารถมองเห็นเด่นชัดได้ในสองช่วงเวลา คือ ในช่วงของการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่รัฐไทย มีแนวนโยบายเศรษฐกิจที่หันมาให้ความสำคัญกับการค้าการลงทุนและนำระบบเศรษฐกิจ

ของประเทศเข้าไปผูกกับระบบเศรษฐกิจโลก หอการค้าได้มีบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนองค์กรภาคธุรกิจเอกชนที่เป็นทางการโดยได้รับการรองรับสถานะตามกฎหมายแห่งรัฐ คือ มีการตราพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 ขึ้นทำให้หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีสถานภาพเหนือกลุ่มผลประโยชน์อื่นในแง่ของศักดิ์และสิทธิเชิงกฎหมายทำให้หอการค้าไทยเกิดการพัฒนาในเชิงโครงสร้างองค์กรและเครือข่ายสมาชิก เนื่องจาก ข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติ ทำให้เกิดการจัดตั้ง สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และหอการค้าจังหวัดซึ่งเป็นสิ่งที่จะช่วยเสริมสร้างสถานภาพและบทบาทของหอการค้าไทยขึ้น แต่ในอีกทางหนึ่งหอการค้าก็กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ถูกรัฐควบคุมและจำกัดบทบาทด้วยข้อกำหนดทางกฎหมายด้วยในขณะเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางนโยบายเศรษฐกิจ ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่หันมาให้ความสำคัญกับการส่งออกทดแทนการนำเข้าเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเน้นความสำคัญที่ภาคธุรกิจเอกชนในฐานะที่เป็นผู้ที่ประสบปัญหาและเป็นผู้รู้ปัญหาโดยตรง เป็นเหตุสำคัญอีกประการที่ก่อให้เกิดการพัฒนาบทบาทของการค้าไทย เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้น ได้ใช้รูปแบบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในแนวทางของ Corporatism โดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ หอการค้าไทยที่ถูกดึงเข้าไปเป็นหนึ่งในตัวแทนองค์กรภาคธุรกิจเอกชนที่เข้าร่วมใน กรอ. จึงมีสถานภาพเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีช่องทางและเป็นหนึ่งในกระบวนการทางการเมืองในเชิงการกำหนดนโยบายโดยตรง

ส่งผลให้หอการค้าไทย ได้รับการยอมรับและถูกจับตามองในฐานะกลุ่มผลประโยชน์หลักทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ยังส่งผลทำให้เกิดการขยายและปรับโครงสร้างองค์กรภายในของหอการค้าไทย ให้มีความเป็นองค์กรสูงขึ้นโดยมีการเพิ่มฝ่ายงานและบุคคลากรเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บข้อมูลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำเป็นข้อเรียกร้องและนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุม กรอ. การเติบโตและการขยายตัวของหอการค้าจังหวัด ที่เป็นฐานสมาชิกของหอการค้าไทยในปัจจุบันก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน เพราะภาครัฐต้องการให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในระดับจังหวัดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์กรที่เป็นตัวแทนของภาคธุรกิจในระดับจังหวัดเพื่อก่อให้เกิดเอกภาพในการประสานงาน

ดังนั้นการเข้าไปมีบทบาทของหอการค้าไทยในกระบวนการทางการเมืองไทย จึงมีความสัมพันธ์โดยตรงที่ลักษณะเฉพาะกลุ่มของหอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้า ซึ่งมีประโยชน์ของกลุ่มสอดคล้องหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบายหลักของรัฐในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับภาวะการณ์หรือปัญหาในเรื่องเศรษฐกิจการค้าการลงทุน

4. ผลจากข้อมูลการวิจัยและการวิเคราะห์ตามทฤษฎี เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ คือ

ทั้งปัจจัยในระดับโครงสร้างและปัจจัยในระดับบุคคล (สมาชิก) เป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมให้หอการค้าไทยมีความเข้มแข็งและดำรงสถานภาพอยู่ได้ สรุปได้ดังนี้ คือ

#### 4.1 ปัจจัยในระดับโครงสร้าง

##### 4.1.1 ปัจจัยจากโครงสร้างภายในกลุ่ม

หอการค้าไทยมีการจัดรูปแบบการบริหารแบบองค์การ โดยมีการแบ่งสายการบังคับบัญชาและแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะฝ่าย โดยหอการค้าไทยตั้งแต่แรกจัดตั้งจนถึงปัจจุบัน มีการปรับโครงสร้างองค์การภายในครั้งใหญ่สองครั้งด้วยกัน คือ ในช่วงหลังการประกาศพระราชบัญญัติหอการค้า 2509 และ หลังการเข้าร่วมเป็นตัวแทนภาคเอกชนในคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน ซึ่งหอการค้าก็ได้ปรับปรุงรูปแบบขององค์กรตลอดมาตามขอบข่ายของงานที่มีเพิ่มมากขึ้น

ในปัจจุบันหอการค้าไทยแบ่งการบริหารองค์การภายในออกเป็นสองส่วน โดยในส่วนการกำหนดนโยบายจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ที่ได้รับการเลือกตั้งหรือเป็นตัวแทนของสมาชิกทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งคณะกรรมการของหอการค้าไทยจะประกอบไปด้วยคณะกรรมการหลายฝ่ายเพื่อรับผิดชอบงานในแต่ละส่วน มีคณะกรรมการหลักคือ คณะกรรมการหอการค้าไทย คณะกรรมการบริหารหอการค้าไทย คณะกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัด คณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการสาขาอาชีพ ขณะที่การปฏิบัติงานทั่วไปจะอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของสำนักเลขาธิการโดยมีเลขาธิการหอการค้าไทยเป็นผู้รับผิดชอบดูแล ภายใต้การบริหารของนักบริหารมืออาชีพที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการให้มาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการหอการค้าไทย สำนักเลขาธิการมีสายงานหลักสองสาย คือ

สายงานธุรการและสายงานวิชาการ ประเด็นที่น่าสนใจ หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีแหล่งข้อมูลทางวิชาการขนาดใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มผลประโยชน์อื่นคือ มีมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยเป็นแหล่งข้อมูลทางวิชาการ ซึ่งหมายถึงหอการค้าไทยมีโครงสร้างที่เป็นทุนในการระดมข้อมูลที่สูงกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่น

การจัดโครงสร้างองค์กรของหอการค้าไทยเป็นการจัดโครงสร้างองค์กรที่รวมอำนาจเข้าส่วนกลาง โดยอำนาจการตัดสินใจจะอยู่ที่คณะกรรมการกลาง อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการของหอการค้าไทยโดยส่วนใหญ่จะมาจาก นักธุรกิจการค้าระดับนำของประเทศและภูมิภาค ซึ่งมีประสบการณ์และคุณสมบัติเฉพาะตัวที่ทำให้ระบบการบริหารงานของหอการค้า

ไทยมีแนวโน้มเป็นแบบมืออาชีพซึ่งส่งผลดีในแง่ของความเร็วในการตัดสินใจและประเด็นปัญหาไม่แตกแยก แต่อาจส่งผลต่อความเชื่อมั่นของสมาชิกโดยรวมที่จะเกิดความไม่ไว้วางใจว่า คณะกรรมการอาจจะให้ความสนใจเฉพาะปัญหาที่มีผลกระทบต่อธุรกิจภายในกลุ่มมากกว่าจะเห็นแก่ประโยชน์ของสมาชิกส่วนใหญ่

สำหรับโครงสร้างการปฏิบัติงานประจำของหอการค้าไทย เป็นการจัดโครงสร้างองค์กรแบบสายงานหลักและจัดแผนงานตามหน้าที่การงาน ซึ่งการจัดรูปแบบดังกล่าวจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการขยายองค์การเมื่องานในแผนกมีมากขึ้น จัดเป็นการเตรียมพร้อมของหอการค้าไทยที่ทำให้หอการค้าไทยไม่เกิดปัญหาเมื่อมีการขยายขอบข่ายงานขององค์กร และหอการค้าไทยยังเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ประสบความสำเร็จในแง่การระดมทุน ( Mobilize ) จากรายได้หลักที่มาจาก การออกใบรับรองแหล่งกำเนิดสินค้าทำให้หอการค้าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้เปรียบกลุ่มผลประโยชน์อื่น เพราะทรัพยากรทางการเงินเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่ม การที่หอการค้าไทยมีโครงสร้างการบริหารแบบองค์กร ช่วยให้หอการค้าไทยมีความมั่นคงในการดำเนินการเพราะการมีโครงสร้าง จะทำให้เกิดความชัดเจนและหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการดำเนินการเรียกร้อง และความจำเป็นที่กลุ่มผลประโยชน์ควรมีการจัดโครงสร้างองค์กร ได้ถูกยืนยันด้วยข้อเสนอของมนตรี เจริญวิทย์การ และสุจิต บุญบงการ ที่ว่าการแก้ไขปัญหาความอ่อนแอของกลุ่มผลประโยชน์ไทย ควรใช้การจัดองค์กรเป็นเครื่องมือ เนื่องจากการดำเนินการจัดตั้งและการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย การจัดระเบียบขององค์กรและระบบเครือข่ายความสัมพันธ์กลุ่มยังมีอยู่น้อยมากทำให้เป็นจุดอ่อนในการดำเนินการเรียกร้อง เพราะการจัดตั้งองค์กรให้มีความถาวรและมีการจัดการบริหารจะทำให้กลุ่มดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการที่หอการค้าไทยซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดโครงสร้าง การมีโครงสร้างองค์กรจึงเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่น่าความเข้มแข็งและสถานการณ์ที่มั่นคงของการเป็นกลุ่มผลประโยชน์มาสู่หอการค้าไทย

ลักษณะโครงสร้างกลุ่มประการต่อมา คือ หอการค้าไทย เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้าอื่น ทับซ้อนอยู่ภายใต้โครงสร้างเดียวกัน คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าจังหวัด โดย หอการค้าไทยมีฐานะตามกฎหมายเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและหอการค้าจังหวัดมีฐานะเป็นสมาชิกของหอการค้าไทยอีกทีหนึ่ง

ความสัมพันธ์ระหว่างหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยนั้น เป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดในฐานะสถาบันพี่น้อง ที่มีคณะกรรมการและผู้บริหารกลุ่มเดียวกัน

ดังนั้นนโยบายของทั้งสองสถาบันจึงน่าจะไปในทิศทางเดียวกัน จุดที่แตกต่าง คือ สมาหาคารค้าแห่งประเทศไทย มีสถานภาพสูงกว่าในเชิงสถาบัน คือ เป็น Peak Organization ของกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้า และเน้นบทบาทในการติดต่อการค้าระหว่างประเทศมากกว่าหอการค้าไทย ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในทางหลักการ จัดเป็นรูปแบบของโครงสร้างองค์กรแบบสาขา ความสัมพันธ์ดังกล่าว ทำให้หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้เปรียบในการดำเนินการเรียกร้อง เพราะ สามารถเรียกร้องผลประโยชน์ได้โดย ผ่านในนามของกลุ่มและในนามของสมาหาคารค้าแห่งประเทศไทย คือ มีช่องทางในการเรียกร้องที่มากขึ้นและอาศัยความสัมพันธ์ที่มีกับสมาหาคารค้าแห่งประเทศไทยโดยอาศัยสถานะ Peak Organization ของสมาหาคารค้าแห่งประเทศไทย เพิ่มน้ำหนักและความสำคัญของข้อเรียกร้องที่มาจากหอการค้าไทย ตลอดจนการเข้าร่วมกับภาครัฐและภาคเอกชนอื่นๆ ในนามของสมาหาคารค้าแห่งประเทศไทย

หอการค้าจังหวัดสัมพันธ์กับหอการค้าไทย ในลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่อกัน โดยทั่วไปแล้วการจัดโครงสร้างของหอการค้าจังหวัดมีลักษณะเหมือนกับหอการค้าไทย การผลักดันและเสนอประเด็นปัญหาของหอการค้าจังหวัดที่เสนอผ่านหอการค้าไทย จะเป็นประเด็นปัญหาทางการค้าและเศรษฐกิจที่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ในระดับการประสานงานภายในจังหวัด หอการค้าไทยต้องเข้าไปรับผิดชอบดูแลงานและปัญหาของหอการค้าจังหวัด ซึ่งหอการค้าไทยได้ดำเนินการด้วยการจัดแผนพัฒนาหอการค้าจังหวัดอย่างต่อเนื่องโดยการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารของจังหวัดขึ้น การที่หอการค้าไทยเป็นองค์กรนำสูงสุดของหอการค้าทั่วประเทศโดยมีหอการค้าจังหวัด 75 จังหวัดเป็นฐานสมาชิก ย่อมเป็นพลังสนับสนุนสำคัญในการต่อรองข้อเรียกร้องของหอการค้าไทย เพราะหอการค้าจังหวัดเป็นการแสดงถึงสถานภาพของหอการค้าไทย ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีฐานสมาชิกทั่วประเทศนอกจากนี้หอการค้าจังหวัดยังเป็นแหล่งข้อมูลทางการค้าและเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นที่ช่วยให้การรวบรวมประเด็นปัญหาเพื่อนำเสนอเป็นข้อเรียกร้องของหอการค้าไทยมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดของข้อมูลมากยิ่งขึ้น ดังนั้นหอการค้าจังหวัด จึงถือเป็นโครงสร้างย่อยภายใต้การกำกับดูแลของโครงสร้างใหญ่ และโครงสร้างรายย่อยเหล่านี้เมื่อนำมารวมกันแล้วก็คือฐานกำลังที่ช่วยเสริมความมั่นคงให้สถานะของโครงสร้างใหญ่ คือ หอการค้าไทย

#### 4.1.2 ปัจจัยจากความสัมพันธ์ทางโครงสร้างภายนอกองค์กร

จากการวิจัยพบว่า หอการค้าไทยมีความสัมพันธ์ทางโครงสร้างภายนอกองค์กรกับสององค์กรที่สำคัญ คือ คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน และ คณะกรรมการร่วม

ภาครัฐและเอกชน ความสัมพันธ์ที่ หอการค้าไทยมีต่อ คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ที่เป็นการรวมตัวกันของภาคเอกชนที่สำคัญ 3 สถาบัน คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทยและ สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเพื่อร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของภาคเอกชนในการผลักดันข้อเรียกร้องต่อรัฐ นั้น เป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่ผ่านในนามของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยในทางหลักการ เนื่องจากเมื่อมีการร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชนระดับประเทศนั้น จำเป็นต้องผ่านในนามของ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เพราะ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยมีสถานภาพที่สูงกว่าหอการค้าไทย ในทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัตินั้นกรรมการของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยที่เข้าร่วมประชุมใน กกร. ก็คือ คณะกรรมการชุดเดียวกับหอการค้าไทยโดยไม่มีสัดส่วนตัวแทนของสมาคมการค้าหรือหอการค้าต่างประเทศรวมอยู่ด้วย ดังนั้นในความเป็นจริงข้อเรียกร้องที่นำเข้าสู่ที่ประชุม กกร. ในนามของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยก็คือ ข้อเรียกร้องที่มาจากหอการค้าไทย ภายหลังจากการจัดตั้ง กกร. มีข้อเรียกร้องและผลประโยชน์จำนวนไม่น้อยที่หอการค้าต้องผลักดันผ่านในนาม กกร. เพื่อนำเข้าสู่ส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง

ผลดีที่ช่วยเสริมสถานภาพและความเข้มแข็งของหอการค้าไทย คือ การมีความสัมพันธ์ทางโครงสร้างกับ กกร. ทำให้ หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีโอกาสที่จะได้รับผลสำเร็จตามข้อเรียกร้องในสัดส่วนที่มากขึ้น โดย หอการค้าไทยอาศัยความสัมพันธ์ทางโครงสร้างกับ กกร. เพิ่มช่องทางในการผลักดันข้อเรียกร้องเพิ่มอีกช่องทางหนึ่งเข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่ง หอการค้าไทยจะได้รับประโยชน์โดยตรงในกรณีที่ประเด็นปัญหาเฉพาะของหอการค้าไทย ได้รับการเรียกร้องเข้าสู่ระบบการเมืองในนามของ กกร. เนื่องจากการนำเสนอในนามของ กกร. ถือเป็นการเรียกร้องภายใต้ข้อตกลงของสามภาคเอกชนหลัก ทำให้ข้อเรียกร้องมีโอกาสได้รับการตอบสนองในทางที่ดี และหอการค้าไทยยังจะได้รับประโยชน์จากข้อเสนออื่น ๆ ของ กกร. ที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของสามสถาบัน

ความสัมพันธ์ที่มีระหว่างหอการค้าไทย และ กกร. ถือเป็นการขยายเครือข่ายและสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ประเภทเดียวกัน รวมถึงเป็นแนวทางในการประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างกลุ่มภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นการเพิ่มศักยภาพในแง่พลังกลุ่มให้แก่หอการค้าไทย เพราะการทำให้เกิดเอกภาพขึ้นระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ประเภทเดียวกันย่อมเกิดประโยชน์ในการเรียกร้องมากกว่าการที่แต่ละกลุ่มจะดำเนินการเรียกร้องเพียงลำพัง อย่างไรก็ตามการเข้าร่วมในลักษณะดังกล่าวก็อาจส่งผลให้เกิดการละเลยของปัญหาระดับย่อยของแต่ละกลุ่มเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมในระดับมหภาค ดังนั้นหอการค้าไทยต้อง

สามารถสร้างดุลยภาพภายใต้ความสัมพันธ์ที่มีกับ กกร. คือ ไม่ทำให้กลุ่มต้องเสียหรือถูกจำกัด หนทางในการแก้ไขปัญหของสมาชิก อันจะส่งผลถึงเอกภาพภายในกลุ่มได้

ความสัมพันธ์ที่หอการค้าไทยมีต่อ คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน มีลักษณะ เช่นเดียวกับ ความสัมพันธ์ที่หอการค้าไทยมีต่อ กกร. คือเป็นความสัมพันธ์ที่อาศัยผ่านในนามสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยในทางหลักการแต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการผู้ปฏิบัติและข้อเรียกร้อง โดยตรงมาจากหอการค้าไทย หอการค้าไทยอาศัยเวที กกร. ในการนำเสนอข้อเรียกร้องหลาย ประการเข้าสู่ระบบการเมือง มีทั้งประเด็นปัญหา เช่น การแก้ไขกฎหมายในด้านภาษีที่เป็น อุปสรรคทางการค้า ข้อเสนอแนวทงนโยบายทางเศรษฐกิจที่มาจากผลสรุปการประชุมใหญ่ ประจำปีของหอการค้าไทย รูปแบบกลไกการดำเนินงานของ กกร. เป็นการเปิดโอกาสของภาครัฐ ในการดึงเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เป็นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ และเอกชนตามแนวทฤษฎี Corporatism ซึ่งส่งผลให้หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มี ลักษณะพิเศษ คือ ได้รับการยอมรับจากภาครัฐและมีช่องทางที่แน่นอนในการเสนอข้อเรียกร้องที่ ได้รับการสนับสนุนจากรัฐโดยตรง อาศัยโครงสร้างความสัมพันธ์ที่กลุ่มมีต่อรัฐ ภายใต้กลไกการ ดำเนินงานในรูป กกร. .หอการค้าไทยได้มีการพัฒนาในหลายด้าน ทั้งการพัฒนาโครงสร้างการ บริหารภายใน การขยายตัวองค์การขอบข่ายงานและจำนวนสมาชิก ซึ่งเป็นผลมาจากความ เชื่อมั่นและผลสำเร็จของกลุ่มในการนำเสนอข้อเรียกร้องที่สังคมและผู้ประกอบการรับรู้ เนื่องจาก กกร. โครงสร้างของ กกร. ทำให้หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้าสัมพันธ์กับการกำหนด นโยบายอย่างเป็นทางการในขั้นตอนการริเริ่มและการวางแผน

บทบาทของหอการค้าไทยภายใต้กลไก กกร. จึงเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทเป็น ตัวแสดงทางนโยบายที่ได้รับการยอมรับจากรัฐ

ดังนั้นการที่หอการค้าไทยอาศัยความสัมพันธ์ทางโครงสร้างกับ กกร. ทำให้หอการค้า ไทยเกิดการพัฒนาด้านต่างๆ มีช่องทางที่แน่นอนในการนำเสนอข้อเรียกร้องและทำให้ หอการค้าเป็นตัวแสดงในการเสนอนโยบายที่เป็นทางการที่ได้รับการยอมรับจากรัฐตลอดจนทำให้ กลุ่มได้รับความเชื่อถือเพิ่มขึ้นในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหลักของประเทศ ความสัมพันธ์ทางโครงสร้างดังกล่าวจึงเป็นการเสริมสร้างสถานภาพและความเข้มแข็งของ หอการค้าจริงตามสมมติฐาน

โดยสรุปแล้ว จากปัจจัยระดับโครงสร้างหอการค้าไทยได้อาศัยหอการค้าจังหวัดสร้าง ประโยชน์และความเข้มแข็งในเชิงพลังกลุ่มและข้อมูลทางเศรษฐกิจการค้า โดยมีสถานภาพของ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยไว้รองรับและเพิ่มน้ำหนักความสำคัญของปัญหาข้อเรียกร้อง



รวมถึงเป็นช่องทางหนึ่งในการนำเสนอประเด็นปัญหาเข้าระบบการเมือง โดยมีช่องทางเสริม คือ คณะกรรมการร่วมภาคเอกชนที่ก่อให้เกิดเอกภาพระหว่างกลุ่มในระดับมหภาค และนำไปสู่ คณะกรรมการร่วมภาครัฐเอกชนซึ่งเป็นความสัมพันธ์ร่วมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กับรัฐ ซึ่งทำให้ หอการค้าไทยได้รับผลดีในหลายด้านดังที่ได้กล่าวมา ได้ในที่สุด

#### 4.2 ปัจจัยในระดับบุคคล (สมาชิก)

ปัจจัยในระดับบุคคลที่ทำการศึกษานี้ ผู้วิจัยได้ใช้เกณฑ์จากการดำรงตำแหน่งใน หอการค้าไทย โดยเลือกศึกษาจากผู้ดำรงตำแหน่งในการบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก คือ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานหรือกรรมการหอการค้าไทยเป็นสำคัญ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นผู้นำกลุ่มในการบริหารและเป็นตัวแทนหลักของกลุ่มในการดำเนินการ เรียกร้องหรือเข้าร่วมกำหนดนโยบายกับรัฐ

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกระดับสูงซึ่งมีตำแหน่งสำคัญในหอการค้าไทย มีภูมิ หลังอาชีพเป็นเจ้าของกิจการหรือผู้บริหารระดับสูงของบริษัทที่ประกอบกิจการ ธุรกิจ-การค้า รวมถึง กลุ่มธุรกิจการเงิน-การธนาคารหรือที่เรียกรวมว่านักธุรกิจ สมาชิกระดับสูงของหอการค้า ไทยได้เข้าไปสัมพันธ์กับการเมือง จริง ตามสมมติฐาน โดยเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองใน 2 ลักษณะ คือ การเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองอย่างเป็นทางการ และการเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองอย่างไม่เป็นทางการ

การเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองอย่างเป็นทางการ ของสมาชิกระดับสูงของ หอการค้าไทย จะมีลักษณะที่สมาชิكدังกล่าวจะได้รับการแต่งตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งตำแหน่งทางนิติบัญญัติและตำแหน่งทางบริหาร จากผู้มีอำนาจทางการเมืองโดยตรง ซึ่ง ตำแหน่งที่ได้รับส่วนใหญ่มักจะเป็นตำแหน่งในทางนิติบัญญัติ คือ ตำแหน่งวุฒิสมาชิกและ กรรมการวุฒิสภา รูปแบบการเข้าไปดำรงตำแหน่งจากการแต่งตั้งดังกล่าว มีลักษณะต่อเนื่อง ตั้งแต่ สมัยจอมพลปอ. พิบูลสงคราม มาจนถึงปี 2541 ที่รัฐธรรมนูญใหม่กำหนดให้วุฒิสมาชิก ต้องมาจากการเลือกตั้งทำให้รูปแบบดังกล่าวยุติลง ส่วนการเข้าไปดำรงตำแหน่งในส่วนของการ บริหารนั้น มีปรากฏน้อยมาก จากการศึกษารูปแบบของความสัมพันธ์ที่สมาชิกของ หอการค้าไทยจะเข้าสู่การดำรงตำแหน่งทางการเมืองผ่านทาง การเลือกตั้งน้อยครั้ง และหากมี กรณีความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดขึ้น สมาชิกหอการค้าไทยที่ได้รับการเลือกตั้งจะลาออกจากการ ดำรงตำแหน่งในหอการค้าไทย โดยภายหลังการปฏิรูปการเมืองและผลจากการรัฐธรรมนูญ 2540

ได้ส่งผลให้รูปแบบการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ สมาชิกหอการค้าดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงลักษณะ

เป็นการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองผ่านช่องทางของการลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองแทนการแต่งตั้งเช่นในอดีต ทำให้สัดส่วนความสัมพันธ์ที่สมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเป็นทางการไปพร้อมๆกับการดำรงตำแหน่งในหอการค้าไทยลดน้อยตามลำดับ โดยรูปแบบความสัมพันธ์มีแนวโน้มไปสู่ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการเพิ่มมากยิ่งขึ้น

นอกจากการเข้าไปสัมพันธ์กับทางการเมืองอย่างเป็นทางการแล้ว ภายใต้ขอบเขตการวิจัยยังพบว่าสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยที่ทำการศึกษามีความสัมพันธ์ทางการเมืองในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ ตามลักษณะต่างๆ เช่น การสร้างความสัมพันธ์จากการเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจการค้าระหว่างสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทยกับผู้มีอำนาจทางการเมือง ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เห็นได้เด่นชัดตั้งแต่ช่วงการปกครองของคณะราษฎรจนถึงสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ที่สภาพการณ์เอื้อให้เกิดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนายทุนและผู้มีอำนาจรัฐ และจากความสัมพันธ์ที่เกิดจากการเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจการค้าระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองและสมาชิกระดับสูงของหอการค้าไทย บางโอกาสได้นำมาสู่ความสัมพันธ์ที่แนบแน่นมากขึ้นระหว่างกัน คือ ความสัมพันธ์ที่เป็นความใกล้ชิดส่วนตัวระหว่างบุคคล โดนมีตัวอย่างที่เห็นได้เด่นชัดจากความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างนายบรรเจิด ชลวิจารณ์ กับจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งสืบทอดมาจนถึงยุค จอมพลถนอม กิตติขจร และ นายอบ วสุรัตน์ ที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นอกจากนี้ ลักษณะความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการที่พบจากการศึกษา ยังมาจาก ความสัมพันธ์จากการเป็นเพื่อนร่วมสถาบัน ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการเป็นเครือญาติ ความสัมพันธ์ที่เกิดจากเครือข่ายทางธุรกิจ เป็นต้น

การที่สมาชิกของหอการค้าไทย เข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการนั้น เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบอุปถัมภ์และแนวคิดความร่วมมือระหว่างชนชั้นที่เชื่อว่า ความร่วมมือระหว่างชนชั้นมักจะเกิดขึ้นระหว่างชนชั้นนำทางธุรกิจและชนชั้นนำทางการเมือง โดยผู้มีอำนาจทางการเมืองจะเป็นผู้กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น โดยตั้งอยู่บนความต้องการในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันเป็นสำคัญ นั่นคือ ผู้มีอำนาจทางการเมืองต้องการอาศัยนักธุรกิจเป็นทุนในการแสวงหาและรักษาอำนาจทางการเมือง ขณะที่นักธุรกิจก็ต้องการให้ธุรกิจของตนได้รับการคุ้มครอง ซึ่งตำแหน่งทางการเมืองที่นักธุรกิจได้รับน่าจะเป็นผลตอบแทนภายใต้ความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน

ดังนั้นการที่ หอการค้าไทย เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีปัจจัยเชิงสมาชิกที่มีความสัมพันธ์ทางการเมืองทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ย่อมเป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมความเข้มแข็งและสถานภาพของหอการค้าไทย เพราะภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ทั้งสองลักษณะดังกล่าว ได้นำไปสู่แนวโน้มที่กลุ่มมีโอกาสจะได้รับการอุปถัมภ์ทางการเมืองภายใต้เครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ ขณะเดียวกันสมาชิกระดับสูงของกลุ่มที่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็มีแนวโน้มที่จะให้การช่วยเหลือหอการค้าไทยด้วยเช่นกัน และในตามทฤษฎีการที่กลุ่มผลประโยชน์ใดมีสมาชิกกลุ่มเข้าไปสัมพันธ์กับการเมือง

ทั้งในลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เป็นการชี้ให้เห็นว่า กลุ่มนั้นมีโอกาสได้รับประสิทธิผลและประสบความสำเร็จในการเรียกร้องมากกว่ากลุ่มอื่นเนื่องจากการที่สมาชิกกลุ่มเข้าไปสัมพันธ์กับการเมืองเท่ากับเป็นการสร้างช่องทางให้กลุ่มเข้าถึง (Access) ระบบการเมืองโดยตรง

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เน้นศึกษาเฉพาะปัจจัยในเชิงโครงสร้างและปัจจัยในเชิงสมาชิกที่มีผลต่อความเข้มแข็ง สถานภาพ และการดำรงอยู่ของหอการค้าไทย ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการที่กลุ่มผลประโยชน์ใดจะดำรงอยู่ได้นั้น ย่อมมีปัจจัยอื่นมาเป็นตัวกำหนด เช่น ปัจจัยในเรื่องบริบทสภาพแวดล้อมทั้ง ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างไรก็ตามภายใต้ขอบเขตวิจัยทำให้ผู้วิจัยจำเป็นต้องละไม่กล่าวถึงประเด็นดังกล่าว และคงจะขอสรุปไว้เพียงว่า การที่หอการค้าไทย เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสามารถในการดำรงอยู่ และมีสถานภาพที่เข้มแข็งในปัจจุบันเป็นผลมาจาก ปัจจัยระดับโครงสร้างและปัจจัยระดับบุคคล (สมาชิก) กลุ่มเป็นสำคัญ

## อภิปรายและข้อเสนอแนะ

ภายใต้เงื่อนไขและสภาพการณ์ของเศรษฐกิจโลกไร้พรมแดนในปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหาจากวิกฤติเศรษฐกิจและผลจากการปฏิรูปการเมืองที่ผ่านมาส่งผลโดยตรงต่อสถานะของหอการค้าไทย เนื่องมาจากปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดรอยร้าวขึ้นระหว่างหอการค้าไทยในส่วนกลางและหอการค้าจังหวัด เพราะจำนวนหอการค้าจังหวัดที่มีมากทำให้ปัญหาที่ต้องแก้ไขมีมากตามขณะที่สัดส่วนในการตอบสนองต่อปัญหาจากส่วนกลางไม่เพียงพอต่อความต้องการ อีกทั้งการที่หอการค้าไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีช่องทางในการประสานการร่วมมือกับรัฐบาลอย่างชัดเจนได้ทำให้หอการค้าไทยกลายเป็นกลุ่ม

ผลประโยชน์ที่เสมือนถูกกลืนไปเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ภาพที่ถูกนำเสนอต่อสังคมมีแต่การที่หอการค้าไทย ทำการรวบรวมประเด็นข้อเรียกร้องเสนอต่อภาครัฐแต่หอการค้าไทยขาดการติดตามว่าข้อเรียกร้องต่างๆได้รับการตอบสนองในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใด นั่นหมายถึงหอการค้าไทยไม่มีการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในการคัดค้านรัฐ และลักษณะเฉพาะของการที่กลุ่มเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าทำให้สังคมและกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกันมองว่า หอการค้าไทยเป็นกลุ่มของนายทุนที่เข้ามาแสวงหากำไรโดยร่วมมือกับภาครัฐ จึงมีเสียงเรียกร้องจากบางส่วน ต้องการให้หอการค้าไทยปรับตัวโดยเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมและชุมชน เพื่อปรับภาพลักษณ์ของกลุ่ม อีกทั้งผลจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมาก็แสดงให้เห็นว่า ตัวแทนจากกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้า เช่น ประธานหอการค้าไทยไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเพราะมีภาพลักษณ์ที่สังคมโดยทั่วไปเชื่อว่าต้องการใช้ตำแหน่งในการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์และกำไรมากกว่าการเข้ามาทำหน้าที่เพื่อประเทศชาติและสังคม ดังนั้นหอการค้าไทยควรมีการปรับตัวก่อนที่จะถูก อดบเทาในฐานะกลุ่มประโยชน์ในสายตาของสังคมโดยถูกแทนที่จากกลุ่มองค์กรนอกภาครัฐ (Non Governmental Organization) ซึ่งเริ่มมีบทบาทอย่างสูงในการต่อรองและเผชิญหน้ากับรัฐในการนำเสนอข้อเรียกร้องของกลุ่มในปัจจุบัน ตัวนการดำเนินการเรียกร้องข้อเสนอกที่เป็นประโยชน์โดยรวมต่อสังคมหรือเข้าไปสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นกิจกรรมเพื่อสาธารณกุศลที่ไม่มีการแสวงหากำไร

จากการที่ปัญหาทางเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อ สมาชิกของหอการค้าไทยในระดับมหภาค ข้อบังคับของพระราชบัญญัติ 2509 ที่กำหนดมิให้หอการค้าไทยยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ผู้วิจัยเห็นว่าควรได้รับการแก้ไข เพราะหากหอการค้าไทยสามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองได้ โดยเฉพาะผ่านการสนับสนุนพรรคการเมือง หอการค้าไทยก็จะมีตัวแทนที่จะทำหน้าที่นำข้อเรียกร้องของกลุ่มเข้าสู่ระบบการเมืองอย่างเป็นทางการและเป็นระบบ ซึ่งนอกจากจะเป็นการพัฒนารูปแบบการดำเนินการของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยแล้วยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันพรรคการเมืองอีกด้วย และยังทำให้หอการค้าสามารถติดตามและผลักดันข้อเรียกร้องได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องผ่านกลไกที่ต้องพึ่งพิงภาครัฐเป็นหลักเช่นในปัจจุบัน

ประเด็นที่อาจนำปัญหามาสู่อหการค้าไทย คือ จำนวนสมาชิกโดยเฉพาะจำนวนสมาชิกในส่วนกลาง คือ ในเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเมื่อเทียบจากธุรกิจ-การค้าทั้งหมดแล้ว มีธุรกิจ-การค้าที่เข้าเป็นสมาชิกหอการค้าไทยเพียง 10% ซึ่งอาจทำให้เกิดคำถามขึ้นว่าเพราะเหตุ

ได้สัดส่วนธุรกิจอีก 90% จึงไม่เข้ามาเป็นสมาชิกของหอการค้าไทย ประเด็นดังกล่าวเกิดจากการตั้งกฎของหอการค้าไทยเองที่กีดกันการเข้าเป็นสมาชิกหรือเกิดจากกลุ่มธุรกิจเหล่านั้นไม่เห็นความสำคัญของการเข้าเป็นสมาชิกหอการค้าไทย สิ่งเหล่านี้อาจทำให้ความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจการค้าในส่วนของกลางของหอการค้าไทยถูกลดทอนลง ขณะเดียวกันหอการค้าไทยซึ่งมีสมาชิกในส่วนของกลางน้อยกว่าสัดส่วนของสมาชิกที่มาจากหอการค้าจังหวัดอาจทำให้แนวนโยบายของหอการค้าไทยหันไปให้ความสำคัญกับธุรกิจในระดับกลางและระดับภูมิภาคซึ่งเป็นฐานสมาชิกสำคัญแทนการให้ความสำคัญกับธุรกิจขนาดใหญ่เช่นในอดีต ดังนั้นหอการค้าไทยควรหันมาให้ความสนใจต่อการเพิ่มสัดส่วนของสมาชิกในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรหันมาให้ความสนใจกับธุรกิจร้านค้ารายย่อย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มคนที่มีอาชีพทางการค้าเช่นเดียวกันแทนที่จะให้ความสนใจเฉพาะธุรกิจขนาดใหญ่มีทุนมากเพียงกลุ่มเดียวเช่นที่ผ่านมา เพื่อให้ฐานะของกลุ่มในการเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้ามีความมั่นคงยิ่งขึ้นโดยเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีฐานทางสมาชิกที่หลากหลายในทุกระดับและเพื่อสร้างความสมดุลในสัดส่วนอำนาจต่อรองระหว่างหอการค้าไทยและหอการค้าจังหวัดต่างๆ เพื่อให้หอการค้าไทยยังคงมีสถานะเป็นผู้นำของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าเช่นนี้ต่อไปในอนาคต

จากการศึกษาข้อมูล พบว่าในปัจจุบัน หอการค้าไทยมีข้อเรียกร้องหลักๆที่เน้นไปที่การกระจายความเจริญและแก้ปัญหาทางการค้าในระดับภูมิภาคและระดับกิจการค้ารายย่อย ในส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากการที่ระบบธุรกิจในประเทศเมื่อเกิดปัญหาในส่วนใดส่วนหนึ่งจะส่งผลกระทบต่ออีกเป็นลูกโซ่ ทำให้ผู้นำของหอการค้าไทยที่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ต้องหันมาให้ความสนใจกับปัญหาดังกล่าว แต่ในอีกทางการที่หอการค้าไทยหันมาให้ความสนใจต่อปัญหาก็น่าจะมาจากผลของสภาพการณ์ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นในเรื่องของภาพลักษณ์และประเด็นเรื่องหอการค้าจังหวัด ทำให้หอการค้าต้องหันมาให้ความสนใจกับข้อเรียกร้องจากหอการค้าจังหวัดและแสดงออกถึงข้อเรียกร้องที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจการค้าโดยรวม โดยเฉพาะธุรกิจรายย่อยมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลที่อาจทำให้เกิดแนวโน้มที่ดีต่อภาพลักษณ์และสถานะการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของหอการค้าไทยในภายภาคหน้า ซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องหลักที่หอการค้าไทย เสนอต่อภาครัฐในเวทีการประชุมระดับมหภาค โดยสรุปมีดังนี้

1. ต้องการให้รัฐสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Economy) รวมถึงการให้การช่วยเหลือ

2. ต้องการให้รัฐแก้ไขปัญหาที่เกิดจากลักษณะของอำนาจที่คาบเกี่ยวกันขององค์การส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีผลต่อความเหลื่อมล้ำในการจัดเก็บภาษีธุรกิจท้องถิ่น

3. หาแนวทางแก้ปัญหาที่เกิดจากธุรกิจข้ามชาติและการขยายตัวของทุนจากส่วนกลางที่ส่งผลต่อการเติบโตและการพัฒนาของทุนภายในประเทศและธุรกิจการค้าในระดับภูมิภาค

4. หาแนวทางแก้ปัญหาในเรื่องของสถาบันการเงินที่ก่อให้เกิดภาวะชะงักงันทางการลงทุน โดยเฉพาะในเรื่องของ โครงสร้างหนี้และการประណอมหนี้ เพื่อทำให้เกิดสภาพคล่องในทางการเงินและการค้าการลงทุน

5. ปัญหาที่มาจากจากระบบการจัดเก็บภาษีทางการค้าของภาครัฐ สิ่งสำคัญที่สุดในทศวรรษของผู้วิจัย คือ หอการค้าไทยต้องผลักดันให้ข้อเรียกร้องเหล่านี้เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ และควรจะต้องแสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมให้สมาชิกและสังคมได้รับรู้ว่าปัญหาดังกล่าวได้รับการจัดทำเป็นนโยบายเพราะการเรียกร้องของหอการค้าไทยเป็นหลัก เพราะจะทำให้การดำเนินการของหอการค้าไทย ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์เปิดเผยต่อสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางเศรษฐกิจ หอการค้าไทยควรอาศัยจังหวะและโอกาสทางข้อมูลทางการค้าที่มีมากกว่ากลุ่มอื่นในสังคม นำเสนอหรือชี้แนะแนวให้ข้อมูลทางการค้าต่อสังคมโดยทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะสมาชิก เนื่องจากการกระทำดังกล่าวจะส่งผลให้สังคมโดยทั่วไปเกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อหอการค้าไทยและสร้างความเชื่อมั่นที่จะทำให้สัดส่วนของธุรกิจเข้ามาเป็นสมาชิกหอการค้าไทยมากขึ้น และถ้าเป็นดังนี้ หอการค้าไทยก็จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดการพัฒนาสามารถทำหน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ภายใต้ระบบการเมืองไทยได้อย่างสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นไปกว่าอดีตที่ผ่านมา

เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ที่ให้ภาพครอบคลุมยิ่งขึ้นของการวิจัยและเกิดการพัฒนาการศึกษาเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจในประเทศไทย ผู้วิจัยขอเสนอว่าปัญหาและช่องว่างบางประการจากการทำวิจัยในครั้งนี้ควรที่จะพัฒนาไปสู่การวิจัยในลำดับต่อไปดังนี้

1. ควรจะมีการศึกษาในเชิงปริมาณเพื่อทำการสำรวจแนวคิดของธุรกิจการค้าที่ไม่เข้าเป็นสมาชิกของหอการค้าไทย ว่ามาจากสาเหตุใด เพื่อหาแนวทางแก้ไข

2. ควรมีการศึกษาถึงกลุ่มผลประโยชน์อื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกับหอการค้าไทย เช่น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย เพื่อนำมาเปรียบเทียบการ

ดำเนินการการแสดงผลบทบาทและปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างจากหอการค้าไทยหรือไม่อย่างไร

3. ควรทำการศึกษาเพื่อเจาะลึกในรายละเอียดประเด็นเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับสมาชิกหอการค้าไทย โดยเฉพาะความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการเพิ่มขึ้นจากการวิจัยครั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลของการสร้างเครือข่ายผ่านช่องทางต่างๆ ซึ่งเป็นข้อมูลในเชิงลึกซึ่งเฉพาะเจาะจงมากขึ้นกว่างานวิจัยในครั้งนีที่กล่าวในภาพกว้าง

ท้ายนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การรวมตัวเป็นกลุ่มผลประโยชน์เป็นสิ่งที่ควรพัฒนาให้เกิดขึ้นเป็นอย่งยิ่งในสังคมไทย โดยกลุ่มผลประโยชน์ที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น ควรมีคุณสมบัติขั้นพื้นฐาน คือ กลุ่มควรมีความสามารถหรือมีแนวโน้มที่จะได้รับประสิทธิผลสูง มิใช่เป็นกลุ่มที่จัดตั้งอย่างเลื่อนลอยไร้ทิศทาง ซึ่งวิธีการที่กลุ่มจะได้รับประสิทธิผลและแบบแผนการดำเนินการที่นำมาซึ่งประสิทธิผลนั้นได้มีการกำหนดเป็นแนวทฤษฎีไว้ในบทที่ 2 หากกลุ่มสามารถที่จะสร้างคุณสมบัติหรือมีแบบแผนการดำเนินการที่สอดคล้องกับทฤษฎี กลุ่มผลประโยชน์นั้นก็มีแนวโน้มที่จะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่น หอการค้าไทย ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อเป็นช่องทางที่เป็นรูปธรรมในการนำข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อจัดทำเป็นนโยบาย เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์นั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาการเมืองการปกครอง เฉพาะอย่างยิ่งภายใต้โครงสร้างทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งความสำคัญของการมีกลุ่มผลประโยชน์นั้น มนตรี เจนวิทย์การ ได้กล่าวไว้ดังนี้

1. กลุ่มผลประโยชน์จะช่วยทำให้เกิดความสมดุลของการเรียกร้องกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะความสมดุลระหว่างกลุ่มในระดับชาติกับระดับท้องถิ่น เพราะสำหรับประชาชนในท้องถิ่น กลุ่มจะทำหน้าที่เชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้ดี ทำให้ผู้บริหารเข้าใจและสนใจต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นกว่าการที่กลุ่มผลประโยชน์ไม่มีหน้าที่และบทบาทการเมืองสูง

2. กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือช่วยให้ประชาชนแสดงความต้องการของตนได้ดียิ่งขึ้น และการแสดงความต้องการดังกล่าวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่างกันไป จะช่วยป้องกันมิให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งครอบงำกลุ่มอื่น ๆ หรือกระบวนการวางนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายน่าจะได้รับการพิจารณาจากผู้วางนโยบายเสมอกันมากขึ้น

3. กลุ่มผลประโยชน์จะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลซึ่งมีค่าต่อการตัดสินใจในปัญหาหรือนโยบายที่สำคัญ และข้อมูลเหล่านี้ยังจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ประชาชนได้รับรู้ความเคลื่อนไหวของการ

บริหารบ้านเมืองด้วย กลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะพยายามใช้ข้อมูลและสถิติในการชักจูงให้นักการเมือง ผู้บริหาร และประชาชนเห็นคล้อยตามเหตุผลที่เป็นจุดยืนของกลุ่ม

4. สำหรับในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นเครื่องมือทางองค์การที่สำคัญของประชาชน ในการนำความต้องการและข้อเรียกร้องของกลุ่มไปสู่การพิจารณาของผู้วางนโยบาย เพราะฉะนั้น กลุ่มที่มีการจัดองค์การเป็นระเบียบมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูง ย่อมได้เปรียบกลุ่มที่มีการจัดองค์การไม่ดีพอ

5. ในแง่การพัฒนาการเมือง หน้าที่ของกลุ่มผลประโยชน์ จะทำให้ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น ทำให้นำไปสู่การพัฒนาการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยเสรีนิยมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

6. กลุ่มผลประโยชน์ที่แข่งขันจะทำให้สังคมพหุนิยมดำรงอยู่ได้ เป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปกครองมิให้ถูกกลืนโดยอำนาจของกลุ่มทางการเมืองที่มาจากรัฐเองหรือจากระบบเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้น ผู้เขียนขอเสนอแนะให้สังคมได้เห็นความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์ และช่วยกันพัฒนากลุ่มให้เป็นกลุ่มที่มีประสิทธิภาพ และมีประโยชน์ต่อสังคม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอยืนยันว่า การพัฒนาให้เกิดกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นสิ่งที่สำคัญและมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง รวมถึงการทำให้สังคมได้เห็นความสำคัญของกลุ่มผลประโยชน์และช่วยกันพัฒนากลุ่มต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพและมีแบบแผนการเมืองไทยที่ถูกต้องในการดำเนินการ เพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงของการพัฒนาที่ยั่งยืนของระบอบประชาธิปไตยไทย และทำให้กระบวนการทางการเมือง-การปกครองของไทยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กกร. ขอรัฐนำค่าคป. ชื่อที่ดินหักภาษี. กรุงเทพธุรกิจ (17 มิถุนายน 2542): 19.
- กรบ. กองข้อเสนองของต่างประเทศวันนี้. กรุงเทพธุรกิจ (24 สิงหาคม 2541): 19.
- กรบ. โวยตั้งจอมสร้างภาพเตรียมยื่นปัญหาเก่าเข้าประชุม. สยามธุรกิจ (2 มิถุนายน 2538): 9.
- กรมล ทงธรรมชาติ. การวิเคราะห์ระบบการเมือง. วารสารกฎหมาย (มกราคม 2517).
- กองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. คู่มือเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับ กรบ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุม สหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2533.
- กองประสานความร่วมมือภาครัฐบาลและเอกชน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 17 ปี กรบ., 2541.
- ขุนคลังฟุ้งเอ็นพีแอลลด. หอการค้าสวนไม่เกี่ยวตจว. กรุงเทพธุรกิจ (30 มกราคม 2543): 1, 4.
- คณะทำงานวิจัยกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาภาคเหนือ. รายงานวิจัยเรื่องบทบาทของบุคคลชั้นนำกับการพัฒนาการเมืองในภาคเหนือ. เชียงใหม่, 2530.
- คณิงนิจ วีระปูลล. กองทัพบกในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- คลัง ศก. 3 สมาคมวางกลยุทธ์พื้น ศก.ระยะยาว. ประชาชาติธุรกิจ (7 กุมภาพันธ์ 2543): 16.
- คลังเปิดใจกว้างคลายปมหอการค้า. ข่าวสด (15 มกราคม 2543): 6.
- จิตติมา เศรษฐสิริวรกุล. การระดมมวลชนมาชิกเพื่อสร้างพลังของกลุ่มประโยชน์: ศึกษากรณีกลุ่มสมัชชาคนจนภาคอีสาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- จุมพล นิรมพานิช. ชนชั้นนำทางการเมืองไทยกับการกำหนดนโยบาย: ศึกษากรณีการผลิตและจำหน่ายน้ำตาลทราย 2522
- เจ้าหน้าที่คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (ไม่ประสงค์ออกนาม). สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2544.
- เจ้าหน้าที่คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (ไม่ประสงค์ออกนาม). สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2544.

จักรทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรังสรรค์. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (ม.ป.ป.).

ชวนรับปากหอการค้าโคราชแก้ทุนใหญ่เอาเปรียบท้องถิ่น. กรุงเทพธุรกิจ (8 กันยายน 2541): 20.

ฐาปนา บุณนาค. กรรมการอาวุโสและอดีตผู้อำนวยการบริหารหอการค้าไทย. สัมภาษณ์, 7

มีนาคม 2544.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. กลุ่มทุนนิยมผูกขาดในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา, 2519.

ดร.อาชวีรัตน์ แทนประธานหอไทย. ประชาชาติธุรกิจ (5 เมษายน 2544): 4.

ตระกูล มีชัย. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

2526.

แถลงการณ์ประวัติศาสตร์ เอกสารโบราณคดี, คำให้การขุนหลวงวัดประดู่ทรงธรรม. ปีที่ 3 เล่ม 1  
มูลนิธิโครงการตำราทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527.

ทองเจือชาติ กิจเจริญ. สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการทางการเมืองไทย. สารนิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 25...

เมืองไทย.

ธงชัย สันติวงษ์. องค์การและการบริหาร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2531.

ธนวัฒน์ ทรัพย์ไพบูลย์. เผ่าพงศ์วงศ์และอาณาจักร 55 ตระกูลถึงยุค IMF. กรุงเทพธุรกิจ

(2542).

นิพนธ์ ฉะอ้อน. หัวหน้าฝ่ายงานประสานงานภายในหอการค้าไทย. สัมภาษณ์, 2 กุมภาพันธ์

2544.

บทบาทเชิงซ้ำของหอการค้าไทย. กรุงเทพธุรกิจ (11 พฤษภาคม 2541): 3.

บทส่งท้ายจากภูเกิดประเด็นที่จะหล่นหายในเวทีหอการค้าทั่วประเทศ. ประชาชาติธุรกิจ (8 กุมภาพันธ์ 2544): 22.

บุญชู พุดหอม. หัวหน้าฝ่ายบริหารสมาชิกและรายได้สหภาพการค้าแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์,

5 มีนาคม 2544.

ประพัทธ์โชค งามขำ. บทบาทของคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนกับการกำหนดนโยบาย

เศรษฐกิจ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ประพัทธ์โชค งามขำ. ผู้ช่วยผู้อำนวยการบริหารหอการค้าไทย. สัมภาษณ์, 2 กุมภาพันธ์ 2544.

ประภัทร สุทธาเวศ. บทบาทในทางการเมืองของนักธุรกิจท้องถิ่นในฐานะกลุ่มผลประโยชน์.

วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

ประวัติการค้าไทย. ใน อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ นายสง่า วรรณดิษฐ์. 2515.

ปิยะบุตร ชลวิจารณ์. กรรมการบริหารเหรียญกษาปณ์การค้าไทย. สัมภาษณ์, 9 มีนาคม 2544.

พรอณี บัวเล็ก. วิเคราะห์นายทุนธนาคารพาณิชย์ของไทย พ.ศ. 2475

พระราชบัญญัติหอการค้าไทย 2509. ราชกิจจานุเบกษา: (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

พฤติสถาน ชุมพล, ม.ร.ว.. ระบบการเมือง: ความรู้เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

พิทยา บวรวัฒนา. ทฤษฎีองค์การสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร:ม.ป.ท., 2531.

ไพฑูริย์ สายสง่า. แง่คิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจอยุธยา. อักษรศาสตร์วิจารณ์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 9.

มนตรี เจริญวิทยการ. สังคมวิทยา. การศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม: เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา

หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพมหานคร:

นำถึงการพิมพ์, 2527.

มนตรี โยธารักษ์. หัวหน้าฝ่ายประสานงานภูมิภาคหอการค้าไทย. สัมภาษณ์, 12 มีนาคม 2544.

มิสรา สตะเวทิน. การก่อตัวของกลุ่มอิทธิพลในกระบวนการทางการเมืองของไทย. วิทยานิพนธ์

ปริญญาามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ยกเครื่องหอการค้าทั่วประเทศ ส่งผู้จัดการลุย 5 ภาคเพิ่มผลงานรายได้. ประชาชาติธุรกิจ (22

พฤษภาคม 2543): 24.

ยอดชาย ชูติกาโม. กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2540:

ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลักดันและชนชั้นนำทางการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ยุพิน พิทยาวัฒนชัย. การบริหารหอการค้าและสมาคมเพื่อการส่งเสริมสินค้าไทยในการส่งออก.

วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

ระดม วงษ์น้อย. แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชน. กรุงเทพมหานคร: โรง

พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย: บทวิเคราะห์เชิง

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475

รับลูกสภาหอฯ นายกษ ชงด่วนเข้ากรม. วันนี้. กรุงเทพธุรกิจ (29 พฤษภาคม 2541): 14, 10.

ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สามศาสตร์, 2529.

เด็ก. กรุงเทพธุรกิจ (29 พฤษภาคม 2541): 15.

วงกต จันทพานิช. บทบาทและอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย: ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ธุรกิจท่องเที่ยว. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

วิรัช พึ่งสุนทร. หนังสือพิธีเปิดสมาคมพ่อค้าไทย. กรุงเทพมหานคร, 2524.

วิรัช สงวนวงศ์วาน. องค์การและการจัดการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แมสพับลิชชิง, 2537.

วิโรจน์ เร่งผ้าตัดใหญ่หอการค้าไทย. กรุงเทพธุรกิจ (28 พฤษภาคม 2541): 4.

ศหยุด เจียรมาศ. การหมุนเวียนชนชั้นนำทางการเมืองของไทยในสภาพการณ์โลกไร้พรมแดน. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

ศิริอร ชันธทัตต์. องค์การและการจัดการ. กรุงเทพมหานคร, 2531.

ศุภกร ลีทีชวณ. กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย: ศึกษากรณีสหพันธ์ไร้อ้อยแห่งประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. 35 ปีสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 2533.

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. ข้อบังคับสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. ม.ป.ท., ม.ป.ป.

สมพงษ์ ชูมาก. "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร?". รัฐศาสตร์นิเทศ. ปีที่ 9 ฉบับที่ 3 กรุงเทพมหานคร.

สรिता วีระณะ. อิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล: ศึกษากรณีชมรมธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ระหว่างพ.ศ.2528

สรุปรายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน 2542

สอท. ยื่นรัฐเร่งแก้ปัญหาเศรษฐกิจ. กรุงเทพธุรกิจ (31 สิงหาคม 2543): 23.

สัมพันธ์ ภูไพบูลย์. องค์การและการจัดการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษร, 2540.

สุชาติ ศรีอารักษ์. กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไทย: ศึกษากรณีสมาคมการค้าส่งออกที่สำคัญกับบทบาทด้านการค้าระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

สุนทรตตรา สังสุวรรณ. กรอ. กับการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

สุรพล ราชภัฏธำรงค์. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.

แสวง รัตนมงคลมาศ. กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน. กรุงเทพมหานคร: นำถึงการพิมพ์,  
2527.

โสภา จำนงค์ศรีมี. เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ กรอ. สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2544.

หลากหลายปัญหาจากที่ประชุมหอการค้าฯ ครั้งที่ 16 ที่รัฐบาลมิควรงงเฉย. ฐานเศรษฐกิจ (28  
มกราคม 2542): 6.

หอการค้าไทย. รายงานสรุปการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 17. (ม.ป.ท.), 2543.

หอการค้าไทย. สรุปผลการดำเนินงานปี 2543 ของคณะกรรมการบริหารหอการค้าจังหวัด.  
(ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

หอการค้าไทย. หนังสือคู่มือหอการค้าไทย. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

หอการค้าไทย. หนังสือเชิญประชุมใหญ่สมาชิกหอการค้าไทยครั้งที่ 33. (ม.ป.ท.), 2542.

หอการค้าไทย. หนังสือสรุปผลการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่ 17. (ม.ป.ท.), 2541.

หอการค้าไทย. เอกสารประกอบการสัมมนากลุ่มย่อยในการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ครั้งที่  
18. (ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

หอการค้าไทยขอมีส่วนกับรัฐฟื้นฟูเศรษฐกิจ. กรุงเทพธุรกิจ (6 เมษายน 2542): 17.

หอการค้าสรุป 4 ข้อขอรัฐช่วยสารพัด. ไทยโพสต์ (25 มกราคม 2542): 1, 6.

หอการค้าสู้ไม่ถอยส่งสารรัฐบาลใหม่. บ้านเมือง. (27 พฤศจิกายน 2543): 6.

หอฯ ตปท. รุกชนวิธ ก.ม. เก่าแรง ปว. 281. ประชาชาติธุรกิจ (5 กรกฎาคม 2542): 1, 13.

อนุสรณ์ ลิ้มมณี. รัฐ สังคม และการเปลี่ยนแปลงการพิจารณาในเชิงอำนาจนโยบายและเครือข่าย  
สัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ.

กรุงเทพมหานคร:

## **ภาษาอังกฤษ**

Almond, A., Gabriel, and Coleman, S., Jame. The Politics of The Developing area. New Jersey: Princeton University Press, 1970.

Almond, A., Gabriel, and Powell, G., Bingham, Jr. Comparative Politic: A Development Approach. Boston: Little & Brown, 1974.

Almond, A., Gabriel, and Powell, G., Bingham, Jr. Comparative Politic Today: A Theoretical Framework. New York: Harper Collins, 1966.

Berry, M., Jeffrey. Lobbying for the people: The Political Behavior of Public Interest Group. New Jersey: Princeton University Press, 1977.

Dye, R., Thomas. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1987.

Easton David. The Political System: An Inquiry into the State of Political Sciency. New York: Knopt, 1953.

Grazia, A. de, and Deutsch mamm, P., and Hunter, F.. Elite Analysis: A Manual of Methods for Discovering the Leader of a Society and Their Vulnerabilities to Propaganda. Standford, California: Institute for Journalistic Studies. (n.d.).

Moe, Terry. The Organization of Interest: Incentive and The Internal Dynamic of Political Interest. Chicago: The University of Chicago Press, 1980.

Nimmo, Dan, and Ongs, D., Thomas. American Political Pattern: Conflict and Cansensus. Boston: Little Brown and Company, 1967.

Truman, B., David. The Governmental Process. New York: Afren A. Knopt, 1971.

Woodton, Graham, Interest Group. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1978.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## พระราชบัญญัติ

หอการค้า พ.ศ. 2509

.....

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2509

เป็นปีที่ 21 ในรัชกาลปัจจุบัน

.....

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยหอการค้า

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

### หมวดที่ 1

#### บททั่วไป

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

"หอการค้า" หมายความว่า สถาบันที่บุคคลหลายคนจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจ อันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณเฉพาะที่เป็นนิติบุคคล และวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน หรือเศรษฐกิจ

"สหกรณ์" หมายความว่า สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เฉพาะที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน หรือเศรษฐกิจ



"นายทะเบียน" หมายความว่า นายทะเบียนกลางหอการค้า หรือนายทะเบียนหอการค้า ประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ "รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วใช้บังคับได้

## หมวดที่ 2 การจัดตั้งหอการค้า

มาตรา 6 หอการค้ามี 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

- (1) หอการค้าจังหวัด
- (2) หอการค้าไทย
- (3) หอการค้าต่างประเทศ
- (4) สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

มาตรา 7 ให้จัดตั้งสำนักงานกลางทะเบียนหอการค้าขึ้นในกรมการค้าภายในกระทรวงเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมการออกใบอนุญาตและการจดทะเบียนหอการค้าที่ราชอาณาจักร และทำหน้าที่ เป็นสำนักงานทะเบียน หอการค้าประจำจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีด้วย

ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดขึ้นตรงต่อสำนักงานกลางทะเบียนหอการค้า

ให้อธิบดีกรมการค้าภายในเป็นนายทะเบียนกลางหอการค้ากับเป็นนายทะเบียนหอการค้าประจำจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีด้วย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นนายทะเบียน หอการค้าประจำจังหวัด

มาตรา 8 ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้งหอการค้าเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน การตั้งสาขาหอการค้าจะกระทำมิได้

มาตรา 9 การขออนุญาตนั้น ให้ผู้เริ่มก่อการจัดตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน ยื่นคำขอต่อ นายทะเบียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 10 เมื่อนายทะเบียนได้รับคำอนุญาต และได้สอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อบังคับไม่ขัดต่อกฎหมายไม่เป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศหรือต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และผู้เริ่มก่อการจัดตั้งเป็นผู้ซึ่งมีฐานะและความประพฤติดี ก็ให้นายทะเบียนสั่งอนุญาตและออกใบอนุญาตให้การค้าให้แก่ผู้ขอแล้วจดทะเบียนให้การค้าให้ด้วย

ถ้านายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือ ไปยังผู้ขออนุญาตโดยมิชักช้า ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้โดยยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดสิบห้า วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

การอนุญาตให้ตั้งหอการค้าและการเลิกหอการค้าให้นายทะเบียนกลางให้การค้าประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 11 ให้หอการค้าที่ได้รับใบอนุญาตและจดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล

มาตรา 12 ถ้าใบอนุญาตหอการค้าสูญหายหรือถูกทำลาย ให้หอการค้ายื่นคำขอรับใบแทน

มาตรา 13 หอการค้าต้องมีข้อบังคับ และข้อบังคับนั้นอย่างน้อย ต้องมีข้อความดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อ
- (2) วัตถุประสงค์
- (3) ที่ตั้งสำนักงาน
- (4) วิธีรับสมาชิกและให้สมาชิกออกจากหอการค้าตลอดจนสิทธิ และหน้าที่ของ

สมาชิก

(5) การดำเนินกิจการของหอการค้า การตั้ง การออกจากตำแหน่ง และการประชุมของกรรมการ ตลอดจนการประชุมใหญ่

ข้อบังคับของหอการค้าต้องนำไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนพร้อมกับการยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งหอการค้า ก่อนออกใบอนุญาต ถ้านายทะเบียนเห็นสมควรจะสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับนั้นก็ได้

มาตรา 14 หอการค้าจังหวัดจะจัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ได้เฉพาะจังหวัดละหนึ่งหอเท่านั้น เว้นแต่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีให้มีหอการค้า จังหวัดเพียงหอเดียว เรียกว่าหอการค้าไทย

หอการค้าต่างประเทศจะจัดตั้งขึ้นและดำรงอยู่ได้เพียง สิบชาติละหนึ่งหอเฉพาะแต่ในจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรีเท่านั้น

มาตรา 15 หอการค้าไทย หอการค้าต่างประเทศ สมาคมการค้า รัฐวิสาหกิจ และสหกรณ์ อารวมกันจัดตั้งขึ้นเป็นสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยได้

มาตรา 16 ชื่อของหอการค้าต้องเป็นอักษรไทย แต่จะมีอักษรต่างประเทศกำกับไว้ท้ายหรือใต้ชื่ออักษรไทยด้วยก็ได้ และจะใช้ได้แต่เฉพาะที่ปรากฏในข้อบังคับเท่านั้น ห้ามมิให้ใช้ข้อความ

"หอการค้าจังหวัด หอการค้าไทย หอการค้าต่างประเทศหรือสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย" หรือข้อความที่มีความหมายในทำนองเดียวกันประกอบชื่อโดยมิได้เป็นหอการค้าตามพระราชบัญญัตินี้

ให้หอการค้าจัดให้มีป้ายชื่ออ่านได้ชัดเจนติดไว้ที่หน้าสำนักงาน

มาตรา 17 ห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อที่มีอักษรไทยประกอบว่า "หอการค้า" หรือ "สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย" หรืออักษรต่างประเทศซึ่งแปลหรืออ่านว่า "หอการค้า" หรือ "สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย" ในดวงตรา ป้ายชื่อจดหมาย ใบแจ้งความ หรือเอกสาร อย่างเป็นทางการอื่นอันเกี่ยวกับธุรกิจ โดยมิได้เป็นหอการค้า เว้นแต่เป็นการใช้ในการอนุญาตจัดตั้งหอการค้า

มาตรา 18 ให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ เรียกบุคคลใด ๆ มาสอบถามหรือให้ส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการขออนุญาตจัดตั้งหอการค้าได้

### หมวด 3

#### สมาชิกและคณะกรรมการของหอการค้า

มาตรา 19 หอการค้ามีสมาชิกได้เพียง 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

- (1) สมาชิกสามัญ
- (2) สมาชิกวิสามัญ
- (3) สมาชิกสมทบ
- (4) สมาชิกกิตติมศักดิ์

สมาชิกสามัญเท่านั้นมีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการหอการค้า

มาตรา 20 ภายใต้บังคับมาตรา 21 สมาชิกของหอการค้าจังหวัดต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดที่หอการค้านั้นตั้งอยู่ และต้องเป็นบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลที่มีบุคคลสัญชาติไทยเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นเกินกึ่งจำนวนเงินทุนของนิติบุคคลนั้น และเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจในการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน หรือเศรษฐกิจ หรือต้องเป็นสมาคมการค้าที่มีสมาชิกซึ่งมีสัญชาติไทยเกินกึ่งจำนวนของสมาชิกทั้งหมด หรือต้องเป็นรัฐวิสาหกิจหรือสหกรณ์

บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ที่ได้มีสัญชาติไทยหรือสมาคมการค้า ที่มีสมาชิกเป็นคนต่างด้าวเกินกึ่งจำนวนของสมาชิกทั้งหมดจะเป็นได้แต่เพียงสมาชิกสมทบของหอการค้าจังหวัดเท่านั้น

หอการค้าจังหวัดต้องเป็นสมาชิกของหอการค้าไทย

มาตรา 21 หอการค้าไทยประกอบด้วยสมาชิกที่มีภูมิลำเนา อยู่ในจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรี ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลที่มีบุคคลสัญชาติไทยเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นเกินกึ่งจำนวนเงินทุนของนิติบุคคลนั้น และเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในทางการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน หรือเศรษฐกิจ หรือเป็นรัฐวิสาหกิจ สหกรณ์ หรือหอการค้า จังหวัด

มาตรา 22 หอการค้าต่างประเทศประกอบด้วยสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดพระนครหรือจังหวัดธนบุรี ซึ่งสมาชิกส่วนใหญ่เป็นบุคคลธรรมดาสัญชาติต่างประเทศหรือนิติบุคคลที่มีบุคคลสัญชาติต่างประเทศเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นเกินกึ่งจำนวนเงินทุนของนิติบุคคลนั้นรวมทั้งสาขาของนิติบุคคลที่จดทะเบียนในต่างประเทศด้วย และเป็นผู้ประกอบวิชาชีพในทางการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน หรือเศรษฐกิจ

หอการค้าต่างประเทศต้องเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

มาตรา 23 สภาหอการค้าแห่งประเทศไทยประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งเป็นผู้แทนหอการค้าไทย มีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนหอการค้าต่างประเทศหละห้าคน ผู้แทนสมาคมการค้าสมาคมละสองคน ผู้แทนรัฐวิสาหกิจแห่งละสองคน และผู้แทนสหกรณ์แห่งละสองคน

บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของหอการค้าไทย หอการค้าต่างประเทศ สมาคมการค้าหรือสหกรณ์ จะเป็นได้แต่เพียงสมาชิกสมทบของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เท่านั้น

มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการหอการค้าดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการหอการค้าจังหวัดประกอบด้วยกรรมการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญมีจำนวนตามข้อบังคับของหอการค้าจังหวัดนั้น

(2) คณะกรรมการหอการค้าไทยประกอบด้วยกรรมการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ มีจำนวนตามข้อบังคับของหอการค้าไทย แต่ในจำนวนนี้ต้องเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนหอการค้าจังหวัดต่าง ๆ ด้วยรวมกันไม่น้อยกว่าสามคน

(3) คณะกรรมการหอการค้าต่างประเทศประกอบด้วย กรรมการที่ซึ่งประชุมใหญ่แห่งหอการค้าต่างประเทศเลือกตั้งจากสมาชิกสามัญ มีจำนวนตามข้อบังคับของหอการค้าต่างประเทศนั้น

(4) คณะกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

(ก) ประธานกรรมการหอการค้าไทย เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง

(ข) รองประธานกรรมการสองคนให้คณะกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เลือกตั้งจากกรรมการฝ่ายหอการค้าไทย เป็นรองประธานคนที่หนึ่ง และจากกรรมการฝ่าย หอการค้าต่างประเทศเป็นรองประธานคนที่สอง

(ค) ประธานกรรมการหอการค้าต่างประเทศทุกคนเป็นกรรมการ

(ง) สมาชิกผู้แทนสมาคมการค้าซึ่งที่ประชุมใหญ่ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เลือกตั้งมีจำนวนรวมกันสี่คนเป็นกรรมการ

(จ) สมาชิกผู้แทนหอการค้าไทยซึ่งที่ประชุมใหญ่ของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย เลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (ค) และ (ง) รวมกันเป็นกรรมการ

(ฉ) สมาชิกผู้แทนรัฐวิสาหกิจและสหกรณ์ ซึ่งกระทรวงเศรษฐกิจแต่งตั้งมี จำนวน รวมกันหกคน เป็นกรรมการ

#### หมวดที่ 4

#### การดำเนินกิจการของหอการค้า

มาตรา 25 ให้หอการค้ามีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินกิจการของหอการค้าและเป็นผู้แทน ของหอการค้าในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกเพื่อการนี้ คณะกรรมการจะมอบหมายให้ กรรมการคนหนึ่งคนใดหรือหลายคนทำการแทนก็ได้

มาตรา 26 นอกจากการลาออกจากตำแหน่งกรรมการ ตามข้อบังคับของหอการค้าแล้ว ให้ กรรมการหอการค้าออกจากตำแหน่งเมื่อเป็นบุคคลล้มละลายหรือเมื่อต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ ลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีสิทธิเป็นกรรมการหอการค้าใด ๆ อีก เว้นแต่จะพ้นกำหนด สามปี นับแต่ได้พ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลาย หรือนับแต่วันพ้นโทษ

มาตรา 27 สมาชิกของหอการค้ามีสิทธิขอตรวจสอบกิจการและทรัพย์สินของหอการค้าได้ โดยยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อหอการค้า

มาตรา 28 หอการค้ามีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และเศรษฐกิจ โดยทั่วไป เช่น รวบรวมสถิติ เผยแพร่ข่าวสารการค้า วิจัยเกี่ยวกับการค้าและการเศรษฐกิจ ส่งเสริมการทอ่งเที่ยว การออกไปรับรอง แหล่งกำเนิดของสินค้า การวางมาตรฐานแห่งคุณภาพของสินค้า การตรวจสอบ มาตรฐานสินค้า จัดตั้งและดำเนินการสถานการศึกษาที่เกี่ยวกับการค้าและเศรษฐกิจ พิพิธภัณฑ์ สินค้า การจัดงานแสดงสินค้า การเป็นอนุญาโตตุลาการชี้ขาดข้อพิพาททางการค้า

- (2) รับปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะแก่สมาชิกเกี่ยวกับการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน หรือเศรษฐกิจ และช่วยอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจของสมาชิก
- (3) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
- (4) ประสานงานในทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการค้า กับทางราชการ
- (5) ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามแต่จะมีกฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของหอการค้า หรือตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 29 ภายใต้บังคับมาตรา 28 ห้ามมิให้หอการค้า กระทำการใด ๆ ดังต่อไปนี้

- (1) ประกอบวิสาหกิจโดยหอการค้าตัวเอง หรือเข้าดำเนินการในการประกอบวิสาหกิจของสมาชิก หรือเข้ามีส่วนถือหุ้น เป็นหุ้นส่วน หรือร่วมทุนในการประกอบวิสาหกิจกับบุคคลใด ๆ
- (2) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ ในอันที่จะกดสินค้า หรือค่าบริการให้ตกต่ำเกินสมควรหรือทำให้สูงเกินสมควร หรือทำให้เกิดปั่นป่วนเกี่ยวกับราคาสินค้าหรือค่าบริการ
- (3) ให้เงิน หรือให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกหรือบุคคลอื่นใด ๆ เว้นแต่เป็นการให้เพื่อการกุศล สาธารณะ หรือตามหน้าที่ศีลธรรมหรือตามควรแก่อัธยาศัยในสังคม
- (4) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ เพื่อเพิ่ม ลด หรือจำกัดปริมาณการผลิต ปริมาณสินค้าที่จำหน่ายหรือบริการอื่น และการดำเนินการดังกล่าวนี้เป็นผลเสียหายแก่ตลาดการค้า การเงิน ภายในหรือภายนอกประเทศ หรือเศรษฐกิจของประเทศ
- (5) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลาย การแข่งขัน อันถึงมีตามปกติวิสัยของการประกอบวิสาหกิจ เว้นแต่จะเป็นการปฏิบัติ ตามนโยบายหรือระเบียบของทางราชการ
- (6) ดำเนินการด้วยประการใด ๆ อันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (7) กีดกันหรือขัดขวางมิให้ผู้ใดซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นสินค้าได้ตามข้อบังคับของหอการค้า เข้าเป็นสมาชิก หรือบังคับด้วยประการใด ๆ ให้ได้เข้าเป็นสมาชิกโดยผู้ผู้นั้นไม่สมัครใจ หรือให้สมาชิกออกจากหอการค้าโดยเจตนาอันไม่สุจริต หรือขัดต่อข้อบังคับของหอการค้า
- (8) เปิดเผยสถิติ เอกสาร หรือข้อความอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียโดยเฉพาะของสมาชิกผู้ใด เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากสมาชิกผู้นั้น
- (9) ให้ หรือยอมให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่กรรมการดำเนินการในหน้าที่ของกรรมการ

มาตรา 30 ห้ามมิให้หอการค้าแบ่งปันผลกำไรหรือรายได้ให้แก่สมาชิกหรือดำเนินการในทาง การเมือง

## หมวด 5 การควบคุมหอการค้า

มาตรา 31 ให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้กรรมการหรือสมาชิกมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของหอการค้า หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของหอการค้าได้

มาตรา 32 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของหอการค้า ได้ในระหว่างเวลาทำงานของหอการค้า

ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด

ในการปฏิบัติการของนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือตามสมควรหรือให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่ขอร้อง

มาตรา 33 ให้หอการค้าจัดทำทะเบียนสมาชิกเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานของหอการค้า และให้ส่งสำเนาทะเบียนสมาชิกรายนั้นแก่นายทะเบียน ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต และนายทะเบียนเป็นหอการค้าทะเบียนสมาชิกรายนั้นอย่างน้อยให้มีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและสัญชาติของสมาชิก
- (2) ชื่อที่ใช้ในการประกอบวิสาหกิจ และประเภทของวิสาหกิจ
- (3) ที่ตั้งสำนักงานของสมาชิก
- (4) วันที่เข้าเป็นสมาชิก

เมื่อมีการรับสมาชิกใหม่หรือมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับทะเบียนสมาชิกให้หอการค้าแจ้งการรับสมาชิกใหม่ หรือการเปลี่ยนแปลงนั้นต่อนายทะเบียนภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับสมาชิกใหม่หรือมีการเปลี่ยนแปลง

มาตรา 34 ให้หอการค้าจัดทำงบดุลอย่างน้อยครั้งหนึ่ง ทุกรอบสิบสองเดือนอันจัดว่าเป็นรอบปีในทางบัญชีของหอการค้า

งบดุลนั้นต้องมีรายการแสดงจำนวนสินทรัพย์และหนี้สินของหอการค้ากับทั้งบัญชีรายรับรายจ่าย งบดุลต้องทำให้แล้วเสร็จ และจัดให้มีผู้สอบบัญชีตรวจสอบแล้วนำเสนอเพื่ออนุมัติต่อที่ประชุมใหญ่ของหอการค้าภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่สิ้นปีการบัญชี

มาตรา 35 ให้หอการค้าจัดทำรายงานประจำปี แสดงผลการดำเนินงานกิจการของหอการค้า เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในคราวที่เสนองบดุลให้ส่งสำเนารายงานกับงบดุลไปยังนายทะเบียนภายใน กำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการประชุมใหญ่

มาตรา 36 การแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับของหอการค้าจะกระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียน ภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ แต่ถ้านายทะเบียนเห็นว่า การแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับนั้นขัดต่อวัตถุประสงค์ของหอการค้า หรือขัดต่อกฎหมายห้ามมิให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนการแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับนั้น

ถ้านายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนการแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับ ให้นำมาตรา 10 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 37 การตั้งกรรมการหรือการเปลี่ยนตัวกรรมการของหอการค้าต้องนำไปจดทะเบียน ต่อนายทะเบียนภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันตั้งหรือเปลี่ยนตัวกรรมการ

ถ้านายทะเบียนเห็นว่าผู้ได้รับการตั้งให้เป็นกรรมการนั้นเป็นผู้ซึ่งไม่มีฐานะสมควร หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศหรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน นายทะเบียนมีอำนาจจะไม่รับ ฎหมายผู้นั้นเป็นกรรมการของหอการค้า

มาตรา 38 ผู้ใดประสงค์จะขอตรวจหรือคัดเอกสารหรือขอให้คัดและรับรองสำเนาเอกสาร เกี่ยวกับหอการค้า ให้ยื่นคำขอตามแบบที่นายทะเบียนกลางหอการค้ากำหนด

มาตรา 39 เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการ กรรมการ หรือสมาชิกของหอการค้ากระทำการใดๆ อันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการ กรรมการหรือสมาชิคนั้น ระวังหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

มาตรา 40 เมื่อหอการค้ากระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 29 รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ กรรมการทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการหรือ กรรมการนั้นไม่มีสิทธิเป็นกรรมการหอการค้าอีก เว้นแต่จะพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ถูกรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

มาตรา 41 เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าหอการค้าใด จะดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ อาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศหรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้หอการค้าที่แจ้งวันเวลาประชุมทุกคราวมา



ให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน ในกรณีเช่นนี้ ให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปฟังการประชุมได้

หากการคำไต่ไม่แจ้งวันเวลาประชุมตามคำสั่งของนายทะเบียน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หอการค้านั้นงดการประชุมได้ครั้งหนึ่งไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนสั่ง

ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งให้งดการประชุม ให้นำมาตรา 10 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 42 ถ้าที่ประชุมใหญ่ของหอการค้าลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับของหอการค้า เมื่อสมาชิกคนหนึ่งคนใดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอ ให้นายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนมตินั้นได้ แต่ในกรณีที่สมาชิกร้องขอให้เพิกถอนนั้น ให้กระทำภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ลงมตินั้น

มาตรา 43 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เลิกหอการค้าได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อปรากฏว่าการกระทำของหอการค้าผิดต่อกฎหมาย หรือเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (2) เมื่อหอการค้าปฏิบัติการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 29 และการกระทำนั้นเป็นการเสียหายอย่างร้ายแรง
- (3) เมื่อหอการค้าไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไป หรือหยุดดำเนินกิจการตั้งแต่สองปีขึ้นไป
- (4) เมื่อปรากฏว่าหอการค้าให้ หรือยอมให้บุคคลอื่น ซึ่งมีใช้กรรมการดำเนินกิจการในหน้าที่ของกรรมการ

กรรมการของหอการค้าที่รัฐมนตรีสั่งให้เลิกตาม (1) (2) หรือ (4) ผู้ใดซึ่งมีส่วนในการกระทำอันเป็นเหตุให้หอการค้านั้นถูกรัฐมนตรีสั่งให้เลิก ไม่มีสิทธิเป็นกรรมการหอการค้าอีก เว้นแต่จะพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่รัฐมนตรีสั่งให้เลิกหอการค้า

## หมวดที่ 6 การเลิกหอการค้า

มาตรา 44 หอการค้าย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อที่ประชุมใหญ่ลงมติให้เลิก
- (2) เมื่อล้มละลาย
- (3) เมื่อรัฐมนตรีสั่งให้เลิกตามมาตรา 43

ให้หอการค้าที่เลิกตาม (1) หรือ (2) แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่เกิดมีเหตุที่ทำให้เลิก

มาตรา 45 ภายใต้บังคับมาตรา 10 วรรคสามเมื่อหอการค้าใดเลิกไปเพราะเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่ระบุไว้ในมาตรา 44 ให้นายทะเบียน เพิกถอนใบอนุญาตและชื้อชื่อหอการค้านั้นออกจากทะเบียนในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าหอการค้านั้นคงดำเนินการต่อไปได้เพียงพอที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชีเท่านั้น

มาตรา 46 การชำระบัญชีหอการค้าซึ่งเลิกตามมาตรา 44 ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันว่าด้วยการชำระบัญชี ห้างหุ้นส่วน จดทะเบียนห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 47 เมื่อได้ชำระบัญชีแล้ว ถ้ามีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใด จะแบ่งให้แก่สมาชิกของหอการค้าไม่ได้ ทรัพย์สินทั้งนั้นจะต้องโอนไปให้แก่นิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการกุศลสาธารณะตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับของหอการค้า หรือถ้าไม่ได้ระบุไว้ก็ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่ว่า จะโอนไปให้แก่นิติบุคคลใดที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการกุศลสาธารณะ ในกรณีนี้ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของรัฐ

## หมวด 7

### บทกำหนดโทษ

มาตรา 48 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 49 ผู้ใดเป็นสมาชิกของหอการค้าที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 8 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 50 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าสิบบาทจนกว่าจะได้จัดการแก้ไขให้ถูกต้อง

มาตรา 51 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 17 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าสิบบาทจนกว่าจะเลิกใช้

มาตรา 52 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา 18 หรือมาตรา 31 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 วรรคสี่ ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 53 หอการค้าใดไม่ยอมให้สมาชิกตรวจสอบกิจการและทรัพย์สินของหอการค้านั้นตามมาตรา 27 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 54 หอการค้าได้ฝ่าฝืนมาตรา 29 หรือมาตรา 30 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

มาตรา 55 กรรมการของหอการค้าผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 29 หรือกระทำการอันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ที่ประสงค์ของหอการค้าและการกระทำนั้นเป็นภัย ต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามหมื่นบาท

มาตรา 56 หอการค้าได้ฝ่าฝืนมาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 36 หรือมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 57 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน ตามมาตรา 39 หรือมาตรา 41 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

มาตรา 58 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 40 หรือยังขึ้นเป็นกรรมการหรือสมาชิกของหอการค้าที่เลิกตามมาตรา 44 หรือตามมาตรา 61 วรรคสามแล้วต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 60 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### บทเฉพาะกาล

มาตรา 61 บรรดาหอการค้า สภาการค้า หรือสมาคมที่มีลักษณะ หรือวัตถุประสงค์อย่างเดียวกับหอการค้าที่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากประสงค์จะเป็นหอการค้าตามพระราชบัญญัตินี้ต้องขออนุญาตเป็นหอการค้าภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อได้รับอนุญาตให้เป็นหอการค้าตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้นายทะเบียนสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ติดต่อหอการค้า สภาการค้าหรือสมาคมนั้นออกเสียจากทะเบียนสมาคม

บรรดาทรัพย์สินและหนี้สินของหอการค้า สภาการค้า หรือสมาคม ที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์อย่างเดียวกับหอการค้าที่ได้รับอนุญาตและจดทะเบียนเป็นหอการค้าตามพระราชบัญญัตินี้ ให้โอนมาเป็นของหอการค้าที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่

ถ้าหอการค้า สมากรการค้า หรือสมาคมที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์ที่ประสงค์อย่างเดียวกับ  
หอการค้าที่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ขออนุญาตเป็น  
หอการค้าตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ในวรรคหนึ่งให้ถือว่า เป็นอันเลิก  
และให้นายทะเบียนสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขีดชื่อหอการค้า สมากรการค้า  
หรือสมาคมนั้นออกเสียจากทะเบียนสมาคม

ถ้าหอการค้า สมากรการค้า หรือสมาคมที่มีลักษณะหรือวัตถุประสงค์ที่ประสงค์อย่างเดียวกับ  
หอการค้าไม่พอใจในคำสั่งของนายทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ให้ขีดชื่อออก  
จากทะเบียนสมาคม ก็มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้โดยยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายใน  
กำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

### ค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายกระทรวง

(1) คำขอ	ฉบับละ 2 บาท
(2) ในอนุญาตหอการค้า	ฉบับละ 500 บาท
(3) ใบแทนใบอนุญาตหอการค้า	50 บาท
(4) การจดทะเบียนแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับ หรือ การจดทะเบียนตั้งหรือเปลี่ยนตัวกรรมการ	ครั้งละ 5 บาท
(5) การขอตรวจหรือคัดเอกสาร	ครั้งละ 5 บาท
(6) การขอให้คัดและรับรองสำเนาเอกสาร	ฉบับละ 20 บาท

**หมายเหตุ-** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากในเวลานี้ไม่มีกฎหมายที่  
วางระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินงานหอการค้าไว้โดยตรง หอการค้าต่าง ๆ  
รวมทั้งสภาการค้าต้องจดทะเบียนเป็นสมาคมธรรมดาตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์และแม้ว่ารัฐบาลจะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสมาคมการค้าขึ้นเป็น  
เอกเทศ โดยแยกสมาคมการค้าออกจากสมาคมธรรมดาก็ดี แต่เนื่องจากหอการค้า

มีลักษณะแตกต่างกับสมาคมการค้า ทั้งในส่วนประกอบและหน้าที่ จึงสมควรตรา  
กฎหมายว่าด้วยหอการค้าขึ้นโดยเฉพาะ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาว อัจฉรีย์ เทพประเสริฐวงศ์ เกิดวันที่ 31 มีนาคม 2520 สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียน เซนต์โยเซฟคอนเวนต์ และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2540 เข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโท รัฐศาสตร ศณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2541



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย